

容器包装リサイクル制度見直しに係るこれまでの議論の整理

容器包装リサイクル法の見直しの基本的方向

我が国における 3 R の推進を通じて、天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される循環型社会の構築を更に推進するため、次のような基本的方向に沿って、容器包装リサイクル制度の見直しを行うことが必要である。

(1) 循環型社会形成推進基本法における 3 R 推進の基本原則に則った循環型社会構築の推進

循環型社会形成推進基本法に規定された基本原則に基づき、リサイクルより優先されるべき発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）を更に推進するとともに、国内のリサイクル産業の健全な発展も視野に入れつつ、リサイクルについてもより効率的・効果的な推進を図る。

(2) 国・自治体・事業者・国民・NPO等、すべての関係者の協働

容器包装廃棄物に係る 3 R の推進に係る国・自治体・事業者・国民・NPO等の各主体が、それぞれの問題点をお互い批判するのではなく、自らが率先してできる限りの取組を推進すると同時に、相互連携による積極的な対応を目指す姿勢が重要である。

(3) 社会全体のコストの低減

深刻化する国及び地方自治体の財政状況、厳しさを増す経済情勢等にかんがみ、循環型社会の構築等に係る効果とのバランスを常に考慮しつつ、容器包装廃棄物に係る 3 R の推進のためのコストを可能な限り低減させることが重要である。

容器包装リサイクル制度の見直しに係る具体的な施策案

1 発生抑制及び再使用の推進

(1) 「循環型社会形成推進地域計画」等における容器包装廃棄物に係る発生抑制及び再使用の推進

容器包装廃棄物の発生抑制・再使用の推進を図っていく上では、一般廃棄物処理業務を担い、住民の生活に密着している市町村が果たすべき役割は大きい。

こうした市町村による容器包装廃棄物の発生抑制・再使用の推進のための取組としては、例えば、レジ袋削減のためのマイバッグ運動等の普及啓発活動や、自らの庁舎・関連施設における容器包装廃棄物の発生抑制・再使用等の率先行動を実施することが考えられる。

このような取組を実効あるものとしていくため、今年度創設された循環型社会形成推進交付金の申請に当たり策定することとなっている、循環型社会形成推進に関する地域計画の活用を図り、当該計画の策定に際し、容器包装廃棄物の発生抑制・再使用等の推進に係る具体的な方策も当該計画に位置付けることが有効である。

地域計画を策定した市町村は、発生抑制・再使用等の推進に関する事項として地域計画に記載されたものについて、進捗状況を把握し、その結果を公表することが望ましいのではないかと。

現行法上、市町村分別収集計画において「容器包装廃棄物の排出の抑制のための方策に関する事項」を定めることとなっているが、全国の市町村が発生抑制・再使用等の取組を更に推進していくためには、これを充実させることも有効ではないかと。

また、各市町村が市町村分別収集計画を公表することにより、市町村の取組に対する住民の関心が高まり、市町村の発生抑制・再使用等の取組の更なる進展が期待でき、さらに、これにより、発生抑制・再使用等の実施に関する市民や事業者との協働の促進につながるのではないかと。

市町村分別収集計画の「容器包装廃棄物の排出の抑制のための方策に関する事項」等について、市町村はその進捗状況を定期的に把握し、その結果を自ら公表すべきではないかと。

これらの計画を策定するに当たっては、地域の小売業者等の事業者や住民の参加を求め、関係者の十分な連携の下、発生抑制・再使用等の取組を進めることが適当ではないかと。

(2) 市町村による家庭ごみの有料化を活用した容器包装廃棄物の排出抑制・分別排出の推進

経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、本年2月の本審議会による意見

具申及びこれを踏まえて本年5月に改正された廃棄物処理法に基づく基本方針（廃棄物処理法基本方針）に沿って、一般廃棄物処理の有料化について一層推進していくことが必要である。

また、容器包装廃棄物の排出量の削減に当たり、消費者の果たす役割が現状では十分でなく、より大きな役割を果たすべきと考えられる。このための方策として、容器包装廃棄物の排出抑制を推進する観点から、家庭ごみの有料化に併せ容器包装廃棄物についても有料化すべきではないかとの意見がある。

しかしながら、市町村によっては、異物混入を防止する等の観点から、例えばコンテナやネットにより容器包装廃棄物の分別収集が行われている場合があるが、こうした場合には手数料の徴収が難しい面があり、このようなことも勘案すれば、容器包装廃棄物の有料化の必要性については、各市町村が、廃棄物処理法基本方針に沿って一般廃棄物の有料化を検討する中で、住民の分別排出に対する意識、実施されている分別収集の方法等を勘案して、個別に判断すべきものであると考えられる。

なお、市町村の判断により容器包装廃棄物について有料化を導入する場合においても、徴収額を他の家庭ごみ（可燃ごみ、不燃ごみ等）と同額とすると、消費者が容器包装廃棄物の分別排出を進めるインセンティブが失われると考えられる。

このため、容器包装廃棄物の分別排出の推進を図る観点からの配慮として、容器包装廃棄物について有料化を導入するとした場合においても、徴収額を他の家庭ごみよりも低い額に設定することが必要である。

また、上記のように、市町村において、容器包装廃棄物に対し、他の家庭ごみよりも低い額による有料化を行う場合には、消費者による分別排出の徹底はもちろんのこと、分別排出された容器包装廃棄物のチェックの強化等、容器包装廃棄物以外の廃棄物の混入を回避するための措置を講ずる必要があるだろう。

