NIMBYと合意形成
～国際資源循環の進展下での展望～

Nimbyism: Prospects under Increased International Resource Recycling Activities

櫻井 仁
Hitoshi Sakurai

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
政策研究事業本部
環境・エネルギー部
主任研究員
Senior Analyst
Environmental Policy Consulting Dept.
Policy Resarch & Consulting Division

廃棄物処理施設を巡る紛争の要因は、立地に起因する紛争要因と不安・不信に起因する紛争要因に大別される。

廃棄物処理施設におけるこれらの紛争要因の解消に向け、国は1997年（平成9年）、1998年（平成10年）と立て続けに廃棄物処理法の改正を通じて、対策を講じた。

しかし、依然、生活環境や健康影響、自然環境への影響に対する懸念や、情報不足に対する不安・不信がなくならないのが現状である。

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年1月15日）」は、適法な施設の設置促進や、施設設置手続きの短縮化に向け、地方自治体レベルで住民同意の義務化の撤廃または緩和に向けた動きが進展することを期待するとともに、廃棄物処理によるリスクが正しく評価されるよう、施設の維持管理情報等を透明化する仕組みを設けること等により、廃棄物処理に関するリスクコミュニケーションを図っていくことを要請している。

現状、廃棄物処理施設に係るリスクコミュニケーション実施事例の情報は不足しており、国や地方自治体は、リスクコミュニケーションを通じて廃棄物処理施設の建設に至った成功事例やリスクコミュニケーションのマニュアル[1]を関係者に広く情報発信していくことが必要であろう。

また、アジア諸国から輸入される廃棄物量の増加への対応の必要性が高まっている。多くは産業廃棄物であることが予想され、我が国国内で産業廃棄物の広域移動を許容している各種制度を有効活用することで、NIMBY問題を発生させることなく、輸入廃棄物の受入・処理・処分が可能になると考えられる。

Conflicts involving waste treatment facilities mainly have two causes, one associated with the location of the facility and the other related to concerns and distrust of local residents. The Japanese government implemented measures to eliminate such causes of conflicts associated with waste treatment facilities by passing amendments to the Waste Disposal Act successively in 1997 and 1998. It is still true, however, that people are worried about the impact of such facilities on health, the living environment, and the natural environment and that they are concerned and distrustful because of a lack of information.

To promote the construction of lawful facilities and shorten the procedures involved, *The Report of the Committee on Waste Treatment Regulatory Systems* (published on January 15, 2010 by the Committee on Waste Treatment Regulatory Systems of the Central Environment Council's Waste Issues and Recycling Board), firstly, hopes to see progress in moving toward removing or loosening, at local government level, the mandate to reach agreement with local residents and, secondly, requests that there be increased communications about waste treatment by, for example, creating a mechanism to make information on facility maintenance and management more transparent so that people can correctly evaluate the risks associated with waste treatment operations.

In regard to the lack of information available on the implementation of Risk Communication for waste treatment facilities, central and prefectural governments should provide information about successful case and distribute the Risk Communication Manual on waste treatment facilities to the local residents and waste management traders.

Additionally, it is becoming increasingly necessary to develop and maintain waste treatment facilities taking into account the treatment of waste imported from other Asian countries. To help avoid nimbyism, it will be important to adopt a suitable policy for the movement of industrial waste across large areas and its subsequent use.

1 迷惑施設としての廃棄物処理施設、NIMBY問題

建設の必要性は誰もが認めるが、自らの居住地に近接して造られることには多くの人々が反対を唱える公共施設を「迷惑施設」あるいは「嫌忌施設」と呼ぶ[2]。

NIMBY（Not In My Backyard：うちの裏庭への立地はごめんだ）とは、「迷惑施設」に対する住民の普遍的態度のことである。廃棄物処理施設の建設が困難な地域で発生する廃棄物が広域移動し、処理されることも多く、NIMBYは個人だけでなく地域や自治体にもみられると言われている[3]。

NIMBYに近い言葉としてLULU（Locally Unwanted Land Use：地理的に好ましくない土地利用）が、施設建設に対してより厳しい態度の言葉として、NIABY（どこでもダメ）、NOPE（地球上のどこにも許さない）といったものもある（図表1参照）。

廃棄物処理施設に対する反対運動は近年、沈静化しているように思えるが、雑誌「いんだすと」で環境ジャーナリストの服部美佐子氏が連載で取り上げている『紛争、そして‥‥～廃棄物をめぐる合意形成のあり方を考える～』の中でも、廃棄物処理施設の建設前の段階で依然、紛争が生じていることが読み取れる（図表2参照）。

2 廃棄物処理施設を巡る紛争の要因と行政の対応

ところで、そもそも廃棄物処理施設が「迷惑施設」とされるのはどのような理由からであろうか。以下において、廃棄物処理施設を巡る紛争の要因と行政の対応をみていくこととする。

（1）廃棄物処理施設を巡る紛争の要因

廃棄物処理施設を巡る紛争の要因を分析した先行研究として、古庄香哉ほか「最終処分場を巡る紛争回避に関する研究」（第14回廃棄物学会研究発表会講演論文集2003）がある。同研究によれば、廃棄物処理施設を巡る紛争の要因は、図表3に示すように、立地に起因する紛争要因と不安・不信に起因する紛争要因に大別される。

立地に起因する紛争要因の主なものとして、立地選定の不明確さや自然環境保全ニーズが挙げられる。

不安・不信に起因する紛争要因の主なものとして、施設構造に対する不安・不信、環境影響・健康影響への不安・不信、情報不足にともなう不安・不信が挙げられる。

（2）紛争要因の解消に向けた国の対応

廃棄物処理施設におけるこれらの紛争要因の解消に向け、国は1997年（平成9年）、1998年（平成10年）と立て続けに廃棄物処理法の改正を通じて、対策を講じた。以下、植田和弘・喜多川進「循環型社会ハンドブック　日本の現状と課題」（有斐閣）を基に、最終処分場に

図表1　NIMBYに関連する略語

LULU	Locally Unwanted Land Use	地理的に好ましくない土地利用。迷惑施設。
NIABY	Not In Anyone's Back Yard	どこでもダメ
NOPE	Nowhere on Planet Earth	地球上のどこにも許さない

資料：松藤敏彦「ごみ問題の総合的理解のために」（技報堂出版）

図表2　近年の紛争事例

	紛争の概要
広島県の公共関与処分場	広島県では南区に公共関与の最終処分場を建設中。近隣の閉鎖した処分場の近くに積み出し施設を建設し、船で廃棄物を輸送する予定であるが、積み出し施設近隣住民への説明不足や船舶輸送に係る説明不足等で、住民が反発。
水俣市の産業廃棄物処分場	民間事業者による産業廃棄物処分場建設計画に対し、市民団体等の反対を背景に、市・県は建設反対の立場で臨んでいるが、民間事業者の優遇策を受ける建設地近隣住民の中に建設賛成派が現れ、混迷。

資料：「いんだすと」（Vol.25 No.1、2010、Vol.23 No.4、2008）より作成

図表 3　廃棄物処理施設を巡る主な紛争要因

立地に起因する紛争	＜立地選定の不明瞭さ＞ △立地選定の不明瞭さ（17/18） ＜自然環境保全ニーズ＞ △開発による自然環境の破壊（15/18） ■△希少性生物の保護（29/38）
不安・不信に起因する紛争	＜施設構造に対する不安・不信＞ △施設構造の安全性の欠陥（恒久性への疑問も含む）（18/18） ■△構造不備への懸念（38/38） ＜環境影響・健康影響への不安・不信＞ ■△周辺地下水への浸出水による汚染（38/38） ■△二次公害による後世への悪影響（34/38） ＜情報不足にともなう不安・不信＞ △施設の必要性への疑問（排出予測等）（15/18） △処理技術の難解さ、説明不足（15/18） ■△行政不信（情報開示不足、強制着工姿勢への対立感、運営リスクのあいまいさ）（29/38） ■△埋立物の不明確性への不安（33/38）

注１：一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の紛争事例38事例を対象にした分析。調査方法は、ヒアリング、Web、文献によるもの。
注２：■は施設建設後を、△は施設建設前を示す。■は20事例、△は18事例。紛争要因の後の（／）は、該当事例数／分析対象事例数のことである。
資料：古庄香哉ほか「最終処分場を巡る紛争回避に関する研究」（第14回廃棄物学会研究発表会講演論文集2003）

図表 4　構造基準および維持管理基準の強化に係る内容

＊遮水工関連
○遮水工の要件の強化・明確化
・遮水層の二重化（粘土等の層と遮水シートの組み合わせ、二重シート）
・基礎地盤の整備（遮水層の損傷を防止できる強度を有し、平らであること）
・遮光性のある不織布等による遮水層の保護
・不透水性地層を用いる遮水工の要件の明確化（不透水性地層の要件、鉛直遮水工）
○遮水工の損傷を防止するため、砂等で覆うことにより遮水工を保護
○地下水により遮水工が損傷するおそれのある場合の地下水集排水設備の設置

＊放流水関連
○埋立地からの保有水等の排水機能の強化（調整池の設置等）
○放流水の水質検査について、検査項目、検査方法および検査頻度を明確化
○放流水に係る排水基準を強化
○最終処分場周縁の地下水の水質検査について、検査項目、検査方法及び検査頻度を明確化。水質が悪化した場合には、その原因の調査その他の生活環境保全上必要な措置を講ずることを義務づけ

＊その他
○埋め立てられた廃棄物の種類、数量および点検、検査その他の措置の記録を作成し、廃止までの間保存

資料：環境省ホームページ

おける対策の概要を概観する。

①施設構造に対する不安・不信への対応

最終処分場の構造・維持管理基準については、1971年（昭和46年）に施行された処分基準（廃棄物処理法施行令第3条第3号ロ）と、1977年（昭和52年）に施行された総理府と厚生省の共同命令（一般廃棄物の最終処分場および産業廃棄物の最終処分場の技術上の基準を定める命令）に定められていたが、これらの基準が十分に徹底されていなかったため、遮水工[4]の安全性に対する住民の不信感が高まっていた。

そのため、1997年（平成9年）の廃棄物処理法改正を受けて、1998年（平成10年）6月には総理府と厚生省の共同命令の一部が改正され、最終処分場の構造・維持管理基準の強化・明確化が図られた（図表4参照）。

また、埋立終了後の跡地管理の不備によって汚染が発生する危険性が指摘されていたことを受け、維持管理積

立金制度が創設された。国または地方自治体以外の者が設置する最終処分場の設置者は、埋立終了後の維持管理費用について、埋立終了まで維持管理積立金を環境事業団に積み立てなければならないとされた。

