

廃棄物処理制度専門委員会報告書（案）

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会
廃棄物処理制度専門委員会

1. 背景と経緯

我が国における廃棄物の適正処理を確保し、循環型社会を形成していくため、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。）においては、累次の改正により、排出事業者責任の徹底、廃棄物処理業許可・廃棄物処理施設設置許可制度の整備、最終処分場対策、有害な及び適正処理が困難である廃棄物への対策、不法投棄対策の徹底、排出抑制の徹底、再生利用の促進等を図ってきたところである。

このような状況の中、平成 9 年に改正された廃棄物処理法が施行されてから 10 年が経過し、平成 9 年改正法の附則及び平成 12 年以降の累次の改正法の附則に基づき政府において施行状況について検討を加えることとされていることを踏まえ、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会に廃棄物処理制度専門委員会を設置し、総合的な検討を行うこととされた。

廃棄物処理制度専門委員会においては、まず施策の施行状況の点検を行い、これまでの適正処理対策により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て今後更なる取組を検討する必要があること、また、3R 推進の取組については、個別リサイクル法に基づく取組と相まって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は必ずしも十分とはいえないとの評価を行った。これを受け、平成 20 年 12 月には、廃棄物処理政策において検討すべき論点を整理した。

その後、廃棄物処理制度専門委員会において各論点について検討を行い、以下のとおり検討結果を取りまとめたものである。

2. 基本的視点

世界的な資源制約が顕在化しつつある昨今において、資源の採取や廃棄に伴う環境への負荷を最小にする循環型社会を形成していく必要性が一層高まっている。他方で、今なお不法投棄を始めとする不適正処理は後を絶たず、排出事業者責任が全うされているとはいえない。また、廃棄物の排出量は高水準で推移している一方で、最終処分場の新規立地難は解消されておらず、我が国の将来における適正処理の受皿となる体制は十分とはいえない。こうした状況の中で循環型社会への転換をより進めていくには、適正な循環的利用の徹底を図った上でなお循環的利用が行われないものについては適正な処

分が確保されなければならない。このため、適正処理の確保という観点から循環型社会の下支えとなるいわば土台の役割を主に担っている廃棄物処理制度について各論点を検討するに当たっては、次のような視点に立つて行うことが適当である。

(1) 適正な循環的利用の推進

持続可能な社会の構築に当たっては、環境と経済をともに向上・発展させつつ、できる限り廃棄物の排出を抑制し、廃棄物となったものについては再使用、再生利用、熱回収の順にできる限り循環的な利用を行うことにより廃棄物の減量化を進めることが重要である。その際、経済状況の影響を受けて資源の価値が大幅に変動することもあることも踏まえ、不適正処理の防止に十分配慮すべきである。

(2) 排出事業者責任の充実

産業廃棄物の処理に当たっては、排出事業者が自ら行う（以下「自ら処理」という。）場合と、排出事業者が廃棄物処理業者等へ委託して行う（以下「委託処理」という。）場合があるが、委託処理の場合であっても、排出事業者が最終処分まで含めてその一連の行程における処理が適正に行われることの責任を負うこととされており、この原則は産業廃棄物の確実かつ適正な処理の確保のために重要である。自ら処理における不法投棄等不適正処理が多発している状況を踏まえ、自ら処理と委託処理のいずれにおいても適正処理が確保されるようその担保措置についても偏りのない制度とする必要がある。

(3) 処理業者による適正処理の確保

適正処理が確保されるためには、まずは不適正処理業者の排除を徹底していくとともに、適正に処理する業者が、不適正な処理を安価で行う者よりも優位に立つことができるようにすることが求められる。このため、産業廃棄物処理を委託する際には、より優良な処理業者が選ばれるよう排出事業者等の意識の醸成を一層図っていくとともに、適正に処理する業者が円滑に事業活動を行えるよう、不適正処理を招くことにならないよう配慮しつつ、合理的な制度とする必要がある。

(4) 現場での機動的な対処を重視した仕組みづくり

廃棄物の不適正処理の未然防止・拡大防止を図るため、行政処分の対象を拡大するなど、強化してきた規制の実効性を更に高めることにより、権限を有する地方自治体が可能な限り迅速に対処できる仕組みとすることが必要である。また、産業廃棄物が全国的に移動し広域処理が行われていることにかんがみ、法制度を統一的に運用していくことが求められる。

3. 制度見直しの主な論点

(1) 排出事業者責任の強化・徹底

① 現状と課題

排出事業者は、自ら処理か、委託処理かを選択することができ、自ら処理する場合には産業廃棄物処理基準の遵守、委託処理の場合には委託基準、マニフェスト制度の遵守など、それぞれ、排出事業者責任を担保するための制度改正が順次行われてきた。

