

「ローカル・デポジット制度の 法制面での検討」

平成 17 年 3 月

大阪府廃棄物減量化・リサイクル推進会議調査部会
デポジット法制度ワークショップ・レポート

- 目 次 -

1 . 本レポートの目的	1
2 . デポジット制度をはじめとする経済的手法が注目されてきた背景	
(1) 拡大生産者責任とデポジット	1
(2) わが国での適用状況	2
3 . ローカル・デポジットに関わる法整備にかかる課題整理	
(1) ローカル・デポジットと条例	3
(2) 条例制定権の範囲と限界	5
(3) 法的論点の整理	5
(4) 条例規則と法律規定への抵触	5
(5) 廃棄物処理法との関係における留意点	6
(6) 市町村と都道府県との関係における留意点	8
(7) 預かり金の法的位置づけ	8
(8) フリーライダー対策と罰則	9
4 . 条例によらない手法の検討	9
5 . まとめ	10

1. 本レポートの目的

大阪府廃棄物減量化・リサイクル推進会議では、平成13年度から、経済的手法の検討として、デポジット制度を危険・有害ごみに適用することの可能性について、調査してきた。デポジット制度は、海外では定着した公共政策上の手法であり、飲料容器での政策効果を上げている、優れた制度であることは理解できた。しかし、わが国では、いくつかの社会実験が繰り返されながら、持続的に政策導入された地域があるとはいえないのが実情である。それらが実験の域を超え、社会制度として定着するために必要なことには何があるのだろうか。

社会制度として定着しているものの背景には少なからず、法律制度の裏づけがある。例えば介護保険制度には介護保険法という法律があり、保険料の徴収や給付のありかたについて、しめしている。そこで、社会制度として定着を目指すのであれば、ひとつの視点として、わが国で、このような経済的手法を政策面で導入するときには、どのような法制度面での検討が必要になるのか、ということがある。また、このことは、これまでの当会議の研究ではあきらかになったとはいえない。そこで、行政職員が中心となって、現行の地方行政をささえる法制度の面から、デポジット制度をとらまえ、その導入に必要な事項を整理・検討することを、このレポートの目的とする。

2. デポジット制度をはじめとする経済的手法が注目されてきた背景

あらゆる法制度には、明確な目的が記述されている。デポジットを法制度面で記述するにあたり、その目的をあらためて確認することは重要である。そのために、これまでの社会情勢の中で、デポジットをはじめとする経済的手法を用いた制度がわが国においてどのように位置づけられてきたかを、はじめに確認することとする。

(1) 拡大生産者責任とデポジット

拡大生産者責任の検討については、先進30カ国が加盟するOECD(経済協力開発機構)において、廃棄物最小化の手段として、1994年から検討が行われた結果、2001年に「拡大生産者責任ガイダンス・マニュアル」が発表された。同ガイダンス・マニュアルによれば、拡大生産者責任の定義とは、図2-(1)-1にみるとおり、「製品に対する物理的および、または財政的な生産者責任を製品のライフサイクルにおいて使用済み段階まで拡大すること」である。

(図2 - (1) - 1) E P Rの定義と特徴

<p>E P Rの定義： 製品に対する物理的および、または財政的な生産者責任を製品のライフサイクルにおいて使用済み段階まで拡大する環境政策法上の手法</p> <p>E P Rの特徴： 物理的および財政的に全面的または部分的な責任を地方自治体から上流部門の生産者へ移すこと 環境配慮型の製品設計を行なうよう生産者に動機を与えること (O E C D 拡大生産者責任ガイダンス・マニュアルより)</p>

E P Rは、デポジットをはじめとする経済的手法を政策面で導入するうえで、O E C D 諸国での国際標準となっている。ガイダンス・マニュアルに記載されている政策手法には図2 - (1) - 2 にしめすものがあり、そこにデポジット制度を含む経済的手法が盛り込まれている。

