

平成29年度 総務環境委員会 行政視察報告書

1. 視察期間

平成29年10月19日（木）

2. 視察先

愛媛県今治市

3. 視察項目

新ごみ処理施設整備における経過と背景

4. 視察の目的

高山市における新ごみ処理施設建設に係る候補地の決定について、平成29年度の総務環境委員会は、4町内会と意見交換を実施する中で、市長に対し「遅延理由や配慮すべき事項、今後の市の対応など」をまとめ9月に意見書を提出した。今後、市における候補地決定に至る手順や環境への不安解消など新ごみ処理施設に必要な機能などについて、必要な事前準備や施設機能などの調査を実施した。

5. 視察内容

①今治市における新ごみ処理施設建設に至るまでの経過

年度	主な経過および対応
H17. 8	今治市一般廃棄物処理基本計画策定（合併により旧行政区のごみ処理4施設の集約を目的）
H18. 9	ごみ処理施設候補地検討委員会を設置
H19. 8	検討委員会において候補地6か所を選定した中から1か所に適地を選択 今治市大西町を第一候補地に決定するも住民同意が得られず苦慮
H22. 3. 31	現行稼働しているクリーンセンターの延命について地元同意を得る （現存施設の性能保障期間 H25. 3. 31 を H30. 3. 30 までに5年間延長）
H22. 4. 23	第一候補地（大西町）を白紙撤回
H22. 7. 7	住民にお願いし好感触を得る中で第二候補地（現存施設の隣地）を新候補として議会に説明
H22. 8. 12	新候補地（町谷・平山地区）の町内会役員会に正式にお願いし説明
H22. 9. 3	町谷・平山地区から「やむを得ず受け入れる」との同意を得る（町内会総会を踏まえて決定）
H22. 12	町谷愛供自治会から「計画の見直しを求める声明文」と1,382人の反対署名を市へ提出
H23. 7. 13	環境影響評価方法書作成し、同年7.19に愛媛県に送付
H23. 8. 5	住民に対し環境影響評価方法書の公告・縦覧を1か月間実施（同時に1か月間住民意見を受付）
H24. 1. 1	市は現況調査を実施（1年間）
H24. 8. 17	都市計画素案（新候補地の都市計画決定のための手続き）を縦覧（H24. 8. 31まで縦覧）
H24. 8. 21	都市計画素案について住民に説明（素案説明会）約1か月間
H25. 4. 18	市は環境影響評価準備書を作成し県の送付

H25. 5. 7	市民に対し環境影響評価準備書および都市計画案の公告・縦覧（1か月間）
H25. 5. 20	新ごみ焼却場建設工事に係る入札公告
H25. 11. 9	建設工事におけるヒアリング（プレゼンテーション）開札
H25. 11. 18	請負工事における落札者の決定および公表
H26. 1. 29	都市計画審議会で環境影響評価書について住民や県の意見を踏まえ説明
H26. 2. 24	新ごみ処理施設の工事等に係る特定事業契約の成立（本契約）
H26. 3. 4	環境影響評価書および都市計画決定の公示・縦覧（約1か月間）

②候補地決定にあたり地元同意に至るまでの今治市の対応

（1）ごみ処理施設候補地検討委員会の設置

学識経験者を含め5人の委員で構成し6か所の候補地を決定するが、選定理由や候補地については、市民に公表しておらず、行政内部で情報を掌握していた。（内容の情報非開示 H19. 8）

（2）第一候補地（大西町）の同意が得られなかった理由

第一候補地は高台にあり付近に農業用水のため池が存在することから、農業関係者から反対され町内会の同意が得られなかった。このために第一候補地を白紙撤回（H22. 4）

（3）第二候補地の住民同意が得られるまでの対応

◆第一候補地を決定（H19. 8）し住民同意を得るため約2年半地元説明に努力したが、第一候補地断念の判断と同時に現行施設の5年延命への住民合意を取り付けている。（H22. 3）

◆ごみ搬入の経路となる二地区（大野地区、古谷地区）についても周辺の同意を得た。

町谷地区はもとより、他の二地区の地元関係者にも説明し、地元要望など聞き取り調査を実施し、農道、水路、市道の修繕工事など現在も実施中。なお、地元には定期的に事業説明を実施し、信頼関係を築いているとされる。

◆町谷地区には、現行のごみ処理施設が稼動しており、新施設建設後のダイオキシン問題などは現行より一段と厳しい基準にすることで、不安感を取り除き（安心感に繋げる）地元住民に理解してもらえるように説明するしか方法がなかった。これまでも現行施設が稼動する中では、年に2回程度は地元関係者と意見交換や説明を行なうなど、行政と地元で一定の信頼関係が確立されているという。これらの経緯などもあり、町内会総会（町谷・平山町内会）で「やむを得ず賛成」の同意をとり付けた。（H22. 9）



