

# ドイツにおける 食品リサイクルの法的基盤

ベルリン・センター

ドイツで96年に導入された「循環経済および廃棄物に関する法律（循環経済・廃棄物法）」は、商品の製造業者および流通業者に変革をもたらした。使用済みとなった原材料を環境に適合する方法でリサイクルする問題は、以前は環境保護団体や同種の社会グループによって議論されていたが、次第に行政もこの問題を重要視するようになり、現在は事業者、商業界、産業界もこのテーマに積極的に取り組んでいる。

## 1. ドイツの廃棄物法の経緯

### (1) 循環経済・廃棄物法の成立

産業界は以前、環境問題およびリサイクル問題に取り組むことを拒否し、廃棄物はゴミ捨て場に投棄するか焼却処理すべきであると主張していた。従来、廃棄物を処分することは行政、特に市町村および郡の課題であったが、循環経済・廃棄物法の導入により企業自身がその責任を負うこととなった。つまり、企業は製品を製造し、流通させるだけでなく、使用済みとなった製品の処理または処分に対しても責任を負わなければならない。廃棄物処分の責任は、国家から民間経済へと移された。

ここでいう廃棄物とは、商品の所有者が商

品の目的に合った方法で使用しなくなったものすべてを指す。例えば過剰生産や賞味期限切れなど何らかの理由で食品の所有者が食品を人々の食用または嗜好用として使用しない場合には、食品は廃棄物となり、96年に発効した「循環経済および廃棄物に関する法律（KrW-/AbfG、循環経済・廃棄物法）」の対象となる。

72年まで廃棄物法は自治体の定める政令であり、廃棄物処分の責任は市町村にあった。家庭ゴミの収集は自治体政令の中で定められた。一方、産業廃棄物については、投棄先の土地所有者が合意し、行政当局が危険予防措置を警察に指示しない限りにおいて、廃棄物の排出者は空き地に投棄することができた。経済成長による消費拡大とともに廃棄物の排

出量は爆発的に増加し、この方法では廃棄物処理を管理することができなくなった。

連邦立法府は、72年に基本法第75条第24号に定められる競争的立法事項の適用を決定した。この規定に基づき、州が立法をなしえる事項は連邦の定める事項以外の範囲に制限された（基本法第72条第1項参照）。こうして連邦法として初めて成立したのが72年の廃棄物処分法であるが、今日の観点から見ると廃棄物の処分（収集、運搬、処理、在庫、埋立処分）のみを対象としており、広い意味での廃棄物処理（廃棄物の発生を抑制、廃棄物発生量の少ない製品技術の導入、製品ライフサイクルの長期化、廃棄物からのエネルギー回収）は含まれていなかった。ただし、公共の利益が廃棄物によって侵害されてはならないという基本理念は、同法によって初めて確立された。

同法はこれまで何度も改正されたが、はじめて従来型の廃棄物処分から廃棄物経済への移行を促したのは第4次改正法（86年）であった。このことは、法律文の中で廃棄物処分という言葉が廃棄物処理に置き換えられたことから明らかである。よって、規制の対象となる範囲も拡大された。また、廃棄物法の目標に優先順位が設けられ、廃棄物の発生抑制（廃棄物の発生そのものを防ぐこと）、廃棄物の再利用（廃棄物からエネルギーやその他の資源を得ること）、そして廃棄物の処分（廃棄物の埋立）という分類が初めて打ち出された。循環経済・廃棄物法の草案は、91年に連邦参議院が提出して立法手続きが開始された。その後、連邦参議院、連邦政府、社会グループの間で相反する議論を含む交渉が続けられ、最終的に合意に達したのは94年になってからであった。一連の法律は「循環経済および廃棄物に関する法律」の他に7つの施行令を含む大型のものとなった。この法律は96年10月7日に発効したが、官庁側の対応能力が不足していたことから段階的に99年まで

かけて執行されていった。連邦の廃棄物法を補完するのは州法であり、廃棄物に関する詳細を定める自治体条例によって補完される。

## (2)「動物死体の処理に関する法律」との境界

特定の物質および製品に関しては、特別規定の適用により循環経済・廃棄物法の規定を補足または代替する。法律が特別規定を認めている理由は、部分的に慣習または廃棄物の特性に起因している。

