

容器包装リサイクル法の意義と問題点

山本耕平（㈱ダイナックス都市環境研究所代表取締役）

1. 法律の概要

容器包装リサイクル法（容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律）は、市町村が分別収集した容器包装廃棄物の引き取りと再商品化（リサイクル）を製造販売事業者に義務づけた法律で、川下対応に終始してきたわが国の廃棄物政策の転換点に位置する法律である。

公布されたのは1995年6月で、施行は段階的に行われ、97年4月からはペットボトルとガラスびんの再商品化の規定が施行、2000年4月1日からはその他の容器も含めて全面施行となった。

法律の概要を以下に記す。

①対象となる容器

対象となる容器は、輸送、商品の保護、販売促進等の目的で使われるすべての容器包装で、素材に関わらず対象となる。ただし事業者に再商品化義務が生じるのは、後述する分別基準適合物として選別、加工されたもので、かつ有価物として取引されないものである。

具体的には、スチール缶、アルミ缶、紙パック、ダンボールについては、分別基準に適合すると有価で売却できるために再商品化義務はない。

第一期の施行では、ペットボトル、ガラスびんが対象となり、平成12年4月からの第二期の施行でその他の紙製容器包装、その他のプラスチック製容器包装が追加された。

②各主体の役割

法律の理念として、容器包装のリサイクルは各主体が応分に役割を分担するという考え方が示されている。すなわち、消費者は分別収集に協力すること、市町村は容器包装の分別収集に努めること、事業者（容器包装を製造したり容器包装を利用して商品を販売する事業者＝「特定事業者」）は市町村が分別収集した容器包装を再商品化する義務を負うことである。

③分別収集計画と再商品化計画

市町村は各年度における容器包装廃棄物の排出量見込み、分別の対象、施設整備等について3年ごとに5年を一期とする「分別収集計画」を都道府県知事に提出する。都道府県知事は、これをとりまとめて「分別収集促進計画」として厚生大臣に提出する。

国は回収したものをどれくらいリサイクルできるかという再商品化可能性を推計し、容器ごとの再商品化計画を策定する。事業者はこの計画にもとづいて、市町村が集めたものを引き取って再商品化する義務を負うことになる。

④分別基準適合物

市町村が事業者に引取りを求めるためには、運搬しやすいように圧縮等の加工をし、一

定の量をまとめて保管しておかなければならない。この条件のことを「分別基準」と呼び、基準に適合するように選別・加工されたものを「分別基準適合物」と呼ぶ。

この基準は省令で定められ、ガラスびんは色別に分別した上で、異物の混入がないこと、10トン車1台分程度の量をまとめること、ペットボトルは圧縮して10トン車1台分程度の量を保管すること等が定められている。換言すれば、市町村はこのような設備を整備することが求められるということである。

⑤再商品化義務

再商品化は、各事業者が個別に行ってもかまわないが、実際には指定法人（財団法人日本容器包装リサイクル協会）が窓口となって、再商品化の技術のある再生資源業者等に引き取りさせることになる。したがって、事業者は指定法人に再商品化義務量に応じた再商品化委託費を支払わなければならない。

第一期の施行では対象となる事業者は大企業のみ（約520社）であったため、指定法人への委託もスムーズに行われてきたが、2000年4月以降は対象となる容器包装の拡大と中小企業への適用によってその数は約16万社になるとみられている。ⁱ

法律には特定事業者の義務履行に関して罰則規定も設けられているが、実際は自己申告で行われるためフリーライダー（ただ乗り）の防止が重要な課題である。

図1 容器包装リサイクル法の仕組み

2. 容器包装リサイクル法制定の経緯

ヨーロッパでは1985年にEC環境委員会から容器包装に関する指令（DIRECTIVE）が出されて以来、各国で取り組みが進んだ。ドイツではごみ処理法を改正してごみ回避・管理法を制定し、飲料容器の一定比率を再使用容器に転換する施策を進め、さらに1991年には包装廃棄物政令によって容器包装廃棄物を事業者の責任において回収・リサイクルすることを義務付けた。

またフランスでも1992年に包装廃棄物政令が出され、製品の中身メーカーに包装廃棄物処理の分担金負担または自主回収を義務づけ、事業者が設立したエコ・アンバラージュ社が自治体の分別収集や選別に財政的支援を行う制度を発足させている。

ドイツを中心にヨーロッパでは廃棄物対策を地球環境問題の一環としてとらえ、川下の処理対策から生産や消費に遡って発生抑制していこうとする考え方が打ち出されつつあった。わが国でもこのような国際的な潮流の中で1991年に廃棄物処理法の大規模改正や再生資源利用促進法の制定が行われた。

