

この記事は、季刊「環境技術会誌」2021.4 NO.183 に掲載されたものに写真等を加えて編集したものです。

明治、大正から公害国会（1970 年）以前の環境行政の動向と法制度（その 3）

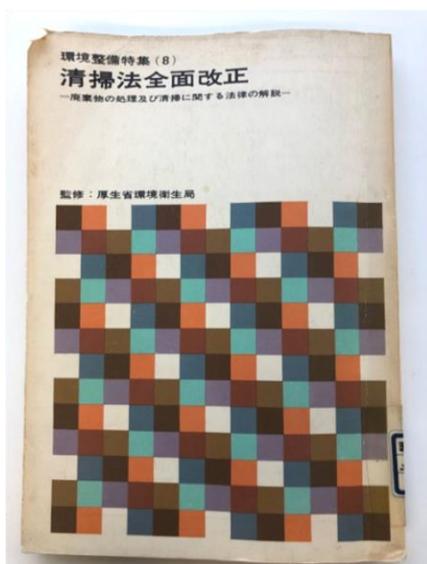
— 廃棄物対策を中心に —連載 3

4. 公害国会における「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の制定

1970 年は、大阪万博が開催され、また銀座に歩行者天国が出現するなど、経済成長が日本全体を明るい雰囲気包むと同時に、大都市や工業都市での公害が大きな社会問題となった年である。東京で光化学スモッグの発生もあった。こうした状況下、佐藤栄作総理大臣は「今後の政策の基調を「福祉なくして成長なし」という理念に求めたい・・・わが国のように経済のスピードが速く、かつその規模が急速に拡大した社会においては、積極的に生活環境の改善を図ることが必要である」と発言、11-12 月にかけて公害国会が開かれた。ここでは、公害対策基本法の改正、各種公害法の規制強化や公害犯罪処罰法、水質汚濁防止法などの新法制定といった 14 本の法律が制定された。（先述したように、多くの法律に経済との調和規定があったが、それらは公害国会での法改正により、全て削除された）これから述べる廃棄物処理法もそこで制定された法律である。



佐藤栄作 首相官邸HP
歴代内閣画像より



清掃法全面改正 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の解説
監修：厚生省環境衛生局（日本環境衛生センター蔵書）

まず、その国会での議論のやり取りなどの経緯を簡潔に報告したい。国会の審議で修正があった。題名を、政府提案の「廃棄物処理法」に「清掃」を加え、現在の題名とした。それとともに、目的規定にも「生活環境を清潔にする」が追加された。また、事業者の責務の強化、一般廃棄物処理業の許可要件について修正がなされた。

法律案の提案理由説明や政府説明のポイントは概ね以下の通りである。

1. 法の目的が、「生活環境の保全」及び「公衆衛生の向上」をはかることとされ、従来の「汚物」に代えて「廃棄物」という言葉が採用された。

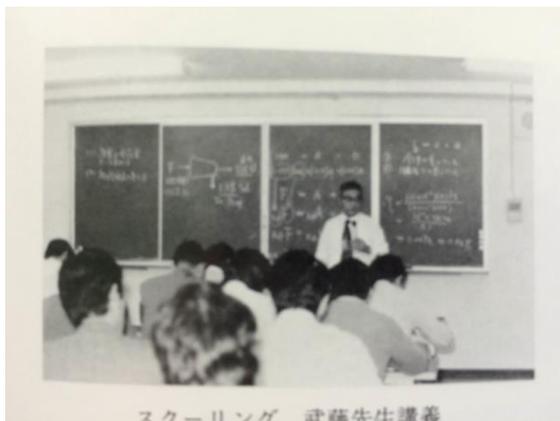
2. 「廃棄物」を、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油・・・その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの（放射性物質を除く）と定義し、廃棄物を、一般廃棄物と産業廃棄物に区分した。

3. 一般廃棄物（産業廃棄物以外のもの）の処理については、清掃法の処理体系を踏襲するが、市町村が処理の責任を負う区域を各市町村全域に広げている。

4. 産業廃棄物については、事業活動に伴って排出された廃棄物のうち、法律に明記された燃え殻などに加え、政令で規定する。この産業廃棄物については、事業者が自ら処理する責任を明確にする。それと同時に、産業廃棄物のうち、一般廃棄物と併せて処理することができるものの処理は市町村が行うことができるなどが、何故か強調されている。

