

公害の時代の廃棄物処理を振り返る

よこ た いさむ
横田 勇

静岡県立大学 名誉教授

1. 半世紀前のプラスチック問題

最近、海洋プラスチックごみが国際的な懸案問題となっているが、日本でプラスチックの環境問題は半世紀前からあった。『廃棄物の処理及び清掃に関する法律』（以下「廃棄物処理法」）が制定された1970（昭和45）年、当時の都市清掃の現場ではプラスチック廃棄物が増加したため、ごみ焼却炉が傷むという問題である。プラスチックは燃やすと高熱と、塩化水素などの有害なガスを発生する。これにどう対処するかが大問題だった。

一方、日向に置いたコカ・コーラ瓶の爆発事件が頻発したため、コカ・コーラ瓶をペットボトルに変えようという動きがあったが、コストの問題で取りやめとなり、プラスチックラミネートした500mL瓶に切り替わった。

また、牛乳瓶をプラスチック瓶にしたいという業界の動き等もあって、全国都市清掃会議はプラスチックを所管する通商産業省基礎産業局化学二課に出向き、そのようなものを製造、販売しないようにと要請したところ、化学二課長は「プラスチックを燃やしてごみ焼却炉がだめになるのだったら、それは炉が悪いのだから炉をちゃんと

すればいいのではないか」との回答。その場に同席していた川崎市清掃局長の工藤庄八さん（当時）は、その応答ぶりに憤慨して、「清掃の実態も知らないで何を言うか！」とやり返したという一幕は霞が関界隈の語り草となった。

2. 清掃法から廃棄物処理法へ

2.1 「色あせない」答申

ダイオキシンさえも制御できる清掃工場とかエネルギーセンターなどと言われる今日の炉と違い、当時のごみ焼却炉はバッチ炉かせいぜい機械化バッチ炉であったため、塩化水素ガスの除去もままならなかった時代であり、化学二課長の発言はそれなりに当を得た発言であったかもしれない。

「清掃法」から廃棄物処理法への移行は1969（昭和44）年7月に、内田常雄厚生大臣の生活環境審議会に対する諮問『都市・産業廃棄物にかかる処理処分の体系及び方法について』からスタートした。生活環境審議会にはこの諮問を審議する部会として公害部会もあったが、清掃部会があたることになった。

清掃部会長は進藤武左衛門産業公害防止

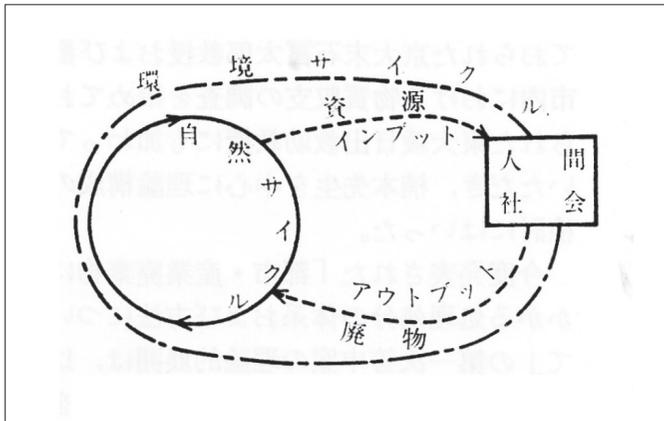


図1 自然サイクルと環境サイクル

協会長、委員は越智勇一麻布獣医大学学長、音田正己経済評論家、金沢良雄東京大学法学部教授、金刺不二郎川崎市市長、楠本正康元厚生省環境衛生部長、小林節夫朝日新聞論説委員、高橋雄豺読売新聞論説委員、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、原文兵衛元警視總監、館林宣夫全国社会保険連合会理事長、そして清掃部会の下に都市・産業廃棄物分科会が設けられ、楠本正康分科会長、専門委員に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専務理事、岩井重久京都大学教授、荻野二郎大阪市清掃局長、工藤庄八川崎市清掃局長、小西宏神奈川県衛生部長、左合正雄都立大学教授、柴田徳衛都立大学教授、末石富太郎京都大学教授、鈴木一男大阪府衛生部長、野田哲自治労副委員長、三柴喜久夫東京都清掃局長、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KK渉外部長といった方々が、答申の作成にあたった¹⁾。

