

容器包装リサイクル法に関する指摘事項及び検討の方向性

平成12年12月11日

通 商 産 業 省

容器包装リサイクル法については、平成7年に法律が制定された後、平成9年から大企業を対象にガラスびん、ペットボトルについて施行された後、本年4月から対象事業者を小規模企業を除く中小企業に拡大するとともに、紙製・プラスチック製容器包装を追加し、完全施行の段階に到達したところ。本年7月に開催された第17回産業構造審議会廃棄物・リサイクル部会容器包装リサイクル小委員会においては、本法の施行状況及び運用について、以下のような問題点・課題が整理された。

これらの課題については、以下のような基本的な方向性に基づき、今後、関係省庁との連携の下、その実態把握を図るとともに、必要な対応策について検討・実施していくことが必要である。

1. 短期的対応が必要な事項

指摘1. (ペットボトル対策)

平成11年度には、ペットボトルの分別収集量が再商品化可能量を上回ったが、このような事態は早急に回避することが必要である。

○近年、ペットボトルは生産量が急増している。

平成9年度 218,806トン

平成10年度 281,927トン（対前年度比29%増）

平成11年度 332,202トン（対前年度比18%増）

（出典）PETボトル協議会資料

○同時に、市町村による分別収集の取組が加速的に進み、当初計画を上回るペースで収集が行われた。

平成9年度 21,363トン（回収率：10%）

平成10年度 47,620トン（回収率：17%）

平成11年度 75,811トン（回収率：23%、対計画比28%増）

※平成11年度当初計画：59,263トン

（出典）厚生省資料

- これに対し、平成11年度には、再商品化能力は当初計画で49,600トンであったため、市町村により分別収集されたペットボトルの一部が指定法人に引き取られない事態が発生した。

表1 平成11年度の指定法人に係るペットボトルの収集量等実績（速報値：トン）

分別収集実績	指定法人による引取実績量	市町村による		
		保管等の量	独自処理量	保管繰越量
57,564	55,675	1,889	1,360	529

（出典）厚生省資料

- ペットボトルについては、産業構造審議会品目別リサイクルガイドラインにおいて、平成12年度中にリサイクル目標を設定することとなっている。さらに、通商産業省では平成11年度第2次補正予算により「循環型ペットボトルリサイクル技術開発（モノマー化技術によるボトルtoボトル技術の開発）」を実施している（本年夏にテストプラントが完成し、現在、実証試験中）ほか、民間企業においても大型の事業化が計画されている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 平成12年度においても、市町村から指定法人に引き取られているペットボトルは大きく増加している。年度を通じて4～10月の実績と同じ増加率となると仮定した場合には、平成12年度の引取量は95,000トンを超えるものと予測される。

平成12年4～10月（実績） 59,746トン（前年比71%増）

平成11年度（実績） 55,675トン

平成12年度（予測） 95,204トン（前年度比71%増を仮定）

（出典）（財）日本容器包装リサイクル協会資料に基づき通産省において予測

- これに対して、平成12年度においては、指定法人に特定事業者の再商品化義務量以上の引き取り要請がなされることが確実視されたため、これに対応するだけの再商品化能力の拡大に努めるとともに、これに沿った再商品化義務量を拡大するため、平成12年度再商品化計画の改定を11月10日に行ったところ。さらに、平成13年度についても、再商品化能力の拡大及び再商品化計画の改定が必要。

平成12年度当初計画 72,700トン

平成12年度計画改定 101,800トン（対当初計画比40%増）

平成13年度計画改定（予定） 155,400トン（対前年比53%増）

- ペットボトル対策については、再商品化手法・能力の拡大を図り、市町村により分別収集された全量をリサイクルできる体制を整備することが基本。このような観点から、モノマー化技術やこれを活用したボトルtoボトル技術に対する期待は大きい。

- 現在、ペットボトル関連事業者では、平成11年度で事業系から排出・リサイクルされる量を除いたリサイクル率が23%であるところ、これらの新たに開発される再商品化技術の実用化が進むことにより、市町村による現行の分別収集計画が完全実施されることを前提として、平成16年度には少なくともこれを50%以上とするという自主的な目標を定めて、達成に向けた努力を行うこととしている（平成14年1月開催予定の産業構造審議会品目別ガイドラインの改訂で提示する予定）。

