

九州における 3R を通じた「循環型社会」の構築について

熊本大学 法学部 教授 外川 健一

橋本・森口・田崎・柳下（2006）の研究では、循環型社会に類似する言葉やその英訳などをレビューすることにより、「循環型社会」という言葉の意味する内容が論者によって様々であることを示唆している。そのような事実を踏まえながらも、循環型社会とは誤解を恐れずに言えば、表題にあるような「3R」を基本とする社会であると考えてよいだろう。そしてその「3R」推進の目的として、第1に「環境保全・環境負荷の低減」が挙げられ、第2に「天然資源の消費の抑制」が考えられる。

橋本らの前掲論文では、国の法定計画や審議会で描かれていた「循環型社会」の比較が行われている。ここで取り上げられている諸計画は以下のとおりである。「環境保全のための循環型社会システム検討会」（1990）によるもの、旧環境基本計画の「循環を基調とする経済社会システム」（1994）によるもの、産業構造審議会の「循環型経済システム」（1999）によるもの、「循環型社会形成推進基本法」（2000）に描かれているもの、21世紀環の国づくり会議の「環の国」（2001）で描かれているもの、経済財政諮問会議（2001）の「循環型社会」によるもの、循環型社会形成推進基本計画の「循環型社会」（2003）によるもの。

これらの計画の中で謳われている循環型社会の構築のため、実際に行われた政策は、主として「廃棄物・リサイクル関係インフラの整備」であったと言ってよい。「循環型社会」と類似した言葉として「持続可能な社会」という用語があるが、とくに「循環型社会」という用語が政策的に使用される場合は、「廃棄物・リサイクル関係インフラの整備」が意図されていると考えられる。とくに「循環型社会」構築というスローガンの下、1990年代後半に旧厚生省主導で進められた、ダイオキシン規制をきっかけとした一般ごみインフラの巨大化・広域化や、容器包装リサイクル法や家電リサイクル法の制定に基づく、使用済み製品のリサイクル施設の民間資本による拡充などは注目に値する。この結果、いわゆる廃棄物の最終処分に関するインフラのキャパシティはそれなりに整備されてきたと評価できよう。また、各種リサイクル法でとりわけメーカー責任となった「モノ」の「リサイクル」に関わるインフラも、物理的にはそれなりに確保できたと評価できよう。ただしこのインフラは、多くの離島を抱えた九州ブロックにおいては、満足いく整備状況にはなっていないという意見もある。（離島部においても、鹿児島県の屋久島等では、全国水準のダイオキシン規制や埋立処理の基準に見合った整備が行われている。しかしそのようなケースがすべてではない。）加えて、いずれの場合も費用対効果の点から見れば、相当の問題を抱えているという事実は否めない。

次に、ここで指摘しておきたいのは、橋本らを取り上げた国の法定計画や審議会の描く「循環型社会」では、対象となる廃棄物や再生資源が、どのような空間的な大きさ（広がり）の中で実際に「循環」されているのか、あるいはされるべきなのか、についての言及がほとんど見られないということである。これらの資源の循環による様々な環境影響は、具体的な地域において具体的に発現するのであるならば、これらの物質循環についてもあ

るべき政策公準があって然かるべしなのかもしれない。制度的には一般廃棄物は市町村(一部は広域事業組合)での処理が謳われ、産業廃棄物に関しては都道府県による計画策定と指導がされていることもあり、これら廃棄物の循環は市町村あるいは都道府県という空間スケールで行われるべきであるという「自区域内処理」の原則が存在する。

