

これまでの懇談会（第5回～第8回）の議事要旨関連部分のカテゴリー別整理

1. 懇談会のミッション

- 本懇談会のミッションは財政支援スキームを検討することであるが、その前提となる次の事柄についても議論し、環境省の審議会等の議論にインプットしていかなければならない。
 - ① 不法投棄等事案の管理基準（スタンダード）の策定。
これにより支援範囲に予測可能性を持たせ、安定的な拠出の仕組みを構築する。
 - ② 支援のロジックの整理。
企業の社会的責任論だけでなく、支援の必要性を明確にし、法的ロジックを考えなければならない。
 - ③ 各費用負担者のあるべき姿、負担の論理についての整理。

2. 新たな支援のあり方

(1) 各費用負担者のあるべき姿

- まだ不法投棄は経済状況等によっては増える可能性もなくはないので、いろいろなことが起こり得るということは一応考えておく必要がある。筋の通った議論をぜひしていただきたいと思っているが、適正な処理にコストをかけて努力しているところが報われないような、そういうような仕組みというのはやっぱり明らかにおかしいと思うので、努力が報われるような、そういった仕組みというものはぜひ頭に置いていただきたい。
- 基金については、国、都道府県等及び産業界が応分の負担をすべきで、これを全部国民に広げてしまわず、広い意味での汚染者負担原則を根本とすべき。
- 制度設計は、聖域なく自由に議論を出し合い、その中でどこに絞りをつけるかを議論すればいい。
- 誰が支障除去等の経費を負担するかという話は、潜在的に関係しない国民と、企業としてビジネスをやっている人のかかわりは違うので、そうだとすると潜在的責任当事者である企業がある程度負担する必要があると思う。
- 国も既に応分の負担をしているので、一般の国民まで広げてしまわずどこかで区切る必要がある。
- 産廃の不法投棄等の支障除去等は、負の遺産の解消で、新たな価値を生む訳ではないし、原因者がやるべきものに公金投入するので、その経費負担について、自治体住民の理解が得られるかが非常に問題となる。しかし、基金から4分の3支援され、その基金の原資は産業界からの出えんが多いという意味で、住民の理解はある程度得られるのかなという感じはしている。そういった意味で、今の基金制度は自治体にとっては非常にありがたい。新しいスキームについても、何ら

かの形で住民の理解がうまく得られる原資のあり方を構築して欲しい。

- 産業界の世界では不適正な業者は善良な業者にとっては単なる競争相手というよりも善良なる業者の体力を失わせた原因者であり、善良な業者は被害者である。

(2) 負担の論理

- 「支援の必要性」については、もともとこのスキームが最初に作られたときに地方でほかのところから廃棄物が流入してくる場合に公平性の観点から何かをしていただくとうりありがたいということで、このスキームが入ったというところがあることから、議論があると思うが必要だと思う。また、自治体による流入規制によって産業界にも影響する可能性もあり、流入規制を防ぐという観点もあり、これらも含めていろいろ議論があると思うが、必要性のところの一つの論点である。
- 本懇談会では、新たな基金のあり方を検討するのではなく、検討した結果として基金ということは当然あるかと思うが、あくまで検討するのは新たな支援スキームであって、最初から新たな基金ありきということではないという認識をしている。
- 本当に今後の財政支援が必要な規模がどうなるのかというところについて危惧する、疑問がぬぐえない。何らかの形で基金の造成をするとすると、いかに徴収コストを低く抑えてそれを効率的に集めるかというところが1つのポイントだと思う。任意では厳しいところもある。
- 公平性を考えると、必要な手続をとって強制的に、義務にしないとなかなか難しいところがある。任意だと任意の範囲でいろいろ不公平が生じてくるように思う。
- 今後、これまでと同じく任意の出えんの継続というのは、無理がある。引き続き支援が必要という前提なら強制の枠組みを考えざるを得ないのではないか。
- 建設業界では、基金に対してかなりの費用負担をしてきているが、負担額が大きいため、単なる任意の寄付金では負担しきれないことから、マニフェストの販売活動の中からねん出してきている。

電子マニフェストによる費用徴収はシステムが複雑になり、コストがかかる。独自のASPシステムづくりも検討したが、立ち上がりと維持のためのコストが非常に大きく、業界単位で電子マニフェストにより徴収することには無理があることから、国全体としての新たな仕組みづくりが必要との結論に至った。

