

新ごみ処理施設整備事業の廃止に関する 検証報告書

令和3年5月

北本市

1 検証の目的

この検証報告書は、北本市が広域での新しいごみ処理施設の建設を想定する中で、「鴻巣行田北本環境資源組合」での新ごみ処理施設に係る様々な課題を検証することにより、今後の事務の参考とすることを目的に作成するものです。

2 これまでの経緯

平成23年12月に鴻巣市より新ごみ処理施設の建設を鴻巣市、北本市、吉見町による広域化の推進の中で、埼玉中部環境保全組合の枠組みで進めていくことが提案されました。この提案には行田市も参画を表明したことから、構成市町である2市1町に行田市を加え、新たな枠組みの協議を開始することとなりました。

しかしながら、協議の過程で広域化の枠組みは11市町村に順次拡大し、当初の提案との隔たりが大きくなったことから、埼玉中部環境保全組合（2市1町）への参画を申し入れていた行田市が離脱、更に平成24年8月には、鴻巣市が、埼玉中部環境保全組合で進められていた広域への参画を断念するに至りました。

そのような状況の中、平成24年10月に鴻巣市、北本市、行田市による「ごみ処理広域化勉強会」を立ち上げ、平成25年1月からは鴻巣市、北本市、行田市による「ごみ処理広域化推進会議」を設置し、ごみ処理広域化の枠組みやごみ処理施設の建設場所、「協議会設立準備会設立に向けた事務局」などについて協議を進めることとなりました。

その結果、平成25年2月にごみ処理に係る広域化については、従来の埼玉中部環境保全組合の枠組みではなく、北本市、鴻巣市、行田市で行うことを決断し、3市による広域化への取り組みが本格的となりました。

平成25年5月には、北本市、鴻巣市、行田市で、新ごみ処理施設を鴻巣市内に設置することを明記した「ごみ処理広域化の推進に関する基本合意書」を締結し、平成25年7月から「行田市・鴻巣市・北本市ごみ処理広域化協議会」を設置・協議を重ね、同年11月に「行田市鴻巣市北本市ごみ処理広域化に関する協定書」を締結しました。

その後、平成26年4月に「鴻巣行田北本環境資源組合」を設立して新ごみ処理施設の整備に向け継続して協議が行われてきました。

しかしながら、令和元年5月の正副管理者会議において、行田市から建設地について行田市小針にある土地も検討するよう提案があったことから、「ごみ処理広域化の推進に関する基本合意書」の内容と一致しな

い状況となりました。

3市の方向性が一致しない状況の中、正副管理者会議を数回にわたり開催するなど調整が進められてきたが、令和元年12月の正副管理者会議において、最終的に建設地について構成3市の方向性の一致が見込めないものとの判断に至り、「ごみ処理広域化の推進に関する基本合意書」を白紙とすることが決定されました。

これにより、鴻巣行田北本環境資源組合は令和2年3月31日をもって、新ごみ処理施設の建設に関する事業を廃止し、令和2年4月1日より鴻巣市、行田市を構成市とする彩北広域清掃組合に戻ったところです。

3 検証

令和元年12月に設置した北本市一般廃棄物処理施設整備等庁内委員会において、鴻巣行田北本環境資源組合の課題としていた①建設費等、②建設地、③運営費の負担割合、④ごみの分別の統一の4項目を検証事項とし、組合設置当時に市の環境部門に所属していた職員及び組合に派遣していた職員からの意見及び組合資料等を基として事業が廃止となった主な要因を検証することとしました。

検証1 建設費等

(1) 課題

建設費等については、年次を経るごとに大幅に建設費等が増となったことが課題となっていました。

(2) 事実及び前提

平成28年2月に施設整備費及び運営費20年間分の合計約381億円（税抜き）が示され、平成29年2月には施設整備費及び運営費20年間分の合計約418億円（税抜き）が示されています。

令和元年10月になり、施設整備費及び運営費20年間分の合計約565億円（税込み）のほか、初めて余熱利用施設や高圧線等のインフラ施設、周辺環境整備等の費用が示され、新ごみ処理施設の総概算事業費として約611億円（税込み）という全体像が提示されています。

