

今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について
(意見具申)

平成14年11月22日

中央環境審議会

中環審第70号
平成14年11月22日

環境大臣
鈴木俊一 殿

中央環境審議会
会長 森 篤 昭 夫

今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について（意見具申）

標記に関して、当審議会は環境基本法（平成5年法律第91号）第41条第3項の規定に基づき、別添のとおり意見具申する。

今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について

平成14年11月22日

中央環境審議会

廃棄物・リサイクル部会

1 背景と経緯

我が国の廃棄物の排出量については依然として高水準で推移しているところであるが、国民や産業界、地方公共団体等各方面における適正な廃棄物処理・リサイクルに対する関心の高まり等を背景として、廃棄物の定義・区分や処理責任の在り方、廃棄物処理に関する規制の在り方、廃棄物処理に関する排出者や生産者の役割等については、様々な問題提起がなされているところである。

また、最終処分場の確保難、悪質な不法投棄の多発等による環境負荷の増大が見られるとともに、これらに対応するために多額の費用を要しているところである。

こうした状況を背景として、平成13年8月、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会に廃棄物・リサイクル基本問題専門委員会を設置し、国民、事業者、地方公共団体及び国の役割及び責任を明確化し、適正な排出抑制、廃棄物処理・リサイクルを一層進めること、規制改革や地方分権に係る議論などを視野に入れることを基本的考え方として、廃棄物の定義・区分の在り方、リサイクルに係る廃棄物処理業・施設に対する規制の在り方、排出者責任・拡大生産者責任の在り方等の基本問題について検討を行い、関係する諸団体からヒアリングを行った上で、平成13年12月に検討結果が取りまとめられた。

これを踏まえ、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会において審議がなされ、平成14年3月に廃棄物・リサイクル制度の基本問題に関する中間取りまとめが取りまとめられた。同中間取りまとめにおいては、廃棄物の排出抑制の推進、合理的な廃棄物処理・リサイクル制度の確立及び適正処理の確保を基本的視点として、廃棄物の定義、廃棄物の区分、廃棄物処理業・施設に対する規制並びに排出者責任及び拡大生産者責任等について制度見直しの主な論点を取りまとめられており、平成14年4月から5月にかけてパブリックコメントが行われ、約1800件の意見が寄せられた。

これらを受けて、平成14年7月、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会に廃棄物・リサイクル制度専門委員会を設置し、中間取りまとめやそれに対するパブリックコメントの結果、産業廃棄物行政に関する懇談会報告、不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会報告等を踏まえ、特に制度面での課題を中心として更なる検討を行い、平成14年10月に制度面の見直し等についての検討結果が取りまとめられた。

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会ではこれまでの検討結果を踏まえ、更に検討を行い、今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方についての最終報告を以下のように取りまとめるに至った。

2 基本的視点

廃棄物・リサイクル制度の基本問題については、天然資源の消費抑制及び環境負荷の低減が図られる循環型社会を形成していくため、次のような課題を解決していくとの視点に立って、廃棄物の定義、廃棄物の区分、廃棄物処理業・施設に対する規制並びに排出者責任及び拡大生産者責任等を含めた制度をどのようにするか検討しつつ、見直しを行うことが適当である。

なお、制度見直しとあわせて、廃棄物分野における人材の育成及び資質向上や研究・技術開発を推進していくことが極めて重要である。

(1) 合理的な制度の確立による効率的な廃棄物処理・リサイクルの推進

優良かつ健全な廃棄物処理・リサイクルを推進するため、「不適正処理を防止するための規制は厳しく、手続は合理的に」という考え方の下、リサイクルなどを行うために廃棄物が広域的に移動する必要があることを踏まえ、廃棄物処理・リサイクルに関する規制の仕組みの合理化を図る。

(2) 不適正処理の防止・適正処理の確保

平成12年に改正された廃棄物処理法の厳格、確実な施行とあわせ、廃棄物というものがぞんざいに扱われ、それが原因で環境保全上の支障を生じる可能性を常にもつ性質があるということを踏まえ、廃棄物の定義に関連して不適正処理の問題が生じないように必要な対応を図る。また、産業廃棄物分野の構造改革()を行いながら未然防止対策を基本としつつ、不法投棄防止対策を一層強化するとともに、有害な廃棄物の適正処理を確保する。

「産業廃棄物分野の構造改革」

産業廃棄物の排出事業者責任を徹底強化した改正廃棄物処理法を国と地方公共団体が一体となって施行し、排出事業者が信頼できる産業廃棄物処理業者を的確に選択することにより、「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を、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関係者全員の取組を通じて転換する改革。

(3) 適切な役割分担による廃棄物の排出抑制等

循環型社会の形成のためには、国民、事業者、地方公共団体及び国が適正かつ公平な費用負担を含めて適切に役割を分担し、取組を進めることが必要である。このような考え方に基づき、廃棄物の区分の在り方については、処理責任に着目し、事業者、地方公共団体等の適正な役割分担を踏まえて検討しつつ、排出抑制、排出者責任の強化を図る。国民も排出者として果たすべき役割を適切に分担することが必要である。また、拡大生産者責任の考え方に基づく適正な廃棄物処理・

