

Municipal Service Provision of Domestic Waste and Inter-governmental Cooperation in Ishikawa Prefecture

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: Kamiya, Hiroo, Hamana, Takuro メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24517/00029563

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



石川県における一般廃棄物処理と広域化

神谷浩夫¹・濱名拓郎²

(2002年8月31日受付, Received August 31, 2002)

(2002年10月1日受理, Accepted October 1, 2002)

Municipal Service Provision of Domestic Waste and Inter-governmental Cooperation in Isikawa Prefecture

Hiroo KAMIYA and Takuro HAMANA

I. はじめに

1. 一般廃棄物処理問題の背景

1971年, 当時の美濃部亮吉東京都知事が都議会で「ごみ戦争」を宣言した。それから30年が経過した現在, 日本の一般廃棄物(ごみ)処理はどのように変化したのだろうか。「ごみ戦争」宣言の背景には, 大量生産, 大量消費, 大量廃棄の生活スタイルの急速な浸透によるごみ量の急激な増加と, その受け皿となるごみ処理施設の不足があった。1971年の東京都の焼却処理率は収集量の3割程度であった。この状況を打開するために計画された焼却施設の立地は, 行政対住民, および建設予定地の住民と, 焼却施設が立地し長年ごみの受け皿となってきた地区の住民との間の確執にまで発展し, 深刻な社会問題となったのである。

この「ごみ戦争」宣言と相前後して, 多くの市町村が隣接する市町村とともに一部事務組合を設立した。これは, 1963年度からの「生活環境施設整備五ヵ年計画」によって, 一部事務組合でのごみ処理施設建設が国からの補助金交付の対象となったことが背景にある。増えつづけるごみとごみ処理費による財政負担の軽減を目的としたごみ処理広域化が, 施設建設時に国から補助を受けられるということで, さらなる費用削減が可能となったで

ある。また, 1970年の「広域市町村圏振興整備措置要綱」で, 広域処理の必要がある業務としてごみ処理を提示していたことも, ごみ処理広域化を後押しする要因となった。現在ごみ処理を行っている一部事務組合のほとんどは, この時期に設立されたものである。

最近の日本のごみ処理状況は, 高度経済成長によるごみ量の急増に匹敵する重要な局面を迎えている。1980年代に入ると, 全国各地のごみ処理施設やその周辺からダイオキシンの検出が報告されるようになり, 大きな社会問題となったからである。とくに, 1999年に埼玉県所沢市の農作物からダイオキシンが検出され, それがニュース番組で報道されると, 住民の不安はピークに達した。

一方この時期から, 行政においてダイオキシン対策がごみ処理行政の中で大きな比重を占めるようになった。市町村はダイオキシン対策として, 排出基準を満たすために既存のごみ処理施設の改修や施設の新設など対応を迫られることとなった。

旧厚生省は1997年1月に「ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止等ガイドライン」(新ガイドライン)を策定し, 各都道府県に新ガイドラインに基づいたごみ処理の広域化計画の作成を求めた。新ガイドラインでは, 新設する焼却炉は最低でも1日100tの全連続炉とし, この規模に達することができない場合, 広域化によってこの

¹ 金沢大学文学部

² 北海道魚業協同組合連合会

基準を満たすよう求められることとなった。さらに、基準を満たさない施設の建設には国からの補助も交付されず、広域化によって基準到達が困難な場合にはごみの固形燃料 (RDF) 化処理の検討も求められるようになった。近年、各都道府県は、この新ガイドラインに基づいて広域化計画を作成し、将来的にさらに広域化を進めようとしている。

ダイオキシン騒動は、ごみ処理施設に対する住民の不信感をさらに募らせる結果となった。市町村によっては、それまで可燃ごみとして収集していたプラスチック類を、ダイオキシン類の発生を危惧して不燃ごみに切り替えたところもあった。こうした行政の対応に対して、身近な不安を感じた住民も多かった。ダイオキシンをめぐる騒動を通じて、焼却施設の新規立地は住民から同意を得ることが困難となり、施設建設をめぐる住民と行政の対立や住民同士の対立が各地で深まっていった。この騒動は、「ごみ戦争」にならって「ダイオキシン戦争」と呼んでも過言ではない状況である。最近では、以前ほどにダイオキシンという言葉は聞かれなくなってきているが、それでもダイオキシン汚染を懸念して施設立地に対する根強い反対運動が各地で続いている。また、ダイオキシン対策への財政負担の大きさに苦しむ市町村も多く、この戦争は終結に至っていない。

一方、1995年に「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進などに関する法律」(容器包装リサイクル法)、1998年に「特定家庭用機器再商品化法」(家電リサイクル法)が施行されるなど、近年、リサイクルの面でも市町村を取り巻く変化はめまぐるしい。

市町村はこれまで、従来ごみとして排出されていた再生利用可能な資源物を収集することで、埋立処分されるごみの減量化を図ってきた。住民側も、分別の徹底によってそれに応えてきた。しかし、収集された資源物を流通市場に乗せるリサイクルシステムが十分に整備されているとは言い難い。そのため大半の資源物は、業者にお金を払って引き取ってもらう逆有償か、無償で引き取ってもらっているのが現状である。リサイクルやごみ減量化をさらに進めるためには、分別を細分化して収集回数を増やしたり、収集された資源物を業者が引き取ってくれる状態にまで加工するリサイクル施設を整備することが必要となる。さらに、ごみ処理に費やす業務が増えること

で、人件費もかさむことになる。このようにして、ごみ処理のために市町村の費用負担は次第に膨らんできている。

さらに、このダイオキシン対策とリサイクルに関して言えば、ダイオキシン対策の最も有効な手段は、プラスチック類を一切焼却しないことであり、そのために早急にプラスチック類のリサイクルシステムを構築することが求められている。プラスチック類は重量の割にかさばり、その排出量も年々増加している。埋立場の容量が逼迫している現在、プラスチック類の処分は、埋立よりも焼却が主流となっている。ところが、容器包装リサイクル法が施行されたことにより、廃プラスチックのリサイクルも求められるようになってきている。しかし、廃プラスチックの再資源化には、リサイクル施設の整備などこれまで以上に費用がかさむ。そのため費用負担が困難な市町村では、廃プラスチックの収集が実施されていない。

ダイオキシン対策、リサイクルという、市町村が直面しているごみ処理の二つの問題を取りあげたが、上に述べたように二つの問題は深く関連しているのである。これらの問題だけにとどまらず、すべてのごみ処理に関する社会問題は複雑に絡み合った様相を呈しているのである。そのため、これらの問題を解決するために市町村は多大な費用負担を強いられている。こうした現状認識に基づきながら、ごみ処理に関するこれまでの研究を整理しておきたい。

2. 従来の研究と研究目的

ごみ処理に関するこれまでの研究は、行政学、経済学、社会学、工学など様々な分野から取り組まれてきた。行政学や社会学の側面からは、学識経験者として制定に関わった容器包装リサイクル法の制定過程の紹介や横浜市におけるリサイクルシステム構築について論じた寄本(1998)や、ごみ処理施設の立地への住民参加の様子を取り上げた寄本(1989)、千葉市や伊達市、沼津市など特定の自治体のリサイクルやごみ減量化への取り組みを紹介した田口(1992)など、多岐にわたって廃棄物行政の問題が取り上げられてきた。経済学の立場からは、廃棄物処理に関する諸問題を経済学的に分析した植田(1992)、廃棄物広域処理の経済性と財政構造について論じた八木(1999, 2000)などによって分析が行われてきた。しかし、地理学的見地からは、廃棄物行政は研究の

対象とされてこなかった。

一方旧厚生省は、新ガイドラインのダイオキシン対策の一つとして、全国一律に同一の基準でゴミ処理の広域化を推進し、都道府県はその基準に基づいて広域化計画を立てている。しかしそれが、それぞれの地域の実情に目を向けたものであるのかはなほ疑問である。例えば、都市周辺などの人口の比較的多い地域では1日100tを全連続炉で処理という基準を満たすのは容易と思われるが、人口の少ない農山村地域では、人口10万人が目途とされる1日100tの基準を満たすのが非常に難しい。また、広域化は新たな施設立地の問題を生む。住民のゴミ処理施設への不安は依然として大きいし、他地域のゴミを受け入れることへの反発も予想される。そのため、立地決定はこれまで以上に困難なものとなるだろう。これまでゴミの広域処理に関する研究は、この施設立地を論点に、社会学や行政学の立場から特定の一部事務組合を取り上げるものが主流であった。神長(2001)や大和田(1999)などは、埋立場を管理運営する東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合を対象とし、立地決定や組合運営への住民参加の難しさから、住民不在の行政体質が問題であると指摘している。一方、八木(2001)は、経済学の立場からゴミ処理の広域化を考察した。そして、財政力が弱く単独処理が困難な地方の自治体にとって、都市と同一基準のゴミ処理システムを実現するのに広域化が一定の役割を果たしてきたと評価している。しかしこれらの研究は、ある特定の一部事務組合を対象にしたり、広域化によるゴミ処理コストの低減に関して一般的な評価を与えるものに過ぎなかった。実際のごみ処理広域化計画は全県レベルで計画が立てられ推進されているため、ゴミを広域処理している特定自治体だけを取りあげた分析では不十分と言わざるを得ない。県全体が一斉にごみ処理の広域化に進むことはほとんどあり得ないからである。広域化を必要とする自治体は、人口規模の小さな自治体であり、しかも広域化が実現するためには隣接自治体同士の複雑な調整という過程を経なければならないのである。さらに、その過程で、広域化に取り残される自治体が出てきたり、単独での処理を推進しようとする自治体もあつたりすることも十分に起こりえる。これと関連して、個別の事例を取り上げるだけでは、施設立地の相互依存関係を捉えることが難しいことも、県全体

を考察することが必要な理由でもある。

現在の市町村が直面するゴミ処理に関する大きな問題は、費用負担の増加である。ダイオキシン対策やリサイクルに要する費用は、ゴミ処理広域化に乗り遅れた市町村が単独で実施しようとするなら、大きな負担となるはずである。反対に、ゴミの広域処理をすでに実施している市町村では、単独処理市町村と比べて比較的負担が軽減されていると思われる。しかしながら、ゴミ処理広域化の費用削減効果について論じた研究は少なく、八木(1999)も、一部事務組合における規模の経済の効果を検討しているだけにとどまっている。

