

3) 報告 (米屋倍夫氏 / 元化学会社技術担当役員) 三重県の一般廃棄物処理の問題点と課題

A: 三重県が行った一般ごみ(生活ごみ、都市ごみ)対策

A-1: 一般ごみの量

- (1) 四日市(市政概要より、H6~12の平均値)
一般ごみ: 一般ごみ、埋立てごみ、再生可能ごみ
年間14万トン、日量380トン、1人当たり日量1320g
内訳は焼却: 59%、埋立て: 22%、再生: 19%
- (2) 三重県(県HPより、推算)
年間80万トン、日量2200トン、1人当たり日量1200g
- (3) 四日市の人口は全県人口の16%(=29万/181万)
一般ごみは18%(=14万トン/80万トン)
都市部の方が農漁村部に比べ1人当たりごみ排出量が多い。

A-2: 焼却依存型の対策

ダイオキシン法(ダイオキシン対策特別措置法)において、平成14年12月より施行された新基準に対応するためとして、三重県では、

- ① ごみの固形燃料(RDF)化と発電の組み合わせ
 - ② 焼却炉の高温燃焼化とガス化溶融
- の2大プロジェクトが実行された。

他県の多くは、ごみ分別収集によるマテリアルリサイクルの推進、焼却灰をセメントの原料として使用、エコセメントの開発等の対策を、焼却処理と併行して行ったのにたいして、三重県は初めから焼却依存型であった。(RDF事故後見直しの方向)

A-3: 焼却炉の高温燃焼化とガス化溶融炉プロジェクト

ダイオキシン新法に適合するため、県内各地の既存焼却炉を高温燃焼に改造し、併せて発生する焼却灰と飛灰を四日市に集め、溶融処理を行う。その際、プラスチックを主体とする産業廃棄物を低酸素下で加熱し、ガス燃料を得てこれを溶融処理の熱源の一部としている。ガス化溶融炉は、大別して、ガス化炉と溶融炉を組み合わせた方式と一体になっているシャフト式がある。(添付-1参照)。

A-4: RDFによる発電プロジェクト

(RDF=Refuse Derived Fuel 直訳すると“ごみ由来燃料”)

RDF化処理は、生活ごみに安定剤として石灰を加え、高圧下で約500℃に加熱し押し出し、径10~30mm、長さ10~50mmに加工することで行われる。県内69市町村の内桑名市を含む26市町村(合併前)が参加し、7ヶ所のRDF化処理場を建設、ここよりのRDFを県内1ヶ所の多度町RDF発電所に持込み発電し中部電力に売却する。

A-5: 三重県が行った処理方式全体像

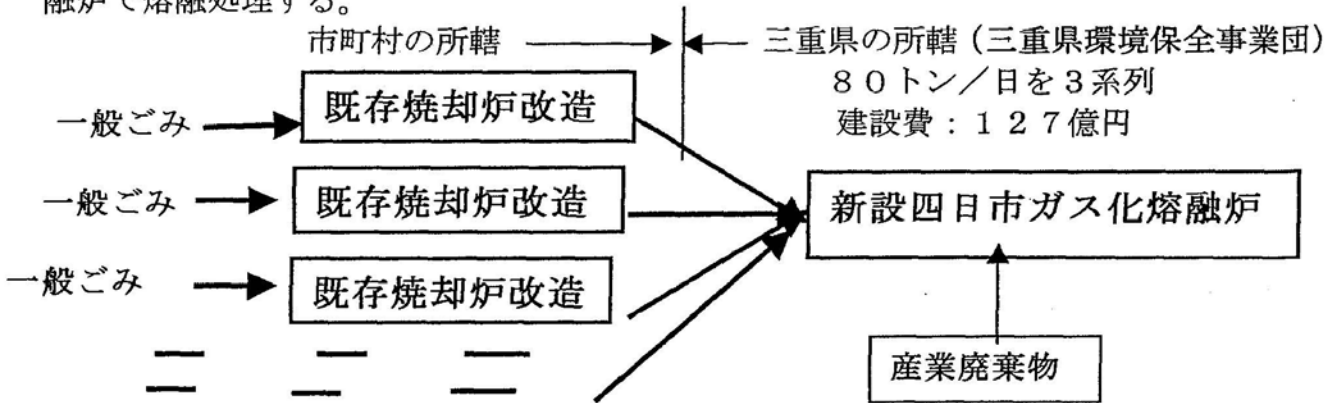
平成14年12月より施行されたダイオキシン新法をクリアーするためとして、県主導で以下の広域化処理が計画され実施された。

{ 四日市ガス化熔融炉に繋がるグループ }

注) 合併前の市町村数で説明する。

約 39 市町村 (69 市町村のうち)

既存焼却炉を高温焼却に改造し、発生する飛灰、焼却灰を四日市に新設したガス化熔融炉で熔融処理する。

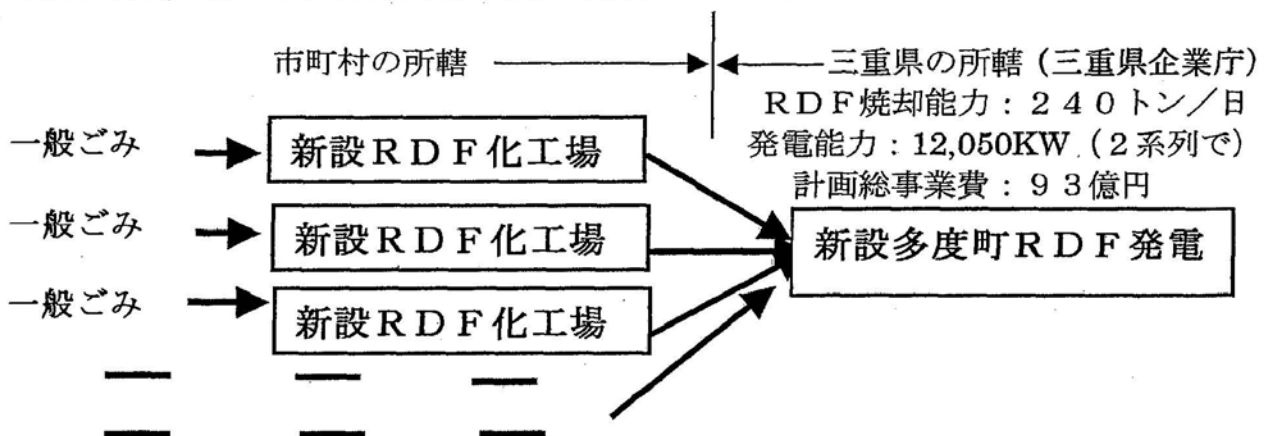


国内各地で建設されている、所謂“ガス化熔融炉”は、既設焼却炉を休止し、亀山市と同様(後述)に、一般ごみを直接投入処理する点が四日市と異なる。広域各地の一般ごみ焼却炉より焼却灰、飛灰を集めてきて熔融処理する方法は、私の調べた限り四日市のみの特異な方法である。

