

法政策から見た「循環」/ 政策統合の進むべき道

大塚 直

I これまでの循環管理政策と循環基本法の目的

(1) 廃棄物処理法

(2) 再生資源利用促進法(後に、資源有効利用促進法)

(3) 1990年代半ばからの個別リサイクル法(1)—EPR3法

(4) 1990年代半ばからの個別リサイクル法(2)

—建り法、食り法

(5) 循環型社会形成推進基本法

(6) その後の個別リサイクル法の制定、改正

(7) プラスチック資源循環戦略およびプラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律

循環基本法の目的：「循環型社会」の形成

- 1条 この法律は・・・循環型社会の形成に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。
- 2条 この法律において「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。 —SDGs目標12

Ⅱ これからの循環管理政策

—循環型社会と循環経済(CE)

(1)わが国の循環法制の課題(その1):

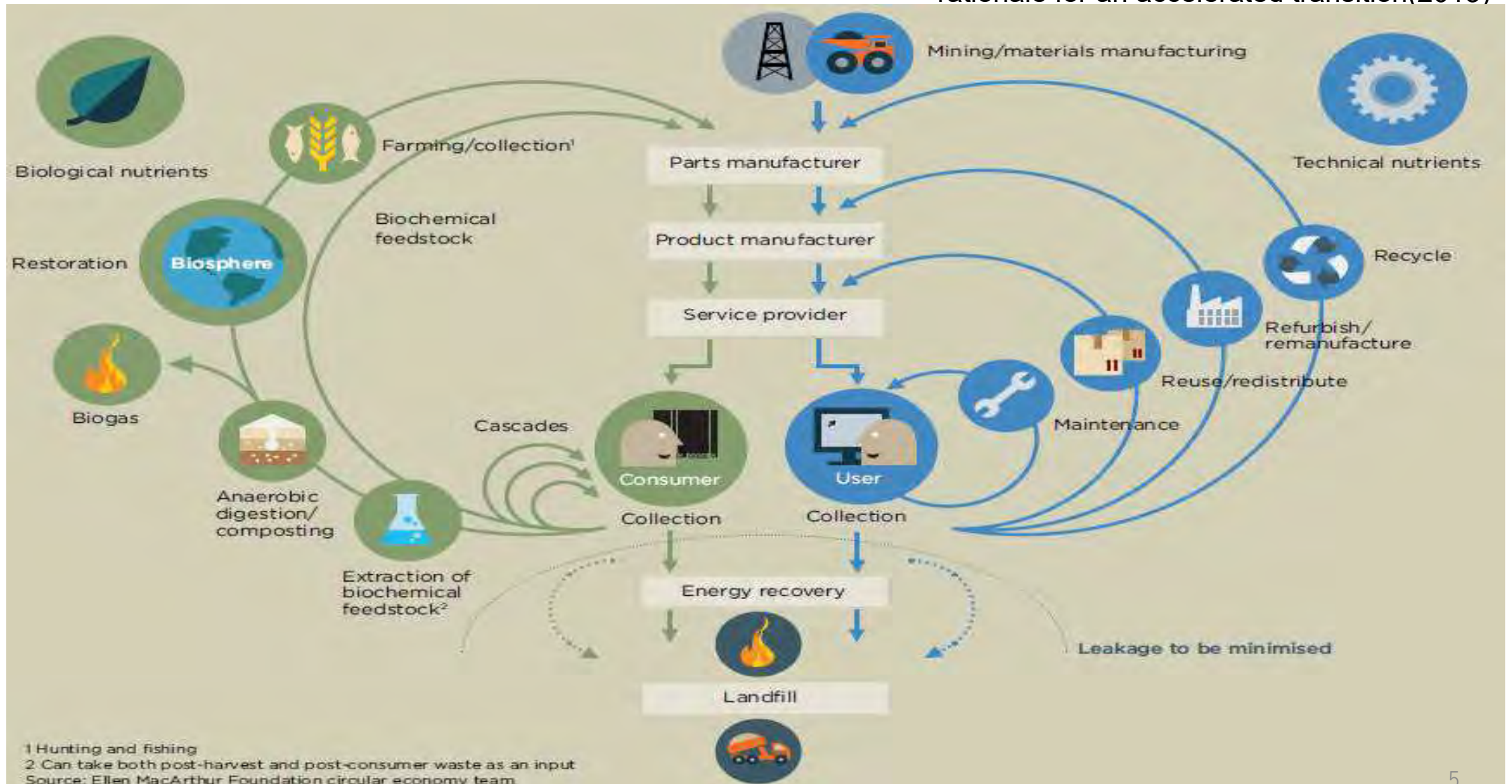
政策統合の必要—サーキュラーエコノミー(CE)

○CEとは

—製品、素材、資源の価値を可能な限り長く保全・維持し、生産と消費における資源の効率的な利用を促進することによって、資源利用に伴う環境影響を低減し、廃棄物の発生及び有害物質の環境中への放出を最小限にする経済システム。

