

廃棄物・リサイクル法制度のあり方について

早稲田大学法学部教授 大塚 直

1 廃棄物・リサイクル問題の現状

大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済活動によるモノの流れに伴う質・量両面にわたる環境負荷の増大

一方通行を基調とするモノの利用による、資源の採取、加工、輸送等に伴う環境負荷の発生とともに、大量の廃棄物により最終処分場を巡る諸問題を発生

(原因と対策の方向)

物質循環の輪からはずれ廃棄物となることにより、環境負荷が増大（はずれ問題）

- ・回収された古紙の値崩れによる投棄、
 - ・食品・畜産などからの有機系廃棄物の堆肥利用の停滞 等
- 再生品の利用の拡大、事業者における再生資源の利用の拡大、再生資源の需給のミスマッチの解消など循環の輪をつなぐ施策の充実が必要**

廃棄物でなくなることによる環境保全対策の抜け道（抜け道問題）

- ・「有価物」と偽ることによる廃棄物規制の潜脱（ex 豊島）
 - ・リサイクルにおける環境配慮の不十分、逆にリサイクルにだけ厳しい規制が課せられると再生資源の利用を阻害する恐れ
- 資源であれ廃棄物であれ環境保全の観点から同じ取扱いが確保されることが必要**

ワンウェイ化の進行、有害物質を含む製品・包装の増加など、上流での対策が不十分であるため廃棄物になってからの対応を困難にしている（上流問題）

- ・ブラウン管の鉛、エアコンのフロン、塩化ビニール製品や包装など下流に行くと対応が困難になるとともに、最終処分場に処分することが環境リスクと管理の継続という負担を将来の世代にもたらすこととなる。

環境基本法第8条の事業者の責務を具体化するなど上流対策の徹底が必要

(参考) 環境基本法(事業者の責務)

- 第八条 事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、これに伴って生ずるばい煙、汚水、廃棄物等の処理その他の公害を防止し、又は自然環境を適正に保全するために必要な措置を講ずる責務を有する。
- 2 事業者は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が廃棄物となった場合にその適正な処理が図られることとなるように必要な措置を講ずる責務を有する。
- 3 前二項に定めるもののほか、事業者は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が使用され又は廃棄されることによる環境への負荷の低減に資するように努めるとともに、その事業活動において、再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、役務等を利用するように努めなければならない。

どうしてもやむを得ず発生する廃棄物の行き先をどうするか？（受け入れ問題）

- ・ゴミ焼却場からのダイオキシン問題（広域処理対応の是非、原因製品使用の是非）
- ・最終処分場の確保の問題

現代型の社会経済活動のままでは21世紀の社会は成り立たないとの認識の下、環境保全の要請に合わせた環境低負荷型の経済社会活動を実現するため、「どうしてもやむを得ず発生する廃棄物」であるかどうかについて、情報提供を進め、国民的な合意の下に、ガイドラインを策定するとともに、これについて適正な処分を確保するための施設整備を計画的に進める。

以上は21世紀の環境低負荷型社会に向けた取組であるが、廃棄物問題には過去の汚染への対応の問題も残されている。

不法投棄、不適正処理に対する回復の問題

ゴミ焼却灰に含まれるダイオキシンの問題

責任の遡及の問題、また科学的な不確実性の下で対策を行うための保険、基金や責任担保の検討

2 これらの問題に対処する方法

(1) 考え方

～ の対策の方向を実現する手法には、罰則を伴う強制的なものから各主体の自主的積極的な取組を促す誘導的なものまで多様な手法が考えられる。問題に応じて適切に手法を組み合わせていくことが重要であるが、各主体の取組の透明性・公開性を確保して、共通の認識の下に連携して取組が進められることが必要である

さらに、廃棄物・リサイクル対策の分野ではここ数年様々な取組が進められているが、個別の問題への対応に追われていて、「何がどこまで出来ていて、次に何をしなければならぬか」が全体としては分からない。

また、マテリアル・フローを踏まえて、環境負荷を総合的に低減する施策を講ずることが必要。

[目標の設定 実行 達成状況のフォロー 新たな目標の設定]