{ 多度町 RDF 発電所に繋がるグループ }

26 市町村 (69 市町村のうち)

既存焼却炉を廃棄し、7ヶ所の RDF 化工場を新設し、これを新設した多度町 RDF 発電所に持込み焼却。発生電力を中電に外販。



{ 例外 : 亀山市はシャフト式焼却熔融炉により一般ごみを直接焼却 } (添付一 参照)

既存焼却炉を休止し、一般ごみを直接処理するガス化熔融炉を新設。高温焼却と熔融処理を併せて行う。四日市では灰を持込むが、亀山は一般ごみを直接持込む点が異なる。

B:問題点

B-1:四日市ガス化溶融炉の問題

(1)住宅密集地に近接して立地(添付一2参照)

(2)不十分な排ガス処理(特に水銀、カドミウム、鉛等重金属および多環式芳香族の放出)

事業団が明らかにしたH15年度の物質収支と分析値より試算すると、年間、水銀10kg、カドミウム120kg、鉛10,000kgが煙突から放散されていることになる。

更に高温下で発ガン性の非常に強い多環式芳香族炭化水素類(ベンゾピレン、ニトロアレン他)が生成、近隣地区に拡散している可能性が高い。

(3)杜撰な計画

* ダイオキシン対策になっていない。焼却灰中のダイオキシン類規制値 3ng-TEQ/g

に対して、実際は殆どの灰が規制値の数百分の一レベルで非常に少なかった。(添付一3参照)。トン150円、200円で路盤材として外販しているスラグを得る事(それによる埋立地の延命)のみが目的となった。

* 実績のないIHI/クボタのガス化溶融炉採用(その後クボタの溶融炉が豊島の産廃処理に採用、爆発事故を起こす等、依然として技術未完)

* 試運転を始めて既に3年経ったが、計画の3ヶ月以上連続運転大幅未達。

* 一般ごみ焼却炉よりせつかく分かれて別々に出てくる焼却灰と飛灰を、一緒にして溶融し、更に溶融炉よりの飛灰を大牟田に送り再溶融処理している。

(4)処理コストの大幅アップ

* H16年度末累積損約30億円、債務超過に陥り、県より20億円の無利子貸付。

* 灰処理費の値上げ:トン当たり16年2万円、17年2万8千円、18年3万5千円(予定)

四日市は早々に2万8千円を受入れたが、拒否している市町村多数で揉めている。

B-2:RDF化と発電の問題点(全国共通)

(1)RDFの不安定性が明らかになった。多度町RDF発電所の爆発事故を始めとして、福山、大牟田等各地でトラブルが多発。RDF化工場においてもトラブルが多発した。

この対策に多大の追加投資を要した。(注:多度町は桑名市に合併)

(2)一般ごみの直接焼却による発電とのコスト比較においてRDF発電に優位性のないことが明らかとなった。原理的にRDF化工程において約500℃まで加熱するエネルギーが直接焼却に比べ余分に必要であり、これに見合った発電効率の優位性が必要であるがこの達成の困難なことが明白になった。

エントロピー学会の川島和義氏の詳細なスタディー結果が報告されている。

一例として、直接焼却発電の効率を20%としてRDF発電が優位であるためには30%以上が必要と示されている。[末尾紹介文献参照]。同様の報告は福山のRDF発電設備を請け負ったJFE社(旧日本鋼管)も言っている。

(3)RDF化発電は未だ完成技術とは言い難い。今後更に試行錯誤を繰り返し追加投資をして完成させる技術に値しない。

C:四日市ガス化溶融プロジェクトに関わる計画遂行上の問題

(1)近隣住民への計画公開が遅過ぎた。

(2)立地選定において、コンビナート内への立地等との比較を行わなかった。

(3)近隣住民への説明において、大型団地を有する桜地区を意図的に排除しようとした。

事業団が県に提出した(実態はむしろ県環境部が作成)設置許可申請書を構成する設置場所の社会的環境の説明において、設置場所が桜地区、小山田地区、水沢地区の境界

に近接した小山田地区のあることを悪用し、住民の少ない小山田地区のみ取り上げた。

また、法で決められた環境影響評価書の縦覧および説明会も、最も住宅の近接した大型団地のある桜地区(1000m以内に450世帯、2000m以内に約10,000人が住む)、および水沢地区等を見逃した。(添付一2参照)

- (4) 「新法に合格するため14年12月までに完成しなければならないダイオキシン対策」と虚偽の説明をした。
- (5) 溶融炉飛灰は「山元還元」によるリサイクルと説明し、整合性の無い再溶融処理をリサイクルと言ってまやかしの説明をした。
- (6) 採用技術の決定において、審査会での資格要件「既に実際の施設を建設し、稼働実績のあるメーカーと第三者機関の技術評価を取得しているメーカーを機種選定の対象とする」にIHI/クボタのガス化溶融炉が合格しないにも拘わらず、無理な理由付けを行いこれを採用した。否、IHI/クボタと決めておいて、後から理由付けをしたと思われる。(政官財それに学の癒着)

D: 提言

提言一1(計画遂行での改善すべき点)

- 1、行政による計画の早期よりの積極的情報公開
- 2、県および事業団の住民への正しい、真実の説明
- 3、“しなやか”な行政。計画は柔軟性を以って進める
- 4、我々住民も行政まかせでなく絶えず関心を持ち騙されない姿勢が必要
- 5、技術を重視しなければならない
- 6、委員会、審議会的大幅刷新(市民からの有識者の参加)
- 7、政官財、それに学の癒着を絶つ

