

廃棄物処理制度の見直しの方向性 (意見具申)

平成22年1月25日

中 央 環 境 審 議 会

目次

1. 背景と経緯	1
2. 基本的視点	1
(1) 適正な循環的利用の推進	2
(2) 排出事業者責任の充実	2
(3) 処理業者による適正処理の確保	2
(4) 現場での機動的な対処を重視した仕組みづくり	2
3. 制度見直しの主な論点	3
(1) 排出事業者責任の強化・徹底	3
① 現状と課題	3
② 見直しの方向性	3
(ア) 適正な自ら処理の確保	3
(イ) 適正な委託処理の確保	4
(ウ) 排出事業者の明確化	4
(2) 廃棄物処理業の許可制度の整備と優良化の推進	5
① 現状と課題	5
② 見直しの方向性	5
(ア) 許可基準の明確化及び合理化	5
(イ) 処理基準の適正化	6
(ウ) 産業廃棄物収集運搬業許可制度の簡素化	6
(エ) 許可業者が行政処分等を受けた場合の対応	7
(オ) 産業廃棄物処理業者の優良化	7
(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	7
① 現状と課題	7
② 見直しの方向性	8
(ア) 安定型最終処分場対策の強化	8
(イ) 廃棄物処理施設の透明化	8
(ウ) 異常が生じた廃棄物処理施設への対応	8
(エ) 設置者が不在となった廃棄物最終処分場対策	9
(オ) 廃棄物最終処分場の施設整備	9
(4) 不法投棄等の対策の強化・徹底	9
① 現状と課題	9

② 見直しの方向性	10
(ア) 行政処分の強化	10
(イ) 罰則の強化	10
(ウ) 残存事案への対応	10
(5) 適正な処理が困難な廃棄物の対策の一層の推進	11
① 現状と課題	11
② 見直しの方向性	11
(6) 排出抑制と循環的利用の推進・徹底	11
① 現状と課題	11
② 見直しの方向性	12
(ア) 多量排出事業者処理計画制度の充実	12
(イ) 地域における取組	12
(ウ) 広域認定制度等の充実	12
(エ) 熱回収の推進	13
(7) 地方自治体の運用	13
① 現状と課題	13
② 見直しの方向性	14
(ア) 住民同意・流入規制	14
(イ) 許可手続に要する書類	14
(8) 廃棄物の輸出入	15
① 現状と課題	15
② 見直しの方向性	15
(ア) 廃棄物の輸入	15
(イ) 廃棄物の輸出	16
(9) 低炭素社会との統合	16
① 現状と課題	16
② 見直しの方向性	17

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であり、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。また、累次の改正において様々な仕組みを創設・強化してきたところであるが、実際に運用した結果や状況の変化を踏まえて、改善・補充が必要なものもある。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、専門委員会報告書が平成22年1月に取りまとめられたものである。

中央環境審議会廃棄物・リサイクル対策部会では、廃棄物処理制度専門委員会から同報告書について報告を受けて審議を行った結果、これを適切なものとして了承し、「廃棄物処理制度の見直しの方向性」として環境大臣に意見具申するものである。

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。また、低炭素社会との統合的展開を図っていく必要性も高まっている。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言い難い。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、加えて地域とのリスクコミュニケーションを図るなどにより廃棄物処理に対する国民の安心感・信頼感を高めていくことが重要である。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、循環型社会形成推進基本法第7条の基本原則に従い、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、排出事業者が自ら処理を行う（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とともに

に、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、産業廃棄物管理票（以下「マニフェスト」という。）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。

こうした制度改正を受け、排出事業者責任を果たすための取組が進展しているものの、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り監視の目が十分行き届かない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確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。また、昨今の経済不況下においては、排出事業者が廃棄物処理の適正な対価を負担することが徹底される必要性が一層高まっている。

② 見直しの方向性

(ア) 適正な自ら処理の確保

廃棄物処理業者及び許可が必要な産業廃棄物処理施設で処理を行う排出事業者には、帳簿の作成及び保存が義務付けられているが、許可施設以外で処理を行う排出事業者も、適正な処理の確保のため処理の状況を記録する必要があるため、帳簿の対象となる範囲を明確にした上で、帳簿の作成及び保存を求めるべきである。

