

国際的な循環型社会の形成に向けた
我が国の今後の取組について
ー東アジア循環型社会ビジョンの共有へー

中間報告

平成18年2月

中央環境審議会 廃棄物・リサイクル部会
国際循環型社会形成と環境保全に関する専門委員会

- 目次 -

はじめに	1
第1部 アジアに発信する我が国の廃棄物・リサイクル対策の経験	2
1. 議論の前提となる考え方	2
(1) 循環型社会の考え方	2
(2) 循環資源の内容	3
2. 我が国の廃棄物対策をめぐる従前の状況	5
(1) 環境汚染をもたらす不適正処理と不法投棄問題	5
(2) ダイオキシン類問題	6
(3) PCB問題	6
3. 法制度等のシステムの整備	7
(1) 廃棄物処理法による廃棄物処理対策の充実	7
(2) 各種リサイクル法によるリサイクル対策の取組	9
(3) 循環型社会の形成に向けた法制度の構築	12
(4) 国の主導による負の遺産の解消 (PCB廃棄物対策)	14
4. 廃棄物・リサイクル技術等の発展	15
(1) 技術の開発・利用の動向	15
(2) 廃棄物・リサイクル技術の研究開発の推進	19
5. 地域に根ざした関係者の連携による取組の推進	20
(1) 国と地方が一体となった地域の循環基盤の整備	20
(2) 関係者の連携による有害物質の大幅な削減 (ダイオキシン類対策)	21
(3) 地域のゼロエミッション化の取組	22
(4) 住民やNPO・NGOの取組	23
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	25
1. 循環資源をめぐる国際的な動向と我が国の課題	25
(1) 循環資源の国際的な移動等の状況	26
(2) 国際的な循環資源の適正な利用・処分に向けた我が国の課題	30
2. 国際的な循環型社会の形成に向けた基本的な考え方	33
(1) 国際的に循環型社会の形成を進めるに当たっての基本認識	33
(2) 循環資源の国内処理と国際移動に関する原則	34
(3) 国際的な循環社会形成の取組に当たっての基本方針	37
(4) それぞれの循環資源等の性質に応じた具体的な対応の方向性	40
3. 基本的な考え方を踏まえた我が国の具体的な取組内容	43
(1) 取組を進める際に留意すべき事項	43
(2) 具体的な取組	45
第3部 今後の更なる取組へ	55
1. 我が国の基本姿勢	55
2. 東アジア地域で共有すべき基本認識	56
3. 今後の更なる取組に向けて	58

- 図表目次 -

図 1	循環資源等の内容	4
図 2	過去の P C B の劣悪な保管状況	6
図 3	不法投棄アクションプランの概要	9
図 4	回収率・利用率の推移	10
図 5	分別収集実施市町村割合の推移	10
図 6	資源生産性の推移	13
図 7	循環利用率の推移	13
図 8	最終処分量の推移	13
図 9	平成17年版循環型社会白書	13
図10	P C B 廃棄物の拠点的な広域処理施設整備の進捗状況	14
図11	製品へのネジの場所と形状の表示例	16
図12	移動式リユースカップ洗浄機	16
図13	冷蔵庫部品の自己循環の例	17
図14	京都市の廃食用油燃料化施設	18
図15	ガス化熔融炉と熔融スラグのイメージ	19
図16	循環型社会形成推進交付金制度による総合的施設整備	20
図17	ダイオキシン類対策における関係者の連携	21
図18	エコタウン地域の承認状況	23
図19	対象地域拡大のイメージ	25
図20	有害廃棄物等の越境移動の推移	26
図21	日本からの循環資源輸出量の推移	26
図22	廃棄物処理法に基づく輸出実績	29
図23	廃棄物処理法に基づく輸入実績	29
図24	A国における最終処分場の状況	30
図25	A国B市郊外のバッテリー処理場	30
図26	国際循環のイメージ	35
図27	性質に応じた循環資源等のイメージ	41
図28	我が国の政策実施に当たっての留意事項	45
図29	循環資源の適正処理の実現の取組のイメージ	46
図30	インジウムとそのリサイクルを行う施設等の例	53
表 1	過去の大規模不法投棄事案の概要	5
表 2	容器の軽量化の事例	15
表 3	循環型社会形成推進交付金の進捗状況	21
表 4	事業者団体によるエコ・デザイン化の取組実績	39

はじめに：我が国の経験の発信と国際的な循環型社会形成のシナリオの実現

現在、我が国を含めた東アジア地域は大きな変革期にあり、中国を始めとした東アジア諸国は、急激な経済発展を経験しつつある。これに伴う廃棄物を始めとした循環資源の発生量は大きく増加し、また、環境問題の深刻化や資源価格の高騰により、循環資源の有効利用の重要性が高まっている。その結果、循環資源の国際的な移動は急激に増加し、各国内でも循環資源の不適正な利用・処分に起因する環境汚染の問題が指摘されている。

循環資源に関して、我が国、そして東アジアの将来には、様々な未来がありうる。例えば、各国がそれぞれの利益の追求を行い、環境汚染の拡大や資源の枯渇といった、社会経済システム全体に大きな支障が生じる可能性がある一方で、各国が相互に連携して、循環資源の適正な利用・処分に基づく理想的な持続的発展を実現していくことも可能である。

