

日本の廃棄物問題と 関連法制度について

赤石 秀之

はじめに

- 1 戦後の廃棄物問題と廃棄物処理法の制定
- 2 循環型社会関連法と新しい廃棄物問題の発生

おわりに

はじめに

日本は、戦後、社会・経済活動を通じた著しい経済発展を経験するとともに、多くの環境問題も経験し、それに対処してきた。例えば、四大公害（水俣病・第2水俣病・四日市ぜんそく・イタイイタイ病）に代表される高度経済成長期の環境問題では、企業の経済活動の結果生じた有害物質が水質・大気汚染を引き起こし、それが近隣住民に健康被害を与えた。しかし、いわゆる公害裁判を経て、原告（被害者）側が勝利し、加害企業の過失が認められた。そして、昭和48年の「公害健康被害の補償等に関する法律」に基づいて、企業・国・自治体は被害者に対する補償などを行ってきた。現在でも、汚染が完全に除去され、被害者に対する完全な補償がなされているとは必ずしも言えないが、同じような問題が現在でも生じることは無いと考えられる。

一方で、人々の生活に密接であり、今でも依然として日本の環境問題に貢献し続けているものとして、廃棄物に係る問題（以下、廃棄物問題）が挙げられる。本来、廃棄物は人々の生活とは不可避のものであり、様々な社会・経済活動を通じて発生するものである。そして廃棄物はそのまま何も処理せずに放置しておく、悪臭、水質汚染や土壌汚染など何らかの環境問題を引き起こしてしまうものでもある。これらの環境問題を回避するためには、人々の力だけではなく、国や自治体などによる対処が求められる。実際、過去から現在にかけて、廃棄物問題に対処するために、国は廃棄物に係る法律を制定し、廃棄物処理制度を整備してきた。しかし、廃棄物に係る法制度の整備は新たな廃棄物問題を生み出し、また新たな廃棄物問題は更なる廃棄物に係る法律の制定を促しており、依然として廃棄物問題に対する完全な解決策を得ることは出来ていないようである。そのため、廃棄物問題は様々な環境問題の中でも、昔から人々の関心を集めてきた。また、公共政策の観点からも、廃棄物問題を解決する方法を探ることは現在でも重要な課題であり続けている。

そこで、本稿の目的は、戦後から現在までに至る日本の廃棄物問題と、それに係る法制度の動き

について概観することで、現在の廃棄物問題における政策的課題について考察することである。

したがって、本稿の構成は以下になる。次節では、戦後から高度経済成長期の終わりまでの廃棄物問題と関連する法制度の特徴について見ていく。そして3節では、現代の廃棄物問題に関する法制度の特徴を明らかにし、新たな廃棄物問題の状況について見ていく⁽¹⁾。最後に、現在の日本が抱えている廃棄物問題に関する政策的課題について考察し、本稿の結論とする。

1 戦後の廃棄物問題と廃棄物処理法の制定

本節では、まず戦後の廃棄物問題とそれに係る法律の特徴について確認する。そして、高度経済成長期の廃棄物問題の状況を概観し、新たに制定・施行された廃棄物に係る法律の特徴について明らかにする。また新たな廃棄物に係る法律施行後に生じた廃棄物問題や、それに対応するべく進められてきた廃棄物処理制度の整備の特徴について確認していく。

(1) 戦後の廃棄物関連法の制定・施行と高度経済成長期の廃棄物問題

戦後日本において、廃棄物問題は、汚物による「公衆衛生の問題」として認識されていた。これは、都市への人口の流入などによる廃棄物の排出量の増加と、化学肥料の普及を背景としてし尿処理の問題が大きくなってきたことが原因と考えられる。そのような状況下で、昭和29年4月に「清掃法」が公布され、7月に施行された。本法では、汚物を衛生的に処理し、生活環境を清潔にすることにより、公衆衛生の向上をはかることを目的としていた。具体的には、清掃事業の実施主体を全国の自治体に拡大し、市街地を中心とした汚物処理の区域を明確にすることで、廃棄物処理体制の整備が図られた。また、本法において対象となる「汚物」を、「ごみ、燃え殻、し尿または犬、猫、鼠等の死体」と定義している。本法の特徴としては、廃棄物は、処理しなければ、ハエや悪臭の発生源となり、国民の健康に悪影響を与えるものとして見なされていたことである。

清掃法の施行後、昭和30年代から昭和40年代中頃にかけて、日本は高度成長期に突入する。この時代は、三種の神器(テレビ・冷蔵庫・洗濯機)に代表されるように、急速な経済発展を背景として、大量生産・大量消費型の社会が形成された時代である。そして、大量生産・大量消費型社会の形成を背景として、更なる新製品やニューモデルの登場が既存製品の陳腐化を早め、廃棄物の発生量の増加に繋がった。また、工業や商業の都市への集中を伴い、地方から都市への人口流入が加速し、都市部での大量の廃棄物発生をもたらした。