表2 ペットボトルのリサイクル予測・目標

	平成12年度	平成16年度
生産量（予測）	388,700トン	452,500トン
市町村分別収集量（計画）	103,000トン	231,000トン
市町村回収率（予測）	26.5%	51.0%
再商品化率（目標）	100%	100%
リサイクル率(市町村ルートのもの・目標)	26.5%	51.0%

（出典）ペットボトルリサイクル推進協議会、厚生省資料

（注）リサイクル率には事業系から排出されるものを含まない。

- 今後とも、このような再商品化手法・能力の拡大を図り、これを再商品化計画に適切かつ柔軟に反映させていくとともに、市町村等による回収が計画的に行われることを前提とした事業者による自主的なリサイクル率目標を設定することが求められるが、この際、事業系から排出・リサイクルされるペットボトルについて統計的データが存在しない現状を踏まえ、これを正確に把握することも必要となっている。

指摘2.（ミスマッチ対策）

市町村による分別収集量と再商品化可能量に差異（ミスマッチ）が生じているが、円滑なリサイクルを進めるためには、これを解消していくことが必要である。

- 平成11年度においては、ペットボトルについては、生産量の急増と市町村による分別収集取組の進展により、分別収集量が再商品化能力を超過した（表1参照）。
- これに対して、紙製・プラスチック製容器包装については、平成12年度に市町村が指定法人に引取を申し込んだ量が再商品化可能量を大きく下回っている。このように市町村による分別収集量が再商品化能力を大きく下回ってしまうと、再商品化事業者が当該計画に基づき施設整備を進めている現状を踏まえ、再商品化事業者による積極的な取組に支障を来すことが懸念されている。

表3 紙製・プラスチック製容器包装の再商品化可能量及び引取申込み量（トン）

	再商品化可能量	引取申込量 (対可能量比)	引取見込量 (対申込量比)
紙製	66,000	17,859 (27%)	12,000 (70%)
プラスチック製	153,000	106,418 (70%)	80,000 (80%)

（出典）（財）日本容器包装リサイクル協会資料

【検討状況及び対応の方向性】

- 基本的には、ペットボトルについては再商品化手法・能力の拡大、紙製・プラスチック製容器包装については市町村による取組の促進を図っていくことが必要。
- 特に、紙製・プラスチック製容器包装については、容器包装リサイクル法に基づくリサイクルシステムを円滑に運営するとともに、再商品化事業者による積極的な取組を促進する観点から、市町村が正確な分別収集計画を策定し、実現していくことが求められる。他方、来年4月から識別表示が義務づけられるほか、先行事例の効果を認識することにより、市町村の取組が順次拡大することも期待される。

指摘3.（フリーライダー対策）

再商品化義務を果たしていないフリーライダー対策の徹底が必要であり、事業者に対するきめ細かな普及啓発の強化、指定法人と契約している企業名の公開等について検討を行っていくことが必要である。

- 本年4月から、対象物の拡大（紙・プラスチック）、対象事業者の拡大（中小企業）を行った結果、特定事業者でありながら、意識的・無意識的に再商品化義務を果たしていない事業者が多数存在するものと推測されている。
- 通商産業省では、普及啓発、捕捉システムの開発等を引き続き強力に実施していくとともに、報告徴収・立入検査等を行うための準備を行っているところ。

【検討状況及び対応の方向性】

- 指定法人の契約作業の進展及び関係省庁の捕捉調査の成果により、既に指定法人と契約を締結した事業者だけで、契約見込総量の90%以上がカバーできている状況。
指定法人の契約見込総量 68万トン
既に契約した委託量の合計 66万トン
（出典）（財）日本容器包装リサイクル協会
- これを事業者数で見れば、既に契約を行った約2.7万社で90%以上がカバーされたこととなる。

指定法人から委託契約申込書を送付した事業者数	約 16 万社 (約 16 万社)
うち指定法人と契約を行った事業者数	約 2.7 万社 (約 2.2 万社)
小規模事業者であると回答した事業者数	約 7 万社 (約 6 万社)
指定法人との契約を準備中の事業者数	約 0.5 万社 (約 1 万社)
今後更なる調査が必要な事業者数	約 6 万社 (約 7 万社)

