

産業廃棄物不法投棄対策プロジェクト報告書

2005年3月25日
地方分権研究会

はじめに

香川県豊島、青森・岩手県境で未曾有の大量・大規模な産業廃棄物不法投棄事件が発生し、被害の甚大さと原状回復の困難性から、今なお、地元の自治体、住民は不当かつ過度な負担を強いられている。これらの事件の反省から、一定の法令の整備や各種制度の改善が講じられ、大規模な事件の再発防止が図られたが、皮肉なことに、その後も2000年9月には福井県で、また2004年3月には岐阜市で大規模な不法投棄事件が発覚したほか、小規模な不法投棄事件は後を絶たず、枚挙に暇がない。

このような現状に鑑みると、これまでの不法投棄対策では所期の目標が達成できず、迅速かつ根本的に産業廃棄物に関するシステムを見直す必要があるのではないかと。

このため、問題意識を同じくする8県で構成している地方分権研究会では産業廃棄物不法投棄対策プロジェクトチームを設けて、最前線にある自治体としてはいかなる方策を行い得るかを討議した。そこでは、参加各県が講じている、不法投棄の未然防止のための優良な処理業者の育成、様々な監視制度、排出事業者に対する指導等の施策に関する情報を提供し合い一層の充実のため問題点を指摘しあったほか、不法投棄事件の原状回復費用確保のセイフティネットとしての保証金制度のあり方や保険制度など将来導入すべき制度の研究などを行った。

その結果を、この度、次のとおりまとめたので報告する。この報告が、同様の問題に悩む自治体だけでなく、広く国、産業界など関係各主体が今後の対策に寄与し、持続的発展が可能な社会の実現へ向けた一歩となることを希求するものである。

不法投棄の未然防止対策

1 産業廃棄物処理業者の格付け制度

岩手県では、次の二つの機能により、県内の産業廃棄物処理業全体のレベルアップと優良な産業廃棄物処理業者の育成を図ることを目的として、産業廃棄物処理業者の格付け制度を導入した。なお、実際に運営しているのは、県ではなく、知事が指定した「産業廃棄物処理業者育成センター」(以下、「育成センター」という。)である(社団法人岩手県産業廃棄物協会を育成センターに指定)。

排出事業者処理業者を選定する材料を提供することで、優良な処理業者に業務が集中し、結果的に悪質な処理業者が淘汰されること。

排出事業者等が処理を委託する際の産業廃棄物処理業者の選定に資するため、「委託処理の安心度」という観点から、遵法性、管理体制、設備能力等の評価軸に基づき産業廃棄物処理業者の能力等を評価し、その結果を情報提供するものである。認定結果の公表とあいまって、排出事業者等が容易に、認定を受けた産業廃棄物処理業者に処理を委託できるようになり、結果的に悪質な処理業者の淘汰につながるものと期待できる。

優良化を目指そうとする産業廃棄物処理業者に具体的な目標を提示すること

評価の基準を公表することにより、各処理業者が取り組むべき課題が明確になり、改善がしやすくなるものと考えられる。また、上記の機能により、そもそも当該認定を受けようとする各処理業者のインセンティブと自助努力が期待できる。

(1) 制度の概要

当制度は、循環型地域社会の形成に関する条例第 14 条に基づき、育成センターが岩手県知事の許可を有する産業廃棄物処理業者で基準適合認定の申請をした者を対象に評価・認定を行うという制度で、申請者の評価・認定には産業廃棄物処理業の許可権を有する行政は関わらない形態となっている。

育成センターは、毎年 3 月と 9 月の年 2 回認定を行うこととしており、平成 16 年 3 月に第 1 回目の認定を行い、同年 9 月に第 2 回目の認定を行った。認定期間は 2 年間である。現在は、認定基準に適合するか否かの判定を行い、基準適合と認定された処理業者名を公表するという形を採用している（現時点では、認定取得情報の利用は無料）。1 回目の認定処理業者の更新手続を開始する平成 17 年度下期を目途に数ランクに区分する「格付け」へ移行することとしており、育成センターは具体的方策を検討するブラッシュアップ検討委員会を設置し、検討に着手している。

なお、認定基準等については、次のとおりである。

認定には、遵法性、財務体制、管理体制、施設状況の一定項目を充足することを要請されるが、要請の根拠のレベルに応じて項目を次の 3 つに区分し、充足（適合）状況を自己評価して申請する。

ア 必須項目（法定事項）：過去 2 年以内に行政からの命令や処分を受けていないこと、委託契約やマニフェストの適正な執行を行っていること等、法違反行為を行っていないこと。

イ 減点項目（法違反に準じる項目）：過去 2 年以内に行政指導を受けていないこと、債務超過していないこと等、法違反とまでは言えないが指導対象とな

る行為を行っていないこと。

ウ 加点項目(先進的取組): 保証金制度に加入していること、料金・施設等に関する情報公開を行っていること、GPSを用いた廃棄物の移動監視体制をとっていること等、処理の安心度から他処理業者の模範となる先進的な取組みを行っていること。

育成センター内に設けた産廃処理業従事者以外の有識者で構成する認定委員会が申請者の自己評価内容を審査し、その結果を受けて育成センター所長が認定する。

認定基準は、必須項目を全て充足し、かつ該当する加点項目数から減点項目数を引いた残りが8つ以上あることである。

環境省も廃棄物処理法施行規則を改正し、産業廃棄物処理業許可権者である都道府県知事や保健所設置市長に対し平成17年4月からの産業廃棄物処理業者の優良性の判断に係る評価制度の導入を求めるとしているが、評価主体が許可権者であり制度的に問題があること、情報公開を重視しているが財務状況等の実態の評価を行わない仕組みであること等当制度の趣旨を満足しない内容であるため、岩手県では環境省の制度の全面的な導入は見送り、当面現行制度の充実普及に努めることとしている。

(2) 当制度の課題

当制度は、平成15年度下期(1月申請:3月認定)から実際の運用を始め、これまでに2回の認定を行い、基準適合認定数は104業者(6業者不適合)に上っている(平成17年2月末現在)。

育成センターは、平成16年8月に産業廃棄物処理業者と排出事業者を対象に認定取得の効果や制度の認知度についてのアンケート調査を行った。その結果は次のとおりである。

<認定取得の効果>(調査対象は産業廃棄物処理業者)

「効果があった」とする回答が39.3%であったのに対し、「効果がなかった」とする回答が60.7%に達した。「効果があった」という回答の具体的な内容は、信頼性の向上、社員意識の向上、業務実績の向上であった。

<制度の認知度>(調査対象は排出事業者)

制度を「知っている」という回答が69.2%(「知らない」という回答は30.8%)であり、このうちの35.9%が「格付け情報を利用している」(「利用していない」は33.3%)と回答している。

< 基準の重要度 >

産業廃棄物処理業者の回答が、 遵法性、 管理体制、 財務状況、 情報公開であったのに対し、 排出事業者の回答では、 遵法性、 財務状況、 管理体制、 情報公開の順番となった。

< 格付け情報の利用を有料化した場合の利用意思 > (調査対象は排出事業者)

有料化されても「利用する」という回答が 61.5% (「利用しない」は 38.5%) あり、その際の利用料金は産業廃棄物処理業者 1 社あたり 5,000 円未満を希望するという回答が最も多かった。

< 制度に対する要望 >

産業廃棄物処理業者からは、「格付け認定業者の優遇措置」が、排出事業者からは「情報の信頼性の確保」が多く挙げられている。

前述のアンケート結果も踏まえ、見出された課題としては、次のとおりである。

想定した効果 (格付け情報による委託業者の選定、処理業者の格付け申請の動機付け) がそれほど強く現れていないこと

排出事業者に対する制度の周知の不十分さや、制度に対する信頼の未成熟さなどから、格付け情報が必ずしも排出事業者が処理業者を選定する際の選定基準になっておらず、優良な処理業者に仕事が集まるという仕組みには到っていないようである。結果的に、処理業者も支払う申請料 (認定を受ける許可数に応じて 3 万円から 5 万円) や申請に際しての各種書類の準備等の金銭的・時間的コストに見合ったメリットを実感できず、認定取得の申請数が想定されたほどは増えていない。

当制度を許可権者である行政から独立させた以上、認定主体と行政との関わり方を見直す必要があること

許可制度との整合を図るため、許可権者である県から独立した育成センターを認定主体としているが、申請料収入だけでは認定業務の経費を賄えないことから行政からの補助に依存しているのが現状である。育成センターには、今後一層「第三者機関」的な立場が求められるとともに、一方では業界の自主管理・自主規制であることと調和するには財政的な独立性を確保する必要がある。ただ、同時に岩手県の循環型地域社会形成政策を推進するための仕組みでもあることから、政策との適合性と公的な制度である故の中立性を確保する必要があり、行政の指導・監督や助言等は不可欠である。

