

平成 28 年度以降の支援のあり方について（論点整理案）

1. 基金制度の必要性・妥当性について

(1) これまでの議論の整理

平成 3 年廃棄物処理法改正案における国会審議

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）の平成 3 年改正法案に係る国会審議において、修正案が可決され、同改正法の附則に次の一条が追加された。

（検討）

第 2 条 政府は、廃棄物の処理の実態を勘案して、産業廃棄物管理票制度の適用範囲及び廃棄物が不法に処分された場合における適切かつ迅速な原状回復のための方策について、速やかに検討を加えるものとする。

生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会における検討（平成 7～8 年度）

同専門委員会においては、廃棄物処理法の改正に向けた審議を行い、平成 8 年 9 月に「今後の産業廃棄物対策の基本的方向について」がとりまとめられた。（参考資料 1）

同報告書では、原状回復措置の仕組みについて、原因者が不明等であって生活環境保全上問題となるような場合には、都道府県等が直接不法投棄等の原状回復をさらに迅速かつ円滑に行うことができるよう、当該原状回復に必要な資金を手当てする制度を社会システムとして構築することが必要であるとされた。また、費用負担についても、不法投棄の未然防止や原因者の徹底究明を行ってもなお生じる原因者が不明等の場合の原状回復については、原因者に費用負担を求めることができないため、その費用を何らかの形で措置する必要があるとされた。

原状回復制度研究会における検討（平成 8 年度）

上記専門委員会の報告を受けて、厚生省が設けた原状回復制度研究会では、平成 9 年 1 月に「原状回復措置のあり方について」が取りまとめられた。（参考資料 2）

同報告書では、原状回復制度の基本的な仕組みに関し、投棄者不明や資力不足等の場合についても迅速かつ円滑に原状回復措置を行うためには、費用を何らかの方法で手当てする必要があるとあり、この制度については、産業廃棄物が広域的に処理されている実態を踏まえ、全国的な制度として構築することが適当であり、原状回復を行った都道府県等に対して資金を供給するとともに、そのために必要な資金を手当てする仕組みが考えられるとされた。

基金制度の創設（平成9年度）

上記研究会における検討結果を受け、平成9年の廃棄物処理法の改正により、平成10年6月17日以降に発生した不法投棄等事案を対象に、不適正な処分を行った者等（以下「原因者」という。）が原状回復等の措置を取らずにやむを得ず都道府県等が不法投棄等された産業廃棄物に起因する生活環境保全上の支障又はそのおそれ（以下「支障等」という。）の除去又はその発生の防止（以下「支障除去等」という。）を行う場合、廃棄物処理法第13条の15に基づき産業廃棄物適正処理推進センターに置かれた基金（以下「基金」という。）から支障除去等に必要な費用を支援する制度が創設された。

不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会における検討（平成13～14年度）

不法投棄防止の徹底方策、原状回復制度の課題と促進方策のあり方等について検討するため開催された同懇談会では、平成14年7月に、「不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会報告書」が取りまとめられた。（参考資料3）

同報告書では、不法投棄事案による生活環境保全上の支障の除去という個々の対応にとどまらず、産業廃棄物に対する国民の不信感を払拭し、信頼を回復し、円滑な産業活動を維持するためには、原状回復を速やかに行うことが必要であり、そのためには当面必要な資金を手当てする社会的な制度が不可欠であるとされた。

なお、基金の支援は、都道府県において不法投棄の未然防止・拡大防止対策を徹底し、法に基づく不法投棄の原因者、関与者及び排出事業者全ての責任追及を徹底して行ったにもかかわらず、なお行政代執行せざるを得ない場合に行われるものであり、今後基金に頼らざるを得ない事案が少なくなるよう、国、都道府県が一体となって不法投棄対策に万全を期すことが必要であるとされた。

支障除去等に関する基金のあり方懇談会における検討（平成19～21年度）

基金の適正な維持管理と円滑な運用を図るためのレビューを行うために設置された支障除去等に関する基金のあり方懇談会（以下「あり方懇談会」という。）では、平成21年10月に「関係者の役割と適切な費用負担等のあり方について」が取りまとめられた。（参考資料4）

同報告書では、支障除去等は、まずは原因者の責任で行わせるのが原則であり、支障等がある場合には速やかに対応させることが必要であるとされた。

その上で、これら支障除去等事業の実施に当たっては、原因者のみによっては実施が困難又は不十分であり、排出事業者等に支障の除去等の措置をとらせることが適当であるときは、引き続き、原因者のみでなく、排出事業者等の責任も徹底して追及し、なおその上で原因者等が不明あるいは当該事業を行わせる資力がない場合には、行政が代執行により支障除去等事業を行い、地域の生活環境を確保することが極めて重要であるとされた。

以上の基本的認識を踏まえ、都道府県等の支障除去等事業に対して引き続き必要な支援を行い、産業廃棄物をめぐる悪循環を断ち切るための施策を一層強力に推進することが必要であるとされた。

支障除去等に関する基金のあり方懇談会における検討（平成 21～24 年度）

あり方懇談会では、平成 25 年 2 月に「支障除去等に関する基金のあり方懇談会報告書 - 当面の財政的な支援について - 」が取りまとめられた。（参考資料 5）

同報告書では、不法投棄や不適正処理については、都道府県等の代執行への着手が遅れれば、支障等の拡大やそれに伴う支障除去等の費用の増大が懸念されるため、迅速に支障除去等が実施できるよう支援を行う必要があるとされた。

