

アセス制度を含めた事前協議 長期化に関する調査

——施設設置における行政の役割とは何か



北海道大学大学院工学研究院環境創生工学部門
廃棄物処理工学研究室 教授

松藤 敏彦

処理施設設置の際には都道府県知事等の許可が必要となる。しかし自治体は、それ以前に「事前手続き」を定めていることが多い。ところが、事前手続きが長期化し、結果として施設建設が大幅に遅れるとの問題が発生している。本報告は、処理業者に対するアンケート調査をもとに、手続きごとにどのような理由で長期化しているかを分析した。

背景と目的

1970年の廃棄物処理法制定時、産業廃棄物処理施設の設置は届出制であった、しかし不法投棄、ダイオキシン問題等による処理施設に対する住民の不信感増大等を背景として、1991年の廃棄物処理法改正時に許可制となった。その後も廃棄物処理に対する住民の不安や不信感は高まり、設置や運営をめぐる紛争が多発し、1997年の法改正では、処理施設設置手続きに生活環境影響調査、申請書等の告示・縦覧(一部の施設)、関係市町村の意見聴取、専門的知識を有する者の意見聴取が盛り込まれた。

現在、許可取得の法的手続きは図1のように定められている。設置者は、生活環境影響調査を行い、その結果を元に施設設置許可を申請する。知事等は申請書を告示・縦覧し、関係市町村長および利害関係者に意見を照会する。その後、専門的知識を有する者の意見聴取を行い、審査

を経て知事が許可の判断を下す。

ところが、これらの法手続きの前に都道府県、政令市が条例等により事前手続きを設けており、その長期化によって費用の増加、最新設備の導入ができない、ビジネスチャンスを逃すなどの問題が生じている¹⁾。この中には、本特集のテーマである環境アセ

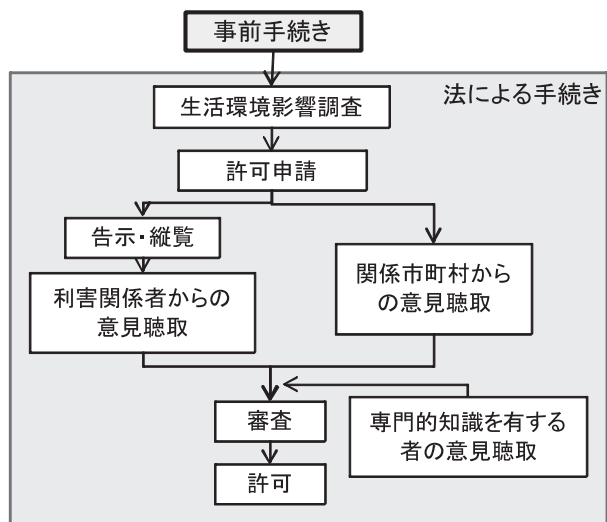


図1 施設設置に係る手続き

スも含まれている。

事前手続きにおける問題にはどのようなものがあるかを動機として、①事前手続きに関する都道府県の状況、②処理業者に対するアンケートにより長期化の現状を調査したので報告する。

条例、要綱の調査

事前手続きを定める都道府県の条例、要綱等をインターネットおよび自治体への提供依頼を通じて収集し、規定内容の違いを調査した。東京都は事前手続きを定めておらず、神奈川県は不明であったため、45 道府県を対象とした。条例によって規定しているのは 13 道府県、要綱等によるのが 36 府県であった。

手続き内容と順序は都道府県により大きく異なる。フローシートに描くと、実に多様であり比較できない。そこで主要な手続きの有無に注目し、表 1 に手続き間のクロス集計を示す。表中 D の生活環境影響調査（アセス）は、処理施設設置の際に義務付けられている、調査項目を限定した簡易的な環境アセスメントである。

まず頻度（表の対角線）に着目すると、45 道府県中 44 で事前協議書等の書類提出および審査、38 自治体で関係者の意見聴取を定めている。住民説明会、生活環境影響調査、協定締結は全体の 2/3 ほどで規定されており、同意等の取得は約半数となっている。現地調査と専門家の意見聴取を定める道府県は少数である。専門家の意見聴取が少ないのは、法手続きで定められているためと考えられる。表中の手続きの他に、「事前相談」がある。これは事前協議の前に、自治体担当者との間で行われる事務手続きのことである。

