

CLAIR REPORT

大都市圏における広域的行政対応の事例

—オレゴン州メトロポリタン・サービス地区にみる廃棄物処理への取組み—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 115 (February 15, 1996)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに	1
第1章 メトロポリタン・サービス地区の設立	
第1節 設立の背景	2
1 人口の変動と行政単位の細分化	2
2 環境保護志向の高まり	3
第2節 政府機構と主要機能	6
第2章 廃棄物の発生と処理	
第1節 発生量の推移と内訳	8
1 廃棄物の定義	8
2 廃棄物発生量の推移	8
3 廃棄物の内訳	8
第2節 廃棄物処理の現況	9
第3節 廃棄物処理体系の構築	10
1 法的権限と機能	10
2 民間業者による廃棄物収集	11
3 処理施設の指定	12
4 家庭系有害廃棄物の処理	15
第4節 施設周辺地域の再建	16
第3章 求められる資源再生	
第1節 資源再生目標の設定	18
1 州法による規定	18
2 リサイクルの実情	19
第2節 資源再生のための対策	23
1 分別収集	23
2 選別による資源再生	24
3 堆肥化	26
4 エネルギー回収	27
5 リサイクル意識の普及	27
第4章 廃棄物処理をめぐる財政問題	
第1節 予算と廃棄物処理	31
1 メトロの年間予算	31
2 固形廃棄物関係予算	32
第2節 廃棄物流出規制と憲法問題	35
1 廃棄物流出規制条例	35
2 連邦最高裁判所審理 ーニューヨーク州クラークスタウン町事件をめぐってー	36
3 メトロにおける財政検討の動向	37
参考資料	40

はじめに

米国におけるごみ処理の問題は我が国の場合と同様に避けて通ることのできない重要な問題となっている。住宅、事業所から排出される都市固形廃棄物の全米における総量は1990年には1億7,754万トンにも達し、1980年に比べて約30パーセントも増加している。ごみ処理の方法として米国の地方政府は従来から埋立処分に依存してきたが、連邦政府による土壌、水質の汚染に対する環境規制が厳しくなったことに加えて、住民からの反対運動により、埋立地の閉鎖や新規設置の中止を余儀なくされている。1979年の埋立地数は18,000か所に上っていたが、1994年現在5,200か所へと減少している。

埋立地の減少と歩調を合わせるように、米国でもこれまでの埋立地依存を脱却して、資源再生を図ろうとする地方政府の動きが見られるようになってきている。事実、排出されたごみのうちから資源として再生される率は1980年には9.6パーセントに過ぎなかったが、1990年には17.1パーセントへと上昇しており、米国においてもリサイクルが進展していることがわかる。

本稿で取り上げるオレゴン州メトロポリタン・サービス地区はポートランド都市圏を管轄する広域政府であるが、住民の環境保護志向を反映して設立された経緯を有する。オレゴン州は全米の中でも環境保護に熱心な州として先進的な施策を実施してきたところとして知られており、以下に紹介する。同地区の取組みは、広域的行政対応の事例として、また、廃棄物処理行政の具体的事例としても、十分参考になるものと思われる。

第1章 メトロポリタン・サービス地区の設立

第1節 設立の背景

1 人口の変動と行政単位の細分化

オレゴン州メトロポリタン・サービス地区(Metropolitan Service District 以下「メトロ」(Metro)とする)は、ポートランド都市圏を管轄する広域政府である。メトロの管轄区域は、ポートランドを中心都市として三つのカウンティ(マルトノーマ、クラッカマス及びワシントン)の市街化区域に広がり、24の市と未自治化区域を含む(注1)。

メトロ設立の背景には、ポートランドと周辺地域への人口集中による一大都市圏の形成がある。ポートランド都市圏には1950年以降一貫してオレゴン州の4割近くもの人口が集中し続けている。第二次世界大戦中、ポートランドでは造船業と機械、金属、製紙などの製造業が盛んであったが、戦後も環太平洋諸国を主要相手とする貿易港としての機能を果たしており、オレゴン州における経済、文化の中心地として発展し続け、1990年現在のデータによると、全米で31番目に人口の多い都市としてランクされている。とりわけ、80年代半ば頃から、ポートランド都市圏には、NEC、ヒューレットパッカードなど国際的な大企業を始めとしてコンピューター、エレクトロニクス関連のハイテク企業が次々に進出し、同都市圏はシリコンフォレストと呼ばれる程の活況を呈しており、全米の大都市圏の中でも今後の発展が期待されている地域である。同都市圏では将来も人口が増加し続けるものと見込まれ、西暦2000年までには156万人にまで達するものとメトロは予想している。

ポートランド郊外においては1950年代から急速に都市化が進展した。ポートランド都市圏全体においては人口増がみられるが、それはポートランド郊外における人口増によるところが大きく、特にクラッカマス及びワシントン両カウンティにおける増加が著しい。中心都市であるポートランドの人口が都市圏に占めるシェアはむしろ減少傾向にある。郊外の都市化はスプロール現象を招き、人口増加ともあいまって都市計画や廃棄物処理といった都市化に伴う問題の解決が迫られるところとなった。

このような郊外の都市化に伴い、特別地区が設立され、行政サービスが提供されるようになったが、1941年から1950年までの10年間に3カウンティにおける特別地区は28から89にまで増えた。さらに、1951年から1960年まで、消防、水道、土地利用規制、下水道、公園などの特別地区数は89から218へと急増し、1960年時点でオレゴンは全米で7番目に特別地区の多い州となった。

1960年代に入ると、ポートランドは、都市圏における人口シェア低下に危機感を抱き、周辺の未自治化地域を併合して市域の拡大と人口増加を図ろうと試みた。しかし、すでにインナーシティ問題に見舞われていたポートランドへの併合を嫌う周辺地域住民が反対運動を起こしたため、実際には市域が若干拡大したにとどまり、警戒感を抱いた住民はむしろ未自治化地域に新たに五つの市を設立してポートランドへの併合を防いだ(注2)。特別地区の増加と新しい市の創立は、行政サービスが過度に細分化される事態を招き、加えて各行政単

