

廃棄物・リサイクル対策に係る課題への対応について

(意見具申)

平成16年1月28日

中央環境審議会

1. 背景と経緯

我が国における廃棄物を取り巻く現状は、依然としてその排出量が高水準で推移するとともに、最終処分場残余容量のひっ迫や悪質な不法投棄の多発等といった生活環境への悪影響が懸念される事象のほか、排出者や廃棄物処理業者が抱える廃棄物処理の管理体制上の問題など多面的な課題を抱えているところである。

こうした問題の解決のため、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会としては、平成13年8月から廃棄物・リサイクル制度の基本問題に関する検討を行い、その成果として平成14年11月に「今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について（意見具申）」を取りまとめた。この提言の一定部分については、平成15年の廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正という形で、具体的な対策が講じられたところである。

また、こうした対策に加えて、不法投棄や廃棄物処理を巡る様々な課題については、その速やかな解決に向け、更なる取組が求められていることから、環境省は、平成15年8月、不法投棄の撲滅と安全な受け皿の確保を目指し、「『環境立国』実現のための廃棄物・リサイクル対策」と題する政策パッケージを取りまとめたところである。

当部会としては、この政策パッケージに示された施策に関する具体的な対応策について検討を加えるため、平成15年11月から4回にわたり審議を行い、広域的な廃棄物処理に係る紛争における国の役割の強化、不法投棄の撲滅と優良業者の育成、廃棄物処理施設を巡る問題への対応の3つの視点について、不法投棄や廃棄物処理を巡る紛争等の課題に対する対応策として、以下のように取りまとめるに至った。

なお、平成14年11月の当部会意見具申において引き続き検討が必要であると提言した事項については、引き続き中長期的な廃棄物・リサイクル制度の在り方に係る検討を進めるべきであることを付言する。

2. 基本的な考え方

廃棄物・リサイクル対策に係る当面の課題については、循環型社会の構築に向けた廃棄物・リサイクル制度の在り方とあわせて、個別に必要な対応を講じる必要がある。このため、「『環境立国』実現のための廃棄物・リサイクル対策」で示された3つの視点につき、それぞれ以下の考え方に基づき、対策を講じていくべきである。

(1) 広域的な廃棄物処理に係る国の役割の強化

一の都道府県の区域内では収まらないような不適正処理事案などの広域的な廃棄物処理に係る問題は、緊急に対策を講ずる必要がある場合であっても、その規模、範囲の大きさからその解決に時間を要することがあることから、都道府県と国との役割分担に配慮しつつも、更なる国の役割について検討する必要がある。

(2) 不法投棄の撲滅と優良業者の育成

依然として問題となっている廃棄物の不法投棄や、廃棄物を巡る紛争の発生等の課題に対して、未然防止・早期対応の観点から、更なる解決策を打ち出していくことが必要である。また、排出事業者が自らの判断により優良な処理業者を選択できるよう、廃棄物の適正処理を確実にを行う優良な処理業者を育成するための取組を推進するとともに、優良な処理業者を選択することの重要性について排出事業者の意識を高めていくことが必要である。

(3) 廃棄物処理施設を巡る問題への対応

循環型社会の構築に向けた基盤である廃棄物処理施設を確保するため、国も施設の整備に対し積極的な支援を行うとともに、処理施設の安全性に関する課題について必要な対応を行うほか、廃棄物処理法の目的に照らして実施可能と判断される手続についての規制の合理化を進めていくことが必要である。

3. 国の役割の強化

(1) 現状と課題

産業廃棄物の処理に関する事務については、排出事業者の事業活動の広域性も考慮し、都道府県がその事務を行うこととされているところであるが、産業廃棄物の不法投棄問題に代表されるように、一の都道府県の区域内では収まらないような事案が見られることから、問題解決に向けた広域的な取組が求められている。このため、平成15年の廃棄物処理法改正により、国の責務として、廃棄物の適正な処理の実施等に関し「広域的な見地からの調整を行うこと」が明記され、また、産業廃棄物に関して、緊急時において環境大臣が事業者等に対して直接に報告徴収及び立入検査を行うことができるようになった。

しかしながら、都道府県の区域を超えて生活環境の保全上の支障を生じさせるような産業廃棄物の不法投棄事案等においては、それぞれの区域における生活環境の保全の観点から行う対策が、隣県にまで拡大するような支障に対して必ずしも有効な対策とはならないおそれがある。このため、産業廃棄物の不適正処理問題のうち広域的かつ緊急の対応が必要な場合においては、国が関係都道府県の調整を行うのみならず、より強力に関与していく必要がある。