一方わが国では1970年代後半から、市町村によるびん・缶の分別収集が広まり、自治会や子供会が行う集団回収とあわせて、欧米には見られないリサイクルシステムが機能していた。欧米先進国に比べてリサイクルに関する法制化が遅れてきたのは、古くから資源回

収業者によるシステムがあったことや市町村による分別収集という独自のシステムがあったことも要因である。ii

ところが 90 年代に入ると、円高と不況のために再生資源の逆有償という問題が起きた。自治体が分別収集したスチール缶やカレット（ガラスびんのくず）の一部が、費用を払わないと引き取ってもらえないという事態が起き、第三の法律の必要性が論議されるようになってきたのである。

特にドイツに代表されるような事業者責任の強化や経済的手段の導入に、市町村の関心も集まっていた。各省庁も廃棄物削減の必要性から様々な審議会や研究会を設けて、廃棄物政策のあり方を論議した。

環境庁では 1993 年 7 月に「リサイクルのための経済的手段について」と題する研究報告をまとめ、その中で容器包装にデポジット制度を導入し、指定回収拠点を設けて回収するとともに、拠点に戻らないものは自治体の分別収集ルートで回収するという、「回収ポイント方式」と呼ばれる提案を行っている。

また厚生省の生活環境審議会廃棄物処理部会では専門委員会を設置し、経済的手段の導入やペットボトルの事業者自主回収などを盛り込んだ報告書をまとめている。iii

同様に、産業構造審議会（通産省）iv、国民生活審議会（経済企画庁）vなどでも、経済活動の中に廃棄物の発生抑制や回収のインセンティブを組み込んだ仕組みを作る必要があることや、そのための事業者責任、排出者責任の拡大、経済的手段の導入などを盛り込んだ報告書がまとめられている。

このような動きの中、94 年 10 月に生活環境審議会廃棄物処理部会の中に新たに設けられた廃棄物減量化・再利用専門委員会が「廃棄物の減量化・再生利用の推進等について」と題する報告書を取りまとめた。この中で、①市町村は容器包装の分別収集に努める、②第三者機関を設けて市町村が分別収集した容器包装廃棄物を引き取り再生利用する、③事業者はその費用を負担するか又は直接引き取る、等を骨子とした新たな容器包装廃棄物の再生利用のシステムが提案された。

この提案にもとづいて、厚生省は容器包装リサイクル法の立案に着手するが、当初通産省との間で対象品目を巡って対立があった。厚生省は全ての容器包装を対象とすることとされていたのに対して、通産省ではリサイクル技術や再生資源市場の確立していないプラスチック容器や紙容器を対象とすることに反対していた。また、再生資源利用促進法の改正で対応できるとしていた通産省に対して、厚生省は新法の制定を主張した。

結果的に、プラスチックや紙容器は公布後 5 年間の適用猶予とすることで妥協し、厚生、通産両省の共同で法案づくりが進められることとなった。

両省の新法に対する考え方として、費用負担を容器包装を利用する事業者に課すことによって、価格に転嫁しやすくするとともに、事業者と消費者の双方に対してリサイクルコストの高いすなわちリサイクルしにくい容器包装から、コストの安いすなわちリサイクルしやすい容器包装へ転換するインセンティブが働くことを期待した。

しかしこのような考え方に対して、影響の大きい食品や飲料メーカーを管轄する農水省が猛烈に反発。結局、中身メーカーだけでなく容器包装メーカーにも負担させることで決着したのである。このような省庁間の主導権争いが、現在のシステムの問題につながっていることは否めない。vi

3. 独仏の制度との違い

容器包装リサイクル法はフランスのエコ・アンバラージュを真似たものといわれるが、容器包装の回収を自治体に委ねるという点では似ているものの、仏方式は自治体の回収コスト、住民に対する広報費用まで、エコ・アンバラージュ社を通して事業者が負担する。また事業者からの費用は、独のグリーンネプント（緑の点）と同様のマークの使用料徴収という形で行われている。リサイクルの方法は原則的にエコ・アンバラージュ社の裁量に委ねられており、目標の設定以外に国は細かい運用にまで介入しない。

これに対して、再商品化義務量の設定など国が一元的な計画のもとでシステムを動かしている点で仏方式とは異なる。

わが国の方式が自治体の分別収集を前提としたシステムとなったのは、すでに70年代半ば頃から中小都市を中心に資源物の分別収集が普及しつつあったためである。この仕組みを活かした制度を構築しようという考え方については、自治体側からも大きな反対はなかったはずである。