このような明るい未来のためには、東アジア地域の連携により、循環型社会を形成していく最良のシナリオを実現していく必要がある。

国際的な循環型社会形成の必要性は、平成16年に小泉首相が提唱し、G8サミットで合意された「3Rイニシアティブ」においても表れており、これを受けて平成17年に東京で開催された「3Rイニシアティブ閣僚会合」において、20を超える諸外国・国際機関に共有された。

大量の廃棄物と戦ってきた経験を有する我が国は、この経験を各国と共有し、国際的な動向を踏まえながら、国内に止まらず、東アジア地域¹全体を視野に入れて、循環型社会の形成にリーダーシップを取っていくことが必要であり、3Rイニシアティブ閣僚会合にて小泉首相が発表した「3Rを通じた循環型社会の構築を国際的に推進するための日本の行動計画（ゴミゼロ国際化行動計画）」を着実に実施していく責務がある。

我が国が、国内での廃棄物・リサイクル対策の経験を発信すると同時に、国際的にも循環型社会の形成の取組を大きく展開し、国際的に循環型社会を形成するシナリオの実現に取り組むことは、広く地球規模の環境問題に対する処方箋の役割をも果たすこととなる。今回の中間報告は、我が国がどのようにこの重要な役割を果たしていくか、各界の有識者による集中的な議論の成果である。

*1 本報告書において「東アジア地域」とは、日本、中国、韓国、ASEAN諸国（インドネシア、フィリピン、シンガポール、タイ、マレーシア、ミャンマー、ラオス）等を想定している。取組に当たっては、この東アジア地域を中心に進めていくこととするが、取組内容によっては、極東ロシアや、インド等の南アジア、中東等の西アジアとの連携を排除するものではない。

第1部：アジアに発信する我が国の廃棄物・リサイクル対策の経験

我が国のこれまでの循環型社会づくりの道のりは決して平坦ではなく、長い時間にわたる関係者の努力によるものである。

戦後、我が国では、経済発展の中で、「廃棄物は単なる不要物」と認識され、その適正処理に向けた国民のコンセンサスは形成されていなかった。廃棄物の処理の際に最も重要な要素は、責任を問われることなく、可能な限り費用をかけずに目の前から消滅させることであるとして、現場では「臭いものにふた」の状況であった。資本や技術を持っている処理業者でなく、安かろう悪かろうの処理業者が生き残っていくという、「悪貨が良貨を駆逐する」状況でもあった。その結果、豊島の不法投棄^{*1}に代表される大規模不法投棄事案の続出やPCBなど負の遺産の蓄積といった深刻な事態を招いた。

このような状況への反省に立って、ここ十年来、廃棄物対策の大転換を図り、ダイオキシン類問題やPCBなど負の遺産の蓄積や、大規模不法投棄事案の続出といった困難な状況を克服し、循環型社会づくりを進めている。

こうした我が国の経験は、今後の著しい経済発展が膨大な廃棄物の発生や、環境汚染の拡大を招きかねないアジア諸国の参考となるものであり、「ゴミゼロ国際化行動計画」の着実な実施を通じ我が国から積極的に発信していくことが重要である。

このような観点から、第1部では、まず、目指すべき循環型社会の考え方を示した上で、我が国の従前の状況を廃棄物をめぐる状況を述べ、さらにアジア諸国で共有すべき資産となりうる我が国の経験について整理を行う。

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

*1 香川県豊島の産業廃棄物処理業者が、昭和58年頃から平成2年まで、有価物と称して産業廃棄物（シュレッターダスト、廃油、汚泥等）を香川県の豊島に大量に持ち込み、約56万m³の産業廃棄物を不法投棄した。産廃特措法に定める実施計画に基づき、現在支障除去等事業を実施しているところだが、処理予定費用は、約450億円となっている。

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、世界共通の環境政策の目的である「持続可能な発展」^{*2}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）^{*3}の「3R」が循環型社会を実現していく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していく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

