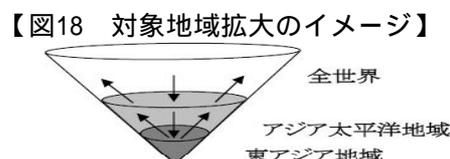


第2部：東アジア全体での循環資源の適正な利用・処分の実現

第1部のとおり、我が国は廃棄物・リサイクルに関し、多くの困難に直面し、取組を進めてきた。この経験は、今後、廃棄物問題の深刻化や資源有効活用の必要性が高まると見込まれる東アジア諸国等にも役立つものと考えられる。

第2部では、「循環資源」をめぐる近年の国際的な動向を概観し、現在の課題を整理した上で、循環資源の適正な利用・処分の基本的な考え方を示し、東アジア地域全体の「循環型社会」形成に資する我が国の取組について提言する。

なお、当面は、我が国との地理的關係や關係の緊密さ等を勘案し、東アジア地域を中心に取組を進めるべきと考えられるが、アジア太平洋地域、更には全世界へと取組を広げ、「循環型社会」の考え方を世界で共有していくことが必要である。



（出典：中央環境審議会資料）

1. 議論の前提となる考え方

(1) 循環型社会の考え方

我が国では、循環型社会の内容について、循環型社会形成推進基本法において、目指すべき循環型社会の内容を以下のように規定しており、廃棄物等を基本に、社会経済システムにおける適正な物質循環の観点からとらえている（循環基本法第2条第1項）。

『「循環型社会」とは、製品等が廃棄物等となることが抑制され、並びに製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用が行われることが促進され、及び循環的な利用が行われない循環資源については適正な処分が確保され、もって天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会をいう。』

このような社会は、「持続可能な発展」^{*1} を実現していく社会経済システムの一つの代表的な姿であると考えられる。

また、こうした廃棄物等の発生抑制（リデュース）、循環資源の再使用（リユース）及び再生利用（リサイクル）^{*2} の「3R」が循環型社会を実現していく

*1 英語では、Sustainable Development と表現され、国連地球サミットにおいて、「環境と開発に関するリオ宣言」や「アジェンダ21」等において具体化されている。

*2 この場合の「再生利用」には、熱回収（サーマル・リカバリー）も含む。

ための手段として重要であるとともに、最終的に環境に排出される際には、適正処分を確実に行っていくことが重要である。

循環型社会については、国際的な定義は今のところ定まっていないが、廃棄物・リサイクル対策での困難な状況を克服して循環型社会の形成に向けた取組を進めてきた我が国の経験を発信・共有し、東アジア諸国での循環型社会形成に向けた取組を促進する観点から、我が国の法令での定義を各国に提示ことは重要であると考えられる。このため、本報告書では、国際的に循環型社会を形成するための検討を行っていく際の循環型社会のスコープについては、我が国の法令上の循環型社会の定義を基本とするのが適当であると考えられる。

ただし、より広い観点に立ち、自然界を含めた適正循環の確保についても、こうした社会経済システムにおける物質循環と密接に関係することから、検討の視野に入れていくことが重要であると考えられる。

(2) 循環資源の内容

循環資源については、我が国法令上で定義がなされている(「廃棄物等のうち有用なもの」(循環基本法第2条第3項))。

循環型社会の内容と同様に、我が国の経験を提示し、東アジア諸国で共有する観点から、循環資源の内容についても、我が国法令上の定義を基本とすることが考えられる。

なお、こうした定義では、廃棄物を循環資源の中心ととらえる一方で、「現に使用されているもの」は「廃棄物等」には含まれない。例えば、市場で流通している中古製品等は、法令上の循環資源に含まれない。^{*3}

