

地方自治体の廃棄物処理にかかる法的諸問題

—大阪府の改定廃棄物処理計画を素材として—

池田敏雄*

1. 廃棄物処理法制と廃棄物処理計画

わが国の廃棄物処理法制は、1900（明治33）年に制定された「汚物掃除法」（明治33 法31）に始まる。同法は、わが国における汚物（し尿・ごみ）処理に関する最初の法律で、それまで民間業者が処理主体として行ってきた汚物処理を、市や特定の町村が処理責任者となって公的処理を行うことを規定した。この法律は、1954（昭和29）年に処理主体を全国の市町村に拡大した「清掃法」（昭和29 法72）が制定されるまで存続した。

現行の「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45 法137 以下「廃棄物処理法」という。）は、清掃法に代わって1970（昭和45）年のいわゆる公害国会において他の公害関係諸法律とともに制定された法律である。それまでの清掃法は市街地区域を中心とする区域内の汚物を処理するための規定を持ち合わせているにすぎなかった。しかし、わが国の経済社会活動の活発化などに伴い、大都市圏を中心に産業界から廃棄物が大量に排出されるようになり、それらが不法に投棄されて環境汚染の発生源となってきた。そこで、事業者の処理責任を明確にし、廃棄物についての処理体系を状況に即して整備することにより、生活環境の保全と公衆衛生の向上を図ることを目的として制定されたのが廃棄物処理法である。

廃棄物処理法制は、廃棄物の適正処理の確保を基本構造に据えるが、適正処理の確保の制度をどのように仕組むかについては多様な方策が考えられるので、試行錯誤を余儀なくされる。そのような意味から、廃棄物処理法はこれまで多くの改正を経てきた。

都道府県における「廃棄物処理計画」策定制度は、2000（平成12）年を「循環型社会元年」と位置づけて行われた「循環型社会形成推進基本法」（平成12 法110、以下「循環基本法」という。）の制定・施行などの循環型社会形成のための法制度の整備の一環として、同年の廃棄物処理法の改正で創設された。同法は、都道府県は、「環境大臣が定めた廃棄物の排出の抑制、再生利用等による廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針（以下「基本方針」という。）」（法5条の2）に即して、当該都道府県の区域内における廃棄物の減量その他その適正な処理に関する計画を定めなければならないと定める（法5

編集部注* 関西大学法学部教授（法学研究所環境政策研究班主幹） 本稿は、2006年12月22日開催の法学研究所第48回総合研究会における報告原稿に加筆修正したものである。

条の5)。2000（平成12）年の法改正以前は、市町村には「一般廃棄物処理計画」、都道府県には「産業廃棄物処理計画」が、それぞれ独立した計画として、その策定が義務づけられていた。しかし、従来の産業廃棄物処理計画では、一般廃棄物及び産業廃棄物の広域的な処理や総合的な取り組みの推進に十分に対応できない問題が指摘されており、その是正を図るためにも、2000（平成12）年の法改正では、国が廃棄物の減量化、適正な処理に関する施策の総合的、計画的な推進を図るための「基本方針」を示し、都道府県が産業廃棄物処理計画に代えて、国の基本方針に即した区域内の廃棄物の減量化及び適正な処理に関する「廃棄物処理計画」を策定することになったものである。

このため、国は2001（平成13）年5月7日に「基本方針」を定め、これを環境省告示（第34号）として公表した。この基本方針には、(1) 廃棄物の減量その他その適正な処理の基本的な方向、として、大量生産、大量消費、大量廃棄型の従来の社会のあり方や国民のライフスタイルを見直すことで、廃棄物の排出を抑制し、廃棄物となったものは「再使用」「再生利用」「熱回収」の順に「適正な循環の利用」の徹底と適正処理の確保を図ることを基本とすること、(2) 廃棄物の減量その他その適正な処理に関する目標の設定に関する事項として、1997（平成9）年度の廃棄物の排出量を一般廃棄物5,300万t/年、産業廃棄物4億1,000万t/年、再生利用量を一般廃棄物590万t/年、産業廃棄物1億6,800万t/年、最終処分量を一般廃棄物1,200万t/年、産業廃棄物6,600t/年と算定して、①一般廃棄物の減量化目標量は、1997（平成9）年度に対し平成22（2010）年において排出量を約5%削減し、再生利用量を約11%から約24%に増加させるとともに、最終処分

