

「廃棄物の区分」と処理業の許可制度に関する法制度上の課題

環境政策ネットワーク 小清水宏如

1.はじめに

循環型社会形成推進基本法(以下、「循環基本法」とする)や様々なリサイクル関連法が制定され、わが国の廃棄物・リサイクル政策もここ約10年の間に進展が見られ、法制度の整備が図られてきた。

廃棄物・リサイクル問題の根幹をなす「廃棄物の定義」や「廃棄物の区分」といったテーマについても中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会廃棄物・リサイクル基本問題専門委員会において、ついに検討が開始され、2002年3月には中央環境審議会同部会としての中間取りまとめ案が出され、今年中には最終報告をまとめるというスケジュールになっている。また、廃棄物・リサイクル行政に対する規制緩和や構造改革を求める要望や提言も相次いでおり、もはや廃棄物処理法(以下、「廃掃法」とする)の抜本的な改正は待たなしの状況となっている。

本稿では、「廃棄物の区分」に着目し、これまでの一般廃棄物と産業廃棄物という区分のあり方が妥当であるかを現行の法制度、海外の動向、具体的な事例から課題をまずは抽出する。そして、「廃棄物の区分」を変えることによって、処理業等の許可制度の枠組自体の変更が余技なくされることから、それにかわる新たな枠組が法制度上可能であるのかについて、ドイツの廃棄物処理業に関する「専門処理事業者認定制度」を参考にしながら検証を試み、最後に「廃棄物の区分」と処理業の許可制度がどうあるべきかについて展望したい。

(なお、「廃棄物の定義」については、本稿のテーマと大いに関連するところであるが、2001年度第5回学術大会で発表した拙文「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」を参照。本稿では廃棄物の区分と処理業の許可制度のみを取り上げることとする。)

2.「廃棄物の区分」の現状

(1)廃掃法体系

廃掃法体系下において、現行の廃棄物の区分は処理責任の所在に着目した「一般廃棄物」と「産業廃棄物」とに分かれており、有害特性がある廃棄物については「特別管理廃棄物」(特別管理産業廃棄物及び特別管理一般廃棄物)という分類がある。処理業等の許可制度もこれらの区分にそった形で制度設計がなされている。

(2)海外の動向

海外に目を向けてみると、政治体制や分権制度のあり方、規制手法の相違等によって多少の違いはあるが、廃棄物の区分としては有害かそれ以外かをまずは分けているのが趨勢である。処理主体として、家庭系とそれ以外で事業者が担うのか、公的機関(自治体)が担うのかによってもそれぞれ分かれるが、処理業等への規制については、許可や免許等といった形で公的機関が関与している。ただ、その中でもドイツは処分リサイクルできるのかという基準で分けており、また後述するように処理業等については認定制度を活用している。

### 3. 現行制度下での様々な特例制度

現行制度は、2(1)のような原則が大前提であるが、いくつかの特例制度も存在する。

#### (1)再生利用認定制度

再生利用する場合が限定されているが、廃ゴムタイヤや廃プラスチック類など一般廃棄物であるか産業廃棄物であるかを問わず、対象となる廃棄物については、ある一定の基準に基づき、環境大臣の認定を受けると、市町村長・都道府県知事による業及び施設設置の許可が免除される。

#### (2)広域再生利用指定制度等

広域的な再生利用について、一定の条件を満たせば、環境大臣の指定がなされることで、市町村長・都道府県知事による業の許可が免除される。

#### (3)あわせ産廃処理

廃掃法に基づき、市町村や都道府県は、自治体の施設で産業廃棄物を受け入れて、処理することができる。

#### (4)指定一般廃棄物制度(適正処理困難物)

市町村の処理設備や技術に照らし、廃タイヤや廃スプリングマットレス等の適正な処理が困難なものについては事業者にも協力を求めることができる。

以上のように、良く言えば、弾力的な運用や規制緩和によってリサイクルできるような方向にしているといえるが、悪くいえば、事実上、区分のなし崩しを容認しているといえる。

