

第18回 廃棄物行政の現場から見た制度の歩み



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）、『環境法〔第6版〕』（弘文堂、2023年）等。



ながおか ふみあき
ゲスト 長岡 文明

BUN 環境課題研修事務所 主宰

宇都宮大学大学院工学研究科環境化学専攻修了。山形県職員として本庁、保健所等で、廃棄物処理法等29年間担当、2009年3月早期退職。BUN環境課題研修事務所開設、今日に至る。著書として『土日で入門、廃棄物処理法』、『廃棄物処理の基礎から実務まで』等



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。

1. 環境衛生から始まった行政キャリア

【佐藤】 長岡様とは、山形県職員として廃棄物行政を担当されていた頃から親しくさせていただいています。廃棄物処理法の改正や、その解釈の細かな点まで多くを教えていただきました。あらためて、これまでのご経歴をお聞かせください。

【長岡】 私は昭和55年に山形県へ化学職として採用されました。当時は法律の知識がほとんどなく、最初の配属は地元の小さな保健所の環境衛生係でした。廃棄物処理法以外の業務が圧倒的に多く、厚生省所管のうち食品衛生と薬事を除くほぼすべてが環境衛生の担当でした。

具体的には、理容・美容、クリーニング、旅館、興行場、公衆浴場、水道、ビル管理法、墓地法など、多岐にわたる法令を扱っていました。その中の一つとして廃棄物処理法を担当し、化学職としての知識を生かしながら、法律を学びつつ業務を進めてきたという経緯です。

【佐藤】 廃棄物処理法の解説本を何冊も出されていますが、ご執筆のきっかけをお聞かせください。

【長岡】 廃棄物処理法は非常に分かりにくく、10年20年と経験する中で、処理業者や排出事業者にお伝えする際、さらには後輩、異動してきた上司にレクチャーする際、法律だけを示しても理解されないと痛感していました。そこで、厳密には正確でない部分があっても、分かりやすく納得できる表現が必要だと考えたことが執筆の出発点でした。

当時、(公財)日本環境衛生センターの月刊誌『生活と環境』のコラムを上司から任され、自由に書いたところ好評を得て、同センターとの関係が始まりました。初期の著作は1人で執筆しましたが、3作目、4作目には、1人では落とし穴に気付けない怖さを覚え、6人ほどで共同執筆しました。

平成15年、環境省森谷産業廃棄物課長（当時）が廃棄物処理法の改正にあたり意見を聞くため、全国の第一線の自治体職員6～7人を集めました。そこで議論した際に、彼らの知識の深さに触れ、分からないのは自分だけではなく制度自体が難解なのだと気づき、このメンバーとなら誤りのない本が書けると確信し、共同執筆に至りました。

【佐藤】 中でも『廃棄物処理法 いつできた?この制度（令和版）』は良書だと思います。

2. 廃棄物処理法が歩んだ変遷の方向性

時代に応じたルール追加と制度の複雑化

【北村】 長岡様は、1970年に制定された廃棄物処理法を長年見てこられました。大きな改正を重ねてきたこの法律は、どのような方向に変化してきたと感じておられますか。

【長岡】 廃棄物処理法は、その時々で必要とされたルールを条文化してきた法律だと思います。社会が変われば求められる規制も変わり、それに合わせて“パッチワーク”のように新しいルールが継ぎ足されてきました。

制度を作る側には事情があるのですが、現場としては「古いルールは整理してほしい」と感じることもあります。廃止されないまま新しい規定が積み重なるため、全体として分かりにくくなり、社会の複雑化とともに法律も複雑化してきたと感じています。

私が最初に廃棄物行政を担当した昭和55年当時は、まだ大きな改正もなく、条文も比較的素直に読めました。JW版の法令集もB5判で、厚さ5ミリほどで必要な条文と通知が収まっていました。

現在はご存じのとおり、A4判で厚さ5センチほどになり、条文量は格段に増えています。これだけ増えたということは、それだけ社会の仕組みが複雑になり、法律もそれに対応してきたということだと思います。