5. 新たに規定された産業廃棄物については、排出事業者の処理責任、処理業者の許可など都道府県知事の役割、産業廃棄物の処理基準や施設の維持管理基準が明記された。

6. （清掃法改正によって、し尿処理施設とごみ処理施設に技術管理者の規定があったが）一般廃棄物、産業廃棄物ともに、施設の技術管理者の規定が設けられた。



衆議院、参議院の社会労働委員会の議事録によれば、「プラスチックなどの科学の進歩の成果が有害ガスの発生に繋がらないような研究体制の整備」、「名称を一般廃棄物とし、家庭廃棄物とはしない、これは、商店街や食堂のごみは渾然としており、一般廃棄物として処理することが適当だ」、「産業廃棄物は一般廃棄物の20倍の量があり、有害性も高い。事業者の責務を明確にすべきだ」などの議論

(旧) 廃棄物処理施設技術管理者講習のスクーリング風景 が活発に行われている。

(日本環境衛生センター『三十年のあゆみ』1984年)

5. 廃棄物処理法の根幹事項の変遷

廃棄物処理法については、1970年の制定後、頻繁な法改正が行われている。これについては後述するが、ここでは、行政の根幹に関わる制度の変更や判例について触れたい。

① 廃棄物の定義

廃棄物処理法が制定され翌年1971年から施行されたが、その際に発出された通達には、「廃棄物とは、・・・排出実態等からみて客観的に不要物として把握することができるものであって・・・」と記述され、いわゆる「客観説」が示されている。

その後、1977年3月の通達では、「廃棄物とは、・・・占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出時点で客観的に廃棄物として勘案できるものではない」とされ、総合判断説に変わっている。

廃棄物の定義に決定的な影響を与えたのは、1999年3月のいわゆる「おから事件」に係

る最高裁判所の判決である。判決では、「不要物」とは、自ら利用し又は他人に有償で譲渡することができないために事業者にとって不要となった物をいい、これに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の利用形態、取引価値の有無及び事業者の意思等を総合的に勘案して決するのが相当である」とし、検討の結果、本案件のおからを産業廃棄物に該当するとした。この最高裁判例において「総合判断説」が採用されたことが決定打となった。

最新の通知（2018年）でも、総合判断説を採用し、廃棄物妥当性の判断について、①物の性状（JIS規格があればそれに適合しているか、飛散流出がないか）②排出の状況（計画的に排出しているか、適切な保管がなされているか）③通常の利用形態（製品としての市場があるか）④取引価値の有無（譲渡価格が輸送費などを考慮しても双方にとって営利活動として合理的か）⑤占有者の有無（占有者の意思として適切に利用、又は他人に有償譲渡する意思が認められること）というように具体的に説明されている。

②産業廃棄物処理の構造改革

廃棄物処理法は、環境法規のなかでも最も頻繁に改正がなされている。そうなった背景を先ず理解していただきたく、香川県豊島産業廃棄物不法投棄事件について説明する。

香川県土庄町の豊島に、1975年豊島総合開発株式会社が廃棄物処理法の許可申請を行った。ミミズによる土壌汚染改善の方途を確立すべく、製紙汚泥、食品汚泥、家畜ふん尿などを対象に汚泥処理の研究を行いたいとして、廃棄物処理法の許可申請がなされ、1978年に香川県知事名で許可されている。事業が始まり、廃油、汚泥、廃酸、廃プラ、燃え殻、鉍さい、シュレッターダスト、液体を入れたドラム缶などが大量に、許可区域を越えて運び込まれた。それらの多くは野焼きされ、周辺の大気を汚染し、悪臭を発生した。地元からの苦情を受け、香川県の職員が1978－1990年にかけて、100回以上の立ち入り検査を実施、業者に対し野焼きを止めるよう行政指導を行ったが効果はなかった。



摘発直後の豊島処分地（平成2年11月）



直島 中間処理施設

香川県豊島問題HPより

事態が動いたのは、1990年11月の兵庫県警による強制捜査によってである。容疑は廃棄物処理法違反であり、多くの警察官とヘリコプターが加わった。そして、翌1991年に神戸地検が業者を起訴した。同年7月には、神戸地裁から、企業に罰金50万円、経営者に懲

