インタビュー 産業廃棄物処理事業振興財団 専務理事 にきく

循環経済先進国を目指して
―― 廃棄物処理法の変遷と循環型社会の未来

1990年に発覚した豊島事件は、処理費用負担への排出事業者の責任感の欠如、適正なコストを反映しない違法な処理、無許可操業の横行など、産業廃棄物処理における構造的な問題を明らかにし、その後の廃棄物処理法の抜本的な見直しへとつながった。その後、わが国では、廃棄物の適正処理、減量化、リサイクルなど、循環型社会への道を着々と歩んでいる。本記事では、廃棄物処理法の改正、各リサイクル法の制定等、循環型社会形成のための法体系の制度設計に深く関わった産業廃棄物処理事業振興財団 専務理事 由田秀人氏に、産廃業界の変遷と現状、我が国が描くべく循環型社会、循環経済の姿について語っていただいた。

語り手：産業廃棄物処理事業振興財団 専務理事 由田 秀人氏
聞き手：産業環境管理協会 専務理事 黒岩 進氏

平成に始まり平成に終わる 豊島事件の衝撃と産廃業界

黒岩：産業廃棄物処理事業振興財団（以下、「産廃振興財団」）は昨年12月に創立25周年を迎えられました。

由田：私は厚生省と環境省時代を含めた過去25年間、なんらかの形で当財団に関わらせていただいております。その中でも、平成に始まり平成に終わる、あるいは終わらせなくてはいけない事件が豊島の不法投棄事件です。平成2（1990）年に香川県の豊島で兵庫県警が豊島総合観光開発を摘発してから、香川県を中心に香川県民、豊島住民会議、学識経験者の皆様方がこの問題に取り組まれ、当財団も産廃特措法に基づく支援を行っています。

写真1／摘発直後の豊島処分地（平成２年11月）

（出典：香川県ホームページ）

その事件がきっかけとなって、平成3（1991）年には廃棄物処理法が20年ぶりに抜本的に改正されました。特に最終処分場等への公共関与、処理業者の育成等、廃棄物処理事業の振興のため、平成4（1992）年には産業廃棄物特定施設整備法が制定され、それを受け同年、産廃振興財団が設立されました。

当時、最終処分場等の処理施設不足の解決のため、都道府県の廃棄物処理施設の整備を図る「廃棄物処理センター」方式を導入したのですが、その支援が事業の柱の一つです。また、優良な民間の処理業者を応援していこうというのが二つ目の柱です。処理業者への債務保証事業、助成事業、振興事業を実施しています。

平成9（1997）年には、容器包装リサイクル法に続いて大幅な廃棄物処理法の改正を行うことになりました。不法投棄等に対する罰則の大幅な強化を行いましたが、不法投棄の現場に直ちに措置命令をかけ、場合によっては都道府県が代執行し、原状回復を図らなければならない。その場合に国やその他産業界からの支援が必要であろうということで、平成10（1998）年から当財団が適正処理推進センターとして指定を受けることになりました。

由田 秀人 YOSHIDA Hideto

産業廃棄物処理事業振興財団 専務理事

1974年兵庫県に入庁。1989年から厚生省生活衛生局水道環境部で浄化槽対策室の室長補佐を務める。2005年、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長に就任。一般財団法人 日本環境衛生センター専務理事、中間貯蔵・環境安全事業株式会社（JESCO）取締役を務めたあと、2017年より公益財団法人 産業廃棄物処理事業振興財団専務理事に就任。

図1／産廃振興財団が運営する産廃情報ネットホームページ

（出典：http://www.sanpainet.or.jp/）

以上、産業廃棄物特定施設整備法に基づく指定と、廃棄物処理法に基づく適正処理推進センターの指定という二つの指定の法人として、現在に至るまで産業廃棄物処理事業の振興という役回りを果たさせてもらっています。

