

不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会
報 告 書

平成14年7月

不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会 委員名簿（五十音順、敬称略）

石上 卓 全国知事会調査第一部長

植田 和弘 京都大学大学院経済学研究科教授

大塚 元一 社団法人全国産業廃棄物連合会専務理事

大塚 直 早稲田大学法学部教授

小松原 和夫 社団法人全国建設業協会（（株）小松原建設社長）

前田 みき 青森県環境生活部長
（佐藤 陽子 青森県環境生活部長）

島田 啓三 社団法人日本建設業団体連合会（（株）鹿島 安全環境部担当部長）

末吉 徹 大阪府環境農林水産部長

高橋 秀夫 社団法人日本経済団体連合会環境・技術本部長

緒方 俊則 滋賀県琵琶湖環境部長
（田口 宇一郎 滋賀県琵琶湖環境部長）

鳥居 圭市 社団法人日本化学工業協会常務理事

○古市 徹 北海道大学大学院工学研究科教授

山田 洋 一橋大学法学部教授

※ ○は座長

※（ ）は、平成13年度の委員である。

不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会 開催状況

平成14年1月31日 第1回懇談会

- 不法投棄の防止方策について
- 原状回復の促進方策について

平成14年3月28日 第2回懇談会

- 自治体、産業界の取組み事例について
- 不法投棄の防止方策、原状回復の促進方策について

平成14年5月21日 第3回懇談会

- 不法投棄の防止方策、原状回復の促進方策について

平成14年7月 1日 第4回懇談会

- 不法投棄の防止方策、原状回復の促進方策について

平成14年7月23日 第5回懇談会

- 検討結果のとりまとめについて

不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会報告書

1 基本認識

- 我が国においては、平成12年6月に循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）をはじめ各種のリサイクル法が制定され、「大量生産・大量消費・大量廃棄」型の経済社会から脱却し、生産から流通、消費、廃棄に至るまで物質の効率的な利用やリサイクルを進めることにより、資源の消費が抑制され、環境への負荷が少ない「循環型社会」形成への取組が進められているところである。他方、排出事業者の努力により産業廃棄物の発生量は減少傾向にあるものの、発生量の高水準での推移や廃棄物処理施設の立地の困難さ等は引き続き大きな課題となっている。
- このうち、不法投棄の問題は早急に解決を図らなければならない重要な課題であり、「循環型社会」を構築していく上でその解決が不可欠なものである。これまで不法投棄等の頻発が国民の産業廃棄物に対する不信感を高め、その結果、処理施設の立地がますます困難化し、施設の不足が不法投棄等を惹起し、住民の不信感をさらに高めるという悪循環に陥ってきた。これを断ち切るため、平成9年及び12年に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「法」という。）の改正を行い、様々な対策を講じているところであるが、引き続き不法投棄の根絶に向け、排出事業者責任を基本として、行政、事業者、国民が一体となった取り組みを進めることが必要である。
- 不法投棄対策は、法に基づく規制や取り締まりのみでなく、廃棄物の減量化の推進、適正な処分・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全般の施策と一体となって進めるべきもので、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である。また、個々の不法投棄事案に対しては、監視の強化等による未然防止対策が第一であり、一旦不法投棄がなされた場合には、早期に法的効果を伴う行政処分を行うなどにより、不法投棄の拡大を防止することが重要である。
- 不法投棄された産業廃棄物の原状回復は、その原因者等の責任で行わせるのが原則であり、特に生活環境保全上の支障がある場合には、速やかな対応が必要である。原状回復に当たっては、不法投棄の行為者のみでなく、関与者や排出事業者の責任も徹底して追求し、なおその上で、行為者が不明あるいは原状回復を行わせる資力がない場合には、行政及び事業者の協力の下で、円滑な原状回復の推進を図ることが必要である。