第一次答申は、1年後の1970（昭和45）年7月14日に行われた。これは、「今読んでも非常に格調の高い、廃棄物の哲学を入れ込んだもので、30数年経った今でも色あせていない」と当時の厚生省環境衛生局公

害部環境整備課課長補佐であった森下忠幸さんが退官後に述懐している²⁾。

自然が資源を生み、人間がこの資源を利用することが経済社会の基本である。この資源利用は、結局物質代謝の形で行われるため、代謝産物としてさまざまな形の廃棄物を産出する。この廃棄物は、自然の持つ環境受容能力を超えない限り、やがて自然に還元され、物質循環の系が成立する。この循環を答申は

「環境サイクル」（図1）³⁾と命名した。

公害は、この正常な環境サイクルの系が断たれ、破壊された現象にほかならない。したがって公害防止対策の基本は自然が廃棄物を受け入れ、同化する能力、すなわち環境受容能力を、その同化速度とプロセスの両面から考えていかなければならない。廃棄物処理の最適解はそこから得られるであろうと答申は分析する。

2.2 「廃棄物」の定義を決める経緯

諮問に使われた「廃棄物」という言葉は清掃法にはなかったため、答申では注書きで次のように定義している。

「『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要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」

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「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。閣法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して各省折衝しなければならなかった。各省から山のように質問や意見が来る。特に多いのが通産省で、

建設省、農林省、運輸省、自治省、大蔵省からも来る。

建設省及び農林省による意見で、「廃棄物」の定義の「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）の文言が答申案の段階で入ったが、法案ではとれた。自治省からは、後述する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（現法第11条第2項）の“あわせ産廃”及び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法第10条第3項（現法同条第3項）の規定は、地方団体に負担をかけることになるので好ましくないとの意見が出た。

科学技術庁は公害対策基本法第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」との規定があるから、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「……固体状又は液状のもの」の次に、「（放射性物質及びこれによって汚染されたものを除く）」の文言が挿入された。

答申の目的は、新しく産業廃棄物を定義し、汚染者負担原則のもと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であった。

経済社会の発展と生活水準の向上に伴って、ごみの量と質が大きく変化した。家庭から排出し、収集され、運搬されてきたごみは焼却場で焼かれる。しかし、ごみの処理はこれだけで終わらない。焼却後も、灰等の不燃性残渣が二次廃棄物として再生産される。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立処分されなければならない。同様な流れは他の公共事業、例えば、下水道、上水道、河川の浚渫等にも見られる。これらの事業は皆、水処理後に汚泥が発生する。

3. 産業廃棄物を定める

3.1 都市廃棄物と「法的に同格」か？

ごみ焼却施設等から発生する灰等の不燃性残渣を「都市廃棄物」とした。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た。

公共下水道は個々の市町村が整備し管理するが、複数市町村にわたって下水を処理する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する。

廃棄物処理もこれに倣い、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”と産業廃棄物と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た。

都市廃棄物と産業廃棄物が「法的に同格」とは何か。産業廃棄物の排出者には汚染者負担原則（PPP）が厳しく適用され、自己処理責任を負う。都市廃棄物が産業廃棄物と法的に同格なものであれば、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になる。法的に同格とはそういう意味である。

廃棄物処理法の中に“都市廃棄物”という言葉はない。理由は、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る。そうなると、最初に産廃を排出した者の自己処理責任が曖昧になる。よ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見る立場と相容れないからである。

3.2 廃棄物のオリジン説

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産業廃棄物なのである。廃棄物が一般廃棄物か産業廃棄物かは最初の発生源（origin）で決まり、その後の処理によって変わることはない。この考え方は“廃棄物のオリジン（origin）説”と呼ばれた⁴⁾。