一方では、生活の利便性の向上を背景として、大量の紙類やプラスチック類の排出がなされ、またカン・ビン類などの飲料容器や金属・ガラス類などの増加、そして家電製品の普及による大量の粗大ごみの発生をもたらした。これは、発生する廃棄物の質の変化をもたらし、現状の自治体にお

(1) 廃棄物に関する基本文献では、廃棄物問題と法制度とは個別に扱われることも少なくないが、本稿では、廃棄物問題が新しい法制度を生み、新しい法制度が新たな廃棄物問題を生む、という図式の下で戦後から現在までの廃棄物問題と関連法制度の動きを見ていくことに特徴がある。したがって、以下2節と3節の内容は、廃棄物問題と法制度に関する基本文献から筆者が適宜加筆し再構成したものである。

ける処理技術では困難なものとなってきた。

さらに、事業者の生産活動から生じる廃棄物に係る問題も生じてきた。これは、建設廃材や有害廃棄物など、自治体で処理困難な廃棄物を増加させた。それらの不適正処理は水質汚濁などの環境汚染を引き起こし、公害問題を顕在化させた。

（２）日本の廃棄物処理制度の整備と社会問題としての廃棄物問題

以上のような廃棄物問題に対処するために、昭和45年のいわゆる「公害国会」において、清掃法は廃止され、新たに「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、廃棄物処理法）」が制定された。本法は翌年の9月末に施行され、これをもって現在の日本の廃棄物処理制度の基本的枠組みが形成された。本法では、廃棄物は、事業者の生産活動から生じる廃棄物(産業廃棄物)と、それ以外の一般廃棄物に区分し定義された。そして、汚染者支払い原則に基づいて、事業者による産業廃棄物に対する処理責任が明確にされた。また、事業者は、物の製造、加工、販売などに際して、その製品、容器などが廃棄物となった場合においてその適正処理が困難とならないようにしなければならないこととされ、事業者の責務が定められた。さらに本法では、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的としている。このことは、清掃法においては衛生処理の観点だけから廃棄物処理を行うことが規定されていたが、本法において初めて生活環境の保全という環境問題を意識した廃棄物処理制度が構築されたことを意味する。

廃棄物処理法の制定によって、産業廃棄物と一般廃棄物とに分類され、それらの処理責任などが明確になったが、これは新たな位置づけであったため、その処理実態を的確に把握する仕組みが不十分となり、産業廃棄物の不法投棄などの違法行為が生じてしまった。例えば、昭和50年夏には、東京都内の重クロム酸ソーダ等六価クロム化合物製造工場における有害物質の埋立て処分に伴う周辺の環境汚染が、住民の健康被害の恐れを生じさせた。ここから、他地域でも同様の汚染の可能性が発覚し、当時は大きな社会問題となった。また一般廃棄物に関しては、全ての地域で十分な処理能力が確保出来ない状況下で、公害問題による環境汚染への人々の関心が高まり、一般廃棄物の処分について発生した地域内で処理すべきであるという自区域内処理の考え方が広まった。そのため、最終処分場を持っていない自治体と、一般廃棄物の搬入を阻止しようとする自治体の間での紛争が生じてしまった。

このように、新たな廃棄物処理制度の下で、社会問題として注目を浴びるほどに廃棄物問題は更なる深刻化を増し、それに対応すべく廃棄物適正処理のための各種基準などが策定され、廃棄物処理制度の整備が進められた。昭和51年には、廃棄物処理法の改正が行われ、排出事業者・処理業者の確実な責任の遂行や最終処分を確保する観点からの規制強化がなされた。そして、翌年には、「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める命令」が公布され、廃棄物の内容に応じて、遮断型、安定型、管理型の３類型を最終処分場の方式として定め、各類型に応じた構造・維持管理上の基準が設定された。

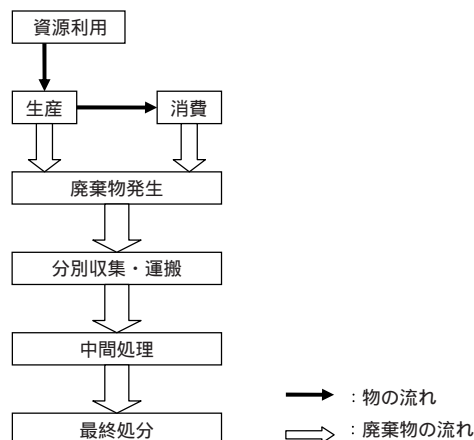
以上のように廃棄物処理制度の整備は進められてきたが、当時の廃棄物処理制度は、廃棄物の発生量に応じた収集能力の向上、廃棄物の減量化・減容化等を目的とした中間処理施設の整備や廃棄物の内容に応じた最終処分場の建設を通じた処理能力の拡充を中心的に進めてきた。つまり、当時

の廃棄物処理制度は、廃棄物の発生量や廃棄物の質の変化自体に対しては具体的な策を講じずに、多様な質を持ち大量に発生した廃棄物を適正に処理することにのみ焦点を当ててきたといえる。

