

廃掃法施行 50 年の振り返りと今後の展望

第1回 汚物掃除法から廃棄物処理法へ 1900年～1970年

北村 喜宣 上智大学法学部教授
KITAMURA YOSHINOBU

1960年京都市生まれ。専攻は、環境法学、行政法学、政策法務論。廃棄物処理法に関する著書として、『産業廃棄物への法政策対応』（第一法規出版、1998年）、『揺れ動く産業廃棄物法制』（第一法規出版、2003年）、『産業廃棄物法改革の到達点』（グリニッシュ・ピレッジ、2007年）、『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）。最近は、絶対的資源制約時代において、持続可能な企業活動を支える循環法制度のあり方に強い関心を寄せている。法科大学院の定番環境法テキストである『環境法第5版』（弘文堂）を、2020年9月に刊行予定。



1. 日本の廃棄物法制の展開

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（廃棄物処理法）が1970年に制定されてから、本年で50周年を迎える。（公社）全国産業資源循環連合会が発行している『いんだすと』誌は、2020年1月号を「〔特集〕廃棄物処理法50周年を迎えて：半世紀を回顧し未来を考える」とし、各界からの記事を収録している。そのほかにも、関係誌が特集を組むだろう。2020年は、同法制定以来のにぎやかな年になりそうである。

たしかに、制定以来半世紀という廃棄物処理法は、相当に長い歴史を持っている。しかし、日本の廃棄物法制のなかで、これが最長というわけではない。現在のところ、第1位は、1900年（明治33年）に制定され1954年に廃止された汚物掃除法であり、54年の歴史を持っている。近いうちに廃棄物処理法にその座を譲ることになるが、近代日本の公衆衛生を支えたこの法律のことを、我々は忘れてはならない。

汚物掃除法は、清掃法の制定に伴い、同法の附則2項によって廃止された。ところが、後継法たる清掃法の命は、その後のわずか16年であった。同法は、1970年の第64回臨時国会（公害国会）において全部改正され、廃棄物処理法となったのである。54年と16年。社会経済の変化の度合いが、汚物掃除法時代と清掃法時代とでは格段に異なっていたことが推察される。本稿では、汚物掃除法の制定から廃棄物処理法の制定に至るまでの70年間を、関係資料を踏まえて素描する。

2. 汚物掃除法

(1) 制定の背景

汚物掃除法制定の背景事情については、詳細な研究がある※1。それを参照しつつ、同法をみてみよう。

同法が制定された1900年とは、どのような時期だったのだろうか。世界史では「義和団の乱」、日本史では「津田梅子による女子英学塾開学」といった出来事があった。公衆衛生史の観点からは、世界的なコレラやペストの流行があげられる。国内においても、「東京市がペスト予防のため鼠の買上げを開始」といったニュースがみられる。汚物掃除法も、そうした世情のなかにあった。同法が「成立する背景には、感染症とりわけ毎年流行を繰り返して多数の死者を出していたコレラ、さらに明治三二年に上陸し、大きな流行こそなかったものの人々を恐怖に陥れたペストの存在がありました。汚物掃除法の成立に、伝染病予防対策としての環境整備が背景にあったことは明らか」※2である。推計人口約3,600万人～約3,800万人の時代に、年間約10万人（約3%）がコレラ死していたのである。

(2) 法律の概要

汚物掃除法は、目的規定もない全文11カ条の小さな法律である。同法には、対象とする「汚物」に関する定義規定はない。それは、同法施行規則に委ねられている。それによれば、「塵芥汚泥汚水及尿尿」（1条）であった。その処理責任であ

※1 溝入茂『明治日本のごみ対策：汚物掃除法はどのようにして成立したか』（リサイクル文化社、2007年）。

※2 同前書6～7頁。

るが、同法は、「土地ノ所有者…ハ…汚物ヲ掃除シ清潔ヲ保持スルノ義務ヲ負フ」(1条)とし、「市ハ…汚物ヲ処分スルノ義務ヲ負フ」(3条)としていた。これは、現在の廃棄物処理法に至るまで、一貫して保持されている法政策原則である。ただ、処理責任を負うのは「市」であり、「町村」は含まれていなかった。

なお、尿尿については、農家が各戸をまわって汲み取りをし、いわゆる「野ツボ」に入れて発酵させ、肥料として利用している実態があった。汲み取らせてもらう代わりに野菜が提供されたという話も耳にする。汚物掃除法施行規則22条は、尿尿を市の処分責任から「當分ノ内」適用除外していた。尿尿は「汚物であるが有価物であるがゆえに汚物でない」という状況にあった^{※3}。同法および同法施行規則は、数次の改正を経て、54年の役割を終える^{※4}。

