

今後の産業廃棄物対策の 基本的方向について

参考1

生活環境審議会廃棄物処理部会
産業廃棄物専門委員会

第1 はじめに

我が国は物質面では世界の中で有数の豊かな国となったが、その過程で大量生産・大量消費を基調とする経済活動や生活様式が定着し、資源の浪費につながる「使い捨て文化」を生み出すこととなった。私たちが日々文化的な生活を営む上で欠かすことのできない各種のインフラや製品は産業活動によってもたらされているが、こうした産業活動に伴い必ず産業廃棄物は生じるものである。大量生産・大量消費社会の下で一般廃棄物も含め廃棄物が大量に排出され続けており、私たちが今後とも現在享受している生活レベルを維持し、より豊かな生活を営むためには廃棄物の存在を無視することはできなくなっている。

しかし、このような大量生産・大量消費社会については、ひとりわが国のみならず地球環境の保全等の観点からの見直しが求められており、将来の世代のために私たちが預かっている環境の保全や貴重な資源の節約を図り、将来にわたる持続的な発展を維持していくことができる社会へ構造転換を図っていく必要がある。こうした中で、廃棄物の処理についても、廃棄物の発生抑制を図るとともに、これを資源として有効に活用する循環型の社会経済システムへ大転換を図っていく必要がある。

このような循環型の社会経済システムへの転換を目指すとしても、現に廃棄物が生じており、またどうしても最終処分等を行わざるをえない廃棄物もあり、これらの廃棄物の適正な処理を確保していくことは、産業界のみならず国民的な課題として避けて通ることのできない重要な問題である。しかし、このような廃棄物の処理の問題については「目の前から廃棄物がなくなりさえすればよい」というような意識が事業者のみならず国民の間にも根強くあるところであるが、その一方では自分の近いところに処理施設ができるのは反対との感情が極めて高くなっており、必要な処理施設の確保すら困難な状況となっている。

こうした中で、廃棄物の処理をめぐるのは、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。

廃棄物をめぐる様々な問題の解決は、21世紀に向けて、私たちがわが国の良好な生活環境を次の世代に引き継いでいくのみならず、人類の生存基盤と一体的かつ不可分な関係にある地球環境を保全していくとともに、私たちの豊かな社会を支える健全な産業活動を維持していく上で、国民ひとりひとりにとって避けて通れない状況にあり、その解決に向けて、まさに国民的課題として総力を挙げて取り組んでいかなければならない。

本委員会においては、このような認識の下、特に問題が山積しており早急な対応が求められている産業廃棄物を中心に、今後の対策のあり方について検討を行い、今般、その結果を取りまとめたものである。

第2. 現状と問題点

1. 大量に排出され続ける産業廃棄物

産業活動に伴い排出される産業廃棄物の量は、大量生産・大量消費社会を背景に増え続け、昭和60年度の排出量が約3.1億tであったのに対し、平成5年度においては約4億tとなっている。

また、わが国は天然資源に恵まれないため、原材料を諸外国から輸入し、製品に加工し、これを輸出することにより経済を維持していることもあり、その物質収支をみると、毎年約7.5億tの物質が輸入され、そのうち燃料や食料として消費、発散される分や製品等として輸出される分を除くと、約1.5億tが製品や建築物等の形で国内に蓄積されており、これらはいずれ最終処分等何らかの形で廃棄物として処理されなければならないという経済構造になっているとの報告もある。

こうした量の増大だけでなく、産業廃棄物の質の面についても、近年、産業の高度化・ハイテク化に伴い、トリクロロエチレン等の新たな有害廃棄物の問題が発生するなどその性状に変化がみられる。

2. 最終処分場の逼迫

事業活動に伴い事業場等から排出される産業廃棄物は、焼却等の中間処理により全体の約40%が減量化、約39%が工業原料、建設資材等としてリサイクルされ、残りの約21%に相当する約8千万tが1年間で最終処分されている。最終処分量を減らし、循環型の社会を形成するには、リサイクル等により減量化を進めていくことが重要であるが、産業廃棄物のリサイクル率はここ10年間をみても約40%前後で頭打ちの状況が続いている。

こうした状況の中で、産業廃棄物の最終処分場は、新規立地が困難となっていることから、その残余容量は逼迫しており、最終処分量との対比では、最終処分場残余容量は全国平均で約2.3年分となっている。また、これを首都圏で見ると、約0.8年分となっており、圏域内での処理は事実上できない状況にある。