また、ゴミ処理費負担の軽減を目的とするものに民間委託がある。民間委託は費用削減につながる一方で、サービスの低下も懸念されている。しかし、すでに多くの市町村でゴミ収集の民間委託が実施されており、これまで直営で収集してきた市町村も民間委託へ移行しつつある。民間委託については宮崎(1997)が1960年代以後の議論の展開を整理し、政府論に基づいた考察の必要性を指摘している。その中で宮崎は、地方自治経営学会の作成した『公、民のコスト比較』が明確な根拠を示しておらず、意味をなさないばかりか、地方自治に悪影響さえ及ぼしかねないとの危惧を表明している。しかし、多くの市町村で業務の民間委託を取り入れている以上、その状況を把握し、効果を分析することは必要であろう。

以上のように、ゴミ処理に関わる諸問題に関してかなりの研究が行われてきてはいるものの、取り上げられている事例では、特定の市町村や一部事務組合だけに限定されてきた。そのためゴミの広域処理について、マクロな視点からの、一部事務組合の設立や市町村の組み合わせ、参加のタイミングといったメカニズムや、その効果の考察が欠けている。また、施設立地、民間委託といった問題も個別に取り上げられることはあっても、ゴミ処理の広域化と関連づけて論じられることはなかった。そこで本研究では、石川県内すべての一般廃棄物処理業務主体を事例対象とする。そこでまず、ゴミ処理広域化の現状を把握し、次に、広域行政に注目しながら市町村間および市町村内での施設立地の状況を検証し、さらに、広域化と並ぶゴミ処理費用削減策である民間委託の進展度合いを明らかにすることを目的とする。石川県内すべてのゴミ処理業務主体を対象として、ゴミの広域処理を

行っている市町村と単独処理を行っている市町村の比較を通じて、広域化、施設立地、民間委託といった課題への取り組みを考察することは、ごみ処理行政のみならず、今後の広域行政のあり方という面から見ても深い意義があるに違いない。

3. 調査の方法と分析手順

石川県内 41 市町村のうち、ごみ処理を単独で行っている自治体は 8 市町、一部事務組合を設立し、ごみ処理を広域で行っている自治体は 33 市町村ある。後者の自治体は計 7 つの一部事務組合を設立してごみ処理を行っている。そこで、単独処理の 8 市町と 7 つの一部事務組合、そして一部事務組合に参加している広域処理の 10 市町村で聞き取り調査を行った。聞き取りでは、広域化の経緯や目的、または広域化しなかった理由等広域化に関わる事項、施設立地の経緯やごみ処理関連費について、民間委託の状況を中心に聞いた。この聞き取り調査で得た情報を基に、石川県の環境安全部環境整備課が作成している 1989 年度から 1999 年度までの『石川の廃棄物処理（一般廃棄物）』等による各種ごみ処理関連データを用いながら分析を進める。

II 章では、ごみ処理の仕組みやごみ処理に伴う諸問題を整理する。III 章では、本研究の対象地域である石川県のごみ処理の全体像を把握するため、石川県内におけるごみ処理の沿革を概観し、単独処理か広域処理かに注目しながら各市町村のごみ行政の現状を概述する。IV 章では、石川県内各市町村のごみ処理広域化の効果を分析する。具体的には、ごみ処理を単独で行っている市町村と広域で行っている市町村を、ごみ処理広域化の費用削減効果、ごみの減量効果を検証する。V 章では施設立地の問題に着目し、施設立地に対する見返りの有無やその種類などについて検討する。最後に VI 章では、県内市町村のごみ処理における民間委託の現状に関して考察を加える。

II. ごみ処理行政の仕組み

1. ごみ処理行政の歴史と関係法令

現在のようにごみの処理が市町村の責任で行われるようになったのは、「汚物掃除法」が公布、施行された 1900 年からである。1954 年には、「汚物掃除法」の方針をその

まま引き継いだ「清掃法」が制定された。この法律では、改めてごみ処理は市町村の責務で行うこと、清掃区域を定め計画的に収集、処理することが定められた。また、汚物の処理に関する技術の向上を図ることが国の義務として明示され、1963 年からはごみ処理施設が国庫補助の対象となった。しかし、都市部では人口増加や生活レベルの向上によるごみ排出量の増加、不法投棄、ごみ焼却による煤煙が社会問題化し始め、東京ではごみの焼却で発生する煤煙が原因による大気汚染や焼却施設の建設をめぐる住民運動や「第一次ごみ戦争」（溝入 1988）と呼ばれる住民同士の対立などの問題が表面化していた。

高度経済成長に伴い 1960 年代後半からは、大気汚染や水質汚濁、自然破壊などの問題が日本各地で深刻になっていった。1968 年には、水俣病などの健康被害が産業の発展に伴う公害によるものであることが明らかとなり、公害対策に関する施策が総合的に進められることとなった。その後、1970 年に「公害国会」が召集され、広範な内容の公害関連 14 法案が可決された。そのうちの一つが「廃棄物の処理および清掃に関する法律」（廃棄物処理法）である。現在の市町村のごみ処理行政は、この法律に則って行われている。

廃棄物処理法によれば、廃棄物は産業廃棄物（産廃）と一般廃棄物（ごみ）に大別される。産廃は事業活動によって排出される 19 種類の廃棄物を言う。ごみには、家庭系のごみと、事業活動に伴って排出される、19 種類の産廃以外の事業系ごみがある。事業系の廃棄物は産廃、ごみの区別なく、排出事業者に自己処理責任が規定されている。市町村は、自区域内のごみの処理計画を立て、収集、運搬から、処理、処分までを行わなければならないと規定されている。これが、市町村内で排出されたごみの処理を市町村の外に持ち出すことなく完結させなければならない、「自区域内処理の原則」と呼ばれるものである。

さらに近年では、1991 年に「再生資源の利用の促進に関する法律（リサイクル法）」、1995 年に容器包装リサイクル法、1998 年に家電リサイクル法が制定されるなど、リサイクルの推進を図るための法整備が整いつつある。本稿で取り上げる廃棄物は、現在の廃棄物処理法で一般廃棄物と定義されているものである。すなわち、前述したように、その処理について市町村が計画を定め、その計画に従って収集、処理、処分しなければならないごみ

である。この中には事業者が処理責任を持つべきであると定められている事業系のごみも含まれている。廃棄物処理法においては、自区域内処理の原則に基づき、市町村は自区域内に焼却施設や埋立施設を建設し、そこで処理、処分を行わなければならない。多くの市町村が一部事務組合を設立してごみを広域処理している場合、一部事務組合は地方自治法に規定された特別地方公共団体であるため、この場合の自区域は構成する市町村すべてをあわせた圏域となる。

2. ごみ処理で発生する諸問題

ここでは、ごみ処理に関する社会問題ではなく、ごみ処理を行う自治体にとっての問題を整理しておく。例えば、ごみ処理を行うには焼却施設、埋立施設が必要となる。施設建設にはそれぞれの用途にあった施設用地が必要となり、同時に施設が立地される地域の住民同意が必要となる。V章でふれるが、「迷惑施設」と呼ばれるごみ処理施設を立地させるには、見返りが必要になる場合もある。その場合、ごみ処理施設そのものに加えて、道路や上下水道などのインフラ整備や余熱利用の施設、公民館といった見返り施設も同時に建設することになる。自治体が見返り施設を提供しない場合でも、迷惑料という名目で地域に一定の金額を納めることで、住民の理解を得ることもある。このように、施設立地は自治体にとって困難な作業であるが、さらにその施設にはダイオキシン対策などの公害対策が必要となり、多額の費用負担へとつながるのである。古い焼却炉を使用している場合、ダイオキシン類発生への規制が厳しくなるたびに施設に改良を加えなければならなくなる。埋立施設の場合にも、汚水処理の規制へ対応しなければならない。

焼却施設で能力を上回るごみを受け入れることは炉を痛ませる原因となり、また、埋立施設の延命化のためにもごみの減量が必要となる。ごみの減量のためには、分別の細分化や有料指定袋制などの施策が必要となり、住民の負担も増加する。収集のパターンも多様化し、収集回数も増加するので、収集費の負担も増加することになる。さらに、リサイクルのために収集される資源物も増大し、それにとまってアルミ、スチール、ペットボトル、廃プラスチックなど、中間処理の方法も多様化し、自治体の費用負担を押し上げる。

このように、ごみ処理に関わるさまざまな問題は、自治体にとって費用負担の増加という問題に帰着する。広域化や民間委託は、自治体による費用負担を軽減しようとする手段として用いられているのである。

III. 石川県内のごみ処理概要

1. 県下市町村のごみ処理行政

i) 単独処理

現在、石川県内でごみ処理を単独で行っているのは、金沢市、小松市、加賀市、輪島市、珠洲市の5市と山中町、富来町、内浦町の3町である。このうち、加賀市と山中町は、過去に共同でごみ処理施設を設置する計画があったが、施設設置の適地が見つからなかった。そのため、将来的に共同処理を目指すという約束にとどまり、現在、加賀市も山中町も単独の焼却施設でごみ処理を行っている。また埋立についても、加賀市と山中町の間では加賀市の管理する埋立場へ山中町が負担金を払ってごみを持ち込むという形を1963年から採ってきた。しかし、契約終了後の2001年に、地権者により更新が拒否され、山中町は単独で埋立場も建設することとなった。

一方、富来町は、1962年設立の羽咋郡市の環境衛生施設組合に参加せず、その後も単独で1973年に焼却施設と埋立施設を建設し、現在に至るまでその施設を使用している。羽咋郡市では1967年と1975年に焼却施設、1981年に埋立施設の建設が行われており、富来町の途中からの広域処理への参加は施設立地のタイミングが合わず実現しなかった。内浦町では1974年に焼却施設と埋立施設を建設した。能登三郷でのごみの広域処理は1978年からであり、施設建設のタイミングが合わず、現在まで単独処理を行ってきた。

ii) 広域処理

現在、石川県内でごみ処理関連業務を行っている一部事務組合は、能美郡広域事務組合（能美郡広域、4町）、松任石川広域事務組合（松任石川、1市3町5村）、河北郡広域事務組合（河北郡広域5町）、羽咋郡市広域圏事務組合（羽咋郡市、1市4町）、七尾鹿島広域圏事務組合（七尾鹿島、1市6町）、穴水町門前町環境衛生施設組合（穴水門前、2町）、能登三郷生活環境振興組合（能登三郷、2町1村）の7組合であり、全部で35市町村が参加して

