

生活環境の未来をみつめる

生活と環境

平成16年9月1日発行（毎月1回1日発行）第49巻第9号
昭和31年10月31日第3種郵便物認可

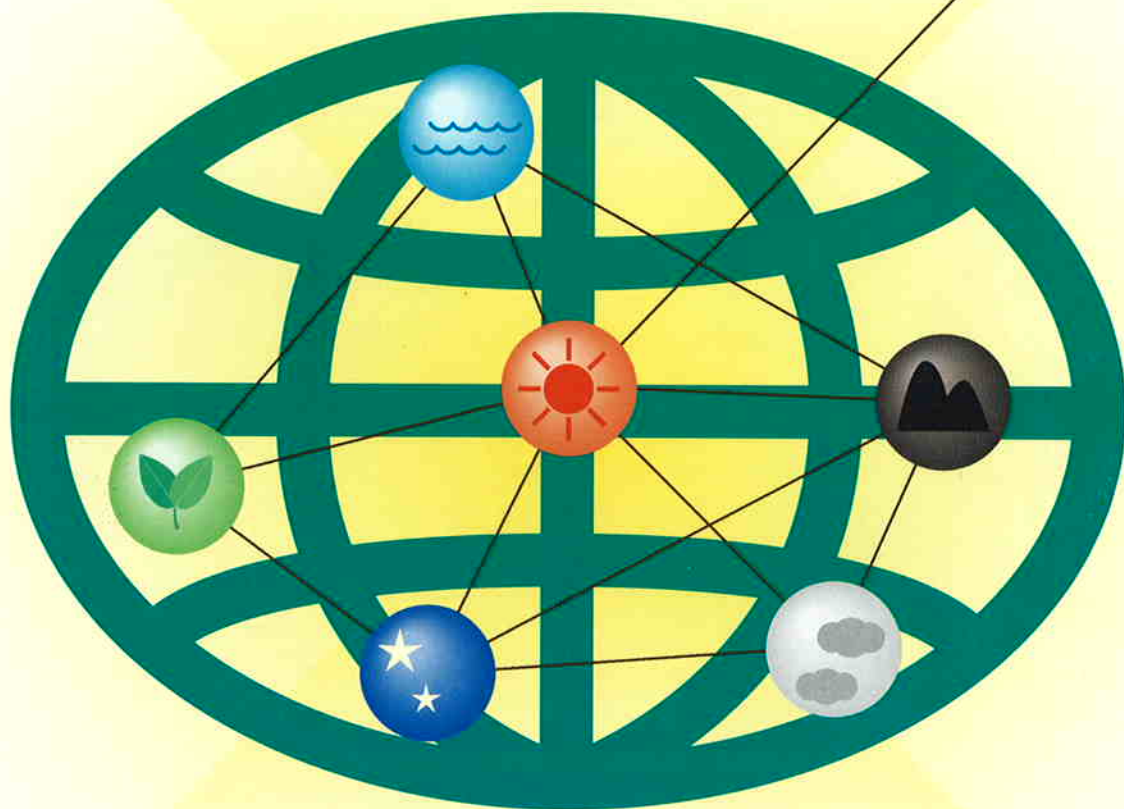
環境衛生週間（9月24日～10月1日）

ISSN 0037-1025

●特集／環境ホルモン問題のその後

9

'04 SEP.



財団法人 日本環境衛生センター

「青森県の優良産業廃棄物処理業者の育成策から見る 処理業者の優良化問題と行政改革について」

松岡 力雄 (まつおか りきお)

(株)環境政策研究所 代表取締役CEO 上席主任研究員)

1. はじめに

香川県豊島事件, 青森・岩手県境事件, 岐阜県岐阜市事件, 福井県敦賀市事件など, 県知事の許可を受けた産業廃棄物処理業者が関与する大規模な不法投棄事件が後を絶たない。環境省においても, 平成9年, 12年, 15年, 16年と立て続けに廃棄物処理法の改正を行い, 様々な不法投棄対策を講じている。

青森・岩手県境事件の原状回復費用は435億円ともいわれ, 青森県では国の支援を受けて, 周辺環境に及ぼす影響の未然防止と原状回復に取り組むと同時に, 違法業者に委託していた約1万600社にも及ぶ排出事業者に対し法的追求を行っており, 措置命令を受けた数社の上場企業については企業名までもが公表されている。

