

# ◎廃棄物処理とリサイクルのあり方を考える リサイクル新時代に向けて

磯野弥生

## 1 廃棄物とリサイクルの考え方

### ① 廃棄物行政の転換

廃棄物行政は、清掃法が廃止され、「廃棄物及び清掃に関する法律」（以下、廃棄物処理法とする。）が制定された時点で、産業廃棄物処理の規制についての規定をおき、これまでの公衆衛生行政に加えて、環境に属する法律としての側面を明確にした。周知のとおり、市町村の廃棄物行政は、一貫して、市町村内で発生する廃棄物の全量処理にその重点が置かれていて、全量処理の方策が焼却処理だったのである。その意味で、市町村の廃棄物行政と環境行政との関わりは、公害発生者としての責任をどこまで果たすかということであった。環境規制行政としての役割は、都道府県に集約されていたといえる。

したがって、市町村廃棄物行政は、できる限り効率的に、衛生上の観点から怠りなく廃棄物処理する、すなわち住民の生活に支障のないところに隠してしまうかということが、目標となっていた。そこには、市町村の

問題意識のなさというよりも、法律自体の構成の仕方がそのようなようになっていたということである。このような行政目標からくる手段は、当然に、環境についての最低限の配慮しか生み出さないおそれのあることはいうまでもない。そこで、処理・処分施設の設置・運営を通じて、廃棄物行政は住民の公害発生源に対する反対運動の矢面に立つこととなったのである。

このようなこれまで遂行してきた廃棄物行政―焼却処理や埋め立て―が現在、行き詰まっていることは否めない。焼却処理のための公害防除施設は施設設置費用の約二分の一というような状況になっていて、それでもまだ、ダイオキシンの発生抑制あるいはCO<sub>2</sub>の発生という問題をかかえている。また、埋め立てにしても、焼却処理をしたとしても最終処分場が無限に存在するわけでもなく、場所の確保が困難となっている。最終処分場については地下水汚染も問題となっている。これまでの廃棄物行政の延長で行っていったものでは、早晚、公害防止設備投資という財政上

の問題も含めて、身動きのとれない状態になるだろうことが予測されるのである。

そこで、このような問題がすでに顕在化した自治体廃棄物行政担当当局の中で、リサイクルにより、廃棄物を減量し廃棄物処理施設にかかる負荷を減らす方向が打ち出されてきたといつてよい。もちろん、さまざまな運動がこの方向を強く主張してきたということもある。廃棄物処理法も一九九二年改正で廃棄物の減量化が打ち出された。この改正と両輪をなす形で、再資源化の促進に関する法律を制定して、リサイクル率をあげ、さらにリサイクルを促進するためのいくつかの方策を打ち出した。

しかし、廃棄物行政がこれによって、理念を転換したというわけではない。有害廃棄物についてマニフェストシステムを導入し、処理・処分施設に許可制を導入することで、廃棄物処理を環境配慮型の行政を導入したといえるが、しかしなお、廃棄物の発生抑制を原点とする行政に転換しているとはいえない。今年度の改正で、処理・処分場の設置に

- 1 廃棄物とリサイクルの考え方
- 2 リサイクルの主体
- 3 容器包装リサイクル法を考える
- 4 まとめにかえて

際して、環境調査手続きを導入することで、より環境配慮型の行政の方向を促進しているということは明確である。

廃棄物処理法は自治体の全量処理を前提とする廃棄物処分行政を維持し、この改正に先立つ容器包装リサイクル法の制定によって、廃棄物の発生を抑制し、リサイクルを促進するためのシステム作りの一歩が踏み出されたといつてよい。しかし、この法律は、廃棄物処理法の自治体による全量処理の原則を維持しつつ、自治体の処理の方向を一部転換したものと考えてよいのではないだろうか。

そこで、ここでは、リサイクルについての考え方を示しつつ、リサイクルさらには廃棄物行政のこれからの方向性を考えてみたい。

## ②—リサイクルの考え方

リサイクルは、廃棄物処理の目的、原則と同じではない。廃棄物処理は、あくまで廃棄物が我々の生活に不必要であり、それが放置されていると、衛生上、環境上不都合を生じるので、それを適正に生活の中から消し去ることが目的となる。かかる目的を達成する過程で、環境に悪影響を与えることをできる限り防止することがその原則となる。

