

産業廃棄物行政に関する懇談会 報告書

平成14年6月

産業廃棄物行政に関する懇談会委員（五十音順、敬称略）

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
大塚	元一	社団法人全国産業廃棄物連合会専務理事
北村	喜宣	上智大学法学部教授
小早川	光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
佐藤	泉	弁護士
永松	恵一	社団法人経済団体連合会常務理事
西野	和雄	東京都環境局廃棄物対策部長
長谷川	寛	三重県環境部長
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

は座長

産業廃棄物行政に関する懇談会に関する検討スケジュール

平成14年	1月28日	第1回産業廃棄物行政に関する懇談会
	2月19日	13:30~17:30 第2回産業廃棄物行政に関する懇談会 (地方公共団体ヒアリング等) (福島県、東京都、三重県、岡山県)
	3月15日	13:30~17:30 第3回産業廃棄物行政に関する懇談会 (地方公共団体ヒアリング等) (栃木県、千葉県、兵庫県、鹿児島県)
	3月26日	13:30~17:30 第4回産業廃棄物行政に関する懇談会 (地方公共団体ヒアリング等) (岩手県、福井県、香川県、豊橋市)
	4月19日	13:30~17:30 第5回産業廃棄物行政に関する懇談会 (秋田県、岐阜県、福岡県、大阪市)
	5月22日	10:00~12:00 第6回産業廃棄物行政に関する懇談会 (論点整理)
	6月19日	10:00~12:00 第7回産業廃棄物行政に関する懇談会 (とりまとめ素案)
	6月27日	14:00~15:30 第8回産業廃棄物行政に関する懇談会 (とりまとめ)

産業廃棄物行政に関する懇談会報告書

1 背景と課題

(1) 産業廃棄物をめぐる問題が生じてきた背景

廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号。以下「法」という。)では、産業廃棄物について、排出事業者が自ら処理しなければならないとする排出事業者責任の原則を法制定時から採用していた。排出事業者責任原則の考え方は、排出事業者がその責任により、適正に処理する手段、場所を選択、確保して、処理しなければならないというもので、適正に処理される限り、広域的に移動して処理されること自体が問題とされるものではない。

むしろ、産業廃棄物は、排出事業者の責任で処理されるものである以上、通常の企業の活動と同様、経済原則に従って扱われるものであるから、都道府県の区域の枠にとられないものである。

しかしながら、産業廃棄物の処理という事業活動そのものは、他の生産活動同様、環境汚染防止のため必要な措置を講じなければならない場合にこれを怠ると、当該現場で環境上の問題を生ずるおそれがあり、このことが地域の環境問題として顕在化する場合が生ずる。特に、廃棄物は排出事業者にとっては不要な物であるため、その処理のために適正な費用を負担しようとする動機付けが働きにくいことから、排出事業者責任が十分徹底されない場合には、安かろう悪かろうの処理が行われがちで、産業廃棄物処理業界はいわゆる「悪貨が良貨を駆逐する」構造となる。適正処理に努めてきた排出事業者及び産業廃棄物処理業者は少なくないものの、法の施行以来、近年に至るまでこのような構造にあったといわざるを得ない。

また、産業廃棄物は、大量に発生する大都市圏から、地価等が安いため、処理コストが低い地方圏に移動するものも多くなるが、この移動の際に安かろう悪かろうの処理に起因する不適正な処理を地方圏で起こすこともあり、徐々にこの現象が全国に拡散していくこととなり、中には大規模な不法投棄事案も発生することもあるといった事態も生じた。

このようないくつかの不法投棄等不適正処理が生じてきた現実と、産業廃棄物の処理が悪貨が良貨を駆逐する構造にあるとの認識に加え、他人にとって不要なものを自分の地域で処理することに対する忌避観念を背景として、産業廃棄物処理施設を立地しようとする際に地域住民とのトラブルを生じ、訴訟も続発することになった。また、設置段階で基準に合致していたとしても、その後県の監視の目をくぐり抜けて、環境上の問題を生じないかという懸念から、設置段階にとどまらず、処理事業実施段階においても地元住民とトラブルとなる蓋然性が大きい。こうしたことから、地域住民とのトラブルを事前に防ぐため、

施設立地に係る地元住民の同意を取得することを求める行政指導が、法施行から5年経過した昭和50年頃からみられるようになった。その後、多くの県で徐々に口頭の行政指導から指導要綱等に基づく行政指導として行われるようになってきた。特に、地元住民のみならず当該施設立地市町村が地域住民の意向と一体となって反対する事態に至ってこの行政指導は定着、強化された。

こうした状況に加えて、さらに、この10年余の間の不法投棄事案等の多発、ダイオキシン問題により、環境問題としても産業廃棄物処理に対する国民の不信感、不安感が極めて増大したため、設置をめぐる紛争が多発化、問題が全国化し、産廃紛争列島とも呼ばれるに至った。この結果、住民同意を得ることを求める行政指導が行われた結果として、同意を得なければならない範囲がどこまでかという問題がさらに紛争を複雑化したり、同意に際しての金銭授受をめぐる問題も指摘されるようになり、施設設置をめぐる、地域のコミュニティーを破壊する原因にもなった。

