

**「支障等のある残存事案に対する今後の財政的な
支援のスキームについて」 (案)**

平成 23 年 10 月 12 日

環 境 省

はじめに

循環型社会形成推進基本法をはじめ各種のリサイクル関連法令により、「循環型社会」形成への取組が進展してきた。また、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）についても累次の法改正により産業廃棄物処理の構造改革を推進してきた。

これらに基づく排出事業者や廃棄物処理業者を含めた関係者の適正処理の取組の強化により、新規に発覚する不法投棄件数及び投棄量はピーク時に比べて件数・量とも半分以下となった。また、産業廃棄物の最終処分量も減少した。

しかしながら、新たに発覚する不法投棄事案の件数及び投棄量は未だ件数で 3 百件程度、量で 6 万トン程度、不法投棄及び不適正処理（以下「不法投棄等」という。）の残存事案は件数で 2 千 6 百件弱、量で 1 千 7 百万トン強ある。新たに発覚する不法投棄等は件数、量ともに減少傾向にあるが、残存事案については、件数は減少傾向にあるが量は横ばいの状況にある。

こうした不法投棄等の現状の下、今なお住民の産業廃棄物処理に対する不信感は大きく、廃棄物最終処分場を始めとする廃棄物処理施設の立地が困難となるという悪循環は続いている。国では平成 22 年にも法改正を行い、さらに規制等の強化、整備を図ったところではあるが、一朝一夕での解決は難しく、廃棄物処理の構造改革は未だ途上にある。

また、昨今の資源価値の大幅な市況変動により、今後の新たな不法投棄等が懸念される。

不法投棄等に係る対策は、法に基づく規制や取り締まりをさらに一層迅速かつ厳正に行うことに加え、地域住民を含めた地域の関係者の協力の下、廃棄物の減量化の推進、適正な処分・リサイクル体制の確保、施設整備の促進、優良な処理業者の育成等、産業廃棄物全般の施策と一体となって進めるべきものであり、これらにより不法投棄等をさせない社会環境を作り上げていくことが必要である。

特に、個々の不法投棄等の事案に対しては、都道府県等による監視の強化等による未然防止対策が第一であり、一旦不法投棄等が行われた場合には、法的強制力の伴わない行政指導を繰り返すことなく、早期に法的効果を伴う行政処分を行う等により不法投棄等の拡大を防止することが必要である。

さらに、不法投棄等をされた産業廃棄物に起因する生活環境保全上の支障又はそのおそれ（以下「支障等」という。）の除去又はその発生の防止（以下「支障除去等」という。）は、まずはその不適正な処分を行った者等（以下「行為者等」という。）の責任で行わせる

のが原則であり、支障等がある場合には都道府県等が行う行政処分等により速やかに対応させることが必要であり、行為者等の対応が不十分な場合には、早期に行政処分を行う等により対応させる必要がある。

1. 不法投棄等の現状とこれまでの取組

(1) 制度制定時の状況

ア 生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会における検討

平成3年に廃棄物処理法改正案が内閣から提出され、国会で審議が行われた。改正案の主な内容は、特別管理一般廃棄物及び特別管理産業廃棄物の規定が追加され、併せて特別管理産業廃棄物を対象に産業廃棄物管理票（マニフェスト）制度が導入するものであった。しかしながら、参議院での審議において、全ての産業廃棄物をマニフェストの対象にすべきだといった意見や、不法投棄に対する国の積極的な対応を求める意見が多く出された。これを受け、与野党協議のうえ、参議院厚生委員会の審議において、修正案が提出され、全会一致で可決された。この改正で廃棄物処理法附則第2条に次の一条が追加された。

（検討）

第2条 政府は、廃棄物の処理の実態を勘案して、産業廃棄物管理票制度の適用範囲及び廃棄物が不法に処分された場合における適切かつ迅速な原状回復のための方策について、速やかに検討を加えるものとする。

これを受け、厚生省においては、全ての産業廃棄物をマニフェストの対象にすること及び廃棄物の不法投棄等への対応について検討を始めた。

産業廃棄物の不法投棄等については、平成9年の廃棄物処理法の改正により、平成10年6月17日以降に発生した不法投棄等を対象に、不法投棄等の原因者等が原状回復等の措置を取らずにやむを得ず都道府県等が支障除去等を行う場合に産業廃棄物適正処理推進センターに置かれた基金（以下「基金」という。）から支障除去等に必要な費用の3/4を都道府県等に対して支援する制度が創設された。

法改正を前に産業廃棄物の制度について審議を行っていた生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会の報告「今後の産業廃棄物対策の基本的方向について」（平成8年9月18日）では、「廃棄物の処理をめぐっては、不法投棄をはじめ不適正な処理がなされるケースが跡を絶たず、その結果、さらに最終処分場等処理施設の確保が困難になるなど適正処理を確保する環境整備が十分でないといった悪循環に陥っており、このままでは生活環境や産業活動に重大な支障を生じかねないという深刻な問題を抱えるところとなっている。」と記載されており、不法投棄が社会に与える影響が大きかったことがうかがえる。

同報告では、不法投棄未然防止への取り組みが重要であり、優良な処理事業者の育

成についてもふれた上で、原状回復措置の仕組みについては、行為者が不明又は資力不足（以下「原因者不明等」という。）であって生活環境保全上問題となるような場合には、都道府県等が直接不法投棄等の不適正処理に係る原状回復をさらに迅速かつ円滑に行うことができるよう、当該原状回復に必要な資金を手当てする制度を社会システムとして構築することが必要であると、費用負担についても不法投棄の未然防止や原因者の徹底究明を行ってもなお生じる原因者が不明等の場合の原状回復については、原因者に費用負担を求めることができないため、その費用を何らかの形で措置する必要があるとし、あり方や費用徴収の方法についても例示し記載している。

イ 原状回復制度研究会における検討

同報告を受けて厚生省は原状回復制度研究会を設け、具体的な措置のあり方について検討を進め、平成9年1月に「原状回復措置のあり方について」（以下「原状回復措置のあり方について」という。）が報告された。