本報告書の検討に際しては、こうした中古製品等には、実質的に循環資源と同視しうるものも多いことから、中古製品等も含めて「循環資源等」とし、検討対象に含めている。

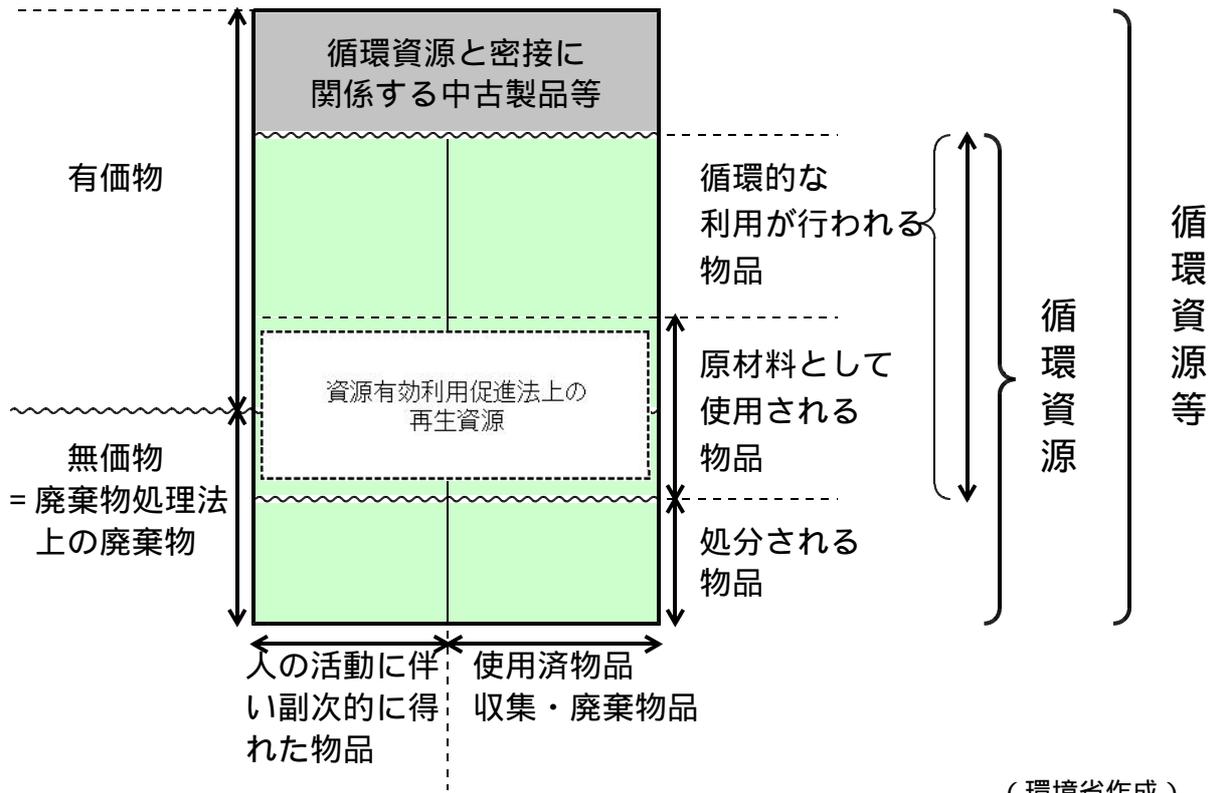
なお、循環資源と類似の概念として、「再生資源」^{*4}があるが、これは、原材料としての利用の観点から循環資源等の一部をとらえたものと考えられる。

以上を踏まえ、今回の検討対象としている循環資源等の内容を整理すると、下図の通りとなる。

*3 循環基本法第2条第2項第1号では、廃棄物等の内容として、現に使用されているものをのぞくこととしているが、「現に使用」の範囲については、明確に規定されていない。

*4 資源の有効な利用の促進に関する法律(以下「資源有効利用促進法」という。)第2条第4項において、「再生資源」とは、「使用済物品等又は副産物のうち有用なものであって、原材料として利用することができるもの又はその可能性のあるものをいう」としている。

【図19 循環資源等の内容】



2. 循環資源をめぐる国際的な動向と我が国の課題

廃棄物等の越境移動量が近年急激に増加しているとともに、各種研究機関により、東アジア諸国での廃棄物の発生量の増加が指摘されている。

また、我が国の貿易構造をみると、最大の貿易相手国である中国を始め、貿易総額における東アジア諸国の占める割合は約4割を超え、さらに増加傾向にある。こうした状況を踏まえれば、今後も、WTO（世界貿易機関）EPA（経済連携協定）の趨勢により、我が国の貿易量の増大による国内外での廃棄物発生量の増加に起因する環境汚染や、循環資源等の国際移動の増加に起因する環境汚染等の懸念がある。

さらに、循環資源の適正な利用・処分を国際的に確保していくために、現在、バーゼル条約⁵、廃棄物処理法等による法原則や各種制度があり、今後の検討に際しては、これらとの整合性も考える必要がある。

