

# 産業廃棄物規制に法的ズームイン

## 「第1回 産業廃棄物処理施設規制の変遷」

**北村 喜宣** 上智大学大学院法学研究科長  
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、持続可能な社会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。



### 1. 現在から過去を振り返る

前号で「連載最終回の今回は」と書いておきながら、「またお前か」という声が聞こえてきそうである。働きが悪かったためか、2021年度も、制裁的再登板となった。原稿の種はほぼ尽きているのであるが、廃棄物処理法の世界は奥深いので、何とか絞り出したい。あと4回お付き合いください。

さて、今回は、産業廃棄物処理「施設」の規制について考えてみたい。産業廃棄物処理「業」は、廃棄物処理法が1970年に制定された当時から許可制であった。ところが、中間処理と最終処分の全体をあわせての「産業廃棄物処理施設」が許可制になるのは、同法の1991年改正によってである。処理施設の性能は、時代とともに向上している。きわめて大雑把に言えば、昔は「危ない施設」だったのである。それなのに、初期においては、なぜ十分な法的対応がされなかったのだろうか。

廃棄物処理法の1997年改正によって、処理施設の許可制は現在の状態になった。以下では、規制の歴史をさかのぼり、同法が産業廃棄物処理施設をどのように扱ってきたのかをみてみよう。

### 2. 産業廃棄物処理施設と届出制

#### (1) 対象施設

1970年法のもとでは、産業廃棄物処理施設は、届出制であった。その対象になっていたのは、「廃プラスチック類処理施設その他の産業廃棄物の処理施設で政令で定めるもの」（15条1項）であった。当時の施行令をみると、そこで指定されているの

は、次の施設であった。カテゴリーに該当すればすべてが対象になるのではなく、一定規模以上のものだけを対象にする（＝それ未満は対象外とする）「スソ切り」がされている。

#### ○廃棄物処理法施行令7条（1971年制定当時）

法第15条第1項の政令で定める産業廃棄物処理施設は、次の通りとする。

- 一 汚泥の脱水施設であつて、一日当たりの処理能力が十立方メートルをこえるもの
- 二 汚でいの乾燥施設であつて、一日当たりの処理能力が十立方メートル（天日乾燥施設にあつては、百立法メートル）をこえるもの
- 三 汚でいの焼却施設であつて、一日当たりの処理能力が五立方メートルをこえるもの
- 四 廃油の油水分離施設であつて、一日当たりの処理能力が十立方メートルをこえるもの…
- 五 廃油の焼却施設であつて、一日当たりの処理能力が一立方メートルをこえるもの…
- 六 廃酸又は廃アルカリの中和施設であつて、一日当たりの処理能力が五十立方メートルをこえるもの
- 七 廃プラスチック類の破砕施設であつて、一日当たりの処理能力が五トンをこえるもの
- 八 廃プラスチック類の焼却施設であつて、一日当たりの処理能力が0.1トンをこえるもの
- 九 有害物質を含む汚でいのコンクリート固形化施設
- 十 水銀又はその化合物を含む汚でいのばい焼施設

要するに、中間処理施設である。これらについては、施行規則が定める維持管理基準を遵守する義務があり（15条2項）、その不遵守に対しては改善命令が規定されていた（15条3項）。しかし、それぞ

れのカテゴリーにおいてスソ切りがされている規模未達の施設については、「産業廃棄物処理施設」とはみなされないため、何の規制もなかった。さらに重要なのは、最終処分場がそもそも「産業廃棄物処理施設」に含まれていなかったことである。

現在からみれば、「ウッソー」である。なぜ最終処分場を対象から外したのか。1970年法の解説書の15条の部分は、何も語っていない<sup>※1</sup>。もちろん、実態としては、最終処分場がなかったわけではない。廃棄物処理法の前身である清掃法においては、最終処分場は「ごみ処理施設」のひとつとしては認識されていなかった<sup>※2</sup>。このため、「そういうもの」という「思考の慣性」が、1970年法に及んでいたのだろうか。廃棄物処理法の大きな謎のひとつである。

## (2) 届出制

1970年当時の廃棄物処理法は、上記の産業廃棄物処理施設に関して、「その工事に着手する前に、…都道府県知事に届け出なければならない。」(15条1項)と規定していた。1995年に制定された行政手続法は、「届出」について、「行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもの」（2条7号）と定義し、「当該届出が法令により当該届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続上の義務が履行されたものとする。」(37条)と規定する。