### 4.実務上での問題点

では、実務上、現状の区分ではどんな問題があるのかいくつかの事例を紹介してみる。

(事例1) ・メーカーの工場内にある在庫の未使用の家電リサイクル法対象製品をメーカーが処分しようとするともそも一般廃棄物で処理するものが産業廃棄物になってしまう。
(事例2) ・引越時、机や棚などの家具類の処理を個人主が処理すると、一般廃棄物(粗大ごみ)にもかかわらず、引越業者が扱って処理すると、産業廃棄物になってしまう。
(事例3) ・パレット等の廃棄に際し、業種指定を受けている木工業以外の業種では、一般廃棄物の木くず扱いになり、市町村による焼却処理になってしまうため、有効活用がなされていない。
(事例4) ・建設汚泥の中には建設工事で排出する含水比の高い自然由来の「無機汚泥」があるにもかかわらず、下水処理場や食品工場等から排出される「有機汚泥」と同じ扱いになってしまうため、産業廃棄物として処理しなくてはならず、再資源化がなかなか図れない。
(事例5) ・腐った在庫の牛乳を製造元が処分する場合には産業廃棄物扱いになるが、その場合、牛乳パックは「紙類」、腐った沈殿状の牛乳は「汚泥(有機性汚泥)」になる。

事例1と事例2は同じモノでも排出者の違いによるところから起因する問題である。事例3は業種指定があるために同じモノでも、指定されない業種から出される同じモノと一緒に扱えないという問題である。事例4と事例5は現状の産業廃棄物19種類の分類が妥当であるのかどうかの問題である。特に複合物質から成る廃棄物の場合、概念をどうとらえるかによって複雑化する傾向がでてしまう問題があげられる。

#### 5.「廃棄物の区分」に関する検討の動き

以上みてきたように、そもそも同じモノであっても、排出者の違いによって処理責任が異なっており、その上、自治体における事業系一般廃棄物への有料化政策の有無によっては処理費用に関して不公平が生じている。また、業種指定があるためにリサイクルの促進が円滑になされておらず、非効率である。

つまり、排出者で区別していることとモノで区別していることが事実上混在して運用されていることに問題がある。その背景としては、時代を経て廃棄物の形態も変化してきたことに対し、法制度自体が迅速に対応しきれていない中で、弾力的な運用でなんとか対応してきた表れである。さらに言えば、現行制度下での特例制度自体が事実上の区分のあり方そのものに疑問を投げかけているといえよう。

ここ最近、政府レベルでの検討や地方自治体、産業界、NGO、有識者などから「廃棄物の定義」のあり方とともに、「廃棄物の区分」のあり方についても数多くの提案がなされている。

大きく分けると以下の3つの考え方に収斂される。

##### 「モノ」に着目して区分する案

「モノ」の性状や処理の難易に着目して区分する。列挙形式でモノや処理方法・リサイクル方法等でも区分する。

##### 排出者で区分する案

家庭、事業者、特殊な事業体からの排出とそれぞれの処理責任で区分する。また、回収時・処理時、責任主体と事業主体にそれぞれ分けて区分する考えもある。

##### 有害性で区分する案

環境への負荷の重大性を鑑み、有害かどうかで区分する。

#### 6.処理業の許可制度について～ドイツの「専門処理事業者認定制度」を参考に～

「廃棄物の区分」を変更することになると、処理業等の許可制度も当然変更せざるを得ない。それにかわるものを考える上で参考に資するのが、ドイツの「専門処理事業者認定制度」である。

ドイツでは、1970年代、廃棄物の大量排出に対応するべく、規制を強化したが、逆に不適正処理や不法投棄事件の多発を招いた。その反省から、処理業界における信頼性の回復と向上を図り、適正な廃棄物処理を行えるようにするために、ドイツ循環経済法体系下において、「専門処理事業者認定制度」を実施している。(ドイツ循環経済・廃棄物法第52条)

「専門処理事業者に関する政令(法規命令)」「処理事業組合の業務及び公認に関する指針(連

邦行政規則)」にそれぞれ定めがあるが、概要としては専門処理事業者は国(州)による直接の認定を受けるのではなく、民間で設立され、国(州)による直接の認定を受けた「認定団体」によって認定を受ける。この制度は強制力を有さず、あくまでも任意参加で自己責任に基づくものである。

