

平成 21 年 6 月 1 日現在

研究種目：基盤研究 (C)  
 研究期間：2007～2008  
 課題番号：19530045  
 研究課題名（和文） 産業廃棄物の処理及びリサイクル事業における競争政策と環境政策の相互補完関係の構築  
 研究課題名（英文） Reciprocal Action between Environment Policy and Competition Policy in Disposal of Industrial Waste Matters  
 研究代表者  
 鈴木 加人 (SUZUKI MASUHITO)  
 愛媛大学・法文学部・教授  
 研究者番号：70036466

## 研究成果の概要：

研究期間内に産業廃棄物を規制する法(いかなる意味をもつ法律か、なぜ制定されたか、どのように運用されているか)の立法過程及び実態の調査を行った。その結果、産業廃棄物の処理・処分に係る循環型社会という理念は、リサイクルによる資源循環を優先的に目指し、現行の環境政策は、産業廃棄物の発生・排出抑制を第一義と考えず、すでに生じてしまった産業廃棄物への規制に終始することを指摘した。

## 交付額

(金額単位：円)

|         | 直接経費      | 間接経費    | 合計        |
|---------|-----------|---------|-----------|
| 2007 年度 | 1,100,000 | 330,000 | 1,430,000 |
| 2008 年度 | 500,000   | 150,000 | 650,000   |
| 年度      |           |         |           |
| 年度      |           |         |           |
| 年度      |           |         |           |
| 総計      | 1,600,000 | 480,000 | 2,080,000 |

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：経済法

## 1. 研究開始当初の背景

わが国の産業廃棄物の年間排出量は、約 4 億トンで、その不法投棄量は、統計上 40 万トンであるが、実際これ以上の大量の不法投棄が行われていると思われる。しかるに、産業廃棄物処分場の残余量は、わずか数年しかないといわれている。また、最終処分場をめぐる設置者と設置予定地周辺住民との紛争が各地で生じ、最終処分場の新設は、ほとんど望めない状況下にある。

したがって、わが国の産業廃棄物問題は、廃棄物量の激増、最終処分場の不足緊迫、不法投棄の増加などを伴っており、社会問題の中で第 1 級の課題といえる。わが国では廃棄物を大量に排出する経済社会のあり方を改め、持続可能な社会に転換することが求められている。産業廃棄物問題の解決方法として産業廃棄物の処理・リサイクル事業を有効に推進することで資源の節約と

廃棄物の減量を進め、それによって廃棄物処理施設の立ち遅れへの対応及び不足する最終処分場の延命を図ることは、極めて重要な戦略として位置づけられる。本研究は、このような問題意識に基づき環境政策と競争政策との融合を図り、主として法制面から廃棄物処理法と独占禁止法との相互補完関係の構築を取り入れた法運用によって上記産業廃棄物問題に一石を投げようとするものである。

## 2. 研究の目的

本研究は、(1)度重なる廃棄物処理法の改正によって生じた同法の性格変化の探究、経済学の応用及び実態調査から産業廃棄物の処理・リサイクル事業において環境政策と競争政策との相互補完関係の構築の必要性を指摘する、(2)産業廃棄物処理・リサイクル事業に(1)の考え方を取り入れる場合、いかなる法的・経済的手段が必要かを解明する、(3)上記(2)を考慮する場合に現行独占禁止法との整合性をいかに図るかを究明する。

## 3. 研究の方法

[平成 19 年度]

- (1) 産業廃棄物処理事業並びにリサイクル事業の実情を把握する。
  - ① 産業廃棄物の運搬・中間処理施設・最終処分場にて実情を把握する。
  - ② 産業廃棄物のリサイクル事業場にて実情を認識する。
  - ③ 不法投棄の現場を確認する。
  - ④ 環境省並びに地方自治体が示す産業廃棄物処理・リサイクル事業に関する統計上の資料を収集して分類・分析する。
- (2) 国会図書館で産業廃棄物処理・リサイクル関連法の立法資料及び地方自

治体の条例・指導要綱・産業廃棄物関連の報告書等の資料を収集する。

- (3) 産業廃棄物処理・リサイクル事業に関する外国の制度を検討する。
- (4) 廃棄物処理法が登場してきた政治的背景と政治的意味を究明する。これを(1)で収集した資料を用いながら手持ちの図書及び新規購入の図書によって行う。
- (5) (1)で行った実態調査の結果を踏まえ、維持されている産業廃棄物処理・リサイクル事業が現実の政治的諸関係の中で、国民にとってどのような意味をもつ秩序かを解明する。また、その背景にある環境政策と競争政策との相互関係を把握する。

