

法運動における「実体志向」と「プロセス志向」(2・完)

——産業廃棄物処理施設建設反対運動を素材として——

檜 澤 秀 木

目 次

はじめに

第一章 産廃処理施設建設反対運動の特徴

第二章 宗像市における焼却炉建設反対運動 (以上、三〇卷一号)

第三章 上陽町における産廃処理施設建設反対運動

結びにかえて

(以上、本号)

第三章 上陽町における産廃最終処分場建設反対運動

第一節 福岡県「紛争予防条例」

福岡県議会は、九〇年七月に「福岡県産業廃棄物処理施設の設置に係わる紛争の予防及び調整に関する条例」(以下、「紛争予防条例」または県「条例」と略)を制定し、同条例は、翌九一年一月から施行されている。上陽町の事例で、主

として関係するのはこの条例である。

本条例は、廃掃法の手続以前の独自の手続を定めたものである。その第一条「目的」には次のように記されている。

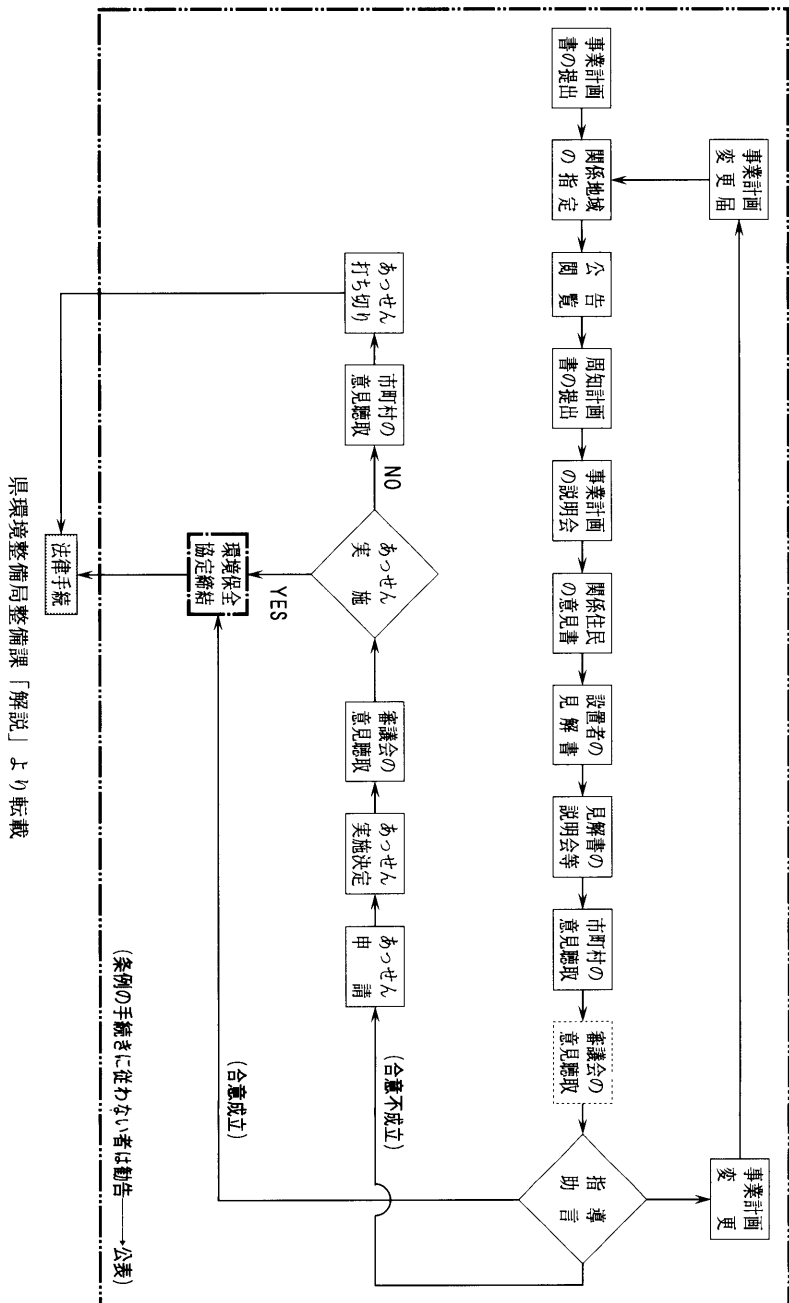
「第一条 この条例は、産業廃棄物処理施設の設置に際し、設置者と地域住民との間に紛争が生じている現状にかんがみ、産業廃棄物処理施設の設置に係る事業計画の事前公開、これに対する意見を求めるための手続その他紛争の予防及び調整に関し必要な事項を定めることにより紛争の解決を図り、もって生活環境の保全に寄与することを目的とする」。

この条文の表現からも分かるように、本条例は、産廃業者（条例の表現では、産廃処理施設設置者）と住民との紛争を予防し、両者が合意に至りやすくするための手続を定めている。本条例でも宗像市「環境保全条例」同様、専門的見地からの検討を行なう審議会は設けられているが、しかしやはり重点は業者と住民との合意形成にあり、その意味で本条例は、「産廃処理施設の安全性の証明」イコール「最も影響を蒙る住民の合意」という形で組み立てられていると見ることができ、その概要については図四を参照して頂きたい。

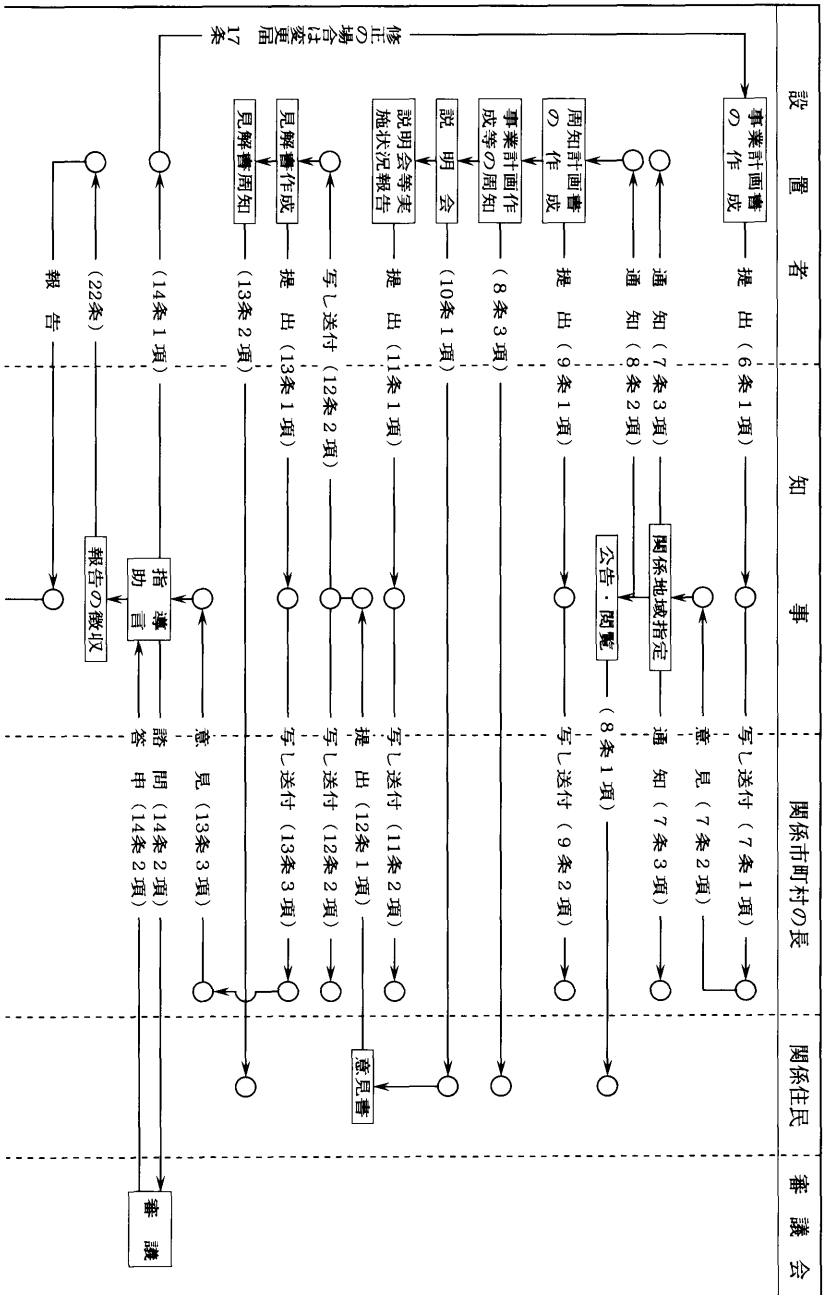
図四のフロー図で、本条例の大まかな流れは理解できると思われる。本条例は基本的には二段階から成る。まず、第一段階で産廃業者と住民との自主的な合意形成を促し、それに成功すれば、両者間で協定を締結させる。もし第一段階で両者が合意に至らなければ、第二段階で、県が両者を斡旋し、再度協議の場を設ける、そして両者が合意に至れば、協定を締結させ、合意に至る見込みがないと県が判断した場合には、斡旋を打ち切り、廃掃法の手続に入る。以上が、本条例の大まかな流れである。

次に、本条例の実効性について言及しておく、この手続に従わない産廃業者に対しては、「勧告」「公表」という制裁手段が設けられている。「罰則」は設けられていないが、県環境整備局整備課が発行している「解説」（以下、県「解説」と略）では、公表を受けた業者に対しては、次回の産廃処理業許可申請の際、許可の欠格事由である「その業務に関し不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」に該当するとして、許可しない方針であ