この報告では、原状回復制度の基本的な仕組みに関し、投棄者が不明や資力が不足しているケースについても迅速かつ円滑に原状回復措置を行うためには、費用を何らかの方法で手当てする必要があるとあり、この制度については、産業廃棄物が広域的に処理されている実態を踏まえ、全国的な制度として構築することが適当であり、原状回復を行った都道府県等に対して資金を供給するとともに、そのために必要な資金を手当てする仕組みが考えられるとされた。

また、原状回復費用の手当てのあり方の基本的な考え方については、概ね次の3つの考え方に整理できるとされた。

- ① 産業廃棄物は産業活動によって生じたものであることから、産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行う者全体で負担すべき。
- ② 適正処理を行ったことが確認された者を除く排出事業者が負担すべき。
- ③ 産業界だけでなく、行政も負担をすべき。

さらに、これら3つの考え方について検討を行い、住民の安全や健康の保持の観点から原状回復措置を行う都道府県等と、産業廃棄物処理の観点から一定の役割を担うべき産業界が双方で負担、協力し、構築することが適当と考えられるとした上で、強制徴収を前提とするような形で費用負担を求めることについては、

- ・ 不法投棄が明らかに特定の業種に特に集中して生じているという状況において、全ての事業者に対して一律に負担を強制することについては公平性の面で問題があること。
- ・ 個々の事業者から一定の基準に基づき厳密に費用を徴収する場合には、徴収に係る事務コストが膨大になる等徴収の効率性や実効性の面で問題があること。
- ・ 不法投棄のように故意の不法行為によりもたらされた結果に対して、これと全く関係のない適正に処理を行っている事業者にまで負担を強制するに足る十分な理由に乏しく、関係者の理解が得られにくいこと。

等から困難であると考えられるとされ、原状回復費用については、むしろ、産業界に対して、産業廃棄物の適正な処理システム確立のための社会的なコストとして、自主的な拠出を求めていくべきであるとされた。

この場合、産業界からの拠出が安定的に行われることを担保する何らかの仕組みが必要であり、その際、不法投棄問題の中に占める位置づけを考慮し、業種によっては、とりわけ積極的な役割を果たすことが望まれ、任意の拠出を前提とするのであれば、産業界の中でも業種により産業廃棄物の処理や不法投棄、さらにはその取引実態が異なることを考慮し、各事業者からの資金の拠出の方法等については、公平かつ効率的に資金を集めるという観点から、それぞれの業界に委ねるべきものと考えられるとされ、現行制度の基本的な方向が示された。

これを受け、平成9年の廃棄物処理法改正で原状回復のための措置として、他の制度改正とともに組み入れられ、平成10年6月17日の改正法施行から実施されることとなった。

ウ 支障除去等に関する基金のあり方懇談会における検討（「関係者の役割と適切な費用のあり方について」）

事業者側には、不法投棄等の防止に対する権限と責任がある行政がまず指導・規制を徹底して行うべきである等の意見があり、基金への出えんに関し、これまでの法改正により排出事業者責任が強化されてきたにもかかわらず、産業廃棄物を適正に処理している企業が費用の出えんを求められることについての不満感や不公平感があつたため、基金の恒久化あるいは同基金への民間拠出の恒久化に対する強い疑念があつた。一方で、都道府県等においては、事業活動に伴って発生した産業廃棄物の不法投棄等の支障除去等について、措置命令の対象となり得る行為者等の資力が乏しいことが多く、支障等がある場合には、その支障除去等事業を行政が代執行せざるを得ないことから、事業者の役割の強化を求める意見や支援拡充の要望が強かつた。

そのため、平成20年3月から、支障除去等に関する基金のあり方懇談会（以下「本懇談会」という。）において、今後の費用負担等のあり方について、検討を開始したところであるが、解決すべき様々な課題等もあり、関係者の合意を得て直ちに導入できるようなスキームを構築するには、まだ一定の時間が必要であつた。

その結果、平成21年10月に本懇談会で取りまとめられた「関係者の役割と適切な費用のあり方について」においては、平成22年度以降の基金について、まず、「これまでの取組の効果による不法投棄量・件数の推移」や「都道府県からの基金への支援要請の状況」、「不法投棄等がなされ支障等のある産業廃棄物の種類やその実行者の状況」等を踏まえ、基金の今後の必要額の試算を行い、この試算された必要額を上限として、引き続き現行の支援スキームにより、代執行を行う都道府県等を支援することとし、排出事業者、収集・運搬業者、処理業者等の産業廃棄物の処理に関わるあらゆる業界又は事業者が社会貢献の観点から広く基金に出えんしていくものとされた。

また、平成22年度以降の毎年度の拠出額については、積増し必要額の総額を勘案した上で産業界と調整して決定し、積増し期間は平成24年度までの3年間とされた。

さらに、基金の支援対象となり得る残存事案の支障除去等事業については、基金の積増しが終了する年度を勘案し、順次計画的に実施していくものとされた。また、必要額の試算の対象となった事案について、毎年度、支障除去等事業の進捗状況を把握し、当該事業の実施に伴う基金の収支等を整理するものとされた。

なお、必要額の試算の対象となった事案で、積増しされた総額の範囲内では支障除去等事業への支援ができなかったものがあつた場合には、平成22年度以降新たに発覚する事案等で支援が必要となった事案と併せて、今後改めて検討される新たな支援のスキームにより、可能な範囲で支援していくものとされた。

加えて、当該基金等による支援については、法に違反する不法投棄等の行為者、関与者及び排出事業者全ての責任追及を徹底して行ったにもかかわらず、なお行政代執行せざるを得ない場合に行われるものであり、今後、当該基金等に頼らざるを得ない事案が少なくなるよう、国及び都道府県等が一体となって不法投棄等の未然防止・拡大防止対策を徹底し、不法投棄等対策に万全を期すものとされた。

なお、平成22年度以降新たに発覚する事案等については、基金の積増しが終了する年度までにその実態について整理し、これら新規発覚事案等に対する支援のあり方について、産廃特措法の動向等も踏まえつつ改めて検討し、平成24年度末までの3年間で結論を得ることとされた。

(2) 不法投棄等へのこれまでの取組

ア 国の取組

国においては、各種リサイクル関連法令の制定（表1参照）や平成9年以降の廃棄物処理法の改正（表2参照）を頻繁に行うとともに、様々な施策を実施することにより、不法投棄等の撲滅に積極的に取り組んできた。

