

|      |                              |
|------|------------------------------|
| タイトル | 循環型社会経済形成の法制度に関する日中比較        |
| 著者   | 西川, 博史                       |
| 引用   | 北海学園大学法学研究, 44(3・4): 415-440 |
| 発行日  | 2009-03-31                   |

# 循環型社会経済形成の法制度に関する日中比較

西 川 博 史

## I はじめに

環境破壊の最大の原因は、人間の行為（企業活動を含む）にあるという認識を前提にして、はじめて「環境法」が成立した。法的規制を通して、人間の行為を規制し、環境負荷の少ない行為を選択させようというのである。しかし、こうした認識が社会的に広く認知され、それに基づいた規制が社会的承認を得るまでには、多くの経験と時間を必要とした。この過程が各国における「環境法」整備の経過である。

環境問題に対する法体系の整備過程は、社会体制の相違や歴史的事情から、各国それぞれ異なった経過を歩んでいるが、基本的な動向についていえば、時間的な遅速があるとしても、類似的な道程を経ているといつてよいであろう。

日本の場合、問題処理的な個別事象に対する規制単行法の制定といった段階を経て、一九九三年一月に「環境基本法」が制定され、個別的環境規制法がこの「環境基本法」の下に位置づけられ、環境法体系が整えられていった。<sup>1)</sup>

中国の場合、どちらかというところ個別的環境規制法に先立ち基本法的性格を有する総合的基礎法が制定されるという特徴がみられた。<sup>2)</sup> 中国の環境保護事業は、七二年六月にストックホルムで開催された国連の「人類環境会議」に代表団が参加し、世界環境の状況や環境保護の社会経済発展に対する重要な意義を自覚したことを契機に大きく進展した。翌七三年、第一回「全国環境保護会議」が開かれ、中国最初の総合的環境保護法規ともいべき環境保護と改善に関する「三十二字方針（全面規画、合理配置、综合利用、化害為利、依存大衆、大家動手、保護環境、造福人民）」（國務院「環境保護と改善に関する若干の規定（試行草案）」）が確定された。試行段階の臨時的性格に留まったが、これに基づき「工業」「三廢」（空気が・水・塵芥）と「三同時」（汚染防除施設の同時設計・同時施行・同時生産）の規制が実施された。<sup>3)</sup> 七八年の「新憲法」において「環境と自然資源を保護し、汚染およびその他公害を予防・措置する」が国家責務が明記され、翌七九年に「環境保護法（試行）」が公布された。八三年二月の第二回「全国環境保護会議」では、環境保護に対する理念や立法の方向を規定する政策思想体系が打ち出され、環境保護が国家の基本戦略の一つに位置づけられた。<sup>4)</sup> こうしたなか、「環境保護法（試行）」に基づき、いくつもの環境および資源保護の単行法、また個別的な管理規定や規則等が制定され、八九年一月に「試行」段階での実践経験を総括し、環境基本法としての性格を強化した「環境保護法」が公布・施行された。九〇年一月、國務院は「環境保護事業をさらに強化することに関する決定」を通知し、環境汚染と生態破壊を予防・措置するため、「環境保護法」の基本的規定と経済発展の持続的安定との協調を図るよう指示した。この「環境保護法」と「綱領的文件」に基づいて一連の環境規制法とそれに相関する資源保護法や行政規定等が制定・公布され、九四年頃までに環境法体系がほぼ整備された。

本稿では、環境基本法の成立から、さらに循環型社会経済の形成を指向する循環型基本法の制定へと発展した環境法体系の現状について、日本と中国のそれぞれのありようを比較検討し、この循環型社会経済の形成に関する「基本法」が有する現代的意義を考察してみる。

## II 環境問題の発生と環境基本法および循環型基本法の制定

各国において、環境基本法が制定されるまでの環境法体系は、公害対策規制法と自然環境保全法を柱とする二元的体系をなしていた。これは人間の社会的活動が自然環境・生態環境に対して破壊的行為をもたらしているという認識に立脚した環境対策であった。この段階では、公害 (public nuisance) も特定汚染源に限定され、加害者と被害者が明確に識別され、原因も特定できたから、対症的な問題処理型の法規制で対応することが可能であった。自然環境の保全についても、経済成長による生活レベルの向上や公共事業によるインフラ整備にともなう都市化など快適環境 (アメニティー) の創造がより重視され、自然環境にも公害対策的な保護規制を行う程度でよいという認識が一般的であった。

しかしながら、七〇年代以降、公害問題は潜在的長期的で不可逆的な被害を大規模かつ広範囲にわたってもたらすことが明らかになっていった。他方、インフラ整備の公共事業による自然環境の変化 (海浜埋め立て、山林開発、高速道路建設、ごみ焼却など)、都市化にともなう住環境の悪化 (日照被害、低周波被害、騒音、ネオン光害、通風被害など)、経済成長に付随する乱開発 (ゴルフ場、スキー場等の総合保養地域の開発など) 等が急速に進行し、それらが自然破壊の原因として生活環境を悪化させ、生活の豊かさを求める行動それ自体が逆にアメニティーへの脅威になることがはつきりしてきた。これらは、公害対策規制と環境保全規制の両分野に跨る、しかも原因の多様化・複合化に

よつてもたらされる新たな「環境問題」であるという認識が形成されはじめた。とりわけ、そうした環境問題は、主な汚染源が特定企業（産業）に由来する環境負荷の増大からではなく、人々が生活の快適さを求めた結果に起因する「生活公害」といわれる環境汚染の拡大に由来するのみならず、さらに対症療法的な方策による問題処理自体が環境汚染源（ダイオキシンの発生、都市河川の下水路化、環境ホルモンの増加など）になるといふ厄介な問題までも生み出しているという深刻な事態を招いていた。こうしたなかで、自然破壊もいっそう進行し（オゾン層の破壊、地球温暖化、海洋汚染、野生動植物種の減少など）、さらに人間が発生・増大させた化学物質（ハイテク汚染など）や原子力発電などの巨大システムが生態系に有害な影響を与える環境リスクの増大も懸念された。

加えて、環境問題は地球規模で拡大し（酸性雨、砂漠化、森林減少、降砂被害など）、一国レベルでは対応できないような広がりにもまで進行し、それが深刻な被害を引き起こしているということも認識されるようになった。また、先進諸国の公害規制・環境保全規制が厳しくなると、公害排出企業はより規制の緩やかな途上国へと工場を移転し、多国籍企業として「公害輸出」を担うだけではなく、安価な製品の輸出拡大を通して途上国の自然環境を破壊するというケースも散見された。他方、途上国援助として行われた政府開発援助（ODA）に基づく大規模公共工事による環境破壊の事例も指摘されはじめた。

このように、環境破壊の原因が多岐・多様化し、しかも複合的な様相をいっそう強め、規制対象を特定できないという事態が進行しているなかでは、従来のような二元的な環境法体制における問題処理型の対策をもつて環境問題に対応できなくなっていた。さらに、環境問題が地球環境問題へと発展していたことから、国際的な視点から、各国が協力して長期的に環境問題に対処する必要性が痛感された。こうしたなか、先に指摘した七二年のストックホルムでの「国連人類環境会議」が国際社会における環境問題への取り組みを加速させた。この会議では、「開発と環境の両立