リサイクルは、個人にとって必要なものが他者にとっては有用物であるところから始まる。このようなことは生活をしていく上でいくらでもある。それを端的に示したものが、自動車やパソコンの中古市場である。耐久消費財は利用するに従って価値を減ずるが、それによって中古品の価格も下がり、買い手のつくものもある。要するにこ

のような市場が成立していれば、不要物であっても廃棄物処理の途が選択されずすむ。もちろん永久にリサイクルされるということではなく、どの時点かで廃棄物として処理されるが、利用される期間が長ければ、廃棄物もそれだけ少なくなる。しかし、日本の場合、近頃中古市場が成立しているのはごく少ない。もちろん、市場ではなく、不要品交換会などのボランティアによる交換もあるが、これを含めても製品のごく一部にすぎない。リサイクルとはこのように、ある者にとって不要でも他にとって有用であることが、その基本になるといってよいだろう。

さて、不要物の処理をする場合には、まずその処理の原則がある。それは、資源の有効利用と環境への配慮である。それは、何よりも廃棄物を発生させない製品づくりに寄与する処理の仕方が必要になっている。リサイクル、廃棄物処分という方法の選択にあたって、この原則を基準に評価し、方法を選択する必要があるだろう。とりあえず、リユースはどの面からみても、最優先されるであろう。さらに、この基準から、破棄物として処分するよりもリサイクルが選択されるであろう。しかし、一般論はそうであっても、具体的な場面では、リサイクルよりも処分を選択することが望ましい場合もある。たとえば、フロンやアスベストのような物質である。さらに医療系の感染性の廃棄物のような場合にもリサイクルは困難を伴う。焼却灰を溶融固化して土木用に用いる、あるいは高炉の還元剤に用いるというようなことを含めれば、可能かもしれないが、どちらを選択するかについて、

そのときどきの評価が必要と思われる。資源の有効利用という場合に、森林のような再生可能な資源の場合は、再生可能な量については、リサイクルとバージンの資源の場合と比較して環境汚染の程度を評価することが求められるであろう。たとえば、紙の種類によって、リサイクル過程で環境への悪影響が相当程度認められる場合には、廃棄処分の方が選択されるといっても考えられる。鉱物のような再生不可能な資源の場合には、処分についてより厳しく判断を求められるといえよう。要するに、製品のライフサイクルからの評価が必要になってくる。この意味で、廃棄とリサイクルの選択のための評価システムが必要である。

リサイクルの場合、リサイクルの仕方が問題となる。先にリユースが最優先されることはいうまでもないが、その他のリサイクル方法が問題となる。マテリアルリサイクルが、ケミカルリサイクルや熱回収よりも優れていることはいうまでもない。とりわけ、製品がまた同じ製品に容易に再生することができるならば、それが望ましい。しかしながら、リサイクルか廃棄物処理化の選択の場合と同様に、この場合も無条件というわけではなく、マテリアルリサイクルやケミカルリサイクルが環境に大きな負荷を与える場合もある。現在の廃プラスチックといわれるもの場合には、このことに気をつけておかなければならない。

このように、それぞれの商品や素材ごとにリサイクルの評価としておく必要がある。そして、さらに加えれば、リサイクルをする場

合には、その発生場所との関係を考えておくことが望ましい。

## 2 リサイクルの主体

### ① 製造者のリサイクルしやすい製品づくりの責務とは

生産者が商品を製造し、それを流通業者が買い取り、最終的に消費者が買い取るので、製品の処理処分の義務はあげて消費者にあるという考え方が伝統的な考え方である。そして、廃棄物行政として自治体がサービス行政として介入する理由は、公衆衛生目的を挙げることができるとともに、生活基盤形成のために必要であるとされるためである。

しかし、環境基本法に立ち返ってみるならば、同法は生産者の責務を「事業者は、基本理念のっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が廃棄物となった場合にその適正な処理が図られることとなるように必要な措置を講ずる責務を有する。」(八条二項)「事業者は、基本理念のっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工または販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が使用され又は廃棄されることによる環境への負荷の低減に資するように努めるとともに、その事業活動において、再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、役務等を利用するように努めなければならない。」(同条三項)と定めている。また、廃棄物処

