

# 廃棄物排出者責任の議論に関するノート

阿 部 新

A Note on Discussion of Waste Generator Responsibility

Arata ABE

(Received September 25, 2009)

## 1. はじめに

環境省の『循環型社会白書』において、廃棄物の排出者責任についての考え方が記述されている。これによると「排出者責任」とは、「廃棄物等を排出した者が、その適正な処理に関する責任を負うべきであるとの考え方であり、廃棄物・リサイクル対策の基本的な原則の一つ」とある（環境省編，2005）。つまり、排出者責任の「責任」は、廃棄物の「処理責任」にあたると思われる。そして、「国民も排出者としての責務を免れるものではなく、その役割を積極的に果たしていく必要があります」としているように、事業者のみならず、国民全般が排出者に含まれることがわかる<sup>1)</sup>。

しかし、よく知られているとおり、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」）は、廃棄物を一般廃棄物と産業廃棄物に分けており、いわゆる排出者責任は、往々にして後者の産業廃棄物の議論に多く用いられる。つまり、排出者責任は、国民全般というよりも、事業者に課される「処理責任」の内容を意味して用いられることが多い。具体的に、廃棄物処理法の第3条において、「事業者は、その事業活動に伴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。」と記述され、産業廃棄物の章でさらに「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。」としている。これに対して、一般廃棄物は、市町村に処理責任があることを原則とされ（第6条の2）<sup>2)</sup>、国民（個人）が排出する廃棄物はこれに含まれる<sup>3)</sup>。

このように、排出者責任は、同じ排出者の「処理責任」であっても、その捉え方に若干違いがある。事業者に課される排出者の「処理責任」は、排出者が廃棄物を排出後、適正に処理されるまでの監督義務までも求め、それに違反した場合に罰則を与える。これに対して、国民に課される排出者の「処理責任」は、公的部門等に廃棄物を引き渡すという行為に対する責任のように思える。実際に、一般廃棄物の処理責任が市町村にあったとしても、国民は不法投棄をすれば罰則があるし、それに対する原状回復を命じられることがある<sup>4)</sup>。

これらの処理責任の範囲について、どの考え方が正しいかについては、ここでは検討しない。以下では、「排出者責任」あるいは「処理責任」について、多くの考え方があるなかで、産業廃棄物の排出者となる事業者の「処理責任」に焦点をあて、排出者は具体的に何をしなければならないのかを見ていく。また、日本の排出者責任は、廃棄物処理法の制定時より問題視され、数々の議論を経て、改正に至っている。それらがどのように議論され、現在ではどのような状況になっているのかについても整理する。

## 2. 現行法における排出者責任

### 2. 1 日本の排出者責任

まず、日本の排出者責任の内容を見てみる。繰り返しになるが、以下の3条、11条が排出者に産業廃棄物の処理責任があることを示している。

- ・「事業者は、その事業活動に伴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。」(第3条)
- ・「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。」(第11条)

ここで、「適正に処理する」とは、廃棄物処理法研究会の解説書によると、処理基準、保管基準、廃棄物処理施設維持管理基準だけでなく、委託基準も含み、それらを遵守しなければならないことを意味する(廃棄物処理法研究会編著, 2006)。そして、具体的に何をしなければならないかであるが、ここでは、本論文の関心に沿って、産業廃棄物の排出者が他者に処理を委託する場合の責務に注目すると、以下のとおりになる。

- ・排出者は、許可を受け、定められた基準で処理を行う収集運搬業者、最終処分業者に委託しなければならない(第12条第3項関係)。
- ・委託基準内で委託しなければならない(第12条第4項関係)。
- ・発生から最終処分が終了するまでの一連の処理の行程における処理が適正に行われるために必要な措置を講ずるように努めなければならない(第12条5項関係)。
- ・産業廃棄物管理票(マニフェスト)の交付、最終処分終了後の写しの確認・保存、都道府県知事への報告書の提出、その他未送付の際に適切な措置を講じなければならない(第12条の3関係)。

12条5項の「必要な措置」について、廃棄物処理法研究会の解説によると、「注意義務の履行として求められるあらゆる措置をいうものであり、具体的に列挙された措置を講ずれば免責されるという仕組みのものではない。」とする。例としては、許可業者に対し処理を委託する場合に適正な処理料金を負担することや、不適正処理が行われる可能性を知った際に処理委託や廃棄物の引渡しを中止するなどの行為をさすとされる。また、12条の3のマニフェスト未送付における「適切な措置」とは、具体的には不法投棄等の不適正処理が行われていれば、産業廃棄物の引渡しや処理の委託をやめたり、適正処理を行うための措置や、周辺的生活環境を保全するための措置などをさすという。

これらをみると、委託する場合の排出者の責務は、(1)基準が設けられ、それを遵守させるものと、(2)基準を満たしたとしてもなおも課されるもの、とに大別することができる。次節以降で詳述するが、前者は、1976年の改正以降導入されたものであり、後者は、2000年の改正によって導入されたものである。

また、第12条の委託基準については、施行令6条の2において以下のように規定されている。

- ・産業廃棄物の運搬や処分、再生には、他人の産業廃棄物の運搬を業として行うことができる者であること、委託しようとする産業廃棄物の運搬や処分、再生がその事業の範囲に含まれるものに委託すること(第1項、第2項関係)。

