

## 廃棄物処理等科学研究費補助金 総合研究報告書概要版

- ・ 研究課題名

地方自治体による産業廃棄物処理への「公共関与」政策の分析と評価

- ・ 研究番号 K1809、K1935

- ・ 国庫補助金精算所要額（円）=2,383,000

- ・ 研究期間（西暦）=2006-2007

- ・ 代表研究者名=関耕平（島根大学）

- ・ 共同研究者名=阿部新（一橋大学経済研究所）

- ・ 研究目的

本研究の目的は、多くの自治体で取り組まれている公共関与の事例分析を通じて、産業廃棄物の適正処理と発生抑制の実現にむけて地方自治体が果たすべき役割を明らかにすることにある。産業廃棄物は、一般廃棄物と区別され、事業者処理責任のもとに処理することとされてきたが、一方で、地方自治体や中央政府がその適正処理の推進を目的に処理施設の建設に対し財政支出や無利子融資といった財政的関与政策を実施してきた。こうした「産業廃棄物処理への公共関与政策」に対して事業者処理責任原則を空洞化するという批判や、不法投棄の防止に大きな役割を果たしたと評価する議論があり、その評価ははまだ定まっていない。全国各地で増加しつつある公共関与の事例分析とドイツにおける同様の政策との比較分析、さらには、この方式がわが国の廃棄物政策において果たしてきた役割を歴史的に総括し、今後地方自治体が産業廃棄物の適正処理にむけて果たすべき役割を提言する。

- ・ 研究方法

政策資料・統計資料の収集・分析や事例分析、政策担当者への聞き取り調査等によって実態を明らかにする方法を取った。

### 主な研究成果

本研究によって解明された論点は以下の3点であり、具体的な研究成果は論文および同論文に基づく学会報告である。

#### ①わが国の公共関与政策の歴史的経緯と時期区分による特色の抽出

わが国における政策の導入・変容過程を明らかにし、3つの時期区分とその各期における

特色について事例分析を踏まえ明らかにした。

(関 耕平, 「産業廃棄物処理における公私分担の変容」, 金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社, 2008年)

(<研究会報告>関耕平, 「産業廃棄物処理への「公共関与」政策の展開とその意味」, 日本環境学会(東京農工大学), 2007年7月)

## ②日独制度比較分析による両国の政策手法の差異についての検討

日本は「処分・処理施設整備型」であり、ドイツは「市場管理・コーディネート型」の公共関与政策であることを明らかにした

(阿部新・関耕平「公共関与政策の日独比較に向けた一考察—ドイツにおける産業廃棄物処理の実態を中心に—」『島大法学』51巻3・4号, 2008年)

## ③先進的政策実践例の抽出と政策モデルの提案

現在、具体的な論文執筆を行なっている。

## 研究内容の要約

### A. 解明された論点

#### ①公共関与政策の史的展開の解明

1970年から1990年にかけての産業廃棄物処理への公共関与政策は、地方自治体により独自に展開され、中小企業による適正処理のための施設整備を持たない中小企業の産業廃棄物処理を保管するためという、いわば「社会政策」的側面を有していた。

特定施設整備法によって中央政府が公共関与政策へと乗り出してきた1990年以降、産業基盤整備としての位置づけが強まり、とくに特別管理産業廃棄物の処理能力を高めるための高度処理設備の充実が追求された。

2000年以降、同様に産業基盤整備政策としての公共関与政策という特色を維持しつつ、民間資金の導入や、より高度で高額な施設建設を前提とした制度的枠組みが作られている。

#### ②わが国の産業廃棄物処理政策の歴史的評価

総じてわが国の産業廃棄物処理政策は処理能力の確保・拡大が志向され、適正処理のための社会的基盤整備についてはとくに地方圏を中心として成果を上げた。一方で、発生抑制へ向けたインセンティブは欠如しており、2000年以降の政策展開の中でむしろ発生抑制の観点の欠如が進行しているといわざるを得ない。

