

新たな循環型社会形成推進基本計画の策定のための
具体的な指針について

(意見具申)

平成 19 年 8 月 24 日

中央環境審議会

はじめに

平成 15 年 3 月に閣議決定された現行の循環型社会形成推進基本計画（以下「循環基本計画」という。）の策定から 4 年が経過した。その間、循環型社会の形成を取り巻く環境にいくつかの変化があった。

環境政策全体に関する大きな動きとしては、第 3 次環境基本計画（平成 18 年 4 月 7 日閣議決定。別添 1 参照。）及び 21 世紀環境立国戦略（平成 19 年 6 月 1 日閣議決定。別添 2 参照。）の策定があり、今後の環境政策における基本的な考え方や方向性が示された。

循環型社会の形成の進捗状況を、過去 3 回の循環型社会形成推進基本計画の進捗状況の点検結果（以下「点検結果」という。別添 3 参照。）から見てみると、物質フロー指標に関しては 3 つの指標いずれにおいても着実な進展が見られているものの、よりの確な実態の把握、国民へのより一層の働きかけや循環型の地域づくりの推進、物資の国際移動が拡大し国際的に廃棄物量や資源需要が増大する中での国際的な視点からの取組の強化等が求められてきている。

また、来年 7 月には G8 北海道洞爺湖サミットが我が国で開催されることから、国際社会における 3R の展開に関して、我が国が果たすべき主導的な役割を示していくことも求められている。

これらの環境の変化等を踏まえ、現行の循環基本計画を拡充する必要があるため、循環基本法第 15 条第 3 項及び第 7 項の規定に基づき、新たな循環基本計画の策定のための具体的な指針を策定する。

第1 循環型社会の形成に関する施策についての基本的な方針について

新たな循環基本計画の策定に当たっては、循環基本法第16条第1項の規定に基づき、第3次環境基本計画、特に同計画における「(重点政策プログラム)第2節 物質循環の確保と循環型社会構築のための取組」の内容を基本とすることとする。

このため、新循環基本計画においては、その枠組みと考え方として、第3次環境基本計画において基本的な考え方として示された自然の物質循環とその一部を構成する社会経済システムの物質循環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あるといった考え方を示すこととする。また、中長期的な目標として示された「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づくり」、「もったいない」の考え方に即した循環の取組の広がりに関係主体のパートナーシップによる加速化、ものづくりの各段階での3Rの考え方の内部化、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等の方向性については、新循環基本計画においても基本とすることを示す。

その他、環境政策に関する大きな動きとして、21世紀環境立国戦略の策定がある。同戦略においては、国内外で取り組むべき環境政策の方向及び持続可能な社会に向けた基本的な理念等が記述されており、これを踏まえ、持続可能な社会を実現するための低炭素社会、自然共生社会を目指す取組と統合的な展開を推進するための循環型社会形成の取組に関する考え方について検討し、できる限り明確に示すこととする。

さらに、過去3回の点検結果等も踏まえ、国民、地方公共団体、NPO/NGO、事業者等各主体の役割分担をより一層わかりやすく具体的に示していくといった姿勢を基本的な方針として明確に示すこととする。

第2 循環型社会の形成に関し、講ずべき具体的な施策等について

第3次環境基本計画、21世紀環境立国戦略及び過去3回の点検結果等において明示的に示されている課題を踏まえ、特に以下について重点的に検討する。

- (1) 低炭素社会、循環型社会、自然共生社会の統合的な展開を進めるための地球温暖化対策や自然界における適正な物質循環の確保の促進等の他の環境分野における取組との連携を強化する施策を検討し、できるだけ具体的に示す。
- (2) 現行の循環基本計画の数値目標を総括し、望ましい循環型社会の姿を定量的に明確にし、より詳細な実態把握等を行うための指標等を検討する。その結果必要があれば、目標水準の再設定や新たな補助指標の導入等を行う。
また、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することを示す。
- (3) 地域的な循環型社会形成への視点として、バイオマス系循環資源など地域で循環可能な資源はなるべく地域で循環させ、金属系循環資源など地域での循環が困難なものについては循環の環を広域化させていくといった考え方を基本として、循環資源の性質等に応じた最適な循環のあり方について議論を深める。
また、コミュニティに根ざした循環型の地域づくりへの支援のあり方や環境教育・環境学習、リデュース・リユースに関する取組の強化等の3Rの国民運動の展開を一人一人のライフスタイルの変革につなげていく施策について検討し、具体的に示す。
- (4) 国際的な視点として、我が国の3Rに関する制度・技術・経験を国際的に発信し、発展途上国に対する支援等我が国が果たすべき主導的な役割や東アジア全体での適切な資源循環のための施策等について具体的に示す。

