

調査・研究報告書の要約

15 駐 - 3

書名	E U新規加盟・加盟候補 12 カ国における廃棄物管理の現状と取り組み				
発行機関名	社団法人 日本機械工業連合会				
発行年月日	2004 年 3 月	頁数	100 頁	判型	A 4

[目次]

I . 中・東欧諸国における廃棄物管理の動向

- 1 . E U加盟の影響：E U加盟で発生する義務とE U加盟による廃棄物セクターへの影響
 - 2 . 廃棄物管理に関するE U政策の発展 ～ 進行中のプロセス
 - 3 . 廃棄物管理に関する情報を入手できるコンタクト先
．新規加盟・候補 12 カ国 国別プロフィール
 - 1 . ブルガリア
 - (1) 背景と概観
 - (2) 主体と原動力
主な政策
E Uレベルでの視点 アキ・コミュニテールの進捗状況と改善に向けた支援
主なイニシアチブ
 - (3) 査定と今後の方向性
 - (4) 情報源
 - 2 . キプロス
以下、項目は共通。
 - 3 . チェコ
 - 4 . エストニア
 - 5 . ハンガリー
 - 6 . ラトビア
 - 7 . リトアニア
 - 8 . マルタ
 - 9 . ポーランド
 - 10 . ルーマニア
 - 11 . スロバキア
 - 12 . スロベニア
- 結論および勧告

[要約]

今年 5 月 1 日より、欧州連合 (E U) に中・東欧など 10 カ国が加盟し、25 カ国から構成する大市場「E U 25」が誕生する。また、今後もE U加盟を目指す国々が控えており、E Uは更に拡大し、世界経済のイニシアティブを握ることが予想される。新規にE Uに加盟する国々あるいは加盟候補の国々は西欧諸国と垣根がなくなり、今後の経済発展が期待される一方、域内の競争の渦中に入ることとなり、また、E U環境法に代表される厳しい環境規制も乗り越えねばならない。

本報告書は、E U新規加盟国および加盟候補国における廃棄物管理分野における取り組みについて、オーストリア都市協会およびコンサルタントのエドワード・キャメロン氏が作成したレポ

ートを、当会のブリュッセル調査員が和訳、取りまとめたものである。
概要は次の通りである。

近年、EU新規加盟国における環境パフォーマンスの向上には目を見張るものがある。このような成功の裏には、EU環境法を新規加盟国でも導入しなければならないことが背景にある。しかしながら、大きな進歩は各国における革新の成果でもある。EUの2つの賞「持続可能な都市賞(Sustainable Cities Award)」および「EU準拠に向けた都市賞(City Towards EU Award)」ではいずれも、中・東欧諸国全体を通し水準が向上し、コミットメントが高まっていることが証明されている。

進展を評価する一方で、依然として多くの作業が残されていること、そして多くの地方・地域当局はEU環境法が定める基準に到達するのに苦心しているのを事実として認めることも重要である。このことが、オーストリア都市協会が新規加盟国における廃棄物管理に関するこの調査報告書の作成を委託した所以である。

本報告書では以下の点を目指して作成された。

- ✓ EU新規加盟候補国(European Union Accession Candidate Countries, CEEC)における廃棄物管理分野における政策、法律、イニシアチブへの指針として。
- ✓ 実務家および地方公務員向けに、情報源、コンタクト先、支援を提供する資料として。
- ✓ 中・東欧諸国において廃棄物管理の改善のチャレンジと機会の提示として。
- ✓ 中・東欧諸国における廃棄物管理に関するEUアキ・コミュニテールの要件への対応進捗状況のレビューとして。
- ✓ 廃棄物分野において地方・地域政府が直面している主要問題点の概要として。
- ✓ EU機関に向け、新規加盟候補国の地元関係者への支援の水準と焦点を向上させるためにデザインされた、一連の政策勧告として。

このことから、本報告書は以下のような構成となっている。

- ✓ 概略
- ✓ 中・東欧諸国における廃棄物管理の動向およびEU加盟によるニーズに関する簡単な評価
- ✓ EU加盟候補全12カ国の国別プロフィール。各国のプロフィールは、主要関係機関に関する情報と廃棄物政策を形成する推進要因、廃棄物問題の管理の方法に対する評価、重要な情報ソースの連絡先を含んでいる。
- ✓ 本報告書の内容から結論付けた主要な結果および勧告の要約。

