

EUの廃棄物法制 — 加盟国実施状況と今後の動向

佐々木 良

目次

はじめに

I EUの廃棄物関連指令とその実施状況

1 EUの廃棄物関連指令と廃棄物

(1) 廃棄物関連指令の概要

(2) 廃棄物の発生量

2 包装廃棄物指令と包装廃棄物

(1) 包装廃棄物指令の概要

(2) 包装廃棄物の発生量

3 EU廃棄物関連指令の加盟国実施状況

(1) 実施状況の報告書

(2) 包装廃棄物指令の実施状況

(3) 実施状況の問題点

(4) 最近の包装廃棄物規制を巡る動き

II EUの新たな廃棄物政策

1 廃棄物指令の評価と課題

(1) 評価—限定された成果

(2) 今後の課題

2 新たな戦略の提案

(1) 廃棄物発生抑制

(2) リサイクル推進

(3) リサイクル目標

おわりに

はじめに

20世紀後半における大量生産、大量消費の工業化社会の確立とその発展は、廃棄物を増加させ、有限な資源と社会の基盤である環境の維持にとって大きな問題を生じさせた。これまでの経済成長、人口の増加、資源の消費パターン等は、廃棄物の発生を助長させ、持続可能な社会の発展・継続を困難にさせるものである。

EUにおいては1970年代初頭に、環境への配慮に欠けた長年の経済活動や生活様式の継続が大量の廃棄物や有害物質を発生させ、広域での酸性雨、都市部を中心とした大気汚染、水質汚染等の深刻な問題をもたらし、国境を越えた環境政策の必要性が広く認識されるようになった。1972年のパリ首脳会談において環境行動計画の策定が宣言され、1973年からの第1次環境行動計画以降、回次を重ねるごとに環境政策の強化と深化が図られてきた。特に、1997年10月に調印されたアムステルダム条約⁽¹⁾において「持続可能な発展」の原則が正式に取り入れられ、すべての政策において環境への配慮が求められるようになった。

「第5次環境行動計画」(1991-2000年)では「都市廃棄物の年間発生量を、1985年当時の人口1人あたり300キログラムに安定させること」が目標として盛り込まれていたが、現実にはその発生量は人口1人あたり、目標より250キログラム増の550キログラムと推定されており⁽²⁾、

(1) EU (マーストリヒト) 条約の改正条約で1999年5月1日に発効した。

OECDの見通しによれば、2020年に640キログラムに達するとみられている⁽³⁾。

EUの廃棄物抑制、廃棄物削減へ向けての取り組みは、環境行動計画を中心とした環境政策の最重要目標であったにもかかわらず、大きな成果は得られなかった。その原因として、廃棄物の発生抑制を推進する包括的な戦略が存在しなかったことや、各加盟国がEU廃棄物関連指令等を正しく適用して来なかったこと等、があげられている⁽⁴⁾。加盟国の多くは、国により程度の違いこそあれ、廃棄物関連指令等に盛り込まれている期日の指定や実施などに対し、必ずしも十分な努力を払ってこなかったとも言えよう。

EUでは、2001年1月、21世紀最初の10年の指針となる新しい環境政策「第6次環境行動計画⁽⁵⁾」(2001-2010年)が欧州委員会によって採択され、優先目標テーマとして「持続可能な資源の利用とリサイクル等を通じた廃棄物の有効処理」が、トップ4項目⁽⁶⁾中の1項目としてあげられた。

その目標は、「経済成長と廃棄物発生とのつながりを分断し、廃棄物発生抑制のためのさらなる取組みを推進し、より効率的な資源利用とより持続的な消費態度を通じて、全体として最終処分量を2010年までに2000年比20%減、2050年までに同比50%減、並びに有害廃棄物の排出も同時期までに同じ割合で削減すること⁽⁷⁾」

となっている。

一方、我が国においては、循環型社会形成推進基本法が制定された2000年を循環型社会元年と位置づけ、資源の有効利用、リサイクルの推進、廃棄物の適正処理等の法的体系⁽⁸⁾が整備された。これらの法律等の制定・改正過程で、EU、ドイツ、フランス等の法規制が参考とされたところである。我が国は、EU諸国と比較しても高いリサイクル率を誇っているが、大量生産、大量リサイクル、大量廃棄の構図に変化はない⁽⁹⁾とも言われており、また、不法投棄も後を絶たず、その原状回復への道のりも緒についたばかりである。

本稿では、EUの廃棄物関連指令の各加盟国における実施状況などの概要をEUの報告書から紹介するとともに、「第6次環境行動計画」に基づくものとして、EUが2003年5月末に発表した「廃棄物の発生抑制とリサイクルに関する新戦略諮問文書」の内容を概観し、EU廃棄物法制の今後の動向と廃棄物問題を考察する。

I EUの廃棄物関連指令とその実施状況

1 EUの廃棄物関連指令と廃棄物

(1) 廃棄物関連指令の概要

EUの廃棄物関連指令は、廃棄物の発生抑制と、廃棄物処理にあたって域内市場を阻害することなく高い環境保全水準を達成することを目

(2) COM (2003) 301final 2003.5.27 p.56.

(3) OECD, *OECD environmental strategy for the first decade of the 21st century*. 2002 p.236.

(4) COM (2003) 301final 2003.5.27 p.17.

(5) Decision 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L242,10.9.2002, pp.1-15.

(6) 他の3項目は、気候変動、自然と生物多様性の保護、環境と健康である。

(7) COM (2001) 31final 2001.1.24 p.53.

(8) 循環型社会形成促進基本法の下に、廃棄物処理法、資源有効利用促進法、さらに個別物品の特性に応じた規制として、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、建設資材リサイクル法、食品リサイクル法、グリーン購入法(いずれも略称)を置く。

(9) 植田和弘他監修『循環型社会ハンドブック』有斐閣 2001, p.12; 永井進「プラスチック廃棄物はどこに行くのか」『環境と公害』33巻2号 2003. p.1.

的としている。その基本となる原則は、① 発生抑制—廃棄物の発生を可能な限り最少に、② 製造者責任と汚染者負担の原則—廃棄物の排出者あるいは環境の汚染者が十分な費用を負担する、③ 予防原則—潜在的問題を予測しなければならない、④ 近接主義—可能な限り発生場所に近接して処理しなければならない、の4項目である。廃棄物に関する一連の指令制定の背景には、冒頭で述べた環境問題に対する意識の高まりの他に、1976年にイタリアの農薬工場で発生した爆発事故にからむ「セベソ事件⁽¹⁰⁾」があった。

EUの廃棄物関連指令等は多数にのぼるが、本論に關係する主要なものを、EUの分類に沿って以下に概説する。

(a) 廃棄物の枠組みを定める法規制

- Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste⁽¹¹⁾. (改正91/156/EEC、改正91/692/EEC) (以下「廃棄物枠組み指令」と表わす。)
- Council Directive 91/689/EEC of 12 Dec. 1991 on hazardous waste⁽¹²⁾. (以下「有害廃棄物指令」と表わす。)

廃棄物枠組み指令と有害廃棄物指令は、廃棄物の定義や基本原則、廃棄物政策の実施にとって重要である優先順位等、包括的かつ基本的な事項を定めている。

廃棄物枠組み指令第1条で「廃棄物」とは、保有者が廃棄するか廃棄しようとする、又は廃棄する必要がある、付属書Iに記載されたカテゴリーにある物質又は物体、と定義している。付属書Iは、欧州廃棄物カタログと呼ばれる詳細なリストで、定期的に見直され、必要に応じ

て改正される。すでに他の法令によって規定されている放射性廃棄物、鉱物資源の採掘・採石場からの廃棄物、動物の死骸、廃水、農林業廃棄物とガス状の発散物等は、このリストから除外されている。また、「処分」とは、付属書II Aに規定するあらゆる作業、埋立、深層注入、海洋投棄、生物学的処理、物理化学的処理、焼却、永久保管、それらの作業に入るまでの保管等をいい、廃棄物の「再生」とは、付属書II Bに規定するあらゆる作業、リサイクル、再使用、再生利用による廃棄物の再生、又は二次原料獲得を目的としたその他の過程とエネルギー獲得のための廃棄物利用をいう。

廃棄物枠組み指令の第3条等には、優先順位が以下のように規定されている。

第1に、廃棄物の排出とその有害性の防止又は削減（資源の使用を節減する技術の開発、廃棄物の量や危険性及び環境負荷を最小限にとどめるように設計された製品の技術開発及び販売、廃棄物に含まれる危険物質の処分に適した技術の開発）、第2に、リサイクル、再利用、再生利用による廃棄物の再生、又は2次原料獲得のための再生過程、又はエネルギー獲得のための廃棄物利用、最後に、廃棄物の適正な最終処分及び監視、である。

(b) 廃棄物管理・処理事業等に関する指令

- Council Directive 1999/31/EC of 26 Apr. 1999 on the landfill of waste⁽¹³⁾. (以下「埋立指令」と表わす。)
- Directive 2000/76/EC of the European Parliament and the Council of 4 Dec. 2000 on the incineration of waste⁽¹⁴⁾. (以下「焼却指令」と表わす。)

廃棄物は、廃棄物枠組み指令の原則に従って

(10) イタリアのセベソの農薬工場で起きた爆発事故により生じた汚染（ダイオキシンを含む有害化学物質）土壌はドラム缶に封入され保管されていたが、82年に行方不明になり、8ヶ月後にフランス北部の村で発見された。工場の親会社があるスイス政府がこれを回収した。

(11) OJ L194 25.7.1975. pp.39-41.