食品に関連する特別規定には、動物死体処理法および動物伝染病予防法がある。動物の死体処理を廃棄物法の適用除外として認める理由は、どちらかという慣習に基づいたものである。39年の動物死体処理法は、第1次の廃棄物処分法が公布された時点で既に存在していた。現在有効な動物死体処理法は75年に改正されたもので、動物の死体およびその一部の処理ならびに動物を原材料とする製品の処理を規制対象としている。ここには精肉加工された肉のほか、卵および牛乳が含まれる（動物死体処理法第1条第1項第3号）。動物死体処理法と循環経済・廃棄物法の規制内容はほぼ同一であり、一部には動物死体処理法の規定をより具体化するために循環経済・廃棄物法が引用されることもある。その他にも93年に発効した動物伝染病予防法があり、伝染病に感染した動物、または感染の疑いのある動物の死体が廃棄物となった場合の諸規定が定められている。つまり、動物死体処理法の規制から外れる部分は、これらの特別規定によってカバーされる。

## 2. 「循環経済および廃棄物に関する法律」の基本事項

### (1) 廃棄物の概念

ドイツの法律では、廃棄物の概念をEUの指令（EG指令259/93）に適合させながら非常に広義に定めている。循環経済・廃棄物法第1条第1項によれば、廃棄物とは「付表

.....

1に記載されるグループに属する可動性のもので、その所有者がこれを廃棄するか、廃棄する意志があるか、あるいは廃棄しなければならないものすべて」を指す。この付表1には16の事例グループが記載されている。この中で、明らかに食品または嗜好品として人の飲食に用いられる物質および製品（食品または食料品）と判断されるものは次の3つがある。

- ・廃棄物グループQ3：賞味期限が切れた製品
- ・廃棄物グループQ1：生産または消費より生じる残渣で、以下に詳細が記載されないもの
- ・廃棄物グループQ16：種類を問わず、その他いずれにも属さない物質または製品

これを見ると、Q3は比較的具体的な定義を含んでいるが、Q1およびQ16の記述は極めて不明確かつ広範囲に及ぶものとなっている。とりわけQ16は事実上の受け皿であり、すべての種類の食品をここに包含することができる。よって、法律の付表に記載される廃棄物の分類は、廃棄物の概念を具体化するには適当でない。

廃棄物・非廃棄物を判断するためには、「廃棄する」という行為の概念が重要である。

- ・「廃棄する」(事実上の廃棄物)
- ・「廃棄する意志がある」(主観的な廃棄物)
- ・「廃棄しなければならない」(客観的な廃棄物)

廃棄するという行為は、可動性のものをその所有者が再利用または処分した場合、あるいはものに付随するその他の目的をすべて無視した上で実際にものに対する支配を放棄した場合にその存在が認められる(循環経済・廃棄物法第3条第2項を参照)。つまり、可動性のものを手放すという行為のみでなく、可動性のものを廃棄物処理(再利用または処分)に投入することも廃棄するという行為であり、廃棄されたものは法律上廃棄物となる。

## (2) 循環経済の基本方針

循環経済・廃棄物法の目的は、循環型の経済を促進して自然資源を保護し、環境に適合した方法による廃棄物処分を確実にすることである(同法第1条)。

循環経済においては、廃棄物の発生を抑制する。とりわけ廃棄物の排出量と有害性を減少させる。廃棄物は物質として再利用する、またはエネルギー回収に活用する(エネルギー・リサイクル)ことが必要である。廃棄物を環境に適合した方法で処分することは循環経済の一部とは見なされないが、その理由は、処分が廃棄物を経済循環から除去することを目的に行われるためである。したがって廃棄物の処分は最終段階を意味し、他の方法に劣後して行われる。このため廃棄物の処分は、再利用の可能性がない場合に限って行うこととされている。循環経済の基本方針は、物質を可能な限り長期間にわたって経済循環の中にとどめておくことである。廃棄物から資源を得る場合もエネルギーを得る場合も、再利用(リサイクル)という意味では法的に同じと見なされる。ただし、環境によりやさしい再利用方法が優先されるべきとされている(循環経済・廃棄物法第6条)。

