

行政システムの機能不全の原因究明と 新たな住民と自治体との関係の構築に向けて

宮城県における産業廃棄物処理場での問題を事例として -

平成 15 年 6 月 23 日

北海道大学大学院法学研究科

教授 山 口 二 郎

助手 宮 本 融

目 次

1 . 研究趣旨説明

2 . 調査方法の解説

3 . わが国における産業廃棄物処分場を巡る問題構造

(1) 産業廃棄物排出の現状

(2) 「産業廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の問題点

排出事業者責任

産業廃棄物処理業の許可制の意義

最終処分場の設置・運営

4 . 宮城県竹の内を巡る事実関係

(1) 概要

(2) 処分場設置の経緯

(3) 事業者の動向

(4) 住民の対応

処分場の設置時点から問題の顕在化まで

「守る会」の結成と産業廃棄物処分業への不服審査請求

悪臭調査と改善命令

埋立容量の増加変更

住民訴訟・民事調停と埋め立ての終了

その後

(5) 県の対応

苦情の存在の認識

事業承継届出の受理

悪臭調査と改善命令

埋立容量の増量変更届の受理

住民訴訟・民事調停

その後

(6) 他団体等の対応

村田町の対応

県議会・政党

マスコミ

5. 事実関係の確認に基づく特記事項とその検証

- (1) 住民からの悪臭苦情への行政の対応
- (2) 容量変更届出の受理
- (3) 住民からのボーリング調査要望への対応
- (4) 対策本部設置以後の対応

6. 行政の機能不全の原因

- (1) 法のけん欠下における自治体の果たすべき役割
- (2) 行政内部の意思決定メカニズムの問題点

行政の問題認識過程

廃掃法における「コーチ」と「ジャッジ」の役割の未分性

ヒエラルキーの中での意思決定過程

行政官の職務へのインセンティブと政策転換

組織内でのチェック機能

- (3) 情報公開と外部評価

7. 提言 「三つの脱却」に向けて

- (1) 「三つの脱却」

お上意識からの脱却

オチ先行思考からの脱却

仮面をつけた政治家からの脱却

- (2) 「三つの脱却」を支える四つの制度改革

官房機能の充実

知事の立場に立って考える職員の配置

議論を起こす職員への人事評価

資料管理と情報公開

1. 研究趣旨説明

行政改革がはかばかしい成果を見せない中で、地方自治体のあり方が注目を集めている。大統領型首長のトップダウンの意思決定、中央省庁の枠を超えた行政分野の幅広さ、住民との近さといった地方自治体の特徴が、国では実施困難な改革を可能にするのではないかと期待を生んでいる。これまで、政治学の分野においては様々な政策形成過程に関する実証研究が行われてきており、中央省庁内部における意思決定メカニズムについては近年いくつかの研究ができてきているものの、そうした分析が果たして地方自治体にもそのまま当てはまるものであるかについては分析されてこなかった。

本研究は、こうしたこれまでの政治学・行政学のあり方についての反省に立ち、地方自治体の政策形成過程の実証分析を行おうとするものである。具体的には、産業廃棄物処理場を巡る住民からの苦情に対し行政がどのような対応をとったかを検証する。

我々がこの問題をケースとして取り上げたのは以下の理由がある。第一に、産業廃棄物を巡る問題の深刻さである。現在、地方自治体が抱える無数の問題の中で産業廃棄物の処理を巡る問題は、その普遍性とその規模においてどの自治体においても頭の痛い問題である。この問題に関するケースの分析及びそれから得られる教訓は他の自治体においてもある程度普遍性を持ち得るものと考えられる。第二に、行政が住民からの不満・苦情に対応していくという出発点において受身であるという問題の構造である。行政が抱える問題構造をより鮮明に明らかにするためには、更地に新たな政策を行政側が主体的に提案していくような過程ではなく、様々な社会的、制度的諸要因が交錯する中で対応を強いられるような過程においてこそ、行政のゆがみをよりあからさまに捉えることができるのではないかと考えたわけである。更に、住民との近さという地方自治体の位置付けの実態を明らかにするためには、どの程度行政と住民が政策を形成し、運営するシステムとして機能しているかを分析することが必要であることから、より住民からの直接的インプットがあり、それに対し行政が対応せざるを得ないような構造の問題がケースとしてふさわしいと考えられるのである。第三に、問題の大きさである。大規模な不法投棄のような広がりのある問題の中で行政が連続的な対応をとっていくような問題ではケースとしての分析がより困難となる。問題が一箇所にとどまり、関係者も限定された中で、問題が発生し、行政による処理が行われるという対象が望ましい。第四に、問題がある程度「政治問題化」していることである。前述のように地方自治体の特色のひとつには、首長に行政部局を指導する強い権限があることが挙げられる。ある程度世間の認識を得て、県議会等においても取り上げられる程度に政治化した問題であれば、首長がどのようなリーダーシップを発揮することができるのか、あるいはその発揮にはどのような障害があるのかを分析することが可能であると考えられるからである。最後に、当該問題が深刻すぎないことである。どのような問題にあっても、当事者にとっては死活問題であろう。しかし、それがあまりに緊急の対応を要するという場合、多くはその対応への選択肢もある程度限定されたものになっ

てくる。このため、緊急といっても数年にわたり行政が対応するなかで問題の位相が変化してくるような課題が分析対象としてふさわしい。

今回我々の研究では、宮城県柴田郡村田町の竹の内地区に設置された産業廃棄物処理場を巡る住民と自治体との問題を事例として取り上げることとした。この点については、いくつかの留意点を述べておきたい。まず、上記のような問題意識を持っていた我々に対し浅野史郎宮城県知事から協力を快諾していただいたことである。産業廃棄物を巡る問題は全国の自治体が悩む問題ではあるが、住民側の不満が業者を通り越して行政に向けられる過程はどの自治体にとっても公にしたくはない側面である。それにも関わらず浅野知事からは、むしろ「県庁の恥部も含めて全面的に情報を公開するので存分に調査して提言を行って欲しい」との励ましをいただいた。この場を借りて深く感謝の意を表したい。第二に、宮城県の例を取り上げたのは、宮城県庁の対応を批判する趣旨ではないということである。いわゆる産廃銀座と言われる地域における不法投棄問題や有名な豊島の事例と比べれば、被害の程度も相当程度軽いといわざるを得ない。従って、宮城県の産廃問題が他の都道府県に比して深刻ということではない。むしろ、後述するように本件において県の対応はある面非常に丁寧なものであったのである。しかしながら、そのような限定的に深刻な問題を多数の職員が長時間かけて対応したにも関わらず、住民側の不満は増大し、不信感は相当のものとなっていることは指摘されなければならない。浅野県政はその出発点において食料費の不正支出問題の洗礼を浴び、積極的な情報開示と住民との対話を掲げてきた。その宮城県においてかかる問題が起きていることこそが問題である。我々はここに、システムとして動き続ける行政の改革の困難性を見て取るのである。

2. 調査方法の解説

今回我々は、浅野史郎宮城県知事以下県庁職員各位の全面的なご協力をいただき、県庁職員へのインタビューと提供された資料に基づき調査を行った。住民側については、住民運動の担い手の中心メンバーへのインタビューを行い、情報を集めた。

ただし、今回の研究対象が住民と対話しながら進める行政のあり方というテーマであるため、またそもそも「事業者対住民」という対立の図式が時間の経過とともに「住民対行政」という対立の図式にすり替わってくる過程に関心があるため、事業者からの情報収集は行っていない。従って、事業者に違法操業があったか否か、環境破壊があるかどうかという問題自体には踏み込んでいない。住民と行政がそれぞれに情報を収集し、分析する中で、どのような関係を築いていくのかということが問題であって、事業者の操業の実態そのものではなく、それを両者がどう認識していたのかということの問題にしているためである。

今回の調査は、現時点でのこうした限られた範囲での資料等に基づくものであり、我々としてはできるだけ客観的かつ中立的な分析とすることを心がけたものの、仮説・推測が大きな割合を占めていることは否めない。また、住民側の不満が現在もなお強く存在して

いることに鑑み、行政側がそうした不満を十分汲み取れていない原因を分析するという調査の性質上、行政側の対応に辛い採点となる傾向があることも留意されるべきと考える。

3. わが国における産業廃棄物処分場を巡る問題構造

(1) 産業廃棄物排出の現状

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）はわが国の廃棄物を産業廃棄物と一般廃棄物に分類し¹、それぞれ異なる取り扱いを定めている。一般廃棄物については、市町村がその収集、運搬及び処理する一義的責任を有するため²、自治体としてもその実態の把握が比較的進んでおり、分別収集やリサイクルといった活動を通じて市民レベルでも問題が比較的よく認識されている。

しかし、廃棄物の排出状況を見ると実は全体の約9割が産業廃棄物である³。産業廃棄物問題を困難にしている最大の原因はその不可視性にあるといわれるが⁴、誰がどれだけ排出し、どのような経路を経て、どこでどのように処分されているかということの実態を把握することは困難を極める。一般に都道府県が把握している数値は、ほぼ5年ごとに自治体が地域内の排出業者及び産廃業者を対象に抽出調査を行ってそこから推計したものである。かなり詳細な調査ではあるが、自治体ごとの精度にはばらつきがあるだけでなく、当然不法に処理されたものはカウントされておらず、その細部についてははっきりしない⁵。そもそも産業廃棄物を排出する事業者においても、その処理に関わるのは限られた部門だけであり、多くの場合専門の処理業者に一括して委託してしまう。行政にとっても、その処理責任は法律上事業者にあり⁶、許認可及び指導という形で関わるため正確な実態をつかむことは難しい。更にもその不可視性を利用して地下組織が暗躍し巨額のブラックマネーが動いているといわれていることが、その実態をますます見えにくくさせている⁷。

¹ 廃掃法第2条

² 廃掃法第6条の2

³ 田口正巳『ごみ問題百科II』 新日本出版社 1998

⁴ 藤川賢「産廃処理の全国分布と地方負担」『総合都市研究』第69号 1999

⁵ 藤川賢「産業廃棄物をめぐる地域格差と地方自治」松本・飯島編『廃棄物問題の環境社会学的研究』 東京都立大学都市研究所 東京都立大学出版会 2001所収

⁶ 廃掃法第11条

⁷ 石渡正佳『産廃コネクション』 WAVE 出版 2002

厚生省のまとめによれば、わが国では約4億トンの産業廃棄物が毎年排出されており、うち約4割が再生利用されるが、残りは中間処理を経て最終処分されるのは当初排出量2割強の9千万トンである⁸。これらは最終処分場に回されるが、処分場の種類としてはいわゆる管理型と安定型が半々であり、遮断型はごくわずかである。こうした産業廃棄物は、

＜流出入量の大小による都道府県分類＞



1.	流出=小、流入=小	北海道、青森、秋田、長野、など
2.	流出=小、流入=大	岩手、福島、栃木、岐阜、など
3.	流出=大、流入=大	茨城、埼玉、千葉、愛知、など
4.	流出=大、流入=小	東京、大阪、京都、山口
5.	不明	静岡、兵庫、愛媛、高知

注) 流出入の大小は、それぞれ、本調査の全国平均を基準とした。最終処分段階で 流出=301,703トン、流入=163,344トンである。なお、最終処分段階が不明の場合、中間処理段階の数字を参照に分類した。不明の県は、流出入いずれかが、どちらの段階でも判明しなかったものである。
(藤川2001)

かつては東京を中心に起きた六価クロム事件のように発生工場近隣で安易に処理されることも少なくなかったが、都市化の進展と公害問題への社会的認識が高まりとともに遠距離の処分場へ移送されることが多くなってきた。特に80年代半ばからは、経済活動の活発化に伴うごみの増加が地価高騰とあいまって、処分場の全国展開を促進し都市で発生した廃棄物も地方へ移送処分されるケースが急増し、7-0年代に頻発した「東京ごみ戦争」のような一般廃棄物の市区町村間での対立に代わり、「東北ごみ戦争」⁹に代表される大都市圏で発生した産業廃棄物の地方移転が注目を集めるようになった¹⁰。

こうした産業廃棄物の排出実態について東京都立大学を中心とする研究グループによる都道府県調査がある¹¹。これをみると各都道府県により相当なばらつきがあることがわかる。

⁸ 厚生省編「日本の廃棄物」 財団法人全国都市清掃会議 田口前掲書に引用

⁹ 河北新報報道部 『東北ごみ戦争』 岩波書店 1990

¹⁰ 田口正巳は前者を「第一次ごみ戦争」、後者を「第二次ごみ戦争」と呼んでいる。田口2000

¹¹ 藤川 2001

調査者によれば、これはひとつには廃棄物の内容の違いによる。北海道の排出量が突出しているのは畜糞などの農業廃棄物によるものである。農業廃棄物は全産業廃棄物の2割をしめ、建設廃棄物と並んでウエイトの大きいものであるが¹²、地域的には大きく偏りがある。都市部では下水汚泥が多い。都道府県ごとの最終処分量もそれぞれの地域より大きな差があり、相当程度長距離移動して処理されていることがわかる。

今回の調査の対象の宮城県については、中間処理量も最終処分量も全国で中位であり、県境を超える越境移動の状況についても流出量、流入量ともに少なく、流出量が流入量を上回るという結果である。越境移動で一番多いのは首都圏から周辺部への流出であるが、福島県まではそれなりの量がある¹³。

なお、産廃問題全体について公式統計がどこまで実態を把握しているかは、その対策を考える上で問題となる。公式には不法投棄の発生量は年間約40万トン、全産廃の0.1%程度とされている¹⁴。これをどう解釈するかということである。産廃業者及び行政の間では、彼らが日常に目にする問題から、これは「とても信じられない数字」¹⁵との感覚が広く共有されている。「不法投棄は全体の0.1%という例外」という認識の下、取り締まりやマニフェスト等の手段を用いて監視を強化しても、そもそも不法投棄ないし不適切な処理が蔓延する事態がより構造的な問題を反映しているとすれば、「もぐらたたき」以上の効果を生まないからである。問題の解決にはより抜本的な改革が必要であることになる。こうした産業廃棄物に関する問題は、最終的に環境汚染が進み被害を受けた住民が運動を起こすことによって顕在化することがほとんどであることから、行政の対応は事後処理に追われることになるが、基本的には「産廃の発生量や移動量に比べ、個々の問題を引き起こしうる産廃の量は非常に少ない」¹⁶との認識に基づき、一度破壊された環境を回復するには多額のコストがかかることを念頭に置き、不適切な処理を行わなくてもすむ仕組みを検討することが必要であろう。

(2) 「産業廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の問題点

一般に事業活動を規制する法律は、規制の対象となる事業活動が日々の経済社会的状況に対応する形で変化の上、事業内容を支える技術も様々に変化することから頻繁な改変を受け複雑なものとならざるを得ない。廃掃法はそうした法律の典型であり、その全体像を理解することは容易ではない。その法律の問題点は様々な形で指摘されているが、ここでは後述する竹の内の事例に関連する部分のみを取り上げる。

