

廃棄物処理施設の設置に伴う周辺環境整備計画に関する考察

厚生省水道環境部環境整備課

小林 康彦

○三本木 徹

梶原 成元

1 周辺環境整備事業実施の背景

廃棄物処理施設の建設に対する地域住民の反対運動が活発化するにつれ、廃棄物処理施設に係る計画の高度化及び地域住民との合意形成が重要となってきている。

地域住民の反対運動は、社会現象として生じており、廃棄物行政のみではなく、他の行政分野にまで及んでいる。これは、国民の価値感や生活意識の変化に根ざすものであり、その価値感や生活意識の変化が社会構造の変化によってもたらされている。さらに、このような価値感や生活意識の変化を反映しつつも、計画の内容や制度的問題もその直接的な要因とする場合も少なくない。

価値感変化の要因として、個々の市民の自由裁量の度合の増大、教育水準の高度化、都市化、情報化及び国際化の進展などが考えられるが、これらの要因はますます強まり、価値感の変化は今後も大きくなるものと考えられる。

価値感や生活意識の変化に根ざす地域住民の運動は、当初は、廃棄物処理施設の建設に対し、被害補償を中心としていたが、環境問題が社会問題として顕在化してくると、環境権を考へるに基き建設そのものに対して反対するなど事前に予防的に被害を回避しようとする運動に転換してきている。また、最近では、廃棄物は自らの生活様式に根ざして発生するものであることが理解されるようになるにつれ、単に反対するのみでなく、住民自らが廃棄物の問題を都市計画あるいは地域社会作りの中で、公共との協力の下で官民一体となって考へていくという建設的な住民運動に移行しつつある。

このような住民運動の変化は、廃棄物処理施設の環境保全を図ることはもちろんのこと、地域住民に対するマインド・チェンジの見返りとして、地域計画の中で選定されている部分を優先的に実施するとともに、さらに広範な地域計画を策定し実施することを必要としてきている。これらの計画が、周辺環境整備計画として実施され、地域住民との合意形成の重要な手法となるとともに、周辺地域環境の一体的整備による地域環境の改善に多大の効果が認められている。

2 周辺環境整備事業の実施状況

廃棄物処理施設の設置に伴う周辺環境整備は、地域住民との合意形成及び一体的地域環境整備を図るものとして数多く実施されてきたが、その内容、合意形成プロセスは、事業主体が公共団体の場合と民間団体の場合とで大きく異なるものと考えられる。したがって、ここでは、公共事業として実施されるケースがほとんどである一般廃棄物処理施設（ごみ焼却施設及びレム処理施設）の実施状況を検討することとする。

(1) 周辺環境整備事業の実施状況

厚生省が、昭和55年度に実施したアンケート調査の結果を表1に示す。本調査は、昭和45年度以降に建設された一般廃棄物処理施設を対象に、①ごみ焼却施設については、処理能力100t/日以上のもは全数、100t/日未満のものは任意に抽出し、②レム処理施設については、処理能力50t/日以上のものから任意に抽出している。

表1 周辺環境整備事業の実施状況

	実施した	実施していない
ごみ焼却施設単独	226 (60.3%)	149 (39.7%)
レム処理施設単独	126 (47.5%)	139 (52.5%)
両施設がある場合	35 (38.9%)	55 (61.1%)
合 計	387 (53.0%)	343 (47.0%)

この結果、ごみ焼却施設と周辺環境整備事業を実施した場合の割合が60.3%と多いが、し尿処理施設では逆に実施した場合の割合が47.5%と少ない。

次に、ごみ焼却施設に係る事業の実施状況を施設の規模別に見たが、図1である。この図から判断して注目すべき事項は、処理能力が150t/日以上規模の施設では概ね大規模施設での周辺環境整備事業の実施率は概ね高いことは十分に予想されたことであるが、50t/日未満の中小規模の場合もかなりの率で事業が実施されており、周辺環境整備事業はごみ焼却施設の規模の大小を問わず、一般化しているといえることである。

表2及び図2に、周辺環境整備事業とごみ焼却施設の立地場所との関係並びに立地地点の近隣の建物個数の関係を示す。立地場所が市街化区域又は市街化調整区域である場合の周辺環境整備事業の実施率は、用途地域及び都市計画区域外の場合より若干高くなっているものの、特に大きく異なっており、また、周辺の建物個数との関係では、特に有意な関係が見られない。

