

2006年1月23日提出

卒業論文

# 地域の環境紛争に関する経済学的分析

—志賀町栗原地先における廃棄物焼却施設の紛争—

石川 雅紀 研究室

学籍番号 024Y242E

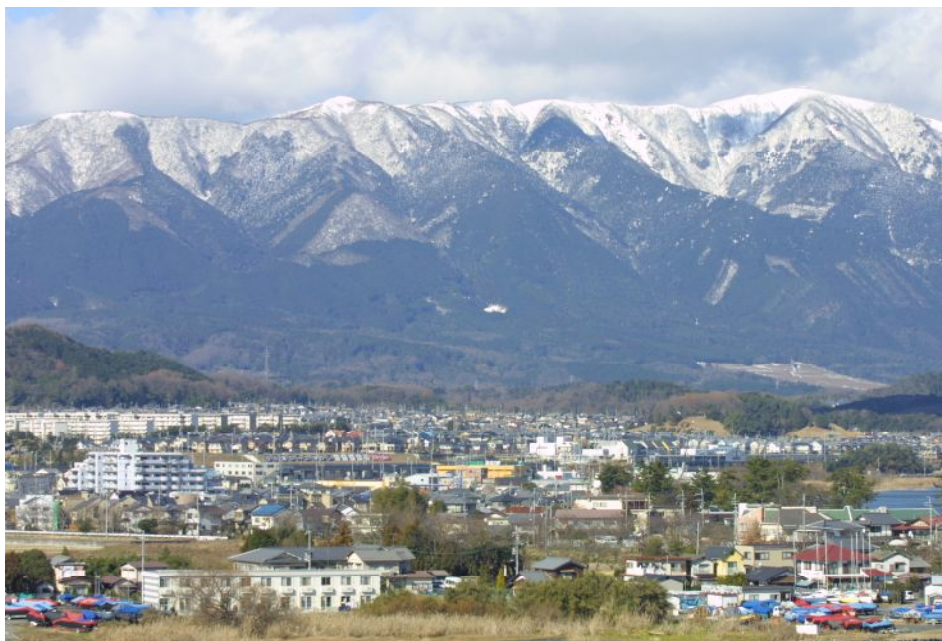
山田 利春

## 目次

序章	1 頁
第 1 章 環境問題と経済学	3 頁
第 1 節 環境とは	3 頁
(1) 環境の定義	3 頁
(2) 環境問題と環境の保全	4 頁
第 2 節 経済学から見た環境	5 頁
(1) 新古典派の環境経済学	5 頁
(2) マルクス経済学と制度学派の環境	6 頁
(3) エコロジカル経済学	7 頁
第 3 節 環境汚染	8 頁
(1) 現代の環境汚染	8 頁
(2) 廃棄物と環境汚染	9 頁
(3) 滋賀県の廃棄物問題と環境行政	10 頁
第 2 章 環境紛争と紛争コスト	12 頁
はじめに	12 頁
第 1 節 紛争とは	13 頁
(1) 社会学から見た紛争	13 頁
(2) K. E. ボールディングの『紛争の一般理論』	14 頁
(3) 経済学と環境紛争（不法投棄）	18 頁
第 2 節 地域の環境紛争と紛争コスト	20 頁
(1) 滋賀県廃棄物処理計画と紛争地	20 頁
(2) 志賀町栗原地先における紛争の概要	21 頁
(3) 紛争に伴う機会費用・外部費用・社会的費用の考え方	30 頁
(4) 紛争で発生する費用	32 頁
(5) 紛争コストの推計（平成 16 年度のケース）	36 頁
第 3 章 地域の環境紛争の経済的分析	40 頁

はじめに	40 頁
第1節 行政行為と環境紛争	41 頁
第2節 環境紛争にともなう社会的費用とその削減	43 頁
(1) 焼却場の外部費用	43 頁
(2) 環境紛争の未然防止	44 頁
(3) 環境紛争の収拾	49 頁
第4章 考察	52 頁
(1) K. ボールディングの理論による紛争分析	52 頁
(2) 紛争コスト—その信頼性と合計金額	56 頁
(3) 紛争と社会関係資本	58 頁
(4) 環境紛争と社会的費用の展望	60 頁
第5章 終章	64 頁
参考文献	65 頁
補足資料	グループ研究「地域の環境紛争」アンケート結果の報告書

(画面中央の山麓が紛争地)



## 序章

現代社会は競争・紛争・戦争が絶えず、常にめまぐるしく変化するリスク社会である。戦後の日本社会は産業の高度成長を経験し、人々は豊かになり、財も豊かになった。豊かな社会は「グッツ (goods : 財)」と共に「バズズ (bads)」を生み出す。ゴミも豊かに増えた。そして今日、環境問題が地球規模で一つの大きな問題になっている。その中でも廃棄物問題は第2の公害問題だという人がいる。あちこちで対立や紛争が起っている。

戦後日本社会で発生した多くの対立や紛争の根底には経済問題が横たわっている場合が多い。対立や紛争には、経済をベースとした利害関係があるとしたら、その解決策はその利害をどう調整するか、どう合理的に解決するかである。

物理学の世界では、ブレーキを駆けた時に発生する摩擦熱について、正確に把握することができる。位置エネルギーや運動エネルギーに比べ、熱エネルギーの計算は難解だが、熱力学として体系化された学問が存在し、熱力学第1法則・第2法則は環境問題でも登場する<sup>1</sup>。

一方、人間社会では紛争が発生すると、その解決のために多くの人々のエネルギーが費やされるが、その労苦の量を把握したものは見当たらない。最近解決を見た川辺川ダム建設計画や新潟県巻町の原子力発電所建設計画などは紛争が解決するまでに30～40年という長い年月を要した。その間に消費された紛争に伴う人々の時間や苦労は、相当なものになると推測されるが、経済的に数値化して金額に換算した社会的・経済的損失の文献は見当たらない。

行政を相手にする環境紛争では、一般に多くの人が貴重な時間や費用を無料で紛争解決のために投入している。紛争当事者は解決に全力を傾けていて、その費用がどのくらいか考える余裕はないであろう。しかし、その時間や苦労、努力といったものは把握できないものか。少なくともそこで消費される人間のエネルギーが社会的費用として金額化され、無視できない値になるならば、それを合理的に解決する分野が経済学にあってもおかしくない。経済学がこのような環境紛争の労苦の量をコストのような形で、正面から取り上げて論じていることは少ないようである。

筆者は滋賀県滋賀郡志賀町に移り住んで30年以上を過ごしてきたが、5年前に突然近くに《志賀町栗原地先焼却処理システム施設整備計画》(以下、本件と記す)と言う公共関与の大型廃棄物焼却場建設計画を知らされ、その反対運動に関わってきた。安

藤広重の絵（比良の暮雪）にも登場する自然環境豊かな山麓に公共関与の大型焼却場を建設するというのである。

そこで全国的にも多発している、「地域の廃棄物処理施設の立地問題に関する環境紛争」をテーマに取り上げ、紛争コストを中心に経済学の立場から分析することを試みた。この問題を取り上げたのはグループ研究がきっかけであった。グループ研究は『補足資料』として本論分に添付するが、紛争地域の町民にアンケートを実施した。そしてそこから得られた知見を足がかりに本論文の研究を進めた。その結果、人々が自分たちの生活環境や自然を守るための労苦の金額化は可能であり、「地域の環境紛争」の紛争コストは4.6億円（平成16年度）であるとの結果を得た。

《安藤広重の「比良の暮雪」》



(大津市歴史博物館収蔵)

# 第1章 環境問題と経済学

## はじめに

戦後の日本経済は著しい発展を遂げ多くの人々が豊かになった。しかし一方で、公害問題、環境問題を引き起こした。公害問題は水俣病や四日市喘息などで人命が失われ、取り返しのつかない問題となったが、解決策として法律の改正と共に、裁判による金銭保障がある。

公害問題は特定の地域的広がりの中に限定され、加害者が特定できるが、商品の大量生産、大量消費、大量廃棄にともなう環境問題は、発生源に不特定多数の人が介在し、加害者であり被害者であると言う点が特徴的である。その典型的な例は、炭酸ガスの排出による地球温暖化の問題であろう。公害・環境問題は各国間、企業間、あるいは個人の経済的対立を根底に抱えている。これらの対立や紛争をどう捉え、どう解決して行ったらいいか。経済的利害が対立や紛争の根底にあるとすれば、経済問題としての解決が必要であり、また必ず解決方法はあるはずだ。その経済学的解決策や政策提言は抽象的であってはならず、具体的、実証的でなければならない。

## 第1節 環境とは

(1) **環境の定義**：「環境は人類生存・生活の基礎的条件であり、人類共同の財産である<sup>2)</sup>」これは宮本憲一氏による環境の定義である。環境の定義は数多くあり、地域の環境問題を解決しようとする時、厳密な定義はそれほど重要とは思われない。汚れた川、削り取られた山、不法投棄の廃棄物など解決が迫られている環境問題が目の前に具体的に存在しているからだ。

環境の定義が数多くある理由は、環境が自然そのものでなく、人間の活動からの影響を受け、絶えず変化しているためであろう。植田和弘氏は「環境」を「人間を取り巻き、相互作用を及ぼし合うところの外界」であり、「人類の生存・生活の条件を形成している幅広い対象」として捉えている。それは狭義の自然的環境だけでなく、人間が人工的に作り出したアメニティを含み、ウイーンの森や、フィレンツェの丘、京都の東山などの歴史的人工物までも視野に入れている<sup>3)</sup>。

(2) **環境問題と環境保全**：公害は環境問題の地域的なケースであり、その意味で日本の環境問題の原点は足尾銅山の鉱毒事件が出発点といえよう。「公害」という言葉もここで使われた「公益に害する」という文言から出たといわれている<sup>4</sup>。ここで起こった環境破壊は100年以上たった今日もなお完全な解決を見ておらず、周辺の自然を取り戻すための植林が今も続いている。一方、明治から戦中、戦後にかけて北海道の襟裳岬一帯の原生林は、まきを燃料として使用するなどの目的で壊滅し、一時は砂漠化してしまった。そのため近海の昆布漁、サケマス漁は壊滅的打撃を受けたが、50年に及ぶ沿岸住民の原生林再生の努力が実り、今日また豊かな自然を取り戻している<sup>5</sup>。

足尾銅山の鉱毒事件は公害問題の原点であり、発生源は明確だが、襟裳岬の環境破壊は「共有地の悲劇」であり、不特定多数の農漁民による自然破壊であった。今日の加害者であり被害者である環境問題に近い。この二つの例に見られるように、対策は異なってくるものの、公害は環境問題であると位置づけることが適切な対応を生むと考えられる。戦後の日本の環境問題を大まかに時代区分すれば次のようになる。

①1960年代のいわゆる公害多発・4大公害問題の時代

②1970年代の高速輸送の騒音（空港騒音、新幹線騒音、高速道路騒音）問題の時代

③1980年代の大量生産、大量消費、大量廃棄に伴う廃棄物問題の時代

④1990年代のオゾン層破壊、地球温暖化問題、環境ホルモンの時代

環境問題は経済発展とともに変化し、その焦点は変遷しながら、被害者、加害者が量的にも、質的にも多様化している。

倉阪 秀史氏は環境問題に共通することとして、(a)人の活動に起因すること。(b)人の活動に影響を及ぼすこと。(c)物理的自然的環境が介在することの3点をあげている。そして、環境問題は人間の活動が物理的自然的環境を媒介として、他の人に影響を及ぼす問題だとしている。特に3番目の「物理的自然的環境の介在」が環境問題の境界線の役割を果たす<sup>6</sup>。

環境は人間の活動と密接に関係し、人間の活動からさまざまな影響を受けるが、

自然の原理で自立的に動く。そして人は環境の自立的変化をあらかじめ正確に把握し、それを計算に入れて経済活動などを行うことはほとんど不可能である。環境を守るということは、「人の活動によって環境が提供する自立的機能が、他の人の活動を損なうことのないようにすること」ということになる<sup>6</sup>。

## 第2節 経済学から見た環境

アダム・スミスの『国富論』では3大生産要素として、土地、労働、資本が示されている。この3大生産要素の中で、土地は、自然から得られる恵みを指していると見ることができる。しかし、アダム・スミスを受け継ぐ古典派経済学者のリカードが差額地代の考え方を編み出してから、経済学は生産要素としての土地を軽視するようになり、土地（自然の恵み）が経済学の理論の中から、消えてしまい、資本財と同一視されてしまった。

今日の経済学はここから間違っただのではないかと倉阪氏は主張する<sup>7</sup>。確かに今日のミクロ経済学の教科書は生産要素として労働（L）と資本（K）を中心に理論が展開され、その他生産要素が追加されるとしたら原料、エネルギーなどであり、土地を自然の恵みとして広く捉え、生産要素に加えた理論展開は少ない。サムエルソン氏は土地について、「変えることができない自然の土地は供給曲線が垂直で非弾力的である特殊な場合」として捉え、「暗黙のうちに生産費の中に組み入れられている」としている<sup>8</sup>。

ここで少し原点に戻って、経済学は環境をどのように捉えてきたかを見てみたい。

諸富 徹氏によれば、経済学と環境をめぐる相互作用のアプローチは、少なくとも3グループに大別される<sup>9</sup>。諸富 徹氏の見解に沿って見てみる。

### （1）新古典派の環境経済学

新古典派の環境経済学はアーサー・ピグーの『厚生経済学』を原点に「外部性」概念で環境を捉えようとする<sup>10</sup>。ここで言う「外部性」とは市場の外を指す。ある製品、たとえば今問題になっているアスベスト製品の生産、消費、廃棄に伴って発生する大気汚染物質が労働者や地域住民の健康を害している状況が判明しているでしょう。この被害の大きさは金銭的に把握できるので、これから、原価計算に組み



込まれていなかった、「外部性」を近似することができるとするものだ。

サムエルソン氏が尊敬するヨゼフ・シュンペータは、経済の発展は企業による飽くなき利潤追求が基本的動機だと述べている。彼によれば経済の循環運動が行われている状態では利潤は発生せず、ある循環から別の循環への非連続的な軌道の変更が経済を進展させ、利潤を生むことになる。シュンペータは企業家の創造性を高く評価し、経済発展の中心においているが、環境概念は一切考慮されていない。まして今日の重要なキーワードである「持続可能な発展」に関することには一切触れていない。

価値の源泉は効用にあるとする、現代主流派経済学の新古典派も含めて、諸学派は資本主義経済制度には環境保全への内在的メカニズムが備わっていないと見る点では共通しているようである<sup>11</sup>。

「外部性」概念の欠点は環境とは何かを規定する視点を欠き、人類生存の基盤であり、経済活動の土台でもある環境を、それを損なわない範囲内で利潤追求をしなければ成らないといった制約条件を欠き、排出権取引などで生産量を適切な水準に抑制して、環境問題を解決しようとする。事前の環境に対する配慮を欠くと種の絶滅やオゾン層の破壊など、対応に取り返しがつかない場合や、予期せぬ環境破壊が出てくる可能性があり、公害問題のように犠牲者が出てからの後手の対策になり易い。

一方、環境の多様な価値を認識しその貨幣的評価を試みる研究は新古典派経済学を中心に近年活発である<sup>12</sup>。多くの環境評価法が検討され、自然の価値が追求されている<sup>13</sup>。(日本では藤前干瀉の環境評価が有名である)。1989年アラスカ沖で起きたオイルタンカーの座礁事件では、アメリカにおける環境損害の価値付け手法に法的に一定の評価が下され、以後のCVM (*contingent valuation method*) の発展に繋がった。

## (2) マルクス経済学と制度学派の環境<sup>9</sup>

マルクス経済学と制度学派は資本主義経済システムに対して根源的に批判的視点を打ち出している。その中で、日本において先駆的役割を果たしたのは宮本憲一氏である。宮本氏はマルクスの『資本論』第1巻・第23章「資本主義的蓄積の一般的傾向」と第3巻・第5章「不変資本の充用における節約」をオリジナルの分析枠組みとして、現代の環境問題の分析にこれを応用し、マルクスの分析視角に立つ環境経済学を構築した。マルクスは23章において資本の増大が労働者階級に及ぼす影響を分析する中で、工場や労働者住宅の衛生状態の悪化や貧困から来る労働者の健康状態に言及している。技術進歩により資本の有機的構成が高度化すると、賃金に当てられる資本部分(可変資本)は相対的に低下していく。マルクス経済学にあつては可変資本(労働力)

こそ利益を生み出す源泉であるから、可変資本の相対的減少は利潤の減少を意味することになる。そこで資本の蓄積過程で利潤を高めるためには不変資本のうち利潤に直接影響しない工場やその衛生設備などの不変資本をできるだけ節約することになる。他の条件を一定にするならば不変資本の減少は利潤の増加になる。

宮本氏のこの試みが大変有用だと思われるのは、マルクス理論の動的な性質を、変化していく環境問題の分析に生かしている点である。今日の発展途上国における貧困からくる環境破壊などが、なぜ深刻化していくのかを考える時、大変有効である。しかし平等に重点を置き、効率性を著しく欠いた社会主義経済システムが破綻した現在、資本主義経済システムに対する根源的批判が、環境保全にどの程度有効化は疑問がある。唯物史観、階級闘争の視点から 21 世紀の加害者であり被害者である環境問題をどのように分析しようとしているのであろうか。

制度学派の立場からウィリアム・カップはその著『私的企業と社会的費用—現代資本主義における公害の問題<sup>14</sup>』で環境破壊によって引き起こされる社会的な損失を費用概念で表そうとして、「社会的費用」という概念を用いた。新古典派と異なる点は「社会的費用<sup>a</sup>」の発生が偶発的で例外的な現象ではなく、現在の資本主義経済システムで常態であること。そして益々累積する傾向にあることを強調しようとした点にある。さらにカップは私企業体制の利潤追求原理が公共部門にまで貫かれ、行政が課税収入を増加させるために産業を誘致することによって、環境破壊が引き起こされるとすれば、公共部門そのものが「社会的費用」の原因者たりうると述べている。

### (3) エコロジカル経済学<sup>9</sup>

物質代謝論は環境と経済の関係を、市場分析を拡張することによって捉えるのではなく、「人間と自然の物質代謝関係」として捉えようとしている。人間社会が資源として物質を自然界から取り出し、それを加工して利用し、最後に廃棄物として自然界に戻す一連の物質代謝過程を分析の対象にしている。

自然界が処理できる能力以上に廃棄物を排出してしまえば、それは同化吸収されずに環境を悪化させてしまう。物理学におけるエントロピー論を経済学に応用し、現代社会は一貫して低エントロピー状態の資源を自然界から不断に採取し、それを加工、

---

<sup>a</sup> 本論分では私的費用と外部費用を合計したものを社会的費用とした。

利用して高エントロピー化した廃棄物を自然界に戻している。

生態系は不可逆的な破壊を受けることの無いような物質循環のあり方でなければならず、自然科学的法則に従う必要がある。

経済システムは自然科学的法則に従う必要があるという考え方を一歩進めたものとして、エコロジカル・フットプリントの考え方がある<sup>15</sup>。エコロジカル・フットプリントとは「ある都市が存在し続けるために不可欠の生態系面積の総計」のことで、計算された面積がその都市が地球上に占める事実上のエコロジカル・フットプリントとなる。生態系の重要な要素である土地は、資源を生産し、廃棄物を吸収浄化する目に見えない生命維持機能として必要不可欠であるが、このために必要な水陸の面積を計算してみようというのが、エコロジカル・フットプリントである。

物質循環論から発せられる、このようなメッセージは極めてわかりやすく、多くの人を惹きつける。ボールディングの宇宙船地球号論文に端を発したエコロジカル経済学は持続可能性論争に一石を投じたといえよう。

### 第3節 環境汚染

#### (1) 現代の環境汚染

「鳥がまた鳴くと、ああ春が来たな、と思う。でも、朝早く起きても、鳥の鳴き声がしない。それでいて、春だけがやってくる・・・」ルイチェル・カーソン 『沈黙の春』第8節「鳥は鳴かず」の書き出しの言葉だ<sup>16</sup>。日本では有吉佐和子の『複合汚染』がその時代の環境汚染を人々に伝える先駆となった。たとえばそれは琵琶湖では30年前に突然赤潮が発生し、環境汚染の始まりを告げるものであったが、今では毎年赤潮が発生すると、水道水がかび臭くて飲みにくくなり、活性炭を投入する。

