

支障等のある残存事案に対する当面の財政的な 支援のスキームについて（案）

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1/5以下に減少した。また、産業廃棄物の最終処分量も産業界等の取組により大きく減少した。

しかしながら、平成22年度に新たに発覚した不法投棄事案の件数及び投棄量は未だ件数で216件、量で6.2万トンあり、不適正処理事案の件数及び量も未だ件数で191件、量で6.4万トンある。また、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2,610件、量で1,780万トンとなっている。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、量ともに横ばいの状況にある。

不法投棄等に係る対策は、法に基づく規制や取締りをさらに一層迅速かつ厳正に行うことに加え、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、最終処分場等の施設整備の促進、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。

また、産業廃棄物の不法投棄等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の責任で行わせるのが原則である。特に、支障等がある場合には速やかな対応が必要であることから、引き続き不法投棄等の行為者のみでなく排出事業者や関係者の責任も徹底して追求する必要がある。その上で、行為者が不明又は資力不足等（以下「原因者不明等」という。）であって支障除去等が必要な場合には、行政が代執行等を行う必要がある。

1. 基金制度の創設とその後の状況

(1) 基金制度の創設

平成9年の廃棄物処理法改正により、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、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を支援する制度が創設された。

基金制度の創設時に、支障除去等事業を実施する場合の負担割合について検討され、産業界と行政の負担割合を1：1とし、このうち行政の負担分を国と都道府県等が1：1とすることとなった。これにより、基金制度の創設以降、産業界と国が基金を通じて事業費の3／4を都道府県等に支援している。

(2) 平成9年廃棄物処理法改正以降の不法投棄等への取組

ア 国の取組

国においては、平成9年以降、累次の廃棄物処理法の改正や各種リサイクル関連法の制定といった法整備を行うとともに、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措置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、基金制度の創設や都道府県知事等による代執行の実施など支障除去等のための措置の強化、不法投棄等に対する罰則の強化などを行った。

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、不法投棄ホットラインの設置、専門家の派遣等による支障除去等の支援などを行ってきた。

イ 都道府県等の取組

都道府県等においては、担当職員の増員や本庁と出先機関との十分な連携の確保、警察職員の配置等により体制を強化するとともに、積極的に職員を産廃アカデミー等の研修に派遣することなどにより職員のスキルアップに努めてきた。

また、処理業者や排出事業者等に対しては、説明会の開催や指導の強化等により、適正処理の推進に取り組んできた。

さらに、通常の監視指導に加え、ヘリコプターや船を活用したパトロール、休日や早朝・夜間の監視、近隣の自治体等と連携しての検査など、さまざまなかたちの監視指導の実施、監視員の業務委託、監視カメラの設置、各種啓発活動の実施、不法投棄専用電話の設置など、それぞれの地域の状況を踏まえながら不法投棄等の早期発見や未然防止に積極的に取り組んできた。

加えて、不法投棄等事案については報告徴収や立入検査等の行政指導を行うとともに、廃棄物処理法の改正による命令や罰則の強化を受けて、行為者等に対して積極的に措置命令等を発出するとともに、悪質な事案については速やかに警察に通報している。平成21年度の全国における報告徴収の件数は13,777件、立入検査の件数は198,697件、措置命令と改善命令の件数は計75件にのぼる。

以上のような取組にも関わらず、やむを得ず支障除去等事業を実施する不法投棄等事案については、都道府県等は、行為者等に対する措置命令の発出のみならず、排出事業者にも積極的に自主撤去等を求める一方、生活環境の保全に留意しながら各種工法の検討等を行うことにより、支障除去等事業の費用の圧縮に努めてきた。

なお、支障除去等事業による支援の対象とならない調査や工事設計等の費用については、都道府県等が負担している。

ウ 事業者の取組

事業者においては、累次の廃棄物処理法改正や各種リサイクル関連法制定などに対応し、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、それぞれに不法投棄の未然防止に貢献してきた。

たとえば、平成2年に厚生省の行政指導により始まったマニフェスト制度については、平成5年から特別管理産業廃棄物を対象として義務付けられ、平成10年からはすべての産業廃棄物が対象として義務付けられるなど規制が強化されてきたが、事業者においては廃棄物処理法の改正の趣旨を踏まえ、マニフェスト制度の推進に努めている。

また、法令遵守にとどまらず、産業廃棄物についての自主的な取組を進めている事業者や団体も見られる。

たとえば、事業者による自主的な取組の事例を挙げると、環境保全に関する方針・目標・計画や環境負荷の低減に向けた取組の状況等について取りまとめた環境報告書の積極的な公表、産業廃棄物最終処分量ゼロを目指した取組の推進、電子マニフェスト利用率100%の達成、法で定められた以上の適正処理の確認、積極的な自主撤去への協力などがある。