黒岩：その間、どのような変化を感じられましたか？

由田：公共関与というよりむしろ排出事業者責任の強化や各種リサイクル法の制定・改正によって、産業廃棄物処理業界のレベル全体が底上げされ、処理業者が非常に優良になってきたことが大きな変化だと思います。処理業者は家業的な経営が多く、ノウハウが継承されない問題があります。そこで次世代の経営を担う人材を育成するべく、平成16（2004）年より毎年、全国各地から経営者層を集めて産業廃棄物処理業経営塾を開催しています。先日も第15期の開講式があり、新しい塾生が48名入りました。この経営塾にはOB会もあり、施設見学会や地域別ワークショップ、経営者による講演など、卒塾生間の期を越えたネットワークもできています。かつて豊島事件が起った頃にはとても考えられないような高いレベルの若手経営者が業界を引っ張っている。当財団設立から25年で一番大きく変わったのはここではないかと考えています。

排出事業者責任の徹底強化
――産業廃棄物処理の「構造改革」

黒岩：廃棄物処理法の改正にはずっと携わられていました。

由田：昭和45（1970）年のいわゆる公害国会で、公害対策基本法のほか全部で14法案が提出され、可決・成立しました。そのとき旧清掃法を全面的に改める形で廃棄物処理法が成立しましたが、最大の特徴は「産業廃棄物」という言葉が登場したことです。さらに産業廃棄物の処理は「排出事業者の責任である」と処理責任が明確化された。これは廃棄物処理そのものの歴史的な問題を投げ掛けたのだろうと思います。

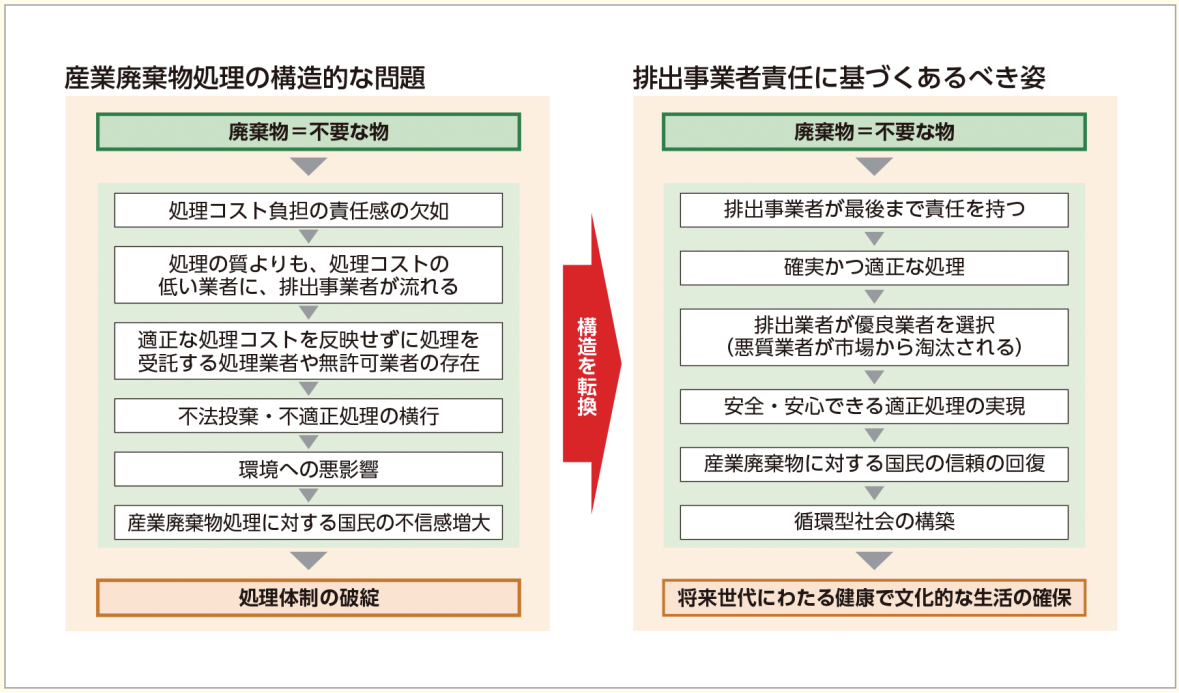
洞爺湖サミットが開催された2008年5月に神戸でG8環境大臣会合がありました。そのとき環境省の廃・リ部長（大臣官房 廃棄物・リサイクル対策部長）としてドイツ側のお話を伺ったのですが、東西ドイツが統一されたとき、廃棄物は地価の高い西から安い東へ流れて処分されるという、よくいわれる「原則」がそのまま発生して大変苦労をしたということでした。地価が安く処理コストが安い地方圏への廃棄物の移動は、「安かろう悪かろうの処理」に起因する不適正な処理を起こし、この現象が徐々

