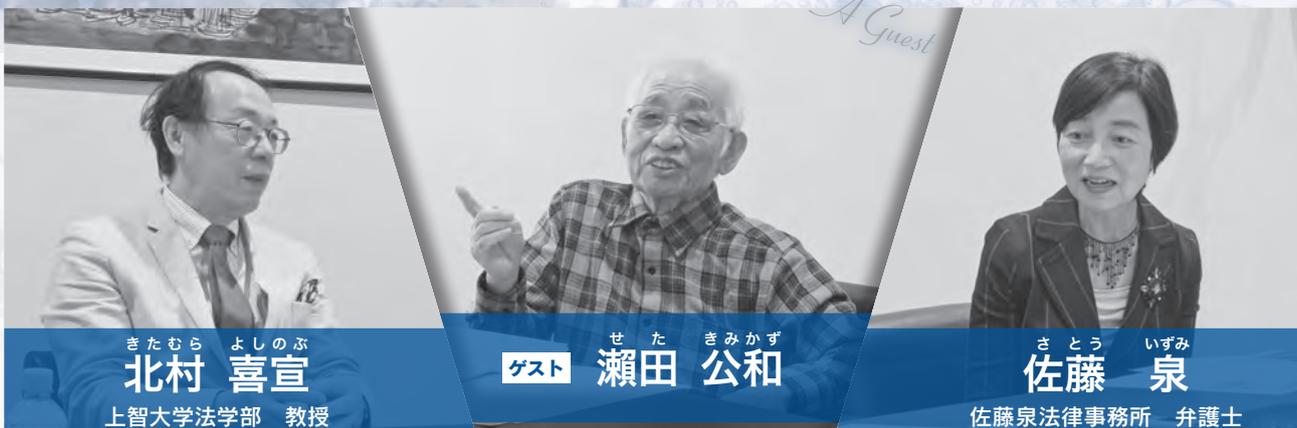


産 廃 鼎 談

第 8 回 廃棄物処理法の制定時をふり返って

きたむら よしのぶ
北村 喜宣

上智大学法学部 教授

ゲスト せた きみかず
瀬田 公和さとう 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。

昭和39年3月東京教育大学（現筑波大学）文学部卒業。同4月厚生省入省。公害国会で、廃棄物処理法を担当する。その後、千葉県に出向し、水質保全課長として、千葉県の公害対策を担当する。厚生省に戻り、広報室長、その後児童家庭局長等を経て、厚生省を退職。現在 JW センター評議員。

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。

はじめに

【北村】 廃棄物処理法が1971年に施行されてから、50年が経過しました。現在、排出事業者、処理業者、行政職員、弁護士、行政書士、コンサルタント、環境法学者のすべては、ジャングルのようになってしまった160か条のこの法律と格闘しています。ところが、1970年の制定当時には、わずか30か条しかありませんでした。今回の産廃鼎談は、若手厚生事務官として、廃棄物処理法と同法施行令や施行規則の制定作業に従事され、初代の解説本である『逐条解説廃棄物処理法』（帝国地方行政学会、1972年）の共著者である瀬田公和さんをお迎えしました。廃棄物処理法がまさに産声をあげた当時のお話を伺います。

【佐藤】 厚生省へお入りになった理由と、その後のお仕事の内容について、簡単にご説明いただけますでしょうか。

【瀬田】 私は経済学科出身でしたので、最初はアジア経済研究所（現：独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）附置研究機関）に入る予定で概ね内定をいただいていた。しかし諸事情がありまして、申し訳なかったのですが急遽お断りしまして、国家

公務員試験を受けました。福祉問題に非常に興味があったので、福祉とか医療とか、そういったことに関係するところに入りたと思ったことが一つと、それから当時厚生省には、もちろんですが色々な法律があり、法律事務官はたくさんいたのですが、経済の分かる人がほとんどいませんでした。ともかく経済の分かる人が欲しいというのが当時の人事課長のお考えだったので、入ってくれないかというような話があり、厚生省に入りました。

【北村】 厚生省へのご入省は、一回目の東京オリンピックが開催された1964年でした。入省当時の職場の状況は、どのようなものだったのでしょうか。最初は福祉畑をご経験され、そのあと環境衛生局公害部公害課にご着任なさいました。