認定方法には二通りあり、「専門処理事業者組合に加盟して認定をうける方法」と「専門処理事業者組合に加盟しないで認定をうける方法」がある。前者は専門処理事業者組合(日本でいうところの業界団体に近い)内におかれた第三者機関が法規命令・連邦行政指針に基づいて実施した上で認定を受けるといふもので、後者は TUEV Rheinland などの技術監視会社(ISO マネジメントスキームでいうところの認証機関)と監査契約を結んで認定を受けるといふものである。

ドイツの「専門処理事業者認定制度」は「廃棄物の区分」の変革に伴う許可制度の代替策として有効ではないかと思われる。区分のあり方がどうであるにせよ、廃棄物処理業者として排出者の違いに連動した許可制度によらず、同じ「モノ」ベースで収集・処理やリサイクルができる上、国による強制的な規制手段を用いずに民間ベースで認定スキームをある程度構築することによって、静脈産業の健全化や信頼性の担保を図る意義もある。

## 7.まとめ～今後への展望

廃掃法が制定された当時と現在の状況にはかなりの乖離があり、実務上、現行の区分に問題があることは否めない。

循環基本法の制定によって、「廃棄物」を包含する「循環資源」という新たな概念にそった形で、法律レベルにおいて「廃棄物の区分」を改正するべきである。

「廃棄物の区分」については、同じモノでも排出者の違いで処理責任が異なる現行の区分から、まずは有害性の有無に着目した上で、「有害廃棄物」は厳しい規制をかけ、適正な処理を行う。

それ以外の「非有害廃棄物」をさらに区分するとすれば、その着眼点は「循環資源になるかどうか」であり、「使用済製品」については EPR の考え方を導入し、個別のリサイクル立法で対応するとともに、少しでもリサイクルの流れに方向づけるように法律面からの支援が重要である。それでも技術的に資源循環できない「処分廃棄物」は、モノに着目した区分を政令で随時定めて、適正な処理を行うが、場合によっては技術開発がなされるまで、当面は貯蔵・保管していく制度も検討すべきである。(つまり、「処分廃棄物」はなるべく少なくしていく方向性が望ましい。)

一方、「廃棄物の区分」の変更に伴う処理業等の許可制度については、これまでの「一般廃棄物業」と「産業廃棄物業」等に沿った個別の許可制度ではなく、ドイツの「専門処理事業者認定制度」のような ISO14001 等に準じた認定スキームをつくり、循環型社会を担う処理・リサイクル業者という位置づけで、新たに「循環資源事業者」と改称し、廃棄物処理等もリサイクルも一体化した事業が行えるように法制度を変えるべきである。事業として廃棄物処理等やリサイクルを一体化して行えるようにすることで、同じ性状の「モノ」でも排出の違いを問わず、処理やリサイクルができるのではない。

さらに、適正かつ高度な収集、保管、処理及び施設の構造、維持管理の基準やリサイクル方法など、より高い認定基準を設定して、その基準を満たさない場合には公的機関であろうと民間企業

であろうと処理やリサイクルをさせないようにすると同時に、不法投棄に対しては規制のさらなる強化や特別立法を行うなどの措置があわせて必要である。

循環基本法の理念にのっとり、資源循環を促し、廃棄・処分するというよりも、よりリサイクルできるような方向に法制度を改正していくことが今後の循環型社会を構築する上で不可欠である。

(参考文献)

- ・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)
- ・曾根利雄総編訳/ローダ・フェアハイエン・ヨッハイム・H・シュパンゲンベルク報告者  
「環境先進国ドイツ 循環経済・廃棄物法の実態報告 - 最新主要法令と実際」  
(株)エヌ・ティー・エス 1999)
- ・別冊 NBLno.48 国際比較環境法センター編「主要国における最新廃棄物法制」  
(社)商事法務研究会 1999)
- ・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))
- ・山田洋「ドイツ環境行政法と欧州」(信山社 1998)
- ・季刊「環境研究」第121号「特集・循環型社会の形成を考える」((財)日立環境財団 2001)
- ・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)
- ・大阪府産業廃棄物協会「循環経済・廃棄物法下におけるドイツ廃棄物処理市場及び専門処理事業所認定制度の実態 - わが国への優良事業所認定制度導入に際しての提言」(大阪府産業廃棄物協会 2001)