（3）市町村によるリターナブルびんの分別収集の推進

ビールびん等のリターナブルびんは、現在、小売店を中心に回収されているが、市町村による分別収集は十分進んでいない状況にあり、従来の小売店によるリターナブルびんの回収システムを基本としつつ、これの補完的な措置として、市町村によるリターナブルびんの分別収集の促進を図ることが適当である。

こうした市町村によるリターナブルびんの分別収集の促進を図るための措置としては、任意に取り組んでいる現状に対し、その取組の法的位置付けを明確にするために、リターナブルびんに関して分別基準を設けることが有効であろう。

このような市町村による分別収集の対象については、

- ・ ビールびんや一升びん等、現在、容器包装リサイクル法第18条の規定に基づく事業者による自主回収の方法について認定を受けている容器については、小売店による回収システムが機能しており、市町村による回収により自主回収率が低下するおそれがあることから、対象とはせずに事業者による自主回収にゆだねるべきではないか。

- ・ 流通量の多い一定容量のびんについては、現状ではリターナブルびんの流通量は少なく回収システムが確立されていないが、市町村による分別収集を活用することにより、リターナブルびんの回収量が増加して当該事業者のコストが低下する可能性があることから、ワンウェイびんからリターナブルびんへの移行が進み、リターナブルびんの流通量の増加が期待されるのではないか。

これらの分別基準の対象とするリターナブルびんは、対象を特定して市町村や消費者が対象容器であることを容易に判別することができるようにするため、「Rマークびん」等の共通規格びんを国が指定してはどうか。

このようなリターナブルびんの分別収集を実施する市町村に対しては、リターナブルびんの分別収集量に応じた何らかの経済的インセンティブを付与する必要があるのではないか。

また、市町村によるリターナブルびんの分別収集を促進することについて、制度的な措置を講ずる前に、まずはモデル的な事業の実施によりその実現可能性を検証することが適当か。

(4) 公的施設等におけるリターナブル容器の導入促進

リユースカップ等のリターナブル容器の活用は、いまだ社会に十分浸透しておらず、リユースカップの性能向上やコストダウンが十分進んでいない状況にあり、容器包装廃棄物の再使用に関して国民一人ひとりの取組を促すため、リターナブル容器の利用と回収が合理的に行える大型施設（スタジアム・オフィス等）や、国・地方自治体の庁舎、公的施設等において、率先してリユースカップ等のリターナブル容器を導入することが有効である。

こうした取組によって、容器包装廃棄物の再使用の推進が図られるだけでなく、使い捨てるライフスタイルの見直しや環境問題への意識向上等の効果が期待される。

このため、地方自治体や事業者によるリターナブル容器の導入事例を収集し、その効果の検証を行うとともに、先進的な取組を広く紹介することにより全国に展開していくことが必要ではないか。

このようなサッカースタジアムやイベント等においてリユースカップを使用する場合には、デポジットを活用することが考えられる。全国一律のデポジット制度の導入については、容器の収集体制について、現行の市町村によるステーション回収から店頭回収へと大きく転換されることとなり、回収率等に大きな影響が生じる可能性があること、また、デポジット制度に係る回収コスト（小売店における回収負担増、保管場所の確保等）が大きいこと等から難しいと考えられるが、サッカースタジアム等の地域・対象等を限定したデポジットについては、課題もあるが、容器包装廃棄物の再使用の推進、散乱容器問題の解決、体験学習効果等、一定の効果が期待される。

(5) レジ袋等無料配布される容器包装に対する対策

スーパーマーケット等の小売店において無料配布されているレジ袋等が、プラスチック

ク製容器包装全体に占める割合は大きく、レジ袋等の安易な配布・使用を抑制し、消費者による買い物袋の持参を促進することは、容器包装廃棄物の排出量を削減する上で喫緊の課題である。

また、これらのレジ袋等は、消費者の日常の暮らしに非常に身近な存在であるとともに、特に消費者の主体的な行動によりその使用を選択し削減を図ることができる容器包装であり、レジ袋等に係る配布・使用の抑制対策は、容器包装廃棄物の発生抑制等に関する消費者の意識の向上にも大きな効果があると期待される。

このため、レジ袋等を対象として、小売店における無料配布を禁止する措置（法的措置、自主協定の締結等）を講ずることにより、買い物袋の持参を促進することが必要である。この措置の具体的な内容については、実効性の確保を旨としつつ、法制的な観点も含め妥当な方策を検討すべきではないか。

こうしたレジ袋等の有料化により小売店が得た収入については、それぞれの事業者が環境保全対策へ充当することが考えられるのではないか。

また、地域の小規模な小売店等については、地方公共団体との自主協定なども活用し、地域の取組として、レジ袋等の発生抑制を図ることが有効ではないか。

また、現行法の解釈によれば、レジ袋等が有料化されると法の対象外になることから、レジ袋等が有料化された場合においても、容器包装リサイクル法の対象とする等、レジ袋等の製造・利用事業者によりレジ袋等のリサイクルが引き続き確実に実施されるような措置を講ずることが必要ではないか。

なお、法的措置の対象とすべきレジ袋等については、利用する業態としては、スーパーマーケットのほか、コンビニエンスストア、百貨店等も含めるべきか。また、袋の種類としては、いわゆるレジ袋だけでなく、その他の小売店で無料配布されるプラスチック製又は紙製の手提げ袋等も対象とすべきか。

(6) 発生抑制・再使用に係る業界ごとの指針の策定や達成状況の報告・公表等による事業者の自主的取組の促進

事業者による発生抑制・再使用に係る自主的な取組は進みつつあるが、業界ごとや企業ごとの対策の進捗に差があるため、対策が十分進んでいない業界・企業における取組を促進するための対策が必要である。

