

第4回 生活・環境・流通TF 議事概要

1 日時：平成19年9月3日（月） 11:00～12:00

2 会場：永田町合同庁舎 共用第2会議室

3 議題：有識者ヒアリング

4 出席者

- ・ 規制改革会議：本田主査、中条委員
- ・ 上智大学法学部教授 北村喜宣氏

5 議事概要

○事務局 それでは、始めたいと思います。本日は、上智大学から北村先生をお招きいたしまして、規制改革関連の御指導を伺おうということでセットさせていただきました。

それでは、よろしくお願いいたします。

○本田主査 北村先生、今日はお忙しいところをどうもありがとうございます。いろいろ御資料も御用意いただきましてありがとうございます。特に、廃棄物・リサイクルということで、なぜ廃棄物・リサイクルを法律的に別々に取り扱う意味があるのか、逆に言えないのかということですか、廃棄物・リサイクルを合理的・効率的に行うには、どういったような規制改革を理論的に行えば良いと先生としてお考えになるのかという辺りを、今日は御教授いただければと思っております。よろしくお願いいたします。

○北村教授 私は、法学部で環境法を教えておまして、基本的には行政法が専門でございます。この会議関係では、福井秀夫先生、あるいは安念先生辺りが同業者になるのでございます。

先生方の問題意識あるいは検討の方向性、具体的施策について、基本的に私も同じような認識を持っておりますので、今日はやや法的な形にシフトしますが、私なりの考えを述べるということでお願いを申し上げます。

約30分弱話せということでございますので、そのようにさせていただきたいと思います。

○本田主査 その後、いろいろ御質問させていただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

○北村教授 はい。

まず、先生方の言葉で申せば問題意識というところでございます。私の言葉で申せば、基本的な考え方というところについて、後で意見交換ができればと考えてございます。

日本国の廃棄物・リサイクル法制は、釈迦に説法ではございますが、循環型社会の形成推進基本法で決まっておるところでございます。国全体としては、その国家的目標のために、排出事業者であれ、処理業者であれ、自分たちが頑張ればやれば良いことがあるというインセンティブを發揮できるような法制度、これが基本であるべきだろうということです。

細かい規制が別に悪いというわけではないのでございますけれども、方向としてこうした大きな流れの中で規制がされているということが必要であります。

健全なインセンティブと申しましたが、そうした流れの中に、規制が位置づけられるべきです。

昨今、廃棄物分野でもコンプライアンスということが強調されるのでございますけれども、本当にこのような規制が必要なのかということ、疑問を感じながら法律だからしょうがないということで守っているようなことでは、よりよい経済活動ができるわけもございませんから、納得のできる規制というようなものが必要だろうと思います。

勿論、これは馴れ合いということではございませんで、民間の事業者の方が守るにふさわしいとお考えいただけるようなものをつくるというのが、この会議の一つの使命だろうということです。

2番目のところでございます。こども、後の検討の方向性、具体的施策というところに関係するところでもございます。私も、この会議、あるいはこの前身の委員会等と環境省とのやり取りを拝見することもございますが、恐らく基本的な制度設計の方針がかなり異なっているなと感じます。恐らく環境省側としては、適正処理が質的に可能であるということを確認した上で許可制から外すという発想であろうかと思えます。これは、後でも議論になります広域認定とか、そういう仕組みになるわけですが、取り分け経団連的な議論をしますと、リサイクルするのだから、そもそも廃棄物のカテゴリーから外せというような議論になるわけです。

これは、実は法制度設計の基本的な認識にかかわることではございまして、1970年の廃棄物処理法は、基本的には前者的な認識をしております。ですから、この件は廃棄物処理法の改正なのかということ、多分受け止められる次元ではないというのが私の認識です。

廃棄物処理法の改正であれば、どうしても廃棄物処理法の理屈といいますか、そういうものが乗った上で議論せざるを得ないのは当然でして、例えばこの会議が問題意識として思っただけで、恐らくそれを超えるだろうというような気が、私は以前からしているところではあります。

冒頭に日本国の廃棄物・リサイクル法制と申しますのは、循環型社会形成推進基本法によって規定されていると申しました。しかしながら、先生方よく御案内のとおり、あれは基本法でして、特にだれかに義務づけるとか、そういう規制的な効果を生ずるものではございません。私から見るところ、日本で廃棄物・リサイクル法制の一番古い法律が廃棄物処理法です。すべてのリサイクル関係法と申しますのは、廃棄物処理法に一度お伺いを立てて、通ってよくなって初めてできるという仕組みになっております。

環境リサイクル法の1条の目的をごらんいただきますと、廃棄物の適正な処理というキーワードが入っている。一旦は廃棄物にした後で、そういう世界をつくるという建付けになっているのです。だから、すべて廃棄物処理法に頭を下げてできているというのが、日本国の廃棄物・リサイクル法制です。冒頭、リサイクルをするから廃棄物から外すというのは、この廃棄物処理法がでかい顔をしている限りはなかなか実現できないような仕組みだと私自身は考えてございます。「影の基本法」と書いたのは、そういう認識です。