¹² 田口 2000

¹³ 藤川 2001

¹⁴ 石渡 2002

¹⁵ 石渡 2002

¹⁶ 藤川 1999

排出事業者責任

前述のように、廃掃法は反復継続して一定の行為を行なうことを業務とする者、即ち事業者からの廃棄物については、原則としてその処理を事業者の責任としている¹⁷。これは理論的には汚染者負担原則の具体化であるが、現実には廃棄物の多くは廃棄物処理業者にその処理が一括して委託されている。法は排出事業者責任の原則を貫徹するため、事業者は他者に廃棄物の処理を委託する場合においても、「当該産業廃棄物について発生から最終処分が終了するまでの一連の処理の行程における処理が適正に行なわれるために必要な措置を講ずるように努めなければならない」と規定し¹⁸、かつそうした処理への過程を事業者自身がトレースできるように産業廃棄物管理票（マニフェスト）制度が導入され、その拡充が図られてきた¹⁹。事業者は産業廃棄物の処理を委託する場合に法施行令第6条に定められた委託基準に従わなくてはならず²⁰、これに違反した場合には、司法的措置として3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金があり²¹、行政的措置として措置命令の対象になる²²。

しかしながら、不適正処理により排出事業者まで刑事責任が及んだことはこれまでほとんど無かった。この点について、平成3年改正法の厚生省の解説書には「委託基準に違反する委託を行った場合は未だその処理責任を十分果たしておらず、その処理の結果に対しては、現実に処分を行なった者と同様の責任を負うべき」²³と説明されていたが、建設省・厚生省から出された改正法解説パンフレットにおいては、「適正な委託契約を行うとともに、契約に従い委託者としてこれを履行したものについては、当然ながら受託者が行う運搬、処分に対しては委託者たる排出事業者としての責任を果たしたものとなる」²⁴とある。即ち、事業者の処理責任は適法な委託を行った時点で完了し、受託者が適正に処分したか否かに関わらず行政的責任は切断されるという解釈であったと考えられる。この点に関し、平成12年改正において、管理票の写しの送付を受けない場合に適切な措置を講ずべき義務当の管理票に関する法律上の規定に違反した者や不適正処分を行なった者等に資力が無い場合で、適正な処理料金を負担していないとき、あるいは不適正処分が行なわれることを知り又は知ることができたとき等の要件の下である場合の事業者が措置命令の対象となる旨追加された²⁵。この改正条項に基づきいくつかの自治体で排出元企業に対し撤去費用の一部

¹⁷ 廃掃法第3条第1項、第10条第1項

¹⁸ 廃掃法第12条第5項

¹⁹ 廃棄物法令研究会 『廃棄物処理法平成12年改正逐条解説』 中央法規 2001

²⁰ 廃掃法第12条第4項

²¹ 廃掃法第26条第1号

²² 廃掃法第19条の5

²³ 厚生省水道環境部編 『新廃棄物処理法の解説』 日本環境衛生センター1993

²⁴ 建設省・厚生省 『建設廃棄物の適正処理のために：改正廃棄物処理法の概要』 先端建設技術センター1992 なお、以上の指摘は北村喜宣「排出事業者の行政的責任」『産業廃棄物への法政策対応』 第一法規 1998 所収 による。

²⁵ 平成12年改正につき、廃棄物法令研究会 『廃棄物処理法平成12年改正逐条解説』 中

負担を求める動きがあるが、排出事業者が行政的責任を負う可能性は引き続き小さいものと考えられる。

もちろん不適正処理された廃棄物の中から自社の排出物であることが証明されるようなものが発見された場合には直ちに世間の批判の目が向けら得るから、事業者としては重大な関心を払わざるを得ない。しかし、現実問題として収集、運搬、中間処理の過程において他の廃棄物と一括処理されていく廃棄物を正確にトレースすることなどほとんど不可能に近い²⁶。現行法の建前から言えば、「法14条にもとづき、行政が審査して許可を与えたのであるから、排出事業者としては、その「看板」を信じるしかない」ということであり、「事業者に現在上の責任を課したい行政であるが、この議論をされると自らの力不足を認めることとなるために、なかなか正面切って主張できないのが実情と言ってよい」ということになる²⁷。

産業廃棄物処理業の許可制の意義

それでは直接の責任を持つ産業廃棄物処理業の許可とはどのように運営されているのであろうか。この「許可」は講学上の警察許可であると考えられており、実際に「申請が法定の基準を満たしたならば許可をしなければならない」ということで運用されている²⁸。

そもそも高度成長時代に急増する産業廃棄物の処理に悩んだわが国においては、とにかく処理業者の数を確保する必要があったのであり、それを背景に廃掃法においても参入規制は必要最小限に抑えられていた²⁹。その後も基本的には謙抑的な運用が続けられてきているものの、近年問題が起きるごとに欠格要件の追加等許可制の強化が行われてきている³⁰。

しかしながら、表面的には適正処理が行われているように見える場合においても、結果として環境汚染が発生することは少なくない。多くの場合処理業者は埋立事業等をほぼ終了しており、その過去に上げた収益を遡及的に環境汚染の除去・防止に拠出させることは容易ではない。処理業者に資力が無い場合、結局行政が処分せざるを得なくなることは多くの例に見るとおりである。処理業者が一応存続している場合においては断固とした行政処分を行い結果としての財政支出も覚悟するのか、処理業者に引き続きそれなりの対応を求めていくのかという判断には諸般の事情を考慮する必要があり、一概に法律で画一的な基準を作ることは容易ではない。

央法規 2000

²⁶ 実態につき石渡 2002

²⁷ 北村喜宣「排出事業者の行政的責任」ジュリスト10551994 同『産業廃棄物への法政策対応』1998 に所収

²⁸ 北村前掲論文

²⁹ そもそも廃掃法の前法である清掃法には産業廃棄物の処理についてはほとんど規制らしい規制がなかった。この点に関し黒田隆幸『大阪都市産業公害外史：産業公害の終着駅・産業廃棄物』同友館 1996

³⁰ 廃棄物法令研究会 2000

前述のように、現行法下において行政としては不法投棄現場において廃棄物の中から排出元の企業名がわかる証拠を収集し、それら排出元企業に撤去費用等の一部負担を求めていくことになるが、そこには多くの障害が横たわっている。多くの論者がこの点を法律の不備と考えているようであるが、行政の現場からは異なる見解があることには留意されるべきである。行政が行う排出元企業の割り出しは結果として収集・運搬・処分を行なった処分業者の割り出しにつながるが、こうして不適正処分の事例が発覚した処理業者には排出元企業からの契約が打ち切られることになるため、処理業者自身にとって脅威となるといえる。現実には「調査の過程で自ら撤去協力を申し出てくる処理業者も少なくない」という現場の声には耳を傾ける必要がある³¹。

最終処分場の設置・運営

最終処分場の設置及び運営についても廃掃法上の論点は様々に存在するが、ここでも後述する竹の内の事例を念頭に置き関係する部分についてのみ簡潔に触れておく。

第一に、清掃法においては届出制であった処分場の設置は平成三年の廃掃法改正により許可制となったものの、あくまでこの許可の基準は前述のごとく警察許可と解されていることである。厚生省は基準に問題があるなら全国的に改正するので自治体が条例で上乗せ規制をすることはできないとしており、自治体としては指導要綱を制定して規準の上乗せや立地場所の限定等の「お願い行政」を行っているのが現実である³²。

第二に、そのため許可の要件として定められた技術基準を計画上守ることにしていればとりえず操業を行うことが可能になるということである。廃掃法では最終処分場は、科学的に安定な物質のみを処分するために基本的に素掘りで埋め立てる「安定型」³³、遮水シートと水処理設備を備え埋め立てた廃棄物による地下水や土壌汚染を防ぐよう管理された「管理型」及び水処理施設がなく有害物質を含む廃棄物を永久保管する「遮断型」の3区

³¹ 石渡 2002 千葉県職員である石渡は同書において、不適正処理を行った処理業者の名前を関係者に冠する説明会という形で排出元企業を召集して公表すれば十分な効果を生むし、処理業者自身への立入検査により経理内容を把握することができれば産廃の流出の実態を解明できるとしている。「行政には強制調査権や証拠押収権がないからと、行政の限界が強調されることがあるが、これは言い訳にすぎない。警察の強制調査には捜査令状が必要であり、任意に実施できるものではないが、立入検査証を有している行政担当者は、いつでも立入検査を実施することができる。その機動性を生かせば、行政の限界などありえない。」と切り切っていることは傾聴に値する。

³² 北村 1995

³³ そもそも安定な物質のみを埋め立てる「安定型」において自治体レベルでは中間覆土を義務付けているところがあるが、本当に「安定品目」だけ埋めているならこれはそもそも不必要な規制である。この点につき小泉純一郎厚生大臣（当時）自身平成9年改正時の参議院厚生委員会において「なぜ安定型というふうになつたのかちょっと不思議に思うくらい、不安定型処分場といってもいいんじゃないかと思うくらいに現状はお寒い状況がかなりあるように見受けられます。」との認識を示している。（参議院厚生委員会平成9年4月17日）

分があるが、それぞれに定められた技術基準に違反すれば事後的に命令を出すことは可能であるが、地下水汚染が認知されるようになってからしかそのことはわからないし、また、そうってから対応では遅すぎる。技術基準に違反すれば事後的に業者が浄化費用を出せる保証もない³⁴。この点について現実に問題に直面している自治体へのアンケートにおいて、仮の問題として埋立て完了後の産廃処分場からの環境汚染について原状回復責任は誰にあるのかを聞いた質問への回答において排出事業者に次いで処理業者が上げられているという結果があるが³⁵、実際に埋立完了後の処分場の環境汚染問題についての費用負担をどうするかという問題についてはほとんど議論がなされていない。平成9年改正において不当投棄の原状回復のため産業廃棄物適正処理推進センターに基金を造成することが盛り込まれたが、国の動きに先行しているいくつかの自治体の例を見ても、措置命令をかけてまで原状回復が必要なほど公益侵害の程度が高いとみなされるためのハードルが高いことや法技術的に実際の違法行為を行った事業者へ公示送達を経て代執行という手続きが迂遠であったりして、十分に機能しているとはいえない状況である³⁶。現在いくつかの自治体において導入が進められている産廃税においても埋め立て完了後の処分場の問題については議論が進められていない。

第三に、そもそも法はほとんど立地規制を課していない。自治体レベルにおいても、水源保護条例の例はいくつかあるが、教育施設からの距離規制や住居からの規制は弱く、指導要綱において一定の範囲内における一定以上の住民の同意を事前協議の付加事項としている事例が見られるだけである。

最後に、操業の実態について把握は困難であることを挙げるができる。行政が24時間監視することができない以上、帳簿によるチェックということになるが、それでは技術的に廃棄物の圧縮率といった点において容量の計算や確認が困難である。実際に多くの処分場で許可容量を超える埋め立てが行われていることが指摘されている³⁷。更に、10%未満の容量追加なら届出事項ですむのである。

4. 宮城県竹の内を巡る事実関係

(1) 概要

本研究のケース・スタディの対象は宮城県柴田郡村田町大字沼辺字竹の内地区に設置された産業廃棄物の安定型処分場を巡る近隣住民、処分場運営事業者及び当該事業に監督責任を負う行政の間の紛争である。

本件処分場は平成2年に設置届出が提出され最終処分場として操業していた。平成3年

³⁴ 北村 1995

³⁵ 堀畑まなみ「産業廃棄物問題と企業責任」 松本康・飯島伸子『廃棄物問題の環境社会学的研究』東京都立大学出版会 2001

³⁶ 北村喜宣「産業廃棄物と環境保全対策基金」日本エネルギー法研究所月報103号 1993 同『産業廃棄物への法政策対応』1998 に所収

³⁷ 石渡 2002

ころより断続的に地元仙南保健所に一部住民からの苦情が寄せられていたが、平成11年以降保健所だけでなく宮城県庁にも頻繁に苦情が寄せられるようになった。県庁としては廃棄物処理法に基づく指導を繰り返したものの、悪臭被害の苦情はおさまらず、平成11年5月には一部住民から構成される「竹の内産廃からいのちと環境を守る会（以下「守る会」）から、厚生大臣に対し県の営業許可に関する審査請求が提出が提出される等県に悪臭の原因究明及び操業停止を求める要望が出されていた。

こうした中でも事業者は操業を続けたため、平成12年6月には守る会から厚生大臣、宮城県知事らに対し即時操業停止及び汚染除去に向けた措置を求める公開質問書が提出された。かかる守る会側の動きにも関わらず、宮城県は事業者から提出されていた処分場容量増量の届出を廃棄物処理法に基づき受理したため、守る会側の不満が高進した。同年12月には守る会は仙台簡易裁判所に対し県を相手方として地価汚染の実態調査を求める民事調停を申し立てるとともに、仙台地方裁判所に対し事業者を相手方として新規搬入停止を求める仮処分申請を行った。しかしながら、事業者は営業を継続し平成13年5月には埋立て終了を届け出で、操業を停止した。仙台地方裁判所は同年7月に操業差し止めの仮処分を決定したが、守る会は11月県側の対応が不満であるとして民事調停は取り下げるにいった。

その後、県の指導に基づき事業者は覆土及び排水施設等の建設を行い、引き続き管理を行っているところであるが、住民からの悪臭被害の苦情は散発しており、県庁側への不信感がぬぐえていない。本来処分場運営事業者の操業実態に問題があったわけであり、住民の不満は事業者に向けられていくはずであるが、現実には住民の不満は直接県庁側に向けられ、住民対事業者というより住民対県庁という対立の構図になってしまっている。

もちろん本来こうした紛争の全貌を明らかにするためには、事業者の操業の実態把握及び環境並びに近隣住民の健康への影響に関する科学的調査が不可欠である。しかしながら、本研究が、業者への許認可及び指導監督権限を持つ行政が、住民からの苦情に対し組織として如何に対応するかという行政学的問題関心に基づくものであるため、この2点については行政及び苦情を訴える住民側から提供された二次情報のみを基に検討することとした。また、基本的に県庁及び町役場の行政当局及び守る会住民からの情報提供に基づく分析であるため、それぞれの情報には未確認な部分や相互に矛盾する部分も少なくない。従って、本研究の記述は現在進行中の本件紛争の帰趨に影響を与えようとするものではない。あくまで本研究は行政の対応のあり方を考えることに主眼があることには留意されたい。

（2） 処分場設置の経緯

現在大河原町、柴田町と町村合併を推進中である宮城県柴田郡村田町は、仙南地域の農業地帯に存する古くからの集落であり、地縁血縁のつながりの比較的多い地域である³⁸。

³⁸ 村田町からのヒアリング

産業廃棄物処理場が設置された沼辺地区竹の内は、古代の沼辺湖の最深部が竹の内沼として残ったものであり³⁹、葦等の植物が堆積して形成された泥炭場の軟弱な地質である⁴⁰。沼辺という地名のとおりかつては沼地であり⁴¹、以前より付近一帯では若干の悪臭が発生していたようである⁴²。当該土地は田圃として使用されていたが、地盤の軟弱性ゆえに農機を入れることができず作業効率が悪く、水田所有者（以下「地権者」という。）は以前から乾田化を希望していた。昭和63年ごろ地元建設会社である安西建設株式会社（以下「安西建設（株）」という。）より地権者に対し建設残土の埋め立てによる乾田化事業を持ちかけられ⁴³、平成元年3月20日、地権者で結成した竹の内地区埋立組合と安西建設（株）との間において、同地区を同社が営業する建設廃材を埋立てた後、耕土の客土して返還する旨を定めた基本契約が交わされた⁴⁴。これに基づき組合側は農地の一時転用の手続きを村田町と相談して進め⁴⁵、翌年7月、県の定める「産業廃棄物処理施設の設置及び維持管理に関する指導要綱」（平成2年3月31日宮城県告示第505号）第3条第5項に基づき、村田町沼辺字竹の内地区住民代表者（自治区長）、安西（株）、埋立組合代表及び村田町長の四者による「生活環境の保全に関する協定書」（以下「四者協定」という。）が締結されるとともに、本件処分場の設置届けが宮城県庁に対し提出された。「四者協定」では安西建設（株）の責務として、「施設の設置及び操業に起因する災害又は公害等の発生の恐れがあるときは、直ちに住民等に通報し、その防止のために必要な措置を講じなければならない」とし、「現に災害又は公害等の発生があったときは、直ちに原状回復を行い、誠意を持って損害賠償に努めなければならない」と定めた。同処分場に埋め立てる廃棄物としては、建設残土50%、コンクリート等の建設廃材40%の合計90%とその他金属くず・ガラスくず・陶磁器くず・ゴムくず・廃プラスチック類が10%となっていた⁴⁶。

