

平成17年10月7日

産業廃棄物対策に関する行政評価・監視 ＜ポイント＞ (評価・監視結果に基づく勧告)

「行政評価・監視」は、総務省が行う評価活動の一つで、行政の運営全般を対象として、主として合規性・適正性・能率性等の観点から評価を行い、行政運営の改善を推進するものです。

本行政評価・監視は、7管区行政評価局（支局を含む。）及び3行政評価事務所が、平成15年8月から11月にかけて実地に調査した結果等に基づき、環境省に対して平成17年10月7日に勧告するものです。

概 略



背 景

- 国は、廃棄物処理法(注1)に基づき、産業廃棄物(注2)の適正な処理を推進
- 近年、不法投棄件数は減少傾向にあるものの、依然として多発

| | (平成10年度) | (11年度) | (12年度) | (13年度) | (14年度) | (15年度) |
|-----------|----------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| ・ 不法投棄件数： | 1,197 | 1,049 | 1,027 | 1,150 | 934 | 894 (件) |
| ・ 不法投棄数量： | 42.4 | 43.3 | 40.3 | 24.2 | 31.8 | 74.5 (万t) |

(うち岐阜市分56.7万t)

 - ※ 年間排出量は約4億t
 - ※ 東京ドーム1つで124万t分
- 大規模な不法投棄が新たに発覚
 - ・ 青森・岩手県境(平成12年)、岐阜市(平成15年)、三重県(平成17年)
- 産業廃棄物の適正な管理や最終処分場の確保等による不法投棄防止対策の推進等が喫緊の課題

(注1) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号)

(注2) 産業廃棄物とは、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、汚泥(工場廃水等の処理後に残る泥状のもの等)、廃油(ガソリンスタンドから排出される廃エンジンオイル等)、廃プラスチック類(鮮魚店等いわゆるトロ箱として使用される発泡スチロール等)等の20種類の廃棄物

- 調査事項
産業廃棄物の管理制度の運用状況、最終処分場の確保状況
 - ※ 産業廃棄物管理票(注3)について、廃棄物処理の流れに沿った追跡調査を初めて実施
- 調査対象
18都道府県等(注4)、157事業者等

(注3) 産業廃棄物を排出してから最終処分(再生を含む。)されるまでの処理の流れを排出事業者(事業活動に伴い産業廃棄物を排出する事業者)が把握するためのもの

(注4) 18都道府県等：次の10都道府県及び8保健所設置市
北海道、青森県、岩手県、宮城県、埼玉県、千葉県、大阪府、広島県、香川県、福岡県、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、堺市、広島市、高松市、北九州市

行政評価・監視の結果

- ◎ 産業廃棄物の適正な処理を図る観点から
 - 1 委託契約制度の運用の適正化(委託契約制度の周知・啓発の徹底)
 - 2 管理票制度の運用の適正化(管理票制度の周知・啓発の徹底)
 - 3 都道府県等による立入検査の効果的実施(立入検査表の見直しや立入検査マニュアルの作成等)
 - 4 産業廃棄物最終処分場の確保の推進

勧告先：環境省

勧告日：平成17年10月7日

産業廃棄物の管理の仕組み等

産業廃棄物の管理の仕組みとは

○ 産業廃棄物の管理制度

産業廃棄物は、排出事業者自らが処理することが原則。一方、産業廃棄物の運搬・処分は、専門業者により行われるのが一般的であり、廃棄物処理法により、産業廃棄物の運搬又は処分を受委託する事業者間において、

- ① 委託契約制度
 - ② 産業廃棄物管理票（管理票）制度
- が設けられている。

この2つの制度が機能することが、不法投棄等の不適正処理を防止する上でのカギの一つ

○ 委託契約制度（法12条4項により昭和52年開始）

産業廃棄物の排出事業者等が、その運搬又は処分を委託する場合に、委託内容を明確にするため、許可を受けた正規の収集運搬業者・処分業者等との書面による委託契約の締結等一定の義務を課した制度

○ 管理票制度（法12条の3により平成9年全面開始）

- ① 産業廃棄物の排出事業者等は、運搬又は処分を委託する場合、産業廃棄物の引渡しと同時に産業廃棄物の種類、数量等を記載した管理票の交付を、
- ② 運搬又は処分を受託した者は、運搬又は処分終了後、運搬又は処分終了年月日を記載した管理票又はその写しの排出事業者等への返戻をそれぞれ義務付けた制度

○ 事業者等に対する行政機関の関与

- ① 環境省は、都道府県等に対し、事業者等に対する委託契約制度・管理票制度の周知・徹底を助言（法4条3項・環境省通知）
- ② 都道府県等は、事業者等に対し立入検査（法19条1項）

