

バーゼル条約に定める有害廃棄物の輸出

—— 貿易と環境との調和を求めて ——

田 中 厚 彦

要 旨

本稿は、バーゼル条約の下で有害廃棄物を輸出する場合において、資源を国際的にリサイクルする観点からの問題を論じたものである。まず初めに、この問題を論じるに当たって前提となる基本的な事実関係を規定している国際協定類及びわが国の諸法令を取り纏めた。それらの主要なものはバーゼル条約及びわが国のバーゼル法である。次に、有害廃棄物を資源として国際的にリサイクルする場合の問題を論じた。バーゼル法は環境の保全を重視し、特定有害廃棄物等の国際間での移動を規制することを目的としているから、それらを輸出する手続きは、国際取引を円滑に行なうには不向きである。他方において、資源を国際間において有効にリサイクルすることは国際社会の要請であるから、今後バーゼル条約については、有害廃棄物の国際取引において貿易と環境の問題をいかに調和させるべきかの観点から、大いに議論されるべきものである。

はじめに

現在のような大量生産、大量消費、大量廃棄がなされている社会において、これを持続可能なものとするためには、経済社会システムとして物質の循環を促進して環境への負荷を低減したものとすることが必要である。このような循環型の経済社会システムの構築に向けての廃棄物・リサイクル対策の基本は次のようなものとなるとされている。

第1に、廃棄物の発生を抑制すること、

第2に、使用済み製品の再利用（リユース）をすること、

第3に、廃棄物から回収されたものを原材料、等として利用するリサイクル（マテリアル・リサイクル）を行なうこと、

第4に、発生した廃棄物の適正処理を行なうこと、である。

廃棄物を適正処理するためには、単に燃やして埋める処理から、焼却処理の際に発生する熱エネルギーを活用するもの（サーマル・リサイクル）へと転換が図られなければならない。

また、これらの対策を推進するに当たっては、その責任と費用とは必要に応じて、事業者、消費者、地方公共団体、及び国との間で適切に分かち合うことである。さらに、製品の開発、製造、輸入、流通、消費、排出、回収、再生利用の各段階において、廃棄物の発生を抑制し、リサイクルを推進するための誘因が得られるような経済社会システムの構築を進めていくことであるとされている⁽¹⁾。

上記の廃棄物・リサイクル対策の基本に則って、現在既に次の法令が制定されている。

- (1) 廃棄物処理法（「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」昭和45年制定，平成9年に改正され，平成10年12月から完全施行されている。）

この法律は，廃棄物処理の総合的対策を定めている。

- (2) 再生資源の利用の促進に関する法律（平成3年制定・施行）

この法律は，再生資源の利用を総合的かつ計画的に推進することを定めている。

- (3) 容器包装リサイクル法（「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」，平成7年制定）

この法律は，市町村による分別収集及び事業者による再商品化を義務付けている。平成9年度からPETボトルとガラスびんについて施行され，平成12年度からはさらに紙製容器包装，プラスチック製の容器包装についても施行されている。

- (4) 家電リサイクル法（「特定家庭用機器再商品化法」，平成10年制定）

この法律は，小売業者には収集及び運搬を，製造業者等には再商品化等を義務付けている。平成13年度からユニット型エアコン，ブラウン管式テレビ受信機，電気冷蔵庫及び電気洗濯機を対象として施行されることになっている。

1．特定有害廃棄物等の越境移動の規制

- (1) 特定有害廃棄物等の越境移動の規制の現状

有害廃棄物等の輸出入等に対する規制を適切に実施するため，次のような条約への加入及び法律が制定されている。

有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（以下，「バーゼル条約」という。）

特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（以下，「バーゼル法」という。）

この法律は， の条約の国内対応法である。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律

この法律は，廃棄物の輸出入に適正な管理を行なうよう定めている。

わが国は，バーゼル条約に平成5年9月17日に加入し，それは，同年12月16日から発効している。バーゼル法は，バーゼル条約の国内対応法として平成4年12月16日に制定・公布され，バーゼル条約の発効日と同日の平成5年12月16日付けで施行された。

わが国は，OECDが平成4年3月に採択した「回収作業が行なわれる廃棄物の国境を越える移動の規制に関する理事会決定」に加入した。この決定は，OECD加盟国間でのリサイクルを目的とした廃棄物の国境を越える移動のための手続きを規定しているものである。適用のある廃棄物の越境移動は，平成5年12月16日以降バーゼル法に基づいて行なわれている。

