

## 行政研究部会



### ■テーマ

## 再考！Waste Management！

# 廃棄物処理法の抱える諸問題 － 廃棄物処理の実情に即しているか？ －

■日時：平成23年(2011)11月3日(木) 15:15～16:45

■場所：第7会場 (東洋大学 白山第2キャンパス)

### ■趣旨：

廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下「廃棄物処理法」)が制定されてから40年以上が経過した。幾度となく改正を重ね、平成23年度にも一部改正が施行された。行政研究部会では、廃棄物行政のあり方について、“再考！Waste Management！”というスローガンを掲げ、議論を重ねている。廃棄物処理が適正処理だけでなく資源循環へと移行行く中、廃棄物処理法の理念では解決できない様々な問題が顕在化している。本企画セッションでは、震災廃棄物や廃棄物の区分など廃棄物処理法の問題点について、自治体、研究機関、市民の視点から取り上げ、参加者と問題意識を共有し、意見交換など議論を深めていきたい。

### ■プログラム

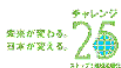
1. 廃棄物処理法の諸問題 一定義・区分は実情に合致しているか？  
..... (財)廃棄物研究財団 藤波 博
2. 事業系一般廃棄物と市町村の処理責任 ..... (株)環境文明21 庄司 元
3. 「一般廃棄物・産業廃棄物の区分と現状の問題点」  
..... 産廃コンサルティング総合事務所代表 北村 亨
4. 放射能汚染廃棄物の処理と問われるごみ焼却  
..... NPO 法人ごみ問題5市連絡会理事 青木 泰  
コーディネーター ..... 早稲田大学 溝入 茂

メンバー募集中！ ご興味がある方は下記URLをご覧ください

<http://gyosei.jimdo.com/>



2011行政研究部会



1

# 廃棄物処理法の諸問題

— 定義・区分は実情に合致しているか？ —

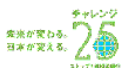
JWRF  
Japan Waste Research Foundation

平成23年11月3日

財団法人廃棄物研究財団 藤波博

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



2

## 話しの流れ

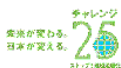
廃棄物の定義及び区分について、現状と解決策の糸口を考えます

1. 廃棄物の定義

2. 廃棄物の区分

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



3

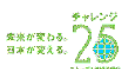
## 廃棄物の定義

### 廃棄物処理法第2条第1項

この法律において、「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚泥又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって、汚染された物を除く。）をいう。


[WWW.JWRF.OR.JP](http://WWW.JWRF.OR.JP)

財団法人廃棄物研究財団



4

## 廃棄物の該当性の判断

### 総合判断説

廃棄物＝不要物

「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で譲渡することが出来ないために不要になったものをいい、**これらに該当するか否かは、次の事項を総合的に勘案して判断すべきもの。**

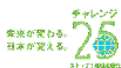
- ①その物の性状
- ②排出の状況
- ③通常の取り扱い形態
- ④取引価値の有無及び⑤占有者の意思等

「廃棄物は、不要であるために占有者の自由な処分に任せるとぞんざいに扱われるおそれがあり、生活環境保全上の支障を生じる可能性を常に有していることから、法による管理下におくことが必要であること。」

★行政処分の方針について（H17.8.12環廃産発第050812003号から抜粋）

[WWW.JWRF.OR.JP](http://WWW.JWRF.OR.JP)

財団法人廃棄物研究財団



5

## 判断基準の流れ

▶ 「廃棄物処理法」の廃棄物に該当するかどうかの判断については、昭和52年までは占有者の意思に関わらず客観的要素のみで廃棄物を判定（客観説）していたが、昭和52年以降は、物の性状や占有者の意思等を総合的に判断する解釈（総合判断説）が採用され、現在まで廃棄物該当性の判断の基本になっている。

（総合判断説）廃棄物処理法で規程されている**不要物**とは、自ら又は他人に有償譲渡することができないため事業者にとって不要になったものをいい、これに該当するか否かは、その物の性状、通常の取扱形態、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。

平成11年3月10日には、豆腐製造に伴う「おから」をめぐる裁判で、最高裁第2小法廷は、「**総合判断説**」を採用している。

厚生省通知 衛環第65号 平成12年7月24日 「**野積みされた使用済みタイヤの適正処理について**」  
ここでは、総合判断説による解釈の明確化がなされた。

（野積みされた使用済みタイヤは、どのような場合に不要物として規制の対象となるか）

課長通知

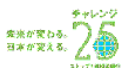
①占有者が利用し、又は他人に有償で売却できると主張している場合には、この事情を客観的に証明の必要性がある  
②客観的に放置の意思が認められる場合には厳正に対処すべきである

室長通知

①上記①で占有者に証明させる事情とは、古タイヤを溝きり等したりセメント原料等として利用することについて履行期限の確定した加工委託契約や売買契約の締結を挙げている、上記②で放置の意思の判断基準について、180日以上乱雑に放置され、前記のような状況がないことを挙げている

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



6

## 判断基準の流れ

環境省通知 環廃産発第050325002号 平成17年3月25日 「**規制改革・民間開放推進3か年計画（平成16年3月19日閣議決定）**」において平成16年度中に講ずることとされた措置（廃棄物処理法の適用関係）について（通知）

第4. 廃棄物か否か判断する際の輸送費の取扱い等の明確化

ここでは、有償譲渡により再生利用として判断できる状況が整理されている。

（規制改革通知第4. 「輸送費の取扱い」）

①この通知は、手元マイナスで売却される産業廃棄物について、輸送段階では廃棄物に該当するが、買主に到着した時点で廃棄物に該当しなくなるという考え方で、排出者等の占有者にとって廃棄物が前提であり、廃棄物と商品の判断は総合判断説を採用している **売却時点ではなく、引き渡し完了時に廃棄物に該当しなくなる考え方**

②引き渡し側が輸送費を負担し、当該輸送日が売却代金を上回る等、当該産業廃棄物の引き渡しに事業全体における引き渡しに経済損失が生じている場合に適用する

環境省通知 環廃産発第050725002号 平成17年7月25日 「**建設汚泥処理物の廃棄物該当性の判断指針について**」  
これは、「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」[平成17年3月25日閣議決定]を受けて雑化物としての判断基準を明確化して再生利用を促そうとするもので、そのために廃棄物か有価物かを的確に識別しようとするもの。

環境省通知 環廃産発第050812003号 平成17年8月12日 「**行政処分**の指針について（通知）」

第1. 4. (2) 「**廃棄物該当性の判断について**」

これは不適正処理に対する行政処分にあたり、判断に迷って躊躇することのないように、判断基準について具体的な記述を加えたもの。

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



## 現状の問題点

### 事例から

#### 判断基準

- ①「有価」か「無価」かどうか ②占有者の意思の判断  
 これらが 適正処理や不法投棄の原因となっているのでは

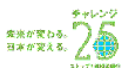
- ・取引価格の有無が市況の変動により左右される
- ・占有者の意思の判断が容易ではない

