



Title	倶知安町のごみ行政の状況（広域処理と循環型社会への取り組み）
Author(s)	西江, 栄二
Description	第11回衛生工学シンポジウム（平成15年11月6日（木）-11月7日（金） 北海道大学学術交流会館）．企画セッション1．廃棄物に対する北海道内自治体の取り組み
Citation	衛生工学シンポジウム論文集, 11, 7-13
Issue Date	2003-10-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/7036
Type	departmental bulletin paper
File Information	11-PS-1_p7-13.pdf



企画セッション

倶知安町のごみ行政の状況（広域処理と循環型社会への取り組み）

西江 栄二（倶知安町役場環境対策課環境係長）

1 はじめに

平成9年1月旧厚生省から出された「ダイオキシン削減防止ガイドライン」によって、それまで自治体の固有事務として、それぞれの市町村又は一部事務組合方式で行ってきたごみ処理体制が、循環型社会形成基本法（平成12年）の制定、併せて多くの廃棄物・リサイクル法が成立する等によって、これまで適正処理処分することに重点をおいてきたごみ処理に大きな転換期を迎えた。本町もその例外ではなく、ダイオキシン対策によるごみ処理広域化への対応や循環型社会への参画等への対応に追われた。

本稿では、この間の広域処理と循環型社会への取り組みと、その課題について整理することとする。

2 広域処理の取り組み

(1) 昭和のごみ広域化挫折

戦後の昭和30年代後半から高度経済成長と併せて、廃棄物の増加に拍車がかかると同時に、馬車から自動車への収集作業や埋立から焼却埋立への移行など、清掃事業近代化の口火が切られた。法律も昭和45年に廃棄物による公害問題に対応するため「清掃法」から「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」に改正された。本町も同時期に数カ所あった塵芥捨場を1カ所とした総面積44,638㎡、埋立容量357,100m³の沢地を琴平地区塵芥処理場に指定し使用開始した。

当初、十分な広さを確保できたとの認識であったが、実際の埋立が始まると予測できないほどの早さで埋まっていった。この埋立地は市街地からも2kmと離れていないために、焼却施設ができるまで、ハエ、カラス、ねずみ等の駆除と自然発火などに手を拱くこととなった。

当然、町民からごみ処理行政に対して批判・要望が多く、本町の最終処分場の残余年数を考慮し、焼却埋立へ移行していこうと、近隣6町村に働きをかけ、昭和54年に羊蹄山麓七ヶ町村で協同焼却炉建設構想を打ち出した。その内容は、①管内では同地区だけが原始的な全量埋立方式を採用している。②近い将来、悪臭公害など住民からの苦情を招くことが予想される。③関連法律の改正で埋立方式に対する規制が厳しくなった。④各町村では単独の焼却炉を建設するほど財政事情に余裕がないとの判断により、処理人口5万人を想定し、50トン処理能力の共同焼却場を10億円で建設する。というものであった。

しかし、広域ゴミ処理の話し合いは、各町村の緊急度合や認識の差、立地場所（焼却場との遠近）などの問題で発足2年後に共同焼却炉建設構想が宙に浮き、広域処理は実現しなかった。その後本町単独で焼却破砕処理施設（昭和63年12月竣工）と管理型最終処分場（平成3年12月竣工）を建設した。

(2) 新たな広域化の始まり

ごみを焼却する過程で、毒性の強いダイオキシン類が発生していることが明らかになり、ごみ焼却施設から搬出されるダイオキシン類の量を削減することなどを目的として、市町村の一般廃棄物焼却施設を集約化・大規模化を図る計画を策定するよう平成9年5月に国から各都道府県に指示があり、北海道では、平成9年12月道内32ブロックに分ける「ごみ処理の広域化計画」が策定された。

これに伴い、道の広域化計画に基づき、南後志ブロック（9町5村）は、平成10年3月連絡協議会を組織し、ブロック内のごみ処理広域化の検討協議を行った。

この協議の結果、「南後志ブロックでのごみ処理の広域化は、平成27年を目途とし、それまでの間はブロック内を3グループに分け、グループ内で処理することを基本とする」内容の「南後志地域ごみ処理広域化基本計画」を平成12年3月に策定した。（図1）

