

原状回復措置のあり方について

原状回復制度研究会

1. はじめに

産業廃棄物が不適正に処理された場合の原状回復措置については、産業廃棄物専門委員会報告において「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。」とされたところである。

本研究会においては、専門委員会報告を踏まえ、原状回復措置のあり方について検討を行ったものである。

2. 原状回復制度の必要性

産業廃棄物の処理をめぐっては、不法投棄の横行等により国民の不信感が極めて高くなっており、このような不信感の高まりの中で、産業廃棄物処理施設の設置に対する住民の反対運動が激化しており、必要な施設の確保が困難な状況になりつつある。

今後ともこのような状況が継続すれば、わが国の社会経済システムに重大な支障が生じかねず、早急に、国民の理解が得られるような産業廃棄物の適正処理システムを確立していく必要がある。

とりわけ不法投棄は住民の不信感の最も大きな要因となっており、行政による監視取締まりの充実・強化はもとより、マニフェスト制度の拡充、罰則の強化など、不法投棄の未然防止対策に万全を期す必要がある。

今後、このような不法投棄対策の強化が図られれば、不法投棄が減少していくことが期待されるものの、現在の不法投棄の実態、最終処分場の逼迫等の状況からみて、わずか数年のうちに、不法投棄がなくなるということは考え難く、原因者が特定できない事案も直ちにゼロになるということはないものと考えられる。

現在、不法投棄の原因者が不明等の場合には、廃棄物がそのまま放置されて地域の生活環境に支障が生じたり、また、都道府県等が自ら原状回復を行わざるを得ないなどの状況がみられるが、このまま原状回復のためのシステムが確立されなければ、住民の不信感は解消せず、また、不法投棄の被害を受けている自治体を中心に住民との関係から廃棄物の受入れを制限せざるを得ないなどの動きが強まりかねないとの懸念もある。

こうしたことから、今後とも、わが国の生活環境の保全と健全な産業活動の維持を図っていくためには、早急に、不法投棄の未然防止に万全を図るとともに、迅速かつ円滑に原状回

復を行うことができる制度を確立し、国民の信頼回復を図る必要があるものと考えられる。

3. 原状回復制度の基本的な仕組み

(1) 現行の処理システム

産業廃棄物の処理は、その産業廃棄物を排出した事業者が自ら又は委託により適正に行うことが原則である。

また、不法投棄等の不適正な廃棄物の処分が行われ、生活環境保全上の支障が生じるおそれがある場合には、行政庁は措置命令を発し、その処分を行った原因者（委託基準に適合しない委託が行われた場合には当該委託を行った者を含む。以下同じ。）に対し、その支障の除去等の措置（以下「原状回復措置」という。）を行わせることができることとなっており、原因者が直ちに必要な対応を行わないときは、措置命令を発し必要な原状回復措置を講じさせることとなる。

さらに、措置命令を受けた者が命じられた期間内にこれに応じないときは、行政庁は自ら原状回復措置を行い、行政代執行法に基づき、本来措置を行うべき者に対して費用の負担を求めることができる。

(2) 緊急の場合への対応

不法投棄の事案の中には、投棄された廃棄物が飛散、流出する等により生活環境保全上の緊急の必要がある場合があるが、このような場合は往々にして、都道府県が行政代執行法の手続を経る時間的余裕がないこともあり、やむを得ず都道府県が直ちに原状回復措置を行ったときは、原因者に対して費用の負担を求めることができない。したがって、都道府県が生活環境保全上の緊急の必要がある場合に自ら原状回復を行ったときは、行政代執行法の手続を経ることなく、原因者に費用の負担を求めることができるよう措置すべきものと考えられる。不法投棄に対しては、まず、原因者を特定し、この者に自ら原状回復措置を講じさせることが原則であることは論を待たないが、生活環境への被害の拡大を防止し、原状回復措置に要する費用を最小限に抑えるためには、できる限り迅速な対応を図ることが重要である。

(3) 原因者不明等の場合への対応

廃棄物が不法投棄された場合には、その原因者に直接原状回復措置を講じさせるか、費用の負担を求めることが原則であるが、投棄者が不明や資力が不足している場合には、本来費用を負担すべき者に負担を求めることができない。

厚生省の調査結果によると、平成5年度～7年度までの3年間の平均で、投棄者不明又は資力不足の不法投棄の投棄量は9.9万t（全体の約25%）となっている。また、これを産業廃棄物の種類別にみると、必ずしも生活環境への影響が重大ということではないが、建設廃材、木くず等の建設系廃棄物が9.2万t（約94%）と大部分を占めている。

