

容器包装リサイクル法の合憲性

——リサイクルのため誰がどのような責任を負担すべきか？

小谷普一

弁護士
日本 CSR 普及協会・環境法専門委員会委員

わが国では、「大量生産・大量消費・大量廃棄型」の社会から「循環型社会」への転換を図るため、法体制の整備を進めてきた。「循環型社会」推進の基本的な枠組みを定める循環基本法、リサイクル等に関する一般法としての資源有効利用促進法や個別法としての各種リサイクル法である。循環基本法では、製造業者や輸入業者などの生産者は、当該製品の生産・使用の段階だけではなく、使用后、廃棄後となった後まで責任を負うという「拡大生産者責任」の考え方を定めているものと思われるが、その具体的な責任分担のあり方は一様ではない。本事案は、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（容り法）に基づく、このような責任負担のあり方が、法の下での平等に反するのではないかが問題とされた。

はじめに

大量生産、大量消費は、ごみの大量廃棄をもたらし、その結果、一般廃棄物処分場の処理能力がひっ迫するという問題が発生した。これに対処するため、一般廃棄物に占める割合が容積比でおよそ 6 割に達するといわれていた容器包装廃棄物の発生の抑制とその再商品化を促進するために制定されたのが、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（容り法）である。容り法は、これまでの一般廃棄物の処理のための責任は、市町村が負うという従来の枠組みから、消費者・市町村・事業者のそれぞれが責任を分担するという大きな枠組みの変動を伴うものであり、一般廃棄物について、誰が、どのような責任を負担すべきかという点について、大きな問題提起となった。そこで、今回は、容り法が、法の下での平等を定めた憲法 14 条 1 項に違反しないとしたライフ事件（東京地裁平成 20 年 5 月 21 日判決）を取り

上げたいと思う。

1 容器包装

——その責任負担のあり方の多様性

容器とは、商品を入れるためのもの、包装とは、商品を包むものをいう。例えば、スーパーマーケットで買い物をする際の、肉や魚が入られているトレイ（容器）や弁当のラップ（包装）、飲料水を入れるペットボトル（容器）、購入した買い物を入れるレジ袋（容器）などがこれに該当する。

容器包装が製造され、商品に利用され、消費者のもとに届けられ、一般廃棄物として処理されるまでの間には、様々な利害関係者が登場する。

例えば、容器包装の原料を提供する者→原料を加工して容器包装を製造する製造業者→製造された容器包装を利用して物品を販売する者→容器包装を利用した物品を購入する消費者→不要となった容器包装を一般廃棄物として処理す

る市町村などである。

容り法が制定される前は、容器包装をはじめとする一般廃棄物の処理は、市町村が責任を負担するものとされていた。

ところが、容り法は、容器包装廃棄物の発生抑制及び再商品化という見地から、一般廃棄物のうち、容器包装廃棄物の責任分担の枠組みを以下のとおりとし、それぞれが、責任を負担すべきとした。

- ① 消費者：一般廃棄物の分別収集に協力（分別排出）する。
- ② 市町村：容器包装廃棄物を分別収集する。
- ③ 事業者：市町村が分別収集した容器包装廃棄物を再商品化する。

再商品化の方法は、1)主務大臣指定法人に再商品化を委託する。2)自ら又は指定法人以外の者に委託して再商品化する。3)牛乳びんなどのリターナルな容器を自ら又は外部委託して回収するという3種類であるが、多くの事業者は、1)の指定法人への委託を選択しており、委託料を支払うことにより再商品化義務を履行したものとみなされる。

そして、再商品化義務を負う事業者を以下のとおりとした。

- ① 特定容器製造等事業者：特定容器の製造等の事業を行う事業者
- ② 特定容器利用事業者：販売する商品について特定容器を用いる事業者
- ③ 特定包装利用事業者：販売する商品について特定包装を用いる事業者