提言一2(具体的対策)

- 1、実効のあるごみ減量化施策を急ぐこと。
四日市は「ごみゼロを目指した資源循環型まちづくり」、県は「ごみゼロ社会実現」とのスローガンを掲げた。しかし、具体策が見えてこない。
- 2、有害無益な四日市ガス化溶融炉は操業中止すること。唯一の理由付けであるスラグの路盤材への利用も、建設リサイクル法に定められたコンクリート廃材の再利用とバッテイングし、埋立て処分場の延命には寄与しない。
- 3、少なくとも、市町村で発生する飛灰の2回溶融(四日市で溶融処理し、大牟田に送って又溶融処理している)は直ちに止めること。
- 4、処理量を増やして投下資金を回収する様な、県民のごみ減量化努力に逆行する方法をとってはならない。市町村は、ガス化溶融処理の有益性の殆どないことを認識し、処理委託を中止する方向で検討すべきである。処理量減量化すれば、3系列運転を2系列運転にし、停止した1系列の利用により補修費の削減もできる。ガス化溶融炉は原理的にも早晩止める運命にある。「作ったからには仕様がない。動かし続けるしかない」は通用しない。今決断しないと、貴重な税金を際限なく注ぎ込むことになる。
- 5、RDF発電については、一般ごみの直接焼却発電に変更した時のトータルコストの年次経過を信頼のおける専門知識を持った第三者グループに試算させ、結果を公表した上、一般住民代表、住民の中の専門家も交えた検討会でオープンな議論を行い結論を出すべきである。
- 6、四日市については、北部清掃工場の設備更新に関する検討を、情報の積極的公開と市民参

加のもとに進めるべきである。

具体的私案：発ガン性の強い多環芳香族炭化水素を多く発生するガス化溶融炉は採用すべきでなく、850℃以上の直接高温焼却発電（実績のあるストーカー炉等と発電の組合せ）とし、焼却灰はセメント原料に、飛灰は薬剤で安定化し、管理型埋立地持込むのが適当と考える。どうしても溶融処理を行いたい場合は、燃料、空気を使わずベンゾピレン、ニトロアレン等の発生しない電気式（実績充分）とすべきである。（添付一4参照）。又、立地はコンビナート内を検討すべきである。安全体制、技術、保守におけるバックアップ、ユーティリティーの融通等大きなコストダウンが図れる。

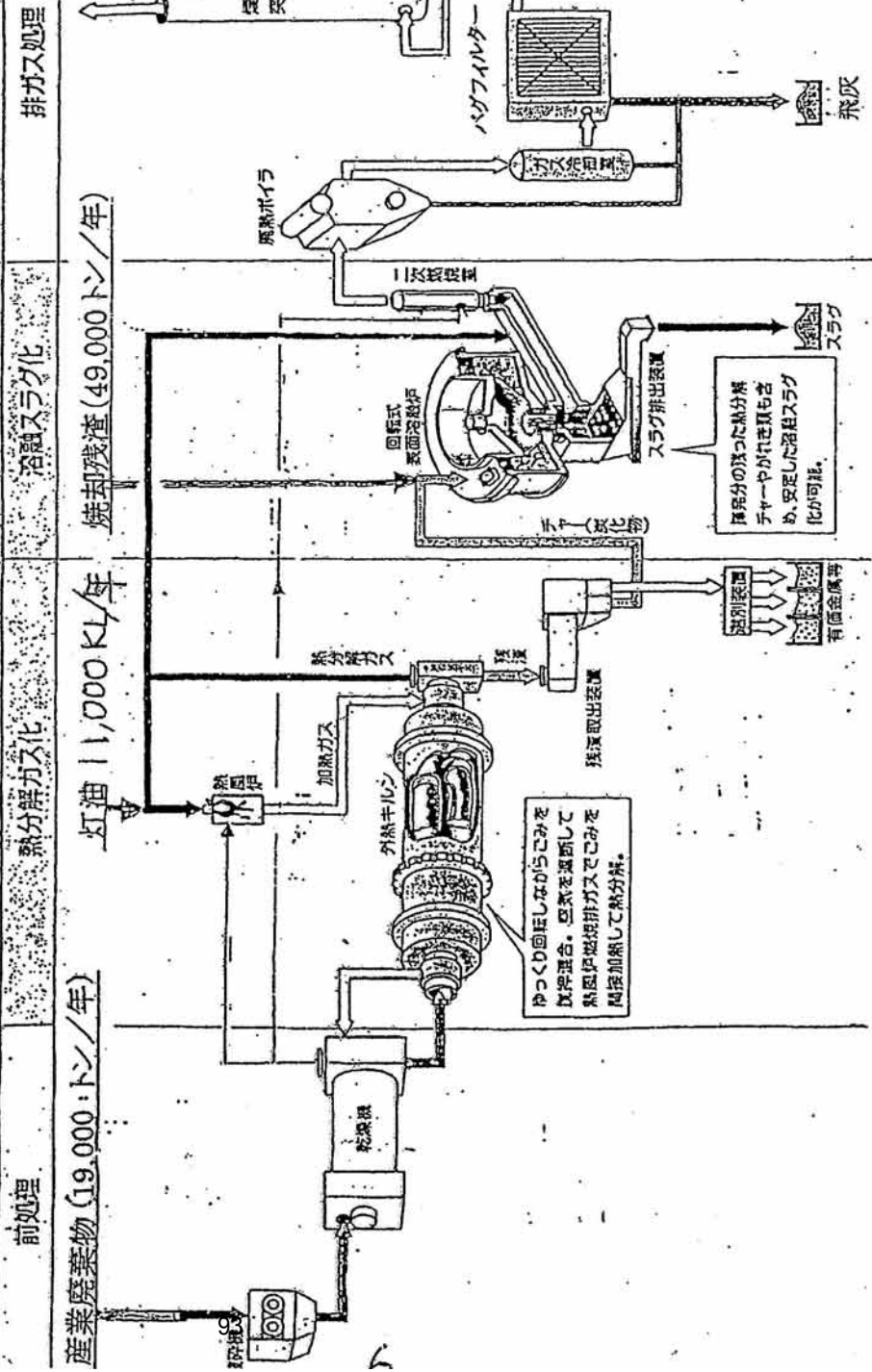
E: 結語

人類が、所謂文化生活を望む以上、ごみは出続ける。しかし、リオの国連環境会議で宣言された「持続可能な循環型社会の実現」は、総論賛成各論反対の実態にあり、近時行われた三重県の一般ごみ対策は、このリオ宣言に沿っているとはとても云えないレベルの低いミステークであった。

