

「廃棄物の定義」をめぐる法政策上の課題と今後の展望について

環境政策ネットワーク

小清水宏如

1.はじめに

「廃棄物の定義」をめぐる諸問題についてはこれまでも指摘がなされてきたところであるが、昨年の一連の廃棄物・リサイクル関係の新法制定や法改正の過程においては結果的には何も触れられず、旧厚生省から出された「通達(もしくは通知)」による事実上の定義づけがそのまま残った。一方で、昨年7月には旧厚生省より野積み廃タイヤに関する新たな通知が出され、客観的な判断基準でも運用が図られることになった。

循環型社会の構築や不法投棄の防止を実現していくためには法政策上、この「廃棄物の定義」をめぐる諸問題は避けておれない喫緊の政策課題である。環境省の中央環境審議会でも今年度前半までに検討を始めることになっており、経団連などの産業界等からもその見直しが求められている状況にある。本稿では、廃棄物の定義に関するこれまでの流れや現状を整理し、新たにできた「循環資源」「廃棄物等」や改正リサイクル法(以下、「資源の有効な利用の促進に関する法律」を指す。)に定める「再生資源」「使用済製品等」などとの関連性もふまえながら、課題を抽出し、今後どのような法的措置が望まれるのかについて展望したい。

2.「廃棄物の定義」の現状

これまで「廃棄物の定義」は、廃棄物処理法(以下、「廃掃法」とする)第2条第1項によって「汚物又は不要物」と規定されており、具体的な例示がなされ、一般廃棄物と産業廃棄物に区分されている。(なお、産業廃棄物については政令でもさらに例示がなされている。)

しかしながら、「廃棄物の定義」を事実上決定づけているのは、昭和46年10月25日環整第45号「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の運用に伴う留意事項について」という通達である。(なお、本通達は昭和52年に改正されたので、以下、本稿では、昭和46年制定当時の通達を「昭和46年通達」とし、昭和52年に改正された通達を「昭和52年改正通達」とする。内容は本稿の最後を参照されたい。)さらに昭和57年6月14日環産第21号「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の疑義について」という通知(以下、「昭和57年通知」)で、昭和52年改正通達にある「自ら利用」についての意義の補足をしている。

現状では、「廃棄物の定義」は、「通達(通知)」によって、主として占有者が有償で売却できるか否かを基準に、占有者の意思や物の性状等を総合的に勘案して、廃棄物に該当するか否かを判断している。つまり、廃棄物の要件は不要物であり、その尺度は **金銭で売れる価値があるかどうか 占有者に捨てる意思があるかどうか**の2点で判断しているといえる。