この決定の背景には、①南部後志衛生施設組合（島牧村、寿都町、黒松内町）は既にダイオキシン対策工事を実施し、平成26年度末まで使用可能とした。②残る11町村の広域施設稼働は平成18年度が見込まれ、それまでの間のごみ処理ができない。③広域施設の建設用地決定までに、住民合意を得るのに相当の期間が必要となり、稼働時期がずれ込むことも予想される。④ダイオキシン問題を契機にごみ処理技術に進化が見られ、その動向を見極める必要がある。などによるものであった。

岩宇グループ 共和町・岩内町 泊村・神恵内村	【可燃中間処理】 グループ4町村からなる組合焼却施設を改造	【不燃物中間処理】 不燃・粗大系は現有施設で集約処理、資源系は各町村単独	【最終処分場】 組合の現有施設で対応	南 後 志 ブ ロ ッ ク ・ 27 年 広 域 化
羊蹄グループ 蘭越町・ニセコ町 真狩村・留寿都村 喜茂別町・京極町 倶知安町	【可燃中間処理】 倶知安町の施設を改造して7町村分を焼却	【不燃物中間処理】 不燃・粗大系は倶知安町を除く6町村で集約処理、資源系は各町村単独	【最終処分場】 個々の町村で対応	
南部グループ 島牧村・寿都町 黒松内町	【可燃中間処理】 グループ3町村からなる組合焼却施設を改造	【不燃物中間処理】 不燃・粗大系は現有施設で集約処理、資源系は各町村単独	【最終処分場】 組合の現有施設で対応	

図1 各グループの過渡的対策

南後志地域ごみ処理広域化基本計画を受けて、羊蹄グループ（蘭越町、ニセコ町、真狩村、留寿都村、喜茂別町、京極町及び倶知安町）は、連絡協議会を組織し、「倶知安町清掃センターの施設改造整備を行い、グループ内の可燃ごみ（生ごみを除く）を処理する」ことを内容とする「ごみ中間処理実施計画」及び「ごみ処理施設基本計画」を平成13年3月に策定し、その処理主体について「当面は、本町の施設として運用を行っていく」こととなった。

しかし、廃棄物を受け入れる本町にとっては、環境への付加が増加することが懸念されるため、いかに住民との合意をとりつけるかに1年以上も費やすこととなった。

(3) 合意形成

受入れのための町民合意、議会承認のための作業が始まった。町内に直接町民からの意見を聞くための場が設けられ、特に議論が活発だったのは、検討委員会と周辺住民との話し合いの場であった。

- ：ごみ広域処理問題検討委員会（町内全域から公募（10名）と町からの委嘱委員10名の20名で構成、開催回数：6回）
- ：ごみ処理施設周辺地域住民説明会（ごみ処理施設周辺住民：18戸、開催回数：7回）

○：町内会長説明会（町内会・自治会：103組織、開催回数：2回）

○：清掃審議会（町長の諮問機関：10人、開催回数：7回）

しかしながら、施設周辺住民の反対は強く、平成12年5月「他町村のごみ受入れ反対決議」が周辺住民から町に出され、施設周辺には「受入れ反対！」の看板が乱立した。更に検討委員会でも受入れ反対の意見が多く出された。この委員会では結局、「町がごみ処理施設周辺住民への説得が出来るか、出来るなら山麓全体の事も考え、止むを得ない」との意見が大勢を占め、町内会長会議、清掃審議会においても「ごみ処理施設周辺住民の意向が最も大事である」とした。明確に反対の立場を取る、周辺住民の意見はおおよそ次のようなものであった。①必ずしも、ごみ処理の広域化に反対するものではないが、これまで本町のゴミを燃やす煙を10年以上見てきて、今後は他町村も入れ更に燃やされるのは我慢出来ないものがある。②これからは、ごみは燃やすのではなく、資源として再利用、リサイクルし、住民協力によるごみの分別、減量化・資源化が最も大事なのに、その取り組みが見えない。③我々地域住民との話し合いも新聞、町広報などで受入決定のような記事が出てからであり、不信感がある。④他町村のごみの運搬による車の騒音、排気ガスが心配である、などであるが、特に減量化、資源化についてのやりとりに多くの時間が費やされた。

