

産 廃 鼎 談

第 4 回 廃棄物処理法と廃棄物

【連載にあたって】

日本の資源循環法制は、総合的基幹法である環境基本法および分野別基幹法である循環型社会形成推進基本法の枠組みのもとに制定されている個別法から構成されている。廃棄物・リサイクルをめぐる社会的状況には大きな変化があり、個別法も適宜改正を受け、新法も制定されてきた。法制度それ自体は、拡充されてきたといえるだろう。

しかし、法律は社会の変化に遅れるのが宿命である。そこで、「産廃鼎談」と題するこの企画においては、廃棄物・リサイクルに関する業務の第一線で活躍する方々をゲストにお招きし、それぞれのお立場から、現行法制に対するご意見や資源循環についての将来展望をうかがうことにしようと考えている。ゲストのお相手は、北村喜宣（上智大学大学院法学研究科長・教授）と佐藤 泉（佐藤泉法律事務所・弁護士）がつとめる。



きたむら よしのぶ
北村 喜宣
上智大学大学院法学研究科長・教授

に い まさお
ゲスト 仁井 正夫

さ と う いずみ
佐藤 泉
佐藤泉法律事務所 弁護士

神戸大学法学部卒。専攻は、環境法学、行政法学。著書として、『産業廃棄物への法政策対応』（第一法規出版、1998年）、『産業廃棄物法改革の到達点』（グリニッシュ・ピレッジ、2007年）、『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）等。

1974年東京大学工学系研究科修士課程修了。同年厚生省入省。廃棄物関係の職歴としては環境整備課、広域処分室、地域計画室、容器包装リサイクル推進室、産業廃棄物対策室、環境省廃棄物・リサイクル対策部企画課に勤務。2008年退官。同年より5年間（公社）全国産業廃棄物連合会（当時）専務理事。

早稲田大学第一文学部卒 環境関連法に関する法律相談、訴訟等を専門とする。第一東京弁護士会 環境保全対策委員会所属
著書として、『廃棄物処理法重点整理』（TAC出版、2006年）等。

【北村】 廃棄物処理法とのお付き合いの仕方は、その立場によって人それぞれです。弁護士である佐藤先生は、訴訟あるいはコンサルティングを通じてこの法律を扱われます。大学教員である私は、研究対象あるいは授業の素材として廃棄物処理法と付き合っています。いずれもそれなりのキャリアを持っていますので、20～30年の「交際歴」があるといえるでしょう。

とはいえ、私たちは、あくまでユーザーです。廃棄物処理法はたびたび改正されていますが、それがどのような発想のもとで立案され、どのような調整を経て国会上程に至ったのかはよくわかりません。

今回のゲストは、仁井正夫さんです。1974（昭和49）年に当時の厚生省に入省され、後に環境庁さらには環境省に転じられました。いろいろなお仕事をなさっていますが、廃棄物処理法はそのなかでも中

心的であったとお見受けいたします。本日は、私たちも、改めて勉強したいと考えております。

【佐藤】 私は1993（平成5）年頃から、環境法、特に廃棄物処理法に関心を持って仕事をしているのですが、1997（平成9）年の改正により排出事業者の責任が強化され、法律相談も一気に増えました。そのころ、当時の厚生省に産業廃棄物の施設許可について見解を聞きに行ったときに、初めて仁井さんにお目にかかった記憶があります。当時は、私はまだ30代で、経験も浅く、とても緊張していました。仁井さんも、女性弁護士がいきなり訪ねてきたので、あなた誰？みたいな感じで対応された記憶があります。廃棄物処理法との出会い、またこの法に関連して担当された内容を簡単に教えてください。

【仁井】 私は大学で衛生工学を専攻しておりましたが、廃棄物については都市の清掃事業について

の講義のほかにほとんどなかったと記憶しております。

廃棄物処理法との出会いは、入省し当初に配属されたのが「環境整備課」で、ここでは一廃、産廃、浄化槽も所管してまして、3年間おりましたが、振り出しが廃棄物だったというのは、今から考えると結構いいスタートだったと思います。

当時、清掃法から廃棄物処理法に変わったのが1971（昭和46）年ですからまだ間がない時です。特に産廃に関しては未成熟で、すべてをこれからという、そんな時期でした。一つの課で、先ほどのすべてを担当しておりますので、ある意味、新入りの一人でも結構なことをやることのできた面白い時期だったと思っています。

1976（昭和51）年改正

—最終処分場を施設として位置づけ—

【仁井】 3年間で法と関わりがあるといいまして、六価クロム鉱さいの問題があり、産廃を中心に廃棄物処理法を改正しました。その時に初めて「最終処分場」という施設概念ができました。