さらに、近年、最終処分場の新規立地数は減少傾向にあり、新設数がこのままの状況で推移すれば、廃棄物のリサイクルを徹底し最終処分量を一定に保ったとしても、2010年頃には残余容量がゼロになるという推計もあり、我が国の健全な社会システムの維持に重大な支障が生じかねない状況にある。

3. 不適正処理等産業廃棄物処理をめぐる問題

(1)最終処分場等処理施設の問題

産業廃棄物を適正に処理するため必要な最終処分場等の処理施設については、例えば、安定型処分場に安定型廃棄物以外の廃棄物が混入し、周辺環境を汚染する等の例がみられることから、このような処理実態を踏まえて、施設や処理の基準の充実・強化を図るべきとの声が強い。また、廃棄物処理施設の許可の対象外であるいわゆる「ミニ処分場」がいくつもつくられ、そこで不適正処理が行われるケースが多いという指摘もある。

最終処分場については、特に管理型処分場について埋立終了後も水処理施設を稼働させる等の長期的な維持管理が必要であることから、設置者の倒産等により維持管理が継続できなくなった場合に対する住民の不安が大きい。しかし、現行法上そのような場合に対する手当てがないことから、住民の不安に対し応えるものがなく、このことが施設の立地を困難なものとする一因にもなっている。また、その跡地の利用についても、規制が十分に整備されていないことにより、安易な跡地の土地開発に伴いガス発生のようなトラブルが発生するなどの例がみられる。

また、中間処理施設についても施設の処理能力を超える廃棄物が受け入れられ、実質上野積みと変わらないような不適切な保管が行われたり、「野焼き」が行われる等不適正処理の事例もみられる。

(2)排出事業者の問題

排出事業者は、本来、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならないが、自ら処理しない場合には処理業者への委託により処理を行うこととされている。しかし、委託に際して、廃棄物の内容や処理方法等の必要な情報提供が行われないうちに、処理業者において適正に処理できないというケースがみられる。

また、一部の排出事業者においては、処理料金のみを重視し、適正な処理を行うことのできる処理業者であるか十分な確認を行わないまま安易に委託し、不適正な処理が行われたり、無許可業者へ委託を行うケースもみられ、企業規模の大小を問わず排出事業者の適切な取組みが求められている。

(3)処理業者の問題

産業廃棄物の処理を行う処理業者は、産業廃棄物の扱いを一步間違えると周辺的生活環境保全上重大な問題を招くこともあり、環境を守る専門業者としての高いモラルと技術力が求められるが、一部で不法投棄等の不適正処理を行う悪質な業者の例もあり、全体的な質の向上が求められている。

また、処理業者の中には、適正な処理コストを処理料金に十分に反映させずに受託する者もあり、その結果、不適正な処理が行われている例があるとの指摘もある。

(4)行政の問題

産業廃棄物の処理に関する国の基準や、業の許可に当たっての審査、排出事業者や処理業者に対する都道府県の指導監督、不適正処理を行う者の取締りなどが必ずしも十分ではないことから、不適正処理が生じてきたこと等の実態を踏まえ、適正処理を徹底するため、基準、指導監督、取締り体制及び審査体制の充実・強化を図るべきとの声も強い。

また、適正処理の確保に必要な環境整備に向けて、国は広域処理の実態を踏まえて処理施設の適正配置を検討し、関連諸法制度との調整を図り、一方、地方自治体にあっても、地域整備や産業立地の推進と併せて、産業廃棄物処理施設の整備を図るべきであるとの指摘もある。

4. 不法投棄の状況

産業廃棄物の不法投棄は、平成6年の検挙件数が349件にのぼるなど依然として跡を絶たず、住民の産業廃棄物に対する不信感を生じさせる大きな要因となっている。

このような不法投棄の実行者の内訳は、平成6年度厚生省調査によると、その40%が排出事業者、13%が無許可業者、6%が処理業者、残りの35%が投棄者不明のケースとなっている。

このように不法投棄が横行する背景には、罰金額に比較して、不法投棄に伴う不当利得が大きいため、「棄て得」が生じており、罰則による抑止効果が十分働いていないことがある。

また、不法投棄の防止を図るため、平成3年の廃棄物処理法改正により導入されたマニフェスト制度については、法律上その対象範囲が特別管理産業廃棄物に限定されており、また、紙の帳票による管理であるため廃棄物の移動の把握に時間を要するなど排出事業者や都道府県における管理が徹底せず、不法投棄の防止対策として必ずしも十分に機能していないとの指摘も強い。

