

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 11 日現在

機関番号：17201

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2009～2013

課題番号：21510046

研究課題名(和文)法運動と社会変動 - 産廃処理施設反対運動をめぐって -

研究課題名(英文)Legal Movements and Social Change

研究代表者

榎澤 秀木(Kashizawa, Hideki)

佐賀大学・経済学部・教授

研究者番号：60214293

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円、(間接経費) 1,020,000円

研究成果の概要(和文)：1990年代から2000年代にかけて、産業廃棄物問題は、きわめて多くの反対運動が生じるという内政上の大問題であると同時に、法的にも大きな問題であり、社会的注目度も高い問題であった。その紛争のパターンは、住民が県を訴えるもの・産廃業者が県を訴えるもの・住民が産廃業者を訴えるもの、また産廃業者が市町村を訴えるものがあり、紛争としては多様で、環境法における法学的検討の素材を豊富にもたらした。他方、産業廃棄物に関して、最終処分よりリサイクルへ誘導する政策が整備されると、紛争は減少し、社会的関心も漸減した。

しかし、依然として廃棄物の量自体は高止まりしており、排出抑制には成功していない。

研究成果の概要(英文)：From the 1990s to the 2000s, industrial waste problem was a big issue of the internal affairs. The very many opposition movements against industrial waste disposal facilities were organized. There were three types of them, the first is residents vs. the prefectural governments, the second is residents vs. industrial waste disposal companies, the third is industrial waste disposal companies vs. the cities and villages. The varieties of those conflicts have given a lot of research materials to the legal studies.

When the policy which guided to recycling from the final disposal was carried out, the disputes have decreased and social concern also dwindled. However, the quantity of industrial waste itself has got stuck at high levels, and it has not still succeeded in reducing.

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：環境学 環境影響評価・環境政策

キーワード：産業廃棄物 紛争 社会運動 裁判 社会変動

1. 研究開始当初の背景

1990年代から2000年代にかけて、産業廃棄物問題は、きわめて多くの反対運動が生じるといふ内政上の大問題であると同時に、法的にも大きな問題であり、社会的注目度も高い問題であった。その紛争のパターンは、住民が県を訴えるもの・産廃業者が県を訴えるもの・住民が産廃業者を訴えるもの、また産廃業者が市町村を訴えるものがあり、紛争としては多様で、環境法における法学的検討の素材を豊富にもたらした。

具体的な実践レベルでいえば、廃棄物行政を所掌する県にとって、円滑な産業活動を確保する上で産廃処分場の確保は必要不可欠であるが、他方、住民の不安も理解できるという分裂した対応を迫られる問題であった。また、県は、自らが産廃処理法の許可基準に則って許可した産廃施設が、その後の民事裁判で操業を差し止められるといった事態にも直面した。つまり、県は、住民の反対を正当な要求と見なすこともできず、かといって、それを「住民エゴ」として拒絶するわけにもいかないし、法律に則って行政を行っても裁判でそれを否定されるといったのはなほ矛盾・錯綜した立場におかれたのである。また、市町村は、住民と一体となって産廃処理施設に反対し、独自の条例を制定・適用したが、産廃業者に訴えられることもしばしばであった。

裁判所は、当初は産廃処理法を形式的に適用した判断を多く下していたが、産廃最終処分場の実態が社会的に認識されるようになると、産廃処理法を批判し、政府の失策を指摘する、思い切った判決を次々に出した。そのような行政の苦慮と司法の厳しい判断を受けて、政府は、関係する法律を試行錯誤的に何度も改正していった。

その後、2000年代後半から、産業廃棄物問題は、社会的な関心をさほど集める問題ではなくなり、実際、反対運動も少なくなっていった。

2. 研究の目的

上記1からは、産業廃棄物問題については、社会の構造的緊張(大量消費、大量廃棄による大量の産廃処理施設設置の必要性和、その施設の安全性への危惧)から、社会運動が生じ、それが法制度(廃掃法など)の欠陥を露呈させ、司法がそれを一部認める判断を下し、それに政府が対応して、法制度を改定していったことが指摘できる。ただし、その法改定により、社会の構造的問題が解決され得たのかについては、慎重に分析しなければならない。

