

.....

「循環型社会基本法（仮称）」の 制定に関する立法提言

2000年3月

ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議

代 表 立川 涼

事務局長 中下 裕子

.....

事務局：東京都港区新橋 4-25-6

ヤスキビル 2・6階

コスモス法律事務所内

TEL&FAX 03-3432-1490

e-mail kokumin@attglobal.net

「循環型社会基本法（仮称）」の制定に関する 立法提言

CONTENTS

| | |
|---|-----------|
| I. いま、なぜ、“循環型社会”なのか | 2 |
| 1. 大量生産・大量消費・大量廃棄型社会の限界 | 2 |
| 2. 持続可能な社会とは | 2 |
| 3. 循環型社会と持続可能な社会 | 2 |
| 4. わが国の物質収支 | 2 |
| II. “循環型社会”を構築するために何が必要か | 4 |
| 1. 生産活動を含む人間の生き方の変革 | 4 |
| 2. 経済システムの変革 | 4 |
| 3. 動脈経済と静脈経済の統合 | 4 |
| 4. 廃棄物の発生抑制・再資源化・適正処理の内部化 | 5 |
| 5. 静脈部門における市場原理の活用 | 5 |
| 6. 各部門の役割 | 5 |
| 7. 法制度の整備 | 6 |
| 8. 与党案の問題点 | 6 |
| III. 「循環型社会基本法」の骨子 | 9 |
| 1. 目的 | 9 |
| 2. 定義 | 9 |
| 3. 基本理念 | 9 |
| 4. 基本施策 | 10 |
| 5. 各主体の責務 | 10 |
| 6. 基本計画の策定 | 11 |
| 7. 個別法との関係 | 11 |
| 8. 所管官庁は環境省に一本化すること | 11 |
| IV. 個別法に関する提言 | 12 |
| 1. 容器包装廃棄物 | 12 |
| 2. 耐久消費財 | 14 |
| 3. 廃棄物処理法の改正提言 | 17 |

I. いま、なぜ、“循環型社会”なのか

1. 大量生産・大量消費・大量廃棄型社会の限界

産業社会の出現にともなって、大量生産・大量消費・大量廃棄型のライフスタイルが定着するようになりました。また、20世紀に入ってから、大量の人工化学物質が発明され、利用されるようになりました。ワンウェイ容器の普及に象徴されるように、これらの人工化学物質は、利便性、快適性を求める私たち人類の欲求とあいまって、ますます大量に生産・消費・廃棄されるようになっていきます。

しかし、このようなワンウェイ型の経済システムは、天然鉱物資源や化石燃料資源などの非再生可能資源の枯渇を招いています。また、大量の廃棄物が排出され続けることによって、最終処分場の残余容量の逼迫とともに、その処理に伴うさまざまな環境汚染を発生させています。大量の化学物質の利用は、ダイオキシン類などの非意図的な化学物質を含む有害化学物質汚染をますます深刻化させています。

さらに、ワンウェイ型の社会システムは、都市と農村の物質循環をも切断しています。農村から供給される食糧等は、都市で消費されると、農村の耕地に還元されることなく焼却・埋立によって環境に放出されています。その結果、一方で農村の地力を減退させ、他方で生ゴミ等の廃棄物によって都市環境を悪化させているのです。このため、農村は地力減退を化学肥料や農薬の大量使用によって補うことになり、それがまた生態系の破壊や食品汚染につながるといった悪循環を生んでいるのです。

もはや、このままでは、人類社会が行き詰まることは必至です。このような大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会システムを早期に転換して、持続可能な社会を実現することが、21世紀の人類の最大の課題となっているのです。

2. 持続可能な社会とは

持続可能な社会とは、地球の生物圏システムを破壊しない社会であり、将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすような社会をいいます。

持続可能な社会を実現するには、次の5つの条件を満たさなければなりません。

- ① 地殻から取り出した物質の濃度が生物圏の中で増え続けない
- ② 人工的に生産された物質の濃度が生物圏の中で増え続けない
- ③ 生物圏の循環と多様性を守る
- ④ 限りある資源を節約し、有効に利用する
- ⑤ 資源を世代間や地域間で公平に使用する

3. 循環型社会と持続可能な社会

持続可能な社会を実現するためには、自然の物質循環を保全するとともに、廃棄物を含めたとぎれのない循環の輪を社会システムとして構築することが求められています。そもそも地球生物圏にとって、「廃棄物」も「最終処分場」も存在しません。全て地球生物圏の一部に他ならないのです。循環型社会とは、社会の物質利用が自然循環の中に統合されるシステムが整備された社会です。循環型社会の構築は、持続可能な社会を実現するための手段であるとともに、その必要条件であるといえます。

4. わが国の物質収支

わが国の環境基本計画においては、環境政策の長期目標の第一に「循環」が掲げられ、経済社会システムにおける物質循環の確保が唱えられています。

それにもかかわらず、わが国の物質収支を見ると、図のように、依然として大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済構造が維持されています。すなわち、自然界からの資源採取は国内・輸入を含めて全体の投入量の約9割以上を占める一方、資源の