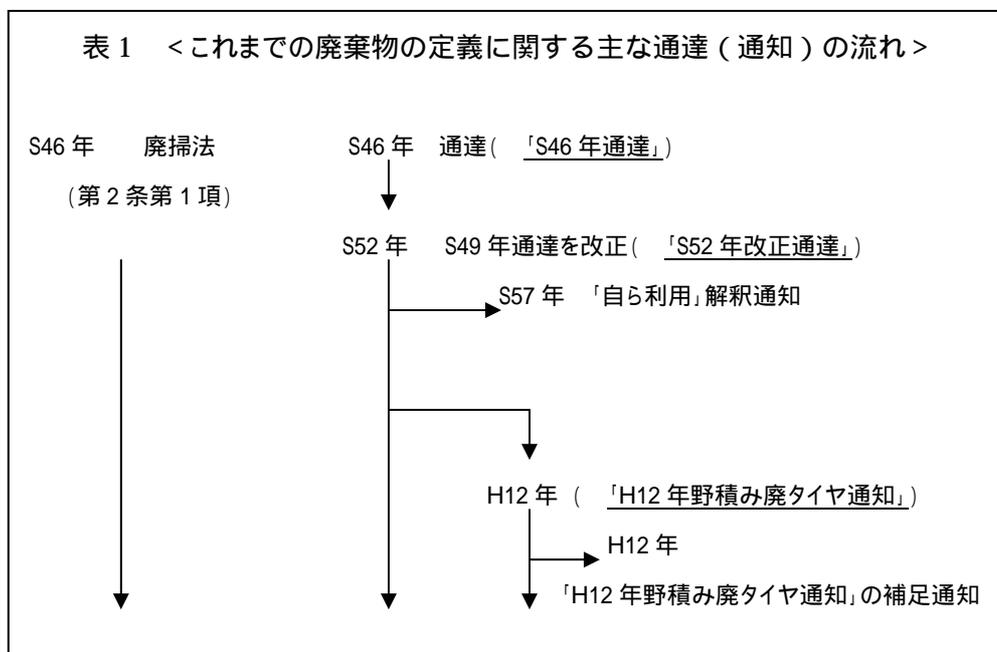
3.これまでの経緯と判断基準の変遷

表1にある「これまでの廃棄物の定義に関する主な通達(通知)の流れ」をみていくと、昭和46

年通達制定当時では、廃棄物に該当するか否かは、その性状を客観的に判断するという、いわば「客観説」になっていたが、個人の意思にかかわらず、物の性状を客観的に判断していたため、新品の物を大量に捨てた場合でも廃棄物ではないと考えることができるなどリサイクル可能な物でも過度に規制することによって、自治体でも解釈に幅がでてきたため、昭和 52 年に改正をし、占有者の意思、その性状等により総合的に判断するという、いわば「主観的総合勘案説」にたつことになった。しかし、その運用においても、豊島における不法投棄問題や廃タイヤの野積みなどにみられるように、客観的にも「不要物」とみなされ廃棄物であるにもかかわらず、有価物でリサイクルするのだと占有者が主張することで、廃掃法の対象外となり、廃棄物として取り扱われないという事態がでてきた。

そうした事態に対処するべく、これまでの昭和 52 年改正通達もふまえて、判断基準に占有者の意思への客観的な要素を加味した、いわば「総合勘案説」に基づく平成 12 年 7 月 24 日衛環 65 号「野積みされた使用済みタイヤの適正処理について」(以下、「平成 12 年野積み廃タイヤ通知」という。)が出された。(なお、この通知を補足する通知も同時に出された。)この通知は、平成 11 年 3 月に出版された「おから」が産業廃棄物にあたるかどうかで争われた最高裁判決(最高裁判平成 11 年 3 月 10 日第二小法廷決定)の影響もあった。

(…「不要物」とは、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、事業者にとって不要となった物をいい、これに該当するか否かはその物の性状、排出の状況、通常の見取り形態、取引価値の有無及び事業者の意思等を総合的に勘案して決するのが相当である。…)



4. 各説の判断基準

3の流れをふまえて、再度整理してみると表2のようになる。「主観的総合勘案説」は、総合的に勘案する前提があるものの、占有者による廃棄の意思に重きをおいているため、「主観的」とつけた。(なお、阿部泰隆「廃棄物処理法の改正と残された法的課題(一)」(「自治研究」第69巻6号)

では、主観説と主張されている。)平成 12 年野積み廃タイヤ通知やおから判決の判断基準は、客観性をも考慮した上で、まさに総合的に勘案しているため「総合勘案説」とした。