(注) () 内は本年7月の第16回小委員会における数値

- 通商産業省では、現在、普及啓発、捕捉システムの開発に加え、約2,000社に対して報告を求めているほか、この結果を踏まえ、必要に応じて立入調査・検査等を行うこととしている。さらに、平成13年度定員要求においては、これらの報告徴収・立入検査等を実施する各地方通産局における体制整備も図っているところ。
- 他方、指定法人と契約している企業名の公開に向けて、関係省庁で指定法人に対して検討を要請しており、指定法人が平成13年度から実施することを予定している。
- 関係省庁及び指定法人においては、上記のような取組を進めていくこととしているが、今後更なる調査が必要な事業者が約6万社存在するものの、中小企業が多いと考えられ、更なる捕捉や契約等に要する行政経費や契約等に要する諸経費は、それにより達成される契約金額を上回ると見込まれるため、上記のようなフリーライダー対策を推進するとともに、公平性と効率性をどのようにバランス・両立させるかという点についても検討していくことが必要。

指摘4. (再商品化手法の見直し)

リサイクルを促進していくため、新たな再商品化技術の研究開発状況に則り、適切に再商品化手法の見直しを行っていくことが必要である。

- 平成11年、プラスチックの再商品化手法に「コークス炉化学原料化」を追加した。
- 通商産業省では、現在、ペットボトルモノマー化技術開発を支援しているところ。同時に、同技術を用いたボトルtoボトル技術について、食品衛生上の観点からの検討もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 容器包装リサイクルシステムが社会的に定着してくることに伴い、将来的にリサイクル品の需要拡大が必要となるため、従来手法による再商品化能力の拡大とともに、再商品化手法の充実・用途の拡大についても、事前に取り組んでいくことが必要。
- このような観点から、ペットボトルの再商品化については、モノマー化技術開発を引き続き着実に推進していくとともに、これを新たに再商品化手法として追加することとしている。この際、ボトルtoボトル技術については、再商品化の需給バラン

スを考えた場合には最も望ましい方法であることから、食品衛生上の検討を引き続き実施していくとともに、従来の再商品化よりも優先的に位置づけることが適当。

- 今後とも、技術の進展等に合わせ、適切に再商品化手法を見直していくことが必要。

指摘 5. (技術的多様性の確保、地域特性の考慮)

リサイクルシステムを円滑に拡充・強化していくためには、多様な再商品化技術を活用してリサイクルシステムの安定性を向上させていくとともに、地域特性に配慮することにより地域における取組を促進することが必要である。

- 容器包装の再商品化に当たっては、競争入札によって再商品化事業者の選定が行われた結果、再商品化技術の多様性が減じられたり、排出地と再商品化実施地に地理的な乖離が生じたりする場合がある。
- 地域における分別収集・リサイクルの促進や、容器包装廃棄物の運搬に伴う環境負荷の低減や地域におけるリサイクル産業の取組の促進等を図るため、再商品化に当たっては、地域特性に対する配慮の必要性やその具体化の方策等について検討することが必要との指摘がなされている。
- 他方、再商品化に係る透明性、公平性を確保し、コスト低減を図るためには、厳格な競争入札による再商品化事業者の選定が必要であるとの指摘もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 再商品化施設の整備に当たっては、市町村の分別収集量の将来的な増加等に対応するため、新規用途の開発・拡大等を図りつつ、多様な再商品化技術を維持・拡充していくことにより、安定的なリサイクルシステムを円滑に拡充していくことが必要。
- また、分別収集を行う市町村からの合理的な輸送の観点も踏まえ、各地域に適正に再商品化施設が整備される必要があるが、容器包装リサイクルシステムが定着するまでの間は、分別収集を行う市町村と再商品化事業者が立地する市町村との地域的分布が一致しないため、収集地と再商品化実施地に地理的な乖離が生じることが多く見受けられている。この結果、エコタウンをはじめとした地域におけるゼロエミッションに向けた取組を行っている地域で収集された容器包装廃棄物が、競争入札の結果、地域外の再商品化事業者によってリサイクルされる状況にもなっている。
- このような状況において、再商品化技術の多様性を維持・拡充していくとともに、地域における先進的な取組を促進していく観点からは、競争入札によるコストの極小化とのバランスをとりつつ、これらに対する配慮を行うことが必要。このため、容器包装リサイクルシステムが社会的に定着するまでの当面の間においては、再商品化の実施に当たり、上記を踏まえた適切な対応がとられることが必要。

