

容り法の改正と市民参加

奇本勝美

3

はじめに

たかが容器包装ごみと思われるかもしれないが、その量はカサ(容積)でいうと、全国で年間五〇〇万トンほど出る一般廃棄物の六〇〜七〇%を占める。したがって、これをどう処理するかは、ごみ・リサイクル問題の最重要課題の一つになっている。一方、現行の容器包装リサイクル法(以下、容り法)は一九九五年に制定されたが、十年後に見直しを促すとされているため、このところ市民(市民団体)を含めた関係者間で活発な議論が続けられてきた。

本稿では、こうした法改正をめぐる主要な論点と市民参加について論じてみたい。

しかし、ここに来て市民(消費者)団体と事業者(企業)との間で意見の対立が表面化してきた。前者によると、「本法の施行後も容器包装廃棄物の発生抑制(リデュース)は遅々として進まず、それどころか一升びん(一・八リットルびん)のようなリターナブルびんが減少し、再使用(リユース)も後退している。また、リサイクル活動が活発になっているからといって、それによって大量生産、大量消費、大量廃棄を続けるための免罪符にすることは許されない。さらにリサイクルには莫大な費用がかかるため、自治体のリサイクルに努めればかえって出費が増えるという、「リサイクル貧乏」に陥っている」というのである。

これに対し事業者は次のように反論する。「事業者は容器包装のリサイクルの促進、および容器の環境配慮設計や軽量化、着色ボトルやアルミキャップの自己規制の徹底などによって容器包装の減量化に努めてきた。これは、自己の費用負担をできるだけ少なくしようとする事業者努力のあらわれである。しかし、それだけではなく、市民、企業、行政の役割分担と協力によって廃棄物の減量とリサイクルを促進しようとする法の趣旨に、事業者も賛同してのことである」

市民団体と事業者との意見対立のなかでも最も顕著なのは、リサイクルの費用負担をめぐる問題である。既述のように、自治体は分別収集・選別・保管の、また事業

一、容り法の見直しの視点と課題

(1)リサイクル費用の負担と拡大生産者責任

法の見直しの最大の焦点になってきたのは、周知のように、容器包装のリサイクル費用の負担をめぐる問題である。容り法では、対象となる特定の容器包装について自治体が分別収集と選別・保管を行い、事業者がそれを引き取って事業者の費用負担で再商品化することになっている。こうして、容り法は、いったん消費者の手に渡り、使用された製品(容器包装)ではあっても、事業者に対してその処理や再利用の責任を果たすように求めている。このような意味で部分的にせよ、拡大生産者責任(以下、EPR)をわが国で初めて導入したという点で、画期的な法律と評価されている。

者は再商品化の費用をそれぞれ負担しているが、その実態をみると、後者に比べて前者の負担があまりにも大きくなっている。市民団体が行った「廃棄物会計」調査によると、自治体負担と事業者負担の割合は八五対一五であるという。

また、環境省の調査に基づいて全国都市清掃会議の庄司元氏が行った試算によると、二〇〇三年度全国市区町村の容り法に係る回収費用は三〇五六億円(管理部門の経費を含めると四二二六億円)であったのに対し、再商品化のために事業者が負担したのは三九九億円であった。このように、「容り法のもとで自治体は過大な負担を強いられており、こうした事態は是正しなければならぬ。そのためには今後も分別収集は自治体が続けるにしても、その費用は全額事業者の負担にし、それによってEPRを徹底することが必要である」と市民団体・自治体は主張する。

これに対し事業者側は、すでに指摘したような理由のほかに、分別収集の費用負担が過大といっても、それに要するコスト計算の情報が十分に公開されていないこと、業務を改善すれば費用の削減が可能であること、およびOEC Dの報告書が出されて以来、EPRがさかんに言われることになったが、EPRはあくまでも手段であって、事業者の負担割合を含めた具体策は、環境負荷と社会的コストをミニマムとする効果が得られるように決め

