

「^{てしま}豊島 産業廃棄物不法投棄事件」

佐藤雄也 × 六車 明

中央大学研究開発機構客員教授
元 中央大学教授、環境省

慶應義塾大学名誉教授
元 東京高等裁判所判事、弁護士

聞き手：田中紀彦審査官、近藤紗世審査官

豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件(概要)

平成5年11月、香川県土庄町豊島の住民549人(後に参加申立てを行った111人を含む。)が、香川県、事業者等を相手方として、産業廃棄物の不法投棄がなされた処分地の一切の産業廃棄物を撤去すること及び連帯して各申請人に金50万円を支払うことを求める調停を申請しました。

2億3,600万円余の国費を投じた職権調査等の結果、本件処分地に残された廃棄物の量や分布、地下水への影響等の実態が把握されました。産業廃棄物の不法投棄を行った事業者が事実上廃業している状況下で、香川県が本調停の主な相手方となり、6年以上に及ぶ話し合いを重ね、産業廃棄物及び汚染土壌を平成28年度末までに搬出すること、地下水等を浄化すること等が合意され、平成12年6月に調停が成立しました。

その後、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法(平成15年法律第98号)に基づき、香川県が「豊島廃棄物等の処理にかかる実施計画」を定めてその実施主体となり、廃棄物等の撤去が始まりました。調停条項で定められた期限を目前にした平成29年3月28日、約91万トンに及ぶ廃棄物等の搬出が完了し、同年6月12日に直島における処理も終了しました(28年度末までの香川県による処理事業費用の総額は約725億円)。

なお、公害等調整委員会は現在も処理協議会等を傍聴して、調停条項に基づく措置の実施状況をフォローしています。



豊島及び直島の位置図(提供:香川県)

1. はじめに

◆田中 本日は、「平成の公害紛争を振り返る」と題しまして、「豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件」について、当時審査官として事件を担当いただいた、佐藤雄也さんと六車明さんのお二方にお越しいただきました。現在、豊島事件のフォローアップを担当している、私(田中審査官)と近藤審査官からインタビュー形式でお話を伺えればと存じます。

2. 国による調停

◆田中 豊島の事件に関しては、まず最初に香川県の公害審査会に調停の申請がなされ、県際事件であったことから、関係都道府県による連合審査会が置かれるということもあり得たわけですが、協議が整わず結果として公害等調整委員会が担当するという事になったという流れになっております。これに関して、お二方は途中からこの事件を担当されたということですが、当時の印象として、どういうふうに見ていらっしゃいましたでしょうか。

◆六車 私が着任したときはもう公調委で扱うことになっていたわけですが、この事件は要するに549人の調停申請人がみんな島にいて、その島で起きた不法投棄の事件なのです。弁護士さんたちも関西の人たちで、東京に来るということは大変な負担だったのです。申請人もごく一部の

人しか来られないし、交通費や宿泊費もかかるため、お年寄りが夜行バスで来て夜行で帰るとか、そのため体調を崩されるとか大変な御苦労があったと思います。

また、弁護士さんたちも無報酬でやっておられて、最終的に、排出事業者から支払われた解決金の約3.8億円のうちの約1億5,000万円はその実費に充てると。それで、後で話が出てくると思いますけれど、三者協議会とか技術検討委員会は、委員の方がおられる高松とか京都とか大阪とか、そういうところでやって、そのたびごとに島民の方がそこに行く。私も技術検討委員会に出席しておりましたので、そういうのをずっと目の当たりにしていましたので、まあ、とにかく大変な負担だと思いました。だから、本来的にはなぜ公調委でやらなくてはいけないのか、法律的な根拠というか、いろんな意見があると思いますけれど、私はずっと疑問でしたね。1年間にわたって年配の島民の方や弁護士さんと非常に身近に接してきたので、今思い出してみても、当時関係者の方々はやはり大変だっただろうなと改めて思います。



◆佐藤 確かにそういう部分はありますよね。しかし、本件は県際事件なので、公調委が担当しないと受け手がいないことになってしまいます。その当時思っていたわけではないけれど、もし県の審査会で調停を行ったとしたら、香川県は被申請人の立場でもあり、住民側は県当局の対応に憤っていたので、いくら審査会は知事部局から独立し

た機関だといっても、住民側から県当局に忖度していると思われはしないかなど、何かとやりにくかったらと思います。それに当時は、地元住民は県を全く信用していない状況でしたから、双方に信頼関係が醸成されないと調停も打切りになりかねません。やはり双方ともにやりにくかったのではないのかなという気がします。



◆六車 なるほど。今のお話で思い出しましたけれど、私は昨年(平成30年)の10月から今年(令和元年)の7月まで国際協力銀行で環境ガイドライン担当審査役という仕事をしておりまして、国際協力銀行に雇われていましたけど、国際協力銀行の投融资担当部署とは完全に独立していました。話をしてもいけないしメールもしてはいけませんでした。私が審査役に選ばれるときは、厳重な選考委員会があって、オープンな形で選ばれていました。そういうふうに、融資している銀行自体が独立・中立的な立場の審査役を雇って機能しているということです。ですから、地元の人が地元の県の審査会に対して疑問があるというのは、行政への信頼という観点から問題があったと思います。

◆田中 豊島の事件は、結果として公調委がその調停を最後まで引っ張っていくということになったわけですが、その中で、他の省庁に働きかけるだとか、多額の調査費を計上するということは、県が単独で行うのは難しかったということもあるのかもしれない、様々な考え方が

