

食品廃棄物の不正転売事案について（総括）

平成 28 年 1 月に、食品製造業者等から処分委託された食品廃棄物が、愛知県の産業廃棄物処理業者により、食品として転売された事案が発覚した。この事案については、食に対する消費者の不安を招く大きな社会問題となったことから、事案発覚時より食品安全行政に関する関係府省庁連絡会議を通して政府全体で取り組んできたところであり、環境省では、平成 28 年 2 月 24 日に開催された中央環境審議会循環型社会部会の審議結果を踏まえ、平成 28 年 3 月 14 日に再発防止策を公表し、対応を順次進めているところである。

また、本事案では、並行して警察による捜査・立件が行われ、平成 29 年 1 月までに、廃棄物処理法（マニフェスト虚偽報告）違反、食品衛生法（無許可営業）違反及び刑法（詐欺罪）違反により、関係者 3 名が有罪判決を受け、刑が確定した。

廃棄物処理業者の事業場に保管されている食品廃棄物については、排出事業者責任に基づく回収が行われたほか、愛知県等において地元市、廃棄物関係団体及び廃棄物処理業者の協力による撤去が行われ、平成 29 年 2 月までに、パレット、廃プラスチック類、密閉容器に入った食品廃棄物等、周辺環境に影響を及ぼさないものを除き撤去が完了している。

以上のように、事案の全容が概ね明らかになるとともに、廃棄物の撤去を含めて概ね収束したことを踏まえ、事案発覚後の廃棄物の撤去に至る対応を含め、現行の関係法令やその運用の課題等について改めて検証し、必要な対応を検討するため、環境省では、以下の有識者の協力を得て、愛知県等からのヒアリングを行い、再発の防止、追加的な対策の必要性について、課題と対応を取りまとめた。

【協力を得た有識者】

石川 雅紀氏	神戸大学大学院経済学研究科 教授 中央環境審議会食品リサイクル専門委員会 座長
大塚 直氏	早稲田大学法学部 教授 中央環境審議会廃棄物処理制度専門委員会 委員長
鈴木 道夫氏	橋元綜合法律事務所 弁護士 産業廃棄物適正処理推進センター運営協議会 委員長
長岡 文明氏	BUN 環境課題研修事務所 主宰

1. 事案の経緯

(1) 事案の発覚前

- 平成 8 年、ダイコー株式会社は愛知県等で産業廃棄物収集運搬業の許可、愛知県で産業廃棄物処分業の許可を取得し、食品製造業者等から処分委託された動植物性残さ、汚泥等を乾燥等の処分を行い、処理後物を肥料又は飼料として製造販売していた。
- また、平成 20 年、同社は食品リサイクル（飼料化及び肥料化）を実施する事業者として、食品リサイクル法に基づき、国の「登録再生利用事業者」として登録を受けて

いた。

平成 21 年 1 月には、動植物性残さの破碎・選別及び混練処理を業許可へ追加し、平成 22 年 7 月、本社工場に発酵施設を追加し、当該処分業の種別を追加した。

- ・ 事案発覚後、愛知県が同社に聴取等したところ、本社工場では、平成 22 年頃から、委託された食品廃棄物を過剰に保管し、発酵施設については、平成 24 年～25 年頃から稼働していなかったことが推測された。また、本社工場だけでなく、北麻績工場（食品リサイクル法の登録再生利用事業所（保管場所））や無届けの保管場所にも、処理委託された廃棄物（冷凍食品、調味料、菓子類、飲料等）を処分することなく不適正に保管し、一部の食品廃棄物を不正に転売するようになった。
- ・ また、同社は、処理委託された廃棄物を不適正保管や転売したにも関わらず、処分したように装い、電子マニフェスト等において処分が終了した旨の虚偽報告も行っていた。
- ・ このような状況の中、平成 28 年 1 月、(株) 壺番屋から愛知県に対し、同社排出の産業廃棄物（冷凍ビーフカツ）が処理されずに不正転売されていたとの報告があり、本事案が発覚した。

