

# 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の累次改正による規制強化について（1976年～）<sup>1</sup>

大塚 直 氏

環境庁設置から50年の歳月が過ぎた。筆者の手許には『環境庁二十年史』があるが、設置から日が浅くまだ初々しい印象のある同書と異なり、50年というのは重みのある年月である。中央環境審議会でお世話になっている筆者としても大変感慨深いものがある。本稿では、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下では、「廃掃法」という）の累次改正による規制強化について扱うことにしたい。

## 1 清掃法の特徴と廃掃法の制定

### (1) 清掃法の特徴

廃掃法の前身である清掃法（昭和29年法律第72号）は、1954年に制定されたが、同法は3つの特徴を有していた。第1は、同法が公衆衛生の向上を目的としたことである。第2は、基本的に都市部（特別清掃地域）の家庭から排出される「汚物」を対象としており、市町村の全域を対象としたものではなかったことである。第3に、「汚物」の収集と処分は市町村の事務とされたが、市町村の個別の命令によって、「業務上その他の事由により多量の汚物を生ずる土地又は建物の占有者」に対して一定の場所への運搬・処分を命ずることができることもされていたことである。

しかし、このような清掃法の仕組みは、高度経済成長の下、産業廃棄物に当たるものが増加する中で、変更を余儀なくされることになる。都市部の家庭系の汚物の処理を基本的な対象としていた市町村の清掃事業では、（有害物質や処理困難物を含み、かつ大量に発生する）産業廃棄物を処理することはできず、上記の個別の命令も活用されず、事業者の多くは産業廃棄物の処理を十分に行わないこととなったためである。

### (2) 廃掃法の制定

1970年にいわゆる「公害国会」で制定された廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃掃法）（昭和45年法律第137号）は、第1に、公衆衛生の向上とともに生活環境の向上を目的とし、規制の対象を「汚物又は不要物」としての廃棄物とした。第2に、事業系廃棄物については、事業者の処理の責務を規定し、中でも（事業系廃棄物のうち廃掃法第2条と政令で定める種類

<sup>1</sup> 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。（原稿受理日：2021年4月8日、最終確認日：2021年12月25日）

の廃棄物、及び輸入廃棄物である) 産業廃棄物については排出事業者責任を明定した。2年後に OECD 理事会勧告が出される汚染者負担原則(原因者負担原則)の考え方の採用である。環境汚染源として問題となり、量的・質的に市町村では対応できないことが理由とされた。当時、排出事業者にとっては、従来にない責任を突如負わされることに当惑したことが指摘されている。第3に、産業廃棄物以外の廃棄物のすべてを一般廃棄物とし、これについては市町村の処理責任を定めた。農村部での家庭系の廃棄物も市町村の清掃事業に組み込まれたのである。このように、廃掃法は、一般廃棄物に当たるものを原則とする清掃法の考え方は受け継いでいるものの、清掃法と異なり、産業廃棄物について事業者の処理責任を明確にするとともに、廃棄物のすべてを法律の対象とし、その処理責任について隙間のない体制を作り上げたことに大きな意義があったと言える。廃棄物処理基準、廃棄物処理施設の維持管理基準も設定され、廃棄物処理業については許可制、廃棄物処理施設については届出制がとられた。

## 2 廃掃法の改正の経緯

廃掃法は、その後、社会情勢に応じて、主に規制強化の観点から累次の改正を経てきた。その最大の原動力は、(修復のために600億円もの公費を投入する結果となった)豊島事件等を代表とする不法投棄の撲滅にあった。以下では、これ以外の改正も含め、各改正の主要点に言及する。

(1) 1976年の改正(昭和51年法律第68号)は、75年の東京都江東区の六価クロムによる土壌汚染問題を背景として、産業廃棄物の処理に対する規制・監督の強化を図ったものであり、①最終処分場を新たに廃棄物処理施設として位置づけ、規制の対象としたこと、②委託処理の適正化を図るため、委託基準を設定するとともに、再委託を原則として禁止すること、③いわゆる措置命令の規定をおいたこと、④処理業の欠格要件の規定を入れたことなどの改正が行われた。

