

廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会(第2回)

議事要旨

1 日 時:平成27年10月23日(金) 09:00 12:00

2 場 所:大手町サンスカイルームD室

3 出席者

(出席委員)

細田委員(座長)、大塚委員、小島委員、島村委員、下井委員、白鳥委員、寺園委員、
中村委員

(オブザーバー)

財務省関税局業務課、経済産業省産業技術環境局環境指導室、同リサイクル推進課、経済
産業省製造産業局非鉄金属課、同資源エネルギー庁鉱物資源課、海上保安庁交通部安全
課、同警備救難部救難課、同環境防災課、同刑事課

(環境省出席者)

山本廃棄物・リサイクル対策部企画課長、角倉産業廃棄物課長、塚原適正処理・不法投棄
対策室室長補佐、萱嶋企画課課長補佐、谷貝リサイクル推進室室長補佐 他

4 議 題

(1)関係者ヒアリング

(2)今後の検討の進め方について

(3)その他

5 配布資料:

資料1-1:財務省資料

資料1-2:海上保安庁資料

資料1-3:日本鉱業協会資料

資料1-4:電気事業連合会資料

資料1-5:一般社団法人日本鉄鋼連盟資料

資料1-6:経済産業省資料

資料2-1:第1回検討会でいただいた主な御指摘事項について

資料2-2:今後のスケジュール(案)

参考資料1:廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会開催要綱

参考資料2:第1回廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会(平成27年9月29
日)議事要旨

6. 議事要旨

(1)関係者ヒアリングについて

財務省

財務省関税局業務課から、資料1 - 1に基づき説明。

委員からの主な意見及び質疑応答の概要は次のとおり。

- ・ 税関における輸出通関に係る審査日数について何日以内という規定があるのか。雑品スクラップの輸出に関しては、船に乗せた後に輸出通関手続きを行う本船扱いという手続きが存在すると聞いているが、優良ではない事業者にはこの手続きを認めないということはあるか。

(財務省説明)輸出通関に係る審査日数に関する規定はないが、通常、輸出貨物は通関手続きに先立ち輸出者において船積する船舶の手配がなされ船積日が決まっていることから、審査は迅速に行っている。本船扱いについては、いくつかの要件を満たす場合に認められるものであり、優良な事業者であるか否かという要件はないが、過去に法違反等があった事業者については、税関において個別に判断し、本船扱いを認めるか否かを決定することとなる。

- ・ 通関に係る AEO 制度の根拠法令は何か。また、どのような制度なのか。
(財務省説明)根拠法令は関税法である。税関から AEO 事業者として認定又は承認された者については、簡易な通関手続きが認められているほか、迅速な通関を可能としている。
- ・ 環境省と経済産業省が行っている事前相談制度について、税関ではその情報を閲覧できるとのことだが、相談内容と実際に税関に輸出申告された貨物の内容とが異なっていることはないか。税関における他法令確認が不要であることを正当化するために、事前相談制度の本来の目的に沿わない形で、悪意ある事業者がこの制度を悪用している可能性があるのではないかと、環境省と経済産業省で現行の事前相談制度についての状況を整理して欲しい。

(財務省説明)相談内容と申告内容が異なる場合はある。税関の審査において、相談内容と申告内容が異なるなどの疑義が判明した場合は、輸出者への確認や貨物検査を実施することとしている。

(経済産業省説明)事前相談制度は行政サービスであるが、そのあり方については環境省と連携して検討したい。

海上保安庁

海上保安庁警備救難部救難課から、資料1 - 2に基づき説明。

委員からの主な意見及び質疑応答の概要は次のとおり。

- ・ 雑品スクラップを積載した船舶の火災については、その原因について、国立環境研究所等の研究機関で共同研究が行われたが、貨物に雑多な物が含まれているため、発生要因が明確にならない場合が多いという結論であった。要因が明らかになった事例は

限られるが、これらの事例では、廃電池(自動車用バッテリーとリチウムイオン電池を含む)や、金属スクラップ同士が取扱い時にぶつかりその衝撃により発火することが要因として挙げられている。

