

土壌汚染対策法・廃棄物処理法における
法改正とその後かぶらぎ よしろう
鏑木 儀郎

中間貯蔵・環境安全事業株式会社 参与・中間貯蔵事業部長

1. はじめに

本誌の環境行政半世紀のこれまでとこれからを論じる本特集に、参加させていただけることになりました。

自ら経験した平成3年の廃棄物処理法大改正、PRTR法の新規立法、PCB廃棄物処理事業、そして土壌汚染対策法から得られた環境行政への思いを論じたいと思います。

廃棄物処理法の平成3年改正は、条文数が32条立てから71条立てになる大改正でした。

一部改正とされていますが、第一条の目的規定からの改正です。内容も章立てでも大幅に拡充・強化されました。排出された廃棄物を受け取って適正処理をするという制度から、国民全体による減量化、分別、再生の努力を求めたり、物の製造・輸入・加工・販売に携わる事業者の廃棄物処理に関する責務や役割を初めて規定したり、廃棄物を埋立地からの発想から排出時からの発想に転換して有害な特性に着目・対応した新制度を設けたり、処理施設の設置を許可制にしたり、技術者育成の仕組みを規定したり、のちに各種のリサイクル法が生み出されていくことにもつながる考え方を廃棄物処理法に導入したり。画期的なパラダイ

ムシフトでした。この法改正の内容を検討し各省庁等と調整をする主要なメンバーの一人として参画し、廃棄物の世界の当たり前ではなかったことが当たり前になり、可能と思えなかったことがいくつも実現する様子を現場で目の当たりにしました。

この大改正の背骨となった哲学は、環境行政の今後の展開の参考になると思います。

また、廃棄物の適正処理実現に欠かせない「正確で適切かつタイムリーな情報の伝達・開示」はこの法改正が成しえた改革の一つであり、行政でも事業活動でも常に重要かつ根本的なことです。

情報といえば、今やICTとかデジタルトランスフォーメーション（DX）が様々な分野の合言葉のようになっていますが、私の私的時系列は、およそ情報の収集・整理・活用なしには叶わなかったことだらけです。廃棄物処理法平成3年大改正、水道原水水質保全のための新規立法、平成6年大湯水対策や阪神淡路大震災からの水道の復旧・復興、給水工事技術者の国家資格を創設する水道法改正、給水装置の性能基準化、皆然りであり、その最たる制度化が、有害な化学物質の環境への排出や移動の情報等を事業者が国に報告したり化学物質を事業

活動において自主的に管理するPRTR法の新規立法でした。

環境政策を実現するために欠かせない重要なものとして環境事業があります。国土交通省の下水道事業や農林水産省の農用地の汚染土壌の対策事業や旧公害防止事業団・環境事業団の工業団地や緑地の整備事業を思い浮かべますが、PCB廃棄物処理事業を忘れていただいでは困ります。もしこの事業を実現できなかったならば、PCBという重大な負の遺産を我が国は徒らに次世代に引き継がざるを得なくなっていたでしょう。環境行政の展開には環境事業が不可欠であり、環境事業では情報の見える化が事業の成否に大きく関わってきます。

2. 廃棄物処理法 平成3年改正の広さと重さ

廃棄物処理法の平成3年改正では、改正前の第一条において「廃棄物を適正に処理する」と「処理」のひとことで表現されていた一連の行為が「この法律は、廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし……」と、排出抑制、分別、再生等が法目的の条文に明確に規定された。

今では廃棄物処理の世界に減量化も再生利用も、廃棄物となったときに処理できるかどうかの配慮もあって当たり前になっているが、平成3年改正前は、上流側は、人や産業が欲する物質・材料・製品の開発・製造・販売・輸入に日々多くの頭脳や費用を投入して取り組み、世界相手に競争する一方、それらが廃棄物となったときに下流の廃棄物処理側が適正に処理できるかどうかは省みる必要はなく、加えて再生利用は資源の利用なので資源行政、産業行政、様々な事業を所管する行政の仕事であるという主張も強かった。

廃棄物処理側はおよそ廃棄物として排出

されたものについては、何であれとにかく適正に処理しなければならないものだという厳しい立場に置かれていた。

平成3年改正では、廃棄物処理法が排出の抑制にも踏み込み、廃棄物処理側が物の製造等を行う事業者の情報提供や処理困難物の処理への協力を得ることができるようになることにも踏み込む条文を整備できたことなどは、排出事業者による処理委託の規制強化や特別管理廃棄物制度の創設などと並び称されるべき、大変画期的な事績だった。

