

## セミナー「だれが廃棄物を管理するのか？ 変化を迎える廃棄物行政」

環境安全センターでは、廃棄物・リサイクルに関する連続セミナーの2005年度第1回目として、「だれが廃棄物を管理するのか？ 変化を迎える廃棄物行政」をテーマに、セミナーを行った。環境安全センターのメンバーから、近年の廃棄物行政の動向と、これを受けた自治体現場からの報告が行われた。

・日時：2005年4月10日（日）14時から17時

・場所：京都市商工会議所ビルセミナー室

### プログラム

- |              |        |                  |
|--------------|--------|------------------|
| 「廃棄物行政の動向」   | 小畑 嘉雄氏 | （環境安全センター事務局長）   |
| 「自治体現場からの報告」 | 高木 亨氏  | （大阪市環境事業局）       |
|              | 木村 正孝氏 | （京都市城南衛生管理組合）    |
|              | 宮本 信隆氏 | （豊中市・伊丹市クリーンランド） |

### （1） 「廃棄物行政の動向」 小畑 嘉雄氏

#### 廃棄物処理法改正の経緯

1970年現在の廃棄物処理法の原型ができた。それまでは廃棄物は汚物と一括りによばれていた。この法律のもとで、一般廃棄物、産業廃棄物に分けられていった。

1991年の廃棄物処理法の大幅な改正では、廃棄物処理センターが設置可能となるなど、適正処理のため公共関与が強化された。また、廃棄物関連のマニフェスト制度が導入された。

近年では、2003年、2004年に改正があり、2005年にも改正が行われようとしているが、3年間続けて廃棄物処理法が改正されるというこれまでにない状況にある。

これまでの法律改正は、産業廃棄物の不適正処理が問題となってきたことから、産業廃棄物の規制強化、罰則強化が主眼となってきた。しかしこれからは一般廃棄物についても課題を整理し、対応していかなければならないようになってきた。しかし、環境審議会での議論では、有料化など一般廃棄物への対応については、法改正でこれを行うのではなく、通達などで方向付けしようという流れになっている。

#### 循環型社会へ向けた動き

循環型社会形成推進基本法が策定されたことが、循環型社会を指向する上で大きな転機

となった。基本法では、(1)Reduce、(2)Reuse、(3)Recycle、(4)サーマルリサイクル、(5)適正処理という、廃棄物を管理する上での優先順位が示された。このように、3Rを中心に考えていかなければならないという時代の流れとなり、容器包装リサイクル法なども改正が進められている。

#### 環境省の審議会における議論

現在環境省が法律を策定・改定するにあたっては、まず審議会で課題と方向を吟味しながら案を作るようになっている。この審議会での議論をまとめたものが「意見具申」として公表されている。ここで議論されている方向を紹介する。

##### 1) 廃棄物の発生抑制

廃棄物の発生抑制を進める上で、ライフスタイルを見直すことが視野に入ってきた。これには、今後、一般廃棄物処理の原則有料化を進めようという方向も関連している。有料化により排出者の負担を求めて行く上では、コストの分析や効率化が必要と考えられる。しかし各市町村のコストの算定方法がまちまちで、比較ができていないため、今後、算定方法も含めて議論が行われる。

##### 2) 最適な処分システムの構築

「広域的な取り組みの促進」とあるのは、これからは市町村単位ではなく、より大きなコミュニティーが協力し合って廃棄物処理に取り組んでいかなければならないということである。

「一般廃棄物処理システムの最適化」とあるが、主に議論されているのは現在直接埋め立てられている廃プラスチックの熱回収である。京都、大阪を中心に関西では、廃プラスチックは可燃物扱いされてきた。一方関東では、廃プラスチックは燃焼不適物として直接埋め立てていた。東京都などは、これから廃プラスチックは燃焼不適物ではないとし、適正に焼却処理すれば大丈夫と考えている。最近の廃棄物処理の動向としては、埋め立てはなるべく控える方向である。熱回収すらできないもののみについて適正に埋立て処分を行う考え方である。

#### 三位一体改革について

これまで、廃棄物処理施設を建設する場合、補助金が出ていた。交付税措置を含めると建設費用の半分以上を国の支出で賄ってきた。しかしその補助金制度も2005年度以降、廃止されることとなった。