よりもと・かつみ

一九四〇年和歌山県生まれ。田田大学大学院政治学研究所博士課程単位取得退学。早稲田大学経済学部助手、専任講師、助教授を経て一九七八年より教授。博士(京都大学)。廃棄物学会、日本地方自治学会理事長、日本政学会理事等を歴任。主な著書本文で参考文献にあげているほか、「ゴミ戦争―地方自治の悩と実験」(日経新書、一九七四)「川崎市議会史・第三巻」(川崎議会、一九八五年)、「自治の道と参加」(学陽書房、一九八九)「地球時代の環境政策」(編著、ようせい、一九九二年)、「自治形成と市民―ピッツバーグ市

究(東京大学出版会、一九九二)「公共を支える民―市民主権の自治」(編著、コモンズ、二〇〇一年)、「ゴミの百科事典」(共編、丸善、二〇〇三年)ほか。

*1 びん再使用ネットワーク「廃棄物会計 調査報告書」(二〇〇五年)。

*2 「平成16年度 効果検証に関する評価事業調査(市区町村)における分別収集・選別保管費用に関する調査」中間報告(環境省廃棄物・リサイクル対策部、二〇〇五年三月)
http://www.env.go.jp/counc
03hai/y030-27/mat04.pdf

なければならぬこと、などを挙げて反論している。

(2) 分別収集の意義と機能

さて、容り法が採用した分別収集方式とは、住民に、市町村が指定する資源物を道路脇(カーブサイド)に出してもらい、それを当の市町村もしくは市町村から委託された業者が集めてリサイクルルートにのせる方式を言う。こうしたカーブサイド型分別収集は、一九七五年に沼津市で開始されたのを皮切りに、全国の中小都市へ広がりはじめた。沼津市では、びん、缶、古紙を新たに「資源ごみ」と名づけ(日本で最初、従来の可燃ごみ、不燃ごみの分別収集に加えて、それら「資源ごみ」を月一回収集し、リサイクルルートにのせた。この方式はやがて「沼津方式」と呼ばれるようになり、他の市町村関係者による「沼津詣で」が行われた。そしてそこで学んだことを参考にしつつ、新たなリサイクル方式を編み出すといった事例が、全国で散見されるようになったのである。

一方、こうした動きに当初の頃はどちらかといえば冷淡で、結果的には遅れをとったのが、大都市であった。大都市は、道路と交通事情、崩壊した近隣関係、アパートの多い住宅事情等を考えると、沼津のようなカーブサイド型分別収集を行うのは困難とみなしていたのである。ともあれ、このような状況を考えれば、容り法が自治体による分別収集を中軸としたリサイクルシステムを築

くことにしたのは、無理のない選択であったと言えよう。沼津市をはじめこれら自治体においては、国の容り法施行に何年も先駆け、住民の理解と協力を得るために、延べにして何十回、何百回もの住民説明会を催すなど、新たなリサイクルシステムの構築に向けた取り組みが続けられてきた。もしここで他のシステムを採用するとすれば、自治体職員や町内会、自治会の役員、苦勞と努力を踏みにじるものとなったはずであり、強い反発を招いていたかもしれないからである。

また、容り法批判論者の中には日本もドイツのDSD方式と同じように、自治体ではなく事業者が容器包装の回収をすべきだとする意見が少なからずあるが、すでに分別収集を始めている自治体からすれば、そうした切り替えは、右にもふれたようにそう簡単になされ得るものではないだろう。それに、道路が狭く、公共空間の乏しい日本の都市ではDSD社が設置しているような大きな回収コンテナを市街のあちこちに数個ずつ置いておくことはとても無理である。

ただし、OECDのリポートで問われているのは、だが収集をするのかではなく、だれがその費用を負担するか、である。この視点にたてば、市町村が分別収集していることに問題があるのではなく、市町村に過大な負担を強いていることに問題があると言える。それに比べて、本来もつと負担すべきは事業者負担が少なす