本来廃棄物として管理されるべき物が不適切な管理下におかれ、環境保全上重大な影響を与える結果となっている……代表的な事例として、豊島事件がある

○定義の客観化するために占有者の意思の判断について通知した  
 平成12年7月24日付け衛環第65号厚生省環境整備課長通知  
 「野積みされた使用済みタイヤの適正処理について」及び同日付け衛産第95号厚生省環境整備  
 か産業廃棄物対策室長通知「野積みされた使用済みタイヤの適正処理について」

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



## リサイクル名目の不適正処理

#### ■昭和、平成にかけて

- ・鉍さいや脱水汚泥を埋め戻し材として利用(東京の六価クロム事件)
- ・建設廃材、燃え殻の農地還元

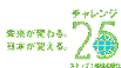
#### ■最近の事例

- ・中間処理後の木チップを改良材料として農地還元・土地造成  
 → 防腐剤含有の重金属による土壌汚染、腐敗、汚水、火災発生
- ・中間処理後の汚泥再生品、鉍さいを改良材として土地造成  
 → 汚泥、鉍さい含有の有害物質による土壌汚染、汚水発生
- 混合廃棄物の中間処理後の篩い下を土砂として土地・方面造成  
 → 異物混入による清潔不保持、害虫発生、土壌汚染、汚水発生

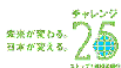
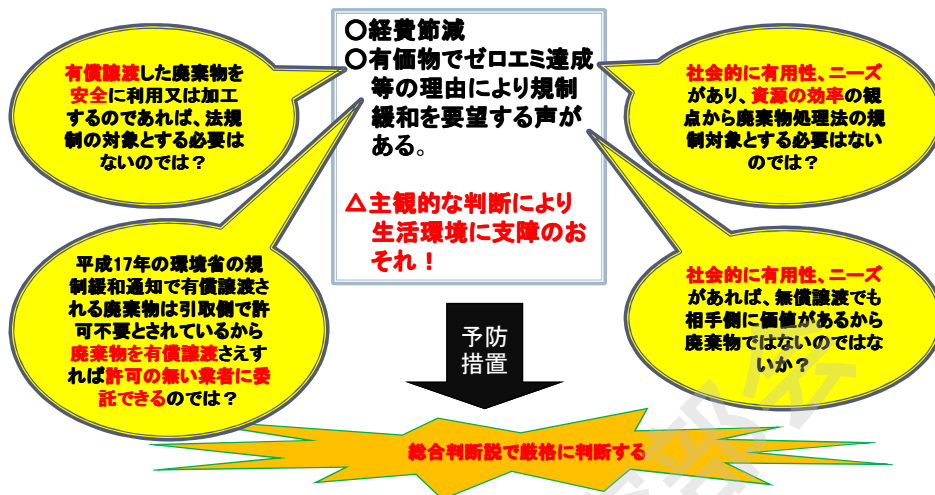
生活環境保全上の支障  
 国民の健康で文化的な生活が損なわれる

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



### 該当性の判断にあたっての 排出事業者及び中間処理業者の声



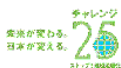
### 解決策の検討

市況の変動を考慮することを不要に  
占有者の意思を判断する余地の縮小

客観的に廃棄物と判断できる定義に変える

廃棄物とは、有価無価にかかわらず、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又は液状の汚物または不要物である。  
⇒EU等を参考に検討する(個別に廃棄物の範囲を明記)

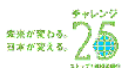
廃棄物として規制、リサイクルに名を借りた脱法行為・環境汚染の防止  
→リサイクルは廃棄物処理の一方法であるという考え方に立脚



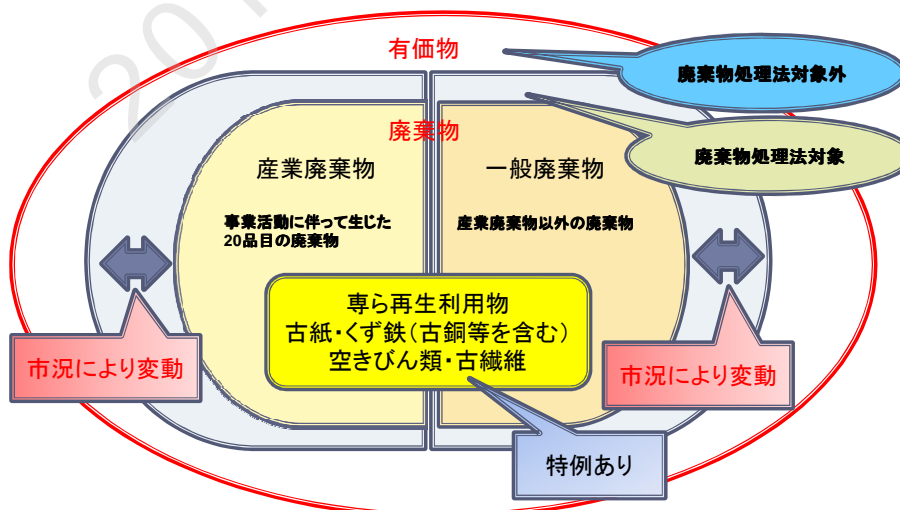
## 産業廃棄物と一般廃棄物の区分

・第2条第4項 この法律において「**産業廃棄物**」とは、次に掲げる廃棄物をいう。  
 ・**事業活動によって生じた法令で定める20品目の廃棄物(排出量:4億トン/年)**  
 ・**排出事業者が処理責任を負う**  
 (あらゆる事業活動に伴うもの・・・12)  
 燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック、ゴムくず、金属くず、  
 ガラスくず・コンクリートくず・陶磁器、鋳さい、がれき類、はいじん  
 (特定の事業活動に伴うもの・・・7)  
 紙くず、木くず、繊維くず、動植物性残さ、動物系固形不要物、動物のふん尿、動物の死体  
 (13号廃棄物)施行令第2条第13条に規定する廃棄物、例えばコンクリート固形物

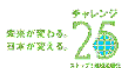
・第2条第2項 この法律において、「**一般廃棄物**」とは、**産業廃棄物以外の廃棄物**をいう。(排出量:4千6百万トン)  
 ・**市町村が処理責任を負う**



## 有価物・廃棄物の区分







13

## 専ら再生利用物

○有価物 ≡ 専ら再生利用物 (= 廃棄物)

○専ら再生利用物は、一般廃棄物又は産業廃棄物のうち、その性質上、通常的に再生利用されるもの

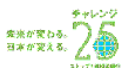
該当物： 古 紙 くず鉄(古銅等を含む)

あきびん類 繊維類

○専ら再生利用物のみの処分を行う者については、処分業の許可は不要である(法第7条第6項)