別添 1 第 3 次環境基本計画（循環型社会関連部分の抜粋）

別添 2 21 世紀環境立国戦略（循環型社会関連部分の抜粋）

別添 3 過去 3 回の循環型社会形成推進基本計画の進捗状況の点検
結果において指摘された課題等の概要

第3次環境基本計画（平成18年4月7日閣議決定）
（循環型社会関連部分の抜粋）

（重点分野政策プログラム）

第2節 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、大量廃棄型の社会を形成し、健全な物質循環の阻害に結び付く側面を有しています。

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（注1参照）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増大、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が生じています。

また、こうした活動様式は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等の地球的規模での環境問題にも密接に関係しています。

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ます。また、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、若干改善しつつあるものの、全体の約1割に過ぎません。

一方、循環型社会形成に向けた取組をみると、法的基盤の面では、平成12年に循環基本法の制定、数次にわたる廃棄物処理法の改正、平成17年の使用済自動車の再資源化等に関する法律（自動車リサイクル法）の施行までの各種リサイクル法の制定等により、そ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（注2参照）、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等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、製品の製造者等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。

また、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「循環基本計画」に基づき、循環型社会の形成に不可欠な施設の整備、調査研究の実施、科学技術の振興等が進められています。さらに、ごみの分別や製品への環境配慮の取組等、国民、NGO/NPO、事業者、地方公共団体、国等の関係主体による取組も広がりつつあります。

国際的な視点に立つと、中国等のアジア諸国をはじめとした途上国の経済発展等を背景として、廃棄物を含む循環資源の国際的な移動が増加しており、地球規模での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、これを踏まえた取組が求められています。

（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を踏まえると、現在の取組を一層充実させ、ライフスタイルの変革も含め、天然資源の消費の抑制と環境負荷の低減を目指した持続的な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、循環基本法に掲げる政策目的の達成に向け、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よう、廃棄物処理法や個別のリサイクル関連法の充実等により、施策体系の一層の強化充実を図ることが必要です。また、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。

これらに合わせて、循環型社会の形成を担う、関係主体それぞれの役割を明確化するとともに各主体間の連携を促進していくことが急務となっています。

2 中長期的な目標

上記課題に取り組むに当たり、以下に示すように、循環を基調とした社会経済システムの姿を2025年頃の実現していくことを中長期的な目標とします。

(1) 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づくり

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）を国内のみならず、国際的にも広く実現していきます。

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を最小化し、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を促進していきます。また、その一環としての自然エネルギーの普及に関する技術開発と基盤整備を進めます。

また、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を進め、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づくりを進めます。

(2) 「もったいない」の考え方に即した循環の取組の広がり関係主体のパートナーシップによるその加速化

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り、例えば、我が国の伝統物品である「ふろしき」を活用するなど、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いかしていく「もったいない」の考え方に即した様々な行動を広げていきます。

また、このような国民の意識・行動の変化を通じて、地域での住民・NGO/NPO・事業者・行政のパートナーシップに基づく、様々な関係主体が一体となった循環型社会づくりの取組を進め、さらに、意識・行動の変革を加速するとともに、地域の活性化にも結び付けていきます。

(3) ものづくりの各段階での3Rの考え方の内部化

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（エコデザイン）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の考えを広く取り入れていきます。その一例として、環境負荷低減型のレンタル・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も進めます。

これらの取組を通じて、資源利用量は大きく低減するとともに、経済活動ご

とにその効果が的確に把握・評価されるよう、よりよい仕組みづくりを不断に行っていきます。

(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の整備を進め、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の最少化に寄与していきます。

これらの施設では、循環基本法に定める循環型社会における施策の優先順位を踏まえ、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るとともに、再使用・再生利用ができない廃棄物等の焼却処理が行われる際には、発電や熱供給といった熱回収を高効率で行っていきます。

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、適正な最終処分を図ります。これらの取組を通じて、廃棄物等の不適正な処理を未然防止し、清潔な生活環境を実現していきます。