に全国に拡散していき大規模な不法投棄を引き起こす一つの要因になります。ドイツの容器包装リサイクル制度が生産者責任を明確化しているのはこのことが背景だったのかと納得しました。それは日本の容器包装リサイクル法（以下、「容リ法」）にも影響を与えています。その後、ドイツは循環経済・廃棄物法に切り替え、EPR（拡大生産者責任）を組み込み、排出事業者責任を明記した。そして日本も排出事業者責任の強化に向かいました。

煙突や排水口、つまり大気や水の汚染排出箇所は移動しませんが、産業廃棄物は移動できる。だから、大気や水の規制手法と同じような規制をするとおかしなことが起こり、大きな事件につながっていく。そこで、豊島事件が発覚したあとの平成3（1991）年に廃棄物処理法の大きな改正を行いました。ただ、このときの改正が十分ではなかったという思いを私自身も持っており、平成9(1997)年の改正を担当したときには、不法投棄を行った場合の罰金を「50万円以下」から「1億円以下」に引き上げました。さらに廃棄物処理施設設置手続きの透明化、不法投棄の原状回復制度を立ち上げました。平成9（1997）年、平成12（2000）年の改正は、産業廃棄物処理の構造改革として、ともに排出事業者責任の徹底、不適正処理の対策、適正な処理施設の確保を大きな指針としたのです（図2）。

黒岩 進 KUROIWA Susumu
一般社団法人 産業環境管理協会 専務理事

図2／廃棄物処理法の構造改革



（出典：「日本の廃棄物処理の歴史と現状」環境省 大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 企画課循環型社会推進室）

由田 秀人 YOSHIDA Hideto
産業廃棄物処理事業振興財団 専務理事

「規制の強化」から「資源循環ビジネス」へ

黒岩：そこから循環経済へとどのようにつながっていくのですか？

由田：ある程度規制を強化すると処理料金は上がっていきます。従って、ある時点でセメント会社のリサイクルビジネスが成立するようになり、次に非鉄業界、さらに鉄鋼業界といった素材産業がまさしく資源循環の一角を占めるようになりました。それを行政がコントロールした結果、民間の資源循環ビジネスの骨格ができていったのではないかと思います。

今日、かなりの企業が「リサイクラー」（廃棄物処理・リサイクルに取り組む民間企業）といわれる時代になりました。排出事業者はリサイクルのほうが安心だと、同じ産業廃棄物処理業者でもリサイクルを中心にやっている業者に依頼するようになる。その結果、悪徳業者が淘汰され、きちんと処理、リサイクルできる企業にとっては良いビジネスとなっていきました。近年、廃棄物の量は一般廃棄物も産業廃棄物も全体的に減少しています。しかしビジネスは進展している。資源生産性の視点からみると、産業廃棄物処理業は大変効率のいい、社会経済になっていると思います。

環境学者の田中勝先生は「from NIMBY（Not in my backyard）to PIMBY（Please in my backyard）（迷惑施設から、地域住民に歓迎される誘致対象施設へ）になれるのではないか」とおっしゃっていましたが、大きな変化が社会に起きているのではないかという気がします。もちろん、いまでも不法投棄はゼロでないですし、完全になくすことは難しいですが、極めてゼロに近づいているということも間違いないと思います。

中国のプラスチック輸入禁止と日本のリサイクルシステムの強み

黒岩：それに対していま新しい動きが出てきています。今まで日本のリサイクルは相当程度中国に依存していましたが、昨年末よりペットボトルなどの資源ごみを輸入禁止するなど、大きな変化がありました。それらの影響はいかがでしょうか？

