

都市と廃棄物管理に関する調査研究報告

- 廃棄物に関する都市政策研究会平成9年度報告 -

平成10年3月

財団法人 日本都市センター

はじめに

本報告書は、中長期的な視点から、都市自治体における廃棄物管理に関する政策のあるべき方向を提言することを目的として、(財)日本都市センターに本年度設置された「廃棄物に関する都市政策研究会」における平成9年度の調査研究の成果を取りまとめたものである。

21世紀を間近に控え、また、廃棄物をめぐる社会経済環境が大きく変化する中で、都市自治体においては、循環型社会の実現に向けて新しい考えに立った廃棄物管理政策が求められている。そうした状況のもとで、(財)日本都市センターでは全国市長会からの委託を受け、中長期的視点による総合的な都市環境管理の観点から、廃棄物管理の政策的枠組み、政策方針の検討・提言を行うため、「都市と廃棄物管理に関する調査研究」を実施することとした。「廃棄物に関する都市政策研究会」は、その具体的検討・審議を行う調査研究委員会であり、寄本勝美・早稲田大学政治経済学部教授を座長に、廃棄物政策に精通する別記の委員及び専門委員の参加を得て、資源循環型社会を構築するための廃棄物管理に関する研究活動を行った。

本研究会では、まず、めまぐるしく変化する廃棄物問題を取り巻く状況を把握するため、平成5年6月の全国市長会による「廃棄物問題を中心とした都市の環境問題に関する提言」以降の法制度改正や諸施策の取り組みの動向について整理を行った。さらに、都市自治体における廃棄物管理に関する実態、政策動向等の把握のため、全国の都市を対象としたアンケート調査を実施した。このアンケート調査では、調査対象全ての都市自治体より回答をいただき、本研究会の審議資料として大いに活用することができたことに加え、多くの都市自治体の参考となるデータを得ることができた。都市自治体関係者のご理解とご協力に対し、厚く感謝申し上げたい。なお、このアンケート結果を含めて、研究会の中間活動報告を11月に取りまとめ、公表したところである。

本報告書をまとめるにあたっては、これまで準備会を含め7回にわたり研究会を開催し、研究会委員のテーマ毎の所見報告等を中心にして精力的に検討・審議を重ねるとともに、全国市長会事務局及び全国市長会廃棄物処理対策特別委員会常任幹事の参加も得て、実務者の立場からの意見聴取や意見交換等も行った。なお、報告書素案の起草にあたっては、研究会における議論を踏まえ、山本委員をはじめ、専門委員及び当センター研究室の研究

員によって、取りまとめ作業を行った。

本報告書において、市民・事業者・行政が一体となり、廃棄物管理に取り組むための新たな枠組みと基本的方向を示すことができたのではないかと考えている。これからの都市自治体における廃棄物政策の指針として、本報告書が広く活用されることを期待したい。

最後に、調査研究の実施、取りまとめにあたり、ご指導、ご協力を賜った寄本座長をはじめ、委員・専門委員各位、並びに研究会にご参加をいただいた方々、広くご支援をいただいた都市自治体の方々に、心から御礼申し上げたい。

平成10年3月

財団法人 日本都市センター

理事長 原 昇

本書は、簡易版のため、第1部のバックデータである「都市アンケート調査」の結果について取りまとめた第2部を省略している。

廃棄物に関する都市政策研究会名簿

- 座長・委員 寄本 勝美 早稲田大学政治経済学部教授
- 委員 加藤 三郎 (株)環境文明研究所代表取締役所長
- 委員 後藤 典弘 国立環境研究所社会環境システム部長
- 委員 杉山 涼子 (株)杉山・栗原環境事務所代表
- 委員 田中 勝 国立公衆衛生院廃棄物工学部長
- 委員 山本 耕平 (株)ダイナックス都市環境研究所代表取締役所長
- 専門委員 岩崎 恭典 中央学院大学法学部専任講師
- 専門委員 沼尾 史久 (財)東京市政調査会主任研究員

(五十音順)