2 現状の認識

- 産業廃棄物の不法投棄については、依然として投棄件数で1,000件、投棄量で40万トンを上回る水準であるが、平成9年の法改正の効果もあり、最近は減少傾向にある。さらに、平成12年改正法が全面施行された平成13年4月以降は、新たな大規模な不法投棄事案の発生は確認されておらず、今後、小口な不法投棄の件数はともかく、投棄量については一層減少していくものと考えられるが、一方では最終処分場等の受け皿の減少、処理料金の上昇という増加要因もあり、引き続き十分な注意を払うことが必要である。
- 産業廃棄物の処理に対する地域住民の不信感から、健全な産業活動等や良好な生活環境を維持する上で必要な産業廃棄物処理施設の確保が困難な状況が続いており、この不信感を払拭するためには、その最大の要因の一つである不法投棄に対し、行為者等に対する規制の強化や監視の徹底などの施策を総合的に講じ、未然防止・拡大防止を図ることが重要である。
- 平成12年の法改正により、排出事業者責任の強化、マニフェスト（産業廃棄物管理票）の強化、罰則の強化などを行うとともに、この改正法の厳格な運用が行われるよう、都道府県及び保健所設置市（以下「都道府県」という。）に対し、躊躇なく行政処分を行うなど違反行為に対しては積極的かつ厳正に対処すること等を内容とする「行政処分の指針について」（平成13年5月産業廃棄物課長通知。平成14年5月一部改正。）の通知が行われている。
- 都道府県においては、監視体制の強化、警察機関との連携、地域住民との協力の下での不法投棄対策が強力に進められており、平成12年改正法が全面施行された平成13年4月以降、法に基づく措置命令等の行政処分件数が格段に増加している。特に、排出事業者に対する責任強化が行われたことから、適切な産業廃棄物処理業者の選択が進み、従来の「安かろう悪かろう」の構造からの改革が進展している。
- しかし、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り、処理施設の新たな立地は進まない状況にある。この状況を打破するためには、不法投棄された産業廃棄物の撤去など不法投棄対策の成果を地域住民の目に見える形で示すことが必要である。
- 産業廃棄物に対する不信感をなくし、産業廃棄物処理施設の円滑な立地が可能となり、優良な産業廃棄物処理業者が健全に育成されていくなど地域住民の理解の下で産業廃棄物の適正な処理システムが維持されるためには、不法投棄問題への迅速な対応が必要である。そのために、都道府県が原状回復

措置を行わざるを得ない場合には、速やかに実施されるよう引き続き支援を行っていくことが重要であり、事業者と行政が協力し合って、産業廃棄物をめぐる悪循環を断ち切るための施策を強力に推進していく必要がある。

3 不法投棄対策の強化について

(1) 監視体制の強化について

【現在の状況】

- 産業廃棄物の不法投棄を早期に発見し、規模が小さなうちに迅速な対応を行うためには、監視体制を充実・強化することが重要であり、また、徹底した監視が行われることが新たな不法投棄の発生抑制につながる事となる。都道府県における不法投棄監視体制は年々充実・強化されつつあり、なかでも都道府県環境担当部局不法投棄監視班等へ派遣・出向している警察職員数は、平成8年度から平成13年度までの6カ年間で約10倍に増加するなど警察機関との連携が進められている。
- 組織的に行われる不法投棄に対しては広域的・機動的な対応が必要となるが、都道府県においては組織・財政上の制約から監視人員等の増強には限界がある。このため、夜間・休日など不法投棄が起こりやすい時間帯の監視等を民間警備会社等に委託して行ったり、隣接県と連携して県境を越えて移動する産業廃棄物の監視を実施している都道府県もある。
- 都道府県の情報収集及び監視を補完するため、住民等からの不法投棄情報を受ける専用電話等の設置、地域住民や民間警備会社等への監視委託も多く都道府県で行われている。また、環境省では、近年の技術的開発や普及が著しいIT機器等を活用して、不法投棄の位置情報や画像情報等を迅速に伝達する監視システムを地方環境対策調査官事務所に配備し、活用し始めたところである。
- 不法投棄事案に占める割合が大きい建設系廃棄物においては、建築物等の解体工事における混合解体や解体業者の自社処分と称する悪質な運搬、保管等が大規模な不適正保管、不法投棄につながるケースが多く見られた。平成14年5月、建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（平成12年法律第104号。以下「建設リサイクル法」という。）が全面施行され、一定規模以上の建築物等の解体工事に分別解体及び再資源化等が義務づけられ、また、発注者の分別解体計画等の届出、解体工事業者の登録などがなされることにより、今後、建設系廃棄物の適正な処理等が期待されている。

【取組の方向】

- 都道府県における監視体制を強化し、不法投棄の初期段階での機動的な対応を図るため、産業廃棄物の監視・普及啓発の先駆的な事業を対象として行われる国の支援を引き続き実施するとともに、広域的な不法投棄に対しては、地域ブロック毎等での情報交換、監視連携など都道府県間の連携を促進することが必要である。
- IT機器等を活用した監視手法については、地方環境対策調査官事務所に配備されたシステムをさらに拡大して都道府県等とも連携が取れるよう、このシステムを導入する都道府県に対する支援を実施するほか、国における新たな監視手法に関する技術開発を推進する必要がある。
- 建設系廃棄物の不法投棄を防止するため、建設リサイクル法の建設業者等への周知の徹底及び同法の的確な施行を行い、工事現場での標識の確認による解体工事業者の自社廃棄物かどうかの確認や建設リサイクル法による帳簿・書類検査とマニフェスト等との突き合わせなど、廃棄物の処理及び清掃に関する法律と建設リサイクル法の連携を一層強化することにより、解体廃棄物の不適正処分の防止や自社処分と称する不適正な収集運搬及び保管等への対応を徹底することが必要である。

