

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 213 回国会法律案等 N A V I 「再資源化事業等高度化法」
著者 / 所属	平山 絵美 / 環境委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	465 号
刊行日	2024-4-12
頁	142-146
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20240412.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

再資源化事業等高度化法

温室効果ガスの排出量の削減効果が高い資源循環を促進するため、リサイクル（再資源化）事業等の高度化に係る認定制度の創設及び認定された者に対する産業廃棄物処分業等の許可の特例、リサイクル事業等の高度化等の促進に関し判断基準となるべき事項の策定、産業廃棄物処分業者のリサイクルの実施状況の報告及び公表等の措置を講ずること等を内容とする「資源循環の促進のための再資源化事業等の高度化に関する法律案」（閣法第60号。以下「本法律案」という。）が、2024（令和6）年3月15日に閣議決定され、同日、第213回国会に提出された。

以下、本法律案の提出の経緯や主な内容等を紹介する。

1. 本法律案の提出の経緯

循環経済（サーキュラーエコノミー）とは、従来の3R（リデュース、リユース、リサイクル）の取組に加え、資源投入量・消費量を抑えつつ、ストックを有効活用しながら、サービス化等を通じて付加価値を生み出す経済活動であり、資源・製品の価値の最大化、資源消費の最小化、廃棄物の発生抑止等を目指すものである。

これまでの大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済活動は、廃棄物等の多くを安易に最終処分する一方通行のシステムを前提とし、環境容量を超える負荷を生じさせてきた。気候変動問題や天然資源の枯渇、生物多様性の損失など、様々な環境問題にも密接に関係している。これらの社会課題と環境問題を同時解決し、持続可能な社会を実現するため、循環経済に向けた動きが活発となっている。

さらに、近年の世界的な人口増加や経済発展に伴う資源需要の増大に加え、ここ数年はコロナ禍やロシアによるウクライナ侵攻等の国際情勢の変動に伴い、資源供給の不安定化への懸念が高まっている。また、中国などによる廃棄物の輸入規制や有害廃棄物等の輸出入に関するルールを定めたバーゼル条約の規制対象物の拡大、海洋プラスチックごみ問題への対応、加えて、カーボンニュートラルへの取組の気運が高まる中、幅広い環境問題の解決に向け、資源の循環を一層推進する必要性が指摘されている。

特にEUは、2015年の「循環経済行動計画」を経て、気候変動政策を重点とする成長戦略、欧州グリーン・ディールの一環として「新循環経済行動計画」を2020年に発表した。これは、資源の循環を拡大させながら新たな市場や雇用の創出、競争力強化を図り、環境への取組を産業政策として位置付けるものである。EUで販売される製品について、長期間の使用・再利用・修理・リサイクルが容易な製品設計などを義務化することを目指して

いる。また、米国では、国家リサイクル戦略を循環経済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。

このような世界的潮流の中、我が国でも「GX実現に向けた基本方針」（令和5年2月10日閣議決定）に、「成長志向型の資源自律、循環経済の確立に向けて、動静脈連携¹による資源循環を加速し、中長期的にレジリエントな資源循環市場の創出を支援する制度を導入する」と明記され、その推進に向けた環境整備が行われている。

加えて、新車の製造にプラスチック再生材25%の適用を義務化としているEUを中心に、再生材の利用を求める動きが拡大しており、この対応が遅れれば成長機会を逸失する可能性が高いことから、再生材の質と量の確保や環境負荷の低減の取組を競争力の強化や成長戦略につなげる循環経済の実現を目指すことが重要となっている。

他方、我が国では、2020（令和2）年10月の2050年カーボンニュートラル宣言以降、各分野において2050年温室効果ガス排出ゼロに向けた取組が加速している。我が国における温室効果ガス全排出量のうち、資源循環により、削減に貢献できる余地がある部門の割合は約36%との試算もある。循環経済への移行で資源循環の取組が促進されることにより、製品等のライフサイクル全体における温室効果ガスの排出削減につながることが期待されている。