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、国が講じていく施策の基本的な方向は以下のとおりです。

(1) 基本的な考え方

自然の物質循環とその一部を構成する社会経済システムの物質循環とは密接不可分な関係にあり、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、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循環機能を高める施策を講じていきます。

(2) 各主体の連携とそれぞれに期待される役割

循環基本計画に即して、すべての関係主体の連携の下で、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。

その際、各関係主体は、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。

ア 国民

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る一方で、循環型社会づくりの担い手でもあるとの認識を踏まえた行動をとることが求められます。

イ NGO/NPO

NGO/NPO 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ることが求められます。

ウ 事業者

事業者は、環境に配慮した事業活動に取り組むことなどにより、自らの持続的発展に不可欠な、「社会的責任（CSR：Corporate Social Responsibility）」を果たしていきます。

具体的には、法令遵守（コンプライアンス）を徹底し、不法投棄等の不要な社会コストの発生を防止することをはじめ、排出者責任や拡大生産者責任の考え方を踏まえた廃棄物等の適正な循環的利用及び処分への取組等を透明性をもって一層推進していきます。

エ 地方公共団体

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。特に、都道府県等は、広域的な観点から、管下の市町村等の調整機能を果たすことが、市町村は、地域単位での循環システムの構築等、住民の生活に密着した基礎的自治体としての役割を果たすことが求められています。

（３）国の取組の基本的な方向

ア 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るとともに、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、

環境基本法、循環基本法に即して、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。

イ 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を超えて、より広い視野で施策の検討を行い、技術（テクノロジー）、価値観、社会システムといった政策の重要な要素を考慮しながら、様々な政策手法を整合的に組み合わせ実施していくことが必要です。

特に、近年新たな課題となっている国と地方との連携による循環型社会の形成、東アジア等における国際的な循環型社会の形成、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。

ウ 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、より詳細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 自然界における適正な物質循環の確保等の促進

大規模な資源採取による自然破壊の防止や、自然界における適正な物質循環の確保に向け、生態系や生物多様性にも配慮しながら、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、化学肥料や化学合成農薬の使用低減等による環境保全型農業や漁場環境の改善に資する持続的な養殖業等環境保全を重視する農林水産業への移行を促進します。

イ 一人一人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、国民一人一人に「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への変革が重要です。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、NGO/NPO、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、例えば、リユースカップの活用等、各主体が連携した発生抑制対策等の先進的な取組を支援します。また、今後急増が見込まれる高齢者の持つ知識や技術の活用・継承等も図りつつ、地域住民の積極的な参画による生活用品のリサイクルの取組やフリーマーケットの開催等を促進します。なお、これらの先進的な取組の情報を広く提供する際には、NGO/NPO等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。

さらに、このような地域における取組を反映しながら、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循環型社会の形成のための地域計画を策定し、循環型社会の形成のための基盤の整備を推進していきます。

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等のグリーン製品・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、物の供給に代えて環境負荷の低減に資するサービサイジング等の活用によ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含め、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の役割の一つとして、廃棄物等を適正に処理していくことも重要であることから、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、廃棄物等の発生抑制並びに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、製品の特性に応じたライフサイクルを考慮した設計・製造の推進等、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。

また、製造工程や製品に使用される有害物質について、日常生活への影響の大きさに照らし、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はじめ、廃棄物等の循環的利用及び処分が環境に与える影響等の調査研究、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、社会コスト低減の観点を踏まえ、その適正処理の仕組みの充実を図ります。

このほか、不法投棄の防止については、「不法投棄撲滅アクションプラン」を踏まえ、国民、事業者、地方公共団体、国等の各主体が一体となって、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、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、人材育成や技術協力を通じた途上国における循環型社会形成の支援や、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。

その際には、多様な関係主体の参画・連携を促進し、政府部内においても、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を推進します。

さらに、これらの取組を通じて、平成24年までに東アジア地域における循環型社会のビジョンの策定を図っていくなど、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連携の強化

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（シナジー）を最大限に発揮するよう、分野横断的な対策を推進していきます。特に、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、「京都議定書目標達成計画」に沿って、廃棄物熱回収の促進や廃棄物発電の導入促進を図ることとし、廃棄物やバイオマスを利用した高効率の熱回収・発電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、廃棄物等の利用・処分の環境影響等について、正確な情報を迅速に把握し、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、より先進的な地域独自の取組指標を設定していくことも含め、地域における目標設定の参考となることが期待されています。

(注 1)

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第 2 条において、「循環資源」として捉えています。

(注 2)