また、排出事業者が自ら廃棄物を保管する場合、現行法では都道府県

等は網羅的に把握することができず、外観上不適正な状態が発覚してから事後的対応をとることとなる。不適正な状態の拡大を防止するには、廃棄物の不適正な保管を早期に発見できるようにすることが必要であり、排出事業者自らが排出事業所の外部に搬出して保管するなどの場合には、届出制等を設けてその保管場所をあらかじめ都道府県等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制度があるが、まずはマニフェストの交付を徹底した上で、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等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法律上の保存義務がなく、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。また、国及び情報処理センターは、電子マニフェストの利便性の向上に向け、システム改善等を図っていくべきである。

また、排出事業者は最終処分が終了するまでの一連の処理行程における処理が適正に行われるために必要な措置を講じなければならないという義務を有しているが、その措置の実効性を高める観点から、排出事業者及び中間処理業者は、委託した処理が委託契約書に沿って適切に実施されていることを定期的に確認するべきである。その方法としては、実地に確認することや産業廃棄物処理業者による情報提供等により確認することなどが考えられ、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。

さらに、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処理を継続してはならない状況にある受託者は排出事業者に速やかに連絡をし、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、元請業者を一律に排出事業者とするなど排出事業者
に該当する者が明らかになるようにするべきである。なお、この考え方
の下に、下請業者に対する元請業者の廃棄物処理法上の適正処理に関する
監督の在り方についても検討すべきである。

(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の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らした場合には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ことが必要である。

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、産業廃棄物処理業等の許可取消件数は未だ高水準にあること、廃棄物事犯の検挙事件数は増加傾向にあること、加えて廃棄物処理法違反で検挙された暴力団（構成員及び準構成員）の人員は未だ減少傾向に無いことなどを踏まえると、産業廃棄物処理業界の健全化等が図られたものと見ることができる状況には至っていない。このため、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

産業廃棄物の処分に当たっての保管に関しては、保管基準として、保管の方法、保管期間、保管数量に関する基準が定められている。一方、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）に関しては、これらの保管基準のうち保管の方法に関する基準しか定められていないため、過剰保管等による生活環境保全上の支障等を防止するためには保管期間、保管数量に関する基準も定めて適用させる必要があるとも考えられる。

しかし、中間処理後の産業廃棄物について遵守すべき保管期間、保管数量に関しては、当該廃棄物のその後の処理の方法を考慮して検討する必要があるほか、適正なリサイクルを行うために必要な保管を阻害しないよう配慮することも必要であるので、保管期間、保管数量に関する基準の適用については引き続き検討を進めることが適当である。

なお、(4) ② (ア) に記している保管基準違反の保管に対する措置命令については、中間処理後の産業廃棄物に関しても同様に措置することが適当である。

(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ことが必要となる。

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、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観点から、許可主体と取締主体は同一とすることを基本とすべきである。具体的手法については、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べきであるが、一の政令市の区域を越えて収集運搬を行う場合は都道府県が許可することが考えられる。

(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、行政処分を受け処理を継続してはならない状況にある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ことを意図した仕組みとしては、遵法性、情報公開、環境保全取組の各基準への適合確認制度（優良性評価制度）があるが、都道府県等の制度運用の統一を図るため、制度の枠組み自体も含めた改善を行い、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していくべきである。さらに、優良性評価制度のインセンティブが不十分である等の指摘を踏まえ、定期的な実地確認を義務付けることとなった場合には優良性認定業者に委託した排出事業者についてはその実地確認を免除するべきである。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。

また、産業廃棄物処理業界全体の優良化に関する施策を推進するためにも、国は、中小零細業者が多いといわれている産業廃棄物処理業界の実態について、統計的手法によって定量的に把握し、より一層の実態把握に努めていくことが必要である。

