

## 容リ法改正に求められていたもの

倉阪秀史 千葉大学法経学部助教授

### 1. 目指すべき経済のイメージ

現在、環境負荷を下げながらいかにして経済発展を行うのかが大きな課題となっている。その経済のポイントは次の二つである。第一に、無駄なものを作らないことが重要である。無駄なものを作ると、それを作るための資源エネルギーと、作った後の不要物の排出のそれぞれのところで環境負荷が発生し、そのためにそれぞれのところで費用が掛かることとなる。第二に、いったん作ったものは、人間のために「使い倒す」ということである。燃やしたり埋めたりといった処理が最後の段階では必要となるが、そこに至るまでに何回人間の役に立てるのが重要となる。これらのルールによって、より少ない資源エネルギーを使ってより多くの経済的付加価値を得ることをこれから目指す必要がある。

その新しい経済を実現するための鍵となることは、そういう方向に合致した活動を行う企業がもうかるようにするということである。新しい経済の実現は、行政計画や行政指導で実現するものではない。個々の企業レベルで、無駄なものを作らない企業、あるいはいったん作ったものを再使用し原材料として使う企業がもうかるようにすることが必要である。

### 2. 拡大生産者責任の重要性

今の経済ルールは、これらの企業が儲かる形にはなっていない。特に、無駄なものを作っても、あるいは使い捨ての製品を作っても、その処理費用を市町村が税金で負担してくれるというルールになっている。このため、企業の研究開発の方向でも、そういう例えばペットボトルでビールを売ってみるなど、消費者受けするような形の使い捨ての研究開発の方にお金が出てしまう。このように税金で製品廃棄物を処理してくれるというような経済ルールでは、民間企業は望ましい方向に動こうとはしない。したがって、ルールを変える必要がある。

そのためのキーワードが拡大生産者責任である。拡大生産者責任は、現在市町村が税金で処理している部分を生産者の方に負担を移すための取組である。生産者が製品を設計する段階で廃棄物処理費用も負担しなきゃいけないということがあらかじめ分かっているならば、無駄なものを作って、それを市場に送り込みはしないだろう。あるいは、何回も使えるような、そういった容器あるいは製品を作ろうというふうにするはずである。

ポイントは、製品の設計を決める立場の生産者が廃棄物処理費用を減らすことを真剣に考えるようにするということである。現在のルールはそうになっていない。そこを変えれば、政府が具体的な対策をあれやこれや考えなくても、民間企業の方が自らもうかるために発生抑制や再使用を進めていくはずである。

例えば、飲料容器についても、繰り返し使える容器を使う方が全体としてコストも安くなるといった研究結果がある。コストも安くなるし、環境負荷も下がるのである。なぜそのような方向に民間企業が動いていないのかというと、個々の企業では限界があるからである。20回もしも繰り返し使えば全体としてコストも引き合うし環境負荷も下がるのは分かっているが、20回繰り返し使うようなそういうシステムを個々の企業が構築することが難しいのである。このために必要とされるのが制度としてルールを作る努力である。

### 3. 容器包装リサイクル法改正の課題

現在の容器包装リサイクル法は、残念ながら、前述の意味での拡大生産者責任が貫徹していない。容り法の衆議院審議の際に、拡大生産者責任の基本的な思想をしっかり踏まえた上でやっていきたいと環境大臣が答弁していたが、製品設計の段階に十分なインセンティブがかかり、発生抑制を進める企業が儲かるような仕組みに十分になっていない。特に、分別基準適合物になるまでの回収あるいは前処理の費用の全額が市町村負担になっていることが問題である。日本の制度は残念ながらヨーロッパの先進国に比較しますと、制度的なバックアップがかなり弱いといわざるを得ない。

また、再使用の容器を進める企業がもうかるようにもなっていない。ドイツのようなポジット制度の導入、あるいは北欧のような使い捨て容器への課税、そういった抜本的なルール改正をやらないと再使用容器を選択する企業がもうかることにならないであろう。

今回の容器包装リサイクル法の改正は待ちに待った改正の機会であり、大変期待するところが大きかったが、その結果は、大変不十分なものとどまってしまった。

特に、2点指摘したい。

#### 1) 循環基本法の優先順位に沿っていない

第一に、循環基本法の優先順位がせっかくできていながら、その優先順位に沿った形で法改正がされていないということである。とりわけ再使用についての施策が不十分である。容り法の改正案を見ても、どこにも再使用という言葉が書かれていない。やはり、再使用を再生利用より優先するという循環基本法の優先順位がこの法律の中のどこかに思想として表れていないとおかしいのではないか。

容り法の中では、第2条第8項で定義されている「再商品化」という言葉の中に、再使用にかかる内容（そのまま使用すること：第2号および第4号）と再生利用にかかる内容（原材料として使用すること：第1号および第3号）を同列で含んでいる。せめて、容り法改正市民ネットワーク案に含まれているように「再使用」と「再生利用」を書き分けるべきではなかったか。このように、再使用という用語を明示すれば、再使用を促進するための方策を明示的に取り扱うことができる。具体的には、基本方針に、「容器包装廃棄物の再使用を促進させるための方策」を明記させることができる。政府の国会答弁においても、個別の再使用対策はいろいろ用意しているわけなので、基本方針に再使用促進策を明記させることとしても、問題はなかったはずである。

