

廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会(第5回)

議事要旨

1 日 時:平成 28 年 3 月 9 日(水) 15:00~18:00

2 場 所:大手町サンスカイルーム D 室

3 出席者

(出席委員)

細田委員(座長)、大塚委員、小島委員、島村委員、下井委員、白鳥委員、寺園委員、
中村委員

(オブザーバー)

外務省国際協力局地球環境課、財務省関税局業務課、経済産業省産業技術環境局環境
指導室、同リサイクル推進課、海上保安庁警備救難部環境防災課

(環境省出席者)

鎌形廃棄物・リサイクル対策部長、山本廃棄物・リサイクル対策部企画課長、角倉産業廃
棄物課長、萱嶋企画課課長補佐、谷貝リサイクル推進室室長補佐 他

4 議 題

(1)検討会報告書(案)について

(2)その他

5 配布資料:

資料 1 : 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のポイント(未定稿)

資料 2 : 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)

資料 2 別添: 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) 関係資料集

参考資料 1: 第 4 回廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会(平成 28 年 2 月 10 日)
議事要旨(案)

6 議事要旨

(1)検討会報告書(案)について

環境省から、資料 1, 2 に基づき説明。

■ I. 廃棄物等の越境移動管理に関する制度の概要

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

②法が対象としている廃棄物等及び行為の範囲(p.6)

- ・ 使用済鉛蓄電池の OECD 向けの輸出については、日本国内での収集・運搬保管だけでなく、輸出先における環境上適正な管理なども確保できていない可能性が

あるということが分かるようにすべき。(寺園委員)

■ 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(p.11)

- ・ 特定有害廃棄物等のうち、廃棄物処理法で廃棄物とされていない物はどの程度あるのか。(中村委員)
→(環境省)輸出される物としては鉛蓄電池及び鉛灰、輸入される物としては電子部品スクラップ、金属含有スラッジ、電池のスクラップ等が該当する。現在輸出入されている特定有害廃棄物等の大半は廃棄物に該当しない。

(3) バーゼル条約上の不法取引の発生状況(p.13)

- ・ 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としつつ、その後で1件事例があるとされている。使用済電気電子機器以外に係る措置命令はあるということを確認すべき。(下井委員)

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

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(p.14)

- ・ 319 通知だけではなかなか刑事告発ができないという指摘を踏まえた今後の検討の方向を第V章で記載すべき。(下井委員)

■ 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(p.23)

- ・ 潜在汚染性と潜在資源性の話はもっと強調すべき。また、「潜在汚染性が顕在化するリスクが低い」とあるが、これは潜在資源性が高いにもかかわらず汚染性が顕在化するリスクが低いということを強調した方がよい。(下井委員)
- ・ 石炭灰、鉛蓄電池、廃基板、鉄鋼スラグなど、潜在資源性を有し適切に利用されている物は、エンドプロセスに原料として入っている。雑品スクラップのように潜在汚染性を有する物が適切に取り扱われず、潜在汚染性が顕在化してしまうのは、それが有価である場合に廃棄物処理法の対象外とされるためである。海外では、汚染物を直接取り除き、直接エンドプロセスに原料として入ることが確保できれば、資源として扱ってよいという根本思想があり、そのような方向に整備していくことが重要。もっと踏み込んだ表現があってもよい。(白鳥委員)
→(環境省)潜在汚染性だけでなく、潜在資源性についてもアンバランスが生じているということを書き込むとともに、エンドプロセスとの関係等についても

分かるような形となるよう検討したい。

■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

○廃棄物処理法とバーゼル法の「すきま」の解消(p.27)

