



「産業廃棄物処分場のリスクとは？」

はじめに

前号では、産業廃棄物処理業者にとっての「リスクマネジメント」および「リスクコミュニケーション」を考える前提として、「リスク」および「リスクマネジメント」の概念を整理したい。

本号では、産業廃棄物処分場の代表的リスクを整理したい。産業廃棄物処分場に起因する人の健康や周辺環境への悪影響の発生する可能性(以下「環境リスク」)について規定しているのが、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、廃掃法)」である。同法は、産業廃棄物処分場の構造基準や産業廃棄物処理業者の資格要件などを規定し、法に基づき許可を受けた処理業者が構造基準などを満たした処分場を設置・操業を行うことになっている。法の建前上は、法の技術基準等が順守されていれば廃棄物の適正処理がなされ、周辺住民への環境リスクはない(あるいは許容リスクの範囲内)ということになっている。

しかし、現実には、産業廃棄物処理業者が法の要件をクリアしていても、設置を認めない周辺住民や自治体との軋轢から多くの産業廃棄物処分場の設置をめぐる紛争が発生している。設置計画が住民の反対により頓挫する原因は(リスクコミュニケーションに係わるリスク認知のギャップやコミュニケーションの不適切さが紛争を増大させるという要素に加えて)、「廃掃法の技術基準自体が適切でない(基準を遵守したとしても環境リスクは低減されない)」あるいは「技術基準は適切であるが、運用が適切になされない」という廃掃法の基準自体への不信感、産業廃棄物処理業者および行政への不信感がある。実際、汚水を発生させるはずがない安定型処分場から有害物質が検出されたり、日の出町処分場のように破損するはずのない遮水シートが破損したり、法の建前が機能していない事例は相当数明らかになっている^{*1}。現実には法の基準をクリアしていても、周辺住民にとって当該処分場の環境リスクは許容リスクの範囲外ということである。

これに対して、産業廃棄物処理業者側も「法を遵守しているのに、認めないのは住民エゴである」という従来の主張を繰り返すだけでは、問題解決への道のりは遠い。設置段階で、基準をクリアするだけにとどまらず、住民が不安に感じている処分場のリスクを適切にマネジメントし、そのリスクマネジメントすなわち施設の維持管理というソフトに対する処理業者の信頼を獲得することができるかが、問題解決の大きなポイントとなってくる^{*2}。

そこで、本号では産業廃棄物処分場に関わる環境リスクへの法規制の変遷および住民が不安に思う産業廃棄物処分場のリスクについて整理していく。なお、住民と事業者とのリスク認知のギャップそれに基づくコミュニケーションギャップの問題については次号で詳述する予定である。

1. 産業廃棄物処分場からの環境リスクに対する法規制

廃掃法は、廃棄物処理責任者に「廃棄物の適正処理」^{*3}を行わせるための規制を行っている。「廃棄物の適正処理」とは、廃棄物により人の健康や生活環境に影響が及ばないように処理することであり、これを実現するために廃掃法は一般廃棄物と産業廃棄物の処理主体を明確にし、処理の際の基準や委託基準を定め、また処理を業として行う者についても資格要件を定めると同時に施設についても構造基準や維持管理基準を定めている。すなわち、法の要件をクリアしていれば、「廃棄物の適正処理」が行われ、人の健康や生活環境への影響、すなわち環境リスクは許容範囲になるというのが法の建前である。

想定される中で一番問題となる環境リスクは、廃棄物から汚水が発生しそれが浸透水として地下水などに浸透し、飲料水を汚染したり、周辺環境を汚染する事態である。そこで、法はこうした環境リスクを発生させる程度に応じて、廃棄物を