②環境影響・健康影響への不安・不信への対応

最終処分場をめぐる紛争においては、廃棄物を焼却した後に残る焼却灰・飛灰に、ダイオキシン類が含まれることが問題視されていた。1997年（平成9年）12月には、廃棄物処理法施行令、廃棄物処理法施行規則の改正が施行され、ダイオキシン対策の観点から廃棄物焼却炉の構造・維持管理基準が強化された。2000年（平成12年）1月に施行された「ダイオキシン類対策特別措置法」においても、焼却灰中のダイオキシン類削減のための規制強化が図られた。

また、従来の廃棄物処理法では、1000㎡未満の管理型処分場および3000㎡未満の安定型処分場（いわゆるミニ処分場）は、設置許可申請が不要であり、規制の対象から外されていた。しかし、全国で相当数に上ったミニ処分場からの汚染の発生が懸念されており、1997年（平成9年）12月に施行された廃棄物処理法施行令では、最終処分場の「裾切り」が廃止され、すべての最終処分場が設置許可申請の対象となった。

安定型処分場においては処分される廃棄物のなかに汚染を生じる可能性がある物質が不可避的に含まれることが問題視されてきたため、鉛を含む廃棄物や有機物の付着した廃棄物等は安定5品目から除外されることとなった。具体的には、廃プリント配電盤、廃ブラウン管、鉛蓄電池の陽極、鉛製の管または板、廃石膏ボード、廃容器包装等がそれにあたる。

③情報不足にともなう不安・不信への対応

1997年（平成9年）の廃棄物処理法改正により、最終処分場の設置手続きの過程で、環境影響評価（環境アセスメント）についての手続きが定められ、周辺住民が意見書を提出できるようになった（図表5参照）。

また、最終処分場の設置者に対し、維持管理データの記録を義務づけ、利害関係者の求めに応じて閲覧することが制度化され（図表6参照）、廃棄物処理法施行規則において記録すべき維持管理データの種類が規定された（図表7参照）。

これら一連の対策を最終処分場の段階別、対策の内容別にまとめると、図表8のようになる。対策の実施により、大半の紛争要因の解消が期待された。

図表 5　最終処分場の設置に係る環境影響評価についての手続き

生活環境影響調査書の添付	・設置許可申請書に、施設設置計画、維持管理計画等を記載 ・周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査結果を添付
告示・縦覧	・都道府県知事は、許可申請があった旨を告示 ・許可申請書と生活環境影響調査書を１ヶ月間公衆の縦覧に供する
市町村長の意見聴取、利害関係者の意見書	・知事は、関係市町村長の生活環境保全上の意見を聞かなければならない ・縦覧後２週間以内に、施設設置に関して利害を有するものは、知事に提出することができる
専門家の意見聴取	・知事は、設置許可の前に、生活環境保全に関して専門家の意見を聴取しなければならない

資料：植田和弘、喜多川進「循環型社会ハンドブック～日本の現状と課題」（有斐閣）を基に作成

図表 6　最終処分場の維持管理状況の記録・閲覧の制度の概要

対象施設	・一般廃棄物および産業廃棄物の最終処分場 （新設および既設）
閲覧を求めることができる者	施設の維持管理に関し、生活環境の保全上利害を有する者
記録・閲覧の方法	・記録を採り、これを備え置くまでの期限：翌月の末日まで （点検または措置を行った場合はこれを行った月の翌月の末日。測定を行った場合は、結果が得られた月の翌月の末日） ・記録を備え置く場所：当該の廃棄物処理施設 （施設に備え置くことが困難である場合は、設置者の最寄りの事務所） ・閲覧の期間：３年間

資料：環境省ホームページ

図表 7　最終処分場において記録する事項

・処分した廃棄物	・各月ごとの種類および数量
・周縁地下水の水質検査 ・放流水　〃 ・浸透水　〃	・採取した場所 ・採取した年月日 ・測定結果の得られた年月日 ・測定結果
・周縁地下水の水質の悪化が認められた場合に講じた措置 ・浸透水の水質が基準に適合しなかった場合に講じた措置（安定型のみ）	・措置を講じた年月日 ・措置の内容
・遮水工の点検 ・擁壁の点検 ・調整池の点検 ・浸出液処理設備の点検 ・外周仕切設備の点検 ・内周仕切設備の点検 ・覆い（遮断型のみ）の点検	・点検を行った年月日（機能低下または損壊のおそれ、もしくは機能の異常が認められた場合） ・措置を講じた年月日 ・講じた措置の内容
・展開検査	・各月ごとの実施回数 ・安定型廃棄物以外の混入等が認められた年月日

資料：環境省ホームページ

図表 8　最終処分場の紛争要因の解消に向けた国の対応の総括

段階	リスクの低減に関する対策	リスクコミュニケーションに関する対策
計画・設置	・生活影響評価調査書の添付・専門家の意見聴取 ・構造基準の強化（遮水工等） ・最終処分場の裾切りの廃止	・生活環境影響調査書に対する市町村長、利害関係者の意見提出
埋立中	・廃棄物焼却施設のダイオキシン対策 ・安定型処分場に搬入できる廃棄物の見直し ・維持管理基準の強化	・維持管理データの閲覧
埋立後	・廃止基準の設定 ・維持管理積立金制度	・維持管理データの閲覧

資料：植田和弘、喜多川進「循環型社会ハンドブック～日本の現状と課題」（有斐閣）を基に作成

（3）廃棄物処理施設の建設をとりまく近年の状況

しかし、近年（2007年（平成19年））の研究調査結果をみても、廃棄物処理施設への反対理由は廃棄物処理法改正前とほぼ同様であり、依然、生活環境や健康影響、自然環境への影響に対する懸念や、情報不足に対する不安・不信があることがうかがえる（図表9参照）。

1997年（平成9年）、1998年（平成10年）の廃棄物処理法の改正に前後して、地方自治体の多くは、要綱・要領を策定し、廃棄物処理施設の設置に関する住民同意・住民説明を廃棄物処理施設設置者に求めている（図表10参照）。

1997年（平成9年）、1998年（平成10年）の廃棄物処理法の改正は、地方自治体の住民同意や住民説明の義務づけの動きとあいまって、紛争の解消というよりは、施設そのものの設置申請を抑止するものとなってしまった。図表11にみるように、「適法な施設であっても設置が困難となった」と感じている地方自治体が多いことが分かる（住民説明の義務づけにより生ずる問題点と回答した地方自治体が23件、住民同意の義務づけにより生ずる問題点と回答した地方自治体が33件に上る）。

実際に、産業廃棄物焼却施設、産業廃棄物最終処分場ともに、1998年（平成10年）以降、新規許可件数は、激減してしまった（図表12参照）。

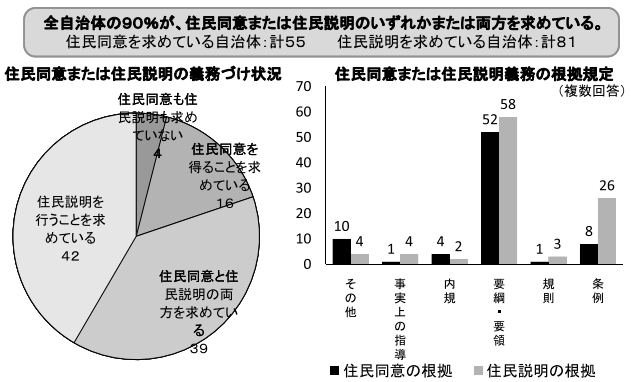
廃棄物処理施設設置者から地域住民に対して廃棄物処理施設設置にともなう生活環境・自然環境の変化、健康影響、社会・経済面の影響等についての情報を必要かつ十分に提供し、廃棄物処理施設設置者と地域住民が感情的にならずに納得できるまで意見交換を行えれば、廃棄物処理施設建設への理解醸成が図られ、施設整備が進むはずであった。しかし、双方のコミュニケーション経験

図表 9　廃棄物処理施設への反対理由

施設からの影響	生活環境	悪臭、騒音による不快さ・迷惑さ、景観への影響
	健康影響	水・大気の汚染による健康リスク
	自然環境	水・大気・生態系等の環境の変化
	社会・経済面	経済的影響：地価の下落、開発の遅れ等 社会的影響：地域イメージの低下 政治的影響：公正さの欠如、行政に対する不信等
行政・業者の対応	①住民対応、住民配慮の不十分さ	・地域住民意向を無視した建設計画である ・住民に対する説明が不十分、見学を許可しない ・トラブルに関する情報を隠した（隠している）
	②計画の悪さ	・ごみ処理施設がこの地域に集中している ・地域還元が不十分あるいは不必要である
	③不適正な処理	・施設周辺での不法投棄がある ・処理方法や搬入されるごみが不審である
	④管理の不十分さ	・産業廃棄物処理業者に対する監視が不足している
	⑤過去の経緯	・以前の埋立地における運転管理が悪かった ・以前、野焼き等を行っていた

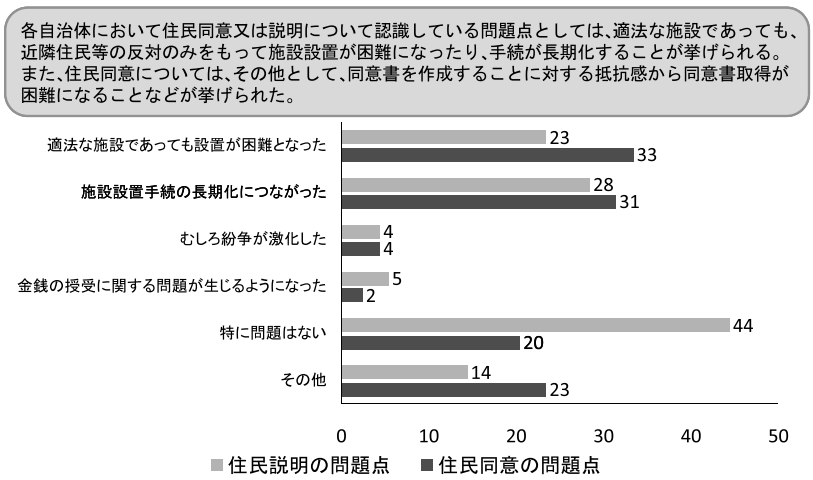
出所：松藤敏彦、藤本有華「廃棄物処理施設周辺住民の反対理由に関するヒアリング調査分析」（廃棄物学会論文誌、 8 (6)、pp。400-409、2007）
資料：松藤敏彦「ごみ問題の総合的理解のために」（技報堂出版）

