

環境基本計画(循環部分抜粋)

第 1 部 環境の現状と環境政策の課題

第 1 節 環境の現状

1 国内外における状況

(2) わが国の環境の状況

ウ 廃棄物・リサイクル対策などの物質循環

わが国の社会経済活動をマクロ的に見た場合、生産活動などに国内外から直接的、間接的に投入された様々な物質の総量である総物質投入量や一人当たりの総物質投入量は、近年はほぼ横ばいの状況であり、大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会経済活動は依然として継続していると考えられます。それに伴い、膨大な量の廃棄物が生ずるとともに、その質も多様化しており、廃棄物の処理の困難化や不適正な処理の発生、最終処分場の残余容量の逼迫など深刻な状況が生じています。

特に、産業廃棄物の最終処分場の残余年数は、平成 10 年 4 月現在で 3.1 年（首都圏：0.7 年）（平成 11 年度末の推計値では全国で 1.6 年）と極めて短くなっており、一般廃棄物についても新たな処理場の確保が困難になりつつあります（第 3 部第 1 章第 2 節参照）。

第 2 節 環境基本計画策定後における環境政策の進展

1 四つの長期的目標に係る取組の進展

(1) 循環及び共生に関する取組

エ 廃棄物・リサイクル対策などの物質循環

廃棄物・リサイクル対策をはじめとする物質循環の適正化については、環境基本計画の策定後、「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（容器包装リサイクル法）」の制定（平成 7 年）、「特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）」の制定（平成 10 年）、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）」の改正（平成 9 年他）など法制度が整備されてきました。また、事業者の自主的、主体的な取組の促進が図られてきました。

他方、廃棄物の大量発生、リサイクルの一層の推進、廃棄物処理施設の新規立地の困難化、不法投棄の増加など早急に解決すべき課題が存在することから、政府は、平成 12 年度を「循環型社会元年」と位置づけ対策の強化を図ることとしました。

平成 12 年には、循環型社会の形成を推進する基本的な枠組みとなる「循環型社会形成推進基本法」が制定されました。また、廃棄物処理法や「再生資源の利用の促進に関する法律（再生資源利用促進法）」が改正されるとともに、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）」、

「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（食品リサイクル法）」、「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（グリーン購入法）」が制定されるなど法制度の充実が図られてきました。

今後、廃棄物・リサイクル問題の早急な解決に向けて、「循環型社会形成推進基本法」に基づき策定される「循環型社会形成推進基本計画」を踏まえ、関連する個別法などに基づく施策を総合的かつ計画的に講じていくことが必要です（第3部第1章第2節参照）。

第2部 21世紀初頭における環境政策の展開の方向

第1節 持続可能な社会を目指して

2 持続可能な社会の構築

（長期的目標）

「環境基本法」の環境政策の理念を実現し、現在の大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会から持続可能な社会への転換を図っていくために、次の四つの長期的目標

を掲げます。私たちは、現在世代及び将来世代が共に環境の恵沢を享受しうるよう、「循環」と「共生」の考え方にに基づき、社会経済システムや社会基盤を形成していくことを目指します。また、「循環」と「共生」を実現していくため、「参加」を進めていきます。さらに、国際的な相互依存が深まる中において持続可能な社会を形成するためには、地球環境問題への地球規模での取組が必要であることを踏まえ、「国際的取組」を進めていきます。

【循環】

大気環境、水環境、土壌環境などへの負荷が自然の物質循環を損なうことによって環境が悪化することを防止します。このため、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、資源やエネルギーの利用の面でより一層の効率化を図り、再生可能な資源の利用の推進、廃棄物等の発生抑制や循環資源の循環的な利用及び適正処分を図るなど、物質循環をできる限り確保することによって、環境への負荷をできる限り少なくし、循環を基調とする社会経済システムを実現します。

第3部 各種環境保全施策の具体的な展開

第1章 戦略的プログラムの展開

(環境問題の各分野に関する戦略的プログラム)