本研究は、産業廃棄物問題について、1990年代・2000年代の社会的状況、司法の状況、法理論的状况を整理して、産業廃棄物処理施設反対の社会運動がどのように展開されて、司法や法理論に影響を与え、それが政府にどのように認識され、法改正に至ったのか、その後、その法改正がどのような社会的成果をもたらしたのかを明らかにして、法運動が社会変動を導くメカニズムの一端を明らかにすることである。

3. 研究の方法

- (1) 産業廃棄物に関する新聞記事を、日経テレコンを使って網羅的に検索し、各年ごとの記事数を調べる。
- (2) 産業廃棄物に関する各新聞社の社説を網羅的に検索し、その主張を質的に調べ、論点を探り出す。
- (3) 産業廃棄物に関する裁判例を、データベースを使って網羅的に検索する。
- (4) (3)の裁判例を質的に検討し、論点を探り出し、裁判所の判断を整理する。
- (5) 全国的に大きな話題となったいくつかの産業廃棄物処理施設設置反対運動について調査する。
- (6) 産廃処理法などの改正状況を調査する。
- (7) 90年代から2000年代にかけての産業廃棄物の排出・処理状況を調査し、その変化を調べる。

4. 研究成果

一、産業廃棄物問題の整理

本報告書では、まず、産業廃棄物問題に関する年表を示したい。これは環境省の資料を基に、筆者が新聞記事や司法分野の動向など参照し作成したものである。

1900	「汚物掃除法」の施行 (汚物処理に関する最初の法律。海外との交易の活発化に伴ってコレラ、ペスト、天然痘等の伝染病がたびたび流行し、近代国家の形成に向けて、ゴミの衛生的処理が必要になった。汚物掃除が市町村の義務となる。)
1930	「汚物掃除法」改正 (衛生的に大量にゴミを処理するために、ゴミ焼却が義務化される。)
1954	「汚物掃除法」が廃止され、「清掃法」制定 (化学肥料の普及により、農村がし尿を肥料として使用しなくなったため、し尿の衛生的処理が課題となり、し尿処理施設を主目的とした整備を進めるため産廃処理への国庫補助を法的に裏付けた。処理主体を全国の市町村に拡大。)
1955	高度経済成長始まる (産廃物の排出量の増大、質の変化が進む(神武景気))

1970	「清掃法」を改定し、「廃棄物処理法」を公布 (衛生的に処理するだけでなく、生活環境の保全という新たな観点が盛り込まれた。産業廃棄物の処理責任の明確化。)		れていないことなど、県指導要綱の要件を満たしていない場合でも、県知事は15条の許可をしなければならない。それは羈束裁量である。)
1977	「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める命令」公布。	1992	「廃棄物処理法」改正(廃棄物の輸出入規制)。バーゼル法公布。
1979	「廃棄物最終処分場指針」策定。		1992.2.28 丸森町最終処分場事件で、仙台地裁は、住民勝訴の判決 (水質汚濁のおそれを理由に、県の許可を取得済みの安定型処分場に対して、「人格権の一種としての平穩生活権の一環として、適切な質量の生活用水、一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する権利がある」と判示。)
1976	「廃棄物処理法」一部改正。 (事業者の産業廃棄物の処理責任を明確化) イタリアのセベソで化学工場爆発によりダイオキシン汚染事故が発生。		1994.3.18 福岡地裁は、宗像市環境保全条例を違法と判断。 (宗像市環境保全条例は、その適用によっては、廃棄物処理法の目的と効果を阻害するものであり、そうならないように限定的に解釈しうる規定がないため、違法である。)
1980	「海洋投棄規制ロンドン条約」発効。「海洋汚染防止法」改正。		1995
1983	愛媛大立川教授らのグループが、一廃焼却炉の飛灰からダイオキシン類を検出		「容器包装リサイクル法」制定 (ガラス製容器、ペットボトルについて9年度から再商品化が義務づけ)(紙製・プラスチック製容器包装については12年度から義務づけ)
1988	「廃棄物最終処分場指針」改正。		1996
1985	プラザ合意により、円高・ドル安が進展。バブル景気の端緒となる。古紙価格が暴落。 (好景気と古紙回収の停滞により、廃棄物排出量が急増)		東京都が事業系一般廃棄物を全面有料化
1990	厚生省が「ダイオキシン類発生防止等ガイドライン」を作成		1997
1991	「資源リサイクル法」制定、「廃棄物処理法」改正 (廃棄物処分場問題が深刻化し、廃棄物の減量化や再利用・リサイクルの必要性が高まり、排出抑制・再生利用を含む大型改正がなされた。また、廃棄物センター制度の発足が盛り込まれた。)		「廃棄物処理法」改正 (再生利用認定制度の新設、廃棄物処理施設の設置手続きの明確化・維持管理基準の強化、不法投棄対策など。) 「容器包装リサイクル法」施行
	1997.2.13 札幌地裁は、釧路市最終処分場事件において、要綱に従わないことを理由とする不許可処分を違法と判断。(建設予定地が第一種住居専用地域や高等学校に隣接・近接すること、また概ね500m以内の住民の同意が得ら		1997.2.14 佐賀地裁は、基山町林道管理規則による産業廃棄物搬入車両の通行阻止策を適法と判示。 (ただし、本判決は、林道設備の損壊や共同使用の阻害のおそれを理由として

