

容器包装リサイクル制度の施行状況の評価・検討に関する議論の整理（素案）

I. 容器包装リサイクル制度の現状と成果

容器包装リサイクル法は、一般廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的として平成7年に制定された。平成12年の完全施行から15年が経過し、容器包装廃棄物の分別収集・選別保管及び再商品化は着実に進展してきた。消費者による分別排出の取組が定着し、国民の環境への関心や3Rに対する意識が醸成・向上し、国民一人一日当たりごみ排出量や一般廃棄物総排出量の削減に寄与した。市町村は消費者に対する啓発や収集量の増加、ベール品質の向上に貢献し、特定事業者は再商品化を担うとともに、容器包装の軽量化・薄肉化等を通じて排出抑制にも努力するようになるなど、各主体の取組が進んだ。これらの取組の進展により、最終処分量や温室効果ガスの削減等の環境負荷の低減や社会全体のコストの低減にもつながったと考えられ、法の目的に照らし一定の成果があった。

1. 発生抑制・再使用の現状

(1) 事業者における容器包装の使用合理化の取組

容器包装リサイクル法を契機の一つとして、事業者による容器包装の使用合理化の取組が進んでいる。事業者は、自ら実施する3R推進計画と主体間の連携に資するための行動計画からなる容器包装3Rのための自主行動計画を策定し、その中で、リデュース等の目標を設定し、毎年実施状況をフォローアップしている。第一次自主行動計画（平成18年度～平成22年度）ではほとんどの容器で目標を達成し、第二次自主行動計画（平成23年度～平成27年度）でも、容器包装の軽量化・薄肉化、適正包装の推進、詰め替え容器の開発等により容器包装の使用合理化を進めている。

(2) 小売業における排出抑制の取組

消費者・市町村・特定事業者・再商品化事業者の相互のコミュニケーション、主体間における連携協働の取組（市町村と小売事業者によるレジ袋の協定締結、再商品化事業者と市町村が連携した啓発イベントの開催等）を進める動きが広がってきた。消費者が身近に取り組める容器包装の削減行動としてのレジ袋の削減（マイバッグ運動）が、小売事業者と自治体や消費者団体との連携により、地域からの取組として展開を見せた。

また、小売業においては、容器包装を小売用途で50トン以上利用する事業者が毎年使用量、使用原単位、前年度比等を報告する定期報告制度が、平成19年度から施行され、排出抑制の取組が行われている。

定期報告制度によると、容器包装を用いた量は平成19年度には43.8万トンであったが平成26年度には35.8万トンまで減少している。使用原単位については、最も大きな割合を占めるプラスチック製容器包装では、例えば容器包装の用いた量と密接に関わる値を売上高とした場合、平成19年度を100とすると平成26年度には86.3まで低減している。また、排出抑制に係る目標設定の状況は平成19年度には86.9%だったが平成26年度には93.1%になっている。

(3) 消費者及び市町村における容器包装廃棄物の排出抑制の取組

市町村による消費者に対する普及啓発等の努力により、消費者の分別排出の取組が定着し、国民の環境への関心や3Rに対する意識が醸成・向上し、国民一人一日当たりごみ排出量は、平成12年度の同法完全施行時と比較して平成25年度には19%減少しており、ごみ排出量の削減に貢献している。また、近年指定ごみ袋の導入等による一般廃棄物収集・処理の有料化に取り組む市町村が増えており、こうした取組が一般廃棄物の減量に一定の効果があると考えられる。

(4) 再使用（リユース）

容器包装の再使用（リユース）の代表的な手段である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ガラスびん全体に占めるリターナブルびんのシェアの減少が続いており、同法の施行後もこの傾向に大きな変化はみられない。

容器包装リサイクル法では、リターナブル容器の利用に対して自主回収の認定を行い、事業者インセンティブを付与するなどの措置を設けているが、リターナブル容器の自主回収認定数は、平成9年度の法施行当初の106件から、平成12年度には211件に増加したものの、それ以降は横ばい方向で推移しており、平成26年4月末時点では231件にとどまっている。

