

廃掃法施行 50 年の振り返りと今後の展望

第4回 産業廃棄物処理業の来し方・行く末

北村 喜宣 上智大学法学部教授
KITAMURA YOSHINOBU

1960 年京都市生まれ。専攻は、環境法学、行政法学、政策法務論。廃棄物処理法に関する著書として、『産業廃棄物への法政策対応』(第一法規出版、1998 年)、『揺れ動く産業廃棄物法制』(第一法規出版、2003 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)。最近は、絶対的資源制約時代において、持続可能な企業活動を支える循環法制度のあり方に強い関心を寄せている。法科大学院の定番環境法テキストである『環境法』(第 5 版) (弘文堂) を、2020 年 9 月に刊行したばかり。



1. 憲法 25 条が求める産業廃棄物処理業

(1) 「健康で文化的な最低限度の生活」と「公衆衛生」

高等学校用の現代社会テキストを開いてみよう。生存権の部分である。それは、「憲法第 25 条は、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障する。そして、国に対し、生存権を実現するための社会保障施策を積極的に推進すべきことを義務づけている。これを受け、こんにちまでに、公的扶助、社会保険、社会福祉、公衆衛生・医療の分野で、法制度が整備されてきている。」として、25 条 1 項と 2 項を説明する※1。高校で学習した「はず」の内容である。覚えていますか。

ここにあげられている 4 つの分野。かつては、すべてが旧厚生省の所管であった。このうち「公衆衛生」についてみれば、これを第 1 条の目的規定に抱く法律としては、医師法、歯科医師法、獣医師法、薬剤師法、臨床検査技師法、美容師法、理容師法、食品衛生法、水道法、下水道法、浄化槽法などがある。廃棄物処理法も含まれる。『広辞苑』(第 7 版)は、この言葉を、「国民の健康を保持・増進させるため、公私の保健機関や地域・職域組織によって営まれる組織的な衛生活動。母子保健・伝染病予防・成人病対策・精神衛生・食品衛生・住居衛生・上下水道・屎尿塵芥処理・公害対策・労働衛生など。」(983 頁) と説明する。

(2) 公衆衛生実現のための防波堤

公衆衛生の確保は、人間が健康に生活するために、もっと重要な社会政策の目標である。廃棄物処理法のもとで制度化された廃棄物処理業は、公衆衛生という社会のソフトのインフラを支える、われわれの社会生活にとって不可欠な職業なのである。憲法 25 条が国民に対して保障する人格権の実現を託された存在であることを、まずは確認しておこう。

もちろん、それ以外の法律にもとづく職業と比較をすれば、廃棄物処理業者は、人体に直接接触するサービスを提供するわけではない。しかし、それにもかかわらず公衆衛生が廃棄物処理法の目的に含められているのは、廃棄物処理というサービスが、その実現のためのまさに防波堤のような機能を持っているからといえよう。「人間を守る」というのは、いつの時代であっても、決して忘れてはならない処理業者の社会的使命である。連載最終回の今回は、1970 年に制定された廃棄物処理法の 50 年を産業廃棄物処理業とともに振り返り、今後の展開について考えてみたい※2。

2. 祝福なき誕生

(1) スルーされた産業廃棄物処理業

廃棄物処理法が制定されたのは、1970 年のいわゆる「公害国会」(第 64 回臨時国会) においてである。内閣提出の法案は、「廃棄物処理法案」であった。それが、衆議院における修正を受けて、現在の名称になったのである。

その国会において、産業廃棄物処理業者に関しては、どのような議論がされていたのだろうか。そう考えて、国会会議録検索システムで「産業廃棄物処理業者」を検索してみた。ところが、驚いたことに、わずか 3 件の発言しかヒットしなかった。そして、その発言は、「廃酸、廃アルカリを含めたその他の不要物であって固形状あるいは液状、こうしたものが廃棄物とされ、この収集、運搬、処分、これを含めて業として行なう者は、産業廃棄物処理業として都道府県の知事の許可を今度は受ける」というように、たんに用語の説明をしているにすぎなかった※3。しかも、それは、廃棄物処理法法案ではなく、何と「毒物及び劇物取締法の一部を改正する法律案」の審議においてなされていたのである。

