

廃棄物・リサイクル制度の基本問題に関する検討結果について

平成 1 3 年 1 2 月 1 8 日

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会
廃棄物・リサイクル基本問題専門委員会

はじめに

平成 1 2 年、循環型社会形成推進基本法、建設リサイクル法、食品リサイクル法、グリーン購入法の制定や、廃棄物処理法等、再生資源利用促進法（現在の資源有効利用促進法）の改正が行われ、既に制定されていた容器包装リサイクル法及び家電リサイクル法とあわせて、廃棄物・リサイクル関連法が体系的に整備されているところである。

我が国においては、これらの法制度を基盤として、国、地方公共団体、事業者及び国民が一体となって、リデュース・リユース・リサイクルの 3 R を促進するとともに廃棄物の適正処理を確保することにより、循環型社会を構築していくことが重要となっている。

こうした中で、例えば、

- ・ 市況によって廃棄物処理法の規制対象となる廃棄物になったりならなかったりする
- ・ 家庭から排出された廃パソコンは一般廃棄物であり、事業所から排出された廃パソコンは産業廃棄物に区分されるため、両者を取り扱う処理施設について一般廃棄物と産業廃棄物の両方の許可が必要になるのは不合理である
- ・ 広域的に移動する産業廃棄物の収集運搬業の場合、都道府県知事又は保健所設置市長ごとの許可が必要とされているため、事務手続上煩瑣である

といった問題の指摘があり、これらに対応するためには、廃棄物の定義・区分、廃棄物処理に係る規制制度のあり方等の廃棄物・リサイクル制度の基本問題について検討することが必要となっている。

また、廃棄物の定義・区分等については、平成 1 2 年の廃棄物処理法等改正に伴う附帯決議、総合規制改革会議による「重点 6 分野に関する中間とりまとめ」（平成 1 3 年 7 月 2 4 日）や「規制改革の推進に関する第 1 次答申」（同年 1 2 月 1 1 日）等、各方面からも指摘があるところである。

こうした状況を背景として、平成 1 3 年 8 月、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会においては、廃棄物・リサイクル基本問題専門委員会を設置し、下記の基本的考え方の下で、廃棄物の定義・区分のあり方、リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制のあり方、排出者責任・拡大生産者責任のあり方等の基本問題について検討を開始した。

- ・ 国民、事業者（排出事業者、製造事業者等）、国及び地方公共団体の役割及び責任を明確化し、適正な廃棄物処理・リサイクルを一層進めること
- ・ 処理責任の徹底、廃棄物の適正処理の確保、排出抑制と円滑なリサイクルの推進等の観点のほか、規制改革や地方分権に係る見解、EU諸国の動向等の国際的潮流も視野に入れること

本委員会としては、部会の決定に基づき、基本問題に関する論点・課題について専門的な見地から調査・検討を行い、考えられる見直しの方向性や選択肢を可能な限り明らかにすることを目的として、平成13年9月以降9回にわたり、地方行政関係団体、経済団体・製造業等関係団体、労働関係団体、廃棄物処理業関係団体、消費者関係団体及び非営利民間活動団体からヒアリングを行った上で検討を行った。

基本問題に関する検討結果は、以下のとおりである。

検討結果

1 廃棄物の定義について

(1) 廃棄物の定義に関する意見

廃棄物の定義については、廃棄物処理法上、「ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの」と定義されており、その解釈として、「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になった物をいい、これに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の見取り形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべきものである。」という総合判断説が採用されている。(なお、最高裁も総合判断説を採用している。)

廃棄物の定義については、従来より、

- ・ 総合判断説における「占有者の意思」の判断が容易でない。
- ・ 「取引価値の有無」が市況に左右されるため、判断要素として不適切。
- ・ 廃棄物処理法の規制がリサイクルを阻害するため、リサイクル促進の観点から廃棄物の定義を見直すべき。

等の指摘があったことを踏まえ、本委員会において、関係団体よりヒアリングを実施し、廃棄物の定義に関する意見を整理すると、次のとおりであった。

総合判断説について

物の性状、排出の状況、通常の見取り形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案する考え方については、これを是とする意見が太宗であった。

具体的意見としては、個別事例に即して柔軟な対応が可能であることから、現在の総合判断説を変更する必要はないとするものがあった。

また、総合判断説を前提として、判断要件の客観化、具体化、取引形態等の説明責任の転換を含め、判断要素の明確化、厳格化を図るべきとの意見や、判断要件を、占有者の意思や取引価値の有無ではなく、最終処分されるか有効利用されるかとすべきとの意見もあった。

一方、罪刑法定主義の観点からも定義は明確であるべきであり、廃棄物の定義を通知ではなく法令により一層明確化することも検討すべきとの意見もあった。

リサイクル可能物の取扱いについて

物に応じて規制の違いはあり得るが、適正処理の確保の観点から、リサイク

ル可能物についても一定の規制は必要であり、廃棄物の定義から除外すべきではないとの意見があった。

また、リサイクル可能かつ特別管理廃棄物に該当しない物について廃棄物処理法の厳格な規制を適用せず、リサイクル名目の不適正処理については、罰則規定の一層の強化、リサイクルの確実性を確認する仕組み、保管基準の整備等により対応できるとの意見もあった。

定義のあり方について

廃棄物の定義について、不要物として発生したもの全てとする意見、リサイクル可能物も含め広く定義すべきとの意見、一部でも最終処分されるものがあれば排出時点で全て廃棄物とすべきとの意見があった。

また、屋外に不適正に保管された有価物の放置等に対して迅速な規制を可能にすべきとの意見があった。

さらに、気体状のものについて、廃棄物処理法を適用すべきとの意見がある一方で、それ自体の管理可能性の問題がある等の意見があった。

また、土地造成に利用されずに処分される土砂や、汚染された土壌から処分のために除去された土砂について、廃棄物として取り扱うことも検討すべきとの意見があった。

一方、有害性等がある廃棄物について、一層厳しい法規制の対象とすべきとの意見や、廃棄物に関する指令 75/442/EEC を改正する 1991年3月18日の理事会指令（以下「EU指令」という。）、EU諸国の関係法や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。）のように危険性や管理の必要性があるものを「廃棄しなければならないもの」として定義することも検討すべき、との意見もあった。

(2) 検討結果

上記の意見を踏まえ、廃棄物の定義に関して検討を行った結果は、次のとおりである。

廃棄物の範囲については、有価物やリサイクル目的を装った不適正処理の防止の観点から、不要物として廃棄されたものを広く含むこととするのが適当である。

なお、不要物の考え方については、総合判断説をどのように考えるかということとあわせて検討すべきである。

不要物以外のリサイクル可能物についても、不適正処理の防止の観点を重視し、規制対象とすることも検討すべきである。

この場合、リサイクル可能物としてどの範囲までを対象とすべきかについて、あわせて検討が必要である。

その上で、リサイクルされる物については、不要物か否かを問わず、リサ

イクル促進の観点も踏まえ、対象物の性状、処理過程等に応じ、リサイクル名目での不適正処理を防止する上で必要最小限の規制とすることも考えるべきである。

現行の廃棄物処理法上の廃棄物は、固形状又は液状のものに限られているところ、気体状のものについては、それ自体には管理可能性がないこと等から、新たに廃棄物として取り扱うこととするのは困難と考えられる。