このように不法投棄の相当部分を占める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、この費用を何らかの方法で手当とする制度が必要となる。

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、その基本的な仕組みとしては、原状回復措置を行った都道府県に対して資金を支給するとともに、そのために必要な資金を手当とする仕組みが考えられる。

なお、産業廃棄物の投棄者が不明等の場合に原状回復のための資金を手当とする制度が構築された場合には、いわゆる「捨て得」が生じるのではないかとの議論があるが、あくまでも原因者を徹底的に究明するとともに、原因者が判明した場合には費用の求償を確実に行うということであれば、制度の有無により事業者の処理行動自体が左右されることは想定できず、モラルハザードの問題が生じることはないものと考えられる。

4. 原状回復費用の手当て

(1)基本的な考え方

原因者が不明や資力が不足している場合の原状回復措置に係る費用（以下「原状回復費用」という。）の手当てのあり方については、専門委員会でもいくつかの意見が示されているが、基本的には、概ね次の3つの考え方に整理できるものと考えられる。

- 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。

本研究会では、これらの考え方について以下のとおり検討を行った。

(①について)

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、現在のように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処理の原則からしても不合理であり、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活動を行っている産業界としても一定の役割を積極的に担うことが妥当と考えられる。

また、現在、不法投棄が社会問題化しており、このために産業廃棄物処理システム自体に

支障が生じかねない状況にあることから、健全な産業活動を維持するためにも、産業界全体でこの問題の解決に向けて積極的に取り組んでいくべきものと考えられる。

(②について)

これは、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、適正に処理された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な資金の手当ての方法とはなり得ないものと考えられる。

(③について)

原状回復措置については、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、本来費用を負担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ものである。

こうしたことから、原状回復制度については、上記の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る。

(2)資金の手当ての方法

上記のように原状回復費用の一部については産業界も一定の負担を担うべきものと考えられるが、この場合、個々の事業者からどのような形で費用を手当てすべきかという問題がある。

産業廃棄物専門委員会報告においても、資金の手当ての方法としていくつかの案が示されているが、いずれの案にせよ、個々の事業者から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、すべ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

等から困難と考えられる。

*厚生省の調査結果によると、投棄者が不明等の場合の原状回復費用は、年間約15億円

程度（ただし、この額は今後の不法投棄対策の充実・強化により大幅に減少していくことが見込まれる）と推計される。これに対して、産業廃棄物を排出する事業場の数は約200万～300万カ所と推計されるが、これらの事業者から費用を徴収すれば、徴収に係る事務コストは膨大なものとなることが予想される。また、産業廃棄物専門委員会報告においては、最終処分場から最終処分量に応じて徴収するという案も示されているが、この場合には排出事業者から費用を徴収する場合に比べて徴収に係る事務コストは相当低減させることができるものの、①最終処分されるものと不法投棄されるものとが必ずしも一致しないこと（例えば廃油等）に加え、②最終処分場の設置者から排出事業者等へ費用が確実に転嫁できるか等の問題がある。

こうしたことから、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の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考えられる。また、産業界においても、現下の不法投棄問題の解決が不可欠であることに鑑み、これに積極的に応じていくべきものと考えられる。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と考えられる。また、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る。このように産業界における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。

また、既存の不法投棄事案の取扱いをどうするかという問題があるが、現在生じている不法投棄事案の背景には、行政の措置命令や排出事業者の取組み等が必ずしも十分でないなど、それぞれの事案ごとの状況にも差がみられることから、一律に新たなルールを適用するよりも、むしろ、基本的には、別途、個々にその状況を勘案し、必要な対応策を講じていくことが適当と考えられる。

5. おわりに

不法投棄の問題はわが国の産業廃棄物の処理システムを揺るがしかねない深刻な状況にあり、生活環境の保全を図るとともに、健全な産業活動を維持するため、その一日も早い解決に向けて、行政、産業界を含め関係者が一致協力して取り組んでいくことが強く望まれる。

国においては、本研究会の報告も踏まえ、直ちに原状回復措置の具体的な方策について検討を行い、廃棄物処理法の改正等施策に反映していくべきと考える。

原状回復研究会名簿

植田 和弘	京都大学経済学部教授
漆 博雄	上智大学経済学部教授
大塚 直	学習院大学法学部教授
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

(敬称略、五十音順)

○：座長