産業廃棄物行政の現状と今後の課題

三本木 徹*

1. はじめに

産業廃棄物の問題が社会化するにつれ、行政機関がこの問題に本格的に取り組むべきであるとの社会的な合意が形成された。その結果、昭和45年に「清掃法」が全面改正され、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」が制定された。法律の制定以来、国や都道府県においてはその行政の執行体制が整えられ、また民間の処理業者も確実に育ってきており、さらにはフェニックス計画の実施を始めとした公共団体が関与した産業廃棄物処理事業も行われるようになってきており、産業廃棄物の管理と処理体制の整備は着実に社会に定着しつつある。すなわち、産業廃棄物行政に専従する職員は全国で約400名が配置され、処理業者は2万業者を超え、50を超える産業廃棄物処理公社等が生まれている。

しかし、いまだに不法投棄や基準に違反した処理が見られるなど不適正な処理が後を絶たず、さらには無許可による処理や処理施設の無届出など違法な状態も見られる。この背景には、産業廃棄物処理施設特に最終処分場の確保が困難となってきたこと、また都道府県を越えて広域的に移動する産業廃棄物が増加しており、都道府県がこれに的確にまた迅速に対応することが困難な場合が増大してきていること、さらには産業廃棄物処理業者が処理の中心的な役割を現に果たしているが、発展途上の業種にしばしば見られるように規模が小さく、経営的な面での体制がしっかりしていないなど経営基盤が不安定で社会的な信頼が十分に得られていないことなどの問題がある。

また、一方では、有害廃棄物の不適正な処理の問題（例えば北海の環境汚染、発展途上国へ

の不法な輸出など）が国際的な関心を呼んでおり、有害廃棄物の管理を各国が責任を持って行うとともに、管理の強化に向けて国際的な体制作りが進行している。我が国においても、国際的な関心とその動きに的確にそして迅速に対応することが求められている。

このような状況の下で、63年3月に厚生省生活環境審議会産業廃棄物専門委員会は、産業廃棄物対策に関する当面講ずるべき措置について報告を取りまとめ、各種の提言をしている。厚生省では、従来から実施してきている施策とともに、この提言を踏まえた方策を検討している。（表1）

表1 産業廃棄物の不法投棄等の状況

		（単位：千トン）						
種類	年	昭 55	昭 56	昭 57	昭 58	昭 59	昭 60	対前年比
汚 泥(%)		45.9 (13.1)	114.3 (24.4)	171.1 (33.5)	89.4 (28.3)	44.8 (12.2)	9.9 (4.1)	△ 34.9 (△77.9)
廃 油(%)		0.5 (0.14)	0.1 (0.02)	40.2 (7.8)	0.3 (0.1)	1.9 (0.5)	1.9 (0.8)	0 (0)
廃 酸(%)		0.3 (0.08)	0.9 (0.2)	—	—	1.0 (0.3)	1.7 (0.7)	0.7 (70.0)
廃 アルカリ(%)		0.3 (0.08)	4.2 (0.9)	0.3 (0.1)	—	0.2 (0.1)	—	△ 0.2 (△100)
廃プラスチック(%)		6.5 (1.8)	1.8 (0.4)	0.6 (0.1)	1.0 (0.3)	2.8 (0.8)	3.4 (1.4)	0.6 (21.4)
鉄 さい(%)		3.8 (1.1)	23.9 (5.1)	1.9 (0.4)	4.7 (1.5)	3.8 (1.0)	8.0 (3.3)	4.2 (110.5)
建設廃材(%)		277.3 (79.0)	314.4 (67.0)	280.1 (54.8)	210.7 (66.7)	296.1 (80.8)	179.5 (74.6)	△116.6 (△39.4)
建設木くず(%)							21.8 (9.1)	
家畜ふん尿(%)		12.0 (3.4)	1.6 (0.3)	9.8 (1.9)	2.5 (0.8)	4.8 (1.2)	2.6 (1.1)	△ 2.2 (△45.8)
その他(%)		4.6 (1.3)	7.9 (1.68)	7.2 (1.4)	7.1 (2.3)	11.4 (3.1)	11.9 (4.9)	0.5 (4.4)
合 計		351.2 (100%)	469.1 (100%)	511.2 (100%)	315.7 (100%)	366.4 (100%)	240.7 (100%)	△125.7 (△34.3)

