

第 7 章 P C B 処理に係る公共関与と事業主体

7.1 P C B 処理に係る公共関与について

(1) P C B 処理に公共関与が求められる背景

処理対象となるコンデンサー等の P C B 廃棄物は、法的には特別管理産業廃棄物と位置づけられる。産業廃棄物は、廃棄物処理法第 3 条において「事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない」と規定されている（以下、「事業者の自己処理責任」と言う）。この自らの責任とする範囲には、委託して処理する場合も含まれている。すなわち適正な処理を行うために、自らの費用において適正な処理をしなければならないことが明解に規定されている。

しかし、P C B 廃棄物に関しては、これまで適正処理のための安全な処理技術や施設整備が整わなかったため、国から自己保管の指示が出された 1972 年以来 30 年近い年月、事業者がずっと保管させてきたという経緯がある。しかも、平成 10 年度と平成 4 年度に実施された厚生省の P C B 廃棄物保管状況調査において、P C B 使用の高圧トランス・コンデンサーについては約 7 % と約 4.1 % の紛失が判明しており、このまま保管を続ければ P C B 保管事業所の廃業や倒産あるいは担当者移動の際の伝達不足等の原因で、一般環境中への P C B 汚染漏洩のおそれがあることが懸念される。また、国は P C B 処理技術の基準化や P C B 適正処理のための支援や法制度の整備を進めているが、現時点での P C B 廃棄物の処理は、ようやく幾つかの大手企業が自らの処理技術を用いて自ら保有する P C B 廃棄物の自社処理に着手しはじめたような状況で、中小企業が保有する P C B 廃棄物の処理は全く進んでいない。

このような状況の下で、法的な「事業者の自己処理責任」だけを根拠に豊田市内にある全ての P C B 廃棄物の適正処理を進めるのは現時点で無理がある。しかも、P C B は有害性の高い廃棄物としてその処理には安全性・環境保全性の担保が求められることから、豊田市が積極的に公共関与して早急に安全な P C B 廃棄物の処理スキームを計画することが望ましい。

(2) 公共関与の法的な根拠

廃棄物処理法上では産業廃棄物の処理は、あくまでも「事業者の自己処理（委託処理も可能）」を原則としている。しかし、同法の規定では都道府県及び政令市には、「産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずるよう努める」（廃棄物処理法第 4 条）責務があり、また「広域的に処理することが適当と認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる」（廃棄物処理法第 10 条）となっている。したがってこの点に合致する場合に法的に公共関与する根拠が与えられることになっている。