(2) 1991年の改正は、廃棄物処理施設整備緊急措置法の改正とともに行われた(平成3年法律第95号)。このときの廃掃法の改正は、廃棄物の排出量の増大等により、最終処分場等の処理施設の確保が困難になり、また、不法投棄が社会問題化したことなどから、廃棄物処理体制の拡充強化を図ったものであり、①廃掃法の目的への廃棄物の減量化、再生利用の付加、②事業者、国民を含めた各主体の責務の強化、③廃棄物処理の計画化(市町村の一般廃棄物処理計画、都道府県の産業廃棄物処理計画、市町村長による多量一般廃棄物排出事業者の一般廃棄物減量化計画作成の指示、都道府県知事による多量産業廃棄物排出事業者の産業廃棄物処理計画の作成の指示)、④特別管理廃棄物制度の導入と特別管理産業廃棄物に対する廃棄物管理票制度(マニフェスト制度)の採用、⑤廃棄物処理業者の規制の強化(許可の更新制の導入と、収集運搬業と処分業の区分)と処理施設の規制の強化(設置についての届出制から許可制への移行)、⑥廃棄物処理施設の整備推進のための廃棄物処理センター制度の創設、⑦廃棄物の不法

投棄等を防止するための罰則の強化などがあげられる。さらに、⑧適正処理困難物について厚生大臣が指定し、市町村長が製造業者等に必要な協力を求める規定が導入され、また、⑨排出事業者は委託内容に応じて収集運搬業者と処分業者にそれぞれ委託しなければならないこととされた。

(3) 1992年改正（平成4年法律第105号）は、バーゼル条約に加入するための国内法として整備された特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（以下では、「バーゼル国内法」という。平成4年法律第108号）と同時期に行われた。この改正は、わが国で適正に処理できるもの以外の廃棄物の輸入を抑制するとともに、国内で生じた廃棄物のうち国内で適正に処理できるもの以外の廃棄物の輸出を規制するため、バーゼル国内法による措置に加え、有害か否かを問わず廃棄物全般について必要な規制を行ったものである。

(4) 1997年改正の背景も、1991年改正とかなり類似しているが、最終処分場の逼迫により、不法投棄等による環境汚染が生じ、廃棄物の処理に対する住民の不安が高まり、さらに最終処分場の逼迫につながるという悪循環を断ち切ることが必要であるとし、そのため、廃棄物の減量化・リサイクルを推進すると共に、施設の信頼性・安全性の向上や不法投棄対策等を講ずることを主眼としている。同改正の要点は、①廃棄物の再生利用について許可に代わる厚生大臣認定制度（再生利用認定制度）の新設、②廃棄物処理施設の設置の許可の要件及び手続の明確化・追加（生活環境影響調査の仕組みの導入）、③最終処分場の維持管理積立制度の新設、最終処分場の廃止確認の制度の導入、④廃棄物処理業の許可要件の強化、⑤廃棄物管理票制度の全ての産業廃棄物への適用と、電子情報処理組織（電子マニフェスト）の使用選択の創設、⑥都道府県知事等による生活環境の保全上の支障の除去等の措置の実施に関する規定の追加、⑦不法投棄の原状回復対策のための基金の産業廃棄物適正処理推進センターにおける設置、⑧産業廃棄物の不法投棄に対する罰則の強化などである。

(5) 2000年の廃掃法改正は、産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律の改正とともに行われた（平成12年法律第105号）。このときの廃掃法の改正は、処分場の逼迫の状況を打開するため、1997年改正で残された問題を扱った。この改正の最大の要因は、焼却施設、最終処分場の新規許可件数の著しい減少であった。特に産業廃棄物の最終処分場は、1997年改正までの数年は年間120～190件は新規の許可件数があったが（ミニ処分場を含めず）、1999年度にはミニ処分場を含めても26件になったのである（その後、2002年度は41件）。このような状況は、生活環境の悪化、経済活動への支障をもたらすことが予想された。また、不法投棄は小口多発化し、原因者によって原状回復されているものは3割にすぎなかった。このような廃棄物問題の状況を作り出した原因としては、当時大きな社会問題となったダイオキシン問題、環境ホルモン問題の影響、首都圏フェニックス計画の挫折などが考えられた（さらに、廃掃法の1997年改正により、ミニ処分場を全部施設設置許可対象としたこと、生