本報告書に掲載されている情報は、EU新規加盟(候補)国における廃棄物管理を多角的に見た見解を提示している。候補国間、あるいは1つの国の中でも大差が見られる場合が少なくない。とはいえども、程度の差こそあれ、12カ国すべてに共通して見られる欠如も残念ながらいくつかある。

1. **管理の問題** 最も驚くべき問題はコミュニケーションの欠如である。地方自治体どうしでのコミュニケーションがほとんどなく、自治体各部門間の組織内部でのコーディネーションも乏しい。ステークホルダー(利害者)グループとの諮問制度も整備されていない。これらの問題を放置すれば、環境関連法の導入・施行に向けた努力を著しく損なう結果となりえない。
2. **財政の問題** 効率的な廃棄物管理には一定のコストがかかるが、このコストは現在の中・東欧諸国のほとんどの自治体にとっては負担が大きすぎる。廃棄物関連法(特に税金・課徴金移管する法律)の中に含まれている規定は、質の高い廃棄物管理を提供するためのコストを適切にカバーしていない。さらに、海外援助・投資の流入(EUからが最も顕著)にも関わらず、このような資金のほとんどは中央政府レベルにとどまってしまう。結果として、資金を最も必要とする地方自治体レベルにまで到達する額はほんの一握りでしかない。
3. **キャパシティの問題** 中央政府レベル、地方自治体レベルのいずれにおいても、著しい資源不足が見られる。このことから、準拠・施行を行う人材の欠如、専門知識の不足、そして最も重要なことにグッドプラクティスの交換の欠如につながっている。中・東欧諸国全体を通して支援ネットワークを強化し、キャパシティを構築するための更なる努力が行われる必要がある。

I. 中・東欧諸国における廃棄物管理の動向

過去 20 年間にわたって EU 現加盟 15 カ国では、廃棄物管理の分野において目を見張る進展が見られた。今日では、意思決定者にとってより広範な政策革新とより進んだ技術が存在し、ベストプラクティスや、地域レベルでキャパシティを構築する権限を有する関連機関のネットワークによって統合廃棄物管理戦略の開発が支援されている。しかし残念ながら、こういった進展は新規加盟・候補 12 カ国 (CEECs) ではまだ根付いていない。

欧州環境局 (European Environment Agency / EEA) は、欧州全体で毎年 30 億トンを超える廃棄物が生み出されていると推定している。これは西欧諸国では、人口 1 人当たり 3.8 トン、中・東欧諸国では 4.4 トンに相当する。廃棄物の総量は、一部の中・東欧諸国 (チェコ、ハンガリー、ポーランド) では増加する傾向にあるが、減少している国 (エストニアおよびスロバキア) もある。

- 欧州では自治体ゴミの量が多いが、さらに増加する傾向にある。自治体ゴミは西欧諸国においては廃棄物総量の約 14%、中・東欧諸国では 5% に相当する。中・東欧諸国における自治体ゴミの回収率は、経済的資源の差、消費パターンや自治体ゴミ廃棄システムの違いなどによって、西欧諸国より低くなっている。
- 中・東欧諸国における有害廃棄物については国によって異なる。ほとんどの国では有害廃棄物の量は低下しているものの、スロバキアおよびラトビアについては大幅に増加している。
- 西欧諸国および新規加盟・候補 12 カ国では、ほとんどの国において 1990 年代から製造廃棄物が増加している。しかしながら、チェコ、ハンガリー、ルーマニア、スロバキアなど一部の中・東欧諸国では、製造部門からの廃棄物の量は減少している。
- 欧州で最大の廃棄物源は採鉱・採石業から出る廃棄物であり、廃棄物総量の 20% 以上を占めている。

