

自区域内処理原則とごみの移動

渡 辺 浩 平

【要約】 廃棄物の収集処理処分は市町村といった基礎的の地方自治体の管轄になっていることが世界的にも多い。そのことから、発生した廃棄物はその地方自治体の領域の中で処理処分を行うのが慣例となってきた。

一九七〇年代の「東京ごみ戦争」においては焼却施設建設反対運動に対応するテーゼとして「自区域内処理原則」が打ち出された。廃棄物関連法規にはそのような原則の提示はないが、現在ではこれがある種常識として定着している。自分の市区で発生した廃棄物は自区域内で処理すべきであり、施設の立地を受け入れるべきというものである。また施設のありかたについての判断決定も当該自治体の議会等において行われるものであり、地方自治、ガバナンスの観点からも自区域内処理には意義がある。

一方で、人口密度の高い地域では商業や住宅用地が域内のほとんどを占め、施設用地確保が経済的に合理的でない場合もある。また、単に廃棄物を減容して埋め立てるのでなく、焼却時に発生する熱を効率よく利用するためには、単独市町村以上の人口を対象とすることが必要であり、再生原料として生産活動に用いるためには、収集した「物」の越境は不可避である。このように近年増加している「ごみの移動」の問題点と今後のあり方について考察した。

史林 九七巻一号 二〇一四年一月

第一章 はじめに

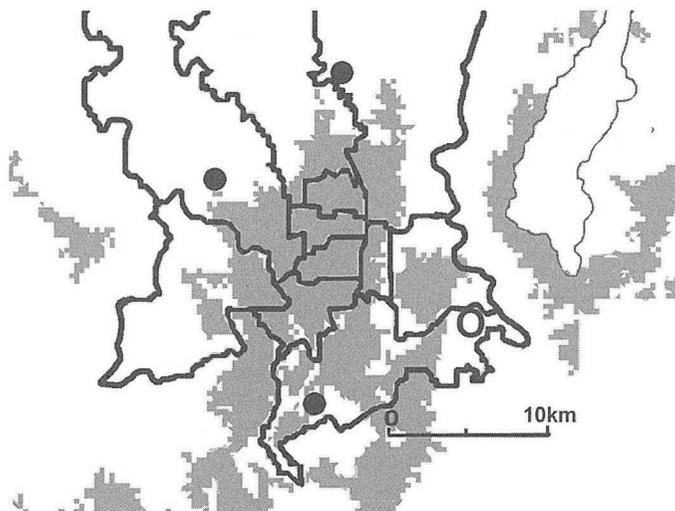
生活や事業活動には必ずといってよいほど廃棄物の発生が伴う。貝塚に見られるように、歴史的には発生した廃棄物は発生源において対処されていたが、都市化による発生源処理の空間の不足、発生源処理困難な材質の多用、マテリアルリ

サイクルの推進のため、などの理由から、廃棄物を移動させ、施設で集中的に対処するようになった。^① 廃棄物に対応するための施設としては、選別、破碎、焼却などの中間処理施設、最終処分施設（埋立地）、再生資源ユーザの施設（ここに来る段階以前に廃棄物が非廃棄物「二次資源」に転換されていることも多い）などがある。

廃棄物に対処する施設は、ものを生産する工業施設と同じで、住宅地や商業地には立地不適である。一定のまとまった用地が必要であるし、搬入搬出のための交通の便も必要である。また、過去の性能の悪い施設の記憶から、住宅地に隣接して立地するには住民の反対もある。工業立地あるいは廃棄物施設の立地に適しているのは都市の周辺部ということになる。一方で、「他人の廃棄物を身近に持つてきてはしくない」という意識もあり、また生活系廃棄物は基礎自治体の担当となることが多いため、市町村界が移動に関してひとつの境界となっている。

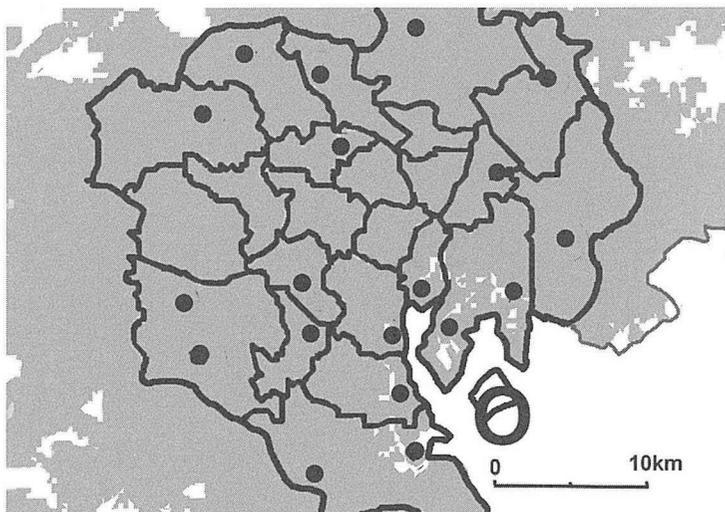
たとえば、京都市の廃棄物焼却施設や最終処分施設の立地をみると、まだ都市化が進んでいない市の辺縁部に立地していることがわかる（図1）。一方で、東京都区部は区域を越えて全域が都市化しているため、立地条件について中心／辺縁の差があまりなく、施設を計画的に複数配置するとすると、中心市街地にも焼却施設が立地することになる（図2）。また中欧、北欧では地域温水供給システムの熱源の燃料として廃棄物を使うという位置づけのところが多く、その場合、管渠設置の効率性や熱効率から、施設は辺縁ではなく市街地に立地する（図3）。

二次資源についても、収集された段階では廃棄物処理法の対象となるものが多く、市町村界が関わってくる。東京北部の首都高速川口線沿線は（二〇〇八年に舍人ライナーができる以前は）公共交通が不便で地価が比較的安いがトラック輸送には便利なため、多くの工場等に混じって廃プラスチックの選別施設が多数立地している。工場等はこのエリアにまんべんなく散在しているが、選別施設は足立区入谷地区に集中し、都県境をはさんだ川口市朝日地区側には少ない（図4）。廃棄物は排出源から上に挙げた施設等に日頃から「移動」されて対処されているわけである。どこまで移動させるのが望ましいのかを考えることは、どういった単位で廃棄物に関して意思決定をし対処していくのかということにつながって



