

第28回 生活・ビジネスインフラWG（環境分野） 議事概要

日時：平成17年11月24日（木）15：00～16：00

会場：永田町合同庁舎 第1共用会議室

出席：鈴木主査 細田専門委員、田中室長、井上参事官、事務局

議題：環境省からのヒアリング及び意見交換

大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 森本企画課長

大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 廃棄物対策課 松澤課長補佐

大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 産業廃棄物課 秦課長補佐

鈴木主査）

- ・ それでは、第28回生活・ビジネスインフラ（環境分野）のWGを開催いたします。前半の30分で、先般私共から出した質問に対してのご回答を頂き、後半は、そのご回答に基づき、年末の答申の案文を協議したいと思っております。できましたら、本日、成案を得たいと思っておりますので、宜しくお願いします。

森本課長）

- ・ それでは、質問に対して回答させていただきたいと思っております。最初に廃棄物の定義の基本的な考え方についてのことだと思っておりますが、いわゆるぞんざいに扱われる可能性を低くすることを担保しながら、リサイクル可能物を出来る限りリサイクルしていく。これは、おっしゃる通りだと思います。廃棄物については環境保全上、支障が生じる可能性を常に持っております。不法投棄も沢山生じておりますので、それをきちっとやるというのは必要なことであろうと思っております。ただ、そういう意味で、廃棄物処理法において、制度的に管理していくことは必要であると考えております。その上で、リサイクル可能なものを出来る限りスムーズにリサイクルさせるということは大切だというふうに考えております。スムーズにリサイクルが行われるような運用を図って行きたいというのが一番基本的な考え方でございます。
- ・ 二番目でございますが、二番の一番で、不具合の事例が存在していると。そういった事例について区分の抜本的な解決が必要であろうと、それとも、事例毎に関係事業団体と意見交換をしながら実態を把握しての対応かと思っております。いわゆる一般廃棄物と産業廃棄物の区分につきましては、常に個別案件、いろんな事例があることは承知しております。それで、中央環境審議会でも、意見具申が平成14年11月にありまして、例えば、ダムの流木であるとか、剪定枝であるとか、その性状や排出量、その処理困難性から処理が円滑に行われているとは言い難いものについては、個々に、産業廃棄物への振り分け

た上で、それ以外の事業系一般廃棄物については、当面、市町村の処理責任の下、排出抑制の推進の観点から、適正な処理を求めていく、という仕組みになってございますが、過去についても、パレットについて現在一廃ですが、産廃にするということについて、まあ要望もありまして、関係業界の中で言われておりますけれども、議論したこともございます。その性状や排出量 処理困難性等の問題性から、市町村の責任の下で円滑に処理がなされているとは言い難い一般廃棄物については、個々に実態を把握して、排出事業者責任の下で、産業廃棄物にはできないかとしていきたいというふうに考えております。それで、具体的にはパレットのようなものにおきましては、産業廃棄物という方向で検討させていただきたいと思っておりますし、もう一点は、これはあとで説明しますが、個別の事案の問題について、検討する場を設けたいと思っております。具体的には、中央環境審議会の下に専門委員会を作ってですね、ということを考えております。これまた、あとで詳しく説明いたします。

