

特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の
在り方の見直しの方向性
(意見具申)

(案)

平成 29 年 2 月 3 日

中 央 環 境 審 議 会

中央環境審議会循環型社会部会では、別紙の報告書「中央環境審議会 循環型社会部会 特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の在り方に関する専門委員会、産業構造審議会 産業技術環境分科会 廃棄物・リサイクル小委員会 有害廃棄物等越境移動ワーキンググループ 合同会議報告書」について審議を行った結果、これを適切なものとして了承し、「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の在り方の見直しの方向性」として環境大臣に意見具申するものである。

中央環境審議会 循環型社会部会 特定有害廃棄物等の輸出入等の
規制の在り方に関する専門委員会

産業構造審議会 産業技術環境分科会 廃棄物・リサイクル小委員会
有害廃棄物等越境移動ワーキンググループ

合同会議 報告書

平成29年1月31日

1. はじめに

「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」（以下「バーゼル条約」という。）は、特に1980年代において、先進国で排出された廃棄物等が開発途上国に輸出されて環境汚染をもたらすなどの問題が顕在化したことを受けて、平成元年（1989年）にバーゼルで採択された国際条約であり、平成4年（1992年）に発効したものである。有害廃棄物等の越境移動等を規制するための国際的な枠組み及び手続等を規定している。

「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（平成4年法律第108号。以下「バーゼル法」という。）は、バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施を確保するため、特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する措置を講じ、もって人の健康の保護及び生活環境の保全に資することを目的として、平成4年に制定されたものである。

バーゼル法の制定から20年以上が経過し、我が国を取り巻く国際的な資源循環の状況は制定当時と比べて大きく変化している。天然資源の枯渇やアジア各国の急速な経済成長を背景に、特定有害廃棄物等は天然資源を代替する循環資源として注目され、活発に越境移動が行われるようになった。

しかし、こうした国際取引の増加により、制定時に想定されなかった様々な問題が顕在化しており、特に我が国からの輸出については、使用済鉛蓄電池や雑品スクラップのような、ぞんざいに取り扱われた場合には環境汚染等が生じるリスクが高い有害廃棄物等が、輸出先国において不適正に処理される事案や、使用済電気電子機器がバーゼル法の手続を経ずに輸出され、輸出先国から我が国に送り返される事案が発生している。一方、輸入についても、国内において適正なりサイクルが可能な廃電子基板等について、資源的な価値が高い一方で環境汚染等が生じるリスクが低いにもかかわらず、諸外国と比べて煩雑な手続が必要となっていることにより、国内リサイクル事業者にとって国際競争上不利益が生じているなどの課題が生じている。

平成28年5月15日に主要先進7か国（G7）富山環境大臣会合において採択された「富山循環フレームワーク」においては、電気電子廃棄物を具体例としつつ、その輸出入の適正化を図ることにより、国際的に協調して資源効率性や3Rに取り組むという強い意志が示されたところである。また、同年6月2日に閣議決定された「日本再興戦略2016」においては、「国内外で発生した二次資源（使用済鉛蓄電池、電子部品スクラップ等）について、我が国の誇る環境技術の先進性をいかしつつ非鉄金属のリサイクルを着実に進めるため、特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（平成4年法律第108号）における規制の在り方等について、本年度中に検討を行い、その結果を踏まえ、早期に必要な措置を講じる」とされたところである。

これらを踏まえ、バーゼル条約等を的確に実施しつつ、顕在化してきた課題に対応するために、規制の在り方を検討する必要があることから、平成28年9月14日に、中央環境審議会循環型社会部会に特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の在り方に関する専門委員会（以下「専門委員会」という。）が設置され、平成28年10月17日に、産業構造審議会廃棄物・リサイクル小委員会に有害廃棄物等越境移動ワーキンググループ（以下「ワーキンググループ」という。）が設置された。その後、専門委員会及びワーキンググループは合同で議論を行うこととなり、平成28年10月31日に第1回、12月8日に第2回、12月26日に第3回、平成29年1月31日に第4回の合同会議が開催された。

本報告書は、今後のバーゼル法見直しの方向性を提示するべく、合同会議での議論を取りまとめたものである。

(関係資料集スライド1・2)

2. 特定有害廃棄物等の輸出入等の管理に関する制度の概要と施行状況

(1) 廃棄物等の越境移動管理に関する基本的枠組み

バーゼル条約は、越境移動を伴う廃棄物等が環境上適正に管理されることを目的とした国際環境条約であり、締約国は平成28年(2016年)11月現在で184か国及び1国際機関(EU)となっている。我が国は、平成5年(1993年)にバーゼル条約を批准し、その締約国となった。

バーゼル条約では、有価な原材料又はエネルギーの回収等の「リサイクル目的」及び焼却、埋立て等の「処分目的」で行われる作業を「処分」と総称した上で、「処分がされ、処分が意図され又は国内法の規定により処分が義務付けられている物質又は物体」を「廃棄物」と定義している。そのうち、一定の有害特性を有し、越境移動の対象となる「有害廃棄物」と、一般家庭から収集されるもの及びその焼却から生ずる残渣で、越境移動の対象となる「他の廃棄物」とを規制の対象としている。この報告書では、バーゼル条約上の有害廃棄物及び他の廃棄物を「有害廃棄物等」と総称することとする。

バーゼル条約は、各締約国に対して、国内における有害廃棄物等の発生を最小化、処分施設の確保及び処理に係る汚染の防止、越境移動の最小化等を義務付けるとともに、①輸出国が環境上適正かつ効率的な方法で処分するための能力・施設を有しない場合、②輸入国において再生利用産業または回収産業の原材料として必要とされている場合、③締約国が決める他の基準に従う場合、のいずれかに該当する場合に限り輸出が許可されることを確保するよう規定している(第4条)。