（3）事業者の動向

安西建設（株）は地元の有力企業であり、当初は当該地区にゲートボール場やカラオケ場を設置するなど住民との良好な関係の構築に積極的に取り組んでいたようである。安定5品目であっても「産廃で水田改良」という事実は宮城産米のイメージダウンにつながると農業団体等の反発を受けて、農業転用許可を内容を「乾田」から「畑地」に変更し、返還後は食料農業品は一切生産しないことを確認するという事情はあったものの⁴⁷、処分場の

³⁹ 守る会会報「市民通信 竹の内のゴミの沼から」No.1 平成12年10月

⁴⁰ 宮城県庁提供資料

⁴¹ 河北新報平成11年2月19日付

⁴² 地権者からのヒアリング

⁴³ 地権者からのヒアリング

⁴⁴ 守る会作成民事調停申立書

⁴⁵ 地権者からのヒアリング

⁴⁶ 平成2年7月13日付け「生活環境の保全に関する協定書」（いわゆる「四者協定」）

⁴⁷ 河北新報 平成2年2月8日、同10日、同17日付け記事

操業開始後も近隣住民から苦情は少なかったようである⁴⁸。

しかし、廃プラスチック類等の焼却を中間処分として業務に追加した平成7年ごろから操業の実態も急激に変化し、連日ひっきりなしにトラックによる廃棄物の搬入が行われ、油臭や化学物質臭もあいまって住民に不安を与えるようになってきた⁴⁹。平成8年9月には焼却炉が設置され稼働を開始した。こうした変化は安西建設(株)の自体の経営行き詰まりから、実質的な経営主体が変更したことが背景にあるものと考えられる⁵⁰。平成10年8月に安西建設(株)の代表者変更が行われ、その2ヵ月後には社名も(株)アースに変更されたが、更に11年2月には処分場事業は(株)アースから新会社(株)安西に承継された⁵¹。これは11年春に東京の事業者が株式と施設を買収し、新たな経営体制で運営するようになったことを反映している⁵²。また、操業の実態が悪化し従業員と住民の間に緊張関係が生ずるようになったが、同年9月には住民グループの要請を受けた県の要請に従いボーリング調査を行った。

12年に入ると旧経営陣が再び会社役員になった旨法人登記する等新旧の経営陣の対立が激化し、新経営陣側がその際に登記された役員全員の職務を停止するように求める仮処分を申し立てを12月に仙台地裁が認める⁵³等、経営については迷走を続けた。この過程において同年6月処理容量の増量を届け出でている。

住民の苦情を受けた県の指導に対しては、その度に覆土、消臭剤の散布、暗渠の設置、水質検査の実施等一応の対応は行っていた⁵⁴。平成13年4月に(株)安西は(株)グリーンプラネットと社名変更するが、その翌月本件処分場の埋め立て処分終了の届出を行っている⁵⁵。

現在、県の指導に基づき、引き続き処分場の管理行為を行っているところである。

(4) 住民の対応

ここでは基本的に住民の側からの説明に基づき、住民の側から見た状況の認識と対応について分析する。

処分場設置時点から問題の顕在化まで

本件処分場造成時に四者協定が締結されており、県の指導要綱に定める住民に対する一

⁴⁸ 後述するように、当時から「黒い水が出ている」との苦情は記録されている。

⁴⁹ 住民からのヒアリング なお、同年3月県に対し最初の悪臭被害の苦情が寄せられている。

⁵⁰ 県、町、住民ともに共通の認識である。

⁵¹ 後述するように、同年5月に住民団体からこの事業承継許可については不服審査請求が提起されたが、平成12年4月に厚生省は住民団体の請求適格を否定し却下されている。

⁵² 河北新報平成12年12月29日付記事 なお、県庁はこの経緯について詳細情報を承知していないとしている。

⁵³ 河北新報平成12年12月29日付記事

⁵⁴ 県庁からのヒアリング

⁵⁵ 県庁提供資料

定の情報開示が行われたはずであるが⁵⁶、この時点における反対運動は宮城産米への風評被害を恐れる農業団体主体のものであった⁵⁷。乾田化は近隣田舗の共通の課題であり、以前から本件土地以外の乾田化工事に伴う耕土積載等を巡って住民間に不協和音は存在していたようである⁵⁸。

初期の問題は、放流水の色の変化、いわゆる「黒い水」の発生が問題として認識されており⁵⁹、平成3年11月に苦情が寄せられたとの記録が県に存在する。平成5年ごろには既にトラックの頻繁な往来や積載廃棄物の飛散が問題となっていたようであるが、県にはこれらの点に関する苦情があったとの記録は存在しない⁶⁰。悪臭被害は平成6年ごろから多くの住民が気づくようになり⁶¹、翌年3月には県に苦情が寄せられるようになった⁶²。

しかし、雨が降ったときに臭気が強まっているだけであるとか、泥炭地であるからもともと（硫化水素臭を含む）ある程度の悪臭はあるといった説明をする者もあり、この段階では苦情を寄せるという行動を起こす住民は少数であった⁶³。

しかし、平成9年になり、臭気を一層強く感じるとともに自宅近くで大量のハエの死骸や蚊の大群を見かけるようになった住民は村田町長に情況視察を求めたが、本件処分場に隣接して居住する地権者らが否定したために問題化しなかった⁶⁴。

「守る会」の結成と産業廃棄物処分業許可への不服審査請求

しかし、平成10年夏になると処分場に出入りするトラックの数も急激に増加するとともに、臭気も深刻化し、それまではあまり感じられなかった様々な化学物質臭や油臭が感じられるようになった⁶⁵。この時点で住民の問題意識を高進させたのは、当時安西建設（株）の経営行き詰まりから実質的に経営が県外の暴力団関係者にのっとられたのではないかと

⁵⁶ 産業廃棄物処理施設の設置及び維持管理に関する指導要綱（平成2年3月31日宮城県告示第505号）第3条第4項（住民への説明会の開催）、第6条（事前協議、県に対する事前協議申請書には原則として最終処分場敷地に隣接する土地の所有者及び居住者、500メートル以内の区域内の居住者の3分の2以上、最終処分場からの放流水がある場合は放流地点から500メートル以内の利水権者全員などの同意書を添付することを求めている。）等 反対派住民からはこれに対し当時どのような対応を行ったについての情報は得られていない。

⁵⁷ 河北新報 平成2年2月8日、同10日、同17日付け記事

⁵⁸ 住民からのヒアリング

⁵⁹ 「黒い水」の苦情は産廃処理場問題では広く見られる。原因は埋められた石膏ボードや合成ゴム等から流出する硫黄分と言われる。石渡2002

⁶⁰ 県庁提供資料

⁶¹ 平成14年2月27日付け、村田町・産廃問題解決支援集会「集会アピール」

⁶² 県庁提供資料

⁶³ 県庁からのヒアリング

⁶⁴ 読売新聞平成12年9月7日記事及び住民からのヒアリング

⁶⁵ 住民からのヒアリング

いうわさが広まったことがあるようである⁶⁶。このため10月に入ると寄井地区町内会で本件処分場に関する環境問題が提起され、汚水の放流に関し苦情が出始めアンケートをとるなどして行政に働きかけがなされた結果、11月には仙南保健所が汚水の放流について行政指導し、12月には廃棄物の搬入が一時停止された⁶⁷。

また同月、町内会主催の学習会が開催され百数十名の参加者により運動方針が話し合われた⁶⁸。学習会は当時の行政区長（寄井地区町内会長を兼務）が主催するものであったが、あくまで自主的勉強会であったため訴訟を含めて断固たる措置を主張する者と事業者との話し合いを求める者との分裂する意見を集約できなかった。事業者は「個人の陳情は受け付けない」としたため、一部の住民の要望には対応せず関係が悪化したことから、自治区長自身はタッチしないことになっていたが⁶⁹、翌年2月に処分場運営事業の（株）アースから（株）安西への事業承継届出が県に受理⁷⁰されたことから、問題意識の強い住民が中心となり3月に「竹の内産廃からいのちと環境を守る会」（以下「守る会」）が結成され⁷¹、5月に強い臭気の発生、申請許可区域以外での廃棄物処分の存在、地域住民への説明の欠如等を理由として当該処分業の営業許可の取消しを求める行政不服審査請求を厚生大臣に提出した⁷²。

ただし、寄井地区内には地権者やその縁者を初めとして、ひきつづき本件は「大した問題ではない」と主張する者も存在した。実際、その後の行政区長は「守る会」の活動には批判的な人がなっており、また「一部のものがただ騒ぎを大きくしている」とか、「（地域の140軒中80軒程度を占める）先祖代々農家の人は臭いなど慣れている（すなわち、「悪臭被害を訴える人は最近の住民にすぎない」という意識）」といった指摘もある。また、「守る会」の中心メンバーに共産党籍のものがいるとして「守る会」全体と距離をとる向きも存在したほか、「『守る会』の運動は町議選のネタ」と見る向きも存在した。この背景には、現実に当時の町長選、町議選において本件が大きな争点となったことがあるが、こうした政治的対立が住民内部における感情的対立として残ることとなった。

悪臭調査と改善命令

平成11年当初から本件処分場周辺での悪臭は強烈に感じられるようになり⁷³、苦情が電話及びファックスで仙南保健所及び村田町に多数寄せられるようになった。苦情の内容は、

⁶⁶ 県庁からのヒアリング

⁶⁷ 民事調停申立書

⁶⁸ 守る会提供資料

⁶⁹ 住民からのヒアリング

⁷⁰ 平成11年2月18日付けで県は最終処分場及び焼却施設の継承届出を受理している。なお、事業承継が許可制になったのは平成12年改正による。

⁷¹ 守る会提供資料

⁷² 河北新報平成11年5月26日付

⁷³ 民事調停申立書

硫化水素臭、ガス臭、ガス警報機の作動、暖房用ストーブの消火、頭痛、目の充血、鼻水、吐き気、臭気に基づく不眠等多岐にわたっている⁷⁴。仙南保健所及び県庁としては住民の求めに応じ度々立ち入り検査及び臭気調査を行ったが、「守る会」によれば「日昼よりも深夜にかけて強くなっていくという実情」⁷⁵であることから、9月には県庁職員が終夜の調査まで行ったものの、「調査中は前日から何故か通常感じられる臭いが出なくなるという不思議な事態」⁷⁶であったことから、悪臭の存否を巡って県庁職員に対する不満が高まる結果となった。同月県庁の指導に基づき事業者がボーリング調査を行ったが、この調査は住民グループが指定する場所を掘る調査であり、結果として3つの調査地点全てにおいて10メートル以上の埋設が確認されるとともに⁷⁷、重油臭のするオイル吸着マット、繊維くず、木質廃材、更に注射針までが発見された⁷⁸。

このころ、「守る会」に参加しなかった地権者らは、事業承継されたのを機に承継事業者との間で新しい四者協定を締結しようという話を進め、自治区役員の間では意見の一致を見たものの、自治区総会では「守る会」側住民の反対により否決されてしまった⁷⁹。

こうした中で11月には寄井町町内会がアンケートを実施し「78%強の住民が本件処分場に不安を持ち、本件処分場の操業停止を望む者が87%強（直ちに停止することを望む者68%強、10年の埋立期間内での終了を望む者8%弱）」という結果⁸⁰を得たため、町内会主催の学習会が開催されるにいたったが、この事実は問題意識はこの時点で共有されていたこと示すものである。「守る会」は更に近隣の村田第二中学校の生徒らにアンケートをとりたいと学校側に申し入れ、学校側が実施した。こうした調査結果を基に県に対し「公害の現状把握・監視強化・早期操業停止等」を申し立てた⁸¹。この段階で、「守る会」としては「違法操業であることは決定的であり、これで操業停止命令も出るし悪臭もやむ

⁷⁴ 県庁専門化委員会提出資料平成13年8月10日「竹の内処分場の硫化水素対策について」

⁷⁵ 民事調停申立書

⁷⁶ 民事調停申立書

⁷⁷ 処理場の容量を処分場面積で割ると約5メートルとなる。

⁷⁸ 民事調停申立書に提出された守る会資料 なお、処理場の容量を処分場面積で割ると5メートルとなり、許可容量を超える埋設が行われている可能性があることが推測される状態であった。

⁷⁹ 「守る会」によれば、この協定書の書き換えは業者側のボーリング調査の結果を受けて12月に施設改善命令とセットで出され、村田町がイニシアティブをとって開始したもののことである。協定の改定を推進した側の住民の一人は「『守る会』は『旧協定は欠陥があって業者をやりこめることができるが、新協定はちゃんとしているからだめ』と反対した」としているが、「守る会」は、既にかかる協定が複数存在し知事への誓約書もあるのに、実態は絵に書いた餅であっただけでなく、交渉時において業者からの協定書案の提出も遅れたため、今更の協定書の書き換えは事業延長を資するだけだと判断し無視したのだとしている。

⁸⁰ 平成12年12月付け産業廃棄物最終処分場操業禁止等仮処分命令申立書

⁸¹ 県庁提供資料

ことになるだろう」と期待することとなったが⁸²、12月に出された県の対応が施設の改善命令にとどまった上に、翌年4月には厚生省から処分業許可取消しを求めた不服審査請求が申立て適格の欠如を理由として却下されたことから、「行政はあてにならない」との不満が一層高まることになった。

埋立容量の増加変更

「守る会」は平成11年9月のボーリング調査の段階で本件処分場の許可容量以上の廃棄物が既に埋設されていることは明らかと考えていたが、仙南保健所も平成12年3月処分容量の満了による廃止届け・後処理計画書の提出を事業者に対し指導していた⁸³。ところが、(株)安西からは同年6月12日付けで「軽微な変更」として「埋立許可容量322,435立方メートルに対して一割以内の容量増加の変更で354,435立方メートルとなる」⁸⁴旨変更届け出がなされ、同日受理された⁸⁵。

「守る会」は、度重なる保健所の立ち入り検査や水質調査にもかかわらず事態が一向に改善せず、審査請求の却下されたため、たまたま同6月12日⁸⁶、厚生大臣、宮城県知事ら広く関係者に対し、廃棄物の搬入の終了と悪臭の原因である硫化水素ガス等の環境汚染の詳細な実態調査、健康被害調査並びに恒久的な汚染除去を求めて公開質問状を提出した。これに対する県の回答が、抜き打ちで臭気調査を実施したものの「特にひどい臭気は確認されませんでした」とし、引き続き「事業者に対して消臭剤の散布等臭気対策の徹底を指導するとともに、併せて硫化水素ガス発生メカニズムについても検討してまいりたい」とするものであり、期待に応えるものでなかった。それに加え、保健所の担当官から「どうせあと一年もで容量満了して事業を終了するはずであり、それまでの我慢だから」と内々に聞かされてきた住民は、その廃棄物即時搬入停止という要望とは逆に容量増加申請を受理したことが知り、県に対する不信感は決定的となり、以後住民の不満は事業者より県に向けられることとなった⁸⁷。