第1図 京都市の一般廃棄物処理施設

●が焼却施設, ○が最終処分施設, 灰色は平成22年国勢調査による DID。
京都市 (2013) をもとに著者作成。DID 範囲は総務省統計局 (2013) による。



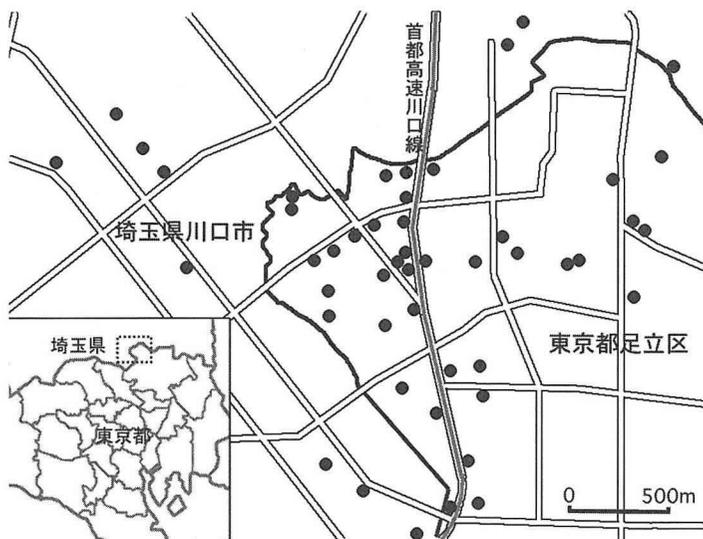
第2図 東京都区部の一般廃棄物処理施設

●が焼却施設, ○が最終処分施設, 灰色は平成22年国勢調査による DID。
東京23区清掃一部事務組合 (2013) をもとに著者作成。DID 範囲は総務省統計局 (2013) による。



第3図 ウィーン市の一般廃棄物処理施設

●が焼却施設，○が最終処分施設。灰色は市街化区域。
Stadt Wien (2013) をもとに著者作成。市街化区域は Stadt Wien MA18 (2010) による。



第4図 足立区入谷周辺のリサイクル事業所の分布

る。特に市町村界との関わりから以下で述べていきたい。

① 日本（江戸）においては一六四九年の会所地へのごみ投棄の禁止、一六五五年の深川永代浦のごみ投棄場指定など（環境省、二〇〇一）がその先駆例だと考えられる。

② 境界の反対側の住民は議会代表などを通じて市の方針への影響力に劣るため、依然として境界近くに立地する政治力学は存在する。

第二章 廃棄物の移動と廃棄物管理主体に関する既存研究

廃棄物の移動に関する研究は、移動のデータを得るのが難しいこともあり、事例が少ない。その中で栗島は長野県（栗島、二〇〇二）と埼玉県（栗島、二〇〇四）の自治体の域外処理について丹念な聞き取り調査をもとに明らかにし、現状についての説明を行っている。長野県では廃棄物の行き先である処理処分施設の立地は市町村の財政力に影響される点が大きく、中間処理（焼却）については隣接する市町村間での移動が、最終処分についてはさらに広域的に県内外の数カ所の施設に集中して移動している様子が示されている。なお、最終処分については一九九八年の厚生省指導による安定型処分場の運用規制の徹底の影響が大きいとしている。埼玉県については、県西部では財政力不足と小規模による低効率の回避のために隣接する自治体との共同処理処分がおこなわれ、東部では市域が狭いために用地取得困難が理由で共同処理が多く、また人口増により市制施行する以前からの共同処理体制の継続が見られるとする。また埼玉県東部は東京大都市圏に入るために最終処分用地確保は特に困難であり、県外を含む長距離移動の実態が示されている。

栗島による一連の研究で、廃棄物の移動に関して、管理の役割がどの主体に割り当てられるか、またその主体の財政的な状況が重要だと指摘されているが、八木（二〇〇四）は財政学、政治経済学の観点から、この問題について精力的に研究を行っている。廃棄物管理の歴史的展開についても詳しく、江戸期の民間主体による廃棄物管理から、明治期の衛生政策をベースとした焼却主義の発祥と汚物掃除法による市への管理責任の付与へ（八木、二〇〇四、第一章）、そして高度成

長による所得と税収の増加に支えられた特別地方債の起債による施設の整備（八木、二〇〇四、第二章）について述べている。なお、バブル経済崩壊以降でも地方債への政府資金の安定供給は依然として変わっていないとしている。

財政負担の問題を乗り越えるための仕組みとしての一部事務組合の現状と経済性を八木はとりあげ、住民の生活圏が行政区域を越えることによる「スピル・オーバー」の抑制効果と規模の経済について検証している。組合設立によって事業対称地域の昼夜間の人口差が減少できていない、焼却炉で規模の経済は容量二〇〇トン／日以上まではたらくが、組合立の焼却炉の多くが一〇〇トン未満であるなど、実際にはそれらを追求した形で広域化や施設の建設が行われているわけではないことを示している。また、一部事務組合における住民の意見の反映の困難や、責任の所在の不明確の問題も指摘している（八木、二〇〇四、第三章）。八木は、大半の一部事務組合が自区域内処理原則の契機となった「東京ごみ戦争」以前に結成されている点も指摘している。これは一部事務組合による広域処理が処理の高度化に対応したのではないことを示唆する。ただし、八木の研究はダイオキシン対策としての広域化が提唱されていたが、まだ実施初期の段階であったことに留意しておく必要がある（八木、二〇〇四、第五章。初出は八木、二〇〇〇a、b）。

さらに、エコタウン事業を例にリサイクルのガバナンスに関する言及もある（八木、二〇〇四、第六章）。リサイクル産業の基盤整備を中心としたエコタウン事業はリサイクルへの公共関与を突き詰めた形であり、住民との接点の少なさなどを射た問題点の指摘を行っているが、平均的な市町村の行っている分別収集／選別事業や、それに伴うごみの移動にどう適用して考えればよいかは明確ではない。