（2）事案の発覚後

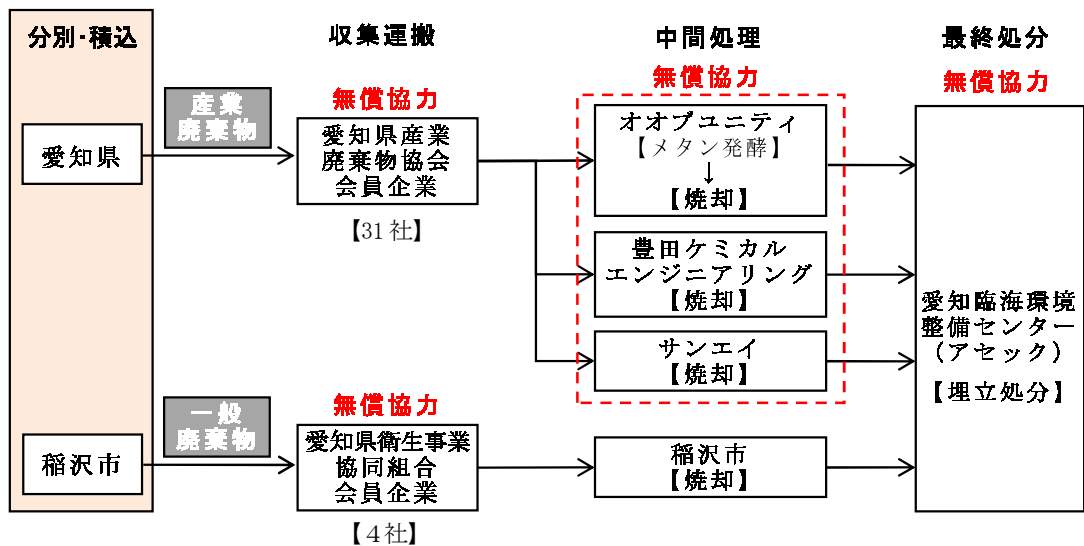
- ・ 愛知県が同社等に対する立入検査及び報告徴収を実施した結果、初めて、上記（1）記載の食品廃棄物の不適正保管等（県内 4 カ所、保管量 8,981 m³）を確認した。
- ・ また、岐阜県及び三重県においても、同様に、食品廃棄物の不適正保管（岐阜県：1 カ所・保管量 2,569 m³、三重県：1 カ所・保管量 930 m³）を確認した。
- ・ 平成 28 年 2 月 29 日、愛知県は同社に対して、保管量等を産業廃棄物処理基準に適合させるよう改善命令（履行期限：平成 28 年 5 月 17 日）を発出した。これに伴い、県は同社に対して、委託した排出事業者宛での処理困難通知を発出させるとともに、県からも排出事業者に対して回収を促す文書指導を行った。こうして、排出事業者は、生活環境の保全上支障の発生防止措置として、不適正保管された産業廃棄物の回収を開始した（回収を行った排出事業者は最終的に 84 社、回収量は 2,091 t（撤去量合計 3,036 t の 68.9%））。
- ・ 平成 28 年 3 月 10 日に、環境省と農林水産省は、同社の食品リサイクル法に基づく「登録再生利用事業者」としての登録を取り消した。平成 28 年 4 月 18 日には、岐阜県及び三重県が産業廃棄物収集運搬業許可を取り消したが、愛知県は廃棄物の撤去を優先するため、許可を取り消さず、改善命令状態を維持した。
- ・ 平成 28 年 5 月 17 日、同社は、改善命令の履行期限を過ぎて、命令を履行しなかった。
- ・ 愛知県は、不適正保管されているものが食品廃棄物であったことから、気温が上昇する夏場を迎えて、腐敗等で悪臭や害虫が発生する等の影響を懸念し、迅速な対応を迫られた。このため、当該状況が生活環境の保全上支障のおそれがあるとして、措置命令の発出と、命令が履行されない場合の行政代執行による対応を検討した。

しかし、措置命令を発出するには、事実認定（行為者とその役員、排出事業者特定

等) や手続きの時間、履行期間を確保する必要があり、多大な時間を要すること、また、緊急代執行を行う場合の要件である「いとまがないとき」に悪臭発生のみでは該当しないことを理由に、速やかに撤去措置を講ずるため、平成28年6月8日、排出事業者が不明な廃棄物について、稲沢市、廃棄物関係団体及び廃棄物処理業者から無償で協力を得て、愛知県の事務管理により撤去を開始した。

- 平成29年2月27日、愛知県においては、排出事業者による回収及び県の事務管理による撤去が完了した(合計 7,540 m³(3,036 t))。なお、岐阜県においては、平成28年4月5日～8月30日、排出事業者、保管場所の倉庫所有者、地元市等により食品廃棄物等が全量撤去され、三重県においては、平成28年3月24日～平成28年9月29日、排出事業者及び製造事業者により食品廃棄物が全量撤去された。