- ・それから、二番の二ですね、これちょっとわかりにくかったのですが、事業者によって、一般廃棄物であったり、産業廃棄物であったりすることになると、行政の監督が困難になるとあるが、市町村の裁量によって、例えば、合理的な判断で、いわば、市町村の裁量で合理的だと判断したときには、産業廃棄物と同一性状の一般廃棄物を産業廃棄物収集運搬業者及び処分業者に委託できるようにならないか、ということですけど、これは後で、松澤さんから、補足してもらいますけれども、今現在、廃棄物処理法の施行規則の2条の2号或いは、2条の3第2号に規定しておりますが、再生利用されることが確実であると市町村が認めた一般廃棄物については、収集・運搬・処分を業として行う者は、業の許可がなくても、指定を行って、処理を行うという仕組みがございます。まずこれを活用したいというのがひとつ。それから、二番の一と関連しますので、いわゆるその一般廃棄物であっても、それであるが故に、リサイクルが滞っているものについては、その点を委員会で議論して、関係者の理解を得て、必要なものについては、産業廃棄物へ移管していこうというふうに考えております。
- ・二番の三で、具体的木くず、木製パレットについて、実態の把握状況と対応についてですが、まず、廃木材パレットについては、いろいろなご意見があるというのは承知しております。例えば、事業系一般廃棄物としての処理が困難であるから、産業廃棄物での処理を可能にして欲しいという要望は、まさに頂いております。一方で、県庁所在地とか、保健所設置市などでの運営を見ますと、直営、業者委託、或いは、許可業者が、処理を行っておりますけれども、例えば、直営とか委託の場合、木くずの大きさであるとか、搬入量にかかる受入条件とかをして、それが結果として、排出者の方に負担をかけているという面もあるということも承知しております。それで、結論から申し上げますと、木くず、廃木材パレットにつきましては、事業系一般廃棄物から産業廃棄

物にする方向で、排出実態とか、排出業者の意見も踏まえて、専門委員会の場を通じて検討したいというふうに考えております。

- ・再生利用認定制度でございますが、再生利用認定制度についてそもそも制度に趣旨をご説明致しますと、これは、いわゆる、安全なもの、わかっているものについて、再生利用しようとする時には、通常の都道府県の個別の許可をなくして、一括して、環境省の方で、認定するという、いわば規制緩和の制度でございます。まあ安全であるということが前提となっております、例えば、アセスが不要であるとか、ということになっております。そういう意味で、その制度では、パーゼル規制対象物を、パーゼル法を引用しまして、いわゆる危険なものとして対象にできません、と言っているわけですが、ちょっとこの制度の主旨からすると、パーゼル対象物というものを、そのまま再生利用認定制度に入れるということはちょっと難しいというふうに考えております。ただ、問題認識としまして、いわゆる物質循環がですね、国内だけに留まらない、日本から海外へ、また海外から日本に受け入れて再生していくとか、あるいは、金属を抽出していくということは、必要なものであると考えております。そういう意味で、そういうリサイクル、大循環リサイクルが滞らないように、安全を確保しながらですが、そういうことについては、問題意識をもって取り組んで行きたい、と考えております
- ・それから、手続きの電子化の件でございますが、まさにこういう問題意識で取り組んでおります。それで、今現在ですね、都道府県の複数の専管におきまして、電子申請可能かどうか、例えば、申請手続きをインターネットで行うための条件整備が整っているか、という調査を18年度中に開始いたしまして、18年度中に廃棄物処理法上の手続きを電子申請で行う場合の法的、技術的な点を洗い出していきたいということさして頂きたいというふうに考えております。
- ・最後に廃棄物の定義・区分の問題や、不法投棄の撲滅などを含めた、日本の循環型社会システムへ向けた取組みについて、関係省庁が一体となった検討会を設置することに対するの見解ということですが、まず一般的に廃棄物・リサイクルシステムというのは、中央環境審議会の廃棄物・リサイクル部会で検討されております。例えば、不法投棄の問題ですと、まさにその部会で検討しております。それを受けて、15、16、17年と法改正も致しております。そういうことでございますので、そこがまず一つの回答であると思います。もちろんそこには、オブザーバーという形で各省庁に来て頂いております。最終的な答申、最後の法案については、関係省庁で協議した結果ということが大前提でございますけれども、先ほどから言われますように、個別の案件についていろいろ議論がある、それについては議論する場がないのもこれまた事実でございます、そういう個別の廃棄物の区分については、議論の場を設けて行きたいというふうに考えております

す。それは、具体的には、中央環境審議会の廃棄物・リサイクル部会の下に専門委員会を設けまして、そこに関係省庁の参加を得ながら、そういうことの見直し等について、検討していくというふうに考えております。一応以上でございます。

鈴木主査)

・ありがとうございました。それでは何か細田先生ございますか。

細田専門委員)

・まず、廃棄物の定義の問題については、どうすると考えればよいですかね。

森本課長)

