

一 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、次のような視点に立って見直しを行うことが適当である。

（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

「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」という考え方のもと、廃棄物処理・リサイクルに関して手続の合理化を図る。

（２）不適正処理の防止・適正処理の確保

平成12年改正による廃棄物処理法の厳格、確実な施行とあわせ、廃棄物の定義に起因する不適正処理の防止を図るとともに、不法投棄防止対策の一層の強化等を図る。

（３）適切な役割分担による廃棄物の排出抑制等

排出者責任の徹底や拡大生産者責任の強化など、各主体の役割を適正化し、廃棄物の排出抑制等を図る。また、産業廃棄物行政に関し、国の役割強化を行うことにより、国と都道府県が一体となった廃棄物の適正処理確保のための体制を整える。

二 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ことが必要であるが、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。

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組むことにも配慮し、広域再生利用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。すなわち、不適正処理が起きた場合の責任の所在や処理基準の適用などの内容を盛り込んだ制度としつつ、その対象を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。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。

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（運搬における積み卸しの一方を合理化することを含む）については、改正廃掃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処理業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れば、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、構造改革の進展状況等に応じて引き続き検討すべき。

廃棄物処理施設については、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リサイクル・処理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手続の合理化を行うことが適当。

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、生活環境上の影響を考慮して許可対象施設を見直すことが必要。

あわせて、現在、全ての保健所設置市が産業廃棄物行政を担当しているところ、市の規模や能力等に応じて一部の市のみとするよう改めることを含め、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・市の意見を踏まえて検討することが必要。

リサイクルされる廃棄物と廃棄物の区分との関係については、規制の合理化を図ることによるリサイクルの促進の観点や、分別・リサイクルを求める観点からその取扱いを検討すべきであるが、排出時点ではリサイクルされるかどうかは明らかではなく、リサイクルする者、リサイクルの方法などを個別に確認することが必要である。従って、排出時点での区分を設けるのではなく、リサイクルする者とその方法とセットでリサイクルされる物を指定し、上記の広域再生利用指定制度等の特例制度や拡大生産者責任制度などで対応することが適当。

2. 不適正処理の防止・適正処理の確保

(1) 不適正処理防止のための廃棄物の定義の在り方

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捉えることが必要。

この際、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、物の性状や排出の状況等の客観面の判断要素を優先させる場合もあり得ることも含め、判断基準を明確に示すことが必要である。

また、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」であると称して不適正処理を行う、即ち、占有者の意思・主張などにより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、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管理が必要となろう。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対象とすべきではないことに留意することが必要。

これらの見直しに当たっては、全て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、不要物の判断に際し環境の保全の観点を重視するとともに、不要物以外の物についても環境保全の観点から行政調査等の対象とすることにより、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、リサイクル可能物であっても何らかの環境保全上の管理が必要なものであり、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等にかんがみれば適切ではなく、むしろ、リサイクルに係る規制について、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。

気体状のものについては、それ自体に管理可能性がなく、廃容器等に含まれる気体については、必要に応じて当該廃容器等の処理に当たり問題となる気体が放出しないような処理基準を設定すること等により対処可能。

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。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、それに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が必要である。

また、現在、建設発生土の約9割が公共事業に伴い生ずるものであり、汚染土壌以外の、利用されずに処分される土砂については、まず、その発注者である公共主体が発生土の適正な利用や処分を明確にする取組が必要である。民間事業についても同様の取組を促進していくことが必要。これらにより、発生土の適正な利用及び処分を実態的に確保していくことが適当。

(2) 不法投棄対策の充実

産業廃棄物の不法投棄対策については、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り、いったん不法投棄がなされた場合には、早期に行政処分を行うなどにより、拡大の防止を図ることが必要である。また、不法投棄された産業廃棄物の原状回復は、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年改正法の厳格な運用により、不法投棄対策を進めることが重要である。

