

食品容器包装の3Rの促進に向けて

～循環型社会の実現を目指して～

(食品の容器包装リサイクル制度の見直しに係る検討結果とりまとめ)

平成18年1月

食品容器包装のリサイクルに関する懇談会

目 次

1 . 現行制度の評価と課題	1
2 . 見直しの基本的視点	3
3 . 食品容器包装をめぐる状況	4
4 . 容器包装廃棄物の3 Rの推進方策	5
(1) 役割(費用)分担の見直し	5
(2) 事業者の自主的取組の促進	7
(3) リターナブル容器の利用促進	9
(4) デポジット制度の導入	10
(5) 容器包装廃棄物の収集等の有料化	11
(6) レジ袋の有料化	11
5 . 再商品化プロセスの見直し・合理化	12
(1) 分別基準適合物の品質向上	12
(2) 「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化手法の見直し	13
6 . 公平性の確保	15
(1) ただ乗り事業者対策の強化	15
(2) 小規模事業者の取扱い	15
(3) 容器利用事業者と容器製造事業者との負担割合の見直し	16
7 . その他	16
(1) 普及啓発・環境教育の推進	16
(2) 紙製容器包装の取扱い	17
(3) 植物由来プラスチックの取扱い	17
(4) 中間とりまとめ以降に議論された課題	17
指定法人の業務	17
事業系容器包装廃棄物の取扱い	18
価格転嫁のあり方	18
各主体が連携する場の形成	18

1. 現行制度の評価と課題

(1) 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。）が施行されて、平成17年12月で丁度10年が経過した。

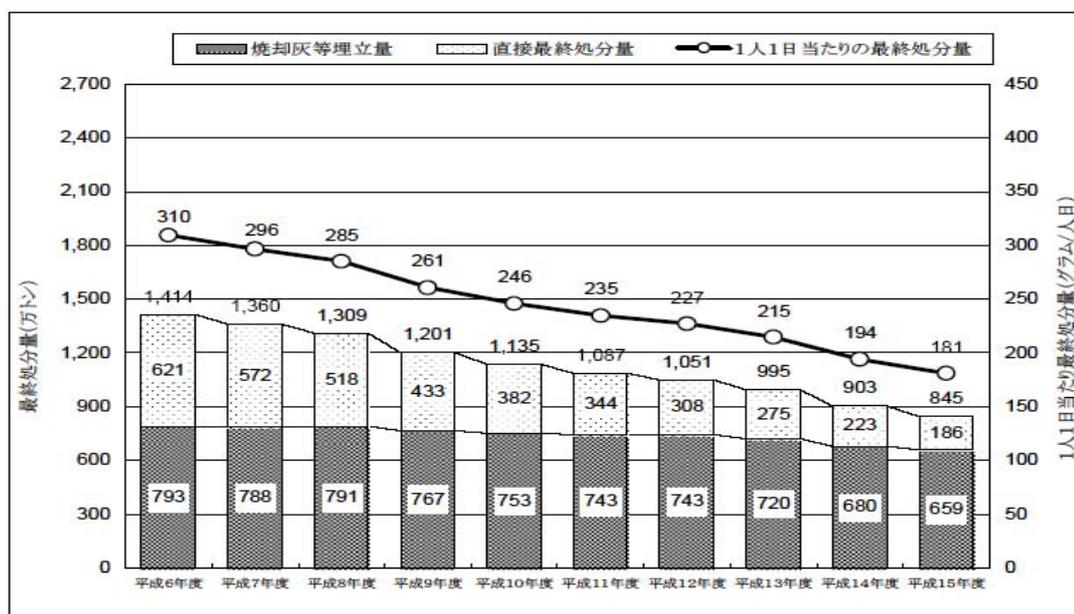
また、同法に基づく容器包装廃棄物の分別収集・選別保管（市町村）や再商品化（事業者）が実際に開始されてから、ガラス製容器、ペットボトルでは9年近くが、紙製容器包装、「その他プラスチック」製容器包装では6年近くがそれぞれ経過したところである。

この間、容器包装廃棄物のリサイクルは大きく進展し、容器包装リサイクル法制定当初の主たる目的であった「一般廃棄物の最終処分量の減量」とこれによる「最終処分場の延命」に一定の効果を発揮している。

更に、同法が施行される以前から事業者による取組が行われていた食品容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等も一層進展し、容器包装廃棄物の発生抑制に貢献しているとみられる。

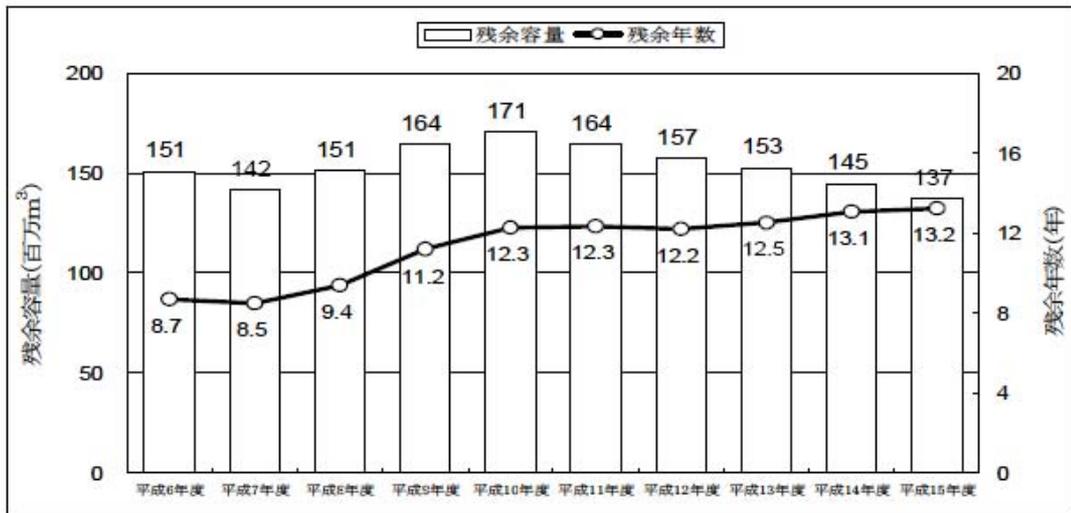
(2) 他方、家庭から排出される一般廃棄物の総量は微減にとどまり、その中に占める容器包装廃棄物の割合に大きな変化がみられないことから、容器包装廃棄物の排出量も、総量としては、大きく減少しているとはいえない状況にある。

