

不法投棄の原因者不明、無資力の場合の原状回復の費用負担について

大塚 直

1 不法投棄の原状回復費用

産業廃棄物の不法投棄によって生活環境の保全上支障が生じ、又は生じるおそれがある認められるときの原状回復の費用は、行為者である処分者が負担するのが原則である（廃棄物処理法 19 条の 5 第 1 項第 1 号）。廃棄物処理法は、さらに、関連する排出事業者や関係者が負担する場合を定めている（19 条の 5、19 条の 6）。

しかし、このような場合においても、行為者である処分者が不明であり、又は原状回復を行う資力がないうち等は、都道府県知事が行政代執行をすることとなっているが（19 条の 8）、代執行に伴う殆ど回収の見込みのない費用を誰が負担すべきかという問題が発生する。代執行をする都道府県が、産業廃棄物が排出された都道府県とは異なる場合も多いことから、この費用負担は深刻な課題となる。また、この問題の対処方法によっては、生活環境保全上の支障が生じていても、都道府県が事実上代執行を行えなくなる事態が発生することも予想される。

現在、平成 10 年 6 月以降に行われた産業廃棄物の不法投棄等に対する原状回復基金制度（廃棄物処理法 13 条の 15）は、産業界、国、都道府県の共同負担を前提とし、産業界の負担を任意拠出としている。この産業界の負担は、GSR に基づくものであると説明されている。上記の期間に行われた不法投棄の量（平成 19 年度末時点）は生活環境保全上の支障のあるものについて 47 万トン、平成 19 年度末の段階では時期不明だったものを含むと 220 万トンに上る。

2 原因者不明、無資力の場合の原状回復費用の費用負担についての根本的検討の必要
もつとも、本検討会においても議論されているように、GSR によって拠出を続けることについて産業界からは強い異論が出されている。

そこで、この制度創設の際の原点に遡って、不法投棄の原因者不明、無資力の場合（以下、「原因者不明等の場合」という）について、原状回復の費用負担はどのように行われるべきか、について根本的に考える必要がある。

（1）まず、行政は地域住民の安全や健康を保持する立場から、一定の役割を果たすこと

が考えられる。他方で、一般的に、産業廃棄物は産業活動によって生じたものであり、産業は互いに連関しているところから、産業界に一定の負担をしていただくことが考えられる。すべて税によって不法投棄の原状回復を行うときは、モラルハザードを生ずるものといえよう。

(2) 原因者不明等の場合の原状回復費用を産業界が負担する際には、仮に現行制度のような任意拠出方式が続けられないとすれば、何らかの意味での強制的徴収も検討する必要が生じるが、その場合には、どのような点に注意が必要か。

第1に、産業廃棄物を適正に処理したことを確認できた者については、原状回復の費用を負担しなくて済む仕組みとすることが考えられる。いわゆる「産廃デポジット」の考え方に近い。これは、産業廃棄物が産業連関の中で排出され、その一部が不法投棄されることから、原因者不明等の場合の不法投棄の原状回復費用について産業界に一定の負担を求めることが合理的であるとしても、各企業が自らは不法投棄をしていないことを確認できる場合には、負担させることは当該企業の財産権の侵害になりうるためであり、必要な視点であると考えられる。

第2に、産業廃棄物の不法投棄量が各業界と密接に関連しているとすると、業種ごとに負担額を渡えることが考えられる。すなわち、産業界から業種ごとに、前年度の不法投棄量に応じて賦課金を徴収し、それを原資に基金を創設する考え方である。これは、業種単位での汚染者負担原則の適用を問題とするものであり、1993年のEUのグリーンペーパーで提案された共同補償システムに類似している。原因者不明等の場合の原状回復費用を税で払うよりは通常の汚染者負担原則に近いことになる。産業界で一定の負担をしてもらうにしても、その負担額を公平なものとするために望ましい配慮である。

上記の第1点、第2点は、観点が異なるものであり、両方とも必ず必要というわけではないが、注意すべき観点としてとりあげた。

(3) (2) の第1点は、現行の原状回復基金制度が創設される前に、「原状回復措置のあり方について」(平成9年1月)の報告書で議論されたことがあり、汚染者負担原則に基づく「公平性の高い考え方」であるとして積極的に評価されている。ただし、これを行うためには、「適正に処理したことを公正かつ厳格に確認するシステムが整備されることが前提と考えられるが、そのようなことは容易ではなく、また、システムの維持費が膨大なものとなり、産業界全体で広く、薄く負担するよりも個々の事業者の負担はかえって重くなる」として、現行の制度が採用された。