具体的な措置としては、有害廃棄物等の越境移動に際して輸出国等が輸出先国に対してその旨を事前に通告し、輸出先国の同意を得なければならないこと(「事前の通告及び同意」手続)や、越境移動に際して「移動書類」を携帯しなければならないこと、輸出者等の行為の結果として「不法取引」が行われた際に輸出者等が当該不法取引に係る有害廃棄物等を輸出国内に引き取らなければならないなどの義務(再輸入、処分等)を負うことなどを定めている(第6条及び第9条)。関係国との間の手続や情報共有は各国の「権限のある当局」が行う。

また、バーゼル条約は、締約国が、別の多数国間協定等を締結することを認めている(第11条)。これを受けて、経済協力開発機構(OECD)加盟国の間でのバーゼル条約上の廃棄物(以下「廃棄物等」という。)の越境移動については、リサイクル目的で行われる場合に限り、バーゼル条約の特例として「回収作業が行われる国境を越える移動の規制に関する理事会決定」([C(2001)107/FINAL]。以下「OECD決定」という。)が適用されている。

OECD決定では、バーゼル条約を基本としつつも、OECD加盟国は、リサイクルが国際経済システムの不可欠の一部となっており、そのようなリサイクル等のために確立した国際市場が加盟国間に存在すること、加盟国における多くの産業分野が、環境上適正かつ経済上効率的な方法でリサイクルを行う技術を駆使することで資源効率を高め、持続可能な開発に貢献していること、リサイクルの促進のための更なる努力が必要であり、及び奨励されるべきであるとして、環境上適正かつ経済上効率的な方法でリサイクルを行う場合には加盟国間の廃棄物等の越境移動を正当化しうることを、基本的な考え方としている。この考え方に基づき、バーゼル条約上の廃棄物を、その有害特性や管理状況から危険性が低い「グリーンリスト対

象物」とその他の「アンバーリスト対象物」とに分類し、グリーンリスト対象物については、「事前の通告及び同意」手続や移動書類の携帯を不要とするとともに、アンバーリスト対象物についても、輸入国によって環境上適正な処理が行われることがあらかじめ確認されている「事前に同意が与えられている回収施設」（以下「事前同意施設」という。）で処理するために輸出入される場合や試験分析目的で輸出入される場合の手続緩和措置を規定している。

バーゼル条約の締約国であり、かつ、OECD加盟国でもある我が国においては、OECD加盟国との間でのリサイクル目的で行われる廃棄物等の越境移動に関してはOECD決定が適用され、それ以外の越境移動に関してはバーゼル条約が適用される。

我が国は、バーゼル条約の締結に先立つ平成4年に、既存の「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）を改正するとともに、新たにバーゼル法を制定することで、バーゼル条約を担保するための廃棄物等の越境移動に関する国内制度を整備した。現在、我が国は、バーゼル条約及びOECD決定（以下「バーゼル条約等」という。）を遵守しつつ、バーゼル法及び廃棄物処理法並びに「外国為替及び外国貿易法」（昭和24年法律第228号。以下「外為法」という。）等の貿易管理関係法令に基づき、廃棄物等の越境移動の適正管理のための措置を講じている。

（関係資料集スライド3～10）

（2） バーゼル法に基づく国内制度の概要

1） バーゼル法の概要

バーゼル法では、法規制の対象となる特定有害廃棄物等は、法第2条において、バーゼル条約上の規定を引用する形で、①バーゼル条約附属書Ⅰに掲げる廃棄物等の排出経路及び有害成分を含有する廃棄物（銅、亜鉛、砒素、鉛等）で、かつ、バーゼル条約附属書Ⅲに掲げる有害な特性（有毒性、爆発性等）のいずれかを有するもの、②バーゼル条約附属書Ⅱに掲げる物（家庭から収集される廃棄物等）、③我が国がバーゼル条約の事務局へ通報した物、④締約国の国内法令で規制されるものとしてバーゼル条約事務局に通報された物に加え、条約第11条に規定する条約以外の協定等に基づき規制される物と定義している。条約以外の協定等としては、具体的にはOECD決定がこれに該当する。

※なお、バーゼル法の運用に当たって、その規制対象となる特定有害廃棄物等の内容の詳細について、国民の便宜を図り、分かりやすく周知するために、「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律第2条第1項第1号イに規定する物」（平成10年11月6日環境庁・厚生省・通商産業省告示第1号。以下「サービス告示」という。）を定めている。

特定有害廃棄物等の越境移動を行おうとする者は、外為法に基づく経済産業大臣の輸出承認又は輸入承認を受けることを義務付けられており（バーゼル法第4条第1項及び第8条第1項）、加えて、承認された特定有害廃棄物等の運搬（保管を含む。）及び処分には、経済産業大臣が交付する移動書類の携帯等を義務付けられている（バーゼル法第5条から第7条まで及び第9条から第13条まで）。

また、輸出承認に際しては、環境汚染の防止のために特に必要がある場合には、環境大臣が、輸出する特定有害廃棄物等の処分について環境汚染の防止のために必要な措置が講じられているかどうかを確認することとしており、当該確認が得られない限り、輸出承認は行われない（バーゼル法第4条第2項から第4項まで）。現在、特に必要がある場合として、経済産業省

と環境省との共同省令において、OECD 加盟国向けの処分目的の輸出の場合及び OECD 非加盟国向けの全ての輸出の場合を指定している。

一方、輸入承認に際しては、環境大臣が環境汚染の防止のために必要があると認める場合には、経済産業大臣に対して、必要な説明を求め、意見を述べることができるとされている（バーゼル法第8条第2項）。

