

第1回検討会でいただいた主な御指摘事項について

1. 総論

(1) 第三次循環型社会形成推進基本計画において掲げられた循環資源の輸出入に係る取組課題と国の取組の方向性

【第1回検討会での事務局御説明のポイント】

第三次循環型社会形成推進基本計画(平成25年5月閣議決定。以下「循環基本計画」という。)で掲げられた循環型社会形成に向けた現状と課題

- ・ 有害物質を含む電気電子機器廃棄物(E-waste)等の不適正処理による環境汚染等が、十分な処理能力を持たない発展途上国等で発生。
- ・ 廃棄物の輸出入については、循環資源の国際的移動が加速する中、依然として不法輸出入も見られ、更なる水際対策強化が必要。
- ・ 国際的な循環資源の移動は、適切に行われれば環境負荷の低減や資源の有効利用に資する場合もあることから、国内での利用状況を踏まえた上で、輸出入後に環境汚染が生じないことを確保しつつ、適切な場合には循環資源の国際移動の円滑化を図ることが必要。

循環基本計画で掲げられた国の取組の方向性

上記現状と課題を踏まえ、以下の方向性を提示。

- ・ 廃棄物等の不適正な輸出入を防止するための水際対策の強化
- ・ 環境負荷低減や資源の有効利用観点からの循環資源の越境移動の円滑化(発展途上国等では処理困難な国外廃棄物の受入れ促進等)

【第1回検討会でいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 循環型社会の実現に向けて、どのような社会の姿を目指して廃棄物等の越境移動等に関する今後の取組を進めるのか、循環基本計画を踏まえて目指すべき姿をより具体的に整理する必要がある。
- ・ 輸出規制で取り締まるべきは、労働安全や環境対策が不十分なところに有害物質を含む循環資源が輸出され、不適正なりサイクルを通じて環境汚染や人の健康への悪影響を引き起こすようなケースである。有害物質を含む雑品スクラップ等であっても、先進国の環境対策が整備された施設で取り扱えば、資源として有効利用しうる。
- ・ 欧州(EU)ではサーキュラーエコノミー(循環型経済)の概念の下、循環資源から有害物を取り除き、資源を取り出し、適切な施設での適正処理を担保することを通じて、資源を積極的に循環させる方向に政策を進めている。こうした国際的な資源循環に係る潮流に対応する必要がある。
- ・ 金属スクラップ等の資源についても、動脈側が再生資源を使いたくても品質の面で

使えないという声があり、こうした視点からの実態把握が必要。

- ・ EUにおける End of Waste の概念で定められている廃棄物の卒業基準(資源として認められる基準)のように、廃棄物から資源を生み出すという考え方において、廃棄物と資源をしっかり関連づけて議論していく必要がある。
- ・ 国際的な資源循環の議論において、輸出先での需要の変動に起因する要素(中国での鉄価格の下落による輸出の停滞等)が国内の資源循環にも影響を与える可能性については、留意が必要。

(2) バゼル条約を担保する国内法制度の整備状況(規制対象物と審査基準)と課題

【第1回検討会での事務局御説明のポイント】

バゼル条約の概要について

- ・ 越境移動に係る原則: 有害廃棄物の国内処理の原則、越境移動の最小化
- ・ 輸出入手続き: 輸出国の輸出前の事前通告と相手国からの同意取得義務
- ・ 不法取引: 事前通告がない等の越境移動に係る輸出者等の貨物引取り義務
- ・ 多国間協定等: 日本では、OECD 理事会決定により、OECD 加盟国間の一部有害廃棄物の越境移動手続きを簡素化

国内担保法の整備状況について

< バゼル法と廃掃法について >

- ・ 規制対象物: バゼル法は、リサイクル又は最終処分目的で輸出入される有害物質を一定量以上含むもの等(特定有害廃棄物等)を規制。廃掃法は、国内で廃棄物として取り扱われるものを規制。該当性判断は総合判断説に基づく。
- ・ バゼル法: 特定有害廃棄物等の輸出入等を規制。外為法に基づく輸出入承認、環境大臣の OECD 非加盟国向け輸出時の確認又は輸入時の意見陳述等。
- ・ 廃掃法: 廃棄物について、国内での取扱いを含め規制。国内処理原則等の下での輸出入規制、輸出入時の環境大臣の確認又は許可規定等。

< 他法令との関係について >

- ・ 外為法及び関税法と、バゼル法・廃掃法の関係(外為法に基づく輸出入承認、規制対象該非の判定に関して行政サービスである事前相談制度の活用を呼びかけている現状等)