(12) OJ L377 31.12.1991. pp.20-27.

(13) OJ L182 16.7.1999 pp.1-19.

(14) OJ L332 28.12.2000 pp.91-111.

再利用、リサイクル等を行い、最終的に焼却、埋立等処分される。EUの廃棄物処分は、長年にわたり低コストの埋立（1990-1995では最終処分の67%）に依存してきたため、貴重な土地を占拠しているばかりでなく、大気汚染、悪臭、土壌・水質汚染等による環境の悪化が問題となってきた⁽¹⁵⁾。

1999年4月26日発効の埋立指令は、埋立総量と有害物質の削減を狙いとして各種の廃棄物の埋立に対する環境基準、技術的管理手順、許認可等の条件を規定し、有害廃棄物のうち、液体・医療廃棄物、タイヤ等について2006年を目途に埋立禁止とした。この指令では、廃棄物処理施設の開設、運営、閉鎖、その後の管理等に係わる全費用を事業者の負担としている。この規制は、廃棄物の処理コストを上昇させ、廃棄物を回収、リサイクルに向かわせるための経済的措置の側面がある。加盟国に対して、2003年7月16日までに計画書を作成することを求めている。

一方、2000年12月4日に発効した焼却指令は、焼却設備の許認可条件、焼却で排出される重金属、ダイオキシン類、チッソ酸化物等の有害物質の大気及び水中での基準、焼却残留物の管理及びそのリサイクル、最終的な管理、モニタリング、測定等を規定する。新規施設には、2002年12月28日から、既存施設には、2005年12月28日から適用される。

(c) 特定の廃棄物の流れについて管理・統制するための指令

- Directive 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oils⁽¹⁶⁾. (以下

「廃油処分指令」と表わす。)

- Directive 86/278/EEC on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture⁽¹⁷⁾. (以下「下水汚泥指令」と表わす。)
- European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 Dec. 1994 on packaging and packaging waste⁽¹⁸⁾. (以下「包装廃棄物指令」と表わす。)
- Directive 2000/53 of the European Parliament and of the Council of 18 Sep. 2000 on end-of-life vehicles⁽¹⁹⁾. (以下「廃自動車指令」と表わす。)
- Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 Jan. 2003 on waste electrical and electronic equipment⁽²⁰⁾. (以下「電気・電子機器廃棄物指令」と表わす。)

廃油処分、下水汚泥、包装廃棄物は、それぞれの廃棄物固有の特性に応じた管理が必要のため、これらの指令には、特定の流れに対応した事項が盛り込まれている。

包装廃棄物指令については、I 2 (1)で解説する。

2000年9月18日発効の廃自動車指令は、再生目標85%、リサイクル目標80%を2006年1月1日までに達成しなければならないと定めており、2015年には更に高い数値目標を掲げている。また、同指令は、EUの法制の中で初の拡大生産者責任⁽²¹⁾を義務付けたものであり、リサイク

(15) <<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/index.html>> (last access 03.11.04)

(16) *op.cit.* (11) p.25.

(17) OJ L191 15.7.1986 p.25.

(18) OJ L365 31.12.1994 pp.10-23.

(19) OJ L269 21.10.2000 pp.34-42.

(20) OJ L037 13.2.2003 pp.24-39.

(21) 製造業者や輸入業者といった生産者が、自ら生産する製品について、生産・使用段階だけでなく、使用后廃棄物となった後まで一定の責任を負うとする考え方。EPRと略称される。循環型社会形成推進基本法にも明記されている。

ル費用の製品価格への内部化を図ったものである。

また、2003年2月13日に発効した電気・電子機器廃棄物指令は、埋立処分量削減のために再利用とリサイクル促進を図るもので、広範な機器の種類に応じて50%から80%のリサイクル目標値が規定され、加盟国に2006年12月31日までの実施を求めている。

(d) 調査と報告に関する指令等

- Directive 91/692/EEC standardizing and rationalizing reports on the implementation of certain Directives relating to the environment⁽²²⁾. (以下「標準報告指令」と表わす。)
- Commission Decision 97/622/EC concerning questionnaires for Member States reports on the implementation of certain Directives in the waste sector⁽²³⁾. (以下「加盟国への質問に関する委員会決定」と表わす。)

(e) 環境関連法令に対して有効な影響を与える指令

- Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control⁽²⁴⁾. (統合的汚染防止管理指令、以下「IPPC指令」と表わす。)

このIPPC指令は、環境への影響が大きい各産業分野の事業活動について、大気、水、土壌、廃棄物といった媒体別の対策ではなく、環境を一体として捉え、資源の有効利用、エネルギー使用の効率化、事故防止、操業の終了・解体に

至るまでの汚染の防止または軽減を目的としている。新規施設については1999年10月14日から、既存施設には2007年10月14日から適用され、加盟国に2007年10月までの実施を求めている。約6万の既存施設は、猶予期間の終了する同年月までにこの指令に従わなければ、操業が許可されないことになる。各事業分野のうち、特に既存・新規の埋立、焼却等の廃棄物処理施設の改善に大きな威力を発揮するものと期待されている。

(2) 廃棄物の発生量

EU域内で発生する廃棄物は、各加盟国の経済成長と共に増え続け、重量で年13億トン⁽²⁵⁾に達している。その内の約3%、4000万トンは有害廃棄物である。13億トンの内訳⁽²⁶⁾は、鉱業・採石廃棄物⁽²⁷⁾約3億1400万トン、建築解体廃棄物約3億2700万トン、産業廃棄物(製造業)約3億7000万トン、都市廃棄物⁽²⁸⁾約2億トン、の4種が大部分を占め、エネルギー産業廃棄物約5400万トン、下水汚泥600万トン、廃自動車500万トン、廃タイヤ50万トン、その他6000万トンとなっている。これらのほかに、農林業廃棄物⁽²⁹⁾約7億トンがある。農林業廃棄物は廃棄物の中で最大規模であるが、その数値は推定である。

OECDの予測では、建築解体廃棄物、産業廃棄物、都市廃棄物を含む多くの廃棄物が将来も大幅に増加し、2020年におけるEUの廃棄物量は、1995年比45%増以上になるとしている⁽³⁰⁾。

⁽²²⁾ *op.cit.* (12) pp.48-54.

⁽²³⁾ OJ L256 19.9.1997 pp.13-19.

⁽²⁴⁾ OJ L257 10.10.1996 pp.26-40.

⁽²⁵⁾ <<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/index.html>> (last access 03.10.10)

⁽²⁶⁾ <<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop.>> より算出。

ただし、各国の直近年は、1990年から1999年までばらつきがある。多くの国は、1996年から1999年のデータ。

⁽²⁷⁾ 農林業廃棄物と同様に、廃棄物指令の廃棄物からは除外されている。

⁽²⁸⁾ 地方自治体の収集する家庭ごみと商店・事務所等の事業所系ごみ。

⁽²⁹⁾ 肥料、飼料廃液、麦わら、解体機械、殺虫剤等である。農業廃棄物は、廃棄物枠組み指令から除外されている。

⁽³⁰⁾ <<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/index.html>> (last access 03.10.23)

表1 EU各国における総廃棄物量・都市廃棄物量

(単位：1000トン)

国名	総廃棄物量 (統計年)	都市廃棄物量 (統計年)
オーストリア	47,243 (1996)	5,270 (1996)
ベルギー	34,852 (1995)	5,462 (1999)
デンマーク	12,233 (1998)	3,141 (1998)
フィンランド	—	2,510 (1997)
フランス	135,700 (1995)	37,800 (1998)
ドイツ	390,906 (1996)	44,390 (1996)
ギリシャ	33,129 (1996)	3,900 (1997)
アイルランド	58,412 (1998)	1,933 (1998)
イタリア	87,482 (1997)	26,846 (1998)
ルクセンブルグ	—	184 (1998)
オランダ	39,214 (1998)	9,359 (1999)
ポルトガル	22,359 (1998)	4,364 (1999)
スペイン	77,005 (1999)	24,470 (1999)
スウェーデン	87,598 (1998)	4,000 (1998)
英国	378,000 (1999)	30,000 (1999)
合計	1,404,133	203,629