再利用率は約1割にすぎず、資源採取から廃棄に向かう一方の流れであることがわかります。

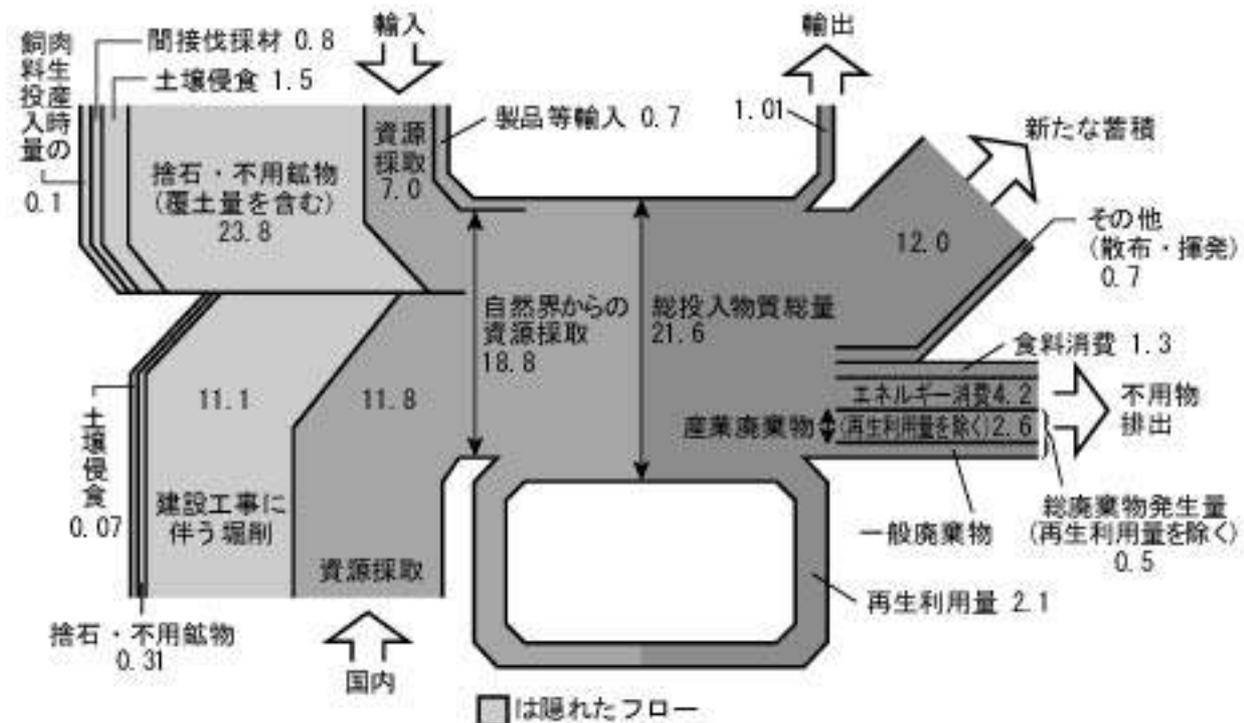
さらに、産業廃棄物の排出量は4億トン前後の高水準で推移しており、減少傾向はうかがえません。このままでは、処分場の枯渇と環境負荷の増

大は避けられません。

もはや、時間的猶予はありません。今こそ、わが国は、全力を挙げて、循環型社会システムを構築しなければなりません。そのための抜本的対策の実行が求められているのです。

図 我が国の物質収支

(平成9年)(単位:億t)



注: 水分の取り込み(含水)等があるため、産出側の総量は物質利用総量より大きくなる。

資料: 各種統計より環境庁試算

(環境白書平成11年度版より)

Ⅱ．“循環型社会”を構築するために何が必要か

1. 生産活動を含む人間の生き方の変革

産業社会においては、大量の資源を投入し、「環境は無限の容量を有する」ものと想定した生産や消費が行われてきました。しかし、地球上の資源は有限ですし、環境容量にも限界があります。このような自然環境の制約を無視した結果が、今日のシステムの行き詰まりを招いていることは既述のとおりです。

したがって、私たちは、生産活動から社会・家庭生活まで、そのあり方を自然循環に合致し、環境負荷が少ないものに転換しなければなりません。生産者も消費者も、それぞれが意識を変革するとともに、実際にもそのような生き方を実践することが求められています。

2. 経済システムの変革

「循環型社会を実現しなければならない」ということは、今や誰も異論がないでしょう。問題は、それをいかにして行うかということです。

「消費者の意識が変わらないから実現が難しい」という意見をしばしば耳にします。確かに、消費者の意識の変革は必要ですが、変革が求められているのは消費者だけではありません。事業者も行政も、皆、意識が変わらなければなりません。

また、意識を変えるだけで循環型社会が実現出来るわけではありません。それを支えるシステムの変革が不可欠です。むしろ、各主体の意識の変革を促すようなシステムをどう創るのかが問われています。それこそが、まさに「政策」に他なりません。

循環型社会実現のための政策の第1のポイントは、経済システムの変革にあります。

周知のとおり、市場原理に基づく経済システムは、一般に資源の効率的な配分（パレート最適）を実現するものとされています。しかし、こと環境資源については、市場経済はその配分を最適化するようなメカニズムを持ち合わせて

いません。また、一般に廃棄物の発生を抑制するようなメカニズムも、市場原理には組み込まれておりません。このため、資源を大量に投入して、大量に廃棄するというワンウェイ型経済システムが出来上がってしまったわけです。これは明らかに市場の欠陥です。

このように、市場原理だけに委ねていたのでは、循環型社会の経済システムは構築できません。循環型社会を構築するためには、このような市場の欠陥を補う政策を積極的に講じることによって、経済システムをワンウェイ型から循環型へと転換を図る必要があるのです。

3. 動脈経済と静脈経済の統合

そのためには、資源採取—生産—流通—販売—消費という動脈過程においても、商品が廃棄された場合の処理（静脈過程）を考慮して経済活動を行うように、動脈経済と静脈経済の統合が図られなければなりません。ところが、現状は、動脈経済と静脈経済とが分離され、それぞれ別個の原理で動いているために、動脈側での大量生産が、即、大量の廃棄物の発生につながってしまっているのです。

また、わが国の経済は、これまで、動脈部門を中心に発展してきました。そのため、静脈産業の基盤は極めて脆弱です。静脈部門は、動脈部門から大量に排出される廃棄物を効率よく処理するため、安価で迅速ではあるが、資源の浪費と環境負荷の高い「焼却・埋立主義」を推進してきました。しかし、それがもはや限界に達していることも既述のとおりです。

したがって、動脈経済と静脈経済を統合した経済システムへの転換（動脈経済の静脈化と静脈経済の動脈化）を図ることが重要なのです。そのための政策的ポイントは2つあります。

