

産 廃 鼎 談

第 7 回 廃棄物処理法とともに 50 年

きたむら よしのぶ
北村 喜宣
上智大学法学部 教授

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・ビレッジ、2007年）、『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）等。

しばた としあき
ゲスト 芝田 稔秋
弁護士法人芝田総合法律事務所 顧問弁護士

中央大学法律学部卒、弁護士、前海事保佐人。廃棄物処理法を専門とする。一般社団法人東京都産業資源循環協会の機関誌と、日報ビジネス出版の月刊廃棄物に産廃問題についての記事を長期連載。

さとう いずみ
佐藤 泉
佐藤泉法律事務所 弁護士

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。

廃棄物処理法との出会い

【北村】 産業廃棄物を排出する事業者にとっても、その委託を受ける産業廃棄物処理業者にとっても、廃棄物処理法は手ごわい相手です。1970年に制定されて以降の度重なる改正は、まさに規制強化の歴史です。解釈を誤って違反をしてしまえば、ビジネスにとっては取り返しのつかない痛手を被る可能性もあります。そうした状況にあって、複雑怪奇になった廃棄物処理法をわかりやすく解説し、対応方法を指南できる法律専門職は、きわめて貴重な存在です。今回は、まさに「廃棄物処理法とともに50年を過ごしてきた」という過言ではない芝田稔秋弁護士をお迎えしました。

弁護士を始められたときから廃棄物処理法のお仕事をされていたというわけではないと思います。「出会い」についてはどのようなご縁があったのでしょうか。

【芝田】 私は、海事事件、中でも船の衝突事件に興味があり、弁護士になってから、2年ほど海事事務所に入っていました。もう一つ関心を持ったのが海洋開発の分野でした。海洋開発の一環として産業廃

棄物による海洋汚染の問題があり、少し勉強していました。

そういう関心の中で、私は昭和47年の国選弁護において、危険物取扱の資格もないのに危険物を取り扱ったという消防法違反として起訴された事件を担当しました。廃油の不法投棄という形での起訴ではなかったのですが、その件は、実質的には、産業廃棄物である廃油の不法投棄問題であったため、海洋開発の勉強にも役立つとの考えで取り組み、廃棄物処理法の勉強をしました。

【北村】 正面から入ったわけではなく、横から入ってこられたという感じですね。

【芝田】 そうですね。それに、佐藤先生のように、廃棄物処理法を幅広く、深く勉強しないで、自分が関係する事件に必要な法律の条文だけ、つまみ食いするような勉強でした。実務家弁護士の悪いところですね。

【北村】 当時は廃棄物処理法といっても、まさに施行されたばかりですから、資料も十分ないし、解説書も今ほどたくさんなかったはずですね。そういうところで調べたり、考えたりというのは、かなりご苦労されたのではないのでしょうか。

【芝田】 たしかに、そうですね。当時は、資料や文献みたいなものはありませんでした。

ですから、独学でした。ただ、厚生省環境整備課編と厚生省環境衛生局編著の二つの初版本の解説書だけがありましたが、公式的な解説にすぎず、物足りなかった思いがあります。

廃棄物処理法の解釈においては、基本的な信念としては、産廃は排出事業者が適正に処理すること、処理業者に委託しても、排出者としての責任が存続するんだという考えでしたね。

幸運だったのは、さっき話した消防法違反事件から1年後に、たまたま高校のクラス会があったのです。川崎市の扇町で廃油の焼却会社の社長をしている友人がいて、その席で彼と廃油処理の話をしていて、「お前は弁護士のくせに産廃、結構詳しいじゃないか。相談したいことがたくさんある。ぜひ、会社に来てくれ」といわれて、数日後、会社を訪ねたことから、本格的に産廃に関わることになりました。また、彼から当時『産業廃棄物新聞』を月に1度発行している新聞社の社長を紹介され、産廃問題について連載をしたのも廃棄物処理法に深く関わる、さらに大きなきっかけとなりました。

また級友の社長に連れられて、廃油業者の集まりに参加しました。これは、産廃業界の実情の一端を知り、廃棄物処理法の解釈に役立ったと思っています。

芝田弁護士がみる廃棄物処理法の問題

【北村】 今、弁護士は、約4万5千人おりますが、おそらくその中で芝田先生は、廃棄物処理法に50年間伴走されている唯一の法律家です。制定時と随分変わった内容もありますが、変わらずにある内容もあります。半世紀を振り返って、どのようなご感想をお持ちでしょうか。

