

平成 20 年度

不法投棄対策施行状況調査

報 告 書

平成 21(2009)年 3 月

衆議院調査局環境調査室

Research Office on Environment Research Bureau House of Representatives

「衆議院ホームページ」の「調査局作成資料」にて本資料の電子ファイル（PDFファイル）を閲覧することができます。

<電子ファイルへのアクセス方法>

「衆議院ホームページ（<http://www.shugiin.go.jp/>）」 「調査局作成資料（http://www.shugiin.go.jp/itdb_rchome.nsf/html/rchome/index.htm）」をクリック 「各調査室作成資料」をクリック 資料名を選択してクリック 電子ファイルが開きます。

本資料についてのお問合せは、衆議院調査局環境調査室まで御連絡ください。

Tel 03-3581-5111 内線 3453、3458、3455、3456

03-3581-6733（直通）

Fax 03-3581-7700

担当：那須、深井、加瀬、後藤、原

はじめに

我が国におきましては、循環型社会の更なる推進のため、廃棄物等の発生抑制を図るとともに、再使用や再生利用を進めることにより減量化を一層促進し、その上でなお処理しなければならない廃棄物を安全かつ適正に処理できる体制の構築が国民社会における重要課題になっています。

しかしながら、廃棄物を取り巻く状況は相当厳しく、最終処分場の残余容量の逼迫や、悪質で益々巧妙化しつつある不法投棄事案の発生、現在までに投棄された大量の廃棄物の残存等、深刻な状態は依然として続いております。

特に、不法投棄の問題につきましては、香川県豊島や青森・岩手県境等における大規模事案が大きな社会問題となりました。その後も、住民の方々の生活環境保全上の支障が認められる事案も含め、不法投棄事案は後を絶たないことから、これらの事案の解決と新たな事案の発生防止が喫緊の課題となっています。

本資料では、このような不法投棄に係る厳しい現状や課題について有識者の方々からの御意見もいただき把握するとともに、廃棄物行政の最先端で日々御尽力されている地方自治体の具体的な取組等についての整理も試みました。

本資料が、議員の立法調査活動の上での一助となれば誠に幸いです。

末筆ながら、本資料の作成に当たり、有識者の方々や関係地方自治体等から大変貴重な御意見等を賜りました。上梓に際し、改めまして関係各位の御協力・御鞭撻等に感謝申し上げます。

平成 21 年 3 月

衆議院調査局環境調査室長

専門員 吉澤 秀明

調査担当者

衆議院調査局環境調査室

室長	吉澤秀明
首席調査員	春日
調査員	那須茂子
調査員	深井明子
調査員	加瀬武之
調査員	後藤一平
調査員	原拓史

目 次

調査の目的等	1
1 目的	1
2 調査実施期間	1
3 調査方法	1
施行状況	3
第1 不法投棄対策の背景と経緯	5
1 不法投棄対策の経緯	5
2 廃棄物処理法と不法投棄	7
3 支障の除去対策	13
(1) 原状回復制度の必要性	13
(2) 廃棄物処理法による支援制度の創設	13
(3) 産廃特措法による支援制度の創設	13
第2 廃棄物の現状	15
1 物質及び廃棄物のフローの現状	15
(1) 我が国における物質フロー	15
(2) 我が国における循環資源フロー	15
2 一般廃棄物（ごみ）の排出状況	16
(1) 全国総排出量	16
(2) 一般廃棄物（ごみ）の処理状況	16
(3) 最終処分場の残余容量及び残余年数の推移	17
3 産業廃棄物の排出状況	18
(1) 排出量	18
(2) 産業廃棄物の処理状況	19
(3) 最終処分場の残余容量及び残余年数の推移	20
第3 不法投棄の現状	21
1 産業廃棄物の不法投棄状況	21
(1) 平成19年度に発覚した産業廃棄物の不法投棄の状況	21
(2) 不法投棄等事案の残存分の状況	22

2	産業廃棄物の不法投棄に係る大規模事案について	24
(1)	香川県豊島の産業廃棄物不法投棄事案の概要	24
(2)	青森・岩手県境不法投棄事案の概要	24
(3)	岐阜市椿洞における不法投棄事案	25
3	一般廃棄物の不法投棄状況	26
(1)	不法投棄の概要	26
(2)	廃家電の不法投棄	26
(3)	廃パソコンの不法投棄の状況	27
第4	不法投棄対策と関係法の施行状況	29
1	不法投棄対策の現状	29
(1)	国及び自治体の責務	29
(2)	行政処分等について	29
(3)	支障の除去等	30
2	国における主な不法投棄対策	32
(1)	総論	32
(2)	不法投棄への主な対応について	32
(3)	支障の除去について	33
3	自治体における不法投棄対策	34
(1)	不法投棄への対応について	34
(2)	不法投棄防止策について	34
	参考文献	36
	有識者の見解[寄稿]	37
	不法投棄問題の現状関係	39
1	激変する廃棄物・リサイクル業界と不法投棄再燃の危険性	39
	千葉県県土整備部道路環境課 主幹 石渡 正佳	
2	不法投棄の実情とその社会的素地	49
	闘う住民とともにゴミ問題の解決をめざす弁護士連絡会会長 弁護士 梶山 正三	
	不法投棄対策の法政策的側面関係	55
1	不法投棄に対する法政策的課題	55
	上智大学法学部 教授 北村 喜宣	
2	産廃の処理・リサイクルを公共管理の下に	61
	明治学院大学国際学部 教授 熊本 一規	

3	不法投棄を防ぐための法政策的課題	65
	千葉大学法経学部 教授 倉阪 秀史	
4	不法投棄問題の法政策的側面	69
	～循環型社会形成と不法投棄対策の統合の必要性	
	弁護士 佐藤 泉	
5	不法投棄問題の法政策的側面	73
	- 不法投棄事犯の捜査・立件・処罰を実効あるものにするための方策 -	
	法政大学法学部 教授 多谷 千香子	
	不法投棄問題の経済的側面関係	77
1	経済学的視点から考える不法投棄問題とその対策	77
	岩手大学 准教授 笹尾 俊明	
2	静脈市場の質と不法投棄	81
	慶應義塾大学経済学部 教授 細田 衛士	
	不法投棄問題の社会的側面関係	85
1	不法投棄問題の社会的構造と解決策	85
	立正大学 名誉教授 田口 正己	
2	リサイクル偽装事件を生み出す社会、経済的背景	89
	環境ジャーナリスト 服部 美佐子	
	不法投棄の防止に向けた事業者の取組等関係	93
1	解体工事業界における不法投棄に係る現状認識及びその防止への取組 並びに今後の方策等について	93
	社団法人 全国解体工事業団体連合会 専務理事 出野 政雄	
2	建設業界の建設副産物の適正処理および再資源化への取り組み	97
	社団法人 日本建設業団体連合会 常務理事 木本 建二	
3	不法投棄防止に対する産業廃棄物処理業界の対応	105
	社団法人 全国産業廃棄物連合会 専務理事 仁井 正夫	
	自治体の取組	109
	産業廃棄物の適正処理を目指した取組み	109
	千葉県環境生活部廃棄物指導課	

参考資料	115
廃棄物処理法改正案審査時に付された附帯決議	117
1 第162回国会(平成17年)「廃棄物の処理及び清掃に関する法律等 の一部を改正する法律案」関係	117
(1) 衆議院環境委員会及び参議院環境委員会における附帯決議	117
(2) 衆議院環境委員会における附帯決議に係る政府の処理状況	119
2 第164回国会(平成18年)「石綿による健康等に係る被害の防止のための 大気汚染防止法等の一部を改正する法律案」関係	122
(1) 衆議院環境委員会及び参議院環境委員会における附帯決議(廃棄物処理法関係 のみを抜粋)	122
(2) 衆議院環境委員会における附帯決議に係る政府の処理状況	123

調査の目的等

1 目的

廃棄物（一般廃棄物及び産業廃棄物）の不法投棄及びその対策についての地方自治体における取組等の実情を把握し、今後の本院環境委員会における廃棄物の不法投棄問題に関する審査等の参考の用に供しようとするものである。

2 調査実施期間

平成 20（2008）年 9 月～平成 21（2009）年 3 月

3 調査方法

文献調査等以下の各方法で調査を行い、課題の整理等を行った。

(1) 文献調査

不法投棄対策関係についての文献調査を行った。調査した文献については、本書の参考文献に記した。

(2) 意見聴取

地方公共団体、関係機関及び有識者より、書面又は対面による聴き取り調査を行った。

ア 地方公共団体等からの意見聴取

- ・ 千葉県
- ・ 千葉縣市原市

その他、関係団体、事業者等から、個別に意見等を聴取した。

イ 有識者からの意見聴取（書面）

- ・ 石渡 正佳（千葉県県土整備部道路環境課主幹）
- ・ 梶山 正三（闘う住民とともにゴミ問題の解決をめざす弁護士連絡会会長
弁護士）
- ・ 北村 喜宣（上智大学法学部教授）
- ・ 熊本 一規（明治学院大学国際学部教授）
- ・ 倉阪 秀史（千葉大学法経学部教授）
- ・ 佐藤 泉（弁護士）
- ・ 多谷千香子（法政大学法学部教授）
- ・ 笹尾 俊明（岩手大学准教授）
- ・ 細田 衛士（慶應義塾大学経済学部教授）

調査の目的等

- ・ 田口 正己（立正大学名誉教授）
- ・ 服部美佐子（環境ジャーナリスト）
- ・ 出野 政雄（社団法人全国解体工事業団体連合会専務理事）
- ・ 木本 建二（社団法人日本建設業団体連合会常務理事）
- ・ 仁井 正夫（社団法人全国産業廃棄物連合会専務理事）

（掲載順、敬称略）

(3) 現地調査

千葉県内において不法投棄現場の現地調査を行った。

- ・ 産業廃棄物不適正保管現場（市原市）
- ・ 一般廃棄物不法投棄現場（市原市）

(4) 廃棄物の不法投棄問題に関する実情（アンケート）調査

不法投棄対策について、以下の全国 144 地方公共団体に対し、アンケート調査を実施した。

ア 調査対象

都道府県並びに廃棄物処理法の規定により知事権限が委譲されている自治体等
合計 144 地方公共団体

[内訳：47 都道府県、17 指定都市、39 中核市、4 廃棄物処理法施行令第 27 条政令市、
14 上記に含まれていない県庁所在市、23 特別区]

イ アンケート実施期間

平成 20（2008）年 12 月 5 日～平成 21（2009）年 1 月 15 日

なお、「廃棄物の不法投棄問題に関する実情（アンケート）調査報告書」は、別冊として取りまとめた。

施行状況

第1 不法投棄対策の背景と経緯

1 不法投棄対策の経緯

我が国の近代廃棄物対策は明治に始まる。明治期は人の往来及び物流が国内外で活発となり、それに伴って様々な伝染病が流行した。

これらの伝染病に対処するための公衆衛生の観点からの大きな柱のひとつが廃棄物対策であった。明治33(1900)年には、我が国最初の廃棄物対策法である「汚物掃除法」が成立した。汚物掃除法では、汚物掃除の義務者や集めた汚物の処分は地方行政の義務とするなど、今日の廃棄物処理法にもつながる規定が定められた¹。汚物掃除法は、昭和29(1954)年の「清掃法」の制定まで施行された。

清掃法は、戦後、経済復興にともなって都市が急速に発展し、都市のごみ処理が新たな問題となるとともに、化学肥料の急速な普及に取って変わられたし尿の処理が問題となり、衛生的で快適な生活環境の確保を目的としたものであり、その主な内容は、清掃事業を市町村固有事務とすること、特別清掃地域内の汚物について市町村が一定の計画に従って処理すること、清掃事業に対する国の財政的援助の仕組みを設けること、特殊な廃棄物や多量の廃棄物は市町村長が事業者に対して指定場所への運搬と環境衛生上適正な処分を命じることができること、などであった。

その後、清掃法も経済成長等に伴う廃棄物の量的増大と質的变化に十分に対応することが困難となっていったため、時代に即した廃棄物処理体制の確立のため、昭和45

(1970)年の第64回国会、いわゆる公害国会において、清掃法を全面改正し、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下「廃棄物処理法」という。)」が成立した。

廃棄物処理法は、廃棄物の発生抑制及び適正処理を通じて生活環境の保全と公衆衛生の向上を図ることを目的とし、同法に基づき、廃棄物行政が行われているところである。

しかし、その後も経済の著しい成長や国民生活の質の向上に伴い、様々な種類のモノが大量に生産され、流通するようになると、廃棄物も質的に多様化し、量的にも拡大していくこととなった。その結果、廃棄

「環境庁の発足(昭和46年7月1日)」と「設置当時の庁舎(渋谷区千駄ヶ谷)」



環境庁設置当時の庁舎(渋谷区千駄ヶ谷)

(環境庁『環境白書』(1999)から抜粋)

「公害国会」では、廃棄物処理法の成立のほか、環境庁の設置がなされるなど、我が国環境行政の一大転機となった。

¹ 溝入茂「明治前期の廃棄物規制と「汚物掃除法」の成立」(2006)

物の処理自体に多額の費用を要すると同時に、最終処分場のひっ迫化、悪質な不法投棄の多発による生活環境の悪化等が大きな社会問題となっていた。

これらの廃棄物に関する社会的な諸問題に対処するため、その後、廃棄物処理法は数次にわたって改正され、不法投棄等に対する規制の強化が図られた。それと同時に、地方公共団体を中心に積極的な監視と取締りが行われるようになった。これらの施策の積み重ねによって、不法投棄等の状況はそれ以前と比べ減少傾向に転じている。

2 廃棄物処理法と不法投棄

依然として止まない廃棄物の不法投棄の発生に対応し、我が国では、廃棄物処理法の改正が行われてきた。

同法は、廃棄物の排出抑制と適正な処理、生活環境の清潔保持により、生活環境の保全と公衆衛生の向上を図ることを目的とした法律である。特に、同法は、不法投棄防止のための規定として、行政による監視、悪質業者の排除、不法投棄に関与した者に対する罰則を規定するとともに、不法投棄が行われた場合には、不法投棄現場の生活環境保全上の支障の除去等のため、原因者等への措置命令の発出や、原因者による支障除去が困難な場合の行政代執行の措置等を定めている。具体的には、同法は、不法投棄の禁止、行政による立入検査、廃棄物処理業及び廃棄物処理施設の許可に係る欠格要件、無許可業者への委託禁止、再委託の禁止、無許可業者の受託禁止、産業廃棄物のマニフェスト制度、支障除去等の措置を命ずる措置命令及びこれらに違反した場合の許可の取消しや罰則等の諸規定を定めている。

近年では、平成3(1991)年の改正以降、平成9(1997)年、平成12(2000)年、平成15(2003)年、平成16(2004)年、平成17(2005)年、平成18(2006)年と、めまぐるしく改正が行われた。このようにほぼ毎年のように改正されてきた大きな要因は、香川県豊島事案などをはじめとする大規模不法投棄事案が相次いで発覚し、また、不適正処理も繰り返されて一向に減らない状況に法律や取締りが追いつかない状況があったためである。

これらの改正内容及び経緯は次のとおりである。

ア 平成3(1991)年改正

廃棄物の排出量の増大や質的变化とともに、最終処分場等の処理施設の確保が困難となり、不法投棄等の不適正処理の問題が生ずる等の諸課題に対応して、廃棄物処理法体系の抜本的見直しとその強化を図ろうとしたものである。

その主な内容は、特別管理廃棄物制度の導入、特別管理廃棄物へのマニフェスト制度の導入、措置命令の発動要件の緩和、罰則の強化(不法投棄罪に6カ月以下の懲役又は50万円以下の罰金)などとなっている。

イ 平成9(1997)年改正

産業廃棄物の最終処分場のひっ迫や不法投棄等の問題を踏まえ、その適正な処理を確保するため、減量化やリサイクルを推進するとともに、施設の信頼性・安全性の向上や不法投棄対策等に係る総合的な対策を講じようとしたものである。

香川県豊島に不法投棄された大量の産廃



(環境省「地球のために、今、私たちができること。」から抜粋)

表:平成3(1991)年以降における廃棄物処理法の主な改正内容

	適 正 処 理	排出事業者責任、原状回復	罰 則
平成3 (1991) 年改正	<ul style="list-style-type: none"> 収集運搬業と処理業の区分を設定 特別管理廃棄物制度の導入 処理施設設置の届出制から許可制への移行 	<ul style="list-style-type: none"> 特別管理廃棄物にマニフェスト導入 措置命令の発動要件の緩和 	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄は6ヶ月以下の懲役又は50万円以下の罰金
平成9 (1997) 年改正	<ul style="list-style-type: none"> 処理業の欠格要件の追加(暴力団新法違反者など) 最終処分場の維持管理積立金制度の導入、廃止確認手続きの導入 ミニ処分場も規制対象に追加 廃棄物処理施設設置手続の明確化(生活環境アセス、地域生活環境への適正配慮規定の整備等) 	<ul style="list-style-type: none"> すべての産廃にマニフェスト導入 電子マニフェストの導入 措置命令の対象者拡大(マニフェスト交付違反者等) 産業廃棄物原状回復基金制度の導入 委託基準・再委託基準の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 産廃の不法投棄は3年以下の懲役若しくは1000万円以下(法人1億円以下)の罰金又は併科 一廃の不法投棄は1年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金
平成12 (2000) 年改正	<ul style="list-style-type: none"> 処理業の許可等要件の追加(暴力団員等を産廃処理業の欠格要件に追加、間接的に違反行為に関与した場合を取消要件に追加) 廃棄物処理施設の設置許可の要件追加 野焼きの禁止 	<ul style="list-style-type: none"> 排出事業者の注意義務の規定 マニフェストによる最終処分確認の義務付け 措置命令制度の強化(不適正処分を行った者の拡大、排出事業者の追加) 	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄は5年以下の懲役若しくは1000万円以下(産廃については法人に対して1億円以下)の罰金又は併科
平成15 (2003) 年改正	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県等の調査権限の拡充 特に悪質な業者に対する許可取消の義務付け 緊急時の環境大臣の報告徴収、立入検査を規定 広域的なりサイクル推進のための環境大臣の特例制度の創設 	<ul style="list-style-type: none"> 事業者による一廃処理委託に関する基準の設定 	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄は5年以下の懲役若しくは1000万円以下(廃棄物の種類を問わず、法人に対して1億円以下)の罰金又は併科 不法投棄等の未遂罪の創設
平成16 (2004) 年改正	<ul style="list-style-type: none"> 指定有害廃棄物(硫酸ピッチなど)制度の導入 廃棄物処理施設の事故時の対応の届出 緊急時の国から都道府県知事に対する指示制度の創設 	<ul style="list-style-type: none"> 廃棄物最終処分場の跡地等における土地の形質変更に係る措置(都道府県知事による区域の指定等) 	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄、不法焼却の準備罪の創設 3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金又は併科
平成17 (2005) 年改正	<ul style="list-style-type: none"> 保健所設置市が産業廃棄物関係事務を行う仕組みから、政令指定市が当該事務を行う仕組みに変更 	<ul style="list-style-type: none"> 処理業者のマニフェスト保存の義務化 マニフェスト制度の違反行為に係る勧告に従わない場合の公表・命令制度の創設 	<ul style="list-style-type: none"> 廃棄物の無確認輸出の未遂罪・予備罪の創設 マニフェスト虚偽記載罪等の罰則強化 無許可営業、無許可事業範囲変更等の罪にも法人重課を導入
平成18 (2006) 年改正	<ul style="list-style-type: none"> アスベスト含有廃棄物の無害化処理施設の大規模認定制度の創設 		

(出所:各種資料を基に当室で作成)

産業廃棄物の不法投棄等による環境汚染事案は多発し、また年々深刻化かつ悪質巧妙化していく状況にあった。同時に、廃棄物処理については、施設の設置や運営をめぐって地域住民の不信感が募る中で、処理施設の建設反対といった住民紛争が多発し、廃棄物を適正処理するための施設の確保が困難な状況となり、さらに不法投棄を招くという悪循環に陥る事態にあった。

平成2(1990)年に発覚した香川県豊島の産業廃棄物不法投棄事件は、当時、戦後最大級の不法投棄事件といわれ、廃棄物政策の見直しの発端となった事件であった。また、不適正処理事案が横行する中で、投棄者が不明である場合等、不法投棄された廃棄物がそのまま放置されることとなれば、生活環境保全上の支障が生じてしまうため、やむを得ず地方公共団体が原状回復措置を行わざるを得ないことも多かったことから、原状回復のシステムを確立し、これを円滑に推進するための基金の創設を求める意見が上がっていた。

改正の主な内容は、処理業の欠格要件の追加(暴力団新法違反者など)、最終処分場の維持管理積立金制度の導入、ミニ処分場の規制対象化、すべての産業廃棄物にマニフェスト制度の導入、措置命令の対象者拡大、産業廃棄物原状回復基金制度の導入、罰則の強化(不法投棄は3年以下の懲役又は1000万円(法人は1億円)以下の罰金)などとなっている。

ウ 平成12(2000)年改正

廃棄物処理法の改正が平成9(1997)年に行われたものの、依然として不法投棄事案が多発するとともに、悪質な不法投棄の増大と手口の巧妙化により、不法投棄の原状回復が一層困難になっていった。また、

産業廃棄物処理業に関して、暴力団が介入している実態も明らかとなった。

さらには、産業廃棄物の最終処分場の残余容量がひっ迫しており、最終処分場の残余年数は、特に首都圏において厳しく、平成10(1998)年度は0.8年、平成11(1999)年度は1.2年となっていた。

一方で、住民の廃棄物処理に対する不信感により処理施設設置への反対運動が多発し続けたことから、施設の設置・運営が困難な状況となり、最終処分場の新規施設数は、平成9(1997)年度は129件、10年(1998)度は136件と一旦は増加したものの、11(1999)年度は26件、12(2000)年度は33件と大幅に減少した。

加えて、人の健康や生命に重大な影響を与えるおそれがあるダイオキシン類の対策が社会問題化し、廃棄物処理施設に係るダイオキシン対策問題が国民の廃棄物処理に対する不信を一層招く事態となった。

政府は、このダイオキシン対策に対応するため、平成10(1998)年2月、「ダイオキシン対策関係閣僚会議」を設置し、ダイオキシン類対策の取組強化について対応を協議し、3月に「ダイオキシン対策推進基本指針」を策定した²。

同指針では、基本的な考え方として、ダイオキシン問題は将来にわたって国民の健康を守り環境を保全するために取組を一層強化すべき課題であること、今後4年間で全国のダイオキシン類排出総量を平成9(1997)年に比べ約9割削減すること、対策の強化と情報の公開により国民の不安を解消すること、廃棄物対策に万全を期した上で循環型社会の構築に向けて政府一体となって取り組むこととした。

² 平成11(1999)年、議員立法により、ダイオキシン類による環境汚染の防止及び防除等のための「ダイオキシン類対策特別措置法」が制定された。

さらに、同指針には、廃棄物処理及びリサイクル推進策として、特に、産業廃棄物処理施設の整備については、排出事業者責任の原則を堅持しながら、国又は地方公共団体も処理施設の整備や運営に関与するなど、安全で適正な処理施設の整備を円滑に推進することとし、そのための新たな制度を速やかに構築すること、廃棄物焼却施設からのダイオキシン類の排出を削減するため、国民がより一層安心できる今後の廃棄物処理の在り方について検討に着手することなどが盛り込まれた。

廃棄物処理法の主な改正事項としては、廃棄物について適正な処理体制を整備し、不適正な処分を防止するため、暴力団員等の産廃処理業の欠格要件への追加、野焼きの禁止、マニフェストによる最終処分確認の義務付け、排出事業者の追加など措置命令制度の強化、罰則の強化（5年以下の懲役又は不法投棄は1000万円（法人1億円）以下の罰金）などとなっている。

エ 平成15（2003）年改正

不法投棄を防止するための廃棄物処理法の改正が重ねられてきたものの、香川県豊島の産業廃棄物不法投棄事件を上回る規模の青森・岩手県境不法投棄事案が発覚したのをはじめとして、不法投棄事案の発生は依然として後を絶たなかった。

加えて、廃棄物の排出量が高水準で推移しており、適正かつ効率的な処理の推進、排出抑制やリサイクル推進の観点から、廃棄物処理法の見直しを続ける必要があった。

このような状況を背景として、平成15（2003）年に、廃棄物処理法の改正が再び行われた。特に不法投棄に関する主な改正事項は、疑いがあると判断した場合の報告徴収、立入検査権の付与など都道府県等

の調査権限の拡充、特に悪質な業者に対する許可取消し義務、緊急時における環境大臣への報告徴収、立入検査権の付与、

不法投棄又は不法焼却に対する未遂罪規定の新設などとなっている。

オ 平成16（2004）年改正

廃棄物問題をめぐる状況は、脱税を目的とした不正軽油の密造に伴う硫酸ピッチの不法投棄の急増や、ごみ固形化燃料（RDF）発電所における爆発事故発生等、依然として深刻であった。平成15（2003）年に改正された廃棄物処理法が同年6月に公布された後、同法の政省令等の整備が進められる中、同年8月29日、環境省は、不法投棄問題等の根本的解決に向けて、不法投棄や廃棄物をめぐる紛争の発生、廃棄物処理施設等の立地の困難化という悪循環を断ち切るとともに、最終処分場が極めてひっ迫している状況を打開するため、広域的な最終処分場を確保する政策を打ち出すことが必要であるとの認識の下で、以下の3つの柱からなる「『環境立国』実現のための廃棄物・リサイクル対策～不法投棄の撲滅と安全な受け皿の確保～」を取りまとめ、公表した。

広域的な廃棄物処理に係る紛争へ国自らが乗り出すこと

不法投棄の撲滅と優良業者の育成
循環型社会構築に向けた公共関与による
廃棄物処理施設整備の促進

特に、上記に係る不法投棄撲滅の具体的対策として、以下の項目を挙げている。

暴力団が関与する等の悪質な処理業者を産廃市場から排除するため、警察など関係機関との連携の強化を含め、取締りの

徹底を図る。

優良業者の育成、廃棄物処理業における経営環境・実態（処理料金等）の把握と健全なビジネスモデルの提示、排出事業者が優良業者を選択するための情報提供の実施、優良業者による高度な処理ルート確立に係る規制緩和等の優遇措置
電子マニフェストの普及促進、廃棄物収集運搬車両へのステッカー表示の義務付けなど、不法投棄の撲滅と適正かつ透明な廃棄物処理の確保のための措置
硫酸ピッチの不法投棄に対する関係省庁と連携した対策の強化

これらの実現に向けて、政策の具体化の検討が進められ、平成16（2004）年に廃棄物処理法の改正が行われた。

特に不法投棄に関する主な改正事項は、次のとおりである。

指定有害廃棄物（硫酸ピッチ）の不適正処理の禁止

廃棄物処理施設における事故時の措置（施設設置者に対する支障除去又は発生防止の応急措置、事故の状況報告等の義務付け、都道府県知事による応急措置命令）

産業廃棄物の不適正処理事案が深刻化しているような緊急時における国から都道府県知事に対する指示制度の創設

廃棄物最終処分場の跡地等における土地の形質変更に係る措置（都道府県知事による指定区域の指定、変更届出の義務付け等）

不法投棄に係る罰則の拡大（不法投棄又は不法焼却を行う目的で廃棄物の収集又は運搬をした者の処罰規定（予備罪規定）の新設）

力 平成17（2005）年改正

廃棄物の排出量は依然として高水準で推移し、最終処分場の残余容量がひっ迫している状況があることに加え、平成16（2004）年3月、岐阜市椿洞において、大規模かつ広域的な不法投棄事案が発生し、マニフェスト制度の運用等産廃行政の監督責任が厳しく問われることとなり、このような事案の再発を防止するため、自治体による監視・指導体制を強化する必要があった。

また、同年5月、我が国から再生利用に適さない廃プラスチックの輸出がなされたとして、中国政府により輸入禁止措置が実施されるなどの新たな問題事案が発生し、これらの事案も踏まえ、さらなる対策の推進の必要性が認識されるようになった。

このような状況を背景として、平成17（2005）年にも廃棄物処理法の改正が行われた。

特に不法投棄に関する主な改正事項は、次のとおりである。

保健所設置市が産業廃棄物関係事務を行う仕組みから、政令指定市が当該事務を行うこととする仕組みに変更

産業廃棄物の運搬又は処分を受託した者へのマニフェストの保存義務付け

マニフェスト制度の違反行為に係る勧告に従わない者についての公表・命令措置を導入

廃棄物の無確認輸出の未遂罪と予備罪の創設

マニフェストの虚偽記載等の罪に係る罰則の強化

無許可営業、無許可事業範囲変更等の罪にも法人重課を導入

キ 平成 18 (2006) 年改正

平成 17 (2005) 年 6 月、石綿 (アスベスト) による健康被害が大きな社会問題となったことから、政府の関係行政機関においてアスベスト問題について検討が開始されるとともに、「アスベスト問題に関する関係閣僚による会合」において、政府全体としての対応が協議された。

その結果、建築物の解体等に伴って今後大量に発生することが予想されるアスベスト廃棄物 (アスベスト含有建材、吹き付けアスベスト、アスベスト含有家庭用品等) については、住民不安を背景とした最終処分場での受入れ困難な状況に加え、大量のアスベスト廃棄物が滞留し不法投棄等につながるおそれも指摘されたことから、これを安全かつ円滑に処理するためには、従来

の埋立処分に加え高温の溶融等高度技術による無害化処理という新たなルートの確保が必要であるとされた。

このような状況を背景として、平成 18 (2006) 年、「石渡による健康被害の救済に関する法律」の制定とともに、廃棄物処理法の改正も行われた。

その主な内容は、人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある性状を有するアスベスト廃棄物について、高度な技術を用いて無害化する処理を行う者を個々に国が認定し、認定を受けた者については、廃棄物処理業及び処理施設に係る許可を不要とする無害化認定制度を創設するものであった。

アスベストの一種であるクリソタイル



(『日本石綿協会「せきめん読本」1996 年』から抜粋)

3 支障の除去対策

(1) 原状回復制度の必要性

不法投棄等の原因者が不明であったり、原因者が倒産等により原状回復を行わせることが困難な場合、不法投棄された廃棄物がそのまま放置され、地域における生活環境に支障が生じる可能性もある。そのため、都道府県等が自ら原状回復を行わざるを得ない状況があった。

また、適切な原状回復制度がない場合には、都道府県等が原状回復費用の全額を負担せざるをえなくなり、不法投棄等を行っている業者等に対して強い指導等が現実的に行えないことや、廃棄物の域内への受入れを制限する事態が起きることなどの懸念が生じていた。

そのため、住民の生活環境の保全と健全な経済産業活動の持続を図るためには、早急に不法投棄の未然防止に万全を期するとともに、迅速かつ円滑に原状回復を行うことができる制度を確立し、国民の信頼回復を図る必要があった。

(2) 廃棄物処理法による支援制度の創設

平成9(1997)年の廃棄物処理法の改正において、原状回復が円滑に行われるよう、都道府県が原因者に対して費用の負担を求める際の手続の特例措置を設けること、事業者による適正処理の確保を図るための自主的活動を推進するための法人(産業廃棄物適正処理推進センター)を国が指定し、同センターに事業者等の出えんによる原状回復基金を設けて、投棄者不明等の場合に原状回復措置を行う都道府県等に対し資金の出えんを行うこと等の措置が盛り込まれた。

(3) 産廃特措法による支援制度の創設

平成9年(1997)年の廃棄物処理法改正により原状回復基金が創設されるなどの不法投棄対策の規定が盛り込まれ、同基金による支援措置により平成10(1998)年6月以降に発生した不法投棄事案に対する支障の除去が法的制度的に進められるようになった。しかし、それ以前に不法投棄された残存廃棄物は、長期間にわたり生活環境保全上の支障を生じさせているとともに、産業廃棄物に関する住民の不信感の象徴にもなり、循環型社会の形成を阻害する大きな要因となっていた。

こうした中、青森県田子町と岩手県二戸市にまたがる原野に88万 m^2 と言われる国内最大級の不適正処分事案のあることが明らかとなった。当該行為者は倒産又は解散しており、撤去を求めることもできない状況にあった。また運び込まれた産業廃棄物の多くが首都圏から搬入されたものであるとされた。

しかし、この不法投棄廃棄物は、生活環境保全上の必要から早急な対策が必要とされたが、平成10年6月以前から堆積していたことから、前述の原状回復基金による支援措置の適用対象とはならず、行政代執行により支障の除去を行う地方公共団体に重い費用負担を課するものであり、国による支援が強く求められるところであった。

こうしたことから、平成10年6月以前に行われた不法投棄に関して、期限を区切って生活環境保全上の支障の除去又は発生の防止を計画的かつ着実に行うための特別な措置について検討がなされ、平成15(2003)年に「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法(以下「産廃特措法」という。)」が制定された。

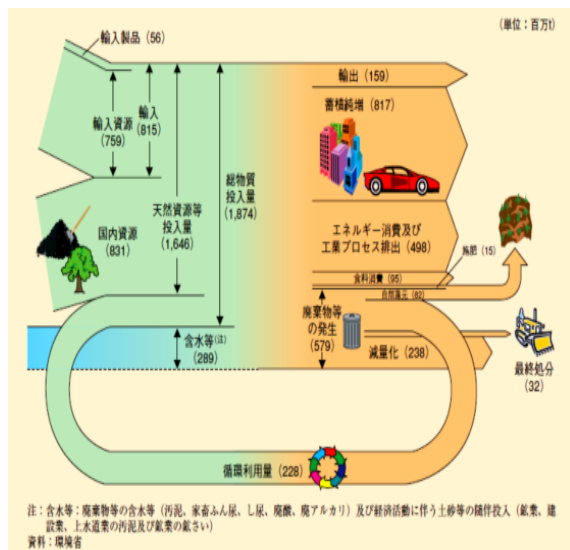
同法の主な内容は、支障の除去等の推

進に関する基本方針及び実施計画の策定、
特定支障除去等事業に対する国庫補助、
特定支障除去等事業に係る地方債の特例
などとなっている。

第2 廃棄物の現状

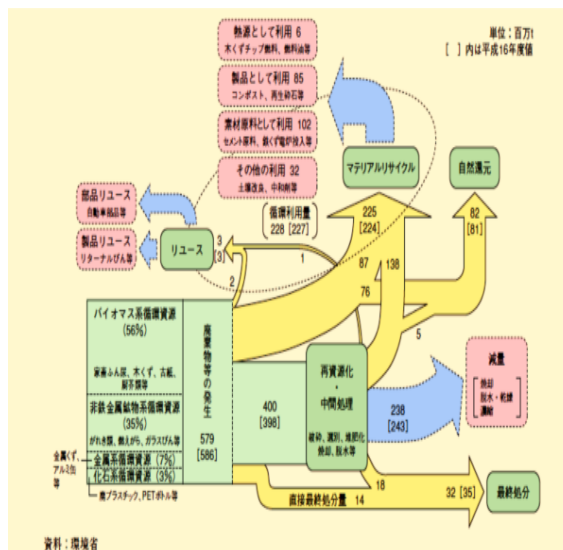
1 物質及び廃棄物のフローの現状

我が国における物質フロー(平成17年度)



(出所：環境省資料)

我が国における循環資源フロー(平成17年度)



(出所：環境省資料)

(1) 我が国における物質フロー

我が国における総物質の流入量や流出量、廃棄物の発生量等について集計した「我が国における物質フロー」によると、約18億7,000万トンの総物質投入量があり、その約半分の約8億2,000万トン（約46%）が建物や社会インフラ等のかたちで蓄積されている。

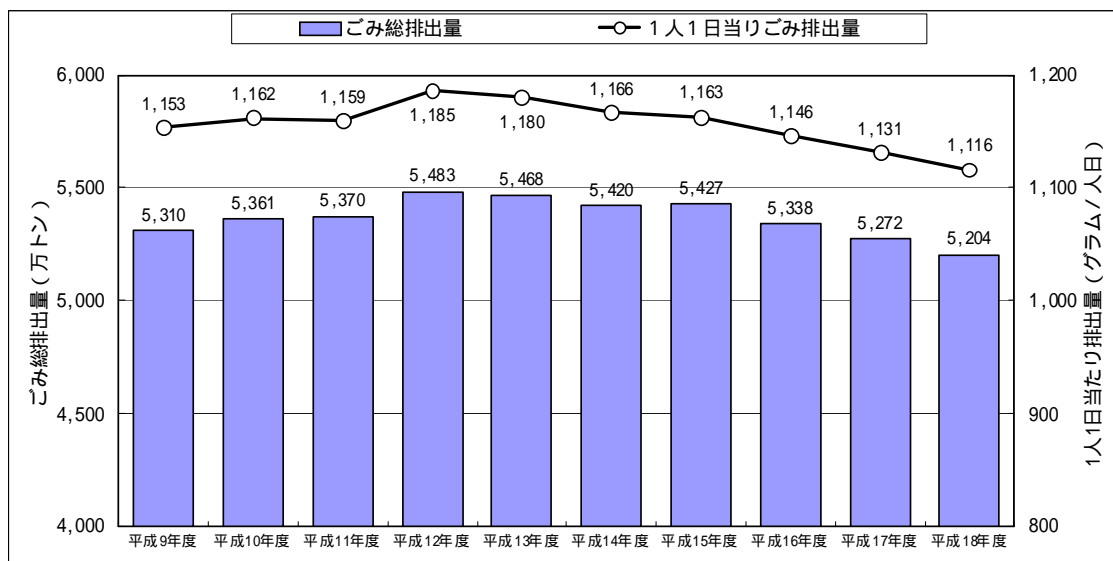
一方で、約5億8,000万トン（約31%）が廃棄物等となっており、このうち減量化されるのは、約2億4,000万トン（約12%）、循環利用されるのが約2億3,000万トン（約12%）であり、最終処分されるのは約3,200万トン（約2%）となっている。