いる(図1)。しかし、羽咋郡市の富来町と能登三郷の内浦町では、ごみ処理業務を単独で行っているため、ごみ処理関連業務に限ってみると、33市町村となる。それぞれの一部事務組合は様々な業務を行っており、ごみ処理に加えてし尿処理や消防、火葬場の設置管理を行っているところが多い(表1)。

ごみの収集については、七尾鹿島を除けば一部事務組合の業務に含まれず、各市町村業務となっている。つまり、収集の広域化はあまり進んでいない。さらに、能登三郷のごみ処理業務は焼却処理だけであり、埋立や資源化などは各町村業務となっている。

一部事務組合の規模は、面積では768.73 km²の松任石川が最大であり、98.61 km²の能美郡広域が最小と

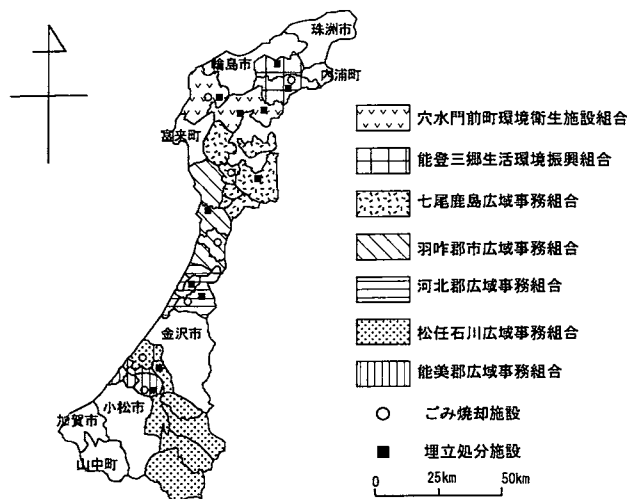


図1. 石川県内のごみ処理を行う広域事務組合等とその焼却施設、埋立処分施設の位置図

表1 一般廃棄物処理に関わる石川県内の一部事務組合

一部事務組合	設立年	人口(人)	面積(km ²)	構成市町村
河北郡広域事務組合	1962	96,335	195.58	内灘町、宇ノ氣町、七塚町、高松町、津幡町
穴水町門前町環境衛生施設組合	1965	21,148	340.74	穴水町、門前町
能美郡広域事務組合	1966	49,854	98.61	川北町、辰口町、寺井町、根上町
能登三郷生活環境振興組合	1966	17,630 (9,084)	219.6 (165.79)	能都町、柳田村、(内浦町)
七尾鹿島広域事務組合	1970	86,747	460.95	七尾市、鹿西町、能登島町、鹿島町、中島町、田鶴浜町、鳥屋町
羽咋郡市広域事務組合	1971	59,296 (48,421)	316.6 (193.13)	羽咋市、押水町、志賀町、志雄町、(富来町)
松任石川広域事務組合	1972	149,913	768.73	松任市、美川町、鶴来町、野々市町、河内村、吉野谷村、鳥越村、尾口村、白峰村

※ 人口、面積は1998年の値
人口、面積の括弧内は内浦町、富来町を除いた数字
石川県環境安全部環境整備課『石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』、各一部事務組合規約より作成

なっている。人口規模では、最大が松任石川の149,913人、最小が能登三郷の17,630人である。

2. ごみ処理状況

i) ごみ量

石川県のごみ総排出量は1989年度以降減少傾向にあったが、1999年以降のダイオキシン対策による小型焼却炉の使用自粛により、若干の増加傾向にある。石川県の1人1日当り排出量をみると、1995年頃から全国平均とほぼ同じ水準で推移している。地域別に見ると、金沢

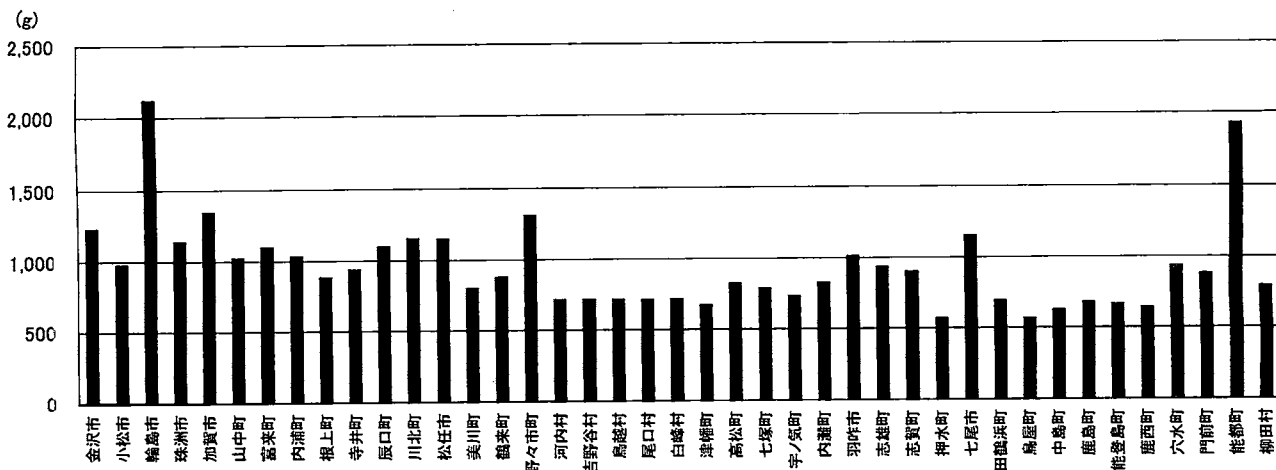


図2. 1人1日当り排出量
石川県環境安全部環境整備課『平成11年度 石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』より作成

市などの市部と事業活動の活発な金沢市近郊の町で全国平均を若干上回る水準にあり、その他の多くの町村では、1人1日当り排出量が1kg以下のところがほとんどとなっている(図2)。一方、輪島市と能都町では、生活系、事業系の排出量がともに多く、1人1日当り排出量は他地域のほぼ2倍となっている。両市町で排出量が多い理由は、これまでごみの分別が不徹底でごみ減量化への取り組みが遅れていたこと、漁業が基幹産業となっている輪島市では、朝市など個人営業で魚を扱う住民が多く、魚のアラなどが一般廃棄物として排出されトン数を押し上げていること、能都町では一部産廃も受け入れていることにあるとみられている(両市町での聞き取りによる)。

石川県はリサイクル率でみると全国平均を下回っているが、年々その差は縮まってきている。リサイクル率も石川県内でかなり地域的に差が見られ、能登北部地方の市町村では全国平均を大きく下回る水準にあり、十年前の全国平均とほぼ同じ値である。一方、同じ能登地方でも中部の七尾鹿島の各町では全国平均を大きく上回っており、羽咋郡市や松任石川の市町村でもリサイクル率は高い。このように、ごみ排出量、リサイクル率ともに地域的な差異は大きいですが、最近では能登北部の市町村でも分別の徹底や減量化への取り組みがなされており、今後、このような地域的差異は解消されていくものと思われる。

ii) ごみ処理費

ごみ処理に関する費用には大きく分けて、ごみ処理施設の建設改良費と処理及び施設の維持管理費があり、処理及び維持管理費にはごみの収集にかかる費用も含まれる。広域処理を行っている市町村の場合、建設改良費、中間(焼却)処理費、最終(埋立)処分費は組合負担金として支出されている。収集に関しても、業務を民間に委託している場合、委託費として表されている。そのため、ごみ処理を広域で行い、収集を完全に民間委託して

いる多くの市町村の場合、ごみ処理に関する費用は組合負担金と、委託費の2種類で表されることになる。

収集の民間委託の場合、委託費の算定方法はそれぞれの市町村と業者との間で定められる。その際、人件費や収集にかかる様々なコストを考慮して算定されており、全てを把握することは出来なかった。また、小規模の市町村では一業者の独占状態にある事も多かったが、業者選定の際、入札方式を採用している市もあった。

一方、一部事務組合への負担金の算定方法はそれぞれ独特であり、表2のようになっている。それぞれの一部事務組合ごとの事情にもよると思われるが、全負担金を、人口割や前年度や過去3年間の平均のごみ処理量を用いる実績割、均等割の組み合わせにより算定されている。

人口割は公平な算定方法と思われるが、ごみの排出量が考慮されないため、市町村間で1人当りごみの排出量に大きな差がある場合には、1人当り排出量が少ない市町村で不公平感が発生する。実績割はごみの排出量の増減が費用負担に還元されるため、ごみ減量へのインセンティブが働きやすい。しかし、事業活動の盛んな都市と、事業活動がほとんどなく、生活基盤をその都市に依存する人口規模の小さい複数町村が同一組合内に存在する場合、生活スタイルの違いから、都市住民に不公平感が生まれやすいと思われる。一方均等割は、人口規模やごみ排出量などを全く考慮しないため、一部事務組合内で人口やごみ排出量の差が大きい場合、人口やごみ排出量の少ない市町村で負担の割合が大きくなる。

以上のことにより、人口割、実績割、均等割という三つの負担金算定方法にはそれぞれ一長一短があり、これらの算定方法を、一部事務組合ごとにそれぞれの事情に合うように組み合わせ、市町村が負担しているのである。

表2 一部事務組合負担金算定方法

	事務管理等	建設、工事	ごみ処理	収集
能美郡広域	人口割100%	人口割100%	人口割100%	—
松任石川	均等割15%、人口割85%	均等割15%、人口割85%	均等割15%、人口割85%	—
河北郡広域	人口割50%、実績割50%	人口割50%、均等割50%	人口割50%、実績割50%	—
羽咋郡市	人口割100%	—	人口割50%、実績割50%	—
七尾鹿島	七尾市が6割、残りを各町で人口割	七尾市が6割、残りを各町で人口割	実績割100%	実績割100%
穴水門前	均等割100%	均等割100%	実績割100%	—
能登三郷	人口割50%、実績割50%	能都町80%、柳田村20%	人口割50%、実績割50%	—