ぎることは、ペットボトルを事例にしてよく指摘されることである。

(3) 責任主体をめぐる発想の転換

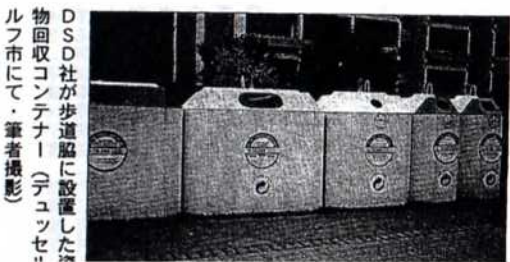
家庭系ごみの場合、どんな製品、容器包装であっても、いったん消費者の手に渡った後に排出されるごみの収集処理責任は、市町村にあるとされてきた。現行の廃掃法(廃棄物の処理及び清掃に関する法律)も、自治体が一般廃棄物の処理計画を定めること(第六条)、及びその計画に従って一般廃棄物の収集、運搬、処理をしなければならぬこと(第六条の二)を定めている。しかし、こうした自治体の責任規定は、廃棄物の発生者および排出者の責任まで否定するものではないはずである。住民(消費者)にせよ事業者(企業)にせよ、自ら発生を要因を生じさせた廃棄物や、自ら排出する廃棄物に対し、元来第一次的な自己処理責任を負っていることに変わりはない。ただし、住民も事業者も自分でできることに限りがあるため、できない部分は自治体や民間業者に委ねざるを得ないのである。

自治体は、住民や事業者の「代行者」としての立場にあるのであって、それ自体が本来的もしくは第一次的なごみ処理責任を負っているわけではない。一方、住民や事業者は、自分たちのできないことを「代行者」としての自治体もしくは民間業者に委ねたからといって、ごみ

に対する第一次的責任主体としての立場を免れるわけではないのである。繰り返し指摘するが、ごみ処理という仕事、ごみの後始末という仕事に対し、自治体に本来的な責任があつて住民や事業者がそれに協力する、という発想を逆転させ、自治体はあくまで住民や事業者の「代行者」にすぎない、という発想へ変えていく必要がある。そしてもちろん、こうした「代行」に要する費用は、仕事の依頼主である住民や事業者が税金、手数料、委託料などのいずれかの形で負担することになるのである。こうした考え方に立てば、容器包装の処理・再利用に関して企業のEPRを強める必要があること、同じく住民(消費者)も、排出者としての負担を求められることが難しく理解できるのである。

(4) 拡大生産者責任と有料化政策

ここに、慶応義塾大学山口研究会第七期容器包装リサイクル班による大変興味深い調査結果がある。それによると、企業がEPRによって生じる新たな費用を、いずれ製品価格に上乗せしたところで、それにより生じる価格の上昇分がわずかだとすると、当の容器包装を伴った製品の需要はほとんど低下することはない。つまりEPRが全面導入され、製品価格にリサイクル費用が上乗せされても、その価格差が微少にとどまる限り、消費者がその嗜好を変えることはないという。例えば、「私たちの



DSD社が歩道脇に設置したDSD回収コンテナ(デュッセルドルフ市にて・筆者撮影)

*3 沼津方式の理念と発展については、寄本勝美「現場の思ひ」地方自治・清掃労働から考える(学陽書房、一九八一年)。

*4 一九九一年の包装材料廃棄物処理法により、ドイツでは器包装材の回収・処理責任が業者に義務付けられた。包装材企業やその利用企業、流通業者による共同出資で設立されたD.

社(デュアル・システム・ド、ユランド)がプラスチック、びん、紙等の回収・リサイクル中心を担う。

*5 こうした発想の転換については寄本勝美「リサイクル社会の道」(岩波新書、二〇〇三年)詳しい。

*6 八木信一「廃棄物の行方システム」(有斐閣、二〇〇四年)は、EPRのみならず、廃棄物行財政システム全般を論じている。なお、筆者は、容器包装の分別収集に要する自治体負担を軽減すべく、この収集サービスによる回収される容器については、事業者が一個につき一円の協力を金で担う仕組みを提案している。詳しくは「日本経済新聞二〇〇五年二月二〇日の「経済教室」に掲載された拙稿「容り法改正 容器」に協力金一円」を参照。