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



14

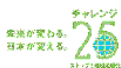
## 現状の問題点

### 事例から

- ①産業廃棄物に該当する品目が限定列举(品目の指定)
- ②産業廃棄物に該当する品目の一部は、特定の業種から排出されたものが産業廃棄物となりそれ以外の業種からは一般廃棄物となる(業種指定)
  - 同じ品目の同じ特性を持つ廃棄物でも、排出された業種によって、産業廃棄物になったり一般廃棄物になったりする、産業廃棄物が一般廃棄物で処理されている
  - ★廃棄物がどちらに区分されるのか、誰が処理責任を負うのかということが廃棄物行政担当者にとっても分かりにくく、適正処理の推進に支障が出ている
  - △事業系一般廃棄物とは、事業所から事業に伴って排出されたものであるにもかかわらず、産業廃棄物に該当する品目の指定及び業種指定により一般廃棄物に区分される廃棄物で、処理責任や処理委託先について、排出者や廃棄物行政において混乱が生じている
  - △一般廃棄物に区分されるものの中に、家庭菜園も廃農薬・廃殺虫剤、在宅医療の注射針・ガスボンベ、石油類、現像液等市町村の処理施設では処理しにくいものがあり、廃棄物の受入れ拒否が多発している
  - ★市町村は、一般廃棄物処理計画実施計画で例示し処理施設に搬入させない措置
  - △本来産業廃棄物となるはずのものが、一處に混ざって排出される又は逆の形で排出されるいわゆる「あわせ・・・」の問題が発生している
  - △現行区分での許可制度も廃棄物の効率やリサイクルを阻害する結果になっている

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



15

## 特別管理廃棄物

現行の特別管理廃棄物では、

- ①同じ廃棄物であっても、排出される業種や施設によって、特別管理廃棄物となったり、ならなかったりしている
- ②同じ有害物質が同じ濃度で含まれていても、品目によって特別管理廃棄物となったり、ならなかったりしている



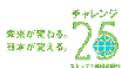
現行範囲は、有害・危険性の観点からは、指定が狭いものとなっている

- ・有害物質リスト
  - ・有害特性リスト
- を作成する必要がある

※感染性廃棄物は、その判断が医師等の主観にゆだねられる等客観性に欠ける

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



16

## 解決策の検討

基本的視点：適正かつ安全な処理に必要な方法とその水準の明確化

市町村で処理できない対象物が増加している

当面の措置は、産業廃棄物の業種指定を廃止

産業廃棄物と一般廃棄物の区分の撤廃

➤ 新たな区分を設定

①有害管理廃棄物・・・爆発性、毒性、感染性、引火性など特別管理廃棄物に指定されているものを拡大する  
処理責任：排出事業者

②資源管理廃棄物・・・明らかに資源利用できる廃棄物、現行リサイクル法との整合性  
処理責任：排出事業者

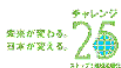
これ以外を2つに分類

③事業管理廃棄物・・・20品目を撤廃、業種指定を外す、特性に応じた品目を設定して、リストによって品目を細分化  
処理責任：排出事業者

④生活管理廃棄物・・・家庭から排出される廃棄物、自治体の直営又は委託処理でマニユエスト制度の導入する  
処理責任：市町村

WWW.JWRF.OR.JP

財団法人廃棄物研究財団



17

廃棄物・資源循環学会行政研究部会

ご清聴ありがとうございました

財団法人廃棄物研究財団 藤波博

おわり

[WWW.JWRF.OR.JP](http://WWW.JWRF.OR.JP)

財団法人廃棄物研究財団

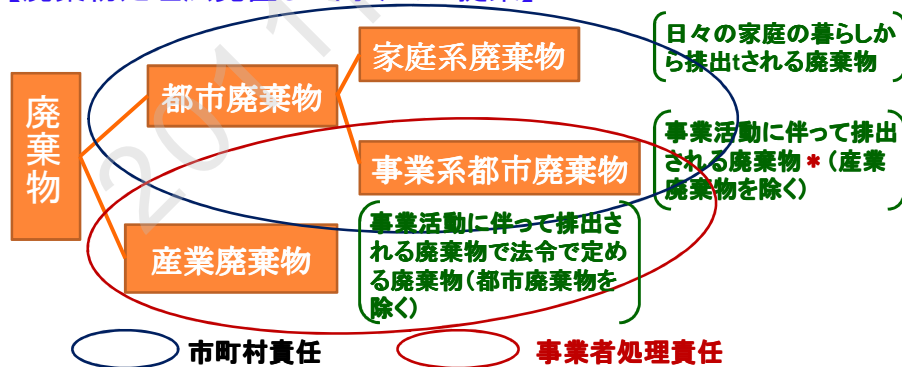
2011行政研究部会

## 廃棄物処理法を見直す

# I 事業系一般廃棄物と市町村の処理責任

廃棄物資源循環学会 行政部会  
 (株)環境文明21  
 客員研究員 庄司 元

### 【廃棄物処理法見直しに向けての提案】



\* 事業系都市廃棄物には、これまでの事業系一般廃棄物に、この事業系一般廃棄物と排出の態様および処理方法の両面から見て同種の性状を有する現行産業廃棄物\*を加える。

