



行政研究部会

■テーマ

再考！Waste Management！

廃棄物処理における自治体の役割

－広域処理について考える－

■日時：平成24(2012)年10月23日(火) 10:45～12:15

■場所：第5会場 (仙台国際センター)

■趣旨：

日本のみならず諸外国でも都市ごみ(一般廃棄物)への対処は市町村といった基礎自治体の役割とされてきた。しかし今般の災害廃棄物の処理処分にもるように、市町村では対応しきれない課題も多い。循環利用、効率の高い熱利用を目的とした焼却処理や、家庭系有害廃棄物への対処も市町村を超えた規模でないと実現は難しい。一方で地方自治(ガバナンス)の観点や「自分たち」が排出した物以外は受け入れがたいといった「迷惑施設」への住民感情から考えると広域化には難点がある。

本セッションでは行政研究部会のメンバーによる問題提起をもとに参加者と意見交換などを通じ議論を深めていきたい。

■プログラム

1. 廃棄物管理と資源循環に係る広域化の視点

..... 公益財団法人廃棄物・3R研究財団 藤波 博

2. 広域処理と市町村の一般廃棄物処理責任 (株)環境文明21 庄司 元

3. 「広域処理の何を問題とするか

何が問題となるのか

何が(本質的な)問題なのか

個別的問題か本質的問題か (株)エックス都市研究所 澤地 寛

4. コーディネーター 早稲田大学 溝入 茂

メンバー募集中！ ご興味がある方は下記URLをご覧ください

<http://gyosei.jimdo.com/>



廃棄物管理と資源循環に係る広域化の視点

～廃棄物処理事業（公共政策）の一部を民へ？

又は継続（広域化）？をレビューする～

公益財団法人廃棄物・3R研究財団 藤波 博

平成24年度廃棄物資源循環学会研究発表会@仙台 2012年10月23日

Key Questions

1 / 「自区内処理」を考える

2 / 「これからの在り方は？」広域化を考える

1.

「自区内処理」を考える

3

自区内処理の流れ

- ・ 国内外を問わず、廃棄物の処理は出来るかぎり排出地域に近いところで行なうことが社会的な合意となってきた。
- ・ 一廃処理は市町村の責務で、その行政区域内で完結させる慣習がある
- ・ 地域住民には、N I N B Y意識がある
- ・ 昭和40年代、東京のごみ戦争を収束する方策の中で編み出された造語
- ・ 市区町村は、分散化や公平化を求めて自区内で施設の建設を促進

*** 廃棄物処理法では、市町村の責務は定め
ているが、
自区内で処理するとは定めていない**

4

「自区内処理の現状をみてみると」

- ＝特に最終処分場の確保が困難
- ＝市区町村の区域外での最終処分事例が多い
「空間スペースがない大都市では大きな問題である」
- ＝自区内処理を堅持することは難しくなっているのでは
- ＝ダイオキシン類対策から焼却施設の大規模化等の要請（平成9年5月28日、ごみ処理広域化計画についての通知、厚生省衛管173）
- ＝都市自治体の6割は広域化の必要性を考えている
- ＝今後は、広域化を推進せざるを得ないとしている
- ＝自区内処理の堅持はリサイクルが進行すると困難に
- ＝低炭素・エネルギーの視点から自区内処理は限界に

5

自区内処理の課題は何か

▶ NINBY・・・「Not in my Back Yard」

- ・自区内での施設の確保困難（焼却、最終処分）
- ・EPRによる広域処理体制の拡大（広域認定制度等）

自区内処理は限界



広域化に向かう？

現在の制度を継続するのであれば

PINBY・・・「Please in my Back Yard」

6

公害問題から環境問題へシフト

自区内処理の原則が時代と乖離していく
環境という言葉が指すイメージが地域的なものから広域的なものに、そして、地球環境保全に対する一般市民の認知度は高くなっている

国内法の整備

環境基本法や循環型社会形成推進基本法の制定

※これらの指針に対応するには、自区域内処理は限界
※もっと積極的に効率性を追求すべき時代である

7

2.

「これからの在り方は？」
広域化を考える

8

廃棄物管理・資源循環の今日的な定義とは

- 1) 環境負荷の低減に貢献すること(物理的)
- 2) 外部不経済(狭義には、環境汚染、環境負荷のこと)の削減に貢献すること(経済的)