土砂については、一般に土地造成の材料として使用されているものであるため、これまで廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではないものと運用しているところ、本来の目的である土地造成に利用されずに処分される場合や、汚染された土壌が処分のために除去された場合は、廃棄物として取り扱うべきである。

不要物の判断に当たって、物の性状、排出の状況、通常の実態、取引価値の有無及び占有者の意思等多様な要素を総合的に考慮する考え方自体には合理性があるものと考えられる。

ただし、判断要素としての「占有者の意思」や「取引価値の有無」が不安定、不明確である等の意見があり、また、罪刑法定主義の観点からも、判断要素の具体化、客観化が必要と考えられる。

この場合、廃棄物か否かの判断が困難な事例に対して、生活環境保全上の観点から合理的な判断が容易にできるように具体化、客観化することが重要である。その具体的方法としては、例えば、

ア 平成12年の使用済みタイヤに係る通知のように個別事例に即して具体的な判断基準を明確化する措置を、より多くの対象物について講じること

イ 総合判断説の判断要素のうち、「占有者の意思」「取引価値の有無」よりも「物の性状」「排出の状況」等の客観面の判断要素を優先させるべき場合を明確化すること

が考えられる。

さらに、EU指令、EU諸国の関係法やバーゼル条約のように、有価・無価を問わず、有害性、危険性、管理の必要性の観点から「廃棄（処分）しなければならないもの」も廃棄物とするという考え方も検討すべきである。

2 廃棄物の区分について

(1) 廃棄物の区分に関する意見

廃棄物の区分については、廃棄物処理法上、責任の所在に着目した基本的な区分として、事業活動に伴い排出される廃棄物のうち多量発生性や有害性等の観点から排出事業者責任により処理すべきものとして挙げられた19品目が産業廃棄物とされ、これ以外の廃棄物を市町村責任の下で処理すべき一般廃棄物として区分している。(このため、一般廃棄物には、一般家庭ごみ、し尿のほか、事業活動に伴って排出される一般廃棄物(いわゆる事業系一般廃棄物)も含まれている。)

また、それぞれのうち爆発性、毒性、感染性等の有害特性により人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある性状を有するものについて、特別管理一般廃棄物、特別管理産業廃棄物という区分がさらに設けられている。

廃棄物の区分については、従来より、「同一性状の廃棄物が排出源の違いによって一般廃棄物として規制されたり産業廃棄物として規制されたりするので、現行の区分を見直すべき」等の指摘があったことを踏まえ、本委員会において、関係団体よりヒアリングを実施し、廃棄物の区分に関する意見を整理すると、次のとおりであった。

現行の区分と処理の実態について

排出源が家庭又は小規模事業者であるために、市町村で対応できない廃棄物も全て市町村責任となる実態が問題であるとの意見や、小規模事業者において家庭系廃棄物と事業系廃棄物の区別がついていないという実態を指摘する意見があった。

同一性状の廃棄物の処理について

排出源が異なる同一性状の廃棄物については、同一処理は模索されるべきだが現状の区分により構築されている収集システムを最大限活用すべきとの意見があった。

他方、排出源に応じた処理責任は変えず、市町村で適切に処理できない一般廃棄物を産業廃棄物処理業者が処理できるようにする等柔軟な制度とすべきとの意見や、より根本的に一括処理を可能とする方向で検討すべきとの意見があった。

廃棄物の区分のあり方等について

現在の一般廃棄物・産業廃棄物という区分については、現行と同様とする意見がある一方で、事業系一般廃棄物を産業廃棄物とする等、事業系廃棄物を一本化すべきとの意見があった。

また、これを根本から見直すべきとする意見として、性状に応じた取扱形態に着目して区分した上で処理責任を整理する意見もあった。

この他、処理責任に着目した区分として、製造事業者等が処理責任を負う廃棄物の区分を独立して設けるべきとの意見や、それに対して生産者責任と排出者責任を組み合わせるべきとの意見があった。

さらに、性状や取扱形態に着目した区分として、有害性等があり特別の管理を要する廃棄物の区分を独立して設けるべき、リサイクルされる廃棄物の区分を独立して設けるべきといった意見があった。

(2) 検討結果

上記の意見を踏まえ、廃棄物の区分に関して検討を行った結果、次のとおり、処理責任の所在に着目した考え方と規制面に着目した考え方に整理した。

責任の所在に着目した考え方

方向性としては、廃棄物の排出源に着目し、日常生活に伴って排出される廃棄物（原則として市町村の責任の下で処理すべきもの。以下、仮に「生活系廃棄物」という。）と事業活動に伴って排出される廃棄物（原則として排出事業者責任の下で処理すべきもの。以下、仮に「事業系廃棄物」という。）に区分することが考えられる。

この場合、従来の事業系一般廃棄物については、本来的には、事業系廃棄物として排出事業者が処理責任を負うこととすることが考えられる。

しかし、産業廃棄物処理施設の不足や、従来、市町村責任の下で適正に処理が行われてきたことを考慮すれば、市町村が一定の責任を負いつつ、排出事業者に対して適正な処理費用の負担を求めることも考えられる。

なお、廃棄物の区分の見直しに当たっては、廃棄物の排出源のみで一律に振り分けるのではなく、廃棄物の効率的処理を図る観点から、性状、排出量、処理困難性等も考慮して、個々の廃棄物の振り分けを見直すことも検討すべきである。

生産者（製造事業者等）が責任を負う廃棄物については、独立した区分を設けることが考えられる。

この場合における廃棄物処理法と個別リサイクル法との関係については、廃棄物処理法において引取義務等の一定の義務を生産者に課す等一般的な枠組みを規定し、費用負担のあり方等を個別に設計しなければならないものについては、その枠組みを個別リサイクル法において規定することになるものと考えられる。

規制面に着目した考え方

爆発性、毒性、感染性等有害性がある廃棄物については、その管理の徹底を図る観点から、独立した区分を設けることが考えられる。

この場合、現行制度では、一般廃棄物、産業廃棄物それぞれについて有害性がある廃棄物として特別管理一般廃棄物、特別管理産業廃棄物の区分を設けているが、これを、一般廃棄物、産業廃棄物を問わず独立した区分を設けることが考えられる。

また、この場合における対象物としてどのようなものが考えられるかについては、今後検討が必要である。

リサイクルされる廃棄物については、現行制度上、特段の独立した区分が設けられていないが、これを、手続きの合理化を図る観点から、

ア 一般廃棄物と産業廃棄物の間で処理体系が異なることを踏まえ、一般廃棄物と産業廃棄物それぞれにおいて、独立した区分を設けること

イ 一般廃棄物、産業廃棄物を問わず、独立した区分を設けること

が考えられる。

また、この場合におけるそれぞれの区分の対象物としてどのようなものが考えられるかについては、今後検討が必要である。

3 リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制について

(1) リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制に関する意見

廃棄物処理業及び廃棄物処理施設については、廃棄物処理法上、適正処理を担保する手段として許可制度が設けられており、具体的には、一般廃棄物処理業については市長村長の許可、産業廃棄物処理業、一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設については都道府県知事又は保健所設置市長の許可を要することとされている。

