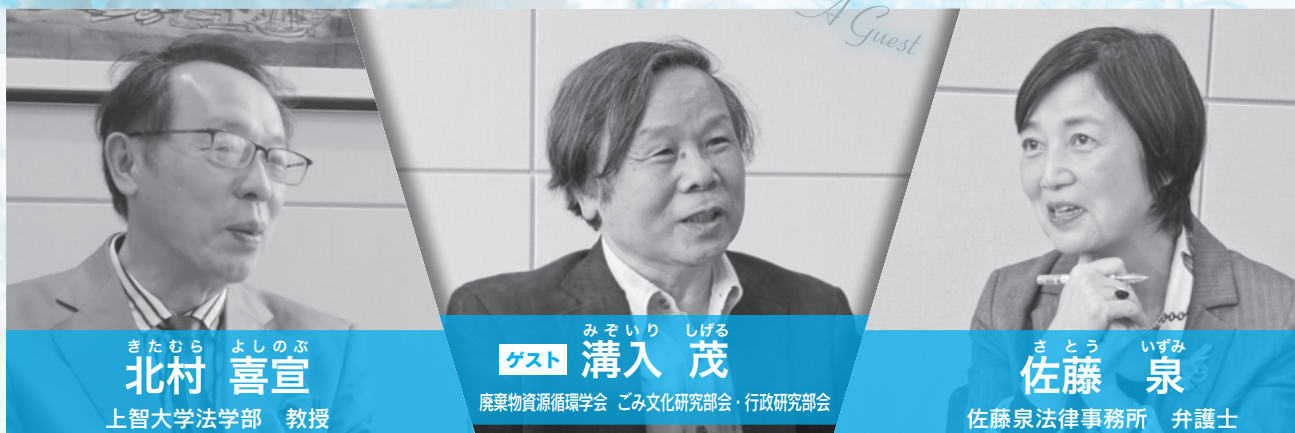


## 産 廃 鼎 談

## 第 6 回 日本のごみ処理の 120 年



きたむら よしのぶ  
**北村 喜宣**

上智大学法学部 教授

みそいり しげる  
**ゲスト 溝入 茂**

廃棄物資源循環学会 ごみ文化研究部会・行政研究部会

さとう いずみ  
**佐藤 泉**

佐藤泉法律事務所 弁護士

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・ビレッジ、2007年）、『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）等。

京都大学工学部卒 廃棄物処理史をテーマとする。現在、環境技術会誌に明治以降の新聞に材を得た「新聞の中のごみ」連載中。著書に『ごみの百年史』（学芸書林、1988年）、『明治日本のごみ対策』（リサイクル文化社、2007年）等。

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。

**【北村】** すべからく法律は、それが誕生した時代の社会的状況の影響を強く受けています。現代日本のごみ処理法制は、明治33年（1900年）に制定された汚物掃除法にはじまり、昭和29年（1954年）に制定された清掃法を経て、昭和45年（1970年）に制定された廃棄物処理法により現在に至っています。123年が経過しました。こうした法制度の歴史を振り返ることは、日本の資源循環法制の今後を考えるにあたっても重要でしょう。

本日は、『ごみの百年史』『明治日本のごみ対策』『廃棄物法制』など、ごみ処理の歴史について数々の著作を上梓されている溝入茂様をゲストにお招きしました。

### 廃棄物の歴史との出会い

#### 東京都衛生局を経て清掃局に

**【佐藤】** 今日はこの鼎談にご出席いただきましてありがとうございます。まず、略歴をご紹介いただけますでしょうか。また、溝入様が廃棄物というものの歴史あるいは、制度に出会いになられた経過、エピソードを教えてください。

**【溝入】** 私は京都の生まれでして、大学を終えるま

で京都におりました。大学で専攻したのは有機化学です。ですから、ごみ、あるいは法律とも全く縁のない世界で学んでおりました。それで、大学を卒業した後、就職のために東京にまいりまして、最初に民間会社に入り、いろいろな経過がありまして、どこかに転職したいなと思いました。新聞広告を見ておりましたら、たまたま東京都職員採用試験という広告が目に入り、ちょうどそれが願書を出す年齢の上限ぎりぎりでした。それで試験を受けて、東京都に採用していただきました。

