

容器包装リサイクル法の評価検討 に関する報告書(案)

持続可能な省資源社会を目指して

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ワーキンググループ

目次

はじめに

第1章 容器包装リサイクル法の評価・検討について

1. 容器包装リサイクル法の制定及び施行の経緯
2. 容器包装リサイクル法の現状と効果に対する評価
3. 今後の課題
4. 政策立案に当たっての主な視点

第2章 見直しの具体的な方向性

1. 事業者による製品の製造・利用段階における3Rの取組の推進
2. 消費者による3Rの取組の推進
3. 市町村・地域による3Rの取組の推進
4. 多様な収集ルート確保
5. 分別収集から再商品化に至るプロセスの高度化と主体間の連携強化
6. 再商品化手法の高度化
7. ただ乗り事業者対策の強化
8. その他の事項
9. 国の役割

終わりに

はじめに

平成17年は容器包装リサイクル法が公布・施行されてから10年目に当たる。同法は、個別製品に着目したリサイクル法として最初に制定されたものであり、その後循環型社会の形成に向けて順次整備されてきた個別リサイクル法や平成12年に制定された循環型社会形成推進基本法といった各法制度にも大きな影響を与えてきた。

一方、循環型社会の形成に向けた法整備が一巡した今、21世紀における持続可能な社会の構築に向けて、容器包装を巡る現下の状況と我が国の将来のあるべき社会像を踏まえ、改めて容器包装リサイクル制度の在り方を見直す時期に来ている。

産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会に設置された本ワーキンググループでは、平成16年8月以来、容器包装リサイクル制度の今後の在り方について、容器包装の製造や利用に関わる事業者団体、自治体、リサイクル事業者、市民団体、学識者等の様々な関係者からのヒアリングも含め、環境政策に加えて、経済・産業政策、資源政策といった多様な視点から検討を行ってきた。本年6月には「容器包装リサイクル制度の評価・検討に関する中間取りまとめ」を公表し、パブリックコメントを募集したところである。

本報告書は、容器包装リサイクル制度が、今後、持続可能な社会の構築に一層の貢献を果たすために求められる方策に関して審議した結果をとりまとめたものである。

第1章 容器包装リサイクル法の評価・検討について

1. 容器包装リサイクル法の制定及び施行の経緯

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（以下「容器包装リサイクル法」）は、一般廃棄物最終処分場の逼迫などの状況に鑑み、一般廃棄物の大宗を占め（体積比：約6割、重量比：約2割）かつ、再生資源としての利用が技術的に可能な容器包装について、市町村による分別収集及び事業者による再商品化等を促進することで、一般廃棄物処分場の逼迫の緩和と資源の有効利用の確保を図ることを目的として平成7年に制定された。

(1) 容器包装リサイクル法の施行の経緯

- | | |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 平成 7年6月 | 成立・公布 |
| 12月 | 第1段階施行（基本方針、再商品化計画、指定法人関係） |
| 平成 8年6月 | 第2段階施行（分別収集計画関係） |
| 平成 9年4月 | 本格施行（再商品化事業開始） |
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 対象品目：ガラスびん、ペットボトル ➤ リサイクル義務を負う企業：大企業 |
| 平成12年4月 | 完全施行 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 対象品目：紙製容器包装、プラスチック製容器包装 ➤ リサイクル義務を負う企業：上記に加え中小企業
（ただし、小規模企業は対象から除外） |

対象品目及び対象事業者の変遷

	平成9年度	平成12年度
大企業	ガラスびん、ペットボトル	ガラスびん、ペットボトル
		紙製容器包装、プラスチック製容器包装
中小企業		ガラスびん、ペットボトル
		紙製容器包装、プラスチック製容器包装
小規模企業	適用除外	

(2) 法附則の評価・検討に関する規定

容器包装リサイクル法では、法律の附則において、法施行後10年を経過した段階で法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずべきことが定められている。

容器包装リサイクル法附則

第3条 政府は、この法律の施行後10年を経過した場合において、第5章、第6章及び第38条から第40条までの規定の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

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ワーキンググループでは、容器包装リサイクル法の平成7年12月の施行から10年目に当たる、平成17年12月を目途として、容器包装リサイクル法の施行状況について評価・検討を行ってきた。

2. 容器包装リサイクル法の現状と効果に対する評価

(1) 分別収集と再商品化の現状

分別収集の現状

容器包装リサイクル法上は分別収集を行うかどうかは市町村の判断に委ねられているが、法制定後分別収集に取り組む市町村数や分別収集される量は全ての品目(ガラスびん、ペットボトル、プラスチック製容器包装、紙製容器包装)において概ね年々増加し、再商品化(リサイクル)が実施されている。特にガラスびんやペットボトルに関しては、大多数の市町村が容器包装リサイクル法に基づく分別収集を行うに至っている。

再商品化の現状

容器包装廃棄物の再商品化量は、分別収集量の増大とともに増加してきている。

再商品化されたものの品質については、技術の進展とともに概ね順調に推移しているが、特にプラスチック製容器包装のマテリアルリサイクルに関しては、必ずしも高くなく、木材やコンクリート等、従来プラスチックが使用されていなかった製品を代替する形で再生利用されたプラスチックが使用されるなど、プラスチックの原料となる新規資源の使用の合理化には必ずしもつながっておらず、リサイクルの費用効果を低下させている結果となっている。

その要因としては、市町村により分別収集された分別基準適合物の品質(汚れや異物の混入率等)に大きなばらつきがあること、プラスチック製容器包装にはポリエチレンやポリプロピレン、ポリスチレンなどの多様な材質や形状のプラスチックが混ざっていること等が挙げられている。

社会的コストの現状

分別収集と再商品化の進展に伴い、分別収集を実施する市町村、再商品化義務を負う事業者ともに、負担感が増大している。分別収集に要する費用については、その透明化に取り組むことが求められているが、環境省が行った市町村に対するアンケート調査(平成15年度が対象)に基づく推計によれば、市町村では容器包装廃棄物の分別収集等に3,000億円程度、特に容器包装リサイクル法施行後、新たに分別収集を始めたことによる増加分として380億円の費用がかかっているとのデータもある。一方、事業者においては、平成15年度に約400億円、平成16年度では約450億円の再商品化費用を負担している。また、事業者における再生利用の容易な、あるいは省資源型の容器包装の研究開発費用、

