

「廃棄物」から「資源」へ 大きな潮流にむけての視点

第一回 廃棄物の定義をめぐる問題

織 朱實 上智大学地球環境学研究科 教授 (法学博士)
Akemi Ori

1986年3月早稲田大学法学部卒業後、東京海上火災保険株式会社に入社。2008年関東学院大学法学部教授を経て、現在は上智大学教授 (法学博士)。2006年より上海大学招聘教授、2006-2010年三井化学株式会社社外取締役、2010年より独立行政法人製品評価技術基盤機構監事を歴任。環境省中央環境審議会自動車排ガス総合対策小委員会、経済産業省産業構造審議会 産業技術環境分科会 産業環境対策小委員会、国土交通省建設リサイクル推進施策検討小委員会等、また各地方自治体、学術会議などの審議会・委員会の委員を務める。専門は環境法。



◆連載にあたって◆

従来、「廃棄物」はいわゆる「廃棄物」の世界の中で完結しており、その閉じられた世界の中で問題の解決が探求されていた。しかし、地球規模での資源問題に直面している現在では、廃棄物を資源としていかに効率的に利用していくかが大きな課題となっている。さらに、地球環境問題解決に向けての新たなアプローチであるSDGsにおいても、廃棄物は重要なテーマである。このように、現在の地球規模の環境問題を考える際には、従来の閉じられた世界の中で廃棄物問題をとらえるだけでなく、資源、エネルギー、環境ガバナンス、と様々な角度から廃棄物問題をとらえていかなければならなくなっている。日本の廃棄物行政も、こうした世界的な潮流と無関係ではいられない。この4回の連載では、新しい環境政策の潮流の中で、日本の廃棄物行政がどのような方向に動いていくべきなのか、海外の動向も見据えて、今後のあり方を考えていくための視点を検討していきたい。

1 問題の背景

日本では、廃棄物問題はまず「公衆衛生」の問題としてあらわれ、その後「生活環境保全」さらに廃棄物をいかに「適正処理」するかという問題に変化してきた。基本となる考え方は、廃棄物の適正処理による防疫・清潔維持ないしは生活環境整備・公衆衛生向上にあった。さらに、そこに「埋立処分場不足」の問題が加わってきた。

国際的な動きを見ていくと、世界的にみると人口増加、新興国の経済成長、都市化が進む中、地球規模の食糧不足、水不足、近年のレア・アース問題など、地球上の限られた資源をどのように配分していくか、この問題を解決しなければ経済成長を語る事が困難になってきている。こうした中、「廃棄物」を「不要物」として処理するのではなく「資源」として活用していくための制度の構築が必要であり、循環型社会にむけて施策の舵をきらなければならなくなっている。日本でも、1990年代から、埋立処分場不足に加え、資源の観点からリサイクルが注目されるようになり、1991年の改正では、廃棄物の適正処理を促進するための排出抑制、再生利用という観点が導入された。1991年4月の「再生資源の利用の促進に関する法律」を皮切りに、この15年の間にいくつものリサイクル関連法が整備され、2000年には循環型社会にむけての

基本的枠組を定めた「循環型経済基本法」も制定されている。さらには、2013年5月に閣議決定された「第三次循環型社会形成推進基本計画」の中でも、資源生産再生を考慮した物質フローの必要性が指摘されている。

