資料３

特定有害廃棄物等の輸出入等の規制の在り方に関する論点整理（案）

Ⅰ．検討に当たっての基本的考え方

（現状と課題）

- バーゼル条約は、先進国で排出された廃棄物が開発途上国に輸出されて環境汚染をもたらすなどの問題が顕在化したことを受けて、平成元年(1989 年)にバーゼルで採択され、平成４年(1992 年)に発効。有害廃棄物等の越境移動等を規制するための国際的な枠組み及び手続等を規定されている。
- バーゼル法は、バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施を確保するため、特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する措置を講じ、もって人の健康の保護及び生活環境の保全に資することを目的として平成４年に制定された。
- バーゼル法の制定から 20 年以上が経過し、特定有害廃棄物等に該当する二次資源の国際取引の増加により、使用済鉛蓄電池や雑品スクラップのような、リサイクル目的でぞんざいに取り扱われた場合には環境汚染等が生じるリスクが高い廃棄物等が輸出先国において十分な管理が行われていない事案が発生している一方、国内において適正なリサイクルが行われている廃電子基板等の OECD 非加盟国からの輸入のように、資源的な価値が高い一方で環境汚染等が生じるリスクが低い廃棄物等の輸入が過度に規制されているため、環境負荷低減や資源の有効利用に資する輸入が妨げられているというアンバランスな状態が生じている。
- 本年６月に閣議決定された「日本再興戦略 2016」において、「規制の在り方等について、本年度中に検討を行い、その結果を踏まえ、早期に必要な措置を講じる」とされている。
- これらを踏まえ、バーゼル条約等を的確に実施しつつ、顕在化してきた課題に対応するために、規制の在り方を検討する必要がある。

（バーゼル法見直しの論点）

- 規制の在り方については、以下の基本的考え方により検討を進めてはどうか。

（１）我が国からの特定有害廃棄物等の輸出については環境汚染等が生じるリスクに応じて手続の適正化（強化）を図ること

我が国からの特定有害廃棄物等の輸出に関しては、輸出に伴い環境汚染等が生じるリスクを評価した上で、そのリスクが高いと考えられる場合には規制の強化を図るものとすること。具体的には、バーゼル条約締約国間での規制対象物の認識の差異により不法取引時の対応等において条約を履行することが困難な事例が生じていること、OECD 加盟国向けの輸出については当該国において環境上不適正な処理が行われないための法律が整備されている等から OECD 非加盟国よりも一律に輸出手続を緩和しているが、OECD 加盟国においても環境上不適正な処理が行われる事案が発覚したことなどを踏まえ、例えば輸出に伴い環境汚染等が生ずるリスクが高いと考えられる場合についてバーゼル法の手続の強化を図ることとすること。

（２）我が国への特定有害廃棄物等の輸入については環境汚染等が生じるリスクに応じて手続の適正化（緩和）を図ること

我が国への特定有害廃棄物等の輸入に関しては、輸入に伴い環境汚染等が生じるリスクを評価した上で、そのリスクが低いと考えられる場合には規制の緩和を図るものとすること。具体的には、バーゼル条約が特に先進国から開発途上国への有害廃棄物等の輸出を規制することを目的として締結されたこと、開発途上国において適正処理が困難な有害廃棄物等を、適正処理が可能な施設を有する我が国が処理することは世界全体の環境負荷低減につながること、バーゼル法に基づく手続がリサイクル資源確保の国際競争において不利となっていることなどを踏まえ、例えば輸入に伴い環境汚染等が生じるリスクが低いと考えられる場合についてバーゼル法の手続の緩和を図ることとすること。