この定義に照らしてみれば、1970年法のもとでは、まさに工事着手前に届け出ただけでよかったのである。その時点で、維持管理基準に適合した操業が可能かどうかは、チェックされない。戸籍法49条にもとづく出生届や住民基本台帳法22～24条にもとづく転入・転居・転出届と同じであった。純粋な届出制といえる。しかし、届出を義務づける環境法は、そうした仕組みばかりではない<sup>※3</sup>。

廃棄物処理法と同じく第64回臨時国会（公害国

会）で制定された水質汚濁防止法をみてみよう。汚水を発生させる特定施設の設置は届出制であるが、届け出られた施設設置計画の審査を行政がするために60日間を確保し、その期間中は、操業ができないようになっている。大気汚染防止法も同様である。これを「計画変更命令付き届出制」という<sup>※4</sup>。ところが、中間処理施設規制は、同じ届出制でも、出生届と同様の一番緩やかな規制となっていたのである。なぜそうだったのか。国会における法案審議をみても、この論点は出てこない。これまた廃棄物処理法の大きな謎のひとつである。

許可制にせよ届出制にせよ、一定範囲を規制対象にするということに共通するのは、当該対象に関する情報を行政が入手できるという点にある。事業者からの情報提供を通じて、どこでだれが何をしているのかがわかるのである。しかし、維持管理義務違反の命令は、操業後のものである。届出を通じて把握した対象に適宜立ち入って実情をチェックし、問題があれば事後的に改善命令を出すことで足りるとされていた。

最終処分場はもとより、中間処理施設についても、1970年当時には、それほど厳しく対応する必要はないと考えられていたのだろうか。廃棄物処理法の法案審議された第64回国会の会議録をみても、「産業廃棄物処理施設」という言葉はみつけないことはできない。前回の連載において、「産業廃棄物処理業は、注目も祝福もされずに誕生した」と記したが<sup>※5</sup>、事情は産業廃棄物処理施設についても同様であった。

## 3. 産業廃棄物最終処分場の届出制

産業廃棄物最終処分場が廃棄物処理法の規制対象になるのは、1976年改正によってである。この改正の中心は、産業廃棄物規制の強化であった。

15条も、この改正によって修正を受ける。第1は手続であり、単なる届出制から上述の「計画変更命

※1 瀬田公和+江利川毅『逐条解説廃棄物処理法』（帝國地方行政学会、1972年）107頁以下参照。基本的に7条が既定する一般廃棄物処理施設と同様である。同書59頁は、「設置の届出を行なう一般廃棄物処理施設は、し尿又はごみに中間処理を加える施設のすべて」と解説している。

※2 田中正一郎『清掃法の解説』（日本環境衛生協会、1966年）73頁以下参照。

※3 阿部泰隆『行政の法システム（新版）』（有斐閣、1997年）80～81頁参照。

※4 北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）362頁・398頁参照。

※5 北村喜宣「産業廃棄物処理業の来し方・行く末」JWセンター情報20巻4号（2021年）22頁以下・23頁。

令付き届出制」になった。何らかの具体的問題が認識されたのであろうか。第2は対象であり、最終処分場が追加された。「産業廃棄物処理施設」の定義は、15条1項においてされているが、その内容を決定する廃棄物処理法施行令7条も改正された。PCB汚染物・処理物に関係する中間処理施設のカテゴリーが追加されて中間処理施設としては13になったほか、14番目として、以下が追加されたのである。イは遮断型、ロは安定型、ハは管理型と称されている<sup>※6</sup>。限界はあるものの、最終処分場の全面的野放し状態が解消された。1976年改正の「一つの目玉」とされる<sup>※7</sup>。しかし、遅きに失したというほかない。

### ○廃棄物処理法施行令7条

十四 産業廃棄物の最終処分場であつて、次に掲げるもの

イ 第6条第1項イ(1)から(6)までに掲げる産業廃棄物の埋立処分の用に供される場所

ロ 廃プラスチック類、第1条第5号から第7号まで又は第9号に掲げる産業廃棄物その他これらに準ずるものとして環境庁長官及び厚生大臣が指定する産業廃棄物の埋立処分の用に供される場所…であつて、その面積が3000平方メートル以上のもの

ハ イ及びロに規定する産業廃棄物以外の産業廃棄物の埋立処分の用に供される場所…であつて、その面積が1000平方メートル以上のもの

中間処理施設についてスソ切りがされていたためか、最終処分場についても（さすがに遮断型はそうではないが）その方針が踏襲されている。スソ切りがあるならば、設置者は、規模をギリギリにして（あるいは、いくつかに分割して）届出制の対象とならないよう行動するだろう。維持管理基準も「産業廃棄物処理施設」についてのみ適用されたから、スソ切り未満となった（それゆえに、産業廃棄物処理施設ではない）「産業廃棄物を処理する施設」に関しては、行政が情報を把握することもできないし、処理にあたって遵守すべき基準もないという状

