慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

| | |
|---|---|
| Title | 廃棄物処理法の基本方針と自治体廃棄物行政の留意点 |
| Sub Title | Reviewing the basic principles of the solid waste treatment law |
| Author | 北村, 喜宣(Kitamura, Yoshinobu) |
| Publisher | 慶應義塾経済学会 |
| Publication year | 2001 |
| Jtitle | 三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.94, No.1 (2001. 4) ,p.49- 64 |
| JaLC DOI | 10.14991/001.20010401-0049 |
| Abstract | |
| Notes | 小特集：地球温暖化対策および循環型社会の形成 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20010401-0049 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」94巻1号（2001年4月）

# 廃棄物処理法の基本方針と自治体廃棄物行政の留意点

北　村　喜　宣

## 1．はじめに

循環型社会形成推進基本法（以下「循環社会基本法」という。）の制定を筆頭に，2000年の第147回国会は，廃棄物・リサイクルに関する法政策に大きな影響を与える新規法律制定と法律改正をした。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）の2000年改正法は，そのひとつである。同改正法は，多量排出事業者への処理計画策定義務づけ，廃棄物処理センター制度の見直し，廃棄物処理業許可取消要件の追加，廃棄物処理施設設置許可要件・許可取消要件の追加，廃棄物処理施設譲受許可制度の新設，マニフェスト制度の見直し，野外焼却行為の禁止，不適正処分に関する措置命令の強化などを実現した。(1) 一般には，上記のような具体的直接的効果を持つ改正点に注目が集まる傾向にあるが，2000年改正法は，日本の廃棄物政策の根本を再検討する機会も設けたのである。それが，「基本方針」の策定である（5条の2）。

本稿では，「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」（以下「基本方針」という。）について，その内容を概観し，廃棄物法政策の観点から，コメントを加えることにする。なお，基本方針をもとにした具体的施策の可能性については，議論する点も多いが，本稿ではふれない。

---

（1） 廃棄物処理法2000年改正法の検討としては，大塚直「循環型諸立法の全体的評価」ジュリスト1184号（2000年）2頁以下，北村喜宣「廃棄物処理法2000年改正法の到達点」ジュリスト1184号（2000年）48頁以下参照。解説としては，廃棄物法制研究会（編）『改正廃棄物処理法等のポイント』（中央法規・2000年），廃棄物法令研究会（編）『廃棄物処理法平成12年改正法逐条解説』（中央法規・2000年），吉野智「「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律の一部を改正する法律」の概要」ジュリスト1184号（2000年）20頁以下，同「改正廃棄物処理法の運用について（上）（中）（下）」捜査研究592号（2001年）9頁以下・同593号（2001年）66頁以下・594号（2001年）46頁以下参照。

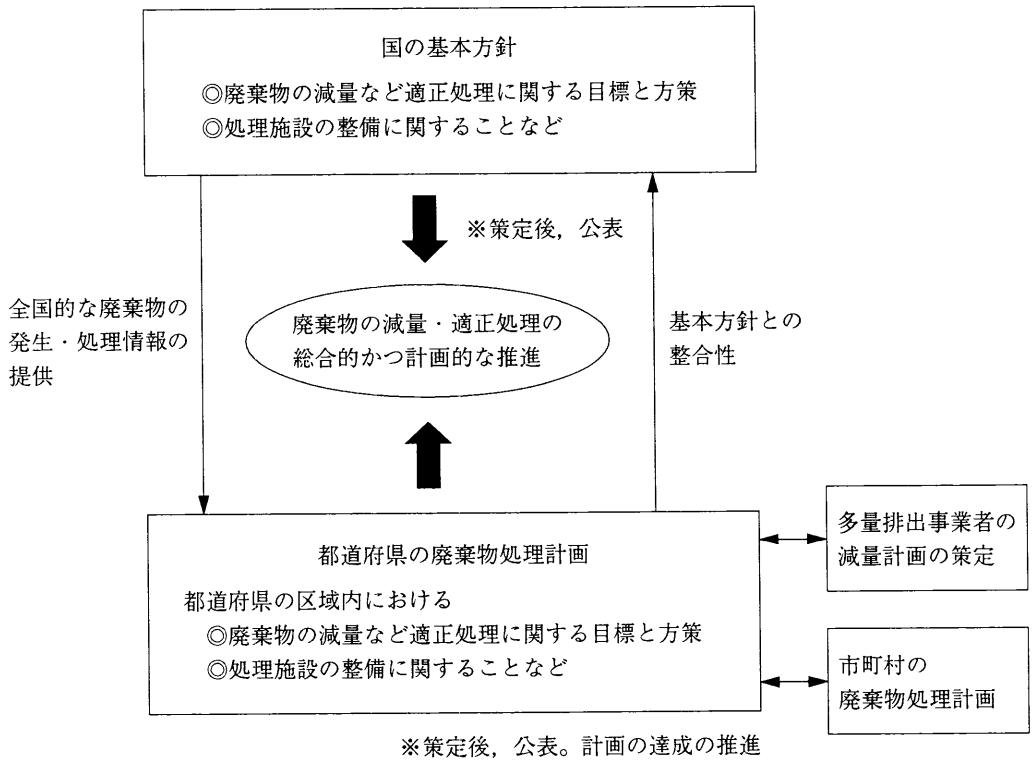
## 2．廃棄物処理法2000年改正法と基本方針

(1) 基本方針の構成

廃棄物処理法2000年改正法によれば，基本方針の目的は，廃棄物の排出抑制や再生利用等による廃棄物減量などの適正処理施策を総合的・計画的に推進するための指針を提示することにある。改正法は，基本方針の必要的規定事項として，①廃棄物の減量その他その適正な処理の基本的な方向，②廃棄物の減量その他その適正な処理に関する目標の設定に関する事項，③廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策を推進するための基本的事項，④廃棄物の処理施設の整備に関する基本的事項をあげている。

