

## 特集 / 環境保全活動の取組み(2)

「循環型社会形成推進基本法」  
の概要環境庁水質保全局企画課主査 いけだ けんぞう  
池田 研造

## 1. 法制定の経緯

第147回国会、21世紀の日本が歩むべき方向性を指し示す一つの法律が成立した。「循環型社会形成推進基本法」である。

同法制定の動きが本格化したのは、平成11年10月の自民党、自由党（当時）、公明党の連立政権発足に際しての政策合意（以下「与党合意」という）に遡る。この中で「平成12年度を循環型社会元年と位置付け、基本的枠組みとしての法制定を図る」ことが合意された。すでに、同年3月に中央環境審議会において「総合的体系的な廃棄物・リサイクル対策の基本的考え方」が取りまとめられるなど循環型社会の形成に向けた気運は高まっており、この気運を加速させ、今回の「循環型社会形成推進基本法」の制定の動きを決定付けたのが、この与党合意であったといえよう。

この与党合意を受け、与党と政府が一体となって「基本的枠組み法」の検討が進められ、平成12年4月14日の臨時閣議において「循環型社会形成推進基本法案」が閣議決定され、同日、第147回国会に提出された。同法案は、同年5月26日に参

議院本会議において、原案通り可決され、同年6月2日に公布されている。なお、循環型社会形成推進基本法は、平成13年1月6日から施行される循環型社会形成推進基本計画に係る規定（第15条および第16条）を除き、公布の日から施行されている。

ここでは、循環型社会の形成に向けた施策を総合的・計画的に推進するための基盤となる循環型社会形成推進基本法の概要について紹介する。

## 2. 循環型社会形成推進基本法の概要

## (1) 循環型社会とは

本法では、目指すべき「循環型社会」を第2条第1項において規定している。すなわち、「循環型社会」とは、第1に廃棄物等の発生を抑制し、第2に排出された廃棄物等についてはできるだけ資源として利用し、最後にどうしても利用できないものは適正に処分することが徹底されることにより実現される、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷が低減される社会である。

## (2) 法の対象物

本法は、対象物を有価・無価を問わず「廃棄物



等」として一体的に捉え、その発生の抑制を図るべきことと、発生した廃棄物等についてはその有用性に着目して「循環資源」として捉え直し、その循環的な利用（再使用、再生利用、熱回収）を図るべきことを規定している（第2条第2項、第3項等）。なお、「廃棄物等」と「循環資源」との関係については、「廃棄物等」が実態的にはすべて有用なものとしての可能性を有していることにかんがみれば、「循環資源」と「廃棄物等」とは実態的には同じものであるといえる。

#### (3) 廃棄物・リサイクル対策の優先順位

本法は、廃棄物・リサイクル対策について、その優先順位を初めて法定化している（第5条～第7条）。すなわち、第1に発生抑制、第2に再使用、第3に再生利用、第4に熱回収、最後に適正処分という優先順位である。この優先順位は、環境負荷をできる限り低減するという観点から定められた基本原則であり、この順位に従わないことが環境負荷の低減に有効である場合はこの順位に従う必要はない。

併せて、本法は、循環資源の循環的な利用や処分は、環境保全上の支障が生じないように適正に行われなければならないことについても規定している（第6条第2項）。

#### (4) 国、地方公共団体、事業者および国民の責務

循環型社会の形成のためには、国、地方公共団体、事業者および国民のそれぞれが適切に役割を分担して取り組むことが重要である。このため、本法では、これらの主体の責務を規定している（国：第9条、地方公共団体：第10条、事業者：第11条、国民：第12条）。

特に、本法では、事業者および国民の排出者責任を明らかにするとともに、拡大生産者責任を明確に位置付けた点が大きな特徴であるので、ここ

では、これらの点に絞ってその概要を紹介することとしたい。

#### 1) 排出者責任

排出者責任とは、廃棄物等を排出する者が、その適正なりサイクルや処理に関する責任を負うべきであるとの考え方であり、廃棄物・リサイクル対策の基本的な原則の一つである。具体的には、廃棄物を排出する際に分別すること、事業者がその廃棄物のリサイクルや処理を自ら行うこと等が挙げられる。

本法では、事業者の排出者責任として、廃棄物等の排出事業者が、自らの責任において、その排出したものについて適正な循環的な利用または処分をする責務を規定している（第11条第1項）。さらに、国として、排出事業者に対する規制などの適切な措置を講ずること（第18条第1項）、国として、不法投棄等により環境保全上の支障が生じた場合に排出事業者等に環境保全上の支障の除去等をさせるために、必要な措置を講ずること（第22条）について規定している。

また、国民の排出者責任として、国民が、その循環資源について適正に循環的な利用が行われることを促進するよう努めるとともに、その適正な処分に関し国および地方公共団体に協力する責務（第12条第1項）、循環資源を回収する事業者に当該循環資源を適切に引き渡す責務（第12条第2項）等を規定している。さらに、国として、国民が循環資源の適正な循環的な利用および処分が行われることを促進するよう、適切な情報の提供等の必要な措置を講ずること（第18条第2項）について規定している。

#### 2) 拡大生産者責任

拡大生産者責任とは、生産者が、その生産した製品が使用され、廃棄された後においても、当該製品の適正なりサイクルや処分について一定の責



任を負うという考え方である。具体的には、廃棄物等の発生抑制や循環資源の循環的な利用および適正処分に資するように、①製品の設計を工夫すること、②製品の材質または成分の表示を行うこと、③一定の製品について、それが廃棄等された後、生産者が引取りやりサイクルを実施すること等が挙げられる。現在の廃棄物問題の解決のためには「出された廃棄物を適正に処理する」という対応ではもはや限界であり、物の製造段階にまで遡った対策が必要となっていることから、この拡大生産者責任の考え方が重要な位置を占めているのである。