(3) 課題に対する対策

排出事業者と処理業者双方がメリットを実感する制度を目指した見直し

～ 特に排出事業者による格付け情報を利用する環境づくり

排出事業者が利用してこそ、処理業者も格付け認定を受けようとするインセンティブとなる。従って、格付け制度の実効性を高めるには、排出事業者が格付け情報を積極的に利用する仕組みづくりが有効である。それには、排出事業者が格付け情報を利用すると得をする又は少なくとも損をしないで済むという経営的インセンティブを刺激する必要がある。具体的には次の方策が考えられる。

ア 格付け情報に対する信頼度を高めること

信頼できる制度とするには、排出事業者のニーズや視点を把握し、それを前述のブラッシュアップ検討委員会における議論に反映させ、排出事業者の意識を十分に踏まえた評価項目の選定、重み付けを行う必要がある。

イ 自治体の優先的発注

県が排出する産業廃棄物の処理を委託する際に、委託仕様書に一定の格付けを受けていることを条件に盛り込むことや、公共事業等の落札者に対しても同様に一定の格付けを得ている処理業者を利用するよう協力依頼をすること、更には北東北3県や北海道で連携して同様の制度を設けることなどによって、格付け情報に対する需要を創出・拡大することが考えられる。

ウ 排出事業者責任追及の現実化

廃棄物処理法第19条の6に基づく措置命令を的確に発動し、排出事業者責任の一つとして委託業者の慎重な選定が必要という認識を持たせることによっても、制度の必要性・認知度を高める効果が期待される。

申請料収入での自立的運営

業界の自主管理、自主規制という制度趣旨から、当初より認定申請料や預託金の預金果実等を財源に育成センターによる制度の自立的な運営を目指しており、事業が軌道に乗った後（3年を目途）は、一層自立的な運営を実現する必要がある。県からの補助金に依存しないで済むように、今回の段階的格付けの導入等の制度の見直しに伴う申請料金の増額や情報を利用する排出事業者からの料金収入等も検討すべきである。

環境省が提示している制度との調和

環境省が提案している制度は、許可権を有する自治体が評価主体であり、評価内容も財務状況を含め情報を公開していれば足りるという内容にとどまっている。したがって、岩手県は許可制度との整合性、評価の客観性及び公平性、

制度の実効性の確保等の視点から、次の点を環境省に要望するとともに、現行制度を充実強化し、環境省提案の制度は当面は実施しないこととしている。

- ア 評価の主体は全国統一機関かつ許可権者でない者が行うべきであること。
- イ 産業廃棄物処理業者が不適正処理を行う大きな原因の一つと言われている産業廃棄物処理業者の財務状況を評価項目に含めるべきであること。
- ウ 排出事業者が積極的に評価制度による情報を活用するインセンティブを刺激する方策の検討が必要であること。

しかし、同時に、都道府県を跨って事業活動を展開する処理業者への影響等を勘案し、評価基準を見直して環境省の評価基準を一部取り込むと同時に、岩手県の基準に適合する場合は当然に環境省の評価基準もクリアするという仕組みとすることを考えている。将来的には、岩手県の趣旨に合致するような評価制度となった際には環境省の評価制度に切り替えることも視野に入れるなど制度間の整合性を図るよう検討を進めている。

(4) 制度の有効性・今後の方向性

産業廃棄物処理業者の格付けについては、特に平成 12 年度の廃棄物処理法の改正により排出者責任が強化されて以降、その必要性が指摘されてきた。また、近年の企業の社会的責任（CSR）についての意識の高まりなどにより、排出事業者からの格付け制度に対する期待は大きく、制度が普及すれば、不法投棄の防止にも大きく寄与するものと考えられる。

環境省においても、格付け手法の検討を行った経緯があり、また、岩手県では、制度が立ち上げられたが未だ本格的な普及の目途は立っていない状況にある。

この背景としては、対象となる非常に多くの処理業者の大半は経営規模が小さいため、経営内容等を知るためのデータの収集が困難であること、あるいは最終的に不適正処理を行うかどうかは経営者の考え方によるところが多く、指標化することが難しいこと、さらには優良な事業運営を行っている処理業者でも経営状況が悪化した場合、目先の利益を得るために不適正処理に手を染めることが多いことなど、多くの問題点が考えられる。

これらに加え、現状では、格付け事業で採算が合う見込が立たないことからビジネスとして成立しない上、制度が定着するほど直接「利権」に関わるものであるために、認定主体への様々な圧力が懸念される。

産業廃棄物処理業者の格付けを実現するにあたっては、このように多くの障害が存在するため、債権格付けのように全くの民間ベースで行うという仕組みが普及するということは考えにくい。そのため、少なくとも格付けを実施する当初は、何らかの形で行政が関与し、格付け業務がビジネスとして成立するような環境整備をする必要がある。

その意味で岩手県の制度は注目に値するが、これについても、格付け機関が産業廃棄物協会内に設けた育成センターであることから、第三者から見た格付け情報の客観性、透明性などの点で課題が残っている。

そのため、今後は格付け基準の策定にあたって、民間の排出事業者の意見を反映させたり、裁量の余地を可能な限り捨象した透明性の高い基準を制定し、基準及び結果（できれば経緯も）を公表し、「公開の場」で評価を行うことが必要となる。格付けの過程を公開することには、認定主体に対して圧力がかかることを回避する効果も期待できる。

一方、最終的には、格付け情報の活用が普及し、行政でもなく、産業廃棄物処理業界でもない全くの第三者による格付けが行われるようになることを目標とすべきであるが、そのためには格付け事業の採算性が確立し、ビジネスとして成立するようになることが必要である。

そこで、より多くの自治体が、格付け情報を排出する産業廃棄物の処理委託先選定の基準に活用するとか、連携して同様の制度を運用することなどにより、格付け情報に対する信頼度の向上、需要の拡大を図ることが考えられる。格付け件数が拡大すれば、それによるノウハウの蓄積が進み、評価の精度が向上し、格付け情報に対する信頼度も高まるという好循環が期待できる。

更には、最終的に民間の排出事業者が産業廃棄物の処理委託先を選定するために格付け情報を有料で利用するようになれば、事業としての採算性が大幅に高まり、行政や産廃処理業界から完全に独立した複数の民間企業・団体による全国規模での真の第三者格付けという最も望ましい形態への移行の可能性が広がる。

2 GPS、電子マニフェストによる廃棄物移動監視

悪質化、巧妙化する不法投棄に対処するためには、トレイサビリティ（追跡可能性）を確保することが非常に重要である。いくつかの自治体では、そのための方策として、GPS（Global Positioning System：全地球測位システム）や電子マニフェストを利用した監視システムについて実証実験を行い、その有効性・発展性の検証を行っているほか、排出事業者、産業廃棄物処理業者がそれらのシステムを導入する際の県の対応・支援について検討している。

(1) 対策の概要

岩手県では平成 16 年 1 月から 3 月にかけて GPS を利用した監視システムについて実証実験を行った。この実験ではデジタル式運行記録計（デジタル式タコグラフ）や GPS を使用し、得られたデータを WEB（インターネット）で排出事業者が確認できるシステムを使用した。また、収集運搬業者にシステム導入のメリットがあるよう、廃棄物監視の機能に加えて、運転日報や走行軌跡、安全運転評価表など各種集計データを作成管理できるシステム及びマニフェストや行政報告書を作成、管理できるシステムが付加されている。

和歌山県では平成 16 年 11 月から平成 17 年 2 月にかけて、廃棄物処理法によって定められた電子マニフェストである J W N E T と G P S 情報を組み合わせた廃棄物管理システムの実証実験を行った。この実験では電子マニフェスト情報と G P S 情報、そして排出・処理各段階で撮影するデジタルカメラの情報により適正な処理を行っていることを確認するシステムを用いたが、その概要は次のとおりである。

排出事業者

- ア 排出前の廃棄物画像取得
- イ 一次マニフェスト情報登録
- ウ データーセンターへ画像及びマニフェスト情報を送信

運搬事業者

- ア 積み込み前後の画像取得
- イ G P S 端末で車両の運行情報を取得
- ウ 中間処理場到着時、荷下ろし前後の画像取得
- エ データーセンターへ画像、G P S 及びマニフェスト情報を送信

