

有害廃棄物の越境移動とEU:「貿易と環境」の一例として

萱嶋 富彦

(環境省 廃棄物・リサイクル対策部 企画課 課長補佐)

有害廃棄物の越境移動を規制するバーゼル条約では、「廃棄物」のことを「処分がされ、処分が意図され又は国内法の規定により処分が義務付けられている物質又は物体」と定義している(以下この定義に従う。)。ここでいう「処分」には、焼却や埋立てといった狭義の処分のみならず、リサイクルも含まれる。近年では、廃棄物が排出された国とは別の国でリサイクルされる事例が増えており、その間で不可避免的に生ずる「越境移動」への関心が高まっている。

今回は、まずバーゼル条約の概要に触れた上で、この分野におけるEU(その前身であるEEC及びECを含む。以下同じ。)の規制の変遷と現状を述べ、続けて廃棄物の越境移動に関する経済学的整理を紹介したのち、WTO法との関係を論ずることとしたい。

なお、本稿は筆者個人の見解に基づいており、筆者が属する組織の見解を述べたものではないので、その点には留意されたい。

■廃棄物の越境移動とバーゼル条約

近年、「都市鉱山」という言葉が知られるようになった。これは、不要になった電気電子機器に内蔵された電子基板類から高品位の金、銀などが取り出せることから名付けられたものである。消費者は電気電子機器を退職するのではなく廃棄することで、事業者は電気電子機器から貴金属などを取り出すことで、それぞれ効用を得ることができる。電気電子機器廃棄物が国家の枠を越えて移動すれば、越境移動として把握されることになる。

一方、電気電子機器に含まれる電子基板類には鉛などの有害物質も使用されている。したがって、未熟な技術で金属などをリサイクルしようとする、このような有害物質もまた環境中に放出されてしまうおそれがある。このような物の輸出入が環境面から見て望ましくならざる結果を招く危険性もある。

それどころか、一部の医療系廃棄物のように、およそ資源としてリサイクルしようのない物が越境移動の対象となってしまうことすらある。我が国においては、1999年に発覚した「ニッソー事件」が有名である。ある事業者が日本国内で発生した医療系廃棄物などを古紙などと偽ってフィリピンに輸出した事案である。日本国内では有害廃棄物を環境上適正に処理することが義務付けられているが、そのためには多額の費用を要する。その費用負担を免れるために有害廃棄物を外国に輸出することは、業者にとっては経済合理性があるかもしれないが、著しい外部不経済性を有しており、とても容認できるものではない。

世界的には、1989年にスイスのバーゼルで作成され、現在では世界180以上の国が締結している「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」(以下単に「バーゼル条約」という。)が最も重要である。全てのEU加盟国に加え、EU自身も締結している。

バーゼル条約では、有害廃棄物は排出された国・地域においてまず処理すべきだという原則(国内処理原則)が定められた。越境移動がいわゆる公害輸出となってはならないという認識が前提にある。そして、制度面の最大

の特徴となっているのが、「有害廃棄物の越境移動に先立って、必ず輸出国側が輸入国政府等に対して事前通告を行い、輸入国政府等の同意を得なければならない」という、いわゆる「事前の通告及び同意」手続である。もしこの手続を経ずに越境移動がなされた場合には、手続を怠った当事者(又は当事者の属する国)がしかるべき責任を果たさなければならない。例えば先述の「ニッソー事件」では、手続を怠ったのは日本の輸出事業者であったが、当の事業者が責任を果たす能力を失っていたため、日本政府が行政代執行で貨物を引き取るようになった。

■EUにおける有害廃棄物の越境移動の規制

EU 環境法の展開については EUSI の法分野プロジェクトの成果である『EU 環境法の最前線』で既に詳しく紹介されているが、ここでは有害廃棄物の越境移動に焦点を当てて歴史的変遷を述べることにしたい。

EU の歴史を遡ると、まず 1957 年の EEC 設立条約(以下「EEC 条約」という。)において「4 つの基本的自由」と呼ばれるものの原型が条文化された。物、人、サービス及び資本の自由移動がそれである。特に、物の自由移動は関税同盟などの観念とも結び付いた最も古典的な基本的自由であり、EU の内部で物の自由移動を妨げるような制度などは撤廃していくことになった。

しかし、有害廃棄物は通常の商品とは異なる問題を引き起こす。有名な例として「セベソ事件」を紹介する。1976 年に農薬工場の爆発事故でダイオキシンがイタリア北部のセヴェーゾ市周辺に飛散したのち、その汚染土壌はドラム缶に入れて保管されたが、1982 年に行方不明になった。翌年、これがフランスで発見され、フランス政府がイタリア政府に回収を求めたが拒否され、結局は農薬工場の親会社が所在するスイス政府が回収するという展開をたどった。