5. 住民の不信感の高まりと地域紛争の多発

産業廃棄物処理施設の設置に当たっては、地域住民の理解が重要であるが、近年の環境意識の高まりに伴い、処理施設に対して住民が求める水準が高まってきており、より安全でクリーンな施設が求められている。

他方、産業廃棄物や産業廃棄物処理施設については、不法投棄や不適正処理の横行等によりイメージが悪化しており、国民の間に根強い不信感が生じている。

こうしたことを背景に、産業廃棄物処理施設の設置をめぐり、この10年間に200件を超える紛争事例が生じており、また、平成8年7月時点で紛争継続中のものが100件近くに

のぼるなど、全国各地で地域紛争が多発している。

6. 地方公共団体による要綱規制

多くの都道府県においては、現行の廃棄物処理法上生活環境について住民の意見を反映させる明確な規定がないことや不適正処理の横行、住民の不信感の高まり等を背景に、地域の生活環境の保全を図るため、同法による規制に加え、要綱等に基づき、住民同意の取得の義務づけや他県からの廃棄物の受入規制、施設の立地規制等の規制が行われている。

しかし、このような要綱等による規制については、産業界や処理業界からは、都道府県ごとに処理方法や手続きが異なったり、他県からの廃棄物の受入規制が行われているためリサイクルを含め産業廃棄物の広域的な処理の推進が阻害されているとの意見や、住民同意の取得等により、施設の設置許可に係る事前手続に4～5年をかけても事業実施の見込みが立たず、大きな投資の損失があるばかりでなく、結局、施設の設置ができなくなるなどの声がある。

このような要綱等に基づく行政指導については、行政運営の公正の確保や透明性の向上の観点から行政手続法が制定されたところでもあり、その趣旨を踏まえた適切な対応が求められていることのほか、要綱等に基づく行政指導については、法律に基づくものではないため都道府県からも事業者に対する指導に限界があるとの意見が出されている状況にある。また、民間による最終処分場の設置の行き詰まりを打破し、モデル的な施設を設置するものとして、平成3年の廃棄物処理法の改正により創設された廃棄物処理センターは、平成4年の「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律」の制定を背景に、わずか2～3年のうちに8県で設立・指定され、設立を検討中の県が10数県にのぼるなど計画は急速に進展してきているが、住民同意が得られないことから、最終処分場が設置されているところは1県のみとなっている。

7. 原状回復の状況

廃棄物が不法投棄された場合には、都道府県知事が投棄者に対し措置命令を行う等により原状回復を行わせることとなっており、平成3年の廃棄物処理法の改正の措置命令権の強化により、措置命令はそれまで年間数件しか発動されていなかったのに対し、改正法施行後の件数は不適正処理に対するものも含め年間80件程度となっており大きく進展しているが、投棄者が不明等であるため原状回復を行わせることができないケースも多く、平成6年度厚生省調査によると、その件数は不法投棄全体の約35%を占めている。

こうした場合、不法投棄された廃棄物がそのまま放置されることとなれば地域の生活環境保全上の支障が生じるため、やむを得ず地方公共団体が原状回復を行わざるを得ない場合も多く、原状回復のシステムを確立し、これを円滑に推進するための基金の創設を求め

る意見が強い。

このような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は、平成3年の廃棄物処理法改正の際附則に規定されており、政府においても廃棄物の処理の実態を勘案して速やかに検討することとなっている。

第3 今後の施策の基本的な考え方

1. 循環型社会への転換

現在の最終処分場の逼迫や不適正処理など産業廃棄物をめぐる様々な問題を解決し、生活環境の保全を図るとともに、地球環境への負荷を低減させていくためには、まず、廃棄物として処理しなければならない量を減らしていくことが重要である。しかし、産業廃棄物の減量化やリサイクルについては、その必要性が叫ばれて久しいにもかかわらず、必ずしも十分に進んでいるとは言えない状況にある。

こうしたことから、今後、廃棄物の排出抑制をさらに徹底するとともに、リサイクルを強力に推進し、廃棄物を可能な限り資源として有効に活用する「循環型社会」へ社会経済システムの転換を図っていく必要がある。

産業界においても、リサイクルを経営上の重要課題とし、廃棄物の削減やリサイクルに取り組むこと等を内容とする環境アピールが採択されたところであり、今後、益々このような事業者の自主的取組みが充実されることも大きく期待されることである。