廃止された補助金の一部を交付税に振り替えて自治体に財源移譲を行うこととなった。このような方向で、2005年度から施設整備のための交付金制度として、「循環型社会形成推進交付金制度」が導入されることとなった。

## 今後の課題

産業廃棄物の管理をうまくやっていく必要がある。これまで、紙のマニフェストには、偽装されたものが出回るなど、適切に運用されず、実態が把握されていないという問題があった。環境省による最終処分場の残余容量データがあるが、毎年把握される最終処分量との食い違いが説明できておらず、行方不明になっていると考えられる。最終産業廃棄物がどのようなフローで流れ、どのように処理されているのか、実態を把握したうえで検討しないと事態はよくなる。今後、電子マニフェストの普及を含むマニフェスト制度の強化が求められる。

## (2) 「自治体からの報告1」高木氏

### 大阪市の財政から見た課題

大阪市の一般会計の予算は、年間で約1兆7000億円となっている。収入のうち、市税で賄っている額は、約5000億円。その他は国からの交付税などで賄っている。一方、支出について見ると、生活扶助費（生活保護など社会保障関連の費用）で約4000億円、医療扶助費で6000億円が支出されている。これらは、毎年約300億円のペースで増加している。

このように、大阪市でも自治体の予算に対して自己財源は限られており、現状としては、東京以外の自治体は国の援助(お金)を受けて成り立っている。

大阪市における一般廃棄物の排出の特徴としては、人口当たりの事業系一般廃棄物の排出量が相対的に大きいことである。これは、昼間人口の夜間人口に対する比率が大きいことが関わっている。昼間、大阪市に業務・観光等で入り、廃棄物を排出している。この人口は、大阪市への税金を支払わないので、大阪市から見れば持ち出しになる。事業系一般廃棄物の処理手数料があるので問題がないだろうという議論もある。法定外目的税など、昼間流入人口からも税金を取る方向の議論もされている。

三位一体改革に伴って、廃棄物処理施設整備補助金を廃止して、交付金制度に振り替えることとなったが、自治体に起債(借金)を認めるということをしなければ、施設整備には使いにくい制度となる。大阪市でも老朽化した施設を順次立て替えしているが、今後はより困難になると考えられる。

### 民間委託と処理単価

民間委託の議論の際に、民間と直営の処理単価が比較される。直営の処理コストは、民間に比べて高いので、民間委託でより安く処理できるとされてきた。様々なデータが示されているが、算定の条件が異なることが比較を困難にしている。条件をなるべく揃えて比較すると、民間と直営の差はあまりなくなってくる。民間委託で、一時的にコストは下が

るようだが、談合により次第にコストが上がってくるケースがある。民間委託のコスト比較の際には、不適正処理の回復や監視の費用等、トータルのコストで比較する必要があると考えられる。

なお、大阪市の処理単価は、他の都市に比べて比較的安い。一方、人員について見ると、標準的な人口規模あたりの職員数からすると 65 名程度となるところを、84 名を配置している。それでも、単価が安いのは、処理施設を維持管理して寿命を延ばしながら使い設備投資を抑えている点。ごみ発電により、売電収入を得ている点が挙げられる。

#### 不適正処理の管理体制について

大阪市では、約 600 万 t / 年の産業廃棄物が約 23 万事業所から排出されている。これに対し、産業廃棄物担当の職員は 25 名と限られているので、マニフェストのチェックだけでも対応しきれず、指導にも限界がある。

### (3) 「自治体からの報告 2 : 廃棄物処理・リサイクルの主体は誰に」 木村正孝氏

#### 民間委託の動向

一般廃棄物の収集運搬には、直営（市町村職員）、委託（民間業者）、許可（民間業者・事業系）の 3 つの形態があるが、市町村の直営から民間業者への流れが進行している。直営が原則とされてきた家庭系ごみについても、今日収集運搬の 6 割以上が民間委託化されている。企業など事業所から排出する事業系一般廃棄物は、もともと許可業者がほとんどであり、事業系ごみとあわすと民間業者のシェアがかなり高いといえる。（家庭系ごみでも、不燃物や資源化物の回収は民間委託されていくケースが多く、直営の比率は下がる一方である。）