具体的な廃棄物処理法改正の内容としては、暴力団員排除等の産業廃棄物処理業の許可要件の厳格化、マニフェストの義務付けや命令の対象者の拡大等の排出事業者責任の強化、廃棄物の野外焼却や指定有害廃棄物の処理基準制定などの不適正処理の禁止、廃棄物処理施設の設置許可要件の追加、基金の創設や都道府県知事等による代執行など原状回復措置の強化、不法投棄等に対する罰則の強化などがある。

また、具体的な施策としては、都道府県等と連携した全国ごみ不法投棄監視ウイーク等を中心とした監視・普及啓発活動等の実施、専門家の派遣による都道府県等における行政対応の支援、不法投棄ホットラインの設置、不法投棄等に起因する支障除去等の支援など、がある。

【表1 各種リサイクル関連法の制定状況】

法 律 名	
循環型社会形成推進基本法	(平成12年制定)
資源の有効な利用の促進に関する法律	(平成3年制定)
容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（容器包装リサイクル法）	(平成7年制定)

特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）	（平成7年制定）
建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）	（平成12年制定）
使用済自動車の再資源化等に関する法律（自動車リサイクル法）	（平成14年制定）
国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（グリーン購入法）	（平成12年制定）

【表2 廃棄物処理法改正の主な内容（平成9～22年度）】

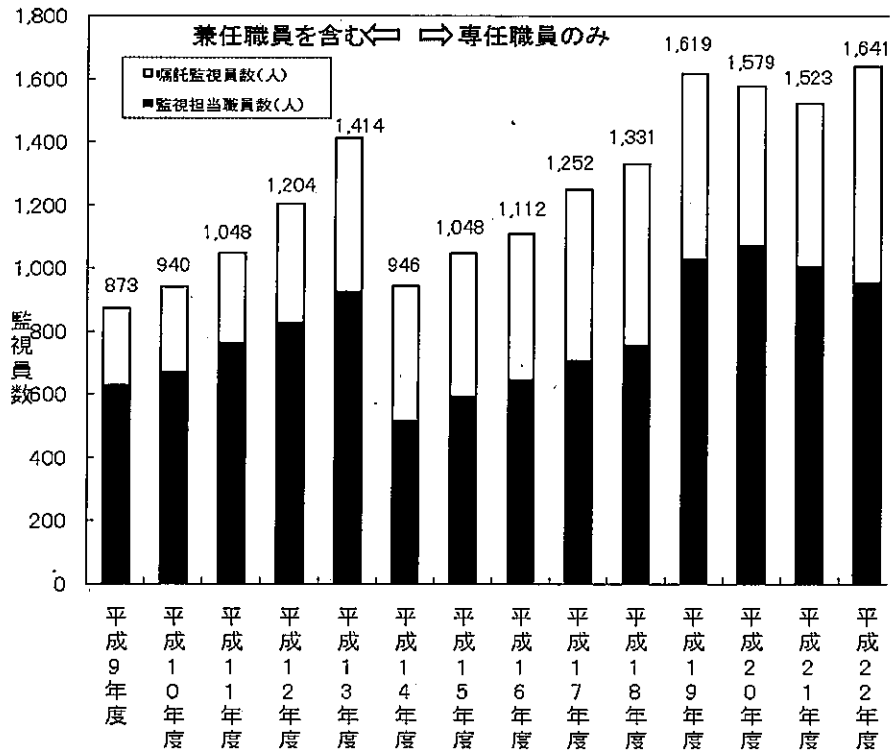
年度	事 項
H9	多量排出事業者の処理計画、再生利用に係る規制緩和措置、処理施設設置手続の明確化、最終処分場の適正な維持管理の確保、委託基準等の強化、処理業の許可の欠格要件の強化、許可取消要件の強化、マニフェスト制度の拡充、措置命令の対象追加、行政代執行手続の特例措置、原状回復基金の設置、罰則の強化
H12	国の基本方針の創設、都道府県廃棄物処理計画の創設、多量排出事業者による計画の策定、廃棄物処理センター制度の見直し、処理業の許可等の要件追加、処理施設の設置に係る許可要件の追加、マニフェスト制度の見直し、措置命令の強化、罰則の強化
H15	国の責務の明確化、廃棄物処理施設整備計画の策定、特に悪質な業者の許可の取消の義務化、処理業の許可に係る欠格要件の追加、処理業の許可に係る特例制度の整備、処理施設の設置許可規制の合理化、報告徴収及び立入検査権限の拡充、罰則の強化
H16	最終処分場跡地等における土地の形質変更に係る措置、処理施設における事故時の措置、指定有害廃棄物の不適正処理の禁止、不法投棄等に係る罰則の強化
H17	最終処分場維持管理積立制度の拡充、処理業の許可の厳格化、罰則の強化
H18	アスベスト廃棄物無害化処理の促進
H22	保管場の事前届出、建設廃棄物の処理責任の一元化、処理業者の優良化促進、許可欠格要件規定の合理化、マニフェスト制度の見直し、処理困難時の通知、措置命令対象の追加、罰則の強化

イ 都道府県等の取組

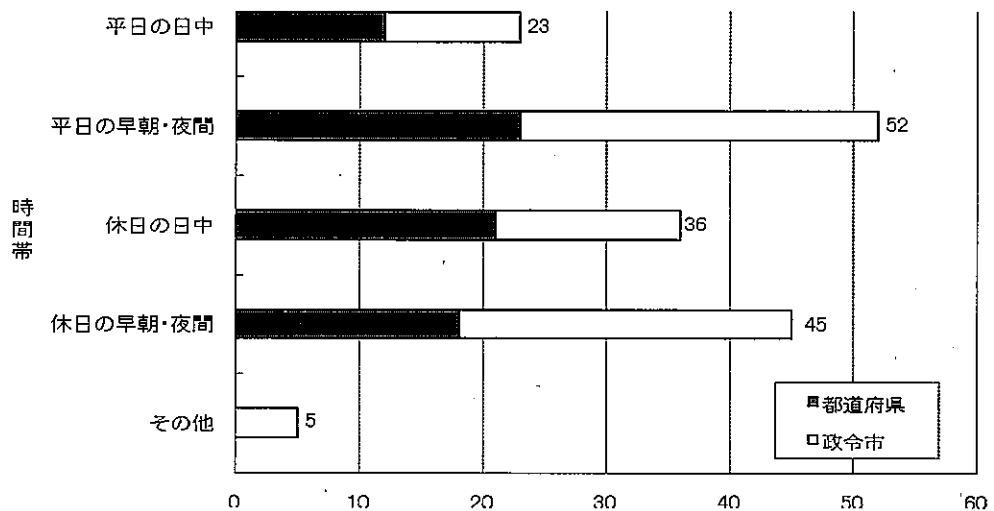
都道府県等においては、担当者の増員や警察職員の配置等により体制を強化（図1参照）するとともに、パトロールの強化、監視員の業務委託（図2参照）、監視カメラの設置（図3参照）、各種啓発活動の実施、不法投棄専用電話の設置等を行