日常生活の中の環境にどんな異変が起こるか予測のつかないのが、現代の環境汚染である。農薬汚染からダイオキシン、環境ホルモンへと、新たな汚染が加わっていく。

i) 排出ガス、主として炭酸ガス、メタンガスによる温暖化問題 ii) フロンによるオゾン層の破壊 iii) 亜硫酸ガス、窒素酸化物による酸性雨 iv) そして有害廃棄物による水質、大気、土壌汚染など数え上げたら現代の環境汚染は終わりが無い。環境汚染は地球の持つ自然の浄化力を超えて進んでおり、その原因は人間活動であり、またその結果は人間活動に跳ね返ってくる。人間は被害者であり加害者である。

過去の歴史に存在しなかった深刻な環境汚染は資本主義・社会主義を問わず、産業の発展とともに発生・拡大している。してみると産業発展の仕組みの中に環境汚染を生み出すメカニズムがあり、量的な限界を超えると新たな環境問題が発生してくる。「資源・環境問題は21世紀最大の問題だ」という人々が日に日に増加している。産業の発展とともに増大している現代の環境汚染は経済の土台を掘り崩しつつあるといえよう。(廃棄物は産業発展と共に増大し、今や環境問題の横綱の地位に就こうとしている)

## (2) 廃棄物<sup>17</sup>と環境汚染

現代の豊かな社会は「グッズ (goods : 財)」とともに「バズ (bads)」を生み出す。「バズ」の典型例が廃棄物である。アメリカ人は一人1日当たり2kg、日本人は1kgの廃棄物をだす。そしてそれは大気汚染、水質汚染に次ぐ「第3の汚染」と言われている。廃棄物は正の価格弾力性を持ち、所得弾力性は1以下である。つまり、所得が2倍になっても廃棄物の量が2倍になることはない。廃棄物市場はうまく機能しているであろうか。不法投棄は後を絶たず、焼却炉や埋め立ての危険性について、認識は広がりつつある。

廃棄物の発生と廃棄物の環境中への無原則的排出による環境汚染とは区別して考える必要があるが、廃棄物の自然界への無原則的排出には下図のような経済問題が存在する<sup>18</sup>。(N. ハーレン/J. ショグレン/B. ホワイト, (2004), 『環境経済学』 P-40-より)

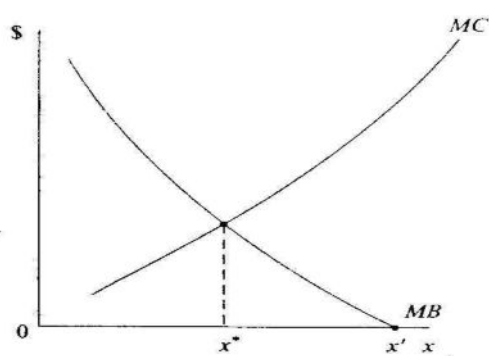


図 2.3 汚染の社会的最適水準と私的最適水準

図はパルプ紙製造に伴う川の水の水質汚染に伴う紛争で、下流できれいな水でラフティングやカヤックを楽しむ人の限界費用 (MC) と川の汚染を続ける製紙会社の限界便益 (MB) が存在して、両曲線が交わる点で、社会的最適水準が存在することを、示し

ている。製紙会社の私的最適水準は汚染物をすべて川に流すことであり、それ以上では製紙会社の限界便益(MB)は発生しない。しかしこの点での水の浄化は著しく高コストとなり、限界便益(MB)と限界費用(MC)の交わる点が社会的に最も安い汚染コストになる。

廃棄物による汚染は、大気汚染や水質汚濁となって現れる。吉田氏によれば<sup>19</sup>、アメリカは全土で1,400箇所の埋立地が問題となり、環境保護庁で有害物質の浄化に直接取り組んでいる。アメリカの場合は埋立地の6箇所に1箇所しか遮水シートはなく、ろ過装置などの水処理施設があるのは20箇所に1箇所である。

アメリカではスーパーファンド法が制定され、環境保護庁は浄化費用をそこから拠出し、後日、責任当事者に費用の支払いを請求している。しかし、約4分の1以上が責任者不明で、住民紛争が多発している。そしてスーパーファンド法基金の多くが、本来の汚水浄化の目的以外の裁判費用に使われ、資金不足が出始めて問題になっている。埋め立て規制は年々厳しくなり、東部の諸州、特にコネチカット州では焼却が増加している。負の施設はネイティブアメリカン、アフリカ系アメリカン、マイノリティ居住区周辺に偏る傾向があるとのこと。これは『日本のゴミは田舎へ』<sup>20</sup>という構造と基本的には同じである。ドイツでは、2006年から廃棄物を埋め立てる場合は無機化しなければならないらしい。焼却以外で廃棄物を無機化する方法は存在するのだろうか。

日本では豊島の不法投棄に象徴されるように、廃棄物による環境汚染は全国で大気汚染や水質汚濁を発生させている。トリクレン、テトラクレンなどのハイテク産業による地下水汚染では、滋賀県八日市市(現東近江市)<sup>b</sup>は日本一の広域地下水汚染地といわれている<sup>21</sup>。廃棄物による環境汚染で住民の健康被害、特に癌が最近のアスベスト問題も関係して心配されることが多い。

### (3) 滋賀県の廃棄物問題と環境行政

循環型社会・持続的発展を目指して国も県も各自治体もそれなりに環境問題には取り組んでいる。しかし、それが負の施設問題となると、どの行政組織も極めて不十分な対応しか取れず、そのため、全国各地で環境紛争が発生している。(廃棄物問

---

<sup>b</sup> M 製作所はこの地で携帯電話の部品の一部を独占的に製造し、2000年には株価が2万円を超えた。

題では立地論が欠けている) ここでは本件の廃棄物焼却施設問題を抱える、滋賀県の廃棄物問題と環境行政を滋賀県の『環境白書』<sup>22</sup>から見てみたい。

### 滋賀県環境白書

《環境行政各論(廃棄物行政)》: 滋賀県は自然環境、水資源等を全面に掲げながらその総合的保全を目指した行政の取り組みを打ち出しているが、その中で廃棄物行政については以下のように述べている。

(a) 廃棄物行政の現状: 滋賀県の人口増加率は0.41%(平成16年度)と全国で5番目に高く、かつ県民一人当たりのごみの排出量が減らない状況から、一般ごみの排出量は将来的にも増加が見込まれる。また産業廃棄物についても下水道の普及にともなう終末処理場からの汚泥の増加や建設系廃棄物の排出量の伸びから、将来増加が見込まれるとしている。そこで現状の物質の流れが「廃棄」への一方通行であり、廃棄物処理に負担のかかるシステムを資源循環型のシステムに変えていくことが課題だとしている。

(b) 廃棄物減量化の取り組み: 一般廃棄物48.3万トン、一人当たり976g/日。産業廃棄物、破碎や焼却などの中間処理をされたもの273万トン、埋め立て処理5.6万トン(平成15年度)。滋賀県の廃棄物総排出量に占める家庭系のごみは、一般廃棄物の半分、7%以下でしかない。下図は滋賀県が始めて建設しようとしている産業廃棄物と一般廃棄物を混焼する公共の廃棄物焼却施設の予定地である。



滋賀県・志賀町と予定地

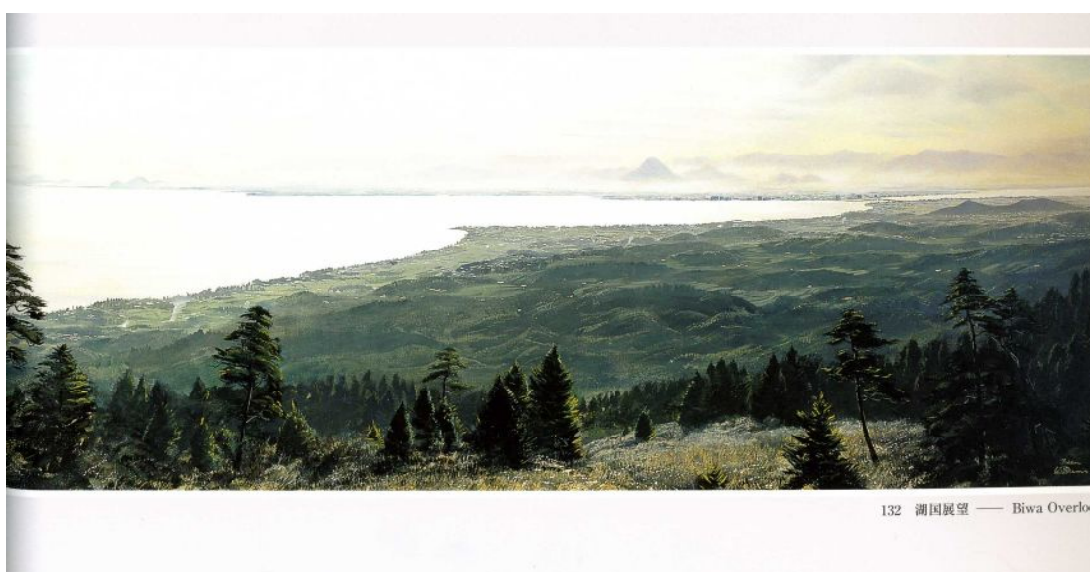
## 第2章 地域の環境紛争と紛争コスト

### はじめに

下に掲載した絵は紛争地の近くに在住する地域で有名な画家、ブライアン・ウィリアムズ氏が描いた焼却場予定地周辺の風景画である<sup>23</sup>。安藤広重の「比良の暮雪」にも登場する風光明媚なところで、近くの里山や棚田は文化人類学のテキストなどにも

#### 《ブライアン氏の絵—その1》

(紛争地を見下ろした原画風景)



登場する歴史的な自然遺産が豊かな地域である。だがそれにもかかわらず、バブル期には宅地開発が盛んであり、ゴルフ場開発計画があった<sup>c</sup>。この周辺一帯のゴルフ場計画は平成6年中止になったが、その跡地が不法投棄場になるのではないかと心配が発生した。そこに新たな環境紛争が始まり5年目を迎えた。

古くからこの地に暮らす人は、JR 湖西線を走らせ、湖西道路（自動車専用道路）を通し、宅地開発を進めて地域を発展させて来た。公共投資で村を発展させてきた経緯がある。（廃棄物の紛争は、立地計画、焼却場・埋立地の存在、不法投棄に3分類される）

### 第1節 紛争とは

<sup>c</sup> 湖西の2つのゴルフ場は、バブル崩壊後いずれも破産した。

紛争に関しては経済学からの記述はあまり見当たらず、むしろ社会学が扱う分野のように見える。そこでまず社会学が環境紛争をどのように捉えているかを概観し、次に経済学者として有名な K. ボールディングの「紛争の一般理論」に触れる。また経済学の立場から、不法投棄問題を探ってみた。法社会学領域での紛争の定義を以下に示しておく<sup>24</sup>。

「紛争とは、対立の一方当事者 A が、相手方 B に対して A の欲求実現に不利な B の行為を妨げ、有利な行為が行われるよう、B に対する影響力を行使しようとし、A のこのような行為に対して B が同様な働きかけを行なう時、両当事者のこれらの相互行為からなる社会過程を言う」

## (1) 社会学から見た紛争

### ①はじめに

社会学の比較的 新しい分野に環境社会学がある<sup>25</sup>。この学問は自然環境と人間社会の相互作用を社会構造、社会組織、制度などの側面から解明する社会学の一分野である。環境問題の発生と解決および環境共存の実現を目指して、ミクロレベル、メゾレベル、マクロレベルでの検討を行っている。紛争は社会学にとって固有のフィールドだと考えが強い。長谷川 公一氏の『紛争の社会学』からその主張を見てみる<sup>26</sup>。

紛争に対する社会的アプローチの特質は主題や視点が包括的・総合的であることだ。経済学は市場に法学は裁判や法社会学に、政治学は権力や政策決定過程に主として焦点を当てている。またフィールドデータを重視した実証的立場に立つのも社会学の特徴の一つになる。欲求や動機づけ、価値、規範などを行為論的視点、人々の意思決定にもとづく行為の集積、社会構造に焦点を当てて説明するのが特徴である。

### ②社会学からの環境紛争

21 世紀はリスク社会であり環境問題ばかりでなく多くのリスクを抱えながら生活が営まれている。そして人々の社会的絆は弛み、メディアや科学技術の発達もあって社会は、ばらばらに解体し始めている。豊かな社会は財政危機や公害問題などの新しい社会問題と紛争を発生させている。資源・環境問題は 21 世紀最大の社会問題だ。現状への不満や、予想される事態に関する不満に基づいた変革志向的な集合行為として、新しい社会運動が起っている。公害防止や公害反対運動、開発反対



や自然保護運動、居住地域のアメニティ改善運動などで環境運動が起っている。

運動は直接的利害当事者としての地域住民によるリスク回避型、生活防衛的な住民運動と良心的構成員としての市民による普遍主義的な価値の防衛を目指す理念志向的な市民運動がある。(市民運動の理論を住民運動の中へ持ち込むと、住民運動の中に分裂が起り易い)。

## (2) K. E. ボールディングの『紛争の一般理論』

### ①はじめに

環境問題を論ずる時、ケネス・ボールディング氏はしばしば引用される。彼は1966年3月にアメリカの未来志向研究所で「来るべき宇宙船地球号の経済学」と題する論文を発表した。この論文は現状の経済を資源がいくらでもあると考える「カウボーイ経済」と呼び、これからの経済はこれとは異なった形でなければならないとして、それを「宇宙飛行士経済」と名付けた。「そこでは資源採取や経済活動に伴って発生する廃棄物の無限の収容庫はなく、人は太陽からのエネルギーだけを得て、資源を継続的に再生産していく、循環的な生態系のシステムの中で生きていかなければならない」と述べている。

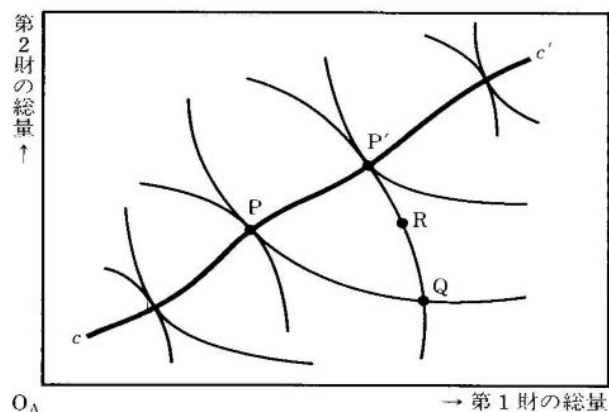
ケネス・ボールディング氏は所謂エコロジカル経済学の先駆けとなり、広く知られているが<sup>27</sup>、一方、ボールディング氏の関心は経済学の分野だけにとどまらず、良心的反戦主義を貫き、その目は社会科学一般にも向けられた。すなわち財政、金融、通商などの経済政策から戦争と平和の問題や倫理的課題にまで広がり、紛争一般の包括的・体系的理論化の試みが行われ、ここに“*Conflict and Defense ;A General Theory*” (1962) が刊行された。その前半の9章において、紛争に関する一般モデルが展開されているが、この中で地域の環境紛争に関連するモデルを見てみる。

### ② 紛争の静学モデル<sup>28</sup>

ここでは紛争に関する基本的概念が展開されている。経済、政治、宗教、社会、生物界などさまざまな領域で紛争は発生しているが、それらには共通した一般現象が存在し、一般理論が存在する。静学的モデルでは紛争は少なくとも2組の当事者が存在する。そこには行動空間が存在している。さらにこの行動空間を2組の行動当事者が任意の潜在的な位置を同時に占めることが出来ないような時、紛争の広い概念である競争が起る。

紛争は競争のある状況、すなわち各当事者が潜在的な将来の位置の両立が、自分の欲求を得ようとする競争状態と定義している。したがって現実の紛争状況は、両立できない欲求や欲望が存在しなければならない。また重要な概念として可能性の境界をあげている。このことにより A 点と B 点の境界が存在するようになり、「至福点」(point of bliss)<sup>d</sup> に対する当事者間の価値順序が等価である無差別曲線を描くことが出来る。そして紛争に於いて自由が存在し、2 組の当事者が合理的行動を取れば、2 組の無差別曲線の接点を通るエジワーズの契約曲線と紛争線概念が同一となるとしている。(現実の社会では自由が抑圧されるケースがあり、このような時は欲望が 2 当事者間で存在しても紛争は発生しない)

《エジワーズの契約曲線の例》

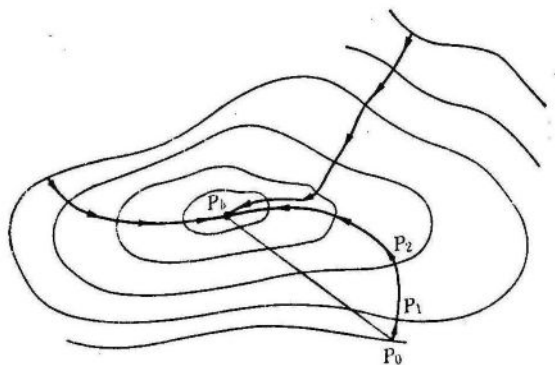


### ③ 紛争の動学的モデル<sup>28</sup>

あらゆる紛争は時間に関係する。静学モデルは同一モデルが昨日、今日、明日どうなるか説明できない。安定するのか、変化し続けるのかは動学的モデルを検討しなければならない。社会動学での重要な問題の一つは動学体系が安定でなく、しばしば予測できない変化を生じることだ。けれどもそこからはいくつかの規則性を見つけることが可能であり、将来の取り得る位置の確率に関する情報を得ることが出来る。システムの動学が同一の繰り返しに終わる場合は、そのシステムは均衡にあるといわれる。多くのシステムは均衡に向かって運動する。しかし別のシステムは無限に運動し続けるか(循環均衡)、さもなければシステムの解体に向う道をたどる。

<sup>d</sup> この言葉は一般にはあまり使用されていない。「考えうる最良の小宇宙の状態」効用の最大値と考えた方がいい。

安定均衡では動学経路は全て均衡点に収束し、不安定均衡では発散する。



上の図はボールディング氏が示した、単純な行動フィールドシステムの1つの例である。この例では最高価値の  $P_b$  に向かっての毎日のシステムが占める位置を示している。連続した日々のシステムのとる位置が矢印で示され、それは運動の方向をベクトルで表わされている。実践は価値局面を表す無差別等高線であり、極大地は  $P_b$  である。運動のベクトルはたえず最高の価値を持つ方向に向かって運動し、極大値へ向かって直角に無差別曲線と交差して進むと仮定する。これは任意のある点から出発して、価値が最も急激に増大する方向へと丘を登ることを意味する。

このような動学体系の例は基本的には微分方程式などで表現され、ある一点から次の一点への移動がどのように起るか正確に伝えてくれる。しかし社会動学におけるシステムは機械システムではないので、予測困難で外れることがある。外れる根本原因は紛争が小域に於いて安定的でないという事実による。

紛争プロセスの中では反応プロセスと呼ばれるものが最も重要である。これは一方の当事者の動きが他方の当事者の行動に変化を与え、それがまたはじめの当事者に影響を与えるなどのプロセスである。経済学の寡占理論や価格戦争にとどまらず、労働組合と経営者、首相と議会など反応諸プロセスは広範囲に見られ、これらに対してはリチャードソンの理論的処理が優れている。直角座標軸上に敵意と好意を取り、色々な図を描くことが出来る。一方が他方に服従する場合やバランス・オブ・パワーの均衡状態を示すケースもある。リチャードソン諸プロセスの基本的パラメーターは i) 初期の敵意、ii) 初期の反応係数、iii) 敵意の反応係数の変化率である。

#### ④ゲーム理論<sup>28</sup>

ゲーム理論として知られる一連の数学モデルは静学・動学の紛争状況の側面を明らかにする。ゲーム理論の基本概念は利得行列の概念である。ゼロ和ゲームや一定和ゲームは、当事者間の利得行列から導き出すことが出来る。

