

廃棄物等の越境移動等の適正化に関する論点整理（案）

<全体の構成>

I 廃棄物等の越境移動に関する国内制度の概要

I-1. 基本的枠組

I-2. バーゼル法・廃棄物処理法における各制度の概要

II 廃棄物等の越境移動の現状と近年生じている主な問題

II-1. 廃棄物等の越境移動の現状

II-2. 廃棄物等の越境移動をめぐり近年生じている主な問題

- (1) 使用済電気電子機器等の越境移動に伴い懸念される環境汚染
- (2) 国内で適正処理されるべき循環資源の海外流出
- (3) 国際法規に基づくシップバック等の措置の的確かつ迅速な実施に対する課題
- (4) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する越境移動の円滑化に関する課題

III 廃棄物等の越境移動に関する基本的考え方と論点整理に際し必要と考えられる視点

III-1. 基本的考え方

III-2. 各論点の整理に際し必要と考えられる視点

IV 基本的枠組に関する論点

V 各論点に関する現状と課題

V-1. 輸出をめぐる主な論点

- (1) 廃棄物等の輸出における環境上適正な管理の確保について
- (2) 国内における円滑な資源循環の確保について
- (3) バーゼル条約等の国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施について
- (4) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する輸出の円滑化について

V-2. 輸入をめぐる主な論点

- (1) 廃棄物等の輸入における環境上適正な管理の確保及びバーゼル条約等の国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施について
- (2) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する輸入の円滑化について

V-3. その他の論点

- (1) 事前相談について
- (2) 試験研究目的の循環資源の輸出入について

I 廃棄物等の越境移動に関する制度の概要

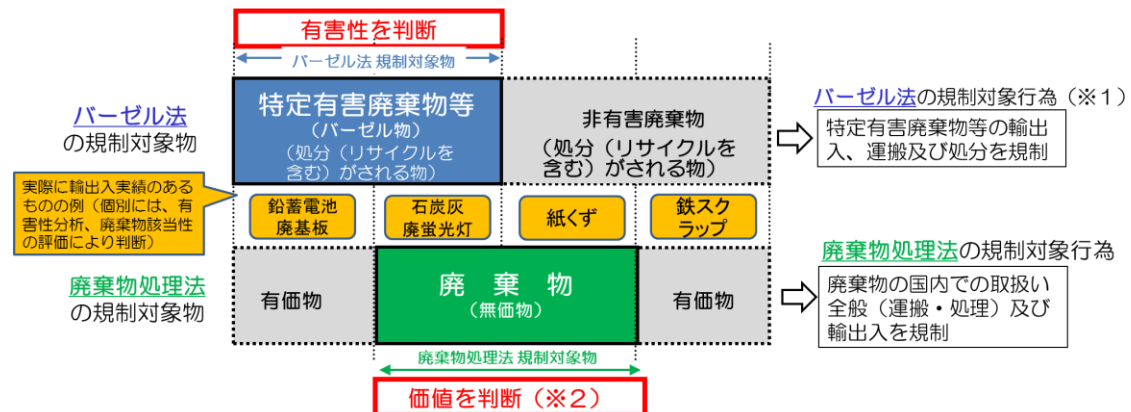
I-1. 基本的枠組

- ・ 廃棄物等の越境移動に関する国際的枠組は、有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（以下「バーゼル条約」という。）によって規定。
- ・ 我が国は、バーゼル条約締約国としてバーゼル条約の規制を受けるほか、OECD加盟国の間でのリサイクル目的の廃棄物等の越境移動等に関しては、バーゼル条約にのっとったOECD理事会決定（以下「OECD決定」という。）の規制を受ける。
- ・ バーゼル条約及びOECD決定を担保するため、我が国は、平成4年に特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（以下「バーゼル法」という。）を制定するとともに、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。）を改正し、廃棄物等の輸出入規制に関する法制度を整備。
- ・ バーゼル法と廃棄物処理法は、規制対象となる物と行為の範囲、輸出入に係る許可等及びそのための審査の基準、不法輸出入が行われた場合の命令及び罰則の在り方等が相違。

I-2. バーゼル法・廃棄物処理法における各制度の概要

○ 規制対象

- ・ 廃棄物処理法は、価値（有価性）等に基づいて該当性が総合的に判断される「廃棄物」の国内での取扱い及び輸出入を規制。
- ・ 一方、バーゼル条約は、価値（有価性）のいかんにかかわらず、有害特性を有する物のうち、リサイクル目的の物と焼却、埋立て等の処分目的の物とを規制対象としている。リユース目的の物は規制対象外。バーゼル法は、価値（有価性）のいかんにかかわらず、バーゼル条約の対象となる物を特定有害廃棄物等と定義し、その輸出入・運搬・リサイクル・処分を規制。ただし、輸出入の前段階は規制しない。



※1：バーゼル法における特定有害廃棄物等の運搬・処分規制は、輸出入を伴う場合に限られている。

※2：廃棄物への該当性は、①物の性状（環境基準等への適合状況等）、②排出の状況（排出前や排出時における品質の管理等）、③通常の取扱い形態（廃棄物処理事例の有無等）、④取引価値の有無（処理料金に相当する金品の授受等）、⑤占有者の意思等を勘案して総合的に判断。

図1. バーゼル法と廃棄物処理法の規制対象の関係

※以下、有害性を有する物を「有害」、有害でない物を「非有害」と略記するとともに、価値を有する物を「有価」、有害でない物を「無価」と表現することとする。

- ・ 図1からも明らかなように、まず有害で有価な物、すなわち鉛蓄電池、廃基板等は、バーゼル法の規制対象となる一方、廃棄物処理法の規制対象とはならない。
- ・ また、有害で無価な物、すなわち石炭灰、廃蛍光灯等は、バーゼル法及び廃棄物処理法の両法の規制を受ける。ただし、石炭灰については、OECD 決定に基づき、OECD 加盟国間での取引においてはバーゼル法に基づく規制の対象から外されている。
- ・ 次に、無害で無価な物、例えば紙くずは、バーゼル法の規制対象とはならない一方、廃棄物処理法の規制対象となる。
- ・ 最後に、無害で有価な物、例えば鉄スクラップは、バーゼル法の規制対象でなく、廃棄物処理法の規制対象でもない。

○ 輸出入に必要な承認等及び審査の基準

- ・ 外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」という。）及びその下位法令に基づき、バーゼル法上の特定有害廃棄物等又は廃棄物処理法上の廃棄物を輸出入しようとする者は、経済産業大臣に申請し、輸出承認又は輸入承認を受けなければならない（図2参照）。
- ・ 廃棄物については、外為法に基づく輸出入承認申請の前に、廃棄物処理法に基づく環境大臣の輸出確認又は輸入許可を受けなければならない。審査の基準は、廃棄物処理法に基づき、具体的には省令（施行規則）及び通知で定められている。
- ・ 特定有害廃棄物等については、外為法に基づく申請を受け、環境汚染防止の観点から、OECD 非加盟国向け輸出では環境大臣が確認し経済産業大臣に通知、輸入では環境大臣が必要に応じて経済産業大臣に意見。実務上、図2のとおり、環境省において環境汚染防止の観点で申請内容の予備的確認を行った上で、外為法の承認プロセスが行われる。
- ・ 審査の基準は、外為法に基づき、具体的には通知で定められているが、承認要件は輸出入の相手国や目的により異なる（表1参照）。なお、バーゼル法の輸出入承認は、バーゼル条約に基づき、環境大臣による相手国との事前調整が行われていることが要件。
- ・ また、関税法では、輸出入申告に当たり、他法令の許可、承認等を受けていることを税関に証明しなければならないこととなっている。