その具体的機能としては，都道府県が廃棄物処理計画策定に対して必要な情報を提供することがある。政府は，そのイメージを，［図１］のように示している。都道府県の廃棄物処理計画策定に対して，「全国的な廃棄物の発生・処理情報の提供」をすることが，目標とされているようである。

**［図１］ 廃棄物の減量・適正処理の計画的推進の枠組み**




［出典］厚生省資料。

(2) 制度の必要性に関する議論

環境大臣が策定することになる基本方針は，都道府県の廃棄物処理計画（その策定は，自治事務となった。）の内容に影響を与える重要な意義を持っている。「基本方針」については，生活環境審議会廃棄物処理部会『当面講ずるべき廃棄物対策について（中間報告）』（1999年12月20日）において，触れられてはいた。[2] しかし，2000年改正法が審議された第147回国会の衆議院厚生委員会と参議院国土・環境委員会の会議録を参照しても，基本方針の必要性，あり方，そして，盛り込むべき内容についての議論は，まったくされていない。制度の重要性に鑑みれば，行政に「マル投げ」をするのではなくて，改正法案に示された規定事項について，より突っ込んだ議論がされてしかるべきであった。[3]

改正前の廃棄物処理法は，（地方分権前には，機関委任事務として，）都道府県が産業廃棄物処理計画を策定すべきことを規定していたが（旧法11条），それは，環境省令で定める基準に従うことがもとめられており，不適合と認められる場合には，環境大臣は，変更要求ができるようになっていた。変更要求規定がなくなったのは，策定が自治事務である以上，当然のことである。たとえば，自治事務である水質汚濁防止法の総量削減計画策定にあたっては，「同意を要する協議」が求められているが（4条の3第3項），廃棄物処理法の場合は，そこまでは求められていない。[4] 計画の法的効果の違いが，理由であろう。また，計画が，省令のみに従うのではなく，法定されてはいないものの，現実には，より慎重な手続によって策定される基本方針に即して策定されるべきこととされたのは，法治主義の観点からも，適切である。

(3) 環境法と基本方針

ところで，「基本方針」なるものが，法律に不可欠な項目というわけではない。現に，廃棄物処

---

（2）『中間報告』は，「減量化の取組に向けた社会全体での意識改革のための環境情報の提供や環境教育・学習の充実，関係者の整合性のとれた取組を促すための国レベルにおける基本的な指針の明確化……も重要な課題である。」としていた。

（3）法案審議の拙速さについては，北村・前註（1）論文49頁註5参照。なお，この傾向は，衆議院解散を目前に控えていた第147回国会で成立したすべての廃棄物・リサイクル関係法についてあてはまる。

（4）もちろん，事務処理が違法と判断されれば，地方自治法245条の5にもとづいて，環境大臣が是正の要求をすることは，可能である。しかし，現実的には，この権限は，きわめて限界的場合にしか用いられないようである。すなわち，「地方公共団体の違法な事務処理等については，まずは地方公共団体のみずからの機関あるいは住民の手によって自主的に是正されるべきものであります。しかし，例外的に，そのような形での是正がされない，そしてその結果，当該地方自治体の行政財政の運営が混乱し，停滞をして，著しい支障が生じているような場合に，国等が何らかの形で関与することが必要である」とされている。第145回国会参議院会議録29号（1999年6月14日）4頁［峰崎直樹議員質問に対する野田毅自治大臣答弁］参照。地方自治法の規定とは異なって，形式的に違法であるだけでは足りず，実質的問題性がなければならないとされているのである。

理法は，2000年改正に至るまでは，そうしたものを持っていなかったのであり，それゆえに問題があったとも思われない。なぜ，改正法は，基本方針を入れたのだろうか。

理由を察するに，ひとつには，最近の環境法では，「基本方針」が規定されることが多いため，それにならったことがあろう。また，都道府県の廃棄物処理計画が，「基本方針に即して」策定されなければならないとされている（5条の3第1項）ことから，その内容に対して，一定の枠をはめることが考えられたのではなかろうか。機関委任事務であった地方分権前とは異なり，廃棄物処理計画策定は，自治事務であるがゆえに，実質的には以前と変わらないような形で国として都道府県をコントロールをするには，法律レベルで規定するしかない。個別に関与をすることはできなくなったが，せめて一般的な指針の提示はしておきたいということだろう。

## 3．基本方針の概要

### (1)「廃棄物の減量その他その適正な処理の基本的な方向」

基本方針は，「その他」を含めて，全体で5つの部分から構成されている。第一の部分である「廃棄物の減量その他その適正な処理の基本的な方向」においては，「大量生産，大量消費，大量廃棄型の従来の社会の在り方や国民のライフスタイルを見直し，物質循環を確保することにより，天然資源の消費が抑制され，環境への負荷ができる限り低減される，いわゆる循環型社会の実現を図ることが必要である。」という認識が，まず示される。そのうえで，廃棄物の排出を抑制するという基本的方針のもとに，廃棄物になったものについては，「再使用，再生利用，熱回収の順にできる限り循環的な利用……を行い，こうした排出抑制及び適正な循環的利用を徹底した上で，なお適正な循環的利用が行われないものについては，適正な処分を確保することを基本とする。」とされている。

これらは，循環社会基本法の目的や基本原則を確認したものである。[(5)] 廃棄物処理法は，環境基本法，さらには，循環社会基本法のしたに位置づけられているところから，こうした整理となったのであろう。また，適正処理体制の確保が重要という認識から，公共関与による処理施設整備の促進が重要という方針が，示されている。