【第1回検討会でいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 廃掃法とバゼル法の規制対象物の考え方が異なっていることについて留意が必要。廃掃法の規制対象である廃棄物に該当するか否かは、「行政処分の指針について」(通知)に基づき、取引価値の有無を含めた各種要素に基づき総合判断されるものであり、廃棄物該当性判断は資源価値(市場の相場)に大きく影響される。このた

め、廃棄物にはあたらないが、有害物質を含むことからバーゼル法の規制対象物には該当し得るものがあるが、これらがインフォーマルセクターに流れてしまった場合、不適正処理により人や環境への悪影響を発生させうるおそれがある。

- ・ 廃掃法とバーゼル法の規制対象物の考え方が異なっていることから、バーゼル法で対処している領域と廃掃法で対処している領域は異なっている。バーゼル法に関して、規制対象物及び適用範囲を明確化していく際、バーゼル法と廃掃法それぞれの役割分担についての議論を深める必要がある。
- ・ 現行の事前相談制度は、輸出入者による規制対象物への該当判断が困難な場合への助言といった本来に必要なケースに対処するためのものとなっているか。事業者による税関への他法令確認(特に「非該当」であることの確認)を肩代わりするものとして、本来的な機能とは異なる役割を期待されているのではないか。

2. 各論

(1) 廃棄物等の不適正輸出防止に関する取組状況と課題

【第1回検討会での事務局御説明のポイント】

不適正輸出防止に係る水際対策の実施体制等

- ・ 地方環境事務所が税関等の関係機関と連携して取締りを実施。
- ・ 不適正輸出に対しては、主に行政指導で対処。悪質性に応じて刑事告発等。

近年顕在化している問題

- ・ 有害物質を含む使用済電気電子機器等の雑品スクラップ、シュレッダー破砕物、又は偽装リユース品等の状態での輸出(国内で適正処理及び資源として有効利用(再生利用)されず、輸出先での取扱いが不明)。
- ・ この状況の問題点及び派生して生じている問題は次のもの。
 - 各種リサイクル法や廃掃法に基づき適正処理及び再生利用されるべき使用済電気電子機器等の脱法的又はそのおそれのある取扱いを経た輸出。
 - 輸出先(特に発展途上国)において、使用済電気電子機器等が不適正な処理を受け、人や環境への悪影響が生じているおそれ。
 - アジア各国等の輸出先国から、バーゼル条約上の不法取引にあたるとして我が国への輸出貨物引取り(シップバック)義務の履行を求められる事例が増加。この要請に応じられない事例も発生。
 - 雑品スクラップを搭載した船舶からの火災発生が頻発。

上記問題への取組状況と課題

(取組状況)

- ・ 廃掃法の観点では、総合判断説に基づき、平成24年3月に家電リサイクル法対象の特定家電(いわゆる「4家電」)等の廃棄物該当性を明確化する環境省

通知(いわゆる「319 通知」)を発出し、水際及びヤード等輸出に至まえの段階での自治体の取締りを推進。しかし、廃 4 家電と特定困難になるまで重機等で破碎して輸出するなどの悪質行為が顕在化。水際で、「廃棄物」に該当する部分を特定して行う取締りが困難。

- ・ バゼル法では、規制対象物を示す告示に基づき、物の有害物質の含有量に応じて該当性判断をしているが、同告示において、電子部品及びそれらを含む雑品スクラップの規制対象物への該当性の判断基準が明確に規定されておらず、税関における判断が困難。
- ・ 使用済家電の破碎行為への取締りに対しては、自治体において、それら家電が廃棄物であることの判断が重要となるが、使用済家電が総体として有償取引されていることから、一部自治体において廃棄物判断が困難であり、取締りが進んでいない。なお、バゼル法は、最終処分及びリサイクルのため輸出入される物が規制の対象であり、ヤードなど上流側での不適正行為に対する取締りは、法の適用の対象外。
- ・ バゼル条約に基づくアジア諸国からのシップバック通報(我が国輸出者による引取要請等)を受けた場合、輸出者に責任がある場合、国は輸出者に命じるなどして条約の規定に基づき貨物引取を行わなければならないが、相手国で留置された貨物のバゼル法規制対象物への該当性判断が困難であるため、相手国との調整が難航する案件が発生。
- ・ 中古利用目的の電気電子機器の輸出の適正化のため、平成 26 年 4 月に「使用済み電気・電子機器の輸出時における中古品判断基準」(輸出者向けガイドライン)を示し、輸出者証明の呼びかけと水際の実地取締りを強化。平成 27 年 5 月にバゼル条約第 12 回締約国会議(COP12)で E-waste とリユース品の区別に係る国際ガイドラインが採択されたことを受け、国際ガイドラインとの整合(輸出者証明責任の明確化、故障機器の修理時の要件等)のため我が国がとるべき対応について、今後整理が必要。

