

産業廃棄物処理と自治体財政

— 「公共関与」政策の事例分析—

A Case Study of Local Government's Policy for
Industrial Waste Management in Japan

関 耕 平

SEKI Kohei

0. はじめに

産業廃棄物処理に関して政策争点・問題点として一般に指摘されるのは、排出事業者責任が徹底していないという点である。具体的には、地方自治体の規制力の弱さ、処理業者への委託が認められているため排出事業者の処理責任が曖昧にされること、不法投棄に対しての罰則規定が弱いことなどが指摘されてきた。こうした指摘が繰り返される中で、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年12月25日法律第137号。以下、廃棄物処理法とする。）の改正が重ねられ、事業者処理責任の厳格化といった改善が徐々にすすみつつある。

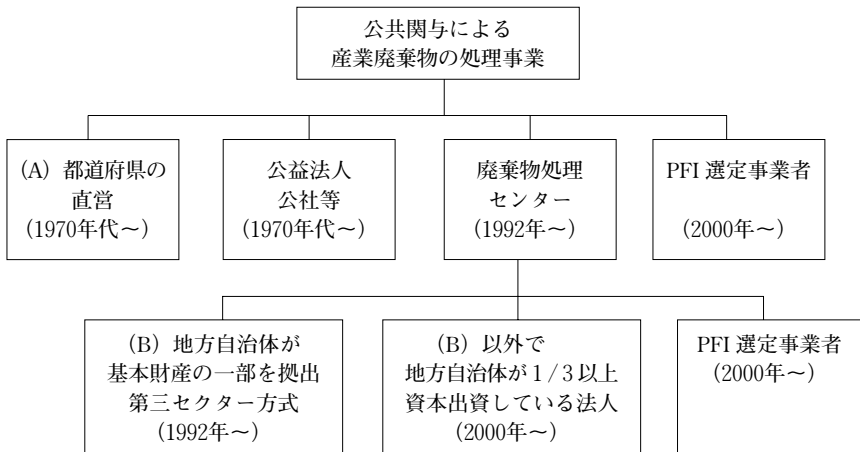
本稿では、こうした産業廃棄物に関連した規制行政の一般的な議論ではなく、都道府県を中心とした公共部門が産業廃棄物処理施設の整備に乗り出す、いわゆる「公共関与」政策をとりあげる。1970年に廃棄物処理法が制定されて以来、中央政府の機関委任事務としてではあるが、都道府県が産業廃棄物についての

管理・政策主体として位置付けられてきた。その役割は単に産業廃棄物処理業者への指導・監督、許認可といった直接規制的な事務の実施に止まらず、産業廃棄物の処理施設を建設するという政策（公共関与政策）も実施されてきた。ここが本稿の分析の焦点である。

筆者は別稿において産業廃棄物処理への「公共関与」の定義や制度概要、政策史について整理した。わが国の公共関与政策について、第Ⅰ期（1970-1992年）：自治体単独による公共関与、第Ⅱ期（1992-2000年）：中央政府の財政・金融的措置＝「廃棄物処理センター」方式の導入、第Ⅲ期（2000年以降）：「廃棄物処理センター」方式の強化・拡充、という三つの時期区分が可能であった（拙稿、2006）。

本稿では、はじめに1990年代の公共関与をめぐる論議について概観し、その上で本稿の分析視角を明らかにする。さらに、この視角に基づいて2つの事例を分析する。取り上げる事例は、秋田県および岩手県における公共関与政策で

図1 公共関与による産業廃棄物処理事業の運営形態



出所：（財）産業廃棄物処理事業振興財団「公共関与による産業廃棄物処理施設整備：廃棄物処理センター制度活用のあらまし」および沖縄県「産業廃棄物の適正処理推進に関する研究会」資料より筆者作成。

ある。秋田県では、県単独事業による公共関与政策が全国でももっとも早い時期から実施されていた。岩手県では、「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律」（平成4年5月27日法律第62号。以下、特定施設整備法とする）に基づき「廃棄物処理センター（以下、処理センターとする）」方式が全国で一番初めに導入された。図1は公共関与の運営形態についてまとめたものであるが、図中の（A）にあたるのが秋田県の事例であり、（B）にあたるのが岩手県の事例である。それぞれ第Ⅰ期、第Ⅱ期の典型例である。

本稿の目的は、具体的な事例に基づき公共関与政策の実態を分析し、政策目的の変遷やこの政策がいかなる財政制度・構造の下で展開されてきたのかを明らかにし、その意味を考察することである。こうした作業を通じて、わが国の産業廃棄物処理について、地方自治体をはじめとした公共部門が担ってきた役割と意義の一端が明らかになるであろう。

1. 1990年代の公共関与をめぐる議論と本稿の分析視角¹⁾

1970年代にも公共関与についての議論がなされたが（拙稿、2006）、ここでは1990年代の議論を概観する。その上で本稿が取り上げる2つの事例にたいする分析視角について述べる。

1.1 1990年代の公共関与をめぐる議論

1991年におこなわれた廃棄物処理法の改正と特定施設整備法の制定（1992年）により、地方自治体がこれまで独自に行ってきた公共関与政策にくわえ、新たに中央政府が推奨する処理センター方式が登場した。こうした政策変遷の中で、いくつかの議論が展開された。

植田（1992）は、公共関与によって建設された施設の運営に言及し、廃棄物受け入れに際した処分料金の水準が問題になるという。民間に比べて低い料金設定であれば予定より早く埋立が完了し、新たな造成が求められ、さらに民業圧迫という批判があがるであろう。逆に民間に比べ高い価格設定をしてしま

うと、廃棄物は集まらない。いずれの場合も、財政負担が公共部門に及ぶ。このような事態に陥らないためには、民間の処分場が産業廃棄物処理にかかわる費用をすべて内部化した上で処分料金を設定するという条件が成立していなければならない。また、公共関与による最終処分場の整備は、民間の処分場や不法投棄に対する規制の強化とセットでなければ、不法投棄の防止という目標を実現することは困難であると主張している。さらに植田は、現状の料金水準について過小評価されているとし、大量社会を温存することにつながっていると指摘している（124-129頁）。

熊本（1996）は、公共関与による施設の建設が有害廃棄物の公的管理にとって有効であるとの見解を示している。公共部門による負担が大きいために廃棄物の発生抑制につながらないという政策実態を批判した上で、公共部門が処分場を管理し、処理・処分に要する費用は事業者にとって負担させるならば、事業者処理責任の原則の実現につながるとし、適正処理を実現させる可能性があるとしている。また、熊本（1999）では、とくに有害な廃棄物については回収から一貫して公共部門が担い、回収費用や処理費用は事業者負担させるべきとして、スウェーデンの例を挙げている（98頁）。

田口（1998）は、中央政府が推奨する処理センター方式が全国に浸透しない理由について次のような問題点を挙げる。第一に、取り扱う廃棄物の種類が特別管理廃棄物であり、地域住民がもっとも抵抗を感じる処理施設であること。第二に、産業廃棄物と一般廃棄物の共同処理が市町村処理と事業者処理の原則について曖昧になる点。第三に、特別管理廃棄物の発生源である大都市圏での設置が進んでおらず、地方の設置が先行していることから、越境搬入（広域移動）が危惧されるということ、である。こうした問題点から地域住民の理解を得ることができずに浸透していないとした上で、いくつかの事例を挙げながら、廃棄物の処理能力の拡大を前提にした政策であること、地域住民の合意がないまま非民主的な決まり方をしている点などを批判している（140-150頁）。

来生（1997）は、①公共部門による関与が低い料金設定を可能にし、廃棄物減量へのインセンティブを弱めること、②低い価格設定によって民間業者が市

場から締め出されること、という二点を挙げて、適正原価主義を徹底させることの重要を主張している（356-358頁）。

阿部（1994）は、この処理センター方式を「産廃の処理場に関し、監督システムのほかに、助成システムを導入するもの」として規定した上で、処分場の不足への対応として、施設の整備だけでなく、廃棄物の減量化という施策があるとし、処理センター方式の導入は、減量化の努力が不十分になると指摘している（9-10頁）。

以上のように、1990年代の公共関与についての議論は、廃棄物処理料金をどの水準に設定するのが焦点となり、低い水準にとどまる場合、事業者処理責任を空洞化し、発生抑制につながらないという批判、料金水準設定の困難さについての指摘、公共関与施設の建設と同時に、民間の処理業者への規制の必要性を主張するものであった。また、田口のように、地方への廃棄物の広域移動および地方で処理・処分されるという「広域処理」の受け皿という政策の導入目的に対する危惧も指摘されていた。

1.2 事例分析の視角

1990年代の公共関与政策をめぐる議論によれば、料金水準が最も重要な論点になっており、その水準いかんで公共関与の評価も変わってくる。料金水準の検討は避けて通れぬ論点であろうが、料金水準のみで公共関与についての評価を下し、議論することは、次の点で不十分と考えられる。