住民訴訟・民事調停と埋め立ての終了

住民側は平成10年12月5日の産廃問題学集会の段階から弁護士へ本問題を相談しており、翌年9月には現地調査にも来てもらっていた。平成12年に入ると業者との直接交渉では問題解決は図られないと考えるようになり、3月末には弁護士を交えて検討した結果「住民訴訟を含めて運動を進める」ことを確認した⁸⁸。

⁸² 住民ヒアリング

⁸³ 調停申立書

⁸⁴ (株)安西提出 産業廃棄物施設軽微変更等届出書 平成12年6月12日

⁸⁵ 調停申立書

⁸⁶ 守る会メンバーはこの時点で増量変更受理を知らなかったとしている。

⁸⁷ 守る会資料「竹の内ノート」

⁸⁸ 守る会資料「守る会活動の経過」平成12年4月15日 この勉強会は住民約80名が

その後、6月の公開質問回答書及び7月の宮城県知事へ「請願署名」への県の回答が従前の「(臭気調査を行っているが)特にひどい臭気は確認されませんでした」とするものであったため⁸⁹、10月には住民訴訟に向け準備を開始し⁹⁰、12月「守る会」として、県に対し汚染状態に関するボーリング調査の実施とその結果の公開等を求める民事調停を提起するとともに、仙台地方裁判所に対し事業者への新たな廃棄物の搬入の停止及び既に搬入された廃棄物についても最終処分停止を求める仮処分を求めた。

平成13年2月から仙台簡易裁判所において始まった民事調停は8回の期日を重ねたが、県は国の検討委員会が指摘しているガス抜き管の設置、覆土等の指導を行っており、その結果も効果を見せているところであり、ボーリング調査の必要性までは認められないと主張して議論は平行線をたどった。5月には、県と住民との合同で行われた「竹の内最終処分場における硫化水素対策検討会」による調査で高濃度の硫化水素の発生が確認されたこともあり⁹¹、「守る会」としてはマスコミを通じてアピールを図る等積極姿勢を強める一方、近隣の村田第二中学校においても校長名で「お子さまが被害にあわないように学校でも徹底して指導して参りますが、登下校や休日の外出の時など、特に風のない時は荒川の土手周辺や凹地などに絶対立ち入らないこと、もし臭ってきた場合は、できるだけ風通しのいい場所に避難すること等、ご家庭でも注意されますようお願い申し上げます」とする注意喚起するにいたった⁹²。

こうした状況において、仙台地方裁判所は事業者に対し同年7月19日に操業差し止めの仮処分を決定したが⁹³、事業者においてはそれ以前の5月23日には埋め立て処分終了を届け出たため、空振りとなった。また、8月には県が設置した専門化委員会に県が提出した資料に、平成10年12月の寄居地区町内会で「『産廃処分場からいのちをまもる連絡会』の結成を提案するが否決」や平成11年3月の「守る会」の設立に関し「寄居地区約140世帯のうち14世帯の住民で構成」といった記述があることが判明し⁹⁴、「悪意によると思われる看過しがたい住民への偏見、蔑視の記述があった」と「守る会」が抗議する

参加したとしている。

⁸⁹ 宮城県回答 「竹の内産廃処分場への産廃持ち込みを停止し、原状回復を求める請願署名の提出について」平成12年9月7日付廃対第144号

⁹⁰ 守る会資料「守る会経緯」

⁹¹ 「竹の内最終処分場における硫化水素対策検討会 中間報告書 平成14年2月」によれば、平成13年7月に28,000ppmという最高濃度値を検出したことがある他いくつかのガス抜き管で硫化水素が検知されていたが、その後濃度が減少している。なお、読売新聞同年5月13日付け記事も参照した。なお、「守る会」は、それまで健康被害などないとしてきた仙南保健所がガス検知器を入手したのはこの合同調査後であったこととしている(守る会「竹の内ノート」)。ただし、県では温泉法施行事務のためそれ以前からガス検知器は保有しているとしている。

⁹² 河北新報6月10日付け記事、村田第二中学校八巻隆俊校長名保護者あて「お知らせとお願い」平成13年6月8日

⁹³ 県庁提供資料

⁹⁴ 県庁作成平成13年8月10日付け「竹の内処分場の硫化水素対策について」

事態となった⁹⁵。また、県が行った住民への健康状態アンケートにおいて「金持ちがうらやましいと思いますか」といった項目があったことが住民感情を刺激した⁹⁶。結局11月29日第8回調停において「守る会」側は「調停の場を利用して言い逃れをしている」として調停自体を取り下げるにいたった⁹⁷。

その後

「守る会」はこれ以降、法的解決より知事との直接交渉による政治的解決を求めることになり、対外的なアピールを強化するとともに悪臭や放流水の監視を強化するとともに、知事はじめキー・パーソンの視察を歓迎した。

「守る会」の要望は現時点では「悪臭対策としての廃棄物の全面撤去ないし近隣住民の移転費用の県負担」を掲げるが、最大の課題は環境汚染が健康被害につながる可能性がないことの証明であると思われる。現時点での最大の課題は硫化水素がたまらないためのガス抜き処理及び雨水の流入を防ぐための側溝の完成、放流水処理のための貯水池へのポンプの稼働といった管理行為の継続であり、資金が枯渇しつつあるように見える事業者への県の指導であるが、事実上現在の事業者が最終的な管理責任をまっとうできるとは考えにくい状態であるから、県による代執行への早期の移行を期待している。

(5) 県の対応

ここでは基本的に県側の説明に基づき、県の方から見た認識と対応について分析する。

苦情の存在の認識

本件処分場が設置許可された時点では、県庁としては最終処分場が足りないという認識はなく、処分場設置を働きかけたという事実も記録されていない。安西建設(株)からの設置届出を平成2年8月に受理している。

仙南保健所には住民からの苦情が記録されているが、最初の苦情は平成3年11月末の「黒い水」の流出報告であるが、悪臭については平成7年3月からとされる。放流水の汚染については平成10年11月の苦情に対し保健所から放流前処理を指導したため、一時廃棄物の搬入が中止される事態もあったが⁹⁸、水質検査の結果水質汚濁防止法に定める基準を超える汚染は確認できなかった⁹⁹。また、悪臭の苦情も県が把握する限りでは特定の住民からの訴えであり、行政区長も代表していないため「一部の人が騒いでいる」という認識

⁹⁵ 守る会「専門家委員会に提示した竹の内資料の誤りについて」

⁹⁶ 産経新聞平成13年12月1日付記事、読売新聞同日付記事 この点に関し県は、心身両面の健康評価のために通常使用されている東京大学医学部の研究者グループが作成したTHI式健康調査票を用いただけであると説明している。(平成13年12月7日県議会定例会における浅野知事の伊勢敏県議への答弁)

⁹⁷ 民事調停県庁側議事録

⁹⁸ 民事調停申立書

⁹⁹ 県庁提供資料

であった。

事業承継届出の受理

平成11年に入ると、苦情が断続的に寄せられるようになるとともに、苦情を寄せる住民も広がりを見せた。これは、苦情を受けるたびに適切な対応を行うため住民の名前、住所等も合わせて聞くこととしていたが、これが「県庁は特定の人からのクレームだと思っている」といううわさを生み、このころからそれまで苦情を申し立てなかった住民からの苦情も言うようになったと県側は理解している。

当時既に安西建設(株)の経営不安のうわさについては県も承知しており、同年2月の事業承継届出を受理した時点においては、経営の主導権が移行していることを認識していたが、暴力団員等の事業支配を欠格要件に追加する法改正が行われる以前であったこともあり¹⁰⁰、承継法人の幹部について公文書で県警に問い合わせることはなく¹⁰¹、帳簿等を調べた上違法な処分の疑いはないと判断し5年間の事業許可書を交付した¹⁰²。この過程で県は、不許可にすべきであるとの住民の意向を承知していたが、地権者である住民は承継を求め知事に対し早期の営業許可を求める陳情書を提出しており、近隣住民が一致して反対しているという認識はなかった¹⁰³。

なお、その後の頻繁な事業主体の変遷をについては、変更届を受理しているものの代表者等がどのような人物でなぜそれらの変更が行われたのかに関する経緯の詳細については情報提供がなかった。

この処分業の許可については厚生大臣への不服審査請求が提起されたが、これについては県としてこれまでの経緯と対応を説明し、原告適格なしとの結果を得ている。

悪臭調査と改善命令

平成11年当初から住民からの悪臭の苦情が大量に寄せられるようになったが、県にとっては突然のことであった。それまでの苦情は仙南保健所に記録されていたが、保健所とまりの対応で本庁まで上がってくることはなく¹⁰⁴、前年末問題となった「黒い水」に関する件についても事業者自身及び県による水質検査の結果が問題なしとされ、黒い原因も土壌由来の硫化第二鉄によるものと推定されていたからである¹⁰⁵。

年明け後事業者が事業を再開するとすぐに苦情が相次いだため、保健所は立入検査を行い悪臭を確認したため、事業者に対し原因究明と覆土・消臭剤散布等悪臭防止策を指導し

¹⁰⁰ 改正廃棄物処理法は平成12年6月公布され、同年10月1日施行された。

¹⁰¹ ただし、情報の交換は行っていたようである。また、当時の担当者は事業者から威圧されたり、暴力的な発言を受けたことはないとしている。

¹⁰² 河北新報平成11年11月8日付け記事

¹⁰³ 県へのヒアリング

¹⁰⁴ 県へのヒアリング

¹⁰⁵ 県提供資料

た。しかし、苦情が激増したため、監視を強化し月末からは事業者が7日間間隔で消臭剤を散布していることを確認した。2月にはいると村田町が臭覚による悪臭調査を開始し、事業者の検査結果で硫化水素及びメチルメルカプタンが検出されたため掘削作業の中止を指導するとともに本庁職員も交えた立入検査を行ったが、悪臭の原因は場内の湧水であることを確認したのみであった。この直後保健所及び消防署が現地調査を行ったが可燃性ガス等は検知されなかった。県は、暗渠設置、消臭剤散布を含む汚水処理の早期実施を指導し、実施を確認した。

県としては、現地調査の結果悪臭を感じることはできたが住民の中には受任限度内である旨述べる者もいたこと、水質汚濁防止法及び悪臭防止法の基準を超える汚染を確認できないこと、及び県の指導に対し事業者がそれなりの対応を示していることから、苦情急増の原因は、地権者でない住民が住む側に近い工区の埋め立てが始まったこともあるが、悪臭そのものよりは事業者の経営不安や県外の暴力団に乗っ取られるのではないかとといった噂により住民の間に不安感が広がったことにあるのではないかと推察することとなった。同年3月処分業を許可したが、当時県の担当課は、白石市上戸沢地区における産業廃棄物最終処分場設置に伴う指導要綱に基づく住民との事前協議の欠如を理由とする不受理処分に関する取消請求訴訟の控訴審判決を迎えており¹⁰⁶、その他にも涌谷町における医療系廃棄物の不適正処理に関する問題や相次ぐ不法投棄事案を抱え完全なオーバーワークになっていたこともあり、より強い措置の検討は行われなかった。県としてはとりあえず承継事業者と住民との間で協定書の改定を仲介したが、「守る会」が話し合いを拒否しまとまらなかった。

夏になっても引き続き悪臭被害の苦情が続いたため、県は「夜になるとひどい」という住民の苦情を確認するため9月に職員の泊まりこみによる終夜の悪臭調査を行ったが、悪臭は確認できなかった。ところが、翌朝職員が周辺を歩いていると一部住民から「昨日の夜はひどかった」といった発言があったため、職員の側に住民に対する不信感が生まれるにいたった。同月事業者によるボーリング調査が行われたが、いわゆる安定5品目以外のものは5%程度しか確認できず¹⁰⁷、11月のガス発生状況調査でも低濃度の硫化水素を確認するのみであった。このため、県としては事業者に対し改善計画書の提出を求める等再三の指導を行うにとどまった。

埋立容量の増量変更届の受理

平成12年に入り、事業者は毎月浸透水を採取し水質検査を行うようになったが、全て検査結果は規制基準をクリアしていた。県としては、5月に浸透水採取設備及び周辺井戸から採水し分析したが基準内との結果を得ており、またそれまでの立入検査時に確認され

¹⁰⁶ 平成11年3月4日控訴審判決で県の控訴は棄却され、4月8日に上告を断念し県の敗訴が確定したため、同月27日に申請書を受理し審査を開始した。

¹⁰⁷ 「守る会」はこの調査結果に対し「実態とかけ離れている」と反発している。

た山状に堆積した廃棄物も事業者が搬入を一時停止して処理を行っており、6月初旬にはほとんど片付いていることを確認していた。

県としては、住民からの強い苦情に配慮し、埋立量の報告徴収及び立入検査により残余容量を把握するとともに、埋立量が許可容量に達しつつあったことから、同年3月頃より事業者に対し埋立処分終了に向けての指導を行っており、5月末時点において残余容量が約6千立方メートルと把握していたところであったが、逆に事業者から容量変更等の届出を受けたため、それを受理した。

10%未満の増量変更は現行法上軽微変更として届出事項であるため、県としては受理するほかないが、担当課は住民感情から考えてこれを受理した場合の政治的リスクを深刻に受け止める向きもあった。このため厚生省、弁護士とも相談したが、厚生省からも軽微変更を不受理とした例は把握しておらず、最終処分場の設置が届出制であった時代¹⁰⁸、不受理処分が訴訟になったケースでは全て行政側が敗訴しているとの指摘を受け¹⁰⁹、判例上も不受理が認められるのは「社会通念上正義の観念に反するような特段の事情が存在する場合」に限られるとされていることから、受理するほかないだろうという判断したためである。

住民訴訟・民事調停

県にとっては「他に選択肢がなかった」結論である軽微変更の枠内での処分容量増加申請の受理であったが、満了に伴う埋立処分の即時停止が指導されるものと期待していた住民の県に対する不信感を決定的にすることになった。平成12年6月の「守る会」が提出した公開質問状は、こうした住民感情を反映し「お粗末極まりない回答」、「役人の粗雑な鼻はあてになりません」、「担当官の無能のせい」、「審査ミスの隠蔽工作ですか?」といったいささか感情的な表現が並んでいるが、県職員の間でも「守る会」に対する不信感が増大していた。この公開質問状に対する県の回答は、こうした県の態度を反映して質問への直接の回答以外の文言は全くなく、増量変更申請受理の経緯に関する説明はあるか、硫化水素ガスの発生原因についての考え方を示す等住民の納得を得ようとする努力はなかった。

この後、仙南保健所は住民からの苦情に応じて月2回程度の立入検査を行うとともに悪臭防止及び汚水処理に関し指導を行っていたが、事業者による浸透水の水質検査において一時的に鉛及びBODが規制基準を超過しているとの結果が得られたこともあり、12月には「守る会」からボーリング調査を求める民事調停を提起された。県は、これまでの事業者に対する指導の経緯を説明した上で、事業者が立入検査に応じている段階ではそもそも議論が民事調停になじまないこと、微量の硫化水素が検出されているものの生活環境上の支障が生じているとは考えられないこと、全10工区のうち埋立を終了している6工区ま