バーゼル条約に関して，平成7年9月の第3回バーゼル条約締約国会議において，次の通り決議が

なされているが、条約として未発効である。わが国も批准していない。(2000年2月末現在)

OECD加盟国等から非OECD加盟国等への有害廃棄物の輸出において、それが最終処分目的のものについては、直ちに禁止すること、

リサイクル目的のものについては、平成9年末までに段階的に削減し、同日を以て禁止する。

(ただし、当該廃棄物が条約上有害な特性を有しないとされる場合には、禁止されない。)

平成10年2月の第4回バーゼル条約締約国会議において、同条約の規制対象及び規制対象外の廃棄物リストが新たな付属書として採択された。わが国においては、同年11月6日に国内における規制対象物の明確化を図るため、バーゼル法の規制対象物となる「特定有害廃棄物等」に該当する物を定める告示が改正され、即日施行されている。

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」が平成4年12月16日に公布され、平成5年12月15日から施行されているが、そこでは廃棄物の輸出の場合の厚生大臣の確認、廃棄物の輸入の場合の厚生大臣の許可等廃棄物の輸出入について必要な規制が行なわれている。⁽²⁾

(2) 特定有害廃棄物等の内容

特定有害廃棄物等の内容は、バーゼル法第2条(定義)の1号に定められている。具体的には、バーゼル条約付属書 に掲げる処分作業を行なうために輸出され、又は輸入される物であって、

条約付属書 に掲げる物であり、かつ、条約付属書 に掲げる有害特性を有する物

条約付属書 に掲げる物(家庭系の廃棄物)

条約第11条に規定される多数国間協定等により規制が必要とされる物、などである。

条約付属書 に掲げる物とは、

- (a) 医療廃棄物、有機溶剤の製造等から生ずる廃棄物等廃棄の経路により規定される廃棄物18種類、並びに
- (b) カドミウム及びカドミウム化合物、水銀及び水銀化合物等の有害な成分を含有する廃棄物27種類、である。

条約付属書 には、爆発性、毒性、腐食性など14種類の有毒特性がリストアップされている。

条約付属書 に掲げる物とは、

- (a) 家庭から収集される廃棄物、及び
- (b) 家庭の廃棄物の燃焼から生ずる残滓、である。

家庭から収集される廃棄物等が規制の対象となっているのは、このような廃棄物等には何が含まれているのか不明であるとの理由からである。

条約付属書 に掲げる処分には、

- (a) 廃棄のための処理(A表D1~15)と

(b) リサイクル利用のための処理 (R 1 ~ 13), の 2 種類に区別されている。

(3) 特定有害廃棄物等の輸出の手続き

特定有害廃棄物等を輸出する手続きは、「外国為替及び外国貿易管理法」(以下「外為法」という。) 48条3項及びバーゼル法4条に基づき大凡次のような手順となる。

輸出者は通商産業大臣に対し輸出の承認申請をする。

通商産業大臣は特定有害廃棄物等の処分について、環境の汚染を防止するため特に必要のある一定のものについて、環境庁長官に申請書の写しを送付する。

環境庁長官は、環境の汚染を防止するために必要な措置が講じられているかを確認し、その結果を通商産業大臣に通知する。なお、当該輸出に対して、輸入国の同意が得られていなければならない。

(環境庁長官は、速やかに関係国(輸入国及び締約国である通過国)に対して通告の書面を送付し、その回答を得て通商産業大臣に通知をする。)

通商産業大臣は、環境庁長官からの通知が環境の汚染を防止するに必要な措置が講じられている旨のものであれば、輸出の承認を行なう。

通商産業大臣は、輸出の承認をした場合には輸出者に対して、当該特定有害廃棄物等に係わる移動書類を交付する。

なお、「廃棄物の処理及び清掃に関する法」に定める廃棄物(無価値物)を輸出しようとする者は、通商産業大臣への承認申請前に予め厚生大臣から、当該廃棄物が国内で適正な処理が困難な廃棄物と認められる旨の確認を取り付ける必要がある。(法第9条の6及び第15条の4の4参照。通商産業大臣は輸出承認をするに当たって、厚生大臣の確認の有無を審査する。)