【北村】 私も授業の関係で『六法全書』を確認しますが、廃棄物処理法のページ数は年々増えています。制定当初は30条程度だったものが、現在は160条ほどになっています。制度が拡張され続けてきたことを、条文数からも実感します。

平成3(1991)年の大改正がもたらした制度転換と自治体現場の対応

【北村】 改正のなかで、印象深いものをいくつかあげていただけませんか。BUN先生流の解説もお願いします。

【長岡】 私が最も大きかったと感じる改正は、平成3年改正で、平成4年7月から施行されたものです。昭和の終わり頃、山形県では県外産廃が年間70万トンほど搬入され、当時の埋立地は2年で満杯になる状況でした。国の政策を待つ余裕はなく、県として指導要綱を作り、県外産廃搬入の事前協議制を導入しました。

全国的にも大規模不法投棄が相次ぎ、平成4年からは許可制度が期限付きとなり、処理施設も届け出制から設置許可制へ移行しました。特別管理制度もこの時期に始まり、平成3～4年の改正は、制度の骨格を大きく変えたものだったと思います。

【北村】 届出制から許可制への移行は大きな規制強化で、相応の社会的背景がなければ実現しません。規制を受ける側の抵抗も大きかったはずですが、それでも改正が進んだのは、現場で「何とかしなければ」という強い機運があったからでしょうか。

【長岡】 そうですね。法改正の必要性は強く感じていました。ただ、地方自治体としては制度設計までは分からず、「改正するなら早めに知らせてほしい」というのが正直な思いでした。

平成3年改正は平成4年7月6日施行でしたが、その日になっても施行通知が届きませんでした。条例はどうしても作らなければならず、しかし県庁では日中は電話と来客で作業が進まない。そこで課長が4～5人のプロジェクトチームをつくり、「県庁にいらなくていい」と言われ、蔵王温泉に泊まり込みで条例を作ったことを覚えています。

【北村】 国の施行令やガイドラインは、昔も今も施行日のぎりぎりに出されます。中央省庁はそれで一区切りですが、自治体は翌日から住民対応が始まるわけで、非常に厳しい状況だったと思います。

【佐藤】 当時の条例は、県外廃棄物流入対策と産業廃棄物処理施設設置における事前協議が中心だったのでしょうか。

【長岡】 はい。県外産廃の事前協議や、処理施設設置に関する手続きを検討しました。ただ、住民同意の関係も有り、県外産廃搬入や処理施設設置の手続きは条例に盛り込めず、私の県では、指導要綱での

対応となりました。それでも一定の効果があり、業者の多くが従ってくれました。

【北村】 当時、山形県に新規施設を造ろうとする事業者は、既にどこかで許可を持っていたのでしょうか。

【長岡】 ブローカー的な人もいましたし、実績のある業者、地元の方もいました。ただ、社会的に産廃問題が大きく取り上げられ、民間だけでは処理施設が造りにくい状況でした。そこで規制だけでなく県も積極的に関与すべきだとして、平成2年頃から公共関与事業を始めました。私はその担当として本庁に呼ばれ、「最終処分場と焼却炉を造る」と言われました。今まで事業者に指導する立場でしたが、自分が造る側になるとは思わず、非常に勉強になりました。

【北村】 地元調整も含め、すべて担当されたのですか。

【長岡】 はい。まず適地選定から始まり、埋立地の候補地をどう探すかを、身をもって経験しました。こうして処分場の場所は選ばれていくのだと実感しました。

2000年代の規制強化（廃棄物焼却炉の基準強化とミニ処分場の廃止）

【北村】 平成3年改正が最も印象深いとのことですが、その後も2000年代に大きな改正が続いた印象があります。

【長岡】 そうですね。平成4年以降で特に大きかったのは、ダイオキシン問題です。焼却炉の基準が桁違いに厳しくなり、当初は対応できるのか不安もありましたが、結果として全国で黒煙が見えなくなるほど改善しました。平成13年の16条の2による野焼き禁止も含め、焼却に関する社会の意識が大きく変わった時期でした。

