

第9回 「廃棄物処理法の制定とその後の展開」

		
<p>きたむら よしのぶ 北村 喜宣 上智大学法学部 教授</p>	<p>A guest よこた いさむ 横田 勇 ゲスト 静岡県立大学名誉教授</p>	<p>さとう いずみ 佐藤 泉 佐藤泉法律事務所 弁護士</p>
<p>神戸大学法学部卒 専攻は、環境法学、行政法学。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）、『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）等。</p>	<p>専門は環境科学。東京大学理学部卒、工学部都市工学科卒。東京大学博士（工学）。厚生省入省後、富山県、環境庁、国立公害研究所、厚生省産業廃棄物対策室長を経て厚生省退職。静岡県立大学大学院教授。朝日カルチャー（藤沢）で線形代数学等を講義。</p>	<p>早稲田大学第一文学部卒 環境関連法に関する法律相談、訴訟等を専門とする。第一東京弁護士会 環境保全対策委員会所属。著書として、『廃棄物処理法重点整理』（TAC出版、2006年）等。</p>

生活環境審議会への諮問

【北村】 今回は、前回に引き続き、廃棄物処理法の誕生期にズームインいたします。お招きしましたのは、静岡県立大学名誉教授の横田勇さんです。横田さんは、東京大学工学部をご卒業後、当時の厚生省に1969年に入省され、環境衛生局公害部において、廃棄物処理法の立案、施行令・施行規則の制定に深く関与されました。前回のゲストである瀬田公和さんと一緒に、省庁折衝や業界調整にご苦労されたとうかがっております。本日は、廃棄物処理法が誕生し、まさにヨチヨチ歩きを始めた頃のお話しを楽しみにしております。

【佐藤】 廃棄物処理法の骨格を作るにあたって、市町村の処理責任と事業者の処理責任をどのように整理するか、そしてそれを支える廃棄物処理業者をどのようにイメージするかはとても大切なことだったと思います。当時は厚生省が中心になっていたのだと思いますが、処理責任のあり方はどのように議論され、整理されていったのでしょうか。

【横田】 初めに、私が厚生省に入省し、環境衛生局

公害部環境整備課に配属された1969年は、東大の安田講堂の事件があったために卒業が遅れ、最初の出勤は6月1日でした。法学部の卒業はさらに遅れたものですから、正式な入省は私も7月1日ということになってしまいました。

その7月に、内田厚生大臣は生活環境審議会に対して、「都市・産業廃棄物に係る処理処分の体系および方法の確立について」という諮問をいたしました。審議会では、公害部会ではなく清掃部会の中に都市・産業廃棄物分科会というのを設けて、楠本正康さんが分科会長ということで審議されました。当時の日本は反公害の気運が漲っておりました。それに関係して、廃棄物処理法の廃棄物の定義や廃棄物を排出する事業者の処理責任が、この気運と非常に深く関係しています。

生活環境審議会の答申

【北村】 答申のねらいは何だったのでしょうか。

【横田】 1970年7月に生活環境審議会から答申がありました。答申では、「人間活動の所産として発生する廃棄物は生命活動でいえば、これは物質代謝

に伴って発生する一種の代謝物」とし、その代謝物はやがて自然界に還元されるわけですが、この物質循環の系を「環境サイクル」と名付け、公害を異常な物質代謝が環境サイクルを乱し、やがて生態系を破壊する負の社会現象と捉えています。その上で、正常な環境サイクルを持続させるためには、産業活動の代謝物である廃棄物を新しく「産業廃棄物」と定義して、それを排出する事業者が汚染者負担原則（PPP：Polluter-Pays Principle）の下で産業廃棄物を適正に処理するシステムを設計し、併せて清掃事業の近代化を図ることをねらったものでした。

従って、排出者は廃棄物を無害化し、安定化し、環境上支障のないものに変換して、最終処分をしなければなりません。事業者の「排出者責任」というのは、この汚染者負担原則と同意語になります。

生活環境審議会の清掃部会には広範囲の専門家や関係者が参画しました。部会長が進藤武左衛門産業公害防止協会会長で、メンバーには、大川鉄雄山陽パルプ相談役、原文兵衛公害防止事業団理事長、金沢良雄東京大学法学部教授、小林節夫朝日新聞論説委員、高橋雄射読売新聞論説委員、五島貞次毎日新聞論説委員、友納武人千葉県知事、中村紀伊主婦連副会長が名を連ね、清掃部会の下で設けられた、都市・産業廃棄物分科会は、楠本正康分科会長のほか、専門委員として岩井重久京都大学教授、新井俊郎石油化学工業協会生産部長、大島竹治日本化学工業協会生産部長、柴田徳衛都立大学教授、野田哲自治労副委員長、新田忠雄水産庁東海区水産研究所、松本豊日本鉄鋼連盟管理部長、山田博通紙パルプ連合会、渋谷芳雄丸善石油株式会社渉外部長といった方々が参加し、この答申の作成にあたっていただきました。

審議会の答申のニュースが名古屋工業大学の先生の解説付きで、一般紙に大きく取り上げられ、誇らしく思った次第です。各業界を代表したメンバーが入っていたこともあり、事業者の処理責任について、国民、各省庁、地方公共団体及び民間企業からの反対意見は、私の知る限りありませんでした。当時の社会風潮が非常に応援してくれたという面が

