

「自区内処理の原則」と広域処理（下） 小金井市のごみ処理施設立地問題の現況から

鄭 智 允

はじめに

1. 「自区内処理の原則」の歩み (以上 5月号)
2. 彷徨う小金井市、そして漂流するごみ (以上 6月号)
3. 広域支援とごみ減量活動 (以下 本号)
4. 小金井市・国分寺市・日野市3市共同のごみ処理は問題解決になるのか
5. 清掃事業と交付金制度との関係から見る自治体の自由度の問題

おわりに

3. 広域支援とごみ減量活動

「非常事態宣言」は発令されたものの、小金井市のごみは、結果として「ごみ戦争」のような事態にまで至らず、処理が行われた。実際にごみが道にあふれるような事態を防いだのは、直接的には多摩地域における広域支援連携である。さらに、小金井市の住民のごみ減量の努力が地道にかつ着実に進められてきたことも、この「非常事態」下であって、周辺から支援を受ける状況が破綻するのを食い止める役割を果たした。支援自治体の地元住民による受け入れ反対運動に対する言い訳として、また処理委託料及び処理委託先の増加を食い止める防壁として、住民の努力は広域支援協定の機能を助ける重要な働きをした。以下、ごみ行政をめぐる広域支援体制とごみ減量活動がともに「自区内処理の原則」から派生するものである点及びこれと広域処理との関係について、小金井市のごみ問題と多摩地域のごみ事情を事例に探ることとする。

(1) 補完する側の問題 — 広域支援

小金井市のごみ問題を補完してきたのは、「多摩地域ごみ処理広域支援体制実施要綱」（以下、広域支援要綱）に基づく広域支援協定であるということは先に触れた通りである。そこで、ごみ問題について市町村と市町村との間にどのような補完関係がありうるのか、補完関係が成り立つ要因は何なのか、多摩地域の広域支援協定と実態から探してみたい。

まず、なぜ小金井市のごみを多摩地域全体で処理してきたのか、その根拠を広域支援要綱の適用要件から見てみよう。広域支援要綱の第16条は協力の必要な事態を次の通り規定している。

(協力の必要な事態)

第16条 協力の必要な事態とは、次のとおりとする。ただし、原則として年末年始・休日は除く。

- (1) 緊急事態・不慮の事故等による突発的な施設停止、または処理能力がいちじるしく低下した場合をいう。
- (2) 事前予測可能事態・施設の定期点検整備または改修工事、更新、新設であらかじめ計画された事態をいう。
- (3) 前号に規定する、新設であらかじめ計画された事態とは、一般廃棄物処理基本計画等に基づき、ごみ処理施設の建設計画が市町村等において、決定されている場合をいう。

すなわち、この広域支援は予測できない緊急事態または施設のメンテナンス・新設のあらかじめ計画された事態等、支援を受ける期限が決まっている場合のみに適用することになっている。一方で、第15条では、広域支援のための平時の市町村等の責務を以下のように定めている。

(市町村等の責務)

第15条 市町村等は、協力体制を円滑に実施するため、長期的視点に立ち相互支援の精神を持ち、次の責務を負うものとする。

- (1) 分別収集の徹底及び統一化を図り、可燃・不燃・粗大の区分はもとより、資源化・有効利用等を積極的に行い、ごみの減量化に努めなければならない。
- (2) 一般廃棄物処理基本計画に基づき確実に施設整備を行い、将来に渡り適正処理が確保できるよう努めなければならない。

(3) 適正な維持管理を行い、施設が常に良好な状態を維持できるよう努めなければならない。

分別収集・資源化・ごみの減量化を行う、一般廃棄物処理基本計画に基づき施設整備はもちろん維持管理にも努めることを市町村の責務と明示しているのである。このように、平時の個々の市町村等の責務としての第15条と非常時の規定を定めている第16条によって、多摩地域はごみ処理に関する協力の必要な事態とそうではない事態を切り分けている。緊急事態・不慮の事故とあらかじめ計画された事態は市町村等の責務である「自区内処理の原則」を満たしているので協力しあう。しかし、そうではない長期的なもの、無計画なものは「自区内処理の原則」を満たしていないので、このような事態は支援の外におくことで多摩地域全体で圧力をかけて排除していく。要するに、東京「ごみ戦争」のようなごみをめぐる最悪の事態が発生しないようにするために制定されたのが広域支援体制であり、中でも広域支援要綱第15条及び第16条の規定こそが多摩地域における「自区内処理の原則」とは何かを明文化しているものである。

小金井市の広域支援は第16条を根拠に行われた。しかし、小金井市の廃棄物焼却場建設は、議会で二枚橋焼却場の老朽化が議会で議論され、別の場所に建てることを決めた時（1985年の議会決議）から取り組むべき重要課題であって、急に発生した予測できない緊急事態などではない。また、あらかじめ計画されたメンテナンス・建設場所が決まっていないため新設のあらかじめ計画された事態による期限付きの支援にも当てはまらないのではないかと。何より、安全で安定的な公共サービス（廃棄物の処理）を行うべき行政主体として小金井市行政当局が非常事態を想定した協定に7年間も続けて頼っていることから適用要件を満たしていないのではないかと疑念が示されることとなっていた⁽⁵⁹⁾。広域支援を行う自治体・一部事務組合及びその住民からも小金井市行政当局の不誠実な対応を批判する声が強くなっていったため、従来の広域支援の枠組みでは小金井市のごみの受け入れが厳しくなっていた。

こうして、小金井市への広域支援を続けるためには、要綱の内容を見直す必要が生じた。2010年1月に、広域支援の要件として、緊急支援に加え、新たに相互扶助の観

(59) 西多摩衛生組合は、小金井市政の失態を問題視し、協定の要件を満たしていないと最初は小金井市ごみの受け入れを断っている。しかし、その後管理者会議で受け入れやむなしの判断を下し、組合議会全員協議会に4月からの年間1万t受け入れ決定を報告した。NPOごみ・環境ビジョン21『ごみっと・SUN60号』（2007年5月16日）