勿論、政治的には循環型社会形成推進基本法に合わせて関係法を改正すべきではございますが、

循環型の基本法は 2000 年にできまして後発法でございますので、それに合わせた形で廃棄物処理法にまでメスが入っていないというのが現状です。

3 番目、産業廃棄物の規制を、取り分け念頭に置いておいでになるような気もいたしましたので、少し踏み込んで申し上げたいと思います。収集運搬・処分許可制ですが、この発想は基本的になるべく多くの人をマーケットに入れるということでした。1970 年の高度経済成長時代に、とにかく処理をするものは多いけれども、そういう処理をする人がいないという状況がございましたものですから、なるべく多くの人がこの処理のビジネスに入ってもらえるようにうんとハードルを低くしたのです。

廃棄物処理法の許可は、よく警察許可という言い方がされます。これは、別にお巡りさんという趣旨ではございませんで、最小限の規制をするというニュアンスをもって警察許可と言っているわけでございます。

ここでは、典型的にはマーケットメカニズムが前提になっておりまして、競争して、よい人はよりよくなる、悪い人はマーケットから退場するという単純な自由主義的なモデルが前提となっておりました。しかし、これまた先生方よく御案内のとおり、現実的には良貨が悪貨ではなくて、悪貨が良貨を駆逐する状況が生まれたのでございました。マーケットが機能していないわけです。

また、現在の廃棄物処理法の許可制と申しますのは、基本的には中小零細業者を念頭に置いたものです。ですから、かなりハードルが低いと先ほど申しましたけれども、そういうものでした。

当時は、特に廃棄物の処理というのが、現在ほど国家的な課題とはなっておらなかったわけでございます。リサイクルの「リ」の字もなかった時代でした。現在、そうしたことが国家的課題になっている状況からすれば、もう少しこの発想を変える必要があると思います。1970 年当時の発想ではなくて、2000 年当時の発想で考え直すということです。すなわち、基本的に基準があればだれでもできる、だれでもできるようにするためには、基準はそこそ低いものではなくて、一種逆の発想で選ばれた者しかできないという発想も必要になってくるのではないかと思います。

例えばハイリスク・ハイリターンという形の許可制、思い切って規制を緩和して、しかし、自己責任を徹底するという発想も必要になるわけです。

廃棄物処理法は、さまざまな歴史的背景の下に生まれております。規制改革会議とされましては、どういう歴史的背景の下にこの制度があるのかという辺りを、恐らくは踏まえられることが議論にとっては必要だろうと考えるわけでございます。

例えば、当初 30 年ぐらいの間は、廃棄物処理業者と排出事業者というのは対等だという前提がございました。これは委託契約をいたしますから、対等な関係で議論するのは当然です。我々が商店でものを買うのと同じですが、これは一般の商取引の建前ですが、現実には全然契約上の関係が違うわけです。排出事業者の方は売り手市場ですから、当然買いたたくということが起こります。結果的に不法投棄がされますが、契約自体は有効に成立しておりますから、

りまして、かなりの余裕が出ている。これをどう扱うかは、なかなか難しい問題ですが、一般廃棄物処理施設での産廃処理を推進するということもあり得る話でございましょう。収集運搬は別にいたしまして、なかなか昨今処理施設が新規でつukれないという状況は御案内のとおりです。処理施設自体は、産業廃棄物の場合は民間処理が原則ですから、公共が入ってきて四の五の言う話ではございません。

ただ、最終処分に関しましては、第三セクターがつけられて、それが廃棄物処理法の中で位置づけられ、公共的な関与というものが推進されているのは御案内のとおりでして、そうした方向性からすれば、従来民間がやることになっておりました中間処理というの、適切な範囲でそうした余剰分を使うこともあるように思われます。

また、事業系一般廃棄物というのは、基本的に廃棄物と申しますのは、市町村に処理の監督責任がございましたから、市町村行政で始まった話です。市町村行政で始まっておりますから、基本的には産業廃棄物は念頭に置いておりませんでした。すべて家庭ごみを念頭に置いておったのが、廃棄物処理法の前清掃法というものでした。

事業系一般廃棄物については、やはり処理責任を明確にして、PPPに適合した体制の整備が、私自身は求められるように思っております。

なお、先ほど産廃を一廃施設で処理すると申しましたけれども、そうなった途端に一般廃棄物処理業の許可が要するという話になってまいります。一般廃棄物処理業の許可というのはなかなか出ません。これは、正面から一般廃棄物の処理業許可を要するような事業ではございませんから、恐らくは別カテゴリーとして位置づけることが必要になってこようかと思われま