ありましたが、民間企業の方々もそのことを深く認識されていたのだと思います。

◆ 産業廃棄物は事業者責任の原則

【北村】 生活環境審議会の答申を通じて、産業廃棄物と一般廃棄物についての処理責任の所在が明確にされたわけですね。

【横田】 一般廃棄物の処理は、処理主体を原則として、市町村の清掃事業に置くなど、清掃法の理念を継承しました。

一方、産業廃棄物の処理は、事業者の処理責任を踏まえて自己処理が原則になりました。都道府県知事は、その管轄区域内の産業廃棄物に関し、処理計画を策定することになり、必要に応じて、都道府県は産業廃棄物の処理もすることができるようになりました。

事業者は、一般廃棄物であっても処理責任があり、市町村の廃棄物処理に支障をきたすような場合には、市町村長はその事業者に対して自己処理を求めることができるようになりました。

法律の第3条2項には、廃棄物となったときのことも考えて製造事業者はものを作りなさいという、当時としては非常に画期的な規定が入りました。「事業者は、その事業活動に伴って、生じた廃棄物の再生利用等を行うことにより、その減量に努めるとともに、物の製造、加工、販売等に係る製品、容器等が廃棄物となった場合、適正処理困難になることのないようにしなければいけない」とするこの規定は、今日、製品容器等の適正処理困難性に関する事業者自らの評価、あるいは適正処理方法についての情報提供義務というものに受け継がれています。

以上のように、事業者の自己処理責任というのは、割合素直に受け入れていただいたという状況でした。

【佐藤】 今のお話を伺っていて、最初の答申がとても格調高い印象を受けました。そもそも物質の代謝の中での環境サイクルを作るという考え方が今の循環型社会につながっていると思います。まず一般廃棄物、産業廃棄物というジャンルの前に、物質循環を捉えていることと、現在の物質の循環、代謝が異

常であるという、その認識があるというのがものすごく、本質的なところを捉えているなと思いました。

【横田】 そうですね。今では、まさにプラスチックなどがそういうことになっていますね。

【佐藤】 そういう前提の下での役割分担についても、やはり当時の公害問題に対する社会的な一種の怒りみたいなものが色濃く、この法律の成立に影響していることが今のお話でとてもよく分かりました。

また、本当に多くの方が、この法律の成立に尽力されたということで、産業界としても非常に大きな問題と捉えて、大気汚染や水質汚染と同時にこの廃棄物という課題を解決しようと決断したということを私も今、改めて印象を深くいたしました。

【横田】 ありがとうございます。

霞が関の全省庁を相手に折衝

【北村】 先ほど横田さんは、当時の社会的風潮が応援してくれたとおっしゃいました。今現在では考えられないような、うねりのようなものがあったように感じます。しかし、清掃法の時代には、事業系の廃棄物をどうするかということの責任は必ずしも明確ではありませんでした。市町村長は適正処理を命ずることができるという規定はあったものの、具体的に命令が発せられることはなく、恐らくは不法投棄的なことが横行していたと推測します。従来、負担していなかった処理に係るコストを排出事業者負担させるというのは、やはり革命的なことではなかったかと感じます。当時の「厚生省対通産省」の対立構図が気になります。いかに公害の時代とはいえ、政府内部でかなり調整にご苦労されたのではなかろうかと推察します。当時は入省間もない時期でありましたが、ご覧になっていて、どのような状況だったのでしょうか。

◆ 廃棄物処理法案 「廃棄物」の定義

【横田】 事業系の廃棄物のことに入る前に、「廃棄物」という言葉の定義、そして、法のねらいとする辺りについて、まずお話をしていきたいと思います。

諮問に使われました、この「廃棄物」という用語は清掃法にはなかったわけです。答申では注意書きで『『廃棄物』とは、生産から消費に至る過程において、占有者が占有の意思を放棄して不用物として生じたもののうち、固形状のもの、半流動状のもの、泥状のものおよび液状のものを総称する。なお、気体状のものは含まれない』と定義をしました。

廃棄物処理法の「廃棄物」の定義は、その形状についての表現が少し変わりました、「固形状又は液状のもの」と簡潔になったものの、その対象となる物の範囲は、限りなく広いわけです。

閣法（行政庁が出す法律）として、廃棄物処理法案を提案した厚生省は、霞が関の全省庁を相手に各省折衝をしなければならなくなりました。各省からは山のように質問や意見が来るわけです。特に多いのが、通産省。そして建設省、農林省、運輸省、自治省、それから大蔵省からも来ました。建設省及び農林省による意見で、「廃棄物」の定義の中にあります「液状のもの」の次に、「(下水および耕作の事業による廃水は除く)」の文言は答申案の段階では入っていたのですが、廃棄物処理法案のときにはとれました。それは下水や農業用水のような廃水はそれを扱う下水道法などの特別法がありますので、廃棄物処理法はそれらに対して一般法という位置付けで、省庁折衝の段階では原案として、この括弧書きは取れました。一般法、特別法の関係では、特別法に規定がある場合には、それに従えば自ずと一般法の基準は満たされているということです。