(2) 我が国における循環資源フロー

我が国における廃棄物の発生及び循環利用の流れを集計した循環資源フロー（平成17年度）を見ると、1年間に約5億8,000万トンの廃棄物等が排出され、そのうち約2億3,000万トンが再使用、再生利用等により循環利用され、約2億4,000万トンが焼却・脱水等により減量化されている。その結果、約3,200万トンが最終処分されている。

2 一般廃棄物（ごみ）の排出状況

ごみ総排出量の推移



(出所: 環境省資料)

(1) 全国総排出量

ごみ総排出量の推移を見ると、平成12年度以降減少している。1人1日当たりのごみ排出量も同様に、平成12年度以降減少している。

平成18年度におけるごみ総排出量は約5,200万トンとなっており、前年度に比べ、約1.3%減少している。また、1人1日当たりのごみ排出量は、1,116グラムとなっており、前年度に比べ、約1.3%減少している。

ごみの排出量を生活（家庭）系ごみと事業系ごみに分けて見ると、平成18年度においては、生活系ごみは約3,300万トンで全体の約64%を占め、事業系ごみは約1,600万トンで全体の約30%を占めている。

(2) 一般廃棄物（ごみ）の処理状況

平成18年度におけるごみ処理の流れは次のようになっている。

ごみの総処理量は約4,900万トンで、そのうち約4,500万トン（全体の約92%）が

中間処理（生活環境の保全や人の健康に支障が生じないように、最終処分前に行われる無害化及び安定化・減容化処理のことをいう。主要な処理方法として、脱水、乾燥、破碎等がある。）されている。中間処理の結果、約3,500万トン（同約72%）のごみが減量され、約460万トンが再生利用されている。また、総資源化量は約1,000万トン（同約21%）、最終処分量は約680万トン（同約14%）となっている。

ごみ処理方法の推移を見ると、ごみ処理量に占める直接最終処分される量の割合は減少しており、平成18年度は約2.4%となっている。また、資源化等の中間処理及び直接資源化の割合は増加しており、平成18年度は約19.9%となっている。

最終処分量の推移を見ると、最終処分量は減少を続けており、1人1日当たり処分量も同様に減少を続けている。

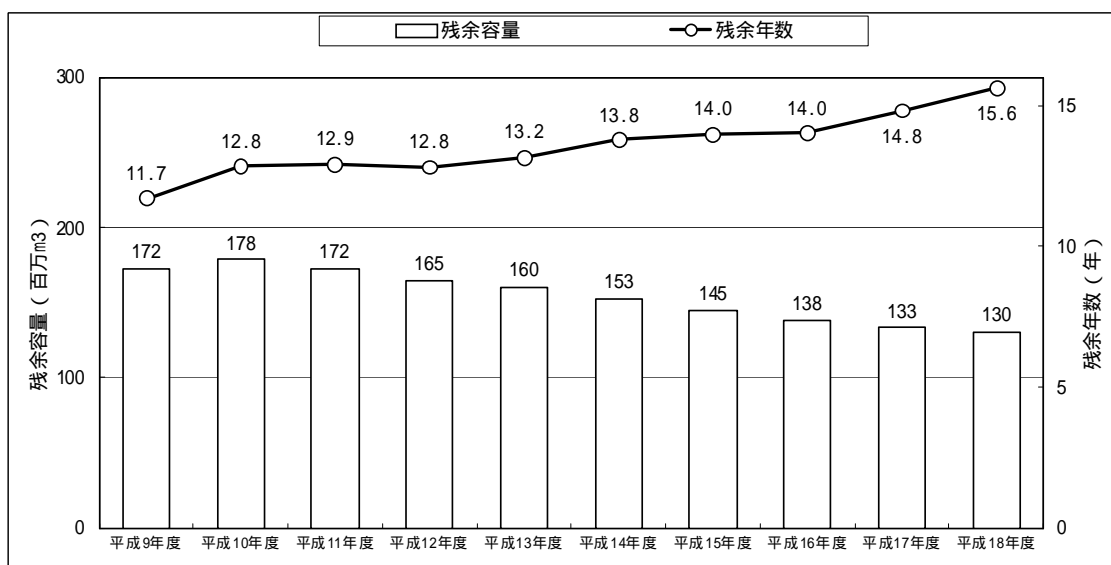
(3) 最終処分場の残余容量及び残余年数の推移

最終処分場の残余容量の推移を見ると、残余容量は減少を続けている。平成18年度では、約1億3,000万m³となっている。

しかし、リサイクルの進展や、景気の落ち込み等により、最終処分される廃棄物そのものの量である最終処分量が減っていることから、残余年数は増加している。平成18年度の残余年数は15.6年となっている。

この点について、残余年数は伸長しているものの、新規の最終処分場の増加は困難な現状にあって、大幅な増加が見込めないことから、最終処分場の残余容量は、依然としてひっ迫した状況にある。

一般廃棄物最終処分場の残余容量と残余年数の推移



(出所:環境省資料)

3 産業廃棄物の排出状況

(1) 排出量

総排出量

産業廃棄物の総排出量の推移を見ると、約4億トン前後で増減している。また、平成18年度においては、約4億1,800万トンで、前年度に比べ、約400万トン(約0.9%)減少している。

業種別排出量

産業廃棄物の排出量を業種別に見ると、平成18年度において、電気・ガス・熱供給・水道業からの排出量が約9,700万トン(全体の約23.2%)と最も多い。次いで、農業から約8,800万トン(同約21.0%)、建設業から約7,800万トン(同約18.5%)の順となっており、これら上位3業種が総排出量の約6割を占めている。

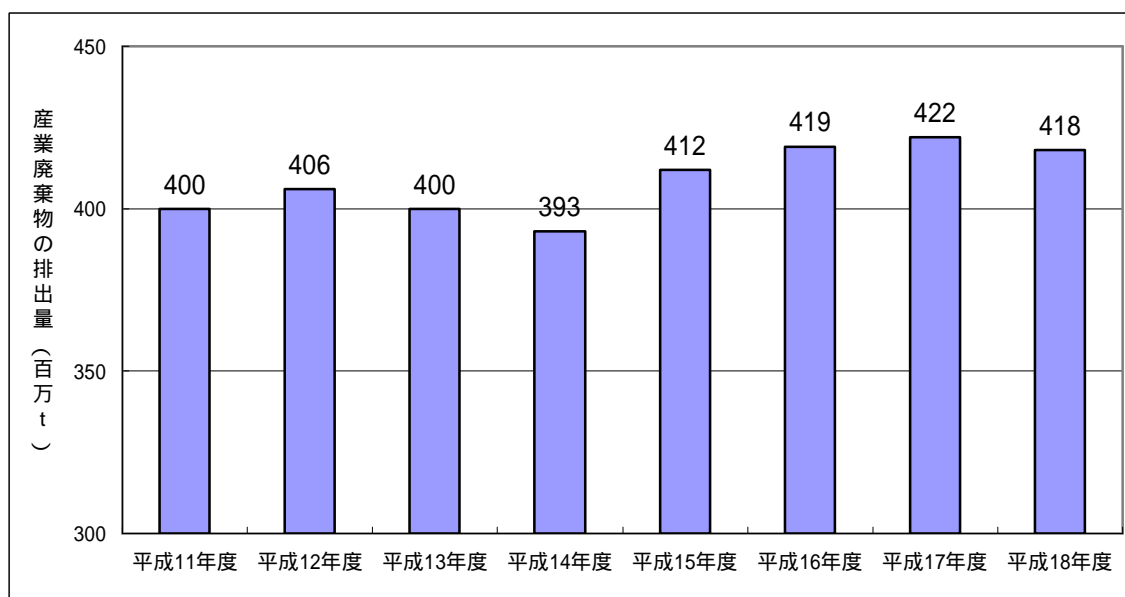
種類別排出量

産業廃棄物の排出量を種類別に見ると、平成18年度において、汚泥の排出量が約1億8,500万トン(全体の約44.3%)と最も多い。次いで、動物のふん尿が約8,800万トン(同約20.9%)、がれき類が約6,100万トン(同約14.5%)の順となっており、これら上位3種類が総排出量の約8割を占めている。

地域別排出量

産業廃棄物の排出量を地域別に見ると、平成18年度において、関東地域からの排出量が約1億1,200万トン(全体の約26.8%)と最も多い。次いで、中部地域から約6,420万トン(同約15.3%)、近畿地域から約6,360万トン(同約15.2%)の順となっており、これら上位3地域で総排出量の約6割を占めている。

産業廃棄物排出量の推移



(出所:環境省資料)

(2) 産業廃棄物の処理状況

処理の流れ

平成 18 年度における産業廃棄物の処理の流れは次のようになっている。

総排出量約 4 億 1,800 万トンのうち、約 2 億 1,500 万トン（全体の約 51%）が再生利用、約 1 億 8,200 万トン（同約 43%）が中間処理により減量化、約 2,200 万トン（同約 5%）が最終処分されている。

また、産業廃棄物の再生利用量、減量化量、最終処分量の推移を見ると、再生利用量が増加し、最終処分量が減少する傾向にある。なお、平成 18 年度においては、再生利用量はわずかに減少した。

産業廃棄物の許可施設数の推移

産業廃棄物の許可施設数の推移を見ると、中間処理施設数は平成 13 年度以降横ばいを続けているが、最終処分場数は減少を続けている。

平成 17 年度について見ると、中間処理施設は 19,164 施設、最終処分場は 2,335 施設、計 21,499 施設となっている。中間処理施設のうち、木くず又はがれき類の破碎施設が 42%、汚泥の脱水施設が 25%を占めている。また、最終処分場のうち、安定型処分場が 61%、管理型処分場が 38%を占めている。

大都市圏における廃棄物の広域移動

大都市圏では、土地利用の高度化や環境問題等のために、焼却炉等の中間処理施設や最終処分場の確保が難しくなっている。そのために、廃棄物をその地域の中で処理することが難しく、その多くが都道府県域を越えて運搬、処分されている。

平成 17 年度に首都圏の都県において中間処理又は最終処分のために都県外に搬出された産業廃棄物の量は 1,378 万トンで、このうち約 5 割強の 750 万トンが東京都から搬出されている。また、首都圏から他の圏域へ流出している量は、212 万トンとなっている。

産業廃棄物の許可施設数の推移

	平成 8年度	平成 9年度	平成 10年度	平成 11年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度	平成 15年度	平成 16年度	平成 17年度
最終処分場	2,920	2,951	2,972	2,749	2,750	2,711	2,641	2,490	2,478	2,335
うち遮断型処分場	44	45	43	41	41	41	39	35	33	33
うち安定型処分場	1,776	1,805	1,834	1,669	1,674	1,651	1,632	1,494	1,484	1,413
うち管理型処分場	1,100	1,101	1,095	1,039	1,035	1,019	970	961	961	889

(出所:環境省資料)

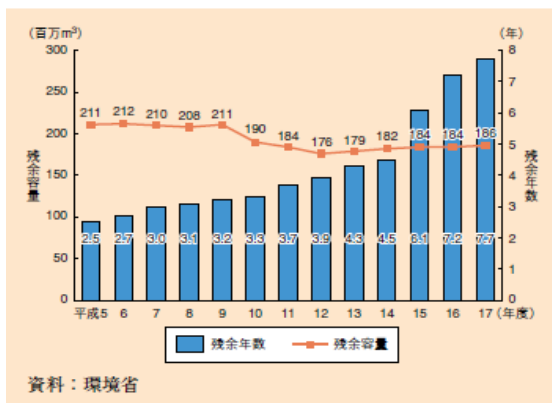
(3) 最終処分場の残余容量及び残余年数の推移

最終処分場の残余容量の推移を見ると、前述のように最終処分場数は減少を続けているが、残余容量は平成 14 年以降微増傾向にあり、平成 17 年度では、約 1 億 8,600 万 m³である。

また、残余年数は、平成 17 年度では 7.7 年分で、平成 12 年度の約 2 倍となっている。

このように最終処分場の残余容量等が改善した理由としては、リサイクルの進展や契機環境の悪化等が考えられる。しかし、新規の最終処分場を設置していくことが困難な状況にあり、依然としてひっ迫した状況にある。

最終処分場の残余容量及び残余年数の推移
(産業廃棄物)



(出所：環境省資料)

第3 不法投棄の現状

1 産業廃棄物の不法投棄状況

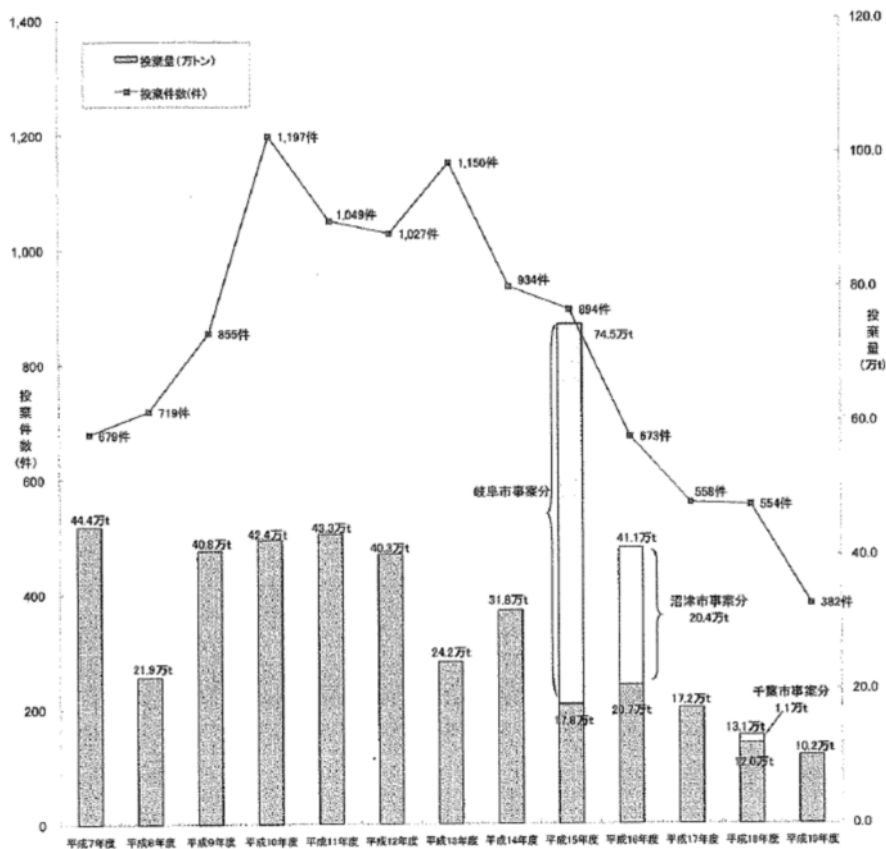
産業廃棄物の不法投棄等の件数及び投棄量については、環境省が各都道府県及び政令市の協力を得て毎年度実施している調査により概要を把握できる。同調査では、廃棄物処理法に規定する産業廃棄物であって、法第12条第1項に規定する産業廃棄物処理基準若しくは同法第12条の2第1項に規定する特別管理産業廃棄物処理基準に適合しない処分（不適正処理）が行われたもの、又は同法第16条に違反して投棄（不法投棄）されたもののうち、1件当たりの投棄量が10トン以上のもの（特別管理産業廃棄物については10トン未満も含む）を対象

とされている。なお、いずれも硫酸ピッチの不法投棄事案及びフェロシルトの不法投棄事案は含まれていない。

(1) 平成19年度に発覚した産業廃棄物の不法投棄の状況

平成19年度に新たに発覚した不法投棄の件数は382件、不法投棄量は10.2万トンであり、前年度（554件、13.1万トン）との比較では件数で約31%、投棄量で約22%減少している。件数では平成10（1998）年度の1,197件を境に一貫して減少しており、投棄量では平成11（1999）年度の43.3万トンを境に、新規の大規模事案の発覚を除

不法投棄の件数及び投棄量



(出所:環境省資料)

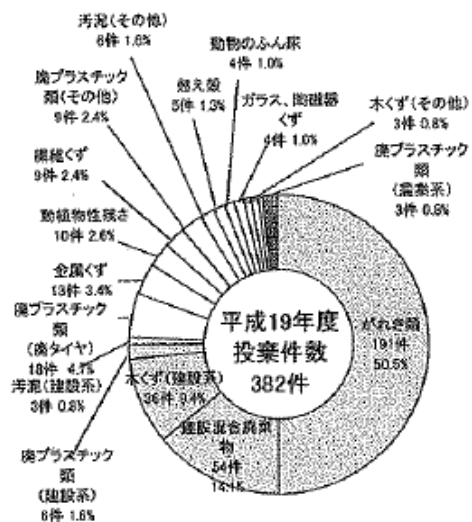
けば概ね減少傾向にあるといえる。

不法投棄の実行者の内訳を見ると、件数では排出事業者が 193 件 (50.5%)、実行者不明が 100 軒 (26.2%)、無許可業者が 57 件 (14.9%)、許可業者が 21 件 (5.5%) となっており、各々の割合は前年度とほぼ同程度であった。投棄量では許可業者が 3.1 万トン (30.6%)、排出事業者が 2.4 万トン (23.7%)、無許可業者が 2.3 万トン、実行者不明が 2.0 万トン (19.8%)、複数によるものが 0.4 万トン (3.4%) となっており、前年度と比べて無許可業者及び実行者不明の割合が増加している。

不法投棄の種類は、件数では建設系廃棄物が 290 件 (がれき 191 件、建設混合廃棄物 54 件、建設系木くず 36 件等) と多く、全体 (382 件) の 75.9% を占めている。投

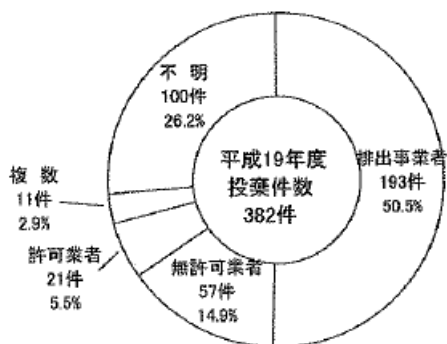
棄量でも建設系廃棄物が 8.0 万トン (がれき 5.8 万トン、建設混合廃棄物 1.7 万トン、木くず 0.4 万トン) と多く、全体 (10.2 万トン) の 79.0% を占めている。

不法投棄廃棄物の種類
投案件数

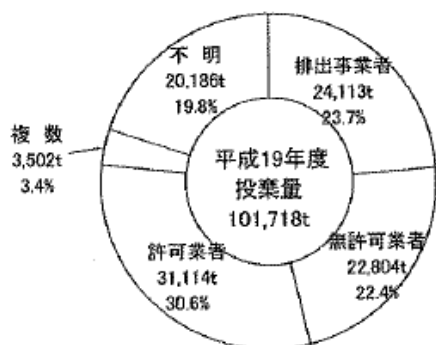


不法投棄実行者の内訳

投案件数

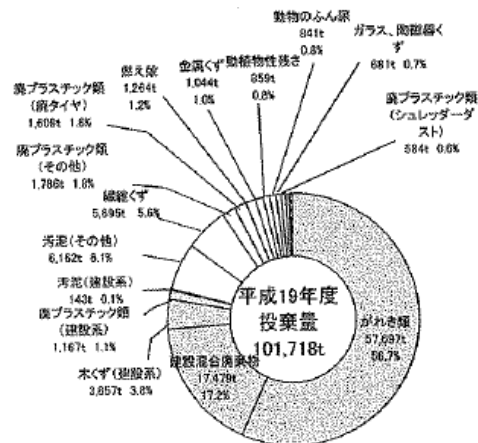


投棄量



(出所:環境省資料)

投棄量



(出所:環境省資料)

(2) 不法投棄等事案の残存分の状況

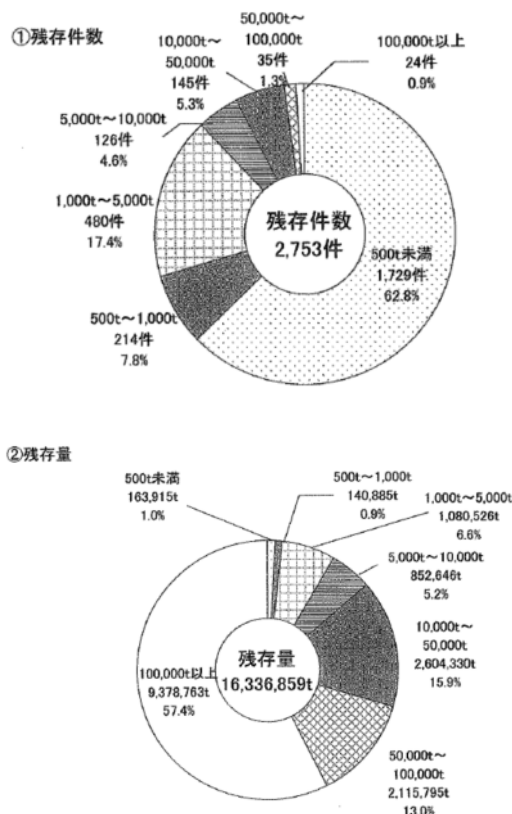
一方、平成 19 年度末における不法投棄の残存件数は 2,753 件、残存量の合計は 1,633.7 万トンであり、前年度 (2,774 件、1,565.3 万トン) との比較では件数で約

0.8%の微減にとどまっております、残存量では約4.4%と逆に増加している。このことは、新規の投棄件数及び投棄量が年々減少している一方で、残存件数及び残存量についてはあまり減少しておらず、不法投棄された廃棄物の処理が追いついていないことを示しているといえる。

上記のうち、5,000トン以上の大規模事案の件数は330件で全体の12.0%に過ぎないものの、残存量では1,495.2万トンで、全体の91.5%を占めている。とりわけ、10万トン以上の超大規模事案に限定した場合、件数では全体の0.9%に過ぎない24件で残存量の57.4%を占めており、これらの事案が不法投棄の残存量を高止まりさせていることがわかる。

不法投棄等が開始された時期については、全残存事案のうち、産廃特措法の対象となり得る平成10年5月以前に行われたものは253件で全件数の9.2%であるが、残存量では8,347,475万トンで、全体の51.1%を占めている。

平成19年度末における不法投棄の残存件数及び残存量



(出所: 環境省資料)

2 産業廃棄物の不法投棄に係る大規模事案について

(1) 香川県豊島の産業廃棄物不法投棄事案の概要

不法投棄が行われた豊島は、香川県小豆島の西方約4kmの瀬戸内海に浮かぶ周囲約20km、人口約1,300人の島である。

同事案は、豊島総合観光開発株式会社が、昭和50年代後半から平成2年にかけて、シュレッダーダストや廃油、汚泥等の産業廃棄物を有価物と称して同社が管理する処分地に大量に持ち込み、野焼きや埋立てを繰り返し、約47万 m^3 の産業廃棄物を不法投棄したものである。不法投棄された廃棄物の最深部は地表より約18mにも達しており、鉛、総クロム、カドミウム等の重金属に加えPCBやダイオキシン類等の有害物質が含まれていたほか、組成的にもシュレッダーダスト、燃え殻、鋳さいに加え、布きれ、ウレタンシート、木片等雑多なものが混入していた。

その後、香川県により、同社に対し、産業廃棄物処理業の許可の取消し、産業廃棄物の撤去等の措置命令、措置命令履行に係る行政指導などが繰り返し行われ、さらに県は同社を刑事告発したが、廃棄物の撤去は行われることがなく、膨大な量がそのまま豊島に残された。

平成5年11月には、豊島住民により、香川県、産業廃棄物処理業者、排出事業者等を相手とした公害等調整委員会調停委員会へ公害調停が申請された後、調停が進められ、平成9年7月に、香川県が廃棄物の中間処理を行う方向で中間合意が成立し、また、平成12年6月には最終調停が成立した。

現在は、産廃特措法による特定支障除去等事業が行われ、実施計画に基づき平成15

年から24年までの事業期間で、国の支援を受けながら生活環境保全上の支障除去等の措置が講じられている。

(2) 青森・岩手県境不法投棄事案の概要

本事案は、三栄化学工業株式会社(本社、青森県八戸市)が、平成3年1月に青森県田子町及び岩手県二戸市に堆肥化施設を設置し廃棄物を利用した堆肥化の事業を開始した後、堆肥偽装物等を不法投棄したものである。また、平成11年11月、青森県警及び岩手県警が強制捜査を行ったところ、中間処理業者である縣南衛生株式会社(埼玉県戸田市)も共謀し不法投棄していた事実が判明した。不法投棄は、ごみ固化物(廃プラスチック類、紙くず等を圧縮したもの)、堆肥様物、鶏糞、燃え殻、セメント固形物、有機溶剤入りドラム缶、医療廃棄物など、合計約88万 m^3 (青森県側約67万 m^3 、岩手県側約21万 m^3)に上り、それまで我が国最大とされていた香川県の豊島不法投棄事案の規模を上回るものであった。

マニフェストや帳簿類等の取引状況に関する資料の調査結果から、三栄化学工業株式会社に持ち込まれた廃棄物の排出事業者は25都道府県に所在する約1万2千社であることが判明した。排出事業者の所在地

現在の青森・岩手県境不法投棄現場



(出所:青森県資料)

の大部分が、東京を中心とする首都圏であり、大都市圏で発生した産業廃棄物が地方圏に持ち込まれ不法投棄された事案であった。

現在は、青森県及び岩手県によるこれら排出事業者の委託基準違反や注意義務違反等に対する責任追及のほか、産廃特措法による特定支障除去等事業が行われ、実施計画に基づき平成 15～24 年度の事業期間で国の支援を受けながら生活環境保全上の支障除去等の措置が講じられている。

(3) 岐阜市椿洞における不法投棄事案

岐阜市の産業廃棄物処理業者「善商」が約 14 年間にわたり、同市椿洞の山林に廃プラスチックや木くず等の建設廃材など約 56 万 7 千 m³を不法投棄した事案である。同処理業者は極端な安値で産廃を引き受け、マニフェストには最終処分地を虚偽記載していた。事案発覚の発端は、平成 16 年 3 月に同処理業者が警察によって強制捜査を受けたことであるが、不法投棄が始まった平成 2 年頃から近隣住民からたびたび野焼き等の苦情が寄せられていた。岐阜市は繰り返し立入検査や改善指導等を実施してきたものの行政処分は行っておらず、またマニフェストの虚偽記載を見逃すなど、行政監督権限の行使に落ち度があるとの問題点が指摘された。

現在は、岐阜市による排出事業者に対する責任追及のほか、産廃特措法による特定支障除去等事業が行われ、実施計画に基づき、平成 19～24 年度の事業期間で国の支援を受けながら生活環境保全上の支障除去等の措置が講じられている。

3 一般廃棄物の不法投棄状況

(1) 不法投棄の概要

廃棄物処理法は、法律及び政令で定める20種類を産業廃棄物とし、それ以外を一般廃棄物としている。一般廃棄物については、廃棄物処理法上、市町村での処理を基本とし、収集・運搬及び処分は、市町村自らが行うことを原則としている。

一般廃棄物の不法投棄の現状については、自治体によっては統計をとっているところもあるが、全国的な統計はなく、家電等の個別の事例を除けば、把握することは困難な現状にある。

当室が行ったアンケート調査においても、不法投棄の現状を把握するための調査を行っている自治体は約56.7%で、約半数しか把握していない結果となった。また、調査方法や調査結果についても多様で、単位等の整合性もないため正確に把握することは困難であった。

不法投棄者については、住民又は事業者、あるいは住民と業者の両方とするケースが全体の約3割を占めた。

また、不法投棄場所については、山林、道路、河川敷が多く、投棄時間帯については、夜間と昼夜を問わずとするものが各々約15%前後であった。

(2) 廃家電の不法投棄

「特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）」に基づきリサイクルが義務付けられている4品目（エアコン、ブラウン管式テレビ、電気冷蔵庫・電気冷凍庫、電気洗濯機）及び「資源の有効な利用の促進に関する法律（資源有効利用促進法）」に基づきリサイクルが義務付けられている廃パソコンについても不法投棄等が発生しており、環境省では毎年、市区町村における不法投

棄等の状況の調査を行っている。

ア 廃家電4品目の不法投棄の状況

平成18年度の廃家電4品目の不法投棄台数の合計は132,084台で、前年度比15,416台減少（10.5%減）となった。台数は平成15（2003）年度の174,980台をピークに一貫して減少している。

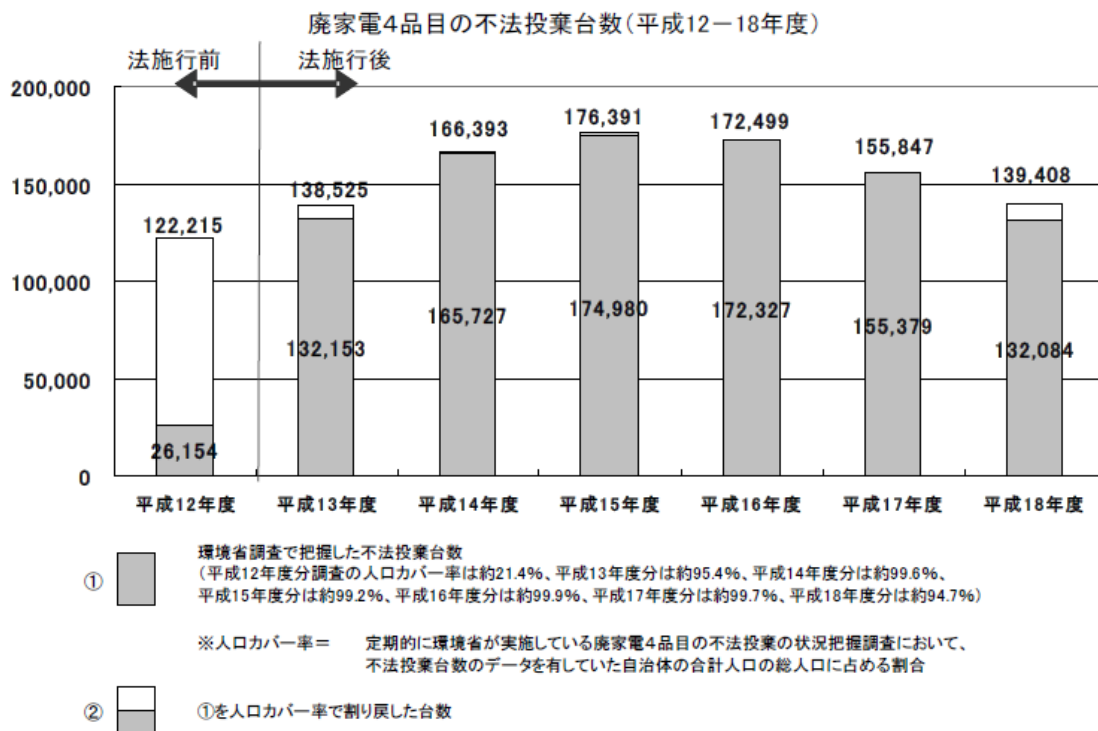
廃家電4品目の不法投棄台数の内訳は、エアコンが5,863台、ブラウン管式テレビが72,920台、電気冷蔵庫・電気冷凍庫が31,039台、電気洗濯機が22,262台であった。前年度と比較すると、エアコンが3,384台減少（36.7%減）、ブラウン管式テレビが6,320台減少（8.0%減）、電気冷蔵庫・電気冷凍庫が2,044台減少（6.2%減）、電気洗濯機が3,668台減少（8.0%減）となっており、全品目で減少していた。なお、月別では3 - 6月及び12月に投棄量が増加し、1月及び7月に減少する傾向がみられる。

また、市区町村別の1万人当たりの不法投棄台数は、それぞれ市区が10.5台、町が14.0台、村が22.9台であり、町村部で単位人口当たりの不法投棄台数が多い傾向がみられた。

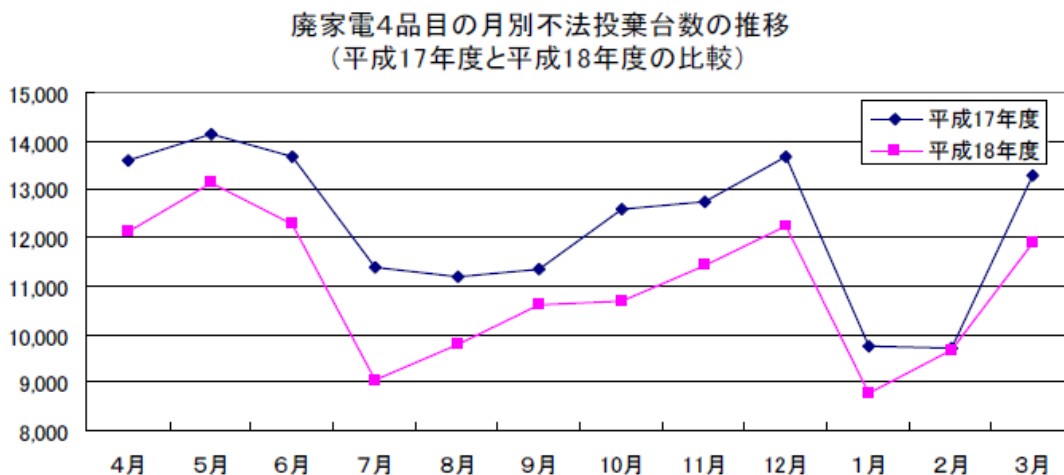
イ 不法投棄された廃家電4品目の処理状況

不法投棄された廃家電4品目について、収集運搬の主な実施者は、自治体自らが76%、自治体又は廃棄物収集運搬業者が13%、廃棄物収集運搬業者が11%であった。廃家電の不法投棄者のほとんどは不明であるため、処理については原則的に自治体の実施し、一部を廃棄物収集運搬業者に委託している現状が浮かび上がった。

一方、廃家電4品目の不法投棄が確認されながら自治体が回収できなかった廃棄物



(出所:環境省資料)



(出所:環境省資料)

が「あり」と回答した自治体は29%であり、その理由としては、「私有地内に不法投棄されたため立入不可」、「回収が物理的に困難」、「予算不足」等が挙げられていた。このうち、「回収が物理的に困難」である具体的な事例としては、谷底等への投棄が69%、湖沼及び河川等への投棄が5%、左記以外で車両等が進入不可の場所への投棄が26%

等であった。不法投棄された廃家電4品目の回収は一定の成果を挙げているものの、一部が回収できず放置されている実態が明らかとなった。

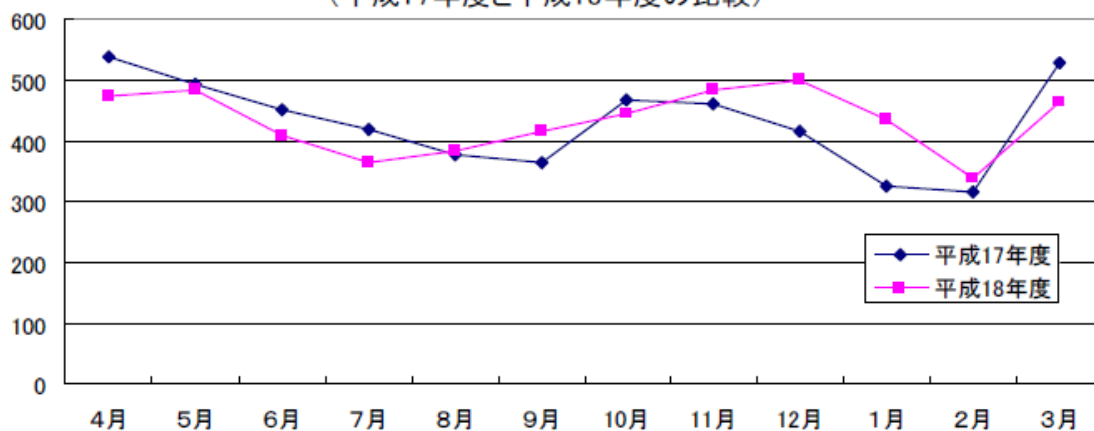
(3) 廃パソコンの不法投棄の状況

平成18年度の廃パソコンの不法投棄台数の合計は5,536台で、前年度比40台増加

(0.8%増)となった。内訳は、デスクトップが2,183台、ノートブックが507台、ブラウン管式ディスプレイが2,295台、液晶ディスプレイが216台であった。前年度と比較すると、デスクトップが187台減少(7.9%減)、ノートブックが36台減少(6.6%減)、ブラウン管式ディスプレイが238台増加(11.6%増)、液晶ディスプレイが25台増加(13.1%増)となっており、本体の不法投棄が減少する一方、ディスプレイの不法投棄が増加する結果となった。なお、月別では3 - 6月及び10 - 12月に投棄量が増加する傾向がみられる。