活環境影響調査を実施することとしたことが関連している可能性もあった)。このような状況に対処するため、2000年の改正では、公共の関与による産業廃棄物処理施設の整備の促進と、排出事業者責任の徹底の2つが打ち出された。改正の要点は、①国による基本方針の策定、②廃棄物処理センターにおける廃棄物の処理の推進、③周辺の公共施設等の整備と連携した、産業廃棄物処理施設の整備の促進、④不適正処分に関する支障の除去等の措置命令の強化、⑤産業廃棄物管理票制度の強化、⑥廃棄物の野外焼却の原則禁止、⑦処理施設の欠格要件の導入などである。②、③は公共関与の強化、④、⑤は排出事業者責任の徹底に関連する点である。また、⑧廃棄物全般に関する都道府県の廃棄物処理計画策定制度の創設、⑨都道府県が事務として行う産業廃棄物の処理の明確化、⑩多量排出事業者による処理計画の作成、都道府県知事への提出、実績の知事報告等の規定の追加、⑪廃棄物の適正処理のための規制強化（廃棄物処理業に係る許可の取消し等の要件の追加、廃棄物処理施設の設置に係る許可要件の追加、廃棄物処理施設の譲受け等の許可制度の創設）も行われた。

併せて、産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備に関する法律についても、優良な産業廃棄物の処理施設の整備を促進することを目的として必要な支援措置を講ずるための改正が行われ、廃掃法の改正とともに廃棄物の適正な処理体制を確保することとした。また、関連して、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（平成11年法律第136号）が改正され、犯罪収益の没収の対象に、廃棄物処理施設の無許可設置、不法投棄等が加えられた。

2000年は、循環型社会形成推進基本法制定をはじめとして、廃掃法改正を含めて循環分野の6つの法律が制定・改正され、この分野は環境法の中でも一大分野を形成するに至った。また、翌年に、中央省庁改革に基づき、廃棄物に関する所管が厚生省から環境省に移管されることになった。

(6) その後、廃掃法は2003～2006年に毎年改正された。

- 1) 2003年改正（平成15年法律第93号）においては、当時発覚した青森・岩手県境不法投棄事件を重要な契機として不法投棄の未然防止が強化されるとともに、規制改革の動きの中でリサイクルの促進等の措置がとられた。不法投棄の未然防止等の措置としては、①都道府県等の調査権限を拡充し、廃棄物であることの疑いがある物の処理について、地方公共団体の長は、報告徴収又は立入検査ができることとし、②不法投棄又は不法焼却の未遂罪を創設するとともに、一般廃棄物の不法投棄に係る法人両罰刑を創設し、③国の関与を強化し、国の責務を明確化し（広域的な見地から地方公共団体の事務について調整を行うこととする）とともに、都道府県の産業廃棄物に関する事務が円滑に実施されるよう、職員の派遣等の必要な措置を講ずることとし、また、環境大臣による報告徴収及び立入検査ができるようにした）、④国の廃棄物処理施設整備計画を廃掃法に法定化し、⑤廃棄物処理業及び廃棄物処理施設の設置の許可の手續等の適正化及び強化した（特に悪質な業者について、許可権者は、処理業又は処理施設の許可を必ず取り消さなければならないとするとともに、廃棄物処理業の許可に関する欠格要件を追加した。また、廃棄物処理業の

許可の有効期限を適正化した)。リサイクルの促進等の措置としては、⑥広域的なりサイクル等の推進のため、環境大臣が認定した者は、廃棄物処理業の許可を要しないこととし、また、⑦産業廃棄物処理施設の設置者に係る一般廃棄物処理施設の設置についての特例を置くなどの特例制度を整備した。この改正と同時に、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。産廃特措法）が制定された。また、政省令の改正により、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の収集運搬に係る規制の強化、牛海綿状脳症に係る産業廃棄物処理業の許可の特例の制定などが行われた。

