

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第1節 増え続けるごみへの取組み

「使い捨て文化」が国民生活に広く浸透し、また経済の規模も拡大する中で、廃棄物は量的に増大し、質的にも多様化している。特に、昭和60年代以降、廃棄物の排出量は急増し始めるとともに、国民生活の快適環境の確保、さらには地球環境保全といった視点も重要視されることとなった。このため、1991(平成3)年には「廃棄物の処理および清掃に関する法律」(廃棄物処理法)を改正し、廃棄物の処理に「再生」が含まれることが示されるとともに、同年に「再生資源の利用の促進に関する法律」(再生資源利用促進法)、1993(平成5)年には「エネルギー等の使用の合理化および再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法」(省エネ・リサイクル支援法)の制定が行われた。さらに、1995(平成7)年には新たに「容器包装に係る分別収集およ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)が制定されるなど、ごみ処理対策は、リサイクル型社会への転換に向けて新たな局面に入っている。

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第1節 増え続けるごみへの取組み

1 一般廃棄物をめぐる現状と課題

(1)

ごみの現状

1)

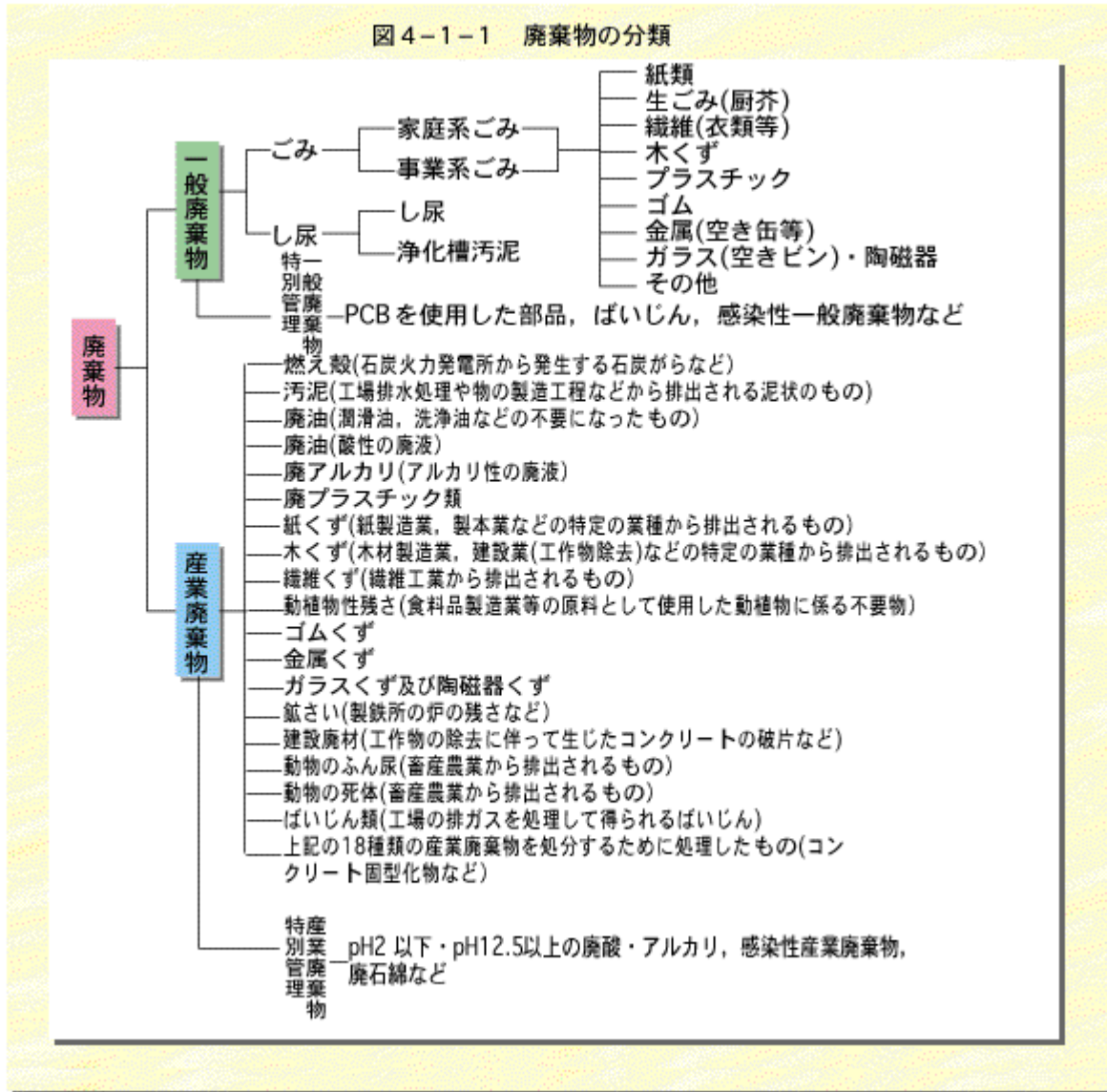
ごみの量

廃棄物処理法では、産業廃棄物以外の廃棄物を一般廃棄物と定義しているが、この一般廃棄物からし尿および生活雑排水を除いたものが、一般的に「ごみ」と呼ばれているものである(図4-1-1参照)。

現在、減量対策の進展や景気の後退などを反映して、1983(昭和58)年度以来9年振りに対前年比がマイナスに転じたが、それでも、1992(平成4)年度におけるごみの年間排出量は、全国で東京ドーム約135杯分に相当する5,020万トン(前年度5,077万トン)となっている。また、1日1人当たり排出量も1,104グラム(前年度1,118グラム)に上っている。

図4-1-1 廃棄物の分類

図4-1-1 廃棄物の分類



2)

ごみの処理

一般廃棄物の処理は、市町村の責任とされており、原則として、市町村が策定した処理計画に基づいて行われる。ごみ処理の基本は、排出されたごみをリサイクルにより減量化した上で、環境保全上支障が生じないよう衛生的に処理することであり、家庭から排出されたごみは、通常、収集車により収集・運搬され、直接または焼却施設での中間処理等を経たうえで、最終処分場に埋立処分されるという流れをとる。このうち、中間処理は、ごみを減量(容)化、安定化、無害化するなど非常に有効かつ重要なプロセスであり、我が国では、焼却処理を中心に行われている。1992(平成4)年度においては、中間処理による減量処理率は、ごみ総量のうち、焼却処理が74.3%、焼却以外の中間処理(選別・破碎・堆肥化など)が10.7%と計85.1%を占め、これにより、最終処分場に埋立てられるごみの量は、ごみの収集総量の約3分の1となっている。

また、ごみ処理のためには、ごみ処理関係者の人件費から、収集車の購入費、中間処理施設、最終処分場などの施設建設費までさまざまな経費がかかり、1992(平成4)年度で約1兆8,500億円と、1985(昭

和60)年度の約1兆円に比べ、7年間で85%も上昇している。国民1人当たりでは、年間約1万5,400円にも上っている。こうした経費高騰の背景には、1)紙類やプラスチックなどの発熱量の多いごみの増加による焼却炉の劣化、2)環境等に配慮した高度な処理の導入、3)地域調和型の処理施設の整備等により、建設費や維持管理費が大きくなっているという事情がある。