地方自治の観点から、鄭（二〇二三）は、一部事務組合は、住民の理解を得ることが難しい施設を分け合い、自治体に向けられる反対の声を減らす「便利なツール」として機能しており、行政側は廃棄物処理施設の整備など面倒な事務を一部事務組合という責任主体の不明確な主体に任せ、事務関連の説明責任まで曖昧にさせている、と指摘する。また厚生省通知のもと神奈川県により半ば強制的に一部事務組合を結成させられる状況があった「神奈川県葉山町ごみ処理広域化

計画離脱訴訟」などを例に、一部事務組合のガバナンスをめぐる問題を詳細に指摘検討している。

目を海外に転じると、イギリスの「廃棄物戦略二〇〇〇」(DEFRA 2000)では施設立地に関して proximity principle がうたわれ、廃棄物は発生源から可能な限り近い場所で処理処分されるべきであるとしており、その概念は二〇〇八年に改訂されたEUの廃棄物枠組み指令にも取り入れられている。一方でイギリスの一部では複数の基礎自治体が日本の一部事務組合に相当する Joint Waste Authority を結成して廃棄物管理を行っており、その結成を促進する政令 (Joint Waste Authorities Regulation) が二〇〇九年に制定されるに伴い、^① 地方自治や市民参加との齟齬が指摘されたりもしている (Kite, 2009)。なお、廃棄物処理事業の民営化に伴うガバナンスの問題に関する論文 (Davies, 2001 など) はあるが、Joint Waste Authority のガバナンスの問題を精査した研究は筆者は把握していない。

このテーマについての現在進行中の学術活動として、廃棄物資源循環学会が持つ研究部会に廃棄物行政研究部会があり、行政OBや研究者を中心に廃棄物行政のあり方と望ましい将来像について年七～八回の研究会合で議論が続けられてきており、「誰が廃棄物管理・処理をすべきか」はたびたび話題になるトピックとなっている。廃棄物資源循環学会年会における企画セッションでもこれについて多く取り上げられている (例えば、渡辺、二〇一三)。

本稿では、栗島らによって調査がなされた廃棄物移動の実態や、八木らによって解明されている廃棄物をめぐる行財政の歴史と現状をふまえた上で、廃棄物資源循環学会廃棄物行政研究部会における議論などを参考に、廃棄物の移動と廃棄物管理の主体のありかたについて考察する。

① これに先立ってイギリスの国家廃棄物戦略の二〇〇七年の改訂では

“proximity principle”が削除されている (DEFRA 2007)。

第三章 廃棄物管理の歴史と自区域内処理原則

現行の廃棄物の移動について考察するにあたって、廃棄物管理制度の歴史と展開について概観しておきたい。歴史的に

みると、イギリスの Local Government Act（一八五八年）でも、日本の汚物掃除法（一九〇〇年）でも、廃棄物管理が制度化された当初から、基礎自治体（市）の管轄とされてきた。排出处処理（自分のごみは自分で後始末する）の原則をできるだけ守りながら最低限必要な規模を確保する、また、各々の排出处から廃棄物を収集するローカルなニーズにきめ細かに対応する必要がある、といったことが背景にあったと考えられる。

各市町村は自地域で収集した廃棄物を自地域内で処理しなければならないという定めはないが、古くから廃棄物の越境に伴う紛争があった。例えば、一九二五年頃に起きた東京府渋谷町対目黒町の紛争は、渋谷町が目黒町内の土地を購入し建設した焼却施設に対して目黒町民が反対したものであった。焼却技術が未成熟であったこともあって煤煙被害が発生し、渋谷町は目黒町の反対に応じて撤退を余儀なくされた（溝入、二〇一〇）。一九七三年の「東京ごみ戦争」も杉並清掃工場建設反対運動をうけて、当時東京で多くの廃棄物処理施設が立地し他区の廃棄物を多く受け入れていた江東区が杉並区からの廃棄物の受入拒否を宣言実行したのが端である。

事態の打開のために東京都が打ち出したのが各区に焼却炉を建設する構想である。そこで「自分のごみは自分のところ
①
で処理をする」というスローガンが打ち出され、受け入れられていった。「自区域内処理原則」は NIMBY（Not in my backyard、施設そのものの意義は認めるが、身近に立地することを拒否する態度）に対抗するための論理として強力に広められたのである。コストや余熱利用の効率性の観点から言えば、大規模施設を少数つくったほうがよいが、東京都は効率性よりもある種公平性を重視したといえよう。世界の大都市では二〇〇〇トン超／日の焼却施設は珍しくないが、東京都の施設の主流は四〇〇～六〇〇トン／日である。当時の東京都は「ごみ戦争」というネーミングからもとれるように、事態打開のためには、手段を選ばず、金に糸目をつけず、という風潮であった^②。高度成長期で東京の税収が伸びていたためにそのような支出を担うことができたのであろう。自区域内処理原則と並んで「ごみにお金をかける」ことが社会的に合意されたのもこれが契機ではないかと思われる。

このように「自区域内処理原則」はごみ紛争の中で生み出されたもので、法律には規定されていない。越境移動に関しては送出側が受入側の自治体に通告することが廃棄物処理法施行令で定められており、また国の指針で事前協議をすることが勧められているが、合意あれば越境を妨げるものではない。

もう一点挙げておく背景事情として一般廃棄物と産業廃棄物の区分がある。一九七〇年に定められた現行の廃棄物処理法の制定以前までは廃棄物全般が市町村の管轄であったが、工場等から排出されるものを中心に、量が莫大過ぎる、あるいは有害性／危険性が高い、ということで市町村の手に負えない廃棄物が出現してきた。市町村をそのような廃棄物への責任から解放するために、二三品目の「産業廃棄物」を指定し、それらは排出事業者の責任とした。残りの廃棄物は事業者が排出しようと住民が排出しようとすべて「一般廃棄物」で市町村の管轄である。産業廃棄物取扱の免許等は県の管轄となっている。産業廃棄物取扱業者は複数の県から免許を得て県を超えた移動が行われている。産業廃棄物の移動については社会的にあまり問題とされていない。