- ・ 海上保安庁では他にも重要な業務を抱える中で、スクラップ積載船の火災対策に対応を求められている現状は問題であり、雑品スクラップに対してバーゼル法や廃掃法でしっかり対応することで、可能な限り火災を予防する取組が必要。
- ・ 雑品スクラップの積載にはサブスタンダード船ともいわれるような問題の多いばら積み船が用いられることが多いようであるが、海上保安庁等では、船舶そのものに対する検査が可能か。

(海上保安庁説明)海上保安庁は船舶への立入検査権限を有しているが、外国の船舶が航行安全に影響を与える場合はポートステートコントロール(PSC)の担当である国土交通省と連携し対応している。同省と共同で船舶への立入検査・調査を行うこともある。

- ・ 船舶への立入検査には強制力があるが、実施のためには一定の要件を満たす必要という理解でよいか。

(海上保安庁説明)立入検査については、罰則はないが直接強制は可能である。法を犯している兆候が明らかである等の要件がないと実施できない。

日本鋳業協会

日本鋳業協会から、資料1 - 3に基づき説明。

委員からの主な意見及び質疑応答の概要は次のとおり。

循環資源の輸入の円滑化について

- ・ 廃電子基板等の電子部品スクラップの輸入手続きを欧州と同等にしてほしいということだが、これは廃電子基板等の輸入手続きの見直しを求めているのか。それともバーゼル条約の規制対象物に関するバーゼル法等での定義方法について対応を求めているのか。

(日本鋳業協会説明)欧州(EU)では、廃電子基板の輸入はOECD非加盟国からであってもOECD加盟国からの輸入と同様にバーゼル条約に基づく事前通告が不要とされており、これと同水準の手続きに見直していただきたいというもの。

- ・ EUでは、非鉄製錬所でのリサイクルを目的に輸入される電子部品スクラップについては、廃棄物とみなされるが再資源化すべきものとして輸送の際に必要な情報を携帯するだけで輸入手続きが可能となっている。
- ・ EUでは、リサイクル原料から製品が製造されるまでの一連のプロセスについて、環境保全措置の適正性等を認定する民間(NGO)の基準があるが、実態として、この基準はEUの環境当局と密に連携して策定・運用されている。

- ・ 訪問したアジアの国で、以前は日本と欧州両方に電子部品スクラップを輸出していた事業者から、日本向けの輸出は手続きに時間がかかるため最近では欧州向けに一本化しているという話を聞いた。日本も欧州の取組を参考に、電子部品スクラップ等の資源性の高いものの輸入手続きを迅速に行えるようにすべき。

国内で発生した循環資源の国内処理等について

- ・ 海外への循環資源の流出している現状について、適正処理確保や国内で発生する資源の有効利用等の観点から課題があると指摘しているが、韓国に向けて廃鉛バッテリーがバーゼル法に基づき輸出されていることについては、経済原理の下で生じていることであれば一般的には止めることは難しいように思われる。国内処理の方が海外で処理するよりもコスト高になっている要因として、現行の輸出入制度がどこまで影響していると考えているのか。

(日本鉱業協会説明)国内の鉛製錬、亜鉛製錬、銅製錬で行われているリサイクルは、技術的に処理できる金属の制約等から相互依存の関係にあり、一つの製錬が立ちゆかなくなると、全ての非鉄金属製錬に影響が出る。このため、廃鉛バッテリーの国内処理を継続できることは国内における様々なリサイクルを継続する観点から重要であるが、近年の廃鉛バッテリーの流出が続いている状況は、廃鉛バッテリーが原料調達に占める割合が5割を超える国内の鉛製錬事業者にとって危機的である。しかし、日本と韓国の市場環境を比較すると、韓国の方が操業に係る電気代や人件費が安いことがコストの違いにつながっていると考えられ、バーゼル法等の輸出入制度がコスト競争に影響しているわけではない。