#### ③日独比較からみた日本の特色

ドイツにおいては「市場管理・コーディネート型」公共関与政策であることを明らかにした。民間による処理を前提にしながらも、廃棄物の取引について公共部門が取引主体の限定・制限をかけることで、不適正処理が発生しないように監視している。さらにその監視のための費用は、事業者からの手数料によってまかなわれているのである。これに対して日本の政策は「処分・処理施設整備型」として捉えられる。公共部門の負担が多い割には、ドイツの方式に比べて適正処理がさほど担保されていない。

#### ④先進的事例と政策モデル

事例分析の中で明らかになったモデル性を有する関与形態として、(1) 住民による監視を制度として保障する（埼玉県）、(2) 大規模事業所からの施設への廃棄物受け入れについて、排出事業者に削減計画を提出させ、期限を限定して受け入れを認める（秋田県）、(3) 建設基金として建設費用を排出業者に拠出させ、その負担分は処理料金から控除（ディポジット）、が挙げられる。

#### ⑤残された研究課題・対象

大都市臨海部・臨海工業地域における公共関与政策（臨海部埋立処分場）の実態分析。

### **B. 本研究で明らかになった政策課題：中央政府による産業廃棄物政策転換の必要性**

#### **a. PFI 方式による廃棄物発生抑制効果の減退**

2001 年度以降導入が進められている PFI による産業廃棄物処理施設の建設、とくに一般廃棄物とのあわせ処理は、長期での廃棄物の受け入れを前提とした計画であるため、廃棄物発生抑制との矛盾をきたす可能性が大きい。

#### **b. 地域特性に応じた政策実施の必要性和中央政府による支援措置**

1991 年以降、中央政府は特定施設整備法により地方自治体の公共関与政策を後押ししてきた。各自治体において地域特性に応じ、かつ発生抑制インセンティブの付与を意図した政策実践が試行されている現状から、地方自治体による裁量を大きく認めた上での新たな政策支援策の構築が求められる。

### **・ 結果と考察—研究総括と今後の政策展望**

#### **1. 本研究で明らかになったこと**

##### **(1) 公共関与政策の史的展開の解明**

###### **■ 第 I 期**

1970 年から 1990 年にかけての産業廃棄物処理への公共関与政策は、地方自治体により独自に展開され、中小企業による適正処理のための施設整備を持たない中小企業の産業廃棄物処理を保管するためという、いわば「社会政策」的側面を有していた。

この時期の公共関与政策は、地方自治体単独の事業として展開し、中小企業から排出される産業廃棄物の適正処理を補完すること、公衆衛生の向上や生活環境の保全などが政策目的として掲げられた。こうした政策の意図は、すでにみたように地方自治体だけではなく中央政府とも共有されていた。

###### **■ 第 II 期**

特定施設整備法によって中央政府が公共関与政策へと乗り出してきた 1990 年以降、産業基盤整備としての位置づけが強まり、とくに特別管理産業廃棄物の処理能力を高めるため

の高度処理設備の充実が追求された。

中央政府が金融的措置を中心として「産廃処理場に関し、監督システムのほかに、助成手法の導入」が行なわれた点、さらには、公共関与施設の周辺自治体の公共事業に対して手厚い地方財政措置がとられるなど、中央政府と地方自治体の財政関係が、産業廃棄物政策をめぐって深化したという意味で、1992年は大きな転換点であった。第Ⅰ期の地方自治体単独による公共関与政策にくらべ、財政・金融的措置などが大幅に充実した制度が整備されていった。

こうした背景には、産業政策としての廃棄物処理施設の立地促進、地方を広域処理と特別管理廃棄物の受け皿にしていくといった政策意図があった。中小企業への対応として打ち出された第Ⅰ期における公共関与政策とは明らかに異なり、「産業基盤としての産業廃棄物処理施設の整備」に、中央政府が、自治体財政を巻き込みながら乗り出していくという性格を持っているといえよう。

