

# 平成貝塚事業

(循環資源活用型太陽光発電事業)

## 実用化マニュアル

平成25年9月18日

株式会社日本環境カルシウム研究所

産業廃棄物の処理に関する事務は、国が本来果たすべき役割に係るものである都道府県の「法定受託事務」に整理されています。しかし、一般廃棄物の処理に関する事務は市町村の固有の事務である「自治事務」に整理されています。

このため、廃棄物処理の適正化に関して都道府県は国から様々な関与を受けますが、市町村の場合は国からも都道府県からもほとんど関与を受けません。市町村の「自治事務」であるために、国や都道府県もできる限り関与をしない(市町村の法令解釈を尊重する)という地方自治法の基本原則(国と地方の役割分担)の中で事務処理が行われています。

したがって、市町村は廃棄物処理法やその他の環境関連法に対する法令解釈を自らの責任で(国や都道府県と対等の立場で)行うことになります。その法令解釈に迷いが生じた場合は、国や都道府県から助言等を受けることはできますが、法制度上、対等の立場にある国や都道府県から同意や承認といった「お墨付き」を受けることはできません。

国や都道府県の助言は「お墨付き」ではありません。市町村が一般廃棄物の処理に関する新しい取り組みに着手する場合は、法制度上、自ら法令解釈を行い自ら「お墨付き」を発行することになります。

この関係を成人した親子、兄弟の関係に例えるならば、産業廃棄物の処理に関する事務は国と都道府県という親子が経営している会社で、親の方は代表権のない会長、子の方は兄弟の兄の方が代表権のある社長という関係になります。

一方、一般廃棄物の処理に関する事務は親や兄とは無関係の会社を弟が代表権のある社長として独立経営しているという関係になります。したがって、親や兄は弟の会社に「親族」として資金援助等を行うことはあっても、「株主」や「役員」ではないので会社の経営にはタッチしません。

弟(市町村長)は独立した会社の経営者(一国一城の主)ですから、会社の財務内容が悪化すれば、自らの判断で改善していかなければなりません。そして、法律に違反しない限り、新しい事業にチャレンジすることができます。そのために、社内に新しい内規(憲法が保障している自治立法権に基づく規則等)を定めることもできます。

しかし、一般廃棄物の処理に関する責任者であっても、法令解釈の根拠となる環境基本法や循環基本法の規定、そして、廃棄物処理法や土壌汚染対策法等の個別法の規定を隅から隅まで熟知している市町村長はほとんどいません。

このマニュアルは、そんな市町村長が自らの判断で平成貝塚事業を実用化するために作成したものです。一般廃棄物(焼却灰)の処理に伴う市町村における財務内容の改善(財政負担の削減)の一助になれば幸いです。

# 循環資源の適正な利用と処分に関する基本原則

- ① 市町村が循環資源（廃棄物等のうち有用なもの）の利用及び処分を行う場合は、循環基本法の規定に基づいて環境の保全上の支障が生じないように行わなければならない。
- ② 市町村が循環資源の処分を行う場合は、廃棄物処理法（循環基本法の下位法である個別法）の規定に基づいて、環境の保全上の支障が生じないように（適正に）行わなければならない。その場合、市町村は処分に当たって適正なリスク管理を行わなければならない。
- ③ 占有者が無価物である循環資源の利用を行う場合は、廃棄物処理法に対応する個別法の規定がないため、他の法令等に基づく根拠（担保）が必要になる。自治事務の処理に関して個別法が存在しない場合であっても市町村には自治立法（法令とみなされる規範）を施行する権利がある。自治立法の規定が環境の保全上の支障を生じさせない適正な利用及び適正なリスク管理を行うことができるものであると客観的に認められる場合は、市町村は自治立法を根拠（担保）として無価物の適正な利用を行うことができる。
- ④ 循環資源にダイオキシン類が $3\text{ng/g}$ を超えて含まれている場合は利用及び処分を行うことはできない。また、重金属類の溶出量が埋立基準を超える場合は処分を行うことはできない。
- ⑤ 市町村は循環基本法の規定に基づいて、循環資源をできる限り利用しなければならない。
- ⑥ 市町村が利用する循環資源は市町村において利用価値があると判断したものでなければならない。ただし、自治事務に関する判断になるので、国や都道府県に対して同意を求めることはできない（助言を求めることはできる）。
- ⑦ 国は市町村の判断に問題がある（違法性がある）と判断した場合は、地方自治法の規定に基づいて是正の要求を行うことができる。ただし、その場合は循環基本法の規定に違反していること、つまり、利用に当たって環境の保全上の支障を生じさせるおそれがあることを客観的に証明しなければならない。
- ⑧ 都道府県は市町村の自治事務に対して規制的に関与することはできないので、市町村の判断に問題がある（違法性がある）と判断した場合は、国に情報を提供して、間接的に是正の要求を行うことになる。
- ⑨ 国は有害物質を含む循環資源（汚染土壌の掘削土）に対して、浄化（無害化）以外に、固化・不溶化、遮水工・封じ込め等の措置により、適正なリスク管理が可能になると判断している。したがって、国が是正の要求を行う場合は、リスク管理を認めた上で、そのリスク管理の内容に環境の保全上の支障を生じさせるおそれがあることを客観的に証明しなければならない。
- ⑩ 国が市町村に対して是正の要求を行う場合は、廃棄物処理法の規定に基づいて循環資源の処分を求めることになるが、組合の自治立法の規定の方が廃棄物処理法の規定よりも環境の保全上の支障を生じさせるおそれが少ない（安全性が高い）と客観的に認められる場合は、是正の要求を行う根拠を失うことになる。

# 環境省の考え方と市町村の考え方の比較

## 建設汚泥処理物の廃棄物該当性の判断指針について

(平成17年7月25日環境省産業廃棄物課長通知)

環境省⇒■排出事業者が生活環境の保全上支障が生ずるおそれのない形態で、建設資材として客観的価値が認められる建設汚泥処理物を建設資材として確実に再生利用に供することは、必ずしも他人に有償譲渡できるものでなくとも、自ら利用に該当するものである。

市町村⇒■排出事業者である市町村が生活環境の保全上支障が生ずるおそれのない形態で、建設資材として客観的価値が認められる焼却灰処理物を建設資材として確実に再生利用に供することは、必ずしも他人に有償譲渡できるものでなくとも、自ら利用に該当するものである。

## 建設汚泥の再生利用指定制度の運用における考え方について

(平成18年7月45日環境省産業廃棄物課長通知)

環境省⇒■指定制度により指定を受けた者が扱う建設汚泥処理物は、再生利用されることが確実であるため、必ずしも有償譲渡されるものでなくとも、再生利用に供される場所へ搬入された時点において、廃棄物として価値を有しないものではなく、建設資材として取引価値を有するもの(自ら利用する場合には利用価値)とする取扱いが可能であり、指定制度の活用が進めば、有償譲渡されにくい等、廃棄物として扱われやすく再生利用に供されにくい建設汚泥の適正な再生利用が促進されることが考えられる。

市町村⇒■自治立法を担保として市町村が自ら利用する焼却灰処理物は、再生利用されることが確実であるため、必ずしも有償譲渡されるものでなくとも、再生利用に供される場所へ搬入された時点において、廃棄物として価値を有しないものではなく、建設資材として利用価値を有するものとする取扱いが可能であり、市町村において憲法により付与された自治立法権の活用が進めば、有償譲渡されにくい等、廃棄物として扱われやすく再生利用に供されにくい焼却灰の適正な再生利用が促進されることが考えられる。

## 自治体のための化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル

環境省⇒■汚染土壌から地下水等への有害物質の溶出に係る環境リスクについては、汚染土壌の浄化以外に、有害物質が地下水に溶出しないように不溶化・固型化の処理等を行い封じ込める方法等により、人の健康等に影響が及ぶおそれがないように適切にリスクを管理することが可能です。

市町村⇒■焼却灰から地下水等への有害物質の溶出に係る環境リスクについては、焼却灰の浄化以外に、有害物質が地下水に溶出しないように固型化・不溶化の処理を行い封じ込める方法により、人の健康等に影響が及ぶおそれがないように適切にリスクを管理することが可能です。

# 平成貝塚事業に関する法令解釈対応マニュアル

## 1. 環境省が否定的に関与してきた場合

- ① 市町村の自治事務に関する事業になるので、議会や住民にも分かる法令に基づく明確な根拠(官報に記載されている法令の条文の提示)を求めること。
- ② 環境省が発出している通知や指針等を根拠とした助言は、法制度上、平成貝塚事業を否定する根拠にはならないので、市町村の法令解釈を優先すること。
- ③ 廃棄物処理法を根拠として市町村の法令解釈に疑義があると主張してきた場合は、廃棄物処理法の上位法である環境基本法と循環基本法の趣旨と目的(環境保全の確保と無価値物を含む循環資源の利用の促進)に適合しているか否かを論点とすること。

### <アドバイス>

- ④ 平成貝塚事業を否定する(法律違反とする)法令に基づく根拠は存在しない。
- ⑤ 自治立法の規定(法令とみなされる規範)に基づいて、環境保全の確保が担保されている場合は、循環基本法の循環資源の利用の規定に適合している事業になるので、循環資源の処分に関する個別法である廃棄物処理法を適用することはできない。

## 2. 都道府県が否定的に関与してきた場合

- ① 市町村の自治事務に関する事業になるので、議会や住民にも分かる法令に基づく根拠(官報に記載されている法令の条文の提示)を求めること。
- ② 法令に基づく明確な根拠が示されない場合は、平成貝塚事業を否定する(自治事務に関与する)根拠が存在していないことになるので、市町村の法令解釈を優先すること。
- ③ 廃棄物処理法を根拠として市町村の法令解釈に疑義があると主張してきた場合は、廃棄物処理法の上位法である環境基本法と循環基本法の趣旨と目的(環境保全の確保と無価値物を含む循環資源の利用の促進)に適合しているか否かを論点とすること。

### <アドバイス>

- ④ 都道府県は市町村の自治事務に対して法令に基づく根拠を示さずに否定的に関与することはできない。
- ⑤ 都道府県は都道府県の法定受託事務である産業廃棄物の処理に関する法令解釈を根拠として市町村の自治事務である一般廃棄物の処理に関する法令解釈に(否定的に)関与することはできない。

## 3. 議会(議員)が否定的に対抗してきた場合

- ① 環境省から法令に基づく明確な根拠を引き出してくることを求めること。
- ② 都道府県から法令に基づく明確な根拠を引き出してくることを求めること。
- ③ 法令に基づく根拠を引き出すことができなかった場合は地方自治の本旨に基づいて実現可能な代替案の策定(議会による自治立法の策定等を含む)を求めること。

### <アドバイス>

- ④ 環境省や都道府県は平成貝塚事業を否定する(法律違反とする)法令に基づく根拠を示すことができない。
- ⑤ 市町村の長が施行する規則(議会承認は不要)に基づいて環境保全の確保が担保されている場合は、廃棄物処理法の上位法である循環基本法の規定に適合していることになるので、廃棄物処理法を適用することはできない。

## 4. 市町村の職員が否定的に対応してきた場合

- ① 環境省から法令に基づく根拠を引き出してくることを求めること。
- ② 都道府県から法令に基づく根拠を引き出してくることを求めること。
- ③ 法令に基づく根拠を引き出すことができなかった場合は地方自治法の規定に基づいて市町村長の指示に従うことを求めること。

### <アドバイス>

- ④ 環境省や都道府県は平成貝塚事業を否定する(法律違反とする)法令に基づく根拠を示すことができない。
- ⑤ 法令に基づく根拠を示さずに市町村の職員が市町村長の指示に従わない場合は処罰の対象になる。

## 5. 住民(排出者)が反対運動を起こした場合

- ① 循環資源の利用の促進に反対する明確な理由を求めること。
- ② 地域住民の判断だけでなく、有識者(弁護士や大学教授等)を通じて環境保全の確保に対する具体的かつ客観的なリスク評価を求めること。
- ③ 環境保全の確保に対する具体的かつ客観的なリスクがあると認められる場合はリスク管理を前提とした議論を行うこと。

### <アドバイス>

- ④ 住民には一般廃棄物の処理に関する市町村の施策に対して排出者として協力する責務があるので、市町村が行う循環資源の利用の促進に関する事業に反対するためには、環境保全の確保が困難であることを客観的に証明しなければならない。
- ⑤ 自治立法の規定(法令とみなされる規範)に基づいて環境保全の確保が担保されている場合は、法制度上、廃棄物処理法を適用することはできない。住民が排出者の立場と責任において廃棄物処理法の適用を求めてきた場合(リコール等が考えられる)は、結果的に(平成貝塚事業よりも環境汚染リスクの高い)最終処分場の建設事業を容認することになる。

## Q & A

Q1: 太陽光発電所の建設工事に焼却灰の処理物を利用してもよいのか？

A1: 廃棄物処理法の規定によりダイオキシン類を $3\text{ng/g}$ を超えて含んでいるものは利用も処分もできません。また、重金属類の溶出量が埋立基準を超えているものは処分を行うことができません。それ以外の法令に基づく規定はありません。したがって、法令解釈としてはダイオキシン類の含有量が $3\text{ng/g}$ 以下の焼却灰の処理物であれば利用することができることとなります。

Q2: 焼却灰の処理物はいわゆる無価値物になるが、無価値物は廃棄物として処分しなければならないのではないのか？

A2: 行政上は、環境汚染を防止するために、職員の間で無価値物を廃棄物として取り扱うようにしていますが、廃棄物処理法に「無価値物＝廃棄物」という規定はありません。つまり、法令に基づく根拠はないこととなります。したがって、市町村が所有している無価値物を無価値物という理由だけで国や都道府県が強制的に処分させることはできません。

Q3: 焼却灰の処理物にはダイオキシン類や重金属類が含まれているが、そのような危険なものを利用してもよいのか？

A3: 廃棄物処理法に利用してはいけないという規定はありません(ただし、ダイオキシン類の含有量が $3\text{ng/g}$ を超えるものを除く)。しかし、廃棄物処理法の上位法である循環基本法に、利用や処分に当たって環境汚染を防止しなければならないという規定があります。したがって、利用に当たって環境汚染を防止することができない場合は法律違反になるので、利用することはできません。逆に、環境汚染を防止することができれば合法的に利用することができます。

Q4: 利用に当たって環境汚染を防止することができない場合はどうなるのか？

A4: 廃棄物処理法の規定に基づいて処分することとなります。ただし、処分に当たって環境汚染を防止することができない場合は、処分を行うこともできません。つまり、廃棄物処理法の規定は、環境汚染を防止することができる規定になっているという法令解釈になります。