「平成の公害紛争事件を振り返る」

あると思いますが、公調委で担当したことにもそれなりの意味はあったとも思います。

◆六車 全くそのとおりなのです。そのこと自体は全くそのとおりなのですが、国だからできたというのは、本当に国だからなのか。県でも公平でみんなが信頼できるようなシステムというのがあり得たのではないかと思うのです。確かに公調委は独立行政委員会ということでいろんな権限があります。しかし、本来は、特に地方分権を考えれば、地方のことは地方でやるのが当たり前の話で、当時はできなかったかもしれないけれど、現在であればどうなのかなど、そういうことを議論することが、これから公調委や県の審査会が、十年、二十年というふうに、市民から信頼されるヒントになるかと思います。そういったことを改めて検証することは、この豊島の事件を過去のことではなくて将来のこととして考える1つの機会ではないかと。そういう趣旨なのです。



不法投棄された産業廃棄物（写真提供：香川県）

3. 中間合意の意義

◆田中 ありがとうございます。特にお二方には、中間合意以降のところに非常に色濃く関与していただいたと聞いております。中間合意は1997年（平成9年）に成立しているわけですがけれども、非常にユニークなものだと思っています。他の調停事件では、こういう例はありません。これはど

ういう背景のもとで成立したのか。また、成立させることで公調委としてはどのような意図を持っていたのか、どういう効果を狙っていたのかというようなところをお聞かせいただければと思います。

◆佐藤 私は中間合意が成立してから担当になったので、その詳細な経緯となると、直接携わっていないので、前任者の話を思い起こしたり、資料などからお話しするしかないのですがね。結局、大きいのは、公調委が調停を進めたら、申請人と被申請人の香川県との間に、処分地の汚染の実態の現状認識にすごく大きな隔りがあることが分かったわけです。それで、公調委としては、まず実態を把握し、それに基づいた処理方法の検討をしなくてはならないという判断になったのです。裁判だと対策を求める方が被害の証拠を示さないといけないのですが、調停では必要に応じて公調委が自ら実態解明に向けて調査できるので、申請人にとって素晴らしい仕組みですよ。それで、実際にどのように汚染の実態調査をしたらいいか、その解決に向けた対策の方法について専門家に検討してもらったわけです。報告書では対策として7つの選択肢が示されました。これに基づき調停作業を進めた結果、被申請人には香川県のほかに産廃処理業者や産廃排出事業者もいたのですが、産廃処理業者は倒産したので当事者能力がなく、産廃排出事業者は兵庫県警による処分地捜査で判明した21社のみということで、最終的には香川県との調停で県が廃棄物を中間処理することに同意して、それが中間合意の形でまとめられました。

（「中間合意」の全文は20ページに掲載）

◆田中 中間合意の実際の役割はどうだったのでしょうか。

◆佐藤 中間合意は、香川県が中間処理を行い、その進め方や具体的な対策に関しては申請人の豊島住民と合意を得ながら処理事業を行うという枠組み・道筋をつくったという点で大きな役割を果たしたと思います。

◆田中 なるほど。それまではどんな方向に持っていったらいいか分からなかったわけですね。

◆佐藤 そういことですね。要するに、現地で廃棄物をどう処理するかですよね。それで処理した後、本当にきれいさっぱりなくなるのかとか、有害なものが残るとしたら、豊島の島内に残すのでは、本当にそれで解決になるのかとか、いろいろ不明確だったと思うのです。

◆田中 それで、中間合意という形にはなったのですけれど、かといって中間合意で全てが方向付けされたというわけでなくて、未解決な部分もあったかと思っています。その辺のところに関しては、どのように進められたのでしょうか。



◆佐藤 中間合意の中で、香川県は遺憾の意を表し、住民側は損害賠償を請求しないということで、双方歩み寄ったわけですね。それで、廃棄物の処理方針が決まったし、それから、香川県は中間処理のための施設の整備、要するに焼却炉をつくり、中間処理の期間中に二次公害が起きない

ような環境保全対策を行うために、どのようなことをしなくてはいけないかを検討するために、中間合意で、学識経験者から成る技術検討委員会を設置することになっていました。この技術検討委員会が、その後の課題解決の中心的な役割を果たしていくことになったと思います。

事件年表	
S50. 12	豊島総合観光開発(株)が香川県知事に産業廃棄物処理業の許可を申請
S50年代後半～	豊島開発が許可外のシュレッダーダスト、廃油等を本件処分地に搬入し、不法投棄を続ける。
H2. 11	兵庫県警が豊島開発の捜査等を実施
H3. 7	豊島開発等に有罪判決
H5. 11	豊島住民から香川県、事業者等に対し調停を求める申請
H5. 12	公調委が本件調停事件を担当
H6. 3	第1回調停期日(終結までに37回開催)
H6. 12 ～H7. 3	公調委が本件処分地の産業廃棄物等の実態調査(職権調査)を実施
H9. 7	豊島住民と香川県との中間合意が成立
H9. 8	技術検討委員会が検討を開始
H10. 8	技術検討委員会(第1次)の結果報告
H11. 5	技術検討委員会(第2次)の結果報告
H11. 8	香川県が「直島案」を提案
H11. 11	技術検討委員会(第3次)の結果報告
H12. 6	豊島住民と香川県との調停が成立 ※19の排出事業者との調停も順次成立(総額約3.8億円の解決金支払)
H15. 4	豊島から直島への廃棄物等の搬出を開始
H29. 3	豊島から直島への廃棄物等の搬出が完了