第一に、地方財政との関係が切り離されてしまうという点である。料金水準のみが問題にされるならば、施設整備やその資金調達に関連する地方財政制度、中央政府との財政関係が背景に押しやられてしまうのではないか。のちの分析で明らかになるように、とくに1992年の特定施設整備法の制定以降、中央政府による地方財政措置が大きな意味を持つようになる。この点で、料金水準のみに焦点を当てて実態分析を行うことは不十分であるといえよう。

第二に、資料的な制約からも料金水準が原価に基づくものかどうかの検討が困難になる場合がある。

第三に、植田が指摘しているとおり、料金水準の判断基準となる原価計算の困難性である。原価に基づいて料金を設定していても、その原価に何が加え入れられるのかは重大な問題である。植田は補助金が原価計算から除かれていること、環境への影響を考慮しないことなどから、原価そのものの設定を問い直すべきとしている（植田、1992、128頁）。

第四に、廃棄物処理法では適正原価主義に基づく料金設定をするよう定められているものの、実際は周辺の民間処理業者や他地域の公共関与施設における料金体系をにらみつつ、料金水準が設定されているという事実である²⁾。このように決定された料金水準を、単純に原価とそれに対する高低で判断することは避けるべきである。

以上のことから、本稿では、①施設整備・処分場造成の財政構造、②運営状況について検討し、料金水準の高低は中心の論点としない。料金水準の検討は重要であるが、背景にある財政活動、とくに建設財源についての分析がより重要である。

2. 事例分析1：秋田県一県単独の公共関与

ここでは秋田県における産業廃棄物処理への公共関与の歴史的経緯を分析し、政策目的について明らかにし、その上で、こうした政策のための財政支出および運営実態を明らかにする。分析対象は財団法人秋田県環境保全公社（2000年4月より秋田県総合公社に統合され、現在の担当は秋田県総合公社環境保全局）である。

2.1 秋田県における公共関与政策のはじまりと位置づけ

1970年の廃棄物処理法の制定によって、各県ごとに「産業廃棄物処理計画」の策定が求められるなど、都道府県が産業廃棄物に関連する業務を担うこととなった。秋田県の行政文書によれば、県が早い時期から県単独による公共関与政策の実施を模索してきたことがわかる。

1970年の廃棄物処理法制定にともない、一般廃棄物と産業廃棄物が法律上区分されたが、その2年後の1972年、秋田県産業廃棄物処理対策プロジェクトチームが『秋田県における産業廃棄物処理の基本構想報告書』を策定している。このなかで、産業廃棄物の質の多様さ、排出量の地域的・多様さ、排出される地域が分散していることから、広域的処理が望まれ、県内を4から6ブロックに分けて処理計画を考えていく必要性があるとされ、さらに、この広域的処理に対応した施設整備事業の実施が盛り込まれている。それによれば、

「広域的処理施設の設置は法（廃棄物処理法の都道府県の役割規定）の趣旨からみても県が主体となって広域市町村圏組合等と協議し促進すべきものとするが国における産業廃棄物処理対策の動向等を見極めながら具体的な検討を進めるべきものである。

広域的処理体系には最終処分場の確保が前提となるので、県が用地の確保と、これに付帯する前処理施設の設置を行うことが適当と考えられる。³⁾

（傍点、括弧内一筆者）

とされ、また、運営費等については、

「かかる運営費は、利用者からの利用料によりまかない極力その採算性の維持に努めるものとする。しかし、広域処理施設を利用する企業は零細企業が多いことからその負担の限界もあるので減価償却などある程度の公共負担はやむを得ないものと考えられる。⁴⁾」（傍点一筆者）

と記述されている。

このような秋田県における公共関与政策の構想は、当時の廃棄物処理法の規定にある「広域的に処理することが適当と思われる」産業廃棄物を都道府県が処理するという規定に沿ったものであった。さらに、この報告書をもとに作られた「秋田県産業廃棄物処理計画（1974年2月）」では、公共関与による施設整備についてさらに踏み込んだ表現をしている。この処理計画は資料を除けば8頁と分量はないが、「中小企業のため県の設置する最終処分施設」という項目を設け、公共関与による施設整備について具体的に言及している。

「県は広域処理体系を確立し、これにもとづき県内をおおむね北鹿、能代

表1 秋田県環境保全センターの設立当初の施設概要

区分	施設名等	規模
中間処理施設 (1977年設置)	粉碎機	50t/日
	焼却炉2基	35t/日×2
管理型最終処分場	面積	6万8,839m ²
	容積	68万8,397m ³

出所：『秋田県環境白書』1982年度版、149頁より筆者作成

山本、秋田湾臨海、本荘由利、県南の5ブロックに圏域を設定し、圏域ごとに1か所の最終処分地を確保し必要に応じて前処理施設を設置するものとする。」

として、具体的な用地面積の数値、設置目標年度等が記載されている点が注目される。しかし実際には、この計画は実行されることなく、2006年現在、秋田湾臨海地域の協和町（2005年3月大仙市に合併）に1ヵ所設置されるに止まっている。

この「処理計画」が策定された2年後の1976年10月、「秋田県環境保全センター」（以下、保全センターとする）が事業を開始した。県直営の保全センターは、秋田県中央部、秋田市内から20kmほど南東に設置する秋田県仙北郡協和町（現在、大仙市）に設置され、管理・運営は同時に設立した財団法人秋田環境保全公社（2000年4月より財団法人秋田県総合公社に統合・改組）に委託された。1976年以前に廃棄物問題の解決のために設立された地方公社は全国で3例ほどであったが、一般廃棄物を合わせて処理せず、産業廃棄物処理に特化した公共関与の事例としては、全国初であったと推定される⁵⁾。

設置当初の施設の概要は表1のとおりである。

「財団法人 秋田県環境保全公社設立趣意書」によれば、設立の背景について次のように記されている⁶⁾。

「近年における経済成長と科学技術の進歩は国民生活に繁栄をもたらしたが、反面、産業活動の急速な発展は物資消費の増大をもたらし、廃棄物も量的に膨大化を招き、その種類、性状も多岐にわたっている。

現在、これらの廃棄物は必ずしも適正に処理されているとはいいがたい

ため、様々な形で環境の汚染に結びつき、重大な社会問題をひきおこし、各方面からその対策の樹立が強く望まれている。

このような現状にかんがみ、廃棄物の処理を適正かつ合理的に行い、もつて県民の生活環境を保全し、公衆衛生の向上に寄与するため、財団法人秋田県環境保全公社を創立しようとするものである。」(原文のまま)

このように、生活環境の保全と公衆衛生向上が目的として掲げられていた。すでに述べたとおり、秋田県では公共関与政策の目的として、中小企業政策の側面が強調されていた。ところが、環境保全公社の初期の事業計画をみる限り、こうした事業目的は明示的に掲げられていない。

とはいえ、1979年度版の『秋田県の公害』(82頁)では、

「産業廃棄物の処理は、事業者自からによる処理がすすんでいるが、県内の大多数を占める中小企業は、経営基盤が脱弱で資金力に乏しいため、自力で中間処理施設の設置及び最終処分場の確保が困難な状況にある。このため、事業者による広域的な共同処理を推進することが必要となっている。」と、「中小企業対策や広域処理の一形態」として環境保全センターを設置したとされており、中小企業対策が公共関与政策の主目的であったことがうかがえる。環境保全公社の事業計画のなかにこうした目的が明示されるのは1987年度が最初であり、それ以後同様の記述が事業計画のなかに記載されるようになる。すなわち、

「秋田県より環境保全センターの管理を受託して、県内企業の事業活動によって生じた産業廃棄物を適正かつ合理的に処理し、県民の生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図るとともに、本県産業の振興に寄与する。」(傍点一筆者)

とされ、中小企業の産業廃棄物処理対策から一步踏み込んで、それを通じた産業振興策という政策目標が明確に掲げられた。

以上のように、秋田県における県単独の公共関与政策は当初から中小企業の産業廃棄物処理を補完するものとして計画され、操業開始後の行政の文書を見る限りにおいてもこのことが強調されていた。生活環境の保全と公衆衛生の向

表2 秋田県の公共関与政策の施設建設事業費用

	埋立地（管理型）		
	A区	B区	C区
埋立期間	1976～1992年	1992～1996年	1996～2006年
埋立面積	6万8,800m ²	4万m ²	7万5,000m ²
整備費	4億4,327万円	17億8,512万円	28億7,038万円

	排水処理施設	管理棟
整備開始時期	1991年	1993年
整備費用	15億5,954万円	3億142万円

出所：秋田県の行政資料および秋田県環境保全公社理事会資料から筆者作成

上とともに、中小企業振興・産業振興の役割が強調されていた。

2.2 建設事業費と県財政負担

次に、施設建設事業費の財源構成をみていく⁸⁾。

表2の施設整備は、県財政による単独事業として実施されてきた。上に掲げた約70億円のすべてが県財政から支出され、国庫補助やその他の負担はない。その財源内訳についての詳細な資料は入手できなかったが、明らかになった限りの財源調達・構造について述べる。