中間処理施設の運営も民間委託化の流れが強まっている。

ごみ焼却場など中間処理施設は、元々直営と一部事務組合で行なってきたおり、民間委託はなかった。事務組合とは、廃棄物処理や消防、老人ホームなど自治体の仕事の一部だけを複数市町村が共同で広域的に行う行政機関で、高度成長期の昭和 30 年代から設立が始まり、最大時は自治体と同数の約 3000 団体あった。中間処理施設は、一部事務組合（複合事務組合、近年制度化された広域連合）がし尿処理の 8 割、ごみ処理の 6 割を担ってきた。また近年、ダイオキシン類対策として、府県内の焼却施設を統廃合する広域化計画も策定され、広域処理はさらに広がりつつある。その中間施設を事務組合等から民間業者に委託されるケースがこの数年間で急増、特に近年、新設の焼却工場はそのまま建設メーカーに運転委託するケースがほとんどである。

広域処理化と同様、財政効率化を基本に市町村合併が進められている。全国で約 3300 あった自治体が 2000 弱に統合される。このなかで、事務組合が解散すると共に、それに伴っ

て民間委託するケースも新たに始まっている。

このように、一般廃棄物の処理は、市町村の固有事務として直営や事務組合など公共が担ってきた歴史をもつが、どんどん民間業者に移行しつつある。財政不足を根拠に、目の前の安さで民間委託化される現状の流れ。このような処理主体の変化は、循環型社会をめざすうえで有効なのか考える必要がある。

廃棄物処理は、地球環境保全の一環として、理念が求められる事業である。公共の役割の見直し、民間業者の担う分野、環境問題に取り組む NPO・NGO の参入も含め、循環型社会を構築する視点から、現状の検証が必要である。その上で、官・民・市民(NPO・NGO)の連携と、新たな枠組み作りが必要な今日である。

#### 地方交付税の問題

地方交付税は、全国のどこに住んでいても一定の行政サービスが平等に受けられるため国が地方自治体に税を配分する仕組みである。基準財政需要額と呼ばれる標準的な人口規模における行政サービスとそれに伴う支出を基準として、様々な条件による違いを加味したうえで、基準財政収入額との差額が交付される。だが実際は自治体の超過負担になっており、小さな町村ほどその負担が大きい。例えば、ごみ収集費用では、基準では、収集運搬車両の搭乗員は 2.2 人 / 台として人件費が算定されるが、労働安全性などから直営では 3 人乗務が基本になっているケース多い。(事実、収集に関連する事故や死亡事故などは、ほとんどは民間業者である) また、賃金でも、国の算定基準が低いために超過負担になるケースが多い。このように人員、賃金両面で、実態に見合った交付金が配分されていないため、自治体の超過負担となる。基準は、10 万人規模の自治体をモデルとして作られているため、10 万人以下の小さな自治体は超過負担が大きく、収集運搬は民間委託し、中間処理、最終処分は一部事務組合等に任せている自治体が多い。

#### リサイクル費用の課題

循環型社会形成推進基本法が制定され、3R (Reduce , Reuse、Recycle) を優先するしくみが進められていが、リサイクルについては費用がかかることが大きな課題である。容器包装プラスチックもリサイクルが進められているが、焼却単価は、2~5 千円 / t 程度に対して、リサイクルの場合は 5 万円 / t 程度かかる。収集においても、分別種類が増えるほど回収費用は上がる。この負担をどうするかが課題である。容器包装リサイクル法の改正を巡る議論でも論点の一つとなっている。

#### 今後の課題

これらの現状の中で、自治体が取組みなければならない課題は次のように整理される。

- 1) ごみの発生抑制、減量化とリサイクル
- 2) 安全性確保 (ダイオキシン類等有害物質問題) と環境負荷低減

- 3) コストの削減
- 4) 地域における雇用創出
- 5) コミュニティーの活性化(地域内処理と広域化)

これらを考えながら、ごみの有料化や焼却場など施設のあり方について考えていく必要がある。例えば、現在では一般廃棄物の焼却施設におけるダイオキシン類対策は完璧と言えるほど進んでいる。しかし、処理装置のメンテナンスを含むランニングコストが高騰し、施設当たり毎年1億円以上かかるようになってきた。