表1 国の「基本方針」による廃棄物の減量化目標

一 一般廃棄物の減量化の目標量 (単位: 100万トン/年)

	平成9年度	平成17年度	平成22年度
排出量	53	51	49
再生利用量	5.9 (11%)	10 (20%)	12 (24%)
中間処理による減量	35 (66%)	34 (67%)	31 (63%)
最終処分量	12 (23%)	7.7 (15%)	6.4 (13%)

(注1) 小数点以下の数字を四捨五入しているため、合計が合わない場合がある。

(注2) 括弧内は、各年度の排出量を100としたときの割合である。

二 産業廃棄物の減量化の目標量 (単位: 100万トン/年)

	平成9年度	平成17年度	平成22年度
排出量	410	439	458
再生利用量	168 (41%)	205 (47%)	217 (47%)
中間処理による減量	175 (43%)	197 (45%)	211 (46%)
最終処分量	66 (16%)	36 (8%)	30 (7%)

(注1) 小数点以下の数字を四捨五入しているため、合計が合わない場合がある。

(注2) 括弧内は、各年度の排出量を100としたときの割合である。

量を概ね半分（640万t/年）に削減する、②産業廃棄物の減量化目標量は、1997（平成9）年度に対し2010（平成22）年において排出量の増加を約12%に抑制し、再生利用量を約41%から約47%に増加させるとともに、最終処分量を概ね半分（3,000万t/年）に削減する、ことが定められた（表1）。

加えて、(3) 廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策を推進するための基本的事項として、①施策の基本的枠組み、②国民、事業者、地方公共団体及び国の役割、③廃棄物の適正な処理を確保するために必要な体制の確保、④処理業者に関する情報公開及び優良な処理業者の育成、について、(4) 廃棄物の処理施設の整備に関する基本的事項として、①今後の要最終処分量と全国的な施設整備の目標、②一般廃棄物の減量その他その適正な処理に必要な一般廃棄物処理施設の整備、③産業廃棄物の減量その他その適正な処理に必要な産業廃棄物処理施設の整備、④優良な廃棄物処理施設への支援、⑤地域住民に対する情報公開の促進、について、(5) その他廃棄物の減量その他その適正な処理に関し必要な事項として、①廃棄物処理に関する技術開発及び調査研究の推進（再生品の利用促進等の技術開発等）、②廃棄物の排出抑制及びその適正な処理を確保するために必要な知識の普及等（環境教育、環境学習、広報活動等）、③その他配慮すべき事項（関連する他法令との関係など）、についても定められた。

その中で、地方公共団体の役割については、①市町村は分別収集の促進及び一般廃棄物の再生利用により適正な循環の利用に努め、処分が必要な一般廃棄物については適正な中間処理及び最終処分を確保するとともに事業の実施に当たっては、他市町村との連携による広域的な取組みも検討する、②都道府県は、産業廃棄物の排出抑制及び適正な循環の利用を促進するとともに、事業者に対して必要な指導監督を実施する。また、産業廃棄物は事業者の責任において適正に処理しなければならないという原則の下で、必要と認められる場合は産業廃棄物処理施設を整備することも検討する、と定められた。

この「基本方針」は、2005（平成17）年5月26日環境省告示（第43号）で一部改正され、現在に至っている。この改正では、(1) 地方公共団体の役割について、①適正な循環の利用や処分を進める上での必要性を踏まえ、広域的な取組みを図るものとする、②コスト分析及び情報提供を行い、分析結果をさまざまな角度から検討すること等により、社会経済的に効率的な事業となるよう努める、③経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制・再生利用等を進めるため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべきである、と追加された。と同時に、国の役割として、コスト分析手法、有料化の進め方等を示すことなどを通じて、地方公共団体の取組みの支援に努めることが追加された。また、(2) 一般廃棄物の処理体制の確保について、一般廃棄物の処分の最適な方法として、廃プラスチックの発生抑制、再生利用、熱回収を行うことを例示する。さらに、(3) 一般廃棄物処理施設の整備について、発生抑制、適正な循環の利用を推進する明確な目標を設定した上で、地域における循環型社会を形成するための総合的な計画となるよう一般廃棄物処理計画を作成し実施すること、災害廃棄物の処理について広域連携体制を築くこと、などが追加された。