うことにより、それぞれの地域性等を踏まえながら不法投棄等の撲滅に積極的に取り組んできた。

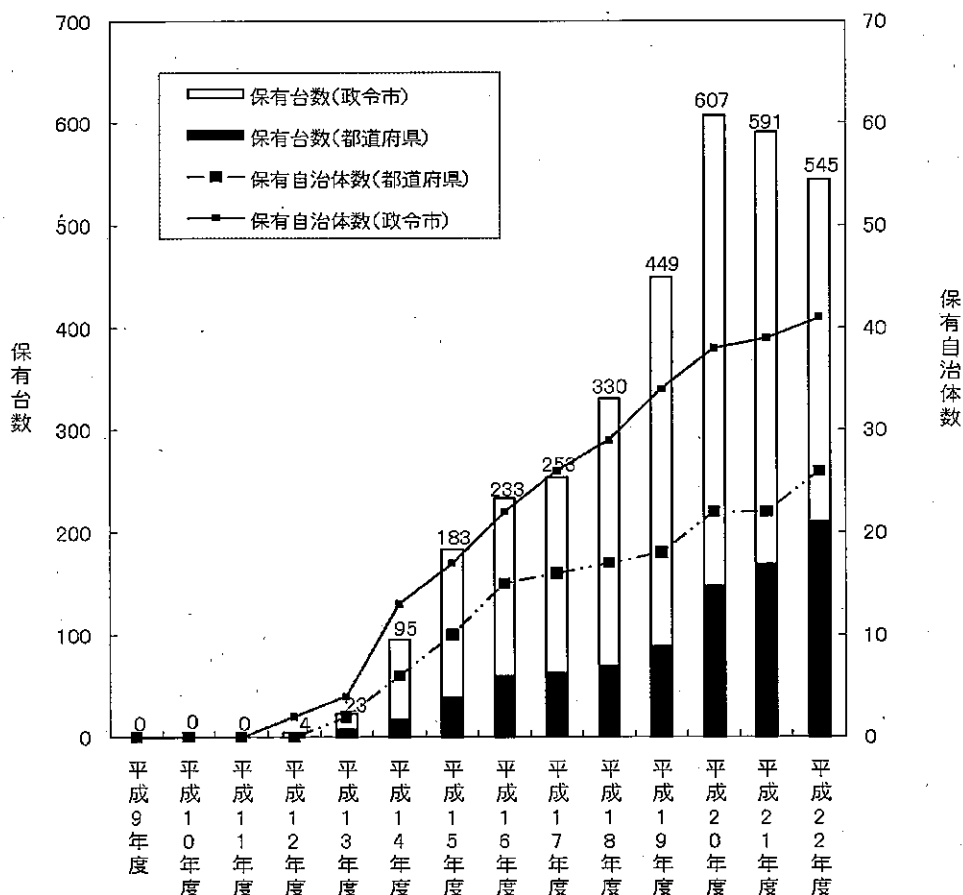
【図1 不法投棄等の監視・適正処理の指導担当職員】



【図2 勤務時間外等における業務委託による監視の実施状況（時間帯別監視実施自治体数）】



【図3 全国の固定式監視用カメラ保有自治体数と台数の推移】



ウ 民間の取組

民間においては、各種リサイクル関連法令制定や廃棄物処理法改正などの流れを受け、廃棄物の発生抑制や再使用、再生利用、適正処理等に取り組んでおり、それぞれ不法投棄の未然防止に貢献してきた。

また、社会貢献の観点から、自主的に基金に出えんし、支障除去等事業の実施に協力してきた

さらに、不法投棄物の撤去や不法投棄の監視などに積極的に貢献している企業等もある。

(3) これまでの不法投棄等の支障除去等に対する支援の状況について

ア 支援の実績

基金による支障除去等事業に対する支援については、平成11年度の3件を皮切りに、平成22年度までの12年間に延べ78件の支援（一つの事案に対して複数年度にまたがって支援が実施される場合があることから、事案数では70事案となる。）が実施され、

支援額の総額は約 29 億 9 千 2 百万円に上っている。

① 実施年度別

支援の実施年度別に見てみると、硫酸ピッチ等の不法投棄等の発覚件数がピークを迎えた時期である平成 15 年度が 17 件で最も多い。(表 3、図 4、図 5 参照)

【表 3 基金の活用状況(年度別)】

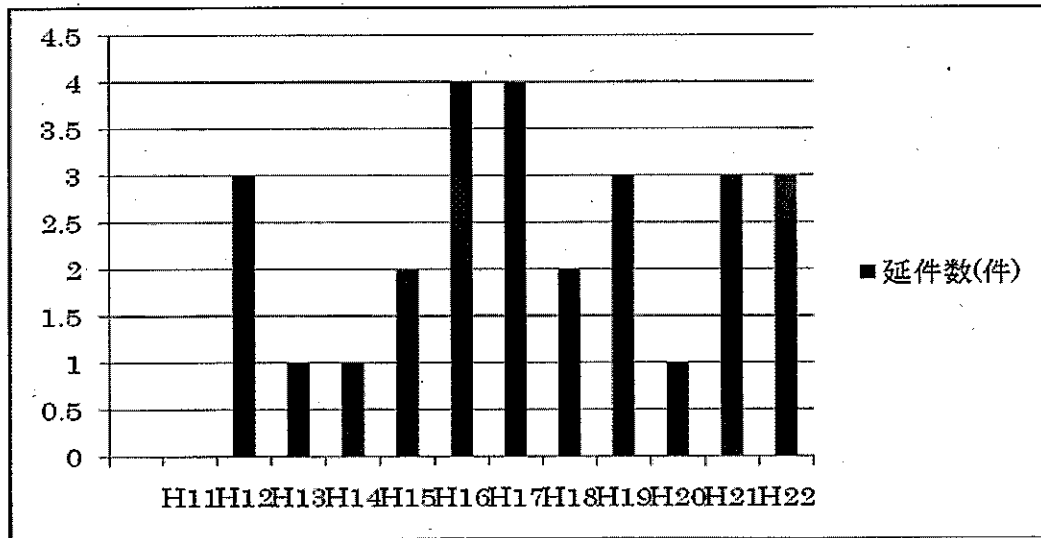
(H23.3.31 現在。以下同じ。)