処理事業者

- ア 処理前後の廃棄物画像の取得
- イ データーセンターへ画像及びマニフェスト情報を送信

(2) 対策の課題

岩手県が用いたシステムでは処理現場の画像が確認できないこと、また、和歌山県が用いたシステムでは G P S 情報がリアルタイムで確認できないことなどシステム上の限界がある。また、積み替えや中間処理による混在、減量、変容などで廃棄物が一対一の対応でなくなることや一次マニフェストと二次マニフェストの非連続性の問題などがあり、産業廃棄物の発生から運搬、処理の全過程で、適正な荷積み・運搬・荷降ろし・処理がなされたかどうかは必ずしも確認できない。

一方、導入には大きな費用がかかることもあいまって、これらのシステムの普及率は低いものにとどまっている。

なお、電子マニフェストについては、導入コストはかかるものの、その後の作成・管理の事務処理効率が大幅に改善されることから、大規模排出事業者にとっては、費用対効果が大きいものと考えられる。

(3) 課題の解決策

これらのシステムを普及させるためには、費用対効果を上げるための技術開発と他の側面からの導入に向けたインセンティブの付与が必要である。

損害保険会社が商品化している「排出者責任保険」では「GPS による排出経路の常時監視」と「マニフェストの集中管理」を保険引受の条件としているほか、

岩手県では、育成センターが実施している産業廃棄物処理業者の格付けにおいて、「GPSを用いた廃棄物の移動監視体制をとっていること」を加点項目の一つとしているが、導入促進のためには、排出事業者、産業廃棄物処理業者の双方への動機付けを行うことが有効と考えられる。そのため、国が平成17年4月からの導入を求めている産業廃棄物処理業者の優良性の判断に係る評価制度等行政・民間が行う各種の評価・認定制度にもこれをプラスの評価項目として反映させるべきである。

また、廃棄物運搬車両の移動中の常時監視と停車中の廃棄物のリアルタイム画像の監視ができれば、トレイサビリティの精度は大幅に高まるものと考えられるが、これには多大なコストがかかるという問題がある。

(4) 対策の効果・今後の方向性

GPSによる廃棄物の移動監視システムや電子マニフェストの導入は、廃棄物のトレイサビリティを確保する上で、一定の効果が期待できるが、導入コストの問題もあって、現状のままでは今後の普及は期待しにくい。

そこで、まず、大規模排出事業者については、導入の採算性も高いと考えられることから、電子マニフェストの導入を義務付けるべきである。

また、現状からすると、GPSを用いた廃棄物の移動監視の費用対効果は一般的には大きいとは言えないが、特別管理産業廃棄物等、限られたルートで、他の廃棄物と混合されることなく処理されるべきもので、かつ不適正処理された場合に環境に極めて大きい悪影響を与えるものについては、社会的な意味での費用対効果が大きいと考えられることから、これらの処理についても、GPSを用いた移動監視体制の採用を義務付けることを検討すべきである。

さらに、格付けの普及策と同様に、自治体が排出する産業廃棄物の処理を委託する際に、委託仕様書に「GPSによる排出経路の常時監視」と「マニフェストの集中管理」を委託条件として盛り込むことや、公共事業等の落札者に対しても同様にこれらの体制を採っている処理業者を利用するよう協力依頼をすることも考えられる。

3 監視カメラ、監視パトロール、各種監視協定による監視活動

不法投棄現場の多くは、人目につかずに車両で移動可能な場所である山間部、車両待避所及び空き地などであり、通常的手法では効果的な監視が困難なことから、新たな有効な防止対策が求められている。

広報活動や啓発看板の設置等は、故意に不法投棄を行う者に対しては効果がないため、各自治体では、地域の実情に応じ、廃棄物の不法投棄等未然防止対策として、関係機関との連携、地域住民との協力の下での監視体制の強化を図っている。

各自治体で実施している具体的な監視対策等の内容を大別すると、次のように分類される。

各自治体が自ら実施するもの

不法投棄が行われやすい夜間及び休日監視、迅速な刑事的対応を狙った警察官OBの活用、地上では不可能な地点や広範囲を把握するためのヘリコプターの使用等の監視パトロールの強化、及び常時監視のための定点的な監視カメラの設置。

関係機関や地域住民等との連携により実施するもの

郵便局、森林組合、電力会社、農漁協等の団体、タクシー協会及び宅配会社との各種監視通報協力体制の整備、市町村職員への廃棄物処理施設や処理業者への立入権限の付与、森林保全・自然公園監視員への不法投棄監視委託、住民による不法投棄監視員制度等

[1] 監視パトロール・監視協定

(1) 対策の概要

各県では、保健所等産業廃棄物行政を担う出先機関に警察官OBなど非常勤監視職を配置し、市町村と連携しながら、過剰保管などの不適正処理事案の継続的監視を実施しているほか、不法投棄は夜間に行われることが多いことから、警備会社に委託して、夜間(早朝)・休日を中心に、常習箇所の集中的な監視や巡回パトロールなどを行っている。

鳥取県では平成14年度から、森林保全や自然公園管理などの他法令に基づき山間部等のパトロールを行っている監視員約150名に不法投棄の監視・通報を依頼しているほか、平成3年度から平成15年度まで民間人に委嘱した不法投棄監視員制度を実施した。

岐阜県では、平成15年4月から、産業廃棄物処理施設や過去の不適正処理現場を対象に、近隣住民が主体となって、ボランティアで各産廃処理施設を常時監視・通報を行う「ふるさと環境保全委員会」を設置することにより、廃棄物の適正処理の推進を図っている。このほか、平成9年1月から、市町村単位で、廃棄物の不法投棄等の通報や提言を行う「廃棄物適正処理監視モニター」110人を委嘱し、不適正処理の早期発見体制の強化を図っている。

宮城県では、不法投棄に対する監視の目を広げるため、不法投棄がされやすい山間部等で事業活動を行っている団体等に働きかけ、平成15年9月に東北電力(株)宮城支店、宮城県農業協同組合中央会等4団体と「廃棄物の不法投棄の情報提供に関する協定」を締結し、不法投棄を発見した場合、すみやかに関係機関に通報する体制を構築している。また、平成16年度には、社団法人宮城県タクシー協会等3団体と協定を締結している。

岩手県では、平成13年度より県内12の地方振興局ごとに不法投棄監視ネットワークを設置しているほか、平成15年度から市町村に立入検査権限を委譲するとともに、立入検査実施のためのマニュアルを策定している。

(2) 対策に関する課題

行政リソースの制限等からパトロールの範囲や時間には自ずと限界があり、広範囲にわたる不法投棄の可能性がある地域を監視することは事実上不可能であるほか、投棄物を発見しても、時間経過による証拠物の散逸等のため投棄者の特定に至らず、行政機関等が事件の実行者等に代わって投棄物を撤去処分する事後対応に追われるという状況が続いている。

そのため、各種監視員の巡回対象外の地域にも広く監視網を構築していく必要があるが、調査指導権限がない民間監視員では、通報のみの対応に留まり、発見時点で即時に必要な対応ができないという課題が挙げられる。

また、地域住民からの通報に比べて協定を結んだ企業・団体からの通報件数が極端に少なく、協定締結が形骸化する恐れがある。

(3) 課題の解決策

不法投棄事案の第一報は地域住民や市町村から寄せられる場合が多いが、都道府県で産業廃棄物行政を担う保健所等の限られた人員だけでは監視の目が行き届かない実態がある。そのため、機動的な対応をするためには、地域を所管する市町村との連携が有効と考えられる。

しかし、廃棄物処理法上、市町村には産業廃棄物に関する指導監督の権限がないため、施設への立入りなどが難しい側面がある。そのため、法的権限を持って立入検査等を行いたいと考える市町村に対しては、市町村職員を県職員に併任したり、事務処理特例条例によって事務移譲を行うことなどで、都道府県と市町村の連携に法的根拠をもたせることで、地域における監視の実効性を高めることができるものと考えられる。

ただし、県職員に併任すると県機関の指揮命令が必要となることから手続きが煩雑となる場合や職員の職務上の事故の場合の公務災害補償責任の所在などの問題が潜在すること、委任してしまうと原則として県に権限が残らないことになり産業廃棄物処理業または廃棄物処理施設設置等の許可権者である知事等が指導監督を行う際に支障が生ずる可能性も認識した上で対策を選択しなければならない。その対応として、例えば岩手県では事務処理特例条例で権限を委譲する一方で、県にも権限を留保している。

企業等との監視協定に基づく通報件数が少ないことについては、住民と比べて当事者意識が低いこと、勤務中であることから通報の手間が忌避されることなどが原因として考えられる。そのため、単に協定を結ぶだけでなく、協定の相手方が通報をしやすくなるようなきめ細かい対応が必要であり、具体的には次のようなことが考えられる。