当時は坂本弘道厚生省水道環境部環境整備課長（役職は当時。以下同じ）と三本木徹産業廃棄物対策室長が廃棄物処理施設の立地難、不法投棄等の横行で国民の信頼が揺らぎ、廃棄物処理が行き詰まれば事業活動も国民生活も立ち行かないことを積極的、精力的に訴えられていた。それらの解決策を法制面から検討する合宿タコ部屋は、荻島罔男計画課長の指揮で喜多村悦史企画官が中心となって設置された。

その荻島氏の「やっとわかった。あらゆるものはいつかは廃棄物になる。だから廃棄物処理はみんなの責任！」という哲学で法改正は広大な世界に及ぶことになり、それを第一条改正の排出抑制、分別、再生の位置づけなどの具体の条文化や法構成に組み上げることができたのは喜多村企画官の知恵と条文構成・作成力と、かなり遠く先を読んで行う交渉力に負うところが大きい。

彼には厳しい規制と同じぐらい、社会が自ら変わる動機付けを法定化することも、廃棄物処理の行き詰まりの打開と循環型社会の形成には必要と見えていたに違いない。（国会に改正法案を出せた直後に荻島氏はがんセンターに入院されたが、既に手遅れで、若くして亡くなられることになった。）

3. あらゆるものはいつかは 廃棄物になる、 廃棄物処理はみんなの責任

当時は大量生産・大量消費・大量廃棄の世の中だが、他方、必要な廃棄物処理施設は設置できず、廃棄物処理の行き詰まりが危惧されていた。その原因は国民の廃棄物処理への不安と不信にありとして、合宿タコ部屋では、排出事業者や処理業者への規制強化や、不法投棄対策、信頼が期待できる公共関与の廃棄物処理施設の整備推進方策、さらに世界的な潮流と整合する有害廃棄物の輸出入規制などの議論を幅広く行っていた。

しかし荻島氏の哲学は、大量廃棄の文化を変えなくてもよいのか、どう変えられるのか、処理側の規制強化のみで解決できるのか、製品を世に出したり使用したりする側にも責任があるのではないかと、世の中のあらゆるものはいつかは廃棄物になるのだから、廃棄物問題は国民全員の問題なのではないか、みんなが自分事としてそれぞれできることをやらなければ出口に辿りつけないのではないかと、大きな視野に立った問題提起であった。

それを受けて改正法案のスコープはさらに大きく展開し、廃棄物の排出を抑制する、再生利用を推進して減量化を積極的に推進する、行政・事業者はもちろん国民の責務も法律のレベルで強化し明確化する、といった対策の範囲の拡大に向かった。

新たに規定された国民の責務として行政が行う減量化のための施策等に協力しなければならないとしたり、市町村は一般廃棄物の減量に関して住民の自主的な活動の促進を図ることにより適正な処理に必要な措置を講ずるよう努めることにされた。

物の製造、加工、販売等を行う事業者に対して、環境大臣（当時は厚生大臣。以下同じ）が業所管大臣を通じて、製品等が廃

棄物となったときの適正な処理を確保するため、製品等の材質または処理方法を表示させること、その他必要な措置を講ずるよう求めることができることとされた。市町村が現に処理している一般廃棄物のうち市町村による処理が全国各地で困難になっているものとして環境大臣が指定したものについては、市町村長がその製品等の製造、加工、販売等を行う事業者に対して市町村の適正処理を補完するための必要な協力を求めることができることなどが定められた。

第5条の2の廃棄物減量等推進審議会の規定も、第5条の3の廃棄物減量等推進員の規定も荻島氏の思いが込められたもので「こういうソフトな規定こそ厚生省の法律らしいんだよ」とそう仰っていた。

「あらゆるものはいずれ廃棄物になる。廃棄物処理はみんなの責任だ」荻島氏が考え抜いて到達した哲学であり、それがなければ、国民自身による減量化の努力も物の製造等を行う事業者の責務規定もなく、規制ではないソフトな施策における環境行政の役割も法的な位置づけを得られず、物の製造等を行う事業者が廃棄物となったときに材質等の表示や情報提供を行うということも、数多の新製品を開発して世に出す側、使用する側が、その製品が廃棄物となったときに処理が困難ではないか、今の技術で処理できるのかと考えなければならぬこともなく、製造等を行う事業者が最初から処理のしやすさを考えるという各種リサイクル法制度も実現しなかっただろう。

4. 適正処理実現のための 情報提供の重要性

平成3年改正では、改正前の第3条（事業者の責務）の排出事業者処理責任の条文は変えずに第1項として、新たに第2項として「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、販売等に際して、その製品、容器等が廃棄物となった場合における処理の困難性についてあらかじめ自ら評価し、適正な処理が困難にならないような製品、容器等の開発を行うこと、その製品、容器等に係る廃棄物の適正な処理の方法についての情報を提供すること等により、その製品、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」という画期的な条文が置かれた。

