

高濃度 PCB 廃棄物に係る行政代執行に対する支援のあり方の検討について（主な検討事項）

1. 現状

- 平成 26 年 3 月現在、PCB 特措法に基づき都道府県市に届出がなされている高濃度 PCB 廃棄物及び高濃度 PCB 使用製品に係る状況は、表 1 のとおり。これらの高濃度 PCB 廃棄物の確実かつ適正な処理のために必要な措置は、排出事業者責任の観点から、その保管事業者が行うことが原則。

表 1 PCB 特措法に基づく届出状況

		トランス類	コンデンサ類	安定器
合計	A：保管量	5,772 台	112,161 台	4,606,250 個
	B：使用量	550 台	6,414 台	94,948 個
	C：届出量合計 (A+B)	6,322 台	118,575 台	4,701,198 個 ※9,967 トン

備考：

- トランス類は、高濃度に区分された高圧トランス（ネオントランスを除く。）、リアクトル、放電コイル、計器用変成器、整流器、誘導電圧調整器、ラジエーター等が含まれる。
- コンデンサ類は、高濃度に区分された高圧コンデンサ、サージアブソーバー等が含まれる。
- 安定器は、高濃度に区分された安定器が含まれる。
- 低圧トランス及び低圧コンデンサのうち小型のもの、廃 PCB 等、感圧複写紙等上記以外の高濃度 PCB 廃棄物は本表には含まれていない。
- 安定器の届出重量は推計値（※印）。

- しかしながら、都道府県市への調査結果によると、排出事業者の不存在又は資力不足等により、PCB 廃棄物処理基本計画に定める処理期限内に適正に処理が行われないおそれがある高濃度 PCB 廃棄物が一定数存在。処理期限後は JESCO の処理施設での処理ができないため、これらの処理が事実上できなくなってしまうおそれ。
- このため、今般の改正 PCB 特措法では、都道府県市が高濃度 PCB 廃棄物の処分の代執行を円滑に行うことが可能となるよう、行政代執行に係る規定を新たに設けたところ。
- 保管事業者が不明、破産等の事案に関し高濃度 PCB 廃棄物の行政代執行に要する費用の見込みについては、資料 2 のとおり。

2. 今後の主な検討事項

(1) 高濃度 PCB 廃棄物に係る行政代執行費用に対する支援の必要性

- 高濃度 PCB 廃棄物の処分は、排出事業者責任の観点から、その保管事業者が行うことが原則。保管事業者による処分委託が行われず、都道府県市が行政代執行を行う場合、代執行費用を保管事業者に求償し、保管事業者が費用負担することが原則。
- しかしながら、高濃度 PCB 使用機器の製造から 40 年以上が経過する中で、保管事業者の破産、死去、相続等により保管事業者が不明、保管事業者が資力不足の事例等、排出事業者責任を徹底的に追求しても、行政代執行に要する費用を事業者から徴収することが困難と見込まれる事例も存在。
- このような場合、都道府県市がその処分費用の全てを負担することとするのは必ずしも適当ではなく、行政代執行を行った都道府県市に対する支援が必要ではないか。

(第 1 回検討会での主な指摘事項)

- 代執行は自治体にとって最終手段。自治体が行政代執行に踏み切る場合は、徹底した指導を行い、命令を出した後もその履行を何度も迫る。そして、行政代執行に至った場合はしつこいと思われるぐらい費用の求償をやっている。
- PCB 廃棄物の処分の代執行に関しては、計画的処理完了期限前の一定の時期に、場合によっては複数件同時に行わなければいけないということも考えられるのではないかと。そういったことを踏まえ、期限内に円滑に終わらせるために、やはり何らかの都道府県及び政令市に対する支援をいただきたい。
- 代執行の事務も入ってくると人手不足も生じてくる。税金を使うため、県議会の議決を必要とするものであることもぜひ御理解いただきたい。代執行を行う自治体に、できれば財政負担が生じることがないように、支援の仕組みを確実に講じていただきたい。
- 不法投棄の行政代執行に対する支援の基金は、措置命令を出すのに躊躇してしまうのだが、行政手続に瑕疵があった場合は基本的には支援しないということになっているので、今回検討されるスキームに関しても同じような形になってくるのではないかと。
- 今回のスキームは非常にシンプルで、生活環境上の支障などという論点がなく、基