【外部不経済とは (広辞苑より)】

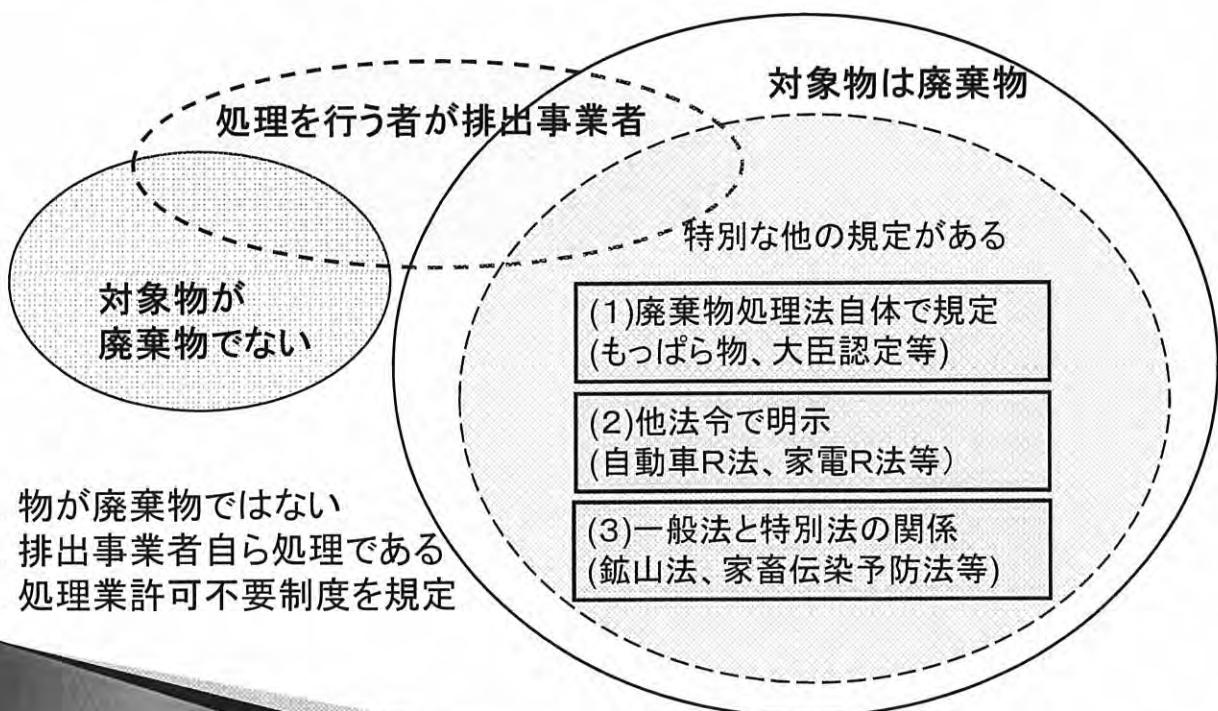
ある企業や消費者の経済活動が、市場取引によらずに第三者に不利益・損害を与えること。例えば、公害など

- 3) 社会的費用の低減に貢献すること(経済的)

社会的利益と私的利益の双方に対しての貢献が必要

9

- ・ 広域リサイクルが進展している現状をどう考える
- ・ 拡大生産者責任によりリサイクルが拡大



10

一般論としての広域化のメリット

▶ ごみの減量化とリサイクルの推進

各市区町村が共同でごみ処理を行なうことに伴って、ごみの分別方法の統一などを行なうことで、焼却されるごみが減少するとともに、より高度な処理が可能となることから、リサイクルなどを推進できる

▶ 地球温暖化への貢献・焼却エネルギー回収効率の向上

熱回収施設（ごみ焼却施設）をある一定規模以上にすることによって、余熱を利用した発電等が効率的に行なえるようになり、化石燃料等の消費を抑え、二酸化炭素の排出を抑えることができる

▶ ダイオキシン類の発生の抑制

熱回収施設を集約化して、全連続炉にすることにより、安定的な燃焼状態を維持できることに加え、ごみ処理技術を高度化できることから、ダイオキシン類の発生をおさえることができる

▶ ごみ処理経費の削減

環境負荷の少ない、高度なごみ処理施設等を個別に整備すると多額な費用が必要となるため、施設を集約化し、広域的にごみ処理を行なうことにより、建設費や維持管理経費を削減することができる

11

一般論としての広域化のデメリット

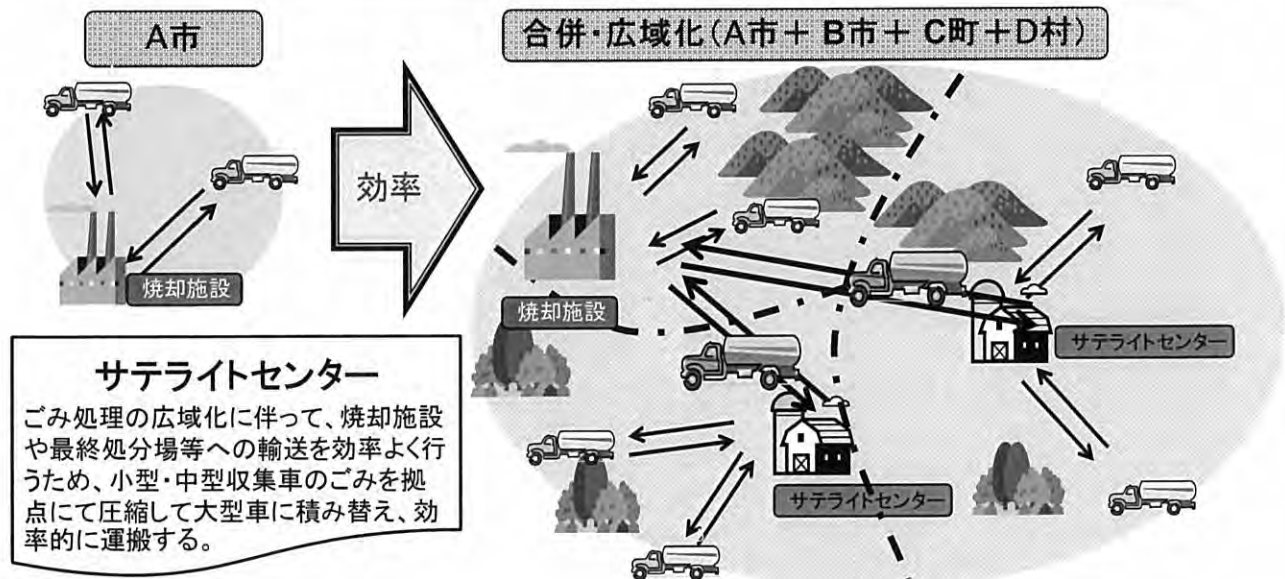
▶ 収集運搬の距離延伸による経費増大

▶ 運搬車両が集中することで、環境負荷の増加

▶ 構成市区町村内の排出区分や収集形態の統一が必要

12

効率的なごみ処理のための施設整備



導入効果

効率的な発電、ダイオキシン対策

焼却処理の広域化を図ることができ、施設を集約することで一定規模以上の連続炉で効率的な発電・熱回収を行える。また、安定的な焼却処理はダイオキシン削減対策にもなる。

CO2の削減、交通渋滞緩和

広域処理が進むと、収集車がそのまま遠方の焼却施設まで運搬するのはかえって非効率となる。大型車に積み替えることで、総合的な輸送費・輸送面における効率化を図ることができる。