不法投棄現場が隠蔽されていることも想定して、具体的にどのような土地の形状の変化や建造物・工作物があったら通報してもらいたいかを写真などで例示しながらわかりやすく説明する。

簡易な通報様式を定めたり、通報受け付け専用の電子メールアドレスを設けて、携帯電話に登録をしてもらうことなどにより、不法投棄が疑われる状況が確認できたときに、速やかに手間隙をかけずに通報ができる環境を整える。

通報者に不法投棄者などから不当な圧力がかからないような配慮をし、協力者に安心感をもってもらう。

(4) 対策の効果・今後の方向性

各県とも不法投棄発見件数の大半は地域の地形、実情をよく把握している各種監視員から報告されており、不法投棄発見に関して大きく貢献している。

神奈川県では、平成17年度から非常勤監視職と各地区行政センターに、GPS・デジタルカメラ機能を備えた携帯情報端末を配備し、不法投棄等の現場から携帯電話で本庁・各地区行政センターのパソコンと結ぶことにより、即座に情報を共有し、不法投棄等に対する迅速な対応を図ることができる「不法投棄監視システム」を導入することとしている。

岐阜県では、要する費用が低廉であり、地域の環境は自分たちで護るという意識の醸成の観点から、県内の市町村全てにボランティア団体である「ふるさと環境保全委員会」を設置することが計画されている。行政の監視等にも限界があり、県民の協力を得て産廃処理施設等を監視することは、廃棄物処理業者への牽制効果や対外的な宣伝啓発効果があるものと見込まれるほか、個人ではためられるこれらの通報や情報提供なども、ふるさと環境保全委員会などの組織の名のもとでは、通報等はしやすいものと考えられる。

また、企業・団体との協定については、協定締結先の職員や傘下組合の制度に対する理解を促すと同時に、前述したようなきめ細かい対応によって、相手方が積極的に不適正処理事案の発見・通報を行おうとする環境を整えることで、協定の実効性を高める必要がある。

[2] 監視カメラ

(1) 対策の概要

各県では、投棄者の特定が容易になること、現場で投棄を躊躇させる抑止効果、県民への広い啓発効果を目的として、不法投棄多発地帯に監視カメラを設置し、監視体制の強化を図っている。監視カメラの設置にあたっては、県内の市町村と連携して不法投棄多発地帯の実態調査を実施した上で、設置効果の高い場所を選定し、設置場所も適宜変更しているほか、山間部等の電源の確保が困難な箇所にはソーラー型監視カメラを導入するなどの工夫をしている。

岐阜県では、平成15年11月から衛星通信を利用することにより、画像がより鮮明で監視局からカメラの遠隔操作（パン、チルト、ズーム）が可能で、設置場所の制限を受けない24時間リアルタイム監視可能な衛星遠隔監視システムをモデル的に1基導入した。これは、設置箇所における廃棄物の不法投棄の発生を

抑止するとともに、不法投棄がなされた場合は、監視カメラにより撮影した画像を警察署に提供することにより、行為者の摘発に活用してもらうものである。また、摘発の事実を広く広報・宣伝して、全県的な廃棄物の不法投棄の発生防止に努めることを目的としている。平成16年6月13日夜9時に、一般廃棄物約100kgの不法投棄がなされ、その様子及び車両のナンバーを監視カメラが撮影していたことから、その後、所轄警察署に画像を任意提出し、行為者の摘発に寄与することになった。県では、所轄警察署と同時に県政記者クラブに資料提供した結果、翌日の新聞各紙に掲載され、設置効果の広報・啓発に役立つこととなった。

(2) 対策に関する課題

監視カメラについては、設置台数、設置場所が限られており、設置場所以外ではその効果が期待できないこと、システムの能力的な制限により連続した撮影が不可能なため、投棄の瞬間を必ずしも捉えることができないこと、設置費用が高額であるため、数多く設置できないなどの課題がある。

岐阜県の場合、全県的な抑止効果の拡大には、監視カメラの設置増と秘匿式カメラの配置及び効率的な運用等が必要と考えられるが、現状でも、衛星通信は双方向通信のため1基設置するのに2回線が必要であり、そのため1基あたりに係る衛星通信料が年間数十万円かかることから費用対効果に問題があること、また、設置場所には監視カメラの作動や赤外線照射機を機能させるために商用電源が必要であることから、現実的には設置場所の制限を受けるなど管理運用面の観点からの問題点も生じている。

(3) 課題の解決策

これらの課題を解決するためには、.監視カメラの増設を行う、.設置場所を定期的に変更する、.監視カメラと同等の効果が得られる安価な設備を追加導入する、.監視カメラによる検挙事例を広報するなどして、カメラによる監視体制が県下全体へ広範囲に及んでいると住民や事業者認識させることが必要と考えられ、そのためには市町村が設置する監視カメラの導入費を補助し、設置数を増やす、既設カメラの移設を計画的に行う、カメラに比して安価に導入できる光、音声による警報装置を設置する、監視カメラの撮影画像に基づき、警察への積極的な情報提供を行うことなどが考えられる。しかし、.について費用がかさむこと、.については効果に疑問があること、.については実際に不法投棄の摘発につながる映像を撮影できる例がほとんどないなどの課題がある。

(4) 対策の効果・今後の方向性

保健所等の廃棄物対策担当出先機関及び市町村関係者からは「カメラ設置場所付近の不法投棄がなくなった。」「カメラを察知し投棄せずに移動した。」との報告や「カメラを設置、移設して欲しい。」との要望が寄せられており、監視カメラ

に対する期待は大きい。しかし、監視カメラに不法投棄に対する需要自体を抑制する効果があるわけではないため、実際には不法投棄箇所がカメラ設置場所からその隣接地に移動するだけという事例が多く、一般的には費用対効果は小さいものと考えられる。

ただ、水源など不法投棄がなされると環境に多大な悪影響をもたらす地域とか、地形的に原状回復が非常に困難な場所など、特定の地域では費用対効果が大きいものと考えられる。

そのため、今後は、監視カメラをそのような特定地域に集中的に設置するとともに、それ以外の地域においては、監視パトロールを強化することなどを併せて行い、コストを抑えながら監視対策全体の効果を高める工夫が必要である。

4 県外からの廃棄物持込に関する協議制度

岩手県では、青森県境で、他の都道府県から持ち込まれた産業廃棄物による大規模な不適正処理事件が発生したことから、「地域で発生した産業廃棄物は当該地域内で循環的に処理する」自県（圏）内処理の原則を目指し、県外からの産業廃棄物の秩序ある搬入を実現するため、県外排出事業者等に対し事前協議を義務化している。

同県では、平成2年から指導要綱による事前協議を行っていたが、平成14年に「県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例」を制定し、法的根拠を与えたもので、平成15年4月から施行している。なお、この制度は青森県、秋田県を含めた北東北3県で連携して導入している。

(1) 制度の概要

当制度では、県外排出事業者等に「何（内容・性状）」を「どれくらい（量）」搬入し、どんな処理を行うかを県と事前に協議することを義務付けている。同時に規則により県外産業廃棄物の岩手県内への搬入後の処理方法等の基準を定め、北東北3県以外からのリサイクル目的以外の産業廃棄物の搬入については、相手側に「岩手県の基準に適合しない」旨の通知をし、搬入については再考を促すしくみを盛り込んでいる。

また、搬入により環境負荷を生じさせる県外の排出事業者に対し、岩手県の環境保全施策への協力を求め、合意に至った場合は、搬入量に応じて一定の環境保全協力金を納入する行政契約を、搬入事前協議の際に併せて締結することとしている。

なお、岩手県の平成15年度の協議実績は1,319件で、平成16年度の環境保全協力金の調停見込み額は約2,000万円である。

(2) 制度に関する課題

当制度に関する課題としては、次のものが挙げられる。

同一圏として政策を連携して遂行している北東北三県内であっても「広域移

動」の場合には事前協議とともに環境保全協力金の納入を求めることになっており、圏内の移動である場合は協議不要とするなど取扱いを整理する必要があること。

廃タイヤのように一般廃棄物が産業廃棄物かの判断が困難であるものや死亡牛や牛廃脊柱のようにリサイクルを目的とした処理とみなせるかどうかの判断が困難なものがあること。

搬入の事前相談が1年単位であり、また、排出事業者が協議者となることから、排出事業者側の負担とともに事務処理件数が多く県側の業務量が膨大になること。

協力金の性格が「寄付」であり、強制的なものではないことから、支払い拒否の懸念があること。

(3) 課題に対する解決策

課題に対する今後の方針としては、まず、北東北3県間内での移動については協力金を免除する方向で3県間協議を継続中であり、一般廃棄物と産業廃棄物の区分、及びリサイクル目的の処理かどうかの区分についての判断基準を明確化し、それをマニュアル化することによって事務処理の統一化を図る必要がある。

