



| | |
|------------------|---|
| Title | 日本におけるバーゼル条約の実施とその課題 |
| Author(s) | 鶴田, 順 |
| Citation | 新世代法政策学研究, 9, 105-127 |
| Issue Date | 2010-12 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/45047 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | HJNGLP009_005.pdf |



特集：「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
バーゼル条約の国内実施」

日本におけるバーゼル条約の実施とその課題

鶴 田 順

1. はじめに

1-1. バーゼル条約の国内実施のための法整備等の義務

1989年3月、「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」とする）が採択された。バーゼル条約は1992年5月に発効し、日本については、1992年12月にバーゼル条約の締結が国会で承認され、1993年9月に発効した。

バーゼル条約は、その規制対象である「有害廃棄物」（同第1条第1項）や「他の廃棄物」（同第1条第2項）（以下「有害廃棄物」と「他の廃棄物」を合わせて「有害廃棄物等」とする）の国際移動を禁止するのではなく、人の健康や環境を害することがないようなかたちでの国際移動を確保することを目的としている。そのような国際移動を確保する方策として、バーゼル条約は「事前通告と同意」という手続きを採用した（同第4条第1項(c)、第6条第1項と同第2項）。すなわち、輸出（予定）国から輸入（予定）国に対して有害廃棄物等の輸出計画に関する通告が事前に書面でなされ、輸入（予定）国からの書面による同意を得たうえで、輸出（予定）国において輸出の許可がなされ、輸出が開始されるという手続きである。輸

本稿は、2009年12月5日に北海道大学で開催された北海道大学グローバルCOEプログラム「多元分散型統御を目指す新世代法政策学」環境法政策研究会主催シンポジウムにおける筆者の報告に加筆・修正したものである。なお、本稿は筆者の所属する考えを説明するものではない。

出（予定）国は、輸入（予定）国から書面による同意を得られない場合には、輸出を許可せず、または、輸出を禁止する義務を負う（同第4条第1項(c)）。そして、このような手続きをふまえることなくなされた有害廃棄物等の国際移動は「不法取引」(illegal traffic)と定義され（同第9条第1項）、締約国は、このような不法取引を防止し処罰するために、適当な国内法令を制定する義務を負う（同第9条第5項）。

また、より一般的に、バーゼル条約は、「締約国は、この条約の規定を実施するため、この条約の規定に違反する行為を防止し及び処罰するための措置を含む適当な法律上の措置、行政上の措置その他の措置をとる。」（同第4条第4項）と規定し、締約国に対して国内法整備等の措置を講じる義務を課している。

1-2. バーゼル条約の国内実施のためのバーゼル法の制定

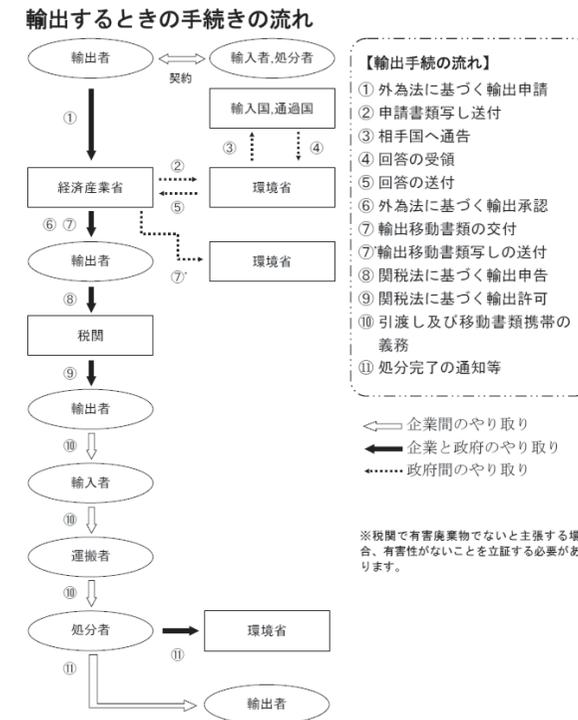
日本政府は、1991年秋以降、バーゼル条約の早期加入に向けて、関係省庁間でバーゼル条約を国内的に実施するための措置の検討に着手し、1992年6月にバーゼル条約の国内実施のための法案を閣議決定し、第123回通常国会に提出した。同法案は継続審議扱いとなり、第125回臨時国会において審議され、1992年12月に「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（平成4年12月16日法律第108号）（以下「バーゼル法」とする）が可決・成立し、公布され、1993年12月に施行された¹。

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、その規制対象である「特定有害廃棄物等」の輸出入規制等の措置を講じることにより、人の健康および生活環境の保全に資することを目的としている（同第1条）。バーゼル法は特定有害廃棄物等の輸出入の規制を、バーゼル法に「外国為替及び外国貿易法」（昭和24年12月1日法律第228号）（以下「外為法」とする）の輸出入規制手続きを組み込み、それを準用することで行っている。

バーゼル法における特定有害廃棄物等の輸出手続きは、次のような流れ

¹ バーゼル法の制定過程における関係省庁間の調整等についての詳細は、cf. 北村喜宣, 1994, 「国際環境条約の国内的措置 —バーゼル条約とバーゼル法—」『横浜国際経済法学（横浜国立大学）』第2巻第2号, pp. 89-122.

である（【図1】「バーゼル法における輸出手続き」参照）。まず、①特定有害廃棄物等を輸出しようとする者は、経済産業大臣（以下「経産大臣」とする）に外為法第48条第3項に基づく輸出承認の申請を行う（バーゼル法第4条第1項）。②経産大臣は環境汚染を防止するため特に必要のある一定の地域が輸出先である申請については、その申請の写しを環境大臣に送付する（同第4条第2項）。③環境大臣は当該申請を輸入（予定）国に通告し、申請書に記載する特定有害廃棄物等の処分につき、汚染防止に必要な措置がとられているか否かを確認し、④その結果を経産大臣に通知する（同第4条第3項）。さらに、⑤輸入予定国からの同意が環境大臣から経産大臣に送付され、⑥経産大臣は外為法第48条第3項に基づく輸出を承認する（同第4条第4項）。



【図1】バーゼル法における輸出手続き（環境省のホームページ上の情報より（Available at http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=13584&hou_id=11161 (28 December, 2009)）

バーゼル法では、バーゼル条約が締約国に講じることを義務付けた、条約に違反する行為の防止と処罰のための国内法整備等の措置として（同第4条第4項および第9条第5項）、上記①の手續きに関連して、外為法第48条第3項に基づく輸出承認の申請に虚偽の記載等を行い、それにより輸出承認を受けた者については、外為法第70条第1項三十三号の罰則が科せられ、また、外為法第48条第3項に基づく輸出承認を受けずに輸出した者については、外為法第69条の7第1項第四号の罰則が科せられることとなった。

