

第4部 環境を守る廃棄物処理にPFI導入が最適

I 我が国でも一日も早いPFI導入が望まれている

平成10年9月22日、経団連は、「PFI推進に向けて」という提言を発表した。内容は、1、民間資金やノウハウを使って公共施設の整備を低コストで進めるべきだ。2、破綻先の多い第三セクターの二の舞にならないように、官民のリスク分担を最初の契約で明らかにする。3、民間事業者の選定、事業実施のプロセスを市場原理と国民のチェックができるようすべての過程を透明化すべき。4、従来型公共事業とPFI事業のどちらが効率的にできるかが判断する手法を早急に開発すべき。となっている。PFI法案が継続審議となっている現状を鑑みての発表は、一日も早く法案の経済界全体が望んでいることを現すもので、筆者も同感である。法案そのものに問題点が無いといえないが、立案当局、議員諸氏の見識で英国方式の欠点長所を良く検討して、真に国民サービスに繋がるシステム構築が望まれる。

1 予算配分の効率化を呼ぶPFI

英国におけるPFIのスタートは、前章でも触れたように国家予算の適正配分の問題から生じている。国民からの税金は、国民のためのサービス提供に資するために適正に配分供与されればよいのである。しかし、ここに差異が生じるそれは量と質である。満足のいくサービスの提供のために必要な施設等の量に差異が生じること。また、せっかく施設等を提供してもサービスの質に差異が生じることである。政策投資の効果分析が重要といわれて久しいが、実はこの質の定量ができなくて進めないのが実状と思われる。英国において、Performance Indicatorsとって、この質の部分を定量化して評価のツールにしようという試みがある。例えば、住民からの不平にとしてどのように対処改善したかを定量化したり、施設利用について一定期間モニタリングして量的評価等を行なっている。

公共サービスは、住民等がその受ける利益についての認識とそれを量的評価に置き換えることに困難があり、今後専門家の更なる手法が待たれるところである。

したがって、PFIの当面の摘要は、英国の事例でも解るように公共サービスの内比較的受益者が利益の解るもので克つ民間業者が事業利益を追求しても、従来型の公共事業より明らかにサービスの量と質が優位と判断されるものが、実際のところ民営化されている。道路、橋梁、上下水道、学校、病院、廃棄物処理などがそれである。

2 廃棄物処理にPFIが適切なわけ

今、我が国において、解決が急務とされている問題がある。それが、廃棄物処理の問題である。焼

却場から排出されたダイオキシンの問題、慢性的に不足する廃棄物最終処分場の問題である。施設の老朽化に対して財政難から建替えの出来ない自治体、同じく財政難から最終処分場の増設ができない自治体、それら施設の設置について住民の合意形成ができない社会問題も別途あるが国民を含めて関係者以外は、いままでは、その問題点の詳細を知らなかったのである。それだけ日本は国家、地方を挙げてゴミ問題に取り組み予算配分も贅沢に行い国民が問題認識すらしないほどサービスの提供をおこなってきたともいえる。

筆者も縁があって、廃棄物の最終処分事業にまる5年間携わった。25年間税理士、経営コンサルタントとして業務をおこなっていたが、この分野の業界に初めて接した時ある種の意味でのカルチャーショックは大きかった。

しかし、環境汚染に対して最前線というべき分野を担い、少ない資本を英知でカバーして廃棄物を安全処理している企業がある。産業廃棄物の処理業者イコール不法処理というイメージが一般にあるが、違法処理や脱税等をおこなっていたのは、ほんの一握りの業者しかも大半は無許可の業者で、多くの業者は、厳しい行政の指導の下にまじめに廃棄物の運搬や処理を行なっている。

筆者は、善良な多くの業者から、市町村が行なう家庭ゴミの処理について不合理性やコストの肥大性についての意見を良く聞く。結論からいって、VFM分析（費用対効果の分析）行なえばまずPFI導入の民営化の第一候補になるということである。特にゴミの収集運搬、処理場の運営を民営化すれば、税金の配分は大きく節約できるということである。その理由は、既に述べているのでここでは省略する。

筆者の経験からいって、民間の処分業者は、顧客のニーズを十分に満足させても適切な利益すなわち再投資できる還元利益として、経常利益率ベースで15%以上確保できているところが多く、彼らが一般廃棄物の世界に参入しても住民の一人当りのゴミ処理費用は、値上げすることなく、かえって処理費は低下をきたし各自治体にとっての予算措置が大きく改善される。