【芝田】 廃棄物処理法は制定時から50年以上という長期間、経っているうえに、改正が非常に多いので、一言では言えません。制定時法と現行法に分けてお話いたします。

制定時法については、『可愛い赤ちゃんのような法律だ』といえると思います。なぜかという、条文が僅か30条と少なく、各条文は短く単純明快で

はありますが、足りない所が多いからです。足りないというのは、悪く言えば、ザル法だったということです。施行されてみると、制度や規定の不備が多数露呈したので、次々と改正されていきました。

制定時法で良かったと思う点は、産業廃棄物についての事業者責任を確立したこと、適正処理を確保するために、産業廃棄物処理基準を設けたこと、不法投棄の禁止や、無許可営業の禁止など、取り締まりの規定を一応、整備したことです。

では現行法はどうかといいますと、『業者に対する不信感の強い、警戒心旺盛な怖いオジサン』といえると思います。なぜかといいますと、法律の各条文がものすごく複雑で難しくなり、不信感に満ちた、なにがなんでも徹底して監視し、厳しく取り締まろうという怖い法律になっているからです。

廃棄物処理法は、制定後幾度も改正を重ね、ザル法の不足な制度を次々と改良してきました。

しかし、それにより多くの問題点が発生しています。一つは、準用や読み替える規定が多く、とても読みにくいことです。さらに、同じ条文の中で括弧がたくさん重なっていたり、条文に枝番号があったりするなど、条文を読んでいるうちに六法を投げ出したくなるほどです。

もう一つは、事業系一般廃棄物の存在です。事業系は一廃なのか、産廃なのかというと、理屈では一廃でしょうけれど、本当の一廃なのか。一方においては事業者責任とあるではないか。事業者から出てくるのであれば、産廃系ではないかと。ところが、産廃の扱いではなく、市町村が処理するようなところもあるらしい。

仮に、私が分類するとすれば、事業系廃棄物と家庭系廃棄物の二つに分類し、そして、その法律は、2本別々に作るべきだと思います。

もう一つ気になっているのは、廃棄物処理法をもって刑罰を科するのは、不適正な処理をしたこと、そしてそれによって生活環境を汚染したこと、これによって被害が発生しているなど、実質的な被害が発生している場合に限られるべきではないか、という点です。

ところが、環境省は排出者または処理業者の責任、そちらの強化をするために、たくさんの制度を作っ

て、その制度、手段、そういったものの違反に対して刑罰を科するという改正をしてきました。手段に対する制裁、いわば刑罰のための刑罰、そういうふうな制度ができあがってきたように思います。

一番私が気にしているのは、マニフェスト制度です。マニフェスト制度では、交付、回付あるいは送付など、それらを紙マニフェストでは10日以内に下さい、10日以内にしなかったら、1年以下の懲役、100万円以下の罰金と決められています。わずか10日ぐらいの違反で、文書を送らなかったということでもって、1年以下の懲役や100万円の罰金を科されるというのはひどいと思いますね。ましてや廃棄物処理法違反で有罪判決が出されれば欠格要件に該当しますから、期間の長短や金額の多寡は問題となりません。

【佐藤】 芝田先生は処理業者の方々の、たくさんの法律相談を受けてらっしゃると思いますが、おっしゃるように、処理業者の方々は一生懸命処理しているのに、書類的な不備など細かいことを指摘されて、絶えずリスクを感じていらっしゃるかもしれません。

【芝田】 マニフェスト制度は本来、排出事業者のいわゆる処理責任を確立して、廃棄物が適正に処理されたことを確認するための制度として、ある意味では珍しい面白い、それは一つのいい制度だといえます。しかし、細かなことまで規定しなくてもよいのではないかという思いがあります。

【佐藤】 例えば、パソコンを捨てるのに、廃プラ、金属、ガラスの処理料金を契約書に記載するとか、品目ごとに交付するなどは、机上の空論のように思います。法律を作るときには、よかれと思って作ったことが実態に合っていません。また、非常に大きな事務の負担を発生させることは、資源循環という観点からすると、やはり処理業界の自由度を上げて、排出者責任でもあるけれども、処理業者がそのパートナーとして、主体的に取り決めるような法律にしたほうがいいのではないかと思います。

【北村】 自分たちの自由度や創意工夫の余地をなかなか発揮できにくい。発揮しようと思っても、それは基準に合わないといわれてしまい、法律ですから一律に適用されます。例外的に自分のところはこれをするから、これは解除してほしいとか、こういう

交渉の余地は全く今はありませんね。

【芝田】 もう少し、処理業者のアイデアが生かされるように、行政は法律と処理業者の間に立ってもらいたいと思っています。今のところは、あまりにも処理法の規制が厳し過ぎると思っています。