また、住民同意にとどまらず、大都市圏から一方的に地方圏へ産業廃棄物が流出するとともに地方圏において大規模な不法投棄事案等が生じてきていることを背景として、地方圏の地方公共団体を中心に、自区域外の産業廃棄物の搬入について、事前の届け出、協議、承認を得ることを求めるなどの行政指導（以下「流入抑制措置」という。）が講じられるようになった。多くの場合、大都市圏で発生した産業廃棄物による大規模な不法投棄事案等をきっかけとして、県民感情が安易な流入を許さない状況になり、受け入れ側の県として流入抑制措置を採らざるを得なくなった。

産業廃棄物は、都道府県の区域にとらわれることなく、処理されるため、発生場所と処理される場所が異なり、処理される場所で様々な行政コストが生じ、また、不適正処理が生じたときには、第一義的に処理される場所の地方公共団体で対応することとなる。また、施設設置をめぐるっては、地域のコミュニティーを破壊するまでに至る深刻な紛争も生じ、これらについても処理される場所の地方公共団体で対応することとなる。こうした状況が、発生場所と処理される場所の地方公共団体間での立場の違いを生じさせ、また、処理される場所の地方公共団体で一方的に様々な負担をしなければならないことが、産業廃棄物行政について、国と地方公共団体の役割を明確にすべきとされる指摘につながっている。また、この役割・責任分担に関連し、産業廃棄物の規制等の指導監督に関する都道府県の事務については、従来の機関委任事務が、地方分権制度の確立に伴い、暫定的に法定受託事務とされたところであり、恒久的な整理を検討することが必要となっている。

（２）産業廃棄物をめぐる問題への対応の経過

住民同意を求める行政指導や流入抑制措置の根底にある、産業廃棄物の不適正処理問題に対応するため、国では、これまで数次にわたり、法改正による規

制強化が行われ、特に、平成12年の法改正では、排出事業者責任を徹底強化し、排出事業者が適正な料金を負担しないなどの結果、不適正処理が行われた場合には、最終的に排出事業者の責任を問う（措置命令）ことのできる制度等が導入された。この排出事業者責任の強化により、排出事業者が信頼できる産業廃棄物処理業者を選択することを通じ、悪質業者が淘汰され、「悪貨が良貨を駆逐する」構造にある従前の産業廃棄物処理の世界が、顧客である排出事業者から安心される優良な業者が市場の中で優位に立てるように転換する改革が進行中である。

この改革は、排出事業者の「少々処理費用が高くても、最終的な自らのリスクをヘッジできるように、信頼、安心できる産業廃棄物処理業者を選びたい」という動機付けを根本に進んでいるものであるが、ダイオキシン規制による焼却施設の基準強化、いわゆるミニ処分場排除による最終処分場の基準強化による処理水準のグレードアップなどともあいまって、市場の中で安価であった処理費用が適正化する方向につながっている。この結果、排出事業者の産業廃棄物そのものの発生抑制となり、産業廃棄物処理業界からは「処理費は上がったが、量は減った」という声となってあらわれている。このことは、循環型社会形成推進基本法の基本原則や法の目的の排出抑制の方向に向かっている意味で、大きな政策効果が現れていることになるとともに、量が減った中で市場競争を通じた産業廃棄物処理業者の育成と淘汰が進行していることにもつながっている。なお、処理料金が値上がりすることは一方で不法投棄も起こりやすい側面を有しているが、平成9年及び12年の法改正で罰則強化をはじめとする不法投棄対策に万全を講じており、不法投棄が従来より増加していることはない。

また、平成9年及び12年の法改正では、産業廃棄物処理業者の規制も強化されたところであるが、市場でも淘汰されるべき不適正処理を行う産業廃棄物処理業者等には、さらに、これらの法改正に基づく行政処分等を新たな地方分権制度の下で全国一斉、統一的に実施することができるよう、国から都道府県等へ事務処理基準が示されている。この結果、悪質な産業廃棄物処理業者に対する行政処分が相当徹底され、排出事業者の責任追及も進みつつあり、産業廃棄物処理業界の構造改革を加速している。

平成9年の法改正では、施設設置をめぐる紛争に対応するため、産業廃棄物処理施設の設置の際の手続きについて、住民同意の行政指導に替わるものとして、許可手続きに住民や関係市町村の生活環境保全上の観点からの意見を適切に反映できるようにし、手続きの透明化を確保するとともに、周辺地域の実情に応じた生活環境保全確保がなされるよう許可要件が定められたところである。

こうした制度改正を経て、法では、産業廃棄物については、排出事業者責任の下、民間の業者を軸として適正処理体制を確保するという根本的考え方に立

って、産業廃棄物に関する国と都道府県の役割・責任分担を、都道府県は事業者、許可業者、処理施設に対する指導監督等を行う（都道府県の事務は暫定的に法定受託事務とされている。）とともに、廃棄物処理計画を策定し、事業者責任を補完する観点から公共関与により産業廃棄物の処理を実施し、国は施策の基本方針を定めるほか、廃棄物処理基準、処理施設の技術上の基準等の設定等を行うとともに、都道府県を技術的、財政的に支援することと定めている。

国と地方の役割の明確化の指摘の根底には不適正処理等を背景とした、産業廃棄物の発生場所の地方公共団体と、処理される場所の地方公共団体の立場の違いの問題がある。この問題を排出事業者責任原則との関係でみると、排出事業者責任の原則を徹底し、地方公共団体の区域の内外にかかわらず排出事業者の責任で適正処理を確保することにより解決を図るか、排出事業者責任原則を修正し、地方公共団体の責任のもとでの区域内での処理の方向を導入することで解決を図るか、二つの基本的考え方があると考えられる。この点については、これまでの制度改革では、排出事業者責任原則を貫くという立場をとり、国の産業廃棄物政策としては、排出事業者責任の原則を徹底し、民間による処理を軸として適正処理を確保することとしている。

