

公共関与型産業廃棄物最終処分場問題について

2020/7/26

弁護士 坂 本 博 之

第1部 はじめに

一 廃棄物処分場とは

1 廃棄物とは何か

廃棄物処理法2条1項

「この法律において「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。）をいう。」

有価物か無価物か

有害物かそうでないか

一般廃棄物と産業廃棄物

※放射性物質及び放射性物質によつて汚染された物は、別の法律で規制

但し、原発から事故によつて放出された放射性物質を規律する法律は、放射性物質汚染特措法しかない。

※残土は廃棄物ではない

2 廃棄物処分場とは何か

①中間処理施設と最終処分場

②最終処分場の3類型

a 安定型処分場：素掘りの穴を掘って、単純にゴミを捨て、埋め立てるもの
安定5品目（プラスチック屑、ゴム屑、金属屑、陶器・ガラス屑、建設廃材）に限る。捨てられるものが化学的に安定であつて、有害物質を出さないことを前提とする。

b 管理型処分場：穴の底に遮水工（ゴムやポリエチレン等のシート等）を張る、放流水の処理をするなどして、有害物質が処分場外に漏れださないように管理するもの。一般廃棄物最終処分場（家庭ゴミの焼却灰の処分場（例、東京都日の出町、福島県田村郡小野町）として利用されるほか、種々の有害物質を含む産業廃棄物処分場として利用されている。

c 遮断型処分場：処分場の周囲を完全にコンクリート等で覆って、絶対に有害物質が処分場外に漏れださないようにしたもの。鉍滓などを捨てる。

3 現代のゴミとゴミ処分場

(1) 現代のゴミの特質

様々な有害物質の宝庫

ex. ダイオキシン類、重金属類、無機塩類、未規制の有害物質、放射性物質

(2) 処分場は例外なき欠陥物

(3) 処分場を造られることの問題点

- ・循環型社会に反する
 - ・良好な環境が破壊される
 - ・地域社会が破壊される
 - ・田舎が都会の犠牲になる
- 処分場に反対することは地域エゴではない

(4) 新たな処分場は必要か？

- ・少なくとも、住民が受入を拒否している場所に造る必要はない。
 - ・ゴミ処分場は余っている。
- ゴミの受入価格が下落している。
- ゴミ処分場は「儲からなくなっている」
- 儲けようと思うと、危険なゴミを高額で受け入れることになる。
- ・最終処分場に持っていかない方法が検討されている(それが正しいということでは必ずしもない)

二 管理型処分場の問題点

1 管理型処分場の生命線は、遮水工と放流水処理施設である

管理型処分場は、様々な有害物質を貯蔵する。その有害物質を処分場外に漏出させないため、遮水工を設けて場内の有害物質が地下水等に漏出しないようにする。場内に降った雨水は、有害物質に触れるため、その有害物質を処理施設で除去してから外部の河川等に放流する。

2 遮水工の問題点

- ・最近の管理型処分場は、「多重構造」と称して、ゴムやポリエチレンの遮水シート(厚さ1.5mm程度)を2枚敷き、2枚のシートの間には不織布等の緩衝材を敷き、さらに遮水シートの下に厚さ50cm程度の粘土層を設けることが多い。遮水シートが破損しているかどうかを確かめるための漏水検知システムが設けられることも多い。
- ・遮水シートは紫外線に弱い。
- ・しかし、遮水シートの弱点は紫外線だけではない。ゴミの重力(特に処分場の斜面では、場所によって加わる重力に差があるから、常に強い剪断力が働

いている)、ゴミに含まれる化学物質、作業による圧力が加わる。作業の際に重機によって破損することもある。

- ・ 遮水シートの継ぎ目(総延長数kmに及ぶ)が最大の弱点。
- ・ 日本遮水工協会という業界団体も、耐久性の目安は15年としていた。
- ・ 粘土層は、必ずしも均一ではない。
- ・ 粘土層であっても漏水を止めることはできない。
- ・ 地下水は、遮水シートに対しても粘土層に対しても脅威となる。
- ・ 漏水検知システムは本当に的確に作動するのか？
- ・ 漏水検知システムによって汚水漏れが検知された場合の補修は本当にできるのか？
- ・ 多くの処分場で遮水シートの破損事故が発生している(EX. 東京都日の出町谷戸沢処分場、福島県小野町のウィズウェイストジャパンの処分場、千葉県君津市の新井総合施設の処分場、福岡県久留米市の一般廃棄物処分場…etc)。