もし、現行制度を取りやめるとすれば、この「産廃子ホジット」のような制度を現在導入することが可能かを再検討する必要がある。現時点で具体的に考えられるのは、人工衛星を使った産業廃棄物の移動把握システムを用いて、不法投棄をしていないことを各企業が確認することではないか。上記委員会における事務局の説明によれば、当該システムにかかるコストは従来よりも格段に低くなってきているとのことであった。

(4) 他方、(2)の第2点に触れたように、産業界から業種ごとに、前年度の不法投棄量に応じて賦課金を徴収し、それを原資に基金を創設することは、それほど困難なく行えるものと思われる。

(5) このようにして、原因者不明等の場合の不法投棄の原状回復に関する産業界の一定の負担については、(2)に触れた2点を満たす強制的費用徴収システムを導入することが考えられる。これに類似するシステムとしては、上記のEUの共同補償システムのほか、わが国における自動車損害賠償保障法の下での強制保険があげられる。ここでは、自動車免許を保有しており事故を起こしていない者が、無免許運転による事故についても負担する仕組みとなっているからである。自動車の運転は、今日特権的地位とは理解されておらず、特権的地位に基づく負担と見ることができない点でも、産業廃棄物の排出と類似している。このペーパーで提案した方式は、上記(2)の第1点に触れたように、自らが不法投棄をしていないことを確認できる者には負担をさせない仕組みであり、自動車損害賠償保障法の下での強制保険以上に、各企業の財産権の保障に手厚く配慮したものである。

3 結論

(1) 上記のように、原因者不明等の場合の不法投棄の原状回復費用については、行政と産業界が共同負担を続けるべきであり、必要があれば産業界に対しては、強制的な費用徴収の方法を採用することも考えられる。

しかし、可能であれば、産業界には、現行のGSRに基づく負担を続けていただいた方が、産業界全体においても、あるいは、各企業にとっても、必要な経費は少なくともすむかもしれず、その点についてはさらに検討を要すると考える。

(2) なお、都道府県における今後の課題についても一言しておく。現在、残存している不法投棄量はかなりの量に上る一方で、都道府県が基金を消化しきれていない状況があり、都道府県においては、基金を有効に活用して、早急に行政代執行を進める必要があると考えられる。また、都道府県においては財政難から行政代執行に伴う費用をごく一部でも負

担することを嫌い、代執行を躊躇する傾向がみられるようであるが、代執行による原状回復費用が著しく高額になる場合には封じ込めの方法を採用することや、管理・監視・公表の方法を取り入れつつ段階的に対応することが検討されるべきである。

不法投棄の原因者不明、無資力の場合の原状回復の費用負担について

早稲田大学大学院法務研究科教授

大塚 直

I 不法投棄の原状回復費用

○産業廃棄物の不法投棄によって生活環境の保全上支障が生じ、又は生じるおそれがあると認められるときの原状回復の費用負担者：

- ・原則：行為者である処分者が負担する（廃棄物処理法19条の5第1項第1号）。
- ・法は、さらに、関連する排出事業者や関与者が負担する場合を定めている（19条の5、19条の6）。

○行為者である処分者が不明であり、又は原状回復を行う資力がないとき等は、都道府県知事が行政代執行をする(19条の8)⇒代執行に伴う殆ど回収の見込みのない費用を誰が負担すべきかという問題が発生。

一代執行をする都道府県が、産業廃棄物が排出された都道府県とは異なる場合も多いことから、この費用負担は深刻な課題となる。

一また、この問題の対処方法によっては、生活環境保全上の支障が生じていても、都道府県が事実上代執行を行えなくなる事態が発生する。

- 現在、平成10年6月以降に行われた産業廃棄物の不法投棄等に対する原状回復基金制度（廃棄物処理法13条の15）は、産業界、国、都道府県の共同負担を前提とし、産業界の負担を任意拠出としている。この産業界の負担は、CSRに基づくものであると説明されている。
- 上記の期間に行われた不法投棄の量（平成19年度末時点）は生活環境保全上の支障のあるものについて47万トン、平成19年度末の段階では時期不明だったものを含むと220万トンに上る。

2 原因者不明、無資力の場合の原状回復費用の費用負担についての根本的検討の必要

- もともと、本検討会においても議論されているように、CSRによって拠出を続けることについて産業界からは強い異論が出されている。
- そこで、この制度創設の際の原点に遡って、不法投棄の原因者不明、無資力の場合（以下、「原因者不明等の場合」という）について、原状回復の費用負担はどのように行われるべきか、について根本的に考える必要がある。

(1) 一般的な考え方

- 行政は地域住民の安全や健康を保持する立場から、一定の役割を果たすことが考えられる。
- 一般的に、産業廃棄物は産業活動によって生じたものであり、産業は互いに連関しているところから、産業界に一定の負担をしていただくことが考えられる。すべて税によって不法投棄の原状回復を行うときは、モラルハザードを生ずるものといえよう。