このような、いわゆる対症療法的な法制度は、新たな廃棄物問題をもたらした。それは、ダイオキシン問題やPCB問題に代表されるような、廃棄物処理を起因とした環境問題である。まず、ダイオキシン問題について見ていく。これは、発がん性物質と言われるダイオキシンが中間処理施設の焼却過程で生成され、排出ガス・焼却灰とともに排出されることが発覚したことで、住民による焼却施設の操業停止等を求める訴訟や反対運動が生じることによって社会問題化してしまった。そして、PCBとは、ポリ塩化ビフェニールの略であり、電気機器を始めとする幅広い用途に用いられてきた物質であり、その人体への有害性が社会問題化し、昭和49年には新たなPCBの製造・使用は禁止となった。一時、PCB焼却施設の設置の動きもあったが、焼却に伴う排ガス等に対する住民の不安を拭う事が出来ず、未処理で大量のPCBが長い間保管されてきた。しかし、その間に紛失が起きる、劣悪な保管状況等によって、環境汚染の危険性が指摘された。最後に、最終処分場の建設に係る問題が存在する。これは、埋立てに伴う浸出水による水質汚染や土壌汚染等の環境リスクの高まりから、住民による最終処分場建設への反対運動が生じたことによって、新たな最終処分場の確保が困難となったことである。この問題を背景として、香川県豊島で発覚した大規模な産業廃棄物の不法投棄事件などをもたらした。

以上、本節で概観してきた廃棄物問題とそれに係る法制度の状況から、戦後からバブル期後までの経済における物そして廃棄物の流れをまとめたのが、表1である。表において、資源利用から生産そして消費への流れは経済における物の動きを示している。これは、事業者が原油や鉄などの資源を利用して生産活動を行い、消費者と物を取引していることを示している。そして、事業者による廃棄物である産業廃棄物と消費者から生じる一般廃棄物とが経済における廃棄物の発生量となり、そこから分別収集・運搬、中間処理そして最終処分への流れが廃棄物の動きである。

表1 戦後からバブル期後までの物・廃棄物の流れ



2 循環型社会関連法と新しい廃棄物問題の発生

前節では、戦後の廃棄物問題から始まり、廃棄物処理法成立後に生じた廃棄物問題までを概観してきた。本節では、それ以降から現在に至るまでの廃棄物問題とそれに係る法制度の状況について確認していく。

（１）廃棄物問題に対する新しい対応

前節の最後に見たように、その当時の廃棄物処理制度は対症療法的であり、その事が様々な環境問題を引き起こし、それによる人々の反発から、同様の考え方で制度を進めていくことには限界が生じてきていた。そこで、廃棄物排出抑制や再生利用等により最終処分場の延命化を図ることを目的として、廃棄物処理法の改正が行われ、「再生資源利用促進法」が制定・施行された。

まず、「改正廃棄物処理法」は平成３年に制定、Ｈ４年に施行されたが、従来の廃棄物処理法と大きく異なるのは、その目的において、廃棄物の排出抑制や再生利用による減量化を位置づけた点にある。また、特別管理廃棄物制度を導入し、人の健康又は生活環境に係る被害を生ずる恐れがあるものを特別管理廃棄物(特別管理一般廃棄物・特別管理産業廃棄物)と定義し、その処理に際しては、内容に応じた特別な基準を設けることで、有害廃棄物の適正処理の仕組みを確保した。そして、不法投棄等の不適正処理を防止するための罰則強化を行った。また、「再生資源の利用の促進に関する法律（以下、再生資源利用促進法）」は平成３年に制定・施行された。本法は、資源の有効な利用の確保を図るとともに、廃棄物の発生及び環境の保全に資するため、使用済み物品等及び副産物の発生の抑制並びに再生資源及び再生部品の利用の促進に関する所要の措置を講ずる、ことを目的としていた。この事は、日本において初めて廃棄物減量化の手段として、リサイクルが明確に位置づけられたことを意味している。

以上のように、従来の廃棄物発生量に応じた対症療法的な法制度に対して、ここでの考え方は廃棄物発生量それ自体に注目することで、従来よりも事前的制度が構築された。

この政策転換は、地球温暖化などの地球環境問題への国際的な取組みの中で、先進諸国においても廃棄物減量化の手段としてリサイクルが注目されてきたことが大きな要因である。さらに、平成４年の地球サミット（国連環境開発会議）において生まれた「持続可能な発展」という概念に基づいて、昭和42年に制定された「公害対策基本法」に代わるものとして平成５年に「環境基本法」が制定・施行された。また時を同じくして、平成４年には、国際的な有害廃棄物の越境移動を規制する「バーゼル条約」が採択され、日本においても、「特定有害廃棄物等の輸出入などの規制に関する法律(以下、バーゼル法)」が制定された。同時に、廃棄物処理法が改正され、廃棄物の輸出入に関して、環境大臣の確認・許可を要する等の規制が行われた。これらは、廃棄物問題が国内だけの問題ではなく、国際的な問題として認識され始める契機となった。

