

廃棄物処理法の改正等について

仁井正夫

1. はじめに

去る平成9年6月10日、第140回通常国会において、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」が成立し、同18日に公布された。(平成9年法律第85号)

産業廃棄物の処理をめぐる、最終処分場の逼迫、施設の設置をめぐる地域紛争の多発、不法投棄の横行等の問題に直面しており、このままでは生活環境や産業活動に支障が生じかねないという深刻な状況にある。今回の改正は、このような状況を踏まえ、国民の廃棄物処理に対する信頼を回復し、廃棄物の適正な処理を確保するため、総合的な対策を講ずるものである。

以下、本法律の背景、概要等とともに、改正法施行にあわせ処理基準等各種基準の見直しを予定しており、これらについて述べることにしたい。

2. 改正の背景

今回の対策の主眼である産業廃棄物とは、事業活動に伴って生ずる廃棄物のうち、汚泥、廃油等の19種類の廃棄物をいい、その処理はこれを排出した事業者の責任に基づき行うこととなっている。

廃棄物の処理については、「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。)に基づき各種の規制が行われており、処理を行う場合に従うべき処理基準が定められているほか、業として産業廃棄物の収集運搬・処分を行う者や、産業廃棄物の処理施設の設置について許可制、改善命令や措置命令等の監督規定、不法投棄に対する罰則等の規制が設けられている。これらの産業廃棄物の許可等の事務は、都道府県知事(保健所設置市にあっては市長、以下、同じ。)の機関委任事務として行われている。

しかしながら、現在、この産業廃棄物の処理をめぐる、次のように、様々な問題が生じている。

(1) リサイクルの伸び悩み

産業廃棄物の排出量は、大量生産・大量消費社会を背景に増え続け、平成6年度においては、約4億t(一般廃棄物の約8倍)に達している。産業廃棄物の処理については、焼却等の中間処理により全体の42%が減量化、工業原料・建設資材等の形で約38%がリサイクルされ、残りの約20%に相当する約8千万tが最終処分されるという形態になっ

ているが、中間処理やリサイクルにより減量化される割合はここ数年頭打ちの状況にある。このため、産業廃棄物のリサイクルや減量化の推進が重要な課題となっている。

(2) 最終処分場の逼迫

また、こうした中で、産業廃棄物の処理に必要な最終処分場等の施設については、地域紛争の多発等により、年々その設置が困難となっている。特に、最終処分場の残余容量は全国平均で2.6年分、首都圏で0.9年分と極めて逼迫した状況にあり、このような傾向が続けば、近い将来、産業廃棄物の適正な処理に支障を来しかねない深刻な状況にある。また、このような状況の下で、地域によっては近隣に必要な施設が確保されていないことが、産業廃棄物の不適正処理が生じる一因ともなっている。

(3) 住民の不信感の高まりと地域紛争の多発

産業廃棄物処理施設については、近年の住民の環境意識の高まりや、ダイオキシン等の新たな環境汚染リスクに対する不安の増大の中で、施設の設置の伴う地域紛争が多発しており、その件数はこの5年間で200件近くにのぼっている。

今後、リサイクルを推進していくとしても、産業廃棄物が排出される限り、これを適正に処理する最終処分場等の施設は不可欠であり、住民の理解を得つつ、地域の環境に調和した安全性の高い施設を確保していくことが求められている。

(4) 不法投棄の横行

産業廃棄物は処理施設において適正に処理される必要があるが、山中や原野等に産業廃棄物を廃棄する不法投棄が跡を絶たず、平成7年度には、その投棄件数は679件、投棄量は44万トンにのぼっており、地域の生活環境保全上の大きな問題となっている。また、このような産業廃棄物の不法投棄の横行が産業廃棄物に対する住民の不信感を高め、地域紛争を激化させる一因にもなっている。

産業廃棄物が不法に処分された場合には、生活環境保全を図るために、迅速に廃棄物の撤去等の措置を講ずる必要があるが、適正かつ迅速な原状回復のための方策については、平成3年の廃棄物処理法改正の際の国会修正により、政府の検討課題となっていた。