リサイクルに関する統計データを見ると、状況はあまり芳しくなく、欧州全体を通して多くの国でリサイクル率は極めて低くなっている。中・東欧諸国のうちデータが存在する 8 カ国では、1998~2001 年の自治体ゴミのリサイクル率は平均 8.6% にとどまっている。新たに、従来よりもある程度包括的な廃棄物回収・リサイクル制度を確立することは大きなチャレンジである。これについては中・東欧諸国間で協力体制を推進することが 1 つの可能性として考えられる。長期的に実行可能なリサイクル制度となるような、リサイクル済み材料の健全かつ持続可能な市場を開発することは、さらに大きなチャレンジとなるであろう。

埋立は、現在も欧州の中で最も多い廃棄物処理の方法となっている。埋立が最も多い理由の 1 つとしては、世論で焼却が安全な処理・廃棄方法として受け入れられにくいことが考えられる。中・東欧諸国では 1999 年に約 83.7% の自治体ゴミが埋立処理されている。多くの中・東欧諸国では埋立地が不足しており、有害廃棄物を含む廃棄物は処理または廃棄できるようになるまで蓄積されている状況である。多くの場合、有害廃棄物は悪条件の元で分別され、その結果として産業事故や健康への影響、環境汚染といったリスクを増加させている。これらの国が EU 埋立指令に遵守することによって、環境を汚染する可能性が低減することが期待されている。

西欧諸国では、1995 年に自治体ゴミの 17% が、1999 年には 18% が焼却処理されている。一方、中・東欧諸国ではそれぞれ、2.3% と 6% にとどまっている。中・東欧諸国では標準以下の焼却炉が運営されているケースが多く報告されている。1999 年に、中・東欧地域内に大型 (容量毎時 3 トン超) の自治体焼却炉はチェコ、ハンガリー、ポーランド、スロバキアの 4 カ国に 7 つ、このほかポーランドに規模が小さめのものが 3 つ稼動していた。有害廃棄物向けの焼却炉の数は 97 あると報告され、うち 22 は焼却容量が 1 日当たり 10 トン超のものであった。このように埋立と焼却で大きな差があるのは、主に埋立の方が施設建設や運営コストが焼却に比べて安いことが考えられる。また、EU の排出制限に準拠した焼却施設の建設に対する投資不足もある。現存する焼却施設 (主にチェコ) は段階的に閉

鎖するか近代化を必要としている。

基本的な要素を含んだ廃棄物管理計画は多くの中・東欧諸国で公表されているが、これは、普通はEU新規加盟プロセスの一環で行われたものである。他のいくつかの中・東欧諸国では別途、廃棄物管理計画やプログラムを策定している。しかし、いずれの場合も、そのような計画やプログラムをタイミング良くうまく実施するには、資源の不足が共通して大きな障害として挙げられている。すべての欧州諸国では、特に有害廃棄物管理に対しては広く抑制・管理対策をとっている。一般廃棄物に対しては西欧および中・東欧諸国で財政ツールおよび市場ツールの活用が増えている。汚染者（廃棄物を生み出す企業または世帯）に廃棄物産出のコストを知らしめ、代替的な選択肢を提供することが重要な点となっている。中・東欧諸国で最も頻繁に使われているツールとしては、自治体ゴミの回収、輸送、処理に対する利用者課金とゴミ廃棄に対する課金である。いくつかの国では飲料水容器の預かり金返金制度や電池製造者に対する課金徴収が実施されている。

欧州環境局（EEA）は2003年1月に発表した報告書の中で、欧州でますます増えている廃棄物量に係わる問題点の多くは、各国が解決策を開拓した他の国から学ぶことで解決できるのではないかと指摘している。この報告書を作成した専門家チームは、廃棄物最少化、再生（リカバリー）、リサイクル、最終的な廃棄などの幅広い分野ですでに十分なグッドプラクティスが存在しており、このようなグッドプラクティスは他者にとって指針としての役目を果たすべきであると論じている。さらに同報告書では、これから先数年、各国にとって、新たな解決策を捜し求めるよりもお互いの経験を活用することがチャレンジになるとしている。

ハンス＝ピーター・ファーニ博士はWaste Management World誌への寄稿でさらに楽観視できる余地があることを示している。同博士は、科学的見地から、廃棄物管理のベストプラクティスに必要なほとんどすべての知識がすでに存在しているとしている。例えば、様々なタイプの廃棄物の特性、これら廃棄物のリサイクルや処理のプロセスが理解されており、埋め立てる廃棄物のテスト手順も開発されている。廃棄物の環境への影響はさらに理解が進んでおり、廃棄と再生（リカバリー）の手法に取り入れることができる状況にある。しかしながら、コストが高いという印象から、廃棄物管理のあらゆるプロセスでこういったノウハウが最大限に活かされているわけではない。