本法では、拡大生産者責任として、生産者が、その製造する製品の耐久性の向上、設計の工夫、材質や成分の表示等を行う責務（第11条第2項）、一定の製品について、引取り、引渡しまたは循環的な利用を行う責務（第11条第3項）を規定している。

さらに、国として、生産者に、一定の製品について、引取り、引渡しまたは循環的な利用を行わせるために必要な措置を講ずること（第18条第3項）、国として、生産者が各種の工夫をするよう、技術的支援等の措置を講ずること（第20条第1項）、国として、生産者にその製品の材質又は成分等の情報を提供させるため、必要な措置を講ずること（第20条第2項）を規定している。

#### (5) 循環型社会形成推進基本計画

本法では、循環型社会の形成に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府に循環型社会形成推進基本計画（以下「基本計画」という）の策定を義務付けている（第15条第1項）。

##### 1) 基本計画の内容

①施策の基本的な方針、②政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策、③そのほか、施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項について

定めることとされている（第15条第2項）。

具体的な内容については中央環境審議会の意見を待つ必要があるが、環境庁としては、基本計画の中で循環型社会の形成に向けた数値目標を位置付けるとともに、これを達成するための施策を明らかにしていきたいと考えている。

##### 2) 基本計画策定の手続

中央環境審議会が平成14年4月1日までに基本計画策定のための具体的な指針について環境大臣に意見を述べ、環境大臣がこの指針に即して中央環境審議会の意見を聴いて基本計画の案を作成し、平成15年10月1日までに閣議の決定を求めなければならないと規定されている（第15条第3項および第4項）。

このように、基本計画の策定に際しては、中央環境審議会から2度にわたって意見を聴くこととされており、第三者機関としての中央環境審議会がその役割を十分に発揮できる仕組みとなっている。また、中央環境審議会におけるヒアリングやパブリック・コメント手続等を活用して、基本計画に国民の幅広い意見が反映されることを確保することとしている。

##### 3) 基本計画の見直し

基本計画は、おおむね5年ごとに見直しを行うものとされている（第15条第7項）。この見直しに際しては、基本計画に基づく施策の進捗状況等を把握し、施策の効果や問題点の分析を適切に行い、その結果を見直しに反映させていくことが必要である。このようなフォローアップの仕組みとして、政府が、毎年、国会に、循環型社会の形成に関して講じた施策等に関する報告書を提出するという仕組みが用意されている（第14条）。

##### 4) 基本計画の基本性

基本計画は、環境基本法第15条第1項の環境基本計画を基本として策定することとされており



(第16条第1項)、基本計画と環境基本計画以外の国の計画は、循環型社会の形成に関しては、基本計画を基本とするものとされている(第16条第2項)。

#### (6) 循環型社会の形成に関する基本的施策

本法第3章では、循環型社会の形成のために、国または地方公共団体が講ずべき施策について具体的に規定している(第17条～第32条)。ここでは、誌面の都合上、詳しい説明は省略させていただくが、特にポイントとなる施策を挙げれば、次のようである(5)1)および2)に紹介した施策は省かせていただく)。

##### 1) 再生品の使用の促進

国が、自ら率先して再生品を使用するとともに、再生品の使用を促進するための措置を講ずることとしたものである(第19条)。

##### 2) 環境の保全上の支障の防止

国が、循環資源の循環的な利用等に伴って環境の保全上の支障が生ずることを防止するための措置を講ずることとしたものである(第21条)。

##### 3) 経済的措置

第23条第1項で経済的な助成措置を、同条第2項で経済的な負担を課す措置について規定している。特に、デポジット制度等の経済的な負担を課す措置については、その効果や経済に与える影響を適切に調査、研究し、国民の理解と協力を得るよう努めることと規定し、その導入に向けた道筋を明らかにしている。

### 3. 関連個別法の整備

第147回国会では、この循環型社会形成推進基

本法以外にも、循環型社会の形成に関する個別法の改正や制定が行われている。すなわち、廃棄物処理法の改正、再生資源利用促進法の改正(改正後は「資源有効利用促進法」)、食品リサイクル法、建設リサイクル法、グリーン購入法が循環型社会形成推進基本法と一体的に整備された。

今後、循環型社会形成推進基本法を道標として、これらの個別法を始めとした個々の廃棄物・リサイクル関係法律が一体的に整備・運用されることにより、整合性と実効性を兼ね備えた廃棄物・リサイクル対策の展開が期待される。

### 4. おわりに

循環型社会の形成に向けた取組みは、この基本法や関連個別法の整備で終わりではなく、むしろ今回の一連の法整備を新たな出発点として、本法で示された道筋に沿って施策を展開していくことが必要である。特に、この道筋をさらに具体的に明らかにする役割を担う基本計画が循環型社会形成の成否の鍵を握っているといえよう。

この基本計画は、先にも述べたように、2度にわたる中央環境審議会の意見、幅広い国民の意見を聴いて策定することとしている。さらに、毎年、その進捗状況をフォローアップし、適切に見直していくという仕組みも用意されている。すなわち、公開の場での議論を通じて、問題の状況を的確に把握し、必要な対策を講じていくというスキームである。このスキームを十分に活かし、循環型社会の形成に向けた施策をいかに総合的・計画的に講じていくかが今後の課題といえる。