

## 第9章 ドイツのごみ政策

### —包装廃棄物対策を中心に—

沢木 麻友美

#### 9.1 はじめに

私は、日本のごみ問題について熱心に取り組んでいるさまざまな都市の事例を知って、では、他の国ではごみ問題に関してどのような取り組みがなされているのだろうかと考えて、さまざまな文献で紹介されているドイツのごみ政策に興味を持った。そして、ドイツの最南端がだいたい北海道の稚内市付近と同緯度というのを知ってますますドイツに対する興味がわいた。全体としては、ドイツでは、国レベルにおける廃棄物規制は、EU 法の影響でどんどん強くなっていっているようだ。廃棄物法規は EU・国・州・市の階層構造になっていて、上位法で枠組を定めて、州・市レベルで具体化されている。以下ではドイツのごみ政策について、特に包装廃棄物対策の面から考えていく。

#### 9.2 ドイツにおける法整備の概要

ドイツでは、1972 年にはじめて「廃棄物処理法」が成立し、それが全ての基本となっており、それまで廃棄物に関する制度はなかった<sup>1</sup>。同じ頃、日本ではすでに各地でごみ戦争が深刻化しており、地方自治体を中心に対策がとられ、また、制度化も進んだ。それと比べると、ドイツのごみ対策への取り組みは遅れていたといえる。

ドイツの環境保護の取り組みが、政策および国民意識のうえで飛躍的に進展していった背景をたどると、酸性雨の被害と深く結びついていく。1970 年代末から 80 年代初頭にかけて、酸性雨によってドイツの森林面積の 50% が被害を受けたとされている。ドイツに酸性雨の被害がおきて以来、人々はごみを焼却することも、ごみを埋めることも反対、という声が強くなっていった。

以上のことなどから、1986 年には、連邦政府に環境・自然保護・原子力安全省が設立され、専門的に環境問題を立案する国家機関が生まれた。この環境・自然保護・原子力省を中心にドイツの環境保護政策はめざましい発展をとげていった。新しい体制の下、政府は、環境保護基準の改正、新しい規制の制定の検討を開始したが、真っ先に改正されたのが、廃棄物処理法であった。

---

<sup>1</sup> 「廃棄物処理法」は、1976 年・1982 年・1985 年・1986 年・1991 年に改正されている。このうち、1986 年の改正、すなわち「廃棄物回避および管理法」への改正はもっとも大きな変更をとまっている。

従来の法律の名称は、「廃棄物の処分に関する法律」(Waste Disposal Act)であったが、新しい廃棄物処理法は、「廃棄物回避および管理法」(Waste Avoidance and Management Act)と変更された。この法律は、1986年6月18日の連邦議会で可決され、同年8月27日公示、11月1日に施行された。この法律では、誰がどのような手段と負担でゴミを回収・リサイクルするかが明快で、また回収率を、年度を追って提示したうえで、それが守られない場合の手立てもはっきりしている。この法律の主なねらいは、廃棄物の発生を極力抑制することにある。

続いて、連邦政府は「廃棄物回避および管理法」に基づき、1986年に「包装廃棄物規制令」を制定、1991年5月8日に改正を行い、同年6月12日に新たな「包装廃棄物規制令」が施行された。この政令の目的は、包装廃棄物の発生防止・再利用・再資源化であり、排出者自ら焼却したり埋立をしたりすることを禁止した。1994年7月8日には「循環経済・廃棄物処理法」が連邦議会で可決、同年9月27日公布され、2年間の猶予期間を経て、1996年10月より施行されている。これにより、さらに廃棄物の減量・リサイクルが加速されると見込まれている。

### 9.3 「包装廃棄物規制令」

#### 9.3.1 「廃棄物回避および管理法」の精神と「包装廃棄物規制令」

先に述べたとおり、「包装廃棄物規制令」は、1986年に大きく改正された「廃棄物回避および管理法」に制定根拠がある。「廃棄物回避および管理法」の第14条には、「特定製品については、供給者が廃棄物を回収しうる場合、または製品に回収予約金を設定した場合のみ、流通することができる」(第1項第3号)という規定があり、さらに「環境に好ましい再使用・再利用またはその他の処理を確実にするために、製造業者・供給業者または代行する第三者が回収を行うこと」、「回収は適当な受領制度および回収予約金制度で確実にを行うこと」(第2項第3号)が定められている。ドイツにおいては、連邦政府の定めた法律で、製造者の責任を明確に規定しており、また、処理費用については、回収予約金制度、すなわちデポジット制によってあらかじめ製品価格に処理費用を内部化するという方針が明記されている。