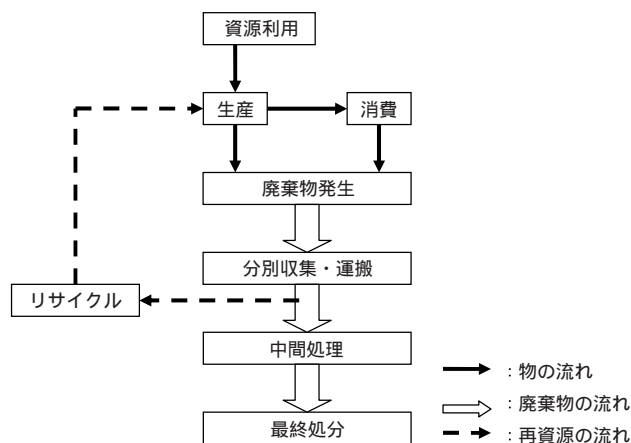
この頃には、国際的な取組みだけでなく、国内の法制度の整備も進んできた。まず平成６年には、廃棄物処理法の第６条の３の規定に基づいて、適正処理困難物として特定の一般廃棄物（ゴムタイヤ、大型テレビ、大型冷蔵庫、スプリング入りマットレス）を指定し、これらの処理に関しては事

業者に協力を求めることが可能となった。また平成7年には、個別製品に対するリサイクルを義務付ける法律（通称、個別リサイクル法）の最初のものとして、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進などに関する法律（以下、容器包装リサイクル法）」が制定され、平成10年には「特定家庭用機器再商品化法（以下、家電リサイクル法）」が制定された⁽²⁾。

そして、平成9年には廃棄物処理法の改正が行われ、リサイクル推進や不法投棄対策が図られた。リサイクル推進に関しては、再生利用認定制度が新設され、一定の廃棄物のリサイクルについては、環境大臣の認定を設け、それを受けた場合には処理施設等の許可が不要となる。これは、リサイクルに係る規制緩和として見なされ、特に個別リサイクル法の促進を意図したものである。また、不法投棄対策に関しては、廃棄物管理票（マニフェスト）制度がすべての産業廃棄物に適用されることが定められた。また、不法投棄等に対する罰則が大幅に強化された。「不法投棄に係る原状回復措置命令」が履行されない場合に、都道府県が代執行する規定が導入され、その費用を支援するための基金が置かれた。最後に、平成11年に「ダイオキシン類対策特別措置法（以下、ダイオキシン特措法）」が制定されることによって、焼却施設における規制が強化され、中間処理におけるダイオキシン類の排出は環境基準内に削減された。

以上、本節前半で概観してきた廃棄物問題とそれに係る法制度の状況から、バブル期後から平成12年までの経済における物、廃棄物そして再生資源の流れをまとめたのが、表2である。表1との違いは、廃棄物削減手段としてリサイクルが明確な役割を果たすようになったことである。

表2 バブル期後から平成12年までの物・廃棄物・再生資源の流れ



（2）循環型社会関連法の整備と新たな廃棄物問題の発生

以上見てきたように、廃棄物処理制度はリサイクルを中心とした整備が行われているが、ここでのリサイクルは中間処理や最終処分へ回ってしまう廃棄物を出来る限り削減するための、いわゆる

(2) ここで、「容器包装リサイクル法」と「家電リサイクル法」の二つの内容に関しては、本節の後半でまとめて説明される。

廃棄物減量化手段の一つとしての側面が大きかった。しかし、大量生産・大量消費の陰にはその生産を賄うだけの大量の資源消費が存在している。さらに世界的にも資源が枯渇している現状を考慮した時、ほとんどの資源を海外に依存している日本にとって、現在の大量生産・大量消費型社会を早期に変更する必要に迫られた。そこで、リサイクルのもう一つの役割である、ヴァージン資源の節約という側面を利用した社会を目指すことが目標として定められた。

その結果、平成12年に「循環型社会形成推進基本法」が制定され、平成13年に施行された。本法において、循環型社会とは、「第1に製品等が廃棄物等となることを抑制し、第2に排出された廃棄物等については出来るだけ資源として適正に利用し、最後にどうしても利用できないものは適正に処分することが徹底されることにより実現される、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷が低減される社会」と定義される。また、そのような社会を形成するための施策の優先順位が定められている。それは、第1に廃棄物の発生抑制（リデュース）、第2に再使用（リユース）、第3に再生利用（リサイクル）、第4に熱回収（サーマル・リサイクル）、そして最後に適正な処分となっている。ここで、従来の廃棄物処理制度と異なるのは、リデュース・リユースの観点が明確となり、さらにリサイクルよりも上位に位置している点である。この事は、更なる廃棄物排出抑制のためには、廃棄物自体を発生させない事が重要であるという考えを表していると言える。そして、もう一つの重要な相違は、「拡大生産者責任」⁽³⁾の概念を重視している点である。これは、最終的な排出者が消費者であったとしても、その廃棄物に係る責任はその製品の生産者にあるということを意味している。この事は、生産者に対して製品が廃棄物となることを想定した行動を取らせようとすることを企図している。