まず、管理型最終処分場⁹⁾であるA区埋立地の造成は、産業廃棄物処理事業債¹⁰⁾が活用されている。鈴木（1977）において、「昭和50年の（産業廃棄物処理事業債の）許可実績は、都道府県（秋田、愛知、大阪、兵庫の四府県）及び指定都市（大阪市）において、57億4,100万円であった。」（612頁）との記述が残されており、産業廃棄物処理事業債が充てられたことがうかがえる。ただし、当時の起債充当率は査定事業費の70%とされており、少なくとも事業費の30%については県の一般財源から直接支出されたと考えられる。

B区とC区の造成にかかる費用はどのような財政構造になっているであろうか。1989年の『地方債統計年報』から、産業廃棄物処理事業債の発行許可額について、都道府県・政令指定都市別に判別できる形で記載されている。これによれば、秋田県がB区及びC区を造成する時期に産業廃棄物処理事業債が発行

許可されたことを示す記載は見あたらない。したがって、BおよびC区の造成にあたってはこの地方債制度が活用されなかったと推測できる。産業廃棄物処理事業債は1980年から起債充当率が100%となり、地方自治体にとって有利な地方債ではあったが、元利償還に対する地方交付税措置が採られていないためか、秋田県はBおよびC区造成に際してこの地方債制度を利用しなかったことがうかがえる。厚生省生活衛生局水道環境部（2000）によれば、秋田県の公共関与事業について、建設財源のうち80%を起債、20%を県の一般財源からまかなっているとしており、起債については、1998年まで環境事業団、1999年以降は日本政策投資銀行が融資担当であるとしている。

いずれにしても、保全センターの施設建設費用は、中央政府による財政・金融的措置などを受けることなく、すべて地方債をはじめとした県単独の財政負担によってまかなわれてきたといえる。

また、施設建設費用の他に、県から保全センターを通じ、地元自治体である協和町に対して、「保全センター周辺整備協力金」として1992年から毎年2,000万円の助成措置がとられている。

2006年現在、新たな管理型最終処分場のD区（34万 m^2 ）の造成が行われている。全体を3つの工事期に分け、現在着手している第1期の工事分の建設費用は、75億円が見込まれている。第7区画から第1区画までを順次造成し（現在は第7および6区画を造成中）、57年間運用する大規模な管理型処分場を予定している。秋田県では、D区造成事業で、はじめて国庫補助事業「産業廃棄物処理施設モデル的整備事業」に申請し、適用を受けた。秋田県ではこれまで、中央政府による支援制度の活用を躊躇してきた。国庫補助制度を利用することで、他県からの廃棄物も受け入れるという、いわば「広域処理の原則」に基づいた施設運営を迫られる可能性があったためである。こうした広域処理に対しては住民の強い反発がある。秋田県によれば、本事業は広域処理が要件にならなかったため国庫補助を活用して建設事業を実施したという。補助対象事業費の4分の1国庫補助および同額の県の支出、つまり事業全体の半額が公共部門による負担によって建設されている¹¹⁾。

2.3 秋田県環境保全センターの運営実態

次に秋田県環境保全センターの運営方式・状況を見ていく。

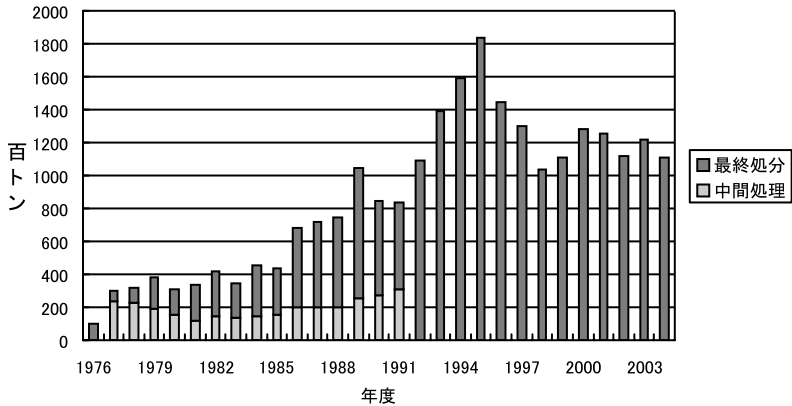
保全センターの管理・運営を県から委託されているのが秋田県環境保全公社(2000年より県総合公社に統合。以下、公社とする。)である。公社の基本財産内訳は、県：1,500万円、周辺26市町村：1,850万円、業界四団体(秋田県建設業協会、秋田県木材産業協同組合、秋田県商工会联合会、秋田県商工会議所)：1,550万円、の計4,180万円である。2005年8月時点で16名の職員によって運営されており、一日平均200台のトラックが、500トンの廃棄物を搬入している。なお、搬入の際にマニフェストによって県内で発生した廃棄物であることを確認しており、県外からの産業廃棄物の受け入れは行っていない。住民からの反発が予想されること、また、秋田県が県外からの産廃持込については事前協議制をとり、規制していることがその理由である。

また、保全センターでは大企業・大規模事業所からの廃棄物の持ち込みは原則として行っておらず、中小企業政策として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これまで全く無いわけではない。しかし、こうした場合は県が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¹²⁾。

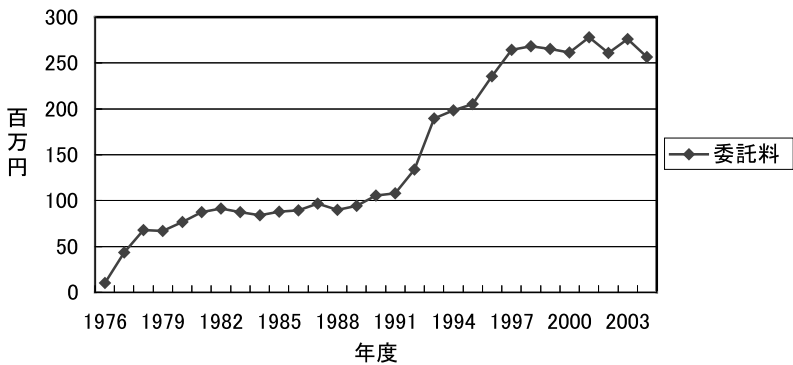
グラフ1は、保全センターの廃棄物受け入れ実績である。これによれば、1991年以降、中間処理は行われておらず、管理型最終処分場への埋立が主な業務であることがわかる。秋田県の2004年度の産業廃棄物の県内の最終処分量は61.3万トンであった。そのうち排出事業者による自己処理が56%、民間処理業者25%、これに続くのが、保全センターでの受け入れ18%である。管理型処分場への搬入量に限るならば、県内の約50%を占めている¹³⁾。

保全センターに搬入する際に事業者から徴収される処理料金は、すべて県の収入として一般財源に入る。埋立処理や施設運営にかかる費用は、県が毎年公社に対して委託料として支払う。グラフ2は県からの委託料すなわち、管理・運営費の変遷を示したものである。これによれば、1992年から環境保全センターの管理・運営費が増加している。これは、1992年からこの委託費の中に、地元

グラフ1 秋田県環境保全センターの廃棄物受け入れ実績



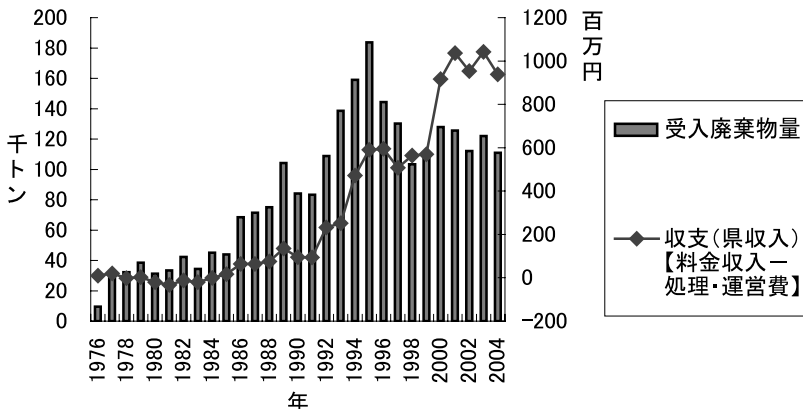
出所：秋田県環境保全公社資料より筆者作成

グラフ2 秋田県から環境保全センターへの委託料
(管理・運営費)の推移

出所：グラフ1に同じ

自治体である協和町への助成金2,000万円が保全センターを通じて支出されるようになったためであり、また、排水処理施設の新設、管理棟の設置、フロン回収機や発泡スチロール処理機の導入などによる増加と考えられる。

グラフ3 秋田県環境保全センターの運営状況



出所：グラフ1および2と同じ

グラフ3は保全センターの料金収入から管理・運営費（委託料）を引いた額、すなわち公共関与政策による秋田県の収支と廃棄物の処理・処分量を示したものである。これによると、1991年頃まで県の収支は利益がでるかでないかの水準であり、処理料金は施設の管理・運営費、いわばランニングコストだけをまかなう水準に設定されていたことがわかる。