3 浸出水処理施設の問題点

- ・ 処理施設では、多くの重金属類等の有害物質は除去できない。
- ・ 処理施設では、無機塩類は除去できない。⇒管理型処分場の下流では、しばしば塩害が発生する。

三 公共関与型施設の問題点

- 1 事業者と監督官庁が同一であり、十分な監督を行うことができない
 - ・ 様々な審議会、検討委員会には、批判的見地を持つ人、住民の立場に立つ人が委員に入ることはない。このたびの「あり方検討委員会」も、ご多分に漏れず、「ありき検討委員会」となっている。
- 2 行政が行うことは、民間の業者以上に、情報を隠す。
 - ・ エコフロンティア笠間処分場(ふじみ湖処分場)を造る際にも、雨水ではなく、地下からしみだした水が溜まったものだというのが住民側の見解であったが、県は、排水しているところを「危険だ」などと言って、決して住民に見せなかった。
- 3 お役所仕事なので、経営手腕がない。
 - ・ 全国的に見ても、公共関与型産廃処分場は赤字経営のところが多い。⇒ex. 山梨県環境保全事業団が北杜市に造った処分場は、埋立完了まで赤字となることが明らかとなったので、閉鎖された。

⇒ex. エコフロンティア笠間は、「オーバーナイトローン」で凌いでいた。

- ・ 周囲の最終処分場よりも料金が高かったので、ゴミが集まらなかった。

- 4 役人がやっているのです、2～3年で人事異動があり、無責任となる。
- 5 行政が最終処分場を作ってあげるということは、ゴミの減量の方向に働かないのではないかな？

四 処分場に対するたたかい

1 まず裁判外でたたかう

- ・ 処分場予定地の一部を反対派住民が押さえてしまう
- ・ 条例の制定
- ・ 住民説明会で徹底的に疑問点を問いただす。
- ・ 市が協力するなら、市から積極的に反対の意見を出してもらう。
- ・ 告示縦覧の手続きで意見を書面で出す
- ・ できてしまった処分場については、情報開示を求める（廃棄物処理法8条の4 [一般廃棄物処理施設に関する規定]、15条の2の4 [産業廃棄物処理施設に関する規定]）

etc

2 裁判でたたかう→後記

五 処分場問題と法的手続き

1 人格権に基づく建設差止、操業差止仮処分、本訴

甲府地裁、仙台地裁、津地裁上野支部の各決定例等

- ・ 人格権とは：①身体権としての人格権 ②平穏生活権としての人格権
- ・ 裁判の構造：①処分場の中に人体に対して有害な物質が持ち込まれること
②その有害物質が処分場外に漏れ出すこと
③漏れだした有害物質が周辺住民に到達すること
④その結果住民の生命・健康が害されること

〔以上の〈有害物質〉は〈質量ともに人が飲料水（あるいは空気）として利用するのに十分な水〉と置き換えても良い〕

以上の①～④の全てを住民側が主張・立証しなければならないというのが原則

←立証責任の転換

- ・ 仮処分と本訴

基本的に両方とも同じようなことをやるが、①仮処分の方が結果がでるまでの期間が短い、②仮処分は鑑定や現場で行う検証などの手続を原則的にやらない、③仮処分は飽くまでも仮の処分であって、住民が勝っても、業者から本訴をやれといわれることもある、などの違いがある

- ・ 訴額の問題 仮処分は一人分、本訴は人数分
- 2 住民訴訟 ex. 豊橋市で高温溶融炉について行われた
- 3 行政訴訟 ex. 県が出した処分場の設置許可の取消を求める訴訟
 - ・ これまで、安定型処分場ではあまり用いられていなかったように思う。
 - ・ 廃棄物処理法自体がザル法で、安定型処分場に対して有効な規制になっていなかった。
 - ・ 人格権に基づく訴訟の方が勝ちやすかった。
 - ・ 管理型処分場に関しては、行政訴訟の方が住民勝訴判決が多いように思われる。Ex. 千葉県海上町の処分場、福島県南相馬市の処分場…etc。人格権に基づく訴訟で住民が勝訴した事例として、鹿児島県鹿屋市の処分場、岡山県岡山市の処分場…etc。
- 4 公害紛争調停 ex. 東京都豊島区の清掃工場の例、香川県豊島の例
 - ・ 都道府県または総理府（複数の都道府県にまたがる場合）に設置された公害審査委員会で行う
 - ・ 裁判との違いは、①費用が安い、②国の費用で、調査を行わせることができる（都道府県の場合はそれぞれの条例による）、③飽くまでも話し合いなので、相手方が出てこなければ話にならない、などの点
 - ・ 今後発生する可能性のある公害を理由には申し立てることができない。
- 5 労災の申請 ex. 能瀬町の例
- 6 不法行為等に基づく損害賠償請求訴訟、国家賠償訴訟
 - ex. 龍ヶ崎市や、能瀬町の事件等では、国賠の提起もなされている（被告は、両方とも一部事務組合）
- 7 その他のいわゆる「裏技」
 - ①通行権、共有権、水利権などを利用する、②違法な操業を行っている業者の刑事告訴、刑事告発などを行う、③その他