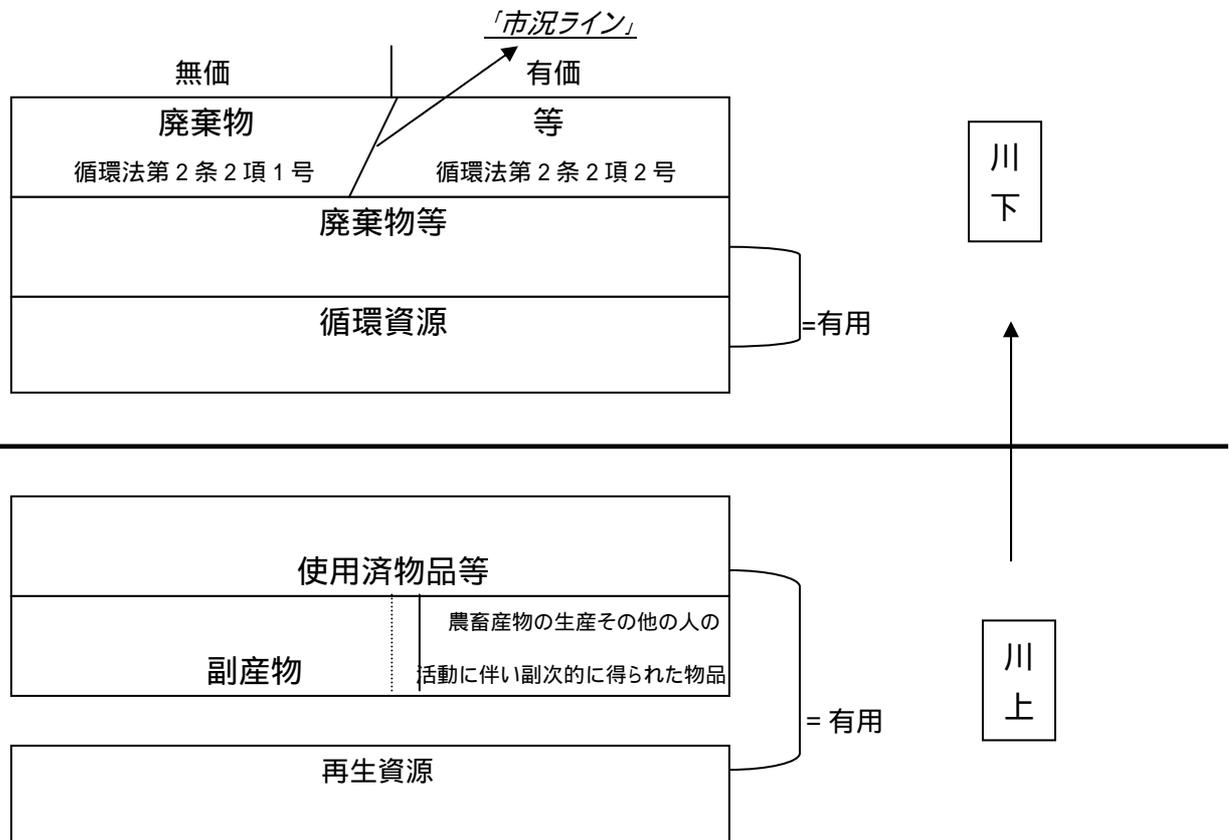
表 2 < 判断基準の変遷及び比較 >

通達 or 通知	昭和 46 年通達 (昭和 46 年制定当時)	昭和 52 年改正通達 (昭和 52 年以降)	平成 12 年通知 (野積み廃タイヤ通知)
説	客観説	主観的総合勘案説	総合勘案説
有償で売却できるか否かの判断基準	×		但し、決定的な要素にならないし、客観的に明らかにさせる等の判断が必要。
廃棄物に該当するか否かの判断基準	・その性状を客観的に判断	・占有者の意思 ・その性状等を総合的に勘案	・その性状 ・排出の状況 ・通常の見取り形態 ・取引価値の有無 ・占有者の意思 (但し、客観的要素を加味した上での占有者の意思)等を総合的に勘案

5.循環法・改正リサイクル法との相関関係

循環型社会形成推進基本法(以下、循環法という)の制定で「循環資源」や「廃棄物等」という新たな概念が生まれた一方、改正リサイクル法では「再生資源」などの概念もかわった。以下の図がそれらの相関関係である。(なお、これはあくまでも私個人の見解である。)

図 1 < 循環資源・廃棄物等・再生資源などとの相関関係図 >



(注釈)

・有価無価のラインが物理的に同じ物でも異なるため、廃棄物等のうちの「等」の部分の線引きが問題になっている。(「市況ライン」と本稿では命名する。)

・循環法にいう「廃棄物等」であるが、「廃棄物」と廃棄物等のうちの「等」の部分2つわけた。

・廃棄物等のうち有用なものが「循環資源」(循環法第2条第3項)ということになっているが、これは経済的制約を度外視すれば、現在の技術的水準で「有用」にあるということを想定した図になっている。(「再生資源」と「使用済物品等」と「副産物」の関係も同じ。)

・「使用済物品等」「副産物」の中には無価物である廃棄物も含まれるものもある。

6. 課題

(1) 有価無価の線引きの曖昧さ(5の図1参照)

有価物が無価物かという基準で考える場合、市況により図1の「市況ライン」が変わることがある。本来ならば、リサイクルされるべき物が市況での価格により、廃掃法の規制をうけるうけないの場合がでてくる(「市況ライン」の傾きが変化)。物理的には同じ廃棄物でも、有価物になったり、無価物になったりすることにより、現場で混乱が生じるとともに、廃棄物業者やリサイクル業者の生活基盤を損なう恐れがある。これにより、機動性のある一貫した対応ができない。

(2) 関係法令の整合性のわかりにくさ((1)との関連で、5の図1参照)