第Ⅱ期における公共関与政策の特質を要約するならば、資本蓄積に資することがないという意味で「社会的空費」である産業廃棄物処理費用が、政府系資金による無利子融資や施設周辺整備への地方財政の動員などを通じて、公共部門に転嫁されていたと表現できよう。全体として、第Ⅰ期の社会政策的性格が弱められ、「産業政策」的性格が強められていってよい。

### ■第Ⅲ期

2000年以降、同様に産業基盤整備政策としての公共関与政策という特色を維持しつつ、民間資金の導入や、より高度で高額な施設建設を前提とした制度的枠組みが作られている。

第Ⅲ期における公共関与政策の特質を一言でいうならば、第Ⅱ期までは政府系金融が担ってきた領域に民間金融機関による資金が導入された、と表現できよう。このことは、公共関与政策に伴う施設整備という「官製市場」を、PFI方式の導入によって「開放」したという意味だけに止まるものではない。MEWの事例に見られるように、廃棄物の供給確保というリスクを、一般廃棄物の長期的な委託料収入の保証という形で公共部門に転嫁し、それによってはじめて優良な投資先が「創出」されたのである。さらに、入札の段階でガス化溶融炉といった大規模な投資を要する技術を指定したことも投資先としての魅力を高めることになったといえる。こうした政策の展開は、「長期かつ大量の廃棄物供給の保証」という役割を公共部門に求める、廃棄物発生抑制という政策理念と衝突する可能性を持っている。

## (2) わが国の産業廃棄物処理政策の歴史的評価

総じてわが国の産業廃棄物処理政策は処理能力の確保・拡大が志向され、適正処理のための社会的基盤整備についてはとくに地方圏を中心として成果を上げ、また中小企業の処理を補完するという意味で、不法投棄の防止への一定の役割を果たしてきたと評価できる。一方で、発生抑制へ向けたインセンティブは一貫して欠如しており、2000年以降の政策展

開の中でむしろ後退しているといわざるを得ない。

### (3) ドイツにおける公共関与政策の特色とわが国との比較

ドイツにおける産業廃棄物処理の実態分析から明らかになったことは、公共部門が処理施設を建設・運営するのではなく、適正処理のために、民間部門の排出者と処理業者を仲介・監視するという役割を担っていることであった。こうした公共関与政策は、ドイツにおいては主流になっている。日本における「処理・処分施設整備・運営型」公共関与政策とは大きく異なっているといえよう。また、廃棄物の有害性の区分やリサイクルか処分かといった処理方法の違いによって公共部門による関与のあり方が異なり、有害性が大きければ大きいほど、公共部門による管理や介入が厳しくなっていた。

これらドイツの公共関与形態から見た場合、日本における公共関与政策は「処分・処理施設整備型」として捉えることができる。

## 2. 政策モデルの萌芽：適正処理と発生抑制の両立に向けて

すでに述べたように、日本における産業廃棄物処理への公共関与は、適正処理能力の拡大・確保という点においては大きな成果を挙げてきた。中小企業による処理の補完や、地方圏における管理型処分場の整備という点ではとくに重要な役割を果たしてきたといつてよい。

しかしながら一方で、発生抑制のインセンティブの付与という観点から見て、極めて不十分な政策体系となっており、2000年以降はむしろインセンティブを弱めかねないような政策へとシフトしている例も見られる（倉敷PFI事業）。

さらに、岩手県の事例で見られるように、廃棄物の受け入れ量の減少によって処理施設の遊休化がみられるなど、「適正処理能力の確保」を目的としたこれまでの公共関与政策は行き詰まりつつあり、発生抑制政策への転換が求められている。

こうした中で、地方自治体の公共関与政策の実例において、発生抑制の観点から注目すべき政策が散見される。以下では、こうしたいくつかの先進事例に触れ、政策モデルのエッセンスを抽出する。

### ①行政指導と廃棄物受け入れの組み合わせ

秋田県における公共関与施設、環境保全センターは、もともと1970年代後半に中小企業の産業廃棄物処理の補完を目的として設立された。そのため、大企業・大規模事業所からの廃棄物の受け入れは原則として行っておらず、中小企業政策としての事業の性格を明確に打ち出している。いくつかの大規模事業所からの受け入れ実績は全く無いわけではないが、その場合は県が当該事業所に対して排出削減計画の提出を求め、行政指導を行い、できるだけ早期に自社処分が実施されるように促している。提出された排出削減計画に基づ