しかしながら、「循環型社会形成推進基本法」は廃棄物処理制度における新たな基本理念を示すだけに留まっている。そのため、循環型社会を形成するための具体的な方策が同年に次々と成立した。それらは、「資源の有効な利用の促進に関する法律（以下、資源有効利用促進法）」、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（以下、建設リサイクル法）」、そして「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（以下、食品リサイクル法）」である。最初の「資源有効利用促進法」は、「再生資源利用促進法」の改正版であり、従来と異なるのはリデュース・リユース対策を重視している点である。また、「建設リサイクル法」は、建設工事によって生じる建設廃棄物のリサイクルを事業者に義務付ける法律である。また、「食品リサイクル法」は、食品の売れ残りや食べ残しにより、又は食品の製造過程において発生する食品廃棄物のリサイクルを義務付ける法律である。また、循環型社会形成推進基本法施行の翌年である平成14年には「使用済み自動車の再資源化等に関する法律（以下、自動車リサイクル法）」が制定され、廃自動車のリサイクルに関する仕組みが定められた。

現在までの所、制定・施行されている個別リサイクル法は以上であり、ここでは全部で五つの法

(3) 拡大生産者責任とは、OECD（2001）によると、「製品の生産者に対して、使用済みの製品の回収・リサイクル・処理に関して物理的または（及び）財政的責任を全部または一部付与する環境政策アプローチ」と定義されている。つまり、従来、自治体が担ってきた消費者による使用済み製品の回収・リサイクル・処理に関する責任を、製品の生産者にまで拡大するという概念である。

律の主要内容に関して、以下でまとめておく。

（１）容器包装リサイクル法

目的：本法では、輸送、商品の保護、販売促進等の目的で使われる全ての容器包装を対象として、市町村がこれらを分別収集した場合は、製造販売にかかる事業者に取り取らせてリサイクル（再商品化）させる制度である。再商品化は、各事業者が個別に行ってもかまわないが、指定法人に委託することもできる。実際には指定法人が窓口となって、再商品化の技術のある再生資源業者等に市町村から（回収した容器包装を）取り取らせることになる。各事業者は、再商品化にかかるコストを指定法人に支払う。再商品化の方法は、「マテリアルサイクル」すなわち原材料としての利用が原則で、どうしても原材料として利用できない場合は国が方法を定めることになっている。

各関係主体の役割：

消費者：分別収集に協力する。

市町村：容器包装の分別収集に努める。

事業者：市町村が分別収集した容器包装を再商品化する。

（２）家電リサイクル法

目的：家電リサイクル法は、販売店による下取りという古くからの慣習を制度化し、販売店に戻った使用済み製品をメーカーに取り取らせることによって部品・素材のリサイクルを図ろうというものである。平成10年12月にエアコン、テレビ（液晶は除く）、冷蔵庫、洗濯機の4品目が当初の対象機器として指定された。そのため家電リサイクル法と呼ばれている。対象は、家電製品を中心とする家庭用機器から、市町村等による再商品化等が困難であり、再商品化等をする必要性が特に高く、設計、部品等の選択が再商品化等に重要な影響があり、配送品であることから小売業者による収集が合理的であるものを対象機器として政令で指定することとなっている。再商品化とは部品や材料を新たな製品の原材料または部品として利用することと、これを燃料として利用することと定められている。再商品化の方法は、国が定める基準に従わなければならない。具体的には次の基準以上の再商品化（部品・材料のリサイクルのみ。熱回収は当初は含まれない）。エアコン（60%以上）、テレビ（55%以上）、冷蔵庫（50%以上）、洗濯機（50%）。家電リサイクル法では、小売店が引き取る場合に、再商品化のために必要な費用を排出者に請求できることを定めている。料金は、小売業者の引き取り料金（収集運搬料金）、メーカーが再商品化するための料金（再商品化等料金）がある。適正にリサイクルされたかどうかを確認するために、小売業者は家電リサイクル券の写しを消費者に交付しなければならない。この券はマニフェスト（廃棄物管理票）を兼ねたものである。料金は、排出時に消費者が負担する方式となっている。また料金はメーカーが自由に設定し、行政は直接的に関与しないが、あまり原価とかけ離れている場合は是正勧告することができる。メーカーが設定した料金はほぼ横並びで、一部の輸入業者を除いて大手メーカーの料金は一律となっている（エアコン：3500円、テレビ：2700円、冷蔵庫：4600円、洗濯機：2400円）。ただし、小売業者の引き取り料金にはかなりの幅がある。

各関係主体の役割：

消費者：使用済み製品を小売店に引渡し、リサイクル料金を支払う。

市町村：粗大ごみとして収集することができる。市町村が集めた場合は、対象機器を製造業者に引き渡すことができる。この場合は、容器包装リサイクル法とは異なり、市町村が処理費を負担しなければならない。したがって、市町村は排出者から適切な料金を徴収する必要がある。

小売業者：自分が販売した対象機器の引取りを求められたときや、新たな製品を販売するときに同種の対象機器の引取りを求められたときは、これを引き取らなければならない。さらに、引き取ったときは、対象機器の製造業者に引き渡さなければならない。

