

日本の一般廃棄物政策の歴史

京都大学公共政策大学院四期生

濱 真理

1. 近世まで

人間が社会を形成して生活を営むようになると、大なり小なりごみは出る。しかし、日本においては、ごみの排出量も少なく、生ごみの肥料としての利用も含め有機物の再利用がよく行われ、近世までは、多種多様なごみが大量に排出されて深刻な問題となるには至らなかったようである。それでも、江戸時代、都市部においてごみの不法投棄は問題となったようであり、江戸では、水運の確保を目的として、川筋への不法投棄を取り締まり、一六六五（明暦元）年には永代橋わきにごみ捨て場が指定された¹。大阪においても、一六三七（寛永一四）年に「川筋捷の事 水道浚の事」というお触れを出し、「川中は勿論川端」へもごみを捨てることを禁じた記録がある²。

2. 明治から第二次世界大戦まで

明治期に入り、江戸時代から流行が見られたコレラが、一八七九（明治一二）年と一八八六年に大流行した。一九二一年の大阪市資料は、

「明治十二年及十九

年の両度、猛烈なる虎列刺病³の流行の苦き経験を覚えてより以来、下水屎尿塵芥等の汚物に多大の注意を払ふに至れり。即ち徳川時代に於いては、河川に塵芥を投棄するを禁じたる如きを、主として舟行の不便と浚渫の困難とにありしも、明治に入るに及びては、始めて塵芥の衛生上有害なるを認めるに至れり。旧弊を改め、衛生上の見地に基つき、之を取り締まれるに至れるは、一大進歩と云うべし」⁴と記している。

政府は、伝染病予防規則などにより対策に努め、一八九七年には伝染病予防法を公布した。

そして一九〇〇年、汚物掃除法が施行された。廃棄物対策として日本最初の法律である。この法律により廃棄物（当時は汚物）の処理は市の事務とされ、今日に至っている。廃棄物対策の法制化は伝染病対策のための衛生の確保という政策ニーズによるものであり⁵、法を受けた汚物掃除法施行規則において「塵芥はなるべくこ

れを焼却すべし」とした。ごみの焼却が市町村事務として位置付けられたことになる⁶。

これ以降日本経済は着々と発展し、処理するごみの量も増えていった。しかし、戦後の高度成長期のような急増は見られない。例えば、東洋のマンチェスターと呼ばれた大阪市のごみの量は、一九二五（大正一四）年の二六万tから一九三八（昭和一三）年には四四万トンと一・七倍に増えている。しかし一方、大阪市の人口も、一九二五年の二一・五万人から一九四〇年には三二・五・二万人と、こちらもやはり五割ほど増えている。これと比べて戦後の状況は、経済成長に伴いごみの量が急増し、ピークの一九九一（平成三）年には二一八万トンに達する一方で、同じ年の人口は二六一・三万人と戦前よりも少なくなっている⁷。

汚物掃除法の時代、各都市は焼却施設の整備をはじめとした衛生処理の推進に努めた。現在のような国の補助金もなく、各都市が自ら処理施設の整備を進め、それぞれのやり方でごみ処理に取り組んだ。昭和一〇年代に入ると各都市にごみ減量運動の動きがみられる。ただしこれは現在の三Rのように廃棄物総合対策として位置づけられたものではなく、一九三六年には二・二六事件が起こっているという時代背景もあり、報国運動の一環としてのものであった⁸。

3. 戦後

戦争の混乱期を経て、各都市はそれぞれごみ処理を再開した。焼却施設の復旧には時間を要したものの、政策の方向は焼却処理を目指していた。その意味で、政策の基本は戦前と変わっていない。

表1 一般廃棄物の排出量の推移 (単位：千トン)

年度	1955	1960	1965	1970	1975	1980
排出量	6,230	8,906	16,251	28,104	42,165	43,935
年度	1985	1990	1995	2000	2005	2007
排出量	43,350	50,441	50,694	52,362	49,815	47,823