以上、(1)～(5)を研究代表者が単独で行う。

[平成 20 年度]

- (1) 確定された社会関係において対立している諸利益につき、行政及び裁判所が行っている利益衡量の分析を行う。これと平行して国の環境政策の変化に留意しながら地方自治体の産業廃棄物担当者への聞き取り調査を行う。
- (2) 一連の作業によって限界づけられた産業廃棄物処理・リサイクル関連法規の拘束力の範囲外の部分における法の創造、すなわち法欠缺の充てん作業を行う。
- (3) 研究成果の発表を行う。研究成果を平成 20 年 12 月発行の愛媛大学法学会発行の学術雑誌『愛媛法学会雑誌』に発表する。以上、(1)～(3)を研究代表者が単独で行う。

## 4. 研究成果

本研究では、産業廃棄物の処理・処分事業をめぐる生ずる種々の問題の解決方法を産業廃棄物の発生・排出抑制に照準を合

わせて競争政策と環境政策を相互に補完する手法を検討し、産業廃棄物問題を解決するにあたり、産業廃棄物を生じさせる物質の生産・排出抑制を最優先させるための枠組み作りを徹底させることを提案する。

## § 産業廃棄物規制を取り巻く法体系

### (1) 循環型社会形成推進基本法

国は、持続可能な循環型社会にするため、2000年基本的枠組み法として循環型社会形成推進基本法をはじめとする循環型社会形成推進関連法の整備を行った。

基本法には、事業者による引き取り等の責務(基本法11条3項)や循環資源を「適正に循環的な利用を行う責務」(同条4項)などの規定はあるが、事業者が費用負担をさせることを義務づける部分がない。これでは、事業者による産業廃棄物の発生・排出抑制を最優先することにはならない。産業廃棄物の発生・排出を抑制するのかそれをリサイクルするのか、その力点をどちらに置くかで、廃棄物政策は大きく異なる。つまり、産業廃棄物のリサイクルは、大量生産を加速する危険性をもち、環境負荷を高めることになるが、産業廃棄物の発生・排出抑制はその危険がない。しかるに、わが国のゴミ政策は、焼却とリサイクルによって、処分量を減らすことしか頭にない。一方で、国は、公共投資の増大、内需の拡大などによる資源の大量消費を行っている。

以上のことから、基本法上の循環型社会は、リサイクルによる資源循環を指すことは明らかである。これでは、基本法で規定されている産業廃棄物の発生・排出抑制、再使用、再生利用、熱回収という順序を無視することになる。これが体系的に基本となっているから、同法に基づく以下の法律も、当然その制約下におかれることとなる。

### (2) 資源有効利用促進法

同法は、資源の有効利用を図るための規制手法を勧告・指導・助言等の行政指導に依存している。かような同法の実施手段は、行政指導の勧告・指導・助言、そして命令という順序で対処する限り、事業者が命令が出るまで待つというインセンティブを働かせることとなる。また、勧告・指導・助言という行政指導と違法行為に対して下される命令という行政手法を同一の行為に対して用意していることも、立法技術として不適切である。さらに、同法は、わずかな罰則を規定しているが、それも50万円以下の罰金に過ぎない(法42条)。しかも、罰則適用の可能性はほとんどない。法は、法目的の実現を担保する規定をもってこそ、法規範としての意味をもつのである。事実、担保規定がない法は、行政指導としての通達や通知とその効果において同じである。

### (3) 容器包装リサイクル法

個別リサイクル法として容器包装リサイクル法など5法があるが、本研究ではその中で容器包装リサイクル法を検討した。この法律の最大の問題は、事業者責任が徹底していないことである。分別収集・回収までを市町村の責務として、特定事業者は費用負担をしない。このように事業者の責任が徹底されない手法では、下流の消費者から上流の生産者へフィードバックする機能は働かず、廃棄物を発生源から減らすことにはならない。事業者の責任を実質的に骨抜きにして費用負担の多くを市民負担とすることは、生産者に廃棄物の発生・排出抑制へのインセンティブを失わせることとなり、真の環境対策とはならない。

### (4) 廃棄物処理法の概要

廃棄物処理法は、内容においても廃棄物処理・処分に係る事業者の具体的な行為に対し、措置命令、改善命令等の行政的権限

の発動を準備するとともに、業の許可・取消、施設の許可の取消、等を規定して悪質な汚染行為や基準違反の施設に具体的・個別的に対処しようとする。また、技術上の基準等でも具体的かつ詳細な規定を設けている。しかし、これらは、入口規制をなおざりにしたままで、出口規制の強化を行っているに過ぎない。