3. 改正の概要

このように、産業廃棄物の処理をめぐる様々な問題が生じており、今回の改正は、このような課題に対処し、廃棄物の適正な処理を確保するために、総合的な対策を講

ずるものである。

その対策の第一の柱は、廃棄物の減量化・リサイクルの推進であり、排出事業者の減量化の取組みの徹底やリサイクルに係る規制緩和のための措置を講ずるものである。

第二の柱は、廃棄物処理に係る信頼性と安全性の向上であり、施設の設置手続の明確化や維持管理の適正化等を図るものである。

第三の柱は不法投棄対策であり、不法投棄の未然防止を図るとともに、不法投棄が行われた場合の原状回復制度を設けるものである。

以下、改正の具体的な内容について説明したい。

(1) 多量排出事業者の処理計画における減量の視点の明確化

産業廃棄物の処理は、その廃棄物を排出した事業者の責任の下に適正に行うことが原則であり、産業廃棄物の減量化を推進するためには、まず、排出事業者における減量化のための取組みの徹底を図ることが重要である。このため、今回の改正では、多量の産業廃棄物を生ずる事業場を設置している事業者に対して都道府県知事が策定を指示することができることとなっている処理計画について、減量の視点を明確化し、単に適正に処理するという内容にとどまらず、廃棄物の減量に関する計画の策定を求めることとした。

(2) 廃棄物の再生利用に係る規制緩和

廃棄物の再生利用（リサイクル）は廃棄物の処分に該当するため、これを行うに当たっては廃棄物処理の業や廃棄物処理施設の設置の許可が必要となる場合がある。しかし、廃棄物の再生利用については、これを推進するため、生活環境の保全上問題がないことを十分確保できる形で規制緩和を図ることが求められている。

このため、今回の改正においては、厚生省令で定める一定の廃棄物の再生利用について、厚生大臣が、その再生利用の内容、再生利用を行う者及び再生利用の用に供する施設が一定の要件に適合していることを認定し、当該認定を受けた者は都道府県や市町村ごとの業や施設の設置許可を不要とする仕組みを設けた。

(3) 廃棄物処理施設の設置手続の見直し等

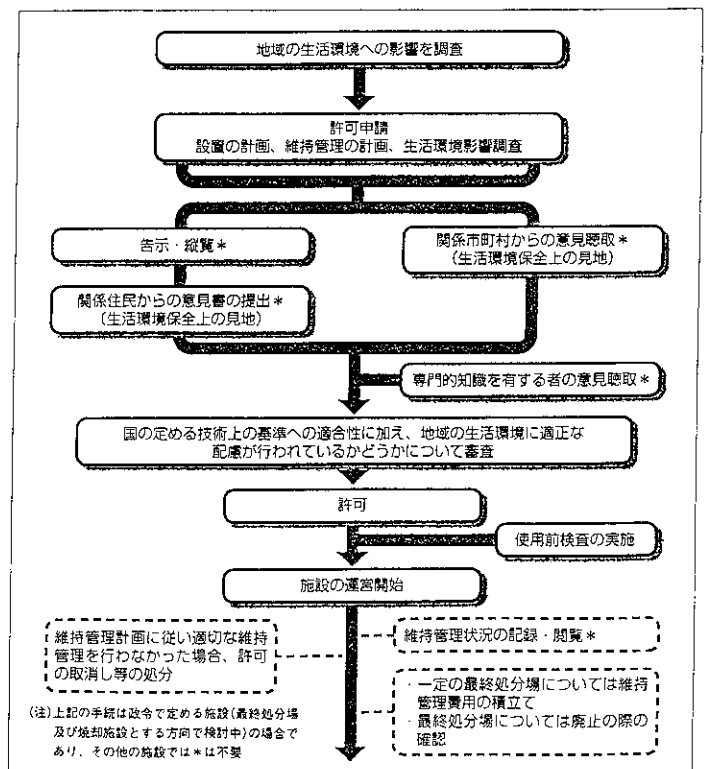
①設置手続の明確化

廃棄物処理施設（政令第7条で定めるもの）の設置については都道府県知事の許可を受ける必要があるが、許可の要件として、その構造が一定の技術上の基準に適合することを求めている。また、施設の維持管理についても技術上の基準が定められており、設置者には当該基準に従って維持管理を行うことが義務づけられている。

しかしながら、廃棄物処理施設については、前述のように、近年の住民の環境意識の高まりや環境汚染に対する不安の高まりの下で、施設の設置をめぐる地域紛争が多発しており、多くの都道府県においては、廃棄物処理法に定める設置手続に加え、要綱等により住民同意等の独自の手続が定められている。

このような状況を踏まえ、今回の改正においては、施設

の設置手続を法律において明確に定めることとし、施設の設置者に対しては生活環境影響調査書の申請書への添付を義務づけるとともに、一定の施設について申請書等の告示・縦覧、関係住民の意見聴取等の手続を設けている。また、許可要件については、国で定める技術上の基準に加えて、「周辺地域の生活環境の保全について適正に配慮されている」ことを要件として追加し、各都道府県においては、地域の生活環境の状況を踏まえたきめ細かな許可審査を行うことを可能としている。さらに、都道府県知事に対しては許可に際して専門的知識を有する者の意見を聴くことを義務づけしており、これにより生活環境保全の見地からの科学的な審査を行っていくこととしている。（参考1 参照）