態であった。この制度が不法投棄や不適正処理の温床となるのは、火を見るより明らかである。

## 4. 産業廃棄物処理施設の許可制

### (1) 許可制となった理由

産業廃棄物処理施設の届出制は、1991年改正によって許可制になった。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部を改正する法律」による改正であったが、その提案理由では、次のような説明がされた<sup>※8</sup>。

増大する廃棄物を適正に処理するために必要な最終処分場等の廃棄物処理施設の確保は困難となつてきており、廃棄物の不法投棄等の不適正な処理が大きな社会問題となつております。

(略)

廃棄物処理施設については設置の許可制、施設使用開始前の検査制度の導入等により地域に信頼される施設の整備を推進することとしております。

これは一見矛盾するような説明である。処理施設確保のためにはつくりやすくすればよいのであり、規制強化ではなく規制緩和をするべきである。ところが、そうはなっていない。

おそらくは、従来の緩い規制制度のもとでの処理施設の操業や産業廃棄物の不法投棄によって生活環境保全の観点から支障が発生していたために、産業廃棄物そのものに対する社会の不信感が高まっていたことから、規制を強化して信頼を回復するのが施設確保の近道という認識になったのであろう。「現行法は届け出制でございますけれども、許可制とすることで…処理施設の安全性や信頼性の一層の確保に努めていく所存」<sup>※9</sup>とされた。また、「知事等のその場所場所に応じましての環境保全に対する検討、配慮が施設に反映できますように届け出制から許可制に改め、許可に当たって条件を付すことができるという条項を入れた」<sup>※10</sup>と説明された。

※6 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）195頁参照。

※7 第77回国会参議院社会労働委員会会議録3号（1976年5月11日）17頁【厚生省環境衛生局水道環境部長・山下眞臣答弁】。

※8 第121回国会参議院厚生委員会会議録7号（1991年9月24日）8頁【厚生大臣・下条進一郎説明】。

※9 第121回国会衆議院厚生委員会会議録6号（1991年9月11日）15頁【厚生大臣・下条進一郎答弁】。

※10 第121回国会衆議院厚生委員会地方行政委員会商工委員会環境委員会連合審査会議録1号（1991年9月13日）12頁【厚生省生活衛生局水道環境部長・小林康彦答弁】。

新しい15条は、1項で「都道府県知事の許可を受けなければならない。」とし、2項で技術上の基準への適合などの基準を明示する。3項で「生活環境保全上必要な条件を付することができる。」とし、4項で適合検査に合格しないと使用してはならないとする。5項は、以前からあった維持管理基準の遵守である。

## (2) 規制強化としての許可制

計画変更命令付き届出制と許可制を比較してみよう。1976年改正法は、届出にかかる施設が技術上の基準に適合しているかを審査して、届出後30日以内（最終処分場の場合は60日以内）に計画変更命令を出せるとする。命令違反は刑罰である。審査して問題なしとなれば建設できるし、この点は、許可でも同じである。

許可の場合、技術上の基準に適合しない操業がされれば許可取消しができるけれども、届出制の場合には届出の取消しはありえない。また、届出の場合には、条件をつけることはできない。もっとも、届出制のもとでも、使用停止命令は出せるのであり、実質的に異なるかとなると、そうでもない。同じようなものなのかといわれれば、そのようでもあるが、行政法的観点から整理すれば大きな違いがある。

## (3) 許可という仕組み

「ある種の国民の活動を一般的に禁止したうえで、国民からの申請に基づき審査を行い、一定の要件に合致する場合、禁止を個別具体的に解除する法的仕組み」<sup>※11</sup>が許可制である。これに対して、届

出制は、「国民がある行動をとる前または後に、行政機関への届出を義務づける仕組み」<sup>※12</sup>とされる。

許可制の対象となる行為は、「そもそもできない」のである。経済活動の自由に対する大きな法的制限が課せられている。基本思想が随分と異なっている。

もっとも、重要なのは基準である。これが緩やかであれば、「そもそもできない」といっても基準を満たせばよいだけである。道路交通法84条にもとづく運転免許は許可制の典型例であるが、私たちは、「免許の取得は別に大変ではなかった」と感じている。ところが、この基準の項目が増えて内容も強化されるとハードルが高くなり、クリアは困難になる。また、試験場での筆記試験で90%をとれば合格となる運転免許とは異なり、基準が抽象的に規定されている場合には、判断をする側の裁量が大きくなる。