理法も、廃棄物の発生者は、事業者に対して、自らの責任において適正に処理する責任(三条一項)とともに、再生利用等を行うことによる減量に努めることを求め、かつ「物の製造、加工、販売等に際して、その製品、容器等が廃棄物となった場合における処理の困難性についてあらかじめ自ら評価し、適正な処理が困難とならないような製品、容器等の開発を行うこと、その製品、容器等に係る廃棄物の適正な処理の方法についての情報を提供すること等により、その製品、容器等が廃棄物となった場合においてその適正な処理が困難になることのないように」求めている(三条二項)。すなわち、法律は、適正処理とともに、製品の廃棄物となった場合の処理についての事前の評価を求めているのである。というように、廃棄物となる場合のアセスメントを行うべきことを述べている。そこから引き出せることは、商品の製造者は、廃棄物となる時点では製品を所有せず、かつ直接の廃棄物排出者とならないから廃棄物リサイクルに責任がないとする製造者の主張は通らないということである。商品の製造者は、製造からそれを販売し商品流通業者に引き渡すまでもなく、それが購入した消費者によって商品が廃棄され、廃棄物として自治体の所有に帰し、何らかの処理処分をする時点まで責任を負うということを明文化しているといつてよい。

もつとも、そのことが事業者のリサイクルコストを負担させるということに直接つながるということではない。消費者や自治体がりサイクルしやすい商品を生産すれば、責任を履行したということも可能である。しかし、リサイクルの容易な製品を作ることは、同時に、再生資源を製造する施設があり、さらにリサイクル資源が利用されるということになれば実質的な意味がない。実際に再生資源化されないリサイクルしやすい製品や、利用のすべのないリサイクルしやすい商品は全く意味を持たず、再生用に回収されたり、原料にされたとしても、それが商品として活用されないならば、最終的には廃棄される運命にある。したがって、資源としての回収、再資源化も、一見するとリサイクルの過程のようで、実質的には廃棄物処理の一過程にすぎないということになる。このように考えれば、利用しやすい製品づくりの責務は、同時に、一定量の再生品を利用する責務を伴っているとするのが適切であるといつてよいだろう。つまり、製造者の責務として、再生資源利用の責務があるということである。実際、「再生資源の利用の促進に関する法律」によって、特定の業種については再生資源の利用を義務づけられている。再生品の利用についての責務は、この特定業種に限られることはないと考えらるべきであろう。

### ② 資源にすることのコストの負担の責務は誰が負うか

ところで、再生利用する責務があるとしても、現実の問題として、その再生資源として利用されるためには、不要物が収集され、再生資源にならないければ利用されることはない。購入者は、不要物をみだりに廃棄物として処分させてはならないことはいうまでもな

い。購入者が再生資源とする途を選択することが求められる。しかし、これまでの考え方からすれば、再生資源として有価で売り渡せない場合には、廃棄物の発生者と同様のコストを所有者あるいは占有者として支払う責任があるといえよう。だが、現行制度では、廃棄物処理の責任は、廃棄物の発生者である製品の購入者でなく、自治体に課せられている。このような現行制度との整合性を考えるならば、リサイクルに回すまでの費用を自治体が支払うことも十分に考えられるのである。しかし、廃棄物の処理処分について、不要物を処理処分する者の責任から自治体の責任に転嫁することが果たしてどこを限度に認められるのかということについて、現在問題提起されている。ごみ処理の有料化は、不要物の所有者あるいは占有者の処理処分の責任を一部実現したものといえよう。

#### ⑦ 消費者の責任と製造者の責任の関係

しかし、ここで考えなければならないのは、廃棄物行政の延長で考えてはならないということである。廃棄物の場合には、誰にとっても不要物とされるといって建て前としている。それに対して、リサイクルにおける消費者の不要物は、他の者にとって有用物であることを前提とするのである。リサイクルされるということは、有用物として、市場で取引されることが本来の姿である。したがって、消費者は、不要物の引き取り手を市場に求める必要があるが、現実には、幾分か古紙や缶などの市場がようやく成立しているといっているまい。しかし、不要物の市場が成立していないからといって、それを廃棄物にす

