

バーゼル法(特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律)の制定(1992年)¹

話し手 梶原 成元 氏 ・ 小林 正明 氏 ・ 森下 哲 氏

——バーゼル法の制定に向けた当時の環境庁の体制や、国内外の状況を教えてください。

○梶原 僕はタイ (UN ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : アジア太平洋経済委員会) から帰国した後、1991年9月から担当していました。

当時の役職は、水質保全局企画課海洋汚染・廃棄物対策室の室長補佐で、廃棄物処理法に基づく最終処分の基準と海洋汚染防止法に基づく海洋投入処分の基準を作っていた。上司である室長は、厚生省でゴミをやってきた人がおられて、最初は岡澤 (和好) さんで、次に同じ衛生工学の木下 (正明) さん。もう一人の補佐が松井 (佳巳) さんでした。

○小林 私は梶原さんより少し前ですね。私は企画課で局の総括補佐という立場でいました。バーゼル法は2年越しとか、結果的に臨時国会まで行きましたけれども、本当は1991年には国会に出しているはずだったけど遅れました。1990年の年末にはもう中公審 (中央公害審議会) の答申も成っていて、各省の中で先行して検討していこうということだった。それでいよいよとなったら、外務省がいっぱい条約批准案件を抱えているわけです。その順番でバーゼルは入らないという通告があって提出が1992年に遅れました。

局長は、農水から来られていた武智 (敏夫) 局長から香川県知事にもなられた真鍋 (武紀) 局長に代わったのですが、おまえは総括の仕事はしなくていいからこれをやれと言われて、係長が米谷 (仁) 君で、2人でほとんど掛かり切りになっていた。管轄としては、中身は梶原、法律は私という感じでした。

答申については、その後下水道部長になった岡久 (宏史) 補佐が任されていました。いろいろな人が活躍していたという感じです。

○森下 私が海ゴミ室 (海洋汚染・廃棄物対策室) に参加させていただいたのは1992年の4月1日からです。通産省への出向から戻ってきたら、このバーゼル法はまさにリオサミット (1992年) が始まる前にしっかりと形を作れという指示がある中で、同時並行で廃棄物処理法の施行令が改正ということになっていて非常に大変でした。

¹ このインタビューは、2021年2月10日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任によるものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

○小林 当時は幹部も強い思いがあって、総動員でやっていた。それこそリオサミットと重なっていて、リサイクルというのが社会的なテーマになってきたというのは背景としてありました。

当時は廃棄物の輸出入に関する事件は海外にいっぱいありました。ヨーロッパ、アフリカはいっぱいあって、インド洋の話もあったし。セベソ²のもそうだし。でも、日本ではあまりなかったですね。実態としてなかったかどうか

は疑わしいけれども、少なくとも見えなかったと思います。有害物を日本に持ってきてわざわざ処理するということは考えにくかったような気がする。それに基本的に日本は一応先進国としての制度があるから、そもそも資源と呼ばれて動いているものは廃棄物処理法の外で規制を受けずに動いていて、一般の公害法の規制だけを受けている。それと同じで、出自が外国であろうと日本であろうと同じだから、それをとやかく言うのはリーズナブルじゃないという整理だと思います。輸入をむしろ戦略的に捉えようとするのはそれから 20 年ぐらいたってからだよ



小林 正明 氏

○森下 当時は国際環境条約というのがまだよく知られていない時代だったのですが、バーゼル法はしっかり環境庁が存在感を示して国際条約の対応についてやった実績の 1 つでもあって、その後も大きな財産になったんじゃないかなと思います。

○小林 環境庁の役割を考える中で、バーゼル法って何なのだとあれこれ考えていました。ふと思ったのは、海外に物を輸出したときに大気汚染とか水質汚濁を起こすか、要するに公害の輸出になるかならないか、これは海外版環境アセスメントだと思ったのです。

—法案の作成はどのように進められたのでしょうか。

○小林 当時は、ごみなのかリサイクル物なのかで、どこの省庁が担当するかという議論が変わってきますから、多くの関係省庁が関わっていて、国会に提出する法案の骨格がなかなかまとまらなかった。というのは、ごみの問題なら国内規制の主役は厚生省、貿易は通産省となるが、海外のごみ問題は環境庁の出番でもあると考えた。結構異例な出来事として、当時の自民党の梶山静六国対委員長から、関係省庁（通産省・厚生省・環境庁）から 3 人ずつ出して法案をま