す。4番目、再委託禁止も、先生方のペーパーで見直しと御議論をなさっております。私も同感です。これも導入の経緯がございまして、いいかげんな下請けに出してしまうことが問題となったわけです。中小零細処理業者を前提とした政策でした。

ところが、現在処理業者は多様な主体が参入しております。大企業も入ってきております。当然、そうしたところでは効率的な運営をするために、子会社等々に委託することになるわけ。でして、当初再委託禁止規定がそうした事業形態を想定していないというのは当然です。それを考えれば、あるいはより多様化、より大規模化して、よりよいものをより安くという、当然の政策を推進するためには、この再委託禁止というのも手を付ける必要があると思います。

当然、不適正な処理が懸念されるわけですから、その点は、例えば確実な処理の担保というものを、担保金というのか、保証金というのかわかりませんが、そうしたことで積ませた上で、個別に適用除外するというような制度化が望ましいように思われます。

これは6番にも関係するのですが、現在のいろんな認定制度、指定制度がございましてけれども、基本的にこの基準をクリアすれば認めてやるよという仕組みでして、その基準はかなり高いのです。これは、事業者の側で、何かあったらこれを没収されても構いませんという発想でやった方が、私はいいのではないかと考えておまして、やや詰めがあもうございます。発想としては、そういう基準を厳しくして、そこを通ったものに認めるというよりも、より自己責任、自分たちの工夫を生かせるような、インセンティブを与えるような仕組みをつくること

が望ましいのではないかというのが、私の基本的な認識です。

5番目、現在、全国に展開しようと思えば、産廃に関しては104だかの許可が必要になってございます。47都道府県以外の政令市がございまして、104でございまして。これをどうするか。私自身は長短あると思って、なかなかうまく結論が出ておりません。先生方のペーパーでは、知事許可一本で行くということでございます。相互認証の場合は、1つの許可があれば全国で大丈夫だということになるということでしょうし、それが大胆過ぎるとすれば、例えば東京都知事許可で、都内のものは多摩地区も含めて全部やるというのが次善の対応になってまいります。

効率化には資するのですが、監督がどうなるかというのが若干心配でして、例えば千葉で申しますと、千葉県庁というのは千葉市等々を担当しておりませんから、基本的に銚子だとか危ないところ、かなりやばいところに人員を割いて見られるんです。それが、千葉市内も見ろと言われたら当然手薄になってくるのでして、その辺りの監督あるいは不法投棄対策というのを、リソースのうまい配分のできるのかというのが、私、今のところ知恵がございまして、効率化には資するが、その一方でということについてどう手当するのかという意見交換ができればと考えています。

6番目、先ほども少し触れました、環境廃棄物処理法も再生利用認定制度とか、知事の再生利用指定制度、また広域認定制度等で、リサイクルがしやすいようにということで、例外的な措置を講じておるのは御案内のとおりです。これも冒頭申しましたとおり、適正処理が確保されるということを一応確認した上で許可から外すという手続的な緩和ということでした。これは、恐らく廃棄物処理法という基本制度の枠組み、建付けを維持する限りは、これがせいぜいのことかなという気もいたしております。

その仕組みに乗ったといたしましても、そうした厳格な審査をくぐるということではなくて、よりやろうとする側にインセンティブを与えるような仕組みで、何がいけないのかというのが私の議論です。

最後、マニフェストでございます。これも、先生方のペーパーに書いてございました。紙でも電子でもいいというのが現在の状況であるというのは御案内のとおりです。政府の方としては、どうやってやるのかは知りませんが、あと2年か何かで、今の4%を50%にやるとなっておりまして、とにかく環境省もやり、廃棄物団体も頑張るといふふうになっておりまして、方向としては向いておるのです。

ただ、関係者におきましては、マニフェストというのは幻想的だというのがもう常識になっています。これは、ちょっとお考えいただいたら結構でございますけれども、例えばこれが廃棄物として、これにマニフェストの紙が付くわけですから、ずっと渡って行って、最後まで状・物一致するのがマニフェストの建前でございまして。だから、不法投棄が起こらないという前提なんですけど、実際にそうした形で廃棄物が動くというのは、非常にまれです。

まず、スケールメリットをいかそうと思ったら、小型の車で1か所がと集める。そこで大きな車に積み替えて、中間処理施設に持って行くというのは、普通に考えることですね。中

間処理施設というのは、基本的に焼却ですから、当然混ぜて焼却するのでございます。出た灰が、私の灰かどうかというのはわかりません。火葬場だったら、自分の骨はここだというのはわかりますけれども、混合でありますから、その灰がまた最終処分場に行くわけです。しかし、それはマニフェストでトレースするようになっておるんですけれども、それが幻想であるということは、ちょっと考えればわかるのです。