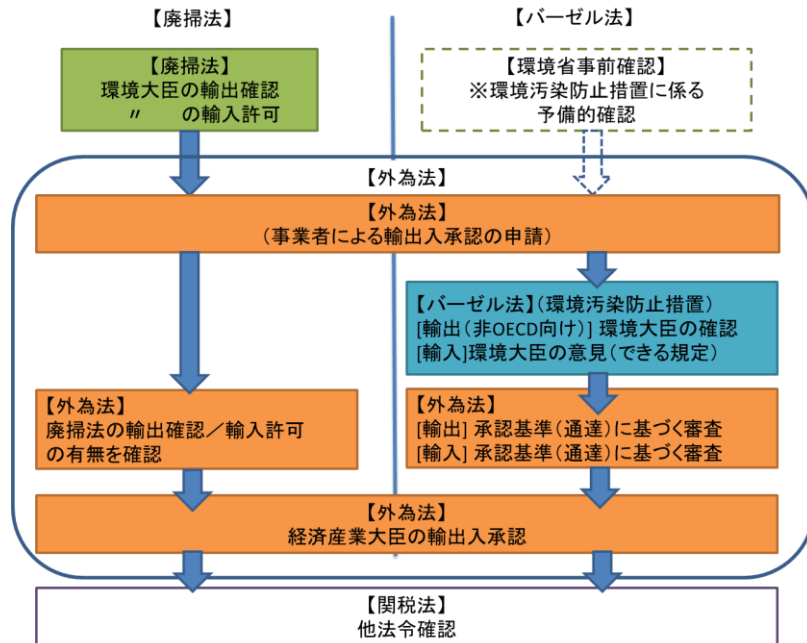


図2. バーゼル法と廃棄物処理法に基づく手続フロー（外為法等との関係）

表1. バーゼル法及び廃棄物処理法における環境保全に係る輸出入承認等に係る要件

	輸出入相手国	輸出入承認等に係る主な要件			
		バーゼル法(外為法)		廃棄物処理法	
		リサイクル目的	処分目的	リサイクル目的	処分目的
輸出	OECD加盟国	・相手国同意		・相手国で再生利用されることが確実	・国内設備・技術に照らし国内で適正処理困難
	OECD非加盟国	・相手国同意 ・環境大臣が環境汚染防止措置について確認、経済産業大臣に通知(国内の環境保全上の観点から求められる水準等を下回らない運搬・処分が行われるか、相手国が輸入を禁止する物の輸出ではないか 等)		・国内と同等の処理が確実 ・輸出者が法的処理責任を持つ者	・国内と同等の処理が確実 ・輸出者が法的処理責任を持つ者
輸入	OECD加盟国	・相手国からの事前通告受領		・国内設備・技術に照らし国内で適正処理できる	・申請者が自ら廃棄物を適正処理できる、又は相当の理由があり他人に委託して適正処理できる
	OECD非加盟国	・環境大臣が環境汚染防止のため必要と認める場合に、経済産業大臣へ説明要求・意見陳述(※必要と認める場合に係る具体的要件はない)			

※相手国同意及び相手国からの事前通告の受領は、バーゼル条約に基づき行われるもの

○ 命令及び罰則

- ・ バーゼル条約では、条約に定められた相手国への事前通告等の必要な手続が行われなかった場合、不法取引とみなされる。また、条約違反の行為の防止と処罰するための法的措置を締約国に求めている。
- ・ バーゼル法（一部は外為法）及び廃棄物処理法は、こうした条約の規定を踏まえ、命令・罰則について次のとおり規定。なお、廃棄物処理法では、我が国から中国向けの廃プラスチックの不適正輸出が問題となったことを契機に、平成17年の法改正で未遂罪・予備罪が創設されている。

表2. 廃棄物等の不法輸出入に係る命令・罰則関係規定の概要

		バーゼル法(一部は外為法)	廃棄物処理法
輸出	措置命令	<ul style="list-style-type: none"> 人の健康又は生活環境に係る被害防止のために特に必要と認められる場合に、経済産業大臣及び環境大臣が実施できる 実施要件を満たす場合、不法輸出された特定有害廃棄物等の返送等を輸出者等に命じること等も可能 	<ul style="list-style-type: none"> 特段の規定なし
	罰則	<ul style="list-style-type: none"> 未承認輸出は、外為法で罰せられる(5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金、又はこれを併科) 	<ul style="list-style-type: none"> 無確認輸出は罰せられる(5年以下の懲役若しくは1000万円以下の罰金、又はこれを併科) 未遂罪・予備罪の規定あり
輸入	措置命令	<ul style="list-style-type: none"> (輸出の場合と同様) 	<ul style="list-style-type: none"> 輸入廃棄物が生活環境保全上支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められるときは、環境大臣又は都道府県知事が実施できる 不法輸入された廃棄物の輸出国への返送に係る規定は特段ない
	罰則	<ul style="list-style-type: none"> 未承認輸入は、外為法で罰せられる(罰則内容は輸出の場合と同様) 	<ul style="list-style-type: none"> 無許可輸入は罰せられる(3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金、又はこれを併科)

※廃棄物に該当する特定有害廃棄物等に係る不法輸出入に対する命令・罰則に関する規定は、廃棄物処理法に一元化されている。

Ⅱ 廃棄物等の越境移動の現状と近年生じている主な問題

Ⅱ－１．廃棄物等の越境移動の現状

○ バーゼル法に基づく輸出入

- ・ 輸出入ともに近年増加傾向（図3）。
- ・ 輸出については、平成26年には年間約18万トンが移動。このうち約12万トン（約7割）は、韓国の製錬所での鉛のリサイクルを目的とした使用済鉛蓄電池。また、約6万トンは香港向けの石炭灰。（※石炭灰はOECD決定に基づき、OECD加盟国間では輸出入手続不要とされており、バーゼル法に基づく手続の対象外。）
- ・ 輸入については、平成26年には年間約3万トンが移動。アジア諸国で発生した廃基板等の電子部品スクラップが大半。国内の銅製錬所等で、銅や金などの貴金属として回収。

我が国からの輸出（括弧内は前年）			我が国への輸入（括弧内は前年）		
相手国への通告	115件 (77)	412,861トン (330,806)	我が国への通告	139件 (113)	173,735トン (86,709)
輸出の承認	79件 (72)	277,411トン (405,167)	輸入の承認	125件 (103)	139,621トン (96,273)
輸出移動書類の交付 (輸出件数・輸出量)	1,098件 (1,019)	180,035トン (200,307)	輸入移動書類の交付 (輸入件数・輸入量)	516件 (387)	29,904トン (32,222)
相手国・地域	韓国、香港、シンガポール、米国等		相手国・地域	香港、台湾、タイ、フィリピン、シンガポール等	
品目	鉛スクラップ（鉛蓄電池）、石炭灰、鉛灰等		品目	電子部品スクラップ、金属含有スラッジ、電池スクラップ（ニッケルドミム、ニッケル水素、リチウムイオン）等	

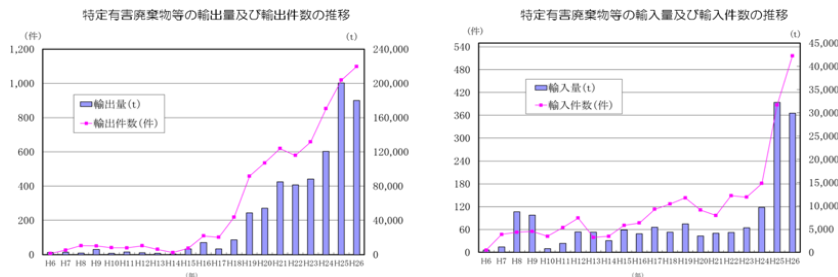
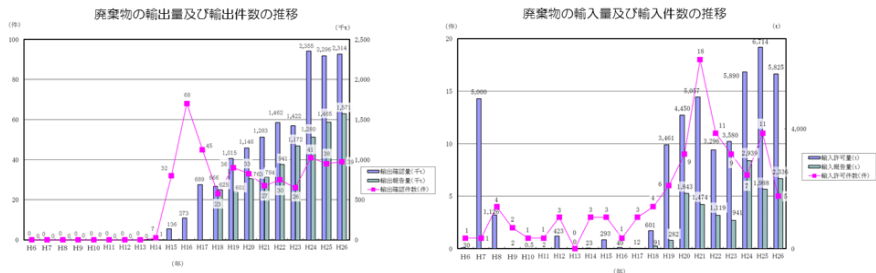