【瀬田】 私は法律事務官として採用されまして、最初、保険局で健康保険法の改正や保険財政などを担当しましたが、法律の解釈などなかなか難しかったですね。

法案提出にいたるまで

【佐藤】 1970年の公害国会において、廃棄物処理法を含め、多くの環境関連法が制定・改正されました。当時の国民の期待、厚生省と通産省、経団連の

関係などは、いかがだったのでしょうか。

【瀬田】 ご質問いただきましたが、まず私流にお話を進めてもよろしいでしょうか。廃棄物処理法の制定に関しては、厚生省の榊孝梯環境整備課長の話から始める必要があります。榊さんは、大阪万博の仕掛人といわれた堺屋太一氏（通産省）と非常に親しい関係にあったのですが、大阪府に出向していた当時、堺屋さんの頼みもあって、万博の廃棄物処理について検討する責任者の一人となりました。毎日数十万人の観客が来る会場のごみをその日のうちに片づけ、翌日の朝にはきれいな状態で迎えるための体制の整備は非常に大変な作業だったと思います。この仕事を通じて廃棄物問題の重要性を理解した榊さんは、厚生省に戻り公害部環境整備課長に就任しました。環境整備課は当時の清掃法を所管していましたから、廃棄物処理の担当課であったわけです。この頃、環境整備課には廃棄物問題を非常に重要視していた田中明氏が課長補佐として在席し、課の中に廃棄物問題を考える会をつくっていたのですね。検討会だと言っていました。私が環境整備課に関係した頃には、廃棄物処理法の原案というか、素案というものが田中さんを中心として作られていました。それが、廃棄物処理法の原案制定にあたって、私にも非常に参考になりました。

【北村】 幻の廃棄物処理法ということですね。

【瀬田】 そうです。その後田中明さんを中心にして、時々、宴会を開いて、あの頃の話をするがありました。田中明さんは、最後は東京都の公衆衛生部長だったのですが、10年ぐらい前に亡くなりました。

【北村】 その後、法案の検討はどのように進んだのですか。

【瀬田】 1969年7月に厚生大臣が生活環境審議会に「都市・産業廃棄物の処理に係る処理処分の体系とその方法の確立について」諮問し、本格的な制度の検討が始まりました。担当の環境整備課長は榊さんです。榊課長は省内の検討体制を整え、それを「拡大検討会」と呼んでいました。ここには、後に法律の制定に関わった中核となるメンバーが参加しました。この課題に取り組んでいた医系の田中さん、同じく林部さん（後の環境庁大気保全局長、日本医師会事務局長）、薬系の松井さん（後の千葉県環境部長）、環境工学系の森下さん（後の厚生省水道環境部長）、同じく片山さん（後の環境庁水質規制課

長）、同じく横田さん（後の厚生省産業廃棄物対策室長、静岡県立大学教授）、同じく三本木さん（後の厚生省環境整備課長）などです。

私は法律担当として参加し、一応、条文の形を作りましたが、廃棄物問題を担当するのは、実はそのときが初めてでした。振り返ると、榊さんが大阪府に出向中に大阪で一度会食し、一晩飲み明かしましたが、廃棄物問題にかける情熱が伝わってきました。このご縁で、榊さんのもとで仕事をするようになったのだと思います。榊さんは環境衛生局長を最後に官職を退きましたが、最後まで廃棄物の世界に生きました。

私は、榊さんに環境衛生局公害部公害課に呼ばれるまで、厚生省から総理府人事局に出向していました。その時の私の上司は、自治省、人事院、大蔵省、同僚は、建設省、通産省、労働省、文部省からの出向でした。ここでのつながりが法案の各省折衝で大いに役立ちました。各省折衝では、入省間もない横田さんと13くらいの省庁を回りました。もちろん、問題がなかった訳ではないですが、公害国会と呼ばれ、各省庁が合わせて十数本の法律を提出している中で、大気、水質と並んで、最重要法案に位置付けられた廃棄物処理法の制定に携わったことは、今となっては楽しい経験でした。もちろん帰宅する時間もない状況ではありましたが。