2. 悪循環を断ち切る総合的な対策の実施

排出抑制やリサイクルを強力に推進したとしても、現在の科学技術水準を前提にすれば最終処分等の必要な産業廃棄物をゼロにすることは困難であり、産業廃棄物処理施設の確保は健全な産業活動や良好な生活環境を維持する上で不可欠であるが、処理施設の確保が困難になるなどの問題の背景には、現在の施設・運営のあり方や不法投棄等の不適正処理の横行等に起因する国民の産業廃棄物に対する不信感が極めて高くなっていることもあり、産業廃棄物の処理に対する信頼回復を図り、この不信感を取り除いていく必要がある。

このような産業廃棄物に対する不信感の下で、施設の設置をめぐる地域紛争が激化しており、その結果、施設の立地がますます困難化し、施設の不足が不法投棄等の不適正処理を惹起し、住民の不信感をさらに高めるといった産業廃棄物の処理をめぐる悪循環に陥っている。したがって、産業廃棄物の処理をめぐる諸問題を解決し、産業廃棄物に対する国民の理解を得るとともに、処理に対する不安を解消し、信頼の回復を図るためには、この悪循環を断ち切る総合的な対策を講じていく必要がある。

また、現在の産業廃棄物をめぐる様々な問題は、産業廃棄物に対する規制や運用が処理

の実態や減量化・リサイクル推進の要請、環境意識の高まり等の産業廃棄物をめぐる状況の変化に適合しない面が生じていることも一因となっていることから、これを根本的に見直していく必要があると考えられる。

3. 関係者の役割分担に応じた適切な取組みの推進

産業廃棄物の減量化やリサイクルの推進を図るとともに、産業廃棄物処理に関する国民の理解を得、信頼を回復し、適正処理に向けて産業廃棄物をめぐる問題の解決を図るためには、排出事業者、処理業者、国、都道府県等がそれぞれの役割に応じた適切な取組みを実施していく必要がある。

産業廃棄物はこれを排出する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、企業規模の大小を問わず排出事業者にはこのような責任を踏まえた適切な取組みが求められる。

また、処理業者は、産業廃棄物の処理を業として行う専門業者であり、排出事業者の委託を受けて廃棄物を適切に処理していくという重要な任務を担っており、適正処理についてのより一層の取組みが必要である。

国は、産業廃棄物の減量化、リサイクルを促進するとともに、産業廃棄物処理施設の確保が産業活動の基盤として不可欠であることも踏まえ、その適正な処理を確保するため、基準、手続等の法制度の整備を図るなど施設整備を促進する必要がある。さらに、情報提供や技術開発などの支援措置を講ずるとともに、廃棄物の処理に関する基本的な指針の策定、不法投棄防止対策の強化など、国内における廃棄物の適正な処理に支障が生じないよう適切な措置を講ずるよう努める必要がある。

また、都道府県においても当該都道府県の区域内における産業廃棄物の状況を把握し、国の基本的な指針を踏まえて産業廃棄物処理計画を策定し、適正処理確保のための施設整備に向けて積極的な役割を果たすとともに、不法投棄防止のための監視、取締りの強化を図るなど、産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずるよう努める必要がある。

市町村においても、産業廃棄物の適正な処理の必要性を十分に認識し、国及び都道府県の施策に協力していくことが望まれる。

さらに、国民においても、産業廃棄物の適正な処理の推進の必要性についてより一層の理解が求められており、国・地方公共団体はその啓発に努める必要がある。

第4 今後の施策の具体的な方向

1. 廃棄物の減量化・リサイクルの推進

(1) 廃棄物減量化のための国の基本方針の策定等

廃棄物の減量化やリサイクルの一層の推進が強く求められているが、この推進を図るため、平成3年の廃棄物処理法改正において、廃棄物の排出抑制が法律の目的として追加されるとともに、廃棄物の処理に再生が含まれることが明確化されるなどの措置が講じられ、また、同時に制定された再生資源利用促進法に基づき再生資源利用率の目標が定められる仕組みも設けられたところである。しかしながら、廃棄物の減量化やリサイクルについては、国の施策の方向や具体的な目標が必ずしも十分でない場合があったり、また、明確化されていない場合があったりすることから、その一層の推進を図るため、国で一定の目標や基本方針を示すこととし、これに事業者も積極的に協力することとすべきである。

また、多量の産業廃棄物を排出する事業者においては、産業廃棄物の処理に関する計画を策定することとなっているが、この処理計画においては減量化やリサイクルの視点をさらに明確に盛り込むとともに、都道府県は計画の実施状況をフォローアップし、その適正な実施について指導・助言等を行うことにより、事業活動における廃棄物の減量化やリサイクルを推進することが必要である。