(3) 公共関与の形態

産業廃棄物の公共関与としては、監視・指導等の行政事務としての公共関与、事業主体としての公共関与、経済的な公共関与の三つの形態が挙げられる。

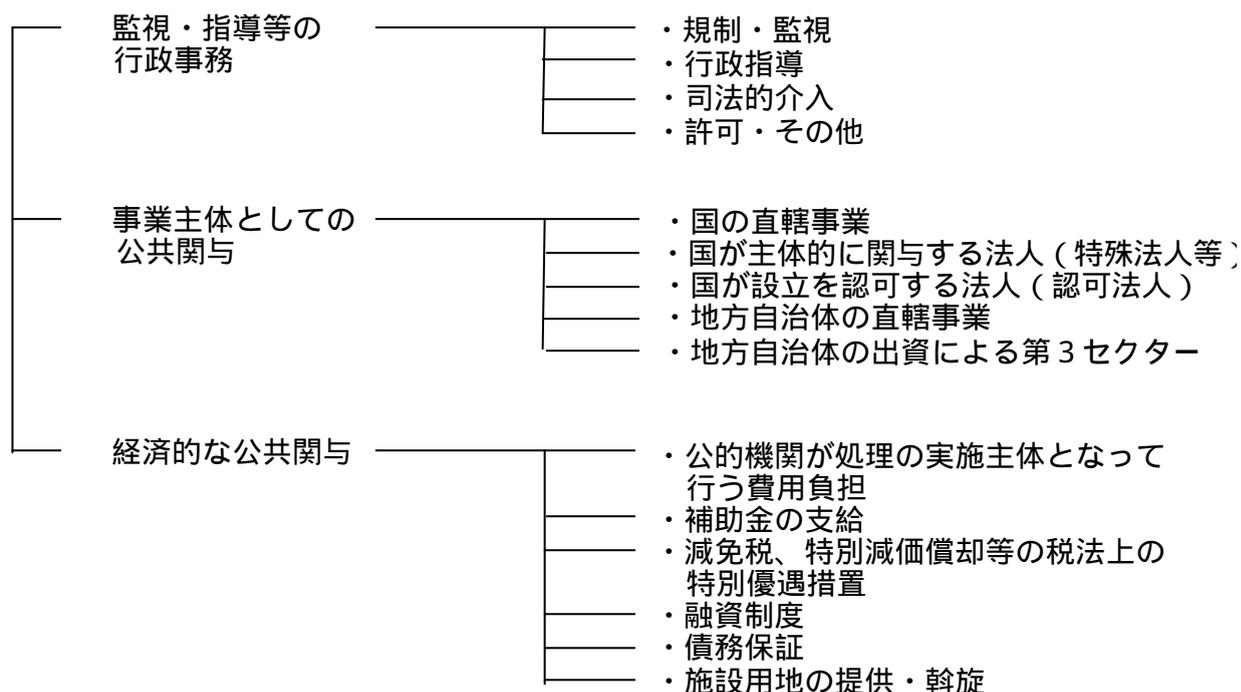


図7 - 1 産業廃棄物の公共関与の形態

監視・指導等の行政事務は、本来的に行政が行わなければならない業務であり、法律及び条例や要綱等に基づきつつ行われている。この業務は、排出事業者及び処理業者が、法の処理・処分基準に適合する処理をするように監視・指導等を通じて働きかけるものである。

事業主体としての公共関与には、国の直轄事業としての関与、国が主体的に関与する特殊法人の設立・利用、国が認可する認可法人の設立・利用、及び、地方自治体の直轄事業として関与、地方自治体の出資による第3セクターの設立・利用などが考えられる。

国の直轄事業及び国の特殊法人等の設立・利用には法的な裏付けが必要である。また、国の認可法人として、財団法人廃棄物処理事業振興財団が挙げられるが、同財団の業務は施設整備費の債務保証・新技術開発・起業化の助成金交付・調査研究・情報提供・啓発広報活動等に限定されている。地方自治体の出資による第3セクターとしては、地方自治体が民間の出資を受けながら財団法人を設立する方式、地方自治体が出資のみを行い民間主導で株式会社を設立する方式などが考えられる。

経済的な公共関与としては、補助金、減免税や特別減価償却等の税法上の特別優遇措置、債務保証、融資制度等の形での費用負担を分担するような補助的介入を行うものである。税法上の特例優遇措置では、国税では法人税、所得税、地価税に各々関係する特例、地方税では固定資産税、特別土地保有税、事業所税に係る特例などが挙げられる。