一般廃棄物の最終処分量の推移



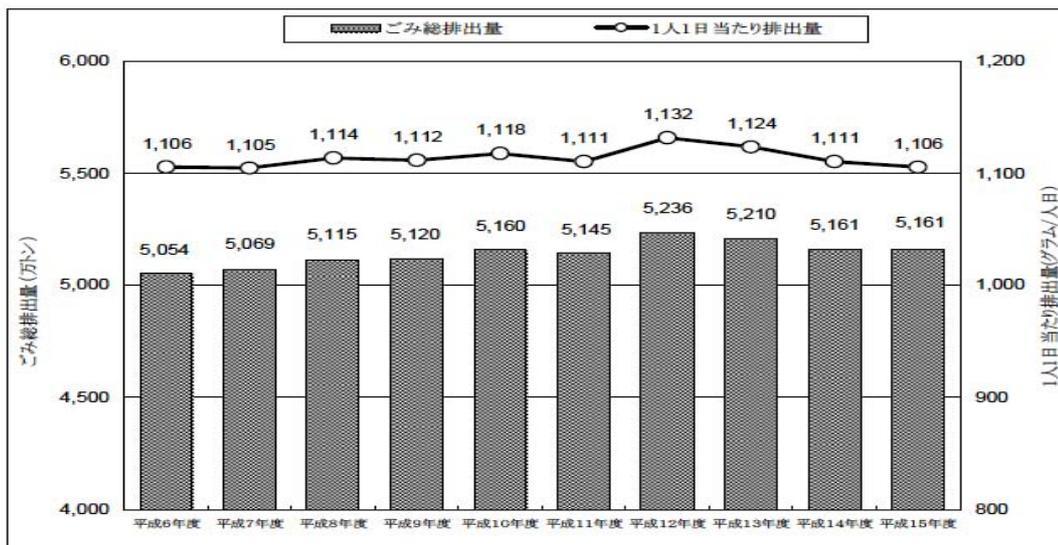
資料：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等」

一般廃棄物の最終処分場の残余容量と残余年数の推移



資料：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等」

ごみの排出量の推移



資料：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等」

(3) 容器包装、その中でも相当の割合を占める食品容器包装をみると、消費者のライフスタイルや社会構造・流通構造が変革する中で、調理済み食品や加工食品の増加、高齢者や単身世帯の増加に伴う購入単位の小型化等、多くの増加要因が存在することは否めないところである。

こうした中、容器包装廃棄物の総量が増加していないのは、容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等による事業者サイドの取組による抑制効果であるとの見方も可能である。

しかし、容器包装リサイクル法制定の後、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）や食品、家電、自動車等に関する各種個別リサイクル法が次々と制定されてきていることに象徴されるように、循環型社会の形成が急務となっている今日、食品容器包装廃棄物の一層の減量化に努め、3R（発生抑制（リデュース）、再

使用（リユース）、再生利用（リサイクル）を促進することは避けて通れない課題である。

- (4) また、容器包装リサイクル法の運用実態をみても、最終処分量の減量という観点からは一定の成果を挙げていると考えられるものの、市町村の役割とされている分別収集・選別保管費用が著しく増加し、その財政を圧迫していると指摘されていること、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化費用が著しく増加し、環境負荷及び経済的観点から、その再商品化のあり方に疑問が投げかけられていること等は、本制度の将来に大きな影を落としつつある。
- (5) こうした状況を踏まえ、今後、容器包装リサイクル法の見直しを進めるに当たっては、循環型社会の形成推進の観点から、「環境負荷の低減と天然資源の消費の抑制」を目的とすることを明確に意識するとともに、これに要する社会的費用を最小化するような効率的なシステムを構築し、将来にわたり持続可能な仕組みとすることを目指すことが必要である。
- (6) その際、消費者、事業者、市町村の各主体が、それぞれの立場において可能な限り効果的な役割を果たすことができるよう、適切な役割分担(費用負担を含む。)のあり方等について合理性、公平性の観点を踏まえて十分に論議し、各主体の合意形成がなされるとともに、透明性を確保した円滑な制度の運用が行われることが大切である。
- (7) とりわけ、消費者については、容器包装リサイクル法に基づく基本方針において、「消費者は、商品の購入等に当たっては、自ら買物袋等を持参し、また、簡易包装化がなされている商品、詰替可能な商品及び繰り返し使用が可能な容器を用いている商品等を選択すること等により、容器包装廃棄物の排出のできる限りの抑制に取り組むことが必要である。」とされているものの、現行制度の下では、容器包装廃棄物の減量化等について必ずしも十分な誘因が働いているとはいえない状況にある。
- 加えて、消費者は、
例えば、PETボトルのキャップやラベルを外して洗い、潰して排出すること等により分別収集・選別保管の効率化、ひいては分別基準適合物の品質向上にも資すること
地域住民（納税者）として、分別収集・選別保管費用の透明化や業務の効率化を目指し、当該市町村の廃棄物処理のあり方に関与すること
等ができる重要な立場にあることから、その役割を一層果たし得るよう、積極的な情報提供等の働きかけの強化が不可欠である。
- (8) 一方、事業者や市町村においては、このような消費者に対する働きかけの強化を含めて、環境負荷の低減と社会的費用の最小化に資するよう、積極的な対応が求められていることを十分認識し、それぞれの立場において可能な行動を実践に移すべきであり、制度的にも、そのための環境整備に努めるべきである。

2. 見直しの基本的視点

1. の「現行制度の評価と課題」を踏まえた見直しの基本的視点は、次のとおりである。

(1) 循環型社会の形成推進に向けて、食品容器包装の 3 R の促進に最大限の努力がなされることが必要である。その際、食品容器包装の製造から利用、更には廃棄、リサイクルに至るライフサイクル全体にわたる費用のほか、環境汚染等の金銭的評価が困難な費用も含めた、いわゆる社会的費用の最小化を目的とすることが必要と考えられる。

(2) (1) の目的の達成に向けて、次の事項に留意する必要がある。

消費者、事業者、市町村の各主体の納得が得られるよう、役割分担（費用負担を含む。）の合理性、社会的費用の最小化、システムの透明性及び消費者間並びに事業者間の費用負担の公平性の確保を図ること。

各主体に対して（ 1 ）の目的の達成に向けた誘因が働く仕組みとすること。

その際、各主体が連携して対応する等により効果的・効率的な取組が促進されること。

とりわけ、消費者に対する食品容器包装に係る情報提供等の働きかけを強化し、その意識を高め、行動変革につなげること。

現時点での効率性のみならず、将来を見据えた効率性・安定性が確保され、持続的な環境負荷の低減が実現する仕組みとすること。

3 . 食品容器包装をめぐる状況

食品容器包装は、食品以外の製品の容器包装と同様、内容物の品質を維持し、輸送・保存を可能とするとともに、家庭等での消費に適した形態、数量等での供給（小分け等）を可能とするという基本的機能を有している。

