

# 第 18 回 産業廃棄物と環境を考える全国大会

## 基調講演

「廃掃法施行 50 年の振り返りと今後の展望」

北村 喜宣 氏

(上智大学法科大学院教授)

基調講演資料

令和元年 11 月 15 日

兵庫県神戸市



# 廃掃法施行50年の振り返りと今後の展望

上智大学法科大学院教授

北村喜宣

kitamu-y@sophia.ac.jp

## 1. 憲法25条が求める産業廃棄物処理業

### • 伊藤光晴ほか『高校現代社会』(実教出版)

- 「憲法第25条は、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障する。そして、国に対し、生存権を実現するための社会保障施策を積極的に推進すべきことを義務づけている。」
- 「これを受けて、こんにちまでに、公的扶助、社会保険、社会福祉、**公衆衛生**・医療の分野で、法制度が整備されてきている。」

憲法25条2項 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

「公衆衛生」を法律目的(1条)に含む法律には何があるか？

医師法、歯科医師法、薬剤師法、獣医師法、臨床検査技師法、美容師法、理容師法、食品衛生法、**廃棄物処理法**

## 2. 公衆衛生の基本を支える廃棄物処理

- 清掃法(1954年)
  - 1条「この法律は、汚物を衛生的に処理し、生活環境を清潔にすることにより、**公衆衛生**の向上を図ることを目的とする。」
- 廃棄物処理法(1970年)
  - 1条「この法律は、廃棄物を適正に処理し、及び生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び**公衆衛生**の向上を図ることを目的とする。」
- 憲法のもとでの廃棄物処理業の意義を確認しよう
  - 国が国民に生存権を保障するにあたって、その一翼を担っている
  - 憲法上、「環境権」が認められているが、その実現のために、適正処理を通じた生活環境の保全においても重要な役割を担っている
  - さらに、環境基本法が規定する「持続可能な発展」を支える存在でもある

## 3. 1970年廃棄物処理法は何をしたのか？

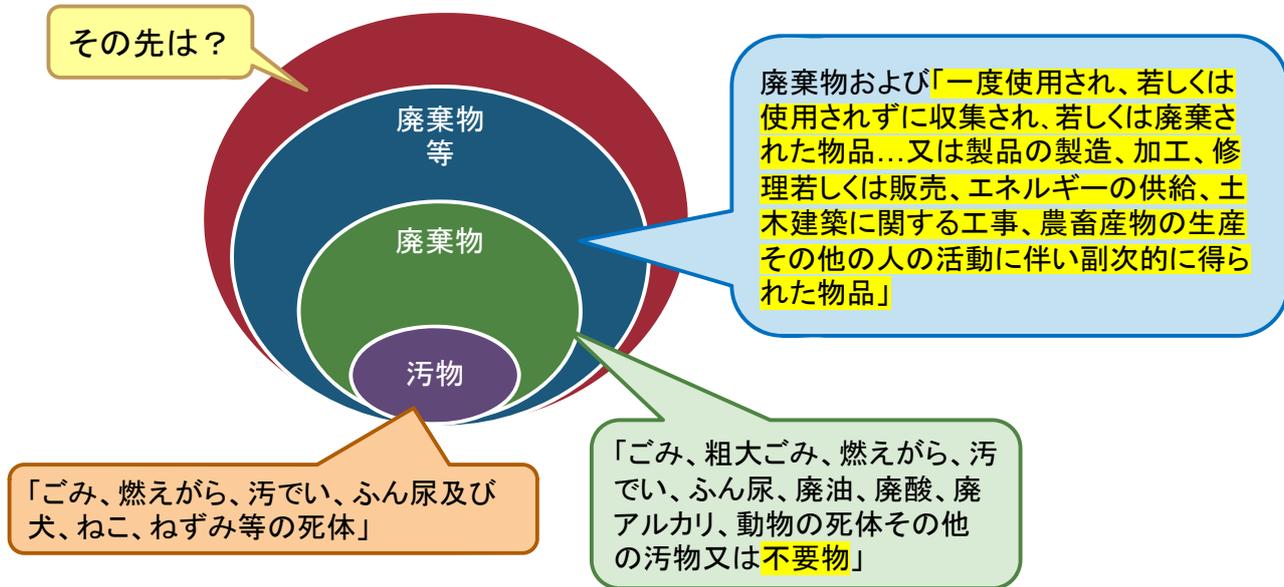
- 産業廃棄物というカテゴリーを創出するとともに、排出事業者に対して適正処理を「いきなり」義務づけた
- 産業廃棄物処理業、産業廃棄物処理施設というカテゴリーを「いきなり」創出した

「ある日突然に産業廃棄物であると一方的に規定されて、適正な処理責任を押しつけられた事業者にとっては、...理不尽な法律と受け取られていた」黒田隆幸『産業公害の終着駅・産業廃棄物』(同友館、1996年)

