

廃棄物問題と環境社会学の課題

鵜飼 照喜

(信州大学)

1. はじめに

今日、廃棄物焼却炉による環境汚染が全国的に懸念されるなかで、各地の焼却炉周辺の土壌がダイオキシンに汚染され、その土壌の除去が報じられる。しかし、汚染された土壌がどこで、どのように最終処分されるかという点が報道され、論じられていないこと、焼却炉から排出される焼却灰の行方・処理の把握や議論も十分なされていないこと、その汚染物質がダイオキシン類に限定される傾向にあること等、今日の廃棄物問題の報道や議論にはいくつかの重大な欠陥がある。他方、埋め立て処分場も埋め立てられる内容物や施設の構造と許容量の面で大きな危険を抱えている事例を挙げるのに事欠かない。また、マスメディアで報じられることのない多くの処分場周辺の環境汚染と周辺住民や処理施設で働く従業員の健康被害が全国で広範に生じてきていると懸念される。

他方で、今日の我が国の廃棄物問題が、戦後の高度経済成長の結果、大量生産・大量消費・大量廃棄という経済活動のもたらしたものであり、我々自身の生活のあり方の問題であることも明らかである。この意味で廃棄物処分場問題は優れて経済的社会的問題である。従って、こうした状況を生み出した経済構造を転換させるべく様々な議論があり、その流れは今日では「循環型社会」への転換として国民的合意が形成されているかのようである。

そこで、本稿は廃棄物問題の社会的背景と廃棄物行政の経緯と問題点を指摘し、「循環型社会」への転換のために求められる環境社会学の課題の提示を試みる。

2. 廃棄物問題の背景と廃棄物行政の推移

冒頭で述べたように、大量生産・大量消費・大量廃棄が今日の廃棄物処分場問題の深刻な状況をもたらしたと考えるとき、昭和40年代の深刻な公害問題の「解決」のあり方を再検討することが今日の廃棄物問題を考える上で不可欠である。なぜならば、その「解決」がその後の経済のあり方を規定していると考えからである。

かつての公害問題の「解決」の第一は、曲がりなりにも公害被害者救済策を打ち出したことである。もとより水俣病問題では今なおその被害者の正確な実数さえつかめていないこと、今日も都市部の幹線道路沿いの住民に依然として自動車の排気ガス被害を出し続けていること等

の事例は、決して公害問題が終わっていないことを示している。第二は、昭和45年の公害国会で制定された公害基本法に示される制度・政策的解決である。これらはいわば公害問題の「社会的解決」である。しかし、制度・政策的解決の後退や被害者救済の遅れが様々な角度から批判されていることは周知の事実である。第三は、ガソリン車の排ガス規制を日本の企業が世界に先駆けてクリアーしたこと等により示されるように、「技術立国」日本の公害対策技術の進展による公害問題の「技術的解決」であった。そして、第四が「公害の輸出」であった。昨年暮れに発覚し、国際的な環境問題になりかねなかったフィリピンへの廃棄物の「輸出」事件が公害問題に取り組んできた多くの人々に、かつての「公害の輸出」を想起させたであろうことは想像に難くない。

以上の4つの「解決」がその後の日本経済の持続をもたらした社会的条件であったと考えることができる。とりわけ、第一、第二の「社会的解決」の後退と第三の「技術的解決」への傾斜は、近代工業での有害物質の使用規制どころか、かえって有害な化学物質を大量かつ多様に生産・使用する方向を確かなものにしたのである。このように考えると、昨今の廃棄物問題は起こるべくして起こった、と言うことができる。

しかし、廃棄物焼却炉の規制がダイオキシン類に限定される傾向にある今日の廃棄物処理行政は、きわめて杜撰かつ危険であり、処理場管理の杜撰さは、それを許す廃棄物行政の杜撰さの象徴である。ここ数年来の、或いは今後も続くと予想される、ダイオキシン類規制値の変動や他の有害物質に関する規制の増加がこれを雄弁に物語っている。

