

博士学位請求論文審査報告書

申請者： 関 耕平

論文題目：

「産業廃棄物政策における公私分担の展開：「公共関与」の変容過程の分析」

1. 本論文の主題と構成

関耕平氏が提出した博士学位請求論文（以下、本論文）は、廃棄物政策における公共部門と民間部門の役割分担およびその変容について、日本の事例を題材として歴史的検証を行い、廃棄物政策の目標である発生抑制と適正処理を両立しうるような役割分担のあり方を構想した研究である。

日本では、廃棄物処理法により、産業廃棄物については排出者責任の原則が採用され、法規制の枠内で排出事業者が発生抑制を進め、適正処理を担保することとされている。しかしながら、現実には、排出事業者の自主性だけでは不法投棄や不適正処理を防ぐことが困難であり、「公共関与」の名の下で、公共部門による産業廃棄物処理事業への参入が進行してきた。このことは、適正処理に関しては一定の成果を上げてきたものの、費用負担の面では、廃棄関連費用の公共部門への集中と私的部門の過小負担を生み、発生抑制への誘因を損なう結果となっている。

こうした問題意識に立ち、本論文では、廃棄物政策史に基づく時期区分を行い、区分ごとに「公共関与」政策の実態を事例に則して検証している。その上で、日本の産業廃棄物政策における公私両部門の役割分担の変容と、それがもたらした政策的帰結を整理した上で、望ましい公私分担関係のあり方を論じている。

本論文の章別構成は、以下のとおりである。

- 第1章 廃棄物政策の課題と公私分担論の分析視角
- 第2章 地方自治体による産業廃棄物処理の実態と「公共関与」政策小史
- 第3章 第Ⅰ期：県単独による公共関与政策の実態—秋田県における事例分析
- 第4章 第Ⅱ期：処理センター方式の実態—岩手県における事例分析
- 第5章 第Ⅲ期：「廃棄物処理センター」方式の強化拡充と PFI の導入
一水島エコワークスの事例分析
- 第6章 不法投棄による自治体財政負担と公私分担：原状回復事業の実態分析
- 第7章 産業廃棄物の適正処理と発生抑制の両立が可能な公私分担を求めて

2. 各章の概要

第1章では、まず、「人間と自然との間の物質代謝」概念を手掛かりとして、廃棄物問題を分析するための理論的枠組みを提示している。その上で、治安政策から公衆衛生問題、生活環境保全へと政策目標が推移してきた日本の廃棄物政策の史的展開を示しながら、適正処理に偏ってきた廃棄物政策の性格を指摘している。新に発生抑制という政策理念が付け加わってくる政策動向を踏まえ、今後の廃棄物政策の公準である「適正処理と発生抑制の両立」の重要性を析出し、これを可能にする公共部門と私的部門の役割分担の解明を本稿の課題として設定している。この課題へのアプローチとして、公共部門と私的部門の相互の関係（分担・反発・分離・融合・癒着・協働…）に着目する公私分担論を選定し、当該分野に関する既存研究を検討している。

第2章では、地方自治体が産業廃棄物処理事業に直接乗り出す「公共関与政策」の内容および現状を概観し、当該の政策に関する論議をサーベイするとともに、当該の政策の内容とその形成・展開に検討を加え、分析のための時期区分を行っている。具体的には、政策目的や制度概要の変容を基準に、第Ⅰ期：自治体単独による公共関与（1970-1992年）、第Ⅱ期：「廃棄物処理センター」方式の導入、中央政府による財政・金融的措置の制度化（1992-2000年）、第Ⅲ期：「廃棄物処理センター」方式の強化・拡充（2000年-）という三つに時期区分している。

第Ⅰ期に、中小企業による産業廃棄物処理への補完・対応策として始まった公共関与政策は、1992年から性格を大きく変容させ、産業基盤としての廃棄物処理施設の整備・立地促進として立ちあられ、「処理センター方式」として進められていく。さらにこの時期、自治体財政をこうした政策へ動員するべく、おおくの財政・金融的措置が中央政府によって導入され、政府間財政関係が強化されたという。第Ⅲ期は、処理センターの要件の緩和や支援策の拡充を図り、処理センターの指定対象として自治体が一定出資する株式会社やPFIの選定事業者が追加された。

