産業廃棄物処理行政の現状と課題

佐々木 修*

1. 産業廃棄物処理行政の現状

1.1 産業廃棄物の排出と処理処分の状況

産業廃棄物には、燃えがら、汚でい等19種類があり、厚生省調査によれば、昭和55年度の全国での総排出量は、およそ2億9000万トンで、昭和50年度の約2億4,000万トンから5年間で約5,000万トンの増となっている。この伸び率は、その間の経済成長率を若干下回ったものとなっている。主な増加の原因は、排水処理に伴う汚でいの増によるものと考えられている（表1）。

表1 産業廃棄物の種類別排出量
（昭和55年度、昭和50年度）

	今回調査(55)		前回調査(50)		5年間の 伸び率
	千t/年	%	千t/年	%	
燃 え が ら	1,797	0.6	1,203	0.5	49.4
汚 泥	① 88,190	30.2	② 37,660	15.9	134.2
廃 油	2,419	0.8	2,289	1.0	5.7
廃 酸	⑦ 10,219	3.5	⑦ 9,872	4.2	3.5
廃 アルカリ	⑨ 6,090	2.1	⑤ 14,435	6.1	▲ 57.8
廃プラスチック類	2,232	0.8	1,480	0.6	50.8
紙 く ず	1,624	0.6	991	0.4	63.9
木 く ず	⑧ 6,628	2.3	⑨ 7,890	3.3	▲ 16.0
織 維 く ず	101	0.0	204	0.1	▲ 50.5
動植物性残渣	⑩ 4,323	1.5	2,596	1.1	66.5
ゴ ム く ず	92	0.0	597	0.3	▲ 84.6
金 属 く ず	⑤ 13,111	4.5	⑥ 9,985	4.2	31.3
ガラスくず及び陶磁器くず	2,297	0.8	⑩ 2,870	1.2	▲ 20.0
鉍 さ い	② 60,561	20.7	① 60,950	25.8	▲ 0.6
建設廃材	④ 30,007	10.3	④ 34,144	14.4	▲ 12.1
動物ふん尿	③ 49,629	17.0	③ 41,184	17.4	20.5
動物死体	62	0.0	38	0.0	63.2
ダ ス ト 類	⑥ 11,731	4.0	⑧ 8,101	3.4	44.8
そ の 他	1,199	0.4			
計	292,331		236,489		23.6

厚生省水道環境部調べ

種類別の排出量で最も多いのは、汚でいで全排出量の30.2%にあたる8,800万トン程度となっており、以下、鉍さい、家畜ふん尿、建設廃材の排出量がこれに続き、それぞれ全排出量の10%を超えており、これらの4種類で全排出量の78.2%を占める。次に業種別排出量をみると（図-1）、鉄鋼業、農業、鉍業、建設業の4業種で全排出量の62.5%となっており、次いで窯業・土石製品製造業、食料品たばこ製造業、パルプ・紙・紙加工品製造業が多くなっている。

すなわち、昭和55年度総排出量2億9,200万トンのうち、中間処理されたものは1億5,400万トン（53%）、直接再生利用されたものは8,800万トン、直接最終処分されたものは5,000万トン（17%）となっている。また、中間処理されたものは、処理前の1/3まで減量化され、その処理残渣は、再生利用と最終処分に回されている。最終的には、全体として総排出量が増加しているにもかかわらず、再生利用されている量は全体の43%（昭和50年度に比して11%増）に増加し、最終処分された量は全体の23%（同12%減）となっている。

昭和50年度のデータと比較すると、従来中間処理又は最終処分されたものが再生利用に回り、全体として最終処分量が減少した。その結果、資源化が進み、環境に与える負荷が軽減される等、産業廃棄物処理行政の着実な進展がうかがえる。

1.2 産業廃棄物処理業者

産業廃棄物の処理の形態には、排出事業者が自ら行

厚生省水道環境部調べ

図-1 産業廃棄物の業種別排出割合（昭和55年度）

* 厚生省水道環境部産業廃棄物対策室・室長補佐
Osamu SASAKI

う処理、産業廃棄物処理業者による処理、都道府県による広域的な処理、市町村による一般廃棄物とあわせての処理等がある。このうち、産業廃棄物処理業者の許可件数は、表 2 のとおりである。

表 2 産業廃棄物処理業者許可件数（昭和58年 4 月）

	件 数	割合(%)
収集運搬のみ	32,106	88.9
中間処理のみ	393	1.1
最終処分のみ	254	0.7
収集運搬及び中間処理	1,846	5.1
収集運搬及び最終処分	1,173	3.2
中間処理及び最終処分	33	0.1
収集運搬、中間処理及び最終処分	301	0.8
計	36,106	