新しい技術に着目していくことも重要である。容器包装リサイクル法の完全施行で、回収されるようになった「その他のプラスチック」容器のリサイクルは、還元剤として焼却されている。当初考えられた油化等マテリアルリサイクルは進んでいない。ペットボトルはほぼ完全にリサイクルされているが、現在可燃・不燃ごみとして処理されているプラ容器についても有効利用できる技術も出てきている。プラスチックを一括回収しリサイクルできるなら、分別回収の限界にきている現在において、画期的なことといえる。余り知られていない魚のあらについては、近畿圏で3つのリサイクル施設があり、府県を越えて連携できればリサイクルはもっと進み、リサイクル施設の効率もアップするだろう。(農水省はこのことを推奨している)公園や庭木の剪定樹木も堆肥までしなくても腐葉土レベルであれば少ないコストで可能である。腐葉土の利用拡大を進めれば、グリーンリサイクル100%は可能である。生ごみリサイクルは、民間業者が手がけ初めているが、焼却施設との関連で整理が必要である。

#### 適正処理の課題

不法投棄が多いことが課題である。これは産廃だけでなく事業系一般廃棄物も多い。

廃棄物処理の民間事業者は3つのタイプに分かれる。

- 1) 循環型社会を目指す志のある事業者
- 2) 利潤のためなら非合法行為も行う事業者
- 3) 自分の代で事業も終わりとし、それまで続けられればよいという事業者

廃棄物の問題は、行政、民間業者と排出者との連携が重要である。連携のカギは循環型社会を目指す志の有無である。新たな主体としてNPO・NGOの存在が重要である。NPO・NGOがコーディネーターとして、行政、廃棄物事業者や及び物を生産するメーカーとも絡み、仕組み作りを担う必要がある。

#### (4) 「自治体からの報告3」宮本氏

##### 財政悪化のもと民間活力の利用

自治体財政は悪化の一途をたどっている。構成市の豊中市、伊丹市も例外ではない。そ

のため、効率化、低コスト化が求められており、行政の事務事業の評価軸は勢い「コスト」が最優先され、サービスの「質」は、二義的な扱いとなっている。

豊中伊丹クリーンランドにおいても、現在、焼却工場の立替が検討されており、その建設費用をめぐって、PFI (Private Finance Initiative) 方式が検討されている。

#### PFI (Private Finance Initiative) の課題について

豊中伊丹クリーンランドの施設は 1976 年に竣工稼動し、現在の施設規模は 4 基 875 t/日である。他に日量 150 t の処理能力の粗大処理施設、余熱利用施設として温水プールなどの健康増進新設などがある。

この焼却施設を建て替えるにあたって、事業手法として PFI 方式の検討を構成市の主に財政担当から強く要請され、現在その検討を行っている。

これまでの経過は、

- 1998 年 (平成 10 年) 度 新炉建設準備係を設置 基礎調査・研究を開始
- 1999 年 (平成 11 年) 度 構成市及びクリーンランドの補佐・係長級で連絡会発足
- 2000 年 (平成 12 年) 度 総合計画検討委員会発足準備 総合計画の企画・立案着手
- 2001 年 (平成 13 年) 度 総合計画検討委員会及び作業部会発足 ごみ処理施設整備  
基本  
想策定のための基礎調査報告書策定
- 2002 年 (平成 14 年) 度 基本構想等策定会議 (学識経験者・市民・地元地区代表)  
発足  
ごみ処理施設整備基本構想策定
- 2003 年 (平成 15 年) 度 基本構想策定会議 ごみ処理基本計画策定  
PFI 実務担当者会議発足
- 2004 年 (平成 16 年) 度 PFI 連絡会議発足 (構成市及びクリーンランド次長・課長  
級  
PFI 基礎調査報告書作成

となっており、

今後の予定では

2005 年度に 国の補助金を使って PFI の可能性調査を行う予定にしている。

建設の予定は 2011 年 (平成 23 年) 度 着工

2015 年 (平成 27 年) 度 竣工

2016 年 (平成 28 年) 度 稼動 となっている。

PFI 方式には、大まかには以下の課題があると考えている。

- ・ PFI の方式は、建設及び管理運営の費用を主眼においた手法であって、今日のセミナーの主題である「だれが廃棄物を管理するか」といったことを念頭においたものではない。(市民参加・参画の課題)