（３）課題

（２）にも述べたとおり、これまでの制度改革の考え方は、排出事業者責任の下、民間の優良な業者を軸として国全体での産業廃棄物の適正処理体制を確保するというものであるが、地方公共団体において行われている流入抑制措置は、都道府県の区域の枠を越えて事業することを制約する効果を持っているため、排出事業者の責任により優良な産業廃棄物処理業者が育成され、これを軸として処理体制を確保することが制約され、改革にブレーキがかかってくるのではないかと懸念される。また、事前協議といった流入抑制の手法を講じても、不適正処理を企図する事業者には、有効とは言えず、むしろ、流入抑制措置によって、正規のルートが絞られることで、こうした不適正処理に拍車がかかりかねないと懸念される。

また、施設設置をめぐる紛争に起因する住民同意の問題については、平成９年改正による住民同意に替わることを企図した制度の導入以降も住民同意を施設設置の許可の事実上の要件とする地方公共団体があるほか、同意ではないが、施設設置者の地元住民等に対する説明責任を果たさせるとして、説明会の開催を求めている地方公共団体がある。

地方公共団体は、地元の紛争に対応する必要性から、住民同意や住民説明を施設設置に際して求める指導を行わざるをえないものと考えられるが、その一方で必要な産業廃棄物処理施設の設置ができなければ、適正な処理体制の確保が困難になると懸念されるため、優良な処理業者がより円滑に施設設置ができるようにすることが重要である。

地域住民の生活とは関連が薄く、自分の近くには立地して欲しくない産業廃棄物処理施設の立地についてどのように納得を得ることができるのかということが、施設設置をめぐる紛争を防止しつつ、より円滑に施設設置が可能となるようにするという問題の中心である。また、施設設置者に産業廃棄物の処理に伴う環境問題について説明責任を果たさせる（住民説明会の開催、住民意見への応答など）ことが必要ではないかという考え方もあり、この考え方を含めて検討する必要がある。

不法投棄などの産業廃棄物問題を解決し、適正処理を確保するための措置として、累次の法改正による制度整備がなされてきているが、なお解決が必要な問題として、流入抑制措置のように、発生場所と処分される場所が異なり、地域間で立場が違ふことに起因する問題や、施設設置をめぐる住民同意の問題が残っている。そして、これらの課題が、産業廃棄物に関する国と地方の役割・責任分担について明確化すべきという指摘の根本にある問題であるから、これらの課題についてどう考えるべきかを整理していくことによって、産業廃棄物政策という観点から、自ずと国と地方の役割分担・責任分担の方向が見出せるものと考えられる。

また、流入抑制措置、施設設置をめぐる住民同意問題のいずれとも関連して、地方公共団体において産業廃棄物に課税する法定外税を検討する動き、産業廃棄物に関する条例を検討する動きがあることを踏まえ、法定外税、条例も含めて検討を行うことが必要であると考えられる。

本懇談会では前述した論点・課題がある産業廃棄物の広域移動と流入抑制措置及び産業廃棄物処理施設に係る住民同意についてどのように考えるべきかを中心に検討し、あわせて、これらと関連する法定外税や条例制定についても整理を試み、国、都道府県の役割分担・責任分担の方向性を検討した。また、地方公共団体16団体からのヒアリングを行い、実態に即した検討に努めた。

2 産業廃棄物の広域移動と域外発生産業廃棄物の流入抑制措置について

(1) 現在の状況

我が国の産業廃棄物行政においては、法に基づき、産業廃棄物については、汚染者負担原則の考え方に立って、排出事業者の責任により確実かつ適正な処理を確保することとしている。この排出事業者責任の考え方は、排出事業者がその責任により適正な処理を確保すれば、広域的な移動が行なわれてもそのこと自体が特段の問題となるものではない。

一方、このように都道府県を越えて移動する産業廃棄物が不法投棄等不適正処理された場合、都道府県の原状回復等についての措置命令権が弱い時代にあつては、不法投棄等が行われた場所の県が、投棄者や排出事業者等関係者に対

し、原状回復を十分に命ずることができず、直接の投棄者が倒産したようなとき、不法投棄等が行われた場所の県民の負担で原状回復せざるを得ない。このような県外産業廃棄物の不適正処理等による県民の負担をあらかじめ回避する手段として流入抑制措置が考案され、既に35道県が何らかの形で流入抑制措置を行っている。

流入抑制措置の方法は、県内に産業廃棄物を搬入しようとする者に対し事前に届出を求める、事前に協議する、事前に承認を得る等、地方公共団体ごとに様々な方法で行われ、県外からの搬入を事前把握するだけというもの、搬入量を制限するものがあるが、いずれも基本的には、事前に県外産業廃棄物の性状、処理先等を把握することで、県外産業廃棄物の不適正処理等を防止しようとするものであると考えられる。また、流入抑制措置により、処理業者が能力を越えて県外産業廃棄物の処理を引きうけることが防止できるとする説明はあるが、実際には、流入抑制措置が講じられている場所でも不法投棄が多発していることから、不適正処理の防止効果が十分あるものとはいえない。