(2) 対策の方向性

産業廃棄物の不適正な処理により都道府県の区域を越えて生活環境の保全上の支障が生ずることを防止するために緊急の必要がある場合には、国は、当該支障の除去又は発生の防止に関する必要な対応を講ずることを都道府県に対して指示することにより、広域的な見地からの生活環境の保全を図っていくべきである。また、このような場合において、都道府県から廃棄物の処理に係る助言その他の技術的援助を求められた場合には、国は、これに応じた必要な助言を含めた技術的援助を行っていくべきである。

あわせて、都道府県と国との役割分担について留意しつつ、環境省に設置されている地方環境対策調査官事務所の体制を充実させ、広域的な不法投棄事案に係る問題解決のための知見の集積及び対策の提案等、国の問題解決能力の強化を図るべきである。

さらに、国民や事業者に対し、不法投棄の撲滅に向けた取組等への理解と協力を求めていくため、国においても廃棄物の排出抑制や処理の実態等の情報提供を積極的に行っていくべきである。

4. 不法投棄の撲滅と適正処理対策の更なる推進

(1) 現状と課題

廃棄物の不法投棄については、近年、毎年約 1,000 件程度の新たな事例が判明するとともに、全体の投棄量の相当部分が大規模不法投棄事案によるものであり、その生活環境保全上の支障が懸念されることから、こうした事態の早急な解決が求められている。

このため、環境省は、不法投棄そのものの撲滅を目指しつつ、当面の目標として、廃棄物の不適正処分に対する早期対応を図ることにより、5年以内に5千トンを超える大規模案件をゼロにすることを掲げている。

不法投棄及び不法焼却については、廃棄物処理法の平成12年改正により罰則が強化されるとともに、産業廃棄物の不適正処分への暴力団の組織的な関与が巧妙化していることから、欠格要件の対象拡大や警察からの意見聴取等が制度化された。これを受けて、国において関係省庁が連携して暴力団の排除に向けた取組を行うとともに、都道府県においても警察と連携しつつ取締りの強化や暴力団員の産業廃棄物処理業からの排除を行っているところである。これにより、一定の抑制効果が得られていると考えられるものの、なお悪質化した不法投棄や不法焼却が後を絶たない状況であり、今後とも取組の手を緩めることなく取締りの強化を図っていくことが求められる。

特に、硫酸ピッチに係る不適正処分は、生活環境への影響が甚大であり、かつその処理困難性、有害性等から、廃棄物の適正処理の推進に対する大きな障害となっており、国においても関係省庁において関係部局間の情報共有及び対策の検討が進められている。不正軽油の密造はそもそもが脱税目的の違法行為であるが、早急に廃棄物行政の観点からも問題解決に努めるべきである。

また、不適正処理の未然防止を推進するためには、産業廃棄物の動きが一般にもわかるようにすることが有効であると考えられることから、適正処理が行われていることを確認するための制度を整備する必要がある。

一方で、これらの対策を講じてもなお、不正軽油の密造過程で発生する硫酸ピッチの不適正処分に代表されるように小口・悪質化した不法投棄は後を絶たず、また、必ずしも現行の制度が有効に機能していない部分があることから、不法投棄に係る更なる対策の強化を図るべきである。

(2) 対策の方向性

a) 適正な廃棄物処理が行われることを確認するための制度の整備

廃棄物の適正処理が行われているかどうかを確認するため、現在、産業廃棄物管理票（マニフェスト）の交付や、廃棄物最終処分場の維持管理の記録及びその閲覧等の仕組みが定められている。

一方で、これらの仕組みだけでは、自社の産業廃棄物の運搬も含め走行中の車両が産業廃棄物の適正な運搬を行っているかどうかを判断することが困難であること、廃棄物最終処分場の埋立記録のみでは実際の残余容量を的確に把握できないこと等の問題が残されている。

このような課題に対処し、適正処理の透明性を高めるため、次の事項に係る制度の整備を行うべきである。

産業廃棄物を運搬する場合には、自社の産業廃棄物又は委託された産業廃棄物のいずれであっても、運搬車両に会社名などの必要な表示を行うこと。

産業廃棄物を運搬する場合には、積載地や荷下ろし地などを記載した書面の備え付け等を行うこと。

廃棄物最終処分場の維持管理の一環として、最終処分場の残余容量の的確な把握と、求めに応じた情報の閲覧を行わせること。

また、電子マニフェストの普及促進に全力で取り組んでいくとともに、将来的な課題として、GPS、ICタグ等を活用した廃棄物追跡システムと電子マニフェストを組み合わせたより高度な仕組みの導入について、その実施可能性に係る検討を進めることが必要である。

b) いわゆるミニ処分場に係る処理基準の強化

平成9年の制度改正により、従来は施設許可の対象とされなかった小規模の最終処分場、いわゆるミニ処分場についても許可対象とされた。しかし、これ以前に設置されたミニ処分場等、廃棄物処理法における許可又は届出の対象とはなっていない最終処分場については、廃棄物処理法に定められた廃棄物処理基準でも、講ずるべき具体的な措置の内容が明確に定められていないため、必ずしも生活環境の保全に配慮した管理がなされてきたとは言い難い状況にある。

