

廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会

報告書（案）

平成28年3月 日

廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会

## ＜目次＞

はじめに	2
I. 廃棄物等の越境移動管理に関する制度の概要	3
I-1. 廃棄物等の越境移動管理に関する基本的枠組	
I-2. 廃棄物処理法、バーゼル法等に基づく国内制度の概要	
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	11
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	
(2) 国内で適正処理されるべき廃棄物等の海外流出	
(3) バーゼル法に基づくシップバック等の実施上の支障	
(4) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する越境移動に係る手続上の支障	
III. 廃棄物等の越境移動に関する基本的考え方等	23
III-1. 基本的考え方	
III-2. 検討に際しての基本的視点	
IV. 廃棄物等の越境移動管理の基本的枠組みに関する論点	25
V. 廃棄物等の越境移動に関する個別論点	29
V-1. 輸出をめぐる主な論点	
(1) 輸出される有害な廃棄物等の排出から処理までの環境上適正な管理の確保について	
(2) 有害な廃棄物等の国内での適正かつ持続可能な資源循環の確保について	
(3) バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施の確保について	
(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) 輸入される有害な廃棄物等の排出から処理までの環境上適正な管理の確保及びバーゼル条約等の的確かつ円滑な実施の確保について	
(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) 試験研究目的の越境移動について	
おわりに	50
関係資料集	

## はじめに

廃棄物等の越境移動について、我が国は、平成4年（1992年）のバーゼル条約発効を受け、同年に国内担保法であるバーゼル法を制定するとともに、廃棄物処理法を改正することで、不適正な輸出入を防止するための手続を整備するなど、その管理の基本的枠組みを整備した。

それから20年以上が経過し、我が国を取り巻く国際的な資源循環の状況は当時と比べて大きく変化している。天然資源の枯渇やアジア各国の急速な経済成長を背景に、廃棄物等が天然資源を代替する循環資源として注目され、活発に越境移動が行われるようになった。

しかし、多くの廃棄物等には、潜在的な資源性のみならず、潜在的な汚染性も備わっている。潜在資源性の観点からは、廃棄物等は循環的な利用が図られるべきであるが、その越境移動においては、潜在汚染性の観点からの法に基づく適切な管理が必要となる。

こうした中で、他のバーゼル条約締約国においては、資源循環の活発化に対応するため、ダイナミックかつ戦略的に国内制度を見直している。例えば、欧州では、平成18年（2006年）に、越境移動全体を通じて廃棄物が適切に取り扱われることを保証するための統一的なルールを定め、廃棄物の環境リスクに応じた管理を行っている。また、アジア諸国においても、有害廃棄物によって生じる環境リスクを回避するため、輸入管理を徹底し、不法取引の発覚時には輸出元に返送（シップバック）を要請するなど、厳格な規制を導入しつつある。

しかしながら、我が国は、バーゼル法について制定以来大きな見直しは行っていない中で、有害な廃棄物等の不法輸出問題やシップバックの頻発など様々な問題が顕在化してきている。多くの問題が現行制度において適切に対処できておらず、現行制度が現状と不整合を起こしているおそれがある。

こうした状況を踏まえ、平成27年（2015年）9月に「廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会」が設置され、平成28年（2016年）3月までに計5回にわたり有識者による議論が行われた。本報告書は、本検討会において、現状と課題を整理し、各課題に対して今後の対応の方向を取りまとめたものである。

## I. 廃棄物等の越境移動管理に関する制度の概要

### I-1. 廃棄物等の越境移動管理に関する基本的枠組

廃棄物等の越境移動に関する国際的枠組みは、平成元年（1989年）にスイスのバーゼルで採択され、平成4年（1992年）に発効した「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。関係資料2参照。）である。バーゼル条約は、越境移動を伴う廃棄物等が環境上適正に管理されるようにするため、同条約が定義する有害廃棄物等の越境移動に際して輸出国等が輸出先国に対してその旨を事前に通告し、輸出先国の同意を得なければならないこと（「事前の通告及び同意」手続）や、越境移動に際して「移動書類」を携帯しなければならないことなどを定めている。我が国は、平成5年（1993年）にバーゼル条約を締結し、その締約国となった。

また、経済協力開発機構（OECD）加盟国の間での廃棄物等の越境移動については、リサイクル目的で行われる場合に限り、バーゼル条約の特例として「回収作業が行われる国境を越える移動の規制に関する理事会決定」（[C（2001）107/FINAL]。以下「OECD決定」という。関係資料2参照。）が適用されている。これは、バーゼル条約を基本としつつも、「事前の通告及び同意」手続の対象品目をバーゼル条約よりも少なくするとともに、同手続を円滑化するための仕組みを置いているという点に特徴がある。

バーゼル条約の締約国であり、かつ、OECD加盟国でもある我が国においては、OECD加盟国との間でのリサイクル目的で行われる廃棄物等の越境移動に関してはOECD決定が適用され、それ以外の越境移動に関してはバーゼル条約のみが適用される。（表1）

表1. バーゼル条約とOECD決定の適用関係

	対象国等		適用規制
バーゼル条約 締約国	OECD 加盟	韓国、英国、フランス、ドイツ、 オーストラリア、カナダ、他	OECD決定※
	OECD 非加盟	中国、フィリピン、マレーシア 他	バーゼル条約
バーゼル条約 非締約国等	OECD 加盟	米国	OECD決定※
	OECD 非加盟等	台湾	日台民間取り決め
		アンゴラ他	なし（バーゼル規制対象物は 輸出入不可）

※ OECD理事会決定の適用はリサイクル目的で有害廃棄物の輸出入を行う場合に限られ、処分目的の輸出入の場合は、バーゼル条約が適用される。

我が国は、バーゼル条約の締結に先立つ平成4年（1992年）、既存の「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「**廃棄物処理法**」という。）を改正するとともに、新たに「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（平成4年法律第108号。以下「**バーゼル法**」という。）を制定することで、廃棄物等の越境移動に関する国内制度を整備した。現在、我が国は、バーゼル条約及びOECD決定（以下「バーゼル条約等」という。）を遵守しつつ、廃棄物処理法及びバーゼル法並びに「外国為替及び外国貿易法」（昭和24年法律第228号。以下「**外為法**」という。）等の貿易管理関係法令に基づき、廃棄物等の越境移動の適正管理のための措置を講じている。（関係資料3参照）

## I-2. 廃棄物処理法、バーゼル法等に基づく国内制度の概要

廃棄物処理法及びバーゼル法は、いずれも廃棄物等の越境移動に関する規定を有する法律であるが、①法の目的等、②法が対象としている廃棄物等及び行為の範囲、③越境移動に必要な承認等及びそのための審査の基準、④不法な越境移動が行われた場合の命令及び罰則の在り方等が、以下のとおり相違している。(関係資料3参照)

### ① 法の目的等

廃棄物処理法及びバーゼル法の目的等は次のとおりである。生活環境の保全など共通する目的もあるが、バーゼル法にバーゼル条約等の的確かつ円滑な実施の確保が書かれているなどの違いもある。また、廃棄物処理法には、国内の処理等の原則が示されている。

#### 【廃棄物処理法】

(目的)

第一条 この法律は、廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする。

(国内の処理等の原則)

第二条の二 国内において生じた廃棄物は、なるべく国内において適正に処理されなければならない。

2 国外において生じた廃棄物は、その輸入により国内における廃棄物の適正な処理に支障が生じないように、その輸入が抑制されなければならない。

#### 【バーゼル法】

(目的)

第一条 この法律は、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「条約」という。)等の的確かつ円滑な実施を確保するため、特定有害廃棄物等の輸出、輸入、運搬及び処分の規制に関する措置を講じ、もって人の健康の保護及び生活環境の保全に資することを目的とする。

### ② 法が対象としている廃棄物等及び行為の範囲

廃棄物処理法は、「廃棄物」を対象とする法律である。廃棄物処理法上の廃棄物は、「粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの(放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。)」(廃棄物処理法第2条第1項)と定義されているが、ある物が廃棄物に該当するか

否か（以下「廃棄物該当性」という。）については、その物の性状、排出の状況、通常  
 の取扱い形態、取引価値の有無、占有者の意思等を総合的に勘案して判断することとされ  
 ている（いわゆる「総合判断説」。関係資料4参照。）。廃棄物に該当しないと判断された  
 物には、廃棄物処理法は適用されない。廃棄物処理法は、昭和45年（1970年）の制定  
 以来、廃棄物の国内での排出から収集及び運搬（保管を含む。以下同じ。）を経て処分（リ  
 サイクルを含む。）に至るまでの全ての過程を管理することとしてきたほか、平成4年  
 （1992年）の改正により、その越境移動に関する規定も追加された。

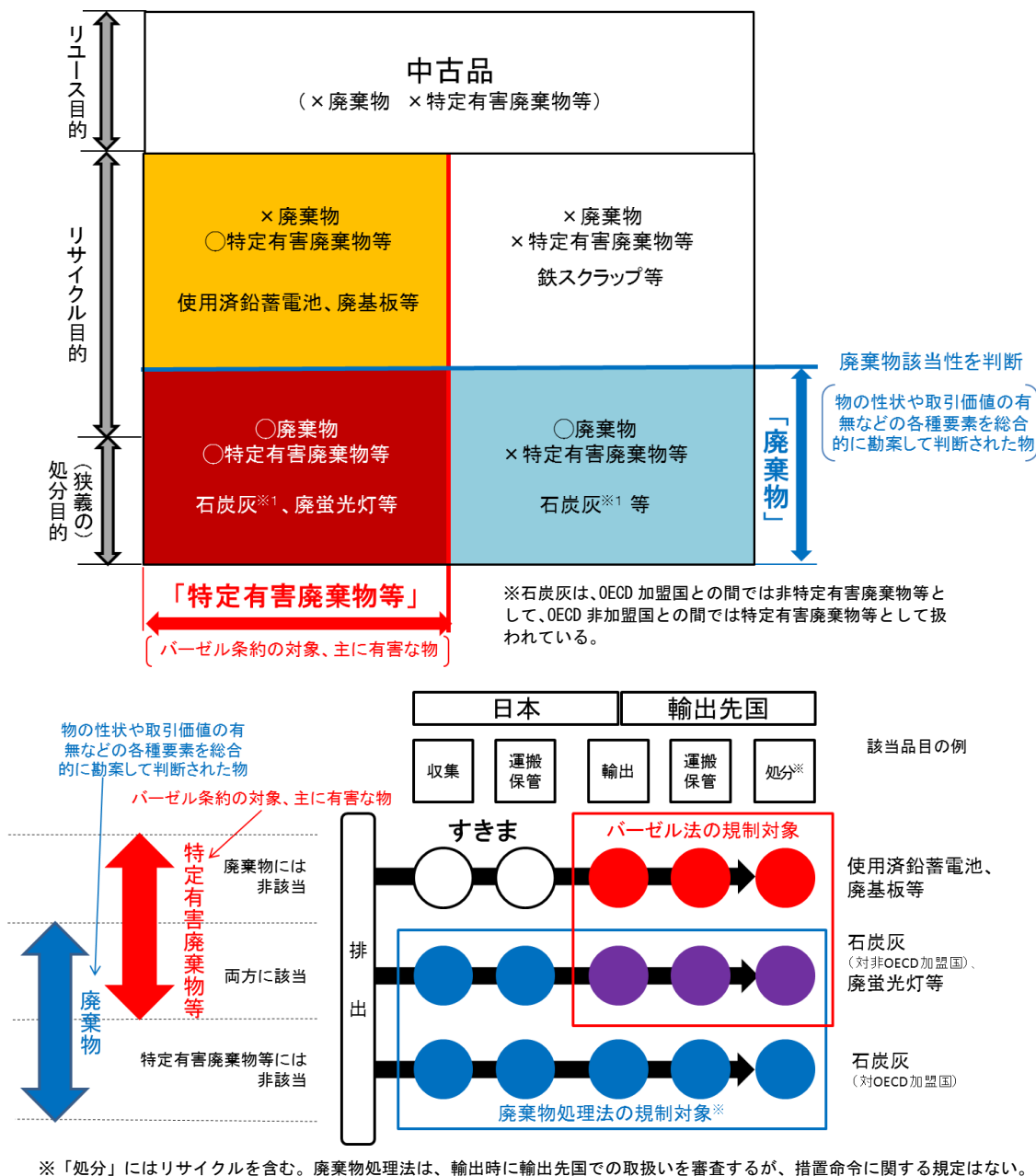


図1. パーゼル法及び廃棄物処理法の対象となる廃棄物等の範囲と規制対象

一方、バーゼル条約では、廃棄物であるか否かにかかわらず、リサイクル目的又は焼却、埋立て等の処分目的で「処分がされ、処分が意図され又は国内法の規定により処分が義務付けられている物質又は物体」を「廃棄物」と定義している（バーゼル条約第2条1及び附属書IV）。その上で、バーゼル条約は、「廃棄物」のうち一定の有害特性を有し、越境移動の対象となる「有害廃棄物」と、一般家庭から収集される「廃棄物」及びその焼却から生ずる残滓で、越境移動の対象となる「他の廃棄物」とを規制の対象としている（バーゼル条約第1条1及び2並びに附属書I～Ⅲ）。この報告書では、有害廃棄物及び他の廃棄物を「有害廃棄物等」と総称することとする。