なお、「事前の通告及び同意」手続については、バーゼル条約上の権限のある当局である環境省が関係国との間で行っており、輸出の場合は関係国の同意を得ていること、輸入の場合は輸出国から事前通告を受領していることが承認の要件の1つとなっている。

バーゼル法第3条では、バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施を図るための施策の実施に関する基本的な事項や事業者及び国民が配慮しなければならない基本的な事項を経済産業大臣及び環境大臣が定めることとされており、これに基づいて「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律第3条の規定に基づく同条第1号から第4号までに掲げる事項」（平成5年10月7日環境庁・厚生省・通商産業省告示第1号。以下「基本告示」という。）が定められている。

基本告示は、特定有害廃棄物等の輸出入に係る審査の基準を定めており、例えば、バーゼル条約第4条9において、①輸出国が環境上適正かつ効率的な方法で処分するための能力・施設を有しない場合、②輸入国において再生利用産業または回収産業の原材料として必要とされている場合、③締約国が決める他の基準に従う場合、に限り輸出が許可されることを確保するよう義務付けていることを踏まえ、同様の基準を定め、これを外為法の輸出承認に際しての審査基準としている。また、輸出、輸入、運搬及び処分に係る具体的な手続を定めている。

バーゼル条約第8条（再輸入義務）及び第9条（不法取引）の要請を担保するため、経済産業大臣及び環境大臣は、特定有害廃棄物等の輸出、輸入、運搬又は処分が適正に行われず、人の健康又は生活環境に係る被害を防止するため必要があると認められる場合には、輸出した者や排出した者等であってその責めに帰する事由がある者に対して、当該特定有害廃棄物等の回収又は適正な処分等の措置を講ずべきことを内容とした措置命令を行うことができるとされている（バーゼル法第14条）。また、必要に応じて、報告徴収及び立入検査をすることができるとされている（バーゼル法第15条及び第16条）。

2) バーゼル法及び廃棄物処理法における規制対象物と輸出入審査について

バーゼル条約の国内担保法には、バーゼル法と廃棄物処理法があり、バーゼル法における規制対象物である特定有害廃棄物等は、バーゼル条約に規定されている、物の有害性（附属書Ⅲ 有害な特性の表）等に基づき規制されている。一方、廃棄物処理法の規制対象物である廃棄物（以下「廃棄物処理法上の廃棄物」という。）は、物の価値や物の性状、占有者の意思等の要素を勘案して総合的に判断されており、両法の規制対象物の定義は異なっている。バーゼル法上の特定有害廃棄物等であり、かつ廃棄物処理法上の廃棄物に該当する物の越境移動を行おうとする者は、外為法に基づく経済産業大臣の輸出承認（一部は環境大臣の確認）又は輸入承認の前に、廃棄物処理法に基づく環境大臣の輸出確認又は輸入許可を受けなければならない。バーゼル法又は廃棄物処理法のそれぞれにおいて定められた審査基準に基づく審査を経た上で輸出入の承認がなされている。

（関係資料集スライド11～16）

(3) バーゼル法の施行状況

1) 特定有害廃棄物等の輸出入実績

バーゼル法に基づく特定有害廃棄物等の越境移動は、輸出入ともに近年増加傾向にある。

我が国からの輸出については、平成 27 年には年間約 17 万トンで、このうち約 10 万トン（約 6 割）は、韓国の製錬所での鉛のリサイクルを目的とした使用済鉛蓄電池の輸出であり、約 7 万トンは、香港のセメント工場でセメント原材料等としてのリサイクルを目的とした石炭灰の輸出である。

我が国への輸入については、平成 27 年には年間約 4 万トンで、その大半（平成 27 年では全体の約半数）は、アジア諸国等で発生した廃基板等の電子部品スクラップであり、国内の製錬所等で銅や金などの金属のリサイクル目的で行われている。

2) シップバック事案の増大

我が国からの使用済み電気電子機器等の輸出がバーゼル条約上の不法取引に該当するとして輸出先国政府から通報を受け、輸出された貨物の引取り（以下「シップバック」という。）を要請される事例が近年増加している。相手国・地域としては香港、マレーシア等のアジア諸国・地域が大半を占めている。

また、バーゼル法の所定の手続を経ずに我が国に特定有害廃棄物等が輸入されてしまう場合がある。このような場合には、それが海外の輸出者から一方的に我が国に不法に輸入されたときであっても、バーゼル法の規定に基づいた、シップバックのための再輸出が困難となることがあり、不法輸入の経緯等を知らない我が国の輸入者が経済的不利益を被る事例が発生している。

（関係資料集スライド 17～20）

3. 特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の在り方に関する課題と見直しの方向性

(1) 基本的考え方

我が国における特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の在り方の検討に際しては、輸出先で環境汚染等が生ずるリスクは個々の国や施設によって大きく異なることや、我が国には先進的な環境技術を有する施設が多数存在していることに留意しつつ、輸出及び輸入の双方について、環境汚染等が生じるリスクに応じて規制水準の適正化を図ることを基本的な考え方とすべきである。

① 我が国からの特定有害廃棄物等の輸出

我が国からの特定有害廃棄物等の輸出に関しては、輸出に伴い環境汚染等が生じるリスクを評価した上で、そのリスクが高いと考えられる場合には規制の強化を図るものとするべきである。具体的には、バーゼル条約締約国間での規制対象物の認識の相違により不法取引時の対応等において条約を履行することが困難な事例が生じていること、一律に輸出手続を緩和している OECD 加盟国向けの輸出においても我が国から輸出された貨物が輸出先において環境上不適正に処理されたと考えられる事案が発覚したことなどを踏まえ、輸出に伴い環境汚染等が生ずるリスクが高いと考えられる場合についてバーゼル法の手続の強化を図るべきである。