バーゼル条約とバーゼル法はそれぞれの規制対象物の国内処理を原則とし、その国際移動を抑制することを企図しているのに対して（バーゼル条約第4条第2項および同条第9項、バーゼル法第3条²⁾）、外為法は、「外国為替、外国貿易その他の対外取引が自由に行われることを基本とし、対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行うことにより、対外取引の正常な発展並びに我が国又は国際社会の平和及び安全の維持を期し、もつて国際収支の均衡及び通貨の安定を図るとともに我が国経済の健全な発展に寄与することを目的とする」（同第1条）ものである。バーゼル条約・バーゼル法と外為法では、国際取引の捉え方がまったく異なる点については注意する必要がある³⁾。

1-3. バーゼル法による特定有害廃棄物等の輸出規制の問題点

日本はバーゼル法の制定等によってバーゼル条約によって義務付けられた国内実施のための措置を講じたわけであるが、1999年12月に日本からフィリピンに輸出された貨物のなかに、特定有害廃棄物等の一つである「医療系廃棄物」が混入しているとされて、日本とフィリピンの間で外交

²⁾ また、バーゼル法第3条を受けて策定された告示「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律第3条の規定に基づく同条第1号から第4号までに掲げる事項」（平成5年10月7日環境庁・厚生省・通商産業省告示第1号）では、「輸出及び輸入の最小化」、「国内処分への推進」と「輸出の最小化等に係る定期的な検討」について規定されている。

³⁾ Cf. 兼原敦子, 1994, 「国際環境保護と国内法制の整備」『法学教室』第161号, pp. 45-46., 関根孝道, 2005, 「有害廃棄物の越境移動と国際環境正義」『総合政策研究（関西学院大学）』第18号, pp. 115-117.

問題となる事件（いわゆる「ニッソー事件」）が発生した⁴⁾。この事件では、医療系廃棄物が混入しているとされた貨物を、輸出業者が「有価物 古紙（雑多な紙）混入物（プラスチック）」と偽って申請したため、環境庁（当時）が関与する手續き（上記②から⑤の手續き）が完全に抜け落ちるかたちで輸出されてしまった。バーゼル法は、上述の通り、その輸出手續きに外為法の輸出承認手續きを準用しているため（上記①と⑥の手續き）、本件のような虚偽の輸出申請がなされた場合に、経産大臣が疑いをもたなければ、外為法に基づく通常の輸出手續きがなされるのみで、それと並行して、環境省が独自にバーゼル法に基づく手續きを開始するという事は無い。本件を通じて、バーゼル法の輸出規制は、バーゼル条約が設定した「事前通告と同意」をふまえずになされた有害廃棄物等の不法取引の防止のための措置として、極めて脆弱であることが具体的に明らかとなった。

1999年のニッソー事件発生後、バーゼル法を共同主管する環境省と経済産業省（以下「経産省」とする）、さらに、バーゼル法を水際で執行する税関等は、①輸出入しようとする貨物がバーゼル法の規制対象物である特定有害廃棄物等に該当するか否かを判断する基準（該非判断基準）の明確化⁵⁾や、②輸出入業者による「事前相談制度」⁶⁾の利用促進とそこで得られた

⁴⁾ この事件では、日本政府はフィリピン政府によるバーゼル条約違反との指摘を容れて、バーゼル法を共同主管する環境庁（事件当時）、厚生省（事件当時）と通商産業省（事件当時）の三者が輸出した業者に対してバーゼル法に基づく回収と適正処理に係る措置命令を発出したが、これらの命令が履行されなかったため、日本政府が「行政代執行法」（昭和23年5月15日法律第43号）に基づき懸案の貨物を日本に回収して処理した。本件についての詳細は、cf. 鶴田順, 2005, 「国際環境枠組条約における条約実践の動態過程 —1999年産業廃棄物輸出事件を素材にして」城山英明・山本隆司編『融ける境 超える法 第5巻 環境と生命』（東京大学出版会）, pp. 215-219.

⁵⁾ 具体的には、環境省および経産省は、使用済み鉛バッテリー、ポリエチレンテレフタレート製の容器等（廃PETボトル等）、使用済みブラウン管テレビについての該非判断基準を提示している。Cf. 環境省のホームページ上の情報「輸出入をお考えの皆様へ」（Available at <http://www.env.go.jp/recycle/yugai/index1.html> (4 January, 2010)）

⁶⁾ バーゼル法を共同主管する環境省と経産省では、輸出入業者が輸出入しようと考

情報の関係省庁による共有を進め、また、③日本各地でバーゼル法説明会を開催し、再生可能資源の輸出入業者等にバーゼル法等の周知徹底を図る等の措置を講じ、日本におけるバーゼル条約の実効的な実施を模索してきたといえるが、その後も、日本から「再生可能資源」や「中古品」と称して輸出された貨物が、輸出先国の税関で通関できず、日本にシップ・バックされる事例がいくつも発生している⁷。具体的には、バーゼル条約およびバーゼル法の規制対象物に該当する使用済み鉛バッテリー、異物混入などで品質が悪くてリサイクルできないと判断された廃プラスチックや、輸出先国の税関の検査で通電しなかったため中古品とは認められなかったテレビやモニター等が、日本に戻されている。虚偽の輸出承認申請がなされた場合に、「税関で見抜く」ということがない限り、バーゼル法の輸出規制手続きが完全に迂回されたまま輸出されてしまうという問題状況が

えている貨物が、バーゼル法の規制対象である特定有害廃棄物等に該当するか否か等についての助言を与える「事前相談」を受け付けている。この事前相談は、輸出入業者があくまでも任意で、また無料で、利用することができるものであり、バーゼル法に規定された手続きではなく、インフォーマルな制度である。また、事前相談における該非判断は、貨物の現物を調査するのではなく、輸出入業者から提出された輸出入関係書類や貨物の写真をもとになされるものであり、そこで示される判断は「法的判断」ではなく「行政サービス」であるとされる。