厚生省水道環境部調べ

内訳は、収集運搬業が最も多く、32,106件、88.9%を占め、次いで、収集運搬及び最終処分の1,173件、3.2%となっている。

1.3 産業廃棄物処理施設

産業廃棄物処理施設の設置状況は、表 3 のとおりであり、昭和58年 4 月現在で、総数は9,379、そのうち中間処理施設は8,093、最終処分場は1,286となっており、前年 4 月の8,890から増加をみせている。

1.4 最近の法令等の動き

(1) 廃木材の産業廃棄物指定

廃木材は、建設工事から発生する一般廃棄物であるが、その形状が長大であること、量的にも増大していること等により、市町村による処理では対応しきれなくなったこと等から、抜本的な対策が必要であるとされていた。

厚生省では、昭和53年以降各団体等の要望、国会での議論等を踏まえ、昭和56年11月に厚生省水道環境部に設けた廃木材研究会の報告及び右を受けて検討した生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会の「制度の変更に伴う処理体制の混乱を生じないように十分な経過措置等を設け、廃木材を産業廃棄物に指定することが適当である」との意見を得て、厚生省は、廃木材を産業廃棄物として指定するための作業を開始し、関係省庁等と鋭意調整を行った結果、昭和58年 4 月26日「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令の一部を改正する政令」が公布された。その改正において廃木材は、建設業に係る木くず（工作物の除去に伴って生じたもの）として規定され、59年 4 月 1 日から施行されることとされた。なお、施行の際現に一

般廃棄物たる廃木材を扱える処理業者については、昭和60年 3 月31日まで、廃棄物処理法第14条に基づく許可が与えられたものとみなす等の経過措置が付されている。

この改正の効果としては、①都道府県単位の処理体制へと移行するため、処理の広域化により適正な処理が図られるようになること、②処理の広域化とあいまって、チップ化、燃料化等の原材料としての安定供給が可能となるため、再生利用が促進されること、③他の建設廃棄物と同様に産業廃棄物となるため、建設廃棄物の統一的取扱いが可能となるため、建設廃棄物の適正処理に資すること、④産業廃棄物になることにより、各種の税制上、金融上の優遇措置を受けられるようになること、が挙げられる。

(2) 有害廃棄物の越境移動に係るOECD決定及び勧告

イタリアのセブソのダイオキシン汚染土が国外に搬出され、行方不明となり、発見後もイタリアが国内への搬入を認めなかったという事件を一つの契機として欧州を中心に、有害廃棄物が国境を越えて移動する際の通過国、搬入国に対する必要な情報の提供等越境移動する有害廃棄物の取扱いについてのルールが大きな問題となった。

このため、OECDを中心とする国際機関において、有害廃棄物の越境移動のルール化を目指した検討が進められ、本年 2 月、OECDにおいて有害廃棄物の越境移動に関する決定及び勧告が採択された。その内容は、適正な越境移動が保証されるよう、①事業者等関係者

表 3 産業廃棄物処理施設設置状況（昭和58年 4 月）

施 設 の 種 類	総数	設 置 者		
		事業者	処理業者	公共
汚でいの脱水施設	4,326	3,555	200	571
汚でいの乾燥施設	234	146	23	65
汚でいの焼却施設	484	365	73	46
廃油の油水分離施設	364	234	128	2
廃油の焼却施設	444	280	148	16
廃酸又は廃アルカリの中和施設	337	232	14	0
廃プラスチック類の破砕施設	159	50	105	4
廃プラスチック類の焼却施設	1,296	922	357	17
コンクリート固型化施設	100	46	51	3
水銀含有汚でいのばい焼施設	6	2	4	0
シアンの分解施設	343	291	30	22
小 計	8,093	6,214	1,133	746
しゃ断型最終処分場	31	21	10	0
安定型最終処分場	479	96	362	21
管理型最終処分場	776	286	361	129
小 計	1,266	403	733	150
合 計	9,379	6,617	1,866	896

厚生省水道環境部調べ

による関係国政府等への情報提供、②国内搬入が拒否された場合の搬出国への再搬入の拒否の禁止のほか、加盟国による有害廃棄物の越境移動に対する監督等、③相手国の許可業者に対する委託等排出事業者の責任の下での適正処理を原則として定められているが、今後、同機関においてその原則の実施に向け、さらに細部にわたる検討が行われることとなった。また、OECDの決定は、加盟国を拘束するが、我が国では現在、この原則に対処する制度がないため、留保している。

一方、我が国の場合、主に産業廃棄物の処理に関して十分な管理体制を有していない開発途上国が輸出入の対象国となることも考えられるので、これまで昭和51年10月25日付け環産第11号厚生省環境衛生局水道環境部参事官通知に基づき、事業者等に対し十分な措置を講じるよう指導してきたが、上記OECDの決定及び勧告の趣旨を踏まえてその強化・拡充を図ることとしている。