ごみ処理施設の整備状況は、1992(平成4)年度で、施設数が1,892施設、処理能力が約18万5千t/日と、前年度よりそれぞれ22施設、7千t/日の増加となっている。また、中間処理の促進により埋立処分量が減少してきているため、最終処分場の残余容量が減少しているにもかかわらず、その残余年数は全国平均で約8.2年分と前年度より0.4年伸びた結果となっている。しかし、依然として最終処分場は量的に不十分な状態にあり、特に、大都市圏における最終処分場の残余年数は短く、首都圏では約4.6年分と、前年度より0.2年減っており、極めて逼迫した状況にある。最終処分場の建設については、地域住民の理解を得られにくくなっていること等から、用地確保が困難となっている。

(2)

ごみ対策の転換の必要性～リサイクル型社会への転換

ごみの量の増大や質の多様化、処理の困難化、最終処分場の逼迫などさまざまな問題に対処するためには、ごみ処理対策の抜本的な転換が必要である。これまでのごみ処理は、単に「燃やして埋める」ということを中心に行われてきたが、今後は、1)ごみそのものの排出を抑制すること、2)排出されたごみはできる限りリサイクルすること、3)焼却する場合にあっても熱エネルギーを回収することを徹底し、社会経済構造をリサイクル型へ転換していくことを目指していかなければならない。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第1節 増え続けるごみへの取組み

2 リサイクルの推進に向けて

(1)

容器包装リサイクル法の制定と今後の取組み

1)

容器包装リサイクル法制定とその背景

ライフスタイルの変化に伴う生産、流通、消費構造の変化は、ごみの量を増加させるとともにその質も変化させてきており、現在、排出された一般廃棄物のうち、缶、びん、プラスチック容器等の容器包装廃棄物の占める割合は、容積比で約60%、重量比で25%に達している。他方で、一般廃棄物の資源化率は1992（平成4）年度で3.9%（1991（平成3）年度は3.4%）にとどまっており、産業廃棄物（リサイクル率約40%）に比べて、極めて低いレベルにある。

リサイクルの前提となるごみの分別収集の状況を見ると、1995（平成7）年9月現在で、市町村のうち約65%がなんらかの資源ごみの分別収集を行っており、1993（平成5）年6月時点の約42%に比べ、大きく伸びている。しかしながら、分別対象はびんや缶などが中心であり、ペットボトルなどのプラスチック類の分別収集は、依然として低い割合となっている。また、市町村がコストを負担しなければ業者が引き取らないという逆有償の問題も生じており、分別収集リサイクルの普及促進の障害となっている。

このように、リサイクルが低調である理由としては、製品の製造、流通、消費等の各過程において、ごみの排出抑制や再生利用のインセンティブが生じにくく、ごみの処理に関する責任を有する市町村がコストの大部分を負っていることがあげられ、リサイクルを促進するようなごみ処理体系への転換が求められている。

そこで、一般廃棄物の中で相当部分を占め、再生資源としての利用が可能な容器包装についてリサイクルを促進することを目的とする「容器包装の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）が、1995（平成7）年6月16日、制定された。市町村が収集したごみのリサイクルはこれまで市町村の負担により行われてきたが、同法は容器包装について、消費者、市町村、事業者のそれぞれが責任を分担することにより、それぞれがごみの排出抑制、リサイクルの推進に積極的に取り組む社会システムの構築を目指すものである。

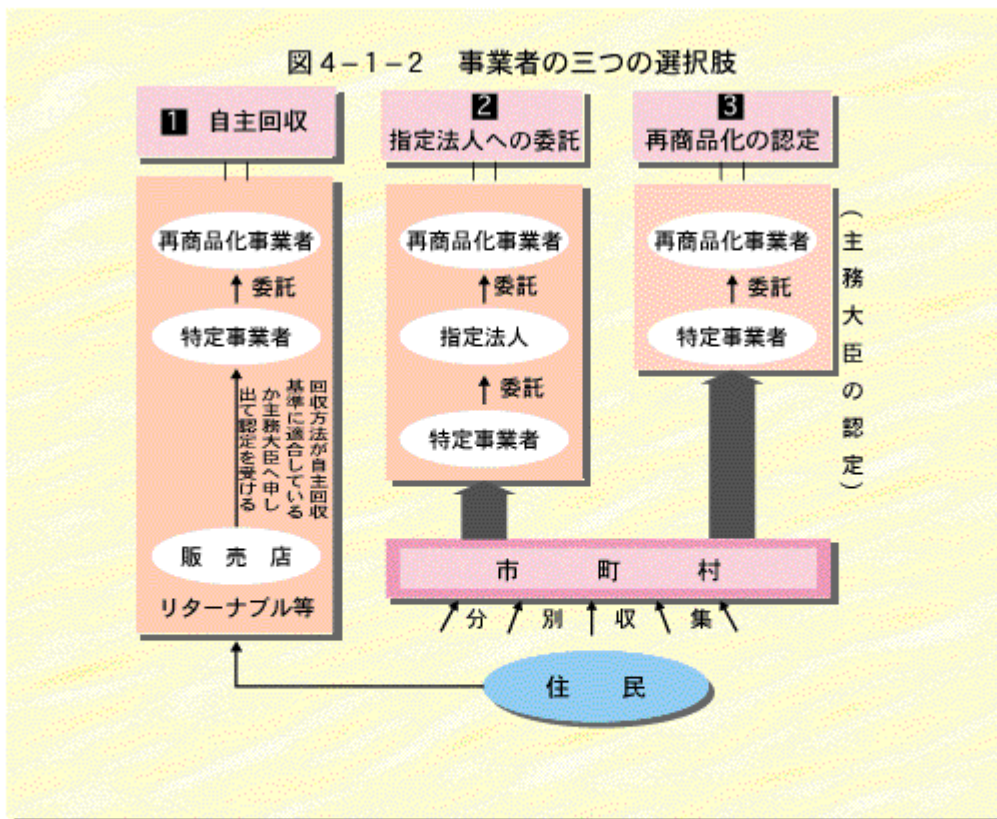
2)

容器包装リサイクル法の円滑な施行に向けて

容器包装リサイクル法の円滑な施行を図るためには、市町村、消費者、事業者の三者が協力して、それぞれの役割を果たすことが重要である。

まず、市町村の役割は、容器包装廃棄物の「分別収集」（容器包装廃棄物を分別して収集し、必要に応じて選別、圧縮、こん包して、リサイクルしやすい状態にすること）を行うことである。また、消費者については、市町村が行う分別収集に協力（分別排出）することが求められる。

図4-1-2 事業者の三つの選択肢



特定容器（再商品化義務の対象となる容器）を利用する事業者、特定容器を製造または輸入する事業者および特定包装を利用する事業者（これらを「特定事業者」という。）は、市町村が分別収集した容器包装廃棄物を、その使用量や製造量等に応じて再商品化を行う義務を負う。再商品化に当たって、特定事業者は、図4-1-2のような三つの方法を選択することができる。

本法に基づく分別収集および再商品化は1997（平成9）年4月1日より開始することとなっている。ただし、飲料用紙製容器以外の紙製容器包装および飲料またはしょうゆ用のペットボトル以外のプラスチック製容器包装については、本法の適用が3年間猶予されており、2000（平成12）年4月1日から全面施行されることになる。

厚生省では、容器包装リサイクル法の円滑な施行のため、分別収集したびん、缶等を保管するストックヤード等のリサイクル関連施設の整備を推進し、市町村における分別収集の実施の促進を図っている。

また、リサイクルのために必要な既存技術の検証を行うため、東京都立川市において、廃プラスチック油化実証プラントを整備するなどの取組みを行っている。

(2)