市町村における焼却・埋立費用の削減による処理費用の節約などを含めた制度全体の費用と便益を比較しても、必ずしもプラスになっていないとの試算もある。

(2) 最終処分量と最終処分場の状況

容器包装リサイクル法が施行されていなかった場合には焼却や最終処分によって処理されていたと考えられる容器包装廃棄物のうち、年々多くの量が再商品化されるようになってきている。容器包装リサイクル法によるこうした効果は、一般廃棄物最終処分場の逼迫の緩和などに一定の貢献をしたと考えられ、加えて全国の一般廃棄物処理施設の焼却炉の性能向上などの効果も相まって、最終処分場の残余年数は法律施行当初(平成7年度)には8.5年であったものが、平成15年度には13.2年に増加した。

一般廃棄物最終処分場の残余容量と残余年数

	平成7年度	平成15年度
残余容量	142百万m ³	137百万m ³
残余年数	8.5年	13.2年

上記を踏まえれば、容器包装リサイクル法は分別収集及び再商品化の進展により、一般廃棄物処分場の逼迫問題の緩和という法律制定当初の目的には一定の効果を発揮してきたと評価することができる。

(3) 国民の意識の向上

容器包装リサイクル法においては、国民自身が日々容器包装廃棄物を分別排出することを通じて、日常的に環境問題に関して意識する機会を提供している。

市町村から見た容器包装リサイクル法の評価の中では、分別収集を開始したことによる効果として、ごみの総排出量の低減とともに、国民の環境意識の向上が挙げられている。

例えば、詰め替え可能な商品を選択する消費者が見られるようになるなど、リデュースにも一定の寄与をしていると考えられる。また、容器包装の分別排出に積極的に取り組む国民は、省エネルギーや他のリサイクル問題などにも意欲的に取り組む傾向がある。このため、分別排出の習慣化から来る環境意識の向上は、廃棄物問題に止まらず、間接的に国民の環境問題に対する意識の向上に寄与していると考えられる。

(4) 容器包装の使用に関する状況

事業者における容器包装の使用の合理化努力

容器包装リサイクル法も契機の一つとして、事業者においては、例えば容器包装の軽量化のような使用の合理化による容器包装廃棄物の発生抑制（リデュース）のための取組が進展してきている。

市町村における容器包装廃棄物の排出抑制努力

容器包装リサイクル法では、市町村の指導の下、住民自らが容器包装廃棄物を分別排出する責任を負っている。なお、分別収集に熱心に取り組む市町村では、容器包装廃棄物のみならず、一般廃棄物全体の排出量が減少しているとの調査結果があり、特に、分別収集の区分数が多い市町村ほど、容器包装廃棄物を含む一般廃棄物全体の排出量が減少している。

また、容器包装リサイクル法以外の取組として、近年住民に対する普及啓発の効果为主要な目的とした一般廃棄物収集・処理の有料化に取り組む市町村が増えており、こうした有料化が一般廃棄物の減量に一定の効果があると報告されている。（平成 16 年 7 月 16 日中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会資料参照）

再使用（リユース）に関する状況

容器包装の再使用（リユース）の代表的な手段であるリターナブル容器に関しては、容器包装リサイクル法施行以前からガラスびん全体に占めるシェアの減少が続いており、容器包装リサイクル法の施行後もこの傾向に大きな変化はみられない。

容器包装リサイクル法では、リターナブル容器の利用に対して自主回収の認定を行い、事業者インセンティブを付与するなどの措置を設けているが、リターナブル容器の自主回収認定数は、平成 9 年の法施行当初 106 件から、平成 12 年の 211 件に増加したものの、それ以降は横ばいとなっている。

容器包装廃棄物の排出抑制努力のばらつき

上記のように、事業者における容器包装廃棄物の発生抑制の取組や市町村によって進められている容器包装廃棄物の排出抑制のための取組による効果もあって、一般廃棄物全体の排出量は、平成 12 年度まで上昇傾向に推移した後、漸減傾向に転じている。

しかし、こうした取組も、全事業者や全市町村で取り組まれているわけではなく、我が国の一般廃棄物排出量全体を大きく減少させるには至っていない。容器包装廃棄物についても、一般廃棄物に占める割合は、法施行後も横ばいであり、顕著なリデュース効果が得られているとはいえない。

先進的な取組を行っている事業者や市町村が存在する一方で、一般廃棄物の排出量の減少に顕著な効果が現れていない理由の一つとして、事業者間あるいは市町村間において、一般廃棄物や容器包装廃棄物の発生や排出の抑制のための取組に濃淡があることなどが考えられる。市町村に関しては、同一規模の市町村でも、住民一人当たりの家庭系一般廃棄物の排出量に大きな差がある。

事業者に関しても、上記のように容器包装の使用の合理化に積極的に取り組む事業者がいる一方で、容器包装の使用が最終的に消費者を通じて廃棄物の排出につながるとの認識が薄いまま、過剰包装などを続ける事業者もいると考えられる。

他の先進国と比べれば、我が国は国民一人当たりGDPに比べ、廃棄物の排出量は比較的少ないが、他方、過剰包装の削減余地はまだあるものと考えられ、可能な範囲で容器包装の更なる削減に取り組む必要があると考えられる。こうした点を踏まえれば、我が国の経済社会の実情を踏まえた社会システムの構築を推し進めることにより、省資源型の経済社会を実現できる可能性が高いとも考えられる。

また、容器包装の原料として使用される資源は、我が国で消費される資源の一定割合を占めており、近年、経済発展を遂げるアジア各国において資源消費量が急速に増大している中で、資源の有効利用の確保の必要性が年々高まってきていることから、容器包装廃棄物の有する資源性を再認識し、より省資源型の使用形態に社会全体を移行していくための取組の強化が必要な状況となっている。