(図2 - (1) - 2) E P R政策の手法

<p>E P R政策の具体的手法</p> <ul style="list-style-type: none">・生産者等による使用済み製品の回収・経済的手法（デポジット、前払い処分料金、川上における税・補助金）・製品中の再生素材使用率の基準設定などの規格・その他、リースやサービス化など <p>E P Rを支援・促進する補完的手法</p> <p>家庭ごみ従量料金制度、環境ラベル、グリーン購入、埋め立て禁止・埋立税、バージン原材料に対する補助金の廃止、処分の禁止・制限、原材料の使用禁止・制限、製品の禁止・制限</p>
--

(2) わが国での適用状況

O E C D加盟国である我が国では、資源の多くを海外に依存している現状からも、環境保全・資源の循環的利用を図る必要があり、この拡大生産者責任ガイダンス・マニュアルの取り組みに積極的に参加することが求められている。わが国においては、平成3年施行の資源有効利用促進法をはじめ各種リサイクル法により「拡大生産者責任」(E P R)の導入を図っている(表2 - (2))ほか、平成12年に循環型社会形成推進基本法に、事業者が「自ら、製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、もしくは引き渡し、またはこれについて適正に循環的な利用を行う責務」がある(11条・図2 - (2))としている。

(表2 - (2)) 事業者に使用済み製品の引取りを求める制度の例

関係法令 (該当箇所 施行) 事業者 の責務	容器包装リ サイクル法 (平成12年)	家電リサイク ル法 (平成13年)	資源有効利用促 進法(指定再資 源化商品)(平成 13年)	自動車リサイ クル法 (平成17年)	廃棄物処理法 【適正処理困 難物】 (平成4年)
回収義務	×				
再資源化義務					
担保措置	勧告・公表・ 措置命令	勧告・ 措置命令	勧告・公表・ 措置命令	勧告・公表・ 措置命令	無し

×・・・市町村負担 ・・・・事業者負担 ・・・・事業者の協力要請
(「平成13年度経済的負担措置等導入基礎調査」資料から作成。
財団法人日本環境衛生センター)

(図2 - 2) 事業者の責務(部分)

循環型社会形成推進基本法第11条第3項

製品、容器等であって、これが循環資源となった場合におけるその循環的な利用を適正かつ円滑に行うためには、国、地方公共団体、事業者及び国民がそれぞれ適切に役割を分担することが必要であるとともに、当該製品、容器等に係る設計及び原材料の選択、当該製品、容器等が循環資源となったものの収集等の観点からその事業者の果たすべき役割が循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについては、当該製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、基本原則にのっとり、当該分担すべき役割として、自ら、当該製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う責務を有する。

3. ローカル・デポジットに関わる法整備にかかる課題整理

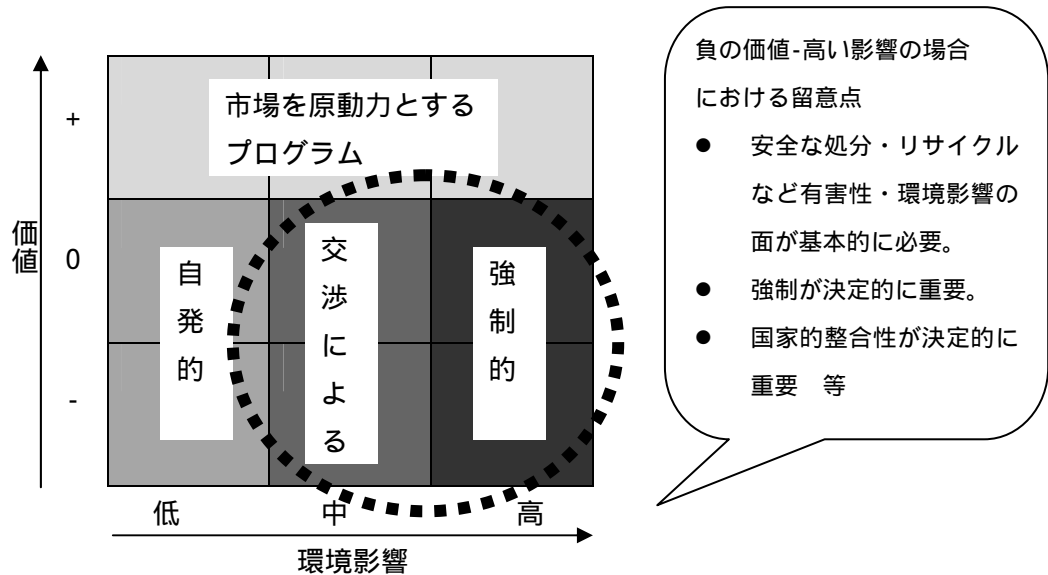
前節で整理したとおり、これまでに、EPR手法がOECD諸国で標準化される過程と平行し、わが国の環境政策面でも各種のリサイクル法に積極的に取り入れられてきたことが理解できる。EPRは、製品の設計段階での環境配慮を推進することから、今後危険・有害ごみとなる製品への適用が期待されるが、現在問題となっている多くの危険・有害廃棄物の品目については、ほとんどEPR適用の対象とされていない。ここに、国法でカバーされない地方自治体独自の課題がある。このため自主法をはじめとする地域における政策手法の検討が可能となる。本節では、これを条例・規則という政策表現によって行う場合の留意点について記述する。