2. 分別収集・再商品化の現状

(1) 分別収集・選別保管

全市町村に対する分別収集実施市町村の割合は、ガラスびんやPETボトルについては9割を超えている。プラスチック製容器包装は75%、紙製容器包装は37%で分別収集に取り組む市町村の割合は前回法改正時よりも増加しているものの、近年は横ばいである。

分別収集量については、前回法改正時からPETボトルやプラスチック製容器包装は微増しているが、紙製容器包装は横ばい、ガラスびん全体では減少している。

前回法改正では、分別基準適合物の品質の向上を通じた再商品化の合理化に寄与した市町村に対して、その寄与分に応じて事業者からの拠出金を指定法人が支払う合理化拠出金制度が導入された。市町村は合理化拠出金を活用して、市民に対する普及啓発や破袋機の追加投資等の取組を行うなど、分別基準適合物の品質が向上しており、近年では容器包装比率が90%以上の市町村が全体の95%以上となっている。

(2) 再商品化

容器包装廃棄物の再商品化製品販売量は、分別収集実施市町村の増加に伴い、全体としては増加傾向にある。

プラスチック製容器包装廃棄物の材料リサイクルについては、平成22年度から総合的評価制度により、リサイクルの質・用途の高度化等の評価基準を設け、再商品化製品の単一素材化や高度な利用等を進めている。その結果、再商品化製品の利用用途については、再商品化のプロセスの技術の進展とともに、概ね順調に推移しており、台所用品や書棚ラック、OAフロア、自動車部品等の工業製品といった製品分野へ再生材が使用されるようになった。総合的評価制度導入後の再商品化製品（ペレット）の平均売価は1kgあたり20円まで上昇し、最大値で35円から60円に向上している。

ペットボトルの再商品化については、平成18年度から有償化しているなか、落札価格は毎回変動している。再商品化製品の利用先としては、シートや繊維製品その他、約1割はBottle to Bottleの水平リサイクルも行われるようになっている。

3. 最終処分量や温室効果ガスの削減

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よって処理されていたと考えられる容器包装廃棄物の多くが再商品化され、一般廃棄物最終処分場の逼迫の緩和などに一定の貢献をしたと考えられる。一般廃棄物の残余容量は、前回法改正時に133百万立方メートルであったものが、平成25年度には107百万立方メートルと、引き続き減少傾向にあるが、一般廃棄物の最終処分量は、前回法改正時には7328千トンであったものが、平成25年度には4538千トンに減少し、最終処分場の残余年数は、前回法改正時14.8年であったものが、平成25年度には19.3年に増加した。容器包装リサイクル制度に基づき、市町村が容器包装廃棄物を分別収集・選別保管し、再商品化につ

なげること、容器包装廃棄物が再商品化されない場合に比べて、一定量の温室効果ガスの削減に寄与してきた。環境省の調べでは、その削減量は年間130万トンと推計され、分別収集参加市町村の拡大や、より効率的な分別排出、分別収集等により、更なる温室効果ガスの削減効果の積み増しのポテンシャルが期待される。

4. 社会全体のコストの低減

市町村が行う分別収集については、環境省が行った市町村に対する一般廃棄物会計に基づくアンケート調査によれば、平成22年度の全国の市町村における容器包装廃棄物の分別収集・選別保管費用（管理部門含む）は約2500億円とされている¹。一般廃棄物の総排出量は減少しているものの、現時点では市町村の負担の増加・減少の傾向は明らかではないが、市町村からは、負担が大きいとの意見が見られ、最近では容器包装廃棄物の分別収集・選別保管をやめる自治体も一部で出てきている。一方で、一部の市町村では、一般廃棄物会計基準の導入等による分別収集等の費用の透明化に向けた取組も行われている。再商品化事業者が再商品化を受託する入札において有償落札されることに伴い、指定法人から市町村に支払われる有償分拠出金は、ペットボトル及び紙製容器包装の有償分を原資として平成26年度分は104億円、平成18年度の有償化以降平成26年度まで合計514億円が指定法人から市町村に支払われている。

