

容器包装リサイクル法改正に関する意見書

2005年12月15日

日本弁護士連合会

はじめに

容器包装リサイクル法（以下、「容リ法」という。）は、ごみの中に占める割合が容積比 5～6 割に達していた容器包装廃棄物を、市町村だけでなく、事業者にも責任を負わせながら減量化をはかり、また発生の抑制を図ること等目的に、1995 年 6 月に制定された。

制定後 10 年が経過した現在、容リ法の見直しをめぐって、環境省・中央環境審議会（以下、「中環審」という。） 経済産業省・産業構造審議会（以下、「産構審」という。）のワーキンググループ、農林水産大臣の私的懇談会、市民団体、事業者団体、地方自治体等から、法改正のための中間取りまとめや改正案、意見書等が数多く提出されている。

当連合会はこれまで、1999 年 10 月の人権擁護大会において、「資源循環型社会の実現に向けて生産者責任の確立等を求める決議」を挙げ、また 2000 年 4 月には「循環型社会形成推進基本法案に対する意見書」をまとめ、容リ法改正意見を述べる等してきたが、本意見書において、今次の容リ法の改正に関して、人が良好な環境の下、健康で安全な生活を営み、同時に、子孫にそのような環境、資源を引き継ぐことを可能にする見地から、主に中環審及び産構審の「中間取りまとめ」を対象にして以下のとおり意見を述べる。

第 1 意見の趣旨

- 1 容リ法を循環型社会形成推進基本法と適合させるべきである。
- 2 拡大生産者責任の原則を徹底させるべきである。
- 3 デポジット制度を積極的に導入すべきである。
- 4 家庭ごみの有料化は、拡大生産者責任の原則と矛盾し、また消費者にとって実質的に二重のコスト負担となることなどの問題があり、より慎重な議論が必要である。
- 5 レジ袋の有料義務化は、立法目的は評価するが、他の方策に優先して緊急に導入すべき制度とは考え難い。
- 6 プラスチックごみの処理について、サーマルリサイクルをより活用する方向性には強く反対する。
- 7 資源循環型社会を構築し成熟させていく上で、事業者の容器包装情報の開示、国・地方自治体の容リ法実施に関する情報の公開は必要不可欠である。

第 2 意見の理由

1 容リ法を循環型社会形成推進基本法と適合させるべきこと

廃棄物問題が深刻化し、発生した廃棄物の処理だけではなく、発生抑制等の抜本的対策が必要であることが社会の共通認識となるに至り、循環型社会の形成およびその推進を目指し、廃棄物対策の基本法として、2000 年 6 月に循環型社会形成推進基本法（以下、「循環法」という。）が制定された。

一方、容リ法は、循環法制定 5 年前の 1995 年 6 月、当時既に、廃棄物問題が深刻な

社会問題となっていた中で制定されが、後に循環法において廃棄物対策の基本原則として明定された諸原則は、当時、市民団体等によって強く提唱、支持されていたものの、取り入れられるには至らなかった。

すなわち、容り法は循環法の考え方に沿ったものとはなっておらず、両法の間には齟齬が存在する。ここで、2点を指摘したい。

第1点は、廃棄物対策の優先順位が異なる点である。循環法は、「発生抑制」、「再使用」、「再生利用」、「熱回収」、「適正処分」という順序を定め、できる限り上位の対策を講じることを義務付けている(同法5条ないし7条)。

これに対し、容り法は、「再生利用」を推進することを中心としており、「再使用」に当たるリターナブルな容器包装の自主回収は、例外的なものとされている(同法18条)。また、「発生抑制」を目指す視点はない。そして、「再生利用」と「熱回収」との関係についても、政令で定められる物に限られるものの、燃料として利用される製品(例えばRDF等)の原材料として利用することも、「再商品化」に含まれるとする点で不徹底なものとなっている(同法2条8項1号)。

第2点は、後述の拡大生産者責任の原則とも関連するが、循環法が「事業者の責務」として定めていることが、容り法においては具体化されていないことである。すなわち、循環法は「事業者の責務」として「自ら、当該製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う責務を有する(同法11条3項)」と定めているが、容り法においては、分別収集は市町村の責務とし(同法10条)、分別基準適合物についても、事業者は施設の能力等に基づく再商品化能力に応じた再商品化義務を履行すればよいとしている(同法11条ないし13条)。

2000年6月に循環法が制定された際、当時の「再生資源の利用の促進に関する法律」は同法の考え方に沿って改正され、製品の省資源化・長寿命化等による発生抑制や回収した製品からの部品等の再使用等の対策を新たに講じることとして、「リサイクル(1R)から、リデュース・リユース・リサイクル(3R)へ」ともいい得る変更が加えられ、それに伴って法律名も「資源の有効な利用の促進に関する法律」と改められた。

