廃棄物処理に関する国際的動向 第❷回

韓国の廃棄物管理とリサイクル政策

第2回は、韓国の廃棄物管理・リサイクル政策について、その歴史的変遷や現行の法体系等をとりまとめていただきました。韓国では、日本と類似した制度が多くある一方、より進んだ政策も多く、日本が学ぶべき点も多々あるようです。

金沢大学 フロンティアサイエンス機構 特任教授 鈴木克徳



昭和51年に環境庁に入省して以来、環境影響評価制度の構築、地域環境管理計画等の地域計画づくり、廃棄物処理やリサイクルの推進などを担当。昭和60年以来、主として国際交渉、国際協力分野で活動。平成19年9月に金沢大学フロンティアサイエンス機構特任教授に着任して以来、主として東アジアの環境政策や国際協力の枠組みづくり、日中韓の都市廃棄物処理・循環型社会形成に向けた協力等に従事。

廃棄物管理制度の歴史的変遷

韓国の廃棄物管理政策は、①汚物清掃法時代（1961年～1977年）、②環境保全法時代（1978年～1986年）、③廃棄物管理法時代（1986年～1992年）及び④分法化時代（1993年～）の4つに大別される。各期間における法整備と廃棄物政策の特徴を表1に整理している。汚物清掃法時代や環境保全法時代はリサイクルの実行というより宣言的な性格が強かったが、1991年の廃棄物管理法の全面改正、1992年「資源の節約と再活用の促進に関する法律」の制定により、資源化を含む全国的なごみの管理体系の構築が進んだ。また、1995年のごみの従量制料金体系の導入は、ごみの減量化、資源化の促進に大きく貢献した。

生ごみが従量制袋に混入されたまま排出されるなどといった原因から埋立地の浸出水と悪臭の問題等が顕在化したため、1999年に生ごみの直埋立の禁止措置が導入され、2005年1月1日より施行された。

1992年に制定された「資源の再活用の促進に関する法律（2003年に「資源の節約と再活用の促進に関する法律」に改正）」において生産者にリサイクルの責任を課すデポジット制度が導入されたが、同制度は2003年に生産者責任再活用制度へと変更され、拡大生産者責任（EPR）が導入された。

廃棄物管理に関する法体系

韓国の廃棄物管理法制は、基本法である「廃棄物管理法」を中心に、「資源の節約と再活用の促進に関する法律」、「建設廃棄物の再活用促進に関する法律」、「家畜糞尿の管理及び利用に関する法律」、「廃棄物の国家間移動およびその管理に関する法律」等により構成される。その他の関連法律としては「廃棄物処理施設の設置の促進および周辺地域の支援などに関する法律」、「韓国環境資源公社（ENVICO）法」、「首都圏埋立地の設置および運営に関する法律」などがある。

適切な廃棄物処理により環境保全と国民生活の改善を目的として1986年に制定された「廃棄物管理法」は、数回にわたる大改訂を経て、現在は7章、68条と附則により構成される。廃棄物の分類体系、国家及び地方自治体の責務、廃棄物管理基準、廃棄物処理業に関する事項等を規定している。

「資源の節約と再活用の促進に関する法律」は、資源再活用（リサイクル）基本計画、廃棄物負担金制度、包装材と使い捨て用品の使用規制、生産者責任再活用制度などについて規定している。