表1-1 ポートランド都市圏における人口の推移 (単位 人)

	1950年	1960年	1970年	1980年	1990年	1993年
ポートランド	373,628	372,676	379,967	366,383	437,319	471,325
シェア(対3カウンティ)	60.31%	51.19%	43.24%	35.01%	37.24%	37.17%
マルトノーマ (ポートランドを除く)	97,909	150,137	174,701	192,494	146,568	143,675
クラッカマス	86,716	113,038	166,088	241,911	278,850	302,000
ワシントン	61,269	92,237	157,920	245,860	311,554	351,000
シェア(対3カウンティ)	39.69%	48.81%	56.76%	64.99%	62.76%	62.83%
3カウンティ計	619,522	728,088	878,676	1,046,648	1,174,291	1,268,000
オレゴン	1,521,341	1,768,687	2,091,533	2,633,156	2,842,321	3,032,000
3カウンティの対州 人口シェア	40.72%	41.17%	42.01%	39.75%	41.31%	41.82%

(US Census 及び Portland State Population Bureau)

位の行財政能力の差が行政サービス格差を生み出し、都市圏全体から見ると行政の非効率が顕著となった。このため、広域的な見地から都市化に対応できる地方政府を設立する方が州政府において検討されるようになり、住民の間からも要望が出されるようになったのである。

2 環境保護志向の高まり

メトロ設立の第2の背景としては、オレゴンの豊かな自然環境を無計画な都市開発による破壊から守り、保護しようとする州政府と住民の意向がある。メトロは州法の改正と住民投票による承認を経て設立された地方政府であり、州の創造物である点において全米の他の地方政府と同様であるが、1960年代から1970年代にかけて盛り上がりを見せた環境保護志向が契機となっている点において他の地方政府と異なる経緯を有する。事実、この期間に州政府は環境保護政策を次々と実行して、同州の環境保護志向が明確に打ち出された時期となり、オレゴンは環境保護先進州として評価が高まった。1967年、州議会は海岸法(Beach Bill)を可決・承認して、州の観光資源ともなっている美しい海岸の私有を制限して公有地とし、海岸線の破壊を招く開発を規制した。州政府には環境保全部(Department of Environmental Quality)が1969年に設立され、大気、水質の保全のほか、廃棄物処理について州全体を統括することとなった。1972年、飲料容器法(Bottle Bill)が施行され、全米の50州に先駆けて、ビン、缶のデポジット制が導入され、リサイクルの端緒となった。

1950年代から始まったポートランド周辺のスプロール現象は、豊かな自然、農地、森林を破壊しつつ進行した。このまま無計画な開発が進めば、オレゴン州が無秩序な都市開発の進展したカリフォルニア州の二の舞になりかねないことが懸念されたため、豊かな自然環境を維持しつつ、計画的に都市を発展させるために、広域的な見地に立って行政サービスを提供できる政府を設立する必要性が生じてきたのである。

1969年、オレゴン改正州法(Oregon Revised Statutes)の改正が州議会で承認され、

新たにメトロポリタン・サービス地区に関する章が設けられたことにより、ポートランド都市圏に広域政府を設立する道が開かれた。翌年、広域政府を設立する案が、マルトノーマ、クラッカマス、ワシントンの三つのカウンティの住民による投票に付された。ポートランド市クラブ（同市の有識者からなる、政策提言の民間団体）、女性有権者同盟、ポートランド商業会議所、住宅建設者協会など地域のオピニオン・リーダーとしての役割を担う民間団体がメトロ設立を支援した結果、賛成多数を得たため、メトロポリタン・サービス地区がここに設立されたのである。その一方で、財産税をメトロが直接住民に課税して財源とする案は住民投票の結果、否決された。これは、メトロが現在も租税収入に大きく依存できない遠因となっている。メトロは7名からなる理事会を設置し、管轄区域内の市議会議員、カウンティ理事をこれに充てた。メトロは広域的な行政サービスを提供することを目的として設立されたが、当初は廃棄物処理のみを所掌事務とし、州憲法・州法の改正と住民投票による承認を経て順次現在のような政府機構を整えるに至った。

1970年代になっても、都市開発の波は衰えを見せず、自然環境の破壊がますます懸念されるようになった。1973年、環境保護に熱心であった当時のオレゴン州知事トーマス・マッコールは、州議会において、オレゴンの主要都市が位置するウイラメット川流域での無秩序な都市の拡大が、環境と州民全体の生活の質を脅かす危険性を指摘した上で、オレゴン州が享受している自然環境を保護し、未来の世代へ手渡す必要性を訴えた。同年、州議会はオレゴン州土地利用法(Oregon Land Use Act)を可決、承認した。同法は、州内のすべての市及びカウンティに対して、自然環境保護とバランスを保ちつつ、土地利用、都市開発、住宅建設を進めるための包括的な計画を作成するよう義務付けた。こうした州政府の環境保護志向の一環としてメトロの機能強化が図られるに至ったのである。

1977年、メトロの機能強化とそれに伴う大幅な機構改革とを目的としたオレゴン改正州法の改正案が州議会において可決・承認された。改正案の内容は、公選による議会及び首席行政官の設置と、管轄区域内における都市計画を立案・実行する機能を新たに追加することであった。翌年、ポートランド都市圏における都市計画案の作成と報告とを担当し、ポートランド都市圏の地方政府により構成されていたコロンビア地域政府協議会(Columbia Region Association of Governments)を吸収合併しメトロの機能強化を図ると同時に、機構改革を押し進める案が住民投票に付された結果、賛成多数を得て承認された。ここに、多角的な行政サービスを住民に提供し、なおかつ公選による議会と首席行政官とを有する広域政府が、米国で初めて設立されることになったのである。

