一般廃棄物処理基本計画について (1)

倉 本 尚 文*・由 田 秀 人**

一般廃棄物の処理は、従来から市町村の固有事務として実施されてきており、その処理体制の整備については、廃棄物処理施設の整備を中心に進められてきたところである。

しかしながら、行財政の見直しが叫ばれている中で、一般廃棄物処理の現状をみると、財政的には、全体処理費の70%以上を占めているといわれる収集運搬経費や廃棄物処理施設の建設費及び維持管理費の高騰により、市町の財政が次第に圧迫されてきており、また最近の廃棄物処理の方向として、散乱ごみ対策、有害廃棄物対策、廃棄物の再資源化、浄化槽を中心とした生活排水対策の推進を図る必要があるなど、これらの課題の解決が望まれている。

そこで、兵庫県では、住民自治を基調としつつ、地域特性を踏まえ、市町が適確に一般廃棄物処理基本計画が策定出来るようこの指針を示したので、以下の主要な部分を紹介する。

I 廃棄物処理基本構想と一般廃棄物処理基本計画の概念

一般廃棄物の広域処理体制の確立については、一般的には、隣接市町で、一方の市町が円滑に処理事業を実施し、他の市町がその処理に行き詰まっている場合に、行き詰まっている市町が円滑に処理事業を実施している市町に対してその処理を委託するという形態から出発し、その後一部事務組合を設立して共同処理をするという形態をとることが多い。

この場合、共同処理をする市町は、地縁的にも地域的にも何らかの行政上の関連性がある他、結果として地域的一体性があり、また広域処理を行っても妥当性のある場合が多い。

ところが、このようないきさつから出来上がった広域処理体制については、科学的見地の裏付けがないため、

本来広域処理体制の中に組み込まれる方が望ましいと考えられる市町がとり残されたり、施設に係る組合の構成市町（例えば、ごみ焼却処理施設と最終処分場）が異なったりしているところも見受けられる。

市町間の相互扶助ということも、自然の成り行きからの共同処理をするということも極めて重要なことではあるが、ここでは、これとは別に、科学的（社会科学、自然科学双方を含む。）な観点から広域処理を考える場合の方法の手順の一つである廃棄物処理基本構想との関係及び基本計画を受けた施設整備計画等との関連について述べる。

1. 市町の総合基本構想と廃棄物処理基本構想

各市町または広域市町村圏では、地方自治法に基づく計画的かつ総合的な基本構想（以下、「総合基本構想」という。）が定められており、各市町等における総合的な施策を体系づけるという面で意義深いものがある。

しかしながら、施策が全体に及ぶため、廃棄物処理に関しては、科学的見地から検討した理想的な姿を具体的にえがいているとはいいがたい側面をもっている。

廃棄物処理に関しては、一面、総合基本構想との整合性も重要ではあるが、他面その排出から最終処分にいたるまでの廃棄物の流れを、科学的側面から全体的にとらえた上で、あるべき姿を合理的にえがいておく必要がある。

これは、広域処理を実施するか否かにかかわらず、出来るだけ広域的観点からとらえておくことが望ましく、各市町あるいは事務組合が具体的な基本計画を策定するにあたってその方向づけをするものであり、この意味で基本計画の上位計画といえるものである。これを、「廃棄物処理基本構想」ということにする。廃棄物処理基本構想については、このような観点から圏域市町が共同で策定することが望ましい。

従って、総合基本構想は、各市町ごとに策定された将来展望の上に立った総合的な構想であるのに対して、廃棄物処理基本構想は、当該構想の結果、適当な圏域

* 兵庫県保健環境部環境管理課副課長 Naofumi KURAMOTO

** 同 環境衛生課主任 Hideto YOSHIDA

と認識された市町なり一部事務組合なりが一般廃棄物処理基本計画を策定するための相当広域にわたった市町の共同の構想であり、広域市町村圏計画が、圏域の総合計画であるのに対し、廃棄物処理基本構想は、具体的な廃棄物処理の現象からアプローチする一般廃棄物処理基本計画策定のためのものであるところにその差異があり、その必要性の根拠が求められるものである。

2. 基本構想と基本計画

廃棄物処理基本構想は（以下、単に「基本構想」という場合は、この意味とする。）は、いわゆる一般廃棄物処理計画ではなく、これによって直接住民との間に権利義務の関係を生じたり、団体の事業が支配されたりするものではなく、一つの政策的方向づけを行うものである。しかし、これを踏まえて、一般廃棄物処理基本計画（以下、単に「基本計画」という場合は、この意味とする。）が策定されるものであるので、計画行政の範疇に入るものといえる。