点による緊急避難的支援の条項（第22条第3項）を追加することで、多摩地域全体としての一応の対応を行うことにしたのである。

(疑義が生じた場合)

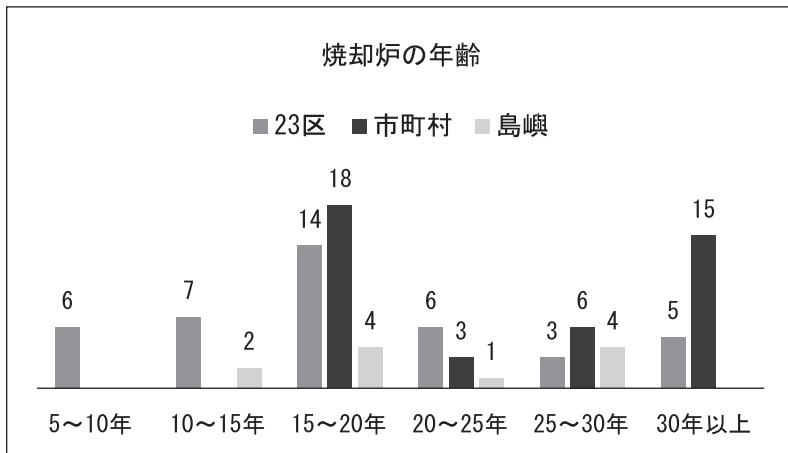
第22条 本要綱に定めのないこと又は定められたことに疑義が生じた場合は、ブロック会及びブロック協議会で協議するものとする。

2 前項の規定により協議した結果、第16条に規定のない事態が発生した場合の支援にあたっては、東京都市町村清掃協議会並びに三多摩清掃施設協議会を開き、支援の必要性を認定したのち、支援可能な市町村長等の同意をもって、暫定的な支援を行うことができる。

3 前項の暫定的な支援とは、相互扶助の観点から「多摩地域ごみ処理広域支援体制実施協定書」の枠組みを越え、緊急避難的に可能な限り支援を行うことをいう。

ところで、多摩地域の自治体はなぜ広域支援要綱の改正まで行って小金井市のごみを広域支援し続けてきたのだろうか。水面下で行われたであろう政治的取引については公になっていないため、個々の市町村の個別の判断についてはここで詳らかにすることはできないが、多摩地域全体に共通する問題としては、焼却炉の老朽化がある。図表9は東京における焼却炉の年齢を表したものである。ここに示した通り、多くの

図表9 東京における焼却炉の年齢



東京都ダイオキシン類対策特別措置法に基づく自主測定結果（平成23年）による

(注) いまはふじみ衛生組合の焼却炉（2炉）も稼働している。

多摩地域のごみ焼却施設は、1980年代と1990年代に稼働を始めている。一般的に、廃棄物焼却炉の寿命が20～25年と言われていることから考えると、すでに多くの施設が寿命を過ぎていかまたは近づいている。そのため、小金井市のごみ問題は支援する側の近隣自治体にとっても対岸の火事ではなく、明日は我が身との実感があつたと推測できる。また、多摩地域は人口減少と財政基盤の弱体化が憂慮され、廃棄物の資源化・減量化も進んでいて廃棄物量の確保も曖昧になっている⁽⁶⁰⁾。

このような廃棄物をめぐる事情によって、自治体が単独で高性能かつ大規模な清掃工場の建設に踏み切ることが難しくなっている⁽⁶¹⁾。要するに、小金井市のごみ問題には、自区内における処理が優先されるべきであるが、多摩地域の廃棄物事情を考えると「お互いさま」という性格も持ち合わせているため、周辺自治体は小金井市のごみ問題を広域支援協定で補完してきたという事情があつた。

(2) ごみの減量努力

広域支援要綱に基づく広域支援を得ることができた小金井市ではあつたが、広域支援に基づく支援のために支払われた4年間20億円にのぼる処理費用は無駄遣いだったという主張は、2011年の市長選挙で稲葉市長を落選させるだけの説得力をもって受け入れられた。非常事態につきごみの減量と呼びかける小金井市当局の施策は元々リサイクルやごみの減量等いわゆる3R活動⁽⁶²⁾に熱心な小金井市民の心を捉えたようである。またその支援自治体・一部事務組合は多数かつ広域にわたっており少量ずつの受け入れとなる。そのため、小金井市が排出するごみの総量を減らすことは単に処理費用を抑えるだけでなく、支援依頼のコストをも軽減することにつながる。

① 多摩地域におけるごみ減量

多摩地域はごみ減量について先進的な取り組みを行っているところとして全国的によく知られている。図表10は、全国、23区、多摩地域に分け、各々の1人1日当たりごみ排出量の推移を表している。全国で見ると、ごみ排出量は平成12年度と13

