

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

関 耕 平

はじめに

市町村が担っている一般廃棄物の処理に係る費用は膨大である。二 五年版の『地方財政白書』(一) 三年度決算)によれば、廃棄物処理施設整備事業費は四、九五九億円であり、経常経費も含めた清掃費総額は、二兆三、四七八億円にのぼる。ここ数年でやや減少しているものの、高止まりしたままの財政負担について、一般廃棄物処理事業の民間委託やPFI方式の導入を行ない、負担削減を図るべきであるとの批判にさらされている。⁽²⁾

一方、産業廃棄物処理についての議論の動向はどのようになってきているであろうか。一九九 年代初めから頻発している不法投棄事件や廃棄物の広域移動への対応を理由に「産業廃棄物処理への公共関与」が推進されてきた。民間業者による最終処分場の建設が住民の反対運動などによって立地困難に陥っていること、これによる処分場の逼迫、さらには不法投棄事件の増加などから、「住民感情に配慮」して、「より安心」である「公共部門」を主体とする産業廃棄物の処理・処分施設の建設が推奨されているのである。これは一般に、公共関与政策とよばれる。

一般廃棄物処理事業の民間委託化、ごみの有料化、PFIの推進といった「官から民へ」という流れが強まる一方

で、事業者処理責任が義務付けられている産業廃棄物の処理については「公共」が積極的に関与すべきという声が高まっているのである。つまり、今後の廃棄物処理のありかたについての議論をみると、これまで公共部門が担ってきた一般廃棄物処理については民間部門の導入が迫られ、民間部門が担ってきた産業廃棄物処理については公共部門の関与を迫られるという、奇妙な「ねじれ」とも言つべき状況にある。

本稿では、この中でも「産業廃棄物処理への公共関与」に焦点を当て、「公共関与」の定義や政策の概況を明らかにした上で、この政策の歴史的経緯を検討し、三つの時期に区分する。それぞれの時期における法律制度を明らかにし、とくに中央政府による財政・金融的措置の中身を中心に検討する。また、公共関与をめぐる議論（主に一九七〇年代の議論）を整理する。こうした作業を通じて、わが国の産業廃棄物政策における公共部門の役割、位置づけの変容過程を明らかにする。

なお、二〇一〇年以降、公共関与政策は大きな転換を迎えることとなる。こうした近年の変容過程についての詳細な分析については別稿を用意している。また、公共関与政策についての事例研究は、拙稿（二〇一六）を参照いただきたい。

一 「公共関与」政策と地方自治体

本節では、産業廃棄物処理における地方自治体の役割規定、「公共関与」の定義、現時点での公共関与政策の全国的概況について明らかにする。

1 産業廃棄物処理と地方自治体の役割規定

はじめに、「廃棄物処理および清掃に関する法律」（昭和四五年二月二十五日法律第一三七号。以下、廃棄物処理法という）の中で、地方自治体が産業廃棄物処理に関してどのような役割を担うと規定されているかについて概観する。⁽³⁾ 廃棄物処理法、第三章「産業廃棄物」、第一節「産業廃棄物の処理」（事業者及び地方公共団体の処理）第一条には次のように書かれている。

「事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない。」
いわゆる、事業者による「自己処理原則」の規定である。

さらに、同条の二には、

「市町村は、単独に又は共同して、一般廃棄物とあわせて処理することができる産業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」

これは一般に産業廃棄物の「あわせ処理⁴」とよばれている。

同条の三には、

「都道府県は、産業廃棄物の適正な処理を確保するために都道府県が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」

と規定されている。

この規定は二一年改正によって若干変更された。⁽⁵⁾ この変更は、後に述べる「廃棄物処理センター」方式の指定要件の緩和およびその推進と対応するものである。つまり、都道府県が産業廃棄物処理を行政サービスとしておこなうことが可能である、という点を明確化するための条文改正であった。⁽⁶⁾

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（関）

以上のように、産業廃棄物処理に関して、「事業活動に伴つて生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならぬ」(第三条の一)と、「排出事業者処理責任」・「自己処理原則」がうたわれている一方で、これを補充するという位置づけで、「地方公共団体」が産業廃棄物の処理を実施することができるとされている。

同法第一条の二および三の条文解説には次のような記述がある。

「(事業者が 筆者) 地方公共団体の処理に委ねる場合にあつては、当然、費用負担をはじめ受け入れる側の条件に適合しなければならぬ」

さらに、第一三条二項には地方公共団体の処理について、次のように規定されている。

「都道府県又は市町村は、産業廃棄物の処理施設の設置その他当該都道府県又は市町村が行つ産業廃棄物の収集・運搬及び処分に必要な費用を、条例で定めるところにより、徴収するものとする。」

条文の解説によれば、「産業廃棄物の処理に必要な処理施設の設置及び当該施設の建設用地取得に必要な費用、その他収集、運搬又は処分に要する施設費、運営費等を排出事業者責任の原則に基づいて事業者から徴収するものとし、その徴収方法は条例に定めるところによる」とされている。このように、地方自治体が産業廃棄物処理を行う場合は、事業者処理責任に基づいて排出事業者から使用料を徴収すると定められており、これを一般に、「適正原価主義」とよぶ(阿部、一九九四、五頁)。

これまで、都道府県が担う産業廃棄物行政事務は、廃棄物処理計画の策定、産業廃棄物処理や運搬・収集業の事業許可、事業者への指導・監督が中心であると理解されてきた。最近では二〇一一年改正によって、一定規模以上の排出事業者⁽⁶⁾に対して廃棄物処理計画の提出を求めることが行政事務として追加されるなど、都道府県は産業廃棄物の管理に関する多くの業務を担ってきている。

しかし、以上みてきたとおり、都道府県は規制・許認可行政の担い手であるのみならず、産業廃棄物処理施設の整備や運営を行うことも可能であり、とくに近年、こうした例が増加している。本稿の分析対象は、一一三条三項に基づき、産業廃棄物処理に、もしくは処理施設の建設に都道府県が直接関係する「公共関与」政策である。

2 「公共関与」の定義

「公共関与」という言葉は法律上の用語ではなく、いつ頃から使用されているかについても定かではない。しかしながら、産業廃棄物処理業界において多用され、すでに市民権を得ているといつてよい。管見の限りでは、一九七五年の厚生白書において、中央政府の政策文書としてははじめて「公共関与」という言葉が登場している。一九七三年に設置された厚生大臣の私的諮問機関「産業廃棄物処理問題懇談会」の中間報告を紹介した部分である。

「産業廃棄物は事業者責任の原則のもとに行われなければならないものであるが、他方、その適正な処理を推進するためには、行政面・司法面における本来的な公的関与から、誘導政策の導入や処理の主体としての公的関与に至る様々の公的関与の分野が考えられる。」（『厚生白書（昭和五 年度版）』二八三頁）（傍点 筆者）

「公共関与」という用語は、本来、産業廃棄物の「適正な処理」を推進するため、様々な政策手段によって地方自治体や中央政府をはじめとした公共部門がその処理に関与することを指すといえる。しかしながら、この「公共関与」という言葉は、専ら公共部門が直接的に産業廃棄物処理へ乗り出すことを示す用語として普及することとなる。

たとえば、のちにもふれるが、最も初期に公共関与について論じた藤野（一九七八）は、公共関与とは「公共主体が直接産業廃棄物処理事業を実施すること」であるとし、「産業廃棄物処理体制の下における補完的な手段」としてとらえている（八頁）。また、一九七六年の厚生白書から、「公共関与による産業廃棄物処理の状況」として「地方自

治体が地域環境を保全する観点から直接又は間接に産業廃棄物の処理事業を実施する事例」(傍点 筆者)が紹介される(『厚生白書(昭和五一年度版)』三 五―三 六頁)、一九八一年まで毎年掲載されている。

一九九〇年代に入ると、中央政府は地方自治体による産業廃棄物処理への「公共関与」を推奨しはじめるが、これを定めた「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」(平成四年五月二七日法律第六二号。以下、特定施設整備法とする)の逐条解説において、公共関与は次のように使用されている。

「本法律は、従来…規制法の体系しか存在しなかった…産業廃棄物処理に対して積極的に公共関与を行うための制度的枠組みを提供するものとして画期的なものと云えます。」(傍点 筆者)

近年でも、「産業廃棄物の減量その他適正な処理に必要な産業廃棄物処理施設の整備」として「公共関与による処理施設の整備を含め、必要な処理施設の整備を推進する」(傍点 筆者)という記述がみられ、「公共関与」＝施設建設・産業廃棄物処理事業への公共部門の関与という構図がみとられる⁽¹⁾。