⁷ Cf. 環境省のホームページ上の情報「我が国から輸出した貨物の返送に関する情報」(Available at <http://www.env.go.jp/recycle/yugai/shipback/index.html> (4 January, 2010)), 鶴田2005, pp. 207-232., 鶴田順, 2007, 「国際資源循環の現状と課題 —日本から中国への廃プラスチックの輸出に焦点をあてて—」『法学教室』第326号, pp. 6-12. 日本から輸出された貨物が相手国で輸入を認められず、日本に返送(シップ・バック)された事例には、例えば、2006年3月に日本から香港に向けて輸出された貨物に多くの使用済み鉛バッテリーが積載され、環境省および経産省が当該貨物に特定有害廃棄物等が含まれていることを認定し、輸出業者に対して厳重注意を行った事例がある。また、2008年5月に関税法にもとづく輸出申告がなされた貨物について、環境省が輸出申告された貨物に廃棄物処理法における「廃棄物に該当するものが含まれている」と認定し(洗浄等が不十分な廃PETボトルであると思われる)、当該貨物を輸出しようとした業者は「過去に2度も同様の貨物について税関から注意を受けて」いることを指摘しつつも、輸出業者に対して厳重注意を行った事例もある。

依然として存在する⁸。

1-4. 本稿の検討課題

有害廃棄物等の不適正な国際移動を防止するためにとりうる措置としては、①輸出入しようとする貨物がバーゼル法の規制対象物である特定有害廃棄物等に該当するか否かを判断する基準(該非判断基準)の明確化、②当該該非判断に関連しての輸出入業者等による「事前相談制度」の利用促進とそこで得られた情報の関係省庁による共有、③輸出入業者等へのバーゼル法の周知徹底、④バーゼル法に基づく輸出承認申請のあった貨物が「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どうか」についての環境大臣による「確認」の権限行使(バーゼル法第4条第1項)⁹、⑤特定有害廃棄物等を輸出しようとした業者等への行政的・司法的対応等がある。また、有害廃棄物等の不適正な国際移動が発生した場合の対応としては、前述の条約が設定した義務をふまえた、⑥特定有害廃棄物等を輸出した業者等への行政的・司法的対応がある。これまでのところ、日本政府は、上記①から③については積極的に措置を講じているが、⑤と⑥については必ずしも十分な対応をとっているとは言い難い。

本稿では、日本におけるバーゼル条約の実施に関する現状とその課題について、バーゼル条約の国内実施を担保するバーゼル法のあり方とその執行に着目して、次の二つの論点について検討する。検討する論点は、第一に、上記①に関連して、バーゼル条約が設定した規制対象物をふまえたバーゼル法の規制対象の設定のあり方とその問題点(第2章)、第二に、上記⑤と⑥に関連して、税関の貨物検査でバーゼル法の規制対象物の混入が発覚した場合や日本から輸出された貨物がシップ・バックされた場合等における、バーゼル法とその他の国内法による司法的対応の可能性(第3章)の二つである。

⁸ バーゼル法の執行の体制が税関における検査に大きく依存するものであることについては、cf. 島村健・久保はるか・鶴田順・桑原勇進・孫海萍・王天華, 2007, 「国際資源循環の法動態学」 櫻村志郎編『法動態学叢書 水平的秩序 第3巻 規整と自律』(法律文化社), pp. 97-99, 122-123.

⁹ 環境大臣によるバーゼル法に基づく「確認」権限の行使については、cf. 鶴田2005, p. 224.

2. バーゼル法における規制対象の設定

2-1. バーゼル条約の規制対象とバーゼル法の規制対象の連続性

バーゼル法の規制対象物である「特定有害廃棄物等」は、「特定有害廃棄物」（バーゼル法第2条第1項イの「条約附属書Ⅰに掲げる物であって、条約附属書Ⅲに掲げる有害な特性のいずれかを有するもの」と「家庭系廃棄物」（第2条第1項ロの「条約附属書Ⅱに掲げるもの」）等であり、日本政府がバーゼル条約の規制対象物であると解釈した物と直接に重なるという特徴を有する。この点について、日本政府は、バーゼル法の規制対象物について、「規制の対象となる特定有害廃棄物等を条約附属書を引用することにより定義していることから、条約附属書Ⅰ……が改正された場合には、それに対応して本法に基づいて規制の対象となる特定有害廃棄物等の内容も自動的に変更されることになる」（環境庁水質保全局廃棄物問題研究会，1993、『バーゼル新法Q&A』，第一法規，p.126。なお、傍点は筆者による挿入）と述べて、バーゼル条約の規制対象物とバーゼル法の規制対象の連続性を強調している。このようなバーゼル法の規制対象の設定のあり方は、どのように理解したら良いのであろうか。

2-2. 条約の国内実施のための国内法整備の意義

一般的に、条約を国内的に実施するための国内措置について、日本では、日本国憲法第98条第2項で「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定することで条約の最高法規性を認め、条約を国内法制に一般的に編入していると解されていることから（いわゆる「編入（一般的受容）方式」の採用）、仮に条約上の権利や義務を国内的に実施するための国内法令の整備（既存法で対応、既存法の改廃、新規立法やこれらの組み合わせ等）がなされなくても、条約はそのまま国内的に国内法としての効力をもつ¹⁰。そのため、条約を国内的に実施するための国内法整備は、行政機関や司法機関が条約の規定を直接に適用・執行できないときに、それらを確保するための一つ的手段に

¹⁰ ここでの「効力」がいかなるものであるかについては精査する必要があるが、ここでは立ち入らない。

すぎない。しかし、条約を国内的に実施するための国内法整備は、その効果において、いくつかの点できわめて重要な手段といえる¹¹。

まず、日本国憲法は第31条で罪刑法定主義を一般的に保障していることから、条約によって締約国に義務付けられた一定の行為を犯罪であるとして処罰することは、国民の代表で構成される国会の議決によって成立した形式的意味での法律の定めによることなく日本の管轄下にいる私人に強制することはできない。罪刑法定主義は、いかなる行為が犯罪となり、それがいかに処罰されるかをあらかじめ国民に示すことによって、国家の管轄下にいる私人の予測可能性と行動の自由を保障すること等を要請するものであることから、刑罰法規は当該予測可能性を担保する程度の明確性を有する必要がある。ただし、当該予測可能性の保障の観点からは、法律自体によって処罰範囲の明確性が確保されている必要は必ずしもなく、法律の委任を受けた政省令や行政機関の通達等を含めた全体として明確性

¹¹ Cf. 小森光夫，1998，「条約の国内的効力と国内立法」村瀬信也・奥脇直也編『国家管轄権 一国際法と国内法一』(勁草書房)，pp. 554-555。小森教授は、編入（一般的受容）方式を採用する国における条約の国内実施を確保する手段として、国内法整備が有する効果を次の3つに整理している。

第一に、条約の規則は、国内的に実施するうえで既存の国内法との調整を必要とすることが多いことから、条約に対応した国内法を整備することによって、条約と既存の国内法がいかなる点で抵触するかを明確にし、それに基づき両者の抵触を法規範レベルで解決することを可能にする。