また、あらかじめ支援に必要と思われる金額を安定的に確保することができる基金制度は支援に適した仕組みであるとされた。

ただし、行政対応に次のような大きな問題があることが確認された場合、支援の対象としないこととされた。

- ・不法投棄等の事実を把握しながら行政措置が極めて不十分であった事案
- ・支障等があるにもかかわらず原因者に対して強制力を持たない行政指導を継続することによって、状況に改善が見られないまま措置命令の発出までに多くの時間を費やしたような事案
- ・措置命令を発出したにもかかわらず原因者による撤去の口約束を安易に受け入れて事態の改善に向けた対応をしないまま何年も時間を費やしているような事案

なお、平成 28 年度以降の支援のあり方については、基金制度の必要性、妥当性も含めた検討を可及的速やかに行い、平成 27 年度末までに見直しを実施することが必要であるとされた。

（ 2 ）本検討会における検討の方向について

現状認識

国においては、累次の廃棄物処理法の改正により排出事業者の責任強化や罰則強化等を図ってきた。また、都道府県等においては、行政対応の強化により、不法投棄等の未然防止・拡大防止に積極的に取り組んでおり、事業者においては、廃棄物処理法で定められた以上の適正処理に関する自主的な取組を進めている。

以上の取組により、新たに判明した不法投棄等は件数・量ともに減少しつつあるものの、依然として毎年新たな不法投棄等事案が報告されており、また、残存事案の件数・量については、横ばいの状況が続いている。今後とも不法投棄の根絶を目指した取組を進めることは当然であるが、こうした状況を踏まえると、不法投棄等を根絶することは決して容易ではなく、不法投棄等の中には、支障除去等の措置が必要であるにも関わらず、原因者等が不明又は資力不足等の事案も考えられる（12～15 ページ 図 1～図 4 参照）。

基本的な考え方

(ア) 原因者等に負担を求めることが原則

不法投棄等が行われた場合、都道府県知事等は原因者に対して措置命令を発出し、支障除去等のために必要な措置を行わせることが原則であるが、原因者だけでは支障除去等を行うことが困難な場合で、排出事業者等が適正な対価を負担していない等の場合、排出事業者等にも措置命令を発出し、必要な措置を行わせることが適当(16ページ 図5、表1参照)。

上記によってもなお、措置命令を受けた原因者及び排出事業者等(以下「原因者等」という。)が措置を講じない場合や原因者等が不明等の場合には、都道府県等は住民の安全や健康保持のため、行政代執行により支障除去等を行い、代執行に要した費用は原因者等から徴収することが原則。

(イ) 原因者等が不明又は資力不足等の場合の対応

不法投棄の原因者等の責任を徹底して追及し、なおその上で、原因者等が不明又は資力不足等の場合、支障除去等を行った都道府県等に対する支援が必要ではないか。

(主な理由)

- ・支障等の原因となった産業廃棄物が区域外から持ち込まれている例もあり、支障除去等に要した費用を不法投棄等が行われた都道府県等のみが負担することは不公平。
- ・排出事業者責任の原則があるにもかかわらず、事業者が排出した産業廃棄物の処理費用すべてを地域住民の税金で負担することについては、コンセンサスが得られないこと。

ただし、行政対応に大きな問題があることが確認された場合、支援の対象としないことが、引き続き適当ではないか。

(ウ) 基金制度の必要性・妥当性

不法投棄等は、事案ごとに規模や原因が異なり、代執行費用等が区々であるため、基金による支援総額も年度によって金額の開差が大き(20,332千円(平成20年度)~682,434千円(平成15年度)・制度開始初年度の平成11年度を除く・17ページ 図6参照)。

こうした点も踏まえれば、あり方懇談会報告書(平成25年2月)にも記載されているように、あらかじめ支援に必要と思われる金額を安定的に確保することができる基金方式は支援に適した仕組みであると考えられるのではないか。

第1回検討会での主な指摘事項

基金による支援制度がなかったら処理場等への廃棄物の流入を規制するということになると、廃棄物処理の全体のスキームがずいぶん変わってくるように思う。

広域的な廃棄物処理を推進していただきたいのが産業界の考え方であるが、そういった意味から、都道府県の負担のみならず、国の支援が必要になってくるのではないかと考えている。

当県では、国から支援を得ながら不適正処理の産廃処分等について事業を行っているが、ほとんどが首都圏からの廃棄物である。なぜ県外からのものについて県のお金で処理しなければならないのかという意見はあるが、国から支援を得ていることが大きな糧となっている。

基金による支援制度は、措置命令をかける段階から自治体にとっては非常に支援になると感じている。

自治体はこの基金の支援を受けるために、かなり意識をしている。この基金を活用するための取組みが求められるため、基金は原状回復機能だけでなく、未然防止機能も果たしている。基金の申込が来ていない案件でも、自治体では申請を検討するので、本基金の社会貢献性は高い。

2. 費用負担の考え方

(1) これまでの議論の整理

生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会における検討(平成7～8年度)

同専門委員会の報告書「今後の産業廃棄物対策の基本的方向について」(平成8年9月)では、不法投棄の未然防止や原因者の徹底的究明を行ってもなお生じる、原因者が不明等の場合の原状回復については、原因者に費用負担を求めることができないため、その費用を何らかの形で措置する必要があるとされ、

この費用負担のあり方をめぐっては、

- ・産業廃棄物は産業活動に伴い生じるものであることから産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行う者全体で負担すべき
- ・適正処理を行ったことが確認されたものを除く排出事業者が負担すべき
- ・行政も負担すべき
- ・排出事業者、処理業者、行政がそれぞれ負担すべき