図3. 特定有害廃棄物等の輸出入実績（平成26年）と経年推移

○ 廃棄物処理法に基づく輸出入

- ・ 輸出入ともに近年増加傾向（図4）。
- ・ 輸出については、石炭灰のみであり、平成26年には年間約160万トンが移動。このうち約150万トン韓国向け（他は香港向け）。石炭灰は、現地のセメント工場で天然資源である粘土を代替する循環資源として再生利用。
- ・ 輸入については、平成26年度は5件。これらは主に、海外の日系企業において発生した廃乾電池等の現地での処理困難物を、排出者である日系企業が環境配慮の観点から我が国に輸入して処理するもの。

我が国からの輸出（括弧内は前年）			我が国への輸入（括弧内は前年）		
輸出確認	39件 (38)	2,314,159トン (2,296,489)	輸入許可	5件 (11)	5,825トン (6,714)
輸出報告量	1,570,545トン (1,464,763)		輸入報告量	2,336トン (1,988)	
相手国・地域	韓国、香港		相手国・地域	台湾、韓国、中国 等	
品目	石灰灰		品目	廃乾電池、ヨウ素含有廃触媒、廃プラスチック 等	



※輸出入報告量については、平成18年以降について集計。

図4. 廃棄物の輸出入実績（平成26年）及び経年推移

○ バーゼル条約上の不法取引の状況

- 我が国から輸出された使用済電気電子機器等の貨物がバーゼル条約上の不法取引により輸出されたものとして通報され、我が国が輸出先国政府から貨物引取（シップバック）を要請されるケースが近年増加傾向。（表3）

表3. 近年のシップバック通報事例

年度	発生件数 (件)	相手国内訳 (国名：件)	通報対象貨物 (括弧内は件数)
H22	0	—	—
H23	0	—	—
H24	7	香港：2、マレーシア：2、ナイジェリア：2、韓国：1	リユース目的の使用済電気電子機器(6)、雑品スクラップ(1) (※1)
H25	5	香港：2、マレーシア：1、インドネシア：1、マカオ：1	リユース目的の使用済電気電子機器(3)、使用済み自動車部品(1) (※2)
H26	9	香港：8、タイ：1	リユース目的の使用済電気電子機器(7)、使用済み電池(2)、雑品スクラップ(1) (※3)
H27 (12月末時点)	15	香港：15	リユース目的の使用済電気電子機器(15)

※1 雑品スクラップに係る通報は韓国からのものだが、韓国当局との協議の結果、電子部品くずが規制対象外とされているOECD理事会決定を踏まえて同国への輸入が認められたもの。
 ※2 マカオからの通報については、貨物の詳細や輸出者等についての情報を未受領のため、通報内容と通報根拠法令を確認中。
 ※3 件数の合計が内訳の欄と異なるのは複数種類の貨物について通報を受けた案件があるため。

II-2. 廃棄物等の越境移動をめぐる近年生じている主な問題

(1) 使用済電気電子機器等の越境移動に伴い懸念される環境汚染

- ・ 使用済電気電子機器等に由来する有害物質を含む雑多な物からなる金属スクラップ（いわゆる「雑品スクラップ」）、シュレッダー破砕物、偽装リユース品等が、廃棄物処理法又はバーゼル法の適用を殆ど受けずに、輸出先でどのような取扱いを受けるか不明な状態で輸出。（図5）
- ・ 水際対策が及びにくいのは、雑品スクラップは鉛などの有害物質を含むが、大抵は金属スクラップやプラスチック片といった非有害なものとの混合された状態で輸出されており、バーゼル法に基づく有害性評価が困難であることが主な理由。
- ・ また、不適正輸出対策は、その前段階での取締りも重要。しかし、国内の集積ヤードにおいて使用済電気電子機器が重機で破砕されるなど、有害物質を拡散させるおそれのある行為が確認されているにもかかわらず、自治体による取締りが及んでいない。これは、雑品スクラップが有償取引されていることから、その廃棄物該当性の判断が容易でなく、廃棄物処理法に基づく取締りが困難なこと、また、バーゼル法は輸出入のみを規制しており、その前段階には自治体等の規制が及ばないことに起因。



図5. 不適正輸出に関連する使用済家電等の取扱い事例

- ・ こうして海外に流出した使用済電気電子機器等が、輸出先の海外で未熟な技術によってリサイクルされることにより、人や環境に悪影響を及ぼすことも懸念。（図6）



図6. 海外での不適正処理事例

- また、雑多な構成物を含む雑品スクラップに関しては、これを積載した船舶や保管中のスクラップヤードにおいて、火災が発生する場合がある。
- 火災の発生原因は明確にならない場合が多いが、こうした火災は近年増加傾向で、平成26年には船舶火災が10件が発生した。火災には海上保安庁等が対応にあたっているが、港湾周辺等の生活環境や経済活動に影響を及ぼす事例も発生。(図7)



消火活動中の様子(貝塚市提供写真、平成20年4月)

消火活動中の様子(三河海上保安署提供写真、平成24年10月)

図7. スクラップ火災の事例

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- 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、不適正なリ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。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。
- 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るおそれがある。
- 海上保安庁が他にも重要な業務を抱える中で、スクラップ積載船の火災対策に頻繁に対応を求められている現状は問題であり、雑品スクラップに対してバーゼル法や廃棄物処理法でしっかり対応することで、可能な限り火災を予防する取組が必要。

(2) 国内で適正処理されるべき循環資源の海外流出

- 家電リサイクル法の指定4品目(特定家庭用機器である冷蔵庫、洗濯機、テレビ、エアコン等)についての環境省推計では、平成25年度に国内で適正処理されたのは排出量の約5割。約1割が国内での不適正な取扱いを経て、雑品スクラップ、シュレッダー破砕物、偽装リユース品等の状態で海外に流出しているとみられる。(図8)

- ・ 使用済小型家電についても、4品目同様に雑品スクラップ等の状態で輸出されている事例が確認されている。
- ・ リユースに適さない使用済電気電子機器については、家電リサイクル法又は小型家電リサイクル法に基づく適正処理が確保されたりサイクルのルートを整備を通じて、我が国における適正な資源循環を目指してきたもの。これらの海外流出は、我が国が目指す循環型社会の形成に対する阻害要因。
- ・ また、インフォーマルなリサイクルや輸出を行う事業者においては、その物の潜在的な汚染性への対策が不十分であると考えられ、取引時の有害物質を適正処理するためのコストが内部化されておらず、国内で法に基づく適正処理を行っている事業者との間で競争上の不公平が生じているおそれ。