しかし実際に法制化され、細かい運用の規定ができあがると自治体からの不満が高まってきた。そのひとつは、事業者の負担に対して自治体の負担が大きすぎるという点である。

全国市長会が97年に実施した調査（全国669市対象、回答率100%）によると、容器包装リサイクル法の問題として「分別収集コストが予想以上に大きい」「分別基準に適合させるコスト（筆者注：中間選別や圧縮などの処理コスト）が大きすぎる」という回答がそれぞれ60%以上あった。

また、第一期の施行では中小企業の負担分を自治体が肩代わりしなければならないために、ペットボトルでは10トン指定法人に引き取ってもらうと、約10万円の費用を支払わなければならなかった。このようなことから容器包装リサイクル法を改善すべきだとする回答が約88%にも達している。vii

独仏の制度が容器包装リサイクルのトータルのコストの大半を事業者に負担させているのに対して、わが国の制度では一部の負担にとどまっている。この点は大きな違いである。

もうひとつは、市場に委ねるか計画行政として行うかの違いである。

99年度では自治体から指定法人に再商品化の依頼があったペットボトルの量は約6万トンであったが、受け皿の能力はそれをはるかに下回り、約5000トンを市町村で保管するよう要請したと言われている。viii

そもそも再生資源としての市場がほとんど存在しないペットボトルやその他プラスチック容器、その他紙容器ではまったく新たに受け皿を整備する必要がある。受け皿の整備は

段階的に図って行かざるを得ないが、国はその動向をにらみながら再商品化計画を策定することとなる。市町村の分別収集計画は受け皿の能力如何にかかわらず策定される。このようにそれぞれの計画の整合を図ってバランスをとるといのはきわめて難しいことが明らかになった。

これに対して、仏方式では国は回収目標を定めるだけであるため、理論的には万一受け皿の能力を超えて回収されるようになった場合は、事業者自らが受け皿整備を行うか、生産量を抑制する等のインセンティブが働く。独仏の方式が市場のメカニズムを活用しているのに対して、わが国の制度では国の計画のもとにそれぞれの主体が動くために、自律的なインセンティブが働きにくい。

4. 容器包装リサイクル法の意義と課題

様々な問題があるとはいえ、容器包装リサイクル法は製造販売事業者に、消費後の製品の処理にまで責任を拡大したという点では評価はできる。容器包装リサイクル法が先駆けとなって、家電リサイクル法が制定され、その後の新法制定にも途を開いたといえる。

廃棄物分野では「拡大生産者責任」(Extended Producer Responsibility)が関心を集めている。EPRでは回収・リサイクルの機能を誰が担うかという点よりも、それに要するコストを誰が負担するかという点が重要である。基本的な考え方は、第一義的に事業者に負担を求め、市場を通して最終ユーザーが負担することをとおして、環境面から見て適正な生産・消費水準を達成していこうということである。

しかしわが国においては、このような考え方はなかなか定着しない。公害対策の基本理念のひとつであるPPP(汚染者負担原則)は、Polluter Punish Principle(汚染者処罰原則)と誤解され、企業に懲罰的な意味で費用負担させればよいという考え方からなかなか脱却できない。このようなことから、事業者責任の拡大という考え方が産業界や政治の中でも抵抗が強く、「役割分担」という言葉の前で曖昧にされてしまう。

新たに制定された循環型社会形成推進基本法でも拡大生産者責任の考え方が「循環型社会の形成は、このために必要な措置が国、地方公共団体、事業者及び国民の適切な役割分担のもとに講じられ、かつ、当該措置に要する費用がこれらの者により適正かつ公平に負担されることにより、行わなければならない。」(第4条)と規定され、法案段階から争点になったところである。

容器包装リサイクル法は、分別収集するかどうかは市町村の裁量に委ねられており、事業者への義務も自己申告という、この点においてもきわめて日本的な仕組みになっている。いったい容器包装廃棄物を減らし、リサイクルを促進する責任は誰にあるのかが明確ではない。このことは本法の最も大きな問題点である。

およそ容器包装メーカーが容器包装材の使用を抑制しようとするはずがない。そのため本法の立案過程では、中身事業者に対する経済インセンティブによって容器の転換や使用の抑制を期待した。しかし現実には制度ができたことが免罪符となって、かえって発生

量は増えている。

事実ペットボトルは法律施行前の94年の生産量（飲料、醤油、酒類）が約15万トンであったのに対して99年では32万トンと推計されている。逆に事業者に再商品化義務がなく、自治体の分別収集が普及しているスチール缶やアルミ缶の生産量は減少傾向にある。いわんやリターナブルのびんは減少に拍車がかかっている。