建設業界の負担については、不法投棄の多さから来るある意味贖罪であるが、不法投棄の量をもとに負担割合を決めることは不合理なところがあると思っている。支障除去であって原状回復ではないことや支援実績では建設廃棄物が占める割合は5割程度であることから、廃棄物の質の評価がきちんとされるべきである。

基金については、原則は任意拠出でしか押さえきれないのではないか。あくまでも社会貢献としての拠出。その中でいかに徴収コストを下げてわかりやすい仕組みを考える必要がある。広く薄く基金を徴収する仕組みをつくっていただくの

が一番合理的なのかなと思っている。

- 安易に金をどう出すかの議論に走らず、まず環境行政としてどうあるべきかを議論する必要がある。例えば、来年度はどこをいくらでやるか一件一件議論する業務仕分けのようなオープンな仕組みがないと、ずっと金を出せと言われても産業界としては賛同できない。新たな仕組みを考えてはどうか。

(3) 新たなスキームの支援対象

- 現在のように経済状況が非常に厳しいときと良いときの出えんに係る対応は、当然、企業、団体として変わるのも、大幅な減額もあり得るが、誠意を持って対応したい。また、報告書や説明にもあったように、基金の支援対象は支障等が生じている事案ということで絞り込んでやって欲しい。

新たな支援のスキームは今後検討するとのことだが、産業界からの出えんありきではなく、ゼロベースで検討するという事なので、いいスキームが出来るよう積極的に検討に参加したい。

- 新たな基金制度を設けるのか設けないのか検討していく上で、どういったものを基金の対象にしていくべきか、あるいは基金が本当に必要なのか検証するために、基金による支援を求めている事案は勉強材料になる。これらに対して、基金を充当して行く必要性が十分あるというコンセンサスが得られれば、それが新たな基金の対象となると思う。過ぎた話だから、安易に支障除去等すればよいということではなく、基金による支援対象にするのか等についてきっちり議論しないといけないのではないか。

(4) 行政責任と支援の対象

- 基金による支援を求めている事案には行政対応に疑問をもつものがある。支障があることについて手を打たなければいけないことは重々承知しているが、支障除去等事業に対する支援に関して、行政責任をどういうふうにか考えるかを明確にしてほしい。
- 支援のあり方がメインになるが、それ以前の問題として不法投棄等の未然の予防策をきちんと押さえておく必要があるのではないか。不法投棄等の拡大予防がきちんと行われたかどうかチェックポイントとして議論していく必要があるのではないか。
- 都道府県等の不法投棄等に対する負担の公平さというのも必要だろう。排出事業者の監督責任を負っている自治体の責任も、費用の分担に当たっては考えておくべきことだと思う。
- 不適正処理に関して、当該不適正処理が拡大していくときに、都道府県等に何らかの責任が確実にあるという場合は基金による支援は難しいと思う。
- 不法投棄なり不適正保管をしているということが、予め当初から分かっている、それに対して何も講じていない、不作為があったという、明確にそういうようなケースであれば、それは対象にするのかしないのかということは当然問

われなければいけないが、不法投棄とか不適正保管というのは、仮装・隠蔽しながら行われるので、こういう悪質な事例の場合は最初からチェックするのは非常に難しい。

- 最近の不法投棄等の事案というのはかなり少なくなり、かつ小規模になっていると感じている。どのぐらいの規模を新しいスキームとして考えていかなくてはいけないのかというのは、ちょっと見据える必要がある。それと、根本的に不法投棄あるいは不適正事案を少なくするためには、どうするのが見えるようにしながら、基金のあり方というのを考えていかなければと思う。

(5) 不法投棄と不適正処理を分けた支援

- 不法投棄等の残存事案への対応の在り方について、不法投棄と不適正処理を分けて考える必要があるのではないかと。

許可を持っている業者のところでは不適正があるとすれば、基金ではなく、最終処分場の維持管理積立金制度等、ほかの手段があり得るのではないかと。中間処理施設で不正するかもしれないということであれば、許可の際に拠出金を出させるとか、あるいは入ってくる処理料金等に一時積み立てのための金額を上乗せし、ストックしておき、適正に処理すれば1年ごとに返金するといったやり方も考えられる。そうでなく、全くアウトローで排出者も運んでいる人、埋めている人も法律を無視している場合にそこをどうやって救済するかというのであれば、みんなで何かやらなければいけないねという話で、全然違うのではないかと。ここをどう整理するかというのが大事な入口である。