るということは、先の選択の原理からして、認められることではない。消費者は、リサイクルすることが適当でないといわれる物以外については、リサイクルする責務を負っているといえることができる。

とはいえ、消費者の場合は、リサイクルに責任を持つといっても、金銭的な負担以外には、不要となったものをリサイクルする途を選択することと、再生可能なものを購入するということの二つしかない。ところが、リサイクルの途に不要物を乗せるといっても、そのようなシステムが存在しない限り不可能である。また、製品を購入する際にリサイクルしやすい製品を選択できることが前提である。個々の消費者は自らシステムを作ることができない。リサイクルシステムを作ることが可能なのは、製造者や販売者である。すなわち、リサイクルしやすい製品をつくるにあたって、どのような再生資源の形がありうるかを最もよく知っているのは事業者であり、またどのような利用が可能なのかを知っているべきなのも製造者である。また、再生資源が必要に見合う形で提供されるかどうかの見定めは、少なくとも消費者にゆだねられていることではないのである。リサイクルが可能になるかは、製造者がかかる需要に見合うような製品を作り、再生資源をつくっていくことにかかっている。あるいは、需要を生み出すような方策を採らなければ、リサイクルにはならない。

リサイクルしやすい商品とは、単に技術的に再資源化できる、あるいは再資源化することが容易であるということではない。リサイ

クル需要がある、ないしリサイクル需要を引き起こすことができる製品の構成でなければならない、ということになるのではないだろうか。もし、価格の上で、バージンの原料と比べてリサイクル需要が見込めないのなら、リサイクル需要を見込めるように再生化の過程でコストを負担し、あるいは製品の段階で対抗できるような方策を採る必要がある。複合部品でできているために原料化のためリサイクルの過程が複雑になるようならば、自らが製品を引き取り、原料化のためのリサイクルは別途仕組むということもある。たとえば、自動車や家電のリサイクルがその例となる。リサイクルにおける製造者の責任とは、リサイクルしやすい製品を作り、再生原料を利用することを含めて、リサイクルシステム形成、維持の責務であるといえるのではないだろうか。このようなシステムがあつてはじめて、消費者は不要物をリサイクルシステムに乗せてる責務を履行しうる。

リサイクル市場が成り立っていれば、リサイクルにかかるコストは内部化されているので、消費者はリサイクルシステムに不要物を乗せるだけで足りる。しかし、リサイクル市場が成立していない場合、消費者が製品の所有者としてリサイクルする責務を履行するためには、更なる負担が必要であると考えられる。すなわち、廃棄物としないために、リサイクルシステムを維持するためのコストを、製造者とともに応分に支払うことが必要である。

リサイクルシステムの構築の役割分担はどのようになっているのではないだろうか。

### ①販売者の責任

ここで、忘れてはならないのは、流通・販売事業者である。実はこの責務は、製造者に劣らず大きい。つまり、消費者に直接リサイクルしやすい製品を提供するのは販売業者だからである。流通・販売業者が、リサイクルしやすい商品を市場に流通させなければ、購入者に積極的に提示しないかぎり、リサイクルしやすい製品の購入の促進は図られない。このことを考えるとき、流通・販売業者の責任は大きい。

### 3 容器包装リサイクル法を考える—自治体はどのように関わるべきか

#### ①—それぞれの責任主体の役割分担

振り返って、現行制度をみた場合、リサイクル法もリサイクルのさまざまな部分を切り取っているが、容器包装リサイクル法のみがリサイクルシステムの構築を目的として定められている。同法では、不要になった容器包装物が、再生原料に戻る仕組みを規定している。

容器包装リサイクル法では、リサイクル責任を容器包装製造者、内容物の製造業者と自治体に課している。消費者は排出基準に適合した状態で分別して排出する義務のみを追っている。基準に適合した排出といっても、場合によっては、自治体が各戸から排出されたものを自治体が適合するように洗浄等をしてよい。