合理化拠出金制度が平成20年度から施行され、平成26年度までに合計で366億円が特定事業者から市町村へ支払われている。平成20年度には95億円が市町村に対して支払われたが、平成26年度の拠出額は13.9億円となり、合理化拠出金の規模が縮小している。

特定事業者が再商品化実施委託料を負担している再商品化費用については、平成18年度の485億円のピークから縮小したが、容器包装リサイクル協会のべール引取量は平成18年度以降緩やかに増加傾向にあるなかで、再商品化費用は、近年は400億円程度と横ばいで推移しており、再商品化義務を負う特定事業者からも負担が大きいとの声がある。

¹ 平成16年度調査（平成15年度実績）の結果、市町村が負担する分別収集・選別保管費用（管理部門含む）は、4240億円/年。ただし、対象としている費用、回収のカバー率等が異なることから、平成24年度調査と比較することは適当ではない。

Ⅱ．容器包装リサイクル制度の評価と課題及び検討の基本的視点

1．容器包装リサイクル制度の評価と課題

容器包装リサイクル制度は、平成12年の完全施行から15年が経過し、各主体の取組によって、一般廃棄物の総排出量や最終処分量の減量化、一般廃棄物のリサイクル率の向上、社会全体のコストの低減に一定の成果をあげてきた。

しかしながら、循環型社会の形成の必要性や資源の有限性を踏まえれば、より一層容器包装リサイクル制度における取組を推進していくことが必要である。

加えて、昨年のG7エルマウ・サミットの首脳宣言において、産業の競争力、経済成長と雇用、並びに環境、気候及び惑星の保護のために極めて重要と考える資源効率性（Resource Efficiency）の向上に努めるとされたところであり、我が国も容器包装のライフサイクル全体を通じた3Rの高度化の取組を一層進め、容器包装リサイクル制度の改善を図っていくことで、環境や雇用、グリーン成長等を促していく必要がある。また、持続可能なグリーン成長のためには、これまで以上に、再商品化の生産性向上等により、再商品化事業を素材産業化していく観点を持つ必要がある。

一方、分別収集・選別保管を実施する自治体の負担が大きいとの意見があり、分別収集・選別保管をやめる自治体も一部でてきている現状や、再商品化を担う特定事業者の負担が大きいとの意見があることを踏まえ、より一層、社会全体のコスト低減を目指した効率化等を図り、本制度の強靱性や持続性を高めていくことが必要である。

また、その際には、各々の課題の要因は複合的に関連していることから、個々個別の対策だけでは十分な効果が得られない側面があるため、複合的に関連する課題を総合的にとらえて対策を講じることが重要である。

こうした認識に立脚した上で、以下のような課題を検討すべきである。

（1）発生抑制及び再利用の一層の推進

国民一人一日当たりごみ排出量や一般廃棄物総排出量は減少傾向にあるものの、容器包装廃棄物の割合は、容積比で約61%、湿重量比で約24%（平成26年度）を占める。また、中長期的には資源の希少性が高まり、地球温暖化対策の観点からも資源消費の削減が求められることから、社会全体で見た天然資源の消費抑制を図る必要がある。このため、容器包装の機能を確保しつつ、更なる容器包装廃棄物の発生抑制が必要である。

容器包装のリユースについては、リユースびんの使用量が減少しているなど、取組が進展していないことから、社会や地域、生活実態を踏まえ、取組を推進することが重要である。

（２）最終処分場のひっ迫への対応

一般廃棄物の最終処分量は減少しており、一般廃棄物の最終処分場の残余年数は改善し、約１９年（平成２５年度）となったが、残余容量は引き続き減少傾向にある。加えて、最終処分場の建設は、今後も住民の理解を得ることが難しいことから、最終処分場の状況は引き続きひっ迫しており、容器包装リサイクル制度においても一般廃棄物の減量への対応が必要である。

（３）収集量の拡大

プラスチック製容器包装の分別収集・選別保管を実施する市町村数は、約７５％（平成２５年度）で近年横ばいとなっている。一般廃棄物の最終処分量の削減や再商品化事業の安定化等を図るためには、収集量の拡大やべール品質の維持や向上が必要である。そのため、容器包装リサイクル制度への市町村の参加拡大や回収ルートの多様化を進めることが必要である。