以上のように、「公共関与」は本来、地方自治体や中央政府による排出事業者への規制といった産業廃棄物政策も含まれるが、実際に使用されている文脈からみれば、産業廃棄物処理を公共部門の財政的な関与の下で行うこと、産業廃棄物処理施設の建設・運営に公共部門が財政的に関与することを念頭においているといつてよい。こうした公共関与という言葉の使われ方は、わが国におけるこれまでの廃棄物政策の性格、処理施設の整備や適正処理の実現のみを追求し、廃棄物の発生抑制の視点が欠落した「処理能力拡大主義」⁽²⁾を示すものといえよう。

3 公共関与と政策の全国的概況

さて、こうした地方自治体による公共関与と政策は、現在、どの程度実施されているであろうか。ここでは、管見の

限りではあるが全国の概況について示す。表一は現時点で確認できる公共開与施設の一覧である。

表一 二〇〇六年二月時点の公共開与施設一覽

(*は「廃棄物処理センター」の指定を受けた法人)

所在地	開与地方公共団体	事業者の名称	事業内容	施設の種類	事業開始時期
北海道	札幌市等	(財)札幌市環境事業公社	再生利用	固形化燃料工場、チップ工場	一九九九年四月
	札幌市等	(株)札幌リサイクル公社	中間処理	破砕選別機	一九九七年四月
	小樽市	小樽市	埋立処分	管理型	一九八四年一月
	旭川市等	(株)旭川振興公社	埋立処分、中間処理	安定型・管理型、破砕、発酵、農業廃棄プラスチック処理	二〇〇二年四月
岩手県	岩手県等	(財)クリーンいわて事業団*	埋立処分、中間処理	管理型、焼却処理	一九九五年九月
宮城県	宮城県	(財)宮城県環境保全公社	埋立処分	管理型	一九七九年七月
秋田県	秋田県等	(財)秋田県総合公社	埋立処分・再生利用	管理型、発泡スチロール溶融	一九七六年一月
福島県	福島県等	(財)福島県環境保全公社	埋立処分	管理型	一九八三年四月
	広野町等	(株)双葉産業廃棄物処理公社	埋立処分	管理型	二〇〇一年六月
	本宮町	本宮町	中間処理	汚泥等の堆肥化施設	一九九五年四月
茨城県	茨城県	(財)茨城県環境保全事業団*	埋立処分・中間処理	管理型、焼却溶融	二〇〇五年八月
	日立市	日立市	埋立処分	安定型	一九九二年一月
	東海村	東海村	埋立処分	安定型	一九九六年七月
埼玉県	埼玉県	埼玉県環境整備センター	埋立処分	管理型	一九八九年九月
千葉県	千葉県	(財)千葉県まちづくり公社	埋立処分	管理型(海面)	一九八三年八月
	市原市	(財)市原市都市開発公社	埋立処分	管理型	一九八九年一月

三重県	三重県等	(財)三重県環境保全事業団*	埋立処分・再生利用	管理型、破碎	一九九九年七月
	豊田市等	(財)豊田加茂環境整備公社	埋立処分・中間処理	管理型、破碎、減容固化	一九九二年四月
	半田市等	(財)衣浦港ポートアイランド環境事業センター	埋立処分	管理型(海面)	一九九九年二月
愛知県	愛知県等	(財)愛知臨海環境整備センター	埋立処分	管理型(海面)	一九九二年三月
山梨県	山梨県等	(社)山梨県農業用廃プラスチック処理センター	再生利用	破碎溶融、破碎	一九七六年二月
	上中町	上中町(二) 五年三月、若狭町に合併)	埋立処分	安定型	一九九六年一月
	小浜市	小浜市	埋立処分	安定型	一九九三年四月
福井県	福井県等	(財)福井県産業廃棄物処理公社	埋立処分・中間処理	安定型、管理型、焼却・破碎	一九八二年一月
石川県	金沢市	金沢市(戸室新保埋立場)	埋立処分	管理型	一九八四年一月
	栃尾市	栃尾市(二) 六年一月、長岡市に合併)	中間処理	焼却施設	一九九八年一月
	新潟県等	(財)新潟県環境保全事業団*	埋立処分・中間処理	管理型、焼却・破碎	一九九九年四月
	村松町	村松町(二) 六年一月、五泉市に合併)	埋立処分	安定型	二〇〇二年三月
	小国市	小国市(二) 五年四月、長岡市に合併)	埋立処分	安定型	一九九三年八月
新潟県	糸魚川市	糸魚川市	埋立処分	安定型	一九八八年五月
静岡県	富士市等	(株)富士環境保全公社	埋立処分	管理型	二〇〇三年四月
	横浜市	(財)横浜市廃棄物資源公社	埋立処分・中間処理	管理型・安定型、破碎	一九八三年四月
神奈川県	神奈川県等	(財)かながわ廃棄物処理事業団*	中間処理	焼却・破碎・脱水	二〇〇一年六月
	東京都	(財)東京都環境整備公社	中間処理	破碎処理	一九九七年一月
	東京都	東京都(中央防波堤外側埋立処分場)	埋立処分	管理型	一九七八年四月
	千葉県等	千葉園芸プラスチック加工(株)	中間処理	破碎施設	一九九七年七月
所在地道府県	関与地方公共団体	事業者の名称	事業内容	施設種類	事業開始時期

所在地		事業者の名称	事業内容	施設種類	事業開始時期
所	在都道府県	関与地方公共団体			
滋賀県	大津市	(財)大津市産業廃棄物処理公社	埋立処分・中間処理	管理型、破碎・焼却	一九八三年二月
京都府	京都府等	(株)京都環境保全公社	埋立処分・中間処理	管理型、焼却・破碎・脱水	一九八四年二月
	宇治市	(財)宇治廃棄物処理公社	埋立処分	管理型	一九七八年六月
	福知山市	福知山市	埋立処分・中間処理・再生利用	管理型、焼却・破碎	一九八八年五月
	舞鶴市等	(株)舞鶴市環境センター	中間処理	焼却	一九九一年一月
大阪府	大阪府等	(財)大阪産業廃棄物処理公社	埋立処分・中間処理	コンクリート固化	一九七四年二月
	大阪府等	大阪湾広域臨海環境整備センター	埋立処分	管理型・安定型(海面)	一九九二年一月
兵庫	兵庫等	(株)兵庫環境クリエイトセンター*	埋立処分	安定型	二〇〇一年一月
岡山	岡山等	(財)岡山県環境保全事業団	埋立処分・中間処理	管理型、焼却	一九七九年四月
	岡山等	(株)水島エコワークス	中間処理	焼却処理	二〇〇五年四月
広島	広島等	(財)広島県環境保全公社	埋立処分	管理型・安定型	一九八八年一月
島根	島根等	(財)島根県環境管理センター*	埋立処分	管理型、安定型	二〇〇二年四月
徳島	徳島等	(財)徳島県環境整備公社	埋立処分	管理型	一九九一年一月
香川	香川等	(財)香川県環境保全公社*	埋立処分	安定型	一九八二年一月
愛媛	愛媛等	(財)愛媛県廃棄物処理センター*	中間処理	焼却・溶融	二〇〇一年一月
	川之江市	川之江市(二 四年四月四围中央市に合併)	埋立処分	管理型	一九九三年八月
	伊予三島市	伊予三島市(二 四年四月四围中央市に合併)	埋立処分	管理型	一九九七年六月
	大三島町	大三島町(二 五年一月今治市に合併)	埋立処分	安定型	一九九一年一月
	伯方町(一 五年一月今治市に合併)	伯方町(一 五年一月今治市に合併)	埋立処分	安定型	一九九三年四月

地方自治体による産業廃棄物処理への「公共開与」政策の展開過程 (関)

所在地	事業者の名称	事業内容	施設種類	事業開始時期
所在都道府県 愛媛県	関与地方公共団体 宇和町(二 四年四月、西予市に合併)	埋立処分	安定型	二一年 五月
高知県	高知県等 (財)高知県医療廃棄物処理センター	中間処理	焼却	一九九二年 七月
福岡県	高知県等 (財)高知県魚さい加工公社	中間処理	肥飼料製造	一九九七年 四月
福岡県	福岡県等 (財)福岡県環境保全公社	埋立処分	安定型	一九九七年 四月
熊本県	北九州市等 ひびき灘開発(株)	埋立処分	管理型	一九八三年 五月
大分県	田浦町 田浦町(二 五年一月、芦北町に合併)	埋立処分	安定型	一九九九年 四月
大分県等	大分県等 (財)大分県環境保全センター*	中間処理・再生利用	破碎・再生	一九九四年一月
大分県等	(財)エスプレス大分	中間処理	脱水・焼却・破碎・中和・コンクリート固化	一九七一年 八月

