

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2回 3Rと循環型社会

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

高度経済成長期、廃棄物問題に直面して、消費者はもちろんのこと、企業そして行政も、従来型の経済社会の営みが非持続的であることを実感した。全国で廃棄物問題に取り組む動きが出て来たのも当然だろう。それでは人々は一体、廃棄物問題にどのように向き合い、具体的にどのような形で克服しようとしたのだろうか。この問いへの答えは地域にある。人々が廃棄物問題を感じるのは自分の住む場所、すなわち地域だからである。それは、東京ごみ戦争でも見たとおりだ。

東京ごみ戦争は、地域住民と行政それぞれの努力により、清掃工場（焼却設備）を作ることなどにより解決を見た。ごみ問題解決に向けて更に一步越えて進んだのが沼津市に代表される、資源ごみという形での地域の努力である。

2. 資源ごみという考え方

1970年代、東京ごみ戦争と時をほぼ同じくして、様々な地域で廃棄物問題が起こり、住民も行政もその対処に頭を痛めることになった。沼津市で起きたごみ問題と解決方法は当時としてはユニークで全国に先駆ける事例となった。

廃棄物を処理するのに焼却設備や最終処分場（埋立処分場）等の処理施設は必要であり、焼却・埋立などの適正処理は廃棄物問題への対症療法とはなるが、問題もある。大量廃棄・大量処分を前提にした廃棄物処理の問題性もさることながら、施設の建設に対する近隣住民

の反発が避けられないのだ。ではどうしたらよいのか。

沼津市は深刻なごみ問題に直面して、解決のために住民と行政が話し合いを重ねた。粘り強い話し合いの結果提案されたのが、「資源ごみ」という概念である。「分ければ資源、混ぜればごみ」という標語のもと、住民は分別によって資源ごみを焼却・埋立てするごみから分離し、リサイクルするという新しい方向の動きを始めたのだ。今でこそ廃棄物を再資源化するという考え方は当たり前で、普通に行われていることであるが、当時としては極めて先進的であった。ごみを資源に変える、それは発想の転換を表していた。

そして、廃棄物を再資源化する動きが国より先に地域で始まったことは注目に値する。日本の行政はトップダウンのように見えるが、実はそうでもない。ことごみ行政については市町村等の自治体が単位であるから、住民の考え方・行動力と地域行政の政策立案・実行能力が重要になる。この2つが同期したとき、それは力になる。沼津市の事例がそのことをよく示している。

だがそこには限界もある。地域のミクロ的行動が1つの地域にとどまっている限り、力の及ぶ範囲は限定的である。地域の力を全国に広めてゆく必要がある。もう1つの問題、それは大量消費の後に排出されたものを再資源化するには困難が伴うということだ。廃棄物処理のことを全く考慮せずに生産・消費したものを廃棄後の段階で再資源化するのは容易なことではない。無理矢理リサイクルしても、リサイクルされたものすなわち再資源化物が売れる保証もない。

資源ごみという考え方は重要だが、それを更に一步前

進させ、廃棄物問題を根源的に考え直し、解決する方法が必要になる。そこに登場したのがリデュース・リユース・リサイクルすなわち3Rという新しい概念である。

3. シーアイランドサミットと3Rの発信： 小泉イニシアティブ

余談になるが、筆者がアメリカの学会で論文を報告する機会を持ったとき、先輩の研究者から「3Rは和製英語でアメリカでは通用しないよ」と言われたことを思い出す。今ではネットでもすぐわかることだが、3Rはアメリカ発祥の用語である。1970年代までは迎えることができるという。もしかするともっと古い概念なのかもしれない。

だが、筆者の知る限り、アメリカの大人で3Rを知っている人はそう多くなく、ましてや日本人のように熱心に実践している人をあまり見かけない。こうした背景を持つ3Rという概念が日本で浸透したというのだから面白い。1990年代後半には廃棄物問題に取り組む市民や一部の行政の間で広がり、市民権を持ち始めるようになった。2000年に成立・施行された循環型社会形成推進基本法において、廃棄物の発生抑制、リユース（再使用）、リサイクル（再生利用）、適正処理の優先順位が示された。

そして、2004年、アメリカのジョージア州シーアイランドサミットで当時の小泉純一郎首相が3Rイニシアティブを提案し、G8の国々で受け入れられるに至って、3Rは世界に発信されることになった。現在では3Rは廃棄物処理の優先順位Waste Hierarchyの概念に昇華されるまでになっている。