これに加えて、食品容器包装については、食品の「安全性の確保」という衛生面での絶対的な要請がある。

これらの基本的機能を果たすことを前提に、消費者の視点からみた利便性（重量、割れにくさ、扱いやすさ、ファッション性、表示や情報提供等）、容器包装のコスト（原料コストや製造コスト等）や充填効率等を考慮に入れ、更には、廃棄物となった後の環境負荷等の面にも配慮して、それぞれの商品に適した容器包装が選択されているところである。

こうした中で、近年における食品容器包装をめぐる状況をみると、消費者の食品の安全・安心への要求の高まり等に加え、調理済み食品や加工食品の増加、高齢者や単身世帯の増加に伴う購入単位の小型化、食品の安全かつ円滑な輸送への対応等により、食品容器包装は、絶えざる増加圧力に直面していると推測されている。このような状況は、EU 諸国等でも同様であるとの指摘もある。

したがって、食品容器包装廃棄物の 3 R を一層推進するためには、消費者のライフスタイルや社会構造・流通構造等の変革を促す必要があることは否定できないところである。

また、食品の容器包装廃棄物は、数年に一度購入される家電製品や自動車のような耐久消費財と比べ、ほとんどの家庭から高い頻度で排出されるほか、調理済み食品や加工食品が増加する中で、食品容器包装廃棄物が生ごみに置き換わっている面があるとの指摘があること、いわゆる処理困難物には該当しないこと等の特徴を有している。

なお、食品容器包装については、食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）等により素材選択が限定されることについても十分認識がなされる必要がある。

以上、見直しの基本的視点及び食品容器包装をめぐる状況について、本懇談会における議論に当たっての共通認識としつつ、以下の個別の論点について、懇談会における議論を基に、＜問題意識＞及び＜対応の方向＞の2つの観点から整理を行った。

4．容器包装廃棄物の3Rの推進方策

(1) 役割(費用)分担の見直し

<問題意識>

発生抑制(リデュース)、再使用(リユース)の推進及びリサイクルの効率化を進めるための一つの手法として「拡大生産者責任」の考え方がある。

「拡大生産者責任」とは、OECDのガイダンスマニュアルの定義によれば、「製品に対する生産者の物理的および(もしくは)財政的責任が、製品ライフサイクルの使用以降の段階にまで拡大」される環境政策アプローチであり、その特徴は、

地方自治体から、上流の生産者に(物理的および(または)財政的に、全体的にまたは部分的に)使用後の製品に関する責任を移すこと

製品の企画設計において環境に対する配慮を組み込む誘因を生産者に与えることとされている。

生産者に移す責任の程度と範囲については、上記のOECDのガイダンスマニュアルによっても明確に定められているわけではなく、拡大生産者責任のアプローチを採用しようとする各国の判断に委ねられている。

我が国の容器包装リサイクル法は、事業者(生産者)が、全体のリサイクル過程のうち再商品化の部分を分担する仕組みであり、使用後の容器包装に関する責任を部分的に事業者に移すものとして拡大生産者責任の考え方が既に導入されていると整理できる。

拡大生産者責任の考え方を更に徹底し、現行の市町村の役割とされている分別収集・選別保管業務についても、費用の支払いを含め事業者の負担を求める意見があるが、このような役割(費用)分担の見直しには、以下のような課題が存在することから、如何なる対応がなされるべきか。

役割(費用)分担の見直しは、発生抑制、再使用等の推進方策として有効かどうか。

一方、現在の役割分担の下においても、発生抑制等各主体が更に努力を重ねるべき事項が多々存在すると考えられることから、現在の役割分担の下で各主体に期待される取組を深化させることが、当面求められるものであり、その成果を待たずして役割分担を変更することについて、合理的理由が存在するのだろうか。

他方、見直しの観点として分別収集・選別保管費用の低減のほか、食品容器包装の3Rを更に推進する誘因が働くことが重要であるが、現在の役割分担の下で、事業者にこうした誘因が働くためには如何なる仕組みが必要か。

加えて、食品容器包装廃棄物は、既に述べたように、数年に一度排出される家電製品や自動車のような耐久消費財とは異なり、

ア 購入頻度が高く、比較的短期間で消費されるため多くの家庭からほぼ毎日排出されること

イ 食品に付随するものであり、購入の目的物ではないこと

ウ 購入後の発生抑制が困難であること

エ 一方、冷蔵庫に使用されている冷媒（フロン等）のような処理困難性を伴わないものが多いこと

という特徴を有しており、家電製品や自動車と同様の考え方で、食品容器包装について役割分担を論ずることが適切なかどうか。

また、市町村の分別収集・選別保管費用は、平成17年3月に公表された環境省調査によると、総額で約3千億円（平成15年度）、容器包装リサイクル法施行後の増し分は約380億円と推測されている。

しかしながら、容器包装の種類別の分別収集・選別保管費用について、市町村間のバラつきをみると、数百倍から数千倍の格差が生じていることに加え、その原因も明らかにされていない等不透明な面が多いことは否めず、今後、その透明化と業務の効率化が求められている。

このような状況の下で、事業者が市町村の分別収集・選別保管費用について一定の負担をする場合、市町村の分別収集・選別保管業務の効率化を阻害する要因とならないようにすべきとの指摘が行われている。

他方、容器包装廃棄物の量は消費者・事業者により異なるため、容器包装の利用量に応じた費用負担とすることは、分別収集・選別保管費用を税金で処理する場合に比べ、より公平性が確保されるのではないかと指摘も行われている。

< 対応の方向 >

循環型社会の形成が国民的課題となっている今日、食品容器包装廃棄物の減量化等について事業者も一定の役割を果たすべきとの認識は広く共有されているところである。

このようなことから、事業者としても、これまで食品容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等に努めるとともに、多額の再商品化費用（平成16年度の全産業の負担総額約451億円、うち食品製造業約247億円（全体の55%））を負担してきたが、リサイクルの質の向上に資する取組等更に一層の努力が求められている分野が存在していることも否定できない。

しかしながら、食品容器包装には、先述のとおり、その廃棄物は、家電製品や自動車とは異なる性質を有していることに加え、食品の「安全性の確保」という絶対的な要請に応える必要があるほか、消費者のライフスタイルや社会構造・流通構造等の変革等に伴い、食品容器包装をめぐる状況も大きく変化しているということも認識される必要がある。

