

これまでの議論の整理

平成 17 年 5 月 30 日

産業構造審議会容器包装リサイクルWG

5月25日の審議を踏まえて修正した箇所を点線の下線で示している。

第1章 容器包装リサイクル法の評価・検討の方向性

1. 容器包装リサイクル法の実施状況

(1) リサイクルに関する状況

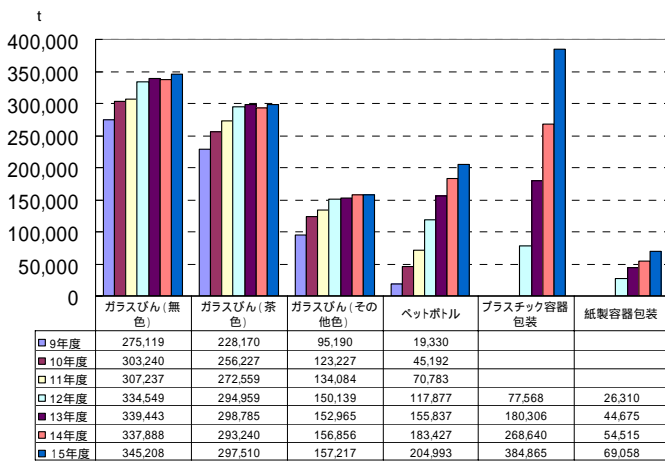
分別収集量の増加

法律の施行状況では、分別収集に取り組む自治体や分別収集される量は全ての品目において概ね年々増加し、再商品化が実施されている。

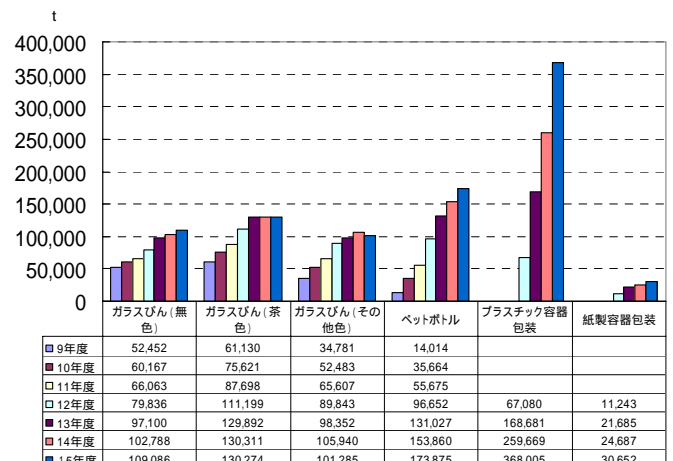
2月28日参考資料2-1：分別収集及び再商品化の状況

分別収集量の推移

< 市町村から再商品化事業者への引渡 lượng >



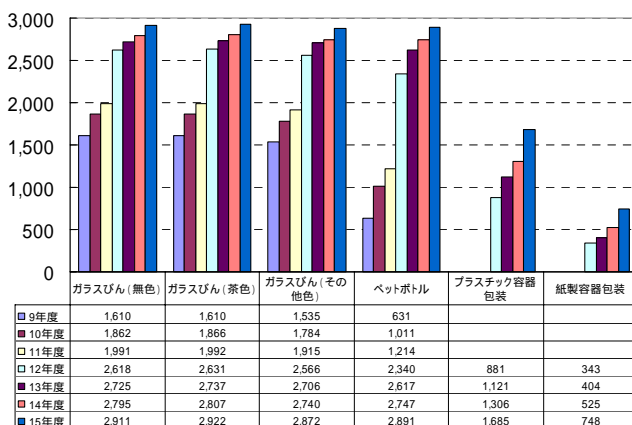
< 指定法人への引渡 lượng (のうち)>



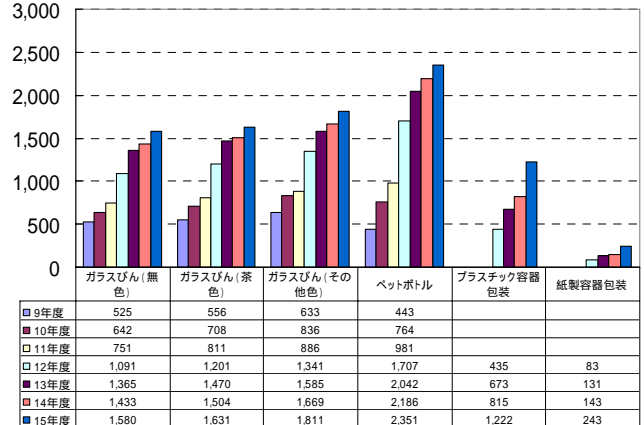
注：左の図と右の図における引渡 lượngの差は、市町村の独自処理によるもの。

分別収集参加自治体数

< 分別収集市町村数 >



< 指定法人委託市町村数 >



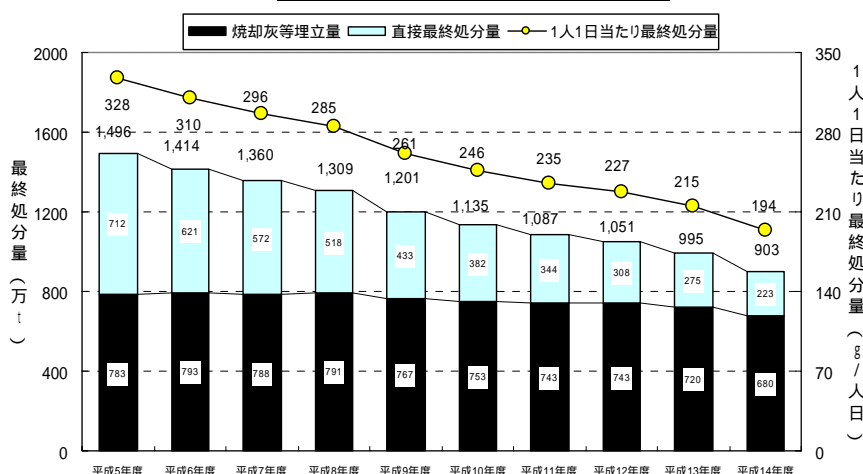
参考：平成15年4月1日時点での市区町村数は3,155。

最終処分場の状況

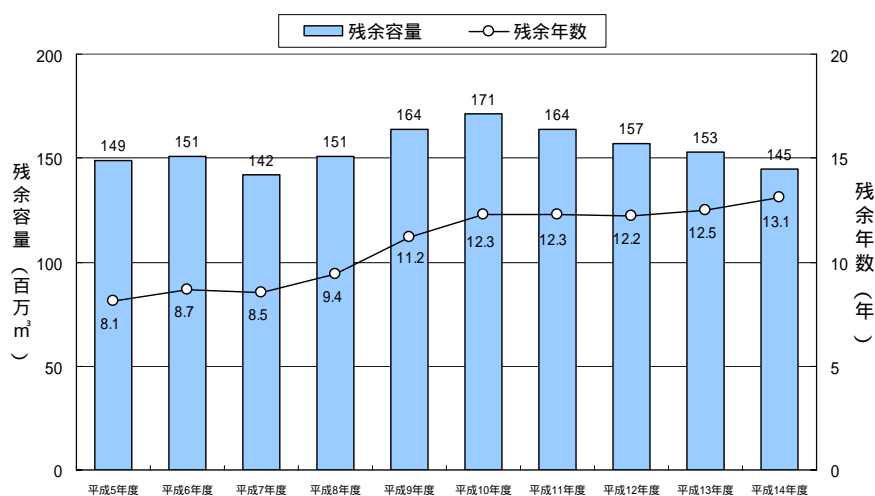
容器包装リサイクル法が施行されていなかった場合には焼却や最終処分に向かっていたと考えられる容器包装のうち、相当程度は再商品化されていると考えられる。容器包装リサイクル法のこうした効果は、一般廃棄物最終処分場の逼迫の緩和などに大きく貢献したと考えられ、加えて全国の焼却炉の性能向上などの効果もあったことから、最終処分場の残余年数は法律施行当初（平成7年度）は8.5年であったものが、平成14年度には13.1年に増加した。

