

自治体の指導によって生じる 産業廃棄物処理の非効率化



北海道大学大学院工学研究院環境創生工学部門
廃棄物処分工学研究室 教授 松藤 敏彦

産業廃棄物処理施設、処理業には都道府県知事あるいは市町村の許可が必要であることから、処理業者は自治体からの指導を受けることになる。ところがその指導によって、処理自体が非効率化する場合がある。本報告は「指導によって困っている事例」を収集し、その内容を説明するとともに、最後に根本的な問題が何かを分析して、改善の方向性を提案した。

背景と目的

わが国の廃棄物は一般廃棄物と産業廃棄物に区分され、常に区別して議論される。それぞれ基本的には自治体、民間処理業者によって処理されるが、自治体が産廃を、処理業者が一廃を処理する場合もあり、一廃の収集は委託の割合も増えている。このことから処理の実施においては一廃、産廃の区別よりも、「処理業者に自治体の許可が必要とされる」ことが最も重要な枠組みとなっている。すなわち、産廃、一廃いずれを処理する場合にも、「収集、運搬、処分を業として行うには、当該区域を管轄する都道府県知事あるいは市町村の許可が必要」とされるため収集運搬業と処分業の許可が、さらに処理施設に対しては都道府県知事からの設置許可を得る必要がある。そのため、「処理業者は自治体からの指導等を受ける」という「関係」になる。

筆者はこれまで、2006年に「産業廃棄物最終処分場維持管理マニュアル」¹⁾の編集に参加して産業廃棄物処理業者の技術と知識に触れ、廃棄物処理施設の周辺住民のヒアリング調査²⁾を行った際には産業廃棄物処理業が自治体以上に住民や環境に対

して十分に配慮していることを知った。その後、産業廃棄物処理業経営塾OB会を通じて処理業者と交流し、2014年には廃棄物資源循環学会において産廃部会の活動を開始したのだが、「本来の適正処理とは何か」、法や規則を見直すことの必要性を強く感じている。

本報告は、一廃/産廃およびマニフェスト分類、事前協議の長期化についての研究^{3) 4) 5)}に続くもので、自治体の指導によって処理業者が「困っている」事例を収集した。

研究方法

産業廃棄物処理業経営塾OB会に対して、「自治体の対応によりどのような問題が生じているのか」を尋ねるアンケート調査を実施した。アンケートとは別に3社のヒアリングも実施して、計11件の事例を収集した。その内容は大きく基準の上乗せ等の規則の厳格化、自治体の対応によるものに分けることができる。内容に関しては複雑なものが多いため、メールで質問を繰り返して正確さを保つよう注意した。関連する法や条例の原文は複雑なものが多い。本報告では要点をわかりやすく示すた

め、省略、書き換えを行っている。

また、「基準の上乗せ」については、他の自治体ではどうかを調べるため、都道府県ごとの規則等をインターネット上で調査した。政令市においても同様の規則を定めている場合もあるが、都道府県のみを対象とした。

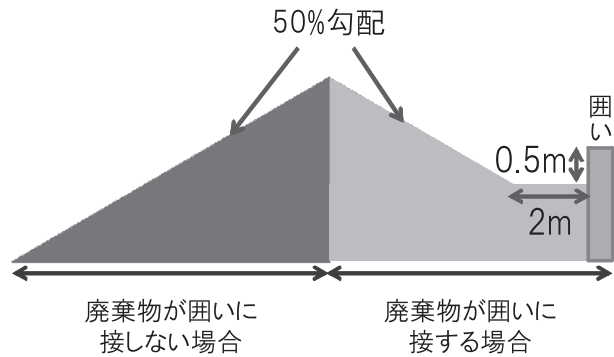


図1 法における保管高さ

廃棄物処理非効率化の事例

事例1 産業廃棄物の保管の高さの上限(図1、表1)