【北村】 ダイオキシン規制では多くの中小焼却炉が閉鎖されました。日本では稼働中の施設を止めるのは難しいのに、あれほどの転換が起きたのは、社会的インパクトが大きかったからでしょうか。

【長岡】 そのとおりだと思います。厳しい基準に世

の中が本当に従うのか不安もありましたが、焼却炉については多くが自主的に対応し、結果としてルールが浸透しました。

【佐藤】 焼却・埋立が健全化した後、循環型社会へ向かったわけですが、その前に大きな制度があったのですね。

【長岡】 はい。平成9年頃に「ミニ処分場」を廃止したことは非常に大きかったと思います。安定型3,000㎡、管理型1,000㎡未満であれば設置できる制度でしたが、不法投棄と区別がつかず、1,000㎡以下の不適正処理への指導が非常に難しかった。廃止により不法投棄対策が大きく前進しました。

【北村】 ミニ処分場の廃止前でも、基準自体は守る義務があったのでしょうか。

【長岡】 はい。ただ、安定型廃棄物は基準違反になりにくく、穴を掘って埋めても違法にならないケースが多かったのです。そもそも廃棄物は太古の昔から「埋めるか燃やすか」が常識で、私の子どもの頃も学校にごみ焚き場がありました。その“当たり前”を禁止し、社会全体のルールを変えてきたのが廃棄物処理法だと思います。

【北村】 農家の稲わらの焼却など、農業分野には例外が残っていますね。16条の2の施行令でも農業は大きく適用除外になっています。

【長岡】 日本は農業国としての歴史が長く、農家には比較的寛容な面があるのだと思います。ただ、平成12年の通知でも、ビニールや廃タイヤを燃やす行為は明確に禁止されています。とはいえ、田舎では今でも庭先で燃やすお年寄りもあり、意識の浸透には時間がかかる部分もあります。

3. 許可不要制度と国・自治体の役割

広域リサイクルに不可欠な許可不要制度

【佐藤】 最近は廃棄物処理法や各種リサイクル法で、広域処理や資源循環を推進するため、廃棄物処理業の許可不要制度が増えています。自治体の立場から、どのように評価されますか。

【長岡】 私は、許可不要制度は必要だと考えていま

す。特に一般廃棄物は市町村の自治事務で、市町村ごとの許可が必要です。全国規模で一般廃棄物を扱う場合、1,700近い市町村すべてで許可を取る必要があります、これではリサイクルは進みません。

また、市町村ごとにリサイクル施設を整備するのは現実的ではなく、広域的なスケールメリットが不可欠です。そのため、一定の物と行為について許可を不要とする制度は、循環型社会の形成にとって重要だと思います。

一方で、資源高度化法、資源有効利用促進法、プラ資源法などの認定制度は国が行い、自治体とは切り離されています。公共団体同士で協力すべきとはいえ、自治体の業務ではない部分にどこまで関与すべきか、現場としては悩ましいところです。

プラスチック資源循環法では既に複数の認定が出ていますが、自治体職員が制度を十分理解しているかという点、忙しさもあり必ずしもそうではありません。サーキュラーエコノミーを進めるには、国と自治体が同じ情報を共有し、制度を共通理解することが必要だと感じます。

【北村】 廃棄物処理における国と自治体の役割はケース・バイ・ケースですが、高度化法では施設整備は国が直営で行う一方、許可後のメンテナンスは自治体に任せられます。国策として要綱や条例の適用除外を設け、整備しやすくしているように見えますが、自治体としては「それなら後の運用も国で担ってほしい」と言いたくなる場面もあるでしょう。

4. 高度化法の認定制度と国・自治体の役割

【佐藤】 再資源化事業等高度化法では、高度な再資源化を推進するため、類型1～3の大臣認定制度が定められています。この制度の可能性についてご意見を伺えますか。

【長岡】 類型3の「分離・回収認定」は、産廃なら15条、一廃なら8条の設置許可が前提で、その上で認定対象になる仕組みです。新規許可は自治体が出し、変更時のみ許可不要となります。