	平成7年	平成14年
残余容量	142 百万m ³	145 百万m ³
残余年数	8.5 年	13.1 年

一般廃棄物の最終処分量の推移



一般廃棄物最終処分場の残余容量と残余年数の推移



出典：一般廃棄物の排出及び処理状況等（環境省）

(2) リデュースに関する状況

事業者におけるリデュース努力

容器包装リサイクル法も契機の一つとして、容器包装のリデュースに取り組む事業者が多く現れるようになった。

<事業者による容器包装の削減に関する取組事例>

ペットボトル

容器の薄肉化により、内容量 1 L 当たりの樹脂使用量を削減。

< 1 L 当たり樹脂使用量 >

50.6 g (平成 11 年) 46.1 g (平成 15 年) 8.9%の削減

石鹼洗剤工業会

詰め替え型製品の普及などによりプラスチック使用量を削減。

< 石鹼洗剤工業会会員プラスチック使用量 >

76.7 千トﾝ (平成 10 年) 55.7 千トﾝ (平成 15 年) 27%の削減

各社の製品設計変更

トレイの複合化の取りやめ等、事業者によるリデュースの多様な取組が進展。

2月28日参考資料 5-1:事業者による容器包装の軽量化、リサイクルしやすい設計等の事例

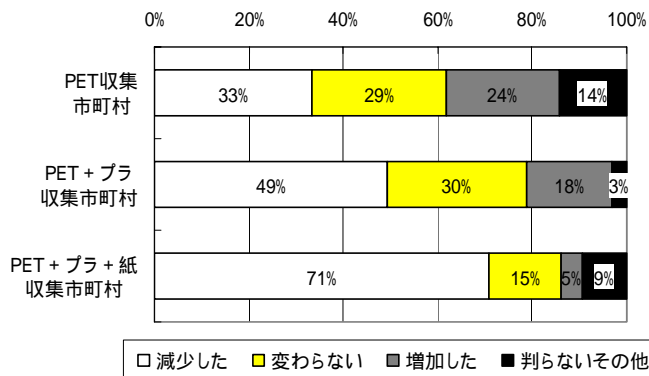
自治体における排出量削減に関する努力

分別収集の実施による一般廃棄物全体の減少

容器包装リサイクル法では、自治体の指導の下、市民が自ら容器包装を分別排出する仕組みとなっている。なお、分別収集に熱心に取り組む自治体では、容器包装のみならず、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自治体ほど、一般廃棄物全体の排出量が減少している。

2月28日参考資料 6-3:自治体から見た容器包装リサイクル制度の評価

自治体からの容器包装リサイクル法の評価：分別収集開始前後でのごみ総排出量が変化したか



以下の分別を実施している自治体に対するアンケート結果

分別の種類	調査対象数
PET ボトル	21
PET ボトル+プラスチック製容器包装	61
PET ボトル+プラスチック製容器包装+紙製容器包装	65

名古屋市

名古屋市では、容器包装リサイクル法の施行に合わせ、プラスチック製容器包装や紙製容器包装の分別を実施。平成 11 年まで一貫して増加傾向だった一般廃棄物（容器包装含む）が、分別収集の開始と活発な広報活動・市民活動の相乗効果により、分別収集の開始前後で 8%近い減少。

<名古屋市の全一般廃棄物排出量>

1,174 千ト（平成 10 年） 1,085 千ト（平成 12 年）7.6%の削減
 （平成 15 年には 1,128 千トとなっている。）

長野市

平成 16 年度からプラスチック製容器包装の分別収集に取り組んでおり、その前後で、一般廃棄物の量が 8 % 程度減少。

名古屋市、長野市ともに廃棄物収集・処理の有料化は行っていない。

自治体によるその他の廃棄物削減努力

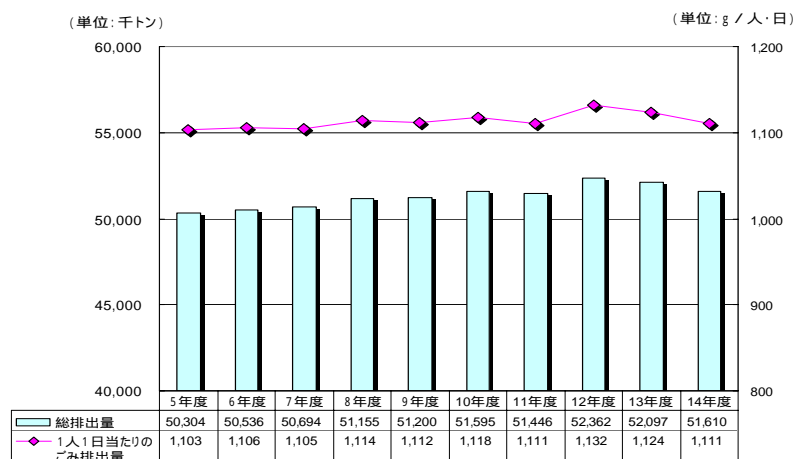
容器包装リサイクル法以外の取組として、近年市民に対する普及啓発の効果を主要な目的とした廃棄物収集・処理の有料化に取り組む自治体が増えており、一般廃棄物の収集・処理の有料化が一般廃棄物の減量に一定の効果があると報告されている。（平成 16 年 7 月 16 日中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会資料参照）。

容器包装の削減努力のばらつき

上記のような、事業者・自治体による容器包装の排出抑制のための取組が積極的に行われている結果、一般廃棄物全体の排出量は平成 12 年度まで上昇傾向であったがその後漸減傾向となっている。

しかし、こうした取組も、全事業者や全自治体で取り組まれているわけではなく、我が国全体の廃棄物全体を大きく減少させるほどには至っていない。特に、容器包装については、一般廃棄物に占める割合は、法施行後も横ばいであり、目立ったリデュース効果が得られていない。

ごみの排出量と 1 人 1 日当たりのごみ排出量

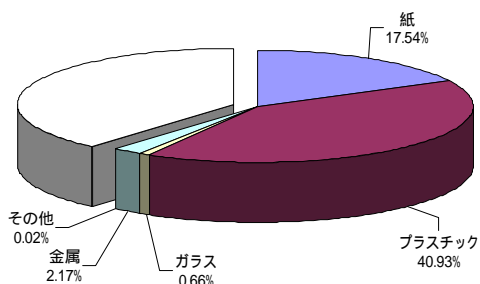


出典：環境省

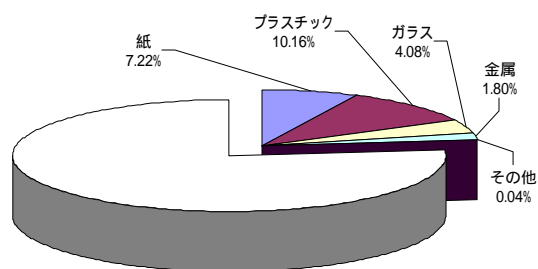
「日本の廃棄物処理」

家庭ごみ中の容器包装廃棄物の割合（平成15年度）

<容積比>



<重量比>



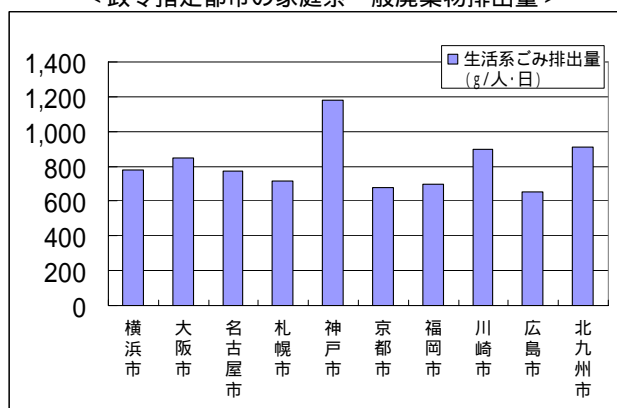
出典：環境省「容器包装廃棄物の使用・排出実態調査」（6自治体におけるサンプル調査による）
体積比は、重量比に平均密度を乗ずることにより算出。

2月28日参考資料4-1：ごみの排出量及び容器包装廃棄物の割合

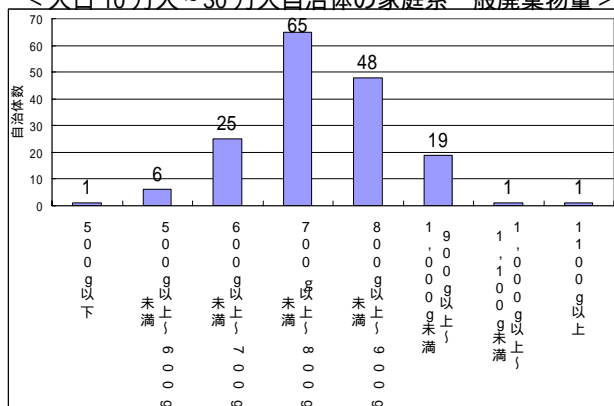
先進的な事業者や自治体が存在する一方で、こうしたごみの減量や容器包装廃棄物の削減に目立った効果が現れていないのは、事業者間でも自治体間でも、廃棄物や容器包装の使用削減への取組に濃淡があることなどが原因と考えられる。自治体に関しては、同一規模の自治体でも、住民一人当たりの家庭系廃棄物の排出量に大きな差がある。