本的に高濃度 PCB であれば対象になるという意味で外縁がはっきりしているので、行政としてはシンプルにこの制度をできるだけ活用したいという流れにできればよい。

- PCB の問題については、期限が決まっていて、必ず処理しなければいけないという中で行政代執行をせざるを得ない。その際、費用の問題でそこに躊躇が生じれば期限が守れないということになるので、やはり何らかの財政的支援の枠組みが必要。

(国会審議における指摘事項)

衆議院環境委員会

4月1日(金)

- 今回の法案で、高濃度 PCB 廃棄物の保管事業者が不明の場合に、都道府県が処理の代執行ができるという規定が盛り込まれております。保管事業者が不明ということも考えられるわけでありまして、その費用を保管事業者から徴収するということは困難になることが予測されるわけでありまして、このような場合、都道府県がその費用の全てを負担しなくてはならないということは適当ではないと考えております。これは何らかの支援が必要になります。

4月5日(火)

- 法案では、高濃度 PCB 廃棄物の保管事業者が不明になっているような場合においては、都道府県知事はその廃棄物の処分を代執行することができるという規定を盛り込んでおります。高濃度 PCB 廃棄物の期限内処理を達成するためには必要な措置だと思えます。

しかしながら、保管事業者が不明であるとした場合にはその費用は誰が負担するのかという問題があるわけでありまして、通常代執行であれば義務を負っている者に求償することになると思えますが、都道府県が肩がわりせざるを得ないのか。これでは、都道府県が代執行に二の足を踏むというような事態にも陥る可能性があるわけです。

参議院環境委員会

4月21日(木)

- 代執行に係る費用については、最終的には義務者への徴収で賄うとはいえ、一旦は自治体で持たなければなりませんし、しかも代執行といいますと、例えば不法投棄のケースなどでも指摘されるとおり、費用求償ができないケースが多々ある、こういった問題もございます。

私が危惧いたしますのは、費用求償の難しさから、例えば自治体の熱心な調査の結

果、PCB 廃棄物が新たに大量に出てきてしまった、しかも持ち主不明で求償できそうにない、費用はどうするのか、うちの自治体では賄い切れない、その結果、代執行に慎重になってしまう、こういったケースも発生するのではないかと強い懸念を抱いております。

- 現時点で破産や所有者が明らかでない PCB 製品も存在しております。改正案では行政代執行による処分が可能となります。PCB の処分は排出事業者が負担することが原則であり、PCB そのものや PCB 製品の製造は四十年も前であるものを考えれば、製造事業者処理費用の負担を求めるといことは難しいといった意見があります。

しかしながら、所有者が明らかでない PCB 製品を自治体が代執行で処分した場合、その代執行を行う都道府県や市が費用負担をするということも適当ではないとも思えます・・・

(2) 支援の仕組み

- 高濃度 PCB 廃棄物に係る行政代執行に要する費用に係る都道府県市の支援の仕組みとしては、あらかじめ支援に必要と考えられる金額を安定的に確保する観点から、基金を設けて支援を行うことが適当ではないか。
- この場合、(独)環境再生保全機構に現在置かれている「ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金」の制度的枠組の活用を検討することが適当ではないか。ただし、同基金については、中小企業者等への支援等を目的として設立されたものであり、行政代執行に要する費用については支援対象とされておらず、基金に対する関係者からの拠出も当該費用に充てることは前提とされていないことから、検討に当たっては、別途の支援の仕組みの検討が必要ではないか。

【ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金の概要】

- ・ 基金は、国と都道府県の出えんにより造成され（独立行政法人環境再生保全機構法第 16 条。平成 30 年度までに総額約 560 億円の造成を予定）、中小企業者等が要する高濃度 PCB 廃棄物の処理費用に対する支援を行っている。また、(財)電気絶縁物処理協会からの出えんにより（平成 13 年度に 4.8 億円の出えん）、PCB 廃棄物処理に際しての安全性の確保等の研修及び研究に係る費用等に対する支援を行っている。独立行政法人環境再生保全機構業務方法書において、各々について用途が定められている。
- ・ 一方、保管事業者が不明又は資力不足等により処分が滞っている高濃度 PCB 廃棄物の処分の行政代執行を都道府県市が行った場合に発生する費用については、基金の支援対象とはなっていない。
- ・ 具体的には、独立行政法人環境再生保全機構業務方法書において、政府及び都道府県から PCB 廃棄物処理基金に充てるために交付を受けた補助金の合計額に相当する金額については、原則として中小企業者等が要する高濃度 PCB 廃棄物の処理費用に対する支援に、また、PCB 廃棄物処理基金に充てることを条件として政府及び都道府県以外の者から出えんされた金額の合計額に相当する金額については、PCB 廃棄物処理に際しての安全性の確保等の研修及び研究に係る費用等に対する支援に充てることと定めている。

(3) 費用負担の考え方

① 行政及び産業界の費用分担

- 行政代執行を行った都道府県市に対する基金を通じた支援については、国及び産業界が協力して行うことが適当ではないか。
- 国については、我が国も締結している残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約（PoPs 条約）に基づき PCB 廃棄物の処分を確実に推進する必要があること、高濃度 PCB 廃棄物の期限内処理は PCB 処理事業所立地自治体に対する国としての約束であることに鑑み、都道府県市に対する支援を検討することが適当ではないか。
- 産業界については、PCB 特措法第 4 条及び第 22 条の規定並びにポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画の規定を踏まえ、PCB 製造者及び PCB が使用されている製品の製造者（以下「PCB 製造者等」という。）に対し、難分解性である等の性質を持ち、高額な処理費用を要する PCB 及び PCB 含有製品を製造した者としての社会的責任（CSR: Corporate Social Responsibility）に鑑み、応分の協力を求めることが適当ではないか（※）。

※ これらの事業者は現在は PCB 又は PCB 含有製品を製造していないこと、また、PCB 又は PCB 含有製品の製造当時はその製造が禁止されていなかったことから、PCB 製造者等には PCB 廃棄物の処分に関する法的責任はないことに留意することが必要ではないか。

(参照条文) ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法（平成 13 年法律第 65 号）

(ポリ塩化ビフェニル使用製品を製造した者の責務)

第 4 条 ポリ塩化ビフェニル使用製品を製造した者は、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の確実かつ適正な処理が円滑に推進されるよう、国及び地方公共団体が実施する施策に協力しなければならない。

(ポリ塩化ビフェニル使用製品を製造した者に対する要請)

第 22 条 環境大臣は、ポリ塩化ビフェニル使用製品を製造した者に対し、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の確実かつ適正な処理を円滑に推進するための資金の出えんその他の必要な協力を求めるよう努めるものとする。

- 行政代執行を行った都道府県市については、住民の安全や健康の保持の観点から必要な措置を講じる責務があることを踏まえ、一定の負担を求めることが適当ではないか。
- こうした考え方を踏まえ、費用の負担割合について検討することが適当ではないか。

(第1回検討会での主な指摘事項)

- どのような形で負担を求めていくかというところの考え方をきちんと整理しなければならない。やはり産業界の法的責任ということは原則ないのだと思う。法的責任が生じる基盤は全くないので、法的責任がない中で一定の負担を求めていくという根拠をどう考えていくかということが1つのポイント。
- 産業界に対してどういうことを理由として負担をお願いするのかということが一番大きな問題。

(国会審議における指摘事項)

衆議院環境委員会

4月5日(火)