指摘 6. (市町村による取組)

容器包装リサイクルを進めるためには、市町村による分別収集を促進していくことが必要である。

- 従来から、分別収集計画は策定しながら、実際には分別収集を実施しなかったり、分別基準適合物にまでできない、分別収集実績が計画量を大きく下回っている等の市町村が多数存在している。

表 4 分別収集に係る市町村の計画及び実績 (平成 11 年度)

	分別収集市町村数		分別収集量 (トン)	
	計 画	実 績	計 画	実 績
ガラスびん (無色)	2, 145	1, 991	542,451	326,110
ガラスびん (茶色)	2, 149	1, 992	396,894	290,127
ガラスびん (他色)	2, 101	1, 915	155,603	149,332
ペットボトル	1, 449	1, 214	59,263	75,811

(出典) 厚生省資料

- 特に、平成 12 年度から対象に追加された紙製・プラスチック製容器包装については、指定法人に引取を申し込んだ市町村数が極めて少ないため、引取申込量が再商品化可能量を大きく下回る結果となっている。

表 5 市町村から指定法人への引取申込状況 (平成 12 年度)

	分別収集計画市町村数	引取申込市町村数	再商品化可能量	引取申込量	引取見込量
ガラスびん (無色)	2, 788	1, 138	270,000	112,668	80,000
ガラスびん (茶色)	2, 801	1, 224	200,000	135,013	117,000
ガラスびん (他色)	2, 747	1, 397	140,000	106,125	85,000
ペットボトル	2, 536	1, 762	72,700	72,787	95,000
紙製容器包装	803	112	66,000	17,859	12,000
プラスチック製容器包装	1, 348	493	153,000	106,418	80,000

(出典) 厚生省資料、(財) 日本容器包装リサイクル協会資料

- このように市町村による取組が進まない理由として、市町村においては、分別収集、圧縮、保管など処理費用そのものの負担のみならず、住民に対する説明が困難であること等の問題にも直面しているという指摘もなされている。

【検討状況及び方向性】

- 容器包装リサイクル法の施行以降、分別収集を実施する市町村数は着実に増加している。

	平成9年度	平成11年度
ガラスびん	1, 610	1, 991 (24%増)
ペットボトル	631	1, 214 (92%増)

(出典) 厚生省資料

- 現在、最終処分場の残余年数は、一般廃棄物でも約11.2年しかなく、今後、最終処分場建設コストが高騰していくことが見込まれていく中、現在でも、分別収集、圧縮、保管に係るコスト増は、最終処分場建設コスト回避でほぼ相殺されてしまうというモデル的な試算もなされている。

＜容器包装リサイクルの実施による市町村の費用負担試算（新設処分場を想定）＞

人口30万人都市のケース：0.1%の費用増加

人口3万人の地域のケース：0.4%の費用増加

(出典) 厚生省資料

- また、スチール缶、アルミ缶、ペットボトルを対象に、分別収集を促進するために実施されてきた容器包装の識別表示について、平成13年度からは紙製・プラスチック製容器包装が対象に追加されることとなっており、これにより市町村が住民に対する説明が容易になり、市町村による取組が促進されることも期待されている。
- このような状況において、市町村においては、再商品化事業者が分別収集計画を施設整備を進める基礎として活用していることを踏まえ、正確な分別収集計画の策定及びその実行を行うことにより、再商品化事業者による取組を積極的に促進していくことが求められる。
- このような観点から、厚生省による補助金制度等を活用したり、質の高い分別収集を行っている市町村を適正に評価していくことにより、取組を促進していくことも検討することが必要。この際、地方交付税交付金制度についても活用可能性について検討していくことが重要。
- 他方、市町村による分別収集コストを低減させていく観点からは、PFI制度の活用や民間委託等も含めた市町村の廃棄物行政の効率化に向けた努力も重要。

指摘 7. (市町村による再商品化)