減量化しても焼却を無くすることは出来ないが、発生する灰をセメント原料に使う等の工夫をすることは出来る。現在埋立しているプラスチック類は、分別リサイクルをLCA（ライフサイクルアセスメント）に照らしておこなう（リサイクルが全て良い訳ではない）。残ったプラスチック類は最終的には、溶鉱炉、セメントキルン等の生産活動の燃料として使用し、化石燃料使用量の削減に寄与する。これにより埋立地の延命が図れる。ただし、埋立地の確保は引き続き必要であり、その確保は不法投棄による公害発生を防ぐためにも必要である。焼却で問題になる塩素、臭素等を含むプラスチックの使用は国レベルで制限すべきであるが（例えば、塩ビについては、パイプ等の耐久消費財を除き、一般消費材への使用禁止は出来る段階にある）、現在の焼却および除外技術で充分に対応可能である。

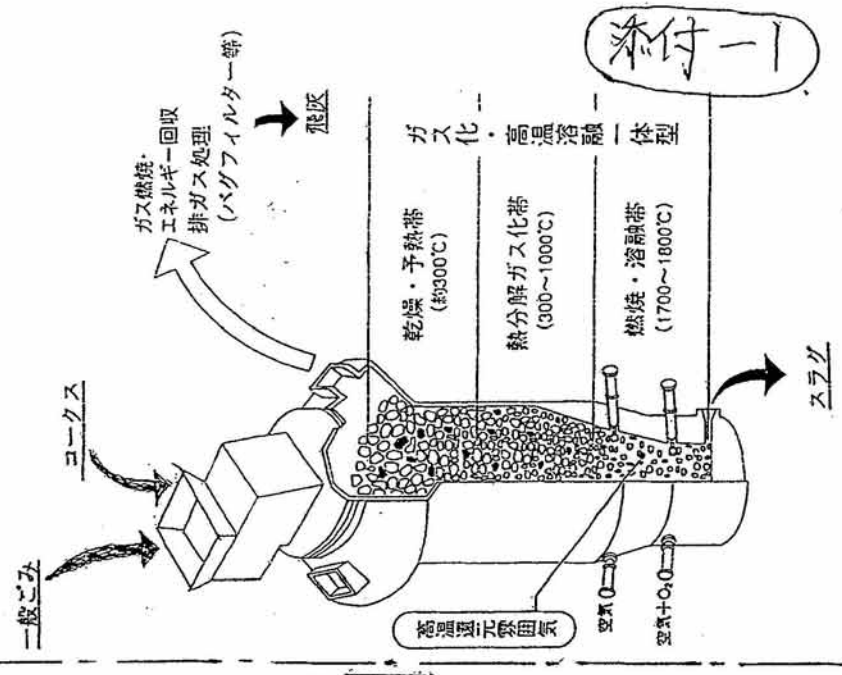
参考文献：「なぜRDF発電が採用されるのか」 エントロピー学会・環境カウンセラー 川島和義
月刊むすぶ No.394 ロシナンテ社

四日市ガス化溶融炉フロー図



シャフト式溶融炉 (コークスベッド式溶融炉)