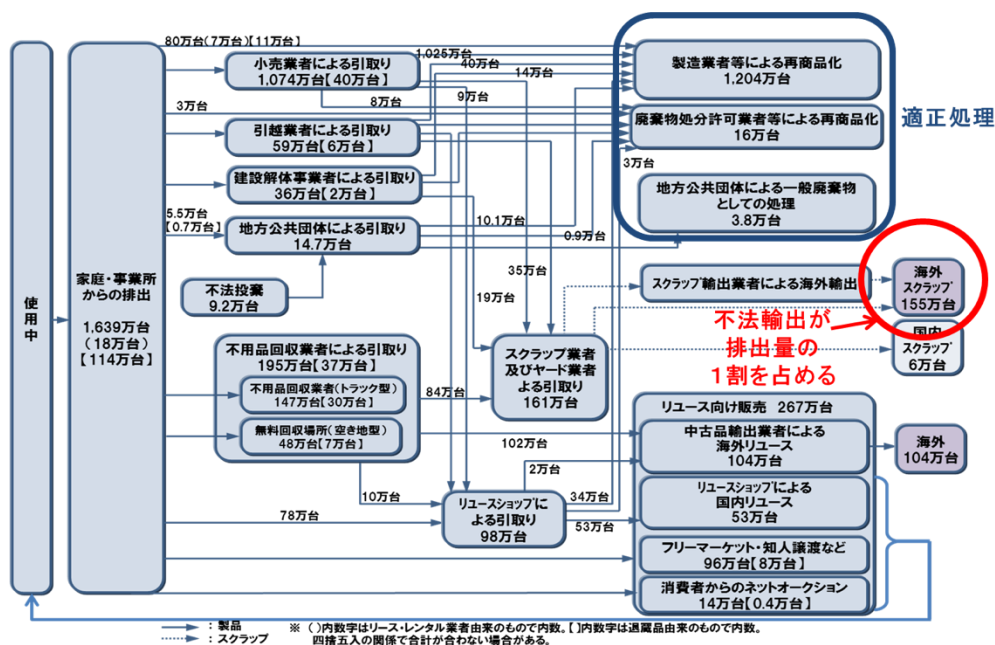


図8. 家電リサイクル法指定4品目のフロー推計（平成25年度）

【その他の事例】

- ・ 使用済鉛蓄電池の約4割（推計）が海外でリサイクル。このまま海外流出が進めば国内での鉛リサイクルの分野に支障を及ぼすおそれ。鉛、銅及び亜鉛の各製錬施設は、相互に製錬残渣を循環させており、鉛製錬施設が維持できなくなると、他の循環資源の円滑な有効利用にも悪影響が生じるおそれ。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 国内の鉛製錬、亜鉛製錬、銅製錬で行われているリサイクルは相互に密接に関係しており、一つの製錬が立ちゆかなくなると、全ての非鉄金属製錬が止まり、これらの製錬施設で処理されていた廃棄物等が国内で処理できなくなるおそれがある。現在、パーゼル

法に基づき相当量の使用済鉛蓄電池が海外に輸出されているが、OECD加盟国向けの輸出であっても、このまま輸出が継続すると、国内のリサイクルの担い手がいなくなってしまう可能性があることを踏まえて、国内の施設の能力等を精査した上で、対応を考えるべきではないか。

(3) 国際法規に基づくシップバック等の措置の的確かつ迅速な実施に対する課題

- ・ 近年、我が国から輸出された中古利用用途の使用済電気電子機器や雑品スクラップが、バーゼル条約上の不法取引として輸出されたものとして輸出先国政府からの貨物引取要請（シップバック）に係る通報を受ける事例が頻発。（図9）
- ・ 不法取引が輸出者の責任によるものであれば、原則、輸出者がバーゼル条約に基づいて迅速にシップバックを実施しなければならず、また、輸出者がシップバックを実施しない場合には、輸出国が責任をもって当該貨物を処理しなければならないところ。（※条約の担保状況の概要は、参考資料4参照。）



シップバックされた液晶ディスプレイ

シップバック通報を受けた雑品スクラップ

図9. シップバックされた貨物の事例

- ・ 現行のバーゼル法では、特定有害廃棄物等の輸出が適切に行われない場合には輸出者等に対して貨物の回収を含めた措置命令を発することができる」と規定。
- ・ しかしながら、措置命令を発するためには、まず当該物が特定有害廃棄物等に該当するか否かの判断が必要となる一方、こうした使用済電気電子機器に係る有害性評価の方法が整理されておらず、また、疑義貨物が海外にある状態で特定有害廃棄物等に該当すると断定することは困難。このため、措置命令等の法的対応が実施できず、シップバックが難航する場合も。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ バー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、速やかに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ー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。

(4) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する越境移動の円滑化に関する課題

- ・ 我が国は、OECD 非加盟国を含めた海外において発生した電子部品スクラップ(廃基板等)等の処理困難物を輸入。これらは、国内の銅や貴金属等の非鉄金属製錬事業者において適正にリサイクルされ、金属回収が行われている。
- ・ このような電子部品スクラップ等の輸入の一部はバーゼル法に基づき行われ、近年増加傾向にあるが、国内の施設にはその処理能力に照らし、受入れ拡大の余力はあるところ(参考資料5参照)。こうした電子部品スクラップ等の非鉄金属製錬施設におけるリサイクル技術は我が国と欧州において特に発達しているもの(※第4回検討会までに更に情報収集予定)。
- ・ しかし、欧州連合(EU)が電子部品スクラップ等を域内へ輸入して処理する場合におけるバーゼル条約に基づく手続を大幅に簡素化している(参考資料6参照)のに対し、我が国は特段こうした措置を講じていない。このため、処理余力があるにもかかわらず、同等の能力を有する欧州の処理施設に比べ、我が国のリサイクル施設が循環資源の利用を行いつらく、その能力が十分に活用されていない状況。

【その他の事例】

- ・ 石炭灰、鉄鋼スラグなどの国内での需要に限界があるが、海外では安定した需要がある循環資源(参考資料7-1、7-2参照。一部情報は第4回検討会までに追加の情報収集を予定。)について、輸出先での環境汚染が生じないことを確保しつつ、資源の有効利用等の観点から輸出の円滑化が必要。しかし、これらの循環資源をリサイクル目的で輸出する際、売却価格を輸送費が上回る場合、廃棄物処理法上の廃棄物に該当しないと判断することが困難。手続を要するかどうかの検討に時間を費やす場合がある。
- ・ 循環資源のリサイクルのための実証試験や分析のための試験目的の輸出であっても、本格輸出と同様の手続が必要であり、技術開発等に支障。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 途上国など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、基本的に推進すべき。
- ・ 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、不適正なリ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。

Ⅲ 廃棄物等の越境移動に関する基本的考え方と論点整理に際し必要と考えられる視点

Ⅲ－１．基本的考え方

- ・ 廃棄物等の越境移動にあたっては、廃棄物等の循環資源が有する潜在的な資源性（以下「潜在資源性」という。）を最大限に活用するとともに、潜在的な汚染性（以下「潜在汚染性」という。）が顕在化することを防止することが重要。
- ・ また、国際的な資源循環を環境上適正に行うための前提として、国内の適正な資源循環をしっかりと確保することが必要。
- ・ このためには、まず、潜在汚染性を有する循環資源については、国内外を問わず違法ルートやインフォーマルセクターにおいて取り扱われる場合には環境上適正な管理が確保されないおそれがあることから、国内の資源循環を確保しつつ、越境移動について、環境汚染が生じないよう適正化を図る必要。
- ・ また、当然、バーゼル条約等の国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施が確保されることが必要。
- ・ こうした条件を満たした上で、循環資源の潜在資源性を最大限に生かすためには、国内外の処理技術等の要素を考慮して、それぞれ循環資源の性質に応じて環境負荷低減や資源の有効利用に資するかたちで円滑に行えるよう、その阻害要因となっている課題に取り組むことが必要。
- ・ なお、越境移動の円滑化は、国内外で環境汚染を生じさせず、国内の資源循環に支障を来さず、かつ、国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施を妨げない範囲であって、環境負荷低減及び資源有効利用に資する場合について検討することが適当。

Ⅲ－２．各論点の整理に際し必要と考えられる視点

廃棄物等の越境移動をめぐる近年生じている問題（Ⅱ－２．において列挙）と上記の基本的考え方を照らし合わせ、これまでの本検討会で議論された各論点の整理に際し必要と考えられる視点は、次の（１）から（４）のとおり。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">（１）廃棄物等の越境移動における環境上適正な管理の確保（視点１）（２）国内における円滑な資源循環の確保（視点２）（３）バーゼル条約等の国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施（視点３）（４）視点１から視点３を前提として、環境負荷低減及び資源有効利用に資する循環資源の越境移動の円滑化（視点４） |
|---|

IV. 基本的枠組みに関する論点

- ・ 廃棄物等の越境移動に関する国内法の枠組みは、廃棄物処理法とバーゼル法の2法を中核としている。そして、バーゼル法は、廃棄物処理法の廃棄物概念にとらわれることなく、有害性の観点から規制対象とすべきものを特定有害廃棄物等として幅広く規制対象とし、輸出入に関する規制を行うこととしている。
- ・ しかしながら、バーゼル法の規制対象である特定有害廃棄物等の輸出の前段階の国内での取締りに関しては、バーゼル法は廃棄物処理法に事実上依拠する構造となっており、また、廃棄物に該当するものの輸出入については、バーゼル法に加えて廃棄物処理法に基づく規制対象ともなっている。このため、事実上、廃棄物処理法の廃棄物概念の影響をバーゼル法は受けることとなっている。(廃棄物概念に関する過去の推移等は、参考資料3参照。)