(出典) "Amount of waste generated in Europe" "Generation of municipal waste" <<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop>> より作成。

表1は、EUにおける最近の総廃棄物量・都市廃棄物量である。総廃棄物量は14億トン、都市廃棄物量は2億トン（総廃棄物量の約14%⁽³¹⁾）となっている。ただし、各国のデータは、直近年が1995年から1999年までばらつきがあり、総廃棄物量に関しては、ルクセンブルグとフィンランドのデータがない。このように、EU・国レベルの既存の統計は、廃棄物発生全般の推定に使われる程度のものである。しかし、その廃棄物発生量が過去10数年で増大していることは、疑いの余地がない。

例えば加盟国の統計⁽³²⁾では、①デンマークは、1994年から2000年の間に総廃棄物量が17%増加したが、2000年から2020年までには27%増加すると同国環境庁は推定する。②アイルランドは、都市廃棄物が2000年までの5年間に60%増加した。③オランダは、1990年から2000年の10年間に総廃棄物量が約7%増加した、等

の数的論拠がある。

なお、欧州環境庁は、有害廃棄物の発生量に関しては、その定義の度重なる変更と有害廃棄物リスト修正の影響を大きく受けているため、その動向を見極めることは出来ないとしている。

2 包装廃棄物指令と包装廃棄物

(1) 包装廃棄物指令の概要

包装は、製品の長距離輸送、保管、販売、消費に至るまでの長期間にわたり必要不可欠なものである。その定義には、販売包装、集合包装、輸送包装の3種類があり、道路、鉄道、船舶、航空機のコンテナは含まれない。素材の選択は、製品によって異なる輸送時間や保存技術・期間等の条件に左右される一方、流通の過程等での経済効率にも配慮したものになる。EUが包装廃棄物に関する規制を最初に導入したのは1980年代初めのことである。1985年制定の指令は、

(31) *op.cit.* (2) p.56 には、都市廃棄物は総廃棄物量のおよそ1/6 (EEAの推定) との記述がある。

(32) *Ibid.* p.55.

飲料容器のみを対象とした漠然とした内容であったため、環境への影響を考慮した措置を導入した加盟国は少数であり、回収・リサイクルすべき二次原料が、安価で他国の市場に流出し、回収・リサイクル計画が破綻を来した⁽³³⁾。このため、加盟国・製造者等が、欧州委員会に対して包括的な規制の導入を申し入れ、長期にわたる討議を経て誕生したのが、1994年の包装廃棄物指令である。

この指令は、包装廃棄物が環境に及ぼす影響を防止または削減させるとともに、域内市場の機能を保証し、通商の障害及び競争の歪みと制約を回避することを目的としている。そのために、①包装廃棄物の発生を抑制するための措置を講ずることを最優先課題とし、次に重要な基本方針として、②包装廃棄物の再使用、リサイクルその他の再生利用方策を講じ、③廃棄物の最終処分量の削減を目指す措置を定める、としている。

包装廃棄物の発生抑制と再使用に関し、第4条と第5条で加盟国の国内措置の実施を定めているが、その促進策については加盟国の裁量に委ねられている⁽³⁴⁾。

また、第15条は「この指令の定める目的の実施を促進するために経済的手法⁽³⁵⁾を採用する。このような措置が存在しない場合には、EUの環境政策を規律する諸原則とりわけ汚染者負担の原則、及び欧州共同体設立条約から生じる義務に従い、それらの目的を実施するための措置

を採用することができる」としている。

加盟国が2001年6月30日までに達成すべき包装廃棄物の再生とリサイクルの目標は、以下の通りである。

- 重量で、再生率を最低50%～最高65%とする。
- 重量で、リサイクル率を最低25%～最高45%（ただし、素材別の最低リサイクル率を15%）とする（ギリシャ、アイルランド、ポルトガルについては、これらの目標達成期限を2005年12月31日までとする。）。

その他の主な内容は、以下の通りである。

- 返却、回収システムは、加盟国が一定の基準に従って設定する（第7条）。
- 包装品を域内で自由に流通させるための最低必要事項及びEU委員会による規格化の推進（第9、10、18条）。
- 包装材に含まれる重金属の制限（第11条）。
- 包装廃棄物に関するデータベースの確立（第12条）。
- 利用者への情報提供（第13条）。
- 報告の義務（第17条）。

欧州委員会は、2001年、包装廃棄物の将来の増加を見越して、新たなリサイクル数値目標⁽³⁶⁾を含んだ同指令の改正案⁽³⁷⁾を提案し、現在、欧州議会がこれを審議しているところである。欧州閣僚理事会が2002年10月に合意したその達成期限（2008年12月）をめぐる、欧州議会と閣僚理事会との間で意見が異なっており調整が残されている⁽³⁸⁾。

⁽³³⁾ <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/packaging_index.html> (last access 2003.11.28)

⁽³⁴⁾ European Commission DGXI.E.3, "European Packaging Waste Management Systems. Final Report." 2001.2 p.1.

<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/epwms_xsum.pdf>

⁽³⁵⁾ 課税や補助金などによって市場価格を変化させ、企業や消費者の経済的行動を廃棄物の発生抑制やリサイクルの促進に向けて誘導しようとする政策手法。直接規制に対比する間接規制の一つ。

⁽³⁶⁾ 素材別のリサイクル目標は、ガラス60%、紙・ダンボール60%、金属50%、プラスチック22.5%、木材15%。

⁽³⁷⁾ Commission of the European Communities, "Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directive 94/62/EC on packaging and packaging waste." 2001.12.7, 34p. COM (2001) 729final.

⁽³⁸⁾ 「欧州議会 包装廃棄物指令の改正について投票」<<http://www.eic.or.jp>> (last access 2003.12.05)

(2) 包装廃棄物の発生量

1997年にEU域内で発生した包装廃棄物の総量は、約6,000万トン弱であったが、1998年、1999年と増加し、1999年の総量は約6,350万トンとなった。これは、EUの全廃棄物量の約5%⁽³⁹⁾相当であるが、都市廃棄物では重量で約3割を占め、近年伸びが著しい廃棄物として注目されている。増加要因として、消費生活の変化、食の個人化などライフスタイルの変化等がある。欧州委員会環境総局によると、包装廃棄物は、2006年に6,470万トンに達し2011年まで増加し続けると推定している⁽⁴⁰⁾。

表2は、EU各国で発生した包装廃棄物の発生量を重量で示している。1999年、発生量の多い国は、ドイツ(1,462万トン)、フランス(1,199万トン)、イタリア(1,112万トン)、英国(920万トン)、スペイン(624万トン)の順である。

表3は、EU各国の発生量を比較したものである。人口一人あたりで比較するのが一般的であるが、経済活動との関係から国内総生産(GDP)に対する重量も指標にしている。

EU平均一人当たりでは、1997年の161キログラムから1999年には169キログラムに増加している。1999年、人口一人当たりの重量が少ない国は、ギリシャ(81キログラム)、フィンランド(86キログラム)、スウェーデン(110キログラム)、ポルトガル(121キログラム)であり、これら4か国は、最も多いフランス(203キログラム)や次に多いイタリア(193キログラム)の4割から6割程度である。ただし、ギリシャ及びポルトガルでは、今後はさらに増える可能性が読み取れる。また、発生量の多いフランス、イタリア、アイルランド、ルクセンブルグ、ドイツなどの傾向からは、将来さらに増加する可能性が否定できない。1997年から1999年の期間に

表2 EU各国で発生した包装廃棄物 (単位:トン)

国名	1997	1998	1999
オーストリア	1,269,000	1,115,000	1,130,000
ベルギー	1,356,100	1,426,360	1,477,830
デンマーク	906,792	837,927	846,061
フィンランド	418,300	424,100	442,600
フランス	11,070,000	11,641,000	11,999,000
ドイツ	13,712,900	14,090,200	14,626,800
ギリシャ	710,800	794,800	855,500
アイルランド	602,197	682,688	704,038
イタリア	9,529,000	10,846,000	11,122,000
ルクセンブルグ	76,508	77,496	78,511
オランダ	2,745,000	2,525,000	2,593,000
ポルトガル	838,878	1,025,025	1,211,172
スペイン	5,834,671	6,318,358	6,239,979
スウェーデン	923,400	955,200	972,000
英国	10,003,325	10,244,000	9,200,244
15カ国合計	59,996,871	63,003,154	63,498,735

イタリアック体の部分は、法律発効前で利用可能なデータがなく、1998及び1999から外挿法で求めたもの。

(出典) Commission of the European Communities, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of community waste legislation." 2003.7.11 COM (2003) 250final p.127

減少した国は、オランダ、デンマーク及び英国の3か国のみである。国内総生産に対する包装廃棄物の発生量を見ると、この期間に増加した国は、ポルトガル、イタリア、ギリシャの3か国だけであり、EUでは、ほとんどの加盟国が包装廃棄物の増加現象と国内総生産との比例関係を分断したとしている。

3 EU廃棄物関連指令の加盟国実施状況

(1) 実施状況の報告書

欧州委員会は、各加盟国の指令実施状況を調査⁽⁴¹⁾し、その報告書⁽⁴²⁾を2003年7月に公表した。

⁽³⁹⁾ *op.cit.* (32) p.18.

