

廃棄物処理政策における論点整理

平成20年12月19日
廃棄物処理制度専門委員会

I. 廃棄物処理に関する取組と進捗状況

1. 適正処理対策

(1) これまで講じてきた施策

廃棄物の適正処理に向け、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。）に基づき、以下の取組が進められてきた。なお、この他に、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（平成15年法律第98号）、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法（平成13年法律第65号）に基づく取組が進められた。

- 排出事業者責任の徹底
 - ・排出事業者の最終処分終了時までの一連の処理行程における注意義務導入
 - ・委託基準・再委託基準の順次強化
 - ・マニフェストの全面義務化・強化
- 廃棄物処理業許可制度の整備
 - ・許可基準、欠格要件及び取消要件の強化、許可取消しの一部羈束化
 - ・受託基準の創設
 - ・優良性評価制度の開始
- 廃棄物処理施設設置許可制度の整備及び最終処分場対策
 - ・設置許可手続に生活環境影響調査や関係市町村長・利害関係者の意見聴取手続の導入
 - ・維持管理状況の記録・閲覧制度の導入
 - ・許可基準へ欠格要件導入、取消要件の強化
 - ・最終処分場について、維持管理積立金制度、廃止確認手続、廃棄物が地下にある土地の形質変更届出制度などの創設
 - ・廃棄物処理センターの指定要件の緩和など公共関与による廃棄物処理施設整備の促進
- 有害又は適正処理が困難である廃棄物への対策
 - ・指定有害廃棄物に係る処理基準の創設・不適正処理禁止
 - ・無害化認定制度の創設
 - ・ダイオキシン類対策のための構造・維持管理基準等の強化
- 不法投棄対策の徹底
 - ・報告徴収・立入検査権限を拡充
 - ・未遂罪、予備罪、法人重課の創設や量刑引上げなど罰則の強化
 - ・不法投棄撲滅アクションプランに基づく各種取組

(2) 取組の進捗状況

- 一般廃棄物については、各市町村の定める一般廃棄物処理計画に基づき適正な処理が進められてきたところであるが、さらに、廃パソコン、廃 FRP 船、廃消火器等の適正な処理が困難である廃棄物についても処理対策を講じるなど、一層の適正処理を進めている。
- 排出事業者は、最終処分が終了したことについてマニフェストの使用により確認しており、マニフェスト交付数は年間約 5000 万件（マニフェスト販売枚数及び電子マニフェスト登録件数）と推定されるが、マニフェスト交付者（排出事業者及び二次マニフェストを交付する中間処理業者）がマニフェストの写しを受けなかったとして都道府県知事等に報告した件数は 1364 件、マニフェストに係る都道府県知事等の排出事業者等への勧告は 31 件、指導は 2153 件である（それぞれ平成 16 年度）。また、電子マニフェスト普及率は約 15%（平成 20 年 10 月末現在）となお低い状況にあるものの、急速に普及しているところである。
- 産業廃棄物処理業の許可取消件数は平成 9 年度の 7 件から平成 17 年度の 755 件と大幅に増加し（平成 17 年度時点の許可件数は 282,618 件）、産業廃棄物処理業界からの不適格者の排除が着実に進みつつあるが、一方で産業廃棄物事犯の検挙事件件数は約 1204 件（平成 19 年度。平成 10 年度 342 件）となお増加している状況にある。優良性評価認定を受けている事業者は 391（平成 20 年 10 月末現在）に上っている。
- 廃棄物最終処分量の減少に伴い最終処分場の残余年数は増加しているが、一般廃棄物最終処分場は 1853 施設（平成 18 年度。平成 9 年度 2266 施設）、産業廃棄物最終処分場は 2335 施設（平成 17 年度。平成 9 年度 2951 施設）であり、引き続き適正処理の確保に必要な施設整備に取り組む必要がある。また、産業廃棄物処理施設に係る設置許可の取消件数は平成 9 年度の 0 件から平成 17 年度の 42 件と増加している（平成 17 年度時点の許可件数は 21,499 件）。
- 産業廃棄物の不法投棄の状況としては、投棄件数、投棄量ともに減少しており、一定の成果が見られる。一方で、いまだに平成 19 年度で年間約 400 件、総量約 10 万トンもの悪質な不法投棄が新規に発覚し、不適正処理が後を絶たない状況にある。また、平成 19 年度末の不法投棄の残存量の合計は、約 1630 万トンに上っている。
- 平成 19 年度における廃棄物焼却施設からのダイオキシン類の排出については、一般廃棄物焼却施設からの排出量は 52g-TEQ/年、産業廃棄物焼却施設からの排出量は 58g-TEQ/年となっており、ともに平成 9 年度における排出量と比べると 98%以上の大幅な削減が図られた。