日本では、3Rは廃棄物問題解決に向けての国民運動の標語として定着している。例えば、1991年にリサイクル推進協議会として発足した民間非営利組織は、2002年にはその名をリデュース・リユース・リサイクル推進協議会（略称：3R推進協議会）と改め、企業や自治体そして市民の間での3R活動の推進役を担っている。また、1994年にゴミ減量化推進会議として発足した民間非営利組織は、2024年には3R活動推進フォーラムから3R・資源循環推進フォーラムと名を改め、

3Rの推進、そして資源の高度な循環利用の旗振り役として活動している。

4. 経済社会の構造改革

「分ければ資源、混ぜればごみ」から「3R」への変化は、言葉の変化以上のことを物語っている。前者は、大量生産・大量消費・大量廃棄を前提とした上で、排出された廃棄物を分別し、再資源化することを意味している。ところが、後者では優先順位として最初に来るのが「発生抑制（発生回避）」という概念であるところに本質的な違いがある。つまり、もともと廃棄物にならないようなモノ作りをし、廃棄物を発生させないような消費をしなければならないことが主張されているのである。

つまり、生産にせよ消費にせよ、これまでの在り方を見直し、変革しなければならず、これは経済社会の構造改革を要請していることに他ならない。従来型の経済社会では、まずは生産と消費がありきであって、排出された廃棄物はただ淡々と処理することが求められていた。だが、これは持続的ではない。循環型社会と呼ばれる新しい経済社会では、廃棄物の発生が回避され、資源が循環利用されるような仕組みが構造化されていなければならないのだ。

ここに、市場競争を基盤にした従来型の資本主義経済の難点が見て取れる。家庭系のごみを中心とした一般廃棄物にせよ、産業活動から排出される産業廃棄物にせよ、その社会的費用は生産物あるいはサービス（用役）の費用に正しく反映されるわけではなく、そのため、リユース・リサイクルを含めた廃棄の費用が市場経済には反映されにくいのである。

一般廃棄物の処理では市町村などの自治体が税金を使って処理するから、廃棄物になりやすい製品あるいはリユース・リサイクルしにくい製品を作っても企業には何の費用も生じない。だからそのような環境負荷の大きな製品が作り放題ということになる。また、産業廃棄物処理の場合では、規模の小さい処理事業者が不利な立場で排出事業者から処理を委託され、適正処理に見合わない費用で処理するという事態が多く

見かけられた。これが産業廃棄物の不法投棄、不適正処理、不正輸出の誘因となった可能性も否定できない。ここでも、正しい処理費用のシグナルが企業に伝わっていなかったのである。

もとより、正しい廃棄の費用が市場で実現すれば、それを反映して生産物の価格も上がらざるを得ない。それを消費者は受け入れる必要があるのだが、そのような精神的態度はまだ醸成されていなかったことも問題である。これでは企業も適正な廃棄の費用を反映させた値付けをしにくくなる。

5. 画期的な政策、拡大生産者責任

この困難な事態を打開するために導入された政策概念が拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility：略してEPR）である。EPRはスウェーデンの研究者、Lindqvistによって初めて包括的に提示された概念で、現在多くの国々で採用されている資源の循環利用の基本原則である。

EPRは大きく分けて2つのタイプがある。1つは、生産物が使用後の段階に至ったとき、当該生産物の生産者が廃棄物処理やリサイクルに要した費用を支払うという責任（財政的ないし金銭的責任）であり、もう1つは、生産者が廃棄物処理やリサイクルを自ら行う責任、もしくは廃棄物処理・リサイクルの管理運営を担う責任（物理的ないし管理運営的責任）である。

EPRが適用されるのはおもに消費に供される財であり、その場合、EPRが適用された生産物について廃棄物処理・リサイクルについての責任の一部ないし全部が自治体から生産者に移転されることになる。こうして自治体は廃棄物処理・リサイクルの費用の負担が軽減される一方、当該生産者には廃棄物処理・リサイクルの費用が生産費の一部となることによって費用の負担感が生じる。

廃棄物処理・リサイクル費用の負担感が生産者に感じられると、当然生産者には廃棄物の発生回避あるいは易リサイクル設計の実施などいわゆる環境配慮設計の動機が生じる。つまり3R実施の動機が構造化されることになるのだ。言われてみれば何か当たり前のこと