⁽⁴⁰⁾ *op.cit.* (34) p.8.

<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/epwms_xsum.pdf>

⁽⁴¹⁾ 標準報告指令91/692/EECに基づいて行われた。

表3 EU各国で発生した包装廃棄物量の比較

(単位：キログラム)

国名	包装廃棄物量/人			包装廃棄物量/GDP		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
オーストリア	157	138	140	7264	6114	5950
ベルギー	133	140	145	6193	6211	6166
デンマーク	172	158	159	7399	6578	6354
フィンランド	82	82	86	4223	4000	3996
フランス	189	198	203	9627	9672	9484
ドイツ	167	172	178	7973	7879	7845
ギリシャ	68	76	81	5311	5671	5727
アイルランド	165	185	188	8183	8432	7788
イタリア	166	188	193	8382	9221	9121
ルクセンブルグ	183	183	183	5364	5082	4648
オランダ	176	161	165	8065	7067	6882
ポルトガル	84	103	121	5869	6777	7548
スペイン	148	161	158	9609	9850	9142
スウェーデン	194	108	110	5293	5254	5076
英国	170	173	155	8580	8383	7167
15カ国平均	161	168	169	8248	8286	7963

イタリック体の部分は、法律発効前で利用可能なデータがなく、1998及び1999から外挿法で求めたもの。

(出典) Commission of the European Communities, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of community waste legislation." 2003.7.11 COM(2003)250final p.129

対象となった指令は、廃棄物枠組み指令及び有害廃棄物指令と特定の廃棄物に適用される規定のうち、廃油処分、下水汚泥、包装廃棄物の計5指令で、対象期間は1998年から2000年である。この報告書によると、加盟国の廃棄物関連5指令の実施状況は、「近年改善されつつあるが、各指令の国内法をまだ制定していない国があり、また国内法化していてもそれが不正確な国が多数あり、その実施は不十分な状況である⁽⁴²⁾」としている。

表4は、各指令の違反追及手続き有無の一覧である。

廃棄物枠組み指令を始めとして各指令の違反訴追件数は多く、前述の評価も妥当なところであろう。廃棄物枠組み指令では、オーストリア、

イタリア、英国の3か国が、不正確な国内法化で欧州委員会により欧州裁判所に提訴され係争中である。また、不法投棄や不正確な廃棄物管理で欧州裁判所に提訴され係争中の国が、5か国14件、違反追及手続きの第一段階である通告書の送付を受けていたり、第二段階にあたる意見書の送付を受けている国が、6か国(裁判係争中との重複4か国)となっている。イタリアは最も成績の悪い国で、枠組み指令の不正確な国内法化を始めとして欧州裁判所に提訴され係争中の事項を13件も抱え、続いて英国が同様な事項で5件の訴訟を抱えている。

前述の報告書には盛られていないが、埋立処分指令についても欧州委員会は、国内法の不備で6か国、違反操業で7か国計36件に対し法的

(42) Commission of the European Communities, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of community waste legislation" 2003.7.11 145p. COM(2003) 250final/3.

(43) 「廃棄物関連のEU法の実施状況は不十分」『世界環境規制ニュース』2003.8, p.3.

表4 廃棄物関連各指令の加盟国の施行に対する違反追及手続き（1998 - 2000年）

国名	廃棄物枠組み指令			有害廃棄物指令		廃油処分指令		下水汚泥指令		包装廃棄物指令	
	不正確な国内法化	不正確な管理	不十分な管理計画	不正確な国内法化	不正確な実施事例	不正確な国内法化	不正確な実施事例	不正確な国内法化	不正確な実施事例	不正確な国内法化	不正確な実施事例
オーストリア	欧州裁判所で係争中			欧州裁判所で係争中		欧州裁判所で係争中		欧州裁判所で係争中		意見書の送付	
ベルギー		通告書の送付		意見書の送付			意見書の送付				
デンマーク							意見書の送付				
フィンランド							意見書の送付			意見書の送付	意見書の送付
フランス		意見書の送付	欧州裁判所で係争中	意見書の送付	欧州裁判所で係争中		意見書の送付				欧州裁判所で係争中
ドイツ										欧州裁判所で係争中	
ギリシャ		意見書の送付	欧州裁判所で係争中			欧州裁判所で係争中(2件)		欧州裁判所で係争中			
アイルランド		欧州裁判所で係争中				意見書の送付					意見書の送付
イタリア	意見書の送付 欧州裁判所で係争中(3件)	意見書の送付 欧州裁判所で係争中(7件)	欧州裁判所で係争中		通告書の送付		欧州裁判所で係争中		欧州裁判所で係争中	イタリア	通告書の送付
ルクセンブルグ	通告書の送付										
オランダ										欧州裁判所で係争中	
ポルトガル						欧州裁判所で係争中(2件)	欧州裁判所で係争中				
スペイン		意見書の送付(2件)	欧州裁判所で係争中(4件)			意見書の送付					
スウェーデン							欧州裁判所で係争中				
英国	欧州裁判所で係争中	意見書の送付 欧州裁判所で係争中		欧州裁判所で係争中		欧州裁判所で係争中					欧州裁判所で係争中

(出典) Commission of the European Communities, "Report from the Commission to the Council and the Parliament on the implementation of community waste legislation." 2003.7.11 COM (2003) 250final/3 p.144

手続きをとっている⁽⁴⁴⁾。

(2) 包装廃棄物指令の実施状況

(a) 違反等

包装廃棄物指令の実施状況の報告書は「廃棄物関連指令の加盟国実施状況に関する委員会決

定」(I 1(1)dに記載)により採択された質問への回答に基づき作成されたものである。

欧州委員会は、EU指令の不正確な国内法化(表4を参照)でオーストリア、フィンランド、ドイツ、オランダの4か国に対し違反追及手続きを行っている。オーストリアは、リサイクル

についての定義を国内法に制定しなかったとして、そしてフィンランドに対しては包装容器の課税システムが貿易や競争の障壁となるものではないということを確認しなかったとして、意見書を送付している。ドイツでは、ミネラルウォーター等飲料容器や洗剤容器にデポジット制度⁽⁴⁵⁾を採用しているが、飲料容器うち詰め替え用容器の市場占有率が全体として72%⁽⁴⁶⁾以上であれば、使い捨て容器のデポジットは免除される。このようなEUの目標の上をいく施策やシステムは、環境に関する観点の問題になるのではなく、これらの措置が国内市場に歪みを生じさせることがないか、また、他の加盟国が同指令を遵守する妨げとならないかという点が問題となる。加盟国間の貿易に対し恣意的な差別や制限を招く恐れがないか等の検証の後、これを正式に認めることになる。

(b) 抑制策・リサイクル等

表5は、包装廃棄物に対する各国の発生抑制策、再利用・リサイクル・経済対策等に関する概要の一覧である。再利用の目標を取り入れている国は、オーストリア、デンマーク、フィンランド、ドイツ、ポルトガルで、対象は主に飲料容器である。その中で、オーストリアとフィンランドは、再利用だけでなく、リサイクル、再生の3種を組み合わせている。ドイツは飲料容器の詰め替え割当量(72%)を設けており、これを下回るとデポジットが発動される。デンマークでは、ビールと清涼飲料は詰め替え用容器でしか販売が許可されていない⁽⁴⁷⁾。包装廃棄物全体では、リサイクル率等の高い国は、ド

イツ、オランダ、スウェーデン等となっている。大半の加盟国は、包装廃棄物の回収、リサイクル業務を地方自治体と業界で分担しており、コスト負担に関しては、大きく以下の3種類に分けられる⁽⁴⁸⁾。