## § 産業廃棄物を取り巻く法運用

(産業廃棄物移動の広域化と集中化)

### (1) 産業廃棄物移動の広域性

環境省の資料では、平成 12 年度に中間処理又は最終処分のために首都圏の 1 都 6 県から都県外に搬出された産業廃棄物の量は、1,078 万トンで、このうち半分の 566 万トンが、東京都から他の県等に搬出されている。また、産業廃棄物の広域化の実態は、2005 年に公正取引委員会の委託研究によって本研究代表者らが行った実態調査でも裏付けられている。

### (2) リサイクルポート制度の導入

国土交通省港湾局は、循環型社会形成基本計画に基づき、産業廃棄物の広域的なリサイクル施設の拠点となる港湾を、総合静脈物流拠点港とし、平成 18 年までに全国で 21 港を指定した。その具体的な支援策は、国及び地方自治体は、廃棄物埋め立て護岸の延命化に資する焼却・熔融施設等の整備に対する支援や、廃棄物の過剰輸送に係る岸壁、泊地、臨港道路等の整備を行い、官民挙げて循環型社会基本計画の推進である。ここで注目しなければならないことは、「少し遠くでもリサイクル」という発想である。すなわち、リサイクルポート制度は、産業廃棄物の効率的・安価な広域物流により、出口規制に特化した産業廃棄物処理対策に他ならないものであり、最終処分場の

設置が望めなくなった都会の産業廃棄物を地方に押し付ける苦肉の策である。

さらに、廃棄物処理法の規定を緩和するための法運用も行われている。たとえば、産業廃棄物のリサイクル等を行う事業者は、産業廃棄物処理業及び処理施設設置に係る許可を得なくとも産業廃棄物の処理ができるという「再生利用認定制度」や製造事業者等が自己の製品が産業廃棄物になった場合に廃棄物処理業に係る許可を得なくとも認定された廃棄物を広域的に処理ができるという「広域認定制度」がある。この制度は、環境大臣から認定を受けた事業者は廃棄物処理業や処理施設設置に係る許可等を得なくとも、収集運搬業者として利用先の指定や利用管理を行い、物流管理を行うことができるというものである。

### (3) 自区域内処理原則

多くの都道府県・政令市は、他都道府県からの産業廃棄物の搬入を条例や要綱で事前にチェックをしている（自区域内処理原則）。他の都道府県の産業廃棄物を自県に自由に持ち込ませない理由としては、産業廃棄物を適正に処理させる際に、行政及び住民の目が届く範囲で処理させ、産業廃棄物の発生・排出抑制や再生利用の取り組みを地域ごとに進めることが有効であるとの考えからである。しかし、現在の行政区域で自区域内処理を厳格に守ることは困難である。岩手県では、「県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議などに関する条例」を制定し、県外で発生した産業廃棄物を県内で処理すべく搬入につき、事前協議を義務づけている。かような事前協議は、県外の産業廃棄物を県内に持ち込むことへの県民感情を和らげる効果をもっている。

さらに、環境保全協力金を徴収する自治体もある。岩手県では搬出した産業廃棄物

の重量1トンにつき50～500円の環境保全協力金を県外産業廃棄物を持ち込む事業者には払わせている。そして、この協力金は、産業廃棄物の減量化や技術開発に取り組む企業の支援、リサイクル技術の研究開発支援などに使用している。

#### (4) 産業廃棄物の広域性・集中化とマニフェスト制度

排出者が、委託した産業廃棄物が適正に処理・処分されるように管理するため、廃棄物処理法ではマニフェスト(廃棄物管理票)制度が取り入れられている(法12条の3)。しかし、マニフェスト制度は、①排出者と処理受託者が共謀すれば、事実上反するマニフェストの作成が可能である、②不法投棄量の約半分を占めている自社処分にはマニフェストの適用はなく、無許可処理業者はマニフェストをまともに取り扱わずがない。そうすると、マニフェストを使用する許可業者はわずかであり、マニフェストによる不法投棄防止の効果は期待できない。さらに、産業廃棄物の中間処理、保管選別などのプロセスが入ると、マニフェストは切断される。仮に、マニフェストが法律通り運用されても、これらの処理プロセスが行われると、「それから後の処理は闇の中」ということになる。つまり、産業廃棄物の自社処分制度は、マニフェストの実効性を著しく妨げるという欠陥をもっている。さらに、リサイクルポート制度の導入により、産業廃棄物移動の広域化・集中化・大規模化が促進され、複数の排出事業所から中間処理業者がこれを受け入れ、積換保管施設で種々の産業廃棄物を混合すると、廃棄物のフローの追跡は不可能となる。最終処分場が確保できず集中化された産業廃棄物を効率的に処理・処分するには、未処理のまま複数の中間処理業者に再委託する

