

この記事は、季刊「環境技術会誌」2021.7 NO.184 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 4）

— 廃棄物対策を中心に —連載 4

7. 度重なる廃棄物処理法の改正

① 1991 年（平成 3 年）の法改正

環境関係法規の中で、廃棄物処理法ほど頻繁な法改正が行われたものはない。それは、廃棄物が国民生活の一部であり、また、産業活動そのものに大いに関わっているからである。紙幅の関係から今回の原稿では、衛生と環境保全の枠を超えて資源循環政策の主要な柱としての性格を併せ持つように対策の幅を広げた法律の制定に絞って話を進める。まずは、1991 年（平成 3 年）の大改正である。

○改正の主なポイント

- 法目的：発生した廃棄物を単に「焼いて埋める」のではなく、発生抑制や再生などの減量化を徹底して行い、その上で最終処分することが重要との認識から、廃棄物の排出の抑制及び処理の一形態としての分別、再生が目的事項として位置づけられた。また、国民の責務として、排出抑制、再生品の使用、分別などへの協力も定められた。
- 地方公共団体や地域住民との連携：一般廃棄物処理計画（市町村）を市町村の全域を対象とし、この計画において排出抑制や分別収集を明記する。産業廃棄物処理計画（都道府県）において減量化を位置づける。
- 適正なコスト負担：廃棄物処理にはコストがかかることを認識させ、排出を抑制するのならから、市町村が処理手数料を定める際には、一般廃棄物の特性や処理に関する費用を考慮する。
- 排出事業者責任の強化として、特別管理廃棄物制度の導入：毒性、感染性、爆発性等により健康や生活環境に影響の恐れのある廃棄物を特別管理廃棄物とし、規制を強化し有害廃棄物等の適正処理を推進する。これらを対象に管理票（マニフェスト）を導入する。

この 1991 年（平成 3 年）改正は、当時の国内の廃棄物の処理を取り巻く状況が、先ず背景にあった。廃棄物の量の急増と多様化、また減量化、再生利用の停滞、更に廃棄物処理施設の不足等が課題となっていた。一般廃棄物の排出量は特に昭和 60 年（1985 年）代以降急激に増加し、平成元年（1989 年）度には、約 5,000 万トンに達した。種類別にみると、紙ごみのほか、プラスチック、粗大ごみが増加した。産業廃棄物は、1985 年度（昭和 60 年度）で 3 億 1,227 万トンと 5 年前に比して 6.8%の増となり、建築廃材や汚泥などが増加した。反面、一般廃棄物の 2 割強は焼却されないまま最終処分場に埋め立てられ、分別収集により回収される資源ごみが総排出量に占める割合は 1%であった（平成元年度）。更に、廃棄

物処理施設の不足も深刻な問題になっていた。



尼崎沖埋立処分場

大阪湾広域臨海環境整備センター ホームページより

※一般廃棄物最終処分場の不足を補うため、1981年（昭和56年）に広域臨海環境整備センター法が制定され、同法に基づき、大阪湾フェニックス計画が進められた。最初に整備された尼崎処分場は、1995年1月17日の大震災による大量の建設解体ガレキの受け入れ先として活用され、地域の復興に大きな貢献をした。ゴミ焼却施設の余熱利用も徐々に進み、1984年（昭和59年）に建設された愛知県小牧市の環境センターは老人福祉センターや温水プールへの熱供給源として注目を浴びた。同時期に、

通商産業省が「再生資源の利用の促進に関する法律」を制定したことも、廃棄物処理法大改正の大きな原動力になった。隙があればどこにでも手を出す通産省の動きが当時の厚生省を動かしたことは、当時の担当者から聞いた。

② 環境全体をめぐる地球規模の動向の変化と国内の動き

更に、この時期は環境問題が国内にとどまらず地球規模の課題として国連を中心に取り上げられたことも大きな影響を与えた。「環境と開発に関する世界委員会」（WCED）は、日本の提案を受けて国連決議に基づき設置され、1987年（昭和62年）の東京会合で最終報告が出された。



