

平成 20 年 1 月 17 日提出

# 公共関与の産業廃棄物 中間処理施設の研究

—滋賀県の中間処理施設計画に関する考察—

指導教員：石川 雅紀

学籍番号：067E024E

—目次—

序章	はじめに	2 頁
第 1 章	国の廃棄物政策	3 頁
	1. はじめに	3 頁
	2. 一般廃棄物と産業廃棄物	4 頁
	3. 産業廃棄物の中間処理	7 頁
第 2 章	廃棄物行政と行財政政策	8 頁
	1. 公共事業による廃棄物処理施設と財政状況	8 頁
	2. 公共関与の産業廃棄物行政	10 頁
	3. 廃棄物処理センターによる事業推進の実績分析	14 頁
	4. 公共関与の産業廃棄物・中間処理施設建設事業の成功・不成功	17 頁
第 3 章	滋賀県の廃棄物対策 9	
	1. 中間処理施設としての焼却処理施設計画の推移	19 頁
	2. 公共関与の廃棄物焼却施設計画と住民紛争	25 頁
	3. 県南部広域処理システム施設整備計画委員会の推移	26 頁
	4. 凍結宣言に至る背景	29 頁
第 4 章	考察 30 頁	
	1. 廃棄物処理センターと産業廃棄物行政の成否	30 頁
	2. 栗原地先の住民紛争と住民合意の大切さ	32 頁
終章	おわりに	35 頁

## 序章 はじめに

産業革命以後の社会の発展は目覚ましいものがあり、人口は増加し、人々の暮らしは豊かになった。しかし、その反面で解決しなければならない環境問題を発生させた。地球環境の未来に関しては、温暖化問題に関心が高まり、活発な論争が繰り返されている<sup>1</sup>。しかし、環境問題は地球温暖化以外にも水質汚染・土壌汚染や廃棄物処理問題等があり、早急な解決・改善が求められている。

廃棄物処理問題に関して言えば、人間が人工的に作り出す財は、再利用を繰り返したとしても、最後は廃棄物となる。自然界は長い年月をかけて生態系の循環システムを形成したが、人間社会はまだ持続可能な社会システムを形成していない。限りある地球資源と太陽エネルギーからなる循環型社会の確立が強く望まれている。

2000年に循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）（以下、循環基本法）が制定された。国内の産業活動によってもたらされる産業廃棄物は年間約4億トンで横ばい状態が続いている。それらの最終的受け皿となる埋立地は残余容量が逼迫し、新たな最終処分場の建設は年々困難になっている<sup>2</sup>。民間企業の中には、最終処分（埋立処分）ゼロを目指して努力し、目標を達成した企業も出現している<sup>3</sup>。しかし、産業廃棄物総量が横ばいであることから見ても、依然として大きな問題であることはあきらかである。

最終処分場を必要としない産業廃棄物の循環システムが望まれているが、その実現は簡単ではない。しかし、近年最終処分の前段である中間処理の検討がリサイクル処理と相まって、技術が進歩している。代表的な中間処理は焼却処理だが、焼却は排気ガスの問題等から住民による反対運動が多い。特に近年、リサイクルや適正処理がやかましく言われるようになった。それはダイオキシン対策、全国各地で発見される大量の不法投棄や最終処分場が逼迫してきたことが原因であろう。

国は廃棄物問題を解決するために、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、廃棄物処理法）を何度も改正している。1991年、廃棄物の排出量抑制や、再生利用などによる減量化を法の中に位置付け、減量化のための具体的な方策、公共関与による施

設建設として、廃棄物処理センター制度<sup>a</sup>を導入した。

しかし、1997年、廃棄物処理法は、施設の設置をめぐる紛争の激化、最終処分場のひっ迫等に対処するため、生活環境影響調査の実施、関係市町村、利害関係者の意見聴取など施設の設置手続きを明確にする改定が行われた。さらに2000年には廃棄物処理センターの実施者を国または都道府県が出資、拠出する株式会社などの法人にまで拡大する改正が行われた<sup>4</sup>。法改正がたびたび行われているということは、廃棄物処理問題の解決の難しさを示している。解決の難しい問題は、不法投棄や施設建設に伴う住民紛争である。

筆者は排出事業者処理責任のある産業廃棄物に対して、国が大きく関与し、かつそのことが地域住民に紛争もたらしていることに対して、疑問を感じていた。そこで本論文では、全国の廃棄物処理センター制度等での産業廃棄物・中間処理事業に関してアンケート調査を行い、公共関与の産業廃棄物・中間処理施設建設事業の実態や、計画の成功・不成功の原因を探る。さらに滋賀県における6年間に渡る紛争事例を取り上げ、処理業者、企業・自治体がダイオキシンの規制強化等で建設を希望した、廃棄物処理センター制度による焼却場建設事業が、周辺住民の反対で凍結に至った原因、経過を明らかにする。

## 第1章 国の廃棄物政策

### 1. はじめに

産業の発展に伴って排出される廃棄物への対応は遅れているが、循環型社会形成においては避けて通れない問題である。先進国はいずれの国もこの問題を抱えており、対応に苦慮している<sup>5</sup>。日本はヨーロッパ、アメリカ等と比較すると平地が少なく、廃棄物を最終的に処分する埋立地が少ない。日本は明治以来、廃棄物処理は衛生的側面から焼却処理が中心であり、1970年代に焼却設備は急速に普及し、廃棄物の減容化も進んだ。しかし、それでも、がれき類や焼却残渣を最終的に処分する埋立地は不足している。そして、海や山里地帯に最終処分場を建設してきたが、環境破壊を起こした事例が多い<sup>6</sup>。最終処分場候補地は今日枯渇資源と言われて、年々新たな建設が困

---

<sup>a</sup> 廃棄物処理センター制度とは、公共の信用力を活用して安全性・信頼性の確保を図りつつ、民間の資本・人材等を活用して廃棄物処理施設の整備を図るため、公共が関与した一定の法人等を環境大臣が指定し、これに財政上、税制上の支援を行うもの。(廃棄物処理法第15条の5第1項)。

難になってきている<sup>7</sup>。国の適切な廃棄物政策が求められるところである。2005.5.26に改正された環境省告示第43号で、国は廃棄物行政に関して次のように述べている。

近年、我が国における社会経済活動が拡大し、国民生活が物質的に豊かになる一方で、廃棄物排出量の高水準での推移、最終処分場の残余容量の逼迫、廃棄物焼却施設からのダイオキシン類の発生、不法投棄の増大等、廃棄物をめぐる様々な問題が指摘されてきた。これらの問題に対応するため、近年、数次にわたる廃棄物処理法の改正及びリサイクル推進に係る諸法の制定等の対応が図られている。

今後は、循環基本法及び循環型社会形成推進基本計画に沿って、これらの法制度の適切な実施と相まって、大量生産、大量消費、大量廃棄型の従来社会の在り方や国民のライフスタイルを見直し、社会における物質循環を確保することにより、天然資源の消費が抑制され、環境への付加が出来る限り低減される、いわゆる循環型社会の実現を図ることが必要である。

この告示は「廃棄物の減量その他の適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的推進を図るための基本方針」を示したもので、廃棄物減量の目標量や適正な処理の基本方針が述べられ、国民、事業者、地方公共団体、国の役割が明記されている。

図1 廃棄物処理法の概略図に、国、都道府県、市町村のそれぞれの役割を示す。都道府県はこの方針を基に、廃棄物行政を推進している。

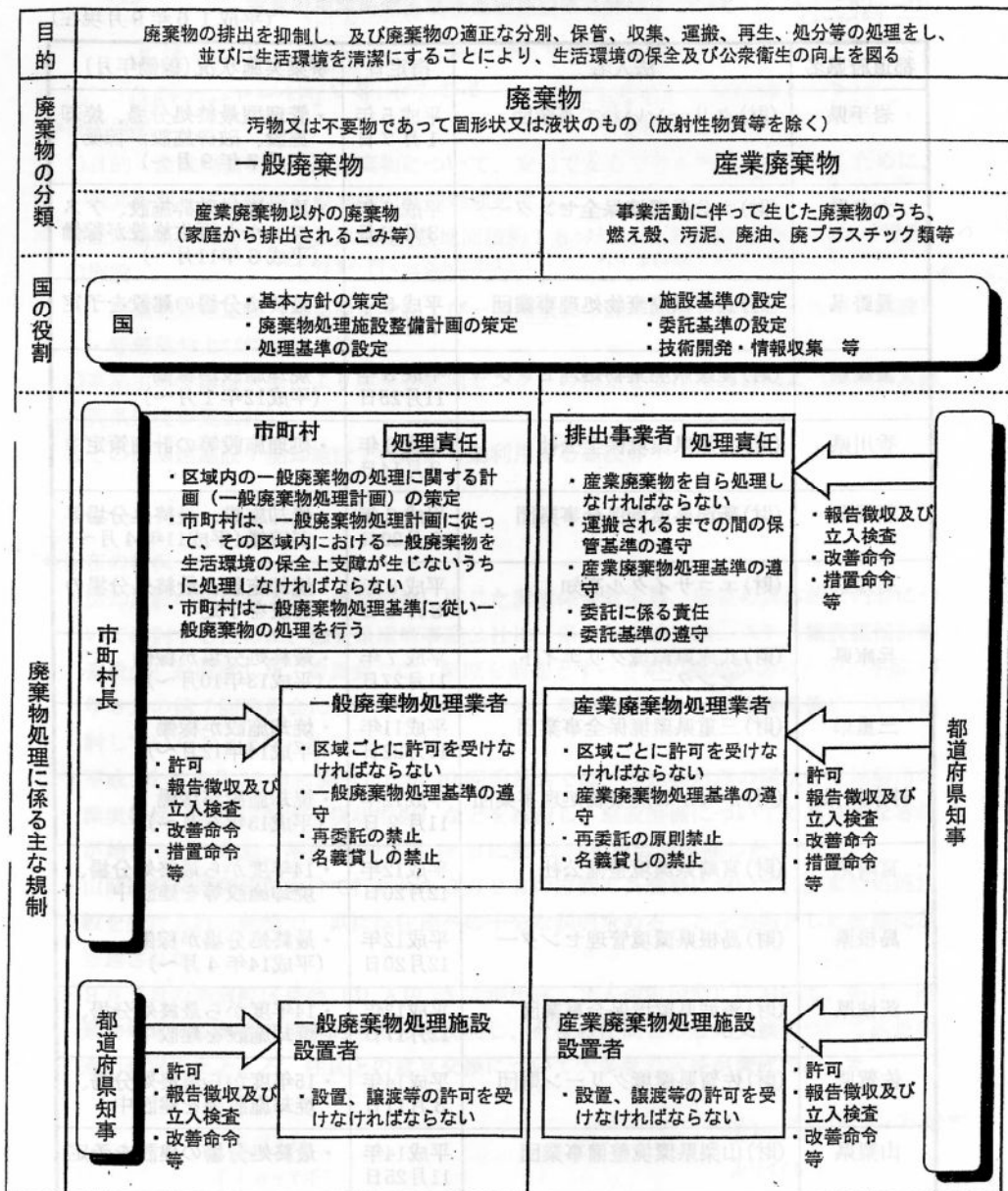
## 2. 一般廃棄物と産業廃棄物<sup>8</sup>

廃棄物の定義や一般廃棄物と産業廃棄物の区別は国によって異なるが<sup>9</sup>、日本では廃棄物処理法2条1項では、廃棄物とは、「ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物または不要物であって、固形状または液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染されたものを除く。）をいう」と定めている。

廃棄物は産業廃棄物と一般廃棄物に大別される。産業廃棄物とは、「事業活動にともなって生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物」と輸入された廃棄物を指し、一般廃棄物は、「産業廃棄物以外の廃棄物」と定義されている。（廃棄物処理法2条4項）。

ただ、同じ廃棄物であっても（例えば、蛍光灯や紙おむつ）企業が排出するものは産業廃棄物、家庭が排出するものは一般廃棄物として、別々の対応をすることに矛盾

## 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の概要



## 図 1、廃棄物処理法の概略図

出所：2004年9月21日、環境省、滋賀県選出国會議員向け説明用資料

も発生している。産廃と一廃の併せ処理は企業責任が不明確になりやすいと言う問題点もあるが、同じ技術で処理が可能な廃棄物も在り、規模の経済性による便益もある。

廃棄物処理法は1991年、1997年、2000年、2003年とたびたび改正が行われている。その流れは①廃棄物の減量・循環利用の推進、②不正投棄防止の推進、③原状回復の推進、④施設整備の推進の4つの流れで把握することが出来る<sup>10</sup>。