(課題)

水際における取締りの実効性確保について

- ・ バゼル法は、規制対象物を定める告示において、雑品スクラップ等に含まれる電子部品の種類を詳細に記載していない。また、電子部品については、有害物質の含有量に応じて、規制対象への該当性の有無が判断される規定となっているため、専門機関による分析が必要となり、税関における即物判断が困難。さらに、規制対象への該当物と非該当物の混合物の規制対象への判断基準について、告示等に規定されていない。
- ・ バゼル法の規制対象物を定める告示は同法に明定されていないため、措置命令、告発等を行う際の根拠となりうるか不明確。

使用済電気電子機器等が輸出に至るまでの段階での対策について

- ・ バゼル法には、未遂罪・準備罪がないため、輸出入のための準備行為まで遡っての輸出規制の適用は困難。
- ・ 廃掃法においては、使用済家電、雑品スクラップ等が総体として有償取引されていることから、総合判断説に基づく廃棄物判断が困難。

シップバック通報への対応について

- ・ 輸出相手国が有害と認め条約事務局に通報した廃棄物等については、輸出者側に責任がある場合、条約に基づき返送要請に対応しなければならないが、現行制度では、貨物が相手国にある状態でバゼル法の規制対象であることを確認しない限り、法に基づき措置命令を行うことができない。バゼル法では、輸出相手国により定義された廃棄物についても規制することとし、当該物を省令として指定することとなっているが、当該物を省令で個別に指定することが困難であるため、当省令が未だ制定されていない。

バゼル条約では、有害性が認められる廃棄物が規制対象とされるが、有害性の有無は各国判断。

海外リユースの適正化

- ・ 我が国の中古品判断基準(輸出者向けガイドライン)においては、バゼル条約 COP12 で採択された国際ガイドラインで強調された適正輸出であることの輸出者による宣誓書携帯、故障機器の修理目的の輸出時の要件について規定がない。

【第1回検討会でいただいた関連の主な御指摘】

水際における取締りの実効性確保について

- ・ 取締りの実施の際には、まずは行政指導を重ね、効果がなければその後で措置命令や刑事告発が行われることが通常は想定されるが、行政指導からいきなり告発をしている例がある。行政指導を経て措置命令に至った事例はこれまでにないのか。

使用済電気電子機器等が輸出に至るまでの段階での対策について

- ・ ヤード等において、廃掃法に基づく取締りが進まない背景として、それら機器が有償取引されていることがネックとなり、税関、自治体、警察、検察等の取締り当局による廃棄物該当性の判断が進んでいないといった状況が考えられる。近年、悪質事案が顕在化していることも踏まえ、罰則適用を視野に入れた刑事告発、措置命令等の厳しい対応を取ることも念頭に、廃棄物への該当性の判断基準をさらに明確化することが必要。
- ・ 廃掃法との関係では、廃家電の廃棄物該当性に関して、319 通知をさらに明確化し、

法令の中で担保していく必要があるのではないか。

- ・ 有害物質を含むが有価であるため廃棄物に該当しないものがあり、こうしたものが有価で流通する場合、インフォーマルセクターに流れて不適正処理をされてしまうおそれがある。
- ・ バゼル法において、不法輸出の未然防止の観点から、未遂や準備段階への取締り強化についても検討すべきではないか。

シップバック通報への対応について

- ・ バゼル条約遵守の観点からは、条約に基づく不法取引通報を受け輸出先国から貨物引取要請を受けた場合には、輸出者に貨物引取りを命じるなど迅速に対応する必要があるが、その根拠として、相手国における規制対象物を我が国のバゼル法の規制対象物として明確に位置付けることが必須。
- ・ バゼル法において、規制対象物の輸出等が適正に行われない場合において回収又は適正な処分を求める措置命令に関し、「人の健康又は生活環境に係る被害を防止するために特に必要があると認めるとき」とする要件があるが、迅速な対応の確保とこの条文の関係について整理が必要である。
- ・ 条約の規定に基づく、「通報から 30 日以内の貨物引取」について、行政手続法と両立しうるかどうかの整理が必要である。