住民一人当たりの家庭系一般廃棄物の排出量

<政令指定都市の家庭系一般廃棄物排出量>



<人口10万人～30万人自治体の家庭系一般廃棄物量>



事業者に関しても、上記のように容器包装の使用量削減に積極的に取り組む事業者がいる反面、容器包装を使用すれば最終的に廃棄物として排出されるこ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。

(3) リユースに関する状況

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シェアの低下が続いており、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起きていない。

2月28日参考資料9-3：炭酸飲料における容器の種類別販売量の推移

容器包装リサイクル法では、リターナブル容器に対して自主回収の認定を行うなどの措置を設けているが、リターナブル容器の認定数は、平成9年の法施行当初106件であったものが、平成12年には211件となったものの、以降は横ばいとなっている。

2月28日参考資料9-1：特定容器の自主回収認定状況

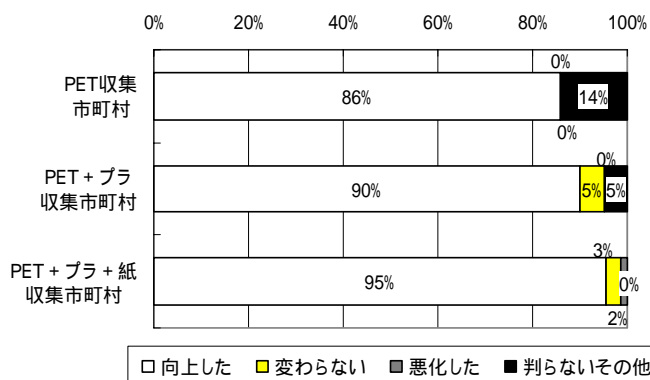
(4) 市民意識の変化

容器包装リサイクル法は、市民自身が、日々自ら容器包装を分別排出することから、市民に対して日常的に廃棄物問題に関して意識する機会を提供している。

自治体から見た容器包装リサイクル法の評価では、分別収集を開始することにより評価できることとして、ごみの総排出量の低減とともに、市民の環境意識の向上が挙げられている。

自治体から見た容器包装リサイクル法の評価

～ 分別収集を実施したことによる市民の環境意識向上などの副次的効果～



以下の分別を実施している自治体に対するアンケート結果

	調査対象数
PET ボトル	21
PET ボトル + プラスチック製容器包装	61
PET ボトル + プラスチック製容器包装 + 紙製容器包装	65

2月28日参考資料6-3：自治体から見た容器包装リサイクル制度の評価

2. これまでの評価

(1) 容器包装リサイクル法の制定時における課題への対応

容器包装リサイクル法は、年々増加する一般廃棄物の処分場の残存容量が逼迫してきていることに対応し、一般廃棄物の大宗を占め、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システムを構築することにより、一般廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図ることを目的としていた。

2月28日参考資料1-2：制定時の容器包装リサイクル法の制定理由について

前述の通り、最終処分場の残余年数は法律施行当初（平成7年度）は8.5年であったものが、平成14年度には13.1年に増加した。

こうした観点では、容器包装リサイクル法は法律制定当初の目的に大きく貢献していると評価することができる。

(2) 市民意識の向上

容器包装の分別が始まったことをきっかけとして、詰め替え可能な製品を選択する市民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。また、容器包装の分別排出に積極的に取り組む市民は、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、間接的に市民の環境問題全般に対する意識の向上に寄与していると考えられる。

2月28日参考資料6-1：容器包装リサイクル法と消費者行動

2月28日参考資料6-2：容器包装リサイクルに取り組む姿勢と他の環境問題に対する姿勢

3 . 今後の課題

平成7年の容器包装リサイクル法施行の後、様々な社会的変化が起こっている。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を通じて達成すべき課題や達成しうる課題がある。

(1) 最終処分場制約への対応

一般廃棄物処分場の残余年数は、法制定時から伸びているものの、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。

今後とも容器包装の3Rの推進などにより、最終処分量の減少を図る必要があると考えられる。

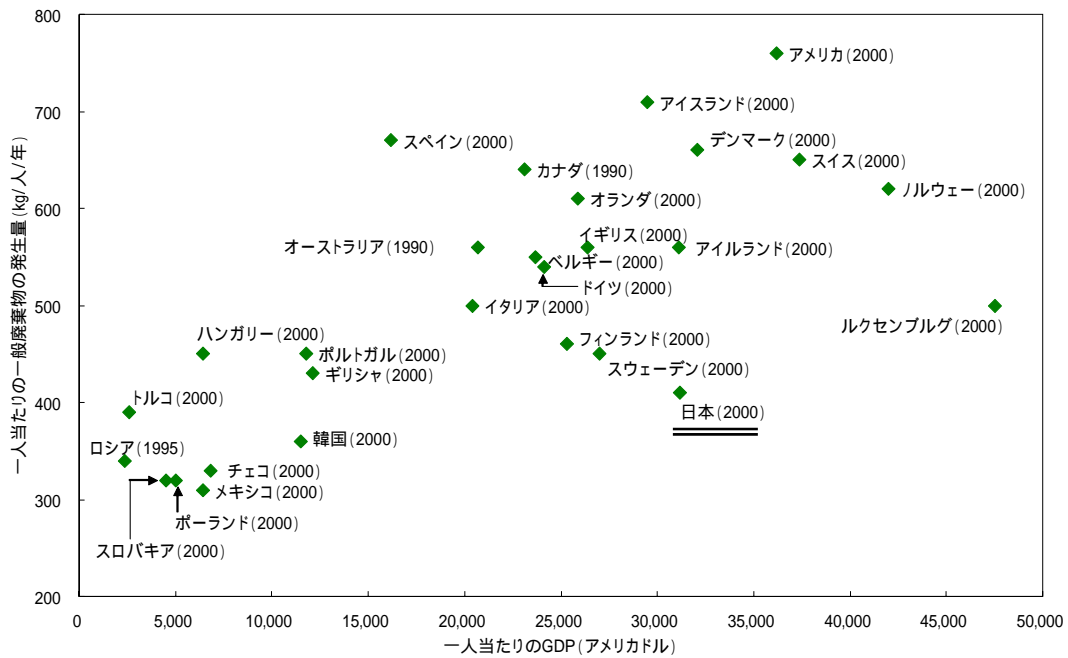
(2) 更なる資源の有効利用の必要性

容器包装の利用量は、所得水準が増大するとともに増大することが一般的であるが、容器包装リサイクル法の施行後は、一般廃棄物の排出量がほぼ横ばいであるなど、容器包装使用量も増加していないことが想定される。他方、資源の有効利用の観点からは、リデュースを更に推進することが重要であるが、その面では総体としては明確な効果が現れていない。

また、枯渇性資源の有効利用の必要性に加えて、近年地球温暖化問題などからも、更に資源の有効利用が求められている。

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、廃棄物の排出量が比較的少ないが、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。

諸外国と比較した一般廃棄物の発生状況について



出典：平成 16 年 8 月 19 日中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会（第 19 回）資料より抜粋
 OECD Environmental Data Compendium 2002 のデータを環境省にて加工。
 一般廃棄物の定義が国ごとに異なるため、単純に比較することはできないことに注意を要する。

他方、容器包装が持つ資源全体の中の位置づけ や量を把握し、それに見合ったリデュース・リユースやリサイクルの高度化に対して取り組むことが必要である。

< 容器包装が各原料消費量に占める割合 >

- ◇ 原油量 : 2.0% (原料の多くはガソリン等の副生成物として精製される)
- ◇ 紙 : 5.8%
- ◇ ガラス : 26.4%
- ◇ スチール : 0.8%
- ◇ アルミ延伸品 : 21.7%