トータルコストの削減

複数の施設を集約することで公共事業費（建設・維持管理費）を縮減。収集範囲が広がり運搬費は高くなるが、当該施設を活用することで費用を抑制でき、ごみ処理に係る総合的な費用としては経済性を実現

13

リサイクル・エネルギーの拡大で、既存モデルを変えていく時代に突入！

公共政策として、一部の役割の返還？又は継続？

【視点1】民間でも行っている事業……役割の返還

- ・リサイクルなど条件付き移管
- ・国は、廃棄物除外品リストの作成

【視点2】広域処理による効率化……従来方式を継続

- ・焼却施設の広域化による共同施設運営組織の設立
- ・施設の大規模化によるエネルギーの高度利用 等

【視点3】資源循環を目指した地域循環圏構想を考えると

- ・資源循環は広域的である

▶ 「適正処理」モデルから資源循環モデルへ→変革がスタート

→公共政策である一般廃棄物処理事業の再構築の議論

※広域化はさらに進むと考える

自治体が処理できない物は事業者が広域化により資源化・適正処理

ごみが減っていくことで、自治体のコストはさらにアップ

→必然の結果として広域処理が進むと考える

14

根拠条文

(一般廃棄物の広域的処理に係る特例)

第九条の九

環境省令で定める一般廃棄物の広域的な処理を行い、又は行おうとする者（当該処理を他人に委託して行い、又は行おうとする者を含む。）は、環境省令で定めるところにより、次の各号のいずれにも適合していることについて、環境大臣の認定を受けることができる

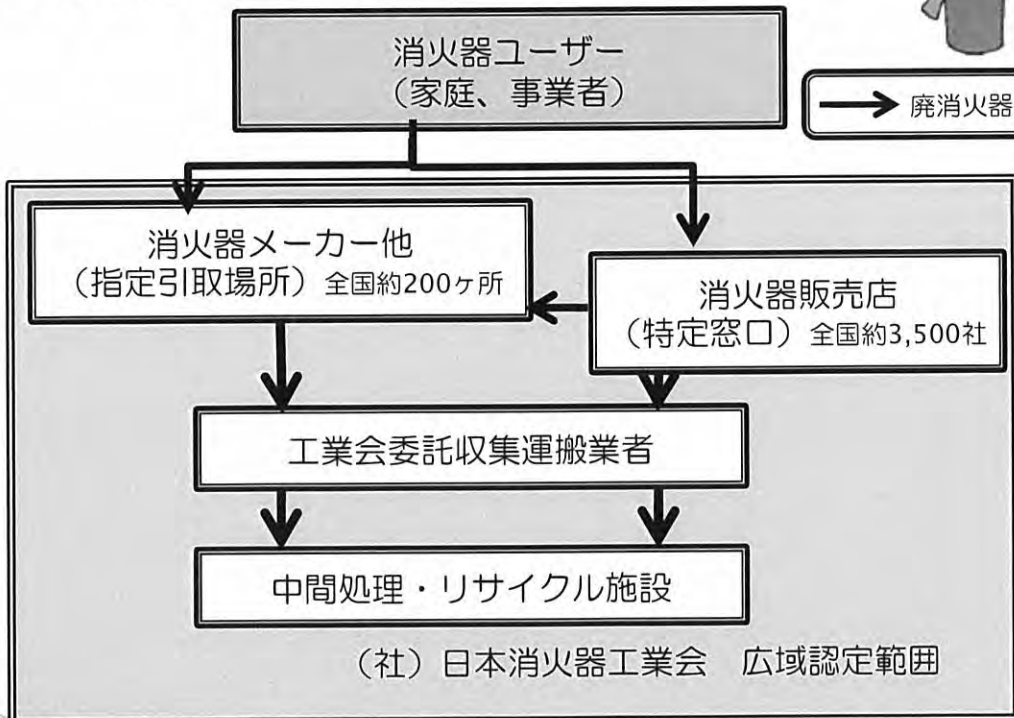
4 第一項の認定を受けた者（その委託を受けて当該認定に係る処理を業として行う者（第二項第二号に規定する者である者に限る。）を含む。）は、第七条第一項又は第六項の規定にかかわらず、これらの規定による許可を受けないで、当該認定に係る一般廃棄物の当該認定に係る収集若しくは運搬又は処分を業として行うことができる