## (3) 循環経済の基本的義務

廃棄物の発生抑制の義務は循環経済の第一段階であるが、この義務の主な根拠は生産者の責任に関する規定である。廃棄物を再利用する義務を負うのは、廃棄物の排出者あるいは所有者である。廃棄物に関しては、処分よりも再利用が優先されなければならない(循環経済・廃棄物法第5条第2項)。再利用優先の義務を免除されるのは、環境負担の少ない方法で処分が可能な場合のみである。その際に決定的となるのは、有害物質の排出予測値、法律の主旨である天然資源の保護、使用または回収されるエネルギーの量、添加物の有無などである。また、研究開発の一環で廃棄物

が発生する場合、再利用優先原則の適用を免れる。再利用できない廃棄物（循環経済から取り除くべき廃棄物）は、公益保全のために処分されなければならない。ただし、廃棄物の処分が公益を侵害することは許されない。特に考慮しなければならないのは、環境保護の利害関係ならびに公共の安全と秩序の問題である。廃棄物を処分する典型的な方法には、埋め立てや、採掘坑や岩塩坑などの空洞に詰める方法がある。また、地表に投棄する方法や、湖沼・海洋への投棄も廃棄物処分として認められている。

#### (4) 国内処分の原則

国境を越えて廃棄物を輸出する場合ならびに廃棄物が国内を経由して運搬される場合には許可を取得することが義務付けられており、この義務は既に廃棄物法第3次改正（85年）で定められている。循環経済・廃棄物法第10条第3項第1文は、廃棄物を国内にて処分することを規定しており、例外は一切認めない（国内処理の原則）。この原則は、EU域内市場における商品の自由な流通を制限する規定であるが、欧州裁判所は、環境に適合した（廃棄物）原産国の原則（EC基本条約第174条第2項を参照）は商品の自由流通を取り消すという判決を下し、国内処分の原則を裁可している。

ただし、国内処理の原則は、廃棄物の再利用（リサイクル）には適用されない。再利用に関しては、欧州レベルでの競争が好ましいとさえされている。

#### (5) 生産者責任の原則

循環経済の第一段階の特徴は、生産者責任の原則（循環経済・廃棄物法、第22条および第23条、ならびに関連する施行令）にある。この原則により、製品を製造する場合には、その製造および使用の過程では廃棄物の発生を抑制し、使用後に廃棄物となったときには

再利用および環境に配慮した方法での処分が確実にできるよう配慮しなければならない。生産者責任を負うのは、製品の開発、製造、加工または流通を行う者である。ただし、食品に関しては食品法の規定が重複して適用されることから、循環経済の前述の範囲は食品には無関係である。食品法の主な目的は、健康に有害なすべての物質について、これらが食品として流通することを阻止し、消費者と消費者の健康を守ることである。食品法には他にも、欺きから消費者を保護する目的がある（「食品および生活必需品に関する法律」第1条）。食品法の基盤をなすのは、食品・生活必需品法と多数の付属法である。例えば、添加物を使用して食品の賞味期限を延長すべきかという問題があった場合には、製造物責任法に基づく措置を考えることもできる。しかしこの場合には、消費者が健康を害する可能性を優先して調査すべきである。よって、この問題に対しては、食品法に照らして回答を出さなければならない。また、食品の表示義務についても、賞味期限は単なる賞味基準であり、実際に食品を消費する決断は消費者に委ねられている。同様に消費期限の表示も、日持ちしない食品を販売する際の時間的ナリミットを示すものである。これらの表示義務を課しているのは、廃棄物発生抑制の原則ではなく食品法である（食品・生活必需品法第19条第1項第2b号との関連における食品表示命令第3条第4号、第7号、第7a号）。

### 3. 食品の再利用

#### (1) 再利用の概念

法律は「再利用」という言葉を頻繁に使用しているが、再利用（リサイクル）または処分という概念そのものは、法律では定義されていない。よって循環経済・廃棄物法は、ここでもまた同法記載されている付表の処理プロセスを参照するよう指示している。廃棄物処理技術は、実際に採用すべき方法と

.....