(図四) 紛争の予防及び調整に関する条例手続フロー図



(図五) 「福岡県産業廃棄物処理施設の設置に係る紛争の予防及び調整に関する条例」 手続フロー図



る旨記されているので、産廃業者に対しては、かなり強力な規制であると思われる。

やや冗長になるが、より深い理解のために、本条例の詳細なフロー図を、図五として示しておきたい。

図五を見て先ず気づくことは、本条例がとり上げているアクターの多さである。それは「設置者」「知事」「関係市町村の長」「関係住民」「審議会」となっており、廃掃法が予定するアクターの種類に比べてヨリ紛争の実態に則した規定となっている。とりわけ市町村長については、それを「地元の状況を最も熟知している」者として認め、協力を求めている。

第二に、その手続の煩雑さである。少なくとも、これまで県の行政指導によって産廃業者が行っていた住民の合意調達手法よりは煩雑であると思われる。この点に関し、県「解説」は、「合意の形成は、法が定める要件ではないが、現実の問題として、産廃廃棄物処理施設が地域住民にとつての迷惑施設であることには疑いがなく、その意味で合意形成を求める行政指導にも積極的な意味があつたと考えられる。しかしながら、同意の取得等の過程で多くの問題が内蔵されていることもまた事実であり、民主的な手続に沿つた合意形成手法が求められていたものである」としている。また筆者が県担当から聴取したところでは、この煩雑な手続を前にしり込みする産廃業者もおり、いわば産廃業者の淘汰が始まりつつあるとのことであつた。

第三に、上記と関係するが、産廃業者と関係住民を確実な手続に水路づけ、手堅く合意を形成していこうとしている点である。そのために、条例第五条二項は、「設置者及び関係住民は、相互の立場を理解するとともに、紛争が生じたときは、自主的に解決するように努めなければならない」と規定し、また本項に関する県の「解説」は、「本条第二項は、産廃廃棄物処理施設の設置に関わる紛争の解決は、基本的には当事者自らの努力によるものであり、県及び市町村がいかなる施策を実施したとしても、当事者である設置者と関係住民が自主的に解決を図ろうとする意志なくしては、条例の目的を達成することは不可能であることから、当事者たる設置者及び関係住民の双方に、互譲の立場で自主的な解決を図るべきことを定めたものである」としている。このことと関連するが、先に示した第一条の「生活環境」は、県「解説」によ

れば、単なる住居環境や人の生活に関係する動植物の成育環境にとどまらず、「広義には、社会公共の秩序及び関係住民と設置者との信頼関係等を含む概念である」。

なお、このような合意形成手法の透明性を担保するために、第十条は、「知事は、説明会に、職員を立ち会わせることができる」としているが、県「解説」では、「住民の出席状況、説明会の進行状況を確認し把握するため、でき得るかぎり立会するものとする」とされている。したがって、現実には、ほとんどの説明会に県職員が立ち会っていると思われる。このことが、実際の説明会の場で大きな意味を持つことについては後述する。

このように、本条例は、廃掃法を補完する形で、産廃業者と関係住民との合意形成過程を民主化・透明化しようとするものであると言えよう。しかし、これはあくまで本条例の制定者の意図であり、その制度の静態的な検討でしかない。現実の動態的な過程においては、その各アクターによって、本条例の位置づけは様々に異なるし、また同一アクターにおいてもその位置づけは時間とともに異なってくる。県の担当者に言わせれば、「我々は、施設設置に関わる手続をガラスばりにしたつもりだが、業者の方からは、産廃施設を作らせないための条例だと言われ、また住民の方からは、結局手続が進めば産廃施設は作られるんだらう、産廃施設を作るための条例だと言われる」とのことである。実際、施設建設までこぎつきながら不渡り手形を出して事実上倒産したある産廃業者は、「行政につぶされたようなもの」と語っている⁽⁶⁾。また、産廃業者の業界団体である福岡県産廃協会で聴取したところでは、産廃協会としては、県「条例」の手続に時間がかかりすぎるため、議会に手続を簡素化するための改正を要望しているとのことであった。他方、住民側の認識はどうであろうか。住民に本条例を解説している「上陽町広報」は、「福岡県で紛争の予防及び調整に関する条例ができたことは画期的なことです」と県は説明します。でも結局のところ条例はあくまで、「施設を作ることを前提」としています。「いくら協定を結んでも産廃施設ができる以上、今より良くなることは絶対にないのです」と記している⁽⁷⁾。このように、産廃業者と住民は、「産廃処理施設を早く建設したい」「いや、絶対に作らせたくない」という自らの実体志向を反映して、この手

統条例に対して正反対の評価を下している。

では、本条例に対して対立する位置づけをなしている諸アクターは、現実にはどのような行動をとるのであろうか。次節では、上陽町の事例をとりあげて、諸アクターの現実の行動を検討する。

第二節 上陽町の概要と運動の展開

上陽町は、福岡県南部に位置し、久留米市や八女市に隣接する人口約五千人の山あいの小さな町である。地形的には、耳納山脈南麓の傾斜地が町のほとんどを占め、町土の九一％が「山地」であり、「台地段丘」が二％、「低地」は七％にすぎない。土地利用の状況は、森林が八〇・二％を占め、農用地は九・〇％、宅地はわずか一・三％である。宅地について言えば、町の中心部を流れる星野川沿いの沿道商店街が街の中心地区を形成し、ここを要として扇状に入り込んだ多数の河川流域に三二の集落が点在している。各集落は戸数五〇〇程で形成されており、その標高は八〇〜四〇〇メートルである。人口は、昭和二二年の七九九二人をピークにして高度経済成長期には大幅な減少を続け、昭和四五年に六千人を下回ると、その減少率は若干低下したが、依然として減少し続けている。とりわけ若年層の減少が著しい。町の産業は農林業が中心であるが、零細経営が多く、昭和六〇年度の人口一人当たり分配所得は、県平均の五〇〜六〇％である。その典型的な経営形態は、山間部の傾斜地を利用して茶（お茶は「八女茶」として有名である）、しいたけ、筍、みかんなどを栽培し、五畝未満の山林を財産備蓄的に保有しているというものである。なお林地では、歴史的には主に電柱材を生産してきたが、近年ではしいたけの原木たるくぬぎ林業としいたけのホダ場としての利用が進んでいる。工業については、町内工場のひとつが、製茶や製材、線香製造といった地場資源利用型の伝統的工場である。平坦地が少ないことから、新たな工場立地の適地にも乏しい。以上のように、上陽町は、典型的な過疎の町である。しかしその反面、自然には恵まれ、清流が多く、夏期には、ホタルの乱舞が見られる。（ちなみに、清流が多いためもあつてか、上水道の普及は、町人口の四二・三

%で、その他のほとんどは井戸水を利用しているか、あるいは、山間地域に点在する集落では、表流水を戸別に利用している世帯も残っているということである。)上陽町の「総合計画」は、自らの将来像を「活気に溢れた・森と清流の潤いのある町」と定め、過疎からの脱却と清流の保持を構想している。

この上陽町には、すでに、管理型最終処分場が二か所(ただし埋め立ては完了している)と埋め立て事業中の安定型最終処分場が二か所ある。それらが設置される際には、地元住民は、十分な情報や知識がなく、ほとんど反対運動はしなかったそうである。しかし、そこに新たに五か所の産廃施設設置計画がもちあがる。このように計画が集中したことについて、地元では次のような理由が考えられている。まず地形が最終処分場に「適している」ことがあげられる。つまり、上陽町には山あいの谷が多く、その谷を購入し、そこに堰堤を設ければすぐに安定型処分場となるからである。第二に、交通の便が比較的良好なことである。九州縦貫道の八女インターを降りて二〇分ほどで上陽町に着く。第三に、林業の不振である。上陽町の林家は、小規模経営が多く、その経営が苦しいことは前に述べたが、その苦しい経営を一九九一(平三)年九月の台風一七、一九号が直撃した。大量の風倒木を前に経営意欲を失った林家から、ブローカーが山地を買いたとて言われている。その際、上陽町の山林は一アール三〇万円が相場であるのに、三倍前後の八〇万〜一〇〇万円ほどで売買されたとのことである。⁽⁹⁾

上陽町の事例の場合には、登場する産廃業者が多数に上るので、理解のために表一を示しておきたい。なお、このうち本稿で主に採り上げるのは、既設のNK社と計画中のJ社・N氏である。⁽¹⁰⁾

表一を見て分かる通り、既設・計画中を合わせて、一時は八か所もの産廃処理施設が町内に設置される計画であった。しかもこれらはすべて下横山地区に集中している。これらは、地図で見るところ、半径二キロ程の円内に入るほど接近している。町および町民の受けたショックの大きさが窺える。⁽¹¹⁾そして宗像市と同様、官民挙げての反対運動が展開されるのであるが、その展開については年表二を参照してもらいたい。

(表一) 上陽町における産廃処理施設

計 画 中				既 設			事業者	施設の種類	処理能力	設置場所	備 考
NP社	K社	N氏	J社	Y社	H氏	NK社					
安定型最終処分場	安定型最終処分場	安定型最終処分場	安定型最終処分場	汚泥等の醗酵施設	安定型最終処分場	安定型最終処分場	管理型最終処分場	容積	面積	面積	面積
五七、一三〇 ³ m ³	六、五六六 ³ m ³ 六二、二七七 ³ m ³	二〇一、一〇五 ³ m ³ 一八、八五九 ² m ²	二二二、〇二六 ³ m ³ 一五、六〇一 ² m ²	8 t/日	一六、二五五 ² m ²	一二、〇〇〇 ² m ²		下横山地区	下横山地区	下横山地区	下横山地区
届り出る	県条例の手續中	家屋解体業者 県条例の手續中	県条例の手續中	県条例を経て、施設建設・事業開始	埋め立て中	埋め立て中	製糸スラッジで埋め立て完了				