また、広域的な廃棄物処理・リサイクルを促進する観点から、廃棄物処理業や廃棄物処理施設に係る許可を不要とする特例制度（業の許可に係る広域指定制度、業及び施設の許可に係る再生利用認定制度）が設けられている。

これらの制度については、従来より、

- ・ 市町村又は都道府県ごとに許可を要することが広域的・効率的な廃棄物処理・リサイクルの促進を阻害しているので、見直すべき。
- ・ 許可に係る特例制度は、現状では利用しづらい。
- ・ 再生利用認定制度は、不適正処理の温床とならないように厳しく運用すべき。

等の指摘があったことを踏まえ、本委員会において、関係団体よりヒアリングを実施し、リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制に関する意見を整理すると、次のとおりであった。

自治体ごとの許可制度が広域処理・リサイクルを阻害するとの意見について

現行の許可制度について、現状維持とすべきとする意見と、広域化の観点から見直しを求める意見があった。

再生利用認定制度等の特例制度について

再生利用認定制度等の特例制度について、不適正処理の温床とならないよう厳格に運用すべきとの意見や、対象範囲の拡大等緩和する方向で改善を求める意見があった。

リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制のあり方等について

規制のあり方について、厳格に運用すべきとの意見と、リサイクルを実施する等、一定の場合について規制緩和を求める意見があった。

(2) 検討結果

上記の意見を踏まえ、リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制に関して検討を行った結果は、次のとおりである。

適正な廃棄物処理・リサイクルを担保する観点から、基本的には、廃棄物処理・リサイクルに係る規制は、現行と同様に厳格なものでよいと考えられる。

ただし、規制は厳しく手続きは合理的にという考え方に基づき、広域的に移動する場合に関する廃棄物処理業の許可については、一定の条件を満たす場合には手続きを簡素化する等の合理化を図るべきである。その具体的な仕組みについても、引き続き検討が求められる。

また、廃棄物処理施設の設置許可については、生活環境上の影響が小さい物のみを取り扱う場合や、一般廃棄物、産業廃棄物の両方に係る許可を要する施設の場合には、許可手続きの合理化を検討すべきである。

再生利用認定制度や再生利用指定制度という特例制度については、例えば適正処理を担保するための資力要件や処理基準の適用等により、認定等事業者に厳格な責任を求めることとした上で、許可に係る手続きの合理化との関係も踏まえつつ、対象範囲の拡大等を検討すべきである。

4 排出者責任等について

(1) 排出者責任等に関する意見

現行制度においては、一般廃棄物については市町村の責任の下で処理が行われ、産業廃棄物については排出事業者の責任により処理が行われている。

また、産業廃棄物の不法投棄については、平成9年の廃棄物処理法改正に伴い、都道府県が行う原状回復に対して支援を行う基金が国・産業界の出えんにより設置され、また、平成12年の同法改正により、排出事業者責任を徹底するための規制強化が行われた。

一般廃棄物の処理責任について、従来より、「排出者である国民の責任も強化すべき」「事業系一般廃棄物に係る排出事業者の責任をより一層明確にすべき」「可能な限り民間事業者に処理を委ねるべき」等の指摘があったことや、不法投棄された廃棄物について地方公共団体の負担により処理されているという実態を踏まえ、本委員会において、関係団体よりヒアリングを実施し、排出者責任のあり方や不法投棄された廃棄物の処理責任のあり方等に関する意見を整理すると、次のとおりであった。

一般廃棄物の排出者責任の強化について

一般廃棄物の排出者責任については、ごみ有料化を提案する意見がある一方で、自治体の裁量等により対応すべきとの意見や、ごみ減量化のための取組を優先させるべきとの意見等があった。

不法投棄された廃棄物の処理責任について

一般廃棄物については、現行どおり市町村の処理責任とすべきとの意見、不法投棄の処理について産業界や国等が支援すべきとの意見や製造事業者も責任を負うべきとの意見があった。

産業廃棄物については、産業界や汚染関与者が処理責任を負うべきとの意見があった。

また、不法投棄が抑制されるような費用負担のあり方も考えるべき、との意見があった。

事業系一般廃棄物に対する排出事業者の責任のあり方について

事業系一般廃棄物については、産業廃棄物と同じ区分とすべきとの意見と、排出事業者が処理費用を負担する等一定の責任を負いつつ引き続き一般廃棄物とすべきとの意見があった。

一般廃棄物処理に係る民間委託について

市町村の処理責任の下で民間委託を推進すべきとの意見や、民営化すべきではないとの意見があった。

一般廃棄物について市町村が担うべき責任のあり方について

一般廃棄物について、区分に関する議論は別途あるものの、民間への処理委託による効率化を図りつつ市町村が処理責任を負うこととする意見が太宗であった。また、廃棄物の種類に応じて自治体の役割のあり方を考えるべきとの意見等があった。

(2) 検討結果

上記の意見を踏まえ、排出者責任等に関して検討を行った結果は、次のとおりである。

産業廃棄物については、数次の廃棄物処理法改正により排出事業者責任の強化が行われ、同法の厳格な施行により排出事業者の処理責任の徹底が進められている。

これに対して、生活系廃棄物については、排出者である国民も一定の責任を負うべきであり、こうした観点からは、行政の透明化、拡大生産者責任の導入、ごみ減量化のための環境整備等をあわせて行いつつ、ごみ有料化、分別排出等の徹底といった方法が考えられる。

ただし、具体的な方策のあり方については、地域特性等に応じた地方公共団体の主体的取組が重要となる。

また、市町村が自ら処理すべき廃棄物が他の市町村の区域において処分される場合に、その廃棄物が適正に処分されるよう排出元の市町村が責任を果たすことについて検討すべきである。

不法投棄の処理に要する費用負担について、一般廃棄物に関しては、例えば、生産者が責任を負う廃棄物については生産者に一定の役割を求めることが考えられる。

また、産業廃棄物に関しては、産業界からの費用徴収の方法を含め、費用負担のあり方を検討すべきである。

さらに、処理費用という事後的な費用負担のあり方だけでなく、例えば、産業廃棄物に係る経済的措置の導入等不法投棄が抑制されるような仕組みについても検討が必要である。

(事業系一般廃棄物に対する排出事業者の責任のあり方については、2の(2)の「責任の所在に着目した考え方」の(7頁)を参照。)

5 拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）について

(1) 拡大生産者責任（EPR）に関する意見

拡大生産者責任（OECDにおいては「製品に対する生産者の物理的責任及び／又は経済的責任を、製品のライフサイクルの使用後の段階にまで拡大する環境政策上の手法」と定義されている。）については、国際的にその導入や検討が進められてきており、我が国としても、循環型社会形成推進基本法における拡大生産者責任の概念の明記やリサイクル関連法における拡大生産者責任の具体化が行われてきているところである。