3. 今後の課題

平成7年に容器包装リサイクル法が施行されて以降、様々な社会的変化が生じてきている。このため、法制定時に容器包装リサイクル法に対して求められた社会的要請に加え、今後新たに容器包装の3R(リデュース、リユース、リサイクル)を通じて達成すべきあるいは達成しうる課題がある。

(1) 社会的コストの抑制の必要性

市町村による分別収集、特定事業者による再商品化のそれぞれについて、容器包装リサイクル制度に関わる負担感が増大しており、今後とも持続可能な制度とするためには、社会的費用全体の抑制を図り、その費用対効果を向上させることが必要である。

(2) 更なる資源の有効利用の必要性

近年世界的に資源需要が高まり枯渇性資源の希少性が高まっているほか、地球温暖化対策の観点からも資源消費の削減が求められる中で、容器包装に使用される資源の一層の有効利用が必要である。そのためには、容器包装に用いられる原料の使用の合理化や利用形態の工夫を一層進めるとともに、再商品化により製造される物の量の確保に加えてその質を一層向上させることによって、新規資源の投入量の低減に貢献することが求められる。

(3) 最終処分場制約への対応

一般廃棄物処分場の逼迫問題の緩和については一定の効果が現れてきていると評価できる一方、環境規制の強化や住民意識の高まりなどを受け、一般廃棄物処分場の新規建設は年々難しくなり、建設コストも大きく上昇している。

容器包装リサイクル法は、法制定時からペットボトルなどの回収量の増加などを通じて最終処分量の低減に貢献してきているが、引き続き分別収集及び再商品化を円滑に進め、最終処分場制約への対応を進める必要がある。

(4) 国民の環境意識の一層の向上

容器包装リサイクル法による分別排出の習慣化は、国民の環境意識の向上に一定の効果をもたらしたものの、国民の間にも容器包装の分別排出に熱心に取り組む国民と必ずしも意識の高くない国民がいると考えられる他、地域によりベールの品質や分別収集量に大きな差があるように、地域間の取組や意識の差も大きいと考えられる。今後は、環境意識が必ずしも高くない国民や地域の意識の底上げを図るなど、国民意識の一層の向上に向けた取組が必要である。

4. 政策立案に当たっての主な視点

直面する諸課題に適切に対応して、容器包装の3Rを推進する施策を立案するに当たっては、以下の視点から検討を進めるべきである。

政策手法のベストミックスの追求

今後の課題に対応するべく容器包装に係る新たな3R政策を検討するに当たっては、その選択肢として多様な政策手法を考え、最も効率よく目的が達成されるよう、各主体による自主的取組と法的枠組み、情報的手法や経済的手法の活用、技術開発や社会資本の整備等の推進など、様々な政策手法のベストミックスを追求すべきである。

政策の費用と効果のバランス

いかなる政策においても政策のための費用と効果の関係は重要である。例えば、資源やエネルギーを多く費やすリサイクル等を行う場合、結果として有効利用される資源の量が減少し、資源の有効利用の観点からは却って社会的費用を増加させてしまう可能性があることなども考慮し、常に費用と効果を意識した政策立案に努めるべきである。

他の社会的要請とのバランス

資源の有効利用の観点から政策手法の選択を行うに当たっては、容器包装が資源全体の中に占める割合や容器包装の持つ資源性を勘案し、他の政策、例えば他の資源政策とのバランスを考慮すべきである。

また、容器包装が本来持つ機能である 内容物の品質保持、ユーザーへの配慮、輸送効率の高さ、情報伝達の機能、などが社会から求められる重要性と、容器包装の原料となる資源の有効利用や一般廃棄物の減量が社会から求められる重要性などとのバランスにも考慮すべきである。

容器包装のライフサイクルを意識した取組の必要性

現在の容器包装リサイクル制度では、容器包装が廃棄された後の収集やリサイクルなどの取組(End of Lifeの取組)が中心であった。しかし、商品の企画や製造・販売の段階から事業者にリデュースやリユースを意識した取組を促すことや、市町村が住民に対して分別排出の徹底のみならず、排出そのものを抑制することを指導する取組など、ライフサイクル全般にわたる取組が重要である。

また、容器包装は、製造・利用・販売・消費・排出・再商品化といったライフサイクルの各段階を通じて他者に流通していくことを前提としている。容器

包装の3Rの効率的な推進のためには、こうしたライフサイクル上の全ての主体に取組を促すことが重要である。また、各主体がライフサイクル上の他者との関係を考慮に入れた取組を行うこと、すなわち、容器包装の使用を合理化するとともに、廃棄物となった場合には再生資源の原料となり得るような排出・収集を行うという「サプライチェーン管理」の考え方も重要である。例えば、市町村が住民に対して分別排出の徹底を周知する際には、分別排出が単なるごみの排出ではなく、リサイクルのための原料供給であることを認識させることが重要である。

各主体の創意工夫や連携の促進

国民、市町村、事業者、国といった各主体がそれぞれの課題を抽出し、相互理解を深めた上で、創意工夫を発揮して、容器包装のライフサイクルの中での相互の連携を促進することによって、各主体がより効果的に容器包装に係る3Rに取り組むことが可能となり、システム全体の費用対効果が向上するよう、制度上の工夫を図るべきである。

第2章 見直しの具体的な方向性

容器包装リサイクル制度が目指すべき、(1)社会的コストの抑制、(2)更なる資源の有効利用、(3)最終処分場制約への対応、(4)国民の環境意識の向上、といった課題に効果的に対応していくためには、各主体が個別に努力するだけでは効果は限定的であると考えられ、制度に関わる全ての主体が相互の連携を強化しながらその役割を適切に果たすことが重要である。

容器包装のリサイクルに要する社会的費用の抑制のためには、容器包装の製造や利用の段階から使用の合理化や再商品化に配慮することが重要である。また、分別排出・収集の段階においても、これらを効率的に行うとともに、再商品化工程の効率化と再商品化される製品の品質の向上が図られるよう、再商品化に適した分別を行うことが重要である。