廃棄物処理法(以下「法」)は、「屋外で容器無しで保管する場合」のみ産業廃棄物の保管の高さの上限を定めている。廃棄物が崩れないためと考えられるが、A県は屋内外、容器の有無によらず2m以下としており、屋外で「容器有り」の場合も高さが2mに制限されている。同様の規則がある自治体は、他に1県ある。法では囲いに荷重がかからない場合(図1左)、荷重がかかる場合(図1右)に分け、最大勾配50%とだけされるので、2mはかなり低めである。

事例2 再生品の保管数量(表2)

B社は下水汚泥を主原料として好気発酵により普通肥料(汚泥発酵肥料)を製造・販売しており、発酵処理後の硝化工程を20日以上とりたい。法は、「産業廃棄物の処分または再生に関わる保管数量」を定めているが、「産業廃棄物」とあるのみで、処分・再生前との解釈が可能である。つまり処理後の製品は含まない。しかしC県の指導要綱は「中間処理後の産業廃棄物」とし、「再生の処理後の再生品を含めて」と明記している。そのためB社は硝化工程

表1 保管施設における保管高さに関する省令と県要綱

環境省令(施行規則) 第三章 第八条 第二号(産業廃棄物保管基準) ロ 屋外で産業廃棄物を容器を用いずに保管する場合は、産業廃棄物の高さが(1)(2)に定める高さを超えないようにすること。 (1) 保管場所の囲いに廃棄物の荷重が直接かかる部分がない場合 (2) 保管場所の囲いに荷重が直接かかる部分がない場合
--

A県 指導要綱 廃棄物の保管高さは2.0メートル以下とする。

表2 再生品の保管数量に関する政令と県要綱

政令(施行令) 第三章 産業廃棄物 第六条 第一項 第二号 (産業廃棄物の収集、運搬、処分等の基準) 産業廃棄物の処分(埋立処分を除く)又は再生 ロ 産業廃棄物の保管 (1) 囲い、容器など (2) 環境省令で定める保管期間(=適正な処分又は再生を行うためにやむを得ないと認められる期間) (3) 産業廃棄物の保管数量は、処理施設の一日当たりの処理能力に相当する数量に十四を乗じて得られる数量以下。

C県 指導要綱 中間処理後の産業廃棄物(再生の処理後の再生品を含む。)の保管容量は、原則として、処理前の産業廃棄物に係る処理施設の1日当たりの処理能力に相当する数量に14を乗じて得られる数量を超えない。
--

を長くとるため、入荷量を制限して20日の保管を確保し、処理が非効率化している。同様の規則がある自治体は、他に5県ある。B社の肥料は普通肥料であり、農林水産省への登録が義務付けられている。肥料取締法では生成した肥料の保管上限数量は定められていないため、問題とはならない。2つの法律が異なった解釈をしており、肥料にまで「廃棄物」の法律を当てはめなければならないかという問題である。

事例3 他社積替え保管施設の利用制限(図2)

D県の指導要綱は、「積替え保管施設へ

の搬入・搬出に関して、他の収集運搬業者の搬入、搬出は認めない」としている。そのため保管施設を所有していない業者は、収集のたびに処理施設まで運搬しなければならない。

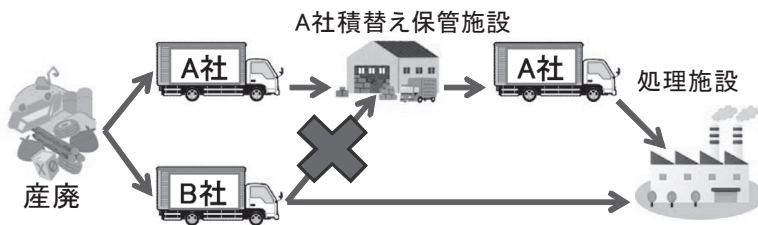


図2 他社保有保管積み替え施設の利用

同様の規則がある自治体は、他に2県ある。積み替え保管がどのように行われるかとは、別の次元の制約である(図2)。

事例4 車両積載状態の保管(表3、図3)