と調和」という基本理念を確約するまでには至らなかったとはいえ、「人類環境宣言」の「二原則」を採択し、とくに将来世代のために、当代の人々は、自然環境および自然資源を「注意深い計画と管理により十分に保護し改善する」<sup>7</sup> 厳粛な責任を負うことを宣言し、「持続可能な発展」の必要性を訴えた。八七年には、WCE D（環境と開発に関する世界委員会）の報告書『われら共通の未来（Our Common Future）』は、環境と開発の問題について国際社会が達成すべき目標に「将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことのないように、今日の世代のニーズを満たす」「世代間の衡平」を掲げ、「持続可能な発展（sustainable development）」の概念をより明確にして、具体的な措置を各国に呼びかけた。こうした「持続可能な発展」概念にとりわけ強い関心を示した中国の学術界では、中国社会科学院が優秀なスタッフを結集し、この「概念」を理論・地球規模での事態・生態環境・公共資源管理の諸方面から検討し、『可持續发展的理念 制度与政策』を著し、「持続可能な発展」を実現するための政策提言も行った。また、環境問題に対する規制では、これまでの下流処理に替わって上流（源）予防と全過程管理を国家環境政策の主流に定置すべきであるとし、環境への負荷が少ない社会システムの構築を推進する必要性も強調した。<sup>10</sup>

こうしたなかで、環境先進諸国では、「持続可能な発展」の内容規定を法制度に具体的に導入する方策が準備され、対症的な問題処理に替えて予防原則的な処理を主とした「廃棄物」に関する処理や回収に関する法律が制定されていった。これはある種の環境法体系における転換を象徴する動きでもあり、従来の二元的な規制法の枠組みを乗り越える新たな理念のもとに、中央および地方政府・事業者・国民の責務を明らかにした「環境基本法」を成立させた。総括的にいえば、生活環境と生態環境の保全と改善を通して、人々の健康で豊かな生活を保障するとともに、人類の生存と将来の発展に影響を与える環境汚染や公害などといった環境保全上の支障を未然に防止・除去することにより、環境への負荷を低減させ、「持続可能な発展」の社会構築を指向することが理念として掲げられた。そのために、政府・

事業者・個人はそれぞれの役割分担のもとに、自主的かつ積極的に環境保全の行動に取り組むことが要求された。<sup>11</sup>「環境基本法」のこうした理念を達成するため、政府は、環境基本計画を策定し、環境基準を定め、この基準に合わせて個別的単行法を制定・改廃し、行政法規等を整備し、具体的な施策を実行することになった。<sup>13</sup>

各国がそれぞれの「環境基本法」の理念に則して環境負荷低減の方策を個別的な対象に向けて準備しているなか、国際的な動向としては、九一年、IUCN（国際自然保護連合）がUNEP（国連環境計画）とWWF（世界自然保護基金）と協力して、『世界保全戦略（World Conservation Strategy）』の改訂版、『地球を大切に（Caring for the Earth）』を作成・公表した。ここでは、「世代間の衡平」を前提とした「持続可能な発展」に関連して、「人々の生活の質的改善は、その生活支持基盤となっている各生態系の収容能力の限度内で生活しつつ達成する」という定義が加えられ、「持続可能な発展」の社会を実現するには、環境政策推進の基本理念に環境（生態）への影響を含めて考慮しなければならぬことが強調された。こうしたことを契機に自然生態系および生活環境の保全に関する概念や定義をめぐる論議が盛んになり、「持続可能な発展」と「環境能力の限界」の相関性が強く認識されるようになっていった。しかしながら、両者の相関性を法体系のうちに取り入れ、廃棄物を汚物や不要物として処理するのではなく、環境能力に対応させて発生を抑制し、リサイクルを通して再利用するといった観点を重視するまでには至らなかった。<sup>13</sup>九二年、リオ・デ・ジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」（「地球サミット」）は、各国に対し旧来の経済成長偏重主義に反省を迫り、生態環境の保護、自然資源の有効利用と節約、生態系物質循環の利用、自然と環境の容量配慮等呼びかけた。<sup>14</sup>この会議では、自然の受容力の限界を考慮しつつ、「世代間の衡平」を維持する「持続可能な発展」の社会を実現するには、これまでのような大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会的パラダイムを転換する必要があるという「人類発展の基本的方向」がはじめて確認された。イギリスの経済学者ピアース（David Pearce）ら

は、自然の再生能力の範囲内で自然を利用すること (the sustainable use)、自然の浄化能力や再生能力の範囲内で汚染物質や廃棄物を排出すべきことを強調し、伝統的な経済的合理基準に替わる自然条件から決定される持続性基準を採用すべきであると提言した。<sup>15</sup>

こうした世界的な環境保護をめぐる動きのなかで、ドイツ、日本をはじめ環境法先進国では、廃棄物ゼロエミッションをめざす国民的な共通認識が形成され、「循環型」の社会経済形成へ向けた取り組みが始まり、そうしたことがこれまでの大量生産・大量消費・大量廃棄に象徴される社会経済システムを転換させようという大きな潮流を形成していた。<sup>17</sup> このように、各国における社会的意識の高まりのなかで、各国それぞれは「循環型社会」づくりのための法整備を進展させつつ、一連の法体系のもとで循環型社会経済の形成を目指す歩みを加速していった。<sup>18</sup>

循環型の社会構造への転換を法規制の対象として立法のなかに導入しようと最初に動き出した国はドイツであった。九四年にドイツが公布した「循環経済の促進及び廃棄物の環境に適合した処分の確保に関する法律」(「循環経済及び廃棄物法」)は循環型の社会形成を指向した「総合性の法律規範」であった。<sup>19</sup> 日本では、ドイツ的規範に学び、二〇〇〇年六月に循環型の社会形成を企図した「循環型社会形成推進基準法」(一部の条項について、二〇〇一年一月施行)を公布施行し、循環型社会形成へ向けて転換することになった。アメリカ、EUにおいても、こうした性格の法律が公布されていった。<sup>20</sup>

中国では、二〇〇〇年以降、環境法の整備に先立って、系統的な循環型の社会経済形成をめぐる国家戦略の必要性が重視され、こうした戦略を支持する基礎概念として「循環経済」が登場した。<sup>21</sup> 「持続可能な発展」を循環型社会経済の形成・発展の問題と関連させて意識的に追求し、社会経済発展史のうちに「循環経済」を体系的に理論化しようという学術界での試みが精力的に行われた。中国の学術界では、次のようなことが一般的に承認されている。「循環経済」



は、資源に対して実行される「閉路物質循環」<sup>23</sup>を応用した経済発展モデルであり、具体的には、「人類の社会経済的活動において、生態学的法則に従い、経済システム内部での循環（物質・エネルギー流動）による物質優越化を通して、資源投入と汚染排出を減少させるとともに、生産および消費過程における廃棄物の減量化・資源化・無害化を促進し、経済活動と生態系統の協調循環による持続的発展と環境保護を実現する経済発展モデル」である。<sup>24</sup>環境（資源採取と廃棄物の放排出）と社会生活（経済活動）との平衡を維持しつつ、「持続可能な発展」の社会を実現するという人類の希求を実現するには、必ずやこの「循環経済」の発展段階を経過しなければならず、そのために「この先進的経済発展モデルは立法により規範化され」、<sup>25</sup>法的手段によって促進・保障される必要があるとされた。こうした要請を受け、長期間の立法準備期間を経て、二〇〇八年八月、「循環経済促進法」（二〇〇九年一月施行）が公布された。

