

一般廃棄物処理施設の整備・維持管理
に関する行政評価・監視
結果に基づく勧告

平成 28 年 3 月

総 務 省

前書き

市町村が中間処理や最終処分を行う一般廃棄物の発生量は、人口の減少並びに廃棄物の排出抑制、再使用及び各種リサイクル法に基づく再生利用等の推進に伴い、減少することが見込まれている。

一方、「日本の廃棄物処理（平成 25 年度版）」（平成 27 年 2 月環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課）によれば、一般廃棄物処理施設（以下「処理施設」という。）数は、ごみ焼却施設で 1,172 施設となっているなど、膨大な社会資本ストックを形成するに至っている。今日、処理施設は、廃棄物の適正処理にとどまらず、廃棄物の発生抑制、循環資源の再使用、再生利用、熱回収の促進を図り、循環型社会の形成に寄与するとともに、地球温暖化対策の一翼を担う使命を持つ都市施設（注）と位置付けられている。

しかしながら、処理施設は他の都市施設と比較すると施設全体として耐用年数が短く、ごみ焼却施設についてみると、平成初頭以前に稼働を開始したものについては、老朽化による更新時期を迎えつつある状況にある。

こうした状況にあって、環境省では、廃棄物処理施設整備事業の計画的な実施に資するため、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号。以下「廃掃法」という。）等に基づき、「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」（平成 13 年環境省告示第 34 号。以下「廃掃法基本方針」という。）に即して、5 年ごとに廃棄物処理施設整備計画を策定するとともに、同整備事業を実施する市町村に対し、循環型社会形成推進交付金（以下「交付金」という。）を交付している。

しかし、交付金の予算が限られ、地方公共団体の財政状況も厳しい中、既存の処理施設の更新・機能の効率的な維持が急務となっていることから、環境省は、平成 20 年 3 月に閣議決定された廃棄物処理施設整備計画や 25 年 5 月に閣議決定された同整備計画により、効果的かつ効率的な処理施設整備の実施やストックマネジメントの手法の導入による処理施設の長寿命化・延命化を図ることとしている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、処理施設の効果的かつ効率的な整備・維持管理の促進を図る観点から、一般廃棄物処理の現状・動向、処理施設の広域化・集約化の取組状況及び維持管理等の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

（注） 都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 11 条で規定される施設をいう。

目 次

1	ごみ焼却施設の長寿命化	
(1)	ストックマネジメントの手法の導入状況	1
ア	長寿命化計画の策定状況	1
イ	長寿命化計画に沿った維持管理の実施状況	6
ウ	長寿命化計画の効果の発現状況	7
エ	ライフサイクルコスト比較の実施状況	10
(2)	施設の維持管理の実施状況	11
ア	施設の日常的な維持管理	11
イ	点検・検査の実施状況	14
ウ	立入検査の実施	17
2	ごみ処理の広域化・ごみ処理施設の集約化	
(1)	計画の策定状況等	20
(2)	交付金の交付等を通じた広域化・集約化の推進	26
3	交付金制度における地域計画の作成及び事後評価の実施	
(1)	地域計画の承認のための審査の状況	30
(2)	事後評価の実施及びその結果の公表	32

1 ごみ焼却施設の長寿命化

(1) スtockマネジメントの手法の導入状況

ア 長寿命化計画の策定状況

ごみ焼却施設は、他の都市施設と比較すると施設全体として耐用年数が短く、平成初頭以前に稼働を開始した施設が更新時期を迎えつつあるとされている。

一方で、国及び地方公共団体の財政状況は厳しい状況にあり、既存の施設を有効利用するため、施設の機能を効率的に維持することが必要であるとして、平成20年3月に閣議決定された廃棄物処理施設整備計画において、いわゆるストックマネジメントの手法を導入し、施設の長寿命化・延命化を図ることとされた。

環境省は、ストックマネジメントの手法の導入に向けて、廃棄物処理施設の機能保全を行うための統一的な仕組みや、廃棄物処理施設の長寿命化を進める手引きの整備が急務であるとして、平成20年度に「廃棄物処理施設におけるストックマネジメント導入手法検討会」を設置し、平成22年3月には、「廃棄物処理施設長寿命化計画作成の手引き（ごみ焼却施設編）」（以下「長寿命化手引き」という。）を取りまとめた。

また、「一般廃棄物処理施設の長寿命化の促進について」（平成21年10月27日付け環廃対発第091027001号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長通知。以下「平成21年環境省課長通知」という。）において、都道府県に対し、交付金の活用等により長寿命化計画策定等の長寿命化努力が促進されるよう、市町村に対する積極的な支援を要請している。

(長寿命化手引きにおけるストックマネジメントの手法)

長寿命化手引きでは、ごみ焼却施設の耐用年数は、これまでは一般的に20年程度とされていたところ、日常的・定期的に適切に維持管理しながら、稼働後10年から15年の時点で、比較的耐用年数の短い重要機器・設備を更新する大規模改修工事を実施することにより、10年から15年程度の延命が図られるとして、以下から成る長寿命化計画の体系を示している。

① 施設保全計画

施設の性能を長期に維持していくために、日常的・定期的に行う維持・補修データの収集、設備・機器の劣化・故障・寿命の予測等を定めた作業計画であり、同計画の適正な実施により、施設の機能低下の速度が抑制される。

② 延命化計画

施設保全計画の運用に努めてもなお生じる性能の低下に対応するために、施設の延命化を目的とする改修工事を実施するに当たり、延命化の目標年数、延命化に必要な改良事項等を定めた計画である。

(交付金による事業の実施)

環境省は、市町村等におけるストックマネジメントの手法の導入を促進するため、交付金において、以下の取組等を実施している。

① 平成 22 年度から、「基幹的設備改良事業」として、延命化のための大規模改修工事に必要な経費を交付対象とし、長寿命化手引きに沿った長寿命化計画（延命化計画及び施設保全計画）の策定を交付要件としている。

② 平成 21 年度から、ごみ焼却施設の種類である「高効率ごみ発電施設」（26 年度からは「エネルギー回収型廃棄物処理施設」）を新設する場合、その経費を交付対象とし、長寿命化手引きに沿った施設保全計画の策定を交付要件としている

今回、調査対象 14 都道府県の 58 市町村等（32 市町村、26 一部事務組合）が設置する 77 のごみ焼却施設（以下「調査対象 77 施設」という。）について、長寿命化計画の策定状況を調査したところ、以下の状況がみられた。

(7) 延命化計画の策定状況

基幹的設備改良事業については、交付金の交付の前提として延命化計画の策定が必須となっている。

調査対象 77 施設について、延命化計画の策定状況をみると、長寿命化手引きに沿った計画を策定済みのものが 25 施設（32.5%）、

策定中のものが1施設（1.3%）、未策定のものが51施設（66.2%）となっている。

また、延命化計画を策定済みの25施設の内訳をみると、以下のとおりとなっている。

- i) 基幹的設備改良事業を実施するとしており、交付要件として延命化計画の作成が必要なもの：21施設
- ii) 当初、基幹的設備改良事業の実施を想定していたものの断念し、整備スケジュールに基づき、小規模な改修工事を順次実施しているもの：3施設
- iii) 当初から基幹的設備改良事業の実施を想定せず、小規模な改修工事を順次実施するとしているもの：1施設

一方、延命化計画を未策定の51施設について、稼働年数をみると、長寿命化手引きで基幹的設備改良事業の実施時期とされている15年を超えているものが37施設（72.5%）、15年未満のものが14施設（27.5%）となっている。

稼働年数15年以上の37施設の主な未策定理由をみると、以下のとおりとなっている。

- i) 施設更新や広域化による新施設の稼働開始により、現行施設の稼働停止等が予定されているもの：12施設
- ii) 市町村等が単独で延命化のための大規模改修工事を実施済みのもの：7施設
- iii) 施設に係る整備計画を基に延命化対策を実施しているもの：8施設
- iv) 延命化のため、施設に係る整備計画を検討中のもの：3施設
- v) 広域化を検討中であるなど現行施設の今後の整備方針が決定していないもの：5施設
- vi) 複数のごみ焼却施設を保有しており、稼働年数の長い施設から順次延命化計画を策定するとしているもの：2施設

(イ) 施設保全計画の策定状況

調査対象77施設について、施設保全計画の策定状況をみると、長

寿命化手引きに沿った施設保全計画を策定済みのものが 51 施設 (66.2%)、策定中のものが 1 施設 (1.3%)、未策定のものが 25 施設 (32.5%) となっている。