これらを背景に、2023（令和5）年6月、中央環境審議会循環型社会部会の下に「静脈産業の脱炭素型資源循環システム構築に係る小委員会」が設置された。同小委員会では、脱炭素と資源循環を一体的に支援する制度的対応について議論が行われ、2024（令和6）年1月に「脱炭素型資源循環システム構築に向けた具体的な施策のあり方について（案）」が取りまとめられた。同案では、「脱炭素型資源循環システム」の類型として、①動静脈連携の構築、②地域での官民の連携処理システムの確立、③静脈産業のカーボンニュートラル化、④カーボンニュートラルに対応する資源循環技術の高度化の4パターンが挙げられ、それぞれの分野に応じたプレーヤーの取組に対して国が認定等を行うことにより、廃棄物処理法に基づく各種手続の迅速化や脱炭素型の資源循環システムの高度化を進め、高度化の担い手として静脈産業全体の底上げを進めるべきとされた。さらに、再生材の質・量に関する情報のマッチングに向けた取組の促進等が必要とされ、その上で、脱炭素型資源循環システムの構築は急務であり、その実現に向けて、制度的・予算的対応を総合的かつ速やかに講じていくべきとされた。

同案は、2024（令和6）年2月、「脱炭素型資源循環システム構築に向けた具体的な施策のあり方について」として、中央環境審議会会長から環境大臣に意見具申され、この意見具申を踏まえ、本法律案が提出された。

2. 本法律案の主な内容

（1）基本方針の策定

¹ 経済活動を血液循環に例えたもので、「動脈産業」と「静脈産業」との連携を指す。「動脈産業」とは天然資源を加工して製品などを生産する産業を、「静脈産業」とは消費され廃棄物となったものを再利用などによって社会に還元する産業を指す。

資源循環の促進に向け再資源化事業等の高度化を図るため、国として基本的な方向性を示し、一体的に取り組を進めていく必要があることから、本法律案では、環境大臣が基本方針を策定し、公表することとしている。

基本方針の記載事項としては、①再資源化事業等の高度化に関する基本的方向、②再資源化事業等の高度化のための措置に関する事項、③再資源化を実施すべき量の割合に関する目標等である。基本方針は、地球温暖化対策計画及び循環型社会形成推進基本計画と整合性の取れたものでなければならないとされ、脱炭素化と資源循環の取組を一体的に促進することが期待される。

(2) 再資源化の促進

国が資源循環産業のあるべき姿を示し、資源循環産業全体の底上げを図るため、本法律案では、環境大臣が、①供給先の需要を把握し、再生材の質・量を確保すること、②可能な範囲で技術の向上を図ること、③省エネ型の設備への改良や運転の改善を図ること、④再資源化を実施する量の割合に関する目標を定め、計画的に取り組を進めること等に関して、判断基準を策定し、これに沿った取組を廃棄物処分業者に求め、指導、助言等を行う。

また、特に処分量の多い産業廃棄物処分業者（特定産業廃棄物処分業者）には、再資源化の実施状況の報告を義務付け、環境大臣が公表するとしている。これにより、処分業者が再資源化した廃棄物の種類・量に関する情報を国が集約・公表し、資源循環の促進に向けた情報基盤を整備するとともに、製造業者とのマッチング機会を創出するとしている。

(3) 再資源化事業等の高度化の促進

先進的な再資源化事業等の高度化の取組について、環境大臣が認定する制度を創設し、認定の効果として、廃棄物処理法の廃棄物処分業の許可等²の各種許可の手続の特例を設けることとしている。認定の類型として以下の三つが挙げられている。

ア 高度再資源化事業（図1参照）

需要に応じた資源循環のために実施する再資源化のための廃棄物の収集、運搬及び処分の事業（高度再資源化事業）を行おうとする者は、高度再資源化事業計画を作成し、環境大臣の認定を申請することができるとしている。

認定を受けた者は、認定計画の範囲内で廃棄物処理法による許可を受けずに、再資源化に必要な行為を業として実施し、廃棄物処理施設を設置することができるとしている。

² 廃棄物処理法上、廃棄物の処理を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域を管轄する市町村長又は都道府県知事等の許可を受けなければならないこととされている（廃棄物処理法第7条第1項・第6項及び第14条第1項・第6項）。また、廃棄物処理施設の設置に当たっては、当該施設を設置しようとする地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない（廃棄物処理法第8条第1項及び第15条第1項）。そのため、複数の区域で廃棄物処理業を行ったり、処理施設を設置したりする場合には、それぞれの区域で許可を受ける必要があり、手続が煩雑となる。