また、類型2の対象品目は、まず太陽光パネル、リチウム電池、ニッケル電池の3品目が大臣告示で指定されました。これらは既に自治体許可で処理してきた実績があり、「自治体では難しい」ということはないと感じています。ダイオキシン規制の際も、分からない中で専門家に聞きながら対応してきました。自治体職員が対応できないということはないと思います。

ただし、新技術だから国が担うというなら、それは構いません。ただ、認定を出した以上は最後まで責任を持ってほしいというのが自治体の本音です。認定だけ国が行い、問題が起きたら自治体が措置命令を出すというのは、バランスが取れません。

不適正処理が起きた場合、改善命令や措置命令を誰が出し、その後始末を誰が担うのか。認定を出していない自治体が行政処分だけ行うのは、制度として無理があるように思います。

【北村】 国会答弁では「国がサポートする」と言っていますね。

【長岡】 サポートではなく、主体的に責任を持ってほしいというのが現場の感覚だと思います。

【佐藤】 家電リサイクル法では、経済産業省と環境省が小売店などに積極的に立入検査をしています。高度化法でも、環境省が認定業者から実績の報告を受け、また立入検査をするなどを期待できるのではないのでしょうか。

【長岡】 国がしっかり関与してくれるなら、循環型社会の観点からも望ましいですし、自治体の業務負担も将来的には軽減される可能性があります。ただ、認定を取れるのは大企業など優良な事業者が中心でしょう。自治体が最も手間を取られるのは、むしろ質の悪い業者への対応で、そこは引き続き自治体が担うことになると思います。

【北村】 高度化法の対象に、そうした事業者が参入する可能性は低いでしょうから、その点の懸念は小さいかもしれません。

5. 違法ヤード対策と新たな許可制度

【佐藤】 2026年の廃棄物処理法改正では、違法ヤード対策として金属スクラップや廃プラスチック類の保管・処分に許可制度が導入されます。業界への影響をどう見ますか。

【長岡】 今回のヤード規制は、雑品スクラップ問題と、資源高度化法・資源有効利用促進法の“裏表”の関係にあると思います。本来は廃棄物になる前に資源化する良い事業ですが、規制がなかったため環境汚染や火災が多発し、社会問題化しました。

そこで新たに「要適正保管・再資源化・金属くず・プラスチックくず」、略して私は“要適金プラ”と呼んでいます。これを自治体が許可する仕組みになります。結局、国の制度と自治体の実務が連動しなければ機能しない時代になったと感じます。

【北村】 廃棄物処理法は分かりにくい部分が多いですね。

有害使用済機器制度の教訓

【長岡】 平成29年の有害使用済機器制度ができたときに、私は講演で、買い取りだけで成り立つ事業者はほとんどおらず、実際には処理料金を受け取っている部分がある以上、無許可行為であり、本来は“やめるか許可を取るか”が筋だと説明してきました。

しかし、法律に届け出制度ができると、新任担当者は「制度があるから」と届け出を受理してしまい、後に住民苦情で苦慮する。結果として制度は6～7年で廃止され、要適金プラの許可制度へ移行することになりました。

要適金プラは許可制度となり、罰則も拘禁刑5年が想定されています。ただ、産廃処理業の許可を持っていれば別途許可は不要で、有価物も廃棄物も扱えます。わざわざ要適金プラ許可を取るメリットは乏しく、制度の本質は「やめさせる」点にあると思います。

つまり、有害使用済機器制度と同じく、「産廃処理業許可を取れないなら、その行為自体をやめなさ

い」というメッセージです。今度こそ制度の趣旨が正しく運用されることを期待しています。

結局、届け出制でも許可制でも、悪質事業者を排除する姿勢がなければ機能しません。環境省は産廃アカデミーなどで行政処分的重要性を20年近く強調してきました。自治体職員も、優良業者を伸ばすだけでなく、悪質なものを見極めて排除する力を継続的に育てる必要があると感じています。