第2節 物質循環の確保と循環型社会の形成に向けた取組

1 現状と課題

現代の大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会経済活動により、社会経済システムから生ずる大気環境、水環境、土壌環境などへの負荷が自然の浄化能力を超えて増大し、自然の物質循環を阻害し、公害や自然破壊をはじめとする環境問題を生じさせています。

このような環境問題の解決のためには、自然の物質循環を健全な状態に回復させるとともに、その状態を維持することが必要であり、このためには、特に、自然の物質循環に大きな負荷を与えている社会経済システムにおいて、いかにして適正な物質循環を確保していくかが緊急に対応すべき重要な課題となっています。

平成10年度におけるわが国の物質収支を概観すると、約20.2億トンの総物質投入量に対し、全体の4割強(約8.5億トン)がエネルギー消費や廃棄物という形態で環境中に排出されています。他方、再生利用量は約2億トンと全体の1割に過ぎません。

今後、総物質投入量の抑制、資源採取量の抑制、廃棄物等の発生量の抑制、エネルギー消費の抑制及びリユース、リサイクルの適切な推進を図り、環境負荷の低減と天然資源の消費の抑制を目指した取組を進める必要があります。

特に、廃棄物・リサイクル問題をめぐっては、近年、廃棄物の排出量の高水準での推移、リユース、リサイクルの停滞、最終処分場の残余容量のひっ迫、不法投棄件数の増大、化石燃料や鉱物資源など再生不可能な資源の使用量の増大といった問題が顕在化しており、早急な対策を講ずることが重要かつ早急に取り組むべき課題となっています。

このような状況に対応するため、「循環型社会形成推進基本法」が制定されました。

また、同法と一体的に、()改正廃棄物処理法、()資源有効利用促進法(再生資源の利用の促進に関する法律の改正)、()建設リサイクル法、()食品リサイクル法、()グリーン購入法などが成立しました。

このことにより、既存の容器包装リサイクル法、家電リサイクル法などと併せて、循環型社会の形成に向けた取組を推進できる基盤が整備されつつあります。

今後は、「循環型社会形成推進基本法」に示された基本的な考え方に沿って、個別法の適切な運用を確保していくことが重要となります。この場合、各府省間の連携を十分に確保するとともに、各種施策の有機的な連携を確保し、政府一体となって対応していく必要があります。

2 目標

(1) 循環を基調とする社会経済システムの実現

社会経済システムから生ずる大気環境、水環境、土壌環境などへの負荷が自然の物質循環を損なうことによる環境の悪化を防止する必要があります。このため、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、資源やエネルギーの利用の面でより一層の循環と効率化を進め、再生可能な資源の育成や利用を推進するとともに、廃棄物等の発生抑制や循環資源の循環的な利用及び適正処分を図るなど、社会経済システムにおける物質循環をできる限り確保することによって、環境への負荷をできる限り少なくし、循環を基調とする社会経済システムを実現します。

特に、喫緊の課題である廃棄物をめぐる問題の解決のため、第一に廃棄物等の発生の抑制、第二に循環資源の循環的な利用の促進、第三に適正な処分の確保によって、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「循環型社会」の形成を目指します。

なお、「廃棄物等」とは、廃棄物に加えて使用済物品等や副産物も含む概念です。「循環型社会形成推進基本法」では、このような廃棄物等について発生抑制を図るべき旨を規定しています。

また、「循環資源」とは、廃棄物等につき、その有用性に着目して資源として捉えなおした概念です。循環型社会形成推進基本法では、このような循環資源について循環的な利用（再使用、再生利用、熱回収）を図るべき旨を規定しています。

（２）数値目標

循環型社会形成の推進に向けて、循環型社会形成推進基本計画に、施策の具体的な目標として、数値目標を盛り込み、その効果を客観的に把握できるようにすることが必要です。

その目標については、廃棄物処理法上の廃棄物だけでなく、「循環型社会形成推進基本法」の趣旨を踏まえ、発生抑制の観点から有価・無価を問わず廃棄物等を、また、循環的な利用の観点から循環資源を、それぞれ視野に入れたものとしていく必要があります。