(1) ローカル・デポジットと条例

デポジットシステムには、事業者による自主的なデポジットと、国又は地方公共団体が事業者および消費者にデポジット義務を課す政策デポジットがある。

さきの拡大生産者責任ガイダンスマニュアルでは、廃棄物そのものの価値が低くしかも環境影響が高い場合に、強制的な拡大生産者責任プログラムが決定的に重要であるとしている。(図 3 - (1))

(図 3- (1)) EPR プログラムの適用マトリクス



拡大生産者責任・政府向けガイダンスマニュアル 24P ((平成 13 年 3 月) (財)クリーン
ジャパンセンター) より改変(出典: Michael Bennett, Engineering, TM Australia Pty
Ltd, presented at the OECD EPR and Waste Minimisation, "Towards Sustainability", 4-7
May 1999, Paris.

政策デポジットの場合、地方自治法は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を
制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」
と規定しているため、政策的ローカル・デポジットの実際の制定にあたっては、条例の制定
が求められる。それでは条例とはどのようなものであるのか。

わが国の最高法規である日本国憲法は、その第 92 条で「地方公共団体の組織及び運営に
関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と書いており、これを受
けて地方自治法・地方財政法・地方税法・地方公務員法など、地方行政の組織運営に必要
な事項が個別に法制化されている。また、憲法第 94 条には「地方公共団体は、その財産を
管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定する
ことができる。」として、地方公共団体の権能が定義されている。このように、国権の最
高機関であり唯一の立法機関にである国会が、国の統治権に基づいて定立する国法に対し、
地方公共団体がその自らの権能によって独自に定める自主法が条例であるといえる。

(2) 条例制定権の範囲と限界

条例は、地方自治体の地方的事務を処理するためのものであるから、その及ぶ範囲は地域の利害にかかわる事項でなくてはならない。また、国法に違背する条例を制定することはできず、法律の範囲内でなければならない。さらに条例の及ぶ範囲は、制定する地方公共団体の地域に限られる。すなわちデポジット制度を導入するさい、条例をその根拠とするときは、市町村条例であれば、その市町村の地域、都道府県条例であればその都道府県を、超える地域に及ぶ条例を制定することはできない。

(3) 法的論点の整理

そこで、デポジット制度にかかわる国法制度について、それに交差する既存の法制度との整合を検証する必要がある。主要と思われる論点を下表 3 - (3) - 1 に列挙する。

(表 3 - (3) - 1) 法的論点の整理

推進会議の検討する デポジット制度の特徴	法的論点	地方公共団体と関係する 個別法等
危険・有害廃棄物を E P R の 対象に位置づけ	既存の E P R 規定との整合	循環型社会形成推進基本法 ほか廃棄物関連諸法
購入の際預託金が課せられ、 使用済み製品を返却しないと 払い戻されないしくみ	財産権の自由の侵害 預託金の法的性格	憲法 地方自治法
預託金が一定期間プールされ る。また返却されない預託金 も考えうる	預託金の法的性格	所得税法・他の廃棄物関係 諸法
義務にかかる規定	責任規定 罰則規定	地方自治法 廃棄物処理法ほか
デポジット運営会社による 執行	設置の根拠 執行能力の限界	民法など
フリーライダー対策	地域的利害の調整	地方自治法

