

日本型循環経済（サーキュラーエコノミー）の道のり

連載第1回 高度経済成長の遺産

東海大学学長補佐・政治経済学部経済学科教授

細田 衛士 EIJI HOSODA

1953年東京生まれ。77年慶應義塾大学経済学部卒業、80年同大学経済学部助手、87年助教授、94年教授、2001年7月～2005年9月同大学経済学部長、2019年同大学を定年退職、中部大学経営情報学部教授、2020年同大学経営情報学部長、2021年中部大学副学長、2022年より東海大学政治経済学部経済学科教授、慶應義塾大学・中部大学名誉教授。博士（経済学）。主要著書に『資源の循環利用とはなにか』（岩波書店）などがある。



1. はじめに

今、国の内外を問わず、多くの経済分野で資源の高度な循環利用の胎動が感じられる。特に日本においては、天然資源や埋立処分場のピークアウトという資源制約は深刻で、あらゆる経済主体がこの問題に真摯に取り組まなければならないことを自覚し始めている。循環経済（サーキュラーエコノミー）に向けての道は避けられない選択肢なのだ。

もとより循環経済の到達点は各国、各地域で大きな差はないだろうが、その道のりは多様であり、どのような道のりを辿るかについては慎重な分析と適切な施策が必要である。例えて言うなら、山頂に辿り着くのにどのコースを選ぶかが問われているようなものである。天候や登山家の能力・経験によってコースの選択に違いがあって当然だろう。そして何より重要なことは、次に採るコースの選択がこれまで辿ってきたコースに制約されるということである。冷静沈着な判断が求められることは言うまでもない。

循環経済の構築についても同じことで、これまで日本が採ってきた道筋を無視して資源の高度な循環利用を実現する新しい経済社会を構築することはできない。循環経済という新しい経済社会はこれまでの経路に依存的なのである。そこで本連載では、これまで日本が歩んできた廃棄物処理とリサイクルの道筋を見据えながら、そして経路依存性の制約を考慮しながら、循環経済構築に向けて日本が歩むべき道筋を筆者なりに展望してみたいと思う。

2. 高度経済成長とその慣性力

太平洋戦争後に限って言えば、現在の日本経済の道筋の選択を決定的にしたのは何と言っても高度経済成長（1955年頃～1970年頃）だろう。戦争によって徹底的に破壊された日本経済は、戦後、ゼロからの、いやマイナスからのスタートであった。300万人余の命が奪われ、資本ストックの4分の1以上を失ったのだから当然のことである。戦後の荒廃の状況で、経済を復興させ日本を少しでも豊かにすることは国家の使命であった。それを実現したのが高度経済成長なのだ。

この時期、日本は年率で実質10%近い経済成長率を実現した。まず鉄鋼・石炭などの基幹産業の発展が国の重点施策とされ、道路、鉄道、橋梁あるいは港湾設備といったインフラストラクチャーが徐々に整備された。こうした分野での投資の増加の恩恵を受けて関連産業が発展成長し、「投資が投資を呼ぶ」（昭和36年の経済白書）という状況が経済を支配した。また、1947頃からのベビーブームによる人口の増加は多くの若年労働力を生み出し、生産力・供給力の増加に貢献するとともに旺盛な需要の創出をももたらし、経済成長の原動力となった。需要と供給の調和の取れたダイナミズムが働いたのだ。

国の狙い通り、いやそれ以上に日本経済は発展成長したのである。明日は今日よりも必ず良くなる、そんな実感があった時代だ。実際、1961年から10年間で国民総生産を2倍にするという「所得倍増計画は」10年を待たずに達成された。だが、人々が物質的な豊か