その中で町側は、周辺住民を納得させるために追加提案を行った。それは、①今の焼却施設は平成27年度以降今の場所で焼却を行わない。②他町村の生ごみについては、持ち込ませない。本町の生ごみについては、平成17年から燃やさず資源化する。③倶知安町で現在、または将来、資源化して燃やさないこととした場合は、その時点で他町村も同様とする。④本町のごみの資源化計画、実施方針を策定するとともに、町民と町とのゴミ情報の共有化、協力関係を強化する。というものであった。最終的には追加提案通りに了解してもらうことができた。

この時点から、流れは合意の方向に大きく踏み出すことになり、他町村から適地は本町と決定、要請されてから一年後、ようやく施設周辺住民と町との間でそれまでの話し合いを内容とする協定書を取り交わすことが出来た。この結果、町長の諮問機関である清掃審議会や議会などにおいても、町の案が了承された。

(4) 施設整備と運営方法

本町清掃センターにおけるダイオキシン類の排出は、平成14年12月からの法規制を下回る状況にあり、施設構造基準に適合しない主な事項は「ばいじんと焼却灰の分離・貯留（灰固形化施設整備）」である。しかし、灰固形化施設整備のみで、他町村の廃棄物を受け入れ処理することは、焼却量の増加に伴うダイオキシン類の排出量の増加と施設周辺の生活環境負荷の増加が懸念されることから、排ガス高度処理施設整備（電気集塵器からバクフィルターに変更）を実施し、焼却量の増加に伴うダイオキシン類の削減対策を講ずることとし、併せて処理能力を30t/8hを44t/16hに変更するための施設改造も行った。

施設整備に係る本町と関係6町村の負担については、①本町が単独で運用する場合に必要な灰固形化施設整備は本町が負担する。②焼却量の増加に伴い増加するダイオキシン類の削減対策として実施する排ガス高度処理施設整備は関係6町村の負担とする。負担額は事業費から国庫補助金を控除した額をそれぞれ関係町村に案分し、関係町村がそれぞれ地方債を申請し財源を手当することとした。また工事により新たに取得する財産は本町に帰属させた。

広域処理の実施にあたっては、その処理主体として、①一部事務組合による場合、②地方自治法に基づく事務の委託による場合、③私法上の契約による場合、などが考えられるが、羊蹄

山麓地域7町村ごみ中間処理実施計画にあるように「当面、本町の施設として運用し、一部事務組合によらず本町が処理主体」の理由により、広域処理は、地方自治法の規定に基づく事務の委託によるものとし、議会の議決を得ることによって広域連携の持続性を担保させた。

なお、本町が行う廃棄物の受け入れ及びその焼却処理は、平成14年12月1日から平成27年3月31日までの期間であり、焼却業務の関係町村負担は、人件費と焼却施設維持管理・廃棄物処理経費の2区分とし、それぞれ前者は均等割、後者は各年度における廃棄物の搬入量に基づく割合とした。また搬入される廃棄物は、本町の分別方法によるものとし、廃棄物の減量化と資源化に努め、焼却量の削減を図ることにした。各町村の可燃ごみ搬入量（図2）及び資源化量及び資源化率は（図3）による。

(単位：t、%)

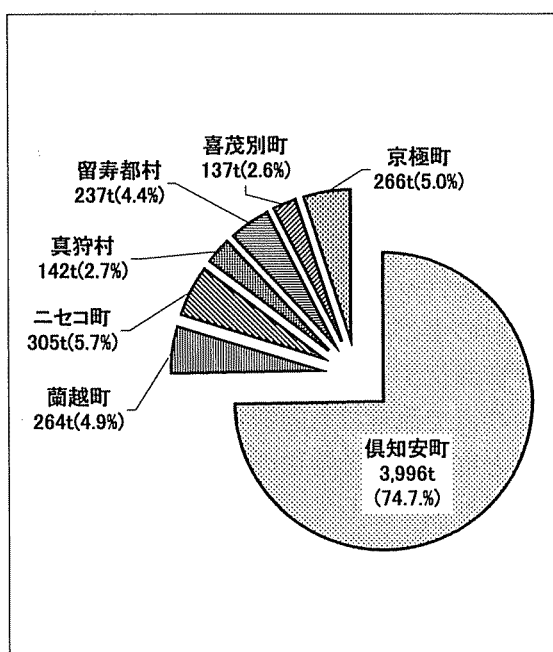


図2 各町村の可燃ごみ搬入量 (H14.12~H15.8)