¹⁰⁸ 中間処理施設や最終処分場の設置が許可制となったのは1991年の法改正による。

¹⁰⁹ 県庁提供資料

でについては覆土作業を実施したところ硫化水素の発生が停止していることから残りの工区についても覆土により問題は解決される可能性が高いこと等を理由に県によるボーリング調査を拒否した¹¹⁰。

「守る会」は民事調停と同時に事業者に対し操業停止仮処分を求めていたが、県としても平成13年3月27日に事業者に対し埋め立てを終了し、4月末までに覆土作業を終了するように指導した¹¹¹。これに対し事業者側は、処分場には引き続き工区となりうる空き地が存在するとして、新会社を立ち上げ更なる事業承継と容量の追加を行う姿勢を見せた¹¹²。県は、これは認められないとの断固たる決意を固め、仙台地方裁判所における審尋においても事業者側と対立するとともに、仙南保健所は住民の助力も受けて事業者の監視を続けた結果¹¹³、同年5月23日に事業者からの埋立処分終了の届出をうけたのである。

しかるに、悪臭への苦情は引き続き多数に上った。平行線をたどっていた民事調停の議論を打開するために同年5月以降数回、住民との合同で立入調査が行われたが、5月の調査において硫化水素の発生が確認されただけでなく、7月の調査においては高濃度の発生が計測された。このため、8月には県としては専門家委員会を設置しその科学的原因究明に努めていたが、11月に「守る会」側が調停の進展の遅延を理由に一方的に取り下げにいたった。

その後

宮城県知事自身は6月に現地を視察していたが、その直後県議会民主フォーラムが知事へ対応要請を行なって以降、県議会でも頻繁に取り上げられる政治課題となった。11月の知事選挙を通じて地元の意向を再認識した浅野知事は¹¹⁴、三選直後の12月始め政策転換を事務方に指示し、12月17日付けで県庁内に副知事を本部長とする「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策本部」を設置した。この際知事自身の指示により、事務局はそれまで産業廃棄物業の管理という観点から本件を所管してきた環境生活部廃棄物対策課ではなく、保健福祉部健康対策課が務めることとなった。

対策本部は、大至急対策をまとめ、同月28日には地元説明会を開催するとともに、29日には実際に県営住宅内に非難住宅を確保するとともに、1月には仙南保健福祉事務所に「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場に関する相談所」を置き専用電話及び相談窓口を設置した。また、2月には専門家委員会による硫化水素対策にかかる中間報告書をまとめその発生の原因究明に努めるとともに、職員の現地滞在調査及び健康相談会を実施した。

¹¹⁰ 県による調停議事録

¹¹¹ 浅野知事県議会答弁（平成13年6月28日）

¹¹² 住民からのヒアリング

¹¹³ 住民からのヒアリング

¹¹⁴ 県からのヒアリング なお、河北新報は知事選直前、地域における争点の特集の第一段として本問題を取り上げている（河北新報平成13年11月13日付記事）

その後、硫化水素の発生は収まってきているものの、引き続き硫化水素吸着のための鹿沼土の交換、浸透水の処理や雨水の流入を防ぐための側溝の整備、ガス抜き菅の管理等、最終的な事業終了に向け事業者の指導・監視を行なっているところである。

(6) 他団体等の対応

今回の調査は、県の対応に焦点を当てているので、それ以外の団体の対応については村田町を除いては直接のインタビューも行なっておらず、ここでは簡潔にとどめる。

村田町の対応

村田町は処分場建設時に、事業者と一体になり処分場建設を住民に協力を働きかけたようであるとともに、廃棄物処理業の事業認可の取得、農地の一時転用といった一連の行政との関係を仲介していたようであり、初期段階においては住民に一番近い行政として一定の役割を果たしていたようである。

しかし、問題が顕在化した平成10年末以降は影が薄い。一応、町として、仙南保健所、地権者会、「守る会」と町の四者からなる「竹の内産業廃棄物処分場対策協議会」を主催し、事業者と住民の間を仲介して何とか打開策を図ろうとの努力の跡は見られるが、話し合いの場の提供にとどまり、住民と事業者との対立が深刻かつ感情的なものになるとともに、「県が許可したのだから、県が後始末するだろう」と語っていたとの証言もあるように¹¹⁵、その姿勢も後退していったものと思われる。

この結果、県庁から見て「協力的で一緒にやりましょう」という感じだったという意見もあるが、「あまり関係なかった。住民との間で役場がもうちょっと入っていればスムーズにいったかとは思う」という意見もある。他方、住民側の不満は県の対応に収集しており、村田町を恨む声は聞かれなかった。これは、町ができる範囲のことは積極的にやっていたということの評価するというより、仙南保健所が当初より批判の矢面に立っていたことや町政における事業者の影響から町への期待がそもそも低かったことも反映しているものと考えられる。

県議会・政党

「守る会」のメンバーには、特定政党の推薦を受けて町議選に出るなどの活動を行なっている者もいることから、政党はかなり早期から本問題の存在を認識していたものと考えられ、平成11年5月に「食・緑・水を作る県民会議」が現地調査を行なっているが、同年10月の定例会以降質疑があったものの、実際に県議会レベルでの動きは平成13年6月の民主フォーラムによる知事への対応要請が最初であるようであり¹¹⁶、積極的に問題解決に向けて住民運動を組織化した形跡は薄い。その後、環境生活委員会でも何度か取り上

¹¹⁵ 「守る会」公開質問状 平成12年6月12日

¹¹⁶ 平成13年6月15日宮城県議会民主フォーラム発知事宛「村田町竹の内処分場に関する申し入れ書」

げられたようであるが、特筆すべき成果を引き出していない。

マスコミ

地元紙である河北新報の報道が平成11年以降詳しく事態をフォローしているが、それ以外の全国紙はこの問題をそれほど大きくは扱っていない。写真週刊誌や地元テレビ局がスポット的に取り上げたことがあるが、問題の経過を追うような報道にはなっていない。

5. 事実関係の確認に基づく特記事項とその検証

事実関係の詳細について見てきたが、全体を見渡してポイントとなるのは以下の4つであると考えられる。

住民からの悪臭苦情への行政の対応

容量変更届出の受理

住民からのボーリング調査要望への対応

対策本部設置以後の行政の対応

このため以下、4つのポイントに絞って問題点を指摘することとする。

(1) 住民からの悪臭苦情への行政の対応

現在の廃棄物処理場に関する紛争の多くは、建設計画等を住民が察知してからそれほど時間をおかずに専門家の助力も得て反対運動が開始されている¹¹⁷。それに比して、住宅地や教育機関までの距離が近いことを考えても、本件処分場の設置・運営は平成11年の悪臭苦情の多発まで、比較的しっかりしていたものと推察される。臭気については、もともと泥炭層でメタンが発生していた土地に最終処分場を立地させたわけであり、町の他の地域でも同様の地盤のところでは臭気がないわけではないとの証言もある。そもそも悪臭がある土地こそ宅地化が困難であり苦情を言う住民も近隣に少ないため立地の好条件であるという指摘もある¹¹⁸。

住民からの苦情が急増したのは平成11年1月18日以降であるが、当時は、前年8月に代表者の死亡に伴う代表取締役の交代があり、社名も10月に変更されるとともに、12月には町内学習会が開催され、1月には住民運動の準備が進められた時期であった。そもそも事業者は地元の建設会社であり、当時の社長は地元の名士として地域への貢献も行い、住民の信望も厚かったとする証言は多い。この時期、行政としては、要するに「地元の間人がやっている会社であり、それなりに地域に利益を還元してくれた会社」が倒産してしまい、実質上経営権を握ったのは「経済ヤクザ」「暴力団」といった噂が流布されるようになり、今までとは異なる会社になるという不安感が住民の間に蔓延しているという認識を持っていた。このため、行政側が悪臭そのものは問題の本質ではないと解釈し、悪

¹¹⁷ 田口 2002

¹¹⁸ 石渡 2002

臭被害にまじめに取り合わなかったのではないと思われる。

実際県では内々に実質的な経営者の背景を県警に問い合わせていたようであるし、たとえ暴力団の構成員であったとしても当時の廃棄物処理法では欠格事由の規定もなく、それまで長期間にわたる操業実績を有する処分場を即時操業停止処分にすることが適切であると考えられるような重大な違法行為を発見することは確かに困難であろう。現実には、違法操業が早期の段階で行政の断固たる処分によって防がれたという話も聞かれない。

確かに地元保健所がガス検知器を利用し始めたのが平成13年5月というのでは、「ガス検知器より人間の嗅覚の方が敏感なので、嗅覚による官能試験で調査していた」という行政側の言い分は理解できるが、ガス検知器の使用が科学的分析を行うという行政の姿勢を示すことになるという意義があることにかんがみると、住民が行政の対応の不熱心さの現れと理解するのもやむをえないであろう。少なくとも多くの住民が騒ぎ出す平成11年当初までの対応は、行政として単に「聞き置く」ということであつたのではないかと思われる。この背景には、まず県職員の「お上意識」を指摘することができる。「住民の苦情は非科学的で感情的」との決め付けも見られる。

しかし、それ以上に問題であるのは、「産廃行政にグレーゾーンはつきもの」というあきらめの意識であろう。11年以前の段階での廃棄物の搬入量の急増や質的变化について行政はある程度察知していたものと思われるが、帳簿等を形式的に確認していただけである。実際に、「問題が顕在化した11年以降には監視の眼も相当あつたので、それほどひどいものは埋め立てられていないだろう。深刻な問題が存在するとすればそれ以前だろう。」との証言がある。また、「県として操業を許可し、指導・監督してきたのに、そう簡単に断固たる処分をとるといふわけにもいかないだろう」という証言もある。現在から見れば、「もう少し住民に直接対応する職員がまじめに、じっくり苦情に対応していれば、より早期にもっとまともな対策を採ることができたのではないか」と指摘することは可能であるが、日々「一筋縄ではいかない世界」を相手にしている職員にどこまで期待できるかには疑問が残る。

むしろ初期段階での問題発見プロセスにおいてより大きな役割を果たしえたと考えられるのは村田町と自治会である。滋賀県栗東町の産業廃棄物処理場を巡る紛争事例と比較してみると、違いは明確である¹¹⁹。平成3年秋に処分場を巡る問題が顕在化した段階では県保健所、町、自治会長（行政区長）は問題を取り上げてはいなかった。異なるのは、平成10年に焼却炉改築に際し近隣の自治会のひとつが同意書を出さなかったことである。この時期までに地元では既に学習会（「ダイオキシン研究会」）が数回開催されており、「婦人会」や「青年会」においても問題が議論され、また近隣の行政区との交流も行なわれていた。また、栗東町の処分場近傍には2つの新興住宅団地が存在し、平成11年1月にこの2団地の住民ほぼ全員が「計画変更を求める署名」に署名したことが栗東町を動かすき

¹¹⁹ 以下栗東町の事例については、高谷清『埋め立て地からの叫び』技術と人間2001による。

かけになる。栗東町の事例は宮城県においても福岡県筑紫野市の事例と並び廃棄物処分場における硫化水素問題の代表的事例として情報収集の対象となっているが、この事例では硫化水素臭の苦情が多発する平成11年10月以前にそれだけの住民運動の蓄積があり、栗東町も住民と一体となり処分場を巡る問題に取り組もうという姿勢がとられていた。このため消極的であった県もポーリングを含む科学的調査に当初から取り組むことになったものと考えられる。

自治区長は本来当該集落における紛争処理の結節点であり、今回のように竹の内地区全体として深刻な問題が発生しているのであれば当然その問題解決にふさわしい人物が選ばれるのではないかと考えられる。実際自治区長には経費が少ないながらも支給されており、住民運動の経費として利用可能である。しかし、本件においては「守る会」のリーダーではなく、「所詮町内会長だから」として地権者からも産廃処理会社の親会社からも当たり障りなく受け入れられる人物が選出されているようである。これは同地区の住民の間で本件処分場の迷惑実態についての評価が分かれていることを示唆するものであり、県当局が「処分場から悪臭が発生するとしても受忍限度内といえるのではないかと判断する根拠のひとつを形成している。確かに、当該地域は都市化が近年進んでいるとはいえ地縁、血縁の支配が強い農村部であり、米価が低迷する中で生産効率の悪い泥炭地を抱える農家にとって全く働かなくても安定的に得られる現金収入は大きな魅力であることを考えれば、住民運動が割れてしまうのはある程度やむを得ないことではある。この点に関し、町が基礎自治体として住民の不满を行政の論理に翻訳して県に伝えるという役割をもう少し果たしたのではないかとこの疑問が残る。

地域の問題を解決しようとする住民運動にとって、手近に頼りになる存在はもうひとつの存在は政党である。特に地区支部のネットを持つ共産党は一般にローカルな環境問題にも積極的であることから、共産党員が住民運動の中核メンバーとなることが多い。問題を世間に認識させる方法論を知らない住民にとってこうした組織の手助けは重要であることから、こうした組織に頼ることが当該政党の政治運動であるという色眼鏡で見られるというリスクを認識しつつも連携することになる¹²⁰。本件においても、共産党のネットワークによって学習会の講師となった弁護士が呼ばれるなど一定の役割を果たしている一方で、「守る会」について県庁内に特定の団体や政党との関係を噂しバイアスがかかっているのではないかとこの見方が対策への取り組みを遅らせた面もある。栗東町の事例においては当初学習会を主催して運動を進めた「産廃処理を考える会」に対し自治会から「特定の団体や政党との関係があるのかないのか」との疑問が出されたため、平成11年11月末には6自治会と「考える会」が合同して「産廃処理問題合同対策委員会」が結成され、それ以降の運動の中心となった。竹の内の場合は「守る会」への参加者が増加しこそすれ、民主主義の制度的な枠組みを利用した運動へ昇華していく気配は見られない。この辺につい

¹²⁰ 鶴飼照喜 「産廃処分場問題における自治体と住民運動」松本・飯島『廃棄物問題の環境社会学的研究』2001

ては、本件においても住民投票や首長選挙における論点化といった住民運動の手法に問題が残る¹²¹。

ただし、県庁職員としては、たとえ運動のコアメンバーに特定の政党メンバーがいたとしてもレッテルを貼るのは適切でなく、むしろ、特定の政党のアジェンダとして取り上げられることにより問題自体が発見されることが期待できるという認識を持つべきであろう¹²²。結局、こうした中間団体が機能せず、県と住民の間に感情的な対立を生み、県としても住民の真意をとらえることなく表面的な臭気の確認に終始することになったと考えられる。

(2) 容量変更届出の受理

住民の不満が決定的に県に向けられることになった決定的な事件がこの容量変更届出の受理である。確かに10%未満の施設容量の変更については法律上届出事項である。しかし、住民側の度重なる処分場の早期終了や原状回復といった要望が寄せられていたことに鑑みれば、即時に受理するというのは理解しがたい部分がある。県職員からのヒアリングにおいて、「相当に悩んだ」、「弁護士とも相談した」、「個人的には認めたくなかった」といった証言があることから、直ちに受理しているわけではないことは明らかであるが、住民の側から見れば結果としては単に「受理」ということであり、その上公開質問状を関係各位に送付している最中に、全く住民側に状況を説明した形跡がないというのでは、完全な不意打ちと理解されるのは十分に予見できることであった。