3 施策の基本的方向

（１）自然の物質循環と社会経済システムの物質循環とは相互に密接な関係にあり、その両方の適正な循環が確保されることが重要です。

このため、その両方を視野に入れ、自然環境の保全や環境保全上適切な農林水産業の生産活動など自然界における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発生する環境への負荷を低減させていく施策及び廃棄物等の発生の抑制を基本としながら、適切なリユース、リサイクルの促進を図るなど社会経済システムにおける循環機能を高める施策を講じていきます。

（２）廃棄物・リサイクル問題については、施策相互の有機的な連携を図り

つつ各種施策を総合的かつ計画的に推進していく必要があります。

このため、「循環型社会形成推進基本法」に基づき、循環型社会形成推進基本計画を策定し、同計画に基づき、各主体の積極的な参加の下で、各種の施策を有機的に講じていきます。

- (3) 平成12年5月、「循環型社会形成推進基本法」と一体的に各種の個別法が制定され、既存の法律と併せて、循環型社会の形成に向けた取組の推進基盤が整備されつつあります。今後は、各府省間の連携を十分に確保するとともに、政府一体となって、個別法の適切な運用を確保します。
- (4) 循環型社会の形成に際しては、一国のみにとらわれないグローバルな視点や地域の視点、都市の設計段階での配慮、動脈産業と静脈産業が適切に結びついた経済構造の実現など、様々な観点から物質循環を捉え、対策を講じることとします。
- (5) 真に循環型社会を形成していくためには、大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会に慣れた国民や事業者の価値観、意識及び行動を、循環型社会を指向したものへと変革していく必要があります。このため、環境教育・環境学習の振興、あるいは民間団体などによる自発的な活動の促進のための施策を幅広く、きめ細かく、継続的に行うこととします。
- (6) 循環型社会の形成に向け社会経済の実態を踏まえた適切な政策展開を図っていくためには、廃棄物等に関するデータの迅速かつ的確な把握、分析及び公表が不可欠です。このような認識に立ち、近年におけるIT化の進展も踏まえ、わが国の物質収支並びに循環資源の発生、循環的な利用及び処分の実態の迅速かつ的確な把握と分析などのため、ミレニアム・プロジェクトの活用を図りながら、大局的かつきめ細かな統計情報の整備を図ります。

4 重点的取組事項

- (1) 自然界における物質の適正な循環の確保のため、自然環境の保全のための施策を講ずるとともに、環境保全に適合した農林水産業の持続的な発展を推進するための施策を講じます。
- (2) 循環型社会の形成を総合的かつ計画的に進めていくため、実効ある循環型社会形成推進基本計画を策定します。その際の基本的考え方や方向は次のとおりとします。

ア 政策手法等の考え方

(ア) 対策の優先順位

廃棄物・リサイクル対策については、「循環型社会形成推進基本法」

の定める優先順位に基づき推進します。

すなわち、第一に廃棄物等の発生の抑制を図ります。第二に発生した循環資源は製品や部品としての再使用を図ります。第三に再使用されない循環資源は原材料としての再生利用を図ります。第四に再使用及び再生利用がされない循環資源については熱回収を図ります。第五に循環的な利用が行われない循環資源は適正に処分します。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。

(イ) 排出者責任の考え方

廃棄物の処理に伴う環境への負荷の低減に関しては、その一義的な責任を排出者が負うことが適当です。この排出者責任の考え方については、今後とも、その徹底を図ります。また、国民も排出者としての責務を免れるものではなく、その役割を積極的に果たしていく必要があります。

(ウ) 拡大生産者責任の考え方

拡大生産者責任（EPR）とは、製品の製造者などが物理的または財政的に製品の使用後の段階で一定の責任を果たすという考え方であり、廃棄物・リサイクル対策を推進する上で極めて重要な基本的考え方です。