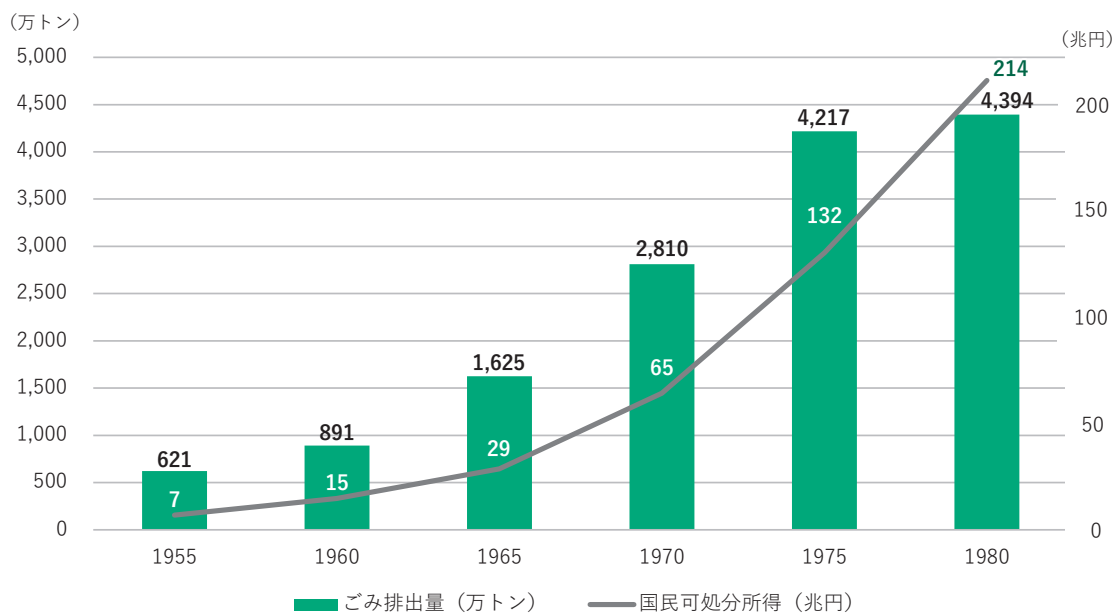


図 高度経済成長期のごみ排出量と国民可処分所得の推移

資料出典：環境省(2014)『日本の廃棄物処理の歴史と現状』(p.5の図を筆者編集)

さを実感できるようになる一方で、経済優先の政策はマイナスの部分も作り出した。その1つがごみ問題・廃棄物問題である。

当時は「ごみは文化のバロメーター」という言葉さえあったくらい、ごみをたくさん出すことは豊かさの象徴で良いことだという幻想が湧き出した時代だった。大量生産・大量消費・大量廃棄が当たり前になったのが高度経済成長期なのである。このような考え方が消費者、企業、マスコミそして行政の頭の中に長くまわりつき、その後の経済社会の発展経路に深く影響を与えた。 図

3. 焼却主義の選択

後先考えずに大量に生産・消費すれば当然大量の廃棄物が生み出され、必然的に廃棄物問題が生じる。日本の多くの地域でごみの収集や最終処分場(埋立処分場)の設置に関わる深刻な問題が露呈し、排出されたごみをどう処理すれば良いのかが問題になった。そこで採られた選択が焼却という方法である。廃棄物を焼却処理すると衛生的だし、嵩がかなり小さくなるので埋立処分量が小さくなり、最終処分場にまつわる問題を回避できる。

実は廃棄物を焼却処理するという考え方は明治の頃からあった。だが、技術的な問題に加え経済的な問題があったからだろう、焼却設備の設置は遅れた。それが進んだのが高度経済成長期なのである。

高度経済成長期、様々な技術革新があり、廃棄物処理の分野も例外ではなかった。廃棄物の焼却技術が進み現実的な選択肢となったのである。だが技術面では問題がクリアできていても経済面で問題が残る。大量の廃棄物を焼却するには大規模な設備が必要であり、大きな固定費用と運営費用が必要になる。そのための財政的な手当てがなかなかできなかったのだ。しかし、高度経済成長によって豊かになった自治体にはその負担がようやく可能になったのである。

ただここで焼却という選択には3つの大きな問題が生じることを述べておきたい。まず第1の問題は、大量の廃棄物を処理するには焼却処理は効率的だが、現在のように廃棄物排出量が少なくなってくると規模の経済が生かせなくなり、費用効率的ではなくなってしまうということである。焼却主義は廃棄物の大量排出を前提としているのである。第2の問題は第1の問題と深く関わることで、規模の経済を生かした焼却処理のためにリユースやリサイクルが相対的に不利になるということである。かつて「ごみは燃やせば良