バーゼル法は、バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施を確保するための法律であるため、廃棄物処理法上の廃棄物であるか否かにかかわらず、バーゼル条約の対象となる有害廃棄物等を「特定有害廃棄物等」と定義し、その越境移動、運搬処分（リサイクルを含む。）を対象としている。なお、特定有害廃棄物等と同一の有害特性を有する物であっても、越境移動の対象とならない物や、越境移動に至るまでの段階にある物は、バーゼル法の規制を受けない。

この結果、図1のように、

- ・ 廃棄物に該当しない特定有害廃棄物等、例えばリサイクル等の目的で越境移動の対象となる使用済鉛蓄電池、廃基板等については、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。
- ・ 廃棄物かつ特定有害廃棄物等、例えばこれに分類される石炭灰、廃蛍光灯等がリサイクル等の目的で越境移動の対象となる場合、バーゼル法及び廃棄物処理法の両法の規制対象となる。ただし、石炭灰については、OECD加盟国と我が国との間でリサイクル目的の越境移動の対象となる場合には、OECD決定を踏まえ、バーゼル法の規制対象から除外している。
- ・ 特定有害廃棄物等に該当しない廃棄物、例えばOECD非加盟国と我が国の間での越境移動の対象となる石炭灰については、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。
- ・ 廃棄物にも特定有害廃棄物等にも該当しない物、例えばこれに分類される鉄スクラップの越境移動は、バーゼル法の規制対象ではなく、廃棄物処理法の規制対象でもない。

### ③ 越境移動に必要な承認等及びそのための審査の基準

我が国は、廃棄物処理法及びバーゼル法に加え、広く貿易管理に関する法令である外為法及び関税法（昭和29年法律第61号）に基づいて廃棄物等の越境移動を管理することとしており、それぞれの法律を所管する関係省庁が連携して以下のとおり実際の管理



を行っている。(関係資料3参照)

廃棄物処理法上の廃棄物(以下単に「**廃棄物**」という。)又は特定有害廃棄物等(廃棄物かつ特定有害廃棄物等を含む。)の越境移動を行おうとする者は、外為法に基づく経済産業大臣の輸出承認又は輸入承認(以下「**輸出入承認**」と総称する。)を受けなければならないこととされている(輸出については「**輸出貿易管理令**」(昭和24年政令第378号)、輸入については「輸入割当てを受けるべき貨物の品目、輸入の承認を受けるべき貨物の原産地又は船積地域その他貨物の輸入について必要な事項の公表」(昭和41年4月30日通商産業省告示第170号))。

廃棄物について輸出入承認を受けるためには、外為法の関連通達に基づき、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ていなければならない。輸出確認及び輸入許可の要件は、廃棄物処理法並びに同法に基づく環境省令(施行規則)及び通知で定められている。

一方、特定有害廃棄物等について外為法に基づく輸出入承認を受けるための要件については、バーゼル法の基本的事項等を踏まえつつ、外為法の関連通達において定められている。承認要件は、環境大臣によって相手国との事前調整が行われていること及び越境移動に係る有効な契約等が締結されていることとされている。

ただし、経済産業省・環境省令の定める地域を仕向地とする輸出の場合には、環境汚染防止の観点から、輸出先での処分に伴い生じるおそれのある環境汚染を防止するため、環境大臣が必要な措置が講じられているかどうかを確認し、外為法の輸出承認を行う経済産業大臣に通知することとなっている(バーゼル法第4条第2項及び第3項)。上述の経済産業省・環境省令として「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律第4条第2項の地域及び特定有害廃棄物等を定める省令」(平成24年経済産業省、環境省令第8号。以下「**仕向地省令**」という。)が定められており、OECD非加盟国向けについては全ての特定有害廃棄物等の輸出が、OECD加盟国向けについては処分目的の特定有害廃棄物等の輸出が指定されている。なお、環境大臣の確認の基準は定められておらず、事業者に対しても周知されていないが、実務上、環境省では基本的事項告示に示された輸出先での運搬・処分内容を確認している。輸入に関しては、環境大臣は環境汚染防止の観点で、必要に応じて経済産業大臣に意見することができると規定されている(バーゼル法第8条第2項)。

(参考) 近年の環境大臣の確認等の実施状況

近年の実績では、OECD非加盟国向けの特定有害廃棄物等の輸出に関してバーゼル法に基づき環境大臣が確認を行ったのは、平成23年までが年間1~2件、香港向けの石炭灰輸出に係る承認行われるようになった平成24年以降は年間5件程度であった。また、OECD加盟国からのものも含め、同法の手続を経て行われた輸入に関しては、環境上不適正に行われた事例は確認されていない。

現在、バーゼル法の運用において、環境省では、外為法の輸出入承認に先立ち、相手国との調整に加え、外為法承認及び OECD 非加盟国向けの環境大臣の確認に係る各種審査要素（契約内容の確認や輸出先（OECD 非加盟国）での環境汚染防止措置の確認）について予備の確認を行っている。環境省での予備の確認は、法律によって位置付けられた行為ではないものの、後の外為法の承認手続を円滑化する観点から行っているものである。

また、OECD 非加盟国向けの石炭灰の輸出については、廃棄物処理法及びバーゼル法の両法に基づく確認及び承認が必要となる。この場合には、先に廃棄物処理法に基づく環境大臣の輸出確認に係る審査を経て、輸出確認を受けた上で、外為法に基づく輸出承認に係る審査（バーゼル法に基づく環境大臣の確認を含む。）を経て、経済産業大臣の輸出承認を受ける必要がある。なお、関税法に基づく輸出入申告に当たっては、関税関係法令以外の法令に基づく許可、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されている（いわゆる「他法令確認」）（関税法第 70 条）。廃棄物又は特定有害廃棄物等の越境移動を行おうとする者は、外為法による輸出入承認を受けていることを証明しなければならないこととなっている。

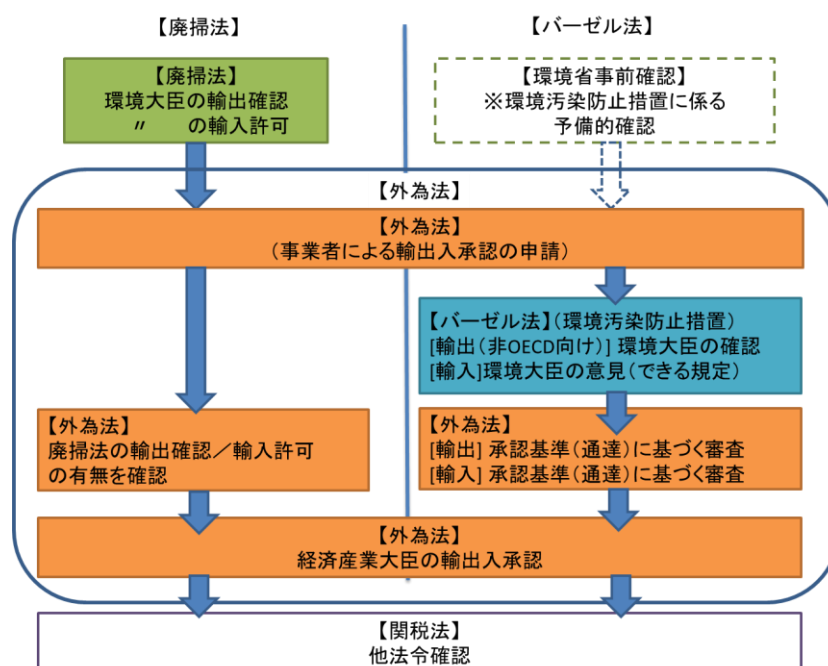


図 2. 廃棄物処理法及びバーゼル法に基づく手続フロー（外為法等との関係）

また、バーゼル法においては、バーゼル条約を遵守する観点から、輸出入承認が行われた後、経済産業大臣が輸出者又は輸入者に対して移動書類を交付している。輸出者、輸入者等は、特定有害廃棄物等の越境移動を実際に行う際には移動書類を携帯しなければ

ばならず、また、移動書類の内容に従って越境移動、運搬及び処分を行うこととされている。

#### ④ 命令及び罰則

バーゼル条約では、「事前の通告及び同意」手続が正しく行われずに有害廃棄物等の越境移動が行われることを「**不法取引**」とし、締約国に対して、不法取引の防止及びその処罰のための法的措置等の実施を求めている。（関係資料2参照）

バーゼル条約の規定を踏まえ、廃棄物処理法及びバーゼル法（一部は外為法）は、命令及び罰則について、次のとおり規定している（関係資料3参照）。バーゼル法に基づく輸出入承認は、外為法の規定によって行われるため、輸出入承認に係る罰則は、外為法に基づいて適用される。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年の改正で、未遂罪及び予備罪が創設された。

なお、バーゼル法の移動書類に関する規定に違反した者は、外為法によらず、バーゼル法に基づき罰せられる。

## 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

#### (1) バーゼル法に基づく越境移動

バーゼル法に基づく特定有害廃棄物等の越境移動は、輸出入ともに近年増加傾向にある（図3）。

我が国からの輸出は、平成26年には年間約18万トンであった。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の輸出であり、約6万トンは、香港のセメント工場でセメント原材料等としてのリサイクルを目的とした石炭灰の輸出である（なお、石炭灰については、韓国等にも輸出されているが、OECD決定を踏まえ、OECD加盟国間でのリサイクル目的の越境移動はバーゼル法の対象外としている。）。

我が国への輸入は、年間約3万トンである（平成26年）。その大半（平成26年では全体の約8割）は、アジア諸国で発生した廃基板等の電子部品スクラップであり（図4）、国内の銅製錬所等で銅や金などの金属のリサイクル目的で行われている。

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、金属含有スラッシュ、電池スクラップ（ニッケル・鉛、ニッケル水素、リチウムイオン）等	