また、業務量を減らしながら実効性を上げるために受け入れ業者を協議者として、及び協力金の支払い拒否をなくすために協力金を課徴金や加算税と構成し強制力を高めることを検討する必要がある。

(4) 制度導入の効果・今後の方向性

岩手県の例では、任意の協力を求める「行政指導」の根拠に過ぎない指導要綱と異なり、条例制定に向けたアナウンスメント効果もあるが、「法」である条例で義務付けられたことにより根拠としても明確化・安定化したとともに、協議回避する例もなく、一層適正に搬入されるようになった。また、搬入量実績の把握が困難であったが、搬入者に報告義務を課したことにより、搬入量を把握しやすくなった。

なお、平成15年度の協議件数が前年度に比べて63件減少したが（平成14年度1,382件に対して、平成15年度は1,319件。4.6%の減少。）今のところ十分なデータの蓄積がないため、これが排出抑制やリサイクル率の向上につながっているのか、あるいはある種の流入規制効果により、他都道府県での処理に向かったのかは不明である。

また、故意に不法投棄を行おうとする者は、条例による罰則の有無に関わらず、そもそも事前協議に応じるということが考えられないことから、不法投棄対策としての当制度には構造的な限界もある。そのため、今後は、不法投棄対策としての実効性や、適正処理を行う事業者に対して相対的に高いコストを負担させることになっていないかなどの点について検証を行う必要がある。

5 排出事業者対策

廃棄物の処理は排出者の責任において処理することが原則であり、排出者は事業活動によって生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならないこととされているが、近年における最終処分場の残容量の減少、停滞した経済市場下における競争激化による廃棄物処理費用の削減等により、排出事業者は処理ルールを十分に認識しないまま、安価な処理業者に処理を委託する傾向があり、結果として産業廃棄物が不適正処理される事案が後を絶たない。したがって、排出事業者に対する廃棄物処理ルールの徹底を図る必要がある。

また、産業廃棄物の不適正処理を防止するためには、排出事業者が自らの責任を認識する必要がある、排出事業者が各々日常行う経済社会活動から発生する廃棄物の適正処理について、排出事業者の自主的・積極的な取り組みを促進する必要がある。

平成3年の廃棄物処理法の改正により産業廃棄物が適正に処理されることを確認するため産業廃棄物管理票（以下「マニフェスト」という。）制度が設けられ、その後数次の見直しを経て不適正処理防止のための実効性の担保が図られている。しかし、全国的な不法投棄事件の例を見れば、マニフェストの偽造、変造により虚偽のマニフェストが作成されている現状があり、収集運搬業者が運搬賃と、最終処分に要する経費をあわせて受け取り、委託契約書も収集運搬業者が作成し、更には、排出事業者が作成すべきマニフェストも作成するといったサービス営業をして排出事業者から仕事をもらって処理するといった状況が現実にあることが指摘されている。

(1) 対策の概要

このような状況において、佐賀県では、排出者責任の原則を周知徹底させるとともに、マニフェストの適正使用について排出事業者を指導するため、適正使用指導員制度を設け、県内の保健所毎に非常勤嘱託職員として採用したマニフェスト適正使用指導員を配置し、管内の事業者（排出事業者）等を個別に訪問し、マニフェストの適正使用に関する指導を行っている。

指導員は、平成13年4月1日に第1回目（初年度）として3名を採用し、その後、平成14年度3名、平成15年度3名、平成16年度5名（延べ14名）を採用し配置している。

なお、平成17年度も3名採用配置予定であるが、県内の対象事業者に対する指導が平成17年度をもって一通り終了するため、当該事業は17年度末をもって終了する予定である。

マニフェスト適正使用指導員制度を開始するに当たり、比較的多くの産業廃棄物を排出すると考えられる業界、職種の中から、鉱業、建設業、製造業、運輸・通信業及びサービス業の一部を対象事業者として選定し、マニフェスト指導員1人当たり1日5件の割合で指導を行っていく予定として計画を立て実施した。

各保健所は指導状況把握のため、指導員による日報による報告書を作成させ、指導対象、指導件数、指導状況を把握している。

指導事項の中身は、許可業者への委託状況について確認し、委託契約書に関しては作成保管、記載漏れについて、マニフェストに関しては、交付・不交付、記載誤り、処分終了の確認、返送・未返送、5年間保存義務の遵守等である。

各保健所管内でマニフェスト指導員が指摘した事業所については、保健所毎に指摘のあった事業所として把握し、何らかの指導項目があった事業者のみを集めて、年2回排出事業者対象の講習会を開催し、適正処理の推進を図っているほか、管内の対象事業所の巡回指導が一通り終了した保健所については、指摘事項のあった事業所のみを対象にして再指導を行っている。だが、再指導を受けた事業者についても、再度何らかの指摘事項がある事業者もあり、一回の指導で100%の目的が達成される状況には至らない。

宮城県では、個々の排出事業者に向け適正処理を促すための機会として、県の担当職員を派遣し廃棄物処理のルールや排出事業者の責務等について説明を行う「排出事業者向け出前講座」を平成16年4月から実施している。

この事業は、県内(政令市内を除く。)において産業廃棄物を排出する事業者等からの依頼により無償で保健所職員又は廃棄物対策課職員を派遣するもので、平成17年1月末までに建設業協会、商工会、医師会等から21件の申し込みがあり、そのうち19回開催し742人が受講している。

なお、産業廃棄物適正処理に向けた排出事業者の取り組みとして、ホームページ上で受講団体を紹介している。

(2) 対策に関する課題

人的負担

対象事業者の数が多数にのぼるが、マニフェスト適正使用指導員の数は限られているため、事業所を一巡させるだけでも1つの保健所管内でも数年を要し、また、1事業所の指導に要する時間は概ね1時間と、1日に多数の事業所を訪問することは物理的に不可能であるため、時間を要すると共に人員が必要となる。

排出事業者及び処理業者の問題意識

佐賀県で指導員が巡回して指導を行った事業所では、管轄保健所によって差はあるものの、多くの事業所において何らかの指摘がなされている状況である。

このうち、指摘のあった事業所、処理業者だけを対象にして、講習会を実施したり、再指導を行ったりしているが、再指導においても100%改善され指摘がないという状況には至っておらず、排出事業者として産業廃棄物を委託処理する場合はマニフェストを作成した上、適正に処理しなければならないという意識が徹底されていないのではないかとと思われる。

現物（廃棄物）確認の問題

マニフェストについて、マニフェスト記載内容が充足されているか、処理後の状況が返送されてきているかどうかということは事業者のもとで確認することができるが、廃棄物そのものが現実にそのとおりに移動・運搬され処理されているかといったことはその場では確認できない。

また、処理を受託した収集運搬業者、中間処理業者により不適正処理、たとえばリサイクルに名を借りた不適正保管等がなされている場合もあることから、排出事業者には最終処分までの過程が適正に行われたかを確認する義務も規定されているが、単に排出事業者としてマニフェストさえきちんと揃えておけばそれでよいのか、果たしてどこまで管理すればよいのかといった問題が常に生じてくる。

(3) 課題の解決策

指導・再指導の結果、各保健所管内の要指導対象事業所数が増加するので、それに応じて効率的な指導員の配置ができるよう柔軟な対応を行う必要がある。

また、平成 17 年度から収集運搬業者が運搬時におけるマニフェスト携帯義務が生じることから、処理業者に対する立入調査の機会等を最大限に活用することにより、実際の廃棄物の動きとマニフェストの動きとの一致を確認する必要がある。

(4) 対策の効果・今後の方向性

大手事業者は社会的責任として適正処理を推進しているようであるが、中小の事業所のすべてまでは適正処理の考え方が徹底されているとはいえ、マニフェストの作成・管理の煩雑さもあって、指導によっても十分な改善ができない面がある。

また、対象事業所の数が非常に多い自治体においては、全対象に対する指導を行うことが物理的に不可能という場合もある。

しかし、数としては事業者の多くを占めている中小の事業者や、同じく多数を占めている中小の処理業者に対して適正処理の意識付けを行うといった点においては、マニフェストの指導やその他排出事業者に対する講習会等の啓発活動は欠くことができないことから、今後も地道な指導を続けていく必要がある

6 不適正処理事案の公表制度

昨今の廃棄物処理法の改正により、産業廃棄物の排出事業者の処理責任が明確化及び強化されたことに伴い、産業界等から悪質な処理業者・不適正処理業者の情報公開を望む声が強まっている。

