

容リ法見直し合同会合第15回に向けての意見メモ

石川雅紀

議題1. 分別収集・選別保管及び分別排出について

議題2. 再商品化及びその他の論点（ペットボトル循環利用、指定法人の在り方）について

全般的意見

- ・容器包装リサイクル制度は、1995年公布より20年を超えている。この間、容器包装廃棄物の回収・再生利用は進み、破砕など中間処理の普及もあり、当初の重要な目的であった最終処分場の残余年数は当初の約2倍の19年を超え成果を上げている。
- ・容器包装リサイクル制度を運用し、さらなる深化を図る過程で、様々な課題が見いだされている。その中には、廃棄物の回避手段として始まったリサイクル制度が、資源再生を通じて動脈産業へ資源を供給する役割を持つことから、廃棄物政策という側面に加えて、資源政策という側面を持つことに起因するものが多い。これらの課題を解決するためには、廃掃法、個別リサイクル法、資源循環促進法など、資源循環（特に、排出段階で市場価値を有しないもの循環）に係わる法制度全体を見直す事が必要となっている。今回の容リ法見直しの範囲を超える問題であるが、別途議論の場を設けて、検討を行うべきである。
- ・循環型社会が高度化したゴールとしては、できるだけ多くの資源が排出後できるだけ早い段階で市場価値を持つ有価物として再生され、循環している状態であると考ええる。このためには、循環の輪の各段階で技術革新が行われ、効率化されることが必要である。技術革新を促進するためには、適切かつ必要最小限の規制が設定された公平な競争の場が必要であり、一部の市場参加者の保護を目的とするような競争制限的な手段はとるべきではない。さらに、競争制限的弊害を起さないように配慮しつつ、循環の輪の構成主体間の連携による問題解決（協創）を促進するような方策を進めるべきである。

分別収集・選別保管及び分別排出について

1. 分別収集・選別保管

(1) 市町村と特定事業者の役割分担・費用分担等

論点 1. 現行の役割分担を維持すべきか、事業者の役割を拡大すべきか

- ・ 現行制度で、円滑に機能しており、目的は一定程度達成できているので今回の見直しでは、現行役割分担を維持すべきである。
- ・ 現在、廃棄物処理の回避手段として始まったリサイクルが資源利用目的のリサイクルとしての意味合いが強まっており、現行の廃掃法、個別リサイクル法、資源有効利用促進法全体を見直し、資源循環に係わる法制度全体の再構築が必要となる可能性がある。役割分担の見直しは其中で行うべきである。

論点 2. 市町村における選別保管と再商品化事業者が行う選別作業について現状を維持すべきか、作業の一体化を検討すべきか。

- ・ 拙速に一体化を進めるべきではない。理由は2点。
 - i) 一体化した後の費用分担は役割分担が決まらなければ決まらない。
 - ii) 一体化して合理化することは、特定の事業者と中長期的に協同しなければならないが、競争を制限する結果となり、独占の弊害が懸念される。構造的には一般廃棄物事業への新規参入が殆ど無く、分別収集費用の調査結果における委託単価に大きな幅が合ったことに注意すべきである。

方向性 市町村の分別収集・選別保管費用が 2500 億円と社会コストの大きな部分を占めている点については、効率化することで下げること検討するべきである。

(2) 合理化拠出金の在り方

論点 拠出金制度を市町村のインセンティブとなるよう工夫すべきか、もしくは、創設当初の制度の意義は果たされたと考えて良いか？

- ・ 創設当初の制度の意義は果たされたが、制度の市町村業務の質向上に対する有効性が示されており、今後も有効に活用すべきである。

施策例 廃棄物会計を比較可能性を担保しつつ、市町村がより使いやすいものに改善し、導入に当たっての補助金として拠出金を活用する。

(3) 店頭回収等の活用による収集ルートが多様化

論点 1．店頭回収、集団回収などの収集ルートの多様化を促進してゆくべきか。

- ・多様化を促進してゆくべきであるが、本来は資源循環に係わる法制度全体の見直しの中で、小売事業者の役割を定義する事が必要となる。全体の見直しを行わない段階では、運用によって障害の排除を図るべきである。