次に、行政的にはかつての公害問題の「解決」と今日の廃棄物処分場問題との関わりの深さを指摘しなければならない。それは、現在の廃棄物処理行政の根幹をなす廃棄物の処理および清掃に関する法律（以下「廃掃法」）が昭和45年の公害国会で制定されたことと深く関わる。それ以前の廃棄物処理に関する法律は、厚生省が所管する「清掃法」（昭和29年制定）であった。それは明治時代に近代的な諸法規が多方面にわたって制定されたなかの「汚物除去法」（明治33年）をその出発点とするが、その根本は伝染病予防を第一義的な任務とする公衆衛生思想であった。また、戦後の清掃法もその後の経済発展のもたらす大量の多様な有害物質をふくむ産業廃棄物処理を想定した法律ではなかった。

こうした清掃法に産業廃棄物処理の規定を盛り込んだのである。公害問題と同等の問題として捉えられた産業廃棄物問題を、それとは異質の公衆衛生を保持する法律で所管するという、いわば木に竹を接ぐ形で今日の廃掃法が制定されたのである。

さらにこの廃掃法は、それ以前の清掃法の所管が厚生省であった経緯から、その所管官庁を厚生省とした。かくして、国民の健康を害してきた公害問題と同等の産業廃棄物問題を、産業界よりの姿勢を示す政府のなかで、国民の健康保持を司る厚生省が所管するという構造が形成されたのである。こうした廃掃法の制定と廃棄物行政の枠組みが今日の廃棄物処理行政の混乱と停滞を招いた大きな要因と考えられる。現に同法は廃棄物処分場問題が全国的にクローズアップされるようになった1990年代になって、二度にわたり大幅改正されたが、このことは廃掃法とそれに基づく廃棄物行政が廃棄物問題の現実にとぐわず、環境保全と健康維持という国民の求めに応えられないことを示している。

3. 廃棄物処理行政の問題点

ところで、平成11年には、中央省庁は循環型社会形成推進基本法（以下、循環型社会基本法）を筆頭に、廃棄物処理に関する多くの法改正を準備してきた。そして、平成12年には「容器包装リサイクル法」が完全実施される等、この数年の動向は廃棄物問題に関する歴史的な意味を持つ時期になると予想される。この意味で今国会は、環境行政上昭和45年の公害国会に匹敵し、廃棄物国会と呼ぶべき重要な意味をもつ国会となると考えられる。現実に平成12年度になって廃掃法の改正案が成立し、循環型社会基本法が制定された。けれども、これらの法律に示される政府の廃棄物処理への取り組みには、依然として大きな問題点があると言わなければならない。

そこで、これらの法律の問題点を明らかにする。

その第一は、排出者責任論の規定である。改正前の廃掃法ではメーカー等事業者が排出責任を負うが、廃棄物を処理業者に委託することでその責任を免れるもので、その後の処理には責任を問われない。このことが産業廃棄物処理業者による不法投棄や違法操業を頻発させるものとして批判されてきた。そこで、今回の改正廃掃法では拡大排出者責任制が導入されている。ところが、一連の廃棄物行政の根幹となる循環型社会基本法には、この拡大排出者責任の原則が欠落しているのである。これでは「仏創って魂入れず」と批判されてもやむをえないであろう。こうした、アンバランスな廃棄物行政では、新たな拡大生産者責任制が具体的な実効性を持つかどうか懸念される。

いま一つ重要な問題は、排出抑制の問題である。

すでに述べたように平成12年4月から容器包装リサイクル法が完全実施されているが、すでに一部施行されているこの法律の最大の問題点は、容器・包装材の再利用を主眼とするものの、その素材の有害性への規制が欠落している点である。たとえ、この法のねらい通りに、容器・包装材が回収され、再利用されたとしても、有害な容器・包装材が大量に「循環」することになり、有害な物質が延々と市場、一般家庭に流通するという事態が想定される。また、すでに法制化されている家電リサイクル法には、消費者運動などから提起されている有害物質の利用や生産を規制するという方向性が全く見られず、かえって消費者に様々な負荷を与える形で、廃棄物対策を進めようとしている。この姿勢が、公害問題の「社会的解決」を後退させたと同様に、政府の廃棄物行政の基本姿勢を端的に示していると言うことができる。その上、1990年代からの廃棄物処分場問題の深刻化に直面した厚生省が進めてきた廃棄物処理施設の大型化・広域化政策は廃棄物の減量化に反するものと言わざるを得ない。