※1 伊東光晴ほか『高校現代社会』(実教出版、2013 年) 123 頁。

※2 本稿の内容は、北村喜宣「廃棄物処理法 50 年の変遷と今後のあり方：産業廃棄物処理業界の振興を考える」環境新聞 2020 年 11 月 25 日号 8 頁と一部重複していることをお断りしておきたい。また、本稿は、2019 年 11 月 15 日に開催された「第 18 回産業廃棄物と環境を考える全国大会」における基調講演「廃掃法施行 50 年の振り返りと今後の展望」を踏まえたものである。

※3 第 64 回国会衆議院社会労働委員会議録 4 号 (1970 年 12 月 9 日) 25 頁 [厚生政務次官・橋本龍太郎答弁]。

※4 第 64 回国会衆議院社会労働委員会議録 1 号 (1970 年 12 月 3 日) 5 頁 [厚生大臣・内田常雄説明]。

(2) 奇異なまでのぞんざいな取扱い

産業廃棄物処理業者を正面から説明しないこうした取扱いは、厚生大臣による法案の提案理由説明にもみられる。すなわち、「産業廃棄物に關し事業者の処理責任を明確にするとともに、その処理の体系を整え」というように「処理の体系」のなかに含められてしまっている※4。衆参両院の各委員会における附帯決議のなかでも触れられていない。当時の国鉄車両の便所におけるし尿処理問題(黄害問題)を衛生的にする設備を早急に整備することが、いずれの附帯決議にも含められているのとは対照的である。

法案審議時の社会経済情況については知る由もないが、産業廃棄物の存在がこれほどまでにぞんざいに扱われているのは、奇異というほかない。議論の中心は、家庭系のごみやし尿の処理であった。残念ではあるが、産業廃棄物処理業は、注目も祝福もされずに誕生したのは事実といってよいようである。

3. 排出事業者と産業廃棄物処理業者

(1) 突如の無茶ぶり

そうした状況にもかかわらず、現時点で廃棄物処理法の制定を振り返るならば、その大きな成果は、産業廃棄物という概念ならびに産業廃棄物処理施設および産業廃棄物処理業者という制度の創設であることに疑いはない。そして、その前提となるのが、「事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない。」という基本の方針である(旧10条1項・現11条1項)。これにより、排出事業者処理責任が規定された。汚染者支払原則(Polluter Pays Principle, PPP)を具体化するこの方針の意味は、きわめて大きい。

廃棄物処理法は、1954年制定の清掃法を全部改正したものである。清掃法のもとできわめて曖昧であった事業系ごみの処理責任を、廃棄物処理法は明確にした※5。

同法の施行は、1971年である。当時は1955～1973年にわたる高度経済成長期の終盤であり、旺盛な産業活動からは、組成が複雑な不要物が大量に排出されていた。一方、排出事業者にそれを適正処理する能力がないのは明白であった。「ある日突然に産業廃棄物であると一方的に規定されて、適正な処理責任を押しつけられた事業者にとっては、…理不尽な法律と受け取っていた」ようである※6。

(2) 切羽詰まった排出事業者と法律遵守

たとえば、基本の方針の変更が10年ほど前に予告されていれば、自ら排出する不要物の処理体制の確保は、

あるいは可能であったかもしれない。ところが、法律制定から施行までは、わずか1年しかなかった。不法投棄は、現在の「5年以下の懲役・1,000万円以下の罰金」(現25条1項14号)のように厳格ではなく、「6ヶ月以下の懲役・30万円以下の罰金」(旧26条2号)ではあったけれども、直罰的に刑事責任が問われるようになったのである。

それでは、排出事業者は、自ら処理しない産業廃棄物のすべてを、許可を受けた産業廃棄物処理業者に委託していたのかだろうか。どうもそうではなかったようである。敷地内に埋設したり、山林原野に投棄したりしていた例も少なからずあった。

法律の遵守は、その正当性に対する認識がそれなりにあってはじめて実現するものである※7。「理不尽」と受け止められた法律への違法意識は、排出事業者においては相当に低かったと推測される。廃棄物処理法は、1991年に大きな改正を受けるが、それ以前の時期の執行は、それほど積極的ではなかった。行政の義務履行確保意識や警察の検挙意識も、それほど高くはなかったと思われる※8。同改正法施行後の実情については、総務庁行政監察局が調査をしているが、状況に大した変化はないようであった※9。「ごみはそのへんに捨てるもの」という意識が社会にまだ一般的であった時代である。適正処理義務が課されたといつても、相當にナアナア状態なのが、1970～1980年代の産業廃棄物行政なのである。