(1) 廃棄物等の越境移動における環境上適正な管理の確保(視点1関係)

- ・ 有害で有価な循環資源(電子部品スクラップ、使用済鉛蓄電池等)については、有害特性を有するため、国内外を問わずインフォーマルセクターで取り扱われる場合には環境上適正な管理が確保されないおそれ。これらはバーゼル法の特定有害廃棄物等に該当するものであるが、バーゼル法で輸出を規制できたとしても、輸出に至る前段階での不適正な取扱いを取り締まるには、廃棄物処理法に依拠せざるを得ない状況。
- ・ しかしながら、廃棄物処理法においては、これらは有償で取引されていることから、これが廃棄物に該当すると判断することは容易でなく、結果として自治体の取締りが及びにくいいため、その運搬や管理に対して十分な規制が行えていない状況。バーゼル法の枠内で規制対象の明確化を図るなど水際対策の実効性を高める必要性が指摘されているが、そうした取組だけでは、廃棄物等の不法輸出対策には限界。

(2) 国内における円滑な資源循環の確保(視点2関係)

- ・ 廃棄物処理法上の廃棄物に該当する有害な循環資源の輸出については、廃棄物処理法に基づき、国内処理の原則の下、一定の規制が行われている。
- ・ しかしながら、廃棄物処理法上の廃棄物に該当しない循環資源(有害で有価な循環資源)については、廃棄物処理法に基づく国内処理の原則の適用を受けない。特に、OECD加盟国向けの場合は、バーゼル法においては、相手国の同意など基本的条件を満たせば輸出が認められるため、輸出に関する制約がない状態。
- ・ この結果、廃棄物に該当しない循環資源については、海外への輸出が進行した場合、国内の資源循環の確保に支障が生じかねないという別の課題が存在。この結果、国内で有害な循環資源の適正処理技術を維持できなくなるおそれ。

(3) バーゼル条約等の国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施（視点3関係）

- ・ 基本的な枠組みではなく、個別具体的な執行面で課題が存在（後述）。

(4) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する循環資源の越境移動の円滑化（視点4関係）

- ・ 有害で有価な循環資源であって特定有害廃棄物等に該当する電子部品等については、国外で適正処理が困難な物は国際貢献の一環としてその輸入を推進することが適当。しかし、バーゼル法においては、国内の処理施設が国外に比べて高度な技術を有しており、潜在資源性の活用について有利であることなどについて、輸入を認める際に評価できる仕組みとなっていない。
- ・ また、廃棄物該当性は、その時々々の市況に左右されるため、バーゼル法の輸入承認時に、廃棄物処理法の規制対象になるか否かについても都度確認が必要であり、廃棄物に該当しないことの確認に時間がかかる傾向。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 水際対策には限界があることから、輸出の前段階の国内での廃棄物等の取扱いの際にも、実効性のある取締りが行えるようにすべき。
- ・ 廃棄物への該当性判断は、その物の市場価値の影響を受けるため、常に市況に左右され、廃棄物の範囲は常に変化しうる。しかし、潜在汚染性を有する物については、健全な物質循環と隙間のない環境保全対策を確保するため、変動性のある指標に拠らず、その越境移動に一定の規制が必要である。
- ・ バーゼル法の規制対象物の概念と廃棄物処理法の廃棄物概念との接合を図り、廃棄物概念に入らないものであっても、潜在汚染性を有する物がその潜在汚染性が発現する程度にぞんざいに扱われることが懸念される場合にあっては、輸出入の時点のみならず、排出から輸出に至るまでの全体を管理する規制を及ぼすことが必要である。
- ・ 取締りの実効性を確保するためには、現在の廃棄物の定義を前提としつつ、廃棄物処理法の体系の下で物の性質によっては有償取引される物であっても個別に廃棄物とみなせるようにする方向性と、バーゼル法の特定有害廃棄物等の考え方を国内での循環資源の取扱いの際にも適用できるようにする方向性の2つが考えられる。適正な資源循環を実現する観点からは、2つ目の方向性の方が現在起きている資源循環をめぐる様々な問題に対して根本的な対処が可能と考えられるが、国内にある物が輸出されようとする蓋然性の判断が難しく、慎重に仕組みを考えなければ判断ができないおそれがある。
- ・ また、輸出先でのリサイクルが可能であっても、有害であり特別な処理技術が必要なものについては、国内の処理施設の維持を含め、国内での適正処理及び資源循環を確保するための方策を検討すべき。
- ・ 本検討会の検討課題は廃棄物等の越境移動等であり、廃棄物の定義等の廃棄物処理法の根幹に関わる論点など、本検討会の検討課題の範囲に収まらない論点については、取り

まとめの段階で中央環境審議会等に問題提起するものとそうでないものを区別した上で、今後の関連する政策検討にも適切にインプットできるようにする必要がある。

V 各論点に関する現状と課題

次に、輸出・輸入のそれぞれに係る主な論点に関し、以下のとおり、現状・課題を改めて整理する。なお、IVで述べた基本的枠組に係る論点については、それぞれ必要に応じて記載する。

V-1. 輸出をめぐる主な論点

- (1) 廃棄物等の輸出における環境上適正な管理の確保について（視点1関係）（※使用済電気電子機器の適正なリユース目的輸出の確保を含む）

（問題の概要）

- ・ 使用済電気電子機器が雑品スクラップやシュレッター破砕物として、輸出先で受ける取扱いが不明なまま、我が国から海外に有償取引により輸出。輸出先で不適正な取扱いが行われた場合、人及び環境への悪影響を引き起こすおそれ。バーゼル条約に基づくシップバック通報も発生。
- ・ 雑多な構成物から成る雑品スクラップは、スクラップヤードや船舶内での火災を引き起こす場合も。
- ・ 使用済電気電子機器が中古品と偽装されて海外に流出した場合も、雑品スクラップ等と同様の輸出先における環境汚染等が懸念。シップバック通報も多発。
- ・ しかし、雑品スクラップや偽装リユース品などに対しては、バーゼル法・廃棄物処理法に基づく取締りが、水際だけでなく、輸出に至るまでの段階でも十分に行えない状況。

○ 規制対象範囲について

（制度の概要と課題）

ア バーゼル法

- ・ 特定有害廃棄物等の範囲は、バーゼル法第2条第1項によって定義。具体的な対象は告示（以下「規制対象物告示」という。）で規定。
- ・ しかし、規制対象物告示では、雑品スクラップのように、規制対象になり得る物（例：電子部品スクラップ）と規制対象外の物（例：鉄スクラップ、プラスチック片）との混合物については、該当性の判断基準が不明確。このため、水際での取締りに支障。なお、OECD決定では、規制対象物を相当量以上含む廃棄物は「混合廃棄物」として総体規制されるが、我が国ではこうした考え方はとられていない。
- ・ また、バーゼル法の適用を受ける特定有害廃棄物等は、輸出される物に限られるため、輸出に至る前段階で取り締まることはできず、スクラップヤード等での使用済家電の破砕行為等については、現状では廃棄物処理法に基づかなければ取締りが困難（当該使用

済家電を廃棄物とみなすことが前提)。

イ 廃棄物処理法

- ・ 廃棄物処理法は、無価値である廃棄物について、輸出段階のみならず、国内での取扱いも幅広く規制。一方、有償取引される物に対しては、廃棄物の定義上、即物的な判断や取締り実施が困難な場合がある。
 - ・ このため、環境省においては、平成24年3月、廃棄物処理法に基づいて、家電リサイクル法の対象となる特定家庭用機器（いわゆる「4家電」）等の廃棄物該当性を明確化するための通知（いわゆる「319通知」）を发出。
 - ・ 同通知を踏まえ、地方環境事務所等では、水際において雑品スクラップから使用済4家電を取り除かせるなどの取締りを行ってきたが、破碎等されると4家電と判別困難に。
 - ・ また、雑品スクラップは全体として有償取引されているため、スクラップヤード等での地方自治体における取締りは廃棄物該当性の判断が困難として及ばない場合も。
- (※第3回検討会における地方自治体からのヒアリングを踏まえ、今後課題認識は適宜修正予定)