- ・委託契約は、書面により行い、当該委託契約書には、委託する産業廃棄物の種類及び数量、運搬の最終目的地の所在地、処分又は再生の場所の所在地、処分・再生方法、施設の処理能力などを記載すること（第3項関係）。
- ・委託契約書及び書面をその契約の終了の日から環境省令で定める期間保存すること（第4項関係）。

排出者に求められるこれらの規定が満たされない場合、排出者には、司法的対応として罰則がある。無許可業者への委託（第12条第3項関係）には5年以下の懲役もしくは1000万円以下の罰金またはその併科（第25条の6）、委託基準違反（第12条第4項関係）には、3年以下の懲役もしくは300万円以下の罰金又はその併科となる（第26条の1）。

行政的対応として原状回復措置命令がある。無許可業者への委託や、委託契約を書面で行わなかったことなど第12条第3項、第4項違反の場合、あるいは管理票に関わる義務（第12条の3関係）の違反があった場合、委託した排出者もその対象となる（19条の5第2項、第3項）。

第19条の6では、排出者に対して、(1)処分者の資力がない場合で、(2)排出者が適正な対価を負担していないときや不適正処分が行われることを知り、又は知ることができたときなどの委託先の処分の確認義務に対する違反が起きた場合、原状回復措置命令の対象とする。

## 2. 2 ドイツの排出者責任

ドイツでも、循環経済・廃棄物法の下、排出者責任が規定されている。ここでも同様に、排出者は処理業者に廃棄物処理を委託した場合も処理責任が残る。ただし、日本のような免責事項がない。同法では、第5条2項において、廃棄物の排出者(Erzeuger)または占有者(Besitzer)は、廃棄物を利用する義務を負う。それは、法に適合し、かつ有害性がないように行わなければならない(同条3項)。ただし、この利用は、技術的かつ経済的に利用可能な場合において、利用しなければならないとする(同条4項)。そのうえで、利用されない廃棄物について、排出者または占有者は、適正に処分する義務を負う(第11条1項)。なお、これらは、日本のように、産業廃棄物のみというのではなく、すべての廃棄物の排出者または占有者に与えられる義務である<sup>5)</sup>。

委託については、第16条1項にあるように、第三者に委託することができるが、その責任は、委託により影響を受けないと明記されている。つまり、日本のように、許可業者の委託や注意義務の履行をしたとしても、事後的に問題が起きた場合に責任が免れない。この点が日本とドイツの違いである<sup>6)</sup>。また、私的な処理業者のほか企業や公的機関により結成される団体(Verbände)や経済自治団体(Selbstverwaltungskörperschaftender Wirtschaft)への委託も可能であるが、その場合でも義務は移転しない(17条1項, 18条1項)。あくまでも、ドイツでは、受託者である処理業者は、排出者または占有者の履行補助者とされている。そして、受託者の不適正な処理について受託者とともに責任を負うのである。

## 3. 排出者責任の議論の変遷

日本の廃棄物処理法は、1970年の制定後、1976年、1991年、1997年、2000年と大きな改正を経験している。これらの改正において、排出者に与えられる責務も変わってきている。上記のように、日本の排出者責任は、免責事項があるという点でドイツと決定的に異なるが、排出者に生まれるインセンティブは、12条の5項の注意義務により、場合によっては、ドイツのよう

な結果責任を問われる状況と同程度になりうる。この12条5項が成立したのが、2000年の改正であるが、これにたどり着くまでに、どのような議論があったのか、興味深い。以下では、排出者責任の議論の変遷を見て、どのようにして現在のような形になったのか概観する。

### 3. 1 委託基準

廃棄物処理法の制定は、それ以前の清掃法（1954年制定）を全面改正する形で実現されたものである。清掃法の下では、市街地区域を中心とする特別清掃地域内の汚物の処理として廃棄物処理が実施されてきたが、経済活動の拡大、国民生活の向上などに伴い、とりわけ大都市圏を中心として溢れ出る産業廃棄物が問題になっていた。そのため、清掃法を全面改正し、産業廃棄物を家庭から排出される廃棄物と区分し、事業者に対する処理責任を明確にしようとする考え方が生まれたのである。

このような形で法的に明確にされた排出者責任だが、実は、この考え方自体は、清掃法においても取り入れられていたとされる。同法では、第7条、8条において、工場や事業場から排出される特殊な産業廃棄物や多量の産業廃棄物を排出する事業者に対して、市町村長は指定する場所に運搬し、環境衛生上支障のないように処分することを命ずることができるとした<sup>7)</sup>。しかし、経済が拡大し、大都市圏を中心に膨大な産業廃棄物が排出され、環境汚染をもたらすようになってきたなかで、「日量約100万トンに達すると推定される産業廃棄物のほとんど大部分の処理は排出者に事実上任されており、実際にどのように処理されているかという点の一部を除くと明らかではない。」という当時の公害白書の記述が物語っているように、産業廃棄物の処理の実態は明らかではなかった（厚生省編，1971）<sup>8)</sup>。それは、清掃法の上記の規定では、いずれも特別清掃地域内の工場または事業場から排出された廃棄物の処理に関してであって、その処理の方法についても、単に衛生的な方法によるべき旨を定めているに過ぎなかったことが背景にあるとされる（厚生省編，1976）。

これに対して、1970年の制定の廃棄物処理法は、事業者が排出する廃棄物に関し、第3条において「事業者は、その事業活動に伴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。」として、特別清掃地域内に止まらず国土の全域において、事業者の排出者責任の考え方を明文化した。また、産業廃棄物について、第10条において「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。」と示している（現在は11条）。

