

容器包装リサイクル法改正案の国会論議

環境委員会調査室 かねこ 金子 かずひろ 和裕

1. はじめに

第164回国会において、容器包装リサイクル法の改正案が可決、成立した。本稿では、衆議院及び参議院の環境委員会での本改正案の審査の概要を紹介することとする¹。

衆参の環境委員会では、市町村、学識経験者、関連団体などの参考人に対する意見聴取、質疑も行われた。また、参議院の環境委員会では、拡大生産者責任を徹底するため、事業者への発生抑制計画提出の義務付けなどを内容とする修正案が日本共産党から提出されたが、否決されている。

なお、衆参の環境委員会において、附帯決議が付された。

2. 改正案の審査の概要

(1) 法改正の意義

今回の改正の意義について、現行法の制定以降、循環型社会形成推進基本法や各種リサイクル法の制定、環境省の発足など、廃棄物・リサイクル対策をめぐり大きな変化があった。こうした中、今回の改正では、リサイクル（再生利用）に加えて、排出抑制（リデュース）やリユース（再使用）を含めて3Rを効率的、効果的に推進することを位置付けようとするものである。今後、各種のリサイクル法の見直しも行われるが、こうした見直しのモデルとし、循環型社会づくりを一層前進させたいとの答弁があった²。

(2) 容器包装廃棄物の排出抑制対策

ア 事業者の自主的取組の促進

今回の改正により、レジ袋を多量に利用している小売業者など、容器包装利用事業者による容器包装廃棄物の排出抑制に関する自主的取組を促進するため、「事業者の判断の基準となるべき事項（判断基準）」が主務大臣（経済産業大臣等）により策定される。この判断基準の内容について、レジ袋の有料化等による消費者の買い物袋持参の促進、過剰包装の抑制や薄肉化・軽量化された容器包装の使用等による合理化、使用する容器包装の事前評価、消費者への周知などを考えており、また、策定に当たっては、（コンビニなど）立ち寄り客が多い業種もあることから、個々の事業者に理解しやすいよう、業種・業態の実態に即したものにしたい旨の説明があった³。

レジ袋の有料化については、日本チェーンストア協会など関連団体が有料化をめぐって業種間等で競争が起こらないよう義務化を強く要望していたが、今回の改正は事業者の自主的な取組を促すことによりレジ袋の使用の合理化を図るものであり、有料

化を義務付けるものではないとの答弁があった⁴。また、事業者がレジ袋の有料化を導入した場合、その収益の使途の在り方について、地域での社会貢献の観点などから環境対策等に活用することが期待されるとの答弁があった⁵。

また、利用事業者のうち容器包装を多量に利用している事業者に対しては、判断基準に照らして取組が不十分な場合、勧告・公表・命令の措置を講ずるとともに、命令違反に対しては 50 万円以下の罰金に処されることとなる。この多量利用事業者の要件について、仮に年 100 トン使用する事業者を多量利用事業者とすれば、小売業なら全体の 8 割、おおむね 700 社程度がカバーされることとなるとの説明があった⁶。

なお、レジ袋は年間約 300 億枚が使用されていると民間団体では試算されているが、今回の改正による削減効果について、スーパーなどでの取組事例を踏まえ、おおむね 10 %程度の減になると考えているとの説明があった⁷。

イ 容器包装廃棄物排出抑制推進員制度

今回の改正により、排出抑制に関する消費者などへの指導・助言、啓発等を行う推進員が約 100 名程度環境大臣により委嘱されることとなるが、100 名程度の人数では不十分であり、推進員を中心に研修などを通じて準推進員を育成するなど、本制度が地域にしっかりと根付いていく体制をつくるべきであるとの提案があった。これについては、推進員の活動を広げていくため、提案の趣旨も踏まえ、実効ある仕組みとしていきたい旨の答弁があった⁸。

ウ 容器包装廃棄物の「排出の抑制」と「発生抑制」

3Rの1つであるリデュースについて、容器包装リサイクル法では「排出の抑制」とされているが、循環型社会形成推進基本法等により廃棄物・リサイクル対策の優先順位として3Rの考え方が定められてから「発生抑制」の用語が定着している。しかし、法改正に関する中央環境審議会の意見具申等では「発生抑制」を用いているものの、法案では「排出の抑制」となっている。

「排出の抑制」は「発生抑制」とは異なり、つくり過ぎないというニュアンスがないとして、こうした用語へ置き換えた理由が質された。これに対しては、容器包装リサイクル法では法律制定時より「排出の抑制」の用語を用いており、「発生抑制」は「排出の抑制」に含まれるものとの説明があった⁹。

(3) 事業者の資金拠出制度

事業者が負担する再商品化費用は、当初の予定額を下回った場合には、事業者に返還されていたが、本制度は、市町村が容器包装廃棄物の質の高い分別収集を実施したり、事業者が再商品化の高度化等に取り組むことにより再商品化費用が予定額を下回った場合、寄与度を勘案して、その差額のうち 1/2 を市町村へ拠出・配分しようとするものである。

ア 拠出金の金額

市町村への拠出金額について、平成 17 年度の再商品化に要する単価及び実際に再商品化される量をもとにこれらがそれぞれ 5 %から 10 %減少すると仮定すれば、再商品化費用は 60 ～ 120 億円低減されることになり、この場合、市町村へは半分の 30

