

## 環境基本計画 戦略的プログラム(循環部分)素案

### 物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組

#### 1 現状と課題

##### (1) 現状

従来の大量生産・大量消費型の経済社会活動は、大量廃棄型の社会として、健全な物質循環の阻害に結び付く側面も有しています。このため、我が国では、毎年、約4億5千万トンという膨大な量の廃棄物が生ずるとともに、廃棄物等（廃棄物に加えて使用済物品、副産物等を含む概念であり、そのうち有用なものについては、循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」といいます。）では、「循環資源」として捉えています。）の多様化に伴う処理の困難化や不適正な処理による環境負荷の高まり、最終処分場（埋立場）の残余容量のひっ迫等、様々な局面で深刻な状況を招いています。さらに、こうした活動様式は、国際的にも、化石資源を中心とした天然資源の枯渇への懸念や地球温暖化問題などの地球的規模での環境問題にも密接に関係しており、ライフスタイルの変革も含め、早急に持続可能な社会経済システムを実現していくことが必要になっています。

近年の我が国経済社会におけるものの流れ（物質フロー）の傾向をみると、約20億トンの総物質投入量に対し、全体の約5割もの資源がエネルギー消費や廃棄物として環境中に排出されている一方、リサイクル等により循環的に利用されている量を示す循環利用量は、全体の約1割に過ぎません。この環境への排出量と循環利用量の関係は若干改善しつつあるものの、未だに循環型社会が実現できているとは言い難い状況にあります。

このような中で、循環型社会形成に向けた取組の現状をみると、まず、法的基盤の面では、平成12年に循環基本法が制定され、数次にわたる廃棄物処理法の改正や、平成17年の自動車リサイクル法の施行までの各種リサイクル法の充実が進みつつあります。

特に、循環基本法では、適正な物質循環の確保に向け、廃棄物等の発生抑制、再使用、再生利用、熱回収、適正処分という対策の優先順位を定めています（ただし、この順位によらない方が環境への負荷を低減できる場合には、この優先順位にこだわることなく、より適切な方法を選択します）。また、同法に

定める基本原則を踏まえ、廃棄物の処理に伴う環境への負荷の低減に関しては、事業者や国民などの排出者が一義的な責任を有するという排出者責任の考え方と、製品の製造者などが製品の使用後の段階等で一定の責任を果たすという拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）の考え方が、廃棄物処理法や各種リサイクル法に取り入れられました。

さらに、これらの法的基盤の整備と併せて、平成15年に策定された「循環型社会形成推進基本計画」（以下「循環基本計画」といいます。）に基づき、循環型社会の形成に不可欠な施設の整備や、調査研究の実施、科学技術の振興等を一層進めています。また、ごみの分別の促進や製品への環境配慮等、国民、NPO・NGO、事業者、地方公共団体、国等の関係者による取組も広がりつつあります。

加えて、国外に目を向ければ、中国などのアジア諸国を始めとした途上国の経済発展等により、廃棄物を含む循環資源の国際的な移動が増加しており、国際的な視点で適正な資源循環を確保することが重要となっています。このため、平成16年のG8サミットでは、我が国の提案により、廃棄物等の3R（発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル））を通じて国際的に循環型社会の構築を目指す「3Rイニシアティブ」が合意されています。

## (2) 課題

以上のような社会経済システムや物質フローの現状等を踏まえると、現在の取組を一層充実させ、天然資源の消費の抑制と環境負荷の低減を目指した循環型社会の形成を実現していくことが喫緊の課題となっています。

特に、廃棄物等の発生抑制を最優先の課題としつつ、国内外において、循環資源の循環的な利用の促進、適正な処分の確保を進めるため、廃棄物処理法や個別のリサイクル関連法等の充実を一層図るとともに、新たに、地域の実情に即した循環型社会づくりの取組や、国際的に適正な資源循環を確保するための取組等を早急に講じていくことが必要となっています。