*2 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」等において言及されている。

*3 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。

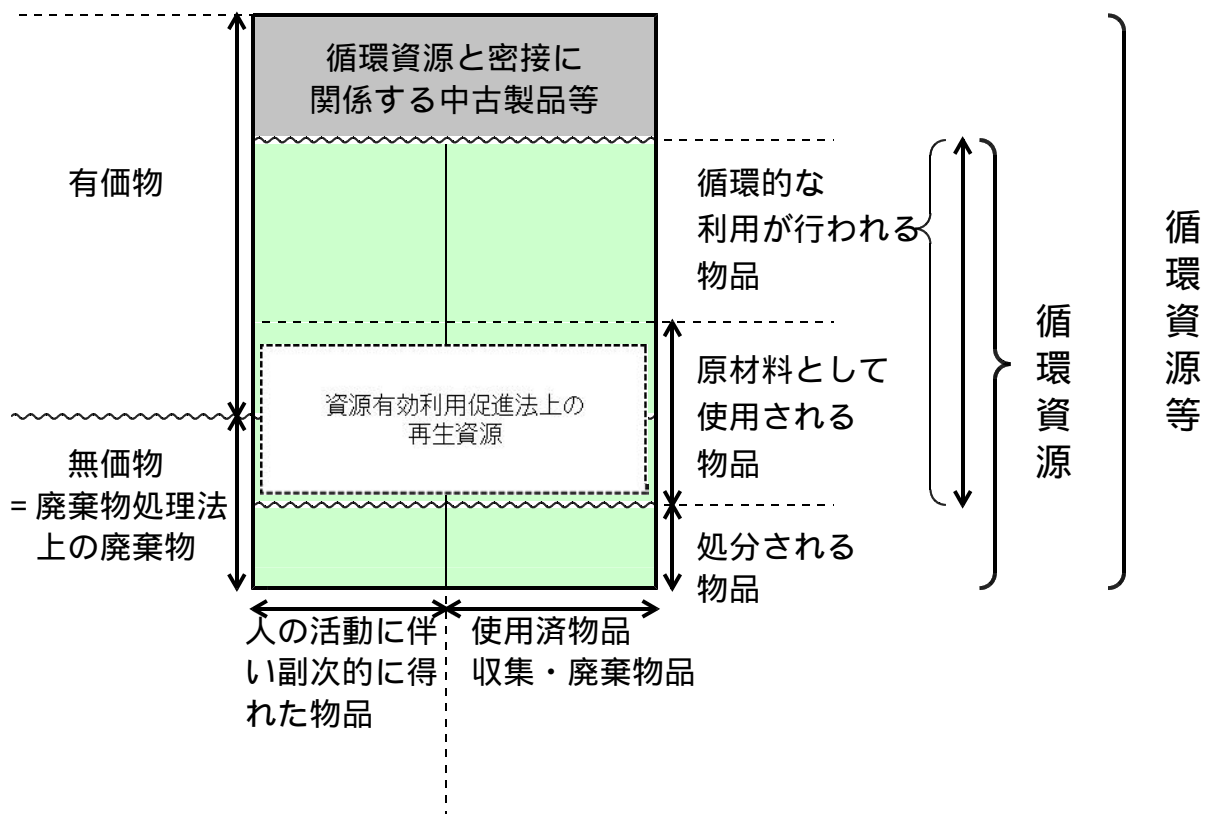
使用されているもの」は「廃棄物等」には含まれない。例えば、市場で流通している中古製品等は、法令上の循環資源に含まれない。^{*4}

こうした中古製品等には、使用されずに循環資源と同様に取り扱われているものや、中古製品と称して偽装貿易の対象となるものがあるなど、実質的に循環資源と同視しうるものも多いとの指摘があることから、このような物品を「循環資源と密接に関連する中古製品等」として「循環資源等」に含め、本報告書では、これを検討対象としている。

なお、循環資源と類似の概念として、「再生資源」^{*5}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。

【図1 循環資源等の内容】



*4 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除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。

*5 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。

2. 我が国の廃棄物対策をめぐる従前の状況

戦後、経済発展が優先され、企業の利潤・利益や個人の利便が優先される中で、廃棄物の発生抑制や適正処理に費用を投資するというコンセンサスは定着していなかった。この結果、大量の廃棄物が無秩序に排出されるとともに、その処理は単なる焼却や埋め立てという方法により、かつ、できるだけコストをかけないことが優先された。

この結果、種々の環境汚染や産業廃棄物不法投棄事案が続出した。また、廃棄物をめぐる国民の不安、不信が高まってきたため、有害性が判明して以降、大量に廃棄されたPCB等の負の遺産の処理が滞ることとなった。

(1) 環境汚染をもたらす不適正処理と不法投棄問題

廃棄物は排出者にとって不要な物であることから、その処理に適正な費用を負担しようという動機付けが働きにくく、安価に請け負う業者に顧客が流れる傾向にある。

このため、適正処理を確保するための法制度やシステムが十分でなかったこととも相まって、安かろう悪かろうの処理が行われ、水・大気環境の汚染をもたらすとともに廃棄物の不法投棄が発生した。

例えば、硫酸ピッチ^{＊6}が不法投棄された栃木県宇都宮市では付近の工場従業員が目やのどの痛みを訴え病院での診察を受けたり、隣接する民家の植木や水田の稲が一部枯れるという被害が発生した。

また、このような廃棄物の不適正な処理が発生する要因として、排出事業者が、自らが排出した産業廃棄物が、最終的にどこでどのように処分されているか処理経路の各段階で確認するシステムがなかったこと、特に多量に廃棄物を排出する事業者について、排出する廃棄物の量や適正処理の取組が計画的に行われていなかったこと、暴力団関係者等が経営に関与した悪質な廃棄物処理業者が、排除されなかったこと等の問題があった。

また、廃棄物の不法投棄は環境への悪影響を及ぼすとともに、経済的にも大きな負担を及ぼす。我が国では、例えば、豊島不法投棄事案等の大規模な事案が発覚し、数百億円規模の原状回復費用が発生した。