容器包装がもつ資源全体に占める位置づけについては、2月28日資料「容器包装に係る資源の利用状況」を参照。

ガラス、スチール缶、アルミ缶は80%以上が回収リサイクルされている。

また、コストやエネルギーを大量に投入して容器包装の3Rを実施するのではなく、効率性と効果の最大化を目指した3R施策とすべきである。

(3) 市民の環境意識の向上

容器包装はほとんどの国民が日々使用するものであり、容器包装リサイクル法の施行以降、市民が自分たちの使用した容器包装の分別排出などに日々取り組むことを通じて、これまで「ごみ」として認識してきていたものを「資源」として考えるようになってきている。こうした市民意識の変化は、容器包装の資源の有効利用だけにとどまらず、省エネルギーなどの他の環境問題に対する意識を喚起するとも考えられる。市民自身が日々とりくむ環境に関する行動として、容器包装の分別排出などは極めて貴重な機会となっている。

このように、分別収集の実施は市民意識の改革に一定の効果をもたらしたものの、市民の間にも容器包装の分別排出に熱心に取り組む市民と意識が必ずしも高くない市民がいると考えられる他、未だ地域によりペール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、環境意識の必ずしも高くない市民や地域の意識の底上げを図るなど、更に市民意識の向上に向けた取組が必要である。

(4) 社会的コストの低減の必要性

自治体においては、分別収集の開始に伴い、容器包装の分別収集・選別保管コストが、従来の可燃・不燃のごみ処理コストに比べて多くかかるようになっていくと指摘されている。環境省の自治体に対するアンケートでは、自治体では容器包装の分別収集等に 3,000 億円程度の費用が掛かっているといわれ（分別収集を始めたことによる増加分では 380 億円）、負担感を訴える自治体も多い。

特定事業者に関しては、平成 12 年 4 月の完全施行の後、PET ボトルなどの再商品化委託単価は大幅な減少傾向にある。一方、プラスチック製容器包装では自治体の収集量とリサイクル能力が拮抗したまま推移していることもあり、再商品化委託単価の目に見える低減は見られていない。また、自治体分別収集量増加に伴い、再商品化コストの総額が増大しており、特定事業者のコストの負担感が増している。

このように、容器包装リサイクル法のコスト（自治体負担増加分と事業者負担増加分）がベネフィット（埋立処分場節約効果や新規資源使用量削減等）を上回っているとの試算結果もあり、システム全体で更なる効率化が必要である。

第 2 章 容器包装リサイクル制度の見直しについて

1 . 政策の再構築に関する基本的考え方

(1) 政策の目的

容器包装リサイクル制度の見直しに当たっては、以下の 3 点を目的とした整理をしている。

一般廃棄物最終処分場の制約	: 量的観点からの重要性
資源の有効利用	: 質的観点からの重要性
市民の環境意識の向上	: 行動変革の重要性

一般廃棄物処分場の制約 : 量的観点の重要性

一般廃棄物処分場の制約は、引き続き我が国経済社会が直面している課題であり、この問題の解決のためには、リサイクル等により最終処分から回避される量の増大は、重要な観点となる。

資源の有効利用 : 質的観点の重要性

上記のように、一般廃棄物処分場の残余年数緩和の観点からは、最終処分される量からリサイクルに転換される量が主要な観点となる。他方、容リ法施行以降、各品目についてリサイクル技術の向上や再生された製品の利用が進んできた実態がある。このような資源の有効利用の観点からは、単にリサイクルされる量だけでなく、どのような品質の再生製品ができ、どれだけの量の新規資源の削減につながったかという、リサイクルに関する品質が重要な観点となる。このため、分別収集、選別、保管、再商品化などの多様な段階で資源の有効利用の最大化を目指した品質の向上が課題となってくる。

また、資源の有効利用の最大化のためには、容器包装の 3R に関する政策によって節減される資源・エネルギーの量と、政策の実施のために係るエネルギー量の差を最大化させ、全体で見た資源の有効利用の最大化を図ることも重要である。このため、社会的コストやライフサイクル全体で見た資源の有効利用の最大化が必要である。

量から質へのパラダイムの転換

市民の環境意識の向上：行動変革の重要性

消費者に社会的責任を意識した購買行動をうながすことや市民の環境意識の向上を意識した政策では、以下のような観点から、市民の主体的取り組みを促進することが必要である。

- ・ 多様な機会の提供
- ・ 市民自らが参加した活動の活発化
- ・ 市民自身の創意工夫の尊重

市民の3R活動への参加を意識した政策

また、市民には納税者として自らの地域で廃棄物の収集や処理に係るコストについて意識することも重要であり、市民への適切な情報提供が必要である。

(2) 政策の構成の基本的考え

政策手法の構成

容器包装リサイクル制度に係る政策の構成に当たっては、常に上記の目的とする政策手法を考え、最も効率よく目的が達成される政策手法のベストミックスを追求すべきである。

政策のコストとベネフィット

いかなる政策においても政策のための費用（コスト）と効果（ベネフィット）の関係は重要である。例えば、資源の有効利用の観点からはエネルギーを多く費やしリサイクル等を行うことは、全体として使用削減・有効利用される資源の量が目減りしてしまうことなどを考慮すべきである。

他の社会的要請とのバランス

政策手法の選択に当たっては、容器包装が資源全体の中に占める割合を勘案し、他の政策とのバランスを考慮すべきである（例えば他の資源政策との関係）。

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和、容器包装の資源の有効利用が社会から求められる重要性など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

容器包装は、製造・利用・販売・消費・排出・再商品化のように、基本的には

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。容器包装の使用・排出削減に関しては、ライフサイクル上の他者との関係を考慮に入れた取組がより重要である。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。

容器包装リサイクル制度の見直しの基本的考え方

目的

循環型社会の推進により資源の有効利用の最大化と環境負荷の少ない社会を目指すこと、そのために最適なシステムを選択すること

平成7年の容リ法制定時から10年が経過し、容リ法に求められる内容は、分別収集とリサイクルによる最終処分場の減量だけではなく、リデュース、リユースの推進により、環境負荷が小さく、資源の有効利用が図られる省資源型社会の構築へと重心が移りつつある。

このため、容器包装に係る諸情勢を見極め、多様な政策ツールを活用し、資源の有効利用と環境負荷が最小となるような制度とするべき。

考慮すべき事項

容器包装に係る全ての主体に対して容器包装の3Rを促す制度

容器包装のライフサイクルに係る事業者（生産者・流通業者）、市民、自治体などの主体それぞれに対して、容器包装の3Rの推進とその効率化のインセンティブが働く制度とすること。また、そのための適切な役割分担を採り入れること。

社会全体のコストが低減されるものであること

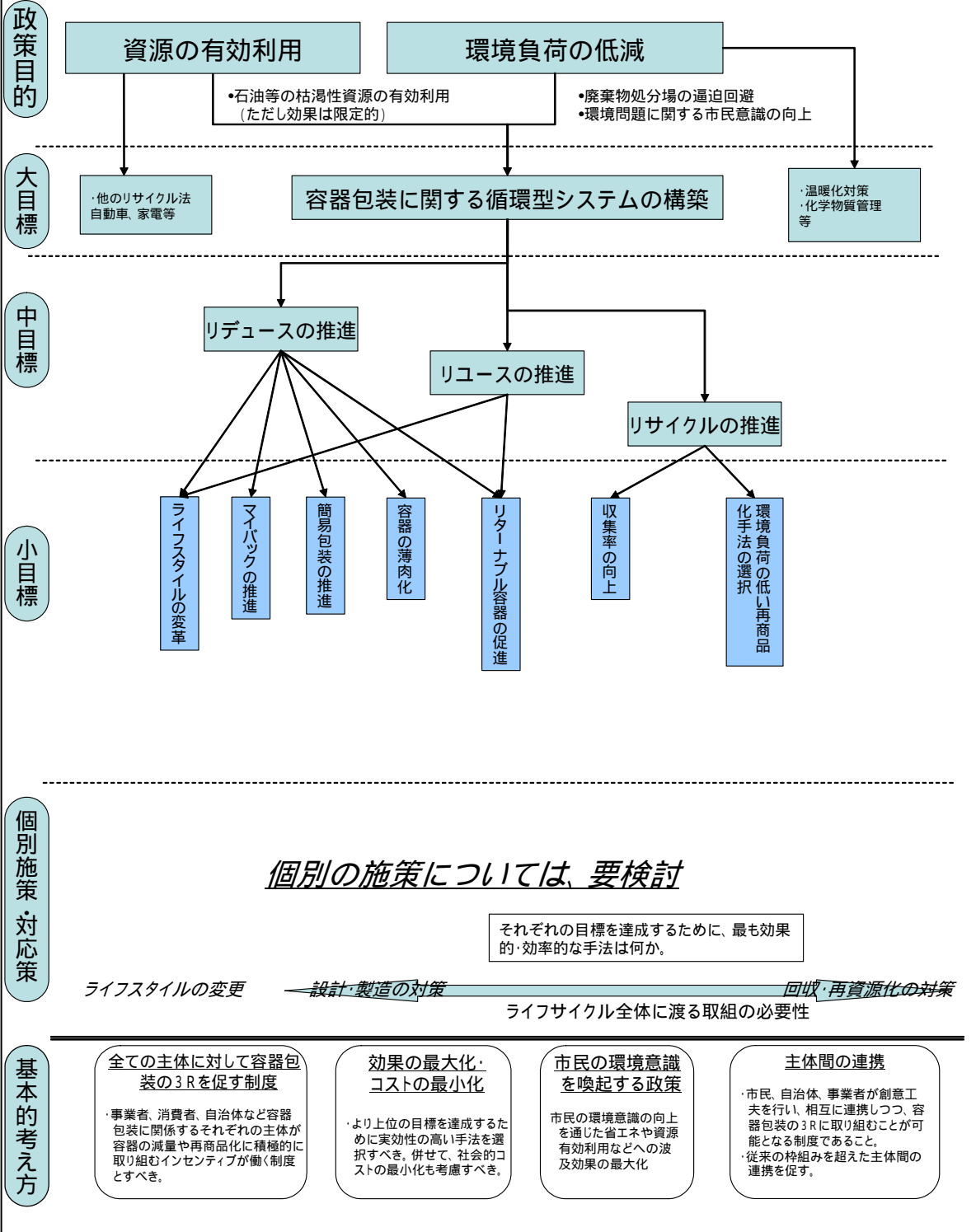
事業者を通じて製品価格に転嫁されても、税金の形で徴収されても、容器包装に係る環境負荷低減のためのコストは最終的には市民（消費者）が負担することとなる。このため、社会的コストが最も小さくなる手法を検討するべき。