② 我が国への特定有害廃棄物等の輸入

我が国への特定有害廃棄物等の輸入に関しては、輸入に伴い環境汚染等が生じるリスクを評価した上で、そのリスクが低いと考えられる場合には規制の緩和を図るものとするべきである。具体的には、バーゼル条約が特に先進国から開発途上国への有害廃棄物等の輸出を規制することを目的として締結されたこと、開発途上国において適正処理が困難な特定有害廃棄物等を適正処理が可能な施設を有する我が国が処理することは世界全体の環境負荷低減につながることで、バーゼル法に基づく手続がリサイクル資源確保の国際競争において国内企業にとって不利となっていることなどを踏まえ、輸入に伴い環境汚染等が生じるリスクが低いと考えられる場合についてバーゼル法の手続の緩和を図るべきである。

(2) 輸出に係る具体的な課題と見直しの方向性

① 使用済鉛蓄電池の輸出増大等を踏まえた輸出先での環境上適正な管理の確保 (課題)

使用済鉛蓄電池は、バーゼル法では、有害物質である鉛及び強酸性の電解液を含むことから、特定有害廃棄物等に該当し、同法に基づく外為法の輸出承認が必要とされている。

一方、廃棄物処理法では、鉛価格が低いなど総合的に判断して廃棄物処理法上の廃棄物に該当するとされる場合には特別管理産業廃棄物として扱われ、同法により国内のリサイクルシステムが確立されているものの、現在は、相場状況により総合的に判断して廃棄物処理法上の廃棄物に該当しないとして廃棄物処理法の規制を受けていないものが多い。

近年、使用済鉛蓄電池の韓国向けの輸出が増大しており、その量は、国内で発生する量の約4割に及ぶとの推計もある。平成27年におけるバーゼル法に基づく特定有害廃棄物等の輸出をみると、使用済鉛蓄電池の輸出は全てが韓国向けであり、その量は、我が国からの特定有害廃棄物等の全輸出量の56%を占めている。こうした輸出は、OECD加盟国である韓国向けのリサイクル目的での輸出であるため、バーゼル法に基づく外為法の輸出承認に際して環境大臣の確認は不要とされている。

こうした中、平成28年6月、韓国において11社の使用済鉛蓄電池リサイクル業者がヒ素を含む鉍滓（使用済鉛蓄電池のリサイクルに際して生じる残渣）約17万トン、数年間にわたって組織的に不法に処理していたことが発覚した。我が国から輸出された使用済鉛蓄電池もリサイクルに際して不適正処理が行われた懸念がある。

特定有害廃棄物等の輸出は、輸出先の施設における環境汚染防止措置が不十分な場合には、輸出先において不適正処理による環境汚染や人の健康への悪影響が引き起こされるおそれがある。

OECD決定では、有害廃棄物等の越境移動に際して満たすべき要件として、①契約履行不能となった場合などに対応する資力保証の担保と②環境上適正な管理の確保を求めている（OECD決定第II章B(1)、D(1)）が、我が国のバーゼル法に基づく外為法の輸出承認に係る審査基準においては、これらの取扱いが明確になっていない。一方、EUにおいては、①の資力の保証について銀行保証等の書類の提出を求めるとともに、②の環境上適正な管理の確保について、EU域外に輸出する有害廃棄物等に関して、バーゼル条約の技術ガイドラインへの適合性を考慮することができることとされている。

また、環境上適正な管理について、我が国では基本告示において基本的な考え方が示されているものの、OECD非加盟国向けの輸出の場合であっても、環境大臣の審査基準は明確化されていない。

(バーゼル法見直しの方向性)

○ OECD 加盟国向け輸出に関する環境上適正な管理の確保の審査

EU では、EU 域外の全ての国・地域を仕向地とする有害廃棄物等の輸出について環境上適正な管理を求めていることや、我が国から大量の使用済鉛蓄電池が輸出されていた韓国において不適正処理が発覚したことを踏まえると、我が国からの特定有害廃棄物等の輸出について、輸出先国が OECD 加盟国である場合にも、OECD 加盟国と非加盟国との違いを考慮に入れつつ、輸出先の処理施設の環境汚染防止措置の状況等に不適正処理が疑われるような場合には、環境上適正な管理が確保されているかどうかを審査することができるようにすべきである。また、既に輸出承認がなされた案件において環境汚染防止措置の状況等に不適正処理が疑われるような場合についても、バーゼル条約上の権限のある当局が必要な情報収集を行うことで迅速に対応することができるような措置を講ずるべきである。

特に、使用済鉛蓄電池に関しては、バーゼル条約においてその取扱いに関する技術ガイドラインが単独で定められており、平成 28 年 5 月にナイロビで開催された国連環境総会 (UNEA) の決議においても世界的な取組の強化がうたわれているなか、OECD 加盟国において実際に不適正処理事案が発覚したことを踏まえると、使用済鉛蓄電池のリサイクルを行う施設における環境上適正な処理の確保を審査することは早急な課題であることから、少なくとも使用済鉛蓄電池については、OECD 加盟国を仕向地とする輸出であっても、輸出先国における適正処理に関する確認を着実に実施するための具体的な措置を他の見直しに先駆けて講ずるべきである。