### III 日本・中国における循環型社会経済形成に関する「基本法」

「循環型社会形成推進基本法」（日本）および「循環経済促進法」（中国）の法律でいう「循環型社会」ないし「循環経済」は、いずれも環境負荷が低減される社会経済システムを意味している。したがって、これらの循環型の社会経済形成を目標とする「基本法」は、いずれも「循環型社会・経済」の形成・発展を図る基本原則、中央および地方政府・事業者・国民の責務、基本計画の策定とその具体的施策等を定めている。

一般的にいえば、「循環」には自然における物質循環と社会経済システムにおける物質循環があり、前者の循環を損なうことによる環境悪化を防止するため、後者の循環を有効かつ効率的に確保するために実行される法的根拠を提供するものとして、こうした「基本法」が制定された。しかし、日本と中国の「基本法」を比較してみると、両国の環境法への取り組み方やその立法をめぐる歴史的経過、さらにまた、社会経済システムのあり方等の相違を反映して、

「基本法」それ自身の性格や規制対象等においても相違が生じており、そのことが法体系の整備過程のみならず、これからの環境政策の方向や循環型の社会経済形成・発展のありようについてもある程度の相違を生み出していくものと思われる。

日本の場合、「基本法」を軸にする法体系の構築は、「循環型社会形成推進基本法」の主旨に沿い、それまでの個別単行法としての廃棄物およびリサイクル関連法を改正して循環型の社会形成を促進していくといった方策を採った。例えば、それまでの公衆衛生の向上を目的にした「清掃法」を七〇年に生活環境の保全という観点から廃棄物の処理を目的とする「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（いわゆる「廃掃法」）ないし「廃棄物処理法」に改め、廃棄物（一般廃棄物と産業廃棄物の区分）の処理を付加し、さらに九一年には廃棄物の処理よりも排出抑制と再生の目的の規定を導入する改正を行った。また、廃棄物の排出抑制と再生について再生資源を特定して規定する「再生資源の利用の促進に関する法律」（九一年）を制定した。<sup>26</sup>その後、「循環型社会形成推進基本法」の制定とともに、これら廃棄物およびリサイクル関連法の改正を行い、廃棄物処理およびリサイクル対策のみならず、製品の省資源化・長寿命化によって廃棄物の発生抑制と再使用を図る対策も講じうる法体系が構築されていった。「再生資源の利用の促進に関する法律」は「資源の有効な利用の促進に関する法律」（いわゆる「資源有効利用促進法」）に名称変更され、「廃棄物処理法」とともに「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律」も一部改正された。その他、循環型基本法を具体化する法律として、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（いわゆる「食品リサイクル法」）、「建設工事に係る資材の再資源化に関する法律」（いわゆる「建設リサイクル法」）、「使用済み自動車の再資源化等に関する法律」（いわゆる「自動車リサイクル法」）等が制定され、また、特別管理廃棄物として特定処理を義務づけた「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」（いわゆる「PCB廃棄物処理促進特別措置法」）、

「国等による環境物品等の調達に関する法律」（いわゆる「グリーン購入法」）も制定された。これら個別単行法の改正・制定は、循環型社会への移行を意識的に追求した取り組みの経過的措置であり、既存の単行法の欠陥を補いつつ、それらを「基本法」の下に統合していく法的基盤の整備過程を表現していた。そのため、既存の「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（いわゆる「容器包装リサイクル法」）、「特定家庭用機器再商品化法」（いわゆる「家電リサイクル法」）などもこのうちに組み入れられた。<sup>27</sup>

中国の場合、これまでの環境立法に対する考え方は、汚染末端対策や廃棄物の最終処理・処置といった「事後処理的対策」が支配的であって、環境に対する予防的思考はきわめて希薄であり、早くから環境基本法としての「環境保護法」が制定されたが、それに基づいて多くの関連単行法が制定されるという状況は形成されなかった。<sup>28</sup>二〇〇〇年以降、社会および経済の「持続可能な発展」という観点から、廃棄物およびリサイクルに関する法律制度として、汚染物の排出・放棄制限と固体廃物による汚染防止および回収利用を定めた「清潔生産促進法」（〇二年）と「固体廃物汚染環境防治法」（九五年人民代表大会常務委員通過後、〇四年改正公布）が制定された。<sup>29</sup>しかし、それらが「環境保護法」を基軸にした個別の関連単行法の性格を有するものなのか、それとも社会経済の「持続可能な発展」を見据え、さらに国家戦略をも展望する基本的性格を担うものなのか、明示的ではなかった。こうしたなかで、「中国環境発展論壇」（〇四年）が「上海宣言」を採択して、「二〇一〇年までに比較的完備した循環経済の法律・法規体系を樹立し、同時に、これに関連する法執行機関の権能を強化し、法執行担当人員の資質を向上させ、法執行力を拡大し、法律法規を遵守せずに環境を汚染する行為に対して、処置と処罰をもつて対処しなければならぬ」と訴えたことから、循環型の社会経済形成に関する基本法の制定が現実的なものになっていった。中国では、この循環型基本法としての「循環経済促進法」に基づいて、今後、個別単行法ないし行政法規を整備するというプロセスを歩むことになるが、この<sup>31</sup>

ことは「基本法」におけるかなり高度な理念的規定を実際の社会経済システムにおいて実行することを確約させる可能性を有していることをも示唆している。

ところで、この循環型社会の形成を指向する循環型基本法の内容について、日本と中国を比較して、簡単に紹介しておこう。

日本の「循環型社会形成推進基本法」での物質循環を確保する観点とは、廃棄物等の処理とそのリサイクル対策を一体化して推進することであった。したがって、法規制の対象は、社会経済システムにおける物質循環のうち、廃棄物等（①客観的に汚物・不要物として把握できる廃棄物、②これまでに使用されたもしくは使用されずに収集・廃棄された物品、③製品の製造・加工・修理・販売、エネルギーの供給、土木建築に関する工事、農畜産物の生産、その他の人の活動によって副次的に得られた物品）に限定し、法規制の内容として、その発生抑制とリサイクル（廃棄物等のうち有用なものを「循環資源」として循環的利用つまり再使用・再生利用・熱回収すること）に関する基本原則を定めた。それは、第一に、廃棄物処理・リサイクル対策は技術的および経済的な可能性を踏まえつつ、自主的かつ積極的に行われるようにすること、第二に、そのための措置は、国・地方公共団体・事業者・国民の適切な役割分担と費用の適正かつ公正な分担負担で行われること、第三に、循環型社会形成の促進を図る観点から、原材料の効率的利用、製品の長期間の使用等によって廃棄物等になることをできる限り抑制すること、第四に、「循環資源」の循環的な利用の推進と最終的な適正処分を図ること、第五に、「循環資源」の循環的な利用と処分に当たって、次のような優先順序を定めたことであった。まず、使用済み製品あるいはその中から取り出した部品等を再使用し、次に、再使用されなかった使用済み製品等を再生して利用（再利用）し、最後に、再使用・再利用ができなかったもので熱回収できるものは熱エネルギーとして利用し、最終的に循環的な利用が行われなかったものについて処分を行う。