第3章から第5章では、第2章で行った時期区分に基づき、それぞれの時期における典型的な事例に対する詳細な分析を行っている。

第3章は同政策の初期において地方自治体の単独事業として展開されてきた秋田県を対象に事例分析を行い、適正処理能力に欠け、処理費用の負担が困難な中小企業から排出される産業廃棄物処理の補完や公衆衛生の向上が政策目的として掲げられていたことを明らかにしている。施設への受け入れ企業を中小企業に明確に限定するなど、社会政策的性格を有していた点を、具体的な政策展開に基づいて解明している。地方自治体による政策裁量が大きく、政策目的の設定、料金水準の決定といった運用の柔軟性にみられるように、地域の実情に合わせた政策実態が見られたとしている。

第4章では第Ⅱ期以降、すなわち1990年代以降の政策の変化を岩手県の事例分析をもとにより明確に示そうとしている。第Ⅱ期は、産業廃棄物処理に公共部門がより積極的に乗

り出し、中央政府も地方自治体による同政策の推進を後押しするため、財政・金融的措置による助成などの政策体系を整備した。具体的には「処理センター方式」と呼ばれる方式で、廃棄物処理施設立地地域の周辺の公共事業に対して手厚い地方財政措置をとるなど、産業廃棄物処理をめぐる政府間財政関係が強化され、中央政府が地方自治体を誘導・統制し、地方財政を産業廃棄物処理事業へ動員していく政策体系が整備されていくという。

この時期、「産業基盤としての産業廃棄物処理施設の整備」という産業政策的な性格が正面にすえられた。もっといえば「社会的空費」である産業廃棄物処理費用を、政府系資金による無利子融資や施設周辺整備への地方財政の動員などを通じて、私的部門から公共部門に転嫁していく過程として把握できるという。こうして公共関与の社会政策的性格が弱められ、産業政策的性格が強められていったと、この時期の特徴について分析している。

第5章では、2000年以降、この処理センター方式が中央政府による関与強化によって推進されていく過程で生じた変容を、岡山県倉敷市におけるPFI事業の事例分析を通じて明らかにしている。この時期の特徴は、PFI事業を通じてそれまで公共部門が担っていた領域を、金融資本にとっての優良な投資先として、いわば「官製市場」として位置づけ、この市場を創出・開放していった点であるという。つまり第Ⅲ期は、第Ⅱ期における産業基盤整備という枠組みを維持しながらも、金融資本にとって優良な投資先としての廃棄物処理事業を創出するため、公共部門が産業廃棄物処理市場におけるリスクをヘッジすることが特徴であるという。たとえば、ここでの事業収益を確実なものにするために、廃棄物処理量の確保、処理委託料の長期保証によるキャッシュフロー確保、事業失敗時の債務保証という形態を通じ、廃棄物処理事業への参入に伴うリスクを、地方自治体を中心とした公共部門へと転嫁するメカニズムを析出している。こうした政策展開は、事業者処理責任の空洞化による廃棄物の発生抑制インセンティブの減退や、受け入れ廃棄物の内容や環境保全に関する住民による関与や規制が及ばなくなるといった問題点をはらんでいると指摘している。

第6章は、産業廃棄物不法投棄現場における原状回復事業の費用負担構造に関する実態分析を通じて、公私両部門間での、また公共部門内（中央政府—地方自治体）の費用負担関係を明らかにしている。原状回復のための基金制度への産業界による拠出が小規模であることや、私的部門（排出事業者）に対する原状回復事業費の負担を求めるための制度が未整備であることなどから、私的部門から公共部門へと負担が転嫁されていく構図が示される。さらに、公共部門内においても、中央政府による財政支援が不十分で、最終的には不法投棄の被害にあった地方自治体が原状回復事業費用の大部分を負担する構造となっていることが示されている。

第7章は、ドイツにおける産業廃棄物処理の実態に言及しつつ日本のそれと対比しながら、産業廃棄物をめぐる公私分担関係の変容とそれがもたらした政策的帰結について述べ、分析の全体をまとめている。

ドイツにおける公共関与政策の実態について、私的部門（市場における民間企業による処理）を前提としてこれを管理・監視するという、「市場管理・コーディネート型」公共関与政策として規定している。これに対して、日本は「処理・処分施設整備・運営型」公共関与政策であるとし、適正処理能力の確保の側面が強調されたために、排出事業者（私的部門）にとっては、公共部門の負担によって処理経費が軽減されているため発生抑制インセンティブが働きにくい構図が定着したとしている。