産業廃棄物に関する公共関与の形態と具体的な内容について、国及び豊田市の現状の主な取り組みを表7 - 1に整理する。

表 7 - 1 産業廃棄物に関する公共関与の内容と国及び豊田市の主な取り組み

形態	公共関与の内容	国の取り組み	豊田市の取り組み
監視・指導等の行政事務	規制・監視		・立入検査
	行政指導	・業界指導	・個別・団体指導
	司法的介入	・刑事処分	・行政処分
	許可・啓発・その他	・法律の制定・改廃、ガイドラインの作成・技術開発	・処理計画の策定・処理業・処理施設の許可
事業主体としての公共関与	国の直轄事業		-
	国が主体的に関与する法人（特殊法人等）	・環境事業団 （廃棄物処理施設の建設・譲渡） ・広域臨海環境整備センター （大阪湾フェニックス等の広域処分場の建設・管理）	-
	国が設立を認可する法人（認可法人）	・産業廃棄物処理事業振興財団 （施設整備費の債務保証・新技術開発・起業化の助成金交付・調査研究・情報提供・啓発広報活動等）	-
	地方自治体の直轄事業	-	
	地方自治体の出資による第3セクター	-	・財団法人豊田加茂環境整備公社 （豊田加茂広域市町村圏における産業廃棄物の埋め立て事業）
経済的な公共関与	公的機関が処理の実施主体となって行う費用負担		
	補助金の支給	・産業廃棄物処理施設のモデル的整備事業に対する補助 （産業廃棄物処理施設のモデル的整備事業に PCB 廃棄物処理施設を追加し、廃棄物処理センターとして、PCB 処理施設の整備に係る費用の 1/2 までを助成） ・シニアプロジェクトによる民間事業者のモデル的施設整備の補助 （PCB 処理施設設置に係る費用の 1/2 までを助成。予算額 6 億円（環境事業団）） ・PCB 処理基金（仮称）による助成 （中小企業者の保管する PCB 廃棄物の早期処理を促進するため、その処理費用に対して助成）	
	税法上の特例措置	< 法人税・所得税関係 > ・公害防止用機械等の特別償却 ・減価償却の耐用年数の短縮 ・最終処分場特定災害防止準備金 < 地価税関係 > ・課税標準の 1/2 特例	< 地方税関係 >
	融資制度	・環境事業団、日本開発銀行、国民金融公庫、公営企業金融公庫、中小企業金融公庫などによる各種融資制度	
	債務保証	・産業廃棄物処理事業振興財団による債務保証	
	施設用地の提供等		

なお、国（環境大臣）の指定を受けて廃棄物処理センター制度を利用した場合、モデル的補助以外にも、税制上の特例措置、融資制度、債務保証等の支援が受けられる。

7.2 PCB処理における監視・指導・啓発等の行政事務としての公共関与

豊田市内の全てのPCB廃棄物を安全かつ早急に処理するために、豊田市として実施可能な行政事務として以下のようなものが挙げられる。

(1) PCB処理に関する市民の理解を深めるための取り組み

PCB処理の必要性・安全性の普及・啓発（市広報誌等の活用）

PCB廃棄物の適正処理に関するガイドラインの作成・公表

PCB処理施設の施設立地や処理実施に係る法制度上の手続きの確実な履行と公表

住民参加による安全監視委員会の設置・運営

（環境保全・安全対策の実施状況の定期的チェック及び結果の公表）

(2) PCB処理の施設整備を適正に進めるための取り組み

PCB廃棄物の適正処理に関するガイドラインの作成

(3) PCB廃棄物の保管事業者へ適正処理を促すための取り組み

PCB廃棄物の保管事業者へのインセンティブの付与

（処理完了者の認証制度の創設、処理体制が整備された段階で全ての保管事業者名を公表）

PCB廃棄物の保管事業者（PCB使用機器の使用事業者も含む）に対して、適正処理を促す重点的な行政指導（立入指導等）

PCB廃棄物処理促進のための積極的規制

（使用・保管期限の設定により、期限までに処理を義務付け）

なお、PCB使用機器の所有者（保管者、使用者）に自費で一定期限内に無害化処理する義務を負わせる特別措置法が2001年2月20日に閣議決定され、第151回通常国会に提出されている（詳細は資料編の資料-2を参照）。

7.3 PCB処理における事業主体としての公共関与

(1) 考えられる事業主体の形態とその特徴

PCB処理の事業主体としては、国もしくは国が主体的に関与する法人による直轄事業、豊田市の直轄事業、第3セクターによる事業（財団法人方式、株式会社方式、（オプションとして廃棄物処理センター制度の利用））、民間の事業に大別できる。それぞれの事業形態とその特徴や問題点などを表7-2に整理する。