そして、「使用後は、再使用・再利用または環境と調和した廃棄物処理に便利のように、他の廃棄物処理から分離する等の特定の方法により、所有者が搬入すること」(第2項第4号)という規定は、消費者に対して分別の義務を課すものである。ゴミ処理の問題は、生産から消費に関わるすべての主体に責任があり、それぞれがどのような義務を負うべきかが明確に示されているところに、この法律の精神があるといえる。

「廃棄物回避および管理法」では、法律のおよぶ範囲は広範であり、最終的に、自動車の廃車処理なども手がけることを目標としているが、第一に標的とされたのが容器包装材であった。80年代の終わりには、ドイツのゴミの年間発生総量約4000万トンのうちの約3

分の 1、容積で見ると約 50%を包装材が占めていた。そのため、ごみの増加に歯止めをかけるには、包装材に対して法的規制を強化することが、効果大きいと考えられた。そこで 91 年、積極的な天然資源節約や廃棄物の少ない製品開発などへの全面的移行によって、生産・消費システムの包括的な循環を作るという目標の下、循環経済のコンセプトを盛り込んだ「包装廃棄物規制令」が公布された。「包装廃棄物規制令」は、正式には「廃棄物の回避および管理に関する法律」といい、文字通り、廃棄物の発生を回避することを最重点にあげ、それが不可能な場合に回収・リサイクルし、さらにそれもだめな場合にだけ焼却や埋立処分をするという、包装廃棄物処理の原則を示したものである。

この法律の特色は、これまでの廃棄物処理の視点から、廃棄物の発生回避の視点に全面的に転換した点にある。すなわち、「リサイクル社会」から「循環型社会」形成による問題の根本的解決であり、製造・販売・輸入にさかのぼって、ごみ回避を最優先に図るため、製造・販売・輸入業者のごみ回避責任を明示化すること、また、事業者責任によるごみ回収・リサイクル・処理を明示化することである。同時に、ごみ回避のための優先順位（発生抑制 = Reduce → 再使用 = Reuse → 再生利用 = Material Recycle・Chemical Recycle → エネルギー化 = Thermal Recycle）も明示化された。

### 9.3.2 「包装廃棄物規制令」の内容

「包装廃棄物規制令」の目的は、これまでごみ処理を一手に引き受けていた自治体の負担を軽減し、埋立地の延命をはかることにある。政令による規制の対象となるのは、包装材を製造するメーカー・製品を運搬する流通業者・製品を販売する小売店・輸入業者で、営利を目的とするこれらの企業の他に公共施設も含まれる。

「包装廃棄物規制令」の第 1 条では、包装材は、環境汚染をとまなわない、再利用できる材質を使用することを求めている。そして、「製造者ならびに販売者は、輸送包装材の引き取り義務を有し」（第 4 条）「販売者は、最終消費者が使用した販売用包装を、販売場所またはその近くで、無料で引き取る義務を負う」（第 6 条）とされ、包装材の処理義務を製造・流通・販売業者に課した。義務としたからには、違反に対する罰則がある。事業者は、例外としてこの回収義務を第三者に委託することができるとされているが、しかし、違反あるいは回収・リサイクル目標を達成できなければ、その例外規定が適用されなくなる。事業者はみずから、もしくは代理の第三者によって包装廃棄物を回収できなければ、商品をつくることも売ることでもできなくなる。

「包装廃棄物規制令」では、対象となる「包装材」を 3 種類に分けている（表 9-1 参照）。政令が誕生して半年後の 1991 年 12 月 1 日から輸送包装と梱包材が規制された。これらは製造業者と流通業者が回収し、回収された包装材の再使用や再生処理を自治体の廃棄物処理に依存しないで独自に図らなければならないとした。続いて 1992 年 4 月 1 日以降、販売促進包装（表 9-1 の二重包装材がこれにあたる）を流通業者が回収し、同様に再使用や再生処理をすることが義務づけられた。同時に、消費者はこの日から、いらない販売促進包装