かくして、政府の「減量化」政策は、市民運動等の求める政策とはその根本から大きな隔りがある。すなわち、産業界と政府の考える廃棄物の減量化は排出抑制と同義ではなく、大量廃棄を不問にした「減量化」である。つまり大量の廃棄物を有価物に転換する技術開発を進め、その技術を利用して循環させるという構想の下での「減量化」である。この「減量化」政策は前述の公害問題に対する技術的解決と同質であることは明らかである。こうした「減量化」による廃棄物問題の「技術的解決」は、多くの国民の求める循環型社会に至る減量化策＝排出抑

制策から大きく逸脱するものである。

これら以外にも、今日の政府の示す廃棄物問題の解決策には、デポジット制等の手法が示されていないことや市民・NPOの参加の規定がない等、現状を抜本的に変革する姿勢、社会的解決策が不在であり、公害問題と同様の技術的解決が中心である。この技術的解決は、前述した大型焼却炉等の技術開発と製造をいわゆる構造不況業種が担い、通産省がその動向を「環境の産業化」として推進していることと不可分である。

4. 廃棄物汚染の特質と立地論

本稿のはじめに述べたように、ダイオキシン類や環境ホルモンに有害物質を限定する傾向は、決して今日までの廃棄物処分場とその周辺の環境汚染の実態を正確に把握することに貢献するものではない。廃棄物焼却炉は一種の化学合成炉であるが、研究用の実験炉や素材産業における合成炉と異なり、そこに投入される素材が量的にも質的にも不確定であることが特質である。従って、その焼却炉で生成される化学物質をあらかじめ予測することは原理的に不可能であり、排出される有害物質をあらかじめ想定した排出基準を設定し、その基準を守ることによる「安全操業」は、原理的に不可能であるし無意味である。廃棄物行政として取り組むべき課題として、環境調査等の基礎資料の収集があるが、その際にはこのような廃棄物汚染の特質を前提としなければならない。

ところで、今日の我が国の産業廃棄物処理施設の設置をめぐる状況は、上記の「安全操業」の不可能性と、全国各地の住民運動の高まりによって極めて厳しいものがある。それでもなお、日々排出される大量の廃棄物を前にして、廃棄物処理施設の議論が続けられている。しかし、そうした議論の中に廃棄物処理施設の立地条件をめぐる議論が見落とされがちなことを指摘しなければならない。

今日まで、問題となっている廃棄物処理施設には、共通点がいくつかみられる。その一つはその施設が行政区の境界付近にあること、その二は施設が過疎地や中山間地で、人家から比較的離れたところにあること、第三には、廃棄物を排出する人口集積地と施設とを結ぶアクセス道路が確保されていることである。これらの3点は立地論の要件であり、当該施設建設の際に、その設置場所を十分検討した結果であることを伺わせる。そして、こうした条件のところで全国的に廃棄物の不法投棄と違法操業が日々繰り返されている。

ところが、廃棄物処理業者にとって適地である地域では、その施設が中間処理施設＝焼却炉、最終処理施設＝埋め立て施設のいずれにおいても、最終的にはその地域の地下水や河川水が汚染される。他方、地下水や河川水の大半はその地域や下流域の水道水源であり、同時に周辺に広がる農業地帯の水源でもある。従って、廃棄物処理施設による環境汚染は、地下水と河川水の汚染、人間生活に直結する水源と農業用水の汚染をもたらす。

このような現状を考えると、前節で見た廃棄物行政の中に立地論の視点が欠落していることの意味は極めて重大である。廃棄物による環境汚染の特質を考えれば、自然環境と国民の健