注 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部、平成一四年度事業「産業廃棄物行政組織等調査報告書」(二 二年四月実績)及び筆者による二 六年二月時点での調査から作成

事業主体は設立しているが、処理事業未実施の事例

所在地	事業者の名称	未実施の状況
所在都道府県 山梨県	関与地方公共団体 山梨県 (財)山梨県環境整備事業団*	施設未整備、立地候補地選定中
長野県	長野県 (財)長野県廃棄物処理事業団*	施設未整備、業務等は休止中
岐阜県	岐阜県 (財)地球環境村ぎふ	施設未整備
滋賀県	滋賀県 (財)滋賀県環境事業公社*	すでに埋立事業完了。新たな立地選定中。
和歌山県	和歌山県等 (財)紀南環境整備公社*	未定
鳥取県	鳥取県等 (財)鳥取県環境管理事業センター	施設未整備、候補地選定中

所在地道府県	関与地方公共団体	事業者の名称	未実施の状況
山口県	山口県等	(財)山口県東部環境保全センター	立地候補地選定中
山口県	山口県等	(財)宇部・小野田廃棄物処理事業団	未定
高知県	高知県	(財)エコサイクル高知*	立地候補地選定中
福岡県	福岡市	(財)福岡県環境保全公社	一九九七年操業開始 二二年、事業所閉鎖、休止
佐賀県	佐賀県	(財)佐賀県環境クリーン財団*	不明
宮崎県	宮崎県	(財)宮崎県環境整備公社*	未定
鹿児島県	鹿児島県	(財)鹿児島県環境整備公社	未定

注 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部、平成一四年度事業「産業廃棄物行政組織等調査報告書」(二二年四月実績)及び筆者による二一年二月時点での調査から作成

こうした公共関与施設による処分量は、わが国の産業廃棄物処理のなかで、どの程度のウェイトをしめるであろうか。注11に挙げた政府方針の記述によれば、二一年までに新たに整備が必要とされる最終処分場の容量が五億立方メートルとした上で、

「現状では、民間事業者により整備された最終処分場の施設容量が三分の二程度、公共関与により整備された最終処分場の施設容量が三分の一程度となっており、民間事業者による施設の整備を基本として推進しつつ、これらの整備状況を踏まえ、必要と認められる容量を公共関与による施設整備で確保することも検討する。」(日本産業廃棄物センター、二五、五一頁)

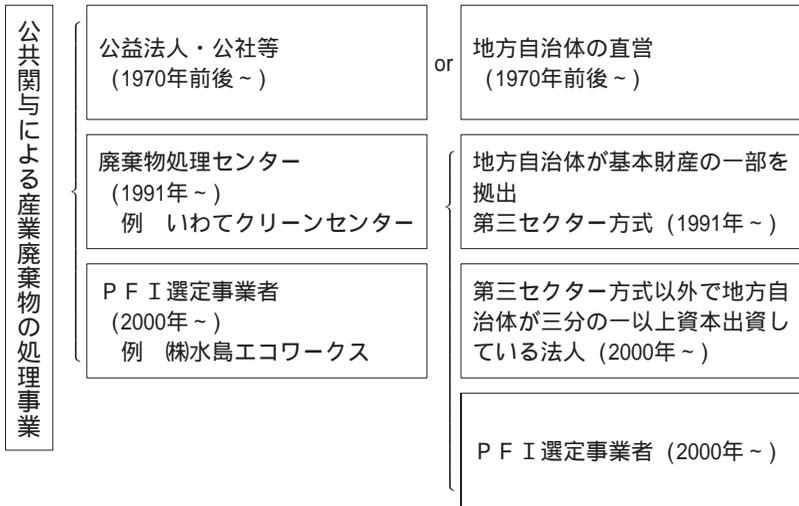
とされ、現状の最終処分場の届出容量のうち三分の一が公共関与施設であると述べている。環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部の調査によると、最終処分場として届出を受けた埋立容量六億九千 m^3 のうち、二億三千 m^3 が公共に

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 (関)

よるものであるとしており、右記の三分の一とする記述と一致する⁽¹³⁾。しかしこの数値は、上下水道や工業用水の汚泥処理という、いわば自治体による「自己処理」のための埋立施設の容量などを合わせているものであり、本稿で想定している民間から排出された産業廃棄物の処理を行う公共関与政策の規模とは一致しない。

汚泥関連の「自己処理」部分を除いた公共関与政策による埋立・処理量を正確に導き出すことは資料制約上困難であるが、興味深い推計値として山本(二一)(三)がある。これによると、全国の公共関与団体一八団体による一九九九年度の処理量が九二万トンであり、全国の年間埋立処分量五万トンの一八%ほどを占めていたという(山本、二一三、七九頁)。表一のとおり、全国の公共関与施設は六あまりに及ぶことを考えれば、少なくとも全国の最終処分量の二割超の廃棄物を受け入れていると考えてよい⁽¹⁴⁾。また、拙稿(二一六)で明らか

図1 公共関与による産業廃棄物処理事業の形態



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おらまし」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」資料を参考に筆者作成。

にしているように、民間による管理型処分場の施設がほとんどない秋田県においては、県下の管理型処分場受け入れ量の約半分が、公共関与施設によるものであった。地域によっても特色・相違があり、一概に言えることではないが、処分場の立地困難性が増しており、今後さらに公共関与による処理・処分場の建設がすすむと予想される。

なお、次節でも検討するが、公共関与の事業形態の類型は図1のとおりである。

二 「産業廃棄物処理への公共関与」政策小史

ここでは公共関与政策を三つの時期にわけ、それぞれ政策文書からその背景や意図を読み解き、財政措置などを中心に概観する。わが国における公共関与政策は、第一期…自治体単独による公共関与（一九七〇—一九九二年）、第二期…中央政府による「廃棄物処理センター」方式の導入（一九九二—一九九九年）、第三期…「廃棄物処理センター」方式の強化・拡充（一九九〇—一九九九年）の三つの時期に区分される。なお、第一期については、簡単にふれるにとどめる。ここで時期区分という場合、制度の変遷に基づく。また、第二期に見られた地方自治体単独による公共関与政策は、第一期の一九九二年以降にも、地域によっては実施されている例がある（表一）。

1 第一期…自治体単独による公共関与（一九七〇—一九九二年）

ここでは、一九七〇年以降、展開されてきた自治体単独による公共関与政策について、その背景と目的、この政策にかかわる地方債制度（産業廃棄物処理事業債）についてみていく。

(1) 設立の背景・目的など

都道府県は一九七一年の廃棄物処理法のなかで産業廃棄物の規制行政の担い手としての役割を与えられた。産業廃棄物処理は排出事業者の責任でおこなわれることが原則であるが、すでに述べたように、都道府県による公共関与と政策の根拠となる規定が盛り込まれていた。都道府県による公共関与の事例は、第一期に移行する一九九二年までの間で二一事例にのぼるとされている⁽¹⁵⁾。最も古くは一九六九年の千葉県都市公社の設立があり、県や大規模都市が出資（寄付行為と呼ばれる）した財団法人によって運営されることが多かった⁽¹⁶⁾。

この時期の地方自治体単独の公共関与の背景・目的として、中小企業対策が掲げられていた。このことは、中央政府の指針に沿ったものであった。厚生省環境整備課（一九七六）によると、次のように説明されている。

「前条で事業者の責務を規定しながら、産業廃棄物の処理について地方公共団体の責務を規定したのは、中小企業が多く存するわが国においては、事業者処理責任を追及するだけではかえって不法投棄等を招来する結果にもなりかねず、また、経済合理性からも地方公共団体が処理して必要な費用を事業者から徴収したほうが好ましい場合が考えられるからである。」（傍点 筆者）（厚生省環境整備課、一九七六、三五頁）

このように、廃棄物処理法制定直後の公共関与政策は、資力が小さく処理技術の開発などの点で、産業廃棄物の適正処理確保が困難にならざるをえない中小企業に配慮したものであった。

次に、厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室（一九九三）と『厚生白書』各年度版から、一九九一年までの自治体単独の公共関与について、事業目的、自治体による出資、立地地域などについて概観する。なお、これらは一九九年代初頭の中央政府による調査結果であり、現時点で操業している公共関与施設一覧（表一）とは必ずしも対応していないことを断っておく。