第4部では、廃棄物処理の現状から入り、PFIの導入モデルを検証する。

3 ダイオキシン問題と廃棄物処理の状況

読者の多くは、廃棄物焼却場から排出されたダイオキシン問題を既にご承知のことだろう。人類を含む多くの生物に多大な影響を与える有害物質であり、環境ホルモンと言われるこの物質の除去に多くの学者が英知を持って研究に取り組まれている。しかし、何よりの解決は、これを発生させないシステムとその装置が必要である。ダイオキシンの生成の仕組みは化学的にも解明されている。廃棄物の焼却についても摂氏300-400度雰囲気中でダイオキシンが合成するのでこれを避けるため、600度以上で克つ24時間連続運転をおこなう。また、煙、飛灰をバグフィルター等の集塵機で除

去し、無害化すれば、皆無に近い数値までダイオキシンの発生を押さえることが出来るようです。

しかし、このためには、一日100t以上24時間運転できるだけのゴミが無ければならない。日本では、一人当たり一日1kgのゴミがでるといわれているので、100tは、10万人分ということになる。公共工事としてのゴミ焼却設備の建設コストは、安くて1t1億円といわれており、その理由は前書きで述べた通りだが、10万人都市で100億円の投資が必要になる。従来方式でいけば、50%を政府の補助金で賄い、残り50%は、地方債等を起債して賄う。また、この起債の50%は、地方交付税の交付を受けることができるので、実質は、総投資の25%相当すなわち25億円で建設ができる。従って、大規模都市では、VFMの分析は別としてダイオキシン対策済の新しい焼却炉と関連設備の設置は可能となる。

しかし、問題は、人口10万人以下の小規模市町村である。何個所の市町村が合併して人口規模を大きくするか、もっと良いのは、産業廃棄物処理業者を参画させてPFI方式で設備を設置運営することである。

それによって、前出の建設コストは、民間の焼却設備の平均投資額は、公共投資の30%以上を下回っており、収集運搬コストも同率以上の下回っている。

現状において、小規模の地方自治体は、周辺の市町村と一体となって廃棄物の広域処理を組合方式で行なっている。いわゆるエージェンシー方式である。一説には、ダイオキシン対策も燃え殻汚泥を処理する管理型の最終処分場もこのエージェンシーで十分だとする意見があるが、1、エージェンシーの代表者は、参加の自治体の首長が輪番制であることにより運営センスに経営感覚が無い。2、スタッフが各自自治体からの出向者で占められており権限と責任の在り方に問題がある。3、コスト管理が積み上げ方式なので年々処理コストが増大する等、VFM分析を行なうと明らかに劣勢の状況を示すと思われる。

4 日本における廃棄物処理の法的仕組について

産業廃棄物と一般廃棄物という大きな区分が法制度上おこなわれそれぞれに法的規制を加えられている。ここで、その概略を解説する。まず○図を見ていただきたい。

基本法は、廃棄物処理と清掃に関する法律（以下廃掃法という）である。廃棄物は、生活系の廃棄物と事業系の廃棄物そして放射性廃棄物に分類される。（廃掃法第2条）生活系の廃棄物は、一般廃棄物といって後で述べる産業廃棄物以外の廃棄物で、市町村の首長がその処理の責任を負っている。

（廃掃法第4条）事業系の廃棄物は、別名産業廃棄物といって製造業等の事業所から排出される廃棄物で、燃え殻、汚泥、廃酸、廃アルカリ、廃油、鉍さい、動物の死体、動物の糞尿、木屑、紙屑、繊維屑、建設廃材、ゴム屑、金属屑、ガラス陶磁器屑、廃プラスチックをさし、事業者は、その事業活

動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。(廃掃法第3条)

また、廃棄物の処理の方法から、特別管理一般廃棄物と特別管理産業廃棄物がある。一般廃棄物のうち、爆発性、毒性、感染性など人の健康等に被害を生じさせる廃棄物を指定してその処理方法を細かく規定している。

