

循環型社会の形成に向けた市町村による
一般廃棄物処理の在り方について
(意見具申)

平成17年2月14日

中央環境審議会

1. 背景

廃棄物・リサイクル行政の目的は、これまでの公衆衛生の向上や公害問題の解決から、循環型社会の形成へと変遷してきている。各市町村において、ダイオキシン類対策を含めた公害問題を克服し、公衆衛生を確保するという意味においては、一般廃棄物の処理体制は全国的には概成しつつあるが、循環型社会の形成に向けての動きは、緒についたばかりである。

今後は、一昨年策定された循環型社会形成推進基本計画、また、G8サミットにおける合意に基づき本年春に我が国で開催される閣僚会合を機に開始される3R（リデュース・リユース・リサイクル）イニシアティブ等を踏まえ、市町村が、より確実に衛生問題や公害問題を克服し適正に一般廃棄物を処理する体制を確保するとともに、我が国全体として、循環型社会形成推進基本法に定める優先順位にしたがい、廃棄物の発生抑制、再使用、再生利用、適正処分に関する施策を充実・展開させることが必要である。そのため、今後の国の施策の展開として、循環型社会を構築する基盤となる適正なりサイクル・処理体制を確保していくことが必要である。

しかしながら、一般廃棄物に関する現状をみた場合、排出量がここ数年横ばい傾向にあるなど、循環型社会形成推進基本計画や廃棄物処理法に基づく基本方針に定められた目標の達成は必ずしも容易でない状況にある。また、焼却施設、し尿処理施設、最終処分場などの廃棄物処理施設は、国民生活に必要な不可欠な施設である一方、施設が立地する地域の住民にとっては、いわゆる迷惑施設であり、近年、立地がますます困難になっている状況にもある。

このため、製造事業者、消費者、市町村等の適切な役割分担に基づく体制を構築しつつ、我が国全体として、さらには、国際的な連携も視野に入れながら3R（リデュース、リユース、リサイクル）に重点を置いた循環型社会形成の取組を、国と地方が一体となって他の関係主体とともに検討すべきである。

このような状況を踏まえ、循環型社会の形成を目指して、市町村が進めるべき一般廃棄物処理の在り方と、国の関与の在り方について、提言する。

2. 基本的視点

人類の歴史とともに廃棄物問題は発生し、貝塚に代表されるように身近な空間でごみを処理することが基本であった。

明治以降、海外から持ち込まれたコレラ等の流行を経て、公衆衛生上の問題として廃棄物問題が取り上げられた。明治33年、汚物掃除法が制定され、ごみ処理は基礎的地方公共団体である市町村の責任とされた。さらに、戦後、都市化の進展に伴ってごみ処理が大きな問題になり、昭和29年、清掃法が制定され、清掃事業の実施主体を市町村におきつつ、処理体系の充実が図られた。

高度成長下において、公害問題の一つとして廃棄物問題が認識され、昭和45年、清掃法の全面改正により廃棄物処理法が制定された。それにより、原則として市町村の処理体系になじまない産業廃棄物の処理は、事業者責任に基づき別途処理体系が構築された。

その後、ごみ排出量の増大、不法投棄問題、廃棄物処理施設整備の困難化等を背景として、数次にわたる廃棄物処理法の改正が行われた。また、この間、ダイオキシン問題が社会的に大きな課題となり、国際的な動向を踏まえつつ、廃棄物焼却施設の重点的な改修・整備が行われた。

一方、容器包装リサイクル法等の各種リサイクル法、また、これらの施策を方向付ける循環型社会形成推進基本法が平成12年に制定され、循環型社会の形成に向けた取組が始まり、一昨年、政府において循環型社会形成推進基本計画が策定された。また、天然資源の枯渇や地球温暖化が重要な問題となっている。

このような経緯を踏まえ、今後は、循環型社会形成推進基本法に定める基本原則及び循環型社会形成推進基本計画に基づき、消費者、製造事業者、市町村及び国等が適切な役割分担の下で、廃棄物の発生抑制や循環的な利用、適正な処分を実施していくことが必要となっている。

市町村の一般廃棄物処理サービスは、循環型社会における資源循環の下流部分の根幹を担うものであり、上流部分との適切な役割分担の下、その実施に当たっては、以下のような取組を推進することが必要であり、国も必要な事柄については廃棄物処理についての基本方針でその方向性について明らかにすべきである。

(1) 循環型社会を目指すための基本施策の充実

- ・ライフスタイル見直しのための普及啓発・情報提供等の推進
- ・一般廃棄物処理に関するコスト分析及び効率化の推進
- ・各市町村の一般廃棄物処理計画とそれに基づく一般廃棄物処理事業における明確な目標設定とフォローアップ

