

# 資源循環政策を巡る新潮流

—資源循環型社会から循環経済へ—<sup>※</sup>

山本 雅資

東海大学政治経済学部経済学科教授

## はじめに

日本における資源循環政策を紐解くと、それは廃棄物処理の歴史から始まる。現在の我々の生活ゴミや産業廃棄物の処理方法を規定しているのは「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、廃棄物処理法と呼ぶ）である。この法律は1970年に制定されたものであるが、原点は、1900年制定の「汚物掃除法」までさかのぼることができる。当時は、廃棄されたものから有価物だけを取り出して、不要となったものが空き地等に放置されることもあり、不衛生な状況であった（環境省、2014）。そうした「ゴミ捨て場」が伝染病の媒介につながっていると考えられ、「汚物掃除法」が制定されたのである。第二次大戦後は徐々にごみの量も増え続けたた

### やまもと まさし

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程修了。博士（経済学）。専門は、環境経済学、循環経済、自然資源管理。慶應義塾大学グローバルセキュリティ研究所助教（2005-2008）、富山大学極東地域研究センター准教授（2008-2018）、富山大学社会科学系教授（2018-2021）を経て、現職。

著作に "Is Incineration Repressing Recycling?" with Tom Kinnaman, *Journal of Environmental Economics and Management*, Elsevier, January 2022, 102593.

"What activities reduce plastic waste the most? - The path to a circular economy for Japan's manufacturing industry," with Saifun Nahaer Eva, *Waste Management*, Elsevier, vol. 151, pp.205-213, 2022.

め、ごみ問題の抜本的な解決のために「清掃法」が施行され（1954年）、国と都道府県の支援を受けながら、市町村が処理を進めることが明確化された。この段階までは、廃棄物処理は公衆衛生の問題であったと言える。

1960年代に入り、高度経済成長が始まると、市町村による処理を前提としていた清掃法では対応が困難になってきた。大量生産、大量消費の中でスーパーマーケット等で排出される廃棄物の量は膨大となり、我が国の工業化が進むにつれ、工場等から排出される汚泥等の廃棄物がそのまま放置されるような事例も増加していた。また、都市への人口流入が進むとともに、都市開発から出るがれき等の廃棄物も増加し、市町村が処理するには限界があった。こうした問題に対処するために清掃法を発展的に解消して制定されたのが、廃棄物処理法である。廃棄物処理法では、主として家庭から排出される廃棄物を「一般廃棄物」、工場等から排出されるものを「産業廃棄物」として区分した。その上で、一般廃棄物については引き続き市町村が処理するが、産業廃棄物については排出事業者が処理するものとした。また、当時は公害問題が大きな注目を集めていたこともあり、これまでの公衆衛生問題だけでなく、公害問題への取組も含めた「生活環境の保全」を法律の目的とすることが明示された。この廃棄物処理法は、現在の資源循環においても根幹となっている法律である。

## リサイクル時代の到来

1980年代になると大量生産、大量消費、大量廃棄の生活スタイルはさらに進み、バブル時にその頂点を迎えることになる。ここで課題となったのが、最終処分場の逼迫である。言うまでもなく、我が国は国土が狭く、人口も多いため、海上埋め立ての余地のない自治体においては、十分な埋立処分場を確保することは困難を極めた。にもかかわらず、自治体が回収して埋め立てをしているものは、冷蔵庫や洗濯機といったかさばる家電製品が多く含まれていた。これらの家電には鉄やアルミなど有用な資源が含まれていたが、自治体がこれらをリサイクルすることは困難であった。そこで、1998年に、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコンの家電4品目を対象とした家電リサイクル法が制定された。この法律では、小売業者に対して、消費者が排出する家電の引取り義務が課せられた。家電メーカーには引き取った使用済み家電をリサイクルすることが義務付けられ、消費者は廃棄する際、収集運搬料金とリサイクル料金を支払うこととなった。なお、消費者がリサイクル料金を支払うということは必ずしも消費者がリサイクル料金を全て負担していることを意味しないことに注意されたい。

製造メーカーがリサイクルの責任を負うような枠組みを拡大生産者責任 (Extended Producer's Responsibility: EPR) という。EPRを導入することのメリットは、環境配慮設計が進むインセンティブがある点である。環境配慮設計とは、家電リサイクル法の枠組で言えば、新製品を設計する企業がリサイクルする際に手間がなるべくかからない形で製品設計を行うことを指す。このような設計はリサイクルの現場では不可能であり、実際に行うことができるのは経済循環の上流に位置する製造メーカーだけである。家電リサイクル法では、製造メーカーに使用済み製品が戻る仕組みを作ることで環境配慮設計が進んだと言われている。