Ⅱ．具体的な論点

１．輸出に係る論点

（１）使用済鉛蓄電池の輸出増大等を踏まえた輸出先での環境上適正な管理の確保

（現状と課題）

- 使用済鉛蓄電池は、バーゼル法では、有害物質である鉛及び強酸性の電解液を含むため、特定有害廃棄物等に該当し、同法に基づく外為法の輸出承認が必要とされている。
- 一方、廃棄物処理法では、鉛価格が低い時は特別管理産業廃棄物として扱われ、同法により国内のリサイクルシステムが確立されているものの、現在は、相場状況により有価物として廃棄物処理法の規制を受けていないものが多い。
- 近年、使用済鉛蓄電池の韓国向けの輸出が増大し（国内発生量の約４割。輸出国は韓国のみ）、平成 27 年におけるバーゼル法に基づく特定有害廃棄物等の全輸出量のうち、使用済鉛蓄電池の占める割合は 56%であったが、OECD 加盟国である韓国向けのリサイクル目的での輸出であるため、バーゼル法に基づく外為法の輸出承認に際して環境大臣の確認は不要とされている。（OECD 非加盟国向けに輸出する場合や OECD 加盟国向けに最終処分目的で輸出する場合には、輸出承認の際に環境大臣の確認も必要。）
- こうした中、本年６月、韓国において 11 社の使用済鉛蓄電池リサイクル業者がヒ素を含む鉱滓（使用済鉛蓄電池のリサイクルで生じる残渣）約 17 万トンを、数年間にわたって組織的に不法に処理し、約 56 億ウォンの不当利益を取得していたとされており、我が国から輸出された使用済鉛蓄電池もリサイクルに際して不適正処理が行われた懸念がある。
- 特定有害廃棄物等の輸出は、輸出先の施設における環境汚染防止措置が不十分な場合には、輸出先において不適正処理による環境汚染や人の健康への悪影響が引き起こされるおそれがある。
- OECD 決定では、有害廃棄物等の越境移動に際して満たすべき要件として、①契約履行不能となった場合などに対応する資力保証の担保と②環境上適正な管理の確保を求め

ている（OECD 決定第Ⅱ章 B(1)、D(1)）が、我が国のバーゼル法に基づく審査基準においては、これらの取扱いが明確になっていない。一方、EU においては、①の資力の保証について銀行保証等の書類の提出を求めるとともに、②の環境上適正な管理の確保について、EU 域外に輸出する有害廃棄物等に関して、バーゼル条約の技術ガイドラインへの適合性を考慮することができるとされている。

・ また、環境上適正な管理について、我が国では告示において基本的な考え方が示されているものの、OECD 非加盟国向けの輸出の場合であっても、環境大臣の審査基準は明確化されていない。

（バーゼル法見直しの論点）

① OECD 加盟国向け輸出に関する環境上適正な管理の確保の審査

EU では、EU 域外の全ての国・地域を仕向地とする有害廃棄物等の輸出について環境上適正な管理を求めていることや、我が国から大量の使用済鉛蓄電池が輸出されていた韓国において不適正処理が発覚したことを踏まえると、我が国からの特定有害廃棄物等の輸出について、輸出先国が OECD 加盟国である場合にも、OECD 加盟国と非加盟国との違いを考慮に入れつつ、輸出先の処理施設の環境汚染防止措置の状況等に不適正処理が疑われるような場合には、環境上適正な管理が確保されているかどうかを審査することができるようにすべきではないか。

② 輸出に関する環境上適正な管理の審査基準の整備等

今般の韓国における不適正処理事案のように、輸出先における環境上適正な管理の確保について的確な審査を行うことが必要となっていることを踏まえ、OECD 加盟国と非加盟国との違いを考慮した上で、輸出先での環境上適正な管理方法などに関する環境大臣の審査基準の明確化を検討すべきではないか。

また、輸出承認の審査に当たって、輸出者が特定有害廃棄物等の輸出に関して確実に環境上適正な管理（シップバックの対応を含む。）を行うことができる者であるかどうかを評価するため、EU 等の例も参考に、輸出者に対して当該輸出に係る資力の保証に関する書類の提出を求めることを検討すべきではないか。