制度全体が市民に分かりやすく、市民に環境配慮の意識の向上を促す制度であること、市民に容器包装の3Rに取り組む多様な機会が与えられること

各主体が様々な創意工夫や連携を行うことが可能な制度であること

市民（消費者）、自治体、事業者が創意工夫を行い、相互に連携しつつ、容器包装の3Rに取り組むことが可能となる制度であること。

容器包装リサイクル制度改革の政策目的と基本的考え方



第3章 具体的な見直しの考え方

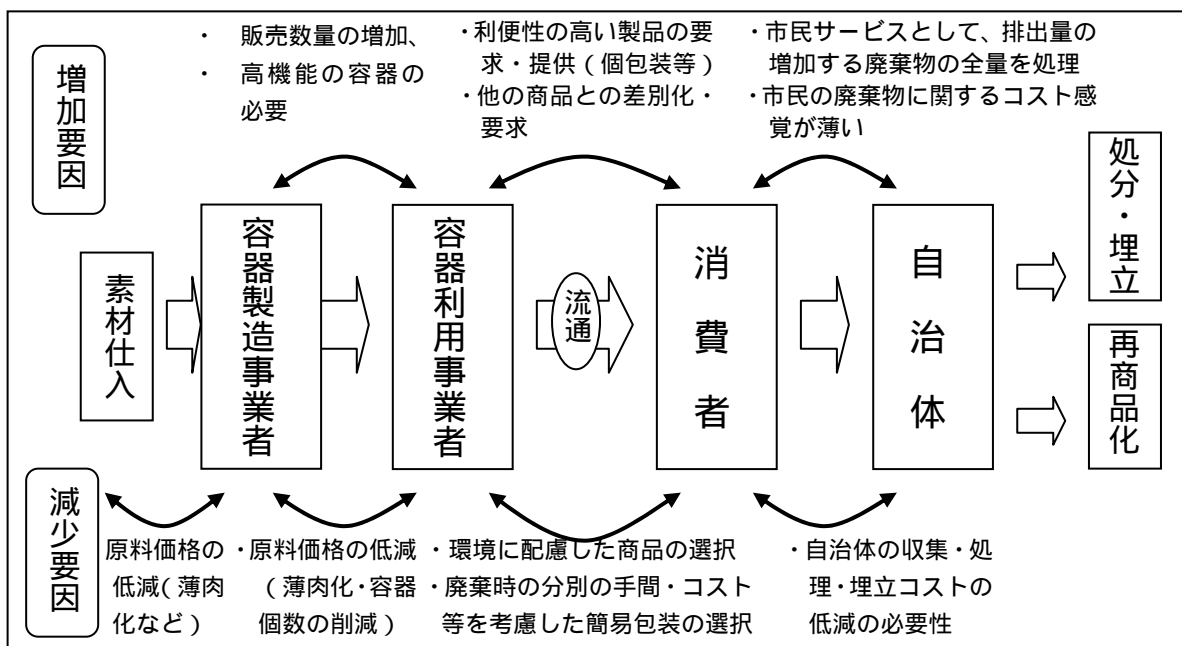
1. リデュース・リユースの推進

(1) リデュース・リユースの基本的考え方

容器包装のリデュース・リユースは、容器包装に係る資源の有効利用を図る上で最も効果的である。リデュース・リユースに係る効果は、資源消費量の低減や資源生産性(=GDP/天然資源消費量)の向上として評価しうるが、こうした効果を最大にすることを目的とした政策が必要である。ただし、こうした政策の構築に当たっては、政策のために必要なコストとベネフィットのバランスが重要であり、効率的にリデュース・リユースを達成するような多様な主体の連携による施策が重要である。

容器包装のライフサイクルの中で事業者、消費者、自治体の置かれている立場や容器包装の利用や排出の削減に対する制御可能性に鑑み、全ての主体が容器包装の削減に対して努力する仕組みを考えることが重要である。また、各主体の取り組みは、製造・利用・消費・排出・再商品化などの容器包装を利用する一連の流れの中で起こっていることを意識した取組とすべきである。

このため、効率的な容器包装のリデュース・リユースを図るためには、特定の主体だけではなく、事業者、市民・消費者、自治体のそれぞれに容器包装の使用削減を促す施策を行うほか、ライフサイクル上の他の主体のリデュース施策を円滑に行える仕組みを考えるべきである。



(2) リデュース・リユースの具体的施策

容器包装のリデュース・リユースを推進するための施策について検討する際には、上述の基本的考え方を踏まえつつ、以下のような事項について検討すべきと考える。

事業者のリデュース・リユースを求める仕組み

<問題意識>

- ・ 事業者は、容器包装を利用した製品の販売を行うことから、容器包装の利用の削減を行える立場である。
- ・ 事業者が、自社のどのような製品に容器包装を利用しているか、把握を促すことを通じて、過剰な包装を避けることを促すことが考えられるのではないか。
- ・ 個別の事業者の利用している容器包装の利用量を、市民や消費者に対して可視化することで、個別事業者の努力度合いを評価することができないか。
- ・ 事業者が、ベストプラクティスを参考にしつつ、自主的に容器包装の削減に関する取組を行うことを促進できないか。

<検討の方向性>

- ・ 容器包装を大量に利用する事業者が、自主的に、または法律に基づいて、実施する取組を報告・公表することなどを通じて、事業者に自主的な容器包装の削減を促すことは検討できないか。

<考慮・検討すべき事項>

- ・ 事業者が取組の報告・公表を求めることは、特に定量的なものである場合には、事業者の過大な負担とならないか。それにより得られる社会的便益との比較が必要ではないか。
- ・ 例えば、容器包装の使用量の公表は、事業者の営業上の企業秘密の公表となり、過大すぎるものではないか。特に、商品種類数の少ない事業者にとっては、営業内容の詳細な公表となるのではないか。

自治体のリデュース・リユースを求める仕組み

<問題意識>

- ・ 自治体は、市民に最も近い存在として、容器包装の分別回収や普及広報などを通じて、市民に対して容器包装の利用量の低減を求めることができる立場である。また、自治体は、学校や市役所などの関連施設などが各地域内での容器包装の大口利用者でもある。

- ・自治体が、市民にリデュース・リユースを促す取組を促進するためには、どのような仕組みが考えられるか。
- ・自治体関連施設などで、容器包装のリデュース・リユースを進めるためにはどのようにすべきか。

< 検討の方向性 >

- ・各自治体において、ベストプラクティスを参考にしつつ、地域内の容器包装の排出量の削減のための計画、取り組むべき内容の計画、住民一人あたりの容器包装廃棄物排出削減量の目標を策定することはできないか。
- ・容器包装を含め、廃棄物の収集・処理に係るコストの開示やその他の自治体との比較などを通じて、市民への働きかけを強化できないか。

