

大塚直

「容器包装リサイクル法制の課題」

金銭的責任（費用支払責任）が含まれる。

EPRには、①廃棄物等となることの抑制措置、②表示・設計の工夫、③回収・リサイクルの措置、④利用が含まれる（循環基本法11条、17条）。製造者などの事業者に回収・リサイクルの費用の支払いを求める理由は、製品システムにおける外部性に対処する費用を製造者などに負担させることが、製品の設計を通じて、製品のライフサイクル全体でもたらされる環境負荷を最小化するからである。換言すると、製造者などが、もともと環境適合的な製品をつくり出す（環境配慮設計：Design for Environment：DFE）能力・情報を有しているからである。

OECDの見解ではEPRは汚染者負担原則（PPP）の派生原則であるが、EPRは廃棄物リサイクルの分野に限られ、製造者などにDFEのインセンティブを与えることを目的としている点でPPPと相違している。

2006年容器法改正の際には、産業構造審議会と中央環境審議会の合同審議会が開催されたが、そこでは、EPRが事業者と市町村との間で費用負担の押し付け合いの議論に

終始し、費用負担の結果としてのDIE（発生抑制及び易リサイクル設計に関連する）に対する注目がほとんどなかった。EPRの目的・効果について全くと言っていいほど論じられなかったことには大きな問題があったと思われる。

(2) 欧州の動向

わが国が容リ法制定時に参照したドイツ、フランスやイギリスではEPRが明文で導入され、その点が変わりつつあるわけではない。

EU委員会からは2001年に統合製品政策（IPP）に関するグリーンペーパー、2008年には「持

続可能な消費、生産と持続可能な産業政策生産行動計画（SCP/SZP）」についてのロンドン宣言（COM (2008) 397final）、2011年には「資源効率性向上へのアプローチ（Roadmap to a Resource Efficient Europe）」に関するロンドン宣言が出されている。

その中で、特にRoadmap to a Resource Efficient Europe⁵⁾の中でEPRはIPPの1つとして、持続可能な消費・生産、効率的な生産のために重要であるとして、明確に位置付けられていること、情報政策（製品情報に関する事業者の責任）と環境意識の向上が重要な要素と

II 拡大生産者責任（EPR）

(1) EPRの意義と2006年改正時の問題

EPRとは、OECDガイドンスマニュアルによれば、「物理的及び／又は金銭的に、製品に対する生産者の責任を製品のライフサイクルにおける消費後の段階まで拡大させる」という環境政策アプローチである。すなわち、物理的責任（回収・リサイクルの実施等の責任）及び／又は

[注]

- 1) 前提として、廃プラを指定法人に出した後それが誰に移転されどのようにリサイクルされているかについて十分に追跡することはできず、市民からはこれを要望する声もある。リサイクルの高度化の前提として、この点にも配慮すべきであろう。
- 2) なお、後述するように、材料リサイクル向けの廃プラのみを選別する方式を導入した場合、廃プラが有価で売却できる状態になるなど、材料リサイクルを取り巻く状況が一変する可能性はある。この場合に優先権を維持するかは、ケミカルリサイクルとのコスト比較をしつつ決するべきであろう。
- 3) この点は、たとえば、廃棄物の不法投棄の原状回復の費用を製造者に払わせるべきであるとする自治体の主張などにみられた。EPRの目的からすると、この点は排出事業者の責任とはなりうるが、製造者の責任とはならない。
- 4) COM (2001) 68final, グリーンペーパーに含ませて作成された、Workshop on IPP, 8 Dec. 1998, Final Report, p.41は、EPRはIPP実現の手段の構成要素であるとする。また、European Commission DG ENV, Reporting on the Implementation of IPP, Final Report, 2008, p.46もEPRの重要性について指摘する。
- 5) EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Roadmap to a Resource Efficient Europe [SEC (2011) 1067 final] [SEC (2011) 1068 final], 20.9.2011, COM (2011) 571 final.
- 6) ちなみに、EPRに対する消極的評価をするEnvironment Directorate Environment Policy Committee, Working Group in Waste Prevention and Recycling, EPR Policies and Product Design, 2006の調査報告は、OECDによる委託調査の1つにすぎない。

して挙げられているが、情報政策は新たにEPRの責任としてのキーとなるとされていることが注目される。情報政策は、わが国では循環基本法のEPR（上記②）にすでに含まれているものである。

