

郡島ゼミ（環境・社会コース）廃棄物班

テーマ：容器包装リサイクル法の問題点

1．容器包装リサイクル法成立の背景

容器包装リサイクル法が成立した理由は主に二つある。まず一つは平成九年の時点で家庭から出る一般ごみのうち、容器包装類が容積比6割、重量比2~3割という量を占めたことである。このようにごみの量が増えると土地の少ないわが国では、ごみの最終処分所建設などの立地問題が起きてくる。しかし、それ以上に重要なのが再商品化したものが逆有償になってしまったことである。以前は多少ごみが多くともリサイクルをしたものは資源として引き取られ、ある程度の収入が得られるので市場でのリサイクルルートが確立されていたが、このリサイクル市場は季節などの影響により価格が安定化しない上に、1985年プラザ合意以降の急速な円高によって海外から安い材料が手に入れられるようになり、リサイクルをしても商品が売れなくなってしまった。そしてお金と一緒に製品を渡さないと引き取ってもらえない「逆有償」状態になってしまい、リサイクルをするインセンティブがなくなり市場の中でのリサイクルルートが機能しなくなってしまった。このままでは21世紀に向けた良好な環境維持ができなくなってしまうので、この問題を解決するために容器包装リサイクル法が誕生したのである。法律により逆有償分の値段を事業者者に払わせることで、ごみの有料化を実施してリサイクルコストの削減を試みることにより再びごみをリサイクルするインセンティブをうみだそうとしたのである。また再商品化義務を課せられた事業者はそのために新たな技術を生み出すことも期待され、自然産業を育てることにもつながる。このような容器包装廃棄物を減らそうという動きであったが、ここにはいくつか問題も生まれた。容器包装の収集・分別・保管を義務付けられた自治体の大きすぎる負担。逆に事業者の負担は少なく、あまりごみを減らす努力せずにごみ発生抑制にはならなかった。他にも分別の仕方がわかりにくいなどの問題があり、今の状態の法律では狙い通りの効果を上げられるのか不確かな状態になっており、そこで私たちは法律の内容や運用方法をどう変えれば、よりよいものにできるか興味を持ち、この問題を研究テーマにした。

2．事業者からみた容器包装リサイクル法

日常生活の中で、「容器」「包装」を利用して中身を販売する、「容器」を製造する、「容器」及び「容器」「包装」が付いた商品を輸入して販売する、中小規模以上の事業者は、原則として、容器包装リサイクル法に定められた「特定事業者」になり、自らが製造販売した後に、自治体により分別収集された使用済み製品のリサイクル（再商品化）義務を負う。ただし、次の要件にあたる小規模事業者については、対象にならない。小規模事業者（義務対象外）とは、製造業等では、売上高が2億4000万円以下かつ従業員が20名以下である。そして商業・サービス業では、売上高が7000万円以下かつ従業員が5名以下である。また、生産者責任機関（日本容器包装リサイクル協会）を設立することができるとして、製造事業者は、再商品化義務をこの組織に委託することができる。そし

て、指定法人に委託する以外に、自主回収の認定も認めている。次の4種類の容器包装が再商品化義務の対象になる。ガラス製容器・PETボトル・紙製容器包装・プラスチック製容器包装である。

容器包装リサイクル法は、制定当初から、事業者負担が少なすぎることが指摘されている。ドイツのデュアルシステムは、回収費用も含めてすべて事業者負担である。フランスのエコ・アンバラージュは、容器包装リサイクル法と同じだが、自治体が分別回収した再生資源の種類と量に応じて事業者から自治体に助成金が出ること、また自治体が分別回収した再生資源はすべて事業者によって有償で買い取られることの2点で容器包装リサイクル法と決定的に異なる。

回収費用を含めたすべての費用が事業者負担になっていけば、かかった費用が価格を押し上げて需要を減少させるため、事業者はなるべく回収やリサイクルの費用を削減しようとして、ドイツのように生産量の減少につながったはずである。

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、独自のグリーンドット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。

日本ではリサイクルの負担の7割は自治体、そして3割が事業者の負担であると言われている。これでは真剣にごみ量を発生源（製造段階）で減らす努力をする動機付けにはならない。