というプロセスを総合的に進めていくことが必要である。

我が国においては、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（「廃掃法」）と「再生資源の利用の促進に関する法律」（「リサイクル法」）の2本立てのシステムとなっていることが物質循環を二つの世界に分断し、から の問題を生じやすくさせている。

このため、解決の方向：

- ・ドイツ、フランスなどにみられるように2つの法律を統合する。
- ・2つの法律はそのまま存続するが、双方を取り込んだ枠組法をつくる。

(2) 対処する方法

資源と廃棄物を分けることが物質循環を二分し、今日の廃棄物問題を生じさせているという観点から、マテリアル・フローを踏まえて廃棄物に関連する環境負荷を総合的に低減する施策を講ずることを、**物質循環法制の目的に据えること**

目標設定と計画的対応の必要

リサイクル全体の**理念と枠組の設定の必要**。「目標設定と計画的対応」、発生抑制、リサイクルを優先する「**施策の優先順位**」を確立する必要。

廃棄物の定義を有価無価、個人の意思に関連させるのではなく、より客観化することのみでなく、さらに、廃棄物とリサイクルの対象の区分を廃止し、一体化する必要

各主体の責務規定を入れ、製造者の責任について法的に明確化することが必要。また、安価な処理費用による委託の結果、処理業者が不法投棄・不適正処理をすることを防止するため、排出事業者の廃棄物のリサイクル・処分義務は、第三者への適正な委託によっても、公法上は消滅しないとする規定をおくべきである。

物質循環システム構築のための施策を規定する必要がある。廃棄物発生抑制・適正利用・適正処分推進のため、経済的手法、直接的手法、廃棄物の回収・リサイクルの企業化による経済的手法、自主的取組、各主体の取組を促すための情報提供等、基本的な施策をメニューとして法制化し、具体的な問題に応じて理念、基本原則に沿って個別法で組合せを明らかにしていくのが適当である。

処分施設については、その信頼性を確保するため、水源地等一定の地域には処分場の設置を認めないことを明確にするとともに、処分場の立地に公共が計画を通じて関与する必要。また、「**どうしてもやむを得ず発生する廃棄物**」であるかどうかについて、情報提供を進め、国民的な合意の下に**ガイドライン**を策定する必要。

3 ミレニアム循環⁶法の制定・改正

2000年の国会では、廃棄物・リサイクルに関する6つの法律の改正、制定

循環型社会形成推進基本法（循環基本法）

建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律

食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律

国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律

廃棄物の処理及び清掃に関する法律改正

資源の有効な利用の促進に関する法律（従来の「再生資源の利用の促進に関する法律

既存のもの

容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律

特定家庭用機器再商品化法

家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律

2001年からの中央省庁再編

(1) 背景

廃棄物発生量の高水準での推移
リサイクルの一層の推進の必要
廃棄物処理施設の立地の困難
不法投棄の増大

(2) 循環基本法

2つの「循環」

6つの柱

1) 形成すべき「循環型社会」: 廃棄物の発生抑制、循環資源の循環的な利用、適正な処分が確保されることによって、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をいう。

2) 法の対象として「廃棄物等」という概念を作るとともに、そのうちの有用のものを「循環資源」と位置づけたこと。

3) 処理の優先順位を初めて法制化したこと。

発生抑制、再使用(製品、部品として)、再生利用、熱回収、適正処分という順序で、「技術的及び経済的に可能な範囲で」できる限り上位の処理を行うこととした。また、このような順序に「よらないことが環境への負荷の低減にとって有効であると認められるときはこれによらないことが考慮されなければならない」とした。

4) 国、地方公共団体、事業者及び国民の役割分担を明確化したこと。

- ・ 事業者の排出者責任
- ・ 国民の責務
- ・ 拡大生産者責任(Extended Producer Responsibility: EPR)