また、事業者においてISO14000の導入等の動きがあるが、事業者における環境マネジメントシステムの導入や環境監査の実施、ライフ・サイクル・アセスメントの視点からの製品開発等の自主的な取組みを促していくことも重要である。

(2) リサイクル推進のための規制緩和

廃棄物処理法においては、廃棄物の適正な処理を確保するため、廃棄物処理業や処理施設について必要な規制を行っているところであるが、廃棄物のリサイクルの推進を図るため、廃棄物であれば一律に規制するという現行の制度を見直し、生活環境保全上の問題がないことを十分確保できる形で、必要な規制緩和を行うべきである。なお、廃棄物のリサイクルを隠れ蓑とした廃棄物の不適正処理は厳に防止すべきである。

(3) リサイクル市場の拡大等環境整備

廃棄物のリサイクルを進めていくためには、リサイクル製品が通常の製品と同様に流通し、利用されるような環境を整備していく必要がある。このため、リサイクルのための技術開発の推進やリサイクル施設の設置促進を図るとともに、リサイクル製品に係る基準や規格の明確化、リサイクル促進の観点からの既存の基準や規格の見直し等リサイクル製品の市場の拡大を図るための支援措置を講じていくべきである。

2. 産業廃棄物処理に関する信頼性と安全性の向上

(1) 最終処分場等の安全対策の充実・強化

①処理体系の見直しと基準の強化

産業廃棄物の最終処分場については、処分される廃棄物の種類に応じて、いわゆる「安定型処分場」、「管理型処分場」及び「遮断型処分場」の3類型が設けられているが、産業廃棄物処理の実態を踏まえ、その適正な処理を確保するため、処理体系の見直しや基準の強化を図る必要がある。

具体的には、安定型処分場については、安定型廃棄物以外の廃棄物が混入するなどその安全性や信頼性について疑問が生じており、地域紛争の要因ともなっていることから、廃止を含めた見直しが必要であるとの意見がある一方、これについては、搬入管理の徹底のための方策や安定型廃棄物の品目の見直し等現行制度のあり方の見直しは必要であるが、安定型処分場そのものを廃止すべきではないとの意見もある。

また、管理型処分場については、遮水シートから汚水が浸み出て周辺的生活環境を悪化させるのではないかとといった不安がもたれ、安定型処分場と同様にその安全性や信頼性について疑問が生じていることから、搬入管理の強化、遮水シートの二重化等遮水工の強化、浸出水処理施設の高度化、放流水の基準の強化等を図るとともに、地下水のモニタリングや溶出試験の方法の見直し等が必要である。

遮断型処分場については、有害廃棄物を長期間貯留していることから、中間処理により無害化を徹底した上で管理型処分場で管理を行うこととするなど、そのあり方についての見直しが必要である。

また、処理施設の許可の対象となっていないいわゆる「ミニ処分場」については、不適正な処理が行われている例が多いことを踏まえ、自社処分場を含め施設の規模にかかわらずすべて許可制とすることが必要である。

さらに、廃棄物の保管に伴う不適正処理等の実態を踏まえ、廃棄物の適正な処理を確保するため、処理基準の強化等の対策を強化していく必要がある。

②最終処分場の閉鎖や跡地利用に係る規制の見直し

最終処分場の閉鎖や跡地利用については、閉鎖の基準が明確でなく行政の関与がない等制度的枠組みが十分整備されていないため、いつまで維持管理をすればよいか分からず維持管理があいまいになったり、埋立終了後の土地管理や開発のあり方が原因で問題が生じている例もあることから、閉鎖や跡地利用について許可制の導入等の監督の強化が必要である。

③有害廃棄物対策の強化

有害廃棄物対策については、平成3年の廃棄物処理法改正により特別管理廃棄物という廃棄物の区分を設け、一般の廃棄物とは異なる特別の規制を行っているところであるが、その規制の徹底を図るとともに、未規制の有害化学物質等の問題も指摘されていることから、特別管理廃棄物の追加指定、公共関与によりその適正処理を推進するための

