

織 朱實 ORI Akemi

関東学院大学 教授

容器包装リサイクル法見直しに向けての検討

1999年に制定された「容器包装リサイクル法」は、改正法の施行から10年を迎え、2回目の改正に向けての検討に入っている。2006年の法改正では、自治体が負担する分別収集の費用が、事業者が負担する再商品化費用をはるかに上回るという問題が生じ、自治体と事業者の「役割分担の見直し」が大きな争点となったが、議論を尽くせないまま、従来の法律の枠組みの中でより効率的なリサイクルを進めていくための「拠出金制度」などの諸改正が行われた。本稿では、「廃棄物政策から資源政策へ」という国際的な流れの中、次なる容器包装リサイクル法の見直しのうち、「連携強化」と「拠出金のあるべき姿」に焦点を当てて検討を行う。

1. 議論の背景

我が国の家庭ごみのうち容器包装廃棄物は容量で6割を占める。その3Rを促進するために1999年に制定された「容器包装リサイクル法」も改正法の施行から10年を迎え、2回目の改正に向けての検討に入った。容器包装リサイクル法は、家庭から排出される容器包装廃棄物の再商品化を特定事業者が義務付けたものであり、消費者が分別排出を、自治体が分別収集を、そして再商品化を事業者が担うという枠組みは、家庭ごみの処理責任は自治体が負うとする従来の制度より一歩進んだ、「拡大生産者責任(Extended Producer Responsibility: EPR)」の概念を取り入れたものであるとされている*1。

しかし、施行後、法制定時に想定されていたよりもリサイクルが進まず、またそのコストが高いこと、さらに自治体が負担する分別収集の費用が事業者が負担する再商品化費用をはるかに上回るという問題が生じ、2006年の法改正においては、自治体と事業者の「役割分担の見直し」が大きな争点となった。自治体の分別収集費用を事業者が負担させるべきだとする議論は、結局、分別収集費用の実態を自治体側が十分に説明できず、また、拡大生産者責任の観点から容器包装リサイクル法でどのような責任を事業者が担うべきかの議論を尽くせないまま、既存の法律の枠組みの中で、より効率的なリサイクルを進めていくための諸改正が行われた*2。

2006年改正において導入された拠出金制度は、こうした議論の現実的妥協策として第10条の2として導入されたものである(拠出金のあり方については、後述)。そして、前回の法改正から10年が経過し、関係者の取組により

リサイクル、軽量化が図られてきているものの、3Rの中でもReduce(発生抑制)や効率的リサイクルという観点ではいまだ解決されていない課題がある。一方、国際社会をみるとEUを中心に「廃棄物政策から資源政策へ」と大きな流れに向けて舵が切られており、わが国のリサイクル施策もこの流れを無視することはできなくなっている。そうした中で現在、産業構造審議会・中央環境審議会合同会合*3において、「容器包装リサイクル法」見直しに向けての審議が行われている。