- 今、代執行の経費のお話のところだけ触れましたけれども、いや、それも含めてやはり全体に大きな費用がかかっているんですから。

何でかかるかというのと、やはり毒性がある物質の処理のために経費がかかっているわけで、そういったときにしかるべく責任を果たしてもらおうという点で、PCB製造事業者等に負担を求めるという立場で臨むということが必要じゃないか。

- (略) 代執行、つまりPCBの排出事業者が不存在あるいは資力が足りないような場合に限ってこのようにPCB製造事業者等に負担を求めるという、限定的に使うというのは、今の全体の経費の額を考えたときに、余りにも小さ過ぎるのではないのかと率直に思います。

改めて、PCBの製造事業者等にしっかりとした費用負担を求める、先ほどの第十五条の解釈のところでも、負担を求めないというところまでは書いていないという言い方もされておりましたので、私は、こういう立場で踏み込んだ対応が行われるべきだと。それでこそ、今後においても、毒性を持つようなそういう物質を製造する事業者が生まれるような場合についての必要な責任を求めていく、そういうことにつながっ

ていくと考えております。

参議院環境委員会

4月21日（木）

- 有毒物質、有害物質という中でも、例えばカドミウムだとかヒ素だとかというのは自然界にそもそもあるわけですね。（略）

しかし、そういうものと違って（中略）、PCB というのは商品としてわざわざ作ったんですから、これは意図的に商品として作ったということにおいて、カドミウムとかヒ素とかそういうものとは違って、これを作って、つまりもうけていた人たちがいるわけですから、それはやっぱり当然、払うというのは、お金を出すというのは製造者として当然のことだというふうに思いますけれども。

私は、そういうことから勘案すると、今の基金に対して、要は、その何とかか何とか財団という、電気絶縁物何とか財団が解散するときに四億円入れたからそれで済ますというのは少ないというふうに思っています・・・

- この法律によって行政代執行の道が開かれるわけですよ。それはそれで僕はいいことだと、というか必要なことだと思っています。

しかし、行政代執行というのは、そのとき、最終的には、本来であれば責任者に対して求償していく、あくまで代執行したことに対して求償するという。求償の相手というのが、普通は廃棄物の場合は排出事業者なわけですよ。ところが、排出事業者が分からぬとか潰れちゃっているとかということで代執行していくわけだから、そのときはこれ、代執行したときの求償する相手としては、やっぱり製造者に対して、今言ったように、商品としてわざわざ作っているんですから、これで金もうけしているんですから、それは製造者に求償するということは当然あり得るというふうに思います・・・

② PCB 製造者等の協力について

- PCB を製造した者については、社名変更・合併等はあるものの後継事業者が存在することから、これらの事業者に対し、応分の協力を求めることが適当ではないか。
- また、PCB が使用されている製品については、PCB 廃棄物のうち、高濃度の PCB を含む絶縁油を使用した高圧トランス・コンデンサ等及び安定器等が、PCB 廃棄物の大部分を占める。これらの製品の当時の製造者又はその後継事業者が相当程度存続していることから、これらの関係事業者に対し、応分の協力を求めることが適当ではないか。
- PCB 製造者等の各関係者間の具体的な拠出の在り方については、以下の要素も留意しつつ、国と関係事業者との間で今後検討していくことが適当ではないか。

(考慮要素)

- ・これらの事業者については、製造当時にはその製造が禁止されていなかったことから、PCB 廃棄物の処分に関する法的責任はないこと。
- ・関係者間で納得の得られる拠出の在り方とすること。
- ・ ……

3. 検討スケジュール（案）

本年夏までの報告書取りまとめを目指し、概ね1か月に1回程度開催する。

開催時期	検討会・検討内容
平成 28 年 3 月 23 日 (開催済)	第 1 回検討会 ・ 主な検討課題 ・ 今後の進め方
5 月 26 日	第 2 回検討会 ・ 支援の仕組みについて ・ 費用負担の考え方について
6 月 29 日	第 3 回検討会 ・ 報告書（案）について
7 月以降 (予備)	第 4 回検討会 ・ 報告書（案）について（第 3 回の予備）