(3) 産業廃棄物処理業者の実情

現在のように、リサイクルや減量化などの方針が浸透していない時代である。右肩上がりの排出量を受け止めるために、相当数の産業廃棄物処理業者が必要とされたはずである。私は、当時の厚生官僚にヒアリングをする機会があったが、その方は、大要次のようなお話をされた。

「法施行当時、処理業者は皆無に等しかった。たんに運ぶことはできたが、それ以上はできなかった。こうしたレベルの業者でも取得できる程度の許可であった。基準を守らせるのではなく、守れる基準にするほかなかった。とにかく、処理業者の数を増やしたかった。」「処理業者の質は、相当に低かった。運んで埋めればいいという感じだった。埋めたところから有害物質が出ても仕方ないという雰囲気だった。」

廃棄物行政に詳しい専門家からも、「業者による中間処理や最終処分は、往々にして政令の基準とはほど遠い状況にあるだけでなく、タレ流しや不法投棄が絶えない。」

※5 参考文献を含めて、北村喜宣「汚物掃除法から廃棄物処理法へ：1900～1970年」JWセンター情報20巻1号(2020年)21頁以下参照。

※6 黒田隆幸『それは西淀川から始まった：大阪都市産業公害外史 産廃篇(産業公害の終着駅・産業廃棄物)』(同友館、1996年)139頁。

※7 西尾勝『行政学[新版]』(有斐閣、2001年)220～221頁参照。

※8 北村喜宣「産業廃棄物の不法投棄をめぐる環境行政と環境警察の活動」同『行政執行過程と自治体』(日本評論社、1997年)91頁以下参照。

※9 総務庁行政監察局(編)『廃棄物対策の現状と問題点』(大蔵省印刷局、1995年)参照。北村喜宣「廃棄物対策に関する行政監察結果報告書を読む」同『産業廃棄物への法政策対応』(第一法規出版、1998年)43頁以下も参照。

と評されていた※¹⁰。中央政府も、「全国的にみて必ずしも産業廃棄物の適正な処理が行われているとは言い難い状況」と認めていた※¹¹。

廃棄物処理法1条には、目的として「適正処理」が規定されているが、この時期の実情は、「適正処理」というほかなかったようである。憲法25条2項に違反するこうした状態は、改善されないままに継続した。

4. 産業廃棄物処理業の規制強化の歴史

(1) 不信感

産業廃棄物の不法投棄の内容については、「投棄物は建設系廃棄物が多い」「実行者は排出事業者が多い」という状況が、一貫して継続している。産業廃棄物処理業者の関与がどれくらいあるのかは定かではないが、投棄されるものが「産業廃棄物」であるのは明白であるため、産業廃棄物処理業者全体に対する社会的不信感は、相當に大きくなっていた。

不信感は、裁判所によても共有されている。ある判決は、「産業廃棄物処理業が、不法投棄等の不適正処理を行うことで多額の不法収益を上げるという動機付けの強い業態であるという実情」と判示する(福島地判平成24年4月24日判時2148号45頁)。この判決は、2012年であるが、この時期になっても、依然としてこうした認識がされているのは、産業廃棄物処理業界としては、相当にショッキングであろう。処理業者が関係する訴訟において、裁判官にかなりのバイアス・予断を持たれてしまっているのである。これは、きわめて由々しき事態である。

(2) 求められた供給

需給バランスを睨んで許可判断する一般廃棄物処理業とは異なり、産業廃棄物処理業許可は、申請が一定基準をクリアすれば不許可にする裁量が行政にはないとされる※¹²。法施行後しばらくの時期は、処理業者の供給不足状態であったというから、政策的にも、きわめて緩やかな審査での参入が認められていたと推測される※¹³。制定当時の廃棄物処理法14条2項には、許可基準として、施行規則で定める技術上基準への適合という積極要件が規定されるのみであった。

廃棄物処理法違反で刑事责任を問われた者に該当しないことや許可取消しされてから2年経過しないことといった消極要件は、1976年改正法により導入された。しかし、

要件に該当しても、許可更新や許可取消しにあたっては裁量があり、前述のように、これは必ずしも厳格に行使されていなかった。バルブ全開であり、供給は促進される。そしてそれが、「悪貨」を滞留・蓄積・増殖させた。

産業廃棄物の処理需要と処理業者の処理能力に関する全体的トレンドに関する詳細なデータは持ち合わせていない。とりわけ収集運搬に関しては、現在では、需給関係は逆転したようにみえる。