ゲーム理論には多くのパターンがあり、それによって両当事者の均衡位置、最適位置は違ってくる。純粋戦略と混合戦略、純粋協調と混合強調など特定のケースに適用できても一般的命題は導き出すことは出来ず、現実界の紛争に利用するには現実界の意思決定に不確実が多すぎる。紛争を本当に理解するには、利得以外に恋愛、愛情、そして感情の一致などを調べなければならず、これらはゲーム理論と無縁の概念である。

#### ⑤紛争の生態学的モデル<sup>28</sup>

紛争は個人間、集団、組織などの間で発生する。人と組織の中間領域に集団がある。集団紛争は複雑性を増すが、ここでは組織における紛争だけを取り上げて、その生態学的モデルを把握する。

人間社会では未組織集団が組織に発展するし、以前には集団意識が存在しなかった場合でさえも、組織に発展する傾向がある。その結果、集団紛争は容易に組織紛争に転化する傾向にある。組織は何かに対してそれ自体を組織し、紛争の認知が存在しないときには弱められて消失する。そして組織は内部分裂あるいは解体を甘受する。逆に紛争の認知は紛争のために特殊化された組織の存在によって高揚される。組織は役割と呼ばれるいくつかの単位の構造体である。上位役割を占める人間の選出を決めるのは、世襲原則か民主的選挙である。そして意思伝達線と相互期待の両立性で結ばれている。組織間で紛争が発生するには紛争当事者間に相手のイメージが存在し、一方の決定が他方に不利益を与える方向で動き、組織の拡大圧力が紛争を発生させる。両組織が同一フィールドで拡張を望む限り、紛争は避けられない。

組織を永続させる上で、最も重要な問題の一つは内部の団結力を維持する問題である。役割の一貫的構造を維持する問題で、その地位が適当に満足に行く占拠者に拠っていることが大事である。

組織内部の安定性の問題は役割の報酬の問題に解消される。役割に報いる組織は安定する。報酬は賃金その他の役得である外部報酬と名誉書記などの役割にともなう内部報酬である。組織が緊張あるいは紛争状態にあると目的が単純明快になり団結は強化される。

### (3) 経済学と環境紛争（不法投棄）

廃棄物問題で数多く発生している紛争の一つに不法投棄問題がある。この問題に対する行政の対応が極めて不十分であることは、豊島問題<sup>29</sup>一つをとっても明らかである。ここでは経済学の観点から不法投棄問題を見てみたい。市場経済における価格は万能ではなく「市場取引のルール（取引はフェアでなければならない）」、「私有財産の保護」などは倫理的価値尺度が必要な分野だ。

不法投棄にも同じことが言える。ごみのポイ捨てや不燃ごみに可燃ごみを混ぜて排出するなどは「倫理」の力を借りて解決しなければならない。しかしながら、最適資源配分を目指す経済学は価格という手段を上手に使い、多くの好ましくない状態を、好ましい状態に変えることができる。（不法投棄の経済学に関しては『廃棄物の経済学』リチャード・C・ポーター著、石川雅紀・武内憲司訳が詳しい）<sup>30</sup>外部不経済を内部化すれば価格による対応が出来、紛争は生じないかもしれない。

廃棄物の紛争に関する経済学的考察は少ないが、現実にはアメリカでも日本でも廃棄物問題での住民紛争はたくさん生じている。笹尾氏によれば廃棄物に関する紛争は i) 焼却場からの排ガスや最終処分場からの有毒ガス、地下水汚染に関する住民紛争と、ii) その設置場所の選定をめぐる紛争に2分される<sup>31</sup>。そして廃棄物による環境紛争は1997年の旧厚生省調査で1987年から1996年間の10年間で「産業廃棄物処理施設に関する紛争」が235件あったと記している。また田口氏によれば1997年10月末時点で産業廃棄物に関する紛争件数は595件発生している<sup>32</sup>とのこと。

その中で「滋賀県の事例と実態」で記載されている9軒の内、7件が産業廃棄物の不法投棄の事例だった。いかに不法投棄が問題になっているかがわかる。

「産廃を満載した黒あり軍団が走る闇は、時代の底知れない闇に連なっている。今夜もどこかで完全トリックが成立している。知られざる年間1兆円のブラックマーケット」

これは『産廃コネクション<sup>33</sup>』のカバーに書かれあった言葉だ。次節の地域紛争で言及する志賀町には、本書で指摘されているような産廃銀座と呼ばれる関西圏としての不法投棄場所が存在し、その中の最大のもの100万トンを超えるのではない

かと言われている。ブラックマーケットを経済学は取り上げにくいのかもかもしれないが、不法投棄は産廃処理事情が生み出した経済犯罪で、住民紛争の原因となる。不法投棄の経済に関してもう少し『産廃コネクション』に沿って立ち入ってみる。

産業廃棄物は年間約 4 億トンでここ 10 年、横ばい状態が続いている。処理費用を 1 トン 2 万円とすれば、産廃処理市場の規模は年間 8 兆円になる。これに加えて施設建設の市場も巨大で 10 億円の施設を 1,000 箇所作れば 1 兆円になる。一般廃棄物は約 5,000 万トンだが、自治体が発注する清掃工場の建設費は 1 箇所数十～数百億円になる。特に焼却施設は全国にある 1,500 軒の約 1 割が老朽化のために毎年立て替えられており、それに対して国はゴミを最終的にスラグにする高価なガス化溶融炉か灰溶融炉にだけ 4 分の 1 の補助金を出している。その他関連市場を加えれば、廃棄物処理の市場は年間 10 兆円を越えることになる。そこから 10% が不正処理に回ると 1 兆円のブラックマーケットができることになる。ここに環境紛争が発生する土壌が存在する。豊島の不法投棄は典型例だ。

商売としての産廃処理は一度やったら止められないらしい。儲かるからだ。ダンプカー 1 台で始められる。昼夜まじめに働くと最大 200 万円ぐらいを月に稼ぎ出す。しかし、これではダンプの費用等を考えるとたかがしれている。そこで不法投棄の闇ルートにも手を出し、最終的に自分で最終処分場あるじがもてれば一国一城の主あるじで産廃ドリームのゴールである。

志賀町にはたくさんの不法投棄現場があり<sup>34</sup>、5 回も検挙されて刑務所に入っている人がいる。その被害を被った周辺自治会は刑を重くするよう嘆願書を裁判所に提出した<sup>e</sup>。

行政は一般にまったく無力だ。暴力団が後にいる可能性もあり、行政マンも怖い。『ゴミは田舎へ』は不法投棄で苦しむ長野県の例を詳しく伝えている。最終処分場は安定型、管理型、遮断型とあり安定型処分場は、安定 5 品目と呼ばれる廃プラ、金属くず、ガラスくず、陶磁器くず、瓦礫類、ゴムくずを専用とする埋立地だ。地面に穴を掘ればいいだけだ。谷であれば掘る必要もない。安定型処分場として許可を取り、そこへ 5 品目以外の有毒ガスを発生させる廃棄物や地下水汚染を起こすようなあらゆる種類の廃棄物を闇にまぎれて投げ込み、早朝に土を被せてしまう。悪質な業者は周到な準備をして、不法投棄をする。滋賀県栗東市で不法投棄現場から

---

<sup>e</sup> ゴルフ場計画に失敗した(株)近江地所は、栗原地先の住民に「ゴルフ場計画地にゴミを捨てさせてもらうからね」と一声かけた。地域住民への脅しであった。

硫化水素が発生し、県の対応の不誠実さから知事が告訴された。住民の行政に対する不信は廃棄物問題の対応ではよく見せつけられる。志賀町の対応も全く同じで、最終的に「公共関与で焼却場を作れば、不法投棄はなくなる」と考えたようだ。

## 第2節 地域の環境紛争と紛争コスト

### (1) 滋賀県廃棄物処理計画と紛争地

第2次滋賀県 廃棄物処理計画（素案）<sup>35</sup>より廃棄物処理の現状を詳細に見る。

- (a) 一般廃棄物の焼却場は県全体で14施設あり、処理能力の合計は1,539トン/日となっている。燃焼方式別で見ると全連続式（24時間運転）が7施設で半分を占め、其の内ガス化溶融炉は1施設、灰溶融炉は1施設でスラグ化を行っている。
- (b) 産業廃棄物焼却施設は37施設で自社施設が17施設、処理業者が20施設となっている。これらは平成17年度3月時点の数字であり、焼却施設数は（平成13年3月）98→37施設、処理能力は3,806→594トン/日と大幅に下落している。企業の大規模炉の休止、ダイオキシン類特別対策処置法に対応できない施設が廃止されていることが原因らしい。変わって収集運搬業者が飛躍的に増加している。

#### 《廃棄物将来予測》

- (a) 一般廃棄物が平成27年度までほぼ横ばいで47万トンと推定している。

ゴミ排出量の20%は資源化され、資源化されないゴミは焼却施設でサーマルリサイクルが反映されるようにするとしている。（発電を行う施設や外部へ積極的に熱供給する施設の設置を推進します、となっている）

- (b) 産業廃棄物は418万トンで微増となっている。下水道汚泥の総排出量が増加することが原因。リサイクル率は目標を上回るペースで進んでいるが、総排出量の減量にはなっていない。アスベストなど新たに問題となる廃棄物については埋め立てを中心に処分量は増加すると予想している。

また、不適正処理や不法投棄などによる産業廃棄物の処理・処分に対する不安感、不信感や、廃棄物処理法による規制から、産業廃棄物の民間での施設確保が困難であり、産業廃棄物のリサイクルと適正処理を一体的にとらえ、資源循環と安全性に配慮した次の処理施設の整備に向けて取むとして、逼迫している管理型最終処分場は、「クリーンセンター滋賀」の建設に平成17年に着工した。

## 《志賀町栗原地先の焼却施設》

現在問題になっている志賀町の焼却施設に関しては「県内で発生する産業廃棄物を処分する施設が平成14年の規制強化などにより減少したことから、これらの産業廃棄物を適正に処分するとともに熱エネルギーの有効利用などを行う施設「県南部広域処理システム」の整備に向けた取り組みを進めるとしている。さらに「当施設については、環境保全に十分配慮し、ごみ処理施設の適切な集約化を一層進めるため、市町と連携し一般廃棄物の併せ処理に向け取り組む」として産業廃棄物と一般廃棄物の混焼施設の建設を進めることを宣言している。

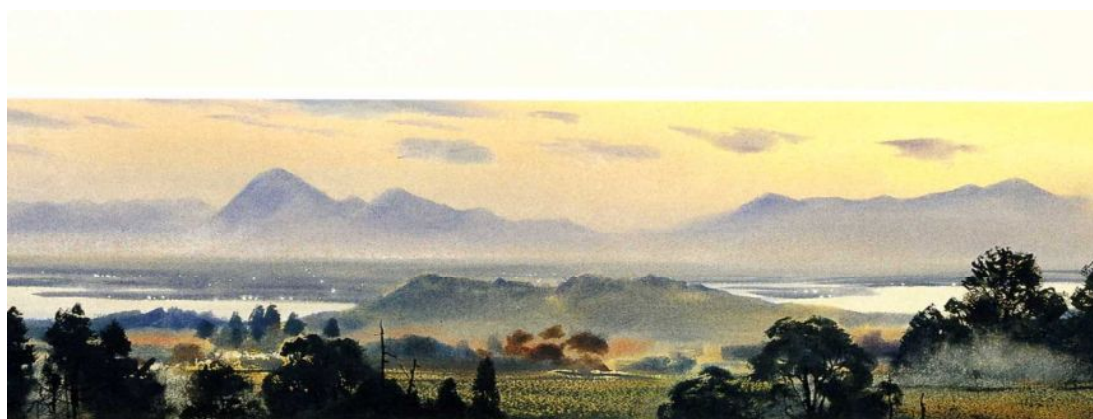
滋賀県が掲げる環境行政と対策からは環境紛争を発生させるようなものは見つけにくい。隠されている部分を読み取る必要があるようだ。しかしそれは一般住民にとって、至難の技だろう。（\*この方針案では、施設立地論や経済的視点が欠けている）。

## (2) 栗原地先における紛争の概要<sup>36</sup>

①紛争の経緯：比良山系の山裾に位置する志賀町栗原地先は昔から地すべり地帯で、農作物も作れず放置されている場所が多かった。また周辺一帯は不法投棄で産廃銀座といわれ、京都、大阪方面からの不法投棄が多かった。比良山系の山裾に位置する志賀町栗原の住民は谷が数年で埋まりそこから冬、湯気が立ち昇る光景を、何年にも渡って見ている。

### 《ブライアン氏の絵—その2》<sup>37</sup>

(冬の栗原の原画風景)



57 初冬の栗原 — Edge of Winter



そこへバブル期に近江地所（株）がゴルフ場計画を持ち込んだ。これといって産業のない志賀町も固定資産税、事業税などが入ってくるため協力を約束した。しかし、計画は平成6年、バブル崩壊で中止となり、行き詰まった会社はこの土地を志賀町や滋賀県に売却しようとした。（『琵琶湖・水源地の里山があぶない！』の資料編に添付されている「広報“志賀” 志賀町生活環境課発行 2001年8月号」及び「“滋賀プラスワン” 臨時号（志賀町の皆さんへ）、滋賀県広報課発行」を参照）

当時、県は産業廃棄物の最終処分場の場所を探しており、ここに目をつけたが、最初に手がけた甲賀町の最終処分場計画が前進し、かつ所沢でダイオキシン問題が発生したため、産業廃棄物と一般廃棄物を合わせた大型焼却場を建設する方向に転換した。県の説明によると湖東・湖南に位置する野洲市、守山市、草津市、大津市などから産業廃棄物と一般廃棄物、300～450トン/日を持ち込み、ガス化熔融炉を中心とした最新の焼却施設で焼却処分する計画である。

この計画を新聞発表で知った志賀町民は自分達が出すごみはわずか15トン/日しかなく、「同意できない」として、新しく移り住んだ近隣自治会を中心に反対運動が起こった。当時の町長は2001年12月22日、800人を集めた住民説明会で「県の土地取得は認めたが、焼却場建設は容認していない」と説明した。

しかし、その1ヶ月後、「和邇学区区長会で鳥瞰図（計画図）見せた後、土地取得に同意しているので、建設は容認した」と態度をひるがえした。この町長は2003年8月31日にリコールされるが、その後、リコール投票や各種選挙などの政治的紆余曲折があり、現在は建設容認派の後藤町長が県と一体になり、建設を進めようとしている。

これに対して建設反対派は志賀町産廃施設計画問題・住民ネットワーク（以下、「志賀町住民ネットワーク」と略す）等が中心となり建設の白紙撤回運動を続けている。次頁に掲載する図は焼却場予定地と現在稼働中の焼却施設の位置である。図中⑬の一般廃棄物焼却場（170トン/日）の場所（伊香立）を決定する時、場所選定に係わった地質学者、西村氏は「予定地は地質が悪く不適切地域だった。そこで近くで最も建設に適した土地として⑬（伊香立）を見つけ、そこを焼却場建設の土地と決定した経緯がある」と述べている<sup>38</sup>。

《焼却場予定地と現在稼動中の焼却場（丸印）の位置》



② 双方の言い分  
県側の主張<sup>39</sup>

「計画予定地は、平成6年ゴルフ場計画が断念されたことから、地元や町では乱開発や不法投棄を心配し、町から県に公共用地としての利用要請がなされた。県は公共が関与して廃棄物処理施設を整備しようと検討しており、施設整備のための用地が必要なことから、この土地について一定の広さがあり、法規制の状況や造成の可能性、周辺を含めた土地利用の状況等を考え、施設整備を行うのに妥当な場所であると判断し決定した」と主張している。

## 反対住民側の主張<sup>40</sup>

「計画予定地は建設場所として“適地”かどうかの検討が行われていない。また県が自ら定めた〈適地選定の考え方〉とも大きくかけ離れている。施設建設での地元住民の同意書もない。予定地内は活断層が走り、危険な地滑り地帯に指定されている県内最悪の候補地である。徹底したごみ減量化に取り組むのが第一で、今、大型産廃焼却施設を作る必要が本当にあるのか」と主張している。

### ③「志賀町住民ネットワーク」作成の紛争の経緯

紛争の経緯を詳しく知るために住民ネットワーク作成資料を次頁以降に転載する。このネットワークは栗原地先での焼却施設建設計画が新聞発表(2001年3月14日)になった時、その計画地の2km以内の新興住宅地に住む5つの自治会が結束して発足した。その後、組織化されたいくつかの環境グループと連帯してネットワークがつくられ、紛争の中心的存在となった。

紛争の概略は次頁の平成8年からの「志賀町栗原地先土地取得の経緯」で見ることができるが、紛争のコスト計算をするには不十分で、より詳しい「志賀町産廃施設計画問題・住民ネットワークの歩み」の資料を使う必要がある。

資料は建設反対派住民の作成資料であり、当然推進派である県、公社、地元の容認派の資料も必要であるが、コスト計算に役立つようなものは存在しない。

紛争の経過を伝える資料としては「志賀町住民ネットワーク」作成資料が最も詳しく、第3章紛争のコスト計算ではこの資料のうち、2004.1.1～2004.12.31の区間における紛争に伴うコスト計算を行った。また本件全体の紛争コストを推定する場合の基になる、住民の運動への関与時間はこの資料を使用した。

### 《志賀町「栗原地先」土地取得の経緯》

2004,8,4

志賀町住民ネットワーク作成

- ・ H8.11 志賀町は近江地所(株)佐々木氏から「栗原地区ゴルフ場計画の土地利用転の要望を受ける。栗原地区では、それまでに不法投棄に苦しんでいた)
- ・ H9.1 志賀町は土地利用(埋立地)の話を県に持ちかけるが断られる。
- ・ H9.6 町側と佐々木氏の折り合いがつかず最終的に話が途切れる。(平成11まで)

- ・ H11.2 県より「比良の山学校構想」と共に産業廃棄物最終処分場埋立地としての話ちかけられる。 **(新展開、産廃焼却施設にあらず)**
- ・ H11.2 県議会で甲賀に代わる最終処分場埋立地が議論となる。
- ・ H11.3 県は『**廃棄物広域処理システムモデル検討調査**』をまとめる。
- ・ H11.7 「比良の山学校構想」はリップサービスだったと打ち消される。
- ・ H11.7 県は町が土地取得依頼の要望書が出せないか打診。 **町は拒否する。**  
**(公社による土地先行取得なので町からの要望書が欲しかった?)**
- ・ H11.10 県が用地取得の(照会) **文書持参** **(この時、埋立地が大型産廃焼却施設に変わる。全国的にダイオキシン問題が脚光を浴びた時)**
- ・ H11.10 町は了解する旨、回答する。 **(この時の町長はリコールされた)**
- ・ H12.2 しかし、県は土地開発公社による先行取得を断念。**(情報公開条例改正の対象になり、公社が隠れ蓑になる土地先行取得は限界と判断か? 「志賀町にも土地購入で応分の責任をもたせよ」・復命書より)**
- ・ H12.9 町が 10ha の土地を先行取得。 **(H12.2.18 付け復命書の通り土地取得)**
- ・ H13.2 和邇学区区長会の 15 名の区長に県は土地取得の説明をする。  
**(区長は鳥瞰図を見、説明を聞く。焼却施設を了承したわけではない)**
- ・ H13.3 県議会、栗原の土地 15ha を約 4.4 億円で取得を議決。  
**(県議会での経緯説明は正しく行われたか? 住民同意の説明は? 県民ネットは「もう一度、事実を解明する必要がある」としている)**
- ・ H14.12 県・廃棄物対策課上田課長は「志賀町からの申し出」と志賀町住民集会で発言
- ・ H14.12 同、**京都新聞「論論」**で「志賀町から申し出があった」と発表
- ・ H15.5 知事は住民ネットワークとの第 1 回会談で「志賀町から申し出」があった。「モデル検討調査」は土地が栗原地先と決定後と発言。
- ・ H15.6 北村・元町長 記者会見で「志賀町から申し出」を否定する。