リサイクルを推進する。さらに、現在の産業廃棄物問題の状況を踏まえ、産業廃棄物行政における国の役割強化を行うとともに、国と都道府県が一体となった産業廃棄物の適正処理確保のための体制を整える。

3 制度見直しの主な論点

(1) 合理的な制度の確立による効率的な廃棄物処理・リサイクルの推進

現状

現在、廃棄物の排出を抑制するとともに、適正な廃棄物処理・リサイクルを進めようとする取組が各地で見られているところである。

廃棄物処理法においては、適正な処理・リサイクルを担保する手段として廃棄物処理業及び廃棄物処理施設に係る許可制度が設けられており、具体的には、一般廃棄物処理業については市町村長の許可、産業廃棄物処理業、一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設については都道府県知事又は保健所設置市長の許可を要することとされている。このため、例えば、産業廃棄物を全国的に集めようとするれば、全ての都道府県及び保健所設置市の許可が必要となる。また、廃棄物処理施設について、一般廃棄物、産業廃棄物それぞれについて許可制度があり、同じ性状の物を処理する施設であっても、一般廃棄物、産業廃棄物それぞれの許可を要することとされている。

一方、広域的な廃棄物処理・リサイクルを促進する観点から、環境大臣の指定により廃棄物処理業に係る許可を不要とする特例制度として広域指定制度が、また既存の製造施設でリサイクルを行う場合を主な対象として環境大臣の認定により廃棄物処理業及び廃棄物処理施設に係る許可を不要とする特例制度として再生利用認定制度が設けられているところである。

見直しの方向性

(ア) 基本的視点

現行の許可制度は、適正な廃棄物処理・リサイクルを担保する観点から置かれている規制であり、今後とも現行と同様に厳格なものとする必要があるが、広域的・効率的な廃棄物処理・リサイクルを促進することは循環型社会の形成を図る上で必要であり、適正処理確保の観点からの規制は厳格なものとしつつ、その手続は合理的に、という視点が重要である。

(イ) 業及び施設に係る許可の特例制度の拡充

リサイクルなどを行うために広域的に廃棄物が移動する場合の廃棄物処理業

の許可については、事業者が共同して取り組むことにも配慮し、環境大臣の指定により地方公共団体ごとの許可の取得を不要とする特例制度である広域指定制度の積極的な拡充を図るとともに、指定基準の明確化を図るべきである。即ち、複数の事業者によりリサイクルなどを行う場合における不適正処理が起きた場合の責任の所在を明確化するとともに、許可の特例を受ける者に対する処理基準の適用や改善命令の適用などの内容を盛り込んだ新たな広域指定制度として整備し、その対象をリサイクル技術などの進展を踏まえ従来の広域指定制度以上に拡大することにより、積極的に活用していくことが必要である。なお、その積極的活用を図るための事務処理能力の強化もあわせて求められる。

さらに、廃棄物の再生利用の促進のため、業・施設両方の許可を不要とする仕組みである再生利用認定制度については、認定対象範囲の拡大を検討するとともに認定基準の明確化を図り、可能なものから順次指定していくことが必要である。

一方、一都道府県における許可取得をもって他の都道府県における許可手続を合理化すること（一地方公共団体の許可取得をもって、他の地方公共団体における許可手続を合理化すること、又は運搬における積み卸しの一方を合理化すること等）については、改正廃棄物処理法に基づき都道府県知事の行政処分権限を積極的に行使することで進めている産業廃棄物分野の構造改革が緒についたばかりであり、未だ住民の廃棄物処理に対する不信感、不安感が払拭されていない状況にかんがみ、当面、上記の新たな広域指定制度の活用により広域的・効率的なリサイクルなどを促進しつつ、産業廃棄物分野の構造改革の進展状況等に応じて引き続き検討すべきである。

（ウ）物の性状に応じた施設許可制度の合理化

一般廃棄物、産業廃棄物の区分に関わらず、物の性状に応じた効率的な処理・リサイクルを促進する観点から、同様の性状を有する一定の廃棄物の処理施設の設置の許可取得は、一般廃棄物又は産業廃棄物いずれか一方のみで足りることとする許可制度の合理化を行うことが適当である。

また、一般廃棄物処理施設については、一定以上の処理規模の場合、一律に許可が必要となるが、受け入れる廃棄物の種類と処理工程による生活環境上の影響の大きさを考慮して、許可対象施設を見直すことが必要である。

（エ）保健所設置市の事務について

現在、全ての保健所設置市が都道府県と同様に産業廃棄物行政を担当しているが、都道府県・市の合理的な許可事務の在り方や許可権者の範囲の適正化に

ついて、都道府県・市の意見を十分踏まえて検討することが必要である。

(オ) リサイクルされる廃棄物に係る区分

リサイクルに関する規制の合理化やリサイクルを求める観点から「リサイクルされる廃棄物」という新たな区分を設けてはどうかという指摘もあるが、排出時点では確実にリサイクルされるかどうかは物の性状のみでは明らかでない。従って、排出時点での区分を設けるのではなく、リサイクルする者及びその方法とリサイクルされる物とをセットにした、上記の広域指定制度等の特例制度や後述の拡大生産者責任の趣旨に基づく制度などで対応することが適当である。

