

「今後の廃棄物・リサイクル 制度の在り方」 最終報告の内容

(株)環境産業新聞社 森本 洋

◇はじめに

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会は、平成14年11月22日午前10時から開催され、「今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について」最終報告書をまとめた。

この報告書は、平成13年度当初の4月16日に開催された廃棄物・リサイクル部会での「廃棄物・リサイクル等について」の審議に始まり、1年8ヶ月の審議の集大成である。途中、基本問題専門委員会（委員長・古市徹北海道大学大学院教授）を設置、検討し、中間まとめ（平成14年3月22日）を行い、パブリックコメント等を経て、平成14年7月には、制度専門委員会（委員長・小早川光郎東京大学大学院法学政治学研究科教授）を設置、中間とりまとめを中心に、パブリックコメント、産廃行政懇談会報告、不法投棄防止・原状回復懇談会報告など取り込みながら平成14年10月に、制度専門委員会は検討結果をまとめ、部会に報告した。これを受けた部会が今回最終報告をまとめたものである。

◇基本的問題とそのねらい

基本問題の論点は、①廃棄物の定義および区分、②業および施設の許可、③排出者責任および拡大生産者責任の3点に集約されるが、原点は、産業廃棄物の不法投棄防止、廃棄物の適正処理の確立をはかりながら、リサイクルを効率的に進めるための基本的な枠組みをどう構築して行くかに

あった。具体的には、廃棄物処理法の9年改正、12年改正、リサイクル個別法および関連法をベースに、その徹底と廃棄物の流通過程にメリハリを付け、廃棄物を明確に仕分けるとともに、その消息を確認できる方向を目指したものである。その結果、循環型社会形成を円滑に促進する方向性を確立するとともに、過去の負の遺産への適正な対応策を具体化するなど再々度の法制度の改正を考慮に入れながら検討してきたものである。

◇初めに廃棄物ありきを高く評価

今日の廃棄物問題は、輻輳し、一面的な対応策では明快な答が得られない実情にある。そういった状況は、廃棄物処理法の改正、資源再生利用法の改正、各種の個別法に見られるようにそれぞれの法、制度がいろいろな形で相関していることから明らかである。

そういった中で、廃棄物の定義、区分といった原点の問題が論議されたが、端的に言えば、廃棄物とリサイクル可能物の仕分けをどうするかであり、循環型社会の構築という前提でリサイクルに非常に大きな位置づけを与えられた。そして、リサイクルの促進を図るに当たり、廃棄物処理法の規制が大きな妨害になるといわれる一方、実態を見ると豊島事件、青森岩手事件等々、リサイクル可能物としての取り扱いと見せながら、ある種の詐欺的行為の結果として、不法投棄が行われた事例もあり、多くが関心を寄せた廃棄物の定義は

「初めに廃棄物ありき」の方向で結論づけられた。いわゆる最高裁の判例にある総合判断説を軸にしながらも、個別の問題を判断するための基準を明らかにして措置していく方向を示した。難しい本文を引用すると「環境保全の観点を重視し、不要物であるリサイクル可能物を含め、不要物全体を廃棄物として制度的な管理の下に置く」としている。

◇リサイクルの促進はどうか

では、リサイクル対策の促進はどのようなことになるかという点、リサイクルを円滑に、効率的に進めるためには①場立ちのある（有償取引の市場が確立している）材料すなわち中古品や二次原料は廃棄物ではない、②現在ある広域指定制度、再生利用認定制度を再検討、充実させ、リサイクル可能物の取扱、流通といった分野で積極的に活用できるようにする、③容器包装、食品、建設、総合的な資源再生利用等の各法の規定により、リサイクルを促進する、④拡大生産者責任の拡充・活用による、⑤行政の調査権限の強化による適切・適時の判断を可能にする—といった形で、リサイクル可能物を特化し、廃棄物からリサイクル可能の区分けを明確化するとした。この点は、最も評価される結論であり、この原点が、業及び施設の許可問題の合理的措置にも繋がり、排出者責任及び拡大生産者責任問題の明確化を大きく前進させることにもなる。さらに、産業廃棄物と一般廃棄物の接点である事業系一般廃棄物問題を改めて明確化した。