産業廃棄物は第15条の4の3に同様の表現

Post-Consumer Product Service System の具体例:廃消火器リサイクルシステム



→ 廃消火器の流れ



制度の継続

効率のよい処理事業の形を考えなくてはならない

- ▶ ごみエネルギーという視点からの新たな展開
- ▶ 電力の原価をはるかに超える再生エネルギーの価格設定がどのようなインパクトを及ぼすか



電力料金総括原価方式の限界と可能性

- ▶ 電力の独占がもたらす仕組みが継続できるか

17

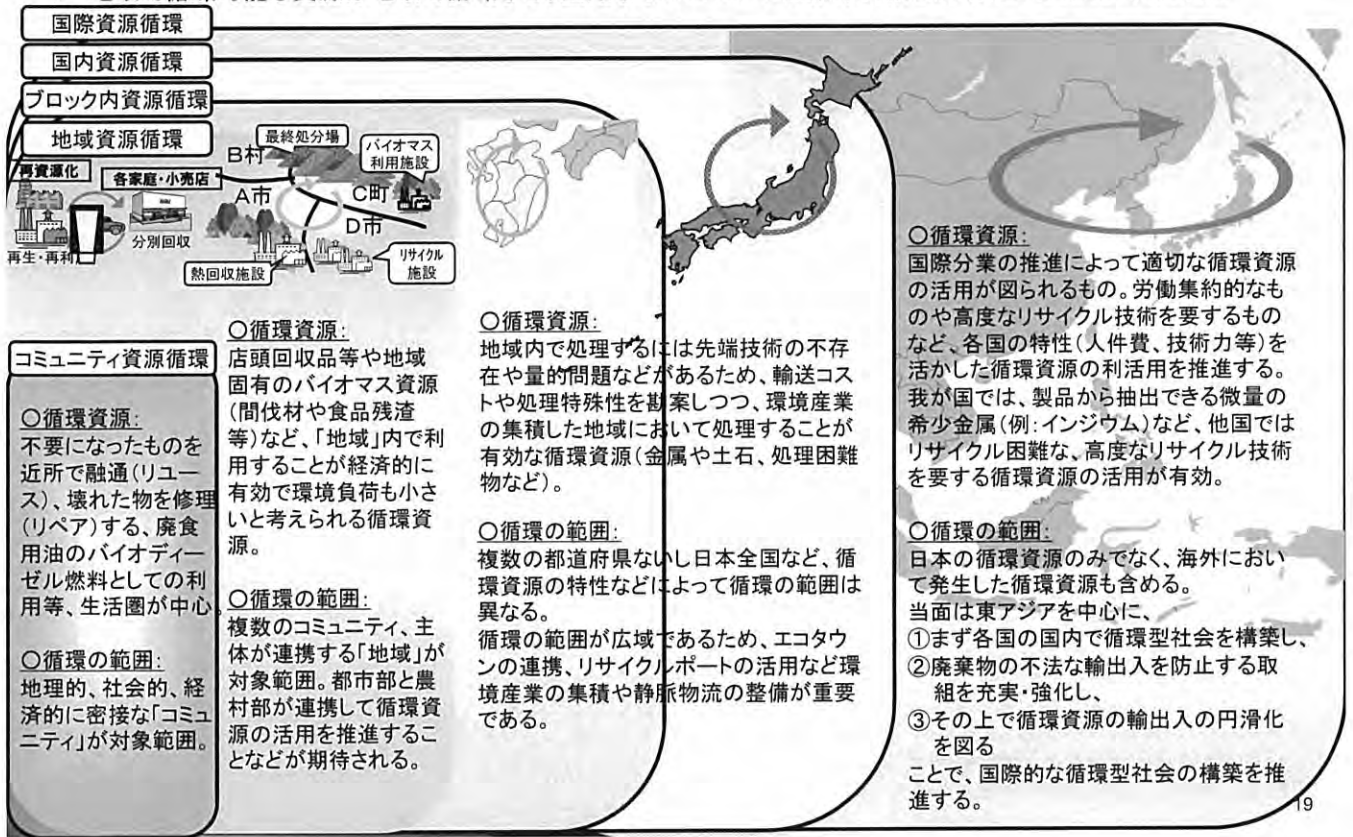
FIT法「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」

・太陽光	10 Kw未満	42円	10年
	10 Kw以上	40円	20年
・風力	20 Kw未満	55円	20年
	20 Kw以上	22円	同上
・地熱	1万5千 Kw未満	40円	15年
	1万5千Kw以上	26円	同上
・中小水力	200Kw未満	34円	20年
	200Kw以上1千Kw未満	29円	同上
	1千Kw以上3万Kw未満	24円	同上
・バイオマス			
	ガス化(下水汚泥、家畜糞尿)	39円	20年
	固形燃料燃焼(未利用木材)	32円	同上
	固形燃料燃焼(一般木材)	24円	同上
	固形燃料燃焼(一般廃棄物・下水道汚泥)	17円	同上
	固形燃料燃焼(リサイクル木材)	13円	同上

18

国の地域循環圏構想（循環型社会の形成に向けて）

- 循環資源の性質ごとに、地域の範囲別に分類したイメージ。
- 地域で循環可能な資源は地域で循環させ、困難なものについては循環の輪を広域化させるという考え方。



時代は求めている ・将来を展望した議論 ・効率化

公共事業で行うべき領域は何か

＝市場で民間が行うべき領域は何か

- ・どのような政策的な制約が課されるべきか
- ・どのような政府の介入がなされるべきか

いずれにしても、見直しが必要である

ご清聴ありがとうございました

公益財団法人廃棄物・3R研究財団
藤波博

おわり

広域処理と市町村の 一般廃棄物処理責任

(株) 環境文明 21

客員研究員 庄司 元

1 ごみ処理広域化の背景

2

* 市町村の広域的処理に関する国の考え方

- ・他の市町村との連携等による広域的処理は、再生利用が可能な一般廃棄物を広域的に集めることにより再生利用が可能となる場合があること
- ・焼却処理を選択している場合にはごみ焼却施設の集約化による全連続炉化することが可能となること
…焼却炉の安定燃焼管理(ダイオキシン対策)
- ・広い敷地を要する最終処分場の確保がより容易になること
- ・高度な処理が可能な小規模処理施設を個別に整備するよりも施設を集約化した方が全体として整備費が安くなること 等