1992年以降、県は施設整備費充充分の費用も処理料金に折り込む方針を立て、処理料金の値上げをすることとした。廃棄物を持ち込んでいる業者に配慮し急激な値上げを避け、二年ごと順次値上げを実施し、1998年に料金収入と施設整備費充充分を含む管理・運営費用がバランスする料金水準に達した¹⁴⁾。グラフ3において、1992年以降に県財政の収入が増大しているのはこのためである。また、1999年から埋立終了後の維持管理費用が処理料金に上乘せされることとなった。以上のように、保全センターは1992年から1998年にかけて建設費の回収を考慮した料金体系へと段階的に料金水準を上げていったが、それまでは管理・運営費をまかなう水準に料金設定されており、建設事業費の回収を意図していなかった。2000年以降は管理・運営費を差し引いて年間10億円前後の資金を回収している。これまでの最終処分場、管理棟、排水処理といった施設整備・建設

に係る費用のうち、明確に判明している額は、約70億円（1976～2000年）にのぼる。それに対してこれまでの収入の累計は90億円近くにのぼり、建設資金の回収が順調にすすみつつあるといえる。

秋田県では、中央政府が推進している特定施設整備法の適用や処理センターの指定を受けることは今後も考えていないという¹⁵⁾。「基本的には廃棄物処理センターの指定を受け、国の支援を仰ぐことが望ましいが、①県直営事業という形態が指定の要件に当てはまらない、②指定に向けて法人化を図る場合、県直営事業であるがゆえに地元住民が信頼を寄せてきたという面があり、住民への理解を求めるのが難しい¹⁶⁾」としている。

以上、秋田県による県単独の公共関与政策の経緯と実態を明らかにしてきた。1976年に操業が開始された保全センターは、中小企業が排出する産業廃棄物の処理を支援するものとして位置付けられ導入の検討がはじめられた。生活環境の保全と公衆衛生の向上、県内の産業振興や中小企業の支援を目的として掲げていた。業務内容は埋立処分を中心とし、県独自の財源によって施設整備を実施してきた。1992年から施設建設費用の回収を意図して処理料金の値上げを順次行い、その結果、建設資金や埋め立て後の維持管理の費用も含めた資金回収に目処がたっている。

施設建設の財源について、1970年代には産業廃棄物処理事業債が利用されたが、その後のB区C区の建設には用いられていないと推測され、県は中央政府との財政関係をつよく結ぶことなく政策を進めてきたことがうかがえる。1992年に制定された特定施設整備法などの中央政府による支援制度の利用は、財政負担の軽減という点から望ましいと認識されながらも、広域処理という要件があることなどがネックになり、利用が躊躇されてきた。2006年現在行われているD区の造成については、広域処理の受け皿としての運用が要件になっていなかったことから、初めて中央政府の制度（産業廃棄物処理施設モデルの整備事業）に申請し国庫補助を受けた¹⁷⁾。

このように、秋田県における公共関与は、一部産業廃棄物処理事業債の活用があったものの、中央政府による公共関与政策とは独立した形で進められてき

た。建設に際しての財政負担は県単独であり、これにより、政策目的の設定や料金水準の決定について、受け入れ企業を中小企業に限定するなど、比較的柔軟な運用と独自の判断が可能であったといえよう。

3. 事例分析2：岩手県一処理センター方式の導入¹⁸⁾

ここでは、岩手県において実施されている処理センター方式による公共関与政策について、政策目的や財政構造などについて分析していく。岩手県では1992年に成立した特定施設整備法¹⁹⁾に基づいて公共関与政策を実施しており、指定第1号の事例である。ここではとくに中央政府による財政・金融的支援を念頭に置きながら事例分析を行う。はじめに、岩手県における公共関与政策の位置づけを概観し、さらに、処理センターであるいわてクリーンセンターの設置にかかる諸経費とその財源構成、運営実態をみていく。

3.1 岩手県における公共関与政策の位置づけ

過去の岩手県の産業廃棄物政策について入手可能なもので最も古い資料は「第二次岩手県産業廃棄物処理計画」(1984年2月)である。この中で、県は公共関与に対して慎重な姿勢を示している。事業者へのアンケートで産業廃棄物処理について困っていると答えた企業が少ないこと、処理業者による埋立地の造成が増加していること、公共関与によって処理業者との競合が懸念され、再利用や再資源化の促進を阻害しかねないことなどが挙げられ、公共関与政策について消極的な結論が出されている。しかし、4年後の1988年、県は一転して公共関与による施設整備の方針を打ち出している。この背景として、①管理型廃棄物処分場の不足、②住民との間に紛争が生じ、今後の立地が困難であると予想されること、③生活環境や自然環境への悪影響の懸念と産業の発展にとって阻害要因となりうること、④事業者団体や処理業者団体からの要望、が挙げられている(滝川ほか、1996)。

当初、県は単独事業での公共関与施設の建設実施を予定していたが、特定施

設整備法制定の見通しが立ったことから、この制度に沿って施設整備を行うこととした。こうしていわてクリーンセンターの運営を担っている財団法人クリーンいわて事業団は、1993年1月に「廃棄物処理センター」として厚生大臣から全国初の指定を受けた。

1994年に策定された「第三次岩手県産業廃棄物処理計画」において、「適切な公共関与の推進」が掲げられ、この政策目的について次のように記述されている。

「住民の信頼が得られるような適正処理を実現するとともに、今後の処理レベル向上の誘導的指標としながら排出事業者等による処理施設整備を指導し、本県における長期・安定的な産業廃棄物処理体制の整備を促進するものとする。」(24頁)

つまり、ここでは①適正処理の実現、②民間の処理レベル向上のための誘導的指標、③産業廃棄物処理体制の整備促進、が公共関与の政策目的として位置付けられている。

ここで注目すべきは②の点である。

「この施設（廃棄物処理センター）は、高度な処理技術及び公害防止技術を駆使し、かつ、周辺環境との調和にも十分配慮した住民の信頼が得られるモデル施設とし、今後の適正処理水準への誘導指標とするものである。²⁰⁾」（傍点、括弧内一筆者）

公共関与のねらいとして県が強調しているのは、適正な処理価格を既存の産業廃棄物処理業者や排出業者に認識させ、民間による適正処理を誘導するという点である。県内の処理業者に対して適正な処理費用の認識を広げるための誘導手段として位置付ける考え方は中央政府の公共関与と推進のなかでは見られない点であり、特徴的であるといえよう。中央政府による公共関与の支援＝特定施設整備法の意図は、特別管理廃棄物の処理と広域処理の受け皿づくり、および産業基盤としての処理施設整備であったが（拙稿、2006）、岩手県では当初から、こうした中央政府の意図とは別の政策目的も設定していたのである。

3.2 施設建設事業費の財政構造

次に廃棄物処理センター制度に基づいて整備された「いわてクリーンセンター」について、その施設整備に係る経費とその財政構造をみていく。

いわてクリーンセンター（写真1）は、岩手県の県南部、江刺市（2006年2月20日に合併し奥州市となる）に設置され、1995年9月に操業を開始した。敷地面積は約34ha、処理施設の概要は表3のとおりである。県内では数少ない特別管理廃棄物である医療廃棄物や有機汚泥の焼却処理が可能な施設を持つ。図2は、処理工程図である。同じ敷地内には中間処理施設、最終処分場以外にスポーツ・レクリエーション施設「えさしクリーンパーク」があり、焼却処理施設の余熱を利用した温水プールや入浴施設がある。

表4は、施設整備費用についての財源を示したものである。建設費用総額は余熱利用施設も含めると、93億円にのぼる。

財源の中でもっとも大きな割合を占めるのが借入金である。その中でも NTT

写真1 いわてクリーンセンター全景



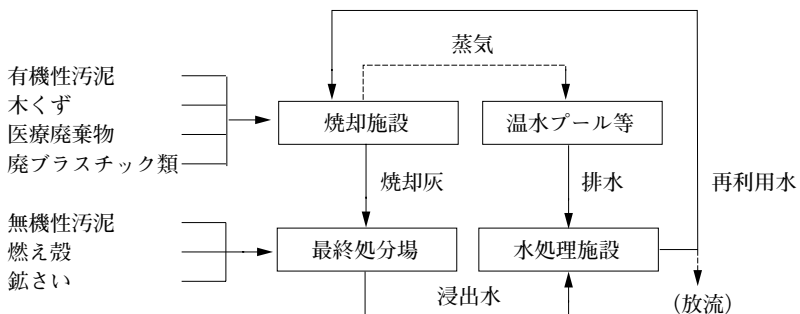
(2005年6月 筆者撮影)

表3 いわてクリーンセンターの施設の概要

<p>名 称/いわてクリーンセンター 【焼却施設・最終処分場・水処理施設・防災調整池】</p> <p>所 在 地/岩手県奥州市江刺区岩谷堂大沢田113 敷地面積/34ha</p> <p>1. 焼却施設 能力/ 75t/24h 主炉（流動床方式）：60t/24h 副炉（ロータリーキルン＋ストロカ方式）：15t/24h</p> <p>2. 最終処分場 型式/ 管理型埋立処分場 能力/ 埋立面積 38,000m²（全体面積 113,000m²） 埋立容量 384,800m³（全体容量 1,154,000m³）</p> <p>3. 排水処理施設/ 70m³/日</p> <p>4. 周辺環境整備施設 名称/ えさしクリーンパーク 主な施設/ 屋内温水プール：温水プール（25m×6コース）、トレーニングルーム、入浴施設 他 屋内ゲートボール場：ゲートボール2面、テニスコート1面（兼用） 屋外施設：テニスコート2面、屋外ゲートボールコート2面、多目的広場</p>