してこの付表に記載されているが、ここで疑問視されるのは、この列記された付表の事項をいくつかの例が記載されたものとして見るべきか、あるいはその他の方法を一切排除する特定の処理技術の一覧表として理解すべきかである。この疑問点を解決しなければ、リストに記載のない再利用技術が許可された場合に、これを廃棄物処理技術として認めるか否かが明確にならない。

法律の文言ならびにEU裁判所の規定は、リストを排他的な一覧表であるとしている。したがって、革新的な再利用技術についても、付属文書のいずれかのグループに分類されたときに初めて廃棄物法のいう意味での再利用として認められることとなる。この方法により、廃棄物処理技術の中でも、実際に稼働して良い成果を上げ、しかも環境に適合した方法で再利用を確実にする技術のみが採用され、実際に適用されることとなる。安全かつ規定通りに再利用を行う原則は、新技術の検証・実験に優先されるものである。

法律の付表リストのうち、食品に関連する再利用技術には以下のものがある。

- ・R1：燃料として、またはエネルギーを回収するための材料として主に使用する
- ・R3：溶剤以外の用途（コンポストおよびその他の生物学的変換を含む）に使用される有機物質を再利用・回収する
- ・R10：土壌にまいて農業またはエコロジーに活用する

廃棄物の焼却に関しては、焼却から得られたエネルギーが実際に利用された場合のみを再利用という点に注意すべきである。エネルギーを利用しないまま廃棄物を焼却した場合、これは単なる処分と見なされる。食品に関して実際に採用されている再利用の方法、例えばバイオガス（R1）回収や肥料（R10）は、規定通りに事例グループに分類することができる。

再利用（リサイクル）については、いわゆ

る再使用との区別を明確にする必要がある。再使用とは、同じ製品を複数回にわたって同じ目的で使用することをいう。例えば福祉施設で消費してもらうことを目的として食品を提供する場合には、これはリサイクルではなく再使用であり、廃棄物法は適用されない。

## （2）再利用義務の内容

環境に適合した経済では、資源およびエネルギーを節約することが重要である。廃棄物の再利用はそのための一つの手段である。廃棄物に含まれる資源を回収したり、廃棄物からエネルギーを得ることは、多くの分野で可能である。この目的はまた、循環経済・廃棄物法の目的でもある。同法は、廃棄物の処分ではなく、再利用を優先することを義務付けている。再利用は規定通りの方法で、有害物質などによる汚染のない形で行わなければならない。可能な限り価値の高い再利用が目指されている（循環経済・廃棄物法第5条第2項および第3項）。

廃棄物からエネルギーを得ることをエネルギー・リサイクル、またはサーマル・リサイクルという。廃棄物から資源を回収する場合には、素材リサイクルまたはマテリアル・リサイクルが可能である。物質として再利用するか、あるいはエネルギーとするかを選択する際には、環境に適合した再利用の方法が原則として優先順位を決定する（循環経済・廃棄物法第6条第1項）。ただし、再利用を強制的な義務として課すことが認められるのは、再利用が技術的に可能かつ経済的に容認しうる範囲内であり、とりわけリサイクル製品を販売するための市場が確保されていなければならない。

### 技術的な可能性

廃棄物の再利用技術が技術的観点から可能と見なされるのは、この技術の導入が技術水準に基づいて可能（循環経済・廃棄物法第12

条第3項)と判断される場合である。再利用技術は、廃棄物の再利用に適合していなければならない、長期間の研究開発を要するものであってはならない。単なる可能性が抽象的に存在するだけでは、技術的な可能性は十分ではない。また、廃棄物の事前処理が必要な場合にも、廃棄物の再利用の可能性は認められる(循環経済・廃棄物法第5条第4項)。

## 経済的な容認可能性

経済的な容認には、企業の経営能力(主観的要素)および企業にとって負担可能な処理コストとの関係(客観的要素)が重要となる。今日において支配的な意見は、経営学的観点からの容認である。明白な判断ができない場合には、環境保護の利害を考慮した際に当該事業所の収益が減少することが容認し得るという旨を、管轄当局が説明しなければならない。