【愛知県の撤去スキーム】



2. 再発の防止について

本事案は、処理業者が、消費者や排出事業者、食品卸売業者、小売業者を欺いた悪質かつ重大な事案である。マニフェストの虚偽記載のほか、廃棄物処理法の無届けの事業場等で食品廃棄物の保管が行われていた。

本事案の発生を受けて都道府県等が実施した調査では、不正転売された食品廃棄物の喫食による健康被害や本事案以外の不正転売事例はなかったものの、本事案のような不適正処理事案の再発防止に向けて、抑止力を高めていく必要がある。

このため、平成28年3月14日公表の「再発防止策」に盛り込まれた(1)都道府県等の行政による監視の強化、(2)排出事業者責任の徹底、(3)電子マニフェストにおける不適正検知システムの導入等を進めるとともに、(4)今般の廃棄物処理法改正に、マニフェスト義務違反の罰則強化及び許可を取り消された処理業者等に対する対応を盛り込んだところであるが、以下の追加的対応を講じていくことが適当である。

(1) 県・環境省による監視の強化

[経緯・課題]

- ・ 処理業者に関する周辺住民から愛知県への苦情として、無届けの保管場所についての悪臭によるものが平成26年6月、届出のある本社工場についての悪臭によるものが同年9月、排水によるものが同年12月、平成27年2月、3月にあった。
- ・ 事案発覚前、愛知県では、こうした苦情への対応や定期パトロール等により、ダイコー(株)への立入検査を平成27年までの5年間で13回行っていたが、不適正処理を見抜くことは出来なかった。
- ・ 環境省及び農林水産省では、本社工場及び北麻績工場は、食品リサイクル法に基づく登録を受けた事業場であったが、当時は登録に係る審査は書面で行っていたため、食品関連事業者からリサイクル(堆肥化)を委託された食品廃棄物を、同社が不正に転売していた事実を把握できなかった。

[追加的な対応]

- ・ 届出のある本社工場内での不適正処理については、十分な立入検査が行われ、また、立入検査の記録について引継ぎが適切になされるなどすれば、処理施設が稼働しておらず未処理の食品廃棄物が倉庫やコンテナ等に大量に置かれていたことなどの不適正処理の一端は見抜くことができた可能性がある。
- ・ 無届けの保管場所については、立入検査の対象としての把握は困難であるが、悪臭等の苦情があったことを端緒とし、廃棄物の疑いのある物の保管場所として立入検査、報告徴収を行うことは可能であり、不適正処理事案が大規模化する前の段階で早期に対応するという基本的な方針の下、対応を進めることが必要である。また、立入検査等において、廃棄物の疑いのある物を廃棄物と特定し、不適正処理を見抜くためには、物の性状や通常の見取り形態に関する専門知識、搬入量・処理能力・搬出量の適正処理確保のための相互関係を把握する能力や、帳簿、車両の運行記録などを緻密に照らし合わせるノウハウが必要になる。
- ・ 現在、多くの都道府県等の環境部局等では、団塊世代の退職等に伴い技術系を中心として職員数が減少する中、職員の知識や経験を積み重ねていくことが必要である。
- ・ 環境省では、再発防止策を踏まえ、平成28年6月に、「食品廃棄物の不正転売防止に関する産業廃棄物処理業者等への立入検査マニュアル」を策定したところであるが、今後、このマニュアルを活用するとともに、職員の能力向上に継続的に取り組むことが重要であり、環境省及び都道府県等は研修の充実を図っていく必要がある。
- ・ 本事案発覚時において、食品リサイクル法に基づく再生利用事業者の新規登録時及び更新時には、国が登録事業場などへ現地確認を行うことになっていたが、再発防止の観点から、今後は、登録期間中においても定期的に立入検査を行う必要がある。
- ・ また、都道府県等が実施する立入検査については、国や食品衛生法等を所管する

関係部署と連携を図りながら実施することが効果的である。

(2) 排出事業者責任の徹底

[経緯・課題]