論点 2．店頭回収は小売事業者が自主的に行っている。これを積極的に評価すべきではないか。その上で、取組み促進のためにどのような方策が考えられるか。

- ・積極的に評価すべきである。
- ・店頭回収で回収される包装廃棄物について小売事業者の事務負担が削減されるように運用を改善する。

(4) プラスチック製容器包装の分別収集・選別保管の在り方

論点 1．プラスチック容器包装の分別収集・選別保管の在り方については、環境負荷の低減・制度の合理化のための分別排出や再商品化の在り方と一体で検討すべきではないか。

- ・環境負荷の低減・制度の合理化は当然であるが、さらに、さらに資源循環に係わる法制度全体の見直しの中で検討すべきである。

論点 2．プラスチック製容器包装については、全国の総収集量の拡大を図るため、分別収集に取り組む市町村の増加、分別収集量の増加をどのように進めるべきか。

- ・現行の循環交付金制度では、高効率ごみ発電についての補助率は、1/2、分別関連施設への補助率は、1/3 である。これは、プラスチック製容器包装のリサイクル手法と焼却を比較し、高効率ごみ発電に対しても、リサイクルが環境面で有利であるとの調査結果と矛盾している。これは、廃棄物政策と資源循環関連の政策が整合的でない一例である。リサイクル関連施設への補助率は、たとえ高効率であったとしてもごみ焼却施設の補助率を上回るようにするべきである。
- ・自治体間の分別収集・選別保管単価のばらつきは非常に大きい。社会全体でこのコストを削減するためには、単価が高い原因、低い原因を普遍的な視点から分析整理し、社会全体で共有を図ることで解決策を探るべきである。最初のステップとしては、比較可能な廃棄物会計基準の普及と公開が必要である。これを進めるために、現行の拠出金制度の配分方法を変更して、破棄物会計の普及のインセンティブとすることが有

効である。

論点 3．指定ごみ袋の資源としての有効利用方策をどのように考えるか。

- ・ 指定ごみ袋は、法の定める容器包装の定義に当てはまらないが、資源としてみた場合、単一素材であり、再生する価値は高く、現行の資源再生技術システムから見ると、忌避すべきものではなく、むしろ歓迎すべきものである。さらに、自治体において、指定ごみ袋を取り除いて、ごみとして処理しているのはコストがかかり、矛盾というほかない。分別収集に必要な物品であることからすれば、当面は、現行の役割分担に鑑みて、自治体の費用負担によって再資源化するのが妥当である。

論点 4．製品プラスチックは分別収集対象とするべきか

- ・ 製品プラスチックを分別収集の対象とするのは、法制度の根幹に絡むため、資源循環に係わる法制度全体の見直しの中で検討すべきである。
- ・ 製品プラスチックについては、消費者から見て容器包装との区別、及び区別する理由がわかりにくいという問題もある。製品プラスチックは多様であり、量も多くないことから、各製品の特性に応じた回収が適しているものもあると考えられる。製品毎にこのような取組みが促進されるような社会制度、例えば、素材税、EPR の対象拡大、リサイクル量取引なども長期的には、資源循環に係わる法制度全体の見直しの中で検討すべきである。

2．分別排出

論点 1．世界的にもまれなきれいな分別排出が確立しているが、さらなる分別をどう考えるか。

- ・ 資源循環に係わる法制度全体の見直しの中で、検討すべきである。
- ・ 資源政策的観点から見ると、排出段階での精密分別によって、量を拡大するのは、限界費用が急増する懸念がある。循環型社会をさらに深化させるために資源回収量を拡大し、再生利用の質を向上させる必要があり、排出段階での分別を簡素化して分別排出量を拡大する方策が考えられるが、我が国の社会経済条件下で簡素な分別排出物が効率的に再生できるかどうか実証の必要がある。
- ・ また、簡素な分別と選別施設での精密選別の組み合わせは規模の経済性が働くと考えられるため、大都市圏とそれ以外を一律に扱うべきではないことに留意が必要である。
- ・ 資源循環に係わる法制度全体の見直しの議論を始めると共に、簡素な分別排出と選