このうち①の特定容器製造等事業者と②の特定容器利用事業者の負担割合を、特定容器を用いた商品の販売見込の総額と特定容器の販売見込額の総額を基礎として案分するものとした。具体的には、特定容器利用事業者の責任の分担の比率を「当該業種に属する事業において当該特定容器を用いた商品の当該年度における販売見込額の総額を、当該総額と製造等をされた当

該特定容器であって当該業種に属する事業において用いられるものの当該年度における販売見込額の総額との合計額で除して得た率を基礎として主務大臣が定める率」とした。

$$\text{特定容器利用事業者比率} = \frac{\text{特定容器を利用した商品の販売見込み額}}{\text{特定容器を利用した商品の販売見込み額} + \text{特定容器を利用した商品の販売見込み額}}$$

なお、前述した利害関係者のうち、原料の製造業者と包装の製造業者は、責任の分担から外されている。

前述のとおり容器包装については、様々な利害関係者が登場するのであり、廃棄物の発生抑制と容器包装の再商品化のため、どの利害関係者にどのような責任を分担させるのが環境政策として合理的なのか。容り法は、その一つの回答を示したのである。

2 容り法は、法の下での平等に反するか？

小売業（スーパー）を営む原告（「特定容器利用事業者」に該当する）は、①の特定容器製造等事業者と②の特定容器利用事業者の負担割合を定める規定（以下、本件規定）は、特定容器利用事業者に過重な責任を課しているものとして、法の下での平等を定める憲法14条1項などに違反すると主張して、訴えを提起した。

(1) 合憲性の判断基準

裁判所は、法の下での平等は、「合理的な理由のない差別」を禁止したものであり、「国民各自の事実上の差異に相応して法的取扱いを区別することは、その区別が合理性を有する限り」において、憲法に違反するものではないとした。

そして、区別が合理性を有するかについて、立法府の広い裁量を認める立場に立ち、「案分割合の定め方が著しく不合理」な場合に限り、法の下での平等に違反するものとしたうえ、目的と手段の合理性について検証している。

(2) 目的の合理性

——「拡大生産者責任」を法制化したもの
裁判所は、処分場のひっ迫と資源の大半を輸

入に頼るわが国の実情から、再商品化を促進するための措置として、EC各国における環境法制において具体化された「拡大生産者責任」（「生産物に対する生産者の物理的・金銭的責任が当該製品の廃棄後まで拡大される環境政策の手法」）を法制化したものであること、資源の大半を輸入に頼るわが国では廃棄物となる物の再資源化が求められており、この状況は容り法施行後10年を経過しても基本的に変っていないことを理由として、容り法と本件規定の目的は、合理性があるとした。

(3) 手段の合理性

——「拡大生産者責任」を具体化した政策手法として合理的か？

裁判所は、本件規定は、「拡大生産者責任」の考え方に依拠した「一つの」政策手法であるとしており、このことは、「拡大生産者責任」に基づく制度設計には多数の選択肢があることを示している。そこで、本規定は、選択肢の「一つ」として不合理でないか問題となる。

この点に関して、原告は、「拡大生産者責任」は、「原材料の選択と製品設計に最大の支配力を有する生産者に経済的動機を与えることで、…効果的な排出抑制作用を期待する理論」であるとしたうえ、「製造事業者の方が特定容器の製造・設計等に際して将来排出される廃棄物の減量を考慮でき、リサイクルについても特定容器の組成等を熟知しているためにその処理の能力を有しているのであるから、特定容器の製造に関して主な選択権を有している」として、特定容器利用事業者に大きな負担を分担させる本件規定が不合理であるとする。

そして、具体的な費用負担のあり方について、「環境破壊に寄与している度合（有責の度合）」や「環境加害行為によって利益を得ている度合」に応じた費用の負担が平等であると主張した。

原告の主張

環境への寄与度や利益度に応じた費用の負担が平等である。

しかし、裁判所は、「拡大生産者責任」は、

「リサイクルに要する費用を商品の価格に内部化させる役割を負わせることにより、その費用を削減しようとするインセンティブを事業者に与え、もって容器包装廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとするもの」としたうえ、「材料選択や製品設計等の決定権を有する者を“生産者”にとらえて、これに経済的インセンティブを与えることが最も効果的である」、「どのような容器を用いるかについての主な選択権を有するのは、これを利用する事業者である」として、本件規定は、拡大生産者責任の考え方に依拠した「一つの合理的な」比率の定め方として、本件規定の合理性を肯定した。