市町村が分別収集した容器包装廃棄物の一部を市町村自らが再商品化しているが、その内容・背景等について明確にし、適切な対応を検討することが必要である。

- 従来から、市町村が分別収集した容器包装廃棄物の一部は、指定法人における再商品化のほか、市町村が独自に再商品化を行っている。

表 6 再商品化実施状況 (平成 11 年度)

	指定法人による再商品化	市町村による再商品化
ガラスびん (無色)	6 6, 0 6 3 トン(20%)	2 6 0, 0 4 7 トン(80%)
ガラスびん (茶色)	8 7, 6 9 8 トン(30%)	2 0 2, 4 2 9 トン(70%)
ガラスびん (他色)	6 5, 6 0 7 トン(44%)	8 3, 7 2 5 トン(56%)
ペットボトル	5 5, 6 7 5 トン(73%)	2 0, 1 3 6 トン(27%)

(出典) 厚生省資料

- 市町村が分別収集した容器包装廃棄物の一部は市町村自らが再商品化しているが、その内容・背景等について明確にし、適切な対応を検討することが必要であるとの指摘がなされている。
- 具体的には、容器包装リサイクル法の実施に当たっては、市町村の経済的負担が指摘されている一方で、このような方法は、むしろ市町村の負担を増すものと考えられ、必ずしも全体のコスト低減に資さないものではないかとの指摘がなされている。
- 他方、市町村はこれらを有償又は無償で譲渡できる場合に自ら再商品化しているのではないかという指摘もあり、この場合、逆有償であるために再商品化義務が課せられている事業者の再商品化義務との不整合や他の再商品化義務のかからない素材との不整合が生じているという指摘もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 市町村が独自に行っている再商品化については、容器包装リサイクル法に基づくリサイクルシステムとは異なり、その実態等について必ずしも正確に把握することができていない状況。市町村が独自に再商品化する理由の明確化を図ること等により、必要に応じて容器包装リサイクルシステムをより効率的なものとしていくための検討を行っていくことが必要。

指摘 8. (リターナブル容器)

リターナブル容器からワンウェイ容器への転換が進んでいる中、リターナブル容器の促進を図ることが必要である。

- 近年、消費者の選択、流通形態の変化等により、リターナブル容器からワンウェイ容器への転換が進んでいる。

表7 ガラスびんの年間生産量及びリターナブル率の推移（千トン）

	H 5	H 6	H 7	H 8	H 9	H 1 0
ガラスびん生産量	2,351	2,440	2,233	2,210	2,160	1,975
ワンウェイびん	1,812	1,957	1,832	1,797	1,772	1,605
リターナブルびん	539	483	401	413	388	370
リターナブル率	22.9%	19.8%	18.0%	18.7%	18.0%	18.7%

（出典）雑貨統計、日本ガラスびん協会推計

- リターナブル容器とワンウェイ容器について、環境負荷の観点からそれぞれの特徴を適正に評価し、それを踏まえ、市町村が分別収集する容器包装リサイクル法によって、事業者が、自ら回収を行うリターナブル容器を選択する意欲を低下させているという指摘について検証することが必要との指摘がなされている。
- また、リターナブル容器等の回収率の向上やリサイクルの促進を図る観点から、デポジット制を導入すべきとの指摘もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- リターナブル容器については、従来から税制上の優遇措置や低利融資制度による導入支援策を講じてきたほか、容器包装リサイクル法においても自主回収認定制度を設ける等の対応を行ってきたものの、消費者の選択、流通形態の変化等により、その使用が減少してきたところ。
- リターナブル容器に関する検討を行うためには、まず、素材毎の容器包装の環境影響について正確に把握することが必要であり、このような観点から、ライフサイクルアセスメント的手法を活用することが重要。
- また、デポジット制については、ビールびんや牛乳びんの一部に従来から機能しており、リターナブル容器の回収率を高めるためには有効な手法と考えられる一方、小売店における負担、都市における保管場所の確保、回収拠点の整備や預り