## 2 中長期的な目標

上記課題の解決に向けた中長期的目標として、2025年頃の実現すべき循環を基調とした社会経済システムの姿を示すと、以下のとおりです。

### (1) 資源消費の少ないエネルギー効率の高い社会

世界の経済が拡大し、総人口も増加する中で、環境と経済の間に、環境を良くすることが経済を発展させ、経済が活性化することによって環境もよくなってい

くような関係（環境と経済の好循環）が国内のみならず、国際的にも実現されています。特に、化石燃料や鉱物資源等、自然界での再生が不可能な資源の使用量は最小化され、再生資源や再生可能な生物由来の有機性資源であるバイオマスの利活用が促進されています。また、自然エネルギーの普及や新たなエネルギーに関する技術開発と基盤整備が進んでいます。

さらに、資源採取、生産、流通、消費、廃棄等の社会経済活動の全段階を通じて、資源やエネルギー利用の一層の循環と効率化が進み、廃棄物等の発生抑制や循環資源の利用等の取組により、資源消費の少ない、エネルギー効率の高い社会経済システムが実現されています。

## (2) 暮らしに対する意識・行動の変化と関係主体のパートナーシップの形成

生活の豊かさと環境の保全を両立させたライフスタイルへの意識が国民の大多数の間で高まっており、その中で、エネルギー利用や、ものやサービスの選択、消費活動等、暮らしのあらゆる場面において、そのものの本来の値打ちを無駄にすることなく生かしていく「もったいない」の考え方に即した様々な行動が実行されています。特に、LOHAS（Lifestyles of Health and Sustainability）の考え方等に代表される健康と環境面を中心とした持続可能性を重視したライフスタイルを指向する人が増加しています。

また、このような国民の意識・行動の変化を踏まえ、地域での住民・NPO・NGO・事業者・行政のパートナーシップに基づいて、様々な関係者が一体となった循環型社会の形成の取組が進み、地域の活性化にも結び付いています。

## (3) ものづくりなどに対する意識と行動の変化

拡大生産者責任に基づく制度の拡充や事業者による自主的取組等を通じ、環境へ配慮した設計（DfE：Design for Environment）や、使用後の製品回収の取組等が進み、生産、流通、販売の各段階で3Rの考えが取り入れられています。特に、レンタル・リースやサービサイジング等の進展により物の販売からサービスの提供への移行が進み、資源利用量は大きく低減しています。また、このような取組の効果は、経済活動ごとに的確に把握・評価され、よりよい仕組みづくりが不断に行われています。

## (4) 廃棄物等の適正な循環的利用と処分のためのシステムの高度化

循環型社会の基盤としての各種リサイクル施設やバイオマス活用プラント、循環資源の広域移動に対応したリサイクルポート等が整備され、新たな循環資源を供給する資源産出拠点となり、自然界からの新たな資源採取を最小にしています。

これらの施設では、有害廃棄物も含め、可能な限り再使用・再生利用が推進されているとともに、焼却処理の際には発電や熱供給といった熱回収も高効率で行われています。また、廃棄物等の移動の把握等のための情報基盤や、不法投棄防止等のための人的基盤も整備されており、どうしても発生する利用できない廃棄物等は最小化され、適正に最終処分されています。

### 3 施策の基本的方向

上記の中長期的な目標を達成するため、循環型社会形成に関する情勢の変化に的確に対応し、国が講じていく施策の基本的な方向を示すと以下のとおりです。

- (1) 自然の物質循環と社会経済システムの物質循環とは相互に密接な関係にあり、その両方を視野に入れ、適正な循環が確保されることが重要です。

このため、自然環境の保全や環境保全上適切な農林水産業の増進等により、自然界における窒素等の物質の適正な循環を維持、増進する施策を講じます。また、社会経済システムにおいては、一層の取組が必要となっている廃棄物等の発生の抑制を最優先に、適切な再使用、再生利用の一層の促進を図るなど社会経済システムにおける循環機能を高める施策を講じていきます。