この条文は現在も維持されているが、1970年の制定当初は、現在のような委託基準はなかった。当時の12条では、「事業者は、その産業廃棄物を自ら運搬し、若しくは処分し、又は産業廃棄物の処理を業として行なうことのできる者に運搬させ、若しくは処分させなければならない。」とし、委託自体は想定され、認められていたが、排出者に規定されていたのは、自ら処分や保管する場合の基準、改善命令、罰則のみだった。一方、処理業者は、第14条により都道府県知事の許可を受けなければならない、無許可の場合には罰則があったのだが<sup>9)</sup>、排出者は、委託基準がないことから、無許可業者への委託に対する罰則もなかった。厚生省による制定当初の法解説によると、上記の12条の「産業廃棄物の処理を業として行なうことのできる者」は、14条に規定する者、すなわち産業廃棄物処理業者として許可を受けたものであることが想定されていることがわかる。しかし、この12条違反に対する罰則はなく、この点では排出者が無許可業者へ委託する抑止力はなかったと考えられる。

これに関して、保木本（1987）によると、廃棄物処理法の法案の検討あるいは立法の過程において、委託の際の排出者責任に関する議論はされていたという。保木本は、委託された処理

業者が違法投棄を行なった場合、原因者である大企業が責任を問われるのでなければおかしいとして、発生者（排出者）<sup>10)</sup>の負担を主張したようだが、専門委員間の調整が不調に終わった結果、この主張は少数意見として答申にも付記されなかったという。

保木本（1987）によると、その後、自治体を中心にして、処理業者に委託した場合でも、排出者に問題があるのではないかという意見が出てきたという。吉岡（1977）においても、当時は、廃棄物処理法制定後5年を経過して、産業廃棄物の不法投棄、野積みなどの不適正処分が跡を絶たず、また無許可業者の処理が多いなど、事業者責任の原則が不徹底であったと記述されている。また、加藤（1975）では、「不法投棄に対しては処罰もあり、回収命令・改善命令をかけることもできるが、不法投棄をする無許可業者に委託した者が処罰されない、といった立法の不備も存在している」と指摘されている。藤野（1978）においても同様に、「事実、51年5月の法改正時においても、各方面から最終責任という形で事業者責任が貫かれていないことに対して、かなりの批判が寄せられた」とある<sup>11)</sup>。

このような中で、1976年の改正で、当時の12条4項に「事業者は、その産業廃棄物の運搬又は処分を他人に委託する場合には、政令で定める基準に従わなければならない。」という条文が加えられた<sup>12)</sup>。そして同時に、施行令が改正され、同政令第6条の2に委託基準が加えられた。さらに、これに違反した場合の対応として、第26条の罰則と19条の2の措置命令が定められた<sup>13)</sup>。その結果、基準を満たさないで委託をし、不法投棄などの不適正処分が行われた場合、排出者も不適正処分の原状回復措置命令の対象とした<sup>14)</sup>。

施行令に追加された委託基準の内容は、大きく2つある。一つは、他人の産業廃棄物の収集、運搬又は処分を業として行うことができる者に委託すること、もう一つは、有害産業廃棄物の処理を委託する場合には、有害産業廃棄物として処理すべき旨を指示すること、である。前者の「他人の産業廃棄物の収集、運搬又は処分を業として行うことができる者」とは、当時の厚生省の解説によると、「法十四条第一項の許可を受けた産業廃棄物処理業者その他の産業廃棄物の処理を適法に業として行うことのできる者」と書かれてある。つまり、この時点で、許可業者への委託が、委託基準に含まれることが想定され、その結果、無許可業者への委託は、委託基準違反として、委託した排出者は罰則が与えられ、措置命令の対象となった。

これによって、処分を実行する者だけではなく、それに委託する者にとっても適正なルートに廃棄物を流すインセンティブが少なからず生まれたと考えられる。いわば、制定時は、廃棄物の占有者あるいは処理実行者に対して適正処理を求める、という視点であったものが、1976年の改正で、廃棄物処理の実態において多くなされている委託に目を向けられ、委託をした排出者にも適正処理を求めるものとなったといえる。

その後、このような委託基準とそれによる罰則や措置命令によっても、これを守らない行為は起こった。藤野（1978）では、1977年の警察庁のデータより、委託基準違反83件が無許可業者委託であり、その理由のほとんどが経費節約である点から、「遵法的適正処理より、むしろ、低料金の不適正処理を選択するという事業者の実態が見受けられる」と記述している。阿部（1989）では、無許可業者への委託が実際に起こっている事例を示し、周知徹底がまだ足りないと指摘している。なお、許可業者への委託は、法制定時より排出者の責務とされていたが、法の条文には明記されていなかった。これに対して、1991年の改正で、許可業者への委託が法の条文に明記された<sup>15)</sup>。

また、1991年の改正の際には、施行令の6条の2における委託基準を強化し、委託契約は書面により行い、委託契約書には委託する産業廃棄物の種類及び数量、運搬の最終目的地、再生・