本稿では、特に筆者が見直しにおいて重要と考えている「連携強化」と「拠出金のあるべき姿」に焦点を当てて検討を行うものである。

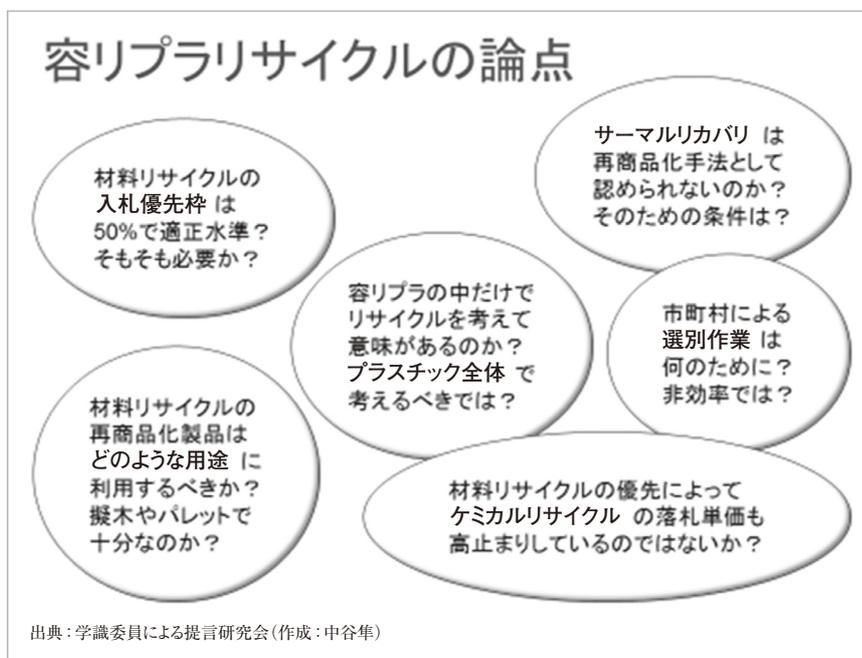
2. 現行法上の課題

2006年の改正後も、わが国の容器包装リサイクル制度には、解決されていないいくつかの課題があることは前述した。特に、プラスチック容器に関する論点を整理したものとして、東京大学 中谷 隼「容器包装リサイクル～EPR(拡大生産者責任)は財政的負担よりも物理的責任で」東京財団論考2014年12月の論考を中谷助教がまとめたものを図1として使用させていただいた。これらの課題を大きく、①発生抑制をめぐる課題、②リサイクルをめぐる課題の二つからみていく。

2.1 発生抑制をめぐる課題

容器包装リサイクル法という法律名からも明らかのように、本法はリサイクルを進めるための制度構築に重点が

図1／プラスチック容器に関する論点



おかれており、発生抑制に対する限界がしばしば指摘されているところである。もっともEPRのスキーム自体で発生抑制を進めていくには限界があり⁴、発生抑制を促進するためには別途検討を行う必要がある。

発生抑制の課題検討にあたっては、肉薄化等の減量化と過剰包装の問題は分けて検討しなければならない。減量化については、容器包装という特質からもすでに企業努力は限界にあるという声は事業者からよく聞かれる。一方、過剰包装については、消費者の購買行動をどのように変化させるか、そのために事業者が何をすべきか等の検討が行われれば進展の余地がある。容器メーカーおよび中身メーカーは、排出段階だけでなく、消費者の使用形態も含めたライフサイクル全体を評価した上で容器の選択を行っている。こうした事業者の考え方について消費者に情報が提供されれば、消費者の購買行動の変化につながっていくことが期待されるからである(図2参照)。ここにおいては、事業者からの容器に関する「情報」および関係者間の「連携」が重要になってくる。

「情報」と「連携」は、どこの国においても容器包装リサイクルスキームを実施していく上で、キーとなっている。発生抑制においては、消費者行動変容が大きなポイントになるからである⁵。OECD(経済協力開発機構)のガイダンスマニュアルの基本原則⑦～⑩で、製品のサプライチェーン全体にわたるコミュニケーションが重要であるといわれていたのはまさにこのためである⁶。しかし、「情報」提供のありかたについては、例えばEUの中でも、ドイツのように事業者団体(Producer Responsibility Organization: PRO)の競争を進めてリサイクルの効率化を図ろうとしたため、事業者が消費者への普及啓発のインセンティブを失い消費者普及が後退した国や、ベル

ギー、フランスのように消費者への普及啓発を事業者の責任としてとらえて行政を巻き込みながらPROが積極的に行っている国と取組はさまざまである。

日本では、長く自治体が住民の普及啓発活動を行ってきた経験もあり、ここにどうやって事業者からの情報を提供するシステムをのせていくか、また既に多くの関係者が統一性がなく行ってきた情報発信を意味のあるものにするためのプラットフォームや戦略の検討が必要になってくるだろう。

2.2 リサイクルをめぐる課題

現状の容器包装リサイクル制度の下で、特にプラスチック容器のリサイクルはその高コスト、非効率性が問題とされている。自治体側からは自治体が担わされている現在の収集費用負担が過度であるとの不満が出されている一方で、事業者側からは自治体回収の非効率性の問題も指摘されている。しかし自治体の負担が増大する中で、PETボトルのように資源市場の変動により