< 考慮すべき事項 >

- ・計画の実効性をどう担保するか。

リユース施策

自主回収認定の要件見直し

< 検討の方向性 >

- ・現在回収率80%、実績3年、としている自主回収認定（容リ法18条認定）の認定要件を、段階的な回収率を設定するなど、緩和を検討できないか。

< 考慮すべき事項 >

- ・回収率が低いリターナブル容器を認定し当該容器について再商品化義務を免除した場合、自治体回収に回るリターナブル容器相当量の再商品化の扱いをどう考えるか。

公的施設等におけるリターナブル容器の導入促進

< 検討の方向性 >

- ・リターナブル容器の利用と回収が容易であると考えられる大型施設（オフィス等）で優先的にリターナブル容器を導入することは検討できないか。
- ・特に、自治体庁舎や学校給食などで、優先的に導入できないか。

< 考慮すべき事項 >

- ・実現可能性を高める方策は何か。

リデュース・リユースに資するその他の仕組み

リデュース・リユースに資するビジネスモデルに対する支援

リデュース・リユースの促進に資するビジネスモデルを先駆的に導入しようとする事業者に対して国や自治体から支援できないか（マイカップ自販機の普及等）

レジ袋削減に関する取組

店頭で無料配布されるレジ袋は、容器包装の中で一定の割合を占めている。こうしたレジ袋について、事業者の努力などを後押しして有料化などを通じて削減することはできないか。

2. 分別収集から再商品化に至るプロセスの高度化

(1) プロセスの高度化の基本的考え方

資源有効利用のためのリサイクルの質的向上の必要性

一般廃棄物処分場問題の緩和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%に上昇するなどのようにリサイクルの量的な面では大きな前進を示した。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の開発が促されるなど、一定の成果を見せている。

今後は、「リデュース・リユースの基本的考え方」で整理したことと同様の考え方に基づき、新規資源消費量の低減や資源生産性(=GDP/天然資源消費量)の向上を最大にすることを目的にした政策が必要であり、リサイクルの量的拡大とともに質的向上が極めて重要である。

このため、容器包装の生産から流通・消費・排出・回収・リサイクルのライフサイクル全体を通じた質的向上を図っていく必要がある。

市民の環境意識向上のためのリサイクルの機会の拡大

市民による主体的な分別排出は、市民が環境問題について認識・行動する機会の増大につながることから、市民が参加するリサイクルの機会の多様化を図るべきではないか。

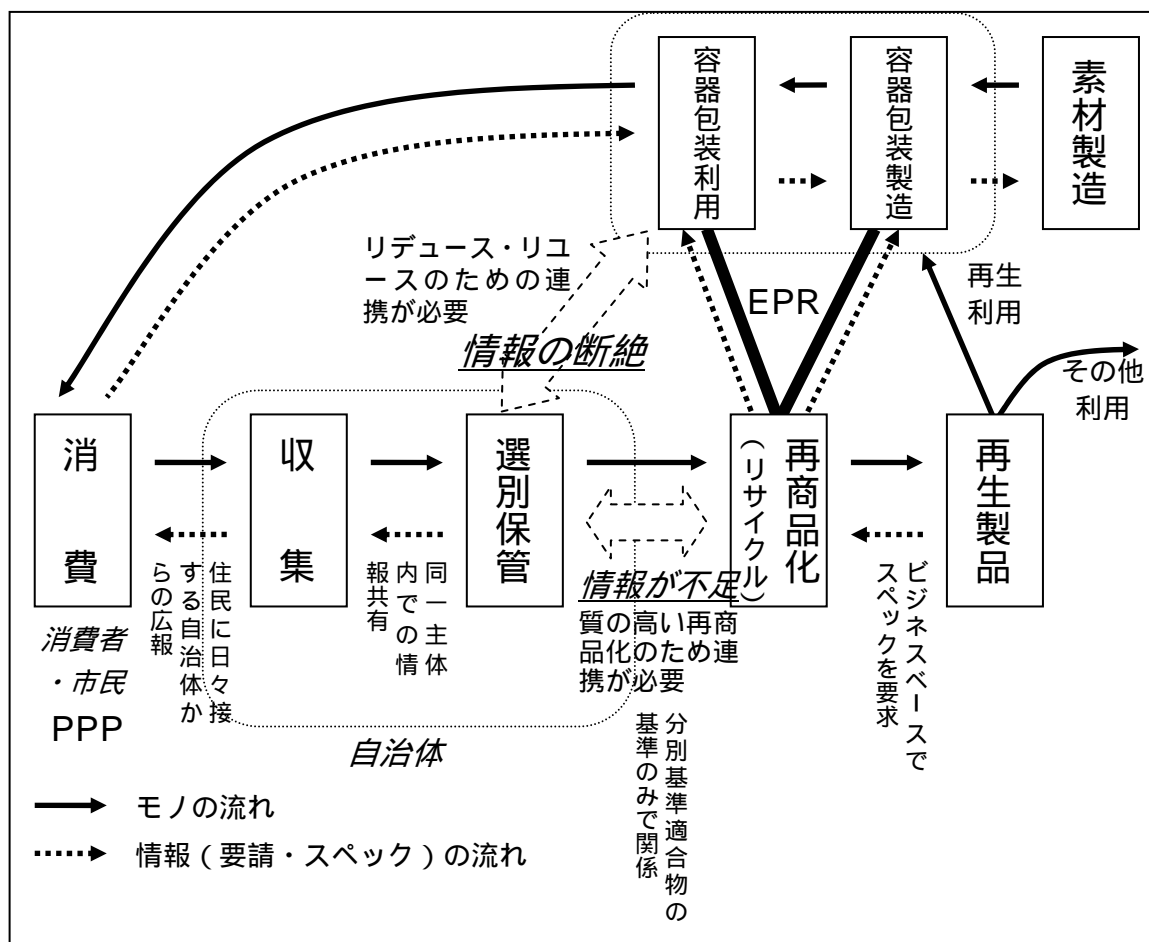
(2) 各主体の連携強化

現在の役割分担

現在の容器包装リサイクル法では、自治体が分別収集を分担し、容器包装の製造・利用事業者が、拡大生産者責任の観点で踏まえ再商品化を分担している。こうした現在の役割分担は、再商品化に向かう量を拡大し最終処分量を低減させるという目的に照らせば、成果を挙げてきたと評価できる。他方、今後リサイクルの質の向上等を目指す観点からは、見直しも必要ではないかと考えられる。

容器包装のライフサイクルの中で、容器包装のリデュース・リユースやリサイクルの質の向上などを図るためには、消費者・事業者・自治体の3者が連携し、

同一の方向に向けた取組を強く指向するような仕組みが必要である。

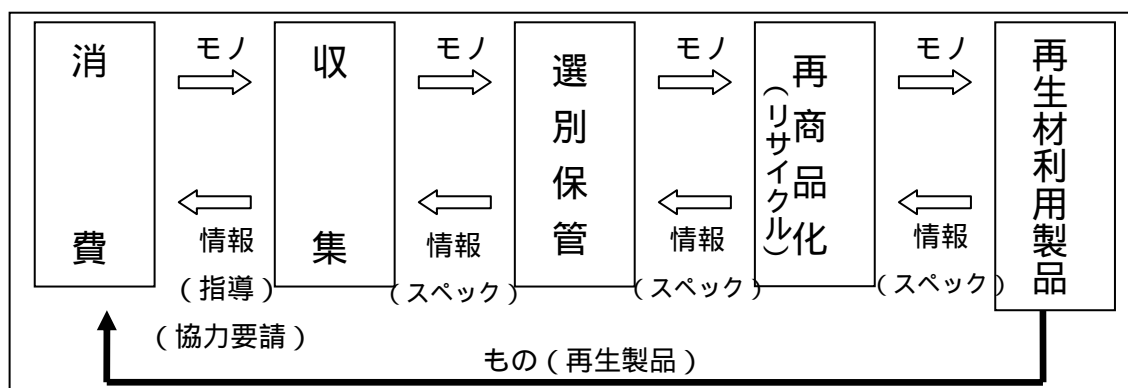


リサイクルの質的向上：ライフサイクルを踏まえたサプライチェーン管理

使用済容器包装の再商品化において、質の向上を図るためには、分別排出という再商品化に向けた最上流の段階から、使用済容器包装を再生資源の原料として捉え、品質向上に取り組む仕組みを構築すべきではないか。