容器包装に係る資源の有効利用のためには、容器包装のライフサイクルの各段階において、資源の消費量を減らすリデュース・リユースの取組を進めることが重要である。また、引き続きリサイクルの品質の向上のための取組を続け、リサイクルによって新規資源を代替する効果の最大化を図ることが重要であり、このためには、リサイクルの原料供給に当たる分別収集の質の向上と、再商品化の質の向上が重要である。

最終処分場の制約への対応としては、容器包装の使用の合理化とともに、使用済みとなった容器包装をできるだけリサイクルすることにより、最終処分場へ向かう量を低減していくことが今後も重要である。

国民の環境意識の向上については、国や市町村による普及啓発活動はもちろんのこと、何よりも国民が商品を購入する際に、容器包装の簡易化やリサイクル容易性等を適切に判断し選択が可能な商品が提供されることや、併せて国民自身が、使用した容器包装に責任をもって分別排出を行うことを通じて、環境に対する意識を高めていくことが重要である。

1. 事業者による製品の製造・利用段階における3Rの取組の推進

容器包装リサイクル法の施行を受けて、様々な事業者において、容器包装の軽量化の取組等、容器包装の使用の合理化に向けた取組が行われている。容器包装の製造・利用段階での3Rの取組は、再商品化工程の効率化等、サプライチェーン上の下流の取組全てに影響することから、さまざまな課題を解決する上で極めて有効な方策と考えられる。したがって、容器包装が有する品質保持

機能や輸送効率の向上などの機能に対する社会的要請に配慮しつつ、こうした容器包装の3R対策を更に進めるための措置を講じていくことが必要である。具体的な制度を検討する際には、以下の点に留意すべきである。

事業者の取組における柔軟性の確保

容器包装の種類や使用目的、使用方法は多様であり、事業者に期待される容器包装の3Rの推進のための取組は一様ではない。

このため、画一的で自由度の少ない規制的手法では、多様な取組に対応できず、事業者の創意工夫を發揮した柔軟で効率的な3Rの取組を制限することにもなりかねない。したがって、それぞれの事業者や事業者団体による3Rのための計画的な取組を促進していく枠組みを検討する上で、事業者の柔軟性を確保することは極めて重要である。

容器包装の3Rの推進に関しては、様々な業界において製造事業者や利用事業者による自主的取組の計画策定の動きもあり、このような取組を着実に推進していくとともに、取り組む主体を拡大していくことが求められる。

国によるフォローアップ

容器包装の3Rの推進に関する取組は、事業者が自主性や創意工夫を發揮することによりこれを達成することが社会全体でみた場合に最も効率的と考えられるが、積極的に容器包装の3Rに取り組まない事業者も存在すると考えられる。国としては、事業者に対して、容器包装の3Rの推進のために取り組むべき事項を具体的に提示することが求められる他、各事業者の取組状況について定期的なフォローアップを行うことにより、継続的な改善を促進し、実効性を高めていくことが必要である。

<対応の方向性>

- ・ 「産廃廃棄物・リサイクルガイドライン」等における各事業者・業界団体によるこれまでの発生抑制対策の取組状況や自主行動計画を始めとする新たな自主的取組の検討状況を踏まえつつ、国においても、容器包装の3Rに効果的な製造・利用段階において取り組むべき事項を、主要な業種毎に、各業種の事情を勘案した形で検討すべきである。
- ・ 特に、現状において十分な使用の合理化が進んでいない容器包装を利用する事業を行う事業者に対しては、事業者が取り組むべき事項を国が示すと同時に、その遵守を求め、その取組状況のフォローアップを定期的な報告や審議

会の場などを活用して行うことにより、P D C A (Plan(計画)、Do(実施)、Check(点検)、Action(是正))サイクルを通じて事業者の継続的な改善を促進すべきである。

- ・ リユースに関しては、現行の自主回収の認定制度の見直しを行い、リターナブル容器等の自主回収認定に当たり、要求する回収率を段階的に高めるなど、自主回収の促進に向けた環境整備を図るべきである。また、リターナブル容器等の普及の可能性がある新たなビジネスモデルの導入を支援するべきである。

2. 消費者による3Rの取組の推進

消費者は、容器包装を用いた商品を購入し、消費し、分別排出をする立場にいることから、容器包装の3Rを推進するためには、きわめて重要な役割を果たしうる立場にいる。商品を選ぶ際には、容器包装のリデュースがなされている製品を選ぶほか、マイバッグの活用など、いわゆる“グリーンコンシューマー”としての活動が期待される。さらに、消費者の分別排出は全てのリサイクルの始まりであり、リサイクルの質の向上のためには、リサイクルにおける原料の供給者として、消費者が容器包装廃棄物の適切な分別排出を行うことが重要である。

このため、消費者にあっては、啓発活動などを通じて容器包装の3Rの意識の向上が図られるべきであり、主体的な役割を果たすことが求められる。一方、消費者に商品を提供する立場にいる事業者に対しては、消費者に対して容器包装のリデュースがされた製品の選択機会を提供することや、消費者に対する情報提供を適切に行うことにより、3Rに配慮した適切な商品選択や販売店の選択がなされるようにするなど、消費者に対する働きかけが求められる。また、消費者による容器包装廃棄物等の分別排出に関しては、容器包装廃棄物等を回収する市町村などが、分別の徹底の指導や市民集会などを通じて、消費者に対して一般廃棄物の減量や適切な分別排出の徹底に向けた取組の改善を働きかけるべきである。

<対応の方向性>

- ・ 製品への表示や各企業のホームページ等を通じて、事業者から消費者へ3R関連情報を提供することにより、消費者の消費行動の変革を促すべきである。
- ・ レジ袋は、相当量の資源を消費しているだけでなく、代替的手段で消費を減らすことが期待できることなどから、小売店は、有料での販売やマイバツ

グの持参を促す様々な取組などを通じて、消費者に対してリデュースを促すことが重要である。国や市町村は、こうした小売店の取組を促すのみではなく、様々な主体と連携して国民全体や地域住民の意識を高めるための活動を推進すべきである。消費者は、これらの取組に積極的に応じることによって、その役割を果たすべきである。