- ・ PFI 方式は、長期（15 年～20 年といわれている）にわたる契約であって、近年、とみに変化の著しい廃棄物行政への対応にできるのか。（変化への対応）
- ・ 市民生活に直結する施設を PFI 事業者任せに不安（倒産などリスクへの対応）

#### 遠のく市民の参加・参画・監視

一部事務組合方式では、構成市の議会から議員を選んで組合議会を構成している。また、管理者も構成市の首長から選出している。その意味では、市民が直接選挙によって選出できない仕組みとなっており、議会制民主主義からは、市民の意見を直接反映できない仕組みになっているが、PFI 方式では、さらにそこから民間事業者へ委託され、ますます、市民から遠い存在となっていく気がする。市民の参加・参画・監視といった仕組みをどう構築していくかが課題となる。

残念ながら、そういったことを PFI 方式を検討しているところで、議論されているといったことを聞かない。情報公開をどのように保障していくのか。市民も参加した運営管理委員会などが必要ではないか。

#### 契約が長期にわたることの問題点

一般的な PFI では、建設費用や管理運営費などを契約期間中に平準化し、施設使用料とし公共が支払うことになっているが、ごみの量や質、リサイクルなど政策変更、近年の廃棄物処理法の頻繁な改正など事業環境の将来予測が非常に困難であり、PFI のような長期契約における予測困難なリスク負担をどこがもつのかによって平準化されない場合もあるなど、課題が多いと指摘せざるを得ない。

長期にごみ処理を任せるとは、逆に言えば柔軟な対応ができないことになり、費用の平準化は財政硬直化の要因にもなりかねないし、建設費などが固定されている以上ごみの減量化が必ずしも財政負担の減少にもつながらない。

さらに、PFI 事業者の倒産の危険性もないとは限らない。倒産しないようにあらかじめ利益を見込んで契約を行うことにはなっているようだが、予測であって必ずしもそうならなければ、生活に直結する施設であるだけに公共からの公的資金が投入されるかもしれない。

#### PFI は本当に安いのか

PFI 事業者が建設すれば建設費用が安く押さえられるといわれているが、同じものを作るのに、官の発注のほうが高いとすれば、公共事業そのものに問題があるといわなければならないし、どこかで手抜きが行われるのかもしれない。契約期間中だけ持てばいいとする発想で作られるのかもしれない。同じものを作るのに費用に大差がないとすると、その費用の調達による金利がその差となって出てくるはずだ。官も民も銀行から金を借りるとすると、調達金利はどちらが安いかは、皆さんがご承知だと思う。となると、莫大な費用にな

る建設費で、どちらが得かは、簡単なことだと思うのだが...

#### 契約完了後の課題

PFI 事業が完了すれば、それは発注者である官に引き渡されることになっている。しかし、20 年後、老朽化した施設を引き渡されても、その維持管理は建設当初からの 20 年とは大きく違って、大変な費用がかかることになる。おおよそ、焼却施設は建設から 15 年ぐらいたつと、補修費などランニングコストが急激に増えてくる。

さらに、20 年後に引き渡されても、そのときには運転要員は「官」内部には、ほとんどいない。

つまり、その施設を運転管理するために、新たに委託契約を結ばなければならないが、そのときに、安くなるかどうかは判断できない。経験的に随意契約による長期の民間委託が、入札当初より価格が引きあがっていくことを、私たちは知ってはいるが...

#### 民営化の課題

廃棄物処理における、PFI も含めた民営化全体の課題として、十分な市場が成立していないことがあげられる。産業廃棄物処理を例に挙げるまでもないが、安く上げるために不適正処理が横行しており、健全な事業者が育ちにくい風土といわなければならない。

また、公正な競争が担保されている状況にもない。談合によって、競争入札も形骸化される場合もある。落札する業者も決まっており、年毎に順番が決まっているケースもあると聞いている。反面、ダンピングによる落札は、安易な処理、不適正処理につながる可能性もある。

市場における公正な競争がなければ、よい方向には向かわない。小泉首相の提唱する構造改革の背景にある「市場原理主義」は理想であって、資本論理を忘れた実態と乖離しているといわざるを得ない。