これに対し、容り法については、この際にさしたる改正はなされなかった。これは容り法が施行後10年を経過した時点での見直しを定め、その間は施行の実績を見るために、重大な改正は行わないとの趣旨に基づくものであったかとも思われるが、そうであるならば、今次改正では、容り法を、循環型社会形成のための基本法である循環法の原則に沿ったものに抜本的に改めなければならない。

2 拡大生産者責任の原則を徹底させるべきこと

拡大生産者責任の原則とは、製品等の生産者は、その生産したものが使用、廃棄された後においても、その製品の適正なリサイクルや処分について責任を負うとする原則である。この原則の採用により生産者は、自らの、不要物引き取り、再使用やリサイクル

の負担を軽減するため、再使用やリサイクルしやすい製品の開発に積極的に取り組むことになり、資源循環型社会の実現に資するとともに、公平でもある（当連合会 1999 年 10 月「資源循環型社会の実現に向けて生産者責任の確立等を求める決議」）。

この拡大生産者責任の原則を、2000 年に成立した循環法は採用した。すなわち、同法 11 条 3 項は、「当該製品、容器等に係る設計及び原材料の選択、当該製品、容器等が循環資源となったものの収集等の観点からその事業者の果たすべき役割が循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについては、当該製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、基本原則にのっとり、当該分担すべき役割として、自ら、当該製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う責務を有する。」と定めている。

ところが、循環法制定前の 1995 年に制定された容リ法は、この拡大生産者責任の原則をきわめて不十分にしか取り入れていない。すなわち、拡大生産者責任の原則からすれば事業者は、不要となった後の容器包装を自らの責任で収集・保管・再利用しなければならないにもかかわらず、容リ法のもとにおいて事業者は、消費者が洗浄・分別し、市町村が収集・運搬・保管した後の容器包装の再利用について責任を負うに過ぎない。これでは、容器包装を、その生産・使用と無関係な一般市民の税金で処理することになり不公平であるとともに、事業者に対して、再使用やリサイクルしやすい容器・包装の開発に積極的に取り組もうという動機付けもほとんど与えない。

容リ法のもとで、容器包装の資源化に熱心に取り組む自治体ほど、負担が増大する不公平な例として、名古屋市のケースがある。同市において、PET ボトルの資源化コストは 182 円（1 k g あたり、以下同じ）と積算されているが、そのうち、収集費用が 117 円、選別・梱包費用が 64 円であり、再商品化費用は 1 円にすぎない。同市の 1999 年度決算ではごみ処理費用は平均 55 円であるから、資源化を進めれば進めるほど自治体の費用が増加することになる。このように容器包装の資源化費用のうち、収集・保管費用が相当部分を占めているのであるから、容器包装廃棄物の発生を抑制するためには、収集・保管費用部分について事業者（生産者）が負担することが必要である。

中環審「中間取りまとめ」の現状評価において、「容器包装廃棄物の排出量については、必ずしも十分な減量効果が現れていない。」と総括されているが、発生抑制、減量の効果を高める見地からも、拡大生産者責任の原則を徹底することが必要である。

以上、容リ法は、不要となった後の容器包装について、事業者に、収集・保管・再利用すべての責任を負担させるよう改正すべきである。

なお、中環審「中間取りまとめ」は、収集・保管を基本的に市町村の責任分野としながらも、事業者が収集・保管費用の一部を負担させる制度を提案し、その前提として、「市町村のコストの透明化と当該業務の効率化を推進することが不可欠」とし、また、市町村への費用配分は「分別収集・選別保管の量及び質に着目して傾斜配分する」こと等を提案している。

しかし、市町村への拠出金の傾斜配分は、事業者に対して発生抑制を動機付けることにはつながらない。「量」による傾斜配分も、自治体に発生抑制のための活動を動機付けるものにはならない。

むしろ、拡大生産者責任の考え方を徹底するならば、基本的に、収集・保管は事業者の物理的・財政的責任において行わせるべきであり、事業者がこれを行えず自治体に委託する場合には、その委託費用は事業者に適正に負担させるべきである。

3 デポジット制度について

容器入りの飲料を購入する消費者に代金支払いと同時に預託金を預託させ、容器を返却した時点で預託金を返却するいわゆるデポジット制度（強制預託金制度）は、消費者等が事業者等に容器を返却するよう誘導することによって、容器の散乱を防止するとともに、その再使用等も容易にする効果がある。