六 エコフロンティア笠間処分場の問題

- 1 エコフロンティア笠間処分場の概要
 - ・ 最終処分場と焼却施設が併設されている。
 - ・ 最終処分場の容量は、9万7700m²、240万 m³

- ・焼却施設は、高温ガス化直接溶融方式
 - ・焼却施設から発生する焼却灰(溶融スラグ)は、「重金属等の溶出がほとんどなく、砂に似た性状を持つことから、当所では溶融スラグをこれら天然土木資材の代替品としてリサイクルしています」→しかし、やっていることは、「遮水シートの保護材」と称して、処分場に埋めている。
- 2 回復しつつある自然が壊された事案
- ・もともと採石場であったが、湧水が激しかったために放棄された。→その後、自然が回復しつつあり、透明度の高い水をたたえた湖が出現し、各種のトンボ等の生息地となった。
 - ・県がふじみ湖の水抜きを始めたら、周囲の住民の井戸水が枯れるということが起こった。
- 3 処分場建設に対する反対運動
- ・住民らには知らされないまま、水面下で計画が進められた。
当時の磯良史市長「事前に知らせたらできる物もできなくなってしまう」
 - ・反対運動をする人たちが、訴訟までやるという人たちと、訴訟はやらずに文化的な情報発信をするだけの人たちに分かれてしまった。
- 4 裁判闘争
- (1) 建設差止仮処分申立
- 2002.11.1 水戸地裁に建設差止仮処分申立 債権者317名
同じころ 証拠保全の申立
12.27 裁判官、現地で証拠保全手続(現地検証)
- 2003.1.24 第2次証拠保全申立
3.24 第2回証拠保全手続(現地検証)
- 2004.6.21 水戸地裁、仮処分を却下
- (2) 建設差止本訴
- 2004.11.1 水戸地裁に建設差止本訴提起 原告103名
- ・訴訟中に施設完成→操業差止訴訟に切り替える
 - ・原告側から申請した専門家、事業団側から申請した専門家の証人尋問を行う
 - ・審理終結後に、裁判所の勧告で、観測井戸を増やしたり環境調査をきめ細かくするなど事業団の対応を求める方向の和解が試みられたが、事業団は和解を拒否。
- 2009.6.16 水戸地裁、原告らの請求を棄却する判決
⇒原告ら東京高裁に控訴
2010. 東京高裁、原告らの控訴を棄却する判決
- ・高裁になってから、事業団の経理的基礎が論点となったが、裁判所は、「時

機に遅れた攻撃防御方法」という理由で、この論点について逃げた。

(3) 訴訟を行ったことの意義

- ・地元の住民たちが故郷を守るたたかいを行ったという足跡を残した
- ・監視委員会の中に原告も名を連ねることができた

七 日立市諏訪町に予定されている処分場について

1 処分場の概要

- ・管理型処分場とされているが、オープン型かクローズ型かは検討する
- ・中間処理施設の併設については検討する
- ・運営主体は一般財団法人茨城県環境保全事業団
エコフロンティア笠間の運営主体と同じ
- ・採石場跡地の利用
- ・概ね170万～260万m³を確保、とされている
- ・浸出水を処理した後は、公共下水道に放流予定、とされている

2 問題点

- ・そもそも、どうして県が産業廃棄物最終処分場を用意してあげるのか疑問
- ・管理型処分場は例外なき欠陥処分場である
- ・上記の公共関与型処分場の問題点が全て当てはまる
- ・事業主体である茨城県環境保全事業団には、エコフロンティア笠間と同様の問題点がある。
- ・廃棄物処分場が造られて地元が振興した事例は聞いたことがない