さらに第3項で「事業者は、前二項に定めるもののほか、廃棄物の減量その他その適正な処理の確保等に関し国及び地方公共団体の施策に協力しなければならない」とされた。

排出事業者処理責任の強化の代表は、産業廃棄物の処理委託の規制強化だ。

廃棄物処理業者は専門家なのだから知識と経験でうまく処理しろと言われても、その廃棄物がどういうものかの情報が無ければ適正処理は難しい。廃棄物の処理を委託する側が委託時に必要な情報を伝えれば適正処理に繋がっていく。また、委託しようとする処理業者が自らの廃棄物を処理する能力があるかどうかを確認したり、委託したとおりに処理できたかどうかを確認しなければ処理責任は果たせないのではない。

平成3年法改正で「処理業者」は「収集運搬業者」と「処分業者」に明確に分けられ、産業廃棄物の委託契約は書面でなければならないことにし、委託する産業廃棄物の種類、数量等の一定の事項について書かれなければならないことにした。また運搬を委託する者と処分を委託する者が異なる場合には、それぞれ相手方に委託する者の氏名等を記載した文書を交付することにして、委託者と両受託者との連携を確保した。

さらに新たに設けた特別管理産業廃棄物制度においては、処理委託に先立って、排出事業者が委託先に業務を遂行させるために必要な情報を文書に記載して提供することにした。またマニフェストを交付、回付する規制を導入した。

5. 特別管理廃棄物制度の創設

「爆発性、毒性、感染性その他の人の健康又は生活環境に被害を生ずるおそれがある性状を有する廃棄物」は排出時点からその有害な特性に関する情報と共にあり、有害な特性を無くすまで、他の廃棄物と区別して科学的な管理が行われなければ適正処理できない。埋立処分されたら有害な物質を基準を超えて溶出させて地下水を汚染するだけではない。

廃棄物処理法では一廃と産廃とについて基本的には発生から処理体系が分けられているが、特別管理廃棄物の制度化で強く意識したのは産廃で、特別管理産業廃棄物についてはそれ以外の産廃とは別に業の許可制度を設けた。一方、例えば感染性廃棄物のように発生場所での分別が困難なものもあり、特別管理産業廃棄物処理業者はそれらの特別管理一般廃棄物も処理できるようにした。また、発生時の有害な特性を無くせば普通の廃棄物として処理できるようにしてその基準を「卒業基準」として明確化し、中間処理は「埋立ての前処理」ではなく廃棄物を変化させる処理技術と位置付け、処理責任者には技術的な知識を要求した。

産業廃棄物処理業が産業廃棄物収集運搬業、同処分業、特別管理産業廃棄物収集運搬業、同処分業に4区分されて委託基準も強化され、排出事業者は、委託しようとする産廃が特別管理廃棄物か否かを認識し、それぞれの委託基準の違いも理解したうえで、適正処理に必要な情報を伝達して委託

することになり、委託先での処理がどう行われるのかについても大きな関心を持たざるを得ないことになったし、特別管理産業廃棄物についてはマニフェストで処理がどこまで進んだか情報管理しなければならなくなった。

6. PRTR法（化学物質管理促進法）

平成11年に公布された「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」（PRTR法）は、南川秀樹理事長が当時の環境庁環境保健部企画課長として制度化に大きな情熱を傾けられたものであり、私も法案作成作業などに携わらせていただいた。

この制度は極めて画期的で、世の中の数多くの事業者が、自ら、人の健康や生態系に有害な恐れのある化学物質が事業所から環境に排出される量及び廃棄物に含まれて事業所外へ移動する量を把握して国に届出し、国が排出量・移動量を集計・公表する制度で、環境省と経済産業省の共管法だ。

この法制度は環境行政においてとても画期的なものである。直罰等のある厳しい公害規制とは異なる。極めて多くの化学物質が対象となり、化学物質を扱う多種多様な業種の事業者が届出義務者となり、環境省が経済産業省と共同で、事業者から届け出られた情報を電子ファイル化し、物質ごとに、業種別、地域別等に集計・公表するとともに、事業所管大臣と都道府県に通知する。

法第3条第1項の規定に基づき、環境庁は通産省との共同告示として、事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止するための指定化学物質等の取扱い等に係る指針を出すことができた。この指針では、事業者による化学物質管理の体系化、情報の収集・整理等、管理対策の実施等を求めており、

