

公共関与による産業廃棄物最終処分場における協定書等の内容とその実施監視体制に関する研究

金谷研究室 0612021 坂本進太郎

1. 背景・論点

最終処分場の建設には防災対策や環境対策に巨額な投資が必要であり、民間事業者にとっては、資金調達や技術能力の面から見ても、それと健全な事業経営を両立させることは、極めて難しくなっている。現実には、民間事業者の一部には不安定な経営がもとで、廃棄物の不適正処理が行われるケースも多くあり、このことが、住民の廃棄物処理施設に対する不安や不信感の増大につながっている。

そのため、平成3年10月の「廃棄物処理センター制度」の導入以降、都道府県・市町村が最終処分場の建設や管理・運営に積極的に関与する、公共関与による産業廃棄物最終処分場の立地の動きが見られるようになった。

これまで産業廃棄物最終処分場の現状についての研究は数多くされてきた。しかし、公共関与による産業廃棄物最終処分場については、ある特定の組織についての研究・情報はみられるが、現在稼働中の施設の全国的な現状は明らかではない。

一方、公共関与による産業廃棄物最終処分場では、処分場の安全性やその運営に万全を期すため、管理者である都道府県・市町村と建設予定地の地元自治会等との間で環境保全等に係わる協定の締結を行うことが多い。地域住民にとって、処分場がより安心・安全な施設となるためには、このような協定等に双方の合意事項が明確に定められ、かつ、それが確実に履行される体制を整えることが重要であると考えられる。

しかし、過去にこの「協定書等の合意事項」と「それらが履行される体制」という2点に着目し、全国の公共関与による産業廃棄物最終処分場を対象に調査した研究は見られない。

2. 研究の目的・意義

本研究の目的は、以下の3点とする。

目的1：公共関与による産業廃棄物最終処分場の建設経緯と現状の把握

目的2：各事例の処分場建設にあたっての協定書等の合意事項の内容の明確化

目的3：各事例の実施監視体制の実態の把握

本研究の意義は、上記の目的を達成することによって、今後公共関与による産業廃棄物最終処分場を検討する都道府県、市町村にとって、その際の指針となる有益な知見が得られることである。

3. 研究方法

研究の目的を次のよう方法で達成する。

(1) 目的1の研究手法

全国の公共関与による廃棄物処理事業団体のHP、各施設のHPで得られた基本情報をまとめる。さらに不明な点はアンケート調査によって明らかにする。

(2) 目的2, 3の研究手法

インターネット調査により入手した、岐阜県産業廃棄物処理施設整備検討委員会の資料「公共関与による産業廃棄物処理事業の主な状況」と長野県ホームページの資料37「産業廃棄物処理事業に対する公共関与について」という2つのデータを基に、全国の事例を整理し、対象選定を行う。その結果、現在稼働している30件の施設を調査対象とした。アンケートの質問項目を決めるため、予備調査として、調査対象の中の1つの処分場に対しヒアリング調査を行う。

ヒアリング調査によって得た情報から、アンケートを考案し、対象施設に対し、調査対象施設30件にアンケート調査を実施した。アンケート回収率は26件であった。アンケート調査項目及び回答数は表1に示す。

得たデータを基に、分析・考察を行った。さらに、特徴的な事例に関してはヒアリング調査を行った。表2にヒアリング調査対象と、ヒアリング調査実施日を、表3、表4に質問項目を示す。