*7 慶応義塾大学山口研究会第七期 容器包装リサイクル班「器包装廃棄物の減量を達成するために」(月刊廃棄物)二〇〇二年七月号)三〇ページ以下参照。

飲んでいる缶飲料は以前一〇〇円であった。しかし一〇〇円になったからといって、私たちはびん飲料や紙パック飲料に移行したのだろうか。答えは、否である」と山口研究会は指摘する。

また、リサイクルの量を増やすには、分別収集の徹底に加えて分別排出が徹底しないと期待される効果は得られないが、当研究会では、EPRは事業者が容器包装の発生抑制を求めると効果的ではあっても、消費者に分別排出の徹底を促す上では何も効果をもたらすこととはないとも指摘している。

こうした問題を当研究会ではEPRの盲点であるとし、その解決策として、家庭系ごみの収集処理の有料化を提案している。「すでに家庭ごみの有料化を実施している市町村で多くあがっている声は、家庭ごみ有料化により分別排出が徹底され資源物が回収されることで一般廃棄物減量につながっている、というものである」。こうして、当研究会は、容り法と有料化施策の組み合わせが、EPR全面導入よりもごみの減量化に対して有効であると主張する。

以上、容り法をめぐってはさまざまな問題が指摘されているが、最も基本的な問題は、費用の負担をめぐる問題である。現状のように、事業者に比べて自治体による負担が過大であることが、負担の公平性を損なってきた。そこで、消費者団体は、できるだけ多くの洋酒びんを回収びん(リターナブルびん)に切り替えるべきだとし、洋酒メーカーや小売業界などと直接話し合う集会を催した。そしてその場で、消費者側の提案を事業者に前向きに検討するように約束させることに成功したケースも無いではない。メーカーをして市民が行う廃品集団回収の取り扱い品目としての洋酒びんを大幅に増加させた仙台市の消費者運動、同じくメーカーをして市内の酒店を通してあらゆる洋酒びんの回収を行うことに責任を持たせた兵庫県川西市の消費者運動、などがそれである。

このように消費者(市民)運動が成果をあげた事例は、当の消費者(市民)に自治体の当局者が資料の提供や助言を行うなど、両者の協力が進んだ場合に多く見られた。図は、以上のような市民運動の一つのパターンを示したものである。市民は多くの場合、市民団体を通して運動に参加し、市民団体は、問題によっては自治体と協力、協働し、あるいは対抗することによって、国や事業者への実現に努めてきたのである。

(2) 政策提案型の市民参加

ところで、一九八〇年代の中頃まではリサイクル関連の国の機能が非常に限られていたため、この分野での消

ただけでなく、リサイクルやごみ減量の発展を妨げる結果をもたらしてきた。

二、容り法の改正と市民参加

(1) 市民参加の経緯

次に、市民参加についてだが、私がごみ問題の勉強を始めた一九六〇年代後半には、この問題が全国的に深刻になり始めていたこともあって、ごみ・リサイクル関連の消費者運動も活発化してきていた。さまざまな市民活動のうち、消費者運動と呼ばれるものを中心的な活動の一つは、消費者としての主体性に基づきながら、関連企業や業界あるいは行政当局に対し、ごみの適正な処理・再利用と減量の促進のための提案を行うことであった。

こうした消費者運動は、地域ごとの事情や条件によってはもちろんのこと、それぞれの運動主体の活動目標の置き方や運動力量(組織、経験、リーダーシップ、専門的知識と情報、活動資金等)によってその内容は異なるとは言え、それが発展した地域においては、新しい再利用ルートが作られたり、既存のルートが活性化されるなど、大きく貢献をしてきた。