※ 排出量は、計画収集量＋直接搬入量＋自家処理量。

環境省ホームページ、『環境白書』各年度、『厚生白書』各年度から作成。

終戦から九年を経た一九五四年、汚物掃除法を廃して清掃法が公布された。清掃法下においても、ごみの処理は市町村の義務とされ、また焼却処理を推進する政策スタンスも変わらなかった。それでは何のために新たな法律をつくったのだろうか。溝入によれば、市町村が焼却施設の整備に追われる一方、汚物掃除法のもとで国や都道府県の関与はほとんどなかった。そこで都市から国に対する働きかけがあり、市町村に対する国庫補助を可能とするため新しい法律の制定が進められたのであ

る。もともと、省庁間の動きなど曲折があり、当初の補助の対象は屎尿処理施設のみとなり、ごみ処理施設が国庫補助の対象となるのはさらに九年後の一九六三年の生活環境整備五カ年計画まで待たなければならなかった¹⁰。しかし、その当初から国の補助金が市町村を牽引して焼却施設の整備が進められたというわけではなく、国の資金が少なく補助採択漏れがかなり出ていた状況で、一九七二、三年ごろにやっと市町村のニーズに見合う国の資金が確保されたようである¹⁰。ややもすると国が補助金等を活用して市町村をコントロールし、日本の焼却中心主義の廃棄物対策の枠組みを作ったとみなされがちである。しかしこの経過を見る限りそうとは言えず、国の補助金が市町村の政策に強い影響を及ぼし始めたのは一九七〇年代以降であった。ただし、これまでに述べたように、汚物掃除法の制定により大都市の焼却施設の整備が進んだことは事実である。

廃棄物には、一般廃棄物と産業廃棄物がある。しかし、汚物掃除法、清掃法は、産業廃棄物を念頭に置いていなかった。一九七〇年のいわゆる公害国会において廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）が可決され、この法律によって初めて産業廃棄物が定義され、政策の対象となった。それまで産業廃棄物について、

一部は市町村によって一般廃棄物と合わせて処理され、また一部は投棄されていたと思われる¹¹。一般廃棄物に限れば、一九七〇年制定時点における廃棄物処理法は、実は清掃法と大きく異なる点はない。すなわち、汚物掃除法以来の、衛生の確保を目的とした、市町村責任と焼却中心指向の特徴は引き継がれたのである。

表1を見ると、高度成長期以降の日本のごみの増量の甚だしさがわかる。一九七〇年の廃棄物処理法成立以降も増加し続けている。この時期、ごみの処理・処分が困難となった都市はリサイクルのための分別収集や資源集団回収の推進政策を開始する（「ごみ減量推進第一期」¹²と呼ぼう）。七〇年代後半、ごみの増量傾向はいったん収まる。ところが八〇年代の後半¹³に再びごみが急増する。この時期には、それまで処理施設の充実で対応してきた東京都（当時二三区のごみ処理事業を担当）や大阪市のような大都市もさまざまなごみ減量政策を開始している（「ごみ減量推進第二期」¹⁴）。九〇年代に至るとやつとごみの排出量は安定し現在に至っている¹⁵。

高度成長期以降、ごみは増量するとともに、その質もまた大きく変化している。大阪市が処理するごみの組成の変化を表2に示す。かつては生ごみを中心であったが、紙ごみが増え、そ

表 2 大阪市のごみ組成の推移

年 度		1965	1970	1980	1990	2000
可燃物	厨芥類	14.5	11.8	13.2	4.9	5.5
	紙類	39.6	28.6	37.1	41	42.9
	繊維・木草類	7.1	7.3	6.5	11.4	16.4
	プラスチック類	3.3	12.2	15.2	19.6	14.9
	雑物	4.9	34	2.8	7.2	4.7
	可燃物計	69.4	69.3	74.8	84.1	84.4
不燃物	ガラス・石・陶器	15.5	19.3	12.3	9.7	8.6
	金属	3.1	7.2	5.5	6.2	7
	その他	12	10.2	7.4		
	不燃物計	30.6	36.7	25.5	15.9	15.6