との意見が出された。

原状回復制度研究会における検討(平成8年度)

上記専門委員会の報告書を受けて、原状回復制度研究会の報告書「原状回復措置のあり方について」(平成9年1月)では、原状回復費用の手当てのあり方の基本的な考え方については、概ね次の3つの考え方に整理できるとされた。

(ア) 産業廃棄物は産業活動によって生じたものであるから、産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行う者全体で負担すべき。

(イ) 適正処理を行ったことが確認された者を除く排出事業者が負担すべき。

(ウ) 産業界だけでなく、行政も負担をすべき。

((ア) について)

原状回復費用は産業廃棄物の処理コストにほかならないが、本来、産業廃棄物はこれを排出した事業者の責任において適正に処理されることが原則であり、原状回復が必要となるのはこの産業廃棄物の処理原則が貫徹せず、産業廃棄物が全体の適正処理システムからはみ出た結果によるものである。したがって、現在のように原因者が不明等の場合に行政がその全額を負担せざるを得ないという状況は本来の産業廃棄物処理の原則からしても不合理であり、産業廃棄物の適正な処理のためのシステムの一環である原状回復制度の確立のためには、産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行っている産業界としても一定の役割を積極的に担うことが妥当と考えられるとされた。また、不法投棄等が社会問題化しており、このために産業廃棄物処理システム自体に支障が生じかねない状況にあることから、健全な産業活動を維持するためにも、産業界全体でこの問題の解決に向けて積極的に取り組んでいくべきものと考えられるとされた。

((イ) について)

適正に処理した者にまで費用負担を求めることは適当ではないという観点から、適正に処理されたことが確認された者は費用負担の対象から除かれるべきとの考え方である。しかし、このためには、適正に処理したことを公正かつ厳格に確認するシステムが整備されることが前提と考えられるが、そのようなことは容易ではなく、また、システムの維持費が膨大なものとなり、産業界全体で広く薄く負担する場合よりも個々の事業者の負担はかえって重くなるものと予想され、現時点においては現実的な資金の手当ての方法とはなり得ないものと考えられるとされた。

((ウ) について)

原状回復措置については、産業界が産業廃棄物の処理という観点から一定の支援を行うとしても、本来費用を負担すべき者が存在しない場合に地域の生活環境の保全を図るために行うものであることから、地域住民の安全や健康を保持するという立場から行政としても主体的な役割を担わざるを得ないものであるとされた。

以上から、原状回復制度については、上記の(ア)及び(ウ)を踏まえ、住民の安全や健康の保持の観点から原状回復措置を行う都道府県と、産業廃棄物の処理の観点から一定の役割を担うべき産業界が、双方で負担、協力し、構築していくことが適当とされた。

基金制度の創設(平成9年度)

基金制度の創設に当たって様々な議論がなされ、その中で、適正な処理を行っている事業者に原状回復の責務はないものの、産業活動に伴って発生した産業廃棄物の不法投棄に対しては事業者としても一定の貢献を行っていくとの認識の下、事業者の自主的な出先で基金を造成することとされた。

不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会における検討(平成13~14年度)

「不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会報告書」(平成14年7月)においては、不法投棄された産業廃棄物の原状回復は原因者等の責任で行わせるべきものであり、それに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とされた。しかし、原因者等が不明又は資力がない場合で、不法投棄による生活環境保全上の支障のおそれがある場合には、地域の環境保全に直接の責務を有する都道府県が、原因者等に代わって必要な措置を講じざるを得ず、産業廃棄物を適正に処理している個々の事業者には、原状回復に対する責任はないものの、産業廃棄物は産業活動の結果として排出されるものであること、住民の目からは個々の事業者というよりも投棄された産業廃棄物に関連する業界全体の問題として受け止められること等を考慮すると、事業者としての社会貢献の観点から、原状回復において一定の役割を果たすことが期待されるとされた。

また、現在の基金制度は、事業者と行政が半々ずつ負担するという考え方で支援を行ってきたものであり、今後とも、事業者の積極的な社会貢献として原状回

復に対する協力が行われていくことが適切と考えられるとされた。

今後の基金制度の運用については、代執行を行う都道府県を不法投棄に関係する可能性のあるあらゆる事業者が支援していくという観点に立ち、平成 12 年改正法の規制効果による不法投棄量・件数の推移、排出事業者責任の徹底による支援必要額の減少の見通し、産業廃棄物の排出と不法投棄の相関性等を踏まえ、基金への拠出のあり方について見直しが行われる必要があるとされた。

なお、この報告書をもとに環境省と産業界との間で話し合いが行われ、産業界への拠出要請額を 5 年で半減等の目標を立てて努力すること、農業関係、医療廃棄物関係、中小企業関係等の団体にも要請を行うこととされた。

「原状回復に関する基金のあり方懇談会」（その後「支障除去等に関する基金のあり方懇談会」に名称変更）の設置（平成 19 年度）

環境省と産業界の共通理解の下、学識者、産業界、都道府県等から構成される懇談会等を設置することとされ、不法投棄の状況等の評価、産業界の本基金への協力の必要性、廃棄物の排出実態をより反映しながら広く薄く拠出されるような出えん方法等について、平成 21 年度までを目指し、検討し、結論を得ることとされた。なお、それまでの間は、これまでと同様、事業者の社会貢献として基金への出えんを要請することとされた。