しかし、自ら処理による不適正処理や、自ら処理には処理業許可が不要であることに乗じ自ら処理と称した不法投棄等の不適正処理が今なお多く発生している。こうした事態の発覚の遅れや、不適正処理を行っている処理業者に対する委託を継続する行為が、生活環境保全上の支障の大規模化を招いている。

このため、自ら処理については委託処理と比較して責任担保策にバランスを欠く部分があること、また、委託処理については最終処分まで含め適正処理を確保することに係る排出事業者の責任が全うされることが現実となっていないことを踏まえ、実体規定を改善していくことが必要である。さらに、そもそも誰が排出事業者責任を有するのかが客観的に不明確である場合、責任を有する者を確定させるまでに時間を要し、不適正処理の拡大を防止できないという問題があるため、不適正処理の未然防止を図り、不適正処理がなされている場合には迅速に対処し得る制度を整備していくことが強く求められている。

② 見直しの方向性

(ア) 適正な自ら処理の確保

産業廃棄物を自ら処理する排出事業者には帳簿の作成及び保存を求めるべきである。

また、廃棄物の不適正な保管を早期に発見できるようにするため、排出事業者自らが排出事業所から搬出して保管する場合等には、その保管場所をあらかじめ明らかにし、届出制等を設けて都道府県知事が把握するべきである。

(イ) 適正な委託処理の確保

排出事業者が処理を委託した場合の適正処理を確保する方策として、マニフェストの写しが一定期間内に送付されない又は虚偽記載があるなどのマニフェスト義務違反に対して都道府県知事が迅速に確認し対処できる仕組みを設けるべきである。特に、紙マニフェストの場合には、排出事業者は、運搬又は処分の受託者から送付されたマニフェストの写しについては保存義務があるが、交付したマニフェストについては保存義

務がなく、交付したマニフェストが保存されていなければそれぞれを照合して違反の有無の確認が困難であるため、まずは、排出事業者が交付したマニフェストの保存を義務付けるべきである。なお、電子マニフェストについては更なる普及を促進するべきであるが、その義務化の必要性については、少量・少頻度の排出事業者の費用負担等も踏まえ継続的に検討するべきである。

さらに、産業廃棄物処分業者等に委託した処理が処理基準等を遵守してなされたかということまで確認するため、排出事業者及び中間処理業者は、委託した処理の状況を定期的な実地確認や産業廃棄物処分業者等による情報の提供又は公表等により確認するべきである。排出事業者が直接委託していない処理（例えば、中間処理後の最終処分）に関しては、原則として直接委託した者が確認し排出事業者はその結果を確認すればよいとすることが考えられる。

また、排出事業者が最終処分までの一連の処理が適正に行われるよう措置を講じなければならないという義務の実効性を高める観点から、不適正処理若しくは異常等が発生した又は行政処分を受けた受託者は排出事業者にも速やかに連絡をし、排出事業者は当該連絡を受けた場合は必要な措置を講じるものとするべきである。

(ウ) 排出事業者の明確化

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、建設工事の請負形態によっては排出事業者の特定が困難な場合があり、中にはこれを悪用して自ら処理であると称した無許可での不適正処理が行われていることがあるため、排出事業者に該当する者が明らかになるようにすべきである。

(2) 廃棄物処理業の許可制度の整備と優良化の推進

① 現状と課題

廃棄物処理法においては、適正な処理を担保する手段として廃棄物処理業に係る許可制度が設けられており、一般廃棄物処理業については市町村長の許可、産業廃棄物処理業については都道府県知事又は政令市長の許可が必要とされている。これは、自ら利用できず他人に有償で売却できないために不要となったものであるという廃棄物の特性上、その取扱いを自由に行えるとした場合にぞんざいに扱われ生活環境の保全という公益に支障を生ずるおそれがあるためであり、許可基準や処理基準への適合性は厳正に確認し、不適合と判断される場合には迅速に対処することが極めて重要である。他方で、適正な処理業者の事業活動を阻害しないよう、それらの手続は合理的なものとする必要がある。

また、排出事業者が産業廃棄物の処理を委託する際により優良な産業廃棄物処理業者を選択することにより、不適正処理リスクを低減し、信頼できる産業廃棄物処理体制を構築していくことが求められている。

② 見直しの方向性

(ア) 許可基準の明確化及び合理化

産業廃棄物処理業者又は産業廃棄物処理施設設置者の許可の基準の一つに、産業廃棄物の処理若しくは施設の設置及び維持管理を的確に、かつ、継続して行うに足りる経理的基礎を有することが必要とされているが、許可審査に当たりどのような書類に基づきどこまで審査すべきかが不明確な部分があるため、判断基準やその手続をより明確にするべきである。