韓国の廃棄物管理法については既に多くの文献があるので、本稿では基本的事項及び我が国と比べて特徴的な事項についてのみ分析する。

廃棄物の分類

「廃棄物管理法」によれば、廃棄物は、「ゴミ、

表1 韓国の廃棄物管理制度の歴史的変遷

区　分	主な内容
汚物清掃法時代 (1961～1977)	●清掃概念を元にした「汚物清掃法」(1961年)時代 ●主要都市地域(“特別清掃地区”と呼ばれる)でのごみの処理および糞尿の処理が主な施策 ●改正法(1973年)から‘汚物’の概念に‘廃棄物’を含め、事業活動に伴って生じる汚物を事業者が自ら処理するよう規定
環境保全法時代 (1978～1986)	●「環境保全法」(1978年)の制定、‘環境庁’(1980年)の発足 ●環境問題に対する取組み“消極的･防御的”概念から“積極的･保全的”概念に転換、廃棄物を“処理”概念として扱うようになる ●農村の廃ビニールが社会的な問題として注目を集めたため、「合成樹脂廃棄物処理事業法」の制定および「韓国環境資源公社」を設立 ●生活廃棄物は汚物清掃法により管理され、産業廃棄物は新たに制定された環境保全法により管理される2重構造
廃棄物管理法時代 (1986～1992)	●一元化した廃棄物管理体系を構築するため汚物清掃法と環境保全法上の廃棄物関連規定を統合し「廃棄物管理法」(1986年)を制定 ●‘再活用’の概念を導入 ●「汚水･糞尿および畜産排水の処理に関する法律」(1991年)の制定により、汚水･糞尿などが水質管理の観点から扱われるようになる。
分法化時代 (1993～現在)	●廃棄物の再活用促進のため、廃棄物管理法を改正(1991年)し、また、「資源の再活用の促進に関する法律」(1992年)を分法･整備 ●製品による廃棄物問題を解決するために、廃棄物負担金およびデポジット制度を導入 ●バーゼル協約の国内履行のため「廃棄物の国家間移動およびその処理に関する法律」(1994年)を制定 ●NIMBY[Not In My Back Yard]現象に対処するため「廃棄物処理施設設置の促進およびその周辺地域の支援に関する法律」(1995年)を分法･整備 ●ごみの従量制を施行(1995年1月)、廃棄物の減量化や分別回収の促進に貢献 ●廃棄物管理政策が“処理”、“再活用”、“減量”に転換されるようになり、生産･流通･消費の全プロセスで廃棄物の最小化のための基盤が完成 ●「資源の再活用の促進に関する法律」を「資源の節約と再活用の促進に関する法律」に改正(2002年)し、拡大生産者責任に基づいた「生産者責任再活用制度」を導入。 ●廃棄物適法処理証明情報システム(電子マニフェスト制度)導入(2002年) ●建設廃棄物の再活用促進に 関する法律(2003年)、家畜糞尿の管理及び利用に関する法律(2006年)等制定 ●「資源の節約と再活用の促進に関する法律」を改正(2008年)し、資源循環･ごみゼロ社会･製品の環境保障制などの新しい概念や原則を導入

燃焼材、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体などで、人間の生活や事業活動に必要でなくなったもの（第2条第1項）」と定義される。生活系廃棄物と事業場廃棄物（一般廃棄物、建設廃棄物と指定廃棄物）に区分される（p14.図1参照）。

廃棄物排出者の責任

事業場廃棄物の排出者は、事業場内で発生するすべての廃棄物に対し、適正処理を行うとともに、事業場廃棄物の発生の抑制に努めなければならない。また、廃棄物の収集・運搬・処理を委託する場合には、受託者の廃棄物収集･運搬･処理能力を確認する責務が課せられている。

廃棄物処理･処分業者

他人が排出した廃棄物を処理する場合には、「廃棄物処理業の許可」または「再活用の申告」が必要とされる。廃棄物処理業は、廃棄物の種類により、収集・運搬業、中間処理業、最終処分業、総合処理業に分類され、管理される。

指定廃棄物管理のためのマニフェスト制度

指定廃棄物を対象に、処理過程の透明性を確保するために1999年の廃棄物管理法改正により、「指定廃棄物の処理証明制度（マニフェスト）」が導入された。廃棄物の排出から最終処分の段階までをリアルタイムで確認し、効率的な廃棄物の管理を図ることを目的とした「廃棄物適正処理証明情報システム（電子マニフェスト制度）」が開発され、1年間の試行期間を経て、2002年から施行された。電子マニフェスト制度は、韓国環境資源公社（ENVICO）がその主要業務の一つとして、構築し、運営している。公社は、廃棄物管理法に基づく電算処理機構として、廃棄物の排出・運搬、処理情報の管理のための電子情報処理プログラム（allbaro.or.kr）を構築・運営しているが、電子マニフェストシステムは、許認可申請システム、統計分析システムとともに、この電子情報処理プログラムの一部として構築されている。