長寿命化手引きにおいて、施設保全計画については、機器別管理総括表の作成例を参考に運用することとされており、同計画の立案においては「設備・機器リストの作成」、「保全方式の選定」、「機能診断手法の検討」、「機器別管理基準の作成」を行い、運用においては「維持管理データの蓄積」を行い、「健全度の評価・劣化予測」や「整備スケジュールの作成」のための資料として活用し、その後の延命化計画策定の基礎資料としても利用できるようにすることが重要であるとされている。

また、「設備・機器リストの作成」においては、「設備・機器の重要度の判定」を行うとされている。

施設保全計画を策定済みの 51 施設について、上記の事項（以下「施設保全計画の立案・運用における実施事項」という。）の実施状況を見ると、全て実施しているものが 28 施設 (54.9%)、一部のみ実施しているものが 23 施設 (45.1%) となっている。

また、一部のみ実施している 23 施設における施設保全計画の立案・運用における実施事項の実施状況を見ると、「保全方式の選定」(17.4%、4 施設)、「機能診断手法の検討」及び「機器別管理基準の作成」(各 13.0%、各 3 施設)がいずれも 2 割未満の実施率にとどまっている。

これら施設保全計画の立案・運用における実施事項については、施設保全計画が実際の運用管理に適した形態として、複雑なものとならないように配慮しつつ、未実施の事項を追加的に実施することが重要であると考えられる。

一方、施設保全計画を未策定の 25 施設について、その主な理由を見ると、現行施設を廃止又は休止する方針であるためとするもの、基幹的設備改良事業を実施するために長寿命化計画を策定中とするもの等があるものの、毎年度の定期点検及び定期補修、年度ごとの維持

管理計画、毎月の技術会議などで対応しているためとするもの等がみられた。

しかしながら、環境省は、これまでに、都道府県を通じ市町村等に対し、平成 21 年環境省課長通知や毎年度の全国廃棄物・リサイクル行政主管課長会議により、長寿命化手引きを参考にした廃棄物処理施設の長寿命化計画の策定促進について周知してきているものの、交付金を活用していない施設についてまで長寿命化手引きに沿った計画の策定を促すことまでは行っておらず、また、市町村等における長寿命化計画の策定状況の把握までは行うこととしていない。

なお、平成 25 年 11 月、政府全体の取組として、国、地方公共団体等が一丸となってインフラの戦略的な維持管理・更新等を推進するため、「インフラ長寿命化基本計画」（平成 25 年 11 月 29 日インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定）が策定され、国、地方公共団体など各種インフラを管理・所管する者は、同計画に基づき、平成 28 年度までに「インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定することとされていることから、廃棄物処理施設における長寿命化計画の策定についても、インフラ長寿命化基本計画に基づく取組との整合に留意が必要となっている。

【所見】

したがって、環境省は、インフラ長寿命化基本計画に基づく取組との整合に留意しつつ、市町村等におけるストックマネジメントの手法の導入を推進する観点から、都道府県を通じる等により、長寿命化計画の策定の趣旨について、改めて市町村等に周知するとともに、市町村等における長寿命化計画の策定状況を把握した上で、次の取組を行う必要がある。

- ① 稼働後一定期間を経ても延命化計画を策定していない施設について、その理由及び検討状況を把握し、地域の実情を踏まえた上で、確実に延命化を図ることができるよう、都道府県を通じる等により、長寿命化手引きに沿った同計画等の策定を促すこと。

- ② 施設保全計画を未策定等の施設について、その理由及び検討状況を把握し、地域の実情を踏まえた上で、施設の機能低下の速度を抑制できるよう、都道府県を通じる等により、長寿命化手引きに沿った同計画等の策定を促すこと。

イ 長寿命化計画に沿った維持管理の実施状況

環境省は、前述アのとおり、基幹的設備改良事業の実施及び高効率ごみ発電施設（平成 26 年度以降は「エネルギー回収型廃棄物処理施設」）の新設について、交付要件として、長寿命化手引きに沿った長寿命化計画の策定を求めている。

長寿命化手引きにおいて、施設保全計画については、過去の補修履歴等を基に各機器・設備の重要度、保全方式、性能の管理基準（評価方法、管理値、診断頻度等）を取りまとめた機器別管理基準を作成し、当該基準に基づいて各種点検を行いつつ、点検結果から得られる故障データや劣化パターンを蓄積して、今後の劣化の予測を行い、その結果を整備スケジュールに反映させることが求められている。

また、延命化計画については、延命化の目標年数を設定し、延命化に必要な改修事項を定めることが求められており、延命化に必要な改修事項を実施する手段として、交付金の基幹的設備改良事業が想定されている。

今回、調査対象 77 施設のうち、基幹的設備改良事業を実施するとして、交付要件である長寿命化計画（延命化計画及び施設保全計画）を策定している 21 施設における同事業の実施状況をみると、延命化計画に沿って平成 25 年度までに事業を完了しているものが 5 施設、計画上、26 年度以降に事業が完了予定となっているものが 16 施設となっている。

また、平成 25 年度までに基幹的設備改良事業を完了している 5 施設について、事業完了後の維持管理状況をみると、以下のとおり、施設保全計画に沿った維持管理が行われていない例がみられた。

- i) 予算の制約から施設保全計画どおりに設備機器の更新・点検が行わ

れていないため、施設保全計画の趣旨（予防保全）がいかされず、従来どおりの事後保全が行われているもの

- ii) 一部の設備機器の機能診断について、超音波法による機能診断を目視や打音に代えていたり、交換の必要がないなどの理由から一部の設備機器を整備計画どおりに交換していないもの

一方、環境省は、長寿命化手引きにおいて、立案した施設保全計画を的確に運用することが重要であるとしているものの、市町村等における長寿命化計画に沿った施設の維持管理の実施状況の把握までは行うこととしておらず、また、長寿命化計画に沿った維持管理を行っていない市町村等に対し、同計画に沿った維持管理を行うよう促すこととしていない。

【所見】

したがって、環境省は、市町村等におけるストックマネジメントの手法に沿った維持管理の実施を推進する観点から、交付金の交付要件として長寿命化計画を策定している施設について、都道府県を通じる等により、長寿命化計画に沿った施設の維持管理の実施状況を把握するとともに、地域の実情を踏まえた上で、同計画に沿った維持管理を行うよう、市町村等に対し指導する必要がある。

また、独自に長寿命化計画を策定している施設についても、同計画に沿った維持管理を行うよう、市町村等に対し促す必要がある。

ウ 長寿命化計画の効果の発現状況

ごみ焼却施設の耐用年数は、これまでは一般的に20年程度とされていたところ、長寿命化手引きでは、日常的・定期的に適切に維持管理しながら、燃焼（溶融）設備など、ごみ焼却施設を構成する重要な設備や機器について、おおむね10年から15年ごとに大規模な改良事業を実施することにより、10年から15年程度の延命が図られるとされている。

今回、調査対象 77 施設のうち、基幹的設備改良事業を実施するとして、交付要件である長寿命化計画を策定している 21 施設における使用開始から基幹的設備改良事業の実施までの期間をみると、15 年以上 20 年未満が最も多く 9 施設 (42.9%)、次いで 10 年以上 15 年未満及び 20 年以上 25 年未満が各 4 施設 (19.0%)、25 年以上 30 年未満が 3 施設 (14.3%)、30 年以上が 1 施設 (4.8%) となっている。

また、延命化計画における延命化の目標期間をみると、15 年以上 20 年未満が最も多く 12 施設 (57.1%)、次いで 10 年以上 15 年未満が 5 施設 (23.8%)、20 年以上 25 年未満が 3 施設 (14.3%)、10 年未満が 1 施設 (4.8%) となっている。

さらに、延命化計画における延命化の目標期間終了時の稼働年数をみると、30 年以上 35 年未満が最も多く 9 施設 (42.9%)、次いで 35 年以上 40 年未満が 6 施設 (28.6%)、40 年以上が 4 施設 (19.0%)、25 年以上 30 年未満が 2 施設 (9.5%) となっており、19 施設 (90.5%) において、長寿命化手引きにおける大規模改修の実施時期及び延命化の期間から想定される施設の稼働年数 30 年以上の稼働年数が設定されている。