1997年改正によって強化された許可制には、こうした側面が反映されている。第1に、最終処分場（安定型、管理型）にあったスソ切りが廃止された。第2に、一定の中間処理施設およびすべての最終処分場の許可申請にあたって生活環境影響調査を義務づけ、その内容をもって「周辺地域の生活環境について適正な配慮がなされた」（15条の2第1項）かどうかを判断するとされた。その背景には、「近年の廃棄物処理に対する住民の不安や不信感の高まりを背景として、その設置や運営をめぐる地域紛争が多発し、その確保がますます困難になっており、このような傾向が続けば、将来、廃棄物の適正な処理に支障を来しかねない深刻な状況」<sup>※13</sup>があった。産業廃棄物処理施設の規制の展開をまとめると、以下ようになる。

	1970年法	1976年改正法	1991年改正法	1997年改正法
中間処理施設	単純届出制 (スソ切りあり)	計画変更命令付き届出制 (スソ切りあり)	許可制 (スソ切りあり)	許可制 (スソ切りあり)
最終処分場	—	計画変更命令付き届出制	許可制 (スソ切りあり)	許可制 (スソ切りなし)

※11 宇賀克也『行政法概説 | 行政法総論 [第7版]』(有斐閣、2020年) 94頁。

※12 同上111頁。

※13 第140回国会参議院厚生委員会会議録9号(1997年4月10日) 23頁 [厚生大臣・小泉純一郎説明]。

その後も、2000年改正で、省令指定施設への適正配慮要件、および、ダイオキシン類大気環境基準不達成地域要件が追加され、現在に至っている（15条の2）。

もっとも厳しい規制は、「禁止制」であるが（例：売春防止法3条、覚醒剤取締法13条）、産業廃棄物処理施設が全面禁止になることはありえない。しかし、現在の基準が不十分と判断されれば、一定地域における立地禁止など、その強化は多いにありうる。こうした法政策は、いわゆる水道水源保護条例によって実現されている。

## 5. 「千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例」が提起した問題

産業廃棄物処理施設のうち中間処理施設に関しては、現在でもスソ切りがある。それ未満の施設は廃棄物処理法の規制を受けないのであるが、それでは、一切の規制がされないという権利が保障されているのであろうか。法律の規制が最大限（ナショナル・マキシマム）かどうかである。

この点が問題となったのが、「千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例」（2002年）の立案過程であった。処理能力が200kg/時以上となっている焼却施設（施行令7条）に関して、これを50kg/時以上とするなど、同法の規制対象外の施設に規制の網を掛けようとしたのである。198kg/時を1基とか98kg/時を2基というように、スソ切りギリギリの規模を狙ってくる「規制のがれ事案」への対応のためであった。

これに対し、環境省と検察庁は、この措置を「違法」と評価した<sup>※14</sup>。廃棄物処理法の規制を最大限と解したのである。しかし、千葉県は、自治的法解釈にもとづき、これを「小規模産業廃棄物処理施設」として、許可制の対象とする条例を制定している（12条以下）<sup>※15</sup>。最大限ではなく最小限（ナショナルミニマム）と解したのであろう。このよう

に、事業活動の規制は、法律だけではなく条例によっても実施される。

もっとも、条例規制に限界がないわけではない。自治体に条例制定権を保障する憲法94条に「法律の範囲内で」とあるように、法律違反は違法である。何が「法律」であるかは解釈論上の難問であるが、地域の地理的・社会的事情に照らして規制の必要性があり、しかも、法律規制とのバランスを欠いていないかぎりは適法と解するのが分権時代の法解釈である。この点で、国の法解釈は古臭い。事業者としては、廃棄物処理法だけでなく、都道府県条例にも目を配っていなければならない。

※14 「千葉県の産廃条例案 不法投棄防止へ“独自の網” 検察・法務当局「待った」」産経新聞2002年2月20日参照。

※15 「堂本・千葉県知事1年しがらみ無縁地元賛否迫力の交渉、国折れる」朝日新聞2002年4月5日、北村喜宣「ツノ出せやうせ！：千葉県廃棄物処理適正化条例」同『自治力の冒険』（信山社出版、2003年）107頁以下参照。当時の千葉県の産業廃棄物政策に関しては、平野美夫「不法投棄の撲滅目指して 産廃処理対策 千葉県」環境新聞2002年6月19日参照。