3 今後取り組むべきこと

- ・処分場に近接したところに住む人たちを含む運動を作ることが大切
- ・情報収集 住民説明会やエコフロンティア笠間の見学会には積極的に参加して、様々な質問をぶつけた方がいい。住民側から住民説明会の開催を要求してもいい。
- ・現在の環境を調査する ex.周辺の沢水の電気伝導度やpHを調べる、現地の地質がどうなっているか、周辺の井戸水や沢水との関係がどうなっているか、等
- ・裁判に訴えるのは最後の手段と考えるべきである。
- ・市が反対の意思を明確にすれば、この計画はつぶれる可能性が高い。

第II部 これまでの注目すべきいくつかの事例

第1 水戸市全隈町の安定型処分場事件

1 処分場の概要

- ・業者 株式会社赤塚設備工業(本社は水戸市)
- ・産業廃棄物安定型最終処分場 埋立面積1万2254m² 埋立容量12万7947m³

- ・ 埋立期間11年
- ・ 堰堤の内側にだけ遮水シートを張る。
- ・ 谷の北半分だけにゴミを埋める。南半分は共有林であり、普通土を埋める。間を万年堀で仕切る。
- ・ 立地は、台地の中の谷津。休耕田となっている。処分場予定地の東側約300mに田野川が流れ、約4.7km下流で那珂川に合流する。合流点の下流約350mの右岸に水戸市の上水道の取水口がある。

2 紛争の経過

- 1996年10月21日 業者、茨城県知事に対して設置許可申請
 12月12日 茨城県知事、設置不許可処分
 12月24日 業者、厚生省に行政不服審査申立
- 1997年12月22日 厚生大臣、茨城県知事の設置不許可処分を取消
- 1998年1月30日 茨城県知事、設置許可
 4月7日 住民、水戸地裁に仮処分申立
- 1999年3月15日 水戸地裁、仮処分決定(住民勝訴)
 5月24日 住民、水戸地裁に建設差止本訴提起
- 2001年3月19日 共有林埋立禁止訴訟提起
- 2003年6月10日 水戸地裁、共有林訴訟判決(住民勝訴)
 6月23日 業者、共有林訴訟について控訴
- 2004年5月6日 住民側代理人、共有林訴訟控訴審で高裁裁判官3名に対して忌
 避申立
 5月18日 忌避却下決定
- 2005年4月12日 東京高裁、共有林訴訟判決(住民逆転敗訴)
 4月20日 住民、共有林訴訟について上告
 7月19日 水戸地裁、建設差止本訴判決(住民勝訴)
 8月2日 業者、建設差止本訴について控訴
 9月6日 最高裁、共有林訴訟上告棄却決定
- 2007年11月29日 東京高裁、建設差止本訴判決(住民勝訴)
- 2008年5月27日 最高裁、建設差止本訴決定(住民勝訴)

3 地裁判決

- ・ 水道法は、清浄な水の供給を図ることを直接の目的としており、「清浄」とは、水道水の水質の最低水準である同法4条の水質基準だけがその内容をなすものではない。

- ・ 安全性の確保された水道水の供給を受ける利益を享受することは、国民に保障された法的権利であり、体内に摂取しても健康等に悪影響を及ぼすことのない安全な水道水を享受する権利は、人格権の一種として保護される。
- ・ 処分場から有害物質が漏出した場合は、そのまま田野川に流入し、3面コンクリートの田野川を希釈されないまま流下し、那珂川に流入する。那珂川に流入した後、殆ど混じり合う間もなく、取水口に至る。
- ・ 環境ホルモンについては、人体に対する危険性があることもないことも科学的に証明されていない、灰色の物質であるが、人に対する安全性が確認されておらず、他の生体に対して悪影響を及ぼすことが確認されている物質は水道水の清浄を損なう物質、即ち「有害物質」と評価すべきである。
- ・ 安定5品目以外の廃棄物が埋め立てられる可能性がある。