今後とも、製品ごとの特性に応じて、拡大生産者責任の考え方の持つ意義や法律上の措置の実態にかんがみて、その考え方に基づく具体的措置の一層の推進を図ります。

(エ) 経済的手法のあり方

不特定多数の者の日常的な活動によって引き起こされる廃棄物問題については、大規模発生源や特定行為の規制を中心とする従来の規制的手法ではその実効性に限界がある面もあります。このため、その対策にあたっては、規制的手法、経済的手法、自主的取組などの多様な政策手段を組み合わせ、適切な活用を図っていくことが必要です。ごみ処理手数料、税、課徴金、デポジット制度などの経済的手法の活用のあり方について、その効果などを適切に調査・研究し、その措置を講ずる必要がある場合には国民の理解と協力を得るように努めることとしている「循環型社会形成推進基本法」第23条第2項に基づき、国内外における議論の進展を注視しながら、汚染者負担の原則などを踏まえ、幅広い観点から、そのあり方の検討に早急に着手します。

(オ) 環境の保全上の支障の除去等

循環資源の循環的な利用または処分により環境保全上の支障が生ずる場合、当該支障を確実に除去できるような仕組みが必要です。このため、産業廃棄物適正処理推進センターにおける基金制度などが設けられており、今後、これらの制度の適切な運用を図るとともに、さらに環境の保全上の支障の除去などを徹底するための検討を進めます。

イ 社会基盤の整備

(ア) 適正な再生利用・処理施設の整備の推進

循環資源の循環的な利用や処分のための施設は循環型社会の形成を図る上で不可欠です。これらの施設については、技術開発の支援や経済的な助成措置、民間主導の公共サービスの提供すなわちPFIの手法など様々な手法を活用して、十分な再生利用能力の確保や施設の適正配置に留意しながら、その整備を促進していきます。また、産業廃棄物の最終処分場については、産業廃棄物の適正処理を十分に確保するために必要がある場合には、排出事業者責任を原則としながら、公共関与による施設整備の促進などにより、安全かつ適正な最終処分場を確保します。

(イ) 情報基盤の構築と調査の実施

循環資源の発生量とその循環的な利用及び処分の状況、これらの将来の見通し、循環資源の処分による環境への影響などについて、正確な情報を把握し的確な分析を実施することができるよう必要な調査を適切に実施するとともに、ITの活用も図りながら、各主体が必要とする情報を迅速かつ的確に入手し、利用できる体制を関係府省が一体となって構築します。

(ウ) 科学技術の振興

製品の生産工程における廃棄物等の発生抑制、回収された循環資源の循環的な利用などを促進するため、素材開発などの循環型社会の形成に資する科学技術の振興を図ります。このため、試験研究体制の整備、研究開発の推進及びその成果の普及、研究者の養成などの措置をバランスよく適切に講じます。

ウ 国民等の自発的な活動の推進

(ア) 教育・学習の振興

事業者や国民が、自らの通常の事業活動や日常生活に伴って廃棄物問題が生じていることを正しく認識するとともに、循環型社会の形成に向けてそれぞれが担うべき責任と果たしうる役割について理解を深めることを通じ、循環型社会の形成の方向性に沿った行動を促します。

このため、環境教育・環境学習などを、子供から高齢者までのすべての年齢層を対象として、学校、地域、家庭、職場、野外活動の場など多様な場において互いに連携を図りながら、総合的に推進します。

(イ) 民間団体等の自発的な活動の促進

循環型社会の形成を着実に推進するため、事業者、国民または民間団体による循環資源の回収活動、フリーマーケットの開催、グリーン製品の表示や購入などの自発的な活動が促進されるよう、必要な情報の提供

や資金援助などを実施します。

(ウ) 人材の育成

循環型社会の形成に向け、国、地方公共団体、公益法人、大学、民間研究機関などにおいて、ITの活用も図りながら、廃棄物等の発生抑制、循環資源の循環的な利用や適正処分に関する人材交流や情報交換などを促進し、人材の質的・量的充実を図ります。また、国及び地方公共団体の職員に対する研修制度の充実により、その資質の向上を図ります。

エ 需要の増進

国、地方公共団体、事業者、国民すべての主体が再生品を積極的に利用することなどにより、再生品の利用や市場の育成などを推進します。特に、国、地方公共団体などの公的機関は、率先して再生品を使用します。