図表10　地方自治体における廃棄物処理施設の設置に関する住民同意・住民説明の導入状況



注：単位は件。
資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

図表11　住民同意・住民説明の義務づけにより生ずる問題点（地方自治体の認識）

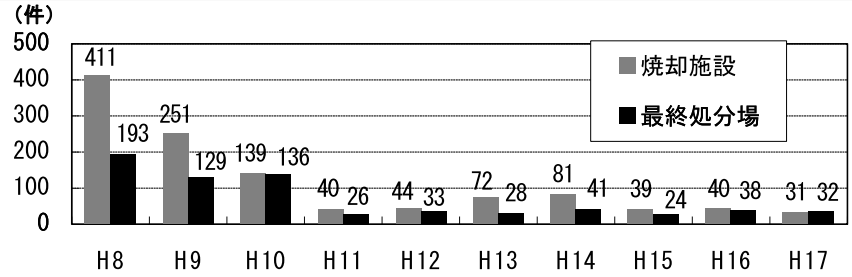


注：単位は件。
資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

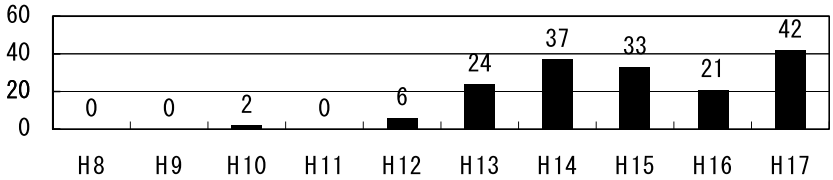
図表12　産業廃棄物処理施設の許可の状況

■産業廃棄物処理施設の新規許可件数

○焼却施設
　平成9年12月　構造基準及び維持管理基準の強化（ダイオキシン対策）
　平成10年6月　施設許可手続の強化（生活環境影響調査の義務づけ、告示・縦覧）
○最終処分場
　平成9年12月　面積要件の撤廃（規模の裾切りの撤廃）
　平成10年6月　施設許可手続の強化（生活環境影響調査の義務づけ、告示・縦覧）



■法第15条の3に基づく施設許可取消処分件数



資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

図表13　国の審議会における地方自治体の住民同意に係る現状と課題の分析結果

（７）地方自治体の運用
①現状と課題
（前略）
『住民同意については、同意を得る住民の範囲や同意に際しての不透明な金銭授受を巡る問題も発生し施設設置を巡り地域のコミュニティーが破壊されるという問題があること、また、適法な施設であっても設置が困難となったり施設設置手続の長期化につながり適正処理体制の基盤となる施設の確保が困難になるという問題がある。』（以下、略）

資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年１月15日）

不足もあり、廃棄物処理施設建設への不安・不信が払拭されることなく、施設申請を取り止めてしまうことが多かったようである。

（４）リスクコミュニケーション推進の必要性

廃棄物処理施設の新規許可件数が激減している状況もあり、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年１月15日）」は、地方自治体の住民同意について、図表13のように現状を分析している。

このような現状認識を受け、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年１月15日）」は、今後の住民同意のあり方として、図表14のように提言している。

国の審議会の提言を踏まえ、今後は適法な施設の設置促進や、施設設置手続きの短縮化に向け、地方自治体レベルでは住民同意の義務化の撤廃または緩和に向けた動きが進展するものと予想され、廃棄物処理施設の設置申請も増加していくことが期待される。

ただし、廃棄物処理によるリスクが正しく評価されるよう、施設の維持管理情報等を透明化する仕組みを設けることなどにより、廃棄物処理に関するリスクコミュニ

図表14　国の審議会における今後の住民同意の見直しの方向性に係る提言

②見直しの方向性 （ア）住民同意・流入規制 『国は、それぞれの地方自治体独自の住民同意や流入規制の対策についてその内容及び運用を継続的に把握し、地方自治体と対話し撤廃又は緩和を働きかけていくことが必要と考えられる。また、廃棄物処理によるリスクが正しく評価されるよう、施設の維持管理情報等を透明化する仕組みを設けることなどにより、廃棄物処理に関するリスクコミュニケーションを図っていくべきである。』

資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年１月15日）

ケーション[5]を図っていくことが上述の審議会報告書からも要請されている。

住民同意の義務化の撤廃または緩和が、問題ある廃棄物処理施設の建設助長につながらないようにするためにも、廃棄物処理施設設置者、行政機関、地元住民の間でのリスクコミュニケーションを積極的に行っていくことが必要である。

3 廃棄物処理施設の建設に向けて社会的合意が成立した近年の事例

本項においては、廃棄物処理施設の建設に向けて、リスクコミュニケーションを有効に活用した事例を紹介する。

（１）公募形式による一般廃棄物処理施設の適地選定事例

ここでは、石坂薫、田中勝「公募形式による一般廃棄物処理施設の敵地選定」（第18回廃棄物学会研究発表会講演論文集2007）を基に、公募形式による一般廃棄物処理施設の適地選定が成功に至った経緯、要因等を概観する。

①公募形式が行われた背景

A市[6]では1980年代後半に新しいごみ処理センターの建設を計画したが、住民の同意を得ることができず、候補地が転々とし、5番目の候補地となったE地域でも周辺住民による反対運動ができていた。2006年の選挙で新たに就任した市長はE地域での計画を中止し、廃棄物処理施設を1）単なる迷惑施設として捉えるのではなくまちづくりの拠点施設として位置づける、2）企業誘致的な発想でＡ市を含む広域ブロック全域で候補地を公募する、3）総合的・科学的な視点で適地が決定されるよう努める、という方針を打ち出した。

2006年の夏、Ａ市を含む広域ブロックにおける公募形式での適地選定がスタートした。

②公募から適地選定までの手続き

ア．ごみ処理センター適地選定委員会の設置

Ａ市はごみ処理センター適地選定委員会を設置し、Ａ市の行政担当者がその事務局となった。選定委員会の役割は、公募要件について審議・決定すること、公募に応じた地域の中から科学的・総合的な手法により適地選定を行うこと、の2点である。委員の構成は学識者4名（うち処理施設の専門家2名、地盤・地質の専門家2名）、Ａ市を含むＡブロック2市4町1村の地域代表7名（主に地域の連合町内会、区長会からの推薦による）、一般市民からの公募2名の計13名である。選定委員会は傍聴可能で、事務局によって詳細な議事録が作成され、Ａ市HP上で公開されている。

イ．公募

公募を行うにあたり、選定委員会が設定した7つの公募要項を図表15に示す。公募要項の第一に計画への地域の理解と意欲が求められており、それに関連して応募の条件として、1）地元町内会（施設が立地する土地の町内会）および周辺町内会の代表ならびに地権者の協働申請、2）まちづくり構想の提出、3）応募することについて地元・周辺町内会の総会決議をとる、4）地権者代表の了承を得る、等がつけられた。

3ヵ月の公募期間を経て、最終的に9つの地区が計画に応募した。それを受けて選定委員会は各地区の情報収集を開始した。まず委員全員で現地調査を行い、地形図等で進入路、給排水、電力利用等の状況を確認しつつ事務局の説明を受け、質疑応答を行った。次に地区代表によ

図表15　公募要項

1．地域の理解があって、まちづくり・地域活性化の構想、意欲がある
2．建設のための十分な面積を確保できる見込みがある
3．土地については、施設および進入路の用地取得が可能
4．土地利用上の法規制がないか、あっても解除が容易
5．幹線道路からの進入が可能
6．給水排水が容易
7．高圧送電線の利用が容易

出所：筆者作成

るプレゼンテーションが行われた。全景写真、国土調査図面等をプロジェクターで映しながら、1地区10分程度で候補地としての適性やまちづくり構想についての説明をし、質疑応答が5分程度行われた。その後、総会決議が間に合わなかった地域と、一部住民から申請辞退の申し出がなされた地域が応募不適格となり、残り7地域を対象に実質的な選定作業が始まった。

ウ．選定作業

選定項目と配点は委員の総意で決定したもので、地元理解や用地確保の確実性、費用等を重視したものとなっている。点数づけは「まちづくり、地域活性化の構想、意欲」については委員全員の平均値を、その他の項目については正副委員長（学識者）があらかじめ採点したものに委員が意見を出し合って修正したものを得点とし、合計得点上位4地域を候補地とした（図表16参照）。

絞り込まれた4地域に対してヒアリング調査が再度行われ、主に土地取得の確実性について地権者のリスト等とつきあわせての確認と、まちづくり構想のうち最優先で実現してほしい要望について確認が行われた。その後、「土地取得の確実性」「費用の低廉性」「まちづくり構想の熟度」等を勘案し、最終的に上位1位、2位が選定された。

③その後の顛末

ごみ処理センター適地選定員会の選定結果は、広域ブロックのごみ処理広域化対策協議会へ報告され、2007年6月25日に開催した協議会総会において、適地選定委員会で第一位に選出された地区が建設適地として最終決定された。

さらに、住民の意見を取り入れながら施設建設を行っていくために「建設検討委員会」が設置されたほか、環境に配慮した合理的、客観的な審査・評価を専門的に審議するために「技術審査委員会」を、整備・運営事業の事業者選定を行うにあたり、専門的な見地から客観的かつ合理的な審議・評価を行う機関として「整備・運営事業総合評価審査委員会」を設置し、運営してきている。

2009年4月1日に、建設予定地に、総合型ごみ処理施設（新クリーンセンター）を建設し、運営していくことを目的として津山圏域資源循環施設組合が設立された（現時点では2014年の施設稼動を予定。図表17参照）。

④A市の一般廃棄物処理施設が建設に向っている要因

廃棄物処理施設の立地選定後に地域住民の了解を得るという施設立地形式が、地域住民の不安・不信を高めてきた中で、本事例のような地域の理解を前提とし、まちづくり・地域活性化の構想・意欲を持つ地域を対象に、一般廃棄物処理施設の適地を公募したことで、一般廃棄物処理施設の建設用地の決定を円滑に行うことができたと考えられる。

また、適地選定後も地域住民と廃棄物処理施設設置者である行政機関が委員会形式で廃棄物処理施設建設に向けて、リスクコミュニケーションを積極的に行ってきたことで、施設建設に向かい前進していると考えられる。

（2）旭川市廃棄物処分場の事例

ここでは、水野克己ほか「自然環境の保全と対話と情報公開を行った旭川市廃棄物処分場」（第15回廃棄物学会研究発表会講演論文集2004）をもとに、旭川市廃棄物処分場が建設に至った経緯、要因等を概観する。

