

今後の廃棄物処理制度の検討に向けた論点整理（案）

I. 背景

平成 29 年 2 月に、中央環境審議会循環型社会部会廃棄物処理制度専門委員会において報告書が取りまとめられ、中央環境審議会循環型社会部会における審議を経て、「廃棄物処理制度の見直しの方向性（平成 29 年 2 月 14 日）」として環境大臣に意見具申がなされた。その後、当該意見具申を踏まえ、同年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。）の改正をはじめとする諸措置が取られた。

平成 29 年の廃棄物処理法の一部を改正する法律の成立後、同年 11 月に開催された第 9 回廃棄物処理制度専門委員会において、報告書への対応状況について整理が行われた。加えて、同法の附則において、同法の施行後 5 年の経過後（令和 7 年）に、施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、有害使用済機器保管等届出制度をはじめとする規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされた。これらを踏まえ、令和 6 年 10 月より「ヤード環境対策検討会」を開催し、現下の状況を踏まえた環境対策のあり方を議論した結果、「令和 6 年度ヤード環境対策検討会報告書」により、環境対策に係る規制を強化する必要性が示されたところである。一方、我が国における循環経済への移行において、製造業に対する再生材の供給拡大を図っていく必要があり、不適正ヤード対策を講じることが前提としつつ、資源循環産業と製造業を繋ぐ物流等のネットワーク形成やリサイクル拠点の構築を推進する必要がある。環境省では、令和 6 年度から、「資源循環ネットワーク形成・拠点構築に向けた調査事業」を通じて、主要な循環資源を対象に、課題やニーズの洗い出し・課題解決策の検討のケーススタディを開始したところである。

また、ポリ塩化ビフェニル廃棄物（以下「PCB 廃棄物」という。）については、高濃度ポリ塩化ビフェニル廃棄物（以下「高濃度 PCB 廃棄物」という。）が令和 8 年 3 月に、低濃度ポリ塩化ビフェニル廃棄物（以下「低濃度 PCB 廃棄物」という。）が令和 9 年 3 月に、それぞれの処理期限が到来する。期限以降に廃棄される使用中の PCB 含有製品や、新たに発見される PCB 廃棄物等についても、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約（以下「POPs 条約」という。）で求められている令和 10 年までの適正な管理を実現するため、「PCB 廃棄物適正処理推進に関する検討委員会」での検討内容を踏まえ、関係法令の役割を見直しつつ、PCB 廃棄物を確実に適正に処理するための仕組みへと見直す必要がある。

さらに、災害廃棄物については、平成 27 年の廃棄物処理法等の改正により、平時の備えから大規模災害発生時の対応まで、切れ目なく災害廃棄物対策を実施・強化するための法整備を行い、自治体における災害廃棄物処理計画の策定等の平時の備えを進めるとともに、毎年発生する災害時における災害廃棄物処理支援を実施してきた。平成 27 年の廃棄物処理法等の改正以降、令和 6 年能登半島地震をはじめとした特定非常災害に該当する大規模災害（地震、集中豪雨）が複数発生したこと、南海トラフ地震等の巨大災害への備えに対する関心が高まっていること等を踏まえ、現行制度や最近の災害廃棄物対応に関する点検・検証等を実施し、今後の大規模災害等に備えて災害廃棄物対策の充実・強化を図っていく必要がある。

以上のような廃棄物処理制度をめぐる昨今の状況を踏まえ、令和 6 年 12 月に中央環境審議会循環型社会部会に廃棄物処理制度小委員会を設置し、ヤード環境対策検討会、PCB 廃棄物適正処理に関する検討委員会、災害廃棄物対策検討会といった関係する検討会等における検討結果を踏まえ、必要な制度的措置について検討を進めてきた。

Ⅱ. 不適正ヤード問題への対応

1. 現行制度について

- 廃棄物は、不要であるために占有者の自由な処理に任せるとぞんざいに扱われるおそれがあり、生活環境保全上の支障を生じる可能性を常に有していることから、廃棄物処理法の規定により、廃棄物の収集若しくは運搬又は処分を業として行う場合には、都道府県知事又は市町村長の許可を受けなければならないこととされている。
- 一方、廃棄物に該当しない内部に有害物質が含まれる電気電子機器の取扱いにおいて、環境保全措置が十分に講じられないまま破碎や保管をされることにより、生活環境保全上の支障が発生していたことから、平成 29 年の廃棄物処理法の改正により、有害使用済機器保管等届出制度が創設され、当該機器の保管又は処分を業として行う場合に届出が義務付けられた。本制度の対象となる機器は、特定家庭用機器再商品化法（平成 10 年法律第 97 号）及び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）の対象機器（家電 4 品目及び小型家電 28 品目）とされている。