処分場所の所在地や方法を記載することなどが盛り込まれた。加えて、それまで一般的であった3者契約が禁止され、収集運搬業者を介してではなく、最終処分業者とも必ず2者契約をしなければならないことを義務とするなど、その委託するための基準を拡大した。委託基準違反の罰則も強化し、それまでの懲役6ヶ月、罰金30万円以下が、懲役1年罰金100万円以下となった<sup>16)</sup>。さらに、措置命令については、それまで19条の2において「生活環境の保全上重大な支障が生じた場合に発動されていたものが、1991年の改正により、「重大な」という点が削除され、要件を緩和した。一方で、このような動きに対して、契約書作成を処理業者側に任せるなど、廃棄物処理法が期待する委託基準の遵守が十分に実現されていない事実があり、このような委託基準の設定およびその強化は、「適正処理を徹底させるには十分機能しているとはいえない」という意見もあった(鈴木, 1994)。また、阿部(1993)では、措置命令の要件緩和の方向を歓迎しつつも、生活環境の問題にただちにはならない不法投棄については、未だに使いにくい事情は残るとしている。

### 3. 2 情報管理

上記のとおり、委託基準およびそれに対する罰則や措置命令が定められたものの、その違反行為が絶えないことを受けて、新たに排出者による情報管理の必要性が議論されるようになった。例えば、阿部(1989)では、処理業者が不法投棄しようと排出者には何もわからないことから、「委託基準が守られただけでは、不法投棄を防ぐのに十分ではない」とし、厚生省(当時)で導入を検討している最中にあるマニフェスト制度の紹介をしている。実は、この情報管理の必要性については、1970年代から指摘されており、例えば、1975年に、東京都の志賀美喜哉副知事は、衆議院・公害対策並びに環境保全特別委員会(1975年9月9日)における六価クロム事件の参考人質疑において、国の産業廃棄物対策の整備強化として、この情報管理の必要性に触れている<sup>17)</sup>。また、藤野(1978)では、東京都清掃局の立場から、都が1977年に実施した立ち入り検査の結果を述べている。これによると、「立入検査をした1338の事業所中、ほぼ半数に近い事業所が帳簿や処理伝票を所持せず、帳簿を所持する事業所でも記帳が不完全であった」という。そして、廃棄物処理の実態把握の必要性が叫ばれながら、十分に把握できていない原因のひとつは、このような個々の事業所の廃棄物処理に関する「杜撰な」情報管理にもあるとし、東京都として、行政指導により、廃棄物の発生・処理状況の記録・保存をさせることを努めるとするものの、強制力のない行政指導の効果の限界を指摘し、法律面からの裏付けの必要性を述べている。

その後、産業廃棄物管理票(マニフェスト)制度の導入がなされるのは周知のとおりだが、制度化した当初のマニフェスト制度は、アメリカの資源保全回収法(RCRA)での制度を参考にしており、厚生省(当時)は、まず法律を作らず、試行的に行政指導で業界に導入をする方向であった。具体的には、感染性廃棄物や建設業から輩出される産業廃棄物などの緊急性の高いものに重点を置き、実施された(鈴木, 1994)。これに対して、阿部(1989)は、行政指導による試行的な導入の目的を理解しつつも、悪徳業者は指導に従わず、正直者のみ損するシステムで、なるべく早く法律を作るべきであるとした。

このマニフェストシステムは、1991年の法改正によって、法的義務となった。ただし、当時は、特別管理産業廃棄物<sup>18)</sup>に限定されており、それ以外の産業廃棄物は、事業者の負担が大きいなどの理由により、見送られた(依田, 1997)。これらの特別管理産業廃棄物以外の産業廃棄物のマニフェストについては、任意で、行政指導で使用されたが、不法投棄が跡を絶たず、

排出者の責任意識の徹底が求められたこともあり、その後、1997年の改正によって、法的義務となった。

1997年の改正では、管理票の確認義務、保管義務（第12条の3の第5項（当時は第4項））が加えられ、電子マニフェストの導入、管轄機関の指定が認められた（第12条の5（当時は第12条の4））。さらに、排出者がマニフェストを交付しなかった場合、あるいは虚偽の管理票を交付した場合、情報処理センターへの虚偽の登録をした場合に、第19条の4（現在は第19条の5第3項）において、排出者を原状回復措置命令の対象とした。

このような形で1997年の改正でマニフェスト制度は拡充されたが、阿部（1997）や鈴木（1997）のように、マニフェストが不法投棄対策になるのか、疑問視する意見もあった。その背景に、マニフェストとは関係のない自社処分している者、無許可業者の不法投棄の割合が多い点、あるいは、排出者がマニフェスト記入・交付を処理業者に任せてしまうことが多い点、偽造問題などが指摘されている。

また、この時点でのマニフェスト制度の問題点は、排出者が最終処分者からマニフェストの回付を受けることがなかった点にある。つまり、排出者が中間処理業者に委託した場合、その中間処理業者からマニフェストの回付を受けるのみであった。そのため、中間処理業者が最終処分業者に委託する場合は、中間処理業者が排出者として改めてマニフェストを交付するという仕組みであった。その結果、「収集運搬業者を介して中間処理業者に廃棄物を渡せばそれでおしまい」というような意識があったとされる（北村，2000）。

この問題に対応して、2000年の改正では、もともとの排出者が最終処分終了後にその旨を記したマニフェストの回付を受けることにした。その結果、中間処理を超え、最終処分業者まで委託内容どおりに廃棄物が処理されたことを確認しなければならなくなった。