事業系の一般廃棄物や市町村が必要に応じて産業廃棄物を処理することができるとした法第10条第2項（現在第11条第2項）の“合わせ産廃”の規定や、都道府県が広域的産業廃棄物処理を行うことができるとする第10条第3項（現在第11条第3項）の規定は、処理センターなどを作るという夢が当時はあったので、都道府県にも宿題を出したのですが、自治省からは、これら規定は地方団体に負担を掛けるので好ましくないとの意見がありました。

それから、科学技術庁からは公害対策基本法の第8条に「放射性物質による公害の防止措置は、原子力

基本法等の法律で定める」との規定があるので、放射性廃棄物は廃棄物処理法の廃棄物には該当しないと言ってきました。その結果、廃棄物処理法第2条第1項の廃棄物の定義「・・・固形状又は液状のもの」の次に、「(放射性及びこれによって汚染されたものを除く)」という文面が挿入されたわけです。しかし、私が思うに、2011年に福島原発事故があった際には、文部科学省ではなく、環境省が除染や放射性物質で汚染された廃棄物の処理を担当したので、当時とはだいぶ様子を異にしたという印象を受けました。当時は、放射性物質に関しては、他の省庁には絶対触らせないという感じが強かったです。

◆ 答申における「都市廃棄物」

【佐藤】 生活系と産業系の廃棄物の区分についてはどのような議論があったのでしょうか。

【横田】 経済社会の発展と生活水準の向上に伴い、ごみの量と質が大きく変化してきました。家庭から排出し収集され、運搬されてきたごみは、ごみ焼却場で焼かれますが、このごみの処理はこれだけでは終わりません。焼却後は灰などの不燃性残渣が二次廃棄物として再生産されます。これらはリサイクルされない限り、環境に安全無害な形で埋め立て処分されなければなりません。

他の公共事業、例えば下水道、上水道、河川の浚渫などにもこういった流れがみられます。これらの事業は、その水処理後に汚泥を発生します。ごみ焼却施設などから発生する灰などの不燃性残渣、水処理後の汚泥、こういうものを答申では改めて「都市廃棄物」と名付けました。これは都市の廃棄物処理事業に基づいて発生した廃棄物であるから、法的には「産業廃棄物」と同格に扱われるべき廃棄物であるとしました。公共下水道は個々の市町村が整備して管理しますが、複数の市町村にわたって下水を処理する流域下水道とか、もっと大きな広流域下水道は、都道府県がその設置・管理の主体となることができると下水道法は規定しています。そこで、廃棄物処理もこれにならい、都道府県が主体となって、複数市町村が排出する「都市廃棄物」と「産業廃棄物」

を併せて広域的に処理する“処理センター”構想が答申に記載されました。そういうのをやるのが、都道府県の仕事だということを当てにしていたわけです。

そして、都市廃棄物と産業廃棄物が「法的に同格」とはいったい何かと考えます。産業廃棄物の排出者には汚染者負担原則が厳しく適用され、自己処理責任を負います。もし都市廃棄物が産業廃棄物と法的に同格となれば、都市廃棄物の排出者である地方公共団体も当然、排出者責任を負うこととなります。法的に同格というのは、そういう意味で使ったわけです。

廃棄物処理法の中に、“都市廃棄物”という言葉はありません。理由としては、家庭廃棄物が処理後に都市廃棄物になるというのであれば、産業廃棄物も地方公共団体の中間処理を経ることによって、都市廃棄物に変わり得ます。処理によって変換されたものの名前が変わるという状況を呈するわけです。そうすると、最初に産業廃棄物を排出した者の自己処理責任が曖昧になってしまいます。従って、都市廃棄物の考え方は、産業廃棄物処理を公害の未然防止対策とする立場とは相容れなくなります。そのようなことで、法制局の参事官がこの法律の読会（法案を国会へ提出する前に閣法としての法の体をなしているかどうか逐条毎に時間をかけて数回にわたり精査し手直しする勉強会）をやっているときに、この考え方は法理論的には面白いが、そういう欠点があるので、法案から都市廃棄物という用語はなくなりました。答申の表題にある「都市・産業廃棄物」の「・」は、都市廃棄物と産業廃棄物を並列的に表現したものでした。

初めに産業廃棄物として排出されたものは水処理によって、たとえ廃酸が汚泥に変わろうとあくまでもこれは産業廃棄物である。廃棄物が一般廃棄物であるか産業廃棄物であるかというのは、最初の発生源、つまりオリジンによって決まると。その後の処理によって変わることはない。この考え方を廃棄物のオリジン説と呼んでいます。答申では、そこを「都市廃棄物」とまず定義したわけですね。答申の定義では第1次、第2次、第3次産業から排出され

る廃棄物を「産業廃棄物」と定義したわけです。すなわち、1次、2次、3次ですから、もう全ての事業活動によって生じた廃棄物は産業廃棄物であるとしました。

日常の生活から出るごみやし尿などについては、特に新しく定義はせず、ただ、廃棄物全体については注意書きで『『廃棄物』とは生産から、消費に至る過程において占有者が占有の意思を放棄して不用品としたもののうち、固形状のもの、半流動状のもの、泥状のものおよび液状のものを総称する。・・・』としました。