町村名	区分	H11	H12	H13	H14
蘭越町	資源化量	77	108	226	543
	資源化率	2.6	3.4	8.7	22.8
ニセコ町	資源化量	69	208	359	635
	資源化率	2.3	8.7	15.7	27.7
真狩村	資源化量	33	43	75	182
	資源化率	2.7	3.6	5.8	16.1
留寿都村	資源化量	74	73	67	185
	資源化率	4.3	4.2	3.8	11.1
喜茂別町	資源化量	511	548	330	422
	資源化率	37.1	40.9	24.2	48.0
京極町	資源化量	86	120	212	403
	資源化率	4.2	6.0	6.6	23.4
俱知安町	資源化量	933	1,389	1,760	1,860
	資源化率	11.1	16.6	21.4	22.3

図3 各町村の資源化量及び資源化率

5 資源ごみの取り組み

(1) 資源ごみ回収のはじまり

本町の資源ごみの取り組みは、ごみの有料化が大きな契機と推進力になっている。平成元年度に試行を行い、平成2年4月に俱知安町「資源の日」実施要綱を定め、学校、町内会等が行う有価物の回収を奨励する一方、本町においても資源ごみの回収を実施した。最初のうちは借上げトラックで不慣れな職員が、毎月第1日曜日に回収した。回収しても専用の選別場所がなく選別にも苦勞した。また、有料化の紛争と相俟って資源ごみを無料回収したため、資源ごみであるとして出されたものの中には、ごみそのものが出されたケースも多かった。

(2) 資源ごみ回収の本格化

平成3年の廃棄物処理法の改正と旧リサイクル法の制定は、本町の資源ごみ回収に弾みがつき、同年から委託回収に切り替え、平成5年には、俱知安町リサイクルセンターの設置に併せ体制強化を図り、回収量、資源物の品質向上等に成果を得ることができた。資源リサイクルセ

ンターに搬入された資源ごみは、高齢者事業団の人が分別、整理に当たり、一定量堆積されたのち、町内の業者が引き取りにくる仕組みとした。併せて、事業者の資源ごみは、直接資源リサイクルセンターに搬入するよう協力要請を行い、ごみ減量化に努め、平成 11 年度の資源化率は 11%程度に達した。しかし、焼却破砕処理して埋立する姿勢が強く資源ごみ回収の取り組みが鈍かった。

このような中、平成 12 年 4 月からの容器包装リサイクル法の完全実施（この時点では、PET ボトル、紙製容器包装、プラ製容器包装の回収が未実施。）や資源循環型社会基本法が制定（循環資源を有効利用する際の優先順位（図 4）が規定。）され、併せてごみ処理の広域化議論が本格化し、町民・議会の合意形成を得る対策として、ごみ処理の見直しがせまられた。

このことから、本町として出来るものからごみの資源化を図るとして、順次取り組みを始めた。

①一般廃棄物処理基本計画（昭和 60 年 10 月制定）の全面改正及びリサイクル推進実施計画の策定（平成 12 年 7 月作業開始、平成 13 年 2 月完了）

（ここで特徴的なのは、ごみ処理基本計画の改訂とリサイクル推進実施計画の策定に向けては、町民の意見が反映された内容になる

よう、個々の立場で代表者 15 名からなるリサイクル等推進調整会議を設置し、町民・事業者・町の役割を理解しあい、足元から取り組むべき事柄について整理し実行あるよう計画に反映させた。その結果、町民・事業者・町のそれぞれが責任を果たすための役割分担を決めるとともに、分別排出区分の年次別変更計画と平成 11 年度に比べ平成 22 年度までに収集ごみで 10%、全体で 5%以上の削減と 36%以上のリサイクル率（生ごみは堆肥生成量で計算）達成目標などを定めた。これによるごみ排出量・資源回収量の予測（図 5）は次の図に示す。）