現行の役割（費用）分担を変更して、事業者負担を増加させる議論（例えば、分別収集・選別保管費用の一部を事業者が負担）を行うためには、上記のような事情に加え、事業者負担を増加させることが、環境負荷の低減及び社会的費用の最小化や、市町村の分別収集・選別保管費用の透明化や業務の効率化に寄与するかどうかについて検証する必要があるが、そのためのデータが乏しい等の理由により検証ができないという事情に

も配慮する必要がある。

これに加え、今後、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の分別収集に取り組む市町村が更に増加するに伴い、再商品化費用が著しく増加する可能性があることから、食品事業者が、現行の役割分担を超えた更なる負担（分別収集・選別保管費用の負担）に対し、慎重な態度をとることはやむを得ない面もある。

このため、役割（費用）分担の見直しについて、更に踏み込んだ議論を行うための条件として、分別収集・選別保管費用の一部を事業者に負担させることによる環境負荷の低減及び社会的費用の最小化に対する効果を検証するとともに明確化し、併せて、将来の見直しを含めた事業者負担の全体像を提示することが必要と考える。

その一環として、あらかじめ、効果検証の際の判断基準について合意した上で、事業者が消費者、市町村等と連携して、中立的な第三者機関の下にデータを収集し、当該効果の立証や検証を進めることが緊要である。

一方、現在の役割分担の下で、発生抑制等のために各主体が更に努力を重ねるべき事項を整理し、それらの取組によって発生抑制・再使用の促進や分別収集・選別保管費用の低減がどの程度進むかについても検証し、比較がなされることが必要である。

市町村の分別収集・選別保管費用の透明化や業務の効率化については、役割分担を変更するかどうかに関わらず推進する必要があるが、その際、各市町村がバラバラに取組むのではなく、地域住民や第三者にとっても理解ができ、透明性の高い廃棄物会計基準等を国等が示すことにより、全国的な取組としてなされることが適切である。

また、市町村の中には、削減目標率を含む基本方針を定め、住民（消費者）への普及啓発の徹底、家庭系・事業系を問わない廃棄物対策等あらゆる取組を推進した結果、優れた成果を挙げている事例もみられる。

このようなことから、例えば、これらの情報を事業者が収集し、市町村に提供する仕組みを作り、各市町村において、住民（消費者）、事業者及び市町村が廃棄物減量の目的を共有し、個々の市町村の実態に即した対応をしていくことが、市町村の廃棄物の減量と業務の効率化の推進にも寄与するものと考えられる。

公平性の観点については、租税負担による処理で問題ない（生ごみに代わって調理済み食品や加工食品の容器包装廃棄物の排出が増加している側面もあり、租税負担でも公平性を損なうことにならない）とする意見と租税負担による処理は公平ではない（容器包装の利用量に応じた負担とすることが公平であり、生ごみの処理が税金によって行われてきたのは公衆衛生上の理由であるため、必ずしも食品の容器包装廃棄物にも当てはまるわけではない）とする意見があり、この検証と併せて、今後、引き続き議論される必要がある。

（２）事業者の自主的取組の促進

<問題意識>

食品容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等の発生抑制・再使用の取組については、先述のような容器包装をめぐる状況の変化の中で、自ら使用している食品容器包装の特徴を最も熟知しているのは容器包装製造事業者を含めた事業者であるという立場から、これまで個々の事業者がそれぞれの実態に応じて自主的な食品容器包装の軽量化・簡易化

・詰替化等に努め、一定の成果を上げてきたと考えられるが、これについては、以下のような課題が存在することから、如何なる対応がなされるべきか。

役割（費用）分担の議論の如何に関わらず、食品容器包装の3Rの促進に向けて、事業者自らの取組を深化させる必要があるのではないか。

また、食品容器包装の更なる増加要因が存在する中で、食品容器包装廃棄物の増加を抑制するためには、如何なる対応を行うことが必要か。

事業者として、その取組を深化させるべきものとして、例えば、以下のような対応が考えられるのではないか。

- ・ 容器包装製造事業者、印刷事業者等の関係者との連携・共同
- ・ 画期的な新素材導入又は技術提携
- ・ 潰しやすさ重視等の食品容器包装の設計変更
- ・ リターナブル容器や量り売りの導入等流通・販売関係者等との連携
- ・ はだか売りの推進、レジ袋や無料配布小袋の配布抑制・有料化の導入

今後、食品容器包装廃棄物を減量していくためには、消費者のライフスタイルや流通構造の変革等を促しつつ、個々の事業者の優れた取組を業界全体のものとして普遍化する等、業界内の取組の平準化を行う必要があるのではないか。

ただし、食品容器包装の種類は多く、目的によって使い分けがされることから、各業界を通じた普遍的な取組を如何に行うべきか。

事業者による自主的取組の実効性を確保するためには、制度的枠組が必要か。必要である場合、どのようなものであるべきか。

< 対応の方向 >

今後、食品容器包装については、さらなる増加要因が存在することにかんがみ、事業者として取組を深化させていくためには、容器包装の製造事業者や利用事業者の業界団体等が、その実態を十分踏まえた、例えば、以下に示すような項目からなる自主行動計画（仮称）を策定し、当該計画の達成に向けて努力を重ねるとともに、実績や評価結果の公表を行っていく仕組みを構築する必要があると考える。

業界の実態に即した数的目標等

- ・ 発生抑制に係る目標

素材別容器包装の目標について原単位で定める必要。ただし、何らかの理由により一律の数値目標を示し得ない場合は、要改善事項への業界内取組目標、業界としての食品容器包装設計指針策定 等

- ・ また、間伐材を使用した紙製飲料容器の普及目標 等

再利用の推進に係る目標

リターナブル容器に係る取組目標 等

リサイクルの質の向上に資する目標

無色化、単一素材化、潰し易さ、汚れの付着しにくさ（洗い易さ）、ラベルの剥ぎ易さ（に係る食品容器包装設計指針策定）等

連携に係る目標

容器包装の製造事業者と利用事業者等によるリサイクル容易な容器・素材の開発、事業者と消費者や市町村との連携目標 等
消費者等への情報提供等の働きかけに係る目標

再商品化費用負担表示（可能な限り取り組む必要）、当該食品容器包装選択理由（食品容器包装の特徴）、「グッドプラクティス」店頭表示、優良事例紹介、新製品販売時に L C A に基づいた食品容器包装の評価結果の公表 等

L C A：ライフサイクルアセスメント（その製品に関わる資源の採取から製造、流通、使用、廃棄のすべての段階を通じて、投入された資源・エネルギーや、排出物の環境負荷及びそれらによる環境影響を定量的、客観的に評価する手法）

また、 の取組の評価は、容器包装の利用量、食品の販売量等の客観的統計に基づいてなされる必要があるが、これらの統計が整備されていないこともあり、これらの業界団体等の取組が求められる。