ペットボトルの再商品化費用として事業者は1トン当たり9万5000円の費用を負担しなければならないが、生産量に対してではなく自治体が分別収集した量に対してであるから、事業者にとっては回収率が低い方が負担が少なくすむことになる。回収量がまだ少ない現状では、ボトラーに対して十分な経済インセンティブが働いていないということである。

他方で、スーパーではトレーの利用を減らしたり薄くするなどの工夫を行っている。洗剤や食品では詰め替え容器が増えつつあるなど効果が見られる部分もあるが、これらは環境マネジメントの導入などの要因も大きい。

16万社にのぼると推定される対象事業者に対して、自己申告という方法で義務を履行させようという点も、事業者責任を曖昧にしている本法の特徴である。フリーライダーが多すぎれば不公平感が広まり、事業者へのインセンティブは容器包装を減らすことより、申告を逃れる方向に働くかもしれないのである。

大胆な仮説を提案するなら、容器包装廃棄物の減量、リサイクルの責任は、容器包装利用事業者に負わせるべきである。国は再使用率やリサイクル率などの目標を提示し、一定期間内に達成できない場合は課徴金やデポジット制度による強制回収など、ペナルティ的な政策を導入するべきである。目標達成のための手段は事業者に委ね、受け皿の整備、自治体への支援も含めて一切を事業者の裁量に任せるのである。

現行制度では廃棄物の収集・処理の方法は、自治事務として市町村の全面的な裁量のもとにある。市町村の分別収集に依存して回収率を高めたいとするならば、事業者側は技術的、財政的な支援をするだろう。水洗いして異物の混入を許さないなどという困難な条件ではなく、もっと緩やかな条件で引き取りを行い、またそれを再利用する技術開発を行うこととなるだろう。

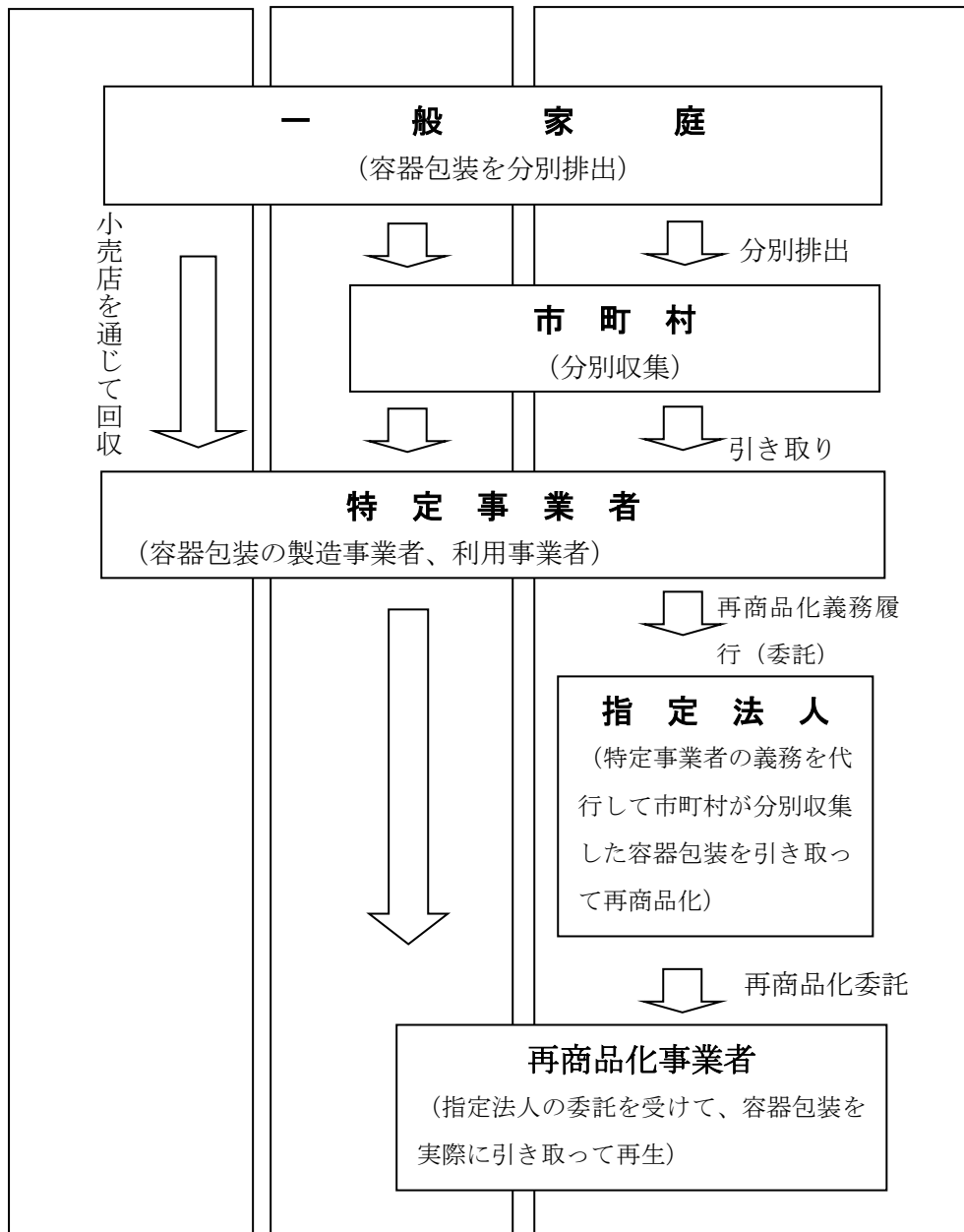
市町村の分別収集だけでは回収が進まない場合は、資源回収業者から買い上げたり、小売店の店頭で回収するなど、多様な回収のチャンネルを増やすことになるだろう。こうしたコストがかかりすぎる容器包装は容器包装利用事業者から嫌われて、もっと回収しやすくコストのかからない容器に転換していこう。