各一部事務組合規約により作成

IV. 石川県のごみ処理広域化の効果

1. 広域, 単独の比較

本章では、石川県のごみ処理広域化の効果を検証する。石川県の市町村の広域化は1960年代から1970年代にかけて進み、現在の広域化の枠組みがほぼ形成された。そこで、それぞれの事情でごみ処理を広域化しなかった市や町に注目し、ごみ処理に係る費用を中心に広域化した市町村との比較を行うことで、広域化の効果を検証する。比較にはトン당りごみ処理費や1人당りごみ処理費を用いる。また施設建設費の比較に際して、単年度のデータでは新規施設建設による費用の大幅増という影響が生じるため、1990年から1999年までの10年間の全ごみ処理関連費の平均（施設建設改良費含む）を用いた。

i) 山中町の場合

前述したように、加賀地方の郡部で唯一ごみ処理を広域化していない山中町は、加賀市との共同処理の計画が持ち上がったこともあったが、両自治体が納得できる施設立地が困難であったため現在も単独処理を行っている。山中町は、1997年に焼却施設、2001年3月にはリサイクル施設を併設した埋立施設を竣工させている。これらの施設の建設に際して国や県から補助を受けてはいるものの、単独で建設したことによるごみ処理施設建設の費用は他の自治体と比べて膨大な金額にのぼると思われる。また、ごみ処理の費用も、他の市町村に比べて割高なものになっている。そこでまず、山中町と人口規模が近く広域処理をしている町と比較を行った。比較の対象とした七塚町、高松町、鹿島町は、一部事務組合に参加し広域処理を行っている。富来町は単独で処理を行っている（表3）。

山中町の1999年度のごみ処理費は124,277千円である。これを基に、住民1人당りごみ処理費、処理量당りごみ処理費を比べてみた。用いたデータは、施設建設費

表3 山中町と人口規模の近い4町との比較

	山中町	七塚町	富来町	高松町	鹿島町
人口	10,438	11,782	10,875	10,058	9,120
ごみ量(t)	3,899	3,373	4,348	3,279	2,240
1人1日당りごみ排出量(kg)	1,023	784	1,095	820	673
ごみ処理費	124,277	85,044	108,682	72,401	45,691
トン당りごみ処理費	31.87	25.21	25.00	22.08	20.40
1人당りごみ処理費	11.91	7.22	9.99	7.20	5.01

※ 費用の単位はすべて千円
数字はすべて1999年度の値
石川県環境安全部環境整備課『石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』より作成

表4 山中町と松任石川の2町との比較

	山中町	美川町	鶴来町
10年間の建設費平均	200,757	17,955	29,026
10年間のごみ処理、施設管理費用平均	125,874	42,509	85,815
10年間のごみ処理関連費の平均	332,964	60,464	116,833

※ 費用の単位はすべて千円
数字は1999年度の値と、1990年から1999年までの平均
石川県環境安全部環境整備課 各年度の『石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』より作成

を除いたごみ処理費と人口及びごみ処理量である。ごみ処理費には収集費も含まれているが、この値を用いた理由は、収集もごみ処理業務の一部とみなされるためである。また、ごみ処理量として総量を用いるので、ごみの種類なども考慮していない。

山中町の1人당りごみ処理費は11.91千円、トン당りごみ処理費は31.87千円であり、比較の対象とした4町よりもかなり高額となっている。広域処理を行っている3町と山中町との差を広域化の効果とするなら、広域化の効果は大きいと言えるだろう。一方、山中町と同じく単独処理をしている富来町では、広域処理を行っている七塚町とほぼ同額となっている。これは、七塚町の参加している河北郡広域ではトン당りごみ処理費が比較的高いことと、富来町のごみ排出量が七塚町と比べてかなり多いことから処理単価も下がっていることによると思われる。

次に、ごみ処理施設の建設費に関して広域化による効果を検討する。施設建設費は、施設建設や改修工事などがあつた年に急増する。そのために、1996年以降に焼却施設と埋立施設、リサイクル関連施設を建設した山中町と、山中町とほぼ同じ人口規模を有し、施設を一部事務組合で建設してその負担金を支払っている美川町、鶴来町の費用負担を比較した（表4）。

山中町と2町では、トン당りごみ処理費、1人당りごみ処理費の両者とも大きな差がみられ、広域化の効果は大きい。さらに、1989年度から1999年度までの11年間の施設建設費の平均は、人口規模の違いを考慮したとしても非常に大きい。それゆえ広域化の効果は、ごみ処理費だけにとどまらず、施設建設費にも及んでいることが分かる。

ii) 富来町の場合

富来町は羽咋郡市に参加しているものの、施設立地のタイミングが合わなかったため、ごみ処理に関しては単

独で行っている。富来町では現在、1973年に建設した焼却施設と埋立施設を活用しているため、ここ20年間に新規の施設を建設していない。それでも毎年施設の修理改修等による支出を行っている。ごみ処理費についても、広域処理よりも負担が大きいと推測される。そこで、広域処理を行なっている羽咋郡市の各市町と富来町とを比較してみる(表5)。

押水町のトン당りごみ処理費が高くなっているのは、組合負担金の算定方法によるものと思われる。というのは、押水町は1人당りごみ排出量が他の市町の約半分しかない。けれども、負担金の算定方法は人口割の割合が大きいからである。人口割による負担金の算定方法では、ごみ処理量の多少は問題とならないため、一部事務組合構成市町村のごみ排出量の差が大きい場合には、人口の割にごみ排出量の少ない市町村で排出量の多い市町村の分を負担する形となるのである。

一方、志賀町でごみ処理関連費が大きいのは、独自にリサイクル関連施設を持ち、直營で収集から資源物の中間処理を行っていることや、不燃ごみについても収集を直營で行っていることが要因となっている。これらの事情を勘案し、特別な要因のない羽咋市、志雄町と比較し

表5 富来町と羽咋郡市の1市3町との比較

	富来町	羽咋市	志雄町	志賀町	押水町
人口	10,875	26,423	7,609	16,253	9,011
ごみ量(t)	4,348	9,750	2,592	5,339	1,844
1人당りごみ排出量(kg)	1,095	1,011	933	900	561
ごみ処理費	108,682	177,980	39,485	163,367	65,673
トン당りごみ処理費	25.00	18.25	15.23	30.60	35.61
1人당りごみ処理費	9.99	6.74	5.19	10.05	7.29
10年間の建設費平均	26,374	16,004	4,190	9,388	4,819
10年間のごみ処理、施設管理費平均	69,635	154,108	34,167	118,255	46,934
10年間のごみ処理関連費の平均	96,009	170,112	38,357	127,643	51,753

※ 費用の単位はすべて千円
数字は1999年度の値と、1990年から1999年までの平均
石川県環境安全部環境整備課 各年度の『石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』より作成

ても、富来町の負担が大きくなっているのは明らかである。地域的差異の少ない同一郡内での比較のため、この差は広域化の効果を示しているといえる。

iii) 能登北部の場合

能登北部では輪島市、珠洲市、内浦町が単独でごみ処理を行っている。また、穴水門前、能登三郷の一部事務組合も規模の小さな2町や1町1村でごみを共同処理している。穴水門前、能登三郷の広域化の効果を把握するために、能登北部地域全体で比較を試みた(表6)。

能登北部地域は、一部事務組合の規模が小さいため、一般的にごみ処理にかかる費用が県平均と比べて高い。1人당りごみ処理費で見ると、ほとんどの市町村が11千円台となっている。また、1人당りごみ排出量が非常に多い輪島市と能都町を除けば、トン당り処理費もかなり割高である。単独処理の内浦町はこのような中で、1人당り処理費、ごみ量당り処理費ともに際立って高い値を示している。

能登北部地域では、内浦町を除けば、輪島、珠洲の両市と穴水門前、能登三郷の両組合が人口規模で2万人前後となり、1人당りごみ処理費はよく似た値を示す。このことから、規模の小さな市町村同士の一部事務組合では大きなスケールメリットを発揮することは出来ず、その効果は、同規模の単独処理自治体のレベルにとどまる。とは言え、処理を単独で行えばそれ以上の費用負担を強いられるはずであり、少なくともその分の効果が広域化にあると言えよう。

2. 広域、単独の費用削減効果、問題の考察

ごみ処理を単独で行っている山中町、郡内唯一の単独処理市町村の富来町、広域化の規模が小さく、単独処理

表6 能登北部の市町村のごみ処理費用比較

	輪島市	珠洲市	内浦町	穴水町	門前町	能都町	柳田村
人口	23,455	21,765	8,546	12,065	9,083	12,638	4,992
ごみ量(t)	22,007	9,022	3,226	4,127	2,921	8,885	1,441
1人당りごみ排出量(kg)	2,119	1,136	1,034	937	881	1,926	791
ごみ処理費	266,231	260,687	128,014	118,281	108,035	142,163	55,689
トン당りごみ処理費	12.10	28.89	39.68	28.66	36.99	16.00	38.65
1人당りごみ処理費	11.35	11.98	14.98	9.80	11.89	11.25	11.16
10年間の建設費平均	494,879	4,881	135,622	2,268	2,268	70,829	13,792
10年間のごみ処理、施設管理費平均	230,902	195,820	81,733	104,495	92,303	129,054	31,252
10年間のごみ処理関連費の平均	725,781	200,701	217,355	106,763	94,571	199,883	45,044

※ 費用の単位はすべて千円
数字は1999年度の値と、1990年から1999年までの平均
石川県環境安全部環境整備課 各年度の『石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』より作成

の市町もある能登北部を中心に比較、分析を行ったが、ここではあらためて広域化の効果を検証する。

ここまでの比較を通していえることは、その規模に関係なく、ごみの広域処理はごみ処理費用削減につながるということである。穴水門前や能登三郷のように、たとえ規模の小さな2町の広域処理でも単独処理するよりは費用負担は少なく済む。山中町や富来町に関する比較からも、広域化がもたらす費用削減の効果は明らかである。

業務が広域化し市町村の手から離れ、住民との関わりが少ない一部事務組合によって行われるようになることで、それぞれの地域住民の意思が反映されにくくなり、サービスの低下が懸念されることもある。一部事務組合の役員は構成市町村長や助役などによって固められ、組合議会の議員も直接住民に選ばれるのではなく、構成市町村議会から数名ずつ選ばれるだけだからである。一部事務組合でのごみ処理については「組合に責任を実質転嫁し、市町村責任を免れようとする消極的対応である。

(中略) 姑息の措置である場合もある」(田口1992)という厳しい見方もある。しかし、石川県内のごみ処理広域化は、七尾鹿島を除くすべての一部事務組合で、広域化されているのは収集の次の中間処理(焼却)からである。すなわち、サービスの独自性を発揮しにくい焼却、埋立が一部事務組合業務、住民が行政サービスに直接接する収集が市町村業務となっており、行政が住民への細やかなサービスを発揮する余地は残されているのである。