別施設での精密選別の組み合わせの実証実験を行うべきである。

論点 2. 分別排出に関する市民啓発について、特定事業者が発生抑制、再商品化の情報を市民に発信すべきか、あるいは、特定事業者、小売事業者、再商品化事業者、市町村が連携して行うべきか。

- ・ 分別排出は、現行法では市町村の役割であり、方法も各市町村で異なるため特定事業者が啓発に関与すべき役割は少ない。
- ・ 逆に発生抑制については、容器包装の軽量化については、特定事業者の役割が大きく、市町村の役割は少ない。しかし、特定事業者も消費者の理解を得なければ軽量化を進めることはできないので、小売事業者、市町村、NPO とともに連携して、発生抑制の取組みについて情報発信にとどまらず、取組みを推進するべきである。
- ・ 再商品化に関する情報については、市町村毎、年によって手法、再商品化事業者が異なるため、個別市町村に関して特定事業者が果たせる役割は限定的であるが、再商品化手法に関する一般的な説明、普及啓発は特定事業者と再商品化事業者が連携して行うべきである。
- ・ 再商品化に関する情報に関しては、分別排出する住民が提供される情報にどのように反応するか、どのような種類の情報によって動機付けられ、行動を促進されるかについて、検証が必要であり、特定事業者、国、市町村が連携して実証事業を行うべきである。

論点 3. 識別表示について、わかりやすさの向上、紙製容器包装の回収量拡大の観点からどのような方策が考えられるか。

- ・ 分別収集の区分を市町村の裁量に任せている状況では、全国一律とならざるを得ない識別表示の有効性には限界がある。

再商品化及びその他の論点（ペットボトル循環利用、指定法人の在り方）について

1. 再商品化

(1) プラスチック製容器包装の再商品化の在り方

論点 1. プラスチック製容器包装の再商品化の在り方の検討に当たっては、諸外国の制度も参考としながら、公表データに基づき認識を共有すべきではないか。それぞれの手法について環境負荷低減と資源の有効利用、経済コスト、わかりやすさなどの観点から検討すべきではないか。

- ・ 前回見直しの際に、公表データに基づいて議論を行っているが、その後の諸外国の

制度の状況、手法毎の公表データのレビューは、意味があり、行うべきである。

論点 2. 材料リサイクルとケミカルリサイクルの二者択一ではなく、それぞれに課題があることを踏まえて、再生材市場に応じた多様な再商品化手法のバランスのとれた組み合わせを保ちつつ、健全な競争ができるよう、再商品化手法の特徴と再生材市場に応じた環境整備を行うべきではないか。

- ・ 現行の材料リサイクルとケミカルリサイクルはそれぞれ課題があるが、共通しているのは、競争環境が不十分であることである。
- ・ 材料リサイクルにおいては、優先枠の中での A 枠競争率が 1.05 倍と低いレベルに設定されており、効率的な事業者においても設備稼働率の上限が低く抑えられている。A 枠競争率を高め、設備稼働率の上限を引き上げることで優良で効率的な事業者がより質の高い再生及び効率を向上させる投資を行いうる環境とすべきである。
- ・ ケミカルリサイクルにおいては、事業者数が少なく、近年の入札単価の上昇は、寡占市場の弊害が懸念される。参入する事業者を増やすような運用が有効であるが、相対的に単価が低い枠であるので、質の低下に繋がらない事の担保が必要である。

論点 3. 固形燃料化について、一般枠における通常のリサイクル手法として認めるべきとの意見がある一方で、市町村がコストをかけて収集したものを燃料として利用することは、市町村における説明がつかないとの意見もある。これまでの議論を踏まえて、どのように位置付けるべきか。

