

第9章 事業主体の検討

9.1 組織体制

ごみの広域処理を進める場合、組合設立や特定の自治体への委託など、様々な方式の中から、組織体制を定める必要があります。ここでは、「広域化・集約化に係る手引き」（令和2年6月環境省。以下「手引き」といいます。）を参考に、想定される方式及びそれらのメリット・デメリットを示しながら、松山ブロックの組織体制の在り方を検討します。

（1）広域処理の方式

手引きでは、広域処理の方式として、①組合設立、②ごみ種別処理分担、③大都市受入、④相互支援、⑤他のインフラとの連携、⑥民間活用の6類型を挙げています。各方式の概要は表9-1、メリット・デメリットは表9-2に示すとおりです。

表9-1 広域処理方式の概要

方式	概要
①組合設立	関係市町村が構成員となる一部事務組合 ¹ 又は広域連合 ² 等（組合等）を設立し、関係市町村のごみ処理を実施
②ごみ種別処理分担	複数の市町村でごみの種類ごとに分担を決め、分担されたごみ種類について、他市町村のごみを受け入れて処理
③大都市受入	地方自治法の規定に基づく事務委託及び行政協定等により、大都市が周辺市町村のごみを受け入れて処理
④相互支援	定期整備及び基幹改良事業等の施設停止の際に他の市町村のごみを相互に受入
⑤他のインフラとの連携	下水処理施設等のインフラ由来の廃棄物をごみ処理施設にて一括処理（下水処理施設で生ごみ等を受け入れて処理することも可能）
⑥民間活用	市町村が民間の廃棄物処理業者に中間処理を含むごみ処理を委託

¹ 一部事務組合は、普通地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体です。一部事務組合が成立すると、共同処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外され、一部事務組合に引き継がれます。

² 広域連合は、地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務に関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、及び事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために設ける特別地方公共団体です。一部事務組合と比較して、国及び都道府県から直接に権限等の移譲を受けることができるとともに、直接請求が認められているという違いがあります。広域連合が成立すると、共同処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外され、広域連合に引き継がれます。

表 9-2 各方式で想定されるメリット・デメリット

方式	メリット	デメリット
①組合設立	<p><共通></p> <ul style="list-style-type: none"> ○関係市町村全体ではごみ処理施設の施設数が削減される。 <p><一部事務組合></p> <ul style="list-style-type: none"> ○関係市町村がそれぞれの市町村の議会対応を行うため、広域処理に対する議会の承認を得やすい。 ○一部事務組合に加入すると、最短でも2年間は脱退できないため、途中で広域処理から抜ける市町村が出ることを防止できる。 <p><広域連合></p> <ul style="list-style-type: none"> ○全ての関係市町村が対等の立場で事業を進めることができる。一部事務組合と比較して、関係市町村が意見具申を行うことも容易である。 	<p><共通></p> <ul style="list-style-type: none"> ●法人格を維持するための財政負担が必要となる。 ●市民及び関係市町村の議会の意見が反映されにくい。 ●人材の流動性が低くなるおそれがある。 <p><一部事務組合></p> <ul style="list-style-type: none"> ●既存の一部事務組合に新たに市町村が加入してごみの広域処理を行う場合、組合の規約や条例等及び関係市町村の条例等を改正する必要がある。 <p><広域連合></p> <ul style="list-style-type: none"> ●事業を進める際の手続きが多くなる。
②ごみ種別処理分担	<ul style="list-style-type: none"> ○関係市町村全体ではごみ処理施設の施設数が削減される。 ○1つの市町村で全ての種類のごみ処理施設を整備・運営する必要がないため、負担を軽減できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●ごみ焼却施設や最終処分場等の特定の施設が立地する市町村の住民が不公平感を感じるおそれがある。
③大都市受入	<ul style="list-style-type: none"> ○関係市町村全体ではごみ処理施設の施設数が削減される。 ○新しく組織を作る必要がないため、そのための手間を省略できる。 ○ごみを受け入れる市町村としては、ごみ排出量の減少に伴って生じたごみ処理施設の余力を活用できる。これにより、ごみ処理事業経費を削減できる可能性がある。 ○財政基盤が乏しい中小市町村がごみ処理施設を整備・運営する必要がなくなる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●委託単価の設定等によっては、周辺市町村のごみを受け入れる市町村の負担が大きくなる可能性がある。 ●ごみ処理を委託する市町村はごみ処理施設の整備・運営には関わらないため、人材育成やノウハウの蓄積が行われなくなるおそれがある。