(年表二) 上陽町産廃処理施設建設反対運動の経過

一九八九(平元)年	12・12 NK社処分場で、プラスチック等が焼却されていると住民が町役場に通報。黒木保健所は至急消火するよう指示。その後約半年間、土中の廃棄物はくすぶり続ける。
4・14 NK社に対して、県は、処分場設置を許可する。	
4・19 NK社の「公害防止に関する誓約書」の内容について、NK社と黒木保健所、町の三者で協議。	
4・20 NK社は「公害防止に関する誓約書」を、上陽町役場に提出。	一九九一(平三)年 11・29 J社が、県条例に基づき、事業計画書を県に提出する。

一九九二(平四)年

- 2・10 Y社とN氏が、県条例に基づき、事業計画書を県に提出する。
- 3・9 N P社とK社が、県条例に基づき、事業計画書を県に提出する。
- 3・13 町は、県に対して、集中して計画があることについて配慮を陳情する。
- 3・23 N K社処分場から泡を伴った排水が流出。
- 4・15 「下横山校区ふるさとを守る会」が、議会に陳情書を提出する。
- 4・20 区長会は、産廃処理施設反対を決議する。また町の諸団体の代表者会議が開催される(守る会準備会)。
- 4・22 八女郡町村長全員が、台風の被害を受けた森林が産廃業者に集中的に買収されており、水源への影響も考えられるとして、県に対して慎重な対応をとるよう指導して欲しい旨、厚生省などに陳情する。
- 5・1 町議会は、県に計画反対を陳情する。またN K社への指導の強化を要望する。
- 5・5 「ふるさと上陽を守る会」が結成される。
- 5・18 町議会はN K社処分場を視察。改善の兆しが見られないことに憤慨。
- 5・20 町議会は、N K社の件で、県に質問状を送付する。
- 5・23 八女郡六町村は、宗像市「環境保全条例」を参考にし、共通の「環境保全条例」案を作成する。
- 6・1 守る会は、約四千人の署名を添えて県に、処理施設を許可しないよう陳情する。
- 6・5 共通の「環境保全条例」案がまとまる。各町村とも六月議会に提案の予定。
- 6・8 上陽町議会は「環境保全条例」を全会一致で可決、同日施行する。また産廃処理施設建設反対も決議する。

- 6・9 県は、N K社の処分場を、町立会いのもと立入り検査する。違法投棄の注射針と焼却灰を発見する。
- 6・22 県は、Y社、J社、N氏の計画を告示する。
- 6・25 八女郡町村長全員は、県環境整備局長などへ陳情する。
- 6・28 守る会は、「産廃処理場反対町民決起大会」を開催する。町民の二割に当たる約千人が参加。
- 7・5 Y社は、県条例に基づき事業計画の説明会を開催する。約二五〇人の町民が参加。守る会は建設絶対反対、実力行使も辞さないことを表明。
- 7・14 八女郡町村長全員は、厚生省、環境庁などに陳情する。
- 8・1 J社は、県条例に基づき事業計画の説明会を開催する。激しい口論の末、住民は途中で退席する。
- 8・13 住民側は、J社の計画反対の意見書約七百通を県に提出する。
- 8・17 町は、産廃トラックの交通量調査を行う。現在N K社に一日平均五四台の往来があり、計画処理施設が全て完成した場合は一日百台以上と予測。
- 8・27 県は、Y社に住民の意見書(九〇九通)の要旨を送付する。
- 9・3 Y社は、意見書に対する見解書を県に提出する。
- 9・18 八女郡町村の区長一六三人は、県に産廃施設建設を許可しないよう請願する。
- 9・20 Y社は、県条例に基づき、見解書の説明会を開く(二〇人)。
- 9・21 Y社は、町条例に基づき、事業計画を町に提出する。
- 9・29 上陽町議会は、厚生省に陳情に行く。
- 10・1 上陽町は、久留米第一法律事務所と顧問契約を締結する。
- 10・7 福岡県は、産廃処理場の信頼回復を目指し、業者に対

- する行政指導の技術指針をまとめると発表。方向としては、産廃処理施設立地に好ましくない地域として、①河川など水系に近い地域、②自然環境保全が必要な地域、③民家に近接する地域をあげ、また防水能力などの施設基準を細かに定める方針。
- 10・15 Y社は、県に斡旋を申請する。
- 10・21 上陽町環境保全審議会が開かれる。Y社の件を審議し、本計画に対しては廃止勧告が望ましいと答申。
- 10・28 福岡県警がJ社とQ社を拳銃不法所持の疑いで自宅捜索。その報道で、暴力団組長の実弟で、元暴力団組長が両社の役員をしていることが判明。
- 10・30 N氏は、県条例に基づいて、事業計画の説明会を開催する。住民約三百人が参加するが、途中で「絶対反対。説明を聞く必要はない。」として退場する。
- 11・11 守る会は、N氏の計画に対する住民七四七人の意見書を県に提出する。「絶対反対」の内容。県は「反対と言っただけではなく、業者と話し合うよう求める。」
- 11・17 町は、町条例に基づき、Y社に計画の廃止を勧告する。県は、Y社と住民との斡旋を実施することを決定する。
- 11・20 N P社が、県に計画廃止を届け出る。
- 11・24 県は、NK社処分場の排水の水質検査の結果を町に報告。基準を上回る有害物質は検出されず、泡立った理由はコンタクトレンズ洗浄剤の界面活性剤が混入したためとする。
- 12・3 県は、Y社の件で守る会に斡旋に応じるか回答するよう要請。
- 12・25 町役場職員組合が、守る会事務局を支援することを決定。

一九九三（平五）年

- 1・4 県は、Y社と住民との斡旋の打ちりにあたり町に意見を求める。
- 1・12 守る会は、県に、Y社との斡旋に応ずる旨回答する。
- 1・13 町は、県に意見を回答する。
- 1・17 県の斡旋によるY社と守る会の第一回協議。
- 1・31 Y社と守る会の第二回協議。Y社は結論を急ぐ姿勢を示す。
- 2・24 守る会は、Y社に、協議の場への町（代理人としての弁護士）や議会の出席を認めて欲しい旨の質問状を送付する。
- 3・9 Y社より返答。町や議会の出席は認めないとの内容。
- 3・16 町は、県に協議の場に町（代理人）が出席できるように、Y社に働きかけて欲しい旨、要請する。
- 3・29 Y社と守る会の第三回協議。Y社は県に斡旋打ち切りを迫る。県も斡旋打ち切りの意向を示す。
- 4・8 N氏は、県条例に基づき、見解書を県に提出する。
- 4・19 町と議会は、久留米第一法律事務所と懇談会を開く。議員から「裁判で勝てるのか」といった質問が出される。
- 4・28 守る会役員会が開かれ、単なる反対ではなく話し合いの姿勢が大切であるとの方針が出される。
- 4・30 県は、Y社と住民との協議の斡旋を打ち切る。また、NK社の処分場から白く汚濁し発泡した水が排出されていると町民から町に通報がある。町では排水を採取し、保健所に水質検査を依頼する。保健所は「前と同じ界面活性剤だろう」と述べる。町も独自に水質検査を行う。
- 5・14 町は県に、口頭で町とY社との話し合いの斡旋を申請する。またNK社の監視を強化しよう要請する。
- 6・11 町と守る会は、町とY社の話し合いの斡旋について県に回答を求める。県は「条例では斡旋は業者と住民に限

<p>10・25 128</p>	<p>守る会は、Y社予定地で座り込みを行う。</p>	<p>以後、特集記事が続く。</p>	<p>10・6 西日本新聞社は、県内諸地域の問題を考える「93福岡キャンペーン」の第一弾として、上陽町をとりあげる。</p>	<p>9・14 守る会は、Y社予定地で集会(三百人)を開き、Y社に話し合いを申し入れるが、実現せず。</p>	<p>9・17 上陽町長と同町議、周辺市町村長と議長(いずれも個人名)、地元住民ら三二五名が、Y社の工事差止めを求める仮処分を福岡地裁八女支部に申請する。</p>	<p>9・12 守る会は、住民総決起大会(五百人)を開き、Y社に話し合いを申し入れるがそれが決裂した場合には、仮処分申請を行うことを決定する。</p>	<p>9・6 Y社は、施設建築に着工する。</p>	<p>9・1 町と議会と守る会は、黒木保健所で県環境整備局整備課長らと、Y社に対する要求事項の確認をする。話し合い自体はY社も要望しているが、公開にすることと町の代理人を入れることは拒否したまま。</p>	<p>8・3 町と守る会は、Y社との話し合いの件につき、県に回答を求める。県は、Y社は非公開を希望していると、口頭で回答。</p>	<p>7・27 県はY社に対し、建基法に基づく建築確認をする。</p>	<p>7・8 N氏の見解書の説明会が開催される(二百人参加)。 住民の質問に対しN氏は返答に窮し、再度説明会を開催することを約束する。</p>	<p>10・25 128</p>	<p>守る会は、Y社予定地で座り込みを行う。</p>	<p>以後、特集記事が続く。</p>	<p>10・6 西日本新聞社は、県内諸地域の問題を考える「93福岡キャンペーン」の第一弾として、上陽町をとりあげる。</p>	<p>9・14 守る会は、Y社予定地で集会(三百人)を開き、Y社に話し合いを申し入れるが、実現せず。</p>	<p>9・17 上陽町長と同町議、周辺市町村長と議長(いずれも個人名)、地元住民ら三二五名が、Y社の工事差止めを求める仮処分を福岡地裁八女支部に申請する。</p>	<p>9・12 守る会は、住民総決起大会(五百人)を開き、Y社に話し合いを申し入れるがそれが決裂した場合には、仮処分申請を行うことを決定する。</p>	<p>9・6 Y社は、施設建築に着工する。</p>	<p>9・1 町と議会と守る会は、黒木保健所で県環境整備局整備課長らと、Y社に対する要求事項の確認をする。話し合い自体はY社も要望しているが、公開にすることと町の代理人を入れることは拒否したまま。</p>	<p>8・3 町と守る会は、Y社との話し合いの件につき、県に回答を求める。県は、Y社は非公開を希望していると、口頭で回答。</p>	<p>7・27 県はY社に対し、建基法に基づく建築確認をする。</p>	<p>7・8 N氏の見解書の説明会が開催される(二百人参加)。 住民の質問に対しN氏は返答に窮し、再度説明会を開催することを約束する。</p>
<p>10・30</p>	<p>西日本新聞社は、「93福岡キャンペーン」の一環として、地域シンポジウム「産業廃棄物処理場問題を考える」を上陽町尾久保小学校講堂で開催する。</p>	<p>12・2 N氏が見解書の第二回説明会を開催する。</p>	<p>12・24 福岡地裁八女支部は、仮処分棄却の決定をする。</p>	<p>12・27 上陽町長らと住民は、福岡高裁に即時抗告する。</p>	<p>一九九四(平六)年</p>	<p>1・19 守る会は、県にJ社の説明会開催の件で抗議文書を提出する。</p>	<p>2・17 J社が、見解書の説明会を開催する(二百人)。守る会は、暴力団との関係の疑惑が晴れないと主張、説明会は次回持ち越しとなる。</p>	<p>4・19 高裁で、仮処分申請が棄却される。</p>	<p>5・8 県は、Y社の計画を受け、廃掃法の手続に入る。</p>	<p>7・8 町・守る会とY社は、環境保全協定を締結する。</p>	<p>7・16 J社が、見解書の第二回説明会を開催する(二百人)。守る会は、暴力団との関係の疑惑がまだ晴れないと主張、次回持ち越しとなる。</p>	<p>10・30</p>	<p>西日本新聞社は、「93福岡キャンペーン」の一環として、地域シンポジウム「産業廃棄物処理場問題を考える」を上陽町尾久保小学校講堂で開催する。</p>	<p>12・2 N氏が見解書の第二回説明会を開催する。</p>	<p>12・24 福岡地裁八女支部は、仮処分棄却の決定をする。</p>	<p>12・27 上陽町長らと住民は、福岡高裁に即時抗告する。</p>	<p>一九九四(平六)年</p>	<p>1・19 守る会は、県にJ社の説明会開催の件で抗議文書を提出する。</p>	<p>2・17 J社が、見解書の説明会を開催する(二百人)。守る会は、暴力団との関係の疑惑が晴れないと主張、説明会は次回持ち越しとなる。</p>	<p>4・19 高裁で、仮処分申請が棄却される。</p>	<p>5・8 県は、Y社の計画を受け、廃掃法の手続に入る。</p>	<p>7・8 町・守る会とY社は、環境保全協定を締結する。</p>	<p>7・16 J社が、見解書の第二回説明会を開催する(二百人)。守る会は、暴力団との関係の疑惑がまだ晴れないと主張、次回持ち越しとなる。</p>

