

循環型社会に向けた3つの限界

横 島 庄 治

The Three Limit for the Society of Cycling

Syoji Yokoshima

日本の廃棄物行政の歴史的経緯をみると、最初に「汚物掃除法」が制定され、「清掃法」「廃棄法」「再生資源利用促進法」が次々と制定された。そして現段階では「容器包装リサイクル法」「家電リサイクル法」が制定されている。これらの基本概念は「ごみの中から資源を拾い上げて廃棄量を減らすのではなく、資源の中からごみだけを選んで捨てること」である。今後我々は廃棄物行政を公衆衛生法的な処理行政に回帰させ、循環型社会政策と分離させるべき時期をむかえている。

資源の消費と循環を河川に例えるならば、循環型社会に向けて、まず始めに使える水を一滴たりとも逃さないダム造りが必要である。つまり、容器包装リサイクル法以外に様々な分野に応じた法体系が必要である。そして我々はこの重要性を認識しなければならない。

最も重要な課題は「限界設定」である。「成長の限界」「限界を超えて」にあるサステイナブル・ディベロップメントという考え方は、我々に、成長の限界を認識した上で問題解決に知恵を絞ることを提言している。そしてこの限界設定を「資源」「消費」「供給」の3つのフィールドに分類する。特に「供給」は他の設定の必要条件である。つまり、供給の限界設定がなければ、他の設定は無意味なのである。サステイナブルな地球の維持と実現のため、日本の社会システムは大きな転換期にあると言えよう。

The following is historic progress of the Waste Administration in Japan. First, "Sewage Disposal Law" had enacted. After that, "Cleaning Law", "the Waste Disposal and Cleaning Law" and "Law for Promoting Use of Recycling Resource" had enacted one after another. And the present stage, "Law for Recycling of Containers and Packages" and "Law for Recycling of Specibide Kinds of Home-appliances" have enacted. There fundamental concept

are “not decreasing waste and picking out resource in the rubbish but selecting only rubbish in the resource”. From now on, the Waste Administration is as the sanitary law of disposal administration as before, and we should separate it from policy for the Society of Cycling, So, we enter a new stage.

Consumption and cycling of Resource, such as a river, first of all we should build a dam which do not spill a drop of useful water at all for the Society of Cycling. That is to say, besides “Law for Recycling of Containers and Packages Recycling Law” We need law systems on various field. And we need to recognize the importance of this matter.

The most important problem is “the Institution of Limit”. The idea of Sustainable Development which is written by “The Limit to Growth” “Beyond the Limit” states us that we rack our brains to solve the problem after understanding the Limit to Growth. And I classify the Institution of Limit under three field “Resource”, “Consumption” and “Supply”. Especially, “Supply” is a necessary condition for another. Without the Institution of Limit for supply, another do not make sense. For keeping and realizing sustainable earth, Japan’s social system has reached a great turning point.

昨年、厚生省廃棄物年次統計の発表に大幅な遅れが発生するという異常事態が起こった。例年9月の発表に遅れを生じた理由として、厚生省はダイオキシン対策による多忙を挙げたが、本論はその事象に注目するものではない。なぜ厚生省が基本統計の発表に例年以上の時間を要するのか。そこには我が国の廃棄物行政に転換期が訪れていることの実証が隠されている。本論においては、以下でその歴史的背景を分析し、循環型社会の実現と限界設定について論を進める。

まず、日本の廃棄物行政の歴史的経過を顧みると、原点は「汚物掃除法」となる。これは政府が明治10年代に流行したコレラ等の疫病対策として公衆衛生整備の根拠を必要としたために制定された。いわば汚物を衛生的に処理する為に作られた法である。これが形を変えたのは昭和29年、「清掃法」としてであるが、汚物掃除法的な法の基幹は順次継承された。すなわち、国家衛生をいかに実現させるかという「公衆衛生管理」である。この管理法に拠った汚物処理が廃棄物行政の第一段階と言える。