（４）再商品化事業者の生産性の向上

環境負荷低減と社会全体のコスト削減のため、優良事業者の稼働率の向上、再商品化製品の質の向上、再商品化手法ごとの競争を促進することにより、再商品化事業者の生産性の向上を図ることが必要である。

（５）再生材の需要の拡大

有効な再生材需要の品質水準や量を明らかにするとともに、再生材を用いた製品の需要を高めることが必要である。再生材を用いた製品の価値を高めるためには、政府による需要喚起に留まらず、当該製品の環境特性や製品の機能を明らかにすること等が重要である。

（６）地球温暖化問題への対応

地球温暖化対策に関するパリ協定が締結されるなど、より一層の温暖化対策の推進が課題となっているところ、温暖化対策の効果を高めていくために、容器包装リサイクル制度においても更なる排出削減を図ることが求められている。

（７）消費者の分別意識の向上と各主体の協働

容器包装リサイクル制度の施行により、消費者による分別排出の取組が進展し、国民の環境への関心や３Ｒに対する意識が醸成、向上したものの、分別排出の徹底、発生抑制への取組といった国民一人一人の具体的な行動には十分につなげていない。また、国民の行動を促すための消費者・自治体・事業者等が連携した普及啓発の取組等、各主体による協働が不十分である。さらに、近

年、社会問題化している海洋漂着ごみについては、環境や生態系への影響が懸念されており、海ごみ対策や散乱ごみ対策といった観点からも、分別意識の向上や廃棄物の発生抑制、廃棄物の適正な処分の確保が重要である。

2. 容器包装リサイクル制度の見直しに向けた検討の基本的視点

今後、より一層の3Rの推進のための取組を通じて、更なる環境負荷低減と社会全体のコストの削減を図り、循環型社会の形成を推進するため、次のような基本的視点に沿って、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) 環境負荷低減と社会全体のコストの低減

社会全体で見た天然資源の消費抑制、一般廃棄物の最終処分量の低減、最終処分場の延命、温室効果ガスの削減等の社会全体の環境負荷低減を実現するとともに、社会全体のコスト低減を目指した効率化を図る。

(2) 容器包装のライフサイクル全体を視野に入れた3Rの推進

循環型社会形成推進基本法の基本原則に基づき、リサイクルより優先される容器包装のリデュース・リユースを、社会や地域、生活実態等を踏まえ、推進する。また、容器包装のリサイクルについては、現行の技術水準、有効な再生材需要の大きさ、社会全体のコスト等を踏まえ、持続可能なものとなるよう推進する。

(3) 消費者、自治体、特定事業者、再商品化事業者等との協働

消費者・自治体・特定事業者・再商品化事業者等の協働による、より効果的な役割の推進や、主体間の連携強化、情報共有の円滑化を図る。

(4) 3Rの推進における好循環の創出

上記(1)から(3)のような基本的視点に加えて、上記Ⅱ. 1のような課題の要因は複合的に関連していることから、課題を一体的に捉えて検討を進める²との視点も重要である。また、環境負荷低減と社会全体のコストの低減を効果的に進めるためには、各主体の取組費用の透明化・課題分析を図りつつ、各主体間の相互理解の向上を促す視点も重要である。

² 例えば、再商品化の生産性向上を通じた再商品化費用の合理化は合理化拠出金の市町村への支払い増加をもたらし、拠出金の増加やより合理的な収集方法の検討は市町村における本制度への参加拡大に寄与することが期待される。市町村の参加拡大は収集量の拡大を通じて、再商品化の生産性向上につながることを期待される。また、需要拡大策とあいまって、質の高い再生材の供給は、再生材を用いた製品の需要拡大を促進し、そうした製品の価値が向上すれば、本制度の意義への市民の理解の高まりへとつながり、一層の市町村の参加拡大や収集量の拡大にも寄与することが期待される。

Ⅲ. 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. リデュースの推進

(1) 中身商品の製造段階で付される容器包装に関する取組

容器包装のリデュースは、事業者の自主行動計画に基づく自主的取組により一定程度進展している。引き続き、容器包装が果たすべき機能・役割（食品の腐敗防止等）を保持しつつ、自主行動計画に基づいて取組を進めることが効果的である。

