



韓国の廃棄物管理・循環型社会政策 (日韓の政策比較)

上智大学大学院地球環境学研究科
教授

Masaharu Yagishita
柳下正治

隣国韓国のごみ処理が日本とは全く違う姿で進んでいることは、余り知られていないのではないかと。身近なところで描写してみよう。スーパーマーケットに行ってみると、家庭で使う生ごみ分別のための様々なデザイン・工夫を凝らした製品（容器）が所狭しと並んでいる。ソウル、釜山等の大都市でも、生ごみ分別収集の専用車が1週間に4回も住宅地を廻る。また、コーヒーショップで容器入りコーヒーを頂戴してその容器をボックスに戻すとコインが戻ってくる。デポジットシステムだ。レジ袋は全て有料。また、最近は少し規制緩和されたときくが、ホテルでは使い捨ての洗面セット等は無料サービスしない。また、一般家庭のごみ処理が有料であることは常識だ。そんなこんなで、先ず次の図をご覧ください。

図は、日韓両国で循環型社会づくりに向けて先駆的な取組を進めている名古屋市と釜山市の廃棄物排出量と処理の内訳を、2005年度実績で示してみた。廃棄物処理状況が全く異なっていることが分かる。リサイクルに関しては、日本ではリサイクルの最先端を行く名古屋市よりも釜山市のリサイクル率が高い。生ごみリサイクルが大幅に進展していることが大きな理

由だろう。これは一例に過ぎず、一般廃棄物の処理状況にこのような両国間の違いがなぜ生じたか。この理解のためには、両国のごみ政策の歴史的な変遷を知っておく必要がある。

- 先進工業国における環境政策は、ほぼ共通する発展過程を辿ってきたことがドイツのベルリン自由大学の環境政策学派のイェニケ・バイトナー¹等の国際比較研究によって明らかにされた。すなわち、概ね、次のような発展段階を経て進んできた」と説明している。
- 第一段階：環境問題の発生（経済発展の中で環境問題を殆ど無視）
- 第二段階：基礎的な対応を開始（環境省等の設置、法制度の整備等）
- 第三段階：エンドオブパイプ型の技術的対応の徹底
- 第四段階：根本的な措置による経済社会のエコロジカルな展開に政策転換

一方、後発諸国は、必ずしも先進諸国と同じ道筋を辿るとは限らない。先進諸国の経験や技術開発の成果の短期間での取得・吸収等、後発性の利益を通じて、発展の期間を短縮し、場合によっては追い越し、又は先進国の経験等からの学習効果から独自に異なった道を開拓できる。この典型が、韓国の廃棄物管理政策、循環型社会政策にみることができ

のではないかと。韓国の廃棄物管理政策は、1990年頃までは、ほぼ日本の政策発展の経路を10年以上遅れで辿り、内容的にも模倣的に展開されてきたように見える。韓国の廃棄物管理の基本法制度の「廃棄物管理法」の制定は1986年である。この法律は日本の廃棄物処理法（1970年制定）に匹敵する。1990年頃までの韓国のごみ処理は、素掘り埋立処分が主流であったと思われる。焼却は殆ど普及しておらず、既に圧倒的な焼却率を誇っていた日本とは全く異なるステージにあった。

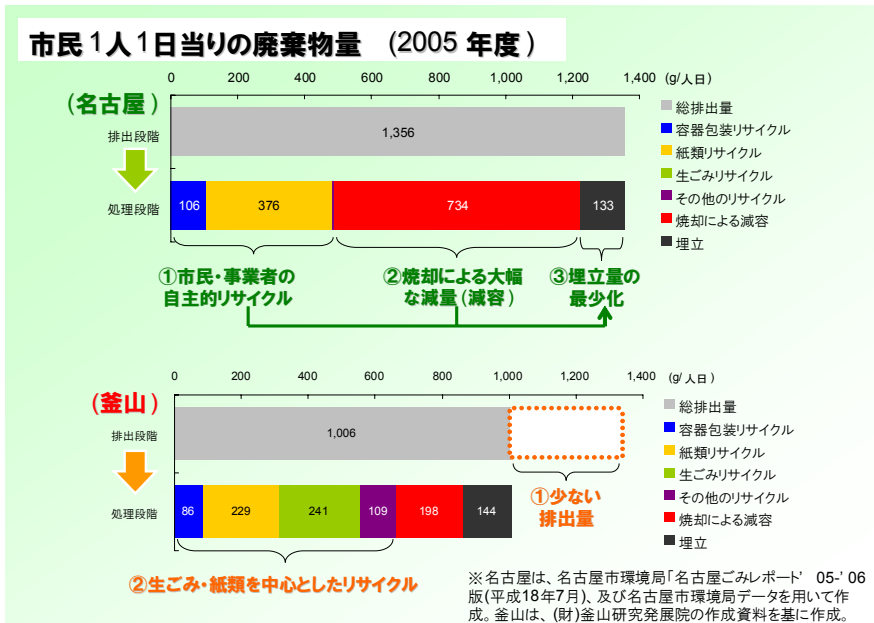


図 名古屋市と釜山市の廃棄物排出量と処理の内訳の比較

出典：柳下正治ほか(2006-2008)『中国における廃棄物資源管理能力向上に関する政策研究-地域循環型システム実現のための地方における廃棄物資源管理の実効性と地域社会浸透-』「平成18～20年度廃棄物処理等科学研究報告書」