事業年度	支援先	廃棄物種類	支援件数	支援額
H11	兵庫県、大阪府、和歌山県	硫酸ピッチ等	3 件	9,867 千円
H12	京都府、滋賀県、長野県、静岡県	がれき等	1 件	487,182 千円
		廃プラ等	2 件	
		硫酸ピッチ等	1 件	
H13	石川県、山梨県、静岡県、大阪府	硫酸ピッチ等	3 件	305,239 千円
		廃プラ等	1 件	
H14	三重県、高知県、長野県、青森県、豊田市、茨城県、千葉県、宇都宮市	硫酸ピッチ等	7 件	175,716 千円
		混合廃棄物	1 件	
H15	豊田市、青森県、静岡県、兵庫県、福岡市、愛媛県、神戸市、京都府、福岡県、埼玉県、松山市、千葉県、和歌山県	硫酸ピッチ等	15 件	682,434 千円
		混合廃棄物	1 件	
		廃油	1 件	
H16	埼玉県、千葉県、山形県、横浜市、姫路市、徳島県、岡崎市、兵庫県、鳥取県、岩手県、北海道	硫酸ピッチ等	11 件	494,073 千円
		廃油	1 件	
		木くず	1 件	
		廃自動車ガラ	1 件	
		混合廃棄物	1 件	
H17	千葉県、青森県、愛知県、茨城県、神奈川県、群馬県、豊田市、福井県、石川県	混合廃棄物	3 件	246,814 千円
		硫酸ピッチ等	5 件	
		木くず	1 件	
H18	群馬県、豊田市、埼玉県、大阪府、千葉県、岡山市、福井県	混合廃棄物	2 件	238,705 千円
		硫酸ピッチ等	5 件	
H19	岡山市、札幌市、山形県	硫酸ピッチ等	1 件	50,399 千円
		混合廃棄物	1 件	
		廃油	1 件	

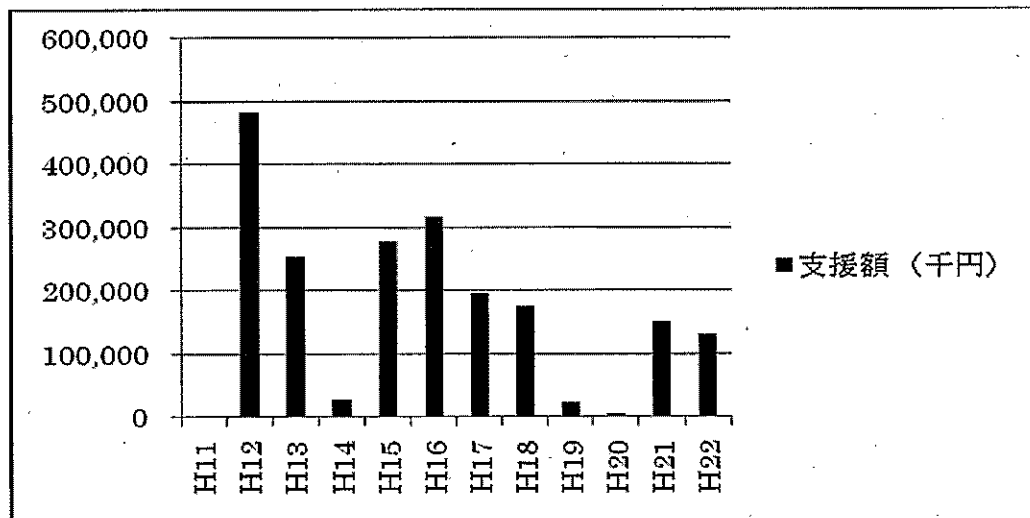
H20	三重県、奈良市	混合廃棄物 硫酸ピッチ等	1件 1件	20,332千円
H21	三重県 (H20年度の継続分) 山梨県、福岡県	混合廃棄物	3件	150,721千円
H22	静岡県、大分県、群馬県	廃油 混合廃棄物 廃タイヤ	1件 1件 1件	130,214千円※
合計			78件	2,991,696千円

※ 平成23年度への繰越分を含む。

【図4 基金による支援件数の推移(硫酸ピッチ除く)】



【図5 基金による支援額の推移(硫酸ピッチ除く)】



② 廃棄物の種類別

また、廃棄物の種類別に見てみると、硫酸ピッチ等による支障除去等事業に対する支援が52件、約9億8千4百万円で最も多く、次いで、混合廃棄物による支障除去等事業に対する支援が13件、約7億8千4百万円となっている。(表4参照)

【表4 基金の活用状況(廃棄物の種類別)】

廃棄物の種類	件数	割合	支援額	割合
硫酸ピッチ等	52件	66.7%	983,688千円	32.9%
廃プラ類等(非建設系)	1件	1.3%	190,460千円	6.4%
廃油	4件	5.1%	182,198千円	6.1%
廃自動車ガラ	1件	1.3%	23,644千円	0.8%
混合廃棄物(廃家電等)	1件	1.3%	14,702千円	0.5%
混合廃棄物	13件	16.7%	783,981千円	26.2%
廃プラ類等(建設系)	2件	2.6%	456,081千円	15.2%
木くず	2件	2.6%	231,032千円	7.7%
がれき類等	1件	1.3%	90,300千円	3.0%
廃タイヤ	1件	1.3%	35,610千円	1.2%
合計	78件	100%	2,991,696千円	100%