(2) 発生抑制・再使用の推進

- ・市町村や民間団体の発生抑制・再使用の取組の支援
- ・経済的手法(有料化)の導入による減量化の推進(同時に、負担の公平化、意識改革を推進)

(3) 循環的利用の推進

- ・環境負荷削減効果、経済性等を総合的に評価した最適なりサイクルの推進
- ・効率的なりサイクルを推進する観点から、各種の循環資源の特性を踏まえ

つつ、市町村の区域を超えた広域圏での施設整備も推進

(4) 適正な処分の推進

- ・循環的利用が困難な廃棄物を適正に処分するための施設を適正かつ計画的に配置
- ・高度な環境保全対策の実施や適正な立地を確保する観点から、必要な場合には、市町村の区域を超えた広域圏での施設整備を推進

3. 普及啓発や経済的インセンティブ等による発生抑制・再使用の推進

(1) ライフスタイル見直しのための普及啓発・情報提供・環境教育等の推進

一般廃棄物の発生抑制、再使用の推進に当たっては、住民（消費者）一人一人がごみ問題に関心を持ち、環境への負荷の少ない製品やサービスを選択したり、ごみ減量化・リサイクルのための分別収集に一層協力する等、ライフスタイルを見直していくことが不可欠である。このためには、製造事業者や販売事業者においても、使い捨て製品や過剰包装の自粛、簡易包装の推進、レジ袋の削減、あるいは再使用や再生利用が容易に行える等環境負荷の少ない製品の開発・提供等も必要であり、住民と事業者のパートナーシップの下で、ライフスタイル見直しのための取組みを推進する必要がある。

このような中で、市町村においては、地域住民や事業者がごみ問題に関心を持ち、発生抑制や再使用、リサイクルに関する活動が促進され、ライフスタイルの変革が進むよう、普及啓発活動や、各種の情報提供、環境教育に努める必要がある。

既に、地域によっては、イベント等で使われる容器の再使用、商店街で生ごみを回収・堆肥化と有機野菜の栽培・販売、地域貨幣を活用した地域循環システムの構築等様々な取組が行われている。今後は、このような取組が、関係者の連携のもと、地域を超えた取組となるか十分に見極めつつ、国も積極的に支援すべきである。

具体的には、環境省では、ごみゼロ推進全国大会の実施、WEB マガジンによる3R関連情報の提供、先進的モデル的な取組を公募し、国の補助により支援するエコ・コミュニティ事業の実施等により、普及啓発や情報提供活動を実施・支援しているところであるが、これらについても、地域の様々な取組を、地域を越えてより発展したものとなるよう引き続き施策の充実に努めることが重要である。その他、例えば、事業者によるリユース容器使用の自主的取組の促進、国及び地方公共団体が主催するイベントにおけるリユース容器使用の導入促進、資源回収、フリーマーケット、ネットオークション等民間団体の活動支援などが考えられる。

(2) 一般廃棄物処理コスト分析及び効率化の推進

循環型社会の形成を目指し、3R推進のために採るべき具体的な施策や、施設整備を含めた処理システムの最適化等を検討する場合には、検討の基礎情報として、一般廃棄物処理に係るコストの分析・評価が重要である。また、昨今、行政サービスの効率化が求められており、コスト面を含めて処理・リサイクルシステムの最適化を図っていく必要があり、その根拠となるコスト情報の提供が重要である。

しかしながら、一般廃棄物処理事業に係るコストの分析方法については統一的なものがなく、コスト分析を行っている市町村においてもコスト計算の方法、範囲、区分は一致していない。

循環型社会の形成を進めていくための基礎情報として、標準化された分析方法にしたがい、各市町村の一般廃棄物処理事業コストを開示していくことが望ましく、国において、コスト分析に係る諸課題を検討し、標準的な分析手法を提案していくべきである。

<具体的な検討事項>

- ・コスト分析の対象となる費目の定義
- ・共通経費等の配賦方法
- ・減価償却方法（最終処分場の価値の評価方法を含む。）等

また、海外においては、独立採算制による公営企業会計によりごみ処理サービスを行っている事例もあり、それらのコスト情報を収集整理し、我が国の実情と比較検討してみることも、循環型社会の形成に向けた施策を推進していく上で、有意義と考えられる。

このような観点も含め、市町村においては、コスト分析の結果を様々な角度から検討し、一般廃棄物の処理・リサイクルシステムの一層の効率化を図るべきである。

(3) 有料化の推進

一般廃棄物の発生抑制や再使用を進めていくためには、経済的インセンティブを活用することが重要である。一般廃棄物処理の有料化は、ごみの排出量に応じた負担の公平化が図られること、住民（消費者）の意識改革につながることなどから、一般廃棄物の発生抑制等に有効な手段と考えられ、現に一定の減量効果が確認されているところである。このため、国が方向性を明確に示した上で、地域の実情を踏まえつつ、有料化の導入を推進すべきと考えられる。