【北村】 このときに処分場がはじめて法制度において認識されたということですね。この点を学生に講義すると、最終処分場って最初から規制されていなかったんですか、と意外そうなレスポンスがあります。施行当初に最終処分場が規制されていなかった経緯はどのようなものでしょうか。

【仁井】 現在の廃棄物処理法の特に産業廃棄物処理施設については完全に規制的な意味合いが強いです。当初は施設として認知することによって施設整備を促すというような発想を持っていたと思います。当時の実態としては、最終処分場はそこそのものでも覆土された空き地のようなもので、そもそも施設というものではないものがほとんどだと思います。それがポリウムとしても大きくなり、不燃物系が増えていき、汚水も出てくるなど、そういう状況で、やはりきちんとしなければいけないと規制対象にしたということだと思います。

1977（昭和52）年課長通知

—総合判断説への切り替え—

【仁井】 施行当初は、廃棄物か否かは排出実態等から見て客観的に把握することができるもの（客観説）と通知されたものが、1977（昭和52）年の通知改正によって、総合判断説に切り替えたことは大きかったと思います。法改正以上の大改正だったように思います。

【佐藤】 そのお話はとても興味深いですね。どの国でも廃棄物の定義は難しいと思います。たとえばヨーロッパでは捨てるべきものとか、捨てられたものとかと定義されているようです。日本の総合判断説は、複数の要素を連携させ、総合的に判断する考え方ですが、曖昧な部分があります。それが資源循環にプラスになった部分はあるでしょう。あの時期に国の立場で、あえて総合判断説を出したというのは相当の冒険ではなかったのでしょうか。

【仁井】 冒険というより、副生成物等との関係で何しろこのままでは動かないという感じがありましたね。

これは廃棄物ですか、産廃ですか、一廃ですかというような「これは何ですか？」という問いが一番多いですね。その判断を厚生省の技官がしている状況でした。

現在の総合判断説というより、どちらかという手元有価で整理するという感じではありました。現在ではだんだん勘案すべき事項が幅広になってきました。市場流通できるかどうかで割り切るしかない、というのが当時の意識だと思います。昭和51年改正でいわば規制法的な感覚が強くなってきました。廃棄物か否かのスタートの判断をはっきり決めないと運用できないという、そういう意識だと思います。

【佐藤】 当時、廃棄物処理法の運用が本格化するなかで、廃棄物の概念を国が変更して示したという通知の重みが、とても大きいと思います。

—フェニックス計画、廃棄物発生量の増加

【仁井】 その後、1978（昭和53）年に水道環境部広域処分室に2年ほど戻ってきました。ここではフェニックスの構想段階での実現に向けての調査、調

整をしておりまして、法律施行とは関わっておりません。廃棄物とのかかわりは、入省したてのときに5年経験をしたこととなります。しばらく廃棄物から離れておりましたが、1994（平成6）年に水道環境部広域計画室に戻りまして、フェニックスを動かすということでしたが、すでに近畿ではそれなりに動いている状況でした。

【佐藤】 その時期に、公共関与の最終処分場を次々に作っていくというお話はなかったのですか。

【仁井】 少なくとも国が先鞭を切ったというよりは、県のセンター構想のようなものを動かしたいという空気はありました。

【北村】 当時、産廃の発生量がかなり多くなっているという点について、世間的にも懸念があったと思います。実際はいかがだったのでしょうか。

【仁井】 世の中ですごく目に付きだした頃だと思います。その後、産業廃棄物対策室に行きますが、その時には、建設廃棄物を主体とした不法投棄事案が多発していました。顕在化してきたのはこの時期より少し前ですが、量的には本来のポテンシャルとしてはじっくり増えている程度なのかもしれませんが、内部処分ができなくなり、結果的に、目に見える廃棄物として処分しなければならなくなったため、多くなってきたという感じはあると思います。

容器包装リサイクル法制定の背景

【仁井】 また、1995（平成7）年の容器包装リサイクル法の制定に携わり、法制定とともに容器包装リサイクル推進室長の職名をいただきその施行に向けて動いたことも記憶に残る仕事として思い出します。制度の検討段階では、私自身は「こんなことはできないだろう」と思っていたのですが、なんとか成案がまとまり成立したことは驚きでした。制度というのがこれほど大きな変化をつくるということを、身をもって感じました。実施に当たって多くの省庁を巻き込むことの重要性も感じました。