併せて、事業者の自主的取組を促進する上で個々の優良企業を表彰する等の仕組みを組み合わせることが、効果的と考える。

なお、自主行動計画（仮称）に基づく対応の実効性を確保する観点から、国として、当該計画において取り組むべき事項を示すことや進捗状況の評価を含め、法的な位置付けの必要性や事業者との自主協定の締結について検討を行うことが求められるが、業界毎の実態に応じ、事業者の自主性や創意工夫を尊重し、自主的取組を阻害しないよう配慮する必要がある。

併せて、当該計画の策定と当該計画に基づく取組への誘因や業界団体に属していない事業者等に対する対応についても十分検討がなされる必要がある。

多量の容器包装を製造又は利用する事業者については、その社会的責任の大きさにかんがみ、法律に基づくか自主的かを問わず、環境報告書又は社会貢献報告書の中で自己の発生抑制等への取組について公表することが必要であり、特に自主的な場合は、第三者による評価を経て公表することが適切と考える。

これらの自主的取組に加え、現行の役割分担の下で、「他の主体との連携」や「他の主体に働きかける」こと等により、「発生抑制（排出抑制）」、「再利用の推進」、「分別収集・選別保管業務の効率化」、「再商品化の合理化」等を促進する必要がある。事業者としても何らかの貢献を行う必要がある。

（３）リターナブル容器の利用促進

< 問題意識 >

リターナブル容器は、容器包装リサイクル法施行以前から減少傾向にあるが、同法施行後もこの傾向に歯止めがかからない状況にある。

減少の背景としては、省力性、簡便性を求める消費者のライフスタイルや従前の空き容器の回収拠点であった専門販売店等の減少が挙げられているが、減少傾向に歯止めをかけ、利用促進を図るための課題に対し、如何なる対応が取られるべきか。

上記のような状況の中で、環境負荷の低減に資する観点からリターナブル容器の利用促進を如何に図るべきか。

一方、宅配牛乳のようにリターナブル容器の利用が伸びている分野もあり、配食サービス等の分野での利用拡大が期待されていることから、如何に利用促進を図るべきか。

現行制度の下でも、「自主回収の認定制度」(認定を受けたリターナブル容器について、再商品化義務がすべて免除される制度)というリターナブル容器の利用促進を図る仕組みが設けられているが、自主回収の導入当初から「おおむね90%(運用上は80%)の回収率を達成」との要件を充たすことは容易ではなく、少なくとも導入当初の要件は緩和すべきではないか。

< 対応の方向 >

リターナブル容器は減少傾向にあるが、その傾向に歯止めをかけるため、業界として、自主行動計画(仮称)に対応策(例:リターナブル容器の普及促進の可能性のあるビジネスモデルを導入するとともに、当該結果を広く周知させる等)を記載し、取り組むことが必要である。

また、取組の実効性を高めるため、市町村による回収拠点の整備やリターナブル容器の生きびんでの回収の検討、リターナブル容器の識別表示等の消費者に対する情報提供等の働きかけについて事業者は市町村と連携して対応する必要がある。

また、国は、食品容器包装廃棄物の発生抑制の促進を図る観点から、リターナブル容器の使用等必要な方策等に関する調査研究、消費者に対する普及啓発等の施策の推進に努めるべきである。

他方、高齢化社会を迎え配食サービスの需要の伸びが見込まれるところであり、事業者においても、このような分野においてリターナブル容器の積極的な利用促進を図るべく、可能であれば自主行動計画(仮称)に位置付けることが適切である。

このための誘因の一つとして、自主回収の認定要件について、導入当初はその要件を緩和することが適切である。

(4) デポジット制度の導入

< 問題意識 >

デポジット制度は、飲料等の販売時に、一定の金額を預託金(デポジット)として販売価格に上乗せし、その使用済み容器等を返却した時点で預託金を消費者に返却するという仕組みであるが、「回収システム、預託金の精算システム等を新たに構築・維持することは、リターナブル容器の回収促進にとって有効か」という課題があることから、如何なる対応が取られるべきか。

< 対応の方向 >

デポジットに係るシステムの構築等に要する社会的費用に比して、リターナブル容器の回収促進等が必ずしも効果的ではなく、全国一律の導入は難しいと考えられることから、地域や場所又は分野を限定した取組を積み重ねて行くことが適切と考える。

(5) 容器包装廃棄物の収集等の有料化

< 問題意識 >

環境省の調査によれば、平成15年度において生活系ごみの処理手数料(粗大ごみを除く)を徴収している市町村は、全国3,155市町村のうち2,436(77.2%)とされ、有料化が進展しているとみられる。

また、中央環境審議会「循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について」(平成17年2月)においても、「ごみの排出量に応じた負担の公平化が図られること、住民(消費者)の意識改革につながる事等から、一般廃棄物の発生抑制等に有効な手段と考えられ、現に一定の減量効果が確認されているところである」として、地域の実情を踏まえた有料化を推進するとの方向性が示されている。

以上のような状況を踏まえ、「びん、缶、PETボトル等の食品容器包装廃棄物についても、有料化の推進は発生抑制等に有効ではないか」という課題に対し、如何なる対応が取られるべきか。

< 対応の方向 >

容器包装廃棄物の収集等の有料化は、消費者の意識改革を通じて、発生抑制を図ろうとするものであり、一般廃棄物において一定の減量効果が認められることから、今後、市町村においてその検討を推進する余地がある。

このため、一般廃棄物の有料化の検討がなされる中で、容器包装廃棄物についても検討が行われることが考えられるが、その料金水準の検討に際しては、分別収集促進の観点から、可燃ごみや不燃ごみに比べて低いものとする等の検討が必要である。

(6) レジ袋の有料化

< 問題意識 >

レジ袋等購入後の商品の持ち運びのための紙やプラスチック製の袋は、多くの場合、無料で提供されており、消費者が使用を削減する誘因が働きにくい。

また、レジ袋は、指定法人の引き取る「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の10%強程度を占める等、その使用量は少なくないという状況にあることから、「レジ袋の使用の削減を進めるため、有料化を促進すべきか」という課題について、如何なる対応が取られるべきか。

< 対応の方向 >

レジ袋の有料化は、その削減に大きな効果が見込まれることから、これを促進すべきと考えられるが、その際には、

「レジ袋」のほかに有料化の対象とする容器包装の範囲の明確化(紙製手提げ袋等についても有料化の対象とするべきではないか)

使用削減の効果を確保する観点から、消費者への誘因として機能する対価の水準や徴収方法

有料化された後のレジ袋のリサイクルのあり方(引き続き再商品化義務の対象とするべきではないか)

