



英国の廃棄物管理政策の課題と展望：
「2000年廃棄物戦略」の再検討

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-06-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 片山, 直子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00001141

英国の廃棄物管理政策の課題と展望

—「2000年廃棄物戦略」の再検討—

片山直子

1. はじめに

英国では従来から、増大する廃棄物の排出量のほとんどを埋立てによって処分するという廃棄物管理が実施されてきた。その結果、とりわけ都心において、埋立てに利用できる土地が逼迫するという事態が生じた。また、メタンガスの発生等、埋立てによる環境への悪影響について懸念が広がっている。

この事態を受けて、環境・食品・地方問題担当省（Department of Environment, Food and Rural Affairs: DEFRA）¹⁾は2000年、同国の廃棄物管理政策²⁾として「廃棄物戦略（Waste Strategy 2000）³⁾」を発表した。これは、廃棄物枠組指令（Framework Directive on Waste）、有害廃棄物指令（Hazardous Waste Directive）および包装・包装廃棄物指令（Packaging and Packaging Waste Directive）に基づき、1990年環境保護法44A条を根拠として実施される廃棄物管理計画である。

この廃棄物戦略の目的は、同国の持続可能な発展のため、廃棄物の排出を削減し、経済成長と廃棄物の排出量の増加との間の関連性を断ち切ることであった。

この廃棄物戦略が導入された2000年以降、同国では、廃棄物の増加率がGDPの伸びを下回り、リサイクル率も上昇するなど、廃棄物の管理に一定の改善も見られたが、依然として埋立量が多く、資源の有効利用という観点から廃棄物政策をさらに転換する必要があるとの認識が高まった。

同省は2006年2月、「廃棄物戦略の再検討（Review of England's Waste Strategy）⁴⁾」と題する文書を発表した。これは、「2000年廃棄物戦略」の改正について諮問するためのものである⁵⁾。

本稿では、英国における廃棄物管理政策とその実施状況およびその政策が抱える課題につき考察することを目的とする。

まず英国の2000年廃棄物戦略について、その導入の背景、目的等に触れつつ概観するとともに、2000年以降に達成された事項について検討する。続いて、同国の廃棄物管理政策

の課題と、環境・食品・地方問題担当省が、廃棄物政策の改正に向けて行っている提案について検討する。ここでは、2006年に発表された「廃棄物戦略の再検討」で指摘されている事柄に注目している。

もとより、我が国と英国の間には廃棄物法制の経緯および体系の違いのみならず、廃棄物管理手段も異なることから、我が国の廃棄物管理政策に、英国の廃棄物政策の要素を導入すべきであるとの結論を直ちに導くことは相当ではないであろう。しかし、我が国においても、廃棄物の排出量が増大し、埋立地の確保が困難となっていること、廃棄物の発生の抑制を目指していること等、両国間には類似する問題も多く存在する。また、英国は埋立税、埋立税控除制度、埋立量取引制度等の注目すべき制度も導入している。したがって、英国の廃棄物政策につき、その体系と課題を考察することは、我が国の廃棄物管理政策の研究にとり、一定の示唆が得られるのではないかと考えている。

2. 2000年廃棄物戦略

(1) 背景

1998年から1999年にかけて、イングランドおよびウェールズにおいて、年間約4億トンの廃棄物が排出された。このうち1.06億トンが、産業廃棄物（建設および解体廃棄物を除く）、商業廃棄物および都市ごみ（地方公共団体が収集した廃棄物）である。その内訳は、産業廃棄物が4800万トン、商業廃棄物が3000万トン、都市ごみが2800万トンであった⁶⁾。残りの約3億トンは、建設廃棄物、解体廃棄物、農業廃棄物、鉱業廃棄物、下水汚泥、浚渫土から成っている⁷⁾。本稿では産業廃棄物、商業廃棄物および都市ごみに焦点をあてて検討したい。

イングランドとウェールズで排出されたこれらの廃棄物のほとんどは埋立てにより処理されていた。具体的には、商業および産業廃棄物の約54%、都市ごみの83%が埋立てにより処理されていた⁸⁾。