- ・ 固形燃料化は、プラスチック製容器包装廃棄物の再商品化手法の比較において、様々な前提条件をおいた LCA 評価で環境面ではケミカルリサイクルと差は無く、従って、マテリアルリサイクルに比べて劣ることはない。ごみ発電と比較しては優位にあることから、再商品化手法として有力である。
- ・ 固形燃料化を一般枠における通常のリサイクル手法として認めることは、通常枠での競争を促進する意味で有効であるが、固形燃料が LCA 評価でおいた前提条件を満たす事を担保する必要がある。
- ・ 市町村における排出住民への説明については、住民が再商品化手法の情報をどのように認識しているか、分別排出行動にどのように影響するかについて実証データは見当たらず、実証データをベースに政策を検討するという目的で、調査が必要である。

(2) 再生材の利用拡大

論点 1. 再商品化をより円滑に進めていくために、再生材の需要拡大の促進方策を検討するべきではないか。

- ・再生材の需要拡大は一般論として進めるべきである。
- ・材料リサイクルでは、廃棄物処理の手段から循環資源の供給者としての側面を強めるために、再商品化製品の質を向上させ販売単価を上げることが望まれる。このために優先枠の運用で優良な事業者をより優遇すると共に、需要側で再生材の高度な利用を行う方向に誘導する政策を検討するべきである。具体的にはグリーン購入法の運用を工夫することが考えられる。
- ・総合的評価制度では、これまでの運用で、項目によっては、殆どの事業者がクリアするという意味で目的を達成しており、定量的評価項目と言うより、クリアすべき必要条件とするのがふさわしい項目もある。優良な事業者が投資を行ってより高度で効率的な再生事業が発展するように評価項目、評価方法を見直すべきである。

2. その他

(1) 指定法人の在り方

論点 1. 各論点について検討した上で、それにふさわしい指定法人の役割をどう考えるべきか。

- ・指定法人の役割は法律で規定されているという意味で限定がある。しかし、運用面では非常に重要な役割を担っていることから、法律の範囲内で、他の主体と連携して、資源循環の高度化に果たしうる役割は大きい。
- ・特定事業者から委託されて再商品化を行っている契約内容について、設立以来少しずつ情報開示を進めてきたが、さらに開示を進めて委託事業者全てについて開示すべきである。

論点 2. マーク制度の導入やフランチャイズチェーン加盟店における支払い方法の合理化、環境配慮設計推進の観点からの再商品化委託料金の価格設定等、制度運用の効率化に向けた課題について指定法人が貢献できる役割について積極的に検討すべきではないか。

- ・マーク制度の導入はその目的を明確にした上で、期待される効果と費用を比較衡量することが必要である。
- ・フランチャイズチェーン加盟店の委託料金支払いは、合理化を検討するべきである。
- ・環境配慮設計の推進の観点からの委託料金設定は、再商品化の責任を負担するという制度の根幹に係わる考え方に係わるので、考え方の整理が必要である。

(2) ペットボトル循環利用の在り方

論点 1. 市町村が収集したペットボトルの安定的な国内循環をどのように推進すべきか。市町村の独自処理について、どのように考えるか。

- ・市町村の独自処理については、現行法制度では市町村の裁量範囲であるが、住民が集めたものが独自処理され一部は海外に輸出されていることを認識しているかどうか問題である。
- ・ペットボトルについては、近年は有価物であり、**Bottle to Bottle** の取組みも拡大していることから、容器包装廃棄物循環の良いモデルとなる。資源循環に係わる法制度全体の見直しの議論において、検討すべきであるが、市場価値を有するものが国境を越えて取引されることは自然なことであり、基本的には規制の対象ではない。国内での資源循環を促進する方策としては、規制の方策ではなく、**Bottle to Bottle** のような高度で強い需要を開発することと、循環資源の供給サイドである分別収集・選別保管、再商品化の合理化・効率化を図る方策を検討すべきである。