【表1 過去の大規模不法投棄事案の概要】

	投棄時期等	投棄量	投棄廃棄物	備考
豊島不法投棄事案	昭和58年～平成2年	約56万m ³	シュレッターダスト、廃油、汚泥等	支障除去等事業費約450億円
青森・岩手不法投棄事案	～平成12年8月頃	約88万m ³	燃えがら、汚泥、堆肥様物等	支障除去等事業費約655億円
三重県四日市市不法投棄事案	～平成6年	約159万m ³	廃プラスチック類、金属くず、がれき類等	産業廃棄物最終処分業者が届出容量を超える処分を行った事案。
岐阜県岐阜市不法投棄事案	～平成16年4月頃	約75万m ³	建設系の木くず、廃プラスチック類等	産業廃棄物中間処理業者が処理施設隣接地に産業廃棄物を不法投棄した事案

(出典：環境省資料)

^{＊6} 不正軽油を密造する際に不正軽油の原料であるA重油や灯油に濃硫酸処理を施すことにより副産物として発生することが多く、強酸性、腐食性を呈する混合物。雨水と反応すると亜硫酸ガスが発生するほか、直接触れると皮膚が焼けたられることもある有害な物質。

(2) ダイオキシン類問題⁷

我が国の気候は高温多湿であるため、都市ごみを衛生的に処理する観点から、廃棄物の焼却処理が進められてきた。しかし、昭和58年11月に都市ごみ焼却炉の焼却灰からダイオキシン類を検出したとの新聞報道されたことが契機となって以来、廃棄物焼却施設におけるダイオキシン類対策が大きな課題となり、社会問題化した。例えば、茨城県新利根町での焼却施設の操業停止を求める訴訟や、大阪府能勢町の焼却施設での高濃度のダイオキシン類汚染等が発生した。

また、焼却施設から発生するダイオキシン類への不安から、住民の焼却施設に対する不安が拡大し、焼却施設建設反対運動が高まっていった。

(3) P C B 問題

ポリ塩化ビフェニル (P C B) は、絶縁性、不燃性などの特性によりトランス、コンデンサといった電気機器を始め幅広い用途に使用されていた。⁸ しかし、昭和43年に発生したカネミ油症事件⁹ を契機に、生体内に蓄積しやすく、皮膚障害やホルモン異常などを起こすといった P C B の毒性が社会問題化し、昭和49年に新たな製造や使用が禁止された。その後、昭和48年に設立された(財)電機ピーシービー処理協会が中心となって、P C B 焼却処理施設の設置の動きが幾度かあったが、焼却処理に伴って発生する排ガス等への住民の強い不安を払拭することができず、施設の設置に周辺住民等の理解が得られなかった。

このため、大量の P C B は、ほぼ30年にわたり処理されずに保管され、その結果、紛失や劣悪な保管による環境汚染の危険性が増していった。

【図2 過去の P C B の劣悪な保管状況】



(出典 : 環境省資料)

このような苦い経験の下に、我が国では大きな政策転換を行ってきた。その際の重要な要素である 法制度等のシステムの整備、 廃棄物・リサイクル技術の発展、 地域に根ざした関係者一体となった取組について、以下で経年的に整理を行う。

*7 ダイオキシン類は、急性致死毒性、発ガン性、生殖毒性等を持つといわれ、不十分な焼却処理がされた場合等に非意図的に生成してしまう物質である。

*8 国内では、昭和47年までに54,001トンの P C B が使用された。

*9 ライスオイルに P C B が混入したことにより西日本で中毒症状が多発した。当時の患者数は約 1 万 3 千名に上ったと言われている。

3. 法制度等のシステムの整備

従来の廃棄物行政の仕組みの大転換に当たっては、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、製品の製造者などが製品の使用後の段階等でも一定の責任を果たすという「拡大生産者責任(EPR^{*10})」の考え方が基礎に置かれた。廃棄物処理法にこうした考え方を盛り込むとともに、各種リサイクル法を整備し、また、基本的枠組みや方針を示す循環型社会形成推進基本法を整備した。

(1) 廃棄物処理法による廃棄物処理対策の充実

昭和45年に旧来の清掃法に代わって廃棄物処理法^{*11}が制定され、産業廃棄物は排出事業者、一般廃棄物は市町村が処理の責任を負うという大きな役割分担が定められた。しかし、不適正処理による環境汚染、大規模不法投棄事案の続出といった問題が解決しなかったことから、廃棄物発生量の大部分を占める産業廃棄物について、排出事業者の責任の徹底の上に、劣悪な処理業者の取締や適正な処理体制を構築するための廃棄物処理法の段階的な改正を行った。

排出事業者責任の強化・徹底

排出事業者責任の強化、劣悪な処理業者の取締等の観点からの廃棄物処理法の大改正を平成3、9、12年に行い、さらにそれを補完するために平成15、16、17年に同法の改正を行った。

ア マニフェスト制度の創設・充実

平成5年4月から特別管理産業廃棄物、平成10年12月から全ての産業廃棄物について委託処理時の管理票(マニフェスト^{*12})の使用を義務付け、排出事業者が廃棄物の流れを管理し、適切な処理を確保するための仕組みを構築した。

また、平成9年度の法改正で我が国の電子技術を利用した電子マニフェスト制度^{*13}を位置付けている。

*10 拡大生産者責任の考え方は、我が国のリーダーシップにより、平成13年にOECDによる「拡大生産者責任ガイダンス・マニュアル」で定義され、世界に広く普及している。