廃棄物から熱エネルギーを回収することを意味しており、循環型社会形成推進基本法第 2 条にも規定されています。ごみの焼却から得られる熱は、ごみ発電をはじめ、施設内の暖房・給湯、温水プール、地域暖房等に利用されています。

21世紀環境立国戦略（平成19年6月1日閣議決定） （循環型社会関連部分の抜粋）

1. 地球環境の現状と課題

（2）持続可能な社会に向けた取組

持続可能な社会とは

前述の地球環境の危機は、重層的に、また相互に悪循環しながら進んでいる。この危機に正面から対応し、その解決を図ることによって人間社会の発展と繁栄を確保しなければならない。このためには、健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域まで保全されるとともに、それらを通じて世界各国の人々が幸せを実感できる生活を享受でき、将来世代にも継承することができる社会、すなわち、持続可能な社会を構築すべきである。

社会経済活動を地球規模で持続可能なものへと築き直すに当たっては、次のような点その内容として重要である。また、その際には、基礎的な科学研究の推進を図ることはもとより、環境への負荷が重大な影響を及ぼすことがないように、完全な科学的証拠が欠如していることをもって対策を延期する理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら対策を講じるという、予防的な取組方法の考え方に基づく対策を必要に応じて実施すべきである。

- ・ 現在に加え将来においても環境への負荷が環境保全上の支障を生じさせることのないように、環境への負荷が環境の容量を超えないものであること
- ・ 新たに採取する天然資源と自然界へ排出されるものを最小化し、資源の循環的な利用が確保されること
- ・ 健全な生態系が維持、回復され、自然と人間との共生が確保されること

また、技術や社会のイノベーションを進め、環境負荷の縮小と環境制約の緩和を図ることにより、いわゆる「成長の限界」論を乗り越えプラスサムの実現を図り、長期的に人々の向上意欲や活力が維持されるように社会経済を継続的に発展させていくことも重要である。このためには、環境・エネルギー技術の開発・普及、ライフスタイルの変革、適切なインセンティブの設定も含む社会経済システムの見直しの三つの取組を通じて、人々の創意工夫や社会の活力を最大限に引き出していくことが必要である。

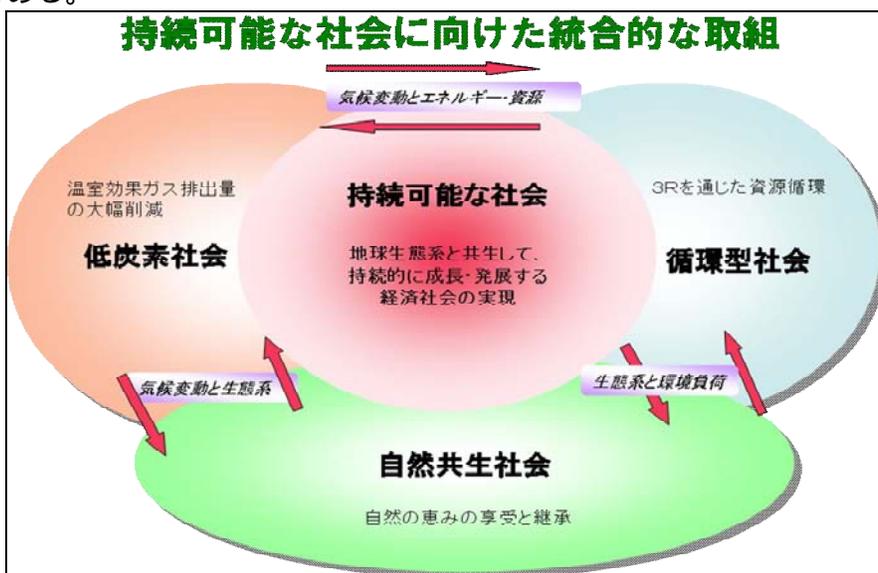
持続可能な社会に向けた統合的取組の展開

持続可能な社会は、前述の三つの危機それぞれの文脈において、「低炭素社会」、「循環型社会」又は「自然共生社会」として追求されている。すなわち、地球温暖化問題への対応と化石エネルギー資源制約からの脱却という点に着目すれば、化石エネルギー消費等に伴う温室効果ガスの排出を大幅に削減し、世界全体の排出量を自然界の吸収量と同等のレベルとしていくことにより、気候に悪影響を及ぼさない水準で大気中温室効果ガス濃度を安定化させると同時に、生活の豊かさを実感できる「低炭素社会（Low Carbon Society）」に向けた取組が必要である。