役 10 ヶ月（執行猶予 5 年）とする判決が出され、その後確定した。後に残されたのは約 60 万 m³の有害な産業廃棄物である。業者に全く負担能力はなく、事実上公費（国、県）で 564 億円を負担し、撤去（2017 年に完了）と浄化事業が行われた。現在も跡地は土壌汚染に悩まされている。

こうした産業廃棄物の不法投棄事件はあとを絶たず、青森・岩手県境事件、岐阜市椿洞事件、四日市市大矢知事件、更に硫酸ピッチの全国的な不法投棄など枚挙に暇がない。

環境省では、産業廃棄物という排出事業者にとって処理コスト負担の動機付けがなく、勢い「安かろう悪かろう」という金銭負担を抑制したい発注側と、最初から不法投棄や不適正処理を念頭に安値で引き取る処理業者の存在が、産業廃棄物に対する国民の不信感の増大に繋がっていることを重視し 1997 年から 2010 年にかけて、5 回にわたる構造改革のための法改正を実施した。その後も新たな事件が起きるたびに規制の強化がなされている。主な規制強化としては、・排出事業者責任の徹底・不適正処理を行った企業と個人への罰金、罰則の大幅強化・未然防止のための地方公共団体の調査権限の拡充と悪質な業者の許可取り消しの義務化・不法投棄に係る未遂罪、目的罪の創設・優良産廃処理業者認定制度の創設などである。

こうした逐次の制度改正と産業廃棄物不法投棄に対する社会の関心の高まりは、一定の効果を挙げてきたが、今もなお廃棄物の不法投棄や不適正処理は後を絶たない。こうした状況に鑑み、環境省から 2018 年 3 月に以下を内容とする通達が出されている。

「一部においては、自社処理と称する無許可業者や一部の悪質な許可業者による不適切処理に対し、行政指導をいたずらに繰り返すにとどまっている事案や、不適正処理を行った許可業者について原状回復措置を講じたことを理由に引き続き営業を行うことを許容するという運用が依然として見受けられる。このように悪質な業者が営業を継続することを許し、断固たる姿勢により法的効果を伴う行政処分を講じなかったことが、一連の大規模不法投棄事件を発生させ、廃棄物処理及び廃棄物行政に対する国民の不信を招いた大きな原因ともなっている」として、法による適切な管理下におくことの重要性が強調されている。

なお、廃棄物の一部を資源として再利用することに関連する制度改正については次号で記述する。

③市町村による一般廃棄物についての処理責任の再確認

廃棄物処理法第 4 条では、「市町村は、その区域内における・・・一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努める・・・」とされている。一般廃棄物は、市町村の区域内での処理を原則とし、その処理については統括的処理責任がある。

この一般廃棄物は、身近な各家庭や商店街から出されるものが多く、それだけにその不適切な対応は、市町村の区域の衛生や環境の悪化という事態を招来する可能性が高い。残念なことに、都道府県での調査によれば、例えば新潟県では、毎年、1,500 から 2,500 件の発見件数が、推定投棄量で 150 から 700 トンの一般廃棄物の不法投棄発生の報告がある。これは全国的な課題として現在も継続している。そうした状況を踏まえ、環境省からは複数回に

わたり市町村の一般廃棄物処理責任の確認を求める通知が出されている。

市町村の一般廃棄物処理の責任が極めて重いことについては、2008（平成 20）年に環境省から通知が出されたが、2014（平成 26）年 1 月 28 日の最高裁判決を受けて、改めて環境省廃棄物・リサイクル対策部長から都道府県知事・政令市長宛に通知が出されている。最高裁判決のポイントは以下の 3 点である。

①「一般廃棄物処理業は、市町村の住民の生活に必要な不可欠な公共性の高い事業であり、その遂行に支障が生じた場合には、市町村の区域の衛生や環境が悪化する事態を招来し、ひいては一定の範囲で市町村の住民の健康や生活環境に被害や影響が及ぶ危険が生じえるもの」であり、