また、事前手続きの対象となる施設は、都道府県により様々である。法による許可を要する施設（許可施設）の一部のみを対象とする自治体がある一方、処理業の用に供する施設、再生利用の用に供する施設、

表 1 都道府県ごとの事前手続き内容

		A	B	C	D	E	F	G	H
A	事前協議書等	44	38	32	28	27	23	18	14
B	関係者意見聴取		38	30	23	24	19	16	14
C	住民説明会			33	22	25	14	13	14
D	生活環境影響調査				29	19	15	10	10
E	協定締結					28	13	12	10
F	同意等取得						23	12	7
G	現地調査							18	7
H	専門家意見聴取								14

都道府県数

積替え保管施設等、法の許可を要しない施設を対象とする自治体がある。

以下では紹介しないが、都道府県ごとの手順の違い、対象となる施設、および住民合意、説明会についての分析結果は、報告書²⁾に掲載している。

処理業者へのアンケート

(1) 調査方法

全国産業廃棄物連合会の協力を得て、処理業者会員 106 社を対象にアンケートを送付した。アンケート回答用紙は、2015 年 11 月 17 日に依頼状を添付してメールで送信し、同年 12 月 7 日を締め切りとして、メールまたはファックスにて回収した。18 社から応答を得て、複数の施設について回答した企業があるため、25 施設分の調査回答となっている。アンケートの質問内容は、施設概要、主要な事前手続き内容と期間、事前相談の有無と期間、最も苦労したこと、の 4 つとした。

回答のあった 25 施設は、施設の種類ごとに焼却施設を I 1～I 5、中和施設を N 1、破碎施設を C 1～C 5、最終処分場を S 1（安定型）、M 1～M 13（管理型）と通し番号をつけた。新設/変更の区分としては、焼却施設は新設 4、変更 1、破碎施設は新設 4、変更 1、中和施設は新設 1、安定型最終処分場は変更 1、管理型最終処分場は新設 3、変更 10 となっており、最終処分場では変更が多い。前述の報告書²⁾には施

手続き内容	期間 [月]	2012	2013	2014	2015
事前相談	18				
アセス	27				
事業計画書	6				
現地調査	1				
住民説明会	3				
同意等	4				
事前協議書	25				
協定の締結	2				
専門家意見	1				

図2 各施設における事前手続きの分析方法（例）

設のより詳細な情報を記載しており、参照可能とするため本報告でも同じ記号を用いる。

分析方法

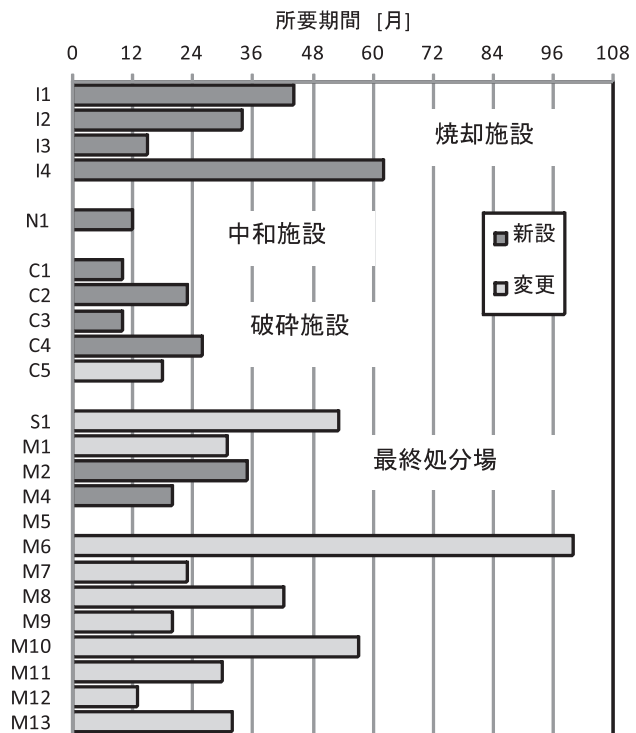
施設ごとに、図2のような整理を行った。この例は管理型処分場（増設）であり、手続きを時間順に縦方向に並べ、それぞれの所要期間を示した。法手続きにあるアセス（生活環境影響調査）が前倒しで行われて2年以上を要し、住民説明会、同意取得、事前協議書作成、協定締結があることが分かる。

