

【循環経済関連資料 翻訳3】

陳賈：循環経済とその法律モデル

人類の生存と発展は環境の制限をうける一方、環境にも影響を与える。環境汚染と破壊はすでに人類の生活と発展を脅かす重大な問題となり、国際社会の関心を集めた。20世紀80年代末より、一部の先進国は持続可能な発展との観点から出発し、伝統的な経済発展方式を転換することを提唱し、生態工業システムの樹立を呼びかけ、さらに循環経済という命題を打ち出した。90年代以後、知識経済と循環経済という経済発展方式は世界の大きな流れとなった。知識経済は経済運営の過程において智能資源を物質資源の代わりにし、経済活動の知識化を図る。循環経済は環境を配慮した資源利用を要求し、環境容量を重視し、経済活動の生態化への転換を図る。

90年代持続可能な戦略が唱えられて以来、先進諸国は循環経済の発展、循環型社会の構築を持続可能な発展戦略を実施するための重要な手法だと見なしている。新しい戦略の指導の下、環境保全の立法には新しい理念が生まれ、単純な環境汚染と公害防止を通じて生活と生態環境を保全・改善する理念から、人間を中心にした自然—経済—社会という複合的なシステムの協調的な発展を基礎にした循環経済モデルへ転換した。すなわち、持続的に資源を利用し、効率を高め、エネルギーを節約し、廃棄物を減らし、伝統的な生産・消費方式を改善し、環境汚染をコントロールし、環境の質を高め、人的発展は地球の容量を超えないようにコントロールすべきである。法治社会である今の中国では、法律の形で循環経済を肯定、規範化することは、現実的、制度の新機軸を作り出す意義を持っている。

1. 循環経済の概念及び国際的な立法の状況

1.1 循環経済の概念

循環経済 (Circular economy) は、1992年の国連環境と発展会議で持続可能な発展との概念が提起された後、少数の先進国で現れた新しい経済発展の方式である。循環経済とは、人類が生産活動の中で、廃棄物の発生を抑制し、自然資源を有効的に利用するリサイクル・システムを築き、人類の生産活動を自然循環の中

に組み入れ、生態系のバランスを守ることである。本質としては、一種の生態経済と言える。そして、生態学の法則を利用し人類社会の経済活動を指導することを要求している。伝統的な経済は「資源→製品→汚染排出」のような一方通行型経済である。このような経済方式の中で、人類は地球の物質やエネルギーを無限度に取り出し、その後大量の汚染と廃棄物を水圏、大気と土壤に排出する。資源の利用方法は粗放的で、一次的である。資源の大量投入と廃棄物の大量発生を通じて経済規模の増大を図ってきた。これと反対に、循環経済は環境との協調を提唱し、経済活動による自然環境への影響をできるだけ低減させる経済発展方式である。

環境問題を引き起こす本当の原因は環境資源の不合理な利用にある。環境汚染は実質上は資源とエネルギーを浪費することである。現在の生産活動のプロセスにおいては、結果的には、投入された資源やエネルギーは最終的に製品に変わるか、廃棄物として排出されることになる。統計によれば、国民経済の循環の中で、社会に提供した製品はわずかに原料使用量の20～30%を占め、残りの70～80%は環境に排出される廃棄物になってしまう。

しかし、循環経済は工業生態システムを基礎として発展した経済システムである。その核心は、生態学の法則を利用し、経済活動のフローを再構築し、「資源—製品—再生資源」というサイクルを構築することである。そして、「低開発、高利用、低排出」という循環利用モデルを作り出す。経済システムを自然生態システムの物質循環プロセスの中に組み入れ、最大限に資源とエネルギーの利用率を高める。経済活動の生態化、環境汚染の減少、そして経済発展の質の向上を実現させる。循環経済は経済利益と環境利益の両方を考慮した「ウィン・ウィン」経済であり、地球全体に環境便益をもたらすと同時に、人類に莫大な経済利益をももたらす。