◆ 廃棄物処理法原案における「産業廃棄物」の定義（19種類）

【北村】 廃棄物処理法案をとりまとめる過程で、現在の産業廃棄物と一般廃棄物の切り分けについてはどのような議論があったのでしょうか。

【横田】 廃棄物処理法の原案では、廃棄物を「産業廃棄物」と「家庭廃棄物」という言葉に分けていたのですが、「家庭廃棄物」という言葉は内閣法制局の山崎圭参事官（当時、後に環境事務次官）の下で、森下忠幸さん、林部弘さん、瀬田公和さんらが読会を重ねていく中で次第に「一般廃棄物」という名前が変わっていきました。

定義の仕方として、まず総称として、廃棄物処理法の「廃棄物」を定義し、次に「産業廃棄物」を廃棄物の中から一種類ずつ名前を付けて列挙しました。要するに、廃棄物という全体集合の中から、産業廃棄物というものを1個ずつ、名前を付けて拾い上げて、「産業廃棄物」という部分集合を作ったわけですね。廃棄物のうち、産業廃棄物として選出されたこの部分集合の残りの全ての廃棄物、部分集合の補集合と数学ではいっていますが、産業廃棄物の補集合を「一般廃棄物」と定義しました。従って、集合的な論理ですと、全体の廃棄物集合があって、そこから産業廃棄物を差し引いた残りが全て一般廃棄物であるという定義の仕方です。

産業廃棄物が家庭廃棄物より先に限定的に列挙された形で定義した理由は、先にも述べましたが、

立法の趣旨として産業廃棄物の適正な処理が公害の未然防止というものに寄与するものであるという考えからです。ここから来ています。とにかく、産業廃棄物というのは、いい加減に処理すると、それが公害の元になるという考え方が当時がありました。放置したら公害の元になるような廃棄物、特に事業者から出るものを産業廃棄物としようではないかとなったわけです。

そこで、人の日常生活から排出されるごみやし尿、それと事業活動から生ずる廃棄物であっても、環境汚染上の問題がなく、一般的には市町村の処理能力をもって対処できるものを一般廃棄物とし、事業活動から生ずる廃棄物で量的、質的に環境汚染の原因となり得るものを産業廃棄物としました。最終的には、制定された廃棄物処理法とその施行令で、「産業廃棄物」とは事業活動に伴って生ずる廃棄物のうち、燃えがら、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で、紙くず、木くず、繊維くず、動植物性残渣、ゴムくず、金属くず、ガラス陶磁器くず、鋳さい、コンクリートがら、動物のふん尿、動物の死体、集じん施設から排出されるばいじん（大気汚染防止法のばい煙発生施設で発生するばいじんに限る）と、産業廃棄物を処分するために処理したのも産業廃棄物の中に加わり、19種類が限定されました。この最後の19番目は、いわゆるオリジン説からきています。もともと産業廃棄物だったものを処理し何か他の廃棄物になったとしても、それはやはり産業廃棄物だということです。

◆ 19種類のうち業種指定の廃棄物（6種類）

【佐藤】 産業廃棄物のうち施行令で排出される業を指定しているものはどういう経緯があったのでしょうか。

【横田】 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、動物のふん尿、それから動物の死体、この6種類は、施行令で多量な排出が見込まれる業種に限って、産業廃棄物としたわけですね。従って、指定されていない業種から発生した6種類のこの廃棄物は、一般廃棄物すなわち事

業系一般廃棄物となりました。

産業廃棄物の定義につきましては、東京都、自治省から「市町村の処理能力で対処できる紙くず、木くずなどは多量に排出する業種から出るものに限るとしているが、排出量をいったいどこで仕切るのだ」、「事業系の紙くずは産業廃棄物にしてほしい」との意見があり、その結果、施行令のような形の定義となりました。

【北村】 東京都や自治省の理屈は、結局、市町村の処理能力で対応できるかどうかの線引きが難しいではないかというようにも聞こえます。いっそのこと全部を産廃にすべきではないかという、ご主張だったのですか。

【横田】 なるべく地方団体に負担をかけないという趣旨だったと思います。私も詳細は分かりません。ただ、概していえることは、あまりその辺の議論をした覚えはありませんから、瀬田さんもおっしゃっていましたが、割と漠と決められたのではないかと思います。

【北村】 1971年のときの施行令による決定ですね。法律本則ではなく施行令ですから、ある意味、臨機応変に事情の変化によって変わってもよさそうです。しかし、その後変わることなく、ずっと今まできているのは、やはり色々なしがらみが出てくるので動かしようがないという状況なのではないでしょうか。

【横田】 それもあったでしょうし、紙くず、木くず、繊維くず、こういったものを大量に出すところは、むしろリサイクルが非常にしやすいですから、廃棄物として出すはずがありません。ですから、法律の対象になる前に、これは資源化されるということで、逆に大量に出ればもちろんリサイクルに回っていきます。出たとしても、例えば八百屋さんとか、そういったところから出るものは、場合によっては市町村のごみと一緒に出されたり、あるいは持ち込んで市町村の処理施設で処分してもらうという程度で対応できてしまうわけですね。実際にあまり問題は起こらないということなのです。