また、産業廃棄物の不適正処理事案はひとたび発生すると周辺的生活環境に著しい影響を及ぼすおそれがあることから、産業廃棄物の排出事業者や処理業者に増して、県に対して、関係法令に基づく適切な権限行使が行われているか等、産業廃棄

物行政に関する住民への説明が求められてきている。

(1) 対策の概要

岐阜県では、平成 16 年 7 月末から行政指導の最終段階である文書勧告以上の産業廃棄物の不適正事案について、毎月末に報道発表するとともに県のホームページ上に写真付きで常時公表している。

公表事項の範囲については、事案の性質（違法性、悪質性の度合い等）、地域住民の関心や行為者による改善の実施状況等を総合的に勘案し、個別の事案に即してその具体的な範囲を決定している。

特に、行政指導段階の事案については、氏名や名称及び詳細な場所については明記せず、写真についても行為者の特定がなされないよう配慮したうえで、該当する市町村や違反の態様、行政指導の事実を記載するにとどめている。

また、公表後に改善が確認された場合は、その事実を一定期間記載した後に削除している。

【産廃の不適正処理事案の公表件数】

種 別	行政処分	行政指導	計
16 年 7 月公表	9 件	1 5 件	2 4 件
16 年 12 月公表	8 件	1 0 件	1 8 件

これは、産業廃棄物処理業者、排出事業者等が行い、または現に行っている産業廃棄物の不法投棄や不適正処理の事実及び当該事案に係る県の行政指導、行政処分等の権限行使の状況について情報を公開することにより、住民に対する県の説明責任を果たすとともに、違法行為の拡大防止や悪質な処理業者への処理委託を抑止し、地域住民の協力により行う監視等による生活環境保全活動の推進に資するためのものである。

(2) 法的妥当性の検討

本来、違反事実の公表については法律又は条例の規定に基づき行うことが原則であり、そのような根拠なく、懲罰を目的としたり義務履行の間接的強制を目的とするものを公表することは適当でなく、また、公表自体が不利益処分的な性格を有していることから、告知や弁明機会の付与などの事前手続を整備すべきとされている。

そこで、岐阜県では公表において配慮すべき視点として、県公文書公開条例の規定、県行政手続条例の規定、刑法、民事訴訟上の名誉毀損の成否の観点から検討を行った。

岐阜県情報公開条例第 6 条第 3 号では、非公開情報として「公開することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められるもの」と規定し、「現に発生しているか、又は将来発生するお

それがある危害等から人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、非公開とすることにより保護される法人等の事業活動上の利益より、公開することにより保護されるこれらの公共の利益が優越すると認められる場合には公開しなければならない。」と解釈して運用している。

また、岐阜県行政手続条例第 30 条では、「相手方が行政指導に従わないことにより公共の利益に著しい障害を生ずるおそれがある場合に、当該行政指導の事実その他必要な事項を公表することを妨げない。」とし、第 2 項では「前項の公表をするときは、行政指導の相手方に対してその意見を述べる機会を与えなければならない。」と規定し、公表対象を行政指導に従わない事案のみを対象とするのか、また、公共の利益に著しい障害を生ずるおそれがあるといえるかどうかの観点からの検討が必要である。

一方、刑法又は民事訴訟上の名誉毀損については、公表した事実が真実であっても人の社会的評価を低下させる行為であれば、ひとまず名誉毀損は成立するとした上で、公表が公共の利害に関する事実に係り、もっぱら公益を図る目的に出た場合において、提示された事実が真実であることが証明されたときは違法性を欠き、真実であることが証明されなくても、その行為者において公表した事実を真実と信ずるについて相当の理由があるときには、故意もしくは過失を欠き不法行為責任は成立しない。(昭和 41 年 6 月 23 日最高裁判決)として違法性が阻却されるものとしている。

これらの視点をふまえて県のホームページへの公表について検討するに、廃棄物処理法違反の事実は、公共の利害に関する事実に該当し、その公表は前述したように公共の目的を図るために行われるものであり、さらに、それが「住民の生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるか。」、「違反の事実が公共の利益に著しい障害を生ずるおそれがある場合に当たるか。」、「公共の目的を達成するための方法として適切であるか。」の各観点から、行政処分や行政指導など各段階に応じて、妥当と思われる公表事項の範囲を決定した。

特に、行政指導段階における不適正処理事案については、全国的にもホームページで公表される例は稀であり、公表事項を「行為者の業種」、「不適正処理現場の所在地(市町村大字レベルまで)」及び「違反行為の事実等(違反行為の態様、行政指導の事実と改善の状況)」とする一方、相手方の名称や詳細な所在地は明示せず、容易に対象者が特定されないよう配慮することによって、県行政手続条例に規定する「公表」には該当しないものと判断し、同条例の事前手続は特に実施していない。

なお、行政処分の前の段階でも、生活環境の保全上重大な支障が生ずるおそれがあると認められる場合や違反の事実が重大である事案については、至った時点で直ちに公表することとしている。(ただし、相手方に対して意見を述べる機会を設ける。)

(3) 対策に関する課題

公表に反発するなどして、全く改善がなされない事案や行政処分に応じようとしない事案もある。

また、公表にあたっては、客観的に違反行為を立証できる事実を確認して事実認定を慎重に行い、名誉毀損に当たることのないよう十分な注意が必要である。

(4) 対策の効果・今後の方向性

これまでに、公表以前は行政指導に従わなかった事案について、行為者が撤去を開始する動きが一部に見られるなど一定の効果が認められる。

当面、不適正処理事案の公表件数を通じて、一定規模以上の産業廃棄物不適正処理事案の発生及び改善の状況を注視していく必要があるが、今後、より一層の周知によって県民・事業者の理解を得て制度の定着を図るほか、全く改善がされない事案については、警察等との連携により、刑事告発を効果的に行うなどして実効性を高めていく必要がある。

7 産業廃棄物税

平成 12 年 4 月 1 日から施行された地方分権一括法による地方税法改正によって、課税自主権の尊重、活用を図る観点から法定外目的税制度が創設された。

産業廃棄物行政の分野では、多くの自治体で産業廃棄物の処分等について課税を行うことが実施、検討されているところであるが、課税対象者や課税段階、税収の用途、重複課税の問題など様々な論点が存在している。

(1) 課税目的

産業廃棄物の発生・処理に伴い環境負荷を与える行為を対象として、産業廃棄物の発生の抑制(=発生量の削減、reduce)、再利用(reuse)、再資源化(recycle)推進等のインセンティブ効果も期待し得る経済的負担措置が有効である。また、経済的手法としての機能のみならず、「税」であるからには施策の財源として有効に用いるものでなければいけないが、「循環型社会」の構築を効果的に進めるためには、事業者が産業廃棄物を排出しないようにするための技術開発や製造工程の改善、リサイクル製品の開発等を行うに当たっての経済的支援を積極的に行うとともに、中間処理業者のリサイクルや処理施設の整備の促進、環境・リサイクル産業の育成・創出を図るといった施策が必要であり、税収をこうした施策に対して充てることが考えられる。このいわゆる「3R」を推進する「経済的手法」と3R推進政策の「財源調達」が産業廃棄物の処分等に係る税(以下、「産業廃棄物税」という。)の主たる目的である。

つまり、産業廃棄物税は既存の政策手法だけでは十分に対応できない「経済社会の変革」に向けての「誘導」とそのための施策の「財源」という2つの目的を有しているが、不法投棄の根本的な解決策が、「廃棄物の発生抑制」と「適正処理

の推進」であることに鑑みれば、産業廃棄物税は「不法投棄の未然防止対策」の一つと位置付けることができる。

(2) 産業廃棄物税の制度設計

現在、各自治体で導入されている産業廃棄物税は、その課税対象者、課税段階（課税客体）などが異なる複数の方式が存在している。

三重県、滋賀県において導入されている制度は、排出事業者を納税義務者として、中間処理施設又は最終処分場に搬入した廃棄物に対して1トンあたり1,000円の課税を行うものであり、排出事業者の申告納付となっている。

岩手県等北東北3県、鳥取県等中国4県、宮城県等においては、納税義務者は排出事業者（中間処理業者を含む。）とし、県内の産業廃棄物の最終処分場への搬入を課税対象としている。徴収方法は、最終処分業者による特別徴収で、税率は、1トンあたり1,000円としている。

福岡県等九州各県で導入される方式は、県内の焼却施設及び最終処分場へ産業廃棄物を搬入する排出事業者又は中間処理業者を納税義務者とし、焼却施設への搬入量1トン当たり800円、最終処分場への搬入量1トンあたり1,000円の課税を行うものであり、焼却処理業者及び最終処分業者による特別徴収と排出事業者及び中間処理業者による申告納付の二通りとしている。