事例ごとの手続き全体にかかる期間を図3に示す。焼却施設は1～5年であり、中和施設、破碎施設では1～2年であった。最終処分場は多くは1～4年であるが、9年もかかった施設もある。これらは、全て建設を開始するまでの期間であり、短いものでも1年、長いものになると9年と、手続きに長期間を要していることが分かる。また、変更の場合であっても長期間を要している事例が多く見られる。なお、M5、M6、M8、M11は調査時点で手続きの途中であり、M5は手続きを一時中断していたため、図からは除

いた。

長期化の分類と原因

主要な手続きのうち、長期間を要している事例が多く見られたのは事前相談、アセスに関する手続きである。それぞれが長期化した理由は、以下の通りである。



M5、M6、M8、M11は調査時点で手続き途中。
M5は手続きを一時中断していたため、図からは除いた

図3 手続き全体の所要期間

(1) 事前相談

事前相談長期化の理由として、表2が挙げられた。

焼却施設のI1は市との協定によりダイオキシン類の排出基準を法定基準の1/10とした。そのため、当初計画していたストーカ炉を溶融付きのロータリーキルン炉に変更することになり、これらの手続き、設計の変更に時間を要した。管理型処分場M5は、自治体担当者からの「今後埋立処分量が減少し、処理費用の単価も下がる中、現在の計画で将来事業を安定して継続できるのか」との指摘に応じて、経営シミュレーションの見直しを行った。増設に併せて浸出水処理施設を新たに設置する予定であったが、既存処分場の閉鎖後に増設部分を稼働することにより、既存の水処理施設で対応する等の変更を行った。

焼却施設I2はメーカーと同席の上で専門委員会と協議し、その意見を反映させる打ち合わせのため長期間を要した。この協議では、構想中の施設の図面や構造といった細かな技術に関する指摘を受け、それを設計に反映させた。

管理型処分場M1、M8は、廃棄物処理法のほかに森林法による林地開発許可や、農地法による農地転用許可制度等のための関係機関との手続きに時間を要した。

(2) アセスメント

アセスが長期化した理由を表3に示す。

調査項目追加による長期化が、3施設で挙げられた。生活環境影響調査で定められる6項目のほか、動植物等の生態系や温室効果ガスについての調査を求められた。焼却施設I2では、当初調査は1年間の予定であったが、調査途中で猛禽類（ミサゴ）が確認され、さらに4カ月遅れた。管理型

表2 事前相談長期化の理由

理由	内容	該当施設		期間 [月]
計画の見直し	市との協定により、ダイオキシン類の排出基準が厳しくなり、機種選定からやり直した。	焼却(新設)	I1	29
	経営シミュレーションの変更を行った。	管理型(変更)	M5	18
専門委員会との協議	メーカー同席の上で専門委員会と協議し、その意見を事前に反映させる打ち合わせを実施した。	焼却(新設)	I2	18
関係法令への対応	森林法、農地法等の関係法令の手続きを行った。	管理型(変更)	M1	12
		管理型(変更)	M8	18

表3 アセス長期化の理由

理由	内容	該当施設		期間 [月]
調査項目の追加	6項目の他、動植物と温室効果ガスの調査を行った。	焼却(新設)	I2	16
		管理型(新設)	M2	15
		管理型(変更)	M5	17
協議	調査前に行われる自治体担当者との協議に長期間を要した。	破碎(新設)	C4	23
		管理型(新設)	M4	15
条例アセス	焼却、炭化等の複合施設 増設部の面積はアセス対象要件より小さいが、全体面積が超えるため条例アセスを適用	焼却(新設)	I5	51
		管理型(変更)	M6	53
		管理型(変更)	M8	27