流入抑制措置は、通常、県外の排出事業者が県内に搬入して処理を行おうとする際に事前に協議を求める等の行政指導を行うものであるが、県内の排出事業者を指導監督する立場にある行政庁が県内の排出事業者が処理を行おうとする際には同様の行政指導は行わず、県外の排出事業者のみにこのような行政指導をするということになっている。一方、県外の排出事業者を行政指導する側の県としては、そもそも流出側の県において排出事業者の行政指導を強化すべきであるという認識がある。

また、具体的に県外搬入量を制限しようとする場合には、許可による監督権限を有する産業廃棄物処理業者に対し県外のもの搬入量は県内のものの何%といった行政指導を行い実効性を確保することも行われている。

(2) 基本的な考え方

流入抑制措置は、県外産業廃棄物による不適正処理事案をきっかけとし、こうした不適正処理等に対する防衛策として、県民感情も踏まえつつ、受け手側の県が講じてきた行政指導であり、受け手側の県としては、こうした対応をとらざるを得なかったものと考えられる。

一方で、不適正処理に対する法上の措置が格段に強化されているため、不適正処理を防止するための手段としての流入抑制措置の必要性は薄くなってきている。むしろ、自社処理を装う等、最初から不適正処理を企図する悪質な者に対しては、事前の措置である流入抑制措置は有効ではなく、法に基づく行政命令、告発などの厳格な対応が必要である。

また、大半の自治体が流入抑制を実施していることにより、産業廃棄物処理業者の扱う産業廃棄物の量は何らかの形で制約されることになる一方で、廃棄

物は一定量確実に発生することから、産業廃棄物処理業者が扱うことができなくなった廃棄物が、結果として無許可業者の違法なルートに向かうことになりかねない。この典型例として、自社処理を装って都道府県間を移動し、最終的に不適正処理に至るといふ事案が発生している。このように、不適正処理防止のため、県において行われた流入抑制措置が、かえって不適正処理をまねきかねない事態もみられるようになっている。

排出事業者責任の考え方は、適正に処理される限り、産業廃棄物が広域的に移動すること自体を問題とするものではなく、広域的に移動して処理されるか、発生する場所の近くで処理されるか、場所は問われないということである。

排出事業者責任の強化により、排出事業者が信頼できる産業廃棄物処理業者を選択することを通じ、悪質業者が淘汰され、優良な業者が市場の中で優位に立つようになれば、優良な産業廃棄物処理事業が地域の産業を担うようになると考えられる。広域的な廃棄物処理拠点が集中的に立地されている北九州市、拠点的な廃棄物処理施設の集中立地に対して新しい方法で支援を行う東京都、県外産業廃棄物の県内搬入禁止の方針を県民に情報提供しつつ、循環的利用に限定しながらも広域処理に転換した香川県、産業廃棄物税を課税し最終処分場確保支援などに充てるとしている三重県などの取り組みは、産業廃棄物処理を地域に必要な産業、ビジネスとしてとらえ、これを伸ばしていこうとするものと考えられる。

産業廃棄物の処理料金の適正化を踏まえ、産業廃棄物処理を地域を活性化する産業、ビジネスとして育成、成立させようとする立場の地方公共団体がある一方で、産業廃棄物処理が産業、ビジネスとして成立することが見えていないとして、不適正処理が生じることによる環境問題、費用負担等のリスクがあることを問題とし、流入抑制措置を維持する立場の地方公共団体もある。しかし、排出事業者責任の下、民間による処理を軸として適正な処理体制を確保するためには、優良な業者が育っていかなければならず、流入抑制措置によって、事業の規模や範囲が都道府県の区域内に制限されるままでは、優良な業者がなかなか育成されず、不適正処理のリスクを抱えた段階と産業、ビジネスとして成長していく段階の狭間にある状態をいつまでも抜けることができない。

むしろ、産業廃棄物処理が地域の産業、ビジネスとして成立できるようになれば、地元の経済活動などに貢献することができるようになり、地域にも受け入れられやすくなってくると期待される。こうした観点から流入抑制措置というものをとらえると、流入抑制措置を広域的に見直していくことが、受け手側の県にとっても利益につながるものと考えられる。

これまで、産業廃棄物の分野で広域的な最終処分等の処理の拠点となってきた北九州市では、産業廃棄物処理が地域の産業、ビジネスの一翼を担うようになっているが、さらに、これを新しい環境産業としていくために、産業廃棄物に関する法定外目的税が導入されている。北九州市の取り組みは、流入抑制措

置の対極にある考え方ともいえるが、このように産業廃棄物処理を地域の活性化のための産業、ビジネスとしてとらえ、法定外目的税を活用してさらにグレードの高いものにしていこうとすることは、流入抑制措置を見直す際の考え方として検討に値するものと考えられる。

なお、多くの県で流入抑制措置のきっかけとなった県外産業廃棄物の不適正処理の問題は、受け手側の県からみれば、不適正な処理が行われ原状回復の代執行が必要となった場合には、明白に他の行政区域から流入した廃棄物であるにもかかわらず、受け手側の県で費用負担をしなければならないという不満がある。このような場合の対応として、平成10年6月以降の不法投棄等不適正処理の原状回復については、産業界等の拠出により産業廃棄物適正処理推進センターによる基金による支援が行われ、受け手側の県の負担が4分の1に軽減されることとなっているが、今後ともこうした支援制度が重要である。