いて期限を切って公共関与施設への受け入れを行なっているのである。

こうした取り組みは、直接規制と施設運用を組み合わせながら発生抑制効果を持たせようとする注目すべき政策であるといつてよい。

## ②住民による施設監視の制度化

埼玉県における公共関与施設においては、激しい反対運動により建設が滞った経験から、県直営施設においては住民による監視行動をその費用にいたるまで保証する施設運営方式を採っていた。2000年からPFI方式の導入が検討され、2006年からこの公共関与施設の操業が開始されているが、この契約のなかで、県直営施設と同様にいつでも住民の立ち入り調査が可能であり、その調査費用については事業者側が負担することが盛り込まれている。いわば、逆説的ではあるが、公共部門が産業廃棄物処理への関与を強めるためにPFI（民間資金主導）方式が採られているのである。

こうした住民による立ち入り調査と費用負担を事業者に求める埼玉の事例は、施設運用のあり方として注目すべきものがある。

## ③産廃版ディポジット政策：建設基金による処理料金の「予納」

岩手県の事例において明らかにしたように、建設費のうち7億円ほどが民間（製造業等3億4千万円、建設業3億円、医療業1億2千万円）によって拠出されている（建設基金）。民間企業がこの建設基金に拠出した場合、廃棄物の処理料金をいわば予納したとみなされ、拠出者は拠出額に見合った一定量について、割り引かれた料金で処理を委託できる仕組みになっている。この制度はこの時期の公共関与の形態を規定している特定施設整備法においても言及されている制度であるが、全国の事例ではさほど一般的に行われていない。

施設建設のための資金の一部を排出事業者があらかじめ拠出することで、施設運用開始後の使用（適正処理）を保証するという、いわば産廃版ディポジット制度であると位置づけられる。この制度を敷衍するならば、発生抑制インセンティブの付与の観点から多くの工夫が可能になってくる。例えば、当該企業が排出抑制の努力によって当初の積立額（拠出額）が過大であった場合、割り増しして排出企業に返済するという形態をとることで発生抑制の実現に向けたインセンティブを強めることができるであろう。さらに、拠出額が結果として過少であった排出企業には追加で発生する廃棄物処理費用を割り増しし、ペナルティーを課すということもこの制度の運用上の工夫から可能になってくる。

### 3. 地方における政策実践を支援する新たな産業廃棄物政策への転換

ドイツにおける「市場管理・コーディネート」型の公共関与政策の評価は、不適正処理の事例がどれほど発生しているかの評価をまたなくてはならないが、公共部門の費用負担

がないために市場価格としても割高であると考えられ、日本の公共関与政策に比べて発生抑制へのインセンティブが高いと推定される。また、こうした監視や管理に係る費用も処理量および費用に応じた手数料をかけて賄われているため、公共部門からの支出がほとんどない点もメリットであろう。

しかしながら、日本においてこのままドイツの制度を導入し、これまでの政策蓄積を無にすることは必ずしも得策ではない（経路依存性）。

以下では、今後の日本における産業廃棄物処理への公共関与政策のあり方を展望したい。

#### a. 中央政府による公共関与政策の転換の必要性：PFI事業の見直し

まず求められるのは、中央政府による産業廃棄物政策転換である。とくに2000年以降のPFI方式の導入は、一部で大きな問題を抱えている。この部分を大きく転換する必要がある。

とくに一般廃棄物と産廃とのあわせ処理、公共部門による廃棄物供給リスクのヘッジといった事例（倉敷PFI事業）は、効率的な処理を実現している一方で、発生抑制の政策理念と矛盾する事業スキームであるといわざるを得ない。