（３）食品リサイクル法

目的：この法律は、生ごみ、調理くず、食品加工残渣などの食品廃棄物の減量とリサイクルの促進を目的とした法律である。飼料・肥料等の原材料となる有用な食品廃棄物を「食品循環資源」と定義し、食品加工や飲食業、旅館業などの食品関連事業者は、食品廃棄物の発生抑制や再生利用に努めなければならない。年間排出量が100トン以上の事業者には義務付けられ、取り組みが不十分な場合には主務大臣は勧告や命令ができる。また堆肥化や飼料化を促進するために登録再生事業者制度を設け、廃棄物処理法に基づく廃棄物処理業者の許可を不要としたほか、堆肥、飼料関係法の規制緩和措置を定めている。再生利用の方法として、堆肥化、飼料化、油脂化、メタン化などがあり、再生利用以外の減量方策としては、脱水、乾燥、発酵や炭化処理による減量化が定められている。農林水産省では法律に基づいて基本方針を策定しており、2006年度（平成18年）までに20%以上を減量・再生利用することを目標として掲げている。

（４）建設リサイクル法

目的：この法律は、建設廃棄物の「分別解体」と資源化を促進する目的で制定されたものであるが、不法投棄される廃棄物の中で家屋の解体廃棄物が多いことから、これらに網をかけることをねらっている。そのために、対象となる建築物の規模は、解体工事では床面積の合計が80m²以上、新築または増築の工事については床面積の合計が500m²以上と政令で指定されている。解体業者や工事発注者に分別解体を義務付けるとともに、解体工事業者の不法投棄等を抑制するために登録制度を設けた。また、発注者の工事届出義務、分別解体のための工事指導、改善命令などが主な内容となっている。工事受注者は、分別解体等に伴って生じた特定建設資材廃棄物（建設廃棄物のうち政令で指定したもの、コンクリート、コンクリートおよび鉄からなる建設資材、木材、アスファルト・コンクリートが指定されている）を再資源化しなければならない。法律に基づいて国土交通省が示した基本方針では、2010年（平成22年）の再資源化目標を95%と設定している。

各関係主体の役割：

解体事業者・工事発注者：分別解体する

工事受注者：分別解体等に伴って生じた特定建設資材廃棄物を再資源化する

（５）自動車リサイクル法

目的：この法律は、自動車メーカー等（輸入業者を含む）に対して、製造または輸入した自動車の使用済みとなった場合、その自動車から発生するフロン類、エアバッグおよびシュレッターダストを引き取り、リサイクル（フロン類については破壊）を適正に行うことを義務付けた法律である。ただし、被けん引車、二輪車、大型特殊自動車、小型特殊自動車等は対象外である。自動車の引取

業者（販売、整備業者等）は都道府県知事の登録制となる。引取業者は所有者から使用済自動車を引き取り、解体業者やフロン類回収業者に引き渡す。フロン類回収業者（都道府県知事の登録制）はフロン類を適正に回収し、自動車メーカーに引き渡す（自動車メーカー等にフロン類の回収費用を請求できる）。解体業者、破砕業者（都道府県知事の許可制）は、使用済自動車のリサイクルを適正に行い、エアバッグ、シュレッターダストを自動車メーカー等に引き渡す（エアバッグについては、自動車メーカー等に回収費用を請求できる）。引取業者、フロン類回収業者、解体業者、そして破砕業者までの流れと各主体と自動車製造業者および輸入業者との取引は電子マニフェストで管理されている。製造業者等は、エアバッグ類（85%）、シュレッターダスト（段階的に平成21年度までは30%、平成26年度までは50%、平成27年度以降は70%以上）のリサイクル率を達成するとともに、そのリサイクル状況を毎年度公表しなければならない。リサイクルを適正に行わない関係業者については、都道府県知事が指導、勧告、命令でき、悪質な業者は登録や許可を取り消す。また、無登録、無許可業者には罰則が科せられる。リサイクルに要する費用については、所有者に料金の負担を求める。リサイクル料金の負担は、制度施行後に販売される自動車については、新車販売時に価格に上乗せしてあらかじめ徴収する。制度施行時の既販車については、最初の車検時まで徴収することとなっている。リサイクル料金はあらかじめ各メーカーが定めて公表する。不適切な料金設定に対しては国が是正を勧告・命令できる。徴収した料金は、資金管理人が管理し、メーカーはシュレッターダスト等のリサイクルにあたり料金の払い渡しを請求することができる。また、中古車として輸出された等によって返還請求がない場合の剰余金については、不法投棄対策、離島対策等にあてはるほかユーザー負担の軽減に活用する。

各関係主体の役割：

新車（既販車）所有者：リサイクル料金の支払い。

最終所有者：引渡し義務

自動車製造業者・輸入業者：フロン類、エアバッグ、シュレッターダストの引き取り及びリサイクル（フロン類は破壊）

引取業者・フロン類回収業者・解体業者・破砕業者：適正処理、引渡し義務

以上が各個別リサイクル法の概要であるが、これらの法律を束ねているのが「資源有効利用促進法」であり、これは循環型社会形成推進基本法を支える二本の柱のうちの一つであり、リデュース・リユース・リサイクルの仕組みを規定する法制度であるといえる。