メトロの権限は、ホーム・ルール憲章の制定によりさらに強化された。1990年、州憲法改正により、メトロのホーム・ルール憲章制定権が認められた。1992年、メトロの設置した憲章制定委員会が起草したホーム・ルール憲章が住民投票の結果、賛成多数を得て承認された。メトロは、ポートランド都市圏に関する問題について、州法の制約を受けるものの、自らの責任に基づき自由裁量権をもって解決することができるようになったのである。

オレゴン州民は、現状維持を望み、保守的であると言われる。逆説的だが、オレゴンにお

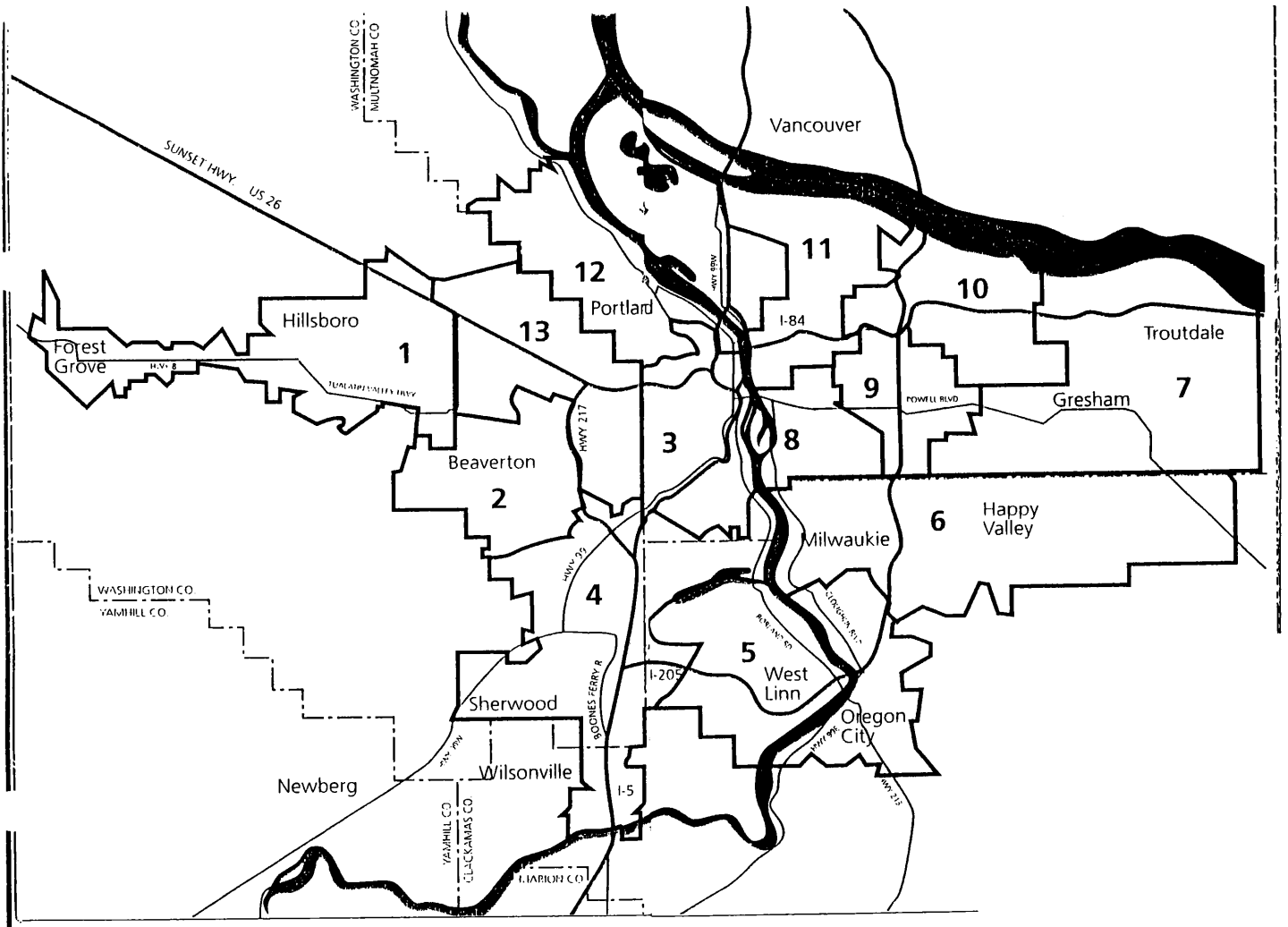


図1-1 メトロの管轄区域

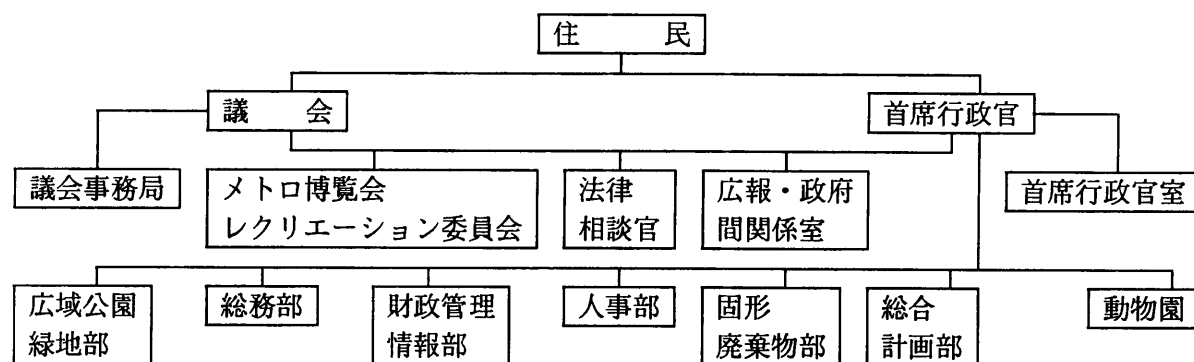
いては過去から受け継いだ最も良いものを守るために、新機軸が発案される。良い意味での保守主義が環境保護志向とメトロ設立の原動力となったものと言えよう。