CEのイメージ図

Ellen MacArthur Foundation, Towards the Circular Economy-vol.1: An Economic and business rationale for an accelerated transition(2013)



循環経済、重要原材料に関する取組（EU）

■ 欧州グリーンディールを実現するため、欧州新産業戦略、新たな循環経済行動計画が策定され、具体の規則案等が発表されている。経済的に重要かつ供給リスクが高い原材料である重要原材料（critical raw materials）に関し、戦略的に自立性を高めることが重要とされている。

欧州グリーンディール（2019年）

- 2050年までにEUとして「気候中立」を達成する目標を掲げ、2030年に向けたEU気候目標の引き上げ、それに伴う関連規制の見直しなどの行動計画を取りまとめたもの。
- 広範な対象：エネルギー政策、**循環型経済への転換を目指す産業政策、エネルギー・資源効率的な建設・リノベーション**、有害物質対策（汚染ゼロ）、生態系・生物多様性の保全・保護、公正で健康的な環境に優しい食糧システム、持続可能でスマートなモビリティへの移行加速

欧州新産業戦略（2020年、2021年更新）

- 欧州産業の競争力の維持、欧州グリーンディールが掲げる2050年気候中立の実現、欧州デジタル化への対応を柱とし、**産業のグリーンおよびデジタルへの移行との両立**を目指すもの。

新たな循環型経済行動計画（2020年）

- **環境に優しい未来にふさわしい経済の実現、競争力と環境保護の両立、消費者の権利強化を目指す。**「循環型経済行動計画」（2015年）の成果を踏まえ、設計と生産に焦点を当てる。

重要原材料に関する行動計画（2020年）

- EUの重要原材料一覧、重要原材料の供給に関する課題、EUのレジリエンスと自律性を高めるための取組を示す。

持続可能な製品のためのエコデザイン規則案（2022年）

- 製品がどのように作られるべきかという要件や製品の環境的持続可能性に関する情報を提供するための要件等を設定する枠組み。

【構成】

- 第1章：一般要項
- 第2章：エコデザイン要件
- 第3章：**デジタル製品パスポート（DPP）**
- 第4章：ラベル
- 第5章：優先付け、計画、協議
- 第6章：売れ残り製品の廃棄
- 第7章：生産者の義務
- 第8章：製品の適合性

- 第9章：適合性評価機関の届出
- 第10章：インセンティブ
- 第11章：市場監視
- 第12章：セーフガード手続き
- 第13章：権限委譲と委員会手続き
- 第14章：最終条項

電池規則案（2020年）

- カーボンフットプリントの申告義務や上限値の導入、原材料のリサイクル等、電池のライフサイクル全体の包括的規制

重要原材料規則案、政策文書（2023年）

- 規則案：特定の原材料の供給能力に関する目標を設定、特定原材料に関するプロジェクト支援、EU域内の探鉱プロジェクトの設定、重要原材料のサプライチェーンのモニタリング、リサイクル義務、環境フットプリントの公表等を規定。

- 国家リサイクル戦略をサーキュラーエコノミー戦略の第一弾に位置付け、インフラ投資・雇用法に基づく資金供給を行いながら循環経済の取組を進めている。インフレ抑制法では重要鉱物の国内調達にも言及。

Save our Seas 2.0法（2020年）

- ・ 「海洋ごみ抑制・回収法」を一部改正し、調査・研究や補助金事業を通じた国内の海洋ごみ対策・インフラの強化や、国際フォーラムを通じた国際的なプラスチックごみの削減・流出防止の推進を掲げる。
- ・ インフラ投資・雇用法により資金供給されるリサイクル関連インフラの助成をEPA（環境保護庁）が運営。

インフラ投資・雇用法（2021年）

- ・ サーキュラーエコノミー戦略実現、Save our Seas 2.0法に基づくリサイクル関連インフラへの助成への資金的支援
- ・ リサイクルの普及啓発・アウトリーチ、電池及び重要鉱物のサーキュラリティ及び安全管理に関するベストプラクティス、電池生産者・消費者向けの電池のリサイクルのしやすさに関するラベル表示ガイドへの資金的支援

国家リサイクル戦略（2021年）

- ・ リサイクル及び廃棄物処理システムの近代化を図るため、政府、産業等の取組を示す。国内のリサイクル関連インフラの地図整備、リサイクル関連インフラ整備に関する資金ニーズ評価、国や国際的な循環経済政策に関する調査、コミュニティのリサイクルプログラムへの助成、地方政府向けリサイクル施策ガイドの開発等。
- ・ サーキュラーエコノミー戦略シリーズの第一部。