3 産業廃棄物の処理施設設置に係る住民同意について

(1) 現在の状況

廃棄物に対する忌避感情に加えて、悪貨が良貨を駆逐する根本的な問題を抱えた中で、多くの地方公共団体では、従来から、産業廃棄物を処理する施設の設置に当たって住民同意を得ることを要件としてきたが、不法投棄事案等の多発や、この10年余の間、環境問題としても産業廃棄物処理に対する国民の不信感、不安感が増大し、設置をめぐる紛争が一層深刻化していることから、全国的に産業廃棄物を処理する施設の設置が困難となっている。また、問題が深刻化するに伴い、住民同意の行政指導が行われた結果として、住民同意の範囲をめぐる問題や、同意に際しての不透明な金銭授受をめぐる問題も発生し、施設設置をめぐる、地域のコミュニティーを破壊する原因にもなった。

平成9年の法改正で住民同意の行政指導に替わるものとして、許可手続に住民や関係市町村の生活環境保全上の観点からの意見を適切に反映できる制度が創設されたが、この許可手続を行う地方公共団体の側からは、地域住民等の意見を反映することができる点等において一定の評価は受けているものの、地域紛争を防止するためには、計画段階での住民への周知、説明など別途の対応が必要であるとの指摘が多い。

このため、平成9年の法改正後も、住民同意を施設設置の許可の事実上の要件とする地方公共団体があるほか、同意は撤廃するものの、施設設置者の地元住民等に対する説明責任を果たさせるとして、説明会の開催を求める地方公共団体があり、引き続き、地方公共団体は、地元の紛争への対応する必要性から、住民同意や住民説明の指導を行わざるを得ない状況にあるとの説明がなされている。その一方で必要な産業廃棄物処理施設の設置ができなければ、適正な

処理体制の確保が困難になると懸念される。

(2) 基本的な考え方

産業廃棄物処理施設立地についてどのように納得を得ていくかということについては、これまでの住民同意等を求める行政指導の歴史から、事実上の事業者の取組みとして計画・設置・稼働段階の全体を通しての地元への説明等適切な情報開示を行うことに加え、経済的な解決手段が有効である場合も多いと考えられる。

情報開示は、施設設置者に産業廃棄物の処理に伴う環境問題について説明責任を果たさせる（住民説明会の開催、住民意見への応答など）ということであるが、この方法は、地域の環境問題という観点から施設設置計画を情報開示することにより、地元住民とのコンセンサスを形成しながら適切なものにすることができると、紛争を防止し、地域と融和した適正な施設設置につなげていく上で有効な場合が多いのではないかと考えられる。

このような説明責任を果たさせるプロセスについては、生活環境保全確保を目的とする法の手続を確実なものとするため、地方公共団体が法を補完する形で、紛争防止の観点から、説明会の開催等を指導することは意義がある場合が多いのではないかと考えられる。地域の実情に応じ、どのような手法が考えられるか、リスクコミュニケーションの考え方も含め、検討を深めることが重要である。

また、経済的な解決手段として、住民同意をめぐる同意金の授受が行われることがあり、同意金の授受自体は一種の経済活動と理解することも可能であるとの指摘もあるが、こうした金銭の授受は、非常に不透明で地域のコミュニティーを破壊しかねないことが問題である。不透明な金銭授受を伴いかねない住民同意を求める行政指導には、限界があると考えられる。この際、産業廃棄物処理施設が迷惑施設の側面を有している現実に着目し、施設を受け入れることに対し、透明で公正な経済的解決手段（立地地域への還元策など）が設けられないかということも検討に値するものと考えられる。

4 産業廃棄物税及び産業廃棄物に係る条例による規制について

(1) 産業廃棄物税条例について

現在の状況

地方分権推進の観点から行われた課税自主権の活用に関する地方税制度の改正を踏まえ、産業廃棄物に対する課税を行う法定外目的税について、三

重県において平成13年に、北九州市及び岡山県において平成14年に条例が制定されたほか、福岡県など26都道府県、5保健所設置市において、導入に向けた検討が行われている。

地方公共団体で検討又は導入されている産業廃棄物に対する課税の方法としては、様々な方法が考えうるものであるが、現段階では、県内で処分(中間処理施設又は最終処分場に搬入)される産業廃棄物を課税対象とし、排出事業者を納税義務者とする三重県の税と、市内の最終処分場で埋立処分される産業廃棄物を課税対象とし、最終処分業者及び自社の廃棄物を最終処分する事業者を納税義務者とする北九州市の税に大別される。

また、個々の地方公共団体ごとに検討又は導入される場合と、北東北3県、福岡県など、近隣県との調整あるいは合同での導入が望ましい、県域を越えた広域的な取組みが必要であるとしている場合の両方がある。

基本的な考え方

産業廃棄物に関する法定外目的税について、多くの地方公共団体が検討を実施している理由は、産業廃棄物対策が各地方公共団体の課題となり、産業廃棄物対策に関する財政需要があるためであると考えられる。

税の導入に当たっては、地方公共団体において、課税される側への説明や、税を手段とすることがふさわしいのかどうか、公平・明確性など租税原則などについて十分な検討が行われることが前提となり、課税対象やその徴収方法、使用目的、課税回避行動のもたらす影響、徴税コストと財政への貢献の検討などが課題とされるが、各種の産業廃棄物対策に係る財源確保のために必要であり、発生抑制等の効果も期待できると考えられていることから、今後、さらに各地方公共団体で導入が進んでいくものと考えられる。

