

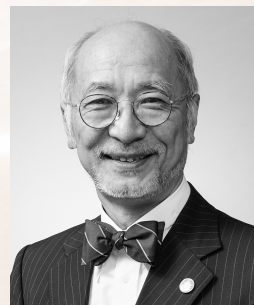
日本型循環経済（サーキュラーエコノミー）の道のり

連載第3回 循環型社会と循環経済

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

高度経済成長期に頻発したごみ問題に対応するため、日本の採った政策はごみの焼却であった。だが歯止めのかかない大量廃棄に焼却で対応するには限界がある。この問題に立ち向かったのは自治体だった。「分ければ資源、混ぜればごみ」の標語の下、資源ごみ回収が進み、排出抑制が進展した。さらに、リデュース・リユース・リサイクル（3R）が国民的運動となり、まずはごみの発生回避、次に再使用（リユース）そして再生利用（リサイクル）という対処方法が広まった。そして、包括的な政策概念として循環型社会という概念が定着するようになる。

大量生産・大量消費・大量廃棄の経路を断ち切り、廃棄物の発生回避そして資源の循環利用という経路が選択されたわけである。拡大生産者責任に基づいた施策も導入されることによって廃棄物の発生回避・排出抑制が構造化され、資源の高度な循環利用の道筋は整えられた。そして、この経路の先にあるもの、それが循環経済（サーキュラーエコノミー）という政策概念である。資源の高度な循環利用を更に促進するためには経済的な要素が不可欠だからだ。

2. 循環経済とは何か

それでは、循環経済とは一体どのような経済なのだろうか。循環経済には多くの定義・性格付けがあるが、筆者は次の3つの要件を満たす経済を循環経済と呼ぶことにしている。すなわち、

1. 自然界から経済の領域に投入する資源量を極力抑制する（経済への入りの要件）
2. 資源を節約利用・繰り返し利用することによって可能な限り大きな付加価値を作り出す（経済の中側の要件）
3. 経済の領域から自然界に排出する廃棄物量を極力抑制する（経済からの出口の要件）

の3つである。経済構造のみならず、歴史・伝統・文化そしてそれらに基づいた人々の行動様式は国や地域によって大きな違いがあるため、その違いに応じて循環経済のありようも異なって当然である。3つの基本要件さえ満たしていれば、以下に見る通り資源の高度な循環利用は実現するので、そのような経済を循環経済と呼ぶのである。

まず第1の要件が満たされれば、現在の経済が抱える天然資源のピークアウトという課題を克服することができる。ここでピークアウトとは、鉱山などでの天然資源の採掘量・生産量が天井を打って反転し、減少する状態をいう。厳しくなるばかりの資源制約をクリアするにはこの要件が満たされなければならない。

そうは言っても経済面は無視できない。そこで、第2の要件が求められる。資源投入量をなるべく削減しつつも、より大きな付加価値を創出することが求められている。そのために必要なのが、経済システムを変革することによって資源の付加価値生産性を高めることである。但し、ここでの付加価値とは、私的な付加価値に加えて公益的付加価値をも含むことを述べておきたい。この点は追って説明する。

第3の要件は、廃棄物の自然界への排出による環境

負荷を極力削減するという要請である。廃棄物を自然環境中に未処理のまま排出することは許されない。加えて埋立処分場がピークアウトしている状況を考えると、廃棄物の発生回避は資源の高度な循環利用の不可欠な要件である。

このように、経済が上の3要件を満たしていれば資源の高度な循環利用は保証されるから、それをもって循環経済と呼ぶことに差し支えはないだろう。だが3要件を満たすといっても簡単ではなく、経済システムの根本的な変革なしに以上の3つの要件をクリアすることはあり得ない。廃棄物の発生回避・排出抑制を実現し経済発展成長を持続的なものにするためには、経済の経路依存的な性格を考慮しつつも、従来型の生産方式を徹底的に見直す必要がある。

