

終章

適正な国際リサイクルのための 制度的な枠組みの構築にむけて

小島 道一



PET フレークから製造された綿（中国・広東省，2007年1月）。
（小島道一撮影）

はじめに

本書では、国際リサイクルをめぐる「国際的な規制」「各国の規制とその執行」「経済情勢・環境問題」の3つの要素の関わりについて、さまざまな角度から分析してきた。本章では、各章の議論を踏まえながら、国際リサイクルをめぐる規制枠組みの課題についてまとめ、今後の政策のあり方について論じる。第1節では、各国の規制が、どのような背景のもとで変化してきたかについて、本書第Ⅱ部の議論を軸に整理する。第2節では、国際的な規制の抱えている課題について、本書第Ⅲ部の議論を中心にまとめる。第3節では、日本政府が検討すべきと考えられる課題について指摘する。

第1節 各国の再生資源・有害廃棄物に対する貿易規制の変化とその背景

本書第1章で指摘したように、再生資源、有害廃棄物の越境移動については、資源としての要素（資源性）と汚染を引き起こす可能性（汚染性）の2つの側面を踏まえて、規制のあり方が決まってきた。1970年代までは、再生資源も有害廃棄物も、自由に国際取引されていた。輸入された再生資源のリサイクルの過程での汚染に対応するため、台湾では1980年に、廃五金の輸入を適切な処理施設のある業者に限るという措置がとられる（第6章）など、1980年代には、再生資源・有害廃棄物の汚染性の問題への認識が高まってきた。また、1980年代には先進国から途上国に輸出された有害廃棄物が不適正に投棄され、環境汚染、健康被害を引き起こしたことから、有害廃棄物を定義し、有害廃棄物の輸出前に輸入国の同意を得ることを貿易の条件としたバーゼル条約が1989年にまとめられ、汚染性への対応が国際的に始まった。

バーゼル条約を受け、各国では国内実施法を整備し、有害廃棄物の輸出入

の管理を1990年代に進めてきた。有害廃棄物の輸出入規制が厳しくなる一方、有害廃棄物から外れている鉄スクラップや古紙、廃プラスチックなどは貿易が拡大してきた。とくに、高成長の続く中国は、再生資源の輸入を急拡大させてきている（第3章）。また、WTO加盟などを契機として、ベトナムも鉄スクラップなどの輸入を急増させている（第4章）。これらの国は、輸入再生資源に汚染を引き起こしやすいものやリサイクルしにくいものが混入するなどの問題に対応するため、独自にさまざまな輸入規制を行うようになってきた。中国は、再生資源を比較的自由に輸入できるもの、船積み前検査、輸出企業登録などを必要とするもの、輸入を禁止するものに分けて規制を適用している。輸入再生資源のために国内発生の再生資源が利用されずに、埋立に回るという事態も起きている。韓国では、石炭灰の輸入の増加に伴い、それまでセメント工場で利用されてきた国内発生の石炭灰の埋立量が増えるという問題も表面化している（第5章）。

中国や台湾では、国内でのリサイクル産業の成長に伴い、品目ごとではあるが、汚染性に軸足をおいたこれまでの貿易規制を、資源性を重視して、緩和している（第3章、第6章）。

これらの国への日本からの再生資源の輸出も拡大してきている一方、貴金属スクラップのように、輸入量が輸出量を上回り、他のアジア諸国と比べて国際競争力を有しているものもある（第2章）。しかし、汚染性の問題に対処するための事前通告・同意制度が、手続きに時間がかかるため、資源性の高いものの貿易の障害となり、不適正なりサイクルを助長する可能性が指摘されている（第7章）。さまざまな資源の価格が上昇するなか、廃棄物・再生資源の資源性を重視し、環境汚染の発生を抑えながら、資源の有効利用を図る方向に貿易規制のあり方を変化させる必要が出てきているといえる。