図2／発生抑制の世界 賢い消費者の選択

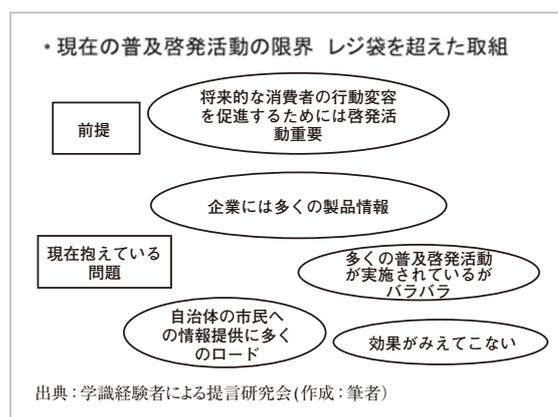
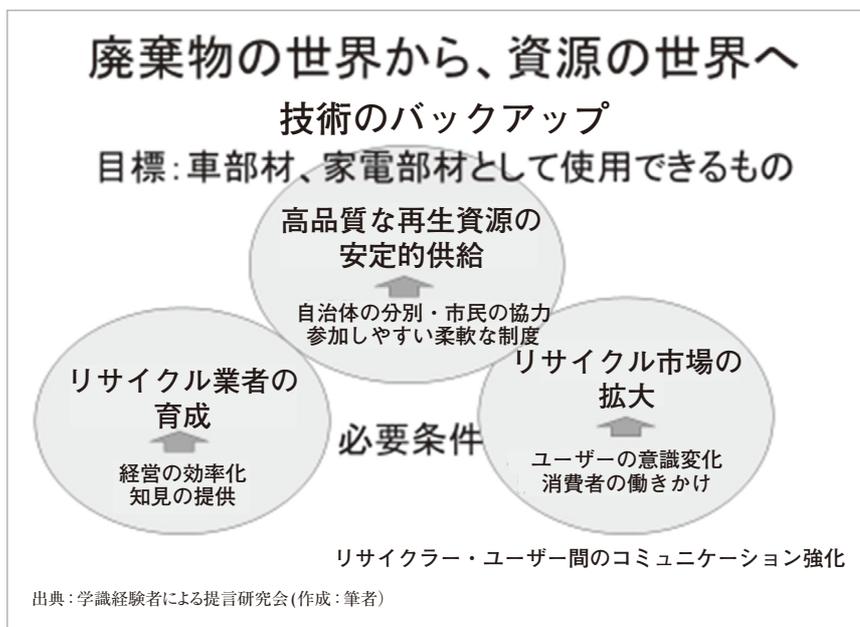


図3／あるべき姿のイメージ図



有償化が進んでいる素材もあり、再商品化にかかわる事業者の負担が減少するという状況も生じている。また、消費者の努力により綺麗に分別され自治体によって収集された物が海外に流出していくという海外流出問題も発生し、効率的なリサイクルを行うための素材が十分に集まらないという問題も顕在化してきている*7。

さらに、容器包装リサイクル法の下での家庭から排出される廃棄物と事業系廃棄物の分類の困難さや取り扱いの差異も問題とされている。国内において再生品の市場の成長が不十分であること、リサイクル市場を支えるリサイクル業界自体が安定性を欠いていること等の問題もプラスチック容器包装廃棄物について検討しなければならない。

3. あるべき姿に向けての提言

それではこうした、①発生抑制をめぐる課題、②リサイクルを巡る課題を解決していくためには、どのような見直しが望ましいのだろうか？

①については、「情報提供」と「連携」の重要性を既に述べた。そして、この主体間連携が自発的に発生するスキーム(仕掛け)を生み出すことにより、さらなる容器包装の3Rを推進することが可能になるだろう。

②については、循環型社会に向けて、「廃棄物から資源の世界へ」シフトしていくというパラダイムの中で、現行制度の中で機能している部分と機能していない部分を見極めて検討していかなければならない。これについては2008年のEUの廃棄物枠組み指令の改正が示唆に富んでいる。