★ 一般廃棄物と産業廃棄物とに峻別された処理体系は、当面、都市廃棄物と産業廃棄物とに峻別された処理体系として引き継がれる

都市廃棄物 → 都市廃棄物処理施設・都市廃棄物処理業  
 産業廃棄物 → 産業廃棄物処理施設・産業廃棄物処理業

### 廃棄物処理法見直しに向けての提案

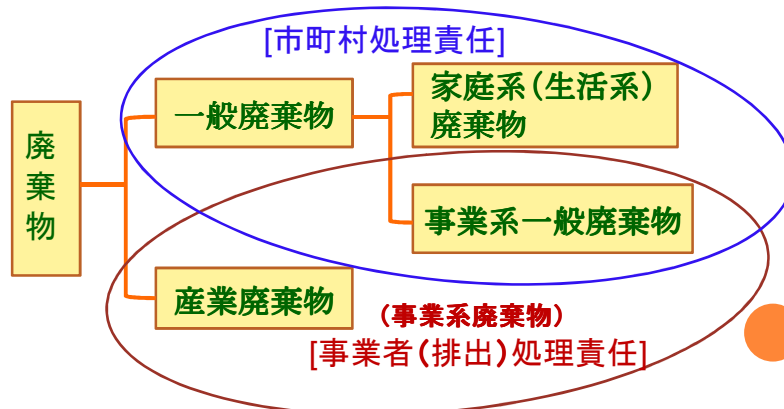
#### 【廃棄物の処理区分を見直す理由】

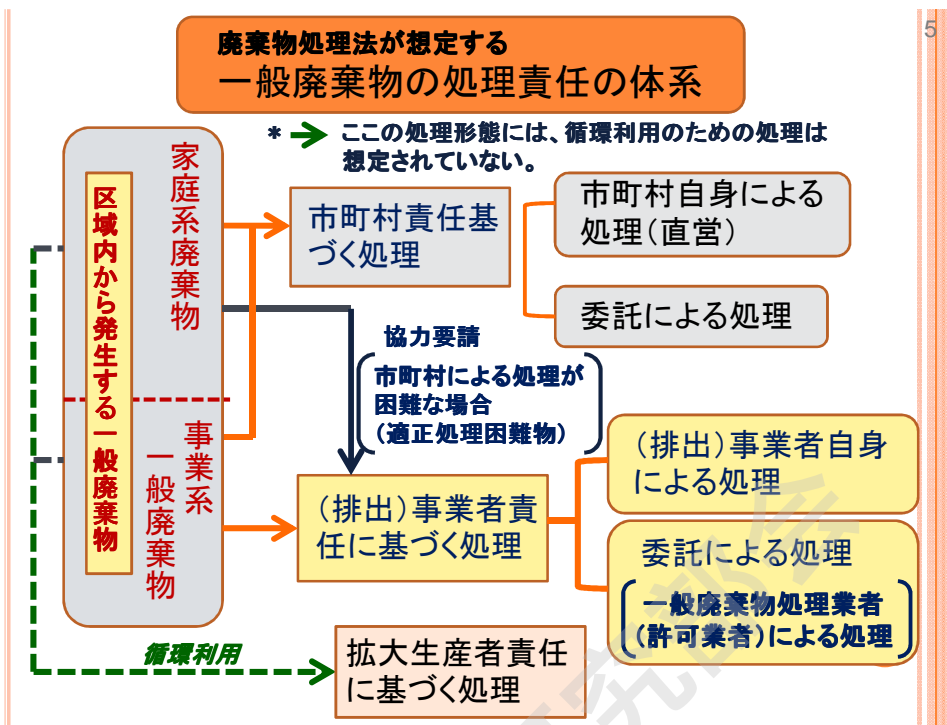
- ♣ 都市廃棄物に対する市町村責任(統括責任)を明確にすることで、これまでの事業系一般廃棄物に対する市町村の管理責任を明確にできる。
  - \* 家庭系廃棄物に対しては市町村の従来の直接処理責任に加え、発生抑制・循環利用に係る責任を明確に位置付ける。
  - \* 事業系都市廃棄物を含めて都市廃棄物の発生抑制・循環利用に対する管理責任を明確にする。
- ♣ (現行)事業系一般廃棄物の処理の効率性を図る。

### 廃棄物処理法の基本的枠組

☆ 事業活動に伴い排出される廃棄物は、産業廃棄物を除くと全て一般廃棄物に括られる。(廃掃法2条の定義から)

☆ このことから一般廃棄物は、家庭の日々の暮らしから排出される一般廃棄物と、事業活動に伴い排出される事業系一般廃棄物とに区分されている。





### 現行の「市町村の一般廃棄物処理責任」

**市町村の統括責任**

**適正処理の確保**  
 ...一般廃棄物の処理責任

「一般廃棄物処理計画に従って、区域内の一般廃棄物を環境保全上支障の生じないうちに処理しなければならない。(6条の2)」

廃棄物処理法が具体的に想定している責任

- ♣ 市町村の直接処理責任
  - \* 市町村自ら処理する責任
  - \* 市町村が委託により処理する責任
- ♣ (排出)事業者の処理責任
  - \* 事業者自ら処理に係る責任
  - \* 一般廃棄物処理業者に対する委託処理に係る責任

**循環利用を促進する責任**

- \* 「区域内の一般廃棄物の減量に関する住民の取組の促進に必要な措置を講ずる(4条)」
- \* 一般廃棄物の適正な循環的利用に努める(廃棄物処理基本方針)

**容器包装廃棄物の分別収集(容器包装リサイクル法)**

拡大生産者責任に基づく処理に係る責任  
 ...事業者による義務的・自主的回収に対する支援・協力

## 市町村の一般廃棄物処理計画

一般廃棄物処理に係る中・長期計画(中長期的期間にわたる計画)

一般廃棄物処理実施計画(毎年度作成)

- ★ 一般廃棄物の発生量[(経済動向+経験則)推計量] → 処理量算出  
     ↳ 市町村によるコントロール不可
- ★ 一般廃棄物の排出抑制策 ----> 有料化・循環利用促進策  
     (廃棄物処理基本方針)
- ★ 分別収集する一般廃棄物の種類・分別区分
- ★ 一般廃棄物の適正処理及び適正処理を実施する者に関する基本的事項  
     ----> 処理方法、直営・委託、事業者責任
- ★ 一般廃棄物の処理施設整備に関する事項  
     ----> ごみ量に見合った施設整備計画
- ★ その他一般廃棄物の処理に関し必要な事項

### ★ 事業系一般廃棄物の適正処理を確保する仕組みがない

- ♣ (排出)事業者が、一般廃棄物を他人に委託する場合の基準は産業廃棄物の場合に比べて緩やか。
- ♣ (排出)事業者が委託した廃棄物についての適正処理を確認する義務・方法は制度化されていない。

比較: 産業廃棄物の委託基準

- \* 処理伝票(マニフェスト)による適正処理に対する管理システム

♣ 委託により処理される一般廃棄物(事業系一般廃棄物)については、市町村が管理(監督)するシステムがない。

⇒ 事業系一般廃棄物の処理は、そのほとんどが市町村処理施設に持ち込まれ(持込ごみ)処理されている。この持込ごみ(事業系一般廃棄物)の適正処理は、当該市町村処理施設に持ち込まれる際に(搬入時)に、収集運搬許可業者をチェック(規制)することで、適正処理を確保している。

\* 責任を問うべき相手は(排出)事業者

処理業者にとって(排出)事業者は、営業上のお得意様。適正処理を理由にせよ(排出)事業者に対して注文を付ける立場にない。

市町村の一般廃棄物に対する処理責任は、適正処理に比重があり、減量化(発生抑制)・循環利用を含めて廃棄物を統括的に管理する視点をもっていない

★ 一般廃棄物の適正処理は、廃棄物処理法で市町村の「義務」として規定(第6条)

☆ 区域内の一般廃棄物処理計画の策定 (法第6条)

♣ 一般廃棄物の排出の抑制のための方策に関する事項

☆ 市町村は、一般廃棄物処理計画に従って区域内の一般廃棄物を環境保全上支障の生じないうちに処理しなければならない (法第6条の2)

☆ 廃掃法は排出者に対する規制(排出規制)はしていない。

→ 規制の対象は、処理する者・処理施設

★ 廃棄物の発生抑制は「目的」ではあっても、そのための具体的な仕組みを作っていない

この法律は、**廃棄物の排出を抑制し**、及び廃棄物の適正な**分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし**、並びに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。(法1条)

♣ 減量化等推進会議の設置

★ 事業系一般廃棄物に懸かる処理責任の二重構造

\* 一般廃棄物の処理責任は市町村にある。

(廃掃法6条1項)

\* 事業活動に伴い排出される廃棄物の処理責任は、当該排出事業者にある。

(廃掃法3条1項)

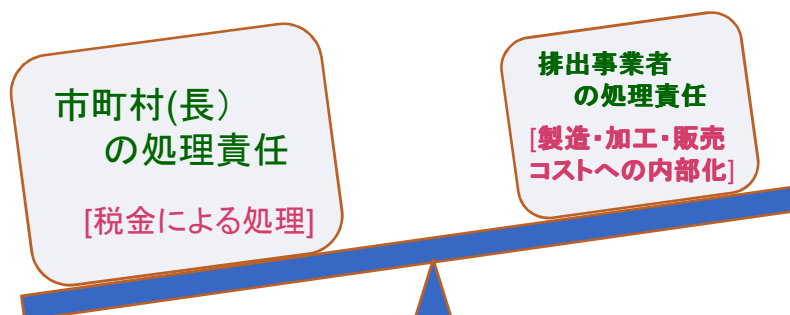


事業系一般廃棄物にかかる処理責任の二重構造

事業系一般廃棄物に対する処理責任は、  
どちら(排出事業者 or 市町村)に?