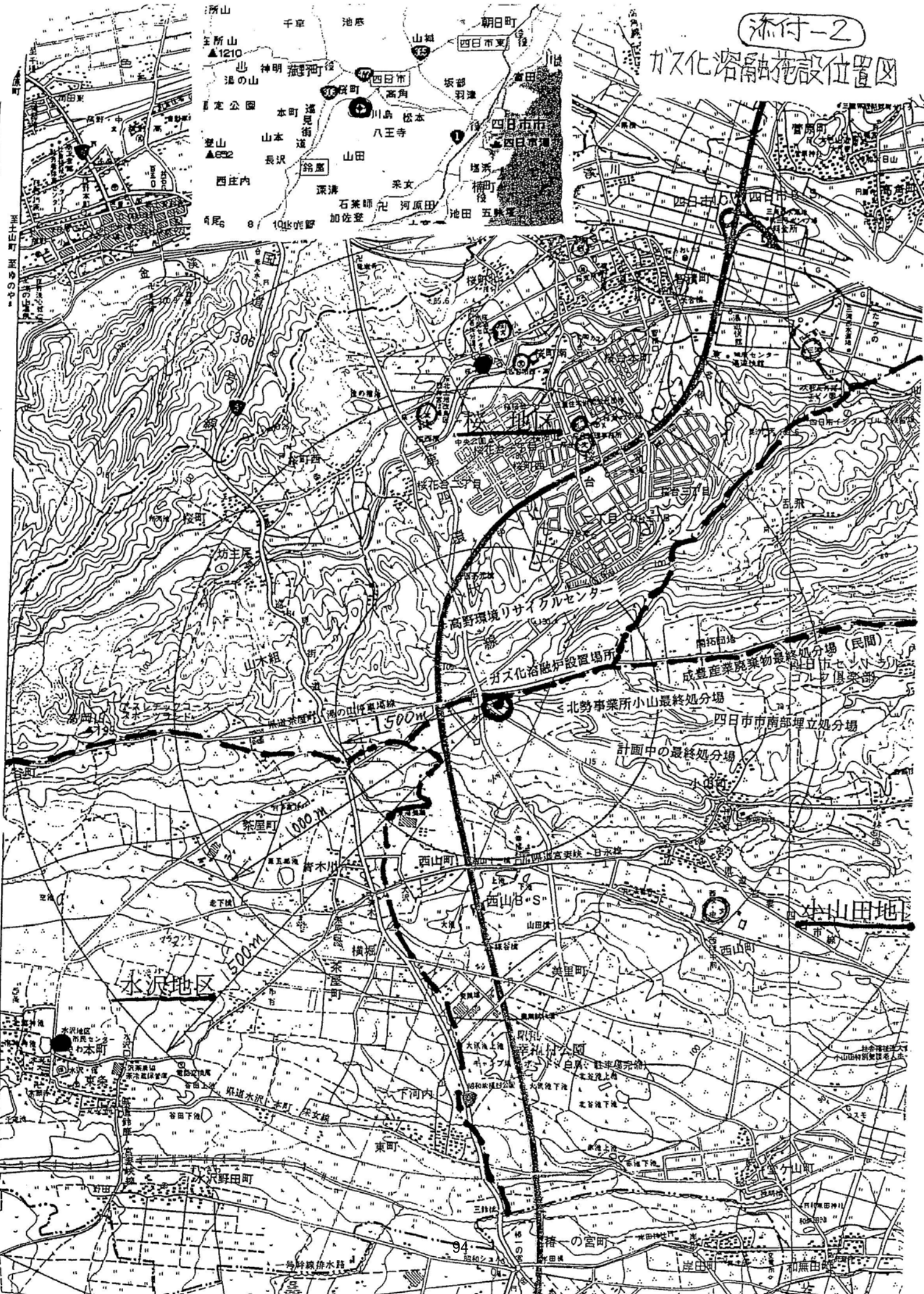
注：亀山市で採用されている



添付一

添付-2

ガス化溶融施設位置図



ダイオキシン類・重金属類の分析結果と総量(平成15年度 市町村分)

添付-3

平成15年度(平成15年4月~平成16年3月)

規制値 3ng-TEQ/g

廃棄物名	排出市町村	年間投入量(トン) (湿灰・湿泥)	含水率 (%)	ダイオキシン類		鉛(Pb)		カドミウム(Cd)		総水銀(T-Hg)	
				含有量	総量	含有量	総量	含有量	総量	含有量	総量
				(ng/g)	(mg/年)	(mg/kg)	(kg/年)	(mg/kg)	(kg/年)	(mg/kg)	(kg/年)
焼却残渣	いなべ市あじさいクリーンセンター	1165.2	18.4	1.5	1426	490	466	17	16.2	0.31	0.29
	菟野町 (菟野町クリーンセンター)	1182.9	25.2	0.0023	2.0	200	177.0	9.6	8.5	<0.05	0.04
	梶町 (梶町衛生センター)	923.2	26.3	0.74	503	1900	1,293	21	14.3	0.93	0.63
	四日市市 (北部清掃工場)	11513.9	28.3	0.016	132.1	1295	10,691	2.0	16.5	0.07	0.58
	鈴鹿市 (鈴鹿市清掃センター)	7259.3	25.5	0.55	2,974	452	2,444	8.7	47.1	1.3	7.03
	津市 (津市西部クリーンセンター)	7971.7	24.9	0.038	227	310	1,856	16	95.8	3.6	22
	河芸町 (河芸町美化センター)	696.9	25.0	0.39	204	64	33.5	4.4	2.3	0.35	0.18
	安芸美地区清掃処理施設利用組合 (安芸美清掃センター)	545.2	34.9	0.38	135	190	67.4	6.2	2.2	1.9	0.67
	久居地区広域衛生施設組合 (クリーンセンターおおたか)	3875.2	27.0	0.12	339	175	495	5.3	15.0	1.9	5.4
	多気町 (多気町美化センター)	345.9	32.2	0.018	4.2	230	53.9	2.1	0.5	<0.05	0.01
	伊勢広域環境組合 (清掃工場)	6490.2	14.8	0.96	5,308	2,200	12,165	48	265	2.8	15
	大町 (大町清掃センター)	282.4	37.4	0.26	46.0	130	23.0	4.9	0.9	3.1	0.55
	尾鷲市 (尾鷲市クリーンセンター)	947.6	18.8	0.830	639	790	608	13	10	2.2	1.7
	熊野市 (熊野市清掃センター)	783.9	25.6	0.36	210	850	496	15	8.7	1.9	1.11
	海山町 (海山町リサイクルセンター)	146.4	14.8	0.29	36.2	490	61.1	15	1.9	4.3	0.54
	朝明広域衛生組合 (朝明衛生センター)	406.3	29.3	0.0015	0.4	94	27.0	6.1	1.8	0.09	0.03
	津市ほか4箇町村衛生施設利用組合 (安芸・津衛生センター)	191.2	42.6	0.000033	0.0	78	8.6	3.9	0.4	0.25	0.03
	紀伊長島町富山町し原共同処理組合 (紀北クリーンセンター)	32.1	32.0	0.0013	0.0	28	0.6	2.1	0.0	0.17	0.00
小計	44,759.5	/	/	12,188	/	30,966	/	507	/	55.8	
下水汚泥	木曾岬町 (東部地区クリーンセンター)	391.5	82.7	/	/	17	1.2	2.0	0.14	0.39	0.026
	長島町 (長島浄化センター)	556.3	81.5	/	/	17	1.7	1.7	0.17	0.81	0.083
	芸濃町 (霊林院浄化センター)	74.9	79.7	/	/	29	0.4	2.4	0.04	0.43	0.007
	小俣町 (小俣浄化センター)	488.6	72.9	/	/	14	1.9	0.8	0.11	0.35	0.046
	伊勢市 (五十鈴川中村浄化センター)	306.8	84.5	/	/	15	0.7	1.7	0.08	0.33	0.016
	小計	1818.1	/	/	/	/	5.9	/	0.53	/	0.178
合計	46577.6	/	/	12,188	/	30,972	/	508	/	56	

4) 報告 (大久保規子氏 / 大阪大学教授) 廃棄物法制の課題 不法投棄対策を中心として

1 不法投棄の現状と原因

(1) 不法投棄の現状

不法投棄件数・量 / 年 = 1,000 件前後 (40 万 t)

大規模事件の発覚

実行者の 8 割 (量) が許可業者 (2003 年度)

依然多い建設廃棄物

支障除去の着手は 70% 前後

(2) 不法投棄の原因

処理費用の削減, 処理施設の不足, 廃棄物処理制度に関する認識不足,
分別・選別作業の手間の問題

(3) なぜ対策が困難なのか

原因者が不明

不法投棄か否かがわかりにくい

資金不足

2 国による対策

(1) 相次ぐ廃棄物処理法の改正 (03-05 年度)