このため、これらの最終処分場についても、生活環境保全上の問題が生じている事例があることや、不適正処理の温床となっているとの指摘があることも踏まえ、許可対象施設に準じた適正な埋立処分が行われるよう、廃棄物処理基準を強化し、これを遵守させる措置を講ずるべきである。

c) 硫酸ピッチの保管を含む処理に係る規制の強化

硫酸ピッチは、軽油引取税を脱税する目的で行われている不正軽油の密造時に、その原料となる灯油及びA重油に識別剤として含まれているクマリンを除

去する目的で、濃硫酸による処理を行う際に副次的に発生する廃棄物である。硫酸ピッチの発生形態そのものが違法行為によるものであることから、その適正処理はもとより期待され得ない。事実、適正処理が行われる見込みがないまま、倉庫や空き地に長期間保管される場合がほとんどであり、この間に容器の腐食等が進み、内容物の漏出や亜硫酸ガスの放出により、周辺的生活環境に甚大な影響を及ぼす事例が増加している。

硫酸ピッチのような有害な廃棄物については、極めて迅速に対応しなければ、生活環境の保全上重大な影響が生ずるおそれが高いことから、このような廃棄物の不適正保管行為そのものに対して何らかの直接的な防止措置を講ずるべきである。また、硫酸ピッチに関しては、不正軽油の密造行為そのものが脱法行為であることから、関係省庁とも連携して、硫酸ピッチの発生原因である密造軽油の製造に係る対策を進めるべきである。

d) 不適正処分に対する未然防止策の強化

不法投棄や不法焼却などの不適正処分を行う者に対して、早期の取締りや厳罰を科していくことは、これらの者を廃棄物処理から排除することに加え、その他の廃棄物処理を行う者に対する未然防止効果も期待できる。

廃棄物処理法においては、廃棄物の処理を無許可で行った場合や、廃棄物の不法投棄を行った場合など、既に極めて厳しい罰則が定められている。また、平成15年の廃棄物処理法改正により、廃棄物の不法投棄や不法焼却について、その未遂行為の段階から罰則を適用できるようにされたところである。しかしながら、廃棄物の不法投棄等の違法行為を行う者が後を絶たない状況にあるため、明らかにこれらを目的とした行為が行われている場合や、違法な廃棄物の委託契約を仲介する行為等に関して、実効ある不適正処分対策を講じていくべきである。

5. 優良な産業廃棄物処理業者の育成

(1) 現状と課題

産業廃棄物の処理に関しては、排出事業者自らが行うことが原則となっており、その処理を他者に委託する場合には、廃棄物処理法に基づく業許可制度により、許可を受けた処理業者に委託しなければならないこととされている。

この業許可に当たっては、廃棄物の適正処理に必要な最低限度の要件に基づき判断されるものであるが、一方で、排出事業者責任の強化や不適正な処理を行う一部の許可業者の存在等を背景として、優良で信頼できる産業廃棄物処理

業者の育成を求める声が高まっている。

このため、国としても、優良な産業廃棄物処理業者の育成のための取組を推進する必要がある。また、処理費の安さだけを判断基準とするのではなく、適正処理を確実に行う優良な処理業者を選択することの重要性について排出事業者の意識を高めることも重要である。

(2) 対策の方向性

排出事業者が自らの判断により優良な業者を選択することができるよう、国において、事業内容、処理施設の能力と処理実績、財務諸表、業務管理体制、従業員教育の取組等について処理業者において情報公開されていること、行政処分を一定期間受けていないこと、環境保全への積極的な取組を行っていること等優良性の判断に係る評価基準を設定するとともに、この基準に適合する業者に対しては許可手続の簡素化などの優遇措置を講ずることにより、産業廃棄物処理業界の優良化に対するインセンティブを与えるべきである。このような趣旨に照らし、評価基準は全ての処理業者が満たすべき義務的なものではなく、処理業者の取組に目標を与え、優良な業者へと誘導するためのものとして設定すべきである。