②「廃棄物処理法において、一般廃棄物処理業は専ら自由競争に委ねられるべき性格の事業とは位置づけられていないものといえる」としており

③「一般廃棄物処理計画との適合性等に係る許可要件に関する市町村長の判断に当たっては、その申請に係る区域における一般廃棄物処理業の適正な運営が継続的かつ安定的に確保されるように、当該区域における需給の均衡及びその変動による既存の許可業者の事業への影響を適切に考慮されることが求められる」との考え方にに基づき判断されたものである。

平成 23 年（行ヒ）第 332 号 一般廃棄物処理業許可取消等，損害賠償請求事件 平成 26 年 1 月 28 日 第三小法廷判決
主 文
1 原判決のうち損害賠償請求に係る部分を破棄する。
2 前項の部分につき、本件を名古屋高等裁判所に差し戻す。
3 上告人のその余の上告を棄却する。
4 前項に関する上告費用は上告人の負担とする。

最高裁第三小法廷判決の部分 裁判例検索 Court in Japan より

2014（平成 26）年 10 月 8 日の廃棄物・リサイクル対策部長通知は、基本的にこの最高裁の判決をベースに、区域内の一般廃棄物の収集、運搬及び処分については、市町村自らが行う場合と市町村が委託により行う場合の両方について、市町村に責任があることを明確に理解すること、また、許可要件に関する市町村長の判断に当たっては、区域における一般廃棄物処理業の適正な運営が継続的かつ安定的に確保されるように、地域内の需給の均衡及びその変動による既存の許可業者の事業への影響を適切に考慮することが求められる、ことが内容となっている。

鍵となるのは、一般廃棄物処理計画である。これは、廃棄物処理法第 6 条に基づき、市町村が定めることが義務付けられているものであり、基本計画は概ね 10 から 15 年ごとに制定し、5 年ごとに改定、実施計画は毎年改定されている。記載事項は、・発生量及び処理量の見込み、・一般廃棄物の排出の抑制のための方策、・分別収集の種類、区分、・一般廃棄物の処理施設の整備などからなっている。

この一般廃棄物処理計画は、一般廃棄物の統括的な処理責任を負う市町村がその区域内

の一般廃棄物を管理し、適正な処理を確保するための基本となる計画である。また、市町村が自ら処理する一般廃棄物のみならず、多量排出事業者（法6条の2第5）に指示して処理させる一般廃棄物、委託業者等市町村以外の者が処理する一般廃棄物を含め、当該市町村で発生する全ての一般廃棄物が対象となる。

なお、市町村の規制権限の及ばない第三者（ブローカー）が、一般廃棄物の排出事業者と処理業者との間に介在し、あっせん、仲介などの行為を行うことについて、市町村の処理責任の下で適正な処理の確保に支障が生じるおそれがあるとしてこれまでも複数回にわたり通知が出されている。

日本環境衛生センターは、一般廃棄物の収集、運搬から処理まで、関係の事業者や市町村職員への研修を担っているが、一般廃棄物関係事業者の責任の重さ、期待の大きさを周知するよう徹底している。その基本となるのは、一般廃棄物処理業は、市民生活に必要不可欠、

エッセンシャルな事業であり、他方、事業の継続的かつ安定的な実施には市民からの信頼確保が重要との認識の周知である。最近では、SDGsの目標を掲げて活動する業者も増えてきた。社会から認められ、それぞれの地域で環境問題に貢献する企業として持続的に成長できるよう、我々も応援していく。

ごみの収集運搬作業をされるみなさまへ
収集運搬作業における新型コロナウイルス対策

ごみの収集運搬作業においては、作業前、作業中・休憩中、作業後に分けて次の対策を実施しましょう。

POINT 01. “作業前”に心がける4つのこと

- 健康管理・体調把握の実施**
十分な睡眠をとる等の健康管理や定期的な体調確認による体調把握を実施してください。
- 3つの密の回避**
乗客と乗務員は、他の人と十分な距離をとりましょう。また、ご多めに窓の扉やドアを開け換気しましょう。
- 手袋、ゴーグル、マスク等の防護具の適切な着用**
作業時のウイルス付着を防ぐために、手袋、ゴーグル、マスク等を着用しましょう。
- 肌の露出の少ない作業着（長袖・長ズボン）の着用**
作業着は、露出した部分のウイルス付着を避けるために長袖・長ズボンの着用を心がけましょう。