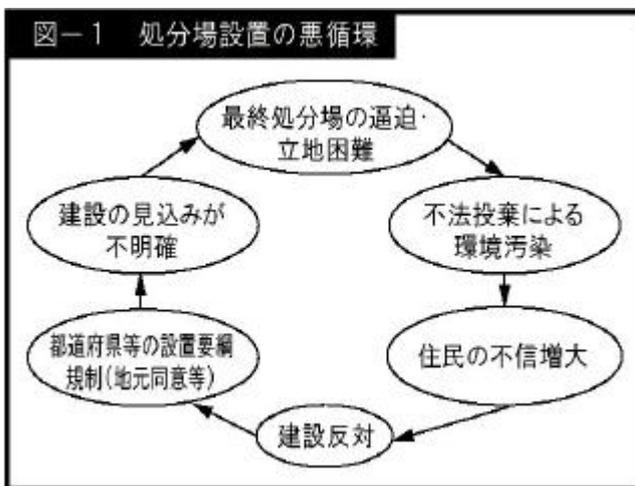
「安定型産業廃棄物」「管理型産業廃棄物」「有害産業廃棄物」に分類し、それぞれ環境リスクを発生させないように施設の構造基準を定めている。すなわち、汚水を原則として発生させないいわゆる安定5品目については遮水処理を必要としない安定型での処分を認め、汚水を出す可能性の高い廃棄物についてはリスクの程度に応じて、有害産業廃棄物については厳重な遮水処理がなされる遮断型処分場での処分を、管理型産業廃棄物については管理型処分場での処分を規定している。

しかし、廃掃法の規定があるにもかかわらず現実には多くの住民紛争が発生していることは前述したとおりである。指導する自治体の中には、「廃掃法上の技術基準は必要最低限度のものである」あるいは「技術基準自体が非常に曖昧でありそこで認められる範囲が広すぎる」という認識を有している自治体も多くあり、行政指導により自主的に産業廃棄物処理業者を指導するとともに、紛争を未然に防止するための要綱・条例を制定している。例えば、多くの自治体では条例や要綱で設置要件として住民同意を規定しているが、その他にも岐阜県御嵩町（1997）や岡山県吉永町（1998）などのように市町村の住民投票制度を規定したもの、兵庫県（1997）や福岡県（1990/1996 改正）などのように紛争予防のための手続きを規定したもの、三重県津市（1988）のように立地規制を規定したものなど形態も様々である。

こうした全国的な紛争事例に対応するため、廃棄物処理への信頼を回復し産業廃棄物処分場設置を促進するという目的で1997年に廃掃法の改正がなされた（当時の厚生省の基本的認識は図1の悪循環を断ち切ろうというものであった）。改正により、新たに当該施設の設置が周辺地域の生活環境に及ぼす影響を調査しその結果を申請書に添付する「生活環境影響調査」が義務づけられ