私、これがどうなるか見ているんですが、実はマニフェストに関する義務づけは非常に厳しい。ますます厳しくなっています。マニフェストに関する義務づけに違反して、結果として廃棄物の不法投棄がされたとなると、排出事業者側は原状回復命令の対象になるんです。自分として、どこまできちんと見られるのかわからないようなものについて、原状回復命令の対象になるというのは、かなりきついというのが私の認識でございます。

まだ、そうした例は多くないのですが、将来、この厳格な運用ということが、建前としてはすごくいいことなんですけど、実態として関係者に納得されるような運用になってくるのかというのが、どうも心配です。

マニフェストに関しては、国会でも委員会審議でも、やれやれという話になっております。附帯決議でも毎回付いております。だけれども、本当にこれが実態を反映しているのかという議論は、一切されておらないのでございまして、私に言わせれば能天気なんですけど、そこはこういう会議で議論なさるべきことではないかと存じますけれども、恐らくはマニフェストも御議論の対象に上がっているのかと思ひまして、ちょっと余計なことかと存じましたが、一言申し上げた次第でございます。

以上、時間もございませぬので、はしよりはしよりでございまして、とりあえずお話はここまでとさせていただきます、あとは先生方との意見交換ができればと思っております。

どうもありがとうございました。

○本田主査 どうもありがとうございました。

それでは、御質問を、どうぞ。

○中条委員 遅刻いたしまして済みません。中条と申します。よろしくお願ひいたします。

3のところ、産業廃棄物の事業者については、かなりハードルが低いと。このところでは、もっとハードルを高くしろというか、質的な規制が必要だというお話をされておりましたね。

一方で、6番のところでは、再利用認定制度とか、こういったことをもうちょっと緩めてもいいのではないかという話があって、しかし、緩めたら悪いことをする者がいるかもしれないから、そこはボンドで対応しましょうという話ですね。この3と6が矛盾する感じがしましたか？

○北村教授 説明不足で申し訳ございません。基本的考え方の3のところでございますが、基本的には、今、中小企業のそれほど体力がない人を想定した許可制一本です。ですから、非常にハードルが低いです。もっと高く、もっと規制を厳しくしても、その規制をゆうゆう越えられる人も、飛ぶのは低いハードルしか飛べないということです。

そこで3で問題としておりましたのは、端的に申せば許可を2段階、甲許可・乙許可といい

ますか、松・竹といますか、鶴・亀といますか、もっと頑張ったことができる人については、一般にこの辺しか飛べない人よりも、もっとできる範囲を広げてあげればいいという発想なんです。それは結果的には、規制項目の縮小ということにつながるかもしれませんが。その2段階にしようというのが、基本的な発想でございまして、それが中条先生おっしゃった6のところにもつながりまして、より自分の責任で、環境省としては、廃棄物はぞんざいに扱われると。あるいはリサイクル名目の不法投棄が跡を絶たないというものですから、そういうことはしないと口で言うだけではなくて、きちんとした保証を、一見審査でも結構ですからすれば、それはそういう方々はパッケージとして、よりできる範囲を広げて差し上げるという対応が望ましいのではないかと主張でございまして。

そういう意味では、3と6は私の中では一貫しておるわけでございます。

○中条委員 そうすると、まずは3のところのレベルを今よりも少し上げる。

○北村教授 2段階化するということです。

○中条委員 最初に3のところ一旦上げておいて、更に6ができる人はもうちょっと上げるということですか。

○北村教授 それでも結構です。3段階にしてもよろしいですし、とにかく全部このレベル以外はないということにはしない。行政としては、低く入ってくるものですから心配ですね。だから、あれしてはだめ、これしてはだめとなってくるわけなので、もう少しレベルが上がるところに対しては、それほど細かいとか、厳しい処理基準等々がいいだろうという発想でございまして。

○本田主査 今回の点について確認ですけれども、一廃の業者さんがいらして、その上の産廃の業者を更に2段階に分けるということですか。

○北村教授 一廃と産廃は別の業体系になってございますから、産廃の場合はおっしゃるように2段階、だから、どちらの許可を取ってもよろしいですけれども、例えば英検で言えば、産廃業者は英検4級のようなものなんです。だから、それを準2級とか、そういうレベルの人も設けて、そこまで行けば当然4級の人とは違うお仕事ができて当然だという発想でございまして。

○本田主査 そうした場合に、上級クラスのA級を取られた方というのは、相互認証とかを可能としていくというお考えなんですか。

○北村教授 はい。より自由と申しますか、より規制が緩和ということか、縛らないことでも信用ができるということでございます。ですから、万が一ということを行政としては心配になりますから、それをハイリスクという形でプラスαのボンドという、先生おっしゃったような形かも知れませんが、どこかに債務保証させて、絶対何かあればそこでカバーするとか、そういうことができるのであれば、規制を若干緩めても、それに見合った効用がもたらされるのではないかとございまして。