出所：いわてクリーンセンター HP <http://www.rnac.ne.jp/~iwatecln/>より抜粋

図2 いわてクリーンセンターの全体処理工程図



出所：いわてクリーンセンター HP <http://www.rnac.ne.jp/~iwatecln/>

表4 岩手県産業廃棄物処理モデル施設建設整備事業経費内訳 (単位:百万円)

実施区分	事業区分	事業費	財 源								事業区分別割合			
			県支援	建設基金	国庫補助金	宝くじ助成	借入金	(NTT無利子) (NTT低利子) (開銀特利) (県貸付金)						
事業団実施 (A)	用地補償費	564	564											6.1%
	調査・基本設計	337	52	49				236	10				226	3.6%
	処理施設建設費	7195		1157	100	118	5820	3300	40	1220	1260			77.3%
	防災調整池	262		122			140	120		20				2.8%
	埋立処分場	2065		378	27		1660	920	40	300	400			22.2%
	水処理施設	803		90	23		690	380		150	160			8.6%
	焼却施設	3721		451	50		3220	1800		720	700			40.0%
	付帯施設	167		87			80	60		20				1.8%
	緑化、公園整備	133		15		118								1.4%
	施工管理費	44		14			30	20		10				0.5%
	事務・備品・開業費	212		57			155						155	2.3%
小計(A)	8308	616	1263	100	118	6211	3310	40	1220	1641			89.3%(A)	
財源別割合(A)	100.0%	7.4%	15.2%	1.2%	1.4%	74.8%	39.8%	0.5%	14.7%	19.8%				
県実施 (B)	余熱利用設計	37	37											0.4%
	余熱利用施設	962	962											10.3%
	小計(B)	999	999											10.7%(B)
合計	事業費総計	9307	1615	1263	100	118	6211	3310	40	1220	1641			100.0%(A+B)
	財源別割合(A+B)	100.0%	17.4%	13.6%	1.1%	1.3%	66.7%	35.6%	0.4%	13.1%	17.6%			

資料出典：岩手県の行政資料より筆者作成

無利子融資（NTT-Cタイプ）は、クリーンいわて事業団が実施した廃棄物処理施設整備の4割を占めている。次いで県貸付金、日本開発銀行による融資となっている。

ここで大きな割合を占めているNTT-Cタイプ融資について言及しておきたい。NTTの株式の売却収入を活用した無利子の貸付制度²¹⁾は、「日本電信電話株式会社の株式の売却収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法（昭和62年法律第86号）」に基づく制度であり、その中でもCタイプ融資は、地方自治体が出資した法人、第三セクターが民活事業として施設整備を行う場合に適用され、その償還期限は15年とされている。融資を受ける際に問題となるのは、この融資が返済不能となった場合の返済主体についてである。信用力のある主体が債務保証をして融資を受けるのが通常であり、一般的に第三セクターの場合、債務保証の主体は出資した地方自治体である。廃棄物処理センターに対するNTT-Cタイプ融資の債務保証については「産業廃棄物処理事業振興財団」が

行うことができる制度がある。この財団は1992年の特定整備法の制定によって設立されたもので、同法16条に規定されている。なお、財団の債務保証基金に対して岩手県は3,500万円を拠出している²²⁾。

借入金の次に大きな割合を占めている建設基金を見ていく。この建設基金12億6千万円は、県（3億3千万円）と市町村（1億6千万円）が5億円で、残る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。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、廃棄物処理法の第15条の七に規定されている。なお、民間部門による基金の拠出は業種を所管する大臣を通じて依頼することとなっている。

2000年に特定施設整備法の改正と国庫補助の強化が行われ、現在では秋田県の事例で見たように事業費の4分の1国庫補助（ただし同額県負担が条件）が可能になった。この施設建設が行われた当時は、別の制度において国庫補助額の上限が1億円であった。したがって、表4で明らかな通り、国庫補助が意外に少ない点が指摘できる。

以上が施設整備事業の財源構成である。NTT-Cタイプ無利子融資という金融措置を受けていた点、国庫補助は意外に少ない点、建設基金制度という特色ある財源などが注目される。

つぎに、同じく表4から事業区分別に見ていく。事業区分別で最も大きく費用が割かれているのは、焼却処理施設の建設費用である。特別管理廃棄物の処理のため、また、環境汚染を防止する最新の装置を設置するためにこの部分の費用が膨らんだと考えられる。管理型埋立処分場の建設が次に大きな額を占めており、余熱利用施設である温水プールの建設費と続く。

事業費負担の主体別にみると、最も大きな負担をしている主体は岩手県である。県支援だけでなく、県貸付金を合わせると事業経費の35%にもものぼる。この他にも、すでにみたように建設基金への拠出といった負担をしている。

県の財政支出についてより詳細な内訳が表5である。なお、表5には、表4

表5 公共関与施設整備に係る岩手県の財政支出

項 目	額 (万円)	期 間
(1) 基本財産への出えん	330	1991年
(2) 建設基金への拠出	33,400	1992年～1994年
(3) 用地取得費	61,517	1992年
(4) 建設費・運営費貸付	173,231	1991年～1995年
(5) 経営費補助(派遣職員人件費)	19,320	1992年～1998年
(6) 地元への交付金	55,000	1992年～1996年
(7) 余熱利用施設建設	99,886	1994年～1995年
合 計	442,684	

出所：クリーンいわて事業団の資料より筆者作成

には掲載されていない支出項目が含まれている。これによると県の事業支出総額は44億2,684万円にのぼる。このほか、県は施設運営開始直後からクリーンセンター運営費の「つなぎ・運転資金」として10億円の短期貸付をおこなってきた。また、施設整備に対する補助金の支出は行っていないが、用地取得についての費用を全額負担していることがわかる。

表5の(1)に挙げたクリーンいわて事業団の基本財産への拠出金負担について、地方債発行が認められる。また、(1)(2)(4)の支出項目についても同様に地方債の起債がみとめられ、起債充当率は都道府県のばあい70%である。これらの地方財政措置は特定施設整備法によって定められている(厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室、1993、186頁)。

(6)の地元への交付金は、地元自治体である江刺市(当時)に対して、施設立地地域の自治会の公民館整備や橋梁の整備といった事業費(総額12億1,700万円)を対象に、その一部を県が交付金として支出したものである。(7)は、いわてクリーンセンターの敷地内にある「えさしクリーンパーク」の建設費用である。こうした(6)(7)の支出項目は、「周辺公共施設の一体的整備」とよばれている。「国は(施設が立地している自治体の)地方単独事業に関して地方債の起債認可についての配慮や特別地方交付税措置などの地方財政措置を、また国庫補助事業に関して国庫補助の配分に対する配慮を行い、地方公共団体もこれら事業を重点的に行うように努める。」(厚生省生活衛生局水道環境部産業

廃棄物対策室、1993、176頁。文中の括弧内は筆者挿入）と規定され、特定施設整備法に基づいて地方交付税、国庫補助金、地方債制度が活用され、地方自治体の財源確保にたいして中央政府が特段の配慮をとることとなっている。

以上のように、県の財政負担は多額にのぼっているが、中央政府が実施した財政・金融的措置によって県財政からの支出が比較的容易になり、公共関与政策が後押しされていたことがみてとれる。

これまでの施設整備に係る経費の分析をまとめると、次のようにいえる。

第一に、処理施設及び埋立施設の建設費は借入金、とくに NTT-C タイプ無利子融資によってまかなわれている。この借入金は15年で返還するとされ、返済ができなかったときの債務保証は岩手県が行っている。

第二に、県財政による支出が特徴的であった。県支出による事業は、用地取得費用と施設立地地域への公共事業といった地元対策など、合意形成に密接にかかわる部分に集中していた。中央政府は、地元住民への対策、合意形成を担う主体として県を位置付け、これに関連する県の支出に対して手厚い地方財政措置を用意していたのである。いわてクリーンセンターの施設整備事業費全体をみると、県財政の役割、財政支出は大きいといえよう。しかしそれは、廃棄物施設整備のために直接支出されたのではなく、用地取得や地元対策などが対象であり、こうした県による支出を容易にするべく地方財政措置がとられていた。

第三に、公的負担の結果として、民間での負担が小さくなるという点である。民間から支出された施設整備事業に係る費用は建設基金の7億5,000万円と基本財産への出資（寄付行為）500万円であり、処理施設建設費用85億円の10%ほどにすぎない。さらに、建設基金の負担に関しては、拠出した企業にとって処理料金の予納、つまり、処理料金の前払いであり、負担とはいえない。産業廃棄物処理は「事業者処理責任」が原則であり、今後、処理料金によって回収されなければ、この原則が空文化することになる。