- ・ 排出事業者は、塩分の高い味噌やマヨネーズ等も処理委託していた。処理業者の処分方法としては、動植物性残さ等の乾燥、破碎・選別、混錬、発酵を行い、肥料又は飼料を製造するというものであり、処理の仕組みを十分に理解していれば、発酵が難しいことは明らかである。また、マニフェストの最終処分終了日欄に機械的に廃棄物引渡し日から5日後の日付が記入、登録されていたが、疑問に思っただけで処理状況を十分確認すべきであった。また、処理業者が一般廃棄物処理業の許可を有していないにもかかわらず、事業系一般廃棄物を委託していた。
- ・ 排出事業者は、廃棄物処理法において、産業廃棄物の処理の状況に関する確認を行い、実地確認を含め発生から処分が終了までの一連の行程が適正に行われるよう必要な措置を講ずるように努めなければならない。また、愛知県条例では、委託先における処理状況を定期的に確認しなければならないとされている。愛知県からの聴取によれば、排出事業者による処理施設の現地視察は行われていたが、外観を見る程度で、未処理の食品廃棄物が倉庫やコンテナ等に大量に保管されていた状況を確認する等、適切な実地確認等を行い、処理の状況に関する確認をしていたのかという点で疑問が残る。
- ・ 冷凍ビーフカツがポリ袋に梱包されている状態、飲料水ペットボトルが段ボール箱に梱包されている状態等、一見して商品と見えるような状態で処理委託されていたものがあり、廃棄物の引渡し時に商品と見えないよう工夫が必要なものも見受けられた。
- ・ 鮭フレークが入ったポリ袋が乱雑に重ねられた状態や、屋外で加工食品等が入った梱包材が破損されたまま不適正保管されている状態等が散見され、適切な実地確認等を行えば適正処理が行われていないことは把握できたのではないと思われる。
- ・ 複数の排出事業者において、廃棄物コンサルタントと称する第三者が関与していたと思料されている（愛知県において、排出事業者が処理料金の一部を第三者に支払っていた実績を1件確認）。
- ・ 排出事業者の風評では、本事案の処理業者の処理料金は一般的な相場と比べると安かったということであり、適正な料金で委託していたかという点についても疑問が残るが、どこまでが適正なのかという判断については課題がある。

[追加的な対応]

- ・ 今回は各県の自主的なスキームによる食品廃棄物の回収、撤去が行われたが、法に基づくスキームにより、行為者等に対して措置命令が発出され、行為者等のみでは支障除去等が期待できない場合において、排出事業者が適正な対価を負担していない場合や、最終処分終了までの一連の行程が適正に行われるよう必要な措置を講ずることを怠る等、排出事業者等に支障の除去等の措置を採らせることが適当であ

る場合には、当該排出事業者は、措置命令の対象になる可能性もあり、都道府県等により社名等が公表され社会的信用が失墜するというリスクについて十分に認識すべきである。

- ・ 排出事業者責任の重要性と規制権限の及ばない第三者に関する留意事項について、都道府県等へ通知するとともに、排出事業者が果たすべき責務、具体的に行う必要がある事項（処理状況の確認や適正な処理料金による委託等）について、チェックリストと留意事項を作成、都道府県等への通知を予定しており、都道府県等による排出事業者への周知徹底、指導の強化を図っていく必要がある。

食品リサイクル法における食品関連事業者が取り組むべき措置の指針（判断基準省令）を改正し、食用と誤認されないよう包装の除去や毀損といった適切な措置を講ずることや、適正な料金で再生利用を委託することなどを新たに盛り込んだ。併せて、「食品リサイクル法に基づく食品廃棄物等の不適正な転売の防止の取組強化のための食品関連事業者向けガイドライン」を策定したところであり、食品関連事業者と再生利用事業者の信頼関係の重要性や、処理委託時、引渡し時、処理終了時における具体的な転売防止対策を周知していく必要がある。

- ・ 廃棄物処理法において、排出事業者は適正な処理料金を負担していないときには、措置命令の対象になる場合もあることや、食品リサイクル法の登録再生利用事業者は処理料金を公示することになっていることなどを踏まえて、排出事業者が適正な処理料金を判断するに当たって有用となる情報について、廃棄物処理業者等の意見も聞きながら検討していくことが重要である。

（３）排出事業者や行政によるマニフェストを通じた廃棄物処理の確認

[課題]

- ・ 本事案の処理業者は、電子マニフェストに加入していたが、受託した食品廃棄物の処分が終了していないにもかかわらず、電子マニフェスト上は処分終了した旨の虚偽報告を行っていた。
- ・ ただし、虚偽記載が行われていたものの、情報処理センターに記録が残っており、情報の検索が容易である電子マニフェストだからこそ迅速に特定できたとの側面もある。

[追加的な対応]

- ・ マニフェスト虚偽記載等に対する抑止効果を高め、マニフェスト制度の信頼性を担保するために、廃棄物処理法を改正し、マニフェストの虚偽記載等に関する罰則を強化する必要がある。
- ・ 不適正事案が発覚した場合において行政が処理実態を正確に把握するため、マニフェストの法定記載事項等について検討することが重要である。
- ・ 電子マニフェストを一層普及させるとともに、不適正な登録・報告内容の疑いの検知に資するようシステム改修が必要である。