【佐藤】 他のリサイクル法の先鞭となった容器包装リサイクル法を作ったのはどのような背景があったのでしょうか。ヨーロッパの動きなどが推進力となったのでしょうか。

【仁井】 詳細は分かりません。私が法制定の検討チ

ームに加わったときには、作る方向になっておりました。それ以前にヨーロッパに勉強のため行ってきた者がおりましたので、1年位は勉強していたのだと思います。

1997（平成9）年改正

—不法投棄対策—

【佐藤】 1997（平成9）年の改正は、廃棄物処理委託契約書の法定事項追加、マニフェスト制度の拡大等の排出事業者責任強化とともに、欠格要件の拡大、15条施設の簡易アセス導入など、大掛かりな改正でした。改正の背景及びご苦労などを教えてください。

【仁井】 1996年7月に水道環境部産業廃棄物対策室長となりました。1997（平成9）年改正は、国が主導してというのではなく、状況が国を動かしたという気がいたします。何が必要か、具体的にどうするかなどは別として、この不法投棄の現状はもう放っておけない、というのは関係者間で共通認識としてありました。処理業界からも、処理、施設の信頼性・安全性のために規制は厳しくてもいいけれど、素直に施設が設置できるようにしてほしいというスタンスになっていました。やはり一番は、豊島の事件が発覚していたことが大きいと思います。法改正の作業の前段の頃は、豊島が公調委でも話題性、発信力を持つ状態になっていました。豊島の問題解決の方向性を出すことと今後の不法投棄問題についての仕組みが課題でした。法改正では、原状回復について都道府県等に対し基金からの出捐等を行う仕組みを設立しました。

【佐藤】 豊島事件は、不法投棄対策だけではなくシュレッダー・ダストの適正処理を求める動きにもつながり、大きなインパクトがありました。また、これを契機に産廃の処理業界も業界をあげて健全化に取り組むという気運がありましたね。

【仁井】 法改正はチームでやっていましたが、法施行（政令、規則等）はほとんど私が軸となって進めたように思います。政省令レベルの規制の強化でいきますと、一番意識したことは、規制が逃げれば逃げられるような曖昧な言葉でしか書いていないかという点です。各種基準に関して厳密には科学的に決

めきれなくても、極力客観化して示すことを意識しました。また、都道府県の行政執行力をいかに付けていくかが課題でもありました。違反は違反だというのが客観的にだれでも判断できる、逆に、厳しい手続きや基準ではあるけれど、それに合致していれば許可を与えなければいけないことをはっきりさせることです。

【佐藤】 私は、民法の契約自由の原則に慣れていたので、廃棄物処理法の処理委託基準を知った時にはとても驚きました。処理委託契約書締結義務だけではなく、委託契約の記載事項がとても細かく規定されており、継続的な委託を前提にした場合には作成が困難なこともあると思いました。また、年に1回少量の廃棄物を出すような場合にも処理委託契約書の締結義務があり、違反には罰則も当時からありました。また、マニフェストの記載事項も非常に複雑です。OA 機器や蛍光灯などの排出事業者責任の強化が必要とはいえ、形式的な手続き面を一律に厳格とした点は、現実的だったでしょうか。

【仁井】 実質的正当性と手続き的正当性のお話で、様々な廃棄物の種類、量、形態のものを一つの条文で扱うことに無理があるような気がします。

【北村】 法律の発展は興味深いですね。本則でもきちきちに書くと、あのよう「進化」する。これが、この20年ぐらいの廃棄物処理法の歴史のように見受けられます。

【仁井】 ほかの環境規制法は、まず何を規制するというものを決めてしまいます。水質汚濁防止法も、排水全般ではなく、ある事業所から出てきたものに限るとしています。ところが廃棄物処理法は、気体と土以外はすべて廃棄物になり得るといいます。しかも、量的にボールペン1本でも何千トンでも同じという世界です。入口を決めて、それ以降のものについては、追加する、若しくは別体系を作るとすれば、切り分けしやすいと思いますが、そうではないので、どうしても分かりにくくなってしまっている部分がありますね。のちに全産連の立場から法改正を検討する審議会場で分かりにくいと発言したことがありますが、法制局で字数の少ないことを優先している以上やむを得ないとの見解だったと思います。同じことを繰り返して書いても、そこで読めて完結す

る方が分かりやすいこともあると思います。字数が多くなっても分かりやすさを優先すれば少しは読みやすくはできるのではないかと思いますね。

処理業界からみた廃棄物処理法

【佐藤】 全産連の専務理事に就任され、違う立場から廃棄物処理法を見るようになられたと思います。現在の廃棄物処理法について、どのように感じていますか。

【仁井】 退官後に全産連として2010（令和22）年改正に関わりました。欠格要件の無限連鎖や、政令市や中核市など行政庁が増えたことで収集運搬業者の許可申請の負担が大きいことへの対応を国に働きかけました。合理性をもって外からプッシュすることで動いていただいたと感じています。