	不許可相当としたものであり、廃棄物搬入阻止を理由としたものではない。)		可処分をしているが、水源の枯渇の恐れがあるとして設置を認めない処分をした紀伊長島町水道水源保護条例は廃棄物処理法と、その目的、趣旨を異にする。)
1998	「家電リサイクル法」制定。 (テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコンについて13年度から再商品化義務) 「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上基準を定める命令」改正。		2000.4.27 広島高裁岡山支部は、行政指導に従わない業者の申請を店ざらしにした県を違法と判示。(住民同意を求めていた県要綱を満たさないまま施設設置の申請をした業者に対し申請書を返却した県は、許可審査の不作為であり違法である。)
	1998.1.27 仙台地裁は、産廃業者の白石市管理型最終処分場設置申請書を受理しなかった県に敗訴の判決。(県が、住民への説明や県知事との協議という要綱に基づく手続を経ていないという理由で、業者の申請に対して、長期にわたって判断を下さないのは、不作為の違法である。)	2001	「PCB 特別措置法」
		2002	「自動車リサイクル法」制定
1999	「ダイオキシン類対策特別措置法」制定。(廃棄物処理法・大気汚染防止法などのダイオキシン対策を一本化。) 「廃棄物の減量化の目標量」決定。 (平22年度を目標とし、一産廃の最終処分量を平8年度の半分に削減する。)		2002.9.13 徳島地裁は、阿南市水道水源保護条例を、廃棄物処理法に違反すると判示。(本条例による規制は、処理施設に起因する人の生命または健康への被害を伴う恐れのある水質の汚濁を防止するため、技術上の不備があると認められる施設の設置自体を禁止するという点においては、廃棄物処理法と目的を同じくする。)
	1999.8.31 大阪高裁は、美山町林道管理規程に基づく産廃搬入禁止を適法と判示。(林道の維持管理の観点から、搬入禁止を認めたものであり、産廃搬入禁止を直接に認めたものではない。)		「循環型社会形成推進基本計画」閣議決定 「PCB 廃棄物処理基本計画」策定 「廃棄物処理法」改正 (不法投棄の罰則強化、不適正処理への対応強化、リサイクルの推進)
2000	「循環型社会形成推進基本法」が成立。 「資源有効利用促進法」制定。「廃棄物処理法」改正。「建設リサイクル法」制定。「グリーン購入法」制定。「食品リサイクル法」制定。 (循環型社会を目指す一連の法律 不法投棄対策、公共関与による施設整備の推進)		2003.6.25 名古屋地裁は、人格権に基づき、県知事が設置を許可した産廃焼却炉の設置差し止めを認める。 (「本件施設は、その性能自体に問題がなくはなく、…被告に本件施設を適切に維持管理しうる能力及び適切性があるものと認めることはできない…」(暴力団関係者の疑い))
	200.2.29 名古屋高裁が、紀伊長島町水道水源保護条例は廃棄物処理法に違反しないと判示。 (日量95m ³ の取水を計画している中間処理施設について、県知事は法上の許		