(2) 排出事業者責任の徹底について

【現在の状況】

- 産業廃棄物については、排出事業者責任を基本として適正な処理の確保が図られるよう、逐年、法の改正強化が行われてきており、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、産業廃棄物の発生から最終処分が終了するまでの一連の行程における適正な処理を確保するための注意義務を課し、マニフェストにより最終処分までの一貫した把握・管理を義務づけるなど排出事業者責任の強化を行ったところである。その一方で、都道府県に対し「行政処分の指針について」を通知し、法に基づく厳格な行政処分を求めており、これにより、都道府県では、積極的な措置命令の発出などが行われるようになってきており、その一つとして個々の不法投棄事案においても注意義務を怠った排出事業者責任の追及がなされ始めている。
- しかし、一部の排出事業者には法の趣旨、内容を十分に理解していない者が見られ、また、業界の元請下請構造などから、上位企業が立場の弱い下位企業に産業廃棄物の処理を任せきって自らフォローしないケースなど、依然として旧来の不適正処理の構造が払拭されていない状況も見られる。

- 排出事業者が自らの産業廃棄物が適正に処理されたことを確認するためのマニフェスト制度については、平成9年の法改正で全ての産業廃棄物に対象が拡大され、これまで本制度の定着が図られてきている。平成9年改正法で導入された電子マニフェストについては、これまでの間、携帯電話を使用して情報をやり取りできるようにするなどの利便性の拡充を図ってきているものの、なお普及率が伸び悩んでいる状況にある。また、より一層進んだ廃棄物管理を行うため、電子マニフェストと連動したGPS等による車両運行監視システムの開発・活用も行われ始めたところである。
- このように、排出事業者責任が強化された結果、適正処理を心がける排出事業者からは、優良な処理業者に委託したいという動機付けが働き、優良(悪質)な処理業者に関する情報の整備・提供を求める声が強くなっており、これを受けて処理業者の格付け手法についての検討が行われている。

【取組の方向】

- 排出事業者責任の強化を徹底させることは、産業廃棄物を巡る構造改革を進める上での核となるものである。このためには、排出事業者へも立入調査を行うとともに、法を遵守しない排出事業者に対しては速やかな行政処分を行うことが必要である。さらに措置命令の対象者については、不法投棄行為者のみならず排出事業者等の氏名も積極的に公表するなどの厳格な対応が必要である。なお、排出事業者等の氏名公表は、行政処分の事実を公表するもので、行政指導の結果の公表について恣意的な取扱いが問題となる場合とは異なり、それ自体は不利益処分に該当するものでなく、条例等に根拠規定がなければ行えないものではない。
- 法の趣旨、内容を十分に理解していない排出事業者に対しては、例えば業界別適正処理ガイドラインを作成するなどにより、改めて法の周知徹底を図るとともに、特に、中小規模の排出事業者については、収集運搬業者等処理業者を通じた啓発など、法の周知やマニフェストの普及における産業廃棄物処理業者の役割が期待される。
- 電子マニフェストは、情報の確実性と処理結果を迅速に確認する上で紙マニフェストに比した有利性があり、従来にも増して普及に努めていくことが必要である。また、電子マニフェストの不法投棄防止機能をさらに向上させるための電子マニフェストと連動した産業廃棄物の収集運搬車両監視システムについては、排出事業者責任をより徹底するために排出事業者自らが率先導入するような動機付けがなされるよう、普及方策の検討を進めることが必要である。

- 適正な処理を心がける排出事業者に、優良な処理業者の情報を提供するための格付け情報の提供については、処理方法やリサイクルの適正さの評価、現場調査などの評価に必要な情報内容や収集方法、どこが格付け機関となるのかなどさらに検討すべき課題が抽出されたところであり、早期実施に向けてこれらの検討を進めることが必要である。