(2) 徴収の際の注意点

—原因者不明等の場合の原状回復費用を産業界が負担する際には、仮に現行制度のような任意拠出方式が続けられないとすれば、何らかの意味での強制的徴収も検討する必要が生じるが、その場合には、どのような点に注意が必要か

○第1に、産業廃棄物を適正に処理したことを確認した者については、原状回復の費用を負担しないですむ仕組みとすること(「産廃デポジット」の考え方に近い)

←産業廃棄物が産業連関の中で排出され、その一部が不法投棄されることから、原因者不明等の場合の不法投棄の原状回復費用について産業界に一定の負担を求めることが合理的であるとしても、各企業が自らは不法投棄をしていないことを確認できる場合には、負担させることは当該企業の財産権の侵害になりうるためであり、必要な視点。

- 第2に、産業廃棄物の不法投棄量が各業界と密接に関連しているとする、業種ごとに負担額を変えることが考えられる
- ――産業界から業種ごとに、前年度の不法投棄量に応じて賦課金を徴収し、それを原資に基金を創設する考え方
 - ――業種単位での汚染者負担原則の適用を問題とするものであり、1993年のEUのグリーンペーパーで提案された共同補償システムに類似している。
 - ――原因者不明等の場合の原状回復費用を税で払うよりは通常の汚染者負担原則に近いことになる。産業界で一定の負担をしてもらうにしても、その負担額を公平なものとするために望ましい配慮
- 上記の第1点、第2点は、観点が異なるものであり、両方とも必ず必要というわけではないが、ともに注意すべき観点。

(3) 適正処理確認者の負担免除(第1点)

- 現行の原状回復基金制度が創設される前に、「原状回復措置のあり方について」(平成9年1月)の報告書で議論されたことがあり、汚染者負担原則に基づく「公平性の高い考え方」であるとして積極的に評価されている。
- ただし、これを行うためには、「適正に処理したことを公正かつ厳格に確認するシステムが整備されることが前提と考えられるが、そのようなことは容易ではなく、また、システムの維持費が膨大なものとなり、産業界全体で広く、薄く負担するよりも個々の事業者の負担はかえって重くなる」として、現行の制度が採用された。

○もし、現行制度を取りやめるとすれば、「適正
処理確認者の負担免除」の制度を現在導入
することが可能かを再検討する必要。

現時点で具体的に考えられるのは、例えば
人工衛星を使った産業廃棄物の移動把握シ
ステムを用いて、不法投棄をしていないことを
各企業が確認することではないか。

——廃棄物処理制度専門委員会第6回会合における事務
局の説明によれば、当該システムにかかるコストは従来より
も格段に低くなってきているとのこと。

(4)業種ごとの負担変更(第2点)

——それほど困難なく行えるものと思われる。

(5)2点を満たす徴収方式と類似の方式

—原因者不明等の場合の不法投棄の原状回復に関する産業界の一定の負担については、上記2点を満たす強制的費用徴収システムを導入することが考えられる。

●類似するシステム:

○EUグリーンペーパーの共同補償システム

○わが国における自動車損害賠償保障法の下での強制保険

—自動車免許を保有しており事故を起こしていない者が、無免許運転による事故についても負担する仕組みとなっているから。

—自動車の運転は、今日特権的地位とは理解されておらず、特権的地位に基づく負担と見ることができない点でも、産業廃棄物の排出と類似している

—このペーパーで提案した方式は、自らが不法投棄をしていないことを確認できる者には負担をさせない仕組みであり、自動車損害賠償保障法の下での強制保険以上に、各企業の財産権の保障に手厚く配慮したものと見える。

3 結論

- (1) 上記のように、原因者不明等の場合の不法投棄の原状回復費用については、行政と産業界が共同負担を続けるべきであり、必要があれば産業界に対しては、強制的な費用徴収の方法を採用することも考えられる。

しかし、可能であれば、産業界には、現行のCSRに基づく負担を続けていただいた方が、産業界全体においても、あるいは、各企業にとっても、必要な経費は少なくてすむかもしれず、その点についてはさらに検討を要すると考える。

(2) 都道府県における今後の課題

○現在、残存している不法投棄量はかなりの量に上る一方で、都道府県が基金を消化しきれていない状況

⇒都道府県においては、基金を有効に活用して、早急に行政代執行を進める必要がある

○都道府県においては財政難から行政代執行に伴う費用をごく一部でも負担することを嫌い、代執行を躊躇する傾向がみられる

⇒代執行による原状回復費用が著しく高額になる場合には封じ込めの方法を採用することや、管理・監視・公表の方法を取り入れつつ段階的に対応することが検討される必要