第二に、国際公法的な機能を有する条約は、その実現を国内的な実施に依存していることが多く、とりわけ規則の遵守に関わる事前の監視などの行政的な対応を必要とする場合には、条約に対応した国内法を整備することによって、それぞれの担当機関を明確化し、国内的な執行体制づくりが容易となる。

そして、第三に、条約に対応した国内法を整備することによって、司法的機関によって（憲法上は条約の国内的効力が認められているにもかかわらず）条約の直接適用可能性が否定され、条約上の権利や義務が不適用となるという問題を解決することができる。

鶴田による本文の記述は、小森教授による第二の効果の指摘を、警察権限を有する行政機関による条約に対応した国内法令の適用・執行の観点から補足したものである。

が担保されていれば、予測可能性の保障の要請は充足されると解される¹²。

また、行政法には、憲法における「法治主義」の帰結として「法律による行政の原理」があり、この原理の結果として、行政活動は「法律の留保の原則」、すなわち、行政機関が権限を行使するに際して法律の根拠を必要とするという原則の拘束を受ける。その適用範囲については、侵害留保説、社会留保説、全部留保説などの学説上の対立があるが、これらの説のうち、法律の留保の範囲を狭く解する古典的侵害留保説によるとしても、行政機関が国民の権利自由を侵害し、国民に新たな義務や負担を課す場合には、法律の根拠を必要とする¹³。また、法律の留保の原則の目的の一つが行政活動について国民に予測可能性を与えることにあり、行政活動の根拠規範は、そのような目的を達成するのに必要な程度の詳細さ（規律密度）を有する規範である必要がある¹⁴。

バーゼル法の規制対象物は日本政府がバーゼル条約の規制対象物であると「解釈」した物であるが、バーゼル条約の規制対象物は追加されることがあることをふまえると（後述する）、罪刑法定主義が要請する程度の処罰範囲の明確性や「法律の留保」原則が要請する程度の規律密度を有するような国内法令の整備であるといえるかについては精査する必要がある。

2-3. 条約関係規範の動態の国内法による受け止めの課題 ー被覆電線に輸出入の規制に即してー

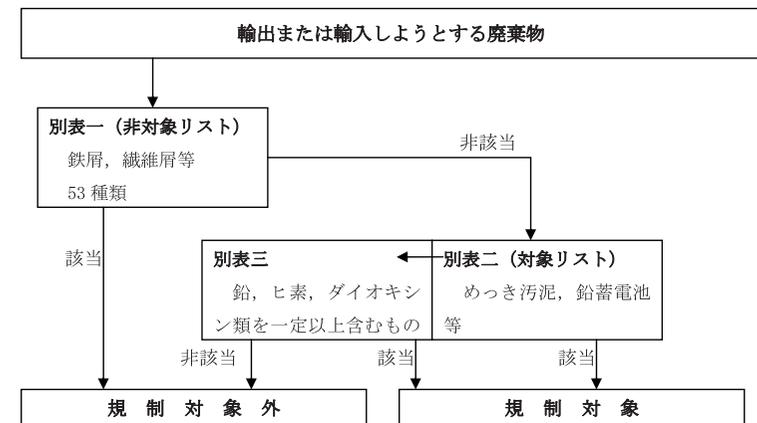
バーゼル条約の規制対象物とバーゼル法の規制対象物の関係については、国際レベルの条約関係規範の動態（条約の締約国会議等における規制対象の具体化・詳細化等）を国内レベルのバーゼル法が必ずしも受け止めていないという問題（問題点①）や、条約では規制対象リスト（附属書Ⅷ）と規制対象外リスト（附属書Ⅸ）を並置しているのに対して、バー

¹² Cf. 佐伯仁志, 2004, 「罪刑法定主義」『法学教室』第284号, p. 52.

¹³ Cf. 成田頼明, 1990, 「国際化と行政法の課題」成田頼明・園部逸男・金子宏・塩野宏・小早川光郎編『行政法の諸問題（下）』（有斐閣）, p. 87.

¹⁴ 法律の留保の原則が求める「規律密度」については、Cf. 宇賀克也, 2006, 『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第2版〕』（有斐閣）, p. 33-35.

ゼル法の規制対象物をリスト化し明確化を図った告示（「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律第2条第1項第1号イに規定する物」（平成10年11月6日・環境庁・厚生省・通商産業省告示第1号）（以下「バーゼル法告示」）¹⁵では、規制対象外リスト（別表第一）を規制対象リスト（別表第二）よりも優先しているために（【図2】「バーゼル法告示における「有害廃棄物等」の同定の流れ」参照）、現状ではバーゼル条約の規制対象物とバーゼル法の規制対象物に齟齬が生じる可能性があるという問題（問題点②）もある。これら二つの問題は相互に関連しているが、以下、具体的に、バーゼル条約による被覆電線の輸出入規制に即して検討してみたい。



【図2】バーゼル法告示における「有害廃棄物等」の同定の流れ

バーゼル条約による被覆電線の輸出入の規制については、インド政府の提案を受けて、2004年10月に開催されたバーゼル条約第7回締約国会議において、規制対象物に追加するか否かが議論され、附属書改正決議（Ⅶ/19）により¹⁶、野焼きの対象にしないこと等を条件に、規制対象外の

¹⁵ バーゼル法との関連におけるバーゼル法告示の法的意味については、cf. 島村健「国際環境条約の国内実施」（本誌所収）。

¹⁶ この改正決議については、cf. “Review or Adjustment of the lists of wastes contained

リストである附属書IXのB1115に「プラスチックで被覆され又は絶縁された金属ケーブル廃棄物」が追加された。ただし、B1115の但し書きには、「A表A1190に含まれるもの……を除く。」とある。このA表とは規制対象リストである附属書VIIIであり、そのA1190も同じ附属書改正決議により追加され、「附属書IIIの特性を示す程度に、コールドタール、PCB、鉛、カドミウムその他の有機ハロゲン化合物又は附属書Iのその他の成分を含み又はこれらにより汚染されたプラスチックで被覆され又は絶縁された金属ケーブル廃棄物」とある。条約附属書VIIIへのA1190追加および条約附属書IXへのB1115追加について、日本政府は、同追加に対応した外務省告示第559号（平成17年6月30日）を官報に掲載しているが、2010年11月末日現在、同追加に対応したバーゼル法告示の改正はなされていない（上記問題点①）。