(1) 基本構想の位置づけ

一般廃棄物の具体的な処理は、各市町において毎年策定された一般廃棄物処理計画（実施計画）に従って行われているが、実施計画を策定する前提となるのが、まさに基本計画であり、収集運搬、処分あるいはこれらを行うための機器類、施設整備等の基本的な事項が定められることになる。基本計画は個々の市町なり一部事務組合で定められることになるが、この基本計画を策定する前に基本構想を構築しておく必要がある。

この基本構想は、個々の市町や一部事務組合においてたててもよいが、広域処理つまり共同処理をすべきか否かという根幹となる事項等をこの中で検討することになるので、この基本構想を地域的一体性のある限度において、出来るだけ広い圏域の市町が共同で検討することが適当であり、かつ必要である。

この基本構想の中では、自然科学なり社会科学なりを駆使するとともに、住民自治の観点からみた各市町の事情を十分反映しながら、調整した後、広域処理を行うことが必要か、あるいは行うとすればどの圏域が望ましいかを検討するのである。

従って、基本構想は、地域特性を踏まえ、広域的観点に立ち、基本計画を策定するための前提として位置づけることができる。

(2) 基本計画の位置づけ

基本計画の必要性については、ここ数年間に施設整備を行った市町あるいは事務組合においては、施設整

備計画書の提出の際、基本計画の内容について厳しく指摘を受けその必要性の認識を新たにされたところである。

当然、施設整備計画にも直接の関連があることはいうまでもないが、ここでいう基本計画とは、排出から収集運搬、中間処理及び最終処分に至る全てを包含するものである。即ち一般廃棄物を将来にわたって適正に処理するためのあるべき姿であり、各市町または広域事務組合における一般廃棄物処理に係るマスタープランである。

従って、この基本計画が無いということは、廃棄物の処理が計画的かつ適切に行えないということにもなりまさに廃棄物処理の根幹として必要なものである。

3. 基本計画と施設整備計画

基本計画は、このように、廃棄物処理を将来にわたってどのように行うかということをも10年から15年の長期計画として策定されるものであり、実際に施設整備を行う前に策定する施設整備計画とはその趣旨が異なるものである。ただ、基本計画を策定するときに、施設整備計画策定手法を用いることになるが、施設整備計画の策定は、基本計画に基づいて具体化されることになる。

この意味で、基本計画は、施設整備計画の上位計画ということができるが、ただ、基本計画は、収集運搬から最終処分に至るまでの一般廃棄物処理についてのマスタープランであるのに対して、施設整備計画は、処理施設の整備に係る具体的な建設計画となり、環境アセスメントから設計諸元等まで盛り込んだ実施設計に近いものであり、従って、その位置づけは大きく異なるものである。

4. 基本計画と実施計画

一般廃棄物処理計画は、これに基づき処理施設の設置等が計画されるとともに、一方では、この計画によって実際に一般廃棄物が収集、運搬及び処分されることになる。

前者に該当するものが一般廃棄物処理計画の一つの柱となる長期計画であり、まさに、ここでいう基本計画に相当し、後者に該当するものが、単年度ごとに当該年度の計画を前年度末までに策定する計画、いわゆる一般廃棄物処理実施計画（以下、単に「実施計画」という。）である。

基本計画も団体の意志として、その計画にある程度拘束されるが、住民との間に直接的な法律関係を生ずるものではなく、一方の実施計画が、その策定によ

て、住民と直接的な法律関係を生ずるのと、その意義が異なる。

また、実施計画が、具体的に、収集日、収集方法、収集回数、ステーションの位置等を定めるのに対し、基本計画は、これに指針を与えるという意味で、実施計画の上位計画といえる。

そして、この基本計画と実施計画が、ともに廃棄物処理法第6条第1項に規定する一般廃棄物処理計画の骨格として位置づけることができる。

以上のとおり、基本構想を頂点とする基本計画から実施計画に至る関係の概要を図示したのが、図-1である。

II 一般廃棄物処理の基本理念

一般廃棄物の処理は、今に始まったことではなく、長い歴史的経緯もあり、社会の変遷、経済の変化によりおのずからその時代に合致した対応を図らなければならない。また法体系や制度的な内容も変遷してきていることも周知のとおりである。

し尿処理については、主として戦後汲取りし尿の衛生的処理施設が整備され始め、今や県下のほとんどの市町において衛生的処理が行われているが、水洗便所の普及により公共下水道の整備もある程度進んでいるものの、浄化槽の設置が急増して生活排水対策ととも

