

容器包装リサイクルのフローの透明化等に関する検討会 中間取りまとめ（案）

1. 趣旨

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（平成 7 年法律第 112 号。以下「容器包装リサイクル法」という。）は、平成 7 年に制定され、対象となる容器包装廃棄物について、市町村が全面的に処理責任を担う法制定前の在り方を改め、特定事業者（容器包装の利用事業者や容器の製造等事業者）、消費者等に容器包装廃棄物の分別収集・再商品化に係る一定の役割を担わせる制度としてスタートした。すなわち、容器包装リサイクル法においては、消費者が分別排出、市町村が分別収集・選別保管、特定事業者が再商品化を行う役割分担となっており、制度の安定的な運営を図っていく上で、容器包装廃棄物を容器包装リサイクル法のシステムに載せるといふ最初のステップで重要な役割を果たす消費者の分別排出が欠かせないものとなっている。

平成 12 年の容器包装リサイクル法の完全施行以降、日常生活に密着した分別収集とリサイクルが進展することに伴い、消費者のリサイクルへの意識は年々高くなってきたが、全国の分別収集量とその処理量が急増し、制度の規模が拡大していく中、特に、他の素材と比較して様々な再商品化手法が並立し、また多額の逆有償取引となっているプラスチック製容器包装について、どのようにリサイクルされているのか等、制度の透明性について十分でないことが指摘され始めてきた。

このため、プラスチック製容器包装を始めとした容器包装のリサイクルについて、更に信頼性を高めていくとの観点から、リサイクルの流れの透明性の向上等に関する課題及び方策を検討するため、平成 20 年 7 月に検討会を設置し、5 回にわたって議論を行った。プラスチック製容器包装のリサイクルについては、再商品化手法の在り方について、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会プラスチック製容器包装に係る再商品化手法専門委員会、産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会容器包装リサイクルWGプラスチック製容器包装に係る再商品化手法検討会合同会合の場で現在審議が進められているところであり、こうし他の議論の進捗にもあわせつつ、まずは平成 22 年度の入札手続に本検討会の議論の成果が反映されるよう、今般、これまでの議論について中間的に取りまとめを行ったものである。

なお、今回はプラスチック製容器包装を中心に議論を行い、取りまとめを行ったが、ペットボトル等他の素材についても、信頼性・透明性の向上が重要であることは同様と考えられる。他方で、実際にとるべき措置については、有償取引等の市場動向や、市町村独自処理の動向等素材ごとに異なる状況も踏まえ、個別の判断をしていくことが必要である。

2. 現状及び課題

(1) 容器包装リサイクル法の仕組み

容器包装リサイクル法では、消費者が分別排出、市町村が分別収集・選別保管、特定事業者が再商品化を行う役割分担とされている。すなわち、消費者は市町村が行う分別収集に協力して分別排出を行い、市町村は分別収集を行った後、異物の選別や運搬に適するよう圧縮（ペール化）を行い、これらの過程を経て指定の保管施設に保管されたもの（分別基準適合物）について、特定事業者が再商品化義務を負うこととされている。再商品化義務を負う特定事業者は、指定法人・容器包装リサイクル協会（以下「容リ協会」という。）との再商品化契約締結・費用支払いにより再商品化義務を履行したものととして扱われる。ここで再商品化とは、「製品の原材料として利用する者に有償又は無償で譲渡し得る状態にすること」（容器包装リサイクル法第2条第8項第3号）等を言い、容リ協会は、実際の再商品化及び再商品化製品の販売を再商品化事業者に委託している。

再商品化事業者により容器包装廃棄物が原材料や化学原料等として再商品化された後は、これら再商品化製品が市場で取引可能な状態となることから、容器包装リサイクル法の枠を外れ、マーケットを通じて再商品化製品利用事業者に販売される。

(2) 容器包装リサイクルのフローの確認及び情報公開の現状について

容リ協会は、再商品化事業者と再商品化を委託する契約を締結し、契約の履行確認のため様々な措置を契約において義務付けている。すなわち、再商品化事業者に対し入り口（ペール引取）・生産管理・出口（販売量）それぞれの段階で毎月日ごとの数量の報告を求めるとともに、再商品化事業者に対する立入検査を全事業者について年1回以上実施し、さらに立入検査マニュアルを整備し、その充実を図っている。