第2節 政府機構と主要機能

メトロの存立目的はホーム・ルール憲章に明らかにされているが、その前文には次のように記されている。「この広域政府は、地域住民の要望に応え、地方政府と協力して機能し、私達自身と未来の世代とのために生活の質と環境を守り、高めるよう計画及び政策決定を実行することを最も重要なサービスとし、また住民が必要とし、かつ望む広域サービスを能率的及び効果的に提供するものとする」。このような目的を実現するために、メトロは議会と首席行政官とを設置している。

議会(council)は、メトロの統治機関としての機能を担っている。議会は、各選挙区から1名ずつ選出される7名の議員(councilor)からなり、ホーム・ルール憲章が例外を規定する場合及び住民投票とイニシアチブによる意思決定の場合を除き、条例の制定と政策決定を行うためのメトロの全権限を有している。憲章の規定により、議員の任期は4年と定められているほか、4期以上連続して選出されることはできない。条例の規定に基づき、本会議が定期的（毎週水曜日）に開かれ、総務、固形廃棄物、総合計画、財政、広域施設の五つの委員会が置かれている。また、議会の模様は地元のケーブル・テレビにより放送される。

図1-2 メトロの機構図



(Metro, FY1994-95 Proposed Budget)

首席行政官(Chief Executive)は、議会が可決・承認した条例と政策の施行を任務とする。加えて、メトロの各部局の管理、各部局の長及び委員の任命、議案及び予算案の議会への提出、メトロの業務について議会に助言を与えることも職務となっている。また、議会が議決した予算、税金や料金の賦課を内容とした条例については、首席行政官が拒否権を行使できるものの、議会が5名以上の議員の賛成を得て再度議決したときは、その議決がメトロの意思決定となる。首席行政官は選挙により選出され、憲章の規定により、任期は4年と定められているほか、3期以上連続して選出されることはできない。

首席行政官のもとには、州法及び憲章に規定された機能を果たすために七つの部が置かれているが、中でも主要な部は固形廃棄物部、ワシントン・パーク動物園、総合計画部である。動物園では650種もの動物が飼育されており、毎年百万人もの見物客が訪れる。総合計画部は、広域2040年プログラム(Regional 2040 Program)と称される長期的な展望に立った成長管理策に基づいて、住宅開発、公園・緑地確保、経済開発のほか、ハイウェイやライト・レールを含む交通体系を計画し、快適な住環境を創出する役割を担っている。

メトロは、多角的機能を有し、公選による議会及び首席行政官を設置している広域政府として全米の地方政府の中でもユニークな存在となっている。

(注1) 24市(1993年現在人口)は次のとおりである。

マルトノーマ Multnomah		クラッカマス Clackamas		ワシントン Washington	
Fairview	(3,735)	Gladstone	(10,975)	Beaverton	(60,000)
Gresham	(73,185)	Happy Valley	(2,060)	Cornelius	(6,550)
Maywood Park	(780)	Johnson City	(615)	Durham	(800)
Portland	(471,325)	Lake Oswego	(32,555)	Forest Grove	(14,175)
Troutdale	(9,410)	Milwaukie	(19,955)	Hillsboro	(42,280)
Wood Village	(2,920)	Oregon City	(17,315)	King City	(2,085)
		Rivergrove	(300)	Sherwood	(4,040)
		West Linn	(18,165)	Tigard	(32,415)
		Wisonville	(9,580)	Tualatin	(16,805)

(Metro FY 1994-95 Proposed Budget)

(注2) North Plains(ワシントン・カウンティ), Happy Valley, King City, Durham及びMaywood Parkの5市である。

第2章 廃棄物の発生と処理

第1節 発生量の推移と内訳

1 廃棄物の定義

米国における廃棄物処理に関する一般法ともいえるべき「資源保全再生法(Resource Conservation and Recovery Act of 1976)」は、廃棄物の性質と形状とに着目して廃棄物を分類しており、まず、廃棄物は有害廃棄物(Hazardous Waste)と都市固形廃棄物(Municipal Solid Waste)とに大別されるが、工業における製造過程から生じる有害廃棄物に関しては、種類、発生、搬送、処理について詳細な規定が設けられている。

都市固形廃棄物は、住宅、商業及び工業から発生する廃棄物であるが、そのうち工業の事業所から発生する有害廃棄物は除かれる。都市固形廃棄物の形態に着目すると、耐久財（電化製品など）、非耐久財（新聞紙、雑誌、オフィス用紙など）、容器・包装（飲料容器、食品包装用紙など）、食品の残り(Food Waste)、庭ごみ(Yard Waste 芝生、落ち葉、剪定により払われた枝など）、その他無機廃棄物に分類される。メトロが取り扱うのはこれら都市固形廃棄物に加えて、建築物の建設及び解体から生じる建設解体廃棄物(Construction and Demolition Debris)である。

2 廃棄物発生量の推移

表2-1はメトロの廃棄物発生量の重量ベースでの推移を示している。80年代においては、人口の増加により発生量も増加傾向にあり、同時に一人当たり1日の廃棄物発生量も増勢にあった。90年代になると、発生量全体は依然として増加し続けたものの、一人当たりの廃棄物量は減少傾向に転じ、次いで1993年には発生量が過去10年間で初めて前年に比べて減った。

3 廃棄物の内訳

廃棄物の内訳を品目別に分析すると（表2-2参照）、メトロも全米と同様に紙（段ボール、新聞紙、上質紙、雑誌、電話帳、くず紙など）が重量ベースで最大の構成割合を占める傾向にある。次いで、木材、食品の残りが多く、これら3品目を足し合わせると、全体の半数以上を占める。その他、庭ごみ、金属、プラスチック、ガラス、繊維の順に構成割合が大きい。その他は、ゴム、皮革などである。