---

（5） 循環型社会形成推進基本法の検討としては，大塚・前註（1）論文，井口博「循環型社会形成推進基本法の成立と今後の法制度に対する課題：個別法に対するコントロールをどうするか」リサイクル文化63号（2001年）21頁以下，北山雅昭「循環法の理念と手法を読み解く」月刊自治研494号（2000年）28頁以下，吉野敏行「拡大生産者責任の内発的発展と今後と展望：自治体と企業の役割はどう変化していくか」月刊自治研494号（2000年）35頁以下参照。解説としては，循環型社会法制研究会（編）『循環型社会形成推進基本法の解説』（ぎょうせい・2000年）（以下「解説」として引用。），川上毅「「循環型社会形成推進基本法」の概要について」ジュリスト1184号（2000年）17頁以下，伊藤哲夫＝山本耕平「〔対談〕循環基本法」いんだすと15巻8号（2000年）20頁以下参照。

［表１］ 一般廃棄物の減量化の目標量　（百万トン／年）

| | 平成９年度 | 平成17年度 | 平成22年度 |
|---|---|---|---|
| 排出量 | 53 | 51 | 49 |
| 再生利用量 | 5.9（11%） | 10　（20%） | 12　（24%） |
| 中間処理による減量 | 35　（66%） | 34　（67%） | 31　（63%） |
| 最終処分量 | 12　（23%） | 7.7（15%） | 6.4（13%） |

（注）１．小数点以下の数字を四捨五入しているため，合計が合わない場合がある。
２．（　）内は，各年度の排出量を100としたときの割合である。

［出典］環境省資料。

［表２］ 産業廃棄物の減量化の目標量　（百万トン／年）

| | 平成９年度 | 平成17年度 | 平成22年度 |
|---|---|---|---|
| 排出量 | 410 | 439 | 458 |
| 再生利用量 | 168（41%） | 205（47%） | 217（47%） |
| 中間処理による減量 | 175（43%） | 197（45%） | 211（46%） |
| 最終処分量 | 66（16%） | 36（ 8%） | 30（ 7%） |

（注）１．小数点以下の数字を四捨五入しているため，合計が合わない場合がある。
２．（　）内は，各年度の排出量を100としたときの割合である。

［出典］環境省資料。

(2)「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する目標の設定に関する事項」

この部分では，一般廃棄物・産業廃棄物とも，1997年度と比較して，2010年度に，「最終処分量をおおむね半分に削減する。」という方針が示されている（［表１］［表２］参照）。これは，ダイオキシン対策関係閣僚会議が1999年９月28日に出した『廃棄物の減量化の目標量』の内容を，踏襲したものである。なお，（財）経済団体連合会は，1996年度と比較して，2010年度には，産業廃棄物の最終処分量を約70%削減するという目標を掲げている。(6)

(3)「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策を推進するための基本的事項」

三番目の部分では，第一に，関係法に規定されている国民・事業者・国・自治体の役割が，まとめた形で整理されている。事業者の責務については，最近，議論されることが多いが，ほかの三者の役割と比較して，「努める」という文言が一貫して用いられているところが，特徴的である。

第二は，処理体制の確保である。一般廃棄物については，都道府県域を超えた広域化に言及されている点が，注目される。また，排出者である住民・事業者の理解が得られるように「処理体制の十分な周知」が必要とされている。産業廃棄物については，公共関与の方向性が強く出されるとと

（６） 経団連の取組みについては，高橋秀夫「産業廃棄物最終処分量削減目標の達成状況について：経団連環境自主行動計画第３回フォローアップ結果（廃棄物対策編）の概要」いんだすと16巻５号（2001年）23頁以下参照。

もに，施設不足の現状を背景に，中間処理に関して，事業者責任原則を維持しつつ，区市町村の全連続炉で一般廃棄物とあわせて処理することも検討するとされている。

第三は，廃棄物の不適正処理に対して，監視を強めるとともに，区市町村・都道府県それぞれが的確な監督処分を行うことである。

(4)「廃棄物の処理施設の整備に関する基本的事項」

第四番目は，施設整備に関する部分である。自治体は，処理施設の整備が進まないという問題を抱えるところから，どのような記述になるか注目していたようである。この点については，2010年度において，産業廃棄物の要最終処分量の5年分程度を確保するという全国的な目標が示されている。そのためには，公共関与が進められるべきとされる。広域処理体制で臨むという方針も，再確認されている。さらに，施設立地に関する地域住民の信頼確保のために，情報公開をすることの重要性が，強調されている。

## 4．基本方針の役割

廃棄物処理法の体系のなかでは，基本方針は，同法の根幹に位置づけられるものである。そこで，基本方針には，今後の廃棄物政策をドラスティックに変革する役割が期待されるところであるが，盛り込まれている内容は，それほど新味のあるものではない。むしろ，これまで，様々な形で出されていた答申や意見の内容をひとつにまとめたという面が強い。これは，基本方針が，その重要性にもかかわらず，いわば「後追い」的に策定されることの宿命といってもよいだろう。とはいえ，自治体独自の政策の可能性は十分にあるものの，廃棄物処理政策についてのひとつの方向が，中央政府の方針として示されることには，それなりの意味がある。

廃棄物行政については，地方分権推進委員会も，『第4次勧告』『地方分権推進委員会意見：分権型社会の創造』のなかで，国の役割の強化を提案していた。地方分権という流れはあるものの，廃棄物は，より国の行政が踏み込む分野として「お墨付き」を得た行政であるという面がある。内容はさておき，体系的にみれば，「自治体の事務」に関して国の政策・方針が強く影響するようになったのは，こうした経緯の延長線上にあるとみることができよう。