(3) 不法投棄の拡大防止について

【現在の状況】

- 産業廃棄物の不法投棄に対しては、まず未然防止を図ることが第一であるが、一旦不法投棄がなされた場合には、早期の段階で速やかに措置命令を発出するなどし、それ以後の投棄規模を拡大させないことが肝要である。都道府県では、平成12年改正法の措置命令要件の拡充・強化を受け、積極的な命令の発出がなされつつあり、平成13年度の全国の措置命令件数（速報値）は11.0件（平成12年度の2.6倍）となっている。
- また、行政や警察による対応のみならず、不法投棄に対し行政、警察と地元住民が一体となった対応も進められており、千葉県銚子市等のように、終日の巡回監視や障害物の設置により新たな不法投棄物の搬入を阻止した成功事例も見られる。
- 都道府県における監視の強化とその後の迅速な措置命令などにより、今後、大規模な不法投棄事案の減少が見込まれる。しかし、都道府県の中には、措置命令の発出により不法投棄行為を中止させることが必要であることを十分に承知しながらも、命令が履行されない場合には都道府県自らが代執行せざるを得なくなることを危惧し、なお行政指導で改善等を求めるところも見られる。
- 不法投棄の拡大防止と生活環境保全上の支障の除去を図るため、都道府県では積極的な措置命令等の発出がなされてきているところであるが、措置命令が履行されない状態が継続している例も見られ、命令の実効性が確保されないおそれがあると危惧する意見もある。また、法の罰則規定は格段に強化されたものの、実際の不法投棄事案に対する罰則の適用が軽いなどのため、罰則が不法投棄の抑止力として弱いとの意見もある。
- また、不法投棄を防止するためには、産業廃棄物を適正に処理するための受け皿となる処理施設の確保を図る必要がある。このため、平成12年の法改正で廃棄物処理センター制度の拡充、産業廃棄物処理特定施設整備法の支援対象施設の拡充を行うなど公的関与による施設整備の促進が図られている。

【取組の方向】

- 不法投棄の拡大防止のためには、早期発見と早期対応が基本であり、行政、警察と地元住民が一体となり、不法投棄は小さいものでも許さないという厳然とした姿勢で臨むことが重要である。
- 不法投棄現場への新たな搬入を停止するため、不法投棄が頻発する山間地においては、林産物運搬等の特定の目的で設置された林道などにおいて、条例でその設置目的とは異なる産業廃棄物を運搬するような大型車両の通行を禁止したり、あるいは不法投棄場所への進入を阻止するため、土地所有者等と協力して障害物の設置など物理的な搬入阻止を行うことが効果的であると言われており、こうした各地での成功事例を周知、普及させることも必要である。
- 不法投棄の行為者等に対しては、法に基づく厳格な行政処分を行うとともに、その処分の効果が確保されるよう、措置命令等の違反に対する積極的な罰則の適用や不法投棄事案全体の解明のための捜査、摘発などが進むよう、今後とも行政と警察との緊密な連携を図ることが必要である。
また、産業廃棄物行政に関する懇談会報告書（平成14年6月27日）では、不法投棄者等（あるいは不法投棄されたものの排出事業者）の不法収益に対して課徴金を課すこと等について検討が必要であるとの考え方が示されている。
- 特に、都道府県において措置命令等の発出や命令違反時の告発などが迅速に行えるよう、立入検査や命令発出の段階から告発等を念頭においた違反状況の把握と証拠確保に努めるなど不法投棄現場で必要となる対応方法等について、効果的な取組事例の調査や警察との情報交換等によりマニュアルとして取りまとめるなど、全国的な行政対応のレベルアップを図ることが必要である。

4 原状回復について

(1) 原状回復の実施について

【現在の状況】

- 不法投棄された産業廃棄物の原状回復は、ここ数年、不法投棄件数については毎年60～70%の回復がなされているものの、量ベースで見ると30～40%にとどまり、規模が大きい事案については対応が進みにくい状況にある。