建設費等の検証にあたっては、余熱利用施設や高圧線等のインフラ施設、周辺環境整備等の費用について、平成28年・29年の過去2回にわたって示されていないことから、単純に総額費用を比較することは適当ではないため、施設整備費及び運営費に絞って比較検討することが適当と考えます。

はじめに、施設整備費については、「広域処理に向けた基礎調査（広域化方針）（平成 28 年 2 月）」では、約 249 億円（税抜き）、「鴻巣行田北本環境資源組合施設整備基本計画（平成 29 年 2 月）」では約 248 億円（税抜き）と若干減少しています。令和元年に示された施設整備費は、約 286 億円（税込み）、造成工事費などその他工事費を含んで約 331 億円（税込み）となっています。

次に、20 年間にわたる運営費については、「広域処理に向けた基礎調査（広域化方針）（平成 28 年 2 月）」では、約 132 億円（税抜き）、「鴻巣行田北本環境資源組合施設整備基本計画（平成 29 年 2 月）」では約 170 億円（税抜き）、令和元年に示された額は約 234 億円（税込み）となっています。

(3) 当時の説明等

比較検討を容易とするため、便宜上全て、消費税 10% で計算若しくは換算（以下同様）した施設整備費の変遷を追うと、平成 28 年時約 273.9 億円、平成 29 年時約 272.8 億円、令和元年時約 286 億円であり、平成 28 年時と比較すると約 12 億円、率にして約 4% の増となっています。この理由として、労務単価上昇等による人件費を含めた建設コストが増加したとの説明がされています。

また、運営費については、平成 28 年時約 145.2 億円、平成 29 年時約 187 億円、令和元年時約 234 億円となっており、平成 28 年時と比較すると、約 89 億円、率にして約 61% の増となっています。

この理由として、労務単価や資材費等の上昇だけではなく、平成 28・29 年時には積算として含まれていない清掃費や警備費、植栽管理費などが計上されていると説明されています。

なお、総概算事業費や余熱利用施設等については、早期に建設できるように調整し、令和 2 年 2 月定例会には債務負担行為の補正について上程ができるように協議していくとの説明がされています。

(4) 検証結果

建設費等については、令和元年に新ごみ処理施設の総概算事業費として約 611 億円（税込み）が提示され、組合議会でも平成 28 年及び平成 29 年に示された概算事業費と比較し、高額になっているとの議論がされていましたが、その差異は、毎年のように労務単価等が上昇し、積算するごとに人件費を含めた建設コストが大きく増加していたことや令和元年の総概算事業費には、平成 28 年及び平成 29 年の積算には含まれて

いない余熱利用施設や高圧線等のインフラ施設、周辺環境整備等の施設建設費以外の費用や運営費においても清掃費や警備費、植栽管理費などの費用が追加計上されていたためです。

しかしながら、平成 29 年に施設整備費及び運営費が示されて以降、概算総事業費約 611 億円が示されたのが 2 年 8 か月後の令和元年 10 月であり、この唐突感と国からの補助金額等を除いた構成市の実質的な負担金がどのくらいになるのかが説明されていない状況で、概算総事業費を示してしまったことが、その後の議会・市民の理解を得るうえでマイナス要因となってしまったと考えます。

また、DBO方式による業者提案コンペ方式を採用し、ごみ処理方式をはじめ多くの事項の決定が落札者決定時となっていたことから、積算根拠等の詳細な説明ができていなかったことや当初の予定に示されていなかった付帯設備等の費用負担の必要性が生じ、事業費が高額となっていたことなど不確定要素が多かったことも、不信感につながってしまったものと考えます。

いずれにしても、建設費等については、早期に建設できるように調整し、令和 2 年 2 月定例会には予算計上できるように協議していくとの説明がされており、一定の方向が示されています。

検証 2 建設地

(1) 課題

建設候補地の選定過程及び予定地の適正性についての疑念が課題となっていました。

(2) 事実及び前提

建設地については、平成 25 年 5 月に北本市、鴻巣市、行田市で「ごみ処理広域化の推進に関する基本合意書」を締結し、建設地を鴻巣市内とすることで合意したものです。