さらに、団体においても自主的な取組を進めており、(社)日本経済団体連合会においては、平成9年に平成22年度を目標年度とする環境自主行動計画〔廃棄物対策編〕を策定し循環型社会の形成に向けた産業界の主体的な取組みを推進してきたが、平成22年には平成27年度を目標年度とする環境自主行動計画〔循環型社会形成編〕を策定し、引き続き循環型社会形成に向けた産業界の主体的かつ積極的な取組を推進している。建設業界においては、関係団体の共催により積極的に講習会を開催することなどにより、建設廃棄物の適正処理等についての普及啓発等を図ってきた。産業廃棄物処理業界においても、各種業界指針や業界自主基準、適正処理推進プログラムの策定や人材育成に取り組むことなどにより、適正処理を推進してきた。

以上に加え、建設六団体副産物対策協議会、(社)日本経済団体連合会、公益社団法人全国産業廃棄物連合会、(社)日本医師会、四病院団体協議会においては、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。

(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

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23年度までの13年間に延べ80件（事案数では72事案）の支援が実施され、支援額の総額は約31億3千8百万円に上っている。

イ 支援に対する評価

このように基金が活用され、支障除去等に成果をあげている。

支障等の原因となった産業廃棄物は、不法投棄等が行われた都道府県等の区域外から持ち込まれていることも多く、そのような場合に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、不法投棄等をされた産業廃棄物が排出された都道府県等の負担と比較して不公平感があるとの意見が、不法投棄等の現場となった都道府県等から示されている。しかし、平成23年度までの5年間に基

金から支障除去等の支援をした都道府県等を対象にして行ったアンケートでは、基金は、産業界と国とが造成し、支障除去等を行う都道府県等に対して支障除去等に要する費用を支援するものであるため、都道府県等は行政代執行を単独で当該都道府県等の税金を財源として行う場合に比べて地元住民や議会の理解が得られやすいとの回答があった。また「支援制度がなくなった場合、都道府県等のみが費用負担して行政代執行を行うことになるおそれがあるため、予算の確保に支障を来し、行政代執行の前提となる措置命令の発出を抑制せざるを得なくなることが懸念される。」といった回答があり、すべての都道府県等から、基金の存在が支障除去等の迅速な実施に貢献しているという旨の回答があった。

また、平成9年の法改正前は香川県豊島事案や青森・岩手県境事案のように、有効な行政対応をとりえないまま数十万トン以上の規模になるような事案が発生していたが、平成9年の法改正後はそのような事案は確認されなくなり、実際に五千トン以上の規模の不法投棄事案の件数も減少傾向にある。これは基金制度の創設のみならずその他の累次の廃棄物処理法改正による効果もあるが、都道府県等が基金の創設によって行政代執行に要する経費を円滑に確保することが可能となり迅速な対応をしていることを表しているという意見もある。

一方、産業界からは、不法投棄等の防止に対する権限と責任がある行政が指導・規制を徹底して行うべきであるという意見がある。また、本基金により支援を行った事案に対する都道府県等の対応が迅速だったのか、支援する緊急性があったのかということについて疑問があるという意見もある。さらに、これまで社会貢献として基金への拠出をしてきたが、経済情勢が厳しさを増す中であって、累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の疑問や不公平感が強く、さらに、基金への民間拠出の恒久化に対する強い疑念もある。

(4) 支障除去等に関する基金のあり方懇談会における検討

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った。

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」（以下「関係者の役割と適切な費用のあり方について」という。）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「都道府県等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、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、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、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（以下「産廃特措法」という。）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ところである。

2. 支援の必要性

(1) 支援についての考え方

累次の廃棄物処理法改正により規制強化等を行い、その結果、都道府県等における監視指導の強化や各種施策の推進、産業界における適正処理の取組の強化などと相まって、不法投棄等事案の件数や量は減少傾向にある。

しかし、行為者の倒産等により施設の維持管理が行われなくなり、そのために支障除去等を行うこととなった場合には、排出事業者の責任も追求するものの排出事業者が支障除去等を行うための費用をすべて負担することは困難な場合があり、そのような場合、行政代執行を行う都道府県等が基金による支援を希望することも多い。このような例が発生しないよう取り組んできたところであるが、件数や量の減少は見込まれるものの、現実には毎年発生しておりその根絶は難しく、また、悪質かつ巧妙に不法投棄等が行われ支障等が発生する事案等もあることから、今後も支援が必要な事案が発生するものと考えられる。