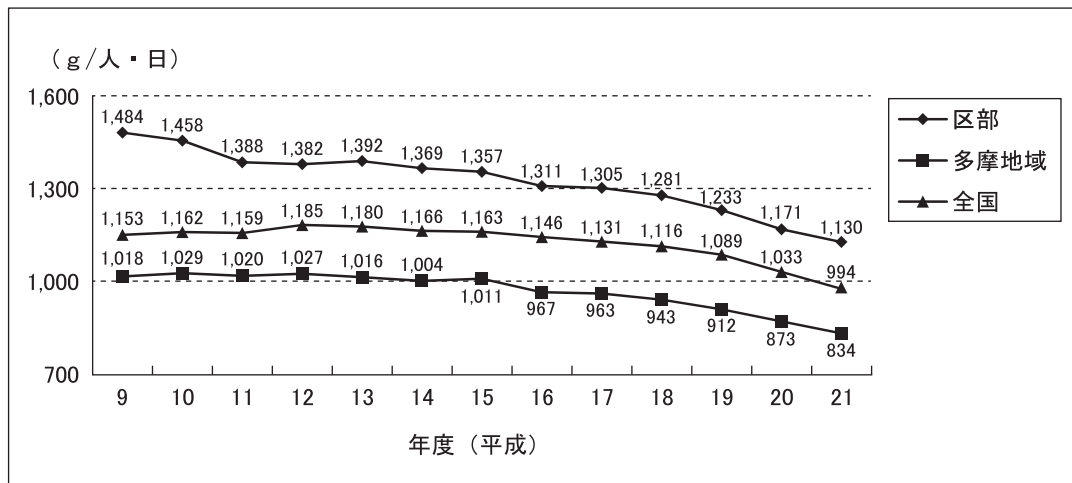
(60) 実際、八王子市は三つの清掃工場を持っているが、その一つ（館清掃工場）を停止している。

(61) 自治体が単独でごみ処理施設を建てようとしなないことは、廃棄物事情に加え、交付金制度も影響していると思われる。交付金制度については後ほど詳しく述べる。

(62) 3Rとは、循環型社会形成のための基本的な考え方で、Reduce（発生抑制）、Reuse（再利用）、Recycle（再生利用）の略称である。現在、日本では「循環型社会形成推進基本法」を始め各種のリサイクル法が制定されていて、これに基づいて国と自治体は3R活動を促進している。

年度に一時的に微増しているものの、3者ともに減量の傾向であることが確認できる。特に、多摩地域は全国平均のごみ排出量よりも少なく、23区と比較すると、おおむね1人1日当たり400gの差がある。その理由としては廃棄物問題に関する先進的な取り組みが挙げられる。例えば、多摩地域における多くの自治体のごみの有料化政策を導入していて、多摩地域に30ある市町村の内、21の市町が一般廃棄物の有料収集を行っている（2011年6月1日現在）⁽⁶³⁾。また、家庭系の粗大ごみは、多摩地域の全ての市町村で有料収集となっていて、27市町村で品目別に料金又はポイントを設定、ほかに従量制が2市町、その他の方式が1町となっている⁽⁶⁴⁾。このようなごみ減量のための行政と市民の取り組みの結果が、ごみ排出量に表れていると言える。

図表10 1人1日当たりごみ排出量の推移



出所 環境省「一般廃棄物処理実態調査結果」と東京市町村自治調査会「多摩地域ごみ実態調査」の各年度を参照して作成

(63) 現在、多摩地域で有料化を導入している自治体は、八王子市、武蔵野市、三鷹市、青梅市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小金井市、日野市、東村山市、福生市、狛江市、清瀬市、多摩市、稲城市、羽村市、あきる野市、西東京市、瑞穂町、奥多摩町、の21市町である。東京市町村自治調査会「多摩地域ごみ実態調査」（平成23年、50頁）。

(64) 事業系一般廃棄物についても、東大和市が1日平均5kg以上を排出する事業所を対象とする一部有料化を実施していることを除くと、残りの全ての市町村が全量有料化を実施している。有料化以外にも、日野市は独自に、「容器包装お返し大作戦」で、容器包装を生産している生産者にその処理責任を負わせる（拡大生産者責任の原則、EPR）政策を導入し、ごみの減量に努めている。

② 小金井市におけるごみ減量

ごみ減量について全国でも先進的な多摩地域で近年、特に小金井市住民のごみ減量努力が注目を浴びている。例えば、環境省が全国の市町村及び特別地方公共団体を対象に行っている「一般廃棄物処理事業実態調査」の結果からすると、小金井市のリデュース（1人1日当たりのごみ排出率）・リサイクルの取り組みは全国でもトップレベルである。

図表11と図表12は2005年から2011年までの小金井市のリデュースとリサイクルの取り組みの順位、同年の上位10位以内に入っている多摩地域の自治体の取り組みの順位を示したものである。特に、小金井市のリデュースは2005年以降徐々に順位を上げ、またリサイクル率も2011年に全国第1位（人口10万人以上50万人未満）となった。この調査結果について、市民と行政の努力奏功の結果であると評する声⁽⁶⁵⁾があり、確かに毎年確実に排出量を減らし、またリサイクル率を上げている点は評価に値する。

ただし、環境省の調査は3Rの取り組みを団体人口規模別に、10万人未満、10万人以上50万人未満、50万人以上の三つのクラスに分けて順位を表しているので、この表が示している数値・順位を評価するには少し注意する必要がある。一般的に、団体人口規模と3Rの取り組みは逆相関の関係があり、小金井市の人口がちょうど10万人強である点は10万人以上50万人未満のクラスでは有利に働く。上記のように、多摩地域は全体的にごみ減量に励んでいて、小金井市以外に複数の近隣自治体が上位10位入りしている。上位10位以内に入っている多摩地域の他の自治体、例えば、日野市（約18万人）、三鷹市（18万人）、西東京市（19万人）、調布市（22万人）、府中市（25万人）は皆小金井市より人口が多い。

確かに小金井市住民のごみ減量努力は認めるとしても、多摩地域の多くの自治体の住民もまたごみ減量に努力していることを忘れてもいけない。また、ごみ減量の努力が他市へのごみ放出の免罪符にはなり得ない。ごみ非常事態宣言をして広域支援まで受けている自治体における住民のごみ減量は「自区内処理の原則」からして当然のことであるようにも思われる。