また、資源の採取や廃棄に伴う環境負荷に着目すれば、資源採取、生産、流通、消費、廃棄などの社会経済活動の全段階を通じて、廃棄物等の発生抑制や循環資源の利用などの取組により、新たに採取する資源をできるだけ少なくした、環境への負荷をできる限り少なくする「循環型社会」を目指した取組が必要である。

さらに、人類の生存基盤である生態系を守るという観点からは、生物多様性が適切に保たれ、自然の循環に沿う形で農林水産業を含む社会経済活動を自然に調和したものとし、また様々な自然とのふれあいの場や機会を確保することにより、自然の恵みを将来にわたって享受できる「自然共生社会」の構築が必要である。

目指すべき持続可能な社会は、このような側面を有するものであり、現在、それぞれの実現に向けた取組がともすれば縦割りで行われる傾向にあるが、目指すべき社会が複数存在するわけではない。例えば、地球温暖化による生物多様性への影響や3Rを通じた地球温暖化対策への貢献など、それぞれの側面の相互関係を踏まえ、私たち人間も地球という大きな生態系の一部であり、地球によって生かされているという認識の下に、統合的な取組を展開していくことが不可欠である。自然との共生を図りながら、人間社会における炭素も含めた物質循環を自然、そして地球の大きな循環に沿う形で健全なものとし、持続的に成長・発展する社会の実現を図るべきである。



すべての関係者の参加と協働による持続可能な社会づくり

持続可能な社会の構築は、我が国のみならず世界共通の課題であり、国際社会の場で取り上げられるようになってから既に相当の年数が経過している。例えば、「環境と開発に関する世界委員会」(WCED)がその報告書「我ら共有の未来」において「持続可能な開発」の概念を定義し、世界に向かって提唱したのは1987年であり、その時点から数えれば今年で既に20年目の節目を迎えることになる。

今日では、持続可能な社会の実現の必要性に対する認識が国内外に幅広く浸透し、その実現に向けた様々な取組が、我が国を含む世界各国・各地域でより積極的に講じられるようになってきている。しかしながら、こうした取組にも関わらず、依然として地球規模で環境問題が進展しており、これまでの取組が十分な成果を上げていたとは言い難い。地球温暖化などの問題の深刻さにかんがみれば、危機意識を持って、これまでの取組をさらに推し進めることが必要となっている。

人類の活動が質量ともに拡大し、環境問題が一層複雑化・多様化している中、持続可能な社会の実現は決して容易ではないが、健全で恵み豊かな環境を将来世代へと継承していくためには、国内外の幅広い関係者の参加と協働の下、環境保全を願う気持ちを一つに束ねて、一人一人の取組の輪を広げ、力強く後押ししていくことが今求められているといえよう。

3. 今後 1、2 年で重点的に着手すべき八つの戦略

戦略 3 3R を通じた持続可能な資源循環

我が国の 3R の制度・技術・経験を国際的に展開しつつ、更なる高度化に取り組むとともに、地球温暖化対策への貢献、G8 での 3R イニシアティブの推進を図る。

アジアでの循環型社会の構築に向けた取組

(日本の 3R の制度・技術・経験の国際展開)

我が国の 3R (Reduce、Reuse、Recycle)・廃棄物管理の先進的な制度、優れた技術・システム、各主体の取組と連携の経験を、アジアを始めとする世界各国の国別 3R 推進計画の策定支援やエコタウンをモデルとした循環型の都市づくりへの協力などを通じて、各国に適した形で展開する。こうした取組により、日本をアジアにおける 3R の推進拠点とする。

(3R の国際的な情報拠点と共通ルールの構築)

国際機関等と連携して 3R の情報拠点をアジア工科大学(バンコク)に構築する。また、ライフサイクル全体を視野に入れた製品の環境配慮に係る国際基準・規格の策定や循環資源の品質に係る基準・規格のアジア域内での普及を推進する。

(東アジア全体での資源循環の実現)

持続可能な資源循環に関する日本の貢献を、東アジアでの循環型社会の構築に向けた基本的な考え方や目標を定めた「東アジア循環型社会ビジョン」の策定につなげ、東アジア全体で適正かつ円滑な資源循環の実現を目指す。