※ 大阪市環境局ホームページ、大阪市環境事業局『事業概要』から作成。
大阪市内で処理する事業系廃棄物も含む。

れまで存在しなかったプラスチックのごみが登場して増えてきている。このほか、例えば粗大ごみという区分は明治から戦後しばらくまではそもそも無かったものである。いま粗大ごみと呼ばれる家具等大型備品は、かつてはほとんどごみとして捨てられず使用され続けた。また、スプレー缶、消火器、充電式のニッカド電池や一時多かった水銀入り電池、蛍光灯など、新たに開発された製品の中には、ごみ処理の際

に有害物質を発生させたり爆発するなど危険を伴うことがあるものも増えてきた。このような有害・危険なごみを市町村では適正処理困難物と呼んでいる。

このような状況にあつて、早くも廃棄物処理法はごみ問題に有効に対応できなくなってきた。これほど頻繁に改正されてきた法律も少ないだろう。その中で特に重要な改正は一九九一年の改正である。この時には、第一条の法の目的が改正され¹⁶、一九七〇年にはなかった「排出の抑制」、「分別、保管」、「再生」という文言が新たに加えられた。

筆者は、この一九九一年の廃棄物処理法改正は、ごみ（一般廃棄物）政策史の観点からは、一九五四年の清掃法制定、一九七〇年の廃棄物処理法制定よりも重要な意味を持つと考える。その理由は、汚物掃除法以来の二つの看板のうちのひとつ、焼却中心指向がおろされたからである。ただし、この改正で焼却にネガティブな評価が与えられたわけではなく、なお重要な廃棄物処理の手段として位置づけられてはいる。

もう一つの看板である市町村責任はどうなつたであろうか。これについては、廃棄物処理法の改正経緯を追うだけでは分からない。

廃棄物に関わる法律は、長らく先に挙げた経緯をもつ廃棄物処理法一つだけであった。現在

は、大きな枠組みの環境基本法（一九九三年公布）の他、様々な廃棄物関連の法律が廃棄物処理法とは別に定められている¹⁷。これらの法律の網がクロスして廃棄物政策の基盤を構成している¹⁸。しかし、これらの法律は当初から意図してつくられ体系的・有機的に連関して機能しているわけではなく、どちらかというとそれぞればらばらに独立している。例えば事業者責任のあり方や市町村のかかわり方なども法律により異なっている。

さて、これらの法律のもと、明治以来営々と保持されてきたごみについての市町村責任の看板は下ろされたのだろうか。結論は、「ノー」であり一部「イエス」である。

すなわち、OECDで検討されヨーロッパ各国で導入された拡大生産者責任（extended producer responsibility）¹⁹の考え方が、容器包装リサイクル法において本格的に導入された²⁰。この後、循環型社会形成推進基本法、家電リサイクル法、自動車リサイクル法も、EPRの考え方を盛り込み、生産者に一般廃棄物のリサイクルの義務を課す規定を設けている。しかし、EPRが市町村処理責任に取って代わり、市町村がごみ対策のステージから退場する状況ではない。つまり、一方で廃棄物処理法において明確に課せられている市町村処理責任を

大前提として、特定の廃棄物について、事業者
に一定の責任を課すという動向で推移してい
るということである。

4. おわりに

その後現在に至るまで、ごみの減量を基調と
する流れは変わっていない。新たに普及してき
た政策としては家庭ごみの有料化が挙げられる。
この政策の目的はごみ減量への誘導（ごみ増量
に対するディスインセンティブ）である。しか
し財源の確保が目的とされる場合もある。

最近、日本経済の低迷もあり、ごみの増量
は収まっているように見える。それでは市町村
はごみ減量の手綱を緩めるであろうか。おそら
くそうではなからう。焼却施設の建設には百億
円単位の資金が必要となる。国の補助金を充て
るにしても、三分の二は自前で調達する必要が
ある。ごみが増えないように、いわば常に鍋の
蓋を押さえ続けておかなければならない。また、
市町村内部においても、古い焼却施設をリプレ
イスする際、できるだけ焼却能力を小さく設定
して経費を低く抑えろというプレッシャーがご
み処理担当部局に対して加えられるだろう。