そのとき配属されたのが、衛生局です。私が衛生関係のことに興味を持つようになったのは、やはり衛生局というところに配属されて、衛生とかそういったものを身近に感じるようになったというのが一つの動機です。

その後、役人ですから異動があります。当時の都庁ですと、大体、人数が職員だけで何万人といますから、多くの場合、局に入ったらその局ですずっとやっていくのが当たり前のことです。他の局に行くというのは、いわば途中から別会社に行くようなものですが、色々な経過があっちょこち見てこいという話になり、特別区を皮切りに様々な局を経

験しました。そのうちの一つに、清掃局があったわけです。清掃局には1985年から2年間お世話になりましたがそれ以降、清掃行政に直接関わるというのはありませんでした。

#### ひたすら調べる、時代をさかのぼり歴史研究へ

**【北村】** 溝入さんは、日本の廃棄物法制に関する歴史研究の第一人者です。廃棄物法制史をライフワークにされたきっかけは何だったのでしょうか。この研究のどのような部分が魅力的なのでしょう。

**【溝入】** 清掃局は技術系から事務系まで、当時1万人以上がいた大きな局で、特に技術系については、現場の経験あるいは色々なことを全部知っておかなければいけないので、それはもう当たり前のことですが、他局から突然来た者がまともに仕事ができるわけがないです。技術的な職場ですから参考資料がいっぱいあり、ひたすら清掃に関する様々な本を見ていたわけです。素人目で見ていますから、分からないことがいっぱいあり、例えば、工場の設計の指針など見ていても、いろいろ理論的なことをやって最後になるとここのところにある係数を掛けてやるとか、そういうものが出てくる。これは何だろうと思いつく人に聞いても、それは昔からやっていることだという声が多いわけです。いろいろ聞いて回っていると、やはり分からないことが多く、たまたま私の席の隣に、清掃研究所の所長をやって定年退職された方がいらして、「じゃあ一度、自分で調べたら」と言われました。それも面白いかなと思いつくうちに、当時の清掃局の人に聞くと、一番の技術を持っている東京都が決めたのだから、それは当然だという答えが多かったのです。ですが、さらに調べていくと、どうも違うぞと。時代をさかのぼれば、東京都は決して先端ではない。当時の先端は、大阪市にあるよだということが分かってきました。それで、もっと前はどうなっているのだろうということ調べて始めたのが、歴史へ入った最初です。

#### 明治時代からの新聞記事が自身のデータベースに

**【溝入】** 当時、手近で入手できる資料は、本当にもう驚くぐらいにありません。公に開いている、そう

いう学術資料を持っている所が少なかったもので、国会図書館に行きます。他の分野も似たようなものであちこちから人が来るわけですね。そうすると、入るのに30分はまだいいほうで、ひどいときは1時間待って入った後、本は全部クローズですから、最初にカードのフロアへ行って、カードを繰って、読みたい書名を紙に書いて渡します。1枚につき1冊で繁忙期は2冊しか受け付けられないので、望みの本を取り寄せるのに30分から小1時間かかり、なおかつ、それを読んで、コピーを申し込んで手に入るまでにやっぱり30分かかる。だから、1日行っても、3冊か4冊ぐらいしか読めない。そういう状態だったわけですね。今の人は分からないですけども実際にアナログの世界です。

大学図書館も部外者には敷居が高く、それでも何とか調べるうちに、意外と新聞の中にもものがあることが分かってきて、じゃあ新聞を見てみよう、当時、朝日新聞の縮刷版が明治から全部そろって日比谷図書館にオープンに置いてありましたので、朝日新聞の縮刷版を、最初から昭和四十何年ぐらいまで、スポーツや政治以外の全部のページに目を通しました。必要な紙面はコピーしてそれが私自身の現在の財産、データベースになっています。このデータベースはその後追加して現在5万件以上になっています。