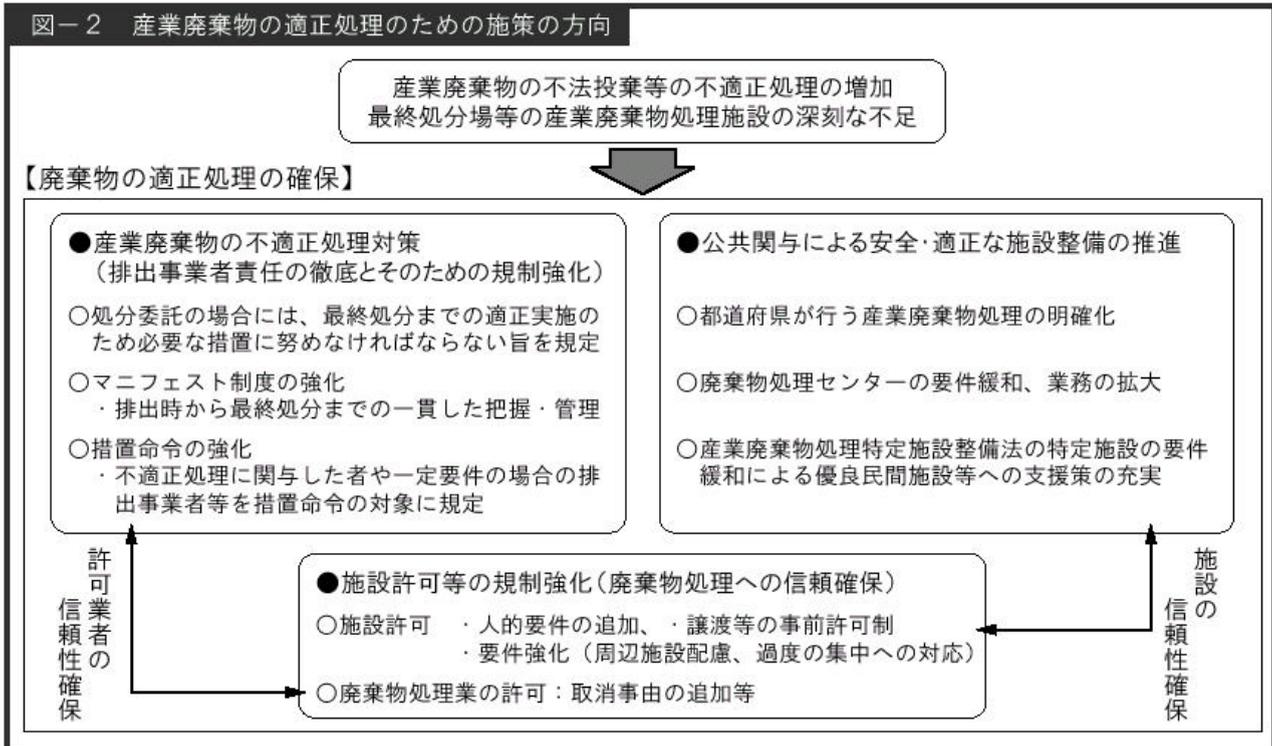
ることとなった。また、許可要件に従来の「技術上の基準」に加えて「設置に関する計画および維持管理に関する計画が周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がなされたものであること（生活環境保全配慮要件）」も追加された。さらに、許可に際しては「生活環境の保全について適正な配慮がなされたもの」であるか否かにつき、専門的な知識を有する者の意見を聞くことも要件とされた。この改正は技術基準のみで運用される不備を補うための制度であり、例えば生活環境保全配慮要件の追加により、個々の施設ごとの判断がなされることとなり、従来の全国一律の基準では対応できないような周辺地域の生活環境の実情に応じた適正な配慮がなされることが期待されていた⁴。

また、生活環境影響調査書の作成および専門家の助言を求めることにより、より科学的に正確な審査の実現を図ろうとしたものである。しかし、こうした1997年の改正にも関わらず、産業廃棄物処分場の新設は進まず、さらなる改正が2000年に行われた。2000年の改正は、産業廃棄物の不適正処理を防止するために排出事業者責任の徹底とそのためのマニフェスト制度や措置命令の強化をはじめとする規制強化が行われ、また産業廃棄物処理業者の信頼を確保するために施設の許可要件として人的要件とともに、譲渡などの事前許可制度を導入し、許可の取消事由を追加するというものであった。さらに、施設の信頼性を確保するために公共関与による安全・適正な施設の整備の推進することを目的とし、廃棄物処理センターに求められていた要件を緩和したり、産業廃棄物処理特定施設整備法の改正等を行っている。2000年改正の廃棄物の適正処理のための処理業者などの許可要件など強化の概要については図2を参照願う。



（資料：厚生省）

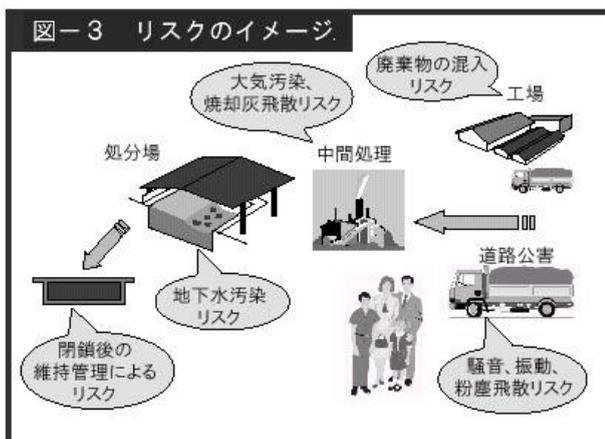
図-2 産業廃棄物の適正処理のための施策の方向



(資料：厚生省)