(3) 行政処分の指針の策定

産業廃棄物処理業者に対する許可の取消し等の行政処分については、これまで個別通知及び個別協議により取り進めてきたが、法施行後かなりの年月を経過し、環境保全に対する認識が高いレベルに至っていること、また、昨年11月に出された生活環境審議会の答申においても、産業廃棄物処理体制の一層の充実が求められる旨指摘されていることにかんがみ、行政処分の指針を取りまとめた。この指針においては、行政処分を悪質業者に対する行政処分と休眠業者に対する行政処分に分け、処分内容決定の際の考慮事項、手続等を整理したほか、虚偽申請に基づく許可の取消しについても言及している。

(4) トリクロロエチレン等を含む廃棄物の適正処理

昭和59年8月23日付けで、トリクロロエチレン等を含む廃棄物処理に関し、厚生省環境整備課長名による通知がなされた。ここに至るまでの背景及び内容は以下のとおりである。

昭和58年7月に全国各地の地下水がトリクロロエチレン等の有機塩素系化合物により汚染されているという環境庁長官の発表の後、昭和59年2月には、トリクロロエチレン、テトラクロロエチレン及び1・1・1トリクロロエタン（以下「トリクロロエチレン等」と略す。）について水道水の暫定的水質基準が定められる等諸般の対策等が進められた。その後、昭和59年8月22日環境庁は水質保全局長名でトリクロロエチレン等の排出に係る暫定指導指針の設定について通知し、地

下浸透の防止、公共用水域への排出時の管理目標を定め、また、同日付けの建設省下水道部長名通知により下水道に排出される排水水についても管理目標が定められることとなった。

これらの通知指導等により、排水処理が強化される結果、排水中のトリクロロエチレン等の濃度が低減化される一方、これらの物質の廃棄物への移行が高まることが予想される。また、これまで以上にこれらの物質への関心度が高まることによって、今後これらを含む廃棄物の発生量の増大が予想される。

本通知の内容は、こうした状況を踏まえ、下記の事項に留意することとしたものである。

- ① トリクロロエチレン等を取り扱う工場及び事業場から排出される廃棄物の処理状況について、当該排出事業者が十分把握するよう指導すること。
- ② トリクロロエチレン等を含む廃棄物の収集運搬保管を含む）及び処分に当たっては、当該廃棄物の飛散・流出防止に留意し、いやしくも地下水を汚染することのないよう処理基準を遵守すること。
- ③ トリクロロエチレン等を含む廃棄物の中間処理に伴って生ずる排水を公共の水域に放流する場合は、当面、水質保全局長の管理目標に適合する必要がある。
- ④ トリクロロエチレン等を含む廃棄物の最終処分に伴って生ずる排水を公共の水域に放流する場合は、本通知によって当面、③と同様に取り扱う必要があるとしたこと。
- ⑤ 昭和59年8月23日付けで厚生省生活衛生局指導課長名でドライクリーニングにおけるテトラクロロエチレン等の使用管理通知が出されたが、このような環境部局から廃棄物の処理方針について協議のあった場合は、廃棄物が適正に処理されるよう対処されたいこと。

以上の内容は一般廃棄物・産業廃棄物の共通事項として通知されている。

2. 産業廃棄物処理行政の今後と基本的の方策

産業廃棄物対策は、単に産業廃棄物の規制という観点からのみのアプローチでは限界があり、国の経済、産業政策、社会状況等の総合的観点に立って対処する必要がある。産業廃棄物対策は、廃棄物処理法制定以来10余年の間に格段の進歩があったが、今後においても、適切な産業廃棄物処理行政の実行によって、一層の推進を図る必要がある。

厚生省では、昭和55年11月に生活環境審議会（以下「審議会」という）に対して、「今後の廃棄物処理行政

の基本的方策について」と題する諮問を行い、同審議会に設けられた産業廃棄物専門委員会において検討が進められてきたが、他の専門委員会の報告と併せて同審議会においてさらに検討が加えられた結果、昭和58年11月30日に答申「今後の廃棄物処理行政の基本的方策について」(以下「答申」という)が出された。

2.1 答申の位置付け

従来、厚生省においては、産業廃棄物処理行政の課題を①不適正処理の是正、②資源化再生利用の推進、③処分地空間の確保と公共関与のあり方、④情報の管理と活用の4項目に整理し、これらの課題について対策を推進してきた。今回の答申は、長期的展望に立って、廃棄物処理行政の進むべき基本的方向を示したものであるが、項目の整理の仕方には若干差異はあるものの、内容的には、おおむねこれまでの厚生省の方針を是認する方向で産業廃棄物処理行政を進めることを求める内容となっている。以下においては、同答申の中から直接産業廃棄物に係る内容を抜粋して、同審議会の答申を紹介することとする。