- ・ 非常に重要な点であるにもかかわらず、表現がぼやけている。今後の対応の方向としては、1) 廃棄物処理法に関して、使用済家電等を廃棄物とみなし、それを含んでいる物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と、2) バーゼル法に関して、国内での管理を適正化する方策、という2つしかないと思う。「さまざまな方向性」とあるが、この2つ以外に何があるのか。(大塚委員)
- ・ 廃棄物処理法とバーゼル法の「すきま」問題を解決するためには、バーゼル法が廃棄物処理法で対応すべき。「例えば」という表現は適切ではないので削除すべき。(細田座長)
 - (環境省)「さまざまな方向性」を改め、2つの方向性があることがはっきりと分かるような表現としたい。
 - (経済産業省環境指導室)廃棄物処理法での対応とバーゼル法での対応の二つの方向性以外にも、資源循環制度の活用など、さまざまな方向性が考えられる。今後、関係省庁間で具体的な対応方策について検討を深めたい。
- ・ 経済産業省の説明は、資源循環制度で法改正を考えているのか。自主的な取組や指導では不適正輸出の防止や国内管理の適正化は難しいと思うが、策があれば教えてほしい。(大塚委員)
- ・ もし策があるのであれば、「個別リサイクル法を見直す」など、具体的に書いたほうが分かりやすい。(細田座長)
 - (経済産業省環境指導室)法改正を検討するには時間を要するため、既存のリサイクル制度について、運用面で対応もあってよいと考えている。
- ・ 二者択一しかないと考える。リサイクル法を改正し、輸出入を踏まえた国内の雑品スクラップなどを対象に、監督処分を導入するのはおよそ現実的な選択肢ではないと考える。(島村委員)
 - (経済産業省環境指導室)バーゼル法に手を加えるのか、廃棄物処理法に手を加えるのか、経済産業省としてもしっかり検討していかなければならない。バーゼル法は国外の環境汚染防止を目的とする法律であるということを踏まえ、海外で環境汚染がどのくらい発生しているのかも検討しながら、国際ルールとの整合等も考慮し、環境省と一緒に議論を深めていかなければいけない。
 - (経済産業省リサイクル推進課)雑品スクラップの問題は、家電リサイクル、小型家電リサイクルの審議会でも議論がなされているところ。鉛蓄電池については、我が国のリサイクルシステムの維持の観点からも検討が必要である。
- ・ 「すきま」を埋めるということは非常に大事な点であり、バーゼル法で水際対策

だけをやっているだけでも、水際に至る前のところをしっかりと押さえないと意味がないということを強調すべき。バーゼル法で国内管理の適正化に手を広げることがバーゼル条約担保というバーゼル法の目的を超えてしまうおそれがある。現在のバーゼル条約担保というバーゼル法の目的を変えない範囲で対応するという案もあるが、バーゼル法のバーゼル条約担保という法目的自体を見直して、有害廃棄物全般を扱う法律に改めるという方法もある。(下井委員)

- ・ バーゼル条約第4条7(a)で、許可されている者以外が有害廃棄物等の運搬・処分を行うことを禁止するとされていることから、国内での運搬についても、締約国は許可制を敷かなくてはならないと解せる。そうだとすれば、バーゼル条約担保という現在のバーゼル法の目的を変えないまま、国内での運搬について許可制を導入すべきではないか。(島村委員)
 - (環境省)バーゼル条約第4条7(a)については、過去の議論等も踏まえつつ外務省と確認を行っているところであり、引き続き調査したい。
- ・ バーゼル法で国内管理を適正化する場合には、廃棄物処理法の特別管理廃棄物の処理基準などの制度とのバランスを踏まえる必要がある。(寺園委員)
- ・ 「すきま」を埋めるという考え方はよく分かるが、本質的には、廃棄物の定義等に問題があるので、別の場でしっかりと検討してほしい。EUでは、リサイクル、廃棄物処理等の国際標準化を検討している。日本がこのままで対応できるのかということも検討してほしい。(中村委員)
- ・ 「現在の廃棄物の定義を前提としつつ」とある一方で、廃棄物の定義の見直しについては中環審にかけることが適当であるとされている。中環審で廃棄物の定義を変える可能性もあるのであれば、それが分かる表現にすべき。(下井委員)
 - (環境省)表現の整合を取るとともに、どういった内容の中環審で議論するのが分かるような表現としたい。

■ 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担保について(視点1 関係)

① 規制対象物の範囲及び該否判断について

- ・ 廃棄物処理法とバーゼル法の「すきま」の解消という点で、輸出される特定有害廃棄物等の国内管理の適正化とは、「上流まで遡って」国内の搬出から相手国におけるリサイクルに至るまでの一連の手続を管理するという点であるから、それが分かるように記載すべき。(大塚委員)
 - (環境省)「上流まで遡る」ことが分かるようにしたい。
- ・ 319 通知の問題は、一つは総合判断でははっきりしないということと、もう一つは通知に過ぎないので刑事告発が難しいということの2点。規制対象物リストの導入は、このうち

