

今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について(平成14年11月中 央環境審議会答申)(抜粋)

3. 制度見直しの主な論点

(2) 不適正処理の防止・適正処理の確保

ア 不適正処理防止のための廃棄物の定義の在り方

現状

廃棄物は、取引価値がないこと等により不要であるために放置されるなどぞんざいに扱われ、それが原因で環境保全上の支障を生じる可能性を常にもっており、特に産業廃棄物分野においては、不適正処理が後を絶たない現状がある。

廃棄物処理法上は、廃棄物とは、「ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの(放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。)」と定義されている。(現在、気体状のものは廃棄物に該当しない。)

この定義については、「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、これらに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常取扱形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断」という考え方(いわゆる総合判断説)が最高裁判例によっても採用されている。

廃棄物分野においては、これまで、豊島事件(香川県の豊島において大量のシュレッターダスト等がリサイクル原料であり廃棄物でないとして放置された不法投棄の事例)に象徴されるような不適正処理の多くがリサイクル名目により生じてきているというのが実態である。

一方、使用済みとなった被覆電線のように、銅線が有価値であるため総体として取引価値を生じているが、不要な被覆部分を焼却施設を使用せずに野外焼却するという環境保全上問題となる事例が見られている。(当該事例については、廃棄物ではないので廃棄物処理法の焼却禁止規定は適用されない。)

また、これまでその対応のルールが必ずしも明確でなかった汚染土壌については、土壌汚染対策法が制定されたことにより、一定の枠組みが整えられたところである。土砂については、一般に土地造成の材料として使用されている自然物であるため、これまで廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではないものとして運用しているが、大量の土砂の放置により環境保全上の支障が生じている事案が生じている。

見直しの方向性

(ア) 基本的方向性

(不要物の概念について)

廃棄物について、その移動や保管その他の取扱いそのものを管理する必要性があるのは、取引価値がないこと等により不要であるために放置されるなどぞんざいに

扱われ、それが原因で環境保全上の支障を生じる可能性を常にもっているためであり、不適正処理が後を絶たない現状、それに伴う住民の不信感が払拭されていない現状にかんがみ、環境保全の観点を重視し、不要物であるリサイクル可能物を含め、不要物全体を廃棄物として制度的な管理の下に置くことが必要である。

不要物は、客観的要素だけでなく主観的要素も考慮しなければ適切に判断できない概念であり、その該当性について、個別事例に即して主観・客観の両面を勘案する考え方そのものには合理性はある。

ただし、占有者の意思や取引価値の不明確さにより不要物であるか否かの判断が困難な事例が多いことにかんがみ、これらの事例に関し、環境の保全の観点から、平成12年の使用済みタイヤに係る通知のように、個別事例に即して具体的な判断基準を明確化する措置を、「占有者の意思」「取引価値の有無」よりも「物の性状」「排出の状況」等の客観面の判断要素を優先させるべき場合もあり得ることを含め、より多くの対象物について講じることなどにより、判断要素の具体化・客観化を図ることが必要である。

(リサイクル可能物かどうかを巡って生ずる問題について)

現実に定義を巡って起きている不適正処理の事例の多くは、豊島事件や青森・岩手不法投棄事件などに象徴されるように、「不要物でないリサイクル可能物」とであると事業者が称して不要物の不適正処理を行い、不要物の処理について法の規制を逃れようとする事例である。

このような現実にかんがみ、法の網をくぐる悪質な行為を明らかにするに当たり、地方公共団体の行政調査をより行いやすくし、適切・適時に行政処分につなげることができるようにするため、その行政調査権限を強化することが必要である。

さらに、(2)ア で述べたような、ごく一部の部品等が有価値であるために総体として取引価値が生じているような使用済物品などの中には、逆にほとんどの部分が不要なものであること等により、その保管などの取扱いに際しぞんざいに扱われ、環境保全上の支障が生じるおそれがある事例も一部にある。このような対象物については、取引価値が実際に生じていることなどにかんがみ、保管などに関する必要最小限の処理基準の適用や不適正な取扱いがなされた場合の行政調査・命令といった事後対応を軸とした環境保全上の管理が必要となろう。この際、使用済自動車についてはこのような考え方も踏まえ自動車リサイクル法が制定されたこと、また、中古品や二次原料などとして適正な管理がなされる有償取引の市場が確立しているものまでこのような対象物とすべきではないことに留意し、環境保全上の管理が必要となる対象を明確にすることが必要である。

(イ) 留意すべき視点

これら全ての見直しに当たっては、環境保全の観点を重視すべきであり、EU指令等における「廃棄・処理すべきもの」という概念も、環境保全の観点から必要な管理をすべきものを対象として捉えていこうという考え方の表れであると考えられ

る。即ち、(ア)で述べたとおり、環境の保全の観点を重視し、環境保全上適切に管理すべきものを対象として捉えるという視点が重要である。

一方、廃棄物としての厳格な規制がリサイクルを阻害するという観点からリサイクル可能物を廃棄物から除外すべきとの指摘については、中古品や二次原料などとして適正な管理がなされている有償取引の市場が確立しているものを除けば、リサイクル名目での不適正処理事例が多発していることや、バーゼル条約や欧州における立法例の趣旨等にかんがみれば適切ではなく、(ア)で述べたようにリサイクル可能物であっても何らかの環境保全上の管理が必要である。

上記の指摘に関しては、リサイクル可能物を廃棄物の定義から除外するのではなく、むしろ、リサイクルに係る廃棄物処理法の規制の在り方の問題として、(1)で記述したような合理化について検討することが必要である。

(ウ) その他

気体状のものについては、それ自体に管理可能性がなく、新たに廃棄物として取り扱うこととするのは困難である。一方、廃容器等に含まれる気体については、必要に応じて、問題となる気体が放出しないような廃容器等の処理基準を設定すること等により対処可能であると考えられる。

汚染土壌については、土壌汚染対策法に係るものは同法において的確な対応が必要である。また、直接同法の対象となっていない汚染土壌についても、同法の考え方に即した取扱いが望ましい。まず、これらの措置を講じ、それに対応できない場合には廃棄物処理法により環境汚染の防止を図ることを検討する必要がある。

また、汚染土壌以外の建設工事に伴い生ずる土砂については、現在、その約9割が公共事業に伴い生ずるものであることから、まず、その発注者である公共主体が発生土砂の適正な利用や処分を明確にする取組が必要である。具体的には、国の直轄工事において導入され、地方公共団体にも普及しつつあるように、発注者が契約業者に土砂の搬出先を指定するという指定処分を徹底することが必要である。また、あわせて、掘削土砂の埋め戻し等による建設発生土砂の搬出の抑制や、発生土砂とその土砂利用に係る情報交換の促進及びストックヤードの整備等による工事間利用の促進などの取組を進めるとともに、民間事業についても、指定処分を始め、同様の取組を促していくことが必要である。

こうした取組を体系的に進め、発生土砂の搬出抑制、適正な利用及び処分を実態的に確保していくことを中心に必要な対策を講じていくことが適当である。