（注）△は減少を示す。 （警察庁調べ）

* 厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室長 Tohru SANBONGI

2. 産業廃棄物行政の現状

2. 1 産業廃棄物の排出状況

産業廃棄物と環境問題との接点は処理に関する部分であるといっても過言ではないが、処理に関わる問題を考える場合、産業廃棄物の排出状況はどうか、今後どのように推移するのかといったことを正しく把握することが肝要となる。

産業廃棄物の排出状況は、社会・経済活動を背景とした各種産業活動の状況によって決定されるものであることは論を待たないが、通産省や民間の経済機関、それに経済の専門家や評論家などの見解や意見を基に、産業廃棄物の排出要因の視点に立って次のようなことが言える。

まず第一に重厚長大型から軽薄短小型への産業構造の変化が劇的に進んでいること、第二に内需の拡大という国家政策や都市機能の変化に対応して、特に大都市を中心とした市街地の再開発事業が活発化しており、建設産業の拡大が見られること、第三に居住環境や労働作業環境の向上や維持のため、アメニティを提供する清掃等を行うサービス産業の拡大が今後予想できること、第四に産業が専門化または分化する傾向にあることなど、いくつかの事柄を掲げることができる。

その結果、産業廃棄物の発生状況を予想して見ると、まず産業廃棄物発生量は全国的に激増するとは考え難いが地域的に大都市において激増するであろう。また、物を生産する工場は限られた地域に集中し（例えば、群馬県は既に工業県と言えるほどの工業製品出荷額となっているが）、その地域において相対的に発生量は急増し、しかも産業廃棄物の性状は生産技術の進展に伴って多様化し環境保全上注意しなければならないものが増大することが予想される。こういったことを考慮した上で、今後の産業廃棄物対策を考えなければならない。

さて、昭和62年度に実施した全国産業廃棄物排出等調査によると、昭和60年度における全国での総排出量は3億1,200万トンと推計され、55年度と比較して2,000万トン、約7%の増加となっているが、この5年間に於いて排出量が増加した業種は、建設業、電気・ガス・水道業、農業などであり、一方、鉄鋼業、鋁業、非鉄金属業などは減少している。

種類別の排出量の変化について、汚でい、建設廃材、家畜ふん尿などは増加しているが、鋳さい、廃酸などは減少しており、業種別排出量の変化と良く一致して

いる。

業種別排出量は、農業が全体の20%と最も多く、次いで建設業が18%、鉄鋼業が16%、電気・ガス・水道業が9%となっており、これらで全体の%を占める。

種類別では、全体の36%が汚でいであり、次いで家畜ふん尿が20%、建設廃材が16%、鋳さいが13%で、これらでほとんどを占めている。

2. 2 産業廃棄物の処理状況

昭和60年度の全国の産業廃棄物処理の状況は、全排出量の33%が直接再生利用され、残りの67%が焼却や破碎等の中間処理または最終処分されている。

中間処理されたものは、全体の44%、1億3,000万トンとなっており、直接最終処分されたものは23%、7,200万トンとなっているが、最終的には全体の29%にあたる9,100万トンが最終処分されている。（図-1）

55年度と比較すると、再生利用量は増加しているが、全排出量の増加と中間処理量の減少に伴って最終処分量の増大が見られる。最終処分される割合の高い産業廃棄物には燃えがら、家畜の死体、建設廃材などがある。特に、建設廃材は、3,800万トンが最終処分され、全最終処分量の40%を占めている。

2. 3 産業廃棄物処理業界の状況

産業廃棄物の処理は、廃棄物処理法の規定では、①排出事業者が自ら行う、②市町村が一般廃棄物と合わせて処理する、③都道府県が広域的な観点から行う、という3つのケースを考えているが、現実には①のケースと③のケースを補完する形となっている産業廃棄物処理業者によって行われるものが多くなってきている。特に、産業廃棄物処理業者の躍進は著しく、最終処分量の60%を取り扱うなど中心的な役割を果たすようになってきている。