一方、家庭から出たごみの組成調査をしてみると、(体積で) その約6割が直接的な消費ではない

容器包装であったことから、容器包装リサイクル法が制定された(1995年制定、1997年本格施行)。EPRと資源オークションを実装しており、近年ではレジ袋有料化とも接点をもつなど重要な法律として機能している。同じ頃、不法投棄の問題も大きな社会問題となっていた。特に香川県の豊島における不法投棄の事案は個人が行ったとは思えないような大規模なものであった。この現場で大量に不法投棄されたものの一つが自動車のシュレッダーダストであった。シュレッダーダストとは、使用済みとなった自動車から有価物を取り尽くした後の最後に残った残渣のことを指す。鉄スクラップ市場が下落傾向にあったこともあり、2002年に「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)が制定された。この法律では、これまでもビジネスベースでリサイクルが行われていた部分には関与せず、(豊島問題と原因となった)シュレッダーダストに加えて、処理が困難であるフロンガス類、エアバッグ類の3種類について、自動車メーカーの責任でリサイクルすることが定められ、これらのリサイクルにかかる費用は、リサイクル料金として新車購入時に消費者が支払うということとなった。

同時期に循環型社会推進基本法、食品リサイクル法、建設リサイクル法などが相次いで制定されたことから、2000年は循環型社会元年と呼ばれている。こうした法制度が整備された2000年の最終処分場の残余年数は一般廃棄物で12.8年、産業廃棄物にいたっては、わずか3.8年という危機的な状況であった(環境省, 2021)。ところが、直近では一般廃棄物で21.6年(2018年)、産業廃棄物では16.4年(2017年)まで回復している。それ以外にもリサイクル率の上昇、不法投棄減少など、この20年間で循環型社会を目指す取り組みは大きな成果をあげたといえる。

## EU発の循環経済政策

現在の日本経済は高度な国際分業などグローバル化が進んでおり、国際標準や他国の法制度から強く影響を強く受けざるを得ない。ところが、

2000年ごろの我が国の静脈産業は、ほとんど諸外国の政策の影響を受けていなかった。多くの資源循環政策が導入されたが、誤解を恐れずに言えば、国内の課題解決を最優先すれば良かったのである。しかし、2010年代になると、EU諸国から、日本が長く循環型社会と呼んできた分野に深く関わる新しい政策概念が立て続けに発表された。この中でも特に重視されている概念が循環経済(Circular Economy: CE)である。CEとは、

資源を収奪的に生産・消費・廃棄する(take-make-use-disposal)経済、すなわち「一方通行経済」(Linear Economy)と対局になる概念で、動脈経済と静脈経済がスムーズに接合されることによって天然資源の経済系への投入が最小化される一方、廃棄物の自然系への排出量が最小化されるような経済

のことをいう(細田・山本, 2017)。筆者の考えでは、日本が推進してきた「循環型社会」とEU発のCEは大きな方向性はほとんど同じである。あえてその差を言うとするならば、「循環型社会」は廃棄物をいかに適正処理するかと言う点により軸足を置いているのに対して、CEは動脈経済と静脈経済をより一体的に考えている点である。廃棄物処理法は廃棄されたものについて、不適正処理や不法投棄をした場合に厳しい罰則が適用されるが、再利用される可能性のあるものについてはほとんど制約とならない。また、2000年前後に制定された各種リサイクル法についても、廃棄された後になるべく多くリサイクルされることを目指したものであり、出発点は原則として廃棄物の発生後である。すなわち、廃棄されることを前提として、その廃棄後の製品が環境汚染につながらないことを何よりも重視していたのである。

それに比べると、EUのCEでは、廃棄物になる前から積極的に関与していこうという姿勢がみられる。その考えが如実に現れているのが、「修理する権利」である。壊れた製品を消費者が修理して使用し続けるためのハードルを下げようという試みである。European Commission (2023)によると、