そのため、電線の輸出入規制は、現行のバーゼル法告示の範囲内でなされることとなるが、結論を先取りすれば、バーゼル条約が要求するよりも限定的な規制にとどまるものと解される。電線に関する現行のバーゼル法告示の規制は、規制対象外リストである別表第一第1項第11号ハに「……電線その他の電気部品又は電子部品のくずであって、直接再使用することが予定されたもの」とあり、これに該当するとの判断がなされれば、規制対象リストである別表第二および別表第三に該当するか否かを確認する必要はなく、規制対象外であるとして処理されることとなる。

しかしながら、このような規制対象物の同定方法は、条約附属書の考え方とも、また、バーゼル法告示の上位規範にあたるバーゼル法の考え方とも異なる。たしかに、バーゼル法告示別表第一第1項第11号ハに対応する条約附属書IXのB1110には、「直接再利用を目的として再生利用又は最終処分を目的としない電気部品及び電子部品（……電線を含む。）」とあるが、これに関連する規制対象リストもあり、条約附属書VIIIのA1180には「電気

部品及び電子部品の廃棄物又はそのくずで、……附属書IIIに掲げる特性のいずれかを有する程度に附属書Iの成分（例えば、カドミウム、水銀、鉛、ポリ塩化ビフェニル）により汚染されているもの」とあり、さらに、電線の規制に適用される改正後の条約附属書VIIIのA1190には「附属書IIIの特性を示す程度に、コールドタール、PCB、鉛、カドミウムその他の成分を含み又はこれらにより汚染されたプラスチックで被覆され又は絶縁された金属ケーブル廃棄物」とある。附属書VIIIのA1180とA1190の関係は、前者が電気部品等一般の廃棄物を対象にする一般規定であるのに対し、後者が電線廃棄物に特化した特別規定であることから、両者の間に抵触がみられる場合は、後者が適用されることとなると解される。

バーゼル法の規制対象物は同法第2条第1項に規定された特定有害廃棄物等であり、上述のように、バーゼル条約の規制対象物と直接に重なるものである。また、バーゼル法の規制対象物が、その下位規範にあたるバーゼル法告示により広狭するというわけではない。そのため、電線の輸出入の規制については、規制対象リストであるバーゼル条約附属書VIIIのA1190（含有率基準）、規制対象外リストである条約附属書IXのB1110（成分が金属のみであるか否かという基準、鉛等の含有率基準と直接再利用の有無という基準を提示している）とB1115（含有率基準および処理方法基準を提示している）の三者により同定されることとなる。現在のバーゼル法告示は、電線の輸出入規制の規制について、本来適用されるべきB1115が適用されず、また、条約附属書IXのB1110を受け止めたバーゼル法告示別表第一第1項第11号は3つの基準を掲げ（成分が金属のみであるか否かという基準（同号イ）、鉛等の含有率基準（同号ロ）と直接再利用の有無という基準（同号ハ））、それらを並置しているため、これらのいずれかの基準を充足すれば規制対象外となる。例えば、輸出入される電線が「直接再使用することが……予定されたもの」（バーゼル法告示別表第一第1項第11号ハ）であれば、同号の他の基準（バーゼル法告示別表第一第1項第11号イおよびロ）の充足を確認することなく、直接再使用されることのみをもって規制対象外となる可能性がある。しかしながら、バーゼル条約の附属書VIIIと附属書IXはいずれかを優先させるという関係にはないため、仮に輸出入される電線が附属書IXのB1110が掲げた基準を充足したとしても、附属書VIIIのA1180およびA1190に該当するか否かの確認は別途必要となる。

in Annexes VIII and IX to the Basel Convention” (UNEP/CHW.7/15, dated at 23 July 2004), pp.1-5., “Report of the Conference of Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal” (UNEP/CHW.7/53, dated at 25 January 2005), p.11 and pp.46-47., 寺園淳, 2009, 「廃棄物 ―ごみの行方を追う」 窪田順平編『モノの越境移動と地球環境問題』(昭和堂), p. 111.

以上をまとめると、電線の輸出入規制については、パーゼル条約では附属書Ⅷと附属書Ⅸの双方に掲げられた諸基準（成分が金属のみであるか否かという基準、鉛等の含有率基準、直接再利用の有無という基準、処理方法基準）が並行的に適用されることで、規制対象の該非判断がなされるのに対して、パーゼル法では告示別表第一に掲げられた諸基準（成分が金属のみであるか否かという基準、鉛等の含有率基準、直接再利用の有無という基準）のうち一つでも充足すれば規制対象外となり、それゆえ、パーゼル条約とパーゼル法では規制対象物の同定に適用される基準が異なり、両者の規制対象に齟齬が生じる可能性があるといえる（上記の問題点②）。

3. 有害廃棄物等の不適正な国際移動への司法的対応の可能性

パーゼル法には輸出罪はあるものの、輸出の予備罪や未遂罪はないため、現状では、税関の貨物検査でパーゼル法の規制対象物の混入が発覚したとしても、パーゼル法の観点からは、その罪を問うことはなく、輸出申請を撤回させることや、輸出しようとした業者を厳重に注意し、当該貨物の適正な処分と再発防止策の策定を求め、貨物の処分方法を記載した顔末書と再発防止策の報告を求める等の行政的対応をとることができるにとどまっている。

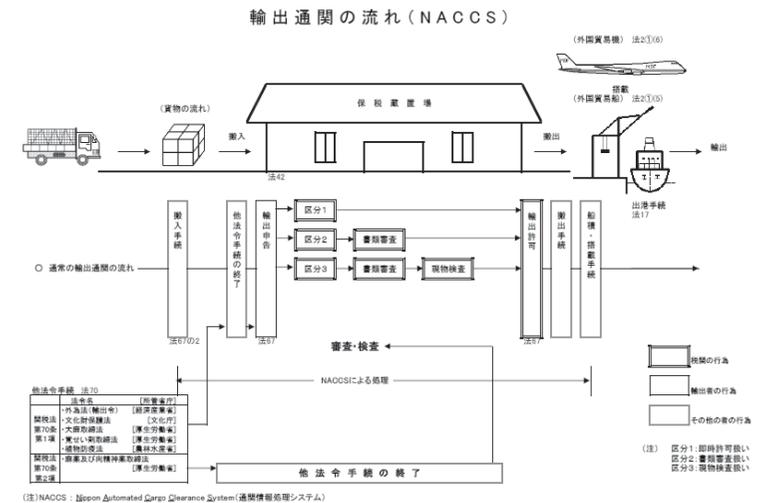
本章では、税関の貨物検査でパーゼル法の規制対象物の混入が発覚した場合や日本から輸出された貨物がシップ・バックされた場合等における、パーゼル法とその他の国内法による司法的対応の可能性について検討する。