廃棄物管理およびリサイクル関連政策の進展

国家廃棄物管理総合計画

「第1次国家廃棄物管理総合計画」は、1993年に樹立されたが、その後のごみの従量制の実施、新たな法令の制定など、計画の樹立当時とは廃棄物の発生特性や管理体系が大きく変化したため、1996年に「修正計画（1996年～2001年）」が策定された。修正計画では、政策目標を“持続可能な資源循環型経済社会基盤の確立”に設定し、これらを効果的に達成するために、廃棄物の最小化政策に基づき、預置金・負担金制度の実施、再活用産業基盤の助成および支援政策、生産者責任再活用制度の導入などを推進することとした。

環境部は、第1次基本計画の終了に伴い、2002年3月に「第2次国家廃棄物管理総合計画」を策定し、廃棄物の発生量を根本的に減らすことを優先し、発生した廃棄物を最大限資源化・再活用した上で資源化が不可欠な廃棄物は安全かつ衛生的に処理するような資源循環型廃棄物体系の定着を目指した。第2次基本計画の概要を図2に示す。

ごみの従量制料金体系

韓国の廃棄物管理政策の大きな特徴として、ごみの従量制料金体系（従量制）の導入があげられる。従量制は、ごみの収集に関わる手数料として住宅の規模あるいは財産の税額によって異なる手数料を適用させていた既存の制度を変更し、捨てたごみの量に相当する費用を負担させることによって自らごみの減量に対する意識の向上やリサイクル品を最大限分別排出させるためのシステムとして、1995年1月から導入され、韓国における廃棄物管理政策の基盤を形成することとなった。従量制施行に必要な具体的な内容は「廃棄物手数料従量制実施指針(2003.7. 最終改定)」で定められている。

2005年環境部は、ごみの従量制施行の10年（1995年から2004年）の間の成果を分析し、

ごみの発生量の減少、再活用品の増加、ごみの処理方法の転換など大きな環境改善効果が得られたと高く評価した。

容器包装リサイクル関連制度

韓国の容器包装リサイクル制度は、1985年の「空き瓶保証金制度」導入に始まるが、1991年3月に廃棄物管理法が大幅に改正され、リサイクル関連規制が大幅に強化された。1992年12月には「資源の再活用の促進に関する法律」が制定され、同法に基づき、事業者における使い捨て用品（1回使用用品）の使用・無償提供の自粛が勧告されるとともに、一部事業者に対して容器包装を含む使い捨て用品の使用の抑制、無償提供の禁止が規定された。さらに、スーパーや売店のレジ袋、ホテルでの使い捨てシャンプー類など、法律が定める一定規模以上の飲食店での使い捨て皿・コップなどの使用を禁止する「空き瓶保証金制度（デポジット制度）」、「廃棄物負担金制度」、「廃棄物預置金制度」、「使い捨て用品の使用規制」等が規定された。

生産者責任再活用制度

1992年に制定された「資源の再活用の促進に関する法律（1993年より施行）」が2002年に「資源の節約と再活用の促進に関する法律」に改正され、拡大生産者責任（EPR）に基づく「生産者責任再活用制度」が導入された。