(2) 不適正処理の防止・適正処理の確保

ア 不適正処理防止のための廃棄物の定義の在り方

現状

廃棄物は、取引価値がないこと等により不要であるために放置されるなどぞんざいに扱われ、それが原因で環境保全上の支障を生じる可能性を常にもっており、特に産業廃棄物分野においては、不適正処理が後を絶たない現状がある。

廃棄物処理法上は、廃棄物とは、「ごみ、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って、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）」と定義されている。（現在、気体状のものは廃棄物に該当しない。）

この定義については、「占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になった物をいい、これらに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常取扱形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断」するという考え方（いわゆる総合判断説）が最高裁判例によっても採用されている。

廃棄物分野においては、これまで、豊島事件（香川県の豊島において大量のシュレッダーダスト等がリサイクル原料であり廃棄物でないとして放置された不法投棄の事例）に象徴されるような不適正処理の多くがリサイクル名目により生じてきているというのが実態である。

一方、使用済みとなった被覆電線のように、銅線が有価値であるため総体として取引価値を生じているが、不要な被覆部分を焼却施設を使用せずに野外焼却するという環境保全上問題となる事例が見られている。（当該事例については、廃棄物ではないので廃棄物処理法の焼却禁止規定は適用されない。）

また、これまでその対応のルールが必ずしも明確でなかった汚染土壌については、土壌汚染対策法が制定されたことにより、一定の枠組みが整えられたところである。土砂については、一般に土地造成の材料として使用されている自然物であるため、これまで廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではないものとして運用しているが、大量の土砂の放置により環境保全上の支障が生じている事案が生じている。

見直しの方向性

(ア) 基本的方向性

(不要物の概念について)

廃棄物について、その移動や保管その他の取扱いそのものを管理する必要性があるのは、取引価値がないこと等により不要であるために放置されるなどぞんざいに扱われ、それが原因で環境保全上の支障を生じる可能性を常にもっているためであり、不適正処理が後を絶たない現状、それに伴う住民の不信感が払拭されていない現状にかんがみ、環境保全の観点を重視し、不要物であるリサイクル可能物を含め、不要物全体を廃棄物として制度的な管理の下に置くことが必要である。

不要物は、客観的要素だけでなく主観的要素も考慮しなければ適切に判断できない概念であり、その該当性について、個別事例に即して主観・客観の両面を勘案する考え方そのものには合理性はある。

ただし、占有者の意思や取引価値の不明確さにより不要物であるか否かの判断が困難な事例が多いことにかんがみ、これらの事例に関し、環境の保全の観点から、平成12年の使用済みタイヤに係る通知のように、個別事例に即して具体的な判断基準を明確化する措置を、「占有者の意思」「取引価値の有無」よりも「物の性状」「排出の状況」等の客観面の判断要素を優先させるべき場合もあり得ることを含め、より多くの対象物について講じることなどにより、判断要素の具体化・客観化を図ることが必要である。

(リサイクル可能物かどうかを巡って生ずる問題について)

現実に定義を巡って起きている不適正処理の事例の多くは、豊島事件や青森・岩手不法投棄事件などに象徴されるように、「不要物でないリサイクル可能物」であると事業者が称して不要物の不適正処理を行い、不要物の処理について法の規制を逃れようとする事例である。

このような現実にかんがみ、法の網をくぐる悪質な行為を明らかにするに当たり、地方公共団体の行政調査をより行いやすくし、適切・適時に行政処分につなげることができるようにするため、その行政調査権限を強化することが必要である。

さらに、(2)ア で述べたような、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る。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このような対象物とすべきではないことに留意し、環境保全上の管理が必要となる対象を明確にすることが必要である。

(イ) 留意すべき視点

これら全ての見直しに当たっては、環境保全の観点を重視すべきであり、EU指令等における「廃棄・処理すべきもの」という概念も、環境保全の観点から必要な管理をすべきものを対象として捉えていこうという考え方の表れであると考えられる。即ち、(ア)で述べたとおり、環境の保全の観点を重視し、環境保全上適切に管理すべきものを対象として捉えるという視点が重要である。

一方、廃棄物としての厳格な規制がリサイクルを阻害するという観点からリサイクル可能物を廃棄物から除外すべきとの指摘については、中古品や二次原料などとして適正な管理がなされている有償取引の市場が確立しているものを除けば、リサイクル名目での不適正処理事例が多発していることや、バーゼル条約や欧州における立法例の趣旨等にかんがみれば適切ではなく、(ア)で述べたようにリサイクル可能物であっても何らかの環境保全上の管理が必要である。上記の指摘に関しては、リサイクル可能物を廃棄物の定義から除外するのではなく、むしろ、リサイクルに係る廃棄物処理法の規制の在り方の問題として、(1)で記述したような合理化について検討することが必要である。

(ウ) その他

気体状のものについては、それ自体に管理可能性がなく、新たに廃棄物として取り扱うこととするのは困難である。一方、廃容器等に含まれる気体については、必要に応じて、問題となる気体が放出しないような廃容器等の処理基準を設定すること等により対処可能であると考えられる。