金の管理など運営コストがかかる等の問題点もあることから、その導入については、これらの問題点による影響や個別製品毎の特性等について十分に検討することが必要。

- このような状況において、リターナブル容器の利用を促進するための方策について検討することが必要であり、例えば、資源有効利用促進法等のスキームを活用して容器包装の利用・製造等事業者の取組を促進すること等が考えられないか。さらに、容器包装に係るリサイクルシステムを円滑に運営していく観点からは、リサイクルしやすい容器包装の利用を促進していくことも重要であり、このような観点から、例えば、資源有効利用促進法等のスキームを活用して容器包装の利用・製造等事業者の取組を促進すること等も考えられないか。

指摘 9. (グレーゾーン)

対象容器包装の範囲、特定事業者の特定等のいわゆるグレーゾーンについて、事業者等からの問い合わせに迅速・的確に回答できる体制を強化・周知することが必要である。

- 容器包装リサイクル法の実施に当たっては、対象容器包装、事業者が多岐にわたることから、対象容器包装の範囲、特定事業者の特定等、法規定を個別の製品や企業活動に適用する際に混乱が生じやすいという問題が存在。
- 平成13年度からは、紙・プラスチック識別表示の義務づけが法定化されるころ、事業者等からの問合せに迅速・的確に回答できるきめ細かな情報提供体制を強化し、これを広く周知することが必要であるとの指摘がなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 通商産業省及び関係省庁、指定法人、容器包装毎に設置されているリサイクル推進協議会、業界団体等においては、事業者等からの問い合わせに迅速・的確に回答できる体制のあり方について、これまでの経験を踏まえて再度詳細な検討を行い、体制整備を進めてきたところ。具体的には、現在、通商産業省及び関係省庁から指定法人や各リサイクル推進協議会、業界団体等に必要な情報を継続的に提供することにより、これらに寄せられた問い合わせについての的確に回答できるようにするとともに、回答できないものについては、関係省庁における検討を迅速に行い、これを基に的確に回答するような体制が整備されている。
- 容器包装リサイクル法の運用に当たっては、このような体制整備を行うのみならず、これにより蓄積された運営上の経験に基づくQ&A集の作成やホームページ等を活用したこれらの情報の提供等が必要であることから、今後とも、引き続き情報提供・

普及啓発活動を充実していくことが必要。

指摘10. (容器包装の区分)

容器包装リサイクル法において事業者が再商品化義務を負う容器包装の区分について、リサイクルの実状に照らして見直すことが必要である。

- 現行の容器包装に係る区分規定では、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については、特定事業者に再商品化義務が課せられていない。
- ＜再商品化をする必要がない容器包装＞
 - ・ スチール缶等
 - ・ アルミ缶等
 - ・ 紙パック
 - ・ 段ボール
- しかしながら、例えば紙パックや段ボール製容器包装については、その一部（例えば小型の紙製容器やワックス加工の段ボール等）は通常の紙パックや段ボールと同様の価格・方法では必ずしもリサイクルできないため、紙製容器包装として区分した方がよいとの指摘もある。
- さらに、容器包装リサイクル法の制定当時には想定していなかった、現行の特定容器には定められていない新たな材質を用いた容器についても、一般廃棄物の減量化及び再生資源の十分な利用という本法の目的に照らし、特定容器に追加して事業者が再商品化義務を課すことの必要性について検討すべきとの指摘もなされている。
- 他方、これ以上対象となる容器包装区分が増えれば、消費者・市町村による分別排出・収集に係る手間・コストが過大になりすぎ、現実的ではないとの指摘もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 本年4月に容器包装リサイクル法が完全施行されたばかりであることから、現段階で容器包装の区分を変更することは、消費者や市町村、特定事業者において混乱を招くおそれ強い。
- 他方、新たな材質を用いた容器包装については、必要に応じて、容器包装区分の見直しやその運用解釈の見直し等により、これを容器包装区分に迅速かつ適切に位置づけていくことが求められる。
- このような状況を踏まえ、容器包装リサイクル法に基づくりサイクルシステムの社会への定着・実施状況を見極めつつ、個別に検討を進めていくことが必要。

指摘 1 1. (市町村による弾力的運用)