4. 技術検討委員会

◆田中 今お話が出ました技術検討委員会ですけど、技術検討委員会は非常に強力な権限が与

「平成の公害紛争事件を振り返る」

えられているという印象がありまして、「調査内容及び調査方法等の決定」に関する権限が付与されているのは非常に特徴的かなと思います。普通、行政機関に設置される学識経験者による委員会は、意見を述べるのが役割で、最終決定権限は行政機関が担うというのが一般的かと思いますが、技術検討委員会には事実上もっと踏み込んだ権限が与えられているように思いますし、また調停の当事者の一方にそういう権限を有する委員会があるというのも非常に特徴的かなと思います。こんな形になっているというのは、どんな背景だったのか、それからどういう効果があったのかというようにところに関して、実際に運営に携わられた立場として、何かお話しただけのことがありましたら。

◆佐藤 技術検討委員会は、香川県が設置したものですけれども、極めて中立的な立場となっていて、通常の委員会であれば香川県がその意見を踏まえて行政的な意思決定をするわけですが、ここでは専門知見を有する技術検討委員会での検討結果を踏まえて香川県と申請人の住民との双方が協議するという形をとったのです。つまり、その根本には、当時、香川県と住民の間には信頼関係が全くなかったことがあります。だから、香川県に意思決定させるということは、住民にとっては絶対に受け入れられないことでした。そのため、中間合意で技術検討委員会に客観的・中立的な立場で専門的知見による検討をしてもらって、それについて双方が協議するという方式をとることとしました。香川県がどうするかを考えるのではなくて、住民が参画して双方が協議して決めるということがポイントだったと思います。

◆田中 香川県が住民側から信頼が得られていなかったという状況の下で、期待される役割として、公調委が相当程度、その運営にタッチしたということかと思いますが、どのように運営

に携わられて、特に何か留意されたことはありますか。



技術検討委員会（写真提供：香川県）

◆佐藤 技術検討委員会は、香川県が設置したものですけれども、香川県の行政サイドの指揮監督は受けない立場で、むしろ専門的な立場から公正中立に調査・検討をするというものでしたから、ながたかつや永田勝也委員長（早稲田大学名誉教授）は、科学的知見に基づいて環境保全の立場を明確にしていきました。また、県当局へもいろいろ作業を指示されていました。その作業の指示内容も検討委員会で公開していましたから、そういう意味で、検討過程の透明化を徹底されていました。

公調委は、住民側と共にオブザーバーとして参加しましたが、永田委員長は、委員会の冒頭と最後に住民や公調委に意見を求めました。住民側からは、委員会に対する質問だけでなく、委員会事務局である香川県に対しても様々な課題への対応について質疑応答が行われました。公調委は、中間合意の方針に則って検討が進められているかどうかを見守る立場で関与しましたが、全く心配する必要はありませんでした。

また、検討委員会の最終報告書は第3次まであったのですが、結果が出るたびに住民説明会を、現地、豊島で2回、それから直島で焼却するということになったので、二次公害を心配する直島の島民にも永田委員長自ら説明会に出向い

て、「大丈夫、こういうふうによればできます」と説明されました。

◆六車 技術検討委員会の委員は、住民に非常に尊敬されていましたよ。その中でも永田委員長は、特に尊敬されていました。やはり永田委員長の人格と統率力が秀でていました。技術検討委員会というのは専門的なことをやっているから、私たちだってよく分からないところがあるわけです。それを、どういうことが今問題になっているのかということを、タイミングよく説明していたので、住民側の方がその議論がよく分かったと思います。その司会をやっていたのが永田委員長でしたので、より永田委員長の信頼が厚くなっていったのです。第1次、第2次、第3次と、全部の検討委員会の委員長を永田委員長がされていたと思います。

◆田中 そうですね。今も、フォローアップ委員会の委員長を務められておられます。

◆六車 そういうキーパーソンに、技術検討委員会の委員長に就任していただいたということだと思いますね。



豊島処分地の環境調査（写真：香川県提供）

◆田中 特に内容の面で難しかった点などはありましたでしょうか。

◆佐藤 今、申し上げたように、技術検討委員会は、住民説明会をするとか、直接、意見聴取をするといふことで、住民から絶大な信頼を得ていたわけですね。ですから、運営上、特段注意すべきことはなかったのですが、検討委員会として苦労された点としては、例えば処分地に台風がよく来たことでしょうか。

それも、昼、起きているときならまだしも、早朝とか夜中などに雨がどしゃ降りになったりして、処分地から汚染水が海にあふれ出してしまうのです。そうなると、当然、住民側は大変だということになるわけです。すると香川県は技術検討委員会に「どうしたらいいでしょう」ということになって、ときには委員会の先生が駆けつけ、県の職員と一緒にあって応急対策を検討し、その検討をするに当たっても、住民に対して、きちんと説明をして理解を得ながら進めるといふ点は、困難といふか大変だったと思います。

◆田中 技術検討委員会は、応急措置もしつつ、長期的な取組も進めるといふ両面に携わっていたのですね。

◆佐藤 それからもう一つですけれど、中間合意ではもともと廃棄物を豊島で中間処理することを前提で検討していたのです。そうすると、その結果、熔融スラグとか残渣が出てくるわけです。それで、それを何とか有効利用しようとか、それから汚染水、先ほど言った、あふれ出た汚染水が海に流れるのを、遮水壁を設置して治めるようにするとか、そういうことを検討したわけですが、香川県が平成11年8月に中間処理の結果生成される副成物の有効活用や施設の有効利用を図るため、中間処理施設を豊島の西隣に位置する直島に建設する案（以下「直島案」といふ。）を提案したのです。そうすると、今度は直島に中間処理施設を建設することに伴う諸問題を解決しなくてはならなくなりました。それは、有害廃棄物を