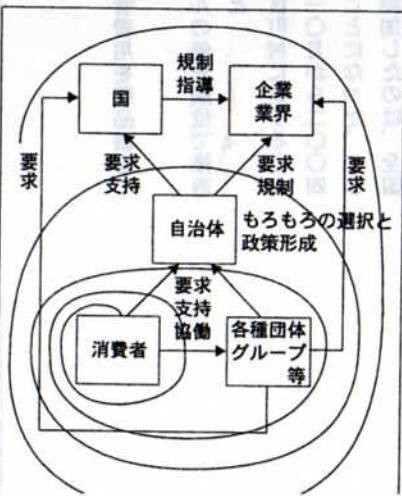
ところで、こうした消費者運動の主な対象になったのは、洋酒びん、空き缶、発泡スチロール製のトレイ、それに家電製品であった。このうち洋酒びんについて述べると、日本酒びん、ビールびん、ジュースやコーラびん、消費者運動においては上で見たように、市民団体がびん、缶、発泡スチロール製トレイなどの回収・再利用や使用抑制(たとえばトレイをできるだけ使わず裸売りにする)をめぐって事業者と直接話し合い、一定の効果をおよぼすといったパターンが散見された。全国的に見てその数はごくわずかではあったものの、市民団体が直接事業者と話し合いを重ねてリサイクルもしくはごみの発生抑制の仕組みを当該の地域内につくることを試みたという意味で、市民関係、すなわち「民」による「民」への参加(市民による民間の事業者の意志決定への参加)の事例として注目されるのである。

ところが、その後の状況を見ると、一九九〇年代以降、ごみ・リサイクルの関連分野では二本の基本法と一〇本もの法律が制定あるいは改正され、そのもとの国の役割も飛躍的に増大してきている。こうした変化もあって、市民運動は、対話集会などを通して事業者と直接働きかける、といった手法から、国に対して自分たちの望む法改正などの政策実現を求める方向へと移行してきている。また自治体においても、そうした市民

* 8 * 7三三ページ以下。
* 9 * 7三三ページ以下。
* 10 筆者もごみ処理の有料化は賛成であるが、それにはいかなる条件がある。その一つは、料制で入ってくるお金をプー...
* 11 同じような消費者運動をラステック・トレイの使用抑制...
* 12 青果物のうちトレイを使わない...
* 13 寄本勝美「ごみとリサイクル」...
* 14 波新書、一九九〇年、二〇一ページ以下参照。

* 8 拡大生産者責任については倉田史「環境政策論」(信山社、二〇〇四年)一一一ページに詳しい。

図●トルネード型消費者運動の発展



運動による政策提案を受け入れるよう国に要求するパターンが広まっている。つまり、先述したような国民関係すなわち「民」による「民」への参加から、官民関係すなわち「民」と「民」の間に「官」が介在する傾向が以前よりも強まっていると言える。

さて、このような最近における政策提案型の市民運動の仕組みと特徴は、容り法の改正を国に求めてきた市民団体の活動によく現れている。その状況を次に見てみよう。

(3)市民団体の全国ネットワークの結成

容り法が施行されて、全国でかなりの数の市民団体が本法の改正に関連する活動を運動の一つに加えていたが、そのクライマックスとなったのが、二〇〇三年一〇月の容器包装リサイクル法改正全国ネットワーク（以下、「全国ネット」）の設立である。この「全国ネット」については、本誌で中井八千代氏が詳しく言及されているので、ここではごく簡単にふれるだけにとどめる。

この「全国ネット」は、市民団体と個人で構成される全国組織であるが、設立後一年余り過ぎた二〇〇四年一月における参加団体・個人はそれぞれ、二一四団体、一八三個人となっている。「全国ネット」は緩やかな組織であるが、設立当初から力を入れて取り組んできたのが、容り法の改正を求める請願署名の運動である。署名をよびかけた「改正を求める請願事項」は、次の二点であった。

①容り法を改正し、収集・分別・保管費用を製品価格に含めること

②リデュース、リユース、リサイクルの優先順位で推進する、さまざまな手法を盛り込むこと

この請願署名の運動は、国会と市区町村に対するものとの二種類にわたって、二〇〇三年一〇月から二〇〇四年の夏にかけて全国各地で行われることになった。二〇〇四年六月時点で呼びかけ人として参加したのは、全国で二一四団体、一七四個人に及んでいる。