従って、グッドプラクティスの母体となる大枠はあり、科学的・技術的専門性もあるにもかかわらず依然として問題として残っているのは、財政問題と管理問題である。理論的には、統合廃棄物管理のソリューションのコストは手が出せないものではない。ファーニ博士は、西欧における廃棄物管理のコストはGNPの約0.5%に相当すると推定している。固形都市ゴミの廃棄のコスト（回収、輸送、リサイクルのコストおよび雑多なものが混ざった廃棄物の処理コスト）は国民1人当たり約2ユーロとなっている。このことから、ゴミ廃棄は誰にでも負担できる額であるといえる。しかしながら、インフラへの初期投資は大きく、中・東欧で著しく欠如しているのはこの初期投資である。

すべての中・東欧諸国において、廃棄物管理における政府の役割は大きい。過去の歴史の中で確立された中央集権的な政府の機構があるため、中央政府の役割は特に重要といえる。ただ、地方・地域当局もまた、環境政策の最終的な実施と出資を行う責任を担っており、極めて重要である。残念ながら、政府はいずれのレベルでも、資源不足や専門知識不足、環境政策に対する一貫した戦略的アプローチがないことに悩まされている。また他のステークホルダーとの対話が十分でなく、一般国民へのコミュニケーションも乏しく、環境政策に対するアプローチは断片的なものとなっている。ファーニ博士が正鵠を得て指摘している通り、廃棄物管理の共通の戦略ほど環境保護で誰しものが貢献できる分野というのは他にはそう見当たらない。リサイクル可能なモノを集めて、分別しておくようなことは誰にでもできる。使用済みの紙、ガラス、アルミニウム缶、ペットボトルなどは分別して回収して処理し、二次的材料として生産プロセスに再投入することができる。こういったことが一般に中・東欧諸国では実施されていないのは、指導不足が原因であるとは考えられない。

1. E U加盟の影響：E U加盟で発生する義務とE U加盟による廃棄物セクターへの影響

E U環境法の法典とも言うべき「環境アキ」(Environmental Acquis / E Uの本拠地ブリュッセルで専門語として使われている言葉)は、主にE U指令のかたちで幅広い措置を網羅している。E U指令はE U法の最も一般的な形態で、加盟国が達成しなければならない特定の目的、対象、あるいは結果を設定するものである(例えば埋立地は一定の水準を満たさなければならないなど)が、求められているゴールに到達するための具体的なメカニズムや施策の内容の決定は加盟各国の裁量に委ねられている。廃棄物管理の分野については、政策は17の指令と1つの規則のほか、指令の当該要件を詳細に記述した欧州委員会決定によって規制が運用されている。

廃棄物管理分野のすべてのE U指令は、大きく3つのグループに分けることができる。1つ目のグループは、廃棄物管理の一般原則を定めた以下の一連の指令である。

- 廃棄物に関する枠組み指令 75/442/EEC (Framework Directive 75/442/EEC on waste)。最も最近では理事会指令 91/156/EEC により改正。
- 有害廃棄物に関する枠組み指令 91/689/EEC (Framework Directive 91/689/EEC)

2つ目のグループは、廃油の廃棄、包装・包装廃棄物、特定の危険物質を含有する電池・蓄電池、ポリ塩化ビフェニル (PCB)・ポリ塩化テルフェニル (PCT) の廃棄、廃車など、特定種の廃棄の流れに対する個別指令である。個別の廃棄の流れおよびこれらに関するE U政策のアプローチに関する情報は、欧州委員会環境総局 (European Commission DG Environment) の下記ウェブサイトを参照。

www.europa.eu.int/comm/environment/waste/waste_topics.htm

3つ目は、廃棄物管理の一定の手法や焼却施設や埋立地などの施設に対する規制である。

E U指令に完全に準拠するためには、加盟国は指令に定められた期限内に指令を実施するために国内法として整備する必要がある。E U指令に準拠するために国内法を通過させるプロセスは「転換 (Transposition) 」として知られている。E U指令の国内法への転換には通常、2年程度を要する。このプロセスが完了すれば、加盟国は欧州委員会に対して必要な法令を通過させた旨を通達する義務がある。新規加盟国にとっては、環境アキの国内法令への転換と実施は膨大な作業である。各新規加盟国内で扱う必要がある分野のリストには以下のようなものが含まれる。