処分場M2は建設用地が山林であり、条例で保全区域に指定されていたため、保護対象の木々や草花の調査を実施し、全て建設用地から外れた自社所有の山林に移植した。管理型処分場M5では、自治体担当者より専門委員会で見られる可能性があるとの指摘から、動植物に関する調査を行った。

破碎施設C4、管理型処分場M4は、生活環境影響調査の内容や予測方法に関する自治体担当者との協議に時間を要した。

条例アセスの対象となって時間を要した施設が3つある。焼却施設I5は、現地調査に12カ月のあと、方法書、準備書、評価書に関する公告・縦覧、住民、市町村、知事、専門委員会からの意見聴取やそれに対する回答等の手続きのため、全体として51カ月を要した。中でも準備書手続きに21カ月かかっており、これは事業計画の変更があったためである。管理型処分

場M8も現地調査は1年程度であるが、その他の手続きのため、全体として27カ月を要している。条例アセスの対象の規模は自治体により異なるが、M6、M8は増設部ではなく、埋立地全体の面積が超えるとして対象となった。

生活環境アセスの対象となった管理型処分場は10施設で、平均14カ月（5～24カ月）と比べて、M6、M8はいずれも増設であるにも関わらず長時間を要している。

一方、表4のようにアセスが短期間で終了した施設もある。中和施設N1と焼却施設I1は、調査項目が少ないため短期間で終了した。N1は騒音と振動のみで、I1は設置地区が工業団地内であり、隣接住居等からの距離を考慮して大気のみを調査を行った。管理型処分場M13は増設であったことから、協議の際に、通常約1年行うアセスを半年間行い、新設時の状況と特に変わりがなければそこで終了してよいとしたため、短期間となっている。この対応は、表3のM5、M8と対照的である。

(3) 事前協議書手続き

事前協議書手続きの長期化を、表5に示す。安定型処分場S1は、新しい担当者への再度の説明、および法手続きにおける専門委員会のための事前準備に、時間を要した。後者の具体的な要求事項とは、地下水の流向の調査（1年以上ごと月の調査が必要）、廃棄物埋立管理計画（維持管理マニュアル等の添付）、モニタリング計画（水質検査結果の一覧表提出 過去10年分）等の提出である。

管理型処分場M8は、専門委員からの指摘事項への対応に時間を要した。地質地盤の安定性については、ボーリング調査および既存の文献調査により説明したが、それだけでは納得しない委員がいたため、説明を繰り返した。水処理施設に関しては担当者との協議の結果、50年に一度の大雨に

表4 アセスが短期間となった理由

理由	内容	該当施設		期間 [月]
調査項目が少ない	騒音、振動のみを調査した。	中和(新設)	N1	1
	騒音、振動、悪臭の調査を省略し、大気のみを調査した。	焼却(新設)	I1	9
アセスの簡素化	増設であり、新設時と大きな変化がなければよいとした。	管理型(変更)	M13	5

表5 事前協議手続き長期化の理由

内容	該当施設		期間 [月]
新しい担当者への再度の説明、専門委員会をスムーズに進めるための事前準備	安定型(変更)	S1	19
県の技術審査会からの指摘事項への対応。	管理型(変更)	M8	25

対応できる施設としたが、日々の負荷に見合った小さい施設が良いとの委員がいたため、説明を繰り返した。

(4) その他の手続き

その他の手続きについて、表6に示す。住民説明会に11カ月を要した管理型処分場M11は、地区が多く、直近の地区住民に対して説明を重ねた。管理型処分場M9は、同意の取得および協定の締結に時間を要した。これは、設置手続きと歩調を合わせて説明を重ね、行政の審査終了をもって同意を取得したことによる。管理型処分場M13は、事業計画書の内容に関する自治体担当者との協議に長期間を要した。施設の図面や水処理施設の仕様書等の申請書に必要な書類の確認のほか、地図中の水処理施設の色や、誤字脱字といった細部の修正が行われていた。焼却施設I1は、ダイオキシン類の排出基準を法の基準値の1/10としたこと（表2参照）と関連して、焼却施設の機種、構造の変更および住民への安全性の説明に時間を要した。