都道府県の「廃棄物処理計画」はこのような国の「基本方針」の内容を踏まえ、その整合性が

確保されるよう留意して策定されることになっている。

2. 大阪府の改定廃棄物処理計画について

大阪府では、1974（昭和49）年以來、3次にわたって「産業廃棄物処理計画」を策定して、「当該都道府県の区域内における産業廃棄物の状況を把握し、産業廃棄物の適正処理を確保するために必要な措置を講ずる責務」（法4条2項）を全うしてきた。また、2000（平成12）年の廃棄物処理法の改正に伴い、2002（平成14）年3月には一般廃棄物と産業廃棄物の広域的な処理や総合的な取組みの推進を図るための施策を盛り込んだ「大阪府廃棄物処理計画」を策定した。同計画には、環境省令で定める基準（1条の2の2）に従って、①廃棄物の発生量及び処理量の見込み、②廃棄物の減量その他その適正な処理に関する基本的事項、③一般廃棄物の適正な処理を確保するために必要な体制に関する事項、④産業廃棄物の処理施設の整備に関する事項、等が盛り込まれた。そこには、府内から発生する廃棄物の最終処分量を1997（平成9）年度の概ね半分にするという2010（平成22）年度目標量（一般廃棄物56万t/年、産業廃棄物100万t/年）と、その達成

表2 大阪府廃棄物処理計画（改定前）による廃棄物の減量化目標

○一般廃棄物

	平成17年度	平成22年度(参考)
排出量	450万トン	442万トン
再生利用量	68万トン	111万トン
中間処理による減量	298万トン	275万トン
最終処分量	84万トン	56万トン

○産業廃棄物

	平成17年度	平成22年度(参考)
排出量	1,872万トン	1,977万トン
再生利用量	506万トン	543万トン
中間処理による減量	1,255万トン	1,334万トン
最終処分量	111万トン	100万トン

【参考】

最終処分量 (万トン)

	平成9年度	平成17年度	平成22年度
一般廃棄物（削減率）	102	84（18%）	56（45%）
産業廃棄物（削減率）	232	111（52%）	100（57%）

※一般廃棄物の最終処分量の削減には、市町村等のごみ処理施設からの焼却灰などの有効利用が重要な要素です。しかし、これには溶融施設などの整備が不可欠なため、施設整備が見込まれる平成17年度以降に削減率が上昇します。

を見据えて設定した2005（平成17）年度の最終処分量（一般廃棄物84万t/年、産業廃棄物111万t/年）が数値目標として掲げられた（表2）。

その後、同計画期間中に、各種リサイクル法の施行など循環型社会の形成に向けた社会全体の取組みが大きく進展し、大阪府でも、2003（平成15）年に「大阪府循環型社会形成推進条例」（大阪府条例6号、以下「循環条例」という。）を制定・施行し、同条例により①循環型社会の形成に向けての府民、事業者、府の役割の明確化、②再生品の認定・普及・調達などの循環型社会に向けた基本的施策、③産業廃棄物管理責任制度や自家産業廃棄物の保管の届出、土地所有者等の責任など産業廃棄物の適正な処理のために必要な規制等、が定められた。また、同条例に基づき2004（平成16）年5月に「大阪府循環型社会形成に関する基本方針」が公表された¹⁾。国においても、前述の通り、2005（平成17）年に「基本方針」を改定した。そこで、これらの状況と整合性を図るため、大阪府では、2002（平成14）年に策定した「大阪府廃棄物処理計画」の改定が必要となり、大阪府環境審議会への諮問・答申を経て、2007（平成19）年3月に改定された「大阪府廃棄物処理計画」が公表された。

改定された「大阪府廃棄物処理計画」の概要は、以下の通りである。

(1) 基本理念等

基本理念として、循環基本法及び循環条例が定義する「天然資源の消費が抑制され、環境への負荷をできる限り低減する循環型社会」の形成を目指すものとし、基本方針として、①廃棄物の発生を抑制する、②リユースやリサイクルなど資源の循環的な利用を進め、処分しなければならない廃棄物を可能な限り削減する、③どうしても利用できない廃棄物は安全かつ適正に処分する、④府民、事業者、市町村等と連携して取り組む、とする。この点は、改定前の廃棄物処理計画と変わりはなく、循環型社会の形成に向けた将来ビジョンを示した上で、本計画期間中には「循環型社会の基盤の確立」に向けた取組み、仕組みづくりを進めていくこととしている。