表1 アンケート調査項目及び回答数

	アンケート項目	回答方法	回答数
第一部	最終処分場の正式名称	自由記述式	n=26
	最終処分場の所在地	自由記述式	n=26
	現在の区分(供用中or管理中)	選択式(択一)	n=26
	埋立面積及び埋立容量	自由記述式	n=26
	最終処分場の埋立許可届目	選択式(複数)	n=26
	最終処分場の建設理由	選択式(複数)	n=25
	最終処分場の埋立用地(公有地or私有地)	選択式(択一)	n=25
第二部	最終処分場の用地選定	選択式(複数)	n=21
	施設建設にあたっての反対運動の有無	選択式(択一)	n=21
	(一部回答)反対運動の内容	選択式(複数)	n=10
	(一部回答)反対運動に対する対応	選択式(複数)	n=10
	施設建設にあたって建設予定地との「環境保全や施設運営の安全に係わる協定」の締結の有無	選択式(択一)	n=24
	(一部回答)協定締結の届出者	選択式(複数)	n=16
	(一部回答)協定書の公開の有無	選択式(択一)	n=15
第三部	(一部回答)協定書の公開の方法	選択式(複数)	n=9
	(一部回答)アンケート返信の際に協定書の同封は可能か	選択式(択一)	n=12
	住民参加による管理運営の監視活動を行う監視委員会・協議会の設置の有無	選択式(択一)	n=26
	(一部回答)監視委員会・協議会の正式名称	自由記述式	n=12
	(一部回答)監視委員会・協議会の活動内容	選択式(複数)	n=12
	(一部回答)監視委員会・協議会の構成メンバー	自由記述式	n=12
	(一部回答)監視委員会・協議会のこれまでの活動回数	自由記述式	n=12
	(一部回答)監視委員会・協議会での活動内容の情報公開の実施の有無	選択式(択一)	n=10
	(一部回答)監視委員会・協議会での活動内容の情報公開の方法	選択式(複数)	n=4
	(一部回答)監視委員会・協議会での活動内容の情報公開の内容	選択式(複数)	n=3
第四部	地元自治会等への説明会(協議会)の実施の有無	選択式(択一)	n=26
	(一部回答)その自治会等の正式名称	自由記述式	n=7
	(一部回答)説明会のこれまでの実施回数	自由記述式	n=9
	(一部回答)説明会の参加人数	自由記述式	n=9
	(一部回答)説明会は代表者のみか	選択式(択一)	n=9
	(一部回答)説明会の内容	選択式(複数)	n=9
	施設建設までの時期と監視委員会・協議会の設置時期と地元自治会等への説明会の実施開始時期の前後関係	自由記述式	n=22

表2 ヒアリング調査対象及び調査対象実施日

調査対象	ヒアリング調査実施日
G処分場環境監視委員会	2009/6/26
G区G処分場対策委員会	2010/1/12

表6 反対運動の有無 (n=21)

反対運動の有無	選択組織数	割合
あり	10	48%
なし	11	52%

表3 ヒアリング質問項目(G処分場環境監視委員会)

ヒアリング調査質問項目(G処分場環境監視委員会)
地元町が最終処分場の受け入れを容認した最終的な条件
処分場建設にあたって県・公社と地元が決めた合意事項(公表されている範囲で)と、それらはどの程度実行され、確認されているか
反対運動を続けていた住民団体とは最終的に合意に至ったか
施設建設に対し反対運動が起こった理由・争点
G処分場環境監視委員会は県・公社間で行われた協定に基づいて作られたのか
G処分場環境監視委員会は、どこが(どなたが)提案されたのか
G処分場環境監視委員会は、どの程度機能しているか(その根拠)
G処分場環境監視委員会での課題

3) 反対運動に対する対応

表7に示すように、公共関与による産業廃棄物最終処分場では、建設にあたっての反対運動に対し、ほとんどが地元説明会を開催している。また、半数の処分場が何らかの二者、三者協議を行っていることが分かった。

表4 ヒアリング質問項目(G区G処分場対策委員会)

ヒアリング調査質問項目(G区G処分場対策委員会)
<施設建設から稼働後の県・公社の対応について>
地元住民側から見て、処分場建設にあたっての県・公社との合意事項はどの程度果たされているか、現在も県・公社はその責務を全うしていると思うか
G処分場の安全面での水準は高いと思うか
公社の施設管理に関する情報公開は十分と思うか
<G処分場環境監視委員会について>
地元住民側から見て、G処分場環境監視委員会はどの程度機能していると思うか
<G区G処分場対策委員会について>
G区G処分場対策委員会ではどのような内容の情報が公社側から報告され、どのような形で議会が行われているのか
G区G処分場対策委員会はどのような立場の方々に参加されているのか
公社のG区G処分場対策委員会への情報公開は十分と思うか
G区G処分場対策委員会での課題
<その他>
G処分場のような、公共関与型の最終処分場は民間の処分場と比べて安全性・信頼性の面でレベルは高いと思うか