いのですよ」という発言を自治体職員から聞いたことがあるが、まさにこのことを表している。だが、自治体の財政が逼迫して大規模焼却設備が設置しにくくなった状況ではそのような理屈はもはや成り立たない。第3は、大規模焼却設備の立地には必ずと言って良いほど、地域住民の反対が起きるということである。以下に述べる「東京ごみ戦争」はそのような典型的事例である。

焼却設備（清掃工場）にしる最終処分場にしろ、廃棄物処理のための施設は必要であるにも関わらず、自分の居住地の近くには来て欲しくないというのが人情である。杉並区高井戸に焼却設備の設置の計画ができたときにもそのような感情が地域に充満し、清掃工場建設反対運動が起きた。こうした動きに対して最終処分場（夢の島）のあった江東区は杉並区のごみの埋立地搬入の阻止を行なった。焼却処理のなされないごみがそのまま江東区の最終処分場に埋立てられることに堪忍袋の緒が切れたのである。

都と地元住民の話し合いの結果、杉並区高井戸の清掃工場の建設は実現し、東京ごみ戦争もやがて終結を見るが、大量廃棄を前提にした廃棄物行政の限界を見せつけた。だが、2つの教訓が得られたことは重要な成果だ。1つは、大量廃棄、大量焼却を前提にした廃棄物処理は持続的ではないということである。もう1つは、廃棄物問題に取り組むためには、関係各主体の粘り強い話し合いと相互理解が不可欠だということである。これは、後で述べる循環経済の構築についても言えることである。

4. 産業活動と廃棄物

以上述べてきたことは家庭系のごみを中心とした廃棄物に関することだが、ほとんど同じことが産業活動から排出された廃棄物についても言える。高度経済成長の波に乗って企業は生産を拡大し、その結果として大量の廃棄物を排出した。だが、排出された廃棄物が適正に処理・処分されるかどうかについて、当時の企業はほとんど関心を持たなかったと言えるだろう。

2つの代表的な事例を取り上げてみよう。1つは、

1960年代製紙工程から生じる製紙スラッジがほとんど未処理のまま自然環境中に排出され、深刻な環境問題を引き起こしたという問題である。特に静岡県富士市の田子の浦地域には製紙会社が多数あり、田子の浦のヘドロ問題として世間に知れ渡った。高度経済成長期、紙の需要は急拡大し、生産量もそれに応じて伸びたのだが、製紙工程の残渣であるスラッジについて製紙会社は適切な処理を怠ったまま田子の浦港に排出した。その結果、田子の浦はヘドロで汚染され、漁業が深刻な影響を受けただけでなく、悪臭などによって地域住民の生活環境が脅かされた。ヘドロが海底に堆積したため船舶が田子の浦港に入港できなくなるという事態も発生した。

もう1つの事例は豊島問題として知られる事例である。1960年代、ある業者が香川県の豊島の1区画に産業系の廃棄物の埋立処分場建設計画を思い立った。住民の猛反対にも関わらず、結局香川県は当該事業者が埋立処分の事業許可を出し、処分事業が開始された。ところが蓋を開けてみたら、それは有害物質を含む廃棄物の不法処理だったのである。豊島は有害物質で汚染され、地域の児童に喘息などの健康被害が発生した。

不法に廃棄されたものの中には廃油、製紙汚泥、シュレッターダストなどがあつた。廃棄物と汚染された土壌は総量で90万トン以上に及んだ。住民による原状回復の訴えがなされ、2000年に公害調停の最終合意がなされるまでなんと25年の歳月を要したという。

現象面だけでいうと、この事件はインフォーマルな事業者による不法投棄問題と見えないこともないが、不法投棄されたものを見ると必ずしもそうではないことがわかる。産業活動から排出された残渣が不適正処理業者の手に渡り不法投棄されたのである。廃油、製紙汚泥、シュレッターダストは全て産業活動からの排出物であり、排出した企業が適正な処理・処分を怠ったとみなすことができる。