このような法規制によって、環境負荷が少ない健全な経済発展を図り、「持続可能な発展」の社会を実現するため、国は基本的かつ総合的な、また地方公共団体はその区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定・実施する責務を負うとした。<sup>33</sup> 事業者に対する責務では、廃棄物等の発生抑制とともに「循環資源」に対する循環的な利用を自ら行い、最終的に自ら処分する責務（「排出者責任」）を課したほか、循環的な利用を促進する観点から、製品等の設計の工夫および材質または成分の表示などの措置を講じること、また「循環資源」となったものを自ら引き取り、引き渡し、適正な循環利用を行う責務（「拡大生産者責任」Extended Producer Responsibility, EPR）<sup>34</sup>を義務づけ、そのために国は規制および必要な措置を講じるものとした。国民の役割については、廃棄物等の発生抑制や循環的な利用の促進のため、製品の長期的使用・廃棄物の分別回収などによる協力とともに、国および地方公共団体の施策に協力する責務、事業者の製品引き取り等に協力する責務などが明記された。

基本法第二章（一五―一六条）には、政府が策定すべき「循環型社会形成推進基本計画」とその策定手続等が定められた。この基本計画に定められる事項は、循環型社会の形成に関する基本方針と政府が講じる施策であり、循環型基本法に統括される個別法を含む循環型社会の形成に係る計画は、すべてこの基本計画を基本にして策定されることになった。<sup>35</sup> この循環型基本法の一つの課題として「達成率を掲げてそれを目指して取り込む法律上の規定は入れられない」<sup>36</sup>ことが指摘されたが、二〇〇三年三月に国会に報告された「循環型社会形成推進基本計画」には、具体的な計画的対応と目標値が示された。<sup>37</sup>

最後に、この「循環型社会形成推進基本法」に対する評価と課題についてであるが、「総合法制ワーキンググループ」による提案<sup>38</sup>に関連した法制度上からの評価と課題では、一般的には、法規定上に目標設定がないことを除けば（目標設定は既述のように基本計画に明示された）、提案に則した立法がほぼ達成された。しかし、この基本法によってもな

お、資源と廃棄物の区分によって物質循環が二分されている問題が十分に解決できていないとして、この循環型基本法の下に組み入れられた個別単行法での実的な規定をともなう制定・改正を行いながら、長期的には「廃棄物処理法」と「資源有効利用促進法」との合体が目指されるべきであるとされた。その他、個別法でのいつその改善、例えば、この循環型基本法で示された個々の施策を具体的な問題に応じて個別法で規定することなどの必要性が指摘された。環境行政上の課題としては、個別法に基づく各省庁の施策を相互に関連させること、<sup>39</sup>そのため情報収集やネットワークを整備すること、地方公共団体を基軸にする地域単位の循環社会システムを構築することなどが指摘された。これらの課題は、「循環型社会形成推進基本計画」（二〇〇八年三月）に取り入れられ、その推進が確約されている。

中国における循環型基本法としての「循環経済促進法」では、法規制の対象は、日本あるいはドイツのように廃棄物等の処理とリサイクル対策に限定されず、社会経済システムにおける生産・流通・消費等の全過程にわたる物質循環が対象とされた。この物質循環における「減量化・再利用・資源化」の活動を総称して「循環経済」とし、この基本法の目的は「循環経済の発展を促進し、資源効率を向上させ、環境を保護・改善し、持続可能な発展を実現すること」（第一条）にあるとした。ここでいう「減量化」とは、資源消費と廃棄物発生を減少させること、「再利用」とは、廃棄物を直接製品化もしくは修復・再生・造り替えによって継続して製品として使用すること、「資源化」とは、廃棄物を直接原料として利用もしくは廃棄物の再生利用を行うことである。このうち、技術的に可能で、経済的に合理的で、資源節約に有利な範囲での環境保護という観点から、とくに「減量化」の優先的実施が重視された。また、廃棄物の「再利用と資源化」では、製品の品質が国家標準に符合し、かつ二次汚染を生み出さないことが条件とされた。

基本法の第三章は「減量化」、第四章は「再利用と資源化」に関する規定である。「減量化」に関しては、国務院の

関係機関が定期的に指定する奨励・制限・淘汰が必要な技術・方式・設備・材料・製品のうち、淘汰対象とされた設備・材料・製品は生産・輸入・販売を禁止し、技術・方式・設備・材料は使用禁止とした。また、方式・設備・製品・包装等に係る設計に関して、資源消費と廃棄物発生量の減少という観点から、回収・解体・分解が容易で、無毒無害あるいは低毒低害の材料と設計案を優先的に採用すべきこと、かつ国家標準の要求に符合させなければならないことを規定した。とくに資源消費の「減量化」に関して、鉄鋼・有色金属・石炭・電力・石油加工・化学加工・建材・建築・製紙・捺染染色等の業種で年間エネルギー消費量および用水量が国家の規定量を超える重点企業に対しては、それだけの消費量の重点管理を実施し、一部では清潔エネルギーへの転換を図るとともに、省エネ・節水・土地活用・原材料節約・省化学物質等に係る種々の方途などを各産業別（都市生活も含む）に分類して指示している。「再利用と資源化」に関しては、法規制の対象を廃棄物（廃水・廃気等を含む）の処理（多くは無害化処理）に係るものに限定することなく、資源の高効率利用と循環使用を実現するための資源の重複利用や総合利用、例えば、用水の重複利用をはじめ、余熱・余圧・炭層（泥炭地を含む）およびズリ山等からのガスやバイオマスエネルギーなど、これまで利用されなかった資源を開発・利用することに規制の重点を置いている。廃棄物については、一般家庭用ゴミのほか、石灰・層岩石・廃鉱・廃水・廃気等の工業廃棄物の回収と再利用のための情報システムの整備、取引市場の開設、回収業者間の運輸・備蓄システムの整備などを定め、さらに廃電器電子製品・廃気動船・廃タイヤ・廃鉛酸電池等のほか、気動車部品・工事および作業機器などの特定製品に関する「再利用」および「資源化」の促進を図るとともに、それが関連法規・行政規則および国家標準に合致して行われなければならないとした。また、各類工業団地内および各産業間での資源の総合利用の促進を図るため、企業が協同して廃棄物交換利用・エネルギー高次利用・土地集約利用・水分分類利用に供する共同使用施設および関連設備を整備することを奨励している。この基本法における管理・監督

を完全なものとするための役割と責務についても、国家・国務院・各級地方人民政府・企業事業単位・各種業界の協会や社会組織・公民など、それぞれについて具体的に明記している。国家・国務院・各級地方人民政府は、管理・監督の責務のほか、政策措置による循環経済の促進、宣伝や教育の普及に当たることとされた。企業事業単位には、指定された製品および包装物について、「排出者責任」と「拡大生産者責任（EPR）」を課した（最終的には無害化処分を義務づけた）。消費者たる公民には、個人生活における資源の節約や合理的使用の励行のみならず、廃棄物の回収過程への積極的参与が義務化されたが、こうした責務に対応して、公民は資源浪費や環境破壊行為を通報する権利と政府の循環経済発展情報を調査問い合わせ、意見や建議を提出する権利を有するとした。各種業界の協会や社会組織は、技術指導・政府から委託された公共サービス・宣伝や諮問サービスに当たることを推奨された。