すなわち、各主体が資源の品質向上に取り組みつつ、相互の連携に努めるサプライチェーン管理の考え方が重要ではないか。

< リサイクル過程におけるサプライチェーン管理 >



新たな役割分担の考え方

新たな役割分担を考えるに当たっては、消費者・事業者・自治体のそれぞれが使用済容器包装について果たすべき役割や他の施策との一体性の観点などを勘案することが必要である。容器包装の分別収集・選別保管については、公衆衛生や住民サービスの観点や、容器包装以外の一般廃棄物の分別収集等との一体性から、引き続き自治体に取り組むことが適切ではないか。一方、事業者については、自らの使用した容器包装が資源として有効に利用されるように、再商品化に止まらず果たすべき役割はあるのではないか。また、従来の役割分担では達成できなかった主体間の連携を促す仕組みが必要ではないか。

こうしたことから、容器包装リサイクル法のこれまでの成果に加えて、リデュース・リユースの促進、リサイクルの質的高度化を図る観点から以下のような役割分担について検討できないか。

< 検討の方向性 >

- ・自治体が、公衆衛生・住民サービス等の観点から、使用済容器包装の分別収集・選別保管に対して果たすべき役割は何か。また、自治体の分別・選別保管にどのような観点の経費が含まれているかの分析が必要ではないか。
- ・事業者は、使用済容器包装のリデュース・リユースの取組の促進とリサイクルの質的向上のために主体間の連携を図る観点から、使用済容器包装の分別収集・選別保管のうち、公衆衛生等の観点を超えて、資源の有効利用のために必要と考えられる分に関して一定の役割を果たすことは考えられないか。

< 新たな役割分担を考えるに当たっての前提 >

上記のような役割分担を考えるに当たっては、自治体の分別収集・選別保管のコストの内訳などを明らかにした上で、リサイクルの質の向上等の効果が達成される必要がある。このため、以下の事項について満たされることが前提条件とな

るのではないか。

- ・ 個々の自治体の清掃部門の公会計が、企業会計の観点も踏まえて事業会計として整備され、透明性や第三者チェックが担保された上で、自治体の分別収集・選別保管のコストの内訳が明確化されること。
- ・ 分別収集・選別保管に係るコストの分析と他の自治体との比較・評価・検証。
- ・ 情報開示の促進などを通じて、自治体業務の効率化にも資するものであること。
- ・ 分別基準適合物の品質向上が図られること。
- ・ 個別自治体毎のリデュースの促進度合いを、
 - ◇ 住民一人あたりの容器包装廃棄物排出量
 - ◇ 住民一人あたりの容器包装廃棄物排出量の前年度比の削減割合
 - ◇ 容器包装廃棄物を含めたごみ有料化の取組の有無などの観点で評価でき、市民をリデュース・リユースに誘導できる施策となりうること。
- ・ この施策により自治体から市民・消費者に対する使用済容器包装の排出抑制の働きかけが十分に行われるようになり、事業者が簡易包装化をしやすくなる環境整備が進むと判断されること。

<留意すべき事項>

- ・ 自治体の清掃部門の費用構造の透明化をどのようにすれば実現できるか。
- ・ 効率的で実効性のある制度設計は可能か。

(3) 回収ルートの多様化・市民の選択肢の拡大

<問題意識・基本的考え方>

- ・ 住民のリサイクルの機会の確保のため、分別収集の方法を多様化できないか。
- ・ 既に相当程度我が国の資源回収の形態として定着している市民による集団回収、スーパー等の店頭回収は引き続き促進すべきではないか。
- ・ 分別収集の困難な過疎地域・道路の混雑する地域などでの住民のリサイクルの機会の確保策としても集団回収・店頭回収を活用できないか。

<検討の方向性>

- ・ 集団回収・店頭回収を容器包装リサイクル法の回収ルートとして明示的に位置づけることを検討できないか。
- ・ 集団回収を行う市民団体に対して、特定事業者（指定法人）から直接又は自治

体等を通じて間接的に支援できないか。

- ・ 店頭回収については、再商品化義務量算定の控除範囲を拡大することなどによりインセンティブを付与できないか。

(4) 分別基準適合物の品質向上

<問題意識・基本的考え方>

- ・ 自治体ごとに、分別基準適合物の品質（異物の混入率や汚れの度合い）が大きく異っており、分別基準適合物の品質の悪い自治体の容器包装廃棄物は高品質の再商品化の妨げとなっている。
- ・ 自治体の申込数量と実際の引渡数量に乖離がある場合には、特定事業者への精算額の発生や再商品化事業者の経営の圧迫要因等の問題が生じているほか、効率的なリサイクルを困難にしている。
- ・ 高度な再商品化を実現するためには、市民による分別排出段階から汚れの少ない丁寧な分別が行われることが重要である。

<検討の方向性>

- ・ 分別基準適合物に関する異物混入率基準を法令で規定すべきではないか。
- ・ 基準を満たしていない場合は、容リ協会が引き取りを拒否できる等、容リ協会の運用を厳格化すべきではないか。
- ・ 市町村が分別基準適合物の品質を向上させることへのインセンティブは考えられないか。
- ・ 特段の事情が無く分別収集計画と実績が著しく異なるような場合には、自治体に対して何らかの措置を取るべきではないか。

3 . 再商品化手法の合理化・高度化

(1) 適切な再商品化手法の考え方

< 問題意識・基本的考え方 >

- ・ 容器包装に係る資源の有効利用を最大化する観点から、再商品化された再生資源の質的向上が必要不可欠である。
- ・ プラスチック製容器包装のマテリアルリサイクルでは、容器包装廃棄物のうち半分程度の量が残渣となり埋立処分等がされている。資源の有効利用の観点からも、残渣の有効活用が必要である。
- ・ プラスチック製容器包装では、自治体の分別収集量の増加に伴い、再商品化能力の不足が懸念されている。

< 検討課題 >

マテリアルリサイクルの残渣の有効活用

- ・ マテリアルリサイクル事業者に対して燃料化や熱回収などによる残渣の有効活用を促進すべきではないか。その場合、残渣の燃料化や熱回収による処理が再商品化費用を増大させ、特定事業者に過度な負担とならないよう留意すべきではないか。

再商品化手法の多様化

- ・ マテリアルリサイクルの残渣のみでなく、プラスチック製容器包装に関する再商品化全般に関して、マテリアルリサイクルの高度化、ケミカルリサイクルの多様化、燃料化や熱回収の位置づけについて検討を行うべきではないか。ただし、検討に当たっては、以下の点に留意すべきではないか。
 - ◇ 燃料化や熱回収について再商品化能力が不足した際の補完的又は緊急避難的手法として位置づけるべきか。
 - ◇ 燃料化や熱回収を再商品化手法として位置づけた場合、資源有効利用の観点から他の手法との優劣をどう考えるか。
 - ◇ 分別排出に対する市民の意識への影響をどう考えるか。

入札方法の見直し

安定的かつ効率的な再商品化の推進の観点から指摘されている、容器包装リサイクル協会の落札単価参考値の設定や契約期間の複数年化等については、そのメリット・デメリットを十分考慮して検討すべきではないか。

再商品化製品の品質基準の検討

プラスチック製容器包装から再商品化された製品（ペレット等）の円滑な利用のために、再商品化製品の品質基準の設定を検討できないか。

再商品化に適した分別収集区分

効率的で質の高い再商品化を促進するために、現在のプラスチックの分別区分に加え、以下のような区分により分別収集を行うことを検討できないか。住民や自治体に対応可能な、現実的な分別方法は存在するか。

- ・ 固形プラスチック（ボトル、弁当容器等）とフィルム状プラスチック（袋、ラップ等）といった形状別の分別。
- ・ P P、P E、P Sなどの素材別の分別。

（２）再商品化製品の販路拡大

<問題意識・基本的考え方>

- ・ プラスチック製容器包装やガラスびんなどでは、再商品化された製品の販路が確保しにくい場合があるため、再商品化製品の用途の拡大方策について、検討が求められている。

<検討の方向性>

- ・ ガラスびんについては、カレットとして利用され再度びんにリサイクルされることが望ましいが、ガラスびん以外の用途としては、軽量発泡骨材、透水性土木材料などに利用が見込まれる。これらの用途の開発・拡大に努めることが必要ではないか。
- ・ プラスチック製容器包装のマテリアルリサイクルの用途については、再商品化されたプラスチック（ペレット等）の品質の安定や保証が、安定的需要につながるのではないかと。また、品質向上が、需要拡大につながるのではないかと。
- ・ 自治体の公共事業等において、再商品化されたものを積極的に購入することが、大きな需要を生むのではないかと。