③ 行為者及び不法投棄等の場所別

a 硫酸ピッチ以外の事案

さらに、平成22年度までに支援を実施した70事案(支援件数では78件)について、硫酸ピッチとそれ以外の事案に分けて、行為者と不法投棄等の場所の状況を見てみると、まず硫酸ピッチ以外の事案は20事案あり、行為者別では、許可業者が行為者であるものが11事案、許可業者以外が行為者であるものが8事案、行為者不明が1事案となっている。なお、行為者の内訳並びにそれぞれの事案数、支援額は表5のとおりである。

【表5 基金支援事案における行為者の種類(硫酸ピッチ以外の事案)】

行為者		事案数	支援額
許可業者	中間処理業者	6事案	994,069千円
	最終処分業者	2事案	150,047千円
	収集運搬業者	3事案	52,064千円
	小計	11事案	1,196,180千円
許可業者	建設業者	1事案	90,300千円

者以外	解体業者	3 事案	284,933 千円
	古物商	1 事案	14,702 千円
	その他	3 事案	283,176 千円
	小計	8 事案	673,111 千円
行為者不明		1 事案	138,717 千円
合計		20 事案	2,008,008 千円

また、硫酸ピッチ以外の事案について、不法投棄等の場所別に見てみると、中間処理施設等の産業廃棄物処理施設で不法投棄をされたものが9事案、産業廃棄物処理施設以外に不法投棄等をされたものが11事案となっている。なお、詳細は表6のとおりである。

【表6 基金支援事案における不法投棄等の場所の種類（硫酸ピッチ以外の事案）】

不法投棄等の場所		事案数	支援額
産業廃棄物処理施設	中間処理施設	5 事案	803,609 千円
	最終処分場	3 事案	352,779 千円
	積替保管場	1 事案	20,081 千円
	小計	9 事案	1,176,469 千円
産業廃棄物処理施設以外	自動車解体場	2 事案	59,254 千円
	木くず破砕場	1 事案	231,032 千円
	廃油蒸留施設	1 事案	44,834 千円
	空き地	1 事案	90,300 千円
	農地	2 事案	195,574 千円
	河川敷	1 事案	138,717 千円
	山林	2 事案	63,489 千円
	その他	1 事案	8,339 千円
小計		11 事案	831,539 千円
合計		20 事案	2,008,008 千円

b 硫酸ピッチ事案

一方、硫酸ピッチ事案（50事案）について、行為者別に見てみると、産廃処理業者等の許可業者によるものが5事案、軽油製造業者等許可業者以外によるものが35事案、行為者不明が10事案となっている。詳細は表7のとおりである。

【表7 基金支援事案における行為者の種類（硫酸ピッチ事案）】

行為者		事案数	支援額
許可業者	産廃処理業者	4 事案	69,335 千円
	産廃収集運搬業者	1 事案	9,160 千円
	小計	5 事案	78,495 千円
許可業者以外	元産廃処理業者	2 事案	48,009 千円
	無許可処理業者	1 事案	26,570 千円
	軽油製造業者等	7 事案	294,082 千円
	プラント機器販売業者	3 事案	32,567 千円
	その他	22 事案	321,455 千円
	小計	35 事案	722,683 千円
行為者不明		10 事案	182,510 千円
合計		50 事案	983,688 千円

また、不法投棄等の場所別では、中間処理施設が1事案、工場等敷地内、倉庫内、その他の産業廃棄物処理施設以外において不法投棄等をされた事案は49事案となっており、倉庫内が最も多く、次いで山林、原野が多くなっている。詳細は表8のとおりである。

【表8 基金支援事案における不法投棄等の場所の種類（硫酸ピッチ事案）】

不法投棄等の場所		事案数	支援額
産業廃棄物処理施設	中間処理施設	1 事案	17,488 千円
	工場等敷地内	6 事案	129,494 千円
産業廃棄物処理施設以外	倉庫内	16 事案	307,381 千円
	資材置き場	5 事案	249,461 千円
	住宅地内	3 事案	43,390 千円
	谷川	4 事案	46,011 千円
	山林・原野	10 事案	134,340 千円
	その他	5 事案	56,123 千円
	小計	49 事案	966,200 千円
合計		50 事案	983,688 千円

イ 支援に対する評価

このように基金が活用され、不法投棄事案等における生活環境保全上の支障除去等に成果をあげている。

基金は、都道府県等と産業界、国により支障除去等に要する費用を分担しあうこととなることから、行政代執行を都道府県等が単独や税金のみで行う場合に比べて住民の理解が得られやすい。これは、支障等の原因となった廃棄物が行政代執行を行う都道府県等の区域外から持ち込まれている事案が多く、支障除去等に要する費用を当該都道府県等のみが負担することは、当該原因となった廃棄物が排出された都道府県等の負担と比較し不公平感があるとの不法投棄等が行われた都道府県等の意見にもつながるものがある。

また、この基金が創設されるまでは、都道府県等はきわめて大規模な事案に対して必要な財源の確保に苦慮し、支障除去等を開始するまでに多くの時間を要した事例が見られた。しかし、基金の創設により、都道府県等が行政代執行に要する経費を円滑に確保することができるようになったことから、都道府県等が行政代執行の着手に躊躇し、支障除去等に時間を要し、事案が長期化するという事態を避けることができ、本来あるべき迅速な対応に貢献している。

一方、産業界からは、違法行為を行った者の費用を負担することについての疑問の声もある。

2. 支援の必要性

不法投棄等をされた産業廃棄物の支障除去等は、その行為者等の責任で行わせるのが原則であって、速やかに対応させることが必要であり、行為者等の対応が不十分な場合には、早期に行政処分を行う等により対応させることが必要である。

その上で、支障除去等事業の実施に当たっては、行為者のみによっては実施が困難又は不十分であり、排出事業者等に支障除去等の措置をとらせることが適当であるときは、引き続き、行為者のみでなく、排出事業者等の責任も徹底して追及し、なおその上で行為者等が不明あるいは当該事業を行わせる資力がない場合には、行政が代執行により支障除去等事業を行い、地域の生活環境を保全することが極めて重要である。

なお、行政が代執行により支障除去等事業を行う場合、当該都道府県等がすべてを負担することは、多くの場合、他地域からの産業廃棄物が含まれていること、そのような支障除去等事業について、いずれかの事業者が排出した産業廃棄物の処理すべてを地域住民の税金で負担することについてコンセンサスが得られないこと、都道府県等の財政的な負担が大きくなること等から困難であり、何らかの支援を行う必要がある。