○ 輸出に関する環境上適正な管理の審査基準の整備等

現在、環境大臣の輸出先の環境汚染防止措置の審査基準が明確化されていないことに加え、今般の韓国における不適正処理事案など輸出先における環境上適正な管理の確保についてよりの確な審査を行うことが必要となっていることも踏まえ、輸出先での環境上適正な管理方法などに関する環境大臣の審査基準を明確化すべきである。

また、輸出承認の審査に当たって、輸出者が特定有害廃棄物等の輸出に関して確実に環境上適正な管理 (シップバックの対応を含む。) を行うことができる者であるかどうかを評価するため、EU 等の例も参考に、輸出者に対して当該輸出に係る資力の保証に関する書類の提出を求めるべきである。

② 雑品スクラップの不適正輸出に関する懸念等を踏まえた対応 (課題)

国内で排出された使用済電気電子機器等の中には、環境上適正な管理が十分に行われないうままスクラップヤード等において破砕等の処理を施され、その他の金属スクラップ等と混合された上で輸出されている物があり (いわゆる「雑品スクラップ」)、その国内外での処理時に有害物質を拡散させているおそれがあるものの、こうした雑品スクラップは国内において廃棄物処理法上の廃棄物に該当しないとして扱われている場合があるため、廃棄物処理法に基づいて不適正処理を取り締まることができないことがあるとの指摘がある。

また、スクラップヤードや船上における火災の発生事例が報告されており、雑品スクラップの保管中及び運搬中の火災により生活環境保全上の支障が生じることのないように適切に

管理することが必要との声がある。

雑品スクラップにバーゼル条約上の有害物質が一定割合以上含まれている場合にはバーゼル法に基づき輸出承認手続が必要となるが、その該非判断が難しく、これらの雑品スクラップが、バーゼル法に基づく手続を経ずに不適正に輸出されていると指摘されている。

※ サービス告示の別表第3（バーゼル条約附属書Ⅰ及びⅢに相当）においては、有害物の含有量を重量パーセントで規定しており、これを超えて有害物を含有するものを「有害な特性を有する」としている。電気部品等が含まれる雑品スクラップに関しては、サービス告示の別表第1（バーゼル条約附属書Ⅸに相当）の1の項の第11号ロ(2)及び別表第2（バーゼル条約附属書Ⅷに相当）の1の項の第18ロの規定は、「電気部品又は電子部品のくず」を大きな括りとして規定しており、その有害性を分析する際に、その重量パーセントを算出するための分母が不明瞭となっている。このため、有害性を示す構成部品が含まれていても製品重量等で割り戻しを行うことにより、本来バーゼル法に基づき規制すべき部品が非該当であると評価されてしまうおそれがあることを指摘されている。

また、雑品スクラップが発展途上国に輸出され、不適正に取り扱われることにより、環境汚染や健康被害が発生するおそれが世界的な課題として共有されている。

なお、EU では、雑品スクラップのみならず広くバーゼル条約上の有害特性を有する物をOECD 非加盟国に輸出することを禁止するなどの措置をとっている。

（バーゼル法見直しの方向性）

○ 取締り現場での迅速な規制対象物認定の実現

不適正輸出を防ぐ観点において、取締りの現場での迅速な規制対象物の認定を実現することは不可欠であり、特に、雑品スクラップのように、規制対象になりうる物（例：廃電子基板、廃電池等）と規制対象外の物（例：鉄スクラップ、プラスチック片）との混合物については、該当性の判断基準が不明確であるとの指摘があることから、現場において、混合物を含め客観的かつ短時間で規制対象物に係る該非判断が行えるよう、特定有害廃棄物等の範囲の明確化と分かりやすい該非判断基準の整備を行うべきである。

○ 規制対象物についての法的根拠の明確化

現在、規制対象物はサービス告示で規定されているが、バーゼル法に制定の根拠がないため、混合物を含め具体的な特定有害廃棄物等の範囲を明確な法的根拠に基づいて定めることができるようにすべきである。

○ 廃棄物処理法等の他法令と連携した取組による雑品スクラップ問題への対応

中央環境審議会において廃棄物処理法の見直しが進められており、その中で、国内において雑品スクラップがぞんざいに取り扱われることにより、有害物質が飛散、流出する等のおそれがあり、生活環境の保全上の支障が生じさせる可能性があることから、適正な管理下に置く必要があるとして対応が検討されている。雑品スクラップの不適正輸出を防止するためには、上述の「取締り現場での迅速な規制対象物認定の実現」及び「規制対象物についての法的根拠の明確化」といった対応に加えて、国内における雑品スクラップの不適正な保管等への対応も非常に重要であることから、廃棄物処理法等の他法令と連携した総合的な対策を進めるべきである。

③ 我が国からの輸出に係るバーゼル条約に基づくシップバック対応の円滑化 (課題)

近年、我が国から輸出された貨物について、その輸出が「事前の通告及び同意」手続等を経していないなどの理由からバーゼル条約上の不法取引に該当するとして、輸出先国政府からシップバックを要請される事例が頻発している。我が国から特定有害廃棄物が不法に輸出されることは、輸出先国の環境保全上問題となる可能性があるとともに、特に不法輸出された貨物が輸出先国において滞留することは、条約の履行上大きな課題である。

平成 27 年度には、我が国から香港向けに輸出した中古電気電子機器について、香港側では有害廃棄物等に該当するとして、シップバックの通報を受けた事例が 20 件発生した。これは、我が国から輸出された際には、当該中古電気電子機器は再使用目的であることから特定有害廃棄物等には該当しないとされていたのに対し、香港当局がバーゼル条約の規制対象物であると判断することによって生じたものである。このように、我が国と輸出先国との間で有害性判断の解釈が異なることや、特定有害廃棄物であることを認識した悪質な業者が意図的に輸出する可能性があることなどが、シップバックの原因と考えられる。