- 不適正処理と不法投棄とを分けたほうがいいのかどうかという話については、不適正処理は許可しているので何らかの対処ができると思うが、いずれも措置命令の対象になることから、行政の懈怠があった場合には分けるべきだと思うが、不適正処理を全部別にするには疑問がある。
- 不法投棄等されている廃棄物の中味がどういう状況か、いろいろな観点から調査はするが事前の調査ではすべて把握しきれない。新たな支援の対象になる事案は必ずこれは出てくる性質のものだと考えている。

3. 支援のロジックについて

(1) 新たな支援のスキーム案

- 新たな支援のスキームの形としては、
 - (ア) 強制徴収
 - ・ マニフェスト又は最終処分量に応じて徴収
 - ・ 事前積み立て
 - (イ) 任意の出えん
 - ・ マニフェストを活用した出えん
 - ・ 各業界毎の出えん

(ウ) 税

のように整理できる。

(2) マニフェストによる出えん

- マニフェストを活用した基金への出えんについては、排出事業者による不適正処理が多いという産廃実態調査結果に立ったときに、どういうふうにしてそのところを把握するかが難しい。排出事業者の所在する自治体にも、それぞれの人に対して処理基準等を守らせる義務があるが、そのところの指導が、あるいは対応がどれぐらい効いているのか、不法投棄が減っていることにどう結びついているのかというあたりは知りたい。
- もし現在のような任意の出えんのスキームを前提とするのであれば、マニフェストを活用するのが1つの方法と思う。これは土壤汚染対策基金に先例がある。産廃は、紙マニフェストと電子マニフェストを併用しているので、どう出えんしてもらうかを考える必要があるが、各業界団体から出えんしてもらう方式だとあまり今と変わらないので、変えたとするとマニフェストを基礎として、任意の出えんをしてもらうのが1つの方法と考える。
- マニフェストを使って出えんということについては、マニフェストは、例えば、自ら処分する場合には要らないとか一定の場合には要らないとなっているし、マニフェスト自身は別に決まった用紙があるわけでもないので、そこに賦課するというのであれば、マニフェストをそのような前提で改めて整理する必要がある。
- 基金制度ができた平成9年は、産業廃棄物の処理をめぐる大きな不安、不信が渦巻き、いわば危機管理として業界も応分の社会的貢献をするというコンセンサスが成立していたが、今の状況はその時とはそもそもが変わっており、そういう状態で新しいスキームを考えなければいけない。

基金の後ろ盾があることで早期に行政命令を発動し、芽の段階で摘み取ることが期待されていたが、まだ説得性のある実例なり効果はお伺いしていないと認識している。

産業廃棄物の悪循環を断ち切るための規制の強化等はそれなりの効果があったが、悪循環を作り出す一つの要素である過剰な地域ルールについては改善されているとは受けとめていない。合意取得を事実上強制されることにより結果として施設稼働までに長時間を要し、本来育てるべきメインストリームの育成も抑制されていると感じている。

新たな支援スキームの検討に当たっては、基金はどのような意義でスタートし、どういう形で機能しているか、基金の必要性、支援の必要性・範囲、負担のアロケーションの考え方等について、一步一步きちんと議論してほしい。

具体的な話ではマニフェストというのが何をターゲットにされているのか理解できないことなどから、少なくとも現時点ではマニフェストや最終処分量に応じた拠出には反対の立場である。

- 実際のやり方としては、広く薄くということを見るとマニフェストが一番よく、土壌汚染の場合のマニフェストを活用したスキームをこの支障除去等に移した場合に何が問題かを議論する必要がある。
- 循環型社会では、資源の採取から最終の環境保全まで一気通貫で物流管理するのが大前提で、関係者がどう役割分担し、責任を持つかの議論が必要。これを管理できるのは、やはりマニフェストだと思う。
- 物事の手順を追って議論するなら受け入れないわけではないが、直ちにそういったもの（マニフェストによる出えん）をつぶさに議論していくのは議論の手順が違う。
- マニフェストはだれでも発行できるが、やはり信用があるものはたくさん使われるであろうから、そこを目がけて制度をつくる、任意であれば一番よく使われるところをお願いします。
- マニフェストを販売している立場からは、少なくとも現時点では、寄付金付きのマニフェストを発行する考えは持っていない。

