

古紙偽装問題に係る特定調達品目検討会とりまとめ（案） に対する意見への対応方針について

パブリックコメントにおいて、国民からは、単に紙のグリーン購入と言う入口の段階の議論に止まらず、紙の使用量の削減の推進や古紙の回収のあり方という、一歩進んだ意見が多く出されている。このように、国民の意識は極めて高く、今後の循環型社会の構築に向けての議論を国民が求めており、環境省全体でこれを受止めていくことが必要である。

1. 今回の古紙偽装問題に関する全貌の解明

「今回の古紙偽装問題に関する全貌の解明」に対する意見は 81 件であり、意見総数 512 件の 15.8%を占めている。主な意見は、以下のとおり。

（１）製紙メーカーの責任について

製紙メーカーの責任を問う意見が 23 件だされている。うち 19 件（82.6%）が「適切な処罰を科すべき」との意見である。

【方針】グリーン購入制度は、既存の他の制度との連携による対応により運用されてきたものであり、今回も公正取引委員会が景品表示法違反で排除命令を行うなど関連する制度において対応が行われたと考える。今後とも引き続き同法や他の関係制度と連携を図り、不適正な事案に厳しく対応していくこととする。なお、今回の事案においては、国等の直接の契約者と問題の起因者である製紙メーカーが異なることから、その損害に対して納入事業者等が起因者に遡って責任を追及していくしかないという限界がある。

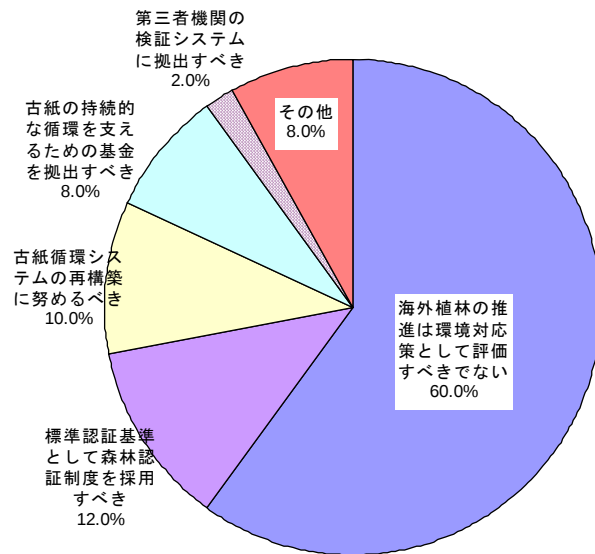
その他、製紙メーカーの「拠出金が不足」「失われた環境価値の回復が必要」等に対する意見がだされている。

【方針】日本製紙連合会及び製紙メーカー各社に、今回のパブリックコメントに寄せられた国民の意見を伝え、適切な対応を求める。

（２）製紙メーカーの環境対応策について

製紙メーカーが示した環境対応策についての意見が50件だされている。その内訳は、右図のとおり。

60%が「海外植林の推進は環境対応策として評価すべきではない」との意見である。次いで「業界全体の標準認証基準として森林認証制度を採用すべき」との意見がだされている。



【方針】日本製紙連合会及び製紙メーカー各社に、今回のパブリックコメントによる国民の意見を伝え、適切な対応を求めるとともに、とりまとめの記載についてはその意図が理解されるよう修正を行う。