最終処分場の確保に関する行政の役割

- ① 都道府県等は、その地域における産業廃棄物の状況を把握し、その適正な処理のために必要な措置を行う
- ② 国（環境省）は、これに対し支援等を行う

産業廃棄物の処理状況を確実に把握

最終処分場の確保

不法投棄等の不適正処理の防止

勧告事項① 委託契約制度の運用の適正化

調査手法

○ 委託契約締結状況調査

21 排出事業者、20 収集運搬業者(注1)、20 中間処理業者(注2)及び20 最終処分業者(注3)の計 **81 事業者等**を対象に、それぞれが締結している委託契約書 592 件を抽出し、委託契約制度に基づいた義務の履行状況を確認する調査を実施

(注1) 排出事業者又は中間処理業者から委託を受けて、廃棄物の収集又は運搬を業として行うもの

(注2) 産業廃棄物の発生から、埋立等の最終処分が終了するまでの一連の処理工程の途中において産業廃棄物を処分する者

(注3) 産業廃棄物の最終処分を行う者

問題点

○ 委託契約締結状況調査の結果、調査対象事業者等中 63 事業者等 (77.8%) (延べ 77 事業者等) において、委託契約の締結に関し法令違反

<事例>

- ・ 最終処分業の許可が満了し、無許可となった業者と最終処分の契約を継続しているもの (法12条4項違反)
- ・ 排出事業者が、書面での委託契約をしないまま廃棄物の運搬を委託しているもの (法12条4項違反)
- ・ 委託契約書に、①産業廃棄物の種類、数量、②料金等を記載していないもの (施行令6条の2等違反)

原因

○ 法令違反等の発生理由は、制度の不知・理解不足が最も多い

<法令違反等事例がみられた事業者等における発生理由>

- ・ 制度の不知・理解不足 84%
- ・ 不注意 19%

○ 事業者等に対する都道府県等の周知・啓発が不十分

18 都道府県等が、平成 15 年度に実施した事業者に対する「委託基準、管理票の運用に係る啓発事業」について調査した結果、

- ・ 1 都道府県等は、啓発事業未実施
- ・ 1 都道府県等は、「排出事業者を対象とした啓発事業」未実施
- ・ 3 都道府県等は、「排出事業者以外を対象とした啓発事業」未実施
なお、排出事業者を対象とした研修未実施 7 都道府県等、排出事業者以外の業者を対象とした研修未実施 8 都道府県等

勧告要旨

都道府県等に対し、委託契約制度の法定遵守事項に係る周知・啓発の徹底につき所要の助言を行うこと

勧告事項② 管理票制度の運用の適正化

調査手法

① 管理票追跡調査（本邦初の調査）

排出事業者が交付した管理票が、最終処分を終えた後、最終処分業者等から適正に排出事業者に戻されているか否かを、その流れを追跡して調査

21 排出事業者から交付された 59 件の管理票について、当該産業廃棄物の運搬又は処分に関与した 69 収集運搬業者、36 中間処理業者及び 46 最終処分業者の延べ 172 事業者等（実数 141 事業者等）の間を追跡

② 管理票記載状況調査

委託契約締結状況調査と同一の 81 事業者等を対象に、計 1,579 枚の管理票を抽出し、これら事業者等が法令に従った記載を行っているかを確認

問題点

○ 管理票追跡調査結果

- ・ 23 排出事業者のうち 2 排出事業者は管理票を未交付
- ・ 交付された管理票 59 件のうち 42 件 (71.2%) に何らかの法令違反等（特段の瑕疵なく処理された管理票は 17 件 (28.8%) のみ）

⇒不法投棄等の不適正処理を防止するという管理票制度が十分機能せず

<事例>

- ・ 排出事業者には、産業廃棄物の引渡しと同時に管理票の交付が義務付け。しかし、交付していないもの（法 12 条の 3 違反）（このため、どれだけの産業廃棄物が排出され、それがどこで処分されたのか皆目不明）
- ・ 排出事業者は、管理票に産業廃棄物の種類、数量等を自ら記載することが義務付け。しかし、自ら記載せず、収集運搬業者等に記載させているもの（法 12 条の 3 違反）

○ 管理票記載状況調査結果

管理票に産業廃棄物の種類、数量、管理票の交付年月日等の記載漏れ又は記載誤りがある（57 事業者等 756 枚 (47.9%)）（施行規則 8 条の 21 違反）

原因

○ 法令違反等の発生理由は、制度の不知・理解不足が最も多い

<法令違反等事例がみられた事業者等における発生理由>

- | | |
|--------------|-----|
| ・ 制度の不知・理解不足 | 52% |
| ・ 不注意 | 48% |
| ・ 遵法精神の欠如 | 31% |