この点について、考察されるべき点は、受理以外の選択肢があったかどうかという点とどうしてこういう対応が選択されたのかという点である。まず、第一に受理以外の方策はなかったのかという問題であるが、県としてはこの点について法律論についてはきちんとした分析を行なっている。これは当時の担当課において最大の案件は白石市上戸沢地区の最終処分場の控訴棄却、上告断念という時期であったためでもあり弁護士も交えた検討が行なわれた模様である。特に白石市のケースにおいて、指導要綱に基づく地域住民との事前協議の不備を理由とする管理型最終処分場の設置許可申請書の不受理処分が違法と判断されたことは県の判断に大きな影響を与えている。平成12年6月当時担当課が作成し知事レクに使われたとされる資料にも「一般論として、届出の受理を拒否することはできないのか」という論点に関し、行政手続法第37条を引き「形式上の要件が適合していれば、届出が県に到着した時点で法律上の効果が発生することとなっている」としている。白石市の事例は、宇都宮市最終処分場届出受理拒否処分取消請求事件の判例の流れを引き継ぐも

¹²¹ 鵜飼 2001

¹²² この点に関し、県庁内部においても「レッテルを貼って封殺する」のは正しくないという認識は特に課長補佐以下の実務レベルではあったとようである。これが県庁内での意思決定プロセスの過程において政策転換を引き起こせないという構造については後述する。

のであり¹²³、本件においても受理を拒否すれば最終的に県側が敗訴する結果となった可能性が高い。

しかし、法的論点として当時検討すべきであったのは「届出受理拒否が可能であるかどうか」だけではない。そもそも、操業の実態に問題があった場合においてどのような処分を行なうべきであるかという問題である。ここで想起されるべきは丸森町最終処分場操業差止め仮処分請求事件である¹²⁴。この事案においては、設置届が受理され、工事も完了した安定型処分場の操業に対し、周辺住民が水質汚濁、地盤崩壊、交通事故発生の可能性等を理由に、生活環境権、人格権、財産権等に基づく差止請求権を被保全権利として、その差止めの仮処分を申請したところ、裁判所は原告住民の一部につき権利侵害発生の高度の蓋然性を理由として請求を認め、処分場の使用、操業を禁止した。この事案において「注目されるのは、届出がされ、60日間のうちに計画変更命令も出されることなく適法に営業できる状態にあった最終処分場に対して使用禁止が命じられたこと」である¹²⁵。この事件はまさに宮城県自身が当事者として関わっている事案であり、この判決に鑑みればたとえ増量変更を受理せざるを得ないとしても、近隣住民が操業差止めの仮処分申請を行なった場合においては認められる可能性が大きいことは十分予想され得たものと考えられる。住民と対話して行政を進める意思があれば、届出事項については形式要件が満たされていれば届出が県に到達した段階で法律上の効果を発生するものの、操業の実態については住民として裁判で争うことができる旨県として説明するという方策が検討されてもよかつたのではないかと考えられる。実際、知事はこの直前の県議会定例会において、その前年の事業者によるポーリング調査により安定5品目以外の廃棄物が発見されたことを受けて「この処分場に対しては、今後ともの確な法的措置の発動も念頭に置きながら、周辺環境への影響を嚴重に監視をしてまいります」と述べており、こうした法的対応も部内では検討されていたのではないかと推察されるのである。しかしながら、結果的に申請を受けた段階では「白石の件もあるので、不受理はできない、受理してどうするか」という以上には検討の範囲が及ばなかったようである¹²⁶。

もうひとつの論点は、なぜ「不意打ち」と見られるような対応にとることになったかという問題である。選択肢としては、敗訴覚悟で不受理処分を行なう、関係者に県として法的にできること、できないことを説明してから受理する、こっそり受理する、というように大きく分けて3つあるわけであるが、このうち情報公開、透明性、論争文化の定着といったキーワードを掲げる浅野県政には最もふさわしくない選択肢が選択されている。確かに、不受理とする以上、それでは、本当に敗訴を覚悟してまでやるべきことであ

¹²³ 宇都宮地判平成3・2・28判時1385号42頁

¹²⁴ 仙台地判平成4・2・28判時1429号109頁 別冊受理すと公害環境判例百選34 1996 増田隆男「産業廃棄物処分場の営業差止め」自由と正義43巻8号

¹²⁵ 北村喜宣「タテマエの世界と現実の世界」いんだすと9巻7号1994 同『産業廃棄物への法政策対応』1998所収

¹²⁶ 県からのヒアリング

るか、また事業者と係争中の間の施設の維持管理をどうするかといった問題まで検討する必要が出てくるが、この時点でそうした検討が行なわれた形跡はない。担当課内では「本当は受理したくなかった」という思いがあり、知事自身も「こんなものを受理しなきゃならないのかと疑問に思った」と証言する中で、結局誰も選択したくない選択肢が、誰も選択したくないからこそ明示的に十分詰めた議論も行なわれないうままに選択されている実態がある。こうした行政内部での意思決定プロセスの構造的問題は後に詳細に分析する。

(3) 住民からのポーリング調査要望への対応

ポーリング調査は当初からの住民の要望であり、事業者自身の手によって一度はなされたものの、引き続き強く要望されていた事項である。この根底にあるものは「何が捨てられたのか」という住民の不安感であろう。論理的には、調査を行なって不法投棄物が多ければ撤去を命じるということになるし、ほとんど無いか一定レベル以下であれば住民に理解を求めるということになる。

しかし、県は住民要望に応えることなく、「ガス発生時期」だからとガス対策を優先させる判断を下した。この判断自体は専門家(大学教授等)の判断も考慮に入れてのことだが、施策の優先順位としてどうだったのか、住民の不信感の除去という観点からみてどうだったのか疑問の残るところである。県庁内でも、担当課においては、特に問題が法廷に持ち込まれた平成12年末頃はポーリング調査の実施については相当検討されていたにも関わらず、最終的には実施せずとの結論となっているあたりからは、現場に近いところと上層部では意識の乖離があったのではないかと強く示唆される。特に、この場合上層部の判断は住民の不満の解消という側面とは別の観点からの判断が存在したものと考えられる。この点についても意思決定プロセスについての分析を後述する。

(4) 対策本部設置以後の対応

平成13年11月の三選を果たした浅野知事の方針転換により副知事を本部長とする対策本部が設置され、矢継ぎ早に対策が打ち出される。硫化水素発生状況及び原因調査の結果公表、相談窓口・専用電話の設置、非難住宅の確保、職員による滞在臭気調査、学識経験者による硫化水素発生原因調査とメニューは網羅的である。

しかし、住民の間にこの対策を評価する声はほとんど聞かれなかった。調査結果はこれまでの対策を続けていくことによりおさまらうという趣旨であったし、相談窓口や専用電話に苦情を申し立ててもそれだけで何らかの対策が行なわれるわけではなく、逆に「住所と名前を厳しく確認されるだけ」という実態であったし、非難住宅といっても県営住宅の空きを指定されるだけであり、「働いているのに、不定期に場所が変わるようなところへ生活道具を持って転々とするのは事実上不可能」であり、ほとんど利用されていないから

である¹²⁷。県民が最も求めていたポーリング調査については、「対策はどうするのかという見込みが立たない段階で調査をしてもあまりに役に立たせることはできないのではないのか」との立場が維持された¹²⁸。

対策本部設置以後次々に打ち出された対策は、職員の労力、予算ともにそれなりのものであると言えようが、実際には住民の不満を解消することには役に立っていない。逆に、健康相談室への相談実績や非難住宅の利用実績がほとんどないことから、県にとっては住民の苦情の深刻さはそれだけのものではなかったのではないかとの判断を生む結果となっている。また、対策本部の事務局を産廃行政担当部局から健康政策担当部局に移したことも、特段健康被害の未然防止の観点から新たな施策が講じられたわけでもなく、住民から見て眼に見える政策転換を印象付けることには成功していない。

6．行政の機能不全の原因

(1) 法のけん欠下における自治体の果たすべき役割

今回のヒアリングにおいて、県職員からも住民からも「法律の不備」という意見が多く聞かれた。確かに法令は非常に複雑なものであるが、詳細においては許可の要件が形式だけのものではあったり、取り扱いが決められていない部分が多く、本件においてもそれらの問題がいくつかのネックになっている。しかし本件において、そうした法令が規定していない部分のどこが問題の本質であり、どのような権能が行政に与えられていたらスムーズな行政が行えていただろうかということを考えると、答はそれほど明確ではない。

そもそも産業廃棄物処理行政は、産業活動に不可避的に生ずる廃棄物の処理という問題と迷惑施設の設置管理という相矛盾する課題の同時達成を目指すものであり、本質的に行政に幅広い裁量の余地が認められるべき分野である。確かにこれまで自治体は機関委任事務の執行機関として国が規制強化への消極姿勢と現実との橋渡しを行っていくことに悩み、多くの部分を要綱行政という形で実務を行わざるを得なかったというのが現実である¹²⁹。こうした行政指導による措置の最大の問題は法的安定性である。実際宮城県において、事業承継の受理、軽微変更の受理、ポーリング調査の可否といった場合で、白石市の処分場設置計画に係る不受理処分取消訴訟に県側が敗訴した事実が萎縮効果(chilling effect)をもたらしていることは否定できない。

しかしながら、前述のように判例の動向をより幅広い観点で見れば、行政裁量を狭く解するという方向とは逆に実質的に操業の実態に近隣住民の権利侵害の蓋然性を重視する方向が見て取れることに注意すべきである。即ち、行政は法的にできることの限界を広く関係者に説明することにより、事業者や住民と一体になって問題の解決を目指すべきである

¹²⁷ 住民からのヒアリング

¹²⁸ 仙台放送 CATCH「悪臭が蝕む町」(平成13年12月1日オンエア)における担当課長の発言

¹²⁹ 要綱行政の中身については、古市徹編『廃棄物計画 計画策定と住民合意』共立出版 1999

ということである。住民運動の担い手にとって法的手段に関する助言を得ることは容易ではなく、特定の政党といったルートで弁護士を紹介されることも少なくないから、行政からはレッテルを貼られがちであるが、本来行政の役割にはそうした法律のコンサルティング機能も含まれるというべきであろう。現在の産業廃棄物行政担当者は「この業界において健全で優良な業者に育ってもらわなくては困る」との意識から、住民訴訟を極端に嫌がるだけでなく、措置命令といった行政処分より行政指導を志向し「意識の高揚を図りつつ業者を育成する」という認識を持っていることがこれまでの研究で指摘されている¹³⁰。しかし、「業界が社会的認知を得て発展していくためには、行政の厳しい対応が必要であり、法律の遵守能力や遵守意思のない業者には、許可取消や措置命令といった行政処分や刑事的対応をすることが求められている」という指摘を重く受けとめる必要がある。本来産業廃棄物行政の本来の目的は業者の保護育成ではなく「生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ること」(法第1条)であり、そのために直接に住民に向けた行政が行われなければならない。

(2) 行政内部の意思決定メカニズムの問題点

それではそうした住民の福祉をいくつかの他の行政目的も考慮しながら達成するにはどうしたらよいだろうか。ここでは、これまでの官僚制に関する行政学的分析を踏まえて、行政の問題認識過程、廃掃法における「コーチ」と「ジャッジ」の役割の未分別性、ヒエラルキー構造の中での意思決定過程、行政官の職務へのインセンティブ、組織内でのチェック機能の5つの観点から分析を行う。

行政の問題認識過程

今回のケースで特徴的なのは、住民が組織的に苦情を県庁に訴え始めるまで保健所及び担当課レベルでは問題が認識されていても積極的な調査・分析がなされていないことである。しかも、この段階で住民と県職員の間不信感が固まっており「くさい、くさくない」の不毛な議論の構造が固まってしまっているのである。

産業廃棄物に関する行政は実態としてわかりにくい。法令の仕組みも複雑であるし、問題も深刻である。訴訟も抱えているし、刑事事件に発展する可能性のある不法投棄事案も

¹³⁰ 北村喜宣「産業廃棄物の不法投棄をめぐる環境行政と環境警察の活動」自治研究67巻7～10号1991 同『行政執行過程と自治体』日本評論社1997

なお、宮城県知事の「事業者責任の原則にのっとって、事業者には最後の最後まで責任を全うさせるということが、我々にとって今、現実的な対応であると考えております。したがって、県としては、現時点で事業者に対して許可を取り消すというような処分をするということではなくて、事業者に対する指導・監督を徹底させることが現実的な対応として重要であると考えています。」という答弁(平成13年6月28日県議会定例会)はこうした意識の現われと考えられる。

あれば、世間の注目を集める案件もあるためマスコミの対応もある。このため、宮城県庁内部においても職員はそれまでに行政官としてある程度の実績のある優秀とされる職員が配属され、また個人のキャリアの中でも複数回担当することもあり、担当部局の幹部職員にも経験者が多く配属されている。県庁内部でも比較的専門性が分野とされているようであり、情報も重要な意思決定も特定の人物に集中する傾向がある。この傾向は、複数の情報ルートを確認してより客観的な情勢を把握に努めるといふより、本件を熟知した個人に最終的な任せる傾向を生んでいる。県庁内においても、技術系職員と事務系職員の間である程度の職務分担はあるが、中央省庁に見られるような技官集団の独立化は見られず、おおむね組織上の職務分掌に従った意思決定が行われている¹³¹。また、出先である保健所と本庁との関係は概ね密接な連携が保たれているようである¹³²。従って、保健所と本庁担当部局が一体となり、半ば独立した形で問題に取り組んでいる姿勢が見られる。

こうした専門的・技術的な問題について行政の一部局が上級機関の指揮監督を受けずに意思決定を進めることがあることについては、マイケル・リップスキー (Michael Lipsky) の「ストリート・レベルの行政職員 (street-level bureaucrats)」の指摘が古典的である¹³³。リップスキーは、外部警察官(「駐在さん」)やケースワーカー等の行政職員が行政対象に直に対峙しながら日常の職務遂行に当たり幅広い裁量の余地を持っていることに着目したわけであるが、これまで行政学が street-level bureaucrats と考えてきた外部警察官、ケースワーカー、税務職員のような「出先機関」だけでなく、県庁本体においても課や班といった特定部局レベルにおける日常業務遂行においても担当部局に幅広い裁量の余地があることは特筆されて良いと思われる。

リップスキーは行政サービスを供給する第一線職員について、彼らのクライアントである行政サービスの需要者に対し多くの場合行政資源の保有を巡り社会的に優越的な立場にあることから需要者を統制しようとする傾向を持つこと、クライアントに対する権威を強化するために「学識経験者の動員」や「立法」といった外部的権威を利用したり、内部的に彼ら第一線職員自身のプロフェッショナリズムを強調することが多いが、そうした「正当化された権威」は職員自身にとって内面化される傾向にあること、自らの業績向上に役立ったり、自らの好みにあった需要者を恣意的に選別したり、勤務時間や予算といった行政資源内で事務処理を行うためクライアントを意図的に単純化されたカテゴリーに分類し定

¹³¹ 中央省庁における技官官僚の問題点について学問的研究は乏しいといわざるを得ないが、例えば大淀昇一「技術官僚の政治参画」中公新書 1997 より幅広く技官問題に関する論点については、新藤宗幸「技術官僚」岩波新書 2002

¹³² ただし、初期においては住民の苦情にうんざりした保健所の方が問題を過小評価する傾向にあったのに対し、後期においては本庁のかたくなな姿勢に対しむしろ住民に対し同情的になるという傾向は見られる。