「循環資源」や「再生資源」などのように様々な概念が出来たが、それら相互の関係がややわかりにくくなっている上に、様々なリサイクル関係の法律の規制がかかるかからないで、辻褄が合わなくなっている部分がある。

(3) 「有用」の法的基準の欠如

廃棄物等のうち有用なものが循環資源と定められているが、経済的制約を度外視すれば、地球上にあるすべてのものが循環資源という理屈になる。しかしながら、「有用」というものの定義づけが法律に明記されていない。この有用かどうかの判断基準も明確にする必要がある。

(4) 総合勘案説における判断基準のずれ

仮に裁判で争われた場合、表2にあるような様々の勘案すべき判断基準の中のどれに依拠するのは、物によって、社会的状況によってその都度、差異がでてくる可能性があり、総合的に勘案するといっても何を決め手に判断するのかということについては事前に把握できにくい。

(5) 通達(通知)での運用の限界

「通達(通知)」を主体とした事実上の定義づけがなされているかぎり、廃棄物やリサイクルに関わっている現場においても混乱をきたし、デュープロセスの観点からも不適當であろう。通達の内容をさらに補足解釈する通達や自治体の関係部局からの照会に対して答えた旨の通知などが多く、煩雑である。

そもそも通達は一般国民というよりも行政機関を主に拘束するものであり、間接的こそすれこのような法規の性質を持ち得るような「廃棄物の定義」を通達もしくは通知で規定すること自体、行政法の基本原則から不適當といえるのではないか。通達行政の領域への比重が高まっている。

7. 今後への展望～法的措置の方向性

廃棄物の定義に関しては「総合勘案説」にたつて、個々の事例をひとつひとつ照らし合わせていく地道な運用もありうると思われるが、おそらく法政策上においても限界がやってくるであろう。

ここは発想を転換して、廃棄物とリサイクル関係法規より上位に位置する基本理念法である「循環法」を基軸に、循環させるもの、もしくは循環すべきものこそを「循環資源」と大括りにとらえ、循環法に定める処理の優先原則に基づき、なるべく循環するような方向に施策をもっていき、それでも技術面、コスト面、有害性等の問題で処理しなければならないものを限定列举して適正処理が必要なものを「廃棄物」としてとらえなおすようにしていく方向が望ましい。

廃棄物の定義を法律レベルで、**「有償無償にかかわらず、占有者が廃棄し、廃棄しようとし、又は廃棄しなければならない固体状又は液状の汚物または不要物である。」**と改正することにより、有償無償に関係なく、客観的な視点(この場合、「廃棄をしなければならない」という文言がそれにあたる)を入れて定義づけるべきである。

さらに廃棄物の処理主体との関連性を再考し、性状で分ける「別表」のような「リスト」を作成して、少なくともこれらについては政令もしくは省令レベルで明確に例示していくという方法も法的には可能であると思われる。また、技術面、コスト面、有害性の問題等をクリアするための基本的判断基準も法政策上、明確にし、政策的判断で少しずつ例外を解除していくという手段をとるのも一考であると思われる。

したがって、廃掃法の位置づけを循環しても循環できなかったもの - つまり、「廃棄物」を適正に処理するための基本法であるという位置づけを明確にし、一方で循環できるものは個々個別のリサイクル関係法規によって対処する法体系にしていくことが必要である。本稿では取り上げていない「廃棄物の区分」問題ともあわせて、まずはこの「廃棄物の定義」に関する法的な課題の解決こそが、循環法で定める「循環型社会」実現への第一歩となるのではないか。

(参照通達)

昭和 46 年 10 月 25 日環整第 45 号厚生省環境整備課長通達(昭和 52 年に改正)

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の運用に伴う留意事項について」

「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ものをいい、これに該当するか、否かは占有者の意志(ママ)、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではない」(本稿でいう「昭和 52 年改正通達」)

(参考文献)

- ・山田洋「ドイツ環境行政法と欧州」(信山社 1998)
- ・阿部泰隆「廃棄物処理法の改正と残された法的課題(一)・(二)」(「自治研究」第 69 巻 6 号 1993)
- ・大塚直「循環型諸立法の全体的評価」(「ジュリスト」1184 号(2000.9.1 号))
- ・浅野直人「廃棄物の定義と分類の現状及び問題点」(「産業と環境」27 巻 9 号 1998)
- ・環境法政策学会編者「リサイクル社会を目指して」((社)商事法務研究会 1998)