循環経済は我々が生態的文明的な発展道路を開くためのベスト発展方式である。循環経済は工業化以来の

伝統的な経済方式が持続可能な発展へ転換するために、戦略的な理論モデルを提示した。長期にわたる環境と発展の間のきびしい対立を根本的に解消した。

1.2 国外における立法の状況

先進国では、循環経済がすでに社会経済発展の大きな流れとなり、多くの国は立法の形で循環経済を促進している。

ドイツは世界においてトップランナーである。早くも1972年に廃棄物処理法が制定された。しかし、当時は廃棄物の末端処理を強調するだけだった。1986年に「廃棄物管理法」を制定し、資源を節約する技術や循環可能な包装システムの導入を通じて、廃棄物の発生を抑制し、これを廃棄物管理の主要目標とする。1991年にドイツは初めて「資源—製品—資源」という循環経済理念に照らし、「包装条例」を制定した。この条例は、メーカーと小売業者に対し、使用後の包装の発生量をできるだけ削減し、そして回収利用すると規定している。そして条例では、各種の包装物の回収を義務化し、包装物の再生循環利用の目標を定めた。1992年、ドイツは「廃棄自動車規制条例」を發布し、自動車メーカーによる廃棄自動車の回収義務を規定した。これらの実践を踏まえて、1996年に新しい「循環経済と廃棄物法案」が生まれた。この法案は、循環経済の理念を包装からすべての生産部門まで拡大し、循環経済を普及するための法的支援システムを樹立した。「循環経済と廃棄物法案」の規定によると、年間合計2000トン以上の廃棄物を出す生産者は、廃棄物を削減・再利用・抑制する経済方案を制定しなければならない。この方案には、再利用や抑制の必要がある危険廃棄物の種類・数量・残留物、すでに行った又はこれから実施しようとする廃棄物の削減・再利用・抑制措置に関する説明、そして、再利用性が乏しい廃棄物の種類・抑制方法及びその理由に関する説明などの内容が含まれている。ドイツにおけるこれらの法律制度の設計は、環境保全立法の新たな局面を作り出した。

日本では、一連の環境保全法規を制定・修正した。例えば「循環型社会形成推進基本法」、「家電廃棄物リサイクル法」、「食品リサイクル法」、「グリーン調達法」、「廃棄物処理法」、「化学物質排出管理促進法」などがある。以上の法律は、各業界での廃棄物処理と資源再生

利用を具体的に規定した。例えば、「廃棄物処理法」第3条の2によると、「廃棄物の排出を減らすため、生産者はその事業活動に伴い、発生した廃棄物の再生利用に努力しなければならない。同時に、製品の製造・加工・販売過程において、その製品は廃棄物となる際、その適当な処理に困難にならないことを考慮しなければならない」。「循環型社会形成促進基本法」は特に重要な意義を持っている。この法律は制度上で日本の21世紀における経済と社会の発展方向を明確にした。循環型社会を構築するための基本原則を唱えた。すなわち、「社会各主体の共同参加との原則に基づき、物質の循環を促進し、環境負荷を軽減し、経済の健全な発展を図り、持続可能な社会を構築する」とのことである。ドイツのように先に具体的な領域で循環経済を導入し、後に、循環経済に関する法律システムを建てることと違い、日本の場合は、全体的な再生利用法を先にして、その後具体的な業界で普及していく方法をとった。

アメリカは早くも1976年に「資源保全回収法」、そして1990年に「1990年汚染予防法」を策定した。従来の末端処理を主とした汚染抑止政策に取って代わって、汚染予防政策の導入を唱えたものの、現在に至るも全国的に実行されている循環経済や再生利用に関する法律は1つもない。しかし、20世紀80年代の中頃に、幾つもの州では資源再生循環に関する法規が制定され、現在半数以上の州において違った形の再生循環法規が導入されている。アメリカの地方政府及び企業は「製品責任制度」に関し高い意識を持ち、世界のトップレベルとなっている。今後全国規模での循環経済の制度化が期待できる。

以上の内容をまとめれば、立法の性質から見ると、現在先進諸国における循環経済の立法モデルは2種類に分かれる。1つは汚染予防型といえる。例えばアメリカやカナダなど、クリーナープロダクションの立法を汚染予防の法律範疇の中に組み入れる。これは広義的な環境法に属する。もう1つは、循環経済型と定義できる。例えば上述のドイツと日本、ドイツは1996年に「循環経済と廃棄物管理法」、日本は「循環型社会形成推進基本法」を發布・実施した。すべての経済活動を循環経済に取り入れ、循環型経済社会を建立する。これは広義的な経済法である。前者の取組みは末

端処理より進んだものだが、環境保全の理念から脱却できず、発展と環境の矛盾や対立を根本的に解決できない。後者は社会経済の内部から発展と環境の関係を協調し、根本から汚染問題を防止・解決する方策である。