2. 制度的措置の必要性

- 一部地域において、有害使用済機器保管等届出制度の対象外である雑品スクラップ等について、保管場（ヤード）における不適正な処理に起因する騒音や悪臭、公共用水域や土壌の汚染、火災の発生等が報告されている。現行の廃棄物処理法では対応が困難となっているこうした環境問題に対処するため、一部の自治体において、廃棄物処理法上の廃棄物や有害使用済機器に該当しない物品の保管に関する規制条例が制定されている。
- 特に、廃鉛蓄電池や廃リチウムイオン電池については、その不適正な処理に起因する鉛の流出や火災等の生活環境保全上の支障が生じているだけでなく、例えば、廃鉛蓄電池については、近年、鉛くずの輸出が急増する一方で（令和 5 年の輸出量は令和 2 年の約 10 倍）、廃鉛蓄電池から取り出された巣鉛等を、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）に基づく輸出手続なしに不適正に輸出しようとした事例が確認されている。遵法意識の低い事業者により、ヤードにおいて不適正に廃鉛蓄電池が解体され、得られた鉛原料が不適正に輸出されているものと考えられ、国内における適正処理に支障をきたしているだけでなく、輸出先において環境上不適正に取り扱われるおそれもある。
- ヤードにおける雑品スクラップ等の不適正な処理に起因する生活環境保全上の支障に対し、規制条例の創設により対応している自治体もあるが、事業場を移転し規制から逃れる事業者の存在も聞いており、全国的な問題に波及するおそれがあることから、90 以上の自治体から全国で統一的な規制の創設が望まれており、法制度による不適正ヤード対策が急務となっている。あわせて、廃鉛蓄電池については、鉛くずの輸出増加や不適正輸出事例の発生を踏まえ、国内及び輸出先における生活環境保全上の支障の発生を防止するため、適正処理の確保と不適正輸出防止のための実効性のある法的措置を早期に一体的に講じる必要がある。

3. 今後の検討における方向性

- 廃棄物処理法上の廃棄物又は有害使用済機器に該当しない、雑品スクラップや廃鉛蓄電池等の不適正な処理に起因する生活環境保全上の支障が生じているところ、これらの物

品を対象とした適正な処理を確保するための全国で統一的な規制の創設が必要である。

- 更なる生活環境保全上の支障の発生を防止するためには、生活環境保全上の配慮がなされていること等が確認できない事業者の新規参入を禁止するほか、不適正な処理が確認された場合には厳格に対処することが効果的であることから、現に自治体の規制条例の多くは、より実効性の高い措置を求めて許可制を導入している。不適正な処理を行った場合の取消等が可能な実効性の高い措置が必要である。
- 廃鉛蓄電池等については、不適正な処理が行われているヤードが不適正輸出の温床となっており、国内及び輸出先における環境汚染につながる可能性があるため、廃棄物処理法上の廃棄物の取扱いに準じた適正処理確保のための仕組みの構築が必要である。
- 国内で資源を循環させて最大限活用することは、環境負荷の軽減に加え、国際的な産業競争力や経済安全保障の強化にも資するものであり、製造業への原料の安定供給につなげていくという観点も重要である。これらの制度的措置の検討に当たっては、環境保全の観点から国内の不適正なヤード事業者に対して是正を求めていくように規制を強化することは当然のこととして、適切なヤード事業者や廃棄物処理業者、精錬事業者が資源循環の推進にも貢献していることに十分配慮する必要がある。

(検討事項)

① 制度の対象となる物品

- 有害使用済機器保管等届出制度から規制対象を拡大し、廃鉛蓄電池等の、個々の物品に鉛等の有害物質が含まれ、その不適正な保管・処理により生活環境保全上の支障を生じるおそれのあるものと、金属スクラップや雑品スクラップ等の、一定程度集積して保管・処理されることにより生活環境保全上の支障を生じるおそれのあるものを、廃棄物処理法の枠組みの中で規制対象としてはどうか。
- 物品が混在して保管されている様態や物品の性質等を踏まえながら対象物品を精査し、包括的に規制の網にかけられるような定義付けを検討してはどうか。