- 2) 2004 年改正（平成 16 年法律第 40 号）は、広域的な廃棄物処理に係る紛争に対する国の役割強化の要請、不法投棄撲滅と優良業者の育成の必要などのほか、硫酸ピッチ問題、RDF 施設の爆発事故のような課題に対処するために行われた。改正の内容は、①国の役割を監督措置の部分でも強化するため、産業廃棄物の不適正処理事案が深刻化しているような緊急の場合における環境大臣の関係都道府県に対する指示の規定の創設、②廃止後の最終処分場跡地の土地形質変更時に都道府県知事への届出義務を課し、基準不適合時には変更命令を課する規定の新設、③廃棄物処理施設の事故時の応急措置の追加及び都道府県への届出の義務付け、④指定有害廃棄物（硫酸ピッチ）の不適正処理の禁止規定の創設、④不法投棄・不法焼却の目的での廃棄物の収集運搬に関する罰則規定の強化、⑤一般廃棄物処理施設又は産業廃棄物処理施設の設置の許可申請に係る生活環境影響調査書の添付の省略の特例の制定などである。なお、政省令の改正により、ミニ処分場等にかかる廃棄物の埋立処分基準の具体化・明確化が図られ、また、最終処分場の残余容量の定期的な把握及び記録・閲覧の義務付け、産業廃棄物の収集運搬に係る表示及び書面備え付けの義務付け、産業廃棄物処理業者の優良性判断に係る評価制度の創設、最終処分場に係る維持管理積立金の安定型産業廃棄物最終処分場への適用拡大などが行われた。
- 3) 2005 年改正（平成 17 年法律第 42 号）においては、岐阜市の椿洞の大規模不法投棄に対応して不法投棄の未然防止を強化するとともに、廃棄物の無確認輸出に対する取締りの強化がなされた。不法投棄の未然防止の強化のため、①産業廃棄物関係事務等を行う行政主体の見直し（保健所設置市に一律に事務を負わせるのではなく、事務体制が整備されていると判断されている市を政令で指定することとした）、②産業廃棄物管理票制度違反に係る勧告に従わない者についての公表・命令措置の導入、産業廃棄物管理票制度の罰則強化、産業廃棄物の運搬又は処分を受託した者に対する産業廃棄物管理票保存義務の設定、③無許可営業に対する抑止効果を強めるため、法人重課規定の創設、④不正の手段により許可を受けた者の取消事由への追加、⑤収集運搬業者及び処分業者が廃棄物の処理を他者に委託する際の規制の明確化が行われた。廃棄物の無確認輸出に対する取締りの強化としては、⑥無確認輸出についての未遂罪、予備罪を創設するとともに、不法投棄と同等に罰則が強化された。そのほか、廃棄物処理に対する信頼性の向上のため、⑦最終処分場の維持管理積立金制度が 1998 年 6 月以前に埋立処分が開始された最終処分場にも拡張されるとともに、⑧欠格要件に該当するに至った者についての届出の義務付けをした。

- 4) 2006 年の本法の改正を含む石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の改正法（平成 18 年法律第 5 号）では、石綿問題の発生に対応し、大量に生ずる石綿を含む廃棄物等の無害化処理を円滑に進めるため、溶融施設について新たに本法 15 条に基づく都道府県による施設の許可制度に位置付けるとともに、環境大臣の認定による特例制度（石綿含有廃棄物に係る無害化処理認定制度）を設けることとした。
- (7) 2010 年改正（平成 22 年法律第 34 号）においては、積み残された課題が全般的に整理された。
- (a) 排出事業者による廃棄物の適正な処理を確保するため、①排出事業者が産業廃棄物を事業所外で保管する際の事前届出制度が創設され、②排出事業者が産業廃棄物の運搬又は処分を委託する場合に、当該産業廃棄物の処理の状況に関する確認を行う努力義務が定められるとともに、③建設廃棄物について、元請業者を排出事業者として処理責任を負う原則を明確化した。また、④産業廃棄物管理票制度の強化、⑤産業廃棄物処理業者による委託者への通知義務の導入、⑥土地所有者等に係る通報の努力義務の導入も行われた。
- (b) 廃棄物処理施設の維持管理対策を強化するため、廃棄物処理施設の設置者に対し、①都道府県知事による当該施設の定期検査を義務付けるとともに、②当該施設の維持管理情報の公表を義務付けた。また、③許可が取り消された最終処分場設置者への維持管理等の義務付けの規定も置かれた。
- (c) さらに、①優良産業廃棄物処理業者認定制度の創設（許可の有効期間に係る特例）、②欠格要件における「無限連鎖」の見直し、③多量排出事業者に係る処理計画の作成・提出及び報告の義務の履行についての担保措置の導入、④国外廃棄物を輸入できる者の拡大、⑤熱回収施設設置者認定制度の導入、⑥産業廃棄物処理運搬業の許可制度の合理化も行われた。②は欠格要件に該当する場合の産業廃棄物処理業の義務的取消しに対する批判に一部応えるものであった。
- (8) 2015 年の廃掃法及び災害対策基本法の改正法（平成 27 年法律第 58 号）では、廃掃法に関して、次の点を追加、修正する改正が行われた。背景には、東日本大震災及びその後の災害の教訓・知見から、平時から災害廃棄物に備え、また、その平時の備えを災害発生後に実際に活用し実現するための制度的担保が必要なことが明らかになったことがあげられる。
- ①国、地方公共団体、事業者その他の関係者は、非常災害により生じた廃棄物の処理の原則に従い、災害により生じた廃棄物について、相互に連携・協力するように努めなければならないとした。②国、都道府県は、平時から、廃棄物処理の基本方針又は計画に基づき、災害廃棄物の適正な処理と再生利用を確保するための備えを実施することを定めた。③災害時における円滑かつ迅速な廃棄物処理を目的として、廃棄物処理施設の迅速な新設、柔軟な活用のため、手続を簡素化した。すなわち、非常災害の際の一般廃棄物処理施設の迅速な設置、生活環境影響調査の効率化のための規定を置くほか、災害廃棄物であるがれきを処理する場合に必要と