有料化に当たっては、実際に減量効果が得られるような料金設定及び徴収方法とすることが必要である。これまでの実施事例においては、周辺自治体の料金を参考として決めたり、ごみ処理費用から一定割合を算定することにより決

めたりしている場合が多いが、有料化の目的や効果、コスト分析の結果を十分に検討した上で、料金レベルを決定する必要がある。

また、有料化直後にはごみ排出量が大きく減量されるケースが多いもののその後徐々に増加する「リバウンド」の抑制や、不適正排出、不法投棄の抑制等に関して対策を行い、減量効果を持続させるための総合的施策を展開することが必要である。地域住民に対し、施策導入に関する説明責任を果たすことも必要であり、有料化の導入効果とともに、一般廃棄物処理コストに関する情報開示を進めることが重要である。

国においては、これらの留意事項に関する考え方や、検討の進め方、これまでの知見等について、ガイドラインを取りまとめることにより、有料化を行う市町村の取組を支援していくことが望まれる。また、一般廃棄物処理の有料化は、行政サービスの経費の一部を、租税ではなく、手数料により負担していくものであることから、その分担のあり方等について、今後、検討していくべきである。

4．適正かつ最適な循環的利用及び処分システムの構築

(1) 広域的な取組の推進

廃棄物の発生抑制を進めた上で、なお発生する廃棄物については、循環基本法に定める優先順位に従い、適正に循環的利用及び処分を進める必要がある。各市町村においては、上記のコスト分析・評価の内容も考慮しつつ、廃棄物のリサイクルや適正処理に一体的に取り組む必要があるが、その際、各種の循環資源や地域の社会的経済的特性等を踏まえつつ、市町村の区域を超えた広域的な取組も推進していく必要がある。資源循環のスケールは、様々な要素を考慮して最適な規模を決定する必要があるが、需給バランスの均衡を図る必要がある場合や、高度な技術を用いたリサイクル設備を要する場合等には、市町村の単位を超えて集約的な施設を整備し、広域的に循環利用を図っていくことが適切な場合も多いと考えられる。廃棄物の種類によっては、国際的な資源循環も視野に入れて検討する必要がある。

また、近年、大規模災害が相次いでいるが、大規模な地震や水害等の災害時には、通常どおりの廃棄物処理が困難となるとともに、大量のがれき等の廃棄物が発生することが多い。特に昨年は、例年になく多くの災害が発生したため、浸水した家財道具や倒壊した家屋の残骸、避難所からのし尿等の災害廃棄物が発生している都道府県数は23、市町村数は204に上り、これらの被災地の中には一度に数年分に相当する大量の災害廃棄物が発生し、広域的な連携を図ってもなお処理施設の確保に困窮した事例が散見された。平成7年の阪神淡路大震災時に、大阪湾広域臨海環境整備センター(大阪湾フェニックスセンター)の活用により円滑な災害復旧が可能であった経験等を踏まえれば、平素より廃棄物処理の広域的な連携体制を築いておくとともに、広域圏毎に一定程度の余

裕を持った焼却施設や最終処分場等を整備しておくことが重要であり、今後、災害時の廃棄物処理体制の整備を進めていく必要がある。

再生利用（マテリアルリサイクル（ケミカルリサイクルを含む。））については、再生可能な廃棄物を広域的に収集、処理することにより、リサイクルが事業として成り立つのに必要な量の廃棄物が確保される場合があり、このような場合には市町村の区域を超えた広域的な取組が有利である。また、現在、国内においては廃棄物として扱われる循環資源の一部が、アジアを中心とする諸外国に輸出され、国際的にリサイクルされる実態もあり、今後拡大していくことも予想されるが、国際的な循環資源の有効利用に当たっては、それが有害な場合など輸出先において環境汚染等の問題を生じることのないよう、廃棄物処理法、バーゼル法等による対応を徹底するとともに、適切な管理体制の下でトレーサビリティを確保しつつ、これらの有効利用を実施していく必要がある。

熱回収（サーマルリカバリー¹）については、一定規模以上の全連続式焼却施設等、効率のよい熱回収が可能な施設で実施することが望ましく、地域の実情を踏まえつつ、施設の広域化・集約化を図るべきである。

一方、最終処分場に代表されるように、立地の困難性から市町村単位での確保が難しくなっていることから、既に広域的な整備が始まっているものもあり、今後、現状以上に広域的な対応が重要になっていくものと考えられる。（これらについては、単に適地不足から他地域に立地を求めていくという発想ではなく、）最終処分場については、広域化することにより管理すべき施設の数を減らすことにより、一層確実かつ高度な環境保全対策の実施を可能ならしめるという側面もあり、3Rを徹底した上での最後の受け皿として、必要に応じて、市町村の区域を超えた広域的な施設の整備を推進していくべきである。