(65) 東京新聞（2013年6月10日）

図表11 リデュース（同年全国上位10位以内の1人1日当たりごみ排出量）の取り組み

（人口10万人以上50万人未満）

| 年度 | 小金井市の人口1人当たり 排出量（全国順位） | 近隣自治体の排出量と全国順位（上位10位以内） |
|--------|---------------------------|--|
| 2005年度 | 843 g（第5位） | 日野市857 g（7位）、西東京市865 g（10位） |
| 2006年度 | 798.8 g（第3位） | 日野市848.4 g（6位）、東村山市857.9 g（9位）、 西東京市857.9 g（9位） |
| 2007年度 | 758.8 g（第3位） | 日野市818.6 g（5位）、西東京市838.7 g（9位） |
| 2008年度 | 718.8 g（第3位） | 日野市802.9 g（8位）、東村山市810.6 g（9位） |
| 2009年度 | 689.0 g（第1位） | 西東京市737.5 g（4位）、日野市755.4 g（6位）、 東村山市769.3 g（8位）、調布市779.4 g（9位） |
| 2010年度 | 667.8 g（第2位） | 府中市725.1 g（4位）、西東京市726.2 g（5位）、 日野市733.6 g（7位）、三鷹市755.4 g（10位） |
| 2011年度 | 659.7 g（第2位） | 日野市717.3 g（4位）、西東京市718.2 g（5位）、 府中市734.0 g（7位）、東村山市750.8 g（10位） |

図表12 リサイクル（リサイクル率）の取り組み

（人口10万人以上50万人未満）

| 年度 | 小金井市のリサイクル率 （全国順位） | 近隣自治体のリサイクル率と全国順位（上位10位以内） |
|--------|-----------------------|---|
| 2005年度 | 39.6%（第4位） | 調布市43.6%（3位）、三鷹市37.1%（9位）、 国分寺市35.4%（10位） |
| 2006年度 | 46.6%（第3位） | 調布市48.5%（2位）、東村山市42.8%（5位）、 三鷹市42.2%（6位）、国分寺市40.5%（8位） |
| 2007年度 | 44.2%（第4位） | 調布市45.1%（3位）、三鷹市43.2%（5位）、 国分寺市34.4%（8位） |
| 2008年度 | 42.8%（第5位） | 調布市45.6%（3位）、昭島市43.3%（4位）、 三鷹市37.8%（6位）、府中市37.0%（7位）、 国分寺市34.9%（9位） |
| 2009年度 | 45.2%（第4位） | 調布市46.3%（3位）、三鷹市38.4%（5位）、 国分寺市34.7%（8位） |
| 2010年度 | 45.2%（第4位） | 調布市46.2%（3位）、三鷹市40.3%（5位）、 府中市37.9%（7位）、西東京市34.8%（9位）、 国分寺市34.7%（10位） |
| 2011年度 | 47.9%（第1位） | 調布市46.0%（3位）、西東京市40.2%（4位）、 三鷹市40.0%（5位）、府中市38.7%（6位）、 国分寺市36.2%（7位）、東村山市33.3%（10位） |

出所 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課『日本の廃棄物処理』（2005年度版から2011年度版）を参照して作成⁽⁶⁶⁾

(66) 2004年度版はリデュース・リサイクルともにベスト3のみの発表であり、それ以前については取り組み上位自治体についての記載はなかった。

(3) 廃棄物焼却施設の所在地からみる「自区内処理の原則」と小金井市のごみ問題

このように小金井市のごみ問題を振りかえってみると、廃棄物処理施設の建設をめぐる議論に「自区内処理の原則」が社会的・実体的規範として働いていたと言えるだろう。

既述の通り、二枚橋という市境における（小金井市・府中市・調布市の）3市共同の自区内処理の均衡状態に亀裂を入れたのは小金井市議会の1985年議決であった。その後、調布市・府中市が各々他市との共同処理を選んで高い処理費用、建設コストを負担することにより「自区内処理の原則」を実現する中、小金井市が選んだのは市内への清掃工場の設置による同原則の貫徹であった。言うはたやすいが、その実現には、住民説得のための政治的コストがかかる。

その過程で、国分寺市とタッグを組んで、二枚橋焼却場跡地・ジャノメミシン工場跡の2ヵ所を新焼却施設建設候補地として挙げ、原則の実現を目指していた。しかし、住民参加による合意形成に失敗し、調布市との間で政治的協議が整わず、さらに国分寺市の処理施設の処理量見積もりも誤り、小金井市の市内における「自区内処理の原則」の実現は苦境に立たされることとなった。その結果、小金井市はごみ処理費用を払うことを前提に、特定の相手との長期的契約を結ばない周辺自治体の広域支援を受けざるを得なくなった。この方策は、「自区」を定めずに処理先を転々とさせるもので、費用におけるペナルティを受ける上に、時限のものにすぎない不安定な方法ではあったが、ごみ処理のためにやむを得ないことでもあった。

しかし、2011年に稲葉に代わって当選した佐藤前市長が負担費用を無駄遣いと指摘したことによって、ごみ受け入れ自治体の反発を呼ぶこととなった。小金井市は、すでに二枚橋焼却場跡地が支持を得られないことは確定していて、国分寺市との共同処理という枠組みを見直すところまで追い込まれた。ついには、市長の交替という制裁を近隣自治体から受けることになったのである。そして、日野市・国分寺市・小金井市の3市共同のごみ処理案においても、日野市内におけるごみ処理になるため、結局小金井市としては高い費用負担付きの「自区内処理」⁽⁶⁷⁾になる見込みである。このように、「自区内処理の原則」という概念が、清掃工場の立地は行政区域の下にあるべきと考えられ、それを貫徹させようとする住民や自治体の努力によって支えられてき

(67) 建設・維持管理費用について3市のごみ量に応じて負担することになったが、立地地域ではない小金井市と国分寺市はさらに周辺環境整備費を折半して負担することとなっている。

たことは明らかである。また、用地を負担しない自治体が「自区内処理の原則」を貫徹させる対価として清掃工場の建設をめぐる費用を多く負担してきたという経緯を小金井市の事例から読み取ることができる。