表7 反対運動に対する対応 (n=10)

反対運動に対する対応	選択組織数	割合
公社が地元説明会を開催	8	80%
二者(環境事業公社、反対運動団体)、三者(環境事業公社、市町村、反対運動団体)等の協議を行った	5	50%
その他	3	30%

(2) 目的2に関する調査結果及び考察

1) 公共関与による産業廃棄物最終処分場の「環境保全や施設管理の安全に係わる協定」の締結の有無
表8に示すように、公共関与による産業廃棄物最終処分場の半分以上の処分場で、環境保全や施設管理の安全に係わる協定の締結が行われている。

4. 調査結果及び考察

(1) 目的1に関する調査結果及び考察

1) 公共関与による産業廃棄物最終処分場の建設理由

表5に示すように、公共関与による産業廃棄物最終処分場の建設理由は「適正処理 適正確保のため」が56%と最も多かった。このことから、多くの自治体が公共の信用力による安全性と信頼性の確保を期待していることが伺える。

表5 公共関与による産業廃棄物最終処分場の建設理由 (n=25)

最終処分場の建設理由	選択組織数	割合
適正処理、信頼性確保のため	14	56%
県内の最終処分場の新規許可件数が減少し、残余年数・容量が切迫したため	9	36%
今まで稼働していた施設が満杯となったため	5	20%
住民の反対運動等により、民間の事業者による新規施設の立地が困難な場合が多いため	5	20%
湾岸整備事業として実施	5	20%
その他	5	20%

表8 環境保全や施設管理の安全に係わる協定の締結の有無 (n=24)

「環境保全や施設運営の安全に係わる協定」の締結の有無	選択組織数	割合
あり	16	67%
なし	8	33%

2) 反対運動の有無と「環境保全や施設管理の安全に係わる協定」の締結の有無の関係

表9に示すように、建設にあたって反対運動が起きた公共関与による最終処分場では、ほぼ全ての処分場で建設予定地の地元自治体等と環境保全や施設管理の安全に係わる協定の締結が行われている。逆に、建設にあたって反対運動がなかった処分場では、建設予定地の地元自治体等との環境保全や施設管理の安全に係わる協定の締結を行っている処分場は、半数程度であることが分かった。

2) 公共関与による産業廃棄物最終処分場の施設建設にあたっての反対運動の有無

表6に示すように、公共関与による産業廃棄物最終処分場では、施設建設にあたって、半数近い処分場で反対運動が起きていることが分かった。

表9 反対運動の有無と環境保全や施設管理の安全に係わる協定の締結の関係 (n=21)

反対運動の有無	「環境保全や施設運営の安全に係わる協定」の締結の有無	選択組織数	割合
あり	あり	9	43%
	なし	1	5%
なし	あり	5	24%
	なし	6	29%

(3) 目的3に関する調査結果及び考察

1) 住民参加による環境監視委員会・協議会の設置の有無

表10に示すように、公共関与による産業廃棄物最終処分場では、半数近い処分場が住民参加による環境監視委員会・協議会（以下、環境監視委員会・協議会とする）を設置し、施設の管理運営の監視活動を行っていることが分かった。

表10 環境監視委員会・協議会の設置の有無（n=26）

住民参加による管理運営の監視活動を行う環境監視委員会・協議会の設置の有無	選択組織数	割合
あり	12	46%
なし	14	54%

2) 環境監視委員会・協議会の設置と反対運動の関係

表11に示すように、環境監視委員会・協議会を設置している処分場では75%の割合で建設にあたっての反対運動が起きていることが分かった。

表11 環境監視委員会・協議会の設置と反対運動の関係

施設名	住民参加による監視委員会・協議会の名称	反対運動の有無
A処分場	A処分場連絡協議会	不明
B処分場	B処分場環境保全委員会	あり
C処分場	C処分場運営連絡協議会	あり
D処分場	D ₁ 町監視員	あり
E処分場	環境保全協議会	あり
F処分場	F処分場安全管理委員会	あり
G処分場	G処分場環境監視委員会	あり
H処分場	H処分場環境保全連絡協議会	なし
J処分場	J ₁ 地区産業廃棄物処理施設監視委員会（建設地） J ₂ 産業廃棄物処分場監視委員会（下流域）	あり
I処分場	I処分場環境保全推進委員会	あり
K処分場	環境保全協定に基づく協議会	なし
Z処分場	Z処分場監視委員会	あり