2004	「廃棄物処理法」改正（事故時の措置、罰則の強化） 「海洋汚染防止法」改正（船舶からの廃棄物海洋投入の許可制の創設、海洋での焼却の禁止） 「廃棄物処理法施行令」改正（「指定有害廃棄物」の指定、廃棄物処理の基準強化）
2005	「廃棄物処理法」改正（保健所設置市に係る事務の見直し、産業廃棄物管理表制度の強化） 「廃棄物処理法施行規則」改正（産廃処理業者の優良性の判断に係る評価制度の創設） 「廃棄物処理法施行令」改正（産業廃棄物管理表の記載事項の追加）
2006	「廃棄物処理法施行規則」改正（バイオマス輸送用燃料の利用促進）

一見して分かるとおり、廃棄物行政や司法判断は、90年代から2000年代にかけて、めまぐるしく変化した。

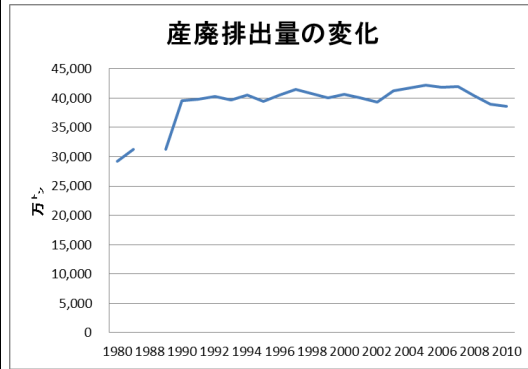
そもそも90年代から産業廃棄物を巡る紛争が多発した背景としては、80年代後半から90年代前半にかけての、いわゆる「バブル景気」により、産業廃棄物の量が急増したことが挙げられる。例えば、下に示すように、85年時点での産業廃棄物排出量は、約31,200(万ト)であったが、1990年には約39,500(万ト)へと、およそ5年間に約8,000万トも増大している。

しかも、この時期は、いわゆる「環境ホルモン」問題がクローズアップされていた時代でもあり、産廃や一廃の焼却炉に対してきわめて厳しい目が向けられていた時代であった。本研究では、「環境ホルモン」や「ダイオキシン」についての社会的関心度について具体的調査は行っていないが、その問題について警鐘を鳴らした世界的ベストセラー『奪われし未来』の日本における初版本の刊行が1997年であることからすれば、90年代後半に社会的関心が増大したと言える。

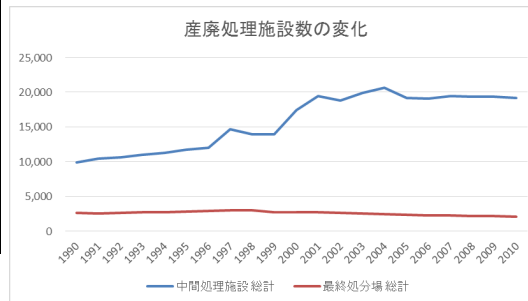
以上からすれば、90年代は、一方では産業廃棄物排出量が急増し、その処理が急がれる時代であったが、他方では、産業廃棄物の処理について厳しい目が向けられるようになった時代でもあった。すなわち、90年代とは、矛盾する二つの要請が相並んだ時代であったのである。