(参考 1) 独立行政法人環境再生保全機構業務方法書(平成 16 年 4 月 1 日規程第 1 号)

(ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理の助成)

第 26 条 機構が機構法第 10 条第 1 項第 5 号の規定により行う助成金の交付は、ポリ塩化ビフェニル廃棄物(ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法(平成 13 年法律第 65 号)第 2 条第 1 項に規定するポリ塩化ビフェニル廃棄物をいう。以下同じ。)の処理を確実かつ適正に行うことができると認められるものとして環境大臣が指定する者に対し、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の速やかな処理を図るため、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の処理に要する費用で次に掲げる費用の範囲内のものにつき行うものとする。

- (1) 中小企業者(中小企業支援法(昭和 38 年法律第 147 号)第 2 条第 1 項に規定する中小企業者のうち、同項に規定する中小企業者以外の一又は二以上の会社(以下この号において「大企業者」という。)の所有に係る当該中小企業者の株式の数の当該中小企業者の発行済株式の総数に対する割合又は大企業者の当該中小企業者への出資の金額の当該中小企業者の出資の総額に対する割合が二分の一以上である者及びその者との間にその者による完全支配関係(法人税法(昭和 40 年法律第 34 号)第 4 条の 2 に規定する完全支配をいう。以下この号において同じ。)がある者並びに大企業との間に当該中小企業者又は大企業者による完全支配関係がある者を除いたものをいう。)その他常時使用する従業員の数が 100 人以下の法人が保管するポリ塩化ビフェニル廃棄物(電気機器又は OF ケーブル(ポリ塩化ビフェニルを絶縁材料として使用した電気機器又は OF ケーブルを除く。)に使用された絶縁油であって、微量のポリ塩化ビフェニルによって汚染されたものが廃棄物となったもの及び当該絶縁油が塗布され、染み込み、付着し、又は封入されたものが廃棄物となったものを除く。次号及び第 4 号において同じ。)の処理に要する費用(第 3 号及び第 4 号に掲げる費用を除く。次号において同じ。)
 - (2) 個人が保管しているポリ塩化ビフェニル廃棄物の処理に要する費用
 - (3) ポリ塩化ビフェニル廃棄物の処理に際しての環境の状況の把握のための監視若しくは測定若しくは安全性の評価又は安全性の確保のための研修若しくは研究に係る費用
 - (4) ポリ塩化ビフェニル廃棄物の保管に係る費用
- 2 政府及び都道府県から機構法第 16 条第 1 項のポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金に充てるため交付を受けた補助金の合計額に相当する金額については、原則として前項第 1 号及び第 2 号に掲げる費用に充てるものとする。
 - 3 ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金に充てることを条件として政府及び都道府県以外の者から出えんされた金額の合計額に相当する金額については、第 1 項第 3 号及び第 4 号に掲げる費用に充てるものとする。

(参考2) ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画（平成26年6月）

第2章第6節

2 製造者等のポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金への資金の出えんの協力

財団法人電気絶縁物処理協会の基本財産に出えんした製造者等により、特別措置法の趣旨に沿って、ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金へ資金が拠出されているところである。

今後とも、国は、製造者等に対して、ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金への拠出について協力を要請していくこととする。製造者等は、難分解性である等の性質を持ち、高額な処理費用を要するポリ塩化ビフェニル及び使用製品を製造した者としての社会的な責任に鑑み、国の要請を踏まえ資金の出えんについて協力することが求められる。

製造者等が基金に拠出した資金は、ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理に際しての環境の状況の把握のための監視及び測定並びに安全性の評価並びに安全性の確保のための研修及び研究に係る費用、中間貯蔵・環境安全事業株式会社その他環境大臣の指定する処理主体において適正に処理するために必要となる高圧トランス・コンデンサ等及び安定器等・汚染物の保管に係る費用、その他ポリ塩化ビフェニル廃棄物の処理施設の設置及び管理を推進するために地域住民の理解を増進することに資する事業に要する費用に充てることとし、もってポリ塩化ビフェニル廃棄物の処理を円滑に推進できるようにする。