EUの取組、国内の非鉄金属製錬施設の処理能力、技術水準等について

- ・ 国内非鉄製錬所における再資源化量の数値について、どのように算出したのか。
(日本鉱業協会説明)全地金生産量から、鉱石由来の金属分を差し引いた量を再資源化量としている。
- ・ EUの法制度の下では、同じ有害廃棄物等についても輸出と輸入の場合で許可に係る判断結果が変わりうるものになっており、EU域内での適正処理を目的とした有害廃棄物等の輸入は円滑に行える一方、EU域外への輸出はバーゼル条約を踏まえ厳しく規制している点がポイント。
- ・ EUでは、有価性の有無で規制対象物を判断する日本の廃掃法と異なり、バーゼル条約に基づきつつも、その物に即した規制が行えるよう、有害性や環境汚染を生じる危険性に応じて廃棄物への該当性を判断するとともに、その物を十分な技術を持った施設で処理できるかどうかという考え方をベースに有害廃棄物等の輸出手続きが行われている。こうした取組を参考とすべきではないか。
- ・ 今後の検討に際しては、世界の中での国内の非鉄金属製錬施設等の処理技術の水準

や、リサイクル原料等の処理可能量についての客観的な情報が必要。環境省、経済産業省の関係課で連携して調査してほしい。

電気事業連合会

電気事業連合会から、資料1 - 4に基づき説明。

委員からの主な意見及び質疑応答の概要は次のとおり。

- ・ 廃掃法に基づく廃棄物輸出に係る手続きについて、現行の審査基準では標準処理期間が60日と定められていると理解しているが、輸出手続きの短縮化に関する説明であった要望は、現行制度の範囲内で運用の簡略化を求めるものと認識してよいか。
(電気事業連合会説明)資料で記載した期間は、行政手続に先立ち実際の申請書類を申請前に行政側で実質的に確認している期間を含んでおり、申請者がこうした書類を提出してからの期間を示している。
- ・ コンクリート混和材について、説明によれば商品価値という言葉を使っていた。海外で購入の需要があるということであるが、輸出のための輸送費が海外需要家の購入価格を超えてしまう可能性がある。この状態は、商品価値がないということにはならないのか。
(電気事業連合会説明)輸送費は輸出者側が負担しているため、海外の需要家にとってはあくまで有価物である。また、商取引としての契約が成立しており、製品として品質管理を行ったものを出荷しているため、その時点で価値を有していると解釈している。

一般社団法人日本鉄鋼連盟

日本鉄鋼連盟から、資料1 - 5に基づき説明。

委員からの主な意見及び質疑応答の概要は次のとおり。

- ・ 海外では、鉄鋼スラグ関連製品の需要が旺盛ということであるが、セメント以外では特にどのような用途への利用が期待されているのか。
(日本鉄鋼連盟説明)肥料、セメント原料となるクリンカ原料、道路路盤材、コンクリート骨材等がある。
- ・ 今回の検討会の議論では、循環資源の輸出について、不適正なものに対する規制強化と適正なもの円滑化の両面を考慮する必要がある。鉄鋼スラグの輸出について円滑化を図った場合、悪質な事業者が出てくるような可能性はないのか。
(日本鉄鋼連盟説明)鉄鋼スラグを生み出すのは鉄鋼業界だが、業界ではガイドラインを策定し、厳しい自主規制を行っている。円滑化により悪質な事業者が出てくることは考えにくい。

経済産業省

経済産業省製造産業局非鉄金属課から、資料1 - 6に基づき説明。

委員からの主な意見及び質疑応答の概要は次のとおり。

- ・ 再生材に関する品質規格の整備は重要だが、規格を整備し、その規格に適合する再生材が流通しても、現在の廃棄物該当性の判断方法では有価・無価の判断が大きな影響を与えるため、規格と廃棄物該当性の関係が必ずしも明確にならないという課題がある。
- ・ 国内の鉛製錬、亜鉛製錬、銅製錬で行われているリサイクルは相互に密接に関係しており、一つの製錬が立ちゆかなくなると、全ての非鉄金属製錬が止まり、これらの製錬施設で処理されていた廃棄物等が国内で処理できなくなるおそれがある。現在、バーゼル法に基づき相当量の廃鉛バッテリーが海外に輸出されているが、OECD 加盟国向けの輸出であっても、このまま輸出が継続すると、国内のリサイクルの担い手がいなくなってしまう可能性があることを踏まえて、国内の施設の能力等を精査した上で、対応を考えるべきではないか。
- ・ 廃鉛バッテリーについては、逆有償取引されると特別管理産業廃棄物となり廃掃法の適用を受けるが、有価物として取り扱われると規制を受けない。経済産業省において、不適正な処理の懸念等について把握している情報はないか。
(経済産業省説明) 確実に把握できている訳ではないが、輸出先となる韓国の鉛製錬所については、施設に問題はないと聞いている。国内における回収については、現在、有価であれば廃鉛バッテリーは誰でも回収できるため、不適正かどうかは分からないが、回収を様々な主体が担っているという情報はある。