「平成の公害紛争事件を振り返る」

処理するとき二次公害を起こさないということ、それから廃棄物そのものを豊島から直島に海上輸送しなくてはいけないので、もし船から廃棄物がこぼれ落ちたり、瀬戸内というのは船の交通が多いですから、万一、船が衝突して、転覆して、積み荷が海に落ちたりすると、今度は漁業被害なども懸念されますよね。そういうことで、どういふ対策をすればいいかというようなことも、当初、中間合意では予定していないような新たな作業も技術検討委員会が行ったということです。

◆田中 どんどん検討事項が膨らんでいったということでしょうか。

◆佐藤 そうですね。調停というのは、双方が主張していること以外の第三の案が出てくることがあるということですよね。

◆田中 現場が実際にあるわけですから、その現場をどうするかということになると、本当に何でもかんでもやる必要があったのでしょうか。

先ほどのお話にあったように、技術検討委員会の中身を住民も香川県も参加する協議会の場で住民の方々にお伝えするというのは非常に重要なポイントだったと思いますが、どのような運営されていたのでしょうか。

◆佐藤 最終合意の調停条項に基づき設置された協議会の方は、私も公調委として参加したので覚えているのですが、中間合意で設置された協議会の方は、初めの方は出ていたような気がしますが、あまり内容は覚えていません。それというのも、今思い返してみると、協議案件が技術検討委員会の先生方に聞かないと分からないことがほとんどだったこと、それに先ほどの台風時の緊急対応などは、県と住民側が直接連絡し合わない間に合わないことなどから、公調委が司会役になって開く協議会が実態に合わなくなってきたの

です。その代わり、先ほどの話にありましたように、住民から絶大な信頼を寄せられていた技術検討委員会が双方のコミュニケーションの場として、中心的な役割を果たすようになってきたので、いつの間にか協議会は徐々に開催回数が減っていったのではないかと思います。



豊島廃棄物等の輸送（写真提供：香川県）

5. マスコミとの関係

◆田中 住民の方々への説明もあったかと思うのですが、これだけ大きい事件であれば、マスコミからも常にどういう状況なのかというようなことを問われたのではないかなと推察します。ただ、調停は基本的に進行の中身に関しては非公開という中で、そうはいいつつも全く何も話をしないというわけにもいかなかったのではないかなと思いますが、その辺のところはどのようにマネジメントされていたのでしょうか。

◆佐藤 少なくとも審査官レベルでは、マスコミには、調停過程を話すわけにいかないというふうなことで了解してもらって、記者対応に困ったという記憶はないです。

けれど、むしろ記憶に残っているのは、調停の期日が終わった後ですね。期日が終わるのを待って、マスコミが香川県とか申請人を囲むわけです。それで、どうなったのかいろいろ聞くわけです。それに対しては、それぞれの立場からマスコミに

いろいろ説明していました。そういうことで、マスコミは大体、期日が終わった後に両者から聞くという流れができていたような気がしますね。

◆六車 そういう意味では私も全く同じです。マスコミ対応はなかったと思います。

◆佐藤 期日が終わった後、新聞、テレビで報道されますよね。そうすると、それぞれ双方が記者にこんなことを言っているのだと、そういうつもりで見えていましたよ。間接的に調停経過について申請人あるいは被申請人がどんな思いを持っているかというのを知る機会でもあったわけです。

◆六車 文句の言いようがないというか。その辺は新聞記者も分かっているし、双方にインタビューもしていて、外交交渉みたいなものだと思うのですよね。

◆田中 それぞれ戦術があってということなのでしょうね。

◆佐藤 彼らにとってみれば、自分たちの主張をみんなに知ってもらおう場でもあるのです。彼ら自身の自己責任でやってもらおうしかなかったですよ。

6. 排出事業者との合意

◆近藤 話は変わりますが、不法投棄者だけではなく、それを依頼した排出事業者との間で解決金を支払うという合意が成立したことの意義について、どのようにお考えになるかということと、合意の成立までに工夫とか苦労された点があればお聞かせいただきたいのですけれども。

◆六車 排出事業者は、20社ぐらいあったと思うのですけれども、我々の前任の審査官が大きな方

針を決めていたのです。どういう方針かということ、毒性が少ないものであっても大量に捨てているというのものもあるし、量は少ないけれど非常に毒性が強いもの、あるいは、ある物質とある物質が化学反応すると有毒ガスが出るとか、そういういろんなものがあって、非常に合理的な方程式みたいなものができていたのです。それで、何を捨てたかというのは刑事事件の証拠で全部明らかで、明らかだから被申請人になっているわけなのです。この事件の根本は刑事事件ですから、刑事記録があったからこういうことが可能だったわけです。

解決金の額は全体で3億円ぐらいなのですが、大体、私の前任者のときに1億5,000万円ぐらい、私のときに1億5,000万円ぐらいで、会社の数にすれば10社前後について、調停が成立しています。排出事業者は、大体、顧問弁護士さんと担当重役とか副社長みたいな人がペアで来て、何か調停作業をするというわけではなくて、こういうことで合理的ではないかと言うと、排出事業者は「そうですね。では持ち帰って確認してきます。」という感じで、審査官としての私の仕事は本当に細かい条項の何千何百万円をいつまでに支払うという、その最終的な条項も確認したところで、それを調停委員の3人に説明して、これでいいということで調停期日が開かれて、正式に調停をするという感じでした。もう、そういうふうな流れに、前の審査官がしてくれていたのです。