また、現実に広域的な移動が行われており、排出地と処分地が異なる中で、単独県で導入した場合、流入が偏る懸念があることから、近隣県との調整あるいは合同での導入が望ましく、広域的に導入することが効果的であるという考え方を有している地方公共団体が相当あり、今後、広域的な取組みも進むものと考えられる。

一方で、産業廃棄物対策の観点からは、課税分が廃棄物処理費用とは別に上乗せされることに伴って、廃棄物を減らそうとする動機付けが働くと同時に、不適正処理に向かう動機付けも働くと考えられる。したがって、課税の検討にあたっては、税の導入によって不適正処理に向かわないようにする施策を併せて検討することが重要であり、産業廃棄物のリサイクルを含めた中間処理、最終処分の行き先である処理施設がひっ迫している状況を踏まえ、監視を強化する施策だけではなく、処理施設の整備を促進する施策などが考えられる。

また、産業廃棄物の排出そのものに課税するのではなく、課税団体である地方公共団体内の処理施設で処分（搬入）される産業廃棄物に対して課税する場合には、適正に処理される産業廃棄物は課税対象とされるが、通常は不法投棄されたものを課税対象とすることは困難であり、不法投棄されたものに課税されないことになると、適正に処理されるものと不法投棄されたものとの間でバランスがとれなくなることになる。このため、不法投棄されたものに関しては、不法投棄者等（あるいは不法投棄されたものの排出事業者）の不法収益に対して課徴金を課すこと、排出段階で課税すること（排出段階での課税は排出抑制という意図も明確になる）等について十分に検討が必要と考えられる。

また、課税分が廃棄物処理費用とは別に上乗せされることに伴って、区域外の産業廃棄物の流入を抑制したり、区域内の産業廃棄物を追い出すといった影響が出る可能性があると考えられる。さらに、排出抑制効果ということに着目した場合でも、処分場側の県が、当該処分場に搬入する県外の排出事業者に課税するよりも、発生側の県が、当該排出事業者に直接課税する方がより効果的ではないかとの議論も生じ、ともに課税される場合には、厳密に二重課税になるかどうかは検討が必要なものの、同じ産業廃棄物に二重に税がかかけられるということになりかねない側面がある。したがって、課税の検討にあたっては、北東北3県や福岡県などが提唱しているように、県域を越えた広域的な取組みを検討することが重要である。流入抑制や追い出し効果を持つことが懸念される方法は、産業廃棄物が、課税をする地方公共団体から他の地方公共団体に向かうことになり、優良な産業廃棄物処理業者を育成できず、全国的に円滑な産業廃棄物処理を実現する方向にはつながらないことに留意する必要がある。各地方公共団体が法定外税をそれぞれ定め、競争して税率を上げる等の措置を講じる場合にも、同様の問題があることに留意する必要がある。

三重県や北九州市では、様々な観点から税の導入について検討を行った上で、排出抑制やリサイクル等への転換等を進めるための技術開発等への支援、処理施設の周辺環境の整備や、環境負荷を低減させる施設の整備による最終処分場の確保の推進などの施策を講じるための財源確保のために産業廃棄物税を課税するという考え方に立っている。このように、税の導入について十分な検討を行い、流入抑制という発想を転換し、適正な処理施設の立地促進のための周辺環境の整備及び立地地域への還元等の施策や、確実かつ適正な処理を行う産業廃棄物処理事業を地域の産業として成り立つようにしていく施策を展開するための財源確保の手段として課税を検討することは、全国的に円滑な産業廃棄物処理を実現するという観点からは、有意義なものと考えられる。

なお、法定外税の場合は、課税を行うかどうか、どのような課税を行うか

については各地方公共団体により異なることが想定されるが、こうした取り組みの差異が、地方公共団体の区域を越える産業廃棄物の移動について影響を与え、ある地域への流入を抑制したり、ある地域からの追い出し効果を持つ可能性は否定できない。この点については、地方公共団体でそれぞれ課税を検討することも評価できるとしつつも、全国的に一律、一斉の課税を検討する方が良いという考え方と、処分料金や処分場のひっ迫度の状況、税収を充ててどのように産業廃棄物施策を充実させるかについては、地域によって事情が異なるため、地方公共団体それぞれで課税を検討する方が良いという考え方の両論がある。

このほか、県とその県内の市がそれぞれ異なる方法で課税することによる二重課税の可能性もあるが、北九州市の税の場合には、福岡県との調整が図られている。

(2) 産業廃棄物に関する条例制定について

現在の状況

産業廃棄物に関する条例については、福岡県などの4県、北九州市など2保健所設置市において条例が制定され、12道府県、3保健所設置市で検討が行われているが、特段検討は行われていない地方公共団体も多い。

産業廃棄物に関する条例については、ヒアリングの中で、産業廃棄物の適正処理を図るため、地域の特性、課題に対応し、自主的に条例制定を検討することが必要であるという意見が出されている。条例で定めようとする内容は、条例について検討中のところが多いため、必ずしも明確ではないが、その方向は、地域の実情を踏まえ行っている行政指導を条例化すること、施設の設置等について地域の実情に応じた上乘せ規制を定める条例とすること、の2つに大別される。