鵜飼：廃棄物問題と環境社会学の課題

康に配慮した立地論が重要であることは自明である。他方で、住民運動の高まりと循環型社会への転換が求められる今日、当面考えられる廃棄物処理は、水源地での焼却や埋め立てではなく、十分な監視のできる地域での保管施設による中間処理＝保管が最も現実的であると考えられる。また、先に述べた汚染された土壌等もこうした施設での中間保管が現実的である。

先に述べたよう欠陥を持ちながらも循環型社会基本法の制定によって、今後は廃棄物の抑制とともに、廃棄物を再利用していく様々な方法や制度の確立が進められていくものと考えられる。そうした再利用等が進められることを前提とした廃棄物の中間保管施設の設置場所は工業地帯がふさわしいことは自明である。なぜなら、そこは再利用等の新しい技術を開発するに適した社会的諸能力が集積しており、再利用のための加工工場が設置されるにふさわしい地域であるから。

5. 循環型社会論への環境社会学の課題

以上のような当面の環境調査等と廃棄物の中間管理の他に、循環型社会への転換のためには、経済構造の転換を軸として、社会のあり方の様々な局面での転換が求められていることは言うまでもない。とはいえ、その課題は環境社会学の枠を越える課題であり、経済学を中心とした社会科学、さらには工学の領域にまで及ぶ広範囲で多様な課題であることは明らかである。循環型社会への転換に至る課題をこのように捉えるならば、その多様な課題の中で、環境社会学の課題を明らかにし、その論点を提示することが求められる。そこで、最後に循環型社会への道を切り拓くために環境社会学が担うことができる課題と論点を提示する。

5.1. 廃棄物処理と公共関与：近代日本の根本問題

第一には、廃棄物問題研究や運動では廃棄物行政の先進国ドイツから学ぼうとする動きが多いが、歴史的或いは様々な社会的制度で日本と相違するところを無視することはできない。なかでも、環境問題におけるドイツのNPOの社会的発言力の強さが指摘されている。この点は「公共」概念に関わる課題として優れて社会学的な理論的課題であるばかりでなく、具体的実践的課題である。

今日の我が国では、地方自治制の下で地方自治体の併合や行政組合の形成による広域行政が進行している。この流れの中に地方自治体の任務である一般廃棄物処理の広域化がくみこまれ、前述のような大型焼却炉の建設が進んでいるのである。

こうした一般廃棄物の広域処理の動向に沿いつつ、産業廃棄物の不法処理が頻発する状況を背景として、産業廃棄物の広域処理と公共関与の方式が全国各地で進められている。その具体的な方式が、いわゆる第三セクター方式で廃棄物処理事業団を設立し、産業廃棄物処理事業を進める方策である。けれども、この第三セクター方式には、何よりも経営責任の所在が不明確であるという根源的な問題がある。そして、経営が財政的に行き詰まった際には、第三セクターを構成する地方自治体の財政負担が求められることは明らかである。従って、産業廃棄物が

住民の租税負担によって処理されるという不合理性をこの方式は構造的に内包しているのである。ところが、こうした方式が「公共関与」として今日の産業廃棄物問題を解決する切り札のごとく提示されている。ここには、第三セクター方式の問題性への認識の相違とともに、「公共性」に関する認識の相違も見られるのである。すなわち、公共関与＝地方自治体の財政負担の背後に、公共＝行政という図式が見られるのである。

我が国では、一般的に公共＝行政として理解されているが、果たして、公共＝行政であろうか。この問題こそ、我が国では近代市民社会の根本的問題として古くから問われていた課題と深く関わるものである。近代日本の根本問題が単に理論的な課題としてのみならず、廃棄物処理場問題をめぐる実践的課題として、近代工業のもたらした様々な環境問題の最終段階の問題とともに登場してきたのである。

そこでこの問題を地方自治の概念にそって考察する。

地方自治には、地方自治体の自治と住民自治とが含まれると一般には考えられている。その際、地方自治体の自治とは中央政府に対する自治であり、住民自治に依拠した自治である。そして、この地方自治体の自治を支える住民自治こそが公共性であると考ええる。自治体の行政庁は、住民の合意による住民のための執行機関である。地方自治体が公共性を体現するのはその合意に基づく政策執行の限りにおいてである。他方で、住民自治の内実を構成するのは、住民による合意形成の社会的諸活動である。そこには、自治体内の様々な住民運動やボランティア活動、或いはそうした今日的な活動によらない伝統的な形態も含まれることは言うまでもない。それゆえにこそ、環境運動等の様々な社会運動の積み重ねによるNGOやNPOの成熟が我が国における公共性の実現の土台となるものと期待されているのである。