①旭川市廃棄物処分場建設までの経緯

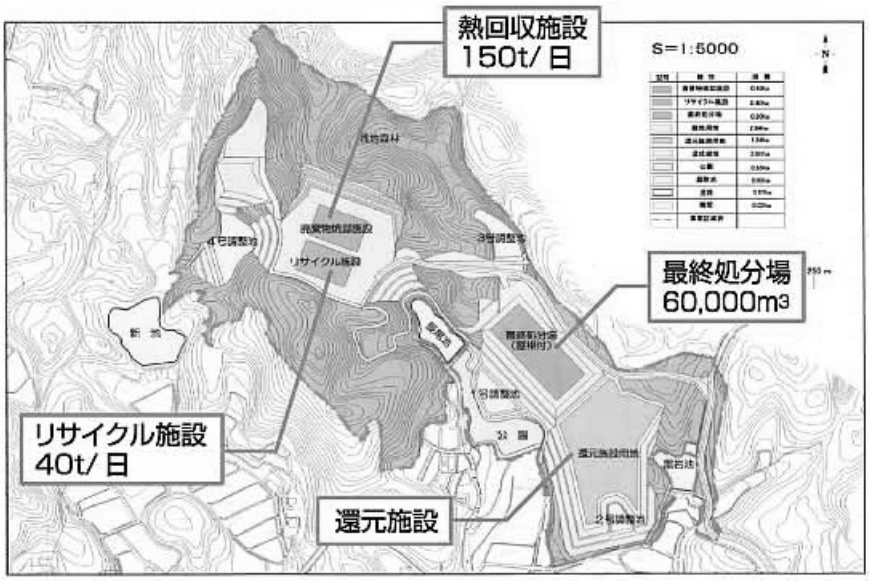
最終処分場の安全性と信頼性の向上に向け、最終処分場建設における地下水汚染リスクの最小化、これによる環境汚染防止と市民に金銭的な負の遺産を残さないことが必要不可欠と考え、旭川市廃棄物処分場では地下水を

図表16　選定項目と配点（７地域→４地域）

	選定項目				配点
まちづくり、地域活性化の構想、意欲	発想、効果（雇用創出、産業創出、その他）、費用（還元施設）、行政の対応可能性				20点*
排出責任（長期運搬費用）	運搬費用		収集運搬費用（距離×量）		20点
早期建設	地域状況	地元理解	当該町内会、周辺町内会の理解の状況はどの程度か	当該町内会	10点
				周辺町内会	5点
		用地確保	施設の一団の土地取得が可能か		10点
			導入路の一団の土地取得が可能か		10点
			面積		5点
	規制解除	土地利用	用途地域（建物規制含む）	都市計画法、建築基準法	4点
			農用地区域	農業振興地域の整備に関する法律等	4点
			森林地域、保安林	森林法	4点
			農工団地	農村地域工業等導入促進法	4点
			河川区域	河川法	4点
		自然環境	国立および国定公園	自然公園法	4点
			自然保全地域	自然環境保全法	4点
			各市町村の環境保全条例等	各市町村環境保全条例	4点
		文化財	文化財指定地域	文化財保護法等	4点
費用	取得費用			土地取得費用	10点
	インフラ整備	造成		平坦地、丘陵地、山間部	5点
		道路		幹線道路までの距離	5点
				分散搬入	5点
		給水		給水の状況	5点
		排水		排水の状況	5点
		電力		高圧送電線の状況	3点
	周辺整備			地域の周辺整備	4点
周辺への影響等	既存の地域計画			齟齬はないか	3点
	学校・病院等の施設			施設からの距離	3点
	道路の混雑状況			既存の幹線道路の交通量への影響	3点
	将来的な改造・増築・立替等への対応の可能性			将来的な対応の可能性	3点
地形・水質	構造物の安全性			低地（洪水の影響）	3点
				急傾斜地（斜面崩壊、地すべりの影響）	3点
				地盤地質特性（地盤の強度、活断層などによる安全性）	3点
	水質の保全			水文地質（既存の地下水脈への影響）	3点
				地盤の岩盤組成（水質の保全）	3点
	埋立に適した地形			谷地形であるか	3点
	全体地形			形状・利用の容易性	3点
土地利用の現況・過去の状況	工場跡地等				3点

注：*は委員全員の平均値であることを示す。

図表17　新クリーンセンター施設配置計画



資料：津山圏域資源循環施設組合ホームページ

守ることを基本理念とした新たなグランドデザインを提案した。

グランドデザインの実現を図るべく、地下水汚染対策技術である遮水工に、遮水シートとベントナイト[7]混合土とベントナイトシートを組み合わせた三要素複合ライナーを用いた新技術を採用することとし、その開発を行った（図表18参照）。

開発目標を漏水予測時間（トラベルタイム）70～130年という100年性能型の遮水工とし、年間気温差60℃、積雪2m以上、最低気温マイナス32℃という寒冷地・旭川で2年間の実規模試験を行い、完成させた。

最終処分場設置者である自治体が最終処分場の品質向上を追求し、積極的な情報公開を行うことが重要と考え、遮水工の研究の成果を査読付き論文・学術論文等で積極的に情報公開を行った。

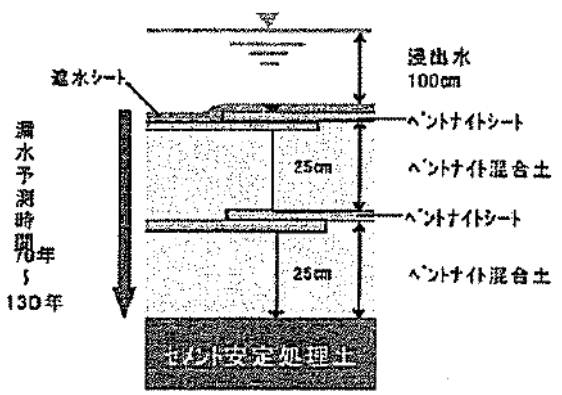
また、旭川市では、最小限の土地改変、積極的な植物移植等、最終処分場の建設にあたり自然環境の保全に努めたほか、閉鎖以降も遮水工直下を流れる地下水モニタリングが可能である地下水観測常時モニタリングを実施し、情報公開した。地下水監視池で魚が生息する様子から、遮水構造の安全性と健全性を視覚で確認することができるようにした（図表19の監視池設置状況を参照）。

さらに、最終処分場の計画から建設に至るまでの地域住民とのコミュニケーションの中で、遮水工等を非言語（絵・イメージ・模型）で分かりやすく伝えるためにフューチャーズランゲージ[8]などの手法を試みたほか、ベントナイトの鉱物等を用いたリスクコミュニケーションツールを開発した。

一連の情報公開と、地域住民との説明会120回以上の開催の結果、当初出されていた裁判所からの建築工事禁止の仮処分命令が、原告側により取り下げられた。

なお、旭川市廃棄物処分場では、供用後、地下水汚染リスクに応じて、飛灰と一般ごみは区別して埋立を行うことや、埋立開始直後からごみ層の温度や水分データの計測を開始するなど、建設後の環境リスク対策にも積極的に取り組んでいる。

図表18　三要素複合ライナーの概要



資料：水野克己ほか「自然環境の保全と対話と情報公開を行った旭川市廃棄物処分場」（第15回廃棄物学会研究発表会講演論文集2004）

②旭川市廃棄物処分場が建設に至った要因

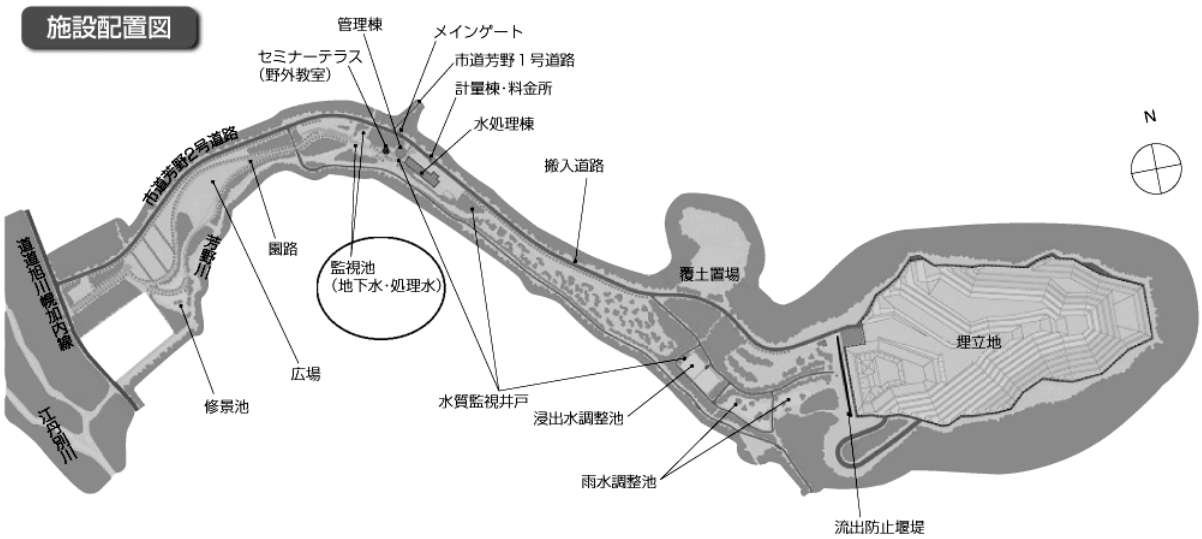
旭川市廃棄物処分場では、地下水を守るという基本理念を住民説明会の場でフューチャーズランゲージ等を用いて示すこと、さらには、地下水汚染対策技術である遮水工の実証実験の成果、地下水観測常時モニタリング結果、地下水観測池を公開することで、最終処分場施設の安全性に対する地域住民の不信感の払拭と原告側の建築工事禁止要請の取り下げに寄与したと考えられる。

（3）長野県中信地区・廃棄物処理施設の事例

ここでは、須永洋平、原科幸彦「検討委員会による廃棄物処理計画の合意形成プロセス」（環境情報科学論文集21、2007）、原科幸彦「長野県の産業廃棄物処分場立地にみる住民参加と合意形成」（高レベル放射性廃棄物処分シンポジウム、原子力産業協会、2008.12.9）、宮崎文雄「住民の合意形成はどこまで可能か」（いんだすとVol.18 No.4、2003）をもとに、検討委員会方式により一般廃棄物処理施設の政策決定から適地選定、さらには整備計画策定までに至った経緯、検討委員会での検討内容を概観する。

本事例は、2007年の「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン[9]」策定前の段階で、廃棄物処理施設の整備計画策定に戦略的環境アセスメントを導入し、成功した事例といえる。