調査権の拡大 (疑いのある物も), 未遂罪の創設等

国の役割強化, 硫酸ピッチ対策, 罰則強化等

許可制度の厳格化

(2) 産廃特措法の制定

・ 1997 年以前の不法投棄の原状回復補助

(3) 不法投棄撲滅アクションプランの策定 (04 年)

・ 行政処分の徹底, 事業者の評価基準の策定等

3 早期発見・早期対応

(1)自治体による自社処分・保管規制の導入

(2)許可施設に対するコントロールの強化

4 対応の厳格化

(1)義務者の拡大

・土地所有者等

(2)法規制の厳格運用

・点数制による予測・適用可能性の改善等

(3)原状回復資金の確保

・自治体による基金，保証金制度の導入

5 優良事業者の育成

(1)表彰制度

・導入の容易性と，基準・効果測定等の困難性

(2)協定制度（法令以上の取組み）

・柔軟性・汎用性と実効性

(3)事業者の格付け制度

・評価基準の合理性と担保措置

5) パネル討論(司会・山下英俊氏/一橋大学講師)

廃棄物法制と不法投棄・溶融炉問題(磯野弥生氏/東京経済大学教授)

1 はじめに

ここでは、今、四日市の廃棄物問題として愁眉の課題である、不法投棄問題と一般廃棄物処理施設の設置問題の2つの点について、法の観点から以下のような話題を取り上げたい。

不法投棄をなぜ防止できないのか

今後不法投棄をさせないために何が必要か。

不法投棄の山の除去の課題

一般廃棄物処理施設設置を巡る問題と法的な課題

なお、は、の責任問題を考える上で必要だと考える。

2 不法投棄はなぜ防止できないか

法制度とその執行からみてー

(1) 産廃不法投棄は誰の責任か。

排出者責任の不備と産廃事業者の責任

廃棄物処理法(「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」)は、適正処理を確保するための仕組みを定めた法である。産業廃棄物(以下、産廃とする。)については排出者の自己責任による処理責任、一般廃棄物(以下、一廃とする。)については市町村の処理責任の適正な履行を求める者である。

廃棄物処理法の制定当初の設計では、産業廃棄物処理の自己責任ということは、「廃棄物の排出者との関係では行政が廃棄物処理の責任を負わない」というに等しかった。確かに廃棄物処理施設や処理業についての規制があり、処理施設を設ける者については施設の届け出をする必要があった。ただし、それも規模未滿については裾きりが行われていて、届け出すら行わなくてよかったのである。自らの施設で処理を使用とする場合には、ほとんど自由に行えたのであった。

廃棄物処理の流れからすると、その当時から、廃棄物は自ら処理するより、処理業者が処理をする場合の方が多かった。同法では、それに対応して、施設については届出制をとっていたが、廃棄物処理業者については許可制とした。事業者を許可制としたということで、許可処理業者であれば適正処理を行うはずであり、したがって廃棄物の発生者は許可業者に委託すれば自己処理責任を果たしたことになるという図式であった。そのような状況に置いては、廃棄物排出事業者は、処理すべき廃棄物が産廃か一廃かを特定することが主な責任となる。

51年改正で委託基準を定めたものの、適正処理責任は、もっぱら廃棄物処理事業者の責任であり、廃棄物行政も排出者の実態については、計画を定める時に把握する程度で、その実態をつかんでいなかった。そして、廃棄物処理法は、実質的に適正処理を確保できず、違法操業、不法投棄が絶えないために、この10年、改正が続けられ、施設設置の届出制から許可制への変更、許可への更新制度の導入、野焼き禁止等の規制強化、マニフェストシステムの導入（1991年改正）と拡大（1997年、2000改正）、監視の強化、措置命令の創設（1986年改正）と強化（改正ごと）、リサイクル制度の組み込み等の規制強化とリサイクルの容易化対策」が行われてきた。

ところで、廃棄物処理には次のような特徴がある。

廃棄物は、排出、収集運搬、中間処理、運搬、最終処分という過程を経て処理されていて、そのたびに取り扱う事業者が異なる。そして、工場から排出される廃棄物についても、その種類によって、処理の仕方が異なり、そのルートも異なる。排出者自らが分別をして処理別に収集業者に委託する場合もあるが、多くは収集運搬以下の川下の業者が行っている。さらに、特別管理廃棄物である有害化学物質についての場合でさえも、特別管理廃棄物であるということは明示されても内容物が何かを特定せずに収集運搬業者に渡してしまう例が後をたたなかった。無害化処理を行う産廃事業者は、物質の特定から始めなければならない状態であり、このような処理を引き受ける業者はごく少数であり、また処理費用は安くない。

排出事業者が、これらの処理に見合う費用を支払い、かつ十分に監視をしていればともかく、処理を委託すれば責任を果たしたという体系のもとでは、収集運搬業者過当競争という事情もあって、不法投棄や不適正処理が横行することは目に見えている。

許可制度は、許可要件が適正であり、その制度の履行確保が十分な場合には有効である。だが、適正な執行に欠けるとかえって違法状態を追認することとなるという典型が、廃棄物処理法である。

排出者責任への移行と製品製造者の責任

度重なる廃棄物処理法の改正、特にこの間、不法投棄対策をメインとした法改正が続き、不法投棄を防止し、また不法投棄の原状回復を強化する施策が続けられている。たとえば、排出者は、排出廃棄物について、マニフェストを用いて最終的に適正処分が行われたかを監視するシステムを導入し、排出者の責任を明確にした。コンピュータへの報告制度を導入して、排出と同時にその廃棄物の移動を報告されることで、行政にとっても不法投棄物の確認作業を容易にすることとなった。しかし、これらは予防を容易にする制度ではないことを付言しておかなければならないし、排出者の原状回復責任がいまだ極めて限定的であることも将来に向けた課題である。

ところで、生産過程で産み出される不要物としての廃棄物については、排出者責任で対応できるが、製品廃棄物になるとそれだけでは不十分である。現在、廃棄物処理法等では、生産者に廃棄処理する場合の情報の提供を求めている。しかし、有害廃棄物の処理につい