**\* ( ) は志賀町住民ネットワークの見解**

『琵琶湖・水源地の里山があぶない!』の資料編に掲載されたものと同一内容。



## 2. 住民ネットワークの活動

年 月 日	活 動 経 過	関 連 し た 出 来 事
2002-2-24	第3回住民集会を開催し、今後の取り組み等について討論した。	
2002-3-5		滋賀県環境事業公社は、県南部広域処理システム施設整備計画委員会を設立し、第1回の委員会が開催された。町民約25名が傍聴した。以後、毎回50名前後が傍聴しているが、実質審議は、進んでいない。
2002-3-30	第4回住民集会を開催し、森住先生、吉原弁護士より産廃問題について講演をお願いした。	
2002-4-14		町議選。計画に反対する無所属議員5名と共産党議員2名が当選。しかし、定員16名の過半数には達せず。
2002-5-22	「本件の見直しを求める要望書」を滋賀県知事と滋賀県環境事業公社理事長に提出した。知事宛には6,344名分、理事長宛には5,735名分)	
2002-5	“住民投票条例を求める会”と共同で、住民投票条例制定運動に取り組むことを決定。	
2002-6-15	第5回住民集会を開催し、“住民投票条例制定の議員提案”を応援することを決議した。	
2002-6-24	一般町民約150名が庁舎を囲む“人間の鎖”で議員提案を応援した。	志賀町議会は「住民投票条例案」賛成7：反対8で否決した。
2002-8-3	“志賀町ふれあい夏祭り”会場前において活動資金カンパを行った。	
2002-11-19		4月の町議選挙において当選した町議は選挙運動のために一般に配布したチラシに虚偽の記載をしたとして告訴され、書類送検された。(H15-1-14、嫌疑不十分という理由で不起訴処分となった)
2002-11-20	1) 住民ネットでは、右記の視察に際し、約350名の住民を動員して視察ルート上において、計画の撤回を訴えた。 2) 公社に対して右記の視察に合わせて、住民の声を聞いてもらうよう要望し、計画の見直しを求める要望書を提出すると共に、視察後住吉台自治会館で約1時間、委員に計画の問題点を訴えた。	県南部広域処理システム施設整備計画委員会の委員が計画地を視察した。
2002-12-8	地元の児童、音楽家が出演してクリスマスチャリティーコンサートを開催した。同時に代表及び事務局長の交代が行われた。代表：小原 克博 事務局長：山田 利春	
2002-12-21	小原代表と県廃棄物対策課上田課長の論点が京都新聞に掲載された。	

年 月 日	活 動 経 過	関 連 し た 出 来 事
2003-2-16	住民集会を開催し、関口鉄夫氏(長野県廃棄物問題研究会)の講演とパネルディスカッションを行った。	
2003-4-13	住民ネットは、右記の県会議員選挙において岡崎基子氏を擁立し、別組織として“後援会”を立ち上げた。住民には、産廃問題に対する実質的な住民投票であることを訴え、僅差ながら勝利を得ることが出来た。	統一地方選挙の県会議員選挙において、住民ネットが擁立した岡崎基子氏が、自民党現職の松井俊治氏を破って当選した。
2003-5-3	右記の活動に対して、住民ネットとしては、取り組むという結論には至らなかったが、その活動を応援し、“エールを送ること”を「しがのさと」で表明した。	“志賀町長の解職を求める会”(通称:リコールの会)はリコール署名を開始した。最終的に有効署名者数は6,939となり、6月4日に正式に請求した。
2003-5-27	岡崎県議、住民ネット代表と事務局長及び町議4名は、滋賀県国松知事と第1回会談をもち、計画の撤回を訴えた。	
2003-6-10		住民ネットワークの活動に批判的な団体“びわこペイリークラブ”が発足した。
2003-6-11		政府の地震調査委員会は、琵琶湖西岸断層帯を震源として、今後30年以内にM7.8クラスの地震が発生する確率は9%で、国内の活断層では最も高い部類に属する旨を発表した。
2003-6-15	臨時運営委員会を開催し、リコールの会および一般住民を加えた18名で新町長候補統一のための準備委員会を設立した。準備委員は、最終的に、57名になった。(候補者選考委員会を7月21日に立ち上げることを決めて、準備委員会はその役目を終えた。)	
2003-6-21		(県は、2000年秋頃に志賀町から申し出があったということを根拠に産廃施設計画を推進してきた。)朝日新聞に“1999年10月26日付で県から志賀町にゴルフ場計画跡地の用地買収を打診していた”ことが掲載された。24日北村町長は、記者会見を開き“町は協力しただけである”と説明した。
2003-6-29	住民集会を開催し、新町長候補擁立に対する住民の意見交換を行った。	
2003-7-21		候補者選考委員会が“新町長を誕生させる会”として発足し、立候補者を公募し、選考作業を開始した。選考に際しては、分裂を避けるために、全員が納得できるように話し合いによる解決を目指した。

年 月 日	活 動 経 過	関 連 し た 出 来 事
		百数十時間を越える議論の結果、当初5名あった候補者を2名に絞込み、最終決着を目指したが、決着せず、最終的には、2名の候補者が揃って推薦できる第3の候補を選ぶことにした。 その結果、新町長を誕生させる会としては、山岡寿麿氏を統一候補として町長選挙に臨むことにした。
2003-8-11	午前中に、県議会の有力会派である「県民ネットワーク」と住民ネット代表、事務局局長他のメンバーが話し合い、我々の運動に対する理解を求めた。午後には県知事と住民ネット構成団体代表者とが第2回会談を行い、計画の撤回を要求した。	
2003-9-8		県民ネットワークは、知事宛に栗原での産廃施設計画の凍結を申し入れた。
2003-10-19	住民ネットメンバーは、個人として“新町長を誕生させる会”のメンバーと共に、別組織である“山岡としまる後援会”に参加し、全力で応援した。	町長選挙の投票と即日開票の結果、山岡寿麿候補が、前町長北村正二候補を破って当選した。
2004-1-14		山岡町長は志賀庁舎での国松知事との会談において県南部広域処理システム施設整備計画委員会へ志賀町から委員を推薦しないと伝える。
2004-2-10		滋賀県は、ふれあいセンターに於いて、町長の頭越しに「知事と区長の語る会」と称する産廃施設計画についての説明会を実施した。 出席者＝31名中18名（13名は抗議の意思表示として欠席）
2004-3-6	小野公民館において、琵琶湖空港計画反対運動の中心的リーダーであった浅井秀明氏の講演会を開催し、示峻に富んだお話を聞くことが出来た。	
2004-3-14	運営委員会において、住民ネットワーク規約の第2回改定が承認された。 この改定の主な内容は、焼却施設計画推進者としての“志賀町”を削除したこと及び5自治会からのみに限定していた役員を全志賀町から選出できることにしたことである。	
2004-3-26		第9回県計画委員会は志賀町住民代表の欠員は設置要綱を満たしていないことを確認したが会議の継続を決めた。

年 月 日	活 動 経 過	関 連 し た 出 来 事
2004-5-9	町民ホールにおいて活動報告会と徳島県上勝町長の講演・パネルディスカッションを開催した。(参加者:約150名)	
2004-5-22	栗原地先産廃施設計画用地見学を兼ねたハイキングを実施した。	
2004-5	虹ヶ丘自治会でアルミ缶回収を開始した。	
2004-6-28	第11回県南部広域処理システム施設整備計画委員会傍聴のため、初めてバス2台をチャーターして約100名が県庁内での抗議行動と会場までのデモ行進を行なった。	
2004-7-10	連続講座第3回として初村尤而氏による「志賀町の財政問題を考える」と題する講演会を開催した。(参加者:約50名)	
2004-6-22		6月定例町議会の最終日に山岡町長が突然辞任を発表した。
2004-8-8		山岡町長辞任に伴う町長選挙が行なわれ、後藤又久氏が有田一彦氏を破って志賀町長に当選した。
2004-9-2		志賀町区長会が開かれ、県による自治会毎の説明会を開催したいとの提案があり、承認された。 以後、順次、自治会毎の説明会が開催された。但し、17年3月現在、31自治会の内、3自治会は未実施。
2004-9-11	連続講座第4回として津川敬氏による「ガス化溶融炉は安全か」と題する講演会を開催した。(参加者:約50名)	
2004-9-27	小原代表他3名が環境省及び民主党、共産党及び社民党へ産廃施設に関して、滋賀県の計画の不条理を訴えた。	
2004-10～ 11月	産廃施設に反対の志賀町民の意志を明確にするため、住民ネットが中心で万人署名実行委員会を組織し、署名活動を行なった。その結果、志賀町内で10,130筆、町外も含めて19,612筆の請願署名を集めて志賀町議会及び県議会議長宛に提出したが、いずれも委員会審議及び本会議で不採択になった。	
2004-12-6		大津市目片市長は、記者会見とその後の市議会で、従来の方針を転換し、志賀町との合併及び産廃施設の受入れを表明した。



年月日	活動経過	関連した出来事
2005-1-13 ～ 2005-2-10	大津市長の合併表明を受けて“住民投票と志賀町議会の解散を求める会”が組織され、住民ネットも全面的に協力することになった。 その結果、町議会解散を求める署名が6,594筆集まり、2月10日志賀町選挙管理委員会へ提出した。	
2005-3-23  2005-5-22	町選管は6,339筆を有効と判定し、24日に本請求がされることになった。 町選挙管理委員会は5月22日を投票日と決定した。 町議会解散請求の是非を問う住民投票が行われ、当日の有権者17,882人(投票率67.44%)の内、解散に反対する票は6,469票に対し、賛成する票は5,493票で解散は成立しなかった。	公明党町議2名等が2千人分以上を「筆跡が似ている」等として異議申し立てをしていた。

以上

### (3) 紛争に伴う機会費用・外部費用・社会的費用の考え方

①機会費用：経済学における費用の計算に機会費用の概念に基づいておこなわれるものがある。「あるものを獲得するために放棄したもの」を、そのものの機会費用<sup>41</sup>という、と定義されている。したがって主婦が焼却施設建設に反対で、家事やパート仕事の一部を放棄して、反対のための署名活動などを行えば、その主婦が家事労働や本来稼げたかもしれないパートの収入を放棄したことになる。そう考えると、機会費用の概念を適用して反対活動の労力・努力をお金に換算できる。家事労働の最も信頼できる資料としては、「経済企画庁 経済研究所 国民経済部」が1996年度の「無償労働の貨幣評価」を行っている。そのデータによると次のような値が報告されていた。

#### 《機会費用法<sup>f</sup>による家事労働》

女性：20～24歳 1,083円／時間。

女性：35～39歳 1,418円／時間。

女性：65～ 歳 1,169円／時間。

男性：60～64歳 1,742円／時間。

<sup>f</sup> 経済企画庁は機会費用法、代替費用法スペシャリスト・アプローチ、代替費用法ジェネラリスト・アプローチの3方法で検討していた。ここでは本件と整合性がある機会費用法のデータを示す。

GDPには現れない家事労働は本件の環境紛争では、実際に部分的に放棄され、放棄分が環境紛争を支えている。そのような事例では、家庭によっては食事が作られずに外食で間に合わせられたり、家が荒廃し放置されたりする。主婦が過度に運動に没頭すると家庭破壊が生じることもある。

また、2003年4月の県議会議員選挙では焼却場建設推進派の中心人物を落選させるために対立候補を立てた手弁当選挙が行われた。この時の法定選挙費用は538万円であったが、対立候補は終盤、連日100名以上の運動員を動員し、その費用は軽く1,000万円を超えたと言われている。これに対して建設反対派の選挙費用は58万9,087円だった。(岡崎もと子と子どもたちの未来を守る会・平成15年度収支決算書より)明らかに、多くの人が本来受け取ってもおかしくない運動員としての費用を放棄していることがわかる。

勤め人が関与する場合は消費者選択の理論を用いると、余暇と労働(所得)はトレードオフの関係にあり、賃金水準によって人は余暇と労働の比率を変化させる。余暇の所得(賃金)に対する限界代替率は余暇を1時間失う時、効用を元の水準に保つための追加的所得で表される。紛争においては多くの勤め人は、余暇時間を自主的にあるいは半ば強制的に放棄していると考えることができる。この放棄された余暇時間の金額換算は可能である。

②外部費用および社会的費用：ある生産者の経済活動が他の消費者や生産者に影響を与えることを経済学では「外部性」と規定し、有利な影響を受ける場合を外部経済があると言い、不利な影響の場合を外部不経済があるといっている。有利な場合で紛争は起こりにくいので、もっぱら外部不経済に伴って発生する費用が問題となる。本件では笹尾氏が「廃棄物処分場設置の社会的費用の推計」<sup>42</sup>で行なった計算を参考にした。すなわち私的費用は用地費や造成費を意味し、紛争に伴い発生した費用を外部費用とし、両者を合わせたものを社会的費用と呼ぶ。焼却処理施設設置に伴う負の外部費用としては後段で具体的に述べるが、ここでは紛争で発生する外部費用に限定して、その把握に努めた。

県や公社、志賀町などで発生している費用に関しては、本来、整然とした手続き(適地選定手続きなど)が行なわれていれば紛争は発生せず、1年位の検討で環境アセスに進んだものと思われる。したがって現在発生している費用は紛争に伴って発生しているものであり、もしこのような紛争が存在していなければ、県や公社、志

賀町はその労力、費用を他の環境保全やごみ減量化対策の促進など無形の社会資本の充実のために使おうと考えることができる。そのような機会を放棄して、むだな紛争のために充てられることになり機会費用計算の対象となる。

#### (4) 紛争で発生する費用

様々なところで紛争費用は発生する。その全てを正確に把握することは困難だが、《紛争費用の推計一覧表》にある9項目の費用は紛争コストと言えよう。最も把しにくい反対活動(労力)のコストは(a)紛争に費やした時間(世帯当り)に、(b)世帯当りの紛争単価、(c)紛争参加世帯数を掛ければ算出される。そのためまず、紛争に費やした労力(世帯当りの平均労働時間)を正確に把握する必要がある。

(a) 紛争に費やされた時間：平成16年度の本件紛争では、どのような時、時間が費やされていただろうか。運動はビラ配布、署名活動、街頭でのPR、各種集会、動員活動など多種多様だ。集会の多くは平日の夜と土曜、日曜日が使われていた。余暇時間がここに投入されている。ビラ配布、署名活動などは平日の昼に主婦によって行われることが多い。その他、ビラの下書きづくり、連絡や情報交換などさまざまな工夫で運動は展開される。

建設反対派の平成16年度の主な活動は「住民ネットワークの歩み」を見ると判断できる。3月、5月の講演会、6月のバス2台による100名での抗議行動、7月講演会、8月の町長辞任に伴う選挙活動、9月講演会、10～11月で1万人署名活動<sup>g</sup>と住民運動はフル回転している。「住民ネットワークの歩み」には記載されていないが、月1回の定期的な会合や週1回の事務局の打ち合わせなど目に見えない形で運動は積み重ねられている。

しかもこれは中心的な団体の活動で、この組織に属さないグループによる活動もあり、相当な時間が費やされたと想像される。平成16年度に発行されたビラの種類や量も相当な数に上った。それらは各家庭に労力をかけてポストインされるか、新聞折みの形で志賀町約7,000世帯に配布されている。そして多くの人が自分の活動をまだ記憶している段階で、10世帯に1世帯の割合で無作為に抽出した人に、ア

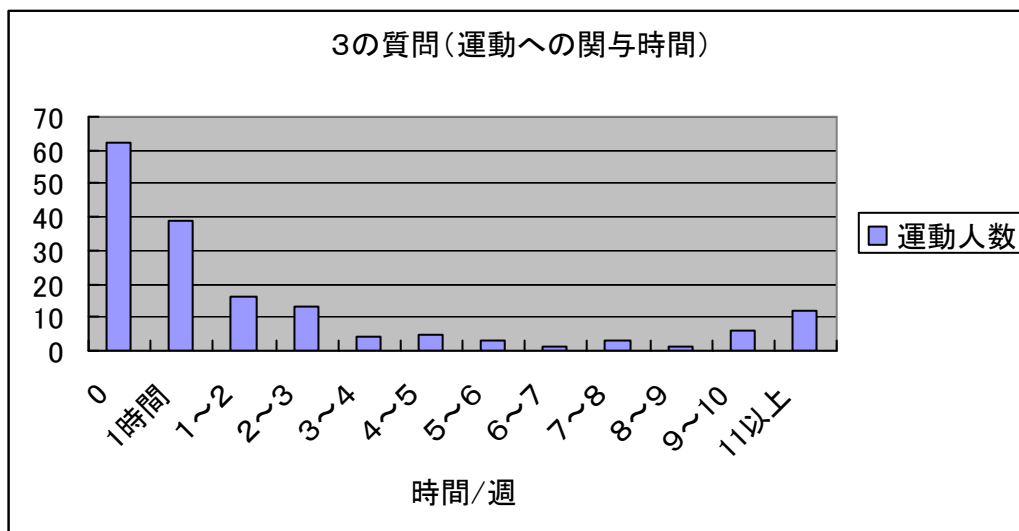
---

<sup>g</sup> 志賀町民23,000人から1万人の署名を集めるには重複署名は許されず、同じ家庭に何度も足を運び署名をもらうので、街頭での署名活動よりはるかに多くの労力を費やす。雪の積もった冬の活動は過酷であった。

アンケートで1週間当り反対活動に投入した時間を尋ねることにより、かなり正確な活動時間が把握できる。

《運動への世帯当り平均関与時間》<sup>h</sup>

アンケートで平成16年度に栗原地先の産廃問題に係わった人が、平均どれぐらいの時間を使ったか、「世帯としての合計時間」を答えてもらった。その結果、**平均関与時間は1.555時間/週・世帯**との答えになった。（\*この数値は反対運動に係わった人だけの平均値である）平成16年度は1年前のことであり、年度別では記憶が最も新しく、正確に反映されていると思われる。



『補足資料』（アンケート結果より）

(b)紛争単価：《運動関与者の平均賃金》\*

反対活動の1時間当りの労賃、紛争単価は、アンケート回答者の職業構成比を加重平均した平均賃金とした。その値は1時間当り1,120円であった。パート・アルバイト、自営業、主婦、無職、その他、は同じ金額の機会費用が発生しているものとした。運動関与者の平均賃金は志賀町のパート代より少し高い金額になった。

\* 運動関与者の平均賃金1,120円は次のようにして算出した。

厚生労働省大臣官房統計情報部発行「賃金構造統計調査報告書（平成15年度）」第4表はパートタイム労働者の1時間当たり所定内給与総額及び年間賞与その他特別給与額が県別に記載されている（平成16年度は未確定）。その女性の1時間当たり給与と特別給与額の総

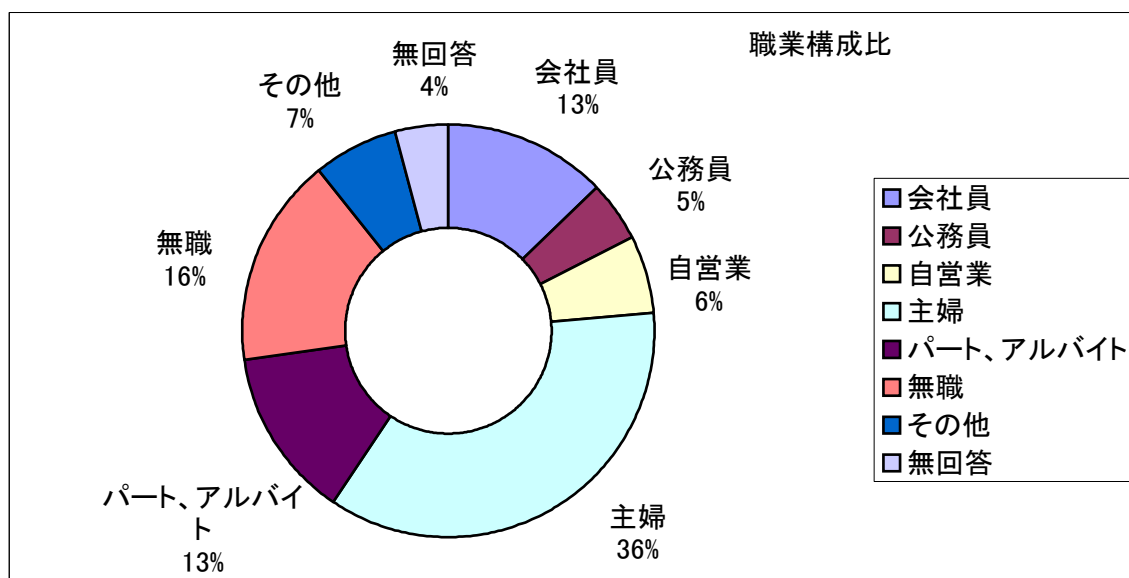
<sup>h</sup> 厳密には配布ビラを自宅で読むことも運動への関与時間とみなせるが、アンケートでは約半数の人が関与時間はゼロと答えている。