汚染土壌については、土壌汚染対策法に係るものは同法において的確な対応が必要である。また、直接同法の対象となっていない汚染土壌についても、同

法の考え方に即した取扱いが望ましい。まず、これらの措置を講じ、それで対応できない場合には廃棄物処理法により環境汚染の防止を図ることを検討する必要がある。

また、汚染土壌以外の建設工事に伴い生ずる土砂については、現在、その約9割が公共事業に伴い生ずるものであることから、まず、その発注者である公共主体が発生土砂の適正な利用や処分を明確にする取組が必要である。具体的には、国の直轄工事において導入され、地方公共団体にも普及しつつあるように、発注者が契約業者に土砂の搬出先を指定するという指定処分を徹底することが必要である。また、あわせて、掘削土砂の埋め戻し等による建設発生土砂の搬出の抑制や、発生土砂とその土砂利用に係る情報交換の促進及びストックヤードの整備等による工事間利用の促進などの取組を進めるとともに、民間事業についても、指定処分を始め、同様の取組を促していくことが必要である。こうした取組を体系的に進め、発生土砂の搬出抑制、適正な利用及び処分を実態的に確保していくことを中心に必要な対策を講じていくことが適当である。

イ 不法投棄対策の充実

現状

産業廃棄物の不法投棄対策については、これまでの廃棄物処理法改正により順次強化されてきたところであり、平成9年改正においては、不法投棄に対する罰則の大幅な強化、産業界の出えん及び国の補助金による原状回復基金を始めとする原状回復のための措置の創設などが行われ、特に平成12年改正においては、排出事業者が産業廃棄物の運搬又は処分を委託する場合における最終処分までの注意義務やマニフェストによる一貫した把握・管理の義務付け、措置命令要件の拡充・強化等が行われている。

また、不法投棄対策は、法に基づく規制や取締りのみでなく、廃棄物の減量化の推進、適正な処理・リサイクル体制の確保、優良な処理業者の育成など産業廃棄物分野の構造改革と一体となって進めていくべきもので、不法投棄をさせないという社会環境を作り上げていくことが必要となっている。個々の不法投棄事案に対しては、未然防止対策が第一であり、いったん不法投棄がなされた場合は迅速に法的措置を採るとともにその拡大防止を図ることが重要である。こうした認識の下、監視体制の強化、警察機関との連携、地域住民との協力を得て不法投棄対策が強力に進められているところである。

しかしながら、依然として産業廃棄物に対する地域住民の不信感は根強く、また、都市圏から地方へ流出した産業廃棄物の不法投棄に対する不満感の高まりも

あるという現状である。

見直しの方向性

産業廃棄物の不法投棄対策については、排出事業者責任の徹底等を通じた産業廃棄物分野の構造改革と監視の強化による未然防止対策が第一である。未然防止対策としては、最終処分まで一貫したマニフェストによる廃棄物の管理の徹底を、電子マニフェストを一層普及させつつ図っていくことも重要である。また、不法投棄された産業廃棄物の原状回復は、不法投棄の行為者や斡旋を行った者のみならず、排出事業者を含めた関係者の責任で実施されることが原則である。これらの基本的な考え方を反映した平成12年に改正された廃棄物処理法をより一層厳格に運用することにより、不法投棄対策を進めることが重要である。

一方で、都道府県が地域の環境保全のために原因者等に代わって原状回復を行わざるを得ない場合の資金手当については、公平性等の確保や実施のコスト、モラルハザードを起こさないこと等について配慮しつつ、行政と事業者が協力しつつ原状回復を進めるという趣旨で事業者の積極的な社会貢献が求められるところである。これまで事業者の拠出による基金制度により都道府県に対する支援が行われてきたが、今後とも関係者の意見を十分に踏まえた基金制度の運用等により適切な支援を行っていくことが必要である。

以上の対策を基本とした上で、不法投棄対策の更なる充実が求められており、例えば、不法投棄場所を提供し、あるいはこれを黙認した土地所有者の責任の強化、自社処分と称する無許可処理業行為及び積み替え保管行為に対する取締強化、優良処理業者や行政処分に関してその業者名などの情報提供の検討、行政、警察と地元住民が十分連携を取った対応の推進等、地方公共団体、排出事業者等からの要請も踏まえ、必要な措置を講じていくべきである。

また、不法投棄の原状回復に要する費用は全て原因者等に負担させることが原則であることから、不法投棄の行為者の財産を仮差押えするなど、関係法令の活用も必要である。

さらに、不法投棄が大規模、広域的に行われている場合には、投棄された地域の都道府県のみでの対応では、排出事業者責任の追及等が十分に行えない事態も予想されることから、この場合には都道府県に対する調整・助言等を国が行うことが適切と考えられる。

ウ 有害な廃棄物の適正処理の確保

現状

廃棄物処理法においては、爆発性、毒性、感染性等有害性がある廃棄物については、管理の徹底を図る観点から、一般廃棄物及び産業廃棄物それぞれの区分に応じて特別管理廃棄物制度が設けられている。また、その処理責任は、通常の廃棄物と同様に排出者によって異なり、特別管理一般廃棄物については市町村が、特別管理産業廃棄物については排出事業者が処理を行うことになっており、それぞれについて処理方法等が定められている。