に感じられるが、EPRは偉大な社会科学的発見であると筆者は思っている。LindqvistはEPRの効果を言葉で直感的に示しているが、筆者は数理解析的モデルを用いて彼の主張が妥当する厳密な条件を示している。

追って説明するように、EPRの考え方は日本の一部の個別アイテムのリサイクル法に適用され、実際それぞれのアイテムについて生産者に廃棄物の発生抑制そして資源の循環利用に向けての方向付けを与えている。だが留意すべきこともある。EPRは有効な政策手段ではあるが、それだけでは循環型社会を形成する力としては弱い。排出者が分別排出に協力する一方、廃棄物処理・リサイクル業者は適正な廃棄物処理・リサイクルを実行することが伴わなくてはならない。つまり、EPRは排出者責任及び処理・リサイクル事業者責任と同期することによって初めて循環型社会を実現する大きな力となり得るのである。

6. 廃棄物処理およびリサイクル関連法の整備

「分ければ資源、混ぜればごみ」から「3R」へという政策の変化は経済社会の変革を予感させたが、EPRが廃棄物処理およびリサイクル関連の法体系の中に一部具現化されることによって循環型社会への変革が一層明確になった^図。とりわけ、容器包装リサイクル法では財政的・金銭的EPRが、家電リサイクル法および自動車リサイクル法では物理的・管理運営的EPRが実現したことは注目に値する。

さて、図を見ると明らかなことだが、これらの法律が層構造をなしているという点に注意したい。環境基本法を最上位の法律として、その下に循環型社会形成推進基本法があり、更にその下に廃棄物処理法・再資源化事業等高度化法・資源有効利用促進法がある。更に、これら上位の法律を支え、廃棄物の処理や適正なリユース・リサイクルを実現するためにプラスチック資源循環法や個別アイテムのリサイクル法が備えられている。循環型社会実現のための法体系が一貫していることが感じられる。

だが、これらの法律は徐々に成立・施行されたわけであって、一挙にできあがったのではない。特に、歴



図 廃棄物処理・リサイクルの法体系

資料出典：環境省（2024）『資源循環の高度化を通じた循環経済への移行』

史的過程を考えたとき、廃棄物処理・リサイクルの法体系の中で実際重きを置かれているのが廃棄物処理法であることは押さえておくべき重要な論点である。廃棄物処理法はこれらの法律の中で最も古い法律である。しかも廃棄物の適正処理を司り、かつ廃棄物の定義を与えるのみならず一般廃棄物と産業廃棄物の区分を規定しているため、他の法律は廃棄物処理法との関係性を配慮しつつ成立・施行されという経緯を記憶しておくべきだろう。

このことには次の重要なことが含意されている。すなわち、生活環境の保全と公衆衛生向上の観点から廃

棄物の適正処理を実現することを目指した廃棄物処理法が、図で示された法体系の基底をなしているのであり、その他の法律、とりわけ個別アイテムのリサイクル法は廃棄物処理法を支える法律として位置づけられているといっても過言ではないのだ。

このように廃棄物処理法の存在は非常に重く、その後の廃棄物行政、そして資源循環政策の経路を規定することにもなる。もとより廃棄物処理法の重要性は否めないが、この経路依存的性格のメリット・デメリットを十分考慮して政策を展開しないと、資源の高度な循環利用を促進する政策の道筋を誤る恐れもある。

小括：3Rと循環型社会の形成

「分ければ資源、混ぜればごみ」から「3R」そして拡大生産者責任への政策展開は、地域由来の廃棄物処理・リサイクル政策が全国的に展開し、3Rが経済社会に構造化されたプロセスとみることできる。このプロセスを通じて大量生産・大量消費・大量廃棄から脱却する循環型社会が形作られるのである。更に、2018年に閣議決定された第5次環境基本計画で提唱された地域循環共生圏の概念がこれに加わると、地域と地域がつながり全国レベルでの円滑な資源の循環利用の見通しがつくことになる。

だが、以上の議論で1つ重要な要素が欠けていることに気づかされる。それは「経済」という要素である。3RやEPRによって支えられた循環型社会が機能するためには経済的な裏付けがなければならない。資源循環のために必要な費用を誰がどのように負担するのか、新しい付加価値をどう創出するのか、重要な問いへの答えが必要なのである。「循環経済」、それがこの問いへの答えなのである。