<p>④相互支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○施設停止時のごみ処理を他の市町村が受け持つことにより、施設の余裕率を低く設定でき、ごみ処理施設の規模縮小が可能となる。 ○全炉同時の稼働又は定期整備が可能となり、廃棄物発電の効率が向上するとともに、整備費を削減できる。 ○それぞれの市町村が独立したごみ処理システムを保有することになるため、市町村間の足並みをそろえる必要がない。 ○突発的な施設停止時の対応が容易となる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●ごみ処理施設の施設数は削減されない。 ●施設間で定期整備及び基幹改良事業等の時期が重複しないように調整する必要がある。
<p>⑤他の インフラ との連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○廃棄物系バイオマスを集約することで、マテリアル利用やエネルギー利用に必要な量が確保される。 ○し尿汚泥や下水汚泥を合わせて処理する場合、汚泥のみを対象とした処理設備の整備が不要となるとともに、民間の産業廃棄物処理業者に委託する場合と比べて、処理費を縮減できる可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ●連携を行う施設が隣接していない場合、廃棄物の運搬方法を検討する必要がある（例えば、汚泥の運搬時には臭気対策が必要）。 ●一般廃棄物と産業廃棄物を合わせて処理する場合、その理由付けや都道府県への確認に時間を要する可能性がある。 ●既存のごみ処理施設ではインフラ由来の廃棄物を処理できないこともあるため、施設の整備状況を踏まえた導入の検討が必要である。
<p>⑥民間活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村のごみ処理施設の施設数が削減される。複数市町村がごみ処理を委託する場合、ごみ処理施設が集約化されることになる。 ○市町村で小規模のごみ処理施設を整備・運営する場合よりも、ごみ処理事業経費を削減できる可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ●委託する市町村が一般廃棄物の統括的な処理責任を果たすために、処理状況を適切にモニタリングすることが必要である。 ●民間の廃棄物処理業者が廃業した場合、ごみ処理事業停止のリスクがあるため、バックアップ体制の構築が必要である。

(2) 松山ブロックの組織体制の在り方

手引きでは、関係市町のごみ処理状況、施設整備状況、人口規模、財政状況、地理的状況等を踏まえて、実施可能でメリットが大きい方式を採用すべき旨が示されています。

「②ごみ種類別処理分担」は、松山ブロックでの広域処理の対象となり得るのは可燃ごみ及び粗大ごみのみであり、これらの処理施設は一体的に整備するのが合理的であることから、選択肢となり得ません。

「④相互支援」は、各市町が個別に処理施設を整備することが前提となり、広域処理による環境面、経済面等のメリットが享受できなくなるほか、松山市の排出量が突出して多く、同市のごみを他市の施設で処理することは困難であるため、選択肢となり得ません。

「⑤他のインフラとの連携」は、下水処理施設では、可燃ごみ及び粗大ごみを処理できないため、選択肢となり得ません。

「⑥民間活用」は、6市町で発生するごみ全てを安定的に処理できる民間処理業者が近隣に存在しないため、選択肢となり得ません。

以上を踏まえると、松山ブロックの組織体制としては、「①組合設立」、「③大都市受入」の二つの方式に絞られます。

組合の種類としては、一部事務組合や広域連合などが想定されますが、広域連合は、国や都道府県からの事務・事業の配分を促進できるようにすることを制度上明確にするために置かれたものであり、松山ブロックで検討しているごみ処理体制には合致しないため、「一部事務組合」に限定して検討を進めます。

また、「③大都市受入」の方式としては、地方自治法に基づく事務の委託³や行政協定等による受入が考えられますが、事務の委託は、権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確となるほか、議会の議決を要するため広域処理の枠組みがより強固になることなどが期待されます。したがって、「③大都市受入」の方式としては、「地方自治法に基づく事務の委託」に限定して検討を進めます。

表 9-3 組織体制の検討対象

①組合設立	③大都市受入
一部事務組合の設立を想定	地方自治法に基づく事務の委託を想定

³ 地方公共団体の事務の共同処理の方式の一つ。事務の委託が行われると、委託をした地方公共団体は、その範囲で当該事務の処理権限を失う一方、受託した地方公共団体は、当該範囲で自己の事務として処理する権限を得ることになります。