また、適正な循環的利用及び処理を実施していくためには、循環資源の輸送を最適化するための中継基地、需要と供給を適切に調整するための保管施設等についても各種廃棄物処理・リサイクル施設と連携させつつ一体的に整備を進める必要がある。また、広域的な一般廃棄物処理やリサイクルを円滑に進めるための、リサイクル製品の拡販活動等のソフト面からの取組についても充実が求められる。

国においては、循環型社会の形成に資するこれらの広域的な施設整備等の取組に積極的に関与し、地方と一体となって推進していくべきである。

（２）一般廃棄物処理システムの最適化

各市町村は、廃棄物の分別収集区分や処理方法といった一般廃棄物処理シス

¹ 我が国ではサーマルリサイクルと呼ばれることも多い。なお、熱回収率は、発電、温水利用、蒸気利用等による熱利用量の総量を、廃棄物の焼却等の熱操作プロセスにより発生する熱量で除して得られる数値で表される。

テムをそれぞれ独自に構築しており、その内容は極めて多様である。このことにより、住民が廃棄物を排出する際の混乱の要因となって分別の不徹底や分別意識の低下を招く可能性が生じているばかりでなく、システムの内容自体が循環型社会形成推進基本法に定める基本原則に適合しない可能性がある事例も見受けられる。

代表的な例は、廃プラスチックの取り扱いであり、資源物として回収して再生利用したり、可燃物として焼却し熱回収を行ったりしている場合がある一方で、不燃物として直接埋め立てている場合も多い。今後の廃プラスチックの取扱いについては、まず発生抑制を、次に容器包装リサイクル法等により拡がりつつある再生利用を推進し、それでもなお残った廃プラスチックについては、最近の熱回収技術や排ガス処理技術の進展や、最終処分場のひっ迫状況等を踏まえ、直接埋立は行わず、一定以上の熱回収率を確保しつつ熱回収を行う方向でシステムを見直すことが適当である。

また、廃プラスチック類以外のごみの取り扱いについても、我が国全体として最適な一般廃棄物処理・リサイクルシステムを構築していくために、国において、循環型社会形成推進基本法の基本原則に基づき、一般廃棄物の標準的な分別収集区分や再資源化・処理方法の考え方を示すことにより、住民や事業者の混乱を排除し、広域的なリサイクルや適正処理が円滑に進むようにすべきである。

さらに、市町村が一般廃棄物処理システムを選定する際には、環境影響、経済性（コスト）、地域特性等の評価軸を総合的に検討する必要があるが、個々の評価軸がトレードオフ関係となるため、その評価・判断は容易ではない。このため、国として、一般廃棄物システムの構築に際して検討すべき評価軸や評価手法について、その基本的な考え方を取りまとめ、市町村に提供していくことを検討すべきである。

なお、市町村が、国の示す基本的な分別収集区分や再資源化・処理方法の考え方を踏まえた上で、一般廃棄物処理システムの変更や新規導入を図る際には、変更や新規導入の必要性とそのメリット（環境負荷面、経済面等）を住民や事業者に対して明確に説明することが重要である。また、変更後のシステムを有効に機能させていくためには、これらのメリットに関する的確な情報提供を行い、継続的に住民や事業者の理解と協力を求めていくことが必要である。このため、国においては、廃棄物等の循環的な利用及び処分による天然資源の節約効果や環境負荷削減効果等に関する基礎情報の充実に努め、より積極的な情報提供を進めるべきである。また、このような一般廃棄物処理事業の展開に当たっては、社会経済的な効率性を考慮し、必要に応じてPFI方式等による民間活力の活用を行うべきである。

（３）戦略的な目標設定と総合的施策の推進

循環型社会形成推進基本計画や廃棄物処理法に基づく基本方針においては、廃棄物の発生量やリサイクル率、最終処分量等に関する明確な目標が設定されているところであるが、一般廃棄物処理の実務を担当する市町村において、これらの計画を意識した戦略的な目標設定を行い、その実現のための具体的施策の検討を行っているところは少ないのが現状である。

今後、我が国全体が循環型社会への転換を果たしていくためには、国と地方公共団体が連携・協働して地方公共団体が作成する地域における循環型社会の形成推進を図るための計画を作成し、3Rを推進するための明確な目標を設定するとともに、施設整備や資源回収、普及啓発、社会実験等の複合的な取組を位置づけることにより、総合的な施策を推進することが重要である。

市町村及び国は、循環型社会の形成に向けて一体となって総合的施策に取り組むこととなるが、その取組については、市町村を主体としつつ、国が積極的に支援していくべきである。