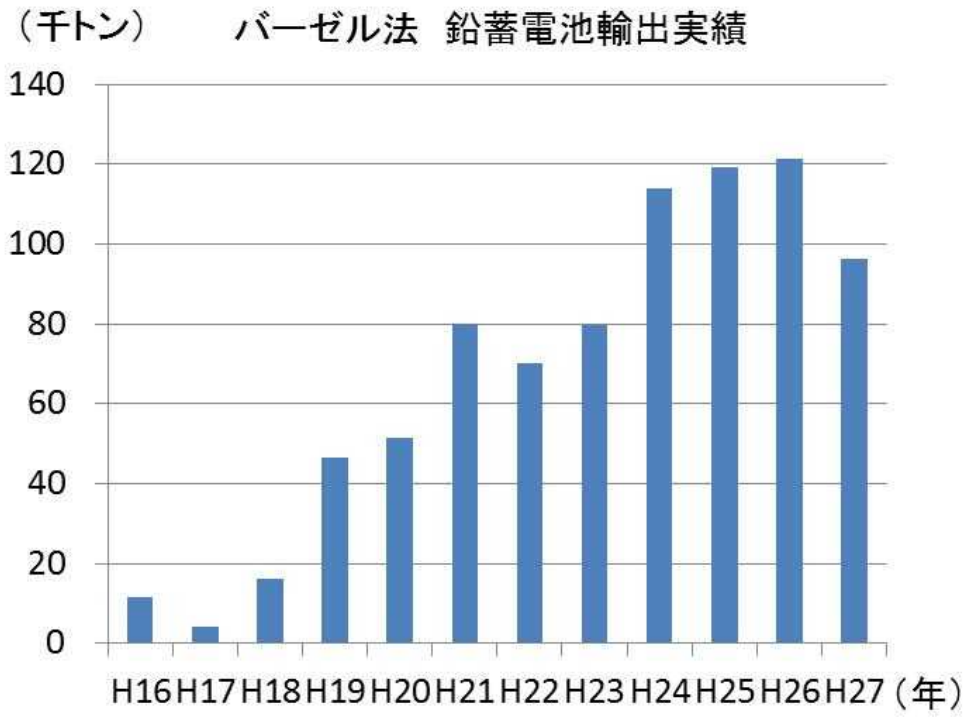

図１．我が国から韓国へのバーゼル法に基づく使用済鉛蓄電池の輸出量

（２）雑品スクラップの不適正輸出に関する懸念等を踏まえた水際対策

（現状と課題）

- 国内で排出された使用済電気電子機器等の中には、環境対策が十分に行われないまま破砕等の処理を施され、その他の金属スクラップ等と混合された上で輸出されている物があり（いわゆる「雑品スクラップ」）、その国内外での処理時に有害物質を拡散させているおそれがあるものの、こうした雑品スクラップは国内において有価物（非廃棄物）として扱われている場合があるため、廃棄物処理法に基づいて不適正処理を取り締まることができないことがあるとの指摘がある。
- また、スクラップヤードや船上における火災の発生事例が報告されており、雑品スクラップの保管中及び運搬中の火災への対策が必要との声がある。
- 雑品スクラップにバーゼル条約上の有害物質が一定量以上含まれている場合にはバーゼル法に基づき輸出承認手続が必要となるが、その該非判断が難しく、使用済電気電子機器等が混入した雑品スクラップが、バーゼル法に基づく手続を経ずに不適正に輸出されていると指摘されている。
- 雑品スクラップが発展途上国に輸出され、不適正に取り扱われることにより、環境汚染や健康被害が発生するおそれが世界的な課題として共有されている。
- EU では、広くバーゼル条約上の有害特性を有する物を OECD 非加盟国に輸出することを

禁止している。

・ なお、スクラップヤード等における雑品スクラップの国内管理の在り方については、別途、中央環境審議会循環型社会部会廃棄物処理制度専門委員会において議論が行われている。

（バーゼル法見直しの論点）

③　取締り現場での迅速な規制対象物認定の実現

不適正輸出を防ぐ観点において、取締りの現場での迅速な規制対象物の認定を実現することは不可欠であり、特に、雑品スクラップのように、規制対象になりうる物(例：廃電子基板、廃電池等)と規制対象外の物（例：鉄スクラップ、プラスチック片）との混合物については、該当性の判断基準が不明確であるとの指摘があることから、水際において、混合物を含め客観的かつ短時間で規制対象物に係る該非判断が行えるような判断基準の整備を検討すべきではないか。

④　規制対象物についての法的根拠の明確化

規制対象物は告示で規定されているが、バーゼル法に制定の根拠がないため、混合物を含め具体的な特定有害廃棄物等の範囲を明確な法的根拠に基づいて定めることができるようにする方策を検討すべきではないか。

雑品スクラップの例　　混入していたエアコン等　　重機による洗濯機の破砕

図２．不適正輸出に関連する使用済家電等の取扱い事例

中国での金属スクラップ手解体
（2010年　国立環境研究所　寺園淳氏撮影）

インドネシアでの被覆電線の野焼き
（2008年　アジア経済研究所　小島道一氏撮影）

図３．海外での不適正処理事例

消火活動中の様子（貝塚市提供写真、平成20年4月）

消火活動中の様子（三河海上保安署提供写真、平成24年10月）

図４．スクラップ火災の事例

（３）我が国からの輸出に係るバーゼル条約に基づくシップバック対応の円滑化

（現状と課題）

- 近年、我が国から輸出された貨物について、その輸出がバーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続等を経ていない不法取引に該当するとして、輸出先国政府からシップバックを要請される事例が頻発。これは、特定有害廃棄物等であることを認識した悪質な業者が意図的に輸出する可能性があることや輸出先国との間で有害性判断の解釈が異なることが原因と考えられる。
- バーゼル法では、特定有害廃棄物等が不適正に輸出された場合などに備え、輸出者等に対して貨物の回収を含めた措置命令を発することができると規定している。一方で、特に、輸出された貨物が輸出先国に留まった状態のまま、それが措置命令の対象に当たるかどうかを確認することは、非常に困難な場合がある。
- この点について、EU では、輸出国と輸入国との間で、貨物が有害廃棄物等に該当するかどうかで合意できない場合には有害廃棄物等とみなすと規定している。また、原則 30 日以内に、輸出者側にその責任がある場合には輸出者等が当該有害廃棄物等を自国に引き取るなどの措置を、輸入者側にその責任がある場合には輸入者等が適正に処理するなどの措置を講ずるとともに、これらの措置に要する費用の負担者についても規則で細かく規定している。