4. 廃棄物の発生抑制・再資源化・適正処理の内部化

まず第一に、廃棄物の発生抑制・再資源化・適正処理を市場メカニズムに組み込む(内部化)ことによって、各経済主体にそのインセンティブを与えることが必要です。つまり市場メカニズムの活用によって、各主体が廃棄物が少なく、リサイクル・適正処理が容易な商品の生産―販売―消費を行うことを促進させるのです。

一般廃棄物が税金を投入して自治体によって処理されている現状では、「内部化」が中途半端になり、市場メカニズムが必ずしもうまく働きません。したがって、適正な回収・分別費用を自治体が事業者から徴収するなどによって完全に内部化を行うことが必要です。

内部化の手法としては、①製品の生産者に廃棄物の発生抑制、回収・再資源化、適正処理等の法的義務を課す拡大生産者責任（EPR）の確立、②デポジット制の採用、③環境税、課徴金の導入、などが考えられます。

5. 静脈部門内における市場原理の活用

もうひとつは、静脈部門において、もっと市場原理を活用させることです。動脈経済においては、放っておいても市場原理が働きますが、静脈経済においては、規制や制約を加えないと市場原理が働きにくい構造となっています。仮に、廃棄物を環境に放出しても何も制約がないとすれば、静脈技術は発達せず、安価な「焼却・埋立主義」が横行することになってしまいます。つまり静脈技術は、規制や制約によってはじめて顕在化し、発展できるのです。この点が、放っておいても競争原理によって技術革新が進められる動脈経済との著しい相違点です。したがって、静脈経済に市場メカニズムを活用して、技術革新を推進しようとするならば、むしろ積極的に規制を加える必要があるのです。

規制強化は、企業に新たな設備投資を強いる

ので、経済発展にマイナスの影響を与えるのではないかとの懸念もありますが、規制強化によって技術革新が促進され、結果として強力な競争力を獲得することも少なくないのです。自動車の排ガス規制の強化に対して、いち早く技術開発を遂げた日本車メーカーが、国際競争で優位な地位を占めることができたのは、その好例でしょう。

静脈産業が動脈産業とバランスよく発展を遂げるためには、むしろ規制の強化が求められているのです。もちろん、静脈産業が規制強化に対応するための研究開発や技術導入に対する助成や、リサイクル品市場を維持するための援助策が必要であることは言うまでもありません。

具体的には、①適正処理の規制強化、②排出事業者責任の強化、③マニフェストなど情報公開の徹底、④材質や形態の標準化、⑤再生資源使用の義務化、⑥環境税・課徴金等の経済的誘導策の実施、などが挙げられます。

6. 各部門の役割

このような経済システムの変革にあたっては、各部門は次のような役割を担う必要があります。

(1) 生産部門

- ① クローズド・システム（ゼロ・エミッション）（*注）の実現
- ② ワンウェイ製品の製造削減、リユース・リサイクルに適した製品設計
- ③ 部品供給や修理・保守サービス体制の整備
- ④ 再生資源利用率の向上

（*注）1994年に国連大学の「ゼロ・エミッション研究構想」で提唱された考え方で、産業活動に伴う廃棄物等に起因する環境負荷をできる限りゼロに近づけるため、産業における生産等の工程を再構成し、廃棄物の発生を抑えた循環型産業システムを構築することを目指すもの。

- ⑤ 有害物質の製造・使用の回避と発生防止、適正処理
- ⑥ 製品の環境情報の提供
- ⑦ 使用済み製品の引取・回収・再資源化義務
- ⑧ 廃棄物の適正処理
- ⑨ 環境保全型農林水産業の推進

(2) 流通部門

- ① ワンウェイ製品の販売削減、過剰包装の削減
- ② 環境保全型製品の流通拡大
- ③ 環境情報の情報公開
- ④ 使用済み販売品の引取・回収義務

(3) 消費部門

- ① ワンウェイ製品の購入自粛、製品の長期使用
- ② 中古品の使用拡大
- ③ 環境保全型製品の選択
- ④ 分別排出の徹底
- ⑤ 生ゴミ・尿尿の堆肥化の推進

(4) 静脈部門

- ① 適正コストの内部化
- ② 法規制の遵守の徹底
- ③ リサイクル産業への転身

7. 法制度の整備の必要性

このような経済システムへの転換を円滑に遂行するには、法制度の整備が不可欠です。

ところが、わが国の法制度は不十分と言わざるを得ません。廃棄物処理法は主として「廃棄物」の適正処理を定めており、発生抑制やリサイクルの観点は十分盛り込まれていません。また、再生資源利用促進法（リサイクル法）や容器包装リサイクル法、家電リサイクル法など、いくつかリサイクルのための法律が制定されて

いますが、統一された基本理念に基づくものではない。具体的施策も、既述のような経済システムを実現させるには不十分な内容にとどまっています。

そこで、循環型社会を構築するにあたっての基本理念とそれに基づく基本施策及び各主体の役割を定め、総合的・計画的に個別法の整備を含む個別施策の実施を推進するための法的枠組みが求められています。

8. 与党案の問題点

与党三党では、平成12年度を「循環型社会元年」とし、基本的枠組みとしての法制定を図ることが政策合意されました。これを受けて、今国会での法制化をめざして、現在、自民党案と自由党・公明党案の2つの法案が発表されています。

しかしながら、これらの法案には以下のような問題点があります。

(1) 自民党案

そもそも、自民党案は、環境庁が政府案として作成したものをそのまま自党の案としたものです。これでは、到底「政治主導」とは言えません。法案の内容も以下のとおり多くの問題点があります。

① 全くの理念法にすぎず、実効性がない

法案は、全くの理念法にすぎません。同様の理念は、既に環境基本法及び環境基本計画で定められており、わざわざ今回、循環型社会基本法を立法化する意味がありません。これでは「屋上屋を重ねるもの」とのそしりを免れません。

問題は、環境基本法と環境基本計画で理念が定められているにもかかわらず、わが国が循環型社会を実現できていないということにあります。理念だけで循環型社会は実現できません。循環型社会を構築するには、費用を内部化するなど経