こうした状況を踏まえ、本委員会において、関係団体よりヒアリングを実施し、我が国における生産者責任の拡大・強化のあり方や拡大生産者責任の導入による影響等に関する意見を整理すると、次のとおりであった。

我が国における生産者責任の拡大・強化について

EPRの考え方や拡大・強化の方向性自体については、概ね異論はなかった。

具体的に、次の物について生産者責任を拡大すべきとの意見があった。

- ・ 処分向け廃棄物のうち特殊又は高度な処理を必要とするもの
- ・ 適正処理が困難な廃棄物、有害性・危険性を有する廃棄物、多量に廃棄される廃棄物（バッテリー、電池、使用済み自動車、パソコン、携帯電話、廃船舶、農薬、タイヤ、消火器等）
- ・ 事業者の製品設計段階からの工夫と消費者のグリーン購入により発生抑制・再使用・リサイクルが促進される物、流通量が多い物、再資源化価値が比較的高い物等

一方、製品の特性等を踏まえつつ、製品ごとに、製造・流通・販売・利用・補修・廃棄の各段階における関係主体間の役割の再構成をすべき、との意見もあった。

責任主体となる生産者の範囲については、製品ごとに、排出者責任とあわせて考えるべきとの意見や、行政コストの観点から集中させるべきとの意見があった。

また、処理コストの負担については、生産者において内部化すべきとの意見や、消費者が受益者として負担すべきとの意見があった。

拡大生産者責任の導入による市町村の負担や住民の税負担に及ぼす影響について

拡大生産者責任の導入に伴う地方公共団体の負担の実態や住民の負担ルール

の明確化が必要との意見や、地方公共団体の負担減少分についての情報公開や住民への還元が必要との意見があった。

また、EPRの解釈に責任分担の考え方を導入して市町村に責任分担するのは問題があるとの意見があった。

拡大生産者責任の観点からのリサイクル関連法の課題について

拡大生産者責任の観点からは、リサイクル費用の内部化が不徹底であり、容器包装リサイクル法や家電リサイクル法による地方公共団体や消費者の負担を見直し、生産者が費用負担を含む責任を負うべきとの意見があった。

他方、容器包装リサイクルのシステムを活用して他の物も収集する仕組みが必要であり、また、再商品化対象物が不法投棄されずきちんと製品化して売れるようにすべきとの意見があった。

さらに、法律ごとに異なる仕組みではなく統一的なシステムの下でリサイクルを実施すべきとの意見もあった。

(2) 検討結果

上記の意見を踏まえ、拡大生産者責任（EPR）に関して検討を行った結果は、次のとおりである。

生産者が責任を負う廃棄物の対象物の範囲については、例えば、特殊・高度な処理を要する等市町村における適正処理が困難な廃棄物や、設計・製造段階での工夫により廃棄物の発生抑制・再使用・再生利用が促進されるような物等とすることが考えられる。

生産者の具体的な責任のあり方としては、対象物に応じて、生産者が費用負担や使用済み製品の回収等を行うことが考えられるのではないかと。

この場合、排出者も一定の責任を負うべきか、廃棄物に係るライフサイクル全体にわたる環境負荷の低減に関する制御可能性の観点からどの生産者がどの程度責任を負うのが最も効果的か、という観点から、具体的な責任のあり方を考えるべきである。

6 その他

(1) 廃棄物処理に係る地方公共団体の運用に関する意見

廃棄物処理に係る地方公共団体の運用について、本委員会において、関係団体よりヒアリングを実施し、意見を整理すると、次のとおりであった。

一般廃棄物については、自治体の行財政能力の差や地域特性がある以上、ある程度の違いを容認する意見や、事業系一般廃棄物について、排出者責任を強化すれば市町村の負担が減り、運用の違いの解消につながるとの意見があった。

また、産業廃棄物については、廃棄物処理法の運用の徹底を求める意見や、自治体の横出し、上乘せ等をコントロールすべきとの意見があった。

(2) 検討

上記の意見を踏まえ、廃棄物処理に係る地方公共団体の運用に関しては、今後、実態を調査した上で引き続き検討を行うことが必要である。

おわりに

廃棄物・リサイクル制度に関する課題の検討に当たっては、課題相互の関連性や制度全体に及ぼす影響を視野に置いて総合的に検討を行うことが重要である。

本委員会においては、基本問題に関する論点・課題の整理に基づいて、考えられる見直しの方向性・選択肢を専門的な見地から検討するという役割の下で、の各事項について検討を行ったが、仮に廃棄物の区分を変更することとした場合は、廃棄物の処理責任のあり方や廃棄物処理に係る規制の内容についても変更が生じることとなる等、各事項が相互に密接に関連することを改めて確認したところである。

今後、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会において、本検討結果を踏まえて、総合的な視点から基本問題に関する議論が一層深められることを期待する。

基本問題に関する意見の概要

1 廃棄物の定義について

総合判断説について

個別事例に即して柔軟な対応が可能である総合判断説（最高裁も採用）について、変更の必要はない。

国及び地方公共団体においては、占有者の意思で有価物であることのみで廃棄物でなくなるわけではないこと等、全ての廃棄物について、総合判断説を一層明確化した平成12年の使用済みタイヤに係る通知による指導を徹底すべき。

平成12年通知における「長期間」の解釈（概ね180日以上）の短縮化、「占有者の意思」の客観化、判断要件の具体化、類型化、総合判断した結果の客観化等、総合判断説について所要の見直しを行うべき。

総合判断に当たっての要件として、品目ごとに用途を限定し、その用途に応じた品質を有し、実質的な有償取引が行われていることを売買契約の提示により確認することにより有用性を判断する仕組みや、有用性を公的に認定する制度を検討すべき。

総合判断説の判断要件のうち「占有者の意思」や市況変動の影響が大きい「取引価値の有無」については、合理性に欠ける。例えば、最終処分されるかどうか、有効利用されるかどうかを判断要件とすべき。

廃棄物か否かは廃棄物処理法上の罰則の構成要件となるため、罪刑法定主義の観点から、定義は明確であるべき。

また、廃棄物の定義をより明確化するため、これを通知ではなく法令により一層明確化することも検討すべき。

リサイクル可能物の取扱いについて

処理責任の明確化による適正処理の確保の観点から、リサイクル可能物についても一定の規制が必要であり、安易に廃棄物の定義から除外すべきではない。

ただし、対象物によって規制が異なることはあり得る。

リサイクル可能かつ特別管理廃棄物に該当しない物について廃棄物処理法の厳格な規制の適用を止めるべき。

リサイクル名目での不適正処理対策については、罰則規定の一層の強化、リサイクルの確実性を確認する仕組み、保管基準の整備等により対応できる。

定義のあり方について

不要物として発生したものを全てを廃棄物と定義すべき。

リサイクル可能物も含め、廃棄物を広く定義すべき。

一部でも最終処分されるものがあれば、一部が売却又は無償で取引されるものであっても、排出時点で全て廃棄物とすべき。

屋外に不適正に保管された有価物の放置等に対し、迅速な規制を可能にすべき。

現行の廃棄物処理法上の定義を了とした上で、廃棄物に付随して排出される有害のおそれのある気体状のものについても廃棄物処理法を適用すべき。

気体状のものについては、それ自体に管理可能性がない。また、特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律等の他法令において対応している現状もある。