研究会参加者

全国市長会

佐藤 正昭	事務局次長
谷口 雄	社会文教部長

全国市長会廃棄物処理対策特別委員会常任幹事

内田 史郎	登別市財政部長
加藤 佳宏	立川市環境部長
町田 周	戸田市市民部長
塩川 明	富士宮市市民部長
吉村 博明	廿日市市民部次長
九鬼 利次	鳥取市生活環境部長

(財)日本都市センター

間島 正秀	理事・研究室長
檜 貢	主任研究員
河田 昭則	研究員
稲田 俊幸	研究員
緒方 秀徳	研究員

目 次

はじめに

廃棄物に関する都市政策研究会名簿

序 本報告の意義と視点

- 1 . 廃棄物問題の位置づけ…………… 1
- 2 . 本報告の視点…………… 2
- 3 . 本報告の構成と概要…………… 3

第 1 部 廃棄物管理に関する主要課題とその方向

第 1 章 資源循環型社会構築に向けて…………… 7

- 1 . 資源循環型社会についての基本認識…………… 7
 - (1) 持続可能な社会と廃棄物問題…………… 7
 - (2) 循環経済の確立…………… 7
- 2 . 廃棄物問題の現状と課題…………… 8
 - (1) 深刻化する廃棄物問題…………… 8
 - (2) 「川下対応」の限界…………… 8
 - (3) 自治体負担の上に成り立つリサイクル…………… 8
 - (4) 廃棄物処理経費の増大…………… 9
 - (5) 共同処理、広域処理の課題…………… 9
 - (6) 廃棄物処理施設の立地難…………… 10
 - (7) 現行法制度の問題点…………… 10
- 3 . 資源循環型社会構築のための政策課題…………… 11
 - (1) 資源循環型社会の基本理念確立と合意形成…………… 11
 - (2) 廃棄物政策のポイント…………… 12
 - (3) 都市自治体の「守備範囲」の見直し…………… 14
 - (4) 廃棄物の定義の見直しと多様な処理方法の導入…………… 14
 - (5) ごみの有料化と経済的手法の導入…………… 15
 - (6) 日本型「循環経済・廃棄物法」の制定…………… 15

第 2 章 都市自治体の廃棄物管理をめぐる主要課題…………… 17

- 1 . 「自区内処理」の原則と広域処理のあり方…………… 17
 - (1) 「自区内処理」原則の原意…………… 17
 - (2) 「自区内処理」の状況と広域処理…………… 18
 - (3) 広域処理のあり方…………… 19
 - (4) 自区内処理原則を踏まえた広域処理…………… 19
- 2 . ごみの有料化と経済的手法の導入…………… 22
 - (1) 「ごみの有料化」のなお一層の推進…………… 22
 - (2) 発生抑制をめざした「ごみの有料化」…………… 23
 - (3) 廃棄物管理コストの算出のためのごみ処理の原価計算手法の統一…………… 25
- 3 . 廃棄物関連の技術開発の方向…………… 26
 - (1) 技術開発に関する基本認識…………… 26

廃棄物管理の技術開発の基本的方向	26
技術開発の方向	26
中小規模技術の可能性	27
(2) 技術開発の現状と課題	27
技術開発の現段階	27
焼却施設等に関する技術開発の動向	28
課題としての市民合意	28
(3) 都市自治体における技術開発の方向	29
技術開発の役割と方向	29
都市自治体における技術スタッフの充実	30
ごみの定義や設備規格等の標準化の推進	30
廃棄物管理技術に係わる全国的ネットワーク機能の整備	30
第3章 緊急課題への基本的対処方向	32
1. 容器包装リサイクル法への対応	32
(1) 現状と課題	32
現況	32
課題	32
(2) 対応方向	33
容器包装リサイクル法の見直し	33
安定した再生資源市場の確立	34
2. ダイオキシン問題への対応	35
(1) 現状と課題	35
現況	35
取り組み動向	35
課題	36
(2) 対応方向	36
事業者責任等の強化・明確化	36
そのうえでの川下対応	36
3. 産業廃棄物への対応	37
(1) 現状と課題	37
現況	37
取り組み動向	38
課題	38
(2) 対応方向	38
減量化・リサイクルの促進と排出者責任の徹底	38
産業廃棄物に関する都市政策	39
産業廃棄物処理システムの抜本的見直し	39
第2部 「都市における廃棄物管理に関する調査」結果の概況	
1. 調査の設計と回収状況	43
2. 調査結果の概要	45
3. 調査票及び単純集計結果	129
資料編 廃棄物に関する都市政策研究会の審議経過	147