・私共考えているのは、今の廃棄物の定義を狭めるとか、或いは、廃棄物の定義そのものの抽象的な議論をすることについては、一言でいいますと、中央環境審議会でもやっておりまして、或いは最高裁の判決もありますので、定義そのものをいまさらやるということは考えておりません。ただ、ここでまさにご指摘頂いていますように、その廃棄物の、いわば扱い方ですね、廃棄物処理法の扱い方によってですね、リサイクルが滞っておるといふ事態に対応するために、運用の仕方をどう考えるかということについては、先ほどの中央環境審議会の委員会を舞台にしてやっていきたいというふうに考えております。その中でですね、あるものは廃棄物でないというものもあるだろうし、あるものは廃棄物の中で、管理をしながらリサイクルを進めていくというものもあると思うます。そういう具体の議論をさせていただくというふうに考えております。

細田専門委員)

・同じことを違う方から見ているかもしれないですけど、なるべく廃棄物の定義という言葉は出したくないと、だけど、必然的に今の問題をやっていくと突き当たっちゃうわけですよ。それは、こないだの谷津企画課長のときに、いみじくもそれがわかってしまったように、廃棄物の定義は、廃棄物処理法の第二条にある。でも、定義になってないから、昭和47年の通達で、今のこういうものとしている。その通達も云々あって、排出された時点で、廃棄物かどうか観念できるものではないとなっているが、谷津企画課長はその時点で判断できなかつたら困るということをおっしゃってしまった。つまりですね、廃棄物をどう見るかということが、廃棄物処理法上の第二条の非常に緩やかな定義、47年の通達で環境省(旧厚生省)の課長が出した。それと今の理解がまた違っていると、そういう状態というのは、一国の法治国家として、非常に望ましくないと、私は思うのですけれども、いかがでしょうか。

森本課長)

- ・そこは、通達というのは出してありますけれども、通達の内容自体は最高裁の判決で確定しているものでありますので、先生はその辺は非常に御詳しいものですから、その辺は通達ということで、通達の引用をご指摘はされてありますけれども、今の我々の平成になってから、制度を運用している立場から言いますと、通達は通達としてももちろんあるのですけれども、根源的には、最高裁の判決をよりどころにさせて頂いてますので、法治国家としてどうかという点については、そういう意味では、きちんと最高裁まで争われて確定しているという認識でございます

細田専門委員)

- ・でも、それは非常に形式的な解釈だね。最高裁は総合判断説で確定させたという意味で非常に価値の高いものであると考えます。そういう意味ではいいんですよ。だけど、具体的問題としてどういう理解をしているかということ、瞬間でどうかとか、というものではなくて、やはり総合判断説は総合的に判断しましょうと非常にリーズナブルな、47年の課長通達、それから最高裁でエンドースしたと思うんですよ。そこは、私はいいと思うんですね。だけど、具体的にやっていくと、こないだ、谷津企画課長が時点で判断できないものはダメだとか、こないだおっしゃいましたよね。

森本課長)

- ・時点で判断できるものではないんだと思います。

細田専門委員)

- ・だから、そうなんだよ。ただ谷津さんは違った言い方をなさったんです。だから、「違うでしょ」というと、「違います」とおっしゃったんで、環境省の企画課長でも、その場で間違ってしまう、言い違えてしまうということが、廃棄物の定義をして出ているのであれば、それは法治国家としてはおかしいでしょ、というのが私の意見です。

松澤課長補佐)

- ・私の記憶では、非常にいい例が浮かばないでの大変恐縮なんですけども、普通の人にはこれは要らないものだというふうに観念しているものでも、そういうものをコレクションする方々が現にいらっしゃいますから、そういうものが、名前だけで、これは廃棄物だというふうに一律に判断はできないので、まさしく先生おっしゃられたように、総合判断説というのを最高裁が確定させているものだと、我々もそこは廃 というところで、そのものを誰がみても廃棄物だと、最初から廃棄物だとことをある段階で確定はできないと、まさしく問題の難しいところだと思いますので、そこは、課長が申したように、もし個別の具体論でそのところが問題であるということであれば、先ほどの専門委員会で、そういうものについて、メルクマールを明らかにしていけばよいであろうと、現