◆田中 つまり、刑事記録があって、それに加えて方程式があって、もうあとは淡々と確認作業をするという感じだったのです。

◆六車 後から考えると、これはまだ廃棄物処理法のスキームができていなかったときなのです。廃棄物処理法はその後で改正されているわけです。私はその後、学者になったわけですけど、法というものがこうやって生まれていくのだと

いうことを実感しました。排出事業者がきちんと確認しないで、産廃業者に依頼して、その業者が不法投棄したことによってこれだけの被害が発生した。理屈としては、不法行為とか不当利得とか、何かいろいろあるかもしれないと思うのですが、法律がなくとも事業者が環境に対する社会的責任を果たすというようなことが、もう普通に行われていて、現実には排出事業者が、ごく自然に解決金を支払う。しかも20社ぐらいから何のトラブルもなく、きちんとお金も払い込まれたのです。法律が後追いでついていったということなのです。

◆近藤 それが本当にすごいなと思っていました、調停という手続なので、裁判とかいろいろなことで責任とかが認められそうな雰囲気でない、調停に乗らない自由というのは幾らでもあるかと思いますが、それなのに、その20社がみんな応じると。一般的な民法上の不法行為を言われるだけで乗るといふようなところが、すごい価値があるなと思ったのです。

◆六車 今でいうSDGsあるいはESGとか、要するに環境配慮経営という考えがもうこの頃から行われていて、法律は3～4年遅れています。経済が先端だと思います。つまり、例えば石炭火力を使っているものとか、そういうものを使った商社が取引していると、世界的な環境NGOからも非難されるし、株主からも株を売られてしまう。すると、取引もできない。今度は環境金融ということで、お金を融資しないということにもなる。いろんな意味で経営が危うくなる。今は、ほとんどのことがそういう考えの下で経済活動が行われていると思うのです。いわゆるソフトローみたいなものです。それで、ハードローというのは制定されている法ですけど、もう後追い、後追いになっているのです。デジタル関係とかAI関係とか、新しい科学技術関係の法律は全部、倫理規程

とかガイドラインが自主的に策定されて、それをみんな守っているわけです。

ですから法律に携わってきた者としては、ちょっと矛盾みたいなものがありますけど、普通の会社が真つ当な経営判断をするのであれば、法などというのは、制定法ではなくて、本当の意味の法というか、社会の法というものを尊重し、それをみんなが理解する。排出事業者の解決金の支払いが良い例だと思います。それで、住民もそれを評価していると思うのです。法律などなくても、社会がみんな環境破壊を防ごうということにつながるようなことになったのではないかと思うのです。

7. 調停成立に向けて

◆田中 次の段階として、技術検討委員会も随分検討を進めて、別途、直島案も出てきて、調停を最終的にはまとめるという段階にだんだん近づいていったときに、特に調停の最終条項をつくるに当たって気をつけられた点や難しいと思われた点は、携わられた佐藤さんは、どういうところだと感じていらっしゃいましたでしょうか。

◆佐藤 まず、考えておかなければならないことは、調停条項の履行期間が長いことですよね。廃棄物を処理するのが長期にわたりますから、技術検討委員会の検討結果に従って確実に実行される仕組みを作っておかなくてははいけません。それをどうするかということで、申請人と香川県は、学識経験者2名、申請人・香川県の双方から7名ずつで構成される協議会を設置することとしました。それから、香川県は技術検討委員会の検討結果に従って、専門家の指導・助言をもとに事業を実施することとしたということで、香川県が単独で動かないように、これは条項上、専門家を関与させるということで明確にしてあるわけです。それから、豊島処分地をどのような状態で引き渡

すかと。豊島の処分地は、あちこちに大きな穴があいているような状態になっており、これを原状回復といっても、原状はどうだったかということがはっきりしていなかったのです。海岸線も当初よりもかなり海側にはみ出てしまっているのですよね。

◆田中 そうですね。随分昔とは違った地形になっていますね。

◆佐藤 ええ、島の形状が以前と変わってしまっているのです。そういうことで、簡単に原状回復といっても、何が原状回復なのか分からないという状況がありますから、では、調停条項上どう表現したらいいのかということです。いろいろ悩ましいところがあって、技術的にそもそもどうすることが問題になるかという点も分かりませんでしたから、その辺は永田委員長に、調停条項の表現がこれだと技術的に可能ですかとかお聞きして、いろいろと助言をいただきました。そうして条文案を作って、詰めていったということですね。

それから、廃棄物の搬出期限なのですが、これも、焼却炉をつくるのに3年ぐらいかかるといのは、技術検討委員会の報告書に書かれているのですが、それに処理に10年かかるのなら足し算して13年後には豊島は事業が終わるのだと単純に思ってしまうと、そこが非常に危ないところで、焼却熔融炉というの、当時はほとんど実績のない最新炉だったのです。ですから、まず試運転して、当初の設計どおり性能が出るのかどうかと。それで、通常運転するまで時間的余裕を持っておかないとちょっと危ないよと。何しろ初めての実機ですから、想定外の事故など、実際に小爆発なども起きたのですけれども、何が起きるか分からないから3年ぐらい余裕を持たせたほうがいいですよというような助言をいただいたのです。後々、実際に事業を始めてみて、少し余分に期間をとって置いて