2.2 今後の廃棄物処理行政の基本的方策

答申では、産業廃棄物については、「1 適正処理の推進」の項を中心に言及されているが、その中で、「廃棄物の質の多様化が著しく進んだ結果、排出される廃棄物の性状に対応した処理基準等の運用が難しい事例が増加している。これについては、環境保全上著しい支障を及ぼすおそれのある廃棄物を中心として廃棄物の分類及び処理基準等の適用関係を見直し、これに基

づく技術的ガイドラインの策定等に努めるべきである。また、最終処分場の閉鎖後の管理の在り方についても検討に着手すべきである。廃棄物の発生から最終処分まで一環して廃棄物の適正処理を確保するためには、長期的ビジョンに基づく計画的処理の推進が図られなければならない。……産業廃棄物については、都道府県は産業廃棄物処理計画を地域特性に応じた実効性の高いものとしなければならない。そのためにも、大量排出者又は有害廃棄物排出者を中心として、事業者においても処理計画を策定するよう努めるべきである。さらに、産業廃棄物の管理の強化及び計画的処理の推進等を図るうえで信頼性の高い情報の収集及びその適切な管理が重要であることから、情報管理システムの整備を図る必要がある。そのため、情報管理システムの整備に当たって、国は情報の規格化、システムの互換性の確保等を図るため、システム導入指針の策定等を行うべきである。」と述べている。また、同項中に「⑤産業廃棄物の処理体制の充実として、以下のとおり記述している。

「産業廃棄物については、事業者処理の原則が既に確立され、その原則の下で適正処理の確保のための努力が重ねられているものの、不適正処理事例が多いこと、事業者等の適正処理意識が必ずしも十分でないこと等の問題点が指摘されており、産業廃棄物処理体制の一層の充実が求められる。

第一に産業廃棄物対策の基本として、適正処理に関し、十分な啓発活動が実施されなければならない。そ

図-2 産業廃棄物の処理フロー（昭和55年度）

の際、産業廃棄物の適正な処理は、国民の快適で豊かな生活を確保するうえで不可欠なものであること、事業活動から直接産業廃棄物が排出される場合はもとより、製造、加工、販売等に係る製品等が産業廃棄物になった場合においても、その適正処理が困難になることのないようにしなければならないこと、また、産業廃棄物処理に要する経費は事業活動にとって不可欠なコストとして位置付けられなければならないことを強調する必要がある。

第二に、処理責任を有する事業者における処理体制の充実を図るため、事業場を統括管理する者を中心とした責任体制を明確にし、共同処理体制を含めた事業者自らの処理体制の整備が推進されるよう一層の指導を行うべきである。

また、産業廃棄物の処理を委託しようとする場合において、適正な委託を確保するため、委託内容の文書化等の指導を行い、適正処理費用の計上、委託後の適正処理の実施の確認を促進する必要がある。

第三に、産業廃棄物処理業者の産業廃棄物処理に果たしている役割の大きさにかんがみ、優良な産業廃棄物処理業者の育成等産業廃棄物処理業界の処理体制の充実を図る必要がある。そのため産業廃棄物処理業者の教育指導の徹底、組織化、協業化の指導、許可の在り方等につき検討すべきである。

また、産業廃棄物処理業者の適正処理意識の向上、経済基盤の安定及び技術的能力の向上に努めるべきである。さらに、環境保全対策を十分に実施したうえでもなお、万一事故が起こった場合の処理に万全を期するように、その対策の検討に努めるべきである。

第四に、産業廃棄物処理施設の設置等を推進するため、事業場内の遊休地の利用等により用地の確保を図るよう指導するとともに、公共用地のあっせんや土地利用計画策定時における用地確保について配慮する必要がある。このほか、施設整備に対する投資実態の把握に努め、金融税制上の措置の拡充強化を図っていく必要もある。さらに施設設置に係る関係者間の合意形成ルールの確立を図っていくよう努めるべきである。

一方、最終処分場の確保や中小企業が排出する産業廃棄物の処理等民間の努力のみによっては、十分な対応ができない場合もあるため、民間における処理を補完するものとして必要に応じて、公共関与による産業廃棄物処理事業の推進に努めるべきである。その際、民間処理との役割分担の明確化及び経営状態の向上に努めるほか各種の情報提供業務の実施等についても検

討すべきである。

そのほか、1973年の船舶による汚染防止のための国際条約に関する1978年の議定書（いわゆるマールボロ条約）への加入に際して国内法が改正されたことに伴い、船舶から廃有害液体物質等の海洋への排出が規制されることとなり、このため陸上における処理が必要となってきた。したがって、これら有害液体物質等の適正な受入処理体制の整備を図っていくべきである。」

その外、答申においては、資源化有効利用、技術開発等各項目において、資源化有効利用、技術開発等各項目において産業廃棄物に関連する内容は含まれているが、紙面の関係上割愛する。