なる都道府県知事への事前届出について、非常災害のために必要な応急処置として行う場合には、事後届出で足りることとした。

なお、同時に行われた災害対策基本法の改正により、①環境大臣は、特定の大規模災害の発生後、政府全体の対策と連携しつつ、災害廃棄物処理に関する指針を策定すること、②特定の大規模災害の被災地域のうち、廃棄物処理の特例的措置が適用された地域内の市町村長から要請があり、かつ、一定の要件を勘案して必要と認められる場合には、環境大臣が災害廃棄物の処理を代行することが定められた。

(9) 2013年10月、水銀に関する水俣条約（以下では、「水俣条約」という）が採択され、その締結のために、2015年、水銀による環境の汚染の防止に関する法律（以下では、「水銀環境汚染防止法」という）が制定されるなどしたが、廃掃法については政省令の改正にとどまった。政省令の改正に留まるが、相当の重要性を有するため、一言しておく。第1に、廃水銀等（金属水銀及びその化合物）が、外国為替及び外国貿易法に基づく措置により、輸出入の原則禁止に伴い、廃棄物として扱われることとなったが、その際、その有害性に鑑み、①水銀使用製品廃棄物のうち一般廃棄物から回収した廃水銀、及び②廃水銀を処分するために処理したものについては「特別管理一般廃棄物」、①廃水銀等、及び②廃水銀等を処分するために処理したものについては「特別管理産業廃棄物」に指定することとした。第2に、水銀又は水銀化合物を一定程度含む汚泥その他の環境省令で定める産業廃棄物を「水銀含有ばいじん等」として指定し、その処分等の基準を追加した。第3に、水銀使用製品に関しては、一般廃棄物については、関係機関の協力を得た回収スキームが検討されているが、産業廃棄物については、水銀又は水銀化合物を含む廃製品であって環境省令で定める産業廃棄物を「水銀使用製品産業廃棄物」として指定し、その収集運搬基準、処分等の基準を追加した。

なお、水俣条約上の水銀廃棄物は、「廃棄物」についてはバーゼル条約の定義が使用されるため、有価物も無価物も含む概念であり、わが国の廃掃法の廃棄物概念よりも広く、わが国の廃棄物以外の有価物も含む。そこで、同条約上は水銀廃棄物であるが、廃掃法上の廃棄物でないもの（水銀環境汚染防止法では「水銀含有再生資源」と称する。非鉄金属製錬由来のスラッジ等）については、同法により、①国は、その管理に係る環境汚染を防止するための技術指針を定め、必要に応じ、事業者に対して環境汚染防止のための措置を勧告し、また、②水銀含有再生資源を管理する者は、定期的に、管理状況等を国に報告することとした。

#### (10) 2017年改正

2017年改正（平成29年法律第61号）の背景となった問題は2つあった。第1は、ダイコー事件であり、第2は、いわゆる雑品スクラップ問題である。第1の事件は、2016年1月、食品製造業者等から処分委託を受けた食品廃棄物が、愛知県の産廃処理業者によって、食品として売却（横流し）されていたことが発覚した事件である。本件に関する対応策として、①虚偽記載のマニフェストに対する対応を強化すること、②電子マニフェストの活用により、不適