平成12年改正に伴う排出事業者責任の強化と委託リスクの増大は, 同時に優良な処理業者の選定ニーズを生み出し, 環境省は平成14年8月に「産業廃棄物処理業者格付け手法検討調査報告書」を公表した。同報告書は, 排出事業者が容易に優良な処理業者を選定するための外形的指標による格付けモデルを提示することで, 民間格付け機関の創出を期待することををねらいとした報告書となっている。

環境省格付けレポートを契機に, 平成15年7月に岩手県では条例化による国内初の産業廃棄物処理業者格付け制度をスタートさせた。格付け対象者は岩手県知事の許可を受けた産廃業者で, 県が承認する一定基準に基づき, 育成センターが評価を行い, 基準適合者を公表する。第

1回の申請は, 平成16年1月5日から30日まで行われ, 77業者が認定された。また, 併せて保証金制度を導入し, 処理事故が発生した場合, 産業廃棄物の撤去等必要な費用を預け入れる。(1社につき100万円, 岩手県産廃協会会員は50万円)

国に先駆けて, 地方自治体独自の処理業者優良化策を試みた岩手県の動きは, 隣県の青森県にも大きな影響を及ぼし, 「処理業者の新たな育成策=処理業者の格付け制度の導入」が注視され, 青森県においても優良化策を議論する上で大きな争点となった。

2. 青森県優良産業廃棄物処理業者育成調査検討委員会での議論

(1) 検討委員会議論の流れ

青森県は平成15年7月から青森県優良産業廃棄物処理業者育成調査検討委員会を設置, 委員構成は笹垣委員長(社団法人青森県産業廃棄物



青森県優良産業廃棄物処理業者育成調査検討委員会

協会会長), 委員長代理杉田委員 (八戸工業大学教授), 柏谷委員 (青森大学大学院講師) 佐藤委員 (弁護士), 丸山委員 (社団法人青森県工業会専務理事) 村田委員 (消費生活・市民) 鈴木オブザーバー (社団法人全国産業廃棄物連合会顧問) の計7名が参加し, 排出事業者, 処理業者, 市民, 学識者など, 廃棄物問題ととりまく利害関係者の代表者がそれぞれ選出され, 全5回に渡り, フリートーク形式により検討が行われた。私はシンクタンクとして事務局に加わり, 平成16年3月に青森県生活環境部環境政策課と共同で青森県優良産業廃棄物処理業者育成調査報告書を取りまとめた。

本検討委員会の目的は「優良な処理業者を育成するための新たな方策」の提言である。青森・岩手県境事件に大きな関心が寄せられる中, 地元テレビ局や地元紙など, マスコミ完全公開形式にて行われ, とくに各委員からは, 優良化策を議論する前に, 廃棄物処理法の特性や問題点, 国の広域処理推進策に対する地方自治体の搬入規制問題, 処理施設設置に関する住民同意問題など, 現在の産廃問題を広義的に議論した。その中で産業廃棄物処理業者 (処理現場) を議論の中心に置き, 現在の処理業者を取り巻く現状を把握した上で, 青森県が直面的に抱えている青森・田子町不法投棄事件による, 地域社会の信頼関係の崩壊 (排出事業者, 処理業者, 市民, 行政) を, いかに関復できるか問題提起がなされた。

(2) 優良産業廃棄物処理業者のイメージ像の具体化

優良産業廃棄物処理業者の育成策を検討するにあたり最も重要なことは, 処理業者をどの方向へ導き, 育成していくべきか, 優良業者のイメージ像を具体化する必要があった。検討委員会事務局において, (社)青森県工業会の推薦により, 環境に対する意識の高い県内排出事業者数社を招きヒヤリング調査を行った。その結果, 「排出事業者は, 優良産業廃棄物処理業者のイメージとして, その経営者に経営理念や環境に

対する倫理観などが備わっていることを重視している。また, その経営方針に合法的な廃棄物の適正処理, リサイクルに取り組む姿勢, 健全な財務基盤, 従業員教育や地域社会との社会的コミュニケーションが確立されている業者を優良業者のイメージとしている傾向にある。」という分析結果を得た。また, 排出事業者にとって, 優良な処理業者が外形的指標により容易に選択できるシステムも望まれている傾向にあり, 真面目な処理業者には, なにかしらのメリットを与え, 優良化インセンティブをどのように定義付けるかが課題とされた。