第8次廃棄物処理施設整備計画（第8次5箇年計画）

昭和30年代に入ってから急速な経済成長のため、地方自治体のみでは、廃棄物処理施設等の施設整備が追いつかなくなった。そこで、廃棄物処理施設の計画的な整備を図り、増大する廃棄物を適正に処理していくため、長期計画を策定し、この計画に基づいて国から地方公共団体に財政的、技術的な支援を行うこととし、1963（昭和38）年度から1995（平成7）年度まで、7次にわたり施設整備5箇年計画が策定されてきた（表4-1-1参照）。

表4-1-1 廃棄物処理施設整備計画の概要

回数	根拠法律名	計画名	計画期間	計画額(億円)	主な動き
第1次	生活環境施設整備緊急措置法(昭和38年)	生活環境施設整備5箇年計画	昭38~昭42	1.100	ごみとし尿の衛生処理が目標
第2次	清掃施設整備緊急措置法(昭和43年)	清掃施設整備5箇年計画	昭42~昭46	1.330	焼却処理率導入
第3次	廃棄物処理施設整備緊急措置法(昭和47年)	廃棄物処理施設整備計画	昭47~昭50	4.020	現行廃掃法制定後初高度経済成長による計画期間を4年に前倒し
第4次	廃棄物処理施設整備緊急措置法(昭和55年)	廃棄物処理施設整備計画	昭51~昭55	11.300	ごみ最終処分場を位置づけ
第5次	廃棄物処理施設整備緊急措置法(昭和55年)	廃棄物処理施設整備計画	昭56~昭60	17.600	焼却処理率90%超
第6次	廃棄物処理施設整備緊急措置法(昭和61年)	廃棄物処理施設整備計画	昭61~平2	19.100	し尿衛生処理率90%超 フェニックス計画を位置づけ
第7次	廃棄物処理施設整備緊急措置法(平成3年)	廃棄物処理施設整備計画	平3~平7	28.300	ごみの排出抑制、減量処理率を位置づけ 合併処理浄化槽を位置づけ

現行の第7次5箇年計画は1995（平成7）年度で終了するため、根拠法である廃棄物処理施設整備緊急措置法を改正し、今後、1996（平成8）年度を初年度とする第8次5箇年計画を策定することとしている。第8次5箇年計画は「リサイクル型社会への転換推進計画」（リサイクル・ゴーゴー計画）と位置づけ、2000（平成12）年度に全面施行される容器包装リサイクル法とともに、来るべき21世紀をリサイクル型社会へと転換するために、計画に基づき、ごみの排出抑制、排出時の分別の促進、リサイクル関連施設の整備などに取り組んでいくこととしている。また、同計画の事業費として、第7次計画の総事業費2兆8,300億円の1.78倍の5兆500億円を予定している（表4-1-2参照）。

表4-1-2 第8次廃棄物処理施設整備計画案の概要

表4-1-2 第8次廃棄物処理施設整備計画案の概要
「リサイクル型社会への転換推進計画(リサイクル・ゴーゴー計画)」

1. 総事業費 5兆500億円		(施設別整備予定額)		(単位:億円)	
(内訳予定)		第7次計画	第8次計画	伸率	
[7次計画]	[8次計画]				
2兆8,300億円	→ 5兆500億円				
(伸び率 1.78倍)					
(国庫) 補助対象事業	25,000億円	ごみ処理施設	19,132	34,222	1.79
地方単独事業	22,900億円	ごみ焼却処理施設	12,010	21,272	1.77
調整費	2,600億円	リサイクル関連施設	2,068	5,534	2.68
		最終処分地施設	3,452	5,358	1.55
		生活排水処理施設	5,400	10,398	1.93
		し尿処理施設	1,895	3,577	1.89
		合併処理浄化槽	2,666	5,387	2.02
		産業廃棄物処理施設	1,641	3,023	1.84
		広域廃棄物処理施設	274	257	0.94
		総計	28,300	50,500	1.78

2. 計画の重点

- 1 ごみの排出抑制, 排出時の分別の促進
- 2 リサイクルの推進とごみ焼却時の熱利用の促進
- 3 廃棄物処理施設の計画的整備
- 4 生活排水を処理し, 自然の河川に返す合併処理浄化槽の整備の促進
- 5 産業廃棄物の適正処理の推進

3. 整備目標

	7年度末	12年度末
ごみ減量処理率	87%	→ 91%
リサイクル率	10%	→ 15%
ごみ発電実施率	42%	→ 55%
し尿衛生処理率	93%	→ 99%
合併処理浄化槽等処理率	8%	→ 14%
廃棄物処理センター	1か所	→ 27か所

- ごみ排出量の伸び率
(7次計画)1.5%→(8次計画)0.5%
- 8次計画で計画しているリサイクル関連施設数
(例)
 - ・リサイクルプラザセンター 170か所
 - ・ストックヤード 400か所
 - ・粗大ごみ処理施設 225か所

(3)

今後の検討課題

今後は, 容器包装リサイクル法の円滑な施行のために必要な施策の推進を図るとともに, 容器包装廃棄物以外の廃棄物, 特に処理過程で環境に与える負荷が大きい廃棄物である廃自動車や廃家電などについて減量化・再生利用の推進を図っていく必要がある。このため, 厚生省では, 1995(平成7)年11月に「ごみ減量化・リサイクル研究会」を設置し, ごみの減量化とリサイクルの推進方策の検討に本格的に着手したところである。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第1節 増え続けるごみへの取組み

3 廃棄物処理施設の整備

廃棄物処理施設の整備について、第8次5箇年計画の考え方を踏まえ、今後、リサイクル関連施設の整備、ごみ発電の実施促進、地域調和型の処理施設の整備などに重点を置くこととしている。

(1)

リサイクル関連施設の整備

リサイクルを推進するため、市町村が分別収集したびん、缶等の選別、圧縮等を行うリサイクルセンター、リサイクルプラザ等リサイクル関連施設を重点的に整備することとしている。

また、粗大ごみ処理施設についても、リサイクル推進の観点から、1996（平成8）年度には、国庫補助制度を通じて、粗大ごみの破碎・圧縮のみだけでなく、再生利用可能なものを選別し、再生まで行う施設の整備を促進することとしている。

(2)

ごみ発電の推進と地域調和型の施設整備

ごみ焼却施設については、ごみ発電の実施を促進するため、1995（平成7）年度から、従来の施設内での消費分に加え近隣の公共施設への電力供給に係るものや電力会社への安定的な売電を行うための発電についても補助対象を拡大するとともに、1996（平成8）年度以降に整備するごみ焼却施設のうち全連続式の施設については、極力すべての施設について発電設備を整備することとしている。

また、ごみ発電以外にも、施設内の暖房・給湯を行ったり、温水プールを設置するなどの有効な余熱利用の形態があり、処理施設整備に当たっては、さまざまな方法の熱リサイクルにより、地域住民のアメニティ（快適な生活環境）に資する地域調和型の処理施設の整備が強く求められている。

(3)

技術基準の強化

近年、環境問題への意識の高まり等から最終処分場の安全対策の充実を求める声がある。このため、施設のより一層の安全性の確保、信頼性の向上を図るため、1995（平成7）年12月に、しゃ水シートを二重にする等、最終処分場の技術基準の強化を図ったところである。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第1節 増え続けるごみへの取組み

4 産業廃棄物対策

(1)

産業廃棄物の現状

事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃プラスチック類等法令で定められた19種類の産業廃棄物は、一般廃棄物に比べ、特定の発生源から大量に排出されること、発生源ごとに一定の性状のものが発生すること、処理に特別な技術を要するものが多いことなどの特徴を有している。そして、これらの処理は、排出者である事業者の責任となっており、事業者が自ら処理するか、産業廃棄物処理業者への委託により処理されている。