前者には対応しているかもしれないが、後者について書かれていないので、追加すべき。(下井委員)

- ・ 規制対象物リストの導入について、OECD 決定で混合廃棄物が定義されているにもかかわらず、我が国では法令等で定義されていないことが問題の背景であるが、これは法の不備と断言してよいのではないか。(下井委員)
- ・ 規制対象物リストについては、雑品スクラップに頻繁に混入する廃基板や電池などを対象として指導すれば、業者も気を付けるのではないかと期待。(寺園委員)
- ・ 混合廃棄物について、欧州ではグリーンリスト対象を明確化し、アンバーリストやレッドリストの対象の物が混ざっていればだめ、分けなければだめ、ということを明確にしている。規制対象物リストにおいては、分別しなければいけないという条件と、アンバーリストやレッドリストの対象物をそれ以外の物と混ぜてはいけないという条件がはっきりさせればよい。新たな形態や製品がでてきたら一つずつリスト化するのではなく、基本的な考え方を定めるべき。(白鳥委員)
- ・ グリーンリスト、アンバーリスト等の区別も、法令上の根拠を設けて EU のような透明な手続で行うことが重要である。海外や国内の取引関係者にとって分かりやすい規定で整理すべきである。(島村委員)
- ・ 輸出面では廃基板(電子部品スクラップの一種)や電池などをアンバーリスト対象物のようにして厳しく取り締まるべきとする一方、輸入面では電子部品スクラップをグリーンリスト対象物のようにして規制を緩くすべきという考え方となっている。その点について矛盾を指摘されないよう、厳しくすべきところが緩く、緩くすべきところが厳しくなっているという現状のアンバランスを分かりやすく整理すべき。(寺園委員)
→(環境省)記載が不十分な箇所もあるので、書きぶりを検討したい。
- ・ バーゼル法は、他の条約担保法と異なり、特定有害廃棄物等の定義を条約に丸投げしており、法的拘束力のない告示がガイドラインとして策定されているだけである。バーゼル法制定当時には、他に例もあったが、他法令は適宜改正され政省令で限定列挙するような方式となっている。現行のバーゼル法では、混合廃棄物等の適用対象の明確化を図ろうとしても、現行のバーゼル法 2 条のような定義では対応できないので、明確化のためには法律を改正する必要がある。定義を変更した上で、規制対象を下位法令で明確化することで、税関の対応を容易化することが重要。(島村委員)
→(環境省)バーゼル法第 2 条の定義に関して、御指摘のような法的整理が考えられるということを明記したい。

②輸出に係る審査基準について

- ・ 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うとあるが、具体的な内容は何か。(大塚委員)
→(環境省)OECD 加盟国向けか、非加盟国向けかだけが絶対的な判断材料ではなく、

潜在汚染性の顕在化リスクに応じた審査基準を定めることができるようにすべきという意図である。

- ・ OECD 加盟国であれば施設が適正で、OECD 非加盟国であれば適正でないというわけではない。どのように分別や減量化が行われ、どこに行くのかという「ディスティネーションをコントロールする」という考え方を導入すべき。(白鳥委員)