(3) 処理業者格付け制度の検証

1) 処理業者からの依頼による格付けニーズ

排出事業者の優良業者選定ニーズが伺える中, 処理業者の格付け制度の検証にあたり, 格付け制度の背景認識や, 格付けの目的, 評価基準などの具体的条件を整理した上で, 格付けされる側である処理業者の格付けニーズを分析した。県内処理業者157社によるアンケート調査結果では, 格付けについて「積極的に受けたい24%」「どちらかと言えば受けたい24%」と全体のうち48%の処理業者が, 格付け制度に一定の興味を示した。上記回答した処理業者の自由意見として「良識のある業者を育てて, 不適正業者を排除していく必要がある。」「格付けは企業努力を認めなくてもう一つの手段」「社会評価を高めたい」などが挙げられており, 処理業界内においても業界内差別化ニーズが発生している。

2) 格付け機関の問題と行政関与

処理業者の格付けニーズは認めるものの, 格付け機関がISO審査登録機関のように収益事業として定着し, 事業継続性が保たれることができるのか。また, 格付け機関はどこが行うべきか, が争点となった。排出事業者ヒヤリング調査では, 「ガラス張りであればどこが行っても構わない。」という意見が多かったのに対し, 処理業者のアンケート調査では, 全体の63%が県や国などの公的機関による評価が望ましいと

し、続いてNPO法人14%、公益法人8%、民間会社が望ましいという意見はわずか7%しかなかった。

環境省格付けレポートでは、アメリカの債権格付け会社のように民間会社による処理業者格付けビジネスの創出を期待しているが、処理業者からは、民間会社ではなく、公的機関（県や国）によるお墨付きが社会評価として最も権威付けが示されるという観点から、公的機関による格付けを望んでいる。民間格付けビジネスが社会的に定着されているアメリカ文化と違い、お上からのお墨付きという日本古来から続く殿様文化と、官の規制のもと長い歴史の中で存続し管理されてきた処理業者心理が伺える。

しかし、処理業者格付けと行政関与の問題点は多い。県（知事）が格付けに一定関与し、格付けされた処理業者に違法行為が生じた場合、公的機関が格付け責任を回避することは社会通念上、許容されるのか。また現行の許可制度は処理業者に適正処理を実行させるための制度であるにも係らず、許可業者をさらに格付けすることは、「許可と評価」の二重性を生じ、市場の混乱を招くなど、検討委員会では産業廃棄物処理業の許可権者である県（知事）が、格付け機関の役割を直接担うことはもちろん、権威付け等の関与も極力さけるべきという意見に集約された。

上記から、処理業者の格付け制度は、そのニーズや有効性は認めるものの、未成熟で多くの問題を抱えている現状を考えると、都道府県単位で直ちに導入するメリットは認め難く、時期尚早と判断。将来的展望を視野に入れ、国や民間の動向などを踏まえた上で、導入の検討を図ることが望ましいという方向でまとめた。

3) 情報公開の重要性

本検討委員会では処理業者の新たな育成策として、格付け制度以外に情報公開が挙げられた。国の優良化委員会でも同様の方向性が打ち出されている。青森県では、地域社会の信頼関係を構築するため産業廃棄物処理の現

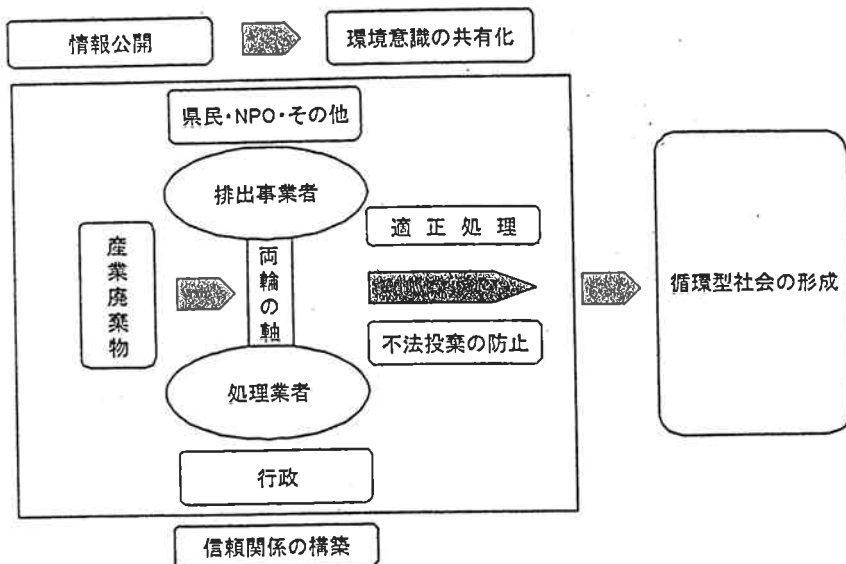
状や処理の実態を地域住民に公開することが必須であり、排出事業者、処理業者、市民、行政の環境意識の共有を図る必要がある。そのため、能力の乏しい処理業者の情報公開を行政が積極的に支援することが重要である。また、処理業者の育成は同時に排出事業者の育成をも意味し、両者の情報公開を促進させることが重要であるとまとめた。