このように、EUでもEPRは、なお重要な政策として取り扱われており、3R推進のための1つの有力なツールであることに変化はない。

(3)EPRと比例原則、個々の事業者に対するDfEのインセンティブ表示の点を含めてEPRを堅持することが必要であると考えられるが、2006年容リ法改正時の議論の結果として、負担の押し付けというEPRに対する歪められた印象がわが国の関係者に蔓延しているため、より正確な理解のために次の点を指摘しておきたい。

まず、EPRは比例原則とセットで用いられることの認識が必要であることである（ドイツ循環経済廃棄物法2012年改正23条3項参照）。規制目的である利益と規制手段は均衡を失っていないことが必要であり、特定事業者に目的である利益を超え、過度な負担を課することが許されるものではない。

次に、容器包装について発生抑制や易リサイクル化をしても、販売価格が大きく減るわけではなく、消費者の購入量が多くなるわけではないと、また、EPRは発生抑制にはつながらず、EPRに対して批判する向きがあるが、これは第1に、企業において価格決定部門が独立していないため、リサイクル費用とは関係なく価格が決められているという問題を反映している。

さらに、第2に、より重要なのは、現行の容リ法の制度が、特定容器利用事業者の選択権に注目し、特定事業者各自の再商品化すべき量を、販売額を基礎として算定することとしており（容リ法11条13条）、その結果、選択権を有している特定容器利用事業者は、容器についてのどのような対応をしようとも再商品化委託料金の大部分を支払うこととなり、DfEのインセンティブが個々の特定事業者十分に付与されていないことである。このことは、結果的に、EPRによる特定事業者全体の費用負担の面を重視し、EPRの目的である個々の特定事業者へのDfEのインセンティブには着目しないという、2006年容リ法改正時の議論にも密接に関連している。

表1 DSD社によるグリーン・ドットの使用許可料 (2010年8月6日現在)

ガラス	1€ / l
紙・段ボール	3€ / l
ポリキ板	5€ / l
アルミニウム	13€ / t
プラスチック	17€ / t
複合容器	13€ / l
複合材	13€ / t
有機物材	2€ / l

具体的には、3R促進のための再商品化委託料金の算定について、材質、重量、素材数、体積、形状、色等環境負荷が考慮されていない点に問題があるが、EPR批判者はこの点を等閑視していると思われる。項を改めて論ずることにしたい。

(4)ドイツ、フランスの状況

わが国の再商品化委託料金の基準にはほぼ対応するのは、ドイツやフランスではDSD社、エコ・アンパラー

表2 エコ・アンパラー社の2012年グリーン・ドットの使用料金の詳細基準における「重量による寄与」

鉄		3.15ct €/ kg
アルミニウム		9.28ct €/ kg
板紙	バック以外	16.33ct €/ kg
	バック	17.04ct €/ kg
プラスチック	PETのボトルまたは小瓶で、クリスタルまたは青の透明色	24.22ct €/ kg
	上記以外の色のPETのボトルまたは小瓶	24.47ct €/ kg
	上記以外のプラスチック容器包装	28.06ct €/ kg
ガラス		1.21ct €/ kg
その他の素材		23.29ct €/ kg

ジュ社におけるリサイクル・マーク（グリーン・ドット）の使用料の基準であるが、DSD社はグリーン・ドット（Grüne Punkte）の使用許可料を、材質、重量に応じて大幅に変えている（表1参照）。

また、エコ・アンパラー社における2012年グリーン・ドット（point vert）の使用料金の詳細基準はより精緻である。ここでは、（重量による寄与（表2参照）+1つの容器包装の素材数による寄与（表3

表3 エコ・アンパラージュ社の2012年グリーン・ドットの
使用料金の詳細基準における「1つの容器包装の素材数
による寄与」

0g超0.5g以下	1素材当たり0.010ct€
0.5g超1g以下	1素材当たり0.040ct€
1g超	1素材当たり0.077ct€

表4 エコ・アンパラージュ社の2012年グリーン・ドットの
使用料金の詳細基準における「妨害的な容器包装」

ガラス	磁器又はセラミックの栓の付いたガラス容器
板紙	液体食品のための容器包装で、主に板紙でできているが、50%未満の繊維で構成されているもの。 「強化された」板紙でできた容器包装。すなわち、容器包装を強化するために何らかのプロセスから得られたフレーム/構造を含むもの。
プラスチック	素材は主にPETであるが、アルミニウム、PVC又はシリコンとの組み合わせをもつボトル