② 規制手法

- 規制対象物品の中でも、廃鉛蓄電池等と、金属スクラップや雑品スクラップ等とは物品の性質が異なることから、それぞれの性質に応じて、どのような規制を導入することが必要か検討してはどうか。例えば、それぞれにおいて、事業者の能力や保管・処分時の設備の構造、処分方法等の基準を設けてはどうか。特に、廃鉛蓄電池等については、個々の物品に有害物質が含まれることを踏まえ、生活環境保全上の配慮がなされた一定の要件を満たす事業場においてのみ、「解体」、「精錬」、「中和」等を行うことができるような仕組みとしてはどうか。
- 規制手法については、許可制、登録制又は届出制が考えられるが、各制度の実効性の高さや、現場における実務面での負担、地域の実情等を総合的に考慮の上、廃鉛蓄電池等と、金属スクラップや雑品スクラップ等とで、どのような手法が適当かそれぞれ検討してはどうか。
- 制度設計に当たっては、規制対象物品の保管等以外の事業を本来の業務として行う事業者が、本来の業務に付随して一時的な保管等を行う場合等、適切な環境保全対策が講じられている場合に過度な規制とならないよう十分配慮してはどうか。

③ 適正処理の確実性を高めるための措置

- 他制度との整合性を踏まえながら、規制対象物品の受入れや処分に係る日付や数量等について、帳簿への記載を義務付けることとする等により、トレーサビリティの仕組みを構築してはどうか。

④ 適正処理の確保により、不適正輸出を防止するための仕組み

- 廃鉛蓄電池等について、廃棄物処理法上の廃棄物の取扱いに準じて、国内処理原則を適用し、国内での適正な処理を確保するとともに、輸出に当たっては環境大臣の確認を受けなければならないこととしてはどうか。

⑤ 制度の実効性を高めるための措置

- 新たな制度において有害使用済機器保管等届出制度と比べて罰則を強化する等により、不適正な処理等を実効的に抑止するための措置を講ずることとしてはどうか。

Ⅲ. PCB廃棄物に係る対応

1. 現行制度について

- PCB 廃棄物を保管する事業者は、廃棄物処理法及び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。以下「PCB 特措法」という。）に基づき、PCB 廃棄物を確実に適正に処理するため、毎年度保管や処分の状況についての届出を行うことのほか、政令で定める期間内の自ら処分又は処分委託が義務付けられている。
- 高濃度 PCB 廃棄物は、中間貯蔵・環境安全事業株式会社法（平成 15 年法律第 44 号。以下「JESCO 法」という。）に基づく中間貯蔵・環境安全事業株式会社（以下、「JESCO」という。）がその処理を行っており、事業終了準備期間（令和 8 年 3 月末まで）で処理事業を終了することとしている。
- また、低濃度 PCB 廃棄物については、令和 9 年 3 月末までに自ら処分又は処分委託が義務付けられており、廃棄物処理法に基づき都道府県による許可を受けて設置された施設や環境大臣の認定を受けた無害化処理施設において処理が実施されている。

2. 制度的措置の必要性

- 高濃度 PCB 廃棄物については、JESCO による高濃度 PCB 廃棄物処理事業（以下、「JESCO 事業」という。）によって大量に保管・使用されていた高濃度 PCB の処理が大きく進展した。令和 8 年 3 月末で JESCO 事業は終了する一方で、今後は予期せず廃屋の解体工事等により高濃度 PCB 廃棄物が発見され、少量ずつ散発的に処理する段階に移行するため、これらが長期的に保管されることがないように、JESCO 事業後の高濃度 PCB 廃棄物の確実に適正な処理体制を実施するための現行制度の見直しが必要である。
- また、低濃度 PCB 廃棄物については、令和 9 年 3 月の処理期限後に、製品寿命等により新たに低濃度 PCB 廃棄物となること等が見込まれるため、「令和 10 年までに廃棄物の環境上適正な管理を行うことを目的とした確固たる努力を払う」という POPs 条約の規定を踏まえた PCB の適正な管理及び処理が実施されるよう、制度面での措置が必要である。

3. 今後の検討における方向性

- PCB 特措法等において、高濃度 PCB 廃棄物の継続的な処理体制の確保、低濃度 PCB 含有製品及び疑い製品（以下、「低濃度 PCB 含有製品等」）に係る管理を強化する措置、自治体等による低濃度 PCB 含有塗膜等の管理計画の策定等の措置を講ずることにより、POPs 条約で求められている令和 10 年までの PCB の適正な管理を実現する必要がある。

（検討事項）

① 高濃度 PCB 廃棄物の新たな処理体制の確保

- 前処理技術の実証試験結果を踏まえた上で、廃棄物処理法に基づく無害化認定制度の対象に高濃度 PCB 廃棄物を追加するとともに、無害化設備に付加する前処理技術の基準を追加してはどうか。
- 新たに発見された高濃度 PCB 廃棄物は、引き続きその保管や処分の状況等を、保管事業者及びその処分を行う者が都道府県知事に届け出ることとし、自治体による行政指導・罰則の対象としてはどうか。
- 現行の処分期間、特例処理期限等に係る規定は廃止とするが、保管事業者が高濃度 PCB 廃棄物に該当すると知った日から一定期間内に、処分事業者に処分の委託をすること等を義務付けるとともに、行政指導・行政代執行の対象としてはどうか。な

