

# 博士（経済学）学位請求論文要旨

## 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

関 耕平

### 1. 課題設定および論文概要

本論文は、日本における産業廃棄物政策—とくに公共関与政策と呼ばれる地方自治体による産業廃棄物処理事業を中心として—の歴史の変容を分析することで、1970年から2000年代前半までにおける同政策の帰結について明らかにする。さらにこうした政策史分析および事例分析に基づいて、廃棄物政策の公準である適正処理と廃棄物発生抑制の両立が可能な公共部門と私的部門との関係性（公私分担のあり方）を検討し、公私分担論における同政策の特質・位置づけ・理論的含意を明らかにする。

産業廃棄物は1970年の廃棄物処理法によって、私企業をはじめとした私的部門がその責任に基づいて処理すると定められた一方で、地方自治体を中心に公共部門もまたその処理を担ってきており、いわば公共部門と私的部門とが競合・共存してきた政策領域である。廃棄物政策を考える上で公共部門と私的（民間）部門との役割分担や関係性が重要な論点であり、こうした公共部門と私的部門の関係性を捉える分析視角が、公私分担論アプローチである。こうしたアプローチは、現代資本主義分析にとっても必須のものである。すなわち現代資本主義体制は混合経済とも呼ばれ、自由市場経済と公共部門による管理・計画とが並立・競合し、公共部門と私的部門（あるいはその中間形態）によって形成されてきた。つまり現代資本主義は、多種多様な経済活動領域において、公共部門と私的部門の双方が互いに、分担・競合・補完・癒着・協調・共生などといった関係を取り結びながら、形成・展開されている。本論文はこうした公私分担論アプローチを基本視角として分析を進めている。

以上を踏まえて本稿では、産業廃棄物処理への公共関与政策をめぐる公私分担がどのように変化してきたのかについて明らかにし、その政策的帰結を析出する。さらにこうした作業を通じて、廃棄物政策にとって望ましい公私分担の姿を展望し、さらに公私分担論への理論的示唆を引き出す。

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

—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. 各章の要旨

第1章では、廃棄物問題の捉え方およびわが国における廃棄物政策の展開を示しながら、適正処理と発生抑制の両立という今後の廃棄物政策の公準を示すとともに、本稿の分析視角となる公私分担論について整理した。

マルクス経済学の視点から「廃棄」に目を向け深く追求し、「人間と自然とのあいだの物質代謝」を「体系的に再建する」ことが可能な生産や人間社会のあり方を模索しなければならない、という人類史的課題として捉えるという視点を明らかにした。

さらに日本の廃棄物政策の経緯について、治安政策から公衆衛生問題、生活環境保全という政策目標の展開があり、全体として適正処理が追求されたことで廃棄関連費用の公共部門への集中を生み出し、大量廃棄可能な社会構造が形成されてきたことを明らかにした。したがって現在求められている廃棄物政策は、適正処理だけではなく、私的部門に廃棄関連費用を負わせながら、廃棄物の発生抑制も同時に達成することが可能な「廃棄『管理』政策」である点を明らかにした。さらには、EPR（拡大生産者責任）の考え方をはじめとして、廃棄物政策における公共部門と私的部門の役割分担に関する議論の重要性を指摘した。

以上のことを踏まえ本稿の分析視角として、公私分担の関係性、すなわち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設定し、これに関するサーベイを行った。

第2章では、わが国における「産業廃棄物処理への公共関与政策」について、先行研究を整理するとともに、定義や全国の概況を検討し、この政策の史的展開を三つに時期区分した。時期区分に当たっては政策目的や制度概要の変容を基準に区分した。

1970年の廃棄物処理法策定以前、産業廃棄物に該当するものは地方自治体による清掃事業の対象であったが、これが清掃事業から切り離され、「事業者処理責任原則」が謳われるようになった。これにより処理業者などの私的部門、すなわち産業廃棄物処理市場によって適正処理が担われることとされた。ところが当初からこの原則は厳格には適用されず、公共部門たる地方自治体が「補完的に」処理することが一般的に行われるようになる。これが産業廃棄物処理への公共関与政策のはじまりであった。

こうしたわが国の公共関与政策は、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できる。

第Ⅰ期は、自治体単独による公共関与政策が中心であった。中小企業による廃棄物処理の負担への配慮や地域振興、公衆衛生の向上などが目的として掲げられていたという意味で、「社会政策的側面」を持っていたと評価できる。こうした政策目的は、中央政府の政策文書の中にも位置づけられていた。一方で、中央政府による金融・財政的な支援措置はさほどとられることなく、地方自治体が単独事業として取り組んでいた。

第Ⅱ期は、中小企業への対応として打ち出された第Ⅰ期の地方自治体単独の公共関与政策とは明らかに異なり、「産業基盤」としての産業廃棄物処理施設の整備という性格を強く持っていた。こうした政策変容の背景には、産業界からの強い要望とともに、最終処分場の逼迫への対応、広域処理と特別管理廃棄物の受け皿といった政策意図があった。こうした産業政策としての性格を持ちながら新たな方式として、地方自治体による産業廃棄物処理・処分場の整備を、中央政府が財政金融的な手法で支援するという「処理センター方式」が導入されたのが第Ⅱ期の特色である。