他方、個別の物品によっては対策が不十分なものもあることから、内容物の特性が個々の商品ごとに異なることを踏まえつつ、内容物に類似性がある事業者間における優良事例の共有・展開や個々の事業者ごとの環境配慮設計のレビュー、環境配慮設計等に積極的に取り組む事業者に対する評価・情報発信を進めるべきである。

また、容器包装が果たすべき機能・役割（食品の腐敗防止等）を保持しながら更なるリデュースを進めるためには、消費者に対する積極的な情報の提供、機能保持の観点からの容器包装の必要性和削減可能性に関する消費者との対話による相互理解の促進等、関係主体が連携して取り組むべきである。

<考えられる施策の例>

- ・更なるリデュースを進めるため、環境配慮設計に係るガイドラインの策定や優良事例の共有をすべきである。
- ・容器の果たすべき機能を踏まえた上で、リデュースやリサイクル特性に係る環境配慮設計の手順の標準化等による容器包装の環境配慮設計に関する各個別事業者によるレビューの促進、環境配慮設計等に積極的に取り組む事業者に対する表彰制度を継続すべきである。
- ・3R推進団体連絡会による自主行動計画のフォローアップを定期的に合同会合等の場で実施するとともに、同自主行動計画に基づく取組の中で、優良事例の展開、容器包装に係る環境配慮設計に関する情報提供の促進、多様な主体（特定事業者、小売事業者、消費者等）による改善策の検討等の情報交換の定期的・継続的な実施、機能保持の観点からの容器包装の必要性和削減可能性に関する消費者との対話の深化と普及啓発活動を促進すべきである。
- ・容器包装に係る環境配慮設計の促進、消費者との対話や普及啓発活動を促進するため、自治体、特定事業者、小売事業者、消費者等を構成員とする協議会（コンソーシアム）等による関係者が連携した地域における自主的な取組を促進すべきである。その際、容器包装の排出抑制の取組に精通する容器包装廃棄物排出抑制推進員（3R推進マイスター）を活用すべきである。

（２）消費者に販売する段階（小売段階）で付される容器包装に関する取組

小売段階で付される容器包装のリデュースについては、容器包装多量利用事業者に係る定期報告制度、スーパーマーケット業界等の自主的取組、事業者・市民団体・地方公共団体による協議会の自主的な構築や協定の締結等により一定程度進展している。これは、小売用途容器包装の削減には消費者の協力が不可欠である中、業態ごとに消費者の協力が得られやすい形での取組を進めるアプローチとして、効果的に機能してきたものと考えられる。

他方、業態の性格や地域によって、また同じ業態に属する事業者においても、取組状況に差異がある。

こうした中、更なるリデュースを進めるため、レジ袋無料配布の禁止等の強制的措置の導入が可能ではないかとの意見が見られたが、一方で強制的措置によらず自主的取組により進めることが可能との意見も見られた。これまでの取組により一定の成果が見られることから、強制的措置の必要性については、慎重な検討を要すると考えられる。

有料化という手段については、一般的に消費者に対して受取を辞退することにより経済的インセンティブを与える手段といえるものの、消費者負担の増加につながるおそれがあり、それぞれの業態や地域の特性を踏まえながら、消費者の協力を得つつ取り組むべきである。

以上を踏まえれば、小売段階で付される容器包装についても、製造段階で付される容器包装と同様に、消費者の理解に基づきつつ、それぞれの業態や地域の特性を踏まえながら、更なる自主的取組の促進を図ることが有効ではないかと考えられる。また、当該自主的取組の促進にあたっては、国全体での取組と、地域ごとの取組、両面から促進することが重要である。