このような状況を踏まえ、循環資源の持つそれぞれの性質に応じて、その適正な利用・処分の確保に当たって様々な課題が生じている。

(1) 循環資源の国際的な移動等の状況

循環資源の発生・越境移動量等の推移

バーゼル条約加盟国間における廃棄物等の国際移動の動向を見ると、平成5年から平成13年までの8年間に約5倍以上の伸びがみられており、我が国からの循環資源の輸出量についても、平成12年から16年までの4年間に約2.5倍に急増している。こうした傾向は、東アジア諸国でも、経済発展等を背景に、継続していくものと考えられる。

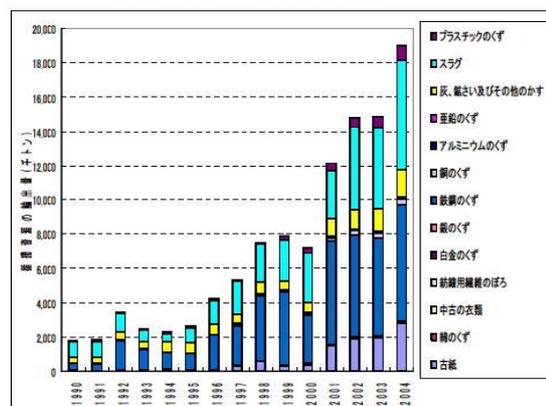
【図20 廃棄物の越境移動の推移】



(出典：パーゼル条約事務局ホームページ資料より作成)

【図21 日本からの循環資源輸出量の推移】

【日本からの循環資源輸出量の推移】



(出典：中央環境審議会循環型社会計画部会資料より作成)

*5 「バーゼル条約」は正式には、「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」といい、平成17年3月現在で163ヶ国と1機関（EC）が加盟しており、我が国も平成5年に加入している。また、この条約を実施するための国内法として、「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（バーゼル法）が平成4年に制定されている。

また、東アジア諸国における今後の廃棄物の発生量を、国民一人当たりのごみ発生量でみると、平成7年からの30年間で、我が国、韓国、香港以外の東アジア諸国で大幅に増加することが予測されている。^{*6} これらの諸国での人口増加とも相まって、東アジアにおける循環資源の適正処理能力の全般的な向上が必要になっていくものと考えられる。

さらに、廃棄物の最終処分の動向をみても、平成12年では、世界のオープン・ダンピングの約70%がアジアで行われており、50年後の予測でも、その割合は約64%に上るとの試算がある。^{*7}

貿易政策の動向

貿易政策の大きな2つの流れであるWTO、EPAの動向は、貿易障壁の削減を通じて、循環資源の国際的な移動に大きな影響を与えるだけでなく、潜在的廃棄物ともいえる製品自体の流通量の増加等により、循環資源の処理能力の向上の必要性に結び付くものと考えられる。^{*8}

【WTO政策における関連内容】

WTOにおいては、平成13年のドーハ閣僚宣言において、貿易と環境の相互支持性を高める観点から、環境関連の物品・サービスに対する関税及び非関税障壁の削減等について合意された。具体的な削減内容については、WTO交渉の中で議論されており、その中で、途上国等が設けている中古製品に対する輸出入規制等の取扱い等が議論の対象となっている。

また、平成17年の3Rイニシアティブ閣僚会合においては、環境関連物品及びサービスのリストの作成は、環境と経済の双方においてプラスとなる関係を提供することが確認されている。

【EPA政策における関連内容】

WTO体制を補完するものとして、現在、我が国はアジア諸国を中心に経済連携協定の締結を進めており、既に発効しているシンガポールに加え平成18年度中にもマレーシア、フィリピン、タイとの間で協定が発効すると予想される。

*6 東アジア諸国でのごみの国民一人一日当たりの発生量予測の詳細については、参考資料3を参照。

*7 吉沢佐江子、田中勝、Ashok V. Shecdar の試算（岡山大学大学院）による。

*8 循環資源に関するWTO、EPAの動向については、参考資料4を参照。

また、東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国を一体として締結するEPAの可能性も検討されており、成立した場合には、大きな経済効果が生じることも試算されている。^{*9}

循環資源の国際的な移動に関する法原則や制度的な枠組み

循環資源の国際的な移動に関する主要な枠組みとしては、バーゼル条約等により、有害廃棄物の国際的な移動の仕組みが整備されている。また、我が国では、廃棄物処理法に基づく廃棄物の輸出入に関する仕組みが設けられている。