廃棄物の排出量が増加の一途をたどっているのに対して、イングランドとウェールズの都市部では、廃棄物処理のために利用できる土地が不足していた。良好な農地を保護するとともに、開発に対応するグリーンベルトを確保する必要があり、埋立てに適した土地を確保するのは困難であった。また埋立てによってメタンが発生するため、その温室効果による気候変動への影響も問題視されていた。

このことから、英国政府は、ヨーロッパ諸国の政府とともに、EU埋立指令（EU Landfill Directive）について合意し、生分解性の都市ごみの埋立量を減少させることについて具体的な目標を設定した。それは、2010年までに、生分解性の都市ごみの埋立てを1995年の

75%にまで、2013年までに50%にまで、2020年までに35%にまで削減するというものである⁹⁾。

このように、従前どおり廃棄物の処理方法として埋立てに依存し続けることはできず、より持続可能な経済を達成するためには、資源をより良く利用しなければならないことが指摘されていた¹⁰⁾。

政府は、埋立ては適切に管理されれば、様々な種類の廃棄物の処分方法の選択肢の一つとなりうるが、将来においてその役割は小さくなると述べている¹¹⁾。

(2) 戦略の目的と具体的目標

かかる状況を背景に、環境・食品・地方問題担当省は2000年、同国の持続可能な発展には、再使用、リサイクル、堆肥化、エネルギー回収を通して、天然資源をより有効に利用することが不可欠であるとして、「廃棄物戦略 (Waste Strategy 2000)」を発表した。

この戦略の目的は、廃棄物の排出を削減し、経済成長と廃棄物の排出量の増加との間の関連性を断ち切ることにある¹²⁾。そのためには、廃棄物の排出量の増加への対応として、新規の廃棄物管理施設を多数建設するのではなく、排出された廃棄物のより多くをリサイクル、堆肥化するとともに、燃料として利用するなど、有効に利用すべきであるとされた。そして、廃棄物問題の解決に向けては、企業、家庭、地域社会、地方公共団体が、それぞれの役割を果たすべきであるとされた。

具体的な目標として、埋立てにより処理される産業および商業廃棄物を、2005年までに1998年レベルの85%まで削減することが設定された¹³⁾。この目標を達成するためには、廃棄物の排出の増加を抑制し、廃棄物から価値を回収する等して有効利用し、廃棄物が環境に与える影響を削減する必要がある。

この廃棄物戦略は、家庭廃棄物のリサイクルおよび堆肥化について、2005年までに25%、2010年までに30%、2015年までに33%という厳しい目標を設定している¹⁴⁾。

これらの目標の達成に向けて、イングランドにおける地方公共団体のリサイクルについて法的な実施基準が設けられ、地方公共団体は、廃棄物管理サービスを改善するための目標を設定することについての要請を受けた。

リサイクルに関しては、廃棄物および資源行動計画 (Waste and Resources Action Programme) を作成し、リサイクル、再使用、リサイクル済み物質の市場開発等を促進すべきであるとされた。リサイクル商品を公的に調達することにより、リサイクル商品の需要を高めることができるとも指摘されている。

環境税の一つである埋立税 (Landfill tax) については、1999年予算において、標準税率を1トンあたり10ポンドから年間1ポンドずつ引き上げることにより、埋立てにより処理

される廃棄物の削減に向けて強いインセンティブを与えることができるとされた。

埋立税は、許可を受けた埋立地において、1996年10月以降、埋立てにより処分される産業廃棄物に課税される環境税である。同税は、産業廃棄物を削減し、産業廃棄物からより多くの価値を回復し、リサイクルを促進することをその目的とする¹⁵⁾。

廃棄物のリサイクルを促進するため、埋立税控除制度 (Landfill Tax Credit Scheme: LTC) の利用が可能とされた。この制度の下、埋立税の納税義務者である埋立地オペレーターは、承認を受けた環境団体に対して行った寄付につき、税額控除を申請することができる (1996年財政法53条)¹⁶⁾。2000年廃棄物戦略では、支援の対象を非営利団体、非公開会社によるリサイクルや再使用プロジェクトなどの活動にまで拡大することが検討された。

埋立量取引制度の導入も検討された。これは地方公共団体が埋立てにより処理する生分解性の都市ごみ (biodegradable municipal waste) の量を削減することを目的とするもので、地方公共団体に対して、人口と世帯数の組み合わせを基礎に、割当てを無償で付与することが検討されていた¹⁷⁾。