産業廃棄物の総排出量は、1992（平成4）年度においても約4億3,000万トンとなっており、一般廃棄物の約8倍に相当する量である。一般廃棄物の排出量がマイナスに転じたのに対し、産業廃棄物は増加傾向にあり、1985（昭和60）年度の3億1,200万トンと比べると、7年間で約1.3倍になっている。その処理の内訳については、中間処理による減量が約1億5,300万トン（約38%）、再生利用量が約1億6,100万トン（40%）となっており、残りの約8,900万トンについて埋め立て等の最終処分が行われている。産業廃棄物の最終処分場の残余年数は、1992（平成4）年度末現在、全国で2.3年、首都圏ではわずか0.6年となっており、一般廃棄物に比べて極めて逼迫した状況にある。

一方で、不法投棄等の不適正処理があとを絶たず、警察庁が1990（平成2）年以降検挙した事案をもとに推定した産業廃棄物の不法投棄の総量は毎年100万トン以上となっている。このような不法投棄は、産業廃棄物に対するイメージを悪化させ、施設の確保を一層困難とし、現在の処分場の逼迫状況の改善を妨げる要因の一つとなっている。

(2)

産業廃棄物の適正処理の確保のために

産業廃棄物の適正な処理のためには、最終処分場等処理施設の確保とその信頼性・安全性の向上、環境汚染を生じない確実な産業廃棄物の処理の確保および排出抑制や再生利用による産業廃棄物の減量化の推進が必要であり、具体的には以下のような取組みを行っている。

1)

最終処分場等処理施設の確保とその信頼性・安全性の向上

ア

廃棄物処理センターの設立・活用の促進

廃棄物処理センター制度は、民間による産業廃棄物処理施設の設置が困難となっていること等を背景として、公共の信用力、民間の資金・人材・ノウハウ等を活用して処理施設の整備を推進することを目的に、その基本財産に地方公共団体が出資している民法法人を都道府県ごとに1つに限り厚生大臣が廃棄物処理センターとして指定するものである。1996(平成8)年3月現在で、岩手、新潟、長野、香川、愛媛、高知、大分および兵庫の8県が指定されている。

イ

産業廃棄物処理特定施設の整備の促進

「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律」に基づき、複数の処理施設と研究開発施設等の共同利用施設を一体的に整備する事業に対して、NTT-Cタイプ無利子融資等を行うことなどを内容とする、処理施設の整備促進のための仕組みが設けられている。1993(平成5)年3月に「いわてクリーンセンター」がこの法律による支援を受けて整備され、さらに今後、「札幌市リサイクル団地」が同様に整備されることとなっている。

2)

環境汚染を生じない確実な産業廃棄物処理の確保

産業廃棄物には製造・加工過程で生じたさまざまな有害な物質が含まれるが、こうした産業廃棄物の発生、処理に伴う環境汚染を防止するため、ジクロロメタン等13物質を含む廃棄物について、1994(平成6)年9月の施行令改正により、特別管理産業廃棄物へ追加指定した。また、自動車等破砕物(シュレッダーダスト)について、金属等が溶出することが判明したため、管理型最終処分場での埋め立て処分の義務づけがなされ、さらに、1995(平成7)年7月の施行令改正により、産業廃棄物の海洋投入処分基準が強化された。

3)

産業廃棄物の排出抑制・再生利用による減量化の推進

産業廃棄物の減量化を推進するため、多量の産業廃棄物の排出事業者に対する都道府県知事の処理計画の策定指示による排出抑制の仕組みや、製造・加工等を行う事業者による再生利用を円滑にする再生利用指定制度が設けられている。再生利用指定制度では、自動車メーカーの三菱自動車株式会社およびその関連会社が行う廃バンパーの回収・再生利用、タイヤメーカーおよび販売会社が行う廃タイヤの回収・再生利用がそれぞれ1995(平成7)年7月および8月に指定されている。

(3)

今後の検討課題

産業廃棄物処理施設については、産業廃棄物に対する嫌悪感や最終処分場等処理施設およびその設置主体に対する不安感・不信感等に起因する地域住民の反対により、その設置が困難な状況にある。一方、不法投棄等の不適正処理はあとを絶たず、このことが地域住民の産業廃棄物処理に対する不信感を増幅

し、施設の確保が一層困難となるという悪循環を生じている。

このため、信頼性、安全性の高い産業廃棄物処理施設の確保を図り、悪循環を断ち切ることが必要となっており、厚生省においては、1996(平成8)年2月に生活環境審議会廃棄物処理部会に産業廃棄物専門委員会を設置し、処理施設の信頼性・安全性の向上等施設確保のための方策や不法投棄対策およびそれに伴う原状回復のための方策など、産業廃棄物処理制度の全般的な見直しを行うこととしている。

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第1節 増え続けるごみへの取組み

5 合併処理浄化槽の整備促進

(1)

合併処理浄化槽の現状

浄化槽は、生活水準の向上等を背景とした便所の水洗化に対する国民の強いニーズに応えるため、その普及が進められてきた。しかし、近年、水道水源や湖沼、閉鎖性海域等の水質汚濁が大きな社会問題となり、その主要な原因の一つである生活排水の適正な処理の推進が緊急の課題となる中で、し尿と併せて生活雑排水も処理できる合併処理浄化槽の整備を進めていくことが生活排水対策上強く求められている。

合併処理浄化槽は、地形等の影響を受けず各戸別に設置され、どこでも短期間に設置が可能である等の特徴をもち、特に人口の散在した地域での整備に極めて有効である。

(2)

合併処理浄化槽の整備促進

1)

単独処理浄化槽の廃止に向けて

単独処理浄化槽については、1995（平成7）年8月、厚生省の「単独処理浄化槽に関する検討会」において、「単独処理浄化槽の廃止に向けて」と題する報告書がまとめられ、単独処理浄化槽に関し、し尿の衛生処理を確保してきたという歴史的役割を評価した上で、生活排水対策を緊急に行う必要があるため、「おおむね3年後には単独処理浄化槽の新設を廃止し、さらに21世紀初頭には既設の単独処理浄化槽もすべて合併処理浄化槽などに転換すること」が目標として示された。これを受けて、厚生省では、国庫補助の拡充等により合併処理浄化槽整備の一層の促進を図るとともに、単独処理浄化槽の廃止に向けての具体的な方策の検討を行っているところである。

2)

特定地域生活排水処理事業の対象地域の拡大

水道水源地域においては、生活排水対策を行う緊急性が高く、合併処理浄化槽の面的整備を強力に推進する必要があるため、「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」の制定に併せて、1994（平成6）年度に、市町村自らが設置主体となって合併処理浄化槽の面的整備を行う「特定地域生活排水処理事業」が創設された。1995（平成7）年度には、生活排水対策および生活基盤整備を緊急かつ重点的に実施する必要がある地域として湖沼地域、過疎地域にその対象地域が拡大され、さらに、1996（平成8）年度には、山村振興法に基づく振興山村を新たに対象地域として追加することとなっている。