第五章の激励措置では、国家・国務院および各級地方人民政府がそれぞれのレベルにに応じて、「循環経済」を発展させるための各種の激励措置、例えば、技術および製品等の研究開発、重点プロジェクトの推進、情報サービスの提供、輸出入規制、価格・金融・投資政策による誘導等のほか、廃棄物回収の有料化などを講じるとともに、「グリーン購入」の積極的推進が定められた。第六章では、法律責任が規定され、本法に違反する行為に対する罰則を定めた。

以上のような中国の「循環経済促進法」における立法上の観点は、日本およびドイツの循環型社会形成を目指した主旨といくぶん異なる。すでにみたように、日本の循環基本法が描いた「循環型社会」は、製品が廃棄物となることを抑制し、製品等が循環資源になった場合には、これを適正に循環的に使用することを促進することによって、天然資源の消費を抑制し、環境への負荷をできるかぎり軽減する社会であった。ドイツの場合も、法制上、「循環経済の原則」を廃棄物の低減・再利用・処分に関する規程に限定されていた。<sup>41</sup>日本・ドイツの法制がミクロ的な観点、つまり循環型社会の形成を廃棄物等との相関において捉え、廃棄物等の処理と再利用を法規制の対象としているのに対し



て、中国の場合、マクロ的な観点から「循環経済」を経済発展モデルや経済類型の一つとして捉え、経済的視角から「循環経済」の法的規定を国家戦略の一環に位置づけ、持続可能な経済発展戦略に組み込んだ環境保護を執行しようとしている。このため、循環型基本法そのもののうちに次のような政策的措置が規定された。国務院と区制を布く地方人民政府は、循環経済の発展計画およびその計画に組み入れられるべき目標・適用範囲・主要項目・重点任务・保障措施ならびに資源産出率・再利用率・資源化率の具体指標などを策定する。また、県級以上の人民政府は、上級人民政府から下達された担当区域内の汚染物放排出量・建設用地面積・用水量の制限指標に基づいて産業構造（工場等の新設・改造・拡張は制限指標の要求に合致させる）を企画調整する<sup>43</sup>。さらに、国務院はこれらについての評価指標体系を構築し、これに基づき上級人民政府が下級人民政府の実施状況を定期的に検査・評価する。

中国の循環型基本法は、いまだ施行されておらず、法制度上の評価や課題については、今後の中国学術界の動向に注目しつつ、その成果に期待するが、本稿での検討を踏まえて、これに関するいくつかの問題を指摘しておこう。中国の循環型基本法は国家戦略としての政策的色彩を強く帯びていることから、法規制上の各項目に対する制約性が政策的配慮の範囲内に留まり、法律上の実効性が明確ではない<sup>44</sup>。そのため、管理・監督が法制上のものなのか、政策上のものなのか曖昧である。また、法規制の対象が広範囲に及ぶため、「応（該）当（当然）……しなければならぬ」「による行為規制が「循環経済」の発展と「持続可能な発展」との相関性を分断しかねないリスクを法的にいかに保障するのか、明確ではないように思われる。最後に、法規制上における「減量化」と節約方策等との関連が曖昧であり、しかも「資源化」および「再利用」における規制との重複がかなり目立つように思われる。これらについては、当然、この基本法の下に編成されるであろう個別単行法において整理・整頓されると思われるが、規制対象が広範囲にわたっているため、基本法そのものの改正も必要とされるのではないかと考えられる。

#### IV 循環型社会形成の課題と展望

日本の「循環型社会形成推進基本法」と中国の「循環経済促進法」による法的規制の検討を通して、両国の環境負荷行為をコントロールする一連のプロセスを意味する環境管理のありようを考察した。両国は、これまでのような大量生産・大量消費を背景にした大量廃棄型の社会システムのあり方に反省を迫る形で循環型社会の形成を展望し、そうした社会に向けてパラダイムの転換を図るスプリングボードとして循環型基本法を制定し、国家および地方政府による法的強制力を行使して、その転換を促進しようとした。いうまでもなく、こうした動きは、環境問題のグローバル化の進展と国際的な環境保全運動の高まりのなかで形成され、国際的な連携や協力のもとで実現されなければならないという認識と連動していた。したがって、すでに指摘したような循環型基本法における立法上の管理主旨にみられる相違（環境負荷に対する管理の用途として、ゼロエミッション・アプローチを廃棄物の循環に限定してその低減を図るか、社会経済システムが使用・消費する資源の減量化循環に重点を置くか）は、社会的パラダイムの転換における方法論上の相違にすぎなく、<sup>46</sup>取り立てて問題になるようなことではないように思われる。むしろ将来的に展望される循環型社会のありようがどのようなものであり、そのためには形成の過程においてどのようなことを考慮・重視しなければならぬかを自己点検することこそが問題にされるべきである。循環型社会のありようをめぐる学術界を含めた論議についていえば、中国が各分野にわたって先行しており、論議の方向も多様、多岐に及んでいる。本稿では、こうした議論を踏まえて、いくつか自己点検に関する問題提起をすることで、本稿の「むすび」としたい。

第一は、循環型社会の形成に関する「自然界の物質循環」と「社会経済の物質循環」の相関性の問題である。自然界における循環は大気・水・土壌・生物等の間を物資が循環することで生態系が一定の微妙な均衡を保つことから成

り立っている。この微妙な均衡をできる限り維持し、自然界での再生・浄化が不可能な資源にはできる限り手をつけず、人類の豊かな生存を保障する社会経済システムの循環から廃棄される不用物による自然界への負荷を可能なかぎり減少させるために、循環型社会の形成という考え方が提起された。自然界から大量の資源を採取し、社会経済における生産・消費等の過程における物質循環システムを肥大化させ、かつ大量に不用物を自然界に廃棄してきた方式を転換させる方途として、不用な廃棄物の放排出を国家権力の強制的な行使力によって社会経済の物質循環システムのうち閉じ込めてしまおうという手段が採られた。一連の環境法体系の制定がその具体的措置であった。そのために、社会経済システムへの自然界からの資源採取量およびエネルギー消費量・廃棄物排出量の減少 (reduce)、再使用 (reuse)、再生利用 (recycle) を推進するいわゆる3R法規制が実施された。しかし、これらの3Rの法規制措置は、社会経済システム内での人間行動に対する制約を対象とするだけで、この社会経済システムを支えている「自然界の物質循環」に十分配慮したものとなっていない。自然界から大量に資源 (エネルギーを含むあらゆる物資であり、循環資源を除く) を採取すること自体が自然界における微妙な均衡に影響を与えることを考えれば、さらにもう一つの R、restore (回復) を加えて、自然からの資源採取に対応する回復 (返却) 行為を明示すべきであろう。さらに、この行為が十分な効果を発揮しないときは、社会経済システムの循環において、自然界の微妙な循環と調和できるような社会経済 (生活) 活動分野 (例えば、農業など) を拡大する必要がある。かつての山林・農耕地等が強大なビル群等 (コンクリート砂漠や不夜城といった現象) に転換され、草原や農地がいつのまにか砂漠化してしまう事態などに対して、自然保全という観点からではなく、回復・返却という観点から対処しなければならぬと考える。

第二は、社会経済システムのパラダイムの転換に関する問題である。大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済システムは、市場原理の機能を最大限に発揮させる資本主義的生産方式を基礎に構築されているということを銘記す