【北村】 これは面白いですね。制度としては、それは大量に出るから廃棄物だと言いつつも、現にそれ

がストレートに焼却場に行きますかという、そうではない。まとまったものがあれば売れる。実際はそこでも回っている、不要物だから一旦は廃棄物にせざるを得ないですけど、だからといって、廃棄物の処理ルートで回っているわけではなかったという、当時の実態があったということですか。

【横田】 そうということですね。廃棄物というのは、質が混じっていなければ、必ずリサイクルできます。ですから、リサイクルできないものはAとB、Cといろいろなものが混じってしまった製品廃棄物。これは処理してもらいかしかならないと思います。そういう混じらないものに関しては、皆、処理料金のかかるごみにはしません。

【北村】 そうなりますと、いわゆる混合廃棄物状態のものが一番やっかいになりますね。それは業種限定等で産業廃棄物にはなりませんので、事業系一般廃棄物になる。すると、これは市町村に処理責任があると、こうなってしまう。これはフリーライドではないかという議論は当然あるかと思いますが。その辺りは、ある程度、中小企業対策という別の観点から、やむを得ないだろうという整理だったのでしょうか。

【横田】 はい、そうだと思います。あと、建設廃材は多少、いろんな木と金属、釘が入っていて混じるわけですが、これについてはまだこの段階ではあまり問題になりませんでした。後々大きな問題となり、法改正で建設廃材等の扱いは厳しく決まっていたと思います。

◆ 混合物の扱い

【佐藤】 今のお話で、まずオリジン説というのが責任の貫徹という意味では、分かりやすいと思います。でも一方で、今、オリジン説というのがとても扱いにくくなっています。つまり、リサイクルを推進する場合、金属、プラスチックなどの素材に選別するため、オリジン別に責任を分ける意味がありません。例えば家電リサイクル法では事務所から出るものと家庭から出るものを、一緒に処理していますよね。そうすると、残渣は一般廃棄物か産業廃棄物か整理

がつかなくなってしまう。

【横田】 そうですね。特にプラスチックなど。

【佐藤】 全てのリサイクル法で、処理段階で一廃と産廃を分けるべきか、残渣をどう扱うか問題になってきています。廃棄物処理法にはオリジン説って明確には書いてないですよ。

【横田】 はい、書いていないです。

【佐藤】 例えば、市町村が一廃とともにいわゆる合わせ産廃を処理したときに、処理責任がどうなるかも明確になっていません。オリジン説分かりやすいですが、混合処理やリサイクルをするときの施設の許可も処理基準、費用負担の対応が難しくなっています。

【横田】 ただ法解釈などで、当時、私が直接答えたわけではありませんが、課の中でそういった問い合わせで答えぶりを聞いていますと、例えば一般廃棄物と産業廃棄物が混じったときには、それはやはり公害防止の観点で、厳しい目でみる産業廃棄物という扱いに全部したほうが良いと。産業廃棄物が少しでも入っていればほとんど一般廃棄物であっても、混合したものは全体として産業廃棄物として扱うようにと指導をしていたのではないかと思います。

【北村】 そういう意味でいえば大は小を兼ねてしまうわけですね。

【佐藤】 その考え方はすごく合理的だと思いますね。ある意味で困ったら産業廃棄物に寄せるという考え方が、もう少し最初の通知であると、永遠に一般廃棄物と産業廃棄物は分けなければならないという今のオリジン説の極端な考え方から、少し脱却できたのではないのかなという気はします。

【北村】 そうすると、やはり事業系一般廃棄物のシェアが少なくなってきました。それを扱う方にとっては仕事が少なくなってくるので、どうぞどうぞとはなかなかいかないでしょうね。

【佐藤】 現状では、行政の判断で一般廃棄物を、産業廃棄物に寄せるということに大きな抵抗があるように思います。

法律制定当時に処理責任が真剣に議論されたということは、今のお話を伺っていて、大きな使命感に基づくものだった感じています。都市廃棄物とか上

下水の汚泥など、日本は世界で先進的に公衆衛生に取り組んでいたのではないのでしょうか。他国で廃棄物処理法が体系的に整理されていれば、日本はそれを真似て作ると思います。しかし、廃棄物処理法を見ていると、他国の法律を真似たという雰囲気はしません。それはやはり、ある意味ですごく日本が進んでいたからかもしれないと思います。

【横田】 そうですね。あの頃、WHO フェローシップという、まだ日本が後進国だった扱いで、ヨーロッパとか行って勉強してきなさいという制度がありました。私もそのフェローとしてヨーロッパへ行きました。西ドイツのベルリンー東ドイツの中に入っているのですけどーへ行ったときに、西ドイツの環境省の人が目をきらきらさせて、当時日本でできたばかりの有害産業廃棄物に入っている金属の溶出試験をもう少し詳しく説明してくれと言われ説明したことがあります。当時、ヨーロッパのほうでは溶出試験なんていうのはなかったのですね。チッソ水俣病の事件を契機に、日本は重金属に対して非常にシビアな判定基準を作っていたので、そういう意味では“公害先進国”だったのかもしれないですね。