ところで，基本方針は，環境大臣が策定することになる。法律によっては，策定主体を「国」として，環境大臣が案を作成するにしても，閣議決定を要するとしているものもある（例・湖沼水質保全特別措置法2条，自然環境保全法12条）。閣議決定を踏まえる方がより重みを持つと思われるが，なぜそのような手続がとられなかったのだろうか。廃棄物・リサイクル関係法は，「国」ではなくて，「主務大臣」を策定責任者とするのが，一般的のようである。

## 5．廃棄物処理体制のあり方

### (1) 一般廃棄物と産業廃棄物の処理に関する行政責任

「一廃は区市町村，産廃は都道府県」という行政責任の区別がある。一般廃棄物の処理については，単一の区市町村では対応しきれない場合があり，その観点から，「広域的取組」が検討されるべきとしている。広域的対応は，施設の巨大化を生み出し，循環型社会どころか大量廃棄を招く懸念もある。また，広域的対応は，中小処理施設に関して，十分なダイオキシン類対策ができないことを前提にしている面があるが，技術改革によって，そうした前提を維持することはできなくなってきている。たしかに，基本方針がいうように，コストパフォーマンスはよくなるかもしれないが，短所もまたあるのであって，自治体においては，基本方針がいう「長所」にだけ気を取られるのではなく，「循環型社会の実現」という基本方針の方向が見失われないような施策が，求められる。

経済活動の広域化の観点からは，一般廃棄物であっても，広域的自治体として都道府県が，一定の役割を演ずる余地がある。また，基本方針が提案するように，現実には，産業廃棄物であっても，一般廃棄物処理施設で処理をする必要性があるものも，ないではない。(割高の自治体施設に持ち込まれるかどうかは定かではないが，) そうした場合には，当該排出事業者において，徹底した減量化などの方策が講じられていることを，契約の条件とすべきであろう。このように，廃棄物処理計画は一般廃棄物部分を含むことから，区市町村といかに連携して一般廃棄物対策を進めるかが，検討されるべきである。改正廃棄物処理法のもとでは，廃棄物行政は，都道府県と区市町村の「協働事務」と整理したうえで，両者の役割を検討すべきであろう。

### (2) 一般廃棄物の処理責任

廃棄物処理法6条の2によれば，「市町村は，一般廃棄物処理計画に従つて，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ないうちに収集し，これを運搬し，及び処分……しなければならない。」とされる。従来，これは，市町村が，税金を投入して，いわば「直営的」に一般廃棄物処理事業をすることを意味するとされてきた。一般廃棄物の排出者は，商品のエンド・ユーザーである一般市民であるが（事業系を除く。），基本的に，市民は直接のコストを負担することなく，市町村の「サービス」として，処理の提供を受けてきたのである。

これは，ひとつの法政策であるが，唯一というわけではない。廃棄物処理に関する責任を最終的排出者を超えて生産者や発注者にも求める「上流化現象」が，最近の政策的傾向であることに鑑みると，[(7)]「廃棄物の排出を抑制」するという廃棄物処理法1条の目的の実現のためには，最終的排出者に適用される有料化ではなく，商品によっては，コスト負担をさらに上流に求めるという政策的可能性もありうる。廃棄物処理法6条の2が規定する責務を独自に免除させることは違法である

が，その枠組みのなかで，費用負担のあり方を考えることは，可能である。全国的影響を持つことから，条例で義務づけることができるかどうかは微妙であるが，少なくとも，条例を制定し行政指導をつうじて求めることはできるから，方向性を自治体独自で考えてよいだろう。[8]

(3) 処理体制に関する情報の提供

循環型社会の実現のためには，市民・事業者が自らのライフスタイルやビジネス・スタイルを変えることが必要であることは，いうまでもない。この点で，基本方針は，一般廃棄物の処理体制に対する理解の促進のために，情報の提供がされるべきというが，当然の指摘である。

問題は，自治体が，どのような情報をどの程度提供するかである。たとえば，焼却灰の最終処分がどこでされているかについて，情報は提供されているだろうか。全量が自治体内でされているならよいのかもしれないが，そうでない場合には，受け入れ先自治体住民の感情を考えて，情報を公開していない自治体は，少なくない。

また，一般廃棄物処理業許可については，計画許可といわれるように，どれくらいの許可が必要かについての行政の裁量が，きわめて大きい。許可制度は，参入規制の機能を強く持っているが，委託の場合に，どれくらいの費用がかかっているかについての情報は，必ずしも十分に提供されていない。納税者としては，よりコストをかけないで同じサービスを提供できる業者にしたいと考えるところであるが，過去からの経緯があるためか，ブラック・ボックスに近いところがある。

「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」のもとでは，収集・運搬コストを区市町村が負担することへの批判が強い。[9] その批判にはもっともなところが多いが，負担が大きいとされる収集・運搬コストについて，現行制度を所与として議論されている傾向がないではない。直営ではなく民間委託をすればもっと安くてすむ可能性もある。

処理体制の一部についての行政にとって都合のいい情報だけではなくて，全体についての情報を

---

(7) 理想的な形で実現されているのでは決してないが，「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」「資源の有効な利用の促進に関する法律」「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」「特定家庭用機器再商品化法」は，そうした傾向を，多少なりとも持っている。これらの全体的検討としては，大塚・前註 (1) 論文参照。

(8) 容器包装リサイクル法のもとで，分別収集計画を策定した東京都が，メーカーにペットボトル回収を義務づける条例を検討したことがあったが，同法に規定される行政の義務を独自に緩和することになるところから，断念した経緯がある。この点については，北村喜宣「容器包装リサイクル法と自治体の対応」『環境政策法務の実践』（ぎょうせい・1998年）175頁以下参照。