施設整備の推進は1991年、市町村で処理困難な一般廃棄物と産業廃棄物の処理施設の建設及び運営を公共関与により行う主体として廃棄物処理センター制度を導入した。2000年には、このセンターの指定要件が緩和され、都道府県が出資、拠出する株式会社などの法人、PFI事業者にまで対象が拡大された<sup>11</sup>。

年間4億トン(一般廃棄物の約8倍)に上る産業廃棄物に対する対応が不十分で、循環型社会に向けて解決が急がれていることが推定される。一方、一般廃棄物に関しては、市町村の管轄と言うこともあり、市民の関心も高く、リサイクル運動やごみの収集運搬などでしばしば議論の対象になる。処理の透明性も高く、多くの論文<sup>12</sup>や著作<sup>13</sup>に出会う。

一方、産業廃棄物は処理責任が排出者にあり、市場原理で動く。企業機密のベールに包まれる部分もあり、一般廃棄物ほどは全貌が明らかとはなっていない。しかし、処理施設をめぐる民間業者と地域住民との紛争は多い<sup>14</sup>。ごみ紛争は3つに大別される。一つは廃棄物処理施設の環境汚染やそのリスクに関わるものであり、いま一つは処理施設の設置に関わる紛争である<sup>15</sup>。さらに、豊島や岩手県と青森県の県境の不法投棄の例<sup>16</sup>のように、不適正処理が行われた場合の産業廃棄物処理業者、あるいは行政の対応に対して発生する。

### 3. 産業廃棄物の中間処理

循環型社会にとっては廃棄物を作り出さない仕組み作りが理想であるが、現段階では、リユース、リサイクルを繰り返したとしても、最後に処理しなければならない廃棄物が残る。廃棄物の中間処理技術は廃棄物の減容化、無害化、安定化であり、最終処理の前段技術として各種リサイクルとともに活発な検討が行われている。特に今日では、3R<sup>b</sup>・廃棄物処理技術の向上に向けた研究開発が活発で、環境負荷の低減を図るとともに、廃棄物を資源として有効活用しようとしている。中間処理の研究としては下記に列記するような研究が盛んである<sup>17</sup>。

- ① 焼却処理：ガス化溶融炉、ストーカー炉＋灰溶融炉
- ② 固形燃料化：RDF、RPF
- ③ バイオマス処理：有機汚泥、生ごみ、木材チップ等が対象廃棄物
- ④ 破碎・分別：大型ごみ、金属類、がれき類等が対象廃棄物
- ⑤ 脱水処理：有機汚泥、無機汚泥等が対象廃棄物

焼却処理に関して、田中は「廃棄物の焼却処理は廃棄物の主要な中間処理技術であり、腐敗性有機物、病原性細菌、有害有機化学物質を無害化・無機化できる。同時に、廃棄物の燃焼によって生じた熱を回収して発電や熱供給を行う技術として高く評価できる。近年、焼却残渣である灰を資源化する技術も開発され、焼却残渣をゼロ化する可能性が出てきた。その一方で、焼却に伴うダイオキシン類などの大気汚染物質の対策は十分に行う必要がある」と述べている<sup>18</sup>。

ガス化溶融炉や灰溶融炉による高温処理で排出されるスラグは、路盤材などの利用が可能で、埋立処分ゼロにつながる。

主要な中間処理である焼却処理は、CO<sub>2</sub>が発生するので地球温暖化にとって、好ましくないとする考え方がある。ポール・コネットは「焼却炉を作るということは政治的にも自分達にも十分に賢くなく、捨てられてしまった資源を回収する方法を見つけ

---

<sup>b</sup> 3R； リデュース（発生抑制）、リユース（再使用）、リサイクル（再生使用）



出すことが出来ないのだということを世界に向かって宣伝しているようなものだ。」と述べている<sup>19</sup>。

日本は世界の中で、ごみ処理に占める焼却のウエイトは高いが、1983年、ごみ焼却炉の灰からダイオキシン類を検出したと言う新聞報道<sup>20</sup>以来、特に焼却処理に対する周辺住民の反対運動は多い<sup>21</sup>。焼却処理施設が住宅地周辺に建設されようとする時は、NIMBY施設<sup>c</sup>として、必ずと言ってよいほど反対運動が発生する。田口の2001年の調査では「中間処理」に関する住民紛争が全国で102件発生したと報告している<sup>22</sup>。

## 第2章 廃棄物行政と行財政政策

### 1. 公共事業による廃棄物処理施設と財政状況<sup>23</sup>

都道府県の財政状況を示す指数に財政力指数がある。この指数は地方交付税法に基づいて算定した基準財政収入額と基準財政需要額について、前者を後者で除した数値の過去3年間の平均値で示される。入りと出が整合することが好ましいが、東京都以外は1.0を下回っており、18の県が0.3以下の数字となっている。値が大きいほど財源に余裕があることになる<sup>24</sup>。

バブル崩壊後、地方税等の落ち込みや景気対策等の地方債の増発などで、借入金が増加し都道府県の財政力指数は軒並み低下した。図2は国の地方財政借入金残高である。地方財政の借入金残高はバブル崩壊後の1992年（H4）ころより急速に増加し、2004年度末（H16）で204兆円となっている。H.4～H16の期間で借入金は134兆円増加した。その内訳は減税補填債、財源対策債、交付税特別会計借入金であり、全体の57%を占めている。

小西は地方財政について2002年の時点で、「地方財政は国に劣らないほど危機的状態にある。多くの自治体は預金残高が激減しており、平成17年度前後（2005）に財政再建団体に転落の可能性がある」との見通しを示している<sup>d</sup>。その理由として①地方債の償還がこの時期に集中すること、②団塊の世代が退職の時期に入り退職金の支出が集中すること、③税収が伸びず、地方交付税が減額する方向で見直されることが確実なことをあげ、これらの要素が重なり合うH.17年前後が危険であると警告した<sup>25</sup>。

<sup>c</sup> Not In My Back Yard (近隣迷惑施設)

<sup>d</sup> 07年12月31日、朝日新聞は一面トップで、大阪府の「赤字隠し」は07年度で財政再建団体に転落する水準を大きく超えていたと試算を報じている。

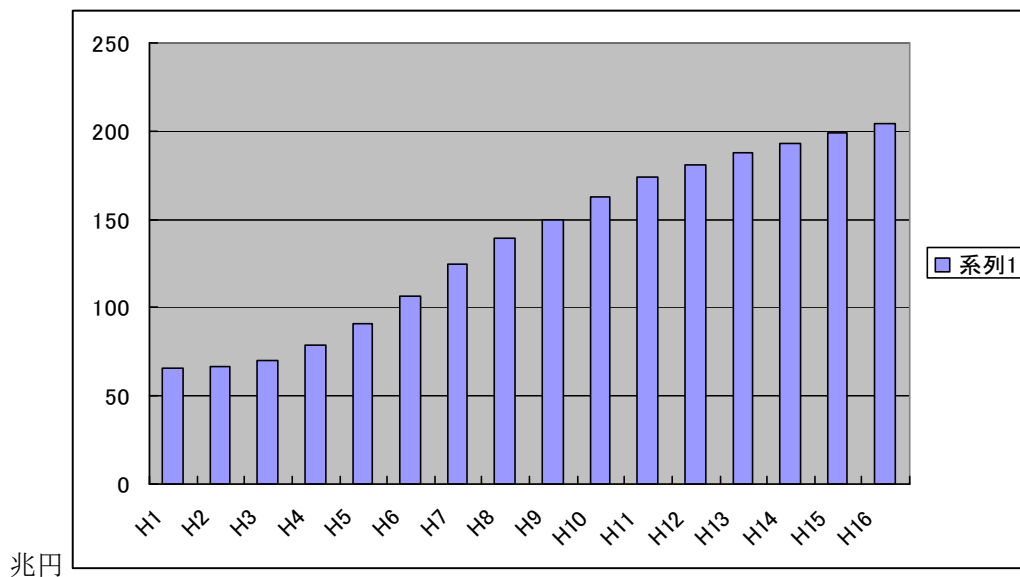


図2 地方財政借入金残高

年度

出所；H18年度版地方財政白書<sup>26</sup>

2007年の滋賀県財政事情は上記見通しが正しかったことを裏付けた。滋賀県総務部行政経営改革室は同年10月31日、財政収支見通しを発表した。それによると預金残高は底をつき、上記①～③の理由から向こう3年間、毎年400億円を超える財源不足が発生する見通しで非常事態というべき危機的状況である<sup>27</sup>としている。

廃棄物処理は自治体財政に無視できない費用をもたらしている。公共関与の廃棄物行政は都道府県の財政事情とも関係しており、廃棄物処理施設建設は行財政問題でもある。特にバブル崩壊後、国は景気浮揚策として公共投資を活発に行った。その一分野に生活関連社会資本としての廃棄物処理に対する公共事業があった。

1999年にダイオキシン類対策特別措置法が成立して、焼却によるダイオキシン類の大幅な削減が義務付けられ、その分野への公共投資は、国民の理解が得やすかった。しかし、このような環境政策を実施するにはそれを支える行財政システムの存在が不可欠である<sup>28</sup>。

そこで今日、多くの都道府県の財政状況が危機的状態にある中で、とかく批判の多い公共事業の進め方と財政状況に関して検討を加えてみた。苦しい財政状況下でも自治体は公共関与による廃棄物中間処理事業のような産業関連分野や生活関連分野の社会資本の充実・整備に努めなければならない。その場合、少ない財源をどの分野にど

のような基準で振り向けたらよいのか、大変難しい問題となる。

このような問題に対する1つの答として公共事業事前評価システム<sup>29</sup>が存在する。国の補助金や県独自の財源で実施される公共事業を進める場合は、効率・公平性とともに透明性・客観性が強く求められる。1998年より国の予算と連動している公共事業に関して都道府県や政令指定都市では公共事業に関する再評価が義務づけられ透明性・客観性が向上した。

この時、県独自の事前評価に関しても真剣な検討を実施したのは三重県、他数県であった。三重県は、北川前知事の時代に県独自の公共事業評価システムを3年かけて作成・導入した。もし、このようなシステムが財政健全化にとって有効な手段であれば、検討期間、導入・実施期間を考え、2005年前後の危機を予測した早い段階からの検討が必要であった。

各県はホームページを開いているが、それを通して調査した結果、三重県に準じた客観的・定量的判定基準を導入している都道府県は、15県であることが判明した。表1に本論文と関係する都道府県の結果を示す。

財政を健全化しようとする場合、行政サービスを損なうことなく削減できる経費は限られる。経費項目の内、人件費や債権返済の費用は削減が困難であり、削減対象の中心は公共事業になる。公共事業事前評価システムが存在しなくても、公共事業の採択・不採択の判定や健全な行財政の構築が容易に諮れるのであれば問題はない。しかし、現実には公共事業の採択・不採択の判定は難しく、また自治体財政の再建に占める公共事業の役割は大きい。公共事業に関しては従来から、下記のような批判があった。公共関与の産業廃棄物の中間処理事業も公共事業であり、事業の推進に関しては留意する必要がある。

- ① 公的財源のバラマキであり、無駄や非効率なものが多い。
- ② 地元住民の合意が適切かつ十分に得られていない。
- ③ 事業が施工されると制止することが出来ない構造になっている。
- ④ 事業費が高すぎ、必要性・有用性・効果が利害関係者にわかりにくい。
- ⑤ 入札・契約などのプロセスが、住民に不透明である。

## 2.公共関与の産業廃棄物行政

1991年以降、廃棄物処理法の改正等により、公共関与の産業廃棄物施設事業が進め

られている<sup>30</sup>、<sup>31</sup>。その形式は①都道府県が直接経営するもの（地方公共団体）、②公

表 1： 公共事業評価システムの導入状況 (2007 年現在)