＝反対者の動き（町谷愛供自治会）＝

◆H22. 5 から「町谷・平山両町内会」へ事前をお願いしていたが、H22. 7 に町谷愛供自治会（39 世帯約 50 人）から「不同意」の申し入れがされた。

◆H22. 12 には建設予定地に埋まる廃棄物の問題や 50 年以上稼動し続けている事実などを理由に、計画

を白紙に戻す声明文と 1,382 人分の署名が市に提出される。

◆反対の理由

- ・地元住民に情報公開がない（町谷愛供自治会に対し、現施設の 5 年間の延長の説明なし）
- ・他の近隣自治会の総代との間では 5 年延長の協定を締結していたが「町谷愛供自治会」は未締結
- ・同地区で 50 年稼働、運転期限が切れたら施設はなくなると聞いていた
- ・建設予定地に埋まる廃棄物問題

その後、定例議会毎に市や議会に対し質問書が提出され続けている。今治市としてその都度、回答書を提出している。（H29.9 に初めて質問書の提出はなかった）

（４）市民意見の聴取

- ・環境影響評価方法書（H23.8）と環境影響評価準備書（H25.5）の内容において、市民説明会を実施し住民意見を受付
- ・建設候補地における都市計画素案の説明会及び公聴会の実施（H24.8）
- ・上記の住民意見の概要及び見解書の公告・縦覧（H25.8）

（５）環境影響調査の実施

- ・第一候補地が白紙撤回され、第二候補地の町谷地区から「やむを得ず賛成」の同意を得て、愛媛県環境影響評価条例に基づき今治市は環境影響評価方法書を策定（県に送付 H23.7.19）
- それ以降の環境影響評価準備書などは、内容を住民に公開し意見をもらっている。

③ごみ処理施設建設について

（１）建設工事の推移と予定

日 付	状 況
H26.2.24	今治市新ごみ処理施設建設工事 請負契約締結
H26.8	埋設廃棄物対策等工事着工
H26.10	造成工事着工
H27.10	埋設廃棄物対策等工事完了
H27.11	可燃ごみ処理施設およびリサイクルセンター 建築工事着工
H28.9	可燃ごみ処理施設およびリサイクルセンター プラント機械設備工事着工
H28.11	管理棟建築工事着工
H29.6	計量棟および車庫棟建築工事着工
H29.8	愛称「バリクリーン」決定
H29.11	可燃ごみ処理施設 試運転開始
H29.12	リサイクルセンター試運転開始
H30.3.31	工事竣工
H30.4.1	今治市新ごみ処理施設稼働開始

（２）建設工事請負額

契約金額 : 118 億 5,000 万円（税込 127 億 9,800 万円）

契約の相手：株式会社 タクマ 兵庫県尼崎市金楽寺町 2 丁目 2 番 33 号

工 期：H26. 2. 24～H30. 3. 31

(3) 施設の規模

規 模：可燃ごみ処理施設 174 t／日 (87t／日・炉×2 炉)

リサイクルセンター 41 t／5h

処理方式：可燃ごみ処理施設 焼却方式 (ストーカ式)

リサイクルセンター 破砕・選別・圧縮・梱包・一時保管

事業期間：運営維持管理期間 H30. 4. 1～H50. 3. 31 (20 年間)

管理委託：株式会社 タクマへ 20 年間の運営維持管理契約 (DBO方式で 93 億円)

(4) 施設の特徴

◆可燃ごみ処理施設

- ・自動運転、排ガス濃度や燃焼温度の連続監視による確実な運転管理
- ・最先端の技術で、排ガス・騒音・振動・悪臭など法令基準より厳しくした自主基準値
- ・焼却熱により発電を行ない施設内や隣接する公共施設へ供給電力し残りは売電 (発電効率 20%)

◆リサイクルセンター

- ・不燃ごみ・粗大ごみ・鉄・アルミ等の資源物を回収しリサイクル率を向上
- ・プラスチック製容器包装、びん等の資源物を回収、資源化

◆防災拠点の機能 (避難者 320 人、7 日間の生活可能)

- ・万全な耐震・免震対策
- ・市民の避難場所として活用できるよう非常食・飲料水を保管し、生活用に地下水揚水設備を設置
- ・停電時でも非常用発電で安定した廃棄物処理と、蒸気タービン発電機で避難所等への電力供給