○中条委員 例えば1級取れば再委託をできるとか、そういうイメージですね。

○北村教授 そうですね。

○本田主査 再委託を受けられるということですね。

○北村教授 はい。一般的に再委託可能とするのか。こういうパッケージ、こういうプロジェクトとして認めるのかは別にしても、今よりも禁止できない範囲を少なくすることにはなるのかと思います。

○中条委員 それをボンド一本だけでやるのは難しいということですか。何か悪いことをやったときには。

○北村教授 そうですね。ボンドも一つだと思います。どうやって積ませるかというのが問題ではございますけれども、例えば自治体では一番いいのは銭だろうということなんですが、比較的そのお金の管理が非常に難しい。具体的にどこに積むのかとか、だれが管理するのかというのがございまして、比較的自治体で多くされているのが債務保証なんです。これは廃棄物ではないのですけれども、例えば砂利採取で、がさっと砂利を取りますね。そうすると穴が開きます。そこをきちんと埋め戻してもらわないと危ないんですけれども、往々にして取った後というのは余り関心がないものですから、取り逃げという状況が結構あるんです。そうすると、取った後の土が川に入って、川をせき止めてあふれたとか。あるいは穴ぼこに水がたまって、子どもがはまっておぼれたとか。そういうことがあるものですから、許可のときに債務保証を取って来いと。これは組合ですけれども、砂利工業組合の債務保証を取ってくれば許可してやるというような仕組みが、結構全国的に一般的になっているのです。

そういうふうな、万が一ということや、どうしても行政は気にしますし、しかし、そうした人にやらせること自体は結構なことだとなれば、そうした仕組みはボンドプラス、もっと厳しい会社の審査とか、2本立てでやればいかがかというのが趣旨でございます。

○中条委員 わかりました。

○本田主査 まず基本的なことをお聞きしたいんですけれども、基本的考え方の2番で先生が述べてらっしゃることは、基本的には廃棄物の処理とリサイクルというのは不可分であるんだけれども、日本は廃棄物処理法の上にいるんなものが後から乗っかってきたという状態だと。

今、ここで政治的に果たされていないとすると、どういうふうにするのが望ましいと先生はお考えなんでしょうか。

○北村教授 理想的なというご趣旨でございますか。

○本田主査 規制改革会議的に、もし変えていくとするならば。

○北村教授 規制改革会議は、立法論をする場にありますから。

○本田主査 具体的にどの辺が不備であるのか。

○北村教授 私は、すべて不要物ならば廃棄物だとすることですね。一旦全部この廃棄物の枠にどかっと入れた上で、あなた出て行っていいよというのが、わかりやすく言えば廃棄物・リサイクル法制なんです。そもそも入れないと、出てくるものは出てきますから、それについてこういう回し方ができるとか等々があれば、そもそも廃棄物に入れずにほかにする。例えば循環資源という言葉がございましてね。廃棄物等という言葉も循環基本法にありますね。循環資源は、出たらすべて循環資源に法的にはなるのでありますけれども、そこから廃棄物にしないということをつくる。だから、循環基本法がこうあったら、今、廃棄物処理法がこうあって、そ

の下にリサイクル法とかがプラスになっているんです。それを循環基本法の下で、廃棄物処理法とほかのものを本当に並列にすると。今でも並列にはなっているんですけども、発想としては一旦廃棄物に入れた上で出すということなので、正確には廃棄物処理法の下に各種リサイクル法が来ております。それを循環基本法に廃棄物処理法とこちらのそうした新しいリサイクル法体系をつくる。もしも何かあれば、不法投棄ですから、廃棄物処理法の方で対応すればよろしい。ざっくり言ったらそういう制度設計が望ましいと思っております。

○本田主査 おっしゃることは非常によくわかるんですが、ただ、今の法律の中でも、一応廃棄物に入れた上で、仕分けがされて廃棄物・リサイクルというふうになっていますね。その部分がこういうふうには弊害があるから、今、おっしゃったような建付けにすべきである、という点に関して、多分お詳しいと思うので、是非こちら辺がおかしいねという課題があれば教えていただきたいと思えます。

○北村教授 一旦廃棄物になると、再生利用とかそういう特別なものでない限りは、幾ら本人がリサイクルするぞと。あるいは域内で会社の中でやるぞと言っても、例えば変な話、道一本越えて移動させれば運搬という話になってくるわけです。そうすると、それは廃棄物である以上許可が要るとか。そういうことになってしまっていて、法律で認めたものでない限りリサイクルではないんです。自分たちがこういうふう利用すると言っても、それは単純に利用しているだけでしょうという話で、法が認めたものであれば、全部外しますよという一件認定をしているわけです。あなたはいい、ここはいい、あれはいい、そういうふうに普通の企業の方はやっておられないわけで、こちらの出たものを違うラインでちゃんと使うということで、普通にされておるわけですけども、そうしたことが廃棄物と一旦なるものですからスムーズにいかない。これは、昔から言われている問題です。