優良化に対するインセンティブは、優良な業者が優先的に選択される市場が実現することを通じて確実なものとなる。このため、上記のような国のインセンティブ措置を契機としつつも、国が定めた評価基準やその基準に基づく処理業者の情報や、排出事業者のきめ細かいニーズやリサイクルの達成目標等に関する情報が、排出事業者による委託業者の選定、金融機関における処理業者への融資等といった市場における様々な民間活動の場面で積極的に活用されることを期待したい。

6 . 廃棄物処理施設の整備の促進

(1) 現状と課題

一般廃棄物については、近年、様々な排出抑制やリサイクルに関する取組がなされているものの、国民の生活を維持し、生活環境を保全するため、住民等から排出された廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに適切に収集し、運搬し、処分するための事業は、なお不可欠なものであり、これを担う市町村の廃棄物処理事業は、基礎的地方公共団体たる市町村の事務としても極めて重要なものである。

この廃棄物処理事業を実施していくための前提となる廃棄物処理施設の整備

に当たっては、そもそも廃棄物が汚物又は不要物（人が不要としたもの）であることから、これを集積し、処理される場所である当該施設の立地周辺の住民にとっては迷惑施設として受け止められ、技術的安全性に対する不安と相まって、立地が依然困難な状況となっている。市町村が責任を持ってこの事業を実施していくためには、今後とも、収集、運搬した廃棄物を適正に処分するために必要な処理施設の確保に努めていく必要がある。

また、産業廃棄物については、優良な民間処理業者等が行う施設整備の促進を基本としつつ、不足する廃棄物処理施設を補うため、公共関与による廃棄物処理施設の確保が図られてきている。しかしながら、産業廃棄物の最終処分場等のひっ迫は深刻な状況にあり、地域によっては処理能力の絶対的な不足を起し、不法投棄等の不適正処理がもたらされる一因ともなっている。

（２）対策の方向性

循環型社会の構築に向けて、天然資源の消費を抑制し、環境への負荷をできる限り低減させるとの観点から、大量生産・大量消費・大量廃棄を前提とした廃棄物の処理体制とならないように廃棄物の排出抑制等を推進していくとともに、適正なリサイクル及び処理を行うために必要となる廃棄物の処理施設の整備を着実に推進していく必要がある。

一般廃棄物の廃棄物処理施設の確保については、全国全ての地域においてあまねく適正処理の体制を確保することを目指し、個々の市町村のみに委ねるのではなく、国も適切な施設の確保がなされるよう積極的に支援すべきである。

この場合、従来、整備の中心としている焼却施設と最終処分場の役割の重要性は、今後、焼却量や最終処分量を減少させたとしても変わるものではなく、市町村が廃棄物・リサイクル対策に万全を期すためにも、既存の最終処分場の活用によるできる限りの埋立容量の確保を含め、基盤的施設として全国あまねく体制が確保されるよう、これらの施設の整備に当たっては、国としての支援をより一層充実すべきである。

また、我が国全体を真の循環型社会に維持発展させるため、全ての地域において一定水準のリサイクル施設等が確保されるよう、国としての支援を更に充実すべきである。

産業廃棄物については、必要な処理能力を確保するため、廃棄物処理センター等の公共関与による施設整備を推進するための国の支援をより強力に実施していくべきである。特に、民間における産業廃棄物の最終処分場の設置件数が近年激減し、そのひっ迫が深刻化していることから、最終処分場の確保についてより一層の公共関与の強化を図るべきである。また、それぞれの市町村において、一般廃棄物の処理状況も勘案しつつ、産業廃棄物をあわせて処理するこ

とについても積極的に検討されるよう、国において所要の支援に取り組むべきである。

7．廃止後の最終処分場のリスク管理

(1) 現状と課題

廃棄物処理法の許可を受けた、又は届出がなされた最終処分場の利用が終了した場合には、処分場は閉鎖されるが、その後、処分場の廃止基準に適合した状態を確認する等の手続を経ることによって、初めて最終処分場の廃止が行われる。しかしながら、土壌汚染対策等の充実に伴う社会的関心の高さも踏まえ、最終処分場が廃止された場合であっても、その土地に手を加えることによって、新たな生活環境の保全上の支障が生ずる可能性があることから、過去に廃棄物最終処分場があった土地について、将来にわたって最低限必要な管理を行っていく必要がある。