また、輸出者が通商産業大臣に対して輸出承認の申請を行なう際に提出することが要求されている書類の種類は、次の二つの場合に区別されている。即ち、

バーゼル条約締結国で非 OECD 諸国向けの輸出の場合、と

OECD 加盟国向けの輸出でリサイクル目的の場合、

である。 の場合の方が、 の場合と比較して、提出すべき書類の数はかなり多いし、要求される書類の内容もはるかに厳しく、労力を要するものとなっている。

2. 特定有害廃棄物等の輸出における課題

バーゼル法に基づいて、特定有害廃棄物等を輸出する場合に、規制の対象となる特定有害廃棄物等の範囲については1(1)、において述べた。また、通商産業大臣の輸出の承認を得る手続きについては1(2)、において述べた通りであって、規定それ自体は至極明確である。輸出承認書を入手した後の手続きとして、輸出者は税関に対して輸出申告をするが、その際にこの輸出承認書をその他の必要書類とともに提出すればよいのである。このように、手続きそのものは法令上は明解なのであるが、実際

にはいろいろと支障や不祥事が起こっている。一体どこにその原因があるのであろうか。

特定有害廃棄物等は、バーゼル法においてはその化学的性質等によって一律に定められており、それがどのように再利用されようとしているのかとは、無関係である。バーゼル法は特定有害廃棄物等の国際間での移動を規制することを主たる目的としていることから、当該の物資が資源としての価値があり、リサイクルすることが輸出する目的であっても輸出の承認を得なくてはならないのである。WTOのルールの下で、自由に貿易をしていこうとすることとは基本的に摩擦が生ずる内容である。

輸出者は、輸出手続きを始めるに当たって、まず初めに輸出をしようとしている物資が特定有害廃棄物等に該当するか否かを判断しなければならない。

(1) 特定有害廃棄物等に該当すると判断すれば、当然通商産業大臣の輸出承認を得る手続きをとることになる。承認の条件を満たしていれば承認してもらえるのであるが、時間と労力が掛かるのが欠点である。提出すべき書類が多く、要求される要件が厳しいので準備作業が大変である。また、申請してから輸出承認書を入手するまでに早くても3ヶ月は掛かるとのことである。これでは現実の問題として、国際商取引を円滑に行なうことはかなり難しいことであろう。通常の国際取引が行なわれるような事態ではない。特に、環境庁が輸入国及び締約国である通過国に事態を通告し、その同意を得るのに時間が掛かるようである。

また、輸入国等が同意をするかどうかにおいて、当該物資の輸入について環境面を重視するか、貿易面を重視するかによって、結論が違ってくことになるだろう。環境庁が承認を求める輸入国の権限のある官庁は環境庁と同様の事項を管轄しているところであろうし、その官庁が承認する基準も自国の環境保全ということであるとすれば、当該商取引が承認される確実性も至極不安定なものとならざるをえない。

(2) 特定有害廃棄物等に該当しないと判断すれば、輸出者は通商産業大臣の輸出承認を得る手続きをすることなく、直接に税関に対して輸出申告をすることになる。税関では書類での審査と現品検査とを行なって、問題がなければ許可をする。書類審査では、この場合外為法その他の特定の法律（一般に、他法令と言っている。）によって規制されている取引、あるいは貨物に該当するか、等がチェックされる。従って、輸出しようとしている物資が特定有害廃棄物等に該当するか否かについてはこの段階で検討され、それが現品検査をすることによって確定する。税関が当該物資について特定有害廃棄物等に該当するのではないか、との疑いを持った場合には、輸出者は税関が納得のいくように当該物質がそれに該当しないことを証明しなければならない。そのため輸出者は、商品検査業者に当該物資の分析を依頼し、その結果を通商産業省で判断してもらうことになる。そこでの結論が特定有害廃棄物等に該当しないとのことであれば、その旨を口頭で税関に通知してもらう。通商産業省から一般的に非該当証明書を発行してもらえる制度にはなっていないのである。なお、通商産業省での判断が特定有害廃棄物等に該当するということであれば、輸出者はこの段階で輸出承認を得る手続きをしなければならない。

以上が、輸出しようとしている物資が税関において特定有害廃棄物等に該当するのではないか、との疑いを持たれた場合の処理手続きであるが、どの程度税関においてこのような疑いを持つことにな