- ① 全コストを業界が全面的に負担する(地方自治体が業界に代わって分別収集を実施する場合もある)。…オーストリア、ドイツ、スウェーデン
 - ② 業界が分別・リサイクルのコストを負担し、地方自治体は分別収集を担当し、そのコストは(全面的に又は部分的に)返済される。…ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、ポルトガル、スペイン
 - ③ 業界はリサイクルのコストを負担し、地方自治体は分別収集を担当し、収集した原料を売り渡して収入を得る。…英国、オランダ
- 表6は、各国の1997年から1999年の再生率、リサイクル率の達成状況を、1999年の再生率の大きい国順に並べたものである。再生率では、上位8か国が50%以上の目標を達成しているが、スペイン、英国、イタリアが未達成である。一方、リサイクル率では、加盟12か国(今回の除外3か国)全てが25%を越える目標を達成している。ここに含まれる包装素材は、ガラス、紙、金属、プラスチックである。しかし、人口一人あたりの包装廃棄物量が増加していることを見ても、今後、EU域内の廃棄物量が抑制されるかどうか、またその場合どの程度になるか等は不透明である⁽⁴⁹⁾。包装廃棄物指令では、同廃

(44) <http://www.eic.or.jp/frn_news/detail.php3?serial=3939&country_id=2&category=51&sort=&sort=&gof=-4>

(45) 飲料容器等に預り金(デポジット)を上乗せして販売し、容器を返した際に預り金を返却することにより、使用済み製品を回収し、リサイクルを促進する制度。

(46) 1991年(基準年)における対象となる飲料の詰め替え用容器の飲料全体に対する割合(平均値)。すなわち、詰め替え用容器の(市場占有率)高水準維持を推奨。

(47) 使い捨て容器使用禁止措置は、EUの法的圧力の下、2002年に廃止し、デポジット制度に移行した。

(48) <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/reuse_main.pdf>

(49) 2001年2月の環境総局の報告書(前掲注35)では、2011年まで増加し、7,350万トンに達すると推測している。

表5 包装廃棄物に対する各国の発生抑制及び再利用・リサイクル・経済対策等

国名	発生抑制対策	再利用・リサイクル・経済対策等
オーストリア	抑制、再利用の利点や、各種システムの情報を提供。	再利用、リサイクル、再生の3つの目標を組み合わせる。
ベルギー	包装材を年10トン以上出荷する企業は、3年ごとに抑制計画を提出しなければならない。	使い捨て素材から詰め替え・再使用素材への変更を推進。 詰め替え・再使用素材は環境税の対象外とする。 デポジット制度の遵守製品にマーク義務。 リサイクル目標を達成した製造者は、課税対象から除外。
デンマーク	抑制戦略を作成、よりクリーンな技術や製品開発研究の助成制度。	原料の重量及び環境負荷に基づき容器包装税を課す。 ビール、清涼飲料は、詰め替え容器での販売しか認可されない(注1)。 ガラス、ペット容器にデポジット制度を採用、小売り業者が収集する。回収されたピンは洗浄し詰め替え用として売却。税金の差額はピンの輸出補助に使用。使い捨て容器、買物袋等に課税。
フィンランド	量的抑制数値(年6%以上削減)を規定。課税とデポジット制度を採用し再利用を奨励。	使い捨て容器は1リットルあたり0.67ユーロ、デポジット容器は、同0.17ユーロ。ただし、詰め替え・再使用ガラスとペットボトルのデポジット料金は、0.08～0.42ユーロ。再生率の目標を82%(2001年)に。特定の原料を対象とした8つの廃棄物の回収管理組織を設置。
フランス	事業者(抑制計画、実務マニュアル作成)と消費者に情報公開。	原料の重量と素材の環境負荷に基づく容器包装税を課す(1993)。 容器の回収を行わない事業者は、認可組織への献金義務づけ、廃棄物の分別収集を行えば、減額付加価値税(19.6%に代り5.5%)を適用。
ドイツ	課税とデポジット制度を採用。	使い捨て飲料容器にデポジット制度を採用。同種の詰め替え飲料容器が全販売の72%以上占める場合は免除される(ただし、製造者に回収リサイクル制度参加の義務)。
ギリシャ	管理機関が抑制計画を推進。	再利用を推進する措置を含む包装材代替管理計画を定める。
アイルランド	啓発キャンペーン、製造者団体が抑制を目指す最善策を助言。	再利用促進の措置を含むキャンペーンを実施。製造者に大きな義務を課す。地域廃棄物管理計画に分別収集を向上させる措置を盛り込む。 2002年家庭廃棄物の分別収集を開始。
イタリア	抑制、削減のための研究推進、回収を制度化。	包装材の改善、詰め替え・再使用素材の割合の増加を推進。 素材の種類ごとに6つの回収処理組織。
ルクセンブルグ		地方自治体の包装廃棄物は、総括返却組織が認可されている。
オランダ	包装材を年50トン以上出荷する企業は、体系的な抑制計画を報告する義務を負う。	使い捨て飲料容器の認可は、詰め替え容器より環境に及ぼす影響が小さいか同等の場合、又は再利用制度を侵害する恐れがない場合のみ許可される。地方自治体と関係産業界の合意により種々の義務を規定。
ポルトガル	飲料容器の種類で異なる再利用目標を設定するなど、再利用を推奨。	使い捨て飲料容器の販売業者は同種の飲料を詰め替え容器でも販売しなければならない。ホテル、レストラン等は、分別収集・リサイクル制度が設けられていない場合、詰め替え容器の使用が義務づけられる。
スペイン	製造者に重量で10%の削減を義務づける。	包装材の再利用に一連の数値目標とその達成方法を規定。
スウェーデン		ガラスとペットボトルの再利用目標を設定、飲料容器のデポジット制度を奨励。
英国	製造者に生産トン数とコスト削減を義務づける。	再利用包装材は生産トンから除外、包装廃棄物の回収・リサイクルに製造者責任を課す。その義務遵守に証明書システム導入。埋立税導入。(1996)

(出典) Commission of the European Communities, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of community waste legislation." 2003.7.11 COM(2003)250final/3 pp.108～125より作成。

(注1) 使い捨て容器の禁止措置は2002年に廃止され、飲料容器デポジット返金制度が導入されたが、その初年度、缶、ピンの回収率は、81%と90%に達した。<<http://www/ecologyexpress.com/category/europa/contents.asp?cld=EUI-200312020002>>

棄物のデータベースの創設を要求し、加盟国に対して各年度の終了後18か月以内にデータの提出を求めている。しかし、実際にフォーマットに従って全データを提出した国は、デンマーク、ドイツ、英国のみであるため、リサイクル等に関しての詳細な分析は現時点では困難とされている。

(3) 実施状況の問題点

廃棄物関係指令の各加盟国の取り組みは不十分、と総括されているのは前述したが、その他、指摘された問題点を以下に列挙する。

① 廃棄物枠組み指令の不正確な国内法化

包装廃棄物その他の指令にも関連する大きな問題点の一つとされている。オーストリア、

表6 EU各国における包装廃棄物の再生、リサイクル達成状況

	再生率 (%)			リサイクル率 (%)		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
指令の目標	50-65(25)	50-65(25)	50-65(25)	25-45	25-45	25-45
デンマーク	84	89	92	40	50	53
オランダ	78	84	85	55	62	64
ドイツ	83	81	80	81	80	79
スウェーデン	65	82	73	58	75	65
オーストリア	66	70	72	61	65	66
ベルギー	62	73	71	62	64	59
フィンランド	54	55	60	42	45	50
フランス	55	56	57	40	42	42
ルクセンブルグ	51	65	55	51	65	40
スペイン	37	37	42	34	34	38
英国	27	33	41	24	28	35
イタリア	32	34	37	30	32	34
ポルトガル	—	35	35	—	35	35
ギリシャ	37	35	34	37	35	34
アイルランド	15	15	17	15	15	17
EU15か国平均	53	54	56	46	47	50

(出典) Commission of the European Communities, " Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of community waste legislation." 2003.7.11 COM(2003)250final p.131

国名は、1999年再生率の大きい順に並べ換えた。
指令の目標 () 内の数値は、ギリシャ、アイルランド、ポルトガルに適用。

イタリア、ルクセンブルグ、英国の4か国は、廃棄物の定義が正確に書き込まれていない。

② 廃油処分指令の優先順位違反

廃油の再生を優先順位の上位として実施してこなかったこと等で、12か国⁽⁵⁰⁾ に対し違反追及手続きが開始されている。廃油の20%が不法投棄や不法焼却され、環境を著しく損なっている。