図表19　旭川市廃棄物処分場における監視池の設置状況



資料：旭川市廃棄物処分場ホームページ

①検討委員会設置までの経緯

長野県中信地区とは、松本市を含む長野県西部一帯を指し、最終処分場は逼迫しており、特に産業廃棄物の管理型処分場の残余年数は0.1年となっている。最終処分場の逼迫を受け、1996年から長野県と第三セクターの財団法人長野県産業廃棄物処理事業団を中心に、処分場と中間処理施設の新規立地計画を進めてきたが、2000年11月に行われた予定地周辺の住民投票の結果は「受け入れ拒否」であった。同年10月に就任した田中康夫県知事はこの結果を受け、計画の白紙撤回を表明し、検討委員会が新たに設置されることとなった。

検討委員会は、学識経験委員が7名、公募委員が12名で、公募委員は36名の応募者の中から施設立地に対する態度が賛成・中立・反対の応募者それぞれ4名ずつ、地域住民、行政、産業界と利害が異なるメンバーが選出された。また、検討委員会での議論の透明性を高めるため、100席の傍聴席、地元ケーブルテレビによる放送、発言者名入りかつ発言順序通りの議事録の長野県ＨＰでの公開、ニュースレターの発行等が行われた。

②検討委員会での検討内容

検討委員会は2001年5月から約2年間で3時間程度の議論を33回開催した。また、4種類のワーキンググループが設立され、総計31回開催し、計画案たたき台作成などのサポートを担った。

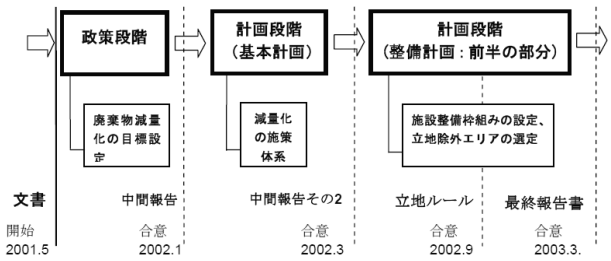
1年目は政策段階として、最終処分場の必要性についての検討にあて、廃棄物を最大限減量しても、埋立しなければならない廃棄物が残るため最終処分場が必要である認識を共有化し、廃棄物減量化の施策体系をまとめた基本計画までの策定を行った。

2年目は、施設整備の枠組みとなる立地決定のルール（「立地ルール」）を作成し、地元説明会、パブリックコメント等で広く意見を募集した。その後、GIS（地理情報システム）によるコンピュータ画像処理による第1次スクリーニング（法・条例規制地域の除外）、第2次スクリーニング（市町村の情報に基づくふるい落とし）をかけ、立地除外エリアの選定を行った。この2年間で、合意形成の段階ごとに4種類の文書を作成・公開した（図表20参照）。

③検討委員会で合意形成が図られた要因

検討委員会で合意形成が図られた要因について、土屋雄一郎「公論形成の場における手続きと結果の相互承認－長野県中信地区廃棄物処理施設検討委員会を事例に」（環境社会学研究10、2004）では、できるかぎり科学的かつ客観的な判断をするための合意形成ルールをつく

図表20　検討委員会における検討作業の流れ



資料：原科幸彦「長野県の産業廃棄物処分場立地にみる住民参加と合意形成」（高レベル放射性廃棄物処分シンポジウム、原子力産業協会、2008.12.9）

図表21　検討委員会で合意形成が図られた要因

検討委員会では、戦略的環境アセスメント[10]という合意形成手法が念頭に置かれ、徹底した情報公開と住民参加に細心の注意が払われてきた。それは、検討委員会が長野県の廃棄物処理政策に対し拘束力をもち、社会化・政治化された仕掛けとして機能するためには、討議における手続き論的な公正性を確保することで合意形成プロセスへの正当性を根拠づける必要があったからだ。たしかに検討委員会は、廃棄物処理施設の立地に関わって、できるかぎり科学的かつ客観的な判断をするための合意形成ルールをつくった。そして、不透明な意思決定プロセスを封じ込めることに成果を得たといえる。

資料：土屋雄一郎「公論形成の場における手続きと結果の相互承認ー長野県中信地区廃棄物処理施設検討委員会を事例に」（環境社会学研究10、2004）

図表22　中信地区廃棄物処理施設に係る主な経過

廃棄物処理事業団による旧豊科町での施設整備計画（平成８年度～12 年度）
- Ｈ８．７　県、事業団が豊科町内の候補地を視察
- Ｈ９.12　環境アセスメント現地調査開始
- H12．３　豊科町長が施設受入姿勢を公式に表明
- H12.11　地元４地区のうち、１地区が自主住民投票の結果、受入反対を決定
  ※知事が住民対話集会で検討委員会の設置を表明

中信地区・廃棄物処理施設検討委員会（平成13年度～14年度）
- H13年度　廃棄物の現状確認、減量化施策等の検討
- H14年度　中間処理施設と最終処分場の必要性を確認
  立地ルールに基づき、スクリーニング作業を実施し、複数候補エリアを抽出

中信地区廃棄物検討委員会（平成15年度～16年度）
- H15．７　戦略的環境アセスメント（SEA）対象候補地 85 エリアを列挙
- H15.11　県が廃棄物の適正処理の確保に関する新条例との整合を図るため、SEA の中止を表明
- H16.12　県が中信地区のうち松本地区を優先して 17 年度に SEA を実施する方針を表明

県による候補地選定（平成17年度～18年度）
- H17．７　事業再開等に関する住民説明会を実施
- H18．３　松本地区19エリアから計画アセスメントを実施する候補地２か所（松本市内田、塩尻市桟敷）を決定、絞込結果に係る住民説明会を開催
  （その後、松本市及び塩尻市から、候補地内の活断層調査の要請あり）
- H18.11　松本市、塩尻市へ活断層調査結果を説明
  廃棄物処理に関する施策の方向が固まるまでの間、作業を一時休止

注：長野県（生活環境部）プレスリリース 平成19年（2007年）６月15日
資料：長野県ホームページ

り、徹底した情報公開と住民参加を促したことにより、合意形成が図られたと分析している（図表21参照）。

④その後の顛末

長野県中信地区の廃棄物処理施設については、現時点でも建設に至っていない。その後、候補地選定作業をさらに進めたものの、廃棄物の適正処理の確保のための新条例との整合を図るために、戦略的環境アセスメントが中止となり、さらには、廃棄物処理に関する施策の方向が定めるまでの間、作業を一時休止することとなっている（図表22参照）。

（４）総括～今後の社会的合意のあり方

以上、3つの事例を概観したが、最初のA市における公募形式による一般廃棄物処理施設の適地選定事例は、立地選定の不明確さや環境影響・健康影響への不安・不信の解消につながる取り組みと捉えられ、一般廃棄物処理施設に係る地域住民の合意形成を得る有効なツールとなりうると考えられる。適地選定にあたり科学的な手法が用いられており、選定委員会およびその議事録が広く情報公開されている。この事例は、適地を住民側からの公募によって選定にしている点が斬新である。

また、その後も施設建設に向け、廃棄物処理施設設置

者側と地域住民の間でリスクコミュニケーションが活発に行われている点も特徴として挙げられる。

二番目の旭川市廃棄物処分場の事例は、施設構造に対する不安・不信の解消や自然環境保全ニーズへの対応を図った取り組みと捉えられ、この取組も一般廃棄物処理施設に係る地域住民の合意形成を得る有効なツールとなりうると考えられる。地下水汚染対策として導入する三要素複合ライナーの有効性を実規模実験で検証したほか、分かりやすく伝えるためにフューチャーズランゲージやリスクコミュニケーションツールを開発した点が特徴的である。また、最小限の土地改変、積極的な植物移植等による自然環境保全への対処、地下水観測池での安全性確認システムもユニークである。さらに、地域住民との説明会120回以上の開催等、積極的なコミュニケーションを行っていることも特徴として挙げられる。

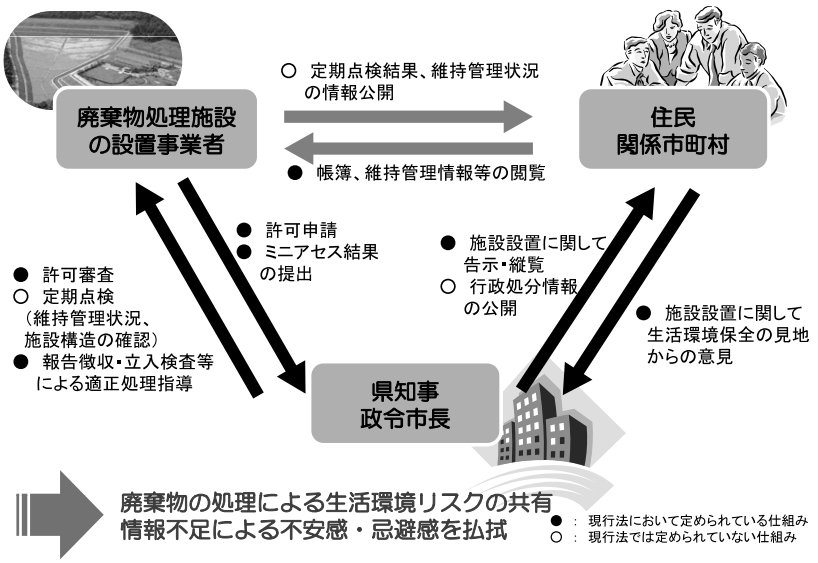
三番目の長野県中信地区の事例は、そもそも廃棄物処理施設は必要かという段階から廃棄物処理施設立地場所の選定までのプロセスについて、できるだけ科学的かつ客観的な判断をするための合意形成ツールをつくり、徹底した情報公開と住民参加を促したことにより、社会的合意が成立したと言える。戦略的環境アセスメントを有効に活用し社会的合意を得た好例であるが、これに続く他地域での類似事例がみられないのは、戦略的環境アセスメントを有効に使いこなせる人材が少ないためではないかと考えられる。

これらのことから、廃棄物処理施設の建設に向けて社会的合意を得るためには、廃棄物処理施設の計画・設置段階から、科学的なアプローチを導入し、施設設置希望者は科学的・客観的なデータの提供を通じて住民との対話を積極的に行っていくこと、その際にはできるだけ分かりやすく伝える工夫をしていくことが重要であると考えられる。

住民との対話の際に、現行の廃棄物処理法で求められているリスクの低減に関する対策、リスクコミュニケーションに関する対策を講じることはもちろんであるが（図表8参照）、加えて、現行の廃棄物処理法では定められていない、廃棄物処理施設の維持管理状況や施設構造に係る定期点検結果の住民・関係市町村への情報公開などの仕組みなどを導入し、廃棄物処理に関するリスクコミュニケーションの拡充を図ることが望ましい（図表23参照）。