(3) 欠格要件の厳格化と義務的取消し

「産業廃棄物」それ自体への社会的信頼を回復するためのさしあたりの方策は、「悪貨排除」である。これには、2つの方向がある。第1は、参入ハードルの厳格化である。第2は、義務的執行である。

第1の方向性は、許可基準の厳格化として実現した。1997年改正と2000年改正により、とりわけ消極要件は相当に拡充された。これは、処理業者に対するメッセージである。「身の回りを綺麗」にしていかなければ、この業界には参入できない。第2の方向性は、2003年改正による義務的取消しにより実現した。これは、都道府県・政令市に対するメッセージである。問題事案に厳格な対応をしていないという環境省の不信感が背景にある※¹⁴。

こうした措置により、少なくとも外形的にみるかぎりは、産業廃棄物処理業許可を取得し、その更新を継続するのは、相當に難事となっている※¹⁵。政策的にみるならば、これらの対応には、供給過剰状態を是正するという意義がある。

5. 優良産廃事業者認定制度

産業廃棄物処理業界からみれば、「押さえつけられるばかり」の時期が続いた。変化の兆しがみえたのは、2005年施行の廃棄物処理法施行規則一部改正により導入された産業廃棄物処理業優良性評価基準適合認定制度である※¹⁶。この制度は、廃棄物処理法の2010年改正によって、現在の優良産業廃棄物処理業者認定制度に至っている※¹⁷。

しかし、認定件数が1,331者となった現在(2020年7月時点)であっても、産業廃棄物処理業界全体としては、「お付き合いはしている」という感じであり、それほど積極的に評価されているわけではない。最大のメリットは、通常5年の許可期間が7年に延長されることであるが、認定を受けるインセンティブとしては、きわめて不十分と感

※¹⁰ 寄本勝美「廃棄物処理法とごみ問題:実態からみたその問題点」ジュリスト571号(1974年)31頁以下・35頁。そのほか、黒田・前註(6)書142~149頁も参照。

※¹¹ 厚生省環境衛生局水道環境部計画課(編著)『逐条解説 廃棄物処理法[改訂新版]』(ぎょうせい、1978年)(以下「逐条解説」として引用。)32頁。

※¹² 北村喜宣『環境法[第5版]』(弘文堂、2020年)462~469頁参照。

※¹³ それでも供給は不足していたようである。寄本・前註(10)論文35頁は、「モグリ(無許可)業者」の存在を指摘し、「ともかくかれらの暗躍があつてこそ、はじめて日本の産業廃棄物の処理は、環境汚染とひきかえに破産をまぬがれているといつてもけつて過言ではない。」と断じている。逐条解説・前註(11)書35頁も、「産業廃棄物の不法投棄等の違法処分があとを絶たず、無許可の処理業者も数多く処理に従事しているなど全体として事業者責任の原則が徹底しているとは認め難い状況」と認識する。

※¹⁴ 「許可を取り消さなければならない。」という義務的取消しを規定するのは、ほかには、積立式宅地建物販売業法、割賦販売法、あへん法だけである。それぞれにおける制度化経緯は承知していないが、きわめて異例な措置であるのは明らかである。

じられている。そこで、より抜本的な業界振興策を「行政が講ずるべき」という声が上がっている。環境省が2017年に取りまとめた報告書※18は、それに応えたものだろう。

6. 憲法25条2項との関係での排出事業者処理責任

(1) 誰がための産廃処理業者?

排出事業者処理責任は、産業廃棄物処理の大原則である。廃棄物処理法の制度趣旨上、委託処理はあくまで「原則の例外」である。排出事業者なくして産業廃棄物処理業者は存在しない。

本稿の冒頭で、産業廃棄物処理業は憲法25条2項に規定される公衆衛生の実現を目的とする職業であると述べた。しかし、排出事業者処理が原則である以上、排出事業者は、公衆衛生という社会政策に対する責務を負っている。まさに、「企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility, CSR)」であり、「環境・社会・ガバナンス(Environment, Society, Governance, ESG)」である。「産業廃棄物処理基準」という文言は、排出事業者による処理を規定する廃棄物処理法12条1項に初出し、同項はその遵守を、まず排出事業者に義務付けている。その遵守が産業廃棄物処理業者に義務づけられるのは、同法14条12項によってなのである。条文の順番には、それなりの意味がある。委託処理をするとしても、排出事業者は、「そもそも論」を重く受け止めるべきである。産業廃棄物処理業者が担当するのは、あくまで「処理代行」にすぎない。同法11条1項にもとづく法的責任から逃れることはできない。