正事案があった場合に行政機関が早期に実態把握をし、原因究明をすること、③許可取消後の廃棄物処理業者等が廃棄物をなお保管している場合にも改善命令等が発出できるようにすることなどが考えられた。第2は、鉛等の有害物質を含む使用済電気・電子機器が混入した金属スクラップ（雑品スクラップ）について、かねて不用品回収業者による回収やスクラップヤードにおける不適正な処理・保管がなされ、火災や有害物質の漏出等による生活環境保全上の支障が発生してきたが、雑品スクラップは有価のものが少なくなく、廃棄物として規制することが困難であるという問題である。環境省はこの問題に関してまず、2012年の3・19通知で、使用済み家電製品の廃棄物該当性について、総合判断説を維持しつつ、有価であっても廃棄物であることの疑いがあると判断できる場合には、なお廃棄物とすることを宣明したが、これだけでは十分な根拠を持った規制ができないとの指摘が市町村からなされ、管理の適正化のため、法律による規制の必要が論じられるようになったのである。

改正法は、(a)適正処理、(b)雑品スクラップ対応、(c)その他に分けられるが、前二者は、上記の背景として述べた点と関連している。

#### (a) 適正処理

①市町村長、都道府県知事等は、廃棄物処理業の許可を取り消された者等が廃棄物の処理を終了していない場合において、これらの者が処理基準に適合しない保管を行っていると認められるときに、これらの者に対して必要な措置命令ができることとし、また、このような事業者等は、排出事業者へ通知することが義務付けられた。②産業廃棄物の収集・運搬・処分の事業の全部または一部を廃止した者、及び許可を取り消された者であって当該事業に係る産業廃棄物の収集・運搬・処分を終了していないものは、事業の全部または一部を廃止した旨を委託者に書面で通知することが義務付けられた。③環境省令で定める産業廃棄物を多量に排出する事業者（具体的には、特別管理産業廃棄物の多量排出事業者）に、紙マニフェストの交付に代えて、電子マニフェストの使用を義務付けることとし、また、産業廃棄物管理票に関する罰則を強化した。

#### (b) 雑品スクラップ対応

改正法は、④人の健康や生活環境に係る被害を防止するため、新たに「有害使用済機器」（雑品スクラップ等の有害な特性を有する使用済機器）という概念を設け、これらの物品の保管又は処分を業として行う者に対し、都道府県知事への届出、保管・処分基準の遵守等を義務付け、また、保管・処分基準違反があった場合等における命令等の措置を定めた。廃棄物に近いが、相当程度の資源価値を有する点が異なるため、廃棄物に準ずる扱いをし、届出制で足りるとしたのである。

#### (c) その他

⑤分社化等の後は、排出実態が変わらないにもかかわらず、産業廃棄物処理業の許可を別に取得するか、産業廃棄物処理業の許可を受けた処理業者に委託しなければならなくなっていることから、実質的に一体的に経営がなされていれば、「自ら処理」として処理業の許可を不要としてほしいとの産業界からの要望を受け、親子会社による産業廃棄物

の処理に係る特例（「自ら処理」の拡大）をおいた。⑥また、届出を行い、特例として一般廃棄物の処理を行うことができる産業廃棄物処理施設が、施設の維持管理基準等に違反した場合において、産業廃棄物処理施設としての停止命令等だけでなく、一般廃棄物処理施設としても停止命令等を行うことができることを明確化した。

### 3 廃掃法の度重なる改正と「産業廃棄物処理の構造改革」

以上、廃掃法の改正経緯を概観したが、1990年代以降の度重なる改正の骨格について記しておこう。

1990年代以降、産業廃棄物に関しては、不法投棄等不適正処理の頻発、処分場の建設困難といった問題が生じ、環境行政はその対応に追われた。豊島事件や青森岩手県境事件、椿洞事件など大規模不法投棄事件は、改正に大きな影響を与え、2017年に至っても、食品廃棄物の横流し事件が改正の契機となっている。では、この問題の根幹にあったものは何か。これについては、①廃棄物が「バズ」であり、産業廃棄物処理業が過当競争の状況にあることを背景として、排出事業者が適正な処理コストを負担するインセンティブがないため、②「安かろう悪かろう」という処理がなされ、優良処理業者が市場の中で優位に立てなくなり（悪貨が良貨を駆逐する状態）、そのために、③不法投棄等の不適正処理が頻発し、それが産業廃棄物に対する国民の不信感の増大につながり、④処分場の建設困難、処分場の逼迫、⑤さらなる不法投棄の増大という「悪循環」に陥るといった構造的な問題があることが認識されるに至った（厳密には、④は③のみを原因とするものではないなどの問題はあり、この構造が産業廃棄物の問題全てを表しているわけではない）。