以上を踏まえると、これまでの適正処理対策によって相当程度の効果はあったものの、廃棄物処理の構造改革は未だ途上にあり、諸課題の解決に向け、今後、さらなる取組を検討する必要があるのではないかと考えられる。

2. 廃棄物処理法の活用による3Rの推進

(1) これまで講じてきた施策

循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）、資源の有効な利用の促進に関する法律（平成3年法律第48号）、個別リサイクル法に基づく取組に加え、廃棄物の減量の取組が進められた。

- 廃棄物の排出の抑制、再生利用等による廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針（基本方針）に基づく3Rの推進
- ごみの減量化目標の達成やリサイクル、地球温暖化対策を重視した施設の整備を進めるための廃棄物処理施設整備計画に基づく重点的かつ効率的な施設整備
- 多量排出事業者処理計画制度による多量排出事業者の減量促進
- 再生利用認定制度の創設による再生利用の促進
- 広域認定制度の創設による広域的処理の促進

(2) 取組の進捗状況

- 多量排出事業者処理計画については、提出件数は8370件、同計画の実施報告に基づく廃棄物発生量の総量は2億2千万トン（それぞれ平成16年度）である。
- 再生利用認定制度については、対象に資源として利用可能な金属を含む廃棄物を加え、また、順次その対象品目を追加しており、認定件数は110件（平成20年度10月末現在）と、年々増加している。
- 広域認定制度については、廃印刷機及び廃携帯電話など順次その対象品目を追加しており、認定件数は224件（平成20年度10月末現在）と、年々増加している。
- 全体としては、廃棄物の排出量は、一般廃棄物は約5200万トンと漸減しているが、産業廃棄物が約4億1800万トンとほぼ横ばいである。再生利用率は、一般廃棄物が約20%、産業廃棄物が約51%へと着実に上昇している。また、最終処分量は、一般廃棄物は約680万トン（平成9年度の約6割）、産業廃棄物は約2200万トン（平成9年度の約3割）と着実に減少している（それぞれ平成18年度）。

以上の状況を踏まえると、これまでの取組に一定の効果があったものの、産業廃棄物の排出抑制を促進する取組が必ずしも十分とはいえないのではないかと。

Ⅱ. 廃棄物処理政策において今後検討すべき論点

1. 適正処理対策

(1) 排出事業者責任の強化・徹底

- 排出事業者が自ら保管を行う場合について、その保管場所を明らかにするなど、排出事業者が自ら処理する場合の適正処理をより確実に確保していくことが必要ではないか。
- 特に建設系産業廃棄物については、排出場所が一定でないことや、原則として元請業者が排出事業者となるが建設工事の請負形態によっては排出事業者が元請業者でないケースがあるといった特殊性から、排出事業者の特定が困難な場合があるため、排出事業者責任の所在を明確化することが必要ではないか。
- マニフェストについてその徹底や違反状況が客観的に明らかとなるような措置等により、処理が完了するまでを確認する仕組みを強化することが必要ではないか。また、電子マニフェストについては義務化の必要性も含め普及促進策について検討すべきでないか。

(2) 廃棄物処理業の許可制度の整備と優良化の推進

- 許可基準の明確化などにより引き続き許可の適否を厳正に行うとともに、取締りをより徹底していくことが必要ではないか。
- 許可制度（廃棄物処理施設設置許可制度を含む。）については、欠格要件の見直しや、産業廃棄物収集運搬業許可手続の簡素化等により負担を軽減するなど、一定の合理化が必要ではないか。
- 優良で信頼できる産業廃棄物処理業者を育成する観点から、優良性評価制度を拡充していくことが必要ではないか。

