

連載
講義連載 5 産業廃棄物処理施設整備における
これからの公的セクターの役割

国立環境研究所 フェロー

大迫 政浩 OSAKO MASAHIRO

京都大学大学院修了後に 1992 年に厚生省国立公衆衛生院に入所。2001 年の省庁再編に伴い国立環境研究所に異動。東日本大震災・原発事故直後の 2011 年 4 月から 2024 年 3 月まで 13 年間、資源循環・廃棄物分野のユニット長を務め、現在はフェロー。環境放射能除染学会理事長、廃棄物資源循環学会会長(2024 年 5 月まで)、中央環境審議会循環型社会部会委員など、多数就任。専門は衛生工学。工学博士。



1. はじめに

産業廃棄物の処理は、排出する側も処理する側も民間セクターの範囲で行われ、公的セクターは規制により不適正な行為を取り締まる役割が従来であった。ただし、民間が関わりにくい最終処分場の整備や厳格な管理を必要とする有害廃棄物の処理は、公的セクターの必要な関与のもとに施設整備が進められてきた側面がある。それらの例として、大阪湾広域臨海環境整備センターのスキーム（大阪湾フェニックス計画）、廃棄物処理法の廃棄物処理センター制度等に基づく公共関与施設の整備、PCB 特別措置法に基づく PCB 廃棄物処理事業、福島第一原発事故に伴い放射性物質に汚染された土壌や廃棄物の中間貯蔵事業を含む環境再生事業、などが挙げられる。

しかし、循環経済（サーキュラーエコノミー）を基調とする資源循環型の施設整備が求められ、民間事業者の投資が急速に進む時代にあって、公的セクターの役割も「変化」していかなければならない。そのような中、2024 年 5 月には再資源化事業高度化法が公布され、サーキュラーエコノミーに貢献する事業スキームや施設整備等に対する民間投資の後押しがなされる状況が生まれつつある。

そこで本稿では、筆者らが過去に行った公共関与型産業廃棄物処理施設の実態に関する調査の結果を紹介し、産業廃棄物処理施設整備におけるこれからの公的セクターの役割について論考してみたい。

2. 公共関与型の産業廃棄物処理施設

廃棄物処理法に基づく廃棄物処理センター制度は、公共の信用力を活用して安全性・信頼性の確保を図りつつ、民間の資本・人材等を活用して廃棄物処理施設の整備を図るため、公的主体の関与した一定の法人等を環境大臣が廃棄物処理センターとして指定し、これに財政上、税制上の支援を行うもので、平成 3 年（1991 年）に創設された制度である。平成 12 年（2000 年）の廃棄物処理法改正では、制度の活用を促進するため、指定の対象が従来の財団等の公益法人のみから株式会社（地方公共団体が資本金等に 1/3 以上出資している法人）、及び PFI 選定事業者にも拡大され、さらに業務の内容に、市町村の委託を受けて行う一般廃棄物の処理、施設の建設等が追加された。ある意味で、官民連携型の公共関与も可能となった。現在のところ、全国で 18 の施設が指定され稼働している¹⁾。

一方、廃棄物処理センター制度を活用していない多くの公共関与施設が、都道府県、市町村等において整備されており、各地域の適正処理や資源循環の事業を担っている²⁾。なお、公共関与施設には、PFI 事業のスキームによる民間事業者主導の施設整備・運営事業も多く含まれている。