廃パソコンの不法投棄については、継続的なデータを有する自治体が限られているため一概に比較することは困難であるが、台数はほぼ横ばいで推移しているといえる。

廃パソコンの月別不法投棄台数の推移
(平成17年度と平成18年度の比較)



(出所:環境省資料)

第4 不法投棄対策と関係法の施行状況

1 不法投棄対策の現状

(1) 国及び自治体の責務

廃棄物処理法では、産業廃棄物は都道府県等が、一般廃棄物については市町村が廃棄物行政を担っている。したがって、不法投棄対策も産業廃棄物についての不法投棄は都道府県等が、一般廃棄物についての不法投棄は市町村が担当している。

国の役割については、専ら、市町村及び都道府県に対する技術的及び財政的な援助や広域調整を行うにとどまっている。

(2) 行政処分等について

行政処分等の件数の推移

行政処分等の件数の推移を見ると、平成17年度における排出事業者や許可業者、無許可業者等に対する廃棄物処理法第18条の報告徴収は33,582件となっており、前年度より減少している。また、同法第19条の立入検査は161,203件となっており、前年度から増加している。

行政処分等の件数の推移

処分等の内容	平成 8年度	平成 9年度	平成 10年度	平成 11年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度	平成 15年度	平成 16年度	平成 17年度
法第18条 報告徴収	24,806	30,915	24,900	28,936	16,929	45,028	40,576	34,621	35,349	33,582
法第19条 立入検査	71,862	86,749	99,558	111,715	118,188	129,096	119,043	129,753	125,332	161,203
法第12条の6 勸告	0	0	0	0	0	8	1	0	31	22
法第14条の3の2 許可の取消し	8	7	27	49	71	239	312	607	884	722
法第14条の3 停止命令	47	40	50	61	156	102	91	87	72	88
法第14条の6 許可の取消し	1	2	5	7	4	21	49	26	40	33
法第14条の6 停止命令	6	3	4	8	19	14	16	11	9	9
法第15条の3 許可取消し	0	0	2	0	6	24	37	33	21	42
法第15条の2の6 改善命令	12	10	32	56	31	44	80	63	44	38
法第15条の2の6 停止命令	4	5	7	11	13	23	47	54	22	28
法第19条の3 改善命令	50	68	118	173	108	179	159	107	107	100
法第19条の5 措置命令	13	15	44	29	45	115	120	81	85	75
法第19条の6 措置命令	—	—	—	—	—	0	0	0	0	0

(出所:環境省資料)

取消処分 の 推移

取消処分件数の経年変化を見ると、平成17年度において合計797件となっており、前年度より減少している。

行政代執行

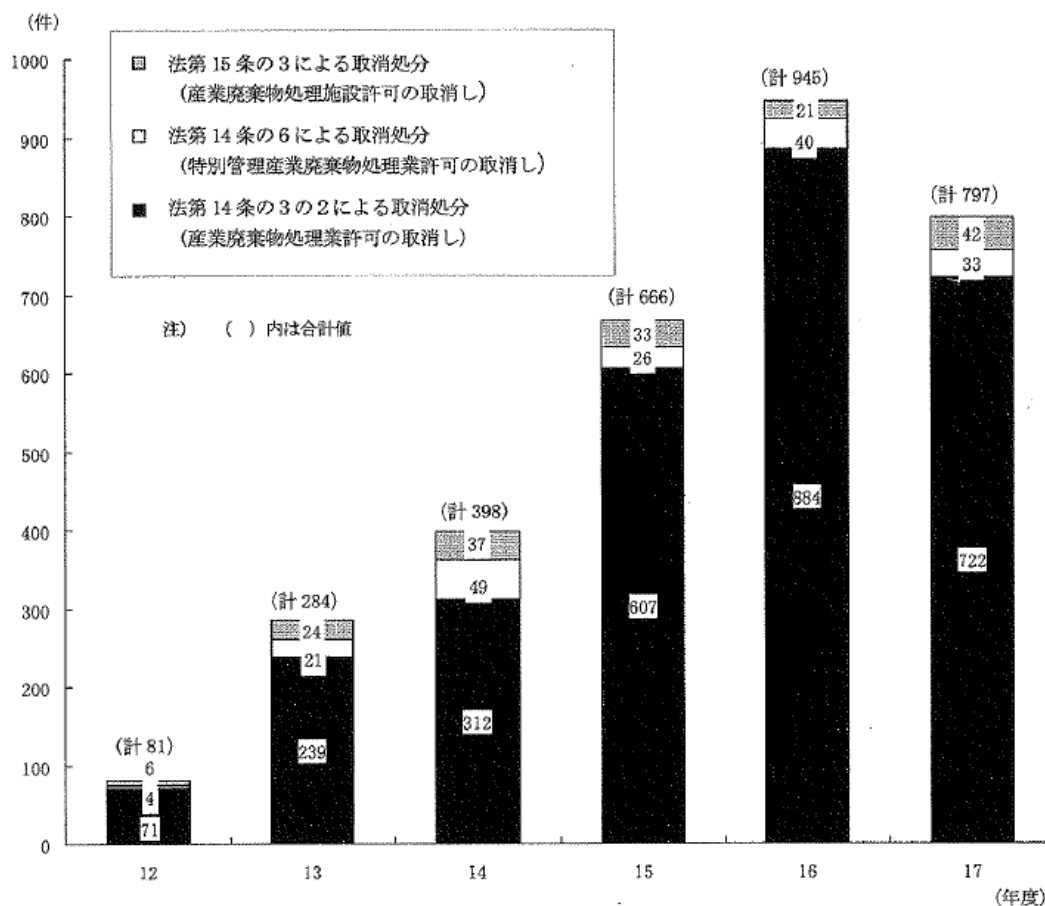
残存している不法投棄事案に対する行政代執行等の着手状況は、平成19年度末時点で、生活環境保全上の支障がある事案についての12件2,962,730トンである。他の支

障のない事案や、支障等が不明確な事案についての代執行は行われていない。

(3) 支障の除去等

不法投棄された産業廃棄物については、行為者等が撤去等の措置を行うのが基本であり、行為者等が撤去を行えない場合は、排出者までさかのぼって処理を行う責任が生じる。その場合には、廃棄物処理法に基づき、都道府県等が行為者等に対して措置

取消処分件数の経年変化



- 注) 1. 平成17年度の数値は、都道府県及び保健所設置市に対し17年4月から平成18年3月末までの実績を調査した結果である。
2. 平成12年の廃棄物処理法改正により、同年12月10日から廃棄物処理業及び処理施設の許可の取消し等の要件が追加された。
3. 平成15年の廃棄物処理法改正により、同年12月から廃棄物処理業者及び処理施設設置者が許可の欠格要件に該当した場合に、許可の取消しが義務化された。

(出所:環境省資料)

命令等を発出することにより、撤去等を命
じることになる。

しかしながら、現実的には、行為者が不
明であったり、倒産している等により行為
者に行わせることが困難な現状がある。ま
た、排出者についても、残された廃棄物か
ら排出者までたどり着くのは極めて困難で
あり、また、仮にたどり着けたとしても、
排出者が出した廃棄物の量を確定させない
限り、排出者に責任を負わせることは困難
といわれている。

行為者等に支障の除去等を行わせること
ができない場合には、都道府県等が行政代
執行により支障の除去等を行うこととなる
が、支障の除去等には多額の予算を要する
ことになる。

国においては、都道府県等の費用負担を
軽減するために廃棄物処理法と産廃特措法
により、行政代執行を行う都道府県等に対
する財政支援を行うスキームがある。

2 国における主な不法投棄対策

(1) 総論

不法投棄問題に対し、国では、環境省を中心に取組が進められている。平成16年、環境省は、廃棄物処理の流れに沿った各段階での総合的な対策を取りまとめた「不法投棄撲滅アクションプラン」を策定した。同アクションプランでは、5年以内（平成21年度まで）に大規模事案（5,000トンを超えるもの）の新規発覚ゼロを目指すことを目的としており、さらに、地域における意識の向上による散乱ごみ対策の強化、廃棄物の受け皿の確保や廃棄物処理システムの透明性向上による廃棄物体制の強化、優良処理業者の育成や行政の体制整備による人材の育成等それぞれの観点から、不法投棄対策に取り組むとしている。その一環として、環境省は、大量の産業廃棄物の不法投棄など緊急に対応を要する事案情報の収集のため、国民から情報を直接受ける窓口である「不法投棄ホットライン」をととして設置し対応している。

また、平成17年には、環境省の地方組織として、新たに全国7ブロックに地方環境事務所が設置された。これにより、環境省は都道府県等とのより一層の連携が可能となり、不法投棄に対する監視パトロール等の、地域の実情に応じた機動的かつきめ細かな対策が進められている。

(2) 不法投棄への主な対応について

ア 廃棄物処理法の改正

依然として止まない不法投棄の発生に加え、最終処分場をはじめとする廃棄物処分場の深刻な容量のひっ迫、廃棄物処理についての住民の不信感の高まり等を背景として、廃棄物処理法の改正が相次いで行われた。特に近年では、平成3年、9年、12年、

15年、16年、17年、18年に所要の改正が行われており、廃棄物の適正処理に向けた取組や、事業者等責任の強化、罰則の強化等、様々な措置を盛り込むことによって、不法投棄対策を講じられてきている。

イ 電子マニフェストの普及促進

産業廃棄物の不法投棄の未然防止と委託処理における排出事業者責任の明確化を目的として、産業廃棄物の排出事業者は、その処理を他人に委託する場合には、産業廃棄物の名称、運搬業者名、処分業者名、取扱い上の注意事項等を記載したマニフェスト（産業廃棄物管理票）を交付して、産業廃棄物と一緒に流通させ、委託した産業廃棄物が適正に処理されていることを把握することとされている。現在はマニフェストの適用範囲がすべての産業廃棄物に拡大され、従来の紙マニフェストに加えて、電子情報を活用する電子マニフェスト制度も導入され、排出事業者は紙マニフェスト又は電子マニフェストを使用することとなっている。電子マニフェストの導入により、膨大な量に上るマニフェストの管理の効率化、透明化を図り、偽造防止にも役立てることができるよう、事業者にとっても情報管理の合理化につながることから、その普及拡大が期待されている。

ウ 産業廃棄物処理業者の優良性評価制度への推進

産業廃棄物処理業者の優良性評価制度は、平成17年から導入されたもので、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に、処理業者の優良性の評価に係る基準を設定し、同基準に適合する処理業者に対しては、処理業の許可更新等の申請の際に提出する書類の一部を省略でき

る等一定の優遇措置を講じる制度である。

同制度は、その導入によって、一定のレベルを満たす処理業者を社会的に明らかにするとともに、排出事業者が委託業者を選定する際の参考となる重要な情報となること、また、優良化を目指す処理業者の取組に具体的な目標を与えるといったメリットがあり、不法投棄防止のための役割が見込まれていることから、さらなる利用の拡大が期待されている。

エ 全国ごみ不法投棄監視ウィークの設定

不法投棄対策について国民を挙げての運動を推進するため、5月30日(ごみゼロの日)から6月5日(環境の日)を「全国ごみ不法投棄監視ウィーク」として設定し、この期間に、住民、事業者、行政等関係機関が連携の上、監視パトロールや美化清掃活動等が全国各地において、集中的に行われている。

(3) 支障の除去について

ア 廃棄物処理法

廃棄物処理法では、平成10年6月17日以降に不法投棄された事案について、国の補助と産業界の出えん金からなる産業廃棄物適正処理推進センター基金により、都道府県等が行政代執行に要した経費のうちの4分の3について補助が行われている。

イ 産廃特措法

平成9年の廃棄物処理法改正により、平成10年6月17日以降に不法投棄された事案に対する都道府県等の行政代執行に対しては、産業廃棄物適正処理推進センター基金による支援が行われている。

一方、平成10年6月16日以前に不法投棄された事案に対する行政代執行について

は、法的な枠組みをもった支援がかつては行われてこなかった。

そこで、平成15年に、平成10年6月16日以前に不法投棄された事案に対する代執行を行った都道府県等についても、財政的な支援を行うため、産廃特措法が10年間の時限立法(平成25年3月31日まで)として成立した。

同法では、都道府県等が支障の除去等についての実施計画を策定し、環境大臣の同意を経た後に自ら支障の除去等を実施するものであり、国庫補助(平成17年度以前の大蔵大臣同意事案のみ)のほか、地方債の起債等の支援措置が行われている。

3 自治体における不法投棄対策

(1) 不法投棄への対応について

ア 一般廃棄物

(ア) 現状把握

多くの自治体において、現状を把握するための調査やパトロールが行われている。パトロールは、自ら、あるいは委託によるパトロールのほか、日常的な家庭ごみの収集業務における集積所の巡回等によって把握がなされている。

また、多くの自治体では、住民等からの通報窓口を設けており、電話のほか、FAXやメールにおいても受け付けている自治体がある。

しかし、当室が行ったアンケート結果では、現状把握を行うための人員やコストの面から十分に把握できていないとの意見も多くあった。

(イ) 支障の除去

不法投棄が発見されたときは、投棄物に警告書等を貼付し、撤去を促し、悪質な事案については、警察に通報するなどの措置がとられている。

しかし、一般廃棄物の不法投棄の場合は、多くの場合が不特定の行為者によって小規模に行われるため、通報され、送検されるようなケースは少ないようである。

また、同じ理由から措置命令や行政代執行にまで至るケースも少なく、多くの場合は不法投棄された廃棄物をボランティアや自治会、もしくは自治体自らが撤去を行っているようである。

ゴミ屋敷等、特定の行為者による不法投棄等のケースは、民有地であることや、行為者が廃棄物を有価物であると称する等により、対応が困難な事例が多いようである。

イ 産業廃棄物

(ア) 現状把握

多くの自治体において、現状を把握するための調査やパトロールが行われている。しかし、現状把握においては、埋め立てられた場合や、崖地等人目につかない場所に投棄された場合には発見しがたいこと、偽装有価物である場合の識別困難等の理由から把握することが難しいことが多いようである。

また、ほとんどの自治体で住民からの通報窓口があり、通報専用電話の設置やインターネットによる地理情報システム等と連動した通報システムを設けている自治体もある。

(イ) 支障の除去

不法投棄が発見された場合は、警察等と連携して対応されている。多くの自治体の不法投棄対策関係部署において、出向等による警察官の受入れを行っており、この警察官が警察との情報の窓口となっているケースが多いようである。

(2) 不法投棄防止策について

ア 一般廃棄物

(ア) 住民との連携

一般廃棄物の不法投棄防止対策としては、これといった決定策がないのが現状である。そのため、各自治体においては、ボランティア等の市民団体や住民と連携した活動に力をいれている。

連携内容はパトロールや除去等、多岐にわたっている。

(イ) 条例・要綱等

いくつかの自治体では、不法投棄防止のための独自の条例・要綱等を定めている。

多くの場合は、ごみのポイ捨て禁止条例のようなゴミの散乱の防止や空き地の管理責任を定めたものであるが、中には、東京都大田区の「清潔で美しい大田区をつくる条例」のように民有地内に堆積したゴミを撤去できる規定等が設けられている特色ある条例もある。

イ 産業廃棄物

(ア) 啓発普及活動

ほとんどの自治体で、不法投棄防止のため、マスメディアを通じた広報啓発活動、ボランティア等の参加による不法投棄防止撤去推進キャンペーン、チラシの配布等の普及啓発活動が行われている。

(イ) 条例・要綱等

約半数の自治体においては、独自の条例・要綱等を定めており、その内容は、土地の所有者や排出者に対して、不法投棄防止のための措置を求めるものや、自治体の区域外から流入する廃棄物に対して、事前協議等を求める搬入規制を行うものもある。

参考文献

- ・ 石渡正佳 『リサイクルアンダーワールド』 W A V E 出版 (2004)
- ・ 英保次郎編 『平成 19 年版 図解 廃棄物処理法』 財団法人日本環境衛生センター (2007)
- ・ 英保次郎 『五訂版 廃棄物処理法 Q & A』 東京法令出版 (2008)
- ・ 尾上雅典 『図解入門ビジネス 最新 産廃処理の基本と仕組みがよ〜くわかる本』 秀和システム (2008)
- ・ 株式会社ジェネス 『図解 産業廃棄物処理がわかる本』 日本実業出版社 (2006)
- ・ 環境省 「一般廃棄物の排出及び処理状況等について」 (2008)
- ・ 環境省 「産業廃棄物の排出・処理状況について」 (2008)
- ・ 環境省 「産業廃棄物処理施設の設置、産業廃棄物処理業の許可等に関する状況」 (2008)
- ・ 環境省 「産業廃棄物の不法投棄等の状況 (平成 19 年度) について」 (2008)
- ・ 環境省 「廃家電の不法投棄等の状況について」 (2008)
- ・ 環境省編 『平成 20 年版環境・循環型社会白書』 (2008)
- ・ 環境新聞編集部編 『環境新聞ブックレットシリーズ 1 産廃処理業の優良化を考える』 環境新聞社 (2006)
- ・ 環境新聞編集部編 『環境新聞ブックレットシリーズ 5 産廃処理業の優良化を考える』 環境新聞社 (2008)
- ・ 木村博昌編 『罰則からみる廃棄物処理法』 日報出版 (2007)
- ・ 財団法人日本産業廃棄物処理振興センター編 『明快！ 排出事業者のための廃棄物処理法解説』 ぎょうせい (2007)
- ・ 多谷千香子 『廃棄物・リサイクル・環境事犯をめぐる 101 問 [改訂]』 立花書房 (2006)
- ・ 津軽石昭彦・千葉実 『自治体法務サポート 政策法務ナレッジ 青森・岩手県境産業廃棄物不法投棄事件』 第一法規 (2003)
- ・ 長岡文明 『BUNさんといっしょに考える どうなってるの？ 廃棄物処理法』 財団法人日本環境衛生センター (2007)
- ・ 長岡文明 『廃棄物処理法、いつ出来た？ この制度』 財団法人日本環境衛生センター (2008)
- ・ 日経エコロジー編 『排出事業者のための廃棄物処理法完全ガイド 2007 年版』 日経 B P 社 (2006)
- ・ 廃棄物処理法研究会編 『廃棄物処理法の解説』 財団法人日本環境衛生センター (2006)
- ・ 八木信一 『廃棄物の行財政システム』 有斐閣 (2004)
- ・ 吉村哲彦 『岐路に立つ静脈ビジネス』 中央法規出版 (2007)

有識者の見解 [寄稿]

不法投棄問題の現状関係

1 激変する廃棄物・リサイクル業界と不法投棄再燃の危険性

千葉県県土整備部道路環境課 主幹
石 渡 正 佳

要 旨

2001年から拡大してきた中国への資源ごみ輸出が、リーマンショック以来の世界金融危機にともなう資源価格の急落でストップし、廃棄物・リサイクル業界に激震が走っている。廃棄物はその商品特性から不法投棄されやすい本質を持っており、組織的不法投棄が再燃する危険性がある。しかし、すべてが逆戻りしたわけではなく、廃棄物処理法とリサイクル法を統合した廃棄物循環法の体系を完成させ、資源・エネルギーの再生・循環システムをさらに発展させていかなければならない。

1 資源ごみ輸出突然死の影響

わが国は2000年ころまで、産業廃棄物の不法投棄問題に悩んできた。同年に大改正された廃棄物処理法は不法投棄対策法といってもいい内容になっている。1995～2002年に整えられたリサイクル法の体系も、循環型社会の形成を目的としながら、同時に不法投棄問題を強く意識したものになっている。

ところが、2001年から風向きが変わった。国際資源価格が上昇に転じ、同年9月11日のニューヨーク同時多発テロ以降は、価格上昇が加速した。同年10月には、C R B指数（ロイター・ジェフリーズ・コモディティ・リサーチ・ビューロー指数）が20年来の下落基調から脱し、3年後の2004年10月には23年ぶりに史上最高値を更新した。

国際資源価格の高騰によって、再生資源価格が上昇し、リサイクルビジネスや資源ごみ輸出ビジネスの採算性が劇的に向上し、中国向けの廃プラスチック類などの輸出が急増した。輸出に玉（ぎょく）を奪われたため、ペットボトルリサイクルなどでは国内施設

の空洞化現象が見られるようになった。逆に鉄スクラップでは輸出から国内電炉に還流する動きが見られた。

リサイクル・輸出の進展と不法投棄対策の強化によって、2001年以降の数年間で、最終処分と不法投棄の統計値はともに半減している（過去の大規模不法投棄発覚の影響を除く）。とくに暴力団を背景とする組織的不法投棄は激減した。それでも偽装リサイクルや不正輸出に手口を変えて、不法業者は存続した。

2006年ころになると、非鉄スクラップや古紙の価格上昇によって、電線、グレーチング（道路側溝の金属メッシュ蓋）、自治体が設置したごみステーションの空き缶や古紙の盗難が社会問題化するようになった。資源ごみの盗難は2008年の夏まで続いた。

2008年の前半だけで資源価格は年初の2倍に急伸した。ところが、8月以降価格は2分の1に急落、9月にいったん落ち着くかに見えたが、9月15日のリーマン・ブラザーズ破綻以降の国際的な金融バブルの崩壊に

よって、さらに下落幅を広げた。この結果、2001年から始まった7年間に及ぶ資源ごみの価格上昇が、8～10月のたった3ヶ月間でリセットされてしまった。

資源高が追い風となって2008年前半まで絶好調だった中国向け資源ごみ輸出は、国際資源価格の急落と円高のダブルパンチを受けて、金属も、古紙も、廃プラスチック類も、10月下旬以降急減している。廃プラスチック輸出量は、2008年7月の15万トンから、11月には8万トンへと、ほぼ半分になった。このうち中国・香港向け輸出は13万トン（7月）、7万トン（11月）であり、全体の約90%を占めている中国向け輸出が急減したことがわかる³。

鉄スクラップ相場の下落はとくに著しく、7月の高値6万7千円/トン⁴は、9月に3万円台まで急落し、11月初めには1万円を割り込み、2001年6月の戦後最安値6千円が目前にせまった。11月中旬以降は玉不足から反発に転じ、2009年2月第2週には2万円前後まで回復している。輸出価格もほぼ国内価格に連動し、トン200ドル前後で動いている。

廃ペットボトルなどの廃プラスチック類の輸出価格は、2008年前半にはキロ60円（輸出コスト別）であった。ところが、ナフサ価格が11月にはキロ30円以下まで急落し、バージンプラスチック価格が60円（7月には200円）となったため、廃プラスチックの輸出・再生ビジネスは、0円でも採算が合わなくなっている。11月以降、ナフサ価格が原油価格より安い逆転価格となった。12月4日にはドバイ原油がバレル40ドルを切った。2009年2月6日現在、WTI原油相場はバレル40ドル、ナフサはトン454ドルで、原油とナフサの逆スプレッドが解消し、在庫調整を終え

たナフサ価格は回復基調となっているが、まだナフサ需要が原油価格をひっぱる状況にはなっていない。1～2月の春節（旧正月）休暇を終えた中国の需要回復はこれから期待できる。

2008年に入ってから値動きがバブリーではなかった国内古紙価格は下げ止まっているが、高騰していた古紙の輸出価格は急落し、他の資源ごみと同様に、古紙の輸出も11月から停止している。

日本をはじめ、韓国、EU、米国などから資源ごみを大量に受け入れてきた中国国内のリサイクル施設は軒並み閉鎖され、ゴーストタウン化しているとも聞かれる。急成長を遂げてきた日本国内の中国系資源ごみ商社も、輸出のサドンデス（突然死）によって壊滅的なダメージを受けている。

拡大を続ける中国経済は2001年ごろから、ブラックホールのように世界中の資源ごみを一方的に飲み込むようになり、世界の廃棄物貿易の3分の2を独占するまでになった。中国では廃棄物を「置き場を間違えた資源」と呼んで、循環型経済を進めてきた。また、中国への廃棄物貿易の中継点として香港も取扱量を拡大してきた。追い風となっていた資源高がリセットされたのに加えて、中国国内でもこれから廃棄物が余る時代を迎えようとしているので、世界から香港・中国への廃棄物貿易が以前ほどの活況になることはないかもしれない。韓国向けも多かった鉄スクラップを除いて、中国一辺倒だった輸出先が、東南アジア、インド、中東、アフリカなどに広域化する可能性も出てきている。

国際金融危機、資源価格急落、資源ごみ輸出のサドンデスという連鎖反応は、国内の廃棄物処理・リサイクル業界にも大きな影響を与えている。

国内の廃棄物を国内で処理している業界は、国際金融危機や円高の影響を直接的には

³ 財務省貿易統計

⁴ H2クラス炉前価格、関東・中部・関西平均、日本鉄源協会調べ

受けないはずである。しかし、好景気から一転して先行きが不透明となった廃棄物・スクラップ分野に対して、銀行が無差別的に融資を見合わせているため、資金繰り難におちいる企業が相次いでいる。また、景気変動に左右されやすい建設系廃棄物処理は、建設・住宅業界の不況によって需要減の状況となっており、景気後退によって地方ゼネコンなどの倒産が多発する事態となれば、貸し倒れのリスクも高まる。

リサイクル法をめぐる環境も激変している。これまでの数年間、金属スクラップが高値で取引されていたため、無用ではないかとの批判もあった自動車リサイクル法や家電リサイクル法が真価を發揮する状況となっている。

自動車解体業界では、リサイクル料金未納の廃車の引取りをたとえ逆有償でも拒否している。つい最近まで廃車1台6万円で買い取られていたことが嘘のようである。

家電リサイクルでは、中古家電輸出や非鉄スクラップ輸出への流出が問題となり、家電量販店がリサイクル券のデータベース化を進めたばかりだが、国内処理へと流れが逆転している。輸出するために集められた廃家電が不法投棄される懸念もある。

廃プラスチック類についても、国内のマテリアルリサイクル施設への還流が始まっており、すでにどこも過剰在庫や受注予約でオーバーフロー状態である。最近までペットボトルリサイクル最大手事業者が会社更生法を申請し、大手繊維メーカーが巨額の投資をして開始したペットボトルのボトル・トゥ・ボトル・リサイクル事業を休止するなど、国内リサイクルは輸出に負け続けていたが、流れは完全に逆転した。

2009年春の容器包装リサイクル法の入札は、おそらく大混乱になることだろうが、どのような結果になると、入札によってリサ

イクル料金が決定される唯一のリサイクル法であり、今後の国内リサイクル事業の動向を占う上で、とても興味深いイベントになるだろう。分野を問わず、国内リサイクル事業は、混乱期を経て新たな競争期に入ると見て間違いはない。なお、同法の廃ペットボトルの平成20年度再商品化価格は、年度当初の落札価格(加重平均)マイナス45,118円/kg(有償買取)から、期中入札価格(同)プラス1,143円/kgへと、平均してすでに符合が逆転している。また内訳を見ると、最近の価格の乱高下を反映して、最安値マイナス12,075円/kg(有償買取)から最高値プラス70,000円/kgと、極めて大きなばらつきを見せた。最高値のプラス70,000円は、2001年からの資源ごみ価格高騰以前の価格にリセットされたことになる。

このように景気変動の波は廃棄物・リサイクル業界にその衝撃を増幅し、津波となって押し寄せている。一度はなりを潜めていた組織的不法投棄が復活するのも時間の問題かもしれない。具体的には、ダンプ単独の捨て逃げ不法投棄の多発、過去の不法投棄現場や閉鎖された最終処分場の再掘削・再開、最終処分場の無許可拡張、安定型最終処分場の品目違反などが考えられる。一番心配されるのは、今回の価格下落をむしろ商機ととらえ、大量の廃棄物を集めている業者のヤードが満杯となり、不正ルートへの流出や積み逃げが生じることである。当局は廃棄物の処分場、保管場、リサイクル施設などのオーバーフロー状況、過去の不法投棄多発地帯の監視を強化する必要がある。

2 廃棄物処理業の特殊性と不法投棄の要因

廃棄物の収集運搬、処理、リサイクルなどの産業は、他の産業とは逆転した商品特性を

備えている。

第一に廃棄物には商品としての価値がなく、処理費がかかるだけのマイナス資産であり、高品質なら価格が高くても売れるという競争が成り立たない。廃棄物の処理は安ければ安いほどよいので、安価な不法投棄、偽装リサイクル、不正輸出などへと流れやすい。

第二に廃棄物の取引にはリターンがない。廃棄物と処理料金をともに処理業者に引き渡してしまうだけで見返りに受け取る商品やサービスがなにもないので、手元で商品（処理）の品質を確認することができない。このため委託側の企業にとっては丸投げになりやすく、受託側の業者が不法投棄をやってもわからない。廃棄物を契約とは違う場所で処分（不法投棄）してしまったとしても、当局が摘発するまで誰からも苦情は来ない。

第三に廃棄物を処理する業者は、廃棄物を処理しなくても、在庫ただけで売上げになる。通常の製造業では在庫が投資あるいはコストになるのと逆に、何ら処理せず廃棄物をヤードに積み上げただけで儲かってしまう。処理業者のヤードが処理能力を上回る大量の在庫で満杯になると、未処理のままの横流し（再委託）が始まり、最終的には不法投棄現場へと流出する。これはリサイクルでも同じであり、処理費をもらえるタイプのリサイクルでは、商品が売れなくても在庫すれば儲かるので、売れる見込みのない粗悪な商品を大量に作ってしまい、結局は廃棄物として処分することになる。リサイクルするためのコストが廃棄物として処分するためのコストより高い場合、高いほうのリサイクルのコストを請求しておいて、安いほうの廃棄物のコストで処分すれば、コスト差を詐取することが可能になる。容器包装プラスチックのマテリアルリサイクルの残渣率が高め（49％）にセットされているのは、技術的な限界というより、残渣処分費のほうが高いために価格差

を利益にできるからである。マテリアルリサイクル優先の原則が残されており、さらに一般廃棄物が残渣処分の段階で産業廃棄物に転換してしまうため、大量のリサイクル残渣処分が、最終処分場のドル箱になっていた時代があった。容器包装リサイクル法の施行直後から、一般廃棄物の最終処分量が統計上は減少したが、実は一般廃棄物だった容器包装が産業廃棄物として埋立処分されていたのである。その後、リサイクル残渣の最終処分は見直しが進み、現在は熱源回収できる焼却炉での処分が原則となっているが、リサイクルと焼却の価格差は残っている。

このように廃棄物処理の3つの特殊性が不法投棄の構造的な原因となっている。この問題を構造的に解決するには、3つの特殊性を踏まえた3つの対策が必要になる。

第一に廃棄物を再資源化することができれば、マイナス資産から脱することができ、品質あるいはブランドの競争が可能になる。必ずしも再資源化した廃棄物が有価で売却される必要はなく、有効利用できればプラス資産あるいは循環利用資源であると考えられる。しかしながら、現在の法解釈の下では販売価格がつかないとリサイクルと認められないことがある。ただし法に無価物を廃棄物の定義とする明文の規定があるわけではなく、解釈あるいは運用の問題である。CSR（企業の社会的責任）やSRI（社会的責任投資）への企業の取り組みも、廃棄物をプラス資産化（イメージ戦略化）する効果があり、廃棄物の適正処理と循環利用は、地球温暖化対策と並んで、環境経営の中心テーマとなっている。

第二にリターンのない廃棄物処理の状況を排出者が追跡するため、マニフェスト（産業廃棄物管理票）を回付する制度が定着している。このほかGPSによる車両位置情報管理、バーコードやICチップによる通過ポイ

ント情報管理、WEBカメラによる遠隔監視など、さまざまなITトレーサビリティ・ツールが開発されている。しかし、最善の追跡方法は排出者が処分場まで実際に赴いて処理状況を目視確認することである。訪問調査は年2回以上が望ましい。

第三に処理能力を超えた大量在庫や再委託には法的規制があり、行政の立入検査、排出事業者の現地訪問調査、情報公開制度などにより、多重チェックが行なわれるようになっている。

行政の立入検査では会計書類検査をすることが不正な大量受注や再委託を発見するために有効である。売上高、受注単価、外注先、外注単価などを調査し、許可している処理能力とバランスしているかなどを検証すれば、過大・不正な受注による不適切な処理や再委託を捕捉できる。分野は異なるが、最近話題となった事故米の食用米への流用などの不正行為も会計書類を検査していれば発見できたに違いない。食用米と工業米では単価が明白に違うので、会計書類によって偽装を容易に追及できる。事故米流用を偽装した手口は、廃棄物もしくは粗悪なりサイクル商品を関連会社に書類上で偽装売買して廃棄物処理法の適用を切断する手口とよく似ている。

すでに多くの自治体が処理業者の会計書類検査を実施するようになっているが、検査の精度には自治体ごとにばらつきがある。会計書類が廃棄物処理法18条(文書調査)及び19条(立入調査)の対象となるかどうか明文の通達がないため、調査を拒否されることがあるのは残念である。会計書類検査の権限についての明確な通達を出すことが望まれる。

3 不法投棄対策の現状

産業廃棄物不法投棄罪の罰則強化(個人1

千万円以下、懲役5年以下、法人1億円以下の併科)については一段落した感があり、近年は刑罰の適用範囲の拡張(不法投棄未遂罪、未確認輸出罪など)が行われてきている。

地方自治体の監視能力の強化や警察・検察の環境事犯検挙体制の向上により、過去の大規模不法投棄現場の発覚を除いて、最近は暴力団を背景とした組織的・広域的な不法投棄事件の発生は沈静化してきており、投棄量、事件数、事犯数、検挙人数ともに減少傾向にある。その一方、許可業者等への行政処分件数は増加している。しかし、なおかつて不法投棄の元凶となっていた悪徳業者の一部は生き残っている。

私の所属する千葉県では、1999年度から365日24時間パトロールチーム、通称グリーンキャップを設置して、監視体制の強化に取り組んできた。その成果によって、全国ワーストワンの不法投棄多発県という汚名も2001年度には返上できた。また、千葉県警も2002年度に全国都道府県警で唯一の環境犯罪課を設置し、不法投棄事犯の根絶に取り組んできている。

不法投棄現場の原状回復については、特定産業廃棄物特別措置法や産業廃棄物不法投棄等原状回復支援事業基金(国と産業界が出えん)による撤去事業が各地で進められているが、地方自治体の財政的な限界もあり、全面的な解決にはほど遠い状況である。また、原因者に対する措置命令または自主撤去による原因者負担解決についても、10万トンを越えるような大規模現場では原因者の資金力の不足から進展していない。

さらに不法投棄とは認定されていないものの、廃棄物による汚染が懸念される問題がある。たとえば法施行前に工場敷地内に自由処分された工場廃棄物、改正前の法によって安定型処分場などに埋め立てが認められていた廃油、シュレッダーダストなどによる土

壤汚染、野焼きが認められていた時代の燃え殻、安定型処分場の不適切な埋立物、改正前の法による面積要件（3千平方メートル）未満で設置されたミニ最終処分場の廃棄物、一般廃棄物の燃え殻の不適切な埋立処分などである。現在の基準から見れば不適切に処分された廃棄物による土壌汚染や地下水汚染の問題が、これから時限爆弾のように次々と破裂する懸念がある。

2000年の地方分権一括法施行以来、地方自治体による廃棄物条例の施行が相次いでいる。産廃税、域外廃棄物流入規制、焼却炉や保管場の設置許可基準の上乗せ・横出し規制、自社物マニフェスト、処理業者の優良性評価・ランキング、排出量・処分量の報告・公表義務など、内容も百花繚乱である。これらの条例が不法投棄の抑制にどれほどの効果をあげたか、定量的に検証することは難しいが、一定の効果があつたことは疑いない。しかし、規制が地方自治体ごとにばらばらになっている弊害も目立つようになってきているため、今後は広域的な（たとえば将来の道州程度の地域で）規制の統合を進めていく必要があり、一部の地域ではすでに条例に横串を入れ足並みをそろえる動きも出てきている。

