

# 中央環境審議会における廃棄物・リサイクル制度

## の基本問題の検討について

### 1. 検討の趣旨

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会（部会長：花嶋正孝福岡県リサイクル総合研究センター長）では、規制改革に関する指摘や廃棄物・リサイクル制度に関する国際的動向等を踏まえつつ、廃棄物の処理責任の徹底、適正処理の確保、排出抑制と円滑なリサイクルの推進の観点から、廃棄物・リサイクル制度の基本問題について検討を行い、平成14年3月22日中間取りまとめを行った。

なお、本取りまとめの内容は、豊島事件に象徴される「リサイクル名目」の不適正処理を防止し、国民の信頼が得られる健全なリサイクル産業を育成するため、「規制は厳格に、手続きは合理的に」という考え方にに基づき、リサイクルの推進と適正処理の確保が両立できる制度の確立を目指している。

### 2. 検討経緯・今後のスケジュール

H13.9.18	中央環境審議会 廃棄物・リサイクル部会に設置された「廃棄物・リサイクル基本問題専門委員会」において検討開始
	： 産業界（経団連等）、地方公共団体、廃棄物処理業界、労働団体、NPO など26団体からのヒアリングを含め、9回にわたり検討を実施 ：
H13.12.18	「廃棄物・リサイクル制度の基本問題に関する検討結果」を専門委員会においてとりまとめ
H14.1.18	専門委員会の検討結果をもとに中環審廃棄物・リサイクル部会において検討
H14.3.22	部会としての中間取りまとめ
H14年中	最終取りまとめ

### 3. 廃棄物・リサイクル部会の中間とりまとめ(案)の概要

#### 制度見直しの基本的視点

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

適正処理の確保

#### 制度見直しの主な論点

##### (1) 廃棄物の定義について

現行同様リサイクル可能物を含め不要物を広く廃棄物として定義するとともに、不要物以外のリサイクル可能物についても規制対象とする方向で考えるべき。この場合、不要物以外のリサイクル可能物については、例えば処理基準の適用等の必要最小限の規制とする等、不要物と比較してより緩やかな規制とすることが考えられる。

総合判断説については、個別事例に即して主観(占有者の意思等)・客観(物の性状、排出の状況等)の両面を勘案する現在の考え方には合理性があるが、物の性状など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明確化するなど、判断要素の具体化、客観化のための措置を講じることが考えられる。(平成11年3月の最高裁判例においては、おからの処理業者の意思のみならず、おからが非常に腐敗しやすいという性状、大部分が無償で引き渡されているという通常取扱形態等を総合的に勘案し、当該事案におけるおからが産業廃棄物に該当するとした。)

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、

- ・豊島事件のようなリサイクル名目での不適正処理事例が多発
- ・処分とリサイクルは同じ様な工程で行われることが多い
- ・リサイクル可能物を含め廃棄物を観念するのが世界の趨勢

であることを踏まえれば不適當。廃棄物の定義の問題ではなく、むしろ、廃棄物処理法の体系下でリサイクルに係る規制をどの程度合理化するかという問題。

リサイクル促進の観点からの規制の合理化については、不適正処理を防止する上で必要最小限の規制とすることも考えるべき。

土砂については、本来の目的である土地造成に利用されずに処分される場合や汚染された土壌の処分のために除去された場合は廃棄物として取り扱うべき。

##### (2) 廃棄物の区分について

方向性としては、排出源に対応して、日常生活に伴って排出される廃棄物と、事業活動に伴って排出される廃棄物とに区分することが考えられる。ただし、事業系一般廃棄物については、産業廃棄物処理施設の不足や不法投棄の多発といった産業廃棄物を取り巻く現状、市町村責任の下で市町村及び民間業者

により適正処理が行われてきたという実態等を考慮すれば、市町村が引き続き一定の責任を負いつつ、排出事業者に適正な費用負担を求めることも考えられる。

排出源に対応した区分を基本としつつも、同一性状の廃棄物 については同一の区分として処理を可能とするなど、個々の廃棄物の振り分けを見直すことも考えるべき。

例えば、家庭から排出された廃パソコンは一般廃棄物、事業所から排出された廃パソコンは産業廃棄物に区分されている。

有害性がある廃棄物やリサイクルされる廃棄物については、一般廃棄物・産業廃棄物を問わず、独立した区分を設けることが考えられる。

### (3) 廃棄物処理業・施設設置規制について

不適正処理防止の観点から廃棄物処理・リサイクルに係る規制は厳格であるべきだが、その手続きは合理的に、という視点から、現行の広域指定制度(廃棄物処理業の許可の特例)や再生利用認定制度(廃棄物処理業・施設設置許可の特例)といった特例措置について、指定・認定対象者に厳格な責任を求めつつ、その更なる活用を図ることが考えられる。

例えば独占禁止法を遵守しつつ事業者が自らの責任で共同して取り組めるような仕組みとするなど、民間活力が十分に発揮されるような方策についても検討が必要である。

現行の特例制度のほかに、例えば次のような手続の合理化も考えられる。

・ 広域的に移動する場合の複数の地方自治体の許可

〔考えられる合理化の例〕

- 一地方公共団体における許可取得をもって他の地方公共団体における許可手続きを合理化する仕組み
- 廃棄物の積載地・荷下ろし地のいずれかの許可取得で足りるものとする
- ・ 一般廃棄物、産業廃棄物の両方の許可を要する施設等の設置許可
- ・ 生活環境上の影響が小さい処理施設の設置許可