表 9-1：包装材の分類

|                            |                  |                                                          |
|----------------------------|------------------|----------------------------------------------------------|
| 輸送包装材<br>( 91 年 12 月から適用 ) | 商品を安全に輸送するための包装材 | 缶・箱・パレット・段ボール・発泡プラスチック梱包材・収納シート等                         |
| 二重包装材<br>( 92 年 4 月から適用 )  | 販売包装を再度包装したもの    | 食品の外箱・贈答用の包装・タオルや化粧品などのパッケージ等                            |
| 販売包装材<br>( 93 年 1 月から適用 )  | 販売のための包装         | ミルクのビン・ヨーグルトの容器・シャンプーの容器・バターホイル・キャンディーの包み紙・チョコレートのパッケージ等 |

を店頭に置いてくることが可能になった。製造・販売業者は、消費者に対して無料で包装物を引き取ることがわかるようにレジのところに表示して、あわせて材料別にした回収容器を設置することが義務づけられた。さらに 1993 年 1 月 1 日からは販売包装材の回収・再生が義務化され、同時に、清涼飲料水や洗剤などの容器デポジット義務もはじまった。

販売包装の回収方法は 3 つある。1 つ目は、販売場所（店頭）での回収であり、消費者に包装材の回収場所を明示している。公共の処分場に持ち込むのではなく、企業が再利用・再生することとしたのである。2 つ目は地域回収システムとも呼び得るもので、流通および販売などの対象となる地域が回収システムへ参加することで、その地域に回収専用ごみ箱が設置され、そこに消費者が包装廃棄物を持っていくのである。これは、第 4 節で詳しく述べる。このシステムに乗って包装廃棄物进行处理するためには、企業はそれに対する負担をするだけでなく、政令で定めた目標値をクリアしなければならない。たとえば、1999 年までに、ビールメーカーは生産量の 94% をびん容器にしなければならなかった。それだけでなく、リターナブル容器についての特別の基準が定められている。3 つ目は、デポジット返却システムを企業独自で実施する方法である。これは、日本のビール瓶と同様の仕組みと考えればよい。

## 9.4 デュアルシステムと DSD 社

### 9.4.1 デュアルシステム

これまでの自治体による単一の回収ルートに代わり、包装廃棄物の処理は企業が責任を負うことが法的に定められたが、販売包装の回収について例外規定が設けられていることは先に述べた。これは、定期的に消費者からこの包装廃棄物を回収するなど、消費者の近くに確実に回収するシステムが生まれ、販売者がそのシステムに参加した場合に限って、手間がかかる直接回収の義務を免れるというものである。ただしこの例外規定も、1995 年までにすべての包装の 80% を引き取り、さらにそのうちの 80% を再使用・再利用することを証明できなければ、その特定の種類の包装材に対する回収義務の免除を取り消されるという一項がついている。

デュアル (dual) とは、「二元」または「並行」という意味であるが、デュアルシステム

というのは、廃棄物の回収ルートに二つの方式があるということを指している。ひとつは、自治体による回収ルートであり、もうひとつは、製造者等の直接回収もしくは例外規定による第三者を介しての回収ルートである。

#### 9.4.2 DSD 社

法律では、個々の企業に包装材の回収義務を負わせるとしているが、企業が個々に回収を行うとコスト高になる。そのため連邦政府は、産業・貿易業界が出資して代行機関を作り、そこに回収の仕事をすることを認めた。これにもとづいて、包装廃棄物を回収・再生するための有限会社、DSD 社 ( Duales System Deutschland GmbH ) がボン市に設立された。DSD 社は、「包装廃棄物規制令」の適用を受ける 600 社ほどの企業が出資し、包装材を回収するために作った代行機関であり、非営利会社である<sup>2</sup>。

DSD 社は、「包装廃棄物規制令」の中の販売包装 ( 表 9-1 参照 ) のリサイクルを担当しているが、「緑のマーク」 ( Gruene Punkt ) の付いた包装廃棄物を回収している。「緑のマーク」は、リサイクル可能な包装材のうち、すでにシステムにのっているものに付けられる保証マークである。