3. 自治体からみた容器包装リサイクル法

容器包装リサイクル法において、自治体は排出された容器包装廃棄物を収集、分別、洗浄等を行い分別基準に適合させ、適切に保管するという役割を担っている。又その際にかかる費用は自治体の財政でもある税金から支払われる。経済産業省は、役割分担のうち物理的な側面は社会全体で最も効果的かつ効率的なシステムに定めることが望ましいと考えている。よって、この法律の施行以前から一般廃棄物の一部として回収を行っていた自治体が引き続き既存のルートを利用した分別収集の役割を担うこととなった。

自治体が抱える課題は、上記の義務遂行時にかかる費用をどのようにして抑えるかということである。特定事業者と自治体間で、リサイクルにかかる費用の割合比較したとき、特定事業者に対して再商品化義務が生じる容器包装のみの費用では7対3、分別収集の対象となるすべての容器包装では8対2という結果がでている。このことから自治体のリサイクル費用負担の大きさが伺える。さらに、自治体ごとの費用負担は増加傾向にあると考えられる。その最大の理由はPETボトルの生産量の急激な増加にある。平成14年度の分別収集量は188,194tであり、法律施行当初の約9倍にあたる。だからといって、自治体の費用負担も同様に9倍というわけではない。このPETボトルの収集量は今まで一律に重

量であらわされているが、近年 PET ボトルは軽量化が測られ、同じ重量であってもその重量における本数が違ってくる。ゆえに、同じ収集量でも、回収にかかる運搬費用、分別、洗浄にかかる人件費用等を考えると、重量の増加以上の費用の増加が予想される。

PET ボトルはその利便性から飲料等の液体を入れる容器として重宝されている。事業者側としても、リターナブル容器とちがいワンウェイ容器は回収費用を自治体に任せる形をとれるのでワンウェイの使用を好む傾向があり、将来の使用量はますます増加するであろう。

4．消費者からみた容器包装リサイクル法

容器包装リサイクル法において消費者は包装廃棄物の排出抑制や分別排出を求められているが、それは精神規定に留まっている。

また商品の表面積の 1/2 以下であるラベル・シールや商品の容器包装でないクリーニングの袋や宅配の容器、そして CD ケースやカメラケースなどは容器包装リサイクル法の対象外であり、消費者にわかりにくく、ドイツの「緑のマーク」のような識別マークもない。

そこで消費者に分別排出へのインセンティブを与え、回収率を向上させる手法の一つとしてデポジット制度が挙げられる。しかしデポジット制度にもいくつもの問題点がある。それらの問題点として費用負担・財源の問題、ロジスティックの構築、逆流通方式にするのかりデンプション方式にするのかといったものが挙げられ、技術的な問題もある。容器包装リサイクル法制定へ向けて、環境庁の「リサイクルのための経済的手法検討会」から 93 年に提出された報告書でデポジット制について肯定的な評価がでており、特にカリフォルニアのリデンプション方式に長所があるとされている。

デポジット制度について日本が容器包装リサイクル法の制定に際し大いに参考にしたドイツについて見てみると、ある年の全国平均リターナブル率が 72%を下回った場合、91 年のリターナブル率を下回った容器について強制デポジットを発動するとあり、実際に 2003 年 1 月 1 日からミネラルウォーター、ビール、炭酸清涼飲料がデポジットの対象にされている。ドイツの状況、特に問題点を見ることにより何か日本でのデポジット制度導入の参考になるのではないか。

またここ 10 年の間にビール瓶に代表されるリターナブル容器のシェアが大きく減少し、缶や PET ボトルなどのワンウェイ容器が増加している。本当は費用が高いワンウェイ容器であるが市場価格が安いためリターナブル容器が減少する。このような状況は 3R の優先順位を定めた循環基本法の規定に反する。そこでリターナブル容器によるリユースを促進していかなければならない。また容器包装リサイクル法ではビール瓶のリターナブルなどの事業者が直接消費者から回収するシステムを使い「再商品化」を行ったとする自主回収を認めているが、再商品化義務が免除されるには回収率 90%を達成しなければならない。

またリターナブル容器を促進するためにはワンウェイ容器に税をかけリターナブル容器に価格優位性を持たせるなどの案が考えられる。