参照) × ボーナスマス(割増料金) という計算式が用いられている。

ここでのボーナス(事業者への特別なメリット)は、①発生抑制のボーナス(素材ISO及び機能ISOに合致した容器包装の重量の削減、素材ISO及び機能ISOに合致した容器包装の容積の削減、カートリッジ(詰め替え)の活用という3つのタイプの行為の場合に付与される)、②分別促進のメッセージを伝達するなど世論喚起のボーナス(容器包装の素材に見えるようにするか、または購入時以外に説明書又は使用方法手引を用いること、300GRP

を超えるTVまたはラジオのキャンペーンの一環として分別促進のメッセージを伝えること)に分かれ、これらの場合に2%のボーナスが付与される。

また、割増料金については、分別が指示されている容器包装のうち3種類の素材に対して、妨害的な(Perturbateur)容器包装(表4参照)として、50%の割増料金が適用され、リサイクルできない容器包装(例えば、磁器、セラミック、陶器)、または分別が指示されているがリサイクルの方法が示されていない容器包装(例えば、PET、PEhd、P

P以外のプラ)には100%の割増料金が適用される。

エコ・アンパラージュ社の基準は、材質、重量、素材数、色のほか、ISOとの関係、詰め替えを可能としているか、リサイクル困難かなどさまざまな観点を導入してインセンティブを与えようとしている点で極めて注目される。

この点に関連して、わが国でも、特定容器利用事業者である原告が、容り法11条2項2号口によつて算出される再商品化義務の負担割合が特定容器製造事業者より特定容器利用事業者のほうが大きいことが憲法14条(平等原則)などに違反するとして、国家賠償を求める訴訟が提起された(東京地判平成20521判例タイムズ1279号122頁—請求棄却)。

本判決は、同規定が定める「業種別特定容器利用事業者比率」は、特定事業者各自の再商品化すべき量を、販売額を基礎として案分するものであり、EPRの考え方に依拠した1つの合理的な定め方であつて、憲法14条に違反しないとみる。立法裁量論との関係で違憲とはいえないが、販売額のみを基礎とすることは、特定容器利用事業者を選択権があるということだけからは説明ができません。

環境負荷の低減・資源の有効利用という循環基本法の目的に照らして、再商品化義務の負担割合(再商品化委託料金。容り法14条参照)も環境負荷の程度を考慮しつつ決定する必要がある。

III 今後の方向

今後の方向を考える上で、容り法の目的が何にあるかを確認しておくことは重要であろう。同法制定当初は増加する容器包装廃棄物の処理に自治体が対処できなくなったことが理由であつたが、その後循環基本法が制定され、さらに容り法の2006年改正を経て、排出抑制を含む環

[注]

- 主に産業界からの、EPAに対する批判点とそれに対する反論について、大原直・月刊廃棄物2012年8月号巻頭書参照。
- これに対し、山川暲=植田和弘「容器包装リサイクル法の発生抑制効果と論点」植田=山川編『拡大生産者責任の環境経済学』(2010)13頁は、発生抑制のためにEPA政策が必要となることを重視する。
- この点は改善されるべきであるが、企業間の競争により簡単に変更はしにくいようである(植田=山川・前出注(7)18頁)。
- これ以外に、産業部門別の基準がある。
- 環境基本法4条の観点からは、資源の有効利用の視点も処理の優先順位に関わってくると解することもできよう。

境負荷の低減が大きな目的になっている（循環基本法2条1項、容り法1条）と思われる（もつとも、これも持続可能な発展（環境基本法4条）の一環として行われるべきであろう）。また、容り法1条に見られるように、資源の有効利用（資源有効利用促進法1条も同様）も重要な目的である。

循環基本法は処理の優先順位として第1に発生抑制を掲げ、次にリユース、さらにリサイクルを掲げるが、これらは環境負荷低減¹¹⁾のための方法として位置付けられる（循環基本法7条柱書参照）。このうち、特にリサイクルについては、現在の状況をより効率化し、その高度化を図ることが目指されるべきである。

さらに、全体の制度との関係で、社会的費用の低減を図る必要がある¹²⁾（上記のリサイクルの効率化の議論と重なる）、また、役割分担としては容器包装の設計段階での発生抑制・易リサイクル設計を促進するためにEPR（循環基本法11、17条、第4次環境基本計画）の考え方をとることが引き続き重要である。