### 3. 3 適法委託における排出者責任

排出者に委託基準が設けられた以降、排出者による情報管理の必要性と並行して議論されたのは、許可を受けた処理業者への委託などの委託基準を設定し、排出者がその基準を満たした委託をすれば、排出者の責任は全うされるのかという点である。実は、この議論も、藤野（1978）において、既に言及されているが<sup>19)</sup>、阿部（1989）によれば、この考え方は、それ以前に、廃棄物処理法の制定時に保木本一郎が主張していたとされる<sup>20)</sup>。

阿部（1989）においては、委託の場合でも「正規に処理されたことを確認する責任を負わせるように、法改正すべきではないのか、という問題がある」とし、いくつかの検討を行っている。そして、無過失責任を負わせるのは困難であるにしても、過失を推定し、無過失の立証責任を負わせる制度を作ることは考えられるであろうとしている。

その後、北村（1994）においてこのテーマに焦点を絞り、議論が整理されている。これによると、1991年の改正の際の国会審議で、委託基準遵守によって責任が全うするという状況を改めるべきではないかについての議論がされていたようだが、排出者の法的地位を不安定にするなどの産業界の主張に配慮して、消極的なスタンスをとっていたようである。また、行政側も、自らが審査して与えた許可を自ら信用しないことを意味し、なかなか踏み込めないという現実も指摘されている。

このような動きに対し、北村（1994）は、「排出者責任は、自ら発生させた産業廃棄物が適正に処理されてはじめて全うされたと理解すべきである」とし、委託基準を満たす、満たさないう関係なく、排出者に行政責任を課すために、いくつかの提案を行なっている。例えば、第

19条の4（当時）に規定されている措置命令の対象について、契約の適法・違法に関わらず、排出者にも不法投棄の原状回復措置命令がかけられるようにしたり、また、別の対応の可能性として、法施行令6条の2のいわゆる委託基準の範囲を拡大し、「処理を委託する産業廃棄物が不適正処理されない旨を委託者が調査・確認していること」を入れるという提案もなされている<sup>21)</sup>。さらに、法施行令ではなく、法第12条に契約が適正に履行されることを指導・監督する義務を課し、その義務違反として事業者名の公表という方向性も考えられている。そして同時に、投棄物件については、措置命令をかけられるように19条の4を改正する必要性があるとした<sup>22)</sup>。

一方、政府側は、1991年の改正後、香川県豊島やいわき市などで起きた大規模不法投棄事件の撤去が進まない状況のなかで、厚生省により、1993年9月から不法投棄原状回復方策検討委員会が設置された。同委員会では、廃棄物が不法投棄された場合の原状回復の措置について、排出者などに対する行政措置のあり方、民事上の賠償責任のあり方、あるいは原状回復基金などを含めた費用負担のあり方について総合的な検討を進めた。しかし、排出者責任の議論は、遅々として進まなかった。その後、実行者不明や倒産により原状回復を行うことが困難な状況を焦点とし、1996年2月に生活環境審議会に産業廃棄物専門委員会を設置した。

同委員会では、適法委託の場合の排出者責任についても議題にあがったとされる。しかし、これに対して、経済団体連合会の意見書にもあるように、産業界からは反対があった<sup>23)</sup>。これらを受け、同委員会が1996年9月に報告書を提出したが、ここでは、排出者の適法委託の際の責任について、「廃棄物処理を委託した先で不法投棄が行われた場合は、たとえ委託基準に適合した委託であったとしても、排出者の責任を問うべきとの意見がある一方、これに対しては、許可制の考え方と整合がとれず適当でないとの意見があり、むしろ処理業者や行政を含め関係者の責任を明確にした上でその責任を分担すべきとの意見もある。」と記しているように、議論が進展しなかったことがうかがえる（厚生省、1996）<sup>24)</sup>。

既述の通り、1997年に、廃棄物処理法は改正された。ここにおいては、産業廃棄物の排出者に関する規定として、マニフェスト制度の適用を拡大し、原状回復措置の名宛人も拡大した。しかし、大塚（1997）は、「違法な委託をした排出事業者のみが措置命令の名宛人となるという原則を変更するものではない」とし、「処理業者等が事業者から値引きを要請される構造は変わっておらず、不法投棄を激減させる抜本的対策がとられたとは言い難い」と述べている。この点については、阿部（1997）、北村（1997）においても同様の見解となっている。

国会会議録を見ると、当時の政府は、排出者に対する結果責任について、排出者が処理業者の情報の入手することが困難であったり、取引の安全性が損なわれるなど問題を提示し、これを課すことは難しいとした<sup>25)</sup>。加えて、事業者は行政の許可を信頼して委託したのになぜ責任を負わなければならないのか、何のための許可制度かということが議論になっている。

これに対して、阿部（1997）で論じられるように、「許可とは、許可要件から明らかなように、政府が一応の事前規制をして、あまりにひどい業者を排除するだけで、その業者の行動が常に信頼できると保証するものではない。」と述べ、阿部（1997）は、「産業界の議論は行政法のシステムの無理解からきている」とする。阿部（1989）で述べられているように、産業廃棄物処理業の許可は、「公的関与が弱いいわゆる警察許可」であり、「民間に自由に活動させ、社会公共への支障の有無のみをチェックすればよいという発想である」と一般に解されている。この点は、大塚（1997）においても、フォローされている。