そのプロセスは、基本的には生活系廃棄物と事業系廃棄物に仕分け、公共及び企業から排出される市町村にとって処理困難な物を振り分けて産業廃棄物とする一方、零細な排出事業者等の手当てとして、全て負担しきれぬかどうか問題がある、こういったところから排出される事業系一般廃棄物については、その責任の所在を明らかにするため、また、排出抑制の推進のため適正な費用負担

の必要性を強調して、市町村の処理責任の下に置くと、その位置づけを行った。この部分は、現行制度の再確認といった印象であるが、処理コストに見合う有料化を明確に指摘したことは評価されるべき点と考える。

◇法体系のメカニズム見える

今回の中環審・廃棄物・リサイクル部会の論点は、非常に多岐にわたっており、基本問題専門委員会、制度専門委員会を設置して審議、検討してきたが、そのルーツは、廃棄物の定義問題であり、その定義を確認することにより、リサイクル可能物を明確に仕分ける方向性を明かにした。廃棄物全般に角度を変えて見ると、最終報告の結論は、①業及び施設の許可事務の効率化と合理化のための制度的改善を進めること、②同じ性状の廃棄物の一廃、産廃上の取扱や施設の一廃、産廃上の取扱などを単純化する手続きを改善、③特例制度の充実・拡充を進めリサイクル活動の展開を容易にする、それらの措置を円滑に進めるため、④市町村の調査権限を強化し、適切・適時に個別問題の措置が可能になるようにする、⑤事業系一般廃棄物を、生活系と事業系に大別し、適正処理困難物を仕分けの基準にして、再確認したこと等々一連の懸案事項が連鎖的に明確になり、見えやすくなったといえよう。さらに、これらの提言をベースにして、環境基本法を頂点として、その次に循環型社会形成促進法が続き、廃棄物処理法、資源再生利用法がその下に、横並びに続き、その下に各個別法が配された法体系図をイメージすると、今回の提言で、これらの相関と、メカニズムが非常に明確に見えてきた。そういった意味では、この法体系にいよいよ魂を入れる作業が展開されることになるといえよう。

それぞれの論点を個別に上げると、非常に複雑になり、A4版22頁の報告書になるが、単純に紹介すれば、以上の通りである。

◇事前協議、住民同意に逆転の発想

最終報告の基本点を紹介してきたが、残されたもう一つの柱は、不法投棄問題であり、産業廃棄物問題である。一廃と産廃の接点の仕分けとかりサイクル可能物と廃棄物の仕分けといった問題を論じてきたが、これが明確化することにより、最大のテーマである産業廃棄物問題が炙りだされ、その措置問題が明確になったともいえる。今回の審議過程で、産廃問題は二つの懇談会からの報告書を受けて、その報告を包含しながら議論が展開された。すなわち産廃行政懇談会報告であり、不法投棄・原状回復懇談会報告である。

ここで革命的な発想は、他都道府県からの廃棄物の流入防止のための事前協議とか施設設置のための住民同意といった行政指導は、優良処理業者の活動を阻害し、産業廃棄物分野の構造改革と逆行するとし、その考え方を転換し、優良な産業廃棄物処理事業が地域に受け入れられ地域に貢献するビジネスとして成立・成長できるようにすることが必要であると提言したことである。要するに、産業廃棄物処理事業の適正な市場を形成し、悪質業者を締め出すためには現在の都道府県の事前協議とか住民同意の行政指導を撤廃し、優良業者の活動に道を開き、悪質業者による不法投棄の原因を作らないこととした。

このための具体的措置としては、先ず9年、12年の改正法の厳格な施行と周知徹底、最終処分まで一貫したマニフェストによる管理の徹底であり、電子マニフェストの普及を一層推進し、かつ未然防止対策を第一に進めることが重要であるとしている。