3. 公共関与型産業廃棄物処理施設の実態調査³⁾

3.1 調査方法

環境省「産業廃棄物行政組織等調査報告書（平成 30

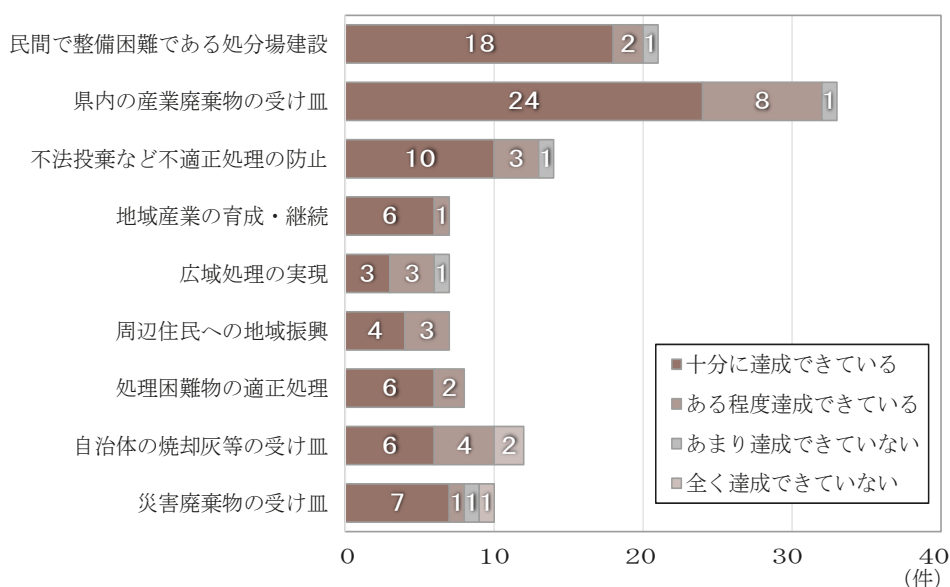


図1 団体設立時の目的（選択肢、複数回答可）と目的の達成状況（4段階評価）

年度実績)」に記載される公共関与による産業廃棄物処理事業の一覧から都道府県等が関与している48団体を対象に、①公共関与型産業廃棄物処理施設の現況、②公共関与型産業廃棄物処理施設の今後のあり方を問う設問を用意して、アンケート調査票の紙媒体を郵送配布し、郵送回収もしくはE-mailによる回答を求める方法をとった。調査期間は令和3年(2021年)11～12月である。

3.2 アンケート調査結果

48団体への調査票の発送に対して、40団体からの回答を得た（回収率83%）。回答団体には、自治体直営や新たな法人を作り運営するもの、最終処分場に加えて焼却施設等の中間処理施設を保有するなど違いがあるものの、回答の集計結果の傾向に大きな違いが見られなかったことから、本稿では得られた全回答結果をまとめて集計する。

1) 団体設立時の目的と達成状況

施設整備の団体設立時の目的とその目的の達成状況についての結果を図1に示す。設立時の目的として「県内の産業廃棄物の受け皿」「民間で整備困難である処分場の建設」「不法投棄など不適正処理の防止」を目的とする団体が多い。これら目的に対し達成状況については、どの目的についても十分に達成でき

ていると評価されたことから、施設整備の効果は自己評価として認められているようである。民間事業者による整備が難しい最終処分場を整備、運営している例が多く、資源循環を目的に掲げるような事業スキームの事例は見られない状況であった。

2) 受け入れ廃棄物の範囲

基本的に県内の産業廃棄物を対象にしている団体がほとんどであった。県内の産業廃棄物に加えて、県内の一般廃棄物も受け入れている団体も半数程度あった。また、県外の産業廃棄物及び一般廃棄物を受け入れている団体はわずかであった。

3) 廃棄物の受け入れ料金

処分料金設定の考え方としては、「建設から廃止までの費用を踏まえて設定」や「近隣の民間処分業者に影響を与えないように、県内等の実勢を踏まえて設定」という回答が多かった。周辺の産廃処理業者との比較では、「おおむね安く設定されている」が最も多く、次に「おおむね同水準程度に設定されている」が多かった。一方、「おおむね高く設定されている」は少数であった。民間事業者の事業への影響や、一方で中小の排出事業者の負担など地域経済にも配慮しつつ、地域の処理業界の処分価格適正化の役割を果たしている可能性がある。