これまで私たちが家庭から排出してきた「ごみ」=いわゆる一般廃棄物の処理・リサイクルは、市町村固有の責務とされてきた。その理由は何故だろうか?ごみ処理の基本的な考え方は排出者の自己処理責任にある。しかしごみ処理には「公衆衛生」という側面を多分に持っている。そのような背景もあって、高度経済成長期に顕在化した東京都での「ゴミ戦争」を端に、「自区内処理(域内処理)」の原則が導入されたという。ここでいう「自区」とは基本的に市町村(中小の市町村の場合は、複数のそれが一緒になってごみ処理を行う事業組合)である。その結果、ごみ問題に苦慮してきた多くの地域住民が、この原則に従い、ごみ行政を身近に実感しながら、これに参加・協力してきたのである。すなわち「自区内処理(域内処理)」の原則は、意図的にごみ処理を狭域内に落とし込むことにより、廃棄物の減量化・再資源化、適正処理の住民コントロールといった、住民参加型の地方自治を具体化させるポテンシャルを持つ。それはコミュニティの復権という側面では、何物にも変えがたい価値を持っているのかもしれない。しかしコミュニティを構成するひとりひとりが使用する財や資源は、自区内で発生したものとは限らない。いや、そのほとんどがその外部から、海外からも流入しているのが現状である。いまや私たちは経済のグローバル化の下、多くの食品を海外に依存している。流入してくるモノがこれだけあるのに、その処理を自区内で行うことには、当然無理があるのではないかという意見は、それなりに説得力をもつ。

また、香川県の豊島や青森・岩手の山岳地域を舞台とした戦後最大級の産業廃棄物不法投棄事件への対応、さらにはゴミ焼却施設から排出されるダイオキシン等に代表される化学物質に関するリスクが懸念される中、廃棄物問題は社会的に一層関心をひくようになってきている。このような社会的背景の下、少しでも低コストでの処理・リサイクルを求めて、廃棄物の広域移動が、市町村のわくはおろか県境を越えて、場合によっては国境を越えて観察されるようになってきている。後にも触れるが中国を中心とするアジア諸国へは、急速な経済の発展と10億を超える人口を背景として、さまざまな資源の需要が急速に伸びており、安価な人件費という魅力も手伝って、世界中から古紙・廃プラスチック・鉄スクラップなどが流入している。すなわち、廃棄物や再生資源、使用済み製品の「循環」は、排出される副産物・廃棄物の種類に応じて、様々な空間スケールで重層的に行われているのが実情なのである。

2002年に環境省がまとめた「産業廃棄物行政に関する懇談会報告書」では、大都市圏から地方圏へという産業廃棄物の広域移動を問題視しつつも、一定の要件が満たされればこれを容認する方向性をより強く表明した。これは「自区内処理」の原則からの大きな転換を示したことを意味する。しかし、一般廃棄物にしる産業廃棄物にしる、新規処分場の立地難の問題は深刻であり、前者に関してはダイオキシン規制への対応という問題もあって、自区内処理の原則がある意味では「なし崩し的」に崩壊しつつある。そして代わって登場したのが「広域処理」というキーワードである。しかしこの「広域」とはどの程度の空間

を想定したものなのだろうか？

筆者はここ数年来、鹿児島県の離島をフィールドに、離島ならではの廃棄物問題を意識しながら調査・研究を進めてきた。そのようなこともあって、これまで幾度となく奄美大島の南にある加計呂麻島を訪れる機会を得た。奄美空港からバスで3時間あまりの距離にある奄美大島の最南端の町＝古仁屋から、さらに船で20分かけてやっとたどり着く島＝加計呂麻島。この島は周囲が147.5km。面積は約77km²で、指宿市の面積にも匹敵するという大きな島である。古仁屋から加計呂麻島へのクルージングは、奄美十景の1つに数えられるほどの素晴らしい大島海峡をわたるもので、年中温かい黒潮に満たされた変化に富んだリアス式海岸の眺めはまさに絶景、申し分ない。しかしこの島にはこれといった産業はなく、過疎化が急速に進み、1955年には8,531人であった人口が、2000年には1,704人に激減し、しかも65歳以上の高齢者比率は50.6%というきわめて著しい高齢化の問題に直面している。