*11 廃棄物処理法は正式には「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年法律第137号)といい、昭和46年9月から施行されている。

*12 排出事業者が廃棄物の処理を委託する際に交付し、処理終了後に処理業者よりその旨を記載した管理票の写しの送付を受けることにより、排出事業者が廃棄物の流れを管理し、その適正な処理を確保するための仕組み。家電リサイクル法や自動車リサイクル法でも採用されている。

*13 平成16年度の電子マニフェストの登録件数114万件、加入者数2,978である。

イ 多量排出事業者処理計画の提出・公表

多量に産業廃棄物を排出する事業者に対しては、平成3年の改正において廃棄物の処理に関する計画の作成を義務付けたほか、平成9年の改正で処理計画に産業廃棄物の減量などに関する項目を追加し、平成12年の改正において作成した計画及び計画の実施状況の都道府県知事への提出を義務付けた。

都道府県知事は、処理計画と実施状況について1年間これを公表し、これを通じて事業者による廃棄物の自主的な減量化を促している。

ウ 廃棄物処理業の許可要件の強化

マニフェスト制度の導入によって、排出事業者、廃棄物処理業者の適正化が行われ、悪質な処理業者が排除されることとなる。これに加えて、廃棄物処理法やその他環境保全法令の違反の罪により罰金以上の刑に処せられ5年を経過しない者や暴力団関係者等を産業廃棄物処理業許可の欠格要件に規定するなど、平成9年及び平成12年改正において産業廃棄物処理業の欠格要件を強化し、悪質業者の排除を加速している。

エ その他

平成15年度からは、過去3回にわたる法改正の流れを補完するため、不法投棄の罰則の強化や輸出の取締りの強化を行ったほか、硫酸ピッチの不適正処理の禁止するための改正を行った。

さらに、規制の強化だけでなく、リサイクルの促進等の観点から、廃棄物処理法上の特例制度(広域認定制度^{*14}、再生利用認定制度^{*15})の整備を行った。

また、産業廃棄物が適正に処理されるためには、様々な規制強化とともに、優良な産業廃棄物処理業者の育成や、優良業者が排出事業者からの確に選択される健全なマーケットづくりを進めるため、平成17年4月から優良処理業者評価制度を設けている。

不法投棄対策の充実

廃棄物処理法の改正により、不法投棄に関与した者に対する罰則、排出事業

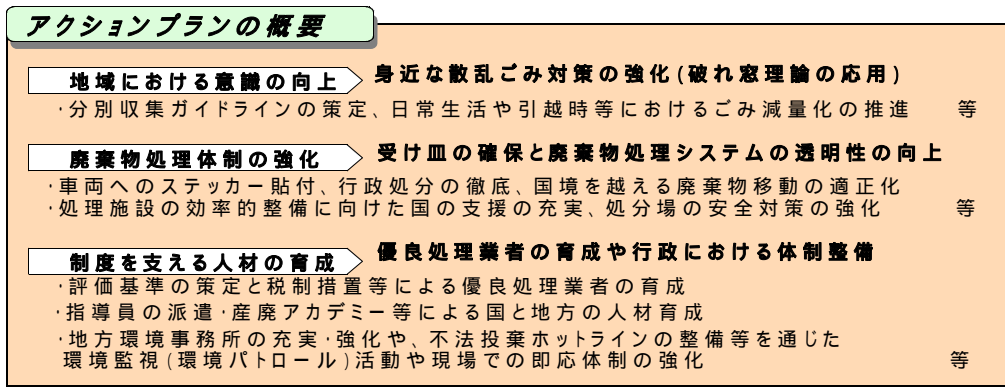
*14 製品が廃棄物となった物の処理を当該製品の製造、加工、販売等の事業を行う者(製造事業者等)が広域的に行うことにより、当該廃棄物の減量その他その適正な処理が確保されることを目的として、廃棄物処理業に関する許可を不要とする制度である。

*15 環境省令で定める廃棄物の再生利用の内容が生活環境の保全上支障がないものとして環境省令及び告示で定める基準に適合している場合に環境大臣の認定を受けることができるものとし、この認定を受けた者については、廃棄物処理業の許可及び廃棄物処理施設設置の許可を不要とする制度である。

者責任の強化等を行い、不法投棄の防止を図るとともに、不法投棄が行われた場合には原因者や注意義務を怠った排出事業者等に措置命令等を課すことにより不法投棄現場の生活環境保全上の支障の除去等を図った。

このほか、廃棄物の不法投棄の未然防止に向けて平成16年6月に「不法投棄アクションプラン」を策定し、廃棄物の処理の各段階での総合的な対策を講じることとしている。その中では、特に、制度全体を所管している国とその執行を担当している地方公共団体との連携を重視し、産廃アカデミー等による人材育成や、広く国民から不法投棄に関する情報を集めるための不法投棄ホットラインの整備等体制の強化を図っている。

【図3 不法投棄アクションプランの概要】



(出典：環境省資料)

地方の不法投棄対策の例(千葉県)