インフレ抑制法（2022年）

- ・ 電気自動車税額控除に関し、重要鉱物の国内調達を要求。
- ・ クリーンエネルギー部品に米国産の重要鉱物を組み込むことに対し、特典的な控除を提供。

2050年CNに向けた廃棄物・資源循環分野の基本的考え方

3R+Renewableの考え方に則り、廃棄物の発生を抑制するとともにマテリアル・ケミカルリサイクル等による資源循環と化石資源のバイオマスへの転換を図り、焼却せざるを得ない廃棄物についてはエネルギー回収とCCUSによる炭素回収・利用を徹底し、2050年までに廃棄物分野における温室効果ガス排出をゼロにすることを旨とする。

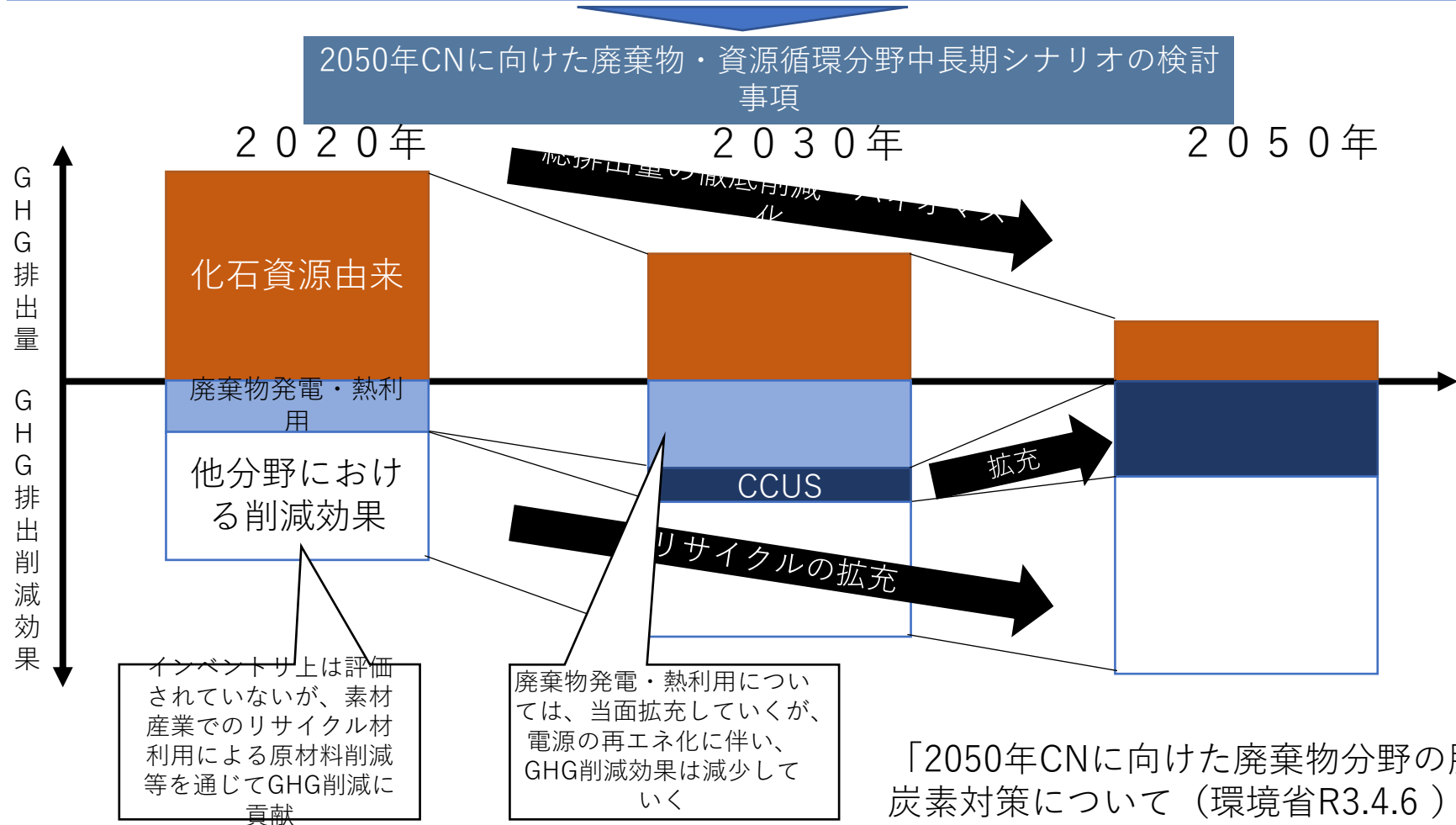


図 2050年カーボンニュートラルに向けたGHG排出量の削減シナリオイメージ

(2)わが国の循環法制の課題(その2)

①循環基本法の理念が個別法に反映されていない。EPRはその代表的な例である。

②資源有効利用促進法及び個別リサイクル法の概念の整合性の問題がある(再資源化、再商品化など)。

その他

(3)そもそも何のために循環管理が必要かの確認 の必要(循環管理の目的の明確化)