(3) 廃棄物処理施設設置許可制度の整備及び最終処分場対策の整備

- 安定型最終処分場を始めとする廃棄物処理施設による環境汚染に対する住民不安に配慮し、施設の実態を把握・評価し、より手厚い廃棄物処理施設設置手続や基準の整備が必要ではないか。
- 許可取消処分を受けるなどして設置者が不在となった場合の管理を含め、最終処分場の維持管理体制の強化が必要ではないか。
- 長期的にみて安定的な処理を確保するため、廃棄物最終処分場の施設整備を進めることが必要ではないか。

(4) 不法投棄対策の強化・徹底

- 未然防止を強化する観点から、監視等の強化に加え、罰則を見直すことが必要ではないか。
- 早期対応を迅速に行う観点から措置命令を拡充することなどが必要ではないか。

(5) 適正な処理が困難な廃棄物の対策の一層の推進

- 市町村の処理に関する設備・技術に照らし適正処理が全国的に困難となっている一般廃棄物があるかについて把握し、そうした一般廃棄物について、処理の在り方を検討するべきではないか。

※ 検討するに当たって留意すべき事項

- 廃棄物の処理については、排出事業者が廃棄物処理業者等へ委託して行う場合と、排出事業者が自ら行う場合とがあるが、いずれの場合においても処理基準が遵守されなければならない、適正処理を担保するための措置について偏りのない制度とするべきである。
- 産業廃棄物を適正に処理することを前提として、円滑な取引が確保されるためには、適正に処理する事業者が不適正な処理を安価で行う者よりも優位に立てるようにするべきである。
- 不法投棄対策については、不法投棄原状回復基金の利用や出えんのあり方等に関する検討を踏まえるべきである。

2. 廃棄物処理法の活用による3Rの推進

(1) 排出抑制の徹底

- 現行の多量排出事業者による減量その他処理に関する計画制度の充実が必要ではないか。

(2) リサイクルの推進

- 現行の再生利用認定制度及び広域認定制度を、不適正処理につながらないように配慮しつつ利用の拡大を図ることが必要ではないか。

※ 検討するに当たって留意すべき事項

- 循環型社会の形成に向け、より一層の廃棄物の排出抑制（リデュース・リユース）、再生利用（リサイクル）等による廃棄物の減量を進め、環境と経済を両立させ、3Rが促進される社会システムを構築していくことが重要である。その際、循環資源の価値は市況により大幅に変動することも踏まえ、不法投棄等不適正処理につながらないように慎重な検討が必要である。

3. その他

(1) 地方自治体の運用

- 住民同意や流入規制については、平成 14 年意見具申にて改善が必要とされているが、そのための方策を具体的に検討することが必要ではないか。
- 申請様式や添付書類、法の運用が地方公共団体によって異なる現状を改善することが必要ではないか。

(2) 廃棄物の輸出入

- 途上国では適正な処理が困難な廃棄物を製造事業者等が我が国に受け入れて処理する取組を推進するため、輸入許可の要件を見直す必要があるのではないか。
- 国内における排出事業者責任の空洞化を防ぎ、海外において不適正処理されることのないよう、輸出確認の対象となる廃棄物の考え方を整理する必要があるのではないか。

(3) 低炭素社会との統合

- 廃棄物系バイオマスの利活用を進めることにより、また、廃棄物焼却時の発電、蒸気・温熱利用による熱回収の徹底、原燃料利用や収集運搬の効率化など廃棄物処理システムにおける地球温暖化対策を講じることにより、温室効果ガスの削減に資することが必要ではないか。

※ 検討するに当たって留意すべき事項

- 廃棄物処理の地方独自ルールについては、地方分権の流れにも配慮しながら改善していくことが必要である。
- 廃棄物の処理については、今般の廃棄物の越境移動の増加や世界全体での廃棄物発生量の増加という国際的な動きにかんがみ、国際的見地に立って取り組むことが必要である。
- 低炭素社会との統合に向け、廃棄物処理においても地球温暖化対策を講じていく必要がある。