

明治前期の廃棄物規制と「汚物掃除法」の成立 < 概要 >

東京都環境科学研究所 溝入茂

はじめに

明治33年、日本で最初の廃棄物の法律である汚物掃除法が成立した。背景には感染症に対する予防対策がある。当時の衛生関係の法律は、まず中央衛生会に諮詢され、そこで審議されて内務大臣に具申され、内閣が帝国議会に提案する仕組みであった。明治30年頃相次いで提出された伝染病予防にかかる法律、伝染病予防法、海港検疫法、下水道法、汚物掃除法はいずれもこの流れに沿って成立した。しかしながら汚物掃除法は30年に一度具申されたあと2年半もの間放置され、32年になって再び諮詢、具申するという異例な経路をたどって33年ようやく成立した。汚物掃除法成立の裏側に何があったのか、汚物掃除法の成立事情を明らかにする。

1 汚物掃除法とはどういう法律か

汚物掃除法は要約すると、次の3点になる。汚物掃除の第1義務者、第2義務者を定める。第2義務者の第1義務者に対する監督機関及び監督方法を定める。第1義務者が義務を怠ったときの第2義務者の権限を定める。さらに、汚物を塵芥、屎尿等と定め、蒐集した汚物の処分は市の義務としたうえで、処分に伴って発生する収入は市に帰属するとした。ただし、屎尿は都市住民にとって貴重な収入源であったことから、屎尿の市による蒐集処分は当面猶予することとし、屎尿売却代金をそのまま住民に残して住民の反発を解消した。この屎尿条項こそが、汚物掃除法の成立が迷走した最大の原因である。

2 明治前期の廃棄物規制

明治に入ってから廃棄物に関する規程は道路清掃から始まる。まず明治5年に太政官布告「道路掃除」が定められ、19年には道路掃除、街頭便所、下水に関する全国統一規定が「街路取締規則標準」として示される。この中では街路の掃除は規定されたが、掃除後の塵芥処分に関する規程はなく、ごみに対する市町村の責務範囲も明らかにされなかった。道路掃除は道路維持のための管理行為との捉えかたであったため、これが発展して廃棄物処理システムを構築する流れにはならなかった。

廃棄物に大きな影響を与えたのは伝染病予防対策である。明治期は人と物の交流が活発化し、それに付随して様々な伝染病が流行した。コレラの大流行があった明治10年、内務省はコレラに関する最初の対策指針を公布し、その中に清潔に関する注意を加えた。12年になって虎列刺病予防仮規則が發布され、以後予防心得は何度も改正されるが、予防対策としての廃棄物規定は常に含まれていた。予防心得は23年になって伝染病予防法施行前の最後の改訂を行い、それまでの単なる対策マニュアルの記述内容にとどまらず、上下水道等の衛生インフラ整備の必要性を説く内容に変貌した。そ

して28年に出された内務省訓令では、地域内を清潔に保つ事はその市町村の責任である事が示され、清潔法は市町村が責任をもって地域に相応しい方法で行うとして、ここに廃棄物についての自治体の責任体制が確立した。

コレラ予防対策の一部でなく、独立した形で出された廃棄物に関する規定をみると、最初は明治10年の内務省達である。次が19年に発せられた訓令869号である。訓令では、衛生対策は「一時姑息の方法」ではなく、相当の方法を設けて汚水疏通、し尿排除、塵芥掃除を行うことを求めた。この明治10年の達から19年の訓令までの間に地方においてごみに関する様々な規則が制定され、個人と自治体の役割分担、費用負担等が明確化していった。20年には山口県と神奈川県で汚物の定義を含む規則が公布され、屎尿を汚物とする、後の汚物掃除法の適用範囲と同じ概念が示された。

3 明治前期のごみ処事情

ごみ屎尿統計が公表されるのは33年の汚物掃除法施行以降である。明治前半期で唯一残る統計が明治17年12月に公表された東京市神田区の衛生調査である。それによると、神田区での1人1日あたりのごみ量は29gとなる。明治33年以降の統計では日本の都市における標準的なごみ排出量は1人1日300gほどで、この値は大正期に入っても大きくは変わらない。この値をもとにあらためて17年の神田区衛生調査の数値を検討した結果、ごみ量が1/10の量に間違っただけと記載されたとするのが最も合理的と考えられる結論を得た。この修正を加味すると、17年の神田区のごみ発生量は1人1日あたり287gとなり、明治大正期の日本の大都市におけるごみ排出量は1人1日あたり約300gであったという結論になる。このごみ処理をめぐって、東京大阪等の大都市でとりわけ多くの問題を抱えることになる。