(2) 計画期間

改定前の廃棄物処理計画は、最終処分量を2010（平成22）年度に1997（平成9）年度比おおむね半減することを見据えて2005（平成17）年度を目標年度としていた。今回の改定計画は、2005（平成17）年度の減量化目標の達成状況の評価を行い、引き続き2010（平成22）年度を目標年度とする。

(3) 減量化目標の見直し

改定前の廃棄物処理計画が定めた目標年度である2005（平成17）年度の目標値が同年度実績で達成済みとなったので、2010（平成22）年度の減量化目標を見直すこととなった。すなわち、①

1) 大阪府循環型社会形成推進条例等の制定経緯や内容については、拙稿「循環型社会形成と地方自治体の法制度」（関西大学法学研究所・研究叢書第35冊『循環型社会の環境政策と法』所収）参照。

表3 大阪府廃棄物処理計画（改定後）による廃棄物の減量化目標の見直し

○一般廃棄物 (単位：万トン)

	平成17年度(実績)	平成22年度(目標)
排出量	428	420
再生利用量	45	88
中間処理による減量	313	276
最終処分量	70	56

○産業廃棄物 (単位：万トン)

	平成17年度(実績)	平成22年度(目標)
排出量	1,728	1,766
再生利用量	545	568
中間処理による減量	1,115	1,144
最終処分量	67	53

※小数点以下を四捨五入しているため合計は合わない。

一般廃棄物については、2005（平成17）年度の実績を踏まえ、2010（平成22）年度の新目標値を排出量420万t/年、再生利用量88万t/年とする（ただし、最終処分量は56万t/年で変わらない）。②産業廃棄物についても、2005（平成17）年度の実績を踏まえ、2010（平成22）年度の新目標値を排出量1,766万t/年、再生利用量568万t/年、最終処分量53万t/年、とする。減量化目標では、一般廃棄物、産業廃棄物とも最終処分量を2005（平成17）年度実績から約20%削減することとした（表3）。

(4) 重点施策

「リサイクル・排出抑制の推進」として、①ごみを出さないライフスタイル・ビジネススタイルの推進、②家庭ごみ削減の推進、③事業者の自主的な取組みの支援、④建築物、製品等の長寿化等の促進、⑤容器包装、家電、建設、自動車、食品の各リサイクルの推進、を掲げ、「資源循環の推進に向けた基盤整備」では、①分別収集体制の拡充、②資源化施設等の整備促進、③循環型ビジネスの振興、④再生品の利用促進、を掲げる。また、「適正処理の徹底」として、①排出事業者に対する指導の徹底、②有害廃棄物の適正処理の徹底、③不適正処理の根絶、④健全な廃棄物処理ビジネスの育成を掲げ、「各主体との連携」では、①府民、事業者、市町村等との連携の強化、②環境教育・啓発の推進、③情報公開の推進、を掲げている。