て、廃棄物処理業者の技術的能力、処理業者については廃棄物の混合処理が認められている以上、製品に有害物質が混入していても一括処理されてしまうために、適正処理が困難となる。アスベストで判明したように、減容化のための破砕処理をするだけで有害物質は飛び散り公害をもたらすおそれがある。

これらを防止するためには、製品そのものから変えていかざるをえない。環境基本法の事業者の責務に従えば、廃棄物処理も、生産者の責任において行われる必要があり、その制度設計が求められている。

収集運搬と不法投棄

不法投棄は、収集運搬業者の関与がなしにはありえない。収集運搬業者が適正処理処分を行う事業所に搬入するか、それとも不適切な事業者に搬入するあるいは不適切な場所に放置することになる。この段階での未然防止策も、収集運搬事業者についての許可制を設けるということで対処している。他方で、最終処分先を排出事業者が探すということはきわめて少なく、収集運搬業者が探す事例が多かった。

収集運搬による不法投棄の容易さは、廃棄物の移動に匿名性という特徴がある。運搬中の監視が困難だったが、ようやく規則改正が行われて産業廃棄物の収集運搬車に係る表示および書面備え付け義務が定められ、今年の4月から施行された。千葉県については、すでに2002年から施行された。

さらに、収集運搬業は、従業員1名、トラック1台という許可事業者も少なくなく、事業者の監視はきわめて困難である。

不法投棄と最終処分業者

最終処分事業者が、許可施設で認められない廃棄物を搬入する例は後をたたない。現在、搬入に関する書類は、関係人が閲覧をすることができるようになっていて、制度的には一般の監視もまた可能となっている。書類の正確さが担保されて初めて、この制度が有効であるが、未だ最終処分場の不法投棄が続いているということは、行政による監視自身の問題があるといえる。

(2) 都道府県の壁

一般廃棄物の処理については、事実上自区内処理原則が適用され、原則的には自区内で処理されることとなっている。産業廃棄物の場合には、国は全国規模での移動が原則であるとし、実際全国的に移動している。特に首都圏、関西圏で排出される廃棄物の全国的な移動は著しいものがある。青森岩手不法投棄事件の不法投棄物の多くは首都圏の廃棄物である。

しかし、廃棄物行政は、都道府県ごとに行われ、制度的には情報の共有も考えられていない。収集運搬業者については、積み卸しを行う自治体での許可を要するので、通過する自治体には収集運搬業者の情報はなく、また自己処理のための運搬についても許可がないために情報が無い。

実際上も、青森岩手不法投棄事件で明らかになったように、地理的な距離が離れたとこ

るでは、排出者に偏っている自治体と不法投棄される自治体間では情報の交換すら行われていない。(首都圏の場合には情報交換および不法党機関誌についての協働事業も年に何度か行われてはいる。近畿圏についても情報センターによって一定の情報の共有を行っていた。名古屋圏については、私が情報収集をしていないので不明。)

また、平成12改正までは、1つの県で廃棄物処理法違反による有罪判決が出されても、別の県での操業はそのまま認められるという状況が続いた。

産廃事業者は、全国展開をしていて、名古屋の事業者が首都圏の産廃を搬入するために釧路に処分場を設置するなどということが行われている。

このような状況に対して、都道府県は、第1には外部地域からの廃棄物搬入を出来る限り抑制するための防御手段を講じた。しかし、広域にわたる共同は弱かった。東北3県による廃棄物税に関する共通条例など協働も進みつつあるが、廃棄物排出事業者を主とする自治体と受入自治体の協働については、未だに不十分である。

(3) 自治体の壁

不法投棄については、先に述べたように法律自体の不備があり、改正に次ぐ改正が続いている。が、同時に、産業廃棄物行政の権限を執行する都道府県行政庁についても、大いに問題があった。

(2) に述べたとおり、監視が十分に行われていない。特に住民からの通報があっても、比例原則や法の不備を理由として、それに適切に対応していないことは、豊島事件や青森岩手不法投棄事件の行政の対応についての説明でも明らかになった。住民の健康と営業の自由の利益考量において、常に影響の自由の保護という名の既得権益の保護を重視した法の運用に誤りがあったといえる。もっとも、許可制度の運用にあたって、国は警察許可であり、自由権の最低限規制であるという考え方を示してきたところに、その根源的な原因があると見てもよい。

いわゆる「おから事件」最高裁判決で、廃棄物の定義についての行政の裁量のかなり大幅に認めていて、廃棄物行政に困り込むが、実際の規制行政では抑制的である。このような運用が不法投棄を拡大したことは間違いない。

2 不法投棄をさせないために

(1) 拡大生産者責任と排出者責任の強化

情報公開責任

現在の廃棄物処理の実態からすると廃棄物の移動状況が公的な機関に逐次握られていることが必要である。これについては、営業の自由や企業秘密の保護から消極論がある。しかし、それぞれが自己責任で適正にコントロールできていればとにかく、人の生命・健康あるいは生活環境への著しい被害を及ぼす可能性が顕著な事態が各地で生じている以上、営業の自由や企業秘密の保護という保護法益を勘案しても、詳細情報の行政による確保とその公開は十分認められてしかるべきであろう。

排出者責任

排出者による原状回復責任の強化が必要である。そのためには、排出者の基金制度への拠出の義務化を図る必要がある。

拡大生産者責任

さらに、リサイクルばかりでなく廃棄物行政に置いて、製品の生産者の廃棄物処理責任と出来る限りの回収責任を軸とした制度設計でなければ、不法投棄の予防や原状回復についての責任構造に不備があるといえる（詳細は省略。）

(2) 環境衛生指導員制度の充実

現行制度では、廃棄物行政が脆弱である。しかも、担当職員は移動で代わる。

廃棄物の不法投棄が巧妙になっていることを考えると、廃棄物行政のエキスパートなしには不法投棄の防止は困難であり、不法投棄がなされた場合の責任追及も難しい。そして、これらエキスパートの自治体を超える情報交換が行える仕組みもまた重要である。