オ 国際的協調

現代の国際社会が、経済活動のグローバル化により日常生活の様々な分野に至るまで相互依存が極めて高くなっていることにかんがみ、国際的に連携をとり、国際社会と協力し合いながら循環型社会の形成を図ります。

カ 地方公共団体の施策

循環型社会形成のためには、地域における取組が重要であり、そのような取組において地方公共団体の果たす役割は大きいといえます。地方公共団体は、その区域の自然的社会的条件に応じて、物質循環の促進のための目標の設定とその実現のための施策の策定など、国、事業者、住民及び周辺地方公共団体と連携して、健全な物質循環の促進のための取組を自主的かつ積極的に推進することが必要です。

国は、地方公共団体が講ずる施策に対し、必要な財政的及び技術的支援を講じます。

- (3) このほか、個別・具体的な課題については、それぞれの実態に応じた対策の推進方策を循環型社会形成推進基本計画において明らかにします。その際、循環資源の循環的な利用によって作られた原材料や製品などの受け皿対策が大きな課題となることに留意し、適当な需要が継続的に生じることとなるような施策を講じていきます。また、容器包装などについては、その法制度の施行状況につき不断の検討を行い、必要な見直しを行うこととします。

第2章 環境保全施策の体系

第1節 環境問題の各分野に係る施策

4 廃棄物・リサイクル対策などの物質循環に係る施策

廃棄物・リサイクル対策については、循環型社会形成推進基本計画で示される考え方を踏まえ、次のような施策などを総合的、計画的に推進します。

(1) 廃棄物等の発生抑制

リサイクルの推進のほか、使い捨て製品の製造販売や過剰包装の自粛、製品の長寿命化、軽量化、小型化、薄型化など、事業者が、製品の開発、製造、流通の各段階で、廃棄物等の発生を抑制する観点からの適切な配慮を行うことを促進するとともに、国民の生活様式の見直し、使い捨て製品の使用の自粛などの製品の消費側からの取組を促進します。また、一般廃棄物に関して従量制による処理手数料の徴収などの経済的手法を活用します。さらに、ごみ減量に関する国民運動を推進するとともに、廃棄物の発生状況に係る情報の整備、提供を推進します。

なお、有害廃棄物の発生を抑制するため、製品の設計、製造段階で配慮が行われることなどを推進します。

(2) 循環資源の適正な循環的な利用の推進

ア 使用済製品の再使用の推進

容器などの再使用が行いやすいよう、規格の統一化、使用済製品の交換、販売などのための機会の提供などを推進します。また、部品などの再使用が容易となるよう、事業者による設計の工夫や部品の統一化を促進します。

イ 循環資源の回収、再生利用の推進

リサイクルが容易な製品づくりを推進するため、事業者による設計の工夫や材質表示などの情報提供を促進します。また、事業者が、個々の物品の性状に応じ、関係者の適切な役割分担の下での使用済製品等の引取り、引渡しルートを整備及びリサイクルを行うことを促進します。また、これらの流通を促進するため、市町村における分別収集の推進の徹底や商品の流通経路などを利用した回収システムの充実、古紙の回収システムの健全な維持を図ります。

デポジット制度などの経済的手法の活用を検討を行うとともに、事業者が、再生資源の利用率目標を達成し、再生資源の新規用途の開発などの個別品目の状況に応じた再生利用能力の向上を図ることを促進します。

再生資源やリサイクル製品については、初めて使用される資源やこれによる製品に比べて割高になりがちであることも踏まえながら、国、地方公共団体、事業者、国民すべての主体がリサイクル製品を積極的に利用することを促進し、リサイクル製品の普及や市場の育成などを推進します。また、これらの流通を促進するため、リサイクル製品の規格化の検討を進めます。これらの取組の基盤として、異業種間の交流や協力などを進めなが