EUの廃棄物枠組み指令の2008年改正においては、「廃棄物」の定義に加えて第6条で「廃棄物の終了」定

義、第5条で「副産物」の定義を設けた*8。これにより、いつから物が「廃棄物」ではなく「資源」の世界に入るのか、そもそも最初から「廃棄物」の世界に入らない「副産物」は何か、明確になった。「廃棄物」の世界から「資源」の世界に入れば、そこでは技術革新、競争を背景として市場原理に基づく効率的な循環が達成されることになる。EUがこうした定義を「廃棄物枠組み指令」の中に導入した背景には、環境政策が「製品政策」となってきたことがある。2005年に欧州委員会は、「資源の持続的利用を進める：廃棄物の発生抑制とリサイクルに関する戦略(Taking sustainable uses of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste)」、「天然資源の持続可能な利用に関する戦略(Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources)」を策定し、これらは第6次環境行動計画(The 6th Environment Action Programme of the European Community 2002-2012)において重要な戦略と位置づけられた。現在のEUの廃棄物政策は、さらに「持続可能な消費と生産」という概念を取り入れ、製品のライフサイクル全体、サプライチェーン全体を対象とするアプローチとなっている。2008年7月、欧州委員会は「持続可能な消費と生産」、「持続可能な産業政策」をキーワードに、これまでの製品に関する環境政策の枠組みを一段と強化するアクションプラン「持続可能な消費と生産」行動計画(Sustainable Consumption and Production Action Plan)を発表している。

我が国の容器包装廃棄物の見直しが、こうしたパラダイムの中でどうあるべきかを研究会において検討したのが図3である。まず、「廃棄物から資源の世界へ」移行していくためには、高品質な部材が安定的に提供されること、市場があることが必要になってくる。ここでは、

自動車家電の部材となりうる素材を提供することを高度利用の形態ととらえ、そのためにいかに①高品質のものを、②安定的に確保するか、また、③リサイクル市場を創生するか。このために現在機能していないシステムの阻害要因を取り除く必要がある、という論を立てた。

①高品質なものを確保するためには、「何が高度な利用なのか」「そのために必要な基準は何なのか」が技術的に明らかにされる必要がある。現行の法制度の下の「分別基準適合物」では、高度な利用としてダイレクトに使用されるには困難がある。研究会では、「高度利用」とは「自動車や家電の部材」になりうるものと目標を定め、それに必要な技術的要件を定めていくことがまず第一のステップになると整理した。高度利用のための基準については、EUではイタリアがプラスチックについてEUの廃棄物終了認定のための技術基準を策定しており、そうした取組も参考なるだろう。そして、高度利用を支える高品質を生み出すのがまさに家庭からの排出住民の段階における分別の徹底である。このためには、①の発生抑制の場合と同様に、住民への「情報」提供、「連携」の場づくりが必要になってくる。

次に②安定的量を確保するためには、従来のルートだけでなく、いまま事業者の独自の取組として動いている「店頭回収」ルート等多様なルートを確保する必要がある。多様な回収ルートをいかに確保するか、ここにおいて現行法制度の何が安定的量の確保の阻害要因になっているか、既存の廃棄物処理法の許可制度や産廃・一廃の定義の検討が必要になってくる。

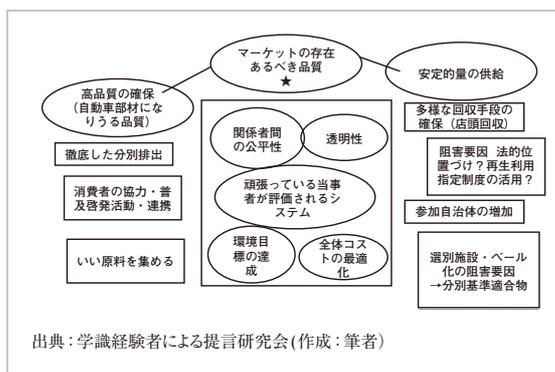
最後に、③リサイクル市場の育成においては、①の発生抑制と同様に消費者の行動変容、意識改革が何よりも重要になってくると考える。

4. 連携の強化に向けて

これまでみてきたように、①発生抑制、②効率的リサイクルのいずれにおいても消費者への「情報」提供、「連携」の強化がキーとなっている。見直しの視点を図4にまとめたが、現行制度をより大きなパラダイムに合致させるためには、現行制度の中でうまく機能しているスキームとうまく機能していないスキームを見極めながら、関係者間の公平性を図り、頑張っている当事者がさらに頑張れる制度、透明性が確保されている制度であることが必要だろう。そうしたことを考慮しながら、消費者への「情報」「連携」を図るために、現行の「拠出金制度」の更なる活用が検討される必要があると筆者は考える。

現在の拠出金制度は、頑張っている自治体へのインセンティブとして一定の効果を上げてきた。しかし、実際に巨額な費用が使われているにもかかわらず、住民には自分たちの頑張りがどのような費用を生み出しているのかの情報も提供されておらず、自治体にとって先

