

容器包装リサイクル法に関する改正提言

<ダイジェスト版>

2002年1月

ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議

代表 立川 涼

事務局 〒170-0004

東京都豊島区北大塚2-29-5 ダイカンプラザ1F

環境市民ひろば内

TEL. 03-5907-1411/FAX.03-5907-1412

e-mail : kokumin-kaigi@syd.odn.ne.jp

<http://www.kokumin-kaigi.org>

1. はじめに

ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議では、2000年3月「『循環型社会基本法（仮称）』の制定に関する立法提言」を作成・提出し、真の循環型社会を構築するために、拡大生産者責任（EPR）の考え方を全面的に取り入れて法的整備を行うことや課徴金等の経済的手法を導入すること等の提言を行いました。

その後、同年5月には、「循環型社会形成推進基本法」（以下、基本法）が制定され、その中で、施策の優先順位や拡大生産者責任の考え方が規定されました。

周知のとおり、容器包装リサイクル法（以下、容リ法）は、1995年、生産者にリサイクル義務を課した日本初の法律として制定され、2000年4月から完全施行されています。しかし、容リ法は、前述の基本法制定以前の法律であり、以下で述べるような問題点を有するのみならず、基本法の趣旨や原則にそぐわない面もあります。したがって、容リ法附則第3条の規定（施行後10年経過後の見直し）にかかわらず、同法については、早期に抜本的な改正が求められています。

容リ法制定時の附帯決議（衆院）では、「本法が21世紀のリサイクル社会の基礎作りとなる法律として、より効果的にその機能を果たしていくために、排出者

負担の原則を重視しつつ、その時々状況に応じた住民、市町村、事業者の間の役割分担の在り方を含め、今後とも広範な国民的議論を展開すること」とされています。私たち国民会議は、基本法制定という状況の変化を踏まえて、今こそ基本法の精神に則って、容り法の抜本的改正に取り組むべき時であると考え、特別チーム（座長：磯野弥生・東京経済大学教授）を設けて検討を重ねてきました。以下の提言は、それを取りまとめたものです。

私たちの提言を充分吟味していただき、一日も早く、容り法を基本法に則った真の循環型社会にふさわしい内容のものにするための法改正に取り組まれますようお願いしております。

2. 容り法の問題点

容り法は、事業者「分別基準適合物」の再商品化義務を課していますが、費用のかかる回収・保管・分別はいぜんとして自治体の責任にとどめています。また、施策の内容はあくまでもリサイクルが中心で、リデュース、リユースを優先する仕組みは盛り込まれていません。このため、容り法には、制定当初から、①事業者と比較して自治体の負担が重すぎる、②リサイクル中心で、必ずしも廃棄物の発生抑制につながらないなどの問題点があることが指摘されてきました。そして、このような問題点は、容り法施行後、解決されるどころか、ますます顕著になりつつあると思われます。

まず第一に、容り法施行後約2年が経過しましたが、「紙製容器包装廃棄物」「プラスチック製容器包装廃棄物」については、回収費用の負担の大きさから、同法に基づく回収を実施する市町村の数はごく少数にとどまっています。回収に踏みきった市町村からも、あまりの高負担の実情から、容り法の改正を要求する声が続々と上げられています。

次に、容り法施行後、確かにリサイクル率は上昇傾向にあることがうかがわれるものの、その一方で、より環境負荷の少ないビンのリユースが減少してしまいました。ペットボトルについては、リサイクル率の上昇をはるかに上回る率で生産量が増加しており、かえって廃棄物の発生量を増大させているのが実情です。このように、容り法は、必ずしも環境負荷の減少をもたらしてはいないと言わざるを得ません。

さらに、基本法に規定された拡大生産者責任（EPR）の考え方からすると、自治体に多大な責任を負わせている現行容り法は、改正を余儀なくされているといえます。EPRに関しては、OECDでも適用が検討され、ガイダンス・マニュアルが策定されています。わが国でも、こうした国際的水準に沿うように容り法の

改正を行う必要があります。

3. E P Rを巡るO E C D・E Uの取り組み

(1)O E C D：E P Rの定義・目的

O E C Dでは 1994 年から拡大生産者責任の検討に着手し、2001 年 3 月にその成果として加盟国政府に対するガイダンス・マニュアルが策定、公表されました。O E C Dのレポートでは、E P Rについて、「製品の生産者と輸入者が製品のライフサイクルを通じて、環境への影響について重要な責任を負う。ライフサイクル全体を通じて、製品の環境への影響が最小化されるように設計し、設計により回避できない環境影響について、法的、物理的、社会経済的な責任を負うことである」と定義しています。

また、その目的について、「消費の終わった後にかかる製品の管理にかかる費用に関する政府支出を減少させるための手段」であり、「費用を製品価格に内部化するにより、納税者から最終生産者に費用負担を移すことを原則とする。その核心は、廃棄物処理システムを誰が実際に行うかではなく、誰がそのコストを支払うかということである」とされています。つまり、処理費用の内部化を通じて、廃棄物の削減を最少の費用で行なうことを目指しているのです。

(2)O E C D：E P R政策およびプログラム開発のガイドライン

O E C Dは、E P R政策およびプログラム開発のガイドラインとして、以下の 15 の原則を定めています。

- ① 拡大生産者責任政策及びプログラムは、より環境に安全なものにするために、設計段階の上流部門に変化を組み込ませるという動機を生産者に持たせる設計とする。
- ② 生産者による実施にあたっては柔軟性をもたせ、結果に焦点をあて、技術革新を奨励するような政策にする。
- ③ 政策ではライフサイクル手法を考慮して、環境影響の増加や、製品の生産から廃棄に至る過程における環境影響の他への移転を防止する。
- ④ 責任を明確に定義し、製品のライフサイクルにかかわってくる複数の行為者の存在によって、弱まらないようにする。
- ⑤ 政策決定では、製品・製品分類・廃棄物の流れに関する特徴や特性を考慮する。製品の多様性や異なる特徴を考えれば、一種類のプログラムまたは手法を、全ての製品・製品分類・廃棄物の流れに適用することはできない。