③ 廃棄物管理計画の欠如

廃棄物管理計画の作成を怠っていた多くの国に対し法的措置を講じた結果、大半の国は計画書を作成したが、フランス、イタリア、英国が未対応のままである。

④ 廃棄物統計の信頼性の欠如

廃棄物の定義、分類、廃棄物管理用語等が加盟国間で統一されていないため、統計の信

頼性が低く、データの比較が厳密には出来ない。具体例として、一般家庭から排出される廃棄物(家庭ごみ)と自治体廃棄物との混同や分類における「その他の処理」「その他の廃棄物」の国による内容の違い、また、焼却に際し、エネルギー回収を含む場合と含まない場合の識別の不明確さ、廃油の発生量の算出方法が国により異なる点等が指摘されている。

一方、今後期待できる点として、2002年11月、廃棄物統計規則(2150/2002/EC)の欧州議会及び欧州理事会による可決があげられる。廃棄物の種別、産業分野別発生量等の信頼できる統計は、資源利用状況と廃棄物の把握を容易にし、以後の廃棄物抑制戦略の策定に役立つものとなる。ただし、2004年以降2年ごとに集計され

⁽⁵⁰⁾ 表4(1998-2000年)では、11か国であった。

るため、推移、比較の把握には、2回目の統計が出る2008年まで待たねばならない。

(4) 近年の包装廃棄物法制を巡る動き

EUの包装廃棄物指令改正案の審議状況については既述したが、ここでは、EU及びそのほかの国の廃棄物政策にも影響を与えたドイツの「包装廃棄物政令⁽⁵¹⁾」(1991)について、最近の動きを付言する。

前述したように、使い捨て飲料容器のデポジット制は、同種の詰め替え用飲料容器の利用率が72%以上であれば免除されることになっていたが、1997年以降、対象飲料容器の利用率が72%を下回ったため、使い捨て容器入り飲料に対し2003年1月からデポジットが導入されることになった。これを巡って同制度に反対する大手ビールメーカー、大規模小売り業者、関係業界と連邦政府、州等の間で訴訟を含む争いと混乱が続いていた。

2003年2月、連邦政府と州は、同制度に対して全国共通のデポジット金返却システムを構築すること及び飲料の種類ではなく容器の容量別に課金するという内容の改正案で合意した。また、内閣も6月にこの改正案を承認した。対象飲料は、改正前と同様のビール、ミネラルウォーター、清涼飲料のほか、新たに100%ジュースやミックス飲料も、デポジットの対象に加わった。缶、ビン、プラスチック等の使い捨て容器、1.5リットル未満に0.25ユーロ、1.5リットル以上に0.50ユーロの課金を上乘せする。ただし、使い捨て容器の中でも環境に優しいとされる紙パック、アルミパックは例外とされ、また、スピリッツ、乳飲料、ダイエット飲料なども業界

との協議で、いずれも当初からデポジット対象外であったが、改正案ではこれにワインが加わった。今後、州政府の代表で構成される連邦参議院の承認が得られればその6か月後に施行されるが、同案を巡っては11月現在なお激しい議論が続いており、紆余曲折も予想される。

なお、2003年10月にドイツ連邦環境省の委託で行われた世論調査⁽⁵²⁾によると、約75%の人々が使い捨て容器と缶に対するデポジット課金に賛成しており、また、70%の人々が、飲料業界によるデポジット制度の実行体制に不満を持っているという。これは、2003年より導入された制度が、デポジット金の返却を購入店舗以外は不可としたことや、デポジットの有無が容器の種類だけでなく中身の飲料ごとに異なり、消費者のみならず販売店舗を含む関係者にも不評・混乱を招いていたことからわかる。

ペットボトルリサイクル団体のペットコア⁽⁵³⁾の報道によると、2002年に欧州でリサイクル用に回収されたペットボトルは、過去最高の45万トン(回収率約25%)に達した。ドイツはこれに大きく貢献しているが、今回のデポジット制の混乱により、ドイツで2003年に回収されるペットボトルは約6万トン減少し、飲料業界とリサイクル業界を合わせた経済損失は40億ユーロに上るとい⁽⁵⁴⁾。

一方、欧州委員会は、2003年10月21日、ドイツの容器デポジット返金制度が輸入飲料に対する「不均衡な貿易障壁」となる可能性があるとの考えを示した⁽⁵⁵⁾。同委員会は、夏にも違反訴訟の手続きの着手を試みたが、ドイツ、シュレーダー首相のロビー活動により阻止されたとい⁽⁵⁶⁾。また、欧州の飲料缶製造業団体 BCME⁽⁵⁷⁾

51) 正式名称は「Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen」(包装廃棄物の回避に関する政令)

52) <<http://www.bmu.de/1024/js/presse/2003/pm191/text.pdf>>

53) <<http://www.petcore.org>>(last access 2003.12.19)

54) <<http://environmentdaily.com/docs/30507a.doc>>

55) <http://europa.eu.int/comm/index_en.htm> (last access 2003.12.19)

56) <<http://www.ecologyexpress.com>>(last access 2003.12.22)

は、野党保守派 CDU/CSU⁽⁵⁸⁾ 政権下の 9 州に対し制度実施の却下を求めており⁽⁵⁹⁾、飲料容器のデポジット制をめぐる論争の解決には、もう少し時間がかかりそうである。

II EUの新たな廃棄物政策

1 廃棄物指令の評価と課題

欧州委員会は、2003年5月27日、「廃棄物の発生抑制及びリサイクルに関するテーマ別戦略に向けて」と題する諮問文書⁽⁶⁰⁾を採択した。この文書は、EUの将来の廃棄物・リサイクル政策づくりに向けた関係者との協議の土台となるもので、廃棄物の発生抑制及びリサイクルに関してこれまでの廃棄物法制の成果を検証し、今後に向けての多くの選択的政策、リサイクル目標及び主要な課題等を示している。

これらは、関係者からの意見を聴取した上で、2004年秋に、新たな戦略として提案される予定である。テーマ別新戦略は、第6次環境行動計画を具体化するもので、その他のテーマ⁽⁶¹⁾は、「土壌保全」、「海洋環境の保護・保全」、「農薬の持続可能な使用」、「大気汚染」、「都市環境」、「資源の持続可能な利用と管理」であり、2004年から2005年にかけて指令案が発表される予定となっている。

(1) 評価—限定された成果

高レベルの環境保護と人の健康を確保することを目標に規定されたEUの廃棄物指令等は、「現時点で、指令等による顕著な効果を指摘することは出来ないが、今後10年位のタイムスパンで見るとある程度の成果を期待出来る⁽⁶²⁾」と、欧州委員会は上記諮問文書中で評価している。

廃棄物枠組み指令で規定している優先順位、汚染者負担の原則等を適正に運営・実施すること及び補完関係にある埋立指令、焼却指令及びIPPC指令（I 1(1)(e)参照）等が相互に影響し合っ、廃棄物規制が今後さらに強化されることは明らかである。包括的な戦略に近い内容を持つIPPC指令は、廃棄物抑制を事業者の基本的義務とみなし、製品を生産する各段階で有害性の少ない物質の利用や利用可能な最善の技術を使用することを求めている。また、自治体の廃棄物焼却施設からのダイオキシン排出等の重大な問題も解決に向かって前進するものと考えられる。現在は、既存設備に関する過渡期であることを考慮すると今後の環境改善の可能性は大きい。現在、実施段階の途上にある特定廃棄物関連の指令（特定物質の使用禁止指令⁽⁶³⁾、廃自動車指令、電気・電子機器廃棄物指令）等は、質的抑制に貢献するものとしてあげられる。ただし、これらの指令はいずれも実施段階の初期

(57) Beverage Can Makers Europe. ヨーロッパ飲料缶製造メーカー大手3社で組織。

(58) キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟。

(59) <<http://www.ecologyexpress.com>> (last access 2003.12.22)

(60) Commission of the European Communities. "Communication from the Commission: Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste." 2003.5.27 59p. COM(2003)301final.

(61) Strategy on soil protection, Strategy on protection and conservation of the marine environment, Strategy on sustainable use of pesticides, Strategy to strengthen a coherent and integrated policy on air pollution, Strategy on a horizontal approach to improving the quality of urban environment, Strategy on the sustainable use and management of resources.

(62) *op.cit.* (60) pp.13-15.