「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針(平成22年12月環境省告示)」

♣ 震災廃棄物処理対策に伴う広域処理の必要性

- ・大災害に対する緊急避難的特別措置
- ・平時からの相互支援協定等の締結

2-1 自治事務としてのごみ処理

3

ごみの「後片付け」(排出者責任)

- ・ 生活環境の保全(適正処理)
- ・ 生活周辺の清潔の維持(衛生的処理)

自己(処理)責任 ⇒ 自治の原点

自治体

市民生活の安全・
安心・快適の確保

の役割

* 自治事務としての市町村の一般廃棄物処理責任

- ・ 市民(住民)の生活権の保障(市民の生活をその地域で保障する。)⇔ ごみ処理に係る市民のガバナンスの保障
- ・ 地域内での生活権の衝突(NIMBY)・調整

住民自治

地域内処理の原則

2-2 自治事務としてのごみ処理

4

ごみの「後片付け」

- ・ 生活環境の保全(適正処理)
- ・ 生活周辺の清潔の維持(衛生的処理)

自己処理責任(排出者責任)

自治体

市民生活の安全・
安心・快適の確保

の役割

* 自治事務としての市町村の一般廃棄物処理責任

- ・ 市民(住民)の生活権の保障(市民の生活をその地域で保障する。)⇔ ごみ処理に係る市民のガバナンスの保障
- ・ 地域内での生活権の衝突(NIMBY)・調整

住民自治

地域内処理の原則

4

3-1 地域内処理の変化(広域化の流れ)

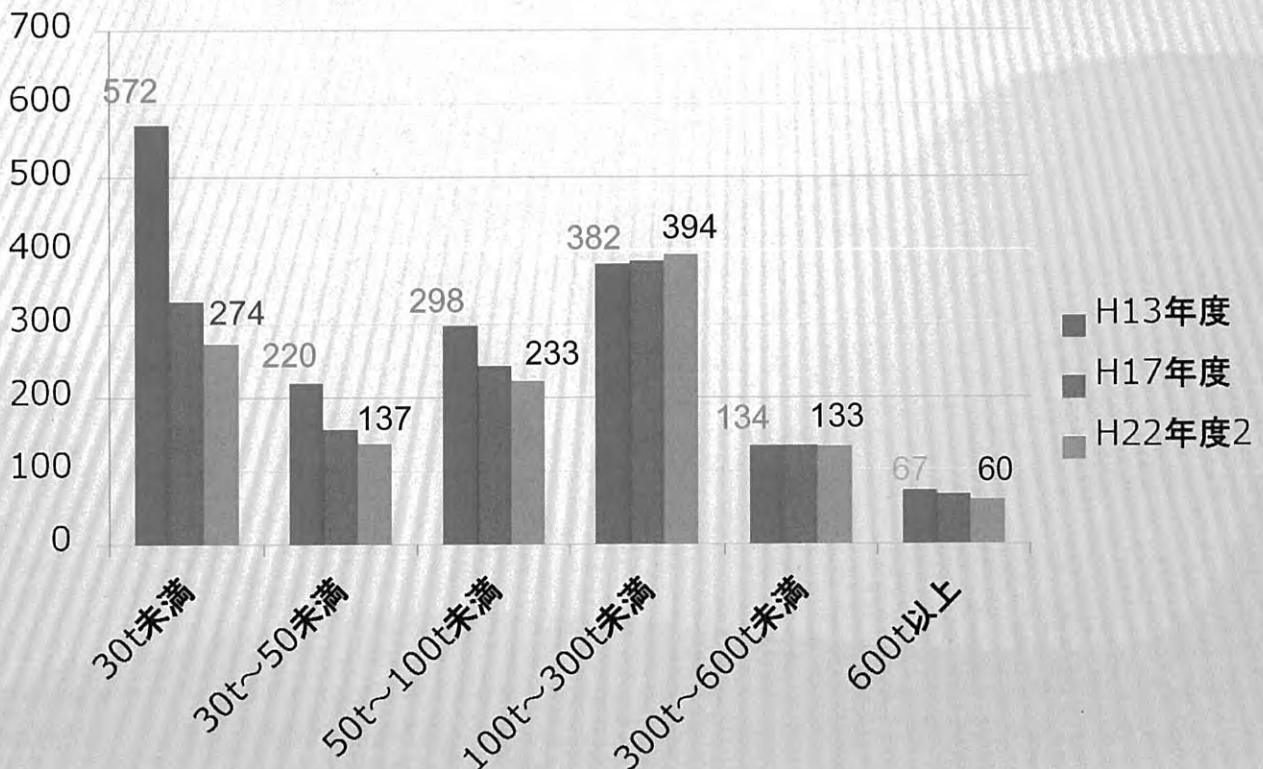
* 一般廃棄物処理における市町村域を超える広域共同処理の状況

	市 (809)	町 (750)	村 (184)	合計 (1734)
広域連合	51 (6.3%)	90 (12.0%)	42 (22.8%)	183 (10.5%)
一部事務組合	186 (23.0%)	173 (23.1%)	69 (37.5%)	428 (24.7%)
合 計	237 (29.3%)	263 (35.1%)	111 (60.3%)	611 (35.2%)

- ・広域連合については、平成23年7月1日現在(総務省ウェブサイトから引用)
- ・一部事務組合については平成22年3月10日現在(ウィキペディアから引用)
- ・市町村数については、平成24年10月1日現在((財)地方自治情報センターHPから引用)
- ・市には、指定市・23特別区を含む

3-2 地域内処理の変化(広域化の流れ)