に新たな対応が迫られるようになっている。

ごみ処理については、ごみの衛生的処理ということから焼却施設が整備され、現在では、生ごみを最終処分している市町は殆んど見受けられなくなっている。

ところが、この焼却施設の大部分は、市町単位で建設されているため小規模なものが多く、焼却効率の悪さ、老朽化の進行、熱しゃく減量の悪化、ばいじん等二次公害の問題、オーバーホール費用の増加等、解決すべき問題点が出始めているほか、ごみの資源化、ごみの散乱防止、最終処分場の整備等新たな問題にその対応を迫られようとしている。

つまり、廃棄物行政も、進歩はしてきているものの、常に足もとを見直し、社会経済状況、住民意識の変化とともに、効率よく諸々の問題に対応することが求められているのである。

このような中で、廃棄物行政を制御するために必要な廃棄物処理に係る基本理念を確立しておくことは計画的な行政運営をするうえでも必要なため、技術的、制度的な観点から基本理念について述べることにする。

1. 技術的基本理念

廃棄物の適正処理は、生活環境を保全しつつ、すみやかにその処理を行うことであり、減量化の原則と無害化、安定化による安全化の原則によって方向づけられるものである。

図-1 基本構想と基本計画等との関連

(1) 減量化の原則

大気環境や水環境が環境容量を持っているように廃棄物も最終処分場等その受入れに限界があるものである。

このため、廃棄物の処理にとっては、中間処理等最終処分対象物を減量化することが重要なこととなり、技術的にも減量化を目標にしておかなければならない。

減量化の手段としては、資源化と中間処理がある。

資源化による減量は、発生段階における資源化、即ち、廃棄物となる前に排出者によって資源化される場合と収集段階における資源化、即ち分別収集による資源化及び処分段階における資源化の三つに区分出来る。

発生段階における資源化とは、し尿の農村還元、びん、紙、布等の古紙再生業者等の資源化業者を介しての住民が直接行う資源化であり、収集段階における資源化とは、分別収集を行ったのち、選別など中間処理を行わずに資源化をすることであり、処分段階における資源化とは、粗大ごみ処理施設、不燃物処理資源化施設、高速堆肥化施設等を使って資源化を行うことである。

これらは、各市町の住民の資源化に対する認識や資源化物の再流通の程度によってその手段を考えるべきものであるので、このことを見極めておくことが肝要である。

次に、中間処理による減量化は、人為的に代謝速度を早め、自然環境へ還元するため、二次公害を防止しながら減量化を行うものである。

代表的な例がごみの焼却であり、前処理として粗大ごみの破碎や圧縮、あるいはし尿処理施設による生し尿や浄化槽汚水の処理も、これに該当する。

従って、まず、発生段階等での資源化による減量化を考えることになる。

最近これらの技術的組み合わせによって複数の減量化の方法を同時に行える施設も建設されており、例をあげると、粗大ごみと不燃性雑ごみを対象とした破碎、圧縮、選別及び資源化を行う粗大ごみ処理施設がありまたし尿処理施設の汚泥処理としてコンポスト化を導入している施設がある。

(2) 安全化の原則

安全化の手段としては、無害化と安定化があり、技術としては、無害化、安定化を個々に行うものもある、これらを同時に行うものもある、

無害化を行う技術としては、消毒や有害物質を含む廃棄物のコンクリート固化等があり、安定化を行う

技術としては、ごみの焼却、し尿の嫌気性分解又は好気性分解等があり、後者は、無害化も同時に行っているといえる。

特に、ごみの焼却やし尿の分解は、無害化、安定化による安全化と減量化を同時に行っているものであり、このような理由から廃棄物処理技術の中心的技術となっているものである。

従って、二次公害発生防止として技術的に対応しているばい煙対策についての諸施設や、し尿処理施設に係る三次処理施設の問題も重要であるが、廃棄物処理における安全化としては、ごみの焼却とかし尿の一次二次処理の技術的処理機能の充実が最も重要であることは言うまでもない。

2. 制度的基本理念

廃棄物の処理は、廃棄物を居住環境から排除することと、排除された物の共同処理ということがその思想的原点となっている。

一般廃棄物の処理は、一面このことから市町の固有事務とされ、住民自治の原理に支配されるものであり、国に対する関係では団体自治ということが言われるのである。

この住民自治と団体自治は我が国の憲法上、制度的に保障されているものであり、廃棄物処理法でも一般廃棄物の処理については基本的ルールを定めるにとどまり、その処理の方法についてはほとんど市町の裁量に委ねられている。