¹³³ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, Basic Books, 1980 (田尾雅夫・北大路信郷共訳『行政サービスのディレンマ ストリート・レベルの官僚制』木鐸社 1986)

型的な処理を行ってしまうことが多いことといった問題点を指摘しているが¹³⁴、こうした問題点のほとんどが今回の事例に当てはまる。科学的調査の遅れや住民の要望している調査項目をあえて限定してかかるところは、そうした典型例である。

もうひとつここで指摘しておくべきは、一旦「一部の人が騒いでいるだけ」とか「特定政党の人が政治目的で運動している」といった自らの対応を減殺する方向の説明を見つけると、それを鵜呑みにしてしまい、それ以降問題への科学的、客観的分析を行うことが困難になることである。より抽象的には、クライアントのカテゴリー化や行政のサービスを求める者への烙印押し(stigmatize)と説明される事態である¹³⁵。こうした問題についてリプスキー自身は、第一線職員の職務へのモチベーション根底にはクライアント支配が存在するのであり、それを例えば上級官庁からの管理的介入によって是正することは困難という悲観的立場をとる。このため根本的解決は公務員倫理の確立といった抽象的なレベルでしか解決できないという結論になる傾向が強い。

この問題はより深く、「政策形成過程における行政官の行動様式はいかなるものであると考えるのか」という問題につながっている。公務員倫理を強調する立場は、問題解決に当たっては、達成すべき諸価値を識別し、まずそれを一元的な価値体系の下に構成した上で、これら諸価値を実現しうる政策案としての選択肢を全て挙げ、それぞれの利害得失を計算し、これら諸価値の達成値が最大になると考えられるものを選択すべきであると主張していることになる。この立場は、ハーバード・サイモン(Herbert A. Simon)が「最大化モデル(Maximizing Model)」と呼び、チャールズ・リンドブロム(Charles E. Lindblom)の「総覧的決定モデル(Synoptic Model)」と呼んだものである¹³⁶。

しかし、こうした総覧的決定モデルに対し、リンドブロムは二つの問題点を指摘する¹³⁷。第一は、価値体系の欠陥である。全ての政策決定プロセスに関わる者に共通する一元的な価値体系は存在しないし、状況の変化に応じて個々人の価値体系も流動的であるから、意思決定の前提として一定の価値体系を構成しておくことはきわめて困難である。第二に、人間の知的能力に関する欠陥である。それぞれの意思決定者自身の視座が異なる以上、問題状況が異なって認識される以上、全ての意思決定プロセスに関わる者に共通する問題設定を行うこと自体困難であるし、問題状況について完全な情報を収集・処理し、全てのとり得る政策的選択肢についての全ての利害得失を予想も含めて検討することは現実として不可能であるし、そのための情報収集コストも考えればさうしようと努力することすら現実的でない。この二つの批判は、今回の事例においても完全に当てはまる。価値体系の欠陥については、後述するように廃掃法自体が複数の政策目的を同時達成することを求めるようになっており、一概に全ての住民の苦情に全て対応することを求めているわけではない。ま

134 田尾雅夫 「第一線職員の行動様式」講座行政学第5巻 有斐閣 1994

135 田尾 1994

136 西尾勝 「省庁の所掌事務と調査研究企画」講座行政学第4巻 有斐閣 1995

137 森田朗 「インクリメンタリズムの論理構造」千葉大学法経研究第10号 1981

た、知的能力の欠陥については、これも後述するように政策決定プロセスにおいて、この意思決定者が官僚制内部での階級制のどの段階にあるかによって問題の認識がずれてくるのである。

こうした総覧的決定モデルの欠陥を補うものとしてリンドブロムは、現実の複雑さに対処するためには問題そのものを単純化し処理可能な形で解決できるような規範モデルとして「インクリメンタリズム・モデル」を提示する。これによれば、問題へのアプローチは以下のように説明される¹³⁸。第一に政策立案を始めるのは理想の目標に近づくためではなく、現実の差し迫った弊害を除去するためである。第二に政策の立案に当たっては、あらかじめ価値体系を設定しそれに適した選択を行うのではなく、新しい情報の流入に応じて問題自体を変形するだけでなく、実行可能な政策に目的を適合させたり、あるいは目的と政策を一体として選択する。第三に政策案の探求は、現行業務の実施方法への微修正を加えただけの選択肢から始め、実現可能と思われる限定された数の選択肢を見出したところでとどめ、その範囲から最善と思われるものを選択することで満足する。第四に、このプロセスにおいてある問題を初めから他の問題と切り離して全面的な解決を図るのではなく、狭く限定的に問題を連続的に設定し、状況の変化に応じて連続して解決を図ろうとする。即ち、政策決定者は解決できる問題から取り組み、試行錯誤により大きな問題の解決を図ろうとするという「どうにかこうにか切り抜けていく (muddling through)」方法なのである。

ここで注目すべきは、リンドブロム自身はこのモデルを現実を記述するためのモデル(記述モデル: descriptive model)としてではなく、あるべき理想的な状態を示すモデル(規範モデル: normative model)として提示していることである。政策意思決定者が目指すべきは、単なる観念上の理想状態ではなく、現実の人間にとっての実行可能性を踏まえた理想状態なのである。リンドブロムはこのインクリメンタリズムを「問題を解決する『方法』(method)ではなく、むしろ問題に対処する(cope with)『戦略』(strategy)であるという」のである¹³⁹。

経済学者であったリンドブロム自身は、こうした試行錯誤の上理想状態に向かって漸進するプロセスは市場の自動制御機構の類推で調節されていくものと考えたために、彼自身のモデルは政策立案に関する政策分析を行うための記述モデルとして扱われることになった。その後の研究では、政策立案過程における実証分析を行うための実証理論とそうした過程を合理化するための規範理論を一旦区別したうえで、双方が重なり合う境界領域の研究を行ってきている。例えばブライアン・ホグウッド(Brian Hogwood)は行政が政策決定プロセスにおいて、どのような問題を取り上げ、採択されるべき政策とその結果の評価に基づき、どのような試行錯誤を繰り返すべきなのかにつき仮説的な手順を示している¹⁴⁰。

¹³⁸ 西尾 1995

¹³⁹ 森田 1981

¹⁴⁰ Brian H. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford

こうした理論的見地からみれば、行政が住民からの多数とはいえ非組織的かつ非公式チャンネルからの苦情に対し、当初問題を無視あるいは過小評価し、問題が政治的に顕在化するようになると政治プロセスにおいて問題設定を「特定の党派の活動」という次元にとどめようとし、最終的に行政トップの政治的リーダーシップにより政策転換を図るまでそうした傾向を是正し得ないというのは、それなりの合理性があると言える。しかし、まさにリンドブロムがインクリメンタリズムを規範モデルとして提起したごとく、行政内部においてはこうした行政自体の限界を厳しく認識した上で、その誤りを早期に是正するための様々な取組みがなされなければならないのである。

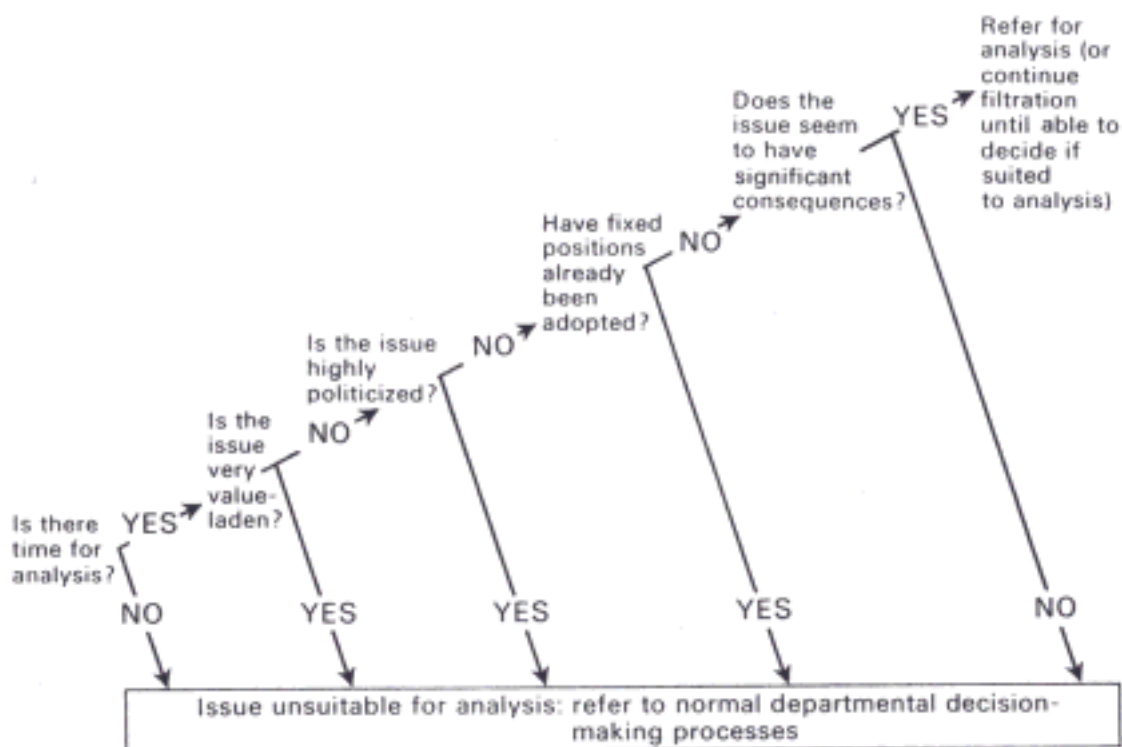


FIG. 6.1. Fragment of a decision tree for issue filtration

(Hogwood and Gunn 1984)

廃掃法における「コーチ」と「ジャッジ」の役割の未分別性

廃掃法がその出発点において、廃棄物処理業振興法という性格を帯びていたことについては前述したとおりであるが、行政の組織内部においても、担当部局の事務分掌範囲が「廃棄物の処理及び清掃に関すること」と定義され、廃掃法の法施行事務と位置づけられていることから、廃棄物処理業の指導・監督という「コーチ」の役割と法令違反への制裁という「ジャッジ」の役割が同一部局に一体として任せられることになっているのである。こ

のため、問題発生の初期に在籍する職員にとっては問題を顕在化させることはその時点までの自らの指導監督（コーチング）の不完全さを露呈させるとの認識を生み、問題がこじれるまで表面化させないとの事態を招くのである。

こうした問題を是正するために通常とられるのが、ラインとスタッフとの仕分けである。古典的組織論においては軍隊における参謀制度にならい、ライン系統組織の管理者にはその管理機能を補佐するスタッフを配置すべきであるとされる¹⁴¹。本件においては日常的な行政を行う「コーチ」がラインであり、トラブル・シューティングについてはスタッフが「ジャッジ」の役割を果たすべきということになる。しかしながら、古典的組織論では「スタッフはライン系組織の管理者に助言・勧告をおこなうことをもっぱらの任務とすべきであって、決してみずから命令し決済する権限をもつべきではない」とされてきた¹⁴²。現実には、現行の県庁内部の事務分掌によれば担当課以外に産廃行政を担当する部局はないわけであるから、課内で「コーチ」と「ジャッジ」が分掌すべきであり、担当班の上部に存在する課長補佐が課長に対し「ジャッジ」としての意見を述べるべきということになるが、現実にはそうした役割分担は見られない。むしろ、古典的組織論に見られるようにスタッフとしての「ジャッジ」の意見は「コーチ」としてのラインの意見に従属しているのである。

従って、問題発見過程において問題の存在が無視あるいは過小評価されるのは、個人の資質の問題に還元されるわけではなく、より構造的な問題であると考えられる。

ヒエラルキーの中での意思決定過程

こうした問題点がある程度是正する効果が期待されるのは、行政における意思が行政組織というヒエラルキー内部で決定されるプロセスである。官僚制においては、命令系統が上命下服として機能しているとともに、下からも情報を提供し、提案を上申しあるいはその決裁を求め、又は助言し諫言するという下意上達としても機能している。このメカニズムはアンドルー・ダンサイアの「三人一組」論として知られるものであるが、たとえば局長・課長・課長補佐の一組を例に取れば、局長は与党政治家や業界幹部との幅広い情報源を持つが、個別の案件については高度の専門性や情報量は限られるのに対し、課長補佐は情報源の幅は狭いが個別の案件については多くの情報・知識を持つ。この間に立つ課長は両者の仲介者として行動するというものである¹⁴³。

県庁組織においても、「部長・課長・課長補佐（班長を含む）」という「三人一組」を認定することができる。しかし、今回のケースにおいては意思決定の階梯を登るとともに判断がより保守的なものになり、住民の要望との乖離が大きくなっている。班レベルでの問題解決への問題解決への積極的な判断と幹部職員レベルでの消極的な判断のコントラスト

¹⁴¹ 西尾勝 新版 行政学 有斐閣 2001

¹⁴² 西尾 2001

¹⁴³ 西尾 2001

である。

この原因はもちろん行政官としての世代、経験の違い、個々人の価値観というものもあるが、それぞれのポジションから見える現状認識の違いが大きいのではないかと考えられる。具体的にいえば、歴代の環境生活部長は共通して「自分としては様々な関係者と連絡をとり関係各方面の要望を満たすべく誠実に努力しているし、部下も優秀であり誠心誠意職務を遂行しており、県庁の利害などというもの拘泥しているわけではない」と考えている。にもかかわらず、意思決定の結果に中堅以下の職員に不満が存在する。ここで部長が具体的に誰から情報を得て、誰を納得させようと行動しているかに考えてみると、部長級職員からは「県議会議員を納得させている」という証言が見られる。住民からの陳情は県議会における質問同様多くの「圧力団体からの入力」のひとつ、ないし県議からの要望のひとつという認識である。したがって、解決策を提示し納得させる相手は県議であり、問題を抱える住民はその後ろに存在する二義的なものと認識されることになる。本来「県議会対策」は、彼らの認識の中では「行政事務内容の説明」であるとして「非政治的」なものとして認識されており、「政治的判断は知事自身（ないし副知事）が行うべきこと」ということになる。ここでは「問題解決」と「議会対策」が混同されており、県庁幹部職員が行政官としてではなく「仮面をつけた政治家（statesman in disguise, G. Fry）」として行動していることがわかる¹⁴⁴。

「敗訴を覚悟しても不受理処分とすべきではないか」とか「将来の行政代執行及びそれに伴う財政支出を覚悟してもボーリング調査を行うべきではないか」といった論点は、知事自身の姿勢を示す高度な政治判断を要する問題である。このレベルでは、「知事・部長・課長（課長補佐以下を含む）」という「三人一組」が想定されようが、当時の知事レクの資料を見ても知事自身を交えてそうした論点が仔細に検討された形跡はなく、この三人一組は機能している様子は見えない。むしろ、多忙な知事の日程の中で、結論だけ知事に上げているのであり、選択肢は知事の判断の前に選択されているのであって、平成13年末の浅野知事自身の政策転換まで「部長・課長・課長補佐」の三人一組で判断がなされているのである。従って、政策転換は容易ではない。

行政官の職務へのインセンティブと政策転換

こうした容易でない政策転換に取り組もうとすることへの職員のインセンティブは存在するのであろうか。

経済的インセンティブのない官僚自身の職務へのドライビング・フォースは何かということについては先行研究においても必ずしも意見の一致を見るわけではないが、もっとも広く用いられるのは「昇進モデル」である。これが最もよく当てはまるのが中央省庁のエリート官僚(キャリア)であるが、モデルとなっている中央省庁においても年功による昇給と