◆環境啓発・体験型学習

- ・施設見学者が楽しみながら学べるよう、工場の中身が見え体感できる施設



④効果と課題

(1) 候補地決定までの建設検討委員会の俊敏な対応

現稼働施設の性能保証期間が H25. 3. 30 までとされる中で、5 年半前の H18. 9 に検討委員会を設置し、11 か月で 6 か所の候補地を選定しているのは、スピード感のある対応として評価されるべき。机上でどれほど議論を費やしても地元関係者の同意を得ることの方が多大な時間と労力が必要であるため、現場対応の時間を見据えて早めの対応が必要。

(2) 予定候補地等の情報非開示から発生する行政不信

今治市は建設検討委員会で決定した 6 か所の建設候補地の情報公開がされていないことが反対者の反発する理由のひとつである。施設に対して周辺住民の捉え方と近接住民の思いに温度差があるこ

とを事前に気付き、特段の配慮が必要ではなかったか。さらに「町谷・平山町内会」の総代との間で5年延長の協定を交わしているが、反対する自治会との間に協定は締結しておらず、その当時に5年延長の説明もされていないことなど、当事者意識の高い住民にすれば行政不信に繋がるのもやむを得ないと感じる。

(3) 第一候補地を白紙撤回した後の素早い対応

第一候補地を大西町と決定し約2年半の間、地元町内会などの関係者と協議・説明しお願いするが同意が得られず白紙撤回する。そのため第二候補地に方向転換し、地元説明から町内会の同意に至るまでわずか、5か月程度で同意に漕ぎ着けるスピード感が行政には求められる。但し、反対者への対応を怠ると後で大変な状況になることは心得ておかなければならない。

(4) 環境影響評価書および都市計画素案の策定・公表

愛媛県環境影響評価条例に基づき環境影響評価を実施し県に提出することは、周辺自治体に与える環境への影響などの確に捉え、課題なども抽出され極めて重要である。また、これらを基に都市計画案も策定されるなど、施設周辺に与える環境影響にも配慮した都市づくりが期待できる。また、環境影響評価や都市計画案は市民に公開し意見を受け付けるなどの対応も行なっている。

(5) 排ガスの自主基準値（現行稼働施設も新施設も）



※現行施設の独自基準値
なお、煙突の高さは59m



※現行施設の実質排ガス値

【排ガスの排出基準】

項目	法令基準値	自主基準値
ばいじん	0.08 g/m ³ N	0.01 g/m ³ N
硫黄酸化物	K値=14.5 (約2,000 ppm)	30 ppm
塩化水素	700mg/m ³ N (約430 ppm)	40 ppm
窒素酸化物	250 ppm	50 ppm
ダイオキシン類	0.1 ng-TEQ/m ³ N	0.05 ng-TEQ/m ³ N

※新施設の独自基準値

(6) 建設費用とDBO方式

建設工事および維持管理運営（DBO方式）は、株式会社タクマに決定し H30.4 から稼働する計画で現在工事が進められている。建設工事が118億円、20年間の運営事業費が93億円（地方建設専門紙の会）とされ、211億円以上の莫大な金額となる。

今治市は、建設事業費だけでH26年度10億円、H27年度11億円、H28年度30億円、H29年度76億円を支払う。今治モデルにおけるごみ処理施設は、排ガス循環、減温塔、エコノマイザ、ろ過式集塵器、飛灰循環システム、脱硝反応塔などを備えているため、熔融炉なみの排ガス基準を達成している。この他に20年間の運営事業費が93億円となるが人口16万人、一般会計予算815億円（標準財政規模476億円）、財政指数0.57を捉えれば、巨額な投資であることから今後、投資効果に注目する必要がある。

(7) ごみの安定確保の必要性

今治市は、合併により従来4か所に点在していた処理施設を集約する形で新施設建設に至ったが、今後、人口減少が進むことを予想し、現行施設より小さい焼却炉(87t/日×2炉)を設置している。排ガスの厳しい基準を守るには、安定した燃焼で24時間稼働させることが不可欠であり、ごみの確保は重要な課題である。一方でごみの減量化にも取り組む必要があることなど、資源活用と環境問題、財政問題など様々な議論も必要と感じる。