こうした日本の動きに先駆け、「廃棄物」と「資源」の世界をつなげる政策を展開してきたEUでは、「資源効率性 (Resource Efficiency: RE)」という概念が施策の中で議論されてきた。2010年3月「欧州成長戦略2020 (Europe 2020 Strategy)」の中で、REの促進が、コスト削減と競争力の強化につながり、欧州の経済的成長促進の鍵となることから、成長戦略における7つの重要フラッグイニシアティブの一つに位置付けられたのである。2011年9月には、「REに向けたロードマップ」が作成され、2013年12月EU第七次環境行動計画の中では資源効率・低炭素社会を構築するために「廃棄物」を「資源」へと転換する方針が宣言された。その後REの概念は、さらに具体性をもたせるために循環経済 (Circular Economy: CE) 概念に置き換わり、2015年12月に廃棄物を資源へと転換していく政策の行動計画として、「CEパッケージ」が公表された。このようにEUでは、廃棄物問題は、様々な分野 (水汚染、温暖化等) に影響を及ぼすものであり、廃棄物問題を突き詰めると資源問題に行きつくとの認識から、「廃棄物戦略」と「資源戦略」を結びつけた環境戦略が展開

されてきた。こうした流れの中、2008年のEU廃棄物枠組指令の改正において、「廃棄物性の終了 (End of Waste)」「副産品 (By product)」の定義が導入された。これは、「廃棄物」が「資源」の世界にはいつていくうえで障壁となっていたものを、取り除いていこうという施策の一つであり、RE-CEの流れの中でとらえていくことができる。

2 日本の廃棄物政策と資源政策の課題

日本についてみると、前述したように1990年代から循環型社会にむけての法整備が進められてきているが、循環型社会として、物質を循環させるための「廃棄物」と「資源」の世界を統合するための制度が整っている状況には未だない。特に、廃棄物処理法の規制を受けるか否かのメルクマールとなる「廃棄物」該当性の判断が硬直的に行われているため、「資源」として活用される道が阻害されているとの指摘が、経団連をはじめ多方面からされている^{※1}。廃棄物処理法2条は、「廃棄物」を「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物又は不要物であって、固形状又は液状のもの」と定義している。「廃棄物」該当性を判断するに際しては、「不要物」であるかどうか、重要な判断要素となっており、1977年3月26日の厚生省環境衛生局水道環境部計画課長通知(環計第37号)では、「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、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」との解釈が示され、この解釈はさらに最高裁第二小法廷1999年3月10日判時1672号156頁のいわゆる「おから事件判決」でも総合判断説として確認されている。しかし、廃棄物該当性の判断を行わなければならない自治体が、実際に「総合的」に判断を行うのは困難であり、現場での判断は数値で明確になる「有償性」「売却可能性」で行われているのが一般である。例えば、電炉スラグをセメント原料として利用する場合、近場の場合には輸送費用が掛からないので、「資源」となるが、遠方の場合には、輸送費用が買い取り価格を上回り、「有償」でなくなり、「廃棄物」に該当するという問題

が発生し、リサイクル市場の状況により「廃棄物」該当性の有無が変化するという状況が発生することになる。もちろん、「廃棄物」と「資源」の世界をつなぐ動きが、日本で全くなかったわけではない。循環基本法のなかにはいち早く「循環資源」という概念が導入されている。しかし、この概念が廃掃法上の定義との関連は明確に位置づけられておらず、法体系の一貫性を欠いているのが現状である。また、循環基本法制定以前でも、たとえば、容器包装リサイクル法の「分別基準適合物」のように個別のリサイクル法の中で、再資源化・リサイクルされるものは廃掃法の許可等が不要とされ、循環型社会にむけての取組が行われていたが、再生資源利用促進法との整合性の問題もあり、これらすでに実施されてきた施策と、さらにいえば「循環資源」概念をいかに調和させるのか、新しい「循環資源」概念のもとで個別法の改正を行なうのか、という問題もある。こうした日本の現状からみると、EUでのRE-CEの流れの中で行われてきた廃棄物終了概念と副産品概念を明確にすることで、廃棄物から資源への移行をより明確にしようとしてきた取組は、示唆に富んでいる。

3 EUの廃棄物の定義変遷

EUでは、当初廃棄物該当性を、リストに規定されたものとして、網羅的リストにより廃棄物該当性を判断する手法を採用していた。しかし、2008年にはこうした廃棄物枠組指令 (Directive 2008/98/EC of the European Parliament

