

(6) 廃棄物処理施設建設における合意形成のための条件

NECESSARY CONDITIONS MAKING CONSENSUS FOR CONSTRUCTION OF DOMESTIC WASTES
TREATMENT FACILITIES BETWEEN MUNICIPAL GOVERNMENTS AND RESIDENTS

瀬尾 潔* , 高橋 富男** , 古市 徹***
Kiyoshi SEO* , Tomio TAKAHASHI** , Tohru FURUICHI ***

ABSTRACT; Domestic wastes treatment facilities are also known as nuisance facilities. Many disputations happen between municipal governments and residents. The most important factors in these disputations are the lack of common conditions and rules between them for making consensus for construction of domestic wastes treatment facilities. To resolve these disputations, most progressive ways for municipal governments are followings; Firstly, 'to develop a cooperative plan with residents based on giving appropriate information and considering their requests.' Secondly, 'to have a confidential relation with residents.' The purpose of this paper is to discuss the necessary conditions for making consensus for construction of domestic wastes treatment facilities between municipal government and residents, and to propose arrangement of a reasonable committee cooperating with residents.

KEY WORDS; Domestic wastes treatment facilities , Making consensus, Cooperative committee.

1. はじめに

廃棄物処理施設は、迷惑施設ともいわれるように施設の持つイメージが悪く、施設の建設にあたってはしばしば紛争が発生している。こうした一般廃棄物処理施設建設における紛争事例を一般図書、雑誌、判例時報等の既往資料をもとに抽出したところ、54事例(裁判事例は27事例)が集められた。この紛争事例を通して、紛争の原因と争点等をその変遷に着目して解析を行なった。その結果、行政と住民の係わり合いのタイプは、対立型から住民行動型、協調型へと移行しつつあることがわかった¹⁾。また、施設建設への住民の最大の反対理由は、現在でも公害の発生や健康被害に対するおそれがあることには変わりがないが、争点は、用地選定の方法やごみ処理計画全般へと移行してきている。さらに、住民の理解と協力を得る過程として施設建設の説明会の開催や環境影響評価書の縦覧、公聴会の開催等が実施されているが、形式化・形骸化し、十分に機能していないことも多く、住民が本来知りたいこと、訴えたいことと行政側の対応に微妙なズレがあり、そのことが住民の不平・不満、反発を引き起こしているといえる。

一般廃棄物の処理は、市町村の固有の業務であり、「廃棄物の適正処理」の一環として処理施設が位置付けられている。行政はその計画の立案から施設の建設、維持管理に係わる全ての業務の最終責任を負っている。そのため住民の理解と協力を得て施設建設をスムーズに推進することは必然的な行為として求められて

* ㈱ポリテックコンサルタンツ Polytechnic Consultants Inc., **日本技術開発株式会社 Japan Engineering Consultants Co.Ltd. , *** 国立公衆衛生院 The Institute of Public Health

いる。このことは多くの公共事業と共通の事柄である。しかし、これまでの廃棄物処理施設の紛争事例を通してみると、施設内容については十分な検討がなされていても、どのように住民とコミュニケーションをするかについては十分検討がなされない状態で行政が住民と接してきたのが実状といえる。こうした過去の紛争事例を教訓とすると、今後の合意形成を図っていく上で、行政がいかに適切な情報を伝達し、「住民の要望、考え方を的確に把握し、それらを計画に反映していくか」、また、その過程のなかでいかに「住民の信頼を確保するか」が課題としてあげられる。具体的には、「適切な情報の伝達」と「住民参加の可能性の検討」が合意形成上、必要不可欠の検討課題である。

本研究では、こうした合意形成上の課題を踏まえ、主として施設建設の合意形成に係わる「行政」と「住民」を対象を絞り、中でも特に行政の役割に着目して、「合意形成のための情報伝達」と「合意形成のための場の形成」の2点について詳細な検討を行なった。なお、本研究では、「紛争を未然に防止」という視点に立ち、行政、住民がそれぞれの立場での合意形成を図るための基本的な条件を明らかにすることを目的とした。したがって、既に紛争が発生している状態の解決を目指したものではない。また、いわゆる迷惑施設といわれる施設の立地上の問題点である NIMBY (Not-In-My-Backyard) Syndrome の直接の解決を目指したものでもない。