また、廃棄物処理業及び廃棄物処理施設設置の許可における欠格要件については、許可取消しの一部裁量化や施設設置許可における欠格要件廃止等の欠格要件の体系を大きく見直すことができる段階には至っていないが、経営の大規模化、多角化、経営連携化などの産業廃棄物処理業界を取り巻く状況変化があることから、許可取消しの無限連鎖を一次連鎖で止めるとともに、一次連鎖の起こる場合についても、許可取消原因が廃棄物処理法上の悪質性が重大な場合に限定するべきである。

(イ) 処理基準の適正化

過剰保管による生活環境保全上の支障を防止する観点から、中間処理（自ら処理も含む。）後の産業廃棄物（発生から最終処分が終了するまでの一連の処理の行程の途中において産業廃棄物を処分した後の産業廃棄物）を中間処理を行った者が保管する場合であっても、リサイクルを阻害しないよう一定の配慮をしつつ、処理基準として定められている保管期間・保管数量の基準が適用されることとするべきである。

(ウ) 産業廃棄物収集運搬業許可制度の簡素化

産業廃棄物については、許可権限を有する地方公共団体の細分化、許可基準等の強化に伴う許可申請等に要する書類の増加等の事情もあり、収集運搬業許可に係る手続負担が重くなっていることに加え、大都市圏での最終処分場残余容量のひっ迫や大規模リサイクルの進展により産業廃棄物の広域的な収集運搬が一層進んでいることから、収集運搬業許可手続を合理的なものとする必要性が高まっている。

他方で、未だ産業廃棄物処理の構造改革は途上にあり、許可業者による不法投棄事案の多くは収集運搬業者が関与しているという実態にかんがみれば、許可手続の合理化に当たって不適正処理に対する監督体制が揺らぐことがあってはならない。このため、許可取消の義務規定や個々の欠格要件の堅持、保管施設への取締強化、帳簿義務の強化、排出事業者による委託先の適正処理確認等、排出事業者責任の強化・徹底、罰則の強化等を始めとする措置によって、より強固な適正処理体制が構築され、産業廃棄物処理に対する国民の不信感・不安感が払拭される必要がある。

産業廃棄物収集運搬業許可手続の合理化の手法については、申請者の負担軽減と、不適正処理に対する都道府県等による監督体制の徹底という2つの観点からバランスのとれた簡素な手続となるよう、地方分権の考え方との調整や法制的な整理も含め慎重に検討するべきである。

(エ) 許可業者が行政処分等を受けた場合の対応

行政処分を受けている産業廃棄物処理業者に対する委託が継続されることにより不適正処理が拡大することを防止するため、行政処分を受けた産業廃棄物処理業者は、委託者に対してその旨連絡することとすべきである。また、都道府県知事等は、産業廃棄物処理業者等に行った行政処分の情報をホームページ等を利用して広く排出事業者に公表し、国は全国の公表状況を確認できるサイトを整備するなどの取組を進めるべきである。

(オ) 産業廃棄物処理業者の優良化

優良な産業廃棄物処理業者が排出事業者から選択される仕組みとしては、優良性評価制度があるが、優良性認定の基準の見直しや、許可証における優良性認定の表記をわかりやすくするなど、制度を充実・改良していくべきである。また、排出事業者は、排出事業者責任を確実に果たすため、優良性認定業者を積極的に選択していくことが望ましい。特に、環境省を始めとする国、地方公共団体においては、優良性認定業者を率先して選択するようにすべきである。

(3) 廃棄物処理施設設置許可制度及び最終処分場対策の整備

① 現状と課題

廃棄物処理法においては、生活環境の保全に支障を及ぼすおそれのある廃棄物処理施設について許可制度にかからしめ、最終処分場については埋立終了後も廃止が確認されるまで環境汚染を防止するため維持管理が必要という特殊性にかんがみ、維持管理積立金制度を設けている。

しかし、廃棄物処理施設の設置に当たっては、そもそも汚物又は不要物である廃棄物を集積し処理される施設の周辺住民にとっては迷惑施設として受け止められていること、また、安定型処分場を始めとする廃棄物処理施設に対する不信感が払拭されていないことなどを背景に、依然として立地が困難な状況にある。

廃棄物処理施設は適正処理の受け皿の要となる基幹施設として極めて重要なものであり、我が国における長期安定的な処理体制の維持のため、引き続き適切に配備されることが不可欠であり、異常時や倒産・許可取消し時の手続整備や、情報の透明化を図ることにより、廃棄物処理施設への信頼を醸成していくことが求められている。