(2) 今後の検討の進め方について

事務局から資料2に基づき説明。

委員からの主な意見は次のとおり。

廃掃法上の廃棄物とバーゼル法上の特定有害廃棄物等の関係等について

- ・ 資源価格は常に変動するため、取引の有償性を判断要素とする廃棄物への該当性を判断することは、行政において同じ物に対して安定した対応をとることを難しくしているのではないか。欧州における循環型経済の取組等を念頭に、循環させるべき資源について一環した対応をとるためには、有害性等のその物の客観的な性質に基づき規制が適用される制度に見直していくべきではないか。
- ・ EUの法制度では、EUにおいて廃棄物と定義されるものをリストに規定した上で、排出された時点から取扱いの際に規制を適用した上で、特に資源として循環させるべき物については、規制が緩やかなグリーンリストの対象物に指定する等している。日本においても、こうしたEUの取組を参考に、資源循環が図りやすい規制制度を検討すべき。
- ・ 水際対策には限界があることから、国内での廃棄物等の取扱いの際にも、実効性のある取締りが行えるようにすべき。このためには、現在の廃棄物の定義を前提としつつ、

廃掃法の体系の下で物の性質によっては有償取引される物であっても個別に廃棄物とみなせるようにする方向性と、バーゼル法の特定有害廃棄物等の考え方を国内での循環資源の取扱いの際にも適用できるようにする方向性の2つが考えられる。適正な資源循環を実現する観点からは、2つ目の方向性の方が現在起きている資源循環をめぐる様々な問題に対して根本的な対処が可能と考えられるが、国内にある物が輸出されようとする蓋然性の判断が難しく、慎重に仕組みを考えなければ判断ができないおそれがある。

- ・ 廃掃法上の廃棄物の定義については、これまでの様々な議論の経緯で、物の有害・無害とは別の観点から行われる現在の判断方法に至っているはずである。特に理由なく、現在の定義が採用されているわけではない。そうである以上、今後の議論は、廃棄物の定義に関する過去の主な議論について情報を整理・共有した上で、進める必要がある。
- ・ 本検討会の検討課題は廃棄物等の越境移動等であり、廃棄物の定義等の廃掃法の根幹に関わる論点など、本検討会の検討課題の範囲に収まらない論点については、検討会とりまとめの段階で中央環境審議会等に問題提起するものとそうでないものを区別した上で、今後の関連する政策検討にも適切にインプットできるようにする必要がある。

(環境省説明) 本日本までの議論を踏まえると、委員の方々の間にある大きなコンセンサスとして、以下に至っていると認識している。

- 国際的な資源循環は適正に行われるのであれば推進していくべきであり、その前提として、国内の資源循環をしっかり確保する必要。
- 国際的な資源循環については、循環資源の持つ潜在的な資源性を最大限利用できるようにする取組と、循環資源の持つ潜在的な環境汚染性が顕在化するのを予防する取組の両方が必要。
- この両方に関わる法制度として、バーゼル法と廃掃法があるが、バーゼル法は廃掃法とは独立した規制体系を持っているものの、その実効性は廃掃法に依存しており、同法の影響を受けている。
- このため、バーゼル法と廃掃法の規制制度の関係をどのように整理し、2つの制度の間にある隙間をどのようにつなげていくのか、議論が必要。

循環資源の廃棄物該当性の判断は、有価・無価の別に大きく影響を受けているが、これを物の性状といった客観的要素から判断することを考えると、その循環資源の潜在資源性と潜在汚染性を考慮に入れる必要が出てくると考えられる。これまでの検討会の議論では、潜在汚染性という観点からは、有価であるが規制されるべき循環資源が規制されていないという御意見を、資源性という観点からは価値が低くてもより柔軟に対応すべき循環資源があるのではないかという御意見をいただいた