由田：影響は間違いなく出ています。輸出先が変わったという話はよく聞きますが、長年積み上げられた実績、ノウハウがあるのですぐに全面変更するのは難しいと思います。国内でそのことを感じたのは、首都圏にある比較的大手の焼却炉が1年程前までは「6～7割稼働の安定操業でなんとか利益は出ています」とおっしゃっていたのが、いまはどこもフル稼働となっていることです。首都圏だけではなく、全国的にフル稼働だと思います。

廃棄物の量は一廃も産廃も減少していたので、それまではどちらの焼却炉も少し余り気味でした。一般廃棄物などは3炉あったのを1炉にしたところもありましたが、いまはあわせ産廃（市町村の裁量で産廃を一廃と一緒に処分すること）で処分してもいいというところまで来ています。「市町村は産廃には手を出さないほうがいい」というマーケットの声もありますが、廃プラスチックが溢れているのでその分は行くべきところへ行っています。中国の輸入禁止によって、紙はアメリカが、プラスチックは日本が最大の影響を受けたようです。この先、大きな不法投棄が出なければいいのですが……。

黒岩：本来、国内でリサイクル体制を確立しなければ

いけないところが、中国に高値で買われた結果、モノが足りなくなった。そのため長期的な投資ができなくなるなど、様々な影響が出ていた面もあると思います。その辺を総合的にみてどうお考えですか？

由田：環境省の廃・リ部長時代、容リ法の改正に携わっていましたが、そのときの大きなテーマがペットボトルでした。数社のリサイクル業者によって、かつて廃棄物だったペットボトルのリサイクルが可能になっていたのですが、中国が非常に高い値段で買うため、リサイクル業者は「このままではモノが来ない。高値で買うと利益が出ない」と悲鳴を上げていました。ところが、経済産業省も環境省も「それを補助金で一時的に埋めるというのはよくない」と判断し、結局、新基本計画には「国内でしっかりみんなでやりましょう」という抽象的なことしか書けませんでした。「輸出を禁止する」という方針はWTO（世界貿易機関）が認めないだろうと。

それでも、当時に比べると日本は比較的強くなっていると思います。焼却・発電体制も、産廃と一廃を併せて処理することができるようになり、市町村も一廃処理能力の余裕部分を産廃処理に利用するという習慣ができています。さらにマテリアルリサイクルも国内では進んでいます。市町村の焼却炉は発電機も付いた非常に立派なものになっているので、汚れたプラスチックは焼却して発電に利用し、きれいなプラスチックは分別基準適合物（再商品化しうる分別基準に適合する容器包装ごみ）に区分するのが効率的ではないかと指導しました。すると、産業界にもっとも負担がかかっていた廃プラの部分のコストが大幅に減る。減った部分のコストをさらに別の部分に振り向けていこうというわけです。そのような過程をたどりながら、日本のリサイクルのシステムは多様化していき、意外と強くなっているのではないかと感じています。

黒岩：本年１月にEUがプラスチック戦略を出しましたが、プラスチックのリサイクル率を無理やり高めたり、特定の規格が義務づけられたりすると、弊害が生じます。EUがこのような政策をとるときはたいてい域内の企業が有利になるようなことをやってくるのだろうと思いますが……。

由田：環境ISOのときもそうでしたね。廃棄物については、1990年以前はアメリカがスーパーファンド法で圧倒的にリードしていたのですが、1990年代から2000年代初めまでは日本がすごいスピードでよいシステムをつくりました。だから、プラスチックについて規格ができるなら、ぜひとも経済産業省、環境省が協力して、世界をリードできるようにやってほしいと思います。