3. 2000年以降の達成事項

環境・食品・地方問題担当省が2006年2月に発表した「イングランドの廃棄物戦略の再検討 (Review of England's Waste Strategy)」によると、「2000年廃棄物戦略」が発表されてから、廃棄物管理の各方面で相当の進展が見られる¹⁸⁾。

廃棄物の排出量の増加率は2000年以降、国内総生産 (GDP) の伸び率を下回っている。都市ごみおよび企業の廃棄物の排出量は、GDP成長率を下回る率で増加している。都市ごみは2000年にかけて、年間3.5%で増加していたが、年間約1.5%まで減少した。

家庭廃棄物のリサイクルと堆肥化は、過去4年間で倍増した。地方公共団体は、2000年廃棄物戦略でリサイクル目標とされた2005年の25%を達成しつつある。

ほぼすべての種類の廃棄物の埋立てが減少している。都市ごみの埋立てについては1998年9月から2003年4月にかけて、82%から72%まで、産業および商業廃棄物の埋立てについては1998年9月から2002年3月にかけて、50%から44%まで減少した。商業および産業廃棄物については、1998年に埋立てにより処理された量と比較して85%にまで削減するという2005年の目標を達成しつつある。

さらに、新しい政策手段がいくつか導入されている¹⁹⁾。

まず埋立税の税率が引上げられた。中長期的には廃棄物管理を改善し、埋立てによる処分に代わる方法を促進するため、1トンあたり35ポンドまで引き上げられることになっている。税収は、地元の地方公共団体や企業に再配分され、廃棄物の削減、再使用、リサイクル

への投資を促進する。

2005年4月には、埋立量取引制度（Landfill Allowance Trading Scheme : LATS²⁰⁾）が導入された。これは都市ごみに関する埋立量取引制度で、排出量取引を廃棄物管理の分野に初めて導入したものである。割当てを柔軟に取引することができれば、英国がEU埋立指令（EU Landfill Directive）における義務を履行することについて、地方自治体はコスト効率のよい形で貢献できることになる。この制度が導入されて以来、2006年2月の時点では、280,000トン以上が取引されている。

2002年4月には、2001年財政法（Finance Act 2001）に基づき、砂利税（Aggregates Levy）も導入されている。砂利税とは、英国における砂利の商業的な開発に課される環境税をいう。その目的は、騒音や粉塵等、規制の対象とされていない砂利の採取および移送に伴う環境へのコストを砂利価格に反映させることにある。さらに、新規の砂利採取を減少させる一方で、例えばリサイクル済み物質や、従来は埋立てによって処理されていた代替物質（解体された建物からの廃棄物）の使用を促進することにより環境利益をもたらすことを目標としている。砂利税の導入により、新規の砂利の利用効率の向上、廃棄物タイヤおよびガラスのリサイクル方法の発展が期待されている²¹⁾。

2000年以降、廃棄物実施プログラム（Waste Implementation Programme: WIP）、廃棄物および資源行動計画（Waste and Resources Action Programme: WRAP）などの新しい機関の調整も行われた。その他、地方公共団体への基金（民間金融イニシアチブも含む）、環境局（Environment Agency）の規制の実施のために調整が進められている。

新しい研究やデータも蓄積され、情報も改善されている。リサイクルに関する公共の意識も向上し、他の環境問題と比較しても強い関心を集めている。

4. 廃棄物管理政策の課題

2000年廃棄物戦略発表以降、廃棄物管理に対してより持続可能なアプローチをとることによって得られる経済面および環境面でのメリットについて公衆の意識が高まった。英国政府が当初2000年の廃棄物戦略において示した論拠に変更はなく、廃棄物の発生抑制を第一の優先事項とする指針は今も維持され、また2000年に設定された目標は今も重要なものとされている²²⁾。

他方、廃棄物の排出量の増加傾向は続いており、その多くが埋め立てられている。したがって、廃棄物をより有効利用する方法についてはまだ検討の余地があるとされた。とりわけ、英国は他のヨーロッパ諸国と比較しても、埋立量をさらに減少する必要があるとの課題を抱えている²³⁾。そのためには、従前の比較的安い埋立てという解決法は望ましい選択肢とは