第1編

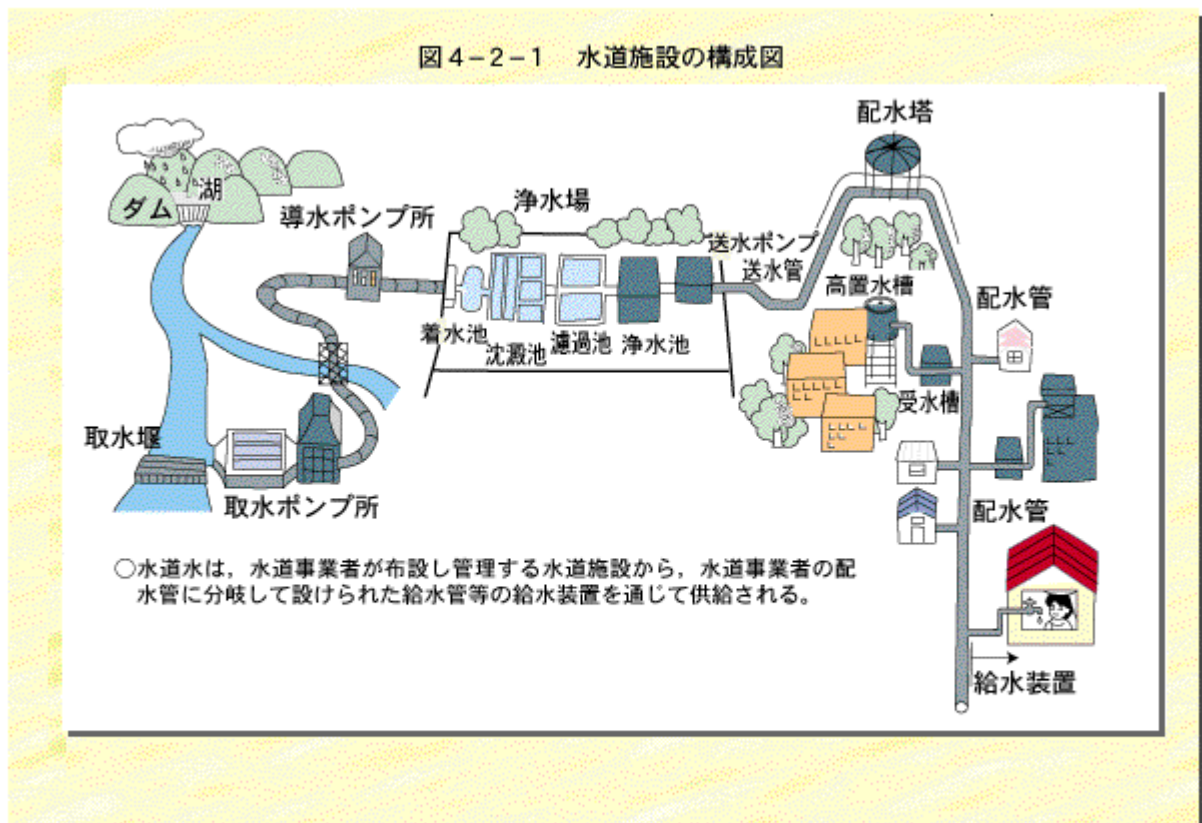
第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第2節 安全でおいしい水の確保

水道は国民の生活や生命に密接に関わるものであり、安全でおいしい水を、すべての国民に、安定的に供給することは、まさに国民的な課題であるといえる。厚生省では、1991（平成3）年6月に取りまとめられた「21世紀に向けた水道整備の長期目標」（「ふれっしゅ水道計画」）に基づき、「高水準の水道」の構築を目指して水道施設の整備充実に努めてきたところであるが、近年では、大渇水や大震災、また、度重なる水質事故や異臭味被害の増加など、水道水をめぐってさまざまな課題が顕在化している。こうした課題を解決し、次世代に継承するにふさわしい質の高い水道を整備していくことが強く求められている（図4-2-1参照）。

図4-2-1 水道施設の構成図



厚生白書(平成8年版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第2節 安全でおいしい水の確保

1 地震・渇水に強い水道づくり

1994(平成6)年の大渇水や1995(平成7)年1月の阪神・淡路大震災は、ライフラインたる水道に甚大な被害を与え、国民生活に深刻な影響をもたらした。今まさに、地震や渇水などの災害に強い水道づくりの重要性と緊急性が、改めてクローズアップされている。

(1)

地震対策

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、1995(平成7)年6月、厚生省に水道耐震化施策検討会を発足させ、同年8月に、水道施設の耐震化の基本的考え方や具体的方策等についての報告書が取りまとめられた。厚生省では、この報告書を踏まえ、応急対策の充実強化、施設の耐震化等について対策を推進することとしている。水道事業者においては、応急給水・応急復旧時の行動指針を作成し、また、復旧用資機材の備蓄状況等に係る情報整備を行うほか、都道府県において、広域的な支援が必要な場合の行動指針を作成することとしている。また、水道施設の耐震化を図るため、水道事業者は、具体的な目標を定め、計画的に耐震化事業を行うこととしている。

なお、水道施設の耐震性向上に当たって、1996(平成8)年度には、新しく配水管の途中に緊急用の水を蓄える貯留施設や、地震時に配水池から水が流失するのを防ぐ緊急遮断弁の整備を、国庫補助制度を通じて、進めることとしている。

(2)

渇水対策

渇水に強い水道づくりのため、水道事業者は、水道広域化施設の整備、老朽管の更新による漏水の防止、節水PRなど、総合的な対策を講じてきた。さらに、1994(平成6)年度の大渇水の経験を踏まえ、合理的な水利用の推進、水道事業者間の連携強化、海水淡水化施設の整備等に取り組んでいる。厚生省では、1996(平成8)年度より、井戸などによる緊急時用水源の確保を進めることとしている。

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第2節 安全でおいしい水の確保

2 質の高い水道を目指して

近年、水道原水の水質汚濁の進行に伴い、水道水質中のトリハロメタンなどの有害物質の存在や異臭味が問題となっており、また、こうしたことを背景として国民の水道水に対する信頼感が低下している。このため、1994（平成6）年10月に策定された政府の公共投資基本計画においても「安全で良質な水道水の安定的な供給の確保を図るため、水質、水量、水圧のレベルアップを推進する」ことが主要な施策とされており、質の高い水道施設整備の推進が強く求められている。

(1)

水道未普及地域の解消

我が国の水道普及率は1994（平成6）年度末現在で95.5%に達し、世界的にもかなり高い水準にあるが、農山漁村を中心に全国で未だ水道を利用できない人が560万人におよび、これらの人々への水道の普及が急務となっている。このため、簡易水道の整備などにより、水道未普及地域の解消に向けて取り組んでいるところである。

(2)

水道の近代化

1)

水道のレベルアップ

近年、水洗トイレやシャワーの使用など生活様式の変化に伴い、水道の水量・水圧のレベルを高めることが求められており、こうした生活様式に対応した簡易水道の整備を促進するため「地方生活基盤整備水道事業」を積極的に推進している。

2)

直結給水の推進

日本の中高層建築物においては、水道の給水圧が低いことから、水道の配水管から受水槽や屋上等に配置されている高置水槽を経由して各階に給水する方法がとられている。この受水槽等の中には管理が不十分なものが多く、衛生上の問題が懸念されている。一方、欧米の諸国では、我が国よりも水道の給水圧が高く、5～8階程度まで水道が直接給水できるところが多い。

このため、厚生省では、建築物の3～5階まで受水槽等を経ずに直接給水できるよう、管路の更新事業等を進めるとともに、さらに10階程度まで直結給水が行えるよう、技術開発を進めている。

3)

高度浄水施設等の整備促進

湖沼やダム富栄養化による異臭味等や、水中の有機物質と塩素が反応することによって生成するトリハロメタン等の有害化学物質については、通常の浄水処理では除去が困難となっている。そこで、厚生省では、これらの異臭味物質や有害化学物質をオゾン処理、活性炭処理、生物処理等の方法により処理することが可能な高度浄水施設の整備を推進している。