設定しておいて良かったなど、本当に思いました。

先ごろ、豊島の廃棄物の処理は終了したということですが、期間内に何とか滑り込んだのですね。

◆近藤 平成28年度末までの搬出は、本当にぎりぎりの状態だったので。

◆田中 そういう意味では非常にうまい時間設定だったのだらうなと思います。

◆佐藤 そうですね。それはやはり、そういう機械の運転ということをよく知っている専門家の話を聞かないと、こういう条項、条文そのものもできなかったと思いますね。

それから前のところで、調停作業の途中で中間処理を豊島ではなく直島で行う直島案が出てきたので、そのための新たな調査検討を行ったお話をしましたが、もし中間合意どおりに豊島で中間処理するということになっていたら、豊島処分地の土地使用料問題とか、廃棄物処理後の施設利用問題、要するに豊島で焼却すると、焼却が終了した後、焼却施設だけが残ってしまいます。それをどうするのという話になって、まだ使えるではないか、もったいないという議論も出てくるわけです。一方、いつまでもそんなごみの島、焼却の島にされては困るというようなことがあって、これも結構悩ましい問題だったのですが、直島で中間処理するということになったので、条文上そういうことについていろいろ悩まなくて済んだということもあります。

それから、困難な作業ということでは、調停内容は香川県の財政支出を伴うものなので、行政として香川県は申請人と合意すればいいというだけではなくて、県議会に予算を認めてもらう必要があったわけです。といいますのは、予算規模の大きい豊島事業に関して、県議会の承認を得ると

「平成の公害紛争事件を振り返る」

というのは、そう簡単なことではなかったのですね。香川県は瀬戸内海に多くの島々を抱えています。困っているのは豊島だけではないという県民感情もあります。不法投棄で汚染された豊島を元のきれいな島に戻すのだから認めてもいいじゃないかというだけでは、なかなか議会を通りません。なぜ豊島だけにそんな大金を投入するのか、困っている島は他にもたくさんあるという声に対して、県当局なりに説明をしなくてはいけないわけです。そういう意味では、公調委としても、豊島住民と香川県の双方の置かれた状況に留意しながら調停を進めたということですね。

あと、困難な作業というのは、これはよく言われていることですが、中間合意での香川県の遺憾の意というものに対して、申請人からはやはり謝罪要求というのがありました。それをどういう形で文言にまとめるかというのは、これはもう最後までいろいろ知恵を絞ったということでしょうかね。やはり、双方からそれでいいですと言ってもらわないと、調停は成立しないわけですから。

それから、六車さんのお話にありました排出事業者との調停で、事業者が支払った解決金を、中間処理を行う香川県と被害を訴えた住民側とでどのような割合で配分するかは、両当事者にとって最後の最大の関心事だったはずですよ。双方とも調停委員会を信頼して、調停案に異議を唱えない意向だったように私は理解しています。そうなるで一発回答になるわけですから、調停委員長は、かえって何というか、相当に責任の重さを感じられて、熟慮に熟慮を重ねられたのではないかなと、これは推測ですが。

◆田中 ありがとうございます。調停の両当事者の意見を聞きつつ調停がまとまってきたわけですが、昔の記録を見ても、本を読んでも、激しいやりとりを何度もやっていらっしやって、いや、よくまとまったなという感じはします。どなり合いのような場面が何度もあったと聞いています。

審査官レベルだけではなく、委員レベルでも、非常に厳しいやりとりだったと聞いていますが、そういった点からも、決裂ということも、ある程度想定されていたのではないかと想像するのですが、そういう点に関しては公調委としてどのように臨んでいましたか。

◆佐藤 今お話があった調停委員レベルでは、審査官の私などがうかがい知れない問題があったかもしれないのですが、審査官としては、目の前でいろいろ、丁々発止やっても、今までの経緯をずっと翻って考えてみると、兵庫県警による産廃業者の摘発ということで流れが大きく変わったわけです。そういった事実とか、公調委の現地調査ですね。これでもって、汚染の実態というのが、かなり広範囲にわたるということがはっきりしたわけで、それに基づいて、今後の処理方針というのを、中間合意という形で、双方が合意しているわけですね。

その公調委の調査に対して予備費の支出が認められました。厚生省（当時）は焼却炉の建設費を補助し、自治省（当時）も地方財政措置を行うなど、段々、国レベルでも関係各省の協力体制が形成されてきました。その間、確かに激しいやりとりが続きましたが、そこまで周りが動いてしまっていますから、今更ひっくり返すことはできない状況になってきたと思います。それに、先ほど六車さんからもお話がありましたけど、被申請人の排出事業者の中には解決金の支払いに応じるところも出てきました。県は余程のことがない限り調停決裂にはできないだろうし、住民側もここまでくれば、調停を成立させなければという思いを持っていると、私自身は確信していました。

◆六車 途中で、国を被申請人にするということがありましたね。これもやはり国がスムーズに関与するという事につながっていたのではないですか。

◆佐藤 そうですね。ただし、その後、国が協力する態度を示しているので、今更、被申請人にする必要はないということで、申請人が取り下げたという経緯があります。

8. 調停成立のインパクト

◆田中 ありがとうございます。これだけ最初のうちは難しいと考えられていた問題が、きちんと調停として成立したということについて、社会・行政一般にどのようなインパクトを与えたとお考えでしょうか。

◆佐藤 この豊島の事件は、産業廃棄物の不法投棄の原状回復にはいかに多額の費用と長期間を要することになるかということを示したことになります。ですから、不法投棄の現場を抱えている地方自治体などは、「これは大変なのだな」と、それなりの受けとめ方をしていただけたと思います。