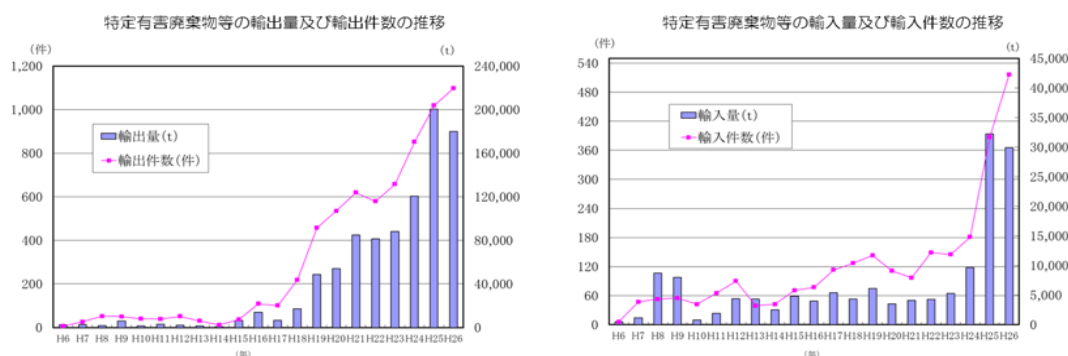


図3. 特定有害廃棄物等の輸出入実績（平成26年）と経年推移

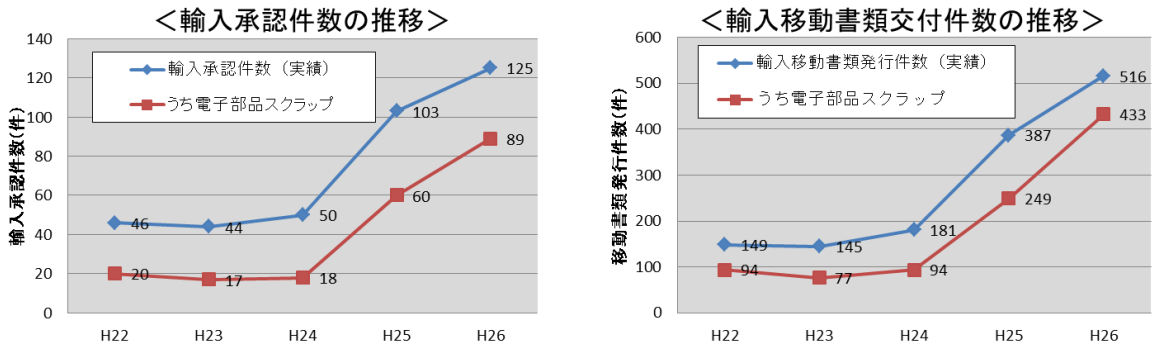


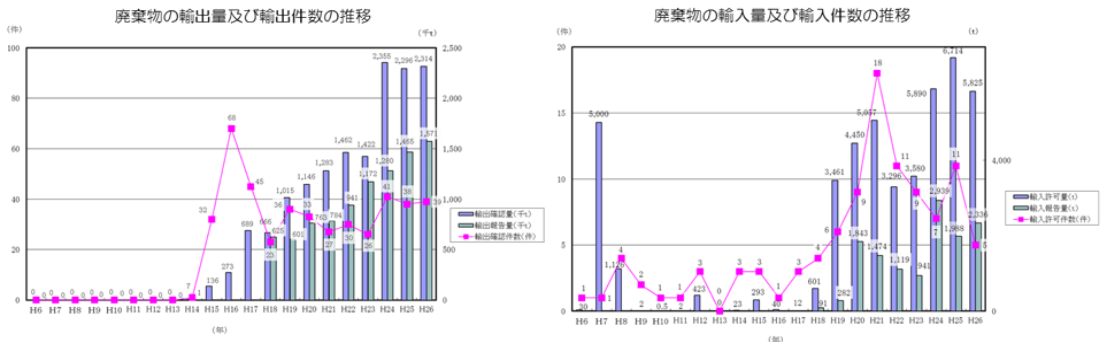
図4. 特定有害廃棄物等の輸入における電子部品スクラップ案件の割合の推移

(2) 廃棄物処理法に基づく越境移動

廃棄物処理法に基づく廃棄物の越境移動は、輸出入ともに近年増加傾向にある(図5)。輸出実績があるのは石炭灰のみであり、平成26年には年間約160万トンが輸出された。このうち約150万トンが韓国(他は香港)のセメント工場でのリサイクル(天然資源である粘土を代替)を目的とした輸出であった。

輸入については、平成26年の許可件数は5件と少数であり、これらは主に、日系企業の海外拠点において発生した廃乾電池等が現地では処理困難であるため、環境配慮の観点から我が国に輸入して処理する目的で行われた輸入であった。

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)
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	石炭灰	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5. 廃棄物の輸出入実績(平成26年)及び経年推移

### (3) バーゼル条約上の不法取引の発生状況

我が国からの使用済電気電子機器等の輸出がバーゼル条約上の不法取引に該当するとして輸出先国政府から通報を受け、輸出された貨物の引取（シップバック）を要請される事例が近年増加している（表1）。相手国・地域としては、香港、マレーシア等のアジア諸国・地域が大半を占めている。

なお、経済産業大臣及び環境大臣は、シップバック要請に対応するためにバーゼル法に基づく措置命令を発することができるかとされているが、使用済電気電子機器に係るシップバック要請に対して措置命令を発したことはない。同法に基づく措置命令を発した事例は、バーゼル法制定以来、これまで1件のみである。

表1. 近年我が国が受けた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の適正管理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

使用済家電等の使用済電気電子機器には有害物質が含まれうるが、そのような使用済電気電子機器が、近年、雑多な物と混ぜられた金属スクラップ（以下「雑品スクラップ」という。）又はシュレッダー破砕物の形で、また、リユース目的と偽装された使用済電気電子機器（以下「偽装リユース品」という。）の形で、越境移動の適正管理のための法律である廃棄物処理法及びバーゼル法に基づく輸出時の規制（以下「水際規制」という。）を事実上ほとんど受けずに、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されている。（図６）

#### ① 水際及び国内における雑品スクラップ等の不適正な取扱い

雑品スクラップ等の輸出に対して水際規制が実質上ほとんど及んでいないのは、次の理由による。まず、廃棄物処理法に関しては、雑品スクラップ等が有償取引の対象として輸出されていることから、（廃棄物処理法上の）廃棄物として水際規制を行うことが困難となっている。また、バーゼル法に関しては、雑品スクラップ等は、鉛などの有害物質を含む物と鉄・非鉄金属のスクラップやプラスチック片といった特定有害廃棄物等に該当しない物との混合物である一方、バーゼル法に基づく有害性評価は、混合物を想定したものとなっていないため、輸出される雑品スクラップが特定有害廃棄物等に該当するか否かを判断することが困難であることが挙げられる。

また、輸出に至る前の国内での管理も重要であるが、ほとんど実効性が確保されていない。例えば、国内の金属スクラップ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、廃棄物処理法に基づいて自治体を取り締まるのは困難との声がある。このため、環境省は、平成24年3月に使用済家電4品目に係る廃棄物該当性を明確化するための通知（いわゆる「319通知」。関係資料5参照。）を地方自治体に宛てて発出し、リユースに適さない又はその目的に適さない粗雑な取扱いがなされている場合等には、無料で引き取られ、又は買い取られたものであっても、廃棄物の疑いがあると判断できるときは、積極的に廃棄物に該当すると判断することを地方自治体に助言している。

しかしながら、地方自治体からは、319通知だけでは有償取引されている物品及びその取扱いを廃棄物処理法で取り締まり、刑事告発等を行うことは困難であるとの指摘がある。また、319通知に基づいて取り締まろうとしても、使用済家電4品目と特定できない状態に破砕されたスクラップ等には対処できないという指摘もある。



雑品スクラップの例



混入していたエアコン等



重機による洗濯機の破碎

図6. 不適正輸出に関連する使用済家電等の取扱い事例

【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。

※注：家電リサイクル法対象品目については、廃掃法の下での処理基準において、資源（鉄、銅等）毎の分離・回収、有害物質の適正処理等について定められている。

※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）

② 輸出先における環境汚染

廃棄物処理法及びバーゼル法による水際規制を受けずに輸出された使用済電気電子機器等は、適正なりサイクル施設で処理されるとは考えがたく、輸出先で十分な技術を持たない者によってリサイクルが行われることにより、人や環境への悪影響が懸念される。

(図7)



中国での金属スクラップ手解体  
(2010年 国立環境研究所 寺園淳氏撮影)



インドネシアでの被覆電線の野焼き  
(2008年 アジア経済研究所 小島道一氏撮影)

図7. 海外での不適正処理事例



### ③ 火災の発生

雑多な構成物を含む雑品スクラップ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。

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にあり、船舶火災については、平成 26 年は 10 件、平成 27 年は 8 件が発生した。海上保安庁等が対応にあたるが、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している。

(図 8)



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 8. スクラップ火災の事例

## (2) 国内で適正処理されるべき廃棄物等の海外流出

### ① 使用済電気電子機器に係る問題

使用済電気電子機器等については、リユースに適さない物は、「特定家庭用機器再商品化法」（平成 10 年法律第 97 号。以下「家電リサイクル法」という。）、「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律」（平成 24 年法律第 57 号。以下「小型家電リサイクル法」という。）等に基づく適正処理が確保されたリサイクルルートを整備することにより、適正な資源循環の実現を目指してきたところである。これらのうち、廃棄物に該当する物については、廃棄物として、その適正管理が確保されなければならない。

しかしながら、こうしたリサイクルルートではなく、インフォーマルなルートで取り扱われ、雑品スクラップ等として輸出に至る事例もある。このような事例では、使用済電気電子機器等が有する潜在的な環境等への汚染性に対する対策が不十分となっていることや取引の際に有害物質を適正に管理するためのコストが内部化されておらず、国内で廃棄物処理法又は家電リサイクル法、小型家電リサイクル法等に基づくリサイクル制度により適正処理を行っている事業者とインフォーマルな事業者との間で、競争上の不公平が生じていることが懸念される。

環境省の平成 26 年度時点の推計によると、家電リサイクル法の下でリサイクル対象として指定された特定家庭用機器（電気冷蔵庫・冷凍庫、電気洗濯機・乾燥機、テレビ、家庭用エアコン。以下「家電 4 品目」という。）について、平成 25 年度に国内で適正に処理された使用済家電 4 品目は排出量の約 7 割とされる一方、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たとみられている。（図 9。なお、フロー推計については、推計方法に課題があると指摘されていることから、現在、精緻化を行っているところ。）また、小型家電リサイクル法の対象である小型家電についても、家電 4 品目と同様、雑品スクラップ中への混入が多く確認されている。

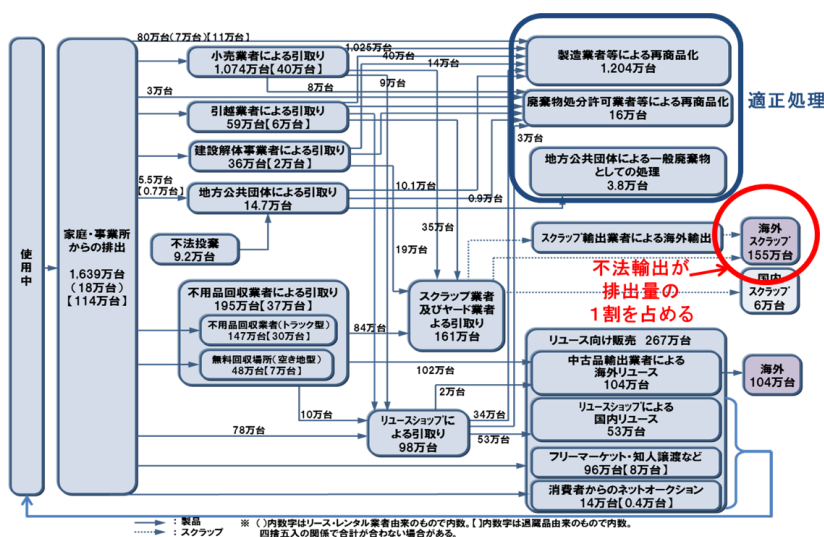


図 9. 家電リサイクル法指定家電 4 品目のフロー推計（平成 25 年度）

前述のとおり、環境省は、この問題に対応するため 319 通知を発しているが、地方自治体からは、319 通知だけでは有償取引されている物品の取扱いを廃棄物処理法で取り締まり、刑事告発等を行うことは困難であるとの指摘がある。

## ② 使用済鉛蓄電池に係る問題（関係資料 6 参照）

バーゼル法に基づく輸出は、その大半が使用済鉛蓄電池である（Ⅱ-1. 参照）。国際的な鉛相場の上昇に伴い、平成 19 年（2007 年）以降、韓国向けの輸出が増加しており（図 10）、その量は、国内で発生するものの約 4 割に及ぶとの推計もある。

使用済鉛蓄電池は、有害物質である鉛及び強酸性の電解液を含むことから、特定有害廃棄物等に該当する。一方、廃棄物処理法においては、相場の状況等によって廃棄物に該当するか否かの判断が異なってくる。廃棄物であると判断されれば、特別管理産業廃棄物（又は特別管理一般廃棄物）として、リサイクルに当たっても特別な取扱いが必要とされるが、廃棄物に該当しないと判断されれば、取扱いに関して廃棄物処理法を適用することはできない。