(5) 廃棄物対策における課題

次の①～④が課題として提示されている。

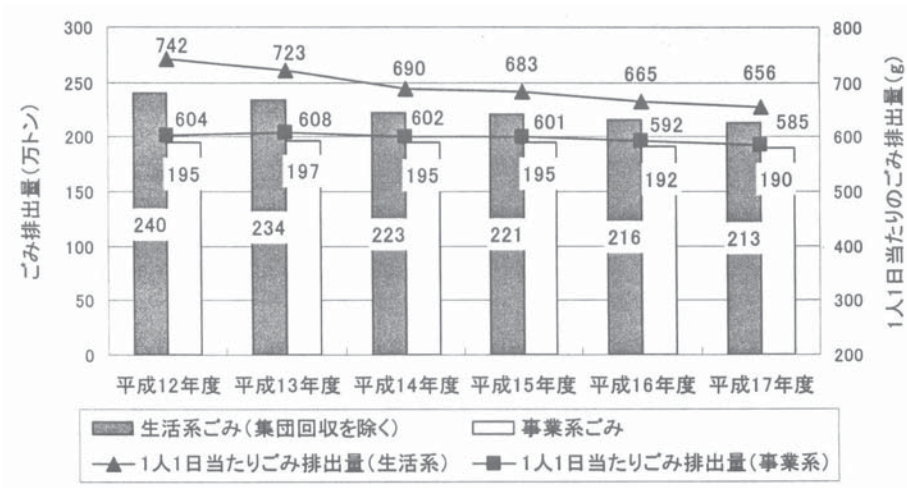


図1-1 生活系及び事業系ごみの推移

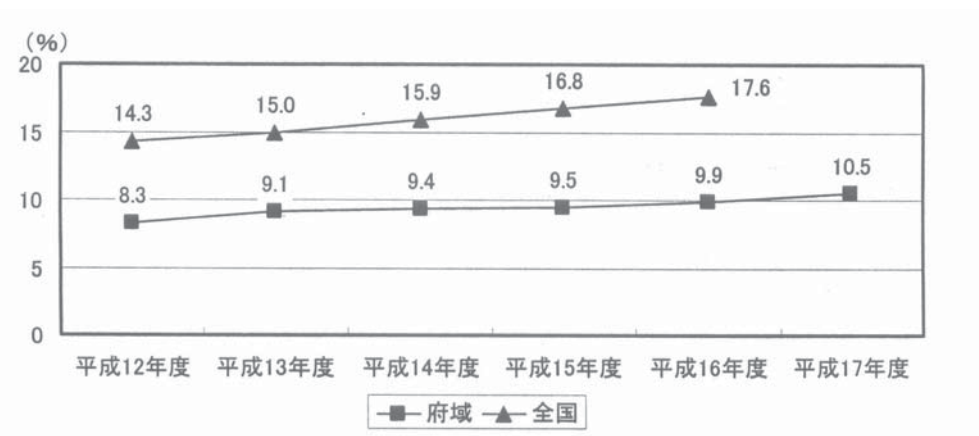


図1-2 一般廃棄物のリサイクル率の推移

①大量に発生する廃棄物とリサイクルの推進

2005（平成17）年度に府域から排出された一般廃棄物は428万t/年で、ここ数年は減少傾向にあるものの依然として高い水準にあり、一人当たりの排出量は、都道府県別で2004（平成16）年度実績1,257g/日と最も多い。一般廃棄物のうち生活系ごみは2000（平成12）年度に比べて総排出量で約11%の削減が見られるが、事業系ごみは約3%の削減に留まっており、事業系ごみの削減が深刻な課題となっている。リサイクル率は2005（平成17）年度は10.5%と年々向上しているとはいえ京都府に次いで全国で2番目に低く、更なるリサイクル率の向上も課題である（図1-1、図1-2）。

産業廃棄物も2005（平成17）年度に府域からの排出量は1,728万t/年で、2000（平成12）年度

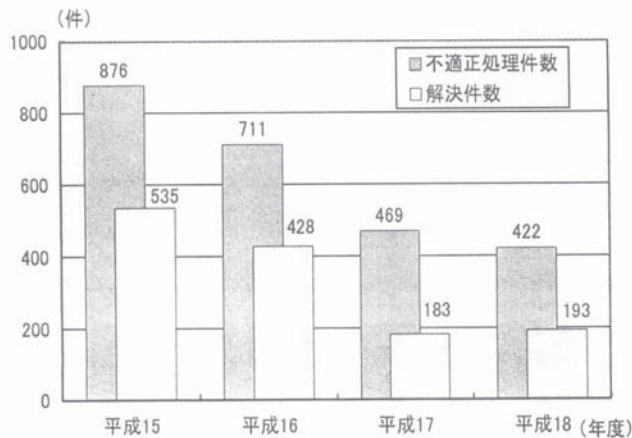


図2 大阪府内における産業廃棄物の不適正処理件数

と比べると40万t/年減少しているが、2004（平成16）年度実績で、全国総排出量4億1,700万tの約4.1%を占めており、依然大量に排出されている。一般廃棄物同様に更なる削減が求められている。

②困難な廃棄物処理施設の整備

廃棄物の最終処分場を削減していくためには廃棄物の中間処理施設の整備が必要であり、廃棄物の適正処理を図るためにも最終処分場の確保が最重要課題となっている。しかし、これら処理施設の設置は、周辺住民の理解が得られない場合が多く、民間施設、市町村等による公共施設ともその設置は困難な状況が続いている。