【佐藤】 そう思いますね。外国でウェイスト・マネジメント (waste management) というと、ミュニシパル・ウェイスト (municipal waste) とかハウスホールド・ウェイスト (household waste) という言葉を使って、自治体が処理するごみ処理が中心です。工場の廃液や下水汚泥、建設廃棄物は、その業界の話というふうにして、廃棄物処理法の体系に入れていないと思います。でも、日本はあえて一般法として全部この法律の対象にしたことは、廃棄物に対する感覚がすごく鋭かったからではないのかなと思います。ただ逆に全部入れたから、話が複雑になったという、そういう側面もあると思います。とても当時の意気込みを感じました。

【北村】 そうすると、厚生省でやるという決定がされる前の通産省ないし建設省もそれぞれの所掌事務に係る廃棄物、不要物についてそれぞれでやりましょうという制度設計もないわけではないですね。清掃法は厚生省所管でしたが、メインは家庭

系でしたので、産業起因のものを厚生省が一応一元的に扱うという、この仕切り、調整というのはどのように決まったのですか。

【横田】 通産省とは大変なやりとりがありました。話は廻りますが、厚生大臣が生活環境審議会に対して、「都市・産業廃棄物に係る処理処分の体系および方法の確立について」諮問をした頃、事業所管官庁である通産省でも各種事業所から排出される産業廃棄物について、適正な処理体制を整備する方策を産業構造審議会、大阪市及び科学技術庁資源調査所の研究調査等を通じて検討していたようです。

役所間の喧嘩は正確な数値（データ）情報をどれだけ持っているかが勝敗を分けます。

産業廃棄物に関する数値情報の拠り所は、大阪府公害室の「産業廃棄物に関する実態調査報告書」（昭和42年）でした。厚生省に入ったばかりの私（横田）の仕事は審議会の議事録づくりとこの大阪府産業廃棄物実態調査から産業廃棄物排出量の原単位（トン／出荷額）を手回し計算機を使って割り出すことでした。

厚生省は先述の生活環境審議会答申（案）を1年で仕上げ、答申から半年足らずで廃棄物処理法（案）を公害国会へ提出したわけですが、これらの原案づくりの理論的な拠り所となったものは、「経済社会の変貌と清掃事業—清掃事業近代化への道—」（日本都市センター1969）という1冊の本でした。これは日本都市センターの研究者が中心となり楠本正康さん（副委員長）が立ち上げた清掃事業近代化委員会の報告書です。田中明さん、片山さんもこの報告書づくりに参加したようです。

大阪府の産業廃棄物実態調査が終了して間もなく、厚生省から榊孝悌さんが大阪府環境衛生課長として着任されたというわけです。その後の答申から廃棄物処理法成立に至るまでの経緯は、第8回産廃鼎談で瀬田さんが面白くお話されました。閣法として廃棄物処理法（案）が国会上册まで漕ぎつけたということは、どこかの時点で通産省は産業廃棄物に関する法案提出を断念したのだと思います。日本の産業廃棄物を何とかしなければならぬという厚

生省の熱意が通産省より勝っていたのでしょうか。通産省との調整は、政省令の段階でも続きました。特に大きな案件は、有害物質としての重金属を含有する産業廃棄物の扱いです。先ほど私がヨーロッパへ行ったときの話題として出した例の重金属の溶出試験もその一つです。産業廃棄物に含まれる金属等の判定方法（昭和48年環境庁告示第13号）が出るまでの通産省との調整は大変でした。

【北村】 例えば農林省でも通産省でも、それぞれの所掌の業界団体があって、その事業活動を通して不要物が出ます。さはさりながら、不要物それ自体が特に利益を生み出すものではないとすれば、所管業界であるとしても、そういう物にはあまり関心を払わないのではないかという気もしないわけではありません。そう整理するのは、ちょっとそれは単純過ぎるでしょうか。

【横田】 やはり、そこは負の遺産というのでしょうか、そういう物に対して、あまり厳しく基準を作ってもらいたくないというのはあったと思います。

【北村】 それは要するにコストに跳ね返ってくるからということですね。

【横田】 はい。

【北村】 しかし、最初に産業廃棄物処理基準というものがきちっと作られて、それは基本になりますから、このさじ加減でコストというのは上がりも下りもする。基準のバルブ調整はかなり難しかったのではないのでしょうか。

【横田】 はい、そう思います。建設省はそれほどでもなかったですが、運輸省の港湾局が、浚渫に関し非常に関心を持っていました。浚渫は廃棄物処理法の対象には直接的にはなりません。

【北村】 通知^{※1}で除外されていますね。

※1「昭和49年3月25日環整36号厚生省環境衛生局長から各都道府県知事・各政令市長あて通知」

環境政策の転換期の様々な状況

【佐藤】 1970年の公害国会は、日本の環境政策の大きな転換点だったと思います。多くの環境関連法の

制定・改正のなかで、廃棄物処理法はどのような位置づけだったのでしょうか。

【横田】 公害国会で、公害対策基本法を基本法とする公害関係 14 法案が可決、成立したわけですが、その中でも特に目玉は大気汚染防止法、水質汚濁防止法、そしてそれに次ぐのが廃棄物処理法だったと思います。それだけ、この廃棄物処理法は全省庁が何らかの関わりを持たざるを得ない内容であったと思っています。