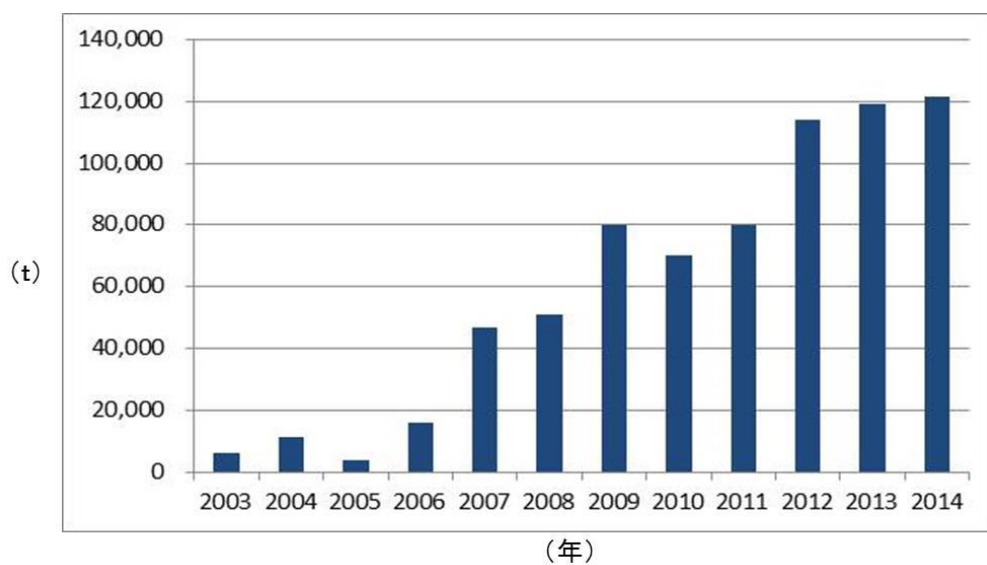
鉛相場が下落状態にあった 1990 年代には、使用済鉛蓄電池が廃棄物として大量に排出され、国内での不法投棄やそれによる環境保全上の支障が生じる懸念が頻繁に提起された。さまざまな検討の場が設けられ、国内での回収と適正処理の確保のため、製造業界等による自主回収制度の構築等の多くの対策が講じられてきた。

一方で、平成 19 年（2007 年）頃から相場が安定すると、ベトナムや香港への不法輸出問題（偽装リユース）が問題となった。また、近年では、韓国向けの輸出が進行しており、鉛製錬施設が国内で維持できなくなるおそれが生じている。

仮に、国内の鉛リサイクルの基盤が失われた場合、我が国で発生する使用済鉛蓄電池の処理は、海外に依存し続けなければならなくなり、将来、このような状況で鉛相場が下落し、使用済鉛蓄電池が廃棄物となった場合には、海外に処理費用を支払って処理してもらわなければならなくなる可能性がある。また、非鉄金属のリサイクルは、鉛、亜鉛及び銅の各精錬施設が相互に密接な関係を有することで成り立っている。仮に鉛精錬業が立ち行かなくなると、我が国の非鉄金属精錬全体に影響が及び、国内の非鉄金属リサイクルの担い手がなくなってしまうことが懸念される。

輸出の進行は、バーゼル法に基づく OECD 加盟国向け輸出の要件が相手国の同意と有効な契約の締結という最小限の項目に限られていることや、鉛価格が安定し、使用済鉛蓄電池が廃棄物に該当しない物として流通しているため、国内処理原則を掲げる廃棄物処理法の適用を受けていないこと等も寄与しているのではないかと考えられる。

このような廃棄物等については、相場に影響されない継続的・安定的な国内での適正処理を進める必要があると考えられる。



※環境省公表資料に基づく。輸出量は、バーゼル法の輸出移動書類の交付実績ベースの値。

図 10. 我が国から韓国へのバーゼル法に基づく使用済鉛蓄電池の輸出量

### (3) バーゼル条約に基づくシップバック等の実施上の支障

近年、我が国からリユース目的であるとして輸出された使用済電気電子機器や雑品スクラップについて、その輸出がバーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続等を経ない不法取引に該当するとして、輸出先国政府からシップバックを要請される事例が頻発している。(図 11) (Ⅱ-1. 参照)



図 11. シップバックされた貨物の事例

バーゼル条約においては、不法取引が輸出者の責任によるものであれば、原則として輸出者が迅速にシップバックを実施しなければならず、もし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されている。また、バーゼル条約は、輸出先国が法令に基づき独自に有害廃棄物であるとして条約事務局に通報した物（以下「**独自有害廃棄物**」という。）についても、「事前の通告及び同意」手続の対象であると認めているため、こうした貨物についても同様にシップバックを要請される場合がある。

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ず場合には、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」と規定しているが、特定有害廃棄物等であると判断できなければ、そのような対応はできない。

このため、実際にシップバック要請があった場合には、まず輸出先国政府から通報された物が特定有害廃棄物等に該当するか否かを確認しなければならず、これに時間を要することがある。また、通報された物が輸出先国による独自有害廃棄物である場合については、こうした物をバーゼル法の対象物たる特定有害廃棄物等として現在個別に指定されていないため対応が困難な状況である。さらに、我が国と輸出先国との間で、シップバック要請に係る貨物がバーゼル条約の規制対象物か否かで合意できないこともある。これらのことが原因となって、シップバック要請を受けてから輸出先国との調整が難航する場合も生じている。

シップバックに関する調整が難航すると、我が国の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がある。

#### (4) 環境負荷低減及び資源有効利用に資する越境移動に係る手続上の支障

##### ① 電子部品スクラップ等の OECD 非加盟国からの輸入手続上の課題

バーゼル法に基づいて輸入されているのは、その大半がアジア地域で発生し、現地では処理困難とされた廃基板等の電子部品スクラップ等であり、国内の銅や貴金属等の非鉄金属製錬事業者が各種の環境法令を遵守しながら環境上適正に金属回収等のリサイクルを行っている（Ⅱ-1. 参照）。このような電子部品スクラップ等は、バーゼル法の適用を受ける一方、廃棄物処理法は適用されていない。近年、電子部品スクラップ等の輸入は量も件数も増加傾向にあり、国内の製錬施設でも、こうした二次原料の受入れ施設への投資が進んでいる。

しかしながら、欧州連合（EU）が、電子部品スクラップの OECD 非加盟国からの輸入手続をバーゼル条約の範囲内で大幅に簡素化しているため、アジア等の OECD 非加盟国からすると、欧州に輸出するほうが手続上迅速であるため、EU 向けの輸出を増やす傾向にあり、我が国リサイクル事業者が欧州のリサイクル事業者に買い負ける状況が発生している。

このような状態が続くと、国内での電子部品スクラップの受入れの余地が十分ある（関係資料 7 参照）にもかかわらず、国内の施設が十分に活用されないことが懸念される。

##### ② 石炭灰等の OECD 非加盟国向けの輸出手続上の課題

石炭灰については、香港（OECD 非加盟国）向けの輸出が実施されている。この場合、廃棄物処理法及びバーゼル法の両方の規制を受ける（OECD 加盟国向け輸出においては、廃棄物処理法のみが適用）。すなわち、石炭灰を香港に輸出しようとする者は、まず廃棄物処理法に基づき廃棄物としての環境大臣の輸出確認を受け、その後に外為法に基づく輸出承認の申請を行い、バーゼル法に基づき特定有害廃棄物等としての環境大臣の確認を経てから、外為法に基づき輸出承認を受けることとなる。

しかしながら、実際には、いずれの法律に基づく輸出手続に係る審査においても、環境汚染防止の観点から運搬中や輸出先の処理施設における取扱いの確認を行っているという状況であるため、輸出承認までの手続が必要以上に長期化する傾向がある。

##### ③ 鉄鋼スラグ等の輸出手続上の課題

鉄鋼スラグ、石炭灰など、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廃棄物等（関係資料 8 参照）については、輸出先で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を図ることが必要である。

しかし、これらの廃棄物等を輸出しようとする輸出事業者等には、それが廃棄物に該当するか否かを判断した上で、廃棄物であると判断されれば廃棄物処理法に基づく輸出手続をとらなければならない。特に、輸出相手とは有償取引が成立しているにもかかわらず

らず、輸送費が売却価格を上回るような場合には、廃棄物に該当するか否かを判断するために取引価値の有無について慎重に検討する必要があるが、その検討に時間を費やすことで、輸出が停滞する傾向にある。

### Ⅲ. 廃棄物等の越境移動に関する基本的考え方等について

#### Ⅲ－１. 基本的考え方

バーゼル条約は、有害廃棄物等の越境移動及び処分を国際的に規制している。これは、有害廃棄物等が潜在的な汚染性（以下「**潜在汚染性**」という。）を有することから、人の健康及び環境に悪影響を及ぼすことのないようにするため、潜在汚染性の顕在化を防止する必要があるためである。また、循環型社会においては、環境への負荷をできる限り提言しなければならないこととなっている。潜在汚染性の顕在化は、国内での排出から収集、運搬、保管及び越境移動を経て国外でのリサイクル又は処分に至るまでのあらゆる過程において生じうると考えられることから、その物が、国内外を問わず、あらゆる過程において環境上適正な取扱いを受けるか否かが重要となる。

他方、循環型社会のもう一つの目的である天然資源の消費の抑制に向けては、人の健康及び環境への悪影響が生じないように適正に行われる限り、廃棄物等有する潜在的な資源性（以下「**潜在資源性**」という。）は最大限に循環的に利用されるべきである。

多くの廃棄物等には、潜在汚染性と潜在資源性の両方の性質が備わっている。例えば、使用済電気電子機器には、銅、金、鉛などの金属やプラスチックなどが使われており、一定の技術を有する施設でリサイクルが行われれば、これらを資源として適正に取り出すことができる。すなわち、潜在汚染性を顕在化させずに潜在資源性を顕在化させることができる。しかし、適正処理が確保できなければ、資源を効率的に取り出せない上、鉛等の有害物質を環境中に漏出させるおそれもある。すなわち、潜在汚染性を顕在化させた挙句、潜在資源性も十分に引き出せない可能性がある。

したがって、廃棄物等の取扱いに当たっては、それぞれの廃棄物等の性状に応じて、潜在汚染性の顕在化を最小化しつつ、潜在資源性の顕在化を最大化するような管理の方法を模索すべきである。

しかしながら、Ⅱ－２.で述べたとおり、雑品スクラップや使用済鉛蓄電池のようにインフォーマルセクターで取り扱われた場合には潜在汚染性が顕在化するリスクが高い廃棄物等の国内流通や輸出先国における管理が十分に行われていない一方、OECD 非加盟国で排出された電子部品スクラップのように潜在汚染性が顕在化するリスクが低い廃棄物等の輸入における管理が過度に行われているというアンバランスな状態になっているというのが実情である。

また、我が国は先進国として、国内外の情勢に応じて国際ルールを遵守し、及び活用するための制度を常に整えておく必要がある。例えば、シップバックへの迅速な対応や輸出入者の利便性を考慮した国際ルールで認められる範囲での手続の最大限の効率化及び合理化を図る必要がある。

本検討会では、国内的な資源循環及び国際的な資源循環の両方の観点から、越境移動の



対象となりうる廃棄物等に対して、最適かつ合理的な管理を及ぼすことができるようにすることで、廃棄物等の越境移動を適正化するための提言を行うこととする。

### Ⅲ－２．検討に際しての基本的視点

Ⅱ－２．に掲げた我が国の廃棄物等の越境移動に関する現状に係る論点及び課題を整理し、適正化に向けた対応のあり方を検討する際、本検討会では、次の（１）から（４）までの４つの視点を基本的な視点とした。

- （１）有害な廃棄物等の排出から処理までの環境上適正な管理の確保（視点１）
- （２）有害な廃棄物等の国内での適正かつ持続可能な資源循環の確保（視点２）
- （３）バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施の確保（視点３）
- （４）（視点１から視点３までを前提としての）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（視点４）

以降の章では、これらの視点に基づき、課題を整理する。

制度の基本的枠組に関わる課題についてはⅣ．に、個別の制度に関わる課題についてはⅤ．において述べる。

#### IV. 廃棄物等の越境移動管理の基本的枠組みに関する論点

##### 現行国内法の基本的枠組みと課題

廃棄物等の越境移動管理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。バーゼル法は、バーゼル条約において越境移動の規制の対象となる有害廃棄物等の考え方を踏まえ、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幅広く特定有害廃棄物等として規制対象とし、輸出入を規制している。