したがって、発生抑制・再使用等に係る対策が十分進んでいない業界・企業に対し、先行的な業界・企業の対策を普及させ、事業者の自主的な取組の裾野を広げていくことが必要であるが、事業者が漏れなく取組に参加することを担保するためには、法的な枠組みの下でこうした取組の促進を図ることが必要である。

このような環境負荷低減の観点から事業者による自主的取組をより促進するための措置としては、具体的には、以下のような措置を講ずることが有効である。

- ・ 容器包装の発生抑制・再使用等に係る指針を主務大臣が策定
- ・ 事業者に対する指導・助言、発生抑制・再使用等が著しく不十分な一定量以上の容

器包装を製造又は利用する事業者に対する勧告・公表・命令、罰則等の実施

- ・ 一定量以上の容器包装を製造又は利用する事業者に対する、指針に照らした発生抑制・再使用等のために必要な措置の実施に係る計画の策定及び発生抑制・再使用等に係る取組の実施状況に係る報告の義務付け

(7) 特定事業者の自主的取組に係る優遇措置の創設

特定事業者による自主的な取組は進みつつあるが、こういった自主的取組のうち、発生抑制・再使用の促進のため特に有効かつ先進的な製品やサービス等について、優良性の認定等の優遇措置を講ずることにより、一層の自主的取組を促すことが重要である。

このような優遇措置としては、容器包装の3Rを推進するための先進的な取組を行いその効果が顕著な小売店や、3Rに配慮した画期的な製品設計・素材選択等による容器包装及び当該容器包装を利用した製品を製造・販売している特定事業者の認定等が有効ではないか。

さらに、こうした特定事業者による優良な自主的取組を他へ波及させるためには、優良性の認定や、基準に適合した特定事業者や製品に対して証明書・適合標章の交付、大臣表彰等を行うとともに、関係省庁、関係機関等のホームページを活用し広く周知することや、認定制度の普及促進の一環として適合標章のデザインを広く一般公募し選定すること等が有効ではないか。

(8) 事業者における自主協定締結の推進

コーヒーショップ、ファストフード店等において使用されているワンウェイ容器が徐々にリターナブル容器に切り替わる等、発生抑制・再使用につながる自主的な取組が進んでいるが、このような動きを加速させることが必要であり、こうした取組を推進するためには、波及性及び啓発性の観点から、全国規模で展開しているコーヒーショップ、ファストフード店等と地方公共団体・国との間の自主協定の締結を促進することが有効である。

これらの自主協定を締結する場合には、その実効性を確保するため、定量的な取組の目標の設定、定期的な取組状況の確認等を行うことが必要ではないか。また、自主協定を締結した事業者の取組を促進するため、自主協定の内容や取組状況について地方公共団体や国が積極的に広報を行うことが有効ではないか。

(9) 自主回収認定基準の弾力的な運用

特定事業者による自主回収を促進するために、容器包装リサイクル法第18条に規定する事業者の自主回収認定に係る要件につき柔軟な運用を行うことが考えられるが、これについては、特定事業者に回収されない容器包装廃棄物の再商品化に関する負担は市町村が負うことになることも留意し、特定事業者による自主回収の促進に効果があると確実に見込める場合に実施すべきではないか。

2 分別収集・選別保管の在り方

(1) 各主体の役割分担

消費者の役割

分別収集・選別保管段階の容器包装廃棄物の質的向上を図るには、容器包装廃棄物の排出者である消費者の果たす役割が大きい。消費者が、分別排出を適正に行わない場合には、市町村の選別コストを増加させるのみならず、他の適正に排出された容器包装廃棄物に汚れを付着させ、質の高い再商品化の実施を阻害する場合もあり得る。消費者は、これらの点に十分留意し、容器包装廃棄物の分別、洗浄、汚れの付着したものの除去等を一層徹底すべきではないか。

消費者による分別排出が徹底されていない容器包装廃棄物については、市町村が収集を見合わせ、当該消費者を個別に指導すること等により、消費者の意識を向上させることが必要ではないか。

また、市町村による分別収集・選別保管に係る費用について、納税者たる消費者が、その効率性や透明性を厳しく監視することにより、市町村による分別収集・選別保管に係る費用の効率化を図ることが必要ではないか。

市町村と事業者の責任範囲の見直し

現行の容器包装リサイクル法では、容器包装廃棄物を分別収集して、分別基準に適合した状態とするよう選別し事業者を引き渡すまで保管する役割を市町村が、当該分別基準適合物を引き取って再商品化を実施する役割を事業者が担っている。このような現在の責任分担について見直しを行うべきではないかとの強い主張があり、これを踏まえ、以下の視点から検討を行った。

ア 拡大生産者責任（EPR）の定義・考え方と責任分担

- ・ OECDの政府向けガイダンスマニュアルに基づく拡大生産者責任（EPR）の考え方を最大限徹底すれば、生産者が容器包装の分別収集・選別保管を行う、又はそれらに係るすべての財政的負担を負うことになる。一方、現行法においても、既に再商品化費用は事業者負担となっており、これによって拡大生産者責任が果たされているとして、現行制度の枠組みを変える必要はないとの意見もある。

一方で、分別収集・選別保管をすべて事業者の責任とすれば、引き続き市町村によって実施されることとなる容器包装廃棄物以外の一般廃棄物の収集と責任主体が異なることとなるため、かえって効率的・効果的な収集等を妨げるとも考えられる。実際、我が国における、市町村が責任を持って分別収集・選別保管を行う仕組み自体は、十分機能していると考えられる。