共同で持つ焼却炉の性能等により、分別方法で独自性を発揮することは難しいが、資源物や粗大ごみの直営収集で、独自性を発揮する志賀町の例もある。もちろん、単独処理を行い、さらに収集でも直営により独自性を打ち出す市町村もある。しかし、ごみ処理の広域化によって、費用削減効果分を住民サービスの向上のために充てることが可能となるのである。逆にいえば、単独処理によってごみ処理費がかさむ市町村では、その他のサービス向上が見込めなくなる恐れがある。石川県内のごみ処理広域化は、市町村の独自性を発揮する余地を残して行われ、その効果により、さらなる住民サービスの向上を生み出す余力をもたらしていると言える。

一方では、一部事務組合負担金の算定方法に問題があることも明らかとなった。負担金の算定方法はそれぞれ

の一部事務組合の規約に定められ、各市町村の合意の上で決定している。しかしながら、羽咋郡市の押水町のように、負担金算定方法によっては広域化の効果が現れにくい結果になる。1人당りごみ排出量の差が大きい地域では実績割の割合を高め、地域内で人口やごみ排出量に大きな差がなければ人口割や均等割の割合を大きくするなどの、公平を期すための柔軟な対応や規約変更手続きが必要となると思われる。

和田(1999)は一部事務組合の負担金について、「負担金は決められるとそのまま文句なしに支出せざるを得ない性格を持っている。(中略)現在の負担金は、人口割や平均割、利用割等の基準で構成市町村に課せられるが、これも住民は直接関与し得ない世界で決められていく。中心都市と周辺の過疎町村の負担割合も、利用度や便宜性などのかかわりで軋轢を生み出す可能性が大きい」と指摘している。ごみ処理の広域化を進める際、組合負担金の算定方法や一部事務組合の運営に地域住民が直接関与できないことなどが今後に残された大きな課題である。

また、加賀市と山中町の広域化の計画が、両市町の納得のいく施設の立地場所を選定できないという理由から実現しなかったことに見られるように、広域化には、施設立地という大きな問題が存在する。施設立地は、単独処理で各市町村内に立地する際にも難しい問題となる。それが広域化することで、問題はいつそう複雑になる。一部事務組合の業務への住民参加は、現時点ではその仕組みが確立されておらず、施設の立地決定にも直接住民が関与することは難しい。そこで次章では、石川県の施設立地状況について考察する。

V. 施設立地の状況

IV章の最後でもふれたが、ごみ処理を行う上で、単独処理、広域処理どちらにおいても問題となるのが焼却施設や埋立施設の立地である。ごみ処理施設は、いわゆる「迷惑施設」である。ごみ処理施設が立地すると、その付近を収集運搬の大型車が行き交うようになり、排ガスや悪臭が心配される。また、焼却施設の煙突からは煙が上がる。埋立施設には地下水汚染という心配も付きまとう。ごみ処理施設の立地によって、その地域のイメージ

が悪化するのではないかという懸念もある。そのため、ごみ処理施設の必要性は認めるが近所に立地して欲しくない、「迷惑施設」と住民から呼ばれるのである。「ごみ戦争宣言」もごみ処理施設の立地が引き金となっていた。石川県でも、前述のとおり加賀市と山中町の広域化の計画を頓挫させる直接の原因となったのは施設立地の問題であった。施設立地はいつの時代にも、どの場所においてもごみ処理行政にとって避けて通ることのできない大きな課題となっている。

施設を立地させるために必要な住民の同意は、単独処理の場合は地区、町会単位であるが、広域処理の場合には市町村単位となる。また、広域処理を行う一部事務組合はその構造上、住民の意思を反映しにくく、立地決定への住民参加も難しい。そのため、広域処理の施設立地は非常に困難なものになると予想される。単独、広域のいずれの場合にも、施設立地には町会への見返りが必要になると思われる。そこで、石川県内の各ごみ処理施設（リサイクル施設を除く）の立地状況を見返りの有無に着目しながら考察する。なお、見返りの有無について、聞き取り調査ではっきりとした回答が得られなかった分は不明としている。

1. 単独処理

石川県内のごみ単独処理市町村は5市3町である。現在、金沢市は焼却施設が2か所と埋立施設が1か所、他の各市町は焼却施設と埋立施設を1か所ずつ所有しており、合計17施設が単独市町の施設として立地している。また、能登三郷の能都町と柳田村では、広域で焼却を、単独で埋立をそれぞれ行っている。能都町には埋立施設が2か所あり、考察は3か所の埋立施設を加え、現有の20施設で行う。それぞれの施設の立地状況聞き取り調査に基づいてまとめたものが表7である。見返りが確認できたのは20施設中7施設である。そのうち、小松市と輪島市の施設は焼却施設と埋立施設が隣接しており、実質的には18施設中5施設となる。この表から、埋立施設のみを建設する場合、立地する町会への見返りはないことがわかる。一般的に埋立施設の場合、広大な面積と埋立容量が必要となるため、立地可能な場所は限定される。すなわち、臨海部であれば海、それ以外では山間部の谷地が選ばれることになる。そのため必然的に住民の少な

表7 施設立地状況（単独処理）

	施設の名称	竣工年月	見返り	立地場所
焼却施設	金沢市 西部クリーンセンター	1980.9	?	ごみ収集車基地跡地
	金沢市 東部クリーンセンター	1991.3	?	斎場跡地
	小松市 環境美化センター	1983.7	公民館、インフラ整備等	山間部
	輪島市 輪島クリーンセンター	1994.3	インフラ整備	山間部、境界近く
	珠洲市 清掃センター	1978.3	ごみ袋半額	山間部、市中心
	加賀市 環境美化センター	1996.3	多目的運動施設、インフラ整備等	山間部
	山中町 美化センター	1996.3	なし	山間部
	富来町 第一衛生センター	1974.9	インフラ整備	町業務開始当時から
	内浦町 クリーンセンター	1997.3	なし	旧焼却炉の建て替え
	金沢市 戸室新保埋立場	1994.3	?	山間部、1974年から同町会内
埋立施設	小松市 環境美化センター	1982.8	公民館、インフラ整備等	山間部
	輪島市 輪島クリーンセンター	1999.10	インフラ整備	山間部、境界近く
	珠洲市 一般廃棄物最終処分場	1983.4	なし	山間部
	加賀市 産業物処分場	1972.11	?	山間部
	山中町 グリーンシティ山中	2001.3	なし	山間部
	富来町 不燃物埋立場最終処分場	1973.1	なし	山間部、私設処分場の継続利用
	能都町 産業物最終処分場	1998.3	?	山間部
	能都町 不燃物処理場	1975.5	なし	山間部
	柳田村 村営不燃物処理場	1974.6	なし	山間部、私設処分場の継続利用
	内浦町 旭光最終処分場	1970.4	なし	山間部

石川県環境安全全部環境整備課『石川の廃棄物処理（一般廃棄物）』、および聞き取りより作成

い地域が選ばれやすいというのがその要因と思われる。

その一方、焼却施設では9施設中5施設で見返りの事業が行われている。焼却施設は埋立施設と異なり、煙突から吐き出される煙（実際には水蒸気の場合が多い）が目に見えるため、住民の不安は現実的なものとなりやすい。そのため立地に際して住民同意を得るのがより難しくなるために、見返りの事業が多くなっているものと思われる。見返りの事業の種類は、住民にとっても有用で、施設運営にも必要不可欠な道路整備や上下水道の整備といったインフラ整備が多くなっている。立地場所は、埋立施設はすべて山間部、焼却施設についても山間部が多くなっている。

2. 広域処理

石川県内のごみ処理を目的とした一部事務組合は7つで、現有のごみ処理関連施設は合計15施設である。内訳は、前述の能登三郷が焼却施設のみ1施設、河北郡広域が焼却施設2か所と埋立施設1か所、穴水門前が焼却施設1か所と埋立施設2か所、その他の一部事務組合が焼却施設、埋立施設1か所ずつである（表8）。

予想に反して見返りを伴う施設建設は少なかった。もっとも不明が多いために、データとしては不十分であ

表8 施設立地状況（広域処理）

	施設の名称	竣工年月	施設所在地	見返り	立地決定	
焼却施設	能美郡広域事務組合 能美郡美化センター	1992.3	辰口町	公民館、イン フラ整備等	山間部、組合設立当時から辰口町 内	
	松任石川広域事務組合 松任石川環境グリーンセンター	1998.3	松任市	なし	組合内中心市	
	河北郡広域事務組合 河北郡クリーンセンター	1987.9	津幡町	?	組合内中心町	
	河北郡広域事務組合 河北郡第2クリーンセンター	1990.12	津幡町	?	組合内中心町	
	羽咋郡市広域圏事務組合 第2事業所環境センター	1975.3	志雄町	インフラ整備	?	
	七尾鹿島広域圏事務組合 第1衛生処理センター	1982.3	田鶴浜町	福祉施設、 インフラ整備	理事会決定、域内中心	
	穴水町門前町環境衛生施設組 合クリーンセンター	1990.3	門前町	なし	境界近く	
	能登三郷生活環境振興組合 清掃センター	1978.11	柳田村	なし	境界近く	
	埋立施設	能美郡広域事務組合 能美郡美化センター	1992.3	辰口町	公民館、イン フラ整備等	山間部、組合設立当時から辰口町 内
		松任石川広域事務組合 鶴来清掃センター	2000.4	鶴来町	なし	山間部で域内の中心
河北郡広域事務組合 河北郡灰埋立場		1994.3	津幡町	?	山間部、組合内中心町	
河北郡広域事務組合 最終処分場		1999.3	津幡町	?	山間部、組合内中心町	
羽咋郡市広域圏事務組合 第2事業所不燃物処理場		1981.4	羽咋市	インフラ整備	山間部	
七尾鹿島広域圏事務組合 中央埋立場		1995.5	七尾市	?	山間部、域内中心	
穴水町門前町環境衛生施設組 合原処分場		1997.11	門前町	なし	山間部、境界	
穴水町門前町環境衛生施設組 合山中処分場		1973.8	穴水町	?	山間部、組合設立初期から	

石川県環境安全部環境整備課『石川の廃棄物処理（一般廃棄物）』、聞き取り調査より作成

る。見返りのすべてにインフラ整備が挙げられている。道路や上下水道の整備といったインフラ整備は当該地区の住民だけでなく、施設の運営にとっても有用である。広域処理の場合には市町村単位で住民同意が必要であるため、施設が立地する市町村単位でなんらかの見返りか、ごみ処理費面での優遇措置が取られているものと予想していた。しかし聞き取りの結果、そのような措置は皆無であった。立地は、埋立施設はすべて山間部にあり、一部事務組合の地理的な中心の立地を意図したものが多し。焼却施設の立地は、山間部より平地が多く、一部事務組合の地理的な中心あるいは中心市町というように、収集運搬のコストを考慮した立地といえる。