また、北九州市で導入されている方式は、最終処分業者（自社処分を含む。）を納税義務者とし、埋立処分される産業廃棄物に対して1トンあたり1,000円（平成18年度までは500円）の課税を行うものである。

産業廃棄物の発生抑制とリサイクルの推進を直接的に促すためには、納税義務者は排出事業者であることが最も効果的であり、多くの自治体もその様な制度設計を行っているが、課税の段階や徴収の方法については大きく異なるポイントとなっている。

これらは主に徴税コストとその地域の産業廃棄物を取り巻く状況との兼ね合いから選択されるものであると思われる。施策の位置付けから見れば、排出事業者に直接申告させることが税負担の認識や排出量削減などの施策効果が見込み易いという利点があるが、数多い排出事業者から直接徴税することは徴税コストが大きく、それだけのコストを充足する大きな税収が見込めなければ施策として維持できないものになってしまう。

一方、中間処理業者や最終処分業者を特別徴収義務者とする方式は、徴税コストは小さくなり、リサイクル等高度な処理の促進が見込み易いという利点があるが、排出事業者への転嫁が確実に行われているかといった問題点が指摘されている。

産業廃棄物税は、各自治体の課税自主権に基づく法定外目的税であり、それぞれの地域の産業廃棄物を取り巻く実情や徴税コスト、施策効果等を勘案して制度設計されているものであるが、産業廃棄物が都道府県域を超えて移動するもので

あることから、導入自治体が増加するのに伴い制度設計の不一致が問題となることが考えられる。

(3) 税収の使途

税収の使途については、産業廃棄物の発生抑制・リサイクル促進に対する支援、環境・リサイクル産業の育成・振興及び不法投棄防止等不適正処理対策の強化を図るための費用に充てる自治体が多い。

これらの施策は、「誘導的」な性格を持つものであり、納税義務者全てが利益を得るものではないことから、一般財源とは独立した基金を設置し管理していくなど、その運用の透明性を確保する必要がある。

また、納税義務者が法令を遵守して適正な処理を実施している排出事業者等であり、納税義務者の税制度への理解を得ていくためには、不適正処理を行う悪質な処理業者に対する徹底的な監視指導を行うことも必要である。

一方、不法投棄等の不適正処理による支障の除去(原状回復)に要する費用に、産業廃棄物税の税収の一部を充てるという考え方については、適正に産業廃棄物を処理し、納税している排出事業者等からすると、納税をしていない者の不適正処理の後始末に税収が充てられることとなり、その理解を得ることが難しいほか、不適正処理を行った者にとっては「やり得」となってしまう、「モラルハザード」を導くという問題がある。

この税収使途事業を的確に遂行することが、産業廃棄物税の制度を真の意味で意義あるものとし、納税義務者の応益性の実感につながるものである。

(4) 課題

実際に当該税制度を運用している本研究会参加自治体において認識されている現状や課題点として、つぎの3点が挙げられている。

第一は、排出事業者への税の転嫁が必ずしも期待どおりには行われていないということである。転嫁の実態については、データとして全てが把握されているわけではないが、特別徴収義務者等の実態調査の感触から次のような状況が推測される。

制度的には直前の契約者から徴収すれば足りるため、特に中間処理後物等について、排出事業者への転嫁について強く求めることはできない。

逆に建設廃棄物等については、産業廃棄物の排出事業者を飛び越して発注者にまで転嫁(税の請求)されている例が多い。

については、特別徴収方式の課題点として指摘されている点であり、消費税のように全ての段階で課税するか、排出段階で課税するような制度によらなければ完全には排出事業者による税負担が担保されないものと考えられる。

一方、 については、制度的には納税義務者でない者まで税相当分を負担することとなっている現状から、当初想定した減量化という目的よりは、直接的に発生抑制にインセンティブを与える方向に流れている。つまり、最終処分段階で課税するという制度設計の問題点とされた排出者へのインセンティブ効果への疑問については、制度的な制約を超えた形である程度解消されている面があると考えられる。

第二は、同じ産業廃棄物だが、「あわせ産廃」には課税できないということである。「あわせ産廃」とは、市町村等が一般廃棄物の処理と併せて処理を行う産業廃棄物のことである。

ただし、産業廃棄物税を回避するために「あわせ産廃」処理にシフトしているという状況にはないようであるし、そもそも一般廃棄物の最終処分場の残存容量も逼迫していることから、市町村等も積極的に受け入れることは考えにくい。

同じ産業廃棄物である以上、最終的な処理場の如何に関わらず3Rを進めるべき対象であることから、「あわせ産廃」にも同様に課税するべきと考えられるが、課税対象が「廃棄物処理法第15条許可の産業廃棄物の最終処分場への搬入」と規定されているような場合には産業廃棄物税条例の改正が必要となる。その際には、自治体によって、制定時や運用時の事情が異なることから、改正時期をいつにするかという判断が必要となる。また、「あわせ産廃」の処理に当たっては、マニフェストの交付が義務づけられないことから、トレイサビリティの確保を図る方策も必要となる。

第三は、使途事業の中心である事業者の3R推進事業や技術開発への補助の消化が悪いことである。税収の産業界への還元や事業者の産業廃棄物対策コストの低減を図る意味から、事業者の3Rへの取組に対する補助が使途事業の中心になっているが、当初の狙いと予想に反して十分に活用されているとは言えない面がある。

その要因としては、事業を進める上での必要な要件を欠いた内容（例えば補助対象が廃棄物処理施設に該当する設備の設置等であるにもかかわらず、事業者が設置許可等を有していない等）が多いこともあるが、依然として経済的環境が厳しい中で、補助率が高くても一部は残る事業者負担が支障になっていることも考えられる。

前者についてはPRや説明会の実施で周知を図ること、後者については他の補助金との併給を認めることや、政策的な融資と連携して資金調達の支援を行うことなどの対策が考えられるが、使途事業の内容自体も状況に応じて見直していくことが必要である。事業者の自発的な3Rの取組は、循環型社会の構築を図る上で決定的な意味を持つものであり、当該事業の利用促進は重要な課題である。

(5) 今後の方向性

産業廃棄物税の導入による排出抑制等の効果を、導入期間の短い現時点で定量

的に評価することは困難であるが、排出事業者の減量化への取り組み状況、リサイクル施設による処理実績、産業廃棄物の排出量、再生利用量、最終処分量等を計画的に把握し、継続的な産業廃棄物の減量化に寄与しているかといった評価、確認を行っていくことが課題である。納税額の妥当性を確認するためには、処理業者の処理実績とのクロスチェックも必要となる。

また、ある自治体において排出～中間処理段階で課税された産業廃棄物が、他の自治体において最終処分される場合において、さらに課税されるといった二重課税の発生が問題視されている。この問題への対策として、相互に産業廃棄物が流通している近隣の自治体間で課税段階を統一するケースも多い。

二重課税の問題は、自治体間で産業廃棄物税の課税段階が異なることが原因であり、課税段階の統一が図られれば解決される問題ではあるが、前述のとおりいずれの課税段階についてもそれぞれ利点や課題点が指摘されており、また、各自治体の課税自主権に基づき各自治体の実情を踏まえた制度でもあることから、制度の統一を図ることは議論を要する。

既存の産業廃棄物税では、いずれも中間処理または最終処分段階で課税されているが、この方法では、産業廃棄物が適正に処理された場合には課税されるのに対し、不法投棄された場合には課税することが非常に困難となるほか、上記「(4)課題」で示したとおり、「あわせ産廃」には課税できないという問題も生じている。また、この方法には流入抑制的な効果が想定されるため、自治体間の税率引き上げ競争が起こる可能性も考えられる。

一方、排出事業者側の自治体が廃棄物の排出段階で排出事業者に直接課税する場合には、排出事業者への税の転嫁の問題がなくなり、産業廃棄物の排出抑制という意図がより明確になるほか、最終的に適正な処理がなされたかどうかに関わらずに一律に課税ができるという利点があると考えられる。

その場合には、リサイクルや、最終処分地の自治体でも課税された場合の調整が必要となるが、その際には GPS やマニフェストの一括管理などによる廃棄物のトレーサビリティの確保を要件とすることで、GPS の普及や処理業者の優良化という副次的効果も期待できるものと考えられる。

少なくとも、比較的規模の大きい排出事業者を多く抱える自治体においては、課税対象の補足性・公平性、徴税効率の点からも効果的と考えられる。

産業廃棄物税については、本当に 3 R、特に発生抑制に何処まで効果があるか今後の検証が必要である。究極的には 3 R が進むことが重要であるので、税のみで完結することにこだわらずに、他の政策とのミックスによる相乗効果を目指すことも必要と考えられる。