(4) 事案の発覚後の対応

[経緯・課題]

- ・ 愛知県は、処理業者に対して改善命令を発出するとともに、排出事業者に対する回収指導を行った（最終的には84社が回収）が、排出事業者が特定できない食品廃棄物が全体の約53%残存する見込みとなり、気温が上昇する夏場を迎えて、腐敗等に伴う悪臭等の発生による周辺的生活環境への影響が懸念された。今回は愛知県の自主的な撤去スキームによる迅速な対応が行われたが、これは夏場に向けて腐敗物が悪臭を放ち、衛生面が強く懸念されたためであり、その点では評価できる。
- ・ 他方で、このような自主的なスキームは、愛知県、排出事業者の両者を含めた関係者の責任の所在の明確化が図られない点に加え、処理能力を有するという点で協力を求められた廃棄物処理業者の無償の協力の上に成り立っていた。特に善意により無償で協力した廃棄物処理業者の中には、このような無償の協力を引き受けたことによって、責任の一端があるかのように、また更に料金を下げられるのではないかというように受け止められることもあり、今後の対応に際して、前例とすべきではない。
- ・ 本来、廃棄物処理法においては、行為者等に対して措置命令を発出し、命令が履行されなければ、都道府県等が行政代執行により支障除去等を行うことができ、代執行費用は国税滞納処分の例により徴収することができると規定されている。また、行為者等のみによっては支障除去等が期待できない場合で、排出事業者が、適正な対価を負担していない場合や、最終処分終了までの一連の行程が適正に行われるよう必要な措置を講ずることを怠る等、排出事業者等に支障の除去等の措置を採らせることが適当である場合には、当該排出事業者に対しても措置命令が発出できるようになっており、都道府県等により社名等も公表されることになる。
- ・ 措置命令を発出するためには、違反行為の事実認定を行う際、処理実態を正確かつ迅速に把握しなければならないが、マニフェストの法定記載事項に処分方法が含まれていない状況であった。
- ・ また、措置命令を発出する「いとまがないとき」は、措置命令を経ないで緊急代執行を行うことができる。「行政処分の指針」において、「いとまがないとき」とは、「不適正処理された廃棄物の河川への流出や地下水への浸透など、直ちに支障除去等の措置を講じなければ回復困難な生活環境の保全上の支障を生ずるおそれがある場合」とされている。
- ・ しかし、愛知県の場合は、不適正保管されていた食品廃棄物が産業廃棄物であるか事業系一般廃棄物であるかを確認し、命令対象者たる行為者とその役員、排出事業者の特定等の不利益処分を行うに足る事実を調査することに時間を要すること、行政手続法に基づく聴聞又は弁明の機会の付与の手続に時間を要すること、命令の履行期間を待って履行されないことを確認する必要があることなどのため、措置命令の手続きを経て代執行に移行するという時間をかけることはできなかった。さらに、悪臭のみでは回復困難な生活環境の保全上の支障を生ずるおそれがあるとは言いがたく、緊急代執行も行うことができなかった。

[追加的な対応]

- ・ 排出事業者責任が果たされるインセンティブが働くようにするため、今回の撤去スキームは前例とすべきではなく、廃棄物処理法に基づく措置により厳格な行政対応がなされる必要がある。
- ・ 行政が処理実態を正確かつ迅速に把握するために必要な情報として、マニフェストに記載する情報の充実を検討する必要がある。
- ・ 不法投棄、不適正処理の支障除去等に対しては、廃棄物処理法に基づく支援制度があるが、当該支援に際しては、不法投棄又は不適正処理の事実を把握しながら行政対応に大きな問題がある事案は支援の対象としていない。また、排出事業者への責任追及が不十分な場合は支援協力にあたって対策の実施等を条件付けしているところである。今後も排出事業者の責任追及等について十分な精査が必要である。
- ・ 万一類似事案が発生した場合に、緊急代執行を行い、行為者等や排出事業者に対して費用徴収を通じて責任を追及できるようにすることが必要であり、害虫等の発生が差し迫っているような著しく不衛生な状況等の場合には、周辺住民の生命、健康に損害を生じるおそれがあり、現行法で適用可能との御意見も頂いていることから、緊急代執行を行うことができるよう、「行政処分の指針」を見直すことを検討する必要がある。

以 上