

廃棄物処分場建設における意志決定プロセスの現状分析

The present situation analysis for decision making processes about construction of landfill site

石井 雅章 ¹ 、	○漆崎 昇 ² 、	大久保 貞利 ³ 、	大竹 利幸 ⁴ 、
Masaaki Ishii	Noboru Urushizaki	Sadatoshi Ohkubo	Toshiyuki Ohtake
大橋光雄 ³ 、	高木史人 ⁵ 、	藤井 崇 ⁶ 、	藤原寿和 ³
Mitsuo Ohhashi	Fumihito Takagi	Takashi Fujii	Toshikazu Fujiwara

ABSTRACT: Many disputes have occurred on the construction of municipal solid waste landfill site. From the analysis of several case of real dispute, we find out about the primary factors in these disputes. Such as, local government execute the construction procedure inflexibly, information about construction plans are not open to the residents during planning process, location of landfill site is not suitable in environmental aspects. For improve the problem, we propose to establish the planning procedure participating to the residents for decision making. When this procedure, the technical supporters have very important role of evaluate the plan neutrality and independently. And we also propose the vision of resources circulation society.

KYWORD; Decision making,, Planning , Landfill, Dispute,

1 はじめに

現在、廃棄物処分場の建設、特に一般廃棄物の処分場は、単に廃棄物処理をどのように行うかということだけではなく、近隣もしくは当該自治体で生活する住民からの合意形成をいかに図るかという大きな問題を抱えている。さらに、現在の廃棄物処分場建設のプロセスを実際にどのように変えていくのかという課題に容易に答えを出すことができないことも事実である。

このような実情を踏まえ、処分場問題に関する活動を行っている市民運動、コンサルタント、施工業者、研究者などのメンバーが集まり、よりよい廃棄物問題の解決策を検討するために研究会という形で議論を行う場を作り出した。この研究会では、それぞれのメンバーの立場から見た最終処分場のあり方や問題解決のための方法について提案・議論を行うだけでなく、問題の本質が何かを探るために、行政や設計そして反対運動などを行っている現場の姿をヒアリングにより抽出した。

本報告では、これらの検討の中から、問題が集約されていると考えられる最終処分場の計画段階に注目し、住民との合意形成のあり方を考える前段階として、現在の廃棄物処分場建設における意志決定プロセスの問題点を明らかにすることを目的として現状分析を試みた。

¹ 千葉大学大学院 社会文化科学研究科(Chiba University),

² 大林組 (株) Obayashi Corporation

³ 廃棄物処分場問題全国ネットワーク

⁴ 前田建設工業 (株) Maeda Corporation

⁵ 清水建設 (株) Shimizu Corporation

⁶ (株) 富士総合研究所 Fuji Research Institute Corporation

2 最終処分場建設に係る意思決定プロセスの現状

廃棄物処分場は「迷惑施設」とか「嫌悪施設」とか言われ、紛争が付きものになっている。ここではまず、処分場建設時の紛争問題の原因を住民側から探り、当事者相互の問題意識のずれや、行政などの対応の在り方における大きなギャップがどこにあるのかについて、個別・具体的ケースを中心に抽出を行った。

2. 1 処分場建設に対する住民側の基本的な意識

(1) 焼却・埋立への反発

地域住民の多くは廃棄物処分場に対して、「ごみが出る以上処分場はどこかに必要である」という基本的な意識を持っている。これは処分場の建設計画に直面しても変わらないものである。しかし、計画を契機にごみ問題を考えることにより、もう一つの意識として、「ごみを出さない政策やリサイクルを徹底して行いもせず、安易に焼却と埋立の施設づくりに走るべきではない」という意見を強く持つようになる。これを裏返すと、施設をつくり続ける限りごみを無くす道が拓けなくなるという懸念である。汚染が全く発生しない安全な処分場は有り得ず、処分場跡地が土壌汚染地として後世に残ってしまう恐れがある以上、これらの懸念が払拭されるまで処分場建設には同意できないという意識は住民側の中心的な考え方となる。

(2) 処分場計画の妥当性に対する懸念

処分場の必要性を認めながらも住民側が問題とするのは、なぜこのような計画内容が立てられたかという計画の妥当性に対してである。例えば、ここは処分場適地か、本当に不安の無い安全な処分場が造れるのか、建設による環境破壊をどこまで最小限に押えられるのか、もっと徹底したごみ減らし政策により処分場を最小化できないのか、といった点である。さらに、住民意識が発展すると、行政当局の計画には同意しないが、発想の転換により展望を見い出そうと行政に代替案の検討を求めたり、提案したりするようになってくる。

2. 2 住民側と行政との現実の関係

ここでは処分場建設の主体として、行政側が処分場建設に対してどのような方向感を持っており、これとともに住民意識をどのように受けとめ、住民側に対応しているのかについて、表 2.1 に示す紛争事例などから整理した。特に住民側からは掘みにくい行政側の建前と本音の絡み合いは現場での問題を端的に示している。

(1) 行政は処分場問題を「鬼門」視

ごみ処理問題は、自治体行政の中でも特別に住民との密接度が濃く、本来なら相互のコミュニケーションが最も良好でなければならない。しかし、処分場建設においては、最も疎遠な関係にあるのが現実の状態である。これは、行政側が「何を言っても反対されるのだから」と思い込み、住民へは必要最小限度の情報公開と説明しか行わず、後は所要の法手続きを強力に進めることが得策だと考えてしまうことが原因であろう。このため、少なくとも住民側からは、行政側が処分場建設をいわば「鬼門」のように意識し、住民との合意形成をほとんど諦めてしまっているように見られてしまうことが多い。