土地造成に利用されずに処分される土砂や、汚染された土壌から処分のために除去された土砂について、廃棄物として取り扱うことも検討すべき。

有害・感染性廃棄物も一層厳しい法規制の対象とすべき。

国際的動向を勘案し、有害・有毒な廃棄物については規制強化が必要。

廃棄物の定義に関する国際的な協調は必要。

廃棄物に関する指令75/442/EECを改正する1991年3月18日の理事会指令（以下「EU指令」という。）EU諸国の関係法や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。）のように、危険性や管理の必要性があるものを「廃棄しなければならないもの」として定義することも検討すべき。

2 廃棄物の区分について

現行の区分と処理の実態について

市町村の処理システムで対応できない廃棄物について、排出源が家庭又は小規模事業者であるために全て市町村責任となる実態は問題。

小規模の事業者においては、家庭系と事業系の区別がついていないのが実態。

同一性状の廃棄物の処理について

同質物の同一処理・リサイクルは模索されるべきだが、現状の区分により構築されている収集システムは最大限活用すべき。排出源の違いによる処理責任に応じて区分し、処理費用の差をつければよい。

排出源に応じた一般廃棄物と産業廃棄物の処理責任は変えず、一般廃棄物(事業系一般廃棄物を含む。)に区分される物であっても、市町村の処理施設では適切な処理が行われず、民間の産業廃棄物処理・リサイクル施設において処理が可能な物は産業廃棄物処理業者が扱えるようにする等、柔軟な制度にすべき。

これにより、同一性状の廃棄物は同一の取扱いをするとの考えに基づき、廃棄物をその性状によって明確に区分するという方法につながる。

同一性状の廃棄物については、一括処理を可能とする方向で検討すべき。

この際、拡大生産者責任の観点から、事業系ごみについては排出事業者責任とし、産業廃棄物に区分できるものは産業廃棄物として区分するとともに、一般廃棄物や産業廃棄物に限らず、製品メーカーに処理責任を課すことが可能な廃棄物については製品メーカーに処理責任を課すことも検討すべき。

廃棄物の区分のあり方等について

一般廃棄物については現行法体系を維持し、日常生活に係る廃棄物や事業系一般廃棄物(家庭から排出される廃棄物と内容的に類似)については、市町村の処理責任の範疇とすべき。

ただし、市町村が本来引き受けられない特別管理一般廃棄物等については、排出者の処理責任を強化すべき。

廃棄物を、

- ・ 製造事業者等が責任を負う廃棄物(有害性・危険性により特別な処理を要する廃棄物、製造事業者に処理・リサイクルを委ねた方がよい廃棄物、企業内等で再使用・再生利用を行う廃棄物)
 - ・ 市町村において処理可能な廃棄物
 - ・ 国や都道府県において公共管理の下で無害化処理する廃棄物
- に区分すべき。

特別な処理を必要とせず、市町村の処理施設で安全に処理できる産業廃棄物については、あえて産業廃棄物とする必要はなく、事業系一般廃棄物と同様に一定の費用負担によることとすべき。

全ての不要物について、

- ・ 「再生利用物」(再生利用技術等が存在するもの、技術的に再生利用可能だが現時点ではコスト等の理由で廃棄物として処理されるもの、環境汚染防止のため回収・再生利用すべきもの等)
 - ・ 「第一種廃棄物」(有機物、リサイクルできない紙くず、木くず、し尿・浄化槽汚泥等、焼却や埋立処分をしても環境汚染をもたらさないもの)
 - ・ 「第二種廃棄物」(プラスチック製品、工場からの産業系廃棄物等、有害物質を生成する可能性があり、高度な公害防止装置を有する施設において処分する必要があるもの)
 - ・ 「特別管理廃棄物」(有害性・危険性があり特別な管理が必要とされるもの)
- に区分すべき。

廃棄物を、

- ・ 生活系廃棄物(家庭から排出される廃棄物とし尿)
 - ・ 事業系廃棄物(生活系廃棄物を除く全ての廃棄物。生活系と事業系の混合物を含む。)
- に区分すべき。

「事業系廃棄物」については排出者責任とし、「生活系廃棄物」については市町村が処理責任を負うが、行政は廃棄物管理のコントロールを主眼とし、実際の収集・運搬、処分及びリサイクル事業は民間に委託してコスト削減を図るべき。

また、廃棄物の有害性・危険性の観点から、現行の特別管理廃棄物の範囲を拡大して「特殊廃棄物」とし、その他の全てを「管理廃棄物」とすべき。

一般廃棄物を、

- ・ 分別が困難で焼却による無害化・減容化に適する生活ごみ
- ・ 分別リサイクルの対象となる「リサイクル指定ごみ」(小売店等での容器包装廃棄物等)
- ・ 個別法の対象以外の粗大ごみ

の3区分とし、市町村等が対応。

市町村による適正処理が困難な物については、事業者の自己回収又は費用負担により処理を行う「指定事業系廃棄物」(家電リサイクル法やリサイクルガイドラインの対象物をイメージ)とし、EPRの具体化として、事業者に分別や解体・リサイクルを義務づけるべき。

産業廃棄物については、安定・安全に処理できる物に限定すべき。

現在の特別管理産業廃棄物と特別管理一般廃棄物をあわせて「特別管理廃棄物」とし、廃棄物処理センター等公共による処理を義務づける方向とすべき。

一般廃棄物については、分別収集の徹底を前提に、

- ・ 家庭ごみ
- ・ リサイクル指定ごみ
- ・ 粗大ごみ

とし、自治体の固有事務として適正処理責任を義務づける。

特別管理一般廃棄物のうち、適正処理が困難なものについては、事業者の自己回収や費用負担による適正処理を義務づけるべき。

産業廃棄物については、処理廃棄物とリサイクル廃棄物に区分する。

現在の特別管理産業廃棄物と特別管理一般廃棄物を一体化して特別管理廃棄物とし、公共関与の下で適正処理を義務づけるべき。

排出源に応じた一般廃棄物と産業廃棄物の処理責任は変えず、一般廃棄物(事業系一般廃棄物を含む。)に区分される物であっても、市町村の処理施設では適切な処理が行われず、民間の産業廃棄物処理・リサイクル施設において処理が可能な物は、産業廃棄物処理業者が扱えるようにすべき。

これにより、同一性状の廃棄物は同一の取扱いをするとの考えに基づき、廃棄物をその性状によって明確に区分するという方法につながる。(再掲)

家庭系廃棄物以外は全て産業廃棄物とし、産業廃棄物を処分向け廃棄物(有毒性、危険性、感染性等の有害性があるもの)とリサイクル向け廃棄物(リサイクル可能なもの)に区分して、排出事業者又は製造事業者の責任により処理すべき。