見直しの方向性

特別管理廃棄物制度については、有害物の使用・排出・処理実態等を踏まえて、特別管理廃棄物の計画的な追加や見直しを進めていく必要があり、その際、国際的に有害廃棄物として扱われているものとの整合性も考慮していくべきである。

特別管理廃棄物について、一般廃棄物・産業廃棄物を問わず独立した区分を設けるべきとの指摘もあるが、特別管理一般廃棄物と特別管理産業廃棄物をそれぞれ区分して処理責任や処理方法等を定めている現行の制度を活用していくことにより、排出事業者責任の徹底及び廃棄物の排出抑制の促進を含めた適正処理の推進を図っていくことが適切である。ただし、同一の性状を有する特別管理廃棄物については、適正処理推進の観点から、施設の許可についていずれか一方のみで足りることとするといった許可制度の合理化を行うことが適当である。

(3) 役割分担の適正化と、それによる排出抑制等の推進

ア 処理責任に着目した廃棄物の区分の在り方

現状

廃棄物処理法における廃棄物の区分は、責任の所在に着目した基本的な区分として、事業活動に伴い排出される廃棄物のうち多量発生性や有害性等の観点から、汚染者負担原則に立ち、排出事業者責任により処理すべきものとして挙げられた 20 品目が産業廃棄物とされ、これ以外の廃棄物を市町村責任の下で処理すべき一般廃棄物として区分している。このため、一般廃棄物には、日常生活に伴って排出されるごみ等のほか、産業廃棄物に分類されていない事業活動に伴って排出される廃棄物（いわゆる事業系一般廃棄物）も含まれている。

事業系一般廃棄物については、市町村が自ら処理を行う場合や、一般廃棄物処理に係る許可業者が処理を行う場合がある。また、市町村は、廃棄物処理法第 3 条第 1 項（事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において処理しなければならない、という一般的責務規定）を踏まえ、事業系一般廃棄物の排出事業者から処理費用の一部として手数料を徴収する例が多い。

見直しの方向性

処理責任に着目した廃棄物の区分の在り方としては、排出事業者責任を徹底し排出抑制の促進を図る観点から、事業活動に伴って排出される廃棄物は排出事業者の責任の下で処理すべきもの（事業系廃棄物）に区分し、日常生活に伴って排出される廃棄物は市町村の責任の下で処理すべきもの（生活系廃棄物）に区分することが、方向性としては考えられる。

しかしながら、排出事業者責任の下で処理されている産業廃棄物については、処理施設の不足、不法投棄の多発等の状況が見られること、また、排出事業者責任の徹底を軸とした産業廃棄物分野の構造改革を進めているところであるが、それがまだ緒についたばかりであること、さらには、そのような厳格な排出事業者責任について、現在事業系一般廃棄物として整理されている廃棄物の排出事業者全てが負担しきれるかという問題がある。

一方、一般廃棄物については市町村や民間業者により適正に処理されている状況や、事業系一般廃棄物が日常生活に伴って排出される通常の一般廃棄物と同様の性状を有する場合もあることなどにかんがみれば、ダムの流木、道路管理に伴

い生じる剪定枝、廃火薬など、その性状、排出量、処理困難性等の問題から市町村責任の下で処理が円滑に行われているとは言い難いものについて個々に産業廃棄物へ振り分けた上で、それ以外の事業系一般廃棄物については、当面、市町村の処理責任の下、排出抑制の推進の観点から、排出事業者としての責務にかんがみ適正な費用負担を求めるとともに、一定以上の量を排出する事業者に対する減量計画の策定に係る制度の強化等により、排出事業者の責任を強化することも考えられる。

また、同一性状の廃棄物で排出源の違いにより別の区分となるようなものについては、性状が同一である事実が処理責任を同一にするわけではないことから、処理責任に着目した区分は維持しつつ、効率的な処理・リサイクルの推進の観点から、例えば処理施設の設置許可について制度の合理化を進めることが必要である。あわせて、市町村の枠を超えて広域的なリサイクルなどを推進すべきものについては、広域指定制度などの特例制度や拡大生産者責任の拡充・活用によりリサイクルなどを促進していくことも重要である。

イ 排出者責任・拡大生産者責任による適正な処理・リサイクルの推進

現状

(ア) 排出者責任

廃棄物の処理に係る排出者責任は、一般廃棄物と産業廃棄物ごとに整理されている。一般廃棄物については、市町村が処理責任を負い、排出者である国民は、廃棄物処理に関する市町村への協力等（分別ルールの遵守、粗大ごみの有料制への対応等）により一定の責任を果たしているところである。

また、産業廃棄物については、排出事業者が最終処分を含めて適正処理の責任を負うこととなっている。

なお、一般廃棄物について、市町村が最終処分などの処理を市町村以外の者に委託する場合、その処理が委託した市町村の区域外で行われるときは、処理が行われる所在地の市町村に処理に係る情報を通知するなどしなければならないこととなっている。