⑤考察

◆独自の排ガス基準値の必要性

今治市が建設中の新ごみ処理施設の排ガス基準は、燃焼方式を採用する施設では群を抜いて基準値が低く抑えられている。法令基準の数値より5分の1から1,000分の15に抑えられている。特にダイオキシン濃度は、国の基準 $0.1\text{ ng-TEQ}/\text{m}^3\text{ n}$ を大きく下回り、 $0.05\text{ ng-TEQ}/\text{m}^3\text{ n}$ とされている。この数値は、釜石市が採用しているガス化溶融炉の基準値($0.1\text{ ng-TEQ}/\text{m}^3\text{ n}$)の半分であり、独自環境基準への配慮は、市民の健康不安の解消や環境問題を考える中で、行政として必ず対応しなければならない事項である。さらに今治市の現行施設の排ガス濃度を示すデジタル表示でもダイオキシン濃度は、 $0\text{ ng-TEQ}/\text{m}^3\text{ n}$ を表示しており、現行施設においても環境への配慮を伺えるものである。高山市の排ガス測定の公表は市HPで公表されているが、市民に対して見える化、安心・安全への配慮について、高い基準での制度が求められる。

◆不断の環境影響調査の実施

今治市が環境影響評価報告書等を作成し愛媛県に送付していることは、県の条例(愛媛県環境影響評価条例)に基づき実施されているものであり、市民の意見を聴取しながら進めていることは参考にすべき項目である。また、環境影響調査の確実な実施により、市民の安全や施設の信頼性を念頭においた調査により市民の安心感に繋がっていると捉えることができる。これらの継続が行政の信頼を得ていく前提と捉えることもできるのではないかと。また、排ガス測定は、年3回実施し公表している。高山市は年1回の調査結果を公表しているが、調査回数が多いことをとがめる市民は存在せず、高額な経費を要するものでもないはず。ごみ焼却施設の近隣住民の健康や安心感を十分考えているなら不断の環境調査を惜しむべきではないし、市民の健康や安心を念頭におけば調査回数が少ないことに如何なる理由も存在しない。

◆不断の行政努力による住民との合意形成

今治市は、環境影響調査の結果を年2回程度、近隣住民に説明し意見交換を実施している。この他にも施設近隣の町内会へは、迷惑施設を預かってもらっているという観点から地域要望(農道、水路、市道)も積極的に聞き入れる姿勢も見受けられる。新施設建設のみならず、性能保証期間の延長などの際には、地元住民の理解を得ずして到底進めることは出来ない。また、不断の行政の信頼が住民理解に繋がる点が多く存在している。従って日常的に住民の安心確保は、行政の信頼性に基づくことであり、合意形成に欠くことのできない視点である。

◆建設検討委員会における行政の関わり方

今治市の建設検討委員会は学識経験者を含め5名で構成されており、6か所の候補地選定における審議期間はわずか11か月である。この検討委員会に担当職員がどのように関与していたかは不明で

あるが、机上の議論は慎重かつ短期間であることが望ましい。決定した内容を具現化することのほうが遥かに時間と労力が必要である。しかし、迷惑施設などにおける現状の住民感情や地域実情を把握しているのは、学識経験者や一般委員よりも、担当職員である。よって、予想される課題や暗礁予測など担当職員が保有する客観的情報を検討委員会で参考意見として取り入れながら、進めていくことは必要ではないか。

◆情報公開と事前協議の必要性とタイミング

今治市の新ごみ処理施設における反対者（町谷愛供自治会 39 世帯、50 人）は、「同一地域での 50 年という長期稼働」を大きな要因として掲げ、さらに市の情報公開を批判している。これは、候補地選定への不明瞭さ、町谷愛供自治会に対しての環境影響調査などの日頃の説明不足、5 年延長の協定の不締結など行政への不信感が募っている。中でも 6 か所の候補地について情報公開がされていないことは、今治市における不備であったといわざるを得ない。しかし、地元などと折衝が求められる案件については、関係地域や関係住民などへの事前協議もなければ交渉を進めることが困難な場合も現実の問題として存在する。従って、どの段階で関係者と協議するのか、また、どの段階で情報公開するのかということは、十分な準備と配慮が必要である。交渉には相手方が必ず存在するため、根回し的な部分を否定する意見もあるが、交渉・折衝が必要な案件は、事前協議と情報公開のタイミングを誤ると非難される可能性が高いことが現実である。

◆行政の迅速な判断と対応

第一候補地を白紙撤回した後、第二候補地の町谷・平山町内会から「やむを得ず賛成」の同意書を受け取るまで、わずか 5 か月足らずと短期間である。第一候補地が反対にあって合意形成に繋がる可能性が低いと判断した場合は、潔い白紙撤回はやむを得ない状況である。重要なことはその後の対応であって、最初の問題点をどう捉えどう整理して、次の候補地の決定にあたっていくのかを、行政が課題をどう積み上げているかに掛かっている。問題が大きくなる前に迅速な行政の対応が進められることが望ましい。但し、今治市の第二候補地の決定に至るまでの経過は、明らかにされていないが、この間に急ぎすぎて反対者の声が大きくなったとも考えられる。よって、急いで丁寧な対応をとらなければ理解は得られないのだと考える。