加えて、調査対象市町村等の中には、ごみ焼却施設の耐用年数を 70 年と設定した上で、稼働後 25 年で 1 回目の改修工事を行って 10 年の延命化を図り、稼働後 35 年で設備全体の更新を実施、さらに稼働後 60 年で 2 回目の改修工事を行って 10 年の延命化を図り、稼働後 70 年経った時点で建築物を含めて建て替えを行うとしている例があるなど、市町村等において、独自に取り組を進めているものもみられた。

一方、環境省は、長寿命化手引きにおいて、基幹的設備改良事業により、10 年から 15 年の延命が図られるとしているのに対し、「廃棄物処理施設の基幹的設備改良マニュアル」(平成 22 年 3 月 (27 年 3 月改訂) 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課) において、平成 27 年度から、築 25 年未満の施設については、基幹的設備改良事業実施後 10 年以上施設を稼働することを交付要件とする一方、「廃棄物処理施設の基幹的設備改良事業 Q & A」(平成 27 年 3 月環境省大臣官房廃棄

物・リサイクル対策部廃棄物対策課)では、築25年未満の施設以外の施設については、ストックマネジメント及び基幹的設備改良事業の目的を理解し、できる限り施設の延命化に努力されたいとしているものの、同事業実施後10年以上の稼働を求めているなど、延命化が可能な期間の目安は明確になっていない。

また、環境省は、長寿命化手引きにおいて、「日常の適正な運転管理と毎年の適切な定期点検整備や基幹的設備の更新等の整備を的確に実施したことにより、30年以上にわたり稼働できた実績もある」としており、長寿命化手引きの策定に当たり、現地調査等は実施しているものの、30年以上にわたり稼働した施設の運転管理や点検整備の手法を詳細な検証までは行っていない。加えて、長寿命化手引きに沿った長寿命化計画の策定、同計画に沿った基幹的設備改良事業や施設の維持管理の実施効果については、当該改良事業が開始間もないことから、現時点では効果が発現する段階に達しておらず、検証されていない。

他方、環境省は、毎年度実施する「一般廃棄物処理事業実態調査」(以下「実態調査」という。)において、統一された調査様式に市町村等が入力することにより、個々の処理施設の稼働状況について把握し、データベース化を図っているが、当該様式には、基幹的設備改良事業の実施施設について、長寿命化計画の効果検証に資する施設の延命化の目標期間等の項目は含まれていない。

そのため、基幹的設備改良事業の実施施設について、施設の稼働状況と当該施設の延命化の目標期間とを突合し、当該目標期間の到来前に休止・廃止することとなった施設についてその理由を把握するなど、基幹的設備改良事業による延命化及び施設保全の実施効果の検証を行える状況となっていない。

また、環境省は、市町村等が独自に工夫して行っている長寿命化の取組事例を収集することとしていない。

なお、調査対象77施設の中には、実態調査において、施設の処理能力又は炉型式が正しく記載されていないもの(2施設)がみられたことから、上記検証に当たっては、実態調査結果として記載された内容の正確

性を確保することも必要である。

【所見】

したがって、環境省は、長寿命化手引きに沿った施設の延命化及び施設保全の有効性を確保する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 施設の延命化及び施設保全について、適時に全体的な検証を行うために、実態調査の調査様式の中に、基幹的設備改良事業の実施施設の延命化の目標期間等長寿命化計画の効果検証に資する項目を設定し、その結果を蓄積すること。

なお、実態調査結果として記載された内容については、その正確性の確保を図ること。

- ② 上記①の適時に行う全体的な検証に当たっては、個々の施設の運用管理の実態にも配慮しつつ、上記①の実態調査で得られた施設の稼働状況と延命化の目標期間とを突合し、基幹的設備改良事業の実施施設の延命化及び施設保全の実施効果を把握するとともに、市町村等が独自に工夫して行っている長寿命化の取組事例を収集し参考とするなどにより、的確に行うこと。

また、検証結果については、長寿命化手引きの必要な見直しに活用すること。

エ ライフサイクルコスト比較の実施状況

長寿命化手引きにおいて、ストックマネジメントとは、廃棄物処理施設に求められる性能水準を保ちつつ長寿命化を図り、ライフサイクルコスト（以下「LCC」という。）を低減するための技術体系及び管理手法の総称とされており、環境省は、一定期間内の廃棄物処理のLCCを低減できるかについて、「延命化を行う場合」と、延命化対策を実施しないで「施設更新する場合」との比較・評価を行い、延命化の効果を明らかにすることとしている。

今回、調査対象 77 施設のうち、延命化計画の中で L C C 比較を実施している 24 施設について、その実施状況をみると、以下のとおり、コストの算定が不十分な例がみられた。

- i) 現行施設の建設費が粗大ごみ処理施設を含めて約 114 億円であったことを基に、施設更新する場合の建設費を現在価値割引前で 126 億円としているが、差額の 12 億円の根拠が不明確であり、また、ごみ処理量の減少（平成 17 年度 40,962t/年に対し、22 年度 34,043 t/年）に応じた施設の処理能力の見積を行っていないもの
- ii) 1 炉のみで稼働を開始し、3 年後に 2 炉での稼働を開始した施設について、延命化工事後の点検補修費の算定に当たり、長寿命化手引きに沿って、過去の点検補修費の実績を基に算定しているものの、2 炉構成での延命化を前提としているにもかかわらず、1 炉のみで稼働していた 3 年間の点検補修費の実績をそのまま用いているもの

これらについては、施設更新を行う場合の建設費や点検補修費の算定に当たり留意すべき事項等を明示することにより、今後、L C C 比較を行う市町村等において、同様の事例の発生を抑えることができると考えられる。

一方、環境省は、L C C 比較について、延命化計画の一部に位置付け、基幹的設備改良事業の交付要件として延命化計画の策定を求めているものの、L C C 比較の実施状況の把握までは行うこととしていない。

【所見】

したがって、環境省は、市町村等における適切な L C C 比較を促進する観点から、都道府県を通じる等により、市町村等における L C C 比較の実施状況を把握した上で、市町村等に対し、適切な比較の実施に資する情報を提供する必要がある。

(2) 施設の維持管理の実施状況

ア 施設の日常的な維持管理

長寿命化手引きでは、廃棄物処理施設において、ストックマネジメントの考え方を導入し、日常の適正な運転管理と毎年の適切な定期点検整備、適時の延命化対策を実施することにより、施設の長寿命化を図ることが重要とされている。

また、廃掃法第9条の3第5項において、市町村は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則（昭和46年厚生省令第35号）第4条の5第1項に定める維持管理の技術上の基準に従い、施設の維持管理をしなければならないと規定されており、当該基準において、施設へのごみの投入は、当該施設の処理能力を超えないように行うこととされている。

今回、調査対象77施設について、施設へのごみの投入状況を調査したところ、以下の状況がみられた。

(7) 稼働日1日当たりの施設全体の処理能力に対する処理実績

調査対象77施設について、処理能力を超えたごみの投入が行われていないかどうかの観点から、当省において、稼働日1日当たりのごみ処理量と施設全体の処理能力を基に、平成25年度における稼働日1日当たりの施設全体の処理能力に対する処理実績（ $(\text{年間処理量} / \text{施設の稼働日数}) / \text{1日当たりの施設の処理能力} \times 100$ ）を算定すると、60%以上70%未満が最も多く25施設（32.5%）、次いで50%以上60%未満が15施設（19.5%）となっている一方、1施設（1.3%）において100%を超えており、1日当たりの施設全体の処理能力を超えたごみ処理が行われている状況がみられた。

当該100%を超えた施設における処理能力に対する処理実績は104%であり、100%を超えた理由として、施設に持ち込まれたごみの量が多かったためとしているが、処理実績が100%を超えた平成25年度における稼働日数は306日であり、23年度の317日、24年度の319日に比して少ない日数となっており、稼働日数を増やすことにより、1日当たりの処理能力を超えないよう処理することが可能な状況となっている。

(イ) 炉ごとの処理能力と運転状況を踏まえた稼働日 1 日当たりの処理能力に対する処理実績

ごみ焼却施設の処理能力は炉ごとに設定されているため、例えば、施設全体の処理能力が 300t/日であっても、当該施設が 3 炉構成であり、各炉の処理能力が 100t/日の場合、1 炉で運転した日の処理能力は 100t/日となり、施設全体の処理能力 300t/日との間に 3 倍のかい離が生じる。