¹⁴⁴ 伊藤大一「大蔵官僚の行動様式」同『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会 1980 所収

終身雇用をほぼ完全に保証されている非エリート官僚（ノンキャリア）が存在しており、後者については昇進において差が生じないという意味において当てはまらない。ここに「キャリアは規則革新派であり、ノンキャリアは規則保守派である」という古典的テーゼが生まれる¹⁴⁵。

しかしながら、県庁組織においては中央省庁におけるキャリア制度同様の制度は存在しない。もちろん、廃棄物行政の経験は単に複雑な法令運用という「行政官として良いトレーニング」ということを超えて「ご苦労なこと」と評価され、それなりの処遇がなされることが多いようだが、多くの職員にとっては担当課への配属は「やっかいなこと」と思われているようであり、政策転換に向けて努力することが個々の職員へのインセンティブになっているとは考えにくい。

この点では、技術系職員を中心に本行政分野のベテランを育成するという方針には功罪両方の側面があることは認識されて良い。中央省庁におけるようなキャリア制度を持たない県庁内において「政策改革派」を如何にビルトインしていくかということが検討されるべきであろう。

組織内でのチェック機能

現実の官僚組織においては、古典的組織論の主張する統制権なきスタッフが十分な機能を発揮することができないことから、統制権を持つ総括管理機関が発達し、長の管理機能を代行している。中央省庁の一部においては、大臣官房が強力なイニシアティブを持って各局の政策転換を促すこともあることが指摘されている¹⁴⁶。また、大臣に説明する事項については秘書官を含む大臣官房が、政治的視点、プレス対策といった別途の観点からのスクリーニングを行っている。

しかし、各部がほぼ独立して行政を行う県庁の体制にあっては、各部長は中央省庁でなら各省庁大臣に相当する権限を行使している。宮城県庁においても、総務部及び企画部はそうした政策調整機能を有していない。平成13年末の政策転換後設置された対策本部の事務局として、それまで本件を所掌していた環境生活部ではなく保健福祉部が当たることになったのは、政策転換を実質あらしめるための方策であった。しかしながら、現時点で住民への健康被害が顕在化しているわけではなく、今後の可能性も現段階では低いと見られる状況において、十分な機能を果たしていないのは並立である他の部に対し特定の部が指揮権能を発揮してないという県庁システムの限界を表しているものと考えられる。

大統領制である知事の権限はこの意味では各部を超越するものであるが、知事自身が全ての行政案件について最終的なスクリーニングを行うのは現実的には不可能である。今回のケースにおいても、知事に対してはそれぞれの意思決定に際してはブリーフィングが行

¹⁴⁵ 伊藤大一「官僚制と行政裁量」『現代日本官僚制の分析』1980 新藤宗幸『講義現代日本の行政』東京大学出版会 2001

¹⁴⁶ 城山・鈴木・細野『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版会 1999

われていたが、選択肢を提示してそれぞれの得失を検討するという性質のものではなく、「ご報告」という性格のものであったことが知事レク資料からはうかがえる。知事レクの時間は秘書課が割り振っているわけであるから、秘書課に中央省庁における官房総務課的スクリーニングないし政策調整機能を担わせることは理論的には可能であるものと思われるが、宮城県においては秘書課の主な職務は知事の日程調整であり、個別案件のレクにどれだけ時間を割くかについては基本的に各部からの要望を聞いているのが実態である。

この点については、県庁内でも近年問題意識があり、総務部内に設置された政策調整監及び調整監付職員（身分は秘書課員である）が知事レクに原則立ち会うことになっているようであるが、各部長からの説明内容に疑義を差し挟むことは現実には困難なのではないかと思われる。

（３）情報公開と外部評価

全国の自治体の中で情報公開についてナンバーワンという評価のある宮城県であるが、今回のケースについても情報は比較的広く公開されている。特に、処分場運営事業者に対する指導の経緯についてはほぼ完全に資料が存在しており、口頭での指導も含め記録がある。平成１３年末に設置された対策本部においても学識経験者からなる対策調査検討会が設置され外部からの意見も取り入れようとの努力が見られる。

しかしながら、この調査委員会は保険医療分野及び環境科学分野の有識者から構成され、科学的な問題の有無を検証しようというものであり、今回問題とした住民の不信感を招いた行政の行動様式についての評価を行おうとするものではない。また、情報公開についても情報公開請求に応ずるといった受身の対応であり、行政の判断材料も示し、法的限界を踏まえて住民の同意を極力得ようとする積極的なものであったとは言えない。

行政の意思決定過程への住民の参画にとって情報公開は不可欠なものであるが、これまでの情報公開請求は公金の不適正使用の有無を論ずるものであった¹⁴⁷。今回のケースのような場合必要な情報はこうしたルーティンワークの中で書類が必ず作成される性格のものではなく、むしろ「どうしてそういう判断がなされるのか」という説明に関するものである。今回我々の要求に応じて知事へのブリーフィングの資料まで開示を受けたわけであるが、行政の性質上意思決定過程の資料をどのように保存し、どこまで公開すべきかについては検討の余地が大きいように思われる。

７．提言 「三つの脱却」

以上各論点について分析を行ったが、最後に結論として今後どのようにして問題解決に向けた住民と行政の有機的な関係を築くことができるかについて、行政の側に提言を述べることにしたい。具体的には、行政にとって必要なことは、「お上意識からの脱却」、「オチ

¹⁴⁷ 仙台市民オンブズマン「官壁を衝く」毎日出版社 1999

先行志向型志向からの脱却」及び「仮面をつけた政治家からの脱却」の3つであり、それを支える4つの制度改革である。

(1) 「3つの脱却」

お上意識からの脱却

まず指摘されなければならないのは、住民からの苦情を処理対象とみなす思考である。住民の不平・不満はある程度非論理的・非科学的であり、多分に感情的なものである。また、時間の経過とともにその内容も変化する。しかし、その中に様々な困難があるなかで苦情を行政まで伝えている住民の問題を把握することが重要である。もちろん、そうした問題はそのままでは法律のロジックにも行政のロジックにもすんなりと合致するわけではない。そうした有機体としての住民の意見に耳を傾け、行政課題として積極的に同定する姿勢が必要である。問題の現場から見れば法律は常に不完全でありけん欠している。直面する問題は、先行事例は参考になるものの常に新しい課題である。

こうした中で、住民の真の要望をつかむには、まず自ら住民の視線に立ち問題を見つめることが必要である。全ての出発点はそこにある。

オチ先行志向型からの脱却

今回の事例において、ある程度「お上意識」から脱却していると思われる動きは存在した。しかし、これが行政の意思決定の過程において結実していない。これは行政官として「オチ」を先に考える習慣が大きく影響している。

行政官としては問題があると結論すれば、当然にその解決を要求される。従って、解決策を用意できない事項については、問題そのものを過小評価あるいは無視する発想に陥りやすい。確かに、「オチ」を考えながら仕事を行うのは職業人としてはある程度仕方のないことであるが、スマートであろうとするあまり問題解決への取り組みを先延ばしするようなことはかえって問題をこじらせることになる。

この意味で、組織内での意思決定プロセスにおいては問題点をきちんと把握し、「解決策は事実上用意できない」という可能性を含めて議論することが必要である。解決策が実現困難であるという場合、それを選択するかどうかは真に政治的判断になるが、それは納税者でもある住民自身が判断すべきことなのである。

仮面をつけた政治家からの脱却

ここで「住民自身の判断」という場合、全てが住民投票といった形で決すべきということとでない。第一義的には住民の民意により直接選出されている知事の判断ということである。しかし、現実の知事は多忙を極め、その日常において個別案件についてその判断の当否を十分に論じている時間はほとんどない。浅野知事の言うところの「回転寿司」である。分刻みのプリーフィング(レク)で情報として出来合いのものを受け取るだけである。従って、事実上個別の判断は部長以下の職員が行っている。少なくとも知事自身が判断す

べき案件は何かというスクリーニングは行っている。

この場合、そもそも知事自身が住民の意を呈して政治判断を行うべきというのは現実的でない。むしろ幹部職員が知事の政治判断を代行していることを強く自覚すべきなのである。国家において中央省庁には国務大臣等が政治任用されているが、自治体組織においては担当する行政範囲において国家同様の広さがありながら、各部門の長は通常知事就任はるか以前からその任期を越えて自治体に奉職し続ける官僚である。幹部級職員においては「仮面をつけた政治家」ではなく、知事の代理人という「政治家」そのものの側面がある。このため、幹部級職員の意識には自らが知事の政治判断の代行者であるという自覚が必要である。

(2)「3つの脱却」を支える4つの制度改革

それではそうした「3つの脱却」を具体化するためには、どのような制度的担保が必要であろうか。ここでは以下の4点指摘しておきたい。

官房機能の充実

自治体組織においては各部の独立性が高い。これは各部の行政分野が異なることの反映であるが、ともすると過去の行政の問題点を隠蔽しがちである。特に、産業廃棄物行政のように、そもそも法の仕組みがコーチ役としての業界行政と住民からの不満の処理という行司（ジャッジ）役を兼ねることになっているために、住民からの異議申し立ては常に先行する行政の不適切さを指摘することに他ならない。

こうした問題を解決する最も根本的解決策はコーチ役とジャッジ役の部署を分離することである。確かに産業廃棄物行政のように高度に専門的な問題について2つの部署を存置させることは行政の効率性の観点から現実的ではないが、一旦政治的問題として顕在化した場合においても担当部署を超えて、その判断の適否を論ずることができる機関が知事、副知事、出納長といういわゆる三役しかないというのでは事実上ジャッジ役が存在しないことになる。この意味で総務、財政、広報といった官房機能を所掌する部門が各部の政策内容に立ち入って査定する権限をもち実際に機能を果たすことが必要であろう。これら総括部門は「ビジョン」といった長期計画の策定時点だけでなく、日常的に住民からの苦情に敏感に反応し、各部に対しその説明を求める機能が拡充されるべきである。

知事の立場に立って考える職員の配置

現実にこうした官房機能を充実させるに当たって必要になるのは、「知事の立場に立って考えられる職員」の配置である。現在自治体においては、政治的任用は極めて少ない。しかし高度の専門分化し、幅広い分野の問題について、組織内部とはいえ所掌部門以外の部門が問題を詮索することには困難が伴う。このため各部門内部に「知事の立場に立って考える」ことができる位置づけの職員の配置が望ましい。

こうした職員の位置づけについては、職員の士気の観点から「特権階級職員」を設ける

ことは必ずしも望ましくないが、自治体外部からの登用や人事ローテーション上の特別の配慮が検討されるべきであろう。

議論を起こす職員への人事評価

「知事の立場」が継続性を宗とする行政内部の論理と異なる場合、これまでの行政のあり方について異議を唱えることは、内部で当該案件を熟知した職員であるほど様々な困難に直面することは想像に難くない。

県庁内においても人事評価の透明性・客観性の確保を図り、ひいては信頼性・納得性の高い公正な人事運営の遂行に努めており、その人事評価の評価基準の公開に踏み切っているところである。しかし、その具体的に公開されている基準を見ると、こうした自らの行政に対し批判的に検討し積極的に行動することを奨励する評価軸は見られない。職務能力の「独創性」という観点は存在するが、主として企画力の尺度として評価されており、むしろ「上司や同僚との協調性」や「円滑な運営」が強調されている嫌いがある。

確かに、政策変更や革新は非日常事態であり、こうした公開される人事評価尺度にどこまで明記されるべきであるかについては議論があろうが、真摯な問題解決への取り組みが推奨される尺度であるべきであろう。また、幹部級職員については政治的判断への結果責任という部分が追加されるが、そうした職員への尺度についても明示されることが検討されて良いであろう。

資料管理と情報公開

こうした全ての事項が最終的に担保されるのは、政策意思決定過程についての情報公開による事後評価である。誰が、いつ、どのような情報に基づいて、どのような判断をおこなったのか、について将来の時点から検証可能であるとすれば、当該時点においても官僚制の衣を借りた無責任な意思決定は抑制されるはずである。

今回、実際の意思決定に関する資料請求に対し、当該部局に相当なご尽力いただいたが、実際知事へのブリーフィング資料が統一的に管理されているわけではなく、意思決定プロセスについてはヒアリングによらざるを得なかった。

もちろん全ての資料を保管することなどできようもないが、知事への単なる業務報告でないものについては行政内部への教訓とする意味も含め、資料の統一的な管理手法が検討されるべきであろう。

(参考文献)

- 浅野史郎 福祉立国への挑戦 本の森 2000
- 浅野史郎・田勢康弘 政治の出番 日本経済新聞社 1999
- 阿澄一昌((社)全国産業廃棄物連合会監修)『廃棄物処理と経営』日刊工業新聞社 2000
- 飯島伸子 「廃棄物問題の社会学的研究」『総合都市研究』64号 p.171-187, 1997
- 石渡正佳 『産廃コネクション』 WAVE 出版 2002
- 伊藤大一 『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会 1980
- 大川真郎 豊島産業廃棄物不法投棄事件 日本評論社 2001
- 河北新報報道部 『東北ごみ戦争 漂流する都市の廃棄物』 岩波書店 1990
- 編集局 『虚像累々』 日本評論社
- 北村喜宣 『行政執行過程と自治体』日本評論社 1997
- 『自治体環境行政法』 第一法規 1998
- 『環境政策法務の実践』 ぎょうせい 1999
- 新藤宗幸 『講義現代日本の行政』 東京大学出版会 2001
- 『技術官僚 - その権力と病理 - 』 岩波書店 2002
- 関口鉄夫 『ごみは田舎へ?』 川辺書林 1996
- 杉本裕明 『官僚とダイオキシン』 風媒社 1999
- 仙台市民オンブズマン 『官壁を衝く』 毎日新聞社 1999
- 曾根英二 『ゴミの降る島』 日本経済新聞社 1999
- 高杉晋吾 『産業廃棄物』 岩波新書 1991
- 高谷 清 埋め立て地からの叫び ある住民運動の記録 技術と人間 2001(改定新版 2002)
- 田口正巳 『ごみ問題百科 II』 争点と展望 新日本出版社 1998
- 『現代ごみ紛争 実体と対処』 新日本出版社 2002
- 津川 敬 『ごみ処分 「処分場紛争」の本質』 三一書房 1996
- 新島 洋 『青い空の記憶』 教育資料出版会 2000
- 西尾 勝 『行政学(新版)』 有斐閣 2001
- 西尾勝・村松岐夫 講座行政学 第4巻 政策と管理 1995
- 第5巻 業務の執行 1994
- 廃棄物法令研究会 『廃棄物処理法平成12年改正逐条解説』 中央法規 2001
- 藤川 賢 「産廃処理の全国分布と地方負担」『総合都市研究』69号 p.19-35 1999
- 古市 徹 『廃棄物計画 計画策定と住民合意』 共立出版 1999
- 別所珠樹 『ごみクライシス』 技術と人間 1999
- 松本康監修・飯島伸子編 『廃棄物問題の環境社会学的研究』東京都立大学出版会 2001

森田 朗 「インクリメンタリズムの論理構造」 千葉大学法経研究10号 1981

山本節子 『ごみ処理広域化計画 地方分権と行政の民営化』 築地書館 2001

マイケル・リプスキー 『行政サービスのディレンマ』 木鐸社 1986

Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford UP
1984