図4 / 目標：廃棄物から資源へ——リサイクルの世界



行きがわからず使いづらい、事業者にとってもこれだけ巨額な支出がなされているにもかかわらず感謝されないという、砂に水をまくような制度となっている。

拠出金制度は、市町村と事業者双方の合理化努力による成果を市町村と事業者で等しく分け合い、社会的コストの削減を図る仕組みであり、事業者から市町村へ一方的に資金を拠出するものでもなく、また市町村の財政事情を改善するためのものでもないが、現在の連携をさらに充実させるための費用として活用することにより、自治体の不公平感の減少、事業者にとっても意義のある資金提供になりうるものである。

この拠出金を「生きた資金」とするために、その使用方法、分配の方法について検討する必要があるだろう。

具体的には、①拠出金制度を連携費用として活用する、②より頑張っている自治体が評価される拠出金制度とするために総合評価の視点を入れる、③安定的金額を確保すると同時に拠出を行っている事業者も連携の場に参加し、用途をコントロールできるようにする。すなわち、これまでみてきたように発生抑制を図る、マテリアルリサイクルの高品質化を図るためには、住民の分別の徹底、リサイクル市場育成にむけての住民の意識が必要である。また、事業者からの製品情報も提供されなければならない。そこで、関係者が連携するためのプラットフォームを作成するための費用として拠出金を活用することを提案したい(プラットフォームについては農林水産省「食品容器包装のリサイクルに係る懇談会」平成26年11月のとりまとめにおいても同趣旨の提言がなされている)。

現行の拠出金制度で連携費用として一定額定額確保し、効率的戦略的な情報提供、連携事業に支出されることになれば、自治体にとっても普及啓発費用が支援されることになり、事業者がその事業にかかわることにより、より精度のよい情報が提供されることになる。しかし、拠出金制度が発生抑制、効率的リサイクルに資するため、より頑張った自治体が安定的に連携費用を確保できることを評価するためには、現在の拠出金の算定方法では限界がある。そこで、廃棄物会計の導入等総合的に自治体の頑張りを評価する総合評価の仕組みを導入することも検討に値するだろう。事業者にとって

図5／循環型社会実現への連携活動の重要性

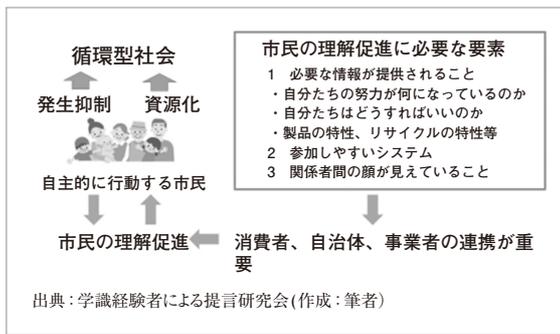
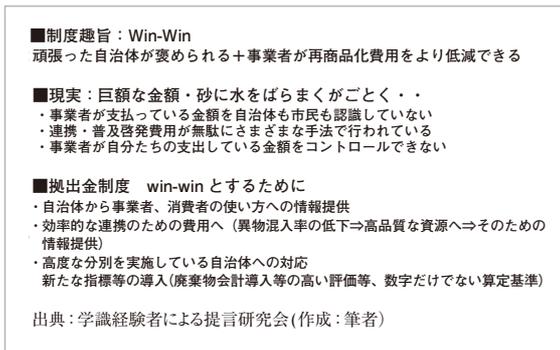


図6／拠出金のありかた



も、こうした方向への転換は、連携のプラットフォームを自らが参画しながら構築できること、より効率的な情報提供が行われることにより再商品化費用の低減が期待できるという利点がある。また情報や連携に向けての拠出は、まさに日本における企業の拡大生産者責任(Extend Producer Responsibility: EPR)のあり方であると筆者は考える。