設定される対価の水準によっては小売業者に超過利益が生ずるため、その処分のあり方(環境基金の造成等)

についても検討がなされる必要がある。

レジ袋の有料化に関し、法律によって一律に無料配布を禁止することが最も有効な方策と考えられるが、憲法の定める営業の自由との関係やレジ袋だけを無料配布禁止の対象とする理由等法制度上困難な問題が多々存在すると考えられることから、他法令との関係に留意しつつ、当面、個別事業者の自主的取組を優先し、これを地域全体、業界全体の取組へ拡大することが適切と考える。

そのためには、例えば、自主行動計画（仮称）の中に明記して対応することとし、併せて、小売業界と消費者や市町村又は国との連携（例：レジ袋有料化実施に係る協定の締結、消費者への普及啓発の促進等）についても確実な取組がなされる必要があると考える。

5．再商品化プロセスの見直し・合理化

（１）分別基準適合物の品質向上

< 問題意識 >

市町村から指定法人に引き渡される分別基準適合物の中には、他の区分の容器包装廃棄物や食品廃棄物の混入等により、円滑な再商品化の実施が困難なものもある。

その原因については、分別排出のルールが守られていないことのほか、混合収集等の市町村の収集方法の違い等によるものと考えられるが、分別基準適合物の品質向上を図るためには如何なる対応が取られるべきか。

< 対応の方向 >

食品等の汚れが簡単な洗浄では落ちない容器包装や食品残渣が付着した容器包装の廃棄物は、分別基準適合物には該当せず、リサイクル対象とはならないものであり、一般ごみとして処理されるべきものである。

分別基準適合物の品質を可能な限り高めることが再商品化製品の品質向上に一番効果的と考えられることから、住民（消費者）の理解を得ながら、分別排出のルールの遵守を徹底するとともに、各市町村において再商品化に適した分別排出の指導方法の統一がなされる必要がある。

また、分別基準適合物の異物混入率に関する基準を明確に定め、これを満たさない場合には指定法人が引取りを拒否するとともに、分別基準適合物の品質向上に関し、市町村に対して何らかの誘因が働く仕組みを検討するべきである。

一方、住民（消費者）に対して、分別排出のルールを守ることが分別収集・選別保管費用の低減や再商品化製品の品質向上に寄与し、ひいては住民（消費者）自ら負担する費用の低減にもつながること等に関し、わかりやすい情報提供等の働きかけを行う必要がある。

また、分別排出に対する意識を高め、消費行動やライフスタイルの変革等にもつながり得るような働きかけを行うという観点から、適正な分別排出について指導を強化すること等も考えられる。

単一素材等材料リサイクルに適した特定の容器包装（PE（ポリエチレン）、PP（ポリプロピレン））について、住民（消費者）に受け入れられる範囲内で、他と異なる表示を施す等により、現在よりきめ細かい分別を行うことが適切である。

(2) 「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化手法の見直し

<問題意識>

プラスチック製容器包装については、飲料及び醤油用のPETボトルを除き、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物という一つの分別基準適合物の区分の中で取り扱われている。

しかし、「その他プラスチック」製容器包装には、PE（ポリエチレン）、PP（ポリプロピレン）等各種の単一素材のものが含まれるのみならず、「食品の安全性」の確保等のためにPE層とPE層の中に酸素バリアー性や遮光性の高い素材を挟まざるを得ないものや、保存性向上や品質維持のためにアルミ箔等の他素材と複合素材化せざるを得ないものが少なくない。

その他プラスチック製容器包装の再商品化手法について、現在では、材料リサイクル（廃プラスチックをプラスチック製品の原材料として利用）及びケミカルリサイクル（廃プラスチックを分解等の化学的工程によりプラスチック以外の製品の原材料として利用）が認められているが、そのうち材料リサイクルが優先とされ、入札の際に一定の優遇措置がとられている。

しかし、上記のような性質の異なる各種のプラスチックや他の素材の混合物である「その他プラスチック」製容器包装廃棄物は、現在の技術では、材料リサイクルに不向きな面がある。例えば、リサイクル過程における残渣の発生割合が高く、それが産業廃棄物として処理されているほか、品質の問題から再商品化製品である再生プラスチックの用途が限定されていること等が指摘されている。

また、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物は、平成12年度に容器包装リサイクル法の対象となって以降、その分別収集量は、毎年10万トン程度ずつ急速に増加しており、最近では、ケミカルリサイクルを含めた再商品化能力全体の水準に近接する状況にある。

このため、指定法人において再商品化の入札を行う際にも競争原理が働きにくい状況にあり、再商品化費用の著しい増加を招いている要因の一つとなっているほか、何らかの事故等により直ちに再商品化が滞る事態が発生するリスクが高いとの指摘もある。

他方、サーマルリカバリー（燃料化等）は、現在、循環型社会形成推進基本法においては位置付けがなされているものの、容器包装リサイクル法においては、「紙製容器包装」はサーマルリカバリーの対象となっている一方、「その他プラスチック」についてはサーマルリカバリーが再商品化手法に位置付けられていない。

しかし、サーマルリカバリーの中には、環境負荷低減効果、経済的観点、資源有効活用（残渣の程度、熱利用効率）の点で優れている手法も存在するため、当該手法については容器包装リサイクル法の再商品化手法に位置付けるべきではないかとの指摘がある。

以上のような状況を踏まえた場合、「材料リサイクル優先の扱いをどうするか」、「再商品化費用の低減と再商品化能力の拡大に向けた方策が必要なのではないか」といった課題について、如何なる対応が取られるべきか。

< 対応の方向 >

再商品化手法については、単に材料リサイクル、サーマルリカバリー等の類型によって優劣を判断すべきではなく、各手法の環境負荷低減効果、必要とする社会的費用、資源有効活用の度合い等を勘案した総合的な判断により見直すことを基本とすべきである。

例えば、セメント原燃料やR P F (Refuse Paper and Plastic Fuel : 石炭や石油代替の固形燃料として、古紙や廃プラスチックを使用)等のサーマルリカバリーについて、環境負荷低減効果、経済的観点、資源有効活用(残渣の程度、熱利用効率)の点で材料リサイクルと遜色ないと考えられる場合には、これを排除する理由はなく、また、逆に、材料リサイクルであっても、環境負荷低減効果等の観点から問題がある場合には、これを見直すことが必要である。

このような基本的考え方に立って、個別の論点については、次のような方向で対応すべきである。

材料リサイクル優先の見直し

入札時における材料リサイクル優先の扱いについては、再商品化技術の進展を踏まえて、環境負荷低減効果等の技術的な観点からの検証に基づき、その位置付けについて適宜見直すことが必要である。