(参考1) 法改正後の施設の設置手続のフロー

②維持管理に関する記録・閲覧等

施設の維持管理については、その適正な維持管理を確保するために、設置許可申請の際に、維持管理に関する計画の提出を求め、これを許可審査の対象とするとともに、計画に基づく適正な維持管理の実施を義務づけている。

また、一定の施設については、運営に係る信頼性を高め、適切な維持管理が確実に実施されるよう、施設の設置者に対し、当該施設の維持管理状況（例えば最終処分場であれば、放流水の水質データ等）を記録し、これを利害関係者の求めに応じて閲覧に供することを義務づけている。

③維持管理積立金制度

管理型処分場は、埋立終了後も埋め立てた廃棄物による

環境汚染の可能性が低減するまで長期間にわたり浸出水の処理等の維持管理を継続的に行わなければならないという特性を有している。他方、埋立終了後は収入がなくなり、長時間にわたり維持管理費用の支出のみが必要となる。

このため、最終処分場の設置者に対して、埋立終了後に必要となる将来の維持管理費用をあらかじめ積み立てることを義務づけることにより、長期的にわたる維持管理の適正な実施を確保していくこととしている。

④廃止の確認

現在、最終処分場の廃止（閉鎖）は都道府県知事への届出制となっており、最終処分場の廃止後の跡地で環境保全上の問題も生じている。

このため、最終処分場の廃止の際に、都道府県知事が浸出水等の状況が一定の基準に適合していることを確認する制度を設けた。

(4) 廃棄物処理業の許可要件の強化等

廃棄物処理については、一部に暴力団が関与している事件もみられ、廃棄物処理に対する国民の不信感を高める一因となっている。また、廃棄物処理業の許可を取り消された場合に、いったん法人を解散し、別の法人を設立する等の法に定める欠格要件を巧妙に回避する例も指摘されている。

このため、廃棄物処理業の要件については「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」の違反者や許可を取り消された法人の役員を欠格要件に追加するとともに、いわゆる「黒幕規定」を設け、法人に対して役員と同等以上の支配力を有すると認められる者は役員と同様に欠格要件に該当すれば許可しないことができることとした。