また、用地が少なくすみ自動運転も可能な、膜を利用した浄水技術が実用化されたことから、1995(平成7)年度より、簡易水道を中心とした小規模水道の浄水施設に膜ろ過方式の導入が進められている。

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第2節 安全でおいしい水の確保

3 安全で良質な水の供給

(1)

水道原水の水質保全

水道事業者は水道水の水質基準に適合した安全で良質な水の供給を確保するために、浄水場における適切な浄水処理などにより対応しているが、こうした対応のみでは水質基準を満たさなくなるおそれが生じることも考えられ、水道原水自体の水質の保全を図る根本的な対策が必要な状況になってきている。

このため、1994（平成6）年に「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」を制定し、都道府県や河川管理者による計画的な水道原水の水質保全措置を促進しているところである。1996（平成8）年1月現在、同法に基づく計画策定の要請は10か所からなされており、そのうち4か所（福島県2か所、千葉県、香川県）については県計画が定められ、合併処理浄化槽や下水道の整備などの水道原水水質保全事業が推進されている。

(2)

水道の水質管理

常に安全な水道水を供給するためには、水道事業者において水質管理を適切に行うことが重要であるが、都道府県においても、水道水質管理計画を策定し、水質管理体制の強化・充実に向けた取組みを行っている。

また、こうした通常の水質管理と併せて、事故などによる水道水質の異常発生を未然に防止するとともに、事後の原因究明と事故処理対策を迅速に行う体制を整備するため、厚生省では1996（平成8）年度に、危機管理マニュアルを策定し、水道の危機管理体制の強化を図ることとしている。

(3)

水道データベースの整備

水質汚染事故、災害等の発生に際して、水道事業者の迅速な対応が強く求められているが、このためには、例えば水質の汚染物質の毒性や除去方法、水道施設の復旧に利用可能な資機材の保管状況など広範

厚生白書(平成8年版)

な情報を迅速かつ的確に収集・分析することが不可欠である。また、規制緩和に伴い、給水器具等に関する情報を広く国民に提供していくことが求められる。

厚生省では、これらの情報を提供する水道データベースの構築を進めており、誰でも情報を容易に入手できるよう、インターネットの利用等も検討している。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第2節 安全でおいしい水の確保

4 水道に関する規制緩和

水道の給水装置工事を行う事業者を水道事業者が指定する水道指定工事店制度については、かねてから新規参入が抑制されている、広域的な事業活動が阻害されている等の理由で、経済界等からその規制緩和が強く求められており、1995（平成7）年12月には、行政改革委員会から具体的な見直しの方向が示された。このため、厚生省としては、1)給水装置工事主任技術者制度を設ける、2)給水装置の工事業者の指定要件の統一化を図るなど、水道指定工事店制度を見直すこととし、このための水道法改正法案を第136回国会に提出した。

また、規制緩和が求められているもう一つの課題である、給水器具の規制については、国の構造・材質基準を明確化し、性能基準化を図ることにより、第三者の認証を受けなくとも使用できるようにするなど制度の全面的な見直しを行い、1997（平成9）年度から実施することとしている。

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第3節 多様化時代の「食」の安全

食は、生活の基礎であり、安全な食品の供給を国民誰もが望んでいる。近年は、国民の食生活が多様化するとともに、輸入食品が増加し、また、食品の製造・加工技術の進歩に伴う多種多様な食品の供給が可能になるなど、食をめぐる環境は大きな変化をみせている。これら食をめぐる環境の変化は、国民の食生活を豊かなものにし、生活水準の向上にも大きく寄与しているが、その一方で、農薬の残留、食品添加物など、その安全性について不安の声があるのも事実である。また、近年においては、食の安全性に加えて、食を通じた健康づくりという側面にも関心が寄せられている。

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第3節 多様化時代の「食」の安全

1 「食」をめぐる最近の動向

(1)

「食」の多様化

1)

生活様式の変化

家族形態の変化，女性の就労率の上昇や余暇時間を有意義に過ごしたいという社会的な傾向の中で，生活様式（ライフスタイル）が変化してきた。これに伴い，冷凍食品などの加工品，そう菜などの調理済み食品の利用や外食が増加してきている。

2)

食品流通の国際化

国民の食生活の多様化，食品の国際流通の展開等に伴い，食品の輸入件数は1994（平成6）年に約96万件（1984（昭和59）年は約36万件）と，この10年間で約2.7倍となっており，熱量ベースで見ると，我が国の食糧供給の海外依存度は54%にまで達している。

3)

食に関する安全・健康志向の高まり

本格的な高齢社会が到来し，肥満や成人病が増加するなど疾病構造が変化し，また，国民の栄養摂取状況も戦後間もなくの栄養不足の時代から，現在は，過剰摂取やアンバランスの是正が必要になるなど，食生活を取りまく状況が大きく変化している。このような状況において，食品の栄養成分に関する正確な情報を活用し，自ら食生活の改善に努めていくことが一層重要となっているとともに，健康意識の高まりなどを受けて，食品添加物・残留農薬などの食品の安全性についての関心も高まっている。

(2)

社会経済情勢の変化

1)

WTO協定の発効と国際協調

食品保健行政をとりまく社会経済情勢の変化としては、第一に、1995(平成7)年1月より発効した「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」(WTO協定)があげられる。この協定には、世界貿易機関(WTO)の設立など貿易制度の共通の枠組みについて定める主要協定のほか、「農業に関する協定」や「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(SPS協定)が含まれている。

「農業に関する協定」は、原則として関税以外のすべての国境措置を関税に置き換えるなどのものであり、食品の国際流通の増大が予想される。また、「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」は食品の安全基準を国際基準と整合化していくことにより、食品衛生規制等が国際貿易に及ぼす影響を最小限にすることを目的とするものであるが、科学的に正当な理由があれば国際基準より厳しい措置をとることができることとされている。

2)

規制緩和の要請

第二の変化は、内外価格差の縮小、事業機会の拡大、国民負担の軽減等のために、行政規制を見直すこと、すなわち、規制緩和の要請である。政府としても「規制緩和推進計画」(1995(平成7)年3月閣議決定)において、食品保健関係では25項目の規制緩和を決定しており、そのうち食品等の輸入手続のコンピュータ化、営業許可の最低有効期間の延長、相続または合併の場合における許可の承継等については、食品衛生法等の改正により実施された。

3)

製造物責任法(PL法)の施行

第三に、1995(平成7)年7月の「製造物責任法」(いわゆるPL法)の施行があげられる。同法の導入により、食品製造業者の自主的衛生管理の重要性が一層増すとともに、食品の安全性に関する情報提供や相談のニーズが高まるものと思われる。

FAO/WHO合同食品規格計画について

FAO/WHO合同食品規格委員会(コーデックス委員会)は、消費者の健康を保護し、食品取引の公正を確保すること等を目的として、国連食料農業機関(FAO)と世界保健機構(WHO)が合同で、国際貿易上重要な食品について国際的な食品規格を策定するため、1962(昭和37)年に設立したものである。1995(平成7)年7月現在151か国が加盟している。1996(平成8)年3月には、コーデックスアジア地域調整委員会の第10回会合が、我が国で初めて開かれた。地域調整委員会は、地域内で流通している食品の規格の策定のほか、地域内の情報交換の促進などを行っている。今回の会合においては、加盟国14か国ならびに7つのオブザーバー国、機関および団体が出席した。