このため、2 炉以上の複数炉で構成される施設については、炉ごとの処理能力と運転状況を踏まえて施設の処理能力に対する処理実績を算定する必要がある。

調査対象 77 施設について、複数炉で構成される 71 施設について、炉ごとの処理能力と運転状況を踏まえた場合の処理能力に対する処理実績を算定すると、80%以上 90%未満が最も多く 25 施設 (35.2%)、次いで 90%以上 100%未満が 23 施設 (32.4%) となっている一方、100%を超えるものが 4 施設 (5.6%) みられた。

一方、環境省は、廃掃法施行規則第 4 条の 5 第 1 項第 1 号において、施設へのごみの投入は、当該施設の処理能力を超えないように行うこととしているものの、当該規定が炉の損傷や生活環境上の影響が生じることを防ぐための規定であることや、複数炉構成の施設の場合は、各炉の運転状況を踏まえた処理能力を基にごみの投入量を決定する必要があることまでは、市町村等に対し周知を行っていない。

【所見】

したがって、環境省は、施設の適切な維持管理を把握する観点から、市町村等に対し、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 廃掃法施行規則第 4 条の 5 第 1 項第 1 号の趣旨を周知するとともに、稼働日数の調整等により施設の処理能力を超えたごみの投入を行わないよう助言すること。

- ② 複数炉で構成されるごみ焼却施設の場合は、各炉の運転状況を踏まえた処理能力を基にごみの投入量を決定するよう助言すること。

イ 点検・検査の実施状況

廃掃法施行規則において、市町村は、以下の点検・検査を行うこととされている。

<機能検査（第4条の5第1項第14号）>

市町村は、施設の機能を維持するために必要な措置を講じ、定期的に機能検査を行うこととされており、「廃棄物処理の処理及び清掃に関する法律の運用に伴う留意事項について」（昭和46年10月25日付け環整第45号厚生省環境衛生局環境整備課長通知。以下「昭和46年厚生省課長通知」という。）により、同検査の実施頻度は年1回以上とされている。

<精密機能検査（第5条）>

市町村は、施設の機能を保全するため、施設の機能状況、耐用の度合等について精密な検査（精密機能検査）を行わなければならないとされており、昭和46年厚生省課長通知により、同検査の実施頻度は3年に1回以上とされている。

また、精密機能検査は、「一般廃棄物処理施設精密機能検査要領」（「一般廃棄物処理事業に対する指導に伴う留意事項について」（昭和52年11月4日付け環整第95号厚生省環境衛生局水道環境部環境整備課長通知別紙4））において、「定期的に施設の概要、運転管理実績、設備・装置等の状況等を調査し、これらの結果と維持管理基準及び設計基準とを比較して、処理負荷及び処理機能を検討するとともに、設備・装置・機器類の状況を検査し、必要な改善点を指摘する」として、検査の細目が定められている。

今回、調査対象77施設について、点検・検査の実施状況を調査したところ、以下のとおり、点検・検査の頻度や必要性に疑義がある状況がみられた。

(7) 機能検査の実施状況

ごみ焼却施設の定期的な休止等により、運転中では実施できない内部点検等を行う定期点検については、調査対象 77 施設全てにおいて実施されている。

一方、当該定期点検が、機能検査に該当するかについては、確認できなかった。

なお、環境省は、当該定期点検が、機能検査に該当する場合もあるとしている。

(イ) 精密機能検査の実施状況

調査対象 77 施設のうち、東日本大震災により過去の点検等の実施記録の確認が困難である 1 施設を除く 76 施設について、精密機能検査の実施状況をみると、実施しているものが 53 施設 (69.7%)、未実施のものが 23 施設 (30.3%) となっている。

未実施の 23 施設について、その主な理由をみると、以下のとおりとなっている。

- i) 日常点検、定期点検の実施により維持管理上の支障はないとするもの
- ii) 検査を外部に委託する場合の検査費用の確保が困難とするものや検査費用が高額のためとするもの

一方で、精密機能検査を実施している 53 施設について、実施頻度をみると、3 年に 1 回以上の頻度で実施しているものが 31 施設 (58.5%)、3 年に 1 回に満たない頻度で不定期に実施しているものが 22 施設 (41.5%) となっている。

不定期実施の 22 施設について、その主な理由をみると、以下のとおりとなっている。

- i) 毎年度の点検により、施設の稼働に問題が生じていないことから、予算の状況を踏まえ、不定期の実施としているとするもの
- ii) 基幹的設備改良事業を前提とする長寿命化計画の策定や大規模改修の実施に係る基礎データの収集として精密機能検査を実施し、定

期点検等により施設の維持管理に支障がないため、精密機能検査を定期的に実施していないとするもの

また、精密機能検査を3年に1回以上実施している施設の中にも、精密機能検査における設備・機器等の検査は、施設が独自に実施している日常点検及び定期点検と同等の検査内容であり、その必要性に疑問があるとの市町村等の意見がみられた。

環境省は、長寿命化手引きにおいて、「日常的・定期的に適切に維持管理しながら、施設の設備・機器に求められる性能水準が管理水準以下に低下する前に機能診断を実施し、機能診断結果に基づく機能保全対策、延命化対策の実施を通じて、既存施設の有効活用や長寿命化を図る」ため、廃掃法施行規則に基づく機能検査、精密機能検査のほかに、さらに、機能診断調査を実施することとしている。

しかしながら、これらの点検・検査は、以下のとおり、その内容、頻度等に関し、整理・体系化されていない。

- ① 精密機能検査については、「一般廃棄物処理施設精密機能検査要領」で検査の細目が示されている一方、機能検査については、実施すべき検査の内容が示されていない。
- ② 昭和46年厚生省課長通知において、機能検査を1年に1回以上、精密機能検査を3年に1回以上実施することとした趣旨が不明確となっている。
- ③ 精密機能検査は、施設の機能を保全するため、施設の機能状況、耐用の度合等について行う精密な検査とされ、長寿命化手引き上、機能診断調査とは別に位置付けられているものの、機能診断調査との実施目的、実施内容の違いが不明確となっている。また、機能検査については、長寿命化手引き上、その位置付けが不明確となっている。

【所見】

したがって、環境省は、ストックマネジメントの手法を踏まえつつ、市町村等における適切な点検・検査の実施を促す観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 機能検査、精密機能検査及び機能診断調査について、それぞれの実施の趣旨を踏まえた上で、当該検査等を含め、施設の維持管理上必要な点検・検査の種類、内容及び頻度を体系的に整理・見直しを行い、都道府県を通じる等により、市町村等に示すこと。
- ② また、これに基づき、点検・検査を適切に実施するよう、都道府県を通じる等により、市町村等に対し助言すること。

ウ 立入検査の実施

廃掃法第 19 条第 1 項では、都道府県知事は、この法律の施行に必要な限度において、その職員に、処理施設のある土地又は建物に立ち入り、同施設の構造、維持管理等に関し、帳簿書類その他の物件を検査させることができる」と規定されている。

なお、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（昭和 46 年政令第 300 号）第 27 条第 1 項の規定により、指定都市の長、中核市の長等（以下「都道府県等」という。）は、都道府県知事の立入検査権限に属する事務について行うこととされている。

今回、調査対象 14 都道府県における処理施設に対する立入検査の実施状況等について調査した結果、以下のような状況がみられた。

(7) 都道府県における立入検査の実施状況

調査対象 14 都道府県における処理施設に対する立入検査の実施状況等をみると、過去に不適正な処理が行われた事例がなかったこと等を理由に、2 県において、平成 23 年度から 25 年度の 3 か年間立入検査の実績がなかった。

このうち、1 県においては、i) 今回、調査対象とした同県内の 7 焼却施設のうち、2 施設において技術管理者が未配置であったこと、

ii) 一部事務組合が設置する焼却施設の稼働時間の変更に伴う処理能力の変更に関して、廃掃法に基づく変更届が同県に未提出であったことについて把握していない状況がみられた。なお、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則の一部改正について」（平成6年12月28日付け衛環第332号厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知）においては、都道府県知事は、廃掃法に基づき、立入検査及び報告徴収権限が付与されているところであり、必要に応じてこうした手段を通じる等により技術管理者等の設置について遺漏のないよう把握に努めることとされている。