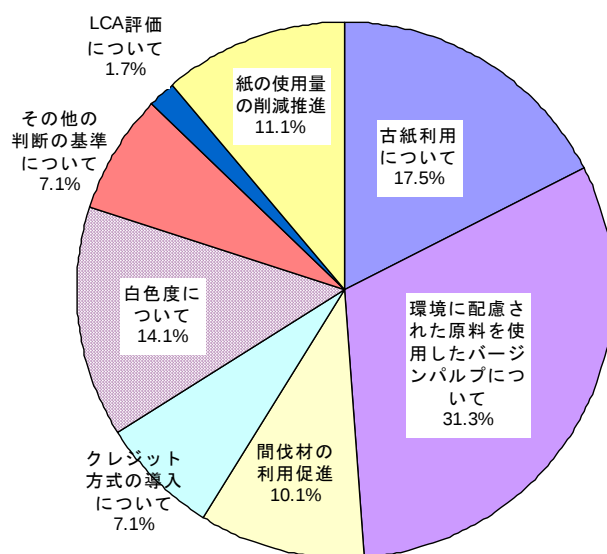
（３）その他

その他として、今回の古紙偽装問題に関する所感や質問等が8件寄せられている。

【方針】日本製紙連合会及び製紙メーカー各社に、今回のパブリックコメントに寄せられた国民の意見を伝え、適切な対応を求める。

2. 国等における古紙利用のあり方（紙類に係る新たな判断の基準等の検討）

「国等における古紙利用のあり方（紙類に係る新たな判断の基準等の検討）」に対する意見は297件であり、意見総数の512件の58.0%を占めている。意見の内訳は、右図のとおりであり、「環境に配慮された原料を使用したバージンパルプについて」に関する意見が31.3%、「古紙利用について」に関する意見が17.5%となっている。



（１）古紙利用について

古紙利用に関する意見は 52 件であり、主な意見としては、「現行の判断の基準を維持または暫定運用すべき」「引き続き古紙の利用を最大限行うべき」「古紙パルプ配合率 100%品の調達を進めるべき」とする意見が 31 件（59.6%）である。

また、「新基準案に賛同」とする意見は 5 件（9.6%）となっている。

【方針】（９）のとおり

（２）環境に配慮された原料を使用したバージンパルプについて

環境に配慮された原料を使用したバージンパルプの定義に関する意見は 93 件であり、主な意見としては、「製材・合板工場からの端材、建築廃材、人工林からの間伐材や林地残材のみとすべき」が 30 件（32.3%）、「森林認証材すべてを認めるべきではない、あるいは FSC に限るべき」が 15 件（16.1%）、「植林木すべてを認めるべきではない」が 14 件（15.1%）等となっている。

【方針】（９）のとおり

（３）間伐材の利用促進

間伐材の利用促進に関する意見は 30 件であり、主な意見としては、「間伐材パルプを判断の基準に位置づけるべき」「古紙パルプ配合率 70%、間伐材 30%とすべき」「間伐材の利用促進を図るべき」を合わせると 25 件（83.3%）となっている。こうした間伐材の利用促進に係る意見の多くは、森林組合や地方公共団体・国等の森林関連部署等から提出されている。

また、「間伐材の定義の明確化すべき」とする意見もだされており、現段階では定義が曖昧な状況にある。

【方針】（９）のとおり

（４）クレジット方式の導入について

クレジット方式の導入に関する意見は 21 件であり、うち 14 件（66.7%）が「クレジット方式を導入すべき」との意見である。他方「クレジット方式を導入すべきではない」とする意見も 5 件（23.8%）だされている。

導入すべきとする意見は、上記（３）の間伐材の利用促進の手段として導入を求めている場合が多く、導入するべきではないとする意見は、実配合ではなく消費者に誤解を与えるおそれがある、クレジット方式は事業者の適切な対応が前提となるが、今回の偽装問題を引き起こした製紙メーカー各社は信頼できない、あるいは適正なチェック体制（第三者のチェック）の構築がないままの導入には反対との理由があげられている。

【方針】（９）のとおり

（５）白色度について

白色度に関する意見は 42 件であり、うち 35 件（83.3%）が「白色度を 65%程度以下にすべき」との意見である。他方「白色度に係る判断の基準を設定すべきではない」とする意見も 3 件（7.1%）だされている。

【方針】白色度については、必要以上の白色度を求めることが環境負荷の増大を招く可能性があることを示すため、人為的に白色度を調整するために新たな薬品を投入しないこと等の判断の基準の設定について検討する。

（６）その他判断の基準について

「総合評価指標については時間をかけて検討すべき」等の意見は 5 件、「民需を含めた判断の基準を満足する用紙の供給量の確保」及び「コピー用紙以外の紙類の判断の基準」等の紙製品に係る判断の基準を示すべき等の意見はそれぞれ 7 件、9 件だされている。