このような構造を断ち切って、どのような社会が目指されるべきか。目指されたのは、i) 排出事業者が適正な処理コストを負担し（排出事業者による原因者負担の徹底）、最終処分が終了するまで処理に責任をもつとともに、ii) 排出事業者が優良事業者を選択し、市場において悪質業者を排除することによって、iii) 適正な処理を確保し、産業廃棄物に対する国民の信頼の下に、健全な循環型社会を構築することであった。出発点というべきi)は、環境法の基本原則である原因者負担原則の徹底と関連していること、そして、ここでは排出事業者による原因者負担が問題となっていることに注意されたい。

そのために、1990年代以降の改正では、5つの主要な改正をしてきたといえる。

第1は、排出事業者責任の強化である。これは、不法投棄が行われた場合において、処理業者と排出事業者の間に適法な委託がなされていても、一定の場合には排出事業者を措置命令の対象とする規定の導入（2000年改正）、マニフェスト制度の強化（さらに2017年改正における電子マニフェスト義務化）などに表れている。なお、2010年改正による排出事業者の処理状況確認努力義務規定導入もこの一環である。1991年改正における産業廃棄物の委託基準の強化による、三者契約から二者契約への転換もこの点と関係する。

第2に、規制対象等の変更に関しては、（法律ではないが）占有者の意思を重視していた通知の

改正（廃棄物の定義の客観化。廃タイヤの定義に関する 2000 年 7 月の厚生省課長通知等。現在では、廃棄物の定義は令和 3 年環境規発第 2104141 号通知「行政処分の指針について」に定められている）、廃棄物の疑いがある場合の報告徴収・立入検査規定の導入（2003 年廃掃法改正）、家電に関するいわゆる 3・19 通知及び廃掃法の 2017 年改正における有害使用済機器に対する保管・処分業者の届出義務、保管・処分基準の遵守義務の導入があげられる。

第 3 に、不適正処理対策として、処理施設に対する許可制の導入（1991 年改正）、処理業者・処理施設の許可要件の強化、一定の悪質業者に対する許可の義務的取消しの導入、罰則の強化、不法投棄についての未遂罪、目的罪の導入、不法投棄による犯罪収益の没収などが行われてきた。行政処分の執行の強化（前記「行政処分の指針について」による）もこの点と関連する。

第 4 に、適正な処理施設の確保として、廃棄物処理施設設置手続の強化・透明化、優良な施設整備の支援、廃棄物処理センターなどの公共関与による補完などが行われてきた。

第 5 に、優良産業廃棄物処理業者の育成の制度化も行われてきた。

これらは「産業廃棄物処理の構造改革」と呼ばれている。この改革の目的は何といても不法投棄・不適正処理対策にあった。不法投棄・不適正処理の新規判明量は、1990 年代後半の年 40 万トンから、2009 年度以降はほぼ数万トンを下回るレベルにまで激減していることからすると、一わが国の産業自体に陰りが見られることも関連している可能性はあるものの—改革の目的はある程度達せられたとみることができよう。

特に、第 1 点のうちの排出事業者が適法な委託をしてもなお措置命令の対象となる場合があるとの規定については、ドイツの当時の循環経済廃棄物法を参考にしつつ導入されたが、排出事業者に対しては相当のインパクトがあったといわれている（さらに、産業廃棄物の不法投棄で苦しんでいた自治体からは、環境省の廃棄物担当者に感謝が寄せられ、それが PCB 処理施設の地方での設置の理解増進等につながったともいわれる）。この措置命令の実施例はないものの、この規定を用いた行政指導などにより、不法投棄防止に大いに役立ったと考えられる。

## 4 今後の課題

最後に、厳密には本稿の対象外とも考えられるが、今後の課題について簡単に記しておきたい。

- (1) このように廃掃法は不法投棄対策を軸として累次の改正をし、改革を進めてきた。一方資源の有効利用の問題については資源有効利用促進法や個別リサイクル法で対処し、循環型社会全体の問題は循環型社会形成推進基本法で対処してきた。

廃棄物処理業の許可の取得をリサイクル業者に求めることの負担などに関連して、リサイクル可能物を廃棄物から除くべきであるとする考え方もあり、従来から、不法投棄の防止と、リサイクル等の循環のいずれを重視すべきかが問題とされてきた。この点は、廃棄物の定義に関しても議論され、裁判例においても争われてきたが（水戸地判平成 16・1・26 とこれに対する平成 17 年環産発 050325002 号など）、環境省としては、基本的に不法投棄対策を一貫し