（バーゼル法見直しの論点）

⑤　輸出先国の国内規制に応じた適切な輸出管理

我が国から輸出された貨物が、輸出先国においてはバーゼル条約上の有害廃棄物等と解釈される場合があることから、EU の例も参考に、こうした物がシップバック通報された場合には、相手国の判断根拠も確認した上で、輸出された貨物が現地にある状態のままにおいて、迅速に措置命令等の対応を行う方策や、これと同様の貨物を我が国から当該輸出先国に繰り返し輸出されることを防ぐための方策を、我が国の法制度上可能であるかを考慮しつつ検討すべきではないか。

シップバックされた液晶ディスプレイ

シップバック通報を受けた雑品スクラップ

図５．我が国から輸出されシップバックされた貨物の事例

（４）OECD 加盟国向け輸出手続の簡素化

（現状と課題）

・ EU では、OECD 理事会決定においてバーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続が必要とする有害廃棄物等（「アンバーリスト」対象品目）についても、環境上適正な処理が行われることが確認されている「事前に同意が与えられている回収施設」で処理する目的で OECD 加盟国へ輸出する場合には、最大 3 年間の包括的な同意を与えることができるなどの特例措置を設けることで、輸出手続の簡素化を実現している。

（バーゼル法見直しの論点）

⑥　OECD 加盟国向け輸出手続の簡素化

OECD 加盟国を仕向地とする（「アンバーリスト」対象品目）の輸出について、相手国で事前に同意が得られている回収施設に対する輸出手続きの簡素化（3 年間の包括同意等）についても、検討すべきではないか。

（５）二重手続の改善

（現状と課題）

・ 廃棄物及び特定有害廃棄物等のいずれにも該当する者を輸出しようとする場合には、廃棄物処理法及びバーゼル法の両法において輸出手続を経る必要があり、手続が長期化する課題が指摘されている。

（バーゼル法見直しの論点）

⑦　廃棄物処理法とバーゼル法の二重手続の改善

廃棄物処理法に基づく輸出確認の審査基準とバーゼル法に基づく輸出確認の要件について、例えば輸出先での環境汚染防止措置等の重複が生じていることを踏まえ、両法に基づく審査内容及び手続の重複を点検し、その見直しによって輸出手続の迅速化を図るべきではないか。

２．輸入に係る論点

（１）環境汚染リスクが低い廃電子基板等の輸入手続の簡素化

（現状と課題）

- 廃電子基板等は、バーゼル条約において有害廃棄物として扱われ、その輸入に際しては、同条約に基づき、「事前の通告及び同意」手続、移動書類の携帯等が必要。
- ただし、OECD 加盟国同士のリサイクル目的での輸出入に関しては、OECD 理事会決定において廃電子基板等が通常の商取引に適用される規制以外の特別な規制を行わない「グリーンリスト」対象品目に分類されていることを踏まえ、我が国では、リサイクル目的で輸入する廃電子基板等のうち OECD 加盟国からの物に限って、これをバーゼル法の規制対象外として運用している。
- EU では、廃電子基板等をはじめ「グリーンリスト」対象品目については、OECD 非加盟国からの輸入に際しても、OECD 加盟国からの輸入と同様に扱うこととしているため、バーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続を経ずとも迅速に輸入することが可能となっている。
- 一方、我が国では上述のとおり OECD 非加盟国から輸入する廃電子基板等については、通常のバーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続が必要であるとしているため、国内の非鉄金属製錬業界からは、特にアジアの OECD 非加盟国からの廃電子基板等の輸入に際して、輸入手続の違いが理由で EU の事業者に対する競争環境上の不利が生じているとして、輸入手続を緩和してほしいとの要望がなされている。
- また、EU では、OECD 理事会決定においてバーゼル条約に基づく「事前の通告及び同意」手続が必要とする「アンバーリスト」対象品目とされている有害廃棄物等についても、環境上適正な処理が行われることが確認されている「事前に同意が与えられている回収施設」で処理する目的で OECD 加盟国から輸入する場合には、最大 3 年間の包括的な同意を与えることができるなどの特例措置を設けることで、輸入手続の簡素化を実現している。