日本でも、かつてはデポジット制度によりビールびんや一升びん、清涼飲料水のびんが回収されていたが、使い捨て容器の普及等に伴い、現在はほとんど活用されていない。

ところで、すでに述べたように、廃棄物対策の手法は、「発生抑制」、「再使用」、「再生利用」の順で優先されるべきであり、これは循環法の理念にもなっている。また、中環審「中間取りまとめ」においても、具体的な施策案として再使用の重要性と必要性について言及されている。

その意味で、デポジット制度は、容器の再使用促進を経済的手法により図るものとして、有用であり、大いに活用されるべきである。

しかし、中環審「中間取りまとめ」は、再使用促進のための経済的手法として、デポジット制度を導入することに関し、（ ）デポジット制度を導入すると、容器の収集体制が、現行の市町村によるステーション回収から店頭回収に転換されることとなり、回収率等に大きな影響が生じる可能性があること、（ ）デポジット制度に係る回収コスト（小売店の回収負担、保管場所等）が大きいことを理由に、全国一律にデポジット制度を設けることは難しいと結論付けている。

しかし、については、店頭回収になれば容器の回収率が下がるという根拠はない。

については、確かに小売店だけに負担が集中するのは避けるべきであるが、拡大生産者責任の原則からすれば、容器回収にかかるコストは、再資源化のための費用の一部として、生産者が負担すべきものと考えられ、生産者に相応の負担をさせることにより、解決可能である。デポジット制度を、一部地域だけで実施することは技術的に困難であることから、むしろ、全国一律のデポジット実施を積極的に目指すべきである。

スウェーデンでは飲料容器の 8 割がリターナブルで、全てデポジット制度を採用しており、回収率は 98%となっている。また、デンマークでは飲料容器のすべてがリターナブルでデポジット制度になっており、回収率は 99%となっている。

なお、ドイツでは強制的デポジット制度が導入されて高い成果を上げている。

以上より、日本においてもデポジット制度を積極的に導入すべきである。

4 家庭ごみの有料化について

家庭ごみの有料化については、中環審「中間取りまとめ」及び産構審「中間取りまとめ」のいずれにおいても、今後一層推進していくべきであるとしている。

しかし、家庭ごみの有料化には、以下のような問題点があり、より慎重な議論が必要である。

まず、廃棄物処理の政策においては、すでに述べたように、拡大生産者責任の原則がその基本とされなければならない。

ところが、少なくとも容器包装に関して家庭ごみの有料化は、廃棄物処理の責任を、生産者を通さずに、直接に消費者に負担させることを認めようとするものであり、拡大生産者責任の原則と相容れないものがある。

また、すでに廃棄物処理に関しては生産者に一定の責任を負担させているが、そのコストは商品販売時に上乗せされ、実質的に、消費者が負担しているといえる。消費者にごみ排出時にもコスト負担を求めるとすれば、消費者にとって実質的に二重のコスト負担となる。

確かに、家庭ごみの有料化は、ごみ減量に対して一定の効果があるとの意見もあるが、少なくとも容器包装に関しては、生産者において、最終的にごみとなる商品を生み出さないよう配慮するという拡大生産者責任の原則を貫くことこそが、ごみ減量の根本的対策となるのであり、消費者に安易に費用負担を求めるべきではない。

このように家庭ごみの有料化は、必ずしもごみ減量に対して効果があるとはいえず、むしろ、生産者の責任をあいまいにしかねない点で大いに問題がある。

5 レジ袋の有料義務化について

中環審「中間取りまとめ」が導入を検討しているレジ袋有料義務化の目的は、レジ袋を利用する一般消費者に対し、これまで無料であったレジ袋を有料化すると不利益措置を講ずることにより、「マイバック」持参の買い物等、レジ袋を利用しない動機付けを与え、もって、レジ袋がごみとして排出されるのを抑制することにあるものと考えられる。

もとより、廃棄物対策において最も重視されるべきは、その発生、排出自体の抑制であり、生産者のみならず消費者も、発生、排出抑制に努めるよう求められることに鑑みれば、上記のような立法目的自体は正当なものといえる。したがって、レジ袋の発生、排出を抑制する施策を追求すること自体には反対ではない。

ただし、その目的達成の手段としては、拡大生産者責任を第一次的に考えるべきであり、専ら消費者に発生・排出抑制の努力義務を課すレジ袋有料化制度は、発生・排出

抑制のための制度としては副次的であって本質的なものではない。

また、レジ袋有料化制度は、消費者に実質的な負担を生じさせない潜脱的な方策を事業者側がとり、結果として発生・排出抑制の動機付けが働かず、制度自体が無意味となりかねない。

その意味で、レジ袋有料化制度は、その発生、排出を抑制する目的を実現するのに必ずしも適切な手法ではない。また、排出抑制の努力義務が専ら消費者に課され、生産者には課されていないかのような誤解を生じさせる恐れもある。