【北村】 結局は、不利益処分をいかに行えるかに尽きるように思います。

【長岡】 そのとおりです。私自身、行政マンとしては“劣等生”で、当時は行政処分がなかなかできませんでした。処理基準違反は直罰ではなく改善命令で、従わなければ初めて刑事罰に至る仕組みです。しかも処理基準は飛散・流出・悪臭・地下浸透といった抽象的な表現で、数値基準もなく、なかなか踏み込めませんでした。

先輩方も措置命令や許可取消しをほとんど行っておらず、悪質業者にどう立ち向かうか悩みました。平成10年代に欠格要件が強化され、産廃アカデミーで行政処分の人材育成が進んだことは大きな意義があったと思います。最近は処分経験のない職員も増えているので、悪質業者がいる場合には積極的に行政処分を経験してほしいと感じます。

制度運用と地元調整の課題

【佐藤】 産業廃棄物処理業者からは、新たな許可の取得や変更許可に時間がかかるため、設備の改善や増強が難しいという声を聴いています。良い業者を育成し、施設改善を促すにはどうすればよいのでしょうか。

【長岡】 高度化法の3類型ができても、地方のルールを完全に飛び越えることは難しいと思います。自治体としては住民の反対運動を避けたいので、丁寧な説明や事前相談、情報開示は不可欠です。結局、現行の指導要綱や条例と大きく変わらず、認定だからといって地元説明なしに施設を造れるわけではありません。

法律どおりに進めると生活環境影響調査のみが要件になりますが、自治体はそれ以上の対応をして

きました。国がすべて担う形になると、住民は「制度が緩くなった」と感じ、不信感が生じる懸念があります。

認定を取るのは大企業などしっかりした事業者でしょうが、住民にとっては「家の近くに施設ができる」ことが最大の関心事です。生活環境被害の不安があれば、当然説明を求めます。そうすると、結局は従来と同じように地元説明が必要になります。

さらに、施設が稼働して苦情が出た際、「苦情は自治体で受けてください」と国が言うのは理屈が通りません。認定の瞬間だけ国が関与し、その後は自治体に任せるとするのは、住民から見ても納得しがたい構造です。

【北村】 許可の瞬間だけで、あとは「私は知らない」というのは、確かに無理がありますね。

6. 国主導の拡大と廃棄物行政の人材育成

【佐藤】 今後、資源循環では国の役割が大きくなると思われます。廃棄物行政の人材育成や国と自治体の連携について、ご意見を伺えますか。

【長岡】 平成15年頃から、環境省森谷産業廃棄物課長（当時）のもとで産廃アカデミーが始まり、地方の優秀な人材が講師やカリキュラムづくりに参加しました。行政処分を行える職員を育てるという点で大きな効果がありましたが、コロナで中断しているのが残念です。行政処分ができる人材育成は、ぜひ再開してほしいと思います。

もう一点、市町村の一般廃棄物行政が今後も維持できるのか懸念があります。一般廃棄物は市町村の自治事務で、処理計画の策定や許可、委託管理など高度な判断が必要ですが、人口数万人以下の市町村では、人事異動もあり、廃棄物処理法を十分に読み込む職員がどれほどいるのか疑問です。

災害廃棄物も一般廃棄物扱いで市町村の自治事務ですが、これも本当に市町村だけで担えるのか、制度の見直しが必要だと感じています。市町村職員向けの研修機会を増やすことが重要です。

自治体の実情に合わせた制度再設計の必要

【佐藤】 最近是一般廃棄物の処理について、SPC（特別目的会社）を活用した民間委託が増え、再資源化、広域処理も進んでいます。ただ、市町村の予算の問題もあり、思い切った改革は難しい状況ではないでしょうか。

【長岡】 自治事務や委任・委託のあり方は、北村先生の専門ですが、特に田舎では一般廃棄物処理計画策定や許可業務を市町村だけで担うのは限界があります。実際の処理は広域組合が担っており、焼却炉も複数市町村が集まってようやく整備できる状況です。業務権限自体を県などに委託する体制が必要ではないかと思います。

【北村】 地方制度調査会でも議論が進んでいます。日本の法律は高度経済成長期の“右肩上がり”を前提に、市町村にも一定の税収と人員があることを想定して作られました。しかし50年経ち、実情と合わなくなっています。