4 廃棄物処理業界の再編

廃棄物処理業界は、1900年の汚物清掃法以来の長い歴史を持つし尿、ごみ（一般廃棄物）処理業者、1972年の廃棄物処理法施行後に誕生した産業廃棄物処理業者に加え、2000年ころから新規参入が本格化した国内リサイクル事業者、資源ごみ輸出商社、自らは廃棄物を扱わないコンサルタント業者などで構成されている。さらに廃棄物処理業界とは一線を画してきた鉄・非鉄スクラップ、古紙、ガラス瓶など、いわゆる専ら物を扱う再生事業者、中古車、中古家電などの流通を扱ってきた古物商、廃車解体業者、自動車中古部品ネ

ット販売、建設残土処分業者など、さまざまな関連業態がある。

このうち、一廃、産廃の処理業者は、広域化、大規模化の傾向にあり、経営規模が急拡大してきている。以前には廃棄物処理業者というと売上高1～5億円程度の企業が多く、10億円以上なら大手と考えられていたが、最近では50億円くらいが大手の目安となっており、トップランナー数社は100～300億円となつてきている。いまのところ、1000億円を超えた廃棄物・リサイクル専門の業者はないが、大台に向かってさらに大規模化が進展している。米国やEUでは、事業者間のM&Aやヘッジファンドの投資によって、1兆円企業が誕生するなど、わが国とは別格の大規模化、国際企業化が進展している。

以前にはわが国の廃棄物処理業界のガリバーは最終処分場だった。しかし現在、経営規模を拡大し、シェアを伸ばしているのは主として中間処分業である。大手中間処分業者は、従来の単純破碎・単純焼却から、総合リサイクルセンターへと多角化を進めている。その内容もバイオガス、ハイブリッド再生建材、処理困難廃棄物のハイテク処理など多彩である。これに対して最終処分業のシェアは年々低減している。製鉄所、発電所、下水処理場などから排出される鉱さい、燃え殻、汚泥などの埋立処分は激減し、これに代わって容器包装リサイクル残渣や自動車シュレッダーダストなどのリサイクル残渣が、最終処分場の埋立物の主体となっている。リサイクル率を100%にして最終処分をゼロにすることは、技術的にはますますでも可能である。しかし、リサイクル率をあるレベル以上に高めようとするとコストが急上昇してしまう。このため残渣を処分する最終処分場がリサイクルコストの調整弁として使われているのである。最終処分業のシェアは長期的にはさらに低減していくと見込まれるので、新規

の最終処分場設置計画は見直しが必要である。

国内リサイクル事業者は、廃棄物処理以外の異業種からの参入も多いのが目立つ。家電・重電業界が家電リサイクル、繊維業界がプラスチックリサイクル、電力会社がサーマル（熱源回収）リサイクル、ゼネコンが建設副産物リサイクル、セメントメーカーや鉄鋼メーカーが総合リサイクル、処理困難物リサイクルに進出するなどの動きが見られる。100億円以上の巨額の投資をしている新規参入業者も少なくない。金融危機以降、資源価格が暴落したことに伴い再生資源価格も下がっており、経営環境は楽観できる状況ではないが、これを契機に業界再編がいつそう促進されることになるだろう。

5 法的な問題

毎年のように続いてきた廃棄物処理法の改正だが、不法投棄対策という目的での改正は限界に来ており、次のテーマを探しあぐねているともいえるし、すでに主役をリサイクル法に明け渡したとも言える。

一般廃棄物は市町村内処理、産業廃棄物は都道府県内処理あるいは広域処理というダブルスタンダードは、リサイクルが主流の時代にそぐわなくなっている。家電リサイクル法でも、自動車リサイクル法でも、食品リサイクル法でも、リサイクルされる廃棄物がそもそも一廃なのか産廃なのか、あまり問題としていない。今後の業界再編の過程で、一廃と産廃の区分を超えた総合リサイクルの業態がさらに発展するものと見込まれ、法律上の両者の区分はこれからも残るとしても、その実務上の区別はさらに曖昧なものになっていくだろう。

不法投棄の大きな要因に一部の悪徳業者の大量受注と未処理廃棄物の不正ルートへの再委託があったことから、廃棄物処理法で

は、再委託が事実上全面禁止されており、軽微な再委託違反をとがめられて許可を取り消された事例も少なくない。しかし、従来からリサイクルを主体としてきた古紙業界やスクラップ業界では、一次問屋・二次問屋制によって、地場での小口収集、資本集約された大規模施設での効率的な再資源化、製紙工場、製鉄工場、輸出などの大口販路確保を、経営規模別・地域別の分業によって可能にする構造化がされてきた。再委託が一律禁止されている産業廃棄物処理では、こうした業界の構造化を妨げられている面がある。化学物質などの処理困難廃棄物などでは、再委託が認められないため、処理できる限られた業者が試薬の瓶を1本だけ収集運搬するといった実情にそぐわない非効率な面も出ている。さらなる業界再編を促すには、情報公開を前提に限定的に再委託を解禁する時期に来ているのではないかと思われる。

廃棄物処理法では、収集運搬、中間処理、最終処分の3つの業態を中心に、補足的に再生事業が規定されている。しかし、最終処分場のシェアは10%を割り込んでおり、最終処分を前提としたマニフェスト制度も、リサイクルを前提とした制度に見直す時期に来ている。中間処分量は実質的にはすでにリサイクル業に転換しており、処理施設のリサイクル率は70~80%程度になっている。統計上、産業廃棄物のリサイクル率は50%程度で足踏みとなっているが、これは分母の産業廃棄物年間総排出量4億トンに水分が2億トンも含まれているからであり、水分を控除した修正リサイクル率は80%程度（筆者試算）になる。生活環境保全と公衆衛生を目的として1970年の公害国会で成立した廃棄物処理法は、すでに耐用年数を過ぎている。廃棄物処理法の適用される処分場が、土壌汚染対策法の適用除外になるなど、土壌汚染対策が包括的ではないため、閉鎖された処分場の跡地の

土壌汚染が管理されていないという問題も見逃すことはできない。

リサイクル法は、2001年からの資源価格の変動についていけないという弱点を露呈した。1年で資源価格が2倍以上も変動する状況に対して、リサイクル料金が硬直的であり、結果的に消費者に過大な負担を強いることでリサイクル業界を保護してきたことになる。法改正のスパンも5～10年に1度では時代の変化に対応できない。また、入札によってリサイクル料金が決定される容器包装に対して、自動車・家電のリサイクル料金の決定は恣意的であり、事実上の談合あるいはカルテルではないかとの独禁法違反の疑義がある。ちなみにドイツでは容器包装リサイクルを独占していたDSD社が独禁法違反の勧告を受け自由化されている。

リサイクルが義務付けられる対象が指定品目(自動車リサイクル法では3品目、家電リサイクル法では4品目など)に限定されており包括的でないという問題、有害物質規制が化学物質審査規制法やPRTR法によって分離されているという問題、資源安全保障の観点による廃棄物貿易や中古品貿易の規制ができないという問題もある。

廃棄物処理法とリサイクル法を統合し、持続可能な開発のための地球環境の保全、気候変動の抑制、資源・エネルギーの保全と再生、資源の国内循環・国際循環、資源・エネルギー安全保障、有害物質管理、商品のライフサイクル管理、企業のCSRと情報公開など、廃棄物の管理に求められる新しいテーマを網羅した21世紀型の包括的な廃棄物循環法体系へと発展させるべきである。

6 おわりに

かつて環境と経済は両立しないものだと考えられていた。いわば「環境 or 経済」の時代である。今でも両者を対立するものとし

て、廃棄物処理施設の建設反対運動や設置許可取消訴訟などが続いている現状もある。

しかし、大局としては「環境 is 経済」の時代へと移りつつあり、産業界は地球環境との共生へと本業を含めて軸足を移している。廃棄物を資源として国内外に循環させるシステムの確立は、世界経済と地球環境の運命を決定するほどの重みを持つテーマである。すでに1990年の22億トンピークに、日本の資源投入量は長期低減傾向が続いている。最近では19億トンを割り込んでおり、そのうち循環資源が2億トン以上を占めるようになってきているので、天然資源投入量の減少率はさらに高くなる。日本はリオデジャネイロで開催された地球サミット(1992年)で国際NGOフォーラムからゴールデンベビー賞を受賞するなど、かつては環境後進国と揶揄されることが多かったが、現在では省エネと資源循環に関しては優等生である。ただし、温室効果ガス排出権取引市場、有害物質管理など、まだ遅れをとっている分野もある。

世界的に見れば資源需要はこれからも上昇を続けると予想されており、これに対して資源国の供給余力は減少傾向にあるといわれる。今後の世界経済にとってひとつの懸念材料は、資源産業の国際的な寡占化が進んでいくことである。原油、鉄鉱石、非鉄鉱石、石炭、穀物など、あらゆる分野で資源(穀物)メジャー数社の国際シェアが50～80%にもなる状況となっている。2008年前半までの資源価格の高騰も、こうした寡占化と無関係ではないといわれている。また国家と資源のかかわりも深まっており、サウジアラビアを筆頭に石油(天然ガス)産出国や中国などの国営企業、国営ファンドによる採掘権益の国家独占や他国の権益の買占めが進み、石油メジャーではかつてのセブンシスターズに代わってニューセブンシスターズのシェアが拡大している。IT産業に不可欠のレアメタル

(希少金属)やレアアース(希土類元素)では、生産をほぼ独占している中国が国際戦略として使い始めており、国内でこうした希少資源を循環させるシステムを確立することは、産業政策面だけではなく安全保障面からも重要なテーマになってきている。今後は、廃棄物の分野でも国際的な独占企業(スクラップメジャーあるいは資源ごみメジャー)が台頭してくると予想され、すでにオーストラリアの企業が世界250か所以上に拠点を築くなど、世界戦略を開始している。これには日本の資源商社も関与している。

世界経済を襲った金融危機のゆくえがど

うなるうと、21世紀が環境の世紀であることに変わりはない。そして廃棄物の循環利用がその中心テーマであることも変わらない。資源ごみ貿易の突然のブレーキによって、一時的に国内の不法投棄が増えるような状況も懸念されるが、決してすべてが10年前に逆戻りしたわけではなく、廃棄物・リサイクル業界は2008年ショックを乗り越えて次の飛躍を成し遂げ、21世紀の地球環境と世界経済、その中で日本のポジションをしっかりと支える資源・エネルギーの循環・再生産業としての地歩をますます固めるに違いない。

石 渡 正 佳(いしわた・まさよし)

<略歴>

昭和33年生まれ。日本大学経済学部産業経営学科卒、千葉県入庁、同県環境生活部産業廃棄物課市原分室副主幹、同県県土整備部道路環境課主幹、現在に至る。

<主要著書(論文)>

石渡正佳『スクラップエコノミー』日経BP社(2005)

石渡正佳『産廃ビジネスの経営学』ちくま新書(2005)

石渡正佳『リサイクルアンダーワールド』WAVE出版(2004)

石渡正佳『不法投棄はこうしてなくす』岩波書店(2003)

石渡正佳『産廃コネクション』WAVE出版(2002)

2 不法投棄の実情とその社会的素地

闘う住民とともにゴミ問題の解決をめざす弁護士連絡会会長
弁護士
梶山 正三

要 旨

不法投棄には多様な態様があるが、国や地方公共団体が直接、間接に関わっているいわば「公共関与型」とも言うべきものがある。このようなタイプでは、自社所有地の中で、許可を受けた埋立地の中で、あるいはリサイクル等を偽装して、大量の不法投棄が行われる。このように隠蔽され、偽装された不法投棄は、量的にも、環境に対する負荷の大きさという点から見ても重大である。公共関与型の不法投棄が横行するのは、排出者責任をなおざりにして、悪貨が良貨を駆逐する廃棄物処理の現場を抜本的に改革する法制度の構築がなされてこなかったからである。

1 はじめに

不法投棄は、「不適正処理」の一環である。しかし、メディアが報道する不法投棄事例は端的に言えば巨悪を見逃している。山野に、海浜に、他人の土地に行われる不法投棄は筆者に言わせれば法政策的にはその対策は比較的容易である。ただ、国も自治体もやるべきことをやっていないだけである。しかし、筆者が本稿で述べたいと思うのは、一般に言われる不法投棄とは少しタイプの違うものである。国や都道府県などが、直接、間接に、あるいは積極的又は消極的に、不法投棄という悪行に手を貸している。不法行為には実に多様な態様があるが、極めて限られた紙数であるから、本稿では、このような態様のものにテーマを絞って述べてみたい。

2 不法投棄とは？

不法投棄とはゴミを「みだりに捨てる」ことである。許可を受けた埋立地ではなく、かつ、他人の土地、山野、河川敷、海浜などに捨てるのが不法投棄に該当することに問題は

ない。しばしば問題になるのは保管基準・処理基準違反との異同だが、それ以外にも「有価物」や「自社処理」の名目でなされる不法投棄類似行為がある。本稿で具体的に取り上げるのは次のものである。

- 構造基準を満たさないみなし管理型
処分場における大規模不法投棄
- 自社所有地等における長期保管、長期
野積み、地下埋設
- 許可を受けた埋立地内における不許
可品目の埋立、許可容量を大幅に超える
埋立
- リサイクル偽装、有価物偽装の廃棄物
の埋立、投棄

3 具体的事例から

(1) 500カ所を超えるストック型公害

1977年に管理型処分場の構造基準ができたが(基準命令)、それ以前から稼働していたゴミ埋立地は、旧環境庁の調査によると当時500カ所を超えたが、それらの埋立地は、管

理型処分場の構造基準を満たしていなくても、そのまま「ゴミ埋立地」として使用することが認められた。いわゆる「みなし管理型」である。

みなし管理型は、管理型としての構造がない（一部の例外はある）とりわけ、ゴミ浸出水と土壌、地下水との直接の接触を避ける構造



（しゃ水工）が欠落している点は重大である。土壌・地下水の汚染は必至だからである。

一般に新たな構造基準（規制基準）が施行された場合に、2～3年は既存施設に関しても例外（適用猶予）が認められるべき場合もある。それも、影響が重大であれば、そのような猶予期間も本来認められない。ところが、当時廃棄物処理行政を所管していた旧厚生省は、このような重大な欠陥のあるみなし管理型処分場の操業を1999年まで認めた。国が公認した違法埋立（行政的にはともかく、民事的には違法になりうる）と言うべきであって、現実にこのような重大な欠陥のある埋立地が各地で深刻な周辺環境汚染を招きつつある。有害性の高い重金属や化学物質は、下流域への流出がこれから最盛期を迎える。実質的に見れば厳然たる不適正処理であり、不法投棄に類似する。筆者が関わった例では、長崎三方山処分場、龍ヶ崎旧埋立地などがある。

(2) 自社所有地等における長期大量野積み （三和村、松本市など）

収集運搬業における「一時保管」、廃棄物処分業における「一時保管」の名を借りて、数年以上にわたり自社所有地（又は借地）に大

量の廃棄物を保管ないし野積みする事例がかつては日本全国に蔓延していた。これも上記（1）と同じ「ストック型公害」の1つの態様だが、これらが不法投棄に該当することは実務上も争いが無い。検挙事例も相当数存在する。これに対処するため、旧厚生省は保管基準の強化を図り、「積み上げ高さ」「敷地境界からの距離と角度」「保管期間の制限」などを設けた。しかし、保管基準強化後も同様の事例が多数見受けられる。上の写真は松本市のK社。現時点で20年以上も敷地内に10～15メートルの高さの「見渡す限りゴミの山」がある。これなどは明確な不法投棄であるが、長野県はこれを長期間放置している。

自社所有地における不法投棄は、発見が遅れる。業者側も「自分の土地だ何が悪い」と居直る。警察や保健所も摘発に及び腰である。さらに、自己所有地内の不法投棄は隠蔽が容易である。しばしば見られる例だが、所有地内に穴を掘って大量のゴミを埋め立て、その上をアスファルトで固めて駐車場にするという例がある（新潟県三和村現在は上越市三和区のJ社、神奈川県大和市のE社など）。

次頁の写真は、J社だが、民事裁判において住民が申し立てた「検証」で事実が明るみに出た。地下2.5～15メートルに大量の雑多

な産業廃棄物が埋め立てられていた。この業者は「不法投棄」で実刑判決を受けた。



(3) 許可を受けた埋立地内における不許可品目埋立、許可容量を超える埋立(栗東 R D、筑紫野)

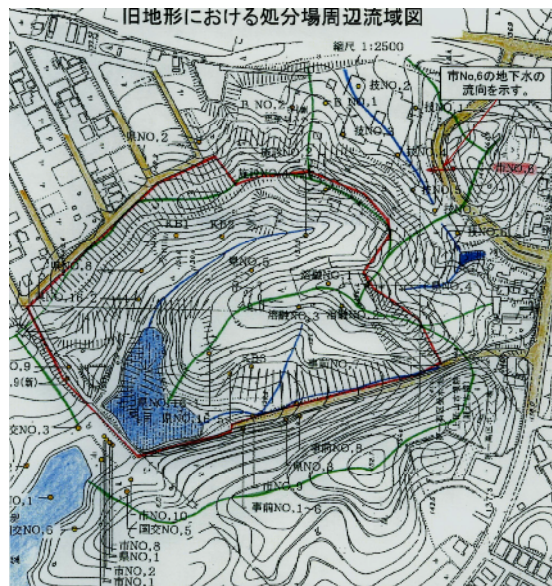
廃棄物処理法の設置許可を受けた処分場内でも、しばしば不法投棄に類する違法な埋立が行われる。しかも、これらは規模が大きいものが多い。典型的なタイプとして、次の2つがある。

安定型の許可を受けた埋立地に許可品目以外の廃棄物を大量かつ日常的に投棄。

安定型(又は管理型) の許可を受けた埋立地に「許可容量」を大幅に超えて廃棄物を投棄する事例である。

これらは、いずれも「不法投棄」に該当するとの解釈が可能であり、筆者自身は、そのような法解釈が正しいと思っている。上記

は、「埋立禁止廃棄物の埋立」であり、上記は、「許可を超えて廃棄物を埋め立てる」場合であるが、と の複合型もある(そのようなタイプが普通である)。筆者の経験しているものは、いずれも複合型で、しかも大規模である。



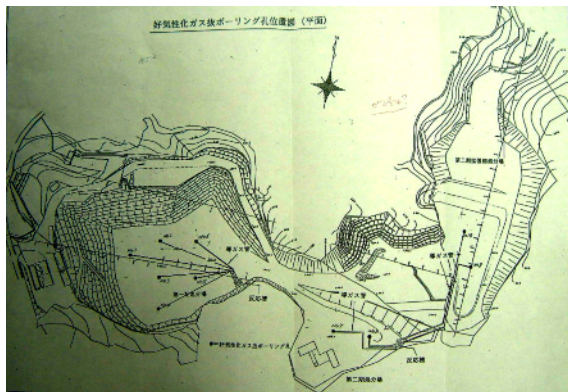
上の図は滋賀県栗東市の R D 処分場である。上記複合型であり、安定型処分場であるが、木くず、廃油、廃アルカリ、汚泥等の違法廃棄物を大量に埋め立てている(許可品目違反)。許可容量 40 万 m^3 に対して、滋賀県の調査によると 72 万 m^3 の埋立がなされている。

周辺地下水の汚染は、希に見るひどさである。しかも、多数の民家に至近距離で隣接している。

次の図は、福岡県筑紫野市 S 社の「安定型処分場」であるが、大量の有機性廃棄物が埋め立てられているため、分解性のガスとしてメタン、硫化水素などの発生が激しい。設置許可と変更許可を合わせて 4 回。合計の埋立容量が 103 万 5000 m^3 という安定型としては「巨大処分場」である。許可容量を大幅に超える(埋立地の範囲自体、許可部分を大幅に超えている。現実の埋立量は調査されていない)。しかも、違法な有機性廃棄物を大量に埋め立てているので、濃厚な硫化水素ガスを常

時発生しているが、そのため、1999年には作業中の従業員3名死亡という重大事故が発生した。

紹介したこの2つのケースは、それぞれ滋賀県、福岡県が「重大な違法」を長年にわたり見逃してきたという事情がないと成り立たない。筆者はこのような不法投棄を「公共関与型不法投棄」と呼んでいる。

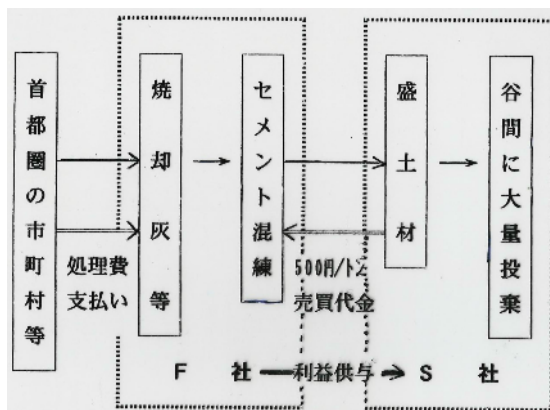


(4) リサイクル偽装、有価物偽装(御代田町、徳島県善入寺島等多数)

リサイクル偽装及び有価物偽装の不法投棄は、事例としては陳腐なものかも知れない。実に数が多いからである。ただ、このような適法を装った不法投棄に関しては、リサイクル至上主義ともいべき誤ったドグマに便乗していること、及び監督官庁である県知事(県)が、そのような違法行為を摘発するどころか、それを助長し、地域住民からの追及に対して、その盾となって違法行為を隠蔽する側に回るという特徴が認められる。

筆者が関与した事例として、徳島県善入寺島、同県阿波市、長崎県大村市、同県長崎市、長野県御代田町などがあるが、御代田町の事例は首都圏から排出される一般廃棄物の焼却灰を引き取った業者がそれをセメントで混練りしたものを他社に「売却」を偽装し、「有価物」である盛土材と称して谷間に大量投棄したという手の込んだものである(次図)。

この事例では、長野県廃棄物対策課が住民



や御代田町からの訴えにも耳を貸さず、違法行為を庇ったので、御代田町が自ら条例を策定して埋立行為の停止命令、原状回復命令を発して、「廃棄物ではない」と言い張る事業者と裁判所で対決した。結果として町の主張は認められたが、ここでも監督官庁である長野県(知事)が、違法行為に関与するという、前記(3)のケースとの類似性が認められる。

4 不法投棄事例の根底にあるもの

本書面の冒頭に述べたように、不法投棄事例としてメディアに登場するその多くは「分かりやすい事例」である。筆者がここで紹介したのは、社会的には隠蔽されることの多い「分かりにくい事例」である。そこで、筆者の経験からは次のとおり整理できよう。

第1に、不法投棄として摘発され、メディアで報道されるなどして世の耳目に入る事例は、不法投棄全体から見ると「氷山の一角」である。

第2に、多くの不法投棄は巧妙に隠蔽され、適法性を偽装し、摘発されることは少ないが、大規模なものが多く、不法投棄全体から見ると、各事例の規模のみならず、量的にも、環境に与える負荷の大きさから見てもその深刻さは、第1の事例とは比較にならないほど大きな部分を占める。

第3に、上述した「水面下」の不法投棄事例の多くは前述の「公共関与型」であって、直接の監督官庁である県(知事)や場合によ

っては中央官庁までが、不法投棄事業者の側に立って、事実を隠蔽し、違法行為を助長するなどの現実がある。

筆者が現場で見ると、日本は不法投棄天国である。このような深刻な事態はなぜ生じたのか？その所以をわずかな紙数で言うことはできない。1つだけ指摘しておく、国が、廃棄物処分業の世界における「悪貨が良貨を駆逐する」という状況を助長する政策を一貫して採ってきた事が挙げられる。

その根底には、排出事業者責任を骨抜きにして、廃棄物処理コストの低減を願う排出事業者への厚い配慮がある。その結果として「安かろう、悪かろう」というゴミ処理が横行し、それを抑制する方策がないまま放置されてきた。

国の不法投棄対策は、「巨悪」を見逃して、小者を狙い撃ちにする政策である。恐らく国家レベルでは、このような基本的な姿勢の転換は当面望むことができない。都道府県の姿勢も国が変わらない限り、その転換は期待できない。

5 現状と課題

不法投棄による深刻な被害を被るのは地域住民である。その地域住民には情報が与えられず、調査の資力も能力もない。管轄する都道府県は住民に対してそっぽを向き、情報の隠匿改ざんを日常的に繰り返している。

当面2つの課題を述べる。ただし、紙数の都合で詳細な理由は述べられない。

第1に、廃棄物処理、処分、処理施設、処理業等に関する権限を市町村に移すことである。都道府県や国は「金を出し、技術的支援はするが口は出さない」ことが肝要である。

第2に、原状回復事業に数百億もの大金を要し、その費用を行政代執行を通じて税金で賄うという本末転倒の政策を転換し、排出事業者と製造事業者の拠出金で賄うためのファンドを至急整備すべきである。

梶山 正三（かじやま・しょうぞう）

<略歴>

昭和19年生まれ。東京工業大学大学院理工学研究科博士課程修了（理学博士）、東京都公害研究所（現：東京都環境科学研究所）水質部に勤務、弁護士、現在に至る。

<主な社会活動>

闘う住民とともにごみ問題の解決をめざす弁護士連絡会（会長）
葬送の自由をすすめる会（副会長、理事）

<主要著書（論文）>

梶山正三『廃棄物紛争の上手な対処法』民事法研究会（2004）
梶山正三『闘う住民のためのごみ問題紛争辞典』リサイクル文化社（1995）
地下水を守る会『やさしい地下水の話』北斗出版（1993）

不法投棄対策の法政策的側面関係

1 不法投棄に対する法政策的課題

上智大学法学部教授
北村 喜宣

要 旨

法政策的には、たとえば以下のような措置が検討されてよい。 法人重科の厳罰化、違反者による原状回復を促進する刑罰運用の柔軟化、 不法収益剥奪手続の柔軟化、 国庫納入金（罰金、不法収益没収金）の原状回復費用への確実な充当、 産業廃棄物税の国税化とその用途のひとつとしての原状回復、 排出事業者の監督責任の結果責任的運用。

1 レポート執筆のスタンス

廃棄物の不法投棄は、現代環境法が直面する最も深刻な現象のひとつである。違反の動機は、利益を得たり支出を回避したりという経済的なものである。不法投棄は、環境犯罪であると同時に経済犯罪でもある。廃棄物処理サービスは、サービス購入側が提供されるサービスの内容にそれほど関心を払わないというめずらしい特徴を持っている。法制度設計に当たる側には、こうした特質を十分に把握した対応が求められる。

筆者の専攻は、行政法学・環境法学である。以下では、その観点から、主として産業廃棄物の不法投棄問題について、どのような視点を持つことが適切か、どのような法政策対応が考えられるか、どのような限界があるかを指摘する。今後の法案審議の参考になれば幸いである。

2 厳罰化と抑止力

廃棄物処理法の改正の歴史は、刑罰の厳格化の歴史でもあった。不法投棄に関していうと、1970年の法制定当時は、一定の区域内の行為にかぎって5万円以下の罰金であったも

のが、数次の改正を経て、5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金となっている。法人の業務としてなされた場合には、当該法人に対して1億円以下の罰金が科せられる。こうした措置は、法人重科と呼ばれ、環境法のなかでは最も厳しい刑罰となっている。

法人重科は、適切な対応である。現行法では、7億円以下という法人重科を規定するものもある（金融商品取引法）。廃棄物の不法投棄は組織犯罪でもあることから、法人に対する罰金を引き上げる余地はなお残っているだろう。ただ、厳罰化の抑止力がどれほどあるのかは、実証的検討を要する課題である。

3 刑罰の運用の強化と柔軟化

刑罰は強化されているが、初犯の場合、自由刑でも執行猶予がつく傾向がある。裁判官の量刑裁量を縛ることは立法権の作用としても限界があるが、一定の場合には実刑化を可能にするような対応はできないものだろうか。

それとは逆に、不法投棄現場の原状回復作業を適切に実施したり的確な再発防止策を講じている被告人については、それを評価した刑罰内容にすることを明示してもよい。廃棄

物処理法の運用は、生活環境保全という目的の実現を重視してされるべきである。

4 不法収益の剥奪

刑罰は、不法収益の剥奪を目的とするものではない。組織犯罪処罰法がこれに対応している。罰金刑のように上限値があるわけではなく、収益額に応じて青天井になっている点で、合理的な制度といえる。しかし、具体的適用事例はそれほど多くない。不法収益額の確定が困難であることが、現場実務担当者から指摘されている。この点で、廃棄物の不法投棄の実態を踏まえ、不法収益額の確定にあたって認定を容易にできる柔軟な特別法的対応が検討されてよい。

5 国庫納入後の対応

罰金にせよ不法収益剥奪にせよ、納付先は国庫となる。そのあとは、一般会計に繰り込まれるのであり、当該違反により発生した不法投棄現場の原状回復費用に充当されるわけではない。原状回復作業を担当するのは自治体である。

違反者の財布はひとつなのであるから、廃棄物処理法の目的である「生活環境の保全と公衆衛生の向上」に資するような使われ方が望ましい。一旦は、一般会計に納入されるにしても、同額を原状回復のための作業に支出することが考えられてよい。

6 産業廃棄物税とその使途

いくつかの道県で、産業廃棄物税が導入されている。排出に課税したり処理に課税したりと差はあるが、課税によって排出を抑制しリサイクルを促進するという目的を持つ政策税制である点で共通している。それを全国的制度として、税収の一部を不法投棄対策に向けるといった議論がある。特定産廃特措法や廃棄物処理法のもとでの基金制度が財源不足と

なりつつある現在、産業廃棄物税の国家的規模での導入は、それなりに魅力ある提案である。

ただ、懸命に減量化努力をし、不法投棄がされないように万全のチェック体制を敷いている排出事業者からの税収を、一部の不心得者による不法投棄の後始末に使用することの政策的妥当性や合憲性には、疑問も呈せられよう。不法投棄は、強制保険である自賠責保険制度のように、注意していても発生してしまう自動車事故というわけではないからである。もっとも、万全の体制を整備したとしても、排出事業者の注意能力の限界ゆえに不法投棄は発生しうると考えれば、制度化の正当性もあるといえる。

7 排出事業者処理責任の強化

委託基準に適合する契約をしていれば、受託した処理業者が不法投棄をしていても排出事業者は責任を問われないという制度は、廃棄物処理法 2000 年改正で是正された。現在では、不適正な処理料金での委託や不法投棄がされることを知りえた場合において不法投棄がされれば、排出事業者も原状回復命令の対象となる（19 条の 6）。

しかし、この命令は、現在に至るまで発出実績はない。自治体担当者によれば、その理由は、要件の認定が困難という点にある。環境省は、『行政処分の指針』を出して助言をしているが、十分な内容とは受けとめられていない。

現在の仕組みは、あくまで排出事業者に何らかの過失を認め、それを責任の根拠として命令対象にするという発想である。要件充足の立証責任は、命令を発出する行政側にある。これを逆転させて、「結果責任的」に構成するという発想もありうる。すなわち、不法投棄された物件に排出事業者が排出した廃棄物が含まれていれば、投棄者とならんで排出事業

者も原状回復命令の対象となり、投棄原因者である処理業者の選任監督に過失がなかったことを証明してはじめて責任を免れるようにするのである。完全に無過失責任とするのでは、排出事業者のモラルハザードを招く。あくまで過失責任主義に立つ点で、現行法的前提を変えるものではない。

産業廃棄物の発生から不法投棄に至る過程には、多くの関係者が介在する。それぞれが取り分を確保するために、およそ適正処理などは期待できない。ボールが不法投棄の坂道を行きかかれば、止めることは不可能である。排出事業者のレベルで対応する必要性は強調しても強調しすぎることはない。

8 マニフェスト制度

現行法では、産業廃棄物に関して、マニフェストが義務化されている。マニフェストには紙媒体と電子媒体の両者があり、いずれによってもかまわないことになっている。電子化にシフトすべきことは、最近の廃棄物処理法一部改正法の附帯決議において、政治的にも求められている。

改竄の可能性は否定できないものの、電子マニフェストが、紙マニフェストよりも産業廃棄物処理の流れを正確にトレースできることは確かである。電子マニフェストの義務化は、将来の方向性かもしれない。ただ、産業廃棄物の現実の流れをみれば、積替え保管後、あるいは、中間処理後に、真に自分の産業廃棄物がどのように流れているかを把握することは不可能に近い。マニフェスト義務違反は、原状回復責任を負う理由になるが、「無実の罪」をかぶせられる危険性があることに留意すべきである。電子マニフェストを万能視するのは危険である。

9 行政代執行制度

現行法においては、行政代執行法の要件が

緩和され、より機動的に行政代執行ができるようになっている。代執行費用については、義務者からの徴収が困難な場合には、基金からの支払いがされることがある。支払いがされても行政としては債権回収を継続することになるが、義務者の財産に民事抵当権などが付されている場合には、それを排除して先順位の債権となることはできないのが現状である。これは、ほかの制度との関連性もあり、廃棄物処理法だけの問題ではないが、優先弁済を得られるような仕組みとすることも考えられてよいのではないかと。

10 民事保全の義務化

不法投棄に対して原状回復命令が出されれば、それをもとに名宛人の財産に民事保全をかけることが可能になっている。その反面、たんに不法投棄がされたというだけでは不十分である。迅速に命令を発出するとともに民事保全措置を講ずることは、環境省『行政処分指針』においても求められているが、これを義務化することにより、詐害行為的な財産処分を防止することができるのではないかと。

11 最終処分場の不適正処理地・不法投棄地化

いうまでもなく、最終処分場は、埋立による廃棄物の適正処理がされる場所である。しかし、それが不法投棄地と化す危険性は、現行法制度のもとでは十分にある。とりわけ、その危険性は、民間事業が中心となっている産業廃棄物最終処分場において顕著である。

廃棄物処理法は、最終処分場を運営する企業が途中で倒産して管理が放棄される事態を想定していない。埋立て待ちの状態で敷地内に山積みされた廃棄物がそのまま放置されたり、管理型処分場の場合には浸出液浄化装置が作動せずに有害物質を含有した汚水がオーバーフローして場外に流出する事態にもなり

うる。

最終処分場は、民間企業が経営するにはあまりにリスクが大きい施設である。資力要件を中心に許可基準を強化するとともに、操業中の施設を念頭に置いた対策を今から講ずることが必要である。また、業許可と同様に、許可の更新制を施設についても導入することで、不適切な状態となることを未然に防止することができる。設置は公共が負担し、運営を民間に委託するような制度を基本にすべきではないか。

12 権限発動請求制度

大規模な不法投棄も、一夜にしてなされるわけではない。行政の監督権限行使が微温的に運用される結果、そうした状態になる例は少なくない。そこで、周辺住民が知事に対して搬入停止命令や原状回復命令の発出を求められるような制度を廃棄物処理法に規定することが考えられる。知事には、適切な調査をして措置内容を回答することを義務付ける。的確な権限行使は、廃棄物行政の信頼性向上にとって不可欠の前提である。神奈川県廃棄物不適正処理防止条例には、そうした仕組みが不完全ながらも制度化されている。

行政不服審査法改正に伴って行政手続法が改正されれば、類似の措置が一般的に導入されることになる。しかし、廃棄物処理の特性を踏まえた独自の仕組みを導入する意義は少なくない。

13 警察の対応

不法投棄への厳格かつ適切な対応には、法定受託事務として廃棄物処理法の事務を担当する自治体行政の能力向上が不可欠である。現在、現職とOBをあわせて500名弱の警察官が産業廃棄物行政現場に在職していることは、過渡的な措置かもしれないが、自治体の自己決定による組織能力強化策であり、評価でき

る。

警察の側も、行政との連携を一層とりつつ、早期発見早期対応が実現できるようにすべきである。廃棄物処理法違反事案に対する警察の認識は、高まってきている。不法投棄に関しては、適切に原状回復されることを常に念頭に置きつつ、行政との連携のあり方を考える必要がある。かつては、内偵の必要性から行政に対応を控えるようにという要請がされていたが、現在はそうしたことはないようである。

14 広域的不法投棄における排出事業者所在自治体の責任

発生地と投棄地の自治体が異なるという広域的不法投棄が多くある。未然防止という観点からは、発生地の自治体において、適法な委託がされていたかがチェックされていれば不法投棄は回避できたと考えられる場合もある。もちろん、多くある排出事業者の事業場に立入検査をして効果的な対応を考えると考えることは、リアリティに欠けるのかもしれない。

しかし、その権限が的確に行使されなかったことも一因となって、遠隔地の自治体で不法投棄がされた場合、排出地自治体が何の負担も負わないというのは、公平性を欠くように感じる。原状回復費用の一部負担を制度化することは考えられてよい。「交付税にはそうした費用が含まれているはず」などというおごった態度を首都圏自治体がとることは、許されるものではない。原状回復命令は、不法投棄により生活環境保全に支障が出ている自治体の首長が発出することになっているが、その履行確保にあたって必要な協力を義務づけることが考えられてよい。何らかの対応をしなければ、都会で発生した産業廃棄物の受け入れを拒否する方向に地方の自治体が動く可能性は十分にある。