廃棄物の埋立量を減らすには、再利用できるものは廃棄物として捨ててしまわず再利用することとし、リサイクル可能な紙、プラスチック、アルミニウム等は資源として回収しやすいように種類ごとに分別して排出するよう住民に要請することが必要とされている。

表 2-1 廃棄物量の推移

歴 年	廃棄物量 (トン)	増加率 (前年比)	一人当たり 1 日の 廃棄物量 (キロ)
1984 年	882,691		2.45
1985 年	1,033,284	17.06%	2.86
1986 年	1,123,095	8.69%	3.00
1987 年	1,211,999	7.92%	3.27
1988 年	1,312,697	8.31%	3.50
1989 年	1,402,508	6.84%	3.59
1990 年	1,502,480	7.13%	3.59
1991 年	1,537,196	2.31%	3.41
1992 年	1,550,117	0.84%	3.36
1993 年	1,511,035	-2.52%	3.22

(Metro Recycling and Recovery Level Survey)

表 2-2 廃棄物の内訳

種 類	メトロ (1993 年)		全米 (1990 年)	
	重量 (トン)	構成割合	重量(百万トン)	構成割合
紙	471,138	31.18%	66.50	37.46%
アルミニウム	11,035	0.73%	2.45	1.38%
その他の金属	130,702	8.65%	12.25	6.90%
ガラス	63,625	4.21%	11.97	6.75%
プラスチック	92,438	6.12%	14.70	8.28%
庭ごみ	147,029	9.73%	31.75	17.88%
繊維	20,083	1.33%	5.08	2.86%
木材	177,808	11.77%	11.16	6.29%
食品の残り	196,811	13.02%	11.88	6.69%
その他	200,365	13.26%	9.80	5.52%
合 計	1,511,035	100.00%	177.54	100.00%

(Metro Recycling and Recovery Level Survey 及び Statistical Abstract of the US 1994)

第 2 節 廃棄物処理の現況

収集された廃棄物は一部再利用のために資源として再生(recovery)され(リサイクル、堆肥化、燃料化)、資源として回収されなかったものは焼却処理又は埋立てによる最終処分がなされる。リサイクル(recycling)は不用のものを再度利用して新たに製品を製造する際の原材料とすることである。堆肥化(composting)とは庭ごみ、食品の残りなどの有機物を微生物

物、虫(worm)を使って腐敗、分解させて肥料とすることであり、これも広義のリサイクルに含まれる。燃料化(Recovered for Fuel)は木材、ゴム、庭ごみなどを工業用などの燃料として使用することである。

表 2 - 3 廃棄物処理の現況

処 理 方 法	メトロ (1993年)		全米 (1990年)	
	処理量 (トン)	構成割合	処理量(百万トン)	構成割合
再 生	637,545	42.19%	30.30	17.07%
焼却処理	6,751	0.45%	28.94	16.30%
エネルギー回収	6,751	0.45%	26.94	15.18%
エネルギー回収なし	—	—	2.00	1.12%
埋立最終処分	866,739	57.36%	118.30	66.63%
合 計	1,511,035	100.00%	177.54	100.00%

(Metro Recycling and Recovery Level Survey 及びStatistical Abstract of the US 1994)

全米においては廃棄物発生量のうち約67%が埋立てによる最終処分がなされており、資源回収はわずか17%にとどまる。また焼却により発生する熱を電気に変換するエネルギー回収(Waste-to-Energy)による処理割合は15%となっている。全米の廃棄物処理方法は埋立処分に依存しているのが現状であり、資源回収はいまだ立ち遅れている。これに対し、メトロは廃棄物発生量のうち57%を埋立処分しているものの、残る廃棄物のほぼすべてを再生しており、リサイクルは427,252トン(28.28%)、堆肥化は96,600トン(6.39%)、燃料化は113,693トン(7.52%)となっている。メトロも全米の場合と同様に、発生する廃棄物の半分以上を埋立処分に依存しているのが実情であるが、全米の廃棄物処理の現況に比べて進んだ資源回収対策を講じていることが分かる。

第3節 廃棄物処理体系の構築

1 法的権限と機能

メトロは住民の安全と健康を維持するために都市固形廃棄物を処理する責任を住民に対して負っている。廃棄物処理に関するメトロの権限は、オレゴン改正州法及びホーム・ルール憲章によって次のように規定されている。

1) 埋立地、廃棄物中継施設、資源回収施設など廃棄物処理に必要な施設の建設、取得、維持及び管理を行う。

2) メトロの所有する施設において廃棄物処理の結果生じるリサイクル可能な資源及び焼却又は埋立てすべき廃棄物の売買若しくは処分を行うために民間企業等と交渉し、契約を締結する。

3) 廃棄物を発生するすべての人に対して、メトロが指定する処理施設を使用させる。

- 4) 廃棄物を収集、搬送するすべての人に対して、メトロが指定する処理施設を使用させる。
- 5) 廃棄物処理に必要な施設の建設、維持、管理を規制し、廃棄物処理に要する料金を設定、維持、改正する。
- 6) 民間企業等と締結する契約又は民間企業等に与える許可に関して手続きを規定する。
- 7) メトロと契約を締結するか又はメトロから営業許可を与えられた民間企業等が提供するサービスを公共の利益に適うように規制する。
- 8) 廃棄物の受入れ、選別、リサイクル、再利用及び搬送を行う。