◆建設費用と維持管理運営（DBO方式）のあり方

今治市は、人口 16 万人、H29 年度一般会計予算 815 億円（標準財政規模 476 億円）、財政指数 0.57 を捉えれば、決して財政的に余裕のある自治体ではない。その中で建設費 118 億円、20 年間の維持管理運営費 93 億円は巨額な投資である。議論が高まる環境問題や住民の健康に対し、厳しい安全基準を設定し徹底することは行政の義務である。また、維持管理運営の契約は 20 年間とされるが、今治市が掲げる施設稼働は「30 年間の長期安定稼働をめざす」としていることから、20 年経過した後の 10 年間の維持管理運営費は相当高額な費用であることも予想される。

高山市における今後の施設建設や運営についても、DBO方式を検討し必要性の如何、また、排ガスを少なく安定した炉の運転にはごみの定量確保が必要条件でもあることから、人口減少、ごみの減量化、広域での運営などについて長期展望にたった検討が必要と感じる。

◆行政における町内要望の受け止め方

第二候補地を決定するまでの関係町内会への説明には、ごみ搬入の経路となる二地区についても周辺の同意を得、町谷地区はもとより、他の二地区の地元関係者にも説明し、地元要望など聞き取り

調査を実施している。現在、農道・水路・市道の修繕工事など実施中とのことであった。こういった迷惑施設に係る町内会においては、日頃から率先した地域要望の聴取などは欠かせない問題である。但し、今治市でもあるように要望事項は、農道・水路・市道の修繕の範囲に絞っている。これは迷惑施設受け入れ町内会の立場からすれば、例えば巨額な施設の建設要望などが交換条件となる場合がある。しかし、行政の公平性として要望範囲の適正性を判断しにくい部分があり、農道・水路・道などの限定した要望への対応が必要である。あらゆる町内会要望を聞き入れることは、市民への説明責任が重く課せられる問題である。

また、今治市では住民の中から「健康不安」を理由で反対する者は存在していないが、要望を取りまとめる段階で、心理的、臭いや煙への感覚、様々な健康不安に対する「解消策」を要望事項として提起された場合は、どのように不安解消策をはかっていくのか問題の根っこは深い。どれだけ説明回数を増やしても、反対者の不安解消には繋がらないのである。だからと言って「一定の反対者は織り込み済み」で行政が建設への決断をすれば、反対者集団が法的手段に臨むのは常である。

したがって、行政の説明責任と不断の行政努力、住民に配慮した環境影響調査を徹底するとともに、新ごみ焼却施設の建設にあたっては、厳しい独自の排ガス基準の設定は勿論のこと、防災機能、発電設備、学習機能、入浴施設、多目的スペースなどを併設することが不可欠となっている。

◆町内会同意の法的根拠

今治市においては「やむを得ず同意する」との町内会の賛成で建設に取り掛かっているが、町谷愛供自治会の39世帯、約50人から訴訟を引き起こされている。町内会はあくまで地縁団体で法的責任を課すことは不可能であり、行政が最終責任を負う以外に方法はない。高山市では過去に「法定外公共物の水路付け替え裁判」で、町内会の同意が得られず土地所有者の申請を許可しなかった事例がある。岐阜地方裁判所の判決は、「市は町内会の同意がないことを理由に不許可にすることは不当である」との判決が出されている。迷惑施設の建設の際には、当然、隣接町内会の同意は不可欠であるが、町内会同意を得たからと言って、法的に建設する理由として掲げるのは不適切である。あくまで、行政の責任ある判断で実行されるべきである。なお、町内会の同意を得たといっても、今治市の場合は「町谷愛供自治会」の同意は得られていないのも現実である。

また、廃棄物処理施設による環境汚染や健康被害の調査を続け住民運動を支援している元滋賀大学非常勤講師関口鉄夫氏の見解によれば、「環境省は長い間、同じ場所で焼却するのはリスクが大きい」との見解を訴えている。これらを勘案する必要はあるのではないだろうか。

さらに、町内会の総会は、全住民の同意であったとしても1家庭1名の出席で総会が成立することが通常である。こういった極めて繊細な問題に対して、そこに住む住民全体の意思を「町内会長」に委ねる方法が適切なのか、総合的に判断しなくてはならないのが自治体の責任である。