入札制度の見直し

「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化費用の抑制を図るため、入札に当たり、再商品化費用の標準的水準の設定や上限値の設定を行うとともに、入札結果の公表により透明性を高めることも効果的と考える。

また、資源有効活用の観点から再商品化製品の有効な利用が望ましいほか、過去に不正な入札者がいたことを踏まえ、入札参加資格を、再商品化製品が更にどのような製品に加工され、販売されたかの確認が可能な者に限定すべきである。

再商品化手法の拡大

分別基準適合物が円滑に再商品化されるためには、入札において適切な競争条件が確保されることが必要であることから、十分な再商品化能力を確保しつつ、再商品化に係る手法間競争が十分起こり得るよう、再商品化手法を拡大すべきである。

その一環として、複合素材等そもそも材料リサイクルに向かない容器包装廃棄物について、技術の進展を踏まえつつ、熱利用効率等一定の条件を付して、セメント原燃料やR P Fに限りサーマルリカバリーを認めるべきである。

ただし、R P Fについては、その製造者と利用者が異なることから、リサイクルと呼ぶに相応しい取組がなされるよう、規格基準や紙製容器包装と同様の利用施設技術指針(仮称)を策定することが適当と考える。

食の安全・安心への対応の観点から、複合素材を使用せざるを得ないものが存在するが、「複合素材」の範囲を明確化し、安易にサーマルリカバリーに流れることのないようにするべきである。

併せて、新たに認めようとするサーマルリカバリーについては、熱利用効率等一定

の条件を付すものであり、市町村が廃棄物を燃やし余熱を利用するケース等とは、熱利用効率等の点で大きく異なることについて、その理解を促進するため、周知徹底する必要がある。

不法リサイクルに対する監視の強化

再商品化事業者による不法リサイクル（指定法人から再商品化の委託を受けたものの、実際には再商品化しない等）が見受けられることから、当該事態に対する指定法人等による監視を強化する必要がある。

6．公平性の確保

（１）ただ乗り事業者対策の強化

<問題意識>

再商品化義務がありながら、故意のほか、知識不足、誤解等から、義務を履行していない事業者（いわゆる「ただ乗り事業者」）が少なからず存在しているが、ただ乗り事業者の存在は、他の事業者の法令遵守の努力に大きな影響を与えかねないため、これを厳正に取り締まる必要があるのではないか。

<対応の方向>

罰金の額（現行では上限50万円）の引上げ等罰則の強化を検討するとともに、指定法人が有する情報の活用を進め、関係省庁が連携を強化し、厳正かつ可能な限り迅速な対応を行うべきである。

また、消費者・消費者団体及び市町村等が特定事業者の再商品化義務の履行が確認できる程度の内容について、指定法人が個々の特定事業者の再商品化費用を公表することが効果的であると考えられ、検討がなされるべきである。

グリーン購入において、特定事業者の義務履行を要件とする（CSR調達の普及）など国、地方自治体が率先してただ乗り事業者に対する措置を講ずることが必要である。

総合的なただ乗り事業者対策を講ずる観点から、国の対応のみならず、例えば、事業者が以下のような自主的取組を促進することが必要である。

- ・再商品化費用負担表示の自主的導入（例：指定法人と事業者との契約に基づく）
- ・特定事業者の再商品化費用負担を商取引の前提とすることの普及
- ・小売業界による「グッドプラクティス」認定とその店頭表示（当該表示を踏まえた消費者の行動変革）
- ・小売店店頭における商品メーカー及び当該商品販売業者の点検 等

（２）小規模事業者の取扱い

<問題意識>

小規模事業者（例えば、製造業の場合、年間売上高2億4千万円以下、かつ、常時従業員数20人以下）については、容器包装の利用量及び費用対効果（再商品化費用が指定法人との契約に要する事務経費を下回っている）を考慮して、再商品化義務が課せられていないが、食品容器包装の利用量が少ない事業者も循環型社会を担う一員であることを考慮した場合、相応の負担をすべきとの考え方に立って、小規模事業者にも義務を課すべきではないか。

< 対応の方向 >

費用対効果を考慮すると、引き続き小規模事業者の適用除外を維持せざるを得ないと考えられるが、市町村に負担をさせ続けることも問題であるので、将来的課題として引き続き検討する必要がある。

(3) 容器利用事業者と容器製造事業者との負担割合の見直し

< 問題意識 >

特定容器に係る事業者の再商品化義務は、容器利用事業者（容器を利用する食品製造業者、小売事業者等）と容器製造事業者との間で分担され、各事業者の容器に係る販売見込額の比、すなわち、

容器利用事業者については、容器を利用した商品の販売見込額

容器製造事業者については、当該商品に利用される容器の販売見込額

の比を基礎として按分することとされており、容器の素材、業種により多少異なるが、容器利用事業者の負担割合が概ね90%を超える状況にある。

このような状況にかんがみ、負担割合の基準の見直しをすべきではないか。

< 対応の方向 >

現時点では販売見込額の比以外に合理的指標を見出し得なかったことから、本懇談会では一定の方向性を示し得なかったが、引き続き検討がなされる必要がある。

7 . その他

(1) 普及啓発・環境教育の推進

< 問題意識 >

消費者は、商品の購入に当たって環境負荷の少ない食品容器包装の選択を行うとともに、適切な分別排出の徹底を通じてリサイクル過程全般にわたって重要な役割を果たすのみならず、地域住民（納税者）として、当該市町村の廃棄物処理のあり方に関与し、分別収集・選別保管費用の低減に寄与することができる重要な立場にある。

このような消費者に対して、その役割を十全に果たしてもらおう観点から、どのような働きかけを行うことが必要か。

< 対応の方向 >

消費者が果たす役割の大きさにかんがみ、十分な取組がなされるよう、事業者、市町村及び国が連携して、所要の情報提供等を行う等、消費者に対して各般の働きかけを行っていくことが必要である。

特に、事業者としては、食品容器包装廃棄物の減量には、事業者による発生抑制と消費者による排出抑制の取組が、いわば車の両輪の関係となることが最も効果的と考えられることから、消費者に対する普及啓発・環境教育に積極的に取り組み、消費者の行動変革を促すよう働きかけることが求められ、例えば、エコライフの実践に必要な各種情報に関し、消費者と情報交換できる仕組みを構築することも考えられる。

また、国は、食品容器包装廃棄物の発生抑制の促進を図る観点から、必要な方策等に関する調査研究、消費者に対する普及啓発等の施策の推進に努めるべきである。

(2) 紙製容器包装の取扱い

< 問題意識 >

紙製容器包装については、現在、他の古紙類や雑誌類と併せて、自治会やP T A等の民間による回収が実施されている一方で、容器包装リサイクル法に基づき分別収集を実施している市町村数は未だ少なく、今後の増加もそれほど見込まれない状況にある。