(3) 課題（留意事項）

- 様々な集め方があると思うが、適正にやっている事業者には徴収した費用を還元又は徴収を免除するとすると、お金が全然集まらなくなってしまうのではないか。
- 広く薄くというようなスキームができればいいが、考えなくてはいけないのは集めるための事務的な費用。公平性を保とうとすると莫大な費用がかかって、何のために集めているのかわからない。その辺の折り合いは新しいスキームでも考える必要がある。
- モラルハザードとならない仕組みとすべき。また、支障除去等の措置と併行して、その土地を今後どのように活用していくのかをその地域において検討する必要がある。

4. 不法投棄等事案の管理基準（スタンダード）の策定について

(1) 行政による支障の除去等の範囲

- 不法投棄等の支障除去等の将来に向けてのものとして、「原状回復」という言葉の方が一般市民にはわかりやすいという課題がある。もともとそこには何もなかったのに産業廃棄物が不適正に処分されたのだから、元に戻すのは当然という発想である。だから、「支障の除去等」というと線引きは難しい。そのリスクの考え方が、市民にはわかりにくいと思う。また、最終処分場における不適正処分ではなく、処分場とは関係のないようなところに不法投棄された場合に、これを全量撤去すると大きな穴があく。自然に戻して植林せよと言っても、そこがしっかり森林保全されていたかということ、そうではない。過剰に自然に戻すことになる。行為者による場合は別として、行政代執行による「支障の除去等」の場合は、そ

の辺の考え方を整理する必要がある。

- 支障除去等については、「原状回復」という言葉にとらわれて元に戻すと思われるのが現状ではないか。そうして代執行をやるとなると地方行政も元に戻さざるを得ないというのが今までの状況ではないか。原因者にやらせるなら、「原状回復」であるが、原因者がやるべきことを行政が代わってやる場合、一般的には代執行に要した費用を求償しても費用の回収は期待できないので、税又は第三者のお金を使うという前提で必要最小限の措置は何かということ、基金を出す側で考えないといけない。
- 行政代執行で措置する場合は、原因者がその措置をする場合と同じ範囲にはしない、支障の除去等だけの範囲に限定するという整理が必要。
- 支障の除去等ということで住民に説明をするが、やはりもとの状態に戻してくれということになり、自治体も住民に納得してもらうのが非常に難しい。基金をつくってもらっても、ガイドラインをつくってもらっても、感情論となってしまうのが実態。
- プライベートな、法秩序外の最終処分場の跡地利用をやらなければならないが、現実を考えると、完全に元どおりに戻すことをやってもきりがなく、ロスが多い。ある意味では政策的な決断に近く、かなり叩かれることを覚悟でやらなければいけない。
- 「支障」の定義とか、あるいは汚染の管理の方に移行するというのは賛成。汚染の管理の方向に行くべきであり、現在の措置命令も代執行は「全部または一部」となっているので、このまま運用すればそんなにおかしなことにならないが、実際には周りの住民からいろいろ言われて、かなり原状回復的なことになっていると思うので、検討する必要がある。
- 不法投棄の事案が最近どういうふうに変わってきたかを細かく調査すべき。私の感じるころでは大規模なものはかなりなくなり小規模になってきていると思う。小規模になっていけば基金の活用もかなり少なくなっていくだろうし、支障の除去も比較的やりやすくなると思う。

(2) 支障の除去等に係るアフターケア

- 原状回復（いわゆる全量撤去）ではなく支障除去等であれば、住民としては、今後とも影響がでないようアフターケアを保証してもらわないといけないわけで、今すぐ保証してもらえるのが全量撤去。どこかで将来のアフターケアを保証する仕組みを持ってこない限り、この問題は解決しない。
リスクコミュニケーションを最初にしつかりできる仕組みが必要である。
- 不法投棄等事案は修復の必要があることを大前提に置くべきで、その修復を実行するためにどのような体制なり基金なりを整備するかを考える必要がある。
落とし所としては、代執行する場合は支障除去のための最低限度の措置及び行政の管理による長期のアフターケアだと思う。