(2) PCB処理で望ましい事業主体

PCB処理の事業主体の形態に関するポイントを整理すると以下のとおりである。

PCB廃棄物の処理は、2000年12月に日本も合意したPOPs条約案（2001年5月に署名・成立の予定）への対応として、国家レベルで早急な対応が求められること

これまで事業者にも30年にも及ぶ保管を国が強いてきた経緯があること

PCB自体の有害性の高さにもかかわらず、紛失等による一般環境への漏洩のおそれが高いこと

PCB処理には安全性や環境保全への高い配慮が求められること

中小企業の保有するPCB廃棄物の早期処理を促すためには処理費用を低価格に抑える必要があること。

PCB処理事業を純粋な民間事業として立ち上げた場合、国等からの財政的支援がほとんど受けられないため、PCB処理費がかなり高めに設定されて中小企業の保有するPCB廃棄物の早期処理を促すためには処理費用を低価格に抑えられない可能性が高いこと

PCB処理を豊田市の直轄事業として実施する場合、豊田市の財政収入の枠という資金調達上の制約を受けること。また、これらの資金を事業展開のために拠出するにしても、市議会の承認等必要とされる手続きが多いため事業運営において機動性に欠け、民間からの資金調達が望めないため豊田市の財政負担は非常に厳しいものとなること

国もしくは国が主体的に関与する法人による直轄事業の場合は広域的な処理が前提であるため、豊田市及びその周辺地域のPCB廃棄物のみならず、広域的に他地域からのPCB廃棄物を受け入れる必要があること

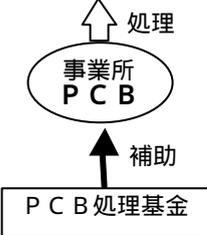
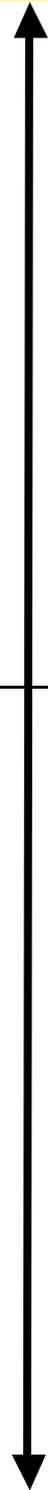
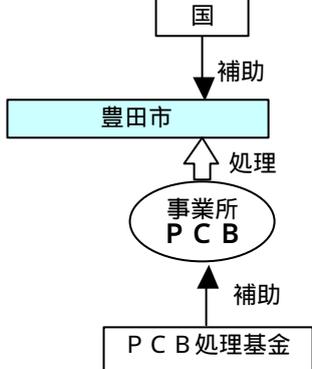
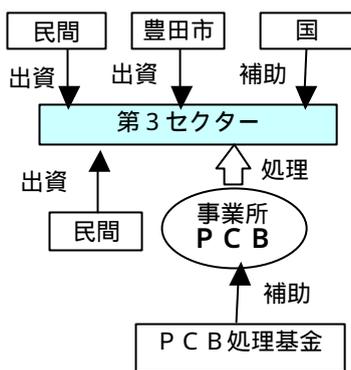
第3セクターによるPCB処理事業の場合、国（環境大臣）の指定を受けて廃棄物処理センター制度（モデル的補助、無利子融資、低利子融資、債務保証、税制上の優遇措置などPCB処理に関する支援を国から最も受けやすい制度）を利用することが可能であること

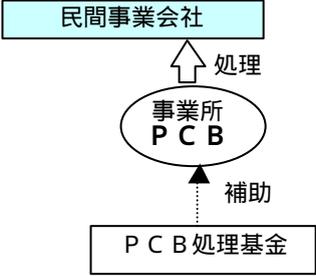
第3セクターのPCB処理事業として株式会社方式を利用する場合、公共は出資面のみに関与しているだけで実質的には独立した事業体として民間事業と同じような事業採算性が求められるため、PCB処理費がかなり高めに設定されて中小企業の保有するPCB廃棄物の早期処理を促すためには処理費用を低価格に抑えられない可能性が高いこと

