

調査研究視察報告書

—下水処理センター（バイオガス化処理施設）について—
（北広島市）
—子どもの権利条例について—
（札幌市）

2011年（平成23年）3月1日

鎌倉市議会議員

中村聡一郎（団長）、久坂くにえ、西岡幸子、納所輝次
前川綾子、三宅真理、山田直人、吉岡和江

目次

調査視察の概要	…	1
報告内容	…	1
視察報告書（１）	下水処理センター（バイオガス化処理施設）について	… 2
視察報告書（２）	子どもの権利条例について	… 5
資料集	資料１～資料１２	… 8

1. 調査視察の概要

- 1) 調査視察期間 : 2月1日(火)～2日(水) 2日間
- 2) 調査実施場所 : 北広島市、札幌市
- 3) 調査視察日程 : 2月1日(火) 13:30～16:00 北広島市
2月2日(水) 10:00～12:00 札幌市
- 4) 調査視察目的 :

【北広島市】

北広島市では従来、既存の下水処理センターで下水汚泥をバイオガス化し、緑農地還元(肥料として利用)をしてきた。平成21年度から開始されたバイオマス利活用施設整備事業では、濃縮された下水汚泥と全国では初となる家庭系生ごみ(平成25年度からし尿、浄化槽汚泥も混合)を混合調質するバイオマス混合調整棟を建設し、平成23年度から生ごみも一緒に処理していく計画である。

下水汚泥と農業集落排水汚泥、し尿・浄化槽汚泥に事業系生ごみを混合処理した事例は、バイオマスメタン発酵施設を併設した珠洲市浄化センターにあるが、下水汚泥と家庭系生ごみをバイオガス化処理するのは全国初となる。

北広島市では、平成23年度からの本格運転に先がけ、1月中旬から市内全世帯を対象に生ごみを収集し、バイオガス化処理する試運転を行い、視察した日(2月1日)から消化槽の連続運転を開始した。鎌倉市で計画されていたバイオマスエネルギー回収施設は、この北広島市と同様の施設であることから、先行して稼働した同施設について調査して得た知見を、今後のバイオマスエネルギー回収施設の建設に活用するため視察を行った。

【札幌市】

札幌市では「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」が平成21年4月に施行された。これに伴い子どもの権利救済機関の子どもアシストセンターも開設され、実効的な体制づくりも行われている。

現在鎌倉市議会では条例制定を視野にいた政策法務研究会を立ち上げ、各テーマごとに研究を行っており、そのうち1チームで子どもに関する条例制定について活動している。子ども条例に関しては様々な切り口があるが、権利条例について研究するため視察を行った。

- 5) 調査視察参加者 : 中村聡一郎(団長)、久坂くにえ、西岡幸子、納所輝次、前川綾子
三宅真理、山田直人、吉岡和江

2. 報告内容

以下の視察報告書を参照ください。

視察報告書（1）

視察先	北広島市 下水処理センター	視察日時	11年2月1日(火)13:30~16:00
面会者	下水処理センター 村上清志センター長 市議会 小岩均議長、議会事務局 小島晶次長		

1. 内容

資料1 「バイオマス利活用施設整備事業について」

資料2 「下水道処理センター（バイオガス化処理施設）視察における調査事項」

資料3 下水処理センター説明資料

資料4 「北広島市バイオマスエネルギー推進プランにおける事業区分」

資料5 「北広島 下水処理センター」

北広島市からの説明及び質疑応答の結果を以下に記述する。

（I）バイオマス利活用施設整備事業について

（1）今回事業に至る経緯など

資料1、資料3参照

（2）北広島市の処理方法は

資料1、資料3参照

（3）事業の枠組み等（国の補助等の対応）

資料1、資料4参照

（4）事業スケジュールと計画受入量

資料1、資料3参照

（5）調査事項に対するご回答（資料2参照）

【調査事項1.】貴市における生ごみの処理（家庭系、事業系）は、これまでどのようにされてきましたか。

- ・北広島市は焼却炉を持っていない。→すべて埋め立て処理
平成20年までは、大型破砕機で減容化し埋め立て
平成21年からは、**???**（聞きもしました）でつぶして埋め立て
- ・広域で一般廃棄物の焼却処理を予定していたが、当該建設予定地が千歳川遊水地計画予定地とバッティング。→焼却施設の供用開始が平成27年度に遅延
- ・最終処分場埋め立て容量が逼迫することから、生ごみの別途処理が必要となった。
- ・し尿処理場の老朽化も考慮した。→平成25年度から混合処理