産業廃棄物分野の構造改革を強力に推進し、優良業者が成り立つ、適正市場を形成する一方改正法施行を強力に推進し、廃棄物の総合管理の下に、不法投棄の未然防止をあらゆる制度を活用し推進する。また、過去の負の遺産といわれる原状回復については、従来からの基金制度の充実、活用をはじめ創設されている補助制度の充実などを

提言、既に環境省から特別立法構想が打ち出されたが、この点は高く評価される。以下最終報告の概要を紹介する。

◇最終報告の概要

今回報告された「今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について」の最終報告書は、A4版で22頁に及ぶものであり、本文は、1. 背景と経緯、2. 基本的視点、3. 制度見直しの主な論点で構成されている。

その基本的な視点としては、次の3項から構成されており、(1)合理的な制度の確立による効率的な廃棄物処理・リサイクルの推進、(2)不適正処理の防止・適正処理の確保、(3)適切な役割分担による廃棄物の排出抑制等となっている。

<見直しの方向性について>

(1) 合理的な制度の確立による効率的な廃棄物処理・リサイクルの推進

○リサイクルなどを行うために広域的に廃棄物が移動する場合の廃棄物処理業の許可については、環境大臣の指定により地方公共団体毎の許可を不要とする新たな広域指定制度が必要である。

○環境大臣の認定により業及び施設の許可を不要とする再生利用認定制度の認定対象範囲の拡大を図ることが必要である。

○一般廃棄物、産業廃棄物の区分に関わらず物の性状に応じた効率的な処理・リサイクルを促進する観点から、同様の性状を有する一定の廃棄物の処理施設の設置の許可取得は、一般廃棄物、産業廃棄物いずれか一方のみで足りることとすることが適当である。

○現在、保健所設置市は都道府県と同様に産業廃棄物行政を担当しているが、都道府県・市の合理的な許可事務の在り方や許可権者の範囲の適正化について、都道府県・市の意見を十分踏まえて検討することが必要である。

(2) 不適正処理の防止・適正処理の確保

ア 不適正処理防止のための廃棄物の定義の在り方

○不要物の該当性について、「占有者が自ら利用し、又は他人に有償売却することができないために不要になった物をいい、これらに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の取扱形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に判断」するという考え方（最高裁判例によっても採用されているいわゆる総合判断説）に合理性はある。ただし、個別事例に即して具体的な判断基準を明確化する措置を、より多くの対象物について講じ、判断要素の具体化・客観化を図ることが必要である。

○「不要物ではないリサイクル可能物」と事業者が称して不適正処理を行い、法規則を逃れようとする事例が多いことから、地方公共団体の行政調査をより行いやすくし、適切・適時に行政処分につなげることができるようその行政調査権限を強化することが必要である。

○ごく一部の部品等有価値であるため総体として取引価値がある使用済物品などの中にはそのほとんどが不要なものであること等により、ぞんざいに扱われ、環境保全上の支障が生じるおそれがある事例も一部にある。このような物については、保管基準や行政処分といった事後対応を軸とした管理が必要。ただし、中古品や二次原料などとして適正な管理がなされる有償取引の市場が確立しているものまでこのような対象物にすべきでない。

イ 不法投棄対策の充実

○不法投棄対策については、産業廃棄物分野の構造改革と監視の強化による未然防止対策が一番である。平成12年に改正された廃棄物処理法の厳格な運用により不法投棄対策を進めることが重要である。

○その上で、例えば、不法投棄場所を提供し黙認した土地所有者の責任の強化、自社処分と称する無許可処理業者行為及び積替え保管行為に対する取締強化、優良処理業者や行政処分に関してその業者名などの情報提供の検討、行政、警察と地元住民が一体となった対応の推進等、地方公共団体、排出事業者等からの要請も踏まえ、必要な措置を講じていくべきである。