容器包装リサイクル法が直接の対象としていない再商品化製品の利用プロセスに関しても、容リ協会は、再商品化事業者との委託契約手続の中で、再商品化製品利用事業者に対し、間接的にはあるが、再商品化製品の引取について事前に同意書（引取同意書）の提出を求めている。また、引取同意書上では、再商品化製品利用事業者に対し、再商品化製品の受領を証する書類（受領書）の提出を義務的に求めるとともに、平成21年度からは、実際に利用した量を証する書類（利用証明書）の提出も求めることとなった。また、容リ協会は、再商品化製品利用事業者に対しても、件数にして利用事業者全体の約1/3、利用量にして約88%について、年間で現地調査を実施している。

また、容リ協会のホームページにおいて、再商品化の実績量、材料リサイクル製品の用途別内訳、残渣処理方法の内訳、さらに保管施設ごとの再商品化事業者、再商品化製品利用事業者（同意が得られた者のみ）の流れ・製品用途を取りまとめ、公表を行っている。

(3) 課題

容器包装リサイクル法に定める再商品化が行われた再商品化製品は、有償取引が可能となった一種の中間製品であり、リサイクル製品として一般に観念される最終製品とは異なるものである。現行の容リ協会の運用にあつては再商品化製品の動向の捕捉は可能でも、再商品化製品を利用する等により製造される最終製品の動向について完全に捕捉することは困難であり、このことがどのようにリサイクルされているのか分かりにくくなる一因となっている。

また、容リ協会において一定の情報公開を行っているものの、制度の重要な担い手である消費者と市町村に対して、どのようにリサイクルされているのかという情報が届いていない。このため、そもそもリサイクルされているのかといった疑念さえ生じかねず、その結果、制度への信頼感が損なわれる恐れも、看過できないものとなりつつある。

3. 実態調査結果

プラスチック製容器包装の再商品化に関して、その実態と透明化に係る課題の解決に向けた関係者の意向、さらには消費者の意向を把握するため、以下の実態調査を実施した。

(1) 再商品化事業者・再商品化製品利用事業者に対する実態調査

再商品化事業者に対し、また再商品化事業者を通じて再商品化製品利用事業者に対して、再商品化の実態及び事業者の意向把握調査を行った。

これによれば、再商品化事業者の約7割がリサイクルの流れに関して公表の必要性を認識しているのに対し、実際に自社で製造した再商品化製品の利用実態を把握している再商品化事業者は約半数にとどまっていた。特に、再商品化事業者→再生樹脂製造事業者→利用事業者という流れの場合、再商品化事業者は、再生樹脂事業者の顧客である利用事業者とその製品までは把握していないことが多いことが明らかとなった。

再商品化製品等を原材料として購入する利用事業者については、様々な種類の成型品を製造し、容リプラ利用率もばらつきが広い傾向にあること、また、容リプラの利用に関するノウハウを同業他社に知られたくない、リサイクル製品に対する消費者の理解不足への懸念、あるいは取引先からコストカットの契機となるなどの理由により、事業者名や製品等の公表を拒む割合が非常に高いこと、特に、再生樹脂を材料として購入する利用事業者の場合、8割を超える事業者が公表を否としていることが明らかとなった。

(2) 消費者に対するアンケート調査

また、一般消費者に対しプラスチック製容器包装のリサイクル製品に関するウェブ・アンケート調査を行った。これによれば、プラスチック製容器包装のリサイクル製品のイメージについては、リサイクル製品だから安価であると思われているものではなく、また品質についても問題ないという印象を持たれていることが分かった。このため購入意思についても条件次第で購入したいとした回答者が最も多く、「積極的に購入したい」とした回答者を合わせると、約9割となっている。一方で消費者の多くはPET ボトルのリサイクル製品とプラスチック製容器包装のリサイクル製品の区別がついていなかった。

消費者が望む情報として、「どういう製品にリサイクルされているか」や「プラスチック製容器包装の仕組み全般」を求める声が多かった。他方で、事業者名や証明書等を求める声はその半数程度であった。

4. 講ずべき措置を検討するに当たっての基本的な考え方

(1) 法制度の改正が必要な措置も含めた総合的な検討

消費者は分別排出を行う担い手であり、消費者の協力が得られるよう制度の信頼性の向上を図ることは制度の根幹に関わる重要な課題であることから、こうした課題を解決するため、透明性の向上を図る措置を検討していくに当たっては、現行の法制度の枠内での措置のみを検討するのではなく、法制度の改正が必要な事項も含め、総合的な検討を行うことが必要である。