序 本報告の意義と視点

1. 廃棄物問題の位置づけ

現代の社会においては、大量生産、大量消費、大量廃棄のシステムが中心に据えられている。その結果として、地球的規模での環境汚染等さまざまな環境問題が生じている。

このような大量生産、大量消費、大量廃棄型社会から転換し、次世代のための持続的発展が可能な社会づくりを目指すことが、今日の日本社会に求められている。このことは、とくに生産・流通・消費の拠点でもある都市に強く要請されるものである。日本の都市は、今までの活動実績を踏まえながら、高質で豊かな環境創造の担い手として、さらに成熟して行くことが望まれていると言えよう。

そのためには、環境負荷の少ない資源循環型の都市が構築されねばならない。そこでは、地球環境問題も視野に入れながら、都市の構成者である生産・流通事業者、消費者等が、各々の活動局面で、環境負荷を軽減する努力を払い、資源循環型のシステムを基軸とした都市づくりの担い手として位置づけられる必要がある。

そのために都市自治体が担うべきこととしては、次の2点が特に重要である。

第1に、都市自治体が、市民との、あるいは市民相互、市民と企業相互のパートナーシップの進展に向けて調整機能を果たすことである。資源循環型の都市づくりのためには、市民、企業、行政とがパートナーシップを組んで、協働して行動していくことが必要であり、また、行政が介在しない形での市民同士や市民と企業との自発的パートナーシップの強化も不可欠だからである。

第2に、都市自治体は、都市環境を適切に管理する視点に立って、環境基本条例の制定や環境基本計画の策定に取り組んでいかななくてはならない。また、環境マネジメント及び環境監査の国際規格としてのISO14000シリーズの資格取得あるいは地域企業の資格取得への働きかけに加え、環境への負荷ができるだけ少ない商品やサービスを購入するというグリーン調達・購入の実施及び促進や環境自治体の活動等を積極的に行っていくことが求められている。

ところで、都市における環境政策や資源循環型社会づくりの基本に位置付けられるべきものは、廃棄物行政であると言っても過言ではない。廃棄物問題に対する深い認識がなくして、地球環境問題を真に語ることはできないであろう。すなわち、環境政策の出発点に廃棄物問題があり、また、その到達点に廃棄物問題の解決があるということである。このことは、全国市長会が先般実施した、全国の有識者や市長を対象とした、デルファイ調査の結果においても、現在の深刻な都市問題の第1位として、廃棄物問題が挙げられているように、とくに市民や都市自治体の職員にとっては実感しうるものではなかろうか。

2. 本報告の視点

大量生産、大量消費、大量廃棄の今日の社会状況下において、都市においては廃棄物問題が最大の社会的・行政的課題の一つとして位置づけられている。なかでも、廃棄物処理場の立地、ダイオキシン類の発生、最終処分場の逼迫、廃棄物の不法投棄等の問題が特に深刻なものとなっている。廃棄物問題は、いまや市民生活における安全や安心に、大きな影響を及ぼしつつあるといってもよく、都市の環境問題の基本的課題として、抜本的な政策的対応が求められている。

このような状況下、全国市長会においては、平成9年1月に廃棄物処理対策特別委員会を設置し、都市における廃棄物処理の現状と課題について検討を行うこととされた。それを受けて、日本都市センターは、平成9年5月に全国市長会から廃棄物管理のあり方等に関する調査研究を受託した。