- 監視・指導体制を充実させているので、今後、大きな支障が発生する事案はそれほどないと考えている。

支障の除去については、どこまで行うかが大きな問題であり苦勞する部分である。全量撤去を求める住民に対して、行政として行うのはあくまでも支障の除去だと説明しても理解されない。行政の役割がどこまでなのか明確にする必要がある。行政がどこまで行うのかによって支援のあり方も変わってくると考えている。

支障の除去の場合、アフターケアをどうするかは大きな問題になると考えている。

支援制度があるのは非常に心強いので、引き続き残るとありがたい。

- 全量撤去を選ばないという方向にするなら、何らかのモニタリングなりアフターケアが必ずセットでなければならない。
- 法律でもしそういう管理をするなら、アフターケアをどうするかということを経済づけしないとならない。

(3) 行政と住民等とのリスクコミュニケーション

- 「どこまでやれば大丈夫か。」に関しては、研究がされているが難しいところで、どこまでクリーンにしたらクリーンになるか、状況によって全部違う。リスク評価をし、リスクに応じた修復のあり方の議論についても、「これで完全だ。」というのとはなかなかない。住民と行政の共同でのリスクコミュニケーションから始めるべきだ。
- 多分、不適正処理をされた現場とか、そこだけのリスク評価をするということではコミュニケーションにならないと思う。総体の中で「ここはどうだ」ということをしていけないといけない。
- リスクはゼロにはならない。
- 支障を除去したとしても、廃棄物の山が残置されていれば住民としては危険性は全くゼロではないだろうという話になって、最終的な決着がつかないという状況になるのではないか。
- 地元とのリスクコミュニケーションの中でどういうメンバーを入れるかが非常に重要で、一定のルールがないとまとまらない。
- ボタンをかけ違ったときは大変だが、お互いの顔が見えだせばそんなに案じることはない。

汚染拡大防止が最優先で、行政なり専門家が責任を持ってやらなければいけない。それを抑えた上でどうあるべきか、どのくらいのレベルまで修復するかをみんな議論すべき。

5. 産業廃棄物適正処理センター基金について

(1) 支障除去等事業に係る支援の基準等

- 3/4基金による支援については、支障とは何か、審査の過程の透明性を深く

すると、行政はどこまで支障の除去を行うのかなど客観的な基準が必要だ。

- 3/4基金による支援要請があった事案に対しては、基金拠出側代表の方に入っていて、どうしてこうなってしまったのかも含めて審査していただいている。

(2) 産業廃棄物適正処理センター基金の評価、活用とその効果

① 基金の評価

- 毎年度基金への寄付をお願いする中で、企業、業界から以下のようなことを言われるが、説得力ある説明が必要だ。
 - ・適正処理をしている者が、なぜ不法投棄という犯罪行為のリカバリーの金をだすのか理解できない。
 - ・住民の生活に支障があるのになぜ何年間も放っておくのか。実はそんなにリスクはないのではないか。そこについての説明が実はあまりない。
 - ・基金は現在積み上げた金が10億円をはるかに超えるのに、なぜ毎年集めるのか。
 - ・これだけ景気が悪いのに、なぜ金を出さなければいけないのか。
 - ・自分たちは一生懸命お金をかけてやっているのに、ライバル企業の不法行為に対してお金を出すのはおかしい。

支障除去等の費用負担は企業も含めた国民全体でどう負担するのかを考えていくことが基本である。

企業としても業界としても、社会貢献の観点から、自らの判断では社会問題の解決に貢献していくことは、議論として当然だと思うが、まず行政としてどこまでやるのか、国としてどこまで支援するのか、それ以外のところがどこまで協力するのかについて、議論が必要だ。また、一度作った仕組みはオープンな形で評価、レビューする必要がある。本来仕組みの議論の前に、議論すべきことがたくさんある。