第3セクターのPCB処理事業として財団法人方式方式を利用する場合、公益性の高い事業主体として補助金の交付など国からの支援は受け易いが、新たに財団法人を設立す

るか、あるいは、既存の財団法人の定款を変更することが必要となること

表 7 - 2 P C B 処理の事業形態

事業形態		主なメリット/問題点	公共関与度
国もしくは国が主体的に関与する法人による直轄事業	<p>国もしくは国が主体的に関与する法人</p> 	<ul style="list-style-type: none"> 国が実質的な事業主体となるため、豊田市の財政的な負担はほとんどない（安全監視委員会の運営等のみ）。 中小企業の P C B 処理に基金からの支援が受けられる。 国の責任において、安全上及び環境保全上の配慮が成される。 豊田市及び豊田加茂広域市町村圏の P C B 廃棄物のみならず、広域的に他地域からの P C B 廃棄物も受け入れる必要が生ずる。 	<p>高い</p> 
豊田市の直轄事業		<ul style="list-style-type: none"> 国から補助金交付は受けられる。 中小企業の P C B 処理に基金からの支援を受けられる。 豊田市の財政負担が大きい。 事業運営は議会等の承認の手続きが必要。 民間からの資金調達は望めない。 事業の独立採算が曖昧になる。 事業運営上において赤字が生じた場合の減免措置は取り易い。 	
第3セクター	<p>財団法人方式</p>  <p>株式会社方式 (豊田市は出資のみ。民間主導)</p> <p>廃棄物処理センター制度の適用を受けることが可能。 環境事業団が建設主体となり、施設譲渡を受けることも可能。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 財団法人の設立もしくは既存の財団法人の定款変更が必要。 国から補助金交付は受けられる。 中小企業の P C B 処理に基金からの支援が受けられる。 施設補助などが入り易く、料金面での水準を低くすることが可能。 公共関与度は高く、実質的な活動は直轄事業とほぼ同じ。 廃棄物処理センター制度を受けることが可能。 	

<p>民間事業</p>	 <pre> graph TD A[民間事業会社] -- 処理 --> B(事業所 PCB) C[PCB処理基金] -. 補助 .-> B </pre>	<ul style="list-style-type: none"> ・事業主体に対して、国からの支援が受けられないため、PCB処理費が高くなるおそれがある。 ・中小企業のPCB処理に基金からの支援は受けられる？。 ・事業運営は原価主義による独立採算事業のため、経営上の環境は厳しいが、弾力的な運営は可能。 	<p>低い</p>
-------------	---	--	-----------

以上のような整理ポイントから判断すると、表7 - 2に挙げた中で、豊田市内でPCB処理を実施するのに望ましい事業主体は、“国もしくは国が主体的に関与する法人”あるいは“廃棄物処理センター制度を活用した第3セクター/財団法人方式”であると考えられる。

参考資料1 財団法人と株式会社の法人形態の違い(要

- ・財団法人：集まった寄付金に基づき、寄付者の意志を尊重し、不特定多数の利益という公益性に寄与しようとする目的で設立されるため、寄付時に決定されたことが変更し難い。
- ・株式会社：金と人を集めて相互の利益のために営利活動を行う組織

7.4 PCB 処理における経済的な公共関与

(1) PCB 処理促進のための経済的な公共関与の必要性

PCB 廃棄物を適正に処理するためにはかなり高額な費用が必要である。東京都が PCB 処理技術を保有する複数の会社へ行ったヒアリング調査結果によれば、平均的な高圧コンデンサー（50KVA）1 台を処理するのに 46 万円～88 万円/台かかることが報告されている。一方、PCB 廃棄物を保管している中小事業者がその適正処理のために負担可能と答えている金額は高圧コンデンサー 1 台あたりおおよそ 10 万円/台と報告されている（ちなみに、PCB 廃棄物を多量保管している（大手）事業者がその適正処理のために負担可能と答えている金額は高圧コンデンサー 1 台あたり不明～60 万円/台と報告されている。詳細は参考資料 2 及び参考資料 3 を参照）。