2. 合意形成に係わる関係者とプロセス

合意形成を図っていく上で種々の問題が存在し、それらの問題を解決していくためには、合意形成に係わる関係者の役割を明らかにしておくことが必要となる²⁾。図-1に「推進」「反対」と「当事者」「外部」の2軸から処理施設の建設に係わる関係者を類型化して示した。関係者は、施設建設を担当する行政を主体とした「推進派」とその建設地の周辺の住民を主体とする「反対派」に大別され、さらにこの両者は直接の当事者と外部に分けられる。両者の他に中立的立場をとる人々や多くの心情的賛成、反対者もいる。

図-2は、直接の当事者である「行政」と施設周辺「住民」を対象を絞り、施設計画の発表・建設地の提示から合意に至るまでの両者のプロセスを過去の紛争事例解析から模式化して示した。この模式に示すように行政は、常に「施設建設推進」側の限られた部分を推移しているにもかかわらず、住民は中立から急激に「施設建設反対」、「対立」へ移行し、建設を前提とした条件闘争としての「対話」へ変更、さらに、合意へと変化する（せざるを得ない状況にある）。過去の施設建設反対運動の中には住民勝訴という事例もあるが、近年では、紛争が拡大・激化し、時に裁判で争われることがあっても、その合意点は、「施設の建設を前提」としている。住民側にとって裁判闘争を行なっても勝てなくなった要因には、裁判闘争で争点とした事項の変化があげられる。①最大の争点であった公害の発生、健康被害のおそれに対して、公害防止技術の格段の向上、施設の充実、②曖昧だった公害防止基準、規制値の明確化、③環境影響評価等の実施、④施設周辺の環境整備の充実、温水プール等の付帯施設の整備等の変化がある。こうしたプロセスとなる（ならざるを得ない）のは、廃棄物の適正処理上、施設建設は必要不可欠であるという行政側の固有の立場があることによる。このことは、すなわち、行政にとっての廃棄物処理施設建設に係わる

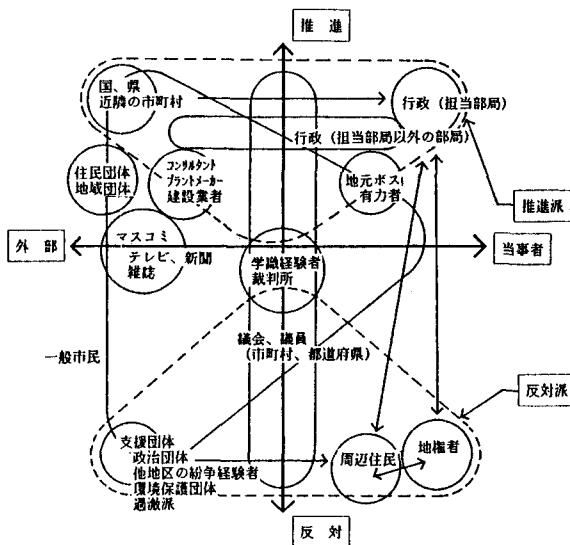


図-1 廃棄物処理施設建設に係わる関係者

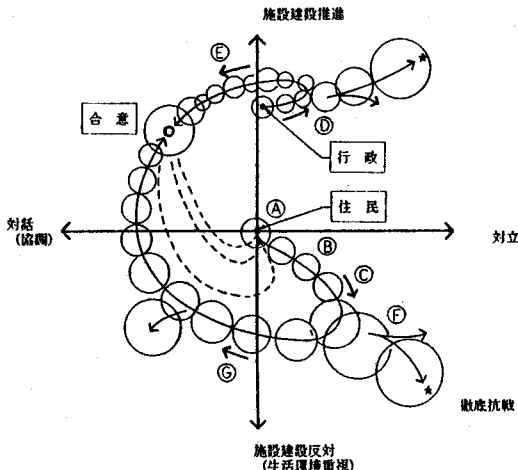


図-2 合意形成に至るプロセス

合意形成とは「施設建設を前提として住民とどのレベルで合意するか」の問題に他ならないことを示している。一方、住民にとっては、最終的な合意点ばかりでなく問題の発生時点からみても、常に「施設建設を前提」という限定された立場で問題の解決を迫られているといっても過言ではない。住民側にとって「どのレベルで合意するか」とは、いかに公害防止施設が充実しても汚染が皆無にならないことを考えると、「どのレベルで妥協するか」、「がまんするか（受忍限度）」の問題、あるいは、マイナス要因をできるだけ削限し、さらにどこまでプラス要因を付加させるかの「交渉」の問題ともとらえられる。