産業廃棄物の不法投棄件数93件、不法投棄量12万1千トンで平成12年度における全国の産業廃棄物不法投棄量の約30%を占めていた千葉県では、処理や運搬できないほどの量の廃棄物が不法に堆積される状態が続いていた。そこで、悪質な不法投棄を防止し、不法堆積を解消するため、法令に基づく監視・指導の強化に加え、条例の制定や県民参加型の不法投棄撲滅ネットワークの整備等の独自の対策を実施した。この結果、平成16年度には、不法投棄量は約9千トンとなり、10分の1以下という大幅な減少を実現した。

(2) 各種リサイクル法によるリサイクル対策の取組

これまでの廃棄物処理による生活環境の保全上の問題に加えて、廃棄物のリサイクル・資源の有効利用といった点も重要となり、平成3年に廃棄物処理法の改正が行われ、廃棄物の排出抑制、廃棄物の分別・再生が法律の目的に位置付けられた。また、同時期には、「再生資源の利用の促進に関する法律^{*16}」も制定された。

さらに、大都市圏を中心に最終処分場の確保が年々困難になるとともに、市

*16 平成12年6月に抜本的に改正され「資源の有効な利用の促進に関する法律」に法律名も改められた。

場活動として行われていたガラスびんなどのリサイクルが逆有償化するという問題に直面したこと等により、平成7年、生産・流通・販売を担う事業者が一定の役割を果たすという拡大生産者責任の考え方が導入され、容器包装リサイクル法^{*17}が制定された。

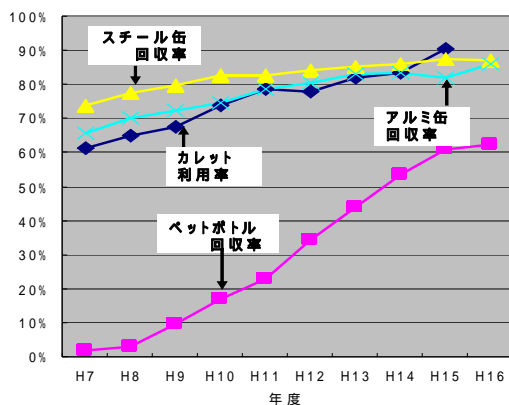
現在、同様の考え方に基づいて、容器包装のほか、家電製品、食品や建設資材、自動車の個別品目の特性に応じた5つのリサイクル制度が整備されている。

容器包装リサイクル法

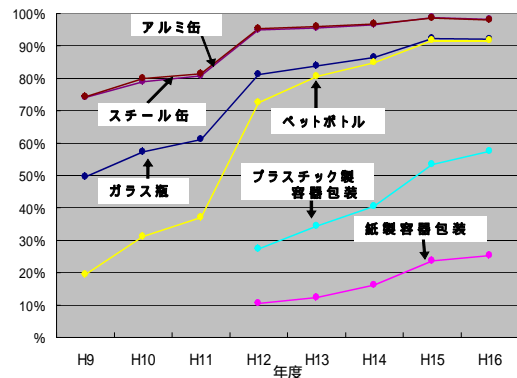
容器包装リサイクル法は、拡大生産者責任の考え方を取り入れた最初のリサイクル法である。この法律では、市町村のみが全面的に容器包装廃棄物の処理責任を担うという従来の考え方を改め、事業者が容器包装廃棄物の再商品化の義務など一定の役割を果たすこととされた。

法律の施行により、容器包装廃棄物の分別収集及び再商品化は着実に進展^{*18}し、特にペットボトルの回収率は国際的にみても高い水準^{*19}となっている。

【図4 回収率・利用率の推移】



【図5 分別収集実施市町村割合の推移】



(出典：環境省資料)

家電リサイクル法^{*20}

家電製品は金属などの有用な資源を多く含むものの、従来の市町村の粗大ごみ施設等では減量やリサイクルをすることが困難であったため、大部分が埋め立てられていた。

*17 容器包装リサイクル法は正式には「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」(平成7年法律第112号)といい、平成12年4月から完全施行されている。

*18 具体的には、ペットボトルの回収率は平成7年度年から16年度までの10年間で1.8%から62.3%、ペットボトルの分別収集実施市町村数(割合)は631市町村(19.4%)から2,796市町村(91.6%)と進展している。

*19 我が国の平成16年度のペットボトルの回収率は62.3%であり、独48.0%、仏21.8%(それぞれ平成12年)となっている。(出典：環境省資料)

*20 家電リサイクル法は正式には、「特定家庭用機器再商品化法」(平成10年法律第97号)といい、平成13年4月から完全施行されている。

家電リサイクル法は、廃家電製品の減量と資源の有効利用に資するため、エアコン、テレビ、冷蔵庫・冷凍庫及び洗濯機の4品目について、製造業者等による一定水準以上のリサイクル（再商品化）^{*21}等を義務付けたほか、小売業者には消費者（排出者）からの廃家電4品目の引取りと製造業者への引渡し、消費者にはリサイクル料金等の負担などの役割分担を定めている。法律の施行後、家電4品目の回収台数は増加し、平成16年度で4品目合計で1,122万台となっており、その再商品化率は、基準値を大幅に上回る結果^{*22}となっているほか、製造業者においては、リサイクルが容易な製品設計や材料の選択等の取組みもみられるようになった。

