

# 容器包装リサイクル法に関する改正提言

2002年1月

ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議

代表 立川 涼

事務局 〒170-0004

東京都豊島区北大塚2-29-5 ダイカンプラザ1F

環境市民ひろば内

TEL. 03-5907-1411/FAX.03-5907-1412

e-mail : kokumin-kaigi@syd.odn.ne.jp

<http://www.kokumin-kaigi.org>

「包装の分別収集および再商品化等の促進に関する法律」（1996年、以下容リ法とする）は、生産者に費用負担を課すかたちで、最終消費者が購入した容器包装物という「個別の製品」を対象としてリサイクルシステムの構築をめざした日本初の法律である。容器については、同法以前に、「再資源の利用の促進に関する法律」（1992年、2001年に改正し「資源の有効利用の促進に関する法律」）でリサイクルに関するラベリング規定が定められていた。しかし、ラベリングだけでは、任意の容器のリサイクルは進まず、法律によるリサイクルシステムの構築が待たれていた。その結果、本法律が実現した。

容リ法では、原料市場で再資源化原料をバージン原料との競争可能な価格にするため、不要となった容器包装の回収から再資源化（容リ法では再商品化とされるが、ここでは再資源化とする。）までのシステムを構築するために、システムに関連する事業者、消費者、自治体それぞれの役割が定められている。

同法の一部が施行されてすでに5年を経過し、全面施行から2年となっている。施行された結果を見ると、清涼飲料等の容器では、リユース・リサイクルしやすいガラスビンや缶からリサイクルが難しいペットボトルへの移行に歯止めをかけるどころか、移行の傾向が促進されている。さらに、いわゆる廃プラやその他紙については、回収費用の負担を勘案して、同法に基づく回収を実施する実施自治体は未だに少ない。その上、肝心の再資源化された原料が原料市場で優位に立っておらず、原料として利用が進んでいるとは言い難い。そこで、現行の容リ法のあり方を検討し、必要な改正点を提示する必要が急務とされている。

また、同法は循環型社会形成推進法制定前に制定された法律であり、同法で定められた諸原則に照らして、改正の必要性を判断することも必要であろう。

以下、改正の論点を整理し、改正点を提示する。

## 1. 現行容リ法の問題点

容リ法の問題点として、第一に、現行容リ法運用にあたっての論点を整理する。ついで、循環型社会形成推進基本法の理念および原則との整合性を検討し、製品のライフサイクル管理の理念として全世界的合意を得ている拡大生産者責任の観点から同法のシステムを検討する。

### (1) 容リ法は自治体に委ねられる要素が大きい。

#### 1. 容リ法と自治体

容リ法では、自治体が、自ら回収した容器包装物について同法の定めるシステム（以下容リ法システムとする）で再資源化するか否かの決定権を持つ。つまり、自治体が必要と認める限りで、容リ法システムが機能するのである。これが、本法の特徴である。

それでは、自治体が容リ法システムに参加することを決定する要因は何か。

この点について、いくつかの自治体とのヒアリング結果および各種資料によれば、概ね自治体が負担する費用と最終処分場のひっ迫の度合いとの関連を決定要因としてあげることができる。回収から保管・引き渡しまでにかかる費用を自治体が負担するために、従来処理より費用負担が多くなる場合、容リ法システムに参加することを決定しにくいという事態が生じる。

例えば、同法施行以前からビン缶のリサイクルをしてきた自治体は、ビンについて容リ法システムに参加している。事実、ビンは分別が比較的容易であることから、参加自治体も多い。ところが、同じ容器でも、ペットボトルになると参加自治体が減少するのである。それというのも、容リ法システムを導入して従来の方式から切り替えることとなる自治体にとって、費用負担の増加は著しいものがあるからである。分別回収の種類が増えることによって、回収回数を増やし、回収物の態様に応じた車を新たに導入するという回収運用上のコストが増大するばかりではない。引き渡し梱包等あるいは保管にかかるコストも増大する。さらに、回収方法の変更を住民に相当期間徹底して説明する一時的なコスト、その後も継続して分別徹底のため啓