廃棄物処理法が施行された頃の 廃棄物処理と社会の状況

【佐藤】 芝田先生は、公益社団法人全国産業資源循環連合会（全産連）の発足の当初から、全産連のお手伝いをされていますが、全産連の顧問弁護士として、処理業者の方々との関わりでお感じになられたことなどお話しいただけますか。

【芝田】 処理業者の話をしみると、当時、世間は彼らをごみ屋だ、信用できない、嘘つきだとか、臭いだとか、貶（けな）していましたね。彼ら自身、しかたないと卑下していました。実際、非常にずるい発想をよくしていました。信用ならないというのは、社会の全体がそういう不信感を持っていましたので、裁判も大抵負けていました。

当時の不法投棄の状況について私が思い出すものとして、利根川や鬼怒川の河川敷に、砂利採取跡らしいのですが、直径30メートルあるいは50メートルぐらいのものすごく大きな池ができていて、冷蔵庫、洗濯機などの家電、筆筒、机、畳、タイヤなど、ありとあらゆるごみが捨てられていたことがあります。池の真ん中には、大量のごみが沈んでいました。昭和50年、51年頃だと思いますが、廃棄物処理法施行後に捨てられたのではなく、その前の清掃法時代から捨てられていたごみだらうと思います。それを行政がなかなか片付けきれず、大きなごみの池ができていた状況でした。いかに不法投棄というのが日常化していたかという証左だったと思います。

また、排出事業者の産業廃棄物に取り組む意識も非常に低かったですね。当時の刑事事件の依頼を受けたときに、検察庁の記録を閲覧すると、委託した会社がたくさんある中、上場会社の名前がずらっと出てきました。今でいうと、不法投棄をするような業者に委託したと責められます。しかし当時は、不法投棄をした業者に委託したという意味で名前がずらっと列挙されても排出者は平気な状況でした。

排出事業者は、汚物掃除法や清掃法時代を通じて、産廃に金をかけて処理したことがなかったためかもしれません。ごみはなんらの生産的価値がないから、ごみに金をかけるのは不経済だ、産廃は目の前からなくなればよいという程度でした。

そうして排出事業者は、処理業者に委託すれば、以後、処理責任は完全に業者に移り、自分は免責されるという自己本位の認識だったですね。

し尿処理による「堆肥」の該当性を 立証し最高裁で勝訴

【北村】 芝田先生は、もっぱら処理業者に対して法的なアドバイスをしてこられました。刑事だと被告人事件となりますし、民事では被告事件ということにもなりましょう。また、行政訴訟の原告となるということもあったかと思います。幾つか思い出に残る事件をお差し支えのない範囲で、ご紹介くださいませんかでしょうか。

【芝田】 廃棄物処理法の事件で私が勝訴した事件があります。長野地裁の一審で業者が敗訴して、東京高裁に控訴して私に依頼がありました。控訴審で勝訴し、最高裁でもそのとおりとなりました。

し尿を処理（リサイクル）し、堆肥化したうえで農家に納めるといふ、堆肥化を事業としている会社に対し、農家に納めた堆肥に木くずや廃プラが入っているため、全体として異物混じりの汚泥だ、肥料ではなく産廃だ、産廃を他人の畑に不法投棄したとして、収集運搬業、産業廃棄物処分業、処理施設の設置許可を取り消した事件です。

これに対して、以下の主張を行い、これらの主張が裁判所に認められ、許可取消処分の違法が認められました。①まず、木くずの混入については、し尿の処理によって堆肥を作る場合、水分がものすごく多いため、水分を除去する必要があるため、木くずは、その水分を取るためにわざわざ購入して入れているものなので、木くずが混じっていることで堆肥ではないという認識が誤りだということ、②廃プラは、便所のし尿に混じっているものが、そのまま堆肥に混じって出て来たものもあり、ある程度仕方がないものであること、③その他の廃プラも、わざわざどこからか持って来て、堆肥に混ぜて不法投棄したも

のではなく、初めからし尿を汲み取ってきたときに、入っていたものであった可能性があること、④それに、その量たるや、廃プラと木くずを合わせても、たったの2,500グラム（2.5 kg）でしかなく、畑に撒いた堆肥の量は243トンですから、その割合は超微量であること、⑤異物が混じっているから汚泥になるとか、肥料にならないなどというべき量ではないこと、⑥また廃プラ類を除いた本体は完全に出来上がった堆肥であり、未熟な汚泥には当たらないこと、現に、堆肥化施設に職員が立入検査したとき、長靴を履いて、堆肥の山の上に登っている写真があり、靴がめり込んでいないことから、水分が取れて、立派に堆肥になっていた証拠であること、⑦しかも農家は、この堆肥によって上等な野菜ができたことと喜んでいることなどです。逆に、長野県は産業廃棄物の不法投棄の立証ができませんでした。結果として、当方の勝訴となったのでした。