(4) 条例規則と法律規定への抵触

一般に、すでに法律に定めのある事項について、条例が規制内容の上乗せをしたり、規制の適用範囲を拡大すること(いわゆる条例による法律の上乗せあるいは横出し)を認めない理論を「法律先占論」という。次表の品目について、現行の国法制度のうちローカル・デポジットによる回収義務を条例で強制することは、下表 3 - (4) に列挙する法律の規定に規制を上乗せするものとなる可能性がある。このような上乗せ規制は先の述べた法律先占論に基づき、認められない場合がある。

(表3 - (4))回収義務の2重規制が懸念される品目

	品目	法律	備考
1	家電4品目	家電リサイクル法	2重規制となる
2	パーソナルコンピュータ	資源有効利用促進法	同上
3	密閉型蓄電池		同上
4	上記3を部品として使う29の製品(電源装置、電動工具、誘導灯、火災警報装置、防犯警報装置、電動機付き自転車、電動車いす、パソコン、プリンタ、携帯用データ収集機、MCAシステム用通信装置、簡易無線用通信装置、アマチュア用無線機、ビデオカメラ、ヘッドホンステレオ、電気掃除機、電気かみそり、電気歯ブラシ、非常用照明器具、血圧計、医薬品注入機、電気マッサージ器、家庭用電気治療器、電気気泡発生器、電動式玩具)		2重規制となるが、国法の対象は内蔵されている密閉型蓄電池のみ。このため実際は製品と一体となって一般ごみに混入し、廃棄されることが多いと考えられる。 また、製造者等と市町村との連携は判断基準の内容にふくまれていない
5	使用済み自動車		自動車リサイクル法

しかしながら一方で、そのような「法律先占論」に対し、法律とは規制の目的を違えるものについては条例での上乘せ・横出しも認められるとする説もある。例えば表3 - (4)における第4の項目の製品においては、回収義務はあるものの、製品と一体となって一般家庭ごみに混入し廃棄されることの多い密閉型蓄電池の回収義務を、資源の有効利用の観点からではなくごみ処理施設の有害物質対策にかかる被害の軽減や、有害物質の拡散防止の観点から、条例により規制することの検討の余地はある。また、その他の2重規制が懸念される製品であっても一般ごみへの混入や不法投棄が見受けられ、現実に生活環境において危険・有害な影響を及ぼしている製品廃棄物についても同様の検討が可能である。

(5) 廃棄物処理法との関係における留意点

次に、廃棄物処理の一般法である廃棄物処理法との関係を考える。

廃棄物処理法第4条では一般廃棄物の適正処理の責任を市町村においているが、危険・有害物の処理責任についてはどうか。危険・有害廃棄物については、廃棄物処理法上、特別管理一般廃棄物の規定がある。特別管理一般廃棄物とは、一般廃棄物のうち、爆発性、毒性、感染性その他人の健康または生活環境に係わる被害を生じる恐れのある性状を有する

ものとして政令で定められているものをいう（表3 - (5)）。市町村はこれらの廃棄物の処理の責任について危険・有害の区別なく同様に責任を負っている。

（表3 - (5)）特別管理一般廃棄物の種類と具体例

種 類	具 体 例
1．感染性一般廃棄物	医療機関などから排出される血液等の付着した包帯、脱脂綿、ガーゼ、紙くずなどの感染性病原体を含む又は恐れのある一般廃棄物
2．ばいじん・燃え殻	<p>(1) 1時間当たりの処理能力が200kg以上又は火格子面積が2平方メートル以上の一般廃棄物のごみ焼却施設のうち、焼却灰とばいじんが分離して排出されるものに設けられた集じん装置で捕集されたばいじん</p> <p>(2) 廃棄物焼却炉である特定施設（ダイオキシン類対策特別措置法第2条第2項に規定する特定施設（1時間当たりの処理能力が50kg以上又は火床面積が0.5平方メートル以上の一般廃棄物焼却施設）から生じたばいじん又は燃え殻であって、ダイオキシン類の含有量が3ng-TEQ/gをこえるもの</p> <p>(3) 廃棄物焼却炉である特定施設（排ガス洗浄施設を有するものに限る）から生じた汚泥であってダイオキシン類を含むもの</p>
3．PCB使用部品	<p>日常生活に伴って排出する以下の製品の部品であって、ポリ塩化ビフェニルを使用する部品</p> <p>ア．廃エアコン</p> <p>イ．廃テレビ</p> <p>ウ．廃電子レンジ</p>