【調査事項2.】「バイオマス混合調整棟」を水処理センターに新設し生ごみ処理を変更するに至った経緯はどのようなものでしたか。（審議会等の議論、市民の声、行政計画への位置付け、財政面など）

- ・審議会など最初は生ごみのみのバイオガス化処理で計画していた。
- ・（下水汚泥+生ごみ）のバイオガス化処理のアイデアは行政から。→生ごみのみの計画プラントが下水処理センター近隣にあった。生ごみの受入設備を作れば、下水処理と一体化できるといった職員のアイデア。

- ・結果、バイオマス混合調整棟を下水処理に追加した。
- ・平成 13 年から平成 22 年の長期計画には位置付けはなかったが、平成 20 年から平成 22 年の第 3 次実施計画に間に合わせる事ができた。

【調査事項 3.】全国初となる家庭系生ごみの混合処理を行うにあたり重要な項目となったことは何でしたか。

- ・財政的観点から、当該施設建設には国の補助が必要。補助率が高い下水道事業の枠内で行われることが望まれた。→事業区分は資料 4 を参照

【調査事項 4.】また、それがリスク（技術的な不安要素など）と判断されるような内容はありましたか。あれば、それをどのように解決されましたか。

- ・処理フローとして緑農地還元（肥料として農地利用）という循環処理が確立していたことから、生ごみを混合することにより後工程で発生する処理リスク→消化汚泥のコントロール、知見なし。
- ・既存設備を使うことのリスク→試運転で確認していく。現場で探る。
- ・異物が混入することに対する分別への協力→異物を取り除く、他例の情報を加味する。
- ・リスク回避のための追加装置として、沈降分離器（消化槽前）、消化槽フィルターを設置した。

【調査事項 5.】特に周辺環境対策には腐心されたことと思いますが、その重要な項目は何で、どのように対策されましたか。

- ・臭気対策として、脱臭装置を設置。

【調査事項 6.】生ごみの運搬車両等の増加による騒音対策等、近隣住民との対話、調整が重要な取り組みとなったことと推察いたします。どのように良好な関係を維持されていますか。

- ・交通対策としては、事業系を加味してもパッカー車は 18 台 × 2（往復）/日、バキューム車は 12 台 × 2（往復）/日（今後）と考えている。→市街地の交通量と同等なレベルで考えている。
- ・隣接遊水地計画で住民が移転した結果、下水処理センターを中心とする半径 500m 以内には住民がいない。
- ・結果、住民からの苦情はなかった。→鎌倉市とは違って、立地の影響は大きい。

【調査事項 7.】生ごみの収集の他に木質系や家畜糞尿など、含まれるバイオマスの種類がありますか。

- ・平成 25 年から、し尿・浄化槽汚泥を受け入れる。
- ・当該処理は現在広域で行っており、組合の解散が含まれることから 2 年後倒しとなった。

【調査事項 8.】稼働当初は生ごみから始まり、下水汚泥との混合処理は後から行われるのは何故でしょうか。

- ・資料 1 参照

【調査事項 9.】「バイオマス調整棟」の愛称を公募されましたが、日本初となる「バイオマスエネルギー回収施設」に対する市民の反応はいかがでしたか。

- ・環境市民の会として活動されており、環境問題に関する北海道大学の先生の講演を聞いたり、自治連合会として砂川へ施設を見学したりしてきた。建設後の当バイオガス化施設見学も行っている。市民の反応はよいのではないかと。

【調査事項10.】このたびの試運転の概要について、成果、課題等はいかがですか。

- ・1月中旬から生ごみの分別収集を無料の袋で出してもらっている。(4月から有料)2週間経過したところだが、3~4ト/日(計画は17ト/日)で約30%に留まっている。段階的に生ごみ量を増やしていく必要がある。→消化槽コントロールが必要。
- ・今年の雪の影響でごみが出しにくいのではないか。
- ・消化槽の連続運転は、本日(2月1日)から行っている。