また、建設予定地については、平成 26 年 10 月から平成 27 年 2 月にかけて 3 回にわたり、新施設検討委員会で審議しており、平成 27 年 2 月 17 日に答申を受けて「鴻巣市郷地安養寺地域」に決定されています。

なお、示された建設予定地は、地震、洪水のいずれかについて、脆弱な場所であるとの評価がされています。洪水ハザードマップによると、概ね 200 年に一回程度起こる大雨によって、荒川や利根川が氾濫した場合に想定される浸水箇所を示しており、建設予定地に限らず、周辺農地についても、1メートルから2メートル、もしくは2メートルから5メ

ートル浸水する場所となることが示されています。

参考までに、建設予定地については、平成30年5月29日開催の鴻巣行田北本環境資源組合議会平成30年第1回臨時会において、「新ごみ処理施設建設候補地選定過程に対する調査に関する決議」が提出され、挙手少数で否決されています。また、同日、「新ごみ処理施設建設候補地の再調査を求める決議」が追加提出され、挙手少数で否決されています。

加えて、令和元年11月15日開催の鴻巣行田北本環境資源組合議会令和元年第3回定例会において、請願第1号「行田市所有の小針クリーンセンター隣接地と現建設候補地とを比較検討することを求める請願について」が提出されていますが、当該請願は不採択となっています。

(3) 当時の説明等

建設予定地については、鴻巣市全域を対象とした候補地選定作業により選定され、その評価結果については、住民組織等の代表、学識経験者、組合議会議員、組合構成市の副市長により構成された新施設建設等検討委員会に諮問し、その答申を受け、予定地を決定したと説明されています。

また、浸水対策として、敷地内雨水流出を抑制するための調整池を整備するほか、プラットホームを2階に設置し、重要機器類は地下及び1階に設置しないなど新たな対策について、今後の入札に向けた要求水準書などを事業選定委員会で協議していると説明されています。

参考に、令和元年10月12日に上陸した台風19号では、大雨により鴻巣市内の一部地域で床下浸水したほか、道路冠水等の被害が発生しましたが、建設予定地周辺の県道内田ヶ谷鴻巣線や市道H14号線においては道路冠水がなく、カントリーエレベーターや農業集落排水施設についても浸水していない状況であったと併せて説明がされています。

(4) 検証結果

建設予定地については、鴻巣市全域を対象とした候補地選定作業により選定された候補地を選定基準に基づき評価し、最も評価の高かった「鴻巣市郷地安養寺地域」が選定され、新施設検討委員会からの答申を受けて決定されています。

また、台風による冠水の懸念に対しては、しっかりと浸水対策を実施することが説明され、支持地盤及び液状化の可能性についても、平成28年に実施した地質調査の委託業務報告書において、支持基盤となる層があることや液状化の可能性は低いとの結果となっています。

なお、当該報告書については、更に専門家にも検証を依頼し、4メートルから5メートルの砂礫層があり、支持層となりうるとの見解が出ています。

しかしながら、建設候補地の選定における公表資料から第2位であった候補地1か所を削除するなど選定過程における公表方法に対し疑念を持たれてしまったことや地盤改良費として約45億円が示され、建設予定地に対する疑義が生じたことについて、組合議会で度々議論されていました。

なお、これらのことについては、2度におたる決議は否決、1件の請願は不採択となっており、当時の組合議会内で一定の結論が出ています。

検証3 運営費の負担割合

(1) 課題

運営費や余熱利用施設などの負担割合等についての規定はなく、負担割合が決まっていなかったことが課題となっていました。

(2) 事実及び前提

新ごみ処理施設の建設費における構成市の負担割合は、組合規約において「人口割をもって構成市が負担する」と定められており、人口割の基礎となる人口は、事業を実施する年度の初日の属する年の1月1日現在とされています。

一方で、ごみ処理施設の運営費負担割合については、特段の定めはなく、均等割りや搬入量割り等、多面的に検討はされたものの、その負担割合については、協議中であると説明されています。