- ・ 事業者や市町村の取組が公表された場合には、その内容や取組の状況をチェックすることにより、取組の実効性の向上や継続的な改善に貢献するべきである。

3. 市町村・地域による3Rの取組の推進

市町村は、消費者が分別排出する容器包装の分別収集を行う役割を担っている。廃棄物の排出抑制に取り組む市町村においては、分別区分に従った分別収集の徹底や廃棄物収集の有料化、住民への説明会等を通じて、容器包装廃棄物の排出抑制に成功している市町村も見られる。

また、各地域では、容器包装リサイクル法の制定以前から、市民団体や町内会などが中心となって廃棄物の分別収集等に取り組んでいる事例があり、こうした活動を通じた意識の高まりが、現在の容器包装リサイクル法の円滑な実施につながっている側面もある。近年では、レジ袋削減運動やマイバッグ運動などに代表されるように、各地でリデュースに関する取組が広がりつつある。

今後は、市町村が容器包装廃棄物の分別排出に関して消費者への働きかけを行うこと等を通じて、各地域における容器包装のリデュースの取組を進めていくほか、各地域における市民団体や商店、市町村などが共同して、容器包装の3Rに取り組める環境を整備していくことも重要である。

<対応の方向性>

- ・ 各市町村における容器包装廃棄物の排出抑制のための取組を促進するために、削減目標を定めた計画を策定するとともにこれを公表し、取組の実施状況をフォローアップする仕組みが必要である。また、これらの仕組みにより、市町村においてもPDCAサイクルを通じて継続的な改善が図られることが期待される。
- ・ 上記の計画策定等に当たっては、市町村、消費者、事業者等の地域における関係者が連携して、地域の実情を反映した分別収集方法等、容器包装の3R対策を話し合う仕組みを各地域で構築するべきである。
- ・ 市町村から消費者にリデュースを促すための働きかけとして、容器包装廃棄物も含めた廃棄物収集の有料化は効果的な方法であり、各市町村における現

状を踏まえつつ、適切な導入が進められるべきである。

- ・ 排出抑制やコスト削減に成功した市町村における消費者への働きかけや取組の事例を、他の市町村に展開するための方策を検討すべきである。

4. 多様な収集ルートの確保

容器包装のリサイクル制度をより効率的で高度なものとするためには、市町村による分別収集ルートに加えて、地域の実情に応じた多様な分別回収ルートを消費者に対して提供することも効果的と考えられる。こうした観点から、これまでに我が国において定着してきた制度として、店頭回収と集団回収が挙げられる。

スーパーマーケット等による店頭回収は、容器包装を使用した商品を販売する小売店が、自ら社会的責任を果たすという点が評価される他、きめ細かな分別により品質の高い容器包装廃棄物の収集が可能であることから、再商品化された製品も高い品質のものとなっていることが評価されている。他方、特定事業者の義務量の簡易算定においては、事業活動により費消された量及び自主回収分を一律に控除する算定方式となっているため、個別の店頭回収努力が反映されないとの指摘がある。

また、市民団体や自治会等による集団回収は、容器包装を費消する消費者自身が、容器包装の回収に積極的に関与しうる点が評価されている。

さらに、近年容器包装廃棄物の自動回収機も実用化されており、消費者の利便性の向上とともに、市町村の分別収集コストの削減などへの貢献が期待されている。

<対応の方向性>

- ・ 再商品化の質を向上するとともにその効率化を図る観点から、多様な回収ルートが確保されるよう、店頭回収や集団回収を促進すべきである。このため、簡易算定方式を事業活動により費消された量のみを控除する方式に見直し、各事業者が自らの店頭回収分を差し引けるようにすべきである。
- ・ 集団回収の促進のために、市町村による集団回収への支援を拡充するよう検討すべきである。
- ・ 市町村による分別収集やスーパー等の店頭回収において、自動回収機の使用を促進するにあたっては、再商品化工程に影響を与えないよう、異物除去機能などの条件について検討を深めるべきである。

5. 分別収集から再商品化に至るプロセスの高度化と主体間の連携強化

一般廃棄物処分場問題の緩和の必要性から出発した現在の容器包装リサイクル法は、ペットボトルのリサイクル率がほぼゼロから61%に上昇するなど、リサイクルの量的な促進の面では成果をもたらした。また、使用済ペットボトルを再度ペットボトル用の樹脂として利用する技術が開発されるなど、質的な面でも一定の成果も見られる。

しかしながら、容器包装廃棄物の分別収集や分別基準適合物の再商品化を通じた資源の有効利用の効果を最大化するためには、再商品化によってできる製品の品質を向上させ、より有用な資源と代替できるようにすることが重要である。また、そのために要する社会的費用を抑制し、費用対効果の向上が図られるべきである。そのためには、容器包装の使用の合理化による容器包装廃棄物の発生抑制を進めるとともに、再商品化手法そのものの高度化や合理化と併せて、再商品化のための「原料」となる分別基準適合物の品質の向上を図ることが重要である。分別基準適合物の品質向上のためには、容器包装を用いた商品の製造・販売段階での取組に加え、分別排出を行う消費者及び分別収集を行う市町村が、後工程である再商品化の高度化を考慮した取組を行うことが重要である。

しかしながら、現状では、消費者に対して市町村から分別方法等の指導や広報が行われているものの、市町村間で指導内容が統一されておらず、また、再商品化を行う事業者と市町村の間で、再商品化に適した分別収集方法等に関して情報交換や連携が十分に図られていないといった課題が指摘されている。また、市町村が分別基準適合物の品質の向上を図り、再商品化の効率化に貢献したとしても、現行制度においては、努力した市町村に品質向上によるメリットが生じず、異物の混入率を低減したり、容器包装廃棄物の減量を働きかけたりするインセンティブが働かない仕組みとなっており、市町村毎に分別基準適合物の品質や減量化に大きなばらつきが生じている。

品質の高い分別基準適合物を作るためには、分別排出を行う消費者と分別収集を行う市町村、再商品化を行う事業者の間の連携を強化し、適切な分別排出と質の高い分別収集が確保されることが必要である。