一方、立入検査を実施している都道府県においては、i) 処理方法に関して届出と実態に相違があったことから、変更届を提出するよう指導したもの、ii) 1日当たりの処理能力を上回っている日があったため、遵守するよう指導を行い、改善が図られたものがみられた。

また、平成25年度における立入検査で、ごみ焼却施設の経年劣化による腐食等が確認されたため修繕するよう指導したものの、翌年度の立入検査において、当該腐食等について修繕されていなかったため、早急に修繕すること等について指導し、改善報告書を提出させている例がみられた。

(イ) 立入検査における精密機能検査の実施状況の確認

立入検査を実施している12都道府県の中には、立入検査の中で、廃掃法施行規則第5条の規定に基づき、ごみ焼却施設の機能保全を目的として実施することとされている精密機能検査の実施状況についても確認を行うこととしているものが2県でみられた。

(ウ) 環境省における立入検査の実施状況の把握等

技術管理者として事務系職員が配置されている、また、講習を受講していない技術管理者がいるなど、必ずしも全てのごみ焼却施設に知識・技能の豊富な者が置かれているわけではない状況下にあつて、都道府県が立入検査によって、市町村等の法令の遵守や施設の適切な維持管理を推進することは、今後、市町村等が施設の長寿命化を図って

いく上で前提となる適切な維持管理を補完するものとなり得ると考えられる。

しかしながら、環境省は、以上のような都道府県による立入検査の実施状況について把握することとしておらず、また、同省は、これまで都道府県に対し、処理施設に対する立入検査実施上の留意事項等について助言を行った実績もない。

【所見】

したがって、環境省は、ごみ焼却施設の長寿命化に資する適切な維持管理を推進する観点から、都道府県等による処理施設に対する立入検査の実態を把握の上、都道府県等に対し、立入検査の必要性について周知するとともに、効果的かつ確実な実施を確保するために実施要領等を示す必要がある。

2 ごみ処理の広域化・ごみ処理施設の集約化

(1) 計画の策定状況等

(ダイオキシン類の排出削減対策としてのごみ処理広域化計画の策定等)

平成初頭前後、ごみ焼却施設から排出されるダイオキシン類が周辺住民に不安を与え、社会問題化しており、ごみ焼却施設からのダイオキシン類の排出削減が緊急の課題となっていたことを踏まえ、平成2年12月に「ダイオキシン類発生防止等ガイドライン」が策定されるとともに、これに基づき当時の厚生省は地方公共団体を指導した。その後、同省は、平成8年6月に「ごみ処理に係るダイオキシン削減対策検討会」を設置してダイオキシン対策を一層推進するための検討を行うとともに、ダイオキシン削減対策技術に関する新たな知見を踏まえ、9年1月に「ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止等ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を策定した。

また、当時の厚生省は、都道府県に対し、「ごみ処理の広域化計画について」（平成9年5月28日付け衛環第173号厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知。以下「平成9年厚生省課長通知」という。）を発出し、ガイドラインに基づき、ごみ処理に伴うダイオキシン類の排出削減を図るため、各都道府県においては、ごみ処理の広域化について検討し、広域化計画（計画期間：原則10年）を策定し、地理的条件、社会的条件を勘案しつつ、可能な限り焼却能力300t/日以上（最低でも100t/日以上）の全連続式ごみ焼却施設を設置できるよう、市町村を広域ブロック化することを求めている。

その結果、47都道府県全てにおいて、平成9年度又は10年度に広域化計画が策定されている。

(廃掃法の改正による国における基本方針の策定、都道府県における廃棄物処理計画の策定)

我が国においては、循環型社会（注）を実現するために、廃棄物の減量化を促進し、安全で適正に廃棄物を処理することができるような体制を整備することが大きな課題とされている一方、適正に処理するために必要な施設の整備が進まず、悪質な不法投棄等の不適正処分が増大するな

ど深刻な状況となっていた。このような状況を踏まえ、廃棄物について適正な処理体制を整備し、不適正な処分を防止するため、平成 12 年 6 月に廃掃法が改正され、国における基本方針の策定、都道府県における廃棄物処理計画の策定等の措置を講ずることとされた。

廃掃法第 5 条の 2 では、環境大臣は、廃掃法基本方針を定めなければならない旨規定されている。

また、廃掃法第 5 条の 5 では、都道府県は、廃掃法基本方針に即して、当該都道府県の区域内における廃棄物の減量その他その適正な処理に関する計画（以下「廃棄物処理計画」という。）を定めなければならない旨規定されている。廃棄物処理計画においては、同条第 2 項第 3 号の規定に基づき、「一般廃棄物の適正な処理を確保するために必要な体制に関する事項」を定めるものとされ、そのための基準の一つとして、廃掃法施行規則第 1 条の 2 の 2 第 3 号イの規定に基づき、「一般廃棄物の広域的な処理に関する事項」を定めることとされている。

（注） 循環型社会とは、循環型社会形成推進基本法（平成 12 年法律第 110 号）第 2 条第 1 項において、製品等が廃棄物等となることが抑制され、並びに製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用が行われることが促進され、及び循環的な利用が行われない循環資源については適正な処分が確保され、もって天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会と規定されている。

今回、調査対象 14 都道府県における広域化計画の策定・運用状況、ごみ処理の広域化・ごみ焼却施設の集約化（以下「広域化・集約化」という。）の進捗状況等について調査した結果、以下のとおり、都道府県によって、広域化計画の策定・運用状況は区々となっており、同計画による広域化・集約化の推進効果をみても、いまだ広域化・集約化を進める余地はあるものと考えられる一方、今後の進め方については不明瞭な状況がみられた。

ア ガイドライン等における広域化・集約化の位置付け

平成 9 年 1 月に策定されたガイドラインでは、ダイオキシン類の排出を削減するための対策を強力に推進することが一義的な目的とさ

れ、そのために都道府県が広域化計画を策定することとされていた。その後、平成13年5月に策定され、17年5月及び22年12月に改定された廃掃法基本方針（注）では、廃棄物の排出抑制、再生利用等による廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策を総合的かつ計画的に推進していくことを目的とし、都道府県は、区域内の処理に関する廃棄物処理計画を策定するとともに、その中で一般廃棄物の広域的処理に関する事項についても盛り込むこととされている。このように、社会情勢の変化を受けて、広域化・集約化の目的や推進する枠組みには変化がみられる。ガイドラインにおいて策定することとされた都道府県の広域化計画の策定・運用状況については、平成9年度又は10年度に策定された広域化計画（以下「一次計画」という。）の計画期間終了後、二次計画を策定・運用中のものや一次計画において10年以上の計画期間を設定し、現在も運用中のもの等がある一方、二次計画等を策定・運用していないものがあるなど、都道府県によって区々の状況となっている。

（注）平成28年1月に改定されている。

イ 広域化・集約化によるダイオキシン類の削減効果

平成10年度と25年度における全国のごみ焼却施設数を比較すると、10年度1,769施設から25年度1,172施設と約3割減少している。また、調査対象14都道府県においては、その全てでごみ焼却施設数は減少しており、14都道府県の施設数の合計でみると、平成10年度658施設から25年度439施設と約3割減少している。

平成10年度と25年度における全国の1ごみ焼却施設当たりの処理能力を比較すると、10年度109t/日から25年度156t/日と増加し、施設は大規模化している。

同様に、全国のごみ焼却施設数を処理能力別に比較すると、100t/日未満は減少、100t/日以上600t/日未満は増加しており、全国のごみ焼却施設に占める全連続運転の割合を比較すると、10年度26.8%から25年度55.6%と倍以上に上昇している。

また、平成9年厚生省課長通知においては、最低でも100t/日以上
の全連続式ごみ焼却施設の設置を求めているが、現在では、技術の進
歩・進展により、小規模な施設でもダイオキシン類等が規制値を大き
く下回るとされている例もみられる。

平成11年度と25年度における全国の焼却炉（調査炉は、11年度
2,287炉、25年度2,053炉）のうち、ダイオキシン類の排出基準値を
上回った焼却炉は、11年度613炉から25年度2炉と大幅に減少して
いる。小規模の焼却炉（4t/h未満）においても、排出基準値を上回っ
た焼却炉は、平成11年度443炉から25年度1炉と大幅に減少してい
る。

このように、平成9年厚生省課長通知による広域化・集約化につい
ては、ダイオキシン類の削減に一定の成果がみられる。なお、平成14
年12月から排出ガス中のダイオキシン濃度に係る基準が厳しくなっ
たことに伴い、同基準に適合しないごみ焼却施設については廃止され
たことも、これらの状況に影響していると考えられる。