お、新たに発見された高濃度 PCB 使用製品は、従前通り廃棄物とみなして取り扱うこととしてはどうか。

② 低濃度 PCB 含有製品及び同疑い製品に係る管理制度の創設

- 低濃度 PCB 含有製品等の所有事業者及びその処分を行う者（以下「所有事業者等」という。）に対して、低濃度 PCB 含有製品等の管理の状況について、都道府県知事への届出を義務付けてはどうか。
- 低濃度 PCB 含有製品等について、所有事業者等に対して、機器の紛失や PCB が飛散・流出を防ぐための管理のための基準を定めてはどうか。また、低濃度 PCB 含有製品等の他社への引継ぎ等により所有事業者等が替わる場合は、都道府県知事への事前の届出を義務付けることにより、確実に管理する仕組みとしてはどうか。
- 所有事業者等は、使用を止めて廃棄しようとする際には、都道府県知事に届出の上、低濃度 PCB 廃棄物を一定期間内に、処分の委託をすることを義務付けてはどうか。現行制度と同様に、処分後も処分の状況を届け出てはどうか。

③ 建築物・設備にかかる低濃度 PCB 廃棄物の計画的な処理に係る措置

- 当該建築物や設備等を有する者（国、自治体、特定業種企業等）に対して、低濃度 PCB 含有塗膜等の管理計画の策定を義務付けてはどうか。また、管理計画の実効性を担保するための同計画に基づく管理（承継を含む）や処理の状況に関する指導を行うことができるとする行政指導等の規定を設けてはどうか。

④ 事務の見直し等

- ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画に替えて、廃棄物処理法の基本方針に PCB 廃棄物処理に関する基本的な方針を含めることとし、都道府県による同計画に即したポリ塩化ビフェニル廃棄物処理計画の策定や、PCB 廃棄物の保管及び処分の状況の公表義務を廃止してはどうか。
- JESCO の PCB 処理事業が処理完了となり施設解体が中心となることを踏まえ、JESCO 法の関係規定を見直してはどうか。

IV. 災害廃棄物への対応

1. 現行制度について

- 東日本大震災からの教訓や災害廃棄物処理における課題を踏まえ、平成 27 年に廃棄物処理法及び災害対策基本法の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 58 号）により、平時の備えから大規模災害発生時の措置に至るまで切れ目のない対応が行われるよう、災害廃棄物対策に係る措置の拡充がなされた。
- 上記制度も活用しつつ、平成 28 年熊本地震、平成 30 年 7 月豪雨、令和元年東日本台風、令和 2 年 7 月豪雨等における災害廃棄物処理対策を実施し、直近では令和 6 年能登半島地震における災害廃棄物処理対策を実施している

2. 制度的措置の必要性

- し尿・生活ごみ対策、片付けごみ対策及び家屋解体・解体廃棄物対策等の「発災時の対応」、災害廃棄物処理計画・災害時協定の策定・改定や研修・訓練等の「平時の備えの対応」の双方が非常に重要であるものの、ともに自治体のマンパワー・ノウハウ不足が大きな課題であり、今後の災害に備え、災害の規模・種類や被災自治体の規模・体制に応じて、平時・発災時における全国各地の自治体への適時適切な支援を継続的かつ安定的に行う仕組み等の構築が必要不可欠。
- 平時の備えとして事前に策定すべき災害廃棄物処理計画について、策定済の都道府県は 100%であるが市町村は 86%に留まっており、また、計画策定済も含めた多くの市町村では、仮置場候補地の選定、水害の被害想定、民間団体との協定締結など、同計画に盛り込むべき重要事項の反映が不十分な状況にある。災害時に既存の民間の廃棄物処理施設・処理業者を最大限活用していくためには、平成 27 年の廃棄物処理法改正で措置された災害時の特例措置の活用を更に進めていく必要がある。円滑・迅速な災害廃棄物処理のためには特例措置の拡充が必要との意見が自治体等からも示されている。
- 災害時には大量の廃棄物が発生し、市町村の廃棄物最終処分場だけでなく民間の廃棄物処分場も活用する必要があるが、民間の廃棄物最終処分場が災害廃棄物を受け入れた場合に施設の処理能力が大幅に減少し、通常の事業に支障を来すおそれがあるため、災害廃棄物を受け入れるインセンティブが不足しており、民間最終処分場での災害廃棄物受入れを促進するための制度的なインセンティブ措置が必要であるとの懸念・要望が事業者団体から示されている。
- 今後の大規模災害に備えた災害廃棄物対策の充実・強化の観点から、上述の各種課題に対処するために必要な制度的措置を速やかに講じる必要がある。