また、多種類の材料を使用するもの(自動車)、製造事業者が技術知識が集約されているもの(情報機器)、適正処理困難物及び大量消費製品については、製造者に処理責任を課すことが適当。

家庭より排出される「生活廃棄物」と事業活動によって発生する「事業廃棄物」(事業系一般廃棄物を含む)の区分を基本に、有害性、腐食性、爆発性、感染性等の有害性等を考慮した「特別管理事業廃棄物」と「特別管理生活廃棄物」に区分すべき。

「生活廃棄物」のうちスプリングマットレス、消火器、タイヤ等、市町村において処理困難な物については、拡大生産者責任を適用すべき。

拡大生産者責任の観点から、事業系ごみについては排出事業者責任とし、産業廃棄物に区分できるものは産業廃棄物として区分するとともに、一般廃棄物や産業廃棄物に限らず、製品メーカーに処理責任を課すことが可能な廃棄物については処理責任を課すことも検討すべき。(再掲)

事業系一般廃棄物を産業廃棄物と同様に取り扱い、中小事業者を含む排出事業者は、処理委託や費用の支払いという方法で排出者責任を果たせばよい。

また、生産者が責任を負う廃棄物を独立した区分とし、容器包装リサイクル法や家電リサイクル法の対象物を位置づけ、無償引取りである容器包装と逆有償引取りである家電をそれぞれ一種・二種に分けることも考えられる。

リサイクルされる廃棄物については、再生利用認定制度を拡大するという考え方もある。仮に事業系一般廃棄物及び産業廃棄物を事業系廃棄物とした場合、その中にリサイクル向け廃棄物と処分向け廃棄物がある、という整理になるのではないかと。

廃棄物は常に排出者責任と生産者責任の組み合わせの問題であり、その上で、物に応じて廃棄物を最もコントロールできる主体に責任をかけるべき。その意味で、製造者責任廃棄物として、物に責任を付着させるという考え方には問題がある。

リサイクルされる廃棄物に関しては、物に応じて、ライフサイクルの観点、排出者や生産者の責任のあり方、経済性等を考慮した結果として、適正に処理する物が適正にリサイクルする物かが決まる、というように考えるべき。

責任のあり方や行政コスト等を考慮して一応区分をつけるのは構わないが、区分が一旦固定すると廃棄物処理業・施設に係る許可とつながって非効率になるので、ある意味で柔軟な仕組みとすべき。

事業系一般廃棄物は産業廃棄物と同様の取扱いとすべき。ただし、産業廃棄物と事業系一般廃棄物は排出状況や処理状況に違いがあり、マニフェスト制度等の規制のあり方の検討は必要。

危険性、有害性があり特別の管理を要する廃棄物については別個に区分を設け、排出事業者責任をより強化するとともに、製造者等に回収義務を課す等拡大生産者責任に基づく処理システムの構築を図るべき。

現行法上の区分は、排出源により異なった範疇に分類される等、合理性に欠けるが、排出者の違いによって処理責任が異なるのはやむを得ない。

家庭系廃棄物でも生産者責任を拡大すれば家庭系廃棄物と事業系廃棄物に区分する意味も減少する。

まず総称として「排出物」とし、由来・性状により「事業排出物」(事業系一般廃棄物のほとんどを含む。)と「生活排出物」に区分し、それぞれに「有害廃棄物」・「製品廃棄物」・「その他の廃棄物」・「再利用排出物」等の区分を設ける。

直接的な再使用物以外のリサイクル可能物を「再利用排出物」とし、環境影響度に係る物性により、廃棄物に近い規制からある程度緩い規制まで一定のランクを設ける。

「有害廃棄物」については、特別な枠組みと規定のほか、「有害廃棄物」となる可能性がある製品の製造段階からの規制も別途必要。

「事業排出物」については排出事業者、「製品廃棄物」以外の「生活排出物」については市町村、「製品廃棄物」については家庭系であっても原則として製造事業者等の処理責任とする。製品製造事業者を特定できない物、製造事業者等への回帰が困難な物の取扱いについては別途検討。

なお、「事業廃棄物」の処理には、特別な場合(災害、環境上の危険事態等)を除き、公共が関与すべきではない。公共は各主体の責任負担システムの構築や適正運用に対する誘導等を行うべき。

以上の定義・区分や「製品廃棄物」の区分の扱いの適正化により、排出源が異なる物の一括処理は可能。

基本的考え方としては、利用廃棄物か処分廃棄物に分け、それぞれについて有害廃棄物か非有害廃棄物かに区分する。

事業系一般廃棄物のような曖昧な運用はなくし、生活系の廃棄物とそれ以外の廃棄物(事業系廃棄物)というように発生源による明確な区分設定にすべき。

3 リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制について

自治体ごとの許可制度が広域処理・リサイクルを阻害するとの意見について

市町村又は都道府県ごとの許可を要する現行制度を維持すべき（やむを得ない）。むしろ許可に係る行政手続の円滑性、迅速性、透明性等の確保が問題。

一般廃棄物については、ある程度広域的な対応は考慮する必要がある。

産業廃棄物については、都道府県ごとに許可を要する現行制度は、特定地域への施設の集中による環境悪化を回避できる点で合理性はある。

産業廃棄物の収集・運搬業の許可について、都道府県又は保健所設置市ごとの許可ではなく、より広域的な収集・運搬に対応した許可制度とすべき。

許認可申請を広域ブロック化（例えば全国10ブロック程度）すること等、収集・運搬、処理を広域的かつ効率的に行えるよう、現行の許可制度を改めるべき。

一般廃棄物と産業廃棄物のいずれについても、業・施設の許可について、広域的な許可、すなわち都道府県単位の許可とすることも検討に値する。

リサイクルに係る廃棄物処理業・施設については、都道府県を超えた広域的な単位の制度とすべき。

広域化する場合は監視の必要が生じるため、規制を簡素化することであっても緩和はあってはならない。

都道府県域を超えた広域的な許可制度とする場合、国が許可主体となることは極めて困難である。

業の許可制度と資格に係る免許制度を区別する必要はなく、免許制度のように、一都道府県による業の許可を全国的に通用させる制度も可能ではないか。

再生利用認定制度等の特例制度について

再生利用認定制度については、厳格な要件のもとで審査されるべき制度であることは当然。

廃棄物のリサイクルを推進するため、品目の指定等を行って、もっと有効に利用すべき。

リサイクルを目的として環境負荷が少ない事業（生ごみ、剪定枝の堆肥化）について、要件の緩和や免除等が必要。

廃棄物処理法は廃棄物の適正処理のための個別法として位置づけ、広域指定制度や再生利用認定制度については別の個別法として整理し、各法律の役割を分かりやすくすべき。

リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制のあり方等について

廃棄物は適正処理が最重要であり、廃棄物処理業・施設に対する規制は厳格であるべき。

規制の厳格さと手続の煩雑さは別の問題。手続が煩雑で参入を困難にするのは問題だが、規制基準や違反者に対する対処は厳格なものとするべき。

企業グループ内等で行われる再使用・再利用・再生利用については、内部での責任体制を明確にした上で届出制・登録制等にすることも可能。

処分とリサイクルの工程は同じであり、廃棄物の管理の観点から、リサイクル施設に対する規制は処分施設に対する規制と同一であるべき。

許可の主体について、基本的には現状維持だが、生産者責任で処理を行う廃棄物については再生利用認定制度による大臣認定とすべき。

リサイクルされる廃棄物については、再生利用認定制度を拡大するという考え方もある。(再掲)