この清掃法が中間処理・最終処分という手法で廃棄物を「処理」し「処分」する方向へ転換したのが昭和45年の「廃棄物の処理と清掃に関する法律（廃掃法）」である。ここで初めて処理処分という考え方が登場することは意義深い。この第二段階でも廃棄物をなるべく減容する、あるいは中間処理するという手法であった。さらに日本は経済の急成長に伴い産業廃棄物・一般廃棄物共に増大の一途をたどり、中間処理のみによって減容するとの手法は平成に入り、質的にも量的にも行き詰まりを見せた。

そして平成3年の廃掃法大改正を迎える。さらに改正作業と並行して再生資源利用促進法（旧リ

サイクル法)が制定された。ここで初めてリサイクルという概念が明確化され、廃棄物行政は第三段階に入る。ただ、この段階においても出てくるものは依然として「ごみ」であり、その中から使えるものを拾い出すのがリサイクルとされていた。つまり最終処分量を減容するという行政負担の軽減が主であり、ごみを資源として有効に扱うという考え方は副次的に取り入れられたに過ぎなかった。つまり「ごみの中から資源を取り出す」ことが第三段階の基本概念と言えよう。

これに対して第四段階が始まろうとしている。平成7年策定の「容器包装リサイクル法」が現在の廃棄物行政を担う基本理念を提示した。すなわち「ごみ」を全て一旦「資源」として考え、その中から真に不必要なものを改めて「ごみ」として廃棄する、という考え方である。平成9年には「家電リサイクル法」が策定され、この二つの新法が第四段階の初期を形成している。ここで明確にされたのは「ごみの中から資源を拾い上げて廃棄量を減らすのではなく、資源の中からごみだけを選んで捨てる」という概念である。これが第四段階の特徴であるとすれば、今後の我が国の廃棄物行政は、使えるものを全部取り去った残余物について安全化し、最小化して処分するという汚物掃除法の精神に回帰してくることとなる。

汚物掃除法から清掃法へ変遷し、「処理」と「清掃」が融合して現在の法体系が誕生した。そして現在、使えるものの中から取り出したものだけを安全化・最小化して処分するという「資源有効利用」が加わることにより、法体系は再び細分化を求められている。そして、今後の廃棄物行政は衛生的な処理行政に回帰し、第四段階の概念を体現する循環型社会政策と分離すべき時期を迎えている。それらを同時並行に進めていることの弊害が、冒頭に述べた厚生省の多忙ぶりである。廃棄物の統計一つに3年を費やすほどの組織では、同時並行が組織に及ぼす負荷は容易に伺い知るところである。さらに例を挙げるならば、水道環境部という部署は、衛生的な水供給と衛生的なごみ処理を主眼とした汚物掃除法の精神を受け継ぐところであり、名称にもある環境という視点は後から付け加えたものである。つまり環境に目を向けはするが、資源循環型行政の方向性やシステムが組み込まれていないための的確な動きが出来ないのである。統計発表が遅れた一件は、進行する一方の地球環境問題に厚生省の現在の組織では十分な対応ができない弱点を暴露したと言える。

次に、廃棄物と資源の関係を分析したい。

上流と下流、静脈産業と動脈産業、あるいはインバースマニュファクチャリングなど、資源と廃棄物の関係を見直そうとする考えは現在、様々に提起されている。個々の提案はそれぞれ先進的で、確かな論理体系に基づいてはいるものの、資源を循環させるための法体系と、最終的に廃棄されるべきものを適性処理するための法体系が別のものであったほうが理想的であるとすれば、動脈と静脈といった分類が時代に合致しているとは必ずしも言い難い。

資源が地球から取り出され様々な製品となる。我々はそれを消費し、消費し終わると廃棄するのだが、この一連の過程では「廃棄物=ごみ」になっている。そして使い終わったものを資源として使うという「廃棄物=資源」に切り替えてみると、静脈・動脈という筋立ては消極的である。使っ