筆者は、この加計呂麻島の一般廃棄物処理施設＝加計呂麻クリーンセンターを2度訪れた。ここのごみ焼却施設は1989年から2年にかけて、奄美群島振興開発事業の1つとして、事業費約1億6,900万円をかけて建設した近代的処理施設であり、小規模施設ながら工程の集中制御装置や電気集塵機を備えたものであった。この施設への私の2回目の訪問は2002年の11月であったが、この施設は翌12月をもって閉鎖されるとのことであった。その理由は何か？ずばり、ダイオキシン規制であった。日本のダイオキシンの9割は廃棄物の焼却によって発生するというデータもあるが、このうち相当量が自治体の焼却場と産業廃棄物処分場の焼却場に由来すると推定されている。そのような認識の下で、徹底した焼却場規制が2002年の12月からスタートしたわけである。これまではごみ処理場からのダイオキシン排出量は、排ガス1m³中80ng(ナノグラム。ナノとは10億分の1)以下としてきた。これがこの12月からは、一般的な焼却場では1ngと従来の80分の1に規制されることになったのである(新設炉は0.1ng)。加計呂麻島のこの施設が建設された当初は、このようなダイオキシン規制は想定されていなかったこともあったが、結局、加計呂麻島を管轄する瀬戸内町は、この焼却施設の廃止に踏み切った。現在この島で排出される可燃ごみは、船を使用して大島本土まで運ばれ、名瀬市のゴミ処理施設＝名瀬クリーンセンターに処理が委託されている。

このような事態となった背景として、1997年5月に旧厚生省による「ごみ処理の広域計画について」という通達が、大きな意味を持っている。この通達のポイントは、加計呂麻島の焼却炉のような、小規模でダイオキシン規制をクリアーできないものを廃止し、24時間連続運転が可能な大型炉(1日100～300トンの処理を想定。ちなみに加計呂麻島の焼却炉の処理能力は1日3トン。)を設置することを奨励し、このため過疎地など単独でこのような対応ができない自治体には、近隣の自治体と共同で大型炉を建設することを提案している点である。

筆者は加計呂麻島の焼却施設を目の前にしながら、果たしてこの焼却炉の廃止が妥当だったのかじっくり考えてみた。たしかにこの施設はダイオキシン規制をクリアーできていない。なるほど本土の大都市圏や工業地帯には、ダイオキシン発生予備軍たる工場施設や焼却施設が密集しており、これらが集積している地域では、1つ1つの焼却炉に排ガス1

立方メートル中 1 ng という規制を課すことは十分に意味があるだろう。しかしここ加計呂麻島には、この施設以外にダイオキシンを大量に発生させるような施設は皆無なのだ。実際、炉を廃止した結果、この 12 月から新たに始められた加計呂麻島のごみを名瀬市まで運ぶための輸送事業に伴う環境負荷は、どの程度のものになるのだろうか？むしろこのような動きは、住民が身近なごみ処理施設を失うことにより、廃棄物を出さない、ごみを減らすような工夫をするインセンティブをなくしたりはしないだろうか？コミュニティの知恵を集約させた事前選別の徹底によって、何もすべてをゴミとして燃やすのではなく、土に戻せるものは土に戻すといった処理方法についても、まだまだ議論の余地があるのではないかと...廃止が決まった施設を目の前に、筆者はもう少し地域の実情にあった対応があるのではないかと感想を持った。その思いは現在も同じである。

ところで先に若干言及した、最近の経済のグローバル化の急激な進展、とくに BRICS 諸国の台頭による旺盛な資源需要の高まりによって、これまでの 3R 政策は根本的な見直しが迫られている。というのは、橋本らが考察した国の法定計画や審議会の描く「循環型社会」は、あくまでも国内での廃棄物・リサイクル資源の適正な取り扱いを想定したものであり、これら再生資源が国境を越えて流通することは、当初は想定外であったからである。しかし、中国を中心とする諸外国からの旺盛な再生資源需要の高まりは、いわゆる再生資源の相場を高騰させた。容器包装リサイクル法制定時は、処理コストを受け取って操業することが想定されたペットボトルのリサイクル施設には、期待したほどの使用済みペットボトルが集まらず、ついには、入札価格が正となる（処理料を受け取ってではなく、その使用済み製品を原料として買い取る）事態にまで変化しているのである。