③有害廃棄物の適正処理

ダイオキシン類、PCB廃棄物、石綿（アスベスト）廃棄物、感染性産業廃棄物などの有害廃棄物については、廃棄物の種類に応じて特別な処理基準が定められており、その遵守を指導することが必要である。特に、飛散性アスベスト廃棄物については、吹付けアスベスト等が施行された建築物の更新時期を迎えることから、今後の排出量の増加が見込まれ、適正処理の確保が課題となる。また、PCB廃棄物については、高压機器等は大阪PCB廃棄物処理事業により広域処理施設において2015（平成27）年3月までに処理されることになっているが、低压機器等のPCB汚染物の処理施設の整備等が今後の課題となっている。

④悪質化する不適正処理

産業廃棄物の不法投棄や野外焼却などの不適正処理事案は、監視指導体制の強化などに伴って減少しているが、その一方で、自家産業廃棄物の保管に偽装した無許可営業や産業廃棄物の有価物への偽装、不正軽油の密造に伴って生成される硫酸ピッチの放置など不適正処理が増加し、その悪質化・巧妙化が進んでいる。したがって、これらの悪質・巧妙な事案の未然防止と早期是正が課題となっている（図2）。

3. 廃棄物問題と地方自治体の法的課題

廃棄物問題に係る法的課題は、循環型社会を形成するための環境法原則や手法が多様なこともあり、枚挙にいとまがない。大阪府廃棄物処理計画でも、前述の通り、廃棄物対策の課題として、具体的な問題を取り上げている。ここでは、廃棄物問題に係る課題として、昨今、社会的関心の高い問題を幾つか取り上げることとする。

(1) 発生抑制の重要性

循環基本法が環境負荷の有効な低減に係る原則として廃棄物等の処理の優先順位を①発生抑制 (Reduce)、②再使用 (Reuse)、③再生利用 (Recycle)、④熱回収、⑤適正処分、と法制化したのは2000 (平成12) 年のことである。同法は、排出者責任を負う事業者に対して、原材料等が事業活動において廃棄物等となることを抑制する措置を講ずること (11条1項)、国民 (消費者) に対して、製品の長期間使用、再生品の使用、分別回収への協力等により、製品等が廃棄物等となることを抑制すること (12条1項)、を規定している。これに先立ち、廃棄物処理法は、1991 (平成3) 年の改正で、廃棄物の排出抑制、分別・再生 (再資源化) を法律の目的規定に加え、排出事業者が廃棄物の減量に努める旨の責務規定を設けている (3条2項)。

わが国では、これまでいわゆる3Rのうち、リサイクルの推進に力が込められてきたといえる。これに対して、「リサイクルは大量生産・大量消費・大量廃棄の免罪符にはならない」という批判がなされて、発生抑制の重要性が強調されるようになってきた。しかしながら、発生抑制は重要ではあるが、それがどの程度実現可能であるかは別で、発生抑制に過度の期待を寄せることはできない、としてリサイクルの再評価を説く見解もある²⁾。そこでは、発生抑制は事業者や消費者が自主的にあるいは公的な規制のもとで特定の製品や容器包装の生産抑制ないし消費抑制を行うことを意味するが、具体的にこうした自主規制や公的規制を行うとなると、関係者の中での意見の相違や利害の対立が激化するし、そもそも今の経済活動の総量をいきなり何%か圧縮すると、大不況に見舞われるおそれがあるとされる。

確かに、国の「基本方針」をみると、廃棄物の減量化の目標量として①一般廃棄物は1997 (平成9) 年度5,300万t/年に対し2010 (平成22) 年度4,900万t/年で約5%の排出量の削減、を掲げる。しかし、②産業廃棄物では1997 (平成9) 年度4億1,000万t/年に対し2010 (平成22) 年度4億5,800万t/年と約12%の排出量の増加を見込んでいる。大阪府の「廃棄物処理計画」においても、①一般廃棄物は2005 (平成17) 年度428万t/年の排出量実績に対して2010 (平成22) 年度の目標量は420万t/年と約2%の削減を見込むが、②産業廃棄物については2005 (平成17) 年度1,872万t/年の排出量実績に対して2010 (平成22) 年度1,977万tと約6%の増加を見込んでおり、社会経済活動の趨勢を読み込んでいる。