② 見直しの方向性

(ア) 安定型最終処分場対策の強化

安定型最終処分場については、一部の処分場において安定型産業廃棄物にそれ以外の廃棄物の付着・混入が見られるなどの課題が指摘されている一方で、産業廃棄物の処理に関して大きな役割を果たしてきている。このため、安定型最終処分場類型を廃止するのではなく、その実態を把握・評価し、安定型5品目以外の付着・混入を防止するための仕組みを強化するとともに、最終処分場において浸透水等のチェック機能の強化等について更に検討していくべきである。

(イ) 廃棄物処理施設の設置手続・稼働状況の透明化

廃棄物処理施設の設置に関するリスクコミュニケーションを図っていくという観点から、廃棄物処理施設の設置手続において、環境影響評価法等に基づく事前手続との重複に配慮しつつ、申請者が近隣市町村及び利害関係者から都道府県等に提出された生活環境保全上の意見に対する見解を明らかにする仕組みを設けるべきである。

また、廃棄物処理施設から生活環境保全上の支障が生ずるおそれがある状態が看過されることがないように、施設許可を更新制とすること又は定期的に都道府県等による検査を受けることとし、また、その検査結果及び維持管理状況を情報公開するべきである。

(ウ) 異常が生じた廃棄物処理施設への対応

施設点検、機能検査、水質検査等において異常が検知された場合に迅速かつ的確に対処するため、維持管理基準に基本的な措置内容を明記するとともに、施設ごとに作成する維持管理計画に、生活環境影響調査結果等に基づき周辺地域の生活環境の保全等へ適正な配慮がなされるよう講じる必要がある内容をあらかじめ具体的に記載するべきである。また、異常が検知された旨速やかに都道府県等に届け出るとともに、原因の調査その他の生活環境の保全上必要な措置として実際に講じた措置内容について帳簿に記載することとするべきである。

(エ) 設置者が不在となった廃棄物最終処分場対策

最終処分場は埋立処分終了後も、都道府県等から廃止の確認を受けるまでは浸出液の処理等の維持管理が必要となる。このため、施設許可を取り消されたときや破産したとき等施設設置者が不在となった場合、許可を取り消された施設設置者等に、管理する必要がない状態となるまで基準に従い継続的な管理を行う責任を負わせるべきである。

また、適切に管理を行う者がその最終処分場について積み立てられた維持管理積立金を取り戻して管理費用に充てることを可能とするとともに、維持管理積立金を積み立てない者については許可を取り消す又は罰則を設け、維持管理費用の確保を確実にするべきである。

(オ) 廃棄物最終処分場の施設整備

廃棄物最終処分場は、我が国の適正処理体制の維持のため将来にわたって安定的に確保されなければならない。現在、新規立地が困難となり新規許可件数が減少していることを踏まえ、今後とも予算措置、税制の活用による支援や公共関与により積極的に施設整備を進めていくべきである。

(4) 不法投棄等の対策の強化・徹底

① 現状と課題

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きているものの、不法投棄の撲滅には至っておらず、今なお過剰保管を始めとした不適正処理は多く発生している。また、不法投棄等の残存事案については、残存件数、残存量とも昨今ほとんど変化していない。さらに、昨今の経済不況に伴う資源価格の大幅変動、排出事業者の廃棄物適正処理費用を捻出する体力不足等により、不適正処理リスクが高まっている。

不法投棄等の不適正処理の対策については、早期発見等による未然防止・拡大防止を更に徹底・強化するとともに、いわゆる棄て得・やり得が生じないように実行者及び関係者に対する厳しい責任追及をしていくことが強く求められている。

また、不法投棄等の残存事案については、個々の事案ごとに生活環境保全上の支障の程度に応じた対応を計画的かつ目に見える形で進めていくことが必要である。

② 見直しの方向性

(ア) 行政処分の強化

より効率的で密度の高い監視網を形成するため、廃棄物の適正処理に識見を有する者等の協力や人工衛星を活用した監視活動の体制を整えていくべきである。

また、不適正処理が行われた土地の所有者等の実行者及び関係者と疑われる者に対して広く報告徴収を行うとともに、当該者の土地・車両・事務所・事業場等への立入検査を行えるようにするべきである。

さらに、収集運搬（積替保管を含む。）や保管によって生じた生活環境保全上の支障等の除去等を行う必要があるにもかかわらず処分者等に除去する意思又は能力がない場合に迅速に対応できるよう、処理基準違反の収集運搬や保管基準違反の保管も措置命令の対象に含めるべきである。