第2節 国際的な規制枠組みのあり方

「汚染性」に配慮しつつも資源の有効利用を図る方向でアジア各国の再生資源・有害廃棄物の利用規制が変化してきているなか、国際的な規制枠組みをめぐる議論、とくにバーゼル条約のあり方をめぐる議論では、資源の有効利用を図るという視点からの議論が十分でないように思われる。バーゼル条約の締約国会議では、毎回、1995年のバーゼル条約 BAN 改正決議の発効要件の問題が議論されてきている。発効要件が引き続き問題となってきた背景には、バーゼル条約の改正に関する条項が不明確であることにある（第8章）。さらに、生産拠点がアジア地域に移り、リサイクルの国際化が進むなかで、付属書Ⅶ国（OECD、EU およびリヒテンシュタイン）から非付属書Ⅶ国へのリサイクル目的での有害廃棄物の越境移動を禁止するという BAN 改正の内容が、資源の有効利用の観点から現実には合わなくなってきているとする国が少なからずあることも、発効要件に関する国際的な合意ができない背景となっている。

船舶については、バーゼル条約とは別に、シップリサイクル条約が2009年5月にまとめられ、各国では批准に向けて作業が始まってきているところである。バーゼル条約の対象としている有害廃棄物とは異なるかたちで、中古船舶や解体用船舶が国際取引されており、別途、新しい条約をつくる必要があったといえよう。船舶解体に比較優位があるのは、中古鉄板の需要が大きい途上国となっており、今後も途上国で船舶解体が行われていくと考えられる。環境汚染を防止した形で船舶解体を行うための投資・技術が必要となっており、先進国からの協力も必要であろう（第9章）。

中古家電や中古自動車の取引については国際的な規制枠組みはない。輸入国で、中古名目での有害廃棄物の輸入、中古品の使用段階での環境負荷、リサイクルでの環境汚染の問題等が発生しており、これらの問題に対して、各国がさまざまな貿易規制で対応している。また、再使用後のリサイクルの過

程での環境汚染については、今後、リサイクル制度の構築という形で対処されようとしている。しかし、ブラウン管ガラスなどリサイクルしにくくなる素材の処理や今後の制度構築に関し、中古品の輸出国の消費者も何らかの費用負担を行うような国際的なしくみを考えるべき時期にきていると考えられる（第10章）。

以上の議論から、国際リサイクルに伴い汚染等の問題を抑えつつ、資源の有効利用を図っていくためには、以下の3点について配慮して制度を検討する必要がある。まず第1に、さまざまな貿易規制やリサイクル制度の組み合わせで解決を図っていくべきだということである。BAN改正決議も一例であるが、ともすると自由貿易か貿易禁止かという2つの選択枝の議論となりがちである。しかし、実際には、事前通告・同意制度、船積み前検査、輸出・輸入企業の登録、再生資源の品質に関する基準策定、国際マニフェスト・システムなどさまざまな政策を組み合わせることで、汚染を引き起こさず、国際的に資源の有効利用を図る方向で、努力を進めることができる。

第2に、非有害再生資源、有害廃棄物、リサイクル後の原料とみなせるもの、中古品、解体される船舶など、品目ごとに貿易規制等の適用を検討する必要があるということである。船舶は、みずから国境を越えて移動するなど通常の財とは異なり、バーゼル条約の枠組みとは別個に扱わざるをえない（第9章）し、中古品についても、国際的なリユースを行いつつ、最終的な廃棄が行われる国での不適切な処理につながらないようなしくみを検討する時期にきていると思われる（第10章）

第3に、情報の共有を国際的に図ることの重要性を指摘しておきたい。国際的な制度設計を進め、また、バーゼル条約等を各国国内で実施していく出発点は、生じている問題に関する認識の共有であると思われる。また、各国が独自に実施している輸入規制についての情報が共有されなければ、シップバックされるケースも増えると考えられる。有害廃棄物とみなすかどうかで、二国間の対立が激しくなる⁽¹⁾こともあり、無用な摩擦を避けるためにも、情報の共有を進める必要がある。

第3節 日本が今後検討すべき課題

国際資源循環について、日本では、2つの審議会で集中的に議論される機会があった。1つめは、2004年に産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会のなかに設置された国際資源循環ワーキンググループである。アジアを中心に国際資源循環の現状をまとめるとともに、持続可能なアジア循環型経済社会圏構築のための課題と、それに対応した施策の検討を行った。アジア各国政府との政策対話の実施や国内での情報の共有化を図り、アジア各国における循環型経済社会構築に向け技術協力や人材育成を進めていくこと、アジア域内における資源循環ネットワークの構築に向け、適正処理を担保するためのトレーサビリティの確保を図ること、静脈物流の経済性・効率性を高めていくことなどの政策提言がまとめられた（経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課編 [2005]）。