しかしながら、事業者において、たとえば、ペットボトルの薄肉化等構造上の工夫による軽量

2) 寄本勝美「廃棄物問題における地方自治とその課題」都市問題研究58巻6号3頁 (平成18年) 以下参照。

化が進められて約1割～4割の容器軽量化率が実現されている、あるいは石鹼洗剤等の容器包装で製品の濃縮化、コンパクト化、詰替え・付替用製品の開発・発売により容器包装に使用するプラスチック使用量の低減が進められているなど、リデュース技術の革新が著しい上、発生抑制による廃棄物減量の可能性について家庭ごみ中約37%、事業系ごみ中約42%が発生抑制可能物であるとの報告などもあり³⁾、発生抑制の可能性は未だ大きいといえる。大阪府の廃棄物処理計画においても、ごみを出さないライフスタイルやビジネススタイルを浸透させて「ごみ減量化・リサイクルアクションプログラム」を推進し、ごみゼロに向けた府民運動を広げることを重点施策としている。

(2) 拡大生産者責任（EPR）

拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility）とは、事業者がその生産した製品が使用され、廃棄された後においても当該製品の適正なリサイクルや処分について物理的又は経済的に相当程度の責任を負うべきだという考え方である。そこで言う物理的責任とは、収集運搬、分別、再生、処分などの物理的措置の適正な遂行に係る責任、経済的責任とは、この物理的措置の遂行に伴い発生する費用の負担に係る責任を意味する。

2000（平成12）年制定の循環基本法は、この拡大生産者責任を採用し、（i）製品・容器等の耐久性の向上、修理の実施体制の充実など製品・容器等が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずること（11条1項）、（ii）製品・容器等の設計の工夫、材質または成分の表示など製品・容器等が循環資源となったものについて循環的な利用が行われることを促進すること（11条2項）、（iii）製品・容器等の適正な処分が困難とならないような措置を講ずること（11条2項）、（iv）製品・容器等の設計及び原材料の選択、収集等の観点から、事業者の役割が循環型社会の形成推進にとって重要であると認められるものについて、当該製品・容器等が循環資源となったものを引き取り、または引き渡し、適正な循環的な利用を行うこと（11条3項）、を一般原則として明示した。

これより先、1970（昭和45）年の廃棄物処理法の制定において、事業者の責務として排出者責任が明記されたが、排出者責任はその事業活動に伴って発生した廃棄物の処理について責任を負うもので、製品に対して責任を負うたり、消費した後の廃棄物についてまで責任を負うものではない。したがって、拡大生産者責任が事業者の排出者責任を拡大したと言われる所以である。

拡大生産者責任は、物理的責任と経済的責任を伴うが、その一義的な責任は経済的責任の履行である。しかし、わが国では、これを事業者に具体的に義務づける個別法において、この責任をあいまいにし、その効果を減殺している。第一に、廃棄物処理法が法定の産業廃棄物以外の事業系廃棄物を「事業系一般廃棄物」として、事実上市町村の処理（税金）に負わせている。市町村が回収する前に事業者が回収業者へ引き渡し直接リサイクルに回されるものもあるが、2004（平成4）年推計で、大阪府内では事業系一般廃棄物のうち67万6,000t/年にすぎず、市町村回収の

3) 『第2次豊中市一般廃棄物（ごみ）処理基本計画（改定）』（平成19年（2007年）3月）参照。

191万9,000t/年を大きく下回っている。事業系ごみの処理を有料化としている市町村も多くなっているが、処理コストに見合う料金には程遠い料金設定になっている。第二に、廃棄物処理法は事業者が産業廃棄物処理業者へ処理委託することを認めているが、形式的な委託基準を満たせば委託処理業者の不法行為責任は排出事業者に遡及されず、低料金による委託処理が不法投棄や不適正処理を誘発しているという問題がある。

拡大生産者責任は、製品のライフサイクルに関連する全ての環境的なコストを製品の市場価格に内部化することが戦略であるから、事業者が自ら製造した製品に関する廃棄物処理コストを確実、完全に内部化する手法の構築が望まれる⁴⁾。