- ⑥ 選択した政策手段は柔軟なものとし、全ての製品や廃棄物の流れに対して一つの政策を設定するのではなく、選択的でなければならない。
- ⑦ 生産者責任を製品のライフサイクルへ拡大することは、製品の生産から廃棄まで全体に亘る行為者間のコミュニケーションを増大させる方法で行う。
- ⑧ コミュニケーション戦略は、消費者を含めた製品の生産から廃棄までの全ての行為者にプログラムに関する情報を知らせ、彼らの支援と協力が得られるように考案する。
- ⑨ プログラムの受容性と有効性を高めるために、目標・目的・費用・便益などを検討する利害関係者の会議の開催する。
- ⑩ 地方政府は、その役割を明確にし、プログラム実施に関する助言を与えるための相談を受ける。
- ⑪ 環境に関する国家の優先事項・目標・目的の達成を最大限にするように、自主的ならびに義務的な取り組みを考慮する。
- ⑫ いかなる製品・製品分類・廃棄物の流れが拡大生産者責任に適しているか、過去の製品を対象とするか、製品の生産から消費までにおける行為者の役割は何か、など拡大生産者責任プログラムの包括的な分析する。
- ⑬ 拡大生産者責任プログラムを定期的に評価する。
- ⑭ プログラムの立案・実施は、国内の経済的混乱を避け、環境的な便益が得られるような方法で行う。
- ⑮ 拡大生産者責任政策やプログラムの立案・実施過程の「透明性」を確保する

(3) E UにおけるE P R導入の際の論点

E U諸国においては、容器包装廃棄物に関してのE P Rの導入が進められていますが、その際に議論になったのは、以下のような点でした。これらの論点は、わが国でも容器包装廃棄物にE P Rを導入する際のポイントとなるものです。

- ① 容器包装の流れの中で、どの事業者に責任を課しているか。
- ② その中で行政の役割は何か。
- ③ リサイクル率をどのように設定するか。
- ④ リサイクルの定義をどうするか。
- ⑤ どの種類の容器包装を対象とするか。
- ⑥ 収集システムをどうするか。
- ⑦ デポジットシステムをどのように構築するか。

- ⑧ このシステムを機能させるための機関の性質と内容。
- ⑨ フリーライダーをどのように防止するか。

4. 提言

以上のようなOECD・EUでの取り組みを踏まえて、国民会議は、わが国においてEPRを導入するにあたり、現行容リ法を以下のとおり見直すことを提言します。

(1) 容器包装廃棄物について、収集から再商品化、適正処理までの全費用を「生産者」の負担とすること。

EPRを徹底し、自治体の負担をなくして、処理費用の全部を「生産者」セクターの負担とすることが必要です。その場合、原料メーカー、容器包装メーカー、中身メーカー、販売業者のいずれ（または複数）を、EPRを課す「生産者」に位置付けるかについては、制度運用の趣旨に照らして再検討が必要です。

生産者は自治体に実際の回収を委託することは出来ませんが、その場合には、適正な委託料を支払わなければならないものとします。

委託料を含めて処理費用については、不適正処理を防止するために、公定価格制度の導入も検討すべきです。その場合には、公定価格の決定過程の透明化と、市民参加の保障に基づく価格の見直し制度を創設する必要があります。

また、「生産者」の費用負担については、再資源化量を基準にするのではなく、あくまでも「生産量」に応じた負担を求めるシステムにすべきです。さもないと、費用負担がリデュース、リユースへのコスト・インセンティブになりにくいからです。

(2) 容器については、素材ごとに一定期間内に達成すべきリサイクル率を定めるとともに、未達の場合には、その素材の容器生産についての生産量の制限を含む制裁措置を設けること

例えば、ペットボトルのように、リサイクル率が上昇してもそれを上回るような生産量の増加があると、環境負荷は減少しません。そこで、リサイクル率を高め設定しておくとともに、それが一定期間中に達成できないときには、ペットボトルの生産量の総量制限を設けることによって、環境負荷の増大を防ぐことが必要となります。

期間については、5年程度が適当と考えます。

(3) 熱回収は原則としてリサイクルに含めないこと

もし、リサイクルに含める場合でも、熱回収率の下限の設定やリサイクルへの算入の上限の設定などの条件を付す必要があります。

(4) 収集については、自治体による直接収集のみに限らず、民間回収業者の参入や集団回収、レジポットシステムなど多様な方式が維持・発展できるような仕組みとすること

現行法の方式ではリサイクルを一定程度推進することは出来ても、リユースを促進することは出来ません。したがって、集団回収、ビンのリターナブルシステムなど多様な回収方式が発展しうるような仕組みを導入する必要があります。

(5) 情報公開を徹底し、市民参加の評価制度を創設すること

システムの運用にあたっての情報公開を徹底し、そのことを法律に明文化する必要があります。また、制度の評価の仕組みを新たに導入することが必要です。その場合、消費者を含む市民参加の保障が求められます。

(6) 課徴金制度を導入すること

リデュース、リユースを促進し、環境への負荷のより少ない容器包装への転換を進めるためには、素材又は容器包装ごとに環境負荷の程度に応じた課徴金を課す仕組みを新たに導入する必要があります。