大塚（1997）においては、適法委託における排出者責任の有無に関し、法10条1項（現在は



11条1項)をあげ、適法委託の場合、不法投棄の原状回復措置を命じられることもなく、費用を負担する法的義務もない、ということになっているとはいえ、そのような仕組みは、「個別の条文によって義務が定められていないことに基づいているにすぎず、立法論上は、比例原則に適合する限り、排出事業者にこれらの措置を命じ、義務づけをすることも不可能ではない」と述べている。

また、大塚(1997)では、適法委託であっても、排出者に責任を負わず障壁として、上記の許可の問題以外に、「契約により、事業者は廃棄物処理の義務を免れているのになぜ責任を負うのか」という問題をあげている。これについて、大塚(1997)は、「私法上の問題としても、たとえ事業者と処理業者の間に契約が締結されている場合であっても、第三者との関係では事業者の行為が不法行為となることは十分ありうるのであり、注文者たる事業者が経済的・技術的に請負人たる処理業者を凌駕している場合には、事業者は七一五条の責任を負うと考えられる。従って、行政責任として七一五条一項但書と同様の要件で排出事業者に措置命令を発動することは十分に考えられると思われる」とする。つまり、ここでは、民法における「使用者責任」をあげており、処理業者を排出事業者の事実上の指揮監督に服する「被用者」として捉え、使用者である排出者の責任は十分に問うることを示している。

さらに、大塚(1997)は、公法上の責任について言及し、産業廃棄物については、排出者が処理することが法定の義務であり、委託は便宜上認められているにすぎない点を考慮すれば、国に対する法定義務は、なお排出者に残り、契約をもって国に対抗することはできない、と構成することも可能であるとする。この点は、ドイツの循環経済・廃棄物法で採用されている考え方とされる。同法では、廃棄物処理の義務を負う者は、第三者に義務を委託できるが、義務の履行に対する責任は残存すると規定している。

このような議論を経て、3年後の2000年に、廃棄物処理法は改正された。ここでは、上記で言われてきたように、適法委託をした場合でも排出者責任が問われうるという点について、具体的に条文として組み入れられたのである。いわゆる12条5項の注意義務と19条の6に措置命令である。これによって、現在の排出者責任の形が整ったのである。

#### 4. 今後の議論

以上のように、排出者責任に関して、多くの議論があり、様々な改正を経て、現在の形となったことがわかる。2000年の改正により、これまで議論されていた課題をクリアしたとされている(北村, 2000)。その後、2001年に環境省の産業廃棄物課長から各自治体宛てに行政処分の指針についての通知が出され、排出者の責任を問う事例が増大した。また、2002年には、青森・岩手県境不法投棄事件について、両県が排出者に措置命令を出し、その名を公表した。企業の社会的責任が叫ばれるなか、産業廃棄物の処理委託が「産廃リスク」と称され、大企業を始めとして、排出者責任のリスクが増大した。この結果、過去の投棄事件を除けば、大規模事件の件数は少なくなったものと考えられる。

一方で、依然として、小規模の不法投棄は絶えることがなく、排出者責任の限界も垣間見られる。これには、排出者への周知徹底、監視の強化が望まれるが、排出者責任のさらなる改正として、排出者の責任範囲を拡大し、無過失(厳格)責任を主張する意見もある(日本弁護士連合会, 2004)。また、有価物と無価物の境界線、中古品と使用済み品の境界線によって処理責任を逃れるという廃棄物定義の問題も残されている。このような状況を見ると、廃棄物処理法における排出者責任の議論はまだ終わっていないと思われる。

## 脚 注

- 1) また、同白書によると、「国民の排出者責任」として、「国民が、その循環資源について適正に循環的な利用が行われることを促進するよう努めるとともに、その適正な処分に関し国及び地方公共団体に協力する責務、循環資源を回収する事業者に当該循環資源を適切に引き渡す責務等」と説明している。これらは、2000年に制定された循環型社会形成推進基本法の第12条で規定している国民の責務である。
- 2) 「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分（再生することを含む。）しなければならない。」（第6条の2）
- 3) また、事業者が排出するもので、産業廃棄物に含まれないもの、すなわち一般廃棄物とされるものもある。日本環境衛生センター発行の廃棄物処理法の解説書によると、第3条の事業者課される原則は、一般廃棄物・産業廃棄物を問わないとしたうえで、事業者が排出する一般廃棄物の場合、「市町村の処理責任の下で、なるべく自らの手で処理するように努めるほか、一般廃棄物処理計画に従い、市町村の行う処理に協力すること、市町村の指示を受けることを意味する」と説明されている（廃棄物処理法研究会編著、2006）
- 4) 廃棄物処理法は、第16条において、「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない。」とする。そして、この違反に関し、「五年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。」とし（第25条）、さらに、第19条の4において原状回復措置命令を規定する。つまり、国民は、廃棄物を自ら適正処理をするか、市町村や事業者などに引き渡さなければならず、それをせずに、不法投棄などの不適正処理を行えば、罰せられるか、あるいは原状回復措置を求められる。
- 5) そのうえで、例外として、家庭系廃棄物（Abfällen aus privaten Haushaltungen）の排出者である家庭は、第5条2項、第11条1項の利用・処分義務に代えて、公法上の処理業者（自治体）に引き渡す義務を負うという規定を設けている（第13条）。
- 6) 日本とドイツの排出者責任の違いについては、松村（2004）に詳しく書かれている。
- 7) （第7条）市町村長（特別区の存する区域にあつては、都知事。以下同じ。）は、厚生省令の定めるところにより、特別清掃地域において業務上その他の事由により多量の汚物を生ずる土地又は建物の占有者に対し、衛生的な方法で当該汚物を市町村長の指定する場所に運搬し、又は処分すべきことを命ずることができる。  
（第8条）市町村長は、特別清掃地域内の工場、事業場等で、清掃事業を困難にし、又は清掃施設を損うおそれがある汚物を生ずるものの経営者に対し、当該汚物について必要な処理を施し、又は衛生的な方法で当該汚物を市町村長の指定する場所に運搬し、若しくは処分すべきことを命ずることができる。
- 8) 大阪府の委託を受けた「都市廃棄物処理対策委員会」（音田正巳会長）は、1968年に、全国ではじめてとされる廃棄物の発生量を調査し、大阪府下で月間約270万トンという結果を出した。厚生省は、この結果をもとに上記の日量約100万トンという数字を推計したとされる。また、朝日新聞1969年10月22日付記事では、紡糸工場で汚水処理により排出される汚泥処理を市の焼却場から断られ、行き場がない状況を伝えている。
- 9) 「産業廃棄物の収集、運搬又は処分を業として行なおうとする者は、当該業を行なおうとする区域を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない。」（第14条）
- 10) 保木本の表現では、処理業者に委託する者を「排出者」ではなく、「発生者」と称している。