県名	公共事業評価 システムの 導入状況	財政力指数* (平成 17 年)	1 人当りの地方 債現在高(万円) (平成 17 年)	都道府県別人口 (千人) (平成 18 年)
岩手県	①、②、③ ○	0.27	105	1,375
茨城県	×	0.55	56	2,972
埼玉県	×	0.65	42	7,071
神奈川県	×	0.82	34	8,830
長野県	×	0.40	71	2,189
新潟県	×	0.38	101	2,418
福井県	①、②、△	0.34	95	819
三重県	①～④、◎	0.49	51	1,873
<b>滋賀県</b>	×	<b>0.45</b>	<b>65</b>	<b>1,389</b>
岡山県	①、②、③、○	0.42	62	1,955
香川県	×	0.39	72	1,009
愛媛県	①、③、△	0.34	65	1,460
高知県	×	0.22	100	789
佐賀県	①、②、△	0.29	72	863
大分県	×	0.30	81	1,206
宮崎県	×	0.26	78	1,148
全国の合計	○ : 3, △ : 11	—	—	127,770

\* 公共事業評価システム導入状況の判定基準；(詳細は資料 1 参照)

- ①財政の民主化；異なる公共事業費(例えば、5,000 万円以上)を同一基準で比較検討し、採用基準、優先順位が明確にされる。
- ②透明性の確保；外部評価委員会・審査委員会を設置。情報公開の徹底。
- ③効率性の追求；公共事業の効果を客観的に表すため費用便益分析を採用。
- ④公平性の確保；地域間の公平性、分野間の重要度への配慮が講じられている。

\* 総合評価

- ◎：①～④が導入されている（三重県は外部評価委員会が存在しないが、審査委員会を設置している）
- ：①～④の内、3 項目が何らかの形で存在している。
- △：①～④の内、2 項目が何らかの形で存在している。
- ×：新規公共事業導入の評価システム、公共事業事前評価システムが存在しない。

\*財政力指数；基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の過去3年間の平均値  
益法人、公社など(第3セクター)、③廃棄物処理センター制度等がある。特に1991年、  
国は廃棄物処理法を改正して、廃棄物処理センター制度等の公共関与による産業廃棄  
物施設整備の推進が必要であるとの方針を打ち出した。

環境大臣が都道府県に対して一定の法人を廃棄物処理センターとして指定し、財  
政・税制面での援助を行うこの制度<sup>32</sup>は2000年に国、地方公共団体の出資等に係  
る法人、PFI等に対して指定の要件緩和が図られた。後段で詳しく触れるが、財源ス  
キームとしては一般廃棄物と産業廃棄物を併せ処理した場合、廃棄物処理センター制  
度を利用すると上記3形式の中では最も財政上、税制上有利になるよう制度化されて  
いる。環境省はこの制度を都道府県に対する、国の廃棄物施設施策の柱の1つに位置  
づけている<sup>33</sup>が、2008年1月現在、廃棄物処理センターは「廃棄物最終処分場」単  
独も含め、19団体でしかない。

表2に廃棄物処理センター等の事業団の環境省による指定日と事業実施状況を示す。  
廃棄物処理センター施設は、最初はほとんどが管理型最終処分場(埋立地)か最終処分  
場と中間処理施設を併設するものであった。しかし、2000年の廃棄物処理法改正以降  
は新技術によるダイオキシン対策やエネルギー回収を目的としたガス化溶融炉などの  
最先端技術による焼却施設計画が多く見られる。

滋賀県の廃棄物処理センターは焼却処理施設の計画が200億円を超えており、最終  
処分場と合算すると350億円を超える<sup>e</sup>。その1/4は国からの補助金であり、元利償  
還金に対する地方交付税50%の融資などを合計すると、中枢プラント全体工事は58%  
が公的資金となる<sup>f34</sup>。仮に全国に1箇所ずつ廃棄物処理センターを建設することに  
なれば、1兆円を軽く超える投資となる。

しかし、植田<sup>35</sup>は自治体環境政策に関して、「焼却処理システムを採用し、多額の  
経費が投入され、処理処分施設が技術的にも高度なものとして整備されるにもかかわ  
らず、実態として環境を悪化させる迷惑施設とみなされる等、財政的困難に直面しや  
すく、政策的に破綻しかけている。」との見解を述べており、廃棄物処理センターにつ  
いても有効性の観点から分析・検討することが重要な課題となっている。

<sup>e</sup> 「クリーンセンター滋賀事業計画概要」によれば建設事業費は約155億円である。

<sup>f</sup> 滋賀県のケースではRDFと発電方式によるガス化溶融炉での試算を行っている。

第2表 廃棄物処理センター等の産業廃棄物中間処理事業の実施状況（平成18年3月現在）

県名	法人名、	指定日、年月日	事業実施状況（稼動年月）
岩手県	? クリーンいわて事業団	平成5年1月7日	焼却施設、破砕施設、管理型最終処分場が稼動（平成7年9月～）
大分県	? 大分県環境保全センター	平成5年3月11日	がれき類破砕施設、アスファルト再生施設が稼動（平成6年11月～）
長野県	? 長野県廃棄物処理事業団	平成5年4月27日	廃プラスチック類減容固化施設、管理型最終処分場 困難（計画中止等）
愛媛県	? 愛媛県廃棄物処理センター	平成5年11月25日	焼却施設が稼動（平成12年1月～）
香川県	? 香川県環境保全公社	平成6年3月14日	焼却施設、管理型最終処分場、困難（センター計画凍結）
新潟県	? 新潟県環境保全事業団	平成6年6月29日	焼却施設、破砕施設、管理型最終処分場が稼動（平成11年4月～）
高知県	? エコサイクル高知	平成6年3月18日	焼却施設、破砕選別施設、管理型最終処分場、困難（住民投票結果を受けて事業継続）
三重県	? 三重県環境保全事業団	平成11年11月22日	焼却施設が稼動（平成14年12月～） 平成15年8月 RDF貯蔵槽爆発事故
神奈川県	? かながわ廃棄物処理事業団	平成12年11月2日	焼却施設、破砕施設、脱水施設が稼動（平成13年6月～）
宮崎県	? 宮崎県環境整備公社	平成12年12月20日	平成17年11月から焼却施設、リサイクル施設、管理型最終処分場が稼動
茨城県	? 茨城県環境保全事業団	平成13年12月17日	平成17年8月から焼却施設、管理型最終処分場等が稼動
佐賀県	? 佐賀県環境クリーン財団	平成14年3月11日	平成14年度から焼却施設、管理型最終処分場等を建設中
埼玉県	オリックス資源環境(株) (PFI)	平成14年9月18日	平成18年夏から焼却施設が稼動
福井県	? 福井県環境クリーン財団	昭和53年12月5日	昭和57年10月から焼却施設稼動、新たな焼却施設、資源施設（認可前に計画撤回）
岡山県	? 岡山県環境保全事業団	昭和49年10月1日	焼却施設が稼動（平成11年4月～） （民間による施設）
滋賀県	? 滋賀県環境事業公社	平成14年11月25日	焼却施設、困難（計画凍結） 管理型最終処分場建設中

出所：社団法人静岡県産業廃棄物協会の資料を参考に筆者作成、

### 3. 廃棄物処理センターによる事業推進の実績分析

#### (1) はじめに

民間の産業廃棄物処理に関しては市民と処理業者との紛争が多い<sup>36</sup>ため、民間施設建設は進まない。このような状態を改善するために導入された、公共関与のモデル的な施設、廃棄物処理センターは、産業廃棄物施設の推進に対して有効であったかどうか今まで検討されていない。また、廃棄物処理センター制度は数百億円の国費が投入されるため、自治体に強力な経済的インセンティブが働くことが予想される。しかし、導入された国費に見合う効果が得られているかどうかについては、これまで評価されてこなかった。そこで、廃棄物処理センター等の実態をアンケートと電話取材で、調査することにした。

#### (2) アンケート方法

##### ①調査対象；

- i) 廃棄物処理センター：中間処理施設建設を計画した 14 団体の財団法人（PFI を含む）とそれを監督する立場にある県。（2007 年 11 月時点で 18 廃棄物処理センターが存在したが、その内「最終処分場」だけの 4 団体は削除）
- ii) 公益法人（第三セクター）：2 団体、及びそれを監督する立場にある県。

##### ②実施時期；2007.11.15～2007.12.15

③調査方法；返信用封筒を入れたアンケート用紙を郵送し、Fax による回答も可とした。アンケートによる回答が認可団体と監督する県とで異なった場合及び回答が得られない未記入項目に関しては、電話による聞き取り調査及び、公表されている資料から筆者が推定した（推定は全体の 2%である）。

##### ④回収率；100%。

##### ⑤アンケート設問内容；資料 2。

#### (3) アンケート結果：概略を以下に列記する。詳細は資料 3 を参照

Q1. 計画時期：2000 年の廃棄物処理法改正以前（以下、前期）の団体が 9 団体、2000 年以降（以下、後期）が 7 団体であった。

Q2. ①焼却施設の処理能力は：「中間処理施設」として「焼却処理施設」を計画し

たところは 14 団体あり、処理能力の平均は 256 トン／日であったが、前期平均 182 トン／日、後期平均 330 トン／日と、2000 年以降に計画した団体で規模はほぼ倍増していた。

②廃棄物の種類は：産業廃棄物と一般廃棄物を一緒に扱う「併せ処理」が 13 団体と圧倒的に多かった。前期 9 団体中、7 団体が「併せ処理」、後期 7 団体中、6 団体が「併せ処理」で前期、後期による差は認められない。

③廃棄物の内容は：前期、後期とも可燃性廃棄物、生ごみ、汚泥、廃油、酸・アルカリ廃棄物、焼却灰、他で「可燃性廃棄物だけ」を焼却しようとするところは無かった。

Q3. 処理施設事業の実施状況は：12 団体（75%）で計画は実行された。前期、後期とも 2 団体が「中止」もしくは「凍結」になっている。12 団体のうち、前期の 1 団体は焼却施設と最終処分場がセットで受け入れられたが、最終処分場の建設だけが先行して建設中で、焼却施設に関して、経営面から再検討が行われている（凍結に該当する可能性があるが、回答者の判断に従った）。後期の 1 団体は焼却施設として計画したが、廃棄物処理センターの認可を受ける前に撤回したものである。

Q4. 中間処理施設の場所は：「複数の候補地」から場所を決定したところは、6 団体で少なかった。前期 9 団体中 5 団体が「複数の候補地」から候補地を選定しているのに対して、後期は 1 団体だけであり、多くは「候補地が存在」していた。

Q5. 周辺住民による反対運動は：9 団体（56%）で反対運動が発生した。前期は 9 団体中 5 団体が「発生した」と回答し、後期は 7 団体中 4 団体が「発生した」と回答している。前期、後期を通して「複数の候補地」から中間処理施設の場所を決定したところでは 6 団体中 3 団体に住民紛争が発生した。一方、候補地が存在したところは 10 団体中 6 団体に住民紛争が発生した。住民紛争になる以前に中止をした事例を含めると「複数の候補地」から場所を決定する方が反対運動の発生が少ない傾向がうかがえる。



Q6. 住民説明会：反対運動が発生したところは必ず住民説明会等が実施されていた。  
9 団体（56%）の説明会実施回数は、平均 116 回であり、大変な労力が費やされていることが伺える。反対運動が発生しない団体は平均 5 回であった。

Q7. 住民に対する広報活動：前期、後期とも「広報」によるものが多く、他にパンフレットの配布やフォーラムの開催、新聞等で行われていた。

Q8. 住民合意：4 団体で得られていなかった。前期は 1 団体だけが得られず、その計画は凍結された。前期の「中止」1 団体は合意を得たが、計画は実施されずに「中止」となった。また、1 団体は自治会の合意を得て計画は実行されたが、一部住民による裁判闘争が発生した。（裁判は一審、住民敗訴で決着）。  
後期は 3 団体で住民合意が得られず、「中止」もしくは「凍結」に至っている。1 団体は合意が得られなかったが、その計画は実行された。

Q9. 施設(候補)地：①7 団体が山林、里山地帯、②3 団体が農村地帯、③6 団体が住宅、商業工業地帯と分散している。前期は①4 団体が山林、里山地帯、②2 団体が農村地帯、③3 団体が住宅、商業工業地帯となっている。後期は①3 団体が山林、里山地帯、②1 団体が農村地帯、③3 団体が住宅、商業工業地帯となっている。山林、里山地帯 7 団体中 5 団体で住民紛争が発生している。