産業廃棄物を収集した当日に処理施設へ運搬できない場合、収集運搬車両に積載したまま一晩明かすことがある。これを宵積みと呼んでいる。E県では通達によって感染性廃棄物の収集運搬を規制強化し、宵積みを保管行為と見なして禁止し、これを一般の産業廃棄物に対しても適用している。そのため、特別管理産業廃棄物の収集運搬を行うF社は積替え保管施設を所有していないため、深夜に輸送せざるを得ない。同様の規則がある自治体は確認できなかった。

この問題は、そもそも「保管」の定義があいまいであることに端を発している。政令は「保管するときは積み替えを伴うのみ可」としてその際の保管施設の要件を定め、省令で積み替えの基準を示している。作業の流れを考えると、収集運搬において積み替えを行う際には「保管」する場合があります、その際に保管施設は所定の要件(飛散流出防止など)を満たす必要がある。すなわち、保管は車両から降ろして積むという積み替えが前提である。ところが政令の書き方が「積み替えを行う場合を

除き」と「積み替え前提」を明確にしていなかったため、E県の通知では「車両に積載した状態」も保管に含めてしまっている。本来の保管とは「収集したものを処理の前に、ある場所に一時的に置く」ことである。車両に積んでおくことが保管に該当するかどうか明確にするためには、「車両に積載したまま放置することは望ましくない」など、

表3 収集運搬における保管の解釈に関する政省令と県通知

政令(施行令) 第三章 産業廃棄物 第六条 第一項第一号ハ → 一般廃棄物と同じ 第三条 第一号 (一般廃棄物の積み替え) チ 一般廃棄物の保管は、一般廃棄物の積み替え(※)を行う場合を除き、行つてはならない。 リ 保管の要件 (1) 保管は、次に掲げる要件を満たす場所で行う (イ) 周囲に囲い(ロ)必要な事項を表示した掲示板 (2) 飛散、流出、地下浸透、悪臭に対する措置 (3) ねずみ、蚊、はえその他の害虫が発生しない
※ 環境省令(施行規則) 第一章 一般廃棄物 第一条の四 (一般廃棄物の積み替えに係る基準) 一 あらかじめ、積み替え後の運搬先が定められている。 二 適切に保管できる量を超えない 三 の性状に変化が生じないうちに搬出する。

D県 通知
 感染性廃棄物を積んだまま車両を車庫等に停め置き、翌日以降に搬入する行為は保管に該当する。

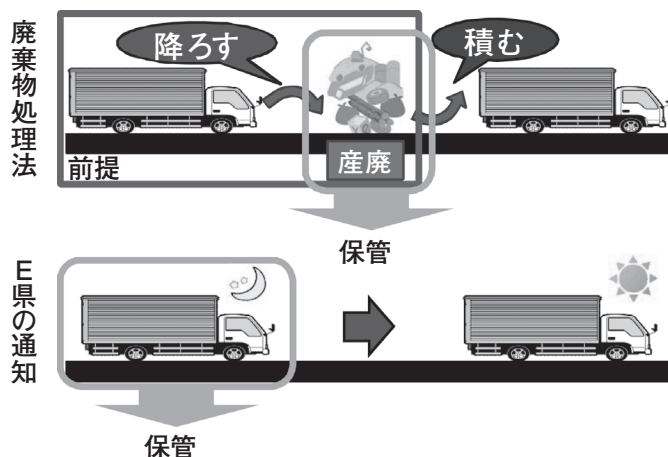


図3 保管行為の解釈

法律上で別項目とすれば良いだろう。

事例5 添付書類省略の可否(表4)

法は事務作業の合理化のため、事業の許可更新等における申請書類の省略を可能としている。しかしその判断は都道府県知事が行うこととなっており、省略の有無が自治体ごとに異なる。省略不可の自治体に属する業者は、書類調達が煩雑である。国は申請書類の省略を促す通知を出しているが、省略可としている自治体は25県にとどまっている。