3. 住民反発の理由と合意形成上の課題

図-3に過去の紛争事例の解析から、紛争の原因、争点等を、合意形成に係わる計画要素に応じて、住民のいい分、行政の見方から分類した。図-3の左側は《住民のいい分》に対しての《行政の見方》である。「住民の理解が薄い」「反対のためになかなか計画が進まない」等、問題がこじれると行政側も多分に住民に対して感情的な見方になりがちである。右側は、行政に対しての《住民のいい分》である。かつての「くさい、きたない、とにかくイメージが悪い」といった感情的な見方から、近年は、「施設の必要性は（基本的には）認める」といった見方が増えてきている。しかしながら、「一方的な押付け（住民の意向無視）」「お上意識が強い（住民の声を聞く気がない）」等の意識が強い。住民反発の最大の理由は「何故、我が家の近くにつくるのか」にあり、また、つくる際の「公害発生や健康被害に対するおそれ」にあるが、この図の両者の見方、いい分をみると「お互いの信頼関係の欠如」が問題の解決を難しくしていることがわかる。

図-4は、行政としての合意形成のための検討課題であり、行政の立場での合意形成のための基本的な条件である。図-4の左側は《行政目標》である。過去の紛争事例が示すように今後の施設建設時において十分に検討がなされなければ、再び同様の問題を引き起こす可能性を秘めている項目で、施設建設計画時ににおける必要条件であり、また計画の前提条件ともいえる。これらは行政内部の意識変革と財政的裏付けがなされることによる行政内的努力によって解決可能と考えられる課題であり、既に多くの自治体で実行に移されつつある。「処理計画や都市計画上の位置付け」「用地選定基準の明確化」は、施設建設を前提としての住民理解を得るうえで不可欠の項目である。「公害防止施設や環境アセスメントの充実」は、住民の生活環境・健康被害への影響の最小化を目指すものである。「施設のアメニティ化」「還元施設の充実」等は、住民にとっての用地選定への不満、公害発生や健康被害に対するおそれ等に対してプラス要因を追加させることによるマイナスイメージ減少策としてのトレード・オフの項目である。右側は、住民との係わりのある項目であり、住民の理解と協力を得る過程の中での《住民への対応策》を示している。また、住民の立場での合

- ①：通常の市民生活レベルでは、反対者は顕在化しない。
- ②：施設計画発表、建設地提示により不平・不満が発生。
- ③：行政・住民の間に良好なコミュニケーションが成り立っていないと、住民側で急激に反対度合と対立度合が高まっていく。
- ④：行政側でも住民との対立とより一層の推進へと傾いていくこともある。
- ⑤：行き余曲折はあるものの反対運動というインセティブが働くことにより行政側は対立から対話へと移行する。
- ⑥：住民側では、こうした行政の動きをよしとせず、徹底抗戦、裁判闘争も辞さずという場合も多い。
- ⑦：しかしながら、過去の裁判闘争の例が示すように住民側からみて勝てなくなってきたこと、自分たちの反対が既存の不良施設の継続使用によりその施設周辺住民の苦痛の継続、あるいは建設用地が他地区に移転することはすなわち、その地区の人々に自分たちの味わった苦痛を押し付けることになるといったジレンマ等々の他、長期間の闘争の疲れ、孤立化、あきらめ等の様々な要因が重なって条件闘争へと移っていく。

意形成のための基本的な条件でもある。過去の紛争事例が示すように紛争を徒に拡大・激化させている要因の一つに、適切な情報伝達と住民の意志の反映の欠如があげられ、これらの住民への対応策の中でも「適切な情報伝達」と「住民参加の可能性の検討」が今後、合意形成を図っていくうえでの最重点検討課題として抽出される。