いえず、廃棄物処理の各段階において技術的に効率的な投資を確保しなければならないとされた。

環境・食品・地方問題担当省は、2000年廃棄物戦略を改正するにあたって、これまでの進展を基礎に、以下の点に重点を移す必要があるとしている²⁴⁾。

第一に、より広い意味での資源エネルギーの一環として廃棄物管理を進め、商品およびサービスのライフサイクル全体を勘案し、生産、消費のつながりのなかで、資源効率を改善すべきである。これによって、環境、人間の健康、ビジネスの競争力が高まるからである。廃棄物を資源ととらえ、リサイクルと再使用の文化を、家庭、職場、ショッピング、レジャーの領域まで広げなければならない。

第二に、廃棄物排出量の伸びを抑制するとともに、経済成長の影響が環境に及ばないことを確保する。これは他の先進国と共有する課題といえる。廃棄物の発生抑制（waste prevention）に重点を置き、これを持続可能な消費および生産という課題に組み込む必要がある。

第三に、商業、産業、建設その他の分野から排出される都市ごみ以外の廃棄物（non-municipal waste）の発生を抑制、再使用およびリサイクルして、都市ごみ以外の廃棄物につき持続的な管理を行う。この分野の廃棄物には、商業、産業、建設、解体、鉱業、砕石業からの廃棄物が含まれ、その量は家庭廃棄物の10倍に上るほど大きな割合を占めるため、その管理は重要である。

第四に、エンド・オブ・パイプ型の廃棄物政策の枠組みから離脱し、経済を通して資源の流れをより良く管理しうる枠組みに移行する。この際、様々な政策、介入、技術、組織、民間、自主的分野の役割についての理解とその共有が必要となる²⁵⁾。

5. 廃棄物戦略改正に向けての諸提案

環境・食品・地方問題担当省は、廃棄物管理政策について前述のような課題を示した上で、その改正に向けて、家庭廃棄物のリサイクルと堆肥化をはじめ多くの提案をしている。重要な提案は概ね以下のとおりである。

(1) 廃棄物管理政策の枠組みのありかた

政策の枠組みが関係者の行動変化を促すものとなるように以下の提案を行っている。

第一に、規制システムを簡素化し、許可²⁶⁾および免除²⁷⁾のシステムを改革し、指針²⁸⁾とコミュニケーションを改善する。リスクに基づく実施を行うことによって、システムをよりバランスの取れたものとしなければならないとしている。

第二に、様々な分野において生産者責任を拡大することによって、廃棄物の発生を抑制し、リサイクルと回収を増やす。そうすることにより、生産者が市場に流通させる商品の環境への影響について生産者自身に責任を負わせることを確保する。生産者に商品が寿命に至るまでの廃棄物管理コストを意識させることにより、廃棄物管理の全体的なコストを下げる事が重要である²⁹⁾。

第三に、自主的な合意を基本とし、自主的な合意による目標達成が出来ない場合にのみ規制を使用する。とりわけ、食品や新聞、直接販売、雑誌出版業等の分野において、廃棄物の排出を削減するための自主的な取組みがよく見られるところである。かかる自主的合意は、企業に自己の商品が環境に及ぼす影響について責任を負わせるための重要な手段である³⁰⁾。

第四に、情報、助言および意識向上により、企業と市民の行動変化を促さなければならない。政府は廃棄物の取扱いと調達作業³¹⁾において模範を示すことが提案されている。

(2) 廃棄物の発生抑制

廃棄物の発生抑制は、生産の段階においては、設計者・製造者・小売業者が、廃棄物の発生が少ない商品を生産・販売し、購入の段階では、消費者や調達の専門家が、より持続可能な商品やサービスを選択し、消費の段階では、消費者が、自己が必要とするものを消費することによって達成される。

廃棄物の発生抑制は、英国の持続可能な開発を達成するのに不可欠な要素であり、廃棄物管理政策において、最も高い優先順位が付けられている事項である。にもかかわらず、廃棄物発生と経済成長との間の分離が進んでいないことが問題視されている。