## 市場性

廃棄物から回収された物質またはエネルギーは、市場で販売することが可能でなければならない。よって、既存市場の存在または新規市場の創出が必要となる。リサイクル製品または再資源化製品の市場が存在しない場合、あるいは市場開拓中の場合には、再利用製品を有意義に循環経済に戻すことができない。この理由から、リサイクル製品の販売可能性は再利用の前提条件となっている。例えば、肥料市場の条件が変化したために市場崩壊に至った場合には、市場性が疑われることとなり、よって再利用の原則はもはや適用できなくなる。

前述の前提条件が満たされている場合には再利用が義務付けられるが、その際にも規定通りに、かつ有害物質などの排出なしで行わなければならない。規定通りの再利用とは、化学物質禁止命令や危険物質命令などを含むすべての法規の遵守を意味する。無害(ゼ

ロ・エミッション)の再利用とは、環境に適合した方法で再利用が行われ、その際に資源サイクルに有害物質が蓄積しないと予測される場合をいう(循環経済・廃棄物法第5条第3項第3文)。

## (3) 処理義務

従来の廃棄物法は、廃棄物処理は国家の責任であるとしていたが、この基本方針は循環経済・廃棄物法第5条第2項により撤回された。この基本方針は現在も家庭系廃棄物には無制限に適用され、家庭ゴミは公法上の処理業者に引き渡すことが原則となっている。ただし、その他の廃棄物に関しては、この引き渡し義務の原則が全く逆方向に働くわけであり、例外としては、廃棄物の排出者が自分の設備内で廃棄物を処分(自己処理)できない場合、あるいは卓越的な公益目的のために廃棄物を公法上の処理業者に引き渡すことが不可欠な場合に限り、引き渡し義務付けられる。その他の廃棄物、とりわけ業務用の食品は、すべて廃棄物の排出者および所有者が自ら処理しなければならない。これらの事業者は廃棄物の処理を公の処理業者に委託することもできるが、その際には高額な処理料金を支払わなければならない。したがって、業務用廃棄物および産業廃棄物の排出者にとっては、廃棄物を自ら処理することが当然関心事となる。事業者は、廃棄物処理を誰に委託するか、または自己処理設備を用意すべきかを決定しなければならない。また、廃棄物処理においては、規定遵守、無害、可能な限り高価値の再利用という前提条件を満たさなければならない。

再利用における規定遵守とゼロ・エミッションの前提条件は、廃棄物の排出者だけでなく、廃棄物の処理を委託される公法上の処理業者に対しても拘束力を有する。なお、企業および公共の処理業者は、廃棄物処理団体または自治法人(例えば商工会議所)などの第

.....

三者に処理業務を委託することもできる。企業であれ公共体であれ、廃棄物処理業務を第三者に委託することができることから、廃棄物経済の構造は、廃棄物処理サービスを提供する市場を形成する。よって、公法上の処理業者に廃棄物を引き渡すという行政の補助措置については、これを完全に排除することができる（循環経済・廃棄物法第15条）。行政の処理義務、特に家庭ゴミの処理義務は、規定に基づいて個々の郡または市町村に委任されることから、具体的な処理の手法にはばらつきがある。

#### (4) 監視手段

廃棄物の発生抑制、再利用および処分という課題は、基本的には既に行政の手を離れ、廃棄物の発生源である排出者、または委託を受けた第三者の管轄に移っている。しかし、環境に適合した廃棄物処理が公益に貢献することから、国家による監視がとりわけ重要となっている。

##### 処理証明

規定通りの廃棄物処分が行われているかを監視する上で、最も重要な手段の一つがいわゆる処理証明である。廃棄物の排出者は、廃棄物を処理場に運搬する前に、処理に対する認可を得ていなければならない。廃棄物の収集と運搬に際しては、処理証明書のコピーを1部携帯することとなっている。処理証明書は、廃棄物の種類、構成、発生地を証明する言明書、廃棄物の受入を認める処理場の発行した言明書、官庁が発行した廃棄物処理の証明書からなる。これに加えて、廃棄物所有者（例えば排出者や廃棄物処理施設の運業者）は証明のために、特定の廃棄物について種類、量、処理方法を記録することが義務付けられている。