グロ・ハーレム・ブルントラント

国際連合広報センター ホームページより

議長ブルントラント氏は、ノルウェーの前環境大臣であり、後に同国首相に、また、WHO 事務局長を務めた国際的な女性リーダーであった。最終報告書として発表された「われら共有の未来（Our Common Future）」では、その後の世界の環境政策の基盤となる持続可能な開発（Sustainable Development）の概念が提唱されている。その中には、廃棄物に触れたものも多く、「最も優先すべき政策目標は、廃棄物の発生総量を減らし、有効資源として再利用する量をふやすことである」（日本語版 p 270）などの記述がある。

これを受けて、1992年（平成4年）にリオデジャネイロ市においていわゆる地球環境サミットが全世界の大統領や首相の参加を得て実施されることが決まっており、こうした世界の流れに乗り遅れてはいけないという危機感も背景にはあった。現に、このサミットにお



地球サミットの模様 平成5年版 図で見る環境白書より

いては、気候変動枠組み条約や生物多様性条約に加え、21世紀に向けた行動原則である「リオ宣言」、行動計画としての「アジェンダ21」が採択された。その中には、国際的な場での資源循環や廃棄物政策にかかわる部分も重

要な位置づけをされている。私も一担当官としてブラジルを訪れ、歴史が動く瞬間に少しだが立ち会うことができた。幸運だったし、その後の仕事にも勇気を与えられた。この地球サミットの国内行政に与えたインパクトは大きく、翌1993年（平成5年）には、環境基本法が制定され、そして同法に基づく環境基本計画では、循環、共生、参加、国際的取組が国の基本的な長期目標として定められた。

その後、廃棄物として処理されていた資源の有効利用を図るため、個別のリサイクル法制度が制定された。1995年（平成7年）には「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」が、1998年（平成10年）には「特定家庭用機器再商品化法」が制定されている。2000年以降もその動きは継続し、現在計6本の個別リサイクル法が施行され、地方公共団体や関係業界、何よりも多くの国民の分別排出等のご協力をいただいて、リサイクル事業が進められている。また、直接廃棄物とはかかわりはないが、1997年12月に京都市で開催された気候変動枠組み条約第三回会合 COP3において、歴史上はじめての地球温暖化対策を具体化するための枠組みである京都議定書が合意された。私は、当時は、環境保健



京都会議で演説する橋本総理
平成10年版 図で見る環境白書より

部企画課長兼省庁再編課長を務めており COP3には参加していないが、アメリカのゴア副大統領、開催国である日本の橋本龍太郎総理、大木浩国務大臣・環境庁長官の努力が実を結んだと聞いている。その橋本龍太郎首相の強いリーダーシップの

下で進められたのが、中央省庁の再編である。これは、戦後の長期にわたる中央省庁の在り方を見直し、「縦割り行政の弊害をなくし、内閣機能の強化」などを目的として実施された。この検討において、環境庁は環境省となり、新たな業務として廃棄物行政を始め幾つかの事務を新たに所管することが定められた。「中央省庁等改革基本法」は、1998年（平成10年）に制定公布され、2001年（平成13年）1月から施行された。2000年は、翌年から廃棄物行政の担当が新環境省に移ることが確定しており、それを前提に新たな法制度の検討が進められた。

③ 循環型社会形成推進基本法の制定

大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会のあり方や国民のライフスタイルを見直し、社会全体での物質循環を確保して、天然資源の消費の抑制と環境負荷の低減を図ろうという法制度である。この法律は、2000年（平成12年）に制定され、翌年の新環境省の発足にあわせて施行された。

まず、対象物を有価・無価を問わず「廃棄物等」として一体的に捉え、先ず廃棄物等の発生抑制を図り、その上でそれらを適正な循環的利用（再使用、再生利用、熱回収）を図る、その後、適正に処分しようという順位立てを明確にした（法5条、6条、7条）。この法律では、施策の基本理念として、①排出者責任及び②拡大生産者責任という二つの考え方を示している。（法11条、18条）