- 11) 当時の環境白書（昭和48年版）にも「産業廃棄物の処理は原則として排出事業者が行うべきこととされているが、産業廃棄物処理に関する実態調査を終了した都道府県の報告書によれば、事業者自らによる産業廃棄物の処理は必ずしも適正に行われているとは認められず、廃棄物の保管不備、不適正な処理又は無許可の業者による不法投棄等により生活環境の保全に影響を与える事例が頻発している状況である。」と書かれてある（環境庁編(1973)）
- 12) 正確には、改正前の12条4項の条文が、12条3項に移され、その空いた箇所上記の条文が加えられた（現在は12条6項）。
- 13) 委託基準違反について、この時点の罰則は、「6ヶ月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する」とある。
- 14) この改正は、よく知られているように、東京都江東区の六価クロム事件が契機とされる。六価クロム事件自体は、廃棄物処理法制定以前に行われた廃棄物の処分をめぐる問題である。これは、1973年3月に判明されたとされるが、住民団体が発表し、新聞で報道され、社会問題となったのは1975年7月である。これを象徴として、廃棄物処理法における産業廃棄物の処理に関する規制のあり方の適否が各方面で議論を呼び、制度の不備を指摘する声が強くなったという。当時の厚生省は、このような背景から、1975年10月より、生活環境審議会に産業廃棄物処理制度専門委員会を設け、その取りまとめ、報告をしている。その後、翌年の6月に廃棄物処理法改正法が公布された。これらの経緯あるいは法改正の概要については、宮沢（1976）、吉岡（1977）、厚生省生活衛生局水道環境部計画課編著（1978）ほか環境白書、官報などを参照した。
- 15) 「事業者は、その産業廃棄物の運搬又は処分を他人に委託する場合には、政令で定める基準に従わなければならない。」という箇所が改正され、「事業者は、その産業廃棄物の運搬又は処分を他人に委託する場合には、政令で定める基準に従い、その運搬については第十四条第八項に規定する産業廃棄物収集運搬業者その他厚生省令で定める者に、その処分については同項に規定する産業廃棄物処分業者その他厚生省令で定める者にそれぞれ委託しなければならない。」とした。「第十四条第八項に規定する産業廃棄物収集運搬業者その他厚生省令で定める者」とは、いわゆる許可業者のことである。
- 16) 委託基準違反の罰則はその後も改正され、現在では、無許可業者への委託について、5年以下の懲役もしくは1000万円以下の罰金、又はこの併科、施行令の基準違反について、3年以下の懲役もしくは300万円以下の罰金、又はこの併科となっている。
- 17) 「それ以前の事業者が産業廃棄物の処理処分を第三者に委託した場合であっても、事業者に対して排出者としての最終責任を負わせることとし、その担保として記録管理制度を確立することとでございます」（国会会議録より）
- 18) 特別管理産業廃棄物とは、「産業廃棄物のうち、爆発性、毒性、感染性その他の人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある性状を有するものとして政令で定めるもの」をいう（廃棄物処理法第2条第5項）。
- 19) 「51年5月の法改正は、形骸化した事業者責任に息吹を与え、事業者の責任体制を強化させたことは疑いもない事実である。しかし、改正法においても、事業者責任は許可業者委託により免責され、事業者へ遡及しない。いわば、責任の切り離しである。事業者の責務を徹底させるためには、このような形を改めて、常に、廃棄物処理の最終責任が事業者に及ぶような「歯止め」が必要と考えられる。立法論的には難かしい問題であろうが、今後の課題として、国においても検討してほしいものである。」（藤野，1978，pp. 7-8）