(9) 酒井伸一ほか『循環型社会：科学と政策』（有斐閣・2001年）296～98頁［大塚直執筆］，植田和弘「循環型社会をめぐる環境と経済」ジュリスト1184号（2000年）43頁以下，山本耕平「容器包装リサイクル法の意義と問題点」環境社会学研究6号（2000年）105頁以下，寄本勝美＝藤波博＝小畑嘉雄「〔座談会〕容器包装リサイクル法とリサイクルをめぐって」月刊自治研478号（1999年）16頁以下参照。

提供しなければ，循環型社会への移行という革命的な事業は，なしえない。この点についての基本方針の認識は，必ずしも明らかではないが，処理計画を策定する自治体にあっては，自覚的に考えるべき問題である。

(4)「適正な役割分担」

循環社会基本法4条に規定される「国・自治体・事業者・国民」の間の「適切な役割分担」という考え方は，基本方針のなかでも踏襲されている。[10] どのような政策をもって「適切な役割分担」がされているかとみるかについては，一義的な答えはない。地域によって社会的事情は異なるのであるから，都道府県にあっては，環境基本条例や環境基本計画などもにらみつつ，事業者・市民と対話をしながら，その内容を固めることが，望ましい。

都道府県のなかには，中央政府の廃棄物政策に対して，批判的なところもあるように思われる。その原因のひとつは，実定法に規定されている役割分担のあり方にあるのではなかろうか。法律によって課せられている義務を法律の根拠なく軽減・免除することは，一般には，かなり困難であるが，その可能性も含めて，自治体のなかでの「適切な役割分担」のあり方を再検討することは，重要である。廃棄物処理計画は，いささか拙速的に策定されることになると予想されるが，「そもそも論」も含めて議論するいい機会である。[11]

なお，一般廃棄物と産業廃棄物を含めた廃棄物処理を都道府県と区市町村の協働事務と把握する立場からは，「適正な役割分担」とは，都道府県と区市町村の間にも適用できる発想であるということができる。地方分権のなかで，両者の対等関係が，一層明確になったことから，法律目的の実現を推進する観点での協力が求められよう。

## 6．適正処理体制確保のロジックと自治体のスタンス

(1) 機関委任事務制度の縛りからの解放

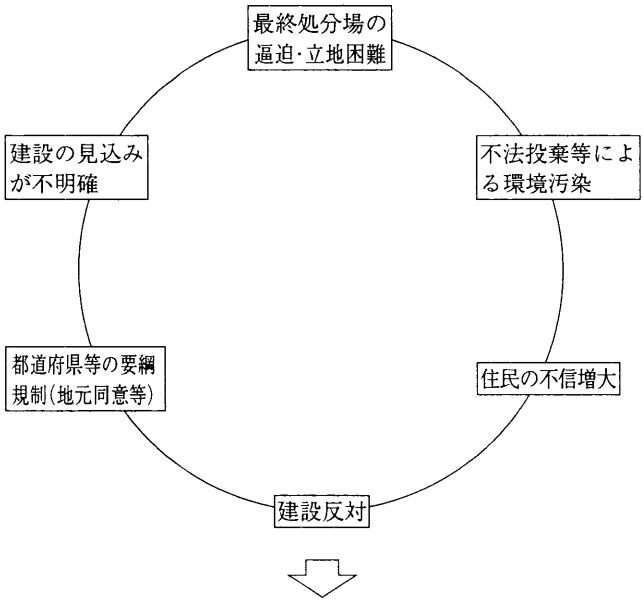
建設反対や要綱による同意制のために施設整備が進まないので不適正処理が増加し，それが産業廃棄物に対する不信感を生み出して，ますます施設ができないという認識は，厚生省時代から持たれていたものである（[図2] 参照)。これが，公共関与の促進という政策を支える前提となってい

---

(10) 日本における「適切な役割分担」は「適切な費用分担」となっていることを指摘するものとして，佐野敦彦＝七田佳代子『拡大する企業の環境責任：ドイツ循環経済法から日米欧の3つの異なるEPR政策へ』(環境新聞社・2000年) 9～11頁参照。

(11) 東京都は，廃棄物審議会のなかに，「廃棄物行政のあり方検討特別部会」(部会長・横島庄治高崎経済大学教授) を設けて，2000年11月以降，定義問題や排出事業者責任論など，廃棄物・リサイクルをめぐる法政策のあり方について，突っ込んだ議論をはじめている。

［図２］ 産業廃棄物処理をめぐる悪循環の存在




［出典］厚生省資料。

る。

こうした理解は，廃棄物処理法それ自体やそのもとでの産業廃棄物行政の実施に特段の問題はなかったことを前提にしているようである。しかし，それは間違いである。排出事業者責任を徹底しない法システムや厳格な執行をしなかった都道府県行政が，産業廃棄物に対する社会的不信感を増大させた面が，かなり多い。(12)

したがって，処理計画を策定する自治体は，この点に関する基本方針の認識に「即して」はならない。厳然として存在する社会の産業廃棄物行政に対する不信感の原因を，これまでの対応に対する反省を踏まえて把握すべきである。正面切ってはいえないだろうが，自治体行政は，十分に認識しているはずである。そうした認識を真摯にしないかぎり，産業廃棄物に対する社会の信頼は得られるべくもないし，真に必要な施設の適切な立地であっても，実現できないだろう。

---

(12) 梶山正三『廃棄物紛争の上手な対処法：紛争の原因から解決の指針まで』（民事法研究会・1999年）78～82頁，北村喜宣『産業廃棄物への法政策対応』（第一法規・1998年），大橋光雄「どこまで進むか廃棄物法制度改革：廃掃法のあるべき形は発生抑制を盛り込むこと」リサイクル文化55号（1997年）34頁以下、梶山正三＝北村喜宣＝上田晃輔「〔鼎談〕住民同意を考える」いんだすと13巻７号（1998年）２頁以下参照。