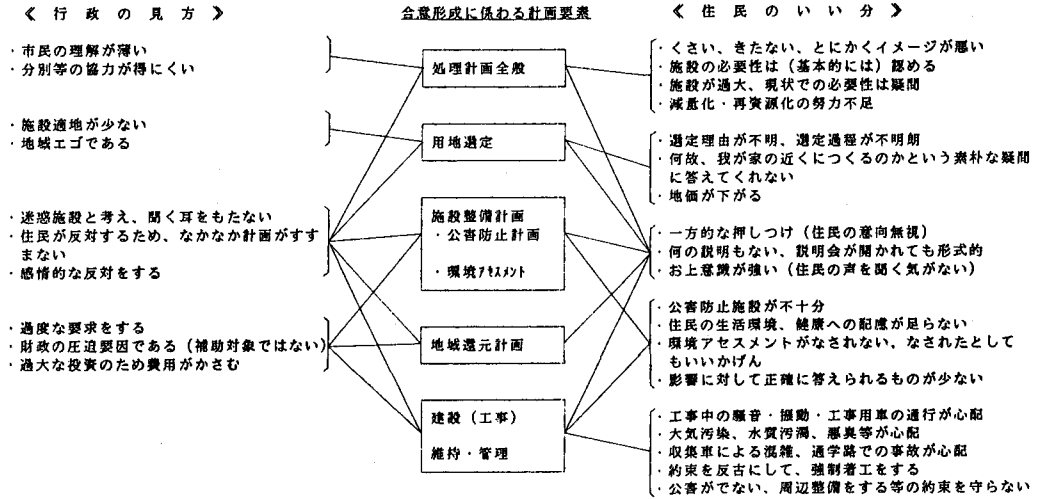


図-3 住民反発の理由〈行政の見方、住民のいい分〉

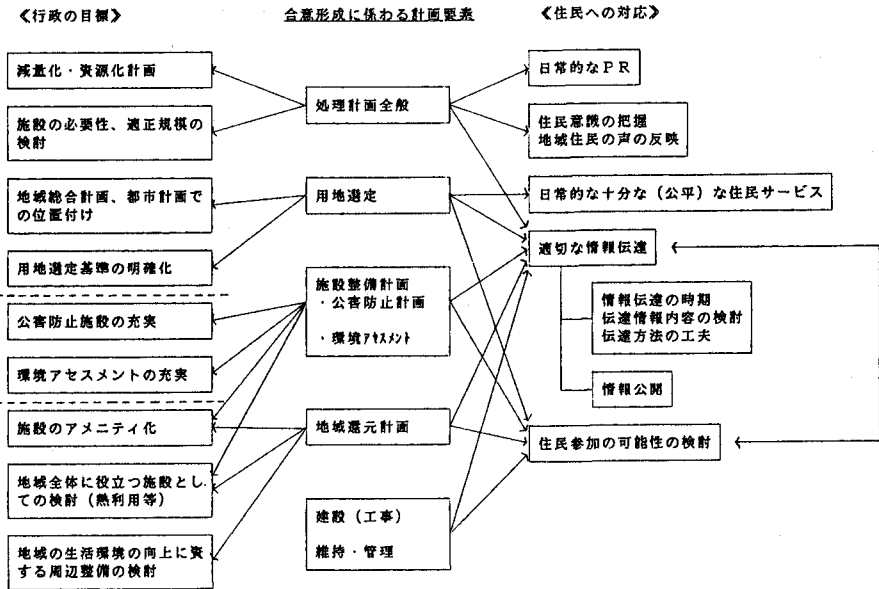


図-4 合意形成のための行政の検討課題

4. 合意形成のための伝達情報

表-1にこれまでの検討結果をふまえ、構想計画、基本計画、整備計画等の各段階での行政・住民の双方にとって必要とされる伝達情報と住民との係わり等を整理した³⁾。この伝達情報は、住民にとっては不平・不満要因や要求事項から抽出されたものであるが、行政側にとっては、処理施設建設推進のための政策決定上の具体的な検討事項である。住民の関心度は、一般に計画の熟度が上がる（施設建設の実現）につれ高まり、伝達情報、住民側からのリアクションもより直接的なものが求められる。