< 対応の方向性 >

- ・ プラスチック製容器包装の再商品化をより効果的・効率的に推進するとの観点から、再商品化工程の高度化に資すると考えられる分別基準適合物中の異物や食品残渣等の減少に向けた取組に早急に着手すべきである。具体的には、例えば、「食品等の汚れが簡単な洗浄では落ちない容器包装、使い残しの内

容物が残ったラップ類等の容器包装は、リサイクル向けとして排出しない」との方針を全国で共通化し、その徹底を図るべきである。そのため、市町村による消費者への周知活動を強化するとともに、事業者からも広報を行うべきである。

- ・ 分別基準適合物の最低限の品質を維持するとともに、市町村に分別収集の質の向上を促す観点から、(財)日本容器包装リサイクル協会が分別基準適合物の基準を満たさないものの引取りを拒否するなどの運用の厳格化が必要である。
- ・ 分別排出する消費者、分別収集する市町村、再商品化義務を負う事業者が連携し、それぞれが後工程を考えそれぞれの役割を適切に果たすとともに、相互の連携を図ることにより、制度全体の効率化が図られるようにすることが必要である。このため、各主体が解決すべき課題について建設的な協議を行う場を全国レベルや地域レベルで設けることを検討すべきである。
- ・ プラスチック製容器包装廃棄物の分別収集区分と再商品化手法の適切な組合せの検証を行うため、例えば、全国のいくつかの市町村の協力を得て、マテリアルに適すると考えられるいくつかの分別区分を設定し、分別収集の実証実験を行い、再商品化工程の高度化に対する効果を評価することを検討すべきである。
- ・ 事業者や市町村の取組によって、分別基準適合物の減量化や品質の向上、再商品化手法の高度化等を通じて再商品化の合理化・効率化が図られた場合には、効率化による成果を双方に配分する連携の仕組みを検討すべきである。

各市町村への配分については、システム全体の効果や効率を向上させることにつながるよう、各市町村の取組による再商品化の合理化の程度に応じたものとするべきことを検討すべきである。

具体的には、異物の除去等による分別基準適合物の質の向上や消費者に対する排出抑制や適切な分別排出の徹底に関する働きかけといった市町村の取組と、容器包装の使用の合理化や再商品化事業者との連携による再商品化手法の高度化、消費者への働きかけといった事業者の取組の双方によって、毎年度の再商品化の実施に要する費用が当該年度の再商品化に要すると当初想定される額から低減した場合に、その低減分を双方で折半することとすることが適当である。また、各市町村への配分については、上記の市町村に還元される低減分のうちから、分別基準適合物の質やこれによる市町村毎の再商品化費用の低減額に応じて配分するなど、合理化に向けたインセンティブが働く仕組みとすることが適当である。

なお、詳細な制度設計に当たっては、各主体が一定程度の予見可能性をも

って計画的な取組を行いうるようなものとするよう、再商品化費用の想定を行う際の基準となる年度を設定し、これを一定期間毎に見直す等の運用が考慮されるべきである。

6. 再商品化手法の高度化

容器包装の循環の輪を完成させ、真に効果の高いリサイクルを実現するためには、再商品化の質の向上と社会的費用の抑制による費用対効果の向上が図られなければならない。

しかしながら、現在のプラスチック製容器包装の再商品化では、特にマテリアルリサイクルにおいて必ずしも付加価値の高いリサイクル製品が製造されていないとの指摘があることから、品質の向上と再商品化の過程で生じる残渣の量の低減を図る必要がある。

また、毎年度の再商品化費用の増加に対する事業者の負担感の大きさや、再商品化能力の逼迫も課題となっていること、また、リサイクル関連産業の動きを見た場合、技術革新等を通じて、資源の有効利用や環境負荷低減の観点から再商品化手法として位置付けるに値する燃料化等の新たな手法が育ってきていることに留意すべきである。

他方、指定法人が再商品化事業者を決定するために行う入札については、再商品化事業者の落札価格に大きな幅があることが問題視される一方、再商品化事業者からは、毎年度入札を行うことによる事業の不安定性を指摘する声もある。

また、消費者に対して分別収集の徹底への理解を得るために、マテリアルリサイクルで製造されるものが最終的にどのような製品になっているかといった情報を提供することも重要である。

< 対応の方向性 >

- ・ マテリアルリサイクルの品質基準については、現在(財)日本容器包装リサイクル協会で検討されているが、その結果等を踏まえて、一定の基準を課していくことを通じて、マテリアルリサイクルの高度化による資源有効利用効果の増大を図るべきである。
- ・ 指定法人が実施する入札時における各再商品化手法の位置付けについては、マテリアルリサイクルの優先的な取扱いの在り方も含め、環境負荷の低減効果等の技術的な観点から、今後検討を進めるべきである。

- ・ R P F (Refuse Paper and Plastic Fuel) やセメント原燃料などの化石燃料の代替性の高い燃料への利用については、その燃料としての特性からエネルギー効率の高い施設において利用することができるため、市町村の一般廃棄物処理施設における発電・熱利用と比較して優位な利用が可能であることから再商品化手法であり、プラスチック製容器包装の分別収集量が再商品化能力を上回った場合や他の再商品化手法により適切に再商品化されない場合等における補完的な再商品化手法として制度上位置付けるべきである。また、新たな手法の導入に当たっては、エネルギー効率等で高い基準を課すほか、循環型社会形成推進基本法における基本原則を踏まえて、運用に当たり既存の再商品化手法との関係上考慮すべき事項について検討すべきである。
- ・ 指定法人が実施する再商品化事業者を決定するための入札の方法については、再商品化費用の適正化の観点から、入札の公正性や透明性に留意しつつ標準コストを基礎とする選定方法の導入を進めるとともに、さらに検討を継続していくべきである。
- ・ 消費者に対して分別排出などの理解を得るために、指定法人が、最終的な利用方法等について情報提供を行う役割を強化すべきである。

7. ただ乗り事業者対策の強化

ただ乗り事業者対策については、主務省庁において既に様々な取組を進めているところであるが、引き続きその存在が指摘されている。ただ乗り事業者の存在は、再商品化の義務を負う事業者間の不公平感を生むことから、容器包装リサイクル制度全体の持続可能性に関わる問題である。