○従来:1)天然資源の消費の抑制、2)環境
負荷の低減(循環基本法2条)

■2)については、カーボンニュートラルやプラ
スチック海洋汚染の問題もカバーし得る。一方、
1)については重要である一方、国際競争の現
実を踏まえたものとは言えない面もあった

Ⅲ 2022年後半からの政府の動向

—政策統合の加速化

(1)循環経済工程表(環境省)

2022年9月 環境省が循環経済工程表(2050年を見据えた循環経済の方向性と、2030年に向けた施策の方向性)を策定。

(2) 成長志向型の資源自律経済戦略の概要（経済産業省）

- ・ 経済産業省では、2020年5月に策定した「循環経済ビジョン2020」を踏まえ、資源循環経済政策の再構築等を通じた国内の資源循環システムの自律化・強靱化と国際市場獲得を目指し、総合的な政策パッケージである「成長志向型の資源自律経済戦略」を2022年度に策定。

1. 成長志向型の資源自律経済の確立に向けた問題意識

- 資源制約・リスク：資源枯渇、調達リスク増大
- 環境制約・リスク：廃棄物処理の困難性、カーボンニュートラル実現への対応の必要性
- 成長機会：経済活動への影響

2. サーキュラーエコノミーへの非連続なトランジション

- リニアエコノミーVS サーキュラーエコノミー
- サーキュラーエコノミーに転換しないリスク：潜在成長率の低下や世界のビジネスからの排除
- サーキュラーエコノミーを通じた「新しい成長」：関連市場規模は、世界全体では2030年4.5兆ドル、2050年25兆ドル、日本国内では2020年50兆円、2030年80兆円、2050年120兆円

3. 成長志向型の資源自律経済の確立に向けた総合パッケージ

- 競争環境整備（規制・ルール）：4R（3R+Renewable）政策の深堀り、リコマース（Re-commerce）市場の整備、海外との連携強化
- サーキュラーエコノミー・ツールキット（政策支援：GX先行投資支援策「[資源循環分野において、今後10年間で約2兆円～の投資](#)」）：サーキュラーエコノミー投資支援、DX化支援、標準化支援、スタートアップ・ベンチャー支援
- サーキュラーエコノミー・パートナーシップの立ち上げ（産官学連携）：ビジョン・ロードマップ策定、協調領域の課題解決、サーキュラーエコノミーのブランディング

(3)第5次循環基本計画に向けて

(a)第4次循環基本計画(2018年)との(背景としての)相違点(私見)

- ①EUを起点とするサーキュラーエコノミーの展開、それが一定製品の再生材の利用の義務化を含む(人権・環境DDを媒介とする)ことによるEPRの再生、背景として通底するESG
- ②経済安全保障の重要化—レアメタル、ガリウム等。国内産業のため、重要鉱物のサプライチェーンの強靱化の必要

(b)今後の方策(案段階)

- 1)循環型社会形成に向けた循環経済への移行による持続可能な地域と社会づくり
- 2)動静脈連携によるライフスタイル全体での徹底的な資源循環
- 3)地方創生を実現する多種多様な地域の循環システム
- 4)資源循環・廃棄物管理基盤の強靱化と着実な適正処理・環境再生の実行
- 5)適正な国際循環体制の構築と循環産業の海外展開の推進
- 6)指標・数値目標に基づく評価・点検

