

◆ 書 評 ◆

鷺田豊明・笹尾俊明編  
『循環型社会をつくる』岩波書店, 2015

濱 真 理 (京都大学大学院経済学研究科研究員)

本書は、廃棄物に関する研究の最新の成果と政策課題をまとめたものである。

日本の廃棄物問題は、コレラの大流行をきっかけに1900年に汚物掃除法が制定されて以降今日まで、政策的課題として公的にその対策が進められてきた。1970年に廃棄物の処理及び清掃に関する法律(廃棄物処理法)により産業廃棄物の定義と排出事業者への責任が明確化されるまで、廃棄物政策はまず第一に都市の政策課題であり続け、一般廃棄物については現在も市町村が責任を担って対策に取り組んでいる。(溝入1988)戦後の日本の高度経済成長は、公害をはじめとする環境問題という副作用を社会にもたらした。廃棄物問題もそのひとつで、廃棄物の増量とその質の変化は直接廃棄物処理を担当する市町村の処理システムに大きな負荷を課した。この間、国も、市町村への補助制度を創設し、先述の廃棄物処理法を制定して産業界に廃棄物処理の責任を負わせるなどの対策を講じてきた。やがてバブル景気による廃棄物の急増が日本の廃棄物の処理を危機に陥れ、1990年代から2000年にかけて、拡大生産者責任の原則の導入による廃棄物減量・リサイクル・システムをナショナル・レベルの仕組みとして確立するため、国は、廃棄物処理法の改正、循環型社会形成推進基本法の制定、いくつかのリサイクル法の制定により、廃棄物政策の新しいガバナンスの体制を整えた。これに合わせての地方行政や市民、事業者の取り組みより、日本は大きな廃棄物危機を乗り越えて今日に至っている。

1990年前後から2000年に至る激動期が過ぎて以降、廃棄物問題がメディアにセンセーショナルに取り上げられて多くの人々の耳目を賑わす機会はずいぶん少なくなった。この

ような状況から、一般の市民はもとより、廃棄物を直接研究対象としない環境問題の研究者の中からも、いまや廃棄物問題は日本の環境政策の課題として過去のものとなり、研究対象としても新たに見るべきものはそれほどないのではないか、と位置づけられて、次第に意識の外に忘れられるようになってきた、と感じるのは筆者だけだろうか。

このような見方に抗するように登場した本書は、過去の廃棄物問題を整理し直し、廃棄物研究の最近の成果を提示するとともに、新たな廃棄物政策の課題を明らかに示した、時宜を得た良書である。環境政策の研究者はもとより、廃棄物政策に携わる人々、さらには多くの事業者や市民の方々にも一読を薦めたい。

とりわけ第1章「廃棄物政策と法制度」は、いま記した現在の廃棄物政策を構成する枠組みである法制度をその基本的なコンセプトを明らかにしながらまとめていて、わかりやすい。新たに廃棄物政策の担当に就く行政関係者には必読の文献である。現在の廃棄物政策入門として、企業の環境担当者や環境問題に関心を抱く市民やNPO関係者にも目を通されるべきものとなっている。

「廃棄物学」というものがあるとしたら、廃棄物学の古典といえる研究書がある。そのひとつがこの第1章を執筆した細田衛士の『グッズとバズの経済学』(1999, 2012)である。廃棄物は、商品経済で取り引きされる有価物(グッズ)がその市場価値を喪失し、無価値物さらにはその処理に費用を要するバズに転化してひき起こされる問題であることを細田は指摘した。1990年代の激動期を乗り越え、リサイクルの仕組みを整えて廃棄物問題を管理下に収めたかに見える日本の廃

棄物政策も、商品の製造から廃棄、リサイクルに至るチェーンで多くの主体がかかわって全体のシステムが完結する現状において、経済的価値にかかわる同一物質のグッズとパズの変化（へんげ）・変容が問題を生み出し、またパズをグッズとして管理する政策が有効となったりする。本書第5章「リサイクル法制度の有効性と課題」でも取り上げられている、「グッズとパズ」という政策解析の理論ツールは、今でも有効である。

もうひとつ廃棄物学の古典を挙げるとすると、植田和弘の『廃棄物とリサイクルの経済学』（1992）だろう。その理由はしばらくのちに述べる。

書評対象である『循環型社会をつくる』は、最近の新たな政策的課題も取り上げている。そのひとつが、第6章「廃棄物の越境移動と国際的な管理」で明らかにされている廃棄物の国際ガバナンスの確立に関するものである。この章では主として日本の廃棄物がリサイクルのために中国などの国外に移動して、その処理過程で環境・健康被害を引き起こしている問題を取り上げている。（同様の問題は各国間で生じている。例えば米国からの越境移動として Minter 2013 参照。）

製品（グッズ）が販売されるまでのサプライチェーンにおいて生じる環境問題は、自然資本経営研究などの分野で大きなテーマとなっている（谷口 2014）。日本で消費される製品の生産やその原材料となる資源の採掘が国外の環境破壊を生じさせたり、輸入農産物に化体している産地国の水（ヴァーチャル・ウォーター）の持続可能でない使用など、自然資本の摩耗・劣化の原因を私たちの経済活動、消費生活がもたらしているという問題である。