また、千葉県において、自社処理を装う悪質な行為に対して厳正な処分を迅速におこなうため、悪質な者をあぶり出しをするための規制を創設する条例が制定されている。

基本的な考え方

産業廃棄物は、事業活動に伴って発生し、排出事業者責任の下、処理されるものであるから、経済原則に従って、産業活動と同様、都道府県の区域にとらわれることなく、移動し、処理されるが、産業廃棄物の不適正処理等の問題は地域で発生することから、こうした問題の未然防止や発生した場合の対応は、当該地域の地方公共団体が行うことが基本となる。したがって、地方公共団体が産業廃棄物に関する条例を定めようとする自体は、産業廃棄物問題に主体的に対応しようとするものとして評価されるべきものと考えられる。

一方、産業廃棄物に関する条例については、条例で定めようとする内容に関し、法と条例との関係に加え、排出事業者責任原則の下で全国的に産業廃棄物の適正処理を確保するという政策に照らしてどう評価されるか、が問題となる。

法律と条例の関係については、条例は、法律の範囲内で定めることができるとされており、産業廃棄物に関する条例についても法の範囲内で定めることができるとされる。したがって、条例で定めようとする事項が、法の範囲内であるかどうか について、事案ごとに判断されればよく、このこと自体は、廃棄物処理行政に固有の問題ではない。

国の法令と条例の関係については、「法制意見百選 前田正道編（P 3 4 4、3 4 5）」に考え方が示されている。

排出事業者責任原則の下で全国的に産業廃棄物の適正処理を確保するという政策が目指すところは、これまで安かろう悪かろうの処理であった産業廃棄物処理事業を転換し、製造業、サービス業と同様、地域の産業として成立できるようにしようとするものであるが、現時点では、産業廃棄物処理を地域を活性化するビジネス・産業として育成、成立させようとする立場の地方公共団体がある一方で、産業廃棄物処理が産業として成立することが見えていないとする立場の地方公共団体もある。このため、地方公共団体が条例を定めて行おうとする産業廃棄物政策が、排出事業者責任原則の下で全国的に産業廃棄物の適正処理を確保するという政策と常に方向的に一致するとは限らないと考えられる。このような場合（例えば流入抑制措置を条例化しようとする場合）には、排出事業者責任原則の下で全国的に産業廃棄物の適正処理を確保するという政策と、地域の産業廃棄物問題の要請による政策が違う方向を目指すことがないよう、国と地方公共団体で相互に政策的に調整することが必要である。

また、産業廃棄物に対する忌避感、産業廃棄物処理に対する不安感から、施設設置をめぐる様々な紛争が生じうるものであることに対応するため、地方公共団体において、施設設置に当たって、設置者による地元への説明や情報公開等を事実上求めていることは、現実的に地方公共団体が抱える問題への対応として理解されるべきものと考えられる。

なお、産業廃棄物処理施設の許可基準について地域の实情に応じて上乘せすることについては、平成9年の法改正により、周辺地域の实情に応じた環境対策が講じられていることが許可基準に追加され、設置をしようとする施設ごとに施設からの排水や排ガスなどの数値が、地域の实情に応じて周辺地域の生活環境の保全上適切か否かを判断し、許可・不許可処分することとされたため、上乘せと同様のことが法に基づく許可手続きの中でできるようになっている。

5 産業廃棄物に関する国と都道府県の役割・責任分担等について

(1) 現在の役割分担について

産業廃棄物に関する国と都道府県の役割・責任分担は、都道府県は事業者、許可業者、処理施設に対する指導監督等を行う(都道府県の事務は暫定的に法定受託事務とされている。)とともに、廃棄物処理計画の策定、排出事業者責任を補完する観点から公共関与により産業廃棄物の処理を実施し、国は施策の基本方針、処理基準、処理施設の技術上の基準等の設定等を行うとともに、都道府県を技術的、財政的に支援することと定められている。

この役割・責任分担に関連し、地方分権推進委員会等において、国、都道府県の役割と責任を一層明確にすることが必要であると指摘されており、同時に暫定的に法定受託事務とされている都道府県の事務について恒久的な整理を検討することが必要となっている。

国と地方の役割の明確化の指摘の根底にある、地方公共団体間の立場の違いの問題については、排出事業者責任の原則を徹底し、適正処理を確保することにより解決を図るという考え方と、排出事業者責任の原則を修正し、地方公共団体の責任のもとでの区域内での処理の方向を導入することで解決を図るという考え方があるが、そもそも、産業廃棄物の処理責任が誰にあるかという観点からすれば、排出事業者責任の原則を徹底するという考え方を堅持することが適切である。また、最終処分を減らしリサイクルを進めていくことが今日の喫緊の課題とされているが、拡大生産者責任の考え方にみられるようにリサイクルを含めた廃棄物の処理は今後ますます民間が主体になって充実させるべき方向にあると考えられる。この点からも、排出事業者責任の原則を徹底するという考え方が適切である。

(2) 役割分担の考え方

全国的な視点から産業廃棄物が円滑に処理されるようにするために行われている排出事業者責任の原則を徹底し、民間による処理を軸として適正処理を確保するための施策を行うという現在の方向については、これを修正することは適切ではないと考えられる。したがって、都道府県においても、排出事業者、産業廃棄物処理業者の指導監督を徹底するとともに、優良な産業廃棄物処理業者による事業が成立、育成されるように施策を展開することが適切である。