< 対応の方向性 >

- ・ ただ乗り事業者に対する対策として、現在、公表制度が設けられているが、こうした法律上の義務の不履行情報を金融機関等に的確に提供すること等により、資金調達に及ぼす影響力を活用し、情報的手法としてより効果的な手段とすることを検討すべきである。
- ・ サプライチェーンの中で、事業者が商品を仕入れる際に、納入業者が適切に再商品化義務を履行しているかどうかについて確認を行うことにより、ただ乗り事業者の抑止を図ることを検討すべきである。
- ・ 消費者・消費者団体による監視や市町村・商工会議所等を通じた履行促進を進めるべきである。

- ・ 現在50万円以下の罰金となっている罰則の強化を検討すべきである。

8. その他の事項

容器包装の範囲・事業系容器包装の取扱い

現在の容器包装リサイクル法における容器包装の定義は、「商品の容器及び包装であって、当該商品が消費され、又は当該商品と分離された場合に不要になるもの」となっているため、消費者が容器包装を廃棄する際に、どの区分に廃棄すべきか分かりにくいとの指摘がある。また、法制定当時には一般的ではなかった新素材について、新たな検討を行うべきとの指摘がある。

<対応の方向性>

対象容器包装

- ・ 現在の容器包装リサイクル法では、「商品の容器及び包装」であることが再商品化義務の対象となる要件となっている。このため、有料のレジ袋については、商品そのものであると解釈し、法の対象外として運用している。また、試供品の容器包装などは、現在容器包装リサイクル法の対象となっている商品と類似の素材、形状や使用方法をしているが商品ではないため、対象外となっている。しかしながら、これらは消費者の分別が困難なことなどから、対象の外縁が明確に規定できる範囲で容器包装リサイクル法の対象とすることを検討すべきである。
- ・ みりん風調味料やめんつゆ等の容器のように従来プラスチック製容器包装と分類されていたものであっても、ペットボトルとしての再商品化に支障がないものについては、容器包装区分を見直す必要がある。
- ・ サービスに付随する容器包装については、外縁が広く小規模事業者の比率が高いという特徴がある。一方、例えばクリーニング業界では、業界独自の取組が進みつつあり、このような自主的取組を尊重すべきである。
- ・ オフィスで排出されるペットボトルなどの事業系容器包装は、排出者責任などに則り、多くがリサイクルされるようになってきている。事業者による既存の回収ルートに大きな影響を与えずには、新たな回収ルートの構築が困難であり、排出事業者から生産者に処理責任を積極的に転換する政策的意義が見いだせないことから、事業系容器包装を容器包装リサイクル法の対象とする必要性には乏しいと考えられる。

その他

- ・ スプレー缶については、市町村とスプレー缶の利用・製造事業者の間で、適正処理のための検討が続けられている。その中では、スプレー缶の充てん物を消費者が确实・安全に排出できるよう「中身排出機構」をスプレー缶に装着すること等が検討されており、引き続き、市町村と事業者による検討を注視すべきである。
- ・ 植物由来プラスチックや生分解性プラスチックに関しては、前者は二酸化炭素吸収源である植物を原料とし、後者は使用後に土壤中などで分解され意図せず環境中に排出された場合にも自然環境に悪影響を与えないという特徴を有し、普及が期待されている。しかし、いずれも流通量が少なく、植物由来プラスチックについては、他のプラスチック製容器包装と区分した分別収集が困難となっている。また、現在の市町村における焼却を主とした一般廃棄物の処理においては、生分解性プラスチックの特徴を活かすことは出来ない。このため、現時点においては他のプラスチック製容器包装と同様に再商品化工程において処理されている状態である。これらの特徴を有効に活かしていくためには、生分解性プラスチック等に係る情報提供を進めその浸透を図るとともに、市町村においてコンポスト等の処理ルートを構築するなど、必要な処理体制を整備することが必要である。なお、プラスチック製容器包装廃棄物の分別排出区分と再商品化手法の適切な組合せの検証作業を行うに際しては、植物由来プラスチックや生分解性プラスチックの扱いについても併せて検討することが望まれる。

小規模事業者の取扱い

< 対応の方向性 >

- ・ 仮に、小規模事業者に対して再商品化義務を課した場合には、義務対象事業者数が飛躍的に増大して、小規模事業者の捕捉のための行政コストや各種手続きに係る指定法人のコストも増大する反面、再商品化委託料金の増加は軽微であり、システム全体のコストの増加を通じて、既存事業者の負担増につながる。一方、小規模事業者にとっては、指定法人に委託を行うために必要な制度の理解や容器包装使用量の計算などが委託料以上に大きな負担となり、制度全体の費用と便益が見合わないと考えられる。
- ・ これらのことから、小規模事業者の適用除外については現行どおりとすべきである。

紙製容器包装の取扱い

紙製容器包装の分別収集を実施する市町村が少ないために、紙製容器包装に

係る委託料金の約7割が(財)日本容器包装リサイクル協会の事務処理コストに充てられている現状にある。こうした現状に鑑みれば、紙製容器包装については、容器包装リサイクル法の対象としつつも、再商品化義務の対象から除外すべきとの指摘がある。

< 対応の方向性 >

- ・ 紙製容器包装については、古紙需要の高まりを受け、現在比較的高値で取引されているが、過去の古紙市場の状況を見れば、必ずしも価格が安定しているとは言えず、市場の動向次第で逆有償となる可能性がある。このため、引き続き市場の動向を注視し「有償又は無償で譲渡できることが明らか」なものとして法令上位置づけるに足る中期的安定性が得られたと考えられた時点で、セーフティネットの整備等の条件も含め柔軟に見直すことが適当である。

再商品化義務量の算定

< 対応の方向性 >

- ・ 再商品化義務量の算定方法については、引き続き現行の方式とすることが適当であるが、算定の根拠となる実態調査等の精度の向上に引き続き努めるべきである。また、算定方法や算定根拠の分かりやすい広報にも引き続き努めるべきである。
- ・ 本来自主算定が可能な事業者において簡易算定が選択された場合であっても、不当に義務量が低くなることのないように、簡易算定係数の見直しを引き続き進めるべきである。
- ・ なお、事業者間の公平性については、現行制度を適当としつつ、制度の基本に関わる事項であり、将来的な課題とする見方もあった。