## (4) 排出者責任及び拡大生産者責任等について

### 排出者責任等について

一般廃棄物については、ごみ有料化、分別排出の徹底など排出者である国民も取り組みに協力することが重要。

市町村が自ら処理すべき廃棄物が他の市町村の区域で処分される場合、排出元の市町村の責任を強化すべき。

不法投棄の処理に要する費用の負担については、

- ・一般廃棄物については、生産者にも一定の役割を求めるという考え方もあり、引き続き検討が必要。
- ・産業廃棄物については、産業界からの費用徴収の方法を含め、費用負担の在り方を検討すべき

### 拡大生産者責任について

拡大生産者責任については、他の政策手法と比較しつつ、より一般化、拡大・強化していくことが必要。

その対象物としては、市町村における適正処理が困難な物や、設計・製造段階での工夫により排出抑制やリサイクル、適正処理が促進されるような物が考えられる。

「生産者」とは、物の性状に応じ、製造事業者のみならず販売事業者なども含め広く対象とすべき。

具体的手法としては、製品の引取り・処理等、デポジット等の経済的手法、製品規格に関する措置（一定率以上の二次原料の利用等）などが考えられる。

上記手法については、これを法的に義務づける方法と生産者の自主的取り組みによる方法、さらにはこれらを組み合わせる方法が考えられる。

(参考) 現行の仕組みについて

1 廃棄物処理法の趣旨・目的

高度成長期における産業活動の拡大、国民生活の向上等に伴い、排出される廃棄物の量の増大・質の多様化、特に産業廃棄物の多くは有害物質や処理の困難な物質を含み、公害の原因にもなっていた実態にかんがみ、ごみの衛生的処理を主眼としていた清掃法を全面改正し、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を目的として制定。

その後、不法投棄等の不適正処理の増大、最終処分場のひっ迫などによる排出抑制・再生利用の推進の必要性の増大などの社会情勢の変化に対応し、平成3年、平成9年、平成12年と大きな改正が行われているとともに、容器包装リサイクル法など個別リサイクル法が廃棄物処理法の特別法として制定されている。

廃棄物処理法と個別リサイクル法との関係

個別リサイクル法の対象となる廃棄物については、処理基準、不法投棄等の禁止、廃棄物処理業・施設設置の許可など生活環境保全の観点からの廃棄物処理法の適用を受け、個別リサイクル法においては、それ以外の、引取り等の義務づけ、費用負担方法、必要に応じた廃棄物処理業の許可の特例など特別法としての枠組みを規定し、全体として整合のとれた制度を構築している。

2 廃棄物の定義

法律上の定義

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つて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによつて汚染されたものを除く。）

現行の解釈（総合判断説）

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、これに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の見取り形態、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。（最高裁判例も採用）

3 廃棄物の区分と処理責任

区 分	一般廃棄物	産業廃棄物
定 義	家庭から出るごみ・し尿等を中心とする産業廃棄物以外の廃棄物	事業活動から生じる廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、肺プラスチック類など20種類の廃棄物
処理責任	市町村	廃棄物を排出した事業者

事業活動に伴って排出される一般廃棄物（事業系一般廃棄物）も一般廃棄物に含まれる。

有害特性がある廃棄物については、特別管理一般廃棄物、特別管理産業廃棄物という区分がさらに設けられている。

#### 4 廃棄物処理業・施設に対する規制

一般廃棄物処理業については、市町村長の許可が必要。

一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理業・施設については、都道府県知事の許可が必要

上記の許可を不要とする特例制度として、業の許可に係る広域指定制度や、業及び施設の許可に係る再生利用認定制度がある。

##### 現行の特例制度の概要

###### (1) 指定を受けた者に対する業の許可の免除（広域再生利用指定制度等）

一般廃棄物（市町村長の許可の免除）

- ・広域的な再生利用に対する環境大臣の指定（廃スプリングマットレス）
- ・家電リサイクル法に係る収集運搬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（廃パソコン、廃二次電池）
- ・再生利用の目的となる廃タイヤの処理について産業廃棄物処理業の許可を受けていること等の要件を満たせば、一般廃棄物処理業の許可が不要

産業廃棄物（都道府県知事の許可の免除）

- ・広域的な再生利用に対する環境大臣の指定（廃パソコン、石膏ボード、廃パチンコ台等）

###### (2) 環境大臣の認定を受けた者に対する業・施設設置の許可の免除（再生利用認定制度）

認定基準

- ・再生利用の内容が、生活環境保全上支障がないものであること
- ・再生利用を行う者及び施設が適正かつ確実な再生利用を確保するための一定の基準に適合していること

対象となる廃棄物

ア 一般廃棄物

- ・廃ゴムタイヤ（セメント原材料として再生利用する場合）
- ・廃プラスチック類（製鉄還元剤として再生利用する場合）
- ・廃肉骨粉（セメント原材料として再生利用する場合）

イ 産業廃棄物

- ・廃ゴムタイヤ（セメント原材料として再生利用する場合）
- ・廃プラスチック類（製鉄還元剤として再生利用する場合）
- ・建設無機汚泥（スーパー堤防の築造材として再生利用する場合）

#### 5 排出者責任等

産業廃棄物の不法投棄について、都道府県が行う原状回復に対して支援を行う基金が国・産業界の出えんにより設置されており、また、平成12年の廃棄物処理法改正により、排出事業者責任を徹底するための規制強化を実施。

#### 6 拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）

「製品に対する生産者の物理的責任及び／又は経済的責任を、製品のライフサイクルの使用後の段階にまで拡大する環境政策上の手法」（OECDの定義）

我が国においては、循環型社会形成推進基本法における拡大生産者責任の一般原則の明示や、リサイクル関連法における拡大生産者責任の具体化を実施。