POINT 02. “作業中・休憩中”に心がける4つのこと

- 素手で触らない**
素手でごみに触れないようにしましょう。手袋の脱着時に素手で手袋の内側や袖口に触れないよう注意しましょう。
- こまめに消毒**
作業の休憩に、機を戻すついでアルコール消毒等による消毒を心がけましょう。

POINT 03. “作業後”に心がける3つのこと

- 消毒・洗浄の徹底**
帰業後は以下を重点的に消毒しましょう！
- 車両の消毒・洗浄**
消毒用アルコール消毒液をタオルなどで拭きと洗い、(0.05%次亜塩素酸ナトリウム)や70%以上の濃度のアルコールを用いた消毒。
- 運転席の消毒**
ハンドル、シート、ドアノブなどを重点的に消毒。
- スマホ、タブレット等の消毒**
持ち帰ったスマホやタブレットは消毒。
- 手袋、ゴーグルの消毒・洗浄**
使用した手袋・ゴーグルをしっかりと消毒・洗浄。
- 手洗いの徹底**
帰業後必ず「その1」の消毒作業後は手洗いを必ず、必要に応じて換気を行います。
- 着替え時等の注意**
作業着を脱いでいる作業着を外すと、作業着に付いたウイルスが周囲に飛び散る可能性があります。作業着・シューズ等の際には、他の人と十分な距離をとるなどしましょう。

POINT 04. “作業前”に心がける4つのこと

- 車の換気（窓開け）**
作業車の窓は開放し、常に換気されている状態を確保しましょう。(乗客入車前には必ずマスクを装着) ※気温や湿度が高いときには換気回数に十分気を付けましょう。
- 休憩の際の3つの密の回避**
休憩時は、車内・車外の場合も密を避け、他の人と十分な距離をとり、必要までの会話等は控えましょう。

環境省
Ministry of the Environment

2/2

6. 重大な公害事件の裁判と法制度の動向

重大な公害問題については、紙幅の関係から、四日市喘息と熊本水俣病に焦点を絞って解説した。いわゆる四大公害裁判についても、この二事例を中心に述べる。なお、四大公害裁判は、全てが公害国会の前に提訴がなされ、判決の確定はいずれも公害国会後である。（イ病判決は第一審が1971年6月、高裁に控訴された。）

①四日市市大気汚染による喘息等の発生

四日市公害訴訟が提訴されたのは1967年9月である。被告は、三菱化成、中部電力他4社である。

昭和40年代に入っても四日市の大気汚染は解決へ向かうという道のりにはほど遠かった。1964年の黒川調査団の高煙突化勧告を受けて一部の工場では導入され一部地域では改

善がみられたが、なお健康に障害の認められないレベルには、大きく届かなかった。これを大きく変えたのが四日市公害訴訟である。提訴は他の公害事例に比べ遅かった。これは、温暖な気候と豊かな物産に恵まれた地であり、自然条件の過酷な地域とは異なり、温和で争いを好まない気風の住民の多い（私もその一人である）土地柄も影響している。提訴に発展するきっかけは1964年6月の厚生省の委託を受けた都留重人調査団の来訪である。この調査団の議論において訴訟の可能性の検討が示唆された。この話題は直ぐに吉田克己氏のもとにも知らされたが、氏は「文字通り、法律学者、医学者を挙げての一大論争になるであろうと予測」し、直ぐに動くことはなかった。ただ、関係者と議論を繰り返す中で、四日市喘息についての「疫学的因果関係論」ともいべき考え方をまとめあげる機会と捉えるようになった。



四日市市役所屋上から撮影した、判決当日の津地方裁判所四日市支部
写真提供：澤井余志郎氏

1967年9月の津地裁四日市支部への訴状提出から四日市公害訴訟は開始された。吉田氏も議論の輪に加わり、森寫昭夫名古屋大学法学部助教授（当時）等と合宿勉強会を行っている。その過程で、訴訟の根拠条項である民法709条（不法行為）及び同719条（共同不法行為）に該当することを原告側の負担で証明することが必要となった。故意または過失の存在などの法学的な事柄は法律の専門家の検討事項であったが、吉田氏が大きく係わり貢献したのは、疫学的因果関係論であった。彼は、専門外の法律書を何冊も購入し、猛勉強した。その知見を基に、自分が何をすることがこの裁判に勝ち、四日市の大気汚染対策ひいては日本全体の大気汚染対策に根本的な転換をもたらす可能性が生まれるかを熟慮した。そのための彼の調査研究の詳細は私の理解を超えるのでここでは記述しない。ただ、彼の専門家であることを如何に世の中の役に立てるかという目的を持った努力が、1972年7月24日の原告全面勝訴に大きく貢献したことは万人の認めるところである。