済システムを変革する必要があります。企業が自主的にこのような変革に取り組むことは望ましいことですが、それだけでは限界があります。やはり法的規制によってシステムを整備する必要があることは、わが国の廃棄物問題の現状を見れば明らかではないでしょうか。これまでのような、その場しのぎのバラバラの対策では、到底循環型社会は実現できません。だからこそ、抜本的対策のための新たな枠組み法の制定が求められているのではないのでしょうか。

② 拡大生産者責任の規定が不十分

循環型社会を実現するためには、出来る限り生産者に責任を課すことによって、ゴミの減量・回収・引取・再資源化・適正処理等の費用を内部化する必要があります。ところが、自民党案では、製品・容器等の製造・販売業者による引取・再資源化の義務が第11条に定められてはいますが、いずれも単なる理念規定にとどまっています。そればかりでなく、その対象となる製品・容器が限定されており、極めて不十分であるといわざるを得ません。

③ 有害物質の回避の理念がない

自民党案には、有害物質の回避の理念が見られません。しかし、循環型社会の構築に当たっては、有害物質を回避することが極めて重要です。なぜなら、有害物質がぐるぐると循環すると、人体や生態系に取り返しのつかない影響を及ぼしかねないからです。

④ デポジット制・環境税（課徴金）の導入が明示されていない

循環型社会実現のためには、拡大生産者責任の確立、有害物質の回避策とともに、デポジット制や環境税（課徴金）制

度の活用が不可欠です。しかし、自民党案にはこれらに関する明確な規定がありません。

⑤ 規制のための法ではなく、予算獲得法である

自民党案では、基本施策として、国の施策がいくつも並べられており、予算措置が講じられるようになっています。しかし、わが国の財政問題が深刻であることは周知の通りで、無駄な出費はできるだけ節約しなければなりません。また、税金が投入されることによって、かえって外部費用の内部化を妨げることになりかねません。法案に掲げられている国の施策は、ほとんどが不要であるのみならず、適正な内部化を阻害する不適切なものといえます。

⑥ 市民・NGO参加が不十分

循環型社会を実現するには、事業者はもちろん、国民自身もそのライフスタイルを変革しなければなりません。しかし、国民は、ただ一方的に責務を課される受動的な存在ではありません。むしろ、自主的に変革に取り組む存在として、政策の決定・実行・評価のあらゆる場面で主体的に参加する権利が保障されるべきです。国・自治体の役割は、そのような国民自身の主体的参加のシステムを整備することにあります。自民党案には、そのような市民・NGOの参加を保障する規定がありません。

(2) 自由党・公明党案

自民党案と比べると、事業者の具体的義務の内容が明確化されています。特に、排出者の責任（第15条）や原状回復等の責任（第16条）の規定などは、現行の廃掃法の欠陥を補うものとして評価されます。

しかし、次のような問題点があります。

① 拡大生産者責任の規定が不十分

循環型社会実現に不可欠な生産者の拡大責任については、自民党案と同様、製品の製造者等の引取・再利用の義務を「不用物の再使用及び再利用の推進の観点から適当と認められる製品」に限定していることは問題です。

② 有害物質の回避策、デポジット制・環境税（課徴金）の導入の規定の欠如

有害物質の回避の施策やデポジット制や環境税（課徴金）の導入に関する明確な規定も欠いています。

③ 達成目標時期が遅い

循環型社会形成の目標時期を具体的に定めた点は評価されますが、5年後の平成17年4月1日を目標として必要な措置を講じ、施行後8年以内に（できれば平成20年4月1日を目標として）必要な施策を施行すると

いうタイムスケジュールでは遅すぎます。循環型社会の実現はわが国にとって緊急の課題です。システムを確立するのに時間的猶予が必要であるとしても、各主体が鋭意努力するならば3年～5年以内には実施できるはずで

④ 市民・NGO参加の保障が不十分

法案では、循環型社会形成推進計画の策定手続における市民の意見表明の機会は与えられていますが、その意見がどのように計画内容に反映されるのかについては、全く記載されていません。

また、循環型社会形成推進委員会の構成員に市民・NGO代表が含まれることが明示されていません。委員（7人）の構成は、市民団体3名、産業界3名、学識経験者1名とし、委員会の審議は全て公開にすることを定める必要があるかと思

Ⅲ. 「循環型社会基本法」の骨子

このように与党案はいずれも問題点が多いので、私たち国民会議は、以下の骨子を内容とする「循環型社会基本法（仮称）」の制定を提言します。

なお、もとより循環型社会の実現のためには、エネルギー対策、地球温暖化対策、健全な水循環の確保などの対策も必要ですが、今回は、廃棄物・リサイクル対策に絞った基本法の提言を行っています。

1. 目的

大量の化学物質に依存した、大量生産・大量消費・大量廃棄型の産業システムが地球資源の枯渇と環境負荷の増大の深刻な危機を招いていることから、これを抜本的に見直して循環型社会を形成することにより持続可能な社会を実現する緊急性に鑑み、循環型社会の形成のための基本理念及び各主体の役割並びに基本施策を定めるとともに、一元的な行政の元でそれを総合的・計画的に実現するために必要な事項を定めることを目的とします。

2. 定義

「不用物」とは、占有者が、廃棄し、廃棄しようとし、又は廃棄しなければならないすべての動産をいうものとします。

3. 基本理念

次のような基本理念を定めることとします。

- (1) 第1にごみの発生回避（リデュース）、第2に再利用（リユース）、第3に再資源化（マテリアル・リサイクル）、第4にサーマル・リサイクル、第5に適正処理という優先順位に基づいて施策を講じること。

環境基本計画にはこのような施策の優先順位が書かれていますが、法律の中でも明記する必要があると考えます。

- (2) 以下の内容を含む生産者の責任（EPR）を課すこと

いわゆる拡大生産者責任（EPR）の概念は必ずしも共通したものとなっていないのが現状です。私たちは、前に述べたような生産部門の役割を果たすためには、次のような法的義務を生産者に課すことが必要であると考えます。