建設リサイクル法^{*23}

建設リサイクル法では、産業廃棄物のうち全体の排出量の約2割（約8千万トン）、不法投棄量の約6割（約19万トン）、最終処分量の約2割（約700万トン）を占めていた建設廃棄物のリサイクルを図るため、一定の条件^{*24}の建設工事の受注者に対して、建設廃棄物の分別解体、再資源化を行うことを義務付け、平成22年までにコンクリート塊、建設発生木材、アスファルト・コンクリート塊の3品目の再資源化等率を95%に向上させることを定めている。

食品リサイクル法^{*25}

食品リサイクル法では、一般廃棄物の排出量の約3割を占め、国民生活において最も身近な廃棄物である食品廃棄物等のうち有用なものを食品循環資源ととらえて、食品関連事業者（製造、流通、外食）によりその再生利用等を促進することとしており、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する基本方針」において、再生利用等の実施率を平成18年度までに20%に向上させることを定めている。

*21 製造業者等に義務付けられた再商品化等の基準値は、エアコン60%、テレビ55%、冷蔵庫・冷凍庫50%、洗濯機50%である。

*22 現在全国45ヵ所の家電のリサイクルプラントが稼働しており、平成16年度の再商品化率は、エアコン82%、テレビ81%、冷蔵庫・冷凍庫64%、洗濯機68%となっている。

*23 建設リサイクル法は正式には、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」（平成12年法律第104号）といい、平成14年5月から完全施行されている。

*24 対象となる建設工事の規模は、床面積80m²以上の建築物の解体工事、床面積500m²以上の建築物の新築又は増築工事、請負代金が1億円以上の建築物の修繕・模様替え等、請負代金が500万円以上の建築物以外の工作物の解体工事又は新築工事等

*25 食品リサイクル法は正式には、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（平成12年法律第116号）といい、平成13年5月から完全施行されている。

自動車リサイクル法^{*26}

使用済自動車は、従来から解体業者や破砕業者における売買を通じて流通し、リサイクル・処理が行われてきたが、自動車リサイクル法では、拡大生産者責任の考え方にに基づき、オゾン層保護や環境汚染防止上重要なフロン類、エアバッグ類及びシュレッダーダストについて、自動車製造業者及び輸入業者に対して引取り及びリサイクル（フロン類については破壊）を義務付けた。また、再資源化の目標として、2015年までにシュレッダーダストの再資源化率を70%以上、エアバッグの再資源化率を85%以上とすることを定めている。

自動車リサイクル法は、全ての自動車を対象にリサイクル料金を新車販売時及び車検時に所有者があらかじめ預託することとした（前払い制）最初のリサイクル法である。預託されたリサイクル料金は、製造業者等の倒産・解散による滅失を防ぐため、資金管理法人が管理しているほか、電子マニフェストに基づき流通管理情報を把握するシステムを構築している。

（3）循環型社会の形成に向けた法制度の構築

我が国では、平成12年に我が国の循環型社会づくりの基本的枠組み法である循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」という。）^{*27}を制定し、法の下に各種リサイクル法を位置付けた。

廃棄物・リサイクル対策の優先順位の明確化、排出者責任と拡大生産者責任の位置付け

循環基本法においては、廃棄物・リサイクル対策の優先順位を明確化している。具体的には、最初に廃棄物等の循環資源の発生を抑制（リデュース）し、第二にこれを再使用（リユース）し、第三に再生利用（リサイクル）し、第四に熱回収を行い、最後にどうしても循環的な利用ができないものを適正に処分することとしている。^{*28}

そのほか、循環基本法では、基本理念として排出者責任と拡大生産者責任の2つの考え方を明確に位置付けている。

*26 自動車リサイクル法は正式には、「使用済自動車の再資源化等に関する法律」（平成14年法律第87号）といい、平成17年1月から完全施行されている。

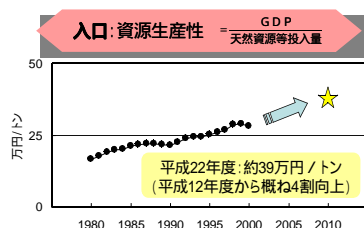
*27 「循環型社会形成推進基本法」（平成12年法律第110号）は、平成13年1月から完全施行されている。

*28 ただし、この優先順位によらない方が環境負荷の低減の観点から有効な場合は優先順位にこだわることなく適切な方法を用いることとしている。

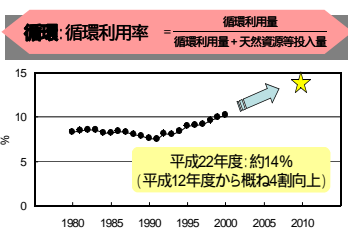
循環型社会形成推進基本計画

また、循環型社会の形成に関する各種施策の総合的、計画的な推進を図るため、循環基本法に基づき、循環型社会形成推進基本計画^{*29}（以下「循環基本計画」という。）を策定している。循環基本計画では、循環型社会のあるべき姿についてのイメージを示すとともに、循環型社会形成のための数値目標として、物質フローの「入口」、「循環」、「出口」に関する3つの指標（入口：資源生産性^{*30}、循環：循環利用率^{*31}、出口：最終処分量^{*32}）を定めている。