廃棄物処理の体系は、埋立地の廃棄物受入れ可能量、リサイクル可能物を引き受ける市場の存在、住民の環境保護意識、連邦政府及び州政府による法的な環境規制などの要因を考慮して構築され、地方政府ごとに異なる方針を採用しているのが米国における実情である。オレゴン州には、州内の各地から発生する都市固形廃棄物を受け入れるだけの十分な埋立地が存在するため、メトロは、管轄区域内には埋立地はないものの、既に州内にある民間の埋立地を確保しており、ニューヨーク州やニュージャージー州の地方政府と違って、州外に埋立最終処分地を求めなければならないような深刻な埋立地不足問題には見舞われていない。しかし、州法による規制、住民の高い環境保護意識、リサイクル可能物を引き受ける市場の存在を反映して、資源回収を促進するための処理体系を構築しているのである。

メトロは法律上の規定に基づいて固形廃棄物部を設置し、廃棄物処理に関する行政サービスを住民に提供している。同部の掲げる三つの目標は次のとおりである。

- 1) 管轄区域内の地方政府、廃棄物処理業者、住民、企業と協力して廃棄物の減量に努め、リサイクルを推進する。
- 2) 効率的、経済的かつ環境的にも安全な広域に及ぶ固形廃棄物管理体系を構築する。
- 3) 廃棄物処理施設を安全に管理し、財政上も健全に運営する。

固形廃棄物部には部長(director)以下六つの課が設置されており、約100人の職員が配属されている。各課の業務内容は次のとおりである。

管理課(Administration) 他の課の統括、各部との調整、政府間関係の調整を担当するほか、後述する地域再建プログラムの実施。

予算財政課(Budget and Finance) 部全体の予算管理、廃棄料金の設定、賦課、徴収、業者との契約

運営課(Operations) 廃棄物処理施設における業者の管理及び廃棄物搬送の監督

技術・分析課(Engineering and Analysis) 廃棄物処理施設の設計、維持・補修

廃棄物減量課(Waste Reduction) リサイクル事業の策定と推進

計画・技術サービス課(Planning and Technical Services) 廃棄物の量、内訳に関するデータの収集と分析。リサイクル推進や廃棄物業者への営業許可に係る条例案の作成。

2 民間業者による廃棄物収集

都市固形廃棄物の収集は、発生者が自ら廃棄物をメトロ指定の処理施設へ持ち込む場合を

除き、メトロ管轄区域内の市役所又はカウンティ政府から営業許可を与えられた民間業者が排出者から料金を徴収し、廃棄物を回収している。メトロ自身による廃棄物収集若しくはメトロによる収集業者への委託は行われていない。

ポートランド市環境サービス局は、市内12万4千世帯をカバーする廃棄物収集業者59社に対して営業許可を与え、収集料金を設定している。営業許可は毎年更新される。同局はマルトノーマ・カウンティの未自治化区域で廃棄物収集をする業者に対しても許可を与える権限を有している。同カウンティ内の他の4市も同様に許可制を導入している。

クラッカマス・カウンティは、26の収集業者に10年間有効の許可を与えており、収集料金は同カウンティにより設定されている。ワシントン・カウンティも27の業者に許可を与えており、収集料金を設定している。

メトロ管轄区域内の収集料金はすべて廃棄物の容積に基づいて設定されており、例えばポートランド市においては、32ガロン（約120リットル）の容器に入れられた廃棄物の収集料金は1月当たり17ドル60セントであり、20ガロン（約76リットル）の容器の場合は1月当たり14ドル60セントである。

3 処理施設の指定

メトロの管轄区域内から発生する都市固形廃棄物は、メトロが所有する施設又は民間企業が所有する施設によって処理されている。メトロは、施設を所有する民間企業と契約を締結するか若しくは企業に営業許可を与えており、メトロの2施設と併せて指定施設としている。施設を指定するに当たり、メトロは州法の規定に基づき、廃棄物流出規制条例(Flow Control Ordinance)を制定し、住民及び廃棄物処理業者に対して、管轄区域内から発生するすべての都市固形廃棄物は指定施設に搬送すべき旨を定めている。同条例による指定施設は表2-4のとおりであり、そのうち三つの中継施設及び二つの資源回収施設を除き、施設はいずれもメトロの管轄区域外に位置している。メトロは資源回収を管轄区域内で推進する一方で、廃棄物を区域外に位置する施設で処理する体系を構築している。また、メトロの廃棄物処理体系において、収集から埋立最終処分に至るまで民間企業が広く介在していることは、日本の自治体の場合と大きく異なる点である。

(1) 中継施設

廃棄物中継施設(Transfer Station)は、収集業者がコストをかけて遠隔の埋立地へ廃棄物を直接搬送しなくてもよいように、管轄区域内で発生する廃棄物を取りまとめ、一括して焼却場及び埋立地へ搬送することを目的とした施設である。中継施設に搬入されるものは、分別した後に残ったものや分別されずに排出され種々のものが入り混じったままの混合廃棄物(Mixed Waste)であり、資源として回収されるもののほかは、廃棄物専用の長大なトラックに詰め込まれて焼却処理施設又は埋立地へ搬送される。

メトロは、1975年から1980年代の初めにかけて、増加する廃棄物量に対処するた

表 2 - 4 メトロ指定廃棄物処理施設

処理区分	施設名
中継施設	Metro South
	Metro Central
	Forest Grove
焼却場	Marion County Energy Recovery
一般目的埋立地	Columbia Ridge
	Riverbend
	Roosevelt
	Finley Buttes
限定目的埋立地	Hillsboro (Tualatin Valley 資源再生施設併設)
	Lakeside Reclamation
資源回収施設	Wastech
	East County Recycling Center

め、ポートランド市の南に位置するオレゴン・シティーに中継施設と併設して焼却場を新たに建設することを検討した。しかし、焼却の過程で生じる煤煙に含まれる鉛、ダイオキシンなどが大気を汚染するだけでなく、人体にも悪影響を与えることを懸念する住民が「私の近所だけは困る(Not-in-My-Backyard)」と主張し、焼却場建設案はオレゴン・シティーの位置するクラッカマス・カウンティの住民投票に付された結果否決されたため、メトロは当初の計画を断念し、中継施設のみを建設して、1983年にメトロ南中継施設として開設することとなった。しかし、廃棄物の最終処分地を確保すべき問題は依然として残った。