イ 市町村と事業者の連携の強化

- ・ 現行法では前述のとおり分別収集・選別保管と再商品化の責任主体が分離してい

るが、こうした現行制度の下では、市町村において再商品化事業者のニーズに応じたきめの細かい選別が行われ難いこと、市町村の選別施設で異物の除去等が行われた後で再商品化事業者でも同様の工程が行われていること等の弊害が生じている。

このため、再商品化の質的向上やコストの抑制を図る観点から、再商品化を実施する特定事業者（特定事業者の委託を受けた再商品化事業者を含む。）と分別収集・選別保管を行う市町村との連携を強化することが必要ではないか。あわせて、消費者と市町村、消費者と事業者との連携についても強化を図ることが必要ではないか。

ウ 発生抑制・再使用の推進と責任分担

- ・ 現行法においては、再商品化に係る処理費用を事業者が負担することとされているが、容器の軽量化等に一定の効果が見られるものの、容器包装廃棄物の総量については、必ずしも十分な減量効果が現れていないことから、再商品化のみならず、分別収集・選別保管に対しても事業者の負担を求めることにより、当該費用負担の抑制に向けた、過剰包装の抑制や容器の軽量化等が一層進展すると考えられる。

一方、既に事業者は、容器の軽量化に関する限りかなりの努力を行っており、容器包装に対する機能性（食の安全等）等も考慮すれば、事業者の責任を拡大しても発生抑制・再使用の推進に資する対策があまり進展しないのではないかと、という意見もある。

エ 分別収集の促進と責任分担

- ・ 市町村の分別収集・選別保管に係る費用の一部を事業者が負担することにより、財政的な負担がネックとなって一部の素材に係る分別収集・選別保管を行っていない市町村において、当該素材の分別収集・選別保管が促進されると考えられる。

オ 再商品化の質的向上と責任分担

- ・ 容器包装廃棄物の再商品化については、今後は再商品化製品の質的な向上も重要な課題であり、こうした再商品化製品の質的な向上は製品売却による利益を増加させ、再商品化コストの低減に資すると考えられる。

市町村の分別収集・選別保管に係る費用の一部を事業者が負担することは、事業者においても分別収集・選別保管しやすい製品を開発する努力を促進する効果も有することから、これにより再商品化の質的向上が促進されると考えられる。

カ 社会全体の容器包装廃棄物処理コストの低減と責任分担

- ・ 仮に責任分担の見直しが行われ、市町村の分別収集・選別保管に係る費用について事業者が負担が課されることとなった場合、発生抑制の推進による事業者、消費者、市町村等の各主体における負担・コストが削減されると考えられる。

また、事業者による負担に係る具体的な制度や実際の負担額を決定するに際しては、市町村の分別収集等に係る費用が明らかになっていることが必要であると考えられることから、事業者による負担の効果として、市町村コストの透明化がより進展すると考えられる。

これによって、市民や事業者による市町村コストのチェックがより進展するもの

と考えられることから、市町村による処理の効率化が促され、社会全体の容器包装廃棄物処理コストも低減するものと考えられる。

一方、市町村コストについて、事業者に負担が課されることとなった場合、逆にその効率化が阻害され、社会全体のコストの増加要因となるのではないかと、この意見もある。

キ 市町村コストの透明化及び処理の効率化について

- ・ 本年2月の本審議会による意見具申及びこれを踏まえて本年5月に改正された廃棄物処理法基本方針においては、処理事業の効率化を図るためにはその透明化が大前提とされており、また、これらにおいて、国はコスト分析手法を示すこと等を通じて地方公共団体の取組の支援に努めるとされていることを受け、市町村においては、このような共通の分析手法に基づいて処理コストを算出し、それを開示していくことが求められる。さらに、市町村においては、そのようなコスト分析を十分活用し、処理の効率化に積極的に取り組む必要がある。

なお、仮に市町村の分別収集・選別保管に係る費用について事業者に負担が課されることとなった場合に、市町村による処理の効率化の努力に対する阻害要因になるのではないかと、この意見もある。

ク 特定事業者による費用の製品価格への転嫁について

- ・ 仮に市町村の分別収集・選別保管に係る費用について事業者に負担が課されることとなった場合、当該負担の価格への転嫁が適切に行われれば、消費者の価格選好を通じて、その発生抑制に向けた行動も促進される。この点で、責任分担の見直しは、消費者の排出抑制努力を促すだけの一般廃棄物（又は容器包装廃棄物）に対する処理費用の有料化よりも有効な手段となる可能性があるという意見もある。

また、負担した費用が内部化されることが重要なのであり、内部化された費用について、事業者は消費者に転嫁することも可能であるし、発生抑制に向けた工夫や努力等により、再商品化等に係る費用が低減することで消費者への転嫁を行わないことも可能である、との意見もある。

一方、負担した費用を製品の価格に転嫁することは、厳しい市場競争の下では非常に難しいという意見や、また、事業者が負担した費用を製品の価格に転嫁しても、容器包装の単価は元々低いことから転嫁される額も小さく、消費者の発生抑制に向けた行動等を促進するほどのインセンティブにはならないという意見もある。

ケ 市町村及び特定事業者における費用負担の実態

- ・ 市町村及び事業者の現行制度における費用負担の状況を見ると、市町村による容器包装廃棄物の分別収集・選別保管には、現在約3,000億円（平成15年度、以下この項において同じ。）の費用がかかっているものと推計される。

このうち、容器包装リサイクル法施行後に分別収集を実施した容器包装廃棄物の分別収集・選別保管に係る費用と、当該容器包装廃棄物を現在も可燃ごみ・不燃ごみとして処理した場合の費用を比較すると、法施行後に約380億円の追加的な費用が市町村にかかっているものと推計される。