支障除去等に関する基金のあり方懇談会における検討（平成 19～21 年度）

あり方懇談会の報告書「関係者の役割と適切な費用負担等のあり方について」（平成 21 年 10 月）では、排出事業者、収集・運搬業者、処理業者等の産業廃棄物の処理に関わるあらゆる業界又は事業者が社会貢献の観点から広く基金に出えんしていくものとされた。

支障除去等に関する基金のあり方懇談会における検討（平成 21～24 年度）

あり方懇談会の報告書「支障除去等に関する基金のあり方懇談会報告書 - 当面の財政的な支援について -」（平成 25 年 2 月）では、不法投棄又は不適正処理の原因者や関与者、排出事業者が支障除去等や費用負担を行わない部分については、不法投棄又は不適正処理による水質汚濁、悪臭、廃棄物の飛散等の生活環境保全上の支障等を除去するための費用を広く分かち合うことが適当であるとされた。

このため、都道府県等においては、住民の安全や健康の保持の観点から支障除去等を実施し、国においては、個別事案の状況、事業実施の緊急性、優先性も考慮し、支援の必要性等について産業界に説明し、所要額の目安を示して出えんを依頼するとともに、基金の造成に必要な経費を補助し、さらに、産業界においては、国からの出えん依頼を受けて、社会の安全・安心に寄与するため社会貢献の観点から、目安を踏まえ可能な範囲で自主的に基金への出えんに協力することが期待されるとされた。

(2) 本検討会における検討の方向について

見直しに当たっての基本的な考え方

支障除去等は、まずは原因者の責任で行わせるのが原則。原因者が行わない場合には、都道府県等が行政代執行を行い、代執行費用を原因者に求償し、原因者が費用負担することが原則。原因者のみによっては支障除去等の実施が困難であり、排出事業者等に支障除去等の措置をとらせることが適当であるときは、原因者のみでなく、排出事業者等の責任も徹底して追及することが原則。

このように原因者や排出事業者等に対する責任追及を徹底的に行った上で、原因者や排出事業者等に支障除去等や費用負担をさせることができない部分について、費用負担のあり方をどうするかが課題であり、都道府県等だけに負担を求めるのではなく、国や産業界を含め、支障除去等に要する費用を広く分かち合うことが適当ではないか。国や都道府県等による費用負担については、地域住民の安全や健康を保持するという立場から、国や都道府県等としても主体的な役割を担うことが適当ではないか。また、産業界による費用負担の考え方については、以下のようにこれまでの議論を整理することができるのではないかと。

(ア) 広い意味での原因者負担

産業廃棄物は産業活動によって生じたものであることから、産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行う者全体に広く薄く費用負担を求めるという考え方。

(イ) 受益者負担

不法投棄等は産業廃棄物全体の適正処理システムからはみ出た結果によるものと考えられることから、廃棄物処理システムの社会的受益者である産業界全体に広く薄く費用負担を求めるという考え方。

(ウ) リスクに基づく負担

不法投棄等を産業廃棄物処理システムと不可分なリスクと捉え、産業廃棄物に関わる事業者に広く薄く費用負担を求めるという考え方。

(エ) 社会貢献

不法投棄等による水質汚濁、悪臭、廃棄物の飛散等の生活環境保全上の支障等を除去し、社会の安全・安心に寄与するという社会貢献の観点から、産業界全体が支障除去等の費用を広く薄く負担するという考え方。

第1回検討会での主な指摘事項

この基金のあり方については、1997年の制度化当時から、経済界は大きな疑義があることを表明してきており、制度化後も、数年ごとに、経済界内で莫大なエネルギーをかけて議論を行い、事業者の負担についてなんとか企業の理解を得てきた。20年近くに渡る経済界内での検討の重み、負担の重みについてご理解いただきたい。

排出事業者の責務は自らの廃棄物について適正に処理をすることである。不法投棄等の犯罪行為についての費用負担を、適正処理を行っている事業者に求めるべきではない。犯罪行為に対する事後処理については、国と自治体で負担をすることが基本である。

「広い意味での汚染者負担原則」といった、適正に処理している事業者にあたかも責任があるような理由づけでは、適正処理に尽力している排出事業者にとって基金を負担することについての納得感が得られない。制度設計にあたっては、正直者がばかを見るような制度にならないように検討を進めて頂きたい。

建設業界において、社会貢献として長期にわたり財政支援を行ってきたが、社会情勢が変化してきたため、その考え方では納得性や説得性の観点から無理がある。そのようなスキームに限界がある。

量で見ると、不法投棄に比べ不適正処理が約3倍から4倍となっているので、やはり不適正処理を含めて廃棄物処理業者等の責任は非常にあるのかなと感じている。

排出者責任を徹底しているかということについては疑問がある。私どもの県では多量廃棄物事業者でさえ排出者責任を理解していな場合が結構あるため、業界としての取組を議論してもらうべきかと思う。基本は排出者責任ではないかと思っている。

適正処理をまじめにしている人が犯罪行為に対してなぜ負担をしなければならないのかという問題設定自体が、果たして正しい問題設定なのかという点に少し疑問を感じる。経済活動の中で、法改正で努力しても、一定の不法投棄、不適正処理が残り、その結果住人の生活環境の保全に支障が生じる事態が発生したとき、自治体は行政代執行をしなければならない。その時、自治体だけの負担で処理させることが果たして公平、公正なのか。一定の経済活動の中で、そういった廃棄物が出るという状況が不可避である中で、経済界や関係団体が負担していくというのは果たして不合理なのかというと、そうではないと思う。