(II) その他

(1) 生ごみの有料化について

- ・平成20年度から2円/リットルで、一般ごみと一緒にしている。

(2) 施設整備にかかる費用について

- ・バイオマス混合調整棟は、設計/施行一括方式で12億円の目標価格に対し、約8.9億円、約3億円を下回る落札価格となった。全体の補助率は43%。

(3) 平成25年から受け入れるし尿・浄化槽汚泥にかかる工事では、約21億円の財政負担を見込んでいる。

(4) 生ごみの分別は、市民への意識啓発にかかっている。生ごみボックスを整備するなど工夫を重ねていくことが必要である。

2. 所感

- ・下水処理センターにバイオバス混合調整棟を併設した理由が、国庫補助を有利にしようとしたものであること、職員のアイデアによるものであること、従来バイオガス化していた施設を有効利用しようとしたものであることなどが認識できた。
- ・当該バイオマス化処理施設の最大のリスクは、緑農地還元というサイクルで完結しているシステムに、生ごみを混合した結果、予想できなかった成分を有する肥料ができるのではないかというものであることが明らかになった。この知見がないことは十分認識されていた。
(事業系と家庭系生ごみの差(珠洲市と北広島市の差;異物混入に相当)をいかにシステム的になくすか→沈降分離器や消化槽フィルターの設置)
- ・そのため、4月からの本格稼働に向け、最終生成物の確認をしながら生ごみの処理量を高めていく必要がある。→知見なし。
- ・鎌倉市のシステムの場合は、発電による電気エネルギーとして回収するので、家庭系生ごみの異物混入、最終生成物の確認は不要であることから、システムとして知見を要するものはないのではないか。
- ・北広島市と鎌倉市とでは施設の設置環境に差がある。その環境整備には、周辺住民の理解が必要である。臭気対策、交通対策はその中でも重要な事項であり、北広島市を参考にすることはできないが、十分考慮していく必要がある。
- ・今回の視察で、下水汚泥と生ごみを混合しバイオガス化する仕組みについて、懸念があることや知見がないとのコメントはまったくなかった。これは成果としてしっかり把握しておく。

視察報告書（2）

視察先	札幌市 子ども未来局 子ども育成部 子どもの権利推進課	視察日時	11年2月2日(水)10:00~12:00
面会者	子どもの権利推進課 野島聡課長、伊藤弘己係長 同局 子どもの権利救済事務局 香田研事務局次長		

1. 内容

- 資料6. 札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例の取り組み経過
- 資料7. 札幌市子どもの権利条例検討会議答申書
- 資料8. 札幌市子どもの権利条例素案に対するご意見の概要と札幌市の考え方
- 資料9. 札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例の付帯決議
- 資料10. 札幌市子どもの権利条例検討会議答申書<概要版>
- 資料11. 札幌市こどもアシストセンター 平成21年度活動状況報告書（概要版）
- 資料12. 子どもがきらりと輝くまちに

（1）制定の経緯

平成15年に市長マニフェストによる施政方針「さっぽろ元気ビジョン」発表され、権利条例制定の方向性が発表された。平成17年には条例検討委員会が発足。

平成18年に条例素案に対するパブリックコメントが実施され、平成19年に議会提案が行われたが、賛成少数により否決となる。

平成19年市長二期目のさっぽろ元気ビジョンで早期制定が明記され、構成員を変更し条例検討委員会が発足した。当初条例案についての修正の考え方と新たな救済機関設置に関する基本的な枠組みが答申される。

平成20年条例素案に対するパブリックコメントが実施され、条例案が5月に議会に提出されるが、継続審議となる。同年11月「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」と修正、付帯決議も行われ可決される。

平成21年4月条例施行とともに子どもアシストセンターが開設される。

（2）調査事項に対する回答

【調査事項1.】条例中第4章「生活の場における権利の保障」では、市が主語となっている条文にも多くの努力規定をされていますが、義務規定化への課題はどのようなものですか。