- ① 「不用物」の発生回避（長寿命化、修繕容易化、包装の簡易化など）・再使用・再資源化を考慮した設計・製造・販売の義務
- ② 有害物質の使用削減及び生産から廃棄までの全過程における有害物質の放出防止と適正処理義務
- ③ 製品の製造にあたり、再生資源を優先使用する義務
- ④ 部品の継続的供給・安価な修理サービスの提供等製品を反復使用できる体制を整備する義務
- ⑤ 表示を含む情報公開（以下を含む）
 - (ア) 材質表示・成分表示
 - (イ) 製品の設計内容・製造過程
 - (ウ) 耐久性、修繕容易性、リサイクル可能性
再生資源利用等の表示
 - (エ) 有害物質の含有又は発生可能性の警告表示
 - (オ) デポジット、リサイクルのための指示表示
- ⑥ 使用済み製品の引取・回収義務、および再使用・再資源化をする義務
但し、再使用を優先すること
- ⑦ 「不用物」の適正処理

- (3) 排出事業者責任を厳格に課すこと

排出事業者の適正処理に関する責任は、処理業者への委託契約によって免除されるべき

ではありません。処理業者等の不適正処理により環境汚染等の被害が発生した場合には、排出事業者は不適正処理を行った者と連帯して原状回復の責任（無過失責任）を負うものとしします。

(4) デポジット制・環境税（課徴金）を導入すること

廃棄物の発生抑制、省資源、リユース促進、リサイクル市場の整備等のためには、生産者、排出者の責任の強化だけでは不十分です。このことはドイツの経験でも指摘されています。したがって、循環型社会を構築するためには、デポジット制や、環境税（課徴金）等の経済的手法を導入することが不可欠です。

(5) 個別施策の決定への市民・NGOの参加システムの確立及び情報開示のための制度を整備すること

循環型社会の実現には、行政・産業界のみならず、国民の果たす役割も重要です。したがって、具体的な個別施策を決定するにあたっては、当事者としての市民・NGOの参加を保障する必要があります。また、そのための情報開示のシステムも整備する必要があります。

4. 基本施策

次のような基本施策を規定することとします。

(1) 「不用物」の発生回避のための施策

- ① ワンウェイ商品・過剰包装商品に対する課徴金等の環境税の賦課
- ② 回収率を法定化し、未達の場合にはデポジット制を義務づける
- ③ 保有税制を長期間利用に有利なように改正する
- ④ 適正修理費用の法定化

- ⑤ 耐久性、修繕容易性、リサイクル可能性等の表示制度の整備及びデポジット、リサイクルのための指示表示
- ⑥ 再使用を促進するための容器・製品の材質・形態の標準化

(2) 有害物質の発生回避のための施策

- ① カドミウム・鉛・水銀の段階的使用禁止
- ② 回収、引取、無害化の義務化
- ③ 有害物質の含有又は発生可能性の警告表示の義務化
- ④ 塩素税等の環境税の賦課

(3) 再資源化の促進のための施策

- ① 回収、引取義務
- ② 表示制度の整備
- ③ 再資源化商品使用の義務化
- ④ プラスティックの原材料及び添加剤の規制
- ⑤ 天然資源多用商品に対する課徴金・環境税の賦課

(4) 市民・NGO参加システムの確立

政策の決定、その実施、事後評価のあらゆる段階に、市民・NGOが当事者として参加できるシステムを確立すること

5. 各主体の責務

(1) 事業者の責任

- ① 不用物の発生回避・再使用・再資源化を考慮した設計・製造・販売
- ② 有害物質の使用削減、発生防止、無害化
- ③ 再生資源の優先使用
- ④ 部品の供給、保守・修理サービスの整備
- ⑤ 各種表示を含む環境情報の開示
- ⑥ 使用済み製品の引取・回収・再使用・再資源化（但し、再使用を優先）
- ⑦ ゼロ・エミッションの推進

⑧ 不用物の適正処理

(2) 行政の責任

- ① 経済的誘導策、構造転換援助策の実施
- ② 分別システムの整備、回収・分別の適正費用の事業者からの徴収
- ③ 生ごみの堆肥化システムの整備
- ④ 再生資源の優先使用
- ⑤ 情報の収集と公開
- ⑥ 研究開発、調査研究の推進
- ⑦ 市民・N G O参加システムの整備

前述のとおり、不用物の回収・引取・再資源化・適正処理等の責任は、生産者と排出業者に課されることとなります。従って、自治体の不用物についての責任は、分別システムの整備、事業者から委託された場合の回収・分別の実施及び生ゴミの回収・適正処理だけという事になります。

(3) 消費者の責任

- ① ワンウェイ製品の購入自粛、製品の長期使用
- ② 中古品利用の拡大
- ③ 環境保全型製品の選択を心掛けること
- ④ ごみの分別排出、生ごみの堆肥化の推進
- ⑤ 政策決定への主体的参加

6. 基本計画の策定

循環型社会の構築のための基本的な計画を策定し、基本目標とそれを達成するための基本的事項を定めることとします。

個別法の改正及びそのスケジュールも基本計画で定めることとします。

基本計画の策定にあたっては、市民・N G Oがその決定プロセスに主体的に参加できるようにします。

計画の実施状況については、毎年フォローアップし、必要な改定を行うこととします。

7. 個別法との関係

基本法に基づいて、個別施策は個別法によって定められることとなります。個別法は、基本法の基本施策及び各主体の責務の規定に抵触するものであってはなりません。基本法は個別法に優先しますので、抵触する個別法の規定は改正が必要となります。

8. 所管官庁は環境省に一本化すること

本法律に定める施策は、個別施策間の整合性を保ちながら、総合的・計画的に推進される必要があります。そのためには、従来の縦割りの行政官庁がそれぞれ所管するというのではなく、環境省が一元的に所管し、各省庁に必要な協力を求める体制を構築することを提案します。環境省がこのような役割を担うためには、大幅な増員が必要です。

IV. 個別法の整備に関する提言

以上のような、循環型社会基本法に基づいて、各個別法が整備される必要があります。個別法の対象となる廃棄物は多岐にわたりますが、ここでは、既に個別法が制定されている容器包装廃棄物・耐久消費財、および廃棄物に関する現行法の改正提言を取り上げてみました。