(2) 形だおれの住民参加

自治体によっては、住民を交えた協議会のようなものを設けて、意見を聴くこともある（表 2.1 A 市、B 事務組合、C 市、D 市、F 市等）。しかし、結果的にはほとんどが先に「処分場を建設する」という結論があって、住民意見を聴いた形を取ったに過ぎないと見られているものが多い。これは計画が白紙に近い時点（例えば用地選定以前）からの協議会を行っている事例が見られないことから推測される。

(3) 影の根回し

自治体が処分場を計画し実施に移すには、ある早い段階から有力議員や対象地域の有力者（ボスの存在も含む）等への事前工作（根回し）が行われ、その後もしくは並行して自治会幹部等への働き掛けや切り崩し、懐柔策としての条件提示等の動きが続く（A 市、C 市等）。処分場の用地選定段階でも、地元説明会段階でも、地元合意取り付け段階でもこうしたことが行われているケースが非常に多いと言われている。

(4) 住民の拒絶反応

地域住民にとって、ごみ処理問題が一日も欠かせない重要なものであることは理解しているが、それでも、自分の近隣地域に処分場が計画されると何らかの拒絶反応を起こすことは普通であろう。これに対して行政側が「先に処分場建設という結論ありき」という態度を示す限り、処分場の必要性を認めるが内容や方法に反対の者、処分場というものを認めずに別のごみ政策を求める者、いずれであっても、厳しい反対を表明せざるを得なくなる。それは、NIMBY と評されたりすることも多いが、その地域の住民からすれば、自分等の参画していないところで知らぬ間に決められた計画により、自分等の地域に将来にわたる大きな環境上のリスクを背負い込むことに異を唱えるのは当然だと言うことになる。

(5) 不毛の対立の中の処分場

上記のように行政と地域住民の意識が基本的に隔絶した状態の中では、行政側も多分に権力的手法へと傾きがちとなり、結果的に「強硬手段も辞さず」という状況に陥ってしまう。これに対し住民側は必死に反対運動を拡大・激化させるが、そのほとんどは行政の権力に押し切られてしまう。そこでは、ごみ処理政策のビジョンがないままに、行政による処分場建設が進んでいく現実がある。

2. 3 処分場計画の情報開示

多くのケースで、住民側は最も欲しい処分場構想時点や基本計画策定前の段階での初期情報を知ることができていない。その後の計画段階でも有力な情報を得ることは困難であり、特に用地選定に絡む情報のキャッチはほとんどできない。表 2.1 で見るように、処分場計画地の地域住民が、新聞報道で初めて自分の地域の処分場計画を知ったというケースは少なくない（B 事務組合、G 県事業団等）。また、自治会等の長や幹部が住民の知らぬ間に了承してしまっていたことを後で知るケースもある（A 市、C 市等）。F 市のケースでは、初期情報を得られているが、この場合でも、先に別の目的で用地買収した所に処分場もつくる計画が重なり、これを既定のものとした中での初期情報開示であった。処分場計画における情報開示の現実には、①早くても建設計画が固まってから、②できる限り法定義務の範囲内だけで、③反対住民の武器となるようなものは極力避けて、行われていると住民側はみなしている。そして、こうした情報開示の消極性は行政側の意図的な姿勢と見られており、コミュニケーションの出発点から不信感を醸成している。

2. 4 地域住民への説明と対話

処分場計画の初期情報は地域住民に知らされないまま、ほぼ決定的な段階になった「処分場整備計画」が、きわめて限られた範囲（事業主体が全く恣意的に地元範囲を線引きするもので、ほとんどは近隣の集落・自治会のみ）の地元住民に説明されるケースが普通である。これが実質的に住民側が計画を知る最初となる。ただし、この「地元」の範囲より遠い地域の住民は、もっと後の環境アセスの説明会等で知ることとなる。説明会等においては住民からの質問・疑問に行政が答えることで、住民への周知や対話がなされたと判断しがちである。このため、住民の不満や抵抗が強く出ると、自治体により多少の差はあるが、強硬に終了を宣言したり、説明会の回数を予定より増やす等の対応により、所定の住民対応は済ませたと見なすことにもなる。このような状況を見ると、建設容認派の地元還元策の条件取引以外には、住民側の意見がまともに取り上げられ、処分場計画を修正していくということは、まず有り得なかったというのが今までの実情である。

以上のような実情が、処分場建設計画の段階で起こっている事例に基づき抽出された問題である。このような状況では、事業主体と地域住民との合意形成の土壌は非常に荒廃した相互不信状態で、環境問題と経済問題がすり替えられるなど、きわめて不健全な状態にあると考えざるを得ない。もちろん、これらは紛争事例から明らかになった問題であるが、一般的にも処分場紛争が絶えないと言われる今日的状況の中での、起こりがちな事例から抽出された代表的な問題であると考ええる。