と理解している。日本における廃棄物の概念に関する過去の議論の経緯を含め、現行制度の状況、御指摘に関連する課題への対応状況等について整理した上で、次回検討会で更なる御議論を賜りたい。

輸出相手国からの不法取引通報への対応について

- ・ 日本から輸出された廃棄物等について輸出相手国からバーゼル条約上の不法取引として日本が通報を受けた場合、相手国によって対応を変えるということは現行制度上、あるいは税関における対応上、現実的に対応可能なのか。

(環境省説明) 通報を受けた場合については、相手国によって対応を変えることは可能。他方、税関における違法輸出の未然防止対策においては、相手国の規制を細やかに把握して、臨機応変な対応を取ることは一般に難しく、課題である。

適正な海外リユースの確保のための水際対策について

- ・ リユース品とであると偽装した使用済み電気・電子機器の不適正な輸出の防止に関する現状の取組と課題については、本日の検討会まででは情報が必ずしも多く示されていない。国際的には、E-waste とリユース品の区別に関するガイドラインが本年のバーゼル条約締約国会議で採択された一方、国内では使用済み電気・電子機器の輸出に係るガイドラインが採択以前からあり、これらの関係を整理しつつ、(国内での過去の関連検討会の議論を含めて)適正なりユース品の輸出に係る考え方の整理を事務局で検討してほしい。

輸出の円滑化について

- ・ 石炭灰や鉄鋼スラグといった国内での需要に限界がある循環資源の輸出の円滑化について、海外での需要動向について、(不適正輸出の疑念を招かないために)より具体的に情報整理をしてほしい。

規制強化と円滑化の関係について

- ・ 不適正輸出の防止を目指す規制強化と、資源循環の適正化に資する輸出入の円滑化の両面への考慮が必要であるが、逆効果が生まれると困る。規制強化すれば、インフォーマルな物の流れが生まれ、かつ優良事業者にとって対応負担が増加する可能性がある一方、規制緩和すれば問題のある者や物が取締り対象から外れてしまうといった面もあり、規制強化と円滑化に関するメリットとデメリットを議論の進捗に応じて整理して欲しい。
- ・ 国内のインフォーマルセクターに循環資源が流れた場合、これらは不適正な取扱いを受けるおそれがある。循環資源が輸出に至るまでの段階についての現状は、地方自治体が把握していると考えられるので、地方自治体へのヒアリングも次回以降に実施できる

よう調整してもらいたい。

EU 等における規格整備等に関する最近の動向を踏まえた対応等について

- EU における廃棄物等に関する関連の規格の整備に関しては、機動的対応を可能とするため、欧州電気標準化委員会 (CENELEC) と呼ばれる大きな NGO が担っている。CENELEC は、欧州委員会と常時意見交換しながら規格を策定しており、CENELEC の規格は実質的には EU 域内での公的な規格制度に近いものとなっている。EU は域内の規格を国際規格化し、域内企業の国際競争力の強化に活用する意図を持っていると考えられる。日本でも、こうした動向も把握した上で、循環資源政策に下で施策を検討していく必要があるのではないかと。
- EU における規格や認証制度の整備は、EU の形成と拡大の流れの中で、製品の安全規格の分野で始まり、その後環境などの分野にも拡大してきたものと認識しており、CENELEC は、公的機関に近い組織だと考えられる。EU の取組を参考とする場合には、EU の場合には市場統合、そのための共通の製品政策、その一環としての基準認証制度の展開という文脈があるという相違を十分確認し、議論する必要がある。
- 米国における規格策定でも、一般的に、影響力のある民間の NPO が議論に重要な役割を果たし、行政では柔軟に動きづらい活動をカバーしている場合がある。
- 日本の場合、工業規格 (JIS) や業界の自主ガイドラインがきちんと遵守されてることも少なくなく、これらの規格やガイドラインがソフトローとして機能している。再生利用される循環資源についても、業界における取組として既存の工業規格を活用したり、ガイドライン等の整備を進めることにより、EU における規格等の整備の動きに対応することも考えられるのではないかと。国内における業界規格等の整備状況について、事務局で情報整理をしてほしい。

(3) その他

- 特になし

以上