て重視してきたと考えられる。不法投棄の放置は、上記のような処分場設置困難を含む社会での悪循環に至ることになり、最終的に行政による（税による）対処を迫られることになるため、環境省の従来の方針は正しかったといえよう。

もっとも、広域認定制度の認定の要件が厳格すぎて活用しにくいなど、リサイクル等の循環を促進する観点からの批判・要請は、今日も続いており、不法投棄・不適正処理の量が激減した中で、環境省がリサイクル等の循環を重視する姿勢をどこまで取り入れるかの舵取りを求められている面はある。これまでの不法投棄防止のための試みが無駄にしない範囲で積極的に対応すべきであろう。

(2) また、既存の廃掃法の問題として、3点ほどあげておきたい。

第1に、法体系として、廃掃法は、機能的には循環型社会形成推進基本法の下にあるが、同法が2000年に制定された比較的新しいものであるため、その骨格となる考え方が廃掃法には必ずしも及んでいないという問題がある。基本法における拡大生産者責任の考え方はその代表的な例である。

第2に、廃棄物の定義の問題の延長として、廃掃法の有害使用済機器は、（有価ではあるが、有害性がありぞんざいに扱われる可能性が高い）準廃棄物というべきものを規定することに成功したが、「機器」に限定され、また、「有害」性が健康及び生活環境被害に限定されたことになお制約があり、概念の拡大が期待される。これは、従来の取引価値中心主義の廃棄物の定義に風穴を開けたものとみられるが、有害性に着目した廃棄物の定義に関する国際ルール（バーゼル条約）と廃掃法の下での廃棄物の定義との隙間が発生する問題は、他の廃棄物にも生じうるのであり、有害であれば取引価値があっても規制できるとする国際ルールに、徐々に転換していくべきであろう。また、廃棄物の定義の裏腹の問題として、廃棄物終了の概念がEUでは個別品目に採用されている。一種の規制改革として、廃棄物終了を明確な概念として定める際にも、廃棄物の定義についての明確化が必要であり、両者についてはセットの議論がなされるべきであろう。

第3に、優良処理業者に対する規制緩和は、（廃掃法の）法律のレベルでは、主に許可の有効期間を他の処理業者よりも2年延長したことに留まっており、全国的な認定に基づくメリットを与えることが検討されてよいであろう。

(3) さらにほかにも、近時、新たな課題が生じている。

第1は、循環管理の問題に対する対処は、第5次環境基本計画や第4次循環基本計画にも示されたように、地域の活性化も念頭においた「地域循環共生圏」の問題として、各地域で生じているいくつもの課題（気候変動や自然との共生も含まれる）を同時に解決する姿勢が求められることである。

第2に、EUにおけるサーキュラーエコノミー（循環経済）を国際規格（ISO）にする提案がフランスからなされており、これが認められると、わが国の企業も事業活動がこの規格に適

合しているかを真剣に検討する必要性が生ずるおそれがあり、ひいてはわが国の循環型社会形成推進基本法に言う「循環型社会」と「サーキュラーエコノミー」がいかなる関係にあるかを整理する必要性が生じることである。EUで展開されたサーキュラーエコノミーにおいては、EUという単一市場において競争条件の公平を確保し、雇用を確保することを目指している点に特徴の1つがあり、わが国の循環型社会においても、このようなビジョンを含めていくことが望まれる。

第3に、従来から廃棄物等循環の管理と地球温暖化対策との関係については議論がなされてきたが、2020年には、菅総理大臣から2050年にカーボンニュートラルを達成することが宣言された。循環の管理を行う際にも、炭素の排出との関係を常に検討しなければならず、場合によっては、循環と炭素排出のいずれを優先するかを考えなければならないことが出てくるであろう。カーボンニュートラルが目標とされる中で、廃棄物焼却や廃棄物発電をどう位置付けるかという問題も生ずる。

このように、今後の廃掃法による規制においては、不法投棄対策を軸としつつも、コスト面を含めつつ、資源循環とカーボンニュートラルを考慮した、廃棄物の循環管理を進めていく必要がある。環境省においても複眼的な対応が求められることになるだろう。

— 了 —

執筆者 大塚 直 氏 早稲田大学法学学術院 教授

1981年 東京大学法学部卒業、1986年 学習院大学法学部助教授、1993年 学習院大学法学部教授、2001年 早稲田大学法学部教授、2004年 早稲田大学大学院法務研究科教授（併任）。

（所属・役職は2021年12月時点のもの。）