廃棄物処理センターの設置促進やPCBの処理の問題を含めた対策の強化を図るべきである。

(2)施設の設置手続の明確化・透明化

最終処分場等産業廃棄物処理施設の設置に当たっては都道府県知事の許可を受けることとなっているが、現行の廃棄物処理法上、技術上の基準に適合していることと最終処分場について災害防止のための計画が定められていることが要件となっているものの、直接、住民等とのかかわり合いに係る規定は設けられていないことから、要綱等においてこれを補完する対応がなされているところである。施設の円滑な設置を進めていくためには、施設の設置に伴う地域の生活環境への影響に十分に配慮し、悪影響を及ぼさないものであることについて住民の十分な理解を得ていくことは重要であり、法律上、施設の設置の許可に至る手続の中に、住民等の理解を得ていくための仕組みを設けることが必要である。このため、施設を設置しようとする者は施設の立地に伴う生活環境への影響を調査し、その結果を都道府県が事業計画と併せて公告・縦覧に付すとともに、関係住民や市町村の意見を聴取する等の手続を法令で明確に定めるべきである。

その際、専門家により審査する機関を設けるなどにより、事業の内容や生活環境への影響を客観的に審査できる仕組みを導入すべきである。

これらの施設の設置の手続については、産業廃棄物が広域的に処理されている実態をも踏まえ、統一的な運用を確保するために必要な基準を法令で明確に定めるべきである。

(3)情報公開の推進

廃棄物処理施設に対する住民の不信感を払拭するためには、施設の設置手続と併せて、設置後の事業運営についても透明性を高めることが求められており、処理施設に対し、一定のルールの下に、搬入した廃棄物の量、種類や維持管理データ等の公開を義務づけるべきである。

(4)最終処分場に係る長期的な維持管理の確保

最終処分場の運営は埋立終了後も長期間にわたるものであることから、長期的な維持管理についての住民の不安を解消するため、最終処分場の設置者が倒産した場合等も含め適切な維持管理を行う責任体制を保証する仕組みが必要である。

また、最終処分場の設置者については、長期的な維持管理が担保できることを設置の段階で確認できるようにすることとすべきである。

(5)処理業者の質の向上

処理業者については、一部に不法投棄等の不適正処理を行う業者の例もあることから、資力や信用力等について許可要件を強化することにより、また、その際許可手続きの簡素化も考慮しつつ、全体的な質の向上を図るべきである。

また、併せて、廃棄物処理業の将来ビジョンの策定、処理業者の専門性の表示、優良業

者の表彰の実施、研修の充実等により、優良な事業者の育成に努めるとともに、優良な事業者であれば健全に経営できるビジネス環境を整備していくべきである。

(6)排出事業者による委託処理の適正化

廃棄物を委託して処理する場合の処理の適正化を図るため、排出事業者は廃棄物の内容や適正な処理方法を明らかにした上で処理業者に委託するとともに、処理業者は受けた廃棄物の内容をチェックすることが必要である。また、排出事業者は委託契約に際して処理業者の有する施設の処理可能量、最終処分場等の処理体制をきちんと確認することが必要である。

また、委託料金について原価計算上必要なコストを下回っても受注にしのぎを削り、結果的に不適正な処理が行われる例もみられることから、排出事業者は、適正な処理コストを勧奨し、適正な処理料金で処理を委託することとすべきである。

3. 不法投棄対策の強化

(1)マニフェスト制度の拡充

マニフェスト制度については現在その適用範囲が特別管理産業廃棄物に限られているが、適正処理を推進し、不法投棄の防止を図るため、すべての産業廃棄物にマニフェスト制度の適用を義務づけるべきである。また、現在の紙の帳票によるマニフェスト制度は手続の効率性や情報把握の迅速性の面で問題もあることから、マニフェストの電子化を図ることにより、廃棄物の管理の徹底を図ることが必要である。

(2)罰則の強化等

現行の罰則においては不法投棄による不当利得が生じていることから、不法投棄に対する抑止効果が働くよう、罰金の大幅な引上げを含めた罰則の強化等が必要である。この場合、取締りの徹底や監視体制の強化をあわせて行う必要がある。

(3)排出事業者の責任強化

排出事業者はその産業廃棄物を自ら処理する場合には適正な処理を行うために必要な最終処分場等の施設を確保するとともに、処理業者に委託する場合には委託契約を適正に行うことに加え、廃棄物が契約に定められたとおりに適正に処理されたことをきちんと確認することとすべきである。

また、廃棄物処理を委託した先で不法投棄が行われた場合は、たとえ委託基準に適合した委託であったとしても、排出者の責任を問うべきとの意見がある一方、これに対しては、許可制の考え方と整合がとれず適当でないとの意見があり、むしろ処理業者や行政を含め関係者の責任を明確にした上でその責任を分担すべきとの意見もある。

そもそも事業者は排出する産業廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならないこととなっており、規模の大小を問わず多量排出事業者以外の事業者についても、処