3) 環境監視委員会・協議会の活動内容

表12に示すように、環境監視委員会・協議会の活動内容は主に供用期間中の項目が中心となっており、逆に、工事期間中、管理期間中の項目の割合は比較的低いという結果が得られた。特に、工事期間中の項目の割合は極端に低く、工事期間中から活動を行っている環境監視委員会・協議会は比較的小さいということが分かった。

4) 環境監視委員会・協議会の活動内容の情報公開の有無とその公開方法

表13に示すように、環境監視委員会・協議会の活動内容の情報公開を行っている処分場は、半数以下であるということが分かった。また、表14、表15に示すように、その公開方法としては、「市町村、公社HPに記載」と「広報誌による情報発信」が最も多い方法ということが分かった。

表12 環境監視委員会・協議会の活動内容（n=12）

住民参加による監視委員会・協議会の活動内容		選択組織数	割合
工事期間中	工事用車両	工事車両の安全走行に関すること	3 25%
		工事車両の苦情処理に対応状況に関すること	4 33%
	場内工事	定期的測定値の確認に関すること	3 25%
処分場周辺の自然環境に関する施設建設の確認に関すること		4 33%	
供用期間中	廃棄物搬入量	搬入車両の安全走行に関すること	8 67%
		搬入車両の苦情処理に対応状況に関すること	8 67%
	場内施設内容	搬入車両の点検に関すること	4 33%
		場内施設の稼働に関すること	11 92%
		各種測定結果の確認に関すること	11 92%
廃棄物の受入状況	処分場周辺の自然環境に関する各種検査の状況に関すること	9 75%	
	職員の実質向上に関すること	10 83%	
管理期間中	場内施設管理	各種測定結果の確認に関すること	6 50%
		施設の管理に関すること	5 42%
	情報公開	情報公開に関すること	3 25%
その他	先進地視察研修、委員の実質向上に関すること	見学者対応状況に関すること	3 25%
			4 33%

表13 環境監視委員会・協議会の活動内容の情報公開の有無

住民参加による監視委員会・協議会の活動内容の情報公開の有無	選択組織数	割合
あり	4	40%
なし	6	60%

表14 環境監視委員会・協議会の活動内容の情報公開の方法

住民参加による監視委員会・協議会の活動内容の情報公開の方法	選択組織数	割合
市町村、あるいは公社HPに掲載	2	50%
パンフレットの配布	1	25%
マスメディアを使用しての公表	0	0%
その他	3	75%

表15 表14の「その他」の内容

その他の内容（アンケートの記述回答）	筆者による分類
会議を公開(1)	会議を公開
広報誌を発行し、新聞折込により住民に周知(1)	広報誌による情報発信
当施設の広報誌に開催状況を載せている(1)	

5) 地元自治会への説明会（協議会）の有無

表16に示すように、公共関与による産業廃棄物最終処分場では、3割程度との処分場で地元自治会への説明会を実施していることが分かった。

表16 地元自治会への説明会（協議会）の有無（n=26）

地元自治会への説明会（協議会）の有無	選択組織数	割合
あり	9	35%
なし	17	65%

6) ヒアリング調査の結果

G処分場では、建設にあたって県・公社と地元が決めた合意事項として、「安全性のための検討を行い住民の安全性要望に応えること」という条件で地元町は最終処分場の受け入れを容認した。その一方で、

地元町議会に産業廃棄物対策特別委員会を設置し、県と環境事業公社と地元町・地元町議会が協議を重ね、県知事の出席のもと地元町・議会両者が産業廃棄物処分場への意見書を県、公社に提出した10項目に対する最終回答を受け住民が主張する安全性を確保できたことを確認した。そして、協定締結後の安全性の確認は地元町議会の産業廃棄物対策特別委員会にかわりG処分場環境監視委員会に受け継がれ、結果として安全性を盛り込んだ協定書の10項目をしっかり守ることが確認できた。これにより、施設の安全性確保の面で、G処分場環境監視委員会が果たした役割は大きいものがあるといえる。