廃棄物処理業界の今後

【佐藤】 最近では、廃棄物処理業者の買収、大規模化、上場などの動きが盛んです。今後廃棄物処理業界はどのように変わっていくとお考えでしょうか。

【芝田】 だんだん淘汰され、今は立派な業者が増えて、2代目、3代目になって、海外にも進出しています。非常に発想も豊かになってきて、高いレベルの業者がたくさん出ています。きれいな広い敷地、大きな建物を建て、立派に機械化している会社が今はたくさんありますね。

日本において、人口減少の影響で、これから産業はどうなっていくのか、ごみの減少に対応していけるのかという心配もあります。廃棄物処理業者は、ごみをたくさん処理することで収入が増加してきたわけです。つまり、リサイクルが増えてごみが減れば、収入が減るのではないかという懸念です。2021年にプラスチック資源循環促進法が成立し、いよいよ消費社会から資源循環社会へと経済構造が変化しつつあります。この変化に対応できた産業廃棄物業者が生き残っていくこととなると思います。

【北村】 ごみ処理しかなしないのではなくて、もっと違った付加価値を、ごみ処理といわれるところに付けていくようになるのがビジネスチャンスというこ

とになるのでしょうか。よく最近では、企業が物品の調達するときに、どういう所で調達しましたか、きちっと環境保全をしていますか、人権保障をしていますかなど、サプライチェーンの問題を見られるようになってきました。これはESGとかSDGsの話ですけども、これからは排出した物の後ですね。サプライではなくて、トリートメントチェーンをしっかりとやっているかというところもマーケットに見られるようになってくれば、そこに対してきちんと対応できるような技術力とか知識とか、そういうものを持った所が多分生き残っていくという予感もしています。日本社会の将来を先生はどうご覧になっていますか。

【芝田】 廃棄物は、必ず出てきますので、廃棄物処理業はなくならないと思います。幾らリサイクルしても、リサイクル製品は全部消化されるという保証がありません。そうすると二次製品が使われなすれば、その行き場所としては、埋立てか何かの処分をせざるを得ません。たとえ焼却しても燃え殻が出ますから、最終的には、あらゆるものに最終処分場というのはやはり必要となるでしょう。その手前の焼却も量は少なくなっていくかもしれませんが、必要となるでしょう。そういう意味では、縮小するかもしれないけども、廃棄物処理業はないわけにはいかないと思っています。

【北村】 そのときに社会が求める姿になっていくような努力が必要ですし、先見性がないといけません。そういう将来のビジネスっていうのを構想できるような業界ということが必要でしょうし、先生の法務的なアドバイスもこれからそういう将来を見すえたものになっていくのでしょうか。

【芝田】 そういうことになると思います。法律家としては、資源循環社会を切り拓いていこうとする業者の方々、起業家の方々のビジネスが適法に行えるようビジネススキーム構築のサポートをさせていただきたいと思っています。

循環型社会、低炭素社会への転換に向けた 廃棄物処理法の役目

【佐藤】 現在、日本は循環型社会、低炭素社会への転換を図っています。廃棄物処理法が担う役目は、

どのように変わってきているのでしょうか。

【芝田】 循環型社会、低炭素社会、あるいは地球温暖化の問題では、これは世界の問題、地球の危機、人類の危機と、このように思います。特に2006年の映画で、アメリカの元副大統領アル・ゴアが出演した『不都合な真実』を観まして、何とかしなければならぬと感じました。地球温暖化対策を全人類、全地球的な観点から対策を考えなければならぬと思っております。けれども、廃棄物処理法においては対策はどうかというと、私は今、できていないように思います。例えば、焼却を減らさない、今の焼却はやめなさい等のずばりの規定でもあればともかく、現在、そういう規定はありません。今後、その方に向けての対策を考えなければならぬと思います。

【北村】 今回は、芝田稔秋弁護士をお招きして、廃棄物処理法の50年を振り返りました。法政策の発展とともに課題も確認できました。産廃鼎談にお越しくださいましたこと、改めて御礼申し上げます。これからもお元気で、私ども後進のご指導をお願いいたします。



一次回号も新たなゲストの方をお迎えいたします。