【方針】総合評価指標については、今後の検討課題とする。

【方針】コピー用紙以外の判断の基準については、現行の判断の基準のとおり。

（７）LCA 評価について

LCA 評価に関する意見は 5 件あり、例えば「従来の LCA 評価の解釈と他の環境側面との比較の方法を工夫し、最新の動向の観点も加え、判断の基準について議論すべき」との意見がだされている。

（８）紙の使用量の削減

紙の使用量の削減に関する意見は 33 件であり、うち 32 件が「紙の使用量の削減を推進すべき」との意見である。

【方針】政府実行計画においては、平成 22 年度～24 年度の期間の平均で用紙類の使用量を平成 13 年度比で増加させないことを目標として掲げている。いうまでもなく、グリーン購入法第 11 条の規定のとおり、環境物品等の調達推進を理由として調達総量が増加することのないようにすることが、最も重要な取組である。国等の機関については、各機関が環境物品等の適正かつ合理的な使用に努めた結果、紙の使用量の大幅な削減が図られている。また、グリーン購入法第 8 条による調達実績の概要のとりまとめ・公表の義務付けが抑止効果として機能したことも、調達量（＝使用量）の削減につながったものと考えられる。

（９）判断の基準の考え方

今回のパブリックコメントにおいては、コピー用紙について、製紙メーカー各社の古紙パルプ配合率 100%製品の供給等の努力を注視しつつ、パブリックコメントに寄せられた多くの意見を慎重に検討の上、再度検討会において議論を行い、最終的な基準を決定する必要があるとの方針で臨んだ。

その後の製紙メーカーの現行基準適合製品の供給の努力、パブリックコメントの意見は以下の通りである。

1) パブリックコメントにおいては、現在の基準が技術的に困難であるとの意見はなく、また古紙利用については現行の判断の基準を維持すべき、引き続き古紙の利用を最大限行うべき等、古紙パルプ配合率 100%製品の供給を求めるとの意見が大勢を占めていること。

2) パブリックコメントに供したのち、製紙メーカー各社の努力により、複数の製紙メーカーから古紙パルプ配合率 100%の製品供給がなされる予定であることが確認され、その供給可能量は 5～6 万トン／年に上ることから、国等の機関は、今後とも古紙パルプ配合率 100%製品の調達を最優先とすべきと判断されること。

なお、2001 年以降急激に増加していた、中国への古紙の輸出が横ばいないし減少に向かうことが予想（2007 年 8 月～2008 年 4 月についてはすべての月で対前年同月比減少）され、国内における古紙の需給バランスの良化（供給量の増加）も考えられるところである。（図 3-3、図 3-4 参照）。

3) パブリックコメントの意見を考慮すれば、環境に配慮されたバージンパルプ原料を視野に入れるには、なお、検討を要すること。すなわち、「環境に配慮されたバージンパルプ原料」の範囲として検討を行っている間伐材、廃材・未利用材、持続可能な森林経営が営まれている森林から産出された原料（森林認証材）については、それぞれ様々な課題があり、現段階において直ちにその課題を整理し安定した量を供給できる状況にないこと。

① 間伐材については、間伐材であることが証明された製品の供給体制が整っていないこと、現時点では分別管理が困難であることから、即座に客観的指標としての基準化が難しい。廃材・未利用材についても、分別管理の面から同様に基準化が困難であること。

② 森林認証材については、本年 1 月 1 日付で変更となった FSC の新基準に基づき、非 FSC 森林認証材に関するリスク評価の実施と確認がなされるまで、

FSC の森林認証紙としての販売を停止するよう、FSC 審査機関が一部製紙メーカーに対し措置を求めているという状況や、製紙メーカーが受けている森林認証の中には、審査基準に関して課題のある認証制度も存在している。また、伐採に当たって生産された国における森林に関する法令自体にガバナンスの向上が必要である例も指摘されており、これまで持続可能な森林経営が担保されていると考えられていたバージンパルプの信頼性に疑念が生じていること。