なお、廃棄物処理法を遵守しない悪質な許可業者や、自ら処理と称した無許可業者等に対し、法的効果を伴わない行政指導を繰り返し、行政指導に従うと偽り一向に是正しない悪質業者が営業を継続することを許容している地方自治体が依然として散見されるが、こうした姿勢が廃棄物処理及び廃棄物行政に対する国民の不信を招く一因となっているため、不適正処理を始めとする違反行為を把握した場合は、迅速かつ厳正に行政処分を行う方針で取締りに臨むことを更に徹底すべきである。

(イ) 罰則の強化

今なお不法投棄等の不適正処理が撲滅されていない状況においては、

抑止力を更に高めて不適正処理の発生を防止する観点から、大規模化につながりやすい反復継続的な不法投棄等の行為に対する罰則を引き上げるなど罰則を更に強化すべきである。

(ウ) 残存事案への対応

不法投棄等の残存事案については、各事案ごとの生活環境保全上の支障の程度等について継続的に把握し、支障の程度に応じた今後の対応方針について国民に対して目に見える形で明らかにしていくべきである。

また、不法投棄等の支障除去等については、原因者等の責任で行われるべきであり、要する経費も全て原因者等に負担させることが原則である。しかし、生活環境保全上の支障等があるにもかかわらず原因者等が不明又は資力がない場合には、地域の環境保全に直接の責任を有する都道府県等が原因者等に代わり必要な措置を講ぜざるを得ない。産業廃棄物適正処理推進基金の利用や出えんの在り方等に関する検討が進められているところであるが、支障等が拡大しないよう速やかに措置を講ずるためには、必要となる資金を手当てする社会的な支援制度を引き続き維持していくことが必要不可欠である。

(5) 適正な処理が困難な廃棄物の対策の一層の推進

① 現状と課題

市町村において適正な処理が困難な廃棄物については、市町村が有する設備及び技術に照らして適正な処理が全国的に困難となっていると認められる一般廃棄物を環境大臣が指定する制度の創設、個別リサイクル法や広域認定制度による対応等が行われてきた結果、廃FRP船の処理体制が整備されたほか、廃エアゾール製品については、市町村と業界が協力し充填物を出し切る製品構造（中身排出機構）への転換が進められてきた。また、廃スプリングマットレスについては、全生産量の約6割を占めるといわれている海外製品の製造者及び輸入業者の関与の在り方等を含め、メーカー等による処理体制の構築に向けた議論が続いている。

② 見直しの方向性

適正な処理が困難な廃棄物については引き続き調査を行い、必要に応じて運用面で実効性のある対応が取られるよう、今後も議論していく必要がある。

(6) 排出抑制と循環的利用の推進・徹底

① 現状と課題

一般廃棄物は、有料化等の取組の結果、排出量は漸減傾向にある一方で、産業廃棄物は、多量の産業廃棄物を排出する事業者が策定する処理計画及び実施状況報告が公表される制度（以下「多量排出事業者処理計画制度」という。）により自主的取組が進められているものの、排出量はほぼ横ばいである。再生利用率については、環境大臣の認定による特例や再生事業者登録制度等に基づき再生利用が促進されてきた結果、一般廃棄物、産業廃棄物ともに上昇傾向にある。

循環型社会の形成に向け、原則として、排出事業者は、まずは廃棄物の排出抑制を徹底した上で、事業活動上排出せざるを得ない廃棄物については再使用、再生利用、熱回収を行っていくという取組を選択することが求められるものであり、事業活動の過程における排出抑制等の取組を計画的に実施していくことが一層重要となる。また、生活環境保全上の支障を新たに生ずることがないなど、廃棄物処理法の目的に照らして問題がないと判断される場合にはその合理化を引き続き進めていくことが必要である。

さらに、今後の取組としては、拡大生産者責任に基づき設けられている広域認定制度について、ライフサイクル全体を視野に入れた環境へ配慮した設計（DfE：Design for Environment）を進めることが必要である。

② 見直しの方向性

(ア) 多量排出事業者処理計画制度の充実

産業廃棄物の排出抑制の推進のためには、排出事業者自身が事業活動に伴い生ずる量の目標を定め、実施状況を報告し、それらの情報が公表される多量排出事業者処理計画制度は有効な仕組みであり、より一層の制度の充実を図ることが必要である。

このため、国民への情報提供・周知・啓発という観点から、計画等の様式を統一的に定め、提出等は原則として電子ファイルで行うことを推進した上で都道府県による公表手法としてインターネットを利用するべきである。さらに、都道府県において計画に関する評価を事業場ごとに個別に行うことができるようにするとともに、国においては事業者全体の排出量等を集計した上で優良と判断された事業者全体の取組事例等を公表していくべきである。循環的利用を進める観点からは、排出事業者責任に基づき委託した先での再生利用等による減量取組も含めるなど計画内容を見直すべきである。