その後もメトロは埋立地の確保を検討し続け、マルトノーマ・カウンティ北西部の都市を候補地としたところ、カウンティ理事会が埋立地建設のために土地利用規制を変更することを否決したため、再度メトロは計画を断念し、管轄区域外に処分地を確保せざるを得なくなった。1988年、メトロはポートランドの東220キロメートルに位置するコロンビア・リッジ(Columbia Ridge)埋立地を所有する民間会社と、以後20年間にわたって処分量が150万トンに至るまで廃棄物を搬送する旨の契約を結び、埋立地を確保することに成功した。メトロは、ポートランド市内北西の地区に位置し、60年の長きにわたって使用されてきたセント・ジョンズ(St. Johns)埋立地を1991年1月をもって閉鎖し、同年にポートランド市の北西部にメトロ中央中継施設を開設した。

両中継施設とも、1994年現在、各々毎日平均1千トンの廃棄物を受け入れており、実際の廃棄物処理はメトロと契約を締結している廃棄物処理業者によってなされている。メトロは廃棄料金の賦課、業者の監督、施設の管理を行い、コロンビア・リッジ埋立地への搬送についても民間の運送会社と契約を締結している。両中継施設の建設と操業は、競争入札を経て請け負った廃棄物処理業者が行っている。メトロ南中継施設における廃棄物処理業者は、

全米最大手の廃棄物処理業者であるウェイスト・マネイジメント社(Waste Management, Inc.)の子会社であるウェイスト・マネイジメント・オブ・オレゴン社、メトロ中央中継施設の業者は全米第2位のブラウニング・フェリス・インダストリーズ社(Browning Ferris Industries, Inc.)とワシントン州の業者との合併企業のトランス・インダストリーズ社(Trans Industries, Inc.)である。特に、中央中継施設の建設費は2,850万ドルを要し、メトロは公債を発行して費用を賄った。

(2) 焼却処理

メトロは中継施設に搬送された廃棄物の一部をクラッカマス・カウンティの南に隣接するマリオン・カウンティ内のエネルギー回収焼却場へ搬送している。同施設は焼却の過程で発生する熱を電気エネルギーに変換する設備を有している。なお、焼却の結果排出される灰は同施設の責任において処分されている。

(3) 埋立地

埋立地は資源として回収できなかった廃棄物を最終的に処分する施設である。埋立地には一般目的(General Purpose)のものと限定目的(Limited Purpose)のものとの2種類があり、限定目的の埋立地を運営するには州政府の許可が必要である。一般目的埋立地は、紙、食物の残りなど腐敗するもの、プラスチックなどを受け入れるが、限定目的埋立地は腐敗する廃棄物は受け入れず、建設・解体現場から排出される廃棄物、工業における製造過程から排出される有害廃棄物などを受け入れ、処分すべき廃棄物の種類は限定されている。

メトロの指定施設のうち最大量の廃棄物が最終処分されているのが、コロンビア・リッジ埋立地であり、メトロの二つの中継施設から排出されるほとんどの廃棄物は同埋立地で処分されている。同施設を所有しているのは、全米最大手のウェイスト・マネイジメント社の子会社であり、1988年に同社との間で取り交わした契約によれば、メトロは一般目的埋立地に搬送される年間廃棄物総量のうち少なくとも90%を同施設に搬送するよう義務付けられている。管轄区域内で処理しきれない廃棄物を管轄区域外の埋立地へ搬送することは大都市のエゴとみなされる懸念もあるが、同埋立地の所在するギリウム・カウンティ(1992年現在人口1,750人)は、施設が財産税の課税対象となり、税収の増加が見込まれることから、むしろ積極的に埋立地建設を受け入れた。事実、1990年に開設された同埋立地は100万ドルの税収入を同カウンティにもたらし、税収は道路及び学校建設に充てられた。

(4) 資源再生施設

埋立処分量を減らすため、メトロは、種々の品目が混在する廃棄物からリサイクル可能な物を選別して再生している2つの民間企業に営業許可を与えて指定施設としている。

4 家庭系有害廃棄物の処理

家庭系有害廃棄物(Household Hazardous Waste)は、資源保存回収法において有害と規定された特性、すなわち可燃、化学反応、腐食又は有毒の特性を有する物質のことであり、工業生産の過程で発生する有害物質は含まれない。米国環境庁は、家庭系有害廃棄物を次の5種類に分けている。1) 塗料及びその他の家屋修繕用製品 2) 殺虫剤 3) 自動車用製品 4) 家庭用洗剤 5) その他(調合薬、爆発物、家庭用電池、プール洗浄剤など)

メトロ南中継施設には家庭系有害廃棄物処理施設が併設されており、週3日(木曜日から土曜日まで)住民が乗用車で運び込む有害廃棄物を受け入れて処理している。家庭系有害廃棄物が他の固形廃棄物と区別されて処理されるようになったのは以下の理由が挙げられる。

1) 有害廃棄物は、取扱いを誤ると人体に悪影響を与えるばかりでなく、土壌、水質、大気の汚染源となりかねないので、連邦法及び州法の規定に従って適当な処理を行うことが必要となる。事実、オレゴン州においては州法の規定により、廃車、大型電化製品、自動車用バッテリーは埋立てを禁止されているほか、自動車用オイル及びタイヤの埋立ても制限されている。2) 埋立処分量を減らし、州法に規定された資源回収率を達成するために、家庭系有害廃棄物も他の固形廃棄物同様に資源回収を迫られている。3) 他の廃棄物と混ぜて排出すると、収集作業員の健康を害することに加えて、化学反応による爆発、発火により作業中に事故を起こす危険もある。