具体的な証明義務は、廃棄物が「特に要監視」、「要監視」または「監視不用」のいずれ

の種類に類別されるかによって異なる。食品、特に再利用（リサイクル）される食品は、「監視不用」の種類に分類されるため、証明は特に官公庁がこれを要求しない限り必要ではない（廃棄物キー02 Bestbu AbfV）。証明は、公益上の理由から正当である場合にのみ要求することができる。また、食品の処分の場合には、この食品は単純に「要監視」として分類される。その際には、いくぶん簡略化された証明手続が適用され、特に官庁の承認は必要ない。食品の場合、「特に要監視」の廃棄物に分類されることはなく、管理措置の要求事項もあまり高くない。

##### 廃棄物経済コンセプトと廃棄物収支

特定の廃棄物グループについて「特に要監視」廃棄物の年間排出量が合計2,000kgを越えるかあるいは「要監視」廃棄物の排出量が年間2,000トンを超える排出者ならびに公共の処理業者は、「廃棄物経済コンセプト」を作成しなければならない。コンセプトには廃棄物の種類、量、所在に関する情報と、実施または予定される処理措置、廃棄物処分が予定される場合はその理由、処理工程の説明などが記載される。廃棄物収支は廃棄物経済コンセプトと対をなすものであり、コンセプトは将来について、収支は過去の実績に基づいてそれぞれ作成される。廃棄物経済コンセプトは、まず第一に事業者内部の計画・管理手段として役立つものであり、国の管理手段としての利用は二次的なものである。廃棄物収支は、自己管理を目的としているが、処理証明と共に管理にも活用されている。

#### (5) 動物死体処分法におけるリサイクル

動物死体、肉加工食品、卵および牛乳の再利用は、動物死体処分法の規定に従って行われる。ここでの定義付けから見ると、再利用はまだ処分の一環として位置付けられている。この種の食品には危険（伝染病など）が

潜在することから、再利用は実質的には行われていない。ただし、食品の残飯だけは例外的に飼料に加工することができる。しかしここにも、豚コレラと狂牛病危機以来、ドイツでは厳重な条件が付与されている。

循環経済・廃棄物法の目的に従い、小売業および卸売業は廃棄物の発生を事前に防ぐための努力をしている。循環経済・廃棄物法の他にも、様々な施行令がコスト負担の大きい廃棄物処理基準を定めており、その結果として廃棄物処理にかかる費用が増加した。純粋に経済的観点から見た場合、商業界は過剰生産から廃棄物が発生しないよう細心の注意を払うこととなる。ただし食品製造に関しては、例えば保存剤の使用制限などの食品法規定がある。食品が廃棄物として排出される場合、企業は自分の事業所で処理するか、第三者に処理を委託するか、あるいは公法上の処理業者に引き渡すかを決めなければならない。大手食品卸売業者は、自己処理を行うにはコストが高すぎ、また必要なノウハウが欠けていることから、民間の処分業者に廃棄物を引き渡して処理してもらっているのが実状である。その際にも法規の意図に基づいて、処分よりも再利用が優先される。その主な理由は再利用の方がコストが安いからである。さら

に企業は、年間2000トン以上の食品を廃棄物として処分する場合は、廃棄物経済コンセプトおよび廃棄物収支を作成することを義務付けられる。その結果、ドイツでは循環経済・廃棄物法の導入以来、廃棄物の排出量は減少したが、その量はまだ僅かである。その反面で再利用率は大きく伸びており、これと同じ割合で最終処分廃棄物の排出量が減少した。循環経済・廃棄物法は各州が制定する施行令や施行法によって補完されることから、廃棄物処理のそれぞれの措置や形態は統一されていない。また、価格面でもばらつきが見られる。したがって大手チェーン店の場合、その廃棄物処理は全店一括した方法ではなく、各支店の所在地の条件に基づいて行われる。この理由から、連邦全体の食品廃棄物再利用が一目で分かるような統計は存在しない。

循環経済・廃棄物法はその基本方針から、民間経済によって組織された廃棄物処理を可能にし、生存のための措置という分野における行政課題を民営化するという政治目標に適ったものである。その結果、廃棄物処理は一つのサービス業務となり、その価値は市場が決定することになる。

(菅野 一義)