Q10. 中間処理施設事業が実施の成否の理由：前期、後期を通して 13 団体が「社会的必要性」を挙げていた。「周辺住民の理解」も半数の 8 団体が挙げていた。

〈自由記載〉に関しては以下の回答が寄せられ、原文のまま列記する。

- ・ 最終処分場との併設計画であったが、近年民間で処分場が確保できるようになり処分場自体の必要性がなくなり、計画は中止した。
- ・ 稼働後の財団の経営を考慮し、まずは管理型最終処分場を建設する計画に変更した。
- ・ 施設の必要性について、一部の反対はあったものの、周辺自治会の同意が得られた（協定書の締結）ことによる。本施設の稼働により、従来埋立処分されていた年間 5 万トンにのぼるごみ焼却残渣中のダイオキシン類の分解・削減と埋立回避

が実現できた。

- ・ 廃棄物処理施設については、一部業者の不適正な処理や運営管理による地域住民の不安等により、新規設置が困難な状況となっており、地域住民と強調を語るためにも、県が関与する公共関与による施設整備が望まれ、県内の商工団体等、各種団体から早期整備の実現要望が相次いでいた。
- ・ 県営の最終処分場整備で培った、地域との合意形成の経緯を踏まえ、周辺住民の理解と強力を得ることができたものと考えられる。運営に当っては、住民監視員の受け入れなど、開かれた運営に努めている。

#### 4. 公共関与の産業廃棄物・中間処理施設建設事業の成功・不成功

ここでアンケート結果から、廃棄物処理センターは、産業廃棄物施設の推進に対して有効であったかどうかを知るために、公共関与の産業廃棄物・中間処理施設建設事業の成功・不成功に関して検討を加える。

国は民間による中間処理施設建設事業の推進が住民運動の反対で困難をきたしているため、公共関与により問題解決を図るとし、1991年に経済的インセンティブを都道府県に与える施策を施行した。しかし、2006年時点で、廃棄物処理センターの認可団体は18団体で、「中間処理施設」建設を計画した府県は14団体（PFIを含む）と全国の都道府県数の1/3以下である。

計画が不成功（凍結もしくは中止）となったケースは4団体（25%）と少なかった。（詳しくは、1団体は廃棄物処理センターの認可を受ける前に中止している。また住民合意を得て、実施可能だが民間の施設が出来たので、中止したケースと、合意を得て成功に分類されているが、今後の経済状況で中止となる可能性のある団体がそれぞれ1団体ある。）

不成功4団体の内、2団体は立地場所を住宅、商業工業地帯にしたケースであり、残りは山林、里山地帯1団体、農村地帯1団体で不成功となった。この結果から、不成功になりやすい場所は特定できない。

成功率が高いケースは、

- ① 表1で「公共事業評価システム」を導入している県、（6県中5県で成功）。
- ② 候補地を複数候補地から選定を進めた県、（6県中6県成功）。
- ③ 焼却場や埋立地の跡地、工場跡地などを候補地とした県、（5県中4県で成功）等であった。

逆に成功率が低いケースは、

- ① 住民合意が得られなかった県（4 県中 3 県不成功）。
- ② 住民紛争が発生した県（9 県中 3 県不成功）。

と言う結果が得られた。いずれにしても、中間施設の候補地をどこにするかが、最大の鍵となっていることが伺える。

今回のアンケート調査において、候補地が山林、里山、農村地帯を問わず 9 団体で住民紛争が発生したと言う結果を得た。アンケートでは「住民紛争」と言う言葉の定義はしていないが、一定の共通認識は存在するものと思われる。住民合意を得るための住民説明会は「住民紛争」が発生しなかったところは平均 5 回であったのに対して、「住民紛争」が発生したところは平均 116 回と非常に多かった。建設困難が発生したためにこのように住民説明会が多くなったと考え、民間では建設困難な中間処理計画を公共の信用力を使えばスムーズに推進すること事ができるという結果には成らない。民間が進めても、公共が進めても同じように建設困難が発生している。

中間処理施設は規模が大きくなればなるほど、外部不経済は大きくなり、紛争は発生しやすくなる<sup>37</sup>。エコタウン構想<sup>38</sup>などで焼却施設の NIMBY 施設建設としての克服を諮ろうとする努力は滋賀県などでは進められたが、住民の焼却施設に対するアレルギーは大きい。(M 県では焼却施設は住民に害を及ぼすとして、訴訟となったが 1 審で住民側が敗訴)。

今日、NIMBY 施設建設に関して、戦略的環境アセスメント等が議論されている。もし、計画の初期の段階から住民が参加して、NIMBY 施設建設推進の議論をした方が、スムーズに事業を推進すること事が出来るならば、焼却処理事業に関してもその適用の検討が必要である。

廃棄物処理センターが、産業廃棄物施設の推進に対して有効であったかどうかの判定は事例が少なく難しい。成功率は 75%と高いので有効と見ることも可能ではある。しかし、56%に住民紛争が発生しており、かつ有利な経済的インセンティブが存在するにもかかわらず、16 年間に 14 団体しか認可を受けていない。全国的に広く普及しているとはいえない。したがって、事業の成功・不成功を通して、産業廃棄物施設の推進に対して有効であるとの判定は出来ない。次に凍結となった滋賀県の事例に関して詳細に検討する。

### 第3章 滋賀県の廃棄物政策

#### 1. 中間処理施設としての焼却処理施設計画の推移

##### (1) はじめに

滋賀県は昭和 30 年代以降、高度成長の中で大きく変貌を遂げた。人口は増加し、下水道整備は進み、人々の生活は豊かになった。しかし、30 年前に琵琶湖に赤潮が発生し、琵琶湖の水質をはじめとする自然環境破壊に直面している。そのため、琵琶湖を守ろうとする県民の意識は高く、2006 年、環境社会学者の嘉田知事を誕生させた<sup>g</sup>。そして琵琶湖をはじめとする自然の恵みと環境を損なわない次世代配慮型の社会への転換を目指して、時代の要請に即した環境政策を進めようとしている<sup>39</sup>。

しかし、環境こだわり県を標榜<sup>40</sup>している割に廃棄物行政は遅れており、特に産業廃棄物や不法投棄の対策は不十分である。不法投棄は相当な量に上ると考えられ、阪神淡路大震災時の不法投棄物と推定されている栗東市の RD エンジニアリング社がおこなった 72 万立方メートルの不法投棄が現在問題となっている<sup>41</sup>。焼却処理場や最終処分場が整備されていると不法投棄は減るものと考えられるが、県は廃棄物処理法に基付き 5 年ごとに廃棄物処理計画を定め、廃棄物政策を示している。

表 3 に本論文と関係する中間処理施設計画が明記されている法定計画を示す。

##### (2) 3 つの法定計画

- i) 第 4 次滋賀県産業廃棄物処理基本計画→ (1999/4~2002/3)  
(一般廃棄物広域化計画→1999/4~2002/3 は別に計画)
- ii) 滋賀県廃棄物処理計画→ (2002/4~2006/3)
- iii) 第二次滋賀県廃棄物処理計画→ (2006/4~2010/4)

表 3 の 3 計画を比較すると、廃棄物の排出量とその構成比に大きな変化は認められないが、**第 4 次滋賀県産業廃棄物処理基本計画**と**滋賀県廃棄物処理計画**の間で対象廃棄物、中間処理計画の骨子、栗原地先の焼却施設計画で変化が見られる。すなわち、滋賀県廃棄物処理計画は廃棄物の対象を一般廃棄物と産業廃棄物の併せ処理とし、公共関与の広域的取り組みを打ち出している。中間処理計画は計画が具体的になり、公

---

<sup>g</sup> 1950 年埼玉県うまれ、京大大学院博士課程後期過程単位取得退学、農学博士、米国ウイスコンシン大学修士、京都精華大学人文学部教授、著書、『環境社会学』他多数 2006.7. 2 滋賀県知事に当選。

表 3 滋賀県廃棄物法定計画（中間処理施設関係の骨子）

	第 4 次産業廃棄物処理 計画 1999（H11）策定	廃棄物処理計画 2002（H14）策定	第 2 次廃棄物処理計画 2006（H18）策定
計画の目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業廃棄物の減量化（発生抑制と有効利用）</li> <li>廃棄物の処理・処分の適正化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>循環型社会形成推進基本法に対する対応（資源循環の輪の構築）</li> <li>環境負荷の最小化（ダイオキシン対策）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境への負荷の最小化</li> <li>「未来」の世代への安全で安心な社会生活の場を確保</li> </ul>
期 間	平成 11～15 年度	平成 13～17 年度	平成 18～22 年度
対象廃棄物	産業廃棄物	全ての一般廃棄物および産業廃棄物	全ての一般廃棄物および産業廃棄物
産業廃棄物の 排出量	355 万トン 〈H.9〉 汚泥（52%） がれき類（19%） 家畜のふん尿（9%） 廃プラスチック（4%）	384 万トン 〈H.12〉 汚泥（50%） がれき類（19%） 畜のふん尿（8%） 廃プラスチック（2%）	401 万トン 〈 H.16〉 汚泥（46%） がれき類（22%） 家畜のふん尿（7%） 廃プラスチック（3%）
産業廃棄物 焼却処理業者	〈H.9〉 83（県内） 15（県外）	〈H.12〉 77（県内） 47（県外）	〈H.16〉 44（県内） 87（県外）
中間処理 計画の 骨 子	<p>〈新しい処理システムの整備推進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ガス化熔融炉などによる減量化</li> <li>マテリアルサイクル・サーマルサイクルの推進</li> <li>ダイオキシンなどの負荷の低減</li> <li>一般廃棄物・産廃の併せ処理</li> <li>.</li> </ul>	<p>〈公共関与の処理システムの整備推進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「廃棄物広域処理システム」の整備に向けた取り組み（民間焼却業者の減少に向けた対応）</li> <li>廃棄物処理の広域化</li> </ul>	<p>〈皆なで築く資源循環型社会の推進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>適正処理を支える基盤整備・・・民間では新規設置が困難な熱回収型焼却施設の整備</li> <li>産業廃棄物の数値目標の設定</li> </ul>
栗原地先の 焼却施設 計 画	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域処理構想</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「廃棄物処理システム検討委員会」を設置して公共関与による産業廃棄物処理の推進のあり方をまとめる。</li> <li>栗原地先での焼却処理計画構想</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>複数個所での公共関与による熱回収型の焼却施設の整備</li> <li>（第 1 候補地は栗原地先に計画されている） 「県南部広域処理システム」の推進</li> </ul>

公共関与の産業廃棄物中間施設建設計画が盛り込まれている。

滋賀県廃棄物処理計画と**第2次滋賀県廃棄物処理計画**との間では、産業廃棄物中間処理業者の数に著しい変化が認められる。すなわち、県内の焼却処理業者が 77→44 に減少し、県外処理業者が 47→87 と増加している。焼却処理のかんりの部分が県外で行われるように変化した。滋賀県にとって、産業廃棄物が県外で処理されることは必ずしも望ましいことではない。

この変化の背景には、ダイオキシンの排出規制で、小規模の焼却処理業者が新排出基準に適合できる設備の改善が出来ず、焼却処理を中止したことが挙げられる。これら業者の多くは滋賀県内における受け入れ可能な焼却施設を望む。県としても公共関与のモデルとしての焼却施設建設の社会的必要性を主張する根拠の1つである。法定計画は廃棄物処理法5条の規定に基づき、知事が都道府県環境審議会に諮問し、答申として出されるものである。公共関与の焼却処理計画を推進する場合、この法定計画が基本になる。滋賀県の廃棄物政策の推移を検討する時、法定計画と公共関与の焼却処理計画がどのような関係におかれているかはきわめて大切である。そこで概略を図3で示した。図の左側に法定計画を時系列的に配置してある。

公共関与の産業廃棄物処理施設の必要性が明確に打ち出されたのは、滋賀県廃棄物処理計画である。また、公共関与の焼却処理計画は滋賀県廃棄物処理計画において事業計画に高められた。そして、廃棄物処理センターを事業主体にするために最終処分場建設事業<sup>h</sup>と併せて2002年11月に環境省の指定を受ける。この指定は山梨県の最終処分場と同時であったが、16番目の指定であり、廃棄物処理センターの指定としては、遅い指定と言えよう。