- 排出事業者処理責任を前面に出して、行政は後ろに引いた
  - 一般廃棄物処理業者については、一般廃棄物処理計画にもとづいて、市町村に処理サービスの供給義務がある(計画許可＝行政の裁量が大きく需給調整をする)
  - 産業廃棄物処理業者については、市場の求めがあるかぎりにおいて、都道府県は許可をする(警察許可＝行政の裁量が小さく需給調整はしない)

## 4. 「廃棄物」という存在

- 「汚物」(清掃法3条)から「不要物」(廃掃法2条1項)へ
- そして、「廃棄物等」(循環基本法2条2項)へ



## 5. 1970年とその後しばらく

初期のころは、期待を裏切る残念な状態だった

- 瀬田公和＋江利川毅『逐条解説廃棄物処理法』(帝国地方行政学会、1972年)
  - ✓ 事業活動に伴って各企業から排出される産業廃棄物の処理には、廃棄物処理法施行に至るまで事業者の処理責任の限界さえも明らかでなかったという事情もあり、至るところで公害源となる恐れも実際に生じている。
- 厚生省環境衛生局水道環境部計画課(編著)『逐条解説廃棄物処理法〔改訂新版〕』(ぎょうせい、1978年)
  - ✓ 膨大な量の産業廃棄物の処理、処分状況についても、ほとんど明らかにされていない現状であるが、各都道府県で実施した調査結果から総合的に判断すると、全国的に必ずしも産業廃棄物の適正な処理が行われているとは言い難い状況にある。

## ■立案担当者の述懐

- ◆「最終処分場については、実態がわかっておらず、それゆえに立法時には規制対象にできなかった。1970年法は見切り発車だった。」
- ◆「処理業者は、皆無に等しい。運ぶことはできたが、それ以上はできなかった。そうした業者でももらえる許可、守れる基準にするしかなかった。業者の数を増やしたかった。」
- ◆「処理業者の質は相当低かった。埋めればいいという感じ。埋めたところから有害物質が出て仕方がないという雰囲気だった。」

## ■識者のコメント

「適正処理」ならぬ  
「適当処理」

- ◆「産業廃棄物を適正に処理するための受け皿など、日本国中のどこを探してもなかった。」黒田隆幸『産業公害の終着駅・産業廃棄物』（同友館、1996年）
- ◆「業者による中間処理や最終処分は、往々にして政令の基準とはほど遠い状況」寄本勝美「廃棄物処理法とゴミ問題」ジュリスト571号（1974年）

# 6. まわってきたツケ

## ■裁判所の認識

- ◆「産業廃棄物処理業が、不法投棄等の不適正処理を行うことで多額の不法収益を上げるといふ動機付けの強い業態であるという実情」福島地判平成24年4月24日判時2148号45頁
- ◆「処分しようとする産業廃棄物に安定型産業廃棄物以外の産業廃棄物が混入していることを知り又は容易にこれを知ることが可能な場合であっても、処分しようとする産業廃棄物に安定型産業廃棄物以外の産業廃棄物が混入していることを他人に知られることがなければ、これを安定型産業廃棄物として埋立処分を行う誘惑に駆られることになることは見やすい道理」東京高判平成19年11月29日LEX/DB25463932

## 7. 規制強化の歴史

### • 1970年法14条

- 1項 産業廃棄物の収集、運搬又は処分を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない。
- 2項 都道府県知事は、前項の許可を受けようとする者が厚生省令で定める技術上の基準に適合する設備、器材及び能力を有すると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

積極要件のみで消極要件（欠格要件）はなかった

### • 2000年改正で厳しさはピークに（14条5項各号）

- 施設基準、能力基準(1号)
- 欠格要件(2号)
  - 7条5項4号イ～ト
  - 役員・使用人条項(二)
  - 暴力団条項(ロ、へ)

基準を充たせば許可がもらえ  
るとはいえ、基準それ自体は  
相当に厳格になっている

## 8. 優良産廃処理業者認定制度

### • 中央環境審議会意見具申『廃棄物・リサイクル対策に係る課題への対応について』（2004年1月28日）

- 排出事業者が自らの判断により優良な業者を選択することができるよう、国において、事業内容、処理施設の能力と処理実績、財務諸表、業務管理体制、従業員教育の取組等について処理業者において情報公開されていること、行政処分を一定期間受けていないこと、環境保全への積極的な取組みを行っていること等優良性の判断に係る評価基準を設定するとともに、この基準に適合する業者に対しては許可手続の簡略化などの優遇措置を講ずる」