3.3 いわてクリーンセンターの運営状況

つぎにいわてクリーンセンターの運営状況について明らかにする。

クリーンいわて事業団は基本財産1,020万円（県・市町村49.0%、民間51.0%）の財団法人であり、廃棄物処理センター方式によって整備された「いわてクリーンセンター」（以下、センターとする）の管理・運営を担っている。ここで処分される廃棄物の量は県内の廃棄物発生量の5%ほどであるが、処理能力が不足している特別管理廃棄物（ここでは医療廃棄物や廃石綿など）の受け皿として、県内の産業廃棄物処理における役割は大きい。

ここでは、これまでの事業実績および運営状況（グラフ4および5、表6および7）をみながら分析をすすめる。

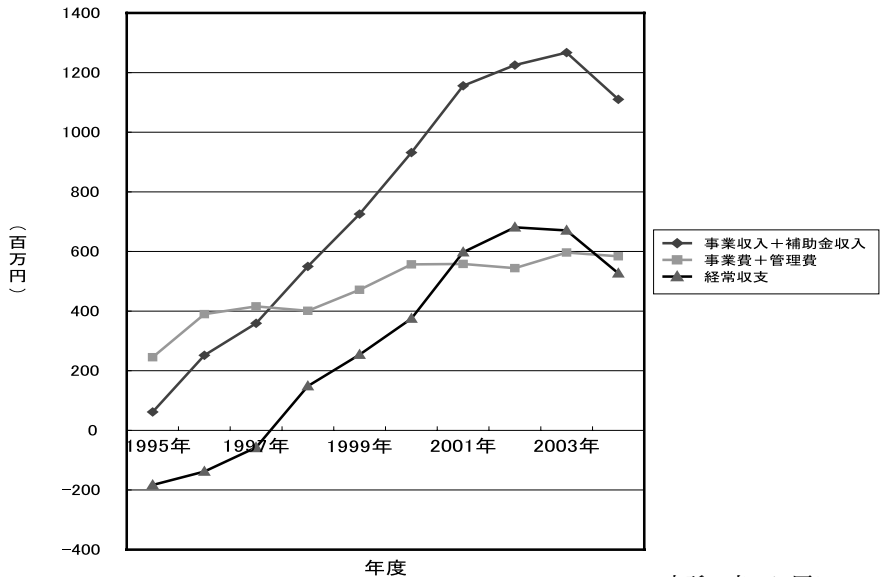
グラフ4および表6は、廃棄物の受け入れや管理にかかわる「廃棄物特別会計」をもとに筆者が作成したセンターの運営状況である。このなかで補助金収入とは、県からの補助金であるが、その中身のほとんどがセンターに派遣された県職員への給与支払いである。2004年度から職員に対してセンターを介さず直接支払うようになったために補助金が計上されていない。また、1998年から2001年にかけて、一部の施設整備やリサイクル事業の試験委託などについて、県から補助金が給付されているため若干増加している。

事業収入（主に処理料金収入）と補助金収入を事業・運営費から差し引いた経常収支は、1998年以降、黒字を続けている（グラフ4および表6）。これは搬入量や処理量の増加によるものである。廃棄物処理法の制度改正によって排出事業者責任の規定が強化され、排出事業者が適正な処理の実現を重視するようになったこと、安定型処分場で処理可能であった廃棄物が、規制強化のため、管理型処分場への埋立を義務づけられるようになったことがその要因である。

表6において、借入金収入とは、いわば「つなぎ資金」の借り入れであり、毎年の借り入れの一方で、資金を返済しつつきてきたことが読み取れる。つなぎ資金の借り入れと長期借入金の返済総額を相殺した「純返済額」は、22億6,300万円となる。

次に廃棄物の受入実績についてみていく。まず、どのような業種や企業から

グラフ4 いわてクリーンセンターの運営状況（廃棄物特別会計）



出所：表5に同じ

表6 いわてクリーンセンターの運営状況（廃棄物特別会計）（単位：千円）

区分	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
事業収入(A)	34,712	221,352	328,703	482,955	674,892	900,314	1,105,866	1,220,139	1,262,110	1,110,350
県補助金収入(B)	27,148	30,335	30,266	66,731	50,473	31,461	49,810	4,863	4,778	0
事業費+管理費(C)	245,116	389,626	415,927	401,152	471,403	556,730	558,262	543,976	596,520	583,680
経常収支(A+B-C)	-183,256	-137,939	-56,958	148,534	253,962	375,045	597,414	681,026	670,368	526,670

1995-2004年 経常収支累計 約28億74百万円

(単位：千円)

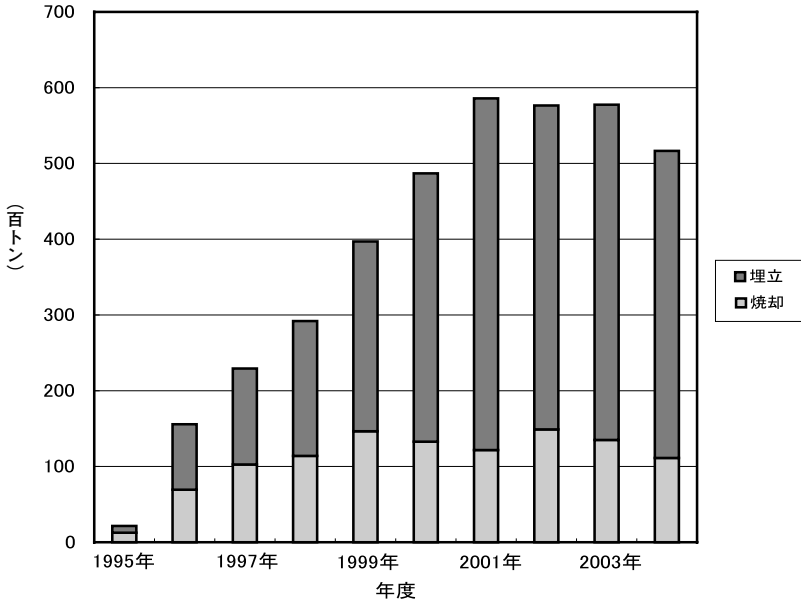
長期借入金返済(D)	45,000	37,098	285,359	886,738	1,087,309	1,487,891	1,338,485	1,139,091	919,709	790,339
借入金収入(E)	203,496	200,000	500,000	700,000	1,100,000	950,000	750,000	530,000	400,000	420,000
純返済額(D-E)	-158,496	-162,902	-214,641	186,738	-12,691	537,891	588,485	609,091	519,709	370,339

1995-2004年 純返済額累計 約22億63百万円

出所：いわてクリーンセンター事業報告書および(財)クリーンいわて事業団理事会議案より筆者作成

の産業廃棄物を受け入れているであろうか。「財団法人クリーンいわて事業団中期経営計画(案)」(2004年10月)によれば、2003年度末における業種別契約件数5,732件のうち、55.2%が建設業、19.5%が医療業、製造・サービス業が12.1%となっている。企業規模別のデータはとられていないが、県が実施したセンター

グラフ5 いわてクリーンセンターの廃棄物受け入れ実績



出所：表5に同じ

表7 いわてクリーンセンター廃棄物受け入れ実績 (単位: トン)

区分	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
焼却 計	1,257	6,939	10,268	11,400	14,652	13,273	12,167	14,894	13,497	11,120
埋立 計	890	8,630	12,659	17,791	25,041	35,422	46,426	42,756	44,264	40,536
合計	2,147	15,569	22,927	29,191	39,693	48,695	58,593	57,650	57,761	51,656

出所：いわてクリーンセンター事業報告書より筆者作成

に関する意識調査（「岩手県産業廃棄物実態調査報告書」1997年）において、センターに搬入していると回答した企業のほとんどは従業員300人以上の大企業であった。2006年現在でも廃棄物を搬入しているのは大企業・大規模事業所が中心であると推測されるが、大規模事業者が自前で処理をはじめた例や、ゼロエミッションが推進されたことにより、以前より搬入量は少なくなったという。最近になって中小企業を中心とした建設業の契約数が増加しており、これは石膏ボードが規制強化により安定型ではなく管理型処分場に搬入することが義務付けられたためだという²³⁾。中間処理が必要である特別管理廃棄物（例えば、医

療系廃棄物)の搬入量が少なく、中間処理施設の稼働率が低い傾向がこれまで指摘されてきたが²⁴⁾、この状態は現在でも大きな改善を見せていないことがわかる。全体の搬入実績は増加しているものの、焼却・中間処理する廃棄物は目立って増えていない(グラフ5および表7)。

なお、現在運営している埋立地は、2007-8年に埋め立てが終了する予定であり、そのため2006年度から第二期の最終処分場建設工事が実施される。資金調達先は、国庫補助14億円、県補助金14億円、建設基金(民間拠出)4億円、借入金41億円=計73億円を見込んでいる。しかし、借入金41億円のなかでも大きな期待を寄せていたNTT-Cタイプ融資が、中央政府の財政難への対応により、新規事業に対する融資を行わないとされており²⁵⁾、事業団では日本政策投資銀行及び市中銀行からの融資を検討している。