不法投棄等については、都道府県等の代執行への着手が遅れば、支障等の拡大やそれに伴う支障除去等の費用の増大が懸念されるため、迅速に支障除去等が実施できるよう支援を行う必要がある。

(2) 現在支援の候補となっている15事案の見込み

平成22年度からの3年間で支援を行うこととなった15事案のうち、6事案は平成23年度までに支援が実施又は決定された。

そこで、これら15事案のうち、支障除去等事業の実施が決定していない9事案について調査したところ、5事案は平成24年度中に支援が決定される見込みである。

一方、平成 24 年度中に支援が決定されない見込みの 4 事案のうち、1 事案については支援を希望していた都道府県等が基金による支援の希望を取り下げている、また、その他の 3 事案については平成 24 年度中に基金からの支援を受けて支障除去事業を実施する予定はないとの回答であった。これらの平成 24 年度中に基金からの支援を受けない見込みの 3 事案については、今後支障除去等事業を行う必要が生じた際に改めて基金からの支援について検討することとする。

なお、平成 24 年度中に支援が決定された事案については、現在の負担割合により支援することとする。

3. 今後 3 年間の支援

上述のように、平成 21 年 10 月の「関係者の役割と適切な費用負担等のあり方について」において、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 年間で結論を得るものとされた。本懇談会においては、平成 25 年度からの新たな支援スキームの構築も含めて検討してきたところである。

その結果、平成 25 年度から平成 27 年度までの 3 年間については、現行の支援スキームを基本として修正を加えた支援スキームにより対応することとし、支障除去等事業を実施する都道府県等を支援することとした。

なお、平成 28 年度以降については、この状況を踏まえながら、基金制度の必要性、妥当性も含め、見直しを実施する。

(1) 支援の見込み

今後、支援が必要となる事案は減少していくと考えられるが、年度による件数のばらつきが見られることから、数年先の支援件数を事前に推計することは困難であり、また、不法投棄等事案の規模はさまざまであることから 1 件あたりの事業費を見込むことも困難である。

しかし、都道府県等から情報を得ることにより、概ねの支援見込額について推計することは可能であり、支援の必要性も含め毎年度確認していくこととする。

(2) 平成 25 年度以降の支援希望

都道府県等に対して平成 22 年度以降新たに発覚し平成 25 年度に基金からの支援を希望する事案についての調査を行ったところ 2 事案の支援希望があり、現在これらの事案について精査を行っているところである。また、平成 26 年度及び平成 27 年度の支援希望については、支援希望の前年度に調査を実施して緊急性も含めた支障等の状況について確認し、支援の必要性も含め精査することとする。

(3) 支援の仕組

あらかじめ支援に必要と思われる金額を安定的に確保することができる基金制度は支援に適した仕組である。

平成 25 年度から平成 27 年度までは、翌年度に見込まれる支援に必要な額の基金の確保が望まれる。

しかしながら、前年度中に支障等の発生が予想されなかったものの当該年度になって支障等が発生し緊急に支障除去等を行わなければならない事案や多額の支援が必要な事案が発生することも考えられ、単年度に新たに確保した資金のみでは対応が困難な事態が発生するおそれがある。そのような場合、単年度に新たに確保した資金とともに平成 24 年度末の基金残高の中から必要な額を活用し、支援に充てることとする。

(4) 支援の対象

都道府県等に支援を行う際には、都道府県等による行為者や排出事業者等に対する指導や責任追及等の状況、再発防止措置等について、緊急性も含めた支障等の状況や工法等と併せ、学識経験者や産業界、自治体関係の委員により構成される適正処理推進センター運営協議会において、十分な確認を行うこととする。

その上で、行政対応に次のような大きな問題があることが確認された場合、支援の対象としないこととする。

- ・ 不法投棄等の事実を把握しながら行政措置がきわめて不十分であった事案
- ・ 支障等があるにもかかわらず行為者に対して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したような事案
- ・ 措置命令を発出したにもかかわらず行為者による撤去の口約束を安易に受け入れて事態の改善に向けた対応をしないまま何年も時間を費やしているような事案

(5) 支障除去等の費用【P】

不法投棄等の行為者や関与者、排出事業者が支障除去等や費用負担を行わない部分については、不法投棄等による水質汚濁、悪臭、廃棄物の飛散等の生活環境保全上の支障等を除去するための費用を広く分かち合うことが適当である。