3-1. 関税法の輸出手続き

日本から外国に（内国）貨物¹⁷を輸出しようとする者は、「関税法」（昭和27年4月2日法律第61号）に基づき、当該貨物を搬入した保税地域等を管轄する税関の長に輸出申告を行い、税関の検査が必要とされる貨物については検査を受けた後に、輸出の許可を受ける必要がある（関税法第67条、

¹⁷ 関税法において、「内国貨物」とは、「本邦にある貨物で外国貨物でないもの及び本邦の船舶により公海で採捕された水産物をいう。」（関税法第2条第1項第4号）である。

第67条の2）（【図3】「関税法における輸出通関手続きの流れ」参照）。輸出申告は、輸出しようとする貨物の品名、数量および価格その他の必要な事項を記載した輸出申告書に、仕入書（インボイス）、その他必要な書類（下記の「他法令」による輸出許可書や輸出承認書等）を添付して、税関の長に行う（関税法第67条、第68条、第70条）。ただし、パーゼル法による有害廃棄物等の輸出規制のように、貨物が関税法以外の国内法令（税関では「他法令」とよばれている）により輸出の許可、承認、確認や検査済み等を必要とする貨物である場合には¹⁸、輸出申告の審査等の際に、輸出の許可や確認等を受けている旨を税関に証明しなければならない。輸出申告の審査等の際に、他法令により輸出の許可や承認等を受けていることが証明されない限り、関税法による輸出許可がなされることはない（関税法第70条のいわゆる「他法令手続き」）。



【図3】 関税法における輸出通関の手続きの流れ（財務省関税局監修，2007，『関税制度の新たな展開』（日本関税協会），p. 43.）

¹⁸ パーゼル法第4条では、有害廃棄物等を輸出しようとする者は、経産大臣より輸出の「承認」を受ける義務が課され、また、環境大臣より「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」ことの「確認」を受けることとなっている。

3-2. 関税法における輸出罪、輸出の未遂罪と輸出の予備罪

関税法は、「輸出」について、「内国貨物を外国に向けて送り出すことをいう。」（関税法第2条第1項第二号）と定義している。この定義は、あらゆる形態の輸出にあてはまるように最大公約数的な表現がとられている¹⁹。関税法における「輸出」の既遂時期の解釈については、外国仕向船出港説、領海時説、目的地到着時説、目的地陸揚説等も主張されているが、一般的には、関税法は通関によって貨物の輸出入を管理するものであることから、輸出の既遂時期も、通関線を突破して税関の輸出規制から離脱する段階、すなわち、貨物を保税地域等に搬入し、税関の検査を受け、税関より輸出の許可を受け、外国に仕向けられた船舶に外国に向けられた貨物を積み込むことをもって既遂時期と解されている（最判昭35年12月22日刑集第14巻第14号2183頁）。

したがって、当該船舶が日本の領海外に出るか否かにかかわらず、関税法に基づく輸出許可を受けることなく外国仕向船に貨物を積み込みことにより無許可輸出の罪の既遂となる（福岡高裁判昭25年12月25日高刑特第15号185頁）²⁰。

また、前述のシップ・バックの事例のように、たとえその貨物を外国に陸揚げしないでそのまま日本へ持ち帰ったとしても、無許可輸出の罪の既遂に影響を及ぼすものではないと解されている（東京高裁判昭26年6月9日高刑集第4巻第6号657頁）²¹。

「輸出」とは、外国に向けて貨物を送り出す行為が実行行為であるから、その行為に着手したときが実行の着手時期となり、未遂罪を問うことが可能となる時期である。具体的には、外国仕向船に貨物を積載しようとした行為は輸出の実行行為への着手に該当し、当該貨物が関税法に基づく輸出許可を受けていなければ、無許可輸出の未遂罪を問うことが可能となる

¹⁹ Cf. 植村立朗, 1996, 「関税法」『注解特別刑法 補巻(3)』（青林書院）, p. 49.

²⁰ 関税法の無許可輸出入罪の成立のために必要となる犯意は、輸出入しようとする貨物について、税関の輸出入の許可が得られていないことを認識しながら、これを不正に輸出入しようとする意思が必要であると解される。Cf. 土本武司, 2000, 『2訂版 最新関税犯則論』（東京法令出版株式会社）, p. 127.

²¹ Cf. 伊藤寧, 1981, 『関税処罰法』（中央法規出版）, pp. 170-172.

（大判昭8年4月25日刑集12巻6号488頁、福岡高判昭29年2月12日高刑集7巻2号116頁）。

予備は未遂に至らないものであるが、その成立する時期について、判例はほとんどない。予備は未遂と比べると危険の程度は未遂ほど具体的に切迫したものでなくても足りるため、その成立の範囲は相当広範であるが、輸出しようとする貨物を積載するという実行行為には達しなくても、輸出のための単なる準備行為の範囲を超えて、貨物の積載行為に接着近接する行為に入ったときに、当該貨物が関税法に基づく輸出許可を受けていなければ、無許可輸出の予備罪を問うことが可能となると解される。

3-3. シップ・バックされた貨物への司法的対応の可能性

パーゼル法には輸出罪はあるものの、輸出の未遂罪と予備罪はないため、現状では、外国仕向船に輸出しようとする貨物の積載前の税関での検査でパーゼル法の規制対象物の混入が発覚したとしても、パーゼル法の観点からは、その罪を問うことはできない。しかしながら、日本から「再生可能資源」や「中古品」と称して輸出された貨物の中に、パーゼル条約の規制対象物である使用済み鉛バッテリー等の混入が発覚し、輸出先国の税関で通関できず、日本にシップ・バックされ、日本政府としてもパーゼル条約およびパーゼル法の規制対象物の混入を認定できたという場合には、パーゼル法および関税法における「輸出」の既遂にあたることから、上述のような厳重注意等の行政的対応をとるのみならず、パーゼル法の観点からは、同法第4条の「輸出の承認を受ける義務」を履行していないことから、外為法の不承認輸出罪（外為法第69条の7第1項第四号）の容疑で、また、関税法の観点からは、虚偽申告罪（関税法第111条第1項第二号）や無許可輸出罪（関税法第111条第1項第一号）等の容疑で²²、輸出業者等の捜査、

²² 関税法における虚偽申告罪と無許可輸出罪の関係については、前者は輸出等の申告の際に虚偽の申告等をすれば成立するのに対して、後者は許可を受けることなく貨物を輸出することで成立することから、両罪は別個の行為を対象としており、形式的には併合罪の関係にあると解される。そして、無許可輸出罪の成立には「輸出許可を受けていない」ことが必要であるが、税関での貨物検査等の結果として発出される輸出許可の効力範囲については、最高裁昭和45年10月21日大法廷判決（刑集