第Ⅲ期は、処理センターの要件の緩和や支援措置の拡大がとられ、中央政府による公共関与政策がより強化された。それまで、処理センターとして指定・認定されても、立地場所の選定で反対を受けるなど、思うようにすすんでいない事例も多くあったため、こうした事態の改善のため、要件の緩和や支援策の拡充を図ったのである。とくに、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ことが注目される。

中小企業による産業廃棄物処理への補完・対応策から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ることとなった。つまり、中小企業支援という枠が外れ、単純に産業基盤としての処理施設の整備・立地促進が追求されたのであった。さらにこうした政策に自治体財政を動員するべく、おおくの財政・金融的措置が中央政府によって導入された。

第3章から第5章においては、以上の時期区分に対応してそれぞれの時期における事例を分析した。

第Ⅰ期の事例として秋田県における政策実態を分析した第3章では、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、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。つまり、第Ⅰ期において公共部門が分担したのは、適正処理能力に欠ける、もしくは処理費用を負担することが困難な中小企業(私的部門)による産業廃棄物処理であり、社会政策、分配政策上の配慮からという観点からの関与に限られていた。また、中央政府と地方自治体との政府間財政関係はほとんど形成されなかったため、独自財源による施策を余儀なくされた。その一方で、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、受け入れ企業を中小企業に限定する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

比較的柔軟で独自の判断にもとづいた政策運用が可能であった。

第4章では、岩手県の事例をもとに、第Ⅱ期における公共関与政策の実態を分析した。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すこととなった。これを担ったのは地方自治体であったが、中央政府はこうした地方自治体を支援するために地方自治体への財政・金融的措置による助成などの政策体系を整備した。これが「処理センター方式」と呼ばれるものである。とくにこうした施設の立地地域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形成され、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生み出された。

こうした背景には、地方を広域処理と特別管理廃棄物の受け皿にするといった政策意図があったものの、より本質的には「産業基盤としての産業廃棄物処理施設の整備」という政策目的があった。中小企業への配慮という政策目的で産業廃棄物処理に乗り出していたそれまでの公共関与政策とは明らかに異なっていた。また、特別管理廃棄物の処理のための高度な焼却技術を備えた施設が求められ、設備投資額が大きくなったのもこの時期の特色である。

総じて、この時期の公共関与政策は、「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。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のである。

まとめると、私的部門で主に担われていた産業廃棄物処理という領域に、公共部門がより積極的に参入するという公私分担関係の変容に対応して、公共部門内では中央政府と地方自治体の政府間財政関係が緊密化し、「産業政策としての公共関与政策」へ向けた中央政府による統制が強められた。その結果として、地方自治体の独自施策の余地は第Ⅰ期に比べて小さくなったといえる。

第5章は、2000年以降の第Ⅲ期についての分析である。この時期は第Ⅱ期における産業基盤整備としての公共関与政策という枠組みを維持しながらも、従来であれば地方自治体を中心とした公共部門が、金融的措置を受けながら公共関与型施設を建設して廃棄物処理市場へ参入していたであろう領域を、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・開放していったのが特色である。こうした市場開放の過程の中で、金融資本にとって優良な投資先として認識させ、資金を呼び込む上で重要だったのが、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であった。倉敷PFI事業の事例分析により明らかになったのは、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でもって、廃棄物処理事業への参入に伴うリスクが、地方自治体を中心とした公共部門へと転嫁された点である。

総じていえば、「社会的空費」たる産業廃棄物処理の費用を公共部門の負担に転嫁すると

いう第Ⅱ期の構図からさらに踏み込んで、ここを舞台に、利潤獲得の機会として活用しようとする金融資本の要求があり、これに応えるために事業リスクや責任が地方自治体へと負わされていった。

こうした政策展開の中でいくつかの矛盾が生じつつある。たとえば、補助金制度の充実によって事業者処理責任原則の空洞化が進む点、さらに、受け入れ廃棄物の内容や環境保全に関する地方自治体や住民による関与や規制が、民間資金による事業ゆえに及ばない点などである。また、廃棄物総量の確保義務が自治体に付与されているため、発生抑制の原則との矛盾をきたしていることも指摘できる。

以上のように、「官製市場」の創出と金融資本への開放という構図の中で、事業者処理責任の徹底や廃棄物の発生抑制インセンティブは脇に置かれ、産業基盤としての処理能力の拡大（処理施設の整備）が優先されている。第Ⅲ期の産業廃棄物処理における公私分担の変容の政策的帰結として、適正処理や環境保全に関する住民や自治体の監視の余地の縮小、事業者処理責任の空洞化と発生抑制インセンティブの欠如などが指摘できる。