また、廃棄物処理業については、名義貸しを禁止し、違反者には無許可営業の場合と同様に処罰できることとした。

(5) 産業廃棄物管理票制度の拡充

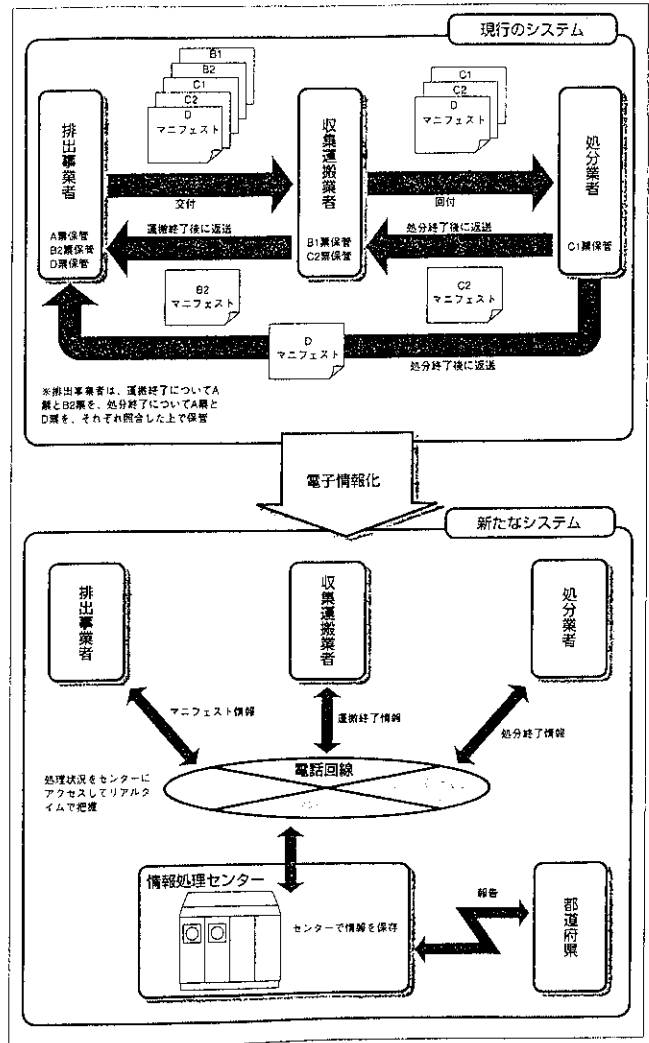
①産業廃棄物管理票制度の適用範囲の拡大

産業廃棄物管理票制度は、排出事業者が廃棄物の処理の委託の際に処理業者に帳票（マニフェスト）を交付し、処理終了後に処理業者がその旨を帳票に記載し、これを排出事業者へ送付することにより、排出事業者が廃棄物の適正な処理の終了を確認する仕組みであり、現在、特別管理産業廃棄物の処理を委託する場合について使用が法律で義務づけられている。（参考2参照）

しかしながら、特別管理産業廃棄物以外の産業廃棄物についても不法投棄が跡を絶たず、排出事業者の責任意識の徹底を図り、適正な処理を確保していくことが求められていることから、今回の改正においては、産業廃棄物管理票制度の適用範囲をすべての産業廃棄物に拡大した。

②産業廃棄物管理票制度の電子情報化

このように、今回の改正においては、産業廃棄物管理票制度の適用対象をすべての産業廃棄物に拡大し、産業廃棄物の適正な委託処理の推進を図ることとしているが、現行の帳票（紙）を用いる制度については、事務手続が煩雑であることから、特に管理票の発行枚数が多い事業者を中心



(参考2) 産業廃棄物管理票(マニフェスト)制度の電子情報化について

に手続の簡素化が求められている。

このため、産業廃棄物管理票制度については、従来の帳票を用いる方式に加え、処理の終了の確認を電子情報を介して行うことができる方式を設け、排出事業者はいずれかの方式を選択することができることとした。（参考2参照）

(6) 罰則の強化

産業廃棄物の不法投棄の横行が社会問題となっているが、この背景には、罰金額に比べて不法投棄に伴う不当利得が大きく、罰則の抑止効果が十分働いていないことがあるとの指摘があり、不法投棄の防止のために、罰金額の大幅な引き上げが求められている。（不法投棄に対する罰則は、特別管理産業廃棄物等の場合は1年以下の懲役又は100万円以下の罰金、それ以外の場合には6月以下の懲役又は50万円以下の罰金）

このため、産業廃棄物の不法投棄に対する罰則を3年以下の懲役又は1000万円以下の罰金に、さらに法人の場合には1億円まで罰金を加重することができるようにするなど、罰金の大幅な強化を図った。

(7) 原状回復措置

①措置命令の対象の拡大

産業廃棄物の不法投棄等が行われ、生活環境保全上の支障が生じている場合に、都道府県知事は、廃棄物処理法第19条の4の規定に基づき、当該処分の原因者（当該処分をした者及び、当該処分が委託基準違反に基づくものであるときは当該処分を委託した排出事業者）に対し、廃棄物の撤去等の生活環境保全のために必要な措置（以下「原状回復措置」という。）を命ずることができることとなっている。

今回の改正では、産業廃棄物管理票制度の適正な実施を担保するため、この措置を命ずることができる者として、産業廃棄物管理票を交付しなかった者や虚偽の管理票を交付した者を追加した。

②行政代執行法の特例手続

産業廃棄物の不法投棄が行われた場合に、措置命令を受けた者が期限内に必要な措置を講じないときには、都道府県知事は、行政代執行法（昭和23年法律第43号）に基づき、自ら原状回復措置を行い、その費用を当該者から徴収することができる。

しかしながら、現行の行政代執行法に基づく手続については、①手続が厳格であり時間を要する、②原因者が不明の場合に都道府県が自ら原状回復措置を講じたときは事後的に原因者が特定されたとしても費用徴収を求めることができないといった問題がある。

このため、今回の改正において、措置命令を受けた者により措置される見込みがない場合や、原因者が明らかでない場合には、都道府県知事は、行政代執行法の手続を経ることなく、自ら原状回復措置を講じ、原因者に対して費用徴収をできることとした。