5) 政府が「循環型社会形成推進基本計画」を策定。

原案は、中央環境審議会が意見を述べる指針に即して、環境大臣が策定する計画の策定に当たっては、中央環境審議会の意見を聴取する

計画は、政府一丸となった取組を確保するため、関係大臣と協議し、閣議決定により策定

計画の閣議決定があったときは、環境大臣は、これを国会に報告するとともに、公表。

計画の策定期限、5年ごとの見直しを明記。

国の他の計画は、循環型社会形成推進基本計画を基本とする

6) 循環型社会の形成のための国の施策を明示

廃棄物等の発生抑制のための措置

排出者責任の具体化のための規制等の措置

拡大生産者責任の具体化のために必要な措置

再生品の使用の促進のために必要な措置

環境保全上の支障が生じる場合、原因事業者にその原状回復等の費用を負担させる措置

原材料等が廃棄物等となることの抑制などに関する経済的措置

国による必要な調査の実施

(3) 資源有効利用促進法

1R(リサイクル)から3R(リデュース、リユース、リサイクル)へ製品対策

1) リサイクル対策の強化(指定再資源化製品)

- ・ パソコン、ニカド電池等 回収リサ義務。EPRの一般的枠組既に自主的回収が始まっている。
省令で、回収率等が書かれる。
- ・ プラスチック、紙製容器包装については、表示義務対象に追加商品を含むものが対象となっている

2) リデュース対策の導入(廃棄物の発生抑制対策の導入)(指定省資源化製品)

- 製品の省資源化
- 長寿命化設計
- 修理体制の充実化による長寿命化

3) リユース政策の導入(部品等の再使用対策の導入)(指定再利用促進製品)

- ・ 部品等の再使用が容易な設計 例)コピー機。2、3年で廃棄されるが、使えるものがたくさんある。取りはずしやすい設計。
- ・ 再使用のための部品の統一化 部品の寿命期間をそろえる
- ・ 回収した部品等の製品製造・修理における再使用 部品を取り出して、新製品に組み込む。 - 当面は複写機は可能。

副産物対策

1) リデュース政策の導入(副産物の発生抑制対策の導入)(特定省資源業種)

産廃をたくさん出す事業者に対して、生産工程の合理化等による副産物の発生抑制を計画的に推進

例)一定重量の製品を生み出すのに、副産物をたくさん出さないように原料選択

2) リサイクル政策の強化(特定再利用業種)

副産物の原材料としての再利用を計画的に推進し、計画を提出、公表をする

(4) 改正廃掃法

1) 国の基本方針

環境大臣は、廃棄物の排出の抑制、再生利用等による廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針を定めなければならないものとする。

2) 都道府県廃棄物処理委員会

都道府県は(1)の基本的な方針に即して、当該都道府県の区域内における廃棄物の減量その他その適正な処理に関する計画を定めなければならないものとする。

3) 廃棄物処理センター制度の見直し

廃棄物処理センターの指定要件の緩和

指定の対象を現行の公益法人から、国・地方公共団体の出資等に係る法人(株式会社等を含む。)及び民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)の選定事業者(PFI会社)に拡大すること。

都道府県設置数制限の撤廃

都道府県に一カ所とする設置数の制限を撤廃すること。

業務の拡大

市町村の委託を受けて行う一般廃棄物の処理、処理施設の建設等を業務に追加すること。

4) 廃棄物の適正処理のための規制強化

産業廃棄物管理票制度の見直し

ア 排出事業者は、最終処分までの処理が適正に行われるよう必要な措置を講ずるように努めるとともに、最終処分の確認が可能となるような次の義務を追加する。

最終処分者は、管理票交付者（排出事業者、中間処理業者）に送付している現行制度の管理票の写しに、最終処分の終了した旨を記載すること。

中間処理業者は、最終処分の終了した旨を記載した管理票の写しを管理票交付者へ送付すること。

管理票交付者は、最終処分の終了した旨を記載した管理票の写しの送付がないときに、状況把握及び適切な措置を講ずること。

イ 産業廃棄物処理業者は、産業廃棄物の処理を委託していないにもかかわらず、虚偽の記載をした管理票を交付してはならない。

不適正処分に関する支障の除去等の措置命令の強化

管理票の写しの送付を受けない場合に適切な処置を講ずべき義務等の管理票に係る義務に違反した者及び不適正処分に関与した者を措置命令の対象にすること。

不適正処分を行った者等に資力がない場合で、適正な処理料金を負担していないとき、不適正処理が行われることを知り、又は知ることができたとき等の要件の下で、排出事業者を措置命令の対象とすること。