- また、不法投棄の行為者が不明あるいは行為者に資力がない場合には、原状回復が進まないために長期間にわたって放置されるものが多く、このような過去の負の遺産ともいえるべき不法投棄の場所が全国には多く残されており、身近なところに産業廃棄物が放置されていることが地域住民の不安を招き、産業廃棄物処理及び産業廃棄物行政に対する不信の原因の一つとなっている。
- 不法投棄の原因者等による原状回復を徹底するため、平成12年の法改正において措置命令が強化され、不法投棄の関与者や適正な対価を負担していないなど一定の要件の下での排出事業者にも命令を発出できるようになったが、依然として行政指導により原状回復を求める都道府県も見られる。一方、行政処分を積極的に行おうとする都道府県からは、措置命令を発出するに当たって、土地所有者等の関与の判断が難しく、また、関係する排出事業者が多い、あるいは広域にわたるなど措置命令を行うための調査に相当な労力を有する場合も少なくない、排出事業者が適正な対価を支払っていたかどうかの判断が難しいなどの意見も出されている。
- 原状回復手法としては、不法投棄された産業廃棄物全てを撤去し、適正に処分することが最も効果的であるが、それには莫大な経費が必要となる。産業廃棄物の種類や投棄量あるいは不法投棄場所の状況等によっては、一部の産業廃棄物の撤去、現地での封じ込め処理あるいはその組み合わせ処理などで対応可能な場合もあり、原状回復を行う都道府県からは、経費負担が少なくて効果的な原状回復手法やマニュアル等の作成が求められている。
- また、原状回復により土地の資産価値が向上することとなるが、不法投棄に関与しない土地所有者には経費負担義務はなく、原状回復後の土地の転売に関する制約もないため、特に代執行による原状回復の場合には、公費で特定の土地の資産価値を増加させることを問題視する意見がある。
- 他の都道府県で排出された産業廃棄物が広域的に移動し、不法投棄された場合に、投棄された県が自らの費用で代執行を行わざるを得ないことに対する不満があり、また、そのような支出に県民の理解が得られないなどのことから、産業廃棄物の流入県には、県外からの産業廃棄物の流入抑制に向かう傾向が見られる。

【取組の方向】

- 不法投棄の防止及び原状回復は、不法投棄の規模が小さな段階で措置命令を発出するとともに、行為者が産業廃棄物処理業者の場合には業の許可を取り消すなどして新たな搬入を停止させ、原因者等の責任で撤去等させることが原則である。一部の都道府県では、行政指導により一定の成果を上げているところもあるが、これは違法行為者の協力が得られた場合に成り立つ措置である。むしろ、これまでの例では、行政指導を受けた原因者は撤去等の計画を作成するものの、いつまで経っても計画が実行されず、その間に資産を隠匿されてしまうことも見られる。また、都道府県によって行政処分の方法や内容に差があると、対応の弱い都道府県では住民の産業廃棄物行政に対する不信感、不公平感が増加しかねないことに留意すべきである。
- 原状回復に当たっては、不法投棄の行為者のみならず、不法投棄に関与した土地所有者や斡旋を行った者等及び排出事業者の責任を徹底追及した上で、責任ある全ての者に原状回復の義務を負わせることが原則である。また、代執行による原状回復が避けられない場合には、代執行前に素早く民事保全法に基づく行為者の財産の仮差押えをするなど、関係法令を活用した代執行経費の負担軽減方法の検討も必要である。
- 迅速かつ効果的な原状回復が行われるよう、少ない経費で効果的な原状回復を行うための技術手法、不法投棄の原因者が本当に無資力なのかどうかの資産調査手法などについて検討を進めることが必要である。個別の事案についても、必要に応じて都道府県における検討、作業を国として支援することが望まれる。
- 都道府県が代執行により原状回復を行い、その結果、土地の資産価値が向上する場合には、公費の支出に対する一般住民の理解を得る上からも、土地所有者の関与の程度も踏まえつつ、資産価値の向上に見合う便益の一部を供出させる、あるいは原状回復後の土地を廃棄物の保管目的で貸与、売却させない等の利用制限などについて、あらかじめ土地所有者と協議することも必要である。
- 広域的な不法投棄事案に対しては、都道府県間の連携が重要である。特に、排出事業者等に対する必要な調査や責任追及については、これらの者が所在する都道府県も積極的に調査に協力することが必要であり、また、国も広域的な事案に対しては積極的に都道府県間の調整などを行うことが必要である。

○ 不法投棄の行為は終了しているものの、原状回復されないまま放置されている過去の不法投棄事案は相当な数に上ると推測されるが、その中でも、生活環境保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあり、かつ、その対応が必要なものについては、都道府県において原状回復を行う場所をリストアップし、優先順位などを取りまとめた上で公表するなどして、計画的に原状回復を進めるとともに、国も引き続き支援することが必要である。

○ また、このような計画の公表により対応方針及び対応すべき事案が明確になることで、住民の不安感の解消につながるようになるほか、民間企業に対しては事業量が想定できることから、原状回復という環境修復ビジネスへ参画するインセンティブが働き、より効率的な回復方法等の技術開発も進むものと思われる。

(2) 原状回復の費用負担について

【現在の状況】

○ 産業廃棄物が不法投棄された場合、その原因者等の責任で原状回復を行わせるのが原則であるが、原因者等が不明又は資力不足の場合には、地域の環境保全に直接の責務を有する都道府県が撤去等を行わざるを得ないこととなる。このような都道府県の原状回復に要する資金を支援するため、平成9年の法改正で産業廃棄物適正処理推進センター制度が創設された。