逮捕および処罰等の司法的対応をとることが可能であると解される。

3-4. 「本船扱い」の貨物への司法的対応の可能性

関税法において、輸出申告は、原則として、輸出される貨物を保税地域等に搬入した後に行うこととなっているが、例外的に、関税法第67条の2第1項第一号および「関税法施行令」（昭和29年6月19日政令第150号）第59条の4に基づき、貨物を保税地域等に入れずに、貨物を外国貿易船に積み込んだままの状態輸出申告を行い、当該船上で貨物の検査を受け、輸出の許可を受けるとする方法がとられることがある。いわゆる「本船扱い」とよばれる方法であり、日本から諸外国への鉄スクラップの輸出の通関においてもこのような方法が採られることがある。本船扱いによる検査がなされる時点の状況は、未だ関税法に基づく輸出許可は発出されていないものの、貨物の積み込みはなされているという状況であり、このような状況は輸出の既遂に達していると解して良いのかという問題がある。関税法における「輸入」は「外国から本邦に到着した貨物（外国の船舶により公海で採捕された水産物を含む。）又は輸出の許可を受けた貨物を本邦に（保税地域を経由するものについては、保税地域を経て本邦に）引き取ること」（関税法第2条第1項第一号）であり、保税地域等を経由する場合と経由しない場合を分けて捉えることが明定されているのに対し、「輸出」には

第24巻第11号1480頁）は、「輸出許可の効力は、輸出申告書に記載された貨物と同一か、少なくともこれと同一性の認められる貨物に及ぶだけであって、それ以外の貨物には及ばないものと解するのが相当である」と判示しており、輸出申告書と現実に輸出される貨物の同一性の有無で判断するとしている。

輸出申告書と現実に輸出される貨物の「同一性」の有無の判断方法について、植村立朗は次のように整理している。「許可の及ぶ貨物の範囲を同一の貨物だけに限定せず、同一性の認められる貨物にまで広げているのは、非代替物であれば他の貨物では許可の効力が及ぶとはいえないとしても、代替物の場合は必ずしも同一物でなくても許可の効力が及ぶことを否定する必要がない場合もあること、換言すれば、許可の範囲を硬直的に解釈するのではなく、具体的に妥当な範囲に画そうとすることが考慮されていよう。そうすると、貨物の同一又は同一性の判断は、輸出入許可制度の目的に照らし、取引の実情を考慮しつつ、相当と認められるような形で行えばよいといえる。」（植村，p. 50.）

そのような区別がない。この点を強く解すれば、あらゆる輸出について、前述の通り、外国仕向船への外国に向けられた貨物の積載をもって既遂時期と解することが妥当ということになり、本船扱いで検査を受ける貨物の輸出については、輸出の既遂に達していると解することができることから、上記のような司法的対応をとることが可能であると解される。また、仮に輸出が既遂に達しているとの解釈が困難であるとしても、外国に向けて貨物を送り出すという行為が輸出の実行行為であり、少なくとも、外国仕向船への貨物の積載は輸出という実行行為への着手は肯定できることから²³、関税法の観点から無許可輸出の未遂罪（関税法第111条第3項）の容疑で司法的対応をとることが可能であると解される。

3-5. 関税法における他法令手続きと虚偽申告罪の成立の関係

関税法の輸出手続きでは、いわゆる「他法令」により輸出の許可や承認等を必要されている貨物である場合には、輸出しようとする者は、関税法に基づく輸出申告を行う際に、他法令により輸出の許可や承認等を受けている旨を税関に証明しなければならず、税関は、他法令による輸出の許可や承認等を受けていることが証明されない限り、輸出許可を行うことはない（関税法第70条第3項）。通常は、輸出しようとする者が、税関に関税法に基づく輸出申告を行う前に、輸出しようとする貨物がバーゼル法や廃棄物処理法の規制対象物であるか否かの該非判断がなされ、規制対象物であるとの判断がなされれば、他法令による許可や承認等を受けることとなっている。そのため、税関の貨物検査でバーゼル法や廃棄物処理法の規制対象物である可能性のあるものの混入等が発覚したが、他法令による許可や承認等を受けていないという場合には、当該貨物を輸出しようとする業者に対して、バーゼル法や廃棄物処理法の所管省庁に当該貨物がこれらの規制対象物であるか否かを照会するように指導し、さらに、規制対象物に該当するとなればバーゼル法や廃棄物処理法の輸出手続きをとるように指導することとなる。バーゼル法や廃棄物処理法における輸出手続きを故意²⁴に迂回しようとしたことが明らかな事案でない限り、税関が関税法の

²³ Cf. 植村1996, p. 56.

²⁴ 関税法の虚偽申告罪の成立のために必要となる犯意は、「申告等をする際に、そ

虚偽申告罪（関税法第111条第1項第2号）の容疑で対応することは困難である。また、税関が関税法の虚偽申告罪で対応するとしても²⁵、税関長による行政処分である「通告処分」²⁶にとどまり、罰金が支払われれば、税関長等による検察官への関税法に基づく告発を通じての司法的対応に移

の申告等をする事項が虚偽であることの認識があれば足りる」（植村1996, pp. 73-74.）と解されている。

²⁵ 関税法の虚偽申告罪の既遂時期は、虚偽申告については、当該申告を行った時期であり、また、虚偽書類提出については、当該書類を提出した時期であると解される。虚偽申告罪の成立には、虚偽申告や虚偽書類の提出等の結果として、税関職員が欺罔され、誤った決定をすることを必要としない。Cf. 伊藤寧, 1981, 『関税処罰法』(中央法規出版), p. 222, 植村1996, p. 74.

²⁶ 通告処分とは、関税法の犯則事件の調査によって税務行政庁が犯則の心証を得た場合に、その理由を明示したうえで、罰金または料科に相当する金額、没収に該当する物品等を指定の場所に納付すべきことを税務行政庁が通告し、反則者が原則二十日日以内に履行したときは、当該犯則について告発を行わないとする行政処分である（関税法第138条、第139条）。Cf. 財務省関税局監修, 2007, 『関税制度の新たな展開』(日本関税協会), p. 6.