- (2) 循環基本計画に即して、全ての関係者の連携の下で、その積極的な参加と適切な役割分担により、各種施策を総合的かつ計画的に推進していきます。

- (3) その際、各関係者は、以下のような役割を果たしていくことが期待されており、国は、そのための施策を講じていきます。

国民は、消費者・地域住民として、廃棄物等の排出を通じて環境への負荷を与えている一方で、循環型社会づくりの最終的な担い手でもあるとの認識を踏まえた行動を取っていきます。

NPO・NGOは、自ら循環型社会の形成に資する活動や先進的な取組を行うとともに、各主体による活動のつなぎ手となっています。

事業者は、不法投棄等の不要な社会コストを低減させ、その「社会的責任(CSR: Corporate Social Responsibility)」を果たしていくことが存続に不可欠であるとの認識の下で、環境に配慮した事業活動や、排出者責任や拡大生産者責任の考え方を踏まえ、廃棄物等の適正な循環的利用及び処分への取組等を一層推進していきます。

地方公共団体は、地域の自然的・社会的条件に応じた法・条例の着実な施行等に加え、産業の垣根を越えた事業者間の協力も含め、各主体間の連携の場の提供等において重要な役割を果たします。

(4) 国は、循環基本計画の見直しを行うとともに、他の関係主体とのパートナーシップの育成を図りつつ、以下の重点的取組を中心に、国全体の循環型社会形成に関する取組を総合的に進めます。その際には、各府省間の連携を十分に確保しながら、政府一体となって、各種法制度の適切な運用や事業の効果的・効率的な実施を推進します。

(5) これらの取組の推進に当たっては、従来からの国の施策の枠組みを超えて、より広い視野で施策の検討を行い、様々な政策手法を統合的に組み合わせ実施していくことが重要です。その中で、特に、近年新たな課題となっている国と地方が連携した取組や、循環型社会の形成を国際的に推進していく取組、さらには地球温暖化対策等の他の環境分野と連携し、相乗効果を発揮する取組を推進します。

(6) 施策の進捗状況や実態の適切な把握に向け、物質フローや廃棄物等に関するデータの迅速かつ的確な把握、分析及び公表を一層推進します。特に、現在循環基本計画に位置付けられている物質フロー指標に加え、より高度な実態把握等を行うための補助指標の内容を検討します。また、これらの情報を各主体が迅速かつ的確に入手し、利用・交換できるよう、情報基盤の整備を図ります。

#### 4 重点的取組事項

循環型社会の形成に向け、以下の重点的施策を中心に、情勢の変化を踏まえて施策の詳細を具体化しつつ、その効果的・効率的な実施を推進していきます。

##### (1) 循環型社会の形成に向けた重点施策

###### ア 自然界における物質循環の確保

自然界における適正な物質循環の確保のため、天然資源のうち化石燃料や鉱物資源等の自然界での再生が不可能な資源の使用量の増大を抑制します。また、再生資源の持続的利用を推進する観点から、バイオマス・ニッポン総合戦略の見直し内容を踏まえたバイオマス等の利活用の促進や、森林の適切な整備・木材利用の推進を図るとともに、自然環境の保全・再生のための施策を講じます。さらに、国が支援する農林水産業は環境保全を重視するものへ移行します。

###### イ 一人ひとりのライフスタイルに根ざした地域重視の循環型社会づくり

循環型社会の構築には、国民一人ひとりの日常生活に「もったいないバッグ(買物袋)」の持参等の行動が広まるなど、循環に配慮した持続可能なライフスタイル

ルへの変革が促進されることが重要です。このため、幅広い年齢層を対象に、学校、地域等の多様な場において、環境教育・環境学習等を総合的に推進します。

また、国民、NPO・NGO及び事業者等によるコミュニティに根ざした循環型社会づくりを促進するため、先進的な取組を支援するとともに、その情報を広く提供していきます。なお、このような情報提供に当たっては、幅広い層への意識啓発を進めるため、NPO・NGOなどの民間団体等と連携しながら、各種キャンペーンの効率的な実施やインターネット、マスメディア等の様々な媒体の活用を推進します。合わせて、地域住民の技術を活用したリサイクルプラザにおける生活用品のリサイクル等の取組や、フリーマーケットの開催等を促進します。