実際豊島問題を契機に、産業活動にともなって排出された廃棄物に関する生産者の責任を見直す機運が生まれ、後で述べるように、実際それは個別リサイクル法に活かされるようになる。だが、それまでには長い時間を必要としたことを忘れてはならない。

5. 廃棄物問題、制度的対応の遅れ

以上をごく簡単にまとめると次のようになる。消費活動にせよ生産活動にせよ、経済的行為からは必ず不要になったもの、あるいは残渣が発生する。ところが、高度経済成長期の経済社会においては、不要物・残渣を適正に扱う制度が備わっていなかったために、不要物・残渣の発生を回避する手法もなければ、なんらかの手立てによって排出を抑制したりする手法もなかった。あるいは仮に廃棄物として処理・処分しなければならぬ場合でも、保健衛生上・環境保全上の観点から適正な処理・処分を担保する手法が制度的に組み込まれていなかったということなのである。

1970年の第64国会いわゆる公害国会で公害関係14法が成立し、その1つである廃棄物処理法が実施される以前は、現在のような形での一般廃棄物と産業廃棄物の区分さえなく、廃棄物処理の責任の所在も明確ではなかったことが制度的な対応の遅れを示している。すなわち、排出された不要物・残余物をただ単に廃棄

物として処理する、しかもどのような処理がされたかについて排出者が関心を持たない、そして責任の所在もはっきりしない経済社会が長く私たちの生活を支配してきたのである。これでまともな廃棄物処理ができるはずもない。しかし消費者はもちろんのこと、企業そして行政も、さすがにこのような経済社会の運営方法が非持続的であることを徐々に理解するようになった。

廃棄物処理法が成立・施行されることによって、廃棄物の適正処理の原型が作られることになったと言ってもよいだろう。まず、廃棄物処理法及び同法の解釈に関する通知によって廃棄物の定義が明らかにされた。加えて、おもに消費活動から排出される廃棄物と産業活動から排出される廃棄物について法律上の区別が明確化され、前者は一般廃棄物、後者は産業廃棄物として処理責任が明確化されることになった。それに伴って収集運搬や中間処理などの業の許可と施設の許可の付与に関する条件が整備され、自治体による管理が行き届くようになった。

小括：廃棄物処理法の課題

遅きに失した感は免れないとはいえ、廃棄物処理法の成立・施行によって保健衛生上・環境保全上の観点から廃棄物を適正に処理するための制度的対応は的確になされるようになった。不法投棄や不適正処理などの法令違反に関しては罰則が厳格に与えられることになり、廃棄物の適正処理の担保に関しては同法の果たす役割は大きい。

だが、適正処理の担保には効力を発揮したものの、廃棄物処理法だけでは廃棄物の発生回避・排出抑制はままならない。特に現代のようにモノに溢れた、しかも複雑な素材や部品を使った製品が溢れた経済社会では、単に廃棄物処理法に従って廃棄物を適正に処理するという発想では資源を無駄にするばかりで、廃棄物の発生を回避すること、そして資源の循環利用を促進することは難しい。

ここで留意すべきは、廃棄物処理法による廃棄物の定義および一般廃棄物・産業廃棄物の区分が資源の高度な循環利用の足枷になる可能性が露わになってきたということである。廃棄物であっても潜在汚染性の小さなものはより緩い制約のもとでリサイクルした方が良いかもしれないし、逆に有価物であり廃棄物とはみなされないものでも潜在汚染性の大きなものは厳格な制約のもとで処理した方が良いこともあるからである。また、従来の一般廃棄物・産業廃棄物の区別にとらわれず、一括して処理した方が効率的な場合もある。

廃棄物の徹底的な発生回避・排出抑制そして効率的な処理・循環利用のためには新しい知恵と知識が必要で、それを制度設計に生かさなければならぬ。だが、従来型の経済社会の発展経路を辿るだけでは、課題解決は困難である。それまでの経済社会の制度的メリットを生かしつつもデメリットを克服するには更なる知恵と努力が必要だったのである。