これら資料によると、設立の目的として、ほとんどの事例に共通して掲げられているのが公衆衛生の向上、生活環境の保全である。それに次いで、産業の振興・健全な発展が掲げられている。⁽¹⁷⁾ 中央政府の方針に倣って中小企業振興や、それを通じた地域経済の振興が掲げられていることがうかがえる。

基本財産の出資の主体を見ると、二一事例のうち、公共部門による出資のみは八事例、その他の事例は民間部門からの出資を受けていた。また、埼玉と千葉の事例を除いて、県だけでなく、周辺市町村が基本財産に対して出資をしている。立地地域別に見てみると、二一事例中、千葉・埼玉・愛知・京都・大阪・兵庫・福岡の七事例をのぞいて、地方圏に立地している。⁽¹⁸⁾ 法人の設立時期については、廃棄物処理法制定の一九七一年以前に設立したのは千葉県の一事例のみであり、一九七一年代の設立が一事例、一九八一年代の設立は七事例となっている。⁽¹⁹⁾ さらに細かく見ていくと、一九七五年から一九八一年にかけての期間が七事例、一九八一年から一九八五年までに六事例と、一九七年代後半から八十年代前半にかけて公共関与政策を開始する事例が多い。この時期に開始される傾向は、表一からも読み取ることができる。

(2) 産業廃棄物処理事業債の発行

自治体単独による公共関与政策が展開されたこの時期、施設建設のための財源として注目すべき「産業廃棄物処理事業債」が創設された。ここではこの地方債制度と活用状況について概観する。

産業廃棄物処理事業債は、中央政府の許可を受けて地方自治体が発行するもので（二）六年より協議制へ移行）、施設整備や用地取得に係る経費を起債対象としている。産業廃棄物処理事業債は一九七一年から設けられ、分類上、一般会計債とされた。一九八二年から一九八六年の間には、「公営企業的な側面を有する事業」であるという理由で準

公営企業債に移し替えられた。²⁰⁾ 一九八七年から現在までは、地方公営企業債の「観光その他」の部門に分類されている。

大蔵省理財局（当時）が「地方債及び地方資金についての（筆者）考え方及び取扱手続きについて体系的に詳述し」た地方資金研究会（一九八四）によれば、起債措置の対象として次のように指摘されている。

「産業廃棄物には多種多様なものがあるので、その処理方法も、焼却、化学的分解・中和・分離、破砕、コンクリート固形化等の処理及び埋立処分と多種に亘っている。起債対象とされるものは、これらの処理施設及び埋立処分施設（最終処分場）並びに、これら施設のための管理施設、付属施設、施設用地（最終処分場用地を含む。）及び全体事業費の三％以内の事務費並びに門、さく、へい等に要する経費である。」（三四三頁）

また、起債が許可されない事態として、当該地方自治体が「産業廃棄物処理計画」を策定していない場合、処分施設に係る事業者負担金又は使用料の徴収がなされていない場合を挙げている（地方資金研究会、一九八四、三四三頁）。産業廃棄物処理事業債は、一件審査によって地方債発行許可額が決められた。発行許可額と計画額は一九七九年から発行されている『地方債統計年報』によって知ることができる。

鈴木（一九七七）によれば、一九七五年当時の産業廃棄物処理事業債の起債充当率はおおむね七％と記述されている（六一二頁）が、一九七〇年代後半から八〇年代にかけて起債充当率が引き上げられ、現在の充当率は一〇％となっている。

グラフ1は産業廃棄物処理事業債の計画額と許可額の推移である。一九八七年以降は観光その他の地方公営企業債に分類されているため、産業廃棄物処理事業債のみに限定した発行計画額は把握できない。これによると、一九七〇年代は発行許可額が計画額を大幅に上回り、この制度が順調に活用されていた。しかしながら、一九八〇年から発行

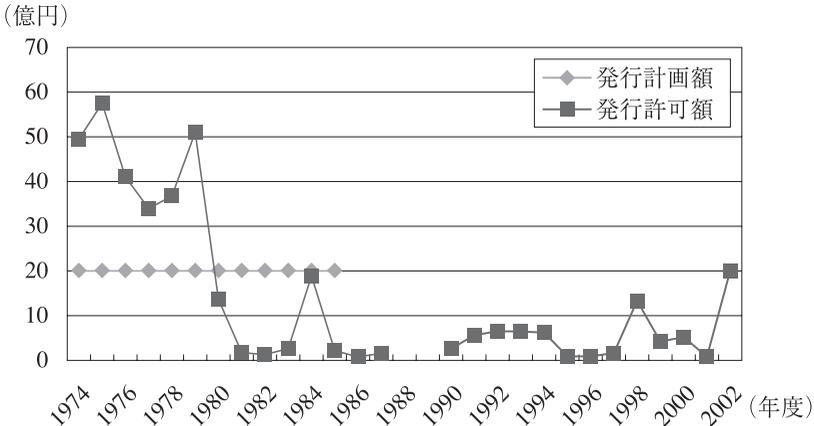
額が大幅に落ち、九十年代も落ち込んだままである。

『地方債統計年報』からみた産業廃棄物処理事業債の発行状況およびグラフから、第一に、一九七五年から八年にかけて七事例（このうち現時点でも稼働しているのは、表一より六事例）の公共関与施設の建設に際して活用されていたことが読み取れる。第二に、一九八十年代前半や一九九十年代の前半にはそれぞれ一カ所、一八カ所の新規の公共関与事例があつたにもかかわらず（表一）、産業廃棄物処理事業債の発行額はそれほど増加していない。なお、一九九十年代に入って発行額が低水準なのは、「廃棄物処理センター」方式が導入されたことよつて、都道府県単独事業を想定したこの地方債制度の意義が低下していったためと考えられる（後述）。第三に、二二年の発行額が跳ね上がっている点も注目する必要がある。これはのちにも述べるが、二二年の法改正による施設建設に対する国庫補助事業の拡大にともなう地方負担への充当のためと推測できる。

以上、第二期の全国的概況と産業廃棄物処理事業債の発

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（関）

グラフ1 産業廃棄物処理事業債の計画額・許可額の推移



注) 『地方債統計年報』各年度版より筆者作成。1987年以降は「観光事業その他事業債」分類されており、「その他代表例」である産廃処理施設が挙げられているにとどまるため、必ずしも発行許可額全額を把握できているとは限らない。なお、1988・89年については発行を確認できなかった。

行状況をみてきた。この時期の公共関与政策は、中小企業から排出される産業廃棄物を適正処理するためのものとして位置づけられていた。また、都道府県が公共関与政策を実施する場合、産業廃棄物処理事業債の活用が可能であり、中央政府も起債充当率を一定％に設定するなどの措置をとっていたが、一九八〇年代半ば以降、ほとんど活用されてこなかった。これは、後年度元利償還に対する地方交付税の交付といった地方財政措置がとられなかったため、自治体にとってのメリットが小さかったことによるものと推察される。こうした地方自治体による公共関与政策は、一九九二年の法改正と特定施設整備法の制定によって中央政府による強力な支援を受けることとなる。

2 第 期…「廃棄物処理センター」方式の導入（一九九二—二〇〇〇年）

一九九一年の廃棄物処理法改正と、地方自治体による「公共関与」に対して中央政府が財政・金融的支援を行うなどの規定を盛り込んだ一九九二年の特定施設整備法の制定によって、「廃棄物処理センター」（以下、処理センターという）方式が導入された。現時点（二〇〇六年二月）までに一七件が処理センターとして指定を受け、このうち一件が施設を稼働させている（表一）。ここでは、制度概要について、とくに地方自治体がこれにもとづいて公共関与政策を実施した場合、どのような財政・金融的措置を受けることが可能なのかについて検討する。さらに、処理センター方式が導入された背景を検討し、中央政府の政策意図を探る。なお、具体的な事例分析は拙稿（二〇〇六年）でおこなっている。

(1) 「廃棄物処理センター」方式の制度概要と財政・金融的措置⁽²²⁾

特定施設整備法の第一条には法の目的として、次のように書かれている。

「産業廃棄物の処理を効率的かつ適正に行うための一群の施設の整備をその周辺地域の公共施設との連携に配慮しつつ促進する措置を講ずることにより、産業廃棄物の処理施設の安定的な供給及び産業廃棄物の適正な処理の促進を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」