この運動の特徴について若干整理しておきたい。まず第一は、宗像市の場合と同様、産廃処理施設の建設を阻止するという作為阻止型の運動であり、大変大きな動員力を有することである。九二年に集めた署名運動では、実に町民の八割の署名が集まっており、「町民決起大会」には町民の二割の人が参加している。

特徴の第二は、宗像市の場合とは違って、上陽町の場合、住民は、産廃処分場および県の産廃行政の現状を、既設の処分場の件で経験していることである。年表二から分かるように、町および住民は、既設のNK社のさまざまな営業に困惑し、強く憤っている。またこの憤りは県への不信へとつながる。つまり、町および住民は、県に対してNK社への指導の徹底を何度も要請するにもかかわらず、県の対応は不徹底だと認識しているのである。例えば、町役場の担当者は、「NK社処分場では、土中の廃棄物が約六カ月にわたって燃焼しつづけたことからすれば、その結果、相当量の焼却灰が生成されたと推定されるが、この焼却灰は、安定型処分場ではなく、管理型にしか廃棄できないはずである、県はそのように指導をしたのであろうか」という疑問を述べている。また界面活性剤の流出による排水の発泡も二度繰り返し返されており、立ち入り検査の際に、違法投棄の注射針も発見されている。町や住民は、「県はその度に指導を強化すると言うが、あてにならない」と認識しているのである。¹²⁾

第三に、「産廃処理施設絶対反対」という実体志向が大変強いことである。これは、住民が産廃処分場の現状を認識していること、県の対応を不十分と認識していること、産廃処理施設が集中して立地しかねないこと、産廃運搬のトラックが日に約百台通過すると予測されること、町の名産品であるお茶の価格低下が懸念されること、ゴミの町というイメージが定着し、ますます過疎化が進むと思われることといった様々な事情を考慮した結果であろうと思われる。¹³⁾

以上のような特徴を有するこの運動は、しかし、「産廃処理施設絶対反対」という実体志向のみの運動から、徐々に変化していく。住民は当初、業者による県「条例」上の説明会に、プラカード多数を持ち込み、激しい口論を重ね、途中で退席することが多かった。「説明を聞いても反対は反対」「もう絶対だまされないと主張し、「すでに二カ所の処分場が

あり、これ以上の産廃施設は環境破壊につながる。反対する私たちの気持ちをつ分かってほしい」と訴えたのである。しかしながら、県「条例」では、「説明会は、開催することができない正当な理由がある場合は、開催することを要しない」と規定されており、県の「解説」では「正当な理由とは、例えば、関係住民が説明会の開催を拒むなど、設置者の責めに帰することができないような理由をいう⁽¹⁵⁾」とされている。そして、たとえば住民が途中で退席したとしても、また繰り返し「絶対反対」と述べたとしても、業者が説明会を開催しようとしたことにかわりはなく、業者は説明会開催の義務を免れる。ここに、この住民運動の最大のジレンマがあった。深刻な被害を予想して、実力でも阻止するという強力な実体志向を支えられた運動が、しかし、その実体志向を主張しても有効な反撃となりえないのである。

この運動のジレンマの解決は、運動の性質をプロセス志向へと変化させることによって図られる。前述したように、産廃処理施設建設反対の運動は、たとえ産廃処理施設に反対であっても、それを公式に主張することはできず、あるいはそれを主張しても実効的な対抗手段とはなりえず、安全なものであれば受け入れると言わざるをえない。宗像市の場合と同じく、上陽町の場合も、こうして方針の転換がなされる。年表二の一九九三年四月二八日の「単なる反対ではなく話し合いの姿勢が大切であるとの方針」が出されたのは、このことを意味する。とはいえ、この方針の転換は、住民運動の自然成長的な展開ではない。そこには、弁護士という専門家が介在している。

一九九二年一〇月一日、上陽町は久留米第一法律事務所と顧問契約を結ぶ。ここから弁護士の関与が始まる。筆者が聴取したところでは、弁護士はまず、住民に対して、「どのように運動を展開していくつもりか」尋ねたという。その際、住民は、「いざとなったら裁判に持ち込む」と答えたが、弁護士は、それは勝てる裁判ではない旨を述べ、むしろ県「条例」の手続に則って安全性を一つ一つ確認する運動を進めることを提案する。また「本当に安全な施設の建設に反対するのは、住民エゴだ」として、安全性の証明を運動の焦点とすべきことを教示している。そして、それを受け入れる形で、「守る会」は、県「条例」が定める説明会で、業者の主張の矛盾点やあいまいな点を一つずつ突いていく、それに対する

業者の応答で当該処理施設が安全であると確認できれば、その建設を承認するという方針に転換するのである。ここで注意すべきは、住民の感情としては、あくまでこれ以上の産廃処理施設建設には反対であるということである。したがって、より正確に言えば、住民側の戦略は、産廃処理施設設置計画が、いかに安全でないかを、実質的根拠を挙げて、つまり業者側も容易には覆しえない根拠を挙げて証明するものである。産廃処理施設の建設には反対するという実体志向は残しながらも、しかし、その実体志向の主張には対抗力がほとんどないが故に、守る会は戦略的にプロセス志向を選択したのである。

こうして、この紛争は、単なる主張の押しつけ合いから、論理によって相手を説得していこうとする討議へと展開していく。そして住民側が、施設設置計画の安全性を確かめる、あるいは住民が抱く非安全性への危惧を業者によって説得的に解消してもらうという方針に転換すれば、産廃業者の方も、それに応じて、施設の安全性を説得的に説明できなければならぬ。というのも、業者の方は当初から施設は安全であると言いつづけてきているからである。こうして、住民側は、当該処理施設計画がいかに安全でないかを説得的に立証しようとし、他方、業者側は、それがいかに安全であるかを説得的に立証しようとするのである。

とはいえ、やや距離を置いて考えれば、住民側は、できるだけ計画を引き延ばそうとするであろうし、他方、業者側は、できるだけ早急に施設を建設し、営業を開始したいはずであるから、両者が、理性的な討議を展開する保証は少ない。むしろ双方は、自らは説得的な論拠を挙げているにもかかわらず、他方がそれを理解しないと認識し、互いに非難しあうことになりがちであると思われる。そうすると、結局のところ、また単なる主張の押しつけ合いが再現することになりかねない。しかし筆者がこれまで調査したところでは、そのような事態には至っていない。その鍵を握るのは、住民や業者以外の出席者、すなわち県職員と弁護士という第三者の存在であるように思われる。その理解のためには、説明会の具体的な動態を検討した方がよいであろう。節を改めて、説明会の様子を詳しく検討したい。

第三節 合意形成における実体志向とプロセス志向

本節では、筆者が説明会に参加できた時の参与観察の結果も交えながら、議論の具体的動態を考察していきたい。その背景的知識として、まず、会場内の配置を述べておこう。会場は上陽町中央公民館内の、収容人員二百人程のホールである。ホール正面と左右に机があり、正面と左側の机にそれぞれ三名程、産廃業者およびコンサルタントが着席する。もちろん正面の机に着席する者が主に説明を行う。右側の机に司会の方と弁護士が着席する。その他、町役場の職員が数名、県職員が数名出席する。あとは二百人程の住民である。ホール後方に記録係として町役場の職員が机に着席し、録音しながら議事を記録していく。