また、市町村から指定法人に引き渡される量は分別収集量の40%程度に留まっている一方、再商品化費用の約70%を指定法人の事務経費が占めている状況にある。

このような状況にかんがみ、紙製容器包装を再商品化義務の対象から外すことを検討すべきか。

< 対応の方向 >

再商品化義務の対象から紙製容器包装を外すことを議論するに当たっては、雑紙と一緒に回収されているものが多いという実態を踏まえ、「有償または無償で譲渡できることが明らか」となる中長期的安定性の確認と実効性の高いセーフティネット（逆有償となった場合への支援措置）の構築が必要と考える。

併せて、自主行動計画（仮称）等に基づく発生抑制への取組と集団回収への助成等民間によるリサイクルが更に進むような方策の検討が十分になされる必要がある。

(3) 植物由来プラスチックの取扱い

< 問題意識 >

植物由来プラスチックは、植物性原料からつくられた生分解性資材であり、通常のプラスチックとは異なり、土に埋めると微生物の働きにより水と二酸化炭素に分解されるほか、例えば、ポリ乳酸を原料とするものであれば、前処理した使用済ポリ乳酸樹脂製品を発酵工程に投入することにより、ポリ乳酸樹脂に戻すことができ、併せて製造エネルギーの削減も可能である。また、カーボンニュートラルであり、再生可能である等環境負荷低減の側面を有している。

現状では通常のプラスチックに比して価格が高いこと等普及には課題が多いが、その普及を図る観点から、再商品化義務の対象から外すことを検討すべきか。

< 対応の方向 >

植物由来プラスチックについては、生産量が増加傾向にあるものの、まだ、その用途が限られているほか、通常のプラスチックと見分けが付かないことから、当面、その普及を図り、認知度を高めていく中で、廃棄後の処理方法について検討を行うことが適切である。

このため、例えば、自主行動計画（仮称）に植物由来プラスチックの使用を盛り込み、独自のマークを貼付して消費者へアピールする等分野を特定した取組を行う一方、その処理に関し、市町村と連携して、高度な処理方法や処理ルートの構築をモデル的に実施すること等により、その普及促進を検討することが当面の課題と考える。

(4) 中間とりまとめ以降に議論された課題

指定法人の業務

< 問題意識 >

再商品化のプロセスの中で、指定法人の果たす役割には大きなものがあるが、その業

務の実施に当たっては、一層の透明化・効率化が図られる必要があるのではないか。

また、指定法人と事業者、指定法人と市町村等それぞれの契約に基づく業務が、より柔軟かつ強力になされるようにすべきではないか。

< 対応の方向 >

指定法人の業務の透明化・効率化がなされることはいうまでもないことであり、その取組について対外的に公表していく必要がある。

ただ乗り事業者対策や不法リサイクル対策、分別基準適合物の品質向上の実効性をこれまで以上に高める観点から、指定法人の権限強化を図る必要がある。

事業系容器包装廃棄物の取扱い

< 問題意識 >

現在、事業系容器包装廃棄物として整理され、容器包装リサイクル法の対象外とされているものの中には、消費者向け（同法の対象）と区別が付きにくいものが存在することから、これらについて一定の整理を行うべきではないか。

< 対応の方向 >

重要な論点ではあるが、十分なデータが収集されておらず、実態を踏まえた議論が難しいことに加え、議論が廃棄物処理の全般に及び、容器包装リサイクル法の範疇には収まらないこと等から、本懇談会では一定の方向性を示し得なかったが、引き続き検討がなされる必要がある。

価格転嫁のあり方

< 問題意識 >

再商品化費用の価格転嫁がなされれば、商品選択に当たっての情報が増加するため、消費者の購買行動に影響を及ぼすことが期待されるが、出荷時の価格転嫁以外に方法は存在しないのか。

また、事業者が再商品化費用を負担していることを表示することにより、消費者へ情報提供等の働きかけを行うことが重要ではないか。

< 対応の方向 >

再商品化費用の徴収について、最も有効な方法は何かについて検討したが、懇談会として結論が出なかったため、引き続き検討を行うことが適切である。

事業者が再商品化費用を負担していることに関する消費者への情報提供は、ただ乗り事業者対策の観点からも是非行うべきであるが、再商品化費用負担表示を義務化する場合、適用除外されている小規模事業者との関係、事業系容器包装廃棄物の取扱い等法的に整理を要する事項があることから、当面、自主的取組を促進することが必要である。

各主体が連携する場の形成

< 問題意識 >

今後、事業者として、主体間連携を図りつつ容器包装廃棄物の3Rの推進を図っていくに当たり、如何なる形で取組がなされることが適切か。

< 対応の方向 >

消費者、事業者、市町村という容器包装リサイクル法のシステムを支える各主体間の連携による取組を促進するためには、関係者が集い、十分に意見を交換する場の形成が不可欠である。特に、市町村レベルにおいて、その実態を十分踏まえた連携が促進されるための組織づくりがなされる必要があると考える。

[とりまとめをおえて]

本懇談会においては、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会、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ワーキンググループの議論やデータも参考にしつつ、容器包装リサイクル法の見直しに関し、平成17年3月以降各般の議論を行ったところであり、また、同年7月の中間とりまとめとその後のパブリックコメントの結果、更には懇談会を再開した9月以降の議論を踏まえ、最終的に、今般、以上のようにとりまとめを行った。

食品容器包装廃棄物の減量化の観点と社会的費用の最小化の観点から、主として役割（費用）分担の見直し(拡大生産者責任)の議論に時間を費やし、拡大生産者責任の強化、容器包装廃棄物の収集等の有料化、レジ袋の有料化、自主的取組等の手法の有効性、論拠とその背景等について理解を深めることができた。

しかしながら、時間的制約に加え、実証的データが乏しかったため、合意された方向性を得るには至らず、また、その他にも十分議論を尽くせなかったものがあるほか、議論できなかった論点もあるのではないかと考えられる。

従って、役割分担の見直しについては、どのような仕組みにすればどのような効果があるのか、中間とりまとめ以降に議論された課題等と併せて、引き続き議論する場を設ける必要がある。

現行の容器包装リサイクル制度は、重要な論点を多々抱えており、すべてを一挙に解決する特效薬はない。今後、政府として具体的制度設計を行うに当たっては、各論点について更に検討を深めるとともに、制度のあるべき姿について消費者、事業者、市町村の各主体の合意形成に努めることが必要である。