また、余熱利用施設の負担割合についても、建設費の負担割合は決められているものの、運営費の負担割合については、定まっていないと説明されています。

なお、運営費の負担割合を定める時期については、ごみ処理施設、余熱利用施設ともに、令和元年度中の各構成市による規約改正に向けて協議を進めていると説明されています。

(3) 当時の説明等

新ごみ処理施設の運営費負担割合については、均等割及び搬入量割が検討されていましたが、その負担割合については協議中との説明がされています。

また、余熱利用施設の負担割合についても、合意事項に至っていない

と説明されています。

(4) 検証結果

運営費の負担割合については規定がなく、協議中であったことから、新ごみ処理施設等のランニングコストに係る各市の費用負担を適切に説明できていませんでした。このことが、構成市における費用負担に対する不安につながったものと考えます。

しかしながら、余熱利用施設の負担金割合については、新ごみ処理施設の運営費負担割合とあわせて、令和元年度内に協議を終えて構成市議会で規約改正にかかわる手続等を踏むことになっているとの説明がされており、一定の方向が示されています。

検証 4 ごみの分別の統一

(1) 課題

3市の分別方法が統一されていなかったことが、課題となっていました。

(2) 事実及び前提

北本市の分別方法は、鴻巣市（吹上地域除く）と同様であったが、行田市と鴻巣市の吹上地域は分別方法が異なっている状況でした。

(3) 当時の説明等

分別方法については、構成市で統一に向け協議中であり、決定にまで至っていない状況であると説明されています。

(4) 検証結果

ごみの分別方法の統一については、市民生活に直結することから慎重な協議を行い、時間を要している状況となっていました。組合構成市ワーキンググループにより協議が継続されていたことが確認できます。

しかしながら、ごみの分別が統一されなければ、施設規模や建設費用が積算できない状況であり、このことが不信や不安につながったものと考えます。

なお、このことについては、構成市で統一に向けて協議中との説明がされています。

まとめ

検証においては、①建設費等、②建設地、③運営費の負担割合、④ごみの分別の統一の4項目を検証事項とし、事業が廃止となった主な要因を検証しました。

平成26年4月1日に組合として事業着手してから、平成28年2月の「一般廃棄物処理基本計画」及び「広域処理に向けた基礎調査（広域化方針）報告書」、平成29年2月の「鴻巣行田北本環境資源組合施設整備基本計画」及び「PFI等導入可能性調査」など各種調査や計画を策定し、計画的に進めてきたことが伺えます。

また、建設地における環境影響評価や新ごみ処理施設事業者選定作業、余熱利用施設の整備に向けた検討を行っており、平成30年度には、建設予定地出入口の測量設計業務、令和元年度は搬出搬入路の測量設計業務を実施し、これらの過程において、住民組織等の代表、組合議会議員、行政、学識経験者など幅広い委員の参画を得ながら進められています。

そのような中、組合としては、建設スケジュールに追われ、合意すべき内容を決定しないまま事業を進めていたことや多くの事項が入札時の提案待ちとなっていたため、積算根拠等の説明ができていなかったこと、付帯設備等の費用負担の必要性が生じ、事業費が高額となっていたことなど不確定要素が多く、納得できる説明が十分に出来ていなかったことが、その後の議会・市民の理解を得るうえでマイナス要因となってしまったと考えます。

また、建設予定地の選定過程における公表方法に対する疑念もあり、こういった積み重ねが組合に対する不信感につながったものと考えます。

しかしながら、これらの事項は、組合議会で度々議論され、一定の方向や結論が出ており、令和元年11月の組合議会第3回定例会において令和2年2月定例会には予算計上できるように協議し、新ごみ処理施設の早期建設に向けて取り組むことが説明されています。

最終的に、令和元年12月の正副管理者会議において、建設地について3市の意向が確認されており、意向確認の結果、構成市間の方向性の一致が見込めないものとの判断から組合管理者から基本合意を白紙とし、事業を解消する提案がなされ、北本、行田両副管理者も了承し、白紙解消とすることが決定されています。