第1 容器包装廃棄物

1. 容器包装リサイクル法等の問題点

容器・包装廃棄物は、一般廃棄物全体の中で、容積にして約6割、重量にして約2割を占めています。したがって、廃棄物の減量のためには、いかにして容器包装廃棄物を減らすかが重要な課題です。ドイツ・フランスなど諸外国でも、まっ先に容器包装廃棄物の減量のための特別対策が講じられています。

わが国では、1991年に再生資源利用促進法（リサイクル法）が制定され、その対象にはガラス製容器・スチール缶・アルミ缶・ペットボトルが含まれています。しかし、同法はあくまでも自主的取り組みの促進を目指す法律で、事業者にリサイクル等の法的義務を課すものではありません。

1995年には容器包装リサイクル法が制定され、1997年4月からまずガラスびんとペットボトルについて事業者に再商品化義務が課されることになりました。しかし、次のような問題点があることが指摘されています。

- ① 事業者には「分別基準適合物」の再商品化義務が課されているだけで、分別・回収・引取義務は課されていない。
- ② 費用のかかる回収・保管・分別は自治体の負担とされている。
- ③ 事業者に引取義務が課されていないので、実際の排出量が見込量を上回った場合、事

業者には再商品化義務はなく、自治体の保管責任がますます増大するばかりである。

- ④ このため、コストが適正に内部化されず、結局、廃棄物の減量につながらない。

例えば、ペットボトルの場合、生産量の上昇率が著しく（1998年度の生産量は再商品化義務量の何と9倍近くにものぼっています）、発生を抑制するどころか、廃棄物が相当量増えてしまっているのが実情です。

したがって、容器包装リサイクル法を以下のとおり、抜本的に改正することを提案します。

2. 提言

- (1) 製造者・輸入業者・販売業者の責任を次のとおり強化すること

- ① 製品と一体化した容器・包装（びん、缶、ペット、紙パック、袋、箱など）

- (i) 回収・引取義務は輸入業者・製造業者（中身メーカー）・販売業者
- (ii) 再資源化義務は輸入業者・容器メーカー（原料・加工メーカー）・中身メーカー・販売業者

にそれぞれ課すること

- ② 販売用の包装材（ラップ、トレー、ビニール袋、箱、包装紙、紙・袋など）

- (i) 回収・引取義務は輸入業者・販売業者
- (ii) 再資源化義務は輸入業者・包装材の製造業者（原料・加工メーカー）・販売業者

にそれぞれ課すること

- ③ 輸送用包装材（箱、ダンボールなど）

- (i) 回収・引取義務は輸入業者・販売業者
- (ii) 再資源化義務は輸入業者・包装材の製造業者（原料・加工メーカー）・販売業者

にそれぞれ課すること

循環型経済システムを構築するには、廃棄物の発生抑制の制御をなしうる最適の主体に責任を負わせるのが適当です。

製品と一体となった包装材については、製品の製造者（中身メーカー）が、その容器包装を用いることを決定する権限をもっているため、最適制御主体と考えられます。販売業者（特に大手スーパー、コンビニ）も間接的に影響力を行使していますので、共同責任を負わせるのが適当です。

販売用の容器包装については、その決定権は販売業者にあると考えられますので、最適制御主体は販売業者とするのが適当です。

輸送用包装材については、やはり販売業者に決定権があると考えられますので、販売業者に責任を課するのが相当です。

再資源化義務については、容器・包装メーカー（原料・加工メーカー）が材質の選定や加工方法について決定権をもっているため、最適制御の主体と考えられます。販売業者も間接的な影響力をもっていますので、共同責任とすべきです。

いずれの場合も、輸入業者も共同して責任を負うとするのが適当であると考えられます。

(2) 回収・引取義務は第三者（自治体を含む）に適正費用で委託することができるということ

自治体が行っている回収システムとは別にドイツのDSD社のような法人を作ることは、非効率な面もあります。そこで、自治体の回収システムはそのままにして、市場メカニズムが働くようにするには、回収費用を税負担ではなく、事業者の負担とする必要があります。もちろん、価格には税金が投入されてはならず、純然たる回収・引取・保管コストを反映するものでなければなりません。

(3) 再資源化義務については、製造者（原料・加工メーカー）及び販売業者の共同出資法人（指定法人にする必要はない）に委託することができるということ

再資源化義務の履行についての最適制御主体は何といてもメーカー（原料・加工メーカー）です。引取・回収は販売業者も行うとして、販売業者は製品の製造に関する情報（業務秘密に該当するものもあります）を欠いていることも少なくありません。したがって、メーカーと販売業者が共同出資して別法人を作り、そこで再資源化を行うのが現実的な方法だと思います。

(4) 過剰包装・使い捨て容器に対して課徴金を課すこと。過剰包装の認定及び課徴金の額は市民参加の「包装審査委員会」で決定すること

過剰包装を抑制したり、ワンウェイ容器を削減するためには、これらに対して課徴金を課するというペナルティを与えるのが効果的です。そうすれば、コストの面でも割高となって、次第に減少することが期待されます。

(5) 回収率の下限を法定化し、それを下回るときはデポジット制度の導入を義務づけること

ゴミの減量・再使用を促進するためにはデポジット制度の導入が効果的です。ドイツのように、回収率の下限値を決めておいて、それを下回るときはデポジット制度を導入しなければならないという手法をわが国でも採用する必要があります。

(6) びん、容器の材質・色・形態を規格化すること

びん・容器の材質や色・形がバラバラでは再使用や再資源化の際に大変な支障があります。したがって、びん・容器の材質や色・形

を規格化する必要があります。わが国では、容器の特殊化をマーケティングのポイントにしているような販売戦略が行われていますが、生産者・消費者ともそのようなスタイルを抜本的に変更することが求められています。