また、特定事業者の再商品化には約400億円の費用がかかっている。

以上のような各視点を踏まえれば、引き続き市町村が分別収集・選別保管を責任を持って行いつつ、事業者が分別収集・選別保管に対しても一定の責任を果たすという役割分担が適切であると考えられる。

具体的な責任の果たし方としては、市町村の分別収集・選別保管に係る費用の一部を事業者が負担することが考えられるが、具体的な制度の設計に当たっては、容器包装廃棄物の発生抑制及び再使用の推進や再商品化手法の見直し等の他の論点も総合的に勘案しつつ、事業者の負担が過重なものとならないよう、十分な配慮が必要である。

また、事業者からの拠出金を市町村に配分する際に、分別収集・選別保管の量及び質に着目して傾斜配分すること等により、市町村の効率的かつ質の高い処理を効果的に促進することが必要である。

これらの分別収集・選別保管における事業者の具体的な責任の果たし方については、どのようにあるべきか。また、事業者による負担の対象となる市町村の処理費用の範囲について、どのように考えるか。

市町村の役割

市町村は、容器包装廃棄物の処理に係る費用の透明化を強力に推し進めるとともに、当該処理を効率化するためにできる限りの努力を行うべきである。例えば、国においては一般廃棄物処理事業に係るコスト分析の標準的な手法を示す「廃棄物会計基準」の検討が進められているところであり、市町村が容器包装廃棄物処理コストを分析する際には、こうした成果を十分に活用すべきではないか。

市町村による容器包装廃棄物の分別収集・選別保管に係る費用の一部を事業者が負担する制度が創設された場合、市町村が「廃棄物会計基準」等を活用して、透明化に積極的に取り組めるような仕組みとするべきではないか。

また、分別収集・選別保管した分別基準適合物の質等に応じて、拠出金の配分額を増減するようなインセンティブを設定することにより、市町村の効率的かつ質の高い処理の一層の促進を図ることが適当ではないか。

市町村は、住民に対して洗浄の徹底に関する指導を行い、異物（特に汚れたままのもの）が混入した容器包装廃棄物については収集を見合わせ、当該住民を個別に指導すること等により（参照）住民の意識を向上させるとともに、市町村による分別収集・選別保管に係る費用の抑制、ひいては再商品化の質的向上を図ることが重要ではないか。

市町村が、市町村分別収集計画の活用等を通じて、容器包装廃棄物の発生抑制を図ることにより、市町村による分別収集・選別保管及び事業者による再商品化に係る負担の低減にもつながるのではないか。

事業者の役割

事業者は、拡大生産者責任の考え方等を踏まえ、市町村が行う分別収集・選別保管に対しても一定の責任を果たすことが適切であると考えられる。具体的には、市町村の分別収集・選別保管に係る費用の一部を事業者が負担することが考えられる。

また、1(6)の指針に基づく事業者による発生抑制等の自主的取組の促進の措置等を講じ、事業者が容器包装廃棄物の発生抑制を図ることによって、市町村による分別収集・選別保管及び事業者による再商品化に係る負担の低減にもつながるのではないかと。

さらに、事業者が、分別排出しやすい識別表示、分別排出に資する商品情報の提供等、消費者への普及啓発活動を積極的に推進することは重要であり、これにより、消費者による容器包装廃棄物の排出時の洗浄や減容化等の適正な分別排出の徹底が促進されることが期待されるのではないかと。

国の役割

容器包装廃棄物の分別収集・選別保管業務は市町村の自治事務であるが、容器包装リサイクル制度という全国的な制度の統一的な運用が適切に図られるよう、国は、必要に応じて指針等を示すことが必要ではないかと。

分別収集・選別保管業務の効率化については市町村が自らの努力により推進すべきであるが、国は、先進的な処理を行っている市町村の取組の優良事例について広く情報提供を行うことが有効ではないかと。

市町村の分別収集・選別保管に係る費用の一部を事業者が負担する場合、その費用の商品価格への適切な反映に資するよう、国は、今回の容器包装リサイクル制度の見直しの趣旨及び内容について、広報活動等を積極的に行うことが必要ではないかと。

(2) 分別基準適合物の品質向上

分別基準適合物の品質向上について

現行法では市町村は、分別収集した容器包装廃棄物について分別基準に適合した状態とするよう選別を行うこととされているが、現在、分別基準適合物とされる物には異物の混入等により品質が低いものも多く、また、そのような容器包装廃棄物まで容器包装リサイクル協会が引き取っていることから、適切な再商品化に悪影響を与えている。

このため、分別基準を見直し、分別基準適合物に係る要件の明確化等を図る必要がある。また、容器包装リサイクル協会は、分別基準適合物に該当しない容器包装について引取りを拒否する等、運用の厳格化を図ることが適切である。

スプレー缶の取扱いについて

スプレー缶等については、分別基準適合物として「充てん物、ふた及び噴射のための押しボタンの除去」の要件が定められているが、現実に市町村がこの要件を満足した状態で分別収集することが困難であることから、リサイクルが円滑に進まない状況にある。また、充てん物が残っているスプレー缶が一般ごみに混入した場合、火災が発生するケースも生じており、より安全な収集が確保されることが必要となっている。

このため、製造事業者等は、消費者が充てん物を確実に安全に排出できるようにするための中身排出機構（機能）の採用を早急に進め、市町村とともに周知を図り、充てん物が残ったスプレー缶等が排出されないようにする必要がある。