産業廃棄物処理を事業として行うためには、法律に基づいて都道府県知事または政令市長の許可が必要であり、昭和62年4月現在5万6千件に達している。この許可件数は毎年4千件ほど増えており、この数年で倍増に近くなっている。（表2）

許可件数のうち、最も多いものは収集運搬業で、全体の90%を占めているのに対して、中間処理業と最終処分業はそれぞれ5%にすぎない。処理業者の実数と許可件数は一致しないが、業者数は概ね3万業者と推定されている。また、産業廃棄物処理業界の年間取扱高は3兆円とも5兆円とも言われているが、これは一般廃棄物の処理に費やしている費用と比較して妥当といえるような数字である。

枠外（ ）内は昭和55年度を示す

図-1 全国産業廃棄物の処理フロー（昭和60年度）

表2 産業廃棄物処理業者の許可件数の年次推移

区 分 年月日	収集運 搬のみ	中間処 理のみ	最終処 分のみ	収集・運 搬及び中 間処理	収集・運 搬及び最 終処分	中間処理 及び最終 処分	収集・運 搬・中間 処理及び 最終処分	計
57. 4. 1 現在	28,012	353	228	1,701	1,069	30	286	31,679
58. 4. 1 現在	32,106	393	254	1,846	1,173	33	301	36,106
59. 4. 1 現在	36,150	420	275	1,971	1,238	36	327	40,417
60. 4. 1 現在	42,665	473	294	2,165	1,383	38	370	47,388
61. 4. 1 現在	46,732	534	336	2,389	1,533	49	422	51,995
62. 4. 1 現在	51,009	601	357	2,533	1,549	56	433	56,538

産業廃棄物の処理業界は、現在、全国組織として(社)全国産業廃棄物連合会を有し、活発な業界活動を行うとともに、都道府県単位での業界組織の強化を図り、またその活動を強めている。

2. 4 産業廃棄物処理施設の設置状況

産業廃棄物の適正な処理とは、正しく収集され、目的地まで確実に運搬され、そして適切な処理施設で処理・処分されることであり、このためには収集運搬の機材、処理施設、最終処分場などのハードとこれに関わる技術者及び事業の実施体制といったソフトの両方が確保されなければならない。この中で特に、処理・処分施設の確保が重要であるが、最終処分場の確保は地域的に見ると困難な状況にあり、また周辺住民の理解を得ることに十分な時間を要するようになってきている。

産業廃棄物処理施設の設置状況は、昭和62年4月現在1万1千施設あり、中間処理施設9千、最終処分場2千となっている。施設の設置者は、 $\frac{3}{4}$ は排出事業者が設置したものであるが、最終処分場は処理業者が65%のものを設置しており、処理業者の役割の重要性を理解できる。(表3)

3. 産業廃棄物行政の現状

3. 1 産業廃棄物に関する行政課題

産業廃棄物処理の現状に加えて、最近の問題として、より良い、より安全な環境を求める国民的なニーズの増大が見られ、廃棄物の分野では産業廃棄物の処理水準の向上（例えば廃棄物の性状に応じたきめ細かな処理の実施やより厳しい基準の運用など）や有害な化学物質に対する規制の強化などが求められるようになって

表 3 産業廃棄物処理施設数

(全国・昭和62年4月現在)

設置主体 処理施設	事 業 者	処理業者	公 共	計
中間処理施設	6,553 (6,479)	1,318 (1,323)	897 (873)	8,768 (8,675)
最 終 処 分 場	625 (478)	1,296 (1,153)	162 (145)	2,083 (1,776)
計	7,178 (6,957)	2,614 (2,476)	1,059 (1,018)	10,851 (10,451)

注) 法第15条第1項の届出をした施設である。
 公共は、地方公共団体、地方公共団体の行う上下水道・工業用水道事業及び公共関与している法人である。
 () は、前年度の調査結果である。