ア 有害廃棄物の国際的な移動に関するルール - バーゼル条約(バーゼル法) -

バーゼル条約等では、廃棄物の排出経路や有害特性等を踏まえて、規制対象を示しており、その対象物品については、輸出入の承認が必要となるなどの枠組みが定められている。^{*10}

同条約では、有害廃棄物等に関する法原則が位置付けられている。具体的には、有害廃棄物等の適正処理の前提として、「発生抑制の原則」や「汚染者負担の原則」が定められ、有害廃棄物等の処理の原則として、「国内処理の原則」が定められている。また、越境移動がなされる場合についても、その環境汚染のリスクを低減させるため、「国際移動最小限化の原則」や、「事前通告及び同意の原則」が定められている。特に、これらの廃棄物の処理についての原則には、「廃棄物の処理は原則として、可能な限り発生場所に近接した場所で行う」という「近接性の原則」^{*11}が貫かれているものと考えられる。

バーゼル条約においては、有害廃棄物等の適正処理が確保されることを前提として、二国間、多国間、及び一定の地域において有害廃棄物の輸出入について独自のルールを策定することが認められており、既に10以上の二国間協定等が策定されている。^{*12}

こうしたバーゼル条約に位置付けられた多国間協定の一つとして、我が国も加盟しているOECD（経済協力開発機構）では、廃棄物の有害性に応じた分類に基づいて、資源回収目的の廃棄物の越境移動について、輸出入手続

*9 日アセアンEPAの経済効果としては、約1.1兆円（ハーテル教授・板倉氏による試算）から約2兆円（経済産業研究所 川崎博士による試算）のGDPの増加が生じるものとされている。

*10 バーゼル条約の枠組み、規制対象物の考え方等については、参考資料5を参照。

*11 「近接性の原則」については、EC指令（Council Directive of 15 of July 1975 on waste, 75/442/EEC）第5条第2項等にその趣旨が表れている。また、EC作成の廃棄物処理政策のパンフレット等においても、EUの廃棄物政策において、近接性の原則が位置付けられている。こうした法原則の関係については、参考資料6を参照。

*12 バーゼル条約第11条参照。また、二国間協定の概要等については、参考資料7を参照。

の簡素化がなされている。^{*13}

一方で、バーゼル条約発効後も不適正な有害廃棄物の越境移動が行われたことを背景に、途上国を中心として、先進国からの有害廃棄物等の輸出をリサイクル目的も含め全面的に禁止するバーゼル条約の改正（B A N改正）の主張がなされ、平成7年に採択・可決されている。現時点で、B A N改正は発効の見込みが立っていないが、^{*14} 我が国が循環資源の国際的な枠組みづくりに今後も貢献していくためには、こうした途上国等の姿勢も十分に理解して対応を進めていく必要がある。

イ 我が国の廃棄物処理のルール - 廃棄物処理法 - ^{*15}

廃棄物処理法では、平成4年に「廃棄物の国内処理等の原則」^{*16}を定めている。このため、廃棄物の輸出に際しては、安易な輸出による排出事業者責任の形骸化や輸出先国で環境汚染を防ぐため、環境大臣の確認が必要となる。^{*17} その確認の際には、輸出先国において再生利用されることが確実であることや、国内の処理基準を下回らない方法で処理されることが確実であることといった基準を定めている。

廃棄物の輸入に関しては、排出過程や成分について不明である廃棄物が輸入されると、国内の廃棄物処理に直接影響を受けることから、環境大臣の許可が必要となる。^{*18} その許可に当たっては、国内における廃棄物の処理に関する設備及び技術に照らし、適正に処理されること等の基準を満たすことが必要となっている。

その運用実態をみると、廃棄物の輸出実績については、全てセメント製造の粘土代替原料としての石炭灰の輸出が増加している一方、輸入実績については、過去10年以上、年間5件未満の低い水準となっている。

*13 OECDルールの内容については、参考資料8を参照。

*14 平成17年12月現在で、必要批准国122カ国に対し、60カ国1機関が批准している。

*15 廃棄物処理法とバーゼル条約の規制対象の関係については、参考資料9を参照。

*16 「廃棄物の国内処理等の原則」は廃棄物処理法第2条の2参照。

*17 一般廃棄物について、廃棄物処理法第10条、産業廃棄物について、廃棄物処理法第15条の4の6を参照。なお、これらの制度に対する違法行為を防止するため、平成17年の廃棄物処理法の改正において、廃棄物の無確認輸出の罰則を強化している。

*18 廃棄物処理法第15条の4の4参照。