しかしながら、バーゼル法では、輸出の前段階である国内での取扱いを規制対象としていない。このため、特定有害廃棄物等がインフォーマルセクターで取り扱われることで環境への汚染が懸念されるにもかかわらず、その特定有害廃棄物等が廃棄物には該当しない場合には、廃棄物処理法及びバーゼル法のいずれによっても規制が行われていない。

他方、特定有害廃棄物等にも廃棄物にも該当するものの輸出入については、逆にバーゼル法及び廃棄物処理法の両法の規制対象となっている。

##### (1) 有害な廃棄物等の排出から処理までの環境上適正な管理の確保（視点1関係）

雑品スクラップ等は、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と環境上適正な管理が確保されないおそれがある。このようなものの輸出については、特定有害廃棄物等に該当することからバーゼル法によって規制することができるが、輸出の前段階である国内での不適正な取扱いについては、規制の対象外となる。

一方、廃棄物処理法においては、雑品スクラップ等は有償で取引されていることが多いと考えられることから、これを廃棄物に該当すると判断することは容易ではない。このため、結果として地方自治体による規制が及びにくくなっており、その国内での運搬や管理に対して十分な規制が行えていない状況である。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、水際規制を強化するだけでは、廃棄物等の不適正な輸出を防止することには限界がある。

##### (2) 有害な廃棄物等の国内における適正かつ持続可能な資源循環の確保（視点2関係）

廃棄物に該当する特定有害廃棄物等の輸出については、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。

一方、廃棄物に該当しない特定有害廃棄物等については、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が、バーゼル法に基づく基本的事項告示には輸出入の最小化が掲げられている。有害であるためバーゼル法の輸出承認は必要であるものの、OECD加盟国向けの場合は、輸出相手国でリサイクル施設や環境保全のための規制が整備されているとの前提の下で、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比較的少ない状態である。なお、バーゼル法に基づく基本的事項告示に輸出入の最小化が掲げられているものの、個々の輸出承認に係る審査に際して、輸出の最小化の観点からは審査が行われていない。特に、OECD 加盟国向け輸出の場合は、現行の承認の基準では、輸出相手国でリサイクル施設や環境保全のための規制が整備されているとの前提の下で、輸出先の同意及び有効な契約の存在その他 OECD 理事会決定の的確かつ円滑な実施のために必要な事項への適合のみが必要とされている。

この結果、廃棄物に該当しない特定有害廃棄物等については、海外への輸出が進行した場合、国内での資源循環の確保に支障が生じかねないという課題が存在する。国内での資源循環の確保に支障が生ずることで、国内で特定有害廃棄物等を適正処理する技術が維持できなくなるおそれも指摘されている。

### (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）

基本的枠組みではなく、個別具体的な執行面で課題が存在（V 参照）。

### (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（視点 4 関係）

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、その特定有害廃棄物等が廃棄物にも該当するか否かについても都度確認が必要であり、その確認に長時間を要する傾向にあることから、改善が求められている。

また、OECD 非加盟国向けの石炭灰の輸出については、特定有害廃棄物等にも廃棄物にも該当するため、バーゼル法及び廃棄物処理法の両法に基づく確認及び承認が必要となる。この手続にも長時間を要する傾向にあるとして、同様に改善が求められている。

## 今後の対応の方向

### ○ **廃棄物処理法とバーゼル法の「すきま」の解消：**

#### **～輸出される特定有害廃棄物等の国内管理の適正化～**

雑品スクラップのような、廃棄物に該当しない特定有害廃棄物等については、インフォーマルセクターで取り扱われることで国内外での環境汚染が懸念されることから、水際のみならず、国内での排出から収集、運搬、保管、その後の輸出から相手国におけるリサイクルに至るまでの一連の取扱いを環境上適正に管理し、有害廃棄物等の不適正な越境移動を防止するための方策を検討することが適当である。

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該当性の総合判断は、結論が随時変動しうることから、潜在汚染性を有する物への安定的対応を困難にしている可能性がある。他方、EU の法制度の下では、有償性に関わらず、有害性や環境汚染を生じる危険性に応じて廃棄物に対して適用される規制の強弱が区別されており、こうした取組を踏まえる必要がある。

この際、バーゼル法と廃棄物処理法の規制の適用範囲を適切に接合させ、環境汚染を

もたらしうる特定有害廃棄物等の不適正な輸出を防止するため、国内でも水際でも切れ目なく規制できるような整理を検討することが適当である。

例えば、廃棄物処理法において、現在の廃棄物の定義を前提としつつ、使用済家電等を廃棄物とみなし、それを含んでいるものも廃棄物として扱うことで国内での管理を適正化するという方策や、バーゼル法において、特定有害廃棄物等の水際での効果的な管理に資する判断基準の明確化に加え、国内での管理を適正化するという方策等、様々な方向性が考えられ、今後関係省庁において具体的な方策について検討することが適当である。

なお、廃棄物の定義等の廃棄物処理法の根幹に関わる論点については、本検討会の検討範囲に収まらないことから、中央環境審議会に対して問題提起することが適当である。

#### ○ 廃棄物処理法に係る検討について

みなし廃棄物の導入も含め、廃棄物処理法の適用範囲について検討するには、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物・リサイクル制度専門委員会が平成14年10月に取りまとめた「廃棄物・リサイクル制度の基本問題に関する制度面の見直し等についての検討結果」においては、「ごく一部の部品等が有価値であるために総体として取引価値が生じているような使用済物品などの中には、逆にほとんどの部分が不要なものであること等により、その保管などの取扱いに際しぞんざいに扱われ、環境保全上の支障が生じるおそれがある事例も一部にある。このような対象物については、取引価値が実際に生じていることなどにかんがみ、保管などに関する必要最小限の処理基準の適用や不適正な取扱いがなされた場合の行政調査・命令といった事後対応を軸とした環境保全上の管理が必要となろう。この際、使用済自動車についてはこのような考え方も踏まえ自動車リサイクル法が制定されたこと、また、中古品や二次原料などとして適正な管理がなされる有償取引の市場が確立しているものまで対象とすべきではないことに留意し、その対象を明確にすることが必要である」とするとともに、「管理強化の結果、新たに廃棄物処理法の対象となる循環資源の適正な循環利用に悪影響が生じることがないように留意することも必要である」とされていたところであり、これに留意する必要がある（関係資料5参照）。

今後、これらを参考としつつ、検討することが適当である。

#### ○ バーゼル法に係る検討について

使用済鉛蓄電池等は、有害性等の観点から特に管理が必要であるためとされることから、バーゼル条約締約国会議の下で技術ガイドラインが作成されており、また、EUにおいては、EU域外に輸出する廃棄物等が環境上適正に管理されるかを判断する上でこれらのガイドライン等への適合性を考慮することとされ、環境上適正な管理がなされると確認できなければ、その輸出を認めないこととしているところ、

これらのガイドラインの内容や EU の取組等を参考としつつ、検討することが適切である。

## V 廃棄物等の越境移動に関する個別論点

### V-1. 輸出をめぐる主な論点

- (1) 輸出される廃棄物等の排出から処理までの環境上適正な管理の確保について（視点1 関係）

#### （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されており、国内外で人及び環境への悪影響を引き起こしているおそれがある。バーゼル条約に基づくシップバック通報も発生している。
- ・ 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の原因になっているおそれもある。
- ・ 使用済電気電子機器がリユース目的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に、輸出先における環境汚染等が懸念される。
- ・ しかし、雑品スクラップ、偽装リユース品等に対しては、バーゼル法及び廃棄物処理法に基づいて、十分に水際を規制することができておらず、また、輸出に至るまでの国内での段階でも十分に規制できていない状況である。

#### ① 規制対象物の範囲及び該否判断について

##### （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項によって定義されているが、その第1号イは条約の定義を直接参照しているため、具体的な対象範囲は告示（以下「規制対象物告示」という。）で規定している。

しかし、規制対象物告示は、バーゼル法に制定の根拠がないため、刑事告発等を考慮する際に課題となる懸念がある。また、雑品スクラップのように、規制対象になりうる物（例：廃基板、電池等）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であるため、水際でこれを特定有害廃棄物等として取り扱う上で支障となっている。

なお、OECD 決定では、2種類以上の（OECD 決定上の）「廃棄物」が混合した結果生ずる物を「混合廃棄物」と定義し、有害廃棄物を相当量以上含む混合廃棄物については、総体として有害廃棄物と判断することにより有害廃棄物等としての規制が適用される旨の規定があるが、我が国では、こうした規定が導入されていない。（関係資料9参照）

IVで述べたように、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、輸出に至る前段階におけるスクラップヤード等での使用済家電の破碎行為等については、バーゼル法で規制することはできない。また、このような使用済家電を廃棄物と判断することができない場合には、廃棄物処理法に基づく取締りは困難である。

## イ 廃棄物処理法

廃棄物処理法は、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することができる法律である。ただし、有償取引される物に対しては、その廃棄物該当性は総合的に判断する必要があるため、即物的に判断し、水際等の現場で規制を実施すること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、使用済 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」。関係資料 5 参照。)を発出した(Ⅱ-2.(1)参照)。

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家電 4 品目を取り除かせるなどの指導を行ってきたが、破碎によって使用済家電と判別することが困難になった物に対しては指導が十分に行えないなどの問題がある。

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、その取扱いについて廃棄物処理法に基づいて地方自治体が刑事告発を行おうとしても、廃棄物該当性の判断が困難であるとして断念せざるを得ない場合があるなど、地方自治体における規制には限界がある。

## 今後の対応の方向

### ○ 廃棄物処理法とバーゼル法の「すきま」の解消：

#### ～輸出される特定有害廃棄物等の国内管理の適正化～

雑品スクラップのような、廃棄物に該当しない特定有害廃棄物等については、インフォーマルセクターで取り扱われることで国内外での環境汚染が懸念されることから、水際のみならず、国内での排出から収集、運搬、保管、その後の輸出から相手国におけるリサイクルに至るまでの一連の取扱いを環境上適正に管理することができるようにする方策を検討することが適当である。(Ⅳ. 参照)

### ○ 取締り現場での迅速な規制対象物認定の実現

水際及び国内規制の現場において、客観的かつ短時間で規制対象物に係る該非判断が行えるような判断基準の整備を検討することが適当である。例えば、廃基板や電池など雑品スクラップによく混入している有害物については、濃度確認を必要とせず、外観だけで該当性を判断することを可能にする規制対象物リストの導入を検討することが適当である。

その上で、OECD 決定において混合廃棄物が定義されていることを踏まえ、雑品スクラップのように、特定有害廃棄物等を含む複数の物体が混合した状態の物であって、現在は特定有害廃棄物等に該当するか否かの判断が曖昧となっている物について、判断基準の明確化等により、その輸出入を適切に規制する方策を検討することが適当である。

## ② 輸出に係る審査基準について

### (制度の概要と課題)

廃棄物の輸出に際しては、外為法に基づく経済産業大臣の輸出承認に先立って、環境大臣の輸出確認が行われる。廃棄物処理法において、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していることを受けて、輸出確認に係る審査基準が通知として示されている。(関係資料 3 参照)

特定有害廃棄物等の輸出に際しては、外為法に基づく経済産業大臣の輸出承認に際して、仕向地省令で対象とされた 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おり、環境汚染防止の観点で問題がないと確認された場合には、経済産業大臣が輸出承認を行うこととされている。一方、OECD 加盟国向けのリサイクル目的の輸出については、OECD 加盟国は一定水準以上のリサイクル技術を有しているとの考え方にに基づき、仕向地省令の対象となっておらず、環境大臣の確認が不要とされている(関係資料 3 参照)。しかし、バーゼル条約が発効した当時(平成 4 年)に比べ、加盟国は 23 か国から 34 か国(平成 28 年 3 月現在)へと拡大しており、必ずしも特定有害廃棄物等の適正処理の技術を十分に有さないと考えられる国も加盟するようになってきているところである。

こうした中、OECD 決定では、原則として、有害廃棄物等の越境移動に際しては、①関係国の同意を前提として、有害廃棄物等の越境移動の環境上適正な管理の実施のため、②有効な契約、③契約履行不能となった場合などに対応する資力保証の担保、④環境上適正な管理の確保という要件を満たす必要があることとしている(OECD 決定第 II 章 B(1)、D(1)等)。

我が国におけるバーゼル法に基づく審査基準と OECD 決定とを比較すると、①及び②は共通である。しかし、③及び④は審査上の取扱いが明確には位置付けられていない。(関係資料 9 参照)