全体報告について—政策統合の進むべき方向

挨拶、「問題提起—環境に関する政策統合の課題」（高村ゆかり）

「問題提起—自治体の環境計画、地域循環共生圏」（村上暁信）

「汚染、環境政策・環境計画における参加」（大久保規子）

「気候変動」（馬奈木俊介）

「生物多様性」（栗山浩一）

「循環、政策統合の進むべき道」（大塚直）

1. 2つの政策統合

①環境と経済、社会の統合

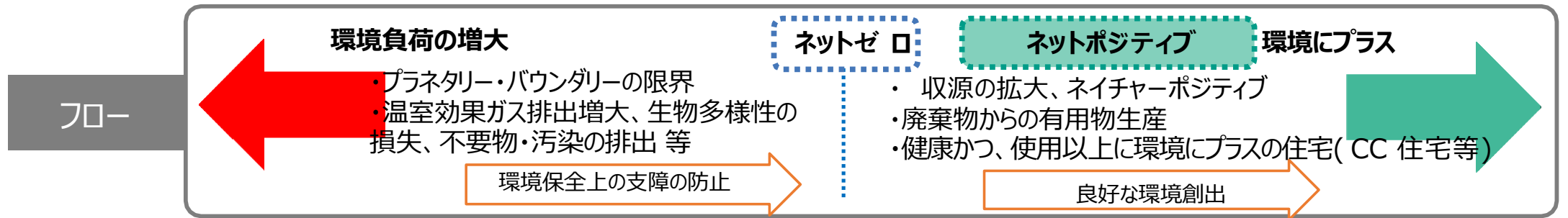
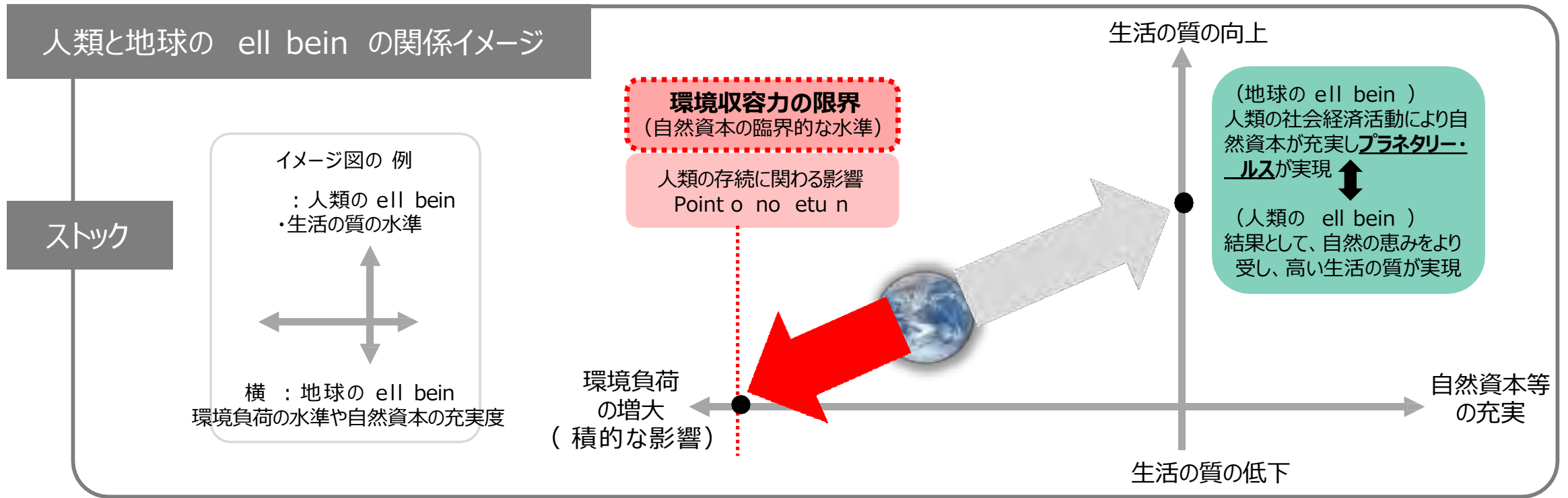
②種々の環境政策の統合:

CN,CE,NP,汚染対策、化学物質戦略

目指すべき持続可能な社会の姿 自然資本とWell-being

出典：環境省

- 環境負荷を低減し、ストックとしての自然資本を充実させることがWell-beingの向上につながると思われる。



2. 環境基本計画等での検討

(1) 従来の方策文書

OG7広島首脳コミュニケ: **3つの世界的危機**に対し、経済社会システムをネットゼロで、循環型で、ネイチャーポジティブな経済へ転換すること、また、課題の相互依存性を認識してシナジーを活用する旨が述べられている。

○G7広島首脳コミュニケ:「循環経済・資源効率性原則」の原則2においても、「気候変動・生物多様性・汚染削減に関する戦略及び行動と循環経済及び資源効率性アプローチの統合」が謳われている(パラ22)。

○第5次環境基本計画は「地域循環共生圏」の考え方を前面に押し出し、環境問題と日本が現在直面している上記の課題の同時解決に向けた新たな取組みを始めた。

(2)第6次環境基本計画での検討

1)個別の環境政策等の統合・シナジーへの流れ

○SDGs:17のゴール及び169のターゲットが相互に関連、複数の課題を統合的に解決することを目指すという特徴

2)環境と経済の関係の変化

○元来は、環境対策はコストであり、経済成長と環境保全はトレードオフになると捉えられてきた。

○環境(自然資本)が経済社会活動の基盤:(1993年の環境基本法制定時にわが国では議論されていたが、世界的には)SDGsやパリ協定の採択以後、経済社会活動が、自然資本の基盤の上に成立し、自然資本の既存が経済社会活動に悪影響を及ぼすとの認識が定着。

○さらに、ESG投資の拡大、TCFD等の取組の浸透の中で、気候変動対策はコストであるだけでなく、社会課題の解決を図るための企業価値を生み出すものであるとの認識が拡大

→この動きは、さらに、

1)大規模投資と経済成長:欧米でのグリーンディール、インフレ抑制法など、脱炭素分野への多額の投資を促す仕組み、我が国のGX関連の施策の導入実施のように、環境対策を用いて経済成長を推進する政策の導入へ