ている。また、国際的には経済環境の変化に伴って物の生産を海外で行うケースが増え、その国における適正な処理体制の確立が重要な問題となっている。さらには、産業廃棄物の移動は国内的にも既に千キロメートル以上移動するケースも見られ、これが海外に及ぶことも考えられる事態が到来してきていることから、産業廃棄物の輸出入に対処できるよう国内体制の検討が必要となってきている。

これらの課題について、厚生省は、第一にこの行政の具体的な事務が都道府県によって行われるものであることから、これが適正、公正に行われるよう都道府県に対する指導監督など、第二に施策を企画し立案するために必要な産業廃棄物処理の実態の把握や処理技術などに関する調査研究の実施、第三に全国的な視点に立った処理体制の整備（具体的には処理業界の育成や税制・金融上の措置など）、第四に国際的な協定や条約への対応などの施策を講じている。

3. 2 具体的な施策

(1) 産業廃棄物処理施設の確保

最終処分場及び中間処理施設の確保のため、経済的なインセンティブとして税制・金融上の優遇措置を図ってきており、また特に最終処分場の確保が困難な大都市圏域においては公共団体が共同で設置運営する最終処分場の整備を図ることとしていわゆる「フェニックス計画」を進めている。

(2) 排出事業者に対する指導監督の強化

排出事業者は自らの責任で産業廃棄物処理を行うこととされているので、廃棄物の管理の重要性についての認識を深めるとともに、適正な処理を確保するため処理計画の作成、産業廃棄物処理業者への委託に関する基準の遵守などを徹底させることとしている。また、廃棄物の管理については、廃棄物の流れを管理する目

的で「マニフェストシステム」の導入について具体的な検討を行っている。

建設・解体工事に伴って排出される産業廃棄物の不法投棄や不適正な処理が多いことから、建設業の特殊性に配慮して、社内の管理体制の確保、産業廃棄物の社内管理に関するマニュアル等の整備、処理計画の立案などを適切に行わせることとして、現在、「建設・解体工事廃棄物処理研究会」を設け、処理のガイドラインを策定する作業を行っている。

(3) 産業廃棄物処理業者に対する指導監督の強化

産業廃棄物処理業の許可に関する基準の運用及び行政処分の厳正な実施は、悪質業者の排除と業界の社会的な信頼性の確保が図られるとともに、業界全体のレベルアップによって、都道府県の行政が効率的かつ適切に行うことができるようになるなど、その意義と効果は極めて大きい。このため、許可にあたって、人的な要件について厚生大臣認定講習会の受講、許可に期限を付けることなどの徹底について指導してきている。また、不法投棄等の発生事例が多いにも拘らず廃棄物処理法に基づく行政処分は極めて少ないことから、厳正かつ迅速な行政処分の実施が行われるよう指導している。

産業廃棄物処理業界の健全化は、行政的には必須でかつ緊急の課題であるとの観点から、産業廃棄物専門委員会の報告に沿って、①排出事業者と処分業者との直接的な取引の確保、②許可要件の強化、③技術水準の確保などについて現在具体策を検討している。また、処理業界の組織化を進めてきており、既に全国組織として(財)全国産業廃棄物連合会があり、現在未組織の都道府県における組織化及び既存の協会の活動強化を図ることとしている。

(4) 有害な産業廃棄物等対策の検討

アスベスト廃棄物や医療廃棄物など特殊な産業廃棄物の処理について関心が高まっている。アスベスト廃棄物の処理については、昨年7月に「建設・解体工事に伴うアスベスト廃棄物処理に関する技術指針・同解説」を取りまとめた。また、医療廃棄物については、廃棄物の取扱ミスによるウイルス性疾患のおそれ指摘され、適切な処理方法や処理体制の整備が必要となってきている。このため、昭和63年度から「医療系廃棄物処理技術調査」を行い、処理技術の開発と適正な処理方策の検討を進めている。