また、適正処理困難物については、同法6条の3に規定があり、環境大臣が指定する品目は図3 - (5)に限定されている。市町村はこれらの品目の処理に際しこれら品目の製造・加工・販売等を行う事業者（特定事業者）に協力を求めることができるとしている。特定事業者がこのような協力を要求される理由には、報償責任（当該製品の製造により利益を得ていることによる）間接的な排出責任（適正な処理が困難になる製品の製造を行ったことによる）の二つの責任があると解されている（「廃棄物処理法の解説」156ページ 廃棄物行政研究会編著 財団法人日本環境衛生センター）。

(図 3 - (5) - 2) 適正処理困難物

(廃棄物処理法第 6 条の 3 ・平成 6 年 3 月 14 日厚生省告示第 51 号による)

廃タイヤ
廃テレビジョン
廃冷蔵庫
廃スプリングマットレス

廃棄物処理法上、たとえそれらが危険・有害なものであるまたは適正な処理が困難であるとされるものであっても、それらの処理の責任が市町村にあることに変わりない。また適正処理困難物として、特定事業者に協力を求めることが可能な製品に、これまで推進会議で検討してきたエアゾール缶、廃蛍光灯などの危険・有害廃棄物は含まれていない。

市町村の条例では、このほかに、(1) 有害性の物(2) 危険性のある物(3) 引火性のある物(4) 著しく悪臭を発する物(5) 容積又は重量の著しく大きい物(6) 前各号に定めるもののほか、市町村の行う処理に著しい支障を及ぼす物等の排出を禁止しているものが多く見受けられるが、条例規定上はやむをえず排出するときは(排出者は)市町村長の指示に従うなどと記載している。市町村による適正処理の責任についての廃棄物処理法の規定があるため、デポジットにかかる品目を一切市町村の処理責任を持たないような記述をすることは困難であり、政策デポジットを実施するための条例において、その責任の分担を記述することには一定の限界があると思われる。

(6) 市町村と都道府県との関係における留意点

また、推進会議の提案するデポジットシステムは、大阪府域を対象にするものである。廃棄物処理法では、市町村と都道府県の役割が明確にされていることから、デポジットにかかる条例においても、廃棄物処理法との整合を保ちつつ規定する必要がある。地方自治法は地方公共団体の事務を法定受託事務と自治事務の 2 つに分けている。廃棄物処理法で一般廃棄物の処理を市町村の自治事務としていることから、府が回収処理の主體的な実施者となることには限界がある。この場合、府域の市町村が導入する条例の理念的なスキームにおいて、産業界が排出段階での責任を分担すべきことを府あるいはより広域のレベルで調整することが府の役割にかかるものと考えられる。

(7) 預かり金の法的位置づけ

また、預かり金をデポジット運営会社が収納するにあたり、税法上の制約などが懸念される。預かり金を会社の所得とすればこれらに所得税が課せられることになり、非営利の運用会社の経営基盤に多大な影響が懸念される。このことはすでにある自動車リサイクル法の適用を参考にすると、預かり金は製品の購入者の所有であるとの概念から運用会社の所得ではなく預かり金への所得税はかからないとされている(表 3 - (7))。デポジット

運営会社の設置にかかる明文の規定整理もまた現実の運用の中では重要な留意事項となる。

(表3 - (7))事例 自動車リサイクル法の預託金の会計処理等

自動車本体価格とは別に支払う料金	支払後の所有者	税務上の扱い	売却時の消費税の扱い
リサイクル料金	自動車所有者のまま	自動車所有者の金銭資産	非課税(ただし預託期間中の利息についてはセンターへの手数料が必要)
情報管理料金			
資金管理料金	自動車リサイクル促進センター	損金	-