以外にないのである。このように産業廃棄物が再委託のネットに乗ると、マニフェストのチェック機能は、完全に切断される。

#### (5) 産業廃棄物の処理の広域化・大規模化・集中化

廃棄物処理業の近年の特徴は、政府のいわゆる出口規制の強化によって生じた廃棄物処理業者の広域化・大規模化・集中化である。こうした傾向は、次のような問題を生ずる。

第1に、産業廃棄物の広域化・大規模化・集中化は、大規模処理・処分施設の連続稼働が常に廃棄物を必要とするわけであり、産業廃棄物の排出量の拡大を容認・促進させることになる。

第2に、焼却、最終処分場が広域化・大規模化・集中化する一方で、産業廃棄物の破砕をはじめとした非焼却業、収集運搬業の許可件数を増加させている。このことは、焼却、最終処分における廃棄物処理施設の規制強化が、小規模業者である中間処理業者や収集運搬業者へと業態シフトを促している。こうした小規模事業者の業態転換により、産業廃棄物の「グレー・ゾーン」が拡大することとなる。

第3は、廃棄物処理業の大規模化・集中化は、廃棄物処理の広域化をさらに進める。

元来、産業廃棄物は、大量に発生する大都市圏から、処理コストの安い地方圏に移動する傾向が著しく、これが地方圏における不法投棄をはじめとした環境被害を生み出す要因となる。さらに、広域化の進展は、廃棄物の排出から処理に至るフローの実態をますます見えにくくする。その結果、廃棄物処理の広域化は、排出事業者と廃棄物との関係を切断し、それを監督する国や都道府県などの自治体による排出・処理実態の把握を困難にさせる。本章で取り上げた

リサイクルポート制度は、国・地方自治体と民間業者が官民一体となって産業廃棄物のリサイクル事業を推進することを狙ったものであるが、廃棄物処理法上のマニフェスト制度とは、相矛盾する。

以上指摘したように、廃棄物処理をめぐる問題は、いずれも国をはじめとする地方自治体の「出口規制」の強化に特化した形で産業廃棄物処理対策が進められてきた。

中央環境審議会は、2004年に「廃棄物・リサイクル対策に係る課題への対応について」と題する意見具申を行っているが、そこで掲げられている重点対策は、①広域的な廃棄物処理施設に係る国の役割の強化、②不法投棄の撲滅と優良業者の育成、③廃棄物処理施設をめぐる問題への対応(規制の厳格化)、であり、下流における諸問題を上流とのかかわりで理解する視点は見られない。

本研究のテーマにつき、2000年、独占禁止懇話会(会長宮澤健一氏)の157回会合で「廃棄物対策と競争政策上の対応について」を議論し、「循環型社会形成の基本理念としては、リサイクル(廃棄物の再生利用)よりもリデュース(廃棄物の減量)が望ましいと考えられているが、現時点の政府の具体的施策は、リサイクルに関する施策ばかりで、リデュースに関するものはない。公正取引委員会としても競争政策の観点から、例えば、ゴミを出さない企業がメリットを得るような仕組み等、競争原理を積極的に活用する何らかの政策提言を行ってほしい」(『公正取引情報』1745号11頁)と述べている。今日まで、かような方向性を持つ研究は、見られず、本件研究が、学界に一石を投じるものとする。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者に

は下線)

〔雑誌論文〕(計3件)

- ① 鈴木加人、提言「リサイクル等に係る共同の取組に関する独占禁止法上の指針」の見直し、公正取引、683号、40-41頁、2007年、査読無
- ② 鈴木加人、競争政策と環境政策の相互補完関係の構築に向けて(1) 産業廃棄物処理・リサイクル事業を題材として、愛媛法学会雑誌、35巻1・2・3・4合併号、1-33頁、2009年、査読無
- ③ 鈴木加人、(有)賀数建設審決取消請求事件(東京高裁判決)、公正取引、703号、49-53頁、2009年、査読無

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

○出願状況(計0件)

○取得状況(計0件)

〔その他〕

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

鈴木 加人(SUZUKI MASUHIITO)

愛媛大学・法文学部・教授

研究者番号: 70036466

### (2) 研究分担者

### (3) 連携研究者