業界の健全育成の  
ために踏み込んだ

## 9. 優良化推進制度の意味を考える

- 排出事業者がいなければ、処理業者は存在しない
- 「産業廃棄物処理業界の優良化のため」といわれるけれども、究極的には、排出事業者の優良化のための取組み
- 独り立ちできない排出事業者のための相当のサービス
- よりよい処理業者をみつけなければ大変なことになるのであれば、経済界が自前で情報システムを整備したはず
- 環境省は、民間システムを期待したが、マーケットは反応しなかった
- 産業界は、「誰が良い業者かわからない」といって行政に甘え、責任を押しつけた
- 産業廃棄物処理業界を「育成」する必要があるとすれば、その責任は、本来、国ではなく産業界にある
- 優良化推進制度の次には何があるか？

## 10. 産業廃棄物処理業のこれから

- 「環境省環境再生・**資源循環局**」の意味するもの
- 廃棄物処理法から一歩抜け出して、循環型社会形成推進基本法(2000年)の目指す方向に踏み出そうとしている
- 循環基本法2条1項
  - 循環型社会＝製品等が廃棄物等となることが抑制され、並びに製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用が行われることが促進され、及び循環的な利用が行われない循環資源については適正な処分...が確保され、もって**天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減**される社会
- たんなる「産廃業者」は、もはや絶滅危惧種

- 資源循環管理業への発展
- 排出事業者なくしては存在しえない点では変わらない
- 循環的な利用の実現のために排出事業者を助けてあげる
- 循環基本法2条4項、7条
  - 循環的な利用＝再使用＞再生利用＞熱回収
  - 循環的な利用＞適正処理
- 静脈産業にとどまっていたのでは、発展の可能性は小さい
- 廃棄物になる前の循環資源状態に食い込め
- 排出事業者と協働して資源循環を進めるパートナーを目指そう
- 頼られる存在になるには何が必要か？

ネットワークを作り、情報収集に励み、勉強をしてください

- ✓ 高い専門性
- ✓ 複雑な廃棄物・リサイクル法制に通暁したプロとしての存在
- ✓ ひとつのモデル
- ✓ 認定業者をさらに二分(一種許可と二種許可)し、強化された新基準を充たした**スーパー優良業者**に対して、規制緩和がされ自由度の増した事業活動ができる許可制ができる(ただし、結果責任は負う)
- ✓ 全国を営業区域とする大臣許可
- ✓ **スーパー優良業者のイメージ**
  - マニフェスト不要／排出事業者の現地確認不要な一貫処理業者
  - 排出事業者の排出・減量化に関する意思決定に関与して資源循環を推進する**コンサルティング能力**のある処理業者

発生ありきなら、安い業者がいいとなるが、発生抑制にまで関与するとなると、全体で判断するようになる(はず)

動脈にまで入り込む

## 11. 『産業廃棄物処理業の振興方策に関する提言』を受けた法政策

- 生活環境保全と公衆衛生向上の観点から、最低限の仕組みを整えたのが廃棄物処理法
  - この目的が達成されるかぎり、市場に参入する処理業者がどのような規模・形態であるべきかについては中立的
- 生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律（1956年）は、国民の日常生活に極めて深い関係のある生活衛生関係営業（いわゆる保健所法対象事業）
  - 料金規制、振興の計画的推進、経営の健全化指導、独禁法の適用除外
  - 一般廃棄物処理的な発想
- 排出事業者処理責任のもとにある産業廃棄物処理産業
  - 本来は、排出事業者自身が処理産業を振興するべきもの

- 産業界が適切に対応しないツケを国が背負っている？
- 『提言』の実現のためにどのような法政策が可能か？
  - 1970年以來の古典的な「一枚岩の許可制度」の改革は不可欠
    - 不可避の優良認定基準の許可基準化
    - 1種許可業者とすることによる「見える化」
  - 優良処理業者に対する大胆な規制緩和は必然
    - 活動範囲の拡大
    - 重要なのは優良処理業者の数ではなく、それにより提供されるサービスの総量
    - 義務的取消制度を裁量制に戻す（14条の3の2の改正）

現行法は、業界発展にとっての「抵抗勢力」？

- 優良処理業者に委託しない場合の不利益(19条の6)ではなく、委託したことの利益を実感させる必要がある
  - 「どんな処理業者を選んでいるか」をESG投資の項目に
  - 優良処理業者への委託の場合の税額控除、損金算入の優遇
  - 域外産廃処理における事前協議の規制緩和
  - 多量排出事業者の計画作成・提出・実施状況報告・公表(12条8～12項)において、委託処理の場合には、「排出抑制、分別、適正処理に関してどのような協議を処理業者としたのか」を項目とする(施行規則8条の4の5改正)
    - ✓ 環境アセスメントやPRTRのような手続規制

最後までおつきあいくださいましてありがとうございます。

環境管理2019年9月号に書評掲載

『産業廃棄物法制の軌跡と課題』  
(信山社、2019年)