※ V-1(1)③の「罰則等について」も参照

③罰則等について

- ・ 「制度の概要と課題」に現行の罰則が記述されているが、課題が書かれていない。これまでの議論で、特定有害廃棄物等の不適正輸出について未遂罪及び予備罪がなくて困っているという意見があったので、その点を記述すべき。その上で、今後の対応の方向として未遂罪及び予備罪の導入を記載すべき。もし、導入できないとするならば、その理由も明らかにするとともに、それを踏まえた具体策も記述すべき。(寺園委員、大塚委員)
- ・ これまでの説明で、外為法で未遂罪や予備罪を導入することは難しいとのことであったが、環境省による予備的確認の法的位置付けを改め、廃棄物処理法と同様の行政処分と位置付ければ、バーゼル法で未遂罪及び予備罪を制定することができる。制度をどのように変えると、未遂罪及び予備罪が導入できるのか整理すべき。(小島委員)
→(環境省)未遂罪及び予備罪の創設をめぐる法的整理について、考え方を整理し、記述することとしたい。
- ・ 「予備的確認の法的位置付けを改め、廃棄物処理法と同様の行政処分と位置付ける」という案は、報告書案の9ページの手続フローの図において、環境大臣の確認や意見に相当するものを無くし、代わりに廃棄物処理法のように外為法の前(現状であれば点線の部分)に廃棄物処理法と同様の行政処分を新設するということと理解した。そのような改変は条約上問題なく、国内法の改正で対応できる。(島村委員)
- ・ 行政処分を新設するメリットは、未遂罪及び予備罪の創設に留まらない。現在は、バーゼル法に基づく輸出時の環境汚染防止措置の確認が行政庁同士の手続として埋没しているが、独立した行政処分として新設すれば、OECD 決定の 4 つの要件をクリアすることを確認の要件、審査基準として明確に位置付けづけることができる。それは手続の透明化にもつながる。(島村委員、大塚委員)
- ・ さらに、石炭灰のように、廃棄物でも特定有害廃棄物等でもある物を輸出する場合の手続を簡素化するためにも、バーゼル法の手続を廃棄物処理法の手続と同じようにしたほうがよい。(大塚委員)
→(環境省)予備的確認の法的位置付けについては、第3回検討会から議論されていることから、少なくとも委員指摘のような制度改革を行うことでどのようなメリットが生

ずるのかという点がかかるような報告書の記載としたい。

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

- ・ 今後の対応の方向で、「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明確化等」というタイトルでは修理目的に限定しているように読めるが、ここは本来リユース全般を意図しているのではないか。(下井委員、白鳥委員)
→(環境省)御指摘のとおりなので、記述を修正したい。また、修理をした上でのリユースを含む点も分かりづらいので、表現を改善したい。

(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)

- ・ 33 ページにおいて、OECD 決定の要件として①～④を挙げ、日本で担保されているのは①と②だけで、その後、③の資力保証もすべきという文脈で記述されているが、④の環境上適正な管理の部分について、ここにも記述すべき。例えば鉛蓄電池の韓国への輸出について、資力保証は問題ないとしても、輸出先でどのようになっているかが分からない状況であってはならない。OECD 決定で定められている環境上適正な管理の確保という要件についても日本の対応を明記すべき。(寺園委員)
→(環境省)環境上適正な管理の確保の必要性は指摘のとおりであり、記述を検討したい。
- ・ 国内処理の原則を法律上位置付け、審査基準にも落とし込むべき。日本国内の静脈産業システムを守るということについて、迅速に手当ができるよう表現すべき。(島村委員)

(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)

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

- ・ 我が国の独自有害廃棄物の範囲を定める環境省令が未制定とあるが、法技術上制定が難しいというのは不備であり、対応が必要である。(下井委員、島村委員)
- ・ 制度の概要と課題において、EU の運搬規則が紹介されているが、これを参考とする記述すべき。(下井委員)
→(環境省)EU の制度を参考にすると明記したい。
- ・ EU のように、輸出国と輸入国との間で合意できない場合は特定有害廃棄物等とみなすという規定を置かないと、シップバックや措置命令もできないということになる。(島村委員)

②バーゼル法上の措置命令及び行政代執行について

- ・ バーゼル法第14条の「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」という要件について、報告書の文章では何が問題なのかが分かりづらいので、明確にすべき。(下井委員)

- ・ バーゼル条約では「人の健康又は生活環境に係る被害を防止するため」の必要性の有無にかかわらず、不法取引であった場合にはシップバックしなければいけないと規定している。条約の規定に鑑みると、措置命令の要件は条約と不整合であり、条約上の加盟国の義務を文言上果たしていないように思われるので、条約と整合させるべき。(島村委員)

→(環境省)ご指摘を踏まえ、表現を改善したい。

(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)

※ V-1(1)③の「罰則等について」参照

■ 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

- ・ 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について、輸出国側に実際に処理する施設がないような場合にシップバックをすることが本当に適切なのか相手国の状況などを踏まえて判断すべきとしてほしい。(小島委員)
→(環境省)シップバック先の状況を踏まえるという点に分かるようにしたい。
- ・ 再輸出の手続については法制度上の手当がないと対応できないのではないか。(島村委員)
→(環境省)整理が必要と認識。