◆ ごみ焼却施設の規模(1日当たり焼却能力)別施設数 (平成22年度実績)



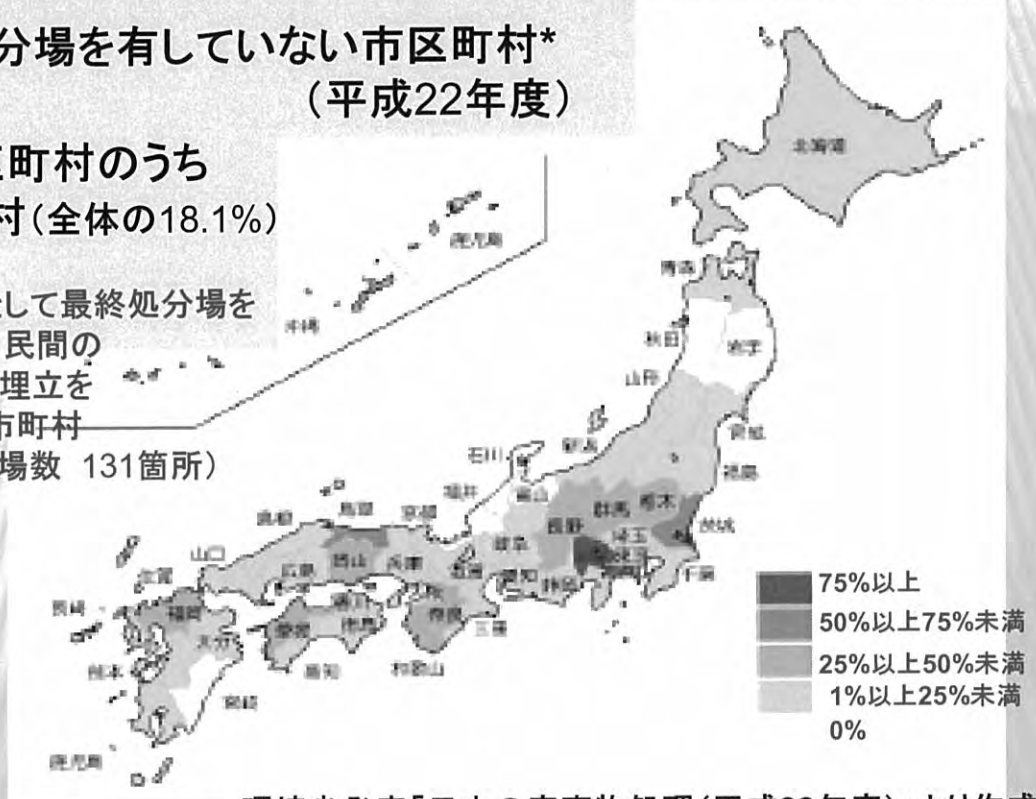
3-3 地域内処理の変化(広域化の流れ)

3) 埋立処分場のひっ迫 (地理的制約・環境上の限界)

* 最終処分場を有していない市区町村*
(平成22年度)

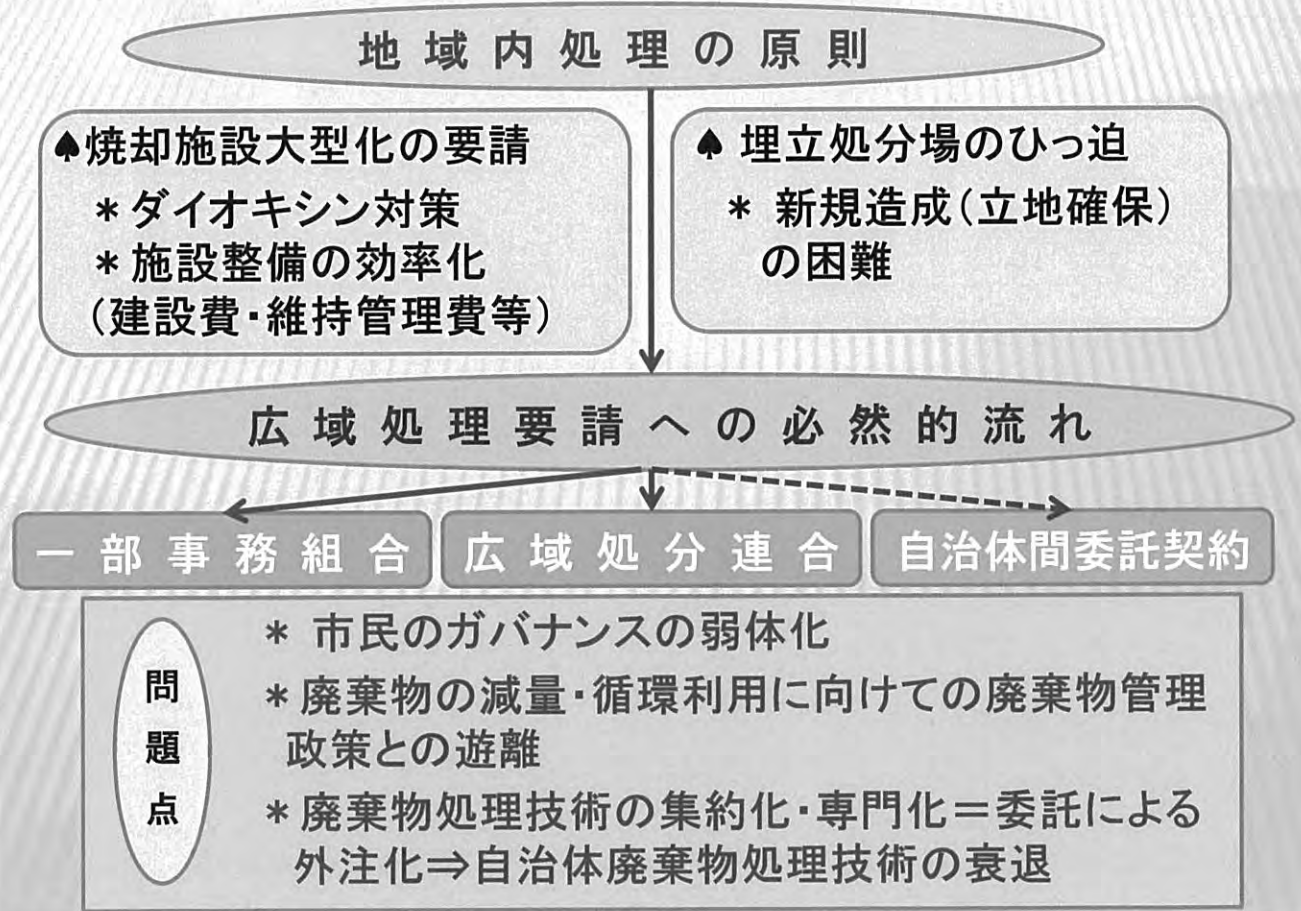
1750市区町村のうち
316市町村(全体の18.1%)