2. 立法を通じて循環経済を肯定・規範することは重要な制度改革の意義を持つ

20世紀80年代以来、総合的な汚染防止策は新しい環境保全手法として、先進諸国の環境法学会の注目を集めてきた。その特徴は、いろいろな形の汚染や環境因子を全体的に、系統的にコントロールし、伝統的な環境保全手法の欠陥（分散的、個別的なコントロールをし、各種の環境汚染や環境因子間の連動を見落とし）を克服したものである。総合的な汚染防止策は循環経済の新しい理念から由来したものであり、経済活動のフローを「資源—製品—再生資源」のように組み上げ、すべての原料やエネルギーはこの絶えず行われる循環の中で合理的に利用され、経済活動による自然資源への影響を最小限に抑えることである。循環経済は廃棄物に対する受身な「末端処理」を生産と消費の初期段階で「源的抑制」に変え、廃棄物の回収再利用と減量化とあわせて、廃棄物の排出抑制を特徴とする1つの整合的、系統的なメカニズムを構成した。循環経済が唱える3R原則とは、減量化原則、再利用原則、そして再生利用原則である。3つの原則は漸進性を持つ。まず環境に有害な資源を経済活動に投入することをコントロールし、廃棄物の量を削減する。次は、製品の再利用を強化する。最後に排出の削減や回収利用ができない場合、廃棄物の最終的な無害化処分を許可する。

循環経済の理念に基づき、資源生産と消費段階において、3つの循環モデルを設計した。①企業内部の循環。原料やエネルギーの循環利用を促進する。②企業間の循環。生態工業チェーンを構築し、違った経済組織を結合させ、資源と副製品の共同利用や交換を行う共同体を立ち上げ、1つの企業の「3廃」を他の企業の原料とエネルギーとして使わせる。③社会全体の循環。グリーン消費市場と資源回収産業の発展を促進し、社会全体における「自然資源—製品と用品—再生資源」のようなりサイクル・システムを完成する。循環モデルは環境無害化技術という土台が必要となる。これら

の技術は汚染処理技術、廃棄物利用技術とクリーナープロダクション関連技術などが含まれる。

我が国においても、循環経済と関連した活動が早い時期から行われてきた。1973年に開催された「第一次全国環境保護会議」において、国家計画委員会が策定した「環境保護と改善に関する若干の規定」によると、生産工程の改革に努め、廃ガス・廃水・廃残渣の排出を抑止し、管理を強化するなどが要求されている。そして、「予防を主とし、予防と処理を結合させる」との工業汚染防止方針を提出した。20世紀80年代の初めに、さらに「技術革新は3廃を取り除ける根本的な方法であり、技術革新を通じて3廃の発生量を最小限に抑える」ことを提唱した。1983年に国務院が發布した「技術革新と融合し工業汚染を防止することに関する決定」は、3廃処理や総合利用や技術革新の3者の有機的な統合を要求している。具体的には、資源とエネルギーを最大限に利用でき、汚染物排出の少ない技術を活用すること。無汚染・汚染の少ない・低騒音・省エネの設備を導入すること。製品構造の合理性を要求し、製品の設計を良くし、環境基準を達成し、環境負荷の少ない製品を生産することなどの内容が組まれている。長年にわたる工業生産の実践を経て、多くの貴重な経験を積み上げる。

近年我が国は一連の法律や法規を公布した。例えば、「固定廃棄物環境汚染防止法」、「大気汚染防止法」、「水汚染防止法」などがある。また、多くの政策も打ち出した。例えば「環境保護の若干問題に関する決定」と「建設プロジェクト環境保護管理条例」には、「国は省エネ、汚染物の排出量の少ないクリーナープロダクション生産技術を奨励・支援する」のような内容を明確に規定している。2002年第九回全国人民代表大会常務委員会第二十八次会议に「クリーナープロダクション促進法」が可決され、2003年1月1日より施行する予定である。この法律は各レベルの政府、関係部門、生産及びサービス業におけるクリーナープロダクションの実施を積極的に推進でき、国民経済が循環経済へ転換することを実現させる。