表 2.1 廃棄物最終処分場建設をめぐる紛争事例における問題点

場所	種類	計画進捗状況	事業計画表面化	立地に関する情報開示	住民への説明等	住民等との協議	合意形成	その他
A市	一般 廃棄物 処分場	反対運動等で 計画中断。	事業計画表面化 地元組織、社会福祉協議 会に市から相談が持ちか けられて、一部の住民たち (主に役員)たちが知った。	立地選定の経緯 一部不明。	地元の町内会単位 で説明会実施。	社会福祉協議会の正副会長が 住民周知のことで現地調査 の了解覚書を交わした。一般 住民はこれを後から知って反 対運動が起こり計画中断。	立木トラスト運動等反対 運動が強く、合意形成 の見通しはない。	既設処分場の跡地利用予 定を止め20年間延命使用 することとなった。
B事務 組合	一般 廃棄物 処分場 (11市町 村広域)	2007年度着工 目標に地元折 衝中。	新聞報道により表面化。	立地選定経緯は住民に知ら れず計画発表。	地元地区毎に市が 説明し協議会を設 けつつある。流域住 民へ説明会実施。	協議会設置が予定通りすめ ば協議が始まる。	地元町長等は受入姿 勢、流域住民や農業用 水組合が反対運動中 で、全体的合意形成の 見通しは不明。	2008年度完成を目標に基 本構想策定中。
C市	一般 廃棄物 処分場	2001年1月着工 後、地元抵抗で 工事が遅延気 味。	地域の財産区の議長が会 合で市の計画を紹介(この 議長は自分の所有地を市 に売却したい立場だっ た)。	立地選定の経緯・内容等不 明確。途中で市長改選があ り新市長見直し後も同一場 所への立地選定理由は不 明確。	地元説明会、市民 説明会等。	現市長になってから住民を交 えた協議会が設けられたが、 立地について結論出ず旧計画 地を再採用。	地元地区等は終始強硬 反対を貫き、裁判・埋立 地座り込み闘争中で合 意形成不能。	前市長時代の最初の計画 があり、現市長が計画見直 しを約して当選。計画面積 を縮小。
D市	一般 廃棄物 処分場	2002年4月より 埋立開始。	計画地内の各地主に市の 打診があり、半年後に町内 会で表面化。	立地選定理由は不明確。	直近の地元町内会 (1町会)のみを対 象に交渉した。	説明会の対象以外の地元町内 会(2町会)は協議から外され 反対運動が起こった。	直近の1町内会のみ 合意で地元合意成立と した。その町会の総会も 不明朗な採決だった。	反対住民側はクローズド型 への変更を求めたが通ら ず。遮水工を5層に増やし た。反対を押し切って完成。
E市	一般 廃棄物 処分場	既設稼働中で 拡張工事中。	既存処分場の容量拡大計 画で、市が一方的に決定 し発表した。	埋立継続期間が33 年にも及ぶ拡大計 画なのに合理的な 説明がなされない。	10回ほど環境アセスの説明会 を行い住民とは十分話し合っ たという市の主張に対し住民は 納得していない。	公害紛争調停中であり 合意形成の見込みはほ んどない。	拡大後の最終埋立量660万 トンで日本最大。埋立期間 33年間。	
F市	一般 廃棄物 処分場	1996年に埋立 開始6ヶ月で埋 立終了。	用地決定の段階から、条 例に基づき情報開示(説明会) を実施。	用地決定の段階から、条 例に基づき情報開示(説明会) を実施。ただし、公園用地と して買収した所に処分場を 作ったもの。	条例に基づき情報 開示(説明会)を 実施。	施設計画「住民参加」を義務付 けながら結果的には条例ど りできなかった。	施設計画への同意形成 はできたが、施工中及 び稼働中の不良事故で 住民との関係が悪化し た。	遮水工破損の改修がうまく できず汚水漏れがつづき閉 鎖手続き未了。
G県 事業団	一般・産 業廃棄物 処分場 (公共関 与)	2002年10月着 工予定。	新聞報道で表面化(その 直前に民間業者が処分場 計画を県に出したことか 定。市長は勝致姿勢で「住 民に早く知られるとできる もの」。	住民には計画情報はほとん ど開示されないうまま、計画決 定。市長は勝致姿勢で「住 民に早く知られるとできる もの」と発言。	公報で一方的に住 民へ告知。地元説 明会も住民と噛み 合わず。	地元集落の反対強硬で協議で きない。	近隣の地元住民自治会 は絶対反対で強硬。広 範囲の住民も反対機運 が強く、合意形成の見 込みなし。	地元自治体は自己の一般 廃棄物を受入れてもらえること で市民の反対を抑えても 推進して欲しいという姿勢。

3 各立場から見た最終処分場の建設手順

3.1 一般廃棄物最終処分場の建設手順

一般廃棄物の最終処分場は、通常その処理主体である市町村もしくは一部事務組合等が建設することが大部分である。また、その予算として国の補助金を適用する場合が多い。ここではまず、市町村が国庫補助金を用いて一般廃棄物最終処分場を建設する場合の典型的な手順を整理する。図 3.1 のように、まず市町村での計画段階においては一般廃棄物処理基本計画を上位計画とし、これに添った形で施設の全体計画である廃棄物循環型社会基盤施設整備事業計画が策定される。この後、用地選定を経て実際の設計案である最終処分場整備事業計画が策定される。計画段階の最後として、生活環境影響調査（環境アセスメント）が実施され住民等に対する告示・縦覧が行われることとなる。

ここで国庫補助金申請を行う場合には、廃棄物循環型社会基盤施設整備事業計画の段階で国庫補助を前提とした計画を策定することとなる。

計画段階に続いては具体的な工事発注に向けての手続きが行われ、最終的な設計を都道府県や国の審査を経て確定させ、入札・本契約を行う。本契約の段階では議会の承認を得ることが必要である。最後に、実際の工事が国庫補助金のルールに従って実施され竣工となる。