(63) 4種の重金属（鉛、水銀、カドミウム、六価クロム）、臭素系難燃剤2種、計6種の有害物質の電気電子機器への使用を2006年7月1日に原則禁止とする指令。

にあり、成果を推定するまでには至っていない。

包装廃棄物については、ほとんどの加盟国が総量を増加させているが、1997年から1999年の期間、多くの加盟国において経済成長と包装廃棄物増加との関係が分断される現象が見られた（I 2(2)で既述）。包装廃棄物の再生率・リサイクル率（表6を参照）向上の大半は、加盟国に対して1996年までの実施を義務付けた包装廃棄物指令の直接的な結果とみなすのが妥当なところであろう⁽⁶⁴⁾。

(2) 今後の課題

(a) 廃棄物抑制に向けた戦略上の課題

冒頭でも触れたようにEUの第5次環境行動計画が、一言でいうならば失敗に終わり、国レベルの廃棄物抑制計画、例えばスペインの全国都市ごみ計画⁽⁶⁵⁾、デンマークの廃棄物21政策⁽⁶⁶⁾などの試みも失敗に終わっている。これまでの間、廃棄物抑制に向けた包括的な視点や取組みが欠けていたと考えられる。

廃棄物発生抑制の目標を設定するにあたっては、その正当性、達成方法等の検討や発生する廃棄物の重量・容量、その有害性と関連リスク、環境への影響等についての科学的分析に基づいたアセスメントが必要であるが、それらが十分行われていない。また、設定された目標を実行するために必要な措置や期限を定めていないこと等が、実効性の乏しいものとしている。

(b) 包括的なリサイクル戦略上の課題⁽⁶⁷⁾

① リサイクルの目標設定

廃棄物リサイクルの目標は、電気・電子機器、自動車等の使用済み製品別に設定されており、その発生量は廃棄物全体から見れば約

1%を占めるに過ぎない。製品ごとではなく素材別にリサイクル目標が設定されている法制に、包装廃棄物指令がある。しかし、包装材として使用する紙・ダンボール、プラスチック等にはリサイクルを要求するが、他の用途で使用される紙やプラスチック等については、リサイクルは求められていないという問題がある。

② 製造者責任の原則の考え方

使用済み製品のリサイクル費用を製造者に負担させることは、リサイクル資金の調達と廃棄物管理に必要なコストを製品価格に組み込ませることを意図したものである。リサイクル製品が市場で収益を望める場合、製造者責任はうまく機能するが、リサイクルコストが高く、しかも環境へのメリットが少ない場合の製造者の負担は重過ぎるという難点がある。

③ 域内同一のリサイクル目標の経済性

域内同一のリサイクル目標は、環境的観点からは好ましいが、経済的観点からは問題視する向きがある。域内市場において公正な競争を創出することを妨げているのではないかと疑問である。全加盟国に同一の目標を置く代わりに、EU全体の目標を設定して、回収・リサイクルを効果的と思われる地域に集中させるような方策が考えられる。

④ リサイクル促進の阻害要因

EUレベルの廃棄物処理基準がないため、廃棄物が高コストのリサイクルへ向かわず、埋立、焼却コストの低い処理国へ流出する傾向がある。このようなこともリサイクルの促進や高度なリサイクル技術導入等の阻害要因

⁽⁶⁴⁾ COM(2003)250final pp.124-125.

⁽⁶⁵⁾ 計画自体は、2000年から2006年まで。人口一人あたりの都市ごみ発生量を2002年までに1996年の水準に安定させるとしていたが、1996年の390キログラムから1999年には621キログラムに増加した。

⁽⁶⁶⁾ 1998年から2004年の政府の行動計画。2004年までに総廃棄物量を安定させ、その後段階的に減少させるとしていたが、1994年から2000年までの期間に17%増加した。

⁽⁶⁷⁾ *op.cit.* (62) pp.17-22.

になっている。

⑤ 廃棄物の定義とリサイクル

廃棄物の定義は、リサイクルとも関連して常に大きな検討項目となってきた。第6次環境行動計画は、廃棄物と非廃棄物の区別を明確にするよう求めている。「リサイクル素材は廃棄物の定義から除外すべし」という主張（競争力あるリサイクルビジネスの創設を阻むという理由から）があるが、この主張には問題点が多いとしている。また、最近の欧州裁判所の裁定⁽⁶⁸⁾が、焼却に伴うエネルギー回収がある場合は再生とし、別の場合を処分とするなど、異なる見解が出て、エネルギー回収と廃棄物の定義を巡って混乱が生じた。今回、包装廃棄物指令の改正案で、エネルギー回収を再生目標数値の中に、引き続きカウントできることになったため、環境保護団体は、これを激しく非難し、焼却処分は再生ではなく廃棄と定義するよう求めている。

なお、最近のEUの調査⁽⁶⁹⁾は、焼却指令中の処理の定義があいまいなため、リサイクル可能な廃棄物がごみ固形燃料（RDF）へ使用され、リサイクルが阻害される可能性がある」と指摘している。

2 新たな戦略の提案⁽⁷⁰⁾

(1) 廃棄物発生抑制

EUの廃棄物枠組み指令では、基本原則として廃棄物削減の優先順位は、① 廃棄物の発生

抑制、② リサイクル等、③ エネルギー回収、④ 安全処理、が規定されているように、諮問文書においても、廃棄物の発生抑制を第一の戦略ポイントに掲げている。

資源は、それを採取して利用すれば早かれ遅かれ廃棄物となる。したがって、廃棄物の抑制は、資源有効利用政策や製品政策と無縁では成り立たず、むしろ、資源利用・製品製造に係わる多くのファクターに左右される。欧州委員会は、廃棄物発生抑制策として、現時点で利用可能なあらゆる方策の結合を図る考えである。例えば、① 製品のライフサイクル全時期を通し、環境に及ぼす影響を配慮する「統合的製品政策⁽⁷¹⁾」と廃棄物抑制策との結合または関係強化、② リサイクル及び処理事業における規制と市場の活用、③ 特定産業部門に対して可能な抑制目標を設定させる等、製造者や消費者等とのパートナーシップ、の方向性を示している。すなわち、規制、経済対策、無償の対策の効果的組み合わせを志向しているといえよう。しかし、現段階では、採られる対策や対策同志を結合させる方法などについて、確固たる見解は示していない。また、統合的製品政策については、2003年10月、EU環境相理事会が提案の迅速化を求める宣言を行ったが、多くの製品や人々に係わるものであるだけに、枠組み指令へ向けての検討はまだその途上にある。

新たな法案提出までに、前項で指摘されたような問題点を解決すべく以下の項目を挙げ、

(68) セメント焼成炉での廃棄物焼却をエネルギー回収と裁定した一方、別の判決では、都市廃棄物焼却を、処理によってエネルギーを回収できたとしても廃棄であるとした。<<http://www.ecologyexpress.com>> (last access 2003.12.18)

(69) European Commission. Directorate General Environment, "Refuse derived fuel, current practice and perspectives, final report." 2003.7 pp.1-8.
<<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/rdf.pdf>>

(70) *op.cit.* (67) pp.26-42.

(71) Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Integrated product policy: Building on environmental life-cycle thinking." 2003.6.18 30p. COM(2003)302final. EUの新政策で、製品の資源摂取、製法、エネルギー収支、消費、廃棄までのライフサイクル全時期を通して環境に及ぼす影響への配慮を求めるもの。現在、指令へ向けて検討中。

欧州議会、閣僚理事会、経済社会委員会、地域委員会等の関係者からの意見を2003年11月末までに求めている。

① 廃棄物抑制の対象範囲と分野、及び様々な対策の有効性

統合的製品政策その他利用可能なあらゆる方策との結合を検討し、その有効性を明らかにすること。

② 廃棄物抑制に対する自主的取り組みと規制的措施、それぞれの有効性の調査

特に産業廃棄物を大量に排出する産業界においては、廃棄物抑制計画、環境監査⁽⁷²⁾等の自主的な取り組みが進められている。これらの果たす役割について査定すること。

③ 廃棄物抑制に対する IPPC 指令の有効性

④ 新しい化学物質政策⁽⁷³⁾が、廃棄物の質的抑制に果たす役割

欧州委員会が2003年10月に導入を決めた新化学物質規制が、化学関連業界から発生する有害物質などの質的抑制に役立つ度合いを査定する。

(2) リサイクル推進

次に、リサイクル推進のためには、廃棄物処理コストに比べリサイクルコストが高いという、費用に関する難題の解決が施策の中心となる。製造者責任の原則の適用とその明確化、リサイクルコストの製造コストへの組み入れ推進、市場原理の活用等が考えられている。示されてい

る選択肢は、以下の通りである。

① 埋立税等を導入する。埋立税等の経済的手段を導入した場合の様々な廃棄物処理コストを算出する。埋立指令で規定された基準によって処理関連コストが上昇し、いくつかの原料リサイクルの経済的位置づけが改善に向かう。例えば、建築解体廃棄物のようなある種の廃棄物に当てはまる。経済的措置がない場合、可燃廃棄物の大部分は、リサイクルよりコストがかからないエネルギー回収、焼却に向かうことが多い。現在EU全体で行われている廃棄物の不必要な長距離輸送は、埋立コストの差が原因とされる。