なお、産業廃棄物指定の特異な点として業種指定品目がある。紙くずは業種指定があり印刷製本業等からの大口の排出のみが産業廃棄物である一方、金属くず、ガラスくず、廃プラスチックは業種指定がなくあらゆる事業活動から発生したものが産業廃棄物である。事務所や商店から出た紙くずは一般廃棄物であるが、空きびん、空き缶、プラスチック容器包装は産業廃棄物ということになる。

産業廃棄物以外の「残り」はすべて一般廃棄物だというのが法律上の定義であるが、ではどこまでが廃棄物なのか。廃棄物の定義で問題になることが多いのは、再生利用のためと称して廃棄物然としたものを免許等なく不適正な方法で貯留し、環境に悪影響を及ぼすというものである。一方で廃棄物の範囲を広く取り過ぎれば、再利用に支障をきたす。廃棄物の定義をめぐっては裁判で争われるケースも多々あり、環境省は取引の際の有償／無償／逆有償、その物の性状、通常の取り扱いなどを勘案した「総合判断説」を提唱している。その中で古紙、古繊維、金属、空きびんは「専

ら再生利用の目的となる廃棄物（専ら物）」として収集運搬処理に許可を必要としないとされており、移動の制約も少ない。それ以外の資源物、例えばプラスチック類は収集された段階では廃棄物であつて、選別される程度以上の量がまとまつてはじめて「二次資源＝非廃棄物」となる。上で挙げた東京埼玉都県境の一般廃棄物に該当するプラスチックの選別施設の集中立地はこういつた理由が背景にある。

① ごみ収集量が右肩上がりする状況下でこの構想に基づいて施設整備が進められたが、今世紀に入りごみ量が減少し施設容量が過剰となつたため、全区に焼却施設ができる前に構想は棚上げとなつた。

② 柴田徳衛「都市の持続可能性」国連大学講演（二〇〇八年五月一日）による。

第四章 自区域内処理の意義と限界

廃棄物は排出源にできるだけ近いところで処理するのが理想である。公害／環境問題の起きる根本は「外部不経済」であり、排出によつて利益を受ける主体と不利益を受ける主体が別々でその間での調整が行われないことにある。排出源と処理現場の間の距離が大きいほど、受益者と受苦者はお互いが見えず、調整が困難になる。自区域内処理の利点は廃棄物処理が地方自治の民主制の俎上に登るため、受益者と受苦者（の代表）が一堂に会して方針を決めることができるということである。同時にごみ処理に係る意思決定の可視化がはかられ、市民によるガバナンスの保障につながる。

新たに施設を立地する場合を考えても、市が自市住民の廃棄物を処理処分するための施設と、民間（営利）企業が他所の廃棄物を持ってきて処理処分するのでは、周辺住民の受入れ方がかなり異なると思われる。後者のほうが俄然反対運動に遭遇する可能性が高いだろう。

第一節 自区域内処理の限界（一）埋立地用地の確保

市町村の中には人口が多く面積が非常に小さいものがある。市域がすべて市街化しているような市では最終処分用地を

確保するのは物理的にも経済的にもたいへん困難である。自区域内処理の原則が提唱される以前から域外の最終処分場の利用は少なくなかった。現在の大規模な域外処理としては大阪湾広域臨海環境整備センター広域処分事業（通称、大阪湾フェニックス事業）があり、近畿地方一円二府四県一六八市町村が参加し、大阪湾の四処分場に越境して搬入が行われている（図5、6）。東京都下の二七市は東京たま広域資源循環組合という一部事務組合を結成し、西多摩郡日の出町二ツ塚の施設で不燃物と焼却灰の処理処分を行っている。埼玉県は公社を設立し、一般廃棄物、産業廃棄物の両方を受け入れる最終処分施設を大里郡寄居町に整備し県内一円から受け入れている。また埼玉県内の最終処分量の四〇％は民間業者に委託されて県外に搬出されている（環境省、二〇一三などから算出）。民間委託されたものの受入先を特定するのは困難である（栗島、二〇〇九）。市町村が民間委託の行き先を明らかにしながらないのは規範としての自区域内処理原則を破っていることを広く知らせたくないという事情があるように思われる。焼却施設立地へ住民理解を得るために自区域内処理原則を振りかざしたのにもかかわらず最終処分の民間委託を行っている市もあるのではないかと思われる。栗島（二〇〇九）や藤波^①によると、各市町村が他市での実績を重視するため、山形県米沢市や福島県小野町などにある特定の業者の最終処分場に集中して複数の市町村から搬入されているようである。

一般廃棄物最終処分場を有せず、民間最終処分場に埋立を委託しているのは二〇一一年度末時点で全国一七四二市町村のうち三一六（全体の一八・一％）であり、一三二ヶ所の民間施設で受け入れられている（環境省、二〇一三、図7）。茨城、山梨、鳥取の各県では半数以上の市町村が最終処分を民間委託している。

第二節 自区域内処理の限界（二）処理の高度化

人口稠密な地域では最終処分地確保の困難が自区域内処理を困難にしているが、人口が集中していない地域でも自区域内処理を困難にする要因が処理の高度化の要請である。人口密度の低い町村が持つ最終処分場の多くは「安定型」と呼ば