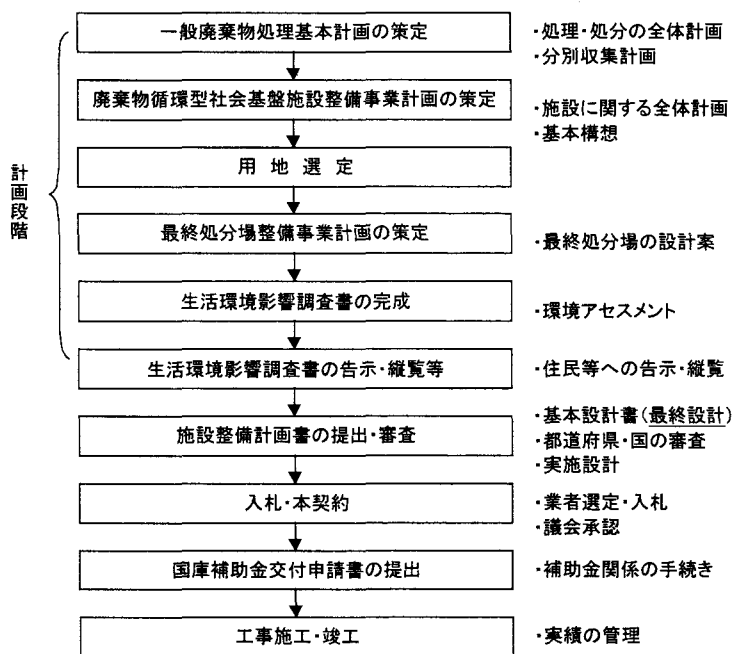


図 3.1 一般廃棄物最終処分場の建設手順

3.2 各立場から見た建設手順の姿

ここでは、図 3.1 で示した計画段階における建設手順に関して、廃棄物処分場の発注者である行政、工事受注者である施工業者、設計を担うコンサルタント、地域住民の 4 者の立場で、この建設手順においてどのような行動を取ったり、どのような意識を持っているか等について表 3.1 に整理した。

表 3.1 行政・施工業者・コンサルタント・地域住民の立場で見た最終処分場建設手順の姿

建設手順	各立場での行動・意識など			
	行政	施工業者	コンサルタント	地域住民
一般廃棄物基本計画	- 基本的には理念的な面からスタートして、一般廃棄物処理のあり方を計画として策定する。 - ただし、分別収集計画や必要な廃棄物処理施設に関しては、具体的にでも明らかな形で計画が策定される。	この段階ではほとんど関与しない。	- あくまでも、基本計画として分別収集及び処理・処分の計画を検討。 - 基本的な行政側の意向を踏まえて計画策定を支援するという立場。	- 近年ではパブリックコメントとして意見を提示する場ができてきた。ただし、意見の反映については行政側にまかされる状況である。 - 通常は、この段階で近くに施設ができることが分かっているため、大多数は無関心であることが多い。
廃棄物循環型社会基盤施設整備事業計画	- 基本計画から踏み込んだ形で、各種施設の整備計画を策定する。 - 施設の種類などの基本的な事項は基本計画で決めているが、立地場所（候補）を踏まえた技術的検討はこの段階で行われる。 - 用地選定に関しては、この計画時点で内部的に決定してしまうことが多いと想定できる。	この段階ではほとんど関与しない。	- 基本計画に基づいた施設整備計画を最終処分場だけでなく焼却施設等とあわせて策定する。 - 行政側に技術的なノウハウが少ないため、メーカーや施工業者等のサポートを受けて計画を検討する。 - 基本的な行政側の意向を踏まえて計画策定を支援するという立場。	- 整備事業計画段階では、パブリックコメントを実施することは少ないため、意見陳述の機会は限定される。 - この段階でも近くに施設ができることが分かっているため、大多数は無関心であることが多い。
用地選定	- 市町村有地を中心に用地選定が行われるが、買収が可能であれば民有地を選定する場合もある。 - 現在では、環境影響の面からの選定よりも、買収可能性や反対運動の可能性を考慮して選定が行われていることが多いと考えられる。	この段階ではほとんど関与しない。	技術的支援に限定されることが通常である。	- 直接用地買収に関連する場合には、この段階で計画が明確になるが、一般廃棄物処分場の場合では、住民運動等にいたる場合は少ない。 - 隣接しない地域の住民は直接関与しないため、ほぼ無関係となる。
最終処分場整備事業計画（設計）の策定	- 設計内容については、コンサルタント等に任せる割合が高くなる。 - 特に補助金申請手続き上の問題が無いことが重要要件となってくる。	施工可能性などで協力を行うこともある。	- 補助金の申請を考慮した設計を行う。このため、設計に採用技術、工法などの制約が課せられる。 - 設計費用が不足し、十分な設計ができない可能性がある。	用地選定での関連が無ければ、設計自体は技術的な内容のため、基本的に無関係のまま進められる。
生活環境影響評価の実施	法規制に規定された方法によるアセスメント調査を実施。	直接的には関与しない。	- 手続きに沿った調査を行う。 - 結論に関しては行政側が判断を下すこととなり、そのための資料作成という側面が強くなる。	- 環境アセスメント調査段階において調査範囲や調査方法について提案等は行いにくい。 - 隣接しない地域の住民には情報が伝わらない。
生活環境影響評価の告知・縦覧	- 建設地近くの住民のみを対象として説明会等を実施し、計画及びアセスメントの報告を行う。 - 上位計画（基本計画等）で建設を行うことを決めており、また行政が実施主体となるため、建設計画の推進を目的として説明を行う。	直接的には関与しない。	専門的な内容について、説明会等で行政側の支援を行う。	- この段階で計画を知ることが多く、建設への反対運動もこの段階で発生することが多くなる。 - 説明会の対象が施設の近隣に限定されることが多く、影響が想定されても知らされないという可能性も生ずる。 - 施設予定地からの距離があれば、特段の運動等も無い場合が多くなる。
潜在的な問題点	予算執行、手続き上の制約から柔軟な事業推進が制約される。	設計時の検討不足への対応がコスト要因となる。	行政側の意向が十分に伝わらず、最適な計画・設計が作成できない可能性がある。	NIMBYの観点から反対を行う住民もいる。ただそれが主流となることはほとんどない。