また、本制度の円滑な実施を確保するため、多量排出事業者処理計画を提出しない事業者に対する勧告・公表等の担保措置を設け、実効性を確保することが必要である。

(イ) 地域における取組

産業廃棄物の減量及び適正処理をより一層促進するためには、中小零細企業に対しては特に、規制手法だけではなく、費用対効果の高い望ましい取組のノウハウに関する情報提供やアドバイスを行うことが重要となる。このため、都道府県において、産業廃棄物の排出抑制・減量手法等について、排出事業者、産業廃棄物処理業者、学識者及び住民等が一体として議論・意見交換を行う場を設け、産業廃棄物の処理に関する知見を有する者の協力を得て、排出事業者等に対して減量・適正処理に関する個別具体的な助言・提案等を行う仕組みを設けるべきである。

(ウ) 広域認定制度等の充実

共同申請及び認定業者からの委託が認められている広域認定制度については、スキーム関係者が非常に多数にのぼることを踏まえ、その事業内容の一部を変更した際の手続、届出期限や廃棄物運搬時の車両への掲示方法等について、適正処理を確保しつつ、事業を円滑に行いうるよう一定の合理化が必要である。また、拡大生産者責任に基づき製造事業者等による DfE が促進されることが期待されるものの、現在は認定に基づきどのように行ったかが必ずしも明らかではないので、その状況を明らかにすることなどにより、DfE の促進に資する取組を講じていくべきである。

再生利用認定については、再生利用の状況をフォローアップしつつ必要に応じ更なる活用策を検討するなど、生活環境保全上の支障が生じないよう適切な制度運用を図っていくべきである。

広域認定業者、再生利用認定業者による不適正事例に対し、報告徴収から認定取消しを円滑に行い得るよう、環境大臣と都道府県知事において一連の措置の連携を図っていく必要がある。

(エ) 熱回収の推進

循環型社会の施策の優先順位を踏まえ再生利用が適当でない廃棄物については、単純に処分するのではなく、焼却処理される際に熱回収を行い、エネルギーを徹底的に回収することが求められるが、現時点では事業採算性をとることが難しく市場に委ねていても進まないと見込まれるため、これを促進するための方策が必要である。

(7) 地方自治体の運用

① 現状と課題

住民同意や流入規制等の地方自治体独自の規制は、他人の不要物を自区域で処理することに対する忌避感や、都道府県域を越えて搬入された産業廃棄物の不適正処理が多発してきたことから生ずる産業廃棄物の処理に対する不信感等を背景に多くの地方自治体が導入してきたものである。

住民同意については、同意を得る住民の範囲や同意に際しての不透明な金銭授受を巡る問題も発生し施設設置を巡り地域のコミュニティーが破壊されるという問題があること、また、適法な施設であっても設置が困難となったり施設設置手続の長期化につながり適正処理体制の基盤となる施設の確保が困難になるという問題がある。また、流入規制については、産業廃棄物が広域的に移動すること、適正に処理する産業廃棄物処理業者であってもその扱う産業廃棄物量が制約され結果として無許可業者の不適正処理ルートに向かうことになりかねないこと、優良な産業廃棄物処理業者が市場において優位に立てるようにすることを目的とする産業廃棄物分野の構造改革にブレーキをかけかねないこと等といった問題がある。

このような望ましくない状況を改善するには、根本的には、より強固な適正処理体制が構築され、廃棄物の不法投棄等不適正処理の未然防止、早期発見、迅速かつ厳正な対処等がなされるなど、そうした忌避感・不信感を払拭するための措置を講じていくことが求められる。

② 見直しの方向性

(ア) 住民同意・流入規制

廃棄物処理への不信感を解消し信頼感を醸成するためには、廃棄物処理によるリスクが正しく評価されるよう、廃棄物処理施設の設置手続等において申請者が利害関係人等から提出された生活環境保全上の見地からの意見に対する見解を明らかにする仕組みや、施設の維持管理情報等を透明化する仕組みを設けることなどにより、廃棄物処理に関するリスクコミュニケーションを図っていくべきである。

また、少なくとも優良性認定業者が処理を行う廃棄物、リサイクルされる廃棄物及び適正な処理が可能な施設が限定されている廃棄物など広域的な処理が必要となるものについては、流入規制措置を撤廃又は緩和していくよう地方自治体を促していくべきである。