15 市町村に対する措置命令権限の明確化

現行法では、一般廃棄物の排出事業者としての市町村に対しては、それが委託した処理業者によって不法投棄がされた場合、原状回復命令の発出対象からは明示的に除外されている（19条の4第1項）。これは、問題がある処理がされた場合、市町村は処理責任を踏まえて適切に対応できるという前提に立っているからである。

ところが、焼却残渣が不法投棄・不適正処理された事件において、排出した市町村は、規定の欠缺を奇貨として費用負担責任がないと主張している。これは、廃棄物処理法の制度趣旨に反する主張であるが、形式的にはそのように解しうる余地もある。そうした主張を遮断するためにも、責任を明確にする改正が必要である。

北村 喜宣（きたむら・よしのぶ）

< 略歴 >

昭和35年生まれ。神戸大学法学部卒、神戸大学大学院法学研究科博士課程前期課程修了（法学修士）、米国カリフォルニア大学パークレイ校大学院「法と社会政策」プログラム修士課程修了、横浜国立大学経済学部講師、同助教授を経て、上智大学法学部教授、現在に至る。

< 主な社会活動 >

法務省新司法試験考査委員（環境法）

< 主要著書（論文） >

北村喜宣『現代環境法の諸相』放送大学教育振興会（2009）

北村喜宣『行政法の実効性確保』有斐閣（2008）

北村喜宣『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社（2008）

北村喜宣『プレップ環境法』弘文堂（2006）

北村喜宣『分権改革と条例』弘文堂（2004）

2 産廃の処理・リサイクルを公共管理の下に

明治学院大学国際学部教授

熊本 一規

要 旨

産廃の不法投棄対策としてマニフェスト制度や優良性評価制度が設けられてきたが効果をあげていない。その原因は、それらの対策が廃棄物が「負の財」であることを踏まえていないことにある。廃棄物が「負の財」であることに基づけば、排出事業者が処理の質をチェックせざるを得ないような仕組みをつくること、さらに、より根本的には、産廃の処理・リサイクルを事業者任せにせず、公共管理の下におくことが必要である。

1 効果の乏しいマニフェスト制度

産廃の不法投棄は、廃棄物処理法制定以来、一貫して最大の産廃問題であり、不法投棄防止を目的とした法改正が度々なされてきた。

不法投棄防止を目的とした法改正の中心になってきたのは、マニフェスト(産業廃棄物管理票)制度である。同制度は、廃棄物に管理票を付けて、その流れを排出事業者が把握できるようにする制度であるが、91年廃棄物処理法改正で初めて特別管理産業廃棄物について設けられて以来、度重なる法改正で強化が図られているにもかかわらず、効果ははかばかしくない。

マニフェスト制度の根本的欠陥は、「安上がりの処理」を目指している排出事業者に全面的に依拠した制度であることである。排出事業者は、何よりも「安上がりの処理」を目指しているから、管理票を発行するとは限らないし、また知事に提出する報告書にも事実が記載されるとは限らない。また、排出事業者が処理業者に委託する場合にのみ適用される制度であり、排出事業者自らによる自社処分の際には機能しない。2007年度の環境省の統計で産廃の不法投棄件数の約5割が排出事業者自らによって行われていることからすれば、

自社処分に全く効果がないことは大きな欠陥である。

マニフェスト制度が機能しないもう一つの要因は、処理業者間の過当競争にある。知事の許可を受けた産廃処理業者だけでも全国に10万社余りも存在しており、産廃の受託をめぐる激しい競争をしている。そのため、適正な処理費用を下回る料金で委託される事例も少なからず存在し、処理業者が不法投棄に走る結果をまねいている。

また、無許可業者も数多く存在しており、処理業者による不法投棄は、無許可業者によるもののほうが許可業者によるものよりも多い。排出事業者が無許可業者に委託する場合にもマニフェスト制度は全く機能しない。

2 産廃業者の優良性評価制度も望み薄

マニフェスト制度の効果が思わしくないため、近年、環境省が力を入れている不法投棄対策が産廃処理業者の優良性評価制度である。同制度は、05年4月1日に施行されたが、適合確認された処理業者数は施行後3年を経た08年5月15日現在、わずかに262件に過ぎない。産廃処理業者は許可業者だけでも10万社以上あるから、その1%にも及ばない。

それでも、優良性評価制度によって優良な産廃処理業者が適合確認を受け、優良な排出事業者が適合確認を受けた処理業者に委託するようにはなるであろう。

しかし、それによって不法投棄問題が解決するとは思われない。なぜなら、不法投棄は、優良でない処理業者や優良でない排出事業者によって行なわれているからである。優良な処理業者が適合確認を受けても、また、優良な排出事業者が適合確認を受けた処理業者に委託することになっても、そもそも優良でない処理業者や排出事業者によって行なわれている不法投棄の減少につながることはない。

3 廃棄物は「負の財」

マニフェスト制度や優良性評価制度が効果をあげ得ない根本原因は、それらが、廃棄物が「負の財」であることを踏まえていないことにある。

廃棄物は、以下に説明するように、通常の財とは全く異なる「負の財」である。

通常の財(正の財)では、物の流れとお金の流れが反対方向を向いており、B(消費者)がA(生産者)にお金を支払うとBの手元に財が来る。そのため、Bは、その財が支払ったお金に見合うものかどうかをチェックすることになる。見合ったものであれば、また買うであろうし、見合ったものでなければ、二度と買わないであろう。したがって、「正の財」は、消費者によってその質がチェックされ、質の悪いA(生産者)は市場で淘汰されていくことになる。このように、消費者によってその質がチェックされる「正の財」は市場に任せてもかまわない。

他方、廃棄物は、物の流れとお金の流れが同一方向を向いている「負の財」であり、A(排出事業者)の手元から離れ、処理料金とともにB(処理業者)に引き渡される。したがって、AはBの行なう処理が支払ったお金に

見合うものかどうかをチェックすることはできないし、また、チェックする必要もない。

お金を支払う者によってその質がチェックされない「負の財」の処理においては、質の悪いBが市場で淘汰されるメカニズムは働かない。それどころか、処理の質をチェックする必要のないAは安上がりの処理を選ぼうとするため、また、処理料金を受け取るBのほうも安上がりの処理をするほうがもうかるため、質の悪い排出事業者が得をするとともに質の悪い処理業者の方が生き残ることになってしまう。

要するに、産廃は「負の財」であるから、安きに流れ、不適正な処理や不法投棄をもたらししてしまうのである。このような「負の財」の処理を市場に任せることは、基本的に誤りである。

4 「負の財」に根ざした対策を

産廃処理は、汚染者負担の原則に基づき、排出事業者の責任とされている。そのこと自体はよい。しかし、だからといって、産廃の処理を事業者に任せてしまうと、事業者は安上がりの処理を選び、かえって事業者に責任をとらせることができなくなる。「負の財」の処理では、事業者任せにすると事業者責任を問えないのである。

廃棄物が「負の財」であることに基づけば、産廃処理で事業者に責任をとらせるためには、処理を事業者任せにするのではなく、次のような工夫を加える必要がある。

安上がりの処理をした責任が事業者自身に跳ね返ってくるようにし、事業者が処理の質をチェックせざるを得ないような仕組みをつくること

産廃の処理を事業者任せにせず、公共の管理の下におくこと

の仕組みとしては、00年法改正で設けられた「排出事業者への措置命令」(19条の6)があるが、19条の6が適用されるには、「不適正処分の実行者に資力がないとき」、及び「排出事業者が適正処理料金を負担していないとき、不適正処分が行われることを知り、又は知ることができたときなど事業者の注意義務に照らして事業者に責任を取らせることが適当であるとき」の二つの条件がいずれも必要とされており、後者の条件が曖昧なため、いまだに適用された事例はない。効果をあげていくには、「排出事業者への措置命令」を原則化するような法改正をすることが重要である。

より根本的には、の制度をつくる必要がある。デンマークでは、かつては日本と同様、各企業が処理業者に委託して産廃を処理していたが、有害廃棄物による地下水汚染や土壌汚染が深刻になったため、72年に排出事業者が産廃物の種類や数量等の市町村への届出義務を課するとともに、有害廃棄物を全国の市町村が共同出資して設立したコムネケミ社に搬入して処理するシステムが構築された。産廃物管理の基本方針として「排出事業者は、市町村が指定した処理施設で処理しなければならない」とされており、排出事業者は、市町村の収集計画に従い、市町村の指定した処理施設で産廃物を処理しなければならない(費用負担は排出事業者)。

デンマークの産廃物処理システムは、産廃物は負の財であるという本質に根ざしている。産廃の処理施設を市町村が指定するので事業者が責任をとらせることができるのである。

「産廃処理を公共の管理の下におく」というのは、国のいう「公共関与」とは異なる。

「公共関与」は、産廃の排出先を自由にしたまま公共が最終処分場を整備することであり、公共が産業界のために「大量生産の隘路の打開」をするものである。他方、産廃の排出先

を公共が指定する「公共管理」は、公共が産業界を規制するものである。両者は、全く別物であり、適正処理及び汚染者負担の原則の実現度が全く異なってくる。

5 リサイクルも「公共管理」の下に

近年、フェロシルト事件を初め、廃棄物を有価物と偽装してリサイクルする「偽装リサイクル」事件が増えてきた。それどころか、ダイオキシンや有害金属を高濃度に含む飛灰を使用した「フライアッシュセメント」が「グリーン購入法」の特定調達品目に指定されていることに示されるように、日本の循環型社会づくりは、「産廃をリサイクル製品に含めて合法的に環境中に撒き散らすしくみ」をつくったとさえ見ることができるのである。

偽装リサイクルを防ぐにも「公共管理」が必要である。愛知県はフェロシルト問題を契機に、「再生資源の適正な活用に関する要綱」(08年7月施行)を策定した。再生製品などが市場に流通する前に事業者が届出をさせ、有害性がないか、産廃を再生製品と偽っていないかなどについて審査することを内容とする全国初の要綱である。

日本では、偽装リサイクルを後押しするような行政が多いため、「公共管理」の有効性に疑問を持たれる方も多いかもしれないが、「公共管理」を設ければ、「公」をつうじて企業を市民が監視することが可能になる。それは、「公共管理」がなくて企業の自由のままであるよりも、はるかにベターである。「公共管理」を設けるだけでなく、「公」の透明性を高めるとともに、「公」を市民が監視することによって、「公共管理」を有効なものにすることが肝要である。

熊 本 一 規 (くまもと・かずき)

< 略歴 >

昭和 24 年生まれ。東京大学工学部都市工学科卒、同大学工学系大学院都市工学専門課程博士課程修了、明治学院大学国際学部専任講師を経て、同大学国際学部教授、現在に至る。

< 主要著書 (論文) >

熊本一規 『公共事業はどこが間違っているのか?』れんが書房新社 (2000)

熊本一規 『これでわかるごみ問題 Q&A』合同出版 (2000)

熊本一規 『ごみ行政はどこが間違っているのか?』合同出版 (1999)

3 不法投棄を防ぐための法政策的課題

千葉大学法経学部教授
倉 阪 秀 史

要 旨

不法投棄は近年減少傾向にあるが、2008年度下半期の再生資源価格の急落に伴い、今後、不法投棄が増加に向かう可能性がある。これまでの不法投棄対策としては、おもに、廃棄物処理法を数次にわたって改正し、規制的手法を強化してきたが、確信犯的な大規模不法投棄事案を防止するには至っていない。このため、廃棄物処理費の前払い制度の導入、適正な解体処理費用を確保するための建設リサイクル法の改正などを提言する。

1 不法投棄をめぐる最近の動向

不法投棄は近年減少傾向にある。まず、本報告書の第三「不法投棄の原状」によると、不法投棄は、「投棄量では平成 11 (1999) 年度の 43.3 万トン进行ピークに、新規の大規模事案の発覚を除けば概ね減少傾向にある」とされている。また、不法投棄が社会的に問題視された廃家電についても、その不法投棄台数は「平成 15 (2003) 年度の 174,980 台をピークに一貫して減少している」ところである。

しかしながら、今後の情勢については楽観視することはできない。2008年度下半期からの世界的な経済不況にともなって、再生資源価格が大幅に下落している状況にある。たとえば、鉄のスクラップ価格は2008年7月に1トン当たり7万円近辺だったが11月には1万円程度まで下落した(日経新聞2008年12月3日)。また、アルミ缶スクラップ価格も2008年9月頃から急落し1トン当たり6万円台と8月水準の半値以下になり、銅スクラップ価格も6月の3分の1に下落している(日経新聞2008年11月26日)。再生資源価格は、中国や韓国における建設需要に下支えされて、この数年、高値で安定していたが、その状況が急変しているのである。リサイクル資源が

高く売れる状況では、建設現場などにおいて分別が進み、廃家電や廃自動車などの回収が順調に行われてきたが、リサイクルの価値が下がることとなれば、おそらく不法投棄も増加に向かうのではなかろうか。

2 不法投棄を防止するための制度的なインセンティブ

不法投棄を行う者に対して、不法投棄を行わせないようにするためには、その抑制のために十分なインセンティブが制度的に与えられなければならない。

インセンティブを与える政策手法としては、次の5つの手法が存在する。規制的手法、経済的手法、情報的手法、合意的手法、支援的手法の5つである(詳細は倉阪(2008)参照)。

規制的手法とは、罰則をもって望ましくない行動を防止しようとするものである。不法投棄の防止の場合、不法投棄を行った者に罰則を適用する方法のほか、不法投棄を行い罰則が適用された者は廃棄物処理業の許可を受けられることをできなくするという方法などが想定される。

経済的手法とは、望ましい行動を行うように経済的なインセンティブを与えて誘導する

ものである。不法投棄を防止する場合、不法投棄によって得られた不当な利得金を国庫に入れさせる課徴金制度、適正に回収・リサイクルを行った場合に経済的なメリットが与えられることにする制度（たとえばデポジット制度や前払い処理費の払い戻し制度）などが想定される。

情報的手法とは、どのような環境行動を行っているのかについて比較可能な形で情報を開示することによって、望ましい行動をさせるものである。不法投棄防止の場合、違反業者情報や優良業者情報をわかりやすく提供することなどが想定される。

合意的手法とは、具体的な環境行動の内容についてあらかじめ合意して、その実施を求める手法である。不法投棄防止の場合には、優良処理業者・施設の確保のために用いられる。

支援的手法とは、みずから望ましい行動を選択するように、教育・学習機会、資金・人材・機材・場所等を提供して支援するものである。不法投棄を防止するための各種の普及啓発活動一般が該当する。

このうち不法投棄に対しては、これまで数次にわたって廃棄物処理法が改正され、規制的手法を中心に対応が強化されてきた。具体的には、規制対象の拡充（硫酸ピッチ、未遂・予備罪等）、業・施設規制の強化（許可の細分化、許可要件の強化）、罰則の強化（罰金の引き上げ等）、廃棄物処理票制度の導入、国の関与の強化（緊急時の指示等）などの措置が導入されてきた。

規制が強化されるにつれて、不法投棄の全体件数は減少してきている。その一方で、確信犯的な大規模不法投棄が行われており、大規模不法投棄案件の総量に占める割合が増加している傾向にある。本報告書の第三「不法投棄の原状」においては、不法投棄の残存量ベースでみると、10万トン以上の超大規模不

法投棄事案は24件あり、件数では全体の0.9%に過ぎないが、これらが不法投棄残存量の57.4%を占めているとされている。

不法投棄によって経済的なメリットが得られる限り、確信犯的な大規模不法投棄は今後も起こる可能性がある。確信犯的に不法投棄の場所を確保する業者がいれば、あとからこの業者を摘発してもその業者に原状回復の資力がない場合がほとんどである。不法利得金は、その処分場の経営者のみならず、収集運搬業者や排出者に広く分配されてしまう。

これを防ぐためには、不法投棄の疑いがある土地についてこまめに監視を行い、不法投棄を防止するという地道な取り組みを欠かさないようにすることに加えて、経済的手法を導入することによって経済的なインセンティブ構造を変えていくことを検討すべきではなかろうか。

一つの方策としては、廃棄物処理費の前払い制度を導入することが考えられる。これは、製品を市場に出す段階や建築物などを建築する段階において、物量や材質に応じて、それらが廃棄物になったときに必要となる処理費をあらかじめ徴収しておき、廃棄物が優良な処分場に運び込まれた場合にこれらの処理費が払い戻される制度である。廃棄物の処理の段階で処理費がかかることとすれば、不法投棄を行ってその費用を浮かせようという不埒な考え方が生まれてしまう。廃棄物を適正に処理すれば処理費が戻ってくるという仕組みとすれば、不法投棄の誘因自体がなくなっていくのではないか。

なお、この制度は設計者責任の考え方とも整合的である。設計者責任の考え方とは、製品や建築物などの人工物を設計する段階は、対策の自由度がもっとも大きいため、その段階で、これらの人工物のライフサイクルにわたる環境影響を低減させる責任を与えることが必要であるという考え方である。製品の蔵

出し段階や建築物などの建築段階において、物量や材質に応じた負担を求めることとすれば、より廃棄物になりにくい形で人工物設計が行われることが期待できる。

3 建設廃棄物の不法投棄を防止するために

本報告書の第三「不法投棄の原状」においては、建設系廃棄物が不法投棄の件数・投棄量ともに最も多いと述べられている。建設系廃棄物は件数で全体の75.9%を占め、投棄量では全体の79.0%を占めている（平成19年度）とされている。また、高度成長期に建てられた建築物を更新しなければならない時期にこれからさしかかることとなり、今後、建設廃棄物はさらに増加していくことが見込まれている。このため、不法投棄の防止のためには、とくに、建設廃棄物の不法投棄の防止に力を入れる必要がある。

建設現場における分別リサイクルの推進の観点からは、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）」が2000年5月31日に公布され、2002年5月30日から施行されている。建設廃棄物の不法投棄を防止するためには、建設工事の発注者が建設廃棄物の分別リサイクルのための費用を適正に負担するようにしなければならない。このため、本法では、発注者の責務として、「その注文する建設工事について、分別解体等及び建設資材廃棄物の再資源化等に要する費用の適正な負担」を求める（第6条）とともに、発注者と元請業者の間や、元請業者と下請業者の間の請負契約の当事者は、解体工事に要する費用などを記載した書面を相互に交付しなければならない（第13条）こととしている。本法は、従来負担されてこなかった分別解体費用を含める形で、請負契約が行われるようにしようとしたものである。

しかし、建設リサイクル法の施行の後も、

建設廃棄物の不法投棄が後を絶たない状況である。これは、発注者がもっとも交渉力が強く下請業者がもっとも交渉力が弱いという業界の構造と、建設市場が縮小傾向にあり市場競争が厳しくなっているという市場の状況が背景にある。元請業者は発注を獲得するためにできる限り工事費用を安く上げようとし、下請業者にそのしわ寄せがいくという構造である。請負契約に解体費用を記載させるだけで適正な額の費用が支払われると考えるのは甘かったのではないか。解体工事に要する標準的な費用を公開するとともに、標準的な費用を下回る請負契約を行った結果、不適正処理が引き起こされた場合には発注者がその責任を負うこととなる仕組みを導入すべきである。

さらに、本法では、解体工事業者の登録制度を導入した（第21条）が、これは、建設業法における許可を受けない業者を対象にしたものであり、解体工事業というジャンルを認められた形にはなっていない。土木工事業、建築工事業、とび・土木工事業にかかる建設業の許可を取得している者は、解体工事業者の登録を行わなくても良い仕組みとなっており、解体工事業者の登録を受けることなく解体工事を実施できる業者の数のほうが圧倒的に多い。このような中、解体工事業者の社会的地位を向上させ、その交渉力を高めるためには、建設業の許可区分として「分別解体工事」という区分を設け、解体工事を営む業者全般を建設業法の許可対象とすることが妥当であろう。このことによって、分別解体業界が独立立ちすることになるのではなかろうか。

4 廃家電の不法投棄を防止するために

廃家電の不法投棄は、消費者が行うものと流過程で生ずるものの双方がある。2001年4月に全面施行された「特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）」の国会審議では、

すでに市町村レベルで有料化されていることから消費者の理解が進んでいるのではないかという判断が政府から示されていたが、数千円という額を負担するよりは捨ててしまおうと考える消費者が増加したと考えられる。また、流通過程での不法投棄については、国会審議ではマニフェスト制度が機能すれば防止できるとされていたが、小売業者から製造業者への引き渡し義務が十分に守られていない場合があり、このことに応じて不法投棄に流れる廃家電が出てきている。

このような状況を招いた最大の原因は、排出者負担という家電リサイクル法の仕組み自体にあることは間違いがない。排出者負担は、

排出者たる消費者に不法投棄の誘因を与えるとともに、その料金を預かる小売業者に対して、引き渡し義務違反の誘因を与えることとなった。

このため、将来的に家電リサイクル法における排出者負担の見直しが不可避ではないか。今後、すでに販売している製品は排出時に徴収する一方、これから販売する製品は製品の販売時に徴収し、両者の区別がつくようにするという方向で家電リサイクル法を見直していくべきであろう。

【参考文献】

- ・倉阪秀史『環境政策論【第2版】』信山社（2008）
- ・倉阪秀史「家電リサイクル法の課題 - 排出時負担の影響と今後 - 」『都市清掃』、Vol.59、No.270、pp.26-31（2006）
- ・倉阪秀史「建設リサイクル法の経済的分析」『日本不動産学会誌』、Vol.17、No.1、pp.27-33（2003）

倉 阪 秀 史（くらさか・ひでふみ）

<略歴>

昭和39年生まれ。東京大学経済学部経済学科卒、環境庁、千葉大学助教授、同大学法経学部教授、現在に至る。

<主要著書（論文）>

倉阪秀史『環境政策論【第2版】』信山社（2008）

倉阪秀史『環境と経済を再考する』ナカニシヤ出版（2006）

4 不法投棄問題の法政策的側面

～循環型社会形成と不法投棄対策の統合の必要性

弁護士

佐藤 泉

要 旨

一般廃棄物の不法投棄は、廃棄物処理の有料化や粗大ごみ、引越しごみ制度が利用しにくいという、制度的理由に大きな原因がある。また、建設系廃棄物については建設業の重層的下請け構造による管理の低下が不法投棄の原因となっている。中間処理に関連する不法投棄は、不安定なリサイクル市場や、最終処分場の不足が要因となっている。不法投棄対策はこのような原因を考慮し、かつ循環型社会形成を推進することも同時に目標とすべきである。

1 不法投棄の構造

不法投棄問題に対し、どのような政策及び具体的な規制が有効であるかは、不法投棄が発生する構造を適切に把握し、その構造への直接的規制、間接的規制及び関係当事者の自主的取り組みの促進を総合して検討することが必要である。

不法投棄は、基本的には適正処理費用を負担したくない、また背信的な行為により受領した処理料金から利得を得たいという経済的な動機によるものが多い。また、適正に処理する施設が不足していること、不適切なリサイクルや資源価格暴落でリサイクル資源・リサイクル商品の不良在庫が増えることなどが不法投棄の間接的要因になることもある。その態様は、以下のようなものである。

(1) 排出者が、不法投棄を行うもの

不法投棄の態様としては、自社敷地内への埋め立て又は放置、借地における埋め立て又は放置、山林・河川・道路端などの管理者が常駐していない場所への埋め立て又は放置な

どの行為である。排出者自身による不法投棄は、大規模なものは少ない。また近時は地域住民の監視や従業員の内部告発も増えているため、全体としては減少傾向にあると思われる。

しかし、建設廃棄物については、特に解体業の場合には廃棄物を大量に生産する業種であるうえ、処理費用を少しでも安くしたいという動機があるため、不法投棄が行われやすい構造にある。

また、ごみ処理費用の有料化により、一般家庭が引越しごみや粗大ごみ等を不法投棄するケースも増加傾向にあると思われる。

(2) 廃棄物の収集運搬業者が、不法投棄を行うもの

不法投棄の態様としては、中間処理施設又は最終処分場へ搬入せず、借地や第三者の敷地へ埋め立て又は放置するなどの行為である。

積替え保管場所として許可を受けている場所で不法投棄を行うよりも、人目につきにくい倉庫や山中などに不法投棄されるケースが

多い。また、許可業者が無許可業者に再委託するなど、無許可業者が関与することも多い。

(3) 廃棄物の中間処理業者が、不法投棄を行うもの

不法投棄の態様としては、中間処理前の廃棄物、中間処理後の廃棄物、中間処理で再生したものの販売されなかった物を、自社敷地内、借地、第三者の土地等へ埋め立て又は放置するなどの行為である。

中間処理業者が関与する不法投棄は大型化しやすい。埼玉県で発生した縣南衛生による不適正処理が青森・岩手の大規模不法投棄に発展したのはその典型例である。

(4) 廃棄物の最終処分業者が、不法投棄を行うもの

最終処分場に一旦搬入された物を、最終処分業者が自社敷地内又は外部に不法投棄するなどの行為である。福井県のキンククリーンセンター、青森県の三栄化学はその典型例であり、大規模な不法投棄と土壌汚染、地下水汚染を引き起こすことが多い。

2 現在の法政策及びその具体例

上記のような不法投棄に対し、排出事業者責任の強化と廃棄物処理業者の規制強化、行政と警察の連携による取り締まりと罰則強化という政策により、廃棄物処理法の改正を進めてきた。その具体例は以下のとおりである。

(1) 排出事業者責任の強化

昭和 52 年に産業廃棄物の委託基準を創設し、以後順次委託契約書作成の義務、委託契約書記載事項の法定記載事項の追加、再委託基準の強化、委託契約書の 5 年間保存義務、多量排出事業者の処理計画策定・提出義務などの規制強化を行った。

また、平成 4 年特別管理産業廃棄物にマニ

フェスト交付の義務を課し、以後産業廃棄物全体へマニフェスト交付義務を拡大し、最終処分の確認までマニフェストの適用範囲を広げるなどの規制強化を行った。

同時に、委託基準違反、マニフェスト交付義務違反の罰則を強化するとともに、不法投棄等の場合の排出事業者に対する措置命令の対象を拡大した。

(2) 罰則の強化

昭和 46 年には不法投棄罪について 5 万円以下の罰金を定めたが、その後順次罰則を強化し、平成 12 年には 5 年以下の懲役若しくは 1000 万円以下の罰金、法人については 1 億円以下の罰金を定めた。また、優良業者育成のための情報公開制度も整備された。

(3) 廃棄物処理業者の規制強化

昭和 52 年に欠格要件を創設し、その後順次欠格要件を強化するとともに、業許可の更新制の導入、業許可取消の要件追加などを行った。また平成 4 年には処理施設の設置を届出制から許可制へ変更した。

3 現在の法政策の効果

排出事業者責任の強化により、排出事業者の廃棄物適正処理に関する意識は高まり、廃棄物処理施設の実地確認や優良業者選定、適正処理費用負担は広がっている。また、廃棄物処理業者の法令遵守に対する意識も向上し、現在は多くの廃棄物処理業者が ISO 14001 やエコアクション 21 の認証を取得して、法令遵守及び環境負荷の低減を継続的に行っている。したがって、この法政策は一定の効果があったといえよう。

しかし、過去の大型不法投棄事件や各地で見られる現在の不法投棄の実態をみると、現在の法政策はいわば二階から目薬のような対応であり、本質的な議論を避けたものである

と思われる。

すなわち、豊島事件、青森・岩手事件、キンククリーンセンター事件、善商事件などの大型不法投棄事件は、地域住民からの苦情が殺到し、行政が立ち入りや指導を行っていたにもかかわらず、行政が許可取消しなどの適切な対応を怠ったために大型の不法投棄事件に発展したものである。悪質な業者が組織的に行っている不法投棄は、行政及び警察が摘発すべきであり、排出事業者の責任強化で対応できるとは考えられない。行政の担当者は、比較的行政指導のしやすい優良業者には保管量や処理基準について厳しい指導を行うが、悪質業者に対しては及び腰になりがちである。

したがって、廃棄物処理業者への規制強化が十分に機能しているともいえない。警察と行政の連携は以前より進んでいるものの、地域によって開きがある。

また、建設廃棄物については、発注者の意識が十分とは思えない。散発的に行われる不法投棄については、不法投棄されやすい場所の監視が必要であるが、行政コストの費用対効果から考えると、日本全国で不法投棄パトロールを常時行うことは困難である。

さらに、最近是一般廃棄物の不法投棄が増加しているが、この問題に対する対策はほとんど行われていない。不法投棄されやすい粗大ごみ、引越しごみについて、市民が利用しやすいサービスや、広域処理を視野に入れ、民間と連携しながら構築していく必要がある。

4 現在の法政策の弊害

産業廃棄物に対する排出事業者責任の意識が高まるにつれ、排出事業者自らがリデュース、リユース、リサイクルに取り組み、さらにサプライチェーンにおいてこの3Rを実現したいという機運が高まってきた。また、市民も、まだ使える物を捨てることはもったいないので、リユース・リサイクルに貢献した

いと考えるようになっている、このような循環型社会への転換の取り組みについて、現在の廃棄物処理法は適切に対応していない。

なぜならば、現在の政策は、廃棄物処理業者に廃棄物を集中させ、かつ廃棄物業者のなかの悪質業者を淘汰しようというものであるため、生産者、販売者、消費者が連携して3Rを実現しようとする発想とは基本的な考え方が異なるからである。

たとえば、店舗のショーケース、オフィス家具、家庭のベッドなどは、利用者では移動が困難であるため、下取りで専門業者に引き取ってもらい、リユース・リサイクルのルートへと流れることが合理的である。

しかし、現行法では下取りの位置づけは不明確であるため、都道府県ごとに異なる行政指導を受けており、3Rの取り組みが困難になっている。すなわち、事業所間での継続的売買に伴う下取り、個人消費者への大型家具等の売買に関する下取り、家電製品の下取りなど、動脈物流を活かして、一定の拠点まで運搬し、そこからリユース品とリサイクル品を分けて排出することが合理的な事例は数多くある。このような取り組みが、廃棄物処理法においてどのような評価を受けるか、明確な基準を欠いている。

一般廃棄物処理業は特に新規参入が制限され、許可を得ることが困難であり、循環型社会への転換が進んでいない。特に、事業系一般廃棄物は、広域処理によれば循環型社会に対応できるような性状のものが多いにもかかわらず、市町村の処理計画に縛られており、合理的な3Rが進んでいない。規制が過剰で、企業や市民が利用しにくい制度は、結果的に不法投棄を増加させる危険がある。環境省の広域認定制度は、メーカーを主体としてとらえており、販売網を利用した回収には不向きである。

また、現在の法政策、特に委託基準及びマ

Manifesto制度は、排出事業者の予定通りすべての廃棄物が最終処分場で埋め立てられることを前提としており、再生の委託や再生によるManifestoの終了に関するルールが明示されていない。しかし、現在では多くの廃棄物が再生されており、制度と実態が乖離している。

さらに、行政の担当者は、委託基準やManifesto制度、許可申請の処理などに振り回され、書類審査に追われて、不法投棄現場の実態を早期に把握し、環境負荷の発生を未然に防止する人材の育成が遅れている。

たとえば、現在、許認可業務は107の自治体（都道府県及び中核都市）で許可事務が行われており、無駄な行政コストを生じさせている。許認可業務を行っている行政担当者は、不法投棄、不適正処理などの現場についてよく知らないことが多く、許認可と行政処分の連携や意識の共通化が欠けている。

5 今後の法政策の提言

今後の法政策は、循環型社会への転換と不法投棄対策を同時に実現するようなものへと転換する必要がある。このためには、現在の廃棄物処理業の許可制度を抜本的に見直し、動脈産業と静脈産業の分断を排し、また一般廃棄物と産業廃棄物の区分を柔軟なものとする必要がある。

佐藤 泉（さとう・いずみ）

<略歴>

昭和34年生まれ。早稲田大学第一文学部英文学科卒、弁護士（第一東京弁護士会）福田・中川・山川法律事務所入所、佐藤泉法律事務所所長、現在に至る。

<主な社会活動>

環境省中央環境審議会臨時委員

<主要著書（論文）>

佐藤泉（監修）『排出事業者のための廃棄物処理法完全ガイド<2007年版>』日経BP社（2006）

また、あまりに複雑となりすぎた委託基準とManifesto制度、欠格要件は、簡素化する必要がある。不法投棄は、単なる不適正処理ではなく、本質的に犯罪である。犯罪を防止するためには、早期発見、早期摘発が最も重要である。故意に不法投棄を行おうとするものは、委託契約書の締結はManifesto交付等の制度を無視していることが多い。したがって、委託基準の強化、Manifestoの交付や報告の徹底では、健全な排出事業者や廃棄物業者への啓蒙とはなっても、悪質な不法投棄への対策としての効果は疑問がある。特に、現在では排出事業者責任の強化はすでに十分行われており、さらにこれを強化することはかえって廃棄物3Rを困難にする危険がある。

行政の担当者が、重複する書類審査や複雑な許可実務から解き放たれ、不法投棄現場の早期発見と摘発を迅速に行うことができる体制を作るべきである。

5 不法投棄問題の法政策的側面

--不法投棄事犯の捜査・立件・処罰を実効あるものにするための方策--

法政大学法学部教授
多谷 千香子

要 旨

不法投棄事犯を禁圧するためには、以下の3点の改正が望ましい。

不法投棄事犯を効果的に捜査・立件できるよう立証責任を転換すること

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、廃掃法という）の規制対象を「廃棄物等」として、有価物を含むものに改め、「廃棄物（＝不要物）ではない」との言い逃れを防止すること

大規模な不法投棄事犯は、「国土を破壊する罪」とも言うべく、厳罰に処することができるよう法定刑を引き上げること

不法投棄事犯は、実際に犯した事実と比して、立件・起訴されるのは氷山の一角でしかなく、また、比較的軽い処罰ですまされることも少なくない。また、犯人は「自分が捨てたのは廃棄物でなくリサイクル品だ」などという言い逃れをして、捜査が遅れてしまうことも多い。

そのため、せっかく捜査しても、すでに大量の廃棄物が蓄積しており、最も大事な原状回復を図るのが難しく、環境保全に資することが少ない。

その理由は、現行廃掃法では、事実によって効果的に捜査・立件することが、困難なことが挙げられる。従来も度々改正(注1)されてきたが、それだけでは、不十分で、以下の改正が望まれる。

(注1) 廃掃法を実効的なものにするため、従来も様々な改正が行われてきた。例えば、不法投棄罪について、一般廃棄物と産業廃棄物の区別をなくし、廃棄物に一本化した。廃棄物は一般廃棄物と産業廃棄物に大別され、産業廃棄物は廃棄物の種類と排出

源の事業によって決まり、それ以外は一般廃棄物とされている。例えば、紙ごみは製紙事業から排出されれば産業廃棄物になるが、いわゆるオフィスごみは一般廃棄物である。一般廃棄物と産業廃棄物は、混ぜて捨てられることも多いが、不法投棄罪を廃棄物に一本化したことによって、排出元の捜査は不要となり、捜査に過重な負担をかけることなく、実態に即した事件処理が可能になった。不法投棄又は不法焼却の罪を犯す目的で廃棄物の収集又は運搬をする行為を新たに犯罪とした。これは、外形から犯意が明確に確定できる不法投棄の未遂前の行為（＝予備的な事犯）で、犯人逮捕に実行の着手を待つ必要がなくなった。法定刑の引き上げなど。

(1) の改正点について

不法投棄事犯を立件するためには、現行法では、誰が、何時、どこに、何を、どれだけ投棄したか犯罪事実を特定して起訴しなければならない。

ところが、犯人は、見つかった現場での不法投棄は認めても、過去の行為は否認し、帳簿や伝票などの証拠を残さないのが普通であ

る。山となった不法投棄の現場の状況、例えば現場で見つかった廃棄物と同じ排出元と思われる廃棄物が大量にあるなど、及び犯人の取引業者（廃棄物処理の委託をした業者＝排出元）から多数回にわたって大量の廃棄物の処理を委託され、同じように不法投棄を繰り返していたことが推認されるなどしても、それだけでは、大量の廃棄物全てについて、誰が、何時、どこに、何を、どれだけ投棄したかの犯罪事実を特定することは困難である。

付言すると、排出元も、料金の安さその他から取引相手が不法投棄をしているのではないかという懸念を有するのが通常であり、そのために、帳簿や伝票など物証を残していないことが多い。

いきおい、多数回にわたり、廃棄物を投棄して、大きな利益を得ている場合であっても、起訴は最後の一回だけ＝氷山の一角という事態を避けられず、処罰も軽くならざるを得ない。

このような事態を避けるためには、不法投棄事犯については、立証責任を転換して、犯人が自らの不法投棄の範囲を明確に限定することができなければ、不法投棄された現場の廃棄物全体について責任を負うことにすべきである。

立証責任の転換は、現実に即した処罰が必要であり、現行法では捜査・立件が困難であること、廃掃法は、環境保全を目的とする行政取締法規であって、その重大な違反である不法投棄事犯については、「立証責任を含めて、どのような規制のあり方が目的達成のために有効か」という視点で対処できること、換言すれば、犯罪事実の立証は検察官が負うという刑法上の原則に縛られないようにすることが大切であること、立証責任の転換は、両罰規定（廃掃法第32条）等において既に実現していること（注2）、刑法上も、二人以上の同時傷害について、それぞれ