(2) 旧態依然たる排出事業者を変えるには

ところが、産業廃棄物処理業関係者からは、質は二の次で安い処理費用を求める排出事業者の実情が、相も変わらず語られている※19。優良認定を取得しても、排出事業者が優先的に契約してくれるわけではないようである。環境省のガイドラインである『行政処分の指針』は、優良認定業者を選択したことを排出事業者としてのリスクヘッジの例としているが、それほどの効果はみられない。

廃棄物処理法制定から半世紀が経過するのに、排出事業者の基本的認識はなかなか変わらない。産業廃棄物処理業者について優良化は必要であるが、廃棄物処理法の仕組みのもとで真に優良化が必要なのは、ほかならぬ排出事業者である。しかし、そなならなくとも特段の不利益

を感じないでいられるために、積極的に動こうとはしない。

優良産業廃棄物処理業者が引く手あまたになるような状態にするには、どのような方策があるのだろうか※20。何よりも、そうした処理業者が良質のサービスを安価に提供できるようになっていかなければならない。排出事業者が優良な産業廃棄物処理業者を自主的に選択する仕組みが必要である。間接的にはなるが、これが産業廃棄物処理業界の振興方策の基本になるべきではないか。

ひとつは、合併統合を通じてスケールメリットを実現することであろう。さらには、収集運搬から最終処分までを一貫してなしうるスーパー優良業者への委託の場合に、排出事業者の法的義務(たとえば、マニフェスト)に関して、思い切った規制緩和をすることである。さらには、優良化基準を厳格化するとともにこれを許可基準とし、この基準を充たした処理業者に委託すれば損金算入を30%増にできる税制措置のようにする。経済的インセンティブを見える形で制度化する必要がある。

7. 産業界が旗を振る産業廃棄物処理業の振興

かつて産業界は、最終処分場の残余容量不足を深刻に受け止め、民間施設の設置促進を図るために産業廃棄物処理事業振興財団の設立に尽力した。その後、リサイクルや発生抑制に関する施策や対応の充実により、現在では、1990年代ほどの危機感は持たれていないように見える。産業界をあげて産業廃棄物処理業界をサポートしようという動きは見られない。

排出事業者は、あくまで発注者としての立場で、処理サービスを購入するだけの存在なのだろうか。少なくとも、廃棄物処理法のもとでは、そのようにはなってない。どの排出事業者も、「持続可能な発展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)」に関心を寄せ、その推進を基本方針としている。憲法と廃棄物処理法にもとづいて、公衆衛生や生活環境の実現の一翼を担う存在であることを、SDGsとの関係で整理してもらいたいものである。

佳き産業廃棄物処理なきかぎり、佳き未来はない。未來へのコミットメントがSDGsの大きな特徴であることに鑑みれば※21、ビジネスの信頼できるパートナーとしての産業廃棄物処理業の振興それ自体に、産業界は、より真剣に取り組むべきである。

※15 北村喜宣「聖人君子たれ!? : 廃棄物処理業許可取消の要件」同『自治力の逆襲』(慈学社出版、2006年) 63頁以下参照。

※16 北村喜宣「産業廃棄物処理業優良性評価基準適合認定制度と2010年改正法」同『廃棄物法制の軌跡と課題』(信山社、2019年) 147頁以下参照。

※17 北村喜宣「廃棄物処理法制定50年に向けての優良産業廃棄物処理業者認定制度の展開」北村・前註(16)書157頁以下参照。

※18 産業廃棄物処理業の振興方策に関する検討会『産業廃棄物処理業の振興方策に関する提言』(2017年3月) (<https://www.env.go.jp/press/files/jp/105876.pdf>)。

※19 高山盛司+改田耕一「排出事業者に対して産廃処理業者が求めること:強固な信頼関係による適正処理へ」いんだすと32巻12号(2017年)31頁以下・32頁、杉本裕明「番外編・廃棄物処理法50年と廃棄物処理業の未来・誌面座談会」いんだすと35巻12号(2020年)43頁以下・47頁参照。

※20 北村・前註(17)論文、「産業廃棄物処理業のこれまでとこれから」同・前註(16)書167頁以下参照。

※21 蟹江憲史『SDGs(持続可能な開発目標)』(中央公論新社、2020年) 129頁参照。