## 2) 生産者を対象とした施策が不十分である

第二に、施策の対象が消費者に偏っていて、生産者を対象とした施策が不十分であるということである。

この法律において、消費者の意識を変えるために推進員を置くということが書かれているが、どれほどの効果があるのか大変怪しいのではないか。消費者の意識改革が行われないと何もできないんだという業界の主張をうのみにしているのではないか。先にやるべきことは、消費者の意識を変えるのではなくて、経済のルールを変えることはなかろうか。経済のルールを変えて製品の作り方を変えることがやるべきことである。しかし、今回の法案は生産者向けの経済のルールを変えるということに取り組んでいない。消費者の意識改革を進めていこうといったところしかやっていない。やはり、拡大生産者責任の本旨に立ち返って、発生抑制に努め、再使用を進める企業がもうかるように経済のルールを変えていくという方向に一步すすめるべきではなかったか。

現行の容り法に企業が不満を持っているのは、確かである。いくらがんばっても、再商品化費用が増えてしまう。市町村が削減努力をしていないからではないかといった不満である。しかし、これは、市町村の削減努力が不十分であるからではなく、再商品化費用の総額を個別企業に割り戻す方法を取っているからであろう。

再商品化費用の総額は市町村がどれだけ分別回収を行うかに左右される。したがって、個別企業が個々に頑張っても、市町村の分別収集が進めば再商品化費用総額が増加し、結果的に個々の企業の負担分が増えてしまうのである。個々の企業が自分の努力によって負担額をコントロールできないので、なかなかやる気が起こらないということになる。総額を割り戻す方法ではなくて、各企業の容器生産あるいは使用量に応じて負担額が決まり、具体的な個別の努力がすぐに負担額に反映されるような、そういうようなルールにしないと企業はやる気を出さないのではなかろうか。

今回の法改正は、このような方向ではなく、再商品化費用総額を抑えようという方向での改正を行っている。再商品化費用総額が増えるのは市町村が頑張っていないからであり、頑張っている市町村にお金を割り戻すような形にすれば費用総額は抑えられるんじゃないか、企業の不満にもそれでこたえられるんじゃないかという法改正なのである。この方向は基本的に誤っているのではないか。

## 3) その他の論点

その他の論点としては、目標設定が不十分であることである。一番初めのリサイクル法である 1991 年の再生資源利用促進法の制定時においても、数値目標を入れるべきではないかという話があった。しかし、その際には関連するデータが十分ではなく、数値目標を設定するに至らなかった。ただ、これはもう 15 年以上前の話である。今に至って、いまだにそのデータが十分でなくて、数値目標ができないというような言い訳は通用しないのではないか。数値目標はその政策の効果を判断する際に極めて重要である。また 5 年後に見直しを行う際にも、実際この改正がうまくいったかどうか、それをきっちり見なければなら

ない。そのために数値目標、すくなくとも何らかの検証可能な目標設定が必要ではなかったか。

## 5. 法改正を活かすために

今回の法改正においては、以下の 3 点の措置が新たに追加された。第一に、拠出制度の導入である。市町村による容器包装廃棄物の分別収集の質を高めて、再商品化の合理化が図られた場合、これに寄与した市町村に対して金銭を支払う仕組みが創設された。第二に、流通業者への判断基準の提示である。小売業者などの容器包装を用いる事業者について、レジ袋対策などを内容とする判断の基準を示し、指導をおこなう仕組みを新設した。第三に、容器包装廃棄物排出抑制推進員制度の導入である。環境大臣が推進員を委嘱する仕組みである。これらのそれぞれについて、その内容を検討したい。

### 1) 拠出制度の取扱い

まず、今回、拠出制度が入ったが、市町村の分別回収費用自体が税金で賄われるという仕組みは変わっていない。したがって、拡大生産者責任の導入という観点からは不十分であると云わざるを得ない。

また、市町村への金銭の支払条項が入ったことによって、市町村が循環資源の質を高める方向に本当に動くかどうか疑問が残る。つまり、この仕組みは再商品化費用の総額で考えているので、ある市町村が努力しても、他の市町村の努力がそれを打ち消せば、金銭の支払いは発生しない。このため、個別の市町村の努力が金銭の支払いにつながることを保証されていない。

さらに、循環資源の質を高める際に、リサイクルしにくいような汚れたプラスチックを入れないというような方向が増えてくると考えられる。このことが、きちんと分別すれば再生可能なプラスチックまで焼却されてしまう傾向を生み出さないかという危惧も指摘しておく必要がある。

### 2) 流通業者への判断基準の取扱い

次に、流通業者に対する判断基準の提示とそれに関連する勧告、公表などの措置については、レジ袋の有料化論議の出口として設けられたものである。

レジ袋の有料化に関しては、有料化に伴う収入がどのように使われるのかを明らかにする必要がある。有料化の目的は、レジ袋の使用量を減らすための動機づけにある。有料化を政策的に促進することによって、流通業者を潤してしまうのはおかしいのではないか。したがって、判断基準においては、有料化に伴う収入とその用途について消費者に情報を公開させるようにするなどの措置を併せて講ずる必要があるのではないかと。