バーゼル法では、特定有害廃棄物等が不適正に輸出された場合などに備え、輸出者等に対して貨物の回収を含めた措置命令を発することができることと規定している。一方で、特に、輸出された貨物が輸出先国に留まった状態のまま、それが措置命令の対象に当たるかどうかを確認することは、非常に困難な場合がある。

この点について、EU では、輸出国と輸入国との間で貨物が有害廃棄物等に該当するかどうかで合意できない場合には有害廃棄物等とみなすと規定している。また、原則 30 日以内に、輸出者側にその責任がある場合には輸出者等が当該有害廃棄物等を自国に引き取るなどの措置を、輸入者側にその責任がある場合には輸入者等が適正に処理するなどの措置を講ずることとするとともに、これらの措置に要する費用の負担者についても規則で細かく規定している。

(バーゼル法見直しの方向性)

○ 輸出先国の国内規制に応じた適切な輸出管理

我が国から輸出された貨物が、輸出先国においてはバーゼル条約上の有害廃棄物等と解釈される場合があることから、こうした物がシップバック通報された場合には、相手国の判断根拠も確認した上で、輸出された貨物が現地にある状態のままにおいて、迅速に措置命令等の対応を行えるよう、日本のバーゼル法の規制対象かどうかを迅速に判断できる基準を策定するとともに、諸外国との政府間ネットワークの強化等を行うべきである。また、これと同様の貨物を我が国から当該輸出先国に繰り返し輸出されることを防ぐため、輸出先国でバーゼル条約の対象物であると解釈されていることが明確になっている場合は、当該輸出先国向けのものについてはバーゼル法の規制対象物とする方策についても検討すべきである。

④ OECD 加盟国向け輸出手続の簡素化

(課題)

EU では、OECD 決定においてバーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続が必要とするアンバーリスト対象物についても、輸入国によって環境上適正な処理が行われることがあらかじめ確認されている事前同意施設で処理する目的で OECD 加盟国に輸出する場合には、最

大 3 年間の包括的な同意を与えることができるなどの特例措置を設けることで、輸出手続の簡素化を実現している。

(バーゼル法見直しの方向性)

○ OECD 加盟国向け輸出手続の簡素化

OECD 加盟国を仕向地とするアンバーリスト対象物の輸出であって、それが事前同意施設での処理を目的とする場合には、環境上適正な処理が行われる限り輸出手続を簡素化（3 年間の包括同意等）すべきである。

⑤ 廃棄物処理法とバーゼル法の輸出における二重手続の改善

(課題)

廃棄物処理法上の廃棄物及び特定有害廃棄物等のいずれにも該当する物を輸出しようとする場合には、廃棄物処理法及びバーゼル法の両法において輸出手続を経る必要があり、手続が長期化する課題が指摘されている。

(バーゼル法見直しの方向性)

○ 廃棄物処理法とバーゼル法の二重手続の改善

廃棄物処理法に基づく輸出確認の審査基準とバーゼル法に基づく輸出確認の要件について、例えば輸出先での環境汚染防止措置等の重複が生じていることを踏まえ、両法に基づく審査内容を点検し、その統一化を図ることにより手続の重複を排除し、輸出手続の迅速化を図るべきである。

(3) 輸入に係る具体的な課題と見直しの方向性

① 環境汚染リスクが低い廃電子基板等の輸入手続の簡素化

(課題)

廃電子基板等は、バーゼル条約において条約附属書Ⅲに掲げる有害な特性を有するものは有害廃棄物として扱われ、その輸入に際しては、同条約に基づき、「事前の通告及び同意」手続、移動書類の携帯等が必要とされている。このため、我が国においても、廃電子基板等でサービス告示別表第 3 に定める有害物の含有割合を超えるものは特定有害廃棄物等に該当するとしてバーゼル法の適用を受けている。

ただし、廃電子基板等は、OECD 決定においてはグリーンリスト対象物に分類されていることを踏まえ、我が国では、リサイクル目的で OECD 加盟国から輸入される廃電子基板等については、バーゼル法の規制対象外であるとして運用している。

EU では、廃電子基板等をはじめグリーンリスト対象物については、OECD 非加盟国からの輸入に際しても、OECD 加盟国からの輸入と同様に扱うこととしているため、バーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続を経ずとも迅速に輸入することが可能となっている。

一方、我が国では、上述のとおり OECD 非加盟国から輸入する廃電子基板等については、通常の特定期有害廃棄物等としての規制に係らしめている。国内の非鉄金属製錬業界からは、特にアジアの OECD 非加盟国からの廃電子基板等の輸入に際して、輸入手続の違いが理由で EU の事業者に対する競争環境上の不利が生じているとして、これまで輸入された廃電子基板等について、環境上適正な管理が確保されてきている現状も考慮し、輸入手続を緩和してほし

いと要望がなされている。

また、EUでは、OECD決定において「事前の通告及び同意」手続が必要とされているアンバーリスト対象物についても、OECD決定の規定に基づく事前同意施設で処理する目的で輸入する場合には、最大3年間の包括的な同意を与えることができるなどの特例措置を設けることで、輸入手続の簡素化を実現している。

(バーゼル法見直しの方向性)

○ 環境汚染等のリスクが低い特定有害廃棄物等の輸入承認手続の簡素化

グリーンリスト対象物である廃電子基板等のように我が国における処理において環境汚染リスクが低いと考えられる特定有害廃棄物等の輸入については、これまで輸入された廃電子基板等について、環境上適正な管理が確保されてきている現状も考慮し、我が国施設の競争環境上の不利を解消し、我が国の誇る環境技術の先進性を活かしつつ円滑な資源循環を促進するため、また、開発途上国において適正処理が困難な有害廃棄物等を適正処理が可能な施設を有する我が国が処理することで世界全体の環境負荷低減につなげるため、EUの制度を参考に、「事前の通告及び同意」手続を不要とするなどの手続の見直しをすべきである。