前述のように、ここに県職員が立ち会っていることに注目したい(なお、県庁担当課職員だけでなく、地元保健所職員も立ち会っている)。これは、前述のように、県「条例」で、知事は、説明会に県職員を立ち会わせることができることとされ、また県「解説」では、住民の出席状況、説明会の進行状況を確実に把握するため、できるだけ立ち会おうとされていることを受けて出席しているものである。この県職員は、説明会の様子を観察し確認することが主な任務であるから、積極的に見解を述べたり説明を行ったりするわけではない。住民の求めに応じて答弁することもあるが、それも制度の趣旨説明ぐらいに留めており、基本的にはオーディエンスとして沈黙している。しかし県職員がそこに出席していることの効果は大きいと思われる⁽⁷⁾。まず業者側に見れば、条例上、説明会は少なくとも一度開催すればよく、それを形式的な手続遂行として、おざなりに済ますことも可能である。しかし、そこに科学的知見にも詳しい県職員が出席している場合、科学的にあいまいな説明や県職員も把握していると思われる事実と反することや、県の諸規則に反すると思われることは言明できない。少なくともそのような心理的圧力が働くと思われる。他方、住民側にとっては、業者が説明会を開催できない理由が「正当な理由」であるかどうかと、業者の説明は十分な説得力を有するかどうか、あるいは斡旋に入った場合、

業者と住民に合意形成の可能性があるかどうかといった実質的な手続進行についての最終的な判断権能を県が有している以上、あからさまな引き延ばし戦術や怒号による威嚇的な戦術などはとれない。このような理由から、業者側・住民側の双方は、実質的で有意義な討議の方向へと誘導される。説明会は、あくまで業者が主催して行うものであり、県職員がその進行を直接指揮するものではないが、彼らが出席していることの実際効果は決して小さくないと思われる¹⁸⁾。

とはいえこのことは、県職員が大きな権力を有しているという意味ではない。説明会の進行については、産廃業者と住民とが合意すれば、どのようにでもできる。例えば、司会を誰がするかという問題がある。県としては、条例案作成の際には、説明会は業者が主催して行うものであるから、当然、司会も業者が行うものと考えていたという。しかしながら、上陽町の説明会では、司会は住民側が行う。その理由は、説明を受け、理解し、納得したいのは住民側であるから、その住民の不明な点、上手く表現できない点を明確な形にして業者に伝え、議事を捌いていくには、どうしても住民と背景知を共有している者が司会に選ばれる必要があるということである。この理由に業者側も同意している（あるいは反対できない）ため、上陽町での説明会の司会は、住民側が行っており、県職員もそれに口出しはできない。このように、説明会に県職員がオーディエンスとして出席していることは、業者と住民を実質的な討議の方向へと誘導し、かつまた、県職員にも恣意的な権力行使を許さない関係を作りだしているように思われる。

さらに、弁護士が町の代理人として出席していることも、大きな意味を持つ。法的な専門知識を有している弁護士が臨席していることにより、法的に疑義のある言明や、仮に裁判になった時に、自らに不利となるような手続運営は、産廃業者、県職員ともにできなくなる。また議論の進め方に習熟している弁護士によって、住民の主張が的確に定式化され、実質的な討議の展開が容易になることもある。そのことが翻って、住民に、自らが充分な対抗力を持つてると感得させる一因となっており、感情的な主張を控えさせる遠因になっているようである。

このようにして、守る会が方針を転換した後の説明会では、極めて理性的な討議がなされることになる。実際、守る会

は、説明会の数日前に会合を持ち、そこで様々な角度から検討を重ね、理性的な討議が展開できるよう計画的に対応している。

以上のような事態を背景にして行われる説明会は、住民と業者の自主的な合意をめざすことを目標にしているため、興味深い展開を見せる。先にも述べたように、住民側は、産廃反対とは言えなくなり、安全な施設であれば受け入れると言わざるをえない。とはいえ、そこで求められる安全性の証明とは、単に技術的に安全であるというだけでなく、業者は「信頼できるか」「誠意はあるか」「安心できるか」といった総合的で「社会的な」安全性の証明である。住民側は、業者側に対して、「安心」「安全」「信頼」「誠意」の「証(あかし)」を求め、その証がたてられなければ合意できないと主張する。そして業者側も、「安心できる」「安全である」「信頼して欲しい」「誠意をもって取り組みたい」と言明している以上、その住民の「証」の求めに応じなければならなくなる。こうして、できれば産廃施設の設置を阻止したいとして、安全性の証明に極めて厳しい態度で臨む住民に対して、早く産廃施設を設置して営業を開始したいとする業者は住民に説得的な形で「証」をたてなければならぬ。少なくとも、住民がもはや反論しえなくなるように討議のプロセスを蓄積していかなばならない。また住民の側も実質的に意味のある質問を展開し、産廃業者の「証」の不十分さを説得的に主張し、業者に対する反論の余地が残るように討議のプロセスを蓄積していかなばならない。以下、説明会の議事録と筆者の観察に基づいて、若干の事例をあげながら、その具体的な展開を検討したい。なお引用文中の「」は筆者の解釈による補足である。

【事例一：J社第二回見解書説明会】 見解書を一通り説明しようとする業者に対して、住民側は、一つ一つ説明してもらいたいとして、次のように主張する。

「私達は、これは重大な問題ですから、非常に関心をもっている。納得のいく、細かいところまで『なるほど』という、

納得のいくまでの術を望んでいる訳です。今日は確かに時間の制限はございますが、これはやっぱり十分に話し合いの中で納得ができるまで、時間をかけてやってもらつて。もし今日、時間切れだったならば、また次回でもあります。五回でも六回でも、これはやむを得ないじゃないですか。私達も大変です。仕事をしながら疲れた身体で出てくるのですけれども。これは大事なことです。やっぱり十分納得のいく説明をしていただく。私達の意見も充分聞いていただいて、それなりの誠意ある回答をいただくまでは、時間がかかっても仕方ないと思います。ひとつ時間の制約ということはおいて、まず十分な説明をしていただきたいというのが、私達の希望です。どうですか、皆さん。」(会場より拍手)。

続いて司会者が次のように補足する。「今、業者の方から司会者に対して、時間の制限なりが申し入れされましたけれども、司会者の方としては、お互いの質問者と回答者の中で、水掛け論みたいな底をついてくるならば時間の制約も出来ないし〔徒に長引くだろう〕。あるいは、やはり出席されている方々に充分、納得できるような説明内容ならば、時間もあまり〔かからず〕、早く終わるのではないかと思つています。あとは回答次第だと思つています。」

【事例二：J社第一回見解書説明会】 一九九二年一〇月二八日に、福岡県警が、J社とQ社など八カ所を拳銃不法所持の疑いで家宅搜索する。拳銃は発見されなかったものの、ニグラムの覚醒剤が発見される(新聞報道ではその発見場所はあいまいである。J社は、発見場所は、J社・Q社ではないと主張している)。その新聞報道で、暴力団組長の実弟で、元暴力団組長であった者が両社の役員をしていることが報道される(年表二を参照)。

J社は暴力団との関係は一切ない、某役員も6年前に足を洗ったと主張するが、住民側は、J社に対し、次のように主張した。「暴力団との関連で家宅搜索を受けたことは、J社にとっても大きなイメージダウンだと思う」、「この問題は、あなたたちはもちろん、もう問題ないという解釈ですけれど、住民側はやっぱり納得いきません。やっぱり、法的に公の何かの証明をして確認しないことには。あなた達の言葉だけで「はい、そうですか」とはなりませんよ」。これを補足して弁護士が「普通の常識では、こういう記事を書かれたら、やっぱり訂正はしてもらいたいと思うのが当たり前じゃない

ですか。」と主張し、J社は新聞社に対して抗議文などを出すことに合意した。

【事例三：J社第二回見解書説明会】 J社は、前記事例二の第一回説明会で約束した新聞社への抗議文提出をしていないことが明らかとなった。J社はそれを認めて謝罪したが、そのことを受けて、ある住民は次のように言う。「先ほど、謝罪をするということですが、影響が出てみんなが被害を受けてから、同じように謝罪すると言われても…。そんなに言おうと思っただけでしょう。そんなにしか聞こえない。質問一つに対して、たったそれくらいのことに対して、前回に対して、今度忘れていて謝罪する。それならば、今度被害を受けても謝罪する。それくらいのことでしょう。あんた達が思っているのは…。そんなにしか取れないでしょう。」(「そうだ、そうだ」の声)。

【事例四：N氏第一回見解書説明会】 家屋解体業を営むN氏が、今まで他の産廃業者に委託して解体くずを処分していたが、自ら安定型処分場を設置・営業しようとする計画に対して、住民は次のような質問をした。「私、去年まで住宅会社に勤めておりましたが、解体現場にも何回も立ち会いましたけれども、一〇〇%解体業者さんは、いらぬものはそのまま置いておいて下さいとおっしゃるんですよ。ということは、建築廃材だけが現場に残っている訳じゃなくて、いろんなものが混入していると思います。そういったものはどうされるんですか。」これに対して、N氏は「自宅の焼却炉で燃やしている」と述べた。この答弁に対して、弁護士が、第二回説明会で、その焼却炉は、管理型の産業廃棄物になるのではないかと疑義を出し、県職員にも質した。県職員は、その場での回答を留保した。

【事例五：N氏第一回見解書説明会】 上記N氏に対して、住民は、家屋解体に伴って排出される管理型廃棄物について、現在どう処分しているか質問したところ、N氏は「それは管理型に出さないといいませんから。それはうちにしばらくの間置いておきますと、ちゃんと連絡しますと、管理型の(産廃業者の)方から取りに来ます」と回答した。そこで、住民側は、その管理型処分場の業者の名前と場所を尋ねた。それに対して、N氏は回答に窮し、結局、すべての廃棄物を安定型処分場に廃棄していることを認めた。これは、現在でも安定型・管理型の廃棄物の分別がきちんとできていない証拠だ