○ この創設に当たっては、どのような仕組みの制度とするかについて、事業者からの強制徴収の方法も含めて様々な議論がなされ、その中で、適正な処理を行っている事業者に原状回復の責務はないものの、産業活動に伴って発生した産業廃棄物の不法投棄に対しては事業者としても一定の貢献を行っていくとの認識の下、現行の事業者の自主的な出えんで基金を造成することとなった。

○ 現在の基金は、都道府県の代執行に要する経費を産業界：行政（国、都道府県）＝1：1で負担するという基本原則のもと、年間6億円（産業界4億円、国2億円。ただし、初年度は各々1/2の拠出。）の造成を目標に平成10年度にスタートした。既に11件の支援実績があり、行政代執行により原状回復を行わざるを得ない都道府県にとって極めて重要な制度となっており、また、基金支援の裏付けがあることにより、迅速な措置命令の発出が可能となり、事件の拡大防止にも役だっている。また、基金の支援対象とならない平成10年6月以前の不法投棄については、国の補助金により支援を行っている。

- 基金への出えんについて、事業者には、平成12年の法改正により排出事業者責任が強化されたにもかかわらず、産業廃棄物を適正に処理している企業が費用の出えんを求められることについての不満感や、不法投棄防止に対する権限と責任がある行政が、まず指導・規制を徹底に行うべきである等の意見がある一方、都道府県には、産業活動に伴って発生した産業廃棄物の不法投棄の原状回復について、事業者の役割の強化を求める意見や平成10年6月以前の不法投棄に対する支援拡充の要望がある。
- また、基金への拠出を一義的に誰かの責任として整理するのは困難で、どのような方法で支援をしていくのかは選択の問題であり、法の改正強化による不法投棄の減少により、今後の基金への出えん幅が狭まってくるとを期待すると、拠出方法はいろいろ検討しながらも、事業者としての社会貢献の観点から自発的な方式でやっていく方がよいとの意見もある。

【取組の方向】

- 不法投棄された産業廃棄物の原状回復は原因者等の責任で行わせるべきものであり、それに要する経費も全て原因者等に負担させることが原則である。しかし、原因者等が不明又は資力がない場合で、不法投棄による生活環境保全上の支障のおそれがある場合には、地域の環境保全に直接の責務を有する都道府県が、原因者等に代わって必要な措置を講じざるを得ない。産業廃棄物を適正に処理している個々の事業者には、原状回復に対する責任はないものの、産業廃棄物は産業活動の結果として排出されるものであること、住民の目からは個々の事業者というよりも投棄された産業廃棄物に関連する業界全体の問題として受け止められること等を考慮すると、事業者としての社会貢献の観点から、原状回復において一定の役割を果たすことが期待される。
- 不法投棄事案による生活環境保全上の支障の除去という個々の対応にとどまらず、産業廃棄物に対する国民の不信感を払拭し、信頼を回復し、円滑な産業活動を維持するためには、原状回復を速やかに行うことが必要であり、そのためには当面必要な資金を手当てする社会的な制度が不可欠である。この制度については、公平性等の確保や制度実施のためのコスト、さらにはモラルハザードを起こさないこと等について配慮されたものであることが求められる。現在の基金制度はこうした点を勘案した結果、事業者と行政が半々ずつ負担するという考え方で支援を行ってきたものであり、今後とも、事業者の積極的な社会貢献として原状回復に対する協力が行われていくことが適切と考えられる。

- 今後の基金制度の運用については、関係者の意見及び基金の支援実績等を踏まえ、代執行を行う都道府県を不法投棄に関係する可能性のあるあらゆる事業者が支援していくという観点に立ち、また、平成12年改正法の規制効果による不法投棄量・件数の推移、排出事業者責任の徹底による支援必要額の減少の見通し、産業廃棄物の排出と不法投棄の相関性等を踏まえ、基金への拠出のあり方について見直しが行われる必要がある。
- なお、基金の支援は、都道府県において不法投棄の未然防止・拡大防止対策を徹底し、法に基づく不法投棄の行為者、関与者及び排出事業者全ての責任追求を徹底して行ったにもかかわらず、なお行政代執行せざるを得ない場合に行われるものであり、今後、基金に頼らざるを得ない事案が少なくなるよう、国、都道府県が一体となって不法投棄対策に万全を期すことが必要である。また、平成10年6月以前の不法投棄についても、緊急性のあるものについて計画的な原状回復を促進するため、国の技術的・財政的支援を引き続き行っていくことが必要である。