3. 経済と資源・環境のウィンウィン

循環経済という政策概念が有名になったのは、なんと言っても2015年のEUの循環経済パッケージだ。これをもって、循環経済という用語が世界に拡散され、各国で政策概念として採用されることになった。だが、この言葉自体は1970年代に遡ることができる¹。その後環境経済学者の間でもしばしば取り上げられてきた。日本においても、1999年に当時の通商産業省から『循環経済ビジョン』が発表されている²。しかし、規則や指令を内包した政策パッケージとして示したという点では、EUによる循環経済の提示は極めて大きなインパクトを持ったと言える。

では、なぜ2000年頃になって循環経済構築に向けての議論が本格化したのだろうか。それは、端的に言えば、経済と資源・環境のウィンウィンの実現が求められるようになったということである。資源採取⇒生産⇒消費⇒廃棄の一方通行的な経済運営では、天然資源のピークアウトを早めるだけで経済は持続可能ではない。かといって、経済を停滞させ失業を増やすわけにもいかない。また、大量廃棄が続けば廃棄物処理費用の高騰は避けられず、加えて埋立処分場のピークア

ウトの問題もより深刻化せざるを得ない。

以上の難問を解決し、将来世代も現代世代と同じような経済厚生水準を保てるような経済、すなわち持続可能な経済を作り上げるためには、経済と資源・環境のウィンウィンを成し遂げるより他に道は無い。だが、従来型の市場経済の下ではそれは実現不可能な要求である。資源の高度な循環利用を促す動機付けが従来型の市場経済には組み込まれていないからだ。であればこそ、EUは循環経済という政策概念によって新しい経済を実現しようとしているのであり、日本も同じ方向性を目指して経済改革を進めている。

2024年の「第五次循環型社会形成推進基本計画」において循環経済が国策とされ、2026年にその実現のために資源有効利用促進法が改正された。加えて「循環経済行動計画」が策定・発表され、同年、廃棄物処理法も改正された。日本政府がいかに新しい付加価値創出力を求めて舵取りをしようとしているかがわかる。

4. 廃棄物政策から資源循環政策へ

日本のこれまでの廃棄物政策は、標語的に表現すると、「分ければ資源、混ぜればごみ」⇒3R⇒循環型社会という形で進展してきた。大量生産・大量消費・大量廃棄の経路からの脱却を目指した新しい経路の選択である。そしてこの経路の延長線上に循環経済があることは既に述べた。しかし循環経済という政策概念は、それまでの廃棄物政策・施策の単なる拡張ではない。

ということなのか。2つの論点があるのだが、まず最初の論点から述べよう。一言で言うと、循環経済の構築は従来型の廃棄物政策の大転換を意味しているということである。これまで、自治体や処理事業者は、生産・消費の過程から排出された廃棄物を受け入れ、生活環境保全及び公衆衛生上の観点から適正に処理することが使命とされてきた。そしてそれを政策的に担保するのが廃棄物政策であり、法的な支えをするのが廃棄物処理法だったのである。

だがこれでは資源の高度な循環利用など到底望め

¹ この点は、東京サークュラーエコノミーセンターの古澤康夫氏のご教示による。記して同氏に感謝の意を表したい。

² 通商産業省(1999)『循環経済ビジョン』(財)通商産業調査会。

ない。3Rの最初に来るリデュースすなわち発生回避1つとってもそれは明かだ。廃棄物の発生を回避するには物作りそして経済システムを変更しなければならない。リサイクルにしても同じで、排出されたものを単に再資源化するだけでは需要家を満足させることはできず、再生資源の有効利用にはなりにくい。生産物連鎖をより資源循環的なものに変革してリサイクル容易な設計・生産を促すとともに、再生資源が動脈側に受け入れられるようにする必要がある。そのためには、従来の拡大生産者責任に加えてもう1つ、政策的仕掛けを用意する必要がある。