そこで、市町村に義務付けられた事務を国や都道府県に返上する、あるいは地域に応じて“まだら”にする仕組みが検討されています。住民はどこに住んでいても日本国民であり、福祉をどう実現するかは地域に合わせて再設計する必要があります。廃棄物・リサイクル分野も例外ではありません。

【佐藤】 将来的には、下水道のように世帯ごとに廃棄物処理費用を徴収する仕組みになるかもしれませんね。

【北村】 ガスや電気、水道のように個別契約する形もあり得ます。私がアメリカに住んでいたときは、民間業者と契約し、大型のごみ容器が配布されました。日本でも将来、そうした方式に近づく可能性はあります。

ところで、長岡様は多くの執筆をされていますが、「長岡説」が随所に見られます。執筆の実態を教えてくださいませんか。

【長岡】 『いつできた？この制度』を書いた頃から、1人で書くと見落としや誤解が怖いと思い、なるべく共著にしてみました。ただ、どうしても誰かが言わないと区別がつかない“グレーゾーン”があり、数

年前の『対話で学ぶ廃棄物処理法』では、定説・自説・妄説として整理し、自分の考えを明示しました。テーマは、排出者は誰か、中間処理残渣のオリジン説、建物解体時の適用関係、排出者のすり替えなど、定説が固まっていない領域です。そこは「これは妄説です」「これは自説です」と明記して発信するようにしています。

廃棄物処理法に残る“構造的グレー

【佐藤】 廃棄物処理法は厳しい法律ですが、排出者の定義や廃棄物の定義など、グレーゾーンが多いですよ。ヤード問題もそこにつながっています。

【長岡】 弁護士の佐藤先生のように柔軟に運用してほしい部分もありますが、悪質業者には厳格に適用してほしいというのが本音です。

【佐藤】 特に排出者は、廃棄物処理を専門としていないので、法律の理解が不十分なケースが多いですね。

【北村】 廃棄物処理法は、読めば読むほど「おや？」と思う部分が多い法律です。例えば災害廃棄物は、事業活動を伴わないため一般廃棄物とされていますが、22条には「廃棄物」としか書かれていません。産廃という概念がある以上、産廃として扱うロジックも成り立つはずですよ。

しかし現場では「災害廃棄物＝一般廃棄物」という前提が染みつき、そこから抜け出せない。建設発生土も、どう見ても廃棄物なのに、古い通達が“聖典”のように扱われ、制度が動かなくなっている。こうした点は外野としても指摘し続けたいと思っていますので、ぜひ妄説にも加担して発信していただければ嬉しいです。

最後に

法律がつくった新しい社会概念

【長岡】 先生方にも伺いたいのですが、「廃棄物」という単語が辞書に載ったのはいつ頃だと思われますか。私が調べたところ、廃棄物処理法が制定された昭和40年代の広辞苑には「廃棄する」という動

詞はあっても、「廃棄物」という名詞は載っていませんでした。

ところが昭和60年頃になると、「産業廃棄物」という言葉が辞書に登場します。これを見て強く実感したのは、日本人にはもともと“廃棄物”という概念がなかったということです。

不要物や毒物といった概念は昔からありましたが、「廃棄物」という言葉は、廃棄物処理法ができたことで初めて社会に浸透したのだと思います。法律が概念をつくり、その概念が国民の意識に根付いていったわけです。

そう考えると、廃棄物処理法は日本に“廃棄物”という視点をもたらし、社会の仕組みを大きく変えた法律だと感じています。日本人の生活や行政の考え方に新しい枠組みを与えたという意味で、非常に大きな貢献をしてきたルールだと思います。

【北村】 本日は、廃棄物処理法に寄り添ってこられた長岡様のお話を伺い、自分にはない視点からの議論が大変新鮮でした。法科大学院や学部での廃棄物処理法の講義にも参考になる内容でした。

今後ますますのご活躍をお祈りいたします。



一次回号も新たなゲストの方をお迎えいたします。