計は1時間当たり950円であった。一方、滋賀県政策調査部統計課発行指定統計第7号は「毎月勤労統計調査地方調査月報」で平成15年度と平成16年度の滋賀県の名目賃金の変動が記載されている。それによると事業所規模5人以上では平成16年度は15年度より1.4%上昇しているが、30人以上では、1.2%下落している。したがって平成15年度の総計は1時間当たり950円の数字を用いても平成16年度も大差なく、1%前後の誤差範囲以内と想定されたので、この数字を用いた。

会社員1時間当たり賃金は滋賀県資料より2,125円、公務員賃金は志賀町職員の2,612円を使用した(平成16年度)。これらの加重平均は1,120円となった。

### 《回答者の職業構成比》

回答者に主婦が多く、それを反映した職業構成比になっている。ただ運動に具体的に係わっている方々がこの人々なので、志賀町の家計の中心的な職業分布とは異なる。



『補足資料』(アンケート結果より)

(c)紛争参加者の世帯数：紛争参加者は志賀町の全世帯が何らかの形で係わっているが(たとえば配布ビラを読む、投票に行くなど)、建設反対派の世帯数を紛争参加者の世帯数とした。建設反対の世帯数は志賀町の過去6回の選挙で建設反対に投票した人の平均値(%)を志賀町全世帯数に掛けることにより求めた。

《過去の選挙結果》

① 町会議員選挙		
(2002-4-14)	建設計画反対：6, 144(票)	賛成：6, 350(票)
② 県議会選挙		
(2003-4-13)	建設計画反対：5, 812	賛成：5, 577
③ 町長解職投票		
(2003-8-31)	建設計画反対：6, 979	賛成：5, 180
④ 出直し町長選挙		
(2003-10-20)	建設計画反対：6, 225	賛成：5, 935
⑤ 再出直し町長選挙		
(2004-8-8)	建設計画反対：5, 359	賛成：5, 927
⑥ 町議会解散投票		
(2005-5-22)	建設計画反対：5, 494	賛成：6, 469
平均投票数	6, 002(票)	5, 906(票)

反対派住民の世帯数は過去6回の選挙投票数の平均値が50.40%なので平成16年度の全世帯数7,853に50.40%をかけて求めた<sup>i</sup>。その結果3,958世帯の値が得られた。

ここで『補足資料』に記載されているアンケートの概要を示しておく。

《アンケート調査の概要》

- ・調査期日：2005.5.24～2005.6.6
- ・調査対象：滋賀県滋賀郡志賀町の全世帯
- ・調査方法：「学術調査への協力お願い」と書いた封筒を10世帯に1世帯の割合で無差別にポストに投函し、郵送で神戸大学・経済学部・石川研究室に返信してもらった。
- ・有効回答数：投函数；687通、返信数167通、返信率24.3%

(\*母集団：産廃反対の世帯数との相関関係あり)

---

<sup>i</sup> グループ研究のアンケート結果の報告書は約半分として、0.5を掛けた。

(5) 紛争コストの推計 (平成 16 年度のケース) : 46,314 万円という推計結果が得られたが、以下に具体的に示す。

《紛争コストの推計一覧表》

3	項 目	推 計 費 用 (万円)	推 計 方 法	備 考
建設反対派で 発生した費用	①反対活動(労 力)のコスト	35,845	労力(時間)を 機会費用で金 額換算	アンケートの 平均関与時間 を使用
	②反対派住民 の現金支出	3,657	世帯の平均支 出金額より	アンケートの 平均支出金額
	③その他費用	23	公表資料	住民ネット
	反対派小計	39,525	—	—
建設推進派 (容認派)で 発生した費用	④環境事業公 社発生費用	4,200	公社発表会計 報告	環境事業公社 より入手
	⑤県・環境事業 部発生費用	800	面接による聞 き取り調査	資源循環推進 責任者に面接
	⑥志賀町・町長 選挙費用	778	公表資料	町、選管より
	⑦～⑨志賀町 職員手当、議 会費用など	1,011	面接による聞 き取り調査	町・責任者、町 会議員に面接、
	推進派小計	6,789	—	—
	合 計	46,314	—	—

①反対活動(労力)のコスト:《反対活動の金額換算》

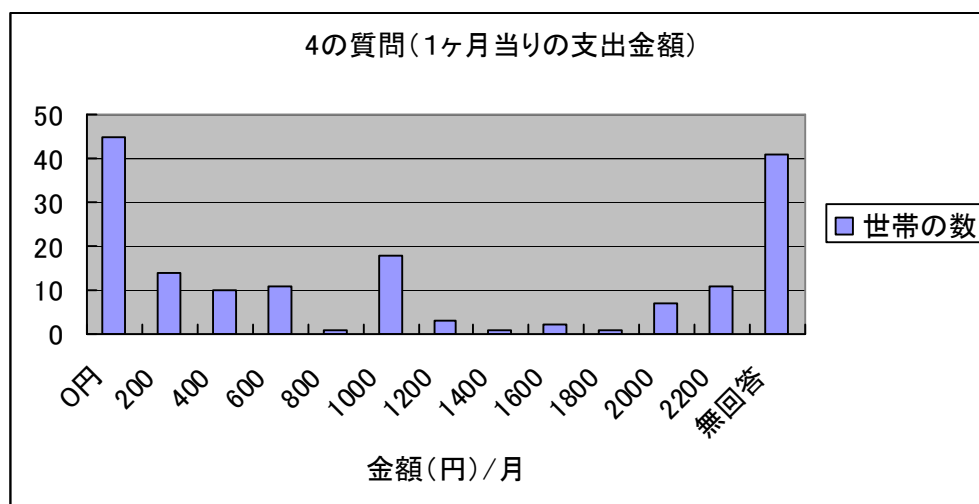
運動への世帯あたり平均関与時間に機会費用から求めた紛争単価:《運動関与者の平均賃金》を掛け、反対派住民の世帯数を掛けて算出した。アンケートの回答者全てを点検したが焼却施設容認派が推進活動をやっている回答はなかった。関与時間・現金支出はゼロであった。したがって労力が発生したのは反対派住民だけと考えて良いものと思われる。反対派住民の世帯数は過去6回の選挙投票数の平均値が50.40%なので平成16年度の全世帯数に50.40%をかけて求めた。その結果次の値が得られた。1.555時間/週・世帯×52週×1,120円/時間×3,958世帯  
=358,449,146円≒3億5,845万円

## ②反対派住民の現金支出の推定

次に1ヶ月あたりの現金支出金額を推定する。運動期間中はいろいろな形でカンパ活動があり、それ以外に車を使って活動した場合のガソリン代、家庭での電話代、電気代なども推定で加えるよう依頼した。アンケートでは**平均値は、770円/月・世帯**の結果だった。これより支出金額を算出すると、

$$770 \text{ 円/月} \cdot \text{世帯} \times 12 \text{ 月} \times 3,958 \text{ 世帯} = 36,571,920 \text{ 円}$$

≒3,657万円となった。運動は現金を出して反対運動をやるよりも無償労力の提供が大きなウエイトを占めている。



『補足資料』(アンケートより)

## ③産廃反対派のその他費用：23万円

これは住民ネットワークがアルミ缶回収や自治会からのカンパを受けており、それが運動の過程で支出されていた。(住民ネットワーク平成16年度収支報告書より) 住民ネットワークへの拠出カンパは相当額が明記されていたが、これはアンケート結果への拠出金と重複するので削除した。

## ④推進派である環境事業公社で発生した費用

滋賀県環境事業公社提供資料よりその費用は41,995,353円

≒4,200万円であった。

公社職員は県からの出向者も含めて9名であり、その業務は最終処分場の建設(本年8月着工)と栗原地先の産廃施設計画しかなく、明確に両者を分けた会計資料を作



成していたので、その数値を使用した。紛争3年目に使用された費用で、紛争が生じなければこのような費用は生じないものと思われる。

財団法人滋賀県環境事業公社は滋賀県環境事業部・資源循環推進課の下にある第3セクターである。理事長は知事で出資比率は滋賀県28.5%、市町9%、県内企業(34企業)52.5%で、出資総額5,270万円でスタートしている。本件推進の中心部である。

「県南部広域処理システム施設整備計画委員会」(以下県・計画委員会)は環境事業公社が平成14年に設置した委員会である。その目的は「志賀町栗原地先に設置する広域処理システム施設整備についての基本計画を作成するに当たって、必要事項を検討し、また意見を聞くために設置した」となっている。学識経験者、公募委員、志賀町推薦者など20名で構成されている。県や環境事業公社が本件の計画を進める場合の重要な委員会で、ここでの結論がどうなるかで推進か後退かが決まると言っても過言ではない。

#### ⑤滋賀県環境事業部 資源循環推進課で発生した費用

環境事業公社の上部組織である資源循環推進課は4名が主に栗原地先の焼却施設計画に係わっていた。業務分析は行っておらず、栗原地先の焼却施設計画だけでどのくらいの費用が発生しているかを示す資料は存在しなかった。ただ印刷代などで発生した66万円に関しては公社の会計に加えてあるとのこと。そこで業務を中心に進めている責任者に面接して、推定業務割合、平均賃金から人件費として下記金額を推定した。(推定業務割合の最高者は35%であった)

滋賀県環境事業部：800万円(4名合計の人件費、推定)

#### ⑥志賀町・町長選挙に伴う費用：2004年6月に産廃反対派の町長が辞任し、町長選挙が8月に実施された。それに伴って補正予算が志賀町で組まれ、執行された。選挙に伴う費用総額：7,783,900円≒778万円

#### ⑦志賀町職員で発生した費用：ここも滋賀県と同じく業務分析は行なっておらず、責

任者に面接して、推定業務割合、平均賃金から人件費を推定した。関係職員は4名だったが、広報「志賀」の編集で産廃問題の記事を作ること、町議会での町長答弁の資料作り、滋賀県環境事業部、公社からの問い合わせに答えることなどで大きく時間を取られることはないとのこと。平均賃金は平成16年度、564万円だった。

志賀町職員手当合計：290万円（町長人件費分含む推定）

⑧町会議員費用：志賀町議会ではしばしば焼却施設問題で激しい応酬があった。傍聴も大勢押しかけた時もある。ここも町会議員・議会関係者に面接し推定した。議会での質問は焼却施設問題に関しては反対派議員が中心で、その人数は6人、この問題の質疑応答に要した時間は一人平均30分、議会は年4回開催されその総予算は86,577,519円だった。その約8%が焼却施設問題にとられたと推定した。（議会全体の係わった割合を推定）

$86,577,519 \text{円} \times 0.08 = 6,926,201 \text{円} \approx 693 \text{万円}$

⑨志賀町・その他費用：広報「志賀」などで産廃に要した費用 $\approx 28$ 万円

その他、知事の関与や県議会の関与などがあるが、把握しきれず省略した。また町長選挙で推進派も相当程度の選挙活動を行っており、ビラ配布などがあったがこれらの費用は補足できなかった。したがって実際に発生した費用は推計費用を上回っているものと考えられる。

平成16年度・紛争コスト：(①+②+③+④+⑤+⑥+⑦+⑧+⑨)

**合計 4億 6,314万円**

という結果を得た。

### 第3章 地域の環境紛争の経済的分析

#### はじめに

産業の発展と共に廃棄物は増大し、廃棄物処理に伴う不法投棄や社会的費用も増大する。社会は廃棄物の適正処理を産廃業者などの一部の人に押し付け、豊かさだけを享受してきた部分がある。静脈産業といわれるこの分野に近年ようやく行政が重い腰を上げつつある。しかし、増大する廃棄物処理の公平な地域住民に対する役割分担は必ずしも容易ではない。

ウィリアム、カップは公共部門の環境破壊に言及しているが、行政が産業界側にたち、公共財を起爆剤として景気回復や地域の発展を図ろうとするケースは多い。この場合、環境を守ろうとする住民の訴えに耳を傾けず、国・地方の行政部門と環境を守ろうとする住民との間で、紛争になり易い。行政は一度決定すると方針を容易に変更しないので、住民運動は最後の手段として裁判に訴えることになる。その場合、川辺川ダムや新潟県巻町原発反対紛争<sup>43</sup>のように、日本では長期間にわたる場合がほとんどだ。反対運動を継続するためには人的資源とともに経済的裏付けが住民側に必要になる。

本件発端のゴルフ場予定地は全部で28haあり、その内18haを4.4億円で県が購入し、残り10haは志賀町が3億円で購入している<sup>k</sup>。合計金額は7.4億円である。一方、平成16年度の紛争コストは4.6億円で、志賀町の年間予算80億円の約6%になり、相当な金額になる。2006年3月に志賀町は津市に吸収合併されるが、その最大の理由は町財政の赤字の問題であり、このままで推移すると財政再建団体に転落すると言うものだった。不足金額は5年間で約18億円で試算されていた。これらと比較してみても単年度で4.6億円という金額は大きな値である。紛争により志賀町民は巨額の費用を無駄に浪費したことになる。紛争さえなければこのような費用は発生しない。

縦軸に住民側の紛争に伴って発生した費用(Y)、横軸に紛争年数(X)をとると右下がりの曲線になることが推定される。曲線 $G=f(y, x)$ という関数関係が予想さ

<sup>j</sup> 神戸空港などが具体例といえる。

<sup>k</sup> 土地売買では、売り手の近江地所は、当時志賀町に対して2億円の税金滞納があった。したがって志賀町は1億円だけ支払えばよかった。しかし、3億円を払い、北村(元)町長は裁判係争中である。

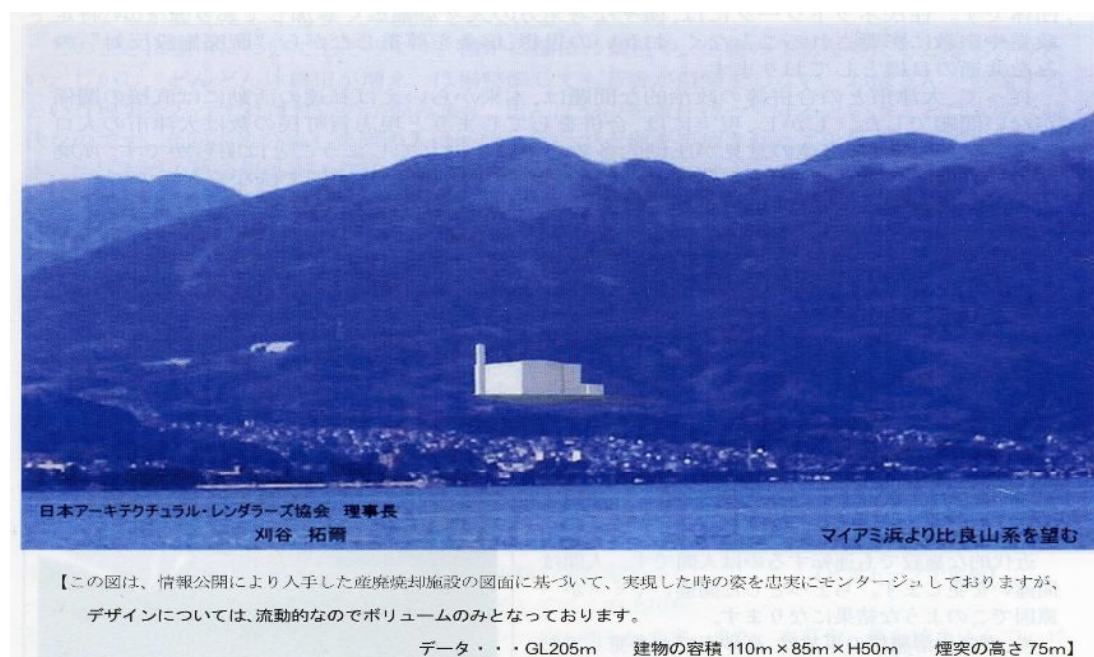
れるが、運動の1～3年目、および5年目以降を正確に計算しないと断定したことはいえない。(上述した住民ネットワークの歩みの1、2表から紛争初期の動員数が推定できる。これを使って考察の中で、平成14年度、平成15年度を推定した。平成16年度よりはるかに多くの紛争費用が発生している)

滋賀県としては栗原地先に焼却場建設をする理由に、土地取得の容易さと土地価格の安さがあったと思われる。しかし、私的費用が安くても紛争に伴う外部費用が今回のように多額になれば社会的費用は高くなる。

### 第1節 行政行為と環境紛争

下図は公共関与による大型焼却場計画地の専門家による完成予想図である。日本アーキテクチュラル・レンダラーズ協会理事長の刈谷氏によれば、自然の中に正確に完成予想図を描けると言う<sup>1</sup>。

#### 大型焼却場完成予想図



この図を見ると、多くの住民は環境破壊をなんとしても止めようとする。建設

<sup>1</sup> 刈谷氏は志賀町在住なので、この図は無料で作成頂いたらしいが、正式に依頼すると約100万円の費用は必要とのことであった。

阻止に貢献した完成予想図だった。

行政の行なう計画で法律によらないものは、要綱が法令の不備を補う形で行なわれる。所謂、**要綱行政**だが、建築・土地開発に関するものが多い。しかし、議会の関与とともに民主的な住民参加の観点や利害関係者の観点、専門知識の導入なども当然必要である<sup>44</sup>。

特に公共財建設の場合はまず最適公共財の投入量が求められる必要がある。産業廃棄物の民間施設は現在滋賀県に 37 施設存在する。したがって公共財としての、非競合性や非排除性は存在しない。そこでもし、公共関与の大型焼却施設が必要であるならば、具体的データを示して住民にその必要性を説明し、理解を得る必要がある。

次に費用対効果、費用—便益分析は欠かせない。この場合、当然環境への付加を金銭的に評価して、計画の便益から差し引かなければならない。栗原地先の焼却炉建設についても全く同じことが言える。1日 100~200 台に上るゴミ運搬車による環境負荷、すでに一部で始まっていると言われている地価の下落などは便益から差し引かれる必要がある。費用や便益の範囲をどのように見積もるかは、人々の判断と行政側の判断が乖離することが多い。計画推進派は費用の範囲を狭く、その水準を低く見積もる一方で、便益の範囲を広く見積もる傾向があり、反対派はその逆の傾向を見せる。そのため費用—便益分析は第 3 者機関に客観的な評価をゆだねることが望ましい<sup>45</sup>。

現在、滋賀県環境事業公社は要綱に基づき、識者、行政担当者、地域代表者などによる委員会、「県・計画委員会」<sup>m</sup>を 4 年にわたって開催している。所謂要綱行政だが栗原地先に建設することが前提になっている。しかし、経済学、社会学などの社会科学系学識経験者は一人も参加していない。したがって、費用対効果の話は全く検討されていない。紛争の一方の当事者である行政側に社会的費用についてのコスト意識は乏しく、「公共関与でゴミ処理をする」という公権力による金に糸目を掛けない進め方が目に付く。滋賀県は巨額の財政赤字を抱えているが、行政マンは自分のふところが痛むわけではないので、社会的費用の最も安いところへ建設しよう

---

<sup>m</sup> この委員会は 2,005 年 12 月 28 日、焼却場建設の基本計画策定のための基本方針をまとめ解散した。

と言うインセンティブは働きにくい。

一方、住民側にも環境紛争は初めての体験であり、紛争に伴う経済的側面(人的・金銭的側面)を考えた長期展望やコラボレーション<sup>n</sup>などの柔軟な発想は見られない。