なお、EU では、OECD 決定を考慮して、輸出審査において上記の①～④の要素を満たす必要があるとしている。④については、バーゼル条約が品目毎に個別に作成した有害廃棄物等の環境上適正な管理に関するガイドラインを考慮することとしている(EU 廃棄物運搬規則第 11 条、第 12 条及び第 49 条)。

### 今後の対応の方向



### ○ 輸出される物品や処理施設に応じた審査基準の整備等の検討

有害な廃棄物等の輸出は、環境対策が十分に行われた施設向けであれば認めうるが、対策が不十分な施設へ輸出された場合には、輸出先において不適正処理による環境汚染や人の健康への悪影響が引き起こされるおそれがある。

バーゼル法では、OECD 非加盟国向け輸出の際には環境大臣の確認が行われる一方、OECD 加盟国向け輸出の際にはこの確認が行われていない。OECD 加盟国の範囲が拡大していることや EU において EU 域外の全ての仕向け先への輸出に対して環境上適正な管理の確保についての条件を設けていることを踏まえ OECD 加盟国向けの特定有害廃棄物等の輸出についても、個別の品目や輸出先国の状況に応じた審査を行い、輸出先において環境上適正な管理が確保されていることが確認できる場合に輸出が認められることとなるよう、審査基準の整備等を検討することが適当である。

なお、審査基準に係る検討に当たっては、輸出者が特定有害廃棄物等の輸出に当たり、環境上適正な管理を貫徹することができる者であることを評価するため、EU 等の例も参考に、輸出者に対して当該輸出に係る資力の保証に関する書類の提出を求めることも検討することが適当である。

また、バーゼル法における環境上適正な管理を確保するために、特定有害廃棄物等に係る輸出承認手続に際して行われている環境の観点からの予備的審査については、事業者に対する透明性を確保する観点から、その手続の在り方について検討することが適当である。

### ③ 罰則等について

#### (制度の概要と課題)

必要な手続を経ずに廃棄物又は特定有害廃棄物等を輸出した者に対しては、罰則が適用される（I-2 参照）。

廃棄物については、環境大臣の輸出確認を受けずに輸出した場合には、廃棄物処理法の未確認輸出罪によって罰せられる。平成 17 年の法改正でその未遂罪及び予備罪も創設された。

特定有害廃棄物等については、外為法に基づく経済産業大臣の輸出承認を受けずに輸出した場合には、外為法の未承認輸出罪によって罰せられる。また、バーゼル法では、特定有害廃棄物等の輸出に関して経済産業大臣及び環境大臣が立入検査等を行い、措置命令を発することができる。

また、輸出承認を受けた貨物の運搬、処分等の行為についても、その内容を規定する移動書類に基づいて行われることとされており、その記載事項を守らないなど不適正な取扱いが行われた場合には、バーゼル法に基づき罰せられる。

#### **今後の対応の方向**

○ **特定有害廃棄物等の未承認輸出の未然防止への対応**

輸出の未遂行為等の準備行為に対する規制など不法輸出の未然防止への対応策について検討することが適当である。

○ **廃棄物処理法とバーゼル法の「すきま」の解消：**

**～輸出される特定有害廃棄物等の国内管理の適正化～**

雑品スクラップのような、廃棄物に該当しない特定有害廃棄物等については、インフォーマルセクターで取り扱われることで国内外での環境汚染が懸念されることから、水際のみならず、国内での排出から収集、運搬、保管、その後の輸出から相手国におけるリサイクルに至るまでの一連の取扱いを環境上適正に管理することができるようにする方策を検討することが適当である。(IV. 参照)

④ **使用済電気電子機器の適正なリユース目的輸出の確保について** (関係資料 10 参照)

**(制度の概要と課題)**

リユース目的での輸出は廃棄物処理法及びバーゼル法のいずれの適用対象ともならないため、リユース目的と偽って使用済電気電子機器を輸出しようとする、いわゆる偽装リユースが問題となっている。

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、不適正な使用済電気電子機器の輸出を防止するため、適正な輸出とリユースに適さない機器のリサイクル目的での輸出とを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。)の運用を開始した。

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(輸出先国における確実なリユース)を列挙し、これらを踏まえて輸出者が自ら判断し、税関等に対して証明する責を負う旨を明確化している。

現行の中古品判断基準の運用については、輸出事業者等に一定程度浸透が進んでいるものと考えられる一方、運用の対象となりうる多種多様の機器やリユース業の様態に応じた輸出現場での運用指針が十分に整備されていない。また、修理を伴う使用済電気電子機器の輸出については、中古品判断基準において未整理であるなどの理由により、ルールの明確化が求められている。

また、平成 27 年 5 月に開催されたバーゼル条約第 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)との区別に係る国際ガイドラインが採択された。このガイドラインにおいて、輸出者がリユース目的の適正な輸出である旨の宣誓書を携帯することが規定され、また、故障機器の修理目的での輸出に係る要件が整理さ

れたところであり、こうした国際的動向を踏まえた中古品判断基準の見直しを検討する必要がある。

#### **今後の対応の方向**

##### **○ 修理目的での使用済電気電子機器の輸出に係るルールの特化等（中古品判断基準の見直し）**

使用済電気電子機器について、輸出時にそれがリユースに適しているか否かを行政機関において判断することは、輸出先での市場ニーズが随時変化していくことから容易でないため、海外の関係機関と連携しつつ、輸出者等にそれがリユース品として適していることの証明を求める方策について検討することが適当である。

この際、COP12で採択された国際ガイドラインにおいて、故障機器の修理目的での輸出についての要件などが整理されたことを受け、中古品判断基準を改正し、修理目的の使用済電気電子機器の輸出に関するルールの特化を検討することが適当である。

また、使用済電気電子機器の輸出に際して、それが中古品判断基準に基づきリユース目的に適していないと判断される場合には、水際規制等を行う担当者等が迅速に適切な措置を講ずることができるようにする方策を検討することが適当である。

## (2) 有害な廃棄物等の国内での適正かつ持続可能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、小型家電リサイクル法等に基づく国内での適正なりサイクルを実施する上での悪影響を及ぼしている。
- ・ また、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されている一方、国内のリサイクル施設は原料調達難に直面し、施設の存続に懸念が生じている。
- ・ 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、全ての非鉄金属製錬に影響が生じ、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。
- ・ 仮に、国内で使用済鉛蓄電池の処理施設が維持できなくなった場合には、将来、相場の悪化などで輸出できなくなると、海外に廃棄物等の処理を依存し続けることとなる。このため、相場の影響を受けない継続的・安定的な回収・リサイクルシステムの構築が課題となっている。
- ・ 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となっている。

### (制度の概要と課題)

バーゼル条約の前文には、「締約国は…有害廃棄物及び他の廃棄物は、環境上適正かつ効率的な処理と両立する限り、これらの廃棄物の発生した国において処分されるべきであることを確信し…」とあり、また、OECD理事会の前文においては、「理事会は、廃棄物の環境上適正かつ経済効率的な回収は、加盟国間の廃棄物の越境移動を正当化することができる（may justify）ことを認識する。」としている。我が国においては、廃棄物処理法に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、国内での適正処理が技術的に困難であること又は輸出先で廃棄物の再生利用が確実であることに加え、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といった要件を満たさない限り、廃棄物の輸出は認められない。

これに対し、バーゼル法に基づく基本的事項告示においては、特定有害廃棄物等の越境移動の最小化が理念として掲げられているが（基本的事項告示第一の1）、輸出の最小化の観点から環境大臣の確認が行われるような仕組みは整備されていない。特に、OECD加盟国向け輸出の場合は、現行の審査基準では、輸出先の同意及び有効な契約の存在のみが必要とされている。（IV.（2）及び関係資料3参照）

一方、オーストラリアにおいては、国内の有害廃棄物の処理施設の維持のため、有害廃

棄物が国内において安全、効率的かつ環境上適正に処理できる場合には、国内における処理を優先するため輸出許可を与えない場合がある旨を規定した法制度を整備している。（関係資料6参照）

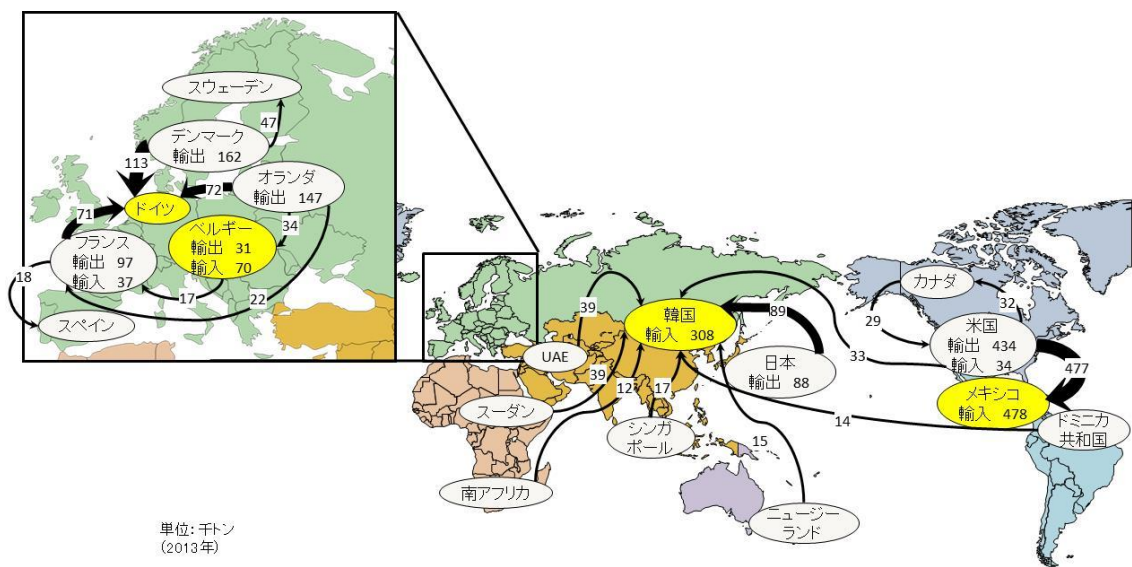
また、EUにおいては、域内で発生した廃棄物は域内で処理するという原則（Principles of self-sufficiency）がEU全体としても、各加盟国としても実現できるようにしていくという方向性を規定している（EU廃棄物枠組指令第16条）。さらに、EUでは、意図せず不法取引や履行不能となった場合に備え、各輸出時に資力保証が伴うことを義務付けている（EU廃棄物運搬規則第11条及び第12条）。これにより、有害廃棄物の輸出者が一定の経済的基礎を有することを確保し、インフォーマルセクターからの輸出が拡大しないような対策を講じていると考えられる。（関係資料6、9参照）

なお、使用済鉛蓄電池等については、これらの対策を講じているオーストラリアやEUでは、国外・域外に大量に輸出される状況は生じていない（図12）。

（参考）EU廃棄物運搬規則における資力保証の要件

OECD理事会決定を踏まえ、(i) 搬送費用、(ii) リサイクル又は処分に要する費用、(iii) 90日分の保管費用を補填しうる旨を保証する旨の資力保証がなされなければならないと規定（EU廃棄物運搬規則第4条第5項）。

不法取引等や履行不能が発生した際には、この資力を用いて対策費用がカバーされることとなっており、必要な場合には行政代執行の原資として用いられる。



出典: 株式会社三菱総合研究所、平成26年度地球温暖化問題等対策調査(資源循環高度化・効率化事業)報告書(平成26年度経済産業省委託調査)(2015年3月)  
 (\* UN Comtrade Databaseに基づき作成)

図12 使用済鉛蓄電池の国際的な移動の概要 (2013年)

## 今後の対応の方向

### ○ バゼル法における国内処理原則の具体化の検討

使用済鉛蓄電池が海外に大量に輸出され、国内における特定有害廃棄物等の安定的かつ継続的な環境上適正なりサイクル処理に懸念が生じていること等も考慮に入れつつ、我が国においても、国内における適正処理が確保される限り特定有害廃棄物等の処理はなるべく国内で行われるようにする原則を明確にするなどの輸出審査基準等の在り方を検討することが適当である。

この際、自由貿易等を基本とする外為法の諸制度とバゼル法の下での特定有害廃棄物等の国内処理を優先する考え方がどのように整理されるのかについて、オーストラリアやEUの例を参考に検討することが適当である。