焼却処理計画が事業計画に高められる過程で重要な役割を果たしたのが、図3中央に位置する報告書、廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書<sup>42</sup>、および、次世代型廃棄物処理システム整備計画検討調査報告書<sup>43</sup>である。

---

<sup>h</sup> 滋賀県の最終処分場計画は焼却施設計画より早い段階で検討されていた。現在、2008年3月開始を目指して建設中だが、産業廃棄物の搬入見込み量が当初見込みの3分の1以下と推定され、埋立期間、15年で最小でも121億円の債務超過に陥る可能性があるとの滋賀県の見解が報じられた。(2007.12.18.朝日朝刊、京都新聞)

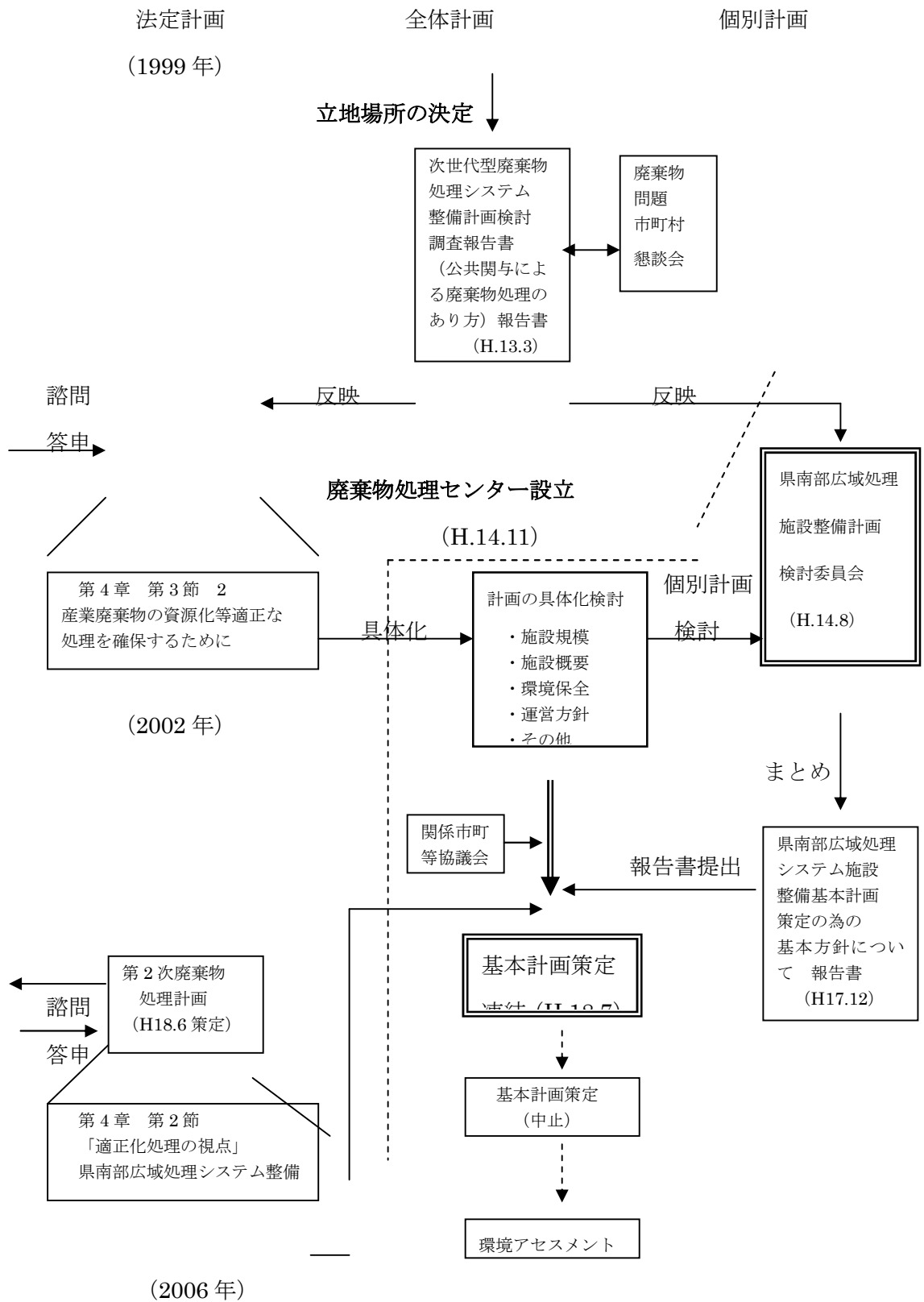


図 3、滋賀県・公共関与焼却施設計画の流れ

### (3) 2つの調査報告書

**廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書**；本報告書は1999年（平成11年）3月に滋賀県によって作成されたもので、2編100ページを超える膨大な報告書である。公共関与による中間処理施設として大型のガス化溶融炉もしくは灰溶融炉をモデルとして導入しようとする計画書である。ガス化溶融炉各社に対するヒヤリング調査や事業計画に対する資金面での手当て、損益計算書までも含む詳細計画で、460トン／日の焼却施設を建設する場合の**建設費合計は211億円**と見積もっている。廃棄物460トンの内訳は産業廃棄物200トン、一般廃棄物260トンで一般廃棄物はRDFに加工して持ち込まれる想定になっている<sup>i</sup>。

財源スキームは3つの事業形態、①都道府県が直接経営するもの（地方公共団体）、②公益法人、公社など（普通の第3セクター）、③「廃棄物処理センター」についてそれぞれ行っている。一般廃棄物によるRDF発電事業も想定して、補助制度、融資制度を活用した場合の助成率及び融資率を勘案して、廃棄物処理センター方式が最も有利であると試算している。（この場合、国庫補助金は25%あり、元利還金に対する地方交付税50%の融資などを合計すると、中核プラントの全体工事は58%が公的資金となる）。

報告書作成に当たって設置された委員会、滋賀県廃棄物広域処理システムモデル検討委員会は事業者、市町村代表（大津市と愛知郡広域行政組合）、金融機関、学識経験者、計9名で構成されているが、2名の学識経験者は3つの法定計画で中心的役割を果たした、ガス化溶融炉を専門とする学識者と大気汚染を専門とする学識者である。

本報告書は事業化に向けての役割分担等多方面に渡っているが、この段階では施設候補地は定まっておらず、第6章で候補地選定の考え方が記述されているだけである。それは〈候補地選定の基本方針〉、〈立地位置の検討〉、〈立地市町村の利害得失について〉からなり、公平性の確保に力点を置いた内容となっている<sup>44</sup>。候補地は図4に示すように廃棄物の発生量分布図から多量発生地域周辺を想定させるようになっており、輸送コスト等を考慮すると合理的、客観的候補地選定の考え方と言える。この報告書を検討したモデル検討委員会の市町村代表が産業廃棄物の多量発生地域の津市とその周辺である愛知郡広域行政組合の代表者によって占められていることからそれが裏付けられる。（栗原地先の計画地は左辺、無印のところになる）

---

<sup>i</sup> N技術開発㈱が450万円で、報告書作成に携わっている。



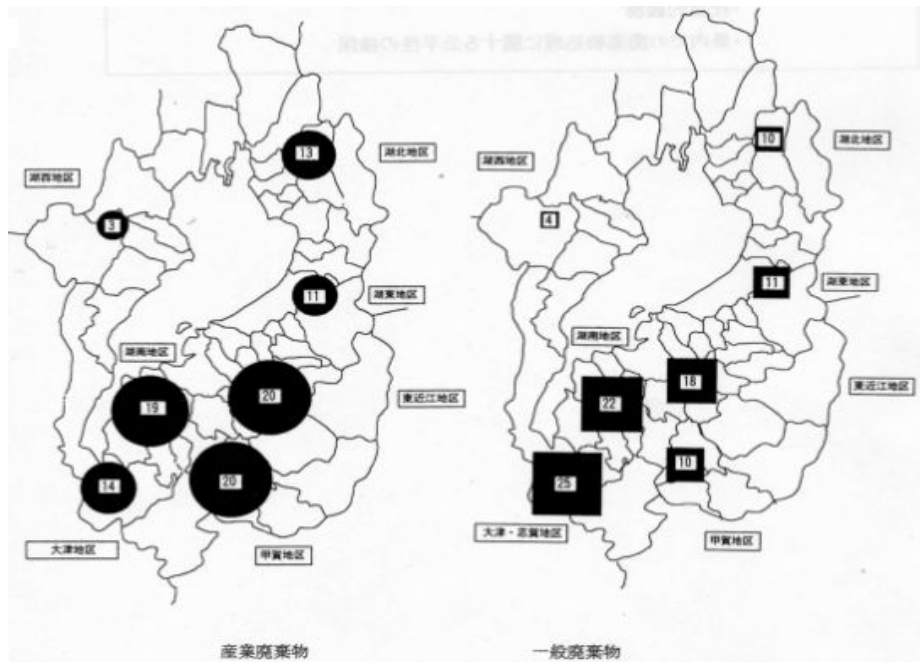


図 4 産業廃棄物、一般廃棄物地域別発生割合

出所；廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書、48 頁、立地位置の検討より

次世代型廃棄物処理システム整備計画検討調査報告書；副題（公共関与による廃棄物のあり方）。上記報告書の 2 年後に提出されたこの報告書は、上記報告書を補強するものである。廃棄物処理センターの国の指定要件が 2000 年に緩和され、財政支援の強化が図られたことを受け、公共関与施設の推進を図っていくとしている。そして、・産業廃棄物排出業者が公共関与の施設を希望していること、・処理業者の 55%は適正処理が出来る廃棄物処理施設への委託を希望している こと、等が記載されている。

住民に対しては環境と調和する産業づくりの観点から、エネルギーセンターを中心にリサイクル産業、熱利用住宅団地、レジャー施設、教育施設、農業施設等のばら色のエコタウン構想を展開している。廃棄物焼却施設から来る、負のイメージの払拭に全力を挙げていることが伺える。また、エネルギーセンターの中心となる焼却施設は熱回収および焼却灰の熔融スラグ化を伴ったものが適当であること、さらに、県内において 1～3 ヶ所での整備が適当であること、今後は市町村の意向を踏まえた一般廃棄物との併せ処理を検討することなども記載されている。

2 つの報告書は滋賀県廃棄物計画に反映され、廃棄物広域処理システムの整備に向けた取り組みが進められた。

また、2000年12月25日までに**廃棄物問題市町村懇談会**が3回にわたって滋賀県下の市長・町長および廃棄物の責任者を集めて開催され、公共関与による施設整備の推進、施設整備における課題などが話し合われた。上記2つの報告書の内容も議論され、県と県下の市・町が一体となって廃棄物の処理を進める体制作りが諮られている。旧・志賀町の町長もこの会議に出席して議論に加わっている。

これを受けて、トップランナーとして**県南部のごみ処理計画**では、滋賀県南部を対象とする施設として志賀町栗原地先に焼却施設を建設することになる。県南部の対象人口は約60万人で、この地域の産業廃棄物および一般廃棄物の併せ処理としての焼却処理施設となる。事業主体は環境大臣により廃棄物処理センターの指定を受ける**滋賀県環境事業公社**が適当であること等がまとめられ、2001年2月、地元区長会で説明されている。地元区長会においての説明では、「なぜ焼却施設が志賀町栗原地先にくるのか」という質問に対しては、答えていない。その後、3月県議会において土地取得が承認され、11月に廃棄物処理センターの指定を受ける。

## 2. 公共関与の廃棄物焼却施設計画と住民紛争<sup>j</sup>

3つの法定計画は国の指導に忠実に対応していることを示しており、滋賀県の廃棄物対策、行政（指針）の変遷を知ることが出来る。滋賀県における公共関与の廃棄物焼却施設計画は法定計画の廃棄物処理計画書で具体的に示された。そして、新たな甲賀地区での最終処分場計画と栗原地先の焼却施設建設計画（以下、本計画）が推進されていく。