なお、関税法に基づく無許可輸出入事犯の告発処分と通告処分のそれぞれ件数については【表1】を、また、虚偽申告事犯の告発処分と通告処分のそれぞれ件数については【表2】を参照。

【表1】関税法に基づく無許可輸出入事犯の告発処分と通告処分の件数（財務省のホームページ上の報道発表「平成21年の全国の税関における関税法違反事件の取締り状況」(Available at <http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/ka220201.pdf> (15 March, 2010))より作成)

| | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 告発処分 | 15 | 9 | 19 | 11 | 22 |
| 通告処分 | 91 | 174 | 176 | 127 | 167 |

【表2】関税法に基づく虚偽申告事犯の告発処分と通告処分の件数（財務省のホームページ上の報道発表「平成21年の全国の税関における関税法違反事件の取締り状況」(Available at <http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/ka220201.pdf> (15 March, 2010))より作成)

| | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 告発処分 | 2 | 3 | 14 | 3 | 8 |
| 通告処分 | 13 | 32 | 42 | 16 | 9 |

行することはない。

3-6. 廃棄物処理法による司法的対応の可能性

バーゼル法の規制対象物が税関の検査段階で発覚した場合の司法的に対応について、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年12月25日法律第135号)(以下「廃棄物処理法」とする)による対応としては、①廃棄物処理法における輸出の予備罪や未遂罪による対応、②廃棄物処理法に基づく報告徴収に係る権限行使による対応の2つが考えられる²⁷。

①については、2004年の日本から中華人民共和国の山東省青島への廃プラスチックの不適正な輸出事例²⁸の発生等をうけて、2005年の廃棄物処理法の改正では、環境大臣の確認を受けずに廃棄物を輸出した者は「五年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金」(同第25条第1項第12号)に処せられることとなり、罰則の引き上げがなされ、また、廃棄物の無確認輸出の「未遂罪」(同第25条第2項、罰則は同第25条第1項と同じく「五年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金」である)と「予備罪」(同第27条、罰則は「二年以下の懲役若しくは二百万円以下の罰金」である)が新設された²⁹。

²⁷ ただし、取引価値を有する特定有害廃棄物等については、廃棄物処理法における「廃棄物」には該当しないと解される可能性が高い。

²⁸ 2004年4月、山東省青島の税関と出入検査検疫局は、日本から輸出された貨物に家庭系廃棄物が多数混入していることを発見し、同年5月8日、国家質量監督検査検疫総局(以下「国家質検総局」とする)は、日本から輸出される廃プラスチックに係る船積み前検査の申請の受け付けを一時停止した。日本から中国に再生可能資源を輸出する場合には、輸出貨物が中国政府によって世界各地に設立されている船積み前検査機関による検査に合格し、その旨の記載のある証明書を検査機関から取得することが義務付けられているため、検査の申請の受け付けの一時停止は、事実上、中国政府による日本からの廃プラスチックの輸入禁止措置となった。中国政府は、本件貨物をバーゼル条約と中国の環境保護規制基準に違反するものとして、日本政府に厳正な対処を求め、輸入再開の条件として、懸案の貨物の日本への返送、廃プラスチック購入者への懸案の貨物の輸出業者からの補償、日本政府による再発防止措置の三点を求め、これらの条件が一部充たされて、2005年9月20日より、日本からの廃プラスチックの輸入が再開された。本件についての詳細は、Cf. 鶴田2007, pp. 9-12.

²⁹ 廃棄物処理法の2005年の改正については、Cf. 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル

なお、環境大臣の確認を受けずに廃棄物の輸出等を行った者が代表者等を務める法人についても、輸出罪と輸出の未遂罪については「三億円以下の罰金刑」、輸出の予備罪については三百万円以下の罰金刑が科せられることとなっている（同第32条）。

廃棄物処理法では、「無確認輸出罪」の成立を「実際に船舶等に廃棄物を積み込み終え」た時点で、「無確認輸出の未遂罪」の成立を「通関手続のための輸出申告の時点（通関手続を経ない場合には船積みの開始等の時点）」で、また、「無確認輸出の予備罪」の成立を「無確認輸出をする目的で搬入予定地域に廃棄物を搬入する」等した時点で捉えるとの解釈がなされている³⁰。

廃棄物処理法に無確認輸出の予備罪と未遂罪が新設される以前においては、船舶への積み込み以前の税関による積荷検査等の輸出通関手続きの段階で同法における廃棄物を発見したとしても、その段階で輸出申告を撤回すれば罪を問われず、無確認輸出行為に対する十分な抑止的効果が働いていないという問題があった³¹。廃棄物処理法における未遂罪と予備罪の新設はこのような問題の克服を企図したものである。

2010年3月2日、環境省は、大阪府八尾警察署に対して、使用済み冷蔵庫45台を廃品回収業者等から処理費用を受領（逆有償）して引き取った後、野外に保管し、特段の処理を行うことなく、2009年10月にミャンマーに中古利用名目で輸出しようとして関税法に基づき輸出申告を行った法人（S社）とその代表者について、当該冷蔵庫は物の性状、排出の状況、通常の取扱い形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案した結果、廃棄物処理法における廃棄物と判断されることから、廃棄物処理法の無確認輸出の未遂罪で告発を行った³²。その後、S社とその代表者は、2010年6月

ル対策部、2005、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律等の一部を改正する法律」『ジュリスト』第1299号、p. 99.、嘉屋朋信、2005、「大規模不法投棄、無確認輸出等廃棄物の不適正処理に対する対応を強化」『時の法令』第1746号、pp. 34-35.、瀧口博明、2006、「3Rイニシアティブの進展」『廃棄物学会誌』第17号第2号、p. 67.

³⁰ Cf. 嘉屋2005, pp. 34-35.

³¹ Cf. 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部2005, p. 99.、嘉屋 2005, pp. 34-35.

³² Cf. 本件に関する環境省のホームページ上の報道発表資料「祝氏貿易株式会社の

4日、大阪地方検察庁により起訴され、公判を経て、同年7月27日、大阪地方裁判所により有罪判決を言い渡され、同年8月11日、有罪が確定した。本件は2005年の改正で廃棄物処理法に輸出の未遂罪が新設されて以降、初めての適用事例である。

また、②に関連しては、2004年1月に、東京の商社会社の社長が、「木炭粉末」であると偽って、軽油精製の過程で出る産業廃棄物である「硫酸スラッジ」約154トン、名古屋港から中華人民共和国に不正に輸出しようとした事件がある。本件では、2004年8月には環境省大臣官房廃棄物リサイクル対策部が廃棄物処理法違反（環境大臣による報告徴収における虚偽報告の罪）で愛知県警察に告発し、また、2005年8月には名古屋税関が関税法違反（無許可輸出および虚偽申告の罪）で愛知県警察に告発した。

廃棄物処理法違反容疑に係る告発について（お知らせ）」（Available at <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=12213> (14 September, 2010)), および環境省近畿地方環境事務所のホームページ上の情報「【お知らせ】廃棄物処理法違反に問われていた祝氏貿易株式会社の有罪が確定」（Available at http://kinki.env.go.jp/to_2010/0820a.html (14 September, 2010)).