(3) 広域連携

その必要性は前述したので省略するが、国と自治体の役割分担あるいは自治体の国に対する権利について、具体的な事案の検証によって再構築する必要がある。

(4) 計画的規制行政と事後評価制度の充実

(5) 廃棄物行政への市町村参加と住民参加の充実

(4)(5)については、別途検討する必要がある。

(6) 廃棄物処理の公共事業的側面をどのように理解するか。

この観点から、整理をし直す必要がある。

4 不法投棄の原状回復に向けて

3のように、これから不法投棄させないための制度の整備が大事だが、同時に、不法投棄の山の原状回復はより差し迫った問題である。

不法投棄に原状回復については、まず、行政庁が不法投棄を行った者が特定された場合には同者に措置命令を出し、原状回復させる。そして、なお、それに従わなかった場合には、都道府県等が代執行をし、その費用を不法投棄者に請求をする。これが原則的な仕組みである。

しかし、不法投棄の場合には、監視コストがかかるために監視が行き届かず、原因者の特定が困難で、あらゆる谷筋や砂利穴等が不法投棄物で埋まったまま放置されてきたのが現状である。

他方で、今回の豊島をはじめとして、四日市、岐阜等の例のように、巨大な不法投棄の場合には、不法投棄させた直接の原因者は廃棄物処分業者であることが明らかであっても、行政庁が廃棄物処分業者の操業状態を適切に監視せずに不法投棄の事実を、故意又は過失により見逃している。青森岩手県境不法投棄事件の検証報告書で明らかのように、住民からの情報と調査の申立がなされているにもかかわらず無視されているために、必要な監視

や調査が行われず、不法投棄が巨大化し、直接の原因者（最終処分者と搬入者）に措置させようにもさせられなくなる状態となっている。

2000年改正によりようやく、原因者が特定できない場合には、排出者が責任の範囲で措置命令の対象となるようになったが、不法投棄物全体の撤去については、いずれの場合においても、都道府県等が原状回復をせざるを得ず、その費用がまかなえなえず、さらにそのまま放置されるという状態が続いている。

他方で、廃棄物処理法平成9年改正では、不法投棄の原状回復が急務であることを認識して、排出事業者からの拠出による基金制度（適正処理推進センター：財団法人産業廃棄物処理事業振興財団に置く。）を創設し、その資金が導入されることとなった（法13条の12から15）。1998年前の不法投棄については、「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」（産廃特措法、2003年）が制定され、国の資金を導入して原状回復事業が行われることとなった。

四日市の場合には、上の点から産廃特措法の適用を受けることができる。同法では、都道府県等は基本方針に従って、「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の実施に関する計画」を策定して、国の承認を得る必要がある。

（2）問題点と考え方

A 費用の負担者

県が不法投棄を容認してきたことについての責任がある。その観点から費用を負担すべき責任は否定しがたい。しかし、このような事態を招いたのは、法律の不備と国の法律の運用指針の不備もある。排出者を主とする自治体と廃棄物受入自治体の分断という廃棄物受入ないし不法投棄をされやすい自治体にとって、その未然防止を困難とする仕組みが放置されてきたということを考えるならば、行政上の費用負担責任として、少なくとも不法投棄処理責任自治体が費用負担すべき割合は多くないと見るべきである。

基金が全面的に費用負担することが原則である。

B 支障の除去の考え方

特措法では、都道府県等は特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の実施に関する計画を策定（法4条1項）して、その計画を執行することで原状回復を図る。そのときに、支障の除去とは、「特定産業廃棄物に起因する生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止」（法2条2項）であると定めている。

そこで、原状回復というよりも、生活環境に影響を及ぼさない範囲で廃棄物を除去をして蓋をする、あるいは壁をつくるということで、対策を終了する可能性がある。大規模不法投棄の場合には、不法投棄物を除去しても、土地の形状、生態系等が全く変化してしまっていて、その自然再生があつて初めて原状回復であると考えられる。

したがって、計画についても、費用についても、その点まで含めて考えるべきである。

C 行政の責任の明確化

青森岩手不法投棄事件で行われたように、行政の責任を明確にすることが必要であり、

その場合に関係住民がその評価に携わる必要がある。

D 排出者責任の追及

特措法の基本方針でも、排出者の発見とその責任追及が掲げられている。しかし、その費用は除去責任を有する自治体の費用で行うこととなっている。

責任の追及は必要だが、排出者自治体の責任、あるいは排出者責任を明確にしてこなかった法律（国）の責任を考えるならば、その費用をかかると自治体が費用負担することは適当でない。PPP原則からすれば、それを怠った排出者もまた、その費用の一端を負担する責任があるといえよう。

5 石綿処理と一般廃棄物の溶融炉

本シンポジウムの趣旨からすると、この論点をより詳細に論じる必要があるが、溶融炉問題は、直接には、技術的な論点が多いので、タイトルの観点から問題の性質について言及するにとどめたい。

石綿の処理をどのように行っていくかについては、今後主要な問題であるとともに、一廃処理問題としても深刻な問題を引き起こすと考えられる。健在としての吹きつけ等については産廃処理となるが、微量で石綿が混入されている製品については、一廃として処理されるものが数多く出てくると思われる。

ところで、現在の国の処理方針の1つとして、溶融が考えられている。産廃として処理されているものの溶融処理が中心と考えられるが、微量に混入している製品の場合の処理が問題となり、破碎せずに埋める以外の処理を必要とすると考えられる場合には、溶融処理が浮上すると思われる。

そこで、一般廃棄物処理について、国の方針と相まって、溶融炉が導入されるケースが増加しているが、石綿問題がこれを加速させることが危惧される。溶融炉促進の問題とともに、これにより廃棄処理についての拡大生産者責任を回避することにつながるおそれがある。

第2に、一般廃棄物としての石綿が溶融処理されることで、現在でも一般廃棄物の炉で産廃の処理を行うことが進められているが、石綿の溶融処理が決定されれば、それが促進されないか。その場合には、前処理と運搬による被害と溶融炉所在地の周辺でどのようになるかも併せて考える必要が出てくるのでは内だろうか。

溶融炉問題は、廃棄物の分別処理ではなく、混合処理を促進する傾向にあり、この観点からの議論をしておくことが必要だと考える。