

# 「廃棄物・リサイクル制度 の基本問題」 審議の足取り

(株)環境産業新聞社 森本 洋

## ◇はじめに

環境省は、平成14年3月22日に廃棄物・リサイクル制度の基本問題についての中間とりまとめを公表した。これは平成13年度9月18日から検討に入っていたもので、検討内容を見ると、具体的には①廃棄物の定義、②廃棄物の区分、③廃棄物処理業・施設設置規制等、④排出者責任及び拡大生産者責任等の4テーマについて検討されている。

平成3年、平成9年、平成12年と相次ぐ廃棄物処理法の改正で、廃棄物行政は制度的に整備された段階ではあるが、循環型社会の形成を推進するため、環境基本法を頂点に、循環型社会形成推進基本法が制定され、同法を戴いて廃棄物処理法、資源有効利用促進法が位置づけられ、その下に容器包装、家電、建設、食品、自動車と個別法が制定され、循環型社会の形成に向けて一連の法体系が整備された。これを受けて廃棄物やリサイクル可能物（循環資源）をどう仕分けるか、現行のままでよいかどうか、この収集、運搬、処理、処分等々の許可制度はどうあるかベキかーなど、天然資源の有効利用に始まって物流に至るまで廃棄物問題は複雑に広がり、従来の規制と構築された法体系の中での整合性など運用面で多くの問題点が予測されること、国の基本的方向である規制緩和といった問題も含めて検討し、廃棄物の排出抑制を推進するとともに合理的な廃棄物・リサイクル制度

を確立し、廃棄物の適正処理を確保することが必要であり、制度の見直しを検討してきた。この中間まとめに対するパブリックコメントの募集も終了、7月に入り、部会を再開、新たに制度面を中心に検討する専門委を設け、平成14年度末を目標に最終まとめ討議に入った。

## ◇基本問題への取り組みとその背景

環境省・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）が、平成13年4月16日に開催され、廃棄物・リサイクル対策等の現状について審議した。この時の資料（18、19、20）に①規制改革についての見解（平成12年）、②規制改革推進3カ年計画（平成13年3月30日・行政改革本部）、③地方分権推進委員会意見（平成12年）が含まれており、ここで「廃棄物処理法は平成12年改正で、廃棄物の適正処理のための規制強化や廃棄物処理センター制度の見直しなど内容とする改正が行われたが、地方分権推進委員会の勧告を踏まえた抜本的な改正は行われていない。循環型社会の構築に向けて諸施策を展開するとしても、処理施設の不足やそれに伴う不法投棄の多発などの問題が地域に様々な問題を招いており、その適正処理に早急に取り組まなければならないことが行政の喫緊の課題となっている。そのためには、国、都道府県、市町村のそれぞれの責任分担の明確化を行う必要

がある」その前提として、先ず国の役割や責任を明確にする必要があり、その上で都道府県、市町村の責任分担を明確にするということで、地方分権問題としては自治事務と法定受託事務の事務区分を明確にし、それぞれ責任を果たすよう廃棄物行政の抜本的な制度改正を行なうべきであると強調している。

具体的には何かというと、循環型社会形成推進のための諸制度の改善ということで、3Rの推進、処理責任との関係、適正かつ効率的な廃棄物の処理の推進などの観点から「廃棄物の定義及び区分の在り方」について検討を行う、容器包装廃棄物のリサイクル率向上のための総合的施策の検討を行う—ということであり、ここで初めて廃棄物の定義及び区分の検討問題が浮上した。他にも実施済を含めいくつかの問題が提起されているが、それは省略する。

#### ◇中間まとめまでの経過

こういった背景の中で、平成13年8月8日に環境省・中間環境審議会廃棄物・リサイクル部会の第2回目の会合が開催され、廃棄物・リサイクル制度の基本問題について論議され、専門委員会の設置が決められた。この「廃棄物・リサイクル制度基本問題専門委員会」(座長・古市徹北海道大学大学院教授)は同年9月18日付けで設置され、審議に入り、関係団体からヒアリングを受けるなど精力的に活動し、平成13年12月18日まで9回にわたって専門委員会を開催し、論点整理を行い、部会に報告した。これを受けた部会は、今年1月18日から専門委員会の検討結果を基に議論を進め、平成14年3月22日に中間まとめを行い、同中間まとめに対するパブリックコメント(国民からの意見聴取)を募集、5月10日に締め切られたが、応募は約1,813件を数え、この意見を集計、6月14日の部会で説明した。これらの結果を受け、廃棄物・リサイクル部会は、7月9日から再開され、年末の最

終まとめを目標に論議が展開されることになっている。

この廃棄物・リサイクル制度の基本問題についての中間まとめは、先に紹介した4テーマについての見直しの基本的方向や考え方を記述するに止まっており、国民の意見聴取をまとめた後、それらを基に具体的な内容の検討に入ることになっている。

一方、産業廃棄物問題については、産業廃棄物行政に関する懇談会が平成13年1月28日に廃棄物・リサイクル対策部長の私的諮問機関として設置され、産廃対策についての論議も展開されている。ここでの検討事項は①産業廃棄物の広域処理、流入抑制、②産業廃棄物処理施設の設置に係る住民同意、③国と地方の役割分担、法廷受託業務の見直し—が検討されることになっている。約16県市のヒアリングを行うなど審議を進めており、6月27日には中間とりまとめを行った。また、不法投棄懇談会のまとめも含めて中環審・廃棄物部会で、総合的な議論が展開されて行くことになる。

#### ◇中間まとめの内容

「廃棄物・リサイクル制度の基本問題に関する中間とりまとめ」はA4で17頁に及ぶものであり、全文を掲載するわけにはいかないので概要を紹介する。

##### <廃棄物・リサイクル部会の中間とりまとめ>

#### I 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

#### II 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度の規制とする等、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取られているという通常の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度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）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き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

許可

[考えられる合理化の例]

(ア) 一地方共同体における許可取得で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

(イ) 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

① 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、必要俯瞰の在り方を検討すべき。

② 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ものが考えられる。

○「生産者」とは、物の性状に応じ、製造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、①製品の引き取り・処理等、②デポジット等の経済的手法、③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。

◇おわりに

以上が「廃棄物・リサイクル制度の基本問題に関する中間とりまとめ」の概要である。従来の審議会のまとめとは違って、一つの方向を明確に示した内容にはなっていない。検討項目に対して、いくつかの意見を集約し、提起されている。これらの議論が待たれるところである。

こういった議論に対する反論としては、廃棄物処理法は衛生規制法規であり、リサイクル時代には合わないという前提で、ごみ規制がわが国の製造業の循環産業化の足かせとなつてはいけなと強調する向きもある。そういった向きは①不要物以外のリサイクル可能物も環境保全のため規制することは、廃棄物行政の安易な規制強化である、②リサイクルへの規制厳格化はリサイクルのごみ処理規制への封じ込めだ、③不法投棄の処理費用の負担を生産者に求めるのは、市町村の処理責任の放棄だ一等々反論も非公式ながら聞こえてきている。それぞれの立場で利害損失が発生することは避けられないが、リサイクル可能物いわゆる原材料として使われているものを廃棄物と特定するわけではなく、廃棄物の中で実際に活用されているものを区別し、リサイクル可能物と特定するための規制は必要であり、循環型社会形成の推進を考えると欠くことのできない措置である。何れにしても廃棄物の適正処理を基底に置いた合理的な方向が、これからの議論を通して打ち出されることを望むものである。