なお、特定有害廃棄物等の輸出が行われる場合は、輸出者が環境上適正な管理を貫徹できる者であることを評価するため、オーストラリアやEUの例も参考に、輸出者に対して当該輸出に係る資力保証に関する書類の提出を求めることを検討することが適当である。(V-1.(1)②参照)

### (3) バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施の確保について（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により輸出されたものとして、輸出先国政府から貨物引取（シップバック）に係る通報を受ける事例が頻発している。
- ・ 現在、主に発生しているのは香港からの通報であり、我が国からリユース目的として輸出された液晶パネル等が現地において有害廃棄物と判断され、シップバックされたものである。
- ・ また、東南アジア向けに我が国から輸出された雑品スクラップが輸出先で有害廃棄物と判断され、通報を受けた事例がある。
- ・ 不法取引が輸出者の責任によるものであれば、バーゼル条約に基づき、原則、輸出者が迅速にシップバックを実施しなければならない。この際、我が国でバーゼル法の特定有害廃棄物等に当たらないが、相手国の法令に基づき有害廃棄物とされた貨物（独自有害廃棄物）についても引取を要請される場合があり、こうしたケースにおいても、迅速な対応が求められる。
- ・ 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」と規定している。
- ・ しかしながら、現地に貨物がある状態のまま、それがバーゼル法の特定有害廃棄物等に当たるかどうかを確認しなければならず、これに時間を要する場合がある。また、通報された物が、相手国との解釈の違いにより我が国では特定有害廃棄物に当たらない場合や独自有害廃棄物である場合があり得るが、バーゼル法においては、有害廃棄物等への該当性の解釈が相手国と異なる場合の対応について規定しておらず、また、独自有害廃棄物について特定有害廃棄物等として個別に定められていない。このため、シップバック通報を受けたものの、相手国との調整が難航する事例も生じている。
- ・ シップバックに難航すると、我が国の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がある。

#### ① 輸出先国がバーゼル条約に基づき国内法令で独自に規制する物（独自有害廃棄物）について

##### (制度の概要と課題)

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、輸入禁止を含めた規制を独自に適用できることとしている（例：アジア諸国では、一定の条件を満たさない中古利用目的の使用済電気電子機器を有害廃棄物として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（独自有害廃棄物）への対応は、バーゼル法では、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ることができるようにすることで条約を担保している（バーゼル法第2条第1項第1号ニ）。しかし、独自有害廃棄物の範囲を環境省令で過不足なく規定することが技術上困難なため、当該省令は制定されていない。

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おそれがある場合や実際に通報を受けた場合にも、その輸出を事前に規制し、又は措置命令等を通じて輸出者等にシップバックを実施させることは困難である。

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。

また、同じ物品であっても、各国によって有害性判断の方法が異なる場合があり、我が国においては特定有害廃棄物等とは判断されない物がシップバックの対象となることも想定されるが、バーゼル法では、特定有害廃棄物等とは判断されない物について、その輸出を規制したり措置命令の対象としたりすることはできない。

なお、EU 廃棄物運搬規則においては、輸出国と輸入国との間で、ある物が有害廃棄物に該当するか否かで合意できない場合には、規則の適用上は有害廃棄物とみなすと規定している（EU 廃棄物運搬規則第28条）。

## **今後の対応の方向**

### **○ 輸出先国の国内規制に応じた適切な輸出管理**

バーゼル条約に基づき各締約国が独自に定める有害廃棄物（独自有害廃棄物）について、我が国から当該有害廃棄物を輸出した場合に、バーゼル条約に基づくシップバック通報を受ける可能性があることに鑑み、我が国からの独自有害廃棄物の輸出を適切に規制するための制度を検討することが適当である。特に、独自有害廃棄物の範囲を定める環境省令が未制定となっていることについて、望ましい範囲の特定方法について十分に検討することが適当である。

また、輸出先国との間で判断の有害性判断の解釈が異なる場合があることに鑑み、こうした理由でシップバック通報を受けた場合にも迅速な対応を行うため、我が国において特定有害廃棄物等とは判断されない貨物が、輸出先国においてはバーゼル条約上の有害廃棄物と解釈される場合には、相手国判断の根拠を確認した上で、輸出先国の判断を尊重し、これを特定有害廃棄物等と扱われるようにする方策を検討することが適当である。

### **② バーゼル法上の措置命令及び行政代執行について**



## (制度の概要と課題)

バーゼル条約では、越境移動が行われた有害廃棄物等について予定どおりの処理ができなくなった場合（以下「履行不能」という。）には、輸出者が90日以内に当該貨物を引き取ることが原則とされている（バーゼル条約第8条）。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には、輸出者が30日以内に引き取ることが原則とされている（バーゼル条約第9条）。（ただし、相手国政府等との調整が必要な案件は、関係国の同意を得れば30日を超えることも可能となっている。）

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（廃棄物を除く。）について、「人の健康又は生活環境に係る被害を防止するため特に必要があると認めるとき」には、経済産業大臣及び環境大臣が輸出者等に対し引き取るよう措置命令を発することができることとしている（バーゼル法第14条第1項）。

なお、我が国から輸出された特定有害廃棄物等について輸入国からバーゼル条約に基づくシップバック通報を受けた場合には、事実関係の確認及び措置命令が必要となること、措置命令に際しては、行政手続法に基づき、その輸出者に弁明の機会を付与しなければならないこととなっているが（行政代執行法第13条第1項）、迅速な対応に課題があるとの指摘もある。

また、輸出者が措置命令に従わない場合には、バーゼル条約遵守の観点から国が行政代執行を通じて自らシップバックを実施することも考えられるが、行政代執行法は国内における一般的な行政代執行を念頭に置いた法律であり、同法の執行要件に該当するかの判断に時間を要することでバーゼル条約が求める期間内に適切なシップバックが実施できるかどうかについても指摘されている。

さらに、意図せずシップバック通報を受けた場合等に伴う費用の確保について、我が国では、例えば輸出審査時の承認要件とするなどの規定を設けていない。EUについては、V-1(2)で述べたとおり、全ての輸出に対し、輸出者に資力保証を義務付けている。

## 今後の対応の方向

### ○ 措置命令等の迅速な実施の確保

バーゼル法に基づいて措置命令を発する際には、「人の健康又は生活環境に係る被害を防止するため特に必要があると認めるとき」という要件を満たす必要があるところ、当該要件によってバーゼル条約の定める期間内にシップバックを実施することができなくなる可能性がないか、検討することが適当である。

また、措置命令を発する場合に行政手続法に基づき事前に弁明の機会を付与しなければならないところ、これを付与することでバーゼル条約が求める期間内に適切なシップバックを実施することができなくなるおそれがあることに鑑み、同法第13条第2項第1号の例外条件「公益上、緊急に不利益処分をする必要があるため…手続を執る

ことができないとき」の適用など、弁明の機会を付与しない方法を検討することも考えられる。

さらに、責任を負うべき輸出者等が措置命令にも従わないときは、国が行政代執行を通じて迅速にシップバックを実施することができるようにすべきである。このため、行政代執行法に基づく執行要件に該当するのかの判断に時間を要することで条約の求める期間内にシップバックを実施できない可能性がないか検討することともに、廃棄物処理法、建築基準法等の個別法において代執行の制度が設けられていることを踏まえ、こうした規定の要否を検討することも考えられる。

これに加え、意図せず履行不能や不法取引となった場合のシップバックに伴う費用負担を想定し、諸外国の例も参考に、輸出者に資力保証を求めることも検討することが適当である。

#### (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、アジア諸国では需要があり、適正に再生利用されている。  
(※石炭灰は、廃棄物として、環境大臣の輸出確認を経た上で韓国及び香港に輸出されている。  
我が国の事業者は、取引相手に処理費を支払ういわゆる「逆有償」形式でこれを輸出している。)
- 石炭灰を加工したセメント混和剤などの石炭灰製品や鉄鋼スラグを調整した鉄鋼スラグ製品については、輸出の際に製品として有償取引されており、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廃棄物ではないと判断しうるが、売却価格を輸送費が上回る場合が想定されることから、税関に対し、廃棄物処理法上の廃棄物に該当しないと証明することが困難であるとの声がある。
- 廃棄物処理法上に基づき輸出される石炭灰については、OECD 非加盟国向けに輸出する場合には、バーゼル法の規制対象ともなることから、両法の手続が必要なため、手続に長期間を要している。また、廃棄物処理法の輸出確認の事務を環境省本省と地方環境事務所が事務を分担しているが、環境省本省での審査では、輸出手続に長期間を要しているとの指摘がある。

##### (制度の概要と課題)

石炭灰製品や鉄鋼スラグ製品については、製品として流通しているものの、売却価格を輸送費が上回る場合が想定されることから、廃棄物該当性の判断が難しい事例がある。

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ものであるが、一部物品についての判断の考え方は通知等によって明確化が図られてきたものの、石炭灰加工製品、鉄鋼スラグ製品等については、これまで特段の取組は実施していない。

また、バーゼル法では、バーゼル条約に掲げられたリサイクル目的又は焼却、埋立て等の処分目的で輸出入が行われる場合に限り特定有害廃棄物等への該当性が議論の対象となるところ、石炭灰加工製品の輸出についてはこうした目的での輸出には当たらないと考えられるが、こうした製品に係る廃棄物該当性の判断の考え方の明確化が図られていないこと等により、特定有害廃棄物等への該当性判断の考え方も明確化されていない状況にある。

さらに、廃棄物に該当する石炭灰の輸出に際しては、廃棄物処理法に基づく輸出確認が同法施行規則（省令）及び通知の規定に基づいて行われる。審査事務は、同規則により、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（過去の申請案件の継続と判断される案件は地方環境事務所が審査事務を担当するが、申請内容に変更がある場合に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となっている。

OECD 非加盟国向けに石炭灰を輸出する場合、廃棄物処理法に加え、バーゼル法の適用も受ける。しかしながら、いずれの法律に基づく審査でも、輸出先の処理施設での環境対策等の確認を行うこととされており、重複が生じている。また、石炭灰の特定有害廃棄物等への該当性判断は、規制対象物告示で定める有害性評価方法に基づき判断されるが、この有害性評価に係る試験方法の考え方が、通常想定される石炭灰の取扱い実態と乖離しているのではないかとの指摘もある。

## **今後の対応の方向**

### **○ 輸出の円滑化が図られるべき廃棄物等の廃棄物該当性の明確化等**

石炭灰製品や鉄鋼スラグ製品のように、海外向けに有償で売却されている廃棄物等については、輸出時に輸送費が販売価格を上回る場合であっても、海外の輸入者から見れば価値のある物を購入していることになる。こうした輸出が行われる廃棄物等については、廃棄物に該当するか否かの判断の基準を物品に応じて通知等によって整理することが適当である。この際、ソフトローとして関係業界において遵守され、適切に機能している工業規格（JIS）や業界の自主ガイドラインとの関係に適宜留意することが必要である。

また、廃棄物に該当する石炭灰の輸出確認について、迅速化を図ることが適当である。特に、OECD 非加盟国向けに石炭灰を輸出する場合、廃棄物処理法とバーゼル法の両法が適用されるが、輸出先での環境対策の確認等、審査内容に重複があることを踏まえ、審査の迅速化を図るべきである。さらに、環境省においては、輸出確認に係る事務について、可能な範囲で地方環境事務所への委任を進めるなどの方策を講ずるべきである。規制対象物告示については、石炭灰をはじめとした同告示に掲げられている有害物質の環境リスクの評価方法等の考え方が最新の状態となっているかどうか確認し、事業者及び行政機関の双方にとって規制の根拠が分かりやすいものとなるように必要な措置を講ずるべきである。

## V-2. 輸入をめぐる主な論点

(1) 輸入される有害な廃棄物等に係る排出から処理までの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的確かつ円滑な実施の確保（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、外為法やバーゼル条約の規定に基づき、貨物を返送（シップバック）するため再輸出することが容易でなく、不法輸入の責めを負わない我が国の輸入者が経済的不利益を被る事例が発生している。

### （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には、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輸出国に引き取り、又は適正処理を確保すべき旨を規定している（バーゼル条約第9条2）。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に輸入された場合には、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である。