特別管理廃棄物については厳格な基準を適用すべき。

生産者責任で処理を行う廃棄物や特別管理廃棄物に関する広域的な監視体制や処理体制の整備、個別リサイクル法の対象物であって不法投棄されるもの等については、公共関与により対応すべき。

原料に廃棄物を使用する以外は通常の製造業の業態と変わることがないリサイクル施設について、品目の特定や環境影響評価等を行った場合には、許可要件を緩和すべき。

広域処理ができるように規制改正を行うべきだが、廃棄物の処理とリサイクルの処理に内容の違いはないことから、規制そのものは緩和すべきではない。

施設周辺の環境アセスメントの結果、施設ごとの処理事業に伴う環境影響の調査、数年間にわたる事故発生の有無等の情報公開や、リサイクル対象品ごとの処理施設の類型化がなければ、適正処理を担保とする許可制度の緩和は認められない。

リサイクルの原料となる廃棄物の物性等(多種混合の場合を除く)により環境汚染発生度等が極めて低いものや、既存の事業体で環境保全上適正な事業執行が担保されるものについては、一定の緩和は可能。

なお、この場合、リサイクル対象物の物性の把握や、設備・加工方法等の環境保全上の適正性等を的確に監視・審査できる仕組み等が必要。

許認可申請を広域ブロック化(例えば全国10ブロック程度)すること等、収集・運搬、処理を広域的かつ効率的に行えるよう、現行の許可制度を改めるべき。(再掲)

食品リサイクル法や家電リサイクル法における廃棄物処理法の特例措置を拡大すべき。

使用済み製品及び関連商品等について、その製造者がリデュース・リユース・リサイクルに取り組む場合は、その処理に関する全ての業許可を原則として不要とすることを検討すべき。

少なくとも資源の有効な利用の促進に関する法律に基づく指定再資源化製品については廃棄物処理法を適用除外すべき。

生産設備を使ったリサイクル施設に対して、環境アセスメント等を簡素化すべき。

廃棄物処理法に基づかない各県の搬入規制や近隣同意要件を撤廃すべき。

リサイクルプラントに対しては、廃棄物処理法だけでなく、建築基準法や工場等制限法（首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律等）による規制や手続が別々に重複してかかることになる。これらの許認可に係る事務手続きの総合化を検討すべき。

リサイクルプラントに関しては、構造基準と性能基準の双方をクリアしなければならないようにすべき。

4 排出者責任等について

一般廃棄物の排出者責任の強化について

一般廃棄物の排出者である住民の負担によるごみ有料化も考えられる。この場合、市民参加の保証、ごみ行政の透明化、清掃事業のコスト削減努力等が必要。

住民は、市町村が定めた分別排出等のルールに既に従ってきている。

排出者責任としての有料制は、自治体の裁量や住民の合意により対応すべきであり、法律で言及すべきものではない。

一般廃棄物の排出者責任の強化は必要だが、まずは、拡大生産者責任の導入を含め、ごみ減量化のための環境整備を優先させるべき。

不法投棄された廃棄物の処理責任について

市町村の処理責任の完遂が一般廃棄物の不法投棄の未然防止に寄与している。一般廃棄物及び事業系一般廃棄物（家庭から排出される廃棄物と内容的に類似。）は市町村の処理責任の範囲内とすべき。

一般廃棄物の不法投棄の処理は市町村にとっても負担である。例えば不法投棄対策のための市町村毎の基金に対する支援等、産業廃棄物の不法投棄の場合と同様に、産業界や国等が支援すべき。

家電製品等一定の製品について所有者が不明又は資力がない場合は、製造事業者による引取りも検討が必要。

不法投棄は、ほとんどが産業廃棄物であり、産業界や産業廃棄物業界による基金の積み立て、保険加入により原資を確保し、原状回復を進め、早期解決を図るべき。

不法投棄廃棄物の処理費用について、産業界からの強制徴収を考えなければならない時期に来ているのではないか。

都道府県境を越えて広域移動した不適正処理廃棄物に係る原状回復について、事業者の倒産等により都道府県の代執行の必要が生じた場合、投棄された都道府県の費用負担としないようにすべき。

不法投棄現場の原状回復に係る責任当事者の範囲を、汚染原因者のみならず、処理を委託した排出事業者、中途介在者である収集運搬業者、中間処理業者等の汚染関与者にまで拡大すべき。

有害廃棄物による水質汚濁や土壌汚染に対する原状回復等について、公共関与により早急に解決すべき。

不法投棄については、前払い処理料金制度により対処できる物については基

本的には生産者責任で考えざるを得ない。それ以外の投棄者不明の不法投棄については、産業界も費用を負担し、公共が対処するしかないのではないかと。

不法投棄時の費用負担についても生産者責任とするのは、EPRの概念の拡大になる。

不法投棄が抑制されるような費用負担のあり方を考えるべきではないか。

事業系一般廃棄物に対する排出事業者の責任のあり方について

事業系一般廃棄物は、従来どおり市町村の責任の下で処理すべき。ただし、家庭系と区別して、事業者処理費用の負担を求めることは考えられる。

事業系一般廃棄物を排出する小規模事業者は、市町村のルールに従って、許可業者等に対して住民より高額な費用を支払い、あわせ産業廃棄物についても同様に費用負担しており、排出者責任を果たしている。

事業活動に伴って排出される廃棄物について、有害・無害を無視して全て産業廃棄物にすることは反対。

事業系一般廃棄物について、産業廃棄物とすることで排出者の責任を明確化すべき。ただし、自治体におけるあわせ処理等適切な対応を検討すべき。

事業系一般廃棄物（し尿を除く）については、拡大生産者責任の観点から、ごみをできるだけ出さない措置を前提として、排出事業者の責任を一層明確にし、産業廃棄物として区分できるものがあれば産業廃棄物に区分すべき。

廃棄物処理法上、事業活動に伴って生じた廃棄物について事業者が適正処理の責務が課せられているという原則にも留意が必要。事業系一般廃棄物については産業廃棄物と同様に取り扱い、中小事業者を含む排出事業者は、処理委託や処理費用の負担という方法で処理責任を果たせばよい。（一部再掲）

一般廃棄物処理に係る民間委託について

市町村の責任の下で、各市町村の判断により、民間事業者への委託処理を推進すべき。

施設整備におけるPFIの活用など、官民の適正な役割分担のもと適正なアウトソーシングがなされるべき。

一般廃棄物の処理については、従来どおり市町村が行うべきであり、民営化すべきではない。

一般廃棄物について市町村が担うべき責任のあり方について

生活系廃棄物については市町村が処理責任を負うが、行政は廃棄物管理のコントロールを主眼とし、実際の収集・運搬、処分及びリサイクル事業は民間に委託してコスト削減を図るべき。