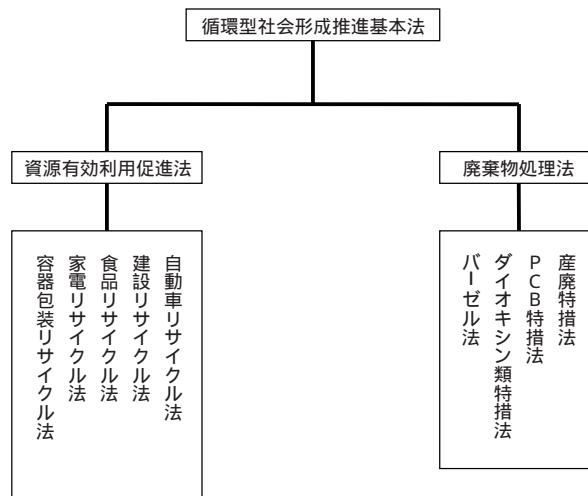
一方で、もう一つの柱は廃棄物の処理に係る側面であり、これは廃棄物処理法を基礎としている。この廃棄物処理法自体も平成12年以降改正を重ねてきている。平成12年の改正では、発生抑制対策の強化、不適正処理対策などが中心であり、不法投棄等が行われた場合に原状回復等を命ずる措置命令制度が強化された。そして平成15年の改正では、不法投棄の未然防止のため、不法投棄等に係る罰則の強化がなされた。最後に、平成16年の改正では、指定有害廃棄物（硫酸ピッチ）の不適正処理の禁止を定めた。

また、廃棄物処理法を補完する法律として、前述した「バーゼル法」と「ダイオキシン類特措法」と、平成13年に制定された「PCB廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法（以下、PCB特措

法)」そして、平成15年に制定された「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（以下、産廃特措法）」が挙げられる。まず、「PCB特措法」は、PCB廃棄物について、処理体制の速やかな整備と確実かつ適正な処理を推進し、国民の健康保護と生活環境の保全を図ることが目的として定められた。そして、「産廃特措法」では、平成10年6月以前に不適正処分された産業廃棄物に起因する生活環境保全上の支障の除去などを自ら行う都道府県等に対し、それに要する経費に国が財政支援などを行うための枠組みを規定している。

以上確認してきた、循環型社会形成推進基本法を中心に資源有効利用促進法と廃棄物処理法を柱とした現在の廃棄物に係る法制度の全体像を表しているのが表3である。

表3 循環型社会形成推進基本法の下での廃棄物法制度



以上見てきたように、現在の廃棄物処理制度は戦後以来のものとは大きく異なってきたことが分かる。しかしながら、現在の廃棄物処理制度の下で新たな廃棄物問題を生じさせた。最後に、この点について見ていく。

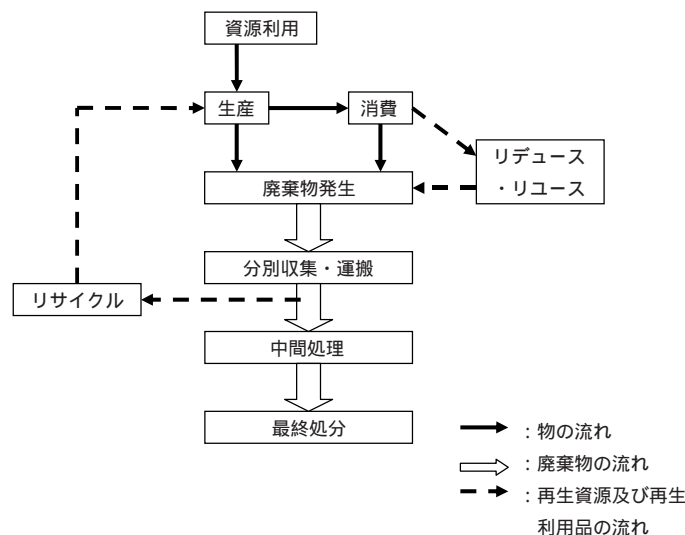
現在の法制度は、国内で生じた廃棄物問題を解決するための有効な手段であるのは確かであるが、近年では新たな問題を生じさせている。その問題とは、循環型社会形成のために行われた法制度が、国内での廃棄物の再使用・再資源化の費用を増大させ、他のより安価な再使用・再資源化の方法が選択されてしまうことによるものである。その安価な再使用・再資源化の方法とは、近隣のアジア諸国への廃棄物の輸出である。アジア諸国では日本と比べ再使用・再資源化の技術水準が低いために、製品内部の有害物質などが再資源化作業中の労働者の健康被害を引き起こし、有害物質の不適正処理による環境被害などが問題となっているのである。つまり、日本からの廃棄物の輸出の増加は、外国での環境負荷を増大させてしまっているのである。

