

◎ 横浜市の廃棄物処理の現状と循環型社会の形成

① 一般廃棄物をめぐる現状と横浜市の処理計画

■青木恵子・永木宏一郎

1 循環型社会を目指した法体系の整備

① 廃棄物の法体系

廃棄物の処理についての法制度は、明治三十三年の「汚物掃除法」に始まり、昭和二十九年の「清掃法」に基づき、市街地区域を中心とする汚物の処理が実施されてきたが、昭和四十五年に、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」と呼ぶ。）として、廃棄物の処理体系の整備と、生活環境の保全、公衆衛生の向上を図ることを目的に全面的な改正がなされ他の公害関係法とともに成立した。

その後、経済規模の拡大や生活様式の変化、産業構造の高度化などを背景に、廃棄物の排出量の増大と質の多様化が進み、また、環境問題に関する市民意識の高まりによる最終処

分場をはじめとした廃棄物処理施設の確保の問題や、費用負担に伴う不法投棄の増大など不適正処理の問題などが生じている。

こうした社会的な情勢の変化に伴って、「廃棄物処理法」は改正を重ね、廃棄物の適正処理への規制とともに、減量化やリサイクルの推進、事業者処理責任、公共関与を含めた産業廃棄物処理の安全性の確保などについて強化されてきている。

また、平成三年には「再生資源の利用の促進に関する法律」が成立し、個別の製品に着目した法律として平成七年に「容器包装に係る分別収集及び再商品化に関する法律（容器包装リサイクル法）」が、平成十年に「特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）」が制定され、順次施行されている。

世界的な動きとして、OECD（経済開発協

力機構）による、PPP（汚染者負担の原則）の原則を踏まえ、EPR（拡大生産者責任）といった概念が、廃棄物の処理を巡る負担の増加、環境汚染に伴い提唱され導入されてきている。

② 環境に関する法体系

昭和四十二年の「公害対策基本法」の制定を受け、「大気汚染防止法」、「騒音規制法」、「水質汚濁防止法」などの、公害関連規制法が整備され、主に公害の規制に重点を置き環境行政が推進されてきた。

平成四年には地球環境規模の環境保全についての世界会議が開かれ、日本では平成五年に、環境の保全に関する施策を総合的に推進するため「環境基本法」が制定された。この法は環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築を、全ての者が公平に負担する

① 一般廃棄物をめぐる現状と横浜市の処理計画
② 横浜市ごみ減量化アクションプログラムの策定

③ 循環型社会システムを考える「ベクトル」のサイクルから

④ 産業廃棄物を巡る課題と動向／横浜市における産業廃棄物行政

1 循環型社会を目指した法体系の整備

2 平成十三年度における一般廃棄物処理計画改定作業について

こと、廃棄物に関連しては、再生資源の利用促進や廃棄物の処理が環境に与える負荷を低減することなどが盛り込まれている。

また、平成十一年には、「ダイオキシン類対策特別措置法」が制定され、ダイオキシン対策として廃棄物の減量化の目標が閣議決定されている。

平成十三年から「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律（PRTR法）」が施行され、有害化学物質に関する自主管理とその排出量に関する情報が開示され、環境に関する負荷に対する情報が集積されていく予定である。

③ 平成十二年に成立した廃棄物を巡る新しい法

循環型社会形成推進基本法や廃棄物に関する各法は環境基本法の理念のもと法の体系であり、この項でふれる新しい法律などとの関連図（図一）を参照されたい。

⑦ 「循環型社会形成推進基本法」

循環型社会を、廃棄物等の発生抑制、循環資源の循環的な利用、適正な処分等の確保がされることにより、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定義し、法の対象を物の有価、無価を問わず廃棄物等とし、そのうち有用なものを循環資源と位置付け循環的な利用を促進するとしている。