加えて、市町村がスプレー缶等を分別収集した場合には、製造事業者等の協力を得てリサイクルされる体制を構築することが必要である。

また、医薬品等、充てん物の特性により中身排出機構（機能）を用いた消費者による充てん物の排出が不適切な場合等においては、事業者による店頭回収を基本とした仕組みを構築することも必要である。

さらに、これらの措置については、行政及び事業者が協力して、消費者に対する周知に努めるべきではないか。

店頭回収や集団回収の位置付け

容器包装廃棄物の店頭回収や集団回収の取組については、現在のところ容器包装リサイクル法に位置付けられているものではないが、住民の意識向上や環境教育の観点からは有益なものと考えられる。

店頭回収については、基本的に小売店の営業時間内にいつでも持ち込むことができるため、排出方法の多様化が図られ、分別収集の促進に寄与するとともに、小売店を中心とした環境教育の推進及び地域コミュニティの活性化も期待されることから、継続・拡充が図られることが望ましい。

このため、特定事業者が自ら又は他の者に委託して店頭回収による容器包装廃棄物の分別収集等を実施した場合、現行制度において、特定事業者が排出する容器包装廃棄物の見込量の算定方法の一つである自主算定方式では、当該収集量を排出見込量から控除しその分の再商品化義務を減免する取扱いになっているが、この取扱いを簡易算定方式にも拡大することにより（４（７）参照）事業者に対する店頭回収へのインセンティブとすることが適切ではないか。

また、集団回収についても、環境教育・普及啓発にとどまらず、自治会等の活動を盛り上げ、活動資金の供給源にもなることから、できる限り継続・拡充が図られることが望ましく、地方自治体による集団回収への支援を拡充することが必要である。

3 再商品化手法の見直し

(1) プラスチック製容器包装に係る再商品化手法

プラスチック製容器包装（いわゆる「その他プラスチック」）に係る再商品化手法については、現行法では、「製品の原材料」へのリサイクルに限定しており、そのまま燃料として用いることは再商品化として認めていない。そして、容器包装リサイクル協会における再商品化事業者の入札においては、マテリアルリサイクル事業者をその他の手法（ケミカルリサイクル）で応札している事業者より優先させた落札者の決定を行っている。また、マテリアルリサイクルを行った場合の収率の平均値は約51%（平成16年度実績）であり、残りは残さとして廃棄物処分されている。

これらのプラスチック製容器包装の特定事業者による容器包装リサイクル協会への再商品化委託費を見てみると、平成12年度には65億円であったが、分別収集量の増加等から、平成16年度では352億円となっている。

このような状況を背景として、プラスチック製容器包装に係る再商品化手法について、以下のような検討を行った。

- ・ プラスチック製容器包装のマテリアルリサイクルについて、得られる原材料の品質向上、再商品化単価の低減及び残さの低減を図る観点から、特定事業者が、消費者に分かりやすい材質表示を容器包装に付する等、分別排出及び分別収集を実施しやすくする措置を図った上で、プラスチック製容器包装の分別収集をよりきめ細かなものとするのが有効である。例えば、マテリアルリサイクルに適した特定の容器包装（PPやPE単体であり、かつ形状により容易に判別できるもの等）について、他と異なる識別表示を付し、他のプラスチック製容器包装と区分して分別収集することを検討すべきではないか。
- ・ マテリアルリサイクルで得られる再商品化製品について一定レベル以上の品質を確保するため、再商品化製品の品質基準（水分、塩素分等）を導入することが有効である。
- ・ 容器包装廃棄物の再商品化における費用対効果の適正化を図るため、マテリアルリサイクル及びケミカルリサイクルに係る標準コストを設定し、これを指定法人が実施する入札において活用すべきである。
- ・ 平成18年度以降5年間におけるプラスチック製容器包装の分別収集見込量と再商品化見込量を比べると、分別収集量が再商品化能力を上回る可能性があるが、こうした場合の対応として、緊急避難的にサーマルリカバリー等を新たな再商品化手法として認めるべきかどうかについては、市町村の一般廃棄物焼却施設における発電・熱利用との比較等を十分踏まえながら、なお検討が必要ではないか。
- ・ 残さを減らし、収率を上げるため、マテリアルリサイクルの結果生じた残さを、例えばRPF等に有効利用（ジョイント利用）することが考えられるが、マテリアルリサイクルの結果生じた残さを原料とした再商品化製品について常に適当な品質を確保することは容易でないこと等から、このような残さのジョイント利用を再商品化計画

に位置付けることについては困難な面が多いのではないかと。

(2) 再商品化に適した容器包装の設計及び素材選択

内容物の品質保持等、容器包装に必要とされる機能確保の観点もあり、素材（プラスチック、PET、紙、アルミニウム等）を複合して使用した容器包装の製造・利用が見られ、これらは分別排出や再商品化しにくい廃棄物として排出されている。また、プラスチック製容器包装については、「プラスチック製容器包装」という一つの分別区分に該当するが、複数種類の樹脂（PP、PE、PA、EVOH等）を使用していることにより複合素材となっているものが存在し、これらは一部を除きマテリアルリサイクルしにくい廃棄物となっている。

こうしたことから、再商品化に適した容器包装の設計・素材選択を更に推進するため、例えば、分別排出や再商品化が困難な複合素材に対し、再商品化委託単価等を高く設定することについて検討を行ったが、内容物の品質保持等の観点からどうしても複合素材を使う必要がある容器包装があること、素材の組合せや各素材の比率により分別排出や再商品化の容易性が様々である中それに応じた単価の設定が困難であること等から、このような分別排出や再商品化の容易性と関連付けた再商品化委託単価の設定は困難なのではないかと。