*) 当該市町村として最終処分場を
有しておらず、民間の
最終処分場に埋立を
委託している市町村
(民間最終処分場数 131箇所)



環境省発表「日本の廃棄物処理(平成22年度)」より作成

4-1 自治事務の広域化の構図と問題点



4-2 自治事務の広域化の構図と問題点

…広域処理における市民ガバナンスの欠落(制度的視点)

一部事務組合

- * 執行責任者は誰？
 - ・ 組合管理者 or 自治体首長？
- * 議会権能の形骸化
 - ・ 議員の自治体議員による間接選挙
 - ・ 議会の管理者(行政)チェック機能不全

広域連合

- * 住民が構成員でありながら、その設立に係わらない
 - ・ 始めに広域計画ありき
 - ・ 国/都道府県の過大な関与
- * 居住する市町村民としての発言権はない

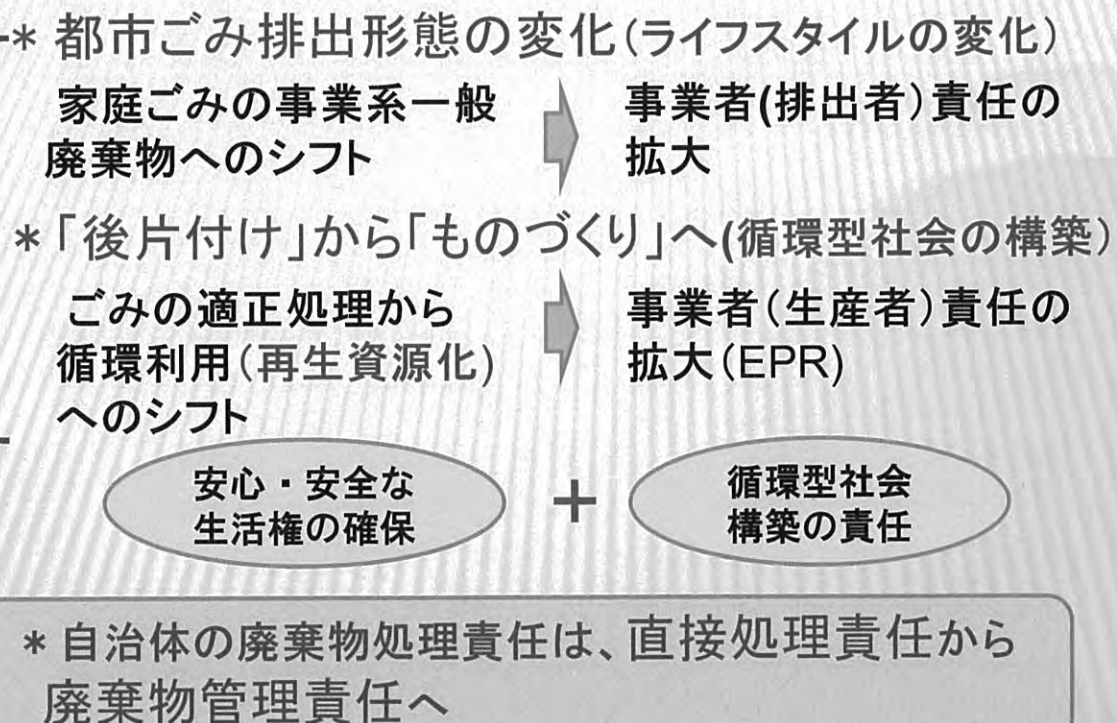
市民にとって帰属意識の低い地方公共団体(自治体)

★ ごみ処理のもつ自治機能(自己処理責任)からのかい離

住民自治の機能不全

一部事務組合に対する住民コントロールの欠落

5 自治事務としてのごみ処理の新たな変化



個々の市民生活圏域の廃棄物処理から地域経済圏域内の廃棄物管理へ ⇒ 広域化

6-1 これからの自治体廃棄物管理の課題

- * 廃棄物処理における収集・運搬・処分の連続性・
一体化の分断に伴う排出者責任の希薄化への対処
- * 広域自治体(一部自治組合・広域連合)への市民の
ガバナンスの確保 **地域内処理原則の変化への対応**
 - ・市民のガバナンスをどのように保障するか
 - ・生活圏の異なる市民間の生活権の調整をいかに行うか
 - ・自治体自身の廃棄物管理技術者の育成