またアンバーリスト対象物の輸入についても、同様の理由から、EUの制度を参考にしつつ、事前同意施設で処理する目的で輸入する場合には、バーゼル法に基づく外為法の輸入承認を不要とし、最大3年間の包括的な同意を与えることができるとすべきである。

ただし、これらの輸入手続を緩和する際には、移動書類の携帯を義務付ける等必要最低限の措置の在り方についても慎重かつ十分に検討を行うべきである。

② 我が国への輸入に係るバーゼル条約に基づくシップバック対応の円滑化

(課題)

我が国に対して適切な「事前の通告及び同意」手続等を経ずに貨物が輸入された場合については、バーゼル条約上の不法取引に該当する。また、当該不法取引が輸出者の行為の結果として不法となる場合には、バーゼル条約の規定に基づき、輸出者の責任において、輸出国に対してシップバックがなされるべきである。

しかしながら、我が国においては、一度陸揚げされた貨物は「輸入物」とみなされるため、現行の法令では、これを再輸出しようとする、通常の特定有害廃棄物等の輸出と同一の審査及び手続を経なければならない。したがって、輸出元国がOECD非加盟のアジア諸国等であって、バーゼル法に基づく輸出承認要件(我が国と同等の環境上適正な処理等が求められる。)を満たせないときは、輸出承認を行うことができない。その結果、バーゼル条約では認められているはずの再輸出が事実上困難となってしまう場合がある。

このような場合には、我が国において滅却処分等を行うこととなり、当該貨物が不法輸入となった経緯を知らない輸入者や一時的な占有者である通関業者等が、手続中の保管費用や滅却費用等の負担をせざるを得なくなった事例が見受けられる。(輸出貿易管理令では、通常は輸出に際して承認を要する貨物であっても、仮陸揚げした貨物や返品貨物などについては承認を要しないこととする特例が定められているが、バーゼル条約に仮陸揚げした貨物や返品貨物などの適用除外の規定がないことから、バーゼル法制定当初から、特例の対象外としており、仮陸揚げした貨物や返品貨物などについても輸出に際して承認が必要である。)

(バーゼル法見直しの方向性)

○ 我が国に不法輸入された特定有害廃棄物等のシッパック手続の整備

我が国に特定有害廃棄物等が輸入された場合であって、その輸入が輸出者の行為の結果としてバーゼル条約上の不法取引に該当するとして、バーゼル条約の規定に基づいて、当該特定有害廃棄物等を我が国からシッパック（再輸出）しようとするときは、当該不法取引が不法となったことに対する責を負わない我が国の輸入者が不当な不利益を被ることがないようにすべきであり、再輸出する際のバーゼル法に基づく外為法の輸出承認を不要とするべきである。ただし、実際のシッパックの実施に当たっては、輸出国における処理能力の実情を考慮するなど、輸出国政府との間で十分な調整を行った上で実施することが重要である。

(4) その他の課題と見直しの方向性

① 処理技術の進展等を図るための試験分析目的での輸出入の円滑化

(課題)

OECD 決定では、アンバーリスト対象物であっても、試験分析用であって 25kg 以下の少量の有害廃棄物等の輸出入であれば「事前の通告及び同意」手続等を経ずにこれを行うこととすることができる規定としており、EU では、試験分析を目的とした 25kg 以下の有害廃棄物等の輸出入を「事前の通告及び同意」手続の対象外としている。

他方、我が国では、バーゼル法において試験分析目的での特例的な輸出入を認める規定は存在しないため、試験分析目的での特定有害廃棄物等の輸出入についても、通常の輸出入と同様の手続を経る必要がある。

特定有害廃棄物等を処理するに当たり、事前にそのサンプルを用いて試験分析等を行うことは、処理における技術的な留意点やその経済性等を検討する上で重要である。また、試験分析を目的とした特定有害廃棄物等の輸出入を進めることによって、廃棄物処理やリサイクルに関する技術の進展が期待される。

(バーゼル法見直しの方向性)

○ 試験分析目的の輸出入に係る手続の簡素化

試験分析を目的として少量の特定有害廃棄物等の輸入を行う場合については、試験分析を行うことで処理における技術的留意点や経済性等を事前に確認できること、試験分析を通じた廃棄物処理及びリサイクルの技術の進展が期待されることから、OECD 決定及び EU の制度を踏まえ、我が国においても、バーゼル法に基づく外為法の輸入承認手続を簡素化すべきである。

また、同様の理由から、試験分析を目的として輸出を行う場合についても、原則的には通常の手続よりも簡易に輸出を行うことができるようにすべきであるが、輸出先国によって制度が異なること、適切な環境管理がなされることが確実とはいえない場合も考えられることを踏まえ、当該制度が抜け穴にならないよう留意すべきである。

4. 今後の課題

(1) 総論

本報告は、バーゼル法が制定されてほぼ四半世紀が経過する中、初めてその本格的な見直しを行ったものである。今後、政府において、本報告書で示された方向性を踏まえ、早急にバーゼル法の改正を含む所要の制度整備が行われることを期待する。

また、本報告では、大きな方向性を示しているものの、技術的かつ詳細な制度設計につい

ては、今後更なる検討を行う必要がある。また、運用に当たっての体制の充実を検討するとともに、新たな制度に関する情報発信も含め諸外国との情報交換を積極的に行うべきである。