EUは2023年3月に修理を促進するための新たな指令を打ち出した。この指令によれば、販売者は、交換よりも高価な場合を除き、修理を提供することが要求される。また、消費者自身が修理をする場合に必要な情報提供の義務化を進めている。安全上の理由から消費者が安易に修理に手をだすべきでない例があることは間違いないが、行きすぎた修理制限で買い替え促進とみられても仕方がないケースも多く見受けられるのも事実である。今後、「修理する権利」に関する議論はさらに高まるものとみられ、注視していく必要がある。

## 日本における資源循環政策の変化

EUが最初に循環経済パッケージを公表したのが2015年12月であり、フランスの主導で国際標準化機構(ISO)の場で循環経済に関する国際規格の策定を進めることが決まったのが2018年9月である。ISOによる専門家会合(TC323: Circular economy)の第1回総会がパリで開催されたのが2019年5月であるが、この時点での国内での循環経済への関心は決して高かったとは言えないであろう。COVID19による影響ももちろんあると考えられるが、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、グローバルサプライチェーンのリスクを顕在化させた。また、生活に欠かせない重要な資源を外国に過度に依存することのリスクも再認識されたと言えるであろう。皮肉なことではあるが、ロシアによるウクライナ侵攻によって、日本の循環経済への取り組みは大きく前進したように感じる。

我が国の資源循環政策は環境省と経済産業省が中心となって推進してきた。経済産業省は1999年に策定した「循環経済ビジョン」を更新する形で、2020年3月に「循環経済ビジョン2020」を策定していた。2022年10月には、この「循環経済ビジョン2020」をさらに進化させ、資源循環経済政策の再構築等によって、国内の資源循環システムの自律化・強靱化と国際市場獲得を目指していく総合的な政策パッケージを策定することとなり、有識者による集中的な議論を経て、2023年3月

に「成長志向型の資源自律経済戦略」が発表された。同戦略には

サーキュラーエコノミーでの全体最適の実現のためには、関係主体が連携し、ライフサイクル全体で取り組む必要がある。つまり、設計・製造段階、販売・利用段階、回収・リサイクル段階をシームレスに繋ぎ、動脈産業と静脈産業が有機的に連携する「動静脈連携」による取組が要諦である。

とある (P25)。製造段階や利用段階も含めたライフサイクルでの資源の節約利用・循環利用を徹底的に追求する姿勢が示されている。同時に、資源投入1単位あたりの付加価値生産力の拡大も意図しており、動静脈連携の重要性が強調されている。

一方、環境省は、適正処理や不法投棄の根絶を目指し各種法制度の改正を進めてきた。近年は、海洋プラスチック問題に端を発する廃プラスチック問題への取り組みを積極的に進めており、「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」が2022年4月に施行された。この法律は、リサイクルや廃棄物ではなく、プラスチックという素材に着目したはじめての法律であり、効率的な回収や製品設計段階にも言及しており、大きな転換と言えるだろう。

## 結びに代えて

日本は、1991年というかなり早い段階で「再生資源の利用の促進に関する法律」(リサイクル法)を

制定した。その後の1999年の循環経済ビジョン及び各種リサイクル関連法の制定から20年以上が経過し、我が国の循環産業は世界をリードする蓄積がある。今般の「成長志向型の資源自律経済戦略」の策定を契機として、世界のCE推進の取り組みを牽引する姿を期待したい。■

※本研究の一部は(独)環境再生保全機構の環境研究総合推進費(JPMEERF21S11906)により実施したものである。

## 《参考文献》

- European Commission (2023) Right to repair: Commission introduces new consumer rights for easy and attractive repairs," Press Release, March 22, 2023 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_1794](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1794), 最終アクセス: 2023年5月6日)
- 環境省(2021)『環境統計集』(<https://www.env.go.jp/doc/toukei/tokeisyu.html>, 最終アクセス: 2023年5月3日)
- 環境省(2014)『日本の廃棄物処理の歴史と現状』([https://www.env.go.jp/recycle/circul/venous\\_industry/ja/history.pdf](https://www.env.go.jp/recycle/circul/venous_industry/ja/history.pdf), 最終アクセス: 2023年5月3日)
- 経済産業省(2023)『成長志向型の資源自律経済戦略』(<https://www.meti.go.jp/press/2022/03/20230331010/20230331010-2.pdf>, 最終アクセス: 2023年5月6日)
- 細田衛士・山本雅資(2017)「循環型社会の構築に向けて—課題と展望—」『環境経済・政策研究』第10巻1号 pp. 1-12, 岩波書店
- 細田衛士(2008)『資源循環型社会: 制度設計と政策展望』慶應義塾大学出版会