² イタリア北部の都市・セベソの農薬工場で起きた爆発事故で生じたダイオキシンなどを含む汚染土壌が行方不明となり、その後、フランス北部で発見された事件。

とめる議論をせよという指示がありました。それで、連日木下室長と私と、米谷君が出て毎日決まった時間に集まって延々と議論しました。まとまらないかなと思っていましたし、変な妥協をするよりは出さない選択もあると思っていましたが、何か法案の骨格みたいなのがまとまりました。進め方としてはかなり異例の手続でしたけれどね。

○森下 法制局で、3省が並んで3人の法制局参事官による合同審査を受けたという、これもすごいことでした。

○小林 互いに譲らず法案の主管が決まらないので、異例な進め方になりました。法制局の環境庁担当参事官が、本当にサポートしてくれた。警察庁の人ですけれども、これは法律論として筋が通っていないから書けない、これは筋があるから書ける、俺が部長を通すみたいない感じで助けてくれた人です。どこが勘どころかというと、環境大臣の輸出確認行為を位置づけたところですが、そこら辺は、中立的な立場で実質的にいろいろ示唆してくれて、あのおかげで何とかやれたというところがすごくあると思います。

○森下 法制局審査は、農水省から来られていた補佐と米谷さんと私がメイン。当時は朝10時に法制局に集合して、帰ってくるのが夜の11時で、それから、作業して、1時か2時ぐらいにできたというので通産省と見せっこしたりする。

○小林 だから、夜中明け方までに何ができるかという話で、向こうは多分役所にいて書いているメンバーと法制局に行っているメンバーが2チームできるのだけれども、こちらは1チームしかない。同時並行で廃棄物処理法の施行令改正もあったから。あれはしんどかったね。

○森下 (退庁時間が) 大体午前4時か5時で、5時になったらもう泊まろうかなという感じだったですかね。

○小林 法案を具体化する作業の中で、次第に議論の焦点がはっきりしてきました。我々は、環境問題も重要性が増してきたので、関係省庁がばらばらに取り組むのではなく、極力環境庁に一元化すべき、つまり、環境は一元化しなければいけないと言っていたのだけれども、通産省は手続的にも貿易を一元化しなければいけないと言っていて、「環境一元化」対「貿易一元化」みたいな構造になっていきました。しかし、これは海外に出るときに環境への影響をチェックしなければいけないという条約で、失敗したらというか、制度が未整備の国に行って環境上おかしなことが起こったら、輸出した貨物を取り戻さなければいけない。結構大変な仕事です。

○梶原 実際、木下さんと話したことがあるけれども、事件が起こったらどうするんだ、誰が海外の環境を見に行くんだ、本当に行けるのかという議論をしていた記憶があるものね。

○小林 でも、バーゼル法制定後、間もなくして（日本への）シップバックの第1号³が起きた。確かお正月だったのかな、環境省職員がフィリピンのマニラまで行ってシップバックを宣言してくるようになった。

——バーゼル法制定の意義についてはどのように考えますか。

○梶原 これは森下さんが大変苦労されたところなのですが、バーゼル条約の附属書にある有害特性の表に、爆発性、引火性、感染性とか、いっぱいあるわけですが、国内法では消防法だったり、他の法令で対応するものがいっぱいある中で、環境庁がやっていたのは本当に小さかったのです。そういう意味で環境の概念が一気に拡大した。あれは非常に大きな変化だったと思います。当時は感染性廃棄物はもう課題になっていたから、特管物（特別管理廃棄物）に感染性廃棄物を入っただけなのですが、感染性以外の話については廃棄物処理法も十分対応できていなかったと思います。爆発性なんか、試験方法は、鉄管試験といいますが、鉄のパイプの中に物質を入れて、熱をかけて、何度で爆発するかというものでした。



梶原 成元 氏

○森下 サービス告示⁴にも書きました。

○梶原 あれはすごいことだったと思いますよ。条約附属書を日本風にカスタマイズした。詳細は全部森下さんをお願いしたのだけれども、実は世界中であれをちゃんと施行できている国はないのではないかと思います。あのサービス告示を英語にして条約事務局に持っていったわけです。これでどうだと渡したら、条約事務局は本当に感心していました。こんなのがあるんですかと言って。