住民の意見が行政に反映され難いという不満は、民主主義の熟度の向上とともに年々高まり、行政手続法の導入や行政事件訴訟法の改正が、近年行なわれた<sup>46</sup>。2005年12月7日の東京・小田急高架訴訟では最高裁は「騒音や振動などによる健康または生活環境に著しい被害を直接的に受ける恐れのある人は、原告適格があると「法律上の利益がある人に限る」とした原告適格の範囲を拡大した。また2人の裁判官は「法律上の利益よりも広い(事業によって生じる)リスクからの保護される利益」という新たな概念を提唱した。

翌、12月8日、大阪高裁は滋賀県・永源寺第2ダムの建設に関して、i)地質や規模の計算が不十分で規模が誤って計算された。ii)この誤りのため、経済性について適正な審査がされないまま事業が決定された、として1審判決を破棄し、国が決めた公共財建設計画を取り消す判決を下した。

このように行政行為に関して、経済性や住民の利益が尊重され、計画段階から住民が参加する道が拡大されつつある。環境問題は環境アセスだけでは不十分で戦略的環境アセスという計画段階で利害関係者や住民が参加する考え方が導入され、実行されつつある

したがって少し長い目で見ると、行政相手の紛争は合理的な経済的に好ましい方向へ変化して来ているといえよう。

## 第2節 環境紛争に伴う社会的費用とその削減

### (1) 焼却場の外部費用

一般に焼却処理施設は周辺環境に下記のような外部不経済<sup>o</sup>を発生させる。

《焼却処理施設設置に伴う負の外部費用<sup>47</sup>》

・焼却施設からのダイオキシン・重金属類などの排出による空気・水・土壌汚

<sup>n</sup> コラボレーションについては社会学的に使用しているが、詳しくは51頁参照のこと。

<sup>o</sup> 焼却による廃棄物の減容化により最終処分場(埋立地)が不要になれば外部経済、便益が発生したことになる。

染など

- ・ 焼却施設を行き来する運搬車の騒音や危険性、アスベストなどの飛散に伴う危険性
- ・ 周辺の自然環境破壊、(本件では比良山系一帯の歴史的な自然遺産)
- ・ 焼却施設周辺の風評被害や地価低下の影響

負の外部費用は市場が介在せず、自治体や処理業者は費用負担をしない。しわ寄せは近隣住民にのしかかってくる。外部費用は廃棄物が適正に処理された場合でも発生する(焼却施設を行き来する運搬車の騒音や危険性など)。

前章では単年度で 4.6 億円もの紛争に伴った外部費用が発生していることがわかった。上記二つの外部費用に私的費用を加えた社会的費用は莫大なものになりそうだ。したがって廃棄物に関わる人にとってはこの社会的費用を如何に削減するかは大変重要な問題となる。産業の発展にとって廃棄物の増大が必然的であれば、社会全体としてこの費用削減に取り組むことが大事となる。行政はその削減を真剣に考えなければならない。

本件は国の助成も充てにして焼却の効率化を求めて大型の焼却場を建設しようとしている。そのためにはゴミを広く集める必要があり、広域化政策を採らざるを得ない。このことは受益者と受苦者が分離されることになり、環境紛争は発生しやすくなる。(逆に広域化政策が受益者と受苦者の分離拡大を招き、住民紛争を発生させているともいえる。この場合広域化政策は受益者が自らゴミを減らそうと言うインセンティブが働かなくなる)

ここでは焼却処理施設に伴って発生する外部費用の中で、環境紛争に伴って発生した外部費用を中心に、その削減策を考えてみたい。

本件の環境紛争は「適地選定」をせず、整然とした「住民同意がない」まま出発したところに紛争の発生原因がある。類似のパターンは全国に数多く存在するものと思われるが、社会的費用削減を考える場合、i) 紛争を未然に防ぐこと、ii) 発生している紛争の収拾、に分けて考える必要がある。

## (2) 紛争の未然防止

①社会学の立場：長谷川氏は「公益」とは何かを論じ、公共事業の備えるべき要件

として i) 広範な社会的有用性の存在 ii) 環境破壊を伴わないこと iii) 社会的合意が得られることの3点をあげている。そのために、(a)代替案の検討、(b)情報公開、(c)利害当事者による計画段階からの公論の表明、(d)透明性と説明責任、(e)社会的公正と効率性などが欠ければ、公共性を満たしていないと論じている<sup>48</sup>。(社会学の見方は費用の観点にかける)

紛争を未然に防止するには、ここで指摘されているようなことをクリアすることが重要であるが、本件はほとんどこの要件を欠いている。したがって紛争は起こるべくして起こったといえよう。

②手順・「適地選定」の重要性：6年目になる本件は、平成16年度で発生した紛争に伴う外部費用が約4.6億円と計算された。これは平成16年度の志賀町予算、80億円の約6%に当たる。この紛争コスト（外部費用）は年度により変化するが、最終的に紛争が収拾するまで続く。紛争さえ発生しなければ、この間の環境紛争に伴う外部費用は発生しない。この事実は極めて重い。

たびたび引用する笹尾氏の博士論文は第5章と第6章で廃棄物処分場設置の社会的経済的評価を行い、社会的費用を削減するための検討を行っている。この場合、用地取得などの私的費用は市場が存在しているのでそこで決定される。問題の外部費用の削減に関しては、i) 住民参加型審議手法に基づく広域処理施設の設置計画 ii) 分別回収と廃棄物処理有料化による廃棄物減量効果、を検討している。(そして複数個所のうちで私的費用が最も安価であったとしても、負の外部費用を加えた社会的費用が必ずしも安くなるとは限らないとしている)<sup>49</sup>

栗原地先の環境紛争は2001年3月13日の新聞発表で始まった。志賀町民のほとんどは、それまで近くに大型焼却場が作られることを全く知らされていなかった。そして、大型の焼却施設の負の外部不経済を敏感に感じ取って、多くの人が危機感を持って立ち上がったが、「なぜ栗原に建設するのか」という疑問が多くの人の共通した思いであった。

行政手続法は平成5年11月に成立し、「行政運営の公平性の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利・利益の保護に資する」と記されている。(同法第1条)そして第5条に審査基準を定めることが明記されている。この審査基準に該当するものとして、滋賀県は平成11年3月に「**廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書**」を作成していた。その第6章には施設立地候補地選定の考え方が明記され



ている。本件がこの調査報告書通り進められていれば、紛争は発生しなかったと推定されるので、以下に報告書の概要を示す。

### 第1節 候補地選定の基本方針：

産業廃棄物処理施設の建設位置についての基本的な考え方として、建設位置決定の条件、4項目を挙げている。

- ・収集・運搬効率を考慮する → 廃棄物の多量発生地域内
- ・エネルギーの有効活用 → 企業集積によるエネルギー多消費地
- ・エネルギー利用施設の有効配置 → エネルギー利用施設の有効に活用可能地域及び集客施設の有効配置
- ・地場産業の育成の可能性 → 関連業種との連帯による観光資源などの開拓

第2節 立地位置の検討:産業廃棄物及び一般廃棄物の地区別の発生量が示されており、前記候補地選定の基本方針を踏まえ、廃棄物排出の地域分布、人口分布、排出者責任と輸送等を考慮して施設立地を選定すべきであるとしている。

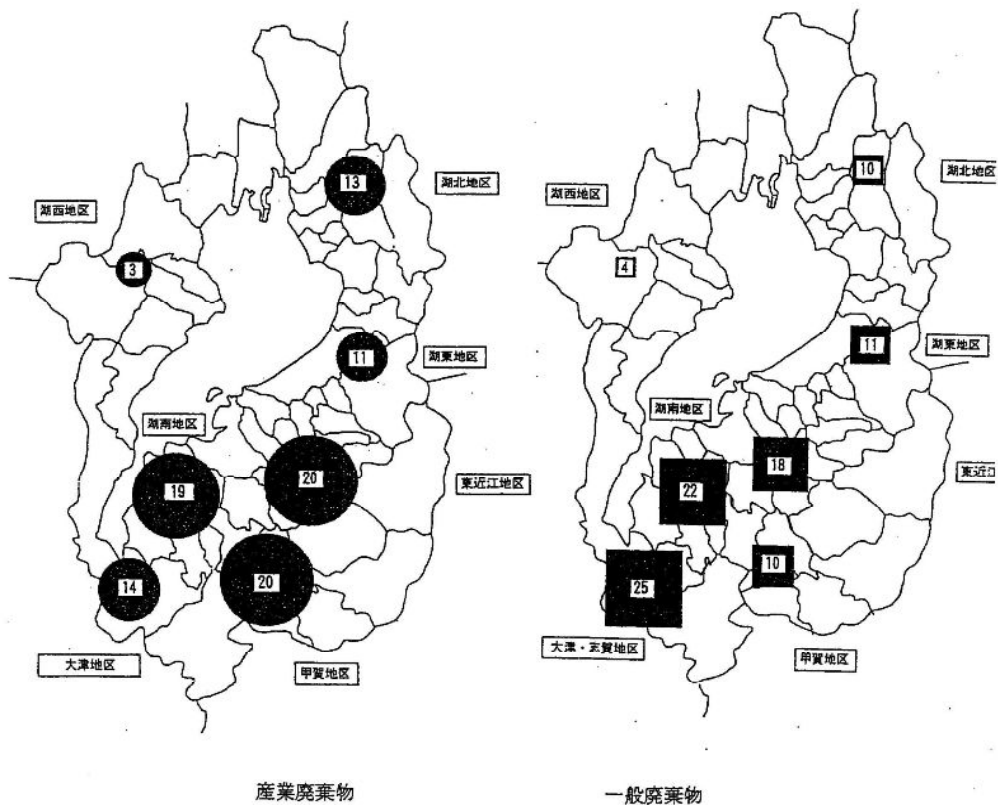


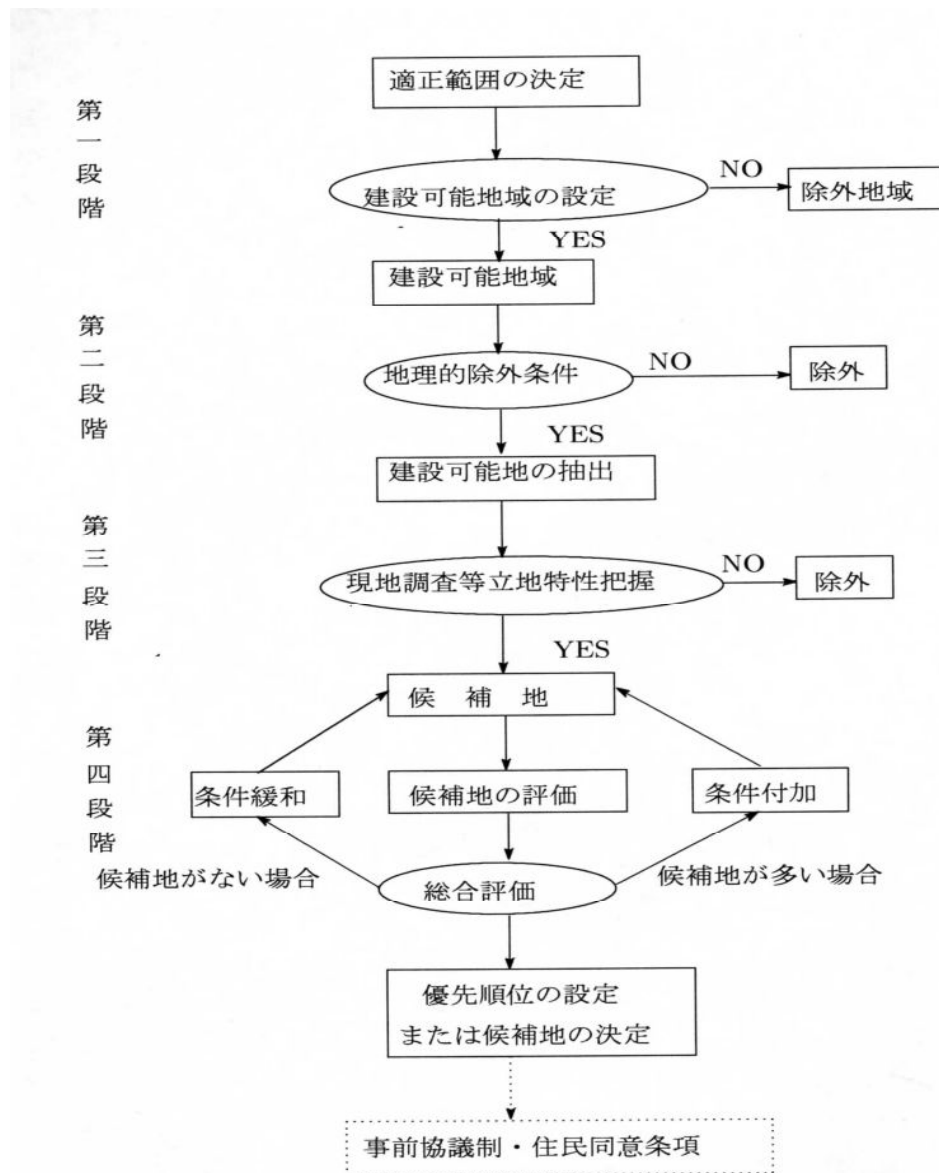
図6-2-1 産業廃棄物の地区別発生割合および一般廃棄物の地区別発生量割合

第3節 立地市町村の利害得失について：「施設立地に対しては、廃棄物の排出量に相応する責任の多少が発生するので、廃棄物の排出量が多い地区の責任は大きく、相応の責任がある。さらに・社会的義務・県内での廃棄物処理に関する公平性の確保を考慮する必要がある」としている。図から計画地を見ると計画地は候補地選定の基本方針から大きく外れていることがわかる。

焼却場に限らず最終処分場、下水処理場などの負の公共財建設に関しては、「候補地の適地選定」を行政手続法の精神に基づいて実施することが不可欠である。

《適地選定手順の一例》

(笹尾氏の博士論文11ページより)。



焼却場に関しては複数候補地を上げ、ごみ収集・運搬のコスト、候補地の地価などの経済性、環境への影響、候補地取得の難容度などを総合して決定すればよい。これを省くと住民紛争が発生することを行政側は自覚する必要がある。

行政側にもできれば紛争を避けたいとの意識があり、「候補地選定の基本方針」を作らせたものと思われるが、この手順を欠いたまま計画が進められ、その結果、紛争が続いている。おそらく正当な手順を踏むことに支障があり、また公表できない理由が行政側に存在するのだろう。「候補地選定の基本方針」を押え込む大きな政治的力が働いている可能性も考えられる。したがって近年ようやく法制度が整備された情報公開はきわめて大切である<sup>50</sup>。紛争の未然防止には進め方の手順はきわめて大切であり、適地選定は欠かせない。

③戦略的環境アセスメントの実施:根来氏は廃棄物問題の地域の特殊条件として「i) 町長、議員が買収されやすい。ii) 地区がほんの一部の有力者に牛耳られ、住民はものが言えない。iii) 過疎が進み荒地が多い。iv) もともと土地が使いにくく、無用の山や谷ばかり v) 大型開発が失敗またはストップしたままの放置地域がある」<sup>51</sup>をあげて、このような条件のところが狙われやすく、廃棄物施設が作られやすいと指摘している。この条件は本件にかなりよく当てはまり、利益があるか無いかで動く部分であるが、不法投棄と同じように不透明で、経済的分析の遡上に乗せにくい。政治や民主的制度の問題として扱わなければならない部分かもしれない。i) から v) のような条件が満たされているところは、K・ポールディング氏が述べているように、自由が抑圧されるので住民紛争は発生しにくく、紛争コストは安くつくとの見方もできる。

いろいろな困難は存在したとしても、戦略的環境アセスメントは公共迷惑施設の立地選定に関する最も客観的、合理的方法として世界的に認められつつある方法と思われる。実施例は少ないが挑戦する価値はある。環境省も廃棄物処理計画についてトータル環境負荷の低減を目指したガイドラインを示し（平成 15 年 11 月）全国自治体に試行例の積み重ねを奨励している。

④広域化、大型化をできるだけ避ける:この方法も選択肢として存在する。この方法は受益者と受苦者の分離が生じにくく、自ら出すゴミは自らで処理することになり、ごみ減量化に向かう。焼却炉の初期投資費用はトン当たりで大差がないとの見解もあるが、ただランニングコストは大型焼却炉ほど有利となる。また施設建設に伴う外部費用は大型施設の場合により強く生じるが、1,000 トン/日の

施設 1 箇所を建設する場合と、100 トン／日の施設を 10 箇所建設する場合を比較すると合計では、後者が高つく<sup>52</sup>。環境省は人口 100 万人以下の県は 50 トン／日、100 万人以上の県は 100 トン／日の焼却施設であれば 1/4 の費用を補助すると述べていた。

(公共迷惑施設の適地選定は現実問題としては利害が対立し、建前どおりに進まないケースが多い。しかし、技術的選定と社会経済的選定を統合した Swallow の 3 段階による処理施設設置の方法は、現実的な有力な方法と考えられる<sup>53</sup>。ここでは第 1 段階で技術的選定を行い、第 2 段階では社会経済的選定を行って、最後の第 3 段階で low-bid-auction による選定を行っている。最も費用の安いところが落札による建設地となるが、高い費用を入札したところはそれに見合った高い費用の分担金を支出しなければならない<sup>54</sup>)。

### (3)環境紛争の收拾

紛争に突入してしまった場合は、その收拾は簡単ではない。本件においても、両当事者間がそれぞれの立場に立って、K・ボールディングの紛争の一般理論で見られる動的モデルの最高価値を目指して、しのぎを削っている状況とみなせる<sup>p</sup>。ただ平成 16 年度だけで 4.6 億円の経費が生じていることは全当事者、該当者が知る必要がある。その上で、紛争が継続すれば外部費用の垂れ流しを意味するわけであり、反対派住民側の長期的・経済的裏づけも検討されなければならない。したがって早期に収集することが望ましいが、力のある中立的第三者が存在しない。いくつかの合理的收拾方法に言及したい。

#### ①話し合いの枠組み作りの重要性。

ここで最も大切なことは、紛争当事者間の交渉を可能にする枠組み作りと住民同意に向けた合意形成プロセスである。交渉を可能にする枠組みは、構成、運営が透明で民主的でなければならない。「県・計画委員会」のような人選は公社が一方的に人選しているので、反対派住民にとっては公平とは写らない。利害関係者が納得できる構成メンバーである必要がある。

また紛争継続による外部不経済はどのくらい発生しているかを明確にすることが、

---

<sup>p</sup> 平成 17 年 1 月 28 日、「県・計画委員会」は知事に対して栗原地先の焼却処理施設に関する基本方針を答申した。公社側はより有利な位置を占めたことになる。

合意形成作りを容易にする。もちろん経済的得失から物事の解決を目指すことに異を唱えるメンバーもいる。環境保護派を自認する理念型の市民運動家や特定のイデオロギーの立場に立つメンバーに多いが、地域の生活防衛的住民運動と異なりこの種のタイプの人に加わると、かえって現実的対応がとりにくくなる。

行政側は負の施設はどこへ持っていっても嫌われるので、NIMBY (not in my back yard) 施設は札束、公権力を行使する以外にないと考えているところもある。「金と力」で進めるやり方は長時間と莫大な費用の損失が伴うことを知る必要がある。20世紀型の古いタイプの解決スタイルを捨て、話し合いのテーブルにつくことが両当事者にとって合理的である。

## ② ナショナルトラストなどによる紛争地の買取り

《ブライアン氏の絵—その3》<sup>55</sup>

(貴重な原風景・湖西の棚田)



58 湖西の棚田 — Spring Paddies

紛争地一帯は原風景として保全に値する棚田や里山があり、前述したように安藤広重の絵に登場する歴史的な自然遺産としての価値がある。イギリスのナショナルトラスト運動のような組織を立ち上げ、巾広く近畿一円に呼びかけて、資金を集め、買取り運動をする方法が考えられる。この場合も買取りが成功するかどうかは、紛