調停成立にこぎつけられたのは、紛争当事者の事件解決への熱意と努力はもちろんのことなのですが、公調委の調査に協力いただいた専門委員とか、調査検討のみならず、その結果を分かりやすく、申請人や直島の住民に説明された技術検討委員会、それから直島町住民や関係者、関係省庁など各方面の方々の、まさに理解と協力の賜物です。調停の成否は、紛争当事者以外の協力をいかに幅広く得られるかにかかっているという実感を感じましたね。そういう意味では、本件は、公害紛争処理制度をフル活用して、すごくうまく機能した例で、やはりそういう意味では、どうやってチームワークを形成していくかというのが当事者にとって必要なことですね。

その後、調停成立後3年を経た平成15年6月に「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法」が制定されました。この法律は不法投棄された産業廃棄物について、都道府県等

が自ら行う対策費用に対して、国庫補助及び特例地方債の起債など、特別措置による財政支援を行えるようになりました。その法適用の第1号として豊島が適用されたということです。それから、平成9年の改正廃棄物処理法の施行日以降の産廃の不法投棄等の支障除去等については、国と産業界からの出捐による原状回復基金というのがあって、それを使って、都道府県等が行う原状回復の支援を行えるようになりました。そういう効果があったのではないかと思います。



公害調停成立（写真提供：香川県）

◆田中 調停が成立して、その後、フォローアップという段階に移っていったわけです。現在は、廃棄物に関しては期限内に搬出を完了して、地下水の浄化を行っています。協議会やフォローアップ委員会などで聞いておられますと、住民の方々から土地の返還に関する要望が出ておられます。そういった段階まで来ており、全体的に非常に大きな成果を上げておられますがむしろ実現できなかったと思われたことがありましたらお教えいただければ幸いです。

◆佐藤 調停というのは外交交渉によく似た面があって、紛争当事者には、今おっしゃったような、本来はこうしたかったのだけどな、けどそれは相手もあることだしというような思いはあると思うのですが、我々は調停役です。調停する立場としては、双方が受け入れ可能な解決策を直島案のように、双方が当初言っていなかった案

も排除しないで、直島案は別に公調委が考えたわけではないのですが、そういう第三の案も含めて、双方が受け入れられる解決策を見出すことに注力しました。

9. 公害紛争処理に関わる職員へのメッセージ

◆田中 最後に、この案件に携わられて、非常に御苦労されて、最終的に調停までこぎつけていただいたのですが、この機関誌『ちょうせい』は、多くの自治体の方々に読んでいただいております。都道府県の公害審査会や公調委の今のメンバーに対して、また将来のメンバーに対して、豊島事件を通してのメッセージがありましたらお伺いできればと思います。

◆佐藤 審査会が調停をリードするに当たっては、申請人は何に困っているか、そして申請人と被申請人のそれぞれの話をやはり丁寧に聞くことがすごく重要だと思います。対策として何を望んでいるかといったときに、申請人は、まず直感でもってこうしてほしいと言うかもしれないけれど、そういう不満であれば、それ以外の方法もいろいろあるのではないかという、そういう考え方は絶対必要だと思います。申請人はこう言っているけど、被申請人のあなたはこれに対応できますかと、すぐ持っていくのではなくて、それについても代替案みたいなものも一応考えておくのが良いと思います。被申請人に、そんなことはできないと言われると、それでおしまいになってしまいますからね。調停が決裂しないようにするには、あなたは相手側の要求がどの程度だったら受け入れ可能かと譲り合いを促すことは絶対に必要ですよ。こういう苦情が出ているのだから改めるべきだとして、勧善懲悪的に調停をやるというのでは、最終的には両者決裂で終わってしまうと思うのです。いかに調停の土俵に両方が乗れる

ような話し合いに持っていけるかということが重要になると思います。それはケースによって違うとは思いますが、善か悪かの物差しで調停というのは、うまくいかないと思います。

◆田中 豊島の事件でもそうなのでしょうか。

◆佐藤 豊島にもそれは当てはまりますよね。例えば、兵庫県警から摘発されているような事件が起きていながら、それまで県当局は見ても見ぬふりをしていただけから責任をとらないとまずいんじゃないのと言っても、被申請人には他に産廃処理業者や産廃排出事業者もいて、香川県だけではないし、県が全部後始末をやりまうと言っても、お金が必要ですよ。本当にお金を出せるのかと。県議会に予算を認めてもらわないと困りますから、県議会で否決されたらもうだめですよ。そういう意味では、双方とも調停の土俵に乗れる方法をまず考えることですかね。それがすごく重要ではないかと思います。調停は決裂を禁じていませんからね。

◆田中 先ほど佐藤さんがおっしゃられた言葉で印象に残っているのは、調停の成否というのは紛争当事者以外の関係者からの協力をいかに取りつけるか、これはすごく重要だと感じました。

◆佐藤 それは、事件の規模が大きくなればなるほどそうですね。小さいとそうでもないですけどね。繰り返しになりますが、技術検討委員会という優れた専門家の協力が得られたこと、直島町民による中間処理施設建設の受入れ、公調委の調査への専門委員の協力、そして関係各省の協力が得られたことで、課題解決の実現性が高まり、調停がまとまりやすくなりました。課題の解決に向けて関係方面に声を大きくして働きかけていくということは、紛争当事者双方だけでなく、紛争

処理に関わる職員にとっても大切なことと思います。

◆田中 ありがとうございます。六車さんはいかがでしょうか。

◆六車 私は5年半ぐらい弁護士をやっていて、第二東京弁護士会の環境保全委員会というところの紛争制度部会委員をやっていたのです。弁護士のほうも、審査会を利用することについて難しいところはいろいろあるわけです。やはり、例えば離婚調停とか相続という、家庭裁判所に行くというのは、かなり広がっていると思うのですが、まだまだ公害紛争に関して、家裁に行くというように感じて、公害審査会を利用するということは広がっていないのが実情です。