個々で問題となるのは、自治体の責任である。前述したように、本来、リサイクルシ

テムを構築、管理する責任は製造者が負っていて、販売業者がそれを補充し、消費者が費用で応分の負担をするという関係で成り立っている。同法の仕組みによれば、製造業者が保管場所から再商品化する責務を負い、自治体が各戸から収集し保管するところまでの責任を負い、両者でリサイクルシステムを維持することになっているといえよう。そして、全量の再商品化をするのでなく、再商品化義務量が定められ、製造者はその部分についてのみ保管場所から再商品化に至るリサイクルの費用負担をすることになっている。

そこで、先の製造者の責任との関係をみると、リサイクルシステム全体を維持管理する責任に関しては、その一部を分担しているにすぎない。すなわち、義務量が定められ、それ以外は免責されること、保管場所までは自治体の責任となっていること、再商品化されたものの利用先について責任を持たないこと、である。

また、消費者や販売店との関係でみれば、免責とまではいかないものの、ほとんど責任を免れるといつてよい。

このシステムは、明らかに自治体に責任を肩代わりさせることによって、リサイクルシステムを容易に構築しようというものである。したがって、自治体が係る肩代わりをするものの合理的な説明が求められることとなる。

リサイクルシステムの構築が至上命題であるとすれば、全ての負担を軽減することが、システムの構築をより容易にする。また、効率性という観点からするならば、既存の廃棄

物収集の仕組みをそのまま移行させれば、収集率が高まり、かつ既存の仕組みを利用すれば行えるということで効率的である。

また、自治体が負担すべき積極的理由を挙げるとすれば以下になるだろうか。廃棄物行政として課されている責務は廃棄物処理責任である。しかし、現在廃棄物は処理するよりも可能であれば、リサイクルさせる方が望ましい。そこで、廃棄物処理責任の一貫として、リサイクル責任がある、ということである。

前者の効率性の観点については、次項で考えてみる。

後者の廃棄物処理責任としての、リサイクル責任という考え方は、一見正当であるようだが、前述のとおり、二つの手法を同列に取り扱うことこそ問題である。環境保全責任からくる、自治体固有のリサイクル責任があると考えられるが、しかし、それは廃棄物処理責任の一貫ではない。環境保全責任の観点から、自ら行政サービスをすることが必要かどうかを立論しなければならない。リサイクル責任は、製造者、販売者、消費者が応分に負担する義務があるというのを述べてきた。その責任を履行させて、なお環境保全の観点から、自治体が関与することがあるとすれば、廃棄物にまぎれたものをリサイクルシステムに返すというサブシステムの問題である。さらに、リサイクルシステムを負担することができない住民への福祉の観点からの自治体による負担がある。それ以上のリサイクル責任を超えるサービスをすることが、果たして合理的であるのだろうか。

## ② 現行リユースシステムは容器包装

### リサイクル法より優位に立てるか

ところで、当該法律の適用を受けているガラスビンの場合、当該容器について、ビンとしての再利用が可能である。リユースは、先に述べたそれぞれの責任に応じてリサイクルを行う典型である。容器包装リサイクル法がリサイクルシステムを構築したとき、ビンのリユースがどのようになるであろうか。現行システムでは、ビンの消費者は、リユースであれば販売店に持っていかなければならぬ。それに対して、この中心的システムの場合には、ごみステーションまでもつていけば足りる。販売店にしても、リユースシステムでは、戻し金との交換・保管という手間と場所が必要である。製造者まで考えなくとも、この両者を考えたときに、二つのシステムの間、どちらが人々に受け入れられやすいか、容易に判断できる。現行リユースシステムは消費者や販売店にとって、その労力等の負担が重く、いかにも不利である。他方、自治体にとれば、リユースシステムの場合にはなんら役割を演じなくてすむか、もし廃棄物の中に混入すれば有価で引き取ってもらおうということになり、容器包装リサイクル法のメインシステムで負担しなければならぬ役割をわずかにすみ、前者を選択する可能性が高い。

容器包装リサイクル法がリユースシステムを認めているにもかかわらず、もし、自治体が同法のメインシステムに参加すれば、消費者はこの制度を利用する者が多くなり、販売店はリユースシステムに消極的になると思われる。