4 イギリス公衆衛生法における廃棄物規制

明治以降の日本は外国知識を非常な速さで吸収したが、衛生に関して最も注目されたのはイギリスであった。イギリスは制度面でも技術面でも当時の衛生分野の最先端にあった。そのイギリスの公衆衛生関係の法令の中で廃棄物規制は様々に表現されていたが、特徴的なことは、いずれの法にも市によるごみの売却とそれに伴う収入の市への帰属条項がおかれていたことである。19世紀はイギリスにおいてもごみ屎尿が農業肥料としての市場価値を有していた。ここではリバプール衛生法1846、公衆衛生法1848、公衆衛生法改正(案)1855、首都管理法1855、公衆衛生法1875、ロンドン公衆衛生法1891のなかの廃棄物規定をみる。

5 中央衛生会と汚物掃除法

中央衛生会は明治12年、コレラ対策としての船舶検疫を審議するために臨時の機関として設置され、同年12月には内務省常設の組織となって、衛生関係の法案はすべて最初に中央衛生会に諮詢される仕組みができあがった。防疫に関する法案のうち伝染病予防法、海港検疫法はこの枠組みの中で円滑審議され法律として公布された。

汚物掃除法はそれに対し遙かに複雑な経路をとる。最初の汚物掃除法案は29年12月に諮問された。その主な内容は、市町村、私人の義務、費用の義務者負担、塵芥より発生した収入の市町村への帰属等である。塵芥の蒐集を自治体の義務とし、その売却に伴う収益は自治体に帰属するとした。この条項はイギリスにあるものと同じであるが、それまでの日本の市町村の規則にはなかったものである。

法案は諮問のあと調査委員により審議されたが、同時期に同一委員により下水法案が審議されていたため両法が再編され、下水法案は主として大都市を対象とするとし、中小都市の地先下水に関する規程は塵芥汚物掃除法案に組み込むこととした。その結果名称も変更され、汚物掃除法案全45条となった。この組み直しの際、市が蒐集処分する対象はごみだけでなく一般家庭の屎尿も含まれることになったことから、屎尿の売却による収益も自治体に帰属することとなった。従前行われていた屎尿の売却益は住民側の収入という図式が崩れたのである。これについては中央衛生会の審議で、住民の利益が損なわれるとの意見が出たが、少数で否決され、再編案はほぼ原案に沿って30年3月、内務大臣に具申された。しかしこの案は帝国議会には提案されなかった。

32年9月、再度従前と異なる汚物掃除法案が新たに中央衛生会に提出され、この新しい案が内務大臣への具申後、帝国議会に提案された。議会では、審議を通じて、汚物のうち糞便は市が蒐集の義務を負うのは当然であるが、今日的事情もあることから屎尿の市による直接蒐集を当分の間猶予し、住民の収入減を回避する措置がとられることが確認された。中央衛生会が最初に行った具申の内容が否定され、当時の少数意見＝住民の利益を損なわない措置を行うという内容が復活したのである。最初の具申後の2年半の空白は、この否定された少数意見の復活のための期間だったのである。

往時、日本では糞尿は貴重な肥料であると同時に、都市住民には貴重な収入源だった。この現実を認めながら公衆衛生の原則を確立すること、つまり2つの原則の適正な妥協のための時間の確保、汚物掃除法の成立が遅れた理由はここにあった。

おわりに

汚物掃除法の今日的意義とは何か。それを考えるうえでのヒントが汚物掃除法成立の複雑な過程の中にある。汚物掃除法の裏側には、衛生原則の貫徹(ごみ屎尿の自治体による処理処分)と屎尿売却益の確保(屎尿の自由処分)の2つの原則のせめぎあいがあった。そして、妥協点として示されたのが衛生原則の直截な実施ではなく、住民の利益の一定の確保であった。

現代のごみ問題は当時に比べはるかに巨大化し複雑化する一方、資源、有害等の新たな概念も加わり、その対策をめぐって様々な原則論が唱えられている。一つの原則の実施が次の混乱を生まないために、ごみ処理の制度がどの様に始まり、どういう妥協と駆け引きによって形作られていったかを検証すること、これが汚物掃除法研究の今日的意義である。