つまり、これまで立地が困難であった産業廃棄物処理施設の設置にあたって、「周辺地域の公共施設の整備との連携」によってその立地を容易にし、安定的に供給することによって、「生活環境の保全」と「国民経済の健全な発展」を目指すものである。これまでの産業廃棄物政策が規制法の体系であったが、この法律によって「事業者処理責任の原則を維持しつつ公共セクターが産業廃棄物処理に対して積極的に公共関与を行うための制度的枠組みを提供した」⁽²³⁾のである。

特定施設整備法は、「産業廃棄物処理の領域に規制法の体系しか存在しなかった産業廃棄物処理の領域に、施設整備促進法の体系を初めて取り入れたものであり、公共セクターが産業廃棄物処理に対して積極的に公共関与を行うための制度的枠組みを提供するもの」⁽²⁴⁾と位置づけられている。同法は、一定の要件を満たした産業廃棄物の処理施設や研究開発施設、共同利用施設等の一群の施設を特定施設として認定し、財政上・税制上の支援を行う、厚生大臣（当時。現在の所管は環境省）が産業廃棄物処理事業振興財団を指定し、産業廃棄物処理業等に対する債務保証事業、助成事業等を行う、という二つの施策を柱としている。特定施設整備法は民間の処理事業者に対する助成等についても規定しているが、最も重要な部分は、「処理センター」方式にたいする財政・金融的措置の規定であるといえる。同法に基づき一三年五月時点で一三カ所の施設整備計画が認定されているが、このうち九カ所が処理センターであった⁽²⁵⁾。このことから、処理センター方式にたいする財政・金融的措置が一九九一年以降の第一期における公共関与政策の中心であるといつてよい。

処理センターとは、一九九一年の廃棄物処理法改正によって成立した廃棄物処理のための事業主体であり（第一五条の五）、「廃棄物の適正かつ広域的な処理の確保に資することを目的として設立」されたもので、図一のとおり、制度成立当初は、いわゆる第三セクターがその認定の対象とされた。地方自治体が基本財産に対して出資した第三セクターが、各都道府県につき一件のみ処理センターとして認定を受けることができる。処理センターの設置要件は以下のようになっている。⁽²⁶⁾

特別の管理を要する廃棄物の適切かつ広域的な処理⁽²⁷⁾の確保に資することを目的とすること

第三セクター、地方公共団体が出資等に係る法人

指定された業務を確実に行うことができること

ここでいう「指定された業務」とは、「特別管理一般廃棄物、適正処理困難物、特別管理産業廃棄物、産業廃棄物の処理並びに当該処理を行うための施設の建設及び改良、維持その他の管理を行うこと⁽²⁸⁾」である。特別管理廃棄物とは一九九一年の廃棄物処理法改正によって設けられた規定であり、「爆発性、毒性、感染性その他の人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれのある性状を有する廃棄物」であり、その処理にあたって他の産業廃棄物や一般廃棄物とは異なる特別の基準で処理される。⁽²⁹⁾

表二は、廃棄物処理センターに指定された際に適用される税制上の特例措置、支援策をまとめたものである。

政策融資等の特例措置は、

施設整備にあたって N T T C タイプ無利子・低利子融資が受けられる。

への上乗せとして日本開発銀行特別金利融資が受けられる。⁽³⁰⁾

以上の二点が主なものである。⁽³¹⁾

NTT融資とは、NTT株式の売却収入を原資とした政府系資金貸付制度であり、「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」（昭和六十二年法律第八六号）に基づき融資先等が決められている⁽²⁾。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る無利子融資であり、その償還期限は一五年となっている。

なお、処理センターに対するNTT Cタイプ融資は「産業廃棄物処理事業振興財団」によって債務保証されることがある。この財団は一九九二年の特定施設整備法の制定と同時に設立された。

こうした政策融資の特例措置以外の自治体や中央政府による支援・助成については以下のとおり規定されている。

最終処分場の安全性及び信頼性確保のための施設に対する直接補助

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（関）

表二 処理センター方式にたいする主な優遇措置

措置の区分	優遇・特例措置の概要
政策融資等	(一) NTT Cタイプ融資 (二) 日本開発銀行特別金利融資等 (三) 地方債の起債措置
税制上の特例措置	(一) 特別償却 (二) 特別土地保有税の非課税 (三) 事業所税の非課税 (四) 周辺整備基金に係る損金算入等の特例
産業廃棄物処理事業振興財団関係 周辺公共施設の一体的整備	産業廃棄物処理振興財団の基金への地方自治体からの協力金拠出に対する地方交付税措置 国は、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（一九九三）一七五一七六頁より作成

補助率二分の一、ただし一億円が上限。

市町村へ補助すべき廃棄物処理施設整備費補助の処理センターへの直接交付

周辺市町村が処理センターへ特別管理一般廃棄物の処理を委託する場合、通常市町村に交付される処理施設整備に係る補助金を処理センターが受けることができる。

一定の要件に該当する一般廃棄物処理施設について市町村へ交付すべきNTT Bタイプ融資の処理センターへの直接融資

NTT Bタイプ融資とは、中央政府から無利子で貸し付けられ、後年度元利償還の全額にたいして補助金、負担金が交付される制度である。したがって、地方自治体にとって実質的な負担はなく、補助金と同様の役割を果たす。

出資資金及び貸付金に対する地方債の起債措置

処理センターに対する地方公共団体の出資金及び有利子の貸付金については、地方債の発行が認められる。

周辺公共施設の一体的整備に対する優遇措置

「(処理センターの)周辺の公共施設整備について、地方単独事業の場合は地方債の起債認可の配慮や特別地方交付税措置などの地方財政措置を、補助事業の場合は国庫補助金の配分に対する配慮を行い、地方自治体もこれらの事業を重点的に行うよう務める」(括弧内 筆者)とされている。

この中でも特に注目されるのが、周辺公共施設の一体的整備に対する優遇措置である。こうした周辺整備など地元対策による自治体財政の支出は事業額の中でも多くを占めているが、これに対して中央政府が地方財政措置をとり、地方自治体の負担感をやわらげているのである。

なお、については、特別管理一般廃棄物の受け入れを実施している処理センターでなければ受けることができ

ないため、それほど多くの実績はないと思われる。

以上、廃棄物処理法の改正によって導入された処理センター方式とそれに対する支援・優遇策を定めた特定施設整備法を概観し、この時期の公共関与政策の内容を明らかにした。第一期における中央政府と自治体財政のかかわりは産業廃棄物処理事業債を通じてのみであったが、一九九一年以降の第二期においては、中央政府により多くの優遇策が打ち出されていることが見て取れる。施設建設にたいする直接的な補助金の導入などは、さすがに事業者処理責任の空洞化を避けるためか用いられてはいないが、無利子融資や低利子融資による金融的措置が大幅に導入されていた。第三期でみた産業廃棄物処理事業債が、九十年代以降も発行されなかった要因はここにある。また、処理センター周辺の公共施設の整備についての手厚い地方財政措置がとられ、廃棄物処理施設周辺地域の公共事業にたいして自治体財政を動員するシステムが組み込まれていった。

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」（阿部、一九九四、九頁）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、一九九二年は大きな転換点であったといえる。

(2) 処理センター方式の導入の背景と政策意図

以上のように、処理センター方式の導入によって産業廃棄物処理施設の立地促進のために自治体財政が動員されるようになったが、その背景にはどのような政策意図があったのだろうか。ここでは、特定施設整備法の逐条解説から、制定に至る背景・現状認識について明らかにする。⁽³³⁾ また、これ以外に筆者が重要と考える背景や政策意図についても

検討する。

特定施設整備法の法解説によると、当時の状況・政策の背景が以下のようにあげられている。

第一に、産業廃棄物の排出量の増大と減量化・再利用の停滞である。将来の排出量の大幅な増加と、一九九一年時点で再利用水準の改善が見られないとしている。

第二に、産業廃棄物処理施設の絶対量の不足である。最終処分場の残余容量（あとどれだけ産業廃棄物を受け入れることができるかという産業廃棄物の最終処分容量を産業廃棄物の最終処分の必要量で除した比率）は、一九九一年四月で全国平均一・七年分、首都圏では一・六年分しかないと推定されていた。こうした最終処分場の逼迫の背景として、処分場の設置許可に際して住民の同意を要件とする都道府県条例の制定、用地費の高騰、農地法や建築基準法など各種の規制の存在があるとしている。⁽³⁴⁾