しかし、「自区内処理の原則」に基づく費用負担をめぐる自治体同士の政治的取引が今後もこのまま維持されるか、ということについては疑問が残る。現在、ごみの資源化・減量化が進み、ごみ量は減少している。また、焼却施設は過剰化とともに老朽化が指摘されていて、自治体にとって自前または自区内に焼却施設を持つことはリスクを背負うことにもなるのである。特に、多摩地域のような人口減少とともにごみの資源化・減量化が進んでいるところでは、従来の「自区内処理の原則」による費用負担という政治的取引は成立しなくなるものと考えられる。小金井市のごみ問題は、「自区内処理の原則」に基づく費用負担はもちろん従来の広域処理のあり方に関する再検討を呼びかけている。

4. 小金井市・国分寺市・日野市3市共同のごみ処理は問題解決になるのか

再び、小金井市のごみ問題の動向に戻ってみよう。2012年2月24日、調布市長は、二枚橋焼却場跡地の調布市所有分について、独自の清掃関連施設の建設方針を表明した。これで、長年続いていた二枚橋焼却場跡地への小金井市の焼却施設の建設の試みは完全に途絶えることとなった。その結果、稲葉市長は、二枚橋焼却場跡地の利用が困難になったため、国分寺市との共同処理計画を破棄するという旨を国分寺市に伝えた。国分寺市長と市議会は反発し、二枚橋焼却場跡地以外の敷地を選定するよう小金井市に要請した。小金井市と国分寺市との共同処理計画が頓挫する中、救いの手を伸べたのが東京都市長会会長でもあった日野市の馬場弘融前市長であった。

(1) 日野市の参入 — 小金井市・国分寺市・日野市の3市共同でのごみ処理

2012年11月30日、日野市の馬場市長（当時）は同市内に所在する日野クリーンセンターを小金井市・国分寺市と共同整備して、可燃ごみを共同処理する方針を日野市議

会で報告した⁽⁶⁸⁾。日野市の清掃工場（日野クリーンセンター）は老朽化が進んでいて、立川市との共同処理を試みたが話がまとまらず、結局建て替えて単独処理を行う計画であった。そのため、3市共同処理による廃棄物処理広域化は、日野クリーンセンター近隣住民にとっては寝耳に水の話であった。他市からのごみの受け入れ反対署名活動は近隣住民はもちろん市全域で広がっている。住民の反発で行政の説明責任が問われる中、「広報ひの」には次のように3市の「共同処理（広域化）」の選択経緯が述べられている。

「市では平成21年3月に『日野市ごみ処理施設建設計画』を策定し、平成31年度中に新しいごみ処理施設を単独で稼働する計画を立てていました。そのような状況の中、平成24年4月、小金井市、国分寺市から日野市の建て替え計画に合わせ、可燃ゴミを一緒に処理させてほしい旨の申し出がありました」（4月15日付）

「それぞれの自治体で焼却処理（単独処理）していたものを集約し、複数の自治体で共同処理することで、費用がかかる高度な処理技術を導入することができます。これによってダイオキシン類などの発生を抑えたり、より多くの熱エネルギーを有効活用することができます。また、建設費や維持管理費を低減することで、ごみ処理の効率化を図ります」（6月15日付）

要するに、日野市行政当局は、共同処理（広域化）について、小金井市・国分寺市からの申し出について、費用節約（建設費・維持管理費）⁽⁶⁹⁾、高度の施設による環境汚染防止（ダイオキシン等）、そしてエネルギー活用にもつながることから受け入れることにした、と理由を説明している。その最中に行われた日野市長選挙（2013年4月14日）は、小金井市のごみ受け入れに賛成を表明した大坪冬彦氏（前市長の後継者）

(68) 馬場市長は、本人が東京市長会の会長として在任していた時、東京都からの仲介で小金井市・国分寺市から3市共同処理の話聞き、会長として責任を感じ共同処理を行うことを決めたと説明している。

(69) 日野市単独処理の場合、処理施設の建設費総額約82億円（日野市約60億4千万円、国の補助金約21億6千万円）がかかる一方、3市共同処理の場合、建設費総額104億円で日野市の負担額は34億3千万円程度に抑えることができると説明している。維持管理費（20年稼働の場合）についても、日野市単独の場合、140億円がかかるが、3市共同の場合の日野市の負担額は84億円（総額176億円）がかかると想定している。ちなみに建設費・維持管理費の負担割合は、ごみ焼却量の比率から試算され、小金井市22%、国分寺市30%、日野市48%となっている。日野市ホームページ（<http://www.city.hino.lg.jp/index.cfm/198,111827,314,2107,html>）

が当選した。選挙後開催された住民説明会は、100人程度の住民が参加し、小金井市長と国分寺市長がともに挨拶におとずれたが、住民から厳しい批判を浴びている⁽⁷⁰⁾。

住民の反対の声が高まる中、大坪市長は、11月11日に開かれた建設予定地周辺の住民説明会で、「(耐用年数の)三十年後に、共同処理を続ける場合は日野市以外に整備する。施設が永遠に残り続けるわけではない」と説明し、処理施設の建設費用負担で小金井市、国分寺市の割合を増やす合意の見通しも明かしている⁽⁷¹⁾。また、12月市議会に、ごみ処理の広域化関連予算案(施設基本設計及び環境アセスメント)を提出している⁽⁷²⁾。そして、2014年1月16日、次のような内容で、小金井市・国分寺市・日野市3市による覚書が締結され、ごみ処理の広域化計画が進められている。