市町村の処理責任を原則として、運用の効率化（夜間収集、設備稼働率向上等）と自治体の処理費用の透明性を向上させるための情報公開を行うべき。

都市自治体の任務として、基本的には、処理が容易で有害でない廃棄物の処理事業を運営すること、自己責任、拡大生産者責任等の廃棄物管理の原則に基づいて、市民・事業者が適切に役割・責任を果たせるよう調整したり、都市内の廃棄物の流れを管理・監督すること、自ら事業主体として処理できない廃棄物について、周辺市町村や都道府県と連携して広域的な処理体制を整備促進すること、とすべき。

5 拡大生産者責任（EPR）について

我が国における生産者責任の拡大・強化について

リサイクル向け廃棄物だけでなく、処分向け廃棄物のうち特殊又は高度な処理を必要とするものについても、EPRの観点から処理システムを構築することが必要。

適正処理が困難な廃棄物、有害性・危険性を有する廃棄物、多量に廃棄される廃棄物等、量的・質的に環境負荷が大きい物について、拡大生産者責任を課すべき。例としては、バッテリー、電池、使用済み自動車、パソコン、携帯電話、廃船舶、農薬、タイヤ、消火器等が考えられる。

事業者の製品設計段階からの工夫と消費者のグリーン購入により発生抑制・再使用・リサイクルが促進される物、流通量が多い物、再資源化価値が比較的高い物等も対象とすべき。

事業者責任で処理を行う廃棄物や特別管理廃棄物等については、第一義的に生産者が費用負担を含む責任を負うこととして、生産者においてリサイクル費用を含む適正処理コストを内部化し、ラベリング表示等の情報公開を通じて、消費者による選択を経て最終的に負担される制度とすべき。

製品の特性等を踏まえつつ、製品ごとに、製造・流通・販売・利用・補修・廃棄の各段階における関係主体間の役割の再構成をすべき。

加工・組立業者だけでなく素材・流通業者も含め、どの主体に責任を課せば廃棄物のフローを制御できるかを、物に応じて考えるべき。その際、排出者責任とあわせて考えることが必要。

拡大生産者責任は、誰が引取りやリサイクルを行えば最も効率的か、責任を一点に集中させるかどうか、という観点から考えるべき。

処理費用を徴収する場合は消費者が負担することとなる。便益を享受した者が負担するという原則に則った「外部費用の内部化」であることを明確にすべき。

販売時点での費用徴収は、徴収費用の管理費用により、消費者に余分なコスト負担を強いるのが問題。

生産者に責任を課す場合は、生産者が関連法律上の許可を取りやすくすべき。

拡大生産者責任の導入による市町村の負担や住民の税負担に及ぼす影響について

負担の実態を明確にし、住民に負担ルールを理解してもらうことが必要。

家庭から排出される使用済み製品のリサイクル義務が事業者に課された場合、地方公共団体の負担減少分について可能な限り情報公開を行い、住民への減税等の見える形で還元すべき。

E P Rの解釈に責任分担の考え方を導入して市町村にも責任分担するのは、廃棄物のリサイクル費用の外部化であり、E P Rの解釈として正しくない。住民の税負担の見地からも由々しき問題。

拡大生産者責任の観点からのリサイクル関連法の課題について

容器包装リサイクル法や家電リサイクル法は、地方公共団体や消費者の負担の点で問題があり見直すべき。第一義的に生産者が費用負担を含む責任を負うべき。

容器包装リサイクルの分業体制を使って他の物も収集するような仕組みが必要。再商品化対象物が不法投棄されず、きちんと製品化して売れるようにすべき。

現行のリサイクル関連法は費用負担のあり方や処理システムが様々であり、統一的なシステムの下に実施すべき。

同じ業界の製品でも法律によって規制が異なり整合性に課題があること、リサイクル費用の内部化が不徹底でE P Rが不十分なこと等の問題がある。

6 その他

廃棄物処理に係る地方公共団体の運用について

一般廃棄物については、自治体の体力差や地域特性があり、細部の違いがあるのは当然。各市町村の施設整備を促進し、一定基準による統一的処理の確保が望ましい。

総合的判断に基づき類型化しつつ、市町村が実態に合わせて判断・措置できる権限を与えることも必要。

事業系一般廃棄物については、地域によって施設状況による負担が異なっていることから運用の違いが生じている。事業系一般廃棄物について排出者責任を強化することにより、市町村の負担が減り、こうした事例が減る。

一般廃棄物は自区域内処理を原則としているが、産業廃棄物については、県域を超えて移動するので、廃棄物処理法の運用に関しては、各自治体が共通の認識のもとで一元的に対応すべき。

欠格条項に関する情報は全国共通の情報であり、全国オンラインシステムを構築して一元化が必要。

産業廃棄物について、自治体の横出し、上乘せ等の不統一が見られる。中央政府が廃棄物・リサイクル行政をコントロールすべき。

(参考 2)

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会
廃棄物・リサイクル基本問題専門委員会
委員名簿

植田 和弘 京都大学大学院経済学研究科教授

大塚 直 早稲田大学法学部教授

武田 信生 京都大学大学院工学研究科教授

古市 徹 北海道大学大学院工学研究科教授

細田 衛士 慶應義塾大学経済学部長

山田 洋 一橋大学大学院法学研究科教授

五十音順、敬称略
：委員長

廃棄物・リサイクル基本問題専門委員会の開催経過

- 第 1 回 9月18日(火) 基本問題に関する現状等について
- 第 2 回 10月5日(金) 関係団体よりヒアリング
・ 日本環境保全協会
・ 全国清掃事業連合会
・ 全国産業廃棄物連合会
・ 全日本自治団体労働組合
- 第 3 回 10月15日(月) 関係団体よりヒアリング
・ 全国環境整備事業協同組合連合会
・ 経済団体連合会、電気事業連合会、
日本自動車工業会、日本建設業団体連合会、
日本電機工業会、電子情報技術産業協会、
日本鉄鋼連盟、セメント協会
・ 日本労働組合総連合会
- 第 4 回 10月25日(木) 関係団体よりヒアリング
・ 千葉県(全国知事会推薦)
・ 岩手県(全国知事会推薦)
・ 福岡県大牟田市(全国市長会推薦)
・ 埼玉県鷲宮町(全国町村会推薦)
・ 主婦連合会
- 第 5 回 11月6日(火) 中間的な論点整理について
- 第 6 回 11月13日(火) 関係団体より追加ヒアリング
・ 大阪府大阪市(全国都市清掃会議推薦)
・ 東京都トラック協会
・ 日本チェーンストア協会
・ 日本ホテル協会
・ 日本弁護士連合会
・ 最終処分場問題全国ネットワーク
・ 日本生活協同組合連合会
- 第 7 回 11月20日(火) 論点整理について
- 第 8 回 11月29日(木) 論点整理について
- 第 9 回 12月18日(火) 論点整理について