日本都市センターでは、直ちに、「廃棄物に関する都市政策研究会」(座長 寄本勝美 早稲田大学政治経済学部教授、以下「研究会」という)を設置し、同年8月には全国の都市自治体へのアンケート調査「都市における廃棄物管理に関する調査」(全国市への悉皆調査、以下、「都市アンケート調査」という)を実施するとともに、研究会を中心にして、中長期的視点からの廃棄物管理の方向を明らかにすべく、これまで検討を行った。なお、研究会における主な議題等については、本報告書の巻末に一覧できるように整理している。

ところで、本調査・検討結果によれば、これまでの市民や都市自治体等によるリサイクル活動や廃棄物行政の取り組みの実績を積極的に評価しつつも、都市自治体の廃棄物問題は、「廃棄物処理」という次元に焦点を当てた短期的、当面の対応のみでは、その根本的解決は困難であろうということである。すなわち、廃棄段階以前の、生産・流通・消費の段階までさかのぼり、廃棄物の発生・排出抑制と資源循環のシステムとを織り込んだ、より大きな概念としての「廃棄物管理」ないし廃棄物に関するマネジメントという観点に立って対応すべきものであり、また、市民の生活パターンや企業の行動パターン等のさらなる改善も必要だということである。

そして、以上のような結論を導くにあたって、研究会での議論等において常に留意したのは、次のような2つの視点を同時に持ち続けることの大切さである。

すなわち、第1の視点は、中長期的な観点に立脚するものであって、「ごみゼロ社会」の実現のために、廃棄物に関する制度や枠組み等を大きく組み直していくことの必要性と方向性を明らかにすることである。そして、その場合、日本の廃棄物行政の問題点を再確認するとともに、世界の主要国における立法や政策の展開等国际的潮流の変化を踏まえて、新たな制度づくり、政策づくりの「物差し」を提示することに努めたことである。

第2の視点は、日本の各地域で展開されている、市民、企業、都市自治体等が協働して取り組む分別回収・資源リサイクル活動やごみの有料化導入の努力等、ごみの減量化に向けての多様な行動と経験の蓄積を正しく、かつ、積極的に評価することである。廃棄物問題に対する日本の市民のモラルは、決して低くはない。そして、その実績の基盤の上に立

脚しつつ、環境負荷の小さい循環型社会の構築に向かって、さらにその活動をより有効な形で伸ばし、進めていくためには、経済的手法の積極的な導入をはじめとして、どのような考え方やシステムを採用すればよいのかという問題意識に立脚したことである。

本報告をとりまとめるにあたっては、これら2つの視点をつねに意識しながら論点を整理したところである。

3．本報告の構成と概要

以上のような視点に立脚しつつ、本報告書は2部構成をとった。

第1部においては、研究会での委員から出された意見や提言と「都市アンケート調査」等を基礎にして、研究会における基本的認識および政策提案等を取りまとめている。なお、本部各章の概要は以下のとおりである。

第1部第1章は、本報告の総論として位置づけられるもので、研究会の基本的な視点と課題認識のスタンスを明らかにしたものである。具体的には、資源循環型社会を構築するにあたっての基本的枠組みと政策のポイントを提示している。

第1部第2章では、多くの廃棄物管理に関する諸課題の中から絞りこみ、循環型社会を形成するために都市自治体にとって特に重要と思われる、自区内処理の原則と広域処理、ごみの有料化、廃棄物関連の技術開発の3つを主要課題として取り上げ、各々の現状と将来方向についてまとめている。

第1部第3章においては、今日の廃棄物対策としてクローズアップされている、容器包装リサイクル法、ダイオキシン問題、産業廃棄物の3つを緊急課題として取り上げ、前記第1章及び第2章において指摘している視点も織り込みながら、その課題と対応方向を示している。

第2部は、「都市アンケート調査」の結果をまとめたものである。その内容は、わが国の都市自治体の廃棄物問題や政策状況等の実情と行政担当者の問題意識や認識のスタンスをリアルに示しており、極めて貴重な資料として多方面で活用されるべきものと思われる。また、同時に、第1部に示されている都市自治体の取り組み等に関するバックデータとして、位置づけられている。