第三に、産業廃棄物処理業者の信用力・資本金の不足である。排出事業者自身による中間処理は進んでいる一方で、最終処分のお大半は処理業者に委託されているという。一九九一年の時点で最終処分場施設数は全国で、二、五九九カ所、そのうち一、八三カ所が処理業者によるものであった。こうした処理業者は中小規模のものがほとんどであり、信用力や資本金が小さく、これが施設整備の隘路になっているという。⁽³⁵⁾

第四に、産業廃棄物の広域移動及び不法投棄の増大である。すでに挙げた理由により、広域移動及び不法投棄等の不適正処理が見られるようになってきているという。

「このような状況を放置すると、今後さらに不法投棄が増加し、生活環境の保全上支障が生じてくるおそれがある。また、処理料金の高騰が需給関係の逼迫から高騰してきており、産業活動への支障も懸念されている。」⁽³⁶⁾（傍

点 筆者）

こうした事態に対処すべく、廃棄物処理法の一九九一年改正、再生資源利用促進法の制定が行われた。しかしながら、「処理施設の絶対的不足と処理業者の信用力・資本金の不足という問題は依然として残された」⁽³⁷⁾のであり、これへの対応として制定されたのが、特定施設整備法であった。

以上が政府文書の中から読み取ることができる政策意図である。

こうした現状認識や背景以外に、筆者が注目すべきと考える背景について、いくつか指摘しておきたい。

第一に、一九九一年の廃棄物処理法改正によって特別管理廃棄物が分類されることとなったが、この廃棄物の中間処理と最終処分を受け皿・処理施設が整備されていなかったことである。処理センターが特別管理廃棄物の受け皿としての役割を担うことが期待されたのである。すでに見たように、処理センターの行う業務の中には、特別管理廃棄物の受け入れが挙げられていた。実際に処理センター方式によって整備された施設は高度な焼却処理が備えられ、医療廃棄物といった特別管理廃棄物を受け入れているケースが目立っている（拙稿、二六）。

第二に指摘できることは、広域移動の促進である。田口（一九九八）は処理センターが首都圏ではなく地方圏に設立されている点を挙げて、「大都市圏が特別管理廃棄物などを地方に越境搬送する際の受け皿としてセンターを設置しようとしている」というのが住民の意見であると述べている。⁽³⁸⁾広域移動⁽³⁹⁾地方への廃棄物流入とそれに伴って生じた不法投棄事件は当時大きな社会問題とされていた。こうした広域移動への拒否感を公共圏と政策によって解消し、処理センターを広域処理の受け皿にしようという中央政府の政策意図が読み取れる。このことは、処理センターの指定要件に広域処理を挙げている点からも推察できる。

第三に、日米構造協議による影響である。一九九一年の日米構造協議の最終報告、それを受けて策定された『公共投資基本計画』や『生活大國五カ年計画』のなかには、生活環境重視の社会資本整備策が打ち出され、この眼目とし

て盛り込まれたのが廃棄物処理施設整備であった。アメリカ政府は、対日貿易赤字の解消を日本における内需拡大によって成し遂げようとし、さらに、その内需拡大を、日本企業の国際競争力の強化につながる生産基盤ではなく生活基盤への高水準の公共事業の投入によって実現しようとした。⁴⁰ こうした対外的な要因もこの制度の設立の背景にあるといつてよい。

第四に、産業界からの強い要望である。すでに示した政策文書の引用にもみられるように、中央政府は生活環境の保全上の支障だけでなく、産業活動への影響を意識していた。経団連（一九九一）では、住民合意を義務付ける条例を制定する自治体が増加したことなどにより、産業廃棄物の最終処分場の確保が困難となっており、民間企業や処理業者だけでは解決が困難であるため、「都道府県及び国による積極的な公共関与（用地の斡旋、公有地の貸付け、住民の合意形成への支援、財政・税制上の優遇措置等）と広域処理の推進等が不可欠となっている」として、「早急な取り組みを強く要望」している。また、経団連・廃棄物部会（一九九一）では、処分場の建設コストと収支の見通しについて、「地元対策に必要な資金がコストとして上乗せされる場合」があるために、利益が減少するという問題点を指摘している。この点、「周辺公共施設の一体的整備」というかたちで、「地元対策に必要な資金」が地方自治体によって負担され、これに対して中央政府が地方財政措置をとるという特定施設整備法の枠組みと符合する。

以上、第一期における公共関与政策について、制度概要とその背景、政策意図について検討してきた。一九七一年代から行われてきた地方自治体単独の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整備されていた。こうした背景には、最終処分場の逼迫への対応、広域処理と特別管理廃棄物の受け皿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二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。

3 第 期…「廃棄物処理センター」方式の強化・拡充（二〇〇〇年）

二 年の廃棄物処理法及び特定施設整備法の改正によって処理センター方式の要件が大幅に緩和され、財政的措置も拡大した。施設整備が思ったように進まず、公共関与政策のより強力な推進が求められたためである。一九九二年から一九九九年までに九件が処理センターとして認定されていたが、一九九五年から一九九九年にかけては二件にとどまるなど、中央政府の意図に反して、公共関与政策はそれほど進展することはなかった。しかしながら、二一年以降は八件が指定を受けており、二一年改正による要件の緩和措置と支援策の強化は現時点で功を奏しているといえよう。

二 年の改正の内容は、以下のとおりである。⁽⁴⁾

第一に、都道府県による産業廃棄物処理の規定（第一条の三）を変更し、処理主体としての都道府県の役割をより明確かつ広い範囲で打ち出した点である。これまで都道府県が処理することのできる産業廃棄物は、「広域処理が必要なもの」といった限定された表現であったが、「処理が必要と認められるもの」と改定された（注5参照）。

第二に、処理センターの認定要件を緩和し、第三セクターだけではなく、地方自治体の出資する株式会社やPFI方式による事業も認定を受けられるようになった。具体的には兵庫県において、株式会社処理センターとして認定されている（図および表一参照）。第三に、一都道府県に一カ所とされていた制限が撤廃された。第四に、これまで特別管理一般廃棄物の処理がその業務として認められていたが、これに加えて、一般廃棄物の処理も市町村の委託を受けた場合、実施することが可能となった。これは、施設立地に際して周辺市町村の協力が得られやすくなること

を狙ったものである。⁽⁴²⁾

第五に、財政的支援の強化である。それまでの一億円という上限が緩和された。⁽⁴³⁾ 二 三年に産業廃棄物処理事業債の発行額が増加した(グラフ1参照)。背景には、こうして増額された国庫補助を活用して産業廃棄物処理施設整備事業を行う自治体が急増し、事業の地方負担にこの地方債を充てたためと考えられる。⁽⁴⁴⁾ 二 一年からは「産業廃棄物処理施設モデル的整備事業」がはじまり、公共関与による施設整備に対して中央政府が四分の一の国庫補助をすることが可能となった。しかし、同時に自治体は、国庫補助と同額の補助金支出をしなければならない。これまでは事業者処理責任原則を考慮して無利子融資の提供でいどであった財政・金融的措置が大幅に緩和され、多額の補助金の支出が認められつつある。

以上のように、第 二期では、要件の緩和や財政支援策の拡大がとられている。この中でもとくにPFI方式や地方自治体が出資する民間会社が、処理センターの指定を受けることが可能になった点は、公共関与政策の性格を大きく変容させることとなったと筆者は考える。この点について、具体例も踏まえたより詳細な分析を別稿にて予定している。⁽⁴⁵⁾

三 公共関与をめぐる議論 一九七〇年代を中心に

以上、公共関与政策について三つに時期区分してきたが、最後に、公共関与をめぐる一九七 年代の議論について整理する。この作業により、第 二期における公共関与政策の意義を明確にした上で、一九九一年以降の第 三期との相違を浮き彫りにする。なお、一九九 年代の公共関与をめぐる議論は拙稿(二 六)において検討した。

はじめに、藤野（一九七八）と神保（一九七九）による議論を検討する。この時期は都道府県単独の公共関与政策が実施され始めた時期であり、この評価をめぐって議論が展開している。

藤野（一九七八）は、事業者責任との関連で中小企業の産業廃棄物対策としての公共関与政策の意義について論じている。公共関与施設の事業内容は、最終処分を中心に展開されており、最終処分場確保の困難性の高まりとその対応からこの政策が行われていることを指摘した上で、以下のように論じている。