表-1 廃棄物処理施設の各計画段階における伝達情報

| 計画段階 | 計画フロー | 伝達情報 | 行政側からの情報伝達手段等 | 住民側からのリアクション意見の伝達手段等 |
|-------|---|--|--|--|
| 構想計画 | <p>廃棄物処理構想計画の策定</p> <p>公表及び住民等の意見の聴取・合意</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物処理施設の必要性、明確な位置付け ・減量化、資源化の基本方針（分別収集等の採用の有無、住民協力の内容） ・広域化の場合、その理由、自区内処理との違い ・廃棄物処理全体及び施設建設の費用と財源確保方策 | <ul style="list-style-type: none"> ・広報、回覧板 ・マスコミ活用 ・新聞、ラジオ、テレビ ・アンケート | <ul style="list-style-type: none"> ・アンケートへの回答 ・ごみモニター |
| 基本計画 | <p>廃棄物処理基本計画の策定</p> <p>公表及び住民等の意見の聴取・合意</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・具体的な減量化、資源化対策 ・施設規模（焼却量・焼却能力、埋立て容量等） ・対象廃棄物、有害廃棄物の処理・取扱い方 ・処理方式、公害防止対策の方針 ・周辺環境整備、還元施設の方針、跡地利用計画 ・用地選定の根拠、代替地との比較検討の結果 ・スケジュール、手続き等に関する情報 ・稼働年限とその後の方針（閉鎖、規模拡大・建替） | <ul style="list-style-type: none"> ・広報、回覧板 ・パンフレット ・住民説明会 ・施設見学会 ・対話協議会 ・情報公開制度 | <ul style="list-style-type: none"> ・説明会での意見 ・対話協議会での意見 ・公開情報の閲覧、意見書提出 |
| 整備計画 | <p>廃棄物処理整備計画の策定</p> <p>公表及び住民等の意見の聴取・合意</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・敷地面積、施設面積、配置、煙突高 ・具体的公害防止対策（大気汚染、廃水、騒音・振動、悪臭、電波障害、その他の環境衛生対策） ・環境アセスメントの実施とその結果の公表 ・具体的な環境整備の内容（余熱の利用、地元還元施設、周辺環境整備） ・搬入ルート、時間、頻度、台数 ・搬入路の交通混雑緩和策、児童の交通事故対策 | <ul style="list-style-type: none"> ・広報、回覧板 ・パンフレット ・住民説明会 ・公聴会 ・公害・縦覧 ・運営協議会等 ・環境アセスメント等の情報公開 | <ul style="list-style-type: none"> ・説明会での意見 ・公聴会での意見 ・閲覧、縦覧、意見書提出 ・運営協議会等への参加 |
| 計画の実行 | <p>廃棄物処理施設の建設工事</p> <p>廃棄物処理施設の維持・管理</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・工事期間中の生活環境への影響とその対策 ・施設の稼働値に関する情報 ・排出基準値とモニタリング（定期測定の実施とその結果の公表、公害関連調査、健康調査） ・操業規制方法、工場監視、公害防止協定 ・被害発生時の対策、補償の考え方 ・運営協議会等、住民参加の方法（計画時：施設及び周辺整備、還元施設等の内容稼働時：工場監視、住民による立入り調査等） | <ul style="list-style-type: none"> ・広報、回覧板 ・パンフレット ・住民説明会 ・運営協議会等 ・モニタリング結果等の情報公開 ・苦情申し入れの窓口の開設 | <ul style="list-style-type: none"> ・説明会での意見 ・閲覧、縦覧、意見書提出 ・運営協議会等への参加 ・公害防止協定等の締結 |

5. 合意形成のための場の形成

近年、「対話型」「住民参加型」行政を目指す首長が多くなってきたものの、①廃棄物処理施設は迷惑施設としてとらえられており、その用地買収交渉は一般に難しい場合が多く、住民参加には馴染まない、②廃棄物処理施設の内容が極めて高度な専門性を必要とし、しろうと集団である住民では理解できない等の理由から、住民参加を前提として処理施設建設にあたっての住民協力、同意の取り付けがなされてこなかった。しかし、住民の環境に対する意識が高まる中で、旧来の交渉・説得を繰り返すのみでは、現実の直面している問題を解決できないことを、過去の紛争事例ははっきりと示している。例えば、武蔵野方式による住民参加による用地選定の要求（四街道市みそら地区清掃工場⁶¹⁾）や規模の縮小・見直しの検討の要求や代替用地の提案（千葉県三角町清掃工場⁷¹⁾）、リサイクル条例の請求（東京都目黒清掃工場⁸¹⁾）等、単なる迷惑施設建設反対や公害発生・健康被害のおそれに対する反対運動とは異なった動きもみられるようになってきている。今、行政に求められていることは、適切な情報を伝達し、「いかに住民の要望、考え方を的確に把握しそれらを計画に反映していく」かであり、そのための場の形成として、住民参加の可能性の検討は不可欠の要素となっている。