の暴行による傷害の軽重、又は誰が傷害を与えたのが判らなければ、共犯の例による（＝暴行を加えた者全員に、傷害全体の責任を負わせる）とされていることも参考になると思われる。

(2) の改正点について

不法投棄事犯については、犯人が、リサイクル品などと偽り、「廃棄物（＝不要物）に当たらないから、犯罪にならない」などと言い逃れをすることが多い。それは、廃棄物とは、汚物又は不要物とされ、不要物とは市場価値のないもの（＝無価値物）と解釈されているためである（注3）。

有償で売れるかどうかは、市況の変化によって変わるので、古新聞や古タイヤなどは、この定義によれば、廃棄物になったりならなかったりする。

犯人の言い逃れを許さないためには、生産等の過程で生じた製品以外のものは、有価物も含めて「廃棄物等」とし、全てを原則として規制の対象にし、例外的に規制の必要がないものについては、規制の網をはずす法体系にするのが望ましい。

そうすれば、上記の言い逃れや市況の変化によって有価物となるか不要物となるかの不安定さを防止できる。

循環型社会形成推進基本法も、そのような考え方から「廃棄物等」という規定の仕方をしており、それと平仄を合わせることも繋がる。

(3) の改正点について

大規模な不法投棄事犯は、それによる環境破壊が著しく、「国土を破壊する罪」と称しても過言でない。原状回復は、犯人の倒産などで難しく、莫大な公的予算をつぎ込んで行っているのが実情である。

現行法では、不法投棄罪の法定刑は5年以

下の懲役若しくは1000万円以下の罰金、又は併科で、懲役刑は減輕すれば、執行猶予が可能である。それは、「国土を破壊する罪」という実態を反映したものではない。思い切つて10年以下の懲役程度に引き上げ、得た収益の3倍以下の罰金を併科する程度の罰則の引き上げが望ましい。

(注2) 両罰規定とは、事業主(法人又は自然人)の従業員等が違法行為を行った事実があれば、それだけで事業主の過失を推定し、違法行為を行った者と同じ罰金刑を科すものである。事業主が処罰を免れるには、事業主の方で、無過失である旨の具体的事実の立証をしなければならない。

(注3) 廃掃法2条は、「「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、…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をいう」と定義している。

つまり、「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみなどは例示であつて、汚物又は不要物として包括されるもののことである。

そこで、不要物とは何かであるが、所管省庁は、「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、占有者の意思、その性状などを総合的に勘案すべきものであつて、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではない」としている。

このような廃棄物の定義、不要物の解釈は、犯人に言い逃れの口実を与え、捜査を混乱・遅延させる元である。

多 谷 千 香 子 (たや・ちかこ)

<略歴>

昭和21年生まれ。東京大学教養学部教養学科国際関係論専攻卒業、東京・名古屋・浦和・大阪地方検察庁検事、外務省国連局付検事、法務省刑事局付検事、国連社会権規約委員会委員、総務庁青少年対策本部参事官、法務省法務総合研究所研究第2部室長研究官、神戸大学大学院国際協力研究科併任教授、東京・大阪高等検察庁検事、国連女子差別撤廃委員会委員、旧ユーゴ国際刑事裁判所判事、最高検察庁検事、法政大学法学部教授、現在に至る。

<主要著書>

多谷千香子『廃棄物・リサイクル・環境事犯をめぐる捜査101問』立花書房(2006)

多谷千香子『戦争犯罪と法』岩波書店(2006)

多谷千香子『民族浄化を裁く』岩波新書(2005)

多谷千香子『ODAと人間の安全保障』有斐閣(2000)

多谷千香子『ODAと環境・人権』有斐閣(1994)

多谷千香子『ちょっと社会時評』大蔵省印刷局(1990)

不法投棄問題の経済的側面関係

1 経済学的視点から考える不法投棄問題とその対策

岩手大学准教授
笹尾 俊 明

要 旨

不法投棄の多くは経済的動機に基づいて行われる。不法投棄対策の基本は不法投棄に係る費用を相対的に高くすることである。これまで罰則強化や発見確率向上による不法投棄の期待費用の引上げが主に行われてきたが、これらだけでは不十分である。背景にある経済構造的な問題への対応も求められる。一方、廃棄物の適正処理という枠組みにとどまらず、循環型社会の形成という視点も必要である。

1 はじめに 不法投棄の背景

平成20年版警察白書によると、平成19年の産業廃棄物（以下、「産廃」という。）不法投棄事犯の動機別内訳は「処理費節減のため」が全535件中438件となっており、産廃不法投棄の多くは経済的動機によるものであることがわかる。一般廃棄物（以下、「一廃」という。）についても近年では、家電リサイクル法の施行や家庭ごみ等の有料化に伴い、消費者に廃棄物処理の費用負担が発生することが多くなっている。こうした状況から、一廃についても産廃同様、回収手続きの手間等の他に経済的動機から不法投棄される場合が多いと考えられる。

特に産廃の場合、排出事業者責任があるが、多くの事業者が処理業者に処理を委託している。ここで、購入した財が自らの手元に残る通常の財（グッズ）と異なり、手元から離れる廃棄物（バズ）が故の問題が発生する（細田1999）。特に不法投棄との関係で問題にな

るのは、処理業者が廃棄物の処理方法やその履歴についてよく知っている一方で、排出事業者は自ら排出した廃棄物のそれらについてよく知らないという「情報の非対称性」である。排出事業者は不要になった廃棄物への関心は低いので、できる限り安い費用で請け負う処理業者を求める。あるいは、料金の支払い自体を避け、排出事業者自身が不法投棄する場合も多い。

一方、処理業者も自らの利潤を最大化するため、できる限り安い費用で処理しようとする。こうした結果、不法投棄が起こると考えられる。

2 不法投棄対策の考え方

不法投棄は廃棄物処理にかかる費用を他の人（不法投棄された自治体や住民）に負担させる（ポーター2005）。過去の不法投棄事例から明らかなように、一般に不法投棄廃棄物の処理に係る費用（社会的費用）は事前の適正

処理と比べより多くの費用がかかる。

一方、不法投棄を行う側の私的な費用（期待費用）は一般に「不法投棄の実施（運搬等）に係る費用＋発覚確率×罰金（罰則）」で表現できる。これが適正処理に係る費用と比べ小さくなる場合、不法投棄が選択されると考えられる。したがって、不法投棄対策の基本は不法投棄の期待費用を相対的に高くすることである。これには大きく2つの方法、文字通り不法投棄の期待費用の引上げと、適正処理に係る費用の引下げがある。

は従来主に行われてきた不法投棄対策である。ここで、実行可能な対策は発覚確率が罰金の両方あるいはいずれかの引上げである。前者では監視機能や通報制度の強化による不法投棄の発見確率向上が、後者では近年の廃棄物処理法改正に伴う段階的な罰則強化がその具体例として挙げられる。

に関しては、近年の環境法規制の整備から適正処理には相応の費用がかかるようになってきている。一方、適正処理費用が上昇するに従い、不法投棄へのインセンティブが高まる。したがって、適正処理であっても費用削減努力は不可避であり、リサイクル促進等状況によっては政府・自治体による補助も必要であろう。

3 近年の不法投棄対策における注目点

上述のような監視機能強化と罰則の厳格化は依然として不可欠であるが、それだけでは不十分である。多くの不法投棄が経済的問題から発生しているという事実を踏まえ、経済構造的な問題への対応も求められる。こうした構造的な問題解決を目指して、特に産廃の分野で近年進められているのが、排出事業者責任の強化と処理業者の育成である。

(1) 排出事業者責任の強化

産廃の排出事業者責任については廃棄物処

理法で明確に述べられているが、前節で述べたように、排出事業者が処理料金を少しでも安く抑えたいという状況が不法投棄発生の一因となっている。

こうした状況を改善すべく、平成12年の廃棄物処理法改正で排出事業者責任が強化され、委託基準違反やマニフェスト（廃棄物管理票）の不適正管理等直接的な違反に加え、排出事業者が適正な対価を負担していない場合や、違反が行われることを知っていた場合、あるいは知り得た場合にも、排出事業者への措置命令が課されることになった。

また、平成16年には経済産業省は「廃棄物リサイクルガバナンス」と呼ばれる排出事業者向けのガイドラインを作り、廃棄物処理に関して排出事業者が取り組むべき内容を示している。

(2) 優良事業者の育成

一方で、排出事業者が信頼できる処理業者を探そうにも、その判断材料に乏しいのが現状であった。こうした中注目されるのは、環境省が平成16年度から進めている「産業廃棄物処理業者の優良性に係わる評価制度」である。

これは「遵法性・情報公開・環境保全」の3つを柱に、一定の条件を満たす処理業者に対して認定を行う制度である。また、岩手県では環境省の評価制度に1年先駆け、同様の制度が導入されており、平成18年度からは3段階の格付けが行われている。排出事業者がこれらの制度を積極的に活用することで、処理業者の育成ひいては適正処理の促進が期待される。

しかし、環境省制度も岩手県制度も、認定業者数の伸び悩みが課題となっている。現状では処理業者にとって認定を受けることのメリットがあまり感じられず、背景には排出事業者が率先して認定業者を選択するまでには

至っていないことがあると考えられる。

4 循環型社会形成の中で求められる不法投棄対策

前節で述べたように、排出事業者責任の強化や処理業者の優良化等廃棄物処理分野での構造改革が進行中である。

一方で現在求められているのは、発生・排出抑制や再利用・再資源化といった3Rを通じた環境負荷削減であり、不法投棄対策においても循環型社会の形成という視点が必要である。そうした視点に立てば、従来の排出事業者責任に加え、廃棄物となるものを生み出した生産者にまで遡って、その処理責任を問う拡大生産者責任を強化することも有効な手段の一つである。また、従来の規制的手法だけでなく、デポジット制度等経済的手法の活用も検討の余地がある。

(1) 拡大生産者責任

廃家電等では、消費者の支払ったリサイクル料金をもとにメーカーが製品の再資源化を行っている。このように生産・消費段階に加え、リサイクル段階でも生産者に一定の責任を負わせることで、製品の適正処理・リサイクル促進が期待される。

一方、リサイクル料金の負担や面倒な手続きを嫌って不法投棄する消費者も存在する。安全で高度なリサイクル処理には相応の費用がかかるが、リサイクル費用の負担増加は不法投棄や不適正処理につながる恐れがある。メーカーにリサイクル費用の圧縮が求められる一方で、消費者にもリサイクル費用に関する理解とその負担が求められる。また現在、国内の家電リサイクルは4品目のみが対象となっている（平成21年4月1日より、液晶テレビ、プラズマテレビ、衣類乾燥機が追加）が、EUのように広く電気・電子機器を対象とすることも循環型社会を形成する上では検討す

べき課題である。

(2) デポジット制度の活用

不法投棄防止に最も有効な経済的手法の一つはデポジット制度である。国内では飲料容器の回収のみが注目されがちであるが、回収促進という機能に注目すればデポジット制度はあらゆる製品に活用可能である。

ただし、制度運営に一定の費用がかかるため、制度の効率性を考える上では、不法投棄や不適正処理された場合の外部費用（回収・適正処理の便益）がデポジット制度の運営費用を上回るようなものを対象とすべきである。

例えば、危険性の高い有害廃棄物を含む製品や、携帯電話などリサイクル資源価値の高い製品において、その有効性が期待される。製品回収以降の処理・リサイクル体制を併せて整備することで、適正処理やリサイクルへのインセンティブが高まり、不法投棄など不適正処理の抑制が期待される。

5 おわりに 不法投棄跡地の原状回復に係る制度的充実

以上のような対策を行うことで不法投棄は一定程度抑制されると期待されるが、一掃されるとは断言できない。今後も起こりうる不法投棄に対応するためには、不法投棄現場の原状回復に際して効率的かつ公平な費用負担を考えなければならない。

本来であれば、不法投棄実行者がその費用負担をすべきであるが、実行者がわかったとしても一般にその資力が乏しく、実行者のみで原状回復を行うことは困難な場合が多い。すると、その次に責任を問われるのは排出事業者である。

しかし、排出事業者責任が強化された平成12年の廃棄物処理法改正後でも、処理業者がマニフェストを偽造した場合や、排出事業者が適正な処理料金を支払いながらも処理業者

により不法投棄がなされた場合等には、排出事業者責任が問われない。

結果的に、地元自治体が行政代執行の形でその費用の多くを負担するケースが多い。もちろん都道府県や廃棄物処理法上の政令市には産廃処理の監督責任があるため、不法投棄を未然防止できなかったことに対する一定の責任はある。

しかし、特にひと気の少ない土地を多く抱える地方の自治体にとって、不法投棄を完全に未然防止することは非常に難しい。

このように排出事業者責任を強化したとしても限界がある。自治体の費用負担を少しでも抑えるためには、原状回復費用をより多くの主体で負担する仕組みが考えられる。例え

ば、アメリカの包括的環境対策補償責任法(スーパーファンド法)では、現在の施設所有・管理者に加え、有害物質が処分された当時の所有・管理者、有害物質の発生者、有害物質の輸送業者、関係する金融機関についても、潜在的責任当事者として原状回復責任を問われる。このように間接的な関与者にも原状回復の費用負担を求めることで、財源を広く集められるだけでなく、不法投棄防止の管理機能強化にもつながる。ただし、同法の場合、潜在的責任当事者の範囲があまりに広いため、調査や裁判等の取引費用が非常に大きいという問題もあり、責任範囲をどの程度まで広げるかについては議論の余地がある。

【参考文献】

- ・リチャード・C・ポーター(石川雅紀・竹内憲司訳)『入門 廃棄物の経済学』東洋経済新報社(2005)
- ・細田衛士『グッズとバツズの経済学』東洋経済新報社(1999)

笹尾 俊 明(ささお・としあき)

<略歴>

昭和48年生まれ。大阪市立大学経済学部卒、神戸大学大学院経済学研究科博士後期課程中退(経済学博士)。岩手大学人文社会科学部講師、同大学助教授、同大学准教授、現在に至る。

<主な社会活動>

青森・岩手県境不法投棄事案に係る合同検討委員会委員
青森・岩手県境不法投棄現場の原状回復対策協議会委員
岩手県廃棄物処理施設設置等専門委員会委員

<主要著書(論文)>

笹尾俊明・柘植隆宏「廃棄物広域処理施設の設置計画における住民の選好形成に関する研究」『廃棄物学会論文誌』(2005)
笹尾俊明「青森・岩手県境産廃不法投棄現場の環境再生に関する社会経済的評価」『環境経済・政策学会年報第10号(環境再生)』東洋経済新報社(2005)

2 静脈市場の質と不法投棄

慶應義塾大学経済学部教授
細田 衛 士

要 旨

使用済み製品・部品・素材などのいわゆる静脈資源および残渣の取引には情報の非対称性という性質が伴う。このため、モノの流れはいきおい不透明になり、取引は見えないフローで行われやすくなる。この結果、不法投棄などが生じる。これを防ぐためには、廃掃法の業や施設の許可およびマニフェスト制度に加えて、排出事業者の責任の徹底が必要になる。より包括的にいえば、生産物連鎖上で拡大生産者責任・排出者責任・適正処理責任を接合することが求められる。

1 はじめに

ここ数年、廃棄物の不法投棄は量および件数とも減少傾向にある。不法投棄のもたらす環境負荷および潜在的環境被害に加えて原状回復のための費用が減少することを考えると、この傾向は喜ばしいことである。しかしながら、不法投棄がなくなったわけではなく、廃棄物の不適正処理や不正輸出とともに潜在的な脅威があることは間違いない。

不法投棄には、現象形態の相違こそあれ、根底的なところで不適正処理や不正輸出と共通の側面がある。本稿では、不法投棄・不適正処理・不正輸出に共通する要因にも留意しつつ、不法投棄の動機と原因などをはじめとして、不法投棄が経済的に持つ意味について解説する。特に、静脈市場（使用済み製品・部品・素材や処理残渣の回収・収集運搬、再利用・再資源化、処理・処分などの取引に関する市場）に特有の情報の非対称性という構造的要因に由来する問題を市場の質という概念を中心に議論する。

2 静脈市場取引における2種の情報の非対称性

まず、静脈市場の基本的な性質である2種の情報の非対称性について述べよう⁵。静脈市場の第1種の情報の非対称性とは、排出事業者が静脈資源（使用済み製品・部品・素材）や残渣の内容・組成に関する情報を委託処理・再資源化業者に伝えないことに由来するものである。委託処理・再資源化業者が単独で内容・組成情報を得た上で処理・再資源化するには費用がかかりすぎるので、これらの情報なしに処理・再資源化することになる。これが適正処理・リサイクルを困難にする1つの大きな原因となる。

第2種の情報の非対称性とは、委託処理・再資源化業者が処理・再資源化サービスの内容を排出事業者に伝えないことに由来するものである。静脈資源や残渣がいったん委託処理・再資源化業者にわたってしまうと、当該物のその後の状況に関する情報は排出業者に流れにくくなる。委託処理・再資源化業者

⁵ この点についての詳しい説明については、細田（2008）を参照されたい。

には、後で述べるマニフェスト（産業廃棄物管理票）に従って排出事業者にある種の情報を提供することが義務付けられているが、それが確実に守られる保証はないし、また守られたとしてもマニフェストによって伝えられる情報には限りがある。

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下廃掃法と呼ぶ）によれば、排出事業者にも委託処理・再資源化業者にも共に適正処理・再資源化を促進する義務があると考えられる。したがって、両者ともにこうした情報の非対称性を極力なくす努力を払わなければならないと解釈されるのである。しかしながら、静脈市場にはそれを担保する仕組みが備わっていない。

確かに、廃掃法に基づく業や施設の許可などを得ないと静脈市場には参入できないという意味で、参入について最低限の制約が課せられていることは事実である。しかしながら、産業廃棄物の収集運搬業の許可はさほど厳しいものとはいえず、筆者の目からするとほとんど自由参入に近い状況と言える。そのような状況のもとで上に挙げた2種の情報の非対称性という性質が作用すると、不当な費用削減・利益獲得の動機が顕在化するのである。そのもっとも直截な方法が不法投棄・不適正処理・不正輸出である。

こうした動機を生じさせないためには、静脈市場取引を適正なものにするための市場制度的インフラストラクチャが必要となる。ここで言う市場制度的インフラストラクチャとは、一般的には、独占的価格支配、不公正取引、詐欺行為、情報の非対称性に基づく取引の歪みなどを是正するために設けられた法制度的な措置のことである。どのような市場であれ、適切な制度的インフラが備わっていればこそ、市場取引の公正性は保持され、

市場の質は高いものとなる⁶。たとえば、動脈市場（新製品・部品・素材を取引する市場）においても、PL法（製造物責任法）があるからこそ、製品の情報獲得の面で生産者と比べて不利な状況にある消費者の利益が守られるのである。

取引について2種の情報の非対称性がある上に許可の付与の条件がさほど厳しくない静脈市場では、市場の質は低いものとならざるを得ないのだが、事態をさらに複雑にする要因がある。それは、同じ静脈資源が「グッズ（goods）」にもなるし、また異なった状況では「バズ（bads）」になるということである⁷。グッズとは、市場取引によって有価（有償）となりプラスの価格が付与されるものである。一方、バズとは、市場取引によって逆有償となりマイナスの価格が付与されるものである。

グッズは価値あるものであるから人は通常大切に扱うが、バズはマイナスの価格ゆえにぞんざいに扱われる可能性が大きい。そもそも価値を生み出さないものだからである（正確に言うと、価値を生み出すとしても費用の方が大きいため、収支を勘定するとマイナスの価値となる）。不法投棄はバズをぞんざいに扱った極端な結果とも言える。

静脈資源価格は天然資源相場によって大きく影響されるから、相場の良い時にはグッズであったものが相場の悪い時にバズになることがある。グッズである静脈資源の取引にはあまり厳しい制約を課さずとも市場の質は高くなるが、バズの場合には何らかの厳しい制約を課しないと市場の質は保てず、不法投棄などが起きてしまう。グッズにもバズにもなり得る静脈資源の取引について、どの

⁶ 市場の質の詳しい論議については、矢野（2005）を参照されたい。

⁷ 「グッズ」と「バズ」の詳しい定義については、細田（1999、2008）を参照されたい。

ような制約を課せば市場の質が担保されて不法投棄が生じにくくなるか、難しい経済学の問題が突きつけられている。

3 生産物連鎖制御の必要性

不法投棄等をなくすには、2種の情報の非対称性を解消し静脈市場における取引の質を高めなくてはならない。そのためには、これまでの市場制度的インフラストラクチャのみでは不十分である。静脈市場の制度インフラをより適正なものにするためには、「生産物連鎖」上での静脈資源および残渣の制御を行わなくてはならない。ただし、ここで言う「制御」とは、厳密にモノの流れをコントロールすることではなく、透明性・説明責任・追跡可能性（トレーサビリティ）が保証されないような、いわゆる「見えないフロー」における静脈資源・残渣の取引を阻止することである。

ここで生産物連鎖とは、生産物の設計 原料採取 生産 動脈物流 販売 消費 回収 ないし収集運搬 再利用ないし再資源化 適正処理の一連の連鎖のことを指す。消費の安全性については動脈市場で情報の散逸が起きないような仕組みが一応できている。確かに、最近の表示偽装問題などで動脈市場でも透明性・説明責任・追跡可能性が担保されていないことが明らかになったが、静脈市場と比較するとまだはるかに事態は良い。問題は、この生産物連鎖上で廃棄後の取引段階におけるまで市場の質を高めるにはどのような措置が必要かということである。

現在でもそのような措置は法制度化されている。その1つが既に述べた産業廃棄物取引におけるマニフェスト制度である。排出事業者から中間処理・最終処分まで、廃棄物取引の一連の流れが捕捉され、伝票の形で排出事業者まで回付される。形の上では、不法投棄などが起きないような仕組みが出来上がって

いる。ただ、不正記入やマニフェスト自体の不正取引などがあり、完全というにはほど遠い状態である。現在電子マニフェストが普及中であるが、まだ10%程度の普及率であり、リアルタイムでの廃棄物の流れの把握もできていないのが実情である。

生産物連鎖上で静脈資源や残渣のフローを適正に制御（これを生産物連鎖制御と呼ぶ）するための基本的な考え方は、拡大生産者責任と排出者責任、それに適正処理責任を生産物連鎖上で接合させることである。拡大生産者責任とは、生産物の消費後の段階まで生産者が物理的ないし財政的な責任を負うことである⁸。この責任によって環境配慮設計が促進され、同時に静脈資源の内容・組成情報の一部が明らかになる。

加えて排出事業者が分別排出を徹底させ、さらに排出物の内容・組成情報を処理・再資源化業者に伝えることによって、適正処理は一層促進される。もちろん、これに処理・再資源化業者の適正処理責任が付け加えられるべきことは言うまでもない。

この文脈で、「排出事業者のための廃棄物・リサイクルガバナンスガイドライン」の意味が非常に大きいことを述べておこう。経済産業省によって策定されたこのガイドラインは、排出事業者が生産物連鎖上での役割を果たすためには具体的に何をすべきかが詳しく書かれている。単なる廃棄物の適正処理・リサイクルのマネジメントではなく、組織としてどのようなふるまいをすべきかが企業のトップ・中間管理職・現場のそれぞれについて提示されている。詳しくはガイドラインに譲るしかないが、いかに静脈資源や残渣のフローの透明性、排出に対する説明責任、そして追跡可能性（トレーサビリティ）が重要かが理

⁸ 拡大生産者責任の詳細な説明に関しては、細田（1999、2008）を参照されたい。

解されるはずである。

最後に、資源有効利用促進法や個別リサイクル法も、実は生産物連鎖制御の一翼を担っているということを付け加えておく。個別リサイクル法の論議では、「リサイクル」という行為の側面のみが注目され、それがよいか否か、誰がどれくらい費用を支払い負担するかということばかりが問題になる。しかし、資源有効利用促進法や個別リサイクル法で重要なことの1つは、静脈資源や残渣のフローを可視化するという点なのであり、これは明らかに生産物連鎖制御の1つの目的を果たしていると考えられる。

4 おわりに

静脈市場における取引において、不法投棄

はある意味で経済合理的な行動である。

これを防ぐためには、経済的な観点から不法投棄の動機を生じさせなくすることが重要である。

現在の市場制度的インフラストラクチャは必ずしも静脈市場の高質化を促すものにはなっておらず、不法投棄・不適正処理・不正輸出の誘因は依然として存在する。廃掃法の業の許可要件の強化に加えて、「排出事業者のための廃棄物・リサイクルガバナンスガイドライン」の普及、個別リサイクル法の実施の徹底など、生産物連鎖制御を強めることによって静脈資源・残渣のフローを可視化し、静脈市場を高質化することが求められている。

【参考文献】

- ・細田衛士『資源循環型社会 - 制度設計と政策展望 - 』慶應義塾大学出版会（2008）
- ・矢野誠『「質の時代」のシステム改革』岩波書店（2005）
- ・経済産業省（監修）『廃棄物・リサイクルガバナンス』ぎょうせい（2005）
- ・細田衛士『グッズとバツズの経済学』東洋経済新報社（1999）

細田 衛士（ほそだ・えいじ）

<略歴>

昭和28年生まれ。慶應義塾大学経済学部卒、同経済学部助手、同大学院経済学研究科博士課程単位取得退学、同大学経済学部助教授を経て、同教授、2001年7月から2005年9月同学部長、現在に至る。

<主な社会活動>

経済産業省産業構造審議会環境部会産業と環境小委員会委員
環境省中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会委員など

<主要著書（論文）>

細田衛士『資源循環型社会 - 制度設計と政策展望 - 』慶應義塾大学出版会（2008）
細田衛士『環境制約と経済の再生産 - 古典派経済学的接近 - 』慶應義塾大学出版会（2007）
細田衛士『グッズとバツズの経済学』東洋経済新報社（1999）

不法投棄問題の社会的側面関係

1 不法投棄問題の社会的構造と解決策

立正大学名誉教授
田 口 正 己

要 旨

産廃等の不法投棄問題は「廃棄物処理法」が定めた廃棄物の「適正処理」の原則・目標に逆行し、廃棄物法制度の整備進捗のさなかでも件数は増大し、投棄の規模も拡大の一途をたどっている。今日のこのような状況を深刻な事態として重く受け止める必要がある。

不法投棄を回避し、解決するために「廃棄物処理法」等の廃棄物法制度をどのように改める必要があるのか、何を新たに追加する必要があるのか、所見を示したい。

1 はじめに

廃棄物の不法投棄の件数は廃棄物法制度が整備された 90 年代に増加し、一部は紛争化し、「環境の世紀」に突入して以降も終息の兆しを示していない。紛争の場合は「環境の世紀」に入ってから浮上したのものもあるが、多くは 90 年代に表面化している。紛争の長期化を示している。

不法投棄の圧倒的多くは産業廃棄物(以下、産廃)に原因しているが、筆者の調査や「廃棄物処分場問題全国ネットワーク」など運動団体の調査でも明らかのように、不法投棄のすべては産廃不法投棄ではない。

一般廃棄物の不法投棄もあるし、廃家電や廃プラスチック類や紙類などの不法投棄もある。不法投棄では「豊島問題」や青森・岩手県境の産廃不法投棄、岐阜市椿洞の産廃不法投棄、四日市市大矢知・平津地域の産廃不法投棄、最近浮上した瀬戸市の産廃不法投棄(石原産業フェロシルト事件)などが有名である。

件数的には日常生活圏での一般廃棄物や廃家電等の小規模不法投棄も見逃せない。世紀末以降は「容器包装リサイクル法」(1995 年)

や「家電リサイクル法」(1998 年)を背景にした不法投棄が新たに現出し、増加している。

リサイクル関連の事業者や家電業者などが回収・保管した容器包装物や廃家電(テレビ・冷蔵庫・洗濯機等)などをリサイクル経費や処理・処分経費を削減するために行う不法投棄である。

2 何が不法投棄か

「廃棄物処理法」は一般廃棄物や産廃の「適正処理」を定めている。この「適正処理」原則を排出事業者や市町村等が遵守せず、原則に反する処理・処分をしている状態、かつそれに原因して環境汚染等の社会問題を引き起こす状態が不法投棄である。

住民等が異議申し立てに際して示した論点や争点が示すように、産廃等の「不適正」な処理・処分が環境汚染や生態系破壊、あるいは重大な環境変更を醸成し促し、地域や流域の生活環境の悪化・変更を通じて住民の健康等を侵害し、野生生物の棲息等に重大な影響を及ぼすこと、衛生上の問題を引き起こすこと、地域が歴史的に形成してきた美観や風景

の破壊や喪失を意味している。

不法投棄は排出段階や中間処理段階で起きる場合もあるが、希有で、大半は最終処分段階において起きる問題である。

基本的には「廃棄物処理法」が排出事業者等や市町村に課した産廃等の「適正処理」違反の現象である。「廃棄物処理法」が「適正処理」として挙げているのは以下の2点であるが、不法投棄は「適正処理」原則違反の行為や現象である。

1つは、「適正処理」を「単に廃棄物を衛生的に処理するということだけではなく、それを環境に過大な負荷を与えないように処理することまでをも含む」こと、最終処分を「廃棄物を物理的、化学的又は生物学的な手段によって形態、外観、内容等について変化させ、生活環境の保全上支障の少ないものにして最終処分すること又は廃棄物にほとんど人工的な変化を加えずに最終処分することを意味する」とした所管庁の解説⁹に明らかに反している。

2つは、最終処分について廃棄物の質や性状に応じて「安定型処分場」や「管理型処分場」や「遮断型処分場」で「適正処理」することと定めているが、不法投棄は最終処分場での「適正処理」に明らかに違反する、不法な行為である。

手続きを経て建設された安定型や管理型などの最終処分場以外の場所に産廃等を埋め立て、保管するなどの「適正処理」原則違反の不法投棄に住民等が異議を申し立て、全面撤去や原状回復を迫ることをせず、不法投棄を見逃した場合、不法投棄は社会問題として浮上せず、認知もされない。そして実際、この種の顕在化しない不法投棄も地方や遠隔地の奥地・辺地を中心に少なくない。

⁹ 『廃棄物処理法の解説』

3 不法投棄問題の社会構造

産廃の不法投棄では「豊島問題」が有名である。瀬戸内海に浮かぶ豊島に関西圏などの多様かつ大量の産廃がリサイクルなどを口実に持ち込まれ、そのじつ不法投棄し、投棄場所から有毒な重金属類が周辺に浸出・漏出し、漁場などが汚染された問題である。住民や漁民等が環境保全や生活防衛を掲げて異議を申し立て、産廃の全面撤去と原状回復を求めて長年闘ってきた問題や運動である。住民等が産廃の持ち込み、不法投棄に気づき、業者と香川県に改善を迫り、全面撤去を求めて立ち上がったのは70年代半ばである。解決を公害等調整委員会の調停に期待し、委員会の調停案を関係者が最終的に受け入れ、解決にメドが付いたのは2000年である。異議申し立てから解決まで四半世紀を要している。

「豊島問題」を皮切りに、以来、大小の産廃不法投棄が相次いでいる。90年代後半以降、青森・岩手の県境、岐阜市椿洞、瀬戸市などで産廃不法投棄事件が相次いで表面化している。そのつど最大規模の産廃不法投棄事件として全国的な関心を集めてきた。「豊島問題」にはその後の産廃不法投棄の構図や不法投棄に関わる社会構造が凝縮されている。「豊島問題」が産廃不法投棄の古典や原点やデパートといわれる所以である。「豊島問題」や「豊島問題」以後の産廃不法投棄には以下の共通点がある。

1つは、大都市圏など域外の多様かつ大量の産廃が越境して持ち込まれたことに原因している。

2つは、産廃不法投棄には多数の排出事業者や産廃業者が介在していることである。排出事業者が直接持ち込むよりも産廃業者が複雑に介在し、不法投棄を取り仕切っている場合が多く、責任の所在を不透明にしているという加害構造の複雑さである。

3つは、被害構造はシンプルで明瞭である。

不法投棄の被害を受ける側は投棄現場の近くや周辺、流域や海域で生活・営業する住民や漁民等であり、野生生物である。一方、産廃等の不適正な処理・処分によって被害を与える加害構造は不法投棄の関係者である。排出事業者や産廃業者、不法投棄の一翼を担がされる現場の地権者、住民等の申し立てに向き合おうとしない国や県など行政、関係者が複雑である。この加害の重層構造が責任の所在を曖昧、不透明にし、責任転嫁や責任逃れに利用され、解決の先送りや長期化に結びついてきた。

4つは、不法投棄の場所である。人目に付きにくく、地価が安く、用地取得が容易で、近くに高速道路があるなどアクセスに恵まれている、地方や遠隔地の辺地・奥地、大都市周辺である。輸送経費が安く、不法投棄に要する経費を帳消しできる場所が不法投棄場所に選ばれてきた。人口が減少し、高齢化が進行し、監視が行き届かない場所、農業等第1次産業が急速に衰退し、農地や山林が荒廃し、将来展望が画けず、行政の目が行き届かない辺地や奥地等である。

4 不法投棄の回避策と問題解決の方策

産廃等の不法投棄は「廃棄物処理法」、廃家電や廃プラスチック類などの不法投棄は「容器包装リサイクル法」や「家電リサイクル法」等個別「リサイクル法」に内在する制度欠陥をかいぐって表面化している。したがって、回避や解決の手がかりもこうした不法投棄の構図や構造のなかにある。いかなる方策や施策を講ずることで不法投棄が回避でき、解決できるのか、以下、所見を示すが、基本的には「廃棄物処理法」が明示したごみ処理「基本原則」を市町村や排出事業者、事業を受託する産廃業者等に厳しく遵守させ、不法投棄を厳禁させることに尽きる。そのうえで、効果が期待できる方策や施策を提示する。

1つは、廃家電等も含めて不法投棄は一般廃棄物や産廃として投棄される、その意味でも不法投棄は「廃棄物処理法」に違反する行為である。ごみ処理の「基本原則」を示す「適正処理」原則違反、不法投棄現場が主に地方や遠隔地や大都市周辺であることを考えると、「越境搬送禁止」原則に違反している。さらに不法投棄に産廃業者などが介在している場合が多いことを考えると、排出事業者や市町村の責任放棄は重大である。以上の3原則を排出事業者や市町村、産廃業者など受託業者に遵守を迫ることが、不法投棄の回避には有効である。

2つは、産廃や廃家電等の不法投棄を見逃す「廃棄物処理法」や個別「リサイクル法」等の制度的な欠陥を客観的に認識し、欠陥や足りない部分を速やかに改正し、補完する必要がある。排出事業者の多くは産廃業者に安易に委託しているが、産廃業者等は費用削減を優先し、最終処分場以外の場所に不法投棄している。基本原則の遵守を厳しく迫る措置が必要である。

3つは、「廃棄物処理法」や「家電リサイクル法」等の廃棄物法制度に「拡大生産者責任」の視点を導入し、この制度を軸に再構築する。産廃や廃家電等について最終処分にいたるまで「適正処理」の責任を追及することである。

4つは、不法投棄の回避と抑制効果を上げるには産廃等の流れの透明化が重要である。このためにも透明化確保のための情報開示が重要である。製品等の生産・輸入・流通・販売・消費・廃棄、使用後や廃棄後の処理・処分にいたる全過程の透明化が不可欠である。このためにも現行の「マニフェスト制度」を全面的に改正する。

5つは、不法投棄した企業や経営者の社会的責任を徹底的に追及する制度の構築にくわえて、産廃等の全量撤去を前提に原状を回復するには膨大な費用がかかること、費用面で

不法投棄が決して得策でない旨の制度を導入する。

6つは、不法投棄でも行政責任が大きい。対応の鈍さや調査能力・監視機能の不足に集約される。不法投棄を発見し、兆候段階で規制する調査・監視・指導体制の強化が行政には求められる。住民や地域組織の監視能力・調査能力を積極的に活用することが、不法投棄を兆候段階で回避・抑止する近道である。

7つは、産廃業者等に売却や貸付を通じて結果的に投棄場所を提供する地権者の責任を明確にする必要がある。地権者として不法投棄を監視し、報告する責務を定め、責任を分担させることも回避・抑制効果として有効である。

田 口 正 己 (たぐち・まさみ)

<略歴>

昭和 13 年生まれ。立正大学大学院文学研究科 (社会学専攻) 修士課程修了、立正大学文学部社会学科助手 (研究助手)、平成 20 年 3 月立正大学社会福祉学部退職、現在立正大学名誉教授。