最後に、岩手県における公共関与政策の効果について付言しよう。政策導入当初から、岩手県は、「民間の処理業者を適正処理へと誘導するための指標の確立」を政策目的として掲げていた。岩手県内の民間処理業者はセンターの処理料金が公開されたため、これを処理料金設定の目安とし、値上げした²⁶⁾。排出事業者や処理業者による適正処理に結び付いているかは確認できないが、少なくとも民間の処理料金を高い水準へ誘導し、従来に比べて適正処理が可能な料金水準を一般化させるという政策効果は認められるといえよう。

以上、岩手県における公共関与政策に関連する経費の構造や施設の運営実態を明らかにしてきた。これらをまとめながら、岩手県における公共関与政策についての問題点や直面する課題をいくつか指摘しておく。

第一に、事業者処理責任原則が貫かれていないという問題である。土地の購入や建設費、周辺整備費用にたいして県や中央政府からの補助金が支出されているが、こうした補助金支出を差し引いた「原価」をもとに処理料金の水準が決められている²⁷⁾。また、建設基金制度にもとづく拠出についても事業者による「負担」というよりも処理料金の予納であった。

とはいえ、料金水準が不当に低く設定されているわけではない。むしろ一般

の処理業者よりも高い水準であり、処理料金をより高い水準に誘導して適正処理を促すという、「誘導的指標」の役割を果たしてきた。補助金などによって下駄を履かせている状態にもかかわらず、民間の処理業者よりも高い料金水準であることは、通常の処理料金がいかに低く設定されているかを物語っている。

第二に、資金回収の困難性である。現在までのところ運営状況は改善を見せているが、埋立終了期間内に借入金をすべて回収できるかについては、厳しい状態にある。表6のように、2004年度までで30億弱の累計黒字を出してはいるが、処理料金による建設費の回収、借入金の返済への道のりは遠いといえよう²⁸⁾。

第三に、広域処理の問題である。他県の廃棄物を搬入し処理すること（広域処理）に対して地元住民の反対が強く、センターは県内で発生した廃棄物に限って受け入れている。青森・岩手県境大規模不法投棄事件では首都圏からの廃棄物がそのほとんどを占めていた。こうした教訓から、北東北三県は法定外税による産廃課税を制度化し、とくに県外からの持込には別途「環境協力金」を徴収するなど、流入規制策を実施している²⁹⁾。一方、中央政府・環境省は産業廃棄物の「広域処理」を推進しており、こうした流入規制には慎重な立場に立っている。

中央政府が推進し、いわてクリーンセンターが適用を受けている処理センター方式は、そもそも「広域処理」の受け皿としての機能が期待され、財政・金融的措置もこうした期待を背景に導入されているといつてよい（拙稿、2006）。中央政府による処理センターの指定要件の中にもこの点は盛り込まれており、事業団設立の際の「寄付行為」（会社でいうならば定款にあたる）に、廃棄物の受け入れ地域を限定した場合は指定しないとされている³⁰⁾。しかしながら、いわてクリーンセンターの場合、寄付行為に書き込まれてはいないが、施設の運用上、県外廃棄物の受け入れを行っていないのである。今後、中央政府による公共関与政策が強められる中で、改めて広域処理の受け皿としての処理センター方式が追求され、県内産廃のみを受け入れるという岩手県・事業団の方針と対立するのではないかと懸念される。

まとめにかえて

以上、わが国における産業廃棄物処理への「公共関与」政策について、最も早い時期から県単独で政策を実施してきた秋田県と、中央政府の制度を利用して施設整備を推進した岩手県の2つの事例を分析してきた。わが国の公共関与政策は、第Ⅰ期（1970-1992年）：自治体単独による公共関与、第Ⅱ期（1992-2000年）：中央政府の財政・金融的措置＝「廃棄物処理センター」方式の導入、第Ⅲ期（2000年以降）：「廃棄物処理センター」方式の強化・拡充、という三つの時期区分が可能であるが（拙稿、2006）、第Ⅰ期に対応する事例が秋田県であり、第Ⅱ期に対応するのが岩手県の事例であった。

秋田県が実施した公共関与政策は、中小企業振興や産業振興を目的とし、管理型埋立処分場の運営を中心としてきた。中央政府の財政的関与はほとんどなく、県単独の財政支出によって実施されてきた。一部、産業廃棄物処理事業債が利用されていたものの、これに対する交付税措置といった地方財政措置はとられなかった。そのため県財政の負担は大きかったが、岩手県のように高度な焼却処理施設などを建設しなかったため、建設経費と埋立終了後の維持管理経費の回収にめどが立っている。処理料金の設定や運営について自律性をもち、中小企業からの廃棄物のみを受け入れ、大規模事業所からの受け入れをおこなわないといった独自の政策展開をしている。

それに対して、岩手県の事例は、高度な焼却処理施設を備えており、大規模事業所からの廃棄物の受け入れが多数を占める。施設建設の財源において、NTT無利子融資制度による資金が大きな役割を果たしていた。国庫補助や起債発行、基準財政需要額の算定といった財政・金融的措置によって県負担が軽減されたものの、周辺施設整備などを中心とした県の財政負担は大きかった。1991年の廃棄物処理法改正および特定施設整備法の制定（1992年）は、地方財政措置や金融措置を駆使することで、産業廃棄物の高度な処理施設の立地・建設（厳密には周辺の施設整備による処理施設の立地促進）へと自治体財政を巻き込んでいったのである。無利子融資などによって軽減されているとはいえ、焼却処理

施設の整備などの建設経費が多額であり、資金回収は今後しばらくかかる見込みである。また、広域処理の受け皿としての役割を期待する中央政府と、県外廃棄物を受け入れないという地元住民・県との間の齟齬もかいまみられた。

最後に、事例分析・比較を通じて、地方自治体による産業廃棄物処理への公共関与政策についての問題点等、いくつか指摘しておく。

第一に、2つの公共関与政策に共通して「廃棄物の発生抑制」という視点が欠如していることである。廃棄物政策は、「適正処理の確保」と「廃棄物の発生抑制」の同時達成を目的としなくてはならない。しかし、本稿で分析したように、公共関与政策という場合、もっぱら公共部門による処理施設の整備・拡充を意味し、適正処理能力の確保が政策の重点に置かれていた。事業者処理責任原則を空洞化せず、発生抑制のインセンティブを内包した公共関与政策（施設整備のあり方や財源調達手法）について明らかにしていく必要がある。これは、今後の研究課題として残される。

本来、「公共関与」とは文字通り、産業廃棄物の適正処理と発生抑制を同時達成するための、公共部門による直接規制なども含めたあらゆる「関与」を意味する。しかしながら、実際の公共関与政策においては、処理施設整備に公共部門が乗り出すという側面が強調され、一般廃棄物政策と同様に適正処理能力の確保＝施設建設にとどまっているといえよう³¹⁾。どのような財源で施設を整備し、どのように運営すれば、適正処理だけでなく発生抑制も同時に実現できるのかという点が解明され、実践されなければならないのである。

とはいえ、秋田・岩手両県は、青森県とともに産業廃棄物課税を導入するなど、発生抑制を政策目標に掲げ実践してきている。今後は、公共関与による施設整備と産廃税をどのように関連付け、政策体系全体を構築していくかが問われる。また、秋田県においては、すでに述べたように大規模事業所からの廃棄物は受け入れず、どうしても受け入れが必要な場合は短期間に限定し、当該事業所には減量計画を提出させているが、公共関与施設の運営と行政指導の組み合わせという点で注目すべき取り組みであろう。さらに、岩手県で導入されていた建設基金制度は、民間企業から処理料金を予納させるという極めてユニ-

クな制度であり、産業廃棄物版のデポジット制度ともいえ、注目に値する。建設基金の規模や民間による拠出額は現時点で小さいが、今後、大規模に取り入れるなどの試みが期待される。

第二に指摘しておきたいのは、中央政府の政策意図と地方自治体による政策の相克である。中央政府の制度に基づいて建設・運営されていた岩手県と、県単独事業として実施してきた秋田県では、相違点がいくつかみられた。最も注目すべき相違点は、廃棄物の排出事業者の規模である。秋田県では中小企業からの受け入れを原則としていたのに対して、岩手県では大規模事業所からの受け入れが大部分を占めていた。

特定施設整備法の制定および処理センター方式の設立の背景には、高度な処理が必要な特別管理廃棄物の区分ができ、受け皿が必要となったことや、処分場の逼迫によって処理料金が高騰し、産業活動に悪影響を及ぼすことへの懸念があり、いわば「産業政策」として処分場を整備することが政策目的として設定されていた（拙稿、2006）。岩手県の事例では、いやがおうにもこうした特定施設整備法の背景が影響し、その結果、大規模事業所から排出される廃棄物の処理が業務の中心となっていたといえる。実際に、岩手県では、地元である江刺市における企業誘致の成功を、こうした「産業政策」による成果として捉えている³²⁾。このような「産業政策」としての側面は、産業振興を目的と掲げつつも中小企業からの受け入れに限定し、「福祉国家的役割」を担ってきた秋田県の政策と対照的である。ちなみに、処理センター方式においては、秋田県の事例のような企業規模による搬入の規制は、認められていない³³⁾。