ところが、こうした潮流の変化に対応できていない自治体がある。市区町村や都道府県などの中には、廃棄物政策から資源循環政策への大転換という大きな潮流を理解できず、資源の高度な循環利用の動きに後ろ向きの自治体が散見されるのだ。例えば、都道府県の中には、廃棄物処理法の世界に浸りきり、先進的なリサイクル施設にもなかなか許可を下ろさない自治体もあるという話も聞く。資源の高度な循環利用は地域から始まるということを考えると、自治体の循環経済への政策転換がいかに重要かがわかる。

5. 経済政策としての循環経済

第2の論点は、循環経済の構築は従来型の資本主義経済とは大きく異なった新しい経済の実現を意味しているということである。EUは循環経済の構築を経済政策の一環として捉えている。実際EUは、循環経済の構築を契機に経済成長を促し、経済の雇用力を向上させることを狙っている。

これまでEUを初めとして各国は新しい経済発展・成長の軌道を見いだせずじまい。失業率の改善はままならず、経済格差は拡大する一方だ。そこに現れたのが新しい経済像としての循環経済なのである。残念なことに、循環経済に移行したからと言って、それだけで経済が発展成長し、失業率が低下するという単純な絵は描けない。経済のメカニズムはそうに単純なものではないのだ。だが、新たな付加価値の創出、すなわちバランスの取れた私的付加価値と公益的付

加価値の創出という点に目を向けるならば、循環経済の選択は理に適っている。この点は次項で論じることにして、その前に強調しておきたいことがある。それは循環型社会と循環経済の関係性についてである。

よく次のようなことを耳にする。日本は「分ければ資源、混ぜればごみ」⇒3R⇒循環型社会という政策展開の下、廃棄物の発生回避・排出抑制には成功してきた。今更循環型社会に加えて、循環経済という新しい概念を持ち出さなくもよいのではないか、という意見である。図で見るとおり、最終処分場残存容量・残余年数とも数字としては一定の成果を得てきた。実際、2000年以降、日本は一般廃棄物・産業廃棄物ともにその発生回避・排出抑制に成功したのである。図

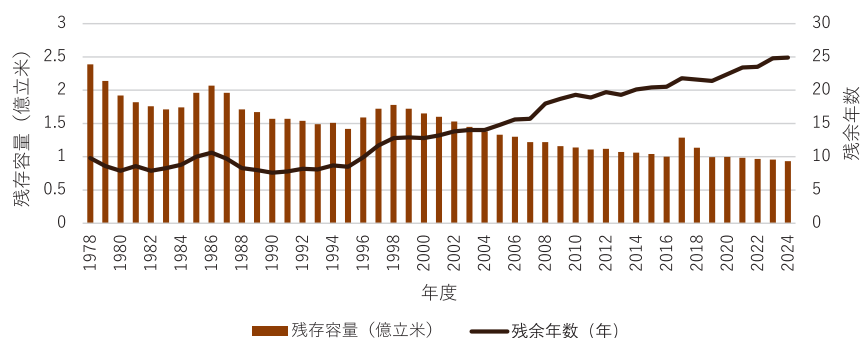
その反面、リサイクル率は伸び悩み、再生資源の利用は滞っている。それに経済安保上必要な静脈資源が大量に海外に流出している。天然資源に代替する再生資源の国内調達が不可欠なのにそれができていないという現実が目前にある。循環型社会の理想像からはほど遠い状態なのだ。どこに問題があるのだろうか。それは、循環型社会を実現するための経済的なドライビングフォースが欠けているということである。経済と資源・環境が真の意味でウィンウィンの関係にならない限り、循環型社会を実現し、持続可能にするのは難しい。

もとより、循環型社会という概念は地域循環共生圏や地方創生といった狭義の経済の範疇に収まり切らない要素を包み込んでいて、循環経済よりも広い概念と捉えることができる。ということは、循環型社会を基盤の上に循環経済は構築されるが、他方、循環経済構築によって循環型社会の実現がより確かなものになるという、相互関係が2つの政策概念にはあると考えられるのだ。