に我々も、主に産業廃棄物の世界で多いものですから、これまで個別にメルクマールを明らかにして、だれもが、判断がしやすいように、これまでもしてきておりますので、それをさらに加速といいますか、もう少ししっかりやって行きたいというふうに考えおりますので、最高裁の判決で確定しているものを、そこを一から議論していくというのは、一度中央環境審議会でもご議論いただいて、国際調和を見れば、むしろ広げた方がいいね、という議論がある中で、今の廃棄物処理法上の定義をどうするかというのは、今やらせていただいている総合判断説を変えるというのは、なかなか難しいんじゃないかと。むしろ問題は個別の具体のものについて、先生おっしゃられるような、難しいという面があるでしょうから、そのメルクマールをしっかりしていくと、それを専門委員会の場で、適用していけばいいんじゃないかと考えております。

細田専門委員)

- ・ 実際は、個別の問題で、抽象論しても意味がないと思うので、実際は個別のものを丁寧に洗って行って、どうするかということは必要だと思います。問題は、定義の問題を文言から消し去るとか、そういうことは本当にいいんだろうかということ。松澤さんおっしゃったように、国際的には広くとるとおっしゃったように、それは単に廃棄物の定義を広くとるという場合には、日本の場合には、現行の廃棄物レジームというのがあって、そのレジームは、要するに、業の許可、施設の許可がある。業の許可、施設の許可は様々な判断の違いがあり、その中でいろいろな行動があって、ある種の人々は認められて、ある種の人々は認められないというのが、現実におこってきちゃうわけですよ。ですから、実際は個別の問題を洗い出すのは、私は良いと思っているんですよ。ただ、このことから、廃棄物の定義の見直しということをして落としてしまって本当にいいのかな、ということにかなり懸念をもっているというのが、第一点です。それから、最高裁の判決で定義が確定して、とおっしゃったけど、そこは全然問題にしようと思ってなくて、やはり総合的に判断するっていうのは、47年の課長通達も、最高裁の判決も良いと思っています。問題は、もっと細かい、メタのところまで定義していこうとすると、やはり、問題になってくる。だから、そのところに結局は、やっていくと定義の問題にあたりますよね。

森本課長)

- ・ 先生のおっしゃられているのは、最高裁の定義っていうのは、一番大きい範囲で、それを具体的に分けて行くときにぶつかるでしょうと、それを定義と称するかですね、私共のように個別案件の積み重ねのメルクマールといいますか。

細田専門委員)

- ・ まあ同じことだと、それを積み上げていけば、一つの体系性ができると思います。だが

ら、こちらは、大きな枠組みからこうやったらと話をしている、そちらは、個別案件を積み上げていったら、一つのもので出てくるでしょうと。メルクマールは出てくるでしょうと。

森本課長)

・それはまさにそういうことだと思います。

細田専門委員)

・それを、文言として、定義の見直しというのをはずしちゃっていいのかなと思うわけです。

森本課長)

・一般的に、定義の見直しというと、あるものは廃棄物から外し、あるものは入れると、非常に大掴みな議論のように聞こえます。

鈴木主査)

・ちょっとお聞かせ願いたいのですが、最高裁の判決で総合判断説というものが出て、それが確定しているのだったら、それに基づいて法律も変えないといけないですね。

森本課長)

・違憲判決ならそうですね。

鈴木主査)