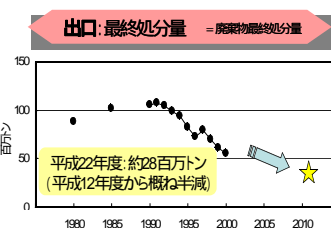
【図6 資源生産性の推移】



【図7 循環利用率の推移】



【図8 最終処分量の推移】



（出典：環境省資料）

また、毎年度、中央環境審議会場で、循環基本計画に基づく施策や数値目標の進捗状況のフォローアップ^{*33}を実施している。

循環型社会白書

循環型社会構築に向けた取組内容とその成果については、毎年度政府による国会への報告を行うとともに、「循環型社会白書」として公表し、国民への普及・啓発等を行っている。

【図9 平成17年版循環型社会白書】



*29 循環基本法第15条で規定している。また、循環基本計画の策定に当たっては、中央環境審議会において、17回に渡る審議と9地域での事業者、NPO・NGO、地方公共団体からのヒアリングを公開で行うとともに、2度にわたるパブリックコメントを行ったほか、閣議決定し、国会報告を行っている。

*30 資源生産性（＝GDP/天然資源投入量）平成22年度に約39万円/トンとすることを目標としている。平成15年度の資源生産性は31.6万円/トンとなっている。（中央環境審議会循環型社会計画部会資料参照）

*31 循環利用率（＝循環利用量/（循環利用量＋天然資源等投入量））平成22年度に約14%とすることを目標としている。平成15年度の循環利用率は11.3%となっている。（中央環境審議会循環型社会計画部会資料参照）

*32 最終処分量 平成22年度に約28百万トンとすることを目標としている。平成15年度の最終処分量は40百万トンとなっている。（中央環境審議会循環型社会計画部会資料参照）

*33 例えば、直近の平成17年度の点検（第2回）では、中央環境審議会循環型社会計画部会において、2回の関係者ヒアリング、5回の審議を行い、その結果を閣議に報告している。

(4) 国の主導による負の遺産の解消（PCB廃棄物対策）

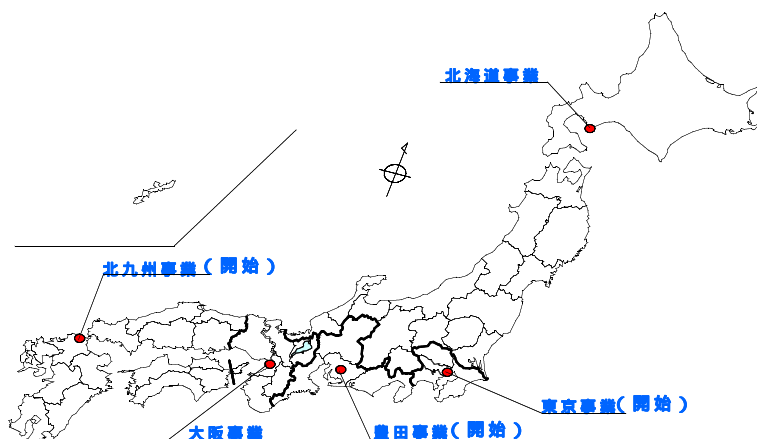
大量のPCB廃棄物については、長期にわたり保管が続き、紛失したり保管状況が劣悪なものなどが判明し、環境汚染の危険性が指摘された。

このため、平成13年度にPCB特別措置法^{*34}を制定し、国自らが処理体制の整備に取りかかった。具体的には、法に基づく特殊会社日本環境安全事業（株）を活用して全国5か所^{*35}の拠点的広域処理施設を設置し、PCB廃棄物を安定的に処理する体制を整備した。

これらの広域処理施設の整備が実現した大きな要因は、国主導により、国と地方公共団体が協力して公共関与による施設の設置を進めたこと、高温焼却処理ではなく環境中への排出が少ない化学分解法を開発したこと^{*36}、周辺住民への説明会等を重ね合意形成を図った^{*37}こと、等が挙げられる。

また、国は都道府県と連携し、処理費用負担能力の低い中小企業が保管しているPCBを使用した高圧トランス・高圧コンデンサの処理のためのPCB廃棄物処理基金を創設した。

【図10 PCB廃棄物の拠点的な広域処理施設整備の進捗状況】



(出典：環境省資料)

*34 PCB特別措置法は正式には、「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理に関する特別措置法」(平成13年法律第65号)といい、平成13年7月から施行されている。PCB特別措置法では第10条にPCB廃棄物の期間内の処分が規定されており、法律が施行された日から15年以内(平成28年7月まで)に処分することとしている。

*35 室蘭市、東京都、豊田市、大阪市、北九州市の全国5か所に処理施設を設置している。

*36 PCBの処理技術として、7つの方法(脱塩素化分解、水熱酸化分解、還元熱化学分解、光分解、プラズマ分解、機械化学分解、熔融分解)が認められている。

*37 北九州事業では、周辺住民等に対する101回、延べ約3,500人への説明会を開催し、きめ細かい対応を図った。