○不法投棄が大規模、広域的に行われている場合には、都道府県に対する調整・助言等を国が行うことが適切である。

(3) 役割分担の適正化と、それによる排出抑制等の推進

ア 処理責任に着目した廃棄物の区分の在り方

○処理責任に着目した廃棄物の区分の在り方として、事業活動に伴って排出される廃棄物と日常生活に伴って排出される廃棄物に区分することが、方向性としては考えられる。

○しかしながら、現在、産業廃棄物については不法投棄の多発等の状況が見られること、また、産業廃棄物分野の構造改革が緒についたばかりであること等の問題がある。一方、一般廃棄物については市町村や民間業者により適正に処理されていることから、剪定枝等市町村処理責任の下で処理が円滑に行われているとは言い難いものについて個々の産業廃棄物へ振り分けた上で、それ以外の事業系一般廃棄物については、当面、排出抑制の観点から、排出事業者としての責務にかんがみ適正な費用負担を求めるとともに、一定以上の量を排出する事業者に対する減量計画の策定に係る制度を強化することも考えられる。

イ 排出者責任・拡大生産者責任による適正な処理・リサイクル

○産業廃棄物については、引き続き、廃棄物処

理法の厳格な施行により排出事業者の処理責任の徹底を進めることが必要である。

- 一般廃棄物については、国民も排出者としての責務を認識し、排出抑制に努め、ごみ有料化を通じた適切な費用負担等を行うとともに、廃棄物の処理や施設整備に注意を払い、リサイクル活動の実施・参加に努めることが重要である。
- 市町村においても廃棄物処理事業の収支の透明化・効率化に努めることが必要である。また、市町村が処理を委託した場合でもリサイクルや最終処分までの適正処理の確保のための責任があることを明確化すべきである。
- これまでも、拡大生産者責任の趣旨については、廃棄物処理法における適正処理困難物制度の導入やリサイクル関連法に生かされてきたところである。拡大生産者責任の趣旨にかんがみ、上流における取組の責任主体として生産者を適正に位置づけていくことが必要である。
- 特に有害性、危険性などの点から市町村が処理困難な一般廃棄物について、生産者による製品設計・素材選択の工夫や、引き取り・処理などの取組を求める制度の一層の充実を図る観点から基本的な枠組みを設けることが必要である。生産者がこのような取組を行う場合には、必要に応じ、廃棄物処理法上の業の許可の特例を適用することにより、これらの取組を促進する手法も組み合わせることが適当である。

ウ 産業廃棄物行政の円滑な執行

- 産業廃棄物分野の構造改革の推進とマニフェストによる排出事業者責任の徹底強化、公共関与による施設整備などにより、根本的問題の解決を図るとともに、優良業者の活動を阻害するなど産業廃棄物分野の構造改革と逆行するような行政指導については、その考え方を

を転換し、優良な産業廃棄物処理事業が地域に受け入れられるようにすることが必要である。こうしたことを踏まえ、産業廃棄物分野の構造改革を強力に進めていく中で、その一つの手段として、産業廃棄物行政に税という手法を位置づけていくことについては、さらに詳細に検討する場を別途設けることが必要である。

- 産業廃棄物処理市場の健全化を図るためには、全国の都道府県と国が一体となって、排出事業者責任を徹底するとともに、違反行為を行う悪質業者を法に基づき厳正に処分することが必要である。このため、産業廃棄物分野の構造改革を成し遂げるまでの当面の間は産業廃棄物行政については、引き続き法定受託事務としておく必要がある。
- また、産業廃棄物分野の構造改革を成し遂げ、全国的に円滑な産業廃棄物の処理が実現されるようにするため、地方分権改革推進会議の指摘も踏まえ、広域行政の調整という観点、さらには優良な処理業者の育成や適正な処理体制の確保という観点などから必要な国の役割の強化・明確化を図ることが適当である。

以上が最終報告の概要である。これら指摘された問題、方向性が、今後具体化されて行くことが大きく期待される一方、その経過について注視して行く必要も高い。