環境省が平成21年度に都道府県等を対象に行った実態調査において、支援希望のあった事案は15事案であるが、最近の状況を見ると、マニフェスト制度の浸透や都道府県等の未然防止対策の推進により、今後新たに出てくる支援対象となる事案は、年に2、3

事案程度と考えられ、急激に増加していくことはないと考えられる。

これら 15 事案のうち既に平成 22 年度中に支援を実施した 3 事案を除く 12 事案について支援を実施するためには約 35.7 億円が必要であるが、平成 23 年 3 月末現在の基金の出えん可能残額は約 16.9 億円であったため、平成 23 年度以降さらに約 18.7 億円を基金に積増しすることが必要とされる（表 9、資料 4 参照）。

以上の 15 事案の中には、これまで最終処分場として運営してきたが、適正に処理をすることが困難になる等の事情により、新たな事案となった例が含まれている。また、これまでに支援してきた事案について見ても、表 6 に記載したように、中間処理施設における事案が 5 事案、最終処分場における事案が 3 事案、積替保管施設における事案が 1 事案発生している。

一方で、環境省が都道府県等からの報告に基づき取りまとめた平成 21 年度の不法投棄等の状況によると、平成 21 年度に新たに判明した不法投棄の件数は 279 件であり、不法投棄量は 5.7 万トンであった。このうち、現に支障等があると報告されたものは 10 件、支障等調査中と報告されたものは 8 件あった。同様に不適正処理の件数は 187 件であり、不適正処理量は 37.9 万トンであった。このうち、現に支障等があると報告されたものは 8 件、支障等調査中と報告されたものは、7 件あった。

産業界においては、これまで社会貢献として基金への拠出をしてきたが、国際競争や国際経済情勢が厳しさを増す中であって、逐次の廃棄物処理法改正をはじめとする排出事業者責任の強化やその他の環境政策への対応に取り組んできたにも関わらず、引き続き産業廃棄物を適正に処理している企業が費用の出えんを求められることについて、不満感や不公平感がある。

しかし、不法投棄等をされた都道府県等においては、自主財源のみでは行政代執行を行うことが困難な場合もあり、迅速な支障除去等を行うためには何らかの支援を必要としている自治体がある。また、都道府県等の境界を越えて流入し不法投棄等をされた産業廃棄物について、なぜ不法投棄等の現場となった都道府県等が多額の費用を負担して支障除去等をしなければならないのかということについて、強い疑問や不満感が生じている。一方で、支障除去等を実際に行う際には、本基金が産業界の一部負担により運営されていることが明確であることから、地元住民や議会の理解を得やすくしているといった側面もある。

環境省においては、さらに不法投棄等の撲滅に向けた活動を促進する必要があるが、仮装・隠ぺいしながら巧妙に行われる不法投棄等事案もあり、また、毎年新たな不法投棄等事案も確認されていることから、現時点では支援制度がその目的を達成し必要がなくなったと言えるような状況には未だに至っておらず、引き続き何らかの支援制度が必要であると考えられる。

【表9 基金の年度別の支援額と年度末残高の推移】

区 分	H10	H11	H12	H13	H14	H15
支援額	-	9,867	487,182	305,239	175,716	682,434
年度末残高	300,000	774,665	477,612	763,391	1,099,048	874,751
区 分	H16	H17	H18	H19	H20	H21
支援額	494,073	246,814	238,075	50,399	20,322	150,721
年度末残高	805,167	911,831	964,978	1,202,815	1,461,884	1,589,332
区 分	H22	H23～				
支援額	130,214	3,564,741				
年度末残高	1,692,926					

※1) 平成22年度までの支援額は実績、平成23年度以降の支援額は見込額（15事案のうちH22年度に支援した3事案分を除いた額）

※2) 年度末残高は実績

3. 新たな支援制度のあり方

(1) 原状回復費用の手当のあり方

1(1)イにあるように、平成9年1月にまとめられた「原状回復措置のあり方について」においては、原状回復費用の手当のあり方の基本的な考え方について、概ね次の3つの考え方に整理できるとされた。

- ① 産業廃棄物は産業活動によって生じたものであることから、産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行う者全体で負担すべき。
- ② 適正処理を行ったことが確認された者を除く排出事業者が負担すべき。
- ③ 産業界だけでなく、行政も負担をすべき。

このうち、①については、「原状回復費用は産業廃棄物の処理コストにほかならないが、本来、産業廃棄物はこれを排出した事業者の責任において適正に処理されることが原則であり、原状回復が必要となるのはこの産業廃棄物の処理原則が貫徹せず、産業廃棄物が全体の適正処理システムからはみ出した結果によるものである。したがって、原因者が不明等の場合に行政がその全額を負担せざるを得ないという状況は本来の産業廃棄物の適正な処理のためのシステムの一環である原状回復制度の確立のためには、産業廃棄物の排出を伴う産業界としても一定の役割を積極的に行うことが妥当と考えられる」とされた。また、「不法投棄が社会問題化し、このために産業廃棄物処理システムに支障が生じかねない状況にあったことから、健全な産業活動を維持するためにも、産業界全体で問題の解決に向けて積極的に取り組んでいく」とされた。

一方、②については、「適正に処理した者にまで費用負担を求めることは適当ではないという観点から、適正に処理されていることが確認された者は費用負担の対象から除かれるべきとの考え方である。しかし、このためには、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、薄く負担する場合よりも個々の事業者の負担はかえって重くなるものと予想され、現時点においては現実的には資金の手当ての方法とはなり得ない」と考えられた。

また、③については、「原状回復措置について産業界が産業廃棄物の処理という観点から一定の支援を行うとしても、本来費用負担をすべき者が存在しない場合に地域の生活環境の保全を図るために行うものであることから、地域住民の安全や健康を保持するという立場から行政としても主体的な役割を担わざるを得ない」とされた。

こうしたことから、原状回復制度については、上記①及び③を踏まえ、住民の安全や健康の保持の観点から原状回復措置を行う都道府県と、産業廃棄物の処理の観点から一定の役割を担うべき産業界が、双方で負担、協力し、構築していくことが適当と考えられた。