以上のように、岩手県の場合、廃棄物処理センターとしての指定要件もあり、運用段階での独自の枠組みを設けることはできず、中央政府の政策意図に強く規定されていた。そのため、秋田県の事例との間に大きな相違が生じたといえよう。

しかし、こうした中央政府の意向がすべて受け入れられ、政策意図が貫徹したわけではなかった。民間の処理業者の適正価格への誘導という岩手県独自の政策的位置づけを与えたこと、また、住民への配慮から、他県からの廃棄物を

受け入れず、県内で排出された廃棄物のみを受け入れてきたのである。とくに受け入れ廃棄物の種類について、地元自治体の首長と協議をしながらきめるなど、地元配慮しつつ慎重に対応しており³⁴⁾、中央政府が打ち出していた「広域処理の受け皿」としては機能していない。

なお、2000年の廃棄物処理法および特定施設整備法改正によって、現在の公共関与の形態は大きく変わり、その意味も転換しつつあると筆者は考える。この点については別稿を用意したい。

謝辞：本稿の作成にあたって、秋田県環境保全センター、秋田県庁、いわてグリーンセンター、岩手県庁の方々に、資料提供や問い合わせの対応等、大変お世話になった。日々の政策実践に敬意を表するとともに、心から感謝申し上げたい。

注

- 1) 1980年代は、大阪湾の海面埋立最終処分場「フェニックス計画」が策定され、これをめぐる議論が展開された。それ以外に公共関与についての論議は影を潜める。このフェニックス計画は、中央政府が特別立法を策定するなど国家規模の計画であり、わが国における公共関与と政策を解明する上で重要な事例であるが、本稿では取り上げない。
- 2) 秋田・岩手両県における聞き取り調査による。たとえば、岩手県は毎年10%の値上げを予定していたが、医療廃棄物については他業者との競争に勝てないことから断念した経緯がある。
- 3) 秋田県産業廃棄物処理対策プロジェクトチーム『基本構想報告書』（1972）、16頁。
- 4) 同上、16-17頁。
- 5) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室（1993）、424頁。
- 6) 財団法人秋田県環境保全公社『設立発起人会議案』（日時：1976年10月8日、於：秋田県庁特別会議室）、4頁。
- 7) 秋田環境保全公社理事会議案、1987年。
- 8) なお、操業開始当時の施設であって現在使用されていない、粉碎機及び焼却施設についての建設費用に関しての財政負担に関連する資料は入手できなかった。
- 9) 最終処分場は、安定型・管理型・遮断型があり、それぞれ受け入れることができる廃棄物の種類が決められている。秋田県環境保全センターの処分場は、すべて管理型である。
- 10) 産業廃棄物処理事業債の発行総額や詳細については、拙稿（2006）参照。
- 11) 秋田県庁および県環境保全センターへのヒアリング調査（2005年8月実施）による。
- 12) 秋田県環境保全センターへのヒアリング調査（2005年8月実施）による。

- 13) 秋田県庁ヒアリング調査（2005年8月実施）による。
- 14) 厚生省生活衛生局水道環境部（2000）および県へのヒアリング調査による。
- 15) 注13）に同じ。
- 16) 秋田県の行政資料「秋田県環境保全センターの概要について」より。
- 17) しかし近年、一般廃棄物でさえも広域処理がさげばれており、今後、このモデル事業の要件としても広域処理が強く求められると予想される。
- 18) この事業が地域社会に与えた影響についての分析は、土屋（2001）がある。
- 19) 特定施設整備法の内容については厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室（1993）が詳しい。
- 20) 『岩手県環境白書』1993年版、98頁。
- 21) NTT株の売却益を原資にした政府系の貸付資金。詳しくは門野（1999）。門野はNTT融資事業を①省益確保にもちいられている、②バブルの加速、崩壊後は景気対策として機能している、③地方圏においては補助金削減分を相殺する形で活用されている、と特徴付けている。
- 22) なおこの県による「提出」については、特定施設整備法に基づき、地方交付税の基準財政需要額への算入措置がとられる。
- 23) いわてクリーンセンターへのヒアリング調査（2005年6月実施）による。
- 24) 財団法人クリーンいわて事業団「いわてクリーンセンター5年のあゆみ」、2000年。
- 25) 2005年度の国の予算方針によると、NTT無利子融資は廃止を基本として、現在計画されている案件に限り融資を継続する予定となっている。
- 26) 注23）に同じ。
- 27) 同上。
- 28) なお、事業団の試算によると、2011年に未償還元金がゼロになるとしている。
- 29) とくに北東北三県（青森・岩手・秋田）は1980年代後半から首都圏からの廃棄物の搬入に悩まされてきており、搬入に対しては条例によって事前協議を義務付けている。こうした廃棄物の広域移動の実態については、河北新報報道部（1990）を参照。
- 30) 平成5年3月31日衛環第112号 各都道府県廃棄物行政主管部（局）長あて厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知。
- 31) わが国の一般廃棄物処理の主体は市町村であるが、1970年代以降、廃棄物の処理能力の拡大が優先され、処理施設建設を促進する財政条件が成立していった。こうして一般廃棄物の発生抑制へむけた政策は置きざりにされ、処理需要と財政負担だけが増大していった。拙稿（2003）参照。
- 32) 産業廃棄物処理事業振興財団（2005）によれば、岩手県は、地元首長が「企業誘致に向けた産業基盤としての必要性」を住民に訴えたことを立地がスムーズに決まった要因として挙げている。さらに、その後の江刺市（現在、奥州市）では実際に、92haの工業団地が完売、54社が立地、工業団地の拡大が必要になるほどの成長を続けていると指摘している（9頁）。
- 33) 「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備に関する法律第二条第二項に規定する特定施設の整備に関する基本方針」（平成4年11月17日厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省、自治省 告示第1号）によれば、「特定施設の利用者を特定の排出事業者等に限定する等の不当な差別的扱いを行わないこと」と規定されている。
- 34) いわてクリーンセンターへのヒアリング調査（2005年6月実施）による。このほかに、地元の水質汚染の懸念への対応として、3.6kmのパイプラインを引いて地元河川には一

切排水を流さないといった対策を行っている（産業廃棄物処理事業振興財団、2005、9頁）。こうした対策・対応は、民間の処理業者には無理であろう。

参考文献

- 阿部泰隆（1994）「廃棄物処理法の改正と残された法的課題（七・完）」『自治研究』第70巻第2号
- 植田和弘（1992）『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣
- 門野圭司（1999）「日本における公共事業と政府間財政関係：1980年代以降の再編過程」地方財政学会編『地方財政改革の国際動向』勁草書房
- 河北新報報道部（1990）『東北ゴミ戦争：漂流する都市の廃棄物』岩波書店
- 熊本一規（1996）『ごみ問題への視点—廃棄物とリサイクルの法制度と経済学』三一書房
- 熊本一規（1999）『ごみ行政はどこが間違っているのか？：リサイクル社会を問い直す』合同出版社
- 来生新（1997）「廃棄物処理とリサイクル」植草益編『社会的規制の経済学』13章，NTT出版
- 産業廃棄物処理事業振興財団（2005）『産廃振興財団NEWS』2005年1月号（通号37号）
- 鈴木慶明（1977）『事業別地方財政措置—補助金・交付税・地方債のシステム』ぎょうせい
- 関耕平（2003）「廃棄物政策と地方財政：処理能力拡大主義の構造分析」『公共事業と環境保全：環境経済・政策学会年報第8号』東洋経済新報社
- 関耕平（2006）「地方自治体による産業廃棄物処理への『公共関与』政策の展開過程」『島大法学』第49巻4号（印刷中）
- 高奇昇三（2000）『自治体のごみ減量再資源化政策：財政破綻を招かないために』ぎょうせい
- 滝川義明・箱石祥助・井手明彦（1996）「公共関与による産業廃棄物処理モデル施設整備事業について」『都市清掃』第49巻第212号
- 田口正己（1998）『ごみ問題百科Ⅱ—争点と展望』新日本出版社
- 土屋雄一郎（2001）「公共関与による産業廃棄物処理事業と地域社会の対応：岩手県江刺市の事例から」『政策科学』第9巻1号

参考資料（事例分析において用いた行政資料については、本文・文末注を参照）

- 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室監修、（財）産業廃棄物処理事業振興財団編集（1993）『逐条解説産業廃棄物処理特定施設整備法』ぎょうせい
- 厚生省生活衛生局水道環境部（2000）「産業廃棄物処理施設に関する公共関与調査結果—北海道・東北ブロック—」
- 日本産業廃棄物処理振興センター（2005）『平成17年度版 廃棄物・リサイクル関係法令集』ぎょうせい