理計画を作成する等により適正処理を徹底すべきである。

建設系廃棄物については、重層下請構造の作業現場から排出されることが多く、排出事業者と排出された廃棄物との関係が不明確となりがちであるため、排出事業者である元請業者は、全体的な事業計画において建設現場で生じる廃棄物の適正処理に関する計画を立てることとすべきである。

(4)その他

不法投棄の防止を図るため、都道府県における監視指導体制の充実・強化を図るとともに、産業廃棄物の広域移動の実態を踏まえ、都道府県間で処理業者等に係る情報を共有し、効率的に行政を進めるため、連絡会議の開催等情報交換を推進することが必要である。

また、廃棄物の管理を徹底するため、積替保管のあり方についても見直しを行っていく必要があると考えられる。

4. 原状回復措置

産業廃棄物が不適正に処理された場合には、原因者を特定し、その原因者が生活環境保全上の支障の除去を行うことが原則であるが、まずは、何よりもこうした不適正処理が生じないように防止策を強化すべきことは言うまでもない。

すなわち、不法投棄の防止については、地方公共団体間や警察とのより一層の連携を図りつつ、行政による監視、取締りを強化、徹底し、マニフェスト制度の拡充、罰則の強化を行うこと等により不法投棄の未然防止に万全を期すことが重要であり、併せて適正処理確保に向けた事業者への各種働きかけ、優良な処理業者の育成等も図っていく必要がある。

これらのことにより、また、不法投棄について徹底的に原因者を究明することにより、今後原因者不明の不法投棄は着実に減少していくことが見込まれる。

このため、現在生じている不法投棄の問題については、行政上の対応が十分でなかった面も否定できないので個々の事例毎に実態を究明した上で、速やかに原状回復を図ることとし、今後については、様々な不法投棄防止策を講じた上でなお投棄者が不明で、生活環境に重大な支障があり、浄化が必要とされる事態が生じた時に、その段階であらためて、原状回復のために費用を手当てする何らかの方策について検討すべきとの意見が見られたところである。

これに対して、いかに監視、取締りを強化、徹底しても不法投棄事案が起こることは避けられないことが予想され、原因者の特定ができないままに生活環境保全上の支障が生じる不法投棄のケースは今後も残らざるを得ないと考えられ、産業活動に伴い発生する産業廃棄物に対する国民の不信感を払拭し、これに対して信頼を回復するためには、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り、この実現を抜きには、地域住民の理解が得られないことから今後の産業廃棄物処理施設の確保は

極めて困難となり、円滑な産業活動の維持にすら重大な支障を生じかねないとの意見が多数であった。

以下、原状回復措置の検討に際し、その仕組みや費用負担のあり方についての当委員会では出された考え方を示すこととする。

(1)仕組み

生活環境の保全を図るため、原因者が不明等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。

この制度については、都道府県ごとの制度とするのではなく、産業廃棄物が広域的に処理されている実態を踏まえ、国内における産業廃棄物の適正な処理を確保する立場から全国的な制度として構築することが適当である。

なお、投棄者が不明等の場合に限られないが、生活環境保全上の緊急の必要がある場合には迅速な原状回復を図ることができるよう、行政代執行法の手続を省略し、都道府県が直ちに原状回復を実施できるようにしていく必要がある。

(2)費用負担のあり方

不法投棄の未然防止や原因者の徹底的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。

この費用負担のあり方をめぐっては、

- ・産業廃棄物は産業活動に伴い生じる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
- ・適正処理を行ったことが確認されたものを除く排出事業者が負担すべき
- ・行政も負担すべき
- ・排出事業者、処理業者、行政がそれぞれ負担すべき

との意見があり、

また、費用徴収の方法としては、

- ・排出事業者から排出量に応じて直接徴収すべき
- ・処理業者から徴収すべき
- ・自社処分の場合を含め最終処分場から最終処分量に応じて徴収すべき

などの意見が出されている。

国は、生活環境の保全上、原状回復措置の確立が極めて重要かつ緊急の課題であることを十分認識し、これまでにこの議論をめぐり示された様々な意見を踏まえ、早急に具体的な措置のあり方について検討を進めていく必要がある。その際、不法投棄の実態を踏まえ、