地方分権のもとでは，国法が合理的に制度設計されていないことの責任は，自治体にはない。機関委任事務制度のもとでは，国の機関として忠実に法律を実施しなければならなかったが，廃棄物関係事務が自治体の事務になったことから，法律の不備・不合理を「拡大再生産」する方向での行政ではなくて，地域福祉の向上・増進のために，必要とあらば，条例を制定して，それを修正・改善するようなスタンスを持つべきである。(13)

(2) 的確な行政権限行使のための条件整備

先にもみたように，とりわけ産業廃棄物処理に対する社会の不信感の原因は，違反に対して，都道府県が的確な対応をしてこなかったことにある。このことを明確に否定できる自治体は，ないであろう。2000年改正法は，排出者責任原則をより徹底させるべく，都道府県知事の権限を強化した。一般廃棄物に関する区市町村長の監督措置権限も，あわせて強化された。短い分量のなかで，基本方針が4度も述べるように，必要に応じて，それが確実に行使されることが，求められる。(14)

このほど，環境省は，環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長『行政処分の指針について（通知）』（環廃産260号・2001年5月15日）を出した。技術的助言という文書の性格に鑑みれば，内容的に踏み込みすぎている部分が少なくないが，都道府県は，これを参考にしつつ，的確な権限行使が可能になるようなマニュアルの策定・整備を進めるべきである。(15)

廃棄物処理法は，1997年改正において，施設許可手続を改め，いわゆる生活環境影響評価制度を導入した。(16) そのなかで，許可権者は，専門家会議に諮問することが義務づけられている（現廃棄物処理法15条の2第3項）。この機能は，種々あろうが，行政法学的にいえば，判断の客観性を確保し裁量権行使の適法性を手続的観点から根拠づけることをあげることができよう。こうしたやり方を参考にして，執行体制を考えることは，可能である。個別処分の機会以外にも，関係業界・学会の協力を得ながら，一般的な基準を作成することも，考えられてよい。あらかじめ基準が明確になっていないと，的確な権限行使はできない。(17)

---

(13) 産業廃棄物に関する許可事務は，法定受託事務であるが，条例制定が禁止されているわけではない。大田泰介「法定受託事務」自治実務セミナー40巻5号（2001年）24頁以下，佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正（4）」自治研究76巻3号（2000年）49頁以下，北村喜宣「法定受託事務と条例：産業廃棄物処理施設設置許可事務を例にして（上）（下）」自治研究75号8号（1999年）56頁以下・同9号（1999年）97頁参照。

(14) 由田秀人ほか「〔座談会〕環境省発足と産業廃棄物対策」いんだすと16巻3号（2001年）1頁以下・7頁［北村喜宣発言］参照。

(15) 北村喜宣「『行政処分の指針について（通知）』を読む」いんだすと16巻8号（2001年）6頁以下参照。

(16) 生活環境影響評価制度については，厚生省水道環境部廃棄物法制研究会（監修）『産業廃棄物処理施設生活環境影響調査指針の解説』（ぎょうせい・1998年），阿部泰隆「改正廃棄物処理法の全体的評価」ジュリスト1120号（1997年）6頁以下参照。

(3) 経済的措置

経済的措置に関しては，環境基本法22条が規定し，さらに，循環社会基本法23条も規定している。[18] 基本指針は，「優良な廃棄物処理施設への支援」として，いわばポジティブ・インセンティブである税制優遇措置や低利融資などを例示している。しかし，循環社会基本法23条2項が規定するように，「適正かつ公平な経済的負担を課すこと」も，重要な法政策である。具体的な実施例がないからであろうが，基本方針は，ネガティブ・インセンティブには，ふれていない。

経済的措置については，環境基本条例にも規定があることが通例であり，自治体施策としての認知も受けているところである。基本方針は，ネガティブ・インセンティブ政策を否定しているわけではないから，適正処理や排出抑制を目的とする法政策の方向について，廃棄物処理計画に書き込むこともありえよう。[19]

## 7．施設整備と地域住民に対する情報公開の促進

(1) 全県から適地を絞り込む

施設整備に関しては，「地域住民に対する情報公開の促進」があげられている。どのような形での制度化が考えられているかは，不明であるが，地域の実情を踏まえて，自治体が工夫をすべきところである。

重要なのは，結果的に，ある地域に立地先が決定したとしても，それが，「なぜわが町に？」という疑問に答えるシステムとなっていることである。「どこかに必要だからあなたのところにお願いします。」というようなスタンスでは，基本方針が考えているような立地促進は進まないだろう。都道府県が処理計画を策定するにあたっては，要処分量を絞りに絞ったうえで，なお必要となる最終処分に関して，どのあたりに施設を立地することが妥当であるかという考え方の道筋を示すことが重要である。[20] したがって，個々の許可申請を待ってアクションを起こすというのでは，決定的に遅すぎる。計画が計画であるゆえんは，廃棄物行政が対症療法に陥らないようにすることなのであ

---

(17) 北村喜宣「産業廃棄物の不法投棄をめぐる環境行政と環境警察の活動」『行政執行過程と自治体』（日本評論社・1997年）91頁以下参照。廃棄物処理法のもとでの不利益処分に関して，的確な権限行使をするために，東京都は，処分基準を策定・公表している。この点については，北村喜宣「不利益処分基準の公表：肉を切らせて骨を断つ？」『環境法雑記帖』（環境新聞社・1999年）75頁以下参照。

(18) 環境基本法22条については，環境庁企画調整局企画調整課（編著）『環境基本法の解説』（ぎょうせい・1994年）229頁以下，循環社会基本法23条については，解説・前註（4）書123頁以下参照。

(19) 三重県の産業廃棄物税構想のような具体的施策も，発表されているところである。同構想については，倉阪秀史「三重県「産業廃棄物税」について」いんだすと15巻12号（2000年）50頁以下，堀順子「「産業廃棄物埋立税」創設構想のめざすもの」月刊地方分権13号（2000年）40頁以下参照。