したがって、少なく見積っても高圧コンデンサー 1 台あたり 30 万円/台以上の金額が不足することになり、中小事業者が保有する PCB 廃棄物の適正処理を進めるためには経済的な公共関与が不可欠である。

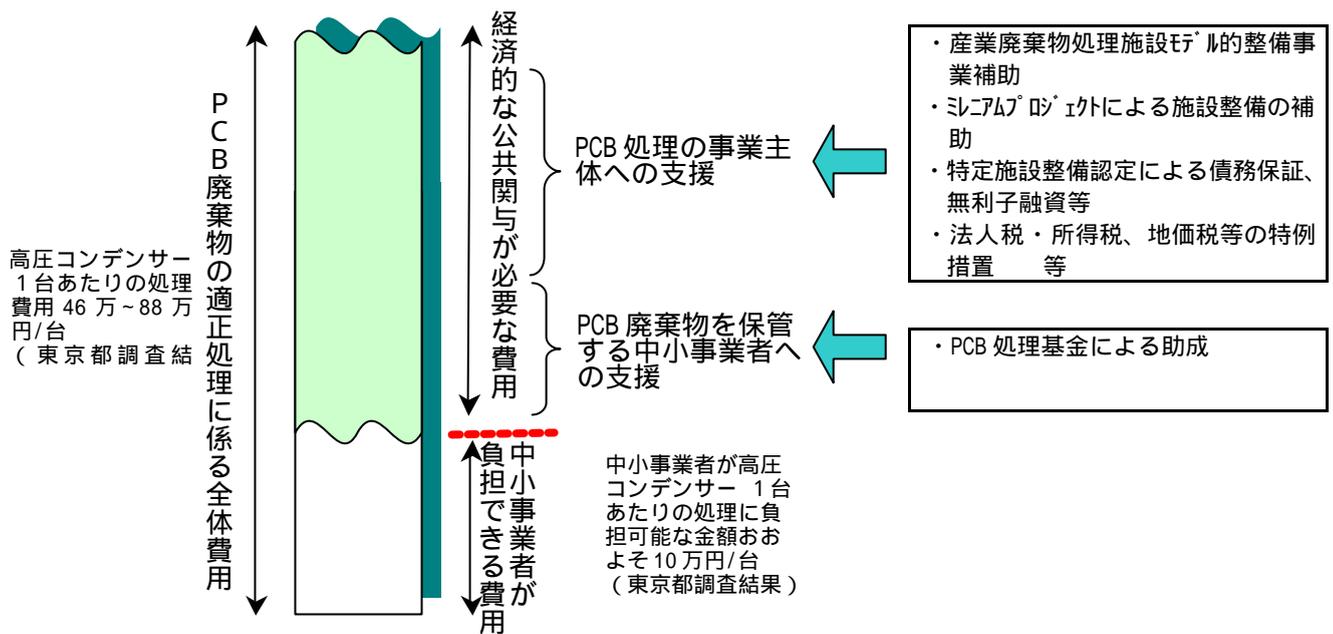
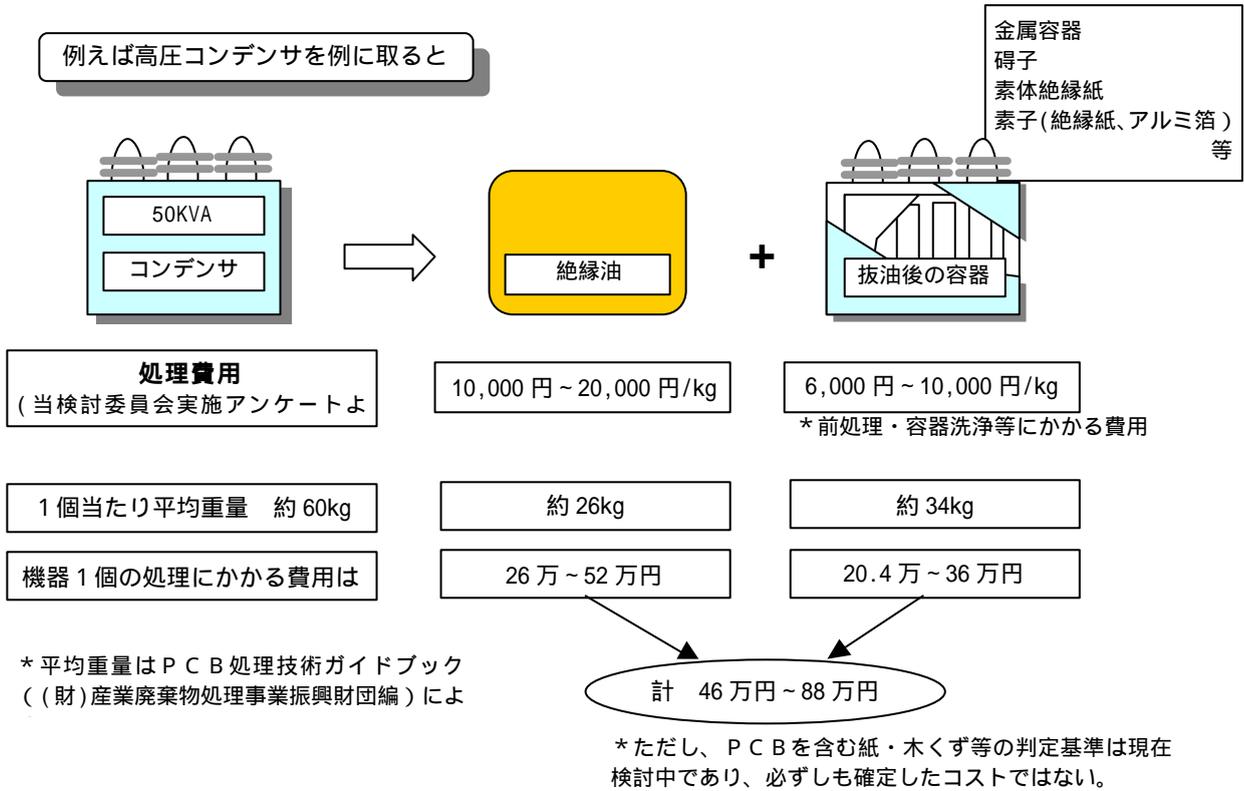