として住民側は、猛反発した。住民側は、県に対して、「今のことは、県は聞いてしまったから、県も知らん振りはできないだろう。」と指摘し、県職員も「情報として聞いた以上、(当該安定型処分場を)一応、確認をしていきたいと思っております。」と言明する。

【事例六：N氏第一回見解書説明会】

上記事例五の事態にもかかわらず、N氏が、「もう説明会は開催しない」と言明

したために、住民側は、強く反発した。それを受けて、弁護士が「しない？ なら、あなたのはもう安全だという説明はしない訳ね。できない訳ね、ハッキリ言う。今日、ウソつばちだということをハッキリさせて、もうやめる訳ね」と問うと、「ウソつばちだとか、そういうことはありません。」と業者は答えた。住民側は「今(違反を)やってるのに、上陽町に(処分場が)できると違反しないという確信ができてるのか。」「説明もできない。町民は説明を聞きたいと言っているのに。」「ヒマだから来ているわけではない、ほんと。」とたたみかけ、それを受けて、弁護士が以下のように言う。「今まで、大体町民が聞かないのが悪いと、あんた達は言いつづけてきたでしょうが。だから聞きたい。今日でもきちんと言いたじやないの。まじめに聞きましたよ。さあ【次回また来ます、今度はきちんと説明します。】とここで約束してくださいよ。」「お願いします、お願いします。」と町民の声。

【事例七：N氏第一回見解書説明会】

上記事例六の事態に至って、らちが開かないため、住民側は、県に、「これで説

明会は打ち切りにできるのか」を問う。県職員は次のように答える。「今日、皆さんの意見も後ろの方で聞かせて頂きまして、私としても充分認識しております。Nさんがこれを受けて、次回説明会をするかどうか、これは県の判断じゃなくてあくまでNさんの判断ですから、うちの方としては「せい。」とかいう命令はちょっとできないと思います。ただ、今の紛争防止条例の主旨といえますのは、住民の方と計画の方が充分話し合っていたかどうかという主旨がありますので、そのへんからお願という形はできるかなと思っております。」「確かに皆さんが言われるのもごもつともなんですけれども、今ここで、県としては「N氏にもう一度説明会を開催させるということ」約束はできません。」

以上の事例から、住民側が、相手方に反論を許さないような議論のプロセスをどう構築しているかを見てみる。まず、説明会の定義についてである。【事例一】および【事例六】は、この条例の手続が、あくまで産廃業者と住民との合意形成を目標としているのであって、そのためには、時間は論理的には無制限であること、および業者の方で十分な説明ができない場合には、再度説明会を開催する義務を業者側は負うことを確認させようとしたものである。つまり、説明会は形式的に一度開催すればよいというものではないことを確認させようとしているのである。そのために【事例七】に見るように、県にその見解を明らかにさせ、圧力をかけようとしている。このことは、県「条例」の主旨およびその具体的運営について、住民側が、業者側と共通の「状況定義」に至ろうとしていることを示している。この「状況定義」を業者側も共有していなければ、住民が説明会に出席するといった県「条例」の手続に従う意味がなくなる。それは、運動が、「産廃施設絶対反対」という実体志向から、「安全性が確認できれば、認める」と表明するプロセス志向へと転換したことを無意味ならしめることである。このことはまた、住民側としては、説明会には、実質的な意味のある質問を用意してのぞみ、業者の説明の矛盾やあいまいさや不十分さを突き、業者自身にそのことを認識させなければならない、あるいは少なくとも県職員にそのことを認識させなければならない負担を自ら負うことを意味する。

次に、業者自身に自らの説明の矛盾やあいまいさや不十分さを認識させるために、住民が動員する「実践知」について検討する。まず第一に、「一般常識」があげられる。【事例二】では、住民側は、丁社の言うように、暴力団とのつきあいを示唆した新聞報道が事実無根であれば、「一般常識」からすれば、新聞社に抗議をするはずである。しかるにそれをしていないということは、「一般常識」からして、つきあいがあると勘繰られると主張している。その結果、業者側は、新聞社に抗議することを約束せざるをえなくなっている。つまり、住民側は、住民側の言う「一般常識」を丁社も共有しているはずであり、それに照らして「納得」のいく対応をなすよう要求しているのである。そのために、「暴力団が町に入ってくると怖い」「処分場の事故は、数十年先に起きるかもしれないが、もし暴力団が関係しているのであれば、丁社

は長期にわたって信頼できるものではない」といった、他の「一般常識」も動員している。このような「一般常識」はかなり強い説得力を有しており、業者の側も容易には否定できない。もし業者側が、かかる「一般常識」の共有を否定しようとするならば、多大な証明負担を新たに負わざるをえないだろう。

第二に、「誠意」である。【事例三】では、業者が約束を果たしていない、つまり「誠意」がないとして批判している。また、住民側は、「処分場ができれば、住民と業者との付き合いは数十年の長期にわたるのであり、「誠意」をもって対応してもらわねば信頼できない」と主張したり、「説明会の案内が配られていない家がある、区長の家にも配られていなかった。一体、「誠意」はあるのか」と非難したりして、業者に「誠意」を要求する。この「誠意」の要求もかなり強い拘束力を有しており、業者としては、少なくともその否定を明言することはできず、「誠意」があるように振る舞わなければならない。

第三に、住民が自らの「経験」を持ち出す場合がある。【事例四】がそれにあたる。これは自らが家屋解体現場で働いた「経験」から、家屋解体業者が、安定型廃棄物だけではなく、全ての解体くずを引き受けること、したがって十分な分別は困難であると推測されることを述べている。この「経験」は、業者によつて容易に否定される場合もありうるが、そのような「経験」の言明は、少なくとも他の住民に問題の所在を明らかにする効果を有している。本事例では、これを受けて次の【事例五】の質問が可能となっている。

最後に、【事例五】では、「論理的な展開力」が動員されている。これは、家屋解体業者のN氏が、現在でも家屋解体に伴つて管理型廃棄物が排出されるが、それは管理型処分場を持つ業者に委託して廃棄していると言明しながら、その実、安定型に全て捨てていることが判明したものであるが、ここでは、安定型に捨てているなら、その業者名と場所はすぐ言えるはずだ、という「論理的な展開力」が作用している。筆者が聴取したところでは、この質問は、住民側としては予定していなかったことであり、説明会の場で、ある住民が思いついて発したものであったという。このような「論理的な展

開力」は、【事例六】でも動員されている。

もちろん、かかる「一般常識」や「誠意」「経験」「論理的な展開力」といった実践知は重なりあう部分も多く、厳密には分離できない。たとえば、「論理的な展開力」は、「経験」に基づいた、あるいは「一般常識」に沿ったものでなければ、そもそも論理となりえないことが多いであろう。したがって、ここにあげた分類は、あくまで住民側が実質的に意味のある討議を行い、安全性を確認していく、逆に言えばいかに安全でないかを、業者に認識させ、業者側が「安全である」「信頼してほしい」「安心してほしい」と言明できなくなるように追い込むために動員している知恵を便宜的に分類しただけである。しかしながら、産廃施設反対という実体志向をもちながら、安全性の確認としての合意形成というプロセスに志向しなければならぬ運動の具体的な展開の特徴については理解いただけたと思う。

以上のように、宗像市の場合の「環境保全条例」における審議会の創出に対して、上陽町の事例では、県「条例」によって、産廃施設の安全性をめぐる産廃業者と住民との討議の場が創出され、廃掃法などの基準による安全性証明以上の「社会的」安全性の証明が目指されているのである。

(1) 九三年十月時点で、このような「紛争予防条例」は福岡県その他、兵庫・香川県でも制定されている。県担当課へのヒアリングによれば、福岡県の条例は、兵庫県の条例を参考にしたということであった。また九〇年七月の県議会厚生委員会での、県担当者の答弁によれば、本条例案の住民合意形成に至る手続については、「昭和五九年八月に閣議決定された環境影響評価法案」などを参考にした、とのことである。

なお、九三年十月時点での運用状況は、以下の通りである。本条例の適用事例は合計三二件、その内訳は、最終処分場十二件(安定型十件、管理型二件)、中間処理施設十九件(破碎十二件、焼却五件、発酵二件)。このうち、七件は廃止届けが出され、取り下げられた。協定まで行き着いたのは、四件であり、その内訳は、安定型最終処分場一件、破碎中間処理場三件である。また、これらの本条例が、複数の計画に適用されているのは、上陽町の場合だけである、ということであった。

(2) 上陽町は、一九九二年六月に、宗像市「環境保全条例」を参考にした上陽町「環境保全条例」を制定・施行する。この「環境

(3)

保全条例」にもとづいて、一九九二年十月二日にY社計画に関する上陽町環境保全審議会が開催され、廃止勧告が望ましいという答申が出される。町はそれを受けて、同年十一月十七日にY社に計画の廃止を勧告する(後掲年表二を参照)。しかし、宗像市の場合と違って、この条例は慎重な運用がなされているとは言えず、運動の展開にもさほど影響を与えてはいないようである。いずれにせよ、上陽町の事例は、県「条例」施行後なので、より実効力のある県「条例」が運動の展開の焦点となっており、本稿の考察も、県「条例」に焦点を当てることにする。

県保健環境部環境整備局整備課が発行している本条例「解説」には、本条例制定の理由として、次のように記されている。少々長くなるが、極めて興味深いので、以下にその全文を引用しておきたい。

一 近年、産業廃棄物の発生量は増大の一途をたどっており、また、質的にも多様化しているが、産業廃棄物の適正処理の確保は、県民の生活環境を保全する上で極めて重要な課題になっている。

産業廃棄物の適正処理を推進するためには、これを適正に処理するための施設の確保が必要不可欠であることはいうまでもない。しかしながら、当該施設は、住民には、いわゆる迷惑施設の一つとして受け止められており、施設の設置に伴う生活環境保全上の不安があることから、設置者と地域住民との間の紛争が絶えず、また、いったん紛争が発生するとその解決は極めて困難で、紛争が長期化するのが通例となっている。