1. 新施設の整備及び運営は、一部事務組合で行う
2. 稼働目標年度は、平成31年度中とする
3. 設置費用は構成団体が均等に負担する
4. 維持経費は、可燃ごみの量に応じて負担する
5. 周辺環境整備費は、国分寺市及び小金井市が均等に負担する
6. 稼働期間は30年として、次期の新施設は日野市の区域外を基本とする

(2) 3市共同処理の課題

上述通り、日野市における3市共同処理の実現は、行政と議会が素早く進めているが、この3市共同の廃棄物の広域処理が持つ問題点について考えてみたい。

まず、大坪市長の説明と覚書において「稼働期間は30年として、次期の新施設は日野市の区域外を基本とする」と述べていることは問題点として指摘できる。30年後も3市が続けて共同処理するかどうかはその時にならないと分からない。廃棄物関連施設の建設をめぐる行政側の漠然とした楽観論は小金井市の轍を踏む余地がある。これまで繰り返し述べてきたように、近年廃棄物の減量化が進む中、多摩地域においても

(70) 新焼却施設の建設予定地となるため、特に反対が強い石田地区などを対象とする説明会では、「他市のごみをなぜ引き受けなければいけないのか」と3市の市長を批判する声が飛んだ。東京新聞(2013年6月10日)

(71) 東京新聞(2013年11月12日)

(72) 「広報ひの」(2013年12月1日号)

焼却施設の整備に変化が生じる可能性が高い。焼却施設の過剰化で、燃やすごみの量が足りない事態がすでに各地で発生している。今後、ごみの「奪い合い」が起こる可能性も否定できない。一連の動きを見ていると、大規模の焼却施設を持つということは高いリスクを背負うことにもつながるといふ日野市当局の自覚は希薄である。これに関連して、3市共同処理は一部事務組合を設置して行う予定であるが、2012年の地方自治法改正で、一部事務組合における構成団体の脱退手続が簡素化されたことも、施設の立地自治体にとってはマイナスとして働く可能性が高い。共同処理の相手方と利害得失を一致させながら協調していく必要性が増しているのである。このような事情を勘案すると、日野市当局が住民説明で言っているような費用節減という効果への期待よりもリスクの重さがのしかかっていると見える。

次に、3市共同の廃棄物処理施設の立地地域とその住民との関係における問題点を指摘したい。現在推進している3市共同処理は、施設の立地地域の住民の意向を抜きにした行政当局レベルの話である。一般的に、廃棄物関連施設を一度受け入れると、施設が老朽化した後も他の地域に移転することなく、そのままその地域が半永久的に受け皿になってしまうと言われている。密集化している都市部では他の候補地を探すことが難しいためである。その実態は二枚橋焼却場跡地の事例からも、そして今回の日野市の事例からも見ることができる。日野市当局は3市の出資によって高度な処理施設を導入することで、ダイオキシン類の発生の抑制・熱エネルギーの有効な活用が可能になるとして、環境面においてもメリットがあると説明している⁽⁷³⁾。

しかし、日野市のごみ処理施設が所在する石田地区には、廃棄物焼却施設以外にも、し尿処理施設、下水処理施設、動物愛護相談センターがあり、いわゆる下流施設が集中していることに注目すべきである。行政側の環境面におけるメリットという説明には、これらの施設が集中することによって、特定の狭い地域における環境汚染のリスクが高まるということが看過されている。

現在推進されている施設の規模は単独処理の場合の施設規模（146 t/日）より大規模化（290 t/日）している。また、構成団体（小金井市・国分寺市）がごみ処理施設から離れているため運搬のための道路などの整備はもちろん運搬車両による排ガス量も増加する見込みで、近隣住民が被る環境面や健康面におけるリスクは高くなると見ることが妥当である。廃棄物処理の広域化の問題とともに、下流施設が集中すること

(73) 日野市ホームページ (<http://www.city.hino.lg.jp/index.cfm/198,113601,314,2107,html>)

によるリスクに関する日野市行政側の近隣住民に対する説明責任が果たされていない。

(3) 小金井市の事例から何を学ぶべきか

小金井市「ごみ非常事態宣言」をめぐる経緯の中で、最も重要だったのは、廃棄物処理施設の立地問題について、住民の合意を醸成していくための説明と討議の過程である。ここまでにそのプロセスの詳細を検討してみて、小金井市の対応が及第点を取っていたとは言い難い。そのことが結局事態の深刻化を招いていったのだと結論づけられる。

広域処理を前提とするならば、共同処理の相手方自治体との合意を得ることが絶対に必要となる。しかしそれもまず「我がまち」の住民との間での議論が十分に行われ、住民の納得が醸成されてこそ可能となるはずである。市民検討委員会の議論過程から分かるように、小金井市は、住民への情報提供と説明責任を、他市との交渉事項であることを理由に拒絶した。廃棄物処理の原責任者たる住民と処理主体たる小金井市との丁寧な納得を得るプロセスが軽んじられ、本来最も大切にされるべき自治をやらせられなかった。議会は1985年の「第二工場」決議を、住民の声を慮って行ったにもかかわらず、この問題を解決するため政策を提議することと住民を説得することを怠った。すなわち、行政と議会の主体性の欠けた討議過程が今日の廃棄物処理問題まで引きずられているのである。

小金井市の事例において、「自区内処理の原則」は様々な場面で立ち現れていた。具体的には二枚橋衛生組合の処理施設立地点が3市にまたがっていたことから始まり、1985年の決議において「第二工場」は構成3市にそれぞれ置くこととした点、多摩地域の広域支援体制等に見られただろう。そしてこれらの具体的な仕組みは、自らの自治体で発生したごみは自らの責任の及ぶ地域の焼却炉で処理すべきであるという住民の規範意識に支えられていたのだと考えられる。そのような規範意識は、市当局と住民との討議過程をみても、またそれが失敗し続けてきた小金井市の顛末からも見て取れることであろう。