また、近年アジア諸国は、急速な経済発展を経験し、原材料などの資源需要を大いに高めている。そのため、他国特に先進国からの廃棄物を資源として輸入する誘因が働いている。この誘因は、バーゼル法の違反対象となり得るような有害性を持つ廃棄物の不法貿易の拡大をもたらしている。

さらに、合法または不法を問わず廃棄物の貿易の拡大は、国内の循環型社会形成のために構築された廃棄物処理・再資源化システムに悪影響を与えていることも見逃せない点である。例えば、家電リサイクル法によって構築された家電製品（冷蔵庫・テレビ・洗濯機・エアコン）の廃棄物処理・再資源化システムでは、製品の製造業者または輸入業者がその処理・再資源化の役割を担っている。しかし、廃棄された家電製品がより安価で再使用・再資源化される可能性のあるアジア諸国へと流出してしまい、国内でのシステムは円滑に回らなくなっているためである。

最後に、循環型社会形成推進基本法を中心とする廃棄物処理制度の下での、経済における物、廃棄物、再生資源の流れについて表しているのが表4である。

表4 現在の廃棄物処理制度下での物、廃棄物、再生資源の流れ



おわりに

最後に、前節までで概観してきた日本の廃棄物問題と関連法制度の変遷の下で、現在の日本が抱える廃棄物問題に対する政策的課題について検討していく。

本稿を通じて概観してきたように、日本の廃棄物問題とそれに係る法制度は、戦後と現在とで大きく変化してきた。戦後の法制度は、公衆衛生の観点から発生した廃棄物を適正に処理することが重要な政策課題であった。そして、この法制度は、高度経済成長期における急速な経済発展を代償として、多様な質を持ち莫大な量である廃棄物をもたらした。その事が、不適正処理等による環境問題を引き起こしてしまった。この問題に対処するために、「廃棄物処理法」を基礎とする法制度が整備された。しかし、この法制度は従来のものに環境保全の観点を加えただけであり、実際には従来と同じように発生した廃棄物について、環境保全を考慮した上で適正に処理することが課題であった。その結果、厳しい処理基準の下で、新たな廃棄物問題（ダイオキシン・PCB問題）が生じた。この問題は、社会問題にまで発展し、廃棄物処理制度は更に厳しい基準をもたらすこととなっ

た。そして、厳しい基準が、処理業者などの費用を高めることにつながり、不法投棄等の新たな廃棄物問題を生み出した。以上のような状況を打開するために、「循環型社会形成推進基本法」が制定され、廃棄物発生自体をコントロールしていくことが政策課題となった。しかしながら、この法制度の下で、国内で発生した廃棄物が海外に流れ、それが他国での環境汚染を引き起こす等の国際的な問題をもたらしてしまっている。

このように、日本の廃棄物問題と関連法制度とは、新たな廃棄物問題が新たな法制度をもたらし、新たな法制度が新たな廃棄物問題を生んでしまう、という悪循環に陥っているといえる。過去から現在を通して、廃棄物問題に対する行政の対応自体が対症療法的であるため、このような悪循環は今後も続いてしまう可能性がある。

したがって、生じてしまった廃棄物問題に対処すべく法制度を構築していく際には、その法制度が現在の廃棄物問題をどのように変えてしまうのか、またそれによってどのような法制度が必要となってしまうのか、といった点に配慮した対応を行うことが行政には望まれる。もし、その対応が適切なものであれば、現在の廃棄物問題は解消され、新たな廃棄物問題は生じない、といった好循環をもたらすことが可能であると考えられる。

（あかいし・ひでゆき 法政大学大学院経済学研究科博士後期課程）

【参考文献】

- 石川禎昭『図解循環型社会づくりの関係法令早わかり - 廃棄物・リサイクル7法 - 』オーム社。
- 植田和弘（1992）『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣。
- 植田和弘・喜多川進監修、安田火災海上保険他編（2001）『循環型社会ハンドブック：日本の現状と課題』有斐閣。
- OECD. (2001), Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments, Paris.
- 環境経済・政策学会編(2006)『環境経済・政策学の基礎知識』有斐閣。
- 環境省編(2006)『循環型社会白書（平成18年度版）』ぎょうせい。
- クリーン・ジャパン・センター編（2002）『循環型社会キーワード』経済調査会。
- 経済産業省商務情報政策局情報通信機器課編（2004）『2004年度版家電リサイクル法（特定家庭用機器再商品化法）の解説』経済産業調査会出版部。
- 建設リサイクル法研究会編（2003）『建設リサイクル法の解説：建設工事に係る資材の再生資源化等に関する法律』大成出版社。
- 循環型社会法制研究会編（2000）『循環型社会形成推進基本法の解説』ぎょうせい。
- 末松広行編（2002）『解説・食品リサイクル法』大成出版社。
- 竹内啓介監修、寺西俊一・外川健一編（2004）『自動車リサイクル：静脈産業の現状と未来』東洋経済新報社。
- 田中勝『新・廃棄物学入門』中央法規。
- 廃棄物学会編『新版ごみ読本』中央法規。
- 細田衛士・室田武編（2003）『循環型社会の制度と政策』岩波書店。