住民紛争の発生と経過に関しては、2004年9月21日、環境省が地元滋賀県選出の国会議員に示した、志賀町栗原地先施設整備に係る地元との調整等経過、の資料が行政側の問題の見方を示している。（資料4参照）。資料4から主な経過を抽出すると、

県は2001年2月、地元の区長会で志賀町栗原地先処理システム施設整備計画（案）を示して栗原地先の土地購入を申し出た。そして、反対が出なかったため、了解されたものとして、2001年3月の県議会において、土地取得の承認を得る。6月には志賀町議会全員協議会で説明が行われ、8月に志賀町広報誌で計画が全町民に知らされる。

6月時点での志賀町の政治状況は町議会議員、12/16名が焼却場建設計画推進派、

---

<sup>j</sup>「栗原地先」の住民紛争の経緯は、宮本 結佳（修士論文、奈良女子大、社会学専攻）『滋賀県志賀町における住民運動の展開動向についての比較分析』が詳しい。

県会議員 1 名、町長も焼却場建設計画推進であった。(マックアダム分析による制度的政治システムは閉ざされていた)。地元住民の大多数は県議会の議決後に新聞報道で突然、本計画を知ることになり、反対運動が発生する<sup>45</sup>。

反対運動は当初、自然発生的で統一されていなかったが、やがて徐々に組織化され、周辺自治会で構成された、しが廃棄物問題住民ネットワーク<sup>k</sup> (以下、住民ネット) が中心的役割を担うようになる。そして、住民ネットは町議選・県議選・町長リコール・リコールに伴う出直し町長選と「制度的政治システムの開放」に非常に精力を注ぐ。そして今一方で住民ネットは県南部広域処理システム施設整備計画委員会の公開討論を重視して、バスを借り切る動員をかけて傍聴、住民意見発表をおこなっている。この一連の動きは焼却事業計画の進展に大きな影響を与え、下記の委員会審議が進まず、事業計画は大幅に遅れる。

### 3. 県南部広域処理システム施設整備計画委員会の推移 (資料 5 参照)

県南部広域処理システム施設整備計画委員会 (以下、計画委員会) は、廃棄物処理センターの指定を受けた(財)滋賀県環境事業公社 (以下、公社) が県南部のごみ処理計画に関する基本計画を作成するために設置した委員会である。県及び公社は事業推進に当り、住民の理解が不可欠であると考え、公開による透明性の向上と公平性の確保を図ることなどを目的として計画委員会を設置した (公社ホームページ、[kankyo@ice.candy.ne.jp](mailto:kankyo@ice.candy.ne.jp) 2007.12.20 より)。したがって、計画を作成するのはあくまでも公社であり、計画委員会には計画の決定権はない。

次に、計画委員会の議事録<sup>46</sup>の概要を表 4 (資料 5) に示す。議事録は発言の全内容を記載して、発言委員の点検を受けた後、次の委員会で傍聴者を含め全員に配布された。後日確実な検証が可能になる。それによると、2002 年 3 月 5 日、第 1 回計画委員会は開催され、2005 年 12 月 16 日まで 21 回、3 年 10 ヶ月にわたって議論が繰り返された。この間の検討内容の概略は公社のホームページ上で知ることが出来る。

計画委員会の構成は 20 名からなり、旧志賀町から学識経験者 2 名、住民代表 3 名、

---

<sup>k</sup> 住民ネットは 2002.2.10、計画地周辺の新興住宅団地の 5 自治会と 5 つの外部団体によって設立された。

<sup>l</sup> 宮本由香、同掲書、マックアダムは、社会運動を分析する際の主要な要素として、政治的機会構造・動員構造・フレーミングの 3 要素をあげている (McAdam et al 1996)。

行政責任者1名、公募委員1名の計7名が委員として公社により選出された。

第1回委員会では3つの法定計画と2つの報告書作成で中心的な役割を果たした、ガス化溶融炉を専門とする学識経験者をもう一人の学識経験者が委員長に推挙して進められた。2人は1998年滋賀県環境審議会委員の廃棄物部会部会長と廃棄物部会委員で2006年8月、滋賀県環境審議会委員の任期まで8年間にわたり滋賀県廃棄物行政に係ってきた。傍聴者の数は延べ886名であった。

計画委員会の議論は既存事業計画を、県（知事、廃棄物対策課）及び公社、本計画に最初から携わっていた2名の学識経験者<sup>m</sup>（うち1名は、委員長）が推進する立場で、地元の2名（学識経験者<sup>n</sup>と公募委員<sup>o</sup>）が反対の立場で論争が展開された。それ以外の委員は必ずしも態度を明確にしていなかったが、第7回委員会で、栗原地先、という施設建設候補地を要綱から削除する採決に賛成した委員は合計4名だった。

計画委員会が長期に及んだ最大の理由は、適地選定をせず、候補地がはじめから存在していたことによる。計画委員会のルールを定めた要綱に栗原地先が明記されており、この点に対する問題点の指摘、議論が第7回委員まで続いた。

住民の意見発表は第8回の委員会から1人5分の発言が認められるようになったが、1/3以上の人々が適地選定問題を取り上げていた。県、公社側は「町が協力していた、民間のゴルフ場予定地を売却したいと言う“志賀町からの申し出”があり、ここに決定した」と一貫して主張していた<sup>47</sup>。（京都新聞、2002.12.21朝刊「論×論」）。

しかし、後日、大阪高等裁判所において計画予定地の土地取得に関する滞納町税徴収裁判で、事実は逆であることが明らかとなった。すなわち、県から土地取得に関する要請が文書で志賀町に対して行われ、土地保有者との会談内容が裁判の過程で明らかになり“滋賀県からの申し出”が事実認定として確定した<sup>48</sup>（2007年6月29日判決言い渡し）。県は県民に対し、適地選定省略の理由を欺いていた事になる。

推進・反対の対立軸の外側には、地元反対運動で中心的役割を担った周辺自治会で構成された住民ネット等の制度的政治システムの開放運動が絡み合っていた。すなわち、県議選・町長リコール・リコールに伴う出直し町長選等の政治状況を反映して、計画委員会解散や委員長交代などの意見が資料として計画委員に郵送されたり、住民

<sup>m</sup> 武田 信生 京都大学大学院工学研究科（当時）委員長、石川 義範 滋賀県立大学環境科学部

<sup>n</sup> 寺川 庄蔵 琵琶湖環境ネットワーク代表、知事選挙で選挙責任者として新知事誕で活躍

<sup>o</sup> 西澤 公募委員、第7回委員会で長野県、「中信地区・廃棄物処理計画委員会の報告書」を提出（2003.3.30委員長 原科幸彦）、しかし、議論されなかった。

の意見発表で取り上げられた。また、この意見を取り上げようとする計画委員もおり、住民運動が、色濃く計画委員会に反映した。21回の傍聴者数の平均は40名を超える。

計画予定地の琵琶湖西岸活断層<sup>p</sup>の問題や、計画推進県議の落選、計画に協力的だった町長のリコール等で焼却計画は一時、白紙に戻されるかに見えた。しかしその後、新町長の辞任などがあり、「施設が必要だ」とする知事の意志は固く、計画委員会は継続された。3つの法定計画書策定の審議会がいずれも5～6回で終了し、1年以内で答申が出されていることを考えると、異例の審議会と言えよう。途中で本委員会に疑問を呈して辞任する委員も複数名にのぼり、最終的には20名中6名が入れ替わって審議が継続された。(第21回委員会議事録は19名、欠員1名となっている)。しかし、委員会の後半になると、反対派傍聴人の気持ちを汲んだ委員の発言が次第に増加してきた様子が議事録から読み取れる。「滋賀県における唯一の形式的でない、審議会らしい審議会だ」と反対派の立場に立つ寺川委員(私信2000年)は評価していた。

2006年に大津市一志賀町の合併が決定し、委員長が交代したい旨を申し出る。そして、**県南部広域処理システム施設整備基本計画策定のための基本方針**<sup>49</sup>(以下、基本計画策定のための基本方針)が4名の委員によって報告書にまとめられた。

基本計画策定のための基本方針は5章8ページからなり、計画委員会の20回までの検討をまとめたものとなっている。計画委員会の議論が終了し、作成されたものではない。内容は総論で「地震に耐えうる設計が見込めない場合」及び「環境影響評価の結果、事業を行うことが適切でないと判断された場合」はゼロオプションと明記されている。この点は2つの報告書には存在せず、「住民の意見が反映された結果だ」と評価する委員がいた(荻野委員、私信2007年)。しかし、「計画が十分推進できるようになっている」との見解を述べる委員もいた(西澤委員、私信2007年)。

2005年12月28日、基本計画策定のための基本方針は当時の国松知事に報告書として提出された。県はこの報告書を基に活断層が近くを走る計画地の地質のボーリング調査費を県議会に提案し承認を得た。しかし、2006年7月に実施された知事選挙において、事業推進を目指した国松知事は、環境社会学者であった嘉田現知事に破れ、本事業計画に「凍結宣言」が出された。そして、ボーリング調査費は県議会で削除修正された。2001年に住民に明らかとなった本計画は産業廃棄物中間処理施設計画とし

---

<sup>p</sup> 2003年6月13日、朝日朝刊は、「政府の地震調査委員会が琵琶湖西岸活断層で、今後30年以内にマグニチュード7.8級地震の発生確率が最大9%」と報じる。

ての公共事業の推進がいかに困難かを示した。

#### 4. 「凍結宣言」に至る背景

本計画は凍結宣言に至るまでに多くの紆余曲折があった。計画の推進過程は、何段階にもわたって手続き、議論等が行われて計画が積み上げられている。その過程で、人が動き、予算を使い、議会による議決がある。すなわち、3つの法定計画、2つの調査報告書及び3回の廃棄物問題市町村懇談会、複数回の関係市町村等協議会、が介在している。さらに、廃棄物処理センター設立に当り、県及び大津市等の市町は公社設立のために出資者となっている。そして2006年会計では県南部のごみ処理計画として、6,000万円が支出されていた。また、21回にわたる計画委員会の審議があり、基本計画策定のための基本方針が報告されている。

滋賀県は当初、第二最終処分場の建設計画を検討していた。それは第一最終処分場が1998年ごろに満杯になるためであった。その用地の1つとして栗原地先が検討されていた。ところが、第一最終処分場近辺に第二最終処分場建設<sup>q</sup>の目処がついたため、栗原地先を焼却場の建設に変更した。滋賀県は産業廃棄物の焼却施設を保有しておらず、国の不況脱出のための公共投資による経済浮揚策とも焼却場計画は合致していた。さらに、旧志賀町が民間のゴルフ計画跡地である栗原地先の処分を希望していたことも知っていたので実現性が高いと判断した。200億円を超える公共事業は旧志賀町にとっては魅力的である。そこで、県は当時の町長や町議会の同意を取り付けて、土地買収に踏み切り、県議会の承認を得た。政治的介入も存在した<sup>r50</sup>。

公表資料や2つの調査報告書の分析からは、産廃処理業者や滋賀県の産業廃棄物を排出する企業が強力に公共関与の焼却場建設を推進していたとは読み取れない。わずかに、次世代型廃棄物処理システム整備計画検討調査報告書にその記載があるだけである。また、一般廃棄物と産業廃棄物の併せ処理に関しても、廃棄物問題市町村懇談会、関係市町村等協議会の議事録を見ると、終始理リーダーシップを取っているのは県である。したがって、社会的必要性は存在していたとしても、それほど強いもので

---

<sup>q</sup> 滋賀県甲賀市甲賀町神、ここでも1999年に反対の住民運動は発生していた。

<sup>r</sup> 当時の地元選出県会議員は県議会議長を務めていた。2002年3～5月にこの県議は3回にわたり「不法投棄をなくす為」等の理由で焼却場が必要であるとの推進ビラを志賀町民に配布した。この県議の支援で町長に当選していた当時のk町長は2002年1月27日の1,000名が参加する対話集会において、計画推進に向けて、態度を豹変させた。

はなく、本計画を最も推進したかったのは、滋賀県であったと言えよう。

滋賀県は最先端の焼却場設備を国の財政・税制支援を得て、建設しようと試みた。そのため、町議選・県議選・リコール・リコールに伴う出直し町長選等の周辺住民の強い反対の意思表示や琵琶湖西岸断層帯で危険性が高く、地質の専門家が不適切な場所であると誌上で指摘<sup>51</sup>しても、それらを省みることなく、「不退転の決意（国松知事の発言）」で推進をはかった。