2)VCの取引関係を通じた対応・仕組み:(RE100などのように)事業活動における再エネの活用への努力によって、グローバルなバリューチェーンにおける差別化、(環境配慮の)企業の国際競争上の要件化、さらに人権環境デューデリジェンス(DD)の動きへ

○1.5°C目標など、環境危機への解決策を起点として、世界において、持続可能な経済社会システムの構築をめぐる競争が起きている

3) 目指すべき持続可能な社会の姿

○環境基本法1条の規定を現代の文脈で捉え直す:

環境保全(環境保全上の支障の防止+良好な環境の創出)+(それを通じた)(GDPではなく) Well-Being/高い生活の質、人類の福祉への貢献

○Well-Being/高い生活の質につながる経済社会システム:SDを実現するため、環境的側面・経済的側面・社会的側面を統合的に向上させることが必要

↳(第6次環境基本計画で)目指すべき持続可能な社会

・「循環」と「共生」に基づく自然の理に則った行動を選択すること

—「循環」を基調とした経済社会システムの実現:地上資源を主体へ、環境負荷の総量の削減、自然資本の環境収容力の中での維持・劣化の防止

—「共生」:プラネタリーヘルス(地球の健康と人間の健康を一体的に捉える)の考え方の重視

・・・DXの活用、経済社会システムの変革、他国の自然資本への依存度を下げる(気候変動、生物多様性、汚染危機の軽減、我が国の経済安全保障に資する)

4) 今後の環境政策が果たすべき役割: 新たな成長の目的であるWBの礎

- **新たな成長**(環境政策によるあらゆる観点のイノベーションの創出と経済・社会的課題の同時解決を実現し、将来にわたって高い生活の質をもたらす)
- **新たな成長の実現に向け、環境経済社会の統合的向上の目的: WB/高い生活の質の実現**—WB実現のための視点: ① **ストックの充実**、② **世代間衡平性の確保**、③ **本質的なニーズへの対応**、④ **環境価値を含む無形資産を活用した高付加価値化**、⑤ **社会関係資本の充実**、⑥ **自立分散型・水平分散型の国土構造**
- **新たな成長の基盤: ストックとしての自然資本**の維持・回復・充実
- **WBと、自然資本**(自然資本を維持回復充実させる資本・システム)は、**共進化**の関係。
—共進化の過程において(官民が協力した)**巨大な投資**の必要
↳ **巨大投資**についての位置づけ。GXもその一環

「新たな成長」のイメージ 出典：環境省

現在及び将来の国民の
高い生活の質、
Well-being・高い経済厚生

すべての国民が明日への希望
が持てるように

【非市場＋市場的価値】

(例)

- 生存・生活の基盤、安心安全
- 賃金（背景としての経済成長）
- 雇用、格差
- 衣食住
- 健康、福祉
- 移動関連
- 地域・コミュニティ・文化
- 安全保障
- 人類の福祉

- ・国民の本質的・潜在的なニーズ
- ・国民が、あるべき、ありたい状態を認識

ストック、あるべき・ありたい状態

自然資本（環境）

【人類の存続、生活の基盤】

- 自然資本が臨界的な水準から十分に余裕を持って維持され、健全な「自然界の物質循環」が維持される水準
- 最新最良の科学に基づく環境保全上の支障の防止、環境負荷の総量を削減
 - ✓ 1.5℃目標が達成される気候（要件としての2050年CNと勝負の10年。適応も含む。）
 - ✓ 健全な循環経済
 - ✓ 健全な生態系
 - ✓ 残された公害問題の解決 など

【良好な環境】

- 充実した自然資本の水準
 - ✓ 快適な環境（アメニティ）
 - ✓ ネイチャー・ポジティブ など

自然資本を維持・回復・充実させる資本・システム

【地上資源を主体とし、循環と共生を基調とする、持続可能な経済社会システム（循環共生型社会の実現）】

- 物質的豊かさに重きを置いた大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済社会活動や生活様式の見直し。量から質、高付加価値化。
- 長期的視点に基づく構造変化
- 自然資本を改善する資本（例）：有形資産（設備、インフラ等）、無形資産
 - ✓ 再エネ・省エネ・資源循環関連設備、ゼロカーボン素材
 - ✓ ZEB・ZEH、公共交通、EV、充電設備、分散型国土、集約型都市
 - ✓ 無形資産（人的資本、経済的競争能力等）、社会関係資本・コミュニティ
- 制度・システム（例）：市場の活用とその失敗の是正等
 - ✓ 自立分散、水平分散型のシステム（規模の経済との相互補完）、地域循環共生圏の構築
 - ✓ 価格メカニズム（CP等）、金融システム（ESG、地域金融等）
 - ✓ 循環経済システム
 - ✓ 自然を活用した解決策（NbS）、自然と共生する文化、
 - ✓ 教育・科学研究
 - ✓ 国土政策、土地利用政策、持続可能な農林水産業システム
 - ✓ 公正な移行、適応
 - ✓ 国際枠組、国際協調