ウ 広域化計画による広域化・集約化の推進効果

調査対象14都道府県において一次計画期間中のごみ焼却施設の減
少率（（計画期間の始期における施設数－計画期間の終期における施
設数）/計画期間の始期における施設数×100）をみると、2.2%から
53.6%となっており、平均で22.2%となっている。

一次計画の計画期間終了後における対応状況をみると、i）二次計
画の策定・運用中のものが3県、ii）一次計画において10年以上の
計画期間を設定し、現在も一次計画を運用中のものが3道府県、iii）
一次計画を引き続き指針として運用中のものが2県の計8道府県が平
成9年厚生省課長通知に基づく広域化計画を運用している一方、廃掃
法第5条の5の規定に基づく廃棄物処理計画を調査対象14都道府県
全てが運用している。

また、一次計画の終期における施設数と平成25年度の施設数とを
比較すると、多くの都道府県で人口の減少やごみの総排出量の減少が
みられる中、13施設減少しているものが1県、2～4施設減少してい

るものが10都道府県みられる一方、施設数に変動のないものが3県(注)みられた。このうち、一次計画において広域化・集約化の定量的な目標を設定している1県の目標達成率（(現況値－実績値) / (現況値－目標値) ×100）をみると、54.5%となっている。

なお、上記1県を含む一次計画において広域化・集約化の定量的な目標を設定している4県の目標達成率をみると、一部計画期間中のももあるが、18.8%から57.1%となっており、平均で41.8%となっている。

以上のことを踏まえると、いまだ広域化・集約化を進める余地はあるものと考えられる。

また、広域化・集約化の目標達成率が54.5%となっている1県では、県内7広域ブロック中2ブロックで広域化推進協議会が解散したり、100t/日未満の小規模施設の新設計画が進行中となっている例もあるなど、広域化・集約化が進捗していない状況がみられる。

(注) 3県中1県においては、東日本大震災の影響もあって、現在、集約化施設2施設が建設中となっており、平成27年度又は28年度に稼働予定となっている。

エ 広域化・集約化の課題等

調査対象14都道府県の市町村等の中には、広域化・集約化を図ろうとするものの、進捗せず、計画が頓挫等している例(4事例)がみられ、いずれの事例も、ごみ焼却施設の建設候補地決定のための地元との調整が困難又は難航している状況となっている。なお、これら市町村等の中には、広域化・集約化の成功事例の情報提供を要望するものもみられた。

他方、調査対象14都道府県の市町村等の中には、広域化・集約化に伴い、廃止となったごみ焼却施設について、解体費用の確保が困難なため、未解体のままとなっている例(5事例)がみられた。

また、都道府県の中には、広域化・集約化することにより、ごみの収集・運搬費用等の維持管理費用が増大することや災害が発生した場合に対応できないなどのリスクが想定されるため、一律に広域化・集

約化を進めるべきとは考えていないとする広域化・集約化の推進に慎重な意見もみられた。

上記のような課題がみられる反面、小中学校の環境学習のための見学コース等を充実させることにより、新規に建設する施設を環境啓発の発信拠点とすることで、建設予定地の町の議会の了承を得ている例もみられた。

オ 環境省における広域化・集約化の考え方等

前述のごみ焼却施設から排出されるダイオキシン類が社会問題化したことについては、平成9年厚生省課長通知による広域化・集約化の取組のほか、技術の進歩・進展もあって改善が図られてきたとみられる。

一方、環境省は広域化・集約化を進める意義について、i) 小規模な施設が複数あるのは非効率であり、施設を集約した方が適切な施設規模を保持でき、効率的な発電・熱回収が可能であること、ii) 災害対策の観点から、耐震補強や自立稼働を確保するための技術導入などを重点化でき、効率的であることを挙げている。

しかし、環境省は、災害時のごみの受入れの面では施設を集約するのではなく、分散させるといった考え方もあるとしており、広域化・集約化の考え方について、必ずしも明確に整理できていない状況がみられた。

カ 広域化・集約化によるコスト削減

調査対象14都道府県のうち、4県で広域化・集約化によるコストを試算しており、試算の結果、3県で広域化・集約化によってコストが削減されるとされ、1県では、県全体でみたとき、広域化・集約化による施設の新設により建設費は増えるが、改造等の経費は広域化を推進することにより削減が見込まれるとしている。

その一方、施設を集約することで建設費及び維持管理費が削減できるものの、危機管理上の理由から集約しないこととした例もみられた。

キ 廃棄物処理施設の整備に係る最近の動向

国及び地方公共団体の厳しい財政状況の中で、コスト縮減を図りつつ、必要な廃棄物処理施設を徹底的に活用していくために、国は、ストックマネジメントの手法を導入し、施設の長寿命化・延命化を推進することとしている。

【所見】

したがって、環境省は、処理施設の効果的かつ効率的な整備を図る観点から、広域化・集約化について、これまでの進捗状況を明らかにするとともに、人口の減少等に伴い、ごみ排出量の減少が見込まれる中において、コストの削減にも資する広域化・集約化を推進していくための課題、あい路、問題解決の困難性等について整理した上で、今後の広域化・集約化の考え方や推進方策等について、改めて地方公共団体に示す必要がある。

その際、処理施設の長寿命化・延命化や災害対策の推進にも配慮すること。

(2) 交付金の交付等を通じた広域化・集約化の推進

市町村は、処理施設を更新又は基幹的設備改良事業を実施しようとする場合、「循環型社会形成推進交付金交付要綱」（平成17年4月11日付け環廃対発第050411001号環境事務次官通知。以下「交付要綱」という。）に基づき、循環型社会形成推進地域計画（以下「地域計画」という。）を作成し、環境省の承認を受けた上で交付金の交付を受けることとされている。

地域計画の作成や処理施設の更新等に当たっては、次のとおり、交付金の広域化・集約化に関する要件が設けられている。

- ① 交付金の交付対象地域は、人口5万人以上又は面積400km²以上の計画対象地域を構成する市町村とする。ただし、離島地域、過疎地域等は、これらの要件に該当しない場合も対象となる。

地域計画を作成しようとする市町村がこの人口規模、面積に満たない場合、近隣市町村とともに一般廃棄物処理の広域化を図ることとされて

いる（「循環型社会形成推進地域計画作成マニュアル」（平成 17 年 6 月環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部。以下「地域計画作成マニュアル」という。））。

- ② 平成 21 年度から交付金の交付対象事業として「高効率ごみ発電施設」の整備に係る事業が創設され、交付率 2 分の 1 の要件の一つとして、「原則として、ごみ処理の広域化に伴い、既存施設の削減が見込まれること（焼却能力 300t/日以上以上の施設についても更なる広域化を目指すこととするが、これ以上の広域化が困難な場合についてはこの限りではない。）」が設けられており、広域化への誘導を図ることとされている。

今回、調査対象 14 都道府県等における広域化・集約化に係る施策の実施状況等について調査した結果、現行の広域化・集約化に係る施策の誘導効果は限定的な状況がみられた。

ア 現行の広域化・集約化に係る施策の実施状況等

いわゆる「平成の大合併」により、市町村数が、約 3,200 から 1,747 に減少（平成 27 年 1 月 1 日現在）しているが、人口のない 6 市町村を除いた 1,741 市町村から、交付金の交付対象要件（地域計画の対象地域の要件）である人口 5 万人以上又は面積 400 km²以上を有する市町村、適用外とされる沖縄県、離島地域、奄美群島、豪雪地域、山村地域、半島地域、過疎地域の市町村を除くと、348 市町村（20.0%）しか残らない。さらにそこから一部事務組合等（人口要件又は面積要件を満たしているもの）に加入する市町村を除くと 70 市町村（4.0%）しか残らず、ほとんどの市町村が単独で地域計画を作成し、交付金の交付が受けられる状況となっている。

また、14 都道府県の中には、県の二次計画上、2 市で構成される広域ブロックにおいて、各市が設置するごみ焼却施設については、1 施設に集約する目標が設定されているが、集約化の時期や方針を定めないまま、各市で基幹的設備改良事業を実施し、延命化を図っている例がみられた。これら 2 市の人口はそれぞれ 5 万人以上であり、広域化・集約化を図ら