市町村がリサイクルしやすい容器包装のみを分別収集すること等、市町村による弾力的な運用を認めていくことが必要である。

- 例えば、紙製容器包装の場合、法律上は全ての紙製容器包装を対象として収集することを前提としているが、実際には、再商品化に係るコストを低減する観点から、製紙原料として利用できる物のみを優先的に回収する市町村も存在する。
- リサイクルを進めていくためには、このような市町村独自の判断に基づく容器包装リサイクル法の弾力的な運用を認めることが必要であるとの指摘がなされている。
- 他方、市町村がこのような分別収集を行った際には、市町村による分別基準適合物を作る工程と再商品化事業として選別を行う工程が二重となり得ること、場合によっては当該分別基準適合物が有償で取り引きされる可能性もあること、リサイクルされない容器包装を用いる者が再商品化費用を負担してリサイクルされる容器包装の再商品化が行われることとなること等も指摘されている。
- また、市況によっては市町村の取組に変化が生じうるとの指摘もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 本年4月に容器包装リサイクル法が完全施行されたばかりであることから、現段階で容器包装の区分を変更することは、消費者や市町村、特定事業者において混乱を招くおそれが強い。
- 他方、リサイクルシステムの社会的効率性を考慮すれば、リサイクル技術の現状及び実態を踏まえ、市町村がこれらを反映した分別収集・再商品化手法を選択することについては、必要性に応じて柔軟に対応していくことも必要。
- このような状況を踏まえ、容器包装リサイクル法に基づくリサイクルシステムの社会への定着・実施状況や市町村における具体的な対応等を見極めつつ、分別収集の区分変更が必要なものについては、その再商品化費用負担の方法等も含めて個別に検討を進めていくことが必要。
- 一方、容器包装リサイクル法では、商品に付された容器包装について分別収集・再商品化するシステムが構築・運営されており、商品そのものについては、このシステムでは分別収集・再商品化が行われないこととされているが、プラスチック等の同じ素材の商品については、これが通常のご家庭ごみ等として排出されるものについては、同素材のものが排出・回収・リサイクルされるという観点から、市町村負担の下、容器包装リサイクル法のシステムを活用すること等についても、検討していくことが重要。

2. 中長期的な対応が必要な事項

指摘12. (分別収集コストの負担)

特定事業者による容器包装の削減やリサイクルしやすい容器包装への転換を促進するためには、市町村が負担している分別収集コストを特定事業者が負担することが必要である。

- 容器包装リサイクル法においては、市町村による分別収集、特定事業者による再商品化という役割分担が規定されているが、分別収集コストを市町村が負担する現行システムに対して、市町村負担が過度となっている上、事業者の容器包装減やリサイクルしやすい容器包装への転換に対するインセンティブ機能が弱いとの指摘がなされている（ドイツでは、回収費用も事業者が負担している）。このような観点から、現行の分別収集量ではなく、生産量を基準に再商品化費用負担を算定すべきとの指摘がなされている。
- また、小規模事業者分については、再商品化費用を負担する特定事業者が存在しないことから、結果的に市町村が負担することとされているが、これについても、市町村による取組を消極的にするものと指摘されている。
- 他方、市町村による分別収集自体が非効率で高コストとなっており、市町村による分別収集コストの分析（民営化との比較）等の検討を行うことが必要との指摘や、市町村間で分別収集コストに大きなばらつきがあるとの指摘もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 容器包装リサイクル法の制定に際しては、容器包装の分別収集・リサイクルシステムを効率的・実効的に構築・運営するため、法施行前から一般廃棄物の一部として容器包装廃棄物の収集を行っていた市町村による収集ルートを活用することとともに、事業者が再商品化を行うシステムを構築したもの。
- このようなシステムにおいて、再商品化義務のある特定事業者は容器の薄肉化等による原料使用量の削減を進めるとともに、リサイクルの進展によって最終処分量が削減される等の効果が出現している。

ガラスびんにおける効果：原料使用量削減効果 2%削減

埋立処分容量削減効果 30%削減

ペットボトルにおける効果：原料使用量削減効果 4%削減

埋立処分容量削減効果 20%削減

(出典) 第16回容器包装リサイクル小委員会資料

- 他方、市町村による分別収集コストについては、新設処分場を想定した場合は、リサイクルによる中間処理費用や最終処分費用の減少分とほぼバランスするとの試算

結果も示されている（指摘6参照）。さらに、市町村による分別収集コストについては、その実態が明確にされていない。

- このため、容器包装リサイクル法による効果を最大限に発揮する観点からは、まず、市町村による分別収集コストについて正確に把握することが必要であり、これを踏まえて、容器包装排出削減効果やリサイクルシステム運営に係る社会的効率性の極大化のために必要な方策について、総合的に検討していくことが必要である。