たものを資源として再利用するということなら地上資源という呼び方も可能で、こうした考え方を有効に活用したい。

資源の消費と循環の過程を河川にたとえるならば、本流である市場には様々な資源が流れており、我々はそれを途中で取り出し、利用する。今後は一度利用したものが市場へ戻ったところにダムを造り、資源はせき止めて有効活用する一方で、利用価値のないものを下流に放出する形にしなければならない。そのダム造りが現在非常に重要な社会的課題になっている。具体的には容器包装リサイクル法がその一つである。使い終わった容器をメーカーの責任でリサイクルするというのは、今でいうところのインバース・マニュファクチャリングや静脈産業であるが、この事業自体を表の産業構造に位置づければ、それはダムの建造に通じる。そしてダムから放出されたものは汚物掃除法の精神でいうところの処理体系に任せるという流れになる。資源ダムの上流を所管するのは通産省、農林省、運輸省、下流の管理は当面厚生省の水道環境部となる。

このダム造りに例えた法整備は現在二つまでしか具体的に進んでいない。ダムには様々な資源を多様な形態で蓄積せねばならないために分野別の細かい法律が必要で、建設廃材、自動車、バッテリー、自動販売機、パチンコ台、家具類、繊維類など、今後は品目別の立法が必要であるし、まもなく出てくるものと思う。循環型社会への第一歩は使える水を一滴たりとも逃さない有効なダム造りであり、その時代認識をもつことこそ本論の目指す重要な論点の一つである。

もう一つの論点は「限界設定」である。1970年代に書かれた「成長の限界」に端を発したいわゆる限界論は、同書の共同執筆者らが数年前に再び筆を執った「限界を超えて」に発展した。この二部作でサステナブル・ディベロップメントという考え方は飛躍的な論理的構築を遂げた。成長の限界を認識した上でそれを乗り越える人間の知恵を持つことを訴えたこの提言は、今後のあるべき方向を明確に提示した貴重な論旨と言えよう。そして限界設定を社会活動の三つのフィールドに分類し、サステナブルな地球の維持を実現させたいという以下の論述につながることになる。

第一は「資源」の限界設定である。これは成長の限界に見る概念と同種の考え方であり、資源に限界があるならば、資源を消費して行われる経済活動・生産活動・生活活動には限界があり、無限大の成長を目標としていてはこれからの地球を維持できない。この意識を持つことこそが資源の限界設定につながる。

第二は「消費」の限界設定で、これは先述のダムの下の問題である。ダムから下に流す廃棄せざるを得ない資源が増えることによって処分場が一杯になる。一杯になることによってごみの処理の困難・不法投棄・処理能力に余裕のある地域への集中移動などの諸問題が起き、それが水質・土壌・大気の汚染を引き起こす。地球環境を悪化させるこれらの要因を排除するためにも、消費そのものに限界設定することによってブレーキをかけるべきである。使いたいだけ使うという精神からそろそろ卒業すべきであり、これが消費の限界設定につながる。

第三は「供給」の限界設定である。これは上述の二つに比して社会に受容されにくいかもしれな

い。市場経済にあっては自由競争を原則とし、企業が生産・流通・販売を行って利潤を得ている。この自由競争に何らかの規制をかけることは、従来の経済論から言えば、成立しないことではあるが、今後もそのままの論理で押し通して言いものかどうか、という提起がこの第三の限界設定である。つまり、需要があるだけ供給を続けられれば、消費にも資源にも限界設定はできない。ゆえに、上述の二つの限界設定を成立させるためには、最終的には供給側への限界設定が必至なのではないだろうか。時代は供給側へ我慢を強いる、もしくは我慢を求める分野を設定することを求めているのではないだろうか。

車を例にとると、メーカーはユーザーが求める限り車を供給し続ける。ユーザーが新たなモデルを求めるという理由で、フルモデルチェンジに数百億を投じて車の買い換えを煽る事すら珍しくはなかった。このような自動車産業のあり方が日本経済の最大の原動力になっていたことは事実であるが、しかし時代は変わったのではないだろうか。新車は売れるという供給の原理にブレーキをかけ、欧米並に10年近くモデルチェンジ期間を置くべきであり、事実、そのように変化しはじめている。これは中古車市場を刺激し、廃車台数の減少が期待できると同時に、結果として供給側の販売制限が循環型社会の実現に役立つことになるのである。