図 7 - 2 PCB 廃棄物処理促進のための経済的な公共関与の必要性と具体的な支援メニュー

参考資料 2 (出典: 東京都 第 4 回 PCB 廃棄物適正処理検討委員会(平成 12 年 11 月 7

PCB 廃棄物の処理コストについて

例えば高圧コンデンサを例にとると



参考資料 3 (出典: 東京都 第 2 回 PCB 廃棄物適正処理検討委員会(平成 12 年 7 月 28

PCB 廃棄物処理に係るミニアンケート結果について

アンケート発送対象及び回答 (PCB 廃棄物保管事業者)
多量保管事業者 3 事業所 中小企業者 4 事業所

1. 事業社の概要

従業員数、PCB 使用電気機器の保管状況

質問項目	多量保管事業者	中小企業者
会社の形態	株式会社等	株式会社
従業員数	1,000 人 ~ 75,000 人	25 人 ~ 270 人
使用中 PCB 使用電気機器等	最大で高圧トランス・コンデンサ 30 台 ~ 約 200 台	なし
保管中 PCB 使用電気機器等	高圧トランス・コンデンサ 664 台 ~ 約 2,500 台	高圧トランス・コンデンサ 1 台 ~ 10 台
保管期間	一番古い物で約 27 年	一番古い物で約 40 年