この会合においては、国際基準の策定に際しては各国の特色のある食生活の実態を考慮すべきであり、アジア地域においても食品摂取量等の実態調査を充実強化すべきことを内容とした我が国の勧告案が満場一致で採択された。厚生省では、これを踏まえ、アジア地域における食品と食習慣に基づく規格基準づくりのための調査研究を内容とした国際共同研究を新たにアジア地域の諸国と共同して推進することとしている。

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第3節 多様化時代の「食」の安全

2 「食」の多様化時代に対応した制度の改正

(1)

経緯と背景

1972（昭和47）年に、食品保健行政の基本法たる食品衛生法が改正されて以来、食品保健行政をめぐる内外の生活環境や社会経済情勢は大きく変化しており、食と健康をめぐる現在の環境にふさわしい食品保健行政が求められるようになってきた。

厚生省では、1994（平成6）年12月に取りまとめられた「食と健康を考える懇談会」報告書を受け、1995（平成7）年5月に「食品衛生法および栄養改善法の一部を改正する法律」を施行（全面施行は1996（平成8）年5月）した。本法は、先の1972（昭和47）年改正以来の食品衛生法の大幅な見直しであるとともに、栄養改善法については栄養表示制度に関する部分の1952（昭和27）年の同法制定以来の抜本的見直しとなっている。

(2)

食品衛生法および栄養改善法の改正の概要

1)

食品添加物規制の見直し

食品の保存や着色等の目的で使用される食品添加物は、従来、化学的合成品である添加物と化学的合成品でない、いわゆる天然添加物（以下単に「天然添加物」という。）の2種類に区別して規制を行い、化学的合成品である添加物に限って、厚生大臣が指定したものでなければ、その製造、輸入、使用等ができないという規制（指定制度）が行われてきた。しかしながら、近年天然添加物の使用品目は急速に増加（1978（昭和53）年：214品目→1988（昭和63）年：1,051品目）しており、食経験のない動植物から抽出されるような物質が使用される可能性が増大したことや、主要先進国の中で、化学的合成品に限定した指定制度をとっているのは我が国だけであることなどから、今般天然添加物についても指定制度の対象とし、1996（平成8）年5月より実施することとなっている。

なお、クチナシ色素等既に使用されている天然添加物、果汁等一般に飲食に供されている物で添加物と

して使用されているものおよび長い食経験のあるバニラ等の天然香料については、従前どおり指定制度の対象外としている。

また、既に使用されている天然添加物について、必要に応じ安全性評価を行うこととしている。

2)

残留農薬基準の策定の推進

農産物中に残留する農薬については、食品衛生法に基づき、厚生大臣が残留農薬基準を定めており、基準を超える農薬が残留する農産物はその販売、輸入等が禁止されている。今回の法改正では、残留農薬基準策定の体制を強化するため、1995（平成7）年5月から、厚生大臣は農林水産大臣に対して農薬の安全性試験成績等の必要な資料の提供等の協力を求めることができるものとした。

残留農薬基準については、食品衛生調査会の審議を経て策定されており、1995（平成8）年3月現在108農薬に関する基準が策定されている。今後当面の目標として、2000（平成12）年を目途に、少なくとも200農薬まで残留農薬基準を策定することとしている。

3)

総合衛生管理製造過程の承認制度の導入

これまで、食品衛生法では、公衆衛生上の見地から、食肉製品などの製造または加工の方法等については、食品の種類ごとに例えば「63度で30分間の加熱殺菌」といった一律の基準を設け、その基準に適合しない食品等の製造、輸入、使用等を禁止してきたが、今回の改正により、総合衛生管理製造過程による食品の製造等の承認制度を導入し、1996（平成8）年5月より基準の方法以外でも製造等が可能となった。この承認基準は、HACCP（HazardAnalysisCriticalControlPoint：危害分析に基づく重要管理事項）方式を採用することとしており、これは、出来上がった製品の検査に重点を置いた従来の手法に代わって、原料から製品に至る一連の工程において発生する可能性のある微生物汚染等の危害を調査・分析し、この分析結果に基づいて、特に重点的に管理する必要のある箇所を集中的かつ常時管理し、さらに、その管理内容をすべて記録することにより食品の製造工程全般を通じて製品の安全性確保を図るものである。この基準に適合するものとして厚生大臣が承認したものについては、従来の画一的な製造基準の適用等を除外されることから、食品の衛生水準を維持しつつ多様な製造方法による食品の製造等が可能となる。

この制度の対象食品については、製造または加工の方法の基準が定められている食品のうち、本制度の導入が必要かつ可能なものを指定することとしており、今春食品衛生調査会の検討を経て、乳・乳製品および食肉製品について、HACCPの原則を基本とする承認基準を制定することとしている。

4)

食品輸入手続の迅速化

営業上使用する食品等を輸入しようとする者は、輸入のつど厚生大臣に食品等輸入届出書を提出することとなっていたが、1996（平成8）年2月より、輸入者が厚生大臣に対して行う食品等の輸入手続について、電子情報処理組織（コンピュータ）を使用して届出を行うことができることとなるとともに、さらには、食肉製品等に添付すべき衛生証明についても、輸出国からの電子的送信による送付が可能となった。これらに対応するため、各検疫所において輸入食品監視支援システム（FAINS：FoodAutomatedImportnotificationandinspectionNetworkSystem）が導入されたところである。これにより、食品等の輸入手続の大幅な簡素化・迅速化が図られるとともに、食品等の安全な輸入を効果的かつ効率的に監視できることとなる。さらに、1997（平成9）年2月には、税関システムとのインターフェイス化を図る予定であり、これにより、食品等の輸入手続はさらに簡素化、迅速化され、輸入食品の監視の面においても、一層の充実および効率化が推進される。

5)

栄養成分表示の適正化

成人病などの予防や健康づくりのためには、食品および栄養について正しい知識をもって選択を行った上で、食事をとることが大切であり、そのためには、食品の栄養成分・熱量に関する適切な情報を広く国民に提供することが必要不可欠である。

こうした要請に応えるため、今回の改正では、販売する食品に栄養成分・熱量について何らかの表示を行う場合、その栄養成分・熱量だけでなく、国民栄養上重要な一定の栄養成分・熱量についても表示を義務づけるほか、「低糖」「減塩」「高カルシウム」など、一定の栄養成分・熱量を強調する表示を行う場合は、その栄養成分が一定量以上または一定量以下でなければならないという栄養表示基準制度を創設し、1996(平成8)年5月より施行することとなっている。これに伴い、厚生大臣の個別許可による栄養強化食品制度は廃止されることとなっている(図4-3-1, 表4-3-1参照)。