4 循環諸立法の評価と課題 循環基本法を中心として

(1) 全体的評価

- ・ 製造者責任、処理に関する優先順位の確立、目標設定と計画的対応のうち、
、は導入したが、については循環に関する計画についての規定がおかれたものの、達成率をあげてそれを目指して取り組む仕組みは入れられていない。
- ・ 基本法として枠組みが作られたことは評価できるが、個別法の制定・改正が必須であることである

(2) より具体的な意義・問題点

物質循環法制の目的

目標設定と計画的対応

処理の優先順位（後述）

「廃棄物等」の概念の導入の意義、個別立法の必要

拡大生産者責任、排出事業者の責任について

廃棄物の分類の見直し

「事業系廃棄物」/「家庭系廃棄物」/「製品廃棄物」

個々の施策の法定

- ・ 自主的取組について透明性を高めること
- ・ 各種の経済的手段による環境コストの内部化
再商品化後の利用の確保
- ・ 経済的手法の充実の必要 デポジット、製品賦課金

処理の優先順位の、「技術的及び経済的に可能な範囲」について、ガイドラインの策定の必要

処理施設についての公共関与

その他の点

- ・循環に関する計画（公明党案）では、NGO 等を含む第三者機関による計画の策定の規定が入れられていたが、この基本法では採用されなかった。
- ・国の調査について、調査の権限を明記すべきでは

5 幾つかの論点

(1) 処理の優先順位について：

循環基本法の立場

- ・マテリアルリサイクルかサーマルリサイクルかについても、環境負荷の低減の見地から、順位付けが逆転しうること
 - 素材ごとに、原料採取段階からの LCA の必要
 - この点には、サーマルの場合にどの程度の発電、熱回収が可能かということも関連してくる
- ・技術的及び経済的に可能な範囲であること

結局、技術的・経済的に可能であり、かつ、環境負荷の低減から望ましい場合についてのみ、マテリアルリサイクルを行うということ

このような限定をつけながらもマテリアルの方を一応優先させている理由：

- ・サーマルリサイクルについて有害物質（臭素化ダイオキシン、内分泌攪乱物質を含む）が発生する可能性（将来の廃棄物の組成の変化に伴う、新たな有害物質の発生の可能性を含む）と、有害物質発生に関する周辺住民の不信感から焼却施設を作りにくいこと、地域間の公平上の問題等での重視
- ・サーマルをマテリアルと対等にするるとすべてサーマルに回り、発生抑制（環境負荷低減、資源節約の観点から必要）に結びつかないこと
= マテリアルリサイクルの技術開発の可能性の追求
- ・一旦サーマルリサイクルを行なうと、その循環資源はもはや繰り返して利用することはできないが、マテリアルの場合にはそれが可能であること

(2) 広域処理の功罪

- + : 小型焼却炉によるダイオキシン類の発生を抑制できる
一定程度以上の発電が可能
- : 送電のロス、分別・回収・輸送のコスト、輸送の際に用いられるエネルギーのロス
住民の反対の説得のコスト、地域間の不公平の問題

基本的には進めていくべきであると考えられるが、直線的に進めるべき問題ではなく、試行錯誤が必要。

(3) 環境基本法、循環基本法の前提

- ・ 環境負荷の低減を基本としつつ、経済的・技術的限界を考慮すること。
- ・ 国の環境配慮義務（環境負荷に対する予防原則に類似）
- ・ 廃棄物処分場建設の困難性についての認識（住民勘定を含む）
- ・ 政策における technology-forcing の可能性
- ・ 海外の環境政策とのバランス（特に OECD）
- ・ 国・自治体・事業者・国民についての役割分担，責任論の重要性 特に排出者責任，
拡大生産者責任
環境政策における法の役割