以上、廃棄物処理施設を巡る紛争要因の解消に向け、

図表23　廃棄物処理施設に関するリスクコミュニケーションの実施イメージ



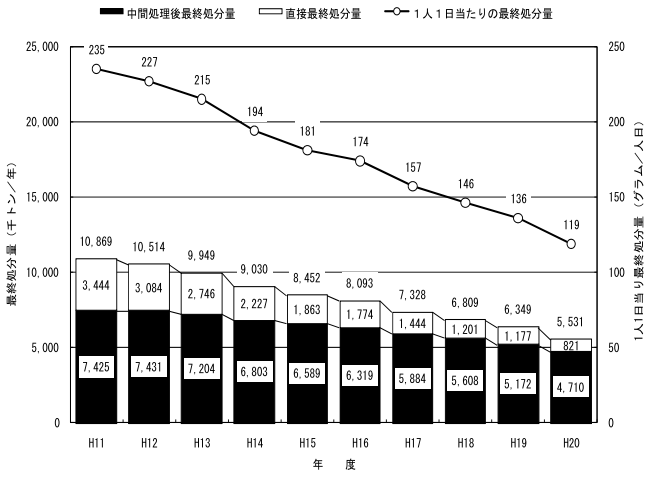
資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

国や地方自治体が廃棄物処理施設設置者と地域住民との間でのリスクコミュニケーションの実施を要請してきたものの、廃棄物処理施設設置者と地域住民との間で本来的なリスクコミュニケーションが進まなかったことで、廃棄物処理施設建設に係る社会的合意に至らず、許可申請件数が激減してしまったこと、今後は廃棄物処理法で定めていない事項も含めリスクコミュニケーションの拡充を図ることで、廃棄物処理施設の建設を推進していくことが望ましい旨、述べてきた。

幸いなことに、近年の一般廃棄物、産業廃棄物の最終処分量や最終処分場の残余年数[11]の推移を見る限り、一般廃棄物、産業廃棄物ともに最終処分量が減少傾向にあり残余年数が増加基調にある（図表24～27参照）。最終処分場の建設が困難なために、まちにごみがあふれるような事態をすぐに招来することはなさそうである。

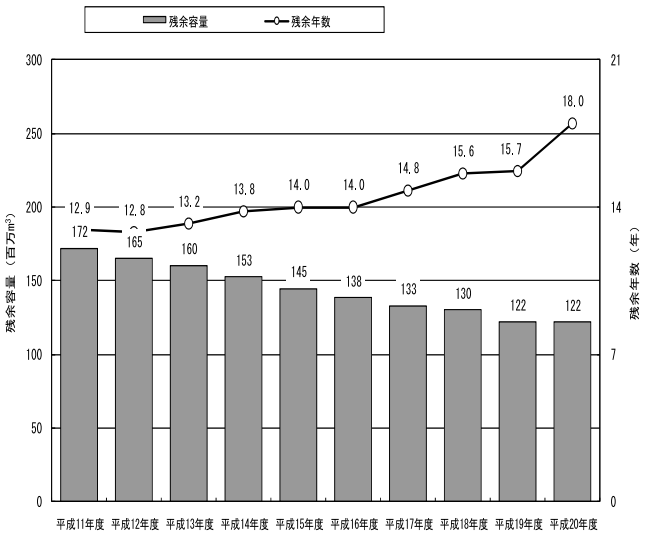
リスクコミュニケーションの拡充を通じ、ひとつでも多くのNIMBY問題を解消し、廃棄物処理施設の推進を図っていくうえでも、国や地方自治体は、リスクコミュニ

図表24　一般廃棄物の最終処分量、１人１日あたりの最終処分量の推移



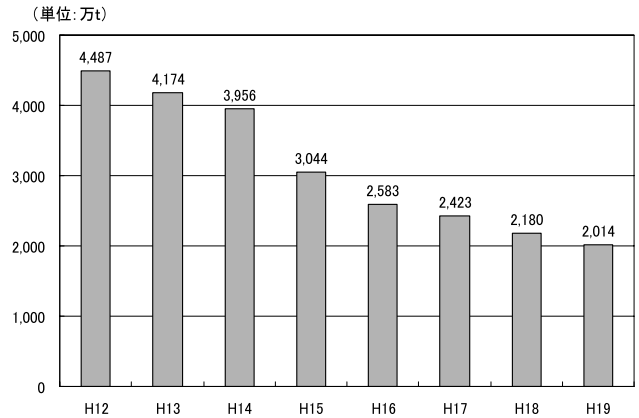
資料：環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課「日本の廃棄物処理平成20年度版」

図表25　一般廃棄物最終処分場の残余容量と残余年数の推移



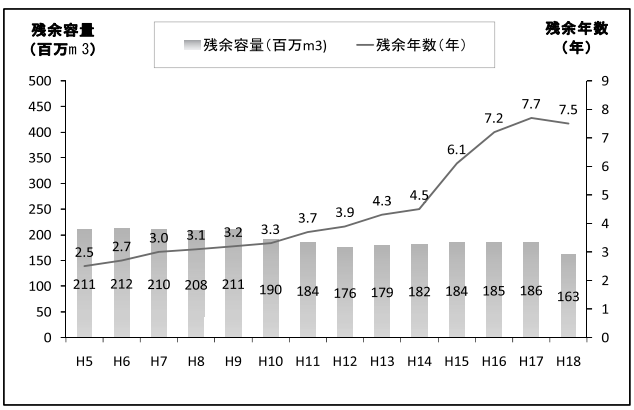
資料：環境省「一般廃棄物の排出および処理状況等（平成20年度）について」（平成22年４月16日）

図表26　産業廃棄物の最終処分量の推移



資料：環境省「産業廃棄物処理施設の設置、産業廃棄物処理業の許可等に関する状況（平成17年度実績）について（お知らせ）」（平成20年３月７日）、「産業廃棄物の排出および処理状況等（平成19年度実績）について」、「産業廃棄物の排出および処理状況等（平成18年度実績）について」を基に作成

図表27　産業廃棄物最終処分場の残余年数の推移



資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

ケーションを通じて廃棄物処理施設の建設に至った成功事例やリスクコミュニケーションのマニュアル[12]を関係者に広く情報発信していくことが必要であろう。

4 試論～国際資源循環の進展下で、NIMBY問題にどのように対処するか？

近年は、有用な資源を含め廃棄物が国際間で活発に輸出入される時代となってきている。このような国際資源循環の進展下の状況を踏まえ、NIMBY問題の今後を展望したい。

近年の廃棄物や特定有害廃棄物[13]等の輸出入実績を概観すると、我が国からの輸出量も我が国への輸入量も増加傾向にある（図表28、図表29）。

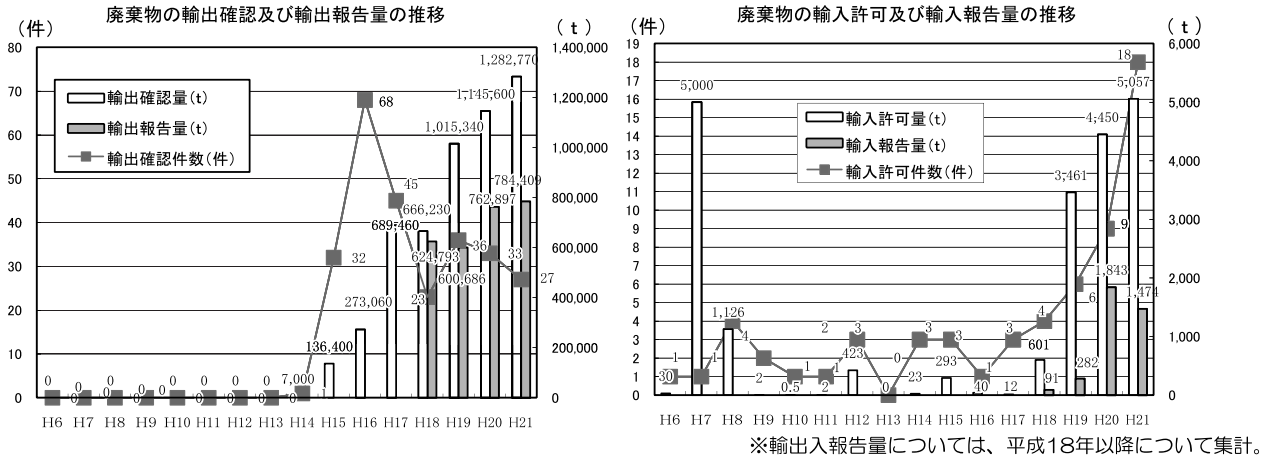
量的な面に着目すると、我が国からの廃棄物等の輸出量が10万～100万トンの水準であるのに対し、我が国への輸入量は1,000トンの水準となっている。国内の廃棄物処分量減少の一因に我が国からの廃棄物等の輸出量の増加を挙げることもできるが、一般廃棄物・産業廃棄物あわせた廃棄物排出量4.6億トンに比べれば、10万～100万トンの水準の輸出量は微々たる量であるといえる（国内の廃棄物処分量の減少は、各種リサイクル法に基づく3Rへの取り組みの進展によるものと考えられる）。

むしろ注目すべきは、我が国への廃棄物や特定有害廃棄物の輸入量の増加が、廃棄物処理施設の処理能力不足や最終処分場の残余年数の減少をもたらす恐れがある点である。

我が国への廃棄物や特定有害廃棄物等の輸入は、経済のグローバル化の進展にともない、我が国企業が海外諸国に進出していったものの、海外諸国での現地生産にともない発生する廃棄物を、現地で適正処理することができず、我が国に輸入して適正処理する動きが増加していることを示している。また、海外諸国に販売された我が国製品が廃棄物として排出されたものの、これを現地で適正処理することができずに、我が国に輸入して適正処理する動きが増加していることもその要因として挙げられる（図表30参照）。

我が国に輸入される廃棄物等は、輸入後は廃棄物処理法に基づくと産業廃棄物として処理される可能性が高く、2006年度末（平成18年度末）における産業廃棄物最終処分場の残余容量163百万m^3（産業廃棄物の比重を1とみなせば163百万トン）に対して、輸入量が1,000トンの水準であることから、現時点で産業廃棄物処分場の残余容量を大きく減少させるだけのボリュームにはないといえる。しかし、輸入されている廃棄物の多くがアジア諸国で適正処理することが困難な廃棄物であることを勘案すると、有害物質を含む廃棄物の中間処理施設は我が国においても限られていることから、中間処理施設の処