○中条委員 効率が悪いというところは勿論わかっているんですけども、一方でそういう形にしたら不法投棄をする者がいる、だから廃棄物処理法というのは今の体系になっているわけですね。

○北村教授 何をやっても不法投棄する者はいるんですが、それは、そのために権限全部があるわけなので、それは使えばいい話だけです。不法投棄のおそれがあるから何かをしないというのは、私には。

○中条委員 多分、私もそこをそんなに信用しているわけではないんですけども、単純に考えると、最初から不法投棄するつもりの人がリサイクルだと言ってしまえば、最初に何のハードルもなしに不法投棄ができてしまうという点と、もう一つは不法投棄をするつもりではなかったけれども、やはり要らなくなったので捨ててしまうという形で、結果的に不法投棄をする。そういった人たちが、多分たくさん出てきてしまうから、だから最初からまず廃棄物と決めてしまって、まずはきちんと処理するのが前提であるんだというのが廃棄物処理法の体系ですね。

だから、「そういう人たちが存在して、不法投棄が増えるから」という意見に対して、どういう反論したらいいのかというところが聞きたいんです。

○北村教授 それは一つは、そもそもリサイクルの筋と2つに分けるというのは危な過ぎると

いうことですね。

○中条委員 そういうことです。

○本田主査 そういうことを一部の方はおっしゃっておられるわけです。

○北村教授 それは環境省もそう言うておりますし、私もよく存じていますが、だとすれば、先ほど申したような個別認定というのをパッケージで認めるというのを増やしていく。ハイリクス・ハイリターン型にする。それは、ボンドならば人質ではなくて金質を取るわけですから、それが機能するかどうかは別ですけれども、制度設計としては押さえるものは押さえている。

債務保証の場合は、民民契約になりますから、嫌だと、お前には保証しないとされたら、ちょっとつらいところはつらいのです。一生懸命まじめに頑張ろうと思う人でも、契約してもらえないと。まさか国が保証するわけにもいかないのです、この辺がつらいところだけでも、債務保証契約してもらえないような会社というのは、やはりやばいから普通のルートでやってくださいと。

○中条委員 それは廃棄処理業者についての話ですね。

○北村教授 いや、排出事業者の方です。

○中条委員 そうすると、すべての人がそれに入らなければいけないことになってしまいますね。

○北村教授 それは流れがピラミッドで流れておりますね。だから、もしも排出なさる方が、普通だったら処理業者に委託して、こうこうこうなってくるけれども、基本的に再委託するにはここに止まらざるを得ないとなったときに、もっとこうなっただ方が全体として処理費用も安くなるとなれば、例えば1番の元請けではありませんけれども、そういう方と一緒にプロが。

○中条委員 今のは、要するに廃棄物処理法を前提にしたものということですね。

○北村教授 はい。

○中条委員 わかりました。

○本田主査 そうすると、先生がおっしゃっておられるのは、今の廃棄物とリサイクルが別々になっている法体系というか、廃棄物処理法が上位概念に來ている法体系というの、おかしくはあるけれども、実際いろいろ考えていくと、やはり再生利用認定ですとか、広域認定制度ですとか、ここで書いてある6番を中心に打ち取っていくのが現実的とおっしゃったんでしょうか。

○北村教授 そうです。白地に絵を描くわけではございませんから、改正していくことに当然なるわけです。そうしたときに、6番の厳格な審査を通れば認めてあげるよという、やはりチェック主義がすごくある。創意工夫とかではなくて、この枠組みにはまれという話は、廃棄物処理法の伝統的な発想なものですから、この法改正をすとなれば、そのところでもう少し申請側にリスクも背負わせるけれども、インセンティブを与えるという形にすれば、すべての人が行政の知らないところで勝手なことをするわけではなくて、基本的にそういう申請してやりますから、行政として把握できるはずですからね。

○本田主査 排出してしまえば、処理者も基本的にこの枠組みの中で、保証金なりエスクロー

でもいいと思うんですけども、そういうものを積むことによって例外規定をどんどんつくっていくことになると、官の管理コストというのが結構莫大になりませんか。そこはどうお考えですか。

○北村教授 どこがそれを管理するかということがありますから、そういう意味では債務保証というのがコスト的には安いと思います。それはまさに銭が動くわけでは決してなくて、万が一のときに出ると。あとは保証した人とされた人の民の調整関係ということになりますから。その場合は、先ほど申し上げたように、保証してもらえない人がどうするかですけども、そういう人はそもそも社会的資本がないんだからということで割り切ってしまうのも一つかと思えます。

おっしゃったように、1からつくれと言え、基本法の下に2つありますけれども、おっしゃったように現行法どうやってやるかがこの規制改革会議ですから、そうするとそこのところを緩めて、高いハードルを全部審査してというふうにはしないということが事前だと思えます。