【参考】使用済家電の廃棄物該当性の判断に係る環境省通知（平成24年3月19日）の概要

- ①無料で引き取られる場合又は買い取られる場合であっても、直ちに有価物と判断することはできず、それが再使用を目的とした経済合理性に基づいた適正な対価による有償譲渡であるか否かについて慎重な判断が必要。
- ②家電リサイクル法対象品目（洗濯機・乾燥機、冷蔵庫・冷凍庫、テレビ、エアコン）の使用済み品については、以下のとおり取り扱うことが適当。
 - (1)リユース品としての市場性が認められない場合（年式が古い、通電しない、破損、リコール対象製品等）、又は、再使用の目的に適さない粗雑な取扱い（雨天時の幌無しトラックによる収集、野外保管、乱雑な積上げ等）がなされている場合は、当該使用済み品は廃棄物に該当するものと判断。
 - (2)廃棄物処理基準※に適合しない方法による分解、破壊等の処分がなされている場合は、脱法的な処分を目的としたものと判断されることから、当該使用済み品は、廃棄物に該当するものと判断。
- ③家電リサイクル法対象品目以外の使用済家電製品についても、無料で引き取られる場合又は買い取られる場合であっても廃棄物の疑いがあると判断できる場合は、総合判断により、積極的に廃棄物該当性を判断。

※通知名：「使用済家電製品の廃棄物該当性の判断について（通知）」（平成24年3月19日付け環廃企発第10319001号、環廃対発第10319001号、環廃産発第10319001号）

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 資源価格は常に変動するため、取引の有償性を判断要素とする廃棄物への該当性を判断することは、行政において同じ物に対して安定した対応をとることを難しくしているのではないか。欧州における循環型経済の取組等を念頭に、循環させるべき資源について一貫した対応をとるためには、有害性等のその物の客観的な性質に基づき規制が適用される制度に見直していくべきではないか。
- ・ EUの法制度では、EUにおいて廃棄物と定義されるものをリストに規定し、排出された

時点からの取扱いに規制を適用した上で、特に資源として循環させるべき物については、規制が緩やかなカテゴリー（グリーンリスト）の対象物に指定するなどしている。日本においても、こうしたEUの取組を参考に、資源循環が図りやすい規制制度を検討すべき。

- 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と関連づけて議論していく必要がある。
- 廃棄物処理法との関係では、使用済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。
- 再生材に関する品質規格の整備は重要だが、規格を整備し、その規格に適合する再生材が流通しても、現在の廃棄物該当性の判断方法では有価・無価の判断が大きな影響を与えるため、規格と廃棄物該当性の関係が必ずしも明確にならないという課題がある。

（※再生材の規格の整備状況は、参考資料7-1（石炭灰・鉄鋼スラグ）及び参考資料8（金属スクラップ）参照）

○ 輸出承認の審査基準

（制度の概要と課題）

- 廃棄物処理法では、輸出先において国内と同等の処理が確実である等の要件を満たさない限り輸出を認めないと規定。また、これを受けて、廃棄物処理法上の廃棄物については、輸出確認に係る審査基準が通知として示されている。
- 一方、バーゼル法では、OECD非加盟国向け輸出については、環境大臣による環境汚染防止の観点からの確認の規定が設けられている。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- 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、不適正なリ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。
- EUの法制度の下では、同じ有害廃棄物についても輸出と輸入の場合で許可に係る判断結果が変わりうるものになっており、EU域内での適正処理を目的とした有害廃棄物の輸入は円滑に行える一方、EU域外への輸出はバーゼル条約を踏まえ厳しく規制している点がポイント。
- EUでは、有価性の有無で規制対象物を判断する日本の廃棄物処理法と異なり、バーゼル条約に基づきつつも、その物に即した規制が行えるよう、有害性や環境汚染を生じる危険性に応じて廃棄物への該当性を判断するとともに、その物を十分な技術を持った施設で処理できるかどうかという考え方をベースに有害廃棄物の輸出入手続が行われている。

る。こうした取組を参考とすべきではないか。

○ 罰則

(制度の概要と課題)

- ・ 廃棄物処理法においては、平成 17 年の法改正で廃棄物の不法輸出に係る未遂罪・予備罪が創設。
- ・ バーゼル法では、輸出承認を外為法に基づき行うこととされているが、外為法においては特定有害廃棄物等の不適正輸出についての未遂罪は不存在。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ バーゼル法において、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。
- ・ 取締りの実効性を確保するためには、現在の廃棄物の定義を前提としつつ、廃棄物処理法の体系の下で物の性質によっては有償取引される物であっても個別に廃棄物とみなせるようにする方向性と、バーゼル法の特定有害廃棄物等の考え方を国内での循環資源の取扱いの際にも適用できるようにする方向性の 2 つが考えられる。
- ・ 他方、適正な資源循環を実現する観点からは、2 つ目の方向性の方が現在起きている資源循環をめぐる様々な問題に対して根本的な対処が可能と考えられるが、国内にある物が輸出されようとする蓋然性の判断が難しく、慎重に仕組みを考えなければ判断ができないおそれがある。

○ 使用済電気電子機器の適正なリユース目的輸出の確保

(制度（運用）の概要と課題)

- ・ 使用済電気電子機器のリユース目的での輸出については、リユースに適さない機器のリサイクル目的での輸出と区別することが重要なことから、環境省及び経済産業省は、平成 26 年 4 月、輸出者向けの自己証明のためのガイドラインとして「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」（以下「中古品判断基準」という。）の運用を開始。
- ・ 中古品判断基準では、判断のための 5 項目として、①年式・外観（破損や傷・汚れ、年式等）、②正常作動性（個々が正常に作動すること）、③梱包・積載状態、④中古取引の事実関係（契約書等取引の事実関係）、⑤中古市場（輸入国における確実なリユース）を列挙するとともに、一義的には輸出者が判断する責を負う旨を明確化。
(※中古品判断基準の実施状況等は、現在事務局で関係業界から情報収集中であり、その結果の概要を、第 4 回検討会で御提示予定。また、本日の関係者ヒアリングの結果を踏まえ、不適正輸出防止に係る現状の課題についても、適宜追加で整理予定。)
- ・ また、平成 27 年 5 月のバーゼル条約第 12 回締約国会議（COP12）において、リユース

品と電気電子機器廃棄物（E-waste）の区別に係る国際ガイドラインが採択。同ガイドラインには、輸出者が適正な輸出である旨の宣誓書を携帯することや、故障機器の修理目的での輸出に係る要件などの中古品判断基準にはない規定があり、こうした国際的動向を踏まえて国内の対応を検討する必要。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- 輸出時における中古利用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。
- 中古品判断基準の運用以降に、E-waste とリユース品の区別に関する国際ガイドラインが採択されているので、これらの関係を整理しつつ、（国内での過去の関連検討会の議論を含めて）適正なリユース品の輸出に係る考え方の整理を事務局で検討してほしい。

(2) 国内における円滑な資源循環の確保について（視点2関係）

(問題の概要)

- ・ 使用済電気電子機器の海外への流出は、家電リサイクル法及び小型家電リサイクル法に基づく国内での適正なりサイクルを実施する上で悪影響。
- ・ 使用済鉛蓄電池の約4割（推計）がバーゼル法の手続を経て海外でリサイクル。国内の鉛リサイクル施設には輸出量に比べ十分な処理余力があるが、これが活用されない状況。また、国内施設では原料調達難に直面。
- ・ 鉛、銅及び亜鉛の各非鉄製錬施設は、相互に製錬残渣を循環利用しており、鉛製錬施設が維持できなくなると、他の循環資源の円滑な有効利用にも悪影響。
- ・ なお、金属スクラップ等のリサイクル原料については、使用者（製造事業者）がリサイクル原料を使いたくても、質、価格等の面で使えない実態があり、国内の円滑な資源循環にはリサイクル事業者と製造事業者の連携が課題。