かつて、ごみは景気のパロメータと言われた。
しかし、ここ二〇年ほどで、日本の一般廃棄物
政策は、経済とごみ排出とのデカップリングに

成功した。今は経済が成長してもごみを増やさ
ない政策手段が用意されている。ところが今度
は経済が一向に上向かない。

- 1 溝入（一九八八）、一三～一四ページ
- 2 おおさか環境事業二〇〇〇年史編集委員会（二〇〇九）
- 3 コレラのこと。
- 4 おおさか環境事業二〇〇〇年史編集委員会（二〇〇九）。
- 5 読みやすさを考慮し、句読点を原文に適宜加えた。
- 6 溝入（一九八八）、三一～三三ページ
- 7 おおさか環境事業二〇〇〇年史編集委員会（二〇〇九）
- 8 溝入（一九八八）三〇八～三一五ページ
- 9 溝入（一九八八）三二八～三三四ページ
- 10 寄本勝美（一九七四）一一八～一九九ページ
- 11 黒田隆幸（一九九六）。なお、廃棄物処理法以前は埋立基準が定まっていなかったことから、適正埋立と不法投棄の境界があいまいである。
- 12 沼津市、広島市、仙台市、大阪府吹田市などがガラスびんや空き缶の分別収集などに取り組んだ。
- 13 一九八五年のプラザ合意以降の日本のバブル経済期に当たる。
- 14 ほとんどの都市が、リサイクルのための分別収集、資源集団回収への支援措置、大規模なキャンペーンなど、大なり小なり様々なごみ減量政策を開始した。
- 15 ただし、現在に至るまで市町村はごみ減量に取り組み続けている。国による法律の制定、改正もある。それらの効果もあつてのごみ排出量の安定化と評価すべきである。
- 16 現在の第一条は、「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、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする」となっている。
- 17 具体的には、以下の法律である（公布年順）。
 - ・資源の有効な利用の促進に関する法律（資源有効利用促進法・一九九一年）
 - ・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（容器包装リサイクル法・一九九五年）
- ・循環型社会形成推進基本法（二〇〇〇年）
 - ・建設工事に係る資材の再資源化に関する法律（建設リサイクル法・二〇〇〇年）
 - ・食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（食品リサイクル法・二〇〇〇年）
 - ・特定家庭用機器再資源化法（家電リサイクル法・二〇〇一年）
 - ・使用済自動車の再資源化等に関する法律（自動車リサイクル法・二〇〇二年）
 - 18 なお、建設リサイクル法は産業廃棄物が対象であり、食品リサイクル法も事業系廃棄物（産業廃棄物及び一般廃棄物）が対象である。
 - 19 製品の生産時だけでなく消費後の環境負荷についても生産者が責任を負うべきだという考え方。
 - 20 この法律のEPRの不徹底を指摘する主張もある。また、資源有効利用促進法にEPRの嚆矢が見られるものの、同法律はむしろその後の改正によってEPR色を強めていった。

《参考文献》

- おおさか環境事業二〇〇〇年史編集委員会（二〇〇九）『大阪市の環境事業二〇〇年の歩み』財団法人大阪市環境事業協会
- 大阪市環境局（環境事業局）『事業概要』環境省『環境白書』各年度
- 黒田隆幸（一九九六）『産業公害の終着駅 産業廃棄物』同友館
- 厚生省『厚生白書』各年度
- 溝入茂（一九八八）『ごみの百年史 処理技術の移りかわり』学藝書林
- 寄本勝美（一九七四）『ゴミ戦争』日本経済新聞社
- 大阪市環境局ホームページ
<http://www.city.osaka.lg.jp/kankyo/index.html>
 環境省ホームページ
<http://www.env.go.jp>