この条例では、一般的な理念や方針を表す規定が多いことから、「努めるものとします」という文章表現を基本としている。ただし、いじめの防止や虐待・体罰の禁止といった権利の侵害についての条文など、子どもの権利保障の基本原則に関わる表現については、より強い表現を用いる必要があると考え、「努めなければならない」と規定している。

【調査事項2.】条例の制定に関する市民などからの反応はどのようなものでしたか。

当初条例案については、大人、子ども合わせて3504通のパブリックコメントが寄せられ大変大きな関心が寄せられたと評価している。

【調査事項3.】条例制定により、これまでと違った具体的な状況の変化が生じていますか。

現在まで札幌市では子ども議会の実施や、児童館についても子ども運営委員会を行い運営についてのアイデアを寄せてもらうなど子どもの意見を反映する取り組みは行ってきており、今回の条例制定はそれらの位置づけを改めて行うものと捉えている。

一方で、現在まで子どもと接点の少なかった部署も、子どもから積極的に意見聴取を行うようになり、子どもの意見を聞くためのガイドラインも策定した。

【調査事項4.】推進計画のパブリックコメントが先日（1月26日）終了しておりますが、どのようなコメントが寄せられましたか。

市の考え方の公表は3月以降を予定しているため、現在は意見を整理している。この推進計画で条例の中身を具体的に展開することになる。ただし、この条例制定以前に多くのやっていることがあったので、推進計画で変わったことは表現しにくいと考えている。

【調査事項5.】条例の上位法として、憲法と条約を位置付けていますが、国内法（例えば児童福祉法など）との関係で、条例制定時にご苦労された点は何ですか。

憲法・条約を逸脱する内容ではないため、特段にない。趣旨としては、「子ども・若者育成支援推進法」に近い。

【調査事項6.】制定までの課題について

子ども条例制定は市長マニフェストの掲載事項であり、施政方針にも取り上げられながら、議会での否決などもあり、その後具体的な救済機関についての枠組みを取り入れ2度目の提案で可決された。また市民にも「権利」と謳っていることについての理解が早急に進まず、周知を行うことも必要であった。

【その他当日の質疑など】

- ・次世代育成支援法に基づく子育て支援推進計画との連動性は
→子ども権利条例は子育て施策の中の一施策、とりわけ権利・救済の部分に特化した内容として位置づけられている。
- ・陳情審査はどのような方法をとっているのか（本条例に関して700本以上の陳情が寄せられたことに対して）
→陳情のみ扱う日を別日程で組み、審議を行っている
- ・子ども議会の運営状況はどのようなものか
→小学5年生から高校生まで40~60名で構成され毎年応募して開催している
- ・アシストセンターについて 母親の利用が伸びている原因は
→周知がすすんだものと思われる
- ・アシストセンターについて フリーダイヤルを実施した経費はどの程度か
→18万~20万円程度

2. 所感

子ども、青少年のまちづくり、自治基本についての条例制定が市長の強い意向であったことが本条例制定のスタートとなっている。

しかし担当者によれば、それは将来のまちづくりの主役を担う子どもたちの意見を聞く事が主眼であり、権利条例によく盛り込まれている、「子どもの参加機会の確保」の実質的な担保に繋がっている。

大人になってからまちづくりについての見識・参加意識の醸成育成は中々困難であることは明白で、子どものうちからその機会を保障する本取り組みは大変参考になった。札幌市では元来子どもの参加を促す各仕組みが実行されていたということだが、条例制定により従来実績の少なかった分野にまで子どもの意見を反映させる姿勢が整いつつあることは評価に値するのではないだろうか。

なお、当初案についてパブリックコメントが3500件以上寄せられたことは、市民からの大いなる関心とともに、「子どもの権利」の濫用の危険性、また救済や理解の促進など様々な指摘があったことをうかがわせる。

しかし当初条例案が否決されたことにより、新たな救済機関設置に関する基本的な枠組みなどが検討され、現アシストセンターの設置につながったことは結果的に良い方向だったと考える。なお現アシストセンターでは小学生向けのフリーダイヤルを設置したこと等から小学生の利用率増加と認知度も高く、実効性の高い取り組みを行っていると評価できる。

以上