2つめは、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会につくられた国際循環型社会形成と環境保全に関する専門委員会である。2005年11月から議論が行われ、「国際的な循環型社会の形成に向けた我が国の今後の取組みについて——東アジア循環型社会ビジョンの共有へ——」と題する報告書が2006年2月にまとめられた。アジアに発信する日本の廃棄物・リサイクル対策の経験がまとめられるとともに、東アジア諸国それぞれにおいて廃棄物の国内処理能力の向上を図るとともに、個別には対応しきれない課題に地域内で一体となった取組を進めていくという基本的な方針が打ちだされた。国際リサイクルについては、循環資源の国際的な移動に伴う不法行為を防止すること、環境保全上望ましいかたちでの循環資源の国際移動を円滑化していく方針が示されている。

本書の内容で、2つの審議会のなかではあまり意識されていなかったことがいくつかある。まず、アジア諸国の輸出入規制や国内リサイクル制度の設計に関して、日本も参考にできるような内容がいくつかあるということであ

る。たとえば、台湾から輸出された有害廃棄物に関し、ウェブ上のマニフェスト・システムで輸入者から有害廃棄物の受取や処理に関して情報を入力してもらおうくみは、トレーサビリティの確保の仕方として参考になろう。韓国の家電製品等のリサイクルでは、在庫量に比した義務回収量を高めることで、低品質の中古家電の輸出を抑制する効果がある。

次に、アジア諸国の再生資源・有害廃棄物に関する輸出入規制がダイナミックに変化してきているということである。とくに、輸入規制の緩和については、環境対策面を含めて、各国国内でリサイクル産業が成長してきているということが背景としてあると考えられる。今後さらに、リサイクル産業での処理技術や環境対策の向上が進むことで、国際リサイクルの負の面が抑えられるとともに、国際リサイクルへの機運がアジアでもさらに高まると思われる。

逆に、資源価格の高騰もあり、資源をめぐる争奪戦が激化し、資源価値の高いものについては、輸出を抑制すべきとの考え方も強くなる可能性がある。日本国内でもすでに、レアメタルなどを含有する製品が中古品やスクラップとして海外に流出することが懸念されるようになってきている。マレーシアは、明文化していないものの、廃電子基板や廃鉛バッテリーの輸出を抑制している。

一方、アメリカは、中国のマンガン、マグネシウムなどの鉱物資源の輸出関税や輸出規制に対して、WTOに提訴を行っている。輸出抑制に対しては、自由貿易のルールに沿った方向で問題既決を図るという方向もある。アジア各国で導入されている輸入規制のなかには、日本の輸出業者が不公平に扱われている可能性も指摘されている（第3章）。何らかの対応が必要と考えられる。

日本も資源戦略の一部として、再生資源や有害廃棄物の輸出抑制を図るのか、あるいは、相手国のルールがWTOルールに沿ったかたちになっているかを検討し、資源の有効利用を国際的に進めるのかについて、検討を行う時期にきているといえるだろう。

[注] _____

- (1) 2004年に発生したシンガポールからインドネシアに輸出されたコンポストが、インドネシア側で有害廃棄物とみなされた事件がある。シンガポール政府は、コンポストとみなし、有害廃棄物でないと主張した。2005年3月には、在ジャカルタ・シンガポール大使館の門に抗議の落書きがされるといった事件も起きた。詳しくは小島ほか [2007] 参照。

〔参考文献〕

- 経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課編 [2005] 『アジアリサイクル最前線』
経済産業調査会。
- 小島道一・村上理映・吉田綾・佐々木創・鄭城尤 [2007] 「有害廃棄物等の越境移動——摘発事例の検討——」 『アジア地域におけるリサイクルの実態と国際資源循環の管理・3R政策 (K1827)』 [平成18年度廃棄物処理等科学研究報告書]。
- 中央環境審議会国際循環型社会形成と環境保全に関する専門委員会 [2006] 「国際的な循環型社会の形成に向けた我が国の今後の取組について——東アジア循環型社会ビジョンの共有へ——」 <http://www.env.go.jp/recycle/circul/h180215rep/index.html>