(3) 再商品化義務量

< 問題意識・基本的考え方 >

- ・ 現在の再商品化義務量の算定方法は、個別の事業者にとっては分かりにくいとの指摘がある。
- ・ また、容器包装のサプライチェーンにおける負担の公平感の観点から、利用事業者と製造事業者の比率等、義務量算定の根拠となる調査の精度の向上を図るべきとの指摘がある。

< 検討の方向性 >

- ・ 再商品化義務量算定の実態調査の精度向上を図るべきではないか。また、算定方法や算定根拠の分かりやすい広報などについて検討すべきではないか。

(4) 再商品化に適した容器包装の設計・素材選択

< 問題意識・基本的考え方 >

- ・ プラスチック製容器包装などで、マテリアルリサイクルを容易にするように、単一素材化を推進するなど、再商品化に適した容器包装の設計や素材の選択を進めるべきとの指摘がある。
- ・ 他方、容器包装が持つ品質保持などの機能を考えれば、複合素材でのみ果たせる機能も多く存在する。また、複合素材を用いずに強度や品質保持などの同様の性能を実現するためには肉厚になり、リデュースに逆行するとの見方もある。

< 検討の方向性 >

- ・ 各品目のリサイクルをより容易化・効率化するべく、事業者においてより再商品化に適した設計や素材選択を更に進めるための何らかの支援は考えられないか。

4 . その他の事項

(1) 容器包装の範囲・事業系容器包装の取り扱い

< 問題意識 >

- ・ 現在の容器包装の定義が「商品に付随する容器包装が一般廃棄物となったもの」となっているため、容器包装の区分が分かりにくいとの指摘がある。

< 検討の方向性 >

- ・ サービスに付随する容器包装の範囲は、クリーニング用の袋から封筒まで外縁が広く、加えて小規模の事業者が多い。このため、容器包装の範囲を拡大しサービスに付随する容器包装も対象にする場合には、外縁が不明確となる上、小規模事業者が多く、事業者の捕捉などに大きなコストがかかると見込まれる。一方、例えばクリーニング業界では、顧客から容器包装を回収する取組が検討されつつある。このため、まずはこのような自主的な取組を尊重すべきではないか。
- ・ 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、新たな回収ルートの構築が難しいことや、排出事業者から生産者に処理責任を転換することに政策的意義が大きくないと考えられることから、事業系容器包装を法の対象とする必要性に乏しいのではないか。
- ・ 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、分類を見直すべきではないか。
- ・ スプレー缶に関しては、スプレー缶の安全な分別回収を促進するため、スプレー缶等を新たに分別基準適合物の一類型として位置付け、製造事業者等から安全な回収を実施する自治体に対して安全な処理のための処理機を提供することなどが提案されている。現在スプレー缶事業者と自治体との協議が別の場で進められており、その議論の方向性を尊重すべきではないか。

(2) 小規模事業者の取り扱い

< 問題意識 >

- ・ 事業者のうち、小規模事業者は、資本・人材等経営資源の面でも小規模である

ため、本法律の対象とした場合、手続き面での負担が大きいことや、その使用する容器包装の量が僅少であることに比して事業者の数が極めて多く、再商品化義務を課しても費用対効果の点で非効率であることなどから再商品化の義務を免除されている。

- ・ 自治体と容器包装リサイクル協会との契約で引き渡される容器包装廃棄物のうち、小規模事業者負担割合相当は自治体の負担となっている。このため、収集量の多い自治体の中には、負担感を指摘する声もある。

< 検討の方向性 >

- ・ 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、事業者数が飛躍的に伸びる反面、委託料の増加は軽微であることが考えられる。このため、小規模事業者の捕捉のための行政コストが大きく、また、各種手続きに係る指定法人のコストも増大し、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もつながる。一方、小規模事業者にとっては、指定法人のための委託のための制度の理解・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、コストとベネフィットが見合わないと考えられる。
- ・ これらのことから、現行通り小規模事業者の適用除外を継続すべきではないか。

(3) 紙製容器包装の取り扱い

< 問題意識 >

- ・ 紙製容器包装は、他の古紙・雑紙と混同して集められた場合にも、その再商品化には大きな影響がないとの指摘がある。このため多くの市町村では紙製容器包装を他の古紙類と分別する必要を感じていない。
- ・ 他方、紙製容器包装の分別収集を実施する自治体が少ないために、紙製容器包装の委託費の7割が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。
- ・ これらの現状に鑑みれば、紙製容器包装については、容リ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ではないか。

< 検討の方向性 >

- ・ 再商品化や分別収集の効率化を図るため、現行の紙製容器包装の扱いを見直し、有償または無償で譲渡できるものとして扱うことを検討できないか。
- ・ 仮に再商品化義務が免除された場合には、紙製容器包装の安定的な再商品化が滞ったときに備えて、業界によるどのようなセーフティネットが必要か。

(4) 容器包装廃棄物の輸出に係る取り扱い

< 問題意識 >

- ・ 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。
- ・ 中国における資源需要が高まり、日本の市町村が分別収集したPETボトルについても中国等から高い関心が寄せられるようになってきていると言われている。
- ・ 他方、中国では、2004年5月に我が国の業者が輸出した廃プラスチックの中に中国国内の規則に反し異物が混入されていたとして、日本からの廃プラスチックの輸入を停止する措置を取っている。
- ・ こうした状況に鑑み、環境省からも、市町村の廃PETボトル等が国内事業者へ売却され、海外に輸出される場合に、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留意事項を通知として発出した。

< 検討の方向性 >

- ・ 自治体や自治体から譲渡された事業者に対して、排出され、引き渡された容器包装廃棄物については、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を求めるべきではないか。
- ・ 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はないか。
- ・ 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など所用の対応を引き続き検討すべきではないか。
- ・ 特段の事情がなく分別収集計画と実績が著しく異なるような場合には、自治体に対して何らかの措置を取るべきではないか。

(5) 指定法人のあり方

< 問題意識 >

- ・ 指定法人が(財)日本容器包装リサイクル協会のみであるため、再商品化ルートを独占しているのではないかと指摘がある。
- ・ 他方、現行法においても、指定法人は一に限るものではなく、再商品化を円滑に実施しうる能力を有する者からの申請があった際には、指定法人の複数化に

についても検討を行うことが可能である。

- ・ 日本容器包装リサイクル協会においても、再商品化事業の委託に関する落札情報を公表するなど、業務の透明性に向けた取組が続けられている。

< 検討の方向性 >

- ・ 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はないか。

(6) 識別表示

< 問題意識 >

- ・ 現在の識別表示は分かりづらいため、排出区分と識別表示の一致等、市民に分かりやすくすべきであるとの指摘がある。
- ・ 一部の自治体で、分別排出の識別表示をもとに、排出区分を決めている。しかし、個別の自治体で分別区分が異なるため、それぞれに合わせた識別表示の添付は難しい状態にある。

< 検討の方向性 >

- ・ 平成 15 年度末の調査では、98%程度の容器包装に識別表示が添付されており、今後とも適切な添付や見やすい位置への添付を促していくべきではないか。

(7) ただ乗り事業者対策

< 問題意識 >

- ・ 経済産業省では、ただ乗り事業者対策として、捕捉のためのデータベース策定その他、ただ乗りと判明した事業者に対して、容器包装リサイクル法の規定に基づき指導・助言、勧告、公表などの措置を実施している。
- ・ しかしながら、まだ捕捉されていないただ乗り事業者も存在すると考えられる。
- ・ ただ乗り事業者の存在は、再商品化義務を果たす事業者にとっては不公平感を生み、容器包装リサイクル法のシステム全体に影響する問題である。

< 検討の方向性 >

- ・ 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はないか。
- ・ 消費者や消費者団体によるただ乗り事業者の監視など、社会全体でチェックする仕組みは考えられないか。

(8) 普及啓発・環境教育

< 問題意識 >

- ・ 容器包装リサイクル法は、住民・消費者が、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示し、容器包装リサイクル法自体が環境教育の重要な機会であると考えられる。

< 検討の方向性 >

- ・ 容器包装に関する 3 R の円滑化のため、引き続き国・自治体等による普及啓発・環境教育を積極的に行うべきではないか。