さらに、国全体の観点と地域の実情を踏まえて、国と地方が構想段階から協働して計画を策定し、循環型社会の形成のための基盤の整備等を通じた地域づくりを推進します。

#### ウ 循環型社会ビジネスの振興

グリーン購入を通じて再生品などのグリーン製品・サービスや再生可能エネルギー等を積極的に利用するとともに、レンタル・リースやサービサイジング等、物の供給に代えて環境負荷の低減に資する取組を推進します。また、循環型社会ビジネス市場が拡大するよう、環境ラベリングやグリーン製品・サービス関連情報の提供、再生品等に関する規格化の推進等を行います。さらに、3Rに配慮した製品の製造等を通じて、事業活動における環境配慮を確実に実施していくため、環境管理システムの導入、環境報告書や環境会計の作成・公表等の自主的取組を促進します。加えて、関係者が市場メカニズムに基づき、循環型社会の形成に自主的に取り組むことを促すための経済的手法の効果等について検討します。

一方で、循環型社会ビジネスには、廃棄物等を適正に処理し、環境保全を図っていく役割も期待されていることから、このようなビジネスの健全な発展を促進するため、廃棄物の処理に係る法規制の徹底を図りつつ、「悪貨が良貨を駆逐する」ことのないよう、産業廃棄物処理業等の分野における優良企業の育成を推進します。

#### エ 循環資源の適正な利用・処分に向けた仕組みの充実

循環基本法に定める優先順位に基づき、排出者責任や拡大生産者責任の考え方を踏まえ、廃棄物等の適正な循環的利用及び処分に向けた取組を推進します。

特に、廃棄物の処理に伴う環境への負荷の低減に関しては、国際的な整合性の観点を踏まえつつ、製品ごとの特性に応じた製品のライフサイクルを考慮した設

計・製造を推進するための取組など、廃棄物の発生抑制につながる上流対策等の一層の充実を主眼に、各種リサイクル制度の強化を図ります。加えて、経済的なインセンティブを活用した取組として、一般廃棄物処理の有料化の取組を推進していきます。

特に、製造工程や製品に使用される有害物質について、国際的な動向も踏まえながら、その使用量を極力低減しようとする自主的取組の促進やその管理・情報提供を促す仕組みを整備します。加えて、廃棄物等の有害性の評価を始め、廃棄物等の循環的利用及び処分が環境に与える影響などの調査研究、適正処理技術の開発や普及等を実施します。

さらに、廃棄物等の適正処理の確保に向け、地域住民との対話の推進を図りつつ、環境への配慮を十分に行いながら、廃棄物処理施設や最終処分場の整備等における広域的な対応を推進します。加えて、アスベストやPCB等、有害性や処理の困難性に照らして特別の対応が必要な物質について、その時々科学的知見を最大限に活用しつつ、その適正処理の仕組みの充実を図ります。このほか、「不法投棄撲滅アクションプラン」における大規模不法投棄事案の早期撲滅といった目標の達成に向け、施策の着実な推進を図ります。