② 基金の活用等

- 行政代執行による場合の支障の除去が住民理解を得られないことなどの理由から、基金がなかなか活用されないという問題がある。また、不法投棄になっていく構造を整理しないとなかなか防止できないと考えている。前提は不法投棄の防止を行うことであり、その後に支障の除去だと考えている。
- 現在の基金がなぜ活用されていないか、その理由をもう少し徹底的に理由を調査する必要がある。
- 適正な物流ができていない部分が不法投棄であり、適正な流れに乗っていない部分を明確にする必要がある。

③ 基金の効果等

- 基金がなければもっと大々的に都道府県等による流入規制が始まっていると思

う。

- 基金の効果について、不法投棄等事案の拡大防止に非常に役立ってきたと思うが、今回都道府県等から支援要請があった事案を見たときにかなり大きいのが3つぐらい出てきている。これを見たとき、本当にそうかなというのが気になった。
- 基金の効用について、不法投棄の規模を小さくするという効用があったのだと自治体側は指摘するが、事業者、費用負担者側のほうはどうもなかなかぴんとこないという点はもう少し実証的に議論をしていかなければいけない。捨てられる側だけが努力して、それで小規模になっているというのも何となく妙な感じで、基金ができたおかげで摘発を比較的早くできたことは理解できるが、本来行政がやることをやっていなかったということの裏返しにしかならないわけで、整理が必要。

6. 環境省の諸施策に対するアセスメント

- 環境省の個々の分野ごとの施策の不整合を正し、大きな目でリスクマネジメントとカリスクについての国民の理解を深め、不必要な国費や予算の投入がなくてすむような社会づくりをするにはどうしたらいいか、環境行政の課題だ。
- 不法投棄の様々な施策がどういう効果をあげているのか、政策・施策アセスメントがあれば説得力が出てくるので、なおざりにはできない。

7. その他

- アスベストの例では全ての人間が裨益しているというロジックで薄く広く費用を負担した。産業廃棄物の間接的受益者はかなり広いのではないかと考えられ、広く国民が負担する余地があるという説明はできないことはない。頭の体操として考えるときには最大限広げて考えておいて、制度設計はどこを絞り込むかということになる。

(1) 排出事業者責任の徹底強化等

- 排出事業者の責任の徹底強化が不法投棄を減らすことにどの程度の効果があったのか。
- 排出事業者責任の強化、許可制度の充実、罰則の強化などいろいろな対策をやってきた結果として、トータルとして不法投棄件数が減ってきているのだと思う。排出事業者責任の強化のところだけ取り出して、それでどの程度定量的な効果があったのかというのは大変難しいことだと思う。
- 排出事業者責任がまず第一である。そこを本当に徹底していくべき。
- 排出事業者責任については、産業界としては、中間処理業者にどこまで立ち入ってできるか、具体的に詰めていかなければと思っている。
- 産構審では10年以上前に、発注者がちゃんとサイトに行けとか、業者が保険に入っているかどうか確認するなど最低限どれだけのことを考えて発注すべきか

ということに関してマニュアル化しており、場合によってはそれを法制化してもいいと思う。

(2) 平成 22 年度以降発覚する事案に対する支援

- 平成22年度以降に新たに発覚する事案を現行のスキームの対象としないことについては、今後急に支障等が生じた事案についての対応が不安である。平成22年度から3年間の積み増し期間が終了するまで新スキームを検討するだけなのか、決めるならいつまでに決めるのか。新たなもの、緊急的なものが出てこないとも限らないので、これら事案についても新たな支援スキームが構築されるまでは現行のスキームで支援の対象となるようお願いする。また、新たなスキームの構築に当たっては地方の意見も十分に尊重していただきたい。
- 不法投棄等事案は生き物のようなもので、今現在、支障等が無くとも内部でどういふ変化が起こっているのか外から判断するのは非常に難しい。今年度、環境省から事案をしっかりと調査するように依頼されているが、すべての事案について、今後の支障等の発生の可能性まで含めてすべて判断を下すのはなかなか難しい状況である。しっかりと調査は行うが、今現在は支障等が無いが、内部で変化があつて将来支障等が新たに生じた場合には、しっかりした後ろ盾がほしい。
- 平成 25 年度以降の基金についても何らかの形で存続していただけると非常にありがたい。
不法投棄とか不適正処理、大規模なもの、それからかなり危険なものというのは少なくはなっているというふうな印象がある。