(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、安全性を確保しつつ、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の強化や、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許可に当たっては、申請者及び都道府県等は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よう努めるべきである。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、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、廃油・廃酸・廃アルカリ等の流出、火災、地下水の水質悪化等の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等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、許可が取り消された施設設置者及びその役員、破産管財人等に、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、最終処分場の残余容量が漸減傾向にあることを踏まえ、民間事業者による施設整備を基本として推進しつつ、必要な最終処分場残余年数の確保のため今後とも予算措置、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実行者及び関与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与者と疑われる者に対しては広く報告徴収を行えるようにするとともに、当該者の土地・車両・事務所・事業場等への立入検査を行うことなどにより、不適正処理に関与した者の責任を追及でき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、法的強制力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るべきである。

(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り、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、その検討結果を踏まえ、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

多量排出事業者処理計画制度は、排出事業者自身が事業活動に伴い生ずる産業廃棄物の量の目標を定め、実施状況を報告し、それらの情報が公表されることにより住民へ情報提供・周知し、もって排出事業者の自主的な排出抑制、再生利用等による減量化を推進することを趣旨としており、約1万事業場及び総排出量における約6割をカバーしている。しかし、住民への情報提供・各計画の評価が不十分であり、公表・評価の徹底等の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、住民への情報提供・周知・啓発という観点から、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べきである。さらに、計画等の様式を統一的に定め、目標・実績については都道府県等別に細分化した上で事業者単位での計画等の作成を可能とし、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。また、循環的利用を進める観点から、排出事業者の責任において再生利用等による減量を進めることも本制度上重要となるが、減量は必ずしも排出事業者自ら行う必要はなく、委託により行うことも可能である。このため、委託した先で再生利用等による減量が行われている場合にはその取組も含めて排出事業者の全体取組として評価す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、法第3条に規定されているように、製造事業者等は物の製造、加工、販売等に際して、適正処理が困難とならないようライフサイクル全体を視野に入れ環境へ配慮した製品等の設計・開発を行い、また、その製品等の適正処理方法についての情報提供をすること等によって、それらが廃棄物となった場合に適正処理が困難とならないようにしなければならないこととされている。広域認定制度は、これを踏まえ、拡大生産者責任に則り製造事業者等自身が自社の製品の処理行程に関与することで、排出抑制や再生利用等の循環的利用を推進するとともに、DfEが進むことを期待した制度である。現在は認定に基づきどのようにDfEが実施され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等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発電等の熱回収を行い、エネルギーを徹底的に回収することが求められる。このことは、低炭素社会との統合の観点からも求められるが、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、熱回収を行う事業者に何らかのインセンティブを付与するなど、これを促進するための方策が必要である。また、熱回収に関する廃棄物処理施設全体についての目標値の設定についても今後検討すべきである。

(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対策は、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、法的強制力の伴わない行政指導を繰り返し悪質業者の営業継続が許容されてきたことなどから生ずる産業廃棄物の処理全体に対する住民の不信感等を背景に、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を行うなど、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

多くの地方自治体独自の対策は、産業廃棄物処理施設設置に伴う地域紛争や、県外廃棄物の流入に伴う不適正処分の回避という、それぞれの地域における切実な目的を持って作られてきたものである。上記の問題を一朝一夕に解決することは困難であるが、国は、それぞれの地方自治体独自の住民同意や流入規制の対策についてその内容及び運用を継続的に把握し、地方自治体と対話し撤廃又は緩和を働きかけていくことが必要と考えられる。また、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、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。

(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。については、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、複数許可を取得している場合の変更届出や許可更新手

続の運用、再委託の運用についても合理化していくことが適当である。なお、マニフェスト交付等状況報告書についても同様に、統一化・合理化すべきである。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べきと考えられる。

(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等の国外廃棄物を、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等の国外廃棄物を、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、このような我が国において処理することが適切と認められる国外廃棄物の処分を委託して行う者についても、輸入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取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るべきである。

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、輸出先国での取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るべきである。

(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。

特に、3Rの推進による循環型社会の構築を図りつつ、廃棄物の焼却処分等における熱回収を徹底することは、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、まずは市場拡大や地域でのエネルギー利用を支援する措置や導入支援措置を推進していくべきである。