(3) 事務委託と一部事務組合設立の比較

それぞれの方式をより詳細に評価・比較した結果は、表 9-4 に示すとおりです。

事業運営が長期にわたることを勘案すると、弾力的な組織運営が可能な体制とすることが望まれます。

表 9-4 事務の委託と一部事務組合設立の比較

	事務の委託	一部事務組合の設立
採用実績 ⁴	138 件	400 件
意思決定	機動的な意思決定が可能	構成市町間の合意形成に時間を要する。
	事務の委託の方が優位	
事務手続	事務の委託に当たり、構成市町の議会の議決を経る必要があるものの、新しく組織をつくる必要がないため、組合設立と比較して手続が簡素	組合設立に当たり、構成市町の議会の議決を経る必要があるほか、事務所の設置や人事関係の調整など、多くの手続を要する。
	事務の委託の方が優位	
人材育成	ごみ処理を委託する市町はごみ処理施設の整備・運営に関わらないため、人材育成やノウハウの蓄積が行われなくなるおそれがある。	構成市町が共同で組合を運営するため、各市町でそれぞれ人材育成やノウハウの蓄積が行われる。
	一部事務組合の方が優位	
組織の安定性	組合と比べて事務委託を廃止することは容易であり、広域処理の構成市町が変動するおそれがある。	組合に加入すると、最短でも 2 年間は脱退できないため、構成市町が変動しにくい。
	一部事務組合の方が優位	
組織の弾力性	人事異動による弾力的な組織運営が可能	人材の流動性が低くなるおそれがある。
	事務の委託の方が優位	
事業の透明性	事務の委託を受けた市町で住民や議会の意見が反映される。	構成市町の住民や議会の意見が反映されにくい。
	事務の委託の方が優位	
財政負担	組合の場合に要する財政負担は生じない。	法人格を維持するための財政負担を要する。
	事務の委託の方が優位	
総評	<ul style="list-style-type: none"> ・ 意思決定や事務手続など、多くの項目で「事務の委託」が優位 ・ 人材育成や組織の安定性の項目では、「一部事務組合」が優位 ・ 組織体制の選定に当たっては、どの項目を重視するかを踏まえ、関係市町間で十分に検討する必要がある。 	

⁴ 「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（総務省自治行政局市町村課）より、令和 3 年現在の最新の実績である平成 30 年 7 月 1 日時点の件数を記載しています。

9.2 費用分担及び利益分配

ごみの広域処理を進める場合、施設建設費、処理費や維持管理費のほか、余剰な熱及び電力の売却により得られる収入等について、各市町の分担（分配）方法を定める必要があります。これらの検討には、具体的な想定が必要であり、構成市町間の調整にも時間を要することから、ここでは、手引きに示されている設定例を挙げて、費用分担及び利益分配の在り方を整理します。

（1）費用分担

組織体制を「事務の委託」とする場合には、関係市町間で協議した上で、委託単価を設定する必要があります。手引きでは、「委託単価には、処理費だけではなく、ごみ処理施設の整備・運営に係る費用も含まれるように設定する必要がある」とした上で、以下の設定例が示されています。

<p>＜委託単価の設定例＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ ごみ量当たりの処理費にごみ処理施設の整備・運営に係る費用を含めた額を委託単価として設定 ▶ 受入開始時と比べて他の市町村からの受入量が減少したため、ごみ処理事業の事業収支の改善を目的として、委託単価の値上げを要請 	
---	--

また、「一部事務組合の設立」とする場合には、表 9-5 に示す方法が示されています。

表 9-5 建設費、処理費及び維持管理費の分担方法

費用分担方法	概要
ごみ量割	市町村のごみ量（処理費及び維持管理費の場合、前年度のごみ量）に応じて費用を分担する。処理費及び維持管理費をごみ量割りとした場合、費用分担割合を下げるために、各市町村で減量化や分別が促進される可能性がある。
人口割り	市町村の人口に応じて費用を分担する。1人当たりのごみ排出量が少ない市町村の負担が大きくなる。
均等割り	全ての関係市町村が同じ割合で費用を分担する。関係市町村間で人口規模の違いが大きい場合、人口規模が小さい市町村の負担が大きくなる。
上記の分担方法の組み合わせ	費用の10%を人口割り、90%をごみ量割りというように、上記の分担方法を組み合わせて使用する。

（2）利益分配

手引きでは、利益分配の方法として、以下の設定例が示されています。

<p>＜余剰電力の売電により得られた収入の分配方法の設定例＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ ごみ処理施設が立地する市町村又は組合等に帰属させている。 ▶ 施設の運営管理費、起債償還金、大規模修繕費や次期ごみ処理施設建設基金の積立てに充当している。 	
---	--