3. 各国における循環経済の立法モデルの我が国の環境保全立法思想への影響

現在、世界中で循環経済を理念とした総合的に汚染

を抑止する環境保全手法は大きな流れとなっている。各国は法的手段を通じて「グリーン・マネジメント」を積極的に推進し、廃棄物の減量化、資源化、無害化を実現させる。伝統的な環境保全の立法観念はすでに持続可能な発展の要求を満たすことができず、先進国における先進的な循環経済の立法手段を参考しなければならない。我が国の関連法制度を完全化させ、有限な資源の有効利用を促進し、継続的な利用を図っている。循環経済のモデルによる環境保全の立法に対する啓示を考えると、我が国の関連法制度は以下のような調整と修正が必要である。

3.1 体系を規範する

環境問題の誘因とは2つある。1つは市場の失敗であり、もう1つは政府の失敗である。市場は環境の社会的価値を正確に反映できず、外部性の問題を引き起こす。例えば、資源の用途に対し、林木のようなものは販売できるが、流域の保護は販売できない。販売できないものは市場主体に無視され、資源の過度利用を招き、流域環境は破壊されてしまう。政策から見ると、人々の認識の局限性により、政策決定は環境破壊を招く。例えば、我が国には早くも「建設プロジェクト環境影響評価制度」を制定し、経済発展と環境保全を促進したが、建設プロジェクトよりもっと影響の大きな政府の決定や計画に対し、相応の評価制度を有していない。80年代中後期に提出された「大鉱大開発、小鉱自由」という政策や「15小」を支援する企業政策により、全国規模の鉱山資源の乱開発を招き、深刻な経済代価を払ってしまった。中国農業銀行だけで50億元以上の融資を回収できなくなった。市場の欠陥を補うため、政府は直接関与しなければならない。マイクロ・コントロールや直接規制を通じて、循環経済を規範し、持続可能な発展を保障する。そのため、循環経済に関する立法の中で、マイクロ・コントロールと直接規制を主要な手段とすべきである。政府の失敗に関しては、まず、民主監督、市民参加、司法審査、主管機関の審査・許可などを通じて解決すべきである。次は、間接的なコントロール手法を利用する。すなわち、市場メカニズムを十分活用し、いろんな経済手段を利用し外部不経済を内部化させる。例えば、環境税・費制度、財政投融资制度、排出権取引制度、環境ラベ

リング制度などが挙げられる。第3は、自主的な取組みを促進する。例えば、環境教育を通じて、国民全体の環境意識を高め、グリーンな生活と消費パターンを自主的に実行する。この3つの規範は循環経済の法体系を構築する。

3.2 環境保全関連制度の見直し

(1) 「三同時」制度。この制度は末端処理を主とした時代では、先進的な制度といえる。循環経済の実施により、汚染自身がなくなり、またその発生量が少なくなり、汚染防止施設の必要性が低くなる。そのため、環境保全法の中で三同時制度に関する規定を修正する必要が出てくる。これによって、資金を節約でき、企業による循環経済モデルの導入にインセンティブを与える。

(2) 予算、統計、会計関連制度。従来予算、統計、会計制度は、環境の価値を政策決定のプロセスの中に組み込まず、社会的コストと便益は明確ではなかった。よって、政策決定の失敗を招き、今後の収入増加のうちの極めて多い部分を水泡に帰してしまう。以前のGDP成長は、その環境代価を現在の国民に加担する。例えば青海省では、70億元を投じ、青海湖の汚染処理に当たったことは明白な事例である。従って、法律の調整が必要である。DNP総量を計算する際、環境資源の枯渇、このうち、再生可能ではない資源の消耗、生態破壊の代価などをできるだけ計算しなければならない。経済政策の策定の失敗を避けるため、世界銀行は一部の発展途上国と共同で「グリーン国民口座」を開発し、経済活動と環境保全の連携を強化しようとしている。

(3) 製品品質責任制度。製品は経済活動の各過程において環境負荷を与える。そのため、製品責任を拡大すべきである。政策決定者、生産者、設計者、販売者、消費者、処理者のいずれにも相応の責任を負わせるべきである。

中国の経済発展の将来を見ると、循環経済を国民経済と社会発展の基本的な戦略目標としなければならない。全体的に計画・実施することにより、近代化を目指すプロセスの中で現れた環境と資源の危機を克服することができるだろう。立法機関や政府は相応の法律・法規及び計画・政策を制定し、循環経済に相応し

くない行為を規制すべきである。そして、必要な行政的措置以外に、経済的手段や措置をもっと活用し、民

間の自主的な取組みを呼び起こし、循環経済の順調な発展を促す。