◆ 排出事業者の処理責任

【北村】 廃棄物処理法は、排出事業者の処理責任を明確にしました。しかし、清掃法時代には曖昧でしたから、「いきなりそんなことをいわれても」ということで、相当混乱があったようにもみえます。実際には、どうでしたか。

【横田】 それほど混乱はなかったと思います。当時の日本社会は、そこのけそこのけ公害反対が通るといった調子で、公害反対のうねりが日本中に漂っていました。「被告とされた企業と国は、法令を遵守しておりますなどと言っても、裁判では負ける」という流れが常識となっていました。したがって当時の企業、特に大企業の経営者は「汚染者負担原則＝事業者としての排出責任」をしっかりと受け止める覚悟がすでにできていたのではないのでしょうか。法律の現場での担い手

【佐藤】 法律を現場で運用するためには、その担い手が必要です。当時は、清掃法のもとで家庭系廃棄物の処理をしていた市町村の方が技術も経験も豊富でした。これが廃棄物処理法を支えてきたのでしょうか。

【横田】 市町村は一般廃棄物のフォローだけで精一杯だったと思います。産業廃棄物は、先ほどの自治省からの意見で述べましたように、新法によって都道府県の役割が増大した結果、はじめのうち新法に対する不平、不満はかなりあったように思います。産業廃棄物処理計画を策定するためには、先ず産業廃棄物の排出実態調査から始めなければなりません。大阪の処理計画を手本として国はガイドラインをつくり、私は日本環境衛生センターの島崎さんら

と一緒にいくつかの県の産業廃棄物処理計画づくりのお手伝いをしました。各事業者の産業廃棄物処理現場の立入検査は、当該都道府県内の保健所もしくは環境関係研究所の監視員が行います。

廃棄物処理の技術面では、市町村においては、清掃法時代からのごみとし尿については、ごみ処理施設及びし尿処理施設を整備し、施設の運転維持管理に関する技術も継承されてきていました。し尿処理施設はBOD除去に関しては30ppm以下をほぼ達成していましたが、ごみ焼却施設は塩化ビニルの混入により塩化水素ガスが発生し、四苦八苦していました。1960年代から70年代にかけて、高度経済成長の結果増大するごみの量に対応するため、ごみ焼却処理施設は、バッチ炉→機械化バッチ炉→連続焼却炉と進歩していきました。同時に公害防除施設も高度化していきます。

一方、産業廃棄物については、処理対象・処理方法が事業によって千差万別であること、また収集・運搬はともかく中間処理ができる産業廃棄物処理業者はまだほとんどないことにより、各事業者にとっては各事業所の工程を熟知した者でなければ、その最適な処理方法を見出すことは困難でした。

都道府県は産業廃棄物の発生や処理の実態把握を行い、処理計画の策定を義務付けられましたが、とんでもない仕事を国から押し付けられたと感じた県も少なからずあったのではないかと思います。

◆ 事業系一般廃棄物と産業廃棄物の関係

【北村】 廃棄物処理法の特徴のひとつは、結果として事業系一般廃棄物というカテゴリをつくったことでした。これは、先ほども話題になりましたが、1971年に制定された施行令の2条に限定列挙される産業廃棄物に関して、括弧書きで業種限定・工程限定を規定したことに起因して生じた状態です。紙くずや動物・植物性固形状不要物のように括弧書きがあるものもあれば、廃プラスチック類や金属くずのようにそれがないものもあります。施行令を定めるとき、どのような基準でこれが分けられたのでしょうか。法律制定後ではありますが、厚生省と通産

省・業界の間で、どのような「攻防」がありましたか。「今だから話せる」というエピソードがあれば、お教えてください。

【横田】 廃棄物処理法が可決成立した時の国会の付帯決議で、事業活動に伴って生じたものは、たとえ紙くずであっても木くずであっても、できる限り施行令で、産業廃棄物として取り組むべきとされました。ところが、紙くず、木くず、繊維くず等市町村の焼却炉で能力に応じて焼却可能なものは、量的によほど多量のものでなければ、産業廃棄物として確定するというには問題があるということが法制上の審査の結果出てきました。その結果、紙くず、木くず、繊維くず、それから第四号の動物又は植物に係る固形状の不要物と動物のふん尿、動物の死体といったところが限定方式になりました。括弧書きを付けるか付けないかの基準は量が一つの目安となっていることは確かですが、はっきりと数値化したわけではありません。

「混ぜればごみ、分ければ資源」と言われますが、まったくそのとおりです。施行令の2条に限定列举される産業廃棄物は、それぞれ素材が単一でしかも大量に発生しますから、ふつうは廃棄物にはならず、資源として再利用されています。問題は業種限定・工程限定からまれて一般廃棄物となった事業系一般廃棄物です。とりわけ複合材料で製品化したものが廃棄物になった場合はリサイクルも困難です。分けるためには破碎機にかけてバラバラにしたものを選別機にかけてはじめて分別できますが、当時は破碎機も選別機もあまり普及していませんでしたから、民間の処理業者でもリサイクルはせずに埋め立て処分するケースが多かったといわれます。