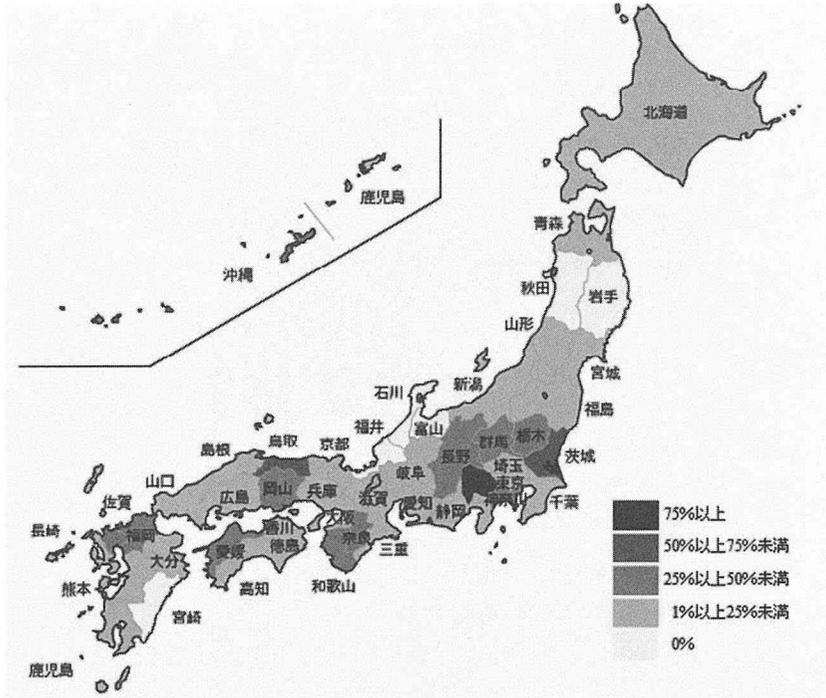
第5図 大阪湾フェニックス事業対象地域

出典：国土交通省近畿地方整備局。



第6図 大阪湾フェニックス事業最終処分場位置図

出典：国土交通省近畿地方整備局。



第7図 一般廃棄物最終処分場を有せず、民間最終処分場に埋立を委託している市町村の割合
 出典：環境省（2013）：28。

れるものであり、浸出水の地下水への浸透を防ぐ遮水工や浸出水の処理施設を持たない（これらを備えたものは「管理型」と呼ばれる）。過去には一般廃棄物の安定型処分場への投入が容認されていたが、一九九八年の厚生省指導により安定型処分場への搬入の規制が徹底され、管理型への搬入がもとめられるようになった（栗島、二〇〇二）。しかし、多くの町村は管理型処分場を新設し運営するための財政力を持たない。

また、日本では再資源化できないが燃やすことのできる廃棄物は、容積重量を減らす、衛生的な処理を行うという観点から、焼却処理をするのが原則となっている。これに従って各市町村では人口規模に応じた設備を整備してきた。しかし一方でダイオキシン類の環境への放出に関して農薬不純物への対策が進んだ結果、廃棄物焼却炉が重要な排出源となった。ダイオキシンは燃焼温度が低い時に発

生しやすい。よって、小規模で間欠運転される炉がダイオキシンを発生させやすい。一九九七年に廃棄物焼却施設からのダイオキシンの排出が社会的に問題になり、暫定的に設けられた排出基準を達成できない炉の改造や運転方法の改善などの対応がなされたが、排出基準を満たすためには日量一〇〇トン以上の連続運転する焼却炉でないと難しい。一〇〇トン以上の可燃ごみを安定的に確保するためには二〇万人程度の人口を対象とする必要がある。しかし二〇万人以上の人口を持つ市町村は少ない。

さらに近年は気候変動対策、脱原子力依存等の観点から、廃棄物焼却の際の熱利用に関心が注がれている。現在の焼却は廃棄物の減容が第一で「発電はおまけ」である。全国二二二一施設のうち発電設備を持つものは三〇四で、発電設備があっても効率が低い。二〇%以上の熱効率を持つものは一六施設しかない（環境省、二〇二二）。なお最新の火力発電所の効率は六〇%に近い。効率を上げるためには炉の材料などを良くする必要があるが、それ以前に大規模化する必要がある。二〇%以上の効率を達成するには五〇〇トン/日以上と言われており、一〇〇万人程度のサービシエリアを要する。自区域内から発生する廃棄物でこれを運営できる市町村は例外的である。

第三節 自区域内処理の限界（三）リサイクル/EPR

自区域内処理に挑戦する三つ目の要因として、リユーズ/リサイクルと拡大生産者責任の適用がある。この二点とも循環型社会形成推進基本法で推進することと定められている。拡大生産者責任（EPR、Extended Producer Responsibility）とは製品が不要になった際、生産者がそれへの対処に関して一定の責任を負うというものである。処理費を一部負担することにより経済的な責任を負うだけでなく、生産者が使用済み製品を引き取るという物理的な責任を負うことが求められている。生産者のほうがどの部品にどの材質が使われているかなど、処理や再資源化に関して多くの情報を持つことと、また生産者が物理的責任を負うことにより、より再資源化/処理しやすい製品へ向けた環境配慮型設計を行う動機が

生じることが期待されていることが理由である。特に市町村による適正処理が困難な物品に関してEPRでの対応が期待されている。家電リサイクル法でエアコン、冷蔵庫、洗濯機、テレビの四品目が指定され、市町村の廃棄物処理とは別ルートで対応されることになった。廃棄時の住民に相当の金銭負担がかかる制度となったため不法投棄を増長させている側面もあるが、これにより収集された廃エアコン、廃冷蔵庫からのフロンの回収が徹底された。全国全ての市町村にフロンの回収設備を整えるよりは合理的な解法であったと考えられる。ドイツでは容器包装がEPRの名目のもとで市の廃棄物収集とは別に扱われ、包装の簡素化、再資源化に大きな成果を上げている。カナダは特にEPR手法を好む国で、容器包装、電気製品、塗料、農薬、医薬品、水銀含有製品など多くのものが公共のごみ収集とは別のルートで扱われている。

他方、リユーズ活動の多くは一次所有者が不要としたものを、それを有用とする別の顧客に販売することであり、市町村が主体となってやるのには馴染まない。同じくリサイクルも二次資源を材料としたものづくりが根幹であるわけで、市町村が関わるのは収集と場合によっては選別までである。他の財と同じく中古品や二次資源の最適な利用ためには自由な移動が行われることが望ましい。EPRの活動も企業活動であり市町村の境界で縛ることはできないであろう。このように自治体の管理から離れた「ごみの流れ」は増加する傾向にある。

① 藤波博「廃棄物管理と資源循環にかかると広域化の視点」廃棄物資源循環学会第二三回研究発表会講演資料、二〇二二年。

② 溝入茂氏の廃棄物資源循環学会第二三回研究発表会廃棄物行政研究部会企画セッションにおける発言（二〇二二年一〇月三日）による。

第五章 広域処理

上記で挙げたように、一部の市町村では最終処分地の確保が困難、あるいは土地は確保可能であっても単独で管理型処分場を建設運営するのが困難である。また、可燃物の焼却原則を堅持し、公害対策、さらに気候変動軽減も考慮するとすると、単独の市町村で焼却施設を運用するのは不可能になっている。この状況に対応できるように、複数の市町村が一