DSD 社は、販売包装材を回収するために、商品につけた目印である「緑のマーク」の使用料を加盟社が支払うことで運営されている。「緑のマーク」の使用料は容積で決定される。企業が、費用を節約するために容積を小さくするようになるということも、ねらいに含まれている。マークのついている商品は、回収された後も資源として再生されることを示しており、包装材に「緑のマーク」がついていれば、その会社は処理に対する責任を果たしている証拠になるわけである。商品に「緑のマーク」を付けることができるかできないかは、その包装廃棄物が再使用・再利用できるかを判定する再生会社の判断にゆだねられる。

消費者は、このマークのついた包装廃棄物を従来の公的な廃棄物処理に使われるごみ箱ではなく、DSD 社が用意するごみ箱やごみ袋に入れることで、包装廃棄物のリサイクルが可能となった。

1993 年秋に、「緑のマーク」の使用料を払わない企業があった等の理由により、DSD 社

| 表 9-2 緑のマーク使用基準料金 |                |
|-------------------|----------------|
| 包装容器の容量           | 1 個につき ( ペニヒ ) |
| 50ml 以下/3 g 以下    | 0              |
| 50ml ~ 200ml      | 1              |
| 200ml ~ 3l        | 2              |
| 3l ~ 30l          | 5              |
| 30l 以上            | 20             |

の財政難が報じられたが、料金改訂と会計監査を強化するなどして危機を乗り越えている。1993 年 10 月に改正された料金は表 9-2 のとおりである。

<sup>2</sup> DSD 社に対抗して「ランドベル」 ( 包装廃棄物を分別せずに回収し、熱回収する方式を採用 ) が現れたが、エコ・インスティテュート ( 専門家を集め、市民からも企業からも依頼を受ける環境研究機関 ) が審査し、DSD 社の方が優れていると評価した。

#### 9.4.3 地域における回収の実態 —ハイデルベルク市の場合—

ハイデルベルク市における回収では、色別に 5 種類の入れ物が用意されており、それぞれ以下のように分別することとなっている。

- ・ 茶色～バイオごみ（生物的分解可能なもの）
- ・ 緑色～ガラスビン（白、緑、茶色で分別。ビン以外のガラスは別）
- ・ 青色～紙、段ボール
- ・ 黄色～プラスチック、合成物、金属（回収後分別）
- ・ 灰色～リサイクルできないもの

これらのうち、茶色のバイオごみは市によって処理される。巨大なコンポストに回され、全てが堆肥化されている。

ガラスビンについては、ドイツで使われている飲料用をはじめとするビンのうち、80% は規格品になっている。これには「緑のマーク」が付いておらず、リターナブルビンとして平均 5-60 回使用される。リターナブルビンは、買う段階で 3 ペニヒが上乗せされており、販売店に持っていくとこの金額が戻ってくるようになっている。いわゆるデポジット制である。よって、ガラスビンのうち、主に「緑のマーク」がついているものが緑色の入れ物に集まり、これが DSD 社の責任において処理される。ビンの製造には特別の規制がないので、ワンウェイビンを作ることに制限はないが、その代わりに、製造した企業には実質的に「緑のマーク」使用料というコストがかかる仕組みになっているわけである。

青色には古紙類が集められるが、そのうち 25% を包装材が占めており、この分は DSD 社で処理される。それ以外の新聞、雑誌などは市が処理し、市民が処理料金を払う。

黄色の入れ物に集められるものはすべて販売包装材にあたるものであり、DSD 社が処理する。ビールでもデポジットビンがあるようだが、割合としては缶が多い。

#### 9.5 おわりに

ドイツの国民は、環境を破壊してから修復するのは経済的に多くの負担がかかるから、予防することが大事だと考えている。一見負担が大きく見えるような制度であっても、長期的な視野に立てばむしろ負担は少なくてすむ。こうした合理的判断・発想の転換が、ドイツの環境政策を支えているし、国民一人一人がこの考えを基本にして生活している土台があるので、政策も一歩ずつ確実に進められる。ただし、法律によって、2005 年には埋立処分が禁止になるが、埋立場を経営する業者は、それまでに自分の埋立場を使い切ってしまうようになっているようだ。それに関連して、悪質な企業が出現する等の問題も生じているという。こうした点は、ドイツも日本も状況は同じのようだ。

ドイツでは、法律の内容を実施する行政の体制がしっかりしていると同時に、環境教育がきちんとされている点も重要である。ドイツにおける今後の政策の展開はきわめて興味深く、ドイツがどうなっていくのかこれからもみていきたいと思う。