3. 3 最終処分場の建設計画にあたっての課題の検討

表 3.1 で整理した各立場からの建設手順の姿から、最終処分場の建設計画の段階における課題を抽出した。これらの課題は、特に各立場の主体が合意形成を進めるための制約条件となっているものを取り上げることとした。

(1) 計画告知の手順

実際の最終処分場建設計画を住民に対して具体的に説明する場となるのが、設計が終了しアセスメントが終了した後の告示・縦覧のタイミングとなることが多い。この場合には、事業を進める側としては作成された設計計画を「決定されたもの」として、住民側の同意を得るという手続き段階と考えられる。このため、基本的には計画を再検討したり修正したりすることは想定しておらず、話し合いではなく事業を進めるための説明会という位置付けになっている。

一方、住民側からすると用地選定や設計などの計画が終了した段階で計画の説明を受けるという状況になる。従って、計画に不満があってもそれを指摘することはできても、具体的に計画をどのように修正していけばよいかかわからず、結果的に計画の修正もなく建設が進められることになってしまう。

この原因は、図 3.1 に示した計画の最後の段階で住民に計画の告知が行われるという点にあると考えられる。以前は、最終処分場に対する不安等も顕在化しておらず、計画に対する反対など少なく行政の事業としての最終処分場建設が進められており、この場合には確認手続きとして計画の最後に住民に告知を行うことが効率的であった。しかし、最終処分場や行政の事業に対する不信感の高まりとともに、この手順の問題点が顕在化してきた。

(2) 用地選定の問題

最終処分場の建設による環境影響、特に近隣住民に対する健康影響の懸念が住民側に認識されるに従い、最終処分の立地場所が問題となるケースが増えてきた。住民側としては、最終処分場の必要性については認めていても水源地近くなどへの建設については容認できないという意識は強い。一方、事業者側としてはごみ処理事業を行う責任が重要視され、建設計画をスケジュールどおりに進めたいという意向が強い。このため、用地選定にあたっては環境影響の側面よりも市町村の保有する土地であったり、買収が可能な用地という観点が優先される傾向が見られる。

このような用地選定に関する問題の構造としては、表 3.2 に示すように、用地選定に関する優先順位の相違の問題が大きいと考える。

表 3.2 用地選定に関する優先順位の考え方

項目	事業者（行政）側	住民側
選定場所	・公有地など買収の容易性（地権者の少ない場所、遊休地）	・環境影響の少ない場所（なぜここが選定地なのかの透明性、公平性が求められる）
建設技術	・選定場所に合わせた技術の採用で環境影響を回避する（技術的には何処でも可能）	・技術には完全は無いと想定し、場所の選定が重要と判断
リスク対策	・リスク発生は無いという前提 ・事故対策を想定することが困難	・リスク顕在化後の対策を要望 ・最悪ケースへの対応を要望

(3) 国庫補助金の制約

一般廃棄物の最終処分場を市町村が建設する場合には、その建設費用の負担が重いため、通常は国庫補助金を利用して建設を行うこととなる。現在の手続きでは、この国庫補助金の制度が硬直的であるため、処分場建設の手続きに制約を受け、行政側の柔軟な対応を困難にしている面が見受けられる。

表 3.3 に国庫補助金を利用することによる制約事項について整理した。ここに示すように、大きくは設計上の制約と、スケジュール上の制約に分かれる。現在の自治体の財政事情では、補助金の利用は不可避と考えられるため、補助金に関する制約を変えていく必要性が課題として挙げられる。

表 3.3 一般廃棄物最終処分場建設における国庫補助金利用上の制約

項目	制 約 事 項	問 題 点
設計	・ 国の構造基準に従った施設設計が必要 ・ 全国一律の性能指針 ・ 国庫補助の対象事業と対象外事業に分けられ対象事業は一般財源措置を必要とされる（通常全体の1割～2割が一般財源）。 ・ 近年は対象外の事業が増加	・ 地元（立地）条件を考慮した柔軟な設計が困難 ・ 指針が無いものは協議が必要 ・ 過剰な機能をつける場合もあれば、不足する機能を入れるにくい場合もある ・ 自治体独自の予算で設計を行う必要がある
スケジュール	・ 内定を経てからは規定のスケジュールどおりに施工等を進めなければならない ・ 手順が一方通行で再検討ができない ・ 地元同意など工事着工までに処理する事項が終了しなければ補助金を返納。 ・ 一般的に2ヶ年で事業を完成	・ 補助金のスケジュールに合わせた手続きを行うため、住民との合意形成手続きに時間的制約が発生（特に施工後） ・ 建設がPDCAサイクルとして実施できない ・ 住民参加が可能になるのはスケジュールが決定してからとなる。