発活動をするコストも発生する。

廃棄物として混合収集してきたものを分別して回収するということは、回収保管作業にかかる財政支出を増大させ、これまで以上の人的資源を投入することを意味する。このようなコストを負担してまでも容り法システムに参加するという意思決定をするためには、リサイクルの必要性を認識することも欠かせないが、それ以上に、どこまで分別を徹底できるか、回収方式を変更するためのコストを負担できるか、にかかっている。排出段階で徹底できなければ、回収後に分別作業をしなければならない。一括収集し、焼却する方式には、その負担がない。そこで、分別の容易な部分については、容り法システムに参加し、分別の困難な部分については容り法システムに参加しないという結果になっている。

最終処分場のひっ迫している多摩の自治体の例をみてみよう。最終処分場がひっ迫していたため、これらの自治体は最終処分量を制限され、住民のリサイクルに対する意識も全国水準からすると相対的に高く、焼却主義に対する反対も多い。そこで、牛乳パックやビン・缶類など一部の製品についてのリサイクルははやくからすすめられていた。だが、リサイクルの困難な「廃プラ」およびいわゆる「その他紙」については、RDF化を含めて焼却方式を選択した自治体も多かった。容り法の施行に伴って、ビンは容り法システムによるリサイクルに切り替わっていき、ペットボトルも徐々に同システムによる回収が増えてきている。しかし、「その他プラ」「その他紙」について、焼却方式をとる自治体が依然として多い。

このように自治体の容り法への参加は、現在の自治体の行政改革という名の人員削減と財政のひっ迫状況の下では、かなりの困難が伴うのである。自治体が費用負担をするという条件の下で、自治体の決断に委ねているならば、容り法システムは限定的な役割にとどまるとしかいえないだろう。ということは、容り法で生産者として費用負担を求められる事業者は、それだけ責任を軽減されるということである。

さらに、最小のコストで回収・保管するために、回収されたものの品質が劣るといふ欠点がある。

## 2. 容り法と事業者

事業者は、再資源化過程のうち、保管場所からの運搬費用と再資源化（商品化）の費用を負担する。そこで、費用負担に伴って、ガラスビンからペットボトルや紙容器へというように、消費者に受けのよい容器へと転換を進めている。他方で、「焼却できます」というように、焼却を積極的にすすめ

る表示をする容器包装も出てきており、容り法システムにのる量を減量化するような状況も出現し始めている。

事業者の責任が、再資源化についての責任にとどまっていることも問題である。容器包装物の生産者や中身業者は再資源化された原料の利用について責任を負わないために、再資源化されても利用先がないということがしばしば生じている。したがって、再資源化によるリサイクル原料ができて、それは山積みされる、あるいは行き場がないために再資源化される前の段階で山積みされるという事態が生じているのである。

ビンについてみるならば、清涼飲料等についてビンの利用は減少していて、ペットボトルに転換されている。ビンの利用が減少することは、ビンは再資源化されても利用されないの、新たな利用を開拓しない限りリサイクルは進まないことになる。新たな利用の開拓は、リサイクル原料価格が安価ならばおのずと可能になると想定されている。しかし、現実には、新たな製品開拓はすすんでいない。なお、ペットボトルはバージン原料で作られており、回収されるペットボトルの品質の問題もあり、新たな商品開拓は厳しい状況にある。このまま進めば、システムとして機能しないおそれがある。

### 3. 容器包装リサイクル協会

同協会が、それぞれの負担すべき費用についてコントロールし、再資源化量あるいは再資源化業者についての選定（競争入札）をコントロールしている。自治体は、計画量とマテリアルリサイクルかケミカルリサイクルを望むかを提示し、それに応じて、再資源化業者が入札するのである。その結果、北海道の容器包装物が東京に、東京の容器包装物が関西に、九州の容器包装物が東京にというように、廃棄物が全国を巡ってしまい、輸送による環境影響を必要以上に増大させている。

現在、実証研究等の名目で補助を得ている事業所が優位になる。そして、環境影響や発生抑制のために望ましい方法が考慮されていない状況が生じている。熱回収が認められるようになると、それが最も安価となり、その方法が大勢を占める危険もある。