るのかについては定かではない。税関では現品検査をすべての貨物について行なっていないからである。むしろ実際には、大半の貨物について現品検査が行なわれていないであろう。また、税関は全国に数多く所在することから、各税関における取り扱いが全く同一であるという保証はない。輸出者による輸出申告の仕方によっても、税関での審査の程度に濃淡が生じるであろう。このような諸事情を考えれば、輸出者が、意図的に行なうか否かは別として、法令に基づく正規の手続きをすることなく、不正な輸出を行なう素地があるということになる。このような事情は、通商産業大臣の輸出承認を得て輸出された案件が平成4年から平成12年2月に至るまでにわずか24件である、という数字に表れているように思われる。

バーゼル法を遵守することが容易でないことは、次のような事情も関係しているものと思われる。それは、この法律を管轄している官庁が複数に跨がることである。関係の官庁は、当然のことであるが自ら管轄している業務しか行なわないし、責任を負わない。輸出業者とすれば、不明の事態に遭遇して関係のある官庁間を右往左往することになる。このような事態を回避するには、バーゼル法に基づく業務のすべてについて一元的に相談を引き受けてくれる窓口が是非とも必要である。それも全国に複数あることが望ましい。

有害廃棄物でもそれが経済的に資源として活用でき、リサイクルすることができるものであれば、そのようにすることが資源を有効に活用する観点から望ましい。しかるに、バーゼル条約及びバーゼル法はこのような資源のリサイクルのための国際商取引にはあまり意を用いていないことに問題の原因があるものと思われる。

特定有害廃棄物等を資源リサイクルの観点から国際商取引を行なう必要性が輸出者にも輸入者にもある場合には、通商産業大臣の輸出許可を得ずに輸出取引を行なう誘因は大きなものとなるであろう。このような事態は、時々新聞紙上に違法な輸出が行なわれたとして話題となることがあることからして明らかであろう。最近の例として、平成11年12月に明らかとなったフィリピンへ違法に輸出した廃棄物が大きな問題となった。経済的見地から国際商取引が可能ということであれば、取引業者は輸出をしようとする先進国においても、また輸入をしようとする開発途上国においても規制の網の目を潜ってでもなんとか取引を行なおうとすることは有り得ないことではないであろう。

もっとも、バーゼル法4条1項に定める輸出承認手続きをする義務に違反して、通商産業大臣の承認を得ることなく輸出をすれば、罰則として外為法70条31号に該当し、3年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金又はこれらが併科されることになる。

ここで、開発途上国の立場でバーゼル条約について考えてみた場合に、開発途上国においてもその経済が発展するとともに有害廃棄物が大量に発生してくるであろう。そのような場合に現状のままでいては、それら有害廃棄物を有効に処理する技術も能力もないことになるだろう。このような状態は開発途上国にとっても得策とは思われない。むしろ、先進国から積極的に有害廃棄物を有効に処理することのできる技術や能力を摂取するのが適切な方策であろう。

バーゼル条約による特定有害廃棄物等の国境移動の規制の仕方は環境の保全という面からして理想に近いものであろう。それだけに国際取引社会の現実からはかけ離れたものになっていると思われ

る。地球上の資源を有効活用するとの観点から、有害廃棄物等においても大いにリサイクルしていくべきであり、またそれは国際的にも推進されるべき性格のものである。そして、有害廃棄物等の国際流動は基本的には正当な国際商取引として行なわれるべきものである。このような考えが開発途上国の経済発展に資することになる。バーゼル条約は今後 WTO 等の場において、貿易と環境との調和を図るべき問題として、理念においても実践においても大いに検討され、議論されるべきであろう。

注

(1)及び(2) 環境白書，平成 9，10，及び11年版を参照した。

参考文献

1. 環境白書，平成 9，10，及び11年版
2. 「バーゼル新法 Q & A」，環境庁水質保全局廃棄物問題研究会 編著，平成 5 年10月発行，第一法規出版
3. パンフレット「バーゼル条約と関連国内法」，中小企業総合事業団発行
4. 輸出注意事項 5 第41号・5 貿局第398号，「特定有害廃棄物等の輸出承認について」
5. 「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律——バーゼル条約国内法——法令集」中小企業事業団 平成10年 8 月発行