基本的に不法投棄、不適正処理に関しては、潜在的に排出事業者責任を問われるような場面が出てくる。マニフェストに沿って処理していたとしても、実際法令違反を犯していたり、本来業者に委託しなければならないのに業者に委託されなかったり、あるいは、委託した排出事業者が適正な価格以下の金額で依頼した場合は潜在的に不法投棄になる可能性がある。その意味で、排出事業者責任をある程度広く考え、リスクのような観点で、議論するとよいのではないか。

3．費用負担の仕組みについて

第2回検討会における議論を踏まえ、第3回以降に議論を行う予定。

(別添)

図表資料

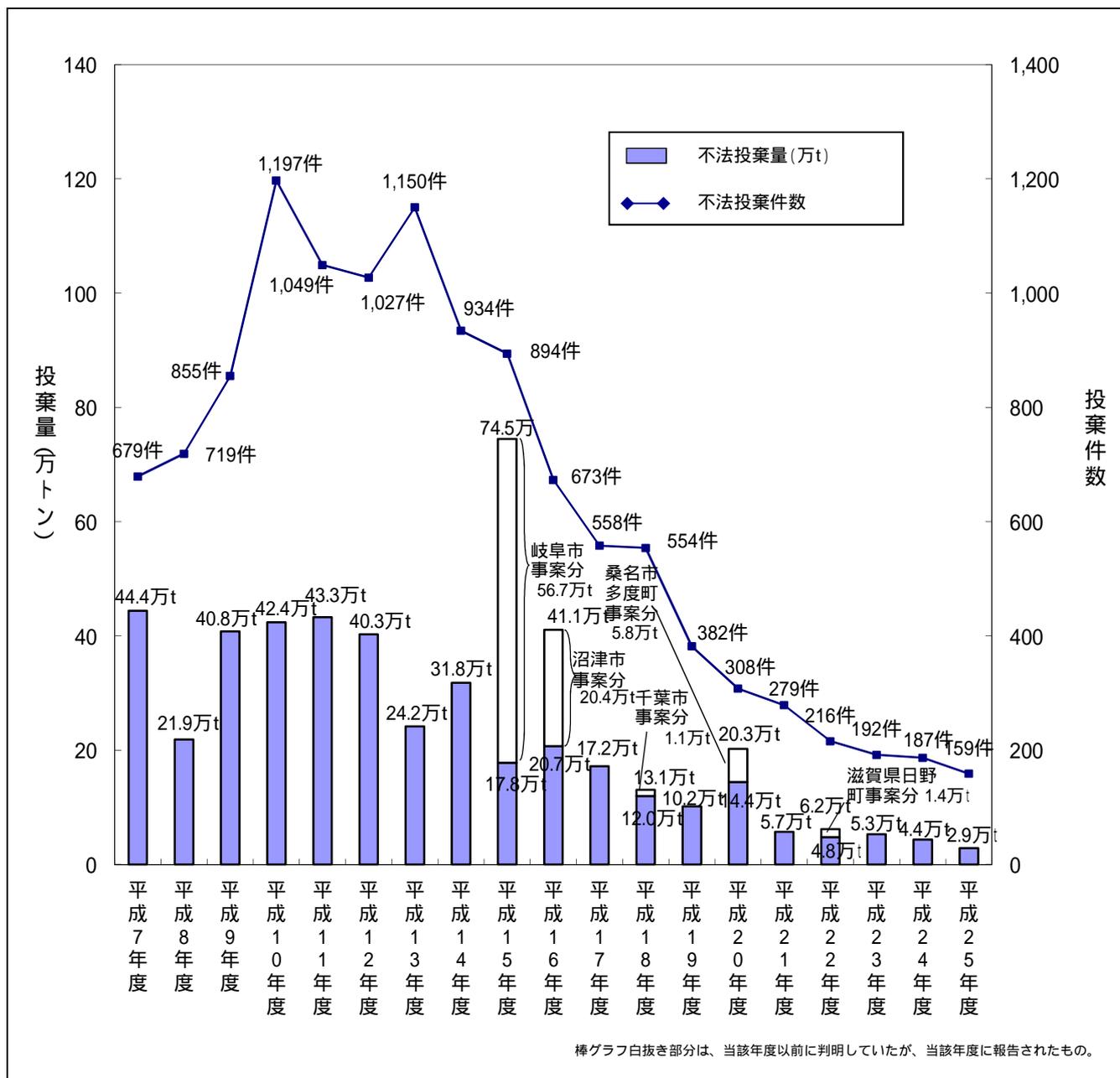