事業系一般廃棄物の処理責任の二重構造の中で、  
市町村の処理責任が第一義なものとされている。



\* 廃棄物処理許可業の補完的位置づけ  
(昭和46年厚生省課長通知/平成15年環境省課長通知)

- \* 事業系一般廃棄物と家庭系一般廃棄物の区分けの困難性(処理実態からの制約)
- \* 小規模事業者に対する責任の軽減(政策的配慮)

★ 事業者責任による処理は、市町村処理責任を補完するもの？

「市町村による処理が困難な場合」の判断基準

[平成15年環境省課長通知]

市町村長は、「市町村による一般廃棄物の収集・運搬・処分が困難である」と認めるときでなければ、一般廃棄物処理業の許可をしてはならない(法第7条)

- 1) 通常の家系一般廃棄物 → 処理困難といえない。
- 2) 事業系一般廃棄物・・・「多量で、収集運搬の場所・方法を指示する必要のある量の場合」 → 処理困難と認定
- 3) 1・2で原則として処理困難な場合でない一般廃棄物も、交通の状態その他の事情により、夜間収集作業を必要とする場合 → 処理困難と認定
- 4) 通常的一般廃棄物であっても、市町村自ら収集・運搬又は処分し、又は市町村以外の者に委託して収集、運搬、又は処分する体制が整わない場合は、現に一般廃棄物処理業者が許可を得て収集運搬又は処分しているものについては → 処理困難と認定

## 処理責任の二重構造がもたらせている事態

13

### ★ 排出事業者の責任逃れの理由に利用されている。

- ♣ 適正処理困難物指定制度拡大の停滞
- ♣ 循環利用促進に向けての自主的回収制度拡大の停滞

### ★ 拡大生産者責任における事業者の責任回避の理由に利用されている。

- ♣ 容器包装リサイクル法における分別収集が市町村の役割とされて、市町村財政への過重な負担となっている。
  - ♣ 家電リサイクル法における不法投棄家電の回収責任が、市町村に負わされている。
- .....等

### ★ 事業系一般廃棄物の減量・循環利用に対する市町村の管理責任の回避理由に利用されている。

- ♣ 適正処理困難物の処理責任の放棄(産業廃棄物処理業者への処理誘導等)

### ★ 「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推進を図るための基本方針」の下での廃棄物処理

14

#### ♣ 廃棄物処理の基本(処理の優先順位)

**【発生抑制】 ≧ 再使用 ≧ 再利用 ≧ (熱回収) ≧ 適正処理**

できる限り廃棄物の排出を抑制し、次に、廃棄物となったものについては不適正処理の防止その他の環境への負荷の低減に配慮しつつ、再使用、再生利用、熱回収の順にできる限り循環的な利用(再使用、再生利用及び熱回収をいう。以下「適正な循環的利用」という。)を行い、こうした排出抑制及び適正な循環的利用を徹底した上で、なお適正な循環的利用が行われないものについては、適正な処分を確保することを基本とする。

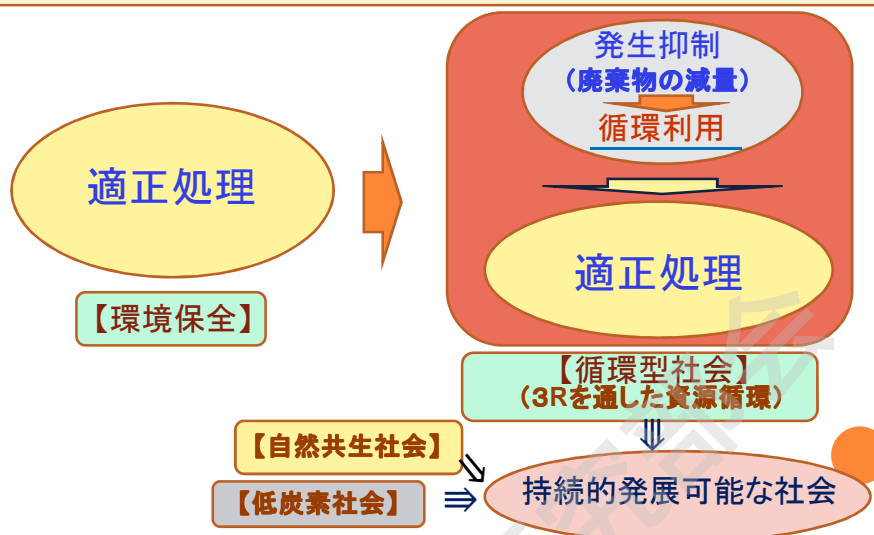
#### ♣ 地方公共団体の役割

- ☆ 「市町村(長)は、区域内における一般廃棄物の排出抑制に関し、適切な普及啓発や環境教育等を行うことにより住民の自主的な取組を促進するとともに、分別収集の推進及び再生利用により、一般廃棄物の循環利用に努めるものとし・・・」
- ☆ 経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再使用、再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべきである

## ★ 循環基本法制定(2000年)に伴う廃棄物処理の構造変化

……非持続型20世紀活動からの脱却に向けての廃棄物処理

廃棄物の減量その他その適正な処理に関する総合的かつ計画的な施策の推進を図るための基本方針(2001年環境大臣告示・2011年改正)



★ 事業系一般廃棄物の発生抑制・循環利用に係る市町村の施策は、確立されたものはまだない。

⇒ 指導・監督中心の一方通行行政

比較…家庭系廃棄物については、双方向(参加)型

☆ 市町村の事業系一般廃棄物に対する発生抑制・循環利用に関する施策は、排出事業者に減量化計画・再利用計画を作成させること等にとどまっている。

☆ 最近になって徐々に市町村と事業者が連携して、発生抑制・循環利用の仕組みが作られるようになってきている。

【例】レジ袋削減に向けての自治体・事業者・市民との間での協定締結

☆ 循環利用に係る事業者による自主回収・再利用システムづくりは、大規模事業者が中心で、中小規模事業者による循環利用システムは少ない。

☆ 「一般廃棄物処理(許可)業者」を、事業系一般廃棄物の処理責任をもつ(排出)事業者のパートナーあるいは事業者責任の一端を担う処理業者として位置づけることをせず、市町村がもつ一般廃棄物処理責任を「補完する者」として位置づけに終わっている。