～60億円程度抛出されることとなるとの説明があった¹⁰。

イ 市町村の負担

こうした抛出金額は、市町村が現在負担している分別収集等の費用約3,000億円と比較しても小さく、本制度の導入により事業者の費用負担は少なくなる一方で、市町村では異物の混入がないなどの質の高い分別収集を目指すことにより、かえって費用負担が増大することになるとの指摘があった。これに対して、市町村の負担が増える場合もあるが、効果的な方法により抛出金が一層抛出され、財政負担の軽減につながると考えているとの答弁があった¹¹。

また、市町村の分別収集の質を高めるため、国の対策として、分別収集拠点、選別・こん包施設、ストックヤードなどの施設整備に取り組む市町村に対して、環境省の循環型社会形成推進交付金により支援に努めていくとの答弁があった¹²。

ウ 拡大生産者責任との関係

中環審等の議論においては、拡大生産者責任の観点から、市町村と事業者の役割分担の見直し、すなわち、市町村の分別収集等の業務を事業者負担させるかということが大きな論点の一つであった。

改正案では拡大生産者責任の問題をどのように取り扱っているのかということに関して、現行法では事業者により再商品化事業が行われており、すでに拡大生産者責任を踏まえたものとなっているが、事業者の資金抛出制度は拡大生産者責任をより具体化したものであるとの説明があった¹³。

他方、中環審の意見具申に関して、中間取りまとめの段階では事業者が分別収集等に関し一定の責任があるとされたものの、最終報告の段階で事業者の主張に配慮し、中間取りまとめより後退したものになったのではないかと指摘に対して、中環審の最終報告や今回の法改正は、中間取りまとめに抽象的な形で盛り込まれた論点が具体化されたものであり、決して後退したものではないとの答弁があった¹⁴。

(4) その他

ア 経団連の自主行動計画

経団連が平成17年10月に発表した『実効ある容器包装リサイクル制度の構築に向けて』においては、3Rに関する具体的な数値目標等を盛り込んだ自主行動計画を事業者が策定することが提起されている。こうした一方、国全体としては循環型社会形成推進基本計画において循環型社会形成に向けての物質フローに関する数値目標はあるが、3Rに関する目標値がないことから、政府としてもこうした事業者の自主行動計画を協定化し、実効性を上げていくべきであるとの提案があった。これに関して、事業者の自主的な取組は循環型社会に向けての貢献も大きいことから、協定化について早急に検討を進めていく価値があるとの答弁があった¹⁵。

イ プラスチック製容器包装のサーマルリサイクル

廃棄物を焼却して発電などにより熱回収を行うサーマルリサイクルについては、プラスチック製容器包装に関して現行では認められていない。他方、東京23区ではプ

プラスチック製容器包装について容器包装リサイクル法による分別収集を行っておらず、不燃ゴミとして最終処分場へ直接埋立を行っているが、今般、最終処分場延命のため、廃プラスチックの一部についてサーマルリサイクルを行うこととしている。

このことに関して、東京都の方針は容器包装リサイクル法の趣旨に反するものではないが、環境省としては、再商品化を促進し、最終処分場の確保等を図るために分別収集を行うことが望ましいとの考えが明らかにされた¹⁶。

ウ 廃ペットボトルの今後の取組方針

廃ペットボトルについては、分別収集した市町村が容器包装リサイクル法の再商品化ルートに回さず、国内事業者へ売却し、海外へ輸出される状況にある。このため、再商品化ルートでは、従来、入札を通じてリサイクル事業者へリサイクル費用が支払われ再商品化が行われるところ、平成 18 年度ではリサイクル事業者がマイナス入札により再商品化のための廃ペットボトルを確保するという事態に至っている。

今回の改正により、法律に基づく基本方針において、市町村は廃ペットボトルを再商品化ルートへ円滑に引き渡すとの事項が追加されるが、廃ペットボトルの有償による入札は、缶や段ボールなど再商品化の義務対象から除かれる容器包装廃棄物に近づいている過度的な状況の下で生じた事態であるとの認識が示された¹⁷。

また、18 年度のマイナス入札は 26 億円に上るとされているが、この取扱いについて、将来、再商品化義務を免除し、市町村が独自に売却するようになった場合も考慮し、市町村へ抛出する方向で検討しているとの答弁があった¹⁸。さらに市町村への抛出は、法律のルートに回帰させる効果も期待できるとの答弁もあった¹⁹。

1 改正案の内容については、環境省報道発表資料〈<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=6921>〉のほか、「リサイクルの向上と発生抑制の推進に向けた取組～容器包装リサイクル法改正案～」『立法と調査』第 255 号（2006.5）などを参照されたい。

2 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 17 号 1 頁（平 18.6.6）

3 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 12 頁（平 18.5.16）

4 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 2 頁（平 18.5.16）

5 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 3 頁（平 18.5.16）

6 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 13 頁（平 18.5.16）

7 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 8 頁（平 18.5.23）

8 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 19 号 7 頁（平 18.6.8）

9 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 11 頁（平 18.5.16）、第 164 回国会衆議院会議録第 28 号 6～7 頁（平 18.5.9）

10 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 5 頁（平 18.5.23）

11 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 17 号 11 頁（平 18.6.6）

12 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 17 号 2 頁（平 18.6.6）

13 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 12 号 4 頁（平 18.5.16）

14 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 17 号 3 頁（平 18.6.6）

15 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 19 号 11 頁（平 18.6.8）

なお、容器包装廃棄物については、平成 22 年度までに約 5 %減らせるよう取り組むとの答弁があった（第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 8 頁（平 18.5.23））。

16 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 7 頁（平 18.5.23）

17, 18 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 19 号 12 頁（平 18.6.8）

19 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 19 号 4 頁（平 18.6.8）