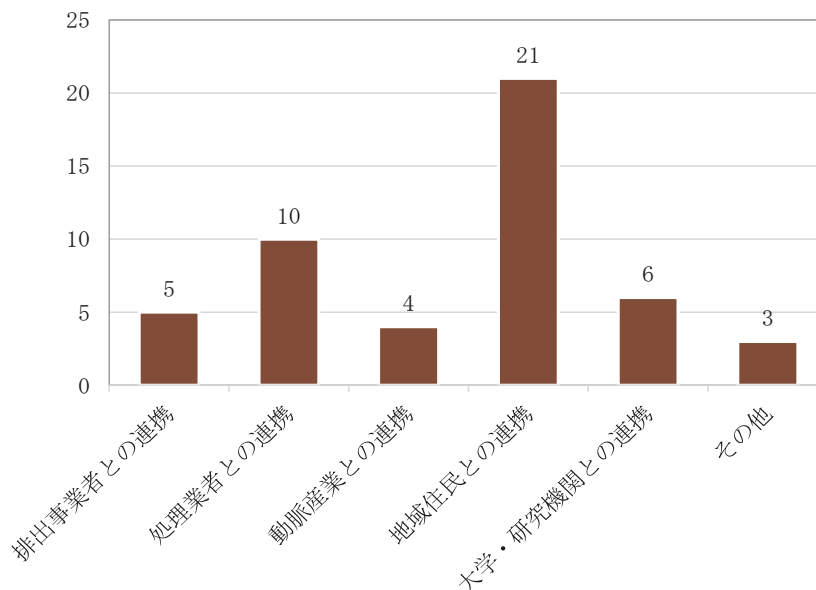


図2 各主体との連携（複数回答可）

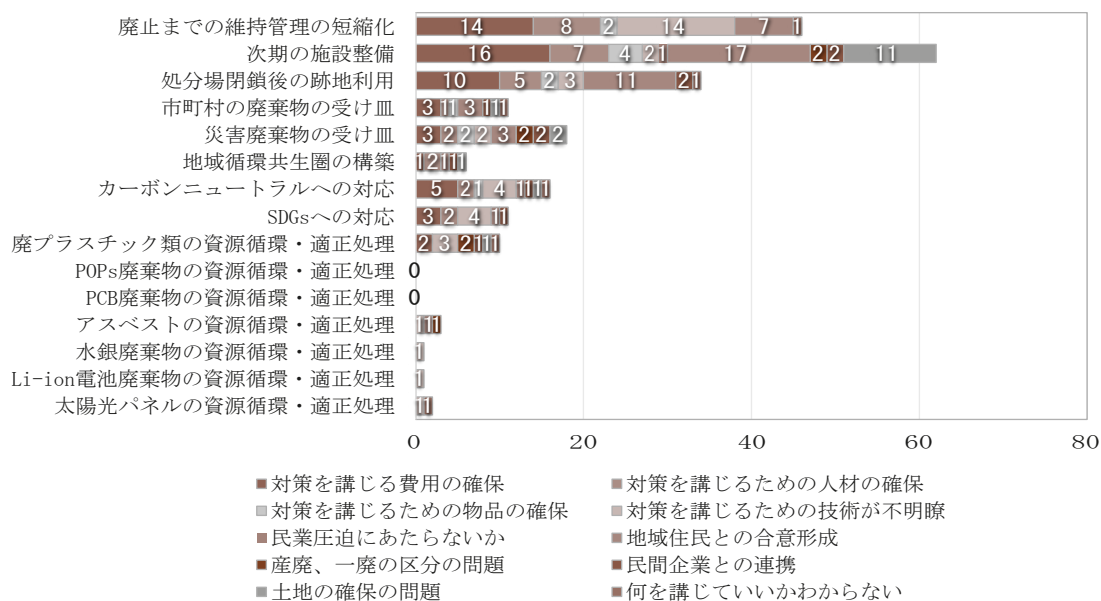


図3 今後の課題と期待する支援策（複数回答可）

4) 廃棄物処理事業の事業収支

廃棄物処理事業に係る事業性について、「黒字」、「収支が同じ」、「赤字」の選択肢から回答を得た。その結果 55%が「黒字」になっており、「収支が同じ」の回答を合わせると 83%となり、経済性の観点で事業性が確保されている状況であった。