3. 見返りの有無とその種類

施設立地の際の見返りについては、特に焼却施設の立地に見返りを伴うことが多い結果となった。上述したように焼却施設は、埋立施設と比べて住民の反発を受けやすいため、見返りが必要となっていると考えられる。また埋立施設は、山間部にあって、周辺に民家や集落の少ない場所が選ばれたり、市町村による埋立処分が行われ

る以前から地区住民によってごみ捨て場とされていた谷地をそのまま使用している場合もあることなどから、焼却施設よりも立地決定はスムーズに進むと思われる。その他、一部事務組合内の中心都市や一部事務組合内の地理的な中心へ立地した場合には、見返りがないこともあった。

一方、道路や上下水道といったインフラ整備の見返りは、どこに施設を建設しても必要となる。特に道路は、ごみを満載したパッカー車が毎日行き交うのに耐えうるだけのものがどこに立地しようとも必要である。そして、そのインフラ整備が地域住民の要求する見返りと合致した場合に、立地は比較的スムーズに進むものと考えられる。

その他の見返りについては、インフラ整備に加えて、公民館や運動施設、余熱利用施設などがあった。施設以外では、珠洲市が焼却施設周辺住民の指定ごみ袋代を半額としている。地域特有の町内会費のようなものを毎年町会へ収めている施設もあった。補償費などの名目で迷惑料を見返りとした場合もあったが、聞き取り調査では金額や受け手等について、詳しい情報が得られないこと

も多かった。金銭面のやり取りはデリケートな問題を含み正確な情報を得られなかったため、今回の分析ではこれ以上踏み込むことはできない。

当初想定していたような、単独処理の場合よりも施設立地が困難と思われる広域処理で見返りが多くみられるという結果は得られなかった。聞き取りでも、現行の施設立地の際の住民の反対について、「それほどでもなかった」という回答が単独処理、広域処理を問わず多かった。施設立地に際して、建設する施設が最新の設備でクリーンであることを強調した説明を住民に対して繰り返し、承諾を得たという例もあった。見返りの有無にかかわらず、多くの市町村や一部事務組合で施設立地に際して大きな反対はなかった。ごみ処理施設を市町村が建設する場合、産廃処理施設と違い、住民自らの生活ごみを処理処分する施設のため、大げさに反対をすることがはばかれるという意識も強く働いていたものと思われる。これは、広域処理の場合にも同様と思われる。

いわゆる迷惑施設で、総論賛成、各論反対の代表格のように言われるごみ処理施設であるが、十分な説明とある程度の見返りで住民の納得は比較的容易に得られるのかも知れない。また、施設立地への住民参加であるが、単独処理、広域処理のどちらの場合にも確認できなかった。役所の決定に異を唱えることの少ない石川県の県民性が施設立地を比較的スムーズに進ませる理由のひとつかもしれない。

とはいえ、ごみ処理施設立地は、多くの時間と労力や知恵が必要な作業であることには変わらない。清水(1999)は、ごみ処理施設から米軍の基地まで、さまざまな「迷惑施設」の立地の原則として、「公共性への合意の原則」、「複数候補地の原則」、受益者近接立地の原則、「住民参加の原則」の4つを示した。同時に、見返り的な施設については「苦渋の選択」であるべきだ、と述べている。4原則についてはもっともである。どれかひとつでも欠けていれば、立地はより困難になるだろう。しかし、なんらかの見返りが苦渋の選択であるべきということについてはどうだろうか。いくら4原則に則った立地であっても、住民にとって「迷惑施設」は負の要素であることには変わらない。住民が負の要素を相殺する見返りを要求することや、行政の側から住民へ提案していくことは自然なことではないだろうか。

七尾鹿島で焼却施設を立地する田鶴浜町では、「施設から基準値以上のダイオキシンが検出されたとき、町の施設ではないのに取材は真っ先に町長のところへ来た。報道では田鶴浜町の名前が大きくてたため、町のイメージダウンになった」ということであった。単独処理市町村の場合なら自らの責任として割り切れるのかもしれないが、広域処理で施設が立地する自治体は、組合内の他市町村の分までこのような二次的なリスクも負うことになるのである。

これらのことから、それぞれの地域で、いわゆる迷惑施設の立地という負担を強いられる住民の納得を得るために見返り事業が行われることは、止むを得ないことであり、時には必要なことであると言えよう。

VI. 民間委託

最後にごみ処理業務の民間委託を取り上げる。これまで、行政サービスの民間委託は、費用削減等を目的に様々な業務で行われてきた。石川県の各市町村のごみ処理業務では、主に収集を民間委託してきた。先にもふれたとおり、石川県の広域処理の市町村の収集業務は、七尾鹿島を除き、その裁量が市町村に委ねられている。それぞれの市町村がどのように収集を行っているのか、また、収集以外ではどのような業務で民間委託を行っているのかに関して、調査を行った。この調査結果に基づいて、ごみ収集の民間委託の費用削減効果について検証する。

1. 収集の民間委託

現在、石川県のほとんどの市町村では、家庭系ごみの収集を民間業者に委託しており、直営収集を残す市町村はわずかである。1989年度から1999年度までの資源物を含む家庭系ごみ収集の民間委託状況をまとめた(表9)。1989年度の時点から収集業務を完全に民間委託している市町村が多い。当時、完全直営収集が行なわれていたのは8市町であったが、1999年度には完全直営収集は能都町1町だけとなっている。残りの市町は、この間に完全委託または一部委託へと移行している。このことから、石川県の市町村では、収集は直営から民間委託へ移行する傾向にあると言える。

現在、一部委託で収集を行っている5市町村のうち、

表9 民間委託の状況（収集）

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
金沢市	直	直	直	直	直	直	直	直	直	直	△
七尾市	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	組
小松市	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
輪島市	△	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○
珠洲市	直	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○
加賀市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
羽咋市	直	直	△	△	△	△	△	△	△	○	○
松任市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
山中町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
根上町	直	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
寺井町	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
辰口町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
川北町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
美川町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
鶴来町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
野々市町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
河内村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
吉野谷村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
鳥越村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
尾口村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
白峰村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
津幡町	組	組	組	○	○	○	○	○	○	○	○
高松町	組	組	組	○	○	○	○	○	○	○	○
七塚町	組	組	組	○	○	○	○	○	○	○	○
宇ノ気町	組	組	組	○	○	○	○	○	○	○	○
内灘町	組	組	組	○	○	○	○	○	○	○	○
富来町	○	○	○	○	○	△	△	△	△	△	△
志雄町	直	直	直	直	直	○	○	○	○	○	○
志賀町	直	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
押水町	直	直	直	直	直	△	○	○	○	○	○
田鶴浜町	組	直、組	直、組	直、組	組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	組
鳥屋町	組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	組	組	直、組	組
中島町	組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	組
鹿島町	△	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	組
能登島町	△	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	組
鹿西町	△	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	直、組	組
穴水町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
門前町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
能都町	直	直	直	直	直	△	直	直	直	直	直
柳田村	○	○	○	○	○	△	△	△	△	△	△
内浦町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
河北郡	○	○	○	—	—	—	—	—	—	—	—
七尾鹿島	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△

※ ○は完全委託、△は一部委託、直は直営、組は一部事務組合業務
石川県環境安全部環境整備課『石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』より作成

富来町と柳田村は、直営収集は資源物だけである。同じく一部を委託収集している志賀町でも、直営収集は不燃ごみと資源物が中心である。1999年度から収集の一部に委託収集を導入した金沢市も、導入は可燃ごみだけであり、不燃ごみや資源物などは依然として完全直営収集である。これは、民間委託によるサービスの低下や、行政の目が行き届かなくなることを恐れたためであると思われる。

実際、参加自治体すべてが収集を完全民間委託しているある一部事務組合の埋立施設を見学した際、ペットボトルやアルミ、スチールとして収集されたであろう物が、委託業者のパッカー車から直接埋立場内に投入されている光景を目にしたことがあった。このように民間委託で

は混入が起きやすくなるため、サービスの低下を招くと危惧されているのであろう。

しかし、たとえ収集を民間委託していても、きめ細かなサービスを行っている町もある。内浦町では、可燃ごみ収集が週に3回、不燃ごみ、資源物の収集が月に4回行われる。県内の他の市町村では、それぞれ週2回、月1~2回が平均であり、行政の管理、指導次第で住民にとって便利なごみの収集体制作りも可能なのである。

2. 他業務の民間委託

収集以外の業務の民間委託については、焼却施設や埋立施設での民間委託を行っているところがある。1999年度現在、焼却施設については内浦町クリーンセンターが

表 10 羽咋郡市広域圏事務組合の1市2町におけるごみ収集の民間委託状況

市町村名	年	ごみ処理費	収集関連費用				ごみ処理費に占める	民間委託状況	分別数	
			委託料	人件費	収集運搬費	車両等購入費				合計
羽咋市	1989	117,615	0	60,434	4,795	4,941	70,170	59.7%		2
	1990	126,063	0	54,083	4,316	7,289	65,688	52.1%		2
	1991	84,315	22,021	37,217	3,913	0	63,151	74.9%	△	2
	1992	129,848	25,544	37,942	4,582	5,408	73,476	56.6%	△	2
	1993	133,080	26,996	39,205	8,849	3,348	78,398	58.9%	△	2
	1994	150,749	30,540	40,143	3,922	0	74,605	49.5%	△	9
	1995	157,705	29,715	41,807	1,818	0	73,340	46.5%	△	9
	1996	192,799	30,452	46,386	1,886	0	78,724	40.8%	△	9
	1997	205,274	64,838	0	0	0	64,838	31.6%	△	9
	1998	183,271	65,866	0	0	0	65,866	35.9%	○	14
1999	177,980	66,759	0	0	0	66,759	37.5%	○	8	
志雄町	1989	23,002	309	7,863	1,443	0	9,615	41.8%		2
	1990	25,806	155	8,345	1,195	0	9,695	37.6%		2
	1991	17,136	649	9,046	1,211	0	10,906	63.6%		2
	1992	27,554	649	9,666	1,618	0	11,933	43.3%		2
	1993	41,812	649	10,220	1,667	0	12,536	30.0%		2
	1994	26,290	10,000	0	30	0	10,030	38.2%	○	9
	1995	28,906	10,000	0	0	0	10,000	34.6%	○	9
	1996	38,667	10,000	0	0	0	10,000	25.9%	○	11
	1997	48,258	12,500	0	0	0	12,500	25.9%	○	11
	1998	47,753	13,484	0	0	0	13,484	28.2%	○	12
1999	39,485	13,000	0	0	0	13,000	32.9%	○	8	
押水町	1989	30,900	0	15,276	1,554	0	16,830	54.5%		2
	1990	35,679	0	16,352	1,835	0	18,187	51.0%		2
	1991	29,485	0	21,868	1,834	0	23,702	80.4%		2
	1992	32,436	0	13,578	1,835	0	15,413	47.5%		2
	1993	31,445	0	14,535	1,911	0	16,446	52.3%		3
	1994	37,579	1,845	15,002	1,225	0	18,072	48.1%	△	4
	1995	45,181	1,634	19,075	1,383	0	22,092	48.9%	○	4
	1996	58,400	8,667	17,369	44	0	26,080	44.7%	○	6
	1997	63,446	19,609	3,777	126	0	23,512	37.1%	○	6
	1998	70,017	22,682	12,860	143	0	35,685	51.0%	○	14
1999	65,673	21,395	13,075	78	0	34,548	52.6%	○	7	