・だから、最高裁の判決で、現在の廃棄物処理法の定義と違う判断が出てきたら、判例だから、どこまで従うのかということがありますが、行政としても受け入れられるのだったら、法の定義自体も変えておかないと、法的安定性を害するのではないのでしょうか。だから、最高裁の判例があるからよろしい、通達その類いでそれぞれ対応していくからよろしいということになると、やはり、それ自体が、法的安定性を必ずしも満たすものではないから、はっきりしているものは、法の中に書くということはどうしてしないのかと常識論として思えるのですが。例えば、木製パレット、これはOKだというふうにおっしゃられている、それはよいのだけれども、そしたら、不要物という用語だけで済むのか、要らないものといっても、時代が変わっていったら、要らないものであったものでも、リサイクル、リユースが可能なものはいくらでも出てくるわけです。だからそこから辺を、木製パレットはいままでは、不要物の中に入ってわけですよね、それは結構だというふうにすると、不要物という定義だけで、全てこなせられるのか。ということになったら、後は解釈だというふうにおっしゃられるが、最高裁の判決でもはっきり

りしているから、解釈ではなく、法の中ではっきりさせるとというのが、それが基本ではないでしょうか。

森本課長)

- ・ ちょっと、あのいいですか。細かい話ですけど。木製パレットの話は、一般廃棄物と産業廃棄物の区分の話ですので、それについては一般廃棄物から産業廃棄物にする方向で、検討させていただきたいということで、廃棄物の範囲の中にはそのまま入っていますので、そこはちょっと、リマインドさせていただきます。それから、廃棄物の定義の問題、最高裁の判決というのは、廃棄物処理法の第二条の廃棄物の概念をどうやって判断するかというものとして判決が出ておりますので、それはこの定義を最高裁の判決に言い換える必要はなくてですね、解釈の問題、解釈はこうすべきだということを、最高裁がしていただいたわけで、それをベースのこの法を運用していくということですので、そこは今先生がおっしゃったように、最高裁の判決がでたから、これを改正する必要があるということではないということでございます。

細田専門委員)

- ・ あれは、おからだよ。最高裁の判決のものは。

松澤課長補佐)

- ・ おからです。

細田専門委員)

- ・ あれはどういう事件かという、あれは逆の方向で、おからというものを全国的には通用しない、かなしい話ですけども、本当は使いたんだけど、私も好きだから。本当はまわるものは、まわらなくなってしまって、それが一般的になってしまった。それに対してエンドースしたという背景があるんで、山をどうやって登っていくかということとは、話が違ってくるわけなんです。最高裁の判断というのは、総合判断説をエンドースしたということなんですよね。それはそれでいいと。鈴木主査がおっしゃったことは、それは、しっかりと法律の中で書き込もうとすると、第二条っていうのは、問題があるって言うのはあれですけど、かなりブロードな説明になっている。それで、通達があって、最高裁の判決がある。じゃあ、森本さんも、第二条と47年の通達と最高裁判決で定義がオッケーだとは思ってないわけでしょ。定義というのは細かいことも含めてね。

森本課長)

- ・ つまり、第二条にかいてあることと、最高裁の判決と矛盾しているということですか。

細田専門員)

- ・いやいや、矛盾はしてないですよ。包含関係になっているから、矛盾はしてないですよ。それで、バッチリ定義がオッケーだとは思ってないわけでしょ。

森本課長)

- ・それがあれば、モノサシとして十分で、何であっても切れるということではなくて、まさにそこが総合判断ですから、結局その時の状況、その利用者がだれかとか、そのものがどういうふうに使われるとか、個別にみないと、廃棄物であるかないかはわからないというのが、最高裁で言われたことです。

細田専門委員)

- ・それはそうなんだけど、現実に廃棄物処理法という廃棄物の憲法、廃棄物とは言いたくないけど、循環、静脈経済の憲法のようなもので規定するようなものとしてはね、やはり、それだけでは、まずいんじゃないですか。全部スペシフィックにやれとは言わない。これこれこれこれというふうではなくて、もう少ししっかりしたものがないと、皆さん、法律があって、初めて廃棄物が何かってというのがわかるんですから、困るんじゃないですか。というのが鈴木主査のご意見なんですよ。

森本課長)

- ・なるほど。先ほどの専門委員会の検討で、区分の問題だけとデジタルに区切った感がありますけれども、鈴木主査が言われたような問題意識、定義そのものという上から切られたものというのではなくて、また、個別の細かいものだけを考えるというのではなくて、それを議論していくプロセスの中で、その廃棄物の概念とか、廃棄物等の中での、一般廃棄物、産業廃棄物の概要を考えて行きたいと、そういう考え方なんです。ひょっとしたら、そのアプローチの仕方だけなのかもしれない。