二、産業廃棄物の排出量・施設の変化

次に基本的データとして、産廃排出量の変化を示すグラフと、産廃処理施設の変化を示すグラフを示したい。



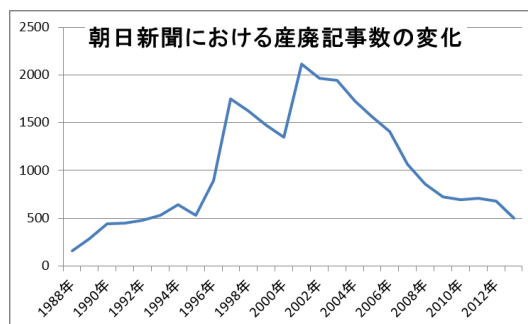
このグラフから、産廃排出量が、バブル期に急増し、高止まりが続いてきた後、2000年代後半に漸減しつつあることが分かる。次に、産廃処理施設数の変化を見る。



このグラフからは、最終処分場の数に大きな変化はないものの、中間処理施設がほぼ倍増していることが分かる。中間処理施設が増えるということは、廃棄物の減容化・リサイクル化が進むということを示唆する。

三、産業廃棄物に関する社会的関心の変化

次に、朝日新聞で「産廃」あるいは「産業廃棄物」で記事数を検索した結果を示す。



このグラフからは、産業廃棄物に関する社会的関心が、90年代中頃から急上昇し、2000年代中頃に急落したことが分かる。

四、裁判例の推移

年表に挙げた代表的な裁判例によれば、以下のことが言える。

- (1) 裁判所は、法規制を上回る行政指導には厳しい態度を一貫して取っている。
- (2) 裁判所は、法規制と微妙な関係に立つ条例にも厳しい態度を取っている。
- (3) しかし、住民が直接、産廃業者を訴えた民事差止請求訴訟では、裁判所は、早くから('92)住民の主張を認め、法が規定する処分場が危険であることを認めている。
- (4) 水道水源保護条例や林道保護条例のような迂回的規制条例に対しては、直接産廃処理施設を検討することはせず、あくまで、水道水源の保護や林道の保護の観点から判断している。

五、法理論への影響

公害・環境法判例における産廃事案の重要性については、これまで出された「公害・環境法判例百選」におけるその事案の取り扱いについて検討することにより、ある程度の推測は成り立つ。これを前提に、これまでの「公害・環境法判例百選」を調べると、以下の通りとなる。なお、いずれも有斐閣出版の判例百選であり、全判例の数、産廃事案の数、その割合を調べた。

	全判例数	産廃事案数	%
1974年版	53	0	0
1980年版	53	0	0
1994年版	100	2	2
2004年版	106	9	8.5
2011年版	115	14	12.2

この表から、産廃紛争に関する裁判例が、環境法において大きな地位を急速に占めるようになったことが分かる。

六、まとめ

以上から、産業廃棄物を巡って、90年代後半から急速に関心が高まり、紛争が頻発したことが分かる。それは、裁判例の進展を生み、政府・国会は関係する法令を何度も改定していった。そのことによって、中間処理施設が増大し、リサイクルが進展してきたが、なお、産廃排出量は高止まりしたままである。近年になって、若干、それが減少傾向にあるが、そのことは廃棄物削減が進んだことによるのか、それとも経済活動の縮小によるものかはなお判然としない。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

榎澤秀木「紛争処理とリスク・コミュニケーション」日本法社会学会編「法社会学」78号査読有 (平成25年3月)p.195-214

榎澤秀木「『地域社会』を再考する」日本法社会学会編「法社会学」74号査読有 (平成 23年 3月) p.89-96

榎澤秀木「コモンズと法」日本法社会学会編「法社会学」73号査読有 (平成 22年 9月)p.1-7

(学会発表) (計 2 件)

榎澤秀木「紛争処理とリスク・コミュニケーション 「合意」から「理解」へ」日本法社会学会 (平成 24年 5月 13日) (京都女子大学)

榎澤秀木「『地域社会』を再考する」日本法社会学会 (平成 22年 5月 9日) (同志社大学)

(図書) (計 0 件)

(産業財産権)

出願状況 (計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況 (計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

(1 名)

榎澤 秀木 (Kashizawa, Hideki)

佐賀大学・経済学部・教授

研究者番号: 60214293

(2) 研究分担者

(0 名)

研究者番号:

(3) 連携研究者

(0 名)

研究者番号: