

よくある質問

＜法令解釈と自治立法に関する質問＞

廃棄物を処理したものは全部廃棄物になるのではないのか？

廃棄物を処理することによって有価物が得られることもあるので、処理したものが全部廃棄物になるとは限りません。

廃棄物の焼却灰は廃棄物ではないのか？

廃棄物の焼却灰は、法制度上、廃棄物を処理することによって得られた「副産物系の循環資源」ということとなります。

「副産物系の循環資源」が金属等の有害物質を含む無価物である場合は廃棄物になるのではないのか？

汚染土壌の掘削土も無価物であり、金属等の有害物質を含む「副産物系の循環資源」ですが、廃棄物ではなく、盛土材等の有用物として利用されています。

汚染土壌は、そもそも廃棄物ではないので、掘削土が金属等の有害物質を含む無価物であっても廃棄物にならないが、焼却灰は、廃棄物を焼却したものなので廃棄物として取り扱う必要があるのではないのか？

確かに、汚染土壌の掘削土は廃棄物ではありません。しかし、環境を汚染するリスクがあるものなので、掘削土を利用する場合は土壤汚染対策法の規定が適用されます。これと同じように、焼却灰を利用するための規定があれば、廃棄物ではなく有用物として利用することができますようになります。

汚染土壌の掘削土以外で、金属等の有害物質を含む「副産物系の循環資源」を利用できる法律はあるのか？

ありません。

法律がなければ、やはり焼却灰は廃棄物として取り扱うことになるのではないのか？

法律がなくても、市町村には自治立法権があるので、自ら法的拘束力のある規定(条例や規則等)を定めることができます。

自治立法権があるからといって、市町村が廃棄物処理法に違反するような規定を定めることはできないのではないのか？

循環基本法の規定に違反しない規定であれば、廃棄物処理法の規定に違反することはありません。なぜなら、廃棄物処理法は循環基本法の規定を具体化するために施行されている法律であり、廃棄物(利用されない循環資源)だけを対象にしている個別法だからです。

焼却灰が廃棄物になる場合はどのようなときか？

占有者である市町村が、利用を行うことができない不要物（自ら利用しないもの）として判断を下したときになります。したがって、それまでは利用を行う可能性のあるもの（循環基本法の規定に基づく有用なもの）になるので、廃棄物に該当しない（廃棄物処理法が適用されない）循環資源という扱いになります。

国や都道府県が廃棄物として判断（解釈）した場合はどうなるのか？

国や都道府県は焼却灰の占有者ではありません。また、処理責任者でもありません。そして、一般廃棄物の廃棄物該当性に係る判断は、法制度上、国や都道府県ではなく市町村が個別に行うことになっています。したがって、市町村が有用物と判断して自ら利用する焼却灰を国や都道府県が勝手に廃棄物として判断（解釈）することはできません。

市町村が焼却灰を有用物として判断して自ら利用することを、住民や議会に対してどのように説明すればよいのか？

法令の解釈としては同じ循環資源になる汚染土壌の掘削土の利用を「先例」として挙げれば、合意形成が早く進む（理解が深まる）と思います。

循環基本法の規定では、焼却灰を廃棄物に該当しない有用物として利用することができるということになるのか？

循環基本法は、占有者に対して循環資源（焼却灰や汚染土壌の掘削土等の副産物を含むもの）の利用を推進することを求めています。したがって、汚染土壌の掘削土と同じように環境の保全上の支障を生じさせない方法を用いれば合法的に利用することができます。ちなみに、土壌汚染対策法の規定は廃棄物処理法の規定を準用しています。

自治立法において土壌汚染対策法の規定を準用すれば、焼却灰の利用に当って環境の保全上の支障を生じさせることはないということか？

自治立法により施行された規定は、施行した市町村に対する土壌汚染対策法や廃棄物処理法の規定と同じ法的拘束力があるので、そういう解釈になります。ただし、他の市町村に対する拘束力はありません。

産業廃棄物の焼却灰も利用することができるのか？

占有者に対する法的拘束力のある規定（法律や都道府県条令等）があれば利用できますが、今はそれがないので、利用することはできません。

法的拘束力があれば、どのような焼却灰であっても廃棄物処理法の適用を受けずに利用することができるということになるのか？

廃棄物に該当するものは利用することはできません。廃棄物とは占有者が自ら利用しないものなので、他人に利用させる場合は廃棄物処理法の適用を受けることになります。

焼却灰を廃棄物に該当しないものとして利用できるのは占有者だけということになるのか？

他人に有償で譲渡することができない無価物ですから、そういうことになります。

市町村による焼却灰の「自ら利用」については、都道府県の関与を受けるのか？

一般廃棄物の処理は市町村の自治事務なので、法制度上、都道府県が直接的に関与することはできません。ただし、市町村に対して助言や指導等を行うことはできます。これは、国においても同じことになります。

国や都道府県が市町村による焼却灰の「自ら利用」を規制するためには循環基本法の規定を改正しなければならないということになるのか？

その場合は、汚染土壌の掘削土も利用できなくなる可能性があります。

廃棄物の焼却灰だけを規制の対象にすることも可能ではないのか？

地方分権の時代にあつて、市町村の自治事務を規制するような法改正を行うことは、事実上不可能です。地方自治法は、国や都道府県による市町村の自治事務への関与を極力減らすように求めています。したがって、焼却灰だけを規制の対象にするためには地方自治法の改正（自治事務に対する関与の強化）も必要になるので、よほどのことがない限り国会を通らないでしょう。

これまで市町村による焼却灰の「自ら利用」が行われてこなかった理由はなにか？

一般廃棄物の処理が基本的に国や都道府県の関与を受けない市町村の自治事務であること、国のメニューにない処理方法であること、実際に市町村に代わってゴミ処理計画を作成しているコンサルタントのメニューにもない処理方法であること、そして、占有者である市町村そのものが焼却灰に対して何の自主的な解釈も行わずに廃棄物だと思い込んできたこと等が理由として挙げられます。

国のメニューにない処理方法を採用することができるのか？

補助金の対象事業にならないだけのことであつて、市町村は自らの責任で自主的・自立的に自治事務を行うことができます。

補助金がないと住民の負担が増えるのではないか？

補助金がなくても「自ら利用」が一番安い処理方法になります。

市町村による焼却灰の「自ら利用」に対して、国（環境省）はどのようなスタンスなのか？

補助金の使い道が減ることになりますが、減った分を被災地の復旧・復興事業等に回せるので、内心では喜んでいると思います。なお、市町村における法令等の解釈及び自治立法については、はじめから関与しないというスタンスなので、一般廃棄物の処理に関することは意識的に市町村の判断に任せているというのが実情です。ちなみに、環境省は国が判断の当事者になることはないと言明をした上で、市町村が廃棄物に該当すると判断したものについては廃棄

物処理法の適用を受けるが、廃棄物に該当しないと判断したものについては廃棄物処理法の適用を受けないという、分かりやすい判断をしています。

国(環境省)は占有者による無価値物の「自ら利用」については、基本的に認めない方向で通知等を出していますが、その点はどう考えればよいのか？

国の通知等は、そもそも法的拘束力を持たない地方公共団体に対する技術的助言になります。また、現在発出されている通知等は基本的に産業廃棄物に関するもの、そして一般個人に関するものがほとんどです。無価値物の利用については汚染土壌に関するものしか法律の規定がないので、できる限り廃棄物として取り扱うという考え方はよく理解できます。無価値物であり本当は不要物であるものを廃棄物ではない有用物として利用することを見逃していたら、とんでもないことになります。しかし、市町村が規則等を定めて無価値物を不要物ではない有用物として「自ら利用」することは、嘘のない無価値物の処理方法になるので、国(環境省)も安心して見ていられるはずです。

市町村による焼却灰の「自ら利用」に前例はあるのか？

ありません。しかし、市町村の公共工事から発生した自然由来の汚染土壌を道路等の盛土構造物の盛土材として「自ら利用」している前例はたくさんあります。焼却灰も汚染土壌の掘削土と同じ金属等の有害物質を含む副産物系の無価値物(循環資源)なので、広い意味での循環資源の利用方法としては、数多くの前例があるといえます。