※1 経団連からは「廃棄物の定義」の明確化の要請は毎年にもわたり国に対して出され続けている。例えば、2001年の規制緩和要望では「資材・再生資材としての使用基準を満たすものは、取引額の高低にかかわらず、廃棄物としないことが必要。(ただし)環境上および人の健康上問題がない(溶出等問題ない)場合であることが前提」とされ、2000年の廃掃法改正の衆議院および参議院における委員会審議においても、廃棄物の定義および区分に関する付帯決議が付されている。

and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives^{※2)} の改正が行われている。これは、加盟国から何度も「廃棄物」該当性をめぐる争いが提起されていたことが背景にある。この問題に関して、欧州司法裁判所は、EU 指令をどのように実施していくかは各加盟国の責務であり、実施のありようは加盟国間の環境や行政組織の相違等諸条件により異なることもありうるというスタンスを取りつづけた。判例で示された柔軟な解釈を許容するためには、EU における「廃棄物」の定義は、理念を明確に共有しながらも、シンプルでわかりやすいものとされる必要がでてきていたのである。こうした中、2008 年改正の中で、廃棄物の定義からリストがなくなり、「廃棄物性の終了」、「副産品」の定義が導入されることとなった。

新たに、「廃棄物性の終了 (End of Waste)」として規定された第 6 条の要件は、以下のとおりである。

1. 一定の限定された廃棄物は、リサイクルを含むリカバリー行為を経て、下記の条件に基づき策定される具体的な基準を遵守している場合には、第 3 条第 1 項に定める廃棄物ではなくなるものとする。

- (a) 当該物質又は物体が、特定の目的に一般的に用いられていること。
- (b) 当該物質又は物体のための市場ないし需要が存在すること。
- (c) 当該物質又は物体が、当該目的のための技術的な要求を満たしており、当該製品に適用される既存の法令や基準を満たしていること。
- (d) 当該物質又は物体の利用が、環境や人の健康への全体的な有害な影響につながらないこと。

「副産品」については、指令 5 条で以下のように規定されている。

ある製造工程から生じた物質又は物体で、その製造は工程の主目的ではないが、5 条の (a) ~ (d) のすべての条件を満たせば廃棄物とは見なさず、副産品と見なしてよい。

- (a) その物質又は物体の利用が確実であること
- (b) 通常の工業的慣行以外の処理を行わず、直接使用

ができること

(c) 製造工程の一環から製造されること

(d) 用途に関連する製品、環境、健康保護の必要事項を満たし、環境や人の健康に対して負の影響につながらないこと

一見しても、これらは抽象的であり、なにが当該廃棄物にあたるかの判断は難しい。EU の基本的なスタンスは、資源として活用できるものは「廃棄物終了」あるいは「福産品」として認定し、資源の世界に移行させようというものである。しかし、もちろん十分なりサイクル市場や技術がなく、結局は廃棄物の世界から資源の世界に移行せず、不適正処理、不法投棄が行われるものを認めてはならない。そこで、まず技術的に資源として利用できるかの品質基準が各物質ごとに策定されることとなった。いわゆる EoW 基準は、欧州研究機関である JRC (Joint Research Centre) の検討、各業界団体での議論をふまえて策定されていく。まず、2011 年鉄スクラップ、2012 年銅、2013 年ガラスについて EoW 基準が策定され、規則として公表された。ついで紙、プラスチックについても技術レポートが公表され、EoW 基準策定の準備が進められている状況である。こうしたアプローチは、まず技術的に廃棄物から資源への道を明確にすることで、廃棄物性の終了の定義を悪用した脱法行為を防止しようというものであるが、基準を策定されている廃棄物の多くがすでに再生資源として活用されてきた長い実績がある業界であり、あらためて明確な基準が行政と業界団体の協力の下で策定された意義は大きい。筆者が 2015 年に欧州でヒアリングに行った際に、関係団体からは「終了定義や副産品の定義が策定される前から、行われてきたことであり、改正により大きな影響はない」と言われたが、「基準が明確になり共有できたのはよい」とのコメントもあった。