国際資源循環の制度設計をめぐる論点を拾い上げると、まず、リサイクルという経済行為の国際分業に対して、極めて古典的な議論＝リカードゥ以来の伝統である「比較生産費」による考察がどの程度貫徹するか、という議論が挙げられる。すなわち、「効率性」という指標からいえば、その廃棄物もしくはリサイクル資源が持つ「潜在的資源性」を最小コストで引き出し最大便益をあげるために、その事業は「何処で」行われるべきか、という議論である。一方、再生資源という名の下で、いわゆる廃棄物や有害物質が経済原則で海外へ搬出され、いわゆる「公害輸出」という現象が生じかねないという懸念がある。これはすなわち、「環境負荷」という指標からいえば、「潜在的汚染性」を最小限にするために、当該廃棄物もしくはリサイクル資源の適正処理は「何処で」行われるべきか、という議論につながる。とくに有害物質を多く含む再生資源（たとえば、重金属を多く含む廃バッテリー類等）に関しては、その処理・リサイクルインフラが整えられている日本において事業を行うことこそが、重要な国際貢献であり、長期的な社会的コストの低減にも役立つとも考えられよう。

また、資源論からみた国内産業保護（育成）という議論も最近注目を浴びるようになってきた。これもマルサスとリカードゥ以来の古典的議論を髣髴させるものであるが、資源に乏しいわが国において、これらの再生資源が経済原則という名の下で、どんどん海外へ流出するのを放っておくことは、資源政策として妥当であるかという主張を、最近しばしば耳にするようになってきた。たとえば、レアメタルなどを含むスクラップ類は、貴重な戦略物質たる国内資源であるので、国内の高度なリサイクル施設において循環させること

が肝要である、という見解も傾聴に値する。

現在の経済システムでは、動脈資源の循環がグローバルで行われることに関して、肯定的（少なくとも容認）にとらえられている。一方、静脈資源の循環に関しても、公害輸出という形を取らずに、「環境負荷」の低減が図られるならば、バーゼル条約の精神を遵守しながらも、モノと条件によっては国際的な資源循環を進めていこうという考え方が浮上している。わが国は、平成 16 年の G 8 サミット（シーアイランドサミット）において、「3R イニシアティブ」を提案、特にアジア域における循環型社会の形成のイニシアティブを取ろうとしていることから、このことはうかがえる。

さて、アジア諸国に近接する九州には、鉄鋼業や非鉄金属精錬産業、化学産業などの素材産業の歴史的集積が存在している。また、北九州のエコタウン事業等による、ソフト面・ハード面双方の環境産業の新たな集積も観察されている。いわゆる有害物質・希少金属を多く含む処理困難物は、受け入れ条件を整備して（実はこの点が困難なのであるが）アジア諸国と連携して処理事業を行うことも可能であろう。すなわちこれらのインフラを活かした国際資源循環の中核を担う素地が、九州には存在しているのである。地方分権が進み、道州制が導入されるとなると、循環資源の空間的フローを適切に把握し、環境負荷の低減と資源の効率的なリサイクルを進めることが、政策的にもますます重要となると考えられる。

一方、これらは「3R」のうち、とくに「リサイクル」に焦点を当てた考察であり、「リデュース」や「リユース」に関しては言及できていない。筆者は確固たる根拠を持ってはいないのだが、「リデュース」の積極的な推進は「生活様式の見直し」が最もキーとなると考えている。

（文献）

小島道一「アジアにおける循環資源貿易の管理レジームの形成に向けて」『廃棄物学会誌』17-2 86-93(2006)

社団法人 特殊金属備蓄協会「レアメタルのリサイクル流通状況調査」2007年3月

外川健一「九州から 鹿児島から そして離島から「循環型社会」を考える」『KER 地域経済情報』（鹿児島地域経済研究所）2003年1月号、pp. 3-7(2003)。

橋本征二・森口祐一・田崎智宏・柳下正治「循環型社会像の比較分析」『廃棄物学会論文誌』17-3、pp. 204-218(2006)。

細田衛士「国際資源循環レジームの構築についての理論的検討」『環境と公害』36-4、pp. 9-16(2007)