(注)「産業廃棄物分野の構造改革」

国と地方公共団体が連携を取りながら、悪質な廃棄物処理業者が優良な廃棄物処理業者を駆逐する構造を打開し、優良な業者が市場において優位となるようにする改革。

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、不法投棄対策のさらなる充実が求められており、例えば、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する情報提供の検討など、都道府県、排出事業者等からの要請も踏まえた対応を図っていく必要がある。

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。

(3) 有害な廃棄物の適正処理の確保

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ある。これについて、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踏まえ、特別管理廃棄物への追加を計画的に進めることなど、必要な見直しを行っていくべきである。

特別管理廃棄物であっても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ることから、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が適切。また、同一の性状を有するものについては、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手続の合理化を行うことが適当。

3. 役割分担の適正化と、それによる排出抑制等の推進

(1) 処理責任に着目した廃棄物の区分の在り方

排出事業者責任の徹底による排出抑制の促進を図る観点から、事業活動に伴い排出される廃棄物は排出事業者の責任の下処理すべきもの（事業系廃棄物）として区分し、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処理すべきもの（生活系廃棄物）として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、産業廃棄物について、処理施設の不足、不法投棄の多発等の

状況がみられること、排出事業者責任の徹底を軸として、排出事業者の選択等による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に加え、そのよう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、性状、排出量、処理困難性等を考慮して市町村での処理がうまく行われていないものについて個々に産業廃棄物へ振り分けた上で、それ以外のものについては、当面、市町村の処理責任の下、排出抑制の推進の観点から、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者に対する減量計画の策定などの取組を求める制度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、処理責任も同一にな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、効率的な処理の推進の観点から、例えば処理施設の設置許可について手続の合理化を進めることが必要。あわせて、市町村の枠を超えて広域的なリサイクル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を促進していくことも重要。

(2) 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

ア 排出者責任

改正廃掃法の厳格な施行による産業廃棄物の排出者責任の徹底を軸として、優良な産業廃棄物処理体制の確立に向けた構造改革を引き続き進めることが必要。

一般廃棄物については、(1)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、ごみ有料化や分別排出等の取組に協力するとともに、集団回収・リサイクル活動の実施・参加に努めることが必要。

この際、このような排出者としての責任の強化とあわせ、市町村の処理事業の収支透明化・効率化、住民の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。

また、市町村の処理残さなどの廃棄物に関する責任について、処理を委託した場合であっても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、廃掃法の適正処理困難物制度や個別リサイクル法に活かされてきたところである。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、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拡大生産者責任制度の一層の拡充が必要。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。

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、廃棄物処理法上の業の許可の特例を設けることにより、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。

拡大生産者責任の導入の趣旨にかんがみ、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位置づけていく必要がある。

なお、拡大生産者責任制度の対象となる一般廃棄物の不法投棄の処理については、投棄を行った者の違法行為であり、行為者に一義的責任があるが、拡大生産者責任制度を進める中で、適正なりサイクル・処理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。そのうえで、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。

(3) 産業廃棄物行政の円滑な執行

ア 住民同意・流入規制対応

不法投棄等不適正処理が生じてきた現実、悪質な廃棄物処理業者が優良な廃棄物処理業者を駆逐する構造、他人にとって不要なものを自分の地域で処理することに対する忌避観念を背景としてトラブルが生じ、住民同意や流入規制を行わざるを得なくさせている。改正廃掃法の厳格な施行によりこうした状況を打開するとともに、地方公共団体における流入抑制措置や住民同意を求める行政指導等の考え方を転換し、むしろ産業廃棄物を受け入れ産業廃棄物処理業を地域のビジネ

スとして成立・成長させていくことが必要である。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・公正な経済的解決手段が必要である。

こうした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。

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、国と都道府県で協力して法を施行する必要がある。このため、産業廃棄物分野の構造改革を進めるための当面の間、業・施設の許可等を引き続き法定受託事務としておく必要がある。

また、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のため、構造改革を国と都道府県で一体となって進める上で、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、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。