べきである。市場原理を侵犯しないという範囲内で行使される規制力には当然限界があり、この限界を超えた法的拘束力がなければ4Rの効果を保保できないとすれば、資本主義的市場原理そのものを対象とする社会経済システムのパラダイムの転換可能性の検討を視野に入れるべきである。歴史上、人類はさまざまな社会経済システムを経験してきた。こうした経験から学べるものが人類史には多々ある。

第三は、上記二つの問題提起と関るものであるが、共同体の再生に関する問題である。資本主義的商品関係が「人と人との関係」を「物と物との関係」に代替し、共同体的諸関係（規制）を破壊してしまった。そうしたことが「自然の恵み」を享受して生きてきた人類社会に自然生態系との分離を容易にさせた要因でもあった。いまこそ、人間活動のある種の分野を現代の肥大化した社会経済システムの「閉路物質循環」から分離・解放させ、自然界の生態系循環と調和できるような共同体を再生していく方途を検討する時期にきているのではないかと思われる。しかも、いまや環境問題が地球規模で進行し、人類が地球規模でこれに対処しなければならないとしたら、その共同体の再生も国家の枠組みを超えるグローバルな共同体形成でなければならない。さらに、そうした共同体は、「自然界の物質循環」との調和を規制内容とする強制力を行使しうる仕組みを有していなければならないので、小さな共同体の集合・重なり合いを基本とする重層的な共同体である必要がある。こうした共同体形成のあり方を追求していくことが環境にマッチした持続可能な社会形成へと連なる道程である<sup>47</sup>と考える。

#### 1 注

日本の環境法体系については、とりあえず、畠山武道・大塚直・北村喜宣『環境法入門（第三版）』日本経済新聞社、二〇〇七年、南博方・大久保規子『要説環境法（第三版）』有斐閣、二〇〇六年、阿部泰隆・淡路剛久編『環境法（第三版補訂版）』有斐閣、二〇〇

- 六年などを参照。
- 2 中国では、法律制定による規制よりも、政府・行政の規則や指示等による問題処理上の必要なルールが存在したので、それらを環境法整備過程における個別単行規制法の制定段階と考えることもできる。
- 3 これらの規制に基づき、官庁水庫や北京西郊外の汚染状況調査と環境状態評価、天津市河東区環境状態総合評価研究、湖北鴨儿湖汚染調査、渤海・黄海汚染調査などが実施された（李恒远編著『環境法制读本』中国环境科学出版社、二〇〇二年、参照）。
- 4 この戦略方針は、経済建設・都市建設・環境建設に「同歩計画・同歩実施・同歩発展」を執行して、経済效益・社会效益・環境效益を統一的に実現するというものであった。
- 5 中国の環境法体系について、政策・方針・管理制度等を含め、总主编路甬祥・执行总主编牛文元『中国可持续发展总纲第一〇卷 朱担主编／中国环境保护与可持续发展』科学出版社、二〇〇七年、朴光洙・刘定慧・马品懿編著『环境与环境执法』中国环境科学出版社、二〇〇二年を参照。
- 6 これと時を同じくして、「ローマクラブ」の報告書『成長の限界（The Limits to Growth）』が公刊され、世界人口・工業化・汚染・食料生産・資源の使用の現在の成長率が不変のままに継続されるならば、一〇〇年以内に地球上の成長は限界に達すると警告した。
- 7 「持続可能な発展」論の系譜に関して、森田恒幸・川島康子『「持続可能な発展論」の現状と課題』（『三田学会雑誌』八五巻四号、一九九三年）、前田陽一『「持続可能な開発」論と主要先進国における環境基本計画』（『立教法学』第四四号、一九九六年）、講座「地球環境」第三巻地球環境と経済（加藤久和「持続可能な開発論の系譜」第二章、植田和弘「持続的発展論の課題と展望」第三章）などを参照。
- 8 この委員会は、ノルウェー首相G・ブルントラント女史を委員長とすることから、「ブルントラント委員会」とも呼ばれた。
- 9 「持続可能な発展」論の系譜については、従来の諸説を学説史的に整理して詳細に検討した路爱国『資本主義与可持续发展——可持续发展的社会制度因素剖析』（藤藤・郑玉歆主编『可持续发展的理念、制度与政策』社会科学文献出版社、二〇〇四年）を参照。彼女は、「持続可能な発展」を資本主義的生産関係との内在的相関において再評価すべきであると指摘している。
- 10 諸大建『从可持续发展到循环经济』（张坤主编『循环经济理论与实践』中国环境科学出版社、二〇〇三年、八二—八三頁）。
- 11 「環境基本法」は個別施策のための基本大綱を定めた法律であり、必要な規制や措置に係る規定は、大気・水・土壌・騒音などに関する個別防止・除去法に規定された。

- 12 「環境基本法」が対象とする環境のうちこれまで公害対策と自然保全が対象としていた分野（大気・水・土壌等自然の構成要素）が包含され、両分野を統合する施策が具体化されることになった。中国の「環境保護法」では、この対象は「各種天然のおよび人工改造の自然要素の総体」であり、「大気、水、海洋、鉱山資源、森林、草原、野生生物、自然遺跡、人文遺跡、自然保護区、風景名称区、都市および農村等」が包含される（「環境保護法」第二条）。
- 13 両者の相関性が「循環型」の社会経済形成に関する概念へと連なり、立法の初歩的段階を造り上げる重要な問題をなすという認識は、いまだ成熟していなかった（梁劍琴『論循环经济立法的科学内涵』（前出）『可持续发展与中国环境法治』科学出版社、二〇〇七年、一——一六頁、参照）。
- 14 この「リオ宣言」を受けて、中国は『中国21世紀议程——中国21世紀人口、环境与發展白皮書』（中国环境科学出版社、一九九四年）を發表し、高消費を通じた量的経済成長と「先汚染後措置」的な環境対策は旧来の伝統的發展方式であり、新たな發展方式として「持続可能な發展」を目標に据え、「中国の經濟發展を社会經濟と資源環境との協調・安定・持続可能な發展モデルへの轉換に向けて加速させることを促進する」（二二頁）と明言し、そのための関連法律の制定・実施、經濟政策の展開、自然環境保護等を確実に実行するとした。しかし、それが明確に循環型の社会經濟形成を追求することであるという認識には至らなかった。先に上げた中国社会科学院の「可持续发展的理念、制度与政策」に収録された論文でも、「持続可能な發展」と「環境能力の限界」の相関性を意識的に追及し、循環型經濟の概念を提唱する論文は皆無であった。
- 15 この提言は「循環經濟概念」の提起であり、今後、こうした提言は十分検討されるべきであると指摘している（宋志剛『迈向资源节约和环境友好型社会——论环境资源有偿使用制度改革』中国财政经济出版社、二〇〇六年、一八一頁）。
- 16 こうした背景には、人類の社会經濟活動に由来する排出物（廃棄物）が膨大な量に上り、その処理能力にも限界があり、不法投棄も増大しているという現実に加えて、途上国における經濟發展にもなるエネルギー・資源の大量消費が予期されるということがあり（日本が廃棄物処理・リサイクル対策を総合的計画的に推進するに当たっての国会等での審議状況について、平松毅『循環型社会における廃棄物の処理、再利用及び再生利用の法体系』『法と政治』二〇〇一年、五二卷一号、参照）、そうしたことが廃棄物処理・リサイクル対策の基本的な枠組法を要請していった。
- 17 こうした事態について、「いくぶん漠然としているかもしれないが、いわば現代の物質文明そのものや現在の社会經濟システムとその未来に対する不安がその根底にあるといっているだろうか」（酒井伸一・森千里・植田和弘・大塚直著『循環型社会 科学と政策』有斐閣、二〇〇〇年、一八〇頁）と指摘されている。