(イ) 許可手続に要する書類

産業廃棄物処理業許可及び産業廃棄物処理施設設置許可における申請手続に係る書類について、許可審査及び申請手続の負担を合理化しつつ

適正処理を確保するためには、申請時に一律に求めるべき書類と、申請内容に応じ審査時に個別に求めるべき書類、許可審査には不要な書類とを区別し、申請書添付書類として全申請者に求めるものについて必要最低限とした上で統一するべきである。ついては、許可審査に必要な書類は何か改めて検討し、必要と認められるものについては法令に規定すべきである。また、各地方自治体においては、電子申請手続を積極的に導入していくことが望ましいと考えられる。

(8) 廃棄物の輸出入

① 現状と課題

国外廃棄物の輸入については、その輸入により国内廃棄物の適正処理に支障が生じないように、その輸入が抑制されなければならないという原則の下、環境大臣の許可が必要とされており、輸入許可申請が可能な者としては、産業廃棄物処分業者、産業廃棄物処理施設を有する者など当該廃棄物を自ら処理できる者に限定されている。しかし、我が国における処理技術の向上や企業の社会的責任の高まりを受け、途上国では適正処理が困難であるが、我が国では処理可能な自社の国外廃棄物を、対応能力の範囲内で受け入れて適正に処理する取組が進められている。

廃棄物の輸出については環境大臣の確認が必要とされているが、これは、国内において生じた廃棄物はなるべく国内において処理するという国内処理の原則を具体化するとともに、国外での安易な処理が行われることにより国内での排出事業者責任が空洞化し、国内での適正処理に支障を来すことを防止する観点から定められたものである。我が国における循環資源の輸出に関しては、現在、国内外において以下のような議論がある。

- ・ 国内で廃棄され、海外向けに有価で取引される循環資源の海外流出の拡大が、廃棄物の国内処理原則に反し、国内における適正な処理体制や排出事業者責任の空洞化を招きかねない事態を生じている。
- ・ 海外向けに有償で取引される循環資源と称して廃棄物処理法上の輸出確認を経ずに輸出されたものが、一部の有価物を回収したあとに、途上国において環境上不適正な処理が行われ環境汚染を生じているとの指摘がなされている。
- ・ 一方、資源の有効利用と環境負荷低減の観点から、国内における循環型社会の構築と不法輸出入の防止というセーフガードを確保した上での円滑な国際資源循環の確保を図ることが必要である。

② 見直しの方向性

(ア) 廃棄物の輸入

途上国では適正処理が困難であるが、我が国では処理可能な自社の国外廃棄物を、対応能力の範囲内で受け入れて適正に処理する取組が進められており、このような活動は、国内における適正処理が確保される限りにおいては、広義の排出事業者責任や製造事業者責任を全うするものであり、また、輸出国の環境負荷を低減させるものであることから、地球環境保全の観点からも積極的に推進していくべきものである。

このため、自社の国外廃棄物を輸入して処分する製造事業者についても、輸入許可申請を可能とするべきである。

(イ) 廃棄物の輸出

廃棄物処理法に基づく輸出確認の対象となる廃棄物の考え方としては、廃棄物処理法の排出事業者責任の徹底の観点から、国内における通常の見扱形態や取引価値等から総合的に廃棄物と判断されるものについては、廃棄物処理法上の輸出確認の対象とすることを検討すべきである。

また、国内外で原則として有価で取引されている物品であっても、外見上の汚れや汚染物の混入、残渣の発生、輸送・保管状況の悪さなどによっては廃棄物に該当又は廃棄物が混入しているものと判断される。これらによる輸出先国での環境汚染の懸念等が指摘されているものがあることも踏まえ、輸出先国での見扱い形態や市場動向を注視の上、必要に応じ、水際での判断指針の明確化や監視体制の強化等を検討すべきである。

(9) 低炭素社会との統合

① 現状と課題

持続可能な社会を構築する上で、廃棄物処理においても地球温暖化対策を講じることにより、循環型社会と低炭素社会の統合に向けた取組が求められている。しかし、2007年度に廃棄物分野から排出された温室効果ガスは、基準年（1990年）比で15%増加している状況にあり、京都議定書目標達成計画に位置付けられた廃棄物分野における削減目標や、平成20年3月に閣議決定された廃棄物処理施設整備計画に位置付けられた、ごみ焼却施設総発電能力の目標（平成24年度までに2500MW）の達成が求められている。

このため、これまで、エネルギー対策特別会計による経済的支援、循環型社会形成推進交付金における高効率ごみ発電設備に対する交付率の嵩上げ、改正後の地球温暖化対策の推進に関する法律第21条に基づく排出抑制等指針の策定の検討、また、焼却施設において白煙防止装置を停止するモデル事業の実施とその成果の普及等が行われてきた。加えて、平成21年3月より、廃棄物・リサイクル分野において温室効果ガスの削減にも資するコベネフィットプロジェクトに関する研究会が設置され、検討が進められている。