改定された「大阪府廃棄物処理計画」においても、事務系一般廃棄物の削減が大きな課題となっていることは、前述の通りである。また、同計画は産業廃棄物の減量化目標達成のための施策として「近年企業の社会的責任（CSR: Corporate Social Responsibility）が求められる中において、拡大生産者責任の考え方にに基づき、製品が廃棄物となった場合にリサイクルや適正な処分が円滑に行われるよう、製品の企画及び設計段階から配慮するとともに、長期間使用できる製品の開発や部品の交換、修繕、更新ができるように努めること、及び循環型社会形成に向けた関連企業も含めたトータルな取組みが重要」となっていると指摘し、事業者による発生抑制・リサイクルの自主的取組みをより強力に促進する、としている。

(3) ごみ有料化問題

2005（平成17）年改正の国の基本指針は、地方公共団体の役割として「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべきである」と提言する。これを踏まえて、2007（平成19）年6月に市町村が有料化の導入または見直しを実施する際に参考となる「一般廃棄物処理有料化の手引き」が環境省により公表された。

ごみ処理の有料化に期待される効果は、基本方針も示しているように、①排出抑制・再生利用の推進－有料化することにより、費用負担を軽減しようとするインセンティブが生まれ、一般廃棄物の排出量の抑制が期待できること、②公平性の確保－有料化によりごみの排出量と負担額が連動していないという不公平が是正され、より費用負担の公平性が確保できること、③住民の意識改革－有料化の導入により排出機会や排出量に応じて費用負担を意識せざるを得ず、住民の循環型社会構築への意識の高揚が図れること、④その他の効果－自治体における（i）財政負担の軽減、（ii）資源回収の促進（iii）費用や体制の透明性の確保・向上を期待できること、が挙げられる。

これに対して消極的な見解は、①有料化により一時的に排出量は減るが、すぐにリバウンドすること、②有料化により不法投棄や不適正排出が増えること、③手数料負担は税の負担に加えて

4) 吉野敏行「排出者責任と拡大生産者責任の理論」・『循環型社会の公共政策』（中央経済社 平成15年）所収40頁以下、大塚直『環境法』（有斐閣2002年）386頁以下、等参照。

二重の負担となること、④低所得世帯にとっては逆進性となること、等を指摘する。このような評価もあることから、大阪府の改正廃棄物処理計画においては、「経済的インセンティブを活用した排出抑制策の一つとして市町村による家庭ごみ処理の有料化の導入の促進、また有料化の導入による排出削減の受け皿として資源ごみの分別収集の拡充、さらに府民へのごみの削減に向けた啓発など家庭ごみの削減に向けた取組みを市町村と連携し、総合的に進め」る、としているが「市町村の役割」や「府の役割」には取り上げられておらず、かならずしも積極的な位置づけをしているとは言えない。

先の「手引き」が示す2006（平成18）年10月現在の統計によると、全国の市のうち有料化を実施している市は全市の約45%となっている。なお、大阪府域では43市町村のうち、5市1町1組合（3市3町1村）となっている（大阪府調べ）。

しかしながら、有料化の導入に対するマイナス評価に対しては、①について、リバウンドは見受けられる現象ではあるが、必ずしも元に戻るわけではなく、ごみ減量効果を維持している例が多い、②について、有料化前後の不法投棄回収件数は、一時的に大きく増加している事例も見受けられるが、長期的にみると必ずしも不法投棄が増え続けているとは言えない、③について、ごみ有料化が財源目的ではないならば、料金体系を単純従量方式ではなく超過量方式にするなどの工夫を施し、あるいは有料化によって得られた収入をリサイクル促進策の財源や住民が望む用途に当てる基金とする、④について、低所得世帯には指定ごみ袋などを一定枚数無料とする、などの手法が提案されている⁵⁾。

ごみ処理の有料化は、これまでの実施自治体でごみの減量効果が確認されている事例や有料化の後、市民から評価されている事例が多くあり、また、有料化が住民のライフスタイルを循環型社会の構築に向わせる効果を持つこと等から、有効な施策といえる。もっとも、有料化の導入に当たり、①住民との合意形成、②庁内関係部局との調整、③周辺市町村との協議、等の手続過程は必須といえよう。

5) 吉田文和『循環型社会』（中公新書2004年）47頁以下、植田和弘「廃棄物とリサイクルの諸問題」・『環境と共生の環境づくり』（ぎょうせい 平成17年）所収193頁以下、山谷修作「ごみ処理有料化の公共政策」・『循環型社会の公共政策』（中央経済社 平成15年）所収132頁以下、等参照。