海外リユースの適正化について

- ・ 輸出時のリユースに適した使用済電気電子機器であるか否かの識別については、中古品に係る輸出先での市場ニーズの変化等が存在し、行政側での情報収集は困難。海外の機関と密に連絡をとりつつ、対応を検討することが必要ではないか。

(2) 環境負荷低減や資源の有効利用に資する循環資源の越境移動の円滑化に関する取組状況と課題

【第 1 回検討会での事務局御説明のポイント】

バゼル法・廃掃法に基づく廃棄物等の輸出入の状況について >

- ・ バゼル法：輸出入件数・数量が年々増加。輸出は韓国向け廃鉛バッテリー、輸入はアジア各国からの電子部品スクラップ等が主。
- ・ 廃掃法：輸出入数量が増加傾向（特に輸出）。輸出は韓国等向け石炭灰（セメント原料としてリサイクル）のみ、輸入はアジア各国からの廃乾電池、廃触媒等（海外での製造に伴い発生した処理困難物を日系企業が輸入する場合が主）。

循環基本計画との関係と近年の取組状況

- ・ 循環基本計画では、輸出先での環境汚染が生じず、環境負荷低減等に資する循環資源の輸出入の円滑化の重要性を指摘。

- 輸出入円滑化に向けた近年の取組(制度改正)
 - 輸入: 廃掃法改正による輸入規制緩和(平成 22 年)、バーゼル法省令改正による手続きの効率化(平成 27 年 9 月)
 - 輸出: 廃掃法輸出審査基準(通知)の改正(平成 27 年 5 月)

課題

電子部品スクラップ等の再生利用目的での輸入の円滑化に係る課題

- 欧州(EU)の制度では、バーゼル条約担保のための法的枠組において、輸出入手続きが、目的、輸出 or 輸入、相手国、物の種類に応じて細かく区別されており、電子部品の輸入に関しては手続き不要とし、域内への輸入及びリサイクルが推進されているのに対し、我が国においてはそうした区別がない。このため、同じバーゼル条約の枠内にあるにも関わらず、国内の適正処理可能な施設におけるリサイクルのポテンシャルが十分に活用されていない可能性がある。

循環資源の輸出の円滑化に係る課題

- 現行制度では、資源の有効利用等に資すると考えられる場合でも、廃棄物等を試験目的で輸出するための規定がなく、輸出困難。このため、国内では有効利用に限界がある循環資源について、活用の幅を狭めている可能性がある。
- バーゼル条約に関連する OECD 理事会決定や欧州規則では、試験目的輸出入の適用除外規定が、バーゼル法にはそれらを担保する規定がない。

規制対象外であることの証明等に係る課題

- コンプライアンス等を重視し、循環資源の輸出入に際し、バーゼル法・廃掃法の規制対象外であることの証明を求めるニーズが事業者にあるが、現行の事前相談制度は行政サービスとして実施されているものであり、こうしたニーズへの受け皿となる仕組みがない。

本日の関係者ヒアリング前の段階では全ての現状や課題が出尽くしていない状況と考えられ、ヒアリングの結果を踏まえ、適宜現状と課題は追記予定。

【第 1 回検討会でいただいた関連の主な御指摘】

電子部品スクラップ等の再生利用目的での輸入の円滑化に係る課題

- 雑品スクラップのような有害物質を含みうる性状のものを環境上適正に処理できるのは、先進国である日本や EU の処理施設のみと言える。他の国では適正処理できない電子部品スクラップ等を輸入し、国内で適正処理することは国際貢献となるものであって、推進すべき。
- 今後検討を進めるにあたっては、アジア各国等から日本に輸入しようとした循環資源

について、競合先となる国・地域に買い負けた事例などについて情報収集し、課題が浮き彫りになるとよい。

循環資源の輸出の円滑化に係る課題

- ・ 試験目的の輸出について主旨は賛成しうが、安易な輸出の拡大につながらないよう、環境保全の担保と併せて透明性の確保について議論が必要。
- ・ 環境保全に考慮しつつ、循環資源の輸出について、現状より柔軟性を待たせても良いのではないか。試験目的の輸出の特例に関しては、パーゼル法についての検討の際には、欧州の取組状況も踏まえることが必要。

規制対象外であることの証明等に係る課題

- ・ 具体的な言及はなかったものの、本論点も2.(2)2)及び3)と合わせて検討を進めるべきとの御意見が複数あった。