<主な社会活動>

埼玉県環境アドバイザー
東都生協環境監査委員

<主要著書 (論文)>

田口正己 『大規模「国家プロジェクト」の構想と現実』本の泉社 (2008)
田口正己 『ごみ社会学研究』自治体研究社 (2007)
田口正己 『「ごみ紛争」の展開と紛争の実態』本の泉社 (2003)

2 リサイクル偽装事件を生み出す社会、経済的背景

環境ジャーナリスト

服部 美佐子

要 旨

化学メーカー石原産業（大阪市）がリサイクル製品を偽った産廃不法投棄事件と、産廃業者「善商」（岐阜市）による不法投棄事件を紹介する。前者は埋め戻し材「フェロシルト」の名で中部地方に72万トン、後者は建設リサイクル法のもとで集めた建設廃材を50万トン以上と、いずれも国内最大級の投棄量だ。事件を生んだ背景には、大量リサイクルを進める社会経済的な要因と、それに追いつかない法制度の欠陥がある。

1 フェロシルト事件

石原産業は、酸化チタンと農薬を製造する中堅化学メーカーだ。チタン鉱石から作られる酸化チタンは、白色の顔料として車の塗料や化粧品をはじめ、さまざまな用途に使われ、国内の生産量の半分以上を占めている。

その酸化チタンの製造工程から、大量の無機性汚泥が発生し、産廃として処理されている。鉄分が多いことから、アイアンクレイと呼ばれている。その産廃を減らすため、同社が埋め戻し材を開発、リサイクル製品「フェロシルト」の名前で売り出した。2001年から2005年までに72万トンが東海3県と京都府に埋められた。ところが、これが、実はアイアンクレイとほとんど中身が同じ産廃で、基準を超える六価クロムが溶出し、一大不法投棄事件に発展した。製造した四日市工場の副工場長（当時）が廃棄物処理法違反（不法投棄）で実刑判決、同社も5,000万円の罰金を払うことになった。

同社はアイアンクレイを三重県四日市市内にある財団法人三重県環境保全事業団の最終処分場に埋め立てていたが、産廃の埋め立て料金はトン当たり8,400円。年間10万トンを排出する同社の場合、十数億円をくだらない

費用がかかる。そこで同社は、廃液を有効利用したリサイクル製品「フェロシルト」を開発した。といっても「名前」を変えただけだ。赤茶けた粘土そっくりで、アイアンクレイとほとんど区別がつかない。

2 実態は逆有償

石原産業が考えたのは、表向きはトン80円で販売し、裏ではトン3,000円の処理費を払って引き取らせるという方法だった。

石原産業から子会社の石原テクノにトン当たり80円で販売。テクノが仲介業者に同150円で販売して、商品の体裁を整える一方、石原産業は「用途開発委託費」の名目で、販売価格の20倍にあたるトン当たり3,000円前後を販売先に支払う。このやり方を瀬戸市の陶土などを扱う業者と契約、2001年夏から不法投棄が始まった。

石原産業は、産廃として管理型処分場に埋め立て処理する費用トン9,400円（処理料金トン8,400円と産廃税がトン1,000円）と比べると、約6,000円の節約になる。契約した業者もトン約3,000円がころがりこむうまみのある商売だ。契約は2001年8月に、同社は2003年までの3年間にこの処理費を「運送

費」の名目で約 16 億円支出をすることを明記した稟議書を作成、社長（当時）ら経営陣の決裁をとって行われ、同社が産廃不法投棄の実行を行った疑いが極めて強い事件だ。

さらにこの不法投棄を三重県が後押しした。2003 年に石原産業は「三重県のリサイクル製品利用促進条例」に基づくりサイクル品の認定を申請。審査を受けた際に「他の廃液と区別している」と偽った内容の書類を提出、9 月に認定された。県の担当者も鵜呑みにした。ところが実際にはさまざまな廃液を混入し、アイアンクレイと同じ産廃だった。

3 撤去命令から、逮捕へ

岐阜県は 2005 年 5 月、フェロシルトが搬入された土地を調査し、3 か所で土壌環境基準を超過する六価クロムとフッ素が検出されたことをつかんだ。愛知県も同様の調査で確認し、全面撤去を同社に求めた。さらにフェロシルトをアイアンクレイと同じ製法で作っていたことがわかり、2005 年 11 月、両県はフェロシルトを産廃と認定、廃棄物処理法に基づいて撤去を指示する措置命令をかけた。さらに三重県警、岐阜県警、愛知県警の合同捜査本部が設置され、2006 年 11 月、元副工場長ら 4 人が逮捕（うち 2 人はその後、起訴猶予と不起訴処分）された。

2008 年 7 月現在、愛知、岐阜、三重、京都



約15万トンのフェロシルトが不法投棄された愛知県瀬戸市幡中町。撤去作業は2013年まで続く。

の 4 府県、計 45 か所に埋められた 72 万トンのうち、撤去の終わっていないのは、愛知県（20 か所）が 4 か所、岐阜県（17 か所）が 3 か所ある。

4 岐阜市の不法投棄もリサイクル偽装

2004 年に発覚した岐阜市椿洞の産廃不法投棄事件は、産業廃棄物中間処理業者「善商」が十数年にわたって土砂を含めると約 125 万 m³に及ぶ不法投棄を行ったもので、国内最大級といわれる。大半はまだ撤去されないまま残っており、2008 年 3 月に環境省が「特定産業廃棄物特別措置法」の適用を決めた。だが、撤去するのは約 40 万 m³で、残りは汚染や二次災害が起きないように対策をとり、監視を続けるという。



岐阜市椿洞の不法投棄現場。中腹には産廃の選別施設と焼却炉がみえる。

「善商」は 1986 年に設立された。岐阜市からコンクリート片の破碎、木くずの焼却などの中間処理、さらに収集運搬の許可を得て、1987 年から操業を始めた。事件の発端は、1992 年から 1997 年の間に、市の御望地区にある岐阜県が指定した保安林に業者が数万 m³の残土と産廃を不法投棄したことに遡る。県は 1992 年、善商に対し、椿洞にある善商の所有地に隣接する県保安林に投棄した産廃の撤去を命令。同社は産廃を除いた残土を椿洞から南西約 2 キロの御望地区に運び込んだ。」コ

ンクリートがらは細かく砕き、再生品にして利用する」とする計画書を県に提出、了承された。市も「残土だけならいい」と容認したという。ところが、搬入が始まると、コンクリートがらや木くずなどの産廃が大量に混じっていることから住民が「不法投棄だ」と通報。市は1994年から1997年の間に計16回立ち入り調査し、一部を掘り返し産廃と認定した。

1997年に市は廃棄物処理法に基づき撤去命令を出す方針を固め、県に相談したが、県は「水質汚染など住民の生活環境に大きな影響がないと命令できない」と反対し、市は断念した。県はコンクリートがらが再生されているかどうか確認しないまま、市も県の見解に従って強い措置を取らず、結果的に不法投棄を容認することになった。

味を占めた善商は、椿洞での不法投棄を本格化させた。なぜ、適切な対応を講じなかったのだろうか。当時、立ち入り調査した市職員はマスコミ関係者にこう証言している。「1992年ごろから野焼きについて市民から苦情が相次ぎ、現場を立ち入り検査した。土砂の中に建築廃材が埋められているのをたびたび目撃し、不法投棄の疑いを持ち、敷地の現況を撮影して記録するなどしていた。しかし、地元の市議から電話が入ったり、上司からあまり関わるなと諭されたりして、検査への圧力を感じた」

善商の役員は地元の名士で、元知事が自宅を訪れ、市会議員を親戚に持つ家柄。役員は「何をやっても許されるんだ」とうそぶいていたという。後になって善商が有力県会議員に政治献金していたことも判明している。

5 関係者の逮捕、撤去の課題

2004年3月、岐阜県警は廃棄物処理法違反の容疑で善商を家宅捜索、10月、善商の元役員で実質的経営者、社長、搬入業者「ニッカ

ン」(三重県名張市)の元社長ら7人を廃棄物処理法違反容疑で逮捕した。善商の社長は2005年9月、名古屋地裁の懲役3年、罰金500万円の判決に従った。善商の元役員とニッカンの元社長は控訴したが、名古屋高裁は2006年9月、善商の元役員に懲役3年8月、罰金1,000万円、ニッカンの元社長に3年6月、罰金800万円を言い渡した。ニッカンの元社長は従い、善商の元役員は最高裁に上告したが、2007年2月、名古屋高裁の判決が確定した。

市は、125万 m^3 のうち、木くずや紙など産廃の割合の高い約40万 m^3 を掘削し、選別した産廃を撤去することになっている。総費用100億円のうち55億円を市が、45億円は産廃特措法の指定で地方交付税交付金から出る見通した。

6 教訓

この2つの事例から次のような教訓が読みとれる。

リサイクル製品、あるいはリサイクルに利用するというと、行政がお目こぼししたり、逆に後押ししたり、不法投棄に手を貸しかねない状況を生み出した。リサイクルを歓迎する社会のムードもそれを助長している。だが、一律にリサイクルを否定することは間違っている。どんなリサイクルならいいのか、個々の吟味と判断こそが大切だ。

政治家との密接な関係と、それを背景にした行政の弱腰な態度。石原産業も善商も、複数の政治家と昵懇な関係にあったといわれている。善商に関わるなど言われた市職員の話や、三重県内で、財団法人の処分場をまるで自社処分場のように石原産業が使って来た背景に政治家の陰を指摘する声は多い。ここからは行政の行為の透明化が必要だ。両事件と

もに行政の対応は極めて不透明でなぞに包まれている。

法の欠陥。廃棄物処理法は、廃棄物が発生し、処理するまでをマニフェスト（管理票）で追跡することで違法処理がされないよう業者に義務づけている。しかし、善商事件の場合、建設廃棄物は建設リサイクル法のもとで処理されており、マニフェストは善商に届いた時点で終了する。コンクリート殻を粉砕するとリサイクル製品と見なされるからだ。それを善商は埋めていた。石原産業は、リサイクル製品と偽ることで、産廃認定を逃れ、したがってマニフェストの交付も

必要としなかった。善商事件では、リサイクル製品が本当に使われているのかを確認する仕組み、石原産業事件では、リサイクル製品が本当に商品価値のあるものか評価し、さらに実際にどう使われているか確認する仕組みが、法制度の中に組み込まれていなければならなかったのではないかと。

だが、それは排出者責任制度を導入すればたちどころに解決するということではない。どのような改善が必要か、個々の事例をもとに、現実を踏まえたリアルで具体的な検証が必要だと思う。

【参考文献】

- ・杉本裕明『赤い土・フェロシルト』風媒社（2007）

服部 美佐子（はっとり・みさこ）

<略歴>

環境ジャーナリスト。明治大学文学部、環境カウンセラー（環境省）。地方自治職員研修、いんだすと、生活と環境、環境技術会誌などに連載中。

<主要著書（論文）>

服部美佐子「市民からみた容器包装リサイクル法の改正の経緯と評価」『廃棄物学会誌 Vol.17 No.4』（2006）

服部美佐子『地球の未来とゴミ学習（全3巻）』さ・え・ら書房（2005）

共著『ごみ処理のお金は誰が払うのか』合同出版（2005）

不法投棄の防止に向けた事業者の取組等関係

1 解体工事業界における不法投棄に係る現状認識及びその防止への取組並びに今後の方策等について

(社)全国解体工事業団体連合会 専務理事
出野 政雄

要 旨

不法投棄された建設廃棄物の大部分は解体工事由来のものだとされる。そうであれば、解体工事関係者による不法投棄の防止対策を徹底すればよい。そのためにはまず、国が解体工事の意義を認識し実態を把握して、法制度をはじめ業界環境を整備することが先決である。

その上で優良解体業者を育成するとともに厳しく監督指導すれば、不法投棄防止対策になると同時に、廃棄物の再資源化、有害物の適正処理並びに工事災害の防止にも寄与できる。

1 はじめに

建築物解体由来の廃棄物の不法投棄については当然、解体工事の施工者、特に解体業界及びその周辺に問題がある。しかしながら、国民及び行政が解体業界を直視せず、関係法令等も未だ整備されていないことにも少なからず問題・原因がある。本稿では、解体工事由来の廃棄物の不法投棄問題に限定して論ずる。

2 不法投棄に係る現状認識

廃棄物の発生量、排出量及び不法投棄量等に関する統計は実態を正確に反映していない可能性がある。特に解体工事については統計がないに等しい。諸対策には正確な実態把握が不可欠である。

(1) 廃棄物の排出量等について

ア 環境省及び国土交通省によれば、平成 17

年度の産業廃棄物総排出量は約 4 億 2 千万 t、業種別では建設業が約 7,700 万 t、そのうち解体工事関係は約 1,520 万 t となっている。しかるに、これらの数値には資料の出处、計算根拠を含め検証が必要である。少なくとも解体工事について除却統計(建築基準法第 15 条第 1 項により、建築物を除却するときは施工者が都道府県知事にその旨を届け出なければならないこととされているが、当該届出が確実に行われているとはいえない状況にある。)を根拠にするのであればその検証が必要である。例えば平成 16 年度計は約 16 万 6 千棟となっているが、甚だ疑問である。

イ 環境省によれば、平成 18 年度の廃棄物の不法投棄は件数で 554 件、投棄量で約 13 万 1 千 t、そのうち約 7 割が建設系のもの、しかもその大部分が解体工事由来のものだとされている。この数値も検証が必要である。この

数値は行政当局が確実に把握したもののうち1件当たりの投棄量が10t以上の事案のみを対象としている。建設系以外の廃棄物は1件当たりの量が比較的少ないこと、近年の不法投棄が不適正処理を含め巧妙化していることなどもあって、行政当局が把握できなかった事案はこれ以外にも多数存在すると考えられる。建設資材廃棄物であれば解体工事由来のものだと即断する可能性も高く、この点についても検証が必要である。

(2) 解体工事の実態について

解体工事の実態は不明瞭で、行政も正確には把握していない。

ア 解体工事の件数について

解体工事の件数は不明である。除却統計が参考になるが前述のとおり解体工事の件数を正確に表しているとは思えない。因みに国土交通省見解では年間約30万件強、研究者によってはさらに多いという説もある。例えば住宅着工件数だけを考えても1967年ごろから年間100万件以上の時代が続いており、これにビル、その他の工作物の解体を加えれば一概に誇大であるとはいえない。解体工事の件数くらいは正確に把握しなければ的確な施策は実施できない。

イ 解体業者の数について

解体工事を営業する業者数も不明である。解体工事業許可制度はないので把握しようがない。建設業許可のうち一般的な解体工事とはび・土工工事業、特別な場合は土木工事業又は建築工事業許可で営業できることになっており、合計約50万業者にもなる。この50万業者すべてが解体業者(業許可・登録に拘わらず建築物等の解体工事を営業する業者の意味で使用する。)になりえるが実態は不明である。

なお、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」(以下「建設リサイクル法」という。)で建設業許可不要(請負金額500万円未満の解体工事のみの営業)の業者について登録制度が創設され、現在約8千業者が登録しているが、従来の解体業者以外の者にも登録させており、やはり実態は不明である。さらに厄介なことに、法律上はこの登録業者だけを解体工事業者と称することになっており、国民はもちろん行政関係者でさえ誤解が多い。因みに国土交通省の資料によれば、この登録業者による解体工事(元請)件数は過大に推測しても全体の1割程度に過ぎない。ただし、普通の建設業許可業者が解体工事を敢えて受注し、解体工事業者に施工させる例は多い。

このような状況下で唯一電話帳登録業者約1万2千業者というのが実際の解体業者数に近いと思われる。建設業者が減少している中、この数字は近年増加傾向にある。

解体業者の数や所在くらいは正確に把握しなければ的確な施策は実施できない。

ウ 分別解体について

建設リサイクル法によって、平成14年から分別解体と再資源化が義務付けられた。それまでは所謂ミンチ解体が横行し不法投棄の原因の一つとなっていたことは否定できない。しかるにミンチ解体は現在も完全には消滅していない。地方部はもちろん都市部でも未だ散見される。しかしながらミンチ解体を理由に業者が摘発された例は皆無に近い。実質的に強制力のない法律では不法投棄対策としての効果は小さい。

エ 解体廃棄物の処理費について

解体工事費のうち廃棄物処理費が占める割合は30~50%、場合によっては50%を越す。

廃棄物処理費の低減は解体業者にとって死活問題である。不法投棄に誘惑される素地は

十分にある。しかも、解体工事からは普通の廃棄物以外に石綿含有建材、CCA（銅、クロム、砒素）処理木材、フロン含有建材・機器、PCB含有建材・機器、廃油など多種多様の有害物が発生する。これらを適正に処理するためには専門知識が必要であり費用も嵩む。しかるに、発注者や元請業者等の処理費負担義務意識は極めて希薄で、解体工事費は安ければ安いほどよいという意識が未だ支配的である。

処理費負担を末端の解体業者に押し付けければ、不法投棄や不適正処理を誘引することにもなりかねない。発注者や元請業者等の啓発及び排出事業者責任の強化が必要である。

3 不法投棄防止への業界の取組

解体業界全体としての取組みはない。（社）全国解体工事業団体連合会（以下「全解工連」という。）としては可能な限りの取組みを行っているが物理的及び感情論的にも限界がある。特に廃棄物関係の規制法においては遵法業者が違法業者に駆逐される恐れがあり、立法及び行政関係者の理解・配慮が不足すると、「そして誰も法律を守らなくなった。」という事態を招くことに留意しなければならない。

(1) 適正処理の啓発活動について

解体業界を代表する全国団体は全解工連しかない。所属企業は約1,600社で組織率は10～15%と考えられる。前述のとおり正確な分母が不明である。

全解工連では所属企業に対し、法令及び行政の指導内容等を適宜伝達し適正処理の啓発活動を常に行っている。全解工連の会員倫理綱領の中でも不法投棄撲滅を謳っているところである（平成21年度施行予定）。また国土交通省主導の建設副産物適正処理広報推進会議にも参加し、行政や他団体とも連携をとりながら啓発活動に努力している。しかしなが

ら全解工連に所属しない業者は埒外であり如何ともし難い。未組織解体業者の監督指導は重要な課題である。

(2) 解体工事施工技術講習について

全解工連では、平成12年から「解体工事施工技術講習（建設リサイクル法による国土交通大臣登録講習）」を実施している。廃棄物の適正処理の啓発はもちろん、適正な解体工事の普及を目的としたもので、平成20年度までの修了者は累計8,078人である。解体工事は有実務経験だけでも営業できることになっているが、実務経験がミンチ解体だけでは問題外である。すべての解体工事従業者に受講を義務化すればさらに効果が期待できるところである。少なくとも法律の不知は防止できる。

(3) 解体工事施工技士資格について

全解工連では、平成5年から「解体工事施工技士資格試験」（平成12年からは建設リサイクル法による国土交通大臣登録試験・登録者は5年ごとに更新）を実施しており、平成20年度までの合格者は累計13,515人である。解体工事については労働安全衛生法において現場の作業主任者制度等僅かに規定がある以外、施工管理等についての国の資格制度はない。解体工事は新築工事より高度な技術が必要だとは言わないが、根本的に新築工事と異なることは万人が認める。新築 供用 解体 再資源化 新築の循環がごく自然に理解されているながら、実際には解体工事が独立した業種としてその有り方等について論じられたことはない。解体業者の資質の問題もないとは言えないが、解体工事についての国民及び行政の理解不足が大きな原因であろう。

解体工事の存在意義・重要性を認識するならば、解体専門工事業の確立と同時に専門資格制度の整備は不可欠であり、国の施策として早急に実施すべきである。不法投棄防止に

も役立つことは言うまでもない。

(4) パトロール活動について

不法投棄防止には地域住民の協力が不可欠だが、行政関係者を中心に関係業界が協力して常に監視パトロールを行うことが重要である。建設リサイクル法が施行された平成 12 年ころから、地方によっては解体業者団体も行政に協力しパトロールに参加しているが、全国的には現在はそれほど活発ではない。不法投棄の前段階であるミンチ解体防止の監視パトロールも重要であるが、現実には問題が多くほとんど実施できていない。なお、形式主義に流れ、団体所属業者のみを監督指導し、届出のあった現場のみをパトロールする例が多いが、これではほとんど不法投棄防止対策にならない。

4 不法投棄防止のための今後の方策等

解体工事関係の方策としては、紙面の関係で項目だけになるが次のことを提案する。

廃棄物及び解体工事に無関心あるいは忌避する一般国民・立法・行政関係者の啓

発

解体工事に係る基本法（業許可、資格、技術基準等）の整備

優良解体業者の育成及び監督指導並びに不良業者の排除

優良廃棄物処理施設の整備及び処理費の低減

廃棄物処理業許可・産業廃棄物管理票交付が不要とされている自己処理規定の見直し

発注者及び元請業者の処理責任・罰則の強化

不法投棄実行者に対する監視パトロール、摘発及び罰則の徹底

5 おわりに

解体工事については、基礎的な制度を整備しなければ、不法投棄防止対策を含め諸施策が砂上の楼閣となりかねない。立法・行政はじめ関係者に対し、ご理解と早急の施策実施をお願いする次第である。

出 野 政 雄（いでの・まさお）

<略歴>

昭和 24 年生まれ。防衛大学校（土木工学専攻）卒、中央大学法学部卒、建設会社勤務、会社経営等を経て、平成 6 年から社団法人全国解体工事業団体連合会事務局長、専務理事、現在に至る。

<主な社会活動>

環境省中央環境審議会地球環境部会フロン類等対策小委員会委員

国土交通省社会資本整備審議会環境部会建設リサイクル推進施策検討小委員会委員

環境省中央環境審議会建設リサイクル専門委員会委員

2 建設業界の建設副産物の適正処理および再資源化への取り組み

社団法人日本建設業団体連合会 常務理事
木本 建二

要 旨

建設業界には50万社を超える許可業者があり、経営規模・形態が極めて幅広いのが特徴。

業界の一部に止まるが、建設業界を代表する9つの団体で「建設九団体副産物対策協議会」を設立し、建設副産物の適正処理及び再資源化に積極的に取り組んでいる。主な事業内容は、建設マニフェストの販売、不法投棄原状回復基金への出せん、不法投棄の未然防止も含めた適正処理に係わる講習会の継続的な全国展開等を実施。

建設3団体(日建連・土工協・建築協)の環境自主行動計画の策定と、フォローアップの実施による建設副産物の適正処理及び再資源化の推進。

廃棄物処理法に係わる法規制及び運用の在り方について、実際面での問題と見直しの希望。

1 建設業界の特徴について

建設業のうち許可業者は、1999年度の60.1万社をピークとして、建設投資額の減少や昨今の経済情勢から年々減少を続けており、2007年度は50.8万社となっている。

その内訳は、資本金10億円以上の会社が0.3%、1億円以上を加えても僅か1.2%に止まっている。一方、個人経営の会社が20.9%を占めている等、その経営規模・形態が極めて幅広いのが特徴となっている。

(社)日本建設業団体連合会(以下、日建連)は、総合建設業者で構成する事業団体で、建設業界の統一的な産業団体を目指して1967年に設立し、現在、法人会員51社、団体会員10団体、特別会員5社で運営しており、傘下の企業は約450社となっている。

建設業界では、日建連以外にも、その事業目的に沿って様々な団体が運営されているが、建設業を営む会社の経営規模・形態の幅広さから、未組織のものが47万社以上にもなると

見られている。

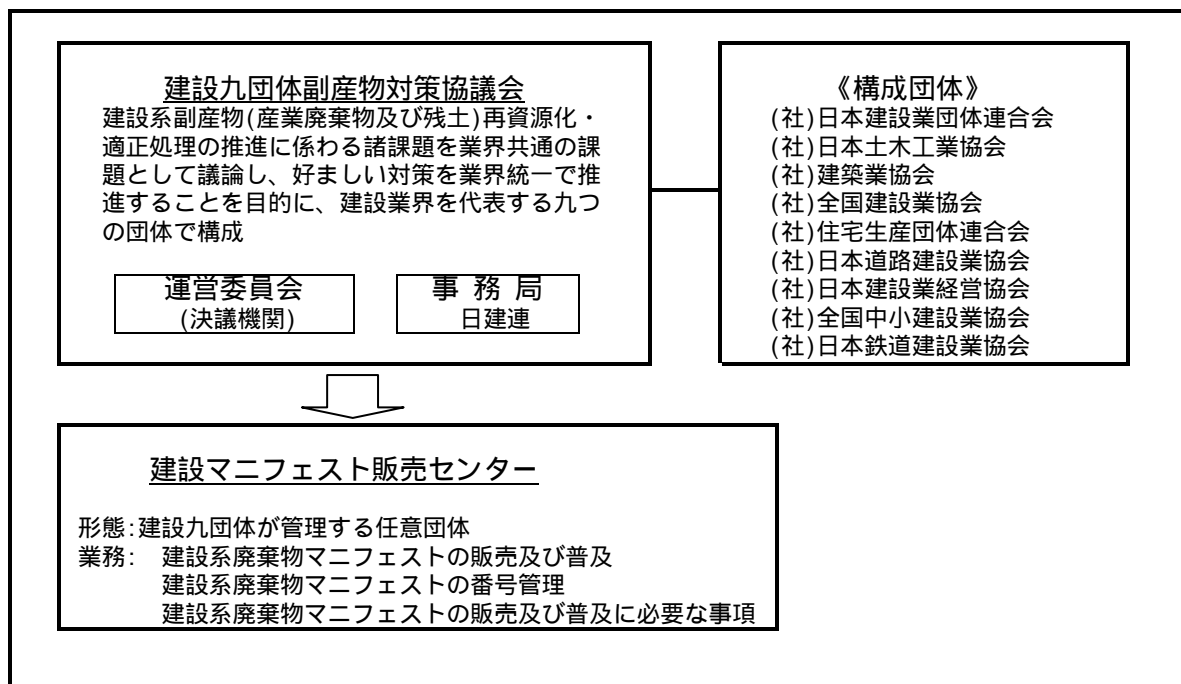
2 不法投棄の実態に係わる認識について

不法投棄される廃棄物の種類別内訳は、建設系廃棄物が約79%(環境省平成19年度調査:非公式データ)と公表されており、このような傾向は長期的なものとなっている。

建設廃棄物が多く不法投棄される原因としては、小規模な解体廃棄物が、以前は法の網をくぐるかたちで処分されていた実態が、一部継続されていると想定される。

かつて、小規模解体工事については施工業者の規制がなく、安価なミンチ解体が横行し、自社処分として処理されていたが、現在は、廃棄物処理法や建設リサイクル法等が整備され、規制が強化されてきている。また、一部では、医療廃棄物などの感染性や有害廃棄物の不法投棄を覆い隠す材料として建設廃棄物の

【表 1】建設九団体副産物対策協議会 構成図



が投棄される実態もある。

これらは確信犯として、犯罪と知りつつ行われるもので、業界団体等が関与できないところで行われていると考えている。

さらには、実態調査方法にも建設業界には異論があり、不法投棄廃棄物の種類として安易に「建設廃棄物」と考えやすい傾向があるものと考えている。

建設業界としては、これら調査結果がそのまま実体的な状況であるとは考えないが、不法投棄廃棄物として「建設廃棄物」が多くを占めていることについては、真摯に受けとめ業界としてできる対応策を講じているところである。

3 建設九団体副産物対策協議会の活動について

(1) 設立の経緯と団体構成

建設九団体副産物対策協議会(以下、建設九団体)は、従来、建設副産物処理問題を建設業関連団体でそれぞれ個別に検討・対応してきたものを、1984年に業界共通の課題であると

して、日建連をはじめ、建設業界を代表する8団体で、建設八団体廃棄物対策連絡会(以下、建設八団体)を設立したことをはじまりとしている。

この建設八団体では、「建設廃棄物処理ガイドライン(1990年厚生省)」、「環境政策大綱(1994年建設省)」、「リサイクルプラン21(1994年建設省)」等に対し、建設業界の実情を踏まえた意見を反映するように努める等の活動を行ってきたが、団体間相互の連携・情報交換をより強化する為、1997年に現在の建設九団体に改編し現在に至っている。

建設九団体の各団体傘下企業数は、倒産・廃業等で常に変動するものであるが、現在約9万6千社程度となっている¹⁰。

(2) 建設マニフェスト販売センターの設立と建設系マニフェストの販売・普及

1990年の厚生省(当時)通知に基づき、建設マニフェストが(財)日本産業廃棄物処理振興センター(以下、日廃振)において作成・

¹⁰ 表1参照

販売され、建設業界で使用を始めた。1991年の廃棄物処理法改正（1992年施行）により特別管理産業廃棄物のマニフェスト交付が義務づけられて以降も、建設廃棄物においては上記通知による行政指導に基づき、このマニフェストが使用されてきたが、1997年の廃棄物処理法改正（1998年施行）により、マニフェスト交付が全ての産業廃棄物に適用拡大されるとともに、電子マニフェスト制度が創設され、日廃振が電子マニフェストの運営主体である「情報処理センター」の指定を受け、電子マニフェストを推進する立場になったことに伴い、それまでの紙マニフェストの販売を中止することとなった。これを受け、1998年11月、建設九団体でマニフェスト販売センターを設立し、建設系廃棄物マニフェストを販売することとなった。

2007年度（第10期）のマニフェスト販売実績は、委託販売数量・卸売数量を合計して、約2,770万部となっているが、今後の急速な電子マニフェスト普及に伴い、結果的に漸減していくものと予測している。

建設系廃棄物の適正処理と排出事業者の購入の利便性に資する為、全国の建設業協会等に販売窓口を設置し、その普及促進に努めており、現在、全国で293ヶ所の販売窓口を設置している¹¹。

(3) 産業廃棄物等不法投棄原状回復基金への出えん

廃棄物処理法改正（1998年6月施行）により、不法投棄対策強化の一環として、産業廃棄物適正処理推進センターの指定、原状回復措置のための基金の設置、支障の除去費用の支援等が制度化された。これは、1998年6月17日以降に発生した産業廃棄

物の不法投棄で、投棄者が不明あるいは資金不足であることを理由に、都道府県等が原状回復事業を代執行する場合、その総事業費の4分の3以内の金額を基金から拠出するものであり、4分の1は都道府県等が負担することとなっている。

総事業費の4分の3のうち、国の補助が4分の1、産業界全体が4分の2となっているが、産業界全体の中で各産業別負担割合については、当時の経団連委員会等で様々な議論が交わされた。

不法投棄に関する手がかりは、直近3ヶ年の厚生省不法投棄実態調査以外に無く、これによれば平均不法投棄量約40万tのうち建設廃材、木屑、その他建設系廃棄物が約34万tで全体の約9割、その他の産業界系のものが1割となっており、原状回復されずに投棄されたままになっているものの9割が建設系であった。このため、建設業界は9割から8割を負担すべきとの意見が多く出された。

建設九団体においては、厚生省不法投棄実態調査の妥当性、産業界全体に向けられた拠出要請に対して負担が特定の業種に偏りすぎている、建設業界の特徴から、建設廃棄物の適正処理に真摯に取り組んでいる一部の団体・企業が過大な負担を強いられる矛盾等、多くの異論も出された。その後、様々な議論を経て、社会的責任を果たす意味から主体的に対応し、基金に対しては自発的な意志に基づくことを前提に拠出協力の方針を決定した。

その後、1998年6月、改正廃棄物処理法の施行に先立ち、経団連安全環境委員会において産業界の負担割合を決定した¹²。

なお、基金発足の1998年以降、前年度までの建設業界からの出えん状況は以下の通

¹¹ 表1参照

¹² 表2参照

【表2】原状回復基金に対する産業界の拠出割合（1998年6月時点）

建設業界	他の産業界	処理業界	産業界全体
7割	2割	1割	10割
2億8千万円	8千万円	4千万円	4億円

【表3】原状回復基金に対する年度別拠出状況(建設業界・産業界全体) 単位:百万円

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
建設業界	140.0	280.0	-	280.0	240.0	224.0	196.0
産業界全体	203.0	320.0	128.0	402.0	341.0	311.0	278.0

2005	2006	2007	累計	
168.0	140.0	135.0	1,803	(69.2%)
234.0	195.0	193.0	2,605	(100.0%)

りであり、原状回復基金に対しては多大な貢献をしているとの自負を持っている¹³。

しかしながら、毎年拠出する金額が莫大であることから、他の産業界等の様な奉加帳方式や団体の運営費からの支出は不可能であり、1998年にスタートした建設マニフェスト販売の売り上げから捻出する仕組みとしている。

建設九団体は、建設マニフェスト(紙)の販売を進める一方、講習会等において電子マニフェストの普及促進にも努めており、会員の大手企業を中心に急速に普及が進んでおり、現行の原状回復基金制度の枠組においては、近い将来、建設マニフェスト(紙)の売り上げ減少に伴い、拠出原資が枯渇することが見込まれる。

現在、環境省において、「原状回復に関する基金のあり方懇談会」を設置し、2010年度以降の基金のあり方を検討しているところであり、建設業界からも委員を派遣し意見表明をしているが、基金自体の存続・廃止も含め議論を深めることを期待している。

また、存続するとした場合、「社会貢献」の理念に基づき、合理的な理由により賛同する産業・企業が、広く、薄く拠出できる仕組み作りを強く希望している。

(4) 電子マニフェストへの対応

不法投棄対策のひとつとして、廃棄物の処理過程を管理するマニフェスト制度は有効な手段といえる。その制度を電子化し、より透明性・客観性を確保できると考えられる「電子マニフェスト」については、建設業界もその普及促進について決して吝かではない。

しかしながら、一方で、不法投棄原状回復基金に極めて多額の出えん(産業界の7割)をしている建設業界は、その原資を紙マニフェストの売上で捻出しており、紙から電子への移行はこれらの対応に混乱をきたすことになる。

紙及び電子のマニフェストの選択は、不法投棄に対応する各企業の主体的取組みによるものであるが、建設業界の現状では相反する内容の位置づけとなり、現段階では電子マニフェストへの移行を積極的に推進

¹³ 表3参照

【表 4】講習会開催時の基本プログラム内容（開催地により適宜変更）

建設業と環境問題 建設廃棄物の適正処理について
1. 基本事項
(1) 廃棄物の種類
(2) 排出事業者
(3) 処理基準
2. 廃棄物の委託処理
(1) 処理業者の選定
(2) 委託契約の締結
(3) マニフェストによる管理
3. 不法投棄の事例
電子マニフェストの説明
建設リサイクルの推進について(建設リサイクル法を中心に)
1. 関係者の責務(建設リサイクル法基本方針より)
2. 建設リサイクル法の枠組み
3. 実際の施工方法(非木造解体と木造解体)
4. 解体工事業者の登録制度等

できない課題となっている。

(5) 建設廃棄物の適正処理に係わる講習会の継続的な全国展開

建設九団体では、建設廃棄物適正処理の推進、法改正に対応した取組みと趣旨の周知徹底を図るため、必要の都度、全国的な講習会や周知活動を展開している。

廃棄物処理法改正(1998年12月施行)により、全ての産業廃棄物の移動に産業廃棄物管理票(マニフェスト)の発行が義務づけられた。建設九団体では、法改正の周知とともに、建設九団体が独自に作成した建設系マニフェストの仕組み、建設副産物処理委託契約等について普及促進を図る為、都道府県建設業協会及び(財)日本建築センター等と連携し、全国主要都市において講習会を実施した。

廃棄物処理法改正(2001年4月施行)により、排出事業者は、マニフェストに最終処分の予定場所の記載や最終処分完了の確認が義務づけられる等、マニフェストに関する規定が改正された。建設九団体では、

新しい様式のマニフェストを作成、改訂建設系マニフェストと併せて改訂廃棄物委託処理契約書の普及促進を図る為、(社)全国建設業協会等と連携し、全国主要都市において講習会を実施した。

建設九団体では、建設廃棄物のさらなる適正処理と再資源化を目指し、本年度から全国各地で講習会を開催している。これは、不法投棄等の事後処理への対応だけでなく、広く建設に係わる企業全体を対象に、不適正処理の未然防止も目的に実施している。

建設九団体所属の専門家による、独自の講習資料作成と講師派遣によるもので、九団体会員企業に限らず広く参加を呼びかけ、九団体側の手弁当方式で参加費用は全て無料としている。

本年度は、開催地の各都道府県建設業協会及び建設副産物リサイクル広報推進会議と共催で開催しており、既に18ヶ所で開催している。今後、数年次にわたり全国すべての都道府県で開催していく予定としている¹⁴。

¹⁴ 表4参照

【表 5】建設リサイクル推進計画 2002 と環境自主行動計画第 4 版の目標

建設リサイクル推進計画 2002 の進捗状況	2005 年度	2005 年度		2010 年度	
	実績値	目標値達成状況		目標値達成状況	
アスファルト・コンクリート塊の再資源化率	98.6%	98%		98%	
コンクリート塊の再資源化率	98.1%	96%		96%	
建設発生木材の再資源化率	68.2%	60%		65%	
建設発生木材の再資源化等率	90.7%	90%		95%	×
建設汚泥の再資源化等率	74.5%	60%		75%	×
建設混合廃棄物の排出量削減 (H12 年比)	39.6%	25%		50%	×
建設廃棄物の再資源化等率	92.2%	88%		91%	
利用土砂の建設発生土利用率	62.9%	75%	×	90%	×