表2 廃棄物処理施設から半径500m 内の建物個数と周辺環境整備事業実施の有無

	0 棟	1～10 棟	10～50 棟	50～100 棟	100～500 棟	500 棟以上	不 明	合 計
ごみ焼却施設	実施した 28 (57.1%)	67 (59.3%)	60 (51.3%)	31 (53.4%)	52 (59.1%)	18 (60.0%)	5	261 (56.1%)
	実施していない 21 (42.9%)	46 (40.7%)	57 (48.7%)	27 (46.6%)	36 (40.9%)	12 (40.0%)	5	204 (43.9%)
し尿処理施設	実施した 12 (35.3%)	33 (41.3%)	52 (52.0%)	23 (46.9%)	33 (47.1%)	8 (40.0%)	—	161 (45.4%)
	実施していない 22 (64.7%)	47 (58.7%)	48 (48.0%)	26 (53.1%)	37 (52.9%)	12 (60.0%)	2	194 (54.6%)
合 計	実施した 40 (48.2%)	100 (51.2%)	112 (51.6%)	54 (50.5%)	85 (53.8%)	26 (52.0%)	5	422 (51.5%)
	実施していない 43 (51.8%)	93 (48.2%)	105 (48.4%)	53 (49.5%)	73 (46.2%)	24 (48.0%)	7	398 (48.5%)

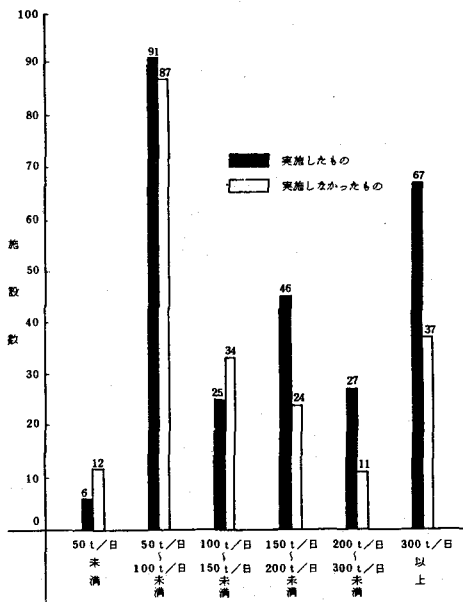


図1 ごみ焼却施設の規模と周辺環境整備事業実施の有無(実数分布)

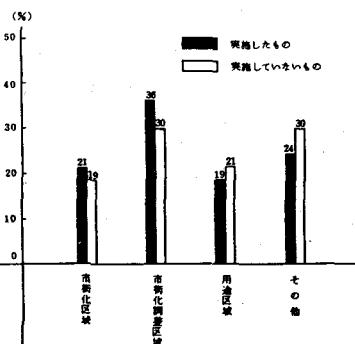


図2 し尿処理施設の立地場所と周辺環境整備事業実施の有無

周辺環境整備事業を実施しているかはならないかを決定する要因は、必ずしも立地地点の土地利用状況だけでなく、これと異なった地域の特許事業によるものと考えられる。

2) 周辺環境整備事業の内容

次に、どのような事業が周辺環境整備事業として実施されているのかを検討する。

図3及び図4に、アンケート調査結果で得られた種類別の周辺環境整備事業の実施状況を示す。図に示されているとおり、

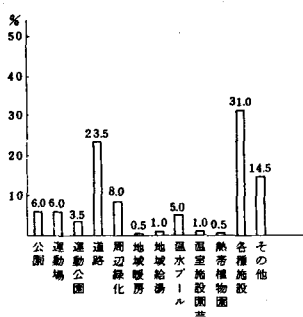


図3 周辺環境整備事業の種類と分布 (ごみ焼却施設)

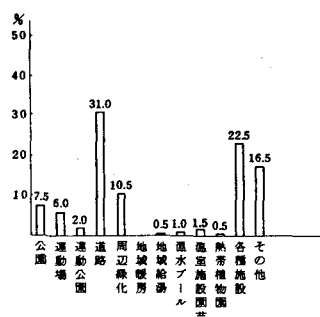


図4 周辺環境整備事業の種類と分布 (し尿処理施設)

実施されている事業の種類に関しては、ごみ焼却施設と屎尿処理施設と同じ傾向を示しており、各種施設、道路整備に関する事業が多く、次に、周辺緑化事業が有力。なお、この場合の各種施設には、集会所、公民館、文化センター、厚生ホーム等の各種会館、老人福祉施設、児童福祉施設等の福祉施設のほか、保養所、憩の家、公衆浴場が含まれている。また、「その他」には、小中学校の建設、市営住宅の建設、上・下水工事、河川改修、街路灯の設置等広範囲の事業が含まれている。