まず、公共関与による処理が行われる背景として、補助・助成によっても産業廃棄物の適正処理を確保できない中小企業の存在、環境政策面からの配慮、用地確保の困難性、を挙げている。さらに問題点として、地方自治体による位置付けの不明確さ、産業が系列化している経済構造の下で公共関与を行うことは、中小企業を通して大企業が産業廃棄物を排出する事態が予想され、結局は大企業救済策となる、事業者責任原則からみて事業者の費用負担が小さい、適正な処理料金設定の困難性、を挙げている。その上で、評価できる点として、廃棄物処理の受け皿を整備し、不法投棄を防止したこと、事業者に廃棄物処理のために適正な料金負担の必要性を認識させたこと、処理施設の整備、処理基準の遵守等において、事業者、処理業者に対する指導をしやすくしたこと、を挙げている。つまり、藤野（一九七八）は全体として、公共関与による「事業者処理原則を空文化しかねない危険性」（一二二頁）を指摘しつつも、資力や技術の面から見て適正処理確保が困難な中小企業への対策として公共関与を位置付けることを主張しているのである。

神保（一九七九）は、産業廃棄物処理業界全体が小零細企業を中心に編成されており、「産業のピラミッド構造の最底辺」であるから、再資源化・リサイクルにおいて成果を挙げることが難しく、望ましい産業廃棄物処理システムの構築を期待できるものとして、第三セクター方式による「公共関与」を挙げている。それと同時に、解明すべき課

題として、地方自治体と事業者の間でどのように責任を分担し、費用負担をするのかという点が挙げられている。

宮本（一九七六）は公共関与について、「共同消費手段の一般的労働手段への転化」という項でとりあげている。それまでの社会資本整備は生産基盤（一般的労働手段）の整備を中心に行われてきたが、生活関連社会資本（共同消費手段）の重視へと移行しはじめた当時の状況を検討した文脈において、次のように述べている。

「一九七 年清掃法が改正され、産業廃棄物について都道府県が処理する義務を一九七五年から持つことになったが、こうなると、環境衛生のためのゴミ処理場の投資は急増するにちがいない。しかしこれは共同消費手段といえず、むしろ一般的労働手段である。環境衛生に名をかりた企業助成⁽⁴⁵⁾といってよい。」

宮本はここで、公衆衛生の向上や環境保全のための「共同消費手段」という位置づけが可能であった廃棄物処理施設が、企業の生産基盤としての意味をもちはじめたことを指摘している。さらに、産業廃棄物処理施設を公共部門が提供することについて、「環境衛生に名をかりた企業助成」の側面が強いとして批判しているのである。

以上のように、一九七 年代後半から始められた公共関与政策についての議論は、「事業者処理責任原則の空文化」や企業助成になりかねないといった批判が共通認識とされつつも、中小企業対策や不法投棄防止策としての意義を認めるものであった。これにたいして一九九二年の処理センター方式の導入（第一期）以降は、単純に「産業基盤」として廃棄物処理・処分施設の整備が追求されたのである。

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」について、定義や全国の概況を検討し、三つに時期区分し、

その制度の推移を明らかにした。わが国における産業廃棄物処理の原則は「事業者処理責任原則」であるが、地方自治体が「補完的に」処理することは一九七一年の廃棄物処理法制定当時から可能とされていた。

わが国の公共関与政策は、第一期…自治体単独による公共関与（一九七一年）、第二期…「廃棄物処理センター」方式の導入、中央政府による財政・金融的措置の制度化（一九九二年）、第三期…「廃棄物処理センター」方式の強化・拡充（二〇〇一年）という三つの時期区分が可能であった。

第二期は、自治体単独による公共関与政策が中心であった。中小企業による廃棄物処理の負担への配慮や地域振興、公衆衛生の向上などが目的と掲げられていたという意味で、「広義の福祉国家」的側面を持っていたと評価できる。こうした政策目的は、中央政府の政策文書の中にも位置づけられていた。また、施設建設の財源に関して、産業廃棄物処理事業債を通じて中央政府と地方自治体の財政関係が多少生じていた。しかしながら、充当率一〇％という措置以外は、たとえば後年度元利償還分を地方交付税措置するといった地方財政措置はとられてなかった。中央政府による金融・財政的な支援措置はさほどとられることなく、地方自治体が単独事業として公共関与政策に取り組んでいた。

第三期は、財政・金融的措置が大幅に導入された。処理センター方式の導入により、用地の取得や地元対策の周辺地域への関連事業の実施について手厚い地方財政措置がとられた。こうして中央政府は産業廃棄物処理施設の整備に自治体財政を動員していったのである。この背景には、最終処分場の逼迫への対応、広域処理と特別管理廃棄物の受け皿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三期の地方自治体単独の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という性格を強く持っていた。

第四期は、処理センターの要件の緩和や支援措置の拡大がとられ中央政府による公共関与政策がより強化された。

処理センターとして指定・認定されても、立地場所の選定で反対を受けるなど、思うようにすすんでいない事例も多かつた（表一参照）。こうした事態の改善のため、要件の緩和や支援策の拡充を図ったのである。とくに、処理センターの指定対象として自治体が一定出資する株式会社やPFIの選定事業者が追加されたことが注目される。

中小企業による産業廃棄物処理への対応策から始まった公共関与政策は、一九九二年から性格が大きく変容した。つまり、中小企業支援という枠が外れ、単純に産業基盤としての処理施設の整備・立地促進が追求されたのであった。さらにこうした政策に自治体財政を動員するべくおおくの財政・金融的措置が中央政府によって導入された。

こうした政策の変容過程の中で、事業者処理責任原則の空洞化への懸念が、しだいに意識されなくなっているという問題点を指摘しておきたい。たとえば、二一年からの「産業廃棄物処理施設モデル整備事業」では、中央政府と地方自治体から、最大で事業経費の半額を補助金として受けることが可能となった。一九七年代の公共関与をめぐる議論や政策の基本姿勢は、事業者処理責任原則の空洞化や企業助成になりかねないという懸念が共通認識とされつつ、中小企業対策としての意義を認めるといふものであった。しかし、一九九一年以降、この点についてさほど言及されなくなり、事業者処理責任原則や発生抑制の視点が政策上欠如してきたといえる。不適正処理や不法投棄の防止、また、中小企業から排出された廃棄物をまとめて効率的に処理するという観点から、公共部門による産業廃棄物処理施設の整備は、一概に否定されるものではない。しかしながら、中央政府が積極的に公共関与に乗り出し、施設整備に自治体財政を動員してきた政策意図をみる限り、事業者処理責任の徹底や廃棄物の発生抑制インセンティブは脇に置かれてきたといわざるをえない。

今後重要なのは、発生抑制を実現する処理施設の建設財源の調達方式とはどのようなものか、また、発生抑制と適正処理の同時達成を可能にするために、施設建設・運用に際して、公共部門はいかなる「関与」をすべきかを解明し、

政策実践を繰り返していくことである。

二 年以降、PFI方式といった、いわば民活型の公共関与の事業形態が導入され始めた。PFI法に基づいて設立された事業者が特定施設整備法による財政・金融的支援や処理センターとしての指定をつけることが可能になるというこうした流れが、今後の公共関与政策の中心になると思われる。現時点でこうした政策動向に対する評価は難しいが、これまでの公共関与政策のメリットが後退する傾向があり、看過できない。たとえば、搬入する廃棄物の種類について地元自治体と協議するなど、きめ細かい対応が処理センターの運営事例としてみられるが、民間企業が運営主体になった場合、同様の対応がとられるとは限らない。また、民間による経営、独立採算制であるからといって、事業者処理責任が担保され、適正原価主義に基づく処理料金が徴収されるわけではない。たとえば、こうした事業体において、一般廃棄物とのあわせ処理の実施が想定され、補助金や自治体からの委託料収入を得ることが可能であり、よりいっそう事業者処理責任が曖昧化・空洞化する可能性がある。より問題なのは、こうした民間による経営は、廃棄物の発生抑制と矛盾するという点である。つまり、採算性を確保するには廃棄物を一定量搬入し続けることが不可欠であり、広域からの持ち込みの実施や自治体が廃棄物の供給量確保のために一般廃棄物の削減に消極的になる可能性すらある。

現在進行している公共関与の政策動向は、「官製市場」として産業廃棄物処理市場を創出することを目的としており、廃棄物発生抑制の実現とは相反する結果をもたらすと筆者は考える。この点については別稿において詳細に検討する。