第 6 章では、不法投棄とその原状回復事業をめぐる財政負担の実態を明らかにし、ここでの公私分担関係を分析した。私的部門（排出事業者）に対する責任や原状回復事業費負担を追及するための制度が不十分であること、原状回復のための基金制度についても、産業界による拠出が小規模である上、さらに近年になって拠出割合が後退するなどの実態が明らかになった。原状回復事業の経費は全体として、私的部門から公共部門への負担の転嫁が進行していた。さらに、公共部門内における負担構造を検討した結果、中央政府による財政負担が不十分であり、結局は、不法投棄の被害にあった地方自治体がその大部分を負担せざるをえない構造となっていることが明らかになった。

第 7 章では、ドイツにおける産業廃棄物の処理実態と日本との対比を示したうえで、その公私分担のありかたを分析した。その結果ドイツにおいては、有害廃棄物や、リサイクルに回らない「処分向け」廃棄物については、地方自治体が排出業者に対してどの処理施設や処理業者に委託するかについて決める権限を持っており、日本のように排出業者自らが産業廃棄物処理市場において自由に選択することはできない仕組みであることを明らかにしている。実際にこうした規制を担っているのは、公共部門が出資する特別管理廃棄物処理組合である。この組織の具体的業務は、排出者から有害廃棄物を引き受けるのではなく、排出者と既存の民間処理業者との間の委託契約をコーディネートすることにある。つまり、処理組合は排出者に対して適正処理が可能な処理業者を紹介・指定し、適正なルートに廃棄物を流すための仲介を行う。なお、処理料金の支払いも排出事業者からこの処理組合に渡され、処理施設・業者へは処理組合から支払われる、つまり、処理料金の受け渡しはこの処理組合を介して行われる。以上のようにドイツにおける公共関与政策の実態は、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、いわば、「市場管理・コーディネート型」公共関与政策である。

これに対して、日本では「処理・処分施設整備・運営型」公共関与政策といえる。すな

わち適正処理能力の確保の側面が強調され、公共部門による直接・間接的な処理・処分施設の整備や運用が先行していった。そのため、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という状態が生じ、発生抑制インセンティブが働きにくい構図が定着していた。

### 3. 結論

以上のことについて総じていえば、私的部門が担うとされてきた産業廃棄物処理に対して、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のである。産業基盤として位置づけられた処理・処分施設の建設が強力に推進されるようになって以降も、中央政府は政策実施の前面には出ず、政府間財政関係を強化することで統制と誘導を高め、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。さらにPFI事業が導入された際にも、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は地方自治体が一手に引き受けるという状況が生じていた。

つまり、産業廃棄物処理をめぐって公共部門の役割が高まっていく中で、これに係るあらゆる負担やリスクは公共部門の中でも、地方自治体および地方財政へとしわ寄せされ、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る。

こうした構図は、第6章で見た不法投棄をめぐるとの実態からもいえる。不法投棄に対する責任追及や原状回復事業費の負担を、排出事業者（私的部門）へと求めるにはあまりに未熟な制度であったし、さらに原状回復事業支援のための基金制度は規模としても不十分であり、同基金に対する産業界の拠出割合は引き下げられていた。このように私的部門への負担を求めることができない結果として、原状回復事業費のための負担は、公共部門へのしかかってくる。さらにこうした公的負担の内実を見ると、公共部門のなかでも不法投棄による被害自治体に集中し、中央政府による財政負担軽減措置は極めて不十分なものであった。私的部門から公共部門へ、さらに公共部門内でも地方自治体および地方財政へとしわ寄せされていくという構図が、不法投棄をめぐっても同様に析出された。

なお本稿の分析から析出される公私分担論への理論的な示唆は、以下の三点にまとめられる。第一に、公私分担の具体的な形態を析出である。すなわち、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、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への「官製市場」開放という具体的な公私両部門の編成の構図を、PFI事業の事例をもとに析出した。

第二に、産業廃棄物政策の領域における「民から官へ」の変容とともに進行する、公共部門内（政府間財政関係：中央政府—地方自治体関係）の連動と動態を明らかにした。具体的には、処理センター方式や不法投棄関連費用の地方自治体への転嫁・集中プロセス、を具体的に析出した。

第三に、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）のダイナミズムの析出である。具体的には以下で述べる、地方自治体による政策実践が該当する。

ところで、適正処理と発生抑制を両立させる廃棄物政策に向けて、どのような公私分担が望まれるであろうか。一つのヒントはドイツにおける「市場管理・コーディネート型」公共関与の方式にある。ただし、日本における「処理・処分施設整備・運営型」公共関与政策の中にも政策的萌芽が見られる。

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や、産業廃棄物の公共関与施設への受け入れの組み合わせによる発生抑制政策（秋田県）、事業者負担による住民の監視の制度化（埼玉県）、産業廃棄物版ディポジット制度に応用可能な「建設基金制度」（岩手県）など、適正処理と発生抑制を両立させるための政策に向けた実践が、地方自治体から沸き起こっているといつてよい。

こうした状況において中央政府に求められるのは、発生抑制と矛盾する現段階の政策、PFI 事業の推進を転換させ、こうした地方自治体が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後押しすることである。