このように考えるならば、環境社会学にとって、環境問題に関わる様々な運動や、あるいは今日の社会運動という形態によらない住民の伝統的な活動を、公共性＝住民自治を担い、直面する問題解決の主体として位置づけ、分析・解明するという実証的な課題が提示されているとすることができる。従って、環境問題等に取り組んでいるNPO等の担い手の、直面する問題の認識のあり様と、問題解決の主体としての自己意識の分析も重要な課題であると考えられる。

5.2. 社会構造の分析と公共性

以上のような理論的かつ実践的問題とともに実証科学たる環境社会学には、循環型社会に至る道を切り拓くための社会構造論的分析という実証的課題が課せられている。この課題は廃棄物処理場のある地域や全国的視野での廃棄物処理の担い手の社会階層論的分析である。その担い手の分析は、循環型社会におけるいわゆる静脈産業の担い手の形成という実証的な課題に直結するものであり、地域社会研究としても求められるものである。

ところが、その担い手である産業廃棄物処理業者の不法投棄が全国各地で頻発していることが報道される中で、この業界のダークなイメージが広く国民の中に浸透してきている。また、1997年の廃掃法の改正ではこうしたことを考慮した規定が盛り込まれている。

とはいえ、そうした廃棄物処理業界が我が国の産業界に結合していたからこそ、今日まで産業界が発展し、多くの国民が物質的豊かさを享受することができたのである。この事実は戦後

鶴飼：廃棄物問題と環境社会学の課題

の経済発展の光の部分に対する陰の部分になすものである。従って、廃棄物問題に関わる社会構造の分析は、この陰の部分や戦前にまでさかのぼる様々な社会的矛盾や差別の構造と深く関わらざるを得ない。それゆえ、循環型社会に転換するために必要な静脈産業の育成という現実的政策やそのための基礎研究としての社会構造論は、こうした重い課題を避けて通ることはできない。もとより、この課題は環境社会学にとってのみならず、社会科学全体にとって重い課題である。けれども、この課題を避けることで廃棄物問題の社会的解決が達成できることはあり得ないし、この問題を回避した「解決」を国民が求めるとしたら、そこには真の公共性が実現することはないであろう。

廃棄物問題は、かくして物質的な豊かさを「私的に」追究し、これまで廃棄物処理を担ってきた社会的セクターを実質的に排除し、時には差別してきた国民に、環境問題＝人類の生存の問題とともに、「公共性」の問題を突きつけているのである。

文献

- 梶山正三, 1995, 『ごみ問題紛争辞典』リサイクル文化社.
 関東弁護士会シンポジウム報告, 1993, 『処分場から考えるごみ危機回避への道』.
 川名英之, 1999, 『どう創る循環型社会』緑風出版.
 黒田隆幸, 1996, 『産業公害の終着駅・産業廃棄物』同友館.
 長野県, 1996, 『第5次長野県産業廃棄物処理計画』.
 長野県建設業協会, 2000, 『建設 しなの』.
 関口鉄夫, 1996, 『ごみは田舎へ?』川辺書林.
 鶴飼照喜, 1997, 「長野県の廃棄物問題と自治体行政」『総合都市研究』第64号.
 鶴飼照喜, 1999, 「産業廃棄物問題と自治体行政の課題：長野県を事例として」『総合都市研究』第69号.
 全日本自治団体労働組合, 2000, 『2000年～2001年 地域・自治体政策集』.

本稿は、平成10-13年度文部省科学研究費補助金＜基盤研究C（2）＞（課題番号10610168）による研究成果の一部である。

（うかい・てるよし）

2000年3月31日受理, 2000年6月10日掲載決定