これにより、鴻巣行田北本環境資源組合は令和2年3月31日をもって、新ごみ処理施設の建設に関する事業を廃止し、令和2年4月1日より鴻巣市、行田市を構成市とする彩北広域清掃組合に戻ったところです。

以上の内容を踏まえると、「ごみ処理広域化の推進に関する基本合意書」

の内容と3市の意向が一致しない状況になったことが事業廃止となった主な要因であったと考えます。

今後に向けて

廃棄物の処理は、市民生活を維持するために1日たりとも止めることはできず、安定的な業務継続が求められる大変重要なサービスの一つです。

現在の施設は、稼働から35年以上が経過し、老朽化していることから新たなごみ処理施設の建設が本市にとって緊急かつ重要な課題となっています。

そのような状況で、これまで進めてきた北本市、鴻巣市、行田市3市での新ごみ処理施設建設が急きょ白紙となり、新ごみ処理施設の建設が暗礁に乗り上げたところですが、従来通り安定したごみ処理サービスをしっかりと継続できるよう、これまでごみ処理を共同で行ってきた吉見町や埼玉県央広域事務組合を構成する桶川市など近隣自治体との新しい枠組みを模索し、今まで以上のスピード感を持って新ごみ処理施設整備に取り組んでいく必要があります。

いずれにしても、今後、広域化による新ごみ処理施設建設を進めていく場合には、合意すべき事項や決めるべき内容を早めに決定するとともに、できる限り議決案件とし、疑義や異論がないように進めていく必要があります。

また、何よりもしっかりと情報を開示し、議会や市民の理解と協力が得られるように進めていくことが大変重要であると考えます。

新ごみ処理施設の整備の白紙解消に至る経緯

平成20年3月に埼玉県が策定した「第2次埼玉県ごみ処理広域化計画」は、ごみ処理の広域化を推進し、効率的な熱回収ができる施設の規模を確保（1日当たりの焼却能力が300トン以上（少なくとも100トン以上））するため、県内を21のブロックに区割りした。

<計画内で示された広域化のメリット>

- ・再生利用が容易になること
- ・焼却施設の集約化に伴う全連続炉化によりダイオキシン類をはじめとした環境負荷の低減化や効率的な熱回収が可能となること
- ・施設整備費や維持管理経費が安くなること

※広域化計画では、北本市は県北東部地域の「ブロック21」内に設定された。

（ブロック21の16自治体：北本市、鴻巣市、行田市、吉見町、羽生市、加須市、騎西町、久喜市、宮代町、蓮田市、白岡町、北川辺町、大利根町、菖蒲町、栗橋町、鷺宮町：自治体名は当時）

●平成23年12月

鴻巣市長が鴻巣市、行田市、北本市、吉見町による広域化の推進について埼玉中部環境保全組合（鴻巣市・北本市・吉見町）において進めていくことを提案。この提案には行田市も参加し、構成市町である2市1町に行田市を加え、新たな枠組みの協議を開始。

協議の過程で広域化の枠組みは11市町村に拡大し、当初の計画との隔たりが大きくなったことから、行田市が離脱。

●平成24年8月

鴻巣市が埼玉中部環境保全組合の取り組む新たな一般廃棄物処理施設整備への参画を断念。

●平成24年10月

鴻巣市、行田市、北本市による「ごみ処理広域化勉強会」の立ち上げ。

●平成25年1月

行田市、北本市、鴻巣市による「ごみ処理広域化推進会議」を設置。

「ごみ処理広域化の枠組み」、「ごみ処理施設の建設場所」、「協議会設立準備会設立に向けた事務局」などについて協議。

●平成 25 年 2 月

本市のごみ処理広域化は、埼玉中部環境保全組合の枠組みではなく、北本市、鴻巣市、行田市で行うことを決断。

●平成 25 年 5 月 7 日

行田市、鴻巣市、北本市で、「ごみ処理広域化の推進に関する基本合意書」を締結。

<合意内容>

- 1 ごみ処理広域化の枠組みは、行田市、鴻巣市、北本市で共同して一部事務組合を設立し、ごみ処理を行う。
- 2 ごみ処理施設の建設地は鴻巣市内とする。
- 3 ごみ処理広域化協議会設立に向けた事務局は、鴻巣市環境産業部ごみ処理広域化準備室内に設置する。
- 4 補則 本合意に定めのない事項及び本合意事項について疑義が生じたときは3市で協議の上決定する。