また、具体的な処理の方法として、中間処理と最終処分がある。

中間処理は、廃酸、廃アルカリ等の有害物を無害化することや、焼却して廃棄物の量を減量することを指し、最終処分は、埋立処分することを指している。埋立処分も、その内容物の有害性に応じて、建設廃材、ゴム屑、金属屑、ガラス陶磁器屑、廃プラスチックのように雨水に触れても汚水の生じないものは、安定型処分場。その他は、埋立地の浸出水を汚水処理して無害化する管理型処分場。有毒な燃え殻、煤塵などを完全なコンクリート詰めして処分する遮断型処分場に分かれる。(○図参照)

5 いわゆる産廃業者と違法行為について

産業廃棄物または一般廃棄物の処分業者、収集運搬業者が正式な名称で、いずれも市町村や県の厳しい審査をパスして許可を得ている専門業者である。したがって、もしその事業行為が法に触れることがあれば営業許可の取り消しや罰金、拘束刑など厳しい制裁が法に定められている。

市長村の首長や事業者は、許可を得た業者に対してのみ廃棄物の収集運搬や中間処理、最終処分の委託ができることになっている。(廃掃法第 条) 委託を受けた業者は、法律にもとづいて適法に受託業務を行なう。そして、その業務内容を毎年、所管する保健所等を通じて行政に報告することになっている。

時々、新聞等で廃棄物を不法に処理した業者が摘発、逮捕されるニュースが流れているが、その大半は、許可を得ていない無許可業者が多いのが現実だ。また、山間に不法投棄したり、河川敷や野原で廃棄物を放置したり、野焼きするなど悪質な行為は、論外であるが、許可業者の中に違法行為を犯して刑法罰を受ける業者があるのも現実である。

その典型的な例に、自家処分場の悪用がある。小型の焼却炉を持つ中間処理業者は、その焼却残さを自らが排出企業として、外部に処理委託できる。また、自らが持つ改正法以前の自家処分場にて処分ができる。この仕組みを利用して、一日20t程度しか焼却できないのに50tも60tもの廃棄物を受け入れ野積み状態にしたり、燃殻等は、管理型廃棄物で処分料金が高いことに着目し、自家焼却のみしか処分できないのに闇に紛れて外部から受け入れを行なう等がある。もう一つの例は、安定型処分場である。前掲のとおりこの処分場では、安定5品目しか受け入れできないのに、管理型の廃棄物を闇で受け入れ伝票上は、安定型として処理する。現場は、覆土するので担当者以外は現場を掘り返さない限り分からない。法律上、最終処分場の掘り返しは原則禁止されていることを悪用した違

法行為である。

6 廃掃法大改正で業界が成熟

平成9年度の法律大改正で、監督官庁の立ち入り検査権が強化されのをきっかけに業界のモラルは向上している。地元住民からの立ち入り検査要求で各地の安定型処分場の安全検査が行なわれ違法行為は、直ちに改善命令が下される。許可不要のミニ処分場の全廃と廃棄物処理について経緯を明らかにするマニフェスト伝票の全面実施もモラル向上に寄与している。排出事業者の排出責任が強化され、委託業者が違法行為した場合排出事業所も罰せられる。このことで、安かろう、悪かろうの廃棄物処理に関する社会全体のモラルも大きく前進し、廃棄物処理料金の適性化が進んでいる。またこれは、業界のモラルの底上げを促し優良業者の育成に大きく貢献している。

廃棄物処理の世界に、欧米並みの社会環境が急速に成熟してきている感じが、日々実感できるのである。

そういう意味でも、行政自らが廃棄物処理を行なう時代は、終息に向かわなければならない。民間が育っていない発展途上の段階では、社会インフラといえる廃棄物処理は当然行政国家が行なうべきであった。

経済大国に成長した日本において、国鉄は民営化され、日本電信電話公社も民営化された。鉄鋼、製紙、電気等産業界何処を見ても国営企業は存続しない。なのになぜ廃棄物処理の世界に公営が存続するのか。厚生省、地方自治体は、廃棄物処理に関する監督権さえあれば良いのではないか。なぜ税金で廃棄物処理施設を作る必要があるのか。各個人や各家庭が、電気代、電話代を払う感覚でゴミ処理費を払えば良いではないか。その方が各家庭から出るゴミは、确实の減少する。既に東京都は、一部ゴミ処理を有料化した結果において発生量が減少傾向を示したことを発表している。

廃棄物処理の世界を民営化するまたは、英国に似たPFIを導入する。これが本書の大命題である。そういう意味では、社会環境は、十分に気運が高まっている。