処理業者のアンケート調査において、処理業者の情報公開の推進度について尋ねたところ、「進んでいる」と答えたのはわずか5%と少く、「どちらかと言えば遅れている26%」、「遅れている16%」と、処理業者全体の42%が情報公開に遅れていると分析できる。上記に鑑み、検討委員会では、東京都が推進している「エコトライ協定」をモデルとし、行政と処理業者が環境協定を締結し、情報公開を推進することが最も有効な育成策と結論づけ、その第一歩として情報公開の環境づくりを構築することが青森県の施策として必要であるとまとめられた。

3. 青森県の産業廃棄物処理業者の優良化策の結論

処理業者の育成策に関する様々な議論を重ねてきた結果、検討委員会において一つの共通理念を導き出した。それは産業廃棄物処理業者の優良化を進めるということは「産業廃棄物の適正処理をいかに確保できるか」というテーマにたどり着く。報告書では次のとおり明記している。

「産業廃棄物の不法投棄の責任を処理業者だけに負わせ、処理業者の規制強化だけを図っても不法投棄の根本解決にはならない。また規制強化だけで処理業者の優良化を図ることはできない。循環型社会形成の重要なファクターである産業廃棄物の適正処理は、排出事業者と処理業者が両輪の軸となって進むべきものである。行政はその軸として、両輪を回すシステムの構築を積極的に行うとともに、県民との連携を図りながら、システムを円滑に機能させるための



青森県における適正処理体制構築の基本的な考え方

環境づくりをする必要がある。」とまとめた。

今後、青森県が行うべき育成策とは、まさしく「適正処理構築体制の環境作り」に取り組むことであり、排出事業者、処理業者、NPO、県民、行政が一体となって取り組むことが重要である。と強調している。

上記提言を踏まえ、今後の青森県の処理業者育成策の方向性は、第一段階として民活を母体として、排出事業者、処理業者、市民、行政が一体となって参加するNPO法人の創設が具体策となる。現在、青森県では、その足がかりとして、不法投棄の未然防止と環境意識の共有をテーマにした「環境フォーラム2004」の開催企画を県内NPO法人に対し募集している。今後、同フォーラムが活性化され、民間主導による推進母体（NPO法人）と市民参加により、現在、青森県が抱えている産業廃棄物処理に対する信頼回復と環境意識の共有を図ると同時に、処理業者の育成と処理施設の確保（住民理解）を進めるという大きな課題に取り組むこととなる。

4. 処理業者の優良化問題と行政改革について

各地方自治体が独自の育成策を進める中、環境省も平成16年度より3ヵ年にかけて、処理業者の優良化に向け動き出した。新聞報道に

よると、年内にも評価基準を設定し、基準適合する産業廃棄物処理業者には、各都道府県の許可事務の簡素化など、優遇措置インセンティブを付与し、省令改正を視野に入れた優良化策を推進させようとしている。しかし、青森県では広域的に行われる不法投棄監視体制や、許可を出した処理業者を管理するだけの財源や人的能力を十分に備えられ

ておらず、地方自治事務の限界を主張している。だからこそ、民間との力を合わせた地域社会での総合政策を進めようとしているのである。

今回の青森県の優良化検討委員会報告書をまとめるにあたり感じたことは、許可業者による不適正処理が横行する裏には、排出事業者の無過失責任が存在することである。本来、廃棄物処理法の排出事業者責任は、自ら処理や委託処理であることに係らず、産業界の経済構造の中に産業廃棄物処理責任が取り込まれていなければならない。しかし、産業界から、その処理責任が切り離されてしまうのはなぜか。それは、環境省令に定める委託基準と、法で定める処理業者の許可制度に問題があるからである。