## ★ 市町村処理責任の変化

17

### \* 事業者(排出者)責任の強化

- ♣ 事業系一般廃棄物処理の有料化・・・1980年代～
- ♣ 事業系一般廃棄物の行政収集の取り止め  
・・・1990年代～

### \* 拡大生産者責任の進展

- ♣ 廃棄物の循環利用の拡大(リサイクルシステムの普及)
  - \* 容器包装リサイクル法(1997)、家電リサイクル法(2001)、食品リサイクル法(2013)等個別リサイクル法の制定・施行
  - \* 自動車タイヤ(1996)・パーソナルコンピュータ・消火器等事業者による自主回収システムの拡大

### \* 官民役割分担の見直し

- ♣ 民でできるものは民で
- \* PFIによる民間活力の導入等

## 処理の効率性から見た事業系一般廃棄物と産業廃棄物との区分の非合理性

18

★ サービス業から排出される廃プラスチックは、製造・加工業から排出される(同一性状の廃棄物として一括・多量に排出される)廃プラスチックと異なり、家庭から排出される廃プラスチックと同様、他のごみ種(紙ごみ・食べ物残渣等)と混合されて排出される特性がある。

\* こうした他のごみ質・性状の異なる廃棄物と混合して排出される廃棄物を、比較的ごみ質・性状が安定している産業廃棄物に含めることは、処理の効率性からは望ましくない。

- ♣ 収集・運搬における一般廃棄物処理業と産業廃棄物処理業との峻別による非効率性、混乱
- ♣ 処理における一般廃棄物処理業と産業廃棄物処理業、一般廃棄物処理施設と産業廃棄物処理施設との峻別による非効率性

### \* 現行の一般廃棄物・産業廃棄物区分の矛盾

・・・時代の変化に応じた廃棄物排出形態の変化

- ♣ 産業構造の変化(第3次産業の比重の増大)
- ♣ ごみ質の変化(廃プラスチックの大量排出)

**【2 市町村の統括責任の明確化と責任に対応する権限の強化】**

- ♣ 市町村は、自己の市域内から発生する(排出される)都市廃棄物について、その発生抑制、循環利用の促進及び適正処理を確保する責任を有する(統括責任)。
  - \* 都市廃棄物の循環利用に向けての仕組み作りに対する市町村の責任及びその責任を果たすに必要な権限の付与
- ♣ 都市廃棄物のうち家庭系廃棄物については、その処理責任(直接処理責任)は市町村にある。
- ♣ 都市廃棄物のうち事業系都市廃棄物については、その処理責任(直接処理責任)は事業者にある。
  - \* 事業系都市廃棄物排出事業者に対する市町村の統括責任としての指導・監督権限を整備する。

完

廃棄物資源循環学会 行政研究部会

「一般廃棄物・産業廃棄物  
の区分と現状の問題点」



産廃コンサルティング総合事務所代表  
北村 亨（一廃、産廃の実務経験者）

2

一廃・産廃の区分と現状の問題点

- 1-① 現行法の法的な位置づけ
- ② 日常的な実行上の問題点
- 2-① 解決すべき問題点の具体例
- ② 現行区分による弊害
- 3-① 災害廃棄物に関連した問題
- ② 解決のための対応策と方向
- 4 まとめ

### 1-①現行法の法的な位置づけ

- ・現行の廃棄物処理法では、廃棄物の内で、産業廃棄物を先ず定義付けし、この産業廃棄物以外は、全てを一般廃棄物と定義している。
- ・さらにその物の個別に廃棄物の処理責任を明確にし、規定している。

- ・すなわち産業廃棄物に該当する廃棄物は、原則として当該物を排出する事業者処理責任がある。  
*例外: 建設工事では元請業者とする。*
- ・一般廃棄物に該当する廃棄物は、排出場所を管轄する区市町村に処理責任がある。
  - ・そのため産廃以外の廃棄物は包括的に区市町村に処理責任がある。
- ・現行の廃掃法の問題がここに集約される。

## 1-② 日常的な実行上の問題点

- ・区市町村の処理責任とされる一般廃棄物の対象物は多種類で多岐品目にわたる。
- ・ところが、当該区市町村の行政区域内の廃棄物中間処理施設の種類と能力はごくごく限定的である。(焼却、溶融、破碎、圧縮等の施設)
- ・現行の廃棄物の区分と処理責任において、各区市町村では処理不能となる多種多様な一般廃棄物が日々発生している実態がある。

問題の根源は廃棄物処理法の制定時に遡る。

すなわち

- ①産廃物の位置付けを「事業活動に伴って排出」と「産業分類表の業種」により産業廃棄物を分類し規定した矛盾にある。
- ②産廃以外の全ての廃棄物を一般廃棄物と規定し、区市町村に基本的な処理責任を負わせた事にある



## 2-①解決すべき問題点の具体例

### 第一に、

- ・過去の法改正により、「産業分類表の業種」では規定不能な多種類の廃棄物が発生した
- ・業種ではなく用途又は発生の場所でもって定義付けした産業廃棄物の品目が発生した
- ・例示として、木くずの「貨物流通上の木製パレット」であり、「動物系固形物の不要物」である
- ・輸入廃棄物も業種の例外規定の適用である。
- ・廃棄物の分類について、「業種限定が物又は発生場所」に移行した物が発生したことになる。

### 第二に、

- ・安定型埋立処分場にて処理が容認されているにも関わらず、管理型埋立処分場での処分が義務付けられた物が発生した
- ・石膏ボード、シュレッダーくずなどが該当
- ・安定型廃棄物であっても、熱しやく減量の測定で有機性廃棄物の混入率が、わずか5%を超えると管理型埋立が義務付けられる

### 第三に、

- ・一般廃棄物処理業者の事業範囲は、当該許可を受けた市町村の行政区域とされる。これは緊急の廃棄物処理の大きな制約となる。処理困難物の処理の制約要件となる。
- ・東日本大震災による災害廃棄物の処理、及び行政区域外の資源化リサイクル処理施設利用においては大きな制約となっている

## 2-②現行の区分による弊害は何か

- ・一般廃棄物であっても、区市町村の「**処理計画**」上の位置付けがない場合には、市町村では処理不能な一般廃棄物が発生する。
- ・これらの処理には、個別の行政指導(問い合わせ等の手間をかけること)に委ねられている実態がある。
- ・一般廃棄物の行政区域に拘束されるため、行政区域を超えた資源化又は適正処理が抑制される実態がある。

- ・住民が、当該処理困難物を産業廃棄物の処理方法又は処理施設の能力があるからと、単純に産廃として処理委託することは困難。
- ・産廃処理業者側は、許可された事業範囲を逸脱して一廃を処理することになり、許可範囲違反又は無許可営業に問われかねない。
- ・行政指導、行政処分を受けても対抗できない事態に追い込まれる。善意が仇となる。

- ・そのため、産廃の業種区分の見直しを行う
- ・紙くず、木くず、繊維くずは、  
「**特定の事業活動**」⇒「**あらゆる事業活動**」へ区分を移行する
- ・事業活動の区分移行を当面の優先課題とする
- ・区分移行により、可燃物の多くが産廃となり燃料化が促進され、資源化が促進される。