#### 『ごみの百年史』、東西のごみ研究者の存在

**【溝入】** そういったことがあって、だんだん歴史に興味を持っていく中で、岩橋元亮という戦前のごみの技術をやっていた人を知ることになったんです。この方は、明治時代に京都大学工学部の工業化学科を卒業されていて、流れで言うと、大先輩に当たるのではないかと。こういう人が戦前に、ごみという差別された環境に身を置いていたということがわかり、このことが刺激になって、もう少し真剣にこういう人たちが何をやっていったかを取り上げてみようと思いました。調べていくと西に岩橋元亮、この方はその後大阪市に就職し、さらに関東大震災後に東京市に移りますが、東には矢野雅雄さんという人がいらっしゃいました。この人は東大工学部の機械工学で、卒業のときに銀時計をもらったということ



ですが、後にごみの世界に入っていかれたのです。当時の東大の卒業生ですと、どこでも行けるわけですが、なぜわざわざごみの世界に入ったのだろうか、後に矢野さんの奥さまにお会いしたときにお聞きしたら、関東大震災のときには東京にいらして、そのときの体験がごみのほうに行かせたというようなお話でした。矢野さんはその後三機工業、当時、三井財閥の機械部門と言われている所に行き、最終的には副社長、日本衛生工業会の会長とか歴任されました。

東西にそういう方がいたにもかかわらず、全部埋もれていたもので、これは何とかしなければと思い、まず2人とも技術屋だったので、技術のことを調べているうちに、たまたま隣にいた元所長の所に出版社の人が来て、何か記事はないですかと言ってきた折に書いてみるかと言われ、それでは書いてみましょうかということを書いたのが、この『ごみの百年史』です。

## アメリカ、イギリスのごみの歴史

### 『近代ごみ処理の風景』

【溝入】 その後に、東京都工業技術センターという部署に移ります。戦前の東京市の電気試験所、それから東京府の工業奨励館、この二つが戦後、合併してできた部署です。それぞれの持っている資産を全部持ってきたので、古い図書が山ほどありました。特に19世紀のアメリカ、イギリスの雑誌が大量に、しかも、製本された状態で誰にも見られずに、完全にほこりまみれでありました。そこで、ごみの話でも出ているのかなと見たら、やっぱりありました。写真もいっぱいあって、この時代、イギリス、アメリカでは学術雑誌にごみ関係の論文、記事が掲載されていることが分かり、それで19世紀のアメリカ、イギリスを調べてみようと思いました。

『ごみの百年史』は通史みたいなものですがけれども、その後、今度は個別のことをやらなければいけないなと思っていたので、世界のごみ処理の初めは何だったのだろうということが気になって、それを調べていきました。そして、たまたま日本環境衛生センターから、何かエッセーになるものはありませんかといわれましたので、イギリス、アメリカのご

みの歴史を書いたものを連載し、それをまとめたのが、『近代ごみ処理の風景』という写真を中心とした本となりました。

### 論文「明治前期の廃棄物規制と「汚物掃除法」の成立」

【北村】 溝入さんは、「明治前期の廃棄物規制と「汚物掃除法」の成立」という論文により、早稲田大学大学院政治学研究科から2005年に博士（政治学）の学位を授与されています。博士論文の概要をご紹介しますでしょうか。主査は、寄本勝美先生ですね。指導教員との出逢いについてもうかがえましたら幸いです。

【溝入】 その後、時間が空きますが、寄本先生と知り合うことになり、時々研究室を訪ねて1時間ほど世間話をするうちに、では日本のごみ処理の制度とはどうやって始まったのだろう、ごみ処理は技術だけで考えてはいけない、制度も考えなければいけないとなって、それを論文にしました。寄本先生にこれを博士論文の形にしたほうが良いと言っただき、形はいろいろ教えていただきました。内容については、もうあなたにまかせたような感じで、自分が納得いく内容だったら持ってきて下さいということで、持っていきました。