このように、多種多様な事業が、地区と一応し合いの過程で計画化されている。

(3) 周辺環境整備事業の効果

(2)に見られるような各種の周辺環境整備事業はすべて地域住民の生活環境の向上に資するものであるが、これに対する地域住民の満足度を図5に示す。

図に見られるとおり、非常に満足(21.1%)、かなり満足(41.0%)、まあまあ満足(35.2%)となっており、全体で97%の人が満足と答えている。これを屎尿処理施設について見ると、非常に満足(13.7%)、かなり満足(39.8%)、まあまあ満足(43.5%)と満足度合が、ごみ焼却施設の場合には概して若干低くなっている。

次に、周辺環境整備事業の効果を、立地に対する合意形成の観念から見たものを図6に示す。これは、市町村の担当者に対して質問したものであるが、ごみ焼却施設の立地に対する地域の合意形成に周辺環境整備事業が有効であると考えている人が多いことを示している。これを屎尿処理施設について見ると、非常にあった(27.3%)、かなりあった(44.1%)、まあまああった(26.7%)となっており、地域の合意形成に同じく、ごみ焼却施設の場合とは概して、地域の合意形成に関しての効果を低く考えている人が若干多くなる傾向を示している。

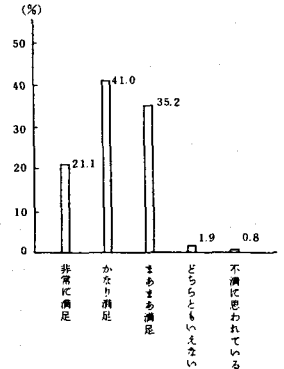


図5 周辺環境整備実施に関する
地域住民の満足度
(ごみ焼却施設)

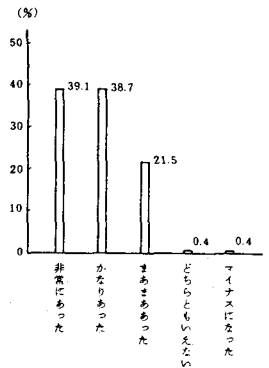


図6 周辺環境整備事業を実施した場合の
施設立地合意形成の効果
(ごみ焼却施設)

3 周辺環境整備事業の類型化

周辺環境整備事業計画手法の検討に立ち、周辺環境整備事業の内容について、類型化を行ってみることとする。

まず、事業の動機という観点から、①修景緑化、搬入道路の整備等、廃棄物処理施設にとって必要な施設、②地域冷暖房、血脈給湯、浴室、温水プール等の廃棄物処理施設の建設を前提としている事業、③廃棄物処理事業とは必ずしも直接的な関連を有していない公園、運動場、各種福祉施設等の生活環境整備事業に分けることができる。なお、老人福祉施設への給湯、温水プールの設置、芝生植付等の設置等は、②B③の両方に分類される。

このほか、廃棄物処理施設の規模、必要なスペース、利用者、想定収容数で類型化していくこともできる。例えば、事業に必要なスペースによる類型化では、運動場等広いスペースを必要とするもの、地域冷暖房など新たなスペースをほとんど必要としないものなどに分けることができる。

4 周辺環境整備事業計画の策定手法

もう一つは、周辺環境整備事業は、廃棄物処理施設整備事業に伴って実施されるので、両者を同時に統合して計画を策定する必要がある。両者の計画策定フローの対応関係を図7に示す。