また、同協会の透明性が必ずしも十分ではないことも問題である。

## (2) 容り法は循環型社会形成推進基本法にそぐわない

### 4. 循環型社会形成推進基本法の原則

循環型社会形成基本法（以下基本法とする）がリサイクル関連法の基本法として、環境基本法の下に制定され、拡大生産者責任の原則と「廃棄物等」

の処理についての優先順位を定めた。優先順位として、発生抑制を最優先し、リユース、リサイクル、熱回収、最終処分という優先順位を設けた。容器包装のリサイクルについての容り法は、同基本法の諸原則を具体化する法である。

## 5. 容り法と基本法の原則

### ① 役割分担論

容り法は、廃棄物について、生産者の責任を取り入れている。一方で、廃棄物処理法は、製品の製造者ではなく、廃棄に着目して廃棄物排出者としての責任を定めている。容り法は、一般廃棄物である容器包装について、製品の生産者（容器生産者と中身生産者）責任を明示したという、廃棄物法の責任を調整した法律であるため、その責任の範囲は、先述のように、消費後再資源化までの過程の全部ではなく、一部である。

すなわち、容器包装物は循環資源であるが、廃棄物と同様に扱われて、自治体による回収を原則とする。自治体は廃棄物処理責任を担うかわりに、循環資源の回収という役割を担うことになっている。したがって、製品を購入、使用した消費者の負担とは区別される。製品利用者ではなく、納税者が負担するという仕組みをとっている。いいかえれば、容り法では、生産者と納税者がそれぞれの役割を担っている、ということになる。

基本法においても役割分担論が定められているが、可能であれば不要となった後の再資源化までのすべてを負担することを求めている。ただし、周到に、自治体が役割を負うべきことを認めているが、その役割が回収等の行為の役割なのか、費用負担まで含むかは議論の余地がある。

### ② リサイクル中心主義

容り法は、リサイクルのうち、再資源化を促進する部分を構築しているのである。再資源化の促進ということから、基本法における熱利用については消極的である。原則として、マテリアルリサイクルかケミカルリサイクルとなっている。その点では、十分に評価できるが、基本法の優先順位にしたがって、発生抑制を誘導する仕組みではない。次の段階である再利用の促進の仕組みもない。これらをむしろ排除する仕組みとなっていることは、前述の通りである。この点は、法律自体が目的としていないため、他の法律を制定する必要がある。とはいえ、本法律の改正で最大限可能な改正が加えられなければならない。

本法の目的とするリサイクルの促進は、第3段階である。基本法では、リ

サイクルが不可能な場合には、廃棄物として適正処理をすることになっている。

そこで、本法律は、廃棄物とならないような歯止めができていないか、リサイクルを促進する仕組みとなっているか、が問われている。

ここで3つの点から見てみる必要がある。

第1に、リサイクルを促進するためには、消費者がリサイクル回収に応じやすい仕組みづくりになっているか、が最大の課題である。

第2に、現実にリサイクルが困難な紙やプラスチック包装廃棄物が存在する。このような廃棄物素材について、製造段階で製品設計変更を促す仕組みとなっているか、である。

第3に、リサイクルが促進されるためには、再資源化されたりリサイクル原料が有効に利用されることが必須である。この点についての保障の仕組みとの連携が必要である。

ところで、第1点についてみると、廃棄物が無料である限り、分別の手間を考えると廃棄物して排出できればその方が楽であるというシステムになっていて、本法律が資源物として排出する仕組みを内在していない。この制度について主導的な地位にある自治体についてみると、自治体がこの制度を利用しにくい仕組みとなっている。

第2点については、前述のとおり、廃棄物・資源物のすべての容器包装物の回収から処理までのすべてに責任を持つ仕組みでないと、廃棄物として排出されるとその分について責任を実質的に免除されることとなり、廃棄物として処理されるよう誘導する状況もでてきている。

第3点については、改正リサイクル法およびグリーン調達制度が別途用意されているが、現在のところ容り法との関係では、十分でない。

## 2. 拡大生産者責任論

不要となったものの環境への影響を最小にするためには、川下ではなく、川上で対策が採られなければならない。このことは、社会的合意となっている。それを責任論として構成したのが拡大生産者責任で、この責任論を基礎として、制度を構築していくということが、模索されてきて、OECDで合意された。