ア．排出者責任：廃棄物等を排出する者が、その適正な処理に責任を負う。

イ．拡大生産者責任：生産者が、自ら生産した製品が使用され、廃棄物となった後まで一定の責任を負う。

またこの法律に基づき循環型社会形成推進基本計画を策定することとされ、概ね5年ごとに見直しが行われている。この計画では、資源生産性、循環利用率、最終処分量等が示され、従来の環境汚染防止、衛生向上の枠を超える新たな廃棄物リサイクル行政への展望を開くきっかけとなった。この法律は、議員立法として進められ、翌年から同じ環境省の職員として働くことが決まっていた当時は厚生省の課長であった飯島孝さんが大活躍した。私は、環境庁官房総務課長であり、共に議員会館の国会議員の先生方を訪ね、話し込んだことが昨日のここのように思い出される。飯島氏は、その後、環境省廃棄物・リサイクル対策部長に就任し、PCB廃棄物の処理や産業廃棄物の不適正対策などに奔走することになる。（飯島氏の後任には私が就いた。全く予想していなかった。なお、飯島氏が退官後早世されたことは残念の極みである。）

拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility：EPR）については、OECD環境局において、環境対策の製作ツールの一つとして検討が進められており、2001年（平成13年）には、「拡大生産者責任ガイダンス・マニュアル」が公表された。

更に、国会議員の先生方がこの法律の成立に尽力いただくについては、全国各地における廃棄物と環境をめぐる様々な動きがあったことも寄与している。その代表が、名古屋市における「ごみ非常事態宣言」であり、後に世界的にも貴重な渡り鳥の飛来地として「ラムサ-



藤前干潟

愛知県公式観光ガイド ホームページより



生物多様性 COP10

ル条約」の登録湿地となる廃棄物埋立計画地であった藤前干潟の保全である。

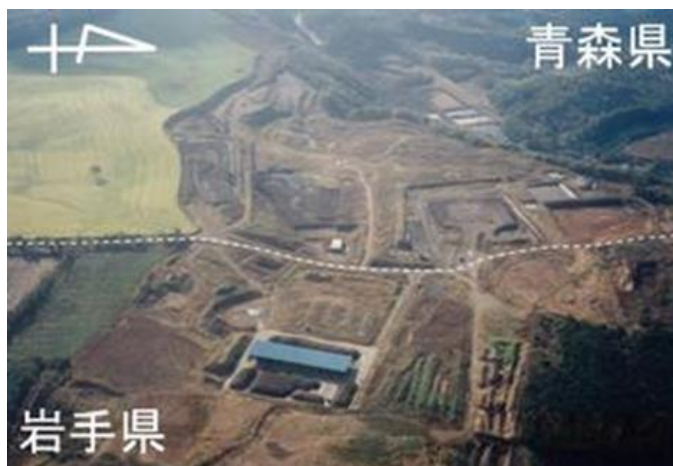
1999年（平成11年）には、年々増え続けるゴミ処理量が100万トンに迫り、市の処理量が限界を迎える中、愛岐処分場に次ぐ新たな埋立処分場の計画の中止が決定した。これを受け、名古屋市長の松原武久市長は、「ごみ非常事態宣言」を发出、2年間で20%、20万トン削減という大幅なごみ減量を訴えた。市民は熱意を持ってこれに応え、また、藤前の自然も守られた。（2010年（平成22年）に愛知県名古屋市で生物多様性のCOP10が開催されたが、会議の直前に私がパリに出張した際に、名古屋市は貴重な干潟を守った都市でありCOP10開催に相応しい場所として紹介されていたことが思い出される。また、COP10では、松原市長、神田愛知県知事、稲垣副知事の絶大な協力をいただいた。）

④ 産業廃棄物の不適正処理対策強化の廃棄物処理法改正

2000年以降も同法の改正は頻繁である。ここでは、数次にわたり重点的に強化された産業廃棄物処理の適正処理のための法改正について述べる。2003年（平成15年）、2004年（平成16年）、2005年（平成17年）と3年続けて法改正が行われたが、その狙いは、深刻化する産業廃棄物の不適正処理を如何に防止するかであった。