部事務組合や広域連合^①といった特別地方公共団体を結成し、最終処分場や焼却炉を整備運営している。二〇一一年一〇月現在、全国一七四三市町村のうち、六一一（三五・二％）が広域連合あるいは一部事務組合の構成自治体となっており、なかでも「村」部の加入率は六〇・三％である^②。

広域連合も一部事務組合も地方公共団体であるので、建前上は議会が意思決定機関となっている。ただし議員は一部事務組合の場合、構成市町村議員による間接選挙によって選出される。広域連合では構成市町村住民による直接選挙が可能であることになっているがほとんどすべてが間接選挙による。議会開催期間も極端に短く、単に承認するだけの機関となっているのが実態である。一部事務組合を代表する「管理者」も構成市町村の長が持ち回りで受け持つことが多い。

民間委託によって多数の市町村の廃棄物が少数の施設で処理処分されているのも広域処理の別形態であるが、最終処分の場合、上述したように搬入先が非公開な場合も多く、移動の把握は困難である。なお民立民営の一般廃棄物焼却施設は日本ではあまり例を見ない（都道府県への届出により特定的一般廃棄物を扱う産廃焼却施設はある）。

第一節 自区域内処理原則の幻想の下で？

東京ごみ戦争のころでも最終処分を域外に依存する例は多数あったにもかかわらず、自区域内処理原則が事態打開（施設立地受人）のキーワードとして用いられ、「常識」となっていた。また一部事務組合や民間委託という方法があるにもかかわらず、「（自区域内に）埋立地がない」がリサイクルやごみ減量推進の論拠として今でも主流である。日本での行政関与リサイクルの先駆けとして知られる沼津市の資源分別（一九七三年）をはじめ、多くの「先進」事例は自区域内処理原則の堅持を前提に、たいへんな努力が費やされ実現した。廃棄物分野におけるイノベーションの原動力が、実質は形骸化している自区域内処理原則であったというのは皮肉である。

市町村は廃棄物の減量を重大命題としてきた。統計上の廃棄物量を減らすためには、もちろん排出源での削減を奨励支

援するのは重要だが、取り扱う廃棄物の範疇を狭めるのが手っ取り早い。家電四品目は国の法律によって市町村から外されたが、市町村も独自の裁量で対象品目を狭めている。事業系一般廃棄物の直営あるいは委託による収集を廃止し、許可業者による収集にシフトさせている所が多い。事業系一般廃棄物も一般廃棄物であるから発生市町村の処理施設で処理されるのが原則だが、許可業者であれば、一般廃棄物も処理できる産業廃棄物処理施設に持ち込むこともできるし、複数の市から許可を得ている場合はどの市の施設に持ち込むことも可能である。ライフスタイルの変化により外食や調理済み食品の購入による「中食」が増え、従来家庭ごみだった調理くず等が事業系一般廃棄物（一部は産廃）になってきており、従来市町村の管轄だった廃棄物のかなりの部分が自区域内処理原則のかからない状態になっている。

大都市周辺では通勤圏が広がり、日常的に都県を超えて行動する市民もかなり多い。こういった市民は自分の住んでいる市にどの程度帰属意識を持っているのだろうか。市民の生活圏が市域を超える場合、市の境界がどれほどの意味を持つのか、という疑問も呈されている。また社会的な関心が「公害」から「環境」へ移っていることも指摘されている。局地的な汚染問題に比べ広域、さらに地球規模での問題への関心が高まっているということである。

一部事務組合等で域外処理をしていた市町村が、市町村合併により施設の位置が自区域内となった例もある^④。この場合、物理的には全く同じ収集処理が継続するわけで、自区域内処理が実現されたからと言って実質的に何かが改善されたといえるのだろうか。洗練された廃棄物処理システムは分別排出など多くの住民の協力の上に成り立っており、一朝一夕には実現しない。合併した場合、旧構成市町村の「最大公約数」的なサービス提供となり、一部地域でせっかく定着した住民協力システムをまた白紙に戻す、といったことも起きている。

このように「自区域内処理原則」は綻びが多いのだが、一方で今までの日本の廃棄物処理の発展方向を規定する要因にもなってきた。

第二節 「広域処理」の問題点

収集は市、処理処分は別の主体、ということになると、収集から処分まで連携した一体的な政策・計画に支障をきたす。市はとにかく集めたものを処理処分主体に渡せばよい、ということになり、積極的な削減策や分別策を打ち出すインセンティブが減る。一方で処理処分主体は、とにかく廃棄物の受け皿を用意するということで施設整備が過大になりがちである。全体的に廃棄物削減、有効利用という方向への動機付けがなくなってしまう、過剰な費用をかけて施設整備するという問題がある。

日本ではいくつかの市でかなり細かい分別収集が行われ、円滑な処理、再資源化、廃棄物の減量、に成果を上げている。同じ量のごみを何通りに分けても合計では減らないと思われがちであるが、ごみを細かく分別しなければならぬことが安易にごみになるものを買わない、ごみとして捨てないといった行動に結びつくともいわれている。広域的に施設を整備する場合、施設設計上、地域独自の対応をとることや、一地域だけが方針を変更することは難しい。結果収集区分等は最も単純な所で統一されてしまう。収集区分の変更等は住民の理解と協力を得ることが重要で、人口規模が大きくなるほど実現しにくい。広域化は住民の協力を必要とする先駆的な新たな取組を妨げる要因となる。

先にも挙げたが広域連合／一部事務組合では議会は形骸化しており、意思決定のあり方や責任の所在が不明確であり、活動をチェックする機能が不十分である。組織の運営に住民の声を反映するための経路がない。特に施設更新時の意思決定など、状況に応じた仕様変更が必要であったりする場合でも、現状維持や不必要な施設増強に向かいがちである。人口や経済が一方的に「右肩上がり」の時代はそれでも矛盾が少なかったが、現在では考え方を変える必要がある場合も多い。構成市町村の分担金も人口割等で固定されていることが多く、ごみ減量やコスト削減への意識が醸成されない。施設立地場所の選定に関しても上記ガバナンス体制の欠如から、構成市町村内の「弱い」地域への「迷惑施設」の押しつけになり