5 おわりに

- 循環型社会の形成を目指し、産業廃棄物処理分野の構造改革が進んでいる中で、不法投棄は、国民の産業廃棄物処理に対する不信感を増大させるなど、その努力を台無しにさせかねないものである。
- 産業廃棄物の不法投棄に対しては、早期対応と拡大防止及び速やかな原状回復を基本として、総合的な対策を引き続き進めていくことが必要であり、行政、警察機関、事業者及び住民等関係者が一体となって取り組むことが求められている。

不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会報告書(概要)

1 基本認識

- 我が国においては、平成12年6月に循環型社会形成推進基本法をはじめ各種のリサイクル法が制定され、「大量生産・大量消費・大量廃棄」型の経済社会から脱却し、生産から流通、消費、廃棄に至るまで物質の効率的な利用やリサイクルを進め、「循環型社会」形成への取組が進められているところ。
他方、排出事業者の努力により産業廃棄物の発生量は減少傾向にあるものの、発生量の高水準での推移や、廃棄物処理施設の立地の困難さ等は引き続き大きな課題となっている。
- 不法投棄等の頻発が国民の産業廃棄物に対する不信感を高め、処理施設の立地が困難化し、住民の不信感をさらに高めるという悪循環に陥っている。
- 平成9年及び12年に廃棄物の処理及び清掃に関する法律の改正を行い、様々な対策を講じているが、引続き排出事業者責任を基本として、行政、事業者、国民が一体となった取り組みを進めることが必要。
- 不法投棄対策は、法に基づく規制や取り締まりのみでなく、廃棄物の減量化の推進、適正な処分・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全般の施策と一体となって進めるべきものであり、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。
- 個々の不法投棄事案に対しては、監視の強化等による未然防止対策が第一であり、一旦不法投棄がなされた場合には、早期に法的効果を伴う行政処分を行うなどにより、不法投棄の拡大を防止が重要。
- 不法投棄された産業廃棄物の原状回復は、その原因者等の責任で行わせるのが原則。特に生活環境保全上の支障がある場合、速やかな対応が必要。
原状回復に当たっては、不法投棄の行為者のみでなく、関与者や排出事業者の責任も徹底して追求し、なおその上で、行為者が不明あるいは原状回復を行わせる資力がない場合には、行政及び事業者の協力の下で、円滑な原状回復の推進を図ることが必要。

2 現状の認識

- 産業廃棄物の不法投棄は、最近は減少傾向にあるものの、引き続き十分な注意を払うことが必要。
- 産業廃棄物処理に対する住民の不信感を払拭するため、その最大要因の一つである不法投棄に対する対策の成果を住民に見える形で示すことが必要。
- 排出事業者責任の強化等や都道府県での不法投棄対策の推進等により、従来の「安かろう悪かろう」の構造からの改革が進展しているところ。
- 都道府県の原状回復措置に対して引き続き支援を行い、産業界と行政が協力して、産業廃棄物をめぐる悪循環を断ち切るための施策を強力に推進する

ことが必要。

3 不法投棄対策の強化について

(1) 監視体制の強化について

【現在の状況】

- 都道府県における不法投棄監視体制は年々充実・強化し、警察との連携の促進、民間警備会社等への委託、隣接県との監視連携が行われており、環境省ではIT機器等を活用した監視システムの活用を開始。
- 建設系廃棄物においては、混合解体や自社処分と称する悪質な運搬、保管等が多く見られたところ、今後は建設資材リサイクル法による適正処理等が期待されているところ。

【取組の方向】

- 国の監視支援を引き続き実施するとともに、広域的な不法投棄に対する都道府県間の連携を促進。特に、IT機器等による監視システムを導入支援と国における新たな監視手法の技術開発の推進。
- 建設資材リサイクル法の的確な施行及び同法と廃棄物処理との連携の一層強化。

(2) 排出事業者責任の徹底について

【現在の状況】

- 排出事業者責任の強化により、積極的な措置命令の発出等が行われており、排出事業者からは、優良な処理業者に関する情報の提供等が求められているところ。しかし、一部の事業者には法を十分に理解していない者も見られる状況。
- マニフェスト制度の定着が図られてきているものの、電子マニフェストについては普及率が伸び悩んでいる状況。より一層進んだ廃棄物管理を行うため、電子マニフェストと連動した車両運行監視システムの活用も行われ始めたところ。