裁判所の判断

「拡大生産者責任」は、費用を商品価格に内部化させる役割を負わせることにより、費用を削減しようとするインセンティブを事業者に与えるもの。

→どのような容器を用いるかについて主な選択権を有するのは、これを利用する事業者。

では、特定容器利用事業者に、どのような容器を用いるかについて、選択権があるといえ、削減のインセンティブが働くことを期待できるのであろうか？

この点について、原告は、特定容器利用事業者は、「製造等事業者が製造したトレイ等の容器包装の中においてのみ限られた選択権を有するにすぎず、再商品化義務量の削減を図るための選択権が利用事業者にない」、「小売業者における容器包装の薄肉化、軽量化の努力は限界に達しており、利用事業者に容器包装の選択権はない」「再商品化委託料の商品への価格転嫁が不可能である」と主張した。

原告の主張

- 1) 利用事業者は、製造された容器包装の中からの限られた選択権を有するだけ。
- 2) 小売業者による容器包装の薄肉化、軽量化の努力は限界に達している。

→どのような容器を用いるかについて、限られた選択権を有するにすぎない。

これに対して、裁判所は、「過剰包装を抑制するための販売上の工夫として、容器包装の薄肉化・軽量化だけでなく、容器包装を利用しないという選択肢もあり、実際にも、別の小売業者がレジ袋の有料化を実施したり、弁当のラップ包装を取り止めるという、容器包装の工夫を重ねている」ことを指摘し、本件規定が著しく不合理な規定とはいえないとした。

裁判所の判断

- 1) 容器包装を利用しないという選択肢もある。
- 2) レジ袋の有料化の実施、弁当のラップ包装を取り止めるという事例
→利用事業者には、容器包装を利用しないなどの選択権がある。

3 CSR という視点からの考察

以上みてきたとおり、裁判所は、広い立法裁量が認められることを根拠として、本件規定が法の下での平等に違反しないとした。

容器包装に関するリサイクル制度のあり方について、原告は、特定容器製造等事業者の負担が軽いということに加え、1)原料製造業者の負担がないこと 2)ただ乗り事業者の存在などの問題点も提起している。

たしかに、容器包装製造等事業者は、容器包装の設計を熟知しているのであるから、その責任を重くすることが削減のインセンティブを与えるものとして合理的かつ平等だという議論も

あり得るし、原料製造業者にリサイクルが容易な素材を開発する等のインセンティブを与えるため、責任を負担させるという政策判断もあり得るところである。

また、再商品化義務を果たしていない特定事業者が多くいることが指摘されており、この者が負担すべき義務を含めて、容器包装利用事業者が負担させられているという点は、容り法に基づく制度及びその運用が平等でない状況に置かれているということを示すものといえる。平成18年の改正法では、再商品化の義務を果たさない事業者に対する罰則の強化が行われた。

しかし、他方で、市町村がリサイクルのために分別収集をすればするほど、コストが増えるという「リサイクル貧乏」の問題が指摘されているところであり、平成18年の改正法では、一定量以上の容器包装を利用する事業者に対して、排出抑制に関する取組状況（レジ袋の有料化等）の報告を義務づけ、取組が著しく不十分な事業者に対しては、勧告・公表・命令の措置をとること、事業者が「再商品化の合理化に寄与する程度を勘案して算定される額の資金を市町村に拠出する仕組み」の導入が行われ、事業者に求められる負担の量は増えていく傾向にあるといえる。

裁判所は、「拡大生産者責任」の考え方の合理性を認めたうえ、その具体的な政策決定については、立法府の広い裁量を認めた。市町村は、コスト削減のための施策や情報公開を行うことが求められているし、事業者は、排出抑制と再商品化の促進のため自主的取組を進めていくことが求められている。