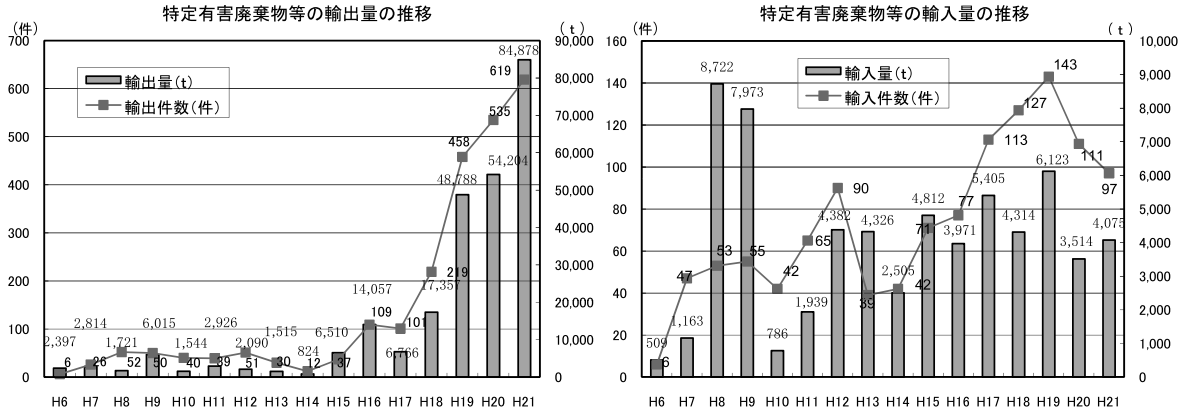
図表28　廃棄物の輸出入実績



※輸出入報告量については、平成18年以降について集計。

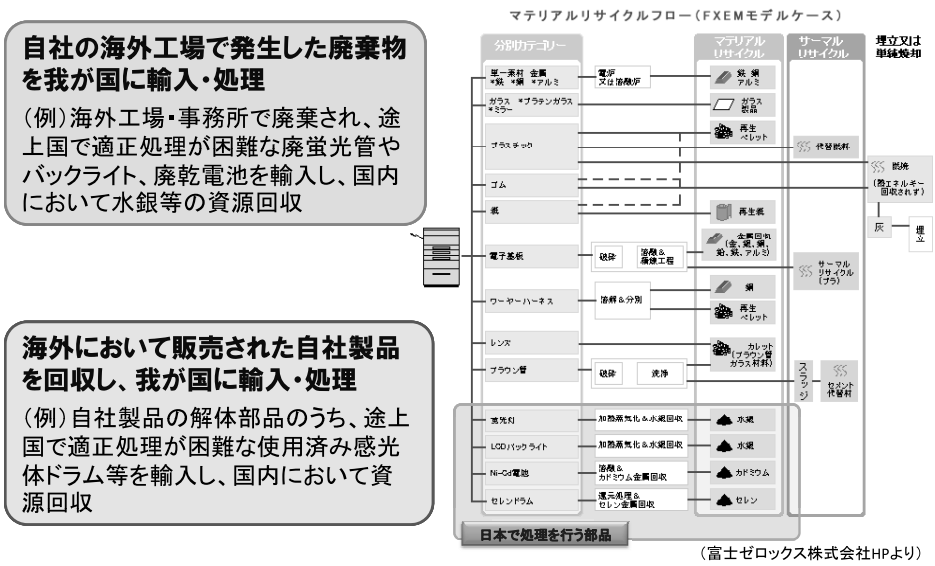
資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

図表29　特定有害廃棄物等の輸出入実績



資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

図表30　製造事業者等における国外廃棄物の輸入取り組み事例



資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

理能力不足をもたらす恐れがある。

このような状況を踏まえると、産業廃棄物中間処理施設の新設や、既設の中間処理施設で新たにアジア諸国から輸入された廃棄物を受け入れる必要性が高まることが予想される。仮に我が国企業から排出された廃棄物や我が国から販売された製品の廃棄物であったとしても、これらの廃棄物が自身近隣の施設に持ち込まれ処理されることを嫌がるといった住民は必ずや出現するであろう。冒頭で、1971年に起きた杉並区と江東区の間でのごみ戦争を自治体レベルのNIMBYの例として紹介したが、国際資源循環の時代に発生する海外からの輸入廃棄物の受入拒否もしくは新規施設建設反対の態度は、グローバルレベルのNIMBY問題として対処していかねばならないだろう。

では、グローバルレベルのNIMBYへの対処策として、どのようなことが考えられるか。国内で産業廃棄物の広域移動を許容している制度の活用可能性に着目し検討してみたい。現状、廃棄物の広域移動を許容する制度として、広域認定制度、再生利用認定制度が挙げられる。広域認定制度は、製品が廃棄物となったものであって、当

該廃棄物の処理を当該製品の製造、加工、販売等の事業を行う者が広域的に行うことにより、当該廃棄物の減量その他その適正な処理が確保されることを目的として、廃棄物処理業に関する法制度の基本である地方公共団体ごとの許可を不要とする特例制度である（図表31参照）。産業廃棄物については、情報処理機器、原動機付自転車・自動二輪車、建築用複合部材等がすでに認定を受けているが、特段の品目限定はないことから、製造事業者等が本制度の認定を受け、海外から廃棄物となった自社製品を輸入し、適正処理を行うことで、NIMBY問題を回避することが可能になろう。

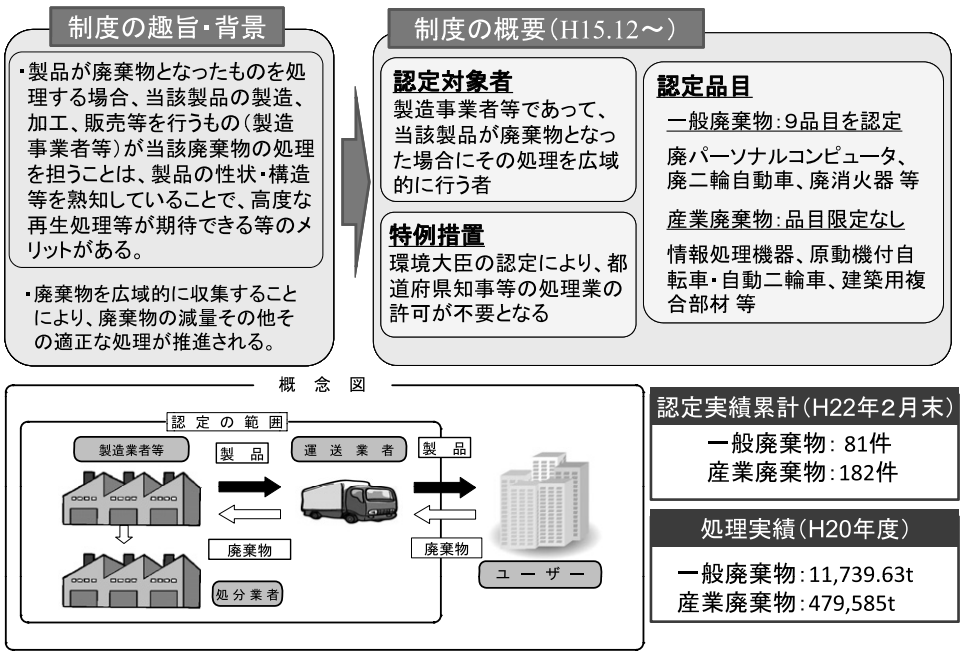
再生利用認定制度は、廃ゴム製品、廃プラスチック類、シリコン含有汚泥[14]等の限定された品目に対し、環境省令で定める廃棄物の再生利用を自ら行う者が、処理業の許可を受けずに当該認定に係る廃棄物の処理を業として行い、かつ、施設設置の許可を受けずに当該認定に係る廃棄物の処理施設を設置することができる制度である（図表32参照）。

例えば、廃プラスチック類であれば、①廃プラスチック類を高炉で用いる還元剤に再生し、これを利用する場合、または②コークス炉においてコークスおよび炭化水素油に再生し、これらを利用する場合のみが再生利用方法として認められており、再生利用方法は限定されるものの、確実に再生利用する施設は存在する。そのため、輸入される廃棄物が再生利用認定制度の認定を受けている品目であれば、NIMBY問題を回避することは可能であろう。

広域認定制度や再生利用認定制度を活用することで、特定の製造事業者の海外からの自社廃製品や特定品目の特定の再生利用方法であれば、既存施設での処理が可能になることから、NIMBY問題を回避できる。しかし、これ以外の輸入廃棄物については、別の方法で対処しなければならない。そのひとつの方策として、廃棄物処理センターへの受け入れの推進が考えられる。

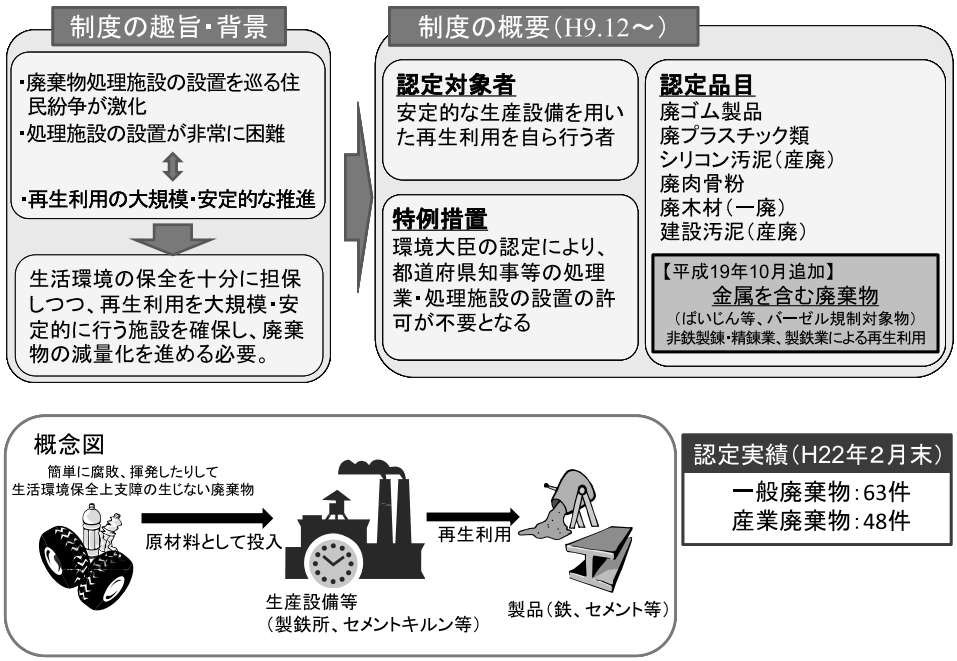
廃棄物処理センターとは、廃棄物処理のために設立された公益法人などを国が「廃棄物処理センター」として指定できる制度である。廃棄物の適正処理を推進し、広域的な処理をできるようにすることが目的となっている。