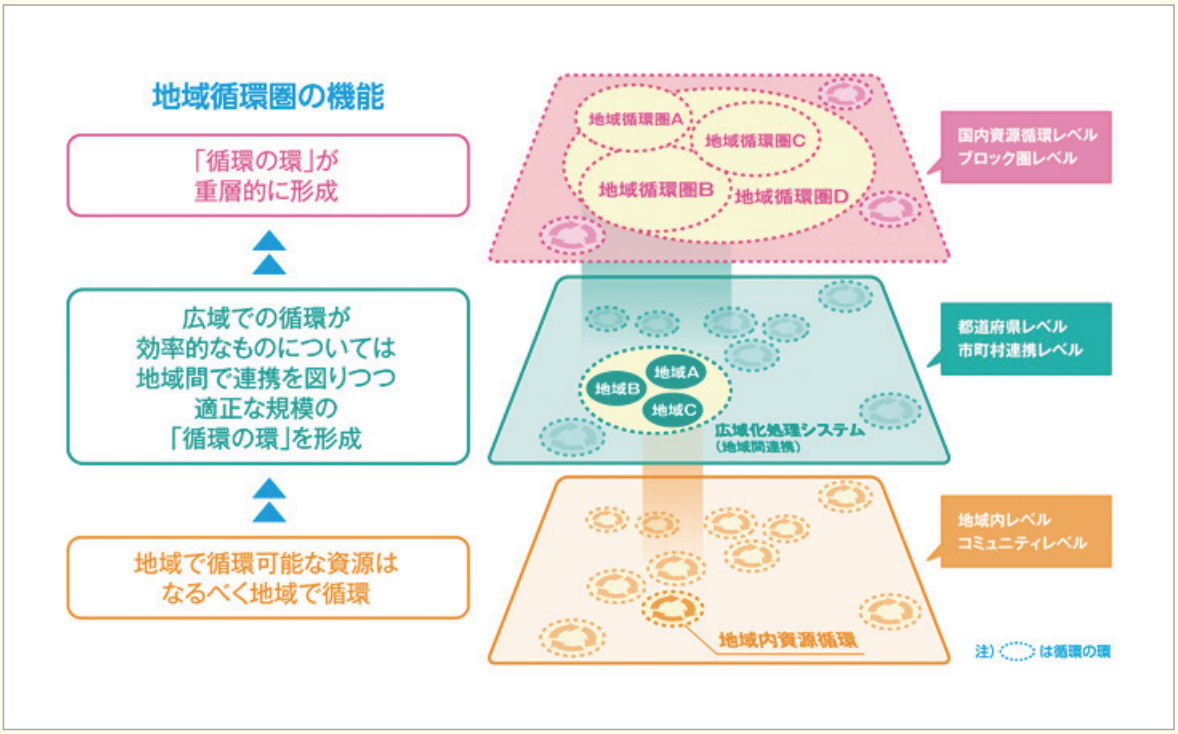
図3／産業廃棄物処理業経営塾のカリキュラム

第15期 日程及びカリキュラム

開催日	カリキュラム	時間
6/7(木)	産業廃棄物処理事業概論	開塾式15:00～ ／ 開塾懇親会17:30～
6/21(木)	産業廃棄物にかかる法制度・行政	10:15～15:50 講義終了後に懇親会を予定
7/12(木)13(金)	夏季合宿研修	12日 10:30集合 ／ 13日 17:00解散
7/26(木)	産業界・排出事業者	10:15～15:50
8/3(金)	コンプライアンス	10:15～15:50
8/30(木)	産業廃棄物処理業の経営Ⅰ	10:15～15:50
9/13(木)	産業廃棄物処理業の経営Ⅱ	10:15～15:50
9/14(金)	施設見学	
9/28(金)	廃棄物技術	10:15～15:50
10/11(木)	財務・金融	10:15～15:50
10/25(木)26(金)	秋季合宿研修	25日 12:30集合 ／ 26日 17:00解散
11/9(金)	ワークショップ ~AI･IoTとどう向き合うか~	10:15～16:10
11/22(木)	処理業経営者に期待すること	10:15～15:50
	卒塾レポート提出	卒塾面談
12/7(金)	卒　塾　式	15:30～17:00

（出典：「産業廃棄物処理業経営塾 平成30年度 第15期生 募集要項」公益財団法人 産業廃棄物処理事業振興財団）

図4／地域循環圏



※地域循環圏：地域で循環可能な資源はなるべく地域で循環させ、それが困難なものについては物質が循環する環を広域化させていき、重層的な地域循環を構築していこうという考え方