また、途上国では適正な処理が困難だが日本では可能である廃棄物等を、各国から日本がその対応能力の範囲内で受け入れ、高度な技術で金属を回収し、リサイクルする取組を進める。

3R の技術とシステムの高度化

(製品のライフサイクル全体での天然資源等投入量・環境負荷の最小化)

3R 関連法制度等の充実や技術開発の支援を通じて、製品のライフサイクル全体での天然資源等投入量の最小化や再生資源の高付加価値製品への利用を促進し、資源生産性の更なる向上と環境負荷の低減を図る。また、企業の先進的な取組を促す環境管理会計(マテリアルフローコスト)手法や LCA(ライフサイクルアセスメント)手法の導入普及を図る。

(地域循環圏を基盤に物質の種類に対応した循環の促進)

廃棄物の適正処理と不法投棄対策を前提に、複数市町村にまたがるバイオマス重視の「地域循環圏」を形成し、地域での循環が困難な物質について広域的な資源循

環、そして有害廃棄物等の不法輸出入防止を図った上で、国際的な資源循環を促進する。また、これらに関連する技術の開発・導入や、総合静脈物流拠点港（リサイクルポート）の整備等を通じた静脈物流システムの検討などを推進する。

（「もったいない」の気持ちを活かす社会経済システムの構築）

「もったいない」の気持ちを活かす社会経済システムとして、容器包装廃棄物等の 3R 促進のための関係者の連携強化、消費者への適切でわかりやすい情報の提供、ごみ処理の有料化など経済的インセンティブを活用した廃棄物排出量の削減等を行う。

3R を通じた地球温暖化対策への貢献

（廃棄物からのエネルギー回収の徹底）

3R を推進しながら廃棄物発電の導入等を促進し、温室効果ガスの削減に貢献する。また、廃棄物発電のネットワーク化による安定した電力の供給や、焼却施設から発生する中低温熱の業務施設等での利用を進める。さらに、LCA の観点を強化することで、より効率的・効果的な 3R を推進する。

（廃棄物系バイオマスの活用）

カーボンニュートラルな循環資源として廃棄物系バイオマスの有効活用、例えば、廃木材等からのエタノール生産やメタン回収を高効率に行うバイオガス化の推進、回収された廃食油等からのバイオディーゼル燃料の生成、污泥等の固形燃料化などを推進する。

日本提唱の 3R イニシアティブの G8 での推進

（G8 が先導する資源生産性の向上への貢献）

2008 年の G8 北海道洞爺湖サミットに向け、G8 各国が資源生産性の目標を設定し定期的にレビューするなど、G8 の枠組みにおける 3R の推進方策を提案する。また、天然資源の利用による環境への影響の科学的評価などを目的に国連環境計画（UNEP）が設立する「天然資源の持続可能な利用に関するパネル」や、3R 推進に関する共通のルールとなりうる OECD の物質フローと資源生産性に関する作業等を支援する。

（循環基本計画の見直しと 3R の国際的推進）

「循環型社会形成推進基本計画」の見直しを今年度中に行うとともに、同計画に示された取組を世界に発信し、我が国が G8 の先頭に立って 3R の推進に取り組む。また、3R イニシアティブのさらなる展開を図り、アジアや世界で 3R を推進するための国際協力を充実する。

過去3回の循環型社会形成推進基本計画の進捗状況の 点検結果において指摘された課題等の概要

1. 指標

物質フロー指標

物質フローに関する早期集計化手法・先行指標

- ・ 統計情報が遅い 全体の動向を推測することが可能な先行指標の検討
 - ・ 最新の動向や将来の方向を推計できる新たな工夫
- 循環型社会形成のための要因分析
- ・ 物質フロー指標を基本としつつ、種々の補助指標等による詳細な分析
 - ・ 循環資源の輸出の増加による循環利用率への影響
 - ・ マクロ指標の積み上げ根拠(経済構造の変化、環境への負荷)をよりの確に把握できる補助的指標の検討

資源生産性の変動要因等をよりの確に把握する補助的指標

- ・ 岩石の採取量(大規模公共工事)やGDPの変動による影響を排除
- ・ 生産工程における省エネ・省資源や製品の高付加価値化、産業構造の変化(製造業からサービス業へのシフト)等による部分を推計
- ・ 天然資源等投入量等に関する補助的な指標の導入