(※国内非鉄製錬施設における処理余力等は、参考資料5参照)

(制度の概要と課題)

- ・ 廃棄物処理法においては、国内処理原則が明記され、これを踏まえた審査基準（通知）により、我が国の廃棄物処理基準と同等以上の処理が確実であること、輸出先で廃棄物の再生利用が確実であること等の要件を満たさない限り、廃棄物の輸出は認められない。
- ・ バーゼル法においては、同法に基づく基本的事項を定める告示において、輸出入の最小化を掲げている。
- ・ OECD加盟国向け輸出の場合には、海外において環境上適正な処理が確保される場合には、循環資源はまず国内で処理するとの考え方はとられていない。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 国内の鉛製錬、亜鉛製錬、銅製錬で行われているリサイクルは相互に密接に関係しており、一つの製錬が立ちゆかなくなると、全ての非鉄金属製錬が止まり、これらの製錬施設で処理されていた廃棄物等が国内で処理できなくなるおそれがある。現在、バーゼル法に基づき相当量の使用済鉛蓄電池が海外に輸出されているが、OECD加盟国向けの輸出であっても、このまま輸出が継続すると、国内のリサイクルの担い手がなくなってしまいう可能性があることを踏まえて、国内の施設の能力等を精査した上で、対応を考えるべきではないか。

(3) バーゼル条約等の国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施について（視点3関係）

(問題の概要)

- ・ 近年、我が国から輸出された、中古利用用途の使用済電気電子機器や雑品スクラップが、バーゼル条約上の不法取引で輸出されたものとして輸出先国政府から貨物引取要請（シップバック）に係る通報を受ける事例が頻発。
- ・ しかしながら、現行のバーゼル法では、こうした使用済電気電子機器に係る規制対象物への該当性判断及び実際の貨物引取のために発動すべき措置命令等の法的対応が実施できず、シップバックが難航する場合も。シップバックに難航すると、バーゼル条約遵守が不十分として、国際的な非難を受けるおそれ。

(※バーゼル条約のバーゼル法等における担保状況の概要は、参考資料4参照。)

(制度の概要と課題)

○規制対象物の特定

ア 雑品スクラップについて

- ・ V-1 (1) 参照。(※課題が共通のため)

イ 各国がバーゼル条約に基づき各国法令で規制する物について

- ・ バーゼル条約では、条約の規定に従った方法で手続を行えば、締約国が各国の法令に基づき、その国に向けた輸入について規制対象物を追加し、輸入禁止含めた規制を独自に適用できるとしている。(例：アジア諸国では、条件付きで、中古利用目的の使用済電気電子機器の輸入を規制している場合がある。)
- ・ 各国が独自に定める規制対象物への対応は、バーゼル法では、法の関連規定に基づく環境省令を制定することにより、当該国向けの当該物の輸出に限り特定有害廃棄物等に加えられよう条約を担保。しかし、各国が独自に定めた規制対象物の内容を我が国法令で過不足なく規定することが技術上困難なため、当該省令は未制定。
- ・ このため、我が国において特定有害廃棄物等として扱われていない貨物について、外国政府からシップバック通報を受ける事例が生じているにもかかわらず、このような場合に我が国行政が命令等の法令上の措置を通じて輸出者等に貨物引取を実施させることは困難。
- ・ なお、こうした輸出相手国に応じた規制対象物については、条約に基づき、当該国向けには当該物の輸出を承認しない等の対応をする必要があるが、現在のバーゼル法ではこうした国別の輸出承認要件等が規定されていない。

○ バーゼル法上の措置命令の要件

- ・ バーゼル条約では、輸出先で予定された有害廃棄物等の処分ができなくなった場合、輸出者が 90 日以内に引き取ることが原則。また、不法取引が生じ、その責任が輸出者に帰せられる場合、輸出者が 30 日以内に引き取ることが原則。
- ・ この点について、バーゼル法では、輸出された特定有害廃棄物等（廃棄物処理法上の廃棄物を除く。）について、経済産業大臣及び環境大臣が輸出者等に対し当該貨物を引き取るよう措置命令を発することができる。
- ・ なお、行政手続法に基づく弁明の機会を付与しなければならないことなどにより、迅速な対応に課題があるとの指摘もある。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ バー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ー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。
- ・ バーゼル法において、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。
- ・ 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。

(4) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する輸出の円滑化について（視点4関係）

(問題の概要)

- ・ 我が国から輸出されている石炭灰及び鉄鋼スラグについては、国内の需要に限界がある一方、アジア各国等では需要があり、循環資源として再生利用されているところ。
- ・ 一部の石炭灰や鉄鋼スラグについては、廃棄物該当性の判断要素に照らし、取引価格以外の観点からは有価性があると判断し得るが、輸出時に売却価格を輸送費が上回る場合が想定されることをもって、廃棄物処理法上の廃棄物に該当しないとする証明が困難に。廃棄物処理法の規制対象となる場合は、廃棄物処理法に基づく手続も別途必要。
- ・ また、廃棄物処理法に基づき輸出される石炭灰については、複数の行政機関や関係法令の確認を受ける等して、輸出手続に長時間を要しているとの指摘も。

(※石炭灰等の需要及び業界自主規格に関しては、参考資料7-1、7-2参照。海外における需要については、第4回検討会までに追加の情報収集を予定。)

(制度の概要と課題)

- ・ 廃棄物該当性は、物の性状や取引価値の有無などの各種判断要素に基づき総合的に判断される。一部物品についての判断の考え方は通知等を通じて明確化が図られてきたものの、輸出される循環資源に対しては、これまで特段の取組は未実施。
- ・ 廃棄物に該当する石炭灰の輸出申請については、廃棄物処理法に基づく廃棄物の輸出審査は、同法施行規則（省令）及び通知の規定に基づき行われる。審査事務は、案件の継続性に応じて環境省地方環境事務所への委任が行われている（変更がある場合は、環境本省審査となる場合がある）が、変更内容によっては軽微なものでも環境本省の審査事務となる場合があり、手続に長時間を要する一要因に。
- ・ OECD 非加盟国向けに輸出される廃棄物である石炭灰の場合、廃棄物処理法に加え、バーゼル法の適用も受ける。しかし、いずれの法律に基づく審査でも、輸出先の処理施設の技術的水準等の確認を行うこととされており、重複が生じている。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 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、不適正なリ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。
- ・ 石炭灰や鉄鋼スラグといった国内での需要に限界がある循環資源の輸出の円滑化について、海外での需要動向について、（不適正輸出の疑念を招かないために）より具体的に情報整理をしてほしい。

- 日本の場合、工業規格（JIS）や業界の自主ガイドラインがきちんと遵守されてることも少なくなく、これらの規格やガイドラインがソフトローとして機能している。再生利用される循環資源についても、業界における取組として既存の工業規格を活用したり、ガイドライン等の整備を進めることにより、EUにおける規格等の整備の動きに対応することも考えられるのではないか。

V-2. 輸入をめぐる主な論点（※主として視点1、視点3及び視点4関係）

（1）廃棄物等の輸入における環境上適正な管理の確保（視点1関係）及びバーゼル条約等の国際法規に基づく措置の的確かつ迅速な実施（視点3関係）について

（問題の概要）

- ・ 廃棄物処理法又はバーゼル法の所定の手続を経ずに廃棄物等が輸入された場合であって、取引貨物の内容の確認が不十分であるなど不法取引の原因について輸入者に一定の責任が認められるときは、行政指導等により再発防止を図っているところ。
- ・ 一方、海外の輸出者の責任で我が国に特定有害廃棄物等が違法に輸入された場合であっても、バーゼル条約の規定に基づき貨物を返送（再輸出）することが容易でなく、我が国の輸入者が経済的不利益を被る事例が発生。