注

- (1) 廃棄物は市町村が処理責任を負う一般廃棄物と事業者が処理責任を負う産業廃棄物に分類されている。産業廃棄物とは、廃棄物処理法第二条の四において「事業活動に伴つて生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物」と定義されており、一般廃棄物はそれ以外のものとされている。
- (2) 例えば、高寄(二)一は、財政破綻を招かないためにも民間委託化の推進によつて一般廃棄物の処理費用を低下させる必要があるとしている。
- (3) 本節における条文の記述は、廃棄物法制研究会(一九九九)、日本環境衛生センター(二)一、日本産業廃棄物処理振興センター(二)五による。
- (4) 産業廃棄物の「あわせ処理」について本稿では直接取り上げることはない。「排出事業者処理責任」の原則を重視するならば、この「あわせ処理」の実態を把握することも重要であるが、全国的な実態の把握ができる資料は管見の限りない。ちなみに過去の数字ではあるが、青森県は、県下の市町村によるあわせ処理の実態を把握していた。「青森県第二次産業廃棄物処理基本計画」(一九七九年)によれば、市町村が処理している廃棄物総量のうち、二六%にのぼると推計されている。この時期の青森県の行政文書を見ると、積極的にあわせ処理を推進する記述が見られることから他県よりも比較的多かつたと考えられる。
- (5) 二 年改正以前の規定によれば、「都道府県は、主として広域的に処理することが適当であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる」となっている。
- (6) 廃棄物法令研究会(二)一五三頁。
- (7) 廃棄物法制研究会(一九九九)A四二六頁。
- (8) 平成一二年政令第三九一号により、前年度における産業廃棄物の発生量が一トン以上である事業場を設置している事業者と定められた。
- (9) 産業廃棄物処理業界の業界雑誌「いんだすと」では度々この「公共関与」という用語が登場する。例えば、「特集…産業廃棄物処理の公共関与」一九九六年七月号(第一一卷七号)、「公共関与型産業焼却施設が誕生…官民の連携で実現」

二 一九九一年九月号（第一六卷九号）など。

- (10) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室（一九九三）、「監修にあたって」より。
- (11) 「廃棄物処理法第五条の二二項の規定に基づく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（平成二三年五月七日環境省告示第三四号）」の記述。
- (12) 筆者はすでに、自治体による一般廃棄物処理事業の財政分析から「処理能力拡大主義」を支えた財政構造を明らかにしている。拙稿（二一 三三）。
- (13) 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部（二一 三三）三頁。
- (14) 一八団体の中には、大阪フェニックスなど大規模な公共関与事例が含まれていると考えられる。したがってたとえここに算入されていない公共関与施設の容量を合わせても、それほど大幅に増加することは想定しにくい。このため本稿では、二 %前後と判断した。
- (15) ただし、府県の財政が関与した事例のみの数字である。一九八一年度版『厚生白書』によると、川崎・静岡・宇治・大津・神戸・広島・福岡・北九州市など、それぞれの市が単独の「公共関与」を行い、施設整備を行った事例が紹介されている。ここでは、「二三都道府県、一八市（うち政令市九）において行われている」とされている（三三二頁）。表一七参照のこと。
- (16) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室（一九九三）四二五頁。
- (17) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室（一九九三）四二四～四二八頁。産業の振興を掲げているものとして判別できるのは、滋賀県、福岡県、香川県、徳島県である。拙稿（二一 六）で述べたように、秋田県も中小企業政策としてこの公共関与を位置付けているが、この資料では判別できなくなっている。そのため、他府県の事例においても、事業の目的として中小企業振興や産業振興を掲げていた例が多くあると推察される。
- (18) 例えば、福島・島根・山口・香川など。
- (19) しかしながら、千葉県のこの事例において、実際の施設の設置・稼働はかなり後になってからであったと推定される。『厚生白書』一九八一年度版、三三三頁。
- (20) 地方資金研究会（一九八四）、三四二丁三四三頁。

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（関）

- (21) 地方資金研究会(一九八四)の「はしがき」より。
- (22) 本節の記述は、厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三)に基づいている。
- (23) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 六八頁。
- (24) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三)「監修にあたって」より。
- (25) 環境省産業廃棄物課まとめ「産業廃棄物処理特定施設整備法に基づく施設整備計画の認定状況(二〇〇二年五月時点)」による。
- (26) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 一一頁。
- (27) ここでいう「広域的な処理」とは廃棄物の受け入れにあたって地域について明示的に限定を加えないことを意味する。企業にとつては定款にあたる、処理センターの「寄付行為」に受け入れ地域の限定を明記した場合、指定は認められないとされている。「指定申請等に係る留意事項について」(平成五年三月三一日 衛環一一二号 各都道府県廃棄物行政主幹部(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)。
- (28) 廃棄物処理法第一五条の六。
- (29) 廃棄物法制研究会(一九九九) A二九頁。
- (30) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三)、二四頁〜二七頁。
- (31) 詳しくは門野(一九九九) 門野によれば、NTT融資事業は 省益確保にもちいられている、バブルの加速、崩壊後は景気対策として機能している、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。
- (32) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 一七六頁。
- (33) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 一八〇三八頁。
- (34) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 一八頁。
- (35) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 二七頁。
- (36) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 三二頁。
- (37) 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室(一九九三) 五頁。

- (38) 田口(一九九八)一四一頁。
- (39) 河北新報社報道部(一九九)参照。
- (40) 金澤(二)二四八、四九頁。
- (41) 吉野(二)二三頁。
- (42) 吉野(二)二三頁。
- (43) 一九九九年九月一九日付朝日新聞。
- (44) こうした補助金は、処理センター方式を採用しない都道府県でも導入されており、たとえば、秋田県においては処理センターの指定は受けずに県単独の施設整備事業にこの補助金が活用され、地方負担について産業廃棄物処理事業債が充てられている。
- (45) 宮本(一九七六)三一八、三一九頁。ただし、すでにみたように、都道府県は産業廃棄物の処理を「義務付け」られてはいない。

参考文献

- 阿部泰隆(一九九四)「廃棄物処理法の改正と残された法的課題(七・完)」『自治研究』第七 卷第二号
- 門野圭司(一九九九)「日本における公共事業と政府間財政関係：一九八〇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、所収
- 金澤史男編(二)二)『現代の公共事業…国際経験と日本』日本経済評論社
- 河北新報社報道部(一九九九)『東北「ごみ戦争」…漂流する都市の廃棄物』岩波書店
- 経団連(一九九九)「廃棄物対策の課題…環境重視型の生活・産業基盤の整備を目指して」
- 経団連・廃棄物部会(一九九九)「産業廃棄物に係る最終処分場確保のための課題(中間報告)」
- 神保元二(一九七九)「産業廃棄物の処理と循環システム」『科学と思想』三三三巻
- 鈴木慶明(一九七七)『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

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 (関)

- 関耕平(二) (三)「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・政策学会年報第八号』東洋経済新報社
- 関耕平(二) (六)「産業廃棄物処理と自治体財政…『公共関与』政策の事例分析」『経済科学論集』第三二号
- 高寄昇三(二) (一)『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
- 田口正己(一九九八)『ごみ問題百科 争点と展望』新日本出版社
- 藤野周三(一九七八)「産業廃棄物の処理をめぐる諸問題…事業者責任を中心に自治体行政の立場から」『公害研究』第八卷二号
- 宮本憲一(一九七六)『社会資本論…改訂版』有斐閣
- 山田進一(二) (三)「産業廃棄物処理センターの役割と現状」『月刊自治研』第四五卷九月号(通巻五二八号)
- 吉野智(二) (一)「廃棄物処理及び清掃に関する法律及び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の一部を改正する法律」の概要』『ジュリスト』一一八四号

参考資料

- 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部(二) (三)「産業廃棄物行政組織等調査報告書」平成一四年度事業(二) 年四月実績)
- 木村博昌編著(一九九九)『廃棄物処理法…実用法令集』日報
- 厚生省環境整備課編(一九七六)『改訂版廃棄物処理法の解説』日本環境衛生センター
- 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(一九九三)『逐条解説産業廃棄物処理特定施設整備法』ぎょうせい
- 厚生省水道環境部編(一九九一)『廃棄物処理法の解説』ぎょうせい
- 地方資金研究会(大蔵省理財局地方資金課内)編(一九八四)『最新版体系地方債…地方資金の理論と実務』大蔵財務協会
- 日本環境衛生センター(二) (一)『平成一三年版廃棄物処理法法令集』日本環境衛生センター

日本産業廃棄物処理振興センター（二）五）『平成一七年度版 廃棄物・リサイクル関係法令集』ぎょうせい
廃棄物法制研究会編著（一九九九）『廃棄物処理法の解説』日本環境衛生センター
廃棄物法令研究会監修（二）一）『廃棄物処理法平成二二年改正逐条解説』中央法規
地方債協会編『地方債統計年報』各年度版