② 製造者のリサイクル責任をどこまで求めるかに配慮しつつ、リサイクル技術の低コスト化を図り、リサイクル製品の用途拡大を図る。

③ 英国の排出権取引制度⁽⁷⁴⁾、実施可能性を精査する。英国では「廃棄物及び温室効果ガス排出取引法⁽⁷⁵⁾」が2003年11月13日に英女王の裁可を得、削減目標に達しない企業などに直接、法的罰則を与えることが可能となった。また、この法律で、EU埋立指令の目標達成のために、廃棄物の埋立処分枠を地方自治体間で取引する世界初の「埋立処分枠取引制度」が2004年に導入されることになった。これは最も費用対効果の上がる方法で、埋立を回避・最少化できるようにするものである⁽⁷⁶⁾。この制度は、EUレベルのリサイクル目標を達成する方法にもなり得る。すなわち、リサ

⁽⁷²⁾ 企業等による環境影響を伴う活動に対して、環境法遵守を含む実行状況を客観的、定期的に評価する環境管理手法の一つで、EUでは1993年に採択された規則に基づくEMASがあり、1996年には国際標準化機構ISOによる規格が制定されている。企業による情報公開と汚染問題に関する訴訟への対応措置として生まれた。

⁽⁷³⁾ 欧州委員会が策定中の化学品規制、REACH (Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals) システムを指す。

⁽⁷⁴⁾ 温室効果ガスについて、2002年4月より英国排出取引スキームが実施され、最初の1年間に約1,000社が参加して、700万トン以上の二酸化炭素が取引された。費用対効果のある方法で排出を削減できるメリットがある。

⁽⁷⁵⁾ 岡久慶「2003年廃棄物及び排出権取引法案」『外国の立法』217号、2003.8, pp.145-150.

⁽⁷⁶⁾ Patrick Tracey, "European, domestic legislation to transform waste culture, officials say." International Environment Reporter vol.26 no.3(2003.1):pp.8-9.及び <<http://www.eic.or.jp>> (last access 2003.12.16)

イクル義務を割り当てられた企業等が、域内で市販されている権利を購入することにより義務を果たすことが可能になる。この制度をEU全体で実施するには、効果的な実施メカニズムの構築及び監視システム、これを遵守しない場合の罰則も必要となる。

- ④ 従量制ごみ有料化制⁽⁷⁷⁾を導入する。リサイクル向け廃棄物の分別収集は、無料かあるいは有料でも低料金であるため、ごみの中からリサイクル資源を分別するインセンティブが働く結果、リサイクル率が向上する。しかし、この方式は、80年代半ばから米国をはじめ多くの国が導入しているが、廃棄物発生抑制に及ぼす効果については不明確であり、この方式を採用している自治体の廃棄物管理全体の経費が削減されるという好ましくない結果も見受けられる。また、不法投棄が増加する可能性もあり、適切な防止措置を講じなければならない。
- ⑤ リサイクル推進のために最適技術の使用を保証すること、及び技術開発、リサイクル需要推進のための付随的措置を図る。

(3) リサイクル目標

- ① 原料に基づくリサイクル目標の策定及び使用済み製品に基づくリサイクル目標を策定する。使用済み製品に対するリサイクル目標の設定は、リサイクル推進に好結果をもたらした。また、包装廃棄物の素材別リサイクルでは、特定の素材関連コストと利益に基づいて最適リサイクル率を定める方法が採られている。前者は分別収集の確保と後者はリサイク

ル目標の設定方法の有効性が評価される。両者の素材、リサイクル手順、市場における問題を詳細に検討し、原料に基づくリサイクル目標の設定を検討する。

- ② 加盟国一律の目標ではなく、地理的条件を勘案したEU全体としての目標を設定し、経済性を高めた柔軟な規制を導入する。
- ③ 法的拘束力を持たせたりリサイクル目標の設定と自主的努力目標の設定、それぞれが果たす役割について検証する。

おわりに

EUの第6次環境行動計画で示された優先目標「持続可能な資源の利用とリサイクル等を通じた廃棄物の有効処理」は、4項目の優先目標の中でも、特に重要と位置づけられたものである⁽⁷⁸⁾。公約された7つのテーマ別戦略(Ⅱ1で既述)で言えば、本稿で紹介した「廃棄物の発生抑制及びリサイクルに関する戦略」の他に「天然資源の持続可能な利用に関する戦略」がある。後者は、前者の発表5か月後、2003年10月に諮問文書⁽⁷⁹⁾が公表された。この文書は、経済成長と環境悪化のつながりを分断し、資源利用に影響を及ぼす様々な政策(運輸政策、エネルギー政策、貿易政策、農業・漁業政策)への環境政策の統合を提示している。

「廃棄物の発生抑制とリサイクルに関する戦略」は、(Ⅱ2)で述べたように発生抑制に対して、統合的製品政策との結合・関係強化、リサイクル関連事業における規制と市場の活用、製造者・消費者とのパートナーシップ、の方向

(77) Pay-As-You-Throw(PAYT)方式。都市廃棄物の容量や重量を基にした住民の支払負担方式で、通常、容量・重量に比例して収集料金を高く設定する。都市廃棄物を削減するための有効な手段とされている。

(78) ヘルベルト アイヒンガー氏(欧州委員会環境総局産業課長)「グリーン購入国際シンポジウム」2003.12.11(東京ビッグサイト国際会議場)基調講演での口頭発表による。

(79) Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources." 2003.10.1 29p. COM(2003)572 final.

を提示しているが、統合的製品政策もまだ検討の途上であり、抑制策としての有効性等はまだ明確ではない。リサイクル促進策は、埋立税、従量制ごみ有料化等の経済対策、市場原理の活用等、技術開発を含めて選択肢は数多く示されており、規制・自主的規制と経済対策の組み合わせが志向されているといえよう。

2001年に発表されたEUの統治に関する白書⁽⁸⁰⁾の中で、「EUの将来の機能を議論する際に、環境と資源への考慮が全般的に欠落している」との指摘や、アムステルダム条約で明記された「各部門別の政策立案に環境を統合する⁽⁸¹⁾」というプロセスがまだ不十分であるとの指摘⁽⁸²⁾が見られる。これらの観点に対しても、2004年から2005年にかけて提案される指令で、その統合等の具体的な形が明らかにされるのではないかと期待される。

しかし、一方で、2003年12月、欧州委員会は、環境政策に関する通達⁽⁸³⁾の中で、「EU環境法の実施が不完全な状況は深刻である」と言及している。今後の環境政策の立案には、そうした

現状を踏まえ、費用効率を高めるような市場活用策の採用に重点を置き、また、今まで以上に柔軟性と対話を優先して取り組む方向と伝えられている⁽⁸⁴⁾。したがって、今後の環境政策が、各加盟国や産業界との対話を重視するあまり、現状に迎合した対応ばかりという危惧がないわけではない。

我が国においても、容器包装リサイクル法施行以降のペットボトルは、リサイクルが追いつかず、「大量廃棄、ぼちぼちリサイクル」の状態であり、廃棄物を発生段階から抑制する動機づけが働いていないと言われている⁽⁸⁵⁾。

廃棄物問題は、大量生産、大量消費、大量廃棄を根源とする今日的な消費活動と密接に結びついており、排気ガスによる汚染問題、化学物質問題などと同様に、近い将来に明るい展望が得られるとは考えにくい⁽⁸⁶⁾という意見がある中で、EUの今後の廃棄物抑制・リサイクル政策及び関連政策の環境政策との統合がどのようになるのか、ここ1、2年の動向を注視したいところである。

(農林環境調査室 佐々木 良^{ささき りょう})

⁽⁸⁰⁾ Commission of the European Communities, "European governance; a white paper." 2001.7.25 35p. COM(2001)428final.

⁽⁸¹⁾ 第6条において「持続可能な発展の実現を目的とし、第3条にもとづく共同体の政策と活動は、環境保護の必要性を満たすために政策統合されなくてはならない」と規定された。

⁽⁸²⁾ <<http://environment.fgov.e/Presidency/Govern/EN.htm>>

⁽⁸³⁾ Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: 2003 environment policy review." 2003.12.3, 60p. COM(2003)745final 環境政策に対する初めての体系的総括。 <http://europa.eu.int/comm/environment/industry/com2003_745_en.pdf>

⁽⁸⁴⁾ <<http://www.ecologyexpress.com/category/europe/contents.asp?cld=EUI-200312040001>>

⁽⁸⁵⁾ 前掲注(9) p.6.

⁽⁸⁶⁾ 土屋正春「ヨーロッパ連合第6次環境行動計画」『環境技術』30巻3号, 2001.3, p.18.