同施設における処理は1993年1月から有料制となり、運び込まれるものの量に応じて1件につき5ドルから10ドルの料金が課せられているが、同時に中継施設を使用する場合は無料である。1993年の利用件数は9,863件であり、有料制となっても前年と同程度の利用件数があった。1993年11月、メトロはさらに中央中継施設にも家庭系有害廃棄物処理施設を併設した。1993年現在、27の州で同様の施設が開設されている。

受け入れた有害廃棄物は、専門の訓練を受けた作業員が種類ごとに分けたうえ、さらに処理方法に応じて分ける。物質を特定するために、必要に応じてサンプルを採集して分析する。分けられた廃棄物は、容器やドラム管に詰め込まれ保存されるが、特に取扱いに注意を要するものについては温度が一定に保たれ、空気調整設備のある貯蔵室に保管される。しかも、廃棄物が一定量に達すれば、処理すべく施設から運び出さなければならない。作業員はすべて作業服とマスクを着用するよう義務付けられている。

1993年、メトロは337トンの有害廃棄物を処理した。内訳は可燃物及び塗料が全体の約8割を占めており、処理方法は燃料化とリサイクルとが併せて86%にも達しており、ここにもできるだけ資源回収を促進しようとするメトロの意図が見られる。

表 2 - 5 家庭系有害廃棄物の内訳と処理 (1993年)

廃棄物の品目	構成割合	処理方法	主な対象廃棄物
		燃料化 (47%)	可燃物、自動車用オイル
可燃物	43%	リサイクル (39%)	塗料、金属、プロパン
塗料	36%	埋立て (10%)	酸、アルカリ、酸化剤、殺虫剤
エアゾール (塗料、殺虫剤)	5%	再利用 (2%)	自動車部品、化学肥料、プロパン容器
殺虫剤	4%	焼却 (1%)	過酸化剤、 エアゾール殺虫剤
酸、塩基及び酸化剤	3%	化学処理 (1%)	洗剤、酸、アルカリ、 圧縮ガス
洗剤	1%		
その他 (自動車部品、金属など)	8%		

(Metro Hazardous Waste Program 1993 Annual Report)

メトロは中継施設に搬送される廃棄物の検査を随時行っており、有害廃棄物を見つけた場合はその受入れを行わず、発生者へ戻すよう指導している。しかし、発生者が判明しないことも多々あるうえ、たとえ判明しても引取りには来ないため、結局メトロが処理せざるを得ない事態も生じている。メトロは家庭系有害廃棄物の処理に対する住民の理解と協力を得るため、州政府からの資金援助を得て、1993年に四つの市で1日サテライト収集行事を開催し、有害廃棄物は他の廃棄物と混ぜることなく、処理施設に運ぶよう住民に呼びかけた。4回の事業において、合計2,338人の住民から71トンもの有害廃棄物を回収した。同事業は好評を得たため、翌年度も継続して開催されることとなった。

第4節 施設周辺地域の再建

1985年、オレゴン州議会は上院第662号法案を可決し、メトロに対して管轄区域内の処理施設に搬送される廃棄物に1小トン(88,907g)当たり50セントの料金を賦課し、徴収した料金を施設周辺地域の地域再建(Rehabilitation and Enhancement)に充てるよう規定した。翌年、メトロ議会は州法の制定を受けて、セント・ジョンズ埋立地周辺の住民の意向に添い、地区の実情に見合う地域再建策を実施するため、北ポートランド地区改善委員会の設置を議決した。同委員会は同地区に住む6人の市民と同地区選出のメトロ議員からなり、委員はすべてメトロによって任命され、議員が委員長を務める。同委員会は、地域再建事業案を公的又は民間団体から広く募り、提出された案を審査のうえ、メトロに推薦する。メトロは同委員会の推薦する事業を再度検討し、適当と認められるものに対して資金を提供する。同委員会は、埋立地が数年後に閉鎖されて料金収入が途絶える事態を予め考慮して、料金収入をもとに基金を設定することを提言したため、メトロは1986-87会計年度中に徴収

した料金を基金とし、翌会計年度から地域再建策を実施し、利子をもって充てることとした。1987-88会計年度から1992-93会計年度まで73事業がメトロの承認を受けて実施され、合計51万ドルの資金が支出されている。

事業は次の内容を有するものに限られている。1) 同地区の雇用創出につながる経済事業 2) 居住用家屋の市場価値の増進 3) 野生生物の保護と自然保護意識の向上 4) レクリエーション施設の改善 5) 治安の維持と改善 6) 景観の整備 7) 商業地区の活性化 8) 住民、非営利団体への資金援助 9) 青少年及び高齢者住民への教育・訓練機会提供

1992-93会計年度では、19の事業に対して合計10万ドルが支給された。例えば、低所得の身体障害者と老人の住む自宅を修繕するボランティア団体に対しては、2万5千ドルが支給され、団体は資金を32の住宅を修繕するための材料費に全額充て、屋根の修理、壁の塗り替えなどの作業は700人の市民によるボランティア活動によって行った。材料には一部メトロ管轄区域内から発生しリサイクルされた塗料が使用されている。また、非営利を目的とする老人センターにおける健康診断プログラムに1千ドルを支給し、マルトノーマ・カウンティ図書館セント・ジョーンズ分館にも資金が支給され、環境保護、ポートランド市の歴史に関する書籍を購入し、住民が利用している。

1991-92会計年度においては合計10万ドルが支給され、リサイクルを推進する非営利のボランティア団体に廃棄物収集用の容器購入資金が支給されたほか、同地区の歴史的建造物の修復を行う市民グループ、児童センターの改築工事にも資金が支給された。メトロは、北ポートランド地区と同様の地域再建策を三つの中継施設周辺住民に対しても行っている。廃棄物処理施設の建設は周辺住民との合意形成がなによりも必要であるが、建設後も施設周辺の住環境改善に務めるメトロの施策は注目に値しよう。