③産業廃棄物適正処理推進センター制度

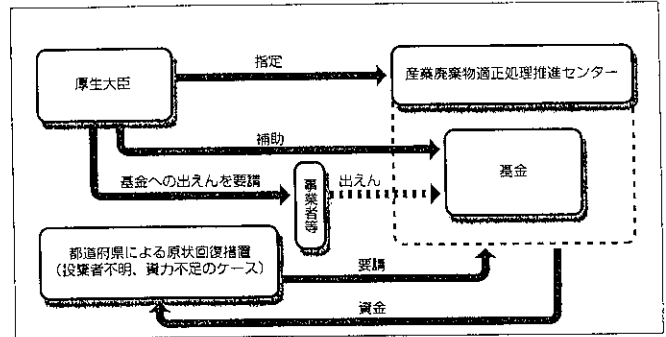
産業廃棄物はこれを排出した事業者の責任により適正に処理することが原則であるが、不法投棄が跡を絶たない状況にあり、とりわけ、投棄者が不明の場合や投棄者が資力不足の場合には、原因者に負担を求めることができないため、都道府県が自らの負担で原状回復措置を講じざるを得ない場合も多く、その解決が強く求められている。

このため、投棄者不明等の場合の原状回復については、その円滑かつ迅速な実施を図ることができるよう、産業界に対しても資金の拠出を求めることとし、産業界と行政で協調して必要な資金を手当てすることとした。

具体的な仕組みとしては、厚生大臣の指定法人（産業廃棄物適正処理推進センター）に原状回復のための基金を設置し、厚生大臣が事業者等に対して資金の出えんを要請し、この基金の資金により原状回復を行う都道府県に出えん等を行うというものである。（参考3参照）

なお、今回の制度は、あくまでも産業界の自主的な協力を基礎とする制度であり、具体的な実施方法や費用負担等については、今後、産業界、都道府県等による協議の場を設けて検討していきたいと考えている。

国としても、原状回復制度の円滑な実施が図られるよう、基金に対して必要な支援を行っていくこととしており、産



(参考3) 原状回復の仕組みについて

業界においても、不法投棄問題の解決の必要性について、十分理解を頂き、積極的な協力を要請していきたいと考えている。

(8) 国と都道府県間の情報交換の促進等

産業廃棄物に係る許可等の事務は都道府県知事の機関委任事務として行われているが、産業廃棄物処理は都道府県の県域を越えて広域的に行われており、また、都道府県が対応に困るような事案も増えていることから、国としてもより積極的な役割を果たしていくことが求められている。

このため、新たに、国の責務として、都道府県知事が行う産業廃棄物に係る事務が円滑に実施されるよう、国と都道府県の間、都道府県相互間の情報交換を促進するとともに、当該事務の実施状況に応じて必要な措置を講ずることに努める旨を規定した。

(9) 施行期日

以上のように法改正の内容は多岐にわたっているが、その施行は、廃棄物の減量化・再生利用、廃棄物処理業の許可、罰則の強化に関する事項は法律の公布の日から6月以内に、産業廃棄物管理票制度に関する事項は法律の公布日から1年6月以内に、その他の事項については法律の公布日から1年以内に、それぞれ施行することとなっている。

4. 処理基準等各種基準の強化、明確化

産業廃棄物処理にかかる信頼性、安全性を確保していくためには、上記の改正法施行にあわせ、産業廃棄物処理にかかる各種の基準等の明確化、強化を図っていくことが必要とされている。このため、昨年秋より生活環境審議会のもとに廃棄物処理基準等専門委員会を設置して基準の強化等について検討を進めてきたところである。

処理基準等専門委員会においては、この7月に緊急の課題となっていた廃棄物の焼却に伴うダイオキシン類の削減措置についての報告をとりまとめ、また、この10月には、処分場の基準、保管基準等全般についての報告のとりまとめを行ったところである。

廃棄物の焼却に伴うダイオキシン類の削減措置については、完全燃焼の確保、排ガス処理の適正化、排ガス濃度等の管理等を中心として、廃棄物焼却施設についての構造、維持管理基準を強化すべきこと、許可対象施設をさらに小

規模な施設についても対象とするよう裾切りを下げるべきこと、処理基準における「焼却設備を用いて焼却すること」の具体的な要件を定めるべきこと等が提言されている。

この内容については、既に8月末に関係する政省令等の改正がなされこの12月1日より施行されることとなっている。

また、10月末にとりまとめられた報告においては、安定型最終処分場にかかる対象廃棄物の見直し、搬入管理、定期的な点検、管理型最終処分場にかかる遮水機能の強化、浸出水処理の強化等、処分場にかかる廃止基準、生活環境

影響調査の方法等、保管基準、PCB対策等についてとりまとめられている。これらについては、改正法の施行にあわせ関係政省令等の改正等を行い、必要な基準の強化、明確化を図ることとしている。

5. おわりに

今後、改正法施行と併せて、段階的に関係政省令等の整備を行っていくこととしているが、厚生省としては、その円滑な施行を図り、産業廃棄物対策の充実・強化を図ってまいりたい。