その結果、平成9年の廃棄物処理法の改正により平成10年に適正処理センターが設置され、国と産業界が財政的に都道府県等を支援することとした。その際、産業界と行政とが対等に負担するという観点から、都道府県等の代執行に要する経費に関する産業界と行政との割合は1：1とし、基金の造成が開始された。

基金の造成開始以降の産業廃棄物や不法投棄等に関する産業界と行政の位置付けや役割については、排出事業者責任は強化されているものの、全体的に見ると基金創設時と大きな変化はなく、上述のように、産業界、行政ともにそれぞれの置かれた状況のもと、産業界においては法令遵守や減量化等に努め、行政においては法規制や監視指導の強化等に努めるなど、産業界、行政がそれぞれ同程度に未然防止等に取り組んできていることから、基本的には従前の負担割合を変更する理由はないと考えられる。

(2) 産業界による費用負担の方法についての考え方

1 (1)イにあるように、「原状回復措置のあり方について」においては、原状回復費用に関し、強制徴収を前提とするような形で費用負担を求めることについて、

- ・ 不法投棄が明らかに特定の業種に特に集中して生じているという状況において、全ての事業者に対して一律に負担を強制することについては公平性の面で問題があること
- ・ 個々の事業者から一定の基準に基づき厳密に費用を徴収する場合には、徴収に係る事務コストが膨大になる等徴収の効率性や実効性の面で問題があること
- ・ 不法投棄のように故意の不法行為によりもたらされた結果に対して、これと全く関係のない適正に処理を行っている事業者にまで負担を強制するに足る十分な理由に乏しく、関係者の理解が得られにくいこと

等から困難と考え、産業界に対して、産業廃棄物の適正な処理システム確立のための社会的なコストとして、自主的な拠出を求めていくべきであるとされた。

しかし、不法投棄が明らかに特定の業種に特に集中して生じているという状況において、全ての事業者に対して一律に負担を強制することについては公平性の面で問題があるとされたことから、関係団体による基金への負担については、上記の実態を考慮した負担が行われてきたところである。

また、個々の事業者から一定の基準に基づき厳密に費用を徴収する場合には、徴収に係る事務コストが膨大になる等徴収の効率性や実効性の面で問題があるとされたことや、不法投棄のように故意の不法行為によりもたらされた結果に対して、これと全く関係のない適正に処理を行っている事業者にまで負担を強制するに足る十分な理由に乏しく、関係者の理解が得られにくいとされたことについては、「原状回復措置のあり方について」の取りまとめから10年以上を経過し、その間に国においては平成9年以降の累次の廃棄物処理法改正など、産業廃棄物に関する構造改革に取り組むとともに、都道府県等や産業界においてもそれぞれ課題の解決に向けて取り組んできた結果、産業廃棄物に関する社会システムの整備やそれに関する認識について大きな変化が見られるところである。

以上のことから、費用負担の方法については、かならずしも「原状回復措置のあり方について」の記載内容にとらわれることなく、任意か強制かについても含め、検討することが可能であると考えられる。

(3) 支援の対象

平成25年度以降の新たな支援のスキームに関しては、当懇談会においてさまざまな議論が交わされてきたが、支援の対象については、これまでの議論の結果を踏まえた上で決定する必要がある。

支援の対象については、それまでに都道府県等が行った行政対応について十分な検証を行った上で、行政対応に大きな問題があった場合、支援の対象としないことが考えられる。たとえば、行為者に対し強制力を持たない行政指導を継続させることによって、状況に改善が見られないまま措置命令の発出までに多くの時間を費やすなど、本来行われるべき行政対応がきわめて不十分な場合には、支援の対象としないことが考えられる。

また、許可施設内における不適正処理の場合、仮装・隠ぺいをしながら巧妙に行われる例があるものの、都道府県等が施設の管理等に関する指導権限を有しており、立入検査や報告の徴収を求めることが可能であることから、不法投棄と比較して、未然防止や問題が起きた場合の改善対策を講じやすい。さらに、基金の創設時と比べると、累次の廃棄物処理法改正により、都道府県等は許可業者に対し、より強力な行政対応を行うことが可能となっている。これらのことから、不適正処理に関しては、支援の割合を減らすことも考えられる。

新たな支援スキーム案検討比較表

番号	負担方法	負担者	強制・任意	メリット	デメリット
1	産業廃棄物排出量に応じた負担	排出事業者	強制	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄等のリスクを排出事業者全体で負担することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 負担者数が膨大で、短期間に膨大な事務量が発生。 個別の排出事業者及び排出量の把握が困難。 一定の排出量以上の排出者を対象とした場合、不公平感が生ずる。 正確な自己処理量の把握が困難。
2	産業廃棄物処理量に応じた負担	処理業者 産業廃棄物処理施設設置者	強制	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄等のリスクを処理業者全体で負担することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 負担者数が比較的多く(1万社以上)、短期間に大きな事務量が発生。 許可対象外の産業廃棄物処理施設についての正確な自己処理量の把握が困難。
3	産業廃棄物最終処分量に応じた負担	最終処分場設置者	強制	<ul style="list-style-type: none"> 負担者数が比較的少ない(約2,000社程度)。 対象となる処理業者については、許可権限を有する自治体による把握が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 中間処理により再生利用又は減量化された量については対象とならない。 対象となる最終処分量が減少傾向にある。
4	マニフェスト料金に付加した負担	マニフェスト交付者	強制又は任意	<ul style="list-style-type: none"> 既存制度の活用が可能である。 不法投棄等のリスクを排出事業者が広く負担することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 自己処理量に対し、徴収することが困難。 既存料金へ上乘せした場合、実質的な料金値上げとなる。 紙マニフェストの発行業者の把握が困難。自社で作成した紙マニフェストの把握が困難。 許可不要業者分の徴収が困難。
5	団体等の出えんによる負担	業界団体・企業	任意	<ul style="list-style-type: none"> 徴収に当たり新たな措置が不要。 	<ul style="list-style-type: none"> 産業界から負担額の公平性について、不満が見られるため、負担のあり方について、検討中。
6	処理業者が加入する保険制度(共済制度)からの負担	処理業者	強制	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄等のリスクを処理業者全体で負担することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 保険金(給付金)は、加入者(処理業者)が取り崩すのが基本である。 許可不要業者分の徴収が困難。