【北村】 当時、厚生省の公害部公害課に橋本道夫さんがおられた時期です。橋本さんは関与されていなかったのですか。

【瀬田】 橋本さんは廃棄物法制には関与していなかったですね。当時は大気汚染と水質汚濁が最重要事項で、橋本さんを中心に関係法令の制定・改正に取り組んでいました。私以外の公害部の法律事務官はこちらにかかりっきりでした。また、環境整備課で清掃法を所管していましたが、これは実質的に特殊だと思われていたためか、総理府に出向していた私が呼び戻されて、廃棄物処理法の制定を担当することになったのだと思います。

【北村】 通産省、産業界との調整はどのようなものでしたでしょうか。やはり清掃法との違いは、何と言いましても排出事業者の責任が明示されたことです。このため、相当の抵抗があったのではないのでしょうか。

【瀬田】 最後までタフな調整がありました。最終的には、産業廃棄物の規制についての政省令を作る場

合には、通産省と十分に協議をして、通産省の協力を得て作るということで調整ができました。通産省との間で、その旨の文書を交換しています。産業界ですと当時の経団連には毎日のように通いましたね。当時の不法投棄等の状況からそのように整理するしかなかったというところです。

【北村】 覚書ですか。

【瀬田】 そうですね。覚書です。

廃棄物の定義

【佐藤】 廃棄物の定義については、どう考えられていたのでしょうか。

【瀬田】 問題になったのは、第2条の廃棄物の定義に関することです。廃棄物を一般廃棄物と産業廃棄物に分けることは、割合スムーズに各省庁の了解を得られましたが、問題は、「産業廃棄物」の範囲です。

当時は、我が国が戦後の経済停滞の時期を脱して、高度経済成長の真っただ中にありました。アメリカの後を追って、追いつき追い越そうと張り切っていた時期でもあり、新幹線、高速道路が次々と建設され、世界第2位の経済大国に向かってひた走りになっていた時代です。日本中が建設ラッシュで建設廃材や土砂等の建設廃棄物が最大の問題となっていました。不法投棄も非常に多かったのです。

このような状況から、産業廃棄物の範囲については、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類まではスムーズに進みました。その後、法制局で色々なものを定義するように言われますが、こちらは大変困るわけです。そういう期間が2、3週間続きましたが、結局、「その他政令で定める廃棄物」として、落ち着いたら議論しましょうとなった経緯があります。

【北村】 合意ができるものを挙げていったということでしょうか。先ほどおっしゃったように、本則で廃プラスチック類と書けば、業種限定なしで廃プラはすべて入るわけですね。ところが、本則で「その他」と書いた部分に、いろんなものが入ってくる。それも、工程限定や業種限定をするためのかっこがたくさん付いています。これは、第2ラウンドの政令づくりのところでもう一回やりましょうという話です。そのときはおられなかったのですね。

【瀬田】 はい。その他政令の内容を決めた時には担当はしていないので、政令の中身には責任は負えな

いんです。

【北村】 「その他政令」と書くときに、具体的なものがあつたのでしょうか。

【瀬田】 具体的には色々ありましたが、各省庁との合意が得られなかったということです。

【佐藤】 今になりますと一廃と産廃の区分というのが様々な混乱を起こしていますね。

【瀬田】 先ほども申しましたが、一廃と産廃を分けることは案外スムーズに合意が取れました。当時は、一廃はし尿とごみ（家庭ごみ）で割り切ったということもあります。

【北村】 制度設計としては事業起因が産廃としますと、事業者の方の責任となります。ところが、その責任を負えそうにない排出実態のものは一廃（事業系一廃）にするという、やむにやまれぬ状況が当時にはあつたのでしょうか。

【瀬田】 その通りです。公害国会といわれて、14もの法案が国会に提出されていたわけです。大気、水質、廃棄物というのは目玉でした。この国会に間に合うように法案を提出しなければならない状況がありました。先ほどの「その他政令」と書いた責任は私にありますが、政令ですから詳細に書くことも、時代に沿って変えていくこともできます。当時はそうするしか法案を提出することができなかったことをご理解いただければと思います。