がちである。

- ① これは日本に限ったことではなく、英国では Joint Waste Management Authority、ドイツ語圏では Verband とした同等の組織が生まれ、複数の基礎自治体の廃棄物処理をまとめて行っている。なお広域連合は複数の事業を担当、一部事務組合は単一事業（例えば、廃棄物）である。
- ② 庄元「広域処理と市町村の一般廃棄物処理責任」廃棄物資源循環学会第三回研究発表会講演資料、二〇一二年。
- ③ 許可条件に「自市内で発生した事業系一般廃棄物のみを持ち込む」とされていることもあるが、徹底されていない場合も多い。
- ④ これは幸運な例で、A 一部事務組合に属する X 市と B 一部事務組合に属する Y 市が合併した場合、困難な調整に直面することになる。合併後でも地区によって処理主体が違ふという状態が続いた事例もある。

第六章 今後のあり方

広域化における問題のうち、「受け皿」過大化、減量の動機付けの消失に関しては制度設計で軽減できる可能性がある。最終処分に関しては構成市町村も一部事務組合もできるだけ施設を延命させたいということでは一致する。ただし分担金が人口割であったならば先に多く入れたもの勝ちになってしまい「共有地の悲劇」状況となる。共有地の悲劇を避けるためには当事者間での話し合い、ルール決めが有効である。そういった試みはすでに行われており、東京たま広域資源循環組合では実績や削減目標から構成各市の搬入量を配分し、それよりも減らした場合に報償が与えられ、超えた場合には超過金を課す、という仕組みを導入している（東京たま広域資源循環組合、二〇一〇）。イギリスでは二〇〇五年から埋立許容量取引制度（LATS: Landfill Allowance Trading Scheme）がイングランド全ての地方当局に適用された。

ただし焼却施設の場合、運営側は燃やすものの安定した供給を望む。また、構成市町村側もいったん施設ができてしまえば最終処分場と違って枯渇するものではないので、処理能力の範囲内であれば全体的な処理量を減らすことによるメリットは少ないなかで、自らあえて苦しいルールを課すことはしたがらない。この状況では関係者の談合で減らすことへの動機付けを作ることには難しいので、外部からそのような仕組みを強制しなければできないであろう。人口増、経済成長、

物質消費増大の時代においては、処理容量の上限が減量努力の動機になっていたが、人口減、安定経済、脱物質化の時代に変わり、新たな対応が求められているともいえる。

「資源ごみ」の収集も廃棄物処理ではなく「ものづくり」の一部として民間に任せ自由に移動させるという考え方もできるが、二次資源の価格は変動が大きく、相場が悪くなった時には資源として収集されていたものが活動停止してしまう懸念がある。リサイクル業が常に成り立つように市場を安定化させる方策もあるかもしれないが、市場経済を歪めることになりかねないので、意図しない悪影響が出ないようにする必要がある。不純物を抜けば「資源ごみ」は廃棄物でなくなるので、できるだけ住民・事業所が不純物の少ない分別をするようにインセンティブを与えるためにも、「廃棄物」である状態での移動を規制する現状制度でよいのではないだろうか。住民に分別排出徹底への協力を求めるのは民間企業よりも自治体のほうがふさわしいだろう。

広域処理をすすめれば、自治体の廃棄物処理責任は自地域内での直接処理責任から自区域内から発生する廃棄物の管理責任へと移り変わることになるが、自区域外での廃棄物処理処分行動に関して市民によるガバナンスをどのように保障するかという課題は残る。端的には受け入れ側地域の市民との調整をいかに行うかということである。また、広域化した下で提供されるサービスにロックインされ自律的に統括できないおそれも強い。循環型社会形成推進基本法でも謳われているように、ごみ対処の優先順位はまず発生抑制であり、市民とともにごみを減らす方策を考えていくのが第一で、そのようにして成果を上げてきた事例も多い。規模の経済や効率性のために市民参加を妨げるのでは本末転倒である、という自治体担当者からの意見も聞かれた（渡辺、二〇一三）。

社会におけるものの流れに市民によるガバナンスが行き届かなくなっているのは一連の「グローバル化」においてもしかりである。廃棄物の移動を自区域内にとどめ、市民ガバナンスの元に残そうとすることは、効率優先で比較優位による地域分業体制を是とする（これは3K労働や廃棄物を「弱い」地域に押し付けることに他ならない）、グローバル化へのささやか

な抵抗とも言えるかも知れない。効率性とガバナンスは相容れないものなのか、今までの大規模化というパラダイムに乗った技術開発ではなく、逆に小規模で低環境負荷高費用効率なものは開発可能なのか、という社会制度と科学技術の両方の課題を「ごみの移動」は提起している。