4 建設業の環境自主行動計画について

日建連は、団体会員の(社)日本土木工業協会(以下、土工協)、(社)建築業協会(以下、建築協)とともに、日本経団連の環境自主行動計画に対応し、建設業の環境自主行動計画を策定、毎年フォローアップを行っている。第1版は1996年に策定し、現在は2010年度までの行動計画として第4版を重ねている。

建設業は、国内資源利用量の約4割を建設資材として使用し、産業廃棄物の発生量・最終処分量の約2割を建設廃棄物が占めており、3R(発生抑制・再使用・再生利用)の推進など、循環型社会構築のうえで建設業に求められる役割は大きいものがある。

2002年5月に完全施行された建設リサイクル法により、特定建設資材の分別解体・再資源化の取り組みも定着し、会員企業のゼロエミッションへの取り組みも進展している。

アスファルト・コンクリート塊、コンクリート塊は、既に高い再資源化率を達成している為、目標化する対象品目から外しているが、今後予想される発生量の増大に対応して、新たな利用用途の拡大が望まれる。

現行の第4版は、建設リサイクル推進計

画2002の目標値をベースとしており、2008年4月に建設リサイクル推進計画2008が策定されたことに伴い、建設九団体、日建連の各委員会等で、整合性について検討中である¹⁵。

第4版では、産業廃棄物品目別対策に分けて、建設発生木材、建設汚泥、建設混合廃棄物、その他の建設廃棄物に分類して対策を進めている。また、産廃の品目とは別に建設発生土対策にも取り組んでいる。

5 廃棄物処理法に係わる法規制及び運用の在り方について

建設廃棄物の適正処理・再資源化を推進し、不法投棄のさらなる減少を図るうえで、現行制度の運用の在り方について以下の点等について見直し・再検討を期待している。

広域認定制度の活用の拡大と弾力的な運用

再資源化(リサイクル)の定義の明確化

排出事業者による「自己処理」の判断基準の明確化

許可手続に係わる申請書式の統一化

¹⁵ 表5参照

及び添付書類等の簡素化(廃棄物処理法に基づく各種届出等)
地方の独自規制の見直しと国の指導強化

木 本 建 二 (きもと・けんじ)

<略歴>

昭和 24 年生まれ。学習院大学法学部卒、清水建設株式会社入社、平成 19 年 3 月退社、4 月社団法人日本建設業団体連合会常勤顧問を経て、同社団法人常務理事、現在に至る。

3 不法投棄防止に対する産業廃棄物処理業界の対応

社団法人全国産業廃棄物連合会 専務理事
仁 井 正 夫

要 旨

産業廃棄物処理業は「負の財」の取引であることから、適切な規制がきちんと実施されていることが業の基盤である。不法投棄等の不適正処理の存在は我々の業の基盤を脅かすものである。そのような意識で法の周知、啓発、円滑な実施のため、各種講習会の実施やマニフェストの頒布等を行い、また、原状回復基金への支援など社会的貢献を行っている。今後は、健全なビジネスを伸ばすという観点からの施策展開が望まれる。

1 はじめに

以下私が所属する全国産業廃棄物連合会の取組等について述べる。

そのような趣旨から記述ぶりも「我々処理業界としては・・・」といった記述としているものの最終的には本稿での意見にわたる部分は筆者個人の見解であることはお断りしておきたい。

2 産業廃棄物処理業の特徴

産業廃棄物処理業は、その名のごとく排出事業者に対して、受託した産業廃棄物の適正処理サービスを提供する業である。

基本的には民間同士の私的な取引ではあるが他産業の取引とは決定的に異なる大きな特徴がある。それは、我々が取り扱う「廃棄物」が「財」ではなく、「負の財」であるということ、また同時に取引に際し対価の流れと物の流れが同方向であるということである。

通常取引においては、支払い者は対価を支払うと同時に財を受け取る、あるいはサービスを受け取ることになる。したがって、より品質の高いものを受け取りたいければ自らの判断でより高額の支払いをすることになる。逆に多くの顧客が求める品質、一定水準のサ

ービスを提供できなければ、短期的な詐欺行為は別として長期的にはそのような業者は取引からおのずと排除されることが期待できるものである。

しかし、廃棄物の処理の場合、支払い者(排出者)の直接的、原始的な利益としては、廃棄物が目の前からなくなることでしかなく、処理の品質についての関心は本来的にはないといわざるを得ない。私的自治の世界では必要なサービス水準が自律的に維持されることは期待できない。

廃棄物の処理がビジネスとして成立するためには適切なルールが存在することが必要不可欠なのである。しかしながら、先に述べたようにルールを踏みこむことで排出事業者、処理業者ともに直接的な利益を得られるという「負の財」の取引の特徴があるので単にルールが存在するのではなく、公権力を伴った強制的な規制としてそれが徹底されている必要がある。行政には是非適切な制度設計に基づく規制とその確実な実施、徹底した取締りをお願いしたい。

我々産業廃棄物処理業界としては、このような産業廃棄物処理業の特徴を認識し、法令遵守こそ業界がビジネスとして成長していけ

る要と考え、会員企業にその重要性の周知に努めてきたところである。しかしながら、不適正処理による利益への誘惑は排出事業者、処理業者ともに常にある。不適正処理の典型である不法投棄についても、排出事業者や無許可業者によるものが多いとはいえ、許可を受けた産業廃棄物処理業者による不法投棄も存在する。行政と業界とが連携し法令遵守に向けた取組を強めていかなければならない。

3 法令遵守に向けての全国産業廃棄物連合会の取組

(社)全国産業廃棄物連合会(以下「連合会」)は産業廃棄物処理業者の唯一の全国団体である。各都道府県ごとに産業廃棄物処理業の業許可を有している者を正会員とする社団法人(県産業廃棄物協会という名称が一般的である。以下「各県協会」。)が設立されており、連合会はこの47の各県協会を正会員とする社団法人であり、各県協会傘下の会員企業は1万6000社を数えている。

連合会においては、既に述べたように法令遵守こそが業の存在の基盤であり、業界としての基本であると認識し、法の周知、人材の育成、時代に適合した制度・政策提案等の活動を行っている。不適正処理の最たるものである不法投棄の防止は、排出事業者、処理業者等廃棄物処理に係る関係者が法令遵守を徹底する中で達成できるものと考えている。

具体的には、(財)日本産業廃棄物処理振興センターの主催する「許可申請等に関する講習会」を各県協会と連携しつつ実施協力し、年間6万人余に対し、法令その他の処理業者として有すべき知識の普及を行っている。この講習は各都道府県等処理業の許可権者からも評価され、この講習の受講が処理業の許可に際し申請者の知識・技能を確認する手段として活用されている。

また、連合会では産業廃棄物処理実務研修

会の開催、産業廃棄物処理事業従事者能力アップセミナーの開催等により法令遵守を周知するとともに人材の育成を図っているところである。

各県協会においても、それぞれ会員企業を対象とした研修などは多くの協会において実施されており、連合会としても講師の派遣等こうした活動の支援を行っている。

また、こうした一般的な法令周知とは別に産業廃棄物処理業者として法令上の手続きとして必須の「書面による委託契約」、「産業廃棄物管理票(マニフェスト)」については、これらはいずれも法令上は排出事業者の義務ではあるものの、処理業者の法令遵守を推進するため「産業廃棄物委託契約書の手引き」、「マニフェストシステムがよくわかる本」を作成し、法令上必要な事項を網羅した委託契約書の作成方法、マニフェストの使用方法等について周知に努めているところである。さらに、具体的にマニフェストの使用が徹底されるよう各県協会と連携してマニフェストの頒布事業を行っている。各県協会を經由して頒布したマニフェストは、建設マニフェスト販売センターから委託されたものも含め年間3000万セットに及んでいる。マニフェストの確実な使用に大いに寄与しているものと考えている。また、これは一連のシリアル番号を付したマニフェストであり、何時、誰に販売したかについての記録は連合会において保管されている。年間少なからず司法警察員からの照会に対しても回答している。不法投棄対策への大きな貢献と自負している。

さらに、マニフェストの電子化についても情報処理センターと連携し、会員企業等に対し、講習会を行う等その周知に努めているところである。

一般の方々の産業廃棄物問題への関心を高めることが遠回りではあっても適正処理の推進に資すると考え、毎年1回「産業廃棄物と

環境を考える全国大会」を関連団体とともに開催し、啓発を図っている。

4 不法投棄対策

不法投棄対策の基本は未然防止であり、起こってしまった不法投棄に対しては、原因者による原状回復が基本となる。連合会としても3で述べたように会員企業への周知、啓発等に努めているところであるが、行政が核となり未然防止対策の推進に向けてより強力に施策を展開してもらいたい。

しかしながら、不法投棄そのものが完全に無くならないことも現実の問題としてあり、また、不法投棄の原因者が産業廃棄物処理業者であることは比較的少数の事例であるにせよ、不法投棄された産業廃棄物がいつまでもそのままの状態であることは、産業廃棄物処理に対する不信感を地域住民に植えつけ、産業廃棄物に対する偏見をさらに助長する恐れも多いこと等も考え、連合会及び各県協会においては行政とも連携をとり各種の不法投棄対策を進めている。

まず、連合会においては、平成9年の法改正により創設された適正処理推進センター制度に対して社会的貢献の観点からその基金に対して関連業界と連携しつつ一定の拠出をする等の貢献を行っている。

また、各県協会が行う不法投棄パトロール、不法投棄物撤去事業等の事業に対し、公益事業推進の観点から一定の助成を行っている。

さらに、各県協会においては、ほとんどの協会が不法投棄パトロールや不法投棄廃棄物等撤去事業を実施している。これらについての内容は参考文献に詳細に記されているところである。

5 最近の制度改正の評価と残された課題

廃棄物処理法は、最近では平成9年、平成12年、平成15年、平成16年、平成17年、

平成18年と累次の改正を重ねている。また、改正にあわせ、あるいは単独で政省令等が改正されてきている。一連の改正の多くは適正処理の推進、不法投棄対策を意識したものであり、規制の強化、基準の強化、明確化を中心にすすめている。

こうした新たな制度に対応すべく、処理業者側においてもかなりの努力を積み重ねてきており、また、行政においても以前に比べれば格段に厳格な法執行に注力していただいている。排出事業者の意識も全体とすればかなり変わってきている。

そうした中で、不法投棄の発覚した量で見ても、その件数で見ても大きく減少してきたことに示されるように全体としてはいい方向に動いていると評価できる。産業廃棄物処理をめぐる地域紛争にしても、かつてのスケールとは異なっているように感ずる。

しかしながら、我々処理業界から見れば、これまでの制度改正は規制強化といってもやや処理業界に偏りすぎているのではないかと云わざるを得ない。健全なビジネスとして事業展開していく手段に関し、あまりに大きな制約が課せられている状況にある。現実には、不法投棄の実行者別で見ても、排出事業者自身がそのトップを占めていることに見られるように、全てのルートで穴をふさいでいかなければ実効は上がらない。現在制度の見直しで中央環境審議会の場でなされているが、我々としてはこのような観点から積極的に議論に参加していく考えである。

【参考文献】

- ・(社)全国産業廃棄物連合会「不法投棄防止等対策の実施状況について」『いんだすと Vol.23 No.5』(社)全国産業廃棄物連合会(2008)

仁 井 正 夫 (にい・まさお)

<略歴>

昭和25年生まれ。東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻課程修士課程修了。厚生省入省、国土交通省水資源部長、(独)国立環境研究所理事、(社)全国産業廃棄物連合会専務理事、現在に至る。

<主要著書(論文)>

仁井正夫「産業廃棄物処理とダイオキシン対策」『いんだすと Vol.15 No.2』(社)全国産業廃棄物連合会(2000)

仁井正夫「再生利用認定制度について」『いんだすと Vol.13 No.3』(社)全国産業廃棄物連合会(1998)

自治体の取組

産業廃棄物の適正処理を目指した取組み

千葉県環境生活部廃棄物指導課

1 背景・経緯

千葉県は産業廃棄物の大量の排出源である首都圏に位置し、道路網の発達に伴い産業廃棄物の運搬が比較的容易であること、また、主要幹線道路周辺の休耕田、さらには谷間や土砂を採取した跡地などが多く、地理的・地形的にも不法投棄されやすい環境にあることから、不法投棄が集中しました。

不法投棄の内容物は、依然としてがれき類や木くず等の建設系廃棄物が半数以上を占めています。また、建設系廃棄物以外では、廃プラスチック類も多い状況です。

千葉県では、ピーク時の平成 11 年度には全国の不法投棄の約 4 割に当たる約 18 万トン

もの産業廃棄物が不法投棄されるという事態となりました。

そこで県では深刻な事態に至ったという危機感から不法投棄防止対策を県政の最重点課題のひとつに位置付け、その防止に力を注いできました。

2 産業廃棄物の不法投棄対策

不法投棄を防止するために講じてきた主な対策は、次のとおりです。

(1) 監視・指導体制の強化

ア 365 日・24 時間体制の監視パトロールの実施

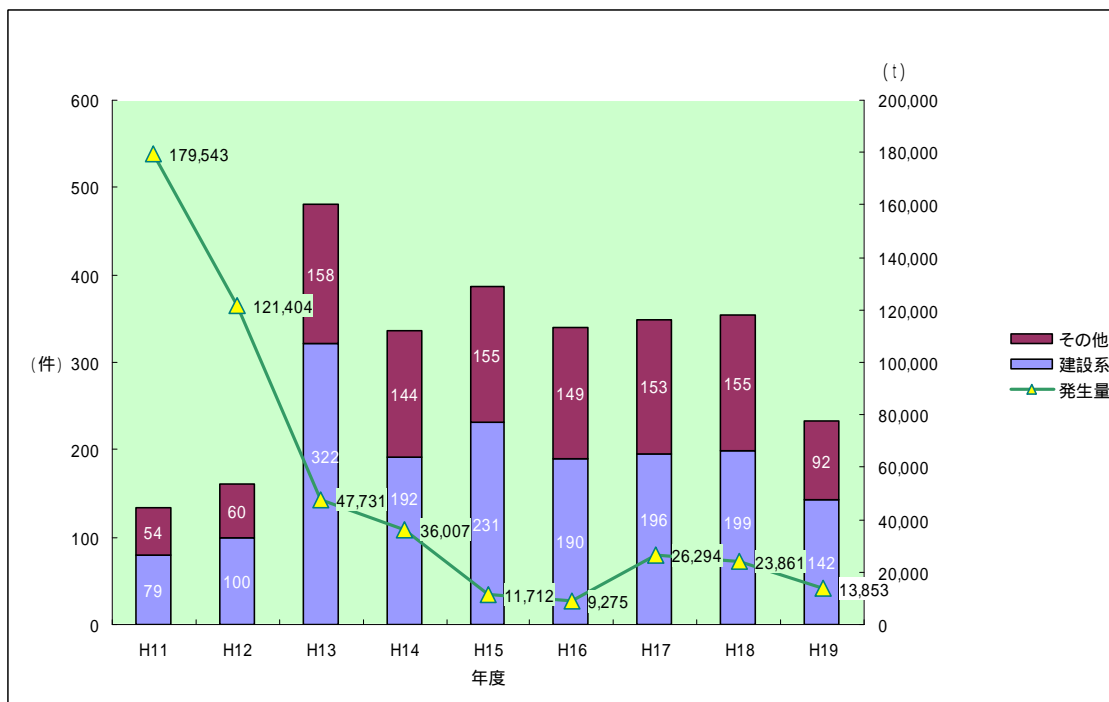


図 産業廃棄物の不法投棄状況の推移

産業廃棄物の不法投棄を防止するためには、早期発見、早期対応を図ることが重要です。そこで、県職員と現職警察官により構成される「グリーン・アクション・チーム」を平成11年4月に発足させ、昼間中心の監視活動を転換し、全国で初めて休日・夜間を問わず活動できる組織を設置し、悪質巧妙化する不法投棄等に機動的に対応できる体制を整備しました。これにより、産廃・残土県民ダイヤル（通称：産廃110番）を通じて寄せられる県民からの貴重な通報にも、機動的に対応することができるようになりました。

イ 出先機関の監視指導体制の充実

平成13年度から各地域の中核的な出先機関である10の支庁に県民環境課を設置して、不法投棄等の不適正処理に対する監視指導体制を充実させました。

なお、組織改正に伴い、平成16年度からは、県民センター5箇所地域環境保全課を、県民センター事務所5箇所地域環境室をそれぞれ設置し対応しています。

ウ 市町村職員への立入検査権の付与

平成13年9月から市町村職員へ立入検査権を付与し、地域での監視体制を強化して、市町村との連携を強化しました。

平成20年度においては、協定を締結した45市町村から推薦のあった371名の市町村職員に対し、県職員の併任発令を行い立入検査証を発行して、立入検査権を付与しました。

エ 県警本部に環境犯罪課を設置

平成14年4月から千葉県警に全国で初めての環境犯罪課が設置され、不法投棄等の環境犯罪に対する取締りについての体制が強化されました。

オ 市町村との連携・他都県市との広域連携

産業廃棄物不法投棄防止対策地域連絡会議

各県民センター・県民センター事務所単位で、管内の出先機関、市町村、警察署などを構成員として監視・指導の協議を行い緊急通報体制を確保するとともに、連携して合同パトロールを実施し不法投棄撲滅に努めています。

産業廃棄物不適正処理防止広域連絡協議会（産廃スクラム28）

関東甲信越及び福島、静岡エリアの都、県及び政令市により構成される協議会を発足させ、相互の情報交換、調査等の協力体制を強化し、都県域を超えて広域的に行われる産業廃棄物の不適正処理の防止と良好な生活環境の保全、不適正処理発生後の迅速な対応及び広報啓発活動を行っています。

(2) 不法投棄撲滅ネットワークの整備

不法投棄された産業廃棄物は、火災や水質汚濁、悪臭や堆積物の崩落などの危険性を内包しており、生活環境に大きな影響を与えます。このため、「ストップ・ザ・不法投棄」を合言葉に、早期発見・早期対応するため、行政機関のみならず県民にも協力を呼びかけ、県民と一体となった全県的な不法投棄撲滅のための運動を展開しています。

(3) 千葉県独自の条例の制定

ア 千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例

産業廃棄物の不法投棄量が全国一という状況になり、大きな社会問題となったことから、不法投棄を防止し火災や崩落等の危険が高い不法堆積を解消するため、「千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例」を平成14年3月に制定しました。

県内で発生している不法投棄は、法を逸脱

し、又は法を悪用した、いわゆる自社処理を装う悪質な行為が主な原因となっていました。

そこで、現行の廃棄物処理法では十分な対応が図れないことから、法の厳格・適正な運用とともにそれを補完するため、条例では、次のような県独自の対策を規定しています。

自社処理を行う事業者へ

- ・ 自社物の運搬又は処分を行う場合に廃棄物処理票を作成し携行することを義務付け、廃棄物の排出から最終処分までの過程を明確にしました。
- ・ 夜間運行する不法投棄車両の規制と夜間の搬入搬出に伴う騒音防止のため、午後 10 時から午前 6 時まで自社処分場への搬入搬出を制限しました。
- ・ 不適正処理の温床となっていた廃棄物処理法の許可が不要な小型焼却炉・破砕機や法律の許可制度がない積替保管場について、許可制度を導入しました。

収集運搬業者へ

- ・ 収集運搬業の許可を得て産業廃棄物を運搬する登録車両に標章(ステッカー)を貼ることにより、許可車両とそうでない車両との区別が容易に確認できるようにしました。

土地所有者へ

- ・ 土地所有者は、不法投棄されないように適正な土地の管理に努める必要がありますが、その管理を怠ったことにより不法投棄された産業廃棄物を県が取り除いたときは、その土地の利用計画について県の確認を受けなければ引き続いて利用できないこととしました。

イ 千葉県硫酸ピッチの生成の禁止に関する条例

硫酸ピッチは、主に不正軽油を製造する過

程で副産物として生成され、生成されてしまうと処理が困難であることから、不法投棄につながっており、県民の生活環境及び自然環境に重大な悪影響を及ぼしています。

不法投棄された硫酸ピッチについては、行為者等を厳しく指導し撤去させたほか、行為者による撤去が履行されず、県民の生活環境の保全への支障が懸念されるものについては、県が行政代執行により、支障除去に取り組んでいます。

しかし、硫酸ピッチを排除する抜本的な対策としては、硫酸ピッチの生成そのものを禁止する必要があります。そこで、不正な利益を図る目的による硫酸ピッチの生成を禁止し、環境への悪影響を未然に防止するため、「千葉県硫酸ピッチの生成の禁止に関する条例」を平成 19 年 7 月に制定しました。

(4) 支障除去事業の実施（行政代執行）

不法投棄された産業廃棄物は、行為者等の原因者が適正に処理することが原則です。

そのため、不法投棄の行為者や排出事業者の特定に努め、撤去を強く指導しています。

その結果、行為者や排出事業者による撤去が行われたものもありますが、排出事業者が特定できない場合や行為者が判明しても資金的に困難な場合などの理由により、撤去が見込めないような場合については、土地所有者等にも責任があるとの国の考え方に従い、関係者に対し撤去指導を行っています。

しかしながら、それでも行為者等による撤去が見込めない場合であって、かつ、地域住民の健康への影響等、生活環境の保全上の支障が顕著である場合、又は、支障が生じるおそれがある場合には、国の支援による行政代執行や（社）千葉県産業廃棄物協会等の関係団体の協力による撤去など、県は県民の生活環境を保全する視点から支障除去事業を実施しています。

3 成果

これまでに講じた産業廃棄物の不法投棄対策により、不法投棄量は、平成 11 年度に比べ平成 19 年度では 8 % 以下の量まで削減することができました。

また、硫酸ピッチについては、撤去指導に基づく行為者等による自主撤去や行政代執行により、県が把握していた硫酸ピッチのすべてを処理しました。

4 今後の課題（展望）

大規模な不法投棄は減ったものの、依然として小規模なゲリラ的な投げ捨て型の不法投棄が後を絶たず、また不法投棄された多くの産業廃棄物が負の遺産として残っています。

今後は、負の遺産の解消に向けての取組みと産業廃棄物の不法投棄を未然に防止するため監視指導体制の強化だけでなく、同時に、適正処理を推進していくことが重要となります。そのために産業廃棄物の適正処理を確保するための仕組みを構築する必要があります。

今後、推進する主な施策は、次のとおりです。

(1) 支障の除去（行政代執行）

不法投棄された産業廃棄物は、行為者等の原因者が適正に処理することが原則です。

そのため、不法投棄の行為者や排出事業者の特定に努め、撤去を強く指導していくわけですが、行為者等による撤去が見込めない場合であって、かつ、地域住民の健康への影響等、生活環境の保全上の支障が顕著である場合、又は支障が生じるおそれがある場合に、国等の支援を活用した行政代執行による撤去などの支障除去事業を実施することとなります。

(2) 廃棄物の適正処理の推進

私たちは、今まで大量生産大量消費の社会

システムの中で豊かな生活を享受し、それと同時に毎日のように発生する廃棄物問題に取り組んでまいりましたが、廃棄物対策だけでは、今日の廃棄物問題に対処することは難しく、近年その影響が顕在化してきた地球温暖化の問題等、地球的な環境問題に対処していくため、持続的発展が可能な循環型社会の構築が急務となってきました。そこで、産業廃棄物の分野においても、産業廃棄物の排出抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再資源化（リサイクル）が進む社会づくりを推進していくという観点から、リサイクル関連法が成立し、また一方で、PCB などの有害化学物質が長い間処理されていなかったことから、PCB などの特別措置法も成立いたしました。

しかしながら、新しい法律が施行されても、不法投棄は減らないのが現状です。

本県では、これまで頻発する不法投棄の対策に重点を置いた対応をせざるを得ない状況でしたが、改めて、廃棄物処理の本来の形である排出から処分に至る廃棄物全体の適正処理を推進してまいります。

(3) 適正処理体制の構築

私たちが事業活動をしている以上、必ず産業廃棄物は発生し、産業廃棄物の再資源化を行い、減量化を目指しても、最終処分しなければならぬ産業廃棄物が発生します。

まず、産業廃棄物の処理は、排出事業者や処理業者が廃棄物処理法を正しく理解して、それに基づいて適正処理に努めることが大切です。

処理業者は処理基準を理解、遵守し、排出事業者が安心して処理を委託できるよう努めなければなりません。

県では、様々な機会を利用して、排出事業者が安心して処理を委託できるような情報を提供するとともに、優良な処理業者の育成に努めてまいります。

(4) まとめ

以上のように、産業廃棄物処理に係る課題が多岐にわたり、それぞれが密接に関係していることから、それぞれの課題の解決に向けた対策を総合的に検討し、産業廃棄物の適正処理にかかわる県、排出事業者、処理業者、関係業界団体、警察等の多くの関係者が連携し、産業廃棄物の適正処理を目指す体制の整備を着実に展開していくことが重要です。

參考資料

廃棄物処理法改正案審査時に付された附帯決議

1 第162回国会（平成17年）「廃棄物の処理及び清掃に関する法律等の一部を改正する法律案」関係

議案の概要

大規模不法投棄、無確認輸出等廃棄物の不適正処理への対応を強化し、より適切な事務処理体制を確立するため、産業廃棄物関係事務を政令で定める市が行う仕組みに改め、廃棄物の無確認輸出に係る未遂罪及び予備罪の創設等の措置を講ずるもの。

(1) 衆議院環境委員会及び参議院環境委員会における附帯決議

ア 衆議院環境委員会（第162回国会、平成17年4月8日）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一 必要な廃棄物処理施設の確保のため、公共関与による施設整備の促進などを含め、国民の理解を得ながら安心できる施設整備を図るとともに、必要な財政的措置を講ずるよう努めること。特に首都圏、近畿圏の廃棄物については、域内でできる限り処理が行われるよう、必要な処理施設の整備を推進すること。
- 二 産業廃棄物の不適正処理事案に迅速に対応するため、電子マニフェストの義務化も視野に入れつつその普及拡大をする方策を検討すること。また、利用者に対するインセンティブの付与、公共工事等における電子マニフェストの活用促進、モデル事業の計画的実施などを含む普及拡大策を早急かつ積極的に実施すること。
- 三 廃棄物処理市場の健全化を図るため、処理業者の人材育成、優良性の判断に係る評価基準に適合した処理業者に係る情報公開システムの拡充、排出事業者による公開情報の積極的活用の働きかけ等による優良業者の育成を進めるとともに、積極的かつ厳正な行政処分と違反者に対する罰則の厳格な適用により不適格業者の市場からの撤退を促すこと。
- 四 産業廃棄物の不法投棄が悪質巧妙化かつ大規模化する現状にかんがみ、その未然防止のため、住民等からの通報等に迅速に対応し得る体制の整備に向け地方公共団体に対し助言など必要な支援を積極的に行うこと。
- 五 地方公共団体における廃棄物行政の適正かつ円滑な執行を図るため、その人材育成に努めるとともに、関係行政機関との緊密な連携を推進すること。

イ 参議院環境委員会（第 162 回国会、平成 17 年 5 月 10 日）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一、産業廃棄物の適正処理と不法投棄の防止には、産業廃棄物の排出量や処理ルート等の実態の把握が不可欠であることにかんがみ、今後、調査の方法や制度についての検討を重ね、より正確な実態把握に努めること。
- 二、必要な廃棄物処理施設の確保のため、国民の理解を得ながら安心できる施設整備を図るとともに、必要な財政的措置を講ずるよう努めること。
- 三、産業廃棄物の適正処理をより一層確保するため、電子マニフェストの計画的な普及拡大の実現を図ること。
- 四、廃棄物処理市場の健全化を図るため、排出事業者が信頼できる処理業者を選択することができるよう、優良な処理業者の育成を進めるとともに、処理業者に関する情報提供のシステムを充実すること。さらに、不適正処理を行った処理業者に対しては、積極的かつ厳正な行政処分と罰則の厳格な適用を行うこと。
- 五、廃棄物の無確認輸出の防止を図るため、税関検査時に確実に捕捉できるよう、検査体制の強化に努めること。また、海外においても廃棄物の適正な 3 R が確保されるよう、十分な対策を講ずること。

右決議する。

(2) 衆議院環境委員会における附帯決議に係る政府の処理状況

附帯決議	処理状況	処理内容及び今後の予定
<p>一 必要な廃棄物処理施設の確保のため、公共関与による施設整備の促進などを含め、国民の理解を得ながら安心できる施設整備を図るとともに、必要な財政的措置を講ずるよう努めること。特に首都圏、近畿圏の廃棄物については、域内でできる限り処理が行われるよう、必要な処理施設の整備を推進すること。</p>	<p>一部措置済み (平成 12 年度～)</p>	<p>環境省では、都道府県等の公共関与により行われる産業廃棄物処理施設のモデル的な整備について、平成 12 年度より国庫補助による支援を開始している。今後とも、民間による施設整備のみならず、公共関与による施設整備も実施していくことにより、必要な処理体制を確保していくこととしている。</p> <p>首都圏については、茨城県及び神奈川県において、上記国庫補助事業を活用して処理施設の整備を行い、茨城県の施設は平成 17 年 8 月に稼働し、神奈川県の施設は焼却施設が平成 13 年に稼働し、最終処分場が平成 18 年 6 月に稼働している。また、山梨県においても、上記国庫補助事業を活用して最終処分場の整備を平成 18 年 10 月より行っているところである。東京都においては、「スーパーエコタウン事業」により、優良な処理施設の整備を促進し、平成 18 年 8 月より全施設が稼働している。埼玉県においては、「彩の国資源循環工場整備事業」により、優良な処理施設の整備を促進し、平成 18 年 6 月に全施設が竣工したところである。</p> <p>近畿圏については、「大阪湾フェニックス事業」により、近畿圏での広域的な最終処分場を確保している。また、滋賀県においては、廃棄物処理センターによる最終処分場が平成 20 年 10 月に稼働した。さらに、和歌山県においても、廃棄物処理センターによる最終処分場が整備される予定である。</p> <p>これらの事業により、首都圏・近畿圏ともに、できる限り域内で処理が行われるよう取り組んでいるところである。また、首</p>

		<p>都圏及び近畿圏について、首都圏ゴミゼロ型都市推進協議会及び京阪神圏ゴミゼロ型都市推進協議会において取りまとめられた中長期計画の中で、廃棄物処理・リサイクル施設の整備についても定めており、域内での施設整備の推進に取り組んでいるところである。</p>
<p>二 産業廃棄物の不適正処理事案に迅速に対応するため、電子マニフェストの義務化も視野に入れつつその普及拡大をする方策を検討すること。また、利用者に対するインセンティブの付与、公共工事等における電子マニフェストの活用促進、モデル事業の計画的実施などを含む普及拡大策を早急かつ積極的に実施すること。</p>	<p>一部措置済み（平成 16 年度～）</p>	<p>環境省では、電子マニフェストの一層の普及促進を図るため、平成 16 年度から普及促進プランの策定や普及啓発等の事業を進めてきている。現在、排出事業者、処理業者への普及啓発を重点的に実施するとともに、急激な加入者増に対応するため、データの大量処理や高速化に対応できる次期システムの開発を進めているところである。また、都道府県等には公共工事への積極的導入を依頼しているほか、行政報告システムを構築し、加入者のインセンティブや業務の効率化に資する方策を推進している。</p>
<p>三 廃棄物処理市場の健全化を図るため、処理業者の人材育成、優良性の判断に係る評価基準に適合した処理業者に係る情報公開システムの拡充、排出事業者による公開情報の積極的活用の働きかけ等による優良業者の育成を進めるとともに、積極的かつ厳正な行政処分と違反者に対する罰則の厳格な適用により不適格業者の市場からの撤退を促すこと。</p>	<p>措置済み（平成 15 年度、17 年度）</p>	<p>都道府県から取消処分を受けた産業廃棄物処理業者の名称等を、平成 15 年 9 月から環境省ホームページに掲載している。</p> <p>さらに、排出事業者が自らの判断により信頼できる処理業者を的確に選択することができるよう、遵法性、情報公開、環境保全への取組からなる評価基準に適合している産業廃棄物処理業者については、都道府県知事等の判断により許可更新時の申請書類を一部省略できる仕組みを平成 17 年 4 月 1 日から導入した。評価基準適合事業者については、産廃情報ネットにより HP で情報提供している。今後、排出事業者及び処理業者に対して評価制度の普及・活用促進を図っていく。また、不適格な事業者に対しては、行政処分を厳格に適用するよう都</p>

		道府県市に通知したところ。
<p>四 産業廃棄物の不法投棄が悪質巧妙化かつ大規模化する現状にかんがみ、その未然防止のため、住民等からの通報等に迅速に対応し得る体制の整備に向け地方公共団体に対し助言など必要な支援を積極的に行うこと。</p>	措置済み（平成 17 年度）	<p>環境省では、平成 17 年 10 月、従来の地方環境対策調査官事務所を地方支分部局化し、地方環境事務所（7 か所）として再編したのに伴い、各事務所の廃棄物・リサイクル対策担当課の体制を強化し、ブロックごとに都道府県等との連携を強化するなど、不法投棄の未然防止のため、地方公共団体に対する支援を強化している。</p>
<p>五 地方公共団体における廃棄物行政の適正かつ円滑な執行を図るため、その人材育成に努めるとともに、関係行政機関との緊密な連携を推進すること。</p>	措置済み（平成 17 年度）	<p>平成 17 年度から、都道府県市の産廃行政処理能力を常に一定以上のレベルに保つため、都道府県市職員等を対象とした集中的な専門的研修を開始したところ。今後、地方環境事務所も活用しつつ、関係行政機関との連携を図っていく。</p>

2 第 164 回国会（平成 18 年）「石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の一部を改正する法律案」関係

議案の概要

石綿の飛散等による人の健康又は生活環境に係る被害を防止するため、工作物の解体等の作業による石綿の飛散の防止、石綿を添加した建築材料の使用の制限、石綿が含まれる廃棄物の無害化処理の促進等の措置を講ずるもの。

(1) 衆議院環境委員会及び参議院環境委員会における附帯決議（廃棄物処理法関係のみを抜粋）

ア 衆議院環境委員会（第 164 回国会、平成 18 年 1 月 31 日）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

（中略）

四 アスベスト廃棄物が大量に排出されることに伴い処理費用の高騰が懸念されることから、不法投棄など不適正処理を招かないよう、アスベスト廃棄物の追跡管理を強化するとともに、国と地方公共団体が連携して規制の徹底、監視の強化等に万全を期すること。

（以下略）

イ 参議院環境委員会（第 164 回国会、平成 18 年 2 月 3 日）

（石綿による健康被害の救済に関する法律案及び石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

（中略）

十、アスベストを使用した建築物の老朽化により、今後アスベスト廃棄物が大量に発生する可能性があることから、アスベスト廃棄物の無害化処理を促進するとともに、アスベスト廃棄物の不適正処理対策を強化すること。

(2) 衆議院環境委員会における附帯決議に係る政府の処理状況

附帯決議	処理状況	処理内容及び今後の予定
<p>四 アスベスト廃棄物が大量に排出されることに伴い処理費用の高騰が懸念されることから、不法投棄など不適正処理を招かないよう、アスベスト廃棄物の追跡管理を強化するとともに、国と地方公共団体が連携して規制の徹底、監視の強化等に万全を期すること。</p>	<p>措置済み（平成 18 年度）</p>	<p>（環境省） アスベスト廃棄物の追跡管理を行うことを可能とするため、当該廃棄物にアスベスト廃棄物が含有されている場合にはマニフェストや帳簿等はその旨を明示することとする等の規制を平成 18 年 10 月 1 日から施行したところである。また、アスベスト廃棄物については、地方環境事務所（7 か所）や地方公共団体に対する施行通知発出や地方公共団体を対象とした会議における説明等により連携を強化し、規制の徹底、監視の強化等を図っている。</p>

平成 20 年度

不法投棄対策施行状況調査報告書

平成 21 (2009) 年 3 月発行

発行：衆議院調査局環境調査室

Research Office on Environment Research Bureau House of Representatives

〒100-8982

東京都千代田区永田町 2 - 1 - 2

衆議院第二議員会館 B2

(代表) 03 (3581) 5111

(直通) 03 (3581) 6733

(FAX) 03 (3581) 7700

本資料について、私的利用・引用等著作権法で認められた行為を除き、無断で改変・転載・複製を行うことはできません。本資料内のデータや文章を引用される場合は、必ず出所を明記してください。また、転載等を行う場合には、あらかじめ衆議院調査局環境調査室まで連絡の上、許諾の手続きをお取りください。

発行：衆議院調査局環境調査室

Research Office on Environment Research Bureau House of Representatives

この資料は、再生紙を使用しています。