

(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

従来的大量生産・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①発生抑制、②再使用、③再生利用、④熱回収(注2参照)、⑤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に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、様々な政策手法を統合的に組み合わせ

せて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た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。