ずとも単独で地域計画を作成し、交付金の交付が受けられる状況となっている。

このように、現行の交付金の交付対象要件は、ほとんどの市町村が単独で地域計画を作成できる状況となっており、市町村を広域化へ誘導する効果が乏しい状況となっている。

また、平成 25、26 年度に実施された高効率ごみ発電施設の整備に係る 42 事業の広域化・集約化の取組状況をみると、広域化・集約化の取組（一部事務組合の設立や加入、他市町村のごみの受入れ等）が行われているのは 11 事業（26.2%）にとどまっている一方、広域化・集約化の取組が行われていない 31 事業のうち、300 t/日未満の施設を整備するものが 22 事業と約 7 割を占めていることから、当該交付要件の広域化への誘導効果は限定的と考えられる。

さらに、前述の単独で地域計画を作成できない 70 市町村（4.0%）におけるごみの処理状況をみると、i）市町村設置施設による単独処理が 37 市町村（52.9%）、ii）加入する一部事務組合（人口要件又は面積要件を満たしていないもの）設置施設による処理が 9 市町村（12.9%）、iii）他の市町村、民間事業者等への委託処理が 24 市町村（34.3%）となっている。これら市町村の中には、隣接市と共同でごみ焼却施設の整備を進めるなど、広域化・集約化に取り組んでいるものがみられる一方、他の地域からのごみの持込みに受入側の行政や住民からの抵抗が強いこと等から広域化・集約化に二の足を踏み、今後のごみの適正な処理に懸念のあるものもみられる。このため、こうした市町村が広域化・集約化を進めやすくする方策が必要であると考えられる。

一方、前述項目 2(1)エのとおり、広域化・集約化を図ろうとするものの、進捗せず、計画が頓挫等している例（4 事例）がみられ、いずれの事例も、ごみ焼却施設の建設候補地決定のための地元との調整が困難又は難航している状況となっている。

しかし、二次計画を策定・運用中の 3 県、一次計画において 10 年以上の計画期間を設定し、現在も一次計画を運用中の 3 道府県及び計画期間が終了した一次計画を引き続き指針として運用中の 2 県の計 8 道府県に

おける市町村に対する支援の実施状況をみると、そのほとんどが会議への参加、制度説明や情報提供にとどまっており、こうした背景には、廃掃法上、一般廃棄物の処理業務は市町村の自治事務、責務で行うものであり、都道府県は、市町村に対して必要に応じて技術的援助を与えるとされていることがあると考えられる。

イ 都道府県の意見等

調査対象 14 都道府県の中には、同一ブロック内の他の一部事務組合と共同処理ができなかった一部事務組合は、豪雪地帯の特例を適用しなくとも、面積要件でごみ焼却施設の新設を単独で申請することができる条件下にあるとしている都道府県がみられた。

また、交付金制度等において、新たな広域連携、一部事務組合などの組織化やその運営に要する経費への助成、処理施設の立地自治体への優遇措置など、広域化を加速化できるよう制度の充実を国に要望している都道府県もみられた。

【所見】

したがって、環境省は、処理施設の効果的かつ効率的な整備及び広域化・集約化の促進を図る観点から、地方公共団体に示す今後の広域化・集約化の考え方や推進方策等を踏まえ、地域の実情も勘案しつつ、交付金を含む広域化・集約化に係る施策について、所要の見直しを行う必要がある。

3 交付金制度における地域計画の作成及び事後評価の実施

(1) 地域計画の承認のための審査の状況

交付金の交付要綱では、交付期間は、地域計画に基づいて行われる交付対象事業が実施される年度からおおむね 5 年以内とされており、リサイクル推進施設や熱回収施設等の整備事業を始め、廃棄物処理施設整備に係る計画支援事業等が交付対象事業とされている。

また、交付対象事業を実施しようとする市町村は、循環型社会形成推進のための現状と目標や施策の内容等を記載した地域計画を作成し、環境大臣に提出しなければならないとされており、交付対象は人口 5 万人以上又は面積 400 km²以上の地域計画対象地域を構成する市町村及び当該市町村の委託を受けて一般廃棄物の処理を行う地方公共団体（ただし、沖縄県、離島地域、奄美群島、豪雪地域、半島地域、山村地域、過疎地域等を含む場所については人口又は面積にかかわらず対象とする。）とされている。

なお、地域計画作成マニュアルでは、地域計画を作成しようとする市町村がこの規模要件に満たない場合、近隣市町村とともに一般廃棄物処理の広域化を図ることとし、計画対象地域の設定に当たっては、都道府県において策定されている広域化計画のブロック割り等を考慮することとされている。

一方、「循環型社会形成推進交付金交付取扱要領」（平成 17 年 4 月 11 日付け環廃対発第 050411002 号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長通知。以下「交付取扱要領」という。）では、市町村等は、作成した地域計画を所管都道府県を経由して環境大臣に提出し、提出された地域計画について、環境省は記載事項の内容や記載漏れがないかを確認する等の審査をした上で、速やかに承認するものとされている。

平成 17 年度に交付金制度が創設されて以降、26 年度までの 10 年間において、全国で作成された地域計画は 651 計画あり、調査対象 14 都道府県では、17 年度以降に 70 市町村等で 242 計画が作成されている。

環境省は、市町村等から提出された地域計画を審査するため、チェックリストを作成し、これに基づいて審査を行っている。

今回、調査対象 14 都道府県内の 43 市町村等（本項目においては、地域計画作成主体である東京都を含む。）が作成した 56 計画の環境省における承認に係る審査の実施状況について調査したところ、①地域計画と一般廃棄物処理基本計画（注）の総排出量の目標値の整合性が取れていない事例、②単独では交付金の交付対象とはならない市町村等が、単独で交付要件を満たす市町村等と共同で地域計画を作成しているものの、ごみの一体的処理に係る具体的な施策が盛り込まれていない事例がみられた。

（注） 一般廃棄物処理基本計画は、廃掃法第 6 条第 1 項の規定に基づき市町村が作成するもので、市町村の一般廃棄物処理の基本方針を示すもの。

上記①の事例がみられた主な理由・原因は、市町村における地域計画の目標値の算定の誤りや地域計画と一般廃棄物処理基本計画の策定担当部署の違いといった事情はあるものの、そもそも交付要綱や交付取扱要領において、市町村等が一般廃棄物等の処理の目標値の設定をする際の設定の仕方が示されておらず、また、環境省において地域計画の審査を行う際に用いられるチェックリストにおいて、一般廃棄物処理基本計画及び地域計画において設定した目標値が異なる場合の具体的な審査方法や判断基準が示されていないため、審査の内容が環境省の各担当者によって異なる傾向となっており、さらに、同省では市町村等が策定した一般廃棄物処理基本計画の提出を求めているため、地域計画と一般廃棄物処理基本計画の目標値の整合性を確認することができていないことによるものと考えられる。

また、上記②の事例についても、チェックリストにおいて、「構成市町村の面積、人口の合計が面積要件（400 km²以上）又は人口要件（5 万人以上）を満たしているか又は、沖縄県、離島地域、奄美群島、豪雪地域、山村地域、半島地域、過疎地域のいずれか 1 項目以上に該当しているか」という確認項目があるものの、ごみ処理の広域化の検討状況や進捗状況についての具体的な審査方法や判断基準が示されていないため、①の例

と同様、審査の内容が環境省の各担当者によって異なる傾向となっていることによると考えられる。

なお、チェックリストは平成 17 年度に交付金が創設された際に作成されて以降改定されておらず、22 年度に改定された廃掃法基本方針の目標値の変更がチェックリストに反映されていない。

【所見】

したがって、環境省は、交付金事業の適切かつ効果的な実施を確保する観点から、地域計画における具体的な目標値の立て方等の基準・目安を市町村等に示すとともに、統一的な視点で組織的に審査ができるようチェックリストを見直す必要がある。

(2) 事後評価の実施及びその結果の公表

交付要綱では、交付金の交付を受けた市町村等は、交付期間の終了後に、地域計画の目標の達成状況等について事後評価を行い、これを公表するとともに、環境大臣に報告しなければならないとされている。

また、交付取扱要領において、地域計画の計画期間が終了した場合、市町村等は目標達成状況報告書（以下「事後評価書」という。）を作成し、都道府県知事に提出することとされ、都道府県知事は事後評価書に所見を付して目標年度（計画最終年度の翌年度）の翌年度の 7 月末までに環境大臣（窓口は地方環境事務所）に提出することとされている。