その化学物質管理の状況等について国民の理解を深めることの必要性の従業員への周知や教育・訓練の実施なども求めている。

つまり化学物質に関して、環境行政は法的に環境保全上の支障を未然に防止するための排出・移動情報を得て、事業者の自主管理に活かすように導くことが可能になったのである。

7. 環境事業の重要性と情報

環境政策を実現するためには、ときに環境行政自ら環境事業を行わなければならない場面に直面する。PCB廃棄物処理事業はその典型である。

PCBは昭和43年のカネミ油症事件がきっかけとなって昭和47年に生産・使用の中止等の行政指導が行われて以来、長きにわたって民間によるPCB廃棄物処理施設設置の努力が行われたが実を結ばず、平成13年のPCB処理特別措置法制定と環境事業団法改正により、環境行政が前面に出て環境事業として処理施設の立地と処理事業の実施を担うことになった。

私は法制定作業をお手伝いした直後に環境事業団に出向し、施設の整備と事業の立ち上げを実現する役目を与えられ、3年かかって全国をカバーする5カ所の事業立地を実現した。

当時の環境事業団は、環境省と5カ所の事業地の自治体の方々、環境事業団に優秀な技術者を向かわせて下さった石油化学企業等の皆様、自分事として本気で力を尽くして下さった学識者専門家の先生方の全面的なご支援をいただいた。数多くの地元説明会等に対応し、この仕事こそ情報をわかりやすく整理して正しく伝えることがいかに大切か痛感した。

出来上がった事業所には、見学者が処理の現場を見られる見学者通路等が設けられた。また事業所にPCB廃棄物を運ぶ収集運

搬車両には、積出した場所からの位置情報を連続して発信する装置を積んでもらい、事業所で随時に走行状況を見られるようにした。

各地の説明会で人々が、どのような情報があれば安心感が高くなるか知ることができてその具体化したことでPCB廃棄物処理施設立地を実現することができたと考えている。

次に土壤汚染対策法だが、この法律は具体の土壤汚染という現実に調査と対策事業で対処して人の健康を守るというものだ。ここでも情報は重要であり、汚染状況の調査を効率的効果的に行い合理的な対策を計画するための第一歩は、その土地がどういう利用履歴を持っていてどのような汚染の可能性があるかという情報にある。

もとより土は水とは大違いで、例えば排水中の重金属が公共用水域で広く拡散して水質汚濁を生じさせることを考えて汚染状態を調査するが、土壤だと重金属が土粒子に吸着される等により、局所的に存在することを前提に多くの地点のサンプルを採取しなければ汚染状況の調査にならない。

つまり、どこがどのように汚染されているかを想定するための土地利用の記録等の履歴調査が対策全体の効果と費用と時間に直結する。これは正しい情報の収集、整理、活用が環境事業の巧拙、成否または良否を分けることにつながるという典型的な例であろう。

土壤汚染対策法は人の健康へのリスクの低減を目的としていて、そこは法的に人の健康へのハザードだと整理されたダイオキシンによる土壤汚染対策とは異なるし、また生活環境保全が法目的にない。他方、例えば構造耐力を無視して埋め立てられた盛土が流亡した事故例のような、地域の環境の人為的な改変が人命を奪い生活環境保全上の支障を生じさせることに繋がるような

事例の発生を防ぐことも非常に重要だろう。

8. おわりに

法改正等これまでの経験を振り返り、それらを一气通貫する重要なことは何か考えると、正しい情報を収集、整理して如何にして十分に活用するか、そのことが行政の基盤としても環境事業の鍵としてもどれほど重要であるかに思い当たり、それを述べました。

廃棄物行政や土壤環境行政は、課題を解決する手段となる環境事業との関係が強く、災害廃棄物対策もそうです。違う分野ですが、福島第一原発の爆発で意図せず環境中に拡散して広い地域に環境汚染を引き起こした放射性物質に対処する除染事業や、除去土壌の中間貯蔵事業も政策実現のためになくはない環境事業です。

目を転ずると、コロナ禍もあってWEB会議や在宅勤務を可能とするITが急に普及し、ロボット技術やドローン技術が日進月歩するなど、ICTがますます進展しています。例えば、国土交通省は公共工事でのICT技術の活用に積極的に取り組まれています。

環境行政においても地球規模の政策の企画立案と実現への活用もありましょうが、災害廃棄物対策を含めて廃棄物処理や化学物質対策や土壤汚染対策などの環境事業においても、これまで以上にICT技術の活用が進むのだろうと考えられます。

その前提として、様々な分野において科学的技術的に正しい情報を幅広く収集し、整理し、活用することの重要性をあらためて意識していただき、本稿が読者の皆様の将来に向けたご考察等に少しでも参考になるならば幸せであることを述べさせていただきます。