5. 清掃事業と交付金制度との関係から見る 自治体の自由度の問題

当初の日野クリーンセンターの建て替え計画は、単独処理を行うことを前提にしていたため、施設近隣住民も自らの地域で発生したごみであればやむを得ないと考えていた。しかし、2012年5月、当時東京都市長会の会長を務めていた馬場市長は小金井市と国分寺市から打診され、施設近隣住民に説明することもなく、3市のごみ共同処理を受け入れた。そして、翌年3月13日には、環境省の要求に従って、日野市単独から広域化へと変更した「循環型社会形成推進地域計画」（以下、地域計画）と3市の覚書を環境省に提出している⁽⁷⁴⁾。日野市は「循環型社会形成推進交付金」を受けるため、この地域計画を環境省に提出していると説明している⁽⁷⁵⁾。最後に、循環型社会形成推進交付金制度から、清掃事業において自治体の自由度をしばる構造について、考えてみたい。

循環型社会形成推進交付金は、三位一体改革により従来の補助金制度を廃止し、2005年に新設されたものである。環境省は、交付金について「廃棄物の3R（リデュース、リユース、リサイクル）を総合的に推進するため、市町村の自主性と創意工夫を生かしながら広域的かつ総合的に廃棄物処理・リサイクル施設の整備を推進することにより、循環型社会の形成を図る」ことを目的としていると述べている。また、交付金要綱によると、対象となるのは「人口5万人以上又は面積400km²以上の地域計画対象地域を構成する市町村及び当該市町村の委託を受けて一般廃棄物の処理を行う地方公共団体とする」としている。さらに、「沖縄県、離島地域、奄美群島、豪雪地域、半島地域、山村地域、過疎地域及び環境大臣が特に浄化槽整備が必要と認めた地域にある市町村を含む場合については人口又は面積にかかわらず対象とする」と例外措置を設けているが、廃棄物処理施設をめぐっては図表13で分かるように沖縄県、離島地域、奄美群島のみが例外措置の対象になっている。循環型社会形成推進交付金制度の清掃事業との関係における問題点は自治体の自由度と

(74) 小金井市の稲葉市長も市議会で「平成25年3月には、3市で可燃ごみの共同処理を進めていく旨の覚え書を添えて、東京都を通じて環境省に循環型社会形成推進地域計画を提出し、この間3市で協議を重ねてきた」と説明している。小金井市議会第4定例会（2013年11月29日）

(75) 実際、環境省は「循環型社会形成推進交付金」に時限措置（2009年から2013年まで）を設けていて、この期間内に事業を開始すれば、通常1/3の交付額が、1/2の交付額を交付することになっている。日野市も財政負担が軽減されるため、2012年度中に循環型社会形成推進地域計画の変更申請をすることになったと説明している。

図表13 循環型社会形成推進交付金の交付対象事業

| 交付対象事業 | 交付限度額を算出する場合の要件 |
|--|--|
| 1. マテリアルリサイクル推進施設 | 施設の新設、増設に要する費用 |
| 2. エネルギー回収推進施設 | 同上 |
| 3. 高効率ごみ発電施設 | 同上 |
| 4. 高効率原燃量回収施設 (平成23年度以前に着手し、平成24年度以降に継続して実施する場合又は当該施設に係る第18項の事業を平成23年度に実施している場合に限る) | 同上 |
| 5. 有機性廃棄物リサイクル推進施設 | 同上 |
| 6. 最終処分場(可燃性廃棄物の直接埋立施設を除く) | 同上 |
| 7. 最終処分場再生事業 | 事業に要する費用 |
| 8. エネルギー回収能力増強事業 | 同上 |
| 9. 廃棄物処理施設の基幹的設備改良事業(交付率1/3) | 同上 |
| 10. 廃棄物処理施設の基幹的設備改良事業(交付率1/2) | 同上 |
| 11. 漂流・漂着ごみ処理施設 | 施設の新設、増設に要する費用 |
| 12. コミュニティ・プラント | 同上 |
| 13. 浄化槽設備整備事業 | 事業に要する費用 |
| 14. 浄化槽市町村整備推進事業 | 同上 |
| 15. 廃棄物処理施設基幹的設備改造(沖縄県のみ交付対象) | 設置後原則として7年以上経過した機械及び装備等で老朽化その他やむを得ない事由により損傷又はその機能が低下したものについて、原則として当初に計画した能力にまで回復させる改造に係る事業に要する費用 |
| 16. 可燃性廃棄物直接埋立施設(沖縄県、離島地域、奄美群島のみ交付対象) | 施設の施設、増設に要する費用 |
| 17. 焼却施設(熱回収を行わない施設に限る。沖縄県、離島地域、奄美群島のみ交付対象) | 同上 |
| 18. 施設整備に関する計画支援事業 | 廃棄物の処理施設整備事業実施のために必要な調査、計画、測量、設計、試験及び周辺環境調査等に要する費用 |
| 19. 廃棄物処理施設における長寿命化計画策定支援事業 | 廃棄物処理施設における長寿命化計画の策定のために必要な調査等に要する費用 |

出所 循環型社会形成推進交付金交付要綱(2014年現在)

いう観点から考えることができる。自治体の自由度に関する問題は地方分権改革における大きな課題として認識されてきた⁽⁷⁶⁾。しかし、自治体の事務は、依然として政令・省令・告示・指導基準・技術的助言・補助負担金の交付要領などの細かい規律を受けていて、規律密度の高さが自治体の自由な事務の展開を阻む要因となっている⁽⁷⁷⁾。清掃事業は自治体の事務であり、どのように処理するのかというのも各々の自治体の判断に任せている。その一方、従来から、廃棄物処理関連施設の建設は莫大な資金が必要であり、国からの補助金で自治体の財政的な負担を軽減してきた。この補助金について使い勝手が悪いという指摘があり、国から地方への強制が比較的弱い地方交付税交付金に制度を変更するようになり、**図表13**のように廃棄物処理施設に関しても、地方交付税交付金を創設したところである。