【佐藤】 当時としては、とにかく廃棄物処理法を作るということが急務だったのですね。

【瀬田】 まあ、そんなことなのです。だから極めて理論的とか、そういうことではなかったということはお理解いただきたいと思うのです。

【北村】 そうすると、まさに一種の政治の世界です。事業起因のものが産廃とはいふものの、それだけではないので産業廃棄物はややこしくなっています。制度設計としては事業起因が産廃となると、事業者の責任となります。ところが、その責任を負えそうにない排出形態のものは市町村責任で処理する一廃のほうにという、こういうやむにやまれぬ状況が1970年、71年当時あつたのでしょうか。

【瀬田】 説明すれば、そういうことなのかな。結局、そこで手を握ったというのが実態です。

【北村】 政令ですから、時代が変わればまた変わればいいということにもなりそうです。

【瀬田】 そうです。政令ですからね。どうにでも細

かく書けるし。

【北村】 しかし、なかなか固定しちゃってもう、どうも動けなくなってしまって今に至っている感じがあります。それはある意味で、当時は想定外の話ですか。

【瀬田】 そうですね。想定外とは言わないけど、そこをやっぱり理論的に定義しろと言われてもできなかったのですよね。そういうことなんですね。

【佐藤】 当時、市町村は廃棄物処理法の制定について、どのような意見だったのでしょうか。

【瀬田】 市町村からもいろいろな陳情は受けましたよ。受けましたけど、彼らは何ていうのかな、仕事が増えるように考えてくれというのが中心だったんですよね。私はその陳情を受けている暇が実は物理的になかったものですからね。私自身ほとんど市町村の陳情は直接受けてないんです。私は先ほどお話ししたように経団連通いとか、通産省や建設省が呼んでるとか、そんなことのほうで中心だったものですからね。

当時の最終処分場の状況

【北村】 1970年の廃棄物処理法のもとでは、中間処理施設は届出制でしたが、最終処分場に対する規制がありませんでした。今から考えると驚いてしまうのですが、当時はどのような状況だったのでしょうか。

【瀬田】 当時は、最終処分場は埋め立てが中心となるので、埋立地はずいぶん見に行きました。最後は、都道府県で検討してほしいという意図で「都道府県は廃棄物処理計画を作らなければならない」としました。都道府県知事の責任というのがありますので、考えてほしい旨を知事会で説明しました。

【佐藤】 市町村の処理責任といっても最終処分場まで確保することは難しいということですね。現在、市町村の数は1700あまりですが、当時は3000以上ありました。

【瀬田】 だから、市町村に責任をかぶせてもしょうがないのですよね。大阪市や横浜市などの大きな市はやれると思いますし、積極的に意見を言ってきましたが、それ以外はなかなか難しいですね。

【北村】 一般廃棄物に関しては、清掃法時代からのストックとして、処理システムがありました。それに加えて対象の量も非常に多い産業廃棄物となりま

すと、新たな仕組みを作らなければならないという、これはなかなか厳しいお仕事だと思います。

【瀬田】 そのとおりで、ですから、「自ら処理しなければならない」という条文を作りました。例えば、工場を作る時に廃棄物をどう処理するかも考えて工場を作るようにということです。

【北村】 初代解説本は、「単純客観説」に立っています。その後、「総合判断説」を経て、現在では、所有者の意思を客観的に把握するという「客観主義的综合判断説」です。こうした展開をどのようにご覧になっていますか。

【瀬田】 当時は、常識を尊重してほしいと、常識についての定義は大変難しいですが、やはり一定の皆が持つ「共通認識」というものを尊重して、こんな形でやりましょうということではないでしょうか。特定の部門で非常に判定が難しいようなものでしたら、その部分については厳密な判断を下すことはできるかもしれません。それができ得るものがあつたら政令に書きましょうというお話でしたね。

【佐藤】 廃棄物を厳密に定義することは難しいかもしれませんが、感覚として、大量に放置されていたら嫌だ、という不快感が大きな判断要素ではないでしょうか。

【瀬田】 大きいですね。ですから、それを除去する法律だというふうに皆さんが考えていただければと思いますね。そして、どうしても困ることがあれば、その後に規定していけばよいと、そのように思いますね。