2. PCB使用電気機器の保管について

保管状態・場所、懸念されること

質問項目	多量保管事業者	中小企業者
保管状態	良好か表面のさびがある程度で問題なし	良好か表面のさびがある程度で問題なし
保管場所	専用保管室(倉庫)	専用保管室、キュービクル内、機械室内等
懸念されること	1.腐食等による液漏れの発生 2.風水害による機器の損傷	1.腐食等による液漏れの発生 2.地震等による機器の転倒
長期保管に伴う懸念	1.漏洩等が発生した場合の復旧費用 2.漏洩による周辺環境汚染	1.漏洩による周辺環境汚染 2.漏洩による従業員の健康障害
保管することは負担になっているか	負担である	負担である
保管するうえで困っていること	情報不足、経済的負担等	1.いつまで保管すればいいのかわからない 2.事故発生時の対応がわからない
保管・点検等の経費	詳細は不明(約800万円/年)	とくになし(0円)
今後、保管するうえでの対策	保管倉庫の新築・改築	1.保管倉庫の新築・改築 2.収納容器の購入等

3. PCB使用電気機器の適正処理費用

処理費用負担可能金額等

質問項目	多量保管事業者	中小企業者
処理が実現したときの対応	すぐにも処理したい	処理費が安くなったら処理したい
処理費用負担可能金額	不明~60万円/台 (高圧コンデンサー)	約10万円/台 (高圧コンデンサー)
都の検討委員会への意見	1.早期の処理事業開始を望む 2.自己処理を検討しているので関心がある	1.早期の処理事業開始を望む 2.処理料金がいくらになるか関心がある

4. 中小企業の保管者が処理する場合の行政の必要な支援

多量保管事業者	中小企業者
処理に対する補助金、助成金等の財政的な支援 処理施設設置の際、地域住民への理解促進 処理に関する情報の公開 処理業務における書類等の簡素化 PCB付着物(容器、紙等)が最終処分できるための法整備	処理に対する補助金、助成金等の財政的な支援 適正処理が実現したとき、行政による説明会の開催 必要な情報提供

5. 適正処理が実現したとき、処理業者に望むこと

多量保管事業者	中小企業者
処理技術の安全性 処理費用の低価格化	処理の早期実現 処理技術の安全性 処理技術の早期確立と処理費用の低価格化 行政が処理の際には指導をすべき

(2) 経済的な公共関与の具体的メニュー

P C B 廃棄物の適正処理を進めるための経済的な公共関与としては、P C B 処理の事業主体への支援と、P C B 廃棄物を保有する中小事業者への支援、の二つに大別される。

国による支援

a) P C B 処理の事業主体への経済的な支援

- ・産業廃棄物処理施設モデル的整備事業に対する補助
(産業廃棄物処理施設のモデル的整備事業に P C B 廃棄物処理施設を追加し、廃棄物処理整備に係る費用の 1/2 までを国庫補助)
- ・ミレニアムプロジェクトによる民間事業者のモデル的施設整備の補助
(P C B 処理施設に係る費用の 1/2 までを助成。予算額 6 億円 (環境事業団))
- ・P C B 処理施設の特設施設認定による債務保証、N T T - C 無利子融資等の政策融資等の享受
- ・法人税、所得税、地価税に関する税法上の特例措置の享受

b) P C B 廃棄物を保有する中小事業者への経済的な支援

- ・P C B 処理基金の創設による、中小企業者の保管する P C B 廃棄物の早期処理を促進するための処理費用に対する助成
(国の 2001 年度予算額 20 億円、都道府県への 2001 年度分担要請金額合計 20 億円、産業界への出えん金要請などにより基金を創設。基金は 10 年間継続予定)

豊田市による経済的な支援

上記に挙げたような国による経済的な支援の充足度を考慮しながら、豊田市内の P C B 廃棄物の適正処理が早期に実現するように、今後検討すべきである。

