

環境基本計画（抜粋）

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 億トンと全体の一割に過ぎません。

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 I T 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。