○本田主査 おっしゃっておられることをもう一回まとめると。現在の廃棄物処理法の下にリサイクルがあるという形であると、基本的に一般廃棄物になってしまうと処理・収集等に許認可がかり、したがって、そこにコストが発生し、本来であるならばリサイクルできるものも廃棄物になってしまっている状態があると。勿論、これは立入検査権限があるから、ここを使えばいいという話はあるんだけど、今のところはどちらかというとそうではなくて、廃棄物のところで事前規制を行うような行政になっている。

これは、官のコストを考えて多分そうなっていると思うんですけども、それに風穴を開けるためには、よりよい排出者、よりよい処理業者に対しては、何らかのインセンティブを与えるべきであり、これは債務保証制度とおっしゃっているわけですけども、そういうことをすることによって、例外規定的に廃棄物であっても、廃棄物の今のカテゴリーの中に属するものであっても、リサイクルというものが排出者、ないしは処理業者が責任でもってできるようにするというございでしょうか。

○北村教授 この法を前提として、その中で変えていく方向性としては、おっしゃるとおりです。やはり許可の二重化というのも、多分現行法の改正でできると思いますし、それは一般的な、私はこういうことができる上級業者ですとなれば、そういうところに一般的に廃棄物処理法の枠内で話がまいますね。それとは別に、再生利用なり何なりというものも別の仕組みとして設けるという2つです。

○中条委員 今のところで、処理事業者をAクラス、Bクラスに仮に分けるという分け方というのは、今の現行法体系の下では可能だというお話だったんですが、それを分けるのは自治体ですか。それとも環境省ですか。

○北村教授 これは基準の問題とつながります。そういう許可は、今、一種類しかありませんから、そういう建付けをやるのは多分法制度でしょう。法制度となると、これは国会の話ですから国ということになると思います。

○中条委員 では、そこは自治体のことだからあずかり知らないという話にはならないという

ことですね。環境省に、もしそういう話をしたときに。

○北村教授　そういうのは法制度としてつくりましますし、恐らくそうすると許可基準も当然違ってまいります。現在は政省令でつくりましますから、政省令をつくるのは国の役目ですから、国が違ったように、より厳しいものをつくるということになりましょう。自治体は、それを適法上運用するのが仕事ですから、自治体が勝手にやるという話にはなりません。

○中条委員　わかりました。

○本田主査　もう一つお伺いさせていただきたいんですけれども、現在のリサイクル可能なものかどうかというのは、基本的にコストと再販価格を比べて、そのネットがプラスかマイナスで切られているわけですけれども、この定義に関しては、どのようにお考えになっていらっしゃいますか。

○北村教授　それは永遠の課題のように思いますけれども、基本的にどの瞬間をとらえるかということなのです。よくある偽装パターンというのは、何回かの契約書をやらせでつくって、これだけの実績があるよと言えば、行政はいちころで、そんな売れているのかということになって、その後もっと広いそろばん勘定でやって、結局、融資を担っているというのが多い。どの点でどちらが高いかということをとらえるのは、非常に難しいと思っています。

それは、具体的な問題としては、行政が目の前のもを見て、これは廃棄物じゃないのと言って事業者が反論したときに、どう再反論できるかというのが、多分先生のおっしゃった趣旨だと思うんですけれども、ここのところは私、妙案はありません。私が事業者だったら、そういうものをでっち上げると思いますから、そこで行政は、契約書に書いた取引先について、これは本当なのかとやればいいんですけれども、今の行政の現場だとそれは多分無理です。そんなトレースできませんから、それではこれはリサイクルねと言うしか仕方ないと思います。ここのところは、なかなか妙案がございません。

○中条委員　リサイクルだねと言うんではなくて、リサイクルじゃないから廃棄物処理しろというわけではないんですか。

○本田主査　今、幾つかの大手排出事業者さんにお話をお伺いすると、やはり疑わしきは近寄らずじゃないですけれども、市況が変動するものの幾つかに関しては、同じものがリサイクル可能物になったり、廃棄物になったりするわけですね。そうだとすると、そのたびごとに処理を変えるのもなかなか大変なので、もう廃棄物で処理してしまっているところが結構あるようなんです。

○北村教授　そうですね。それは万が一のときに、何を言われるかわかりませんからね。でも、本来的にはある一定の継続した処理というか、製造といいますか、その行為自体の方をむしろより重く見るべきであって、投入されているものがこういうふうになるかどうかというのは、直感的には自由な話だと思っています。今の定義の総合判断説では、こちらの方をそこそこ重視しておりますものですから、そういうふうになるんでしょうね。これはより恒常的に、10年、20年、あるいは5年、10年なさろうとしている。こちらの方に注目させるような要素を解釈で入れ込むということが多分必要なんではないでしょうか。