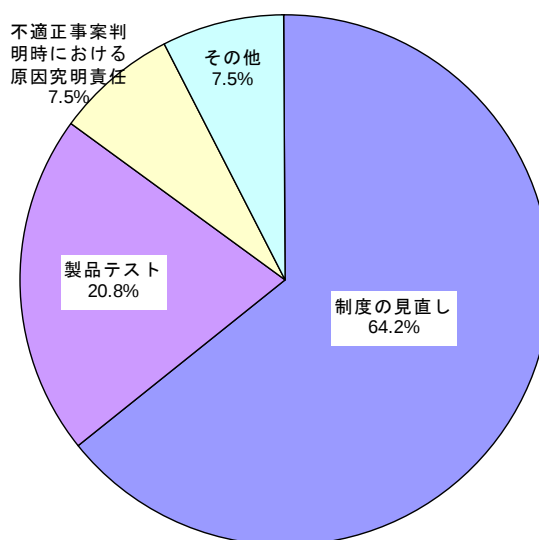
- ③ このため当面、国等は現行の判断の基準「古紙パルプ配合率 100%かつ白色度 70%程度以下であること」により調達を進めることとするが、このためには今後の製品の確保が必要である。地方公共団体、民間を含めた国内全体のグリーン購入法の適合製品に対する需要は、直近では年間約 30 万トン程度であったことから、製紙メーカー各社においては、可能な限りこの需要に応えられるよう最大限努めることが強く期待される。また、国内全体にわたる製品の確保に向けて、更なる詰めが必要であることから、環境に配慮された原料を使用したバージンパルプを含めた環境に配慮された紙製品のあり方については引き続き検討を行うことが必要であると判断した。

【方針】 このため当面、国等は現行の判断の基準「古紙パルプ配合率 100%かつ白色度 70%程度以下であること」により調達を進めることとするが、このためには今後の製品の確保が必要であること。また、国内全体にわたる確保に向けて更なる詰めが必要であることから、環境に配慮された原料を使用したバージンパルプを含めた環境に配慮された紙製品のあり方については引き続き検討を行うことが必要であると判断した。

また、国内全体における需給を勘案し、古紙パルプ配合率 100%の製品の入手ができない場合について、グリーン購入法第 3 条の規定に従い、環境物品等を選択するよう努めなければならないことから、環境配慮製品における信頼性の確保に努めた参考情報を別途明示することとする。

3. グリーン購入制度に係る問題点及び今後の推進方策

「グリーン購入制度に係る問題点及び今後の推進方策」に対する意見は 53 件であり、意見総数の 512 件の 10.4% を占めている。意見の内訳は、右図のとおりであり、約 3 分の 2 が「制度の見直し」に関する意見、次いで「製品テスト」に関する意見となっている。



(1) 制度の見直し

制度の見直しに関する意見は 34 件であり、主な意見としては、「古紙パルプ配合率等の確認は国の責任で実施すべきであり、事業者には情報公開させるべき」が 15 件（44.1%）、「罰則等を規定すべき」と「違反業者の法的責任を問えるようグリーン購入法及び関連法を整備すべき」を合わせて 11 件（32.3%）、「第三者機関を設置し、保証する仕組みを設けるべき」が 3 件（8.8%）等の意見がだされている。

【方針】グリーン購入制度は、既存の他の制度との連携による対応により運用されてきたものであり、今回も公正取引委員会が景品表示法違反で排除命令を行うなど関連する制度において対応が行われたと考える。今後とも引き続き、不適正な事案に厳しく対応していくことが期待される。

【方針】グリーン購入法は製品認定制度ではないため、すべての製品に対し保証を行うことは難しく、他の関連制度との連携により対応していくことが望ましいと考える。また、平成 20 年度においてグリーン購入法の特定調達物品等であることの検証に係る製品テストなど有効な方策について詳細に検討し、平成 21 年度から導入する。なお、これらの強化策につき、法令上の手当を検討すべきとの意見もあり、今後の課題と考える。

(2) 製品テスト

製品テストに関する意見は 11 件であり、「抜き取り等の製品テストを実施すべき」と「JIS 等と連携し試験方法の開発を進めるべき」を合わせて 4 件、他方「製品から