大きな特徴として廃棄物等の処理の優先順位を発生抑制、再使用、再生利用、熱回収、適正処分と法定化している。

また、国、地方公共団体、事業者及び市民の役割分担を明らかにし、市民、事業者の排出

者責任を明確にするとともに、拡大生産者責任の一般原則を確立していることとされている。この法に基づき、国は今後二年程度をかけて、基本計画を定める予定である。

④ 「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（食品リサイクル法）」

食品廃棄物等（食べ残しや売れ残り商品、調理くず、食品製造残さなど）の再生利用と発生抑制と減量（以下再生利用等という）について定めた法律である。

発生抑制や再生利用製品の利用促進は全ての事業者、消費者の責務となっている。特に食品関連事業者は、基本方針により、平成十八年度までに食品廃棄物の再生利用等の実施率を二〇％に向上させることが定められた。年間百トン以上の食品廃棄物を排出する食品関連事業者に対して、勧告、公表、罰則などの規定が設けられている。

再生利用の方法や減量化の方法を定めたほか再生利用事業者の登録制度を設けている。

⑤ 「資源の有効な利用の促進に関する法律（改正リサイクル法）」

平成三年に定められた「再生資源の利用の促進に関する法律」を大幅改正した法律で、個別の製品や事業者に、リサイクルの容易な設計や廃棄物の減量化、事業者回収やリサイクルの実施、素材の表示義務などを指定し義務づけている。

平成十三年四月から施行され、事業系パソコンや二次電池などが事業者回収の対象となり、容器包装の素材表示義務も実施されている。家庭用パソコンについては平成十四年度を目途に指定される予定である。

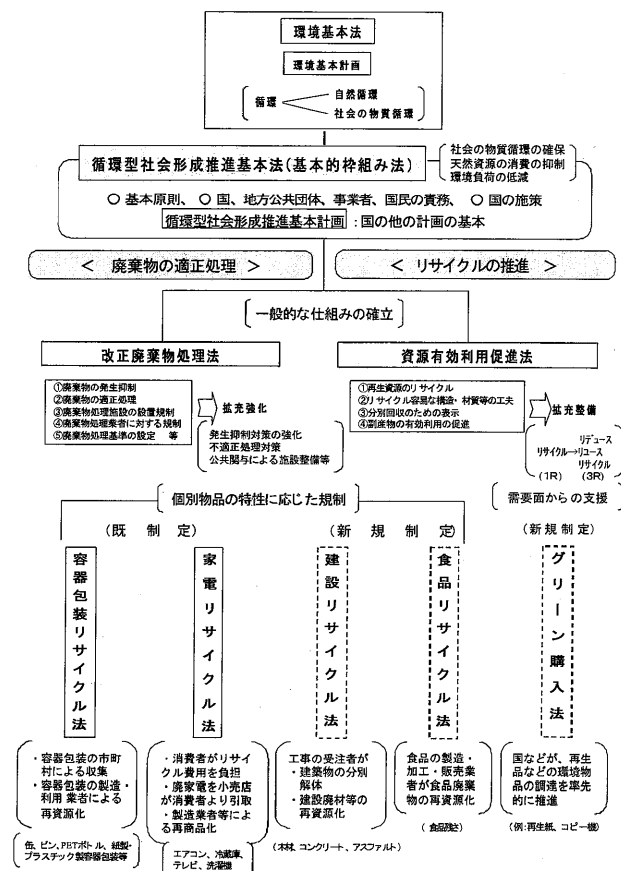
⑥ 「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）」

一般廃棄物は対象にならないが、建築物の分別解体を義務づけ、解体業者の登録制度や、特定建設資材の再生利用率などが定められている。例えばアスファルトなどの再生利用率は九五％である。また、分別解体に関する費用負担を発注者が適正に負担することを定めている。

⑦ 「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（グリーン購入法）」

廃棄物に直接関連する法律ではないが、再生材料を使用した物品を積極的に購入することで、再生品利用を拡大し、環境への負荷の少ない持続的な発展が可能な社会を構築することを目的としている。