4. その他の論点

(1) ただ乗り事業者対策

平成16年度に容器包装リサイクル協会と委託契約を締結した特定事業者は、67,977事業者であり、再商品化義務総量と容器包装リサイクル協会との委託契約に基づく契約量により推計すると、状況は改善傾向にはあるものの、未だ一定数ただ乗り事業者が存在していると考えられる。

このようなただ乗り事業者を防止するためには厳格な対策が必要であり、具体的には、以下のような対策を講ずることが効果的ではないか。

- ・ 容器包装リサイクル協会のデータを基に、再商品化委託契約を継続しない事業者等、制度を熟知しながら義務を履行しない悪質なただ乗り事業者に対する、関係省庁一斉での集中的な指導、勧告及び公表の実施
- ・ 新聞等のメディアを活用した、ただ乗り事業者に対する制度趣旨の周知徹底と、義務履行及び説明会への参加等の呼びかけ
- ・ 関係省庁の地方支分部局の連携による、特に地方の中小企業等を対象とした容器包装リサイクル制度の説明会の開催等の普及啓発の実施
- ・ ただ乗り事業者に係る情報提供の受け皿として、インターネットによる情報提供システムづくり

また、違反に対する罰則の上限が罰金50万円では抑止効果が不十分であり、罰則の強化が必要である。

(2) 容器包装廃棄物の輸出の位置付け

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。このため、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付ける規定は定められていない。

こうした中、中国政府による我が国からの廃プラスチックに係る輸入停止措置及び市町村により収集された廃ペットボトル等が海外へ輸出される事例が散見される現状を踏まえ、環境省においては、本年1月に、関係する地方公共団体に対して、ペットボトル等の不適正な輸出の防止に関する通知を発出した。

国内においては、ペットボトルの分別収集量が急激に伸びたため、一時、市町村が収集したペットボトルの再商品化が滞る事態が生じたが、現在は、分別収集計画量に対する再商品化能力が十分に備わっている。

しかしながら、最近廃ペットボトルが国内事業者に売却され、海外に輸出される動きが見られることもあり、国内の再商品化事業者の再商品化能力が指定法人によるペットボトルの引取量を大きく上回る状況となっている。

このような状況を踏まえ、ペットボトル等の不適正な輸出を防止するための環境省通

知の徹底を図るとともに、容器包装廃棄物の不適正な輸出を防止するための水際におけるチェックを強化するための措置、例えば、税関職員との廃棄物等の輸出入に係る意見交換、税関と環境省地方環境事務所との更なる連携強化等が必要である。

(3) 紙製容器包装の取扱い

紙製容器包装廃棄物を分別収集する市町村の割合は、他の容器包装廃棄物に比べて低い(平成16年度25.3%)。また、紙製容器包装から作られた再商品化製品は、紙製容器包装が分別収集の対象となった平成12年度は製紙原料等が44%であったが、リサイクル製紙原料等の需要が増大したこと、製紙会社における古紙由来の製紙原料の受入体制整備が進んだこと等から、平成16年度は製紙原料等が92%となっている。

さらに、紙製容器包装については、容器包装リサイクル協会の市町村からの引取量が伸びていない一方、特定事業者が多いこともあり、特定事業者の再商品化委託費の約7割(平成17年度予算ベース)が容器包装リサイクル協会の経費に費やされている状況にある。

こうしたことから、紙製容器包装について、新たなセーフティネットたる仕組みの構築を前提に、容器包装リサイクル法第2条第6項の「有償又は無償で譲渡できることが明らかで再商品化をする必要がない物として主務省令で定める物」に指定し、再商品化義務を免除すべきという意見があるが、その一方で、他の容器包装と比して少量であるとはいえ、現在も容器包装リサイクル協会により逆有償で処理されているものが存在することから、現行のまま引き続き分別基準適合物として取り扱うことがより適切ではないかとの意見がある。これらについて、どのように考えるか。

(4) 識別表示の在り方

資源有効利用促進法による識別表示は、容器包装リサイクル法の再商品化義務と異なり、事業規模の大小に関係なく、すべての容器包装の製造・利用事業者に義務が課せられており、経済産業省が平成15年度末に行った調査では、その時点で約98%程度の対象容器包装に識別表示がされていることが確認されているが、一方で、容器包装の識別表示の在り方については、消費者に対する分かりやすさの観点等から適宜見直しを行うことが必要である。

このため、一部の識別表示について再精査したところ、めんつゆやみりん風調味料が充てんされているペットボトルについては、現行制度上の容器包装の区分はプラスチック製容器包装となっているが、消費者にとって分かりづらいこと等から、ペットボトルの区分とし、識別表示もそれに合わせるべきではないか。

また、例えば、マテリアルリサイクルに適した特定の容器包装(PPやPE単体であり、かつ形状により容易に判別できるもの等)について、他と異なる識別表示を付すことにより、材質によるきめの細かい分別収集が促進され、再商品化の質的向上が図られるのではないか。

これらに加え、事業者に対し、消費者が見やすい位置への識別表示の添付を促すこと

が必要ではないか。

(5) 指定法人の在り方

容器包装リサイクル法施行後、容器包装リサイクル協会のみが指定法人に係る指定の申請を行い、主務大臣により指定を受けているが、同法においては、必ずしも指定法人を一つに限定しているものではないため、再商品化業務を適切に行うことのできる他の法人からの申請があれば、当該法人を指定することも視野に入れておくことが適当である。