※ ○は完全委託、△は一部委託、空欄は単独
石川県環境安全部環境整備課『石川の廃棄物処理(一般廃棄物)』より作成

運転管理を民間委託している。埋立施設では、珠洲市の一般廃棄物埋立処分場、松任石川の鶴来清掃センターが施設管理を民間委託、金沢市の戸室新保埋立場と河北郡広域の河北郡灰埋立場が施設管理の一部民間委託を行っている。その11年前の1989年度に行われていた民間委託は、山中町のごみ焼却場と内浦町の福光最終処分場だけであった。委託や一部委託で運転管理する施設数は若干増えてはいるが、委託を取りやめている場合もあり、一般的な傾向を指摘することは難しい。

3. 民間委託の費用削減効果

ごみ収集とそれ以外の業務の民間委託についてみてきたが、次にごみ収集の民間委託がどれほどの費用削減効果を持っているのか検証する。

民間委託の費用削減効果を調べるために、直営で行っている市町村と委託している市町村を比較し、その費用差を割り出す方法は妥当とは思われない。収集費は、それぞれの市町村ごとに委託業者との契約方法やステー

ション収集や各戸収集といった収集方式、分別方法、収集回数などサービス内容が異なっており、さらに、収集面積や住宅地や山間部といった地理的な条件の違いもあるため、市町村間で収集費を単純に比較することは難しい。そこで、過去11年間の間に収集を直営から民間委託へ切り替えた羽咋市、志雄町、押水町に注目し、委託前と委託後の収集費の変化から民間委託の費用削減効果について検証する。

羽咋市、志雄町、押水町の1市2町は羽咋郡市でごみの広域処理を行っており、ごみの分別方法はほとんど同じである。この1市2町それぞれの1989年から1999年までの11年間のごみ収集関連費を示したのが表10である。この表では収集の民間委託の効果を測定するために、ごみ処理費に占める収集関連費の割合を示した。羽咋市と志雄町で、ごみ処理費に占める収集関連費の割合が委託後に低下していることが分かる。押水町についても、1998、1999年と割合は増加に転じているが、それ以前の割合は低下傾向にある。実際の収集費が減少するとは限

らないが、ごみ処理費に占める収集費の割合の低下分が、民間委託の費用削減効果といえるだろう。

民間委託への移行と並行して、分別数が増加している様子も興味深い。ただ、民間委託への移行時期と、分別数が増加した時期が偶然に重なっただけの可能性もある。しかし、分別数を増やせば、収集コストは増大するはずである。分別数を増やした結果、人件費の高い自治体職員による収集では費用がかかりすぎるという判断から、民間委託に切り替えたと推測することもできる。もしそうであれば、民間委託が期待された効果を発揮していると判断できることになる。

表では示されていないが、羽咋郡市の各市町の分別細分化は他の市町村と比べて少し遅れていた。多分別化が進んでいた市町村では民間委託も進んでいることから、民間委託の進展と、分別数の増加には相関関係があるものといえる。それゆえ、上記の推測は妥当と言えるだろう。

しかし、この結果が他の市町村にも当てはまるかどうかはわからない。多くの市町村の委託業者数は1社である。しかもそうした業者は当該市町村内に存在する唯一のごみ処理業者であったり、市町村出資の会社であることが多い。表に示した羽咋市の場合は3社に委託している。一方、志雄町、押水町は1社だけである。また、複数社に委託している場合でも、ごみの種類ごとに業者を変えていることが多い。志雄町、押水町のように、業者同士の競争がない場合でも、市町村直営で収集を行うより費用は安く押えられている。しかし、その効果は限られたものになっていると思われる。

Ⅶ. むすび

廃棄物処理法で市町村の責任とされたごみ処理業務は、ダイオキシン問題やリサイクルの推進などにより、大きな変化の時代を迎えている。ごみの適正処理のため、市町村は現状以上の広域化を要求され、また、ごみ処理費負担の増加に対応するために、費用削減策が必要となるのである。本稿は、市町村が直面する広域化と施設立地、費用削減策のひとつである民間委託の3つの問題に焦点をあて、その効果や、対策の状況を分析し、考察を加えたものである。それぞれの分析により、次のような

結論を得ることができた。

広域化については、単独処理の市町村と広域処理の市町村の、住民1人当たりごみ処理費やトン当たりごみ処理費等を比較することで広域化の効果を検証した。その結果、

- ① ごみ処理の広域化は市町村のごみ処理費の削減に大きな効果をもたらす。
- ② 施設建設費で広域化の効果は顕著に表れる。
- ③ 広域化の規模が小さければ、その効果は限られたものになる。
- ④ 収集を市町村の業務に残した広域化は、市町村の独自性発揮の余地を残す。

という4点が明らかとなった。これは、石川県内の各市町村のみならず、一般的に当てはまるものであろう。なぜならば、ごみの適正処理のために高度に専門的な技術やリサイクル推進が求められるようになったため、財政規模の小さな市町村が単独で行うには費用負担が過大になっているからである。ごみ処理広域化は、スケールメリットを通じたごみ処理費の削減を目的としており、結果的に住民サービスの向上と適正処理も期待されている。

その一方、組合負担金の算定方法によっては分担する費用に不公平感が生まれる可能性がある、という新たな課題も明らかとなった。人口割や実績割、均等割などの組み合わせが、一部事務組合の負担金を算定する方法となっており、人口の割に費用負担が多かったり、ごみ量の割に費用負担が少なかったりという状況がみられるのである。また、一部事務組合の運営について、住民参加が難しいその体制を問題として指摘した。しかし、今回の調査では、この点についてあまり深く掘り下げることが出来なかった。

次に、ごみの単独処理と広域処理では、施設立地の容易さの点で、なんらかの違いがみられるとの予想を立てて施設立地を考察した結果、次のような点が明らかとなった。

- ① 施設立地は、見返りという点では単独処理と広域処理で大きな違いはみられない。
- ② ごみ処理施設にとっても、地域住民にとっても有用なインフラの整備が、見返りとして広くみられる。
- ③ 焼却施設建設の際には、公民館や余熱利用の施設が見返りとされることが多い。

④ 集落や民家から離れた場所に立地しやすい埋立施設を建設する際には、見返りの事業はほとんど行われていない。

とくに、単独処理の場合と広域処理の場合で大きな違いがみられなかったのは予想外であった。広域処理の場合、施設が立地する自治体は自市町村外のごみを受け入れることになるため、立地に対する住民の抵抗が大きくなり、当然見返りも多くなると予想していたのであるが、実際には単独処理の場合とほとんど変わらなかった。この結果は、同一郡内での広域化の場合、もともと地域的なつながりや人的交流が深いため、住民の同意も得られやすいと理解するのが妥当であろう。

焼却炉の寿命は20年前後といわれる。埋立施設も、規模にもよるが、数年から十数年といった間隔で更新が必要となり、いつまでも全国各地の市町村で施設立地の問題はついてまわる。単独処理か、広域処理かにかかわらずごみ処理施設は、「迷惑施設」であることには変わりない。行政側は立地地区住民との十分な連携を取り、必要であれば何らかの見返りとなる事業を行うことで、その立地は比較的スムーズに進めることができるといえる。

ごみ処理の広域化と並ぶ、費用削減策のひとつとして挙げられる民間委託の考察では次のような結果が得られた。

- ① 多くの市町村で収集を直営から民間委託へ移行し、現在もその傾向は続いている。
- ② 収集を直営から民間委託へ切り替えると、ごみ処理費に占める収集費の割合が低下し、費用削減効果がある。
- ③ 業者間の競争がない場合でも、直営収集と比べると費用は安く済む。

1市2町を対象とした分析のため、全国的な傾向と断定することは困難であるが、ごみ収集の民間委託が市町村のごみ処理費の削減に効果的であることが確認された。また、民間委託はサービスの低下を招くという指摘もあるが、分析を行った1市2町では、民間委託への移行と分別数の増加が同時に行なわれており、そのような指摘は必ずしも当てはまらない。

以上が本研究の結果である。広域化が進んでいるごみ処理に関する諸問題について多面的に考察してきた。最

後にこれらの分析結果を踏まえながら、ごみ処理広域化からみた広域行政のあり方について述べておきたい。

ごみ処理の広域化は、市町村のごみ処理費用削減と適正処理に大きな効果を発揮してきた。その一方で、住民のごみに対する意識や関心は薄らいでいるとはいえないだろうか。正確には、ごみ処理広域化によって自分の住む自治体内からごみ処理施設が消えた住民の、ごみ問題全般への関心は強まっているのかもしれない。しかし、自ら排出するごみがどのように処理されているかについての意識や関心は、それほど高まっていないのではないかと。大げさな言い方をすれば、広域化によって施設のなくなった自治体の住民は、自ら排出するごみへの責任感も喪失したのではないだろうか、ということである。聞き取りでは、施設を持たない自治体の住民には自分のごみがどこでどのように処理されているのかわからない人も結構いるのではないかと、という話が数件あった。データはないが、聞き取りでの話を総合すると、一部事務組合を構成する市町村の中でも、施設が立地していない市町村の住民よりも施設が立地している市町村の住民の方が総じてごみに対する意識や関心は高いようである。