また、都道府県において、必要に応じて、民間による処理体制を補完する観点から行われる公共関与による処理体制の整備は、産業廃棄物の処理が地域住民の信頼を回復し、リサイクル等を中心とした民間における処理体制構築が図られれば、将来縮小されるものであるが、それまでの間は、必要な限度で実施されるべきであり、国においても、一昨年度、昨年度と充実させてきた支援措置をより一層活用することにより、積極的役割を果たすべきである。

国と地方公共団体の役割分担を見直すべきとされる指摘の根本にある問題については、発生場所と処理される場所の地方公共団体間での立場の違いを調整し、問題を解決できるような仕組みについて、検討することが必要であると考えられる。排出事業者責任原則の下、全国的に民間を軸とする適正な処理体制を確保していくためには、全国の地方公共団体及び国で協力して取り組む必要があるが、そのためにも、発生場所と処理される場所の地方公共団体間の立場の違いを乗り越えて問題を解決することができるような仕組みを検討すべきである。例えば、産業廃棄物に対する課税は、産業廃棄物が処理される場所の地方公共団体における産業廃棄物対策に係る財政需要に応えうるものであり、流入抑制措置や住民同意を求める行政指導等の考え方を転換し、優良な産業廃棄物処理業者による事業が地域に根ざしたものとして成立し、育成されるような施策の充実にも活用しうるものであるから、4(1)で指摘した点に配慮した制度設計をすれば、検討に値する。

また、事務区分については、産業廃棄物に関する地方公共団体の事務は地方公共団体が主体的に行っているものであること、及び悪貨が良貨を駆逐する構造の中で全国的に行き詰まっている状況を転換し適正な処理体制を確保できるような改革を進めるためには、全国の地方公共団体及び国で協力して、法律を施行する必要があることを踏まえ、さらに検討することが必要である。いずれの事務区分であるにせよ、国民的な視点にたって、排出事業者責任原則の下、国全体で産業廃棄物の処理が円滑に進むよう、都道府県及び国で一体となりながら協力していくべき行政分野である。

構造改革が完全に成し遂げられるまではこのことが極めて重要であることは特に留意する必要がある。

6 結語

産業廃棄物問題は、排出事業者責任原則の下、国全体で産業廃棄物の処理が円滑に進むよう、都道府県及び国が、国民的な視点にたって一体となりながら相互に協力していくべきものである。また、地方自治・地方分権を考慮し、地域の特性に応じた取組と経済的合理性を考慮した全国的、一体的な取組とのバランスをとることが重要である。

このためには、本懇談会で議論し、とりまとめた「産業廃棄物の広域移動と流入抑制」、「産業廃棄物処理施設の設置に係る住民同意」に係る方向で、都道府県、国のそれぞれが対応を検討し、都道府県間の相互協力、都道府県と国の相互協力の下で問題解決に当たることが重要である。その際には、必要に応じて、税や条例制定という手法についても、検討を深めていくことが適切である。

産業廃棄物行政に関する懇談会の開催について

1 趣旨

廃棄物処理法に基づき、産業廃棄物については、その発生から最終処分に至るまで事業者の責任により確実に適正な処理を確保することとしている。この事業者責任の考え方は、事業者がその責任により適正な処理を確実に実施できる場所を確保し、処理される場所がどこであっても、適正な処理が実施されれば良いというもので、広域的な移動が行なわれてもそのこと自体が特段の問題となるものではない。

しかしながら、これまで、大都市圏から地方圏へ産業廃棄物が流出し、地方圏において大規模な不法投棄事案等が生じてきていることを背景として、県外からの広域移動を抑制している事例がある。

また、廃棄物に対する忌避感情に加えて、不法投棄事案等の多発により、産業廃棄物処理に対する国民の不信感、不安感が増大し、処理施設設置を巡る紛争が多発していることから、多くの地方公共団体では設置に当たって住民同意を得ることを要件とする行政指導が行われてきた。

このため、平成9年の廃棄物処理法改正では、産業廃棄物処理施設の設置について、住民同意の行政指導に替わるものとして、許可手続きに住民や関係市町村の生活環境保全上の観点からの意見を適切に反映できるように透明化を確保するとともに、地域の生活環境保全確保がなされるよう許可要件を定めたところであるが、なお、住民同意を要件としている事例があり、施設の設置は極めて困難となり、必要な施設が確保できなくなることが懸念されている。

また、廃棄物処理法では、産業廃棄物に関する国と都道府県の役割・責任分担について、都道府県は事業者、許可業者、処理施設に対する指導監督等を行う（都道府県の事務は暫定的に法定受託事務とされている。）こととし、国は処理基準、処理施設の技術上の基準等の設定等を行うとともに、都道府県を技術的、財政的に支援することとしているが、この役割・責任分担に関連し、国、都道府県の役割と責任を一層明確にすることが必要であると指摘されており、同時に暫定的に法定受託事務とされている都道府県の事務について恒久的な整理を検討することが必要となっている。

このため、広域移動と流入抑制、住民同意を施設設置の要件とする都道府県の指導、国・地方の役割分担等の課題について検討するため、学識経験者、その他の関係者をメンバーとする懇談会を開催し、論点を整理し今後の方向を提示する。

2 会議の検討事項

- (1) 産業廃棄物の広域処理、流入抑制について
- (2) 産業廃棄物処理施設の設置に係る住民同意について
- (3) 国と地方の役割分担、法定受託事務の見直しについて

3 検討スケジュール

平成14年1月28日に第1回会合を開催する。以降、平成14年夏頃までを目途として7回程度開催する。