鈴木主査)

- ・基本法の中でも、従来のゴミというものの、不要物というのは、捨てるということに着眼していた時代から技術の変化とか社会情勢の変化とかあって、不要物だと思われていたものでも、リユース、リサイクルできるものは、それは私共の提案にも書いてあるように、リユース、リサイクルさせるというのを優先させていこうと、こういう思想に変わっていますからね。不要物だけで切って捨てずに、例えば、不要物であってリユース、リサイクルできないもの、という文言にしないと、ただ不要物といわれても、何がその範疇に入ってくるのか、時代対応ができないのではないかという感じがするし、また、基本法の本質にも反するのではないかという感じが、私としてはするのですが。

森本課長)

- ・一言だけ、誤解があってはいけませんので。廃棄物処理法というのは捨てることだけを考えている法律ではありませんで、そもそも、再生をする、リサイクルをするということも視野に入れていまして、いわゆる廃棄物処理法でリサイクルをするにはどうすればよいか、それをうまくやるためにどうしたらよいか、ということもこの制度の中に入っております。その中で、不要物というのは、ある人が自分には、必要ないものを出したものを、物によってはそのまま捨てる場合もありますが、物によっては商品化していく場合もある。それをコントロールするのが、この廃棄物処理法ですので、先ほど、先生おっしゃられたように、リユース、リサイクルしないものというとなると、廃棄物の概念をギュッと縮めて、後は捨てるだけのものを、やることになりますので、それはちょっと制度の主旨がずれてしまうということになると思います。この制度は、不要物、ある人が要らないものをリユースしたり、リサイクルしたり、燃やしたり、或いは、最後は最終処分したりするやり方を決めている法律ですので、そういう意味では、先生が先程言われたように、ギュッと縮めてしまうのはちょっと。

鈴木主査)

- ・だけど、そうおっしゃるのだったら、不要物というのは、予めの前提として、リサイクルとかリユースが出来なくなった後のものを言う、だから不要物だというふうにしなくては。

森本課長)

- ・いえいえ、不要物というのは、ある人が要らないものであって、それはゴミではありませんけれども、再生利用されて、利用されるものもあるというものですから、不要物というのは、そんなに狭い範囲のものではありません。

鈴木主査)

- ・それだったら、ある人にとっては不要物であっても、ある人にとっては要物であるかもしれないわけですね。その関係をハッキリさせられたらいかがですか。また、それが基本法の精神に沿うというものではないですか。課長の言っているのは、ある人にとって不要物、それは万人にとっても不要物と聞こえたのだが、そのところは十分リサイクルとかを考えおると言うのだったら、それで結構だから、今言ったようなことをハッキリさせておいたらどうかと言いたいのですが。

森本課長)

- ・この不要物は万人にとっての不要物ではありません

鈴木主査)

- ・万人にとっての不要物ではない。

森本課長)

- ・廃棄物っていうのを最高裁が総合判断だというふうにされたのは、まさにそのところでしてね。木くずもですね、ある人から見ればそれは燃料であると、ある人から見れば、これは要らないものなんです。私先日青森行ってきましたけれども、青森で不法投棄されたのはまさにそれなんです、バグが捨てられている。捨てた人達にとっては不要物でしょう。世の中一般からすれば、それはまさに、例えば木製チップにして、燃料にして、できるわけなんです。それはまさに、一体、その人が、その時、俺はそこに溜めてあるだけだと言って、不法投棄しているわけなんですけど、本当は違うんだろ、捨てているんだろ、ということで、警察はそう判断して取り締まっているわけですから。溜めてあっても、でもそれは見かけ上、万人にとって不要物であるとは言えないということでやったら、それは環境汚染の限定を守ることになってしまいますから、そこはそういう制度として出来ているとしか。

鈴木主査)

- ・時間の関係もあるから、ヒアリングはここまでにしましょう。