本稿は、私的部門が担うとされてきた産業廃棄物処理の実態はじつは、公共部門へと費用負担が転嫁され、さらにそのなかでも地方自治体はその前面に常に立たされてきたと結論付けている。産業基盤の整備という政策目的が全面化して以降も、中央政府は政府間財政関係を強化することで地方自治体への統制と誘導を高め、地方自治体とその財政の動員によって、これを実現しようとしたという。さらに第Ⅲ期においても、市場の開放・創出のための処理廃棄物量の確保をはじめとした事業リスクや負担が地方自治体の分担とされ、廃棄物政策の点から見ても廃棄物発生抑制との矛盾を深めてきたという構図が析出されている。この点は第6章の不法投棄の原状回復事業をめぐる構図と同様である。

最後に、以上のような分析から得られる公私分担論への理論的な示唆として、以下の三点を指摘している。

第一に、これまでの公・私両部門の守備範囲論や役割分担論（官から民へ、民から官へ）を超えて、公共部門の責任とリスクの引き受けによる市場の創出と、そのうえでの私的部門（金融資本）への「官製市場」開放という公私分担の具体的な編成形態を、PFI事業の事例から析出した。

第二に、公共関与政策にみる「民から官へ」の変容とともに進行していた公共部門内（中央政府—地方自治体関係）の連動と動態を明らかにした。

第三に、地方自治体による公共関与政策の中に萌芽的に見られる政策実践から、公私両部門の中間領域（グレイ・ゾーン）における公共空間（廃棄物政策の公準確立）のダイナミズムを析出した点である。

その上で、日本における公共関与政策の実践例の中にも適正処理と発生抑制を両立させようとする政策的萌芽があるとして、大規模事業所に対する行政指導の駆使といった直接規制とのポリシーミックス、事業者負担による住民の監視の制度化といった例を引き、こうした地方自治体によって地域の実態に合わせながら展開されつつある政策実践を、中央政府が後押しすることが求められていると結論付けている。

さらに今後に残された課題として、第一に産業廃棄物政策全体の動向からすれば、産業廃棄物課税や処理業者といった業界団体と公共部門の規制・統制といった領域についての分析が扱いきれていないこと、第二に、公私分担論といった場合、費用分担が中心で、責任の分担に関する議論が検討されていないことの二点を指摘している。

3. 本論文の審査

2015年5月18日に実施した口頭試問では、著者が提出した論文に対し、審査員からいくつかの疑問点や問題点の指摘がなされた。その中で主要な問題点は以下の3点であった。

第1に、本論文の成果は、公私分担論における既存の知見と整合的であることは確認されているが、本論文の独自の貢献や理論的示唆が明確に示されていないという問題点が指摘された。この指摘に対し、著者は、公私分担論への貢献点として、①公私分担の変容が公共部門内の政府間財政関係の変容と連動していること、②公共部門が費用だけでなくリスクと責任を引き受けることで、民間部門の収益性を担保する新たな構図が生じていることなどをあげ、第7章にこれらの論点を加筆することで対応した。

第2に、分析の前提となる時期区分を、制度・政策の変化のみに着目して行っていることの妥当性について疑義が示された。これに対し、著者は、政策変化の背景となる廃棄物の量的拡大・質的变化の状況を踏まえ、それに対応する形で画期となる政策変更が行われたことを示すことで時期区分の論拠を強化し、第2章の記述を修正した。

第3に、各期の典型事例として選定されている事例の妥当性について、選定根拠が十分に示されていないとの指摘がなされた。これに対し、著者は、公共関与事例の中にも地域特性などを反映した多様性が見られることを前提とした上で、当該期の政策基調を体現する事例を選定していることを示し、各章にその理由を詳細に加筆することで対応した。

4. 本論文の評価と結論

上記のとおり、口頭試問においてわれわれ審査員から示された疑問点や問題点に対して、著者は、その後の修正作業を通じて、適切な改善を施した最終論文を提出してきた。その結果、関耕平氏の最終論文は、廃棄物政策における公私分担関係のあり方についての綿密なケーススタディにもとづくオリジナルで体系的な研究の一つの集大成として、十分な学術的意義をもつものになっていると評価する。

以上のことから、審査員一同は、著者の関耕平氏に一橋大学博士（経済学）の学位を授与することが適当であると判断するものである。

2017年7月5日

審査員（50音順）

門野圭司

佐藤正広

高柳友彦

寺西俊一

（委員長）山下英俊