(2) リサイクルのフローの確認と情報公開とを別にした検討

法が義務づける再商品化が適正に行われているか否かというリサイクルのフローの確認については、容器包装リサイクル法に基づく再商品化義務の履行確認であり、その不正については厳格に取り締まるべきである。

一方、再商品化製品がどのように利用され最終製品となっているかに関する情報公開は、できる限り多くの情報を公開し、市民に情報が行き渡るようにすべきであるが、商品開発競争や、品質面の信頼性、コスト面での評価等公表によるビジネス上のデメリットの懸念が払拭されない現状では、再商品化製品に関するあらゆる情報開示を求めることは、逆に再商品化製品の利用が阻害されることにつながり、再商品化による循環を阻害する恐れがある。

むしろ、容器包装リサイクル製品であること自体がその環境負荷削減効果等と相まって製品の価値としてより広く認められ、また、受け容れられるようになれば、自発的な開示が一層進み、制度の信頼性の向上とリサイクル製品の利用とが同時に図られることが期待されるものであり、そうした方向に向けた措置を講じていくべきである。

したがって、リサイクルのフローの確認と、情報公開とは、法の義務づけの範囲やリサイクル製品の利用拡大の観点から分けて考えることが適当である。

(3) 関係者の連携・協働

容器包装リサイクル制度においては、消費者が分別排出、市町村が分別収集・選別保管、特定事業者が再商品化を行う役割分担となっているが、とりわけ平成18年の容器包装リサイクル法改正以降、関係主体の連携・協働によって、社会システムとしての高度化・効率化を図ろうとしているところである。消費者からの信頼性・透明性の向上についても、特定の主体の取組のみによって達成されるものではなく、関係主体の積極的な取組と連携・協働が必要になると考えられる。

5. 講ずべき措置

(1) リサイクルのフローの確認に係る措置

- ① 再商品化義務は、容器包装リサイクル法の骨格を成す重要な事項であり、容リ協会は特定事業者の再商品化義務を代行するものであることに鑑み、再商品化業務の運営の厳格化に関して、特にプラスチック製容器包装については、他の素材と比較して多額の逆有償取引となっていること等もあり、以下を実施すべきであり、容リ協会はこのために必要な対応を図るべきである。
- 再商品化事業者との再商品化実施契約上の措置について以下のように強化を図るべきである。再商品化事業者との契約において、不適正行為があった場合について契約解除や登録停止も含めた措置を行うことを盛り込んでおり（再商品化実施に関する不適正行為等に対する措置規程）、下記の追加措置によって不適正行為が判明した場合、手続の適正性を十分担保しつつ措置規程に則った厳格な対応を取ることにより、不正な事業者が市場から退出させられることが期待される。
 - 容リ協会による検査体制を質量ともに強化し、提出された施設能力書面との対比や、市町村・再商品化製品利用事業者等他の主体からの報告との整合性の確認などをよりきめ細かく行うとともに、不定期の立入検査の回数を大幅に増強する。
 - 再商品化製品利用事業者に対しては、平成21年度分から実際に利用した量を証する書類（利用証明書）の提出を求め、また、利用事業者の不適正行為に関する再商品化事業者の管理責任を明確化したところであり、現地調査の拡充を行うことにより、こうした措置の実効性を確保する。
 - 不適正行為に関する電話通報窓口を整備し、ホームページ等を通じてこうした通報窓口の周知を進めることとし、容リ協会は、受け付けた通報について、風説流布等による業務妨害とならないよう信憑性等も吟味し、個々の対応を記録しつつ適切に対処する。

- 市町村が市民に対しどのようにリサイクルされているかの説明が行いやすくなるよう、市町村が、当該市町村からの容器廃棄物を受け入れている再商品化事業者に対して現地確認を行うことができるようにするため、再商品化業務の円滑な実施にも配慮しつつ、容リ協会と再商品化事業者・市町村との契約をそれぞれ整備する。
 - 国による業務の監督や、関係主体との情報交換等の取組を引き続き進め、容リ協会の中立性・公正性を高めるようにするとともに、同協会の再商品化事業者の監督についても入札に参加する再商品化事業者としての登録の可否について判断を行う容リ協会の登録審査判定に、消費者代表や弁護士等が参加して監査を行うこととし、結果の公正性を担保するようにする。
- ② 法制度の改正により、再商品化事業者や再商品化製品利用事業者に対する調査について、その拒否等に刑事罰を課す等により公権力を持たせた形態とすることも考えられるが、他方で現在でも不法投棄のような廃棄物処理法違反については同法による取締りが可能であり、また上記措置の効果も期待されることから、まずは上記①の措置を速やかに実施し、その効果を検証する。