現況からすると、この交付金も「広域的かつ総合的な廃棄物処理施設の整備」をその目的としていて、市町村の自主性と創意工夫を生かした選択肢を妨げている。例えば、この交付金の規模に関する要件は上記の通り、「人口5万人以上又は面積400km²以上」の市町村・一部事務組合・広域連合だけである。その結果、この人口・面積要件によると、最初から交付対象にならない自治体が存在している⁽⁷⁸⁾。これらの自治体の場合、既存施設の延命化のため基幹改良を行おうとしても、規模要件を満たしていないため交付対象になれない。また、廃棄物焼却施設の解体撤去についても、現行制度では解体撤去費用は跡地に新設を整備する場合のみ交付対象となるため、他の場所を選ぶことを妨げる。多くの自治体と同じ場所に廃棄物焼却施設を建てる理由は用地獲得の難しさはもちろん財政的な要因も大きく作用しているのである。

さらに、この交付金は広域処理という目標達成にも不十分な制度設計になっている。例えば、広域化による運搬過程で必要となる廃棄物運搬中継・中間処理施設の整備について

(76) 西尾は、機関委任事務の廃止等による地方分権改革を目指した第一次分権改革に残された課題の一つとして法律等による義務付け、枠付けを緩和することを指摘している。また、「第一次分権改革によって通達通知の法的拘束力を剥奪したが、日本ではこれら通達通知の背後にある法令等（法律、政令、省令、告示）自体の規定が詳細をきわめていて、このことが自治体の権能の拡大を妨げている」として、この課題についての世論の支持を得ようとすれば、個別法令の体系ごとに詳細な点検を行う必要があると加えている。西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会、2007年、114～164頁）

(77) 宮脇淳『PHP政策研究レポート』（Vol.10、No.115、2007年）

(78) 奈良県の場合、交付金の交付対象となる要件を満たしていない県内の市町村が約6割を占める。奈良県の提案要望（提案要望先：環境省）「循環型社会形成推進交付金制度の拡充」（2013年11月）

触れておらず、清掃事業の実態を踏まえている制度とは思えない。自治体の清掃事業という現場を知らない国の制度づくりの限界とも言える。

おわりに

現在、小金井市・国分寺市・日野市の広域処理は住民の意向を置き去りにして着々と進められている。3市の廃棄物共同処理の受け皿となるものとしては、一部事務組合が想定されているようであるが、一部事務組合には住民参加の形骸化の可能性が潜んでいる。

日野市における3市共同処理のための廃棄物処理施設の建設状況を小金井市の市報は伝えていない。受け入れ先でどのようにもめていて、今後小金井市がどのような責任・負担を負うことになるのかに関する小金井市行政側の住民説明がなく、議会における特別委員会も活動中止したままである。ごみの共同処理というのであれば、共同で行うための情報提供・意識共有・信頼構築という過程が必要であるが、市民同士で信頼を構築できる情報提供は不十分なままである。我がまちのごみ問題であるのに、その建設をめぐる情報は全国紙以外から得られない。

一方で、受け入れる地元は行政側の一方的な建設推進による不安と怒りだけが残る。そして、30年後、同規模の施設を他の場所で探すことはもっと難しくなる。大規模にすればするほど、次の施設更新時に移転先を探すことは難しく、不透明な政策形成過程による不安は次の移転でも住民反対につながる禍根を残す。

ごみ問題の本質は、民主的な手続きによって住民と行政・議会との間における合意を形成していく過程にあり、そしてその結果を共同で支え、自己決定を受け入れていくことにある。自区内処理をしたから自治体の責任を全うできるということではない。住民の合意を得ない、行政側の一方的な決定による自区内処理は多くの問題を孕んでいるためである。

「自区内処理の原則」は、住民・行政・議会がそれを前提として責任と負担のあり方を考えるべきであるという規範論であり、清掃事業をめぐる重要な概念でもある。しかし、「自区内処理の原則」は、住民の合意への方法論まで包含するものではない。どうやって住民の合意を得るかは各々の自治体の課題である。たとえ「自区内処理の原則」で自らの地域内に設置したとしても、そこには一つの自治体の中に他の地域より重い負担を背負うことになる近隣住民と、そうではない住民とが併存する状況を生み出す。近隣住民らにとってみれば、「自区内処理の原則」は当然のこととして受け入れていると言っても、な

ぜ自分たちの地域でなければならないのか、という疑念は残る。そのため、行政側は立地地域に関するありとあらゆる情報を住民に提供し、住民の疑念を払う議論を重ね合意を形成するために努力していく責任があるのである。これこそ、自己決定のための前提作業であると言えよう。

「自区内処理の原則」は重要である。しかしより重要なのはこの原則を基にして住民の合意を形成し、その結果として自己決定をすること、それによって問題が発生した場合でも自己責任として住民が受け入れるという、住民自治のあり方そのものである。

東京「ごみ戦争」と小金井市「ごみ非常事態宣言」の二つの事例は、清掃事業は住民が主体として民主主義の原体験を重ねてきていて、廃棄物処理が行政の事務にされた後も自治の実践としての側面から完全には切り離されていないのだ、という事実を示した。その中で生まれた「自区内処理の原則」とは、原責任者と処理主体を結びつける道具として機能し、ときに外交の産物としての構造を築きながら住民の間に規範概念として根付き、広がりを持って現在に至っている。今日のごみ問題を考える上で、「自区内処理の原則」は、私達に自治の責任の重みを突き付けている。

(ジョン ジュン 公益財団法人地方自治総合研究所特別研究員)

キーワード：自区内処理／広域処理／住民参加／ごみ問題／
自治体の自由度／循環型社会形成推進交付金／広域支援