かつて市町村が空き缶の分別収集を始めた頃、鉄屑としての評価が低く、受け皿の確保が問題となったことがある。これに対して業界団体では、鉄屑としての品質上問題となっていたスズメッキからスズを使わない鋼板に転換し、需要先である電炉メーカーが受けきれない場合は缶材を生産している高炉メーカーが引き取る体制を組んだ。同時に、市町村の分別収集の普及を支援するために、先進市町村のノウハウを伝えるセミナーや研究会を継続的に開催し、リサイクル施設に金銭的な支援を行ってきた。その結果、分別の精度が

高まり回収される量が増えたこともあって、再生資源としての評価も高まり^{ix}、現在では受け皿が不足する事態はほとんどなくなった。法律の分別基準である圧縮して10トン車1台程度のロットをまとめると有価物として市場に流通するため、再商品化義務を免れている。回収率はすでに80%を越えているとされる。この例から、前述の仮説もあながち無理なことではないと言えるのではないだろうか。

容器包装リサイクル法は廃棄物政策の新しい道筋を見極めるための、壮大な社会実験であるといえる。市場経済の中に廃棄物の発生抑制や環境負荷低減の仕組みを組み込んでいくことは先進資本主義国の共通の課題となっており、各国とも様々な手段を駆使して新たな社会システムを模索している段階にある。容器包装リサイクル法は、日本的な制度の模索、社会システム開発の実験であるとみなし、その経過や成果を十分に分析し、手直しが必要な部分は手直しするという柔軟な考え方が必要であろう。

『環境社会学研究』 第6号（環境社会学会機関誌 2003）掲載原稿



自主回収ルート

独自ルート

指定法人ルート

容器包装リサイクル法の仕組み

-
- i 「指定法人における容器包装リサイクル法～完全実施への対応と現状～」(土井敬和、「INDUST」2000,3月号)
 - ii 93年6月に行った厚生省の調査では、「資源ごみ」の分別収集を行っている市町村は1342市町村で、全体の約42%であった。(厚生省資料)
 - iii 水道環境部長の私的懇談会として位置づけられた「経済的手法の活用に関する廃棄物減量化研究会」で、1993年9月に報告書がまとめられた。
 - iv 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会「今後の我が国の廃棄物処理・リサイクルシステムの在り方について」1993.9
 - v 第13次国民生活審議会総合政策部会省資源省エネルギー型生活推進委員会報告「知恵のある豊かさを」1992.3
 - vi 容器包装リサイクル法の政策形成過程については、「政策の形成と市民」(寄本勝美著、有斐閣)に詳しい経緯と分析がなされている。
 - vii 「都市と廃棄物管理に関する調査研究報告」平成10年3月、(財)日本都市センター
 - viii 「容器包装リサイクル法と環境行政の行方」(佐藤朋彦、「INDUST」2000,3月号)
 - ix 鉄屑の規格はスチール缶はブリキ板とともに「Cプレス」とされてきたが、現在では「CS」(Cスペシャル)という規格が生まれ、自動車のスクラップよりグレードが高いという評価がなされている。