2002年初期の政治状況は知事、町長、県議会、町議会とも全て計画推進で一致しており、1～2年以内に環境アセスメントにかかる状況であった。県側は計画実現に自信があり、公共の信用力を背景に、開かれた廃棄物政策を実現しようとした。

しかし、たとえ焼却施設の社会的必要性が存在し、理想の行政を目指したとしても、適地選定と言う最初の手順を省略して、住宅地の近くで大型焼却場を建設することには無理があった。適地選定以外の手続きは踏まれていたが、計画の候補地に矛盾点<sup>s</sup>が多かった。計画委員会で指摘された矛盾点の一つは計画地の近くに琵琶湖西岸活断層が存在するということである。さらに、「9割以上のごみをなぜ琵琶湖大橋を越えて、湖東から湖西に輸送し、焼却しなければならないのか」と言う点であった。矛盾点は計画委員会の傍聴者やマスコミ等を通して、広く県民が知るところとなった。県側は反対住民の意向を計画に反映させる努力をせず、社会的合意形成<sup>52</sup>を軽く考えていたと推定せざるを得ない。県民には新幹線新駅、ダム建設とともに3つの無駄な巨大プロジェクトと映った。県財政の厳しさも県民に浸透しつつあった。

「もったいない」が信条の環境社会学者、嘉田氏はマニフェストの緊急3提言に新幹線新駅、ダム建設とともに廃棄物行政を掲げた。そして、2つの大型ごみ焼却施設建設を中止した横浜市を参考にプロセスを見直すことを公約に掲げた。知事に当選すると、就任直後の7月県議会で「凍結宣言」を行った。

## 第4章 考察

### 1. 廃棄物処理センターと産業廃棄物行政の成否

産業廃棄物の処理に関してアンケート調査を通して、全国の廃棄物処理センター制度の実態や計画の成功・不成功を検討した。アンケート調査の範囲では25%が不成功だった。不成功の数値は低い値かも知れないが、一般的には事業の不成功は好ましい

<sup>s</sup> 2003.6.21 朝日新聞、6.24 朝日新聞は土地取得で県が町に働きかけていた事実を報道。

ことではない。しかし、反対者側の判断が正しいと言う場合も存在するし、住民の考え方が、行政の決定に反映した良い結果であるとする見方も出来る。公共投資の一環である焼却処理施設の良否の判断は、稼働後の実績や事後評価で定まる。

国の産業廃棄物行政にとって、多額の資金を投入する廃棄物処理センター制度が適切な施策であったかどうかの結論を下すにはアンケートの事例数が少なく難しい。それぞれの事例にドラマがあり、1件1件のさらなる詳細検討が必要である。しかし、環境省に対する許可申請が16年間で18団体と極めて少ないということ、アンケート結果で、9件の住民紛争が発生して、平均の住民説明会の回数が116回と極めて多いことを勘案すると、産業廃棄物処理施設整備の切り札にはなりえていない。公共が相手なので自由に発言できず、紛争が発生しやすい可能性も考えられるが、民間が進めても、公共が進めても同じように建設困難が発生している見るべきだろう。

また、廃棄物処理センターの認可を受けた都道府県が少ないということは、計画が煮詰まり、事業計画として実現性が高まらないと、国に対して申請をしないのではないだろうか。計画はしたが反対運動が予想され、申請前に中止したケースもありうる。本調査では1件だけこのような事例が含まれている。また、県下で複数箇所計画したが、新潟県の聞き取り調査では1箇所目で100回を超える住民説明会をしなければならず、2箇所目以降を中止している。

政令指定都市は廃棄物処理法第15条の5第1項の適応を受けないが、東京、大阪、名古屋等の大都市は当然ながら多量の産業廃棄物を排出している。しかし、大阪府や愛知県などの府県からはPFI方式<sup>53</sup>も含めて申請は無い。大都市圏は財政的には豊かだが、候補地確保の困難<sup>u</sup>が予想されること、及び民間による処理方式が進んでいる。廃棄物も大量に集まれば、資源化しやすい。公共が関与するまでも無く、リサイクルや固形燃料化などで、業として民間企業による効率的な処理が進展している可能性がある。岡山県の例は廃棄物処理センター制度が有利なことを知りながら利用しなかった例である。またPFI方式の埼玉県は大都市圏に近い事例である。これらの事例から大都市圏における産業廃棄物の処理は適正処理に向けた監視を厳しく行い、可能な限り民間にゆだねるべきではないだろうか。

---

<sup>t</sup> 滋賀県、京都府の廃棄物対策課は常時複数名の警官が配置されている。住民が怒鳴り込んでくるケースもあり、職員の身が危険にさらされないよう、警官が配備されている。

<sup>u</sup> 東京、大阪では海面埋立による大規模最終処分場が存在する。藤前干潟の埋め立ては中止。



一方、地方は大手民間処理業者が進出することは少なく、適正処理の観点から、社会的必要性は存在している。また、公共事業としての魅力もある。アンケートは 13 団体が社会的必要性のために事業を進めたと回答している。多額の国費に見合う改善が得られているケースは存在する。典型的な事例は岩手県ではなかろうか。ダイオキシン類を含んだ焼却残渣の適正処理や安心安全な施設に対する評価もある。計画の成功例の手がかりとして、アンケート結果から次のような指摘ができる。

- ① 産業廃棄物の社会的必要性を明確にして透明性を図り、住民の理解を得る必要がある。(不透明な推進は住民紛争に結びつきやすい)。
- ② 候補地選定はきわめて大切に、焼却場跡地や工場跡地、民家の無い海岸の埋立地等が計画の成功に繋がりやすい。
- ③ 山間部、農村地帯では、複数候補地から選定する方が良い結果に繋がりやすい。
- ④ 住民との合意形成、住民紛争の未然防止が極めて大切である。(アンケートに、「県営の最終処分場整備で培った地域との合意形成の経緯を踏まえ」との記述があった。県職員は 4～5 年で職場が交代する。紛争を発生させないノウハウが蓄積されない可能性が多い)。
- ⑤ 財政運営の透明性、民主化に努力している県。

## 2. 栗原地先の住民紛争と住民合意の大切さ

滋賀県の廃棄物処理センター制度による産業廃棄物中間処理計画は凍結となり、その計画の過程と凍結の原因を詳細に見てきた。事業計画は最後の段階で、行政のトップの交代で凍結となった。交代した新知事の判断の根拠には県の財政状況、環境保全や住民合意に対する理解があったと推察される。凍結は今後どう展開するか明確ではないが、建設反対派にとっては、環境社会学者の嘉田知事誕生は幸運であった。都道府県の間処理施設建設計画において、成功・不成功の大きな部分を知事の考え方が、左右するケースも多いのではないかと推定される<sup>v</sup>。

しかし、県民にとって凍結という判断の可否は、図 5 の滋賀県の廃棄物の流れを出発点に十分に検討する必要がある。多額の公費を投入する本計画が本当に必要かどうか

---

<sup>v</sup> 今回のアンケート調査では、政治的側面に関しては複雑になると考え、取り上げなかったが、今後の検討課題である。

かの結論は計画委員会では議論していない。また、「計画地が適地かどうかは計画委員会では議論していない」と委員長は第 19 回委員会で述べている。

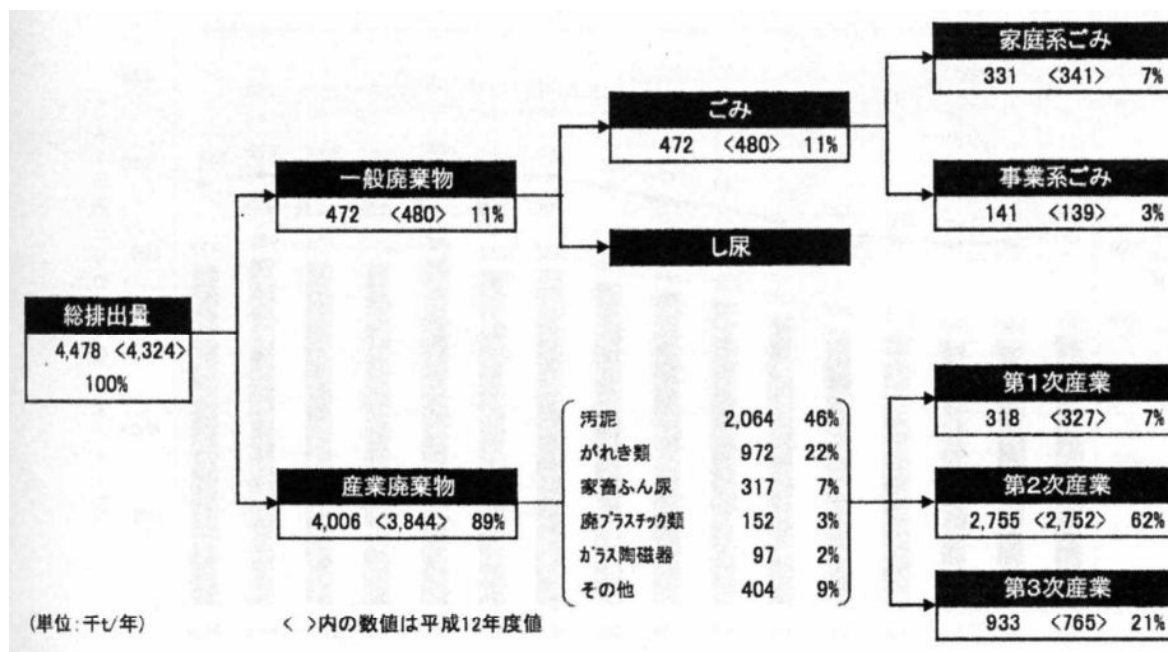


図 5 滋賀県の廃棄物の流れ (2005 年)

出所：第 2 次滋賀県廃棄物処理計画

公共関与の産業廃棄物中間処理施設が必要だと言う判断は行政主導で行われた。そして、候補地選定と言う最初の手続きを省略し、ここをブラックボックスにした。もし栗原地先と言う候補地が適地選定という手続きを経て、住民が認知する中で決定されていたのであれば、運動は別の形でなっていた可能性が高い。

たとえ、「志賀町からの申し出」が在ったとしても、そのことで候補地検討を省略できる合理的説明にはならない。住民側は適地選定に関して、合理的で公正な判断に立った県側の対応を求めているわけで、これに対する説明責任を県側は果たしていなかった。この省略は強引な行政主導と住民側には映る。

知事交代前の 2006 年に着工した最終処分場は 2008 年春の完成を控えて、15 年間で少なく見積もっても 100 億円を超える赤字が予想されている<sup>w</sup>。原因は排出される廃棄物の量の見込み違いにあるが、計画がずさんであったことは否定できない。

廃棄物処理センター制度を利用して公社から同時に申請された事業計画は、事業の

<sup>w</sup> 21 頁脚注参照

凍結（焼却施設）と本年完成（埋立施設）に分かれた。この差が何故発生したのだろうか。焼却施設反対運動の場合は設計画地の周囲に新興住宅地が存在し、半径 5 キロ以内に約 1 万人の人が暮らしていた。小学校、中学校もあり組織的反対運動が発生しやすい状況であった。組織化された住民ネットは内部対立も存在したが、「計画の白紙撤回<sup>x</sup>」という言葉で統一を図り、政治活動をいとわず町議選、県議選、町長リコール、町長選挙と運動を展開した。素人集団が女性候補者を担いで自民党県会議員（県議会議長・当時）を相手に選挙で勝利した実績は、知事選挙にも受け継がれた。焼却施設反対運動では知事選挙も組織を総動員して戦っている<sup>54</sup>。

一方、最終処分場反対運動では、リコール運動や議員に立候補する等の政治的運動はほとんど展開されなかった。最終処分場予定地の旧甲賀町の人口は約 12,000 名（2004.9 現在）で、周辺に新興住宅地は存在していなかった。過疎地の山林を有効活用したいという人も存在した。高齢化やリーダーの病死等で、運動が弱まったところで、町長、町議会が県と一気に計画を推進した。住民運動の力点の置き方や住民運動エネルギー<sup>55</sup>に差があったことが明暗を分けた。