◆ 食品残渣とその内容の変貌

【佐藤】 私が子供のころは、スーパーマーケットやコンビニはなく、魚屋さん、八百屋さん、肉屋さん、乾物屋さんなど、ほとんどが個人商店でした。現在のコンビニや大型ショッピングモール、コーヒーのチェーン店などで発生する食品残渣とは、その内容が随分と異なっていたのでしょうかね。

【横田】 魚屋さん、八百屋さん、肉屋さん、乾物屋さんなど、ほとんどが個人商店から発生する食品残渣等の事業系一般廃棄物は、市町村の清掃事業あるいは民間の処理業者によって処理されていたと思います。いずれにせよ事業者は処理費用を払う責任があります。

市町村は事業系一般廃棄物も含めて一般廃棄物処理計画を策定しなければなりません。

廃棄物処理法の施行後しばしば問い合わせのあった産業廃棄物は、牡蠣殻の取扱い、製餡工場のあんこの搾りかす、アルミニウム工場の赤泥等です。

◆ 産業廃棄物処理業と一般廃棄物処理業

【北村】 産業廃棄物処理業は、廃棄物処理法が生み出した事業です。当時の許可業者は、どのような状況だったのでしょうか。清掃法時代には、市町村長の許可に係る汚物取扱業がありました。こうした人たちは、一般廃棄物処理業許可をとったように思いますが、産業廃棄物処理業許可もとったのでしょうか。

【横田】 産業廃棄物の処理については当初、民間の処理業者はゼロですから処理を委託することは出来ず、事業者が自己処理するしかありませんでした。1975年頃から大規模な最終処分場を有する産業廃棄物処理業者が全国的に出現し、全国産業廃棄物連合会ができました。一般廃棄物処理業許可はサービスエリアの線引きをめぐって既存の処理業者と調整する等の必要があります。それでも産業廃棄物処理業許可と両方をとった業者はいたと思います。

◆ 産業廃棄物の最終処分場や焼却施設の技術

【佐藤】 産業廃棄物の最終処分場や焼却施設の技術は、当時どうだったのでしょうか。

【横田】 一般廃棄物焼却施設と同様に塩化水素、二酸化硫黄などの酸性ガスの排出防止装置付き焼却施設は技術的に建設可能です。しかし高度な技術水準の処理施設を整備すれば、専門技術者も必要ですし、処理料金も高くなるので処理コストも上がります。中間処理業や最終処分場まで行える業者はまだ僅かでした。最終処分場については技術的にもまだ幼稚

な段階でした。福岡大学の花嶋先生が実験プラントで衛生理立処分の研究をしているというので片山さんと私が見学に行き、国も研究助成しました。収集・運搬のみを業として行うのであればダンプトラック1台あれば営業可能です。確かな数値は分かりませんが、新法が施行された当初は収集・運搬業者がほとんどで処分業者は極めて少なかったと思います。

【佐藤】 近隣の住民にとって、廃棄物処理施設が迷惑施設として反対されるということは、今も昔も変わらないのでしょうか。

【横田】 近隣住民の方が、迷惑施設として廃棄物処理施設に反対することは当時もありました。一般廃棄物処理施設には国庫補助があり、補助申請が市町村から都道府県を通じて厚生省に出され、国は補助要綱に従った内容であれば補助するわけですが、住民の設置反対運動のため着工が延期されたり、できなくなるケースがしばしばありました。

◆ 制定当時の廃棄物の減量、リサイクルへの配慮

【佐藤】 循環型社会への転換が求められています。廃棄物処理法の制定当時、廃棄物の減量、リサイクルについても配慮されたのでしょうか。

【横田】 私がやっていた頃は、まだ日本ではリサイクルというのは大きな比重を占めていませんでしたので、ほとんど配慮していませんでした。ところが、アメリカでは1970年に「固形廃棄物処理法」(Solid Waste Disposal Act)という法律がすでにありました。この法律は1976年に「資源保護回復法」(Resource Conservation and Recovery Act)に改正されました。私はそれを知ってびっくりしました。廃棄物処理体系にこの資源化というものを取り込んだ。もう処理、処分だけの時代ではない、資源に再生することに切り替えたわけです。ニクソン大統領のときだったと思います。かつてアメリカでは資源再生プラントのデモンストレーションをしたり、環境負荷税というものを検討していました。要するに資源大国であるアメリカが廃棄物を資源として再生することに努力を傾けているということです。一方、日本では廃棄物を、自然還元して最

終処分ができた満足していたわけですが、このギャップには大変驚いた次第です。

リサイクルが日本でも本格的になるのは、先生がおっしゃられたとおり、だいぶ後になって、1990年代以降ですね。

ドイツでも1994年に「循環経済法」が制定され、日本もそれにならって、プラスチックの容り法を作ったという状況があります。当時の日本は残念ながら、リサイクルの議論もなかったということだったと思います。

【北村】 わずか30か条でスタートした廃棄物処理法。その基本構造は今日まで変わっていませんが、どのような考え方のもとにそれが制度設計されたのかがよくわかりました。私などはどうしても条文の字面だけを見て解釈をしてしまいがちですが、その背景にある事情をうかがうことができ、たいへん勉強になりました。本日のお話しは、廃棄物処理法の研究や実務にとって貴重な記録となるでしょう。産廃鼎談にお越しくさいます。ありがとうございます。



一次回号も新たなゲストの方をお迎えいたします。