事例6 自治体独自の車両表示

法では産業廃棄物収集運搬車の車体の外側に、「産業廃棄物収集運搬車、事業者名、

市町村又は都道府県名、許可番号、認定番号等」を記載した書面を備え付けることを義務付けている。この表示は収集運搬業者が作成するので無許可での車両表示を防ぐため、G県は県が交付する標章の貼りつけを義務付けた(ただし2017年3月に廃止)。申請書の写しを車両に搭載すれば車両は使用できるが、変更届と併せて県に直接提出しなければならない。他県では使用開始後の使用車両の変更届提出で済むのに較べて手間がかかり、また収集運搬業の許可更新のたびに全台数分購入しなおす必要があった。

事例7 関係機関からの同意(表5)

H社は安定型産業廃棄物最終処分場の設置を計画した。I県から不純物が混入しない保証、混入した際の対処方法を請求され、H社は提示した。しかし県の指導要綱に「関係機関等との調整、協議」があり、計画地が水道水源保護地域内にあることから水道水源保護のためJ市の水道課に同意を求めた。しかし承諾が得られず、この時点で県の指導要綱内容を満足できていなかった。やむを得ず本申請に踏み切ったがその間に担当者が代わっており、事前協議の初期段階で問題とされなかった想定外降雨時の安全性を指摘され、7年越しの申請は不許可処分となった。

表4 自治体の申請書類の省略を促す通知

「規制改革・民間開放推進3か年計画」において平成17年度中に講ずることとされた措置(廃棄物処理法の適用関係)について 公布日：平成18年9月4日
9. 先行許可証の提出 申請者が住民票の写し等の添付書類に代えて先行許可証を提出した場合、申請者及び都道府県の事務の合理化を図るため、住民票の写し等の添付書類は原則として省略させること。 (1) 住民票の写し等の代用となる許可証 ・ 産業廃棄物収集運搬業、処分業の許可、変更許可 ・ 特別管理産業廃棄物収集運搬業、処分業の許可、変更許可の許可 ・ 産業廃棄物処理施設の許可、変更許可 (3) 省略することができる書類 表2.1⑯～⑳

表5 関係機関の同意(1) 法と県要綱・市条例

法 第三章 産業廃棄物 第十五条 (産業廃棄物処理施設) 1 都道府県知事の許可 5 市町村長に通知し、意見聴取 第十五条の二 (許可の基準等) 3 生活環境の保全に関し専門的知識を有する者の意見聴取
I 県 指導要綱 第2章 事前協議 第4条 あらかじめ、廃棄物処理施設設置等事前協議書を知事に提出し、協議しなければならない。 第10条 関係機関等との調整、協議 第12条 関係地域住民との調整、協議 第17条 2 事前協議書提出後、3年を経過し、かつ協議が進まないとき、当該事前協議書等は取り下げられたものとみなす。 J 市 条例 第4節 水道水源の保護に関する規制等 第1款 通則 (3) 対象事業場 ア 産業廃棄物最終処分場 イ ゴルフ場 第2款 対象事業場に関する規制 第57条(対象事業場の設置等の協議申出等) 1 対象事業場を設置しようとする者は、市長に協議を申し出なければならない。 第60条(市長の同意等) 1 事業予定者は、第57条第1項の協議において、市長の同意を得た後でなければ、対象事業場の設置に係る工事又は事業内容の変更及びそれらに関連する工事を行ってはならない。

事例8 協議に応じない自治体(表6)

K県は、最終処分場業者は浸出水放流先の河川管理者に放流の承諾を得る必要があるとしている。河川法では、河川管理者に「届け

出る必要がある」とあるが、K県の指導要綱では、「承諾を取る必要がある」とされている。業者が承諾を得るための協議を申し込んでいるのにも関わらず、河川管理者であるL市が協議に応じないため、処分場計画が進んでいない。