争両当事者間の交渉を可能にする枠組み作りにかかっている。また、この施設建設と関わりを持つ、60万市民の共感、理解を得る運動も必要になる。

グループ研究で実施したアンケート調査では、紛争地である栗原地先の土地15haに関して、仮想評価法による支払い意思額（WTP）を尋ねている。この部分を担当した伊東は約2億1,910万円の結果を得た。（県の購入費用は4.4億円であった<sup>9</sup>。）

### ③コラボレーション（協働）<sup>r</sup>

「紛争の社会学」などで使われる場合の「協働」は一般に使われている言葉とは少し異なり、4つの条件から成り立っている<sup>56</sup> i) 緊張関係のある対等な関係 ii) 領域横断的 iii) プロジェクト限定的 iv) 透明で開かれた協働作業の構築。このような日本の具体例としては松下電器とグリーンピース・ジャパンによるノンフロン冷蔵庫の開発や世界自然保護基金日本支部と佐川急便との温室効果ガス削減契約の締結などがある<sup>57</sup>。この方法がどの程度日本に定着していくかは今後の課題である。

（本件紛争に関して滋賀県立大学・環境科学部環境計画学科・環境社会計画選考の学生からコラボレーションの質問状が、滋賀県、志賀町、住民ネットワークに出された）。

### ④行政不服申立てと裁判闘争

これによる解決策は最後の手段になるが、i) 行政不服申立て、ii) 行政事件訴訟で訴える2つのケースが考えられる。行政不服申立ては国民の側から行政機関に対して、紛争解決を求める争訴手続きだが、紛争の簡易敏速な手続きであり、適法、違法の判断にとどまらず当・不当の判断を行うこと（裁量問題を争うこと）が可能である。行政機関の中に設置されるので、公正な第3者機関による判断と言う点では問題はあがるが、費用の点や環境紛争の早期の收拾という点では利用価値はある。

環境省は廃棄物処理に関して、多くの住民紛争を把握しており、陳情なども多いようである<sup>8</sup>。しかし地方の紛争に関して口を挟みにくく、行政不服申立てを起こしてもらえれば全ての資料を提出させて調べることが可能との見解であった。どの時点で行政不服申立てを行うかも問題となるが、計画段階での申し立ては難しく、何らかの行政側の決定が必要だ。行政裁判は時間と費用がかかり大変であり、可能な限り避けなければならない。

<sup>9</sup> 建設予定地から500mの距離にある栗原部落は戸数90軒足らずの過疎地である。そこにお寺が1つだけあるが、2億円で修理されたといわれ、寄付一覧の立て看板が最近まであった。栗原の自治会は3千万円を寄進していた。

<sup>r</sup> 社会学的に使うコラボレーションという言葉はまだ成熟していない。

## 第4章 考察

### (1) ボールディングの理論による紛争分析

本件の紛争は生活防衛的居住地域の保全、自然環境・地域のアメニティを護るための環境紛争と捉えることができる。また運動は直接的利害当事者としての地域住民によるリスク回避型、生活防衛的な住民運動と良心的構成員としての市民による理念志向的な市民運動が重なり合ったものと捉えることもできる。

K. ボールディングの**静的モデル**に該当することは明らかなが、本件紛争の二組の当事者を明確にしておく必要がある。産廃施設建設の反対派は全志賀町民の約半数でその中心は未組織集団から組織化された自治会中心の住民ネットワーク及び、良心的無党派市民・特定政党（共産党系）などが重なるようになっている。2003年この二つの焼却施設に反対するグループは町長リコール後、新町長統一候補の決定で延べ100時間を越える大激論集会を繰り返した。

一方、推進派（容認派）は残りの半分の志賀町民と志賀町、大津市、滋賀県などの行政機関の当事者である（知事、市長、町長はいずれも推進派である）。そしてこれらの背後には取り付け道路だけで約50億円、施設建設費200～300億円の利権に繋がる人々を取り巻いている。また対象となる草津市、守山市、野洲市、栗東市、大津市南部など湖南、湖東の廃棄物搬入地域の人口は約60万人となる。従って組織的には比較にならないくらいの差があり、全体の力関係は明らかに産廃反対派<推進派となるが、施設建設地の半径5km以内ではこれは逆転する。この両者が「至福点」目指して運動していることになり、両者の無差別曲線の接点を通るエッジワーズボックスでの契約曲線（C~C'）が紛争線概念と一致する。ただ紛争当事者間の価値順序が等価である等高線が存在するかどうかは検討の余地がある。

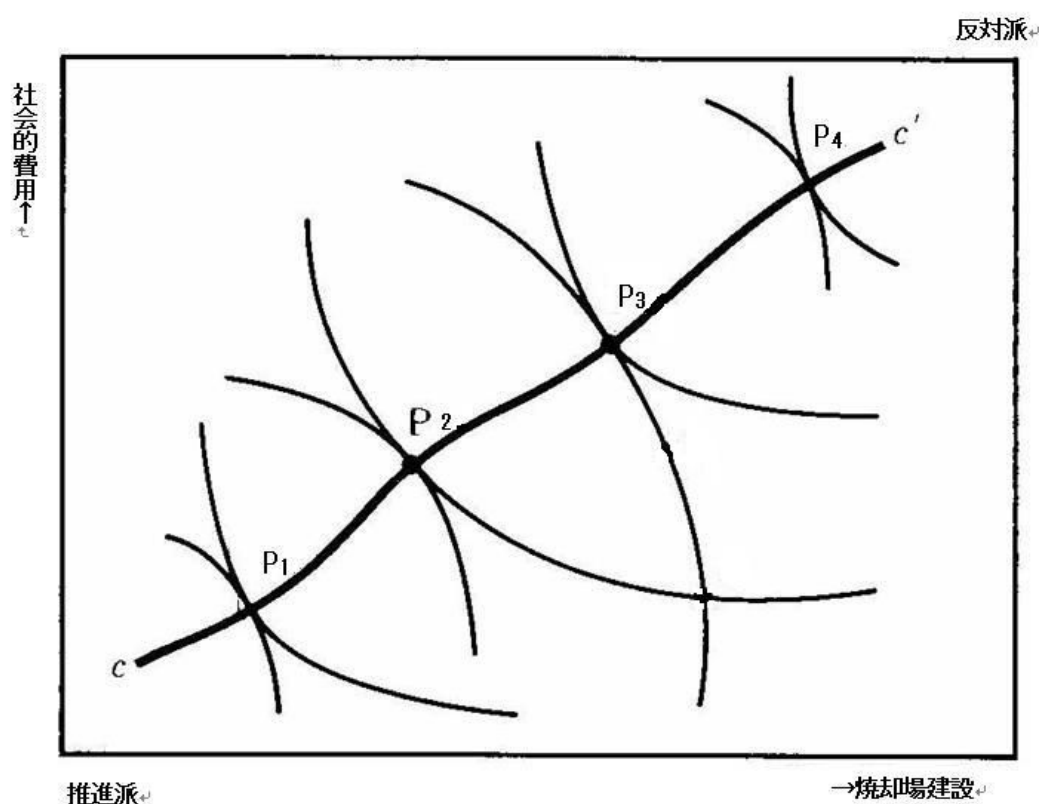
両者の2財による効用の最大化をエッジワーズボックスで、1財は社会的費用の最小化であり2財は焼却場建設（完成）と単純化して考えることができる。反対派の効用の最大化は両者の無差別曲線の接点であるP<sub>1</sub>より左にある。知事が交代して、「適地選定」をやり直すなどがこれに該当する。一方、推進派の効用の最大化は計画通り450トン規模の焼却施設を建設することであり、反対派組織が解体し、負の

---

<sup>5</sup> 平成16年度に環境省を訪問した時は、60件以上の紛争が持ち込まれていると環境省の役人は述べていた。



外部費用を無条件で受け入れることである。両者の無差別曲線の接点  $P_4$  より右に存在する。紛争線は始め（2002年ごろ）は反対派の効用が大きいところで接していたが、2006年初頭時点では推進派の効用が大きいところへ移動している。そして今いくつかの無差別曲線の接点が模索され始めている。その一つ（ $P_2$ ）は志賀町—大津市のごみ焼却場の設置はやむをえないが、野洲市、守山市、草津市などの琵琶湖大橋を渡って湖東からのゴミ持ち込みは拒否すると言うものだ。2つ目の（ $P_3$ ）は450トン規模の焼却施設建設は認め、住民側もできるだけ補償金を得たり、メリットが出るように学習・情報センターの併設や温水プールを作ろうとするものである。



**動的モデル**ではこれらの紛争が安定点へ向かうかどうかの方が問題になり、また反応プロセスも大事になる。予測不可能な事態もある程度想定されるが、長期の裁判闘争などにならない限り、どこかの安定点に向かうものと予想される。（甲賀地区での第2最終処分場は反対派組織が消滅し10年で決着を見た）

こちらの出方に対して、先方がどう対応し、先方の出方に対して、さらにこちらがどう対応するかと言う反応プロセスは**ゲーム理論**で大事である。ゲーム理論は本件では、局地的勢力拡大に有力な理論で、反対派は少なくとも2回ゲーム理論を適



応してこの紛争に対応していれば、より有利な位置を占めることができた。1回目は2003年に「県・計画委員会」に新しい人選を送る機会が巡って来たときである。反対派住民がリコールで自派の町長を獲得した時、3人の旧志賀町長推薦委員が辞任した。この時反対派から3名を送り込んでおけば「県・計画委員会」での討論は一変していたものと思われる。ところが、「地元推薦委員を送らなければ委員会は解散せざるを得ない」と勝手読みをし、先方の最強手「欠員のまま委員会を継続する」という方法に出られた時の対抗手段を検討しなかった。推進派は最強手を打ってきた。委員会は少しの休止期間を除いて続行され、今回の「県・計画委員会」のまとめに繋がった。

2回目は2004年6月に反対派町長が突然辞任し、産廃容認派の町長が当選した時である。この時、推進派の最強手は大津市と合併し、産廃建設の決定権を志賀町人口の14倍の人口を有する大津市議会に渡してしまうことであった。(志賀町議会、町長職はきわめて不安定な状態だった)

合併特例債がもらえる期間内(2005年3月まで)に合併するには、残り約6ヶ月しかなかった。2005年10月、大津市長は反対派との会見で「合併はない」と発表し、マスコミにも公表した。その時点で、その言葉を信用した反対派は「合併はないと判断」して1万人署名活動で対応した。しかしその年の12月、最強手、「大津市と合併」と言うカードは切られた。反対派はゲーム理論に精通し、相手の打つ手を研究していればこのような不利な状況を回避する可能性があった。

K. ボールディングの理論で「紛争の生態学的モデル」は組織の維持発展に触れている。紛争は未組織集団から効率を考えて組織化集団へと発展する。本件もこの経過をたどっている。組織化集団は、役割を決めた組織を作る。民主的手段で上位者の役割を決めるが、組織を永続させるためには、その地位にふさわしい報酬(お金とは限らない)を与える必要がある。報酬は賃金よりも有効な手段だが住民紛争は、ボランティアが原則なので「名誉職」や「尊敬」、「ふさわしい仕事」、「楽しい余暇の仕事」の提供などで対応するしかない。議員になれば賃金や名誉を手に入れることができるが、それはわずかの人である。

(ただ、県会議員は公表数字から年間約1,500万円位の高収入を得ている。この費用は産廃反対運動に公平に効率的に使われることが望ましいが、そのような動きはない。そして産廃反対運動に係わった人々の間で、著しい不公平に対する不満が出て、組織の弱体化に繋がっている。)

ここで組織の維持発展と深く関係する環境紛争の人的・経済的資源について触れる。「補足資料」のアンケート結果から、本件は定年後の人々と比較的若い子供の手が離れた主婦の層が主に運動に関わっていた。京都・大阪などで働き、定年を迎えた人々は経済的に少しゆとりがあり、老後を自然豊かな地域でのんびり暮らしたいと思っていたことだろう。ここに資源は存在しているようだ。

(日本のジニ係数は2002年で退職金を加えると0.5を超えたといわれ、日本も急激に貧富の差が拡大している。大企業で定年を迎えた層は経済的にゆとりがあり、可処分所得は多い。ここに活用可能な人的資源があるようだ)。

住民運動は熱しやすく、冷めやすいところがあり、新たな効用(満足度)を見つけて産廃反対運動から離れて行く人も多く、また自分の効用を削り、自己犠牲的に運動を継続する人もいるが、このような人の中には老化現象も加わり、次第に自己主張を強める人もいる。自分の仕事、役割にふさわしい報酬を得て満足感が得られていけば、このようなことは起こりにくいものと思われる。自主的な組織は内部の団結力が維持できないと、しだいに崩壊へと向かう。本件の「住民ネットの歩み」から読み取れる参加人数の減少はそれを危惧させる。

その点、行政側組織は官僚組織であり安泰である。賃金に裏付けられた人的資源は豊富であり、3～4年くらいで交替補充され、充足は随時可能である。(志賀町民対象にカラー刷の「環境事業公社だより」が毎月発行されているが、行政にとって有利なPRが潤沢な費用で展開されている)

県や公社は紛争に使用する程度の費用の調達は容易であり、痛みを感じるということはない。費用も自分の懐が痛まないのも、派手に住民と戦えば、むしろ「よく頑張った」と昇進さえする。

一般論としては、長期戦になればなるほど行政相手の紛争は住民側に不利に作用する。本件の場合でもその傾向が紛争当事者のエッジワーズボックスでの無差別曲線の接点を想像する時読み取れる。住民が行政相手に戦う場合は、このような状況をよく理解しておく必要がある。(住民が行政を訴える裁判では、「裁判費用は原告負担」との判決が出て、敗訴した住民は裁判費用を払わなくても良く、法は住民側に配慮している部分もある)。

価値観の多様化は自由主義社会では、自然の流れである。そのような流れを反映して、運動も多様な形態、スタイルが登場する。反対運動の中で、ともに環境を論

しながらも、立場により違いが出てくる。たとえば本件の紛争に関しても「焼却」と「埋め立て」に対する見解の違いが存在している。(焼却に対する拒絶反応はアメリカ、ヨーロッパと変わらないが、市民派の理念を持った人に拒絶反応をする人が多く、その考え方には経済的視点がない。)

特に住民運動に市民派の理念を持ち込むと分裂に繋がりやすく、自治会の支持は得られにくい<sup>58</sup>。ところが運動の中心的となって行動をする人は、理念に支えられた人が多く、自分の理念を出さないとエネルギーが出てこない傾向にある。この人々の運動における役割は大きい。目的を達成するには力を合わせた効率的戦い方が必要であり、60万人相手の反対運動は経済的側面からも十分検討する必要がある。運動が足元を見ない精神論による理念型に陥ると、人的、経済的資源不足になる。環境問題やそこから発生する住民紛争に関しては、一元的価値観で律することなく、幅広い住民の上に立った効率的活動を作り上げていくかが大事である<sup>59</sup>。

## (2) 紛争コスト—その信頼性と合計金額

平成16年度で約4.6億円が紛争コストとして発生しているとの結論になったが、果たして得られた外部費用は正しかったか。詳しくは『補足資料』を参照していただきたいが、アンケートの回収サンプル数が100を超えており、母集団(志賀町 反対派の全世帯)との相関関係は統計処理を信頼する限り存在する<sup>60</sup>。運動への平均関与時間、1.555時間/週・世帯と1ヶ月あたりの平均支出金額、770円/月・世帯の信頼確率は95%と高い。また運動に実際に係わっていた者としても常識的な数字で同意できるものである。

次に i) 機会費用から算出した運動への1時間当りの紛争単価、1,120円が妥当かどうか、ii) 機会費用は実際に発生しているのか、という問題がある。第2章 第2節(4)で詳細に述べたように、運動に参加している方々は主婦以外にもいろいろあり、職業分布の加重平均から求めた1,120円/時間と言う数値は家事労働とは大差なく、紛争単価としては妥当なものと考えられる。

次に実際に機会費用が発生しているのかどうか?という疑問がある。たとえば定年後の人が、何もすることなく時間をもてあましていたとする。そこへ「健康のためにもなるし、ビラ配りを手伝ってくれないか」と依頼して快く引き受けてくれた人がいるとする。この場合はこの人の効用を満たしてやったことになり、マイナス

の機会費用が発生したことになる。

さらに今回の計算には含まれないが、2003年度においては内部対立による延べ100時間を越える大激論集会があった。この場合、紛争の一方の当事者が効率を欠き、勝手に内部で労力を消耗させたと見てもよく、それを紛争関与時間に加え紛争コストに反映させるのは妥当かという問題がある。小規模論争は絶えずあるので、確かに部分的には問題がないわけではない。しかし、機会費用のところで触れたように紛争行動の具体例のほとんどは賃金換算が可能である。したがって細かくみると家事労働の賃金換算でも計算のやり方や計算した人によって若干の差があるように、今回の紛争コストも信頼はできるが、ある程度の幅のある数値と言えよう。しかし、積算して求めた4.6億円は、十分根拠のある値と言える。

少し粗雑であるとの難は免れないが、今までの紛争コストの合計を求めてみたい。紛争コストで大きく変動するのは、85%を占める住民側のコストである。それも集会、ビラ・署名活動などに係わる、運動への平均関与時間である。「住民ネットワークの歩み」の表からそれを推定してみよう。

本件が明らかになったのは2001年3月の新聞発表からだが、近隣5自治会が結束して行動しだすのは同年7月からである。そしてその年の暮れの12月22日、町民文化ホールで開催された「町長との対話集会」には約800名の人に参加した。続いて2002年1月27日の第2回「町長との対話集会」には約1,000名が参加している。(この時点での集会はどこでも満員であった)

その年の11月「県・計画委員会」は栗原地先の現地見学会を実施している。この時は反対行動として約350人が立ち上がった。2003年4月の統一地方選挙では県議選が戦われた。選挙期間は10日間であったが、選挙に関わった人は500名くらいになっていた。さらに2004年4月に徳島県上勝町・町長を招き後援会が開催された。この時は150名が参加している。(2002年1月と比較して大幅な減少)

一般に住民運動への参加人数は1年で1/2ずつ減って行くということが、20~30年、住民運動をやっている人々が持っている経験則だ。2002年を1,000人とすると2003年は500人、2004年は250人ということになる。2004年250人が中心的に活動した時の反対派全体の平均関与時間はアンケートの統計処理から1.555時間/週・世帯だった。その数値を使うと2003年は2004年の倍の3.11時間/週・

世帯、2002年は6.22時間／週・世帯と逆算できる。(実際は2001年秋に徐々に運動は高まってきていたが、簡略化のために2002に合算したことになる)。

他の条件を一定とすると、2002～2004年の合計金額は24.6億円になる。仮2005年の発生費用を2004年の半分とすると2.3億円を加えればよい。今までの紛争による**合計金額は26.9億円**になる。精度は問題ではあるが、ひとつの目安になり決して小額とはいえない。ことわざ、「ちりも積もれば山となる」はここにもあてはまる。当事者でもこれまで廃棄物焼却施設の環境紛争で約27億円もの紛争コストが発生している事態を知ることはなかった。

新潟県巻町の原発反対住民紛争は解決までに実に34年かかっている。いったいどのくらいの紛争コストが発生していたのだろうか。

### (3) 紛争と社会関係資本<sup>61</sup>

本件の住民運動は生活環境の保全や自然環境を守るために展開されているが、人々をそこへ向かわせるインセンティブは何であろうか。前述したようにとても経済的には整合しないことを両当事者はやっている。紛争コストに思いをめぐらせたことがなく、「市場」に現れない巨額の紛争コストに気付いていないだけなのか。人は経済的理由だけで行動するわけではないが、これは人間社会の経済学の常識が通用しない領域なのだろうか。

経済学から本件の紛争を考察する時、無形の**社会関係資本**の概念は興味深い。

「社会関係資本」の概念は新しいものだが、関連論文の引用件数が2002年には国内で220件に達し、注目を集めだした<sup>62</sup>。(立命館大学では角田教授(他)14名の経済学部教授により『社会経済学入門』を編集し、テキストとして使用している。その第10章でアメリカ経済論の藤岡教授は社会関係資本を取り上げている<sup>63</sup>。)