制度の公平性、即応性、実効性の確保や制度実施のためのコストにも配慮するとともに、モラルハザードを引き起こすことがないように十分留意すべきである。

また、原状回復の主体の問題と費用負担のあり方は、密接不可分のものであり、これらを併せて考えていくべきである。

(3)その他

不法投棄に伴う原状回復を的確かつ円滑に進めるため、有害物質の無害化技術等の研究開発を推進するとともに、汚染状況の測定手法の確立が必要である。

また、不法投棄の関係者が複数であって責任の特定が困難な場合でも都道府県知事が措置命令を行えるよう、関係者の責任の範囲に関する挙証責任を転換するなどの方策を検討すべきである。

5. その他

(1)廃棄物処理法の運用の見直し

廃棄物処理法の運用については、木くず等一般廃棄物と産業廃棄物の混合が生じる場合の業種限定の問題など廃棄物処理の実態にそぐわないケースが生じているとの指摘もあることから、このような処理実態を踏まえて、見直しを検討し、必要な措置を講ずるべきである。また、廃棄物の定義についてはOECDの場でも議論が続けられていることから、これらの動向も踏まえ、一般廃棄物と産業廃棄物の区分を含め将来的な課題として検討すべきである。

(2)廃棄物処理センターの設置促進等

平成3年の廃棄物処理法改正において設けられた廃棄物処理センターについては、特別の管理を要する廃棄物等の適正かつ広域的な処理の確保を図る観点からその設置を一層促進していく必要がある。

また、「広域臨海環境整備センター法」や「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律」の活用を促進していくとともに、今後、さらに施設の整備の円滑化のための方策について検討が必要である。

(3)研究開発の推進

廃棄物処理の安全性の一層の向上を図るため、有害廃棄物の溶融等の無害化技術や搬入管理技術等の処理技術に関する研究開発の推進を図るべきである。

また、今後の廃棄物処理のあり方等について検討を行い、中長期的な廃棄物処理技術の開発計画を策定する等により、技術開発の計画的かつ効率的な実施を促していくことも望まれる。

(4)廃棄物問題に関する意識の向上

事業者はもとより、国民においても産業廃棄物の適正な処理の必要性について一層の理

解が求められており、廃棄物問題に関する白書の作成や広報の充実、各種シンポジウムの開催、各種教育等を通じ、産業廃棄物を含め廃棄物の適正処理の必要性に関する国民の啓発を一層進めるべきである。

第5 おわりに

今後の産業廃棄物対策については、この報告書における提言の方向に沿って、国において具体的な検討を進め、廃棄物処理の実態にも十分配慮しつつ、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の見直しをはじめ総合的な施策を講じていくべきである。また、このような施策が円滑かつ効果的に実施できるよう、職員の資質の向上等産業廃棄物行政の体制整備とその強化を図っていく必要がある。

なお、処理施設の基準の見直し等については、本報告書で提言した方向に沿って、さらに、専門的な検討の場を設けるなどにより、具体的な内容を詰めていく必要がある。

産業廃棄物問題の解決はまさに国民的課題であり、その解決に向けて、国は関係省庁で連携し、地方公共団体、事業者及び国民の理解と協力の下に総力をあげて取り組み、一日も早く、総合的な産業廃棄物対策の推進が図られることを期待する。

産業廃棄物専門委員会委員名簿 (敬称略 五十音順)

池田 明 禧	三井東圧化学専務取締役
植田 和 弘	京都大学経済学部教授
太 田 元	社団法人経済団体連合会産業本部長
岡崎 修 吾	福島県生活環境部長
奥村 明 雄	厚生年金基金連合会専務理事
加古 房 夫	三木市長
鈴木 勇 吉	社団法人全国産業廃棄物連合会会長
高 木 光	学習院大学法学部教授
○高 月 紘	京都大学環境保全センター教授
丹野 富士雄	全日本自治団体労働組合現業評議会事務局長
長友 宗 重	鹿島建設専務取締役 (平成8年7月まで)
野尻 陽 一	鹿島建設副社長 (平成8年7月から)
◎花嶋 正 孝	福岡大学工学部教授
松本 和 雄	地域振興整備公団理事
安間 謙 臣	東京都清掃局環境指導部長(平成8年7月まで)
江渡 順一郎	同 上 (平成8年7月から)
山口 英 規	(株)東芝環境保全センター部長

◎：座長 ○：副座長

THE
OFFICE OF THE
ATTORNEY GENERAL
STATE OF NEW YORK
ALBANY, N. Y.
JANUARY 10, 1907

TO THE
COMMISSIONERS OF THE
LAND OFFICE
ALBANY, N. Y.

SIR:

I have the honor to acknowledge the receipt of your letter of the 10th inst. in relation to the above matter.

Very respectfully,
J. B. CROSSLAND,
Attorney General.