- 20) 阿部 (1989) 111ページ脚注7参照。
- 21) なお、北村 (1994) によると、委託基準に処理能力の確認義務を加えることは、1991年改正の際に検討されていたが、実現しなかったという。これについて、違法委託が直罰であることから、確認義務違反の基準の不明確性がネックになったのかもしれないという見解が示されている。
- 22) そのほか、指導・監督ではなく、確認義務のみを課すといった方向性も示されている。
- 23) 例えば、経団連の意見書では、「委託後の不適正処理の責任を排出事業者に負わせるべしとの意見があるが、排出事業者が、委託先業者の業許可の有無の確認をはじめ、廃棄物の性状に係る情報の提供や適正処理の確認を行っている場合については、その責任を問うべきではないと考える」と書かれてある (経済団体連合会, 1996)
- 24) これについて、鈴木 (1997) によると、15委員中の学者、地方自治体、廃棄物処理業界など13委員は、排出者責任を厳しくすべきという立場であり、産業界を代弁する委員のみが反対を主張されたという。
- 25) 参議院厚生委員会 (平成9年4月15日) 小野昭雄厚生省生活衛生局長「現在の時点で措置命令をすべての排出事業者に拡大することにつきましては、現在、排出事業者におきまして適切な処理業者を選択するための必要な情報が容易に入手できる状況にはないというふうなこと、それから処理業者の許可要件を厳しくするのがまず先決ではないかというふうな意見がございまして、関係者のコンセンサスを得るのが大変困難な状況にございます。」
- 参議院環境特別委員会 (平成9年4月16日) 坂本弘道厚生省生活衛生局水道環境部長「排出事業者が適正に委託した場合、結果責任を負わせることにつきましては、この処理業者の選択に関する情報の入手が困難でありますし、また取引の安全性が損なわれるなどの問題がございまして、現時点では残念ながら困難と考えております。」

## 参考文献

- [1] 阿部泰隆 (1989) 「廃棄物法制の課題 (下)」『ジュリスト』(946), 107-115.
- [2] 磯野弥生 (1990) 「産業廃棄物と法」『公害研究』19 (4), 8-13.
- [3] 依田泰 (1997) 「産業廃棄物問題解決に向けての総合的対策—廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」『時の法令』(1555), 6-58.
- [4] 大塚直 (1997) 「産業廃棄物の事業者責任に関する法的問題」『ジュリスト』(1120), 35-44.
- [5] 音田正巳 (1971) 「廃棄物処理法の現代的意義とその問題点」『ジュリスト』(471), 77-81.
- [6] 加藤雅信 (1975) 「廃棄物問題の現状とその対策」『環境法研究』No.2, 22-30.
- [7] 河合研一 (1971) 「廃棄物処理法 (公害関係成立法の検討 (特集))」『法律時報』43 (4), 63-66.
- [8] 環境省編 (2005) 『循環型社会白書 平成17年版』ぎょうせい.
- [9] 環境庁編 (1973) 『環境白書 昭和48年版』大蔵省印刷局.
- [10] 北村喜宣 (1994) 「排出事業者の行政責任」『ジュリスト』(1055), 9-16.
- [11] 経済団体連合会 (1996) 『循環型社会の構築に向けた課題—廃棄物対策の促進に向けて—』(1996年9月9日) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol097s.html>

- [12] 厚生省生活衛生局水道環境部計画課編著 (1978)『逐条解説廃棄物処理法』ぎょうせい.
- [13] 厚生省生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会 (1996)「今後の産業廃棄物対策の基本的方向について」<http://www1.mhlw.go.jp/shingi/0918-0.html>
- [14] 国際比較環境法センター編 (1998)『主要国における最新廃棄物法制』商事法務研究会
- [15] 小林恒夫「改正・廃棄物処理法の解説—罰則を中心として—上—」『警察学論集』45(10)[1992. 10]
- [16] 鈴木勇吉 (1994)「排出企業と処理業の実態」『ジュリスト』(1055), 63-67.
- [17] 鈴木勇吉 (1997)「法改正と今後の産業廃棄物処理」『ジュリスト』(1120), 16-20.
- [18] 中曽利雄総編訳 (1998)『環境先進国ドイツ循環経済・廃棄物法の実態報告：最新主要法令と実際』エヌ・ティー・エス
- [19] 日本弁護士連合会 (2004)「不法投棄事件の未然防止及び適正解決を徹底するため廃棄物処理法の改正等を求める意見書～青森・岩手県境不法投棄事件を教訓にして～」[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2004\\_39\\_1.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2004_39_1.pdf)
- [20] 廃棄物処理法研究会編著 (2006)『廃棄物処理法の解説 平成17年改正法対応』日本環境衛生センター.
- [21] 藤野周三「産業廃棄物の処理をめぐる諸問題—事業者責任を中心に自治体行政の立場から」『公害研究』8(2), 2-12.
- [22] 保木本一郎 (1969)「生存権と公害—公害行政の貧困」『ジュリスト』(422), 35-44
- [23] 保木本一郎 (1979)「廃棄物処理問題—行政限界論との関連において」『法学セミナー増刊 (総合特集シリーズ)』(8), 205-209
- [24] 松村弓彦 (2004)『環境法 第2版』成文堂
- [25] 宮沢和高 (1976)「廃棄物処理法の改正について」『工業用水』(214), 9-20.
- [26] 吉岡大忠 (1977)「廃棄物処理制度の改善について—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 (51.6.16公布, 法律第68号)」『時の法令』(963), 1-11.
- [27] 綿貫茂 (1988)「廃棄物処理法の解説—上—」『警察学論集』41(6), 37-56
- [28] 綿貫茂 (1988)「廃棄物処理法の解説—下—」『警察学論集』41(7), 82-102