容器包装廃棄物は、問題意識でも述べたように、廃家電や廃自動車と比較すると商品寿命も短く、また環境負荷という側面でも、他の二つに比べるとそれほど大きいとはいえない。容器包装廃棄物の3R政策を推し進めていくべき一番の理由を、筆者は、容器という素材が消費者に密着し、その3Rを促進することが消費者のライフスタイルを変革するという意義がある点だと考えている。容器包装廃棄物の発生抑制については、すでにPETボトル、ガラスびん等、各容器製作の技術革新によって、ここ数年飛躍的に軽量化が図られている。今後、発生抑制につながるとすると、消費者の購買意識を変化させる、いわゆる過剰包装をどのように削減していくか、さらにリサイクルをより高品質で効率がよいものとするために、消費者の分別排出協力をどのように促進していくかにあると考える。そのためには事業者がそれぞれの容器の特性に応じ、そのために必要な環境負荷等について情報提供しながら、消費者に賢い選択をしてもらうようにすることが何より必要になってくるだろう。

そのためには、事業者としては流通業者、消費者が協力していかなければならないが、そこにおける情報の提供のあり方がEPRとして議論されていく必要がある。すなわち、容器包装のライフスタイル全体を通じて、情

図7／連携促進システムへの資金拠出

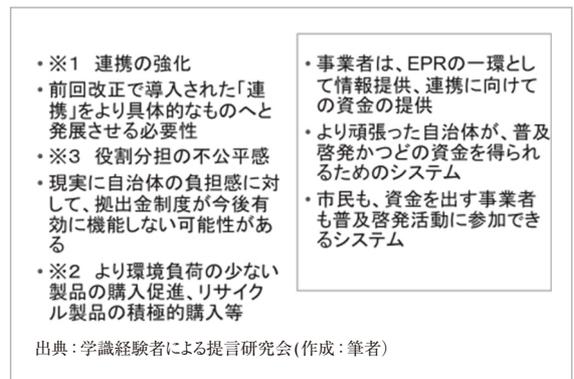
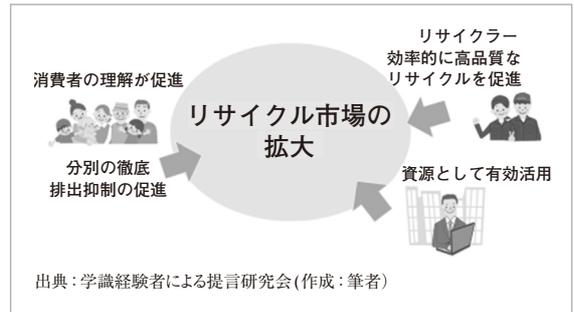


図8／拠出金を連携費用として活用



報提供のあり方を事業者がどのような形で担うべきなのかについての議論がさらに行われる必要があるだろう。拠出金の安定的提供とその連携への活用は、まさにこうした点から検討されるべきものである。

おわりに

わが国の容器包装リサイクル法については、いまのままで十分世界的なレベルに達しているのだからいいのでは? という議論もある。しかし、世界的な資源循環に向けて制度を構築していくためには、この連携のあり方を一層強化するための施策を一步、一步打っていく必要がある。

ここ数年、筆者は欧州各国のソーティングセンターを視察してきたが、日本ほど綺麗に分別されている国はない。各国の行政担当官からもNGOからも、「どうして日本の消費者は強制もされないのにあれほど分別排出を徹底できるのか」という驚嘆の声がよく聞かれる。分別された物の品質の良さにおいては日本は世界一であり、これがより高度なりサイクルへとつながっていくものである。しかし一方で、この日本人の几帳面さ、きれい好き、生真面目さがリサイクル製品購入の際のネックになったり、過剰包装にもつながっているのは事実である。これを克服するためには、容器包装の機能、製品を守るための機能はどこまで必要か、その容器包装の特性について消費者が知ることで、本当に自分たちに必要な容器包装は何かという選択をすることが必要になってくるだろう。

日本の拠出金制度は現在各国からも注目されており、

この拠出金をいかに「情報」「連携」に生かしていくかがまさに日本型EPRであり、日本型資源政策へとつながっていくものとする。今回は誌面の都合上で、連携のための費用という観点に絞って論じたが、「情報」「連携」はリサイクル市場の育成と両輪になっており、こちらにおいては技術的な基準をどのように設定していくのかという問題となっていく。EUの「廃棄物終了」認定の基準づくりなども参考にしながら、検討が進められることを期待したい。