その他、昭和63年度から有害な物質を含む又はそれ自体が有害である産業廃棄物について、OECDなど

の国際機関で問題としているものの排出や処理の実態を調査している。

(5) 有害産業廃棄物の国際越境移動への対処

現在、欧米を中心とした有害廃棄物の国境を越えた移動や発展途上国への輸出が、国際的な問題となっており、関係国間の必要な情報の提供や有害廃棄物の越境移動に関する取扱についてルール化する動きが具体化している。

国際機関の一つである「OECD（経済協力開発機構）」と「UNEP（国連環境計画）」において、それぞれ国際協定、条約の策定のための作業が進められている。厚生省では、昭和60年から産業廃棄物の輸出入の適正な実施について指導してきているが、国際協定や条約の策定作業に参加するとともに、締結された場合における国内体制の整備を検討している。

(6) 啓蒙・普及

排出事業者、処理業者は、適正処理の必要性を正しく認識するとともに、その役割と責任も十分自覚しなければならない。このため、業界団体の指導やこれを通じて啓蒙普及を行ってきている。昭和63年度からは、「環境美化行動の日」、「環境衛生週間」といった従前から実施してきているものに加えて、「産業廃棄物と生活環境を考える全国大会」を開催している。（第1回は北九州市で開催した）

4. 当面の課題

産業廃棄物行政の基本は、国民の健康の保護と生活

環境の保全であり、この基本に立って現在進めている施策を拡大・強化するとともに、次のような課題がある。

(1) 産業廃棄物処理の広域化に対処できる処理体制の整備を図るため、行政機関の間の調整及び広域ブロック単位での処理基本計画の作成、全国的な処理の基本方針の作成などを行う。

(2) 産業廃棄物処理に関する各種の基準（施設の構造基準、維持管理基準、処理基準）の運用が適正に行われまた安全な再生利用が行われるよう、処理のガイドラインを作成する。

(3) 産業廃棄物処理に関する技術開発を進める。

5. おわりに

産業廃棄物の適正な処理の確保のためには、現に処理を行っている処理業者、排出事業者といった当事者がその認識を深めることが最も重要である。このため、都道府県等における行政は規制や行政処分といったハードなものと業界の組織化や自主努力の引き出しといったソフトなものを組合せて進めることが必要である。

また、厚生省としては、都道府県や業界団体の指導とともに、産業廃棄物の適正な処理を振興するための財団法人の設立を進めてきている。昭和63年11月に㈱日本産業廃棄物処理振興センターが設立され、本格的な業務が開始されており、厚生省の行政と相まって、産業廃棄物対策に大いに貢献するものと期待される。

海外環境情報

食器に潜む危険——鉛の脅威を考える

The dangers in dinnerware — Gauging
the lead threat H22101348

米国では最近、陶磁器の釉薬から食物にしみこむ鉛の危険性に関心が高まっている。

米食品医薬品局（FDA）が、1971年にガイドラインを示して以来、米国のメーカーは鉛の浸出を防止できるだけの高温処理をしているが、輸入品や古い品物には必ずしも安全と言えないものがある。FDAは昨年、メキシコ、中国その他からの輸入品を検査し、281件を差し止めた。ガイドラインは、皿、容量1クォートまでの容器、ピッチャやボウルなどの大きな容器の三分野に分けて設定されているが、FDAは近日中に

（日本科学技術情報センター許可第文6330号）

大容量の規定を現行の2.5ppmからもっと下げる予定である。

米国の'86年の陶磁器輸入量は、8億7千万個を超えるが、FDAが検査できるのはほんの一部に過ぎない。消費者の声に応じて、輸入業者自身が検査をするところも出たし、メーカーが品質保証したものしか扱わないと言っているところもある。一般の試験所では、1個30～50ドルで検査してくれるし、精度は落ちるが家庭用の約100個分の検査キットが25ドルで入手できる。このメーカーのオーナーは、不良品のコーヒーカップを使っていたため中毒した経験からこの事業を始めたというが、陶磁器業界は、かれはキットを売るために恐怖感をあおっていると非難している。

A885A Newsweek 112 [18] 45 (Oct. 27, '88)