（制度の概要と課題）

- ・ バーゼル条約では、不法取引の責任が輸出者側にある場合、輸出者がその責任において当該不法取引に係る有害廃棄物等を引き取り、又は適正処理を確保すべき旨を規定。このため、海外の輸出者の責任で特定有害廃棄物等が我が国に不法輸入された場合、海外輸出者の責任でこれらの措置が講じられることが条約上は適当。
- ・ しかし、現行法では、こうした場合であっても、我が国の輸入者が特定有害廃棄物等の再輸出を行うために、バーゼル法に基づく外為法の輸出承認を得る必要があると外為法の枠組みで規定。この承認に係る審査はバーゼル法に基づき行われるが、輸出元がOECD非加盟のアジア諸国の場合が多く、輸出要件（I-2参照）を満たさない事例も。
- ・ このため、バーゼル条約上は不法取引の責任を負わない我が国の輸入者が貨物の国内処理を負担するなど、不利益を被る場合が複数発生。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 不適正輸出の防止を目指す規制強化及び資源循環の適正化に資する輸出入の円滑化について、適当な場合は推進しうるが、いずれも逆効果が生じないよう留意が必要。

(2) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する輸入の円滑化について（視点4関係）

(問題の概要)

- ・ 我が国は、欧州と並び電子部品スクラップ等を環境上適正に管理・処理し、貴金属等を回収することができるリサイクル施設を保有。近年、アジア諸国等で適正処理が困難な電子部品スクラップ等を我が国で輸入して（OECD 非加盟国からの輸入はバーゼル法に基づき輸入）、これらの施設で金属回収が行われる数量が増加。
- ・ しかし、EU 諸国への輸入に係る手続は我が国への輸入に係る手続よりも簡便で、一般的に、審査に要する時間が短いため、リサイクル事業者においてアジア諸国からの輸出について欧州に買い負ける場合があるとの声。
- ・ 国内のリサイクル施設の処理能力に照らし、更なる受入れ拡大の余力はあるところだが、我が国施設の能力を十分に活用するまでには至っていない。

(制度の概要と課題)

- ・ 我が国に OECD 非加盟国から電子部品スクラップを輸入する場合には、バーゼル法に基づく規制対象となる。他方、OECD 加盟国からの輸入は OECD 決定に基づき法の規制の対象外とされている。
- ・ EU においては、OECD 非加盟国からの輸入についても、OECD 加盟国からの輸入と同様に、簡素化の対象となっており、特段の審査手続を要さない。このため、我が国のリサイクル施設の取引相手であるアジア諸国などから EU 諸国への輸入は、我が国で各種手続を要するのに比べ、はるかに簡便である。（参考資料6参照）
- ・ また、EU は、輸出国からの事前通告（審査）手続が必要な場合であっても、OECD 決定における「事前の同意が与えられた回収施設」に関する規定を活用し、こうした施設でのリサイクルを目的とした輸入については、包括的な承認期間を延長すること等を可能とする制度を導入。我が国では、バーゼル法に基づく告示等においてこうした制度は導入されていない。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 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。
- ・ EU の法制度では、EU において廃棄物と定義されるものをリストに規定した上で、排出された時点から取扱いの際に規制を適用した上で、特に資源として循環させるべき物については、規制が緩やかなカテゴリー（グリーンリスト）の対象物に指定する等している。日本においても、こうした EU の取組を参考に、資源循環の適正化を促しうる制度を検討すべき。
- ・ EU の法制度の下では、同じ有害廃棄物等についてであっても輸出と輸入の場合で許可に

係る許可の基準を差別しうるものになっており、EU 域内での適正処理を目的とした有害廃棄物等の輸入は円滑に行える一方、EU 域外への輸出はバーゼル条約を踏まえ厳しく規制している点がポイント。

- EU における廃棄物等に関する関連の規格の整備に関しては、機動的対応を可能とするため、欧州電気標準化委員会（CENELEC）と呼ばれる大きな NGO が担っている。CENELEC は、欧州委員会と常時意見交換しながら規格を策定しており、CENELEC の規格は実質的には EU 域内での公的な規格制度に近いものとなっている。EU は域内の規格を国際規格化し、域内企業の国際競争力の強化に活用する意図を持っていると考えられる。日本でも、こうした動向も把握した上で、循環資源政策に下で施策を検討していく必要があるのではないかと。
- EU における規格や認証制度の整備は、EU の形成と拡大の流れの中で、製品の安全規格の分野で始まり、その後環境などの分野にも拡大してきたものと認識しており、CENELEC は、公的機関に近い組織と考えられる。EU の取組を参考とする場合には、EU の場合には市場統合、そのための共通の製品政策、その一環としての基準認証制度の展開という文脈があるという相違を十分確認し、議論する必要がある。
- 米国における規格策定でも、一般的に、影響力のある民間の NPO が議論に重要な役割を果たし、行政では柔軟に動きづらい活動をカバーしている場合がある。
- 日本の場合、工業規格（JIS）や業界の自主ガイドラインがきちんと遵守されており、これらの規格やガイドラインがソフトローとして機能している。再生利用される循環資源についても、業界における取組として既存の工業規格を活用したり、ガイドライン等の整備を進めることにより、EU における規格等の整備の動きに対応することも考えられるのではないかと。

V-3. その他の論点

(1) 事前相談について

(問題の概要)

- ・ 廃棄物等を輸出し、又は輸入しようとする事業者にとって、特に、当該廃棄物等が廃棄物又は特定有害廃棄物等に該当しないことを税関等に対して証明するのが困難な場合が存在。
- ・ 経済産業省及び環境省において、輸出しようとする物が法の規制対象になるかどうか等の相談を受け付ける行政サービスとして、輸出入に先立つ事前相談制度を設けているが、当該制度が税関に対して非該当を証明するための手段として利用されるケースもある。
- ・ 事前相談内容と税関検査や相手国当局での検査の結果が異なる事例も発生。

(※事前相談の現状については、参考資料9参照。)

(制度の概要と課題)

- ・ 事前相談は法令に基づくものではなく、行政サービスの一環。
- ・ しかしながら、事業者にとっては、税関に対する事実上の「非該当」の証明のための経済産業省及び環境省のお墨付きを得るために用いられている側面がある。
- ・ 事前相談は許認可ではない「行政サービス」の一環であるため、情報の信ぴょう性やその取扱に限界があり、税関における他法令確認に適合するために、制度本来の目的に沿わない形で、悪意ある事業者が制度を悪用している可能性も懸念される。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 税関における他法令確認が不要であることを正当化するために、事前相談制度の本来の目的に沿わない形で、悪意ある事業者がこの制度を悪用している可能性があるのではないか。

(2) 試験研究目的の循環資源の輸出入について

(問題の概要)

- ・ 近年、廃棄物又は特定有害廃棄物等に該当する様々な循環資源について、輸出入を通じて、リサイクル等の実証実験や対象物の成分分析を行うための試験研究目的の廃棄物等の越境移動が企図される事例が存在。
- ・ こうした試験研究によって処理基準への適合性などの技術開発が進み、循環資源の有効活用が進む可能性もある中、廃棄物処理法及びバーゼル法に試験目的の輸出入に係る特例がないことから、通常の輸出入と同等の審査基準が適用され実施が困難となった事例もあり、事業者から規制緩和を求める要望がある。

(制度の概要と課題)

- ・ 廃棄物処理法及びバーゼル法において、試験研究目的での特例的な輸出入は認める規定は存在しない。
- ・ 一方、OECD 決定においては、リサイクル目的の試験分析を目的とした 25kg 以下の少量の有害廃棄物の輸出入を適用除外としている。また、EU では、リサイクルを目的とした 20kg 以下の少量の有害廃棄物の輸出入や試験研究を目的とした 25kg 以下の特定有害廃棄物等の輸出入については、バーゼル条約上の手続を経ずに行えることとしている。

【前回までにいただいた関連の主な御指摘】

- ・ 試験目的の輸出について主旨は賛成しうるが、安易な輸出規制の緩和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と。試験目的の輸出の特例に関しては、バ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。