の分析は困難」とする意見も 2 件だされている。

【方針】グリーン購入制度の信頼性の確保及び抑止効果の観点から、平成 20 年度以降その手法や実施要領等について検討し、平成 21 年度から製品テストを導入する予定である。

（３）不適正事案判明時における原因究明責任

不適正事案が判明した場合における原因究明責任に関する意見は 4 件であり、「サプライチェーンにおける事業者の責任範囲の明確化」に関する意見が 3 件、併せて「責任を負うべきは偽装を行った事業者である」との意見がだされている。

【方針】意図的か否かにかかわらず、当該製品を製造または販売したことに対して、程度の差はあれ、サプライチェーンに関わる事業者全てが責任を免れることはできないものとする

4. 再生紙の考え方

（１）再生紙の表示

再生紙の表示に関する意見は 21 件であり、「古紙パルプ配合率の具体的数値を表示すべき」が 4 件、「『再生紙』との表示は古紙パルプ配合率 50%以上とすべき」が 3 件等の意見がだされている。

【方針】表示については、古紙パルプ配合率の具体的数値を表示することとする。

（２）古紙の定義

古紙の定義に関する意見は 6 件であり、工場内損紙に係る意見がだされている。

【方針】古紙の定義は、ISO14021（JIS Q 14021）に準拠した、「再生資源の利用の促進に関する法律（平成 3 年法律 48 号）（現、資源有効利用促進法）」の運用通達（3 生局第 343 号／平成 3 年 12 月 24 日）に従う。

5. 古紙パルプ配合率の確認・検証方法

「古紙パルプ配合率の確認・検証方法」に対する意見は 40 件であり、意見総数の 512 件の 7.8%を占めている。主な意見は、以下のとおり。

（１）古紙パルプ配合率検証制度

古紙パルプ配合率検証制度に関する意見は 30 件であり、「納入事業者に負荷がかからないようにすべき」が 6 件、「立入検査等を直接取引者に限定している点が最大の問題であり、例えば最終利用者が共同で第三者機関をつくり、指定する専門家に

より製紙メーカーが第三者の監査を受け入れるような枠組みをつくるべき」が4件等の意見がだされている。

【方針】7月1日から実施予定の古紙パルプ配合率検証制度は、製紙メーカーと直接取引を行う企業しか立入検査を認めない等の問題があるとの指摘もあり、今後、改善すべき点があれば検証制度の運用段階において適切に見直しを行うなど、柔軟かつ迅速な対応が求められる。なお、環境省においては、関係省庁と連携しながら、製紙メーカーによる古紙パルプ等配合率検証制度の実施状況と結果それ自体を、十分に検証評価し、不適切な点があれば、対応策を講じることとする。

（２）国等の調達の際の納入チェックリストについて

納入チェックリストに関する意見は10件であり、「紙製品等の場合は、一製品につき複数の紙が使用されており、複数部材の確認をする必要があり、一製品につき、チェックリストも複数存在することになり困難」等の意見がだされている。

【方針】一製品に対し複数の紙が使用されている場合については、当該製品に利用された紙のすべてが確認されていればよく、購入したノートに該当する製紙メーカーの特定は不要であり、当該製品群に使用されたすべての紙がカバーされる確認記録があればよい。

6. 古紙利用技術や古紙資源の実状

「古紙利用技術や古紙資源の実状」に対する意見は15件であり、意見総数の512件の2.9%を占めている。主な意見は、以下のとおり。

（１）古紙リサイクルの推進

古紙リサイクルの推進に関する意見は9件であり、うち5件が「古紙の品種別回収システムの構築が必要」とする意見である。また、「オフィス古紙を回収する仕組みが必要」とする意見が2件だされている。

【方針】国等は古紙リサイクルに関する民間の取組を促進するとともに、循環の環を断ち切ることのないように、可能な限り支援していくことが必要と考える。

（２）その他

その他の意見は6件であり、「コピー機やプリンタ等の機器の求める品質からの視点も必要」とする意見が2件だされている。

【方針】紙類の総合評価指標の検討に当たって、併せて検討を実施する

7. その他

その他の意見は5件であり、とりまとめ案への感想及び質問等である。