環境行政
間の統合と
環境行政と
他の分野と
の統合（同
時解決）

共進化

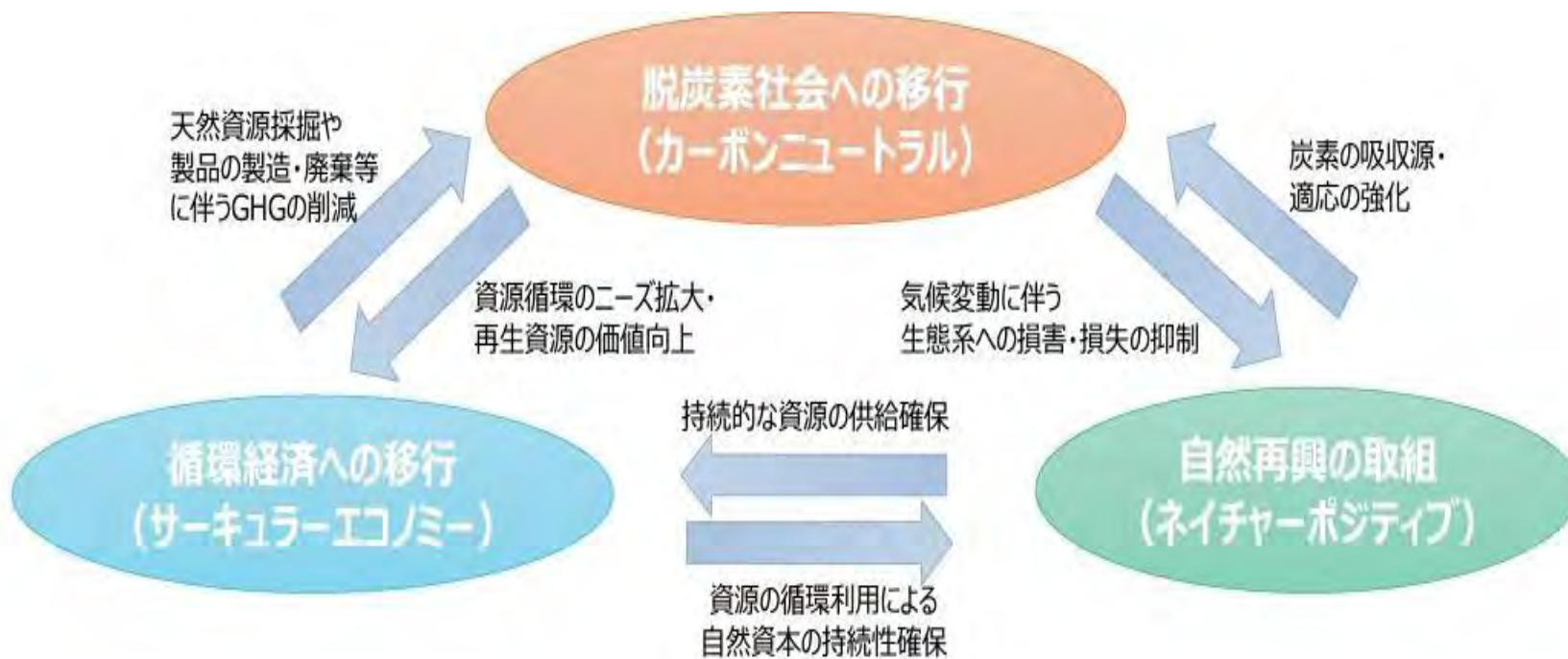
経済社会システム、技術、ライフスタイルのイノベーション

・あるべき姿、ありたい姿を実現するための
コーディネーション

ストックの充実が、国民の高い生活の質の実現に貢献する。ストックを充実させる過程において、フローの効果（例：GDP）も得られる。

3. 政策統合におけるシナジーとトレードオフ[②の政策統合について]

気候変動対策、循環経済への移行、ネイチャーポジティブにはシナジーもトレードオフもあることから、**要素を統合的に考えることが肝要。**



出典：第六次環境基本計画に向けた基本的事項に関する検討会第2回資料：環境・経済・社会の状況と環境政策の展開の方向について（2023、環境省）

①の政策統合におけるトレードオフ

○トレードオフの例

- ・農薬v. 生物多様性
- ・水産業v. 生物多様性
- ・森林伐採v. 生物多様性
- ・ゾーニングにより環境林を特化する

○トレードオフの問題が発生する場合には、何らかの調整がなされるほかない。

○政策統合は、各政策の目標のトレードオフの問題を回避しようとする場合がある。換言すれば、トレードオフの問題が生じない点に予算を投入して事業を行おうとする傾向がある。