- 18 一般的には、一連の法体系の理念を示す「基本法」において循環型社会の原則が明示され、それに則して制定された個別法規の具体的な規定をもつて循環型社会の成熟度が測定されるという(植田和弘・喜多川進監修、安田火災海上保険・安田総合研究所・安田リスキエンジニアリング編集『循環型社会ハンドブック』有斐閣、二〇〇一年、二一五頁参照)。したがって、法律そのものにおいて「循環経済」は定義されていない。
- 19 ドイツの「循環経済及び廃棄物法」の概要等について、同上『循環型社会ハンドブック』四〇一四七頁、王樹义「理念到制度」(前出『可持续发展与中国环境法治』三一五頁)等を参照。このドイツの法律は、中国では「循環経済廃棄物法」あるいは「廃棄物循環経済法」と呼称される。
- 20 外国の循環型社会経済法について、前掲『環境法(第三版補訂版)』六八頁以下、王金南・邹首民・洪亚雄主编『中国环境政策(第二卷)』中国环境科学出版社、二〇〇六年、国外环境管理(四〇五頁以下)、前出『可持续发展与中国环境法治』に収録の倾向、「循环经济立法比较研究」、陈利跟・邱晨「国外循环经济立法的主要特点及对我国的启示」、その他論文の関連箇所を参照。
- 21 管見のかぎりではあるが、こうした学術界での理論的試みは、中国が緒に就き、もともと論議も盛んであるように思われる。とはいえ、中国の学術界では、「循環経済」の概念について、いまだ公認された定義を有していないという。
- 22 主に前出『可持续发展与中国环境法治』と前出『循环经济理论与实践』に収録された論文に依拠した。
- 23 この「閉路物質循環(closing materials cycle)」は、バックミンスター・フラウ(Buckminster Fuller)の概念を経済学に取り込んだケネス・E・ボールドウィング(Kenneth Ewart Boulding)に依拠するところである。
- 24 刘国涛「循环经济・绿色产业・法制建设」、中国方正出版社、二〇〇四年、一頁。
- 25 俞金香「循环经济及其法律调整」[「甘肃社会科学」二〇〇三年六期参考。
- 26 この法律は、廃棄物の抑制・再利用も市場で流通させることができるもの(利用可能なもの七品目・業種)だけを対象にし、しかもリサイクル等はいくまでも事業者の自主的努力によって行われるべきもので、それを行政指導が誘導するという範囲に限定されていた。
- 27 これらの法律の概要等については、一部のものではあるが、『ジュリスト』(二〇〇〇年、No.一一八四)「特集循環型社会に向けた法制度改革」の収録論文、前掲「循環型社会における廃棄物の処理、再利用及び再生利用の法体系」などを参照。
- 28 中国では、すでに指摘したように、「環境保護法」の対象を「自然要素の総体」にまで拡大しており、「環境」、「自然資源」、「環境行為」、「人と自然関係」等の概念を包含することから、環境全般に関する法体系を環境資源法と総称する場合があるが、中国における

環境資源法の基本原則と基本権利について、蔡守秋主編『環境資源法学』（湖南大学出版社、二〇〇五年）第二章を参照。これら法律の条文では、「産業構造を調整し、循環経済を進展させ、企業が資源と廃物の総合利用等の領域において協力することを促し、資源の高効率の利用と循環使用することを實現する」（清潔生産促進法第九條）、また「固体廃物の産出量と危害性を減少させ、十分合理的に固体廃物を利用し、固体廃物を無害化処置する原則を實行し、清潔生産と循環経済の進展を促進する」（固体廃物汚染環境防治法）第三條のように「循環経済」という用語が使用されたことから、これらはすでに「循環経済」の概念に基づいて立法された環境法の枠組みを超える法律であるという評価（前掲梁劍琴論文および王宗廷「我国循环经济立法路径之选择」前出『可持续发展与中国环境法治』一八六頁）等もある。しかし、張炳淳「论清洁生产与循环经济的立法界限」（同上、三五五頁）のように、「清潔生産促進法」が資源・エネルギー関連の節約・再利用についていまだ明示的でないことから、むしろ両者の立法上の相違と限界を強調する主張もある。上記既存の二法の力点は、なおまだ汚染予防にあり、しかもその対象が企業レベルに留まり、地域・社会への拡大を明確にしていなことから、次の循環型の社会経済形成を促進する「基本法」への橋渡しの役目を果たしたとみてよいであろう。寺西俊一監修東アジア環境情報発信所編『環境共同体としての日中韓』では、「清潔生産促進法」は「持続可能な発展をめざす循環型社会構築の出発点となる法律である」（集英社、二〇〇六年、一九九頁）とされている。

中央政府もこれに応え、胡锦涛主席は、二〇〇五年三月の「中央人口資源環境工作座談会」において、循環経済を大いに推進し、節約型・環境友好型の社会を樹立するために、早急に「循環経済促進法」を制定しなければならない、と強調した（奎远星・王巍娜「循环经济法制建设须注意的若干理论问题」前出『可持续发展与中国环境法治』七九頁）。

前期される個別単行法に関しては、日本のように基本法の下に単行法を置くのではなく、ドイツの循環経済廃棄物法のように、循環経済をいっそう発展させるため、基本法による基本原則や基本政策、政府の責務等を実現する具体的要求や措置等に係わる行政法規と部門規則を主体に制定すべきであるとし、次のようなものを上げている。「資源有効促進条例」、「再生資源回取管理條例」、「廃棄物回取利用規則」、「紙製品・プラスチック製品・ガラス製品を再生原料として使用することに關する規則」、「再生利用製品の購入奨励規則」、「資源回取に利用する技術の普及規則」、「工業廃棄物回取利用規則」、「生活ゴミ集中処理と利用の管理規則」、「綠色消費奨励規則」、「暫時不利用廃棄物の処理・処置條例」、「工業廢物分類標準」、「強制回取された廢產品および包裝物の目錄」、「再生利用產品の目錄」、「清潔生産審査規則」、「清潔生産評価の通達」などである（前出『可持续发展与中国环境法治』収録論文等から摘出）。

循環型基本法の準備過程において、自然の物質循環や自然的エネルギーの利用促進といった政策課題も対象とすべきとする意見も



あったが、「環境基本法」との重複を避けるためにも、またエネルギーについては、カスケード利用ということはあっても「循環利用」という概念にはなじみ難いということから、これに関する内容は法案から外された（浅野直人「循環型社会形成推進基本法の構成と意義」『環境経済』二〇〇一年、No.121）。とはいえ、条文上では、「循環型社会の形成に関する施策を講じるに当たっては、自然界における物質の適正な循環の確保に関する施策その他の環境の保全に関する施策相互の有機的な連携が図られるよう」配慮することが求められた（第八条）。

33 具体的な措置については、前掲「循環型社会における廃棄物の処理、再使用及び再生利用の法体系」および前掲「循環型社会形成推進基本法の構成と意義」が条文整理を行っているので、参照されたい。