5) 各主体との連携

排出事業者との連携、処理業者との連携など6つの
選択肢から複数回答方式により廃棄物処理事業に係る

各主体との連携状況を把握した。その結果を **図2** に示すが、地域住民との連携が最も多く、次いで処理業者との連携、大学・研究機関との連携の順となる。これは、施設整備や運営のために必然的な連携であり、地域循環共生圏形成等の新たな展開に向けてのより積極的な他主体との連携体制が構築されているとは言えない。

6) 今後の課題と対策

今後の課題について「廃止までの維持管理の短縮

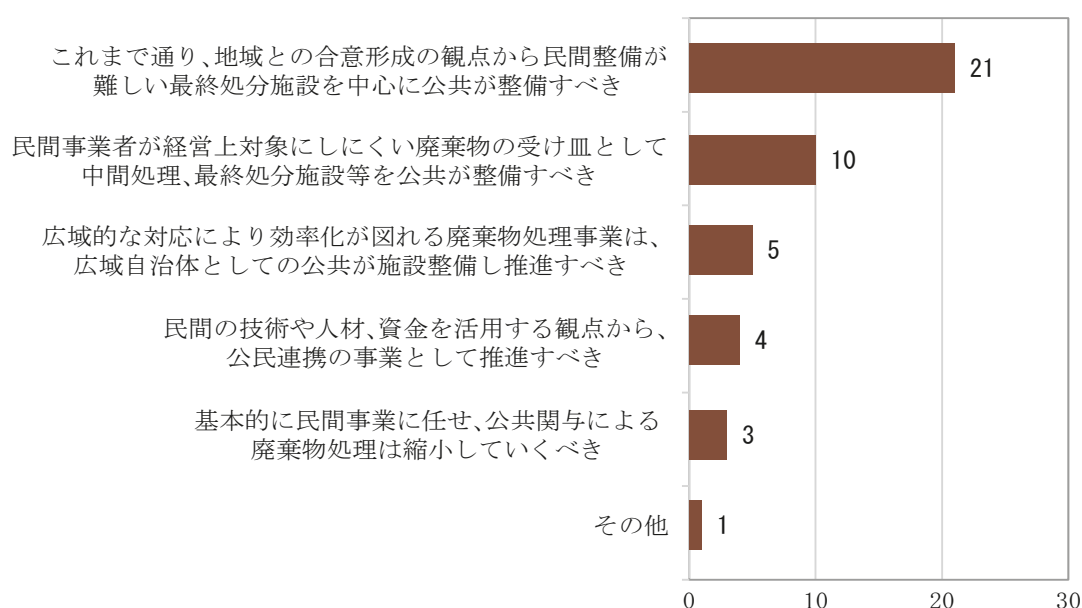


図4 公と民の役割（複数回答可）

化」、「次期の施設整備」等15の想定される課題を選択肢とし、選択された課題に対して必要な対策を「対策を講じる費用の確保」、「対策を講じるための人材の確保」などの10の対策から回答を得た（図3）。その結果、廃止までの維持管理の短縮化や次期の施設整備、処分場閉鎖後の跡地利用といった既存事業の延長線上に生じる課題が多く、施設から回答を得た。しかし、災害廃棄物の受け皿やカーボンニュートラル、SDGsへの対応といった新たな課題への対策に関しては、課題感として必ずしも高くない状況であった。

7) 公と民の役割

図4は、公と民との役割に関する回答結果である。図の項目の選択肢を複数回答方式により回答を得た。現状の事業に関する今後の施設整備に対して、これまで通り公共が整備すべきとする意見が半数を占め、また、民間事業者が経営上対象にしにくい廃棄物は中間処理も含め公共が整備するという回答が多かった。しかし一方で、公民連携という観点のニーズは低い状況であった。

3.3 考察（サーキュラーエコノミー時代の公的セクターの役割）

公共関与型産業廃棄物処理施設は、道府県内の民間

排出事業者からの産業廃棄物が主ではあるが、市町村が排出する焼却残渣など一般廃棄物の受け皿としての役割をもっており、民間処分業者が整備しにくい最終処分場を中心に整備運営している。