図 4 循環資源有効利用の優先

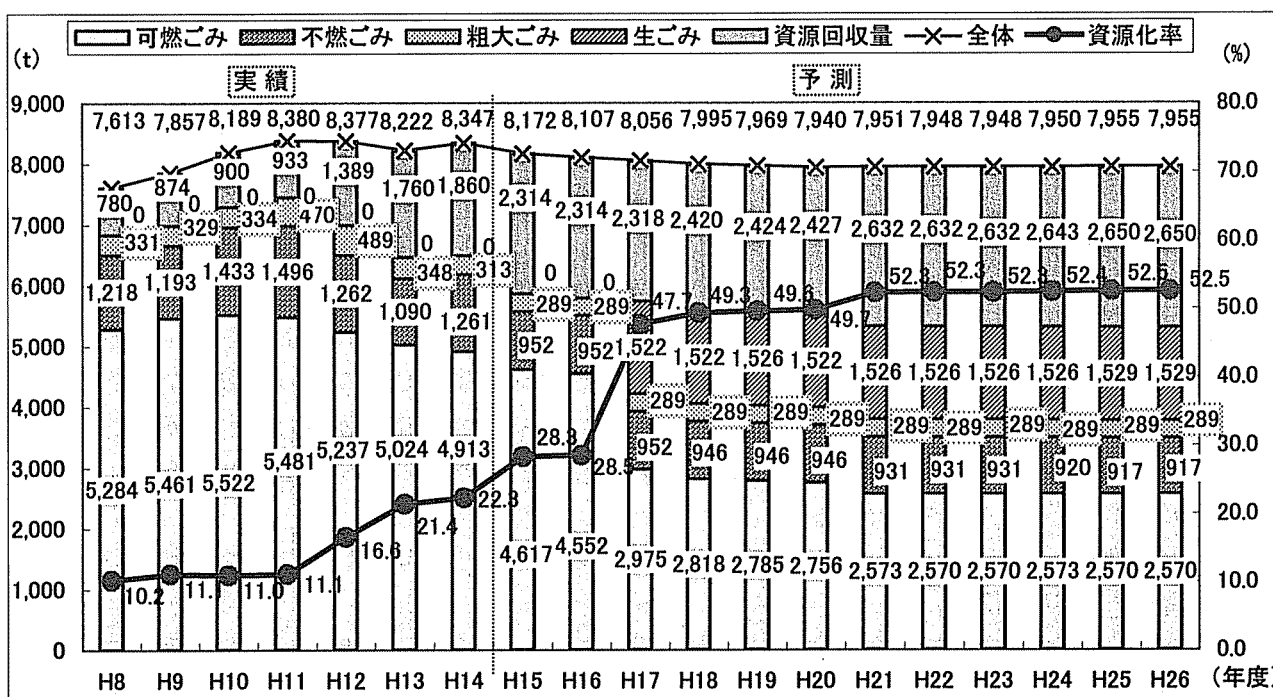


図 5 ごみ排出量・資源回収量の予測

- ②分別リサイクルガイドブックの町民全戸配布（平成12年初版、平成15年改正）
- ③焼却施設改造に係る生活環境影響調査の実施（広域化関係：平成12年8月～平成13年3月）
- ④PETボトルの分別収集（ペットボトル減容機の設置、H12年10月分別収集開始）
- ⑤生ごみのコンポスト化（町学校給食センター生ごみの全量コンポスト処理及び家庭用処理モニター事業：平成12年11月から実施）
- ⑥減量化・リサイクル推進住民説明会（平成12年8月～現在も継続中）
- ⑦資源物ストックヤード 160㎡増設（平成13年1月完成）
- ⑧魚箱・梱包材の発泡スチロールの分別収集、家庭用生ごみ処理機購入助成（平成13年4月～）
- ⑨エコガレージ開設（家庭での保管スペースへの対応や分別・排出学習の場の施設：平成13年7月～）
- ⑩家庭用ミックスペーパー及び有害ごみの分別収集（平成13年10月～）
- ⑪資源ごみ収集頻度の見直し（月2回から週1回に変更）
- ⑫紙製容器包装、プラ製容器包装の分別収集（平成15年7月～）
- ⑬資源ごみ専用袋の全戸配布（一定枚数）