(8) フリーライダー対策と罰則

EPRプログラムにおけるただ乗りとは、費用の適切な分担に寄与せずに、EPRシステムから便益を受けることである。

例として、容器包装リサイクル法では、フリーライダーを「正当な理由がなく再商品化をしない特定事業者のこと」とし、再商品化を一切していない不履行事業者と、義務量全量を容り協会と契約していない「過少申告事業者」に大別している。その罰則適用にいたる法スキームは、指導 勧告 公表 命令 罰則適用となっている。

これらを参考に、推進会議の提案するシステムにおいて、必要なフリーライダー対策を列挙すると次のとおりとなる。

- 府内で流通する対象品目を取り扱う事業者登録システムへの登録の監視
- デポジット実施の監視(適正なデポジットをしているか。)
- リファンド実施の監視(適正なリファンドをしているか。製品を回収しているか)
- 適正処理の監視(回収製品を適正に処理しているか。)
- 消費者・流通事業者が区域外で入手した製品の処理に関する監視
- 回収拠点の適切な設置運営の監視

これらへの違反に対する罰則等について、条例では、2年以下の懲役もしくは禁固、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑、または5万円以下の過料を設けることができるほか、企業名の公表などが考えられる。

4. 条例によらない手法の検討

自治体は条例によらずとも、企業によるデポジットをはじめとする自主的取組を促進することができる。各種リサイクル法等による企業に回収義務のない品目であっても、自治体でのごみ処理中の事故や、不法投棄などの被害の目立つものについて、企業への環境対策を根気よく働きかけていくことができる。その交渉過程の中で、自主的回収のための協定づくりをすすめ、取り組み企業が回収率の目標をもつよう促すことで、より高い回収率

を達成するためにデポジットを奨励できる。回収率達成のインセンティブを与えるために、EPRを自主的かつ積極的に取り入れる企業を顕彰したり、自主的にEPR対策を取り入れた製品やサービスに自治体独自の環境ラベルの認証をし、消費者に購入を推奨することもできる。

小型2次電池等各種リサイクル法での回収義務のある製品については、住民への適切な情報提供をすすめることがあげられる。自治体は、企業による回収拠点の設置が少ないなどの課題に対し、企業に適切な対策を求めたり、場合によっては企業と連携した回収拠点を適切な責任配分のもと共同設置することができる。そのような過程の中で、企業の自主的デポジットを促していくことも可能である。

5. まとめ

デポジット手法の検討は、平成13年4月の環境省調査「わが国におけるデポジット制度(預託金払戻制度)の実施状況」によると、全国で45事例あり、主として飲料容器ごみの散乱防止(84.4%。複数回答による)同再資源化(55.6%。複数回答による)のため実施されている。しかしながら厳密には事業主体の71%が市町村であり、82.2%の事業主体が現実には預託金のない回収奨励金方式を取っていること、結果的には60%の市町村がその運営費用の全額負担をしているなど、飲料容器等におけるわが国のデポジット事例の半数以上が、EPR手法となっていないのが現状である。

当推進会議では、EPR手法であるデポジットの適用を、これまでの飲料容器等ではなく危険・有害ごみという分野での導入検討を試みつつけてきた。今回の検討では、条例などの法制度化の視点でこれをみると、法律先占論の議論があるものの、資源の有効活用といった現行のリサイクル法制度の意図とは別に、有害物の散乱防止や排出時の危険防止といった新しい視点においての制度化の可能性が確認できた。しかしながら、一般廃棄物である危険・有害廃棄物の処理の責任を事業者に分担するための条例上の記述に関しては廃棄物処理法上一定の限界があるとした。一方、事業者との協定など条例によらない手法におけるデポジット導入の可能性もあるとした。

上記みてきたように、ローカル・デポジット法制化は方法論として可能であるが、責任分担の記述をめぐっては廃棄物処理法上の限界がある。ローカル・デポジットの導入が、物理的および財政的に全面的または部分的な責任を地方自治体から上流部門の生産者へ移すことや環境配慮型の製品設計を行なうよう生産者に動機を与えることといったEPR手法としての本来の効果を発揮するためには、回収・処理における一定の責任の分担を明確に事業者に向けていくことは欠くことができない。この意味で、市町村に一般廃棄物全般の処理責任を限定している廃棄物処理法等関係規定の刷新は極めて重要な課題であるとして、まとめとしたい。