

< 特集 >

循環型社会と自治体ごみ行政

Garbage Management Policy for Closed-Loop Materials-Cycle Society

植田和弘

京都大学大学院経済学研究科及び地球環境学堂* 教授

Kazuhiro Ueta

Professor, Graduate School of Economics and Hall of Global Environmental Research

1 転換期の自治体ごみ行政

本稿の目的は、大量廃棄社会から循環型社会への転換期にあたって、自治体ごみ行政が直面している課題を整理し、解決の方向性を考えることにある。

大量廃棄社会におけるごみ政策とは、ごみ処理を担う自治体の立場から言えば、大量に廃棄物が排出されることを与件として排出されたごみを収集、処理、処分するプロセスを確立することで、ごみを適正に処理することであった。ごみの適正処理システムは国の財政的支援もあって技術的には整備されていたが、廃棄物が大量に排出される社会経済メカニズムには政策的介入がなされなかったため、ごみ量の増加とごみ質の悪化は進み、ごみ処理技術は高度化し経費はかかるけれども、ごみ問題は深刻化こそすれ解決の展望は見出せなかった。

厳しい言い方をすれば、自治体ごみ行政は永らく大量廃棄社会の受け皿づくりをしてきたのであって、政策といえる内容はきわめて貧弱であったといわざるを得ない。受け皿行政では、量的だけでなく質的にも処理困難化するごみへの対処が後手に回りがちである。そのため処理・処分施設をめぐる地域紛争をはじめとして処理システムの欠陥が露呈した。また、ごみ質が変化したことに加えて資源化技術が開発されたこともあって、「ごみ」の中に資源的要素が増えてきた。それにもかかわらず、「ごみ」は（焼却）処理・処分すべきものという観念に基づいて出来上がった処理システムは資源としての「ごみ」を資源として活かすことはできず、結果的に資源を浪費していたのであった。こうした二重の欠陥を持った処理システムが成り立っていた背景に補助金を核にした国から

の財政支援システムがあったことも見逃してはならない。

大量廃棄社会に対する反省から循環型社会への転換が求められるようになった。それに伴って、自治体ごみ行政はごみ適正処理システムの整備とその維持という要素は残りつつも、発生抑制、再使用、再生利用の仕組みやスタイルを社会にビルトインしていくことに政策の重点を移していかなければならなくなった。

2 循環型社会づくりの到達点と課題

日本の循環型社会づくりは、2000年に循環型社会形成推進基本法が制定され、またその前後に容器包装、家電等を対象とする個別リサイクル法、グリーン購入法等も施行され、循環型社会をめざす法体系としては整備されてきたといえるだろう。しかし法体系の整備を持って直ちに、日本の循環型社会づくりが着実に望ましい方向に進んでいるということはできない。循環型社会づくりの到達点と課題に関する全面的な検討は別の機会に譲る¹⁾として、ここでは循環型社会、特にリサイクルの評価基準にかかわる論点を提示しておきたい。

大量廃棄されたごみ—その中には資源になりうるものが多く含まれている—の大半が焼却されていたのに対して、その中から資源になりうるものを分別して再生利用することは、古紙の事例に見られるように市場がありリサイクルに採算性があるならば公的強制力すなわち法の有無とは無関係に成り立っていた。しかしそうした民間の活動が経済的には成立し得ないリサイクルについては、個別に法をつくらせてリサイクルを政策的に進めているのが現状である。法を制定していれば人為的にリサイクルを促進する政策を実施したのは、もちろん市場では評価

*〒 606-8501 京都市左京区吉田本町
TEL:075-753-3439 FAX:075-753-3512
E-mail:ueta@econ.kyoto-u.ac.jp

されないリサイクルの社会的便益を評価²⁾してのことだろうが、実際に法に基づくリサイクルを実施してみると、そのリサイクルを安易に肯定できない問題が噴出してきた。たとえば、確かにリサイクル率は向上したのだけでも、リサイクル活動に伴って多くの資源やエネルギーを投入しているために環境負荷はリサイクルする前よりも増加しているのではないかと疑われたり、費用がかかりすぎて非効率なシステムになっているのではないかとといった批判が聞かれることが少なくない。