2. 産業廃棄物処分場に関わる環境リスク

上述のように、2回の法改正により廃棄物処分場や産業廃棄物処理業者の信頼を確保するための措置がなされてきている。しかし、処分場のリスクについては基準をクリアすればリスクがなくなるというものではない。どんな施設においても人的ミスは発生するものであり、リスクに対してどこまでバックアップ体制が取られているか、また維持管理について適切にリスクマネジメントができていくかが大きなポイントとなる。そこで、以下では住民が具体的に不安を感じるリスクについて列挙する。なお、このリスクはあくまでもイメージをもってもらうため、一般的な処分場の共通項として考えられるリスクであり、中間処理、最終処分場形態による細かい分析ではない(図3)。



(c)東京海上リスクコンサルティング株式会社

(1) 廃棄物の受け入れ段階のリスク

客先から、廃棄物を受け入れる際に、契約と異なる物質が混入してくることによるリスクがある。産業廃棄物処理業者が、受け入れ廃棄物を把握していないため他の廃棄物と混ざり化学反応を起こし火災爆発を起こすリスク、あるいはそれ自体有害な物質が混入することにより環境リスクが発生する、または廃棄物の特性に合致した処理がなされないことにより環境リスクが発生するリスクなどが考えられる。当該リスクについては、どこでチェックを行うのか、誰が客先に対してはっきり受け入れ拒否を行えるのかなど、現実には顧客に対して明確さを要求できない立場にあるため、難しい問題がある。しかし、自社の受け入れ廃棄物の特性を把握することはリスクマネジメントの第一歩である。

(2) 廃棄物の搬入時のリスク (道路公害)

収集運搬トラックは、通常早朝から処分場への搬入を開始するためトラックの騒音、土埃による近隣住民の環境リスクが発生する。この他にも、幌かけなどが十分に行われていないため塵芥状の廃棄物が飛散し、近隣環境に影響を及ぼすリスクも考えられる。このリスクは、他のリスクと比較すると、搬入トラックの台数制限、住宅街に入った場合の減速やドライバーの教育の徹底など、比較的マネジメントしやすいリスクである。

(3) 中間処理施設による騒音、飛散等によるリスク

破碎・減溶施設操業に伴う騒音、粉塵の飛散、焼却処理施設による焼却灰の飛散、ダイオキシンの問題などが中間処理施設のリスクとして挙げられる。

(4) 浸透水による汚染リスク

浸透水による汚染リスクが、産業廃棄物処分場の環境リスクの中では最も深刻である。原因としては、例えば施設設置の際に想定されていたより大雨が発生し、貯水池がオーバーフローしてしまう場合など想定以上の自然現象によるもの、遮水シートが破れてそこから浸透してしまう、活性炭が作用しない、構造上の問題がある場合など人的要因によるものが考えられる。

(5) 処分場閉鎖後の維持管理リスク

最終処分場が閉鎖された後のリスク管理がどのように行われるかも、大きな不安要素である。自然環境と異なる環境リスクの恐れがある土地が残されているにもかかわらず、責任主体が倒産などで消滅するリスクがあれば住民が産業廃棄物処分場の設置に拒否反応を示すのは当然である。この点については、1997年改正で廃止について一定の要件をクリアしなければ閉鎖を認めない確認制度が設けられた。また、環境事業団に維持管理金の積立を行い、一定の後始末の費用をプールすることが制度上保証されることとなった。

(6) その他リスク

今まで述べた以外にも、他の工場施設でも同様に考えられるリスクとしては、操業ミスによる有害物質の漏出事故、火災・爆発事故による有害物質の拡散などのリスクが考えられる。全国産業廃棄物連合会のアンケート^{*5}によると、回答数の中では収集運搬時の交通事故と中間処理での火災・爆発がめだっている。また、機械災害や墜落・転倒事故、中毒・酸欠事故も一定割合発しており、事故・災害防止も大きな課題となっていることが分かる。