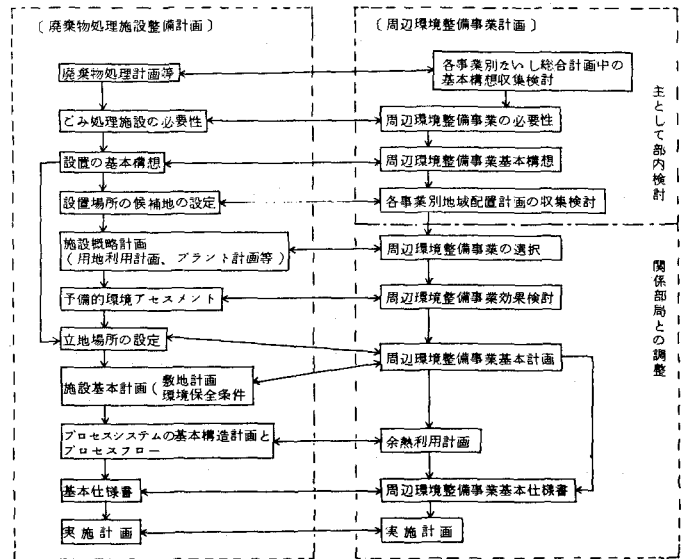
周辺環境整備事業計画を策定する手順の中で特に注意する点をいくつか挙げる。

(1) 部内検討

周辺環境整備事業は、廃棄物処理事業の担当部署の管轄であるが、周辺環境整備事業

の目的から、廃棄物処理事業担当部局が主導し、検討はいる場合が多い。部内検討、初期の段階においては、各種事業や総合計画等の他部局の計画等入手して、各種施設の整備基本方針を把握する一斉、周辺環境整備事業として図ける事業を市町村の基本方針に合致するように設定することが基本構想段階の検討事項となる。次に、廃棄物処理施設の複機改善や立地候補地の検討段階において、その立地地域に応じた周辺環境整備事業を部内で検討することとなる。ただし、この段階から、企画部等、関係部局との調整も必要となってくる。

図7 廃棄物処理施設整備計画と周辺環境整備事業計画の対応
(詳細フロー)



(2) 関係部局との調整

周辺環境整備事業の担当部局あるいは、それらを総合的に計画する企画部等と、立地地域で選択した周辺環境整備事業が適応であるか、また可能であるかを調整する必要もある。特に、対象、事業主体や管理主体を他部局に属する場合、その調整が非常に重要なものとなるが、廃棄物処理事業担当部局が直接的に行う場合であっても、他部局の協力及び他部局の行政施策との調整が必要である。

(3) 制度的手続の整合性

周辺環境整備事業として各種事業を実施する場合、それぞれ事業に係る各法令に基づいて手続を経る必要があるが、廃棄物処理施設整備と一体的に実施するため、手続に関する時期の相互調整が必要である。

(4) 財源措置

周辺環境整備事業に係る基本計画の策定の際に、ある程度事業の実施可能性を見通すため、財源について検討を行っておく必要がある。特に、周辺環境整備事業の種類に応じて、関係部局の財源やその事業特有の国庫補助制度、起債等があり、これらを有効に利用することが必要である。

(5) 維持管理形態

財源措置と同様に、周辺環境整備事業に係る基本計画の段階で、周辺環境施設の維持管理に関しての見直しを持つ必要がある。なお、維持管理形態としては、概して廃棄物処理事業担当部局が管理主体となる場合よりも、他の関係部局が管理主体となる場合が多く、施設規模もその場合のスケール規模も大きい。ただし、運動場及び緑地事業では、その維持管理に特別な注意が必要としなければならぬ、廃棄物処理事業担当部局が管理する場合が多い。

5 周辺環境整備事業の問題点と今後の展望

(1) 周辺環境整備事業の問題点

周辺環境整備計画に関する問題点として、次のことが挙げられる。

- ① 地域・特殊事情に応じて周辺環境整備事業の内容が異なるため、そのニーズが把握しにくいこと。特

に、行政とニーズと地域住民のニーズとの一致を図ることが重要である。

② 事業の所管が局々異なるため、行政組織内での意見調整が必要である。特に、財政的負担に関する調整が重要である。このことは、施設の維持管理には限定的費用を要する場合、特に大きな問題となる。

③ ケースによっては、地域住民に対する補償の意味のみが重複し、住民同意の取得のための道具となる傾向が強くなる。また、補償的性格の強い事業を除けば、事業の効果は顕微鏡に似たり、修景化(など)

④ 余熱利用(熱供給、電力供給)等の場合は、関係法令に基づく条件が厳しく、事業がスムーズに実施できることもある。

⑤ 都市部を中心として、用地不足のため、廃棄物処理施設用地と周辺環境整備事業用地を同時に確保することが難しい。

(2) 今後の展望

廃棄物処理施設の設置に伴う周辺環境整備の意義は今後とも変わることはないと考えられ、特に地域住民との合意形成に関しては、周辺環境整備の手法で対応するのではなく、廃棄物処理計画の策定に際し、廃棄物処理施設・建設計画への理解を深めるよう努力することが必要である。

すなわち、①廃棄物の減量化、資源化・有効利用の推進を図ることにより、廃棄物処理施設の立地に対する圧力を極力軽減すること、②廃棄物処理施設の意義、目的、必要性に関する啓蒙普及の徹底、③環境影響評価の実施、④廃棄物処理に係る長期ビジョンの確立などは、地域住民との合意形成に当たって実施していかねばならない。そのうえで、周辺環境整備事業計画の検討がなされる必要がある。