### (1) 拡大生産者責任とは

拡大生産者責任とは、もともとスエーデンの環境経済学者によって提唱された。同氏は、この責任を環境影響に対する製品のライフサイクル全体についての生産者の責任として主張したのである。その中でも特に、廃棄された製品の引き取り、

リサイクルあるいは廃棄について生産者に責任があるとした。すなわち、生産者は製品の使用について責任を有することはもちろんであるが、使用を終えて廃棄された後についてもその製品の環境影響について責任を負わなければならない、というものである。

その後の立法や制度化を模索する展開の中で、ライフサイクル全体への責任から、上述の説の後半部分である廃棄された後の責任が強調され、これまで自治体が負担してきた廃棄物処理やリサイクルにかかる費用を生産者に負担させるときの理論として用いられるようになってきた。

拡大生産者責任論に至るまで、生産者の責任は徐々に拡大されてきた。すなわち、生産現場の責任として、生産者は、労働安全衛生の確保に対する責任にはじまり、公害防止責任あるいは生産から生じる廃棄物の適正処理責任を課されてきた。そして、さらに製品の安全性について、瑕疵担保責任より厳しい製造物責任が問われるようになってきたのである。その段階でも、生産者は製造過程を通じて製品の利用について責任を持つのであって、使用後の廃棄あるいはリサイクルについては、製品を購入し利用している者（消費者）の責任であり、すなわち行政の責任であるとされてきた。拡大生産者責任論の登場によって、製品のライフサイクル全体に製造者が責任を持つ必要があるとされることで、廃棄後についての製品生産者の責任の根拠が与えられたのである。

拡大生産者責任論では、その責任を認めるに当たって、所有の概念を変換させることが必要であるとする主張もある。すなわち、消費者は、製品のその機能を購入しているのであり、物質そのものを購入するわけではない。その製品の物質としての製品はあくまで生産者が所有している、というものである。このように考えれば、機能を終えた物質としての製品はもとの所有者に戻されるべきであり、所有者に戻された製品については、自ら責任を持って処理をすることが求められるのである。

## **(2) 拡大生産者責任に基づく制度**

1991年にドイツで、容器包装廃棄物令が出され、拡大生産者責任論が現実に機能し始めた。そして、この考え方は、EU諸国の中で次第に承認され、現在容器包装についてのEU指令となり、EU諸国のほとんどで、この拡大生産者責任に基づくシステムを構築している。EU指令では、容器廃棄物の45%リサイクルを目標としている。そして、そのうち15%をマテリアルリサイクルとすることとしている。

ドイツにおいて、このような生産者に廃棄・リサイクル費用を負担させる政策を導入した目的は、単に廃棄物を減少させるということではなく、生産のスタイル

を変換させ、バージン材料やエネルギーの持続可能な利用を促進させる目的であった。拡大生産者責任論は、そのための理論として意義を持ったのである。

消費後の廃棄の過程で廃棄物の処理やリサイクルを適正に管理するには、多大なコストがかかるとともに、その管理はほとんど不可能に近い。それに対して、このような拡大生産者責任論に基づいた制度が有効であることが実証されたのである。すなわち、生産者自身がリサイクル可能な、または廃棄するにしても有害でない処分が可能な製品を設計することで、社会的なコストを最小にすることができる、ということが共通認識となってきた。

### 3. OECDと拡大生産者責任

#### (1) OECDによる拡大生産者責任の考え方

ドイツをはじめとして、広い意味での拡大生産者責任に基づく法制度が各国で設計され始めたことに応じて、OECDでも拡大生産者責任について、議論が始まった。

そして、OECDは、1994年から拡大生産者責任についてガイドラインの策定をはじめた。1994年にEPRプログラムの第1段階（EPRに対する法的及び行政的アプローチの確認）を開始し、1996年に報告書を発表した。そして1996年に第2段階（種々のEPRアプローチによる経済効率と環境への有効性の確認）を開始し、ドイツの容器包装に関する2つの事例研究を行っている。1997年に第3段階が開始され、第2段階で明らかとなった問題点に関するワークショップが開催され、2001年3月に第3段階の最終報告書として、拡大生産者責任ガイダンス・マニュアルが公表された。