4 より良い建設手順に対する対応策

研究会における各立場のメンバーの基本的考え方は、廃棄物の発生を限りなくゼロにし、資源および経済が循環する社会づくりである。しかし、これまで整理してきたとおり、一般廃棄物最終処分場の計画段階においては意志決定プロセスに多くの課題を抱えており、その手順（プロセス）の問題を解決するためには、意志決定に関与する主体間のインターフェイスや技術的な問題も同時に解決していく必要がある。この点を踏まえ、最終処分場建設手順に対して、それぞれの立場から見て解決していくべき方向性や手段などについて取りまとめを行った。

4. 1 住民参加の計画策定手順

まず、住民側から見ての最大の問題である計画検討段階への関与である住民参加を考慮した計画手順について示す。この段階で、表 3.1 で表れていない NPO 等や「技術支援者」という区分を考慮し、新たな役割分担を行っている。これにより、専門家で無い住民が計画段階に参加したとしても適切な判断ができる仕組みを作ろうというものである。なお、技術支援者については、4. 3 でそのあり方を検討をする。

表 4.1 は、これらを考慮して最終処分場整備事業の事務手続き¹⁾に修正を加えたものである。行政の部分は、国、都道府県、市町村でそれぞれ役割分担があるが、簡単のために行政という区分で表現した。表 4.1 の斜体の部分が従来の手続きから追加した項目である。

住民側の納得できる計画策定のためには、できるだけ早い時期に情報を開示し住民参加を図る必要がある。しかし、一般市民に参加を呼びかけていくためには、限られた時間を有効に利用するための準備や場の設定が必要となる。これらを調整するのが行政の本来業務であるが、ヒアリング結果により、縦割組織の中でコーディネータとして活動する役割を行政だけに期待することは現実的でないと考え、ファシリテーターとしての NPO を介在させた。また、計画策定段階では、専門的な問題に対して住民側が合意しやすいように、専門的な問題点を中立的な立場で説明する技術支援者が必要であると考えた。

以下に、この市民参加プロセスの手順と特徴を示す。

(1) 参加の時期

住民が処分場建設の適地選定に参加する時期は、地域の廃棄物処理に関する基本計画が合意した後の用地選定段階となる。スイスの事例⁴⁾を参考に具体的手法を提案する。

まず、地域別に廃棄物の排出量、リサイクル量、最終処分量の現状を示し、処理されている最終処分場への流れを図示する。5年後の予測排出量から、どの地域に処分場が必要か計画を策定し公表する。望ましいのはリサイクルの推進による最終処分量の削減であり、このための合意形成がなされていることが重要である。最終処分場が不足することが示され、建設の必要性が確認された後、住民参加による用地選定プロセスに移行する。

表 4.1 住民参加プロセス修正 (案)

	行政 (合意エリア)	コンサルタント	住民	NPO等	技術支援者
計画・アセスメント過程	・廃棄物処理基本計画 (分別収集計画を含む)	←案策定支援	←案策定支援		
	・廃棄物循環型社会基盤施設事業計画の策定	←案策定支援		←案策定支援	
	定期的情報公開		→情報		
	・中長期最終処分計画公開	←ネガティブ Map	←意志表示		
用地選定	情報公開 (建設の必要性) 合意形成の場の設定		→情報	←ファシリテーター	←参加
	適地選定委員会 適地選定プロセスの検討、メンバー公募				
	適地選定 (案)	←案策定支援			←支援
	適地選定委員会による適地選定の実施				

(2) 意志決定エリア

自区内処理の原則と住民合意形成の点から意志決定エリア、つまりどの地域範囲で意思決定を行うのかという範囲を考える。処分場の事例ではないが、こまごみ市民委員会によるリサイクルセンター用地選定事例²⁾や脱焼却・脱埋立のごみ処理をめざす東村山市³⁾の事例は、10万人程度の規模で合意形成がなされている。

規模だけではなく、最終処分場の適地選定には、環境影響としてつながりを持つ水源地や河川が形成するコミュニティエリアを取り込む必要がある。そのためには、水源地・自然保護等から見た回避すべきエリアの設定をネガティブマップとし、関連住民のコミュニティエリアを想定する必要がある。ドイツにおいては、ネガティブマップを州が作成し、地質条件等からみた適地をポジティブマップとして州または郡が作成し、両者を重ね合わせたものを適地選定の道具としている⁵⁾。日本の処分場が山間部埋立を主としているのに対し、ドイツは平地部を山状に積み上げるタイプである点が大きく異なるが、山間部が水源地であることを考えるとドイツ以上に厳しい立地規制が考慮されるべきである。また、地下水の流れ、地震のリスクも大きく、地域の特性を適地選定に反映させる必要がある。

(3) 参加主体

それぞれの参加主体と果たすべき役割について表 4.2 に整理した。

表 4.2 計画への参加主体と果たすべき役割

参加主体	果たすべき役割
行政	参加主体の中心は、住民の代表である行政である。しかし、中央集権や補助金財政に頼った地方自治の仕組みから脱却するまでは、専門的なファシリテーターの協力が必要なる。実績をもった街づくり NPO 等が参加する場合は、彼らと協働で運営することも考えられる。計画策定の進め方については、5. 2 において詳述する。
住民	住民は問題が顕在化していない場合“サイレントマジョリティー”となる場合が多い。この声を合意形成に反映させることで、説明責任（説明することができる方法で実施する責任）果たすことができる。
コンサルタント	行政を支援し、適地選定を行うための基礎資料を作成する。適地選定委員会では、必要な項目の調査・検討がなされているが確認される。ネガティブマップの作成もコンサルタントの役割となる。
NPO 等	処分場に関する問題を中心に活動している団体、街づくりを考える団体、環境問題に特化した団体など、彼らの活動の目的は様々である。行政が住民の声を施策に反映させるためには、考え方の違うより多くの集団の代表を適地選定委員会等に加え、彼らが意志決定の主体となれるように支援する必要がある。
技術支援者	行政も住民も最終処分場建設の技術者ではない。水源問題や地盤・地質・地震等の問題や構造的な安全性を正しく理解しながら検討を行うためには、技術支援者が参画する必要がある。これにより、コンサルタントや行政に技術的妥当性説明責任を果たさせる有効な手段となる。また、処分場の技術研究活動を行っている NPO の土質、構造、環境等各分野の実務者の知識を活用することも必要である。