都道府県によっては、割と審査会に申し立てがあるところと、非常に少ないところがあると思うのです。非常に少ないところというのは、まず職員が専任ではないわけです。しかも大体2～3年で人事異動するわけです。だから、ほとんど実務が分かっていないわけです。何年もやっていないとか。そうすると、やっぱり防御的になって、それはうちではちょっとという姿勢が当然出てきますよね。ウエルカムにはならない。件数が少ないからその悪循環が起きている。そうすると、誰が悪いというわけではないのですが、実務の経験も引き継がれにくく、申請人から調停申請の相談をしても冷たくされたような感じになってしまうわけです。すぐ答えが出ないから、では誰かに聞こうと思っても経験者がその辺にいないわけです。そうすると、弁護士のほうとしてはなかなか依頼者に、審査会に申請しようというふうにはならないわけです。

一方において、割と事件があるところは経験者がいますから、ちょっと県庁内で経験者に聞きに行くとか対応方法を相談できるとか。この豊島事件は既に20年経っているわけですが、こうやっ

て皆さんが我々に話を聞きに行くようなもので、要するにそういうふうによくに聞きに行けると事務や経験が継承される。

そのため、ある県で調停件数多くて、ある県で少なかったら、現在、公調委が行っている連絡協議会やブロック会議のように、県の審査会の担当者同士の情報交換や勉強会を積極的に行うとか、あるいは調停の経験の多い担当者の苦労話を経験が少ない県の審査会の担当の職員に伝えて、その人に自信を持ってもらうと。県の担当の方には、そのような場を積極的に活用してもらって、情報交換を密にする。そして、公調委はその効果をきちんと確認することが重要です。

また、公調委でも都道府県でも人事異動で担当者が交代することがあります。担当者が代わる度に一からやり直しということにならないように組織がノウハウをどう蓄積していくか、国民や市民が求めているものにうまく対応できるように自分がやったところから次の人がスタートできるようなシステムを作っておくことが重要です。

◆田中 そうですね。やはり次から次へと人が代わっていく中で、いかにうまくノウハウを蓄積していくかということが重要ですね。

◆六車 我々にとってもそうじゃないでしょうか。

◆田中 お二方から大変貴重なメッセージを頂いたところで、そろそろお時間となりましたので、座談会を終了したいと存じます。本日は御多忙のところお越しいただきまして、どうもありがとうございました。

「平成の公害紛争事件を振り返る」

中間合意の成立について

申請人らと被申請人香川県との間の公調委平成5年（調）第4号、第5号豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件について、本日、(1)被申請人香川県が中間処理を実施する場合、これに必要な土地については、これまで土地所有者から無償提供を受けることを前提に調停作業が行われてきたこと等にかんがみ、今後土地所有者が替わった場合でも、無償使用を前提に協議を行うこと、(2)排出事業者に対しては、今後も引き続き応分の負担を求めていくこと、を前提として、別紙のとおり、中間合意が成立した。

平成9年7月18日
公害等調整委員会調停委員会

(別紙)

- 1 被申請人香川県は、廃棄物の認定を誤り、廃棄物処理業者に対する適切な指導監督を怠った結果、本件処分地について深刻な事態を招来したことを認め、遺憾の意を表す。
- 2 (1) 被申請人香川県は、本件処分地に存する廃棄物及び汚染土壌について、溶融等による中間処理を施すことによって、できる限り再生利用を図り、廃棄物処理業者により廃棄物が搬入される前の状態に戻すことを目指すものとする。
(2) 中間処理施設は、本件処分地に存する廃棄物及び汚染土壌の処理を目的とし、これ以外の廃棄物等の処理はしない。
- 3 (1) 被申請人香川県は、前項の中間処理施設の整備及び対策実施期間中の環境保全対策等のために必要な調査を平成9年度に行う。
(2) 被申請人香川県は、調査に当たっては、学識経験者からなる技術検討委員会を設置し、これに調査内容及び調査方法等の決定並びに調査結果の評価等を委嘱する。
(3) 技術検討委員会は、専門的な立場から公平中立に調査検討を行うこととする。
- (4) 申請人の代表者は、技術検討委員会に対し、その議事の傍聴を求めることができる。この場合において、技術検討委員会は正当な理由がなければ、傍聴を拒むことができない。
- 4 (1) 被申請人香川県は、3項の調査の実施に際しては、申請人の理解と協力のもとに行うことが必要であることを確認する。
(2) 申請人、被申請人香川県及び公害等調整委員会は、調査の期間中、調査の実施状況及び検討状況等について申請人に説明し意見を聞くために、三者からなる協議機関を設置する。
(3) 前号の協議機関の開催及び議事進行等に係わる問題は、公害等調整委員会が申請人及び被申請人香川県の意見を聞いて判断する。
- 5 再生利用困難な飛灰及び残滓等の処分方法については、2項の趣旨を基本として、被申請人香川県の実施する調査の終了後、その結果を踏まえて、申請人及び被申請人香川県において、取扱いを協議する。
- 6 申請人は、被申請人香川県に対し、損害賠償請求をしない。
- 7 申請人及び被申請人香川県は、本中間合意に定められた事項を誠実に履行することを確約し、これを通じて相互の信頼関係を回復させることとする。

【参考】

中間合意のほか、参考となる資料については、以下のホームページを御参照ください。

・ 公害等調整委員会ホームページ

<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/teshima.html>



・ 香川県豊島問題ホームページ

<https://www.pref.kagawa.lg.jp/haitai/teshima/>