住民の不安を招いている大きな理由は、施設の安全性に対する不信感であり、安全で安心のできる施設を設置し、適正な維持管理を徹底しない限り、住民の信頼を得ることはできないが、現状は、必ずしも住民が信頼を寄せ得る状況ではないことも事実である。

産業廃棄物処理施設の確保は、ますます困難になりつつあり、現状を放置すれば、近い将来には県民の生活環境の保全に重大な支障を生ずる事態を招くおそれがあることから、安全で信頼のできる産業廃棄物処理施設の確保を図るとともに、施設の設置に関わる住民合意の形成手法を確立することが必要となっている。

二 このような現状にかんがみ、産業廃棄物処理施設の設置に係わる事業計画の事前公開、これに対する意見を求めるための手続その他紛争の予防および調整に関し必要な事項を定めることにより、紛争の解決を図り、もって生活環境の保全に寄与することを目的として、福岡県産業廃棄物処理施設の設置に係わる紛争の予防および調整に関する条例(平成二年福岡県条例第二〇号。以下「条例」という。)を制定したものである。

〔解説〕

一 条例は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四五年法律第一三七号。以下「法」という。）に定める知事の機関委任事務の事前の手續について定めたものである。

二 条例は、産業廃棄物処理施設の設置に係わる事業計画の事前公開、これに対する意見を求めるための手續等を定めた、いわゆる手續条例である。

条例は、廃棄物を適正に処理し、生活環境の保全を図ることを目的として産業廃棄物処理施設の設置の届出、産業廃棄物処理業の業の許可等について指定している法とは、その目的、規制内容において異なり、法が産業廃棄物処理施設の設置に係わる紛争の予防及び調整に関する事務について条例化することを否定するものではないと解されること、また、公害紛争処理法は、紛争発生後の解決を主目的とし、現実的な産業廃棄物処理施設の設置に係わる紛争の予防及び調整に関しては、十分に機能するとは言い難いこと、そして紛争を解決するに当たって、行政指導として対応することにも限界があることなどから、本条例を制定したものである。

三 市町村長には、産業廃棄物処理施設の設置に係わる法的な権限は付与されていないが、住民と設置者との間に紛争が発生した場合には、住民福祉の見地から、否応なく紛争処理に係わらざるを得ない状況になっている。また、紛争の予防及び調整を図る上で、地域の実情を最も確に把握している市町村長の協力は不可欠であることから、市町村長の協力を求め、その意見を反映させるシステムを取り入れる必要があった。

四 既に、いくつかの市町村においては、産業廃棄物処理施設の実質的な立地規制を図ることを目的とした環境保護条例や水源保護条例が制定されているが、市町村長が個別の判断で産業廃棄物処理施設の立地を規制することは、本県の産業廃棄物処理計画の円滑な推進に重大な支障を生ずるおそれがあり、県下統一的に紛争の予防及び調整を図ることにより、産業廃棄物処理施設の円滑な確保を推進することが必要と考えられた。

(4) 本条例の一部、および本条例に関する法解釈学的検討について、加藤幸嗣「廃棄物処理施設の設置に関する協定の意義と役割」ジュリスト一〇五五号（一九九四年十一月一日号）を参照。

(5) 県「条例」上の審議会について、宗像市の場合の審議会との違いを述べておく。県の担当者からの聴取によれば、その概要は以下の通りである。この審議会は合計五名の審議委員から成り、その全員が、大学の研究者である。それぞれの専門は廃棄物工学や水土木、公衆衛生といった自然科学である。重要な産廃施設建設計画の場合には、現地に向いて視察しており、上陽町での大半の計画にも現地での視察を行っている。審議会からは答申として文書が出されるのではなく、口頭で意見が出

される。その出された意見に基づいて、県が業者に指導する。審議会は年に一・二回開催されるが、委員が多忙のため開催が困難な場合があり、県職員が向いて意見を聴取することもある。意見は技術的な見地からのものである。これまでに業者に施設変更を求める意見が出されたこともある。

このように、県の審議会は、純粹に専門家のみから構成されており、宗像市のように、専門家の他に、地元市町村や住民の意見を反映するような委員は含まれていない。そのため、住民にとって、この審議会はあまり重要視されておらず、その存在すらほとんど認識されていないようである。したがって、単に「自然科学的な」安全性ではなく、「社会的な」安全性をめぐる議論およびそのために創出された制度に注目する本稿では、この県の審議会にはこれ以上言及しない。

(6) 一九九四年十一月二日読売新聞(夕刊)。

(7) 上陽町広報一九九二年十二月号。なお上陽町の住民運動の場合、この条例の位置づけは、この後、興味深い転換を見せるが、そのことについては後述する。

(8) この上陽町の概略については、主に「第三次上陽町総合計画」および「上陽町勢要覧資料編 一九九四」「上陽町国土利用計画 昭和六二年」を参照した。

(9) 一九九二年五月十六日、二三日読売新聞(朝刊)。

(10) 表一および後掲の年表二を参照すると分かることであるが、県「条例」に関係した業者のうち、条例の手続を完了して、住民との協定締結にいたったのはY社である。したがって、本稿の関心からすれば、Y社に焦点を当てるべきと思われるかもしれないが、このY社の場合には、後述する住民側の方針転換の遅れや県の対応の問題性などがあって、県「条例」の主旨に沿った形で、産廃業者と住民との討議がなされたとは考えられない。Y社と住民側および町との間で最終的に締結された「環境保全協定」は、その案文も県が作成したものであり、住民の認識としては、「苦渋の選択」であり、「誠に残念なものに終わった」という認識である(上陽町広報一九九四年七月号)。そのため、県「条例」とその下での運動の展開についての考察を目的とする本稿では、J社の事例にはほとんど言及しないことにした。なお、この「環境保全協定」については前掲加藤論文「産廃物処理施設の設置に関する協定の意義と役割」を参照。

(11) 上陽町広報は一九九二年八月号から「ごみの町にはなりたくない」というキャンペーンを開始したが、その八月号編集後記は、町民の声を代表していると思われる。「町の人口も来月は五千を割るだろう。そんな過疎の町に、ありがたくない産廃だけがぞろぞろとやってきた。まるで人の弱みにつけこむかのように。私たちの町や暮らしはどうなってもいいというのだろうか。たとえばどんな田舎であろうとも、私たちにってはかけがえのないふるさと。産廃は絶対にごめんだ。」

- (12) もっとも私が聴取したところでは、県の担当者は、NK社については、発泡のあった年(九二年のことか?)には、八四回検査に行ったり述べている。また九三年の発泡事件の際、黒木保健所の担当課長は「前日の雨が気になる」としてNK社処分場の様子を見に行っている。このようなことから、県としては、NK社についてできる限りの措置はとっているという認識であろうと思われる。ただし、県による検査の結果や業者に対する指導の内容について、町は十分には知らされておらず、双方の認識のずれは大きいように思われる。県のスタッフの数など体制の問題もあるかと思われるが、このことについてはこれ以上言及しない。ともかく、町や住民が、県に対して大変不信任を抱いていることを確認しておきたい。
- (13) 町の広報や新聞に記されている声を幾つかあげておく。「法的に正しいものに対抗するには、住民パワリーしかない」(広報一九九二年八月号)。「うちには子供が三人いて、あと三年後に中学生になります。したら、現在計画されている産廃施設の横を通学しなくてはなりません。トラックが何台も通るといいうし、集団登下校ならともかく、子供だけで一人か二人で帰ることを考えると心配でたまりません。片道四kmで、途中は道幅も狭く、人家もないんですよ。もしできてしまったら送り迎えをしなければ、とまで考えています」(広報一九九二年八月号)。「現在の法律では、産廃の設置場所の考慮などはまったくありません。上陽町にいくつできようと、法の力では止めることはできないのが現実です。でもだからといって人口の少ない過疎の町はどくなってもいいとでもいうのでしょうか。過疎地イコール産廃施設ができやすいという問題は上陽町の問題だけではありません。全国の過疎地を抱える問題でもあるのです。『過疎が過疎を呼び、切り捨てられていく』そんな無念な思いがします」(広報一九九二年九月号)。「何回説明会を聞いてもわれわれの返事はノー。計画を取り下げて欲しい」(一九九二年十月三二日朝日新聞(朝刊))。
- (14) 上陽町広報一九九二年十二月号を参照。そこには、住民が、鉢巻きをしめ、プラカードを持って、業者に詰め寄る写真も掲載されている。
- (15) 県「解説」二七頁。
- (16) 方針転換後も、「人口わずか五千人足らずの町に五つも六つも産廃施設ができると町の存亡にかかわる」といった声が聞かれる(一九九三年九月一日読売新聞(朝刊))。また筆者が住民に聴取した時にも、「われわれは、産廃施設ができてよいとは全然言っていない」ということが強調された。
- (17) このような第三者の存在によって、各当事者が感情の表出を抑え、自己の主張を整序し、それが「社会的に」説得力のあるものかどうかを吟味しながら、討議を進行させるようになる現象は、「オーディエンス効果」と呼ばれる。この点については、井上治典・三井誠編著「法と手続き」(放送大学教育振興会、一九九二)四六頁(和田仁孝執筆分)を参照。

(18) 聴取したところでは、町や住民側の弁護士は、各説明会の終了時に、県職員に対して、本日の説明会は単なる引き延ばしではなく、実質的に意味のあるやりとりであったことを確認し、その同意を得るようにしているということであった。