3. 清掃法

(1) 制定の背景

清掃法は、「汚物を衛生的に処理し、生活環境を清潔にすることにより、公衆衛生の向上を図る」(1条)ことを目的に、1954年の第19回国会において成立した^{※5}。その提案理由は、以下の通りである。「清掃事業の能率的な運営によつて生活環境を清潔に保つことが環境衛生対策の第一歩であることは今さら申すまでもありませんが、現在清掃事業の根拠法規となつておりますものは、明治三十三年の制定にかかる汚物掃除法であります。しかるに現行法制度五十数年間における都市の発展、人口の増加、産業の発展等は著しいものがあり、その反面公衆衛生、なかなづく衛生工学は長足の進歩を示しておりますので、現行法は今日の社会情勢に即応した清掃事

業を行う上において、もはや十分にその機能をはたすことができなくなつたのであります。かかる事情にかんがみ清掃事業の効率的な運営をはかるために、本法案を提案いたした次第^{※6}であった。「公衆衛生」とあるように、清掃法は、日本国憲法25条2項を踏まえ、同条1項が規定する生存権を具体化する法律であることがわかる。

時はまさに、1955年から始まったとされる18年間の高度経済成長期の入り口であった。1950年には朝鮮特需も発生しており、1900年制定の汚物掃除法ではいかんともしがたいう状況であったことは、十分に理解できる。

(2) 法律の概要

制定時の清掃法は、全文26カ条であった。廃棄物処理法による全部改正時には、5カ条増えている^{※7}。提案説明によれば、清掃法には、7つの柱があった^{※8}。①清掃事業における市町村、都道府県および国の責務を明らかにするとともに国民の積極的な協力について規定すること、②清掃の対象となる汚物について、実態に即応して汚物掃除法から変更を加えたこと、③清掃の必要性の地域差を考慮して特別清掃地域制度を設けるとともに季節的清掃地域制度を設けたこと、④両地域においてはみだりに汚物の投棄を禁止するとともに、尿尿については、一定の方法によらなければ肥料としての使用を禁止したこと、⑤清掃施設に関して、尿尿浄化槽・尿尿消化槽の維持管理基準を定めるとともに、都道府県知事による措置命令制度を設けたこと、⑥特別清掃地域内における汚物取扱業に市町村長の許可を要するとしたこと、⑦公共水域、一定海域には、みだりに糞尿を捨てることを禁止し、大掃除の施行を規定したこと。清掃法は内閣提出法案であったが、

※3 もっとも、1960年代後半になると、「家庭の方が手ぬぐいを渡していた」という話を、上智大学法科大学院エコロジー・ロー・セミナー(2020年2月22日)における講演、坂本弘道「環境行政と廃棄物」においてうかがった。まさに、逆有償となつたのである。

※4 汚物掃除法の実施状況については、溝入茂『廃棄物法制：半世紀の変遷』(リサイクル文化社、2009年)1頁以下参照。

※5 そもそも清掃法案は、参議院議員提案として提出された。1953年に成立寸前まで至ったが、吉田茂総理大臣のいわゆる「バカヤロー解散」によって、審議未了廃案となつたのである。この経緯については、溝入・前註4書10頁以下参照。

※6 第19回国会衆議院厚生委員会議録4号(1954年2月1日)4頁[草葉隆圓・厚生大臣説明]。

※7 清掃法については、田中正一郎『清掃法の解説』(日本環境衛生協会、1966年)、八木美雄「戦後の廃棄物行政の変遷について」廃棄物学会誌17巻6号(2006年)349頁以下参照。

※8 第19回国会衆議院厚生委員会議録4号(1954年2月1日)4頁[草葉隆圓・厚生大臣説明]参照。

衆参両院における議員修正を受けて可決成立している※9。

汚物掃除法との比較でいくつかの点を確認しておこう。第1は、対象となる「汚物」である。これは、本法で、「ごみ、燃えがら、汚でい、ふん尿及び犬、ねこ、ねずみ等の死体」(3条)と定義された※10。実質的に、それほどの違いはないように見えるが、「汚水」は含まれていない※11。汚物の投棄禁止は、直罰制で禁止されたが(11条、24条)、それは、特別清掃区域・季節的清掃区域等に限定された。それ以外の場所においてなら、汚物の投棄は禁止対象にならなかった。また、公共水域に投棄して処罰されるのはごみとふん尿だけであるなど、相当に複雑な規制であった。