したがって、同法のメインシステムを利用するならば、リユースシステムが崩れていくだろうことは目に見えている。実際には、自治体の負担が重いことから、メインシステムに参加している自治体は、現在わずか七百八自治体である。システムの選択が自治体の選択にかかっているということもできる。

リユースを選択させることが最も好ましい方法であるとすれば、リユースできない商品とリユースできる商品との選択ということを考えてみる必要がある。この場合の選択は購買時にある。ここでも、消費者が、戻し金よりも処理を考えたとき容易なワンウェイ商品が選ばれてきたことは、ビンビールから缶ビールへの流れの中で十分に立証されている。販売店にとっても、そのような商品をより多く仕入れる方が自らの負担も少なくなる。

そこでいえることは、自治体にとっては同法のメインシステムは選択時に劣位になるが、少なくとも消費者と販売店にとってはリユースシステムが劣位になる。つまり、同法が自治体の積極的参加を求めているということとは、リユースの仕組みをつぶすおそれがあるということである。

リユースという選択が最も望ましいシステムであるとするれば、法によるメインシステムにおいて、自治体の関与をできるだけ少なく押さえることが必要になる。効率性の観点から自治体の関与を正当化すると、リサイクルとして本来あるべきものを消滅させる、あるいは成立できなくさせるという点を重視しなければならぬと思われる。

消費者や販売者が適正な負担を負うことで、購入・販売に際して、より好ましい選択をすることがリサイクルのための重要なポイントである。とするならば、製造者が購入者のリユース商品の選択を容易にする価格設定を行うような仕組みをつくっていくことが必要である。それには、製造者あるいは販売者が、最低限システムの維持管理に全責任を持つ制度としなければならない。容器包装リサイクル法施行に当たって定めた、いわゆる「東京ルール」の事業者による回収責任という考え方が原理的には正しいあり方であると同時に、事業者が回収・リサイクル責任を果たすことで、リユースの仕組みにおける負担と同じになり、物の購入に際して、リユース商品のメインシステム商品との競争が可能になる。

このように指摘してくると、リサイクルにおける自治体の責任は、直接物を回収・保管するということのようなサービス行政を行うことではないことがわかる。制度全体が適正に機能しているかをチェックする機能が必要であり、監視あるいは住民が利用しやすくするためのリサイクル情報の提供あるいは責任の主体間の調整などの仕組みを整えることが重要であろう。

## 4 一まとめにかえて

リユースの仕組みを含めて、自治体の最小限の参加による仕組みとなると、これまではデポジット制度が挙げられてきた。逆流通方式にあたる当方式において、あるいは上乗せ

金制度など金銭の移動の方式において幾通りかの手法があるが、これらの手法を考えるべき時点にきているのではないか。もちろん、さまざまな自治体で行われている現行の容器包装リサイクル法のリサイクルシステムの改良型の追求を否定するものではない。特に容器包装物の中でも、紙や多くのプラスチックは、その性質上デポジット制度をとりいれることが難しく、現行の制度をどのようにそれぞれが責任を応分に負担させるかを追求すべきである。しかし、缶、ビン、ペットボトルについては、その性質上デポジットが可能である。責任ある主体の負担で成り立つのがデポジッ

トシステムである。そして、リユースの仕組みにもなる。その意味で、最も望ましい仕組みではある。

しかし、同時に、デポジット制度の中では、預託金による逆流通システムのようなコストが非常にかかる制度もある。コストがかかりすぎる制度は、原理的に正当でも、現実の運用としては正当とはいえない。経済的に可能である最も望ましい仕組みをつくるという点を基準にしながら、各種のデポジット制度を検討・実施すべきである。

地域の段階で、すなわち首都圏・関東圏あるいは近畿圏という生産と消費がそれなりに

完結できるところで、自治体の連合体としてこれらの制度の創設を検討してもよいのではないだろうか。このような役割こそ、自治体の責務なのではないだろうか。

〈東京経済大学教授〉

#### ▲参考文献▼

廃棄物学会 『ごみ読本』 中央法規出版

丸尾直美他 『エコサイクル社会』 有斐閣

「リサイクルシステム作りへの挑戦」 リサイクル文化 43

郡島孝 「リサイクル社会からエコサイクル社会へ」 自治体学研究一九九六年夏号