【取組の方向】

- 速やかな行政処分の実施、措置命令の対象となった排出事業者氏名の公表などによる排出事業者責任の徹底。
- 業界別適正処理ガイドラインの作成や産業廃棄物処理業者を通じた法の周知やマニフェストの普及。
- 電子マニフェストの普及促進、電子マニフェストと連動した産業廃棄物の収集運搬車両監視システムの普及方策の検討。
- 優良な処理業者の情報を提供するための格付け情報の早期提供に向けた課題の検討。

(3) 不法投棄の拡大防止について

【現在の状況】

- 積極的な命令の発出、行政、警察と地元住民が一体となった対応が進められており、今後、大規模な不法投棄事案の減少が見込まれるところ。
- しかし、なお行政指導で改善等を求める都道府県や、措置命令が履行されない状態が継続している例も見られ、また、不法投棄事案に対する罰則の適用が軽いなどの意見もある。
- 産業廃棄物を適正に処理する受け皿として、公的関与による施設整備の促進が図られているところ。

【取組の方向】

- 不法投棄現場への新たな産業廃棄物の搬入停止に成功した各地の事例の周知、普及。
- 行政と警察との緊密な連携による積極的な罰則の適用や不法投棄事案全体の解明のための捜査、摘発などの推進。
- 不法投棄現場で必要となる対応方法等のマニュアル作製などによる全国的な行政対応のレベルアップ。

4 原状回復について

(1) 原状回復の実施について

【現在の状況】

- 不法投棄量ベースの原状回復率は低く、規模が大きい事案については対応が進みにくい。また、全国には多くの不法投棄場所が残されている状況。
- 措置命令を行うための調査に相当な労力が必要、排出事業者が適正な対価を支払っていたかどうかの判断が難しい等の現場意見。
- 産業廃棄物の種類や不法投棄場所の状況等に応じた効果的な原状回復手法やマニュアル等が求められているところ。
- 代執行による原状回復の場合、土地の資産価値が増加することを問題視する意見があるところ。
- 広域的に移動による不法投棄に対し、流入県には代執行に対する不満があり、流入抑制に向かう傾向。

【取組の方向】

- 代執行前に民事保全法に基づく行為者の財産の仮差押えをするなど、関係法令を活用した代執行経費の負担軽減方法の検討。
- 少ない経費で効果的な原状回復を行うための技術手法、不法投棄の原因者の資産調査手法などの検討。

- 土地の資産価値が向上する場合、便益の一部供出あるいは原状回復後の土地の利用制限などの土地所有者との協議。
- 広域的な不法投棄事案に対しては、流出元都道府県が調査に協力すべき。また、国はそのような調査を支援。
- 過去の不法投棄事案に係る原状回復リストの作成、優先順位付け及び公表などによる計画的な原状回復の実施。

(2) 原状回復の費用負担について

【現在の状況】

- 平成9年の産業廃棄物適正処理推進センター制度の創設に当たっては様々な議論がなされ、事業者としても一定の貢献を行っていくとの認識の下、代執行に要する経費を産業界：行政が半々で負担するという基本原則でスタート。
- 基金支援は都道府県にとって極めて重要な制度。基金支援の裏付けがあることにより、迅速な措置命令の発出が可能となり、事件の拡大防止にも貢献。
- 事業者には基金への出捐についての不満感等、都道府県には原状回復に対する事業者の役割強化等を求める意見がある。一方、基金への拠出を責任論で整理するのは困難で、事業者としての社会貢献の観点からの自発的な方式がよいとの意見もある。

【取組の方向】

- 産業廃棄物は産業活動の結果として排出されること等を考慮すると、事業者としての社会貢献の観点から、原状回復に一定の役割を果たすことが期待される。
- 産業廃棄物に対する国民の不信感を払拭し、円滑な産業活動を維持するためには、必要な資金を手当てする社会的な制度が不可欠。今後とも、事業者の積極的な社会貢献として原状回復に対する協力が行われていくことが適切。
- 今後の基金制度の運用については、支援実績を踏まえ、あらゆる産業が支援していくという観点に立ち、不法投棄量等の推移、支援必要額の減少の見通し、産業廃棄物の排出と不法投棄の相関性等を踏まえ、基金への拠出のあり方について見直しが行われることが必要。
- 基金の支援は、都道府県において不法投棄対策を徹底し、行為者等の責任追求を徹底して行った後に、なお行政代執行せざるを得ない場合に行われるもの。今後、基金への要請が少なくなるよう、不法投棄対策に万全を期すことが必要。また、平成10年6月以前の不法投棄の計画的な原状回復を促進するため、国の技術的・財政的支援が引き続き必要。