指定法人の在り方

- ・ 容器包装リサイクル法上は、指定法人が複数存在することを妨げないこととなっている。
- ・ 現在指定されている、(財)日本容器包装リサイクル協会においては、業務の透明性の向上や、受託している特定事業者に対するサービスの向上に努めており、このような努力を継続的に行うべきである。

< 対応の方向性 >

- ・ ただ乗り事業者の存在は、再商品化の義務を負う事業者間の不公平感を生む

など、容器包装リサイクル制度全体に関わる問題である。指定法人は、特定事業者の委託を受けて再商品化業務を実施していることから、関係者と広く接する立場にあると考えられるため、主務省庁と連携して本法律の普及啓発やただ乗り事業者対策のための情報提供などを一層積極的に行うべきである。

容器包装廃棄物の輸出について

現行の容器包装リサイクル法は、容器包装廃棄物を輸出して再商品化することを想定した法制となっていないため、容器包装廃棄物を輸出することを禁止する規定や再商品化の国内実施を義務づける規定は定められていない。

しかし、不適切な形での容器包装廃棄物の輸出は、相手国で不適切な処理がなされた場合には、汚染の輸出となりかねず、慎重に考えるべきである。

環境省からも、市町村が収集した廃PETボトル等が国内事業者に売却され、輸出される場合に、廃棄物の適正処理を確保し、廃棄物等の不適正な輸出を防止することを目的として、関係地方公共団体に対して留意事項が通知として発出されている。

< 対応の方向性 >

- ・ 市町村や市町村から譲渡を受けた事業者に対しては、排出され、引き渡された容器包装廃棄物が最終的に輸出される場合、廃棄物処理法、バーゼル条約などの基準に適合した形での処理や輸送が行われていることの確認が求められるべきである。
- ・ 輸出される場合には、輸出相手国内において、日本と同程度の環境保全のもとで処理・再商品化がなされていることの確認を求めるべきである。
- ・ 汚染性を有したままでの容器包装廃棄物の輸出を回避するため、水際での取り締まりの強化など所要の対応を引き続き検討すべきである。
- ・ 特段の事情がなく各市町村の分別収集計画と実績が著しく異なるような場合には、以後著しい乖離を生じないよう当該市町村に対して何らかの措置を取るべきである。
- ・ 輸出統計品目表が改正され、平成18年1月以降、PETのくずの輸出に関しては実態把握が可能となったところであり、引き続き実態の把握に努めるべきである。

識別表示

<対応の方向性>

- ・平成15年度末の調査では、98%程度の容器包装に資源有効利用促進法に基づく識別表示が添付されており、今後とも、同法に基づく表示の基準となるべき事項に従って、適切な添付や見やすい位置への添付が行われるよう、その徹底を図っていくべきである。

普及啓発・環境教育

持続可能な省資源社会の構築のためには、国民が制度の趣旨を理解し、積極的に分別排出等を行うことを通じて、資源の有効利用に貢献することが重要である。国民が、容器包装リサイクル法に基づき、自ら使用した容器包装の分別排出などに日々取り組むこと自体が、大きな環境教育としての機会を提供しているとも考えられる。

一方、現行制度においても、リサイクル費用の消費者への転嫁が容易ではないとの指摘もある。

<対応の方向性>

- ・容器包装に関する3Rの推進のため、また、容器包装のリサイクルに要する様々なコストのうち、消費者に転嫁されるべきものが適正に転嫁されるように、引き続き国・市町村等による普及啓発・環境教育を、マスメディアの協力も得つつ積極的に行うべきである。
- ・容器包装を製造・利用する企業からも、消費者が商品を選択したり分別排出したりする際に容器包装に関する情報が適切に勘案されるように、製品への必要な情報の記述や各社のホームページでの提供などを通じて、必要な情報の提供が一層なされるべきである。
- ・国による情報提供の一環として、代表的な商品の価格に含まれる再商品化費用の推計値を定期的に公表することを検討すべきである。

9. 国の役割

以上の諸点を踏まえ、容器包装の3Rを一層推進させ、持続可能な省資源社会の構築を目指すに当たって、国が果たすべき役割としては以下のようなものが考えられる。

- ・ 社会全体における資源の有効利用と環境負荷の低減を進めるべく総合的に施策を展開していくこと。
- ・ 容器包装に係る再商品化については、ただ乗り事業者対策なども含め、法制度の適正な運用や改善を図ること。
- ・ 容器包装リサイクル制度の周知と理解が促進され、関係者の一層の協力が得られるよう、様々な主体に対する、積極的な情報提供と意見やフィードバックの聴取を行うこと。
- ・ 環境教育を積極的に推進すること。
- ・ マイカップ自販機の導入等、自ら率先して3R活動を実践するとともに容器包装のリサイクル製品や省資源化設計・リサイクル配慮設計のなされた容器包装の調達といったグリーン購入を推進すること。
- ・ 容器包装の使用の合理化や再商品化の促進に資する研究開発を推進すること。

終わりに

本ワーキンググループでは、容器包装リサイクル法の施行以降に明らかとなってきた課題や状況変化を踏まえ、約1年半近くにわたり幅広い項目について精力的に検討を行ってきた。

国においては、持続可能な省資源社会の形成を目指した上記の検討結果を踏まえ、すみやかに必要な法制度の見直しや事業の実施等、対応策の具体化に向けた取組を進めることが期待される。また、事業者、市町村、消費者といった容器包装に関わる各主体においても、3Rの一層の推進に向けて、それぞれの取組を深化させるとともに、相互の連携の枠組みを実行に移していくことが期待される。

上記で示された新たな取組の実施状況に加え、近年においては、容器包装を巡る国内の動向のみならず循環資源の国際的な動向も視野に入れることが必要となってきたこと等も踏まえ、費用対効果の高い持続可能な制度としていくため、環境変化に柔軟に対応していくことが必要である。このため、新たな

制度の施行後においては、5年を目途に、その施行状況を踏まえた必要な見直しを行うことが適当である。