- ・各区市町村は、行政責任において処理困難物の処理責任を回避せずに明確に示す事。
- ・個別品目の処理先の業者団体名を含めて告示などにより具体的に明示する必要がある。
- ・従来は処理先不明のまま処理方法を提示すだけの無責任な処理回避事例が多い。  
「水銀入り血圧計等」の処理が典型事例。

### 3-①災害廃棄物に関連した問題点

- ・廃棄物処理法の問題点が東日本大震災により赤裸々に露呈してしまった
- ・自然災害により発生した廃棄物は、事業活動に伴う発生物ではないため、現行法では産業廃棄物とは認められない
- ・自然災害とは、地震、津波、山火事、洪水、火山活動、土砂崩れ、土石流等の災害。
- ・同様に、漂着ごみ、散乱ごみも一廃となる。
- ・現行法は災害廃棄物を一般廃棄物としている

- ・排出物の形態、性状が産業廃棄物に類似していても、法制度上は、産廃ではなく一般廃棄物の扱いである
- ・既存の区市町村の狭い範囲の地域と施設の処理能力では災害廃棄物は、能力的にも処理体制でも処理が困難な現実の実態がある。
- ・原則と実態には大きな乖離と落差があり、災害ごみは制度面で絶対的に処理困難となる

- ・この大震災の直後に、環境省は災害廃棄物を撤去するため、「特例」の通知、指針を次から次と発令した。
- ・期間限定、地域限定の特別措置法、特例通知である。
- ・現行廃掃法の基本は堅持の上、その運用の幅を広げたに過ぎない。
- ・災害廃棄物の処理責任は、地元市町村とする仕組みは変更なしである。

- ・地元市町村の処理能力で対応不能な災害廃棄物について、「特定一般廃棄物」と定義付けた
- ・既存の産廃業者、許可を持たない者でも、災害廃棄物の処理を受託する場合の特別措置の法令も出た
- ・現状では当該手続きを承認されてはじめて、産廃処理業者等は災害廃棄物処理の受託が可能となる

### 3-②解決の対応策と方向

- ・廃棄物処理の行政担当者は、現行の廃棄物処理法に多くの矛盾点を感じている
- ・今回の東日本大震災により、この矛盾点がさらに増殖したと思われる
- ・災害廃棄物のみならず、通常の家で排出される廃棄物の中に、市町村では処理困難な物が多々ある  
事例：独居老人世帯の死後の家財道具は一般廃棄物であるが、区市町村で対応するケースはあるのか。
- ・適正処理を担保する制度には、行政の曖昧さを排除し、市町村の処理責任を明確にする必要がある

- ・まずは適正処理の行政責任、「魁より始めよ」
- ・例えば、**水銀血圧計**が焼却工場に搬入され、排ガスの基準超過により焼却工場が操業停止に追い込まれた
- ・住民意識の問題よりも、廃棄物処理に関する当事者たる行政側の基本的な姿勢にこそ問題
- ・住民が家庭の**水銀血圧計**を産廃処理業者に個別に処理委託するのでは適正処理の保証は無いに等しい
- ・市町村の収集処理の一トで回収し、市町村が産廃として委託処理するルールが急務

#### ④ まとめ 提言

現行の廃棄物処理法には矛盾点が多々あり、全ての問題点の抽出、指摘は無理

**部分改訂で廃棄物処理の適正化を！**

- ①一般廃棄物と産業廃棄物の区分の一部を手直しする
- ②区市町村の一般廃棄物の処理責任を明確化する
- ③自然災害による廃棄物は、一廃、産廃の区分とは別の区分とする

ご清聴ありがとうございました

廃棄物資源循環学会 行政研究部会

ご清聴ありがとうございました。

産廃コンサルティング総合事務所代表



行政書士 北村 亨

おわり





## 放射能汚染廃棄物の処理と 問われるごみ焼却

2011年 11月 3日

青木 泰

ごみ環境ジャーナリスト

NPO法人ごみ問題5市連絡会理事



## 1 環境省・国の方針

放射能汚染がれきは通常処理(焼却、埋立)(6, 23)

1. 可燃ごみ—  
バグフィルターを付加した焼却炉で焼却
  
  2. 不燃ごみ(&焼却灰)—
    - ① 8000Bq/kg以下—
    - ② " 以上 ~10万Bq/kg — 一時保管
    - ③ 10万Bq/kg — 放射能の影響遮断&  
\* 飛灰は、一時保管と同じ扱い  
\* すべて福島県内処理 (説明:その後の動き)
- \* がれき(災害廃棄物)以外の汚染廃棄物も同じ

## 2. 背景事情

3県(福島、宮城、岩手)で約2400万トンがれき  
—全国5000万トンの半分

- ① 数量的状況
  - :福島288万トン、岩手499万トン、宮城1595万トン
  - :福島—「避難」「自主避難」区域のがれきを除き136ヶ所の仮設置場に。福島県のは、数量的に少ないが、放射能汚染の怖れがある。
- ② 環境省:住民の早い撤去を  
「目の前のごみ」を減らせることにより復興が動き出したことを伝えたい

## 3 原発汚染の実態①: 低線量被曝では、原爆を超える

- ① 環境中に放出された放射性物質は100京ベクレル。基準の飲料水で30万日分。(武田邦彦中部大学教授)
- ② 放射能のチリは広島、長崎の原爆の29・6倍  
残存影響力は100倍、同3000倍  
(児玉龍彦東大アイソトープセンター長 )
- ③ 放射性セシウムの量  
広島・長崎の原爆の168倍(原子力安全保安院)

## 4. 原発汚染の実態②: 拡大する放射能汚染

- 原発100キロ圏内—チェルノブイリの強制避難区域(55万5千ベクレル/m<sup>2</sup>以上)を超える地点、測定地点の8%(文科省調査)
- 管理区域(外部被曝、実行線量1.3mSV/3月 & 表面汚染密度40Bq/cm<sup>2</sup> < α線を出さないもの >)を超えるホットスポット
- 空気と食物と水による内部被曝

## 5. 原発汚染の実態③

- ① 東京都の水道水から放射性ヨウ素
- ② 「こうなご」からセシウム
- ③ 南足柄一茶畑から規制値を超えるセシウム
- ④ 下水汚泥、ごみ焼却炉の焼却灰から・・
- ⑤ 牛肉から規制値の4.6倍
- ⑥ 柏市の市有地の土壌から57.5μSV/h

## 6.放射線による影響①: 規制基準

- ・ICRP(国際放射線防御委員会)・・・年間1mSv
- ・電離放射線障害防止規則・・・1mmSv /年
- ・クリアランスレベル・・・10mmSv /年

ICRP・・・声明(3, 21付)

緊急時・・・20～100mmSv /年

復旧時・・・1～20mmSv /年

平常時・・・1mmSv /年

政府:20 mSv /年→1～20 mSv →1 mSv

注)専門家の中には 100 mSvも

## 7. 放射能による影響②: 内部被曝には閾値がない

- ① チェルノブイリ疫学的方法による甲状腺がんとの関連確認(WHO)
  - ② DNA解析—低線量の被曝と癌との関係立証
  - ③ 癌だけでなく、「ぶらぶら病」など
- \* 細胞分裂の過程・2重らせんが解かれる時危険
    - ・活発～胎児・小児・児童、 ・部位～
  - \* 全国調査で福島のお母さん全員の母乳、&子供の尿の調査で全員検出