4 結論

EU の議論を見ていく中で忘れてはならないのは、①廃棄物から資源政策への転換が、環境政策全体の中で明確にされていること、背景で見えてきたようにこの流れは製品政策の流れと結びつく、大きな流れであり、②廃棄物の世界として残る

のは、適正な管理が必要な有害なもののみとなり、そのための枠組は別途確立されていること、さらに③こうした流れを実行あらしめるための各廃棄物ストリームごとの再生市場の存在と技術基準およびガイドラインが作成されていること。「廃棄物」が「資源」として循環されるためには、その利用が環境負荷を与えないことが大前提であり、またそれを「資源」とする市場が存在しなければ、どのような理念があり、またわかりやすい定義が策定されても実効性がないからである。EUの「廃棄物性の終了」「副産物」定義は、こうした業界団体の取組、行政との協力、資源化するための技術革新などが背景にあることに注意する必要があるだろう。

参考

- 北村喜宣「第三章 リサイクルと不法投棄」『リサイクル関係法の再構築』商事法務 2006年、32-46頁
- 佐藤泉「廃棄物該当性の判断—木くず事件を例として」環境管理 48巻4号 46頁、判例タイムズ 1294、2009年6月15日号、北村喜宣編『産廃判例を読む』（環境新聞社）2005年
- 欧州委員会 Resource Efficiency
http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/index_en.htm
- ロードマップ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm
- Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment- Final Report
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/study-selection-waste-streams-end-waste-assessment-final-report>
- EU 廃棄物枠組み指令関係 http://ec.europa.eu/environment/legal/law/6/library_documents.htm

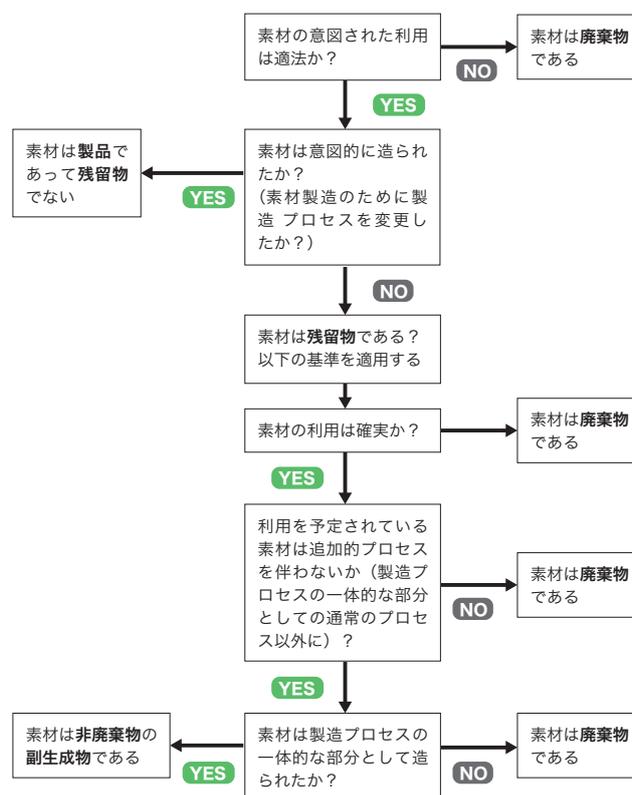


図 廃棄物か副産物かを決定するフロー

出所：柳「EUにおける廃棄物及び副産物に関する解釈コミュニケーション」※3

※2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:EN:PDF>

<http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>

※3 「諸外国の廃棄物政策に関する邦訳業務報告書」（商事法務,2008）掲載資料（柳・岡松・磯田）に加筆修正されたものである