図一 循環型社会形成の推進のための法体系



④ これからの廃棄物行政

ア 法制度の抱える問題

既存の法制度に加え、新たな法の制定により、廃棄物を巡る法制度が整ってきたといえるが、その施行にあたっては政省令が未公布なものや、実行にあたっての担保が必ずしも伴っているものばかりではなく、今後の課題は大きいといわざるを得ない。また、法の制定時期あるいは製品により、拡大生産者責任や排出者責任についてもその取り扱いに差が生じていることも事実である。

例えば、容器包装リサイクル法については、再商品化能力の不足や、分別回収に伴う自治体の負担増による取組の遅れなどから、制定後の見直し時期の十年を待たず、五年目である昨年に、国において検討委員会による問題の整理が行われた。また、今年四月に実施された家電リサイクル法についても、自治体や消費者からその費用負担の時期（排出時負担から購入時負担へ）について見直しを求める声があがっている。また、現在、国においては新たなリサイクル法として自動車のリサイクルが検討されているが、リサイクル費用について前払い制度も検討されている。

物別に制定された個別法は、現行の廃棄物処理法のもとでは、同じ物でも排出主体（家庭か事業所か）によって、自治体に処理責任のある一般廃棄物と、事業者が処理責任のある一般廃棄物・産業廃棄物に区分される。国は、今後二年程度をかけ、有価、無価という区分を含めこうした廃棄物の定義を見直して行く予定である。

① これからの方向性

大量生産、大量消費、大量廃棄の間に大量リサイクルが入るだけでは、結局ごみとして排出されるものは減っていない。循環型社会に関連する法は、今まで廃棄物の処理にかかっていた経費を、税金でまかなうことをやめ、処理費用を製品に内部化しようとするものであり、製品の製造の段階からの取組を強化し、廃棄物の発生を抑制しようとするものである。

廃棄物の定義そのものが変化しようとしている中で、自治体が行政サービスとして処理すべきものは何なのか、処理により生ずる環境負荷はどうなっているのか、処理に投じる費用の効率化のために実施すべき施策などについて、情報提供と説明責任をはたしていかなければならないと考える。

2 平成十三年度における一般廃棄物処理計画改定作業について

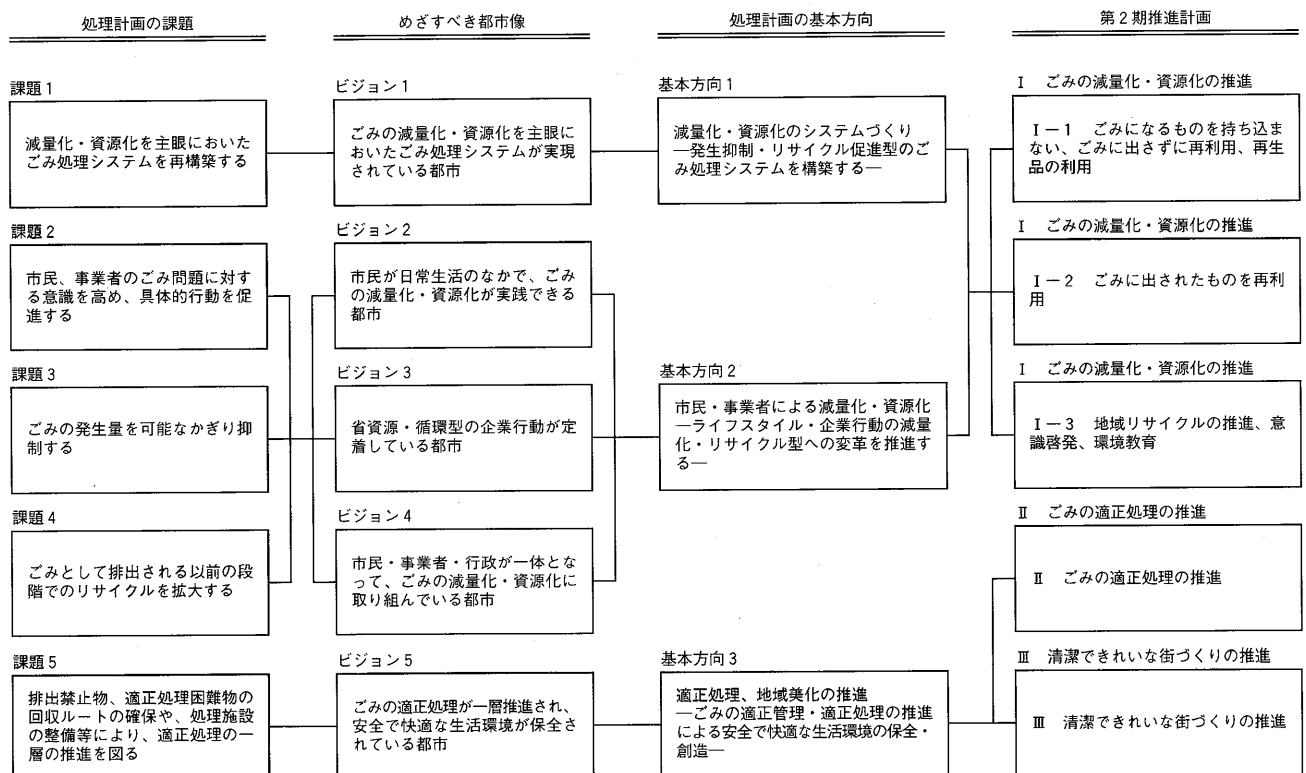
一般廃棄物処理計画は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第六条第一項で、市町村における策定が規定されている。