#### オ 循環型社会の形成に向けた国際的な取組の推進

国際的に適正な資源循環を確保していくため、国際的な枠組みや中央環境審議会における検討を踏まえつつ、「ゴミゼロ国際化行動計画」に沿って、途上国におけるキャパシティ・ビルディングの推進等、諸外国の状況を踏まえた循環型社会形成のための方策や、バーゼル条約による有害廃棄物の適正管理の取組等、廃棄物等の国際的な移動による汚染を防止するための方策を講じます。また、リサイクルポートの整備等を通じた適切かつ効率的な国際静脈物流システムの検討等、関係府省による一体的な取組を推進します。さらに、これらの取組を通じて、将来的には、予防的な取組方法といった国際的な原則を踏まえつつ、循環資源をめぐる国際的なルール・枠組みづくりへの貢献を目指します。

#### カ 地球温暖化対策等の他の環境分野との横断的な取組の推進

循環型社会づくりと脱温暖化社会づくりの取組は、いずれも社会経済システムやライフスタイルの見直しを必要とするものであり、両者の相乗効果を最大限に発揮するよう、関係府省とも連携して、分野横断的な対策を推進していきます。特に、「京都議定書目標達成計画」に沿って、廃棄物等の3Rの進展が阻害されないよう十分留意しながら、廃棄物熱利用の促進や廃棄物発電の導入促進を図ることとし、地球温暖化対策に資する廃棄物やバイオマスを利用した高効率の発電・熱利用施設の整備等を促進します。

## キ 循環型社会形成に関連した情報の的確な把握・提供

我が国の物質フローの状況や、廃棄物等の発生量とその循環的な利用及び処分  
の状況、将来の見通し、廃棄物等の素材・組成・設計等の技術データ、廃棄物等  
の循環的な利用及び処分による環境への影響等について、正確な情報を迅速に把  
握し、的確な分析を行います。また、これらの情報を関係者が入手し、利用・交  
換できるようにするとともに、それぞれの廃棄物等の適正な処分の確保について  
も、電子マニフェストなどの情報技術の一層の活用を図ります。

### (2) 施策のより効率的・効果的な実施に向けた取組

本基本計画に基づく施策の実施に当たっては、循環基本計画の進捗状況の評  
価・点検の仕組みも活用しながら、その効果的・効率的な実施を図ります。

また、本基本計画を受けて実施すべき具体的な施策の詳細については、社会経  
済の変化に柔軟かつ適切に対応して、平成 19 年度中を目途に、新たな循環基本計  
画において体系的に位置付けます。特に、個別リサイクル法については、関係者  
間の適切な役割分担を踏まえ、平成 17 年度から施行開始年度に応じ順次、評価・  
検討を着実に実施します。

## 5 取組推進に向けた指標及び具体的な目標

上記の重点的取組の着実な実施に向け、循環基本計画に含まれている物質フロ  
ー指標、取組指標を中心に、その着実な達成を図りつつ、よりの確に物質循環の  
状況を把握するための補助的指標の整備を図ります。

### (1) 物質フロー指標

適正な物質循環を確保するため、平成 22 年度までに、循環基本計画における以  
下の指標について、同計画の目標の着実な達成を図ります。

【資源生産性】：約 39 万円/トン

【循環利用率】：約 14%

【最終処分量】：約 28 百万トン

また、よりの確に物質フローの動向を把握していくため、例えば、一時的な土  
石等の大量採取による資源生産性の変動や海外への古紙等の輸出量の増大による  
循環利用率の変動等について、その影響を把握できる補助的な指標等について検  
討を行います。さらに、将来的な課題として、こうした物質フロー指標と結び付  
けて、他の環境分野とも連携した取組や、現在進んでいる各種経済活動ごとの取  
組の効果等を把握・推進していく指標等の在り方についても検討を行います。



## (2) 取組指標

循環型社会の形成に向けた取組の進展度を測る取組指標については、循環基本計画に掲げられている「循環型社会形成に向けた意識・行動の変化」、「廃棄物等の減量化」、「循環型社会ビジネスの推進」の指標について、平成 22 年度までに目標の達成を図ります。なお、これらの指標は、地域における独自の目標設定の参考となることが期待されているものであり、これを受けた地域独自の取組指標の設定が重要となっています。