次に反対運動の過程で必ず話し合い、合意形成の必要性が出てくる。県は県民の付託を受けて焼却施設推進を図るにあたり、合理的で公正な判断を行っているという説明責任がある。原科はアカウントビリティを満足させる条件として、制度的枠組みが必要であるとし、情報公開制度や環境影響評価制度を上げ、さらに計画の意思決定への参加に関する法制度による保障が必要であるとしている<sup>56</sup>。今回のケースで、住民は計画の意思決定に繋がる話し合いを求めていたが、一連の運動では、行政当局と反対派との間で、真の話し合いは一度も実施されなかった<sup>z</sup>。

本計画に係った推進側の町長、県会議員、知事は選挙で敗退し交代したが、この人々は特定の問題に対する賛否だけで選出されたのではなく、総合的観点から選ばれている。行政や政治の責任者としての役割は、産業廃棄物の焼却処理場の建設だけではない。公共事業を推進する場合の社会的合意形成がきわめて大切であると言えよう。

反対派も 6 年にわたる紛争で、多くの労力を費やし、疲弊し、あちこちで人間関係

---

<sup>x</sup> 宮本によれば、白紙撤回という言葉は焼却処理に基本的に反対するグループと近くの施設建設に反対するグループが分裂することなく、戦えたとの事。

<sup>y</sup> クリーンセンター滋賀事業計画概要によれば、敷地面積は 22.7 ヘクタール。

<sup>z</sup> 筆者は「しが廃棄物問題住民ネットワーク事務局長」として凍結宣言が出されるまでの約 5 年間、反対運動に関わってきた。公社から住民ネットに非公式に話し合いの打診があり、長野県中信地区の事例を参考にした形式を提案したが、公社副理事長は即座にこれを拒否した。

の齟齬をきたしている。住民紛争は多くの負の結果をもたらす。住民は日ごろから政治や行政行為に無関心であってはならない。今回の事例は県議会で焼却場を前提とした、土地取得が可決されてから、住民は初めて政治に目覚めた感じがする。

筆者は過って、紛争に伴って発生した費用を算出したことがある<sup>aa</sup>。その時の単年度（2004年）の値は、4.6億円と高額であった。今回のアンケートでは住民との話し合いの回数を250回、300回と回答した団体があったが、紛争に伴って生じる無駄な経費、経済的損失は計り知れない。一度進み出した公共事業は途中で住民の意向を受けて修正することは究めて難しいことを滋賀県の事例は示した。行政は紛争の未然防止に最善の努力を払う必要があり、公共事業における社会的合意形成の方法が求められる。

環境施策に関する住民合意を得る方法に戦略的環境アセスメントがある。滋賀県環境評価委員の西村は今回の滋賀県の計画委員会のありようを「片手落ちの委員会」と断じている。その理由に計画地の複数での比較検討がなされていない点を挙げている。そして、「滋賀県ではいまだ戦略的環境アセスメントは制度化されていないが、制度化のためには①手続きとして、

- ・ 評価の主体は、計画などの策定主体
- ・ 住民や専門家、環境保全機関の関与
- ・ スコーピング（見解・視野）は、事業実施段階でアセスメント以上に大切
- ・ 複数案の比較検討が大切などを上げ、

②評価結果を意思決定に反映することが必要である」と述べている<sup>57</sup>。

## 終章 おわりに

公共関与の産業廃棄物の中間処理に関して、16団体にアンケート調査を実施し、実態調査ならびに事業計画の成功・不成功を探り、さらに滋賀県の事例に関して、計画が凍結となった原因・過程を詳細に検討した。

公共関与の産業廃棄物の中間処理は廃棄物処理センター制度が国により推進されているが、公共による安心、安全な施設整備の推進という点では目的は達成できていない。アンケート結果からは、公共が関与したからと言って、産業廃棄物の中間処理事

---

<sup>aa</sup> 筆者、(2006) 卒業論文『地域の環境紛争に関する経済的分析』「環境紛争と紛争コスト」12-36頁。

業が簡単に進まないことを示している。廃棄物処理センター制度は大都市では有効な制度として機能しておらず、地方は住民紛争の未然防止を図れば、国費の投入が有効に働くケースが存在することが示唆された。

事業計画の成功・不成功に関しては、社会的必要性が住民に理解されていることが前提であり、候補地選定がきわめて重要である。焼却場跡地や工場跡地、民家の無い海岸の埋立地等が計画の成功に繋がっている。このような特別な候補地が存在しないケースでは、複数候補地から選定する方が良い結果に繋がりやすい。

滋賀県の廃棄物処理センター制度による公共関与の産業廃棄物の中間処理施設計画は、上記結果に反しており、計画に係った推進側の町長、県会議員、知事は選挙で交代した。滋賀県の事例は廃棄物処理センターとしての許可を得るまでに、多くの手続き、過程をへて検討が進められていた。200億円を超える公共関与の廃棄物中間処理施設は綿密に立案される。しかし、最初の適地選定と言う手続きが省略されており、その点の合理的説明は県側から住民に対して行われなかった。住民側からすると、ある日、突然住宅地の近くに大型焼却施設建設計画が出現したことになる。住民の多くは、日ごろの政治や行政行為に無関心である。そのためか、住民の意見は、審議過程でほとんど取り入れられず、実質的審議となった計画委員会は21回、3年10ヶ月に及ぶ長丁場となった。その最大の理由は適地選定を省略したことにある。紛争の間、行政側と反対派住民との間で、合意形成に向けた話し合いは一度も実施されなかった。

しかし、幸運にも環境社会学者の嘉田知事登場で、計画は凍結された。この判断の背景には、滋賀県の財政事情と共に、環境社会学者としての環境保全や住民合意に対する理解があるものと推察される。住民紛争は多くの負の結果をもたらす。行政は焼却処理施設のような公共事業を進める時は、始めから結論が存在するような行政行為を推進するのではなく、住民の意見が意思決定に繋がる社会的合意形成の大切さを理解する必要がある。その一つとして戦略的環境アセスメントの制度化が示唆される。

以上

## 謝辞

石川 雅紀先生（神戸大学大学院経済学研究科教授）には本論文に何度も目を通して頂き、全体構想から論文の書き方に至るまで、懇切丁寧にご指導いただいた。また、学部の時から環境問題、廃棄物問題でご教授頂いた。厚く御礼申し上げます。

竹内 憲司先生（神戸大学大学院経済学研究科准教授）には全体構想とともに、アンケートの進め方で特にお世話になった。厚く御礼申し上げます。

植田 和弘先生（京都大学大学院経済学研究科教授）には2年間に渡り、環境政策等でご教授頂くとともに論文の問題点に関して貴重なアドバイスを頂いた。厚く御礼申し上げます。

## 引用文献

- 1 Tom Tietenberg, (2000)『Environmental And Natural Resource Economics』,Fifth Edition ADDISON-WESLEY 1-15p.
- 2 坂田裕輔、(2007)『ごみ問題と循環型社会』10-12頁、(株)晃洋書房
- 3 三橋規宏、(2000)『ごみゼロ工場への挑戦』新富印刷(株) 50-166頁
- 4 田中信壽編、2003『廃棄物工学の基礎知識』20頁、技報堂出版株式会社
- 5 Kees Zoetemann, Frank Wijen, and Jan Pieters, (2005)『A Handbook of Globalisation, and Environmental Policy: National Government Interventions in a Global Arena, Edward Elgar』14p
- 6 石井一朗編著、(1997)『廃棄物処理』130-151頁
- 7 時政 昂、(2007)『環境と資源の経済学』314-317頁、(株)勁草書房
- 8 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』33-76頁、東洋経済新報社
- 9 田中信壽編、同掲書、56-61頁
- 10 環境経済・政策学会編 佐和隆光監修、(2006)『環境経済・政策学の基礎知識』270頁、有斐閣ブックス
- 11 環境経済・政策学会編 同掲書、271頁・310頁
- 12 たとえば、次の総説がある。坂田裕輔、同掲書、23-180頁
- 13 吉村功、(1984)『ごみと都市生活』151-190頁、岩波新書
- 14 田口正己、(2001)『ごみ「紛争の展開」と紛争の実態』74-108頁、(株)本の泉社
- 15 笹尾俊明 (2003)『廃棄物処理施設設置の社会的経済的評価とその社会的費用の削減に関する研究』、博士論文、6-7頁
- 16 青森・岩手県、(2007)『廃棄物学会誌』Vol.18 No.2 「廃棄物の不法投棄対策と環境衛生」特集。
- 17 田中信壽編、同掲書、85-155頁
- 18 田中信壽編、同掲書、85頁
- 19 GREENPEACE (2002)、『ポール・コネット博士講演会・講演録』9頁
- 20 田中信壽編、同掲書、24頁
- 21 田口正己、同掲書、76頁
- 22 田口正己、同掲書、74-76頁
- 23 寺西俊一、石 弘光編 (2002)『環境保全と公共政策』113-120頁
- 24 総務省編、(2006)『H18年度版地方財政白書』13頁、独立行政法人国立印刷局
- 25 小西砂千夫 (2002)、『地方財政改革論』、9-11頁、日本経済新聞社
- 26 総務省編、同掲書、30-35頁
- 27 滋賀県、(2007)『滋賀+1』11月号、vol.101、3-5頁
- 28 寺西俊一、石 弘光編 同掲書 100-105頁
- 29 森杉壽芳 (2002)『会計監査院研究』 No. 25 「社会資本整備投資に関する評価システムの現状と課題」23-30頁

- 
- 30 森谷 賢 (2004) 『産廃源流』1月号、43頁「産業廃棄物行政の現状と今後」
- 31 滋賀県作成報告書(2001)『次世代型廃棄物処理システム整備計画検討調査報告書』  
(公共関与による廃棄物処理のあり方) 1頁
- 32 環境経済・政策学会編 同掲書 271頁・310頁
- 33 森谷 賢 (2004) 『産廃源流』1月号、42-43頁「産業廃棄物行政の現状と今後」
- 34 滋賀県作成報告書(1999)『廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書』Ⅱ-  
20頁
- 35 寺西俊一、石 弘光編 同掲書 98-100頁
- 36 笹尾俊明、同掲書、6-8頁
- 37 リチャード・C・ポーター著、石川雅紀、竹内憲司訳、同掲書、103頁
- 38 田中 勝 (2007) 『循環型社会への処方箋』、131-134頁、中央法規出版(株)
- 39 滋賀県環境白書、(2006)「平成18年度版」1-129
- 40 滋賀県環境白書、同掲書、7頁
- 41 滋賀県広報誌(2007)『滋賀+1』vol.101.11月号6頁
- 42 滋賀県作成報告書(1999)『廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書』、1  
-49頁、第2編1-61頁
- 43 滋賀県作成報告書(2001)『次世代型廃棄物処理システム整備計画検討調査報告書』  
1-24頁
- 44 『廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書』、47-49頁
- 45 宮本由香、(2005) 修士論文、奈良女子大、社会学専攻『滋賀県志賀町における住  
民運動の展開動向についての比較分析』72-126頁
- 46 滋賀県、(2002~2005)『県南部広域処理システム施設整備計画委員会(第1回~  
20回) 議事録
- 47 滋賀県広報誌(2003)『滋賀+1』8月号、2-3頁
- 48 大阪高等裁判所、第1部民事部、(2007.6.29)『平成18年(行コ)第71号損害賠  
償請求訴訟事件
- 49 「計画委員会」、(2005)『県南部広域処理システム施設整備基本計画策定のための  
基本方針』1-8頁
- 50 宮本由香、同掲書、79頁
- 51 西村 進 (2004) 『Nature and its Environment』Vol. 6 42-43頁
- 52 原科 幸彦編著、(2005)『市民参加と合意形成』12-14頁、(株)学芸出版社
- 53 田中 勝 (2007) 『循環型社会への処方箋』99-101頁 中央法規
- 54 宮本由香、同掲書、79頁
- 55 淡路剛久・川本隆史・植田和弘・長谷川幸一 (2006) 『リーディング環境第4巻、  
法・経済・政策』、344頁、(株)有斐閣
- 56 原科 幸彦編著、同掲書、11-40頁
- 57 西村 進、同掲書、42頁