○ 事業者等に対する都道府県等の周知・啓発が不十分

： 前ページ参照

○ 法令違反等事例がある事業者等は、法令違反等のない事業者等に比して受講率が低い

<研修受講率> <管理票制度等に重きを置いた研修の受講率>

- | | | |
|------------------|------|-----|
| ・ 法令違反等事例がない事業者等 | 100% | 75% |
| ・ 法令違反等事例がある事業者等 | 79% | 50% |

勧告要旨

- ① 都道府県等に対し、管理票制度の法定遵守事項に係る周知・啓発の徹底について、所要の助言を行うこと
- ② 都道府県等が行う研修等において、管理票制度の法定遵守事項に係る周知・啓発の徹底を図るため、当該研修に対する所要の支援等を行うこと

勧告事項③ 都道府県等による立入検査の効果的実施

立入検査制度の問題点

○ 都道府県等が行う立入検査には、次のような問題あり

① 都道府県等が立入検査の際に用いるチェック事項は、旧厚生省が、平成2年4月に発出した通知が基本

② 産業廃棄物の適正な処理を確保するためには、特に中間処理(注)前後の廃棄物の数量の変化を的確に把握することが重要

しかし、中間処理においては、複数の排出業者の廃棄物を大量・一括・継続的に処理する場合が多く、また処理の前後で、廃棄物の形状、体積等が大きく変化し、これを管理票制度で捕捉することは困難

このため、管理票制度を補完するため、産業廃棄物処理業者は、前月中における受入先ごとの受入量、処分方法ごとの処分量及び処分後の産業廃棄物の搬出先ごとの持出量を、月末までに記載することを義務付け（法14条15項・施行規則10条の8）

しかし、これを引き継いだ環境省は、現在に至るまで、その後の廃棄物処理法の改正により追加された法定遵守事項（管理票に関する個別法定遵守事項及び委託契約に関する個別法定遵守事項）がチェックできるような様式の見直し、マニュアル等の作成等を行わず

このため、都道府県等の立入検査の際に、中間処理に関する帳簿の記載内容をチェックすることが重要であるが、環境省が都道府県に示している立入検査表には、これをチェックすることとはされておらず、立入検査マニュアル等も作成されていない

(注) 排出された産業廃棄物について、償却、脱水、不燃ごみの破砕、選別などにより、できるだけごみの体積と重量を減らし、最終処分場に埋立て後も環境に悪影響を与えないように処理すること

③ 調査した18都道府県等において、立入検査の実施が不十分

- ・ 4都道府県等は、委託契約制度・管理票制度についての立入検査を未実施
- ・ 残り14都道府県等は、当省が把握した法令違反等について、立入調査時に未把握

勧告要旨

- ① 委託契約制度・管理票制度に係る個別法定遵守事項や中間処理に係る廃棄物の受入量・処理量・処理後の廃棄物搬出量を適切に検査できるよう、立入検査表の様式の見直しや立入検査マニュアル等の作成等の措置を講ずること
- ② 都道府県等に対し、①の立入検査表や立入検査マニュアルを踏まえた実効性のある立入検査を行うよう要請すること

勧告事項④ 産業廃棄物最終処分場の確保の推進

最終処分場の現状

- 産業廃棄物は、通常、最終的には最終処分場で処分。その大半は民間が設置
- 最終処分場の数、残存容量は減少。ただし、産業廃棄物の最終処分量が減少していることから残余年数(注)は、若干延長

(注) 残存容量÷最終処分量

| | 平成10年度当初 | 平成15年度当初 |
|------------|-----------|-----------|
| ・最終処分場数 | 2,951か所 | 2,655か所 |
| ・最終処分場残存容量 | 2億1,100万t | 1億8,200万t |
| ・最終処分場残余年数 | 3.2年 | 4.5年 |

最終処分場の確保に関する行政の役割

- 都道府県は、その区域内における産業廃棄物の状況を把握し、その適正な処理が行われるよう必要な措置を行うよう努めることが責務(法4条2項)
- 国は、上記措置が講じ得るよう、必要な技術的及び財政的援助を与えること並びに広域的な見地からの調整を行うよう努めることが責務(法4条3項)

問題点1

- 首都圏(注)を中心に、都道府県によっては最終処分場の残余年数が不足している地域がみられ、不法投棄等の不適正処理の発生を未然に防止するためには、最終処分場の確保が重要な課題