しかし、1990年以降、経済の急速な発展や政治の民主化の進展と相俟って、韓国の廃棄物管理政策は国際的な環境政策のパラダイムシフトへの対応と環境破壊に対する国民の激しい突き上げの中、驚異的な飛躍を遂げた。その結果、今や、韓国は日本のよきライバルとして肩を並べるところに急速に成長するだけでなく、循環型社会の実現に向けて、韓国独自の政策道筋を辿り、政策手段を導入するに至っている。

韓国の廃棄物管理・循環型社会政策の1990年以降の軌跡を概略みよう。

1991年、「廃棄物管理法」が大改正され、排出者責任（PPP）の徹底等、廃棄物の適正処理を強化すると共に、法目的に「廃棄物の再活用（リサイクル）」を追加し、資源化の推進の方向を打ち出した。1992年、「資源の節約と再活用の促進に関する法律」が制定され、廃棄物の発生抑制・減量・再利用・再活用・エネルギー回収を包括する「廃棄物の最小化」概念を導入した。

次いで、1993年には「使い捨て製品の規制政策」が導入され、使用後直ちに廃棄される運命にある製品を無料サービスするような行為が禁止された。1995年には、世界初の試みであるが、全国一律の家庭系一般廃棄物の処理手数料の従量制有料化政策が導入された。

1995年には「廃棄物管理法」が再改正され、自治体による「廃棄物処理基本計画」の策定が義務付けられ、自治体による自律的な廃棄物管理が明確にされた。更に、同年には、NIMBY対策として、一定規模以上の廃棄物処理施設の設置に伴う周辺住民に対する支援を目的とした「廃棄物処理施設設置促進及び周辺住民の支援等に関する法律」が制定された。

また、リサイクルにとどまらずに、製品の供給・流通、廃棄・処理の全体を視野に広げた、新政策が次々と打ち出された。例えば、「レジ袋の有料化制度」が導入（1997年）された。これは、政府のトップダウンによる政策形成でなく、環境NGO等が政策の導入を促したことに呼応したものであるという点でも注目する。さらに、「資源の節約と再活用の促進に関する法律」が改正（2002年）され、拡大生産者責任が本格的に法律に導入され、「生産者責任制度」が施行された。また、生ごみの直接埋立禁止が法律上規定（2005年）され、生ごみの資源化政策（堆肥化並びに肥料化政策）が進み、この分野にも従量制有料化政策が全国一律に導入予定である。

以上、法政策面を中心に見てきたが、随分と短期間の内に次々と政策展開がなされ、廃棄物管理の徹底、循環型社会の形成に向けて動きを加速させている実態がお分かりになったと思う。

日本は、激甚な公害問題に直面し、時間を掛けてエ

ンドオブパイプ型の政策体系を構築し多くの経験・技術体系を開拓した。そして1990年前後の国際的な環境政策のパラダイム転換に呼応して、廃棄物減量化政策への転換、リサイクルの推進、更に循環型社会政策への進展を目指し、徐々に段階的に軌道を修正させているといつてよいだろう。これに対して、韓国の動きは、やや乱暴と思えるほど、余りにも速い。エンドオブパイプ型の政策を構築し定着を図る途上段階の1990年頃、国内外の大きな状況変化に直面し、日本で辿ってきた政策発展の段階を大幅にショートカットし、直ちに減量化政策・リサイクル政策に政策転換を断行し、更に一気に3R政策への発展的展開に向かったことを明瞭にみてとれよう。

例えば、ごみ減量化を目指したごみ有料化政策を取り上げてみたい。日本においては、1991年に国からごみ有料化の方向が示唆されたが、ここでは詳しくは述べないが非常に慎重に検討が進められ、政府レベルでの審議会等での長期間の審議や自治体レベルでの試行錯誤を経て、ようやく国の方針が打ち出されたのが2007年である。しかも、自治体のごみ有料化を行う際のガイドラインという位置づけである。この間15年余。韓国については、短期間の検討と決断により、有料化政策が全国を対象に一気に1995年に導入されたことは上述の通りである。

日本においては、「慣行・惰性」ともいえる制度と利害関係が社会に根深く定着しているため、新たな政策へのシフトには長期間を要した。これに対し、韓国はそのようなものが社会に定着する前に、政策転換の必要性に迫られ、これを率直に受け入れ、「後発性の利益」によって強い社会的しがらみがない状態で多様な3R政策を大胆に展開することが可能であったと分析できよう。ただし一方では、トップダウンによる政策決断の傾向の強い韓国では、政権交代の度に規制緩和等の政策の試行錯誤を繰り返すなど、政策方向が変わる傾向があること、政策をまず実施してから具体的な検討課題に直面したら、政策修正を行うという発想が見られること、制度・技術の成熟化にはなお時間を要するという側面がある点は指摘しておく。

現在、日韓両国の循環型社会を構築するための政策展開の姿はそれぞれ特徴があり、長所も短所も有しており、日韓両国が双方に政策を刺激しあう互恵関係になっていることを皆さんと共に確認したい。また、今後、中国を筆頭に廃棄物管理の徹底、循環型社会の構築に向けての東アジア諸国等との協力関係の構築は、優先度の高い課題であるが、政策発展のパターンは制度も技術も一層我が国とは異なったものになることに留意しなければならない。その際に念頭に置いておきたいことの一つは、韓国との共同での国際協力体制の構築である。

¹ 例えば、Martin Janicke, “Umweltpolitik”1978, “Umweltpolitik Lern und Arbeitbuch”1999