らリサイクル技術の開発と普及を促進するとともに、リサイクル推進のための啓発活動や国民運動、リサイクルの実施状況や効果などに係る情報の整備、提供などを推進します。

建設事業に伴って生ずる土砂、汚泥、廃材などのリサイクルなどについては、情報交換の促進などによってその広域的な利用を進めることを含め、取組を推進します。

リユースやリサイクルに係る物流については、環境負荷の低減などの観点から、中長距離において鉄道や海運という大量輸送機関を活用するなど効率的な方式を推進します。

食品廃棄物のリサイクルなどについては、情報交換の促進を図りながら、農業などとの連携によるリサイクル製品の広域利用などを含め、取組を推進します。

ウ リサイクル関連施設整備の推進

循環型社会を目指し、リサイクル法制の適切な運用を図りながら、廃棄物を単に燃やして埋める処理から、極力再使用や再生利用を推進し、焼却処理の際には熱エネルギーを活用する方法へ転換することを推進します。

このような観点から、リサイクル関連施設については、必要な技術開発を行いながら、廃プラスチックの油化、焼却灰の熔融固化、廃棄物焼却余熱利用、廃棄物発電、ごみ固形燃料化、有機性資源の肥飼料化や燃料化などのための施設整備を推進します。

エ 循環的な利用における環境配慮

循環資源の循環的な利用を推進するにあたっては、その環境に与える影響を十分把握するとともに、循環的な利用により得られた原材料を使用した製品などに含まれる可能性のある有害物質などに関する情報の把握を行い、必要な対策を講じます。

(3) 廃棄物の適正な処理の推進

廃棄物処理法に基づく国の基本方針に示される考え方を踏まえて、以下の施策を推進します。

ア 処理施設の確保

廃棄物の適正な処理を推進するため、環境への配慮を十分に行いながら、最終処分場や中間処理施設を確保します。最終処分場などについて、地方公共団体の共同処理を推進するとともに、大都市圏における都府県の区域を越えた広域的な対応を推進します。

排出事業者が処理責任を負う産業廃棄物の処理施設について、公共の関与も含め、整備を促進します。

イ 市町村と事業者の協力

事業者において、製品が廃棄物となることをあらかじめ見通し、適正な処理を容易にするように製品の設計や開発を行い、市町村などに対して処理のために必要な情報を適切に提供するように促します。

家庭などから排出される一般廃棄物のうち、市町村が適正に処理することが困難となっているものとして定められている廃タイヤなどの指定一般廃棄物の処理については、消費者が新規製品を購入する際に販売店が不要となったものを引き取り、可能な範囲で市町村以外の処理システムにより処理するなど、製品の製造事業者などが市町村の処理を補完する形で行う協力を促進します。

ウ 廃棄物処理における環境配慮等

最終処分場の環境保全対策について、環境モニタリング、廃棄物の受入管理及び埋立終了後の管理の徹底を図るとともに、その強化を検討します。また、最終処分場の信頼性の向上を図るため、施設の構造の高度化などの調査検討などを実施します。

有害廃棄物の適正処理を推進するため、必要に応じ、特別管理産業廃棄物の指定の追加、廃棄物の最終処分に関する基準の強化、適正処理技術の開発や普及などを実施します。廃棄物の有害性の評価をはじめ、廃棄物の処理が環境に与える影響に関する知見を充実します。また、廃棄物が適正に運搬され、処理されたことを確認するための管理票システムであるマニフェスト制度の拡充などにより不法な処分を防止します。

不法な処分がなされた場合に適切かつ迅速に原状回復を行うための方策を確立します。各地域におけるごみの散乱防止のための対策の枠組みの整備を促進するとともに、必要な啓発などを行います。

エ P C B 廃棄物の処理の促進

P C B 廃棄物については、過去 30 年にわたり事業者による保管が続き、その紛失などによる環境汚染の懸念が高まっています。このため、P C B 廃棄物の安全かつ安心な無害化処理技術の開発・実用化を推進するとともに、国のイニシアティブのもと、国、地方公共団体、事業者の適切な役割分担により、P C B 廃棄物の処理施設の整備の促進及びP C B 廃棄物の抜本的な対策を講じます。

なお、使用中の蛍光灯等のP C B使用安定器については、使用及び保管実態の調査、交換の推進など、緊急の安全対策を講じます。