【北村】 これは、論文博士ということですね。

【溝入】 そうですね。『明治日本のごみ対策』という形で出版され、その本が結構売れまして、出版社にご褒美にもう一ついかがですかと言われて、それで『廃棄物法制』、明治から後の話をそこにまとめたというのが、私とごみとの出会いの経過になります。

## 汚物掃除法から清掃法、廃棄物処理法への転換

### 廃棄物処理法制定と社会変化

【佐藤】 汚物掃除法から清掃法、さらに廃棄物処理法への転換で、法の立法趣旨には変遷があると思います。それは、どのような社会の変化に合わせたものだったのでしょうか。

また、廃棄物処理法が制定される段階で、一般廃棄物と産業廃棄物の区分ができました。その段階で、事業系一般廃棄物という中間的存在が生まれました。

これはどうしてなのでしょう。

**【溝入】** ごみというのが、生活そのものという部分と、それから産業の中でどうしても出てくるものと、両面持っていますので、一つの法律の中で何とかしようというのが、もともと無理があります。集め方であるとか、何を義務化し、何を規制するかとなると、やはりこれは一緒の法律に入れると、お互いが分からなくなるという感じはします。一廃と産廃という、この分け方というのは、決して悪い分け方ではないと思います。それなりに合理性を持った分け方だと思っていますが、ただ、それを一つの法律の中でくるとというのは、たとえ章立てしようとしても、少し無理があるのではないかと感じます。

**【北村】** ずっと歴史的に、いわば、ごみはごみだったわけで、そこに家庭系だ事業系だという線が引かれていたわけでは、全然ないですね。その歴史のほうがかかったといえば、長かったのかもしれませんが。そうすると、ある日突然、1970年の廃棄物処理法の制定となります。明治期からの日本の廃棄物法制をずっと見てくると、かなり変わったことをした対応になりますか。

**【溝入】** 廃棄物処理法制定の背景には公害問題がありますね。大量生産、大量消費あるいは大量廃棄が現れてきたのがその時期です。1970年前後の様々な大量にものを生産・消費・廃棄することのひずみが一気に噴き出たことが背景にあるのではないのでしょうか。

もうちょっと変わった見方をしますと、明治初期の日本の人口は約3000万人ですよ。言われているものとしては、東京市の部分は当時、江戸が100万と言われ、大体明治維新で50万ぐらいまで減ったと言われています。3000万人、今、1億4000万。1億人増えているということは、1億人分、国土が広がっているわけではないですから、増えた1億人分のものをこの国土で作らなければいけないということです。そうすると、大量生産、大量消費、大量廃棄というのが当然起きてしまいます。単に大きくするだけでは解決しない問題が発生する所以ですね。

それと、近代のものの考え方が本当に正しいのか考えていく必要があるのではないかと気がして

います。各人、様々な人がそれに対する哲学というものがある程度持っていないといけないのではないかと思います。その材料としてある面ではCO2問題、ある面ではごみ問題があり、正解のない問題ですが、技術に偏向することなく人文科学的な思考を含めながら総合的に考えていく必要があるのではないかと気がしています。

**【佐藤】** おっしゃるように、今まで日本はGDPを増やす、成長する、豊かになることを目標にしてきました。幸福になるためには、豊かさが必要ですが、環境との調和、精神的な充足も重要です。そのために、何が求められているか。教育というものは一定の効果はあるのでしょうか。

**【溝入】** 教育は、一定の効果といますか、やるべきだと思います。CO2にしてもごみ問題にしても、合理的な道筋というのは当然あるはずですので、そういったことの裏付けとしての学問というのは絶対に必要だと思います。

#### 埋立処分場の課題

**【佐藤】** 埋立処分場の不足というなかで、フェニックスセンター法が制定されました。しかし、現実には公共関与の海面埋立処分場はなかなか進んでいません。どこに問題があるのでしょうか。

**【溝入】** 埋立というのは、特に日本の場合、海を埋め立てるといえるのは、海岸や浅瀬をなくすことですから、実はあんまりよくないです。土木工事の関係で、深いところに基礎を打てませんから、実際造るためには適地はそれほどありません。

大阪湾の場合は大阪市自身が埋立地に困っていたというのもあるって、それに周りの市も参画して結果的に、行政的な観点ではうまくいっているわけです。東京都の場合には、技術的に難しい部分があったのかもしれませんが。