○森下 今、梶原さんから御紹介のあった有害特性というのをどう捉えるかというのは、時が経つにつれて発展してきているのです。バーゼル条約の附属書にある有害特性はその途上にあるものです。まず有害特性というのはトランスポートの世界である程度1つのクラシファイされ

³ 1999年、栃木県の産業廃棄物処理業者が医療廃棄物を再生用古紙と偽り、フィリピンに輸出した事件。バーゼル条約違反であるとして、フィリピン政府より廃棄物の回収が要求され、日本にとって初の回収・処理事例となった。

⁴ バーゼル法の規制対象物の範囲を定める告示。2018年に廃止して省令を制定。

た仕組みができていた。これはヨーロッパとか、北米もそうですけれども、陸続きの場合、特にトランスポートで国を超えて有害性の基準を一致させないといけないということで、オレンジブックという国連勧告ができていたのです。これにさらに生産とか消費とか、そういう段階でのクラシフィケーションの概念を入れようというのがその後世界で起こってきて、その結果できたのが GHS、Global Harmonized Systems of Classification。これはできたときにパープルブックと言われていました。GHS というのは今は化学物質の世界でもある程度取り入れられて進んできていますけれども、まだなかなか世界で定着していない。もともとこれは EU が中心になって作ったシステムで、セルフ・クラシフィケーションなのです。政府がこの物質はこうだと言わなくて、事業者の人たちの方がデータを持っているから、そのデータに即してちゃんと自分でクラシファイしないとだめよと。逆に言うと、政府が知らないで変に分類して間違ったりすると、またそれで責任になってしまうということもあるので。そんなのきちんと実施できる途上国はほとんどないという状況で採用されていて、今でもそれは続いているのですけれども。オレンジブックからパープルブックになったときに何が加わったかという、環境特性というのが有害特性の中に加わって、生態毒性（エコ）がそこで初めて入ったのですが、バーゼル法のサービス告示を作ったときには生態毒性の国際的なクラシフィケーションシステムはまだできていなかった。OECD がその部分は担当していて、実は僕が OECD に出向していたときにそこのエコのところを担当させてもらって、最後結末まで関わることができました。なので、規制対象物も本当は世の中のクラシフィケーションシステムの発展に合わせて GHS に準拠して見直さなければいけない。

○小林 私としては、「環境一元化」対「貿易一元化」の議論の末、環境大臣の確認というのを輸出貿易管理令（貿管令）の輸出承認の中に作って、貿管令の枠組みの中で、環境面に関しては環境庁の独立の判断で、という整理ができたことですかね。

○森下 環境上の判断を環境庁が行うというところが最大で最高に重要なところで、貿管令でチェックしようと思っても、担当している人たちがこれは環境保全上いいか悪いかというのを判断できないから、そこは環境庁がしっかり見る。でも、それだけ責任が重いということなのですけれども。そうして、国際あるいは地球環境問題で環境庁の土台というか出番ができた。

○梶原 その後に気候変動枠組条約ができて、京都議定書につながる締約国会議、COP3（京都会議）を日本に招致するといった中で、ある程度環境庁が自信を持てたということではないかなと思います。

○小林 ある意味ぶれない方針でずっと臨んでいくというのが結構大事なことで、当時の局長も自民党環境部会長も、戦わなければ責任ある立場は取れない、これは頑張ろうじゃないかとおっしゃってくれた。昔は自治省も自治庁だったのだけれども、でも地方自治といたら必ず頑

張るといので戦って結構な役所になってきたと。環境庁もその第一歩だから、ずっとやっていけばそれなりの存在感を出してやっていけるんじゃないのみたいな話があったので、そういうことが大事な教訓なのでしょう。

———今後のバーゼル法や資源循環の展望を聞かせてください。

○小林 まず、前提として輸入は緩和して、輸出は強化した2017年のバーゼル法改正において、環境大臣の輸出確認をどういう要素でやるかというのを明確化（省令を制定）してくれたというのは、すごくありがたいなという感じでしたね。