黒岩：おっしゃるとおりですね。日本が不利にならないようにもみんなで知恵を絞らないといけないと思います。

業者の優良化と動静脈産業の連携で海外と競争できるレベルに

由田：最近では、規制によってあまりムチで打つような政策だけでは良くないということで、「優良化推進事業」に取り組んでいます。優良産廃処理業者認定制度の認定を受けるために処理業者が行う情報公表を支援するとともに、排出事業者に対して優良な処理業者に関する情報や適正な処理委託に役立つ情報を提供するしくみです。最初のうちは廃棄物処理法のフレームでやるのは難しいのではないかと考えていましたが、基本的には褒めること、さらに情報開示していることを示すことによって優良業者に集中的に信頼を与えること、その二つによって業者が大きく育っていく。このしくみは非常に成功していると思います。

最初にお話ししたとおり、2代目、3代目経営者の教育・訓練をする産業廃棄物処理業経営塾を開催していますが、そこを卒塾された人たちとこちらの制度がリンクしながら動いています。現在、優良産廃処理業者は1,200弱ですが、近い将来、3,000くらいにはなるでしょう。すると一かたまりの優良な業者群ができるので、例えば大手の素材メーカーと優良な処理業者群がネットワーク化していけば、決して海外に負けない新しいスタイルができるのではないかと期待しています。海外ではペオリア社やウェイスト・マネジメント社が有名ですが、それぞれ背景や経緯は異なります。日本は日本式にやっていくしかありませんが、海外の大手ときちんと競争ができるレベルにここ10年ぐらいでたどり着けるよう、我々もそのお手伝いができればと考えています。

黒岩：今回のEUの循環経済戦略をみると、製品の設計段階からどうリサイクルをしやすくするか、そのために動静脈産業がいかに連携するかが重要だといわれていますが、日本ではどれくらい進んでいるのでしょうか？

由田：Design for Environmentという部分では、家電リサイクル法は割合うまくいった法律です。ただ別の欠陥を持っており、この修正がなかなかできなかったので、昨年は廃棄物処理法とバーゼル法を改正して少し欠陥部分の是正をしました。自動車業界でも、車全体をメーカーが引き取るというスタイルにして、そこから枝分かれするリサイクラーをメーカーが使っていれば、さらにスピードアップして進んでいったのだろうと思います。

実はEUでも日本でもアメリカでも同じ問題を抱えています。産業というのは廃棄やリサイクルの分野を切り離して発展していくものなので、仕方がない部分もあります。ある意味、経済産業省と環境省がこの分野でうまく手を組んでやっているのは、役割分担がうまくできてきたからではないか。そのようにすき間がない状態で役割を担えればうまくいくと考えています。今後、環境法全体を通してみて一般原則をつくるようなことがなされてもいいのではないかという気がします。環境省、経済産業省、農林水産省、国土交通省が手を組んでEnvironment全体の一般原則をつくる。EUやアメリカより先んじることができれば素晴らしいと思います。

「地域循環圏」を実現するには

黒岩：環境省は今回、環境基本計画で「地域循環圏」(図4)というコンセプトを出しました。今後、エネルギー受給権や地域循環圏の絵を描くとすると、現行の仕組みで何かネックになるところはあるとお考えですか？

由田：地域循環圏は非常にポジティブな発想です。都道府県が廃棄物流入抑制の行政指導をしたり、住民を納得させるために住民のいうとおりに従うといったネガティブなプロセスをどのように調整して調和させるとポジティブなものが描けるのか。さらにエネルギーや資源の買い手がどこにいるかという需給の問題を抱き合わせでみることが必要になります。環境省だけではなく、経済産業省と連携しないといい絵が描けないように思います。

地域循環圏のコンセプトにあるとおり、県間の移動はある程度させなければ問題の解決につながりません。豊島問題のために香川県は、リサイクル目的以外の県外産業廃棄物の処分、保管を禁止しており、いまでは四国全体がそういう傾向になっています。その辺りをどのように取り組んでいくかをポジティブに考える。地域循環圏という発想を実現していくためには、地域側の努力の一方で、経済産業省、産業界などとどのように需給のバランスをとっていくかが重要になると思います。

黒岩：本日はありがとうございました。