(7) 次のような表示制度を整備すること

- ① リユース、リサイクルのための指示表示
- ② 材質・成分表示
- ③ 焼却によって有毒ガスが発生するなどの警告表示

各主体が従来のスタイルを抜本的に変更して循環型の社会システムを構築するためには、表示制度が重要な役割を担っています。表示制度は、消費者の選択を可能にし、市場メカニズムの作用を強力に推進するという機能を有しています。企業にとっても、情報開示という社会的責任を果たすと同時に、グリーンマーケティングの手法でもあります。したがって、表示制度を整備して、積極的に活用することが求められています。

第2 耐久消費財

1. 家電リサイクル法の問題点

2001年4月から、家電リサイクル法が施行されることになり、これにむけての政省令による規定の整備や関係法令との調整が進められています。しかし以下のような問題点があります。

(1) 対象範囲が狭いこと

家電リサイクル法は、廃家電全体の8割を占めていること及び経済的メリットなどを考慮して「テレビ、冷蔵庫、エアコン、洗濯機」の4品目を対象として施行されることとなりました。

しかし、適用対象は、資源の節約、環境負荷の低減という視点から幅広く認定すべきです。急増するであろう廃OA機器等については、早急に認定の対象とすべきですし、そもそも対象を家電とすべきではなく耐久消費財全般とする必要があります。

(2) 発生抑制の視点を欠くこと

家電リサイクル法は、製造者の責任は主として引取・再商品化義務を規定しています。製造者に引取・再商品化義務を負わせれば、製品設計、販売方法に考慮せざるを得なくなり、リサイクル率が上がるであろうということが期待されているのです。

しかし、再商品化義務を課するだけでは、リサイクル率が向上するだけで、第一に目標とすべき発生抑制がなおざりにされる恐れが大きいと思われます。製品の耐久性の向上、修理容易性を促進するような義務を規定する必要があります。

(3) 費用負担の方法

家電リサイクル法の制定に際し、リサイクル費用を排出時に徴収するか、購入時に価格に上乗せするかについて議論が紛糾しましたが、結局、排出時に徴収されることとなりました。

私たちは、購入時に価格に上乗せするべきと考えます。第一に、廃棄時に適正な廃棄費用を徴収しようとするれば、不法投棄をする者が増えます。第二に、はるかに安い費用負担ですむ、粗大ゴミとして行政に回収してもらうルートを選好する者が多いであろうことは想像に難くないことです。第三に、製造者にとっては、製品価格に排出費用が上乗せになるのであればコストダウンのために懸命に努力をせざるを得なくなり、原材料の選択や製

品設計についても知恵を絞ることが期待されますが、廃棄時に使用者から排出費用が徴収されるのであれば、その効果は間接的なものに留まると考えられます。

2. 提言

以上のことから、家電リサイクル法は、今般提言される「循環型社会基本法（仮称）」と併せ、以下のように抜本的に改正されなければならないと考えます。

(1) 範囲・対象

① 耐久消費財全般（但し、車両、船舶等を除く）を対象とする

耐久消費財とは、ある程度長期にわたって使用を予定される財を広く指します。代表的な耐久消費財はいわゆる家電ですが、事務所等で使用されるOA機器や大型エアコン、路上や店舗で使用される自動販売機やパチンコ機も含まれます。又、電気器具でない木製・スチール家具や自転車等も含まれます。ただし、バイク、車両、小型船舶等、所有に関する登録制度が整っているものは、別途の規制を考えるのが適当なので除きます。

② 「製造者」は、製造者及び輸入者とする

(2) 具体的施策

① 再生資源使用促進のための税金の賦課

(i) 純資源多用商品に対して課徴金を賦課する

(ii) 希少資源使用商品に対して課徴金を賦課する

(iii) 再資源化商品使用率の法定化及び未達の場合の課徴金を賦課する

② 中古品購入及びリースの促進のための税金の賦課

(i) 「新品税」を賦課する

ゴミの発生抑制の第一歩は、使い続ける

ことです。しかし、現在の大量生産システムを維持する限り、例え廃棄費用を含めて計算しても、修理よりも新品を購入の方が安上がりであるという状況はなかなか変わらないと予想されます。しかし、修理をするということが常態化し、社会全体として修理体制が整えば、修理の費用も通減していくはずで、過渡期の政策として「新品税」のようなものを時限的に賦課し、修理体制の整備を援護するというのが考えられます。

(ii) 中古品市場、リース市場の整備をする

耐久消費財は、中古品としての二次売買や、リース商品に馴染みやすいものです。中古品やリース市場の整備を促進する必要があります。

③ 表示を含む情報公開制度の整備

(i) 適正なエコ表示を義務づける

リサイクル可能性、再生資源使用などのエコ表示については、グリーンコンシューマーを引きつける誘引である一方、虚偽、誇大広告になる可能性があります。これらを表示する場合には、具体的であることを義務づけます（リサイクル可能性—可能な部品の箇所、製品全体での比率等、再生資源使用—使用した箇所、製品全体での比率等）。

(ii) 有害物質に関する設計及び製造過程の情報公開を義務づける

有害物質については、製品に含まれていないことのみならず、製造過程においても使用されないことが望まれます。一定の有害物質が使用されている場合には、設計及び製造過程の情報公開が義務づけられてしかるべきです。少なくとも使用者が販売店に問い合わせればすみやかに回答が得られるという態勢が整えられなければなりません。

(iii) 警告表示を義務付ける

製品に一定の有害物質が含まれている場合は、製品上に警告表示がなされている必要があります。

(iv) 修理保証期間の表示を義務付ける

下記④の通り、修理保証期間の設定をすると共に、修理保証期間が明示してある保証書を提供する義務を規定します。中古品として流通する際には、保証書が添付されるという慣例ができるのが望まれます。

(v) 引取・回収義務のための指示表示を義務付ける

使用者が実際に廃耐久消費財を引取・回収してもらうためにはどうすれば良いのか、電話をかければ取りに来てもらえるのか、それとも近隣のストックヤードに持参すれば良いのか等について具体的な指示が取扱説明書等に表示されている必要があります。