バーゼル法はバーゼル条約の担保法であるから、バーゼル条約上の義務を適切に担保することは当然であるが、さらにはそれを前提に法の施行状況を踏まえた定期的な規制の在り方の見直しが必要である。今後も、国際的な資源循環の動向やバーゼル条約締約国会議での議論に十分留意しつつ、今回の見直しを踏まえた新たな制度の実施についても、その執行状況を定期的にレビューし、必要に応じ、我が国の先進的な環境技術をより活発に活用できるよう戦略的に制度の見直しを進めることで、バーゼル法の実効性を確保していくべきである。ただし、具体的な事案に応じて、定期的な見直しを待たず迅速に制度見直しを行うことも検討すべきである。

(2) バーゼル条約と WTO 協定に適合した制度の在り方について

合同会議においては、国際環境条約であるバーゼル条約と自由貿易の両立の在り方について、バーゼル条約第 4 条の一般的義務を担保するため国内処理の推進の観点も念頭に置くべきという指摘や、資源の国内循環のためにバーゼル法の輸出規制を強化するのは WTO 協定上の問題があるのではないかと指摘など、活発な議論がなされた。我が国は、有害廃棄物等の輸出入を規制するバーゼル条約の締約国であるとともに、WTO 協定の締約国として WTO ルールに基づく自由貿易を推進する立場にあり、双方の規定を遵守することを大前提としつつ、環境汚染等が生じるリスクに応じた形での特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の在り方を検討していく必要がある。

(3) 抑止力の確保について

合同会議において、雑品スクラップ等の不適正輸出への対策における抑止力確保の観点から、廃棄物処理法において既に導入されている未遂罪・予備罪をバーゼル法において導入すべきとの指摘がなされる一方で、未遂罪・予備罪の創設については慎重に検討すべきとの指摘もあった。雑品スクラップ等に含まれる電気電子機器の不適正輸出については、国際的な課題となっていることも踏まえ、今回の制度見直しにおいて措置する「取締り現場での迅速な規制対象物認定の実現」及び「規制対象物についての法的根拠の明確化」の効果の検証を継続的に行うとともに、「廃棄物処理法等の他法令と連携した取組による雑品スクラップ問題への対応」の効果も踏まえつつ、適宜適切な検証を行うべきである。その上で更なる対応が必要な場合には、国内管理体制の中でどのような抑止力を確保するのかについて、今回の合同会議での議論も踏まえつつ検討すべきである。

(4) シップバックへの対応について

合同会議において、我が国から輸出された貨物がシップバックされる事例について国際的な非難を浴びる可能性があることから、その抑止に向けた取組を積極的に進めていくことが必要であるとの指摘があった。また、現行のバーゼル法で措置命令の発出要件及び行政代執行法の要件を踏まえてシップバック対応が可能であるかどうかを個別に判断するに当たり、結果として我が国が条約上の義務を果たせなくなる事態が生じる可能性もあるとの指摘があった。一方、輸入国側の規制が不透明なあるいはその適用が首尾一貫しない場合には、WTO ルールを踏まえれば、輸入国に適正な明確化・透明性の確保を求めていくべきであるとの指摘もあった。シップバックの円滑化については、今回の制度見直しにおいて措置する「取締

り現場での迅速な規制対象物認定の実現」及び「輸出先国の国内規制に応じた適切な輸出管理」の効果や具体的なシップバック事案に関して適宜適切な検証を行うべきである。その上で更なる対応が必要な場合には、今回の合同会議での議論も踏まえつつ検討すべきである。

(5) リユース品の扱いについて

合同会議においては、我が国からバーゼル法の対象外である電気電子機器のリユース品が輸出され途上国等において、不適正処理がなされている可能性について指摘があった。リユース品の輸出時における取扱いについては、我が国では平成 25 年に公表した「使用済み電気・電子機器の輸出時における中古品判断基準」に基づく運用がなされているところである。一方、バーゼル条約では、第 12 回締約国会議 (COP12) において、リユース品と電気電子機器廃棄物との区別に係る国際ガイドラインが暫定採択されており、第 13 回締約国会議 (COP13) において正式採択となる見込みである。リユースは一般的に資源の減失が少なく、その過程から発生する廃棄物等の量も少ないことから環境負荷の低減に寄与するとともに、適正なリユース品の輸出は、輸出先国消費者の生活水準の向上等輸出先国にもメリットのあるものであるが、一方で、リユース品と偽った電気電子機器の輸出は、途上国等における環境汚染につながる可能性があることから、こうした国際的なガイドラインの内容も踏まえて、我が国におけるリユース品の判断基準については、適宜適切な検証を行うとともに、必要な場合には実効性の観点から更なる実態把握を行うべきである。その上で更なる対応が必要な場合には、今回の合同会議での議論も踏まえつつ検討すべきである。

5. 廃棄物処理法との一体的な措置

今回の制度見直しにおいては「廃棄物処理法等の他法令と連携した取組による雑品スクラップ問題への対応」で述べたような他法令と連携した取組を進めるべきであるが、それ以外の事項についても、特定有害廃棄物等が廃棄物処理法上の廃棄物にも該当する場合もあり得ることから、バーゼル法の見直しに併せて、以下の事項について、必要に応じて廃棄物処理法についても見直しされるべきである。

- ・ OECD 加盟国向け輸出手続の簡素化
- ・ 廃棄物処理法とバーゼル法の二重手続の改善
- ・ 環境汚染等のリスクが低い特定有害廃棄物等の輸入承認手続の簡素化
- ・ 我が国に不法輸入された特定有害廃棄物等のシップバック手続の整備
- ・ 試験分析目的の輸出入に係る手続の簡素化