第2は、汚物取扱業者である。これについては、法案審議において、いくつかのやりとりがあった。し尿汲取り業者が念頭に置かれているが、汚物掃除法時代には、「一般の家庭からはくみとり料をとり、農民に高く売りつけている。このために相当莫大な金をもうけているいわゆるボスが多くの町におる」※12という指摘があった。これに対しては、「屎尿処理業者はざわめて複雑な業態でありまして、…ボス化もしている場合もありましょうし、さらに相当の利益も得ており、実に困った問題」であるため、「市の直営でやるのが正しかろうというふうに考えております。」とされた。しかし、「直営に切りかえるということになると、市の当局はほとんど命がけでやらなければならぬ」ため、「とりあえず市町村長の許可を受ける仕組みにいたしまして…幾つかの条件をつけて、その条件に当らぬ場合には許可を取消すという仕組みを考えておる」※13ということになったのである。ごみなどについても、「各都市とも直営

のみによつて清掃事業を行なつておるところは殆どございませぬ。大部分が直営及び請負の二つの形態によつて行われております。…請負によります経費は極めて割高につきまして、これが結局市民に大きな負担となつておるわけで、又この請負というようなものが…ごみをとりに来ないとか、或いはチップを要求するとか…の問題」※14があるという状況にあった。「直営」という文言が、現業公務員による事業と許可業者による事業の両者を含んでいる点に注意したい※15。

第3は、産業起因の汚物である。これに関しては、「ごみというものの中に、…工場から排出される特殊の汚物というようなものも含めております」※16とされ、この整理にもとづいて、特殊汚物処理制度(8条)が規定された。これは、衆議院修正によるもので、その趣旨は、「業務上その他の事由で多量の汚物を排出する場合においても、その収集処分をすべて市町村長の責任とすることは、一部の者のために市町村長の責任を過重ならしめるうらみがあるので、かかる場合は当該経営者その他に対し、市町村長がその汚物を処分することを命じ得るようにした」※17というものである。しかし、現実には、この制度は活用されず、「事実上産業廃棄物の大部分の処理は事業者の恣意に任されてきた」※18のである。なお、同法の研究書は、「厚生省令で適用範囲を決めるので行き過ぎとならないよう通産当局とよく相談するということでおおむね通産当局の了解を求めているとした」※19という政府委員の説明を紹介するが、清掃法にはその委任の根拠となる規定はみられないし、同法施行規則にも、具体的範囲に関する規定はみられない※20。

※9 衆議院における修正の内容については、第19回国会参議院厚生委員会会議録10号(1954年2月23日)4～5頁[安井大吉・衆議院議員説明]、参議院におけるそれについては、同会議録27号(1954年4月13日)7頁[堂森芳夫・委員説明]参照。

※10 「ごみ」という文言が使用される経緯については、溝入・前註4書22～23頁参照。

※11 田中・前註7書4頁参照。

※12 第19回国会衆議院厚生委員会会議録4号(1954年2月1日)9頁[杉山元治郎・委員質問]。溝入・前註4書43頁も参照。

※13 引用部分は、第19回国会衆議院厚生委員会会議録4号(1954年2月1日)9頁[楠本正康・厚生技官(公衆衛生局環境衛生部長)答弁]。

※14 第19回国会参議院厚生委員会会議録10号(1954年2月23日)3頁[楠本正康・厚生省公衆衛生局環境衛生部長説明]。溝入・前註4書41頁も参照。

※15 溝入・前註4書43頁も参照。

※16 第19回国会衆議院厚生委員会会議録13号(1954年3月23日)3頁[楠本正康・厚生技官(公衆衛生局環境衛生部長)答弁]。

※17 第19回国会衆議院厚生委員会会議録13号(1954年3月11日)1頁[越智茂・委員説明]。

※18 瀬田公和+江利川毅『逐条解説廃棄物処理法』(帝国地方行政学会、1972年)19頁。八木・前註7論文357頁も参照。

※19 溝入・前註4書27～28頁。田中・前註7書46頁以下も参照。

※20 瀬田+江利川・前註18書18頁は、「膨大な産業廃棄物の処理の実態は、ほとんど明らかになっていない。…野積み状態での放置も相当多いと思われる。」とする。市町村長の権限行使が的確にされなかったのはなぜだろうか。産業界への配慮が政府方針であるとすれば、何らかの通知なりが出されて、権限行使を封印していたのだろうか。

しかし、後に、廃棄物処理法施行令 2 条においてなされた「業種限定」の原型的発想がここにみられる点に注目しておきたい。「19 種類の産業廃棄物のうち、紙くず、木くず、繊維くず、動植物性残渣、動物の糞尿、動物の死体の 6 種類は、多量な排出が見込まれる業種の廃棄物に限定した。」という説明がされている^{※21}。多量排出性が業種限定のひとつの理由なのである。