●平成 25 年 7 月

構成市長で構成する「行田市・鴻巣市・北本市ごみ処理広域化協議会」を設置。

●平成 25 年 11 月 6 日

「行田市鴻巣市北本市ごみ処理広域化に関する協定書」を締結。

<新施設整備に関する締結内容>

- 1 事業主体を彩北広域清掃組合とする。
- 2 「彩北広域清掃組合」の名称を「鴻巣行田北本環境資源組合」と改める。
- 3 共同処理する事務は、ごみ処理広域化に係る計画の策定及び調整並びに、当該計画に基づく一般廃棄物処理施設の建設及びこれに附帯する事務とする。
- 4 事務所の位置は鴻巣市内の公共施設に設置する。
- 5 経費は人口割とする。
- 6 本協定書に定めのない事項及び本協定事項について疑義が生じたときは3市で協議の上決定する。

★平成 26 年 4 月 1 日

「鴻巣行田北本環境資源組合」を設立。

- 平成 26 年 8 月
新施設建設等検討委員会を設置。
（「一般廃棄物処理基本計画の策定」「広域化方針の策定」「新たなごみ処理施設の建設候補地の選定について」について諮問）
- 平成 27 年 1 月～5 月
「新たなごみ処理施設の建設候補地に関する説明会」を開催
- 平成 27 年 8 月、12 月
「地元懇談会」を開催
- 平成 27 年 11 月
第 8 回鴻巣行田北本環境資源組合新施設建設等検討委員会開催。
「一般廃棄物処理基本計画の策定」「広域化方針の策定」答申が出される。
- 平成 28 年 2 月
「一般廃棄物処理基本計画」「広域化方針」を策定。
建設候補地を、鴻巣市郷地・安養寺地区に選定。そのほか、施設稼働を平成 35 年度（令和 5 年度）開始、概算事業費を、施設整備費 249 億円、運営費（20 年間）132 億円、合計 381 億円（税抜き）と示される。
- 平成 28 年度
建設候補地の測量及び地質調査を実施。環境影響評価業務を開始。
- 平成 29 年 2 月
「施設整備基本計画」を策定。
（概算事業費として、施設整備費 248 億円、運営費（20 年間）170 億円、合計 418 億円（税抜き）が示される。）
- 平成 29 年 2 月
郷地・安養寺地域内の 10 自治会で構成する「ごみ処理施設運営協議会」と組合との間において、「新たなごみ処理施設建設に係る基本協定書」を締結。
- 平成 29 年 9 月
新ごみ処理施設整備及び運営事業に係る事業者選定業務開始。

●平成 31 年 2 月

組合議会において新ごみ処理施設の稼働開始予定を令和 6 年 12 月に変更することが報告される。(それまでの稼働開始は令和 5 年度中としていたが、働き方改革関連法の施行等、工期設定を取り巻く社会情勢を踏まえ変更したもの)

●令和元年 5 月

正副管理者会議において、副管理者(行田市市長)より、行田市小針を建設地とする意見が出される。

●令和元年 10 月

組合全員協議会において、新ごみ処理施設の総事業費見込約 611 億円(税込)が示される。(うち、施設整備費 331.7 億円、運営費(20 年間) 234.4 億円、合計 566.1 億円)

●令和元年 11 月

組合議会定例会において、「行田市所有の小針クリーンセンター隣接地と現建設候補地とを、比較検討することを求める請願」が議題とされ、賛成 6・反対 7 で不採択となる。

●令和元年 12 月 12 日

正副管理者会議において、新ごみ処理施設整備計画について協議されたが、構成 3 市の方向性の一致が見込めないものとの判断に至り、計画を白紙とすることが合意される。

●令和 2 年 4 月 1 日

「鴻巣行田北本環境資源組合」は、構成市を行田市、鴻巣市とし、名称が『彩北広域清掃組合』となる。