本市においては、平成五年度に基本計画を策定し、その後、ゆめはま2010プランとの整合を図りながら、事業を推進してきた。前述の法律制定など、環境や廃棄物をめぐる情勢変化を踏まえた計画の改定を検討している。ここでは、計画の内容について簡単に触れ、横浜市における現状課題を整理しておきたい。

① 現行計画の体系と重点施策課題の達成評価

図-2 一般廃棄物処理計画の全体像

市民・事業者・行政が一体となった、省資源・循環型都市づくり



現行処理計画の体系図は(図12)のようになっている。この体系図の基本方向として、重点施策として位置付けた施策について、その評価をすると、表1のとおりである。

② 横浜市の一一般廃棄物処理をめぐる現状と課題

現行計画により、市民・事業者・行政が一体となった省資源・循環型都市づくりに向けて取組みが進められてきたが、ごみの量は減少したわけではなく、むしろ増加している。横浜市の人口も増加しているが、ごみ量の伸び率はそれよりも高い。特に、事業系ごみについては、その上昇が著しい。現在考えられる原因としては、事業系ごみ有料化などにより、従来家庭系ごみとして出されていた事業系ごみが許可業者収集へ移行してきたことがあげられるが、より正確な原因を把握するために今後の調査が必要である。実際に家庭系ごみ(市収集ごみ)の排出原単位(一日一人当たりのごみの排出量)が減少しているかどうかは検証できていない。また、今後ごみの処理量を減らすためには、資源化業者などの静脈産業の育成などの施策・事業展開も必要となってくる。

一方、市長への手紙などにおいてしばしば市民の方々からのご指摘を受けるように、ごみ問題への関心は高く、環境問題への意識の高まりとともに、ごみの減量化・資源化に対する意識も意欲もある市民が増えてきていると考えられ、こうした市民に対する幅広い機会の提供が求められている。

③ 一一般廃棄物処理計画改定に向けて

ここまで述べてきた法律の制定状況や横浜市の現状と課題を踏まえたうえで、計画を改定すべく作業を進めている。現在、計画の基本的な考え方について、学識経験者や市民・事業者代表などで構成される「廃棄物減量化・資源化等推進審議会」に諮問し、「審議会小委員会」により集中的な審議をいただいている。また幅広い意見を計画に反映させるために、現在、市民・事業者アンケート調査を実施しており、審議会の間答申についてはパブリックコメントの募集を予定している。こうした方法により市民・事業者の方々のご意見を取り入れた計画策定を目指している。