34 これは、製品の製造・流通業者が物理的にあるいは経費負担の面から、製品使用後の段階にまで一定の責務を負うというものであり、たんに生産者の費用負担で使用後の製品の回収を義務づけるというものではない。基本法では、このEPRについて、事業者が引き取り等の責務を負うのは、適切な役割分担の観点、製品等の設計・原材料の選択、それが循環資源となったときの収集の観点から、「事業者の果たすべき役割が循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められる」場合という限定を置いている。こうした考え方は、環境保全の効果からみても効率的な方法を選択した場合の考え方に立脚したものであり、法の公平性の見地からすれば、さらに相当程度の限定が必要であるとされる（大塚直『環境法（第二版）』有斐閣、二〇〇六年、四一四―四一五頁参照）。他方、こうした限定には関係なく、リサイクル費用の負担については、製品の便益を享受する消費者が最終的に負担すべきであるという見解もある（文告尚史・白杵知史・前田陽一・黒川哲史『環境法入門（補訂版）』有斐閣、二〇〇七年、六六頁）。

35 この法律では、策定のための具体的な指針の提示や計画の閣議決定、国会への報告について、具体的スケジュールを明文化しており、環境行政における立法府と事業や予算の執行権もつ行政府との新たな関係を示すものとして注目される。また、基本計画の見直しはおおむね五年おきに行い、その際、基本計画に基づく施策の進捗状況等を把握し、施策の効果や問題点を洗い出し、その結果を見直しに反映させ、講じようとする施策を明らかにした文書を国会に提出することを義務づけている。

36 前掲『環境法入門（第三版）』一二九頁。大塚直「循環型社会形成推進基本法の意義と課題」（『廃棄物学会誌』二〇〇一年、Vol.12、No.5）をも参照。

37 「循環型社会形成推進基本計画」は、これまで第一次・第二次の二回（二〇〇三年三月と二〇〇八年三月）が作成され、国会に報告された。設定された数値目標（資源生産性・循環利用率・最終処分量）に対する進捗状況と評価、および今後の数値目標や課題等が具体的に指摘された。

- 38 『廃棄物・リサイクルが一体となった健全な物質循環を促進する総合法制提案』（『環境法政策学会誌』第二号、一九九九年）参照。
- 39 このことに関連して、次のようなことが指摘された。「資源の有効利用を図るという観点から通商産業省が、廃棄物の減量化を図るという観点から厚生省が、環境の保全を図るという観点から環境庁が、リサイクル制度の所掌を主張し、結局、廃棄物の再生利用のうち、厚生省は廃棄物の抑制から再生までを廃棄物処理と認識してこれを分担し、再生資源の利用を通産省で行うことになったといわれる。この結果、廃棄物の再生と再生資源の利用を別の省庁が担当することになり、両者間にミスマッチが生じた。すなわち、廃棄物の再生（鉄、アルミ、古紙、ペットボトルなど）は急速に進められたが、再生資源の利用拡大が確保されず、値崩れを起こした。これに対して、環境保全に関する施策の総合調整を行う環境庁は、単にリサイクル法の基本方針を通産省と共同して作成するに留まり、ミスマッチを調整する任務を果すことができる立場におかれなかったという」（前掲「循環型社会における廃棄物の処理、再利用及び再生利用の法体系」、原典拠は、倉阪秀史「我が国のリサイクル制度の課題」『ジュリスト増刊・新世紀の展望』2、環境問題の行方』一九九九年）。
- 40 この強制回収対象物（製品・包装物）に対する指定および管理方法は、国務院循環経済総合管理部門が別に規定する。
- 41 李艳芳「循环经济立法的几个问题」（前出「可持续发展与中国环境法治」六五—六六頁）および前掲『環境法（第三版補訂版）』七四—七六頁参照。
- 42 「循環経済促進法」では、「循環経済の発展は、国家経済社会発展の重大戦略であり、統一的な計画に基づき、合理的な配置を実施し、地域事情に適合させ、実効性を重視した、政府が推進し、市場が誘導する、企業が実施し、大衆が参加する方針に従わなければならない」（第三条）と明記されている。
- 43 これに関連して、国は資源消費や廃棄物の総合利用に関する統計制度を整備し、定期的にこれらを公開するとともに、省エネ・節水・原材料節約・廃棄物の再利用と資源化等の標準を制定し、循環経済の標準体系を構築するとしている。
- 44 このことに関連して、次のような指摘が気掛りである。実際の環境法の執行状況についていえば、ある学者の説では、環境犯罪の制裁率から推測して、環境法の執行率は一〇％にも満たない。とくに「清潔生産促進法」の執行状況はめっちゃめっちゃで、執行なんていう状況はない。多くの人々はこの法律の立法と実施は失敗であったと認めている。原因は何か、法律それ自身の問題というよりも、現体制が法律を執行させないものになっている（荃远星・王巍娜「循环经济法制建设须注意的若干理论问题」前出「可持续发展与中国环境法治」八一頁）。
- 45 中国の法律における法規制（法律規範が確定する行為様式）の立法用語についていえば、「可以」、「不得」、「应（該）当」、「必須」が

46

常用される。「可以」は授権ないし許容、「不得」は禁止あるいは行為の制限（積極的であれ、消極的であれ、受動的であれ、いずれも「不得」と表示）、「応（該）当」と「必須」は命令（職責・義務・先決条件等）を表示する。「応（該）当」と「必須」では、前者は積極動詞あるいは主動語態の場合、それ以外は後者である。

方法論的な相違としては、こうしたこと以外にも、中国が今後予定しているように分野ごとに詳細な個別法を制定して循環経済の発展を図る方法もあるであろうし、日本のように「地域の特性・活力を活かして地方再生を通じて環境圏を構築する」（「環境型社会形成推進基本計画」二〇〇八年三月、三頁）方法もある。実際、北海道では、地方版の「循環型社会形成推進条例」が道議会において成立した（二〇〇八年、一〇月）。

47

これらの課題提起に関連して、試論的な段階にとどまるが、北海学園北東アジア研究交流センター編（西川博史・蘇林著）『人類の挑戦——クブチ砂漠エンゲベーの開拓者たち』（二〇〇八年八月）、西川博史「北東アジア地域の文化共同体形成に関する試論（仮題）」（『北東アジア地域協調体制の課題』（北海学園北東アジア研究交流センター）編、二〇〇九年六月）を参照されたい。

## **A Study on the parallel between Japanese and Chinese Social Management System by Environmental Law.**

Hiroshi NISHIKAWA

This paper on Fundamental Law for Establishing a Sound Material-Cycle Society of both in China and Japan is comparing with China and Japan of a basic law for establishing the recycling-based Society. Effective efforts of both in China and Japan were promote toward the establishment of the Recycle-based Society through integrated operation of various environmental laws, centered on the Basic Law for Establishing the Recycling-based Society.

The part of following four contents constitutes this paper. The first part is the change in the process about the enactment of the Basic Law for Establishing the Recycling-based Society. The second part is the formation of both countries as to a reorganizations as a necessity for protection of environment. The third part is the parallel of the contents between Japanese and Chinese Fundamental Law for Establishing a Sound Material-Cycle Society. The last part is a challenge and a perspective on establishing the recycling-based Society.