○本田主査 御指摘はさせていただいているんですけれども、なかなか御理解をいただけてないので。

○北村教授 そうだと思います。私も10年以上御指摘をしているんですけれども、なかなか。でも、結局、昔あった総合判断説も大分変わってはいまして、主観的意志を客観的に見ようなんていう、昔だったらあほかと言われたことを、今、通知の中で書いておりますね。先生がおっしゃっているように、企業の方がこれを事業として、ビジネスとしてやっているのだという辺りのことも、投入物のこういうのとは別にとらえて判断する。たとえ投入物が廃棄物的な状況に半年ぐらいなつたとしても、それはかけがえのない、ビジネスにとっては代替効かないものであるであるということをやっているならば、別に廃棄物の処理というわけでは決してないですから、そこだけで判断しないようにはなるんじゃないかと思っております、そこは廃棄物云々というよりも、もっと広い日本の経済活動という点で定義をとらえることの重要さというのをわかっていただくしかないんでしょうね。わかってもらえないと思いますけれども。

○本田主査 どうぞ。

○中条委員 どんなものであれ、不法投棄だけを厳罰に処して罰金を高くするというやり方だと、不法投棄者を識別することが現実には難しいということが基本的にあると考えていいんですね。

○北村教授 実行犯という御趣旨ですか。

○中条委員 はい。

○北村教授 そうですね。

○中条委員 だから、元のところからたどっていかなければいけないから、廃棄物処理法でそのところを押さえているということなんですね。

○北村教授 基本的には、違法なことがあったら排出事業者まで、逮捕はされませんが、原状回復するときには少なくともかかってまいりますから。

○中条委員 先生の御提案だと、そこにいいかげんな者もいて、リサイクルすると言って不法投棄する者もいるかもしれない。したがって、そういうのを避けるために、もう少し質のいい事業者を入れていくという形で、そういうことをしないようにしていくという発想だと考えてよろしいですね。

○北村教授 はい。行政としたら、例えば結果責任を負わせようという議論がありますね。とにかくやったら、ちゃんとやっていたか、過失があったかはさておいて、問答無用でその人も命令対象になると。これに対しては、幾ら頑張っても、不法投棄されたら責任を負うんではやる気をなくすということで、そこまで行ってないんです。けれども、申したように上級なり特級があれば、例えばできる範囲を広げる代わりに、その人には厳格な責任を背負ってもらいますよということもあり得ると思っております、それを現行法の発想だと、個別にそういうのを認めてもいいんじゃないかということでございます。

○関参事官 先生の2枚目の3番のところの、事業系一般廃棄物について、処理責任を明確にしてPPPに適合した体制を整備とございますけれども、もう少し具体的な御提案等がありま

したらお願いします。

○北村教授 事業系ということに重きを置きますと、当然事業活動に重きを置きますから、家庭系の市町村が処理するものと違った発想でされるべきだというのは当然でございます。ただ、現在のところ、それを一般廃棄物として受け入れておるということでございますから、この辺りは、当然一つは現在の処理料金ということで反映しているはずでございますね。それ以外にも、もしもこれが産廃であれば、全部産廃の排出事業者としての責任が最後まで追いかけてくるわけです。

そういう方々と比較して、非常に楽しんでいるというとなんですけれども、楽しんでいる結果になっているんです。これは競争上余り、同じ事業活動なのにたまたまこういう形状の廃棄物を出すがゆえに、そのところが余りクリアーになっていないというところなんです。

関さんおっしゃるように、具体的にどうせいという頭はないんですけれども、問題意識としてはそういうことでございます。

○本田主査 あとはよろしいですか。どうぞ。

○事務局 同じ3番のところ、事務局が理解できていない部分があるんですけれども、一般廃棄物処理施設で産業廃棄物を処理することを推進することを考えてもよいのではないかというふうに、2行目から3行目にかけて書いておられるんですけれども、「その際には」というところの3行目の後半のところの「一律に一般廃棄物処理業許可を求めるのではなく」というところで、ちょっとつながりがわからなくて。

○北村教授 一般廃棄物処理施設で燃やすと、一般廃棄物と見られるとすれば、これは許可になってしまいますので、そういう話ではないということでございます。

○事務局 たしか産廃処理施設で一廃を処理するときには、一廃の許可が要するという話だったので、これは逆の話だと事務局で理解していたので、産廃処理業の許可を求めるといふ意味かなと、実は私は思っていたんですけれども。

○北村教授 そうです。産廃処理施設で一廃を燃やすには一廃の許可が要ということですよ。

○事務局 そういうカテゴリーは、今はだれもできていないと。

○北村教授 そういうことは当然別に対応するべきだというのは、おっしゃるとおりです。

○本田主査 あとはよろしいでしょうか。それでは、少し時間を過ぎてしまいまして、今日は本当に貴重なお話をありがとうございました。また、どうぞよろしく願いいたします。