[平成15年度当初における最終処分場の残余年数(当省試算)]

- ・1年未満のもの 5都道府県(うち首都圏2)
- ・1年以上2年未満のもの 8都道府県(うち首都圏2)
- ・2年以上3年未満のもの 5都道府県(うち首都圏1)
- ・3年以上10年未満のもの 22都道府県(うち首都圏2) ←
- ・10年以上のもの 7都道府県

(注) 東京都、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県のみ

- こうした中で、大半の都道府県で廃棄物の移動が不法投棄につながるおそれがあるとして、搬入に当たり事前の承諾を求めるなど独自の規制を実施

問題点2

- 環境省は、平成3年に廃棄物処理法を改正し、公的な最終処分場整備を行う第3セクターを廃棄物処理センターとして指定する制度を創設
また、廃棄物処理センター等の最終処分場の整備に対する国庫補助(モデル的整備事業)を平成12年度開始(補助率4分の1。17年度予算額38億円)
⇒ しかし、廃棄物処理センターの設置及び補助事業の実績は低調でこれらによる最終処分場の設置の促進効果は限定的
 - ・センターの指定は、平成17年8月現在、16都道府県16センター(首都圏でセンターが指定されているのは神奈川県と茨城県のみ)
 - ・モデル的整備事業により建設された処分場のうち稼働しているものは2処分場、建設中のものは5処分場。処分場のひっ迫度合の激しい首都圏で建設中、稼働中それぞれ各1処分場のみ

これに対し、環境省は、最終処分場の残余年数がひっ迫している首都圏等の地域を中心に、廃棄物処理センターの設立やモデル的整備事業の実施等の公的関与による処分場の設置の促進を始めとする残存容量のひっ迫の改善方を講ずることについて、関係都道府県等が協調して取り組むよう働きかけるなどの対策を講じていない

勧告要旨

最終処分場の残余年数がひっ迫している首都圏等の地域を中心として、廃棄物処理センターの設立やモデル的整備事業の実施を通じた公共関与による処分場の設置の促進を始めとする残存容量のひっ迫の改善方策について、関係都道府県が協調して取り組むよう働きかける等の対策を講ずること

北海道内の調査結果

参考通知先：北海道、札幌市

参考通知日：平成17年10月7日

◇ 調査対象事業者は8事業者（排出事業者、収集運搬業者、中間処理業者及び最終処分業者各2事業者。ただし、複数の業の許可を有する者あり。）

通知事項① 委託契約制度の運用の適正化

委託契約締結状況調査の結果

○ 調査対象事業者8事業者中7事業者において、委託契約の締結に関し法令違反

- 保存すべき委託契約書の一部を保存していないもの（1収集運搬業者に係る1契約）
- 中間処理業務の委託契約書に添付すべき処分業の許可証の写しが添付されていないもの（1排出事業者及び1中間処理業者に係る計2契約）
- 収集運搬業務の再委託に当たり、排出事業者から交付される承諾書に、産業廃棄物の数量、受託者の許可番号等、必要な事項が記載されていないもの（1排出事業者及び1収集運搬業者に係る計2契約）
- 委託契約書に、産廃の種類、数量等記載すべき事項について記載漏れ又は記載誤り（1排出事業者、1収集運搬業者、1中間処理業者及び2最終処分業者に係る計19契約）

通知事項② 管理票制度の運用の適正化

管理票追跡調査結果

○ 管理票の記載、返戻等が適正に行われていない（2排出事業者が収集運搬業者に交付した管理票6件中5件）

- 中間処理業者が二次管理票等に一次管理票の交付番号等を記載しておらず、照合できないもの（3件）
(注)一次管理票とは、排出事業者～中間処理に係る管理票、二次管理票とは中間処理～最終処分に係る管理票で、産廃の最終的な処理を確認できるようにするため、両者を関連させて記載することが義務付けされている。
- 事業者等において、管理票が、定められた期間内に返戻されていないもの（上記3件を含む5件）

管理票記載状況調査結果

○ 最終処分を行う場所の所在地、産業廃棄物の数量等の記載漏れ、記載誤り（8事業者160件中6事業者89件）

通知事項③ 都道府県等による立入検査の効果的実施

当省が把握した法令違反等事案について、立入検査時に未把握（道、札幌市）

立入検査表に委託契約制度・管理票制度に係る検査項目を設定していない（札幌市）又は検査項目は設定しているものの、検査すべき具体的な個別事項を設定していない（道）

排出・収集運搬・中間処理・最終処分の事業者別の立入検査表を作成していない（道）又は一部の事業者別にとどまっている（札幌市）