市町村による焼却灰の「自ら利用」を推進するために必要なものは？

土壌汚染対策法のように、特定の副産物の利用を推進するための個別法、例えば「無価値物利用法」のような法律の施行が必要になるでしょう。それまでは、各市町村が別々に施行する自治立法で繋いで行くしかありません。

参考資料 [汚染土壌の掘削土の利用例\(検索ページ\)](#)

<事業化に関する質問>

平成貝塚の事業主体は誰になるのか？

焼却灰の占有者である市町村です。

平成貝塚は、法制度上、どのような事業になるのか？

太陽光発電事業になります。

焼却灰の位置付けは？

市町村が太陽光発電所を建設するために自ら利用する建設資材(盛土材)ということになります。

公民連携のうち民間の役割は何か？

焼却灰を利用するための施設を民間が建設して市町村に貸与するのが民間の役割です。

事業用地の所有者は誰になるのか？

原則として、民間になります。

民間としてはどのような事業になるのか？

分かりやすく言えば、不動産の賃貸事業ということになります。

市町村の役割は何か？

民間から施設を借り受けて、事業主体として平成貝塚の運営を行うことです。

施設の管理は誰が行うのか？

原則として、施設を建設した建設会社が行います。

焼却灰の固化・不溶化はどこで誰が行うのか？

清掃工場内において市町村が行います。

焼却灰を安全に利用することができるのか？

産学官共同で、実証実験を行い、安全に利用できることを確認しています。

焼却灰の固化・不溶化技術は信頼できるものなのか？

従来から建設汚泥の固化や汚染土壌の不溶化に用いられている技術なので心配はありません。ちなみに、焼却灰を固化・不溶化する場合は適量の水を加えますが、水を加えた状態のものは建設汚泥と同じような性状になります。したがって、平成貝塚で利用する盛土材は金属等の有害物質と水分を含む汚泥状の汚染土壌を改良したものと考えられます。

平成貝塚はどこに作るのか？

太陽光発電に適した場所に作ります。

用地選定は誰が行うのか？

市町村の依頼を受けて民間が行います。

用地選定は「自区内」で行うのか？

太陽光発電に適した場所で、固化・不溶化した焼却灰の輸送費が高くない場所であれば、「自区内」に拘りません。

一般廃棄物の処理は「自区内処理」が原則のはずだが？

廃棄物処理法に「自区内処理」を義務付けている規定はありません。なお、平成貝塚は太陽光発電所であって、廃棄物処理施設ではありません。

市町村が他の市町村に太陽光発電所を建設することはできるのか？

太陽光発電は「自区内」だけでなく「日本」の自然エネルギーの普及・拡大を図る事業なので、他の市町村に建設しても問題はありません。

他の市町村が嫌がるのではないか？

それは、事業主体となる市町村が考えることであって民間が考えることではありません。民間は市町村の希望に沿って、最適な場所に必要な規模の施設を建設して必要な期間貸与する事業を行うこととなります。

民間が考えている最適な場所はどんな所か？

住宅地から離れていて、道路や雨水調整池等が整備されている「工業団地」が最適な場所と考えています。ちなみに、工場立地法に基づく太陽光発電事業は「電気供給業」として整理されています。

平成貝塚の規模や焼却灰の利用期間はどのようになるのか？

市町村が希望する規模や利用期間に応じて、民間が事業計画を策定します。

平成貝塚事業における公と民との賃貸借契約は、いつからいつまで続くのか？

焼却灰の利用を開始するときから終了するときまでです。

太陽電池は誰が設置するのか？

原則として、事業を行う市町村が設置します。ただし、民間が設置して市町村に貸与することもできます。

市町村との賃貸借契約が終了したときに、民間が所有している土地や施設の権利はどのようになるのか？

原則として、市町村に無償で譲渡します。ちなみに、この方式は公民連携事業の中ではBLT（ビルド・リース・トランスファー）方式と呼ばれています。