おわりに

想定される代表的リスクを挙げてみたが、産業廃棄物処理業者がこれらのリスクにどのように対応しているのか、そのリスクマネジメントを住民から信頼してもらえるかが課題となってくる。どんな厳しい基準をクリアしても、リスクが完全になくなるということはありません。加えて、廃

掃法の技術基準自体が非常に曖昧であるため、住民の不安を解消するためには、産業廃棄物処理業者のリスクマネジメントへの対応がなおのこと重要となってくる。環境リスクを発生させないために、事業者はどのような対応をしているのか、それでも汚染が発生してしまった場合にはどのように対応していくのか、そうした一連の対応が住民にはっきり見えなければ、処分場への信頼確保にはつながらない。法の技術基準をクリアしているから安心であるという議論から、どのように維持管理を含めたリスクマネジメントを信頼してもらえるのかの議論を進めていかなければならない。住民との関係が良好な産業廃棄物処分場の多くが、結果としてリスクマネジメントを適切に行っており、マネジメントに関しての情報をオープンにし、住民と情報を共有しているという事実はこのことを明確に示している。しかし、注意しなければならないのはリスクマネジメントを適切に行うことは大前提ではあるが、リスクマネジメントを適切に行うことを示している産業廃棄物処分場の設置においても反対運動が発生している点に現在の産業廃棄物処分場問題の現実があるという点である。こうしたリスクコミュニケーションに関わる問題が、産業廃棄物処理業者にとって、産業廃棄物処分場から発生するリスクと同様に適切にマネジメントしていかなければならないリスクとなってきたのである。次号では、「リスクコミュニケーション」の概要を整理したい。

* * *

*1 こうした廃棄物行政の実現を、北村喜宣横浜国立大学教授は「はず押し」産業廃棄物行政と命名されたが、名言である（「はずおし」産業廃棄物行政、『いんだすと』vol.12、No.1、1997）。

*2 同様の指摘は、既に多くの識者が行っているところである。例えば、田中勝「産業廃棄物とリスクマネジメント」、『いんだすと』vol.14、No.9、1999、古市徹・福本二也「最終処分場のリスクマネジメントと新たな方向」vol.14、No.9、1999、梶山正三「廃棄物処理施設等建設に至る法的手続きにおける住民合意の実際と課題（平成12年4月技術情報協会主催セミナー）でのコメントなど。

*3 法第1条「この法律は、廃棄物の発生を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする（下線筆者）」

*4 廃棄物法制研究会編著『廃棄物処理法の解説』、7日本環境衛生センター、1999

*5 板垣晴彦「爆発・火災を未然に防ぐには」、『いんだすと』vol.14、No.9、1999

参考文献

- ・ 下島和彦、「環境汚染関連保険からみたリスクマネジメント」、『いんだすと』vol.14 No.9、1999
- ・ 古市徹、「最終処分場立地計画における環境リスクと合意形成」、『日本リスク研究学会誌』4（1）、1992
- ・ 梶山正三、『闘う住民のためのごみ紛争事典』、リサイクル文化社、1998・牛島仁、「産業廃棄物行政と条例・要綱」、『いんだすと』vol.13、No.7、1998
- ・ 福士明、「処分施設立地手続き」、『ジュリスト』1120号、1997
- ・ 北村喜宣「最終処分場立地をめぐる事前手続きのゆくえ」、『判例タイムズ』964号、1998
- ・ 村田哲夫「産業廃棄物処理をめぐる法制度の現状と課題」、『廃棄物学会誌』9巻6号、1998
- ・ 山下淳「産業廃棄物処理施設設置手続きをめぐる法益問題」、『廃棄物学会誌』9巻6号、1998

（本稿は、『いんだすと』VOL.15 No.9 2000（社団法人 全国産業廃棄物連合会）に掲載されたものを、同社の許可をもって転載したものです。）

第10号（2001年1月発行）