(イ) 拡大生産者責任

拡大生産者責任とは、製品に対する生産者の責任を製品の使用後段階にまで拡大することにより、製品が廃棄物として排出されることの抑制やリサイク

ル・適正処理を容易とする等、製品のライフサイクル全体にわたり適正に使用済製品に係る環境負荷を減らすための手法をいい、国際的に導入や検討が進められている。平成13年には、OECDにおいて、政府向けの拡大生産者責任に関する政策導入・評価のためのガイダンスマニュアルが策定・公表された。

我が国においては、廃棄物処理法において従来から事業者の責務として、物の製造、加工、販売等に際して、廃棄物となった場合における処理困難性をあらかじめ自ら評価し、製品開発を工夫すること、処理方法についての情報を提供すること等により、その適正な処理が困難になることのないようにしなければならない旨定められており、いわゆる適正処理困難物制度によりタイヤなどが適正処理困難物として指定されているところである。

また、環境基本法において、事業者は、物の製造、販売等を行うに当たって、製品等が廃棄物となった場合にその適正処理が図られることとなるよう必要な措置を講ずることなど環境への負荷の低減に努める責務を有することが規定されている。さらに、循環型社会形成推進基本法において、物の製造、販売等を行う事業者は、耐久性向上など物が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずるとともに、設計の工夫及び材質又は成分の表示、循環的利用の促進及びその適正な処分が困難とならないようにするために必要な措置を講ずる責務や循環的な利用が促進されることが循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについては引取り等の責務を有するとの拡大生産者責任の概念が明記されており、資源有効利用促進法に基づく生産者等による自主的な3R（リデュース、リユース、リサイクル）活動の推進が図られるとともに容器包装リサイクル法や家電リサイクル法等のリサイクル関連法においても引取りや再商品化などの拡大生産者責任の具体化が行われてきているところである。こうしたことを背景として、現在、生産者においては製品設計上の配慮など拡大生産者責任の趣旨に則った取組が様々な分野で見られるところである。

見直しの方向性

(ア) 排出者責任

産業廃棄物の排出者責任については、数次の廃棄物処理法改正によりその強化が行われており、現在、優良な産業廃棄物処理業者の育成を進めるための産業廃棄物分野の構造改革が進展しているところである。引き続き、同法の厳格な施行により排出事業者の処理責任の徹底を進めることが必要である。

一般廃棄物については、ア で述べた事業活動に伴い排出されるものに関す

る排出事業者責任の強化のほか、国民も排出者としての責務を認識し、排出抑制に努め、地域特性等に応じて地方公共団体が行うごみ有料化を通じた費用負担や、分別排出等の取組を行うとともに、国民も排出する当事者として廃棄物の処理や施設整備に注意を払い、集団回収・リサイクル活動の実施・参加に努めることが重要である。

この際、このような排出事業者及び国民の側の取組の強化とあわせ、市町村においても、自らが行う廃棄物処理事業についての収支透明化・効率化に努めるとともに、住民による自主的取組の促進のための環境整備等もあわせて推進することが必要である。

また、一般廃棄物を市町村が処理した後の残さが、当該市町村の区域外の施設で、リサイクルや最終処分目的で広域的に処理される状況があることにかんがみ、このように市町村が処理を委託した場合にあっても、リサイクルや最終処分までの適正処理の確保のための責任があることを明確にすべきである。

(イ) 拡大生産者責任

拡大生産者責任の趣旨は、製品が使用済みとなった場合における環境負荷の管理・削減に最も支配力を有する生産者に一定の責任を求めることにより、使用済製品に係る環境負荷低減のメカニズムを市場に組み込み、環境コストを正しく市場に反映させることにある。

これまでも、拡大生産者責任の趣旨については、我が国の法制度において、廃棄物処理法における適正処理困難物制度の導入などに端を発し、さらに、容器包装リサイクル法などのリサイクル関連法に活かされてきたところである。

拡大生産者責任の趣旨にかんがみ、従来の廃棄物処理法上の処理責任者としての市町村や排出事業者と並び、上流における取組の責任主体として生産者を適切に位置づけていく必要がある。

特に一般廃棄物の処理責任を有する市町村が有害性、危険性などの点から処理困難な物について、その適正処理を確保するため、拡大生産者責任の趣旨に基づき生産者による製品設計・素材選択の工夫や、引取り・処理などの取組を求める制度の一層の拡充が必要である。このような観点から、制度の対象となる要件を明確にした上で、必要に応じて柔軟に対応するため、生産者にこれらの取組を求める基本的な枠組みを設けることが必要である。

また、生産者に引取り・処理を求める場合、又は、適正な引取り・処理と認められる取組を生産者が自主的に行う場合においては、必要に応じ、(1)で述べた広域指定制度等による廃棄物処理法上の業の許可の特例を適用することにより、これらの取組を促進する手法も組み合わせることが適当である。

なお、不法投棄された廃棄物が拡大生産者責任の趣旨に基づく制度の対象となる一般廃棄物である場合の不法投棄の処理については、そもそも投棄を行った者の違法行為であるので、行為者に一義的責任があり、その責任を追及することは当然であるが、他方、拡大生産者責任の趣旨に基づく制度を進める中で、適正な処理・リサイクルルートを構築するなどの役割を生産者が果たし、より実効性を高めて、不適正処理を未然になくすようにしていくことが必要である。その上で、拡大生産者責任の対象となるものの不法投棄の処理について生産者に一定の役割を求めるという考え方については、引き続き検討が必要である。