その結果、同年六月一日の第二五九回通常国会最終日に提出された請願提出総数は九三万四五六〇筆に達し、また、紹介議員は自民、公明、民主、共産、緑の会議、及び無所属と全会派の二二二名に及んだ。

一方、市区町村議会に対する「容器包装リサイクル法の改正を求める意見書」の採択の働きかけについては、二〇〇四年六月には三三三三の自治体で採択され、こうした自治体の合計人口は約五千万人に及んでいる。

国会請願は「保留」となったものの、「全国ネット」に結果する市民団体の意気は盛んで、その後もホームページで情報を共有しながら活動の連携を続けるとともに、容り法の改正を目指す「市民案」作成プロジェクトチームを発足させることになった。二〇〇四年七月から八月にかけて行われた全四回の勉強会には、毎回首都圏のメンバーが二〇人以上参加して、事務局がまとめた討論結

果についてさらに議論を深めていった。

果にこのようにして二〇〇四年九月には「改正市民案」（中間のまとめ）を作成、その内容をめぐりさまざまな事業者団体、学識者、有識者などと意見交換を行い、併せて全国の市民個人や団体からも意見を募り、「市民案の補強に努めている。そして、その後一二月には、中間のまとめを大幅に加筆修正した「容器包装リサイクル法・改正市民案」を完成させている。

むすび

今回の容り法の改正過程における市民参加は、前回（一〇年前）の制定過程時と比べてどのように評価できるだろうか。前回においても今回に劣らず、あるいはそれ以上に市民団体と国の主務官庁、とりわけ厚生省との接触は頻繁だった。同省の担当者は、どんなに少数数の市民団体であっても、呼ばれば出かけて同法の説明にあたったといわれている。しかし、あくまでもそれは説明のためであって、市民の参加を得るためのものとはいえない。そのため、参加が真に参加の名に値するものであるためには、少なくとも行政当局から出される原案に市民の声が反映され、それによって政策の選択ないしは修正がなされる可能性が残されていなければならないはずである。そうでない参加の場合は説明会に過ぎず、前回の場合はまさにそうであった。また、市民側からしても、

こうした壁を打ち破るだけの運動の仕組みができておらず、力量にも欠けていた。

そうした市民サイドの問題点については、今回は大幅に改められている。市民側は多くの市民団体が全国レベルのネットワークのもとに結集して一〇〇万人もの請願署名を集める情熱と力量を持ち、専門性から見ても極めてレベルの高い内容の「市民案」を作成する政策立案能力を有する一方、活動を続けていくうえでの特長性を排し、できるだけ多くの関係者や人々の理解を得るため関連官庁の担当者、学識者、事業者、政党関係者からの情報収集や意見聴取に努めてきたが、こうした点では明らかに前回とは異なった変化と発展がみられる。

さて、このような「民」の試みと努力が他の「民」（事業者）や「官」（行政）に対してどのような影響をもたらすか、中でも今回の国の施策形成はあける市民参加をどのように評価できるかは、これから三〜四カ月後に迫っている国の法改正案の内容にかかっている。このような市民関係においてとりわけ注目しなければならないのは、特定の政策をめぐって二つの「民」すなわち市民（消費者）と事業者が対立している場合である。どちらの「民」が、「官」を自説に引き寄せることができるか――。分別収集費用負担の見直しを求める市民団体は、「官」への参加を通して、実はもうひとつの「民」ともたたかっているのである。

*12 現行の容り法の制定過程については寄本勝美「政策形成と民―容器包装リサイクル法の制定過程」（有斐閣、一九九九年）に詳しい。

*13 「全国ネット」事務局長 須田善海氏とのインタビューによる。

*14 市民参加については関連するアンケート調査、パブリックオピニオン、さらには審議会などにも注目すべきであるが、紙面都合上それらの検討は別の機会ゆずりたい。