循環型社会の構築に関する諸外国との比較検討指標

経済がグローバル化する中での循環型社会の構築

- ・ 資源・製品の国際的な移動、資源採取や製品廃棄段階の負荷、生産拠点の移転や国際分業が起こる中での国単位の指標の意義等
- ・ 資源生産性の諸外国との比較や東アジアなど地域全体での状況の把握

循環基本計画による各主体の具体的取組の推進

- ・ マクロ情報(物質フロー指標)とミクロの情報(企業の環境報告書など個々の取組状況等)との関連付け

循環利用率、最終処分量の目標値

- ・ 両指標とも、技術的、社会的、経済的に見て限界値が存在し、過去のトレンドではなく、どこまで改善が可能かを個別に内容に踏み込んで検討

2. 取組指標

循環型社会形成に向けた意識・行動の変化

意識・行動の変化に係る進捗状況の把握

- ・ 国民の意識・行動の変化をより適切に把握するためのアンケート調査の工夫
- ・ 統一的、定点的なアンケート調査の実施
- ・ より客観的・定量的な意識・行動の把握方法の検討

廃棄物等の減量化

- ・ 総排出量への対策として、製品の製造、流通、使用段階における資源の更なる有効利用等発生抑制への取組の推進

循環型社会ビジネスの推進

- ・ 循環ビジネスは、「廃棄物・リサイクル分野」が中心だったが、時代の変遷によって新ビジネスや雇用の創出が図られているため、その内容について検討

3. 国の取組、各主体の果たす役割

国

関係府省間の施策の連携の強化

- ・ 国全体の循環型社会の形成に関する取組を総合的に進める観点から、関係府省間の施策の連携の強化が必要
- ・ 各個別リサイクル法の評価、見直し時には、循環型社会形成の観点からの基本的、共通的な方向性を踏まえて検討

国民に対する情報発信・普及啓蒙

- ・ 循環型社会の形成に向けた施策の取組状況や進捗状況を国民に対して強力に情報発信すべき
- ・ 国民の積極的な行動を促し、様々な関係者の連携による取組を進めるための具体的行動に関する情報提供が必要
- ・ 簡易包装などの選択といった家庭における取組の普及啓蒙の推進

グリーン購入の取組拡大方策

- ・ グリーン購入実施の拡大に停滞(第三次産業の実施率が低い傾向)が見られるため、取組拡大方策の検討

リユースの取組

NGO、NPO

NGO等における課題の把握

- ・ 取組の課題を適切に把握可能なアンケート調査の検討

NGO等の育成・支援

- ・ NGO等が積極的に活動できる環境と基盤の整備、連携の強化
- ・ NPO・NGOの実情をよく把握した関係主体からのきめ細かな情報発信
- ・ 情報提供、パートナーシップの推進、助成制度の活用等の取組を推進

事業者

廃棄物の発生抑制

- ・ 非上場企業では上場企業に比べて取組が不十分 一層の普及が必要
- ・ 産業廃棄物総排出量の削減は進んでおらず、リサイクルしやすい製品の開発、省資源、長寿命化に配慮した製品の製造、流通、使用の促進等の取組を推進

地方公共団体

地方公共団体間での情報の共有化

- ・ 特色ある施策や取組、成果に関する地方公共団体間での情報共有化

4．今後の取組の方向

国内における対応

脱温暖化社会の構築との連携

- ・ 経済社会システムとライフスタイルを変革していく取組として、十分に相乗効果を発揮するよう、連携し一体的に取組を推進
- 国民、NPO・NGO、事業者、地方公共団体等関係者の積極的な取組と連携の促進
- ・ 「もったいない」の広がりをとらえ、国民に一層の働きかけ
- ・ 優れた取組事例に関する情報発信
- ・ 循環型の地域づくりを実証し、そのモデルを普及

国際的な対応

循環資源の移動実態の的確な把握

- ・ 循環資源の移動実態の的確な把握に努め、関係国との連携体制を強化して、環境汚染を生じない適切な資源循環の確保への取組を推進

我が国の循環型社会構築の取組をアジアへ、世界へ発信

東アジア等における適正な資源循環の確保

- ・ 我が国の廃棄物管理・リサイクルにおける経験と諸外国、特に東アジア等の現状と課題のレビューの上に、とりわけ東アジア等における適正な資源循環を確保するための具体的な方策を検討
- ・ 各国国内で循環型社会の構築を進め、また廃棄物の不法な輸出入を防止する取組を充実・強化し、その上で循環資源の輸出入の円滑化を図る