(vi) 素材の成分の表示・情報公開を義務付ける

製造者以外でもリサイクルが可能であるように、どこの部分にどのような素材を使用したかの情報公開を義務として徹底します。殊にプラスチックの場合、外見上からはその識別が困難で、添加剤含めた情報が必要な時にすみやかに入手できるようにする必要があります。

(vii) 電子媒体等による製品毎の情報開示を義務づける

取扱説明書が既に失われている中古品などについても、製品毎の必要情報（修理保証期間等のような個人的な情報は除く）が必要な時にはすみやかに入手できる体制を整える必要があります。将来的には製造者のホームページにおいて詳細な情報を発信することを義務化すること

も考えられます。

④ 修理システムの整備

(i) 修理保証期間の設定を義務付ける

耐久消費財においては、耐久性があること及び故障した場合でも修理できることが求められます。近時の製品については、設計上の都合で、一部品の故障であってもかなりの部分の取り替えを余儀なくされる場合や、部品が継続的に供給されずに修理できない場合があります。現在の耐久消費財については、瑕疵担保責任として一定の保証期間を明記しているものが多いようですが、別途、修理保証期間（適正な修理価格を支払えば必ず修理してもらえる期間）を設定することが必要です。

(ii) 修理費用を法定化する

適正修理費用を法定化します。前述の如く、現在の大量生産システムを維持し、市場原理に任せておけば、例え廃棄費用を含めて計算しても、修理よりも新品を購入する方が安上がりであるという状況はなかなか変わりません。そこで修理費用については適正な料金を法定化する必要があります。製造者が法定料金内では修理コストの負担に耐えられないとする場合は、廃棄費用と同様に新製品の価格に上乗せすれば良いはずで

⑤ 引取・回収システムの整備

(i) 製造者及び販売者に引取・回収を義務付ける

耐久消費財を使用者が廃棄しようとする場合、原則として製造者が引取・回収義務を負うが、使用者が販売者方に持参したような場合には、販売者は引取りを拒否できないこととします。製造者は販売者によって回収された廃耐久消費財についても引取・回収義務を負います。

(ii) 引取・回収費用は製造時に製品に上乗せして徴収し、無償の引取・回収を義務付ける

引取・回収費用については、製品の価格に上乗せして徴収するべきで、廃棄段階では無償とするのが発生抑制に資すると考えます。

(iii) 回収率を法定化する

回収率を品目毎に法定化し、未達の場合は、それぞれデポジット制度の導入を義務づけます。

⑥ リサイクルシステムの整備

(i) 難リサイクル性の素材、使用方法の使用禁止ないしは課徴金を賦課する

プラスチック素材及びプラスチック素材に使用される添加剤は、リサイクルの大きな障害となっています。一般的には、プラスチック素材よりも金属素材の方がリサイクルは容易で、環境負荷が少ないといえます。したがって、リサイクルという観点からみた場合、プラスチック素材については使用を回避し、使用する場合でも種類を限定し、異種の素材を使用する場合には、容易に分離できるように設計するなど、細かい配慮が望まれます。

また、リサイクルが極めて困難な素材、使用方法については使用を禁止する、もしくは課徴金を課する必要があると見られます。

(ii) リサイクル率を法定化する

リサイクル率を品目毎に法定化します。未達の品目については、その製造量に応じて反則金を課することとします。

⑦ 有害化学物質の発生回避

(i) 可能な限り、代替品使用を義務付ける

カドミウム・水銀・鉛等については、必要最小限の使用のみ認められるべきです。代替品がある場合には代替品使用を

義務付けます。

(ii) 環境税を賦課する

炭素、塩素等が使用される場合には、環境税を賦課します。

(iii) 引取・回収・無害化を義務化する

P C B、フロンを含め有害化学物質を含む耐久消費財については、有害物質の性質・使用状況に応じた遺漏のない引取・回収・無害化処理システムの構築、義務の法定化が焦点の課題です。

第3 廃棄物処理法の改正提言

1. 提言理由

廃棄物処理法は、従来、廃棄物の適正処理を達成するため、廃棄物を一般廃棄物と産業廃棄物に区分し、排出者責任、自治体の責任、廃棄物業者の許可制度と監督、不法投棄の禁止等の側面から規制を行ってきました。しかし、持続可能な社会への転換に向けて、廃棄物の発生抑制、再利用、リサイクルなどを推進するとともに、焼却や最終処分を極力回避するためには、廃棄物処理法の改正が必要です。また、多様化し、増え続ける一般廃棄物について自治体に対応しきれない現状、地域住民の産業廃棄物処理施設に対する不安などについても、現在の廃棄物処理法では十分に対応できていないのが実情です。

2. 提言内容

(1) 排出者責任を強化すること

従来、排出者は、適正な委託契約とマニフェスト処理を行っていれば、委託した廃棄物業者が不法投棄を行った場合でも、廃棄物処理法上の排出者責任を問われることはありませんでした。しかし、これでは、排出者は出来るだけ安い料金で、委託をするようになっ

てしまいます。本来、排出者としては、実質的に廃棄物業者の質を考慮し、適正処理を期待できる廃棄物業者を選択しなければならないはずです。そこで、排出事業者は、委託した廃棄物事業者が引き起こした不法投棄についても、原状回復の連帯責任を負わせる必要があります。

(2) リユース、マテリアルリサイクルが確実な廃棄物については、マニフェストの対象外とする

マニフェストは、焼却、最終処分の対象となる廃棄物については、そのルートを確認させ、不法投棄を防止するために有効な手段です。しかし、リユース、リサイクル品については、商品や材料の一部として利用されるため、ルートや処理期限、使用期限の確定は困難で、マニフェストが機能しません。そこで、リユース、リサイクルが確実な廃棄物については、マニフェストの対象外とすることが必要です。

(3) 不適正処理の罰則強化

野焼きや、リサイクル目的であることを口実とした不適正処理については、立入調査権、原状回復義務、土壌汚染浄化義務、刑罰などを課し又は強化して、不適正処理の撲滅を目指す必要があります。