(2) 対策の方向性

廃棄物処理法に基づいてその廃止が確認された最終処分場の跡地等については、行政においてこれらの場所に関する情報を公表することにより、このような土地の利用に関する注意喚起を行うとともに、最終処分場の跡地等において掘り返したり、くい打ちを行うなどの土地の形質の変更を行う場合には、そうした行為により周辺生活環境への影響が生じないことを確認する制度を設け、必要な場合には当該土地の形質の変更の施工方法に関する計画の変更を命ずることができるようにすべきである。

8．廃棄物処理施設に関する事故時の対応

(1) 現状と課題

廃棄物処理法においては、廃棄物処理施設が、生活環境の保全上の観点から、適正な廃棄物処理を行うことができる構造的、技術的な要件を満たしていることをあらかじめ確認するため、これらの施設の設置に係る許可制度が設けられている。許可対象となる廃棄物処理施設については、維持管理計画を策定し、その計画に従って処理施設の維持管理を行うこととされている。

しかしながら、近年、一部の廃棄物の処理施設において、通常時の維持管理計画では想定されていないような廃棄物処理工程に由来すると考えられる事故

が発生しており、このような場合における対応手段が不明確となっていることにより、事後の対応が遅れたり、周辺住民への不安を与えるなどの課題が生じている。従って、廃棄物処理施設において事故が発生した場合には、施設設置者や都道府県をはじめとした関係者が迅速な事後対応を行うことが可能となるよう、必要な連絡体制を整備するとともに、事故の未然防止のために遵守すべき技術的事項が確実に遵守されることが特に必要な施設については、許可制度の対象として規制していくことが必要である。

(2) 対策の方向性

一定の要件を有する廃棄物の処理施設において事故が発生した場合には、当該施設の設置者が、直ちに生活環境の保全上問題が生じないように応急措置を講ずるとともに、都道府県に対し届け出ることを義務付けることにより、被害の拡散防止を図るべきである。また、廃棄物の処理施設における事故発生の未然防止を目的として、施設の構造基準や維持管理基準の見直しを必要に応じて行うとともに、施設を管理する者が廃棄物の処理体制の点検及び事故時の対応策について事前に検討しておくことが望ましい。

また、現在、廃棄物処理法上の許可対象施設として位置付けられていない産業廃棄物の処理を行う固形燃料化施設については、許可対象施設として追加し、その適正な構造や維持管理を確実に担保していくべきである。

9. 廃棄物処理施設に係る規制の合理化

(1) 現状と課題

廃棄物・リサイクルに関する規制の仕組みの合理化については、平成14年の当部会意見具申においても提言したところであり、広域的なりサイクル等の推進のための環境大臣の認定による特例や、同様の性状を有する廃棄物の処理施設の設置許可の合理化等について、平成15年の廃棄物処理法改正において実現されているところである。今後とも、生活環境保全上の支障を新たに生ずることがないなど、廃棄物処理法の目的に照らして実施可能であると判断される手続については、引き続きその合理化を進めていくことが必要である。

(2) 対策の方向性

廃棄物処理施設が過去に一度設置許可を受け、適正に施設の設置及び維持管理が行われていたものの、当該施設の申請者が廃棄物処理法に規定する欠格要件に該当することが明らかになった場合には、当該施設の設置許可が取り消さ

れることとなっている。この施設を用いて別の者が廃棄物処理施設の許可を受けようとする場合には、施設そのものが適正な処理を行うことができる構造的、技術的な要件を満たしていることから、施設の運営や維持管理を行う事業者や処理業者が適正な廃棄物処理を行うことができる資質を有していることを確認すれば足りる。従って、施設設置者の人的要件の不備により許可の取消を受けた場合には、当該施設の再度の設置許可において、人的要件の審査は厳格に行う一方で、施設の構造要件に関する審査の省略などの手続の簡素化を講ずるべきである。

この他、施設や業の許可における申請書類の簡素化や様式の統一、既に取得した許可証を提出することにより申請書類の一部を省略可能とする制度の積極的な活用等、積極的に事務手続の合理化を図るべきである。

10. 終わりに

当部会においては、今回、廃棄物を取り巻く諸問題のうち、当面解決すべき課題についてその対応策を以上のとおり取りまとめたところである。今後、国においては、この対応策を踏まえた制度改正、予算確保による事業の実施、廃棄物の適正処理に係る監視体制の強化等に努め、不法投棄や廃棄物処理を巡る紛争等の課題を解決していくよう要請する。

また、平成14年11月の意見具申において引き続き中長期的な廃棄物・リサイクル制度の在り方について検討すべきであるとした事項をはじめ、循環型社会の構築を目指した廃棄物の減量化への取組及び各種リサイクル法の施行の状況を踏まえた検討などなお取り組むべき課題は多いと認識するべきであり、引き続き必要な検討を進めていくべきである。