この結果、平成14年度の資源ごみ回収量は、1,860 t（平成11年度比2.2倍）、資源化率22.3%と、計画目標を上回る状況となっています。

(3) 中間処理の民間委託

平成12年4月に容器包装リサイクル法が完全施行となった後にまだ取り組めていない「その他の紙製容器包装」及び「その他のプラスチック製容器包装（白色の食品トレイを除く。）」の分別収集を平成15年度から実施するため、平成5年度に設置した資源リサイクルセンター（旧厚生省補助施設）に隣接して施設整備する計画で進めていたが、今日の経済情勢や地方財政の健全化に向けた国の構造改革の中、財源主体となる地方税、地方交付税の減収により財源不足を招いており、併せて地方債をはじめとする公債償還金など義務的経費の増高もあり極めて町財政が厳しい状況におかれていた。このため「民間ができるものは民間に任せる」という民間優先の業態と公的関与の基準を確認するなかで、検討してきた結果、町内の民間業者に委託（民間業者が選別・梱包・保管する施設を設置し運転管理業務を行う。）することが可能となり、これまで町が整備しなければならないという考え方から方向転換することとなった。

また、今後予定している生ごみ分別に伴う堆肥化施設の整備も、民間による施設整備を促し、委託処理による処理・資源化を行っていくことになっています。

6 今後の課題

本町のごみ処理は、資源化をはじめ焼却処理等の広域化を進めることになるが、そのための課題も多い。特に周辺住民と交わした協定書の遵守による資源化への取り組みやごみの排出抑制、減量化・資源化のための対策、分別の徹底、施設整備や委託処理のための膨大な投資と運営費負担、平成26年度以降の体制と将来町村合併をも見据えた対応等が挙げられるが、どれ一つ取っても大きな労力と時間が必要とされ、町民を始め関係機関のごみ問題に対するこれまで以上の理解が必要となっています。

特に、本町でごみ問題を取り組んでいく中で、考えていかなければならない課題です。

(1) 平成27年度問題

今回の広域化の議論でも立地選定が非常に問題になったが、平成27年度以降新たに焼却施設をどの町村に設置するか現時点では決まっていないため、早い段階から各町村の調整が必要となっています。併せて、各地で紛争の原因となっている①透明性、公平性の欠如、②環境

汚染の懸念、③事業主体への不信感、などを招かないよう、環境リスクの考え方や回避の方法のプロセスも大変重要となっています。

(2) ごみ処理負担

容り法は再商品化経費を事業者負担とした点で従来に比べて前進したものの、もっとも手間とコストがかかる収集、選別、保管を市町村負担とするなど、拡大生産者責任が不徹底であり、資源化に熱心な市町村ほど財政負担が重くなるのが現在の仕組みとなっています。

また、本町は平成元年度にごみ有料化を実施したが、今日、分別の徹底、最終処分場の延命、施設の改造工事、容り法への対応、生ごみ対策などにより、当時の「処理処分経費の一部」とした積算根拠は失われています。

さらに、ダイオキシン対策に伴い焼却施設の改造費用や一部広域または単独で施設整備をすることとなった粗大ごみ処理施設、生ごみ処理施設、資源化施設及び最終処分場建設費及びそれに伴う運営費は自治体財政に大きくのしかかっています。

このことから、廃棄物の適正な処理費用負担のあり方の検証及び見直しが迫られています。

(3) 不法投棄対策

不法投棄をする主な要因は、①処理費用の負担が高い。②分別が面倒くさい。③有価物と称して長期間にわたる野積み。④自家処理の慣行。などがあげられる。そのため本町では、啓発はもとより定期的な見回り、住民からの通報、不法投棄箇所の撤去、野積み処理費の負担など対策を講じています。しかしその大部分は行政負担となっており、投棄者が不明などから求償できない状況となっています。原状回復の円滑な実施のためにも資金面の手当ての制度ができるよう製造業者や国に働きかける必要があります。

(4) 製造者処理責任

ごみ問題の解決には、排出ごみの減量化が実現されなければならないが、やはり当面はできるだけ資源化し、そして、焼却量、埋立量を減らしていくしかありません。

しかし、基本は排出ごみの減量化です。生産・設計段階で、発生抑制の動機付けや分類しやすい表示、リサイクルに配慮した製品、回収処理責任が強化されるよう消費者や行政側からのアプローチがもっと必要であります。