その過程で、以下の3点が確認されている。

第1に、生産者の責任は、製品の使用後の段階まで存在する。

第2に、生産者の責任は、実際に引き取るかリサイクルするか、あるいはその費用を支払うかとする責任である。

第3に、ガイドラインには、リサイクル率およびリサイクルの定義、さらにはデータの収集および報告について記載する。

拡大生産者責任については、幾つかの考え方があったが、OECDレポートでは、

「製品の生産者と輸入者が製品のライフサイクルを通じて、環境への影響について重要な責任を負う。ライフサイクル全体を通じて、製品の環境への影響が最小化されるように設計し、設計により回避できない環境影響について、法的、物理的、社会経済的な責任を追うことである」、と定義している。

その目的について、「消費の終わった後にかかる製品の管理にかかる費用に関する

る政府支出を減少させるための手段」であり、「費用を製品価格に内部化することにより、納税者から最終生産者に費用負担を移すことを原則とする。その核心は、廃棄物処理システムを誰が実際に行うかではなく、誰がそのコストを支払うかということである。」生産者にコストを課すことで、「処理費用を削減するインセンティブを持たせる。」ことである、した。すなわち、「一般廃棄物の削減を最小の費用で行うための方法で、該当する製品の製造、輸入業者にその責任を負わせるものである。」「このような経済的インセンティブが、生産システムについてライフサイクルというアプローチをに従った行動をとらせる」としている。

このように、処理費用を製品に内部化させることがあって初めて、拡大生産者責任の実質が得られ、その目的を達成することができると考えられている。そして、OECDは最終報告であるプログラムのガイドラインとして、以下の原則を定めた。

1. 拡大生産者責任政策およびプログラムは、より環境に安全なものにするために、設計段階の上流部門に変化を組み込ませるという動機を生産者を持たせる設計とする。
2. 生産者による実施にあたっては柔軟性をもたせ、結果に焦点をあて、技術革新を奨励するような政策にする。
3. 政策ではライフサイクル手法を考慮して、環境影響の増加や、製品の生産から廃棄に至る過程における環境影響の他への移転を防止する。
4. 責任を明確に定義し、製品のライフサイクルにかかわってくる複数の行為者の存在によって、弱まらないようにする。
5. 政策決定では、製品・製品分類・廃棄物の流れに関する特徴や特性を考慮する。製品の多様性や異なる特徴を考えれば、一種類のプログラムまたは手法を、全ての製品・製品分類・廃棄物の流れに適用することはできない。
6. 選択した政策手段は柔軟なものとし、全ての製品や廃棄物の流れに対して一つの政策を設定するのではなく、選択的でなければならない。
7. 生産者責任を製品のライフサイクルへ拡大することは、製品の生産から廃棄まで全体に亘る行為者間のコミュニケーションを増大させる方法で行う。
8. コミュニケーション戦略は、消費者を含めた製品の生産から廃棄までの全ての行為者にプログラムに関する情報を知らせ、彼らの支援と協力が得られるように考案する。
9. プログラムの受容性と有効性を高めるために、目標・目的・費用・便益などを検討する利害関係者の会議の開催する。
10. 地方政府は、その役割を明確にし、プログラム実施に関する助言を与えるための相談を受ける。

- 11.環境に関する国家の優先事項・目標・目的の達成を最大限にするように、自主的ならびに義務的な取り組みを考慮する。
- 12.いかなる製品・製品分類・廃棄物の流れが拡大生産者責任に適しているか、過去の製品を対象とするか、製品の生産から消費までにおける行為者の役割は何か、など拡大生産者責任プログラムの包括的な分析する。
- 13.拡大生産者責任プログラムを定期的な評価する。
- 14.プログラムの立案・実施は、国内の経済的混乱を避け、環境的な便益が得られるような方法で行う。
- 15.拡大生産者責任政策やプログラムの立案・実施過程の「透明性」を確保する、ことを定めている。