(20) 北村・前註（8）書81頁以下参照。

る。

都市計画法2000年改正法によって，都道府県は，新たに，「都市計画区域の整備，開発及び保全の方針」（以下「都道府県都市マスタープラン」という。）を策定することになった。[21] ここでは，産業廃棄物処理施設の立地のあり方を定めることができると考えられているようである。[22] 都道府県都市マスタープランは，都市計画の観点からのものであり，しかも，都市計画区域のみを対象とするものであるが，立地のあり方までが射程に入れられていることに鑑みれば，廃棄物計画がこの点に触れなくてもよいというのも，不自然である。なお，ドイツの「循環資源・廃棄物法」のもとでは，州政府に策定が義務づけられる廃棄物管理計画のなかに，「廃棄物の最終処分用の廃棄物処分の施設およびその他の廃棄物処分の施設の立地」が義務的記載事項とされている。[23]

(2) タテマエからの訣別

また，「施設の安全性等に関する情報公開を一層進め，地域住民の理解を深める」とあるが，この点も，慎重な受け止め方が必要である。基本方針の認識は，廃棄物処理法の諸基準は確実に遵守されることを，前提としている。しかし，それは，経験的事実に反する。2000年改正法以前の基準が適用される施設に対して提起された民事訴訟において，許可を受けたものについてさえ，基準の遵守は実際には不可能である可能性が高いと判断されているのである。[24] 廃棄物処理法上，適法に許可を受けたからといって，それが，民事訴訟でも適法となるという保証はない。行政法は，あくまで，タテマエの世界である。

裁判例の情報は広く行き渡っているのであって，行政が，タテマエのみにのっとった説明をしても，住民には，ほとんど説得力はない。それどころか，そうした説明に終始するならば，かえって不信感を増大させるだけだろう。都道府県にあっては，基本方針がいうところの「施設の安全性等に関する情報」の内容を，十分に検討する必要がある。

---

(21) 建設省都市局都市計画課＝建設省建設経済局民間宅地指導室＝建設省住宅局市街地建築課（監修）『平成12年改正都市計画法・建築基準法の解説 Q&A』（大成出版社・2000年）31頁以下参照。

(22) 第147回国会衆議院建設委員会議録10号（2000年4月19日）27頁［山本正堯建設省都市局長答弁］参照。

(23) 石田東生「ドイツにおける建設廃棄物等の再資源化施設・最終処分場に関する取組みについて」建設リサイクル7号（2000年）30頁以下参照。

(24) 小賀野晶一「環境民事訴訟の新たな動向」環境法研究26号（2001年）83頁以下，潮海一雄「廃棄物処分場をめぐる法的諸問題」森島昭夫＝大塚直＝北村喜宣（編）『環境問題の行方』（有斐閣・1999年）186頁以下，福士明「産廃処理施設をめぐる最近の判例」判タ972号（1998年）89頁以下，新田智昭「産業廃棄物処理施設に関する訴訟の現状」法律のひろば52巻7号（1999年）11頁以下参照。

## 8．廃棄物処理計画

(1) 都道府県の処理計画と基本方針

**(a) 地方分権との関係**

都道府県が策定する廃棄物処理計画は，自治事務である。したがって，地域の特性を反映した内容にすることが求められる。「基本方針に即して」とされているが，その規定も，自治事務に関して地域特性を踏まえた法政策裁量が尊重されるべきとする地方自治法の関係規定（1条の2，2条11～13項）との整合が図られるべきなのであって，基本方針を絶対視して策定作業をすることがあってはならない。[25]「廃棄物の排出抑制，適正分別・保管・収集・運搬・再生・処分」という法目的の実現を阻害してはならないが（そんなことはまずないだろう。），自治体独自の認識を踏まえて，基本方針との関係で，上乗せ・横出し的な政策を計画のなかでより具体的に表現することは，大いに可能というべきである。先にみた立地のあり方は，その有力な候補である。

**(b)「再利用＞再生利用＞熱回収＞適正処分」の具体化**

たとえば，基本方針では，「再利用＞再生利用＞熱回収＞適正処分」という政策の優先順位が示されている。これは，妥当な方針であるが，どのようにして進めるかについては，示されていない。廃棄物処理法の法目的の観点からは，後になるほど望ましくない。なるべく先の順位の対応にするために，後の順位の対応を選択するにあたってその前の対応の可能性をどこまで追求したのかを事業者に説明させるといった措置も考えられる。個々の排出行為についてそうしたことを求めたいが，現実には，不可能である。[26] そこで，次善の策として，多量排出事業者の減量計画（廃棄物処理法12条7項）の内容としてそうしたことを求めることは，可能である。その法政策を，処理計画のなかに，頭出し的に規定することを考えてもよい。熱回収の場合，ドイツでは，回収熱量・燃焼効率などが一定基準を満たさなければならないといわれるが，[27] 基本方針に示された内容をより厳格に確定することもできるだろう。

先にみた順位は，基本方針には明記されていないものの，それが「技術的及び経済的に可能な範

---

(25) これは，憲法上の要請でもある。北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（上）」自治研究76巻8号（2000年）42頁以下・49頁参照。地方自治法1条の2と2条に関しては，小早川光郎＝小幡純子（編）『あたらしい地方自治・地方分権』（有斐閣・2000年）62～68頁［鈴木庸夫執筆］参照。

(26) アメリカ連邦制浄水法のもとでの埋立許可に際しては，ミティゲイションという手法を用いることが可能であるが，この場合，環境保全の観点から，個別許可申請に際して，「埋立てを回避して事業ができないか」「（不可避としても）埋立て面積を最小化しているか」「影響を受ける環境を修復・回復・復元しているか」といった点を，申請者が立証しなければならないとされている。北村喜宣「ミティゲイション：アメリカにおける湿地保護政策の展開」エコノミア［横浜国立大学］47巻4号（1997年）22頁以下参照。