6. 新しい付加価値の創出

そこで核心的になるのは、循環型社会実現のドライビングフォースとなる循環経済の要素は何かということである。端的に表現すると、筆者はそれは新しい付加価値の創出であると考え。新しい付加価値とは私的付加価値と公益的付加価値からなるもので、それはモノ自体にではなくむしろモノの上に乗っている

一般廃棄物最終処分場残存容量・残余年数



産業廃棄物最終処分場残存容量・残余年数

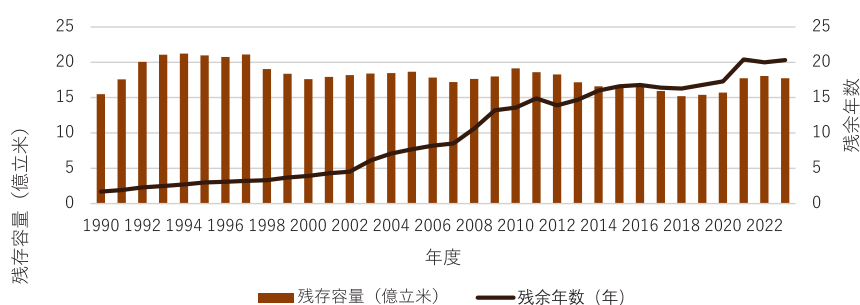


図 一般廃棄物・産業廃棄物の最終処分場の残存容量および残余年数

(資料出典：環境省資料より筆者作成)

サービスや機能から生じる付加価値のことである。

言うまでもなく、付加価値とは原材料・燃料の価値の上に新たに付け加えられた価値のことであり、直接・間接消費者が示した支払意思にしたがって実現するものである。であるから、付加価値は市場価値によって表されると従来考えられてきた。だが筆者はこれに加えて、市場価値では表されない公益的付加価値が現代では重要性を帯びていると考えている。つまり、循環経済の3要件を満たすことによって先進国の人々が資源投入を節約すれば、将来世代もまたより広く世界の人々が資源利用に与る機会が増える。廃棄物の発生回避・排出抑制も進展するから環境負荷も減少する。天然資源よりも再生資源を利用することによってネイチャーポジティブにも貢献できるかもしれない。こうしたことは市場価値によって表すことはできないが、人々の経済厚生を増加させることになる。すなわち、公益的

付加価値が創出されたことになるのである。

加えて、私的付加価値にしる公益的付加価値にしる、付加価値の創出形態がモノからサービスや機能すなわちコトに移行すれば、循環経済の第1および第2の要件に合致する形で経済が運営できる。モノの満ちあふれた先進国においては、付加価値は最早モノ自体よりもモノによって運ばれるコトに移りつつあるのだ。教育、芸能、文化、歴史、伝統など目に見えないものがより大きな付加価値を生み出すようになる、それが循環経済なのである。

こうした方向に舵を切ることによって循環経済が実現すれば、経済と資源・環境のウィンウィンは実現する。言い方を変えると、新しい付加価値の創出を実現するような方向で経済システムを改革することが今求められていると言えよう。

小括：

日本は「分ければ資源、混ぜればごみ」⇒3R⇒循環型社会という政策展開によって廃棄物の発生回避・排出抑制を成功させた。循環型社会への道のりは順風満帆であるかのように見える。だが、経済と資源・環境のウィンウィンの関係ができない限り、循環型社会は堅固なものとはいえない。新しい付加価値を実現する循環経済があつてこそ循環型社会は充実したものとなる。そして、政策の経路依存的な性格を考えたとき、これまで歩んで来た道を着実に踏まえつつも、一歩も二歩も前に進める日本らしい循環経済の実現を目指すべきである。だが、そのポイントは何だろうか。それは私益と公益のバランスのとれた経済の構築であり、従来の市場競争を越えた枠組み作りなのである。