セイフティネットの構築

現在、産業廃棄物処理にあたっては、不法投棄や処理施設における事故の発生や企業の経営悪化による残存廃棄物放置、処理事業者の不適正処理などに起因する生活環境上の支障の発生が危惧され、地域住民に大きな不安を与えている。

生活環境上の問題が発生すると、その影響は広範囲かつ深刻なものになる恐れがあり、また、その原状回復には長期間を要し、その費用も膨大になりがちである。また、直接被害の対応だけでなく、周辺住民に対する汚染による直接及び間接の被害に対する損害賠償も予想される。しかし、原因となる処理事業者は小規模、零細な処理事業者が大半であり、十分な責任能力を有さない企業が多い状況にある。

これまで、適正処理の実現に向け、数次にわたり廃棄物処理法が改正されてきたが、法令による規制だけでは適正処理の確保が困難であることが次第に明らかになっている。そのため、不適正処理によってもたらされる支障を適正かつ迅速に除去するための、いわゆる「セイフティネット」を整備する必要性が提唱されている。

セイフティネットの手法として、既に基金制度、保証ボンド、供託金等の考え方が知られているが、これらを産業廃棄物の不適正処理の対策として具体的に導入することを想定し、多様な処理事業者の実態を踏まえた体系的な研究成果はまだ存在しない。また、保険制度についても、一部排出事業者や処理業者を対象にした第三者による損害賠償などの保険は存在するが、現在最も危惧されている、処理業者の倒産による放置産業廃棄物の問題等、多様な産業廃棄物処理業に求められている履行補償保険等も整備されていない。

(1) 既に採られている対策の概要

岩手県では、平成 15 年度から保証金制度を設けている。これは、産業廃棄物処理業者が、倒産や不適正処理等の事故により産業廃棄物の撤去等が必要な場合に備えて、予め育成センターに一定の保証金を預託する制度であり、処理業者の社会的信用の向上と原状回復のための公的資金の投入を回避することが期待されている。

預託金額は、許可業種区分に関わらず一律 100 万円であるが、岩手県産業廃棄物協会会員であって同協会の相互保証を受けられる場合は 50 万円となっている。

(2) 対策の課題

保証金を預託している処理業者が原因者となる不適正処理事案が発生した場合でも、原状回復等の費用に充てられる範囲は、当事者となった処理業者の預託額と産業廃棄物協会の相互保証に限られる。

これは、基金制度と異なり、全処理業者の預託金を特定の処理業者が原因者となった不適正処理事案の原状回復に充てるということは、適正処理を行っている処理業者の理解が得られないことのほか、出資法に違反するという法的問題があ

るためである。

実際には、不適正処理が行われた場合、原状回復費用が預託金の範囲をはるかに超える場合がほとんどであるため、セイフティネットとしての有効性は極めて限定的なものとなる。

(3) その他の対策と課題

この他に考えられるセイフティネットの具体策としては、基金制度、保険、履行ボンドなどがある。

まず、基金制度には、善意の事業者等が故意の不法投棄者を結果的に助けることになるという構造的な問題があり、不法投棄自体を助長しかねないという側面がある。

また、そもそも保険は、「一定の偶然の事故によって生ずることのある損害」を対象とするものであるため、不適正処理事案の大半を占める故意の不法投棄は対象にならないという問題がある。故意の行為によってもたらされる損害のリスクは無限であるほか、その損害を補償するということはその行為を助長するために公序良俗に反することにもなる。

履行ボンドについても同様であり、基本的に違法・故意の不適正処理が行われない状態を実現できない限り、損害保険会社の協力を得ることは不可能であり、その対象となりうるケースは極めて限定的と考えられる。

(4) 今後の方向性

許可・監視・処分等の権限を有する行政としては、まず不適正処理の未然防止に努めるべきであることから、違法行為が発生した際のセイフティネットをあらかじめ準備しておくことは、行政としての立場上不適切であるだけでなく、セイフティネットを準備することによる違法行為の増加も予想される。現在、原状回復のための行政代執行はできるだけ実施すべきではないというスタンスと同様、行政が、原状回復のための資金が必要になる際に備えて、資金を準備しておくことは根本的には考えにくい。

従って、違法行為に対しては、まず、罰則の適用・監視を強化し、関係者への教育を徹底する等の対策をとるべきである。

また、不適正処理事案が明るみに出た時点で、既に直接の原因者である処理業者が倒産して資産が散逸しているなど原状回復費用を原因者に負担させられない事例も多い。そのため、特に大規模な不適正処理事案の場合には迅速かつ確な措置命令を行い、原因者負担による原状回復を進めることが必要である。

なお、行政代執行に先立ち、迅速な対応が可能である民事保全法に基づく仮差押えを行うことで、原状回復費用の回収を担保することも可能であるので、行政代執行を避けようとするあまり、措置命令をためらうべきではない。

一方、セイフティネットの各手法には、上記(1)から(3)で述べたとおりの限界

があり、不適正処理の大半を占めるのが、故意の不法投棄であることに鑑みると、不適正処理全般をカバーするセイフティネットの構築というのは不可能であり、実際にセイフティネットの手法を適用できる可能性があるのは、「違法性はないが、産業廃棄物処理時に生じるリスク」に限定されるものと考えられる。

その具体的内容としては、処理作業時の事故や、企業の倒産等による未処理廃棄物放置や、処理基準自体が適正ではなかった廃棄物の処理が挙げられるが、は産業廃棄物処理業界固有の問題ではないため、火災保険等、既存の損害保険が適用され、は基本的に発生しないとすべきリスクであり、かつ、対処するためにセイフティネットを構築することも通常困難である。したがって、現実に検討の対象とすべきセイフティネットとしては、企業の倒産等による未処理廃棄物の放置が想定される。しかし、これについても、故意性がなければ、放置される未処理廃棄物の量は自ずと限定されるものと考えられる。

おわりに

産業廃棄物とは、不要物であり有価物ではないため、対価はなく、排出事業者はその処理のための出費は極力抑えようとする。一方で、特に収集運搬業は、事実上トラック1台あれば開業は可能であり、組織的かつシステムティックな対応は必ずしも期待出来ない。問題は、これらの委託者・受託者の事情に加えて、産業廃棄物は一度処理過程に入ってしまうと、「誰のもの」であるかの特定が非常に困難となり、仮に不正が発覚しても、原因追及に限度があるという廃棄物処理の構造自体にある。従って、1円でも安く処理をしてくれる業者に処理を委託したいという排出事業者の自然な欲求自体を批判しても問題の解決にはならず、適切な処理方法ひいては事業活動に3Rが当然のプロセスとして組み込むことで、排出事業者が自ら進んで合理的な対価を負担しようとするような施策を自治体が講ずる必要がある。

そのためには、排出事業者は一定の対価を支払うに足る「安心な」処理業者はどこかを知る必要があり、処理業者は「安心度」を増幅していく努力が求められよう。そこで行政として可能な施策としては、排出者責任の強化と合わせた処理業者の優良化を目指し処理業者の格付けの普及を図ることのほか、不適正処理事案の公表や行政が排出する産業廃棄物の処理委託先選定基準を強化することなどが考えられる。

一方、誘導的施策に加えて、きめ細かい監視体制の確立と、排出事業者に対する地道な指導が必要である。それには、行政と住民、地域の企業・団体との連携が不可欠である。

なお、IT技術の活用や、産業廃棄物税、各種セイフティネットの手法などの新たな対策については、いずれも不法投棄対策として単独で大きな効果をもたらすことは期待し難いことから、費用対効果に留意しながら、他の対策を補完する補助的・部分的な手段として活用すべきものと考えられる。

言い換えれば、産業廃棄物問題に関しては、処理業者の許可・監視・処分の権限を有する都道府県が中心的な役割を果たすことは当然ではあるが、行政のみによる対応では限界がある。そのため、廃棄物処理法の改正の趣旨を踏まえて行政権限を適切に行使することはもとより、地域の住民・企業との連携とその実効性を上げるための対話と工夫という地道な努力の積み重ね、あるいは、格付けを普及させることにより、市場の機能を活かして処理業者の優良化を促すという長期的な視点に立った取り組みが必要である。

総じて言えば、社会システムの変革が必要ということになる。従って、事業者に対し事業活動の中に3Rを当然のプロセスとして組み込むことを求めるだけでなく、自治体も全ての政策や施策の発想や実施の出発点を「循環型地域社会の形成」とすることが必要であるということを経済分権研究会として提案するものである。