(27) 井口・前註（5）論文28頁註8参照。

囲で」(循環社会基本法7条) されることは，当然の前提になっていると思われる。「半減」という減量化目標量の達成が，こうした制約つきで可能なのかどうかは，定かではない。規制政策のなかには，技術革新をもたらすためにも思い切って厳しい目標を掲げるという考え方がある。「技術開発強制型 (technology-forcing)」と呼ばれるが，自治体においては，それぞれの社会的事情を踏まえて，経済性に対する配慮をより薄くするような対応も考えられよう。

(2) 処理計画策定プロセスへの示唆

廃棄物処理計画の策定プロセスについては，基本方針は，具体的に触れるところがない。この点については，廃棄物処理法5条の3項が，環境審議会などへの諮問と区市町村の意見聴取を義務づけている。ただ，基本方針において，「住民の理解を深める」ことが重要とされていることに鑑みれば，都道府県においては，審議会への諮問といった形式的なものではなく，より広汎な市民参画が可能になるような措置が講じられるべきであろう。策定プロセスは，自治体にとっても市民・事業者にとっても，絶好の学習機会であることを忘れてはならない。

また，産業廃棄物についても区市町村の役割が重要であり，一般廃棄物についても都道府県の役割が重要であるところから，対等関係にある両者の議論がオープンな形でされるような工夫がほしい。処理計画案をパブリック・コメント制度にかけることは，是非とも必要である。原案を用意するのは都道府県行政であろうが，市民・事業者・区市町村のコメントに対して柔軟に対応できるようなスタンスを持つことは，信頼関係のもとに廃棄物行政を展開するにあたっての不可欠の条件である。

(3) 削減目標の影響

基本方針で，唯一具体的なのは，[表1] [表2] にある減量化目標量である。もちろん，これは，都道府県・区市町村から出された数字を積み上げたものではない。また，これは，日本全体での数字である。したがって，計画策定の際の目標として，個々の自治体が，「おおむね半分に削減」という方針を出す必要はない。ただ，基本方針がこのように明言している以上，そうでない数字を出すことは，ためらわれるであろう。「横並び」をすることも考えられるが，自治体の場合は，それが，すぐに，「どこでどれだけ処理するか」に結びつけて考えられる傾向があるために，数字の扱いは，やっかいな問題である。

2010年度において「半減」という目標がどれだけの可能性を持っているのかは，筆者には，定かではない。それが，かなりの困難を伴うとすれば，この数字は，廃棄物行政サイドにとっては，まさに「外圧」である。半減を所与として，それから逆算してすべての施策を考え直すことも，されてよいだろう。

ただ，とりわけ，一般廃棄物に関しては，必要処理量は，処理業許可を出したり更新の際の許可

条件の変更をする際の重要な考慮要素となるだけに，「半減方針」が処理計画を策定する区市町村（廃棄物処理法6条，7条3項）に対して与える影響は，少なくないだろう。これに対して，産業廃棄物に関しては，従来の産業廃棄物処理計画（旧廃棄物処理法11条）の内容が処理業許可の基準に直接リンクするわけではない。2000年改正法は，多量排出事業者に対して，減量計画の提出を一般的に義務づけたことから（廃棄物処理法12条7項），より一層の減量を求める行政指導の根拠にはなるだろう。

## 9．おわりに

過去に出されたいくつかの文書をまとめた結果になっている基本方針は，新味に欠けるものであり，一歩踏み出した政策提言を期待していた自治体にとっては，失望する内容であったように思われる。しかし，本稿で繰り返し述べたように，だからといって，とりわけ，都道府県は，基本方針を引き写したような内容の廃棄物処理計画を策定すればよいというものではない。基本方針は，オールジャパンを対象としており，自治体現場からすると，抽象的に過ぎるところが多い。自治体としては，基本方針が，踏み込んだ内容とならなかったことを，むしろ，歓迎すべきである。今後は，市民・事業者・区市町村との十分なコミュニケーションのもとに，廃棄物をめぐる当該自治体の現状と問題意識を鮮明に出したより具体的な政策を，処理計画あるいは廃棄物条例に規定する自治体版基本方針のなかで規定することが，必要である。

2000年12月に改訂された『環境基本計画』は，「廃棄物処理法に基づく国の基本方針に示される考え方を踏まえて，以下の施策を推進します。」（第3部第2章第1節4（3））として，「処理施設の確保」ほか4点について，やや具体的な政策を提示している。これは，国に関するものであるが，自治体としては，それも参考にしつつ，地域特性に応じた措置を検討することになろう。それは，閣議決定という重い手続を経て策定された同計画の期待するところでもある。[28]

法定受託事務であれ自治事務であれ，廃棄物処理事務の多くは，自治体の事務である。自治体においては，一般廃棄物と産業廃棄物の両者を射程に含めた計画を，都道府県と区市町村の協働作業によって，策定することが，期待されるのである。その内容とそれにもとづく自治体廃棄物政策の実践は，国の廃棄物政策にも，影響を与えずにはおかないだろう。

（上智大学法学部教授）

---

(28) 環境基本計画第3部第1章第2節4（2）カは，循環型社会形成の文脈ではあるが，「地域における取組が重要であり，そのような取組において地方公共団体の果たす役割は大きいといえます。地方公共団体は，その区域の自然的社会的条件に応じて，物質循環の促進のための目標の設定とその実現のための施策の策定など，国，事業者，住民及び周辺地方公共団体と連携して，健全な物質循環の促進のための取組を自主的かつ積極的に推進することが必要です。」と述べる。