ウ 産業廃棄物行政の円滑な執行

現状

(ア) 住民同意・流入規制対応

不法投棄等の不適正処理が生じてきた現実、悪質業者が優良な業者を駆逐する構造、他人の不要物を自分の地域で処理することに対する忌避感などを背景として、多くの地方公共団体において、産業廃棄物処理施設の設置に当たって住民の同意を得ることを施設設置の要件とする等の行政指導や、区域外から産業廃棄物を搬入しようとする者に対して事前の協議や承認を得ることを求める等の行政指導が行われている。

こうした行政指導は、これまで不適正な処理が行われがちであったために、地方公共団体において実施されてきたという事情があるが、平成12年に改正した廃棄物処理法を的確に実施し、国と地方公共団体が一体となって産業廃棄物分野の構造改革を進めることで、根本的な問題の解決を図っていくことが必要となっている。

施設設置に当たって住民の同意を得ることを求める行政指導は、同意を得る住民の範囲を巡る問題や、同意に際しての不透明な金銭授受を巡る問題も発生し、施設設置を巡り地域のコミュニティーを破壊するという問題も生じた。また、必要な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。

なお、施設が立地される地域の理解と協力を得る役割を果たすための手法の一つとして、米国の一部の州ではホストコミュニティーフィー制度（持ち込まれる廃棄物に応じて一定額を納付させることを条件として処理施設の立地を認める制度）が導入されている。

また、流入規制となる行政指導は、大半の地方公共団体が実施することによ

り、適正に処理を行う産業廃棄物処理業者であっても、その扱う産業廃棄物の量が何らかの形で制約されることになる一方で、産業廃棄物処理業者の扱わない産業廃棄物が結果として無許可業者の不適正な処理のルートに向かうことになりかねない。こうした行政指導は、顧客である排出事業者から安心される優良業者が市場において優位に立てるようにすることを目的とする産業廃棄物分野の構造改革にブレーキをかけかねない。

(イ) 産業廃棄物行政の事務区分

現在、産業廃棄物行政については、都道府県が規制事務(業許可・施設許可・許可取消し等の行政処分、改善命令・措置命令等の行政命令等)を実施し、国は都道府県が規制事務を実施するために必要な事務処理基準の設定、助言等を行っているほか、都道府県が廃棄物処理計画の策定、公共関与による施設整備等を行い、国は基本方針を定めるとともに、公共関与による最終処分場等の施設整備を行う都道府県に対する財政的支援を行っている。そして、都道府県の規制事務については、暫定的に法定受託事務と整理されており、地方分権推進委員会の勧告等において、産業廃棄物行政における国と都道府県の役割と責任分担を明確にし、これを踏まえて暫定的に法定受託事務とされている事務区分について結論づけることが必要とされている。

これまで、都道府県域を超えて搬入された産業廃棄物の不適正処理が多発してきた。また、産業廃棄物の処理に対する不信感や他人の不要物を自分の地域で処理することに対する忌避感などを背景とし、施設設置などを巡って紛争にまで至る事態が各地で多発してきた。

このように不適正処理や施設設置などを巡る紛争が多発してきたという状況と、産業廃棄物が処理される場所の都道府県が一方的にこうした状況に対処しなければならないということが、産業廃棄物行政における国と都道府県の責任分担の明確化と、責任分担を踏まえた事務区分の整理に関する議論の根底にある。

見直しの方向性

(ア) 住民同意・流入規制対応

産業廃棄物分野の構造改革の推進とマニフェストによる排出事業者責任の徹底強化、監視の強化や不法投棄対策の充実、民間の処理体制の補完とモデルの役割を果たす公共関与による施設整備などにより、地方公共団体における住民

同意を求める行政指導や流入規制となる行政指導の原因となった根本的な問題の解決を図るとともに、優良業者の活動を阻害するなど産業廃棄物分野の構造改革と逆行するような行政指導についてはその考え方を転換し、確実かつ適正な処理を実施できる優良な産業廃棄物処理事業が地域に受け入れられ、地域に貢献するビジネスとして成立・成長できるようにすることが必要である。また、地域が施設を受け入れることに対して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とから、透明・公正な解決手段が必要である。

こうしたことを踏まえ、産業廃棄物分野の構造改革を強力に進めていく中で、その一つ的手段として、産業廃棄物行政に税という手法を位置づけていくことについて、リサイクル等の技術開発支援、適正な処理施設の立地促進のための周辺環境の整備などの手段として検討することは有意義であると考えられるため、税という手法については、さらに詳細に検討する場を別途設けることが必要である。

(イ) 産業廃棄物行政の事務区分

産業廃棄物は広域的に処理されることから、発生場所と処理される場所の地方公共団体の立場の違いを調整していくことが必要である。現在の産業廃棄物を巡る状況にかんがみれば、産業廃棄物分野の構造改革を進めるため、国と都道府県で一体となって取り組む必要がある。