(19) 県庁で聴取したところでは、このように司会を住民側が行っているのは、福岡県では上陽町の場合だけであるということである。

結びにかえて

本稿で検討されたのは、わずかに二事例であり、しかも未だその帰趨の決しない事例である。したがって、これらから性急に一般的な命題を導き出すことは困難であり、危険でもあろう。しかし重要なことは、本稿で検討してきた制度やその運用が、運動の中から生み出されたもの、あるいは運動の展開の中で積極的に位置づけられるようになったものであるということである。とりわけ、環境保護運動などの「新しい社会運動」の最大の課題として、具体的な制度改革プランの提出が叫ばれている現状⁽¹⁾に照らして、本稿の事例は非常に示唆的であると思われる。このように考えれば、確かに本稿の二事例から一般的な命題を導出することは困難であるが、しかしこれらの制度が生み出されてきた「必然性」の社会理論的含意に言及しておくことは有意義であらう。

「新しい社会運動」に言及しながら、社会理論を構想しているJ・ハーバーマスのよれば⁽²⁾、環境保護運動などの「新しい社会運動」は、経済や政治行政の領域たる「システム」と我々の日常的なコミュニケーション行為から構成される「生活世界」との「縫い目」のところ、⁽³⁾「システム」の過剰介入から「生活世界」を防衛すべく生じている。そしてこれらの運動が目指しているのは「システム」と「生活世界」の区分の再設定であり、そのために求められるのは、「生活世界」の構成原理たるコミュニケーション行為および討議を活性化させ、人々の持つ、討議によって合意を形成し合理的に決定しうる力を支援する手続的制度である。これは、ある問題の解決方法を前もって実体的に決定しておくのではなく、そ

の決定のプロセスにのみ関係する制度であり、その討議のプロセスを経れば「正当である」といえる、そのようなフォーラムを創設する制度である。³⁾ 言い換えれば、これは、彼の言う「市民的公共圏」⁴⁾の拡充ということであろう。社会問題の発生が認識された場合、その解決を一部のテクノクラートに委ねてしまうのではなく、また貨幣メディアによって解決しようとするのではなく、あくまで討議による社会的合意形成によって解決しようとする市民的公共圏の拡充、すなわち多様なフォーラムの創設とそれを通じての社会的学習の⁵⁾推進こそが、現代社会における「新しい社会運動」の目標だといわなければならない。

この考えに照らせば、我々が、産廃処理施設建設反対運動を例にとって検討してきた運動の過程は、地域社会に対する住民の意味づけ(すなわち生活世界の持つ暗黙的合意)に反する経済システムの介入(すなわち土地の自由な使用収益としての産廃処理施設建設)と、「国家的公共性」を標榜し、地元市町村や住民を排除している廃掃法による国家行政システムの介入の双方に抵抗して、生活世界の構成原理たるコミュニケーションあるいは討議に基づく合意形成を活性化させようとするものであると言えよう。具体的には、彼らは、自らの意思を反映できる公共圏を条例によって自ら創出し(宗像市の場合)、あるいはそのような圏域に産廃処理施設をめぐる紛争の解決の足場を求めている県条例に則って(上陽町の場合)、単なる主張の押しつけではない論拠を伴った討議を開始し、産廃処理施設の建設の決定に関与しようとしている。かかる条例は、産廃処理施設の建設の可否自体には中立的であり、その決定過程に関わるだけの手続条例である。それに参加する諸アクターは、運動の展開過程においてもはや「産廃施設建設賛成・反対」という実体志向を説得的には主張できなくなっており、施設の「社会的な」安全性もしくは非安全性を一つ一つ確認していくプロセスをたどらなければならない。とはいえ、このプロセス志向を動機づけているのは、まさに産廃業者と住民とが産廃施設建設に関して有する、相対立する実体志向である。これらの実体志向がプロセスの形骸化を防ぎ、それを充実させている。そしてこの両志向を媒介し、理性的な討議を可能ならしめているのは、「産廃処理施設は拒否したいが、どこかに建設しなければならぬ施設

設でもある」「産業活動の恩恵を受けながら、産廃処理施設を拒否することはできない」という言明に表されるような、この問題のもつ「自己回帰性」の相対的な高さであると言える¹⁷⁾。

さらにかかる討議の制度化は、諸アクターに社会的学習と言える成果を生み出しつつあるようにも思われる。例えば、県の担当者に聴取した際にも、また住民運動団体や産廃協会に聴取した際にも、異口同音に、これからの産廃行政は、公共関与による廃棄物処理の方向に向かうべきであることが繰り返された。これは、住民の側からすれば、公共団体は倒産の心配がなく、また利潤をあげる必要もなく、その分を安全対策にふり向けることができるかと予測されるからであり、業者の側からすれば、財政的な不安がなく住民の賛同も得られやすいと思われるからである。また県の担当者は、今後は、排出事業者から、拠出金や税を徴収し、公共関与の産廃処理を整備しないと、民間業者では行き詰まると認識しているからである¹⁸⁾。

このように考えれば、本稿で検討してきた事例は、「新しい社会運動」は、市民的公共圏に連なる制度的討議の場の創出と社会的学習の推進を求めているのだとするハーバーマスの分析に、かなり沿うものであると言える。とはいえ、本稿は「新しい社会運動」全般を検討したのではなく、産廃処理施設建設反対運動という特殊な運動の、しかも二事例を検討しただけである。その意味で、このいわば「典型」事例に導かれながら、「新しい社会運動」の社会構造および規範的論理構造の解明が、次に求められる課題となろう。

- (1) 高橋徹「後期資本主義社会における新しい社会運動」思想七三七号（一九八五年一月）七頁。
- (2) ハーバーマスの「新しい社会運動」論については、Habermas, J., *Theorie der Kommunikativen Handlung*, Bd. 2, S. 575 ff., 馬場宇瑛江・脇圭平他訳『コミュニケイション的行為の理論』（下）（未来社、一九八七）四一一頁以下、および「Recht und Moral (Tanner Lectures 1986)」 in: *Faktizität und Geltung* (Suhrkamp, 1992) S. 569 ff. を参照。ハーバーマスの「新しい社会運動」論については、評価として、see, Jean I. Cohen, 'Strategy or Identity', in: *Social Research*, Vol. 52,

- (3) No.4 (1985) pp. 705-716. また「新しい社会運動」が、自律的な社会的行為を求めて、市民社会と政治体の双方に民主的空間を作りだし、規範を再解釈し、制度を再形成しようとしていくことを強調するものとして、Jean I. Cohen = Andrew Arato, *Civil Society and Political Society* (1992, MIT Pr.), p. 509 を参照。
- (4) これは「法化」社会における法の積極的役割の一つであろう。この点に関しては、ドイツでの都市計画策定過程における住民参加を、「平等で論争的な」あるいは「論拠と反論拠の公共的交換」としてのコミュニケーションの制度的保障と捉える佐藤岩男「ドイツにおける都市の『法化』と住民の自律」社会科学研究四五巻四号(一九九四年)二二八頁以下を参照。
- (5) ハーバーマスの「市民的公共圏」概念については、Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 細谷貞雄・山田正行訳「公共性の構造転換」(未来社、一九九四)および、花田達朗「公共圏と市民社会の構図」『岩波講座・社会科学の方法Ⅵ システムと生活世界』(一九九三)、山田正行「政治的公共性と市民社会」政治公法研究三八号(一九九二)を参照。
- (6) 紛争処理と社会的学習の関係を注目する論文として、Klaus Eder, 'Collective Learning Processes and Social Evolution', in *Tidskrift för Rattsociologi*, Vol. 1, No. 1 4-47, Antoinette Heltzer, 'Dispute Processing as a "Learning Program": The Case of Sweden', in Konstanze Plett = Catherine S. Meschvitz (Eds.), *Beyond Disputing*, (Nomos, 1991) pp. 93-115 を参照。
- (7) ハーバーマスの理論が、廃棄物処理場問題の解決に有効なことを示唆するものとして、新聞の解説記事ではあるが、Urs Willmann = Jörg Stolz, *Habermas und der Müll*, Die Zeit (6/8, 1993)。
- (8) この運動の主張内容の「自己回帰性」について付言しておく。まだ充分な検討を経たわけではないが、主張の「自己回帰性」は、本稿で検討してきた産廃処理施設建設反対運動に限らず、一般的に「新しい社会運動」に多かれ少なかれ共通する特徴であると思われる。例えば、都市住民が反原発運動を展開する場合、直ちに、「一方で豊かな消費生活を営んでいながら、反対するのは身勝手だ」といった反論が加えられうる。このような特徴の故に、トゥレーヌは、現代の「新しい社会運動」は、敵手の打倒を目指す「通時的な」闘争ではなく、それとの関係性の改善を目指す「共時的な」闘争とならざるを得ないと分析している。この点については、Alain Touraine, *Le voir et le regard* (1978)、梶田孝道訳『声なき革命』(新泉社、一九八三)一七頁および梶田孝道「テクノクラシーと社会運動」(東京大学出版会、一九八八)一八六頁を参照。
- 本稿で検討した事例では、本文で挙げた他に次のような社会的学習が生み出されつつある。例えば、宗像市産廃対策委員会の中には、「安全な施設であれば承認する」という段階にとどまらず、「我々は焼却炉を他所に作れとは言いたくない。安全な施設を宗像市に作れと言いたい」という声がある。また上陽町でも不法投棄廃棄物の一斉清掃が行われるなど、廃棄物処理に対

する関心が高まっている。さらには、筆者が福岡県産廃協会で聴取したところによれば、住民が産廃施設に反対するのは、今までの業界のあり方の「ツケ」であるという認識が、産廃業者の中に広がっているということであった。

【付記】

本稿をなすにあたって、福岡県環境整備局整備課、宗像市役所環境整備課、宗像市「産業廃棄物対策委員会」、上陽町役場保健環境課、上陽町「ふるさと上陽を守る会」、久留米第一法律事務所、および福岡県産廃協会のご協力を得た。度重なるインタビューや資料提供の願いを快く引き受けて下さった方々に、心よりお礼を申し上げます。本来であれば、お一人ずつ御名前を記すべきであろうが、未だ係争中の事件であるため、それは差し控えたい。なお、本稿は、平成五年度文部省科学研究費補助金奨励研究(a)による研究成果の一部である。