- すべての共同体枠組み法の転換 (情報へのアクセスおよび環境アセスメントを含む)
- 共同体が調印国となっている国際条約に関連する措置への転換
- 地球全体、国境を越えた汚染の削減
- 自然保護に関する法律 (生物多様性保護を目的とするもの)
- 内部市場の機能を確保するための措置 (製品規格など)

いったん転換が行われると、新規加盟国はこれらの法律が実際に遵守されるようにしなければならない。この段階は「実施 (Implementation) 」や「施行 (Enforcement) 」と呼ばれるもので、国の行政能力や財政能力に依る部分が大きいため、最も問題が起きやすく困難な段階である。E U指令に準拠するための国内法を通過させるに当たって、加盟国は指令を逐語的に転換する必要はないが、通過した法律が当該指令を完全に適用していることを保証していなければならない。

大まかにいえばE U環境法は、環境の質の保護、汚染その他の行為、生産プロセス、手続き、製品の法的権利を網羅している。空気、環境管理、水質、自然保護など個別分野別の問題のほか、環境アセスメントや環境に関する情報へのアクセスなど横断的な問題も指令でカバーされている。

環境アキの適用と施行には、強力で整備された行政が必要である。各国編プロフィール (後述) が

らも分かるように、行政能力の問題は中・東欧諸国政府のあらゆるレベル（中央、地域・州、地方）で重大な関心事となっている。廃棄物の分別、処理、廃棄施設などインフラの大幅な改造も中・東欧諸国では必要となっている。

EUと新規加盟候補国間の加盟交渉は長年にわたるものとなった。交渉では、新規加盟国でEU法を完全に調和させ確実に実施するための最適な方法を模索することが中心議題であった。加盟交渉では転換のスケジュール策定のほか、行政能力を構築するための時間の猶予を与え、適切なインフラを開発するための移行期の例外措置に関する協議も行われた。

EU廃棄物指令は、新規加盟国における廃棄物の取り扱い、処理、廃棄に大きな変化をもたらすであろう。加盟候補国では廃棄物に係わる一連の指令を実施するのに選択できる様々な方法がある。例えば、リサイクルを優先することも、焼却を優先することも選択できる。新規加盟国は好むと好まざるとに関わらず廃棄物指令を実施しなければならないため、指令を実施する利点はあまり話題にのぼることはない。しかし、EU環境法が新規加盟国にまで拡大することで、汚染が減って健康問題や医療コストも減り、また廃棄物を産出する事業活動から大気、海洋河川、土壌への排出も削減されるため、エコシステムに有利に働くという点は特記に値する。

加盟交渉の条件として、新規加盟国は環境アキを加盟日までに国内法に転換することが求められている。EU法実施のための移行期間は、特に大規模な投資やインフラ改善が必要な場合などにしか与えられていない。

廃棄物管理を語る時にはコストが主要論点となるが、コストについてはしばしば誤解があり、誤って伝えられさえすることもある。廃棄物のためのインフラ初期投資は、特に中・東欧諸国の市町村自治体の予算が限られたものであるという観点から見れば大きい。とりわけ自治体固形廃棄物の焼却プラントと整備の行き渡った埋立地の建設は大きなコストがかかる。しかしながら、コストは長期的な観点から考慮すべきである。ハンス＝ピーター・ファーニ博士（前述）によれば、固形都市ゴミの廃棄コスト（回収、輸送、リサイクルのコスト、および雑多なものが混ざったゴミの処理コスト）は1人当たり2～3ポンドである。ファーニ博士は古く汚染の激しいゴミ収集場を清浄するのは、適切な施設や廃棄物にふさわしい処理に投資するコストよりも高くつく場合もあるとしている。（存在するデータを見る限り、ファーニ博士のこの指摘を裏付けているようである。）