産業廃棄物分野の構造改革は、これまで安価で不適正な処理が行われがちであった構造を転換し、悪質業者を淘汰し優良業者が市場の中で優位に立てるようにするものであるが、こうした産業廃棄物処理の市場の健全化を図るためには、全国の都道府県と国が一体となって、排出事業者責任を徹底するとともに、違反行為を行う悪質業者を法に基づき厳正に処分することが必要である。このため、産業廃棄物分野の構造改革を成し遂げるまでの当面の間は、現在の産業廃棄物処理業・施設の許可や違反行為に対する行政命令等の産業廃棄物の指導監督事務について、引き続き法定受託事務としておく必要がある。

また、産業廃棄物分野の構造改革を成し遂げ、全国的に円滑な産業廃棄物の処理が実現されるようにするため、地方分権改革推進会議の指摘も踏まえ、不法投棄防止、民間による適正処理体制の確保に関しては、広域的な不法投棄対策や最終処分場の確保を含め広域行政の調整という観点、さらに優良な処理業者の育成や適正な処理体制の確保という観点などから、必要な国の役割の強化・明確化を図ることが適当である。

現行の廃棄物処理業・施設に関する特例制度の概要

	広域指定制度	再生利用認定制度
特例の内容	一定の条件を満たす廃棄物の再生利用等を行う者について、 <u>廃棄物処理業の許可を不要とする</u> 。	一定の廃棄物の再生利用について、その内容が生活環境保全上の支障がない等の基準に適合していることを環境大臣が認定。認定を受けた者は、 <u>廃棄物処理業及び廃棄物処理施設設置の許可を不要とする</u> 。
対象となる廃棄物	<p>一般廃棄物</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広域的な再生利用に対する環境大臣の指定（<u>廃スプリングマットレス</u>） ・<u>家電リサイクル法に係る収集運搬</u>を行う運輸事業者に対する環境大臣の指定 ・再資源化等に協力することが適切である製造業者等に対する環境大臣の指定（<u>廃パソコン、廃二次電池</u>） ・このほか、市町村長も一般廃棄物の再生利用について指定可能 <p>産業廃棄物</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広域的な再生利用に対する環境大臣の指定（<u>廃パソコン、石膏ボード、廃パチンコ台</u>等） ・このほか、都道府県知事も産業廃棄物の再生利用について指定可能 	<p>一般廃棄物</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>廃ゴムタイヤ</u>（セメント原材料として再生利用する場合） ・<u>廃プラスチック類</u>（製鉄還元剤として再生利用する場合） ・<u>廃肉骨粉</u>（セメント原材料として再生利用する場合） <p>産業廃棄物</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>廃ゴムタイヤ</u>（セメント原材料として再生利用する場合） ・<u>廃プラスチック類</u>（製鉄還元剤として再生利用する場合） ・<u>建設無機汚泥</u>（スーパー堤防の築造材として再生利用する場合）

(参考資料 2)

廃棄物の処理及び清掃に関する法律 (昭和 4 5 年法律第 1 3 7 号)(抄)

第 3 条 事業者は、その事業活動に伴つて生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。

2 事業者は、その事業活動に伴つて生じた廃棄物の再生利用等を行うことによりその減量に努めるとともに、物の製造、加工、販売等に際して、その製品、容器等が廃棄物となつた場合における処理の困難性についてあらかじめ自ら評価し、適正な処理が困難にならないような製品、容器等の開発を行うこと、その製品、容器等に係る廃棄物の適正な処理の方法についての情報を提供すること等により、その製品、容器等が廃棄物となつた場合においてその適正な処理が困難になることのないようにしなければならない。

3 (略)

環境基本法 (平成 5 年法律第 9 1 号)(抄)

第 8 条 事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、これに伴つて生ずるばい煙、汚水、廃棄物等の処理その他の公害を防止し、又は自然環境を適正に保全するために必要な措置を講ずる責務を有する。

2 事業者は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が廃棄物となつた場合にその適正な処理が図られることとなるように必要な措置を講ずる責務を有する。

3 前二項に定めるもののほか、事業者は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が使用され又は廃棄されることによる環境への負荷の低減に資するように努めるとともに、その事業活動において、再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、役務等を利用するように努めなければならない。

4 (略)

循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）（抄）

第11条（略）

- 2 製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、基本原則にのっとり、その事業活動を行うに際しては、当該製品、容器等の耐久性の向上及び修理の実施体制の充実その他の当該製品、容器等が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずるとともに、当該製品、容器等の設計の工夫及び材質又は成分の表示その他の当該製品、容器等が循環資源となったものについて適正に循環的な利用が行われることを促進し、及びその適正な処分が困難とならないようにするために必要な措置を講ずる責務を有する。
- 3 前項に定めるもののほか、製品、容器等であって、これが循環資源となった場合におけるその循環的な利用を適正かつ円滑に行うためには国、地方公共団体、事業者及び国民がそれぞれ適切に役割を分担することが必要であるとともに、当該製品、容器等に係る設計及び原材料の選択、当該製品、容器等が循環資源となったものの収集等の観点からその事業者の果たすべき役割が循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについては、当該製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、基本原則にのっとり、当該分担すべき役割として、自ら、当該製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う責務を有する。
- 4 （略）
- 5 （略）