一方、容器包装リサイクル協会においては、事務の効率化や情報公開による透明化を進めてきており、平成17年度の再商品化事業者選定入札からは、従来の平均落札単価のみではなく、市町村の保管施設ごと・品目ごとに落札した事業者の名称、再商品化手法、落札トン数及び落札単価の公開等を行っているが、その業務の効率化・透明化を一層推進していくことが不可欠である。

また、再商品化を受託した者に対し受託内容を確実に履行させるため、例えば、不適正な処理を行っているおそれのある再商品化事業者に対する抜き打ち検査の実施など、受託者に対する容器包装リサイクル協会による実態調査・監視等の仕組みを強化することが必要である。

(6) 普及啓発・環境教育

普及啓発については、意見交換等を実施することのみならず、国・自治体・事業者・国民・NPO等が連携して、消費者の行動を変えることまで含めた積極的な普及啓発を行うことが重要であり、消費者の意識を高め、行動を変革するための効果的な施策として、例えば、レジ袋削減・マイバッグ利用の促進等の国民運動を各主体が連携して行うこと等が必要である。

また、事業者が自らの努力（製品の軽量化等）を消費者に積極的に伝えられるよう、そうした場を整備する等の措置が有効である。

容器包装廃棄物が分別収集・選別保管・再商品化された結果、どのような再生品がどのくらいできたのか等、容器包装リサイクル法に基づく消費者・事業者の努力の成果を分かりやすい形で取りまとめ、紹介していくことも必要であり、容器包装リサイクル協会においても、再商品化製品の利用状況等を自治体等に情報提供していくことが適当である。

また、中小事業者を対象とした、必要な情報の普及や啓発の強化を図ることが必要であり、主務省庁の地方支分部局の連携により、容器包装リサイクル制度の説明会を開催する等の普及啓発を実施することが有効である。

それぞれの地域において市町村、事業者、住民等が連携し、発生抑制・再使用の推進やリサイクルの促進に向けた取組を積極的に行うことが、普及啓発・環境教育の観点からも重要であるため、地元発の取組（商店街等でのマイバッグキャンペーン、エコステ

ーションの設置、店頭回収の推進等)を支援すること等により地域レベルでの普及啓発・環境教育を推進するとともに、国による全国的な措置の対象とならない主体を含めたきめ細かな取組を促進することが必要である。

さらに、容器包装リサイクル制度の見直しに関し、パンフレット及びポスターの作成、インターネットを利用した情報提供並びに関係者の研修等を実施することも必要ではないか。

(7) 再商品化に係る実務的な課題

製造事業者と利用事業者の負担比率等、容器包装廃棄物の再商品化費用の算定方法に関しては、公平性等の観点から、義務量算定の根拠となる調査の精度向上等を図るよう引き続き努めるべきではないか。

特定事業者が排出する容器包装廃棄物の見込量の算定方法として、自主算定方式と簡易算定方式の2通りの方法がある。このうち簡易算定方式においては、自主回収及び事業系排出分を考慮した算定係数を乗じることとなっているが、これは自主回収を行っているか否かにかかわらず適用されることになっているため、これを事業系排出分のみ考慮することとし、自主回収分については申告によって控除ができる算定係数とすることが考えられないか。

また、この簡易算定方式については、自主算定が困難である場合のみに使用できる方法であることを改めて周知徹底することが必要ではないか。

再商品化事業者と指定法人との契約期間の複数年化は、再商品化事業者の経営安定に資すると考えられる一方、再商品化事業者の新規参入が阻害される、市況によらず再商品化費用が固定される等の問題点もある。このような点についてどのように考えるか。

特定事業者によるただ乗り(過少申告を含む。)の防止及び特定事業者による容器包装廃棄物の3Rへの貢献を積極的にPRする観点から、事業者ごとの再商品化委託費等を公表することについては、こうした情報の公表により同業種内の低額での横並びが生じ再商品化委託費の過少申告が蔓延するおそれもある等の問題点もある。このような点についてどのように考えるか。

(8) その他検討した課題

容器包装の範囲

現行法の対象となっていない容器包装について、仮に対象としてもそれぞれの容器包装の量、特定事業者となる事業者の数、想定される1社当たりの平均委託費等を勘案した場合、行政コストや容器包装リサイクル協会において必要とされるコストに比して得られる効果が小さい。クリーニング業界における自主的な取組が進展しつつあることも踏まえれば、基本的に容器包装リサイクル法の対象とするよりも、このような自主的な取組の促進を図ることが適切である。

また、事業系容器包装廃棄物については、紙製容器包装を除き、廃棄物処理法に基づく産業廃棄物と分類されるため、排出者である事業者によるその処理責任が課されている。このため、これらの廃棄物を容器包装リサイクル法の対象とした場合には、産業廃棄物に対する市町村の分別収集責任が生じる等、大規模な法制的転換が必要となる。したがって、事業者による容器包装廃棄物のリサイクルがかなり進んでいる現状も踏まえれば、事業系容器包装廃棄物を容器包装リサイクル法の対象にする必要性は小さいと考えられる。

小規模事業者の適用除外

現行法においては、小規模事業者について製造・利用を行った容器包装廃棄物の再商品化義務が免除されているが、小規模事業者を容器包装リサイクル法の対象としても、追加的に対象となる容器包装の量が少ないと考えられること、また、事業者から拠出される再商品化委託費の額がその徴収等の事務に要する容器包装リサイクル協会の事務処理コストよりも小さく費用対効果が悪いこと等の問題があることから、現行制度のとおりとせざるを得ないと考えられる。

こうした小規模事業者が製造・利用を行った容器包装廃棄物の再商品化に係る費用負担については、市町村の一般廃棄物に対する処理責任にかんがみ、引き続き市町村が負担せざるを得ないと考えられる。