図4-3-1 食品の栄養表示基準制度の概要

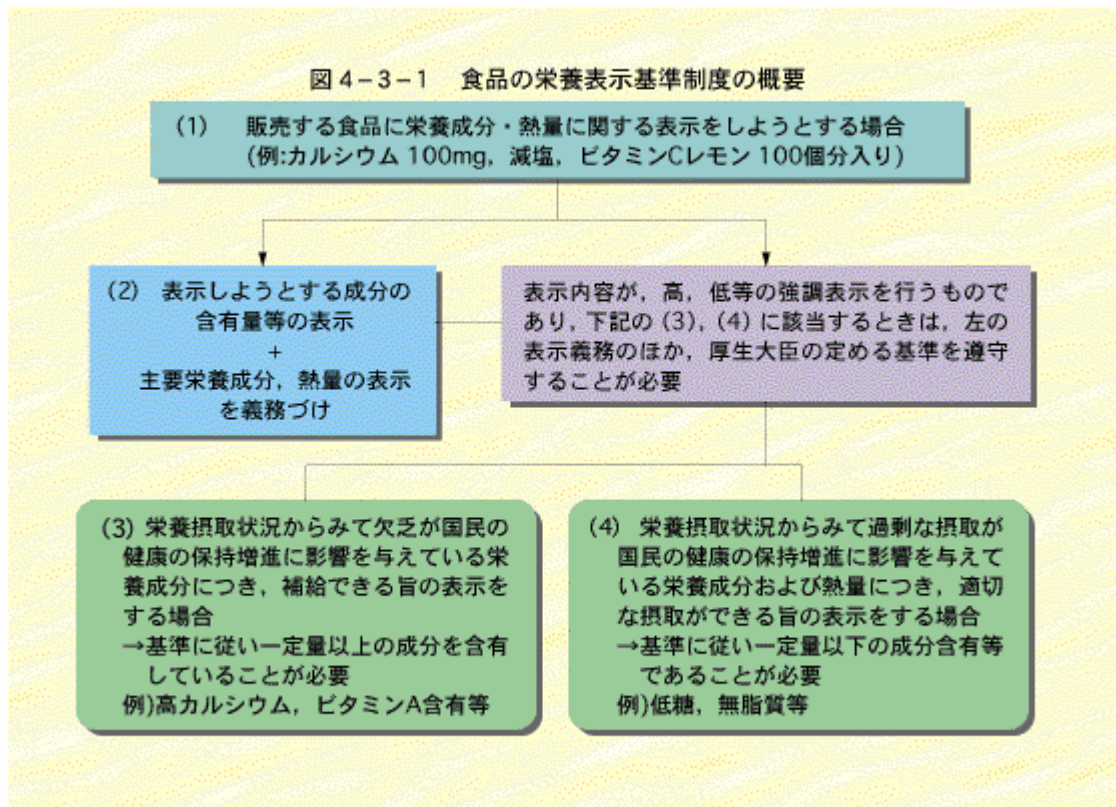


表4-3-1 改正の概要

表4-3-1 改正の概要

法律	改正事項	改正内容	施行期日
食 品 保 健 法 関 係 栄 養 改 善 法	1.食品添加物規制の見直し	本文241頁q参照	平成8年5月24日
	2.残留農薬基準の策定の推進	本文241頁w参照	平成7年5月24日
	3.総合衛生管理製造過程の承認 制度の導入	本文241頁e参照	平成8年5月24日
	4.食品の輸入手続の迅速化	本文242頁r参照	平成8年2月1日
	5.指定検査機関におけるGLPの 導入	指定検査機関の指定要件に、検査の業 務の管理に関する事項（GLP）を追加	平成8年5月24日
	6.飲食店営業等の許可の見直し	・最低有効期間を2年から4年に延長 ・営業者の相続・合併があったときは、 新規の許可は不要	平成7年11月24日
	7.地域における食品衛生の向上	地域における食品衛生向上のため、都 道府県等の努力義務、食品衛生推進員 の委嘱制度を創設	平成8年5月24日
栄 養 改 善 法	食品を通じた健康づくりを推進 するための栄養成分表示の適正 化	本文242頁t参照	平成8年5月24日

特定保健用食品について

栄養表示の基準の導入に伴い、「ビタミンA強化」等の表示を行う栄養強化食品についての許可制は廃止されたが、乳幼児用、妊産婦用、病者用等の特別の用途に適する旨の表示をする特別用途食品は、引き続き許可制が採られている。そのうち、保健上の効果が得られることが期待される食品に限って表示が認められる特定保健用食品については、1995（平成7）年12月末現在、カルシウムの吸収性を高めた飲料や食物繊維の豊富な小麦ブランを原料として腸内の環境を良好に保つ作用があるシリアルなど、58品目が許可されている。

特定保健用食品許可マーク



(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第1編

第2部 主な厚生行政の動き

第4章 生活の安全性と快適さを求めて

第3節 多様化時代の「食」の安全

3 今後取り組むべき課題

(1)

組換えDNA技術応用食品

ここ数年来、バイオテクノロジーあるいは、バイオテクノロジー応用食品という言葉を目にする機会が多くなってきている。バイオテクノロジーとは、「バイオロジー」(生物学)と「テクノロジー」(技術・工学)とを合わせた造語で、一般的には遺伝子の人工的な改変を中心とした新しい技術を指し、食糧増産、地球環境の保全、消費者の嗜好の多様化などの要請に応じ進歩してきた。しかし、こうした技術は食品の製造に応用する経験がまだまだ浅いため、その技術を用いた食品の安全性を慎重に評価する必要がある。

厚生省では、1992(平成4)年4月から組換えDNA技術応用食品等のうち、組換え体そのものを食さず、かつ、生産物が既存の食品等と同一または同一とみなされるもののみを対象とした安全性評価指針をガイドラインとして運用している。

この指針に基づき、遺伝子を組み換えた微生物を培養して製造した凝乳酵素キモシン(チーズを製造する際に用いられる酵素。欧米では使用が認められている)について、食品衛生調査会の答申を受け、1994(平成6)年8月に本指針への適合が確認された。

他方、同年5月に米国において細胞壁の分解を防ぎ日もちがするよう遺伝子を組み換えられたトマトが販売許可を受けたのを皮切りに、欧米諸国においては既に、組換え体そのものを食する組換え作物が市場に流通している。

厚生省では、食品衛生調査会の答申を受け、1996(平成8)年2月安全性評価の知見が確立していると考えられる種子植物の組み換え体を安全性評価指針の適用範囲に加える旨の指針改正を行った。

同指針においては、個別食品等の指針適合性の確認を食品衛生調査会で審議すべきこととされており、1996(平成8)年3月には、「除草剤にも枯れない」大豆やなたね、「害虫に強い」ばれいしょやとうもろこしなどの穀物等4種7品目について、同調査会に同指針の適合について諮問された。食品の安全性確保は国民生活にとって非常に重要な問題であることから、これら組換え食品の安全性確保についても、安全性評価指針に基づき慎重な対応を図ることとしている(図4-3-2参照)。

図4-3-2 安全性評価指針の適用範囲について

図4-3-2 安全性評価指針の適用範囲について

組換え体の種類	生産物が既存のもの と同等とみなし得る 組換え体そのものを		生産物が既存のもの と同等とみな し得ない
	食さない	食する	
微生物	×	×	
種子植物	×	×	×
その他	×	×	

現行の指針適用範囲
 指針改訂により付け加わる適用範囲
× 指針の適用を受けない範囲

(2)

動物用医薬品の残留基準

家畜や養殖魚介類の生産段階で使用される動物用医薬品のうち、抗生物質や合成抗菌剤については、これまで、これらの医薬品が残留する食品を摂取することによる人の健康への影響が懸念されたため、食品中にこれらの物質が含まれることは禁じられてきた。しかし、近年、科学的知見の集積により、これら物質が含まれる食品を摂取しても、人の健康に影響のないレベルとして、食品中の残留基準値の設定が可能となったものがあることなどから、安全性評価のために必要な資料が整備されたものについて、順次、食品衛生調査会の審議を経て、最新の科学的根拠に立脚して規制を見直し、新たに残留基準を設定していくこととした。この方針に沿って、オキシテトラサイクリン（抗生物質）など6種類の動物用医薬品の残留基準について、1995（平成7）年11月に食品衛生調査会の答申を受けて、同年12月に省令および告示を改正したところである。これら6物質以外の動物用医薬品についても、安全性評価のために必要な資料が整備されしだい、食品衛生調査会の審議を経て規格基準の設定を行うこととしている。