したがって、本制度の立法趣旨は是認でき、その目的に向かった努力は評価できるが、それは、他の方策に優先して緊急に導入すべきほど重要な制度とは考え難い。

6 プラスチックごみの処理について

現行容り法では、PETボトルは個別に分別収集の対象となっているが、その他プラスチック容器包装は、一括して分別収集の対象になっているにすぎない。ところが、プラスチックは材質・成分も多様であり、このような一括しての分別では再商品化にコストがかかり、最終処分場にまわる残渣が多く残ってしまう。

中環審「中間取りまとめ」や産構審「中間取りまとめ」は、材質がマテリアルリサイクルに向く白色トレイ等を、それ以外のプラスチックとは別に分別収集する等、分別収集をよりきめ細やかにする方向性を打ち出しており、この点は一応評価に値する。

また、両「中間取りまとめ」は、マテリアルリサイクルの結果生じた残渣を他のくずと混ぜて固形燃料化する等の今まで認められていなかったサーマルリサイクルを認める方向性を打ち出している。その主な理由は、環境負荷の軽重の観点ではなく、マテリアルリサイクルやケミカルリサイクルに比べて、サーマルリサイクルの方がコストが低い点にあるように察せられる。

また、今次改正において、事業者は、分別収集・選別保管費用の一部を負担させる代償として、コストの低いサーマルリサイクルを認めることにしたようにもとれる。

しかし、この点は極めて問題である。なぜならば、容り法は、本来、循環法とあいまって、過剰包装、使い捨て容器自体を抑制するためにリデュースやリユースを、リサイクルに優先して目指すことを理念とするべきものと解される。その趣旨からすれば、同じリサイクルでも、物質としての再生度が高いマテリアルリサイクル及びケミカルリサイクルが、サーマルリサイクルより優先されるべきである。

ところが、リサイクルコストが低いというだけで、事業者の要望に応じ、サーマルリサイクルを認めるとすると、コストの低下によって、過剰包装、使い捨て容器の蔓延という事態を導いてしまう。これは資源循環型社会の形成という法の理念に明らかに反する。また、サーマルリサイクルは、安全性や環境への負荷の観点から、不安が払拭しきれられているとはいえない。

確かにマテリアルリサイクルをする方が、かえって環境に負荷を与える物質がある

かもしれない。しかしそれは当該マテリアルリサイクルの方法を変え、あるいはそもそもそういう物質を使用しないことなどによって解決すべき問題であり、サーマルリサイクルを優先させる理由とはなり得ない。

したがって、サーマルリサイクルをより活用する方向性には強く反対する。

7 情報公開・開示の重要性

資源循環型社会を構築し成熟させていく上で、事業者・国・地方自治体と消費者・NGOの共働が不可欠である。その消費者・NGOが十分な役割を果たすためには、政策立案能力や監視能力を持つ必要があり、そのためには消費者・NGOが十分な情報を保有することが必要不可欠である。中環審「中間取りまとめ」及び産構審「中間取りまとめ」は、この情報開示の重要性に対する認識が低い。

個々の消費者が、環境負荷のより小さな生活スタイルを選択するためには、容器包装に関しても、生産・流通・消費・廃棄物処理・再資源化等に関して十分な情報に接する必要がある。

また、市民が容器包装の設計製造過程や廃棄物発生抑制・処理の実情を把握し、事業者や国・地方自治体に対して発言するためには、設計製造過程や廃棄物発生抑制・処理についての情報を十分に保有する必要がある。とりわけ、財団法人容器包装リサイクル協会に関する落札価格、再商品化の実情、容器包装別の再生利用率等の情報は、容リ法の実態を把握する上で重要である。

これらの情報は、国や地方自治体の情報公開法・条例に基づいて公開されるべきほか、国や自治体において、情報、統計資料を充実させる責務があるというべきである。

また、これまで企業秘密とされてきた情報も含めて、消費者、市民が事業者の情報に、広義の人格権に基づいてアクセスできる制度を確立することが必要である。

さらに、消費者が、製品を購入する際や、消費後に廃棄物等として処理する際に、その容器包装がどのように処理されているか、繰り返し使用されているか等、生産から処分までの情報を容易に入手できることは、消費者が環境負荷の小さな容器包装製品等を選択するため、必要不可欠である。よって、そのような情報が、容器包装ごとに表示される必要がある。

特に、リサイクルが困難な複合素材の容器包装についてはその旨や、リサイクルの容易・困難性等の容器包装の特性に関する情報を、消費者に認識しやすいよう、容器包装上に表示させるべきである。

以 上