専ら物の規定

【佐藤】 専ら再生利用となるものは業の許可が要らないという点は、法律の最初からある条文ですよ。専ら物の規定は、どのような経緯で盛り込まれたのでしょうか。

【北村】 一般廃棄物のところと産業廃棄物のところにある規定ですね。7条1項の但し書きに専ら物について、そのものの性質上、通常再生利用されるものをいう、という意味だとあります。14条1項の但し書きにてあります。具体的には古紙、くず鉄、空き瓶類、古繊維などが考えられるとあります。今は4種しかないという解釈になっているようです。これらは実態として回っていたということですか。

【瀬田】 そうですね。やはり原料として使われるも

のを廃棄物だというわけにはいかないでしょう。それが再生利用されなければ、ごみと一緒に出されて焼却されてしまいますから、専らそれを原料として使用している企業や扱っている業者は、廃棄物の範疇に入れられると非常に困るよという意見が多かったですね。専ら再生利用しているもの、これについては、それは廃棄物ではないということをはっきりしてほしいという陳情は随分ありました。

【佐藤】 今、産業廃棄物の大手で上場している会社は、昔は、鉄スクラップや古紙を扱っていた業者が多いです。ビジネスの拡大のなかで、専ら物だけではなく、産業廃棄物の運搬や処分の許可を取得し、産廃での処理費用とそれから資源の売却費用とダブルで収入を得るという形に、発展したように思います。専ら物の条文は、資源循環を進めるうえで、現在でも大きな意味を持っていると思います。

廃棄物処理法の将来

【佐藤】 現在、循環型社会、低炭素社会への移行が重要となっています。廃棄物処理法や各種リサイクル法の将来等について、ご意見をお聞かせください。

【瀬田】 廃棄物処理法の政省令と次官通知までは私が書きましたが、その後すぐに千葉県に出向し企画部主幹になりました。

千葉県では、成田空港を中心とする騒音対策及び地盤沈下対策と、自然環境保全条例の制定が私の主たる業務でした。この条例の制定によって、土砂の不法投棄等が一定程度抑えられ、また湾岸の工場地帯の緑化が進みました。当時は、千葉県内の至るところで、建設ラッシュで発生した建設廃材が山間に不法投棄されていました。また、湾岸の工業地帯も立派な工場は作られますが、緑化などはほとんど考えられていませんでしたので、京葉工業地帯の緑化運動を提唱しました。今でも瀬田さんのおかげだと言ってくれる方もいますが、実際には私の提唱に賛同して植えていただいたからです。

一年ほどして公害部の水質保全課長になりましたが、水質保全課長時代に三本木さんが応援に入ってくれました。彼は千葉県に赴任中、主として東京湾の埋め立て、水質規制の問題で活躍してもらいました。また、印旛沼、手賀沼の水質浄化に尽力してくれました。当時は考えられないほど両沼とも汚染されていました。

今後の廃棄物処理法や各種リサイクル法の将来を見通すのは難しいですが、何といたしましょうか、法律を作った当時のような、いわゆる建設ラッシュで、みんなが上を見て駆け出していたような時代は、もう来ないのではないかと思いますね。ですから、非常に落ち着いた社会に段々になっていくような気がします。人口も明治時代の初めは4,000万人程度しかなかったわけですからね。将来的には、8,000万人から9,000万人程度で落ち着くような気がしております。落ち着いた国になっていけば、廃棄物問題も常識の範囲で収まってくるのではないかと思います。

【北村】 瀬田さんは、廃棄物処理法の誕生期・幼年期のまさに生き証人です。どのような発想で、また、どのような状況のもとでその基本的部分が定められてきたのかを伺えて、大変勉強になりました。半世紀を経て、相当に複雑かつ堅牢な仕組みになってしまった廃棄物処理法ですが、今後を考えるにあたり、原点ともいえる時代の状況を垣間見ることができました。本日は産廃鼎談にお越しくささいまして、ありがとうございます。



一次回号も新たなゲストの方をお迎えいたします。