引用文献

- Kite, Melissa 2009. "Why waste authorities are a lot of rubbish", *The Telegraph*, 10 Jan 2009.
- 環境省 二〇〇一『循環型社会白書平成一三年度版』序章第 節三「よっせ」
- 環境省 二〇一三『日本の廃棄物処理平成一三年度版』環境省
- 京都市 二〇一三『京都市情報館』p.14760「ごみの処理とリサイクル施設」一覧 <http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyoo/page/000014760.html> (二〇一三年二月九日アクセス)。
- 栗島英明 二〇〇二「長野県における一般廃棄物処理と廃棄物移動」経済地理学年報、四八巻一号、七一―八九頁。
- 栗島英明 二〇〇四「東京都、埼玉県における一般廃棄物の処理圏とその再編動向」季刊地理学、五六巻一号、一―一八頁。
- 栗島英明 二〇〇九「ごみの行く末をたどる」地理、五四巻八号、六〇―七一頁。
- 国土交通省近畿地方整備局「大阪湾環境データベース」<http://www.kankyo-db.jp/> http://www.kouwanpakakr.nilt.go.jp/kankyo-db/data/b6_08hito.html (二〇一三年一月二日アクセス)。
- 鄭智允 二〇一三「廃棄物行政のあり方に関する考察——廃棄物関連一部署務組合を中心に——」自治総研、四一五号、八二―一一二頁。
- 総務省統計局 二〇一三「平成二二年国勢調査人口集中地区全国図」日本統計地図 <http://www.stat.go.jp/data/chiri/map/pdf/japan.pdf> (二〇一三年一月九日アクセス)。
- Stadt Wien 2013. "Leistungsbericht 2012 der Abteilung Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark (MA 48)", Stadt Wien.
- Stadt Wien MA18 2010. "Einwohnerdichte 2010", Thematische Karten zum Thema "Sozialraum", <http://www.wien.gv.at/stadentwicklung/grundlagen/stadtorschung/gis/karten/sozialraum.html> (二〇一三年二月九日アクセス)。
- Davies, Steve 2001. "Sita in Brighton: humiliation by the sea", PSIRU report, Public Services International Research Unit, University of Greenwich.
- DEFRA 2000. Waste Strategy 2000, England and Wales, TSO (Cm. 4693).
- DEFRA 2007. Waste Strategy for England 2007, TSO (Cm. 7086).
- 東京たま広域資源循環組合 二〇一〇「三多摩地域第4次廃棄物減容量」基本計画書 概要版「東京たま広域資源循環組合」
- 東京二三区清掃一部署務組合 二〇一三「ごみレポート 2013 循環型社会の形成に向けて」東京二三区清掃一部署務組合。
- 溝入茂 二〇一三「大正末から昭和初期にかけての東京府渋谷町と目黒町の「ごみ戦争」、廃棄物資源循環学会論文誌、二三巻三号、一一五―

一三七頁。

八木信一 二〇〇〇 a 「廃棄物広域処理の経済性と財政構造（三）」経
済論叢、一六六巻一号、六五―八二頁。

八木信一 二〇〇〇 b 「ごみ処理広域化に関する政策史分析（二）——
広域化計画を題材にして——」経済論叢、一六六巻四号、二七―四

二頁。

八木信一 二〇〇四 「廃棄物の行財政システム」有斐閣。

渡辺浩平 二〇一三 「廃棄物処理における自治体の役割——広域処理を
考える——」廃棄物資源循環学会誌、二四巻一号、七九―八〇頁。

Hokkaido continued till 1937.

Missionaries in Colonial Korea:
The Case of Japanese Female Teachers

by

PARK Sunmi

In this paper, I analyze Japanese female teachers who traveled to colonial Korea as colonial missionaries based on viewpoint that recognizes the imperialist sentiments that motivated the Japanese women who can be regarded as upholding the Japanese empire. In section one, which deals with the period from the early 1900s to just after the annexation of Korea by Japan, I clarify what the Japanese women saw in Korea and how they perceived it. In section two, I examine the numbers of Japanese female teachers there were in Korea at the end of the Joseon era and under the Japanese occupation. Lastly, in section three, I analyze how Japanese female teachers can be considered as upholding the Japanese empire when facing difficult problems, such as who would lead undeveloped Korea and teach the uncivilized people who lived there as well as the consciousness of the teachers and their role in colonial Korea.

The Proximity Principle and the Movement of Waste

by

WATANABE Kohei

The generation of waste is almost inevitable in daily life as well as in commercial activities. Historically, waste was dealt with on site where it had been generated, but with the advent of urbanisation and increased use of materials that are difficult to deal with on site, waste has come to be collected, transported, and treated at dedicated facilities. In most of the

world, the responsibility for municipal waste management is generally allocated to local authorities. Hence the custom is to deal with waste within the boundaries of the local authority in which the waste was generated. If we look at the location of waste facilities in big cities, we can see that in many cities they are located on the fringes, close to the boundaries of the local authority (e.g. Kyoto). However there are also waste facilities located in urbanised areas. This happens when urbanisation spreads beyond the local authority's boundaries (e.g. Tokyo), or in the case of incinerators in central and northern Europe where waste is utilised as fuel to provide district heating (e.g. Vienna).

During the "Tokyo war on waste" in the 1970s, the proximity principle, or more accurately, the principle of local self-sufficiency in waste facilities, was strongly advocated in response to the movement against the construction of waste incinerators. This principle has become somewhat the norm even though there is no mention of such in the Japanese waste statutes. In essence, what this principle implies is that one should accept waste management facilities in one's own neighbourhood because one's waste should be treated within the local authority's boundaries.

This principle makes sense from the viewpoint of local democracy and governance. The main cause of public nuisances caused by environmental pollution is that the people who suffer from the polluting process are isolated from those who benefit from it, and there is no communication or mediation between the two sides. However under this principle, decision making on the provision of waste facilities will be carried out in a democratic process at local assemblies by elected councillors representing all stakeholders. In addition, initiatives for waste reduction involving citizen participation are more likely to occur in such settings; when residents only act as consumers of waste management services, there is a tendency to construct and maintain facilities with excessive capacity as the service provider is obliged to accept all the waste generated. Indeed, the first official separate collection scheme for recyclables in Japan was developed in Numazu City in 1973, which was a result of a great effort to comply with the principle.

On the other hand, local authorities face many obstacles in managing waste for themselves. More stringent requirements for advanced treatment necessitate a financial capacity beyond that of a single local authority, especially in less populated areas. For example, it is now required that municipal waste be disposed of in controlled sanitary landfills instead of the less costly stabilised landfills. While in highly populated regions the whole of

the local authority's land area may be occupied by commercial and residential property, it is often economically impractical to secure land for waste facilities. In order to make efficient use of the heat generated by incineration as well as to achieve the critical scale for dioxin emission control, it is necessary to have a population coverage that is greater than that of most local authorities. Facing such conditions, many local authorities have formed joint waste authorities to provide waste facilities. However, joint waste authorities have been criticised for lack of citizen representation and accountability. Moreover, to make use of waste as a secondary resource, it is inevitable that items separated and collected for recycling would be moved beyond local boundaries. For all the reasons mentioned above, the movement of waste across local-authority boundaries is currently increasing. This paper discusses the issues relating to the movement of waste and seeks ways to reconcile the efficiency achieved by larger scale operations and the equity derived through local democracy and participation.