生産者責任再活用制度は、従来の預置金制度

図1 韓国における廃棄物の分類体系

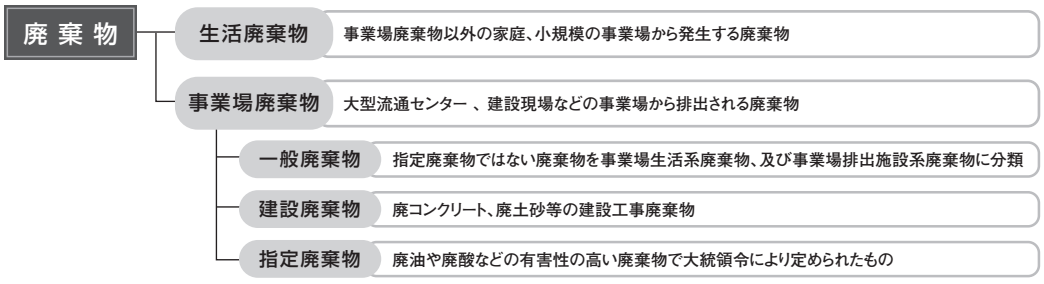
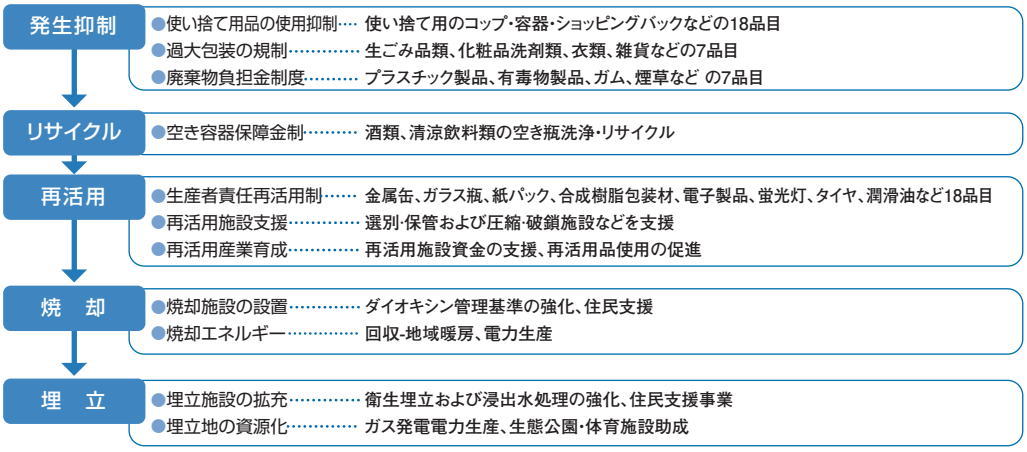


図2 韓国の第2次国家廃棄物管理総合計画における資源循環型廃棄物管理体系



資料:環境部、2002、第2次国家廃棄物管理総合計画(2002~2011)

では必ずしも社会的に望ましいリサイクルを達成できなかったため、生産者に直接リサイクルの義務を課す一方、義務の不履行に対して直接的な制裁を行う新たな制度であり、これまでのリサイクルの実績に応じて預置金を返還するとともに、目標を達成できなかった場合は罰金を賦課するなど生産者への直接的な規制が強化された。リサイクル義務対象の品目には、包装材、家電製品、その他（タイヤ、蛍光灯、潤滑油、電池類など）が定められている。

さらに、2008年2月の「資源の節約と再活用の促進に関する法律」の改正においては、資源循環・ごみゼロ社会・製品の環境保障制などの新しい概念や原則が導入され、また、天然資源投入減少と資源循環利用の向上、経済社会部門別の循環意識の普及、統合的製品管理政策が推進戦略として採用された。

資源リサイクル基本計画

「資源の節約と再活用の促進に関する法律」では、5年単位で「資源リサイクル基本計画」を樹立することが義務付けられている。「第3次資源リサイクル基本計画（'03年~07年)」は、ごみゼロ社会のための3R概念を導入し、生産者責任再活用制度の導入およびリサイクル可能資源の分離回収体系を拡充することを基本方針とした。生活廃棄物、事業場廃棄物、建設廃棄物、EPR対象品目などの品目別リサイクル率の目標は殆ど早期達成されたが、条件が不利な金属缶、紙パック、電子製品、電池類、潤滑油などの品目は目標を達成できなかった。

「第4次資源リサイクル基本計画(`08年~12年)」では、“資源の有効な利用を通じた持続可能なごみゼロ社会の定着”をスローガンとし、資源生産性(実質GDP/国内総物質消費量)、資源循環率(廃棄物リサイクル量/国内総物質投入量）の向上を全体の政策目標として挙げている。

終わりに

韓国の廃棄物管理制度は、廃棄物管理法体系に見られるように我が国の制度と極めて類似している面もあれば、従量制のごみ料金体系、生ごみの埋立禁止とリサイクルのように、我が国では容易に導入できない制度をいとも簡単に導入している面もある。また、我が国でも、産業廃棄物に対する電子マニフェストがJWNETの名称で1998年度から導入されているが、その普及率は2007年度で10%程度にとどまっている。これに対し、韓国の電子マニフェストは2005年時点で50%を超えている。韓国の廃棄物管理は、1980年代までは我が国の後追いといわれていたが、1990年代に入り、むしろ我が国を超えるような様々な政策も採用された。従量制ごみ料金体系や電子マニフェストのように、我が国が韓国の経験から学べるものが多々あることを認識することが重要である。