② 見直しの方向性

今後も引き続き地球温暖化対策に資する財政支援メニューの拡充や、コベネフィットプロジェクトの創出に関する検討を進めるなど、廃棄物バイオマスの利活用、原燃料利用や収集運搬の効率化等廃棄物処理システムにおける地球温暖化対策の取組を促進するための具体的な手段を検討する必要があるのではないかと考えられる。

特に、廃棄物の焼却処分等における熱回収を徹底することは、循環型社会の形成に資するだけでなく、温室効果ガスを削減し低炭素社会の形成にも資するものであり、強く推進する必要がある。しかし、熱回収は、経済性等の面での制約から普及が不十分な状況にあることから、現時点では、直ちに焼却時の熱回収を義務付けることは困難と考えられるため、まずは市場拡大支援措置や導入支援措置を推進していくべきである。

産業廃棄物収集運搬業許可手続の合理化の手法について

(A) 許可主体と取締主体が異なる案

- ① 都道府県ではなく、国が許可することとする案
- ② 主たる事務所の所在地を管轄する都道府県等が許可することとする案

(課題)

- ・ 不適正処理が行われた場合に、行政指導・行政処分を的確かつ迅速に行うために必要な許可情報や現場状況等を各都道府県及び政令市が簡易迅速な方法で共有する仕組みが無いと、許可取消処分や取締りがスムーズに行えないおそれがあるという問題がある。このため、行政指導・行政処分を的確かつ迅速に行うために必要な許可情報や行政処分等を、許可主体と取締主体間で簡易迅速な方法で共有する電子情報システムを整備することが必要と考えられる。
- ・ 産業廃棄物の不適正保管等が起きやすい積替保管施設について、積替保管施設設置場所に固有の事情を勘案した生活環境保全上の条件を付すなど現場状況に応じた的確な対応ができなくなるという問題がある。このため、積替保管をも手続簡素化の対象とすることは適切でなく、積替保管施設の所在地を管轄する都道府県の許可が別途必要とすることが考えられる。
- ・ ②については、許可事務を行う主体に許可審査業務の負担が集中するという問題がある。このため、電子情報システムの入力作業、遠方の現場確認作業等が発生するため、一件当たりの許可申請手数料の見直しが必要になる。
- ・ ①については、「国と地方の行政の重複を徹底して排除し、国の地方支分部局等の廃止・縮小をはかる必要がある」とする地方分権の基本的な考え方と調整を図る必要がある。

(B) 許可主体と取締主体が同じ案

③ 政令市ではなく、都道府県が許可することとする案

(課題)

- ・ 政令指定都市及び中核市等の事務を都道府県に引き上げることは、「補完性・近接性の原理にしたがい、ニアイズベターの観点に立って地方自治体、とくに基礎自治体を優先する」ことを基本原則とする地方分権改革の基本的な考え方と調整を図る必要がある。このため、一の政令市の区域を越えて収集又は運搬を行う場合に限り都道府県が許可することが考えられる。
- ・ 産業廃棄物処分業者や産業廃棄物処理施設設置者も関与して不適正処理が行われた場合等に、行政指導・行政処分を的確かつ迅速に行うために必要な許可情報や現場状況等を各都道府県及び政令市が簡易迅速な方法で共有する仕組みが無いと、許可取消処分や取締りがスムーズに行えないおそれがあるという問題がある。このため、行政指導・行政処分を的確かつ迅速に行うために必要な許可情報や行政処分等を、許可主体と取締主体間で簡易迅速な方法で共有する電子情報システムを整備することが必要と考えられる。
- ・ 電子情報システムの入力作業等が発生するため、一件当たりの許可申請手数料の見直しが必要となる。

④ 現に取得している許可証の提示をもって審査を実質不要とする案

(課題)

- ・ 不適正処理が行われた場合に、行政指導・行政処分を的確かつ迅速に行うために必要な許可情報を各都道府県等が簡易迅速な方法で共有する仕組みが無いと、許可取消処分や取締りがスムーズに行えないおそれがあるという問題がある。このため、他の都道府県等において取得している許可情報を、都道府県等間で簡易迅速な方法で共有する電子情報システムを整備することが必要と考えられる。
- ・ 許可自体は業を行う区域の都道府県等ごとに取得することとなるため、申請者の人的要件・能力要件に係る審査を不要とすることに併せて一件当たりの許可申請手数料を見直すことが必要となる。