このサプライチェーンにかかわる環境影響の静脈フロー版が、廃棄物の越境移動問題である。第5章「リサイクル制度の有効性と課題」でも指摘されているように、拡大生産者責任などの基本的コンセプトに基づき 1990 年代に設計された日本の廃棄物・リサイクル制度はもともと国内での処理・リサイクルを想定していて、その後廃棄物越境問題に対応

して微調整を行ってきて現在に至っており、廃棄物の国際ガバナンスは現在の廃棄物政策の大きな課題のひとつである。

先に触れた植田（1992）は、製品の生産、流通、消費、廃棄、処理のチェーンが分断されている事態を指摘した。メーカーは製品の廃棄後の処理を念頭に置かず製品を製造し、容器包装を利用して流通・販売し、消費者は消費したあと無造作に廃棄物として排出する。この流れの末端に位置して廃棄物を収集・処理する市町村は、廃棄物の増量と質の多様化に対応して適正な処理を行うため汲々としている、というのである。1990 年前後のこのような社会を、植田は「分断型社会」と名付け、製品から廃棄に至る各プロセスにおける関係主体の意識と行動の分断が、当時の廃棄物問題（増量と適正処理の困難な廃棄物の増加）をもたらしていると喝破した。この、ガバナンスのチェーンにある主体が分断されていることから問題が生じるという指摘は、現在の廃棄物の国際ガバナンス問題にも当てはまるのである。かつての「分断型社会」に対しては、拡大生産者責任のコンセプトを採用して、生産者が生産のプロセスを超えて廃棄後の製品の取り扱いについてまで関わることにより適切な製品—廃棄ガバナンスを確立するという解決策が採られた。現在の「分断型社会」がもたらす課題、すなわち、グッズとパズの国際サプライチェーン全体のガバナンスの確立にあたっては、どの主体がいま生じている環境・廃棄物問題をコントロールできる能力を有しているのかをまず洗い出して、法的規制や経済的インセンティブの付与などによりこれらの主体が適切な行動を取るように仕向けることを通じて、国際ガバナンスの確立を図ることが望まれる。大きな課題は、国内の廃棄物ガバナンス確立にあたっては最終的に国家という権力が存在して法制度を整備できたのに対して、国際ガバナンスの確立にあたっては世界国家が存在しないことであろう。民主主義国家では各国民が最高主権者である。主権者たる国民の下で各国家を超える権力の容認は、現実的にはもちろん理論的にも容易ではあるまい（山岡 2015）。縦

の権力関係に依存しない、横の合意形成の仕組みが政策分野では求められ、これに関する研究が重要であろう。

新たな研究分野として、本書は放射性廃棄物の問題も取り上げている。廃棄物処理法が放射性廃棄物を対象外としていることから政策担当者の関心の外にあったこともあって、これについては廃棄物サイドからの研究があまりなされてこなかった。3・11以降自然科学のみならず社会科学の分野においてもこの研究の重要性が再認識された。例えば高レベル放射性廃棄物の処分問題は、原発への評価の立場を超えて、すでに国内で放射性廃棄物が蓄積されてしまっている以上、政策としての対応、科学としての知見が求められている。廃棄物問題は、大なり小なり受益と費用負担の主体の乖離の問題がつきまとう。放射性廃棄物に関しても、世帯間も含めてこの問題が先鋭化している。ここでも合意形成がひとつの研究テーマとなる。

廃棄物の有料化の進展に伴う政策効果の評価の研究の積み重ねなどにより、廃棄物政策の評価にかかる研究も最近盛んに進められている。本書においてもこのような政策評価にかかる研究成果がいくつかの章において紹介されている。この種の研究の課題は、とりわけ一般廃棄物の場合、個々の市町村が権限をもって固有に事務・事業を進めてきて今日に

至っていることから、市町村が関係する廃棄物・リサイクル制度がそれぞれオーダー・メイドの様相を呈していて、評価の一般化が容易でない点である。大きな研究チームによるサンプルを十分増やしての調査が可能となればより確実な知見が得られるかも知れない。

これまでいくつか触れただけでも、廃棄物研究や政策はいくつもの課題に取り囲まれていることがわかるだろう。本書を紐解かれ、廃棄物政策や研究の向かうべき方向を改めて確認されて研究や政策実践に取り組まれるよう望みたい。

#### [参考文献]

- 植田和弘(1992)『廃棄物とリサイクルの経済学—大量廃棄社会は変えられるか』有斐閣
- 谷口正次(2014)『自然資本経営のすすめ』東洋経済新報社
- 細田衛士(1999;第2版2012)『グッズとバズズの経済学—循環型社会の基本原則』東洋経済新報社
- 溝入茂(1988)『ごみの百年史 処理技術の移りかわり』学芸書林
- 山岡龍一(2015)「グローバルな正義論」(原田順子・北川由紀彦編著『グローバル化と私たちの社会』放送大学教育振興会 pp.211-235)
- Minter, Adam (2013) *Junkyard Planet: Travels in the Billion-Dollar Trash Trade*, Bloomsbury Press