答申は、まず「都市廃棄物」を定義し、次に、第一次、第二次、第三次産業から排出される廃棄物を「産業廃棄物」と定義した。すなわち、事業活動によって生じたすべての廃棄物を産業廃棄物とした。

日常の生活から出るごみやし尿などについては、特に新しく定義をせず、ただ、廃棄物全体については注書きで「『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……」としただけである。

3.3 環境汚染の原因となり得るもの

廃棄物処理法（案）では、廃棄物を「産業廃棄物」と「家庭廃棄物」という言葉で分けていたが、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、後に環境庁事務次官）のもとで森下忠幸さん、林部弘さん、瀬田公和さんら（当時は、それぞれ厚生省環境衛生局公害部環境整備課の技術系課長補佐、医系課長補佐、法律事務官）が読会（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）を重ねていくなかで、次第に「一般廃棄物」に変わっていった。

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つけて列挙した。廃棄物のうち、産業廃棄物として選出された残りのすべての廃棄物を「一般廃棄物」と定義した。

産業廃棄物が一般廃棄物より先に限定的

に列挙された形で定義された理由は、先述したように、立法の趣旨として産業廃棄物処理が公害の未然防止に寄与するものであると考えたからである。人の日常生活から排出されるごみやし尿及び事業活動から生ずるもの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あって、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たのである¹⁾。

「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、廃プラスチック類と定められ、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、動物の糞尿、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）、産業廃棄物を処分するために処理したもの、と定められた。

これらの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。

したがって、指定されていない業種から発生した6種類の廃棄物は、一般廃棄物（事業系の一般廃棄物）となる。

4. 成長する廃棄物処理法

現在の廃棄物処理法⁵⁾は、幾多の改正を経て、当初の廃棄物処理法から大きく成長した。法の目的に廃棄物の「排出抑制」「分別」「保管」「再生」が追加された。このうち抑制と再生は、特に重要な意味を持つ。廃棄物処理法第3条第2項は、事業者の責務として規定したものであるが、抑制と再生については、すでにその萌芽が垣間見える。

「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においてその適正な処理が困難になることのないようにしなければならない」

現在の廃棄物処理法第3条第2項は、さらに製品容器等の適正処理困難性に関するアセスメント及び適正処理方法に関する情報提供が加えられたが、1970（昭和45）年の廃棄物処理法第3条第2項は、50年先の今日の日本の、否世界のと言ってよいかもしれない廃棄物問題の核心を予見していたかのようである。

参考文献

- 1) 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
- 2) 森下忠幸：廃掃法の制定を振り返って（－課長補佐の思い出）、廃棄物学会・ごみ文化研究会、第5回講演会
- 3) 南部祥一：環境サイクルと清掃事業、生活と環境、日本環境衛生センター、Vol.15, No.9、1970年9月
- 4) 横田 勇：第16回：廃棄物処理法が制定された頃、廃棄物循環資源学会、Vol.28, No.5、pp.375-379、2017年
- 5) 平成30年版 廃棄物処理法法令集、3段対照、日本環境衛生センター、2018年

投稿原稿募集

『生活と環境』では、環境全般（生活衛生、廃棄物処理・リサイクル、環境保全等）に関する原稿を募集しています

【テーマ】

調査研究、新技術紹介等の有用な情報を含む、環境全般（生活衛生、廃棄物処理・リサイクル、環境保全等）が対象です。ただし、他の出版物等に発表されていないものに限りです。

【分量】

3,000～4,000字程度。その他、必要に応じて図・表・写真5点程度。

【掲載】

『生活と環境』編集部、または必要に応じて編集委員会による審査に基づき採否を決定し、掲載が決定した場合には投稿者へご連絡いたします。なお、その際に原稿の補足・加筆等をお願いすることがございます。

【原稿料】

掲載原稿については、規定の原稿料を追ってお支払いいたします。

【お問い合わせ・原稿送付先】

〒210-0828

神奈川県川崎市川崎区四谷上町10-6
（一財）日本環境衛生センター

『生活と環境』編集部

Tel：044-288-4967 Fax：044-288-5217

E-mail：shuppan@jesc.or.jp