さらに、市町村等は、上記の事後評価の結果、地域計画の目標が達成されていないことが明らかとなった場合には、速やかに、その要因及び目標の達成に向けた方策等を内容とする改善計画書を作成の上都道府県知事に提出し、都道府県知事は改善計画書の内容を評価し、所見を付して環境大臣に提出することとされている。

一方、事後評価を行った市町村等は、事後評価書及び改善計画書をインターネット又は広報誌への掲載等により公表することとされている。

なお、地域計画作成マニュアルにおいて、地域計画作成の際、循環型社会の実現を目指し、目標年次における排出量、再生利用量、中間処理に

よる減量化量、熱回収量、最終処分量その他地域で必要とする目標量を定めることとされている。

ア 事後評価書の作成・提出状況

環境省によると、平成 24 年度までに計画期間を終了し、事後評価書の提出時期が到来した地域計画は全国で 259 計画あるが、実際に事後評価書が提出されたのは 227 計画であり、32 計画が未提出の状況となっている。

調査対象 14 都道府県内で、事後評価書の提出時期が到来した地域計画は 83 計画あるが、事後評価書が提出されたのは 64 計画であり、残りの 19 計画のうち、都道府県において事後評価書の提出状況が確認できない 4 計画を除いた 15 計画が担当者の提出時期の誤解や失念等により未提出の状況となっている。

事後評価書が提出された 64 計画のうち、調査対象とした市町村等に係る 20 計画の事後評価書の作成・提出状況について調査したところ、①事後評価書において評価することとされている 5 つの指標（排出量、再生利用量、熱回収量、減量化量及び最終処分量）のうち、減量化量について言及されていない例、②事業期間が長期間にわたることにより、地域計画を第一期、第二期と分けて作成している場合に、第一期の計画期間が終了した際に事後評価を実施している市町村等と実施していない市町村等がみられる例、③目標値の設定の仕方・考え方が不明である例、④事後評価書を環境大臣に報告する期限である目標年度の翌年度の 7 月末によろやく都道府県知事に提出している例がみられた。

一方、事後評価書の様式をみると、5 つの指標ごとに現状、目標及び実績を比較・評価するための「実績 B / 目標 A」欄が設けられており、一律に実数での比較を行う様式となっている。

しかし、再生利用量、熱回収量、減量化量及び最終処分量の各指標については、排出量に占める各指標の割合による評価も重要であると考えられるものの、事後評価書の様式自体が上記のとおり一律に実数での比較を行う様式となっており、割合による評価を想定した設計となってお

らず、各指標の目標の達成・未達成の状況を適切に表していないものとなっている。

このような状況となっている理由・原因は、以下のとおりと考えられる。

- i) 事後評価書が未提出となっている地域計画があることについては、環境省は各地域計画の計画期間や目標年度等の情報を整理していることから、その情報を基に、事後評価書の提出時期が到来した地域計画や事後評価書が未提出となっている地域計画を作成した市町村等に対して地方環境事務所及び都道府県を通じて督促等を行い、事後評価書の提出を促すことが考えられるが、同省は、事後評価書が未提出となっている地域計画を作成した市町村等に対して、地方環境事務所等を通じて督促を実施しているものの、事後評価の実施時期が到来した地域計画を作成した市町村等には督促等を実施していない。

また、環境省は、事後評価書を未提出の市町村等に対し督促を実施していても、同省と地方環境事務所との間で各地域計画の計画期間や目標年度等の情報を共有していないため、計画期間が変更されている事実を地方環境事務所が把握しておらず、提出時期が到来していない計画について事後評価書の提出を求めている一方、提出時期が到来している計画について事後評価書を求めている状況がみられた。

- ii) 上記①の例については、減量化量は中間処理量から処理残さ量を差し引いたものを表す指標である。

一方、地域計画は、廃掃法基本方針に沿って作成することとされているが、同方針においては、排出量や最終処分量等の削減目標量が設定されているが、処理する廃棄物の性質や施設の処理能力、整備状況によって市町村等ごとに千差万別であるとの理由から、減量化量に関する目標は設定されていない。このことを踏まえると、そもそも地域計画において減量化量に係る目標を設定する意義は乏しいものと考えられる。

- iii) 上記②、③及び④のそれぞれの例については、交付取扱要領において、一つの事業が複数の地域計画をまたいで行われる場合における事後評価の実施に係るルールや、目標値の設定の仕方・考え方、市町村等が都道府県に対して事後評価書等を提出する時期が具体的に記載されていないことによるものと考えられる。
- iv) 事後評価書の様式が、各指標の目標の達成・未達成の状況を適切に表すものとなっていないことについては、当該様式が各指標の関連性を考慮した様式とはなっておらず、事後評価の結果の公表が不特定多数の国民に対して説明責任を果たすための手段であると考えれば、分かりやすさという点での配慮が不十分であるためと考えられる。

イ 改善計画書の作成状況

調査対象とした市町村等に係る 20 地域計画の事後評価結果に基づいた改善計画書の作成状況について調査したところ、改善計画書は 9 計画において作成されている。

一方、当該 9 計画の事後評価書の評価の状況を併せてみると、各指標において、①同じ評価結果でありながら、改善計画書を作成している地域計画と作成していない地域計画があるもの（排出量、再生利用量）、②排出量における割合で評価すべき指標について、実数の比較のみで評価を行っている地域計画があるもの（再生利用量）、③指標の捉え方が市町村等によって異なっており、実績値が目標値を超過している計画及び実績値が目標値に達していない計画のいずれにおいても、共に目標未達成であると評価して改善計画書を作成している地域計画があるもの（減量化量）があり、改善計画書の作成が区々となっている状況がみられた。

このような状況がみられた理由について、環境省では事後評価の結果、目標を達成していない指標が一つでもある場合は改善計画書を作成する必要があると説明しているものの、交付取扱要領における改善計画書を作成するための基準である「目標が達成されていないことが明らかとなった場合」とはどのようなことかが交付取扱要領には具体的に示されていないためと考えられる。

ウ 事後評価書等の公表状況

平成22年度以降に事後評価を行った全227地域計画の事後評価書及び事後評価書に基づいて作成された113計画の改善計画書の公表状況を調査したところ、公表された事後評価書は122計画、改善計画書は54計画となっており、約半数にとどまっている。

また、調査対象とした市町村等に係る20地域計画の事後評価書及び9計画の改善計画書の公表状況について調査したところ、5市町村等に係る5計画の事後評価書及び2市町村等に係る2計画の改善計画書が未公表となっており、その理由について、4市町村等では、事後評価書等を市町村等において公表するという事を承知していなかったためとしている。

一方、環境省では、市町村等が事後評価書等を公表する際には都道府県知事の所見が付された事後評価書等を公表すべきとしているが、上記の未公表のものうち、2市町村等に係る2計画の事後評価書及び1市町村等に係る1計画の改善計画書について、都道府県に提出した事後評価等に係る知事の所見が、都道府県から当該市町村等に対して通知されていない。このことについて都道府県は、市町村等は、都道府県への報告に当たり、目標達成状況をよく評価し、改善策を提示していることから、事後評価書等に記載する都道府県の所見は、市町村等が行った評価結果を追認する内容となる場合が多いため、改めて所見内容を市町村等に通知する必要はないと考えていたとしている。

このような状況がみられた理由は、交付要綱及び交付取扱要領において、市町村等が事後評価書や改善計画書を作成した後、都道府県知事の所見を付した事後評価書等を公表するなど、事後評価書等を都道府県知事に提出し、公表するまでの具体的な手続や時期が明確に規定されていないことが考えられる。

【所見】

したがって、環境省は、交付要綱等に基づく適切な事後評価の実施及び公表の確保の観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 地方環境事務所との間で各地域計画の計画期間や目標年度等の情報を共有した上で、事後評価の実施時期が到来した地域計画について、市町村等に対し督促等を実施すること。
- ② 地域計画作成時に設定する評価の指標及び事後評価書の様式について見直しを行うこと。
- ③ 地域計画期間終了時における事後評価実施のルール、地域計画の各指標の目標値の設定の仕方・考え方、事後評価書・改善計画書の都道府県への提出から公表までの具体的な手続・時期及び改善計画書を作成するための具体的な基準・目安について交付要綱等に明示し、地方公共団体に対し周知を行うこと。