バーゼル条約は、結局、先進国が途上国に出すやつは先進国が面倒見るとい条約じゃないですか。一時は、廃棄物処理を途上国に持って行ってやる行為は条約上も完全に禁止される⁵のではないかと、という議論もあった。ただ、日本はそうではなくて、よりきめ細かく資源を使おうということになった。先進国、途上国といっても単純でもないし、逆に判断基準は明確にしながら実態に合わせていっているということで、バーゼル制度というもの自体は発展してきたので、よかったのかなと感じます。

○森下 2017年にバーゼル法を改正し、より強化した制度にさせていただいて、本当にうれしかったです。バーゼルの仕組みも強化してくれましたし、廃棄物処理法も規制の範囲をちょっと広げていますよね。それでしっかりと脱法的な輸出を防ぐように措置してくれたので、非常に感激したことを覚えています。僕は、小型家電リサイクル法（2013年制定）を担当するリサイクル推進室長をやっていたのですけれども、そのときから、国内で金属とか有用な資源を回していくためには、環境ダンピング的に海外にどんどん出ていくものを締め上げることで国内でしっかりとした流通ができると思っていて、当時の担当の人たちが一生懸命、実は経産省にも働きかけて、日本で小電法を作ることに合わせてバーゼル法を改正しましょうよということをずっと言い続けていたのです。それが2017年に実現されて、ありがとうございましたという感じです。



森下 哲 氏

これからのことについて、バーゼルの仕組み、条約の仕組みは、やはりその時点での社会の情勢とか技術のレベルを反映した中身になっていて、世の中はもう大きく変わろうとしていて、

⁵ 1995年9月の第3回締約国会議（ジュネーブ）において、いわゆる先進国と途上国の間の廃棄物の越境移動を禁止する条約改正（BAN改正）が採択され、2019年12月5日に発効した。BAN改正は、当該改正を受け入れた締約国の間で効力を生ずることとなっており、日本は受け入れていない。

新しい仕組みが必要なのではないかと思います。そのことを特に感じさせるのはEUの動きで、去年（2020年）の12月には自動車とバッテリーに関してデジタルパスポート制度の導入を発表している。自動車とかバッテリーに使われている金属がどこでとれましたというところ、どこで使われているかというのをずっとパスポートみたいなやつと一緒にきちんと管理しますという制度を運用しようとしている。これは、昔は移動書類とかいって書類がついていたのですけれども、恐らくIoTとかそういったものを使って、ビッグデータを使って、あらゆる人たちが資源に関する製品中の情報にアクセスできるような世界を作って、徹底的に資源をリサイクルしていこうという世界を作ろうとしているのではないか。その先駆けではないかと思っております。

脱炭素化をグローバルに進めていこうと思うと、本当に資源を大事にしていかなければいけなくて、多分一番プライオリティが高いのは銅だと僕自身は思っているのですけれども、銅というのは実は希少金属なのです。割と分量が少ないのです。本当にグローバルに展開しようと思ったら銅を無駄にしている余裕なんてない時代かなと思っていて、そういうことも含めて将来の脱炭素社会を考えたときに、どう物質循環を完璧にしていくのか、今のテクノロジーを使って仕組みを考えていくことが必要なのではないかと本当に思っていますし、かなり先行されてきつつあるので、また頑張っていたきたいなと思っています。

- 小林 環境行政の中でもともと公害行政が先行していたけれど、しよせん水とか大気とか、媒体別じゃないですか。環境保健部が化学物質という目で横断的・網羅的に見ていくというので、もう少しそこら辺に横断的な影響を加えて統合的にやっていくというのは、我々がまだ駆け出しの頃からの課題で、その担い手は保健部みたいな感じがありましたが、そういう流れがどうなっているのかなというのを一つ思います。それと、これは梶原氏の持論なのですが、水は頑張っている、大気は頑張っている、土壌は頑張っている、何やかや言うけれども、結局最後は全部廃棄物に来る。全ての環境の帳尻合わせをしているのは廃棄物行政なのだというのが彼がいつも自慢げに言う話で、一番お尻のところで統合しているということなのでしょうね。そういう一貫して統合的に物を見ていくということがずっと模索されていた中でどうなっているのか。廃棄物は環境再生・資源循環局という立派な名前になって、目先の課題はいろいろあるのでしょうか。どのように循環を見てやっているのかというところが問われるのかなと。有価か無価かだつて時によって変わっていくわけだから、しよせん一貫してはコントロールできないので、そこら辺は考え直すときに来ているのではないか。今森下さんが言われた、資源として見てずっと管理していくということは、資源が枯渇して、中国に代表されるみたいにすごく国際的・戦略的に使う国も出てきたりという中で、物と言ってもいいし、資源と言ってもいいのでしょうか。そこに経済界がお金をつぎ込んだり、引いていったりというのは彼らの世界ではあるけれども、資源的価値の有無にかかわらず、一貫してずっと環境省がそこは見て、長期をにらんで管理していく、少なくとも把握したりしていくということを循環政策というのは考える必要はあるのではないか。