指摘13.（ミスマッチ対策）

ミスマッチ対策を根本的に解決するためには、市町村による分別収集計画量と再商品化可能量のうち小さな方を再商品化義務量としている現行システムを見直すことが必要である。

- ミスマッチ対策については、短期的には、分別収集量と再商品化能力の乖離を極小化するため、再商品化手法の拡大、再商品化能力の増強、分別収集の促進等の短期的対策を講じることが必要である。
- しかしながら、中長期的には、分別収集量と再商品化能力のうち小さな方を再商品化義務量とする等、計画に基づき義務量が決定する現行システムがミスマッチ問題の根本要因であるとの指摘がなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

- 容器包装リサイクル法の制定にあたっては、分別収集量と再商品化量との過大なミスマッチが生じないように、分別収集計画・再商品化計画を策定し、これに基づいてリサイクルシステムを運営することとされたもの。
- これまでの実績では、分別収集計画を策定する市町村の取組と計画の乖離が大きく、分別収集量が計画量を大幅に上回ったペットボトルで再商品化能力が不足したり、分別収集量が計画量を大幅に下回った紙製・プラスチック製容器包装で再商品化事業者による取組に支障を来す等、ミスマッチによる問題が顕在化している状況。
- このような状況において、容器包装やこれを用いた商品の生産・市場予測など、市町村による分別収集計画の策定に資する情報提供を行っていくほか、関係省庁との連携の下、市町村による取組を促進する方策を講じていくことが必要である。

指摘14.（容器包装の範囲）

容器包装リサイクル法により再商品化義務が課される容器包装には、「商品」以外の容器包装も含めることが必要である。

○現行では、容器包装リサイクル法により再商品化義務が課される容器包装は、「商品」の容器包装に限定されている。

○このため、クリーニング・宅急便等のサービス関連の容器包装は対象外となり、消費者等に混乱が生じているとの指摘がなされている。

＜容器包装リサイクル法による再商品化義務が課されない容器包装の例＞

・商品以外の物に付された容器包装

手紙やダイレクトメールを入れた封筒、景品に付した容器包装、家庭で付した容器包装、有価証券を入れた袋・箱、金融機関等で配布される現金を入れる袋等

・商品ではなく、役務の提供に伴う容器包装

クリーニングの袋、宅配便の容器包装

○また、事業系から排出される容器包装についても、容器包装リサイクル法に基づくリサイクルシステムにはのらないこととされているが、リサイクルに係る社会的効率性を向上させる観点から、容器包装リサイクル法のシステムとの連携を図ることが必要ではないかとの指摘もなされている。

【検討状況及び対応の方向性】

●容器包装リサイクル法においては、一般廃棄物の約6割（容積比）を占める容器包装廃棄物の減量化とリサイクルを進めていく観点から、容器包装を用いる主体を「商品」に限定することにより、容器包装リサイクルシステムの着実な構築・運営を進めてきたところ。

●一方、商品以外に用いられる容器包装を含めることが、消費者の分別を容易にするとの指摘もあることから、現行の容器包装リサイクルシステムの社会的な定着度を踏まえつつ、商品以外に用いられる容器包装を含めることによる効果と負担について検討していくことが必要。他方、プラスチック等の同じ素材のもののうち、通常の家ごみ等として排出される商品以外の容器包装については、同素材のものが排出・回収・リサイクルされるという観点から、市町村負担の下、容器包装リサイクル法のシステムを活用すること等についても同時に検討していくことが重要。

●事業系から排出される容器包装廃棄物については、現在、排出者責任の原則に基づき、排出事業者の負担により収集・運搬・処理されているが、同じ物が排出・回収・リサイクルされるという観点から、これらのものの流れを正確に把握した上で、これを容器包装リサイクル法のシステムと連携したシステムを構築して処理・リサイクルすることの効果・負担について明確化して検討を行っていくことが重要。