大量廃棄社会の時代に「大量廃棄社会から循環型社会への転換」というのはめざすべき方向を正確に言い表しているが、現代のように循環型社会諸立法が制定され循環型社会への移行が大規模に取り組みされている段階においては、「循環型社会づくりを」というだけでは現在出されているリサイクルに対する疑問に答えることはできない。具体的に進んでいる循環型社会づくりの取り組みが社会にとって望ましい方向に向かっているか否かを評価する基準が必要になる。問われるべきは「どんな循環型社会か」である。この評価基準についてもっと議論される必要があると思われるが、さしあたりリサイクルの評価基準に関わって以下の諸点が議論の出発点として考えられるであろう。

第1に、リサイクルすることでより低環境負荷になることである。本来あらゆる経済活動の環境負荷が正当に評価されて市場に内部化されるべきであるが、そのためには環境税の導入のような制度的基盤の構築が不可欠である。そうした制度的基盤のないところでは、リサイクル活動の市場での評価はその環境評価とは乖離しがちである。またリサイクルすることも資本や労働を投入する(経済)活動なので、その過程で新たな環境負荷が発生し、ごみも生じることを忘れてはならない。リサイクルを進めることでごみが増加するのでは何のためにリサイクルをしているのかわからない。リサイクル活動に伴う環境負荷の増減を評価する、すなわちリサイクル活動の環境アセスメントが必要である。

第2に、リサイクルすることでより資源の有効利用になることである。リサイクルすることでごみにされていた資源は活かされるはずであるが、そのために投入される資源のほうが活かされる資源よりも多ければ、そのリサイクル活動は資源を有効利用したとは言えないであろう。これらの評価基準の実効性を高めるためには、環境負荷や資源消費の定量化やリサイクル活動に伴うその変化を計測する方法を確立することが不可欠である。LCAなどの研究開発は進んでいるけれども、手法が未確立の段階における評価システムを検討する必要もあろう。

第3に、リサイクルが効率的なことである。もし同じ

リサイクル水準を目標とするのならできるだけ安価な費用で達成できたほうが望ましい。またそもそもどの水準までリサイクルすべきかという点においても効率性は1つの重要な判断基準を提供するであろう。効率性の定量的評価のためには、リサイクル活動の費用と便益に関する基礎データの蓄積と適用事例の豊富化が欠かせない。

第4に、リサイクル費用の公正な負担という問題である。仮に社会的にはリサイクルが望ましいことが明らかになったとしても現実には実行されない主要な原因の1つは、リサイクルに要する費用の負担に関して関係者で合意が取れないことである。個別リサイクル法は関係者間の費用負担ルールを制度化したものと見ることができ。それゆえ、その費用負担ルールが公正なものでなければ、そのリサイクル制度は持続可能なものにはなりえない。この問題はリサイクルシステムの制度設計問題と深く関連している。

これらの評価基準にかかわって指摘しておかなければならないことは、循環型社会づくりへの取り組みが、大量廃棄社会の経済メカニズムを改革することにつながっているかという点である。すなわち、循環型づくりのための法や制度・政策が大量廃棄を容認したり助長したりするのではなく、循環型社会形成推進基本法にもあるように、発生抑制、再使用、再生利用の仕組みやスタイルの定着・普及を促進するものでなければならない。このことをごみ行政に即して言い換えれば、自治体ごみ行政が「大量廃棄社会の受け皿としての廃棄物処理システム」づくりから「望ましい循環型社会を関与する主体が公正に担うシステム」づくりへと転換できるかが問われているのである。

3 循環型社会づくりと自治体ごみ行政

ごみの適正処理システムを整備・運営することから循環型社会づくりへとごみ政策の重点が移行するのに伴って自治体ごみ行政は、いくつかの新しい課題に直面することになった。

第1に、循環型社会づくり、具体的には発生抑制、再使用、再生利用の取り組みがごみ処理システムの構築と異なるところは、ごみ処理施設の整備のように行政的手続きとして確実に進められるというものではなく、住民・消費者や事業者との協働なくしては成立し得ないという点である。循環型社会システムの構築はパートナーシップでなければ推進できないのである。すなわち、循環型社会づくりを担う自治体ごみ行政はパートナーシップ型ごみ政策を作り上げるという課題に直面したのである。

第2に、パートナーシップ型ごみ政策においてはリサ

イクルを進める場合のことを考えれば直ちにわかるように、どこまで市場を活用し、どの部分が市民の自発的な行動に依拠する部分なのか、そして自治体は具体的に何をするのか、が問われるということでもある。これ自体新しいことであるが、それに伴って自治体ごみ行政はこれまでごみ適正処理システムの整備とその円滑な運用に大半の人員と経費を割いていたのを、市民や事業者と協働して循環型社会のシステム構築をしていくという、いわゆるソフト的政策により多くの知恵と労力を投入していかなければならなくなったのである。