(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)

- ・ 輸入手続の簡素化は国益に資するものであるため、環境上の課題がクリアできる以上は実施すべき。(大塚委員)
- ・ 本文中で言及のあるグリーンリスト、アンバーリスト等については、EUの制度を単に参考にするのではなく、その方向で導入すべき。(大塚委員、白鳥委員)
- ・ 事前同意施設について、「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」とあるが、これでは意図が分からない。(細田委員)
→(環境省)表現を改善したい。
- ・ 事前同意施設を対象とする包括的な輸入承認について、今後の対応の方向において明確に記載すべき。(大塚委員)
→(環境省)グリーンリスト、アンバーリストの議論と、事前同意施設の議論が混在しているため、書き方について工夫したい。

- ・ 事前同意施設の考え方を導入する際には、法律で規定するという方法もあるし、EUのように法律外で規定するという方法もある。ISO等が整備されると国内法で対応できなくなる可能性があり、覚悟をもって検討していく必要がある。(中村委員)
- ・ 事前同意施設の制度を導入しようとしても、基本的事項の改正では対応できない。(島村委員)
- ・ グローバル化が進み循環資源の輸出入が増加する中で、EU等との国際競争も生じている。時間をかけて検討していると手遅れになる可能性がある。(大塚委員、白鳥委員)

■ V-3. その他の論点

(1) 事前相談について

- ・ 事前相談「制度」と記載されている箇所があるが、制度という認識があるのか。(寺園委員)
→ (環境省) 行政サービスであるため、「制度」という表現を使わない書き方としたい。

(2) 試験研究目的の越境移動について

- ・ 試験研究目的の越境移動の規制緩和については、EUなどは規則で対応しているので、法律改正が必要になるのではないかと懸念。法制度上の手当てが必要であると書く必要がある。(島村委員)
→ (環境省) EUの事例を参考とすることを明確にしたい。

■ 報告書全般について

- ・ 今後の検討の方向において、「必要である」という表現が「適当である」と変わった部分があるが、「適当である」と軽い扱いとされることで結局実施されなくなるのではないかと懸念。問題ないのであれば、「必要である」や「すべきである」といった表現にしてほしい。(寺園委員)
- ・ 特定有害廃棄物等の定義、特定有害廃棄物等の輸出に関する審査基準、未遂罪や予備罪、バーゼル法の措置命令と行政代執行、環境大臣の確認の手続を行政処分として規定するなど、法律改正をしなければいけない点が多くある。(大塚委員)
- ・ 法律の改正が必要なのか、政省令の改正でよいのか、あるいは通達類の改正でよいのかをある程度明確化して記述してもらえるとよい。(下井委員)

■ 関係省庁からのコメント

座長から関係省庁にコメントを求めた。

- (経済産業省環境指導室) 経済産業省としても提示された課題認識をしっかり受け止め、御提案いただいた対応の方向について、関係省庁との間で具体的な対応方策について検討を深めていきたい。
- (経済産業省鉱物資源課) 非鉄金属リサイクルを行う業界は、環境対策を万全にしつつ、非鉄金属リサイクルの担い手として事業活動を行っているが、使用済鉛バッテリー流出や廃電子基板がなかなか手に入らないなどで、苦勞しているのは事実。報告書をまとめたいただき、業界が直面している問題の解決が図られるということは、大いに歓迎したい。
- (経済産業省非鉄金属課) 廃棄物に当たらない特定有害廃棄物等の国内での取扱いの管理強化について議論があった。使用済鉛バッテリーについては、処理施設も、収集・運搬も、かつて廃棄物として取り扱われていた頃にフォーマル化した産業と認識している。このため、国内での取扱いの管理強化を進めた場合でも、不当な負担増とは言えないのではないかと思う。
- (外務省) 発言なし
- (財務省) 発言なし
- (環境省) 報告書については、本日頂いた指摘を受け止めて、座長の指導を仰ぎながらまとめてまいりたい。報告書で示された内容を受けて、実際にどう進めるかということについては、政府部内で議論のプロセスを踏んだ上で、スピード感を持って対応していきたいと考えている。

以上