図1：不法投棄の新規判明件数及び量の推移

不適正処理に関するデータについては、平成 15 年度までは不法投棄とあわせて集計している。

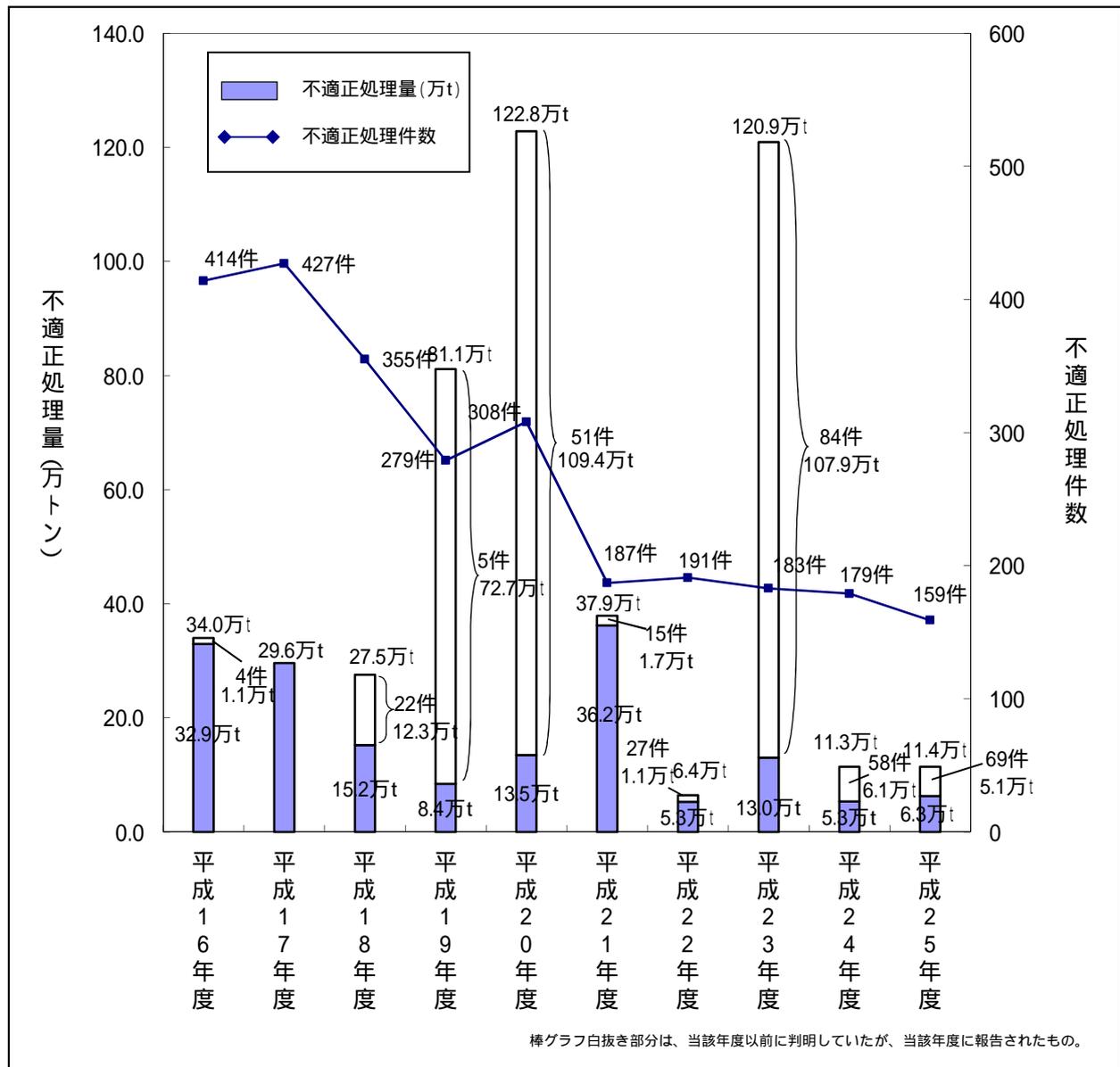


図 2 : 不適正処理の新規判明件数及び量の推移

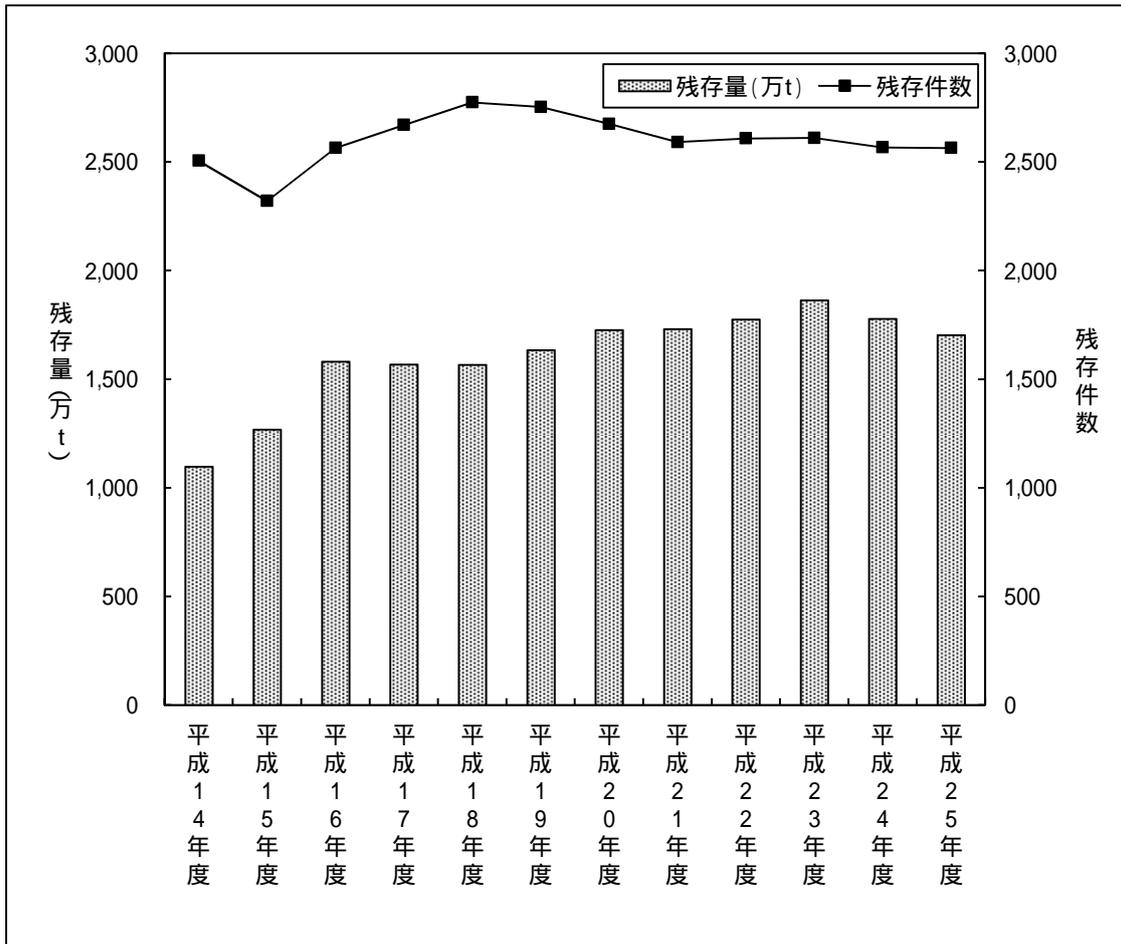


図3：不法投棄等の残存件数及び量の推移

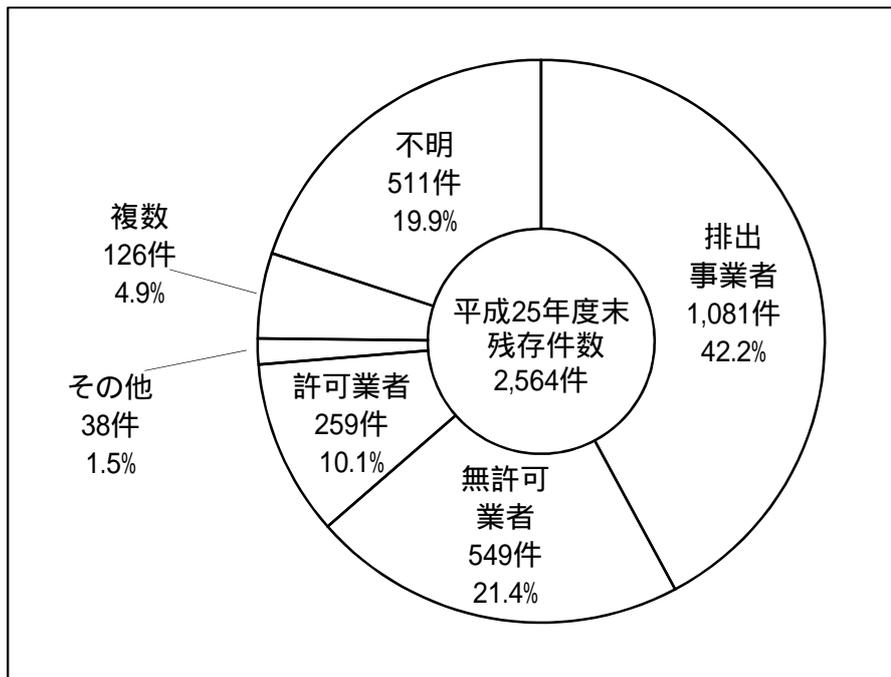


図4：不法投棄等の実行者別残存件数（平成25年度末時点）

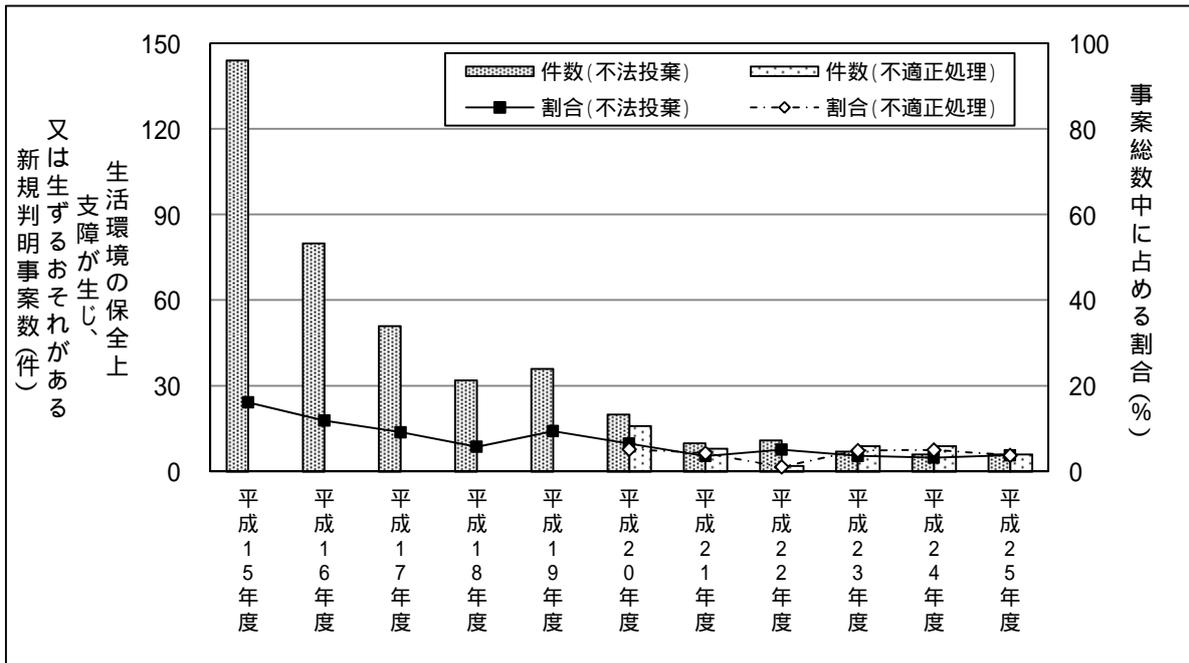