廃棄物の発生抑制に向けて、廃棄物の影響に応じて取組みが必要な商品の優先順位をつける³²⁾、生産者および小売業者の商品に対する責任 (product stewardship) を拡大し、エコデザインを通して廃棄物が環境に与える影響を弱める、助言サービスを通して、企業 (中小企業を含む) の資源効率に刺激を与える³³⁾、商品の環境への影響について市民に助言をすること³⁴⁾等が提案されている。

(3) 廃棄物からの資源回収

排出された廃棄物からより多くの資源を回収する必要がある。統合的アプローチを採用することを通して、廃棄物の優先順位とインフラ投資の正しいバランスを達成するよう意思決定がなされなければならない。資源を循環させ、投資を促すため、地方公共団体の家庭廃棄物の削減とリサイクルについて将来目標を設定すること、中小企業向けにリサイクル・サービスを提供すること、長期的には埋立てを更に規制すること³⁵⁾、リサイクル済み物質の市場を開発すること³⁶⁾、廃棄物の輸出入に関する新しい管理計画を作成すること³⁷⁾、家庭か

ら排出される有害廃棄物の収集と管理を改善すること³⁸⁾等が提案されている。

(4) 役割と責任

廃棄物政策を統合するためには、各参加主体の役割と責任に関する枠組みが必要である。地方自治体の役割を拡大し、様々な廃棄物の流れを統合的に管理すること³⁹⁾、生産者、コンプライアンス組織および地方公共団体の関係を改善し、EUおよび国家目標を達成すること、自主的および地域の取組みを支援すること⁴⁰⁾等が提案されている。

(5) 不法投棄の増加

廃棄物管理がより複雑化し、高額化することによって、不法投棄等の廃棄物に関する犯罪が増加することが懸念されている。合法的な廃棄物管理費用が高くなり、規則が厳しくなると、廃棄物犯罪はより一層増える可能性がある。

地方公共団体と環境局は、不法投棄された廃棄物の撤去コストのみで年間4400万ポンドを費やしているといわれる。イングランドでは、一月に75,000件の不法投棄が発生している。最も多く捨てられているのが黒いゴミ袋である。不法投棄が多くなされるのは、道路である⁴¹⁾。不法投棄のうち最も数が多いのは、家庭廃棄物である。その他、建設、解体廃棄物、商業廃棄物の不法投棄もなされている。問題の一つの原因は、家庭から有料で廃棄物を引き取った後、不法投棄する業者の存在が挙げられる⁴²⁾。

6. おわりに

以上、英国における廃棄物管理政策につき、その実施状況、課題および改正に向けた諸提案について概観してきた。

同国では、2000年廃棄物戦略の発表以降、廃棄物の増加率がGDPの伸びを下回ったこと、廃棄物のリサイクルと堆肥化が進んだこと、埋立てが減少したこと等、相当の進展が見られる。したがって、今後も同国の廃棄物政策とその効果について検討を続けることは我が国の廃棄物政策を考える上でも有意義と考えられる。

さらに、埋立税の税率の引下げ、埋立量取引制度、砂利税等の新しい政策手段も導入されている。とりわけ、埋立量取引制度は、排出量取引を廃棄物の分野に世界で初めて採用したもので興味深い。

このように英国の廃棄物管理において一定の改善が見られるものの、依然として廃棄物の排出量の増加は続いており、その多くが埋め立てられているという現実がある。これを受けて、環境・食品・地方問題担当省は、廃棄物をより有益に利用する方法についてはまだ考慮

の余地があるとし、廃棄物戦略の改正について諮問するため、2006年2月、「イングランドの廃棄物戦略の再検討」を公表した。

この諮問文書の検討を通して、廃棄物の発生抑制を第一の優先順位とする指針は今も維持され、2000年に設定された目標は今も重要なものと考えられていることが明らかになった。さらに、英国政府が、より広い資源エネルギーの一環として廃棄物管理を進める必要があること、廃棄物排出量の伸びを抑制するとともに、経済成長が環境に影響を与えないようにすべきであること、都市ごみとそれ以外の廃棄物に関する計画と調達との間の統合を図る必要があること、エンド・オブ・パイプ型の廃棄物政策の枠組みから離脱すべきであること等の課題を抱えていることが明らかとなった。