この事件を直接の契機として、1984 年、「有害廃棄物の越境移動に関する共同体内での監視及び監督に関する閣僚理事会指令 84/631/EEC」(以下「84 年指令」という。)が制定された。これは、後にバーゼル条約に採り入れられた「事前の通告及び同意」手続を盛り込んだ画期的な指令である。ただし、当時は環境保護の名目で立法するための根拠条文が EEC 条約になかったため、他の環境保護指令と同様、EEC 条約第 100 条の「共同市場の設立又は運営に直接影響を与える国内法規を接近させることを目的とする指令を採択する」旨の規定と第 235 条の「共同市場の運営に当たって目的を達成するために必要な行動の権限を条約が定めていない場合に適当な措置を講ずる」旨の規定を根拠とした(それぞれ現行の EU 運営条約では第 115 条及び第 352 条に相当)。

その後、1986 年の「単一欧州議定書」を通じて環境保護に関する規定が EEC 条約に追加されることになった。第 130r 条、第 130s 条及び第 130t 条である(それぞれ現行の EU 運営条約では第 191 条、第 192 条及び第 193 条に相当)。中でも第 130s 条は環境政策に関する EU 立法の制定根拠として多用された。

廃棄物の越境移動に話を戻すが、84 年指令の制定後も不適正な越境移動は多発した。EU 内部のみならず、域外との関係も重要になっていく。代表的なのは 1988 年の「ココ事件」であろう。これは、イタリアの業者がナイジェリアのココ港に有害廃棄物を不法投棄し、国際問題になったものである。

84 年指令にも EU 域外への輸出に関する規定が置かれたが、EU の指令だけで解決する問題とは言えない。こうした事件の多発を受け、国連環境計画 (UNEP) が中心となって起草されたのが先述のバーゼル条約である。

EU では、バーゼル条約の批准のため、先述の EEC 条約第 130s 条を根拠として 1993 年に「EC 内部での、EC に向けた、又は EC からの廃棄物の移送の監視及び監督に関する 1993 年 2 月 1 日の閣僚理事会規則 (EEC) 259/93」が制定された。84 年指令とは異なり、規則という立法形式が採用されたため、各加盟国内において直接効力を有することとなった。さらに、2006 年に新たな規則「廃棄物の移送に関する 2006 年 6 月 14 日の欧州議会・閣僚理事会規則 (EC) 1013/2006」(以下「06 年規則」という。)が制定され、今日に至る。

現行の 06 年規則では、有害廃棄物の越境移動に先立って、輸出国及び輸入国の双方が、①「事前の通告及び同意」手続の遵守、②関係事業者間での契約書の締結、③予定どおりに有害廃棄物の運搬又は処分ができなくなった場合に備えた資力の保証、④環境上適正な処理の確保、という 4 つの側面から審査を行い、問題がないと認められる場合に越境移動が認められるという仕組みが採用されている。実際の審査は各国の権限のある当局 (competent authority) が行う。

EU 内においては、先述のとおり物の自由移動が原則として認められているが、EU 運営条約第 191 条の環境政策の目的を達成する観点から一定の制約がかけられている。06 年規則は EU 環境法令において重要な役割を果たしている。有害廃棄物を輸出することで輸出先に環境汚染をもたらす事態を避けなければならない、というのがバーゼル条約の理念であり、それは EU 域内においても同様である。少なくとも EU 内部においては自由貿易の原則と環境保護の原則とは調和しているように見受けられる。

ただし、EU 域外への不適正な輸出は今なお健在である。EU の予算が投じられ、国際刑事警察機構、国連大学などが行った共同研究の報告書によると、2012 年に EU 域内で排出された電気電子機器廃棄物の 10% 以上が不適正に輸出されたと推計されている。バーゼル条約の理念を達成するためには、特に EU 域外との関係で、まだまだ制度面や運用面の見直しが必要だと言わざるを得ないだろう。

■潜在汚染性と潜在資源性

WTO 法との整合性について論ずる前に、我が国の環境省が設置した「廃棄物等の越境移動等の適正化に関する検討会」(座長:細田衛士慶応義塾大学経済学部教授)での議論を基に、廃棄物の越境移動に関する経済学的な分析を紹介する。

有害廃棄物は扱いを誤ると有害物質が環境中に放出されるなどの潜在的な汚染性(潜在汚染性)を有している。一方、そこから有用な資源を取り出すことができる場合もある。このような物には潜在的な資源性(潜在資源性)があると表現することができる。

バーゼル条約が国内処理原則を定めたのは、有害廃棄物が潜在汚染性を有しているという点を重視しているからである。有害廃棄物の越境移動を最小化することで、本来の排出国とは違う場所で潜在汚染性が顕在化するリスク、すなわち公害輸出のリスクも最小化することができる、という認識がそこにはある。

しかし、実際には有害廃棄物の越境移動は増加している。有限な資源を有効に活用するということが極めて重要になっているからである。欧州委員会は 2015 年 12 月に循環経済(Circular Economy: CE)パッケージを公表した。これも廃棄物を有用な資源として再利用していくことが重要であるということを示したものに外ならない。このような背景から、先述の都市鉱山など、潜在資源性の高い物への需要が高まっている。