これは、コミュニティの一員としてのアイデンティティの問題と絡むと思われる。ごみ処理が市町村によって行われる以前には、地区単位あるいは町会単位でごみが処分されていた。その時には、自ら排出するごみへの責任感は今よりもっと高かったと思われる。顔見知り同士での共同処理になるからである。それが自治体によるごみ処理へと移行しても、ごみ処理に対する地域住民の責任感や関心は地区単位あるいは町会単位の時代とさほど変化しなかったであろう。しかし、市町村の枠を越えたごみ処理の広域化は、自分の知らない間に自分とは直接つながらない一部事務組合によって、ごみ処理施設がよその自治体内に建設され、自分のごみがそこに運び込まれるようになるのである。自分の意識は町の住民というアイデンティティのまま、突然、広域コミュニティの一員に組み込まれているのである。町のごみ処理施設がなくなっても、いつもどおりにごみを出せば収集され処理されていけば、自分の排出するごみへの責任感や関心は次第に失われていくであろう。

広域処理の一部事務組合には、住民の声がなかなか反映されず、また一部事務組合の管理運営に住民が直接関

わることが出来ないといった問題がある。しかしそれは、あくまで制度上の問題であって、制度を変えれば解決する。けれども、広域化による住民の広域コミュニティの一員としてのアイデンティティの欠落は、どのように補えば良いのだろうか。

ひるがえって、石川県のごみ処理広域化計画の内容は、住民意識にとってどんな意味を持つのだろうか。ごみ処理広域化計画は前述のとおり、1997年の旧厚生省の新ガイドラインに基づいて各都道府県で作成されたものである。石川県のごみ処理広域化計画の目玉は金沢市の北に位置する河北郡以北の能登地方全域で行うのごみのRDF化処理である。石川県は、I章で述べた旧厚生省の基準通りに能登地方でRDF化処理の検討をし、実際に計画立てたわけである。

このRDF化処理の概要は、2002年12月から、能登地方全体の可燃ごみをRDF化し、RDF専焼炉で燃焼、同時に発電も行い売電する、というものである。そこで、河北郡広域、羽咋郡市、七尾鹿島、穴水門前の一部事務組合と、新設された奥能登クリーン組合（珠洲市、内浦町、能都町、柳田村）という5つの一部事務組合で、それぞれ可燃ごみのRDF化施設を建設し、また、一部事務組合が集まって石川北部アール・ディ・エフ（RDF）広域処理組合を設立した。石川北部RDF広域処理組合では、圏域全体の中心地で交通の便もよく、発電を行うため変電所に近いという条件を満たしているという理由から、RDF専焼炉の立地場所を志賀町に決定した。この5つのRDF化施設とひとつの専焼炉で能登地方全体の可燃ごみを燃料として燃焼させ、電力に変えるというものである。

ここでRDF化処理の是非について議論するつもりはない。このRDF化処理の計画は県主導で進められた。そのため、ダイオキシン類発生への対策のために独自に新焼却施設を計画していた市町村や一部事務組合は戸惑いを隠せなかった。しかし、県主導で進められ、しかも能登地方全域が計画対象に含まれていたために、足並みを乱すわけにもいかず、それらの市町村や一部事務組合は、新規の計画をキャンセルせざるを得なかった。また、既に建設中であるが、RDF化施設や専焼炉の立地の際には住民の反対運動も見られた。残念ながらその詳細は把握していないが、このようにスタート時点から波乱含みの

計画である。現在使用中の焼却施設が新しく、計画への参加が2010年前後となる後発参加組合のある担当者は「県の計画どおりにうまくいくかどうかなどわからない。まずは様子見。準備はまったくしていない」と計画へやや懐疑的で、傍観の姿勢をみせていた。さらに聞き取りの時点では、RDF化する可燃ごみについて、RDFはあくまで燃料であり、ある程度の燃焼効率を上げるためにも廃プラスチック類を含むという一部事務組合と、ダイオキシン対策に基づく計画であり、ダイオキシン発生の可能性がある限り廃プラスチック類は含まないとする一部事務組合がみられた。今後、どのように調整が図られていくのか気になるところである。

このように能登地方全域をカバーする広域処理計画であるが、計画地域の住民たちはどのように自分たちのアイデンティティを認識し、行動するだろうか。能登地方の住民のごみ排出行動は、結果が正反対の二つのパターンが予想される。まずひとつ目は、可燃ごみがRDFという燃料の材料となるため、住民は減量化する必要性を感じづらくなる。結果的に、能登地方全域での可燃ごみの排出量は増え、ごみの減量化、再資源化という流れに逆行することになる、というものである。二つ目は、これまでどおりのごみの減量化、再資源化という方針から、ごみの排出量が減少する。しかし、RDF専焼炉は、一定量のRDFを確保して燃焼を続けなければ、炉の性能を発揮することは出来ないため、自区域外のごみを受け入れるようになるというものである。後者のパターンになると、廃棄物処理法に定められた自区域内処理の原則が守られない結果となる。「ごみは田舎へ」という都市から地方へ負担のたらい回しという構図が生まれかねない。

県は旧厚生省の方針に従って広域化の計画を立てた。市町村や一部事務組合は半ば強制的にその計画に従わざるを得ない。住民の協力なしには成功し得ない計画にもかかわらず、住民の意思や意見がまったく反映されていない。住民が、自分の排出するごみへの責任感を持ちつづけられるようにするためには、早急に住民参加の可能な体制作りが必要であろう。住民参加を欠いたまま進められている能登地方のごみ処理広域化は、合理化、効率化を進めるあまり、非民主的な状況にあるといわざるを得ない。このような状況の中で、能登地方の住民が広域コミュニティの一員として、自分の排出するごみに責任

を持ちつづけることはできないだろう。

今回の研究では、広域化が市町村のごみ処理費用削減に大きな役割を果たしていることを明らかにした。ごみ処理に限らず市町村が、合理化、効率化を目的として広域化という方法を取るのには理解できる。しかしながら、これまでの広域行政はあまりにも住民参加をなおざりにしてきたものである。これまでのような、国や県からの指示や支援を受けて進められる広域化では、広域行政への住民参加が不可能で、その効果が住民には実感しづらい。富野(1993)は、「自分の生活圏として意識できるスケール」の「自治の基礎的な単位」があり、その上で「広域的にやったほうが効率的なものは広域化していくことが望ましい」と述べる。小さな単位で住民自治のできる仕組みを持つコミュニティを維持し、住民がその必要性を認識した上で、それを内包する広域コミュニティを確立することが今後の広域化の課題となるだろう。そして、住民が両方のコミュニティの一員としてのアイデンティティを持ちつづけられる体制作りが、住民にとっても、行政にとっても理想的な広域化のあり方といえるのではないだろうか。

最後にごみ処理について言えば、本当にごみの減量化、再資源化を進めようとするなら、能登地方で実施されるRDF化処理のような計画はありえないのではなかろうか。また、広域化によるごみ処理施設の大規模化も一定量のごみを必要とするものであり、これも同様に減量化、再資源化とはベクトルが逆である。あくまでごみを減量化、再資源化しようとするのであれば、これまでのような、リサイクルは素晴らしいというような「道徳」に訴えるやり方ではなく、デポジット制のような、捨てたら損をするといった「損得」勘定に訴える方法で大々的に進めたほうが効果的だろう。そして広域化した場合も、必要とされる処理能力よりも規模の小さな施設を造ることである。明確な目的とその達成方法を掲げ、徹底的に実践することなしに今のままのやり方を続けていては、減量化も再資源化も中途半端なものになってしまうだろう。

[付記] 本稿は、2002年3月に金沢大学文学部に提出した卒業論文に加筆訂正を加えたものである。

文 献

- 新井祥穂(2001)小規模町村における広域行政の意義—長野県下の二村を事例に—。地理学評論, 74-1, 35-52.
- 石井雄二(2000)環境問題と経済地理学。辻悟一編『経済地理学を学ぶ人のために』世界思想社, 191-206.
- 石川禎昭(1993)『ごみ教養学 なんでもQ&A』中央法規.
- 植田和弘(1992)『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣選書.
- 大和田一紘(1999)一部事務組合の実態と民主化への課題。村上博・自治体問題研究所編『広域連合と一部事務組合』自治体研究社, 115-168.
- 梶田孝道(1988)『テクノクラートと社会運動』東京大学出版会.
- 神長唯(2001)一般廃棄物と消費者・住民。飯島伸子編著『廃棄物問題の環境社会学的研究』東京都立大学出版会, 93-120.
- 財団法人グリーン・ジャパンセンター編(1993)『最新リサイクルキーワード』財団法人経済調査会.
- 清水修二(1999)『NIMBY シンドローム考』東京新聞社出版局.
- 関口鉄夫(1996)『ゴミは田舎へ?』川辺書林.
- 田口正巳(1992)『ごみ問題最前線』新日本新書.
- 富野暉一郎(1993)市民自治と自治体の規模—地方分権論議によせて。水口憲人・自治体問題研究所『広域行政と地方分権』自治体研究所, 109-124.
- 廃棄物学会(1998)『改訂ごみ読本』中央法規.
- 古市徹編著(1999)『廃棄物計画 計画策定と住民合意』共立出版
- 溝入茂(1988)『ごみの百年史』学藝書林.
- 宮崎伸光(1997)公共サービスの民間委託。今村都南雄編『公共サービスと民間委託』敬文堂, 47-86.
- 村上博(1999)広域連合と一部事務組合。村上博・自治体問題研究所編『広域連合と一部事務組合』自治体研究社, 169-241.
- 八木信一(1999)廃棄物広域処理の経済性と財政構造(1)。経済論叢(京都大学), 164, 105-120.
- 八木信一(2000)廃棄物広域処理の経済性と財政構造(2)。経済論叢(京都大学), 165, 39-53.
- 八木信一(2001)ごみ処理広域化の展開と大量廃棄社会の形成。日本地方財政学会編『環境と開発の地方財政』勁草書房, 62-82.
- 寄本勝美(1990)『ごみとリサイクル』岩波新書.
- 寄本勝美(1989)『自治の現場と「参加」』学陽書房.
- 寄本勝美(1982)『現代のごみ問題』中央法規.
- 寄本勝美(1999)廃棄物問題における政策課題。都市問題研究, 577, 3-15.
- 脇坂宣尚(1998)『ゴミから考える環境問題』中央法規.
- 和田蔵次(1999)長野県内に広がる広域連合化のシナリオ。村上博・自治体問題研究所編『広域連合と一部事務組合』自治体研究社, 9-86.