- 2003年（平成15年）改正：廃棄物の排出量が高水準で推移していることに加え、青森・岩手県境不法投棄事件のような不適正処理が全国的に問題となっており、それへの対応強化策として法改正が行われた。主な内容は a. 疑い物に係る都道府県などの立入検査の創設、b. 不法投棄等に係る罰則の強化として、不法投棄の未遂罪の創設、一般廃棄物の不法投棄に係る罰則強化、c. 緊急時の国の調査権限の創設、d. 悪質な処理業者への許可の取り消しの義務化（^{きそく}羈束行為化）、e. 事業者が一般廃棄物の処理を委託する場合の基準の創設、である。
- 2004年（平成16年）改正：硫酸ピッチなどの新たな産業廃棄物の不適正処理の顕在化

や廃棄物最終処分場の跡地における土地の形質変更による生活環境へのリスクの増大への対応を図るものである。a. 産業廃棄物の不適正処理事案が深刻化する緊急時の環境大臣の都道府県への指示規定の創設、b. 廃棄物最終処分場の跡地における土地の形質変更に係る措置としての知事による指定区域の指定等、c. 廃棄物処理施設における事故時の措置として、施設設置者による



青森・岩手県境不法投棄事件

2000年（平成12年）10月当時 青森県ホームページより

応急措置と事故報告の義務付け d. 硫酸ピッチの不適正処理の禁止、不法投棄などの罪を犯す目的で廃棄物の収集、運搬をした者の処罰規定、が主な内容である。

- 2005年（平成17年）改正：廃棄物排出量の高止まり、最終処分場の残余容量がひっ迫していること、マニフェストの不正行為が多くみられること、中国に向けた廃プラスチックの輸出事案による外交上の問題化を受けての法改正である。a. 保健所設置市が産業廃棄物関係事務を行う仕組みを見直し、政令で指定する市が事務を担う、b. マニフェスト制度違反への勧告に従わない者についての公表・命令措置と運搬処分受託者へのマニフェスト保存義務、c. マニフェストの虚偽記載等の罪に係る法定刑の引き上げ、d. 無確認輸出に係る未遂罪、予備罪の創設、e. 1998年（平成10年）6月以前に埋立開始された最終処分場への維持管理積立金制度の対象拡大、が主な内容である。

8. 終わりに

本来であれば、廃棄物をめぐる主な判決や最近のコロナ禍における廃棄物の収集運搬から処理にいたる動向についても記述することとしたかったが、筆を進める間に次から次へと様々な思いが巡り、今回の連載の紙幅が尽きてしまった。（福島地域の原発事故処理への対応については、環境新聞『令和2年11月18日、2537号』に投稿したので御一読いただければ幸いである。）私自身は、就職当時は思いもしなかった廃棄物行政に深くかかわり、多くの方々に支えられてここまで仕事をしてきた。三重県四日市市の郊外で生まれ育ち、環境汚染と外部不経済の関わりを正すことで少しでも世の中を良くしたいという青臭い思いを抱いて上京し長い月日が経過したが、廃棄物処理や地球規模の環境問題にかかわる中で、人の生きる意味、価値観の相違の重要性等について、深く考えることができたことを嬉しく感じている。

最後に、私がこれまで愛読してきた環境関係書物の紹介をさせていただく。

「私の本棚から」

城山三郎 「辛酸」

宇井純 「公害の政治学」

庄司光、宮本憲一 「恐るべき公害」「日本の公害」

橋本道夫 「私史環境行政」「公害を考える」

吉田克己 「四日市公害」

石牟礼道子 「苦海浄土」

新田次郎 「神通川」「ある町の高い煙突」

環境庁国際課 「日本の経験」

寄本勝美 「ごみとリサイクル」「リサイクル社会への道」

酒井伸一 「ゴミと化学物質」

細田衛士 「環境と経済の文明史」

ダニエル・ヤーギン 「探求—エネルギーの世紀」「市場対国家」

大北佐武郎監修 「地球の未来を守るために」

江守正多 「地球温暖化はどれくらい怖いのか」「異常気象と人類の選択」

大塚直 「環境法」

西尾哲茂 「わか〜る環境法」

中村隆英 「明治大正史」「昭和史」

半藤一利 「昭和史」

三橋規宏 「日本経済入門」

松尾友矩 「環境学」