また、G処分場環境監視委員会を機能させていくうえで、学識経験者を委員会に迎え指摘を受けていること、公社の真面目な対応、委員会の初期メンバーに処分場建設に反対の立場をとられていた方が参加していること、以上の3点が重要であるという意見をいただいた。

しかし、G区G処分場対策委員会の結果、地元住民側からみた場合、G処分場環境監視委員会についてはその活動に不明確な点が多いという意見をいただいた。具体的には、委員会の活動の情報公開が公社のHPや広報誌に掲載されている会議の概要だけでは情報として分かりにくいという意見や、処分場現地でのトラック受入から埋め立て完了までの目視確認が環境監視委員会開催時の年3回しか行われず、それだけでは処分場の安全管理状況が十分に把握できないという意見があげられた。

5. 結論

(1) 目的1（公共関与による産業廃棄物最終処分場の建設経緯と現状の把握）の結論

公共関与による産業廃棄物最終処分場の建設理由は「適正処理、信頼性確保のため」が、56%で最も高い結果となったことから、多くの自治体が公共の信用力による安全性と信頼性の確保を期待していることが推測される。

公共関与による産業廃棄物最終処分場でも、建設にあたっての反対運動が半数近い処分場で起きている。

公共関与による産業廃棄物最終処分場では、建設にあたっての反対運動に対し、ほとんどの処分場で、公社による地元説明会が開催されており、半数の処分場で二者、三者協議が行われている。

(2) 目的2（各事例の処分場建設にあたっての協定書等の合意事項の内容の明確化）の結論

公共関与による産業廃棄物最終処分場では、半分以上の処分場で、建設予定地の地元自治体等との

環境保全や施設管理の安全に係わる協定の締結が行われている。

建設にあたって反対運動が起きた公共関与による最終処分場では、ほぼ全ての処分場で建設予定地の地元自治体等と環境保全や施設管理の安全に係わる協定の締結が行われている。

(3) 目的3（各事例の実施監視体制の実態の把握）の結論

環境監視委員会・協議会は半数近い処分場で設置され、地元自治会に対して説明会（協議会）は3割程度の処分場で実施されている。

環境監視委員会・協議会を設置している処分場ではかなりの割合で建設にあたっての反対運動が起きている。

環境監視委員会・協議会の活動内容は、主に供用期間中の場内施設内容や廃棄物の受入状況を中心に行っているところが多く、工事期間中から活動を行っている環境監視委員会・協議会は比較的少ない。

環境監視委員会・協議会の活動内容の情報公開を行っている処分場は40%であり、その情報公開の方法として最も多かったのが「市町村、公社HPに記載」と「広報誌による情報発信」であった。

ヒアリング調査の結果から、環境監視委員会・協議会を設置することは処分場の安全性の検討・確認において意義のある1つの手段であるといえる。

環境監視委員会・協議会を機能させていくには、学識経験者を委員会に迎え指摘を受けること、公社の真面目な対応、委員会の初期メンバーに処分場建設に反対の立場をとられていた方が参加したこと、以上の3点が重要である。

環境監視委員会・協議会の活動は、地元住民にとっては不明確点が多い場合もある。地元住民の信頼性の確保のためにも、環境監視委員会・協議会の活動の情報公開の方法は住民にとっても分かりやすい形式を検討すべきであるといえる。

環境監視委員会・協議会や地元自治会への説明会（協議会）の実施回数は、住民側からすれば不十分な場合もあるため、地元住民と十分協議のうえ、決定するのが良いと考える。

6. 今後の課題

ヒアリング調査は、時間の都合上、その2か所しか実施できず、目的3の一部の結論はG処分場の事例のみに基づくものである。よって、他の処分場の「環境監視委員会・協議会」、「地元自治会への説明会（協議会）」との比較が今後の課題といえる。