【佐藤】 現在は廃棄物処理業者の健全性、施設の安全性は昔に比べて格段によくなっていると思います。このような中で、規制緩和を検討してもよいと思われる点はありますでしょうか。

【仁井】 個人的には、収集運搬業の許可などは、運転免許証のようなA県の公安委員会が交付すれば全国で通用し取り締まりは全県がやるというレベルで良いかと思っています。

【佐藤】 2020年に施行された古物営業法改正では、従来都道府県ごとの許可が全国許可になりました。主たる営業所で許可を得れば、他の自治体は届出で足りる。廃棄物処理業の許可も全国許可になれば、許可の期間や種類が統一されるので、処理業者だけではなく排出事業者にとっても、許可内容の確認が楽になりますね。優良性判断、欠格要件の審査、許可取消しも、各都道府県が個別に審査する必要がなくなり、行政事務の軽減にもなると思います。建設業の許可のように、行政指導や営業停止などの行政処分は県単位で行うこともできるでしょう。

廃棄物処理法の将来

【北村】 産業廃棄物の指定をする施行令のなかで業種限定・工程限定がされるため、結果として、事業系一般廃棄物というカテゴリーが発生しています。施行令ですから行政の判断で改正すればよいというものの、いろいろな既成事実が牢固として形成さ

れ、動かすのは難しそうです。このカテゴリーは将来どうなるのでしょうか。

【仁井】 私はやはり「産廃」といって一絡げにするのは難しいという気がいたします。また、「事業活動」というのもとても幅広です。市町村や公的セクターがやらなければならない廃棄物、いわゆる「一般廃棄物」的なもの、その地域から見て市町村等がやるとした廃棄物を、別法でも、別の章でもいいのですが、廃棄物全般から抜き出して、それ以外の廃棄物全般は、一廃や産廃と分けずに、排出者責任として処理すると決めてはどうかと思います。

施設は、同じ効用があるのならば共用化すればいいと思います。

廃棄物の中で、公的部門が責任を負う、あるいは責任を持つことが妥当というところを抜き出し、それ以外は排出事業者責任という整理に変えられないかとは思いますが。

【北村】 清掃法が取り扱うのは、基本的に一廃でした。そこに後から産廃が入ってきたという歴史的な経緯があるのでしょうか。

【仁井】 そうですね。改正法というか、法の制定でいいますと、他の法律は結構、新法なんですね。“〇〇法を廃止する、〇〇法を作る”と。廃棄物処理法は清掃法の全面改正及び廃止と書かれています。やはり清掃法を色濃く残していると感じます。そろそろ廃棄物全般を決めて、市町村等が行う清掃サービスとは何かを決めて整理してはどうでしょうか。その他、個別で体系を作ってもいいかもしれませんね。

【北村】 現行の廃棄物処理法から抜き出して、主体を軽量化するというのでしょうか。

【佐藤】 欧州や米国では、一般廃棄物と産廃の区分というよりも、市町村が扱うゴミというジャンルで括られているようです。マンション、ホテル、商店街のゴミは、市町村が扱うこともできるし、管理会社が独自に広域処理する産廃業者に頼むこともできるというように、柔軟な制度設計をしているようです。また家庭ごみの処理料金は、自治体が適正料金を徴収する 경우가多く、独立採算が一般的です。

日本では、一廃・産廃の区分により、業許可・施設許可・処理料金徴収・処理後物の取扱いなど、あ

まりにルールが違います。また法律も読みにくいです。法律の条文上は引用やみなし規定が多く、読み解くのが大変です。

【北村】 今回は、法改正や法運用の現場にいらした仁井さんに、「そこで起こっていたこと」を幅広くお話しいただきました。「そうだったのか」と納得することも多くありました。読者の方にとっても同じだったのではないのでしょうか。産廃鼎談にお越しくださいまして、本当にありがとうございました。



一次回号も新たなゲストの方をお迎えいたします。

（参考）廃棄物処理法の昭和51年改正の概要

環境省資料を一部抜粋編集

○背景：六価クロム問題を契機として、産業廃棄物の処理に関する事業者責務の確実な履行の確保、産業廃棄物処理施設の適正な設置等産業廃棄物処理に関する規制・監督の強化を中心に、当面速やかに講ずべき事項について所要の改正が行われた。

○主要内容：

1. 最終処分場を新たに廃棄物処理施設として位置づけ、規制の対象化
2. 委託処理の適正化を図るため、委託基準を設定するとともに、再委託を禁止
3. 自社処分場の設置事業者及び処理事業者について、記録の作成及び保存を義務付け
4. 措置命令規定の創設