法案審議時間の相当部分は、ふん尿処理をめぐる制度に関するものであった。たしかに、「日本に参りました医学者であり文学者であるデユハーメルさんは尿尿のくみ取り状況を見て、日本を観光する気にはならなくなつたと言つて歸つた。まことにおはずかしい限りであります。」^{※22}と政府も認識する状況であったから、急を要するのは、そちらへの対応なのであった。しかし、「特殊の汚物」に対する本格的対応を規定しないままに制定された清掃法は、ほどなくその限界を露呈することになり、必然的に廃棄物処理法の制定へとつながる。

4. そして、廃棄物処理法へ

清掃法改正の動きは、1960 年代後半から具体化する^{※23}。高度経済成長期のピークを迎え、旺盛な産業活動から排出される「汚物」は、量と質のいずれにおいても、清掃法の枠組みで受け止められるものではなかった。新たな法制度の目的については、次のような認識が示されている。

「清掃法の基本的な体系をくずす意思はございません。都市廃棄物あるいは産業廃棄物といわれるものの中において、市町村の手によっては最終的に処理、処分の不可能なもの

いろいろな種類のものがあると思います。これについては都道府県を事業主体とする広域的な処理計画にゆだねてまいりたいという基本的な考え方を今日あらためて確立した」「現行清掃法の中に都市廃棄物あるいは産業廃棄物というものを対象とした条文をはっきり起こす」^{※24} というのである（下線筆者）。

産業廃棄物処理の観点からは、下線部が興味深い。清掃法のもとでは、主たる対象であった家庭系汚物については、市町村が処理責任を負っていた。それとの平行で、事業系汚物については、都道府県を「事業主体」として、これに処理責任を負わせる発想があったことがみてとれる。

しかし、この答弁の 3 か月後に制定された廃棄物処理法においては、そうはならなかった^{※25}。法案提案理由にあるように、「事業活動に伴って生ずる産業廃棄物につきまして、事業者がみずから処理する責任を明確にする」ことが原則とされ、「産業廃棄物のうち、一般廃棄物とあわせて処理することができるものなどの処理は市町村が行ない、主として広域的に処理することが適当なものの処理は都道府県が行なうこともできる」^{※26} となったのである^{※27}。

どのようなやりとりがあったのだろうか。廃棄物処理法の成立に至る最後の 1 年は、日本の廃棄物法制にとって、まことに「濃い時間」であったようである^{※28}。

※ 21 横田勇「公害の時代の廃棄物処理を振り返る」生活と環境 65 巻 1 号（2020 年）12 頁以下・15 頁。

※ 22 第 19 回国会衆議院厚生委員会議録 4 号（1954 年 2 月 1 日）9 頁 [楠本正康・厚生技官（公衆衛生局環境衛生部長）答弁]。

※ 23 その状況については、溝入・前註 4 書 56 頁以下のほか、黒田隆幸『産業公害の終着駅・産業廃棄物：大阪都市産業公害外史【産廃篇】』（同友館、1996 年）参照。

※ 24 参議院決算委員会（第 63 回国会閉会後）会議録 5 号（1970 年 9 月 3 日）1 頁 [橋本龍太郎・厚生政務次官答弁]。

※ 25 内閣提出法案として上程された法案の名称は、「廃棄物処理法案」であった。これが、議員修正を受けて現行法のようになる。この点に関して、溝入・前註 4 書 63 頁は、「まず当て馬を置いてその後……という厚生官僚の高等戦術？」と評している。

※ 26 引用部分は、第 64 回国会衆議院社会労働委員会議録 1 号（1970 年 12 月 3 日）6 頁 [内田常雄・厚生大臣説明]。

※ 27 黒田・前註 23 書 139 頁は、「それまで格別の規制・規定もなかった自己の排出物が、ある日突然に産業廃棄物であると一方的に規定されて、適正な処理責任を押しつけられた事業者にとっては、廃棄物処理法は理不尽な法律として受けとられていたに違いない。」と評する。

※ 28 ところで、日本法制史上、「廃棄物」という文言を法令用語として用いたのは廃棄物処理法が最初ではない。何と、1888 年（明治 20 年）に公布された山口県汚物掃除規則 1 条に、汚物のひとつの種類として、汚芥、汚水、死禽などとともに「不潔ヲ醸生スベキモノ」として登場している。溝入・前註 1 書 81 頁参照。上位概念ではなく、等位概念であったことが興味深い。具体的には、どのようなものが念頭に置かれていたのだろうか。