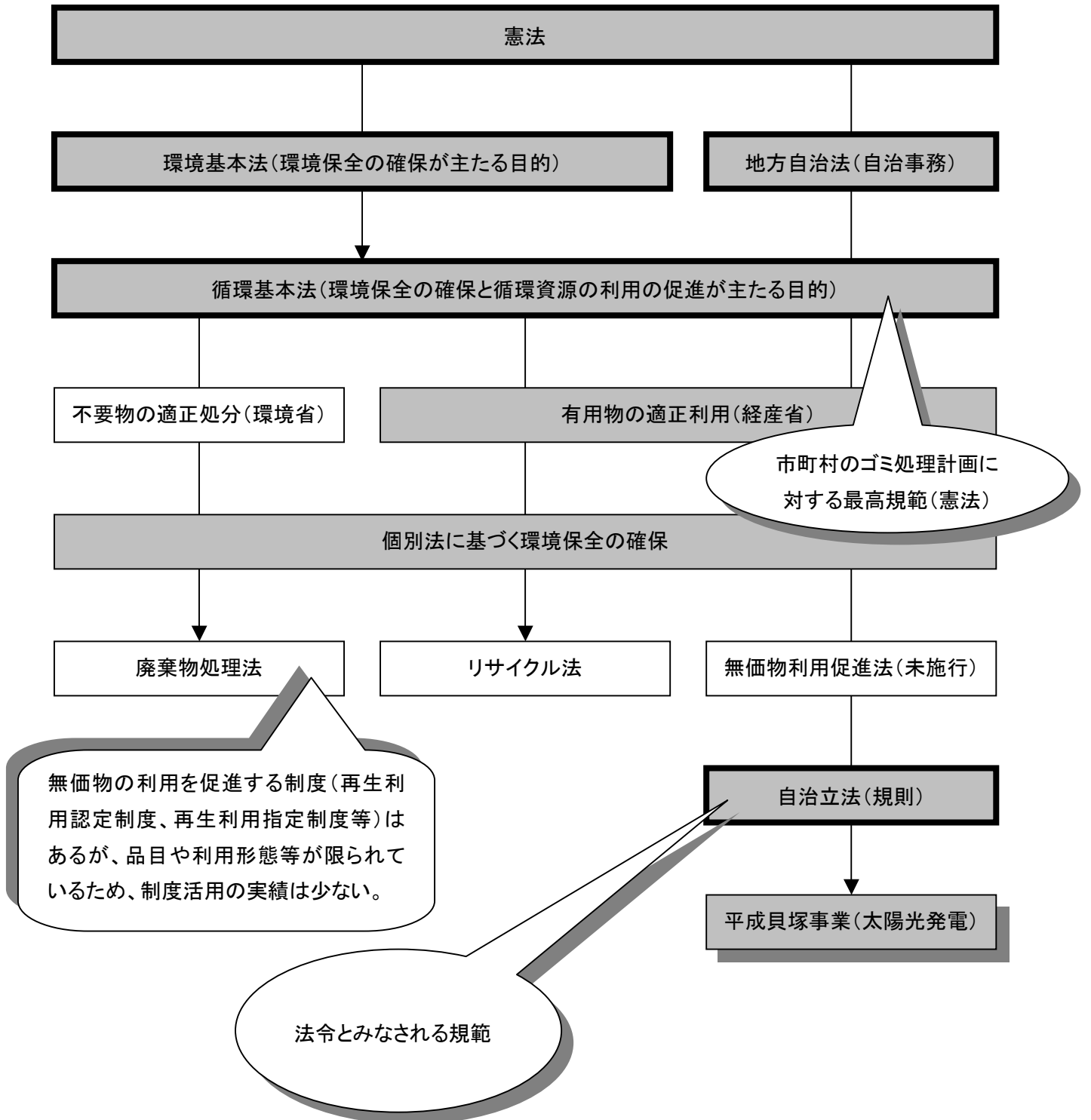
Q5: 利用に当たって環境汚染を防止することができる法律の規定はないのか？

A5: 残念ながらありません。本来であれば循環資源の利用を促進している(太陽光発電の普及も促進している)経産省が法律を整備しなければならない省庁になりますが、法律がなくても市町村には憲法が保障している自治解釈権と自治立法権があるので、(経産省に代わって)自ら法的拘束力のある規定を定めることができます。その規定が廃棄物処理法の規定よりも厳しいものであれば、自動的に、利用に当たって環境汚染を防止することができるという法令解釈になります。

Q6: 民間レベルでも同じような利用は可能なのか？

A6: 環境汚染を防止ことができると国や都道府県が判断したものについては廃棄物処理法の適用を除外するという形で部分的に利用が行われています。しかし、一般廃棄物系のもものは市町村の自治立法が環境汚染を防止するための客観的な「担保」になるので、国や都道府県に判断を仰がなくても、自らの責任で利用を行うことができます。

# 平成貝塚事業(循環資源活用型太陽光発電事業)の法的位置付け



※廃棄物処理法やリサイクル法等の個別法の上位法である循環基本法は、市町村に対して無価値物を含む循環資源の利用の促進を求めている。しかし、循環基本法の下位法に占有者による無価値物の利用(自ら利用)を促進するための個別法はない。平成貝塚事業は地方自治法と市町村のゴミ処理計画に対する最高規範(憲法)である循環基本法の規定を根拠として、市町村が自主的に自治立法を施行することにより、循環基本法が目的としている無価値物(循環資源)の利用の促進と環境保全の確保を実現する事業になる。なお、個別法(廃棄物処理法)の規定は基本法(循環基本法)の規定の制約を常に受けるので、国や都道府県は廃棄物処理法の規定のみを根拠として(循環基本法の規定を無視して)市町村の自治事務(平成貝塚事業)に関与することはできない。