4. 2 適地選定委員会

計画策定の手順において、早期の情報開示と住民参加が重要である。加えて、合意の場である適地選定委員会を運営するファシリテーターと技術支援者の介在も、最も重要な要因の一つである。表 5.1 で NPO 等と記載されている欄は、市民グループの意志を表現する代表者をもったグループを表している。NPO や市民グループについてもその関与度合いや利害関係を反映しているため、NPO や市民グループ相互の話し合いの場の設定などコンセンサス形式の配慮が必要がある。また、事務局としてコンサルタントがファシリテーター役を努めることも可能である。前述した粕江等の事例では、学識経験者、住民、行政からの参加者による委員会が構成されている。各種委員会の座長を努めることが多い大学教授をファシリテーターとすることも有効であるが、メンバーの互選による座長決定も一つの方法である。最終処分場の合意形成ではないが、海外で環境リスクコミュニケーションを行った事例を表 4.3 に示す。

表 4.3 海外における環境問題の合意形成事例⁶⁾

	Brio 社の事例	Vulcan Chemicals の事例
背景	土壌・地下水汚染サイトの修復 Brio 社が「ブラックミニング」を開催したが説明は一方的で、着手した処理施設建設作業も中止となる。	1980 年代の環境保全運動の高まりにより、環境運動家のデモに直面。 1987 年、有害物質の焼却装置の発表に伴い、コミュニティの反発を受ける。 その後、「ブラックミニング」に失敗する。
関係団体	① Brio 社（1982 年破綻）→PRP タスカフォース ② 連邦環境保護庁（EPA） ③ 汚染サイト周辺のコミュニティ	① Vulcan 社 ② 環境団体（Sierra Club） ③ 汚染サイト周辺のコミュニティ
組織の作成主体	連邦環境保護庁（EPA）	Vulcan 社、環境団体 Sierra Club
組織された機関 機関の組織構成	EPA 選定の共同会議（コミュニティ・グループ）として関係団体及び、 ・EPA ・技術アドバイザー ・事務スタッフ	コミュニティ・グループとして関係団体および ・Sierra Club ・技術コンサルタント ・ファシリテーター（会議の運営、調整等） 州の環境問題審議会、郡の衛生局等の代表者で構成される運営委員会に、科学に精通するメンバーの選定を支援した。
機関の役割 機関の性格、立場	コミュニティ・グループの意見を Brio 社の汚染サイト修復措置に反映し、人の健康と環境に配慮した修復措置を確実なものにする。	環境に配慮したプラントの操業を確実なものとするため、Vulcan 社の運営に参画するとともに、Vulcan 社とコミュニティとの間のコミュニケーションの架け橋となること。
運営費用	EPA が補助金を提供（20%は自己負担）	Vulcan 社が、技術者・ファシリテーターへ資金を提供
機関の帰属責任	PRPs・・・潜在的責任当事者 連邦政府も当事者になる。	最終的な事業主体は Vulcan 社であるが、コミュニティによる意志決定が行われているため連帯的な責任分担と考えられる（技術者には別途責任があると思われる）。

4. 3 技術支援者

住民の合意形成を経て最終処分場建設を進めるためには、専門的知見を持ち中立的かつ特定の利害に左右されない独立的な立場で計画に参加できる「技術支援者」関与が有効であると考えられる。技術支援者はスキル的にはコンサルタントや施工業者と同様のものとなるが、事業者側から発注をされて計画に参加するのでなく、あくまでも専門家として中立かつ独立性を持って議論を進めることが期待される。このような技術支援者の関与は住民側に対して、処分場建設計画の必要性や技術的な安全性などの担保を提供することとなり、合意形成の促進に役立つこととなる。上記のような技術支援者が機能するためには、技術支援者に高度な倫理観と専門性が求められるとともに、行政側にも住民側にも偏らない独立性を担保する担保も必要である。

また、技術支援者を計画策定に加えるという方法以外にも、内部告発者の保護制度などの導入は、行政や事業の受注者側への牽制機能として働くことが期待されるために、適切な計画遂行を担保する一つの方法と考えることができる。

5 まとめと提言

5. 1 課題のまとめ

これまで整理してきたとおり一般廃棄物最終処分場の建設に対しては近隣住民を中心に反対が多いが、現時点では最終処分場の建設を行わないという選択肢も現実的とはなりにくいため、ごみ減量化などの対策と平行して、住民との対話の中から適切な手順を踏んで処分場の建設を行わざるを得ないものとして進められている。ここでは、注目してきたそれぞれの立場での課題を整理する。

①行政：最大の関係者であり事業主体である行政であるが、行政側では計画を予定通りに進めようという意向が強く、これは国の補助金制度などが要因として挙げられる。しかし、それ以上に、発注者である行政が、喫緊の問題として実際に排出されつづけている廃棄物を処理しなければならないという課題に偏ってしまう点が挙げられる。すなわち将来的な廃棄物行政をどのように行っていくのかというビジョンが欠けているために、どうしても廃棄物処分場を「建設すること」自体が目的となってしまう点に、大きな原因があるように考えられる。