欧州委員会は、環境アキの遵守には、新規加盟国10カ国だけでも総計800億～1,200億ユーロの投資が必要であると推定している。ただ、エコテック・リサーチ＆コンサルティング社（ECOTEC Research & Consulting Ltd.）が2001年に実施した調査によれば、新規加盟候補国におけるEU環境指令の実施とそれによってもたらされる環境保護向上によって、公共衛生に大きな利益をもたらす、森林、建物、原野、漁業に対するコスト損失削減につながるとしている。また、加盟候補国におけるEU指令導入の経済効果は総額1,340億ユーロから6,810億ユーロと見積もられている。

EUはこれらのコストを多様な手段で負担するための財政支援を提供している。これらのうち、環境セクターにおいて最も重要なものは加盟前構造手段（Pre-Accession Structural Instrument / ISPA）である。ISPAは2000年以降、新規加盟国の交通・環境スキームに出資している。ISPAの主な目標は候補国の加盟準備を支援することで、この準備にはいくつかのレベルでの種々の活動や作業がある。必然的に国、地域、地方レベルでの行政変革もこれに含まれてくる。しかし、主にはEU指令の施行を支援することが優先事項となっており、中でもインフラ投資や大型投資が必要なものや、現状が最も悪い環境問題に対処するためのものが優先される。選定されたプロジェクトは、コミュニティの関与と参画、戦略的アプローチの証明、コスト効果など、定められた条件を満たす必要がある。ISPAの支援優先分野としては、飲料水供給、廃水処理、固形廃棄物管理、大気汚染などが含まれている。

ISPAではまた、交通セクターにおいて加盟候補国の新たな交通インフラ建設に共同出資を行って

る。ISPA のほとんどの資金は大型インフラプロジェクトに費やされているものの、一部ではあるが準備研究やフィージビリティ・スタディ、技術支援にも予算が振り向けられている。そのほか、欧州委員会の ISPA 局 (ISPA Directorate) も、EU 法やステークホルダー間協調、財政管理などに関するセミナーやトレーニング・ワークショップ開催に使われる中核予算を持っている。

ISPA を通して今後、年間計 14 億ユーロが環境・交通インフラプロジェクトに投資される。この額は、中・東欧諸国の環境水準を EU 現加盟国の水準に一步近づけるための大きなステップである。新規加盟・候補 12 カ国のそれぞれに対する財政支援額は、各国の人口や GDP、地理的規模によって異なる。

2. 廃棄物管理に関する EU 政策の発展 ~ 進行中のプロセス

2003 年 5 月 27 日、欧州委員会は、最終的には廃棄物防止・リサイクルに関するテーマ戦略につながる通達を採択した。公表された文書は、廃棄物の環境への影響を最小化する一方で経済的・社会的な面を考慮に入れることによって、より持続可能な廃棄物管理を促進するための手段に重点が置かれている。この通達の目的は、廃棄物防止・リサイクルに関する包括的かつ一貫した政策の開発に貢献するため、EU 関連機関と廃棄物管理の分野で活動する欧州のステークホルダーへの諮問プロセスを開始することである。

通達では、具体的には：

- 廃棄物管理の環境面の状況(特に廃棄物産出の動向、廃棄物の環境への主な影響)の評価。
- 共同体の現行の廃棄物政策とその達成業績、改善や更なる開発を必要とする分野の洗い出し。
- 廃棄物防止・リサイクルへの全体的なアプローチにおける目標設定の役割の分析。
- 将来的なテーマ戦略に対する枠組みの導入と、テーマ戦略の開発の一環として協議すべき主要問題点の指摘。
- 最終的なテーマ戦略は延長される影響アセスメントの対象となる点の表示。
- 将来的とるべきテーマ戦略開発のステップの記述。

ステークホルダーは上記の欧州委員会通達に対するコメントを提出し、廃棄物防止・リサイクルに関連する問題に関する一般的なコメントや提案を行うことが要請されている。コメントはできれば E メールで、一般に使用されているフォーマット(テキスト文書、ワード文書、アドビacroバットPDF、HTML など)で、欧州委員会の以下のアドレス宛てに提出することができる。

env-waste-strategy@cec.eu.int