図表31　広域認定制度の概要



資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

図表32　再生利用認定制度の概要



資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料5　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

従来、廃棄物処理センターは都道府県に各1ヵ所しか設置できず、公益法人のみが指定を受けられるといった制限があったが、2000年（平成12年）の廃棄物処理法改正により、設置数の制限が撤廃され、指定を受けられる対象も、国や地方自治体と民間企業が共同出資した株式会社やPFI（民間主導で公共施設の建設・運営等を行う公共事業の手法）選定事業者にも拡大された（その結果、岩手県には2法人設立されたほか、株式会社形態の指定法人も誕生した。図表33参照）。

廃棄物処理センターの経営状態は決して良好とはいえず、受入廃棄物量の増加により、経営改善を図っていかねばならないところも少なくない[15]。

一方で、廃棄物処理センターが保有・運営する廃棄物中間処理施設はさまざまな産業廃棄物の適正処理が可能であり、海外からの輸入廃棄物の受入先としては、妥当と考えられる。

経営改善と適正処理の実現という一石二鳥が見込める海外からの輸入廃棄物の受け入れ・処理を廃棄物処理センターが推進していくことは妙案ともいえる。

ただし、廃棄物処理センターではあらかじめ受入廃棄物の種類や受入基準を設定しているため、海外からの輸入廃棄物の受け入れにあたっては、当初の事業計画からの変更事項にあたることから、廃棄物処理センターと地域住民が改めてリスクコミュニケーションを行っていく必要があろう。国内でこれから廃棄物処理施設を新設する際に行われるリスクコミュニケーションと同様、関係者が感情論に陥ることなく、科学的なデータ・知見をもとに、信頼関係の下で意見交換しあい、海外から輸入される廃棄物の受け入れに係る社会的合意が得られることが期待される。

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年1月15日）」は、廃棄物の輸入の現状を踏まえ、今後の対処方針を次のように提言している。

> ②見直しの方向性
> （ア）廃棄物の輸入
> 途上国では適正処理が困難であるが、我が国では

図表33　廃棄物処理センターの指定実績および稼働状況

稼働中

都道府県名	法人名	指定日	事業実施状況
岩手県	(財)クリーンいわて事業団	H5.1.7	最終処分場、焼却施設、破砕施設が稼働（平成7年9月～）
愛媛県	(財)愛媛県廃棄物処理センター	H5.11.25	焼却施設が稼働（平成12年1月～）
新潟県	(財)新潟県環境保全事業団	H6.6.29	焼却施設、最終処分場等が稼働（平成11年4月～）
兵庫県	(財)兵庫県環境クリエイトセンター	H7.11.27	最終処分場が稼働（平成13年10月～）
三重県	(財)三重県環境保全事業団	H11.11.22	焼却施設が稼働(平成14年12月～) 平成21年度から最終処分場を建設予定
神奈川県	(財)かながわ廃棄物処理事業団	H12.11.2	焼却施設が稼働(平成13年6月～)
宮崎県	(財)宮崎県環境整備公社	H12.12.20	最終処分場、焼却施設等が稼働（平成17年11月～）
島根県	(財)島根県環境管理センター	H12.12.20	最終処分場が稼働（平成14年4月～）
茨城県	(財)茨城県環境保全事業団	H13.12.17	最終処分場、焼却施設が稼働（平成17年8月～）
佐賀県	(財)佐賀県環境クリーン財団	H14.3.11	最終処分場、焼却施設が稼働（平成21年4月～）
山梨県	(財)山梨県環境整備事業団	H14.11.25	最終処分場が稼働(平成21年5月～)
滋賀県	(財)滋賀県環境事業公社	H14.11.25	最終処分場が稼働（平成20年10月～）
岩手県	いわて県北クリーン(株)	H18.10.30	焼却施設が稼働（平成21年4月～）

未稼働

都道府県名	法人名	指定日
香川県	(財)香川県環境保全公社	H6.3.14
高知県	(財)エコサイクル高知	H6.8.1
和歌山県	(財)紀南環境整備公社	H17.12.1
愛知県	(財)愛知臨海環境整備センター	H18.6.14
熊本県	(財)熊本県環境整備事業団	H20.3.17
鹿児島県	(財)鹿児島県環境整備公社	H21.12.21

資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会（第12回）資料「資料５　廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）参考資料」

処理可能な自社等の国外廃棄物を、対応能力の範囲内で受け入れて適正に処理する取組が進められており、このような活動は、国内における適正処理が確保される限りにおいては、広義の排出事業者責任や製造事業者責任を全うするものであり、また、輸出国の環境負荷を低減させるものであることから、地球環境保全の観点からも積極的に推進していくべきものである。

このため、このような我が国において処理することが適切と認められる国外廃棄物の処分を委託して行う者についても、輸入を可能とすべきである。

資料：中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年１月15日）

途上国での適正処理が困難な廃棄物を対象に、今後とも途上国からの廃棄物の輸入が積極的に推進される方向にあることから、既存の広域処理を許容している制度の有効活用を通じて、海外からの廃棄物の受け入れを行う施設の増加が予想される。

一方で、国内他地域からの受け入れが許容されない廃棄物処理施設においては、海外からの廃棄物の受入を行う計画が公表された段階で、NIMBY問題が発生するであろう。

しかし、図表14に示したように、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物処理制度専門委員会「廃棄物処理制度専門委員会報告書」（平成22年1月15日）では、地方自治体の域外廃棄物の流入規制について、国は撤廃または緩和を働きかけていくこととされており、いずれは域外廃棄物の流入規制の撤廃または緩和が実現するであろう。域外廃棄物の流入を許容する理屈に沿う形で、輸入廃棄物の受け入れを進めることが可能になろう。その際には、輸入廃棄物の受け入れ・処理・処分に関する地域住民、関係行政、廃棄物処理施設設置事業者の間でのリスクコミュニケーションを経る必要があるがリスクコミュニケーションの後、国内外からの廃棄物の受け入れを行う施設に転換する可能性は十分にあるだろう[16]。

【注】

[1] 廃棄物処理施設のリスクコミュニケーション・マニュアルとして、全国産業廃棄物連合会「産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書」(2003年３月)」等がある。

[2] 清水修二「廃棄物処理施設の立地と住民合意形成」(福島大学地域創造第14巻第１号　2002.9)の冒頭で、「迷惑施設」あるいは「嫌忌施設」について、このように説明している。

[3] 松藤敏彦「ごみ問題の総合的理解のために」(技報堂出版)では、1971年に起きた杉並区と江東区の間でのごみ戦争（東京全区からのごみを一手に受け入れ、最終処分していた江東区は、自区内処理の原則と迷惑負担公平の原則を、東京都および全区に求めた。東京都知事が全区のごみを圧縮して大型車に載せかえる積み替え基地を杉並区に建設する計画を打ち出した際に、杉並区住民が建設に反対したことから、杉並区からのごみ搬入を江東区が拒否した事件）が、自治体レベルのNIMBYの例として紹介されている。

[4] 最終処分場から周辺に浸み出る浸出水の最終処分場外部への流出を防止するために、最終処分場の底面、斜面や貯留構造物底部等に設ける難透水性の層または壁のこと。最終処分場周辺の地下水が最終処分場内に浸入することを防止することもある。

[5] リスクコミュニケーションとは、社会を取り巻くリスクに関する正確な情報を、行政、専門家、企業、市民等の関係主体間で共有し、相互に意思疎通を図ること。

[6] 論文中ではA市と表現されていたため、同様の表記をとったが、A市は岡山県津山市のことである。

[7] ベントナイトとは古くから利用されている粘土で、廃棄物処分場では遮水材として使用されている。

[8] フューチャーズランゲージとは、将来のイメージを言葉で示すこと。旭川市廃棄物処分場の場合、最終処分場の形状を誰もが共通のイメージで理解できるように、『池』、『川』、『丘』、『山』の言語に置き換え、言葉と絵で将来の形状を表現した。

[9] 戦略的環境アセスメント導入ガイドラインは、環境影響評価法に規定する事業を中心として、規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業の実施に枠組みを与える計画（法定計画以外の任意の計画を含む。）のうち事業の位置・規模等の検討段階のものを想定し、戦略的環境アセスメントの実施を促すことを目的に作成された。面積30ha以上の廃棄物処理施設の計画段階も対象とされている。

[10] 戦略的環境アセスメントとは、提案された政策や計画･プログラムにより生ずる環境面への影響を評価し、これらの政策や計画・プログラムの意思決定における環境配慮を確実なものとする体系的なプロセスのこと。政策や計画・プログラムは事業より前の上位での意思決定である。事業の前に計画・プログラムという計画段階での意思決定があり、さらにその上位に政策段階の意思決定がある。その目的は、意思決定のできるだけ早い適切な段階で、経済的・社会的な配慮と同時に、環境への配慮が十分に行われ、その結果適切な対策がとられることを確実にすることにある。

[11] 残余年数とは、現存する最終処分場（埋立処分場）が満杯になるまでの残り期間の推計値。今後の埋立可能量（残存容量）と当該年の年間埋立量（最終処分量）を比較して推計した指標。

[12] 廃棄物処理施設のリスクコミュニケーション・マニュアルとして、全国産業廃棄物連合会「産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書」(2003年３月)」などがある。

[13] 特定有害廃棄物とは、有害な廃棄物の国境を越える移動を規制するために1989年に採択された「バーゼル条約（有害廃棄物の国境を超える移動及びその処分に関するバーゼル条約)」で指定された廃棄物。ハンダくず、鉛スクラップ、鉛蓄電池のくず、レンズ付きフィルム、廃パチンコ台などが指定されている。

[14] シリコン含有汚泥とは、半導体製造、太陽電池製造もしくはシリコンウエハ製造の過程で生じる専らシリコンを含む排水のろ過膜を用いた処理に伴って生じたもの。

[15] 山梨県環境整備事業団の場合、廃棄物の受入量の想定に対して５％程度しか受け入れがなく、赤字決算が見込まれている（いんだすとVol.25 No.2 2010)。
三重県環境保全事業団の場合、産業廃棄物の受入量の想定に対して３分の１程度しか受け入れていないこともあり、赤字経営が続いている（いんだすとVol.25 No.4 2010)。

[16] 我が国からの廃棄物等の輸出による途上国での環境汚染の発生への対策も講じられつつあるが、途上国への環境協力および技術協力の観点から、我が国企業による途上国への廃棄物処理施設の建設促進も必要ではないかと考えられる。