諸富氏によれば、その最大の立役者はロバート・パットナムで、彼の著作『民主主義を機能させる—近代イタリアにおける市民的伝統』が契機だとのこと。パットナムは「社会関係資本」を以下のように定義している。

「社会関係資本は、調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークと言った社会組織の特徴を言う」

---

<sup>t</sup> 2001年秋から12月末までに発生した費用を計算して合計すると、26.9億円を超える。

このような無形の社会資本の概念には、当然、資本としての特性を備えているかと言う厳しい批判がある。しかし現実の紛争を追ってみるとこの概念が肯定できる部分がある。社会関係資本は社会の成員間での「信頼」と「互惠性」に基づいて形成されるネットワークで、社会的な効率性を高めることで、様々な経済的利益をもたらす。たとえば自治会などが、地震などの防災組織・制度を構築する時、短時間で効率よく立ち上げることができる。

ただここでは「ただ乗り」問題も存在する。本件の場合、もし産廃施設建設が中止になれば、その恩恵はすべての人に公平にもたらされる。何もしなくても恩恵が得られるのであれば、まじめに協力（投資）すことが、ばかばかしくなる。こうして一旦相手に対する信頼が失われると、相手に協力しないことが得だということになり、不信感と非協力的態度は増幅されていく。

もし限定された社会の中でこの悪循環が起きたら、行き着く先は組織の形骸化、解体につながる。これとは逆の方向に動いた場合は、互惠性に基づくネットワークと協力関係が累積的に相互強化する関係になる。高い水準の協力と信頼に基づいた効率的な社会関係が築かれた場合、民主主義の制度は多くの成果を上げることができる。

そこで本件の「地域の環境紛争」は多くの人が「投資」をしているのではないかと考えることもできる。「投資」は便益を生まなければならない。「投資」は「将来の便益のために、現時点で意図的犠牲を払う」ことだ。本件の紛争では、年配者の多くは「子・孫のために志賀町の自然環境を守る」と言っている。社会関係資本の概念にたてば、これは明らかに「投資」行為をしていることになる。そうすると将来時点での返礼を期待しつつ行う焼却施設反対行動は、現時点での便益を期待していない。行動の結果は「信頼」や「互惠性」のネットワークの構築に繋がり、それらはストック<sup>u</sup>となり、外部不経済は発生しないことになる。また社会関係資本の概念批判の一つに「無形の投資額が計測しにくい」と言った問題が存在するが、本研究で算出した4.6億円の金額は投資金額とみなすことができる。

本件紛争は2001年秋ごろから高まっていった。そして、2002年1月には1,000名もの人が町民体育館に集まった。それは将来の便益に対する期待が大きく、現在

---

<sup>u</sup> このストックが磨耗せず存在し続ければ、次期選挙では安い費用で議員を送り出すことが可能になる

の犠牲が将来確実に返礼として取り戻せるとの期待ではなかったか。しかし人々は将来の不確実な便益のために、いつまでも投資を続けることはできない。2年後、3年後も将来の不確実な便益のために、効用を犠牲にして無形資本に投資を続けることはできない。(人々の投資の継続を願って、有名人の講演を企画したり、マスコミに働きかけたり努力も「住民ネットの歩み」からは読み取れる)

社会関係資本への「投資」の考え方は、10年以上前にこの地域に起った、2つの別の紛争でも検証することができる。1つは住宅地周辺にゴルフ場ができ、その農薬が使用された問題での紛争であり、もう一つは団地に町道を接続し、他の地区からの車が自由に団地内を通りぬけできるようにする道路接続問題に対する反対紛争であった。この2つの住民紛争を社会関係資本への投資と考えると、この2つの地域は他の地域よりも「信頼」や「互惠性」で多くのストックを持っていることになる。事実この2つの地域は今回の紛争ではっきり違いを見せており、ネットワークとして構築された人と人との信頼関係は完全に磨耗することなく存在していた。社会関係資本という概念が多くの人によって認知され、環境紛争の中で論じられるようになっていくかは今後の問題と言えよう。

#### (4) 環境紛争と社会的費用の展望

第3章第2節で社会的費用の削減について言及したが、削減を実行させる行政側に対する力やインセンティブが働かない。行政側の無差別曲線は安い社会的費用で問題を処理しようと言う部分が麻痺しているようである。民間が建設するとなるとコストはきわめて大事になるが、行政マンの意識はエッジワーズボックスの2財の内、「社会的費用」のウエイトは低く、「施設建設(完成)」のウエイトが高い。税金を適切に効果的に使うという立場に立てば、効用を高めるための合理的行動は支出をできるだけ安くすることになるが、現実はそのへ踏み込まず、建設することにウエイトがある。(本来は両方が機能していないといけませんが、闇の部分がある。オンブズマンによる無駄な支出追求は今日厳しくなってきた)。

もし紛争初期に27億円もの費用がかかるとわかっていれば、初期の段階である程度のお金を投入して、紛争を回避することが可能だったろう<sup>v</sup>。水俣病公害問題で

---

<sup>v</sup>初期段階で(瀬江地所から志賀町に対して13億円で土地買取要請があった(北村町長の裁判基礎資料より)。

も初期段階で水処理にお金をかけていけばあのような悲惨なことにはならなかったと言われている。

27億円という紛争コストは地域特有の紛争コストとだけ捉えることは正しくない。i)「適地選定」をしなかった負の公共財の建設であること、及び、ii)「住民同意」がないまま計画が進められていることが本件住民紛争の特徴である。しかしこの特徴は、本件だけの特殊な問題ではない。広く民間業者が同様の施設建設を進めようとする時、数多く発生している。また古い体質の行政にも見られる現象である。適正な第3者なり公的紛争処理機関が存在すると、紛争は未然に防げるか、早期の收拾が可能であろう。

行政を相手にする紛争は仲介者が一般的には存在せず、本件のようにリコール、議員選挙、裁判闘争<sup>w</sup>などになり、紛争コストは高額になりやすい。

廃棄物に関する環境紛争は全国で多発している。それは前述したようにi)計画段階での立地選定に関する紛争 ii)すでにある焼却場、最終処分場での健康被害に伴う紛争 iii)不法投棄による紛争、に分類されるが、基本的には産業の発展に伴って増加する廃棄物対策に対して社会の対応が後手に回っているためである。

水に関しては水俣病の甚大なる犠牲もあり、一定の前進がある。空気に関しても四日市喘息や車の排気ガス対策、地球温暖化対策などで透明性は高まり、不十分ながら前進を見ている。これに対して固体である廃棄物に関して、社会的費用も含めた効率的で合理的な適正対応のルールがいまだ確立されていない。

環境省が廃棄物処理施設に関して、紛争が発生せずに「上手に解決した例」と「紛争になる例」を集めて「成功—不成功」の事例集を作ろうとしていることは賢明なやり方といえよう。紛争の一方の当事者である行政側は紛争になると多大の社会的費用の損失が発生することを自覚し、その削減に努力すべきである。戦略的環境アセスにのっとった検討が不可欠であり、この方法が社会的費用を最小にする有効な手段と言えよう。

本件紛争の今一つの原因は、飛行場建設、ダム建設、新幹線駅建設などの公共投資を起爆剤に滋賀県を発展させようとする国松県政の政策にある。そしてそれに繋がる利権構造と変更の聞かない行政の体質にあると言えよう。財政難の中、公共財

---

<sup>w</sup> 2005年5月産廃建設を阻止するため、大津市と志賀町の合併を阻止しようと裁判が起こされたが、12月敗訴した。



の建設に関してはその必要性を徹底的に議論し、費用対効果がきちんと計算される必要がある。同時に、社会的費用の削減の観点に立った、政治や真の民主主義を機能させる必要性はきわめて大きい。

江戸末期には百姓一揆が多発したが、農民はかなり豊かだったらしい。豊かな状態で、なぜ百姓一揆が多発したかは、近世日本経済史のひとつの謎であったが、最近の研究で、当時財政的に困窮していた各藩が農民に対して年貢などの約束を反故にしたり、うそをついたりしたためだったという。(2003年後期、中・近世日本経済史の講義より・・浦長瀬教授)。

(滋賀県は今1兆円近い財政赤字を抱えている。滋賀県行政の志賀町民に対する対応は、財政難の中、江戸時代各藩の農民に対する対応と類似するところがある。住民をだましたり、2枚舌<sup>64</sup>を使ってごまかしたりするのは昔も今も変わらないようだ)。

公害の原点であった足尾銅山の紛争は、富国強兵の道を進む当時の明治政府によって、地域住民を犠牲にして銅の精錬を続ける道を選択させた。村を守るために立ち上がった人々は村を追われ、さらに官憲に鎮圧されて負傷するという2重の苦しみを味わい、100年後の今日でも環境破壊は復元されていない。

滋賀県は公権力を掲げて栗原地先に大型焼却場を建設しようとしている。公権力の裏づけとして i) 公共関与によるゴミ処理の必要性 ii) 博識経験者を入れた委員会(県。計画委員会)での検討、を根拠にしようとしている。しかし公権力を地域に行使しても良いほどの理由とはとても思えない。i) に関してはその必要性は十分説明されておらず、適地選定を省略した理由は全く触れていない。ii) に関しては県・公社が一方的に人選した委員会である。公平な結論が出るとは思えない。住民側が多大な紛争コストを払い、大型焼却場が建設されることになれば、民主的装いはあるとはいえ、基本的には100年前と同じ構図ではないだろうか。このような手法は合理的紛争処理になっていない。

志賀町は環境紛争が発生する前は、新住民といわれる新しく移転してきた人々は、地方の政治や自治に無関心であった。そのことが焼却施設計画を持ち込むことに繋がった。しかし今回の環境紛争を通して、政治に無関心であると、環境が破壊されてしまうことを学んだであろう。

---

<sup>x</sup> 「要するに県・公社は二枚舌を使っている」、と県計画委員会の武田委員長から指摘された

栗原地先は建物を建設するには不適切地であると地質の専門化は指摘する。そのため、地震に耐える建造物は高コストになることは避けられない。また廃棄物の輸送距離は湖東、湖南から琵琶湖大橋を越えて運んでくるので、長くなり高コストとなる。大型焼却場建設という公共財の必要性をデータをもとに説明せず、適地選定を省略して公権力で進める行政は、経済的に見て社会的費用をできるだけ減らすという努力が見られず、不合理なことを行っている。したがって、このまま進めば、滋賀県・永源寺第2ダム建設の大阪高裁判決のように、経済的視点からの批判を受けることは避けられないであろう。長期的将来展望に立てば、環境紛争は必ず社会的費用が注目され、その削減の方向に動いていくものと思われる。

## 5章 終章

環境を守る主体はその環境を守ろうとする人であるように、地域の環境紛争を解決しようとする主体はその地域の住民でなければならない。そして地域の環境紛争を解決するには、経済学的視点が重要である。

現実の環境紛争は多くの住民のボランティア活動や署名活動、集会、抗議行動など貴重な無報酬労働から成り立っている。

環境紛争の経済学的分析手段としてはK・ボールディングのモデルは有効であり、静的、動的、モデルなどを使用して地域の紛争を分析することが可能である。

紛争コストは社会的損失であり、削減させることが大事である。特に紛争を未然に防ぐことにより大幅に社会的費用は削減できる。ここで扱った事例のような紛争は、紛争の一方の当事者である行政側が何よりもコスト意識に目覚め、紛争の予防、早期収拾に努める必要がある。負の公共財に関しては、その必要性が明確になれば、「適地選定」や戦略的環境アセスを実施することによって紛争が発生しないよう進める手順が大切である。

住民側も紛争の力関係を客観的に見て、解決に向けた話し合いなど長期的展望も視野に入れた柔軟な対応が必要である。反対運動は「社会関係資本」に対する「投資」という考え方もあり、この考え方に立てば「信頼」や「互恵性」のネットワークとしての無形資本は大切にしなければならない。当然将来の見返りが期待できなければ、人々は紛争に対する投資を継続せず運動から去って行く。

「公共関与の必要性」という一種の「錦の御旗」による公権力で、住民同意もなく建設を促進することは、いたずらに紛争を長引かせ、社会的費用の浪費に繋がる。社会的費用の削減に行政を向けるには、政治や真の民主主義を機能させる必要がある。長期的展望に立てば、環境紛争は必ず社会的費用削減の方向に動いていくものと思われる。

人口約23,000人の小さな町で発生した「地域の環境紛争」を、経済学的観点から分析し、行政を相手に住民が起こす環境紛争は、解決のために投入する時間、労力、努力といったものを金額に換算することが可能であり、平成16年度における紛争コストは**4.6億円**（志賀町財政の6%）との結果を得た。

全国で多発する類似の住民紛争の経済的側面を検討する時の、1つの検討材料となることを望む。

以上

## 参考文献

---

- 1 京都大学大学院エネルギー科学研究科エネルギー社会・環境科学専攻 編者 (2004), 『エネルギー・環境・社会』, 丸善, 65-68 頁。
- 2 宮本憲一, (1995), 『環境経済学』, 岩波書店 55 頁。
- 3 植田和弘, (2004), 『環境経済学』, 岩波書店 4 頁。
- 4 稲生 勝 (他) 編, (2003), 『環境リテラシー』, リベルタ出版 83 頁。
- 5 船橋晴俊、宮内泰介, (2003), 『環境社会学』, 放送大学教育振興会 190-209 頁。
- 6 倉阪秀史, (2002), 『環境を守るほど経済は発展する』, 朝日新聞社 13-22 頁。
- 7 倉阪秀史, 同書, 129-133 頁。
- 8 P. A. サムエルソン (都留重人訳), (1967), 『経済学・下』, 岩波書店 757-773 頁。
- 9 諸富 徹, (2003), 『環境』, 岩波書店 1-15 頁。
- 10 N. グレゴリー・マンキュー著 (足立英之他訳), (2002) 『マンキュー経済学 I ミクロ編』 東洋経済 287-288 頁。
- 11 諸富 徹, 同書, 1 頁。
- 12 植田和弘, 同掲書, 75-95 頁。
- 13 鷺田豊明、栗山浩一、竹内憲司, (1999), 『環境評価ワークショップ』, 築地書館。全頁。
- 14 ウイリアム・カップ (篠原泰三訳), (1959), 『私的企業と社会的費用—現代資本主義における公害の問題』, 岩波書店。1-108 頁
- 15 マテース・ワケナゲル、ウィリアム・リース著、和田義彦、池田真理訳 (2004), 『エコロジカル・フットプリント』, 合同出版 31-57 頁。
- 16 ルイチェル・カーソン著、青樹りょう一訳, (2004), 『沈黙の春』, 新潮社。

---

90-109 頁。

- 17 リチャード・C・ポーター著 (石川雅紀、竹内憲司訳), (2005)『入門、廃棄物の経済学』 3 頁。
- 18 N. ハーレン/J.シヨグレン/B. ホワイト, (2004),『環境経済学』 理論と実践, (財政策科学研究所、環境経済学研究会訳・発行 40-48 頁。
- 19 吉田文和, (1998),『廃棄物と汚染の政治経済学』, 岩波書店 153-206 頁。
- 20 関口鉄夫, (1999),『ゴミは田舎へ』, 川辺書林 30-42 頁。
- 21 吉田文和, 同掲書, 93-95 頁。
- 22 滋賀県琵琶湖環境部・水政課琵琶湖環境政策室, (2005),『環境白書』, 共栄印刷 89-92 頁。
- 23 ブライアン・ウィリアムズ, (2003),『心の原風景』, 求龍堂 155 頁。
- 24 淡路剛久, (2002),『紛争と民法』, 放送大学教育振興会 1 頁。
- 25 船橋晴俊、宮内泰介, 前掲書, 11-35 頁。
- 26 長谷川公一, (2004),『紛争の社会学』, 放送大学教育振興会 79-102 頁。
- 27 倉阪秀史, (2002),『エコロジカルな経済学』, ちくま書房 13-25 頁。
- 28 K・E・ボールディング著, (1960), (内田忠夫、衛藤しん吉、1971 訳),『紛争の一般理論』, ダイヤモンド社 1-197 頁。
- 29 大川真郎, (2001),『豊島産業廃棄物不法投棄事件』, 日本評論社 全頁
- 30 リチャード・C・ポーター著 (石川雅紀、竹内憲司訳), 前掲書, 121-142 頁。
- 31 笹尾俊明, (2003),『廃棄物処理施設設置の社会経済的評価とその社会的費減』, 博士論文 6-8 頁。
- 32 田口正巳, (2003),『「ゴミ紛争」の展開と紛争の実態』, 本の泉社 74-112 頁。
- 33 石渡正住, (2002),『産廃コネクション』, WAVE 出版 全頁。

- 
- 34 志賀町の里山とともに歩む会・編, (2005)『琵琶湖・水源地の里山があぶない』, 糺書房 1-5 頁。
- 35 滋賀県琵琶湖環境部・資源循環推進課, (2005.12), 『第2次滋賀県廃処理計画』 配布資料 3-56 頁。
- 36 志賀町の里山とともに歩む会・編, 前掲書, 1-19 頁。
- 37 ブライアン・ウィリアムズ, 前掲書, 87 頁。
- 38 西村 進, (2004), 「滋賀県南部広域処理システム施設整備計画—環境評価について—」『*Nature and its Environment*』, Vol. 6、 42-44 頁 特定非営利活動法人シンクタンク京都自然史研究所。
- 39 京都新聞(朝刊), (2002年12月21日), 10面「滋賀県の廃棄物焼却施設計画」 紙面対談, 上田 一好、県廃棄物対策課長。
- 40 “しがのさと”, (2004年1月号), 「志賀町参拝施設計画問題・住民ネットワーク」発行、代表 小原 克博。
- 41 N. グレゴリー・マンキュー著 (足立英之他訳), 前掲書, 74 頁
- 42 笹尾俊明, 前掲書, 42-45 頁。
- 43 伊藤守他, (2005), 『デモクラシー・リフレッシュ』, リベルタ出版 9 頁。
- 44 山下淳、小幡純子、橋本博之, (2004), 『行政法』, 有斐閣 150-157 頁。
- 45 小塩 隆士, (2002), 『コア・テキスト財政学』, 新世社 99-100 頁。
- 46 山下淳、小幡純子、橋本博之, 前掲書, 200-202 頁。
- 47 笹尾俊明, 前掲書, 6-8 頁。
- 48 長谷川公一, 前掲書, 138-148 頁。
- 49 笹尾俊明, 前掲書, 129-184 頁
- 50 山下淳、小幡純子、橋本博之, 前掲書, 86-108 頁。
- 51 根来冬二, (1998), 『住民紛争のたたかい方』, 三一書房 181-187 頁
- 52 リチャード・C・ポーター著 (石川雅紀、竹内憲司訳), 前掲書, 103 頁。

- 
- <sup>53</sup> Swallow, S.K., J.J.Opaluch, and T.F.Weaver(1992), “*Siting Noxious Facilities:An Approach That Integrates Technical, Economics, and Political Consideration*”, Land Economics , Vol.68, No.3, 283-301
- <sup>54</sup> 笹尾俊明, 前掲書, 18-21 頁
- <sup>55</sup> ブライアン・ウィリアムズ, 前掲書, 88 頁
- <sup>56</sup> 長谷川公一, 前掲書, 128-137 頁
- <sup>57</sup> 三橋 規宏, (2004), 『環境再生と日本経済』, 岩波書店 141 頁
- <sup>58</sup> 早川 洋行, (2004), 滋賀大学教育学部紀要 人文社会学・社会科学 No. 54. 11-23 頁
- <sup>59</sup> Robert F. Drake, (2001), “*The Principles of Social policy*”, p18-59 PALGRAVE。
- <sup>60</sup> 新村 秀一, (2002), 『3 日でわかる・使える統計学』, 講談社, 30-80 頁。
- <sup>61</sup> 諸富 徹, 前掲書, 41-98 頁。
- <sup>62</sup> 諸富 徹, 前掲書, 59 頁
- <sup>63</sup> 藤岡 惇, (2005), 『社会経済学入門』, 167-171 頁。
- <sup>64</sup> 滋賀県環境事業公社編, (2005), 『第 18 回県南部広域処理システム施設整備計画委員会・議事録』, 配布資料 13 頁。