事前手続きとは何なのか

筆者は施設設置委員会メンバーの一人として、設置ガイドラインを作成したことがある。委員会自体の進行はスムーズだし、設置手続きの迅速化が図られていると思って

表6 その他の手続き長期化の理由

手続き内容	内容	該当施設		期間 [月]
住民説明会	行政区内に更に細分化された地区が12区存在	管理型(変更)	M11	11
同意取得, 協定	設置手続きと歩調を合わせ、地元に対し説明を繰り返した。	管理型(変更)	M9	17
事業計画書手続き	自治体担当者と計画書内容について協議を行った	管理型(変更)	M13	18
協定	ダイオキシン類の排出基準値が法定基準の1/10としたため、住民への安全性の説明を繰り返した。	焼却(新設)	I1	42

いた。ところがある事業者から、「その前に事前手続きというのがある時間がかる」と聞いたのが、ずいぶん前となるが本調査の動機である。本調査では「問題となっている」例を収集したので、特に問題がない場合が多いのかもしれない。しかし事前手続き自体には、以下のような感想を持つ。

第一に、法的手続きがあるのに、どうしてその前に協議が必要なのかということである。法的手続きに従って十分に議論するならば一度で済むはずが、二度手間、さらに事前協議前の「事前相談」のために三度手間となっている。表3のアセス内容の事前協議(C4、M4)、表5の専門委員会のための詳細データ要求(S1)、表6の計画書内容の協議(M13)は、法手続きの中で議論できるだろう。法手続きをスムーズに進めるために事前協議が必要だというなら、もし重要なことはすでに片づけられているとしたら、専門委員会の役割は何だろう。

第二に、自治体、専門委員会はどこまで計画内容を「指導」しなければならないか。表2の将来の経営の心配(M5)、表2の施設の図面や構造までの指摘(I2)は、役割の範囲を超えているように思える。表5の交代した担当者への説明(S1)は、自治体の頻繁な人事異動に原因があるし、対象に対する知識が不十分な担当者のために詳細な資料をつくり、説明を繰り返すのは無駄な仕事である。専門委員からの要求(M8)とは、廃棄物最終処分場についてはよく知らない、他の分野の専門家の意見であ

ると想像する。指導や意見付与とは知識を持つ者がするものだと思う。

第三には、アセスメントの適用である。表3の中で驚くことは、増設処分場に長期間のアセスが必要とされていることである。既存の処分場があるのだから、現状のデータはそろっている。どうして新たなアセスが必要となるのか、表4(M

13)のような科学的な対応を是非してほしいと考える。

おわりに

廃棄物処理施設をつくるとき、もっとも大事なことは「環境、人の健康への影響を最小化するように処理を行うこと」、つまり運転開始以降の管理である。それには施設の点検、モニタリング、測定値等の公開が重要である。施設の構造や設備は、その後の結果を保証するものではない。トラブルゼロの施設はあり得ない。ならば、処理事業者の責任を問うべきは、むしろ建設したあとである。建設前に膨大な手間をかけさせ、施設稼働後のことは関心がないとしたら、行政の役割を果たしているとはいえない。

事前協議が長期化して処理の開始が遅れることは、処理業者にとって大きな損失となるが、おそらく行政は地域の廃棄物処理の滞りとは感じていない。廃棄物処理において産廃処理は重要な一部であることを考え、「お上」が指導するという構えではなく、地域内の廃棄物処理を行政と事業者が協力、分担して実行するという「パートナー」となることが理想と考えている。

参考文献

- 1) 産業廃棄物処理業経営塾 OB会：〈http://www.sanpainet.or.jp/service/service08_6.html〉
- 2) 北海道大学廃棄物処分工学研究室、産業廃棄物処理におけるマニフェスト分類の実態と施設設置手続き長期化に関する研究、<http://labs.eng.hokudai.ac.jp/labo/waste/> (研究実績タブ→報告書)