さらに電力供給で考えてみたい。日本の電力供給はいわゆるピーク時設定である。夏の最高気温の日、高校野球の決勝戦が行われているという想定を基に、電力消費のピークを設定している。全国でテレビとクーラーがフル回転するその時間帯、致命的な停電を起こさないために全国の電力会社は設備を整えている。電力消費に地域間のばらつきがあれば、供給量の調整をしてとにかく停電は起こさない。このように日本では必要な電力はどんなことがあっても供給するのが電力政策であると考えられているが、裏を返せば、春秋のいわゆるボトム時期には供給能力の半分ほどしか電力需要がなく、巨大な発電施設は半分眠ることになってしまう。消費の限界設定とも密接な関係となるが、消費者がテレビ観戦を望むのであれば、その2、3時間だけ家庭のクーラーを我慢するとか全国に200万台ある街頭の自販機のクーラーを切るといった知恵で、ピーク時の設定を10ないし20%カットすることは可能であろう。そうなれば原子力発電所の新增設計画も思い切って見直すことが出来るであろう。こうして供給する側に限界が設定出来るならば、日本の社会資本整備は大幅に減少させることが可能となり、資源・エネルギーの消費を相当低く設定できるであろう。余談だが、筆者はこの談義を東京電力幹部としたことがある。東京電力にすれば、供給の限界設定という考え方はすでに検討しておりDSM（ダイヤモンド・サイド・マネジメント）という概念で、社内的には真剣な検討をしているとのことだった。しかしそれを現実採用すれば、生活や生産に重大な影響を与え、国民的合意を得ることに躊躇があるとの回答だった。上述の論理を丁寧に説明し、時間がかかっても合意形成にたどり着くことが出来るならば、妥当な線での供給の限界を設定することは不可能ではないと考える。

上水道でも同様の考察をしてみよう。日本ではどんなに水源が乏しい都市でも夏場に断水が起こらないようダムを造り、水道管を引いて水を供給している。しかし、前の年に雪が少なく、空梅雨

で猛暑が続くといった現象に襲われたとき、断水無しに水を供給する努力には文字通り限界がある。その時は何年かに一度かの都市災害であるとして、時間給水や断水を甘んじて受けるだけの我慢はできないことであろうか。このことは住民との合意が取り付けられれば可能なことであり、そのことによって節約できる水資源の膨大な開発費は、他に有効活用するほうが国家全体の幸福に繋がらないだろうか。水資源行政の担当者に新しい発想と努力を期待したいところである。

これからの日本が様々な資源小国の制約の中で生きていくためには、アメリカのまねをしないことである。アメリカは大量生産・大量消費・大量廃棄が可能な国である。それは資源大国・廃棄物処理場大国であるからである。翻って日本で大量生産・大量消費・大量廃棄が許されないのは、日本は資源小国・廃棄物処理場小国であるからである。それを忘れて、アメリカの三つの大量活動を追い求めたのは明らかな過ちだった。ゆえに、多少不自由でも身の丈にあった社会システムへの転換を図ることが賢い選択ではないだろうか。これが本論二点目の要点である。

最後に企業の姿勢について述べておきたい。上述の限界設定、資源をいかなる形になっても資源として捉え続け、必要以上のものは使わず供給せずという原則を立てることが可能ならば、日本企業の環境貢献は格段に上昇するであろう。

OECDからEPRという概念が提唱されている。拡大生産者責任と訳されるこの考えは、生産者が全企業活動、すなわち設計・素材選択・生産行程・流通・販売・消費後の引き取り・再利用まで一括して環境的責任を負うべきであるという考えだが、ここには供給の限界設定の概念が多分に含まれている。環境に対応することが特別なことではなく、環境に対応して生産活動を循環させていく、あるいは資源を循環的に使っていくことが当たり前になることで、新しい時代のエコロジーとエコノミーのバランスシートが成立する。

(よこしま しょうじ・高崎経済大学地域政策学部教授)