②住民：重要な当事者であり、処分場建設に伴う影響を直接受ける近隣住民や廃棄物処理の行政サービスを受ける当該自治体の住民は、一つには、処分場建設の意思決定プロセスに参加する手段を持っていない場合がほとんどである。また、たとえ意思決定プロセスに参加する道が開かれていた場合にも、その意思決定プロセスのなかで果たせる影響力が極めて限られている場合がある。さらには、形式的に優れた住民参加型の意思決定プロセスが導入されていたとしても、そのなかで処分場建設についての意思決定と住民との合意形成とは依然として乖離しているケースがある。

③コンサルタント・施工業者：発注者から計画策定支援や設計を依頼されるコンサルタントは、本来発注者が抱えている廃棄物行政のビジョンや課題を踏まえた上で具体的な処分場建設の設計を行える立場にあるが、実際には行政側の限られた資源の枠内で建設可能な処分場のアイデアや設計案を提示するにとどまっている。また、用地選定に対する提案が限定されている点も、コンサルタントの限界を示すものである。施工業者は、処分場建設や環境に配慮した設計・建設についての具体的な知識・技術を持ちながらも、受注者であるがゆえに発注者の提示してきた設計案に対して対案を出すことができていない。

以上を踏まえた解決の方向性としては、まず廃棄物問題に対するビジョンを住民を含めて合意されたものとして確立し、そのビジョンの中で、当該処分場の建設が（短期的・長期的なものを含めて）どのような位置付けになるのか明確にすることが必要である。これにより、事業主体である行政のやるべきことははっきりし、それに基づいてコンサルタント、施工業者の専門的な能力が十分に活かされて来るようになる。しかし、このようなビジョンが無いと、たとえ住民参加型の意思決定プロセスを導入した（する）としても、そ

れだけでは住民合意にもとづいた処分場建設ができないことは、示してきた事例などからも明らかである。また、フィードバックが可能な形の計画段階の手順を採用することであり、この手順が実質的に機能していくためには、事業者側だけでなく住民側も計画策定に関与するという責任を持ち、判断を行っていくことが求められる。最終的に、住民参加の段階が廃棄物処理の基本計画まで遡っていけば、事業としてのアセスメントを超えて、住民による地域運営というところまでステップアップしていけるのではないかと考えている。

5. 2 今後への提言

(1) 拡大生産者責任の厳格化

廃棄物問題解決のための根本的な施策として、循環型社会形成推進基本法にも挙げられている拡大生産者責任（EPR）の明確化が重要である。しかし現在では、流通段階や行政、消費者などにも、それぞれの役割で責任を分担するという側面が強く出ている。これを一般廃棄物問題として捉えたと、行政主体で処理する廃棄物が減らないということになる。今後はEPRをより厳格に適用し、家庭からの製品廃棄物は製造者等に引き取らせる仕組みとすることにより、家庭ごみの減量化が促進される方向での施策を促進すべきと考える。ただし、この方法では短期的に産業廃棄物の増加や社会的コストの増加が懸念される。しかし、設計段階から製品改善を促進する仕組みを設けることにより、製造者等の費用負担増を回避するとともに、環境負荷の低減を進めていくことが有効な方策であると考えられる。

(2) 高度資源循環型社会の実現

先に示したEPRの厳格化は廃棄物処理の主体に関するものであるが、続いて高度資源循環型社会として物質循環及び資源利用のあり方について提示する。資源循環は持続可能という概念を持たないと「大量生産⇒大量消費⇒大量廃棄⇒大量リサイクル」と結びつく懸念があり、「資源消費の極小化」にフィードバックする資源循環型社会を実現していく必要がある。また、資源消費を考慮すると固形物としての廃棄物以外にエネルギーとして大気中に放出される化石燃料などがある。このため、エネルギーも含めた資源の有効利用という視点から、より高度な資源循環型社会を実現することが必要である。この場合には、正確なLCAなど評価手法の開発と、製品選択における消費者の役割が重要になる。

(3) 保管庫構想

(2)で示した高度資源循環型社会への移行に向けて廃棄物処理とは何かを考えた場合に、廃棄物を本質的に資源として捉え、長期的にこれらを生無害化したり再利用可能な資源に換えていくことと考えられる。優先順位としては無害化が先であり、自然環境に汚染物質を放出しないための機能が必要となる。一方、資源の再利用という観点では、将来の技術開発も想定し中長期的に資源として廃棄物を保管するという機能が想定される。これは都市鉱山や保管庫構想などと呼ばれている。

謝辞 本研究の取りまとめにあたり、さまざまな立場の方から現場での貴重な経験や意見をいただきました。これらの方々に厚くお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 「廃棄物最終処分場整備の計画・設計要項」、2001.11 全国都市清掃会議。
- 2) 「狛江ごみ半減計画とリサイクルセンターの用地選定をめぐる」、日本計画行政学会計画賞 入賞計画集 1995年度。
- 3) 「廃棄物学会市民編集号C&G」、第1号。
- 4) 欧州視察報告書 「産業廃棄物の最終処分場の立地・整備状況に関する海外調査」、1998.03、(財)先端建設技術センター。
- 5) 「再資源化施設・最終処分場の適正な立地に関する研究会報告」、1997.07、大成出版。
- 6) 「環境リスクコミュニケーションにおけるコミュニティー・グループの運営に関する考察ノート」、安田総研 調査分析レポート vol36