一方、この規定の中で、事業活動に伴って排出される廃棄物については、事業者処理責任の原則があり、各市町においては、この調和を図ることが必要となっている。

(1) 廃棄物と住民自治

廃棄物の処理は、その排出者が他人に迷惑のかからないうちに、また生活環境保全上支障がないように各人がそれぞれ行うことが原則である。

ところが、人口の集中的な増加、生活水準の向上による廃棄物量の増加や利便性の追求等の結果、廃棄物の質の多様化や処理困難物の発生あるいは処分空間の減少、個々の処理による手間の増大や生活環境保全上の問題等々から、住民が個々に処理をするよりは共同で処理する方が望ましくなり、その結果、共同処理つまり市町単位での共同処理が行われるようになったと考えることが出来る。つまり、処理をする義務は、本来住民個々にあったのであり、その処理責任を共同で負担するという意味でその処理が市町の固有事務とな

っているといえる。

従って、一般廃棄物をどのように処理するかということは、収集から最終処分までを含めて住民の総意をもって決定されるべきであり、一般廃棄物処理の分野は合意形成が特に重要となる分野である。

このことは、まさに住民自治の原理が機能することとなり、一般廃棄物の問題が住民生活に密着しているという意味においてもこのように言えることになる。

そこで、一般廃棄物の処理については、全ての過程において住民の合意形成が重要な課題となり、収集運搬計画や施設整備計画等の策定においても、常に念頭に置かなければならないことである。

(2) 事業者処理責任の原則

事業活動に伴って排出される廃棄物は、一般廃棄物と産業廃棄物を問わず、その処理責任は事業者であり、廃棄物処理法の定めるところでもある。

これは、事業系の廃棄物が日常生活から自然的に排出されたものではなく、事業活動という生活以外の特別の活動をした結果生じたものであること及び事業活動の場合廃棄物の処理経費が内部経済化することが出

来るものであることにその理由があるであろう。

産業廃棄物の場合は、事実上の処理も事業者に行わしめているのであるが、一般廃棄物の場合は、事業活動とは言え、その排出形態とその質が生活上の廃棄物とはほとんど異なるところがなく、家庭の廃棄物と同じように処分できるため、事業者にとどの程度具体的義務を負わせるのかは、市町の裁量によるところとなっており、これらを定めるのが一般廃棄物処理計画である。

従って、市町の定めるこの計画で、例えば、事業系のごみは、収集運搬は許可業者で、処分は市町で行うと定める場合、全て市町で行うと定める場合、あるいは、全て事業者の自己処理又は許可業者による処理と定める場合等が考えられ、いずれの方法を採用するかは、処理計画の中で定められることになるが、これらの方法の決定に当っては、事業者も住民であるということと事業者処理責任の原則ということとを念頭においてその市町の一般廃棄物処理体制の整備状況とその市町における事業者の位置づけの具体的事情等を総合的に勘案して調和させることが必要であり、まさに政策の問題である。

—— 新刊図書案内 ——

日 本 の ご み 処 理

—— 実践する都市134例 ——

全国市町村をみわたすと、各地のごみ処理方法には、様々な工夫が凝らされていることがよくわかる。

また、関係者達は、よそでどういう風にやっているかに対して常に大きな関心を有している。

本書は、その工夫事例をとりまとめ、できるだけ多くの人々がこの事例集をみて、いろいろなヒントを得、さらに工夫し、改良し、将来のより良いごみ

処理につながる切磋琢磨のよすがとなればとの意図を有し、とりまとめられたものである。

＜定 価＞ 3800円（送料300円）

＜発行所＞ 地域交流センター ☎ 03-580-8284

〒105 東京都港区新橋3-3-4

（駒倉ビル）

目

第1章 ごみ処理と地方自治体

第2章 市町村のごみ処理概論

第3章 ごみ処理とまちづくり

第4章 減量・分別の工夫

第5章 収集・輸送の工夫

第6章 資源化の工夫

第7章 処理・処分の工夫

第8章 料金・奨励金の工夫

次

第9章 条例・制度の工夫

第10章 職員参加と現場活性化の工夫

第11章 民間活力活用 of 工夫

第12章 市民参加・市民PRの工夫

第13章 ごみ分野から他分野への波及

＜マップ＞ 日本のごみ処理

—— 実践する都市134例 ——

収録地方自治体等一覧