(2) 情報公開に係る措置

- ① 容リ協会は、最低限公表すべきと考えられる再商品化製品が何になっているのか（再商品化製品の用途）の情報について、数量等と併せて相当程度に詳細なデータの公表を既に行っており、市町村ごとの事業者名のデータも示しているが、こうしたデータが一般の消費者にまで周知されているとは言い難い。また、再商品化製品とならなかった未利用プラスチック¹についても、熱回収等により一定の有効利用が図られているところであり、こうした処理状況についても同協会のホームページ上で公表が行われているが、周知が進んでいるとは同様に言い難い。

このため、分別収集を住民に呼びかけ日常的に啓発を行っている市町村を通じた情報提供を行いやすくするよう、容リ協会は、これらの情報について、市町村が利用しやすい形で情報提供を行うようにすべきである。

- ② また、容リ協会は、制度に参加したことによる実感を得られるような情報を提供することで消費者の信頼性を高めるため、例えば、再商品化による環境負荷低減効果について、年次の再商品化実績等をもとに計算し、公表を行うなど、提供する情報について工夫を行うべきである。

¹ 再商品化の本工程前の処理において、当該工程に不適な素材として事前選別されたプラスチックをいう。これらは、ケミカルリサイクルや熱回収等による有効利用が可能であり、また、分別基準適合物の質によっても大きく異なるところ、従前の「残渣」という用語では、当該再商品化手法において利用されなかった後他の一切の利用が困難な残渣物であるかの印象を与えるため、ここでは「未利用プラスチック」とした。

- ③ 特定事業者は、再商品化義務を負う立場であり、容リ協会への再商品化委託金の支払いによって再商品化義務の履行とみなされることに甘んじることなく、再商品化製品の利用が拡大するような取組を行うことで、再商品化による循環を円滑化させ、同時に制度の信頼性の向上にも寄与できると考えられ、まず再商品化製品の利用実績について公開していくことが望まれる。
- ④ 市町村は、分別収集に関して、広報誌やごみカレンダー等を通じて住民に対する啓発を日常的に行っており、より積極的な分別収集への協力を求めることで、効率的かつ質の高い分別収集を行えると考えられる。このため、①により市町村に提供される情報も踏まえ、分別収集された当該市町村の容器包装廃棄物がどのような再商品化製品となり、また、その再商品化製品が何になっているのか（再商品化製品の用途）といった情報について、消費者に提供するための取組を進めるべきである。
- ⑤ 国は、これら各主体の取組を促進するとともに、消費者のリサイクル製品に対する意識と再商品化事業者・再商品化製品利用事業者のビジネス上のデメリットに関する意識との乖離を解消するよう、主体間の連携を図り、再商品化製品の利用拡大に向けた措置を講じるべきである。例えば、事業者名、具体的な最終製品の商品名の情報については、業務用資材を中心に、既に一定の製品について、商品パンフレットやホームページ等でプラスチック製容器包装の再商品化製品を利用したリサイクル製品であることが明示されており、こうした商品について積極的な周知・広報を進める。また、こうした製品について、グリーン購入法のスキームも活用した公共部門での利用拡大を図り、また、こうした利用に関する経済的インセンティブについてさらに検討を進めるべきである。
- ⑥ さらに、国は、再商品化事業者の段階においても、詳細な再商品化製品の利用用途を公開し、再商品化製品の利用が最終製品段階で公表されるようなサプライチェーン体制を構築につながる場合に、入札段階で一定の取扱が行われるよう入札制度に盛り込むことが可能か検討する。
- ⑦ 法制度の改正により最終製品について容リプラリサイクル製品であることの情報開示を強制することも考えられるが、現時点で必要な関連事業者の協力を得にくく、また、上記措置により自発的な開示が進むことが期待されることから、まずは上記①～⑥の措置を速やかに実施し、その効果を検証する。

6. 今後に向けて

上記実施すべき措置については、可能な限り速やかに実施に移し、とりわけ平成 22 年度の再商品化実施に円滑に反映すべきである。また、今回はプラスチック製容器包装を中心に取りまとめを行ったが、他の素材に係る措置についても、個別の検討が必要である。

また、平成 22 年度に実施する措置の実施状況も踏まえ、透明性の向上の進捗について点検し、法制度の改正も含め、更なる措置の必要性について検討し、講じていく。