例えば、千葉大学では、この五月から大学生協で使用されるレジ袋を有料化し、一枚 5 円としている。それによって、9 割以上の利用客がレジ袋を使わないようになった。その際に、有料化の収入とレジ袋を買わなくて済むようになった分の代金は、すべて「れじぶ一基金」と称する環境対策基金に入れることとしている。このような用途の明確化が重要

であろう

### 3) 指導員の取扱い

推進員は、審議会でもほとんど議論されなかった措置であるが、せつかく置かれる以上、その効果が上がるように運用されることが必要である。効果を挙げるためには、推進員に具体的な役割を与えることが重要ではないかと考える。

つまり、単に普及啓発を進めるための拠点というだけではなくて、例えばレジ袋の削減取組について流通業者が実行しているかどうかを監視する役割であるとか、その地域に応じた分別指導を行う役割であるとか、具体的な任務を与えて仕事をしてもらうことにしないと設置の効果が上がらないのではないかと考える。

## 6. 次回の改正までに実施すべき点

今回の改正法の附則において、この改正法の施行後 5 年を経過した場合には、新法の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることが明記された。次回の法改正までに、以下の諸点について進めておく必要がある。

### 1) 拡大生産者責任への誤解の払拭

第一に、拡大生産者責任に対する誤解を払拭することである。容り法の改正論議においては、拡大生産者責任について、生産者が悪いから何かその責任を負わされるようなイメージがあって、その言葉が何かタブーのような扱いを受けてしまっているように感じた。拡大生産者責任といっても生産者が負担するわけではない。生産者が価格に転嫁し、消費者が最終的に負担するものである。したがって、拡大生産者責任イコール生産者負担と考えるのは誤解である。それどころか、企業は、消費者から価格に転嫁する形でお金をもらってもかまわないとするルール化といえる。したがって、企業の利潤を減らせというようなことではない。

市場競争が激しいので価格転嫁が難しいという反論があると思うが、その原因を考える必要がある。まず、価格転嫁を図ると需要が大幅に減退してしまうという場合である。この場合は、そもそもこの製品は廃棄物処理費用を負担してまで生産すべきではなかったという判断が市場から下されたということを意味する。市場の判断にしたがって撤退すべきである。一方、価格転嫁を図ると他社にシェアを奪われてしまうという場合である。この場合は、その企業の営業力が足りないということである。この企業の市場シェア減ることは仕方がなかろう。

前述したように、拡大生産者責任は、ちゃんとスリーRに向けて動き出し、がんばっている企業がもうかるようなルールを作るためのものである。この点についての理解が得られるように努力する必要がある。

### 2) 再使用促進策の抜本的検討

第二に、再使用促進策について抜本的に検討する必要がある。再使用容器の利用が引き合うようにするためには、使い捨て容器に対する課徴金制度やデポジット制度など、抜本

的な政策を導入することが必要である。

この際に、デポジット制度についての誤解もはびこっているので、これも解いていく必要がある。デポジット制度については、日本は小売店舗が小さくてなかなかそういったものを置いておけないであるとか、販売店での手間暇が増えるであるとか、さまざまな反対論が見られる。しかし、小売店に返却する仕組みにしなくとも、返却ポイントはガソリンスタンドでも学校でも公共施設でもどこでもかまわないはずである。また、日本全国で一斉にデポジット制度を導入することとすれば、小売店段階でシールを貼ったりする手間暇は要らなくなる。日本は島国なので国境を陸地で接していないため、かえってデポジット制度に適しているとも言える。

### 3) 消費者に向けたルール化の検討・実施

生産者側からは、消費者の意識の向上が必要であるとの主張が再三にわたってなされているわけであるが、消費者の意識の向上のためには、個別に消費者に働き掛けるというよりは、分かりやすいルールを作るということが必要であろう。たとえば、個々の消費者がごみを出す際に、それに応じた負担を課せられるというルール化である。現在、各自治体レベルで、様々な形で「ごみ有料化」が行われ、検討されているが、全国的なレベルでの制度化も検討していく必要があるのではないかと。

ただし、このような消費者向けのルール化のみではやはり不十分であることは認識しておく必要がある。消費者の意識が高まって、再使用できるような瓶を買いたいと思っても品ぞろえがないと、消費者は選択できないことになってしまう。逆に、消費者に再使用の選択肢が提供されることによって、消費者の意識が変わるというようなルートもあるのではないかと。したがって、拡大生産者責任を徹底するなどして、再使用を進めるような品ぞろえをすると儲かり、逆に、使い捨ての容器を使うと負担が増えるというようなルール化も併せて検討する必要がある。

(本稿は、2006年6月7日の参議院環境委員会での参考人質疑の際に意見表明とそれに引き続く質疑の中で筆者が発言した内容を再構成する形で執筆したものである。当日の内容は、国会議事録などによって確認していただければ幸いである。)