昭和45年制定から今日に至るまでの廃棄物処理法の変遷を、私なりに振り返り精査してみた。昭和52年に発行された「産業と公害」通産省立地公害局監修を読むと、昭和30～40年代は水俣病、イタイイタイ病など産業公害が進み、昭和42年に公害対策基本法が制定され、昭和45年の第64回臨時国会（いわゆる「公害国会」）では、廃棄物処理法を含む14の公害関係法が制定又は改正された。廃棄物処理法は、制定以前は旧清掃法（昭和29年法律

第72号)によって市街地区域を中心とする特別清掃区域内の汚物の処理として実施されてきたが、経済の成長、国民生活の向上等によって廃棄物の発生量が増大し、特に産業系廃棄物の増大にともなって抜本的な見直しが必要となり、昭和45年12月25日に廃棄物処理法が新法として公布されたとしている。

制定当時の廃棄物処理法を分析すると2つの特徴がある。1つは、廃棄物の定義を定め、産業廃棄物と一般廃棄物に分けられた。2つめに、一般廃棄物の処理責任は市町村。産業廃棄物の処理責任は排出事業者の自己処理責任(但し、厚生省令に従い他人に委託=産業廃棄物処理業者の明定)となる。であるならば、当時の公害対策として、一般廃棄物行政は公衆衛生の観点から旧厚生省が管轄し、産業廃棄物行政は、産業公害対策の観点から旧通産省が担うべき方策もあったのではないか。

もしも、旧通産省が産業廃棄物行政を担っていたら、同省の将来ビジョンにより、産業界を中心とした再資源化や有害物質の適正処理を進める施策が講じられたのではないか。また、産業界が産業廃棄物処理を進めることで、はじめて処理業者との連携業務が明確化され、産業界と一体となった処理業界の育成策が図られたかも知れない。

また、中小零細企業で構成されている処理業界の保護や育成の具体策として、処理技術革新、協業化、共同処理の推進など、新たな誘導策も講じられたのではないか。そして処理業の安定的な継続営業を図るためのルール化や合理化を進めるため、「産業廃棄物処理業法」などの、法制定も想起されたかも知れない。その際は、既存の処理業の見直しと同時に、国と地方自治体との産業廃棄物行政事務の合理化なども併せて進むことも予見されたのではないだろうか。ともあれ産業廃棄物処理業者の優良化問題は、行政改革を含めた国政レベルでの環境政策論議をに関わる最重要課題と言えよう。

5. おわりに

平成12年1月の省庁再編後、一般廃棄物、産業廃棄物行政は、旧厚生省から環境省へ移管された。環境省の近年の法改正動向を見ると、処理業者の許可要件の厳格化や処理基準の強化など、環境保全上の規制を中心としており、それがまた環境省の重要な役割でもある。しかし、規制強化への偏りが目立ち、民間処分場確保に対する助成措置や、民間処理施設整備促進に関する、金融上、税制上の優遇措置等、その他中小企業等の共同処理促進のための各種対策が遅れているように思える。実際に一部の真面目な処理業の経営者の声に耳を傾けてみると、「今の国や管轄する地方自治体の政策では、産業廃棄物処理業者の将来ビジョンがまったく見えない。法律や地方自治体の条例・行政指導を懸命に遵守しても、産廃処理施設は作れない。産業廃棄物処理業者の存続と自助努力はすでに限界に達している」という。

昭和45年に制定された廃棄物処理法は、この34年の間に、どのくらい産業廃棄物処理業者の社会的地位の向上や環境産業としての成熟に寄与してきたであろうか。産業廃棄物処理業者の育成は、産業界と一体となった総合政策や誘導策による「環境産業」としての成熟をリードする行政改革こそが、今、求められているのではないだろうか。

参考文献

- 1) 青森県優良産業廃棄物処理業者育成調査検討委員会報告書
- 2) 青森県排出事業者ヒヤリング調査報告書
- 3) 青森県処理業者アンケート調査報告書及び自由意見集
- 4) 青森県優良産業廃棄物処理業者育成調査検討委員会議事録論点整理集(第1回～第3回)発行者:青森県優良産業廃棄物処理業者育成調査検討委員会「平成16年3月25日発行」
- 5) 産業と公害 通産省立地公害局監修:通産資料調査会発刊「昭和52年9月1日発行」