処分料金設定は、民間処分業者より多少低いか同水準で設定され、地域内における処分料金の適正化の役割を果たしている可能性がある。しかし、循環経済への機運が盛り上がる中で、処分料金が相対的に低価格で設定されると、再資源化への流れを阻害することも懸念される。今後、再資源化事業高度化法により、産業廃棄物業者には再資源化への取組みを強化するための各種インセンティブが設けられることとなるが、このような動きに対して公的セクターが関与する施設の役割も見直していく必要がある。

サーキュラーエコノミーへの取組みを強化していくためには、新たな連携を模索していく必要があるが、依然として現在の公共として役割・機能をこれまで通り果たしていく姿勢にとどまっている。将来の課題としては、跡地利用や次期整備には問題意識が高いが、地域循環共生圏やカーボンニュートラルなどの新たな課題に対する意識は決して高くない。加えて、それらを公民連携で新たに展開していこうとする団体は少ない。

産廃処分場の残余容量は減少、残余年数も横ばいの

なかで、将来的にも処分容量の確保は必要であることから、今後の公共関与産業廃棄物処理施設の在り方として、民間整備が難しい処分場整備を公共が担うことは今後も一定のニーズはあると思われる。加えて、自然災害が頻発する昨今では、災害廃棄物の受け皿としてのバックアップ機能を果たす役割も大きくなっているといえよう。しかしながら、広域自治体である都道府県行政とともに、公民連携による地域循環共生圏やサーキュラーエコノミーへの取組みを強化していくためのコーディネート役を担うことは必定であり、公共関与型施設の在り方について再検討が求められる。一つの考え方は、公共関与施設がサーキュラーエコノミーに貢献する静脈産業に経済的インセンティブを与える役目である。再資源化を高度化する事業者であっても再資源化できない残渣等の埋立処分対象は生じる。例えば、私見ではあるが、再資源化事業高度化法における認定事業者に対して、残渣等の埋立処分物の受け入れを優遇するなど、動静脈連携の仕組みづくりの一端を担っていくことも考えられる。

ただ、そのような動きは現状では内発的には起こりにくいことから、国の新たな誘導のための政策を考える必要があるタイミングにきているのではないだろうか。

4. おわりに

2024年8月には第5次循環型社会形成推進基本計画（第5次循環基本計画と略す）が策定された。サブタイトルとして「循環経済を国家戦略に」が付記されたことは、日本として「循環経済」を資源循環政策の戦略的方針に据えることを宣言したものである。先立って2024年7月に発足した循環経済に関する関係閣僚会議（議長：林芳正官房長官）⁴⁾では、第5次循環基本計画に関連する取組みを戦略的・統合的に推進するための検討を経済産業省、環境省、および関係する他府省と協力して進め、12月27日に「循環経済（サーキュラーエコノミー）への移行加速化パッケージ」がまとめられた。同会議から循環経済移行パッケージとして各府省が当面取り組む「施策集」が示されたが、そのなかに資源循環ネットワーク拠点形成の取組みに関する施策が紹介されており、現在検討が進められている。

しかし、資源循環ネットワークを支える最終処分場を含む適正処理の基盤についての議論は十分でないように思える。資源循環ネットワークからは再資源化不可能な残渣類や適正処理が必要な有害物が当然生じてくるものと思われ、その受け皿となる公共関与型施設の役割も改めて見直すべき時期に来ているように思う。本稿がその契機になれば幸いである。

参考文献

- 1) 環境省：廃棄物処理センター制度、<https://www.env.go.jp/recycle/waste/center.html>
- 2) 環境省：産業廃棄物行政組織等調査、<https://www.env.go.jp/recycle/waste/kyoninka.html>
- 3) 大久保 伸、大迫 政浩、河井 紘輔、伊藤 新、中村 優、橋本 岳、秦 三和子：公共関与型産業廃棄物処理施設の運営実態の分析とあり方の検討、第33回廃棄物資源循環学会研究発表会（2022）、https://www.jstage.jst.go.jp/article/jsmcwm/33/0/33_105/_article/-char/ja/
- 4) 内閣官房：循環経済（サーキュラーエコノミー）に関する関係閣僚会議、<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/economiccirculation/index.html>