4 高裁判決

- ・ 水源地への有害物質の搬入による水源地汚染がもたらす生命、身体、健康被害の重大性、持続性及び不可逆性に鑑みると、水源地については、有害物質による汚染から未然に防止することが肝要であり、そのために実効性のある十全な措置を執ることが必要不可欠である。この観点からもっとも効果的な措置は有害物質を水源地に搬入しないことであり、国や地方公共団体がそのための必要な施策を定めて実施すべきことは当然のことである。
- ・ 廃掃法並びに関連法令において、水源地保全の目的に特化した、汚染の危険を有効に制御する上で必要な具体的な特則を定めていないことは、いささか総合的観点からの政策に欠けるうらみがあり、今後の法制上の整備が必要とされている。
- ・ ①当該産業廃棄物処理施設に有害物質が搬入されないことを確実に保障する客観的な証拠があること、②当該産業廃棄物処理施設に有害物質が搬入されても水源地に流出して汚染することを確実に防止する客観的な根拠があることを業者は主張立証すべきである。
- ・ 産業廃棄物を排出する事業者も、産業廃棄物処理業者も、処分しようとする産業廃棄物を安定型産業廃棄物として埋立処分をすることができれば経済性・簡便性の観点からは好都合であり、そのことに共通の利益を有する関係にあるから、処分しようとする産業廃棄物に安定型産業廃棄物以外の産業廃棄物が混入していることを知り又は容易にこれを知ることが可能な場合であっても、処分しようとする産業廃棄物に安定型産業廃棄物以外の産業廃棄物が混入していることを他人に知られることがなければ、これを安定型産業廃棄物として埋立処分を行う誘惑に駆られることは見やすい

道理である。

- ・ 昨今目先の利益にとらわれ、他人に知られなければ事実を偽ってもよいとする違法な経済活動が社会的にも目立つ現状に鑑みると、違反行為に対して罰則があることだけでは直ちに安定型産業廃棄物とそれ以外の産業廃棄物とが厳格に分別されることを期待することは困難である。
- ・ 業者の安全対策は、詰まるところ、天然の地形、地下の構造、地下の水流任せの者であり、これらが十分解明されておらず、且つ解明不能なものである以上、安全性の最後の支えがなく、適切なセーフティネットを備えているとはいいがたい。

4 最高裁判決

- ・ 上告不受理
- ・ 安定型処分場の差止を最高裁が認めた全国初の事例

第2 南相馬市原町区大甕の管理型処分場事件

1 処分場の概要

- ・ 農業用のため池の周囲の山林を開発して処分場を造成するという計画。
- ・ 処分場予定地のうち一部（但し、重要な部分）が、借地であった。

2 紛争の経緯

- 2001年3月 賃借地について、地主から業者に対して賃貸借契約解除
→地主から反対運動の中心人物ら6名に対して、所有権譲渡
- 4月 土地の所有権譲渡を受けた6名、土地所有権に基づく建設差止仮処分申立
- 6月 福島地裁いわき支部 住民らの請求を認める仮処分決定
- 2003年3月 仙台高裁 仮処分決定を覆す決定
- ・ その後、住民側、業者側双方から、合計40件を超える訴訟等の法的手続
 - ・ その中で、譲渡をした地主ら及び譲渡を受けた6名に対して3億円（損害額約1億円の一部請求）の損害賠償請求提起
→仙台高裁は、1億5000万円の損害賠償を命ずる判決
- 2012年4月 福島地裁、処分場の設置許可取消を命ずる判決
→被告であった福島県は控訴せず

3 たたかいの総括

- ・ 初戦の華々しい勝利の後、敗戦が続いたが、最後に逆転の大勝利
- ・ 福岡県久留米市の馬奈木昭雄弁護士の名言
「私たちは絶対に負けない。なぜなら、勝つまでたたかい続けるからだ」

第Ⅲ部 最近の事例から見られる判例や紛争の動向

1 業者からの損害賠償攻勢

業者から住民運動の中心人物に対して損害賠償請求が多発

※ 事業者である自治体が市民を訴えた事例もある(大田原市)

業者から訴えられるのは住民だけではない→都道府県や市町村も

※ 許可申請書を受理しないこと、なかなか許可決定を出さないこと等に対して損害賠償請求をしていくことがある

2 最近の住民運動と処分場

訴訟にいたらず、住民運動で止めている例が増えている。

以下は管理型処分場

- ・ 熊本県水俣市
- ・ 千葉県勝浦市鶴原

以下は安定型処分場

- ・ 福島県郡山市三穂田(住民運動で殆ど勝負が付いていて、最後に訴訟でダメを押した事例。2006年)

3 ゴミ問題解決の方向性

初めからゴミにならないような物を造る

造った物は出きるだけreuse, recycle等→できるだけ焼かない、埋めない