話を先に進める。彼は、その後も日本のみならず、世界の大気汚染と健康という課題に取り組んだ。1990年イラク軍撤退後のクウェート油田火災と大気汚染調査に始まり、中国の重慶市、天津市、遼寧省、吉林省、長春市、更にメキシコシティー、スロバキアにまで現地を訪れ、大気汚染の健康影響調査や改善策の助言に務められた。私は、吉田氏から中国の環境問題への日本の協力の重要さについて何度もお話を伺った。1988年に竹下登総理が中国李鵬総理との間で合意し、我が国の無償資金協力で建設された「日中友好環境保全センター」は、1996年から本格的に稼働を開始し、日本の環境協力の拠点として機能してきた。しか

し、対中国 ODA が終了し、その活動が徐々に低下している。私は、2017 年末から「中国環境開発協力委員会」の国際委員を務めており、何としても竹下登氏の灯した火を消してはならないという強い焦りを抱きながら仕事をしている。吉田氏の面影を偲びながらそんなことも考える毎日である。



中国・李鵬首相と竹下登首相 1988 年 8 月

日中友好環境保全センターの外観

日中友好環境保全センター HP より

②熊本水俣病を巡る裁判について

熊本水俣病に関する裁判は、他の裁判とは全く異なる性格を有している。共通するのは、公害の被害者が加害者である事業者等を相手に、損害賠償や被害発生の原因となる事業活動の差止めを求めた民事裁判ということである。そして、判決は、いずれも原告側の主張を原則的に認めており、被告側たる企業に対し、相当の損害賠償額の支払いを命じ、厳しく企業責任を追及している。

熊本水俣病裁判は、この民事訴訟のみではなく、刑事訴訟及び行政訴訟（新潟水俣病を含む）にまで及んでいることが重要である。時間的には逆になるが、先ず、刑事裁判から述べたい。1976 年、熊本地方検察庁は、吉岡前社長と西田前工場長を業務上過失致死傷害罪で起訴、1979 年に熊本地裁は、懲役 2 年（執行猶予 3 年）の判決を下している。最高裁は、1988 年この判決を支持している（被告の上告を棄却）。いかにチッソの対応が不誠実極まりないものであったかを如実に示している。

行政を相手取った訴訟が提起されたのも水俣病である。一つは、国家賠償法に基づく損害賠償等を求める事案である。もう一つは、熊本県、鹿児島県又は新潟県が原告らに対して行った公害健康被害の補償等に関する法律に基づく水俣病認定棄却処分の取り消しと、認定の義務付けを求めた訴訟である。

チッソに対する損害賠償を求めた提訴（第一次）は 1969 年 6 月に熊本地裁に対し行われ、判決は 1973 年 3 月に出された。判決は、チッソの過失を認定、将来、「工場排水に起因することが決定した場合でも新たな補償金の要求は一切行わない」という見舞金契約は公序良俗に反し無効とし、総額 9 億円余の支払いを命じ、確定した。

また、水俣病は、被害者の救済と行政の責任を巡り、その後も複雑な展開を見せている。私自身は、環境省時代に、環境保健部長及び同部企画課長として長く、かつ深くこの問題の

解決に努力したつもりではあるが、あまりに長くそして悲惨な経験が解決を今なお困難にしていることを痛感している。救済の方式も、i. 法の認定を受けた方への補償協定による補償、ii. 裁判による損害賠償、iii. 1995年の政治解決による補償、iv. 2009年制定の特別措置法に基づく2010年の閣議決定による救済措置である。

次号は、国内の廃棄物処理を超えて、資源循環、更に地球的規模での環境保全の中での最近にいたる廃棄物の行政の進展について述べることにしたい。