対象となる事業としては、プラスチックのマテリアルリサイクル、ペットボトルなどの水平リサイクル、アルミニウムなどの金属類の水平リサイクル等が見込まれる。

特定の廃棄物を地方公共団体の区域をまたいで収集し、質の高い再資源化を実施する事業について、地方公共団体ごとに必要となる廃棄物処理法の許可を、国が一括認定することにより、迅速に実現できることが期待される。

イ 高度分離・回収事業（図2参照）

廃棄物から高度な技術を用いた、有用なものの分離及び再生部品又は再生資源の回収を行う再資源化のための廃棄物の処分の事業（高度分離・回収事業）を行おうとする者は、高度分離・回収事業計画を作成し、環境大臣の認定を申請することができるとしている。

認定を受けた者は、認定計画の範囲内で廃棄物処理法による許可を受けずに、再資源化に必要な行為を業として実施し、廃棄物処理施設を設置することができるとしている。

対象となる事業としては、太陽光や風力の発電設備、リチウムイオン電池、使用済み紙おむつなどのリサイクルが見込まれる。

最先端の高度な技術を用いた再資源化は、国内に事例が少なく、適正処理の妥当性を判断することが容易ではないため、地方公共団体による施設の審査は時間がかかることが想定される。国が最新の知見を踏まえ迅速に認定するとともに、これらの先進事例に関する知見を蓄積し、同様の事業を全国的に波及させることが期待される。

ウ 再資源化工程の高度化（図3参照）

再資源化の工程を効率化するための設備や温室効果ガスの量の削減に資する設備の導入（再資源化工程の高度化）を行おうとする者は、再資源化工程高度化計画を作成し、環境大臣の認定を申請することができるとしている。

認定を受けた者は、認定計画に従って行う設備の導入については、廃棄物処理法の許可を受けたものとみなすとしている。

これにより、国の認定を通じて先進的な高性能の設備導入を促進し、脱炭素と資源循環が加速されることが期待される。

【図1】



（出所）環境省資料

【図2】



（出所）環境省資料

【図3】



（出所）環境省資料

3. 主な課題

(1) 再生材の需要確保

本法律案では、再資源化事業を物の製造、加工又は販売の事業を行う者の「需要に応じた」と定義している。

一方、再生材の需要確保のための障壁として、品質や価格の問題が指摘される。本法律案では、再生材の質と量の確保に向けた認定制度等の創設を目指しているが、再生材に対しては、安かろう悪かろうのイメージが根付いており、品質について不安感を抱く製造業者等は多いのではないだろうか。いくら品質のよい再生材を量産しても、国内の需要が増加せず、流通量も増加しなければ、再生材を製造する業者は増えない。

また、石油など天然資源の動向も背景に、再生材の方がバージン材より価格が高くなることもあり、再生材を使うことで販売価格が高くなれば、消費者の商品選択の際にマイナスに働き、製造業者等が再生材を採用しないことも考えられる。

バージン材とのコスト差の縮小や再生材の優先的な使用を促進するような仕組み作りなど、再生材の需要確保策とともに、こうした再生材の需要側のニーズに対応できる廃棄物処分量の育成や確保、さらには製造業者等とのマッチングが重要なポイントとなる。

(2) 再生材の原料となる廃棄物回収の強化

本法律案では、高度再資源化事業計画の認定を受けた者は、廃棄物処理法による業の許可を受けずに、複数の区域をまたいだ広域的な廃棄物の回収が可能となる。

再生材を安定的に供給するためには、原料となる廃棄物の安定的な確保が必要となる。そのため、再資源化を行う事業者が、廃プラスチックなどの廃棄物について、どこにどのような種類のものが存在し、再生材の原料として適しているかどうか等を把握する回収スキームが必要になると思われる。

製造業者等が求める質や量の再生材を供給するために必要となる廃棄物について、廃棄物の排出事業者や地方公共団体等関係者との情報連携を密にし、再資源化事業者が、安定的に再生材の原料となる廃棄物を回収することができるかが課題になると思われる。

(3) 人材育成・確保

様々な業界で人手不足が叫ばれている中、廃棄物処理業界においても深刻な人手不足が指摘されている。本法律案では、資源循環の促進のため、再資源化事業等の高度化を図ることとしているが、高度化のための設備の維持管理や技術継承、また、更なる技術の高度化に対応できる人材育成や確保が必要不可欠である。産官学が連携しながら、人材の育成・確保策について継続的に検討する必要がある。

ひらやま えみ
(平山 絵美・環境委員会調査室)