現行のバーゼル法では、我が国の輸入者が特定有害廃棄物等の再輸出する場合であっても、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している。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（再輸出先）がOECD非加盟のアジア諸国である場合が多いため、一般的に、輸出要件（我が国と同等の環境上適正な処理等が求められることなど）を満たさないと考えられる。

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している。

なお、EUは、OECD非加盟国への有害廃棄物等の輸出を厳しく規制している一方、EU域内への輸入が不法取引に該当する場合には、特例的にOECD非加盟国向けの輸出要件を緩和することで、バーゼル条約の規定に基づいて円滑にシップバックを実施することができるようになっている（EU廃棄物運搬規則第24条第8項）。

### 今後の対応の方向

#### ○ 我が国に不法輸入された特定有害廃棄物等のシップバック手続の整備

バーゼル条約に基づいて、海外の輸出者の責任で我が国に不法に輸入された特定有害廃棄物等を我が国からシップバック（再輸出）しようとする場合について、我が国の輸

入者が不当な不利益を被ることがないように、輸出手続に係る制度の具体的なあり方について検討することが適当である。

## (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、欧州と並んで、電子部品スクラップ等を環境上適正に処理し、金属を回収することができるリサイクル施設（製錬施設）を保有している。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に輸入して（バーゼル法に基づき輸入）、これらの施設で金属回収を行っており、その輸入件数及び量が増加してきている。
- ・ 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、我が国のリサイクル事業者からは、アジア諸国との取引で欧州に買い負ける場合があるとの声が上がっている。
- ・ 国内のリサイクル施設の処理能力に照らし、受入れ拡大の余力はあるにもかかわらず、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、バーゼル法の規定に基づき、外為法に基づく経済産業大臣の輸入承認が必要である（電子部品スクラップは有償取引されており、廃棄物には該当しない）。他方、OECD 加盟国からの輸入については、OECD 決定を踏まえ、バーゼル法の規制対象外とされている。これまで、いずれの地域からの輸入についても、電子部品スクラップが輸入以降に国内で不適正に取り扱われた事例は確認されていない。

OECD 決定では、OECD 加盟国間での越境移動に際して「事前の通告及び同意」手続が必要な廃棄物等を「アンバーリスト」に、同手続が必要ない廃棄物等を「グリーンリスト」に掲載することで、事業者に求める手続を区別している。この区別は、その輸入に伴い生ずるおそれのある環境汚染等のリスクの高低に応じたものであるといえる。電子部品スクラップについては、「事前の通告及び同意」手続が不要とする「グリーンリスト」に掲載することにより、OECD 加盟国間での越境移動を円滑化している（第II章B(2)(a)及び(b)）。

EU においては、OECD 決定を踏まえつつ、OECD 決定と同様の「グリーンリスト」及び「アンバーリスト」が整備されており、電子部品スクラップは、EU 域内への輸入に際しては、OECD 非加盟国からの輸入であっても、OECD 加盟国からの輸入と同様に「グリーンリスト」対象品目として扱われている。このため、OECD 非加盟国から EU 域内への輸入に際しては、バーゼル条約の範囲内で手続を大幅に簡素化することができる（OECD 非加盟国からバーゼル条約に基づく事前通告があった場合には、輸入国である EU 加盟国が速やかに同意する旨を回答することで、輸入を迅速化。運搬者等には、所定の様式に沿った関連情報を記した書類の携帯義務のみが課されている（EU 廃棄物運搬規則第4条及び第18条並びに別表Ⅲ））。（関係資料9参照）

また、OECD 決定には、「アンバーリスト」対象品目の輸入についても、リサイクル施設に対する「事前同意」の仕組み（OECD 理事会決定第Ⅱ章 D(2) ケース 2）を活用することで、その輸入を円滑化することができるように定めている。具体的には、バーゼル条約では包括的な輸入同意に係る期間は最大 1 年間とされているところ、OECD 決定では、輸入国が「事前同意」を与えたりリサイクル施設（以下「事前同意施設」という。）でのリサイクルを目的とする輸入に関しては、包括的な承認期間を最大 3 年間にまで延長することができるというものである。

EU では、この仕組みを活用し、EU 域内にある事前同意施設にアンバーリスト対象品目を輸入する際には、最大 3 年間の包括的な輸入同意を可能とする制度を導入している（EU 廃棄物運搬規則第 14 条及び第 44 条）。

他方、我が国では、事前同意施設を指定する制度は導入されていないため、事前同意による手続の簡素化を行っていない。（関係資料 9 参照）

#### **今後の対応の方向**

##### **○ 環境汚染等のリスクが低い特定有害廃棄物等の輸入承認手続の簡素化**

国外で適正処理が困難な電子部品スクラップ等を輸入し、我が国で適正処理することは環境負荷等の低減につながるものであり、国際貢献となるものであるから、基本的に推進することが望ましい。

現行のバーゼル法では、全ての特定有害廃棄物等に対して一律の輸入規制を講じているが、電子部品スクラップのように、インフォーマルセクターで扱われる可能性が低く、これまでの輸入で特段の問題の生じていない特定有害廃棄物等について、その環境等への潜在的な汚染性が顕在化するリスクは低いと考えられることから、円滑な資源循環を促進するため、バーゼル条約、OECD 決定、世界貿易機関（WTO）等に係る国際貿易ルールとの整合性を確保しつつ、輸入手続を簡素化する方策を検討することが適当である。

その際、EU においては有害廃棄物等を「グリーンリスト」及び「アンバーリスト」というカテゴリーに分類し、それぞれの輸入手続を整備するとともに、電子部品スクラップ等を「グリーンリスト」に掲載することにより、その輸入手続を簡素化していることや、「アンバーリスト」対象品目についても、OECD 決定を踏まえ、環境上適正な管理が可能と認められたリサイクル施設に係る事前同意により輸入手続を円滑化しているところ、こうした例も参考にしつつ検討することが考えられる。



## V-3. その他の論点

### (1) 事前相談について

#### (問題の概要)

- ・ 廃棄物を輸出し、又は輸入しようとする事業者にとって、輸出入しようとする貨物が廃棄物処理法又はバーゼル法の規制対象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ある。
- ・ 経済産業省及び環境省においては、事業者において、輸出入しようとする物が法の規制対象になるかどうかの判断が難しい場合に、相談を受け付ける行政サービス（事前相談）を設けているが、当該制度は、実態としては、主に税関に対して規制対象への非該当を証明するための手段として利用されていると考えられる。
- ・ しかし、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している。

#### (制度の概要と課題)

事前相談は法令に基づく許認可等の行政処分とは異なり、単なる「行政サービス」の一環であるが、事業者にとっては、税関に対する事実上の「非該当」の証明を経済産業省又は環境省から得るために用いられているのが実態である。これは、事前相談の本来の目的とは異なった活用法と考えられるものの、法令を遵守していることを税関に対して簡便に証明したいという事業者のニーズに対応したものであるともいえる。

事前相談は、行政サービスであるため、情報の信ぴょう性やその取扱いに限界があり、税関における他法令確認に際して非該当を証明するために、制度本来の目的に沿わない形で、悪意ある事業者に制度を悪用されている可能性も懸念される。

#### 今後の対応の方向

##### ○ 事前相談制度の見直し

現行の事前相談の在り方を見直し、輸出入に係る貨物が廃棄物又は特定有害廃棄物等に該当しないことの証明については、関係省庁で協議の上、例えば、相談件数の多い品目については、行政機関において非該当要件を示したチェックリストを整備するなど、輸出入を行う者自身が税関への説明を容易にする仕組みを整備した上で、これらの者が税関へ直接の説明責任を負うことを明確なものとした運用に改めることが適当である。また、事前相談は、原則として、事業者において該非判断することが真に困難な場合に限って受け付けることとし、事業者による税関への証明のための助言を行うものとするべきである。

## (2) 試験研究目的の越境移動について

### (問題の概要)

- 近年、廃棄物又は特定有害廃棄物等について、リサイクル等の実証実験や対象物の成分分析を行うという試験研究目的での越境移動が企図される事例が存在している。
- 試験研究によって技術開発が進み、廃棄物等の有効活用が進む可能性がある一方、廃棄物処理法及びバーゼル法には試験研究目的の越境移動に関する特例がないことから、試験研究段階にあるにもかかわらず、通常の越境移動と同等の審査基準が適用されることで試験研究の実施が困難となった事例もあるため、事業者から規制緩和が求められている。

### (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。このため、まだ試験段階にあるという技術的前提とは無関係に、その越境移動のためには、廃棄物処理法又はバーゼル法に基づく審査基準に適合するものでなければならぬこととなっている。

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越境移動を規制の適用除外としている (OECD 決定第 II 章 D(1) (c))。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越境移動や試験研究を目的とした 25kg 以下の有害廃棄物等の越境移動については、バーゼル条約上の手続を経ずに行えることとしている (EU 廃棄物運搬規則第 3 条第 4 項及び第 18 条)。

### 今後の対応の方向

#### ○ 廃棄物等の試験研究目的での輸出入に係る手続の整備

試験研究を目的として廃棄物又は特定有害廃棄物等の輸出入を行おうとする者については、試験研究を通じた処理技術の進展が期待されることに鑑み、環境上適正な管理が確保される限りにおいて、通常の手続を経ずに越境移動を行うことができるような制度の在り方を検討することが適当である。

その際、OECD 決定においては、試験研究を目的とした少量の有害廃棄物の輸出入が「事前の通告及び同意」手続の対象から除外されているところ、バーゼル条約との整合性を確保しつつ、当該ルールの特典を明確化を検討することが適当である。

## おわりに

廃棄物等の越境移動を適正化するためには、それぞれの廃棄物等の性状に応じて、潜在汚染性の顕在化を最小にしつつ、潜在資源性の顕在化を最大にするような管理の方法を模索しなければならない。

しかしながら、我が国の制度は、欧州と比較して、既に顕在化しつつある問題に対処しうる根本的な仕組みが欠けており、環境先進国を標榜する日本国として不十分と言わざるを得ない。我が国においても、管理の対象となる廃棄物等の範囲を明確化し、その廃棄物等の出と入をしっかりと管理した上で、廃棄物等の環境リスクに応じた適正な手続を整備することで、廃棄物等の越境移動の管理を適正化することが必要である。特に、バーゼル条約担保法であるバーゼル法と廃棄物処理法の規制の適用範囲を適切に接合させることで、両法間の「すきま」を埋める必要がある。

本報告書を踏まえ、関係省庁が連携の上、廃棄物等の越境移動の適正化及び循環型社会形成に向けて、迅速に最大限の対策を講ずることを強く期待する。特に、廃棄物処理法とバーゼル法との関係に関する問題については、審議会において検討することを御願いたい。

廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会  
委員名簿

(敬称略、委員は五十音順)

座長	細田 衛士	慶應義塾大学経済学部	教授
委員	大塚 直	早稲田大学大学院	法務研究科 教授
	小島 道一	日本貿易振興機構アジア経済研究所	主任研究員
	島村 健	神戸大学大学院	法学研究科 教授
	下井 康史	千葉大学大学院	専門法務研究科 教授
	白鳥 寿一	東北大学大学院	環境科学研究科 教授
	寺園 淳	国立研究開発法人国立環境研究所	資源循環・廃棄物研 究センター副センター長
	中村 崇	東北大学	多元物質科学研究所 教授

オブザーバー：外務省、財務省、経済産業省、海上保安庁

## 廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会における検討経緯

### ○第1回検討会（平成27年9月29日）

- ・ 検討会の開催について
- ・ 廃棄物等の輸出入に関する現状と課題について
- ・ 今後の検討の進め方について

### ○第2回検討会（平成27年10月23日）

- ・ 関係者ヒアリング（対象：財務省、海上保安庁、経済産業省（以上関係省庁）、日本鋳業協会、一般社団法人日本鉄鋼連盟、電気事業連合会（以上関係業界団体））
- ・ 今後の検討の進め方について

### ○第3回検討会（平成28年1月7日）

- ・ 関係者ヒアリング（対象：環境省関東地方環境事務所、松山市）
- ・ 論点整理の方向性について

### ○第4回検討会（平成28年2月10日）

- ・ 検討会報告書の骨子案について

### ○第5回検討会（平成28年3月9日）

- ・ 検討会報告書（案）について

※第2回及び第3回検討会におけるヒアリング対象の記載は、ヒアリング実施順