（バーゼル法見直しの論点）

⑧　環境汚染等のリスクが低い特定有害廃棄物等の輸入承認手続の簡素化

「グリーンリスト」対象品目である廃電子基板等のように我が国における処理において環境汚染リスクが低いと考えられる特定有害廃棄物等の輸入については、我が国施設の競争環境上の不利を解消し、我が国の誇る環境技術の先進性を活かしつつ円滑な資源循環を促進するため、また、開発途上国において適正処理が困難な有害廃棄物等を適正処理が可能な施設を有する我が国が処理することで世界全体の環境負荷低減につなげるため、EU の制度と同様に輸入手続を大幅に簡素化すべきではないか。

また「アンバーリスト」対象品目の輸入についても、EU の例を参考にしつつ、事前に同意が与えられている回収施設で処理する目的で輸入する場合には、最大 3 年間の包括的な同意を与えることができるなどの特例措置を設けて輸入手続を簡素化すべきではないか。

（２）我が国への輸入に係るバーゼル条約に基づくシップバック対応の円滑化

（現状と課題）

・ 我が国に対して「事前の通告及び同意」手続等を経ずに貨物が輸入された場合については、バーゼル条約上の不法取引に該当するとして、輸出国に対してシップバックがなされるべきであるが、再輸出しようとすると、通常の特定有害廃棄物等の輸出と同一の審査及び手続を経なければならないこととなり、事実上、再輸出は困難となってしまう場合があるため、輸入者が不利益を被るケースがある。（外為法では、輸出承認の必要な貨物であっても承認を要しない特例（仮陸揚げした貨物や返品貨物など）規定があるが、バーゼル条約上の規制対象貨物については、バーゼル条約に適用除外に関する規定がないことから、制定当時より特例の対象外（輸出承認が必要）と整理している。）

（バーゼル法見直しの論点）

⑨　我が国に不法輸入された特定有害廃棄物等のシップバック手続の整備

バーゼル条約に基づいて、海外の輸出者の責任で我が国に不法に輸入された特定有害廃棄物等を我が国からシップバック（再輸出）しようとする場合について、我が国の輸入者が不当な不利益を被ることがないよう、再輸出する際の承認を不要とするなどの方策について検討すべきではないか。

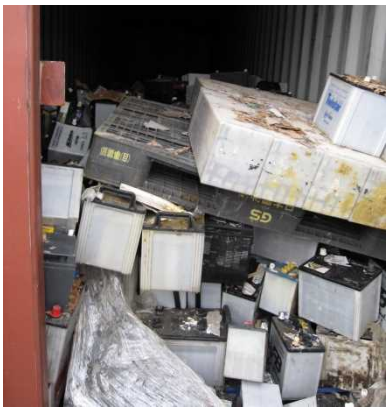

図６．我が国に不法輸入された貨物の事例

３．その他の論点

処理技術の進展等を図るための試験分析目的での輸出入の円滑化

（現状と課題）

・ バーゼル法において試験分析目的での特例的な輸出入は認める規定は存在しないため、試験分析目的での特定有害廃棄物等の輸出入についても、通常の輸出入と同様の手続を経る必要がある。

・ OECD 理事会決定では、「アンバーリスト」対象品目であっても、試験分析を目的とした

25kg 以下の少量の有害廃棄物等の輸出入であれば「事前の通告及び同意」手続等を経ずにこれを行うこととすることができる規定としており、EU では、試験分析を目的とした 25kg 以下の有害廃棄物等の輸出入を「事前の通告及び同意」手続の対象外としている。

・ 特定有害廃棄物等を処理するに当たり、事前にそのサンプルを用いて成分分析等を行うことは、処理における技術的な留意点やその経済性等を検討する上で重要である。また、試験分析を目的とした特定有害廃棄物等の輸出入を進めることによって、廃棄物処理やリサイクルに関する技術の進展が期待される。

（バーゼル法見直しの論点）

⑩　試験分析目的の輸出入に係る手続の簡素化

試験分析を目的として少量の特定有害廃棄物等の輸入を行う場合については、サンプル分析を行うことで処理における技術的留意点や経済性等を事前に確認できること、試験分析を通じた廃棄物処理及びリサイクルの技術の進展が期待されること並びに OECD 理事会決定及び EU の制度を踏まえ、通常の手続を経ずに輸入を行うことができるようにすべきではないか。また、輸出を行う場合についても、原則的には通常の手続よりも簡易に輸出を行うことができるようにすべきではないか。