本研究によって明らかにしたように、処理センター方式が政府系資金の枯渇といった事情から行き詰まり、これに変わって導入された公共関与政策の形態がPFI制度の基づく資金調達と施設建設であった。しかしながらこのPFI制度は、廃棄物政策の一方の理念、廃棄物発生抑制とは大きく矛盾する傾向を持っている。その典型が産廃と一廃とをあわせて処理する倉敷PFI事業であった。公共部門によって「廃棄物の長期かつ大量の供給」を保証されてはじめて事業として採算性を確保でき、そのことが金融機関からの資金調達を可能にした、という構図があったといえる。

ただし、同じPFI方式であっても、公共部門がさほどリスク負担や廃棄物の供給を保証するといった負担を負うことなく、加えて住民による監視制度およびその監視関連費用の負担も事業者を負わせるということを事業契約の際に義務付け、通常の民間部門による施設建設・運用よりもより公益性の高い施設運営を実現している事例もある（埼玉県）。しかしこれらの事例は、事業者がいわばパイロット事業として位置づけ、今後の市場開拓を展望して採算性を無視しながら契約に応じている、という背景が考えられ、こうした事例が同様の形態で一般化することは困難であろう。

以上のように、PFI事業は、採算性が見通しが不十分なために企業進出が見込めない、もしくは、企業進出の条件として公共部門による廃棄物処理量の確保が求められるなど、早晚行き詰まらざるを得ないと考えられ、中央政府による新たな資金供給や公共関与のありかたを構想することが求められているのである。

#### b. 地域特性に応じた政策実験と中央政府による支援措置

1991年以降、中央政府は特定施設整備法により地方自治体の公共関与政策を後押しして

きた。しかしすでに述べたように、政策の実施主体である地方自治体との間にはいくつか齟齬がみられる。「広域処理」がその際たるものである。各自治体が地域における産業構造や産業廃棄物の発生状況を念頭に多様な政策実験を実践していくためには、特定施設整備法のように広域処理を条件に財政・金融的支援を行うという運用は見直す必要があるだろう。

つまり、各自治体において地域特性に応じ、かつ発生抑制インセンティブの付与を意図した政策実践が試行されている現状から鑑みて、中央政府には地方自治体による裁量を大きく認めた上での新たな政策支援策の構築が求められているのである。

中央政府に現在求められている具体的な支援策は、たとえば、先に述べた建設基金制度をより実質化するため、建設基金へ拠出した企業に対して拠出額に応じた大幅な税控除を実施するといった制度の構築であろう。

いずれにしても、今後の中央政府による産業廃棄物処理への公共関与政策の実施に当たっては、施設整備によって処理能力を確保していくという従来の政策理念を脱却し、発生抑制のための制度的工夫に知恵を絞っている地方自治体の政策実験を後押しする、新たな政策が求められているのである。



## 英語概要

- ・ 研究課題名

「A Study of the Roles of the Public Sector in the Industrial Waste Management」

- ・ 研究代表者名及び所属

SEKI Kohei     Shimane University

ABE Arata     Institution of Economics Research, Hitotsubashi University

- ・ 要旨（200 語以内）

This study shows the reality of industrial waste management by public sector in Germany and analyzes the difference with Japanese situation. In Japan, public sector is often involved in the industrial waste management by constructing and operating waste disposal facilities. On the other hand, in Germany, public sector is not likely to construct and operate facilities, but more likely to manage the behavior of waste producer and holder. Additionally, in German system, the roles of public sector are set according to the classification of waste. About waste for disposal, public sector can select the disposal company instead of the waste producer. About hazardous waste, public sector is required to examine how waste is recovered or disposed of. In Lower Saxony, the local government established a waste management company, which coordinates the contracts between waste producers and disposal companies. In Japan, public sector does not play a role of such coordination. Additionally, the roles of public sector are not set in conjunction with the classification of waste. In consideration of these differences, it is important to compare and analyze merits and demerits about industrial waste management by public sector.

- ・ キーワード（5 語以内）

the roles of the public sector in the industrial waste management、 the industrial waste management in Germany、 hazardous waste and non-hazardous waste