表6 関係機関の同意 (2) 浸出水放流に関する届出と同意

<p>河川法 政令(施行令) 第十六条の五 (汚水の排出の届出) 河川に一日につき50立方メートル (河川管理者が異なる量を指定したときは、当該量) 以上の汚水を排出しようとする者は、あらかじめ、河川管理者に届け出なければならない。</p>
<p>K県 指導要綱 水路等の管理者等の承諾放流水がある場合は、放流地点からおおむね500m以内の河川、水路等の管理者、水利権者、耕作者の団体の長の承諾が得られること。</p>

事例9 河川への浸出水放流禁止

M社が計画した最終処分場はN市の処分場に近く、その搬入路を通過するのが合理的である。しかしその道路の使用を認めず、搬入路を隣接するO町側とせざるを得ず、電気の引き込みも新たに行った。また処理水を市の処分場が放流している河川に放流しようとしたが、汚染時の責任の所在が分からないとして、M社が放流することをN市が認めなかった。そのため、他の河川に放流するため1.4kmのパイプラインを敷設し、設置認定まで数年を要した。放流水の測定は行うので、汚染時の責任の所在は簡単に識別できるはずである。

事例10 専門委員会の指摘

P社は既設の管理型最終処分場に隣接して、ほぼ構造が同条件の第二期処分場を計画した。ところが浸出水が地下水に影響する恐れがあるとされ、結局埋立部分を地下水位よりも底上げしておよそ40%の埋立容量削減をのまざるを得なかった。既存の施設では問題が発生していないこと、この指摘が5回目の会議と遅かったこと、構造基準に記載されている暗渠管を地下水対策として提案したが「暗渠管(管渠)は信用できない」とされたことが、専門委員会に対する不信を招いた。

問題発生の原因

本報告で紹介したような事例がなぜ生じるのか。その原因を筆者の主観も交えて挙げるならば、次のようになる。

①法や条例の厳格な適用

②行政の指導的立場の過剰認識

③処理処分に対する知識の不足

①の法律・条例を厳格に適用することは、法治国家なら当然と考えられるかもしれない。しかし廃棄物の法には、

④法自体の科学的根拠のあいまいさ

がある。例えば、処分場の覆土をとりあげてみよう。そもそも、覆土とは廃棄物の飛散、悪臭などを防止するために必要とされるが、不燃物のみを埋め立てるならば飛散や悪臭の心配はない。準好気性埋立は空気を廃棄物に供給することで安定化を図るが、透水性・透気性の低い覆土は酸素の供給を妨げるので悪影響を及ぼす。ところがこの理屈が不明確なまま廃棄物の種類に関係なく「一定の厚さの覆土が必要」とするため、悪臭の心配のない不燃物、飛散の心配のない覆蓋型処分場にも覆土が必須とされる。焼却灰は別として廃棄物の透水係数はかなり大きいので、「降雨が覆土の上を流れて排除され、覆土の下の廃棄物が乾燥化して安定化が阻害され、洗い出しも進まない」。「埋立量が少ないのに覆土が必要になり、覆土ばかりの処分場になる」。さらには、「埋立地の機能ではなく、覆土施工を行政が厳しく検査する」ことも起こる。

本来の適正処理とは「環境への影響を最小化するよう廃棄物を処理すること」のはずだが、その目的と一致しないかもしれない法や、自治体による上乗せ条例が存在する。この典型的問題が、一般廃棄物と産業廃棄物の区別、マニフェスト分類である。前者も後者も、実は定義があいまいで、「同じモノでも分類が異なる、分類が異なっても結局は一緒に処理される、自治体や担当者により判断が異なる、排出時と処理時で