○梶原 2017年のバーゼル法の改正でさっき言った基準を明確化したというのは非常にいいことだと僕も思います。何でいいかという、要は、予測性というか、役所にお任せしますというのではなくて、これからの規制とかはみんなそうなのだけれども、規制される側で何が起こるかというのを予測して自分でコントロールするということがものすごく重要になってきているので、例えば企業は、ESGとかSDGsの枠で自分たちの行動を見ていて、3年後、5年後、10年後に自分たちのビジネスがどうなるかということを中心にみんな考えている。それと同じように、予測性を与えるということがいろいろな行動を変えるパターンになっていて、バーゼルの基準の設定がそんな格好いいものかどうか知らないけれども、いずれにしてもそういう予測性を与えるという行為は重要だというのが1つ。

それと、資源循環なのでですけども、最近いろいろところで僕がしゃべっていることは、温暖化対策というのは炭素循環コントロールなんです、何をやっているかという、CO₂が出ていくことをコントロールしていくのではなくて、化石燃料をどう使うかという議論をしている、あるいはどう使わないかという議論をしていて、一部CCUSみ



インタビュー風景

たいに出たやつをどう使うかという処分のことも考えている。要は化石燃料をどういう形で有効に使うかという議論をしている世界で、現れている事象が温暖化問題ということです。

「炭素」を「資源」と言い変えたら資源循環になる。「資源」というのはあまりにも広くてよく分からないから概念論に陥っている面もあるのだけれども、「資源」というところに個別名称を与える、例えば「プラスチック」を与えると具体化します。そういう形でいろいろな 이슈が出てきて、これからようやくそういうことに気が付いて、対応していくことになります。

そして、EUが掲げる「循環経済」という言葉は、世の中の構造を全く変えると僕は思っている。これは単にはやりの言葉ではなくて、下流の後始末の行政からぐるぐると回って、上流の製造から全部を議論するという構造になっていることが重要なのです。ごみのリサイクルというのは、鉄を回収しているとか銅を回収しているという意味では、オーストラリアで鉄鉱石を掘っているようなもの。何が上流で何が下流かというのはあまり関係がないという言い方もできる。

例えば、「プラスチック資源循環戦略」(2019年)の中で、プラは使わない、あるいはプラの使用量を減らすとか、バイオプラを作るのだというのが出てきている。環境省と経産省が議論して、そうした施策が入ったのです。

要は、大きな変革がまた5年、10年かけてあるのだろうなど。そのトップランナーは温暖化

問題かもしれないけれども、次のランナーは水かもしれないし、レアメタルかもしれない。ただ、それは50年先の話ではなくて、3年先であり、5年先の話だと思った方がいいと思います。

— 了 —

話し手 梶原 成元 氏 公益財団法人廃棄物・3R 研究財団 理事長

1979 年 環境庁入庁、2012 年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2014 年 地球環境局長、2016 年 地球環境審議官、2017 年 退官。

小林 正明 氏 中間貯蔵・環境安全事業株式会社 代表取締役社長

1979 年 環境庁入庁、2014 年 環境省総合環境政策局長、2015 年 地球環境審議官、2016 年 環境事務次官、2017 年 退官。

森下 哲 氏 いであ株式会社 取締役副社長 環境測定担当 兼 環境創造研究所長

1986 年 環境庁入庁、2016 年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2017 年 地球環境局長、2019 年 地球環境審議官、2020 年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）