ここでごみ行政に一種の二重性が発生することになる。すなわち、循環型社会への移行が進むといっても直ちにごみがゼロになるわけではないので、最終的にごみとして処理するしかないごみを適正に処理するというこれまでのごみ行政の延長線上にある仕事は継続していかなければならない。このことはごみ処理費用という面からすると、固定費用と可変費用の割合、すなわちごみ減量に伴って低減できる費用の部分がどれだけあるかに依存するが、通常は固定費部分が大きいと思われるので、ごみが減量してもそれが直ちにごみ処理費用の削減に結びつかないという問題を抱える。そして、ごみの適正処理を行なうという仕事と、循環型社会のシステムを構築するという仕事とをあわせて行っていかなければならない。これら2つの仕事は深く関連はするけれども相対的に独自の内容を持つものである。しかも、前者は焼却処理を中心とする自治体行政内部でのハード依存型であるのに対して、後者は行政以外の主体との協働した取り組み自体が鍵を握るパートナーシップ型の地域運営が求められることに特徴がある。したがって、とりわけ循環型社会への移行が進む初期の段階においては、これまでのごみ処理システムを維持していく仕事はあまり減らないまま、循環システム構築の仕事は増加していくことにはなるのではないか。このことは行政経費の増加につながる可能性が高く、行政事務の相互調整や総合化という行政内部の行財政改革をパートナーシップ型地域運営と連動して進める必要性を示唆している。

もう1点触れておかなければならないごみ行政がおかれている状況の変化は、ごみ行政を実施する行財政上の条件が大きく変わったことである。大量廃棄社会の受け皿づくりとしてのごみ行政が可能であったのは、廃棄物の増加が経済成長の結果という側面を持ち、経済成長が生み出した税収の増加で受け皿を整備するための公的資金を確保できたからである。しかし長期停滞の続く日本経済の下で、また分権化が十分な財源保障を伴って進むか否かが危ぶまれる状況の下では、さらに税をはじめとする公的資金の使い方やその決め方について透明性やア

カウンタビリティが求められる。経費支出の優先順位や効果について明確な理念を持ってあたらなければならないであろう。

さらに自治体ごみ行政の方向性を不確かなものになっている要因は、技術と社会経済システムの選択問題である³⁾。大量廃棄社会における処理技術は焼却を中心としたもので、せいぜいその前処理としての破碎や選別が加わるぐらいのものであった。焼却処理はその歴史が長いこともあって、技術的にもかなり確立しており技術選択の幅も小さかった。ところが、循環型社会への転換が求められるようになってきたこともあって、そのための技術がさまざまに開発されてきた。それぞれの廃棄物に対応したマテリアル・リサイクルをはじめとして、小は家庭用ごみ処理機から、大はごみ燃料発電やガス化溶融炉までさまざまな技術が実用化されている。各技術はそれぞれの長所と問題点があり、かつ互いに補完的とは限らない。むしろ、技術的な原理も経済性をもつ適用すべき規模や範囲も異なり、競合的な部分が少なくない。だとすれば自治体にとっては、どういう場合にどの技術を選ぶべきなのが課題となる。技術の選択問題である。ごみ処理広域化計画や自治体間連携が推進されている場合には1自治体のみでその選択を決定できないこともある。これまでの容器包装リサイクル法などでの進め方は、分別収集に住民が参加することを前提としているのに対して、ガス化溶融炉など炉を大型化することになれば、ごみ量を確保することが課題となりやすいので、むしろ分別はしない方が望ましいことになりかねない。いずれにしろ、多様な技術オプションのいずれを選び、どういふシステムのもとで活用するかによって、その効果は大きく異なるのである。規模の経済は働くが廃棄物量の確保が課題となる大規模技術中心のシステムと、住民参加による分別収集を前提にするシステムとでは循環型社会のスタイルは大きく異なる。両者の関係やシステムを選択する基準が今後問われよう。

自治体ごみ行政は循環型社会づくりへと向けて理念とその実現のための具体的な戦略を明確にすることが求められている。

[参考文献]

- 1) さしあたり、植田和弘、喜多川進監修『循環型社会ハンドブック - 日本の現状と課題』有斐閣、2001年、参照。
- 2) 植田和弘『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣、1992年、147-155。
- 3) 酒井伸一、森千里、植田和弘、大塚直『循環型社会 科学と政策』有斐閣、2000年、179-253。