このガイドラインは、各国の合意によるものであり、したがって、本来あるべき拡大生産者責任からみると不十分な点は否めない。

## (2) EUと拡大生産者責任

上述のガイドラインにより論点と考え方が整理されている。拡大生産者責任を容器包装廃棄物にどのようなシステムとして導入するか、についてEU諸国で問題となった論点は、以下のとおりである。

- 第1に、容器包装の流れの中で、どの事業者に責任を課していくか。
- 第2に、その中で行政の役割は何か。
- 第3に、リサイクル率をどのように設定するか。
- 第4に、リサイクルの定義をどうするか。
- 第5に、どの種類の容器包装を対象とするか。
- 第6に、収集システムをどうするか。
- 第7に、デポジットシステムをどのように構築するか。
- 第8に、このシステムを機能させるための機関の性質と内容。
- 第9に、フリーライダーをどのように防止するか。

## 4. 容り法の改正について

そこで、OECDおよびEUにおける論点を踏まえて、容り法に関し改正すべき点および再検討すべき点についての提言とその理由を以下に述べる。

### (1) 容器包装廃棄物について、収集から再商品化、適正処理までの全費用を「生産者」の負担とすること。

消費後の製品の責任主体を行政から製品の生産者へと転換することが、拡大生産者責任の中心的な課題である。しかしながら、容り法は、事業者の役割を限定し、自治体に多くの責任を課しているのである。とりわけ、回収を自治体の責任として

いる現行法制では、自治体は「分別標準適合物」のみを回収・引渡しを行う責任を課され、このため混入したものを排除し、混入しないよう啓発するための費用まで負担せざるを得ないこととなり、より大きな負担を強いられているのが実情である。

周知のとおり、ドイツでも回収は自治体が行っている場合が多い。しかし、その場合でも、自治体に回収を委託しているのであって、回収等の費用費用を負担していない。拡大生産者責任を論ずるにあたっては、費用負担と実際の活動にかかる負担を分けて考えることが重要である。循環型社会形成推進基本法も拡大生産者責任を旨としている。基本法がそのように示している以上、自治体に多額の費用負担を強いる現行方式は、基本法にも適っているとはいいがたい。消費後の処理にかかる全費用を生産者に負担させることで、リサイクルが容易な容器包装に転換していくことになることを強調しておきたい。

ただし、自治体が実際に回収する合理性もうなずける。したがって、回収は生産者の責任であり、自治体への委託とする方式に改める必要がある。消費後についても回収から生産者の責任とすべきである。行政が回収費用負担する現行規定から生産者が負担する規定に改正されなければならない。フリーライダーについては、生産者がすべて費用負担する仕組みとすべきである。

拡大生産者責任を果たすべき「生産者」について、OECDでは、「責任を明確に定義し、製品のライフサイクルにかかわってくる複数の行為者の存在によって、弱まらないようにする」とある。具体的には、どのカテゴリーの者を生産者として責任を求めるかが問題となる。これには二つの考え方がある。ドイツの場合には、容器包装令で中身業者に責任を課している。DSDも同様である。このようにドイツでは、中身業者が商品の流れの中で製品設計の中心的な役割を果たしていると考えられている。つまり、最も効率的に最小のコストで省エネルギーと省資源な製品に変更していくために、その中心的存在である中身業者に拡大生産者責任を課しているのである。

一方、イギリスでは、公平性を重視し、販売業者の46%をはじめとして、容器業者、中身業者、運搬業者、原料メーカーまで拡大生産責任を分担している。

わが国の容り法では、容器製造業者と中身業者の2者を生産者としている。立法時に販売業者の責任が議論されたが、責任は課されなかった。しかし、今回EPRを全面的に導入するにあたっては、省エネルギーと省資源を可能にし、製品の環境負荷を最小限に押さえる製品設計を実現するために、だれを生産者として位置付けることがもっとも望ましいか、再検討することが必要である。

## **(2) 容器については、素材ごとに一定期間内に達成すべきリサイクル率を定める**

## とともに、未達の場合には、その素材の容器生産についての生産量の制限を含む制裁措置を設けること

リユース・リサイクルの現状を見ると、ガラスの場合には、リユースあるいはビンからビンへのリサイクルを強制すればリユース・リサイクル率を最大限に高めることも可能である。他方で、ペットボトルについては、再資源化設備およびリサイクル原料の利用に限界がある。現在、リサイクル率は再資源化設備から決定され、リサイクル率50%を達成するには相当の期間を要する。さらに再資源化されてもその利用は限られていることを考えると、リサイクル率を定めるだけでは不十分であるといわざるを得ない。