表-2は、住民参加の度合、計画決定権等からみた住民参加の方法等を分類したものである。その地域のおかれている環境（自然、土地利用、文化・歴史、政治的風土、行政と住民とのこれまでの係わり等）によって異なり、どのタイプが望ましいかは一概にいえないが、各地で試行されつつあり、現実の問題解決にとり最も実現可能な方法として「運営協議会方式による住民参加」があげられる。運営協議会方式による住民参加は、①行政・住民の相互の意思の疎通が可能であること、②住民にとっては、協議会決定事項は協定等の締結により担保されること、また、③行政にとっても施設建設、運営管理等に対する基本的な決定権が確保されることにより行政責任（適正処理、市町村の固有の業務等）を果たしやすいこと等の多くの利点がある。しかし、一方、代表者としての住民参加であるため、時に代表者＝住民の総意とならないこともあり、代表者を誰がどのようにして選ぶかといった課題も残されている。

表-2 住民参加の度合、計画決定権等からみた住民参加の方法

| 住民参加の度合 | 計画決定権からみた分類 | 住民参加の方法(例) | 住民との係わり、検討課題 |
|---------|---------------------------|--|---|
| | 行政のみで計画決定 (行政→住民) | ・住民説明会への参加 ・工場見学会への参加 | ・受身 ・一方的な伝達情報 ・住民意志の反映の機会が少ない |
| | 行政主体の計画決定 (審議会等→住民) | ・公聴会への参加 ・清掃工場等の都市計画(案)の 縦覧、意見書の提出 | ・受身、間接的 ・やや直接的な意思反映が可能となる ・意見の反映の決定権は行政にある |
| | 行政と住民による計画決定 (協議会等→住民) | ・運営協議会等への住民代表参加 ・対話集会等への参加 | ・住民・行政相互の意思の疎通が可能となる ・代表者としての参加のため、代表者=総意でないこともある ・代表者を誰がどのように選ぶかが課題 ・基本的な決定権は行政にある。協議会決定事項は、行政・住民の相互の信頼に基づき実行 |
| | 住民主体の計画決定 (住民→行政) | ・住民投票等による一般住民の直接参加 ・住民による組織を結成し、計画決定、実行 | ・一般的(現実的)ではない ・行政の決定権が担保されない(適正処理、市町村の固有の業務としての責任) ・直接的な住民の意思の反映 直接参加する住民の範囲をどう設定するかが課題 ・一般住民と施設建設地周辺の住民の意識に隔たりが大きいことから住民投票等の結果施設建設の必要性は広く認められている(総論として処理施設からの距離により問題をとらえ方が異なる…少し距離が離れると急激に無関心層を生む) |

6. おわりに

本論文では、過去の紛争事例の解析を通して、行政・住民の双方にとっての合意形成の基本的な条件として、①各計画段階に応じて適切な情報の伝達・共有(行政側からの情報伝達と住民側からの意見の反映の機会等)と、②合意形成のための場として行政・住民の相互の意思疎通の可能な運営協議会方式等による住民参加が必要であることを示した。今後、行政・住民の双方の合意形成を図る場として、この運営協議会等を機能させていくうえでは、住民参加の範囲、構成メンバーの決め方、協議会の運営方法、協議内容等、多くの課題を解決していく必要がある。

最後に、本研究は、廃棄物計画研究会・社会システムグループにおける研究テーマのひとつであり、同研究会の方々を初め、ご指導いただいた国立公衆衛生院衛生工学部廃棄物工学室田中勝室長に深く感謝いたします。

□ 参考文献

- 1) 瀬尾・高橋(1989): 廃棄物処理施設建設に係わる紛争要因の解析、第10回全国都市清掃研究発表会講演論文集、(社)全国都市清掃会議、13-15
- 2) 古市、高松、田中(1988): 廃棄物処理施設立地選定のための合意形成支援システム、土木学会第43回年次学術講演会概要集Ⅱ、810-811
- 3) 古市、田中(1988): 廃棄物処理計画策定におけるデータベースの役割、都市清掃 第42巻 第168号、(社)全国都市清掃会議、14-24
- 4) 瀬尾・高橋(1989): 廃棄物処理施設建設に係わる合意形成システムの研究、廃棄物処理の構想計画に関する基礎的研究vol.2、廃棄物計画研究会昭和63年度報告書、3-17
- 5) (財)未来工学研究所(1976): 住民意識と環境政策に関する実証的研究
- 6) 月刊廃棄物編集部(1985): クローズアップ四街道、長期化するごみ焼却施設建設問題、月刊廃棄物、1985.5
- 7) こてはし地区環境を守る会(1988): ドキュメント1987.12.4 仮称・三角町清掃工場建設計画に係わる千葉市・守る会第一回交渉記録
- 8) 寄本(1987): 目黒区におけるリサイクル事業への挑戦、月刊廃棄物、1987.12