自治の原点を忘れない

- * 廃棄物循環利用に係る事業者回収システムの構築
 - ・自治体のコーディネーターとしての新たな役割
 - ・廃棄物循環利用に伴う広域的回収システムに合わせた自治体間の広域的連携

6-2 これからの自治体廃棄物管理の課題

- * 廃棄物処理における収集・運搬・処分の連続性・
一体化の分断に伴う排出者責任の希薄化への対処
- * 広域自治体(一部自治組合・広域連合)への市民の
ガバナンスの確保 **地域内処理原則の変化への対応**



- * 自治体広域連携に対応する広域市民組織の結成と
それによる広域自治体のチェック(チェック機能の付与)
- * 自治体自身の廃棄物管理技術者の育成

自治の原点を忘れない

- * 廃棄物循環利用に係る事業者回収システムの構築
に向けての自治体のコーディネーターとしての役割
 - ・廃棄物循環利用に伴う広域的回収システムに合わせた自治体間の広域的連携

終

ご清聴ありがとうございました

廃棄物処理における自治体の役割
— 広域処理について考える —

広域処理の何を問題とするのか
何が問題となるのか
何が(本質的な)問題なのか
個別的問題か本質的問題か

平成24年10月23日

行政研究部会
(株)エックス都市研究所 澤地 實

1

廃棄物対策の原則

- 検討対象の廃棄物
 - 通常の一廃
 - 特殊な廃棄物(例、特管廃) → 安全処理優先→集中化(広域化)
- 処理の原点
 - 一般廃棄物の処理は基礎自治体の統括的な責任 自区内完結
 - 生活環境の保全及び公衆衛生の向上(基礎自治体の責務)
 - 迅速な収集輸送(生活環境からの速やかな分離)
 - 適正処理→諸々の規制基準の遵守(+α的:社会的受容)
 - 処理施設は点→対象地域から集積→広域化を内包(同一自治体内か外か)

〔新たな取組み→減量リサイクル
3Rの推進(主に発生源での取組み:減らす、分ける)〕

- 「発生源(地域)での取組み」と「適正処理(の地域性)」

自区(同一自治体)内処理を絶対とするのか?
適正に処理されている広域処理の何が問題か?

2

廃棄物処理広域化の仕組みと形態

- 同一市町村内での問題と市町村自体の広域化(市町村合併)
 - 同一自治体内での施設配置や地域役割分担(合併による顕在化、偏在化)
 - 施設の偏在化が問題か?(影響と便益の地域差) → 対象地域の範囲
 - 嫌悪感と許容範囲(対象地域)、負担の公平感
- 自治体間広域連携の仕組み
 - 法人の設立を要しない簡便な仕組み
 - 協議会
 - 機関等の共同設置
 - 事務の委託
 - 別法人の設立を要する仕組み
 - 一部事務組合→広域行政事務組合(共同で各種行政サービス実施)
 - 広域連合
- 処理の委託
 - 個別(他市町村域の場合事前通知等、施行令第四条九号)
 - 広域化例 大阪湾広域臨海環境整備センター(フェニックス事業)
 - 広域処分事業 2府4県168市町村参加

3

広域化の問題指摘例

- 第17回東京23区とことん討論会in江戸川(H24・8・22)より
 - 民主主義を形骸化させる広域化の論点 -
大田区議会議員 奈須りえ
- 3. 東京二十三区清掃一部事務組合の論点
 - ① 複雑な役割分担 : 都・各区・一部事務組合・清掃協議会
 - ② 曖昧な意思決定
 - ③ 形骸化した議会
 - ④ 住民不在(→ (排出源)住民ガバナンス)
- 5. 23区民が求める清掃事業とは～分権に逆行する意思決定の広域化＝曖昧化～
 - ・ごみ量と施設のかい離 (→発生源と処理・処分施設:安易な依存)
 - ・軽視される安全性
 - ・止まらない焼却主義
 - ・増え続ける分担金 等々

4

処理・処分施設広域化の背景・問題点と利点

- 背景
 - 処理・処分施設の立地難
 - 施設の大型化による有利性
- 問題点
 - 広域輸送 → コスト、環境負荷
 - 周辺住民、関係者の受容
 - 処理・処分に伴う環境負荷の集中化
(→環境保全の管理徹底、負荷総量の低減)
 - 発生者(排出者、自治体)の処理処分への責任軽減化
→ 他人事化:安易な依存
(→排出者責任の一貫化、住民自治・ガバナンスの徹底)
- 利点
 - 大型化に伴うコスト低減、安定性、効率性の向上

5

広域化を考える

- 広域化以前の基本的な取組み(基礎自治体の責務)
 - 生活環境の保全
 - 統括的な処理責任
 - 排出源での対応の徹底(住民の対応)
(PPPの原則と受益者負担→排出者責任の徹底)
 - 減量努力 → 購買、使い切り、使い捨て防止長持ち努力
 - 分別排出努力
- 処理処分施設の広域化
 - ① 合理的判断に基づく選択・推進 → 判断の合理性
 - ② 処理処分の絶対的必要性に基づく依存

6

広域化の基本要件

- 広域化実施の条件
 - 基礎自治体における責務の完遂
→3R対策の推進、収集輸送業務の適正化
 - 立地の受容(施設の建設と受入)
- 広域化処理処分施設の基本的要件
 - 適正運営・適正処理の確保
 - 住民ガバナンスとは何か→「適正」の確認(関与制度)?

廃棄物処理の地域内完結の必要性(自ら処理)?

条件に目処が付き、合理性が判断できれば推進も可

- 広域処理の何が問題か・何を問題とするのか
(本質的問題か、個別の問題か)