**【北村】** 東京都の海岸線はすごく少ないですね。

**【溝入】** 自然海岸線はほとんどないですね。海岸線の価値の問題がありますから、難しいところですね。

**【佐藤】** 埋立処分ゼロという政策については、どう思いますか。

**【溝入】** これは何をやって最後は埋め立てなければならぬですから、現実的には不可能だと思います。



ます。ですから、埋立処分場は、場所の選定等含めて計画的に進め、それで大事に使っていくことが正しいと思います。ただ、実際には例えば東京都の中央防波堤埋立地、最近は別ですけども、最初はきちんと区画を分けて埋め立てていくはずが、実際には作業はそうはなりません。管理という問題を適切にして埋立てをしていくしかないです。

## 「廃棄物の処理」から「循環経済」へと大きく展開

**【北村】** 歴史研究をされる方というのは、普通の人と違う目を持っていると思います。現在ではサーキュラーエコノミーだという新しい考え方が誕生し、循環させて新規資源の取奪を極小化しないと、将来大変なことになるぞという形で政策が回ってきている感があります。そういうトレンドで日本の廃棄物、リサイクル法制も変わっていくのかもしれませんが。しかし現在の廃棄物処理法制は、1970年で止まったままになっています。あの屋台骨がなかなか堅牢なものですから、新しい時代にフィットしていかないようにも見えます。こういう長期のスパンでこの問題をご覧になっている溝入さんとしては、今後の展開はどう予想されていますか。

**【溝入】** 法律というのが社会を背景にして適用されて運用されると考えると、社会がこの50年間で大きく変わっています。人の生活をいろいろ規制するわけですから、法律の部分も見直しが必要だと思いますが難しいでしょう。

私が注目したのが、『廃棄物法制』にも書きましたが、平成2年のときの大改正のときが本当は一つのチャンスだったと思います。その辺りが本当はガラガラポンする一番いい機会だったかと思います。今はそれを逃して、できるところを全部外に取り出していきましたね。

**【佐藤】** 家電など各種リサイクル法ですね。

**【溝入】** そうです。プラなどできるところは全部取りだし、それはそれで一つの体系をつくって、最後の、“ごみの中のごみ”だけが最後に残ったときに、廃棄物処理法をどうするのかということです。主なものを取り出した後は、それほど大きな問題はもう残らないという気はしますが、新たな問題がお

こらないとも言えませんし。

**【北村】** なるほど、残った部分については、古典的な昔のものがずっと適用されるということですね。一方、新しいことをしようとしても、法律がじゃまをしている面が結構あります。そうすると、世界との競争の中で、もっと融資を受けたいとか、今、ESGの時代ですから、ちゃんとやっている所にお金がかかるというときに、やろうと思ってもやりたい気持ちがあくあるけど、うまくできない。事業者の側から法改正を求めるようにはなっていませんが、そういうところが風になってくれないと、平時の立法過程ではなかなか改正は難しそうです。

**【溝入】** 難しいですね。ただ、結構今、日本でもまだ通達であるとか、そういったもので解釈を現実に合わせて、法律等はそのままするけれども、何とかできるようにするという、結構柔軟なやり方を取っています。本筋ではないですが過程をきちんと公開すれば決して悪い方法ではないとは思いますが。

**【北村】** 歴史的視点を持つ。本日は、このことの重要性を改めて確認できたように感じました。未来は過去からの連続線上にあるというのは当然のことですが、私たちはそれを忘れがちになります。溝入さんのお話を通じて、改めて認識をいたしました。本日は、産廃鼎談にお越しくださしまして、ありがとうございます。



一次回号は、新たなゲストの方をお迎えいたします。