- 6) 拙稿(2008)「諸外国の容器包装をめぐる3R政策の動向(短期連載)1.OECDにおけるEPR議論」月刊廃棄物, 34(7), p.34-38
- 7) 拙稿(2008)「諸外国の容器包装をめぐる3R政策の動向(短期連載)2.EUにおけるEPR議論(前編)」月刊廃棄物, 34(8), p.46-49
- 8) 拙稿(2009)「諸外国の容器包装をめぐる3R政策の動向(短期連載)15.日本におけるEPR政策の今後のあり方(前編)」月刊廃棄物, 35(11), p.36-39
- 9) 拙稿(2009)「諸外国の容器包装をめぐる3R政策の動向(短期連載)最終回日本におけるEPR政策の今後のあり方(後編)」月刊廃棄物, 35(12), p.36-39
- 10) 森口祐一(2005):「循環型社会から廃プラスチック問題を考える」『廃棄物学会誌』16(5)
- 11) 中谷隼・平尾雅彦(2010):「容器包装プラスチックリサイクルによる環境負荷の削減効果」『廃棄物資源循環学会誌』21(5), pp.309-317

- *1 EPRの切り口から容器包装リサイクル法について論じた文献は多数ある。石川雅紀(2009)「容器包装リサイクルにおける自主的アプローチとEPR」『国民経済雑誌』199(6), p.45-64、安田八十五(2011)「容器包装リサイクルについて考える(第9回)容器包装リサイクル法-拡大生産者責任(EPR)を完全導入せよ!」月刊廃棄物37(2), p.50-53、山川肇・植田和弘, 2006, 「容器包装リサイクル法の改正問題と拡大生産者責任(特集容器包装リサイクル法の見直し)」『廃棄物学会誌』17(4):174-181
- *2 拙稿、「容器包装リサイクル法改正に向けての最初の検討—EU諸国との比較から」『環境社会学研究』17号(2012)、法改正の審議の経緯については、大平惇(2010)『容器包装リサイクル法制定と見直しの実録』日報出版が詳しい。
- *3 正式会合名は、産業構造審議会産業技術環境分科廃棄物・リサイクル小委員会容器包装リサイクルワーキンググループ・中央環境審議会循環型社会部会容器包装の3R推進に関する小委員会合同委員会
- *4 拙稿、「我が国の容器包装政策と拡大生産者責任(EPR)」『早稲田法学』87巻3号(2012)311-345頁
- *5 欧州委員会でも、容器包装廃棄物指令をめぐる、発生抑制について下記のようなコメントが発せられている。「発生抑制策のうちエコデザイン(環境適合設計)はかなりの重みを持っているが、容器包装の分野ではその改善余地がもはや少ないことも同時に認識されている。発生抑制は容易に実現できることではなく、今や新たな法規制をつくるのではなくむしろ現行法規制の実効性を高めていくことが必要」。CEC, 2006, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste and Its Impact on the Environment, as Well as on the Functioning of the Internal Market.
- *6 OECD Extended Producer Responsibility A GUIDANCE MANUAL FOR GOVERNMENTS(10.1787/9789264189867-en)
- *7 中谷論文 <http://blogos.com/article/101512/>, <http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1388>
- *8 6条の「廃棄物終了(End of Waste)」の要件は、①当該物質又は物体が特定の目的に一般的に用いられていること、②当該物質又は物体のための市場ないし需要が存在すること、③当該物質又は物体が当該目的のための技術的な要求を満たしており、当該製品に適用される既存の法令や基準を満たしていること、④当該物質又は物体の利用が環境や人の健康への全体的な有害な影響につながらないこと、とされている。

その他、参考文献

- 1) 拙稿、「容器包装リサイクル法改正に向けての最初の検討—EU諸国との比較から」『環境社会学研究』17号(2012)
- 2) “Extended Producer Responsibility An examination of its impact on innovation and greening products”, Chris van Rossem, Naoko Tojo, Thomas Lindhqvist
- 3) <http://www.greenpeace.org/international/PageFiles/24472/epr.pdf>
- 4) 織朱實(2008)平成20年度廃棄物処理等科学研究報告書「適正な国際資源を日指した製品中の有用物質および有害物質の管理のあり方に関する研究」(K)2006, p.113-128.
- 5) 環境省所管:平成20年度廃棄物処理等科学研究事業(代表研究者:地球環境戦略研究機関 森秀行・小柳秀明・萩原朗・堀田康彦・劉庭秀・織朱實)