3. 今後の検討における方向性

- 全国の自治体において、マンパワーやノウハウが不足する状況にあっても、災害廃棄物処理計画の策定・改定、民間事業者等との災害時支援協定の締結やその見直し、研修や訓練等を充実・強化していく必要があり、全国横断的に平時の備えを支援することが必要である。また、発災時には多種多様な事業者・支援者に対して業務依頼・調整を行いつつ、災害廃棄物処理や公費解体に係る発注関係事務、施工監理、各種調整等を迅速・円滑に行う必要があるが、被災自治体が単独でこれらを行うことは非常に困難であり、災害の規模・種類や被災自治体の体制に応じて、被災自治体における様々な事務手続や各種調整等の支援を横断的に行う機能を、全国共通で安定的かつ継続的に確立・確保する必要がある。このため、これらの支援機能が備えるべき要件を整理し、当該支援を担わせることができる専門支援機能を制度的に位置づける必要がある。

- 災害廃棄物処理計画の策定・改定、民間事業者・団体等との連携を促進し、平時の一般廃棄物処理とも連動させつつ発災時の災害廃棄物処理の実効性を高める必要があるため、自治体内でこれらの業務について優先度を上げて対処していく観点から、自治体の災害廃棄物処理計画や民間事業者・団体等との災害支援協定を法定化する必要がある。また、自治体や民間事業者団体からの要望等を踏まえ、適正処理を前提としつつ、円滑・迅速な処理の観点から、災害廃棄物の特例措置等の拡充を図る必要がある。

(検討事項)

① 公費解体・災害廃棄物処理を横断的に調整支援する専門支援機能の規定整備

- 被災した損壊家屋等についてその所有者に代わって市町村が行う解体・撤去工事(以下「公費解体工事」という)並びに市町村が行う災害廃棄物(公費解体廃棄物を含む)及び一般廃棄物の処理に係る発注関係事務及び施工監理等の全部又は一部について、横断的に調整支援する専門支援機能(機関)に関する規定を整備することとしてはどうか。また、平時の備えとして自治体が行う災害廃棄物処理計画の策定・改定、民間事業者等との災害時支援協定の締結・見直し、研修や訓練等について、当該専門支援機能(機関)が全国横断的に支援できるような規定を設けてはどうか。

② 一般廃棄物処理計画・災害支援協定に基づく災害廃棄物処理に係る特例措置等の整備

- 市町村における、平時の一般廃棄物処理と発災時の災害廃棄物処理の一体性と連動性を確保することにより、災害廃棄物処理計画の実効性をより高める観点から、法定計画である一般廃棄物処理計画の規定事項へ、非常災害時の廃棄物処理に関する事項を追加してはどうか。
- 災害支援協定の締結・活用を促進する観点から、一般廃棄物処理計画に基づく災害支援協定の締結を、自治体の努力義務としてはどうか。
- 適正処理の確保及び責任の所在の明確化を前提に、災害支援協定に基づき当該自治体から委託を受けた民間事業者等が災害廃棄物処理を行う場合に、一般廃棄物処理の委託基準(再委託)を緩和する災害時特例を措置してはどうか。
- 廃棄物処理法第15条で規定する産業廃棄物処理施設以外の産業廃棄物の処理施設(畳、瓦、石膏ボードの破碎施設等)で当該産業廃棄物の処理を行う事業者が、市町村との災害支援協定に基づき当該産業廃棄物と同種の災害廃棄物の処理を行う場合について、手続きの簡素化を図るなど、一般廃棄物処理施設の設置に係る災害時特例措置を拡充してはどうか。
- 国の基本方針、都道府県廃棄物処理計画及び一般廃棄物処理計画の規定事項に、公費解体工事等が含まれることを明示してはどうか。

③ 廃棄物最終処分場での災害廃棄物の受入容量確保に係る特例制度の創設

- 災害廃棄物を受け入れる能力を有する廃棄物最終処分場に対する都道府県知事による認定制度及び認定を受けた者に対する優遇措置を創設するとともに、災害発生時に一定の基準を満たす場合において、都道府県又は市町村が、当該認定を受けた廃棄物最終処分場の設置者に対して、災害廃棄物の最終処分の受け入れを求めることができることとしてはどうか。

以上