このため、支障除去等事業を実施する都道府県等においては、基金による支援を受けて、住民の安全や健康の保持の観点から支障除去等を実施する。

また、国においては、個別事案の状況、事業実施の緊急性、優先性も考慮し、支援の必要性等について産業界に説明し、所要額の目安を示して出えんを依頼するとともに、基金の造成に必要な経費を補助する。

さらに、産業界においては、国からの出えん依頼を受けて、社会の安全・安心に寄与するため社会貢献の観点から、目安を踏まえ可能な範囲で自主的に基金への出えんに協力する。

一方、基金制度創設以降、事業者等は必要なコスト等を負担しながら、よりいっそう産業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み不法投棄等の未然防止に貢献しており、適正処理や不法投棄対策等についての自主的な取組を進める事業者や団体も多く見られるようになっている。

また、基金制度創設以降、排出事業者等に対する責任追及についても制度が整備されている。国においては、平成 9 年の廃棄物処理法改正による排出事業者等に対するマニフェスト使用の義務付け、平成 12 年の法改正による措置命令を発出できる範囲の拡大、平成 22 年の法改正による建設廃棄物の処理責任の一元化など、累次の法改正により都道府県等が排出事業者等に対して責任追及を行いやすくなるよう排出事業者責任を強化するとともに、平成 13 年及び平成 17 年には都道府県等に対し「行政処分の指針について」を示して解釈の明確化を図り、排出事業者等に対し

てより厳しく責任を追及するよう助言をしてきた。さらに、都道府県等においては、担当職員数を大幅に増員し、職員に対する研修の強化や国からの助言内容等を踏まえた対応を行った結果、廃棄物処理法の厳格な運用が行われるようになってきた。

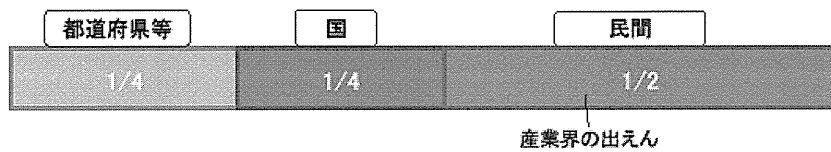
このようなことから、排出事業者等は措置命令を受けない場合においても、都道府県等の求めに応じて自主撤去や費用負担（以下「自主撤去等」という。）を行うことが増えている。その自主撤去等の費用を含めた支障除去等事業に必要な費用全体を「支障除去等のための費用」ととらえて、平成 25 年度から平成 27 年度については、自主撤去等の費用を民間負担分の一部として算定し、支障除去等のための費用についての民間と国と都道府県等との負担割合は 2 : 1 : 1 とすることが適当と考えられる。

近年の状況を見ると、自主撤去等の費用は平均すると支障除去等のための費用の約 1/6 を占めているため、自主撤去等による費用負担の割合を 1/6 とみなす。これを民間の負担割合に加えた上で、民間が支障除去等のための費用の 1/2 を負担することとすると、産業界の出えんによる支障除去等事業の事業費の割合は 40% となる。また、残りの 60% について国と都道府県等が 30% ずつ負担することとすると、産業界と国と都道府県等の支障除去等事業の事業費の負担割合は 4 : 3 : 3 となる。

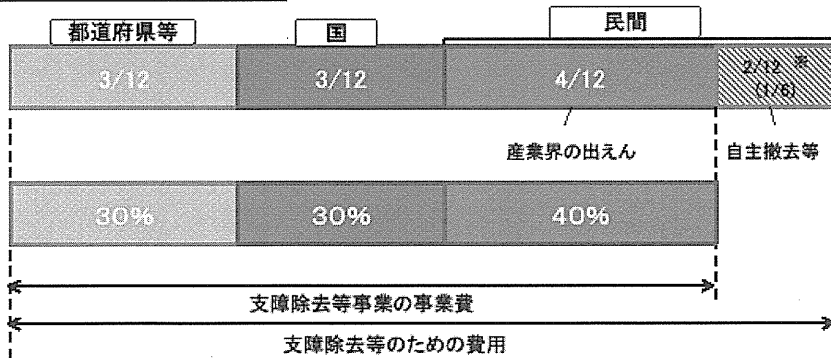
以上のことから、平成 25 年度から平成 27 年度については産業界と国と都道府県等が 4 : 3 : 3 の割合で支障除去等事業の事業費を負担することが考えられる。

支障除去等のための費用の負担割合についての考え方

これまでの考え方



平成25年度以降の考え方



※ 自主撤去等の費用の全体に占める割合は、本基金から支援を行った支障除去等事業における平成18年度から平成24年度までの実績の平均。