※政策についてのトレードオフ問題は、持続可能な発展原則(SD.さらにSDGs)自体が有している課題でもある。

4. 政策統合の留意点

—①の政策統合について配慮すべき点

(a)環境政策独自の視点の維持、環境省の総合調整権限の活用

—政策統合の際の最低限の環境配慮の基準。国の環境配慮義務の問題の一環である。

↳GX推進法はどう評価されるか

(b)最終的な目標は、現在世代及び将来世代のWell-Beingの向上

5. CN、CE、NPのそれぞれにおける環境政策と経済政策の統合

- CNの方が環境上の目標が明確であり、経済政策の影響は受けるが、環境上の目標は変更されにくい
- CEは環境上の目標は必ずしも明確でなく、資源確保のように環境上の目標でない目標も重視されており、経済政策が環境政策を凌駕することは生じうる。
- NPは30by30などの目標はたてられつつあるが、必ずしも環境上の目標は明確でないうえに、経済政策等との統合がまだ進んでおらず進行中。
 - ▣ 村上報告との関係
 - ▣ CNに関するGX推進法は、曲りなりもCNのための産業の将来を示したものともしえる

6. GX推進法の概要

背景・法律の概要

- ✓ 世界規模でグリーン・トランスフォーメーション（GX）実現に向けた投資競争が加速する中で、我が国でも2050年カーボンニュートラル等の国際公約と産業競争力強化・経済成長を同時に実現していくためには、今後10年間で150兆円を超える官民のGX投資が必要。
- ✓ 昨年12月にGX実行会議で取りまとめられた「GX実現に向けた基本方針」に基づき、（1）GX推進戦略の策定・実行、（2）GX経済移行債の発行、（3）成長志向型カーボンプライシングの導入、（4）GX推進機構の設立、（5）進捗評価と必要な見直しを法定。

（1）GX推進戦略の策定・実行

- 政府は、GXを総合的かつ計画的に推進するための戦略（脱炭素成長型経済構造移行推進戦略）を策定。戦略はGX経済への移行状況を検討し、適切に見直し。【第6条】

（2）GX経済移行債の発行

- 政府は、GX推進戦略の実現に向けた先行投資を支援するため、2023年度（令和5年度）から10年間で、GX経済移行債（脱炭素成長型経済構造移行債）を発行。【第7条】
- ※ 今後10年間で20兆円規模。エネルギー・原材料の脱炭素化と収益性向上等に資する革新的な技術開発・設備投資等を支援。
- GX経済移行債は、化石燃料賦課金・特定事業者負担金により償還。（2050年度（令和32年度）までに償還）。【第8条】
- ※ GX経済移行債や、化石燃料賦課金・特定事業者負担金の収入は、エネルギー対策特別会計のエネルギー需給勘定で区分して経理。必要な措置を講ずるため、本法附則で特別会計に関する法律を改正。

（4）GX推進機構の設立

- 経済産業大臣の認可により、GX推進機構（脱炭素成長型経済構造移行推進機構）を設立。
(GX推進機構の業務)【第54条】
 - ① 民間企業のGX投資の支援（金融支援（債務保証等））
 - ② 化石燃料賦課金・特定事業者負担金の徴収
 - ③ 排出量取引制度の運営（特定事業者排出枠の割当て・入札等）等

（3）成長志向型カーボンプライシングの導入

- 炭素排出に値付けをすることで、GX関連製品・事業の付加価値を向上。
⇒ 先行投資支援と合わせ、GXに先行して取り組む事業者にインセンティブが付与される仕組みを創設。
- ※ ①②は、直ちに導入するのではなく、GXに取り組む期間を設けた後で、エネルギーに係る負担の総額を中長期的に減少させていく中で導入。（低い負担から導入し、徐々に引上げ。）

① 炭素に対する賦課金（化石燃料賦課金）の導入

- 2028年度（令和10年度）から、経済産業大臣は、化石燃料の輸入事業者等に対して、輸入等する化石燃料に由来するCO2の量に応じて、化石燃料賦課金を徴収。【第11条】

② 排出量取引制度

- 2033年度（令和15年度）から、経済産業大臣は、発電事業者に対して、一部有償でCO2の排出枠（量）を割り当て、その量に応じた特定事業者負担金を徴収。【第15条・第16条】
- 具体的な有償の排出枠の割当てや単価は、入札方式（有償オークション）により、決定。【第17条】

（5）進捗評価と必要な見直し

- GX投資等の実施状況・CO2の排出に係る国内外の経済動向等を踏まえ、施策の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを講ずる。
- 化石燃料賦課金や排出量取引制度に関する詳細の制度設計について排出枠取引制度の本格的な稼働のための具体的な方策を含めて検討し、この法律の施行後2年以内に、必要な法制上の措置を行う。【附則第11条】

◎パネルディスカッションでのテーマ(例)

- 1)環境政策としての政策統合(政策統合②)におけるトレードオフの例と、その場合の解決策
- 2)環境政策とそれ以外の政策の統合(政策統合①)における環境配慮の維持
- 3)2)の例としてのGX推進戦略の評価