もちろん、OECDの要求する「明確なリサイクル率」の決定という意味では、現行制度でもクリアしているといえよう。しかし、肝心の「容器全体の環境影響の最小化」という目的はリサイクル率を定めるだけでは目的を達成できない。一定の期間に達成すべき目標としてのリサイクル率を定めるとともに、それを達成できない場合には、生産の総量枠を定める必要がある。達成目標としてのリサイクル率と達成できない場合の総量枠という2面での基準を設けなければ、目的を達成できない。

### (3) 熱回収は原則としてリサイクルに含めないこと

リサイクルの定義について、基本法では「熱回収」について言及しているが、現行容り法の運用では、熱回収を認めておらず、この点は評価できる。しかし、包装廃棄物のリサイクル、とりわけ、いわゆる「その他プラ」「その他紙」の回収・再資源化を推進しようとする、熱回収をリサイクルと同様とする旨の議論が再度浮上することが考えられる。現に、経済財政諮問会議・循環型社会に関する専門調査会中間とりまとめ（平成13年11月22日）や、経済産業省・産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会企画ワーキンググループの報告書「循環型経済システムの高度化にむけて（案）」（平成13年12月）の中には、紙・プラスチック廃棄物については、マテリアルリサイクルよりもケミカルリサイクルやサーマルリサイクルが好ましいとする考え方も示されている。

しかしながら、真の循環型社会を実現するには、基本法が定める「施策の優先順位の序列」は極めて重要な原則であって、単に目先の効率化や経済性から安易にその順位を直すべきではないことは言を待たない。したがって、容り法には、現行法の運用のとおり、熱回収は原則として容り法のリサイクルには含めないことを明記すべきである。そして、マテリアルリサイクルの技術革新を推進すると共に、それに適した素材への転換を進めるための施策（素材の限定や課徴金など）を早

期に導入すべきである。

それでも暫定的に例外を認める必要がある場合には、リサイクルに含める上限や熱回収の下減などの条件を付する必要がある、そのような基準を国民の合意の下に設定することが望ましい。

#### **(4) 収集については、自治体による直接収集のみに限らず、民間回収業者の参入や集団回収、デジポットシステムなど多様な方式が維持・発展できるような仕組みとすること**

収集システムについては、自治体回収に収斂するような現行の方式を改める必要がある。現行制度では、再資源化を一定程度促進することはできても、リユースを促進することはできない。そのために、現行法適用によりリユースビンによる商品生産を減少させることとなってしまうている。したがって、他の民間回収業者の参入や消費者自身による集団回収、場合によってはデポジット方式等、多様な方式のうちもっとも効率的な方式を事業者が消費者とのコミュニケーションののち、構築できるようにすることが大切である。

#### **(5) 情報公開を徹底し、市民参加の評価制度を創設すること**

事業者責任ということが、不透明性の合理化となつてはならないことは当然である。OECDのガイドラインは、システムの透明性を規定している。現行法制でも公表がある程度すすんでいるが、システムの運用について、原則的な公表と情報公開についての規定を明文化することが必要である。特に、自治体の回収・保管費用、各再資源化方法の環境への負荷の程度、あるいは容器の環境負荷と容器の添加物の物質名などについて、公表される必要がある。

また、OECDのガイドラインでも述べられているように、評価規定を創設する必要がある。評価にあたっては、生産から廃棄までにかかわる消費者を含めた関係者の代表による評価機関を設立する必要がある。

#### **(6) 課徴金制度を導入すること**

リユース、リサイクルに適した容器包装物への転換という課題からすると、プラスチックの技術革新と環境負荷の高いプラスチック利用の制限が必要になってくる。環境負荷の高いプラスチックをリユース、リサイクルの容易な素材に転換するために、環境に負荷を与える度合いに応じて負担金を課すために、素材あるいは容器ごとの課徴金制度を新たに導入することを考えていく必要がある。