計画の内容については未定ではあるが、踏まえるべきポイントとして考えられることをいくつか列挙しておきたい。

⑦ 発生抑制・再利用・再生利用(3R)の重視

3Rの考え方は、発生抑制(リデュース)がもっとも優先され、ついで再利用(リユース)、再生利用(リサイクル)という施策の優先順位となる。

これまでの、ごみとして排出されたものを安全にかつ安定した状態で処分するという、いわゆる川下における処理・処分という考えから、そのものが排出物となる以前の、あるいは排出物となっても資源として有効に利用されるように、出来る限り川上においてその対策が優先されるべきであるとされている。その上で、排出物がどうしてもごみになってしまう時点で、人や環境にとって、安

全にかつ安定した状態で処理・処分され、その際、焼却によって出た熱を有効利用する。こうした資源循環型社会システムを構築することが重要となってくる。

④ 排出物や排出行動ごとの施策の必要性

「排出者責任」「拡大生産者責任」といった原則は基本にしつつも、行政としてどの程度まで関与する必要があるのか、市民・事業者・行政の果たすべき責任を明確にすることが重要である。同時に排出者や排出行動にそくしたきめこまやかな施策や、資源の有効利用のために静脈産業の育成などを視野に入れた事業展開が必要である。

⑤ 目標の設定の方向性

現行計画により一定の成果はあがっているが、ごみの総量は、現在も増加する傾向にある。市民や事業者にとってわかりやすいごみの減量化・資源化の目標設定が必要であり、同時に行政にとってもその実効性を担保する施策が求められていることに他ならない。

具体的な目標設定による、既存事業の見直しや新たな方策への取り組みも必要であろう。その際、現在の市民の生活実態、企業の活動状況、それぞれの排出物に対する意識などを踏まえつつ、実行可能な取組みを考えていく必要がある。また、それにかかる費用と成果見込みについて明らかにした上で、どのような手法が有効であるのか考えていく必要がある。技術進歩の状況を踏まえつつ、最小の投資で最大の効果を達成できるように、考えていくことが重要である。

△青木・永木環境事業局ごみ政策課担当係長

表1 重点施策等の位置づけと評価

⑦ 発生抑制・リサイクル促進型ごみ処理システムの構築
a 分別収集の拡大：缶びん分別収集の全市展開を実施するため、収集体制や資源化施設の整備を行ってきた。平成十三年度においてはペットボトルも含めた全市分別収集を実施していく予定である。
⑧ ライフスタイル・企業行動の減量化・リサイクル型への変革
a リサイクル推進体制の整備：市・各区に設立された「減量化・リサイクル推進協議会」において、市民・事業者・行政の三者が一体となって減量化・リサイクル活動に取り組んでいる。
b リサイクル活動のための情報や場の提供：リサイクルコミュニティセンターをはじめ、今後も地域に密着したリサイクル活動についてきめこまやかな取組を強化する必要がある。
c 事業者自主回収システムの構築：大手スーパーなどによる店頭回収、回収品目の拡大などが行われてきているが、容器包装リサイクル法の実施などがあり、回収が促進されていない。
d 廃棄物管理の徹底：事業用大規模建築物所有者の減量化・資源化計画書の提出、立入り調査の実施など減量化・資源化及び適正処理の指導を行っている。
e 再生品の普及：市役所等における再生品利用促進、ガイドラインの作成はされたが、市民や事業者に対してのPRは十分とは言えない。
⑨ ごみの適正管理・適正処理の推進による安全で快適な生活環境の保全・創造
a 排出禁止物などの回収ルートの整備：排出禁止物については、市民・事業者の協力のもと、事業者による回収が行われているが、一部家庭ごみへの混入もある。
b 排出事業者の指導：「排出物管理票制度の導入」「開発事業者に関する事前協議」「事業者の自己処理責任の強化」など実施している。
c 焼却熱利用によるエネルギー回収：焼却工場の新設・改修にあわせてごみ発電施設を整備してきた。