とはいえ、潜在汚染性を無視してよいわけではない。環境上適正な処理がなされなければ周辺に無用の環境汚染をもたらすことになる。発展途上国においては、リサイクルの過程で鉛などの重金属が環境中に放出され、周辺の水・土を汚染し、周辺住民の健康を蝕む例が今でも多発している。これは典型的な環境汚染であり、できる限り防止されなければならない。

一方、有害廃棄物といえども、環境上適正な処理が可能な施設に運び込めば、潜在汚染性を顕在化させることなく潜在資源性を顕在化させることができる。EU においてはベルギーのユミコア社などの大手企業がこれに携わっており、EU 域内からはもちろんのこと、EU 域外からも多くの電子基板類を輸入しているようである。

要するに、有害廃棄物は、この潜在汚染性と潜在資源性という 2 つの変数によって越境移動の形が異なっていく。潜在汚染性が低い物の場合は、通常の商取引と同じような越境移動があっても環境汚染が顕在化する可能

性は低い。しかし、潜在汚染性が高ければ、先進国から発展途上国への密輸によって環境汚染が顕在化する可能性が高まる。このような輸出を阻止することはバーゼル条約締約国共通の課題である。一方で、潜在汚染性が高くても潜在資源性も高ければ、環境上適正な処理を行うことができない国から行うことができる国に輸入することにより両者の効用を高めることが可能となる。要約すると「潜在汚染性の顕在化を最小にしつつ、潜在資源性の顕在化を最大にする」ことが肝要である。単に越境移動を厳しく規制するのではなく、物の形状に応じて規制の在り方を工夫すべきということになる。

これらの点は、今年5月に富山で開催された G7 環境大臣会合において「富山物質循環フレームワーク」という形で文書化された。具体的には、国内処理原則を改めて掲げるとともに、電気電子機器廃棄物を代表例としながら、先進国から発展途上国への不適正輸出を防止するために協力すべきだということや、逆に環境上適正な処理を行うことができない国から行うことができる国への輸入にはメリットがあるということが述べられている。G7 には4つの EU 加盟国のほか、EU そのものも参加しており、これらの認識は EU とも共有されるに至ったものと言える。2017年の G20 はドイツが議長国であることから、ここで議論が更に深められる可能性もある。

このように、有害廃棄物の越境移動というのは、レッセフェールの放任することが困難な分野なのである。これを適正化するためには、バーゼル条約の仕組みを活用しつつ、各国政府が協調しながら主体的に行動する必要があるものと筆者は考える。

■「貿易と環境」の一例として

WTO の秩序において「貿易と環境」の問題は解決されていない。従来の GATT が自由貿易を強調するあまり環境保護への配慮を欠いている、との批判が高まったこともあり、WTO には「貿易と環境に関する委員会」(Committee on Trade and Environment: CTE)が設置されることとなった。しかし、先進国と発展途上国との間の意見の相違などがあり、ドーハ開発アジェンダの議論が進まない現在、この問題に対する合意が近々得られるとは考え難い状況にある。したがって、各国政府としては、自由貿易と環境保護という両者の重要性を認識しながら WTO 法及びバーゼル条約を運用するより外にない。EU もまた同様の立場に置かれている。

国内処理原則は WTO の自由貿易の理念とは一見真っ向から対立する。しかしながら、有害廃棄物という特殊な分野においては、先述のとおり通常の商取引とは異なる整理が必要であるという点も無視できない。現にバーゼル条約には殆どの国が加盟している。したがって、バーゼル条約を正しく運用する観点からは、それが「国際貿易の偽装された制限となるような方法」であってはならないのは言うまでもないものの、最低限、GATT 第 20 条の一般的例外を援用することは検討されなければならないと思われる。そのような点を慎重に検討した上で、各国政府としては、有害廃棄物の越境移動を適正化する観点から新たな制度を構築したり運用を改善したりする必要があるだろう。

もちろん、各国が新たな制度を構築することなどによって新たに WTO 法上の問題が生じることも予想される。その場合には、まず当事国同士の調整や、WTO ルールに基づくパネルや上級委員会での紛争解決が図られることになるだろう。紛争解決には時間も労力もかかるので、できれば面倒は避けたいと考える国も出てくるかもしれないが、判例法が蓄積されるまで何も行動しない、というのは責任ある態度とは言い難い。

特に、我が国及び EU を含む G7 は先述の「富山物質循環フレームワーク」で認識の共有を図ったところであり、電気電子機器廃棄物をはじめとする有害廃棄物の越境移動に関して一層の措置を講ずべき立場にある。消極的にルールが形成されるのを待つのではなく、積極的にルールを形成していくという姿勢が求められているのではないだろうか。今後の展開に注目したい。