同文書では、家庭廃棄物のリサイクルと堆肥化の具体的目標のほか、廃棄物管理政策の枠組みのありかた、廃棄物の発生抑制、廃棄物からの資源回収および各参加主体の役割と責任についての枠組みについて、いくつかの提案がなされており、今後の新しい廃棄物管理手段の可能性を提示するものである。さらに、廃棄物管理費用の上昇に伴い、不法投棄をはじめとする廃棄物犯罪が増加する可能性があるとの懸念も示されており、我が国と類似の問題が存在することも明らかとなった。

今後は、同国の廃棄物政策とその効果について研究を進めるとともに、埋立税、砂利税その他の新しい廃棄物管理手段の運用と実際を研究課題としたい。

注

- 1) 当時は、環境・交通・地域問題担当省 (Department of the Environment, Transport and the Regions : DETR)。
- 2) 英国の廃棄物管理システムについては、小笠原秀信「英国の環境保護法と廃棄物政策」都市と廃棄物21巻5号 (1991年) 84頁以下。
- 3) See Department of the Environment, Transport and the Regions, *Waste Strategy 2000: England and Wales* (Crown Copyright 2000).
- 4) See Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Review of England's Waste Strategy* (Crown copyright 2006).
- 5) 同省は当初、2000年廃棄物戦略の改正を2006年末に発表することを予定していたが、2006年12月31日現在、かかる発表はなされていないようである。
- 6) See Environment Agency 1998/99 (provisional); *Municipal Waste Survey 1998/99* (provisional).
- 7) See Department of the Environment, Transport and the Regions, *Waste Strategy 2000: England and Wales (Part 1)* at para. 1.1, Chap. 1.

- 8) *Id.* at para. 1.4, Chap. 1.
- 9) *Id.* at para. 1.7, Chap. 1.
- 10) *Id.* at para. 1.5, Chap. 1.
- 11) *Id.* at para. 1.10, Chap. 1.
- 12) *Id.* at para. 2.7, Chap. 2.
- 13) *Id.* at para. 2.32, Chap. 2.
- 14) *Id.* at para. 2.38, Chap. 2.
- 15) 埋立税については、拙稿「イギリスにおける埋立税の仕組みと課題」日本税法学会税法学553号（2005年）27頁以下。
- 16) 埋立税控除制度については、拙稿前掲37頁以下。
- 17) 埋立量取引制度については、*see* Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Municipal waste, commercial waste and the Landfill Allowances Trading Scheme* (2004).
- 18) *See* Department for Environment, Food and Rural Affairs, *supra* note 4, at para. 8, Chap. 1.
- 19) *Id.* at para. 1, Chap. 3.
- 20) LATSについては、村上友理「廃棄物管理における経済的手法—英国における埋立枠取引制度を中心として」環境管理41巻10号（2005年）49頁以下。
- 21) 砂利税については、拙稿「英国における砂利税の仕組みと課題」日本税法学会税法学554号（2005年）3頁以下。
- 22) *See* Department for Environment, Food and Rural Affairs, *supra* note 4, at para. 18, Chap. 1.
- 23) *Id.* at para. 19, Chap. 1.
- 24) *Id.* at para. 20, Chap. 1.
- 25) *Id.* at para. 21, Chap. 1.
- 26) *Id.* at para. 13, Chap. 3.
- 27) *Id.* at para. 12, Chap. 3.
- 28) *Id.* at para. 14, Chap. 3.
- 29) *Id.* at para. 19, Chap. 3.
- 30) *Id.* at para. 21, Chap. 3.
- 31) *Id.* at para. 51, Chap. 3.
- 32) *Id.* at para. 7, Chap. 4.
- 33) *Id.* at para. 25, Chap. 4.
- 34) *Id.* at para. 33, Chap. 4.
- 35) *Id.* at para. 35, Chap. 5.
- 36) *Id.* at para. 50, Chap. 5.
- 37) *Id.* at para. 58, Chap. 5.

- 38) *Id.* at para. 92, Chap. 5.
- 39) *Id.* at para. 27, Chap. 6.
- 40) *Id.* at para. 45, Chap. 6.
- 41) *Id.* at para. 2, Chap. 7.
- 42) *Id.* at para. 3, Chap. 7.