図5：支障等がある新規判明事案の件数及び割合

表1：不法投棄等事案の支障等の状況および都道府県等の対応方針

	残存件数	割合	残存量(t)	割合
現に支障が生じている	9	0.4%	2,075,070	12.2%
支障除去措置	9	0.4%	2,075,070	12.2%
現に支障のおそれがある	101	3.9%	6,668,583	39.2%
支障のおそれの防止措置(一部着手を含む)	23	0.9%	4,012,643	23.6%
周辺環境モニタリング	22	0.9%	1,914,079	11.2%
撤去指導、定期的な立入検査 等	56	2.2%	741,861	4.4%
現時点では支障等はない	2,415	94.2%	7,705,791	45.3%
改善指導、定期的な立入検査、監視 等	799	31.2%	2,728,098	16.0%
特段の対応なし	1,616	63.0%	4,977,694	29.3%
支障等調査中	39	1.5%	567,815	3.3%
支障を明確にするための確認調査	33	1.3%	344,765	2.0%
その他(継続的な立入調査)	6	0.2%	223,050	1.3%
計	2,564	100.0%	17,017,260	100.0%

残存事案・平成25年度末時点

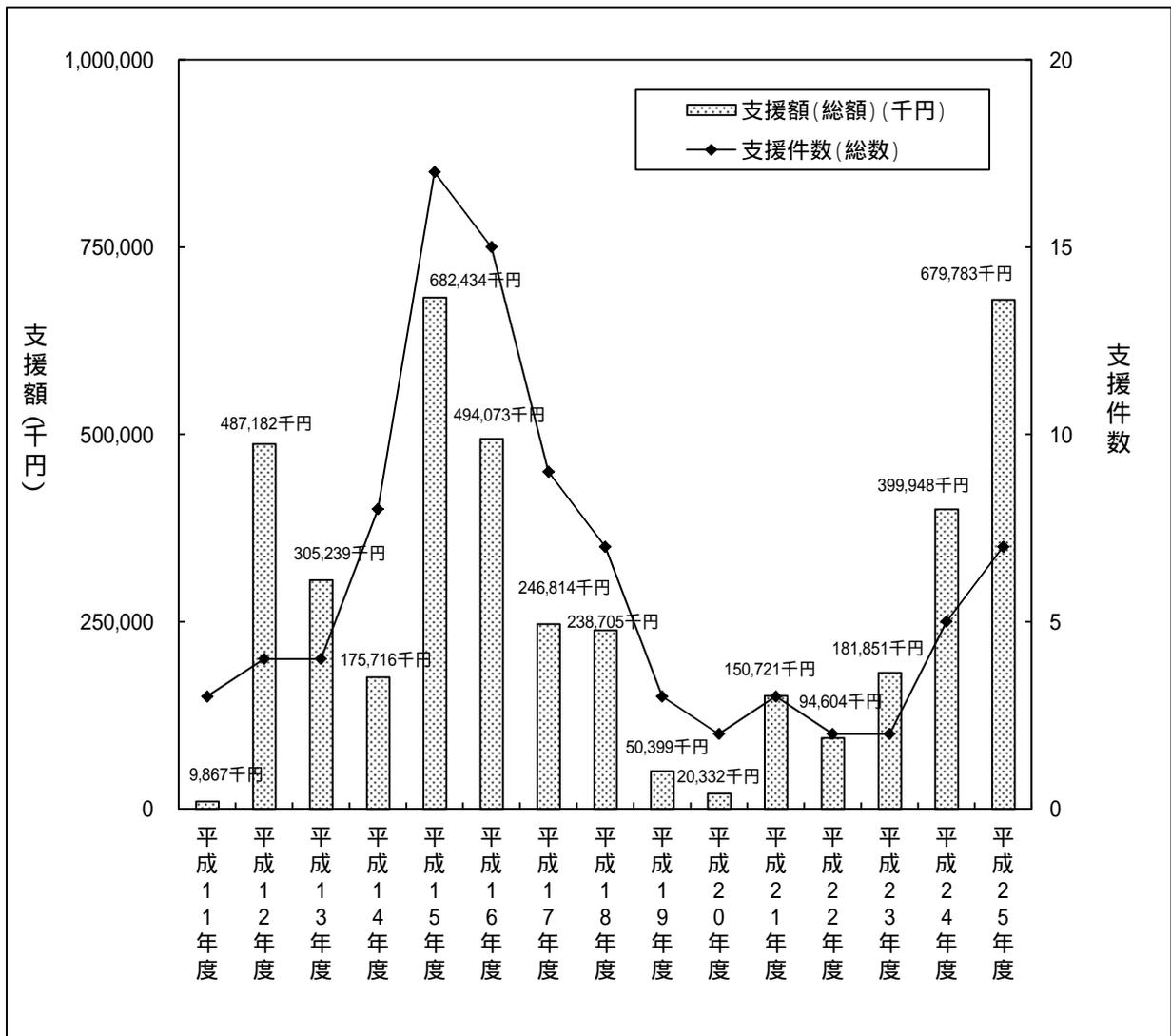


図6：支援件数及び支援額の推移