分類が異なることがある」などの問題は、処理自体の適正さとは別の、処理業者にとっての重大問題となっている（詳しくは筆者らの報告^{3) 4)}参照）。こうした本質的な問題が議論されないまま、法や条例を守る（上記①）ことが目的化している感がある。行政は事業者を指導監督する立場（上記②）なので、指導が熱心であればあるほど、より厳格に守ることを求めることになる。本調査は卒業論文として実施したが、卒論発表の際に「処理業者からだけでは一方的な見方となる。行政にもアンケート調査をしては」との意見があった。しかし、頻繁な異動のため専門的知識の獲得・保持が容易ではない担当者（上記③）に、処理業者がかかえる問題を正しく理解できるだろうか。今回の事例には、適正処理のために絶対的に必要な指導は一つもなく、逆に処理を非効率化している例ばかりである。

どうすれば改善できるか

④の解決は簡単ではないが、今回紹介した事例は①～③のレベルの問題である。本報告の最初で述べたように、行政と民間事業者の間には、「許可」のプロセスがあるため、「指導する」「される」との上下関係が生じる。「行政との良好な関係をこわしたくない」ために今回のアンケートへの協力をためらうこともあったようだ。おそらく今回の事例は、ほんの一部に過ぎないと思われる。卒論発表の場で、「この結果をどう改善につなげるのか」との質問もあったが、まず現状を知ってもらわなければ何も始まらない。物事は目的（適正処理）、方法（法や条例）、結果（現場での実施）の順に進む。結果を無視して方法に固執するとしたら、さらにはその方法が目的とは不適合だとしたら、本末転倒のきわみと言わなければならないが、これが現実にかけている。

民間業者は「業」として廃棄物処理を行っているプロフェッショナルであるのに対し、人事異動で一つの担当にとどまる期間の短い自治体職員は、法やルールの順守

等が業務となり、ごみ処理自体を学ぶ機会が少ない。筆者は、自治体が行うごみ処理の不適正さを数多く見てきたが、その原因は処理の原理、目的、処理段階間の関連、全体システムにおける位置付け、などが理解されておらず、事業継続・実施が目的化しているためと考えている。よく言われる「継続主義、前例主義」である。そもそもなぜプロの処理業者に対して「許可」が必要で、プロ度の低い自治体が行う場合は「届出」でよいのか。ここには「官のすることは正しい。民は放っておくと悪いことをする。官は民を指導しなければならない」との「お上」主義が見られる。「自治体が行う処理には問題がない、民間業者は指導しないといけない」との思い込みは、現場を良く見て、きっぱり捨ててもらわなければならない。「指導されるべき」は「自治体」も同じである。

行政は処理のプロである処理業者から知識を吸収し、協力してよりよい廃棄物処理とすればよいのではないか。行政が処理業者を許可して「させてやっている」のではなく、「分担してもらっている」と考え、市からの「ライセンス」を与えればよいのではないか。両者が互いを信頼するパートナーとなることが、最良の姿であると強く思う。

なお、本報告の責任は全て筆者にあることをお断りしたい。

参考文献

- 1) 全国産業廃棄物連合会：産業廃棄物最終処分場維持管理マニュアル、2006
- 2) 松藤敏彦、藤本有華：廃棄物処理施設周辺住民の反対理由に関するヒアリング調査分析、廃棄物学会論文誌、18 (6)、pp.400-409、2007
- 3) 藤原孝、松藤敏彦：産業廃棄物処理におけるマニフェスト分類の実態と施設設置手続き長期化に関する研究、第27回廃棄物学会研究発表会講演論文集、和歌山大学、2016. 9. 27-29
- 4) 北海道大学大学院工学研究院廃棄物処分工学研究室、産業廃棄物処理におけるマニフェスト分類の実態と施設設置手続き長期化に関する研究、2016年3月（研究室ホームページ）
- 5) 松藤敏彦：アセス制度を含めた事前協議長期化に関する調査——施設設置における行政の役割とは何か、いんだすと、Vol.32 No.6、8-13、2017