## 8. 放射能による影響③: 総被曝量と外部被曝&内部被曝

\* 総被曝量＝

- 外部被曝(≒空間線量)＋内部被曝(空気)＋内部被曝(食品)＋水

\* 総被曝量は、外部被曝の約4倍

\* 内部被曝は、空気と食品に注意

## 9. 空気の汚染:放射能汚染廃棄物の焼却が最大要因! ?

具体的には

- ① 災害廃棄物(がれき)
- ② 下水汚泥
- ③ 樹木の剪定ごみ&草

\* 実際②～③は、焼却灰が高濃度汚染。

\* 処分場から引き取り拒否も一柏市剪定ごみを除くことで焼却灰の汚染度低下。

\* 東京東部スラッジプラントの汚染。

## 10. 汚染廃棄物の焼却問題①： 放射性物質の拡散の恐れ

- ① 焼却によって消えるわけではない  
→ガス化&微粒子化
- ② バグフィルターで取りきれないわけではない  
→実験例は、PM2.5の微小粒子についてで、実証試験なし
- ③ がれきの放射能汚染度—規制なし  
\* 排ガス「不検出」のおかしさ

## 11. 汚染廃棄物の焼却問題②： バグフィルターで除去は本当か？

- ① バグフィルターは、放射性物質の除去装置として作られたものではない。
- ② 「バグ」ではガスが除去できないは水銀問題で明らか。
- ③ 「バグ」で、微粒子が、99.99%除去できたという論文報告は、別目的(喘息調査)のためのSPM調査で、調査清掃工場や焼却条件も明らかにされていない。
- ④「バグ」については、破損事故やバイパス事故がたびたび報告されている。

## 12. 汚染廃棄物の焼却問題③: 排ガス「不検出」のおかしさ

「放射性廃棄物や放射能汚染物」は、

- ① 廃棄物の焼却施設での排ガス規制はなく、
- ② 排ガス中の放射性物質の検出方法についての測定方法も確立していない。

\* 測定時の排ガスの必要流量

\* 放射性物質の捕捉方法

## 13. 現行の法制度の下での クリアランス制度

### 1 「放射性物質及びその汚染物」の定義

環境基本法(第13条): 「原子力基本法及び関連法で定める」

大気汚染防止法、水質汚濁防止法、土壤汚染対策法、  
廃棄物処理法—適用除外

### 2 廃棄物処理法の廃棄物として「適用」

クリアランス制度—クリアランスレベル「以下」

・10 $\mu$ Sv/年以下

セシウム・・・0.1Bq/g=100Bq/kg

## 14. 現状の対応の問題①: 福島のがれき処理

「急ぐより安全策の優先を」

環境省方針で急いでも5～10年かかる

- 可燃ごみ総量約90万トン(288万×30%)
- 福島県内のバグフィルター付加

3割余力 10万トン→9年

5 " 18万トン→5年

不燃ごみ—200万トン→そのまま埋立て

## 15. 現状の対応の問題②: 情報非公開・後追い・無責任

### ①国、環境省

- 後追いの対応、省庁縦割り—  
典型—避難区域、自主避難区域、計画避難区域
- 実態を調査せず
- 拡散を防ぐ、除染—なし

### ②地方自治体に丸投げ

- 安全性の担保なし
- 大公害問題に発展の恐れ。

### ③非公開—情報非開示



## 16. 求められる対応:放射能汚染 対策基本法の審議・策定

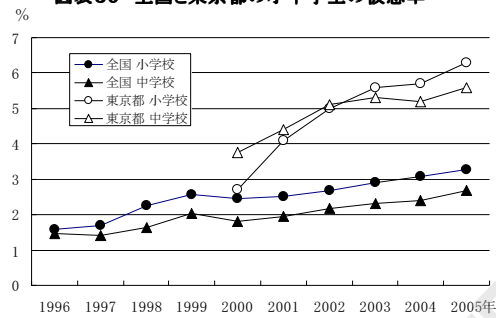
- 1) 目的:「国民の命と健康を守る」、審議会
- 2) 方法①: 情報、会議の公開、委員の選出  
方法の公明正大化、自治体、現場(農業、  
漁業、住民、市民)の参加
- 3) 方法②: 現状の分析・調査—科学的&現  
場の声
- 5) 対策対応は、あらゆる経験知の結集

## 17. 求められる方針例

- 1) 緊急
  - ① 原子炉からの放出を止める。
  - ② 除染・避難対策推進。
  - ③ 放射能汚染廃棄物の焼却禁止
- 2) 具体例
  - ① 剪定ごみ&草: 分別保管、減容化
  - ② 汚泥: 乾燥処理、天日乾燥や除湿型乾燥機など
  - ③ がれき: まず徹底した除染。その上で再利用と減容化

## 資料1：全国と東京の喘息罹患率

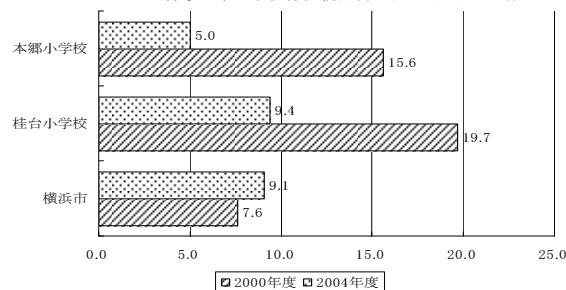
図表36 全国と東京都の小中学生の被患率



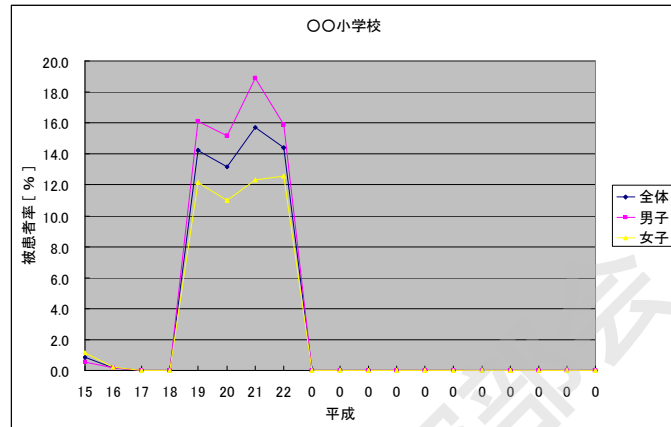
「文部科学省及び東京都の学校保健統計書」より  
東京都は2000年より

## 資料2：横浜市栄清掃工場の稼働停止に伴う喘息の大幅減少

図表35 横浜市栄区の焼却炉停止('01年度)前と後のぜんそく罹患率  
(神奈川県和学校保健統計書より/西岡政子氏作)



## 資料3:「日の出」エコセメント工場の稼働による喘息への影響



ご清聴ありがとうございました