＜考えられる施策の例＞

- ・小売業事業者に係る排出抑制措置に基づく取組の一層の推進（業種別・業態別の取組内容と効果の相関等に関する分析、定期報告結果の公表、指導・助言等の措置、ベストプラクティスの共有等）による自主的取組を促進すべきである。
- ・容器包装使用量が特に多い業界における業態特性を踏まえた自主的目標の設定と取組の一層の展開及び取組状況の検証をすべきである。
- ・小売段階で付される容器包装を削減するため、自治体、特定事業者、小売事業者、消費者等を構成員とする協議会（コンソーシアム）等による関係者が連携した地域における自主的な取組を促進すべきである。その際、容器包装の排出抑制の取組に精通する容器包装廃棄物排出抑制推進員（３Ｒ推進マイスター）を活用すべきである。

(3) 関係者の情報共有・意識向上等に関する取組

小売段階で付される容器包装の削減等、地域ごとの消費者の理解に基づく取組を促進する中で、地域における連携の在り方の具体的検討を進めるべきである。

また、地域における取組を推進するため、市町村に求められる役割等についても検討を進めるべきである。

<考えられる施策の例>

- ・3 R推進団体連絡会による自主行動計画のフォローアップを定期的に合同会合等の場で実施するとともに、同自主行動計画に基づく取組の中で、優良事例の展開、容器包装に係る環境配慮設計に関する情報提供の促進、多様な主体（特定事業者、小売事業者、消費者等）による改善策の検討等の情報交換の定期的・継続的な実施、機能保持の観点からの容器包装の必要性和削減可能性に関する消費者との対話の深化と普及啓発活動を促進するべきである。

[再掲]

- ・消費者との対話や普及啓発活動を促進するため、自治体、特定事業者、小売事業者、消費者等を構成員とする協議会（コンソーシアム）等による関係者が連携した地域における自主的な取組を促進すべきである。その際、容器包装の排出抑制の取組に精通する容器包装廃棄物排出抑制推進員（3 R推進マイスター）を活用すべきである。

2. リユースの推進

リユース容器の減少要因は、消費者のライフスタイルの変化等の社会構造の変化にあることから、多様な関係者の協力・連携がなければリユースシステムは成立しない。また、リユースの取組の促進は、高い回収率が期待でき、LCAの観点からも効果的で、経済的に持続可能な形で進められることが重要である。

こうしたことから、地域ごとのリユースシステムの構築を進める取組の支援や、これまで取り組まれてきた各地域におけるびんリユースシステム構築のモデル事業によるベストプラクティスを共有すべきである。

また、リユースの取組の拡大には、消費者の認知度の増加のため、消費者のリユースに関する取組を促進させる情報提供や、リユースするという行動を評価して取り組むべきである。

さらに、リユース意識の醸成という観点も踏まえ、イベントや会議等においてリユース容器を利用していく取組を促進していくべきである。

＜考えられる施策の例＞

- ・リユースの回収拠点の把握の促進やリユースの推進に係る各主体が連携して実施する消費者向けの情報発信を強化するべきである。
- ・リユースびんの利用を促進するために、製造、流通、消費、回収、洗びんの各段階における利便性を高めるための工夫（リユースびん規格の統一化、回収インフラの整備等）の促進について検討すべきである。高齢化社会の進行等に伴う食事等の宅配ビジネスの拡大等の市場環境の変化を捉えたビジネススペースのリユースの取組の導入可能性調査等を行うべきである。
- ・びん入り牛乳の学校給食への導入に関する課題の整理を行い、市町村による導入検討に資する情報を発信すべきである。
- ・イベント会場やスタジアム等でのリユース容器の導入に向け、モデル的な事業等に取り組むとともに、国や地方公共団体等の会議における積極的なリユース容器の活用を促進すべきである。
- ・2020年東京オリンピック・パラリンピックにおいてリユース容器を推進させるための方策を検討すべきである。
- ・リユースの促進、消費者との対話や普及啓発活動を促進するため、自治体、特定事業者、小売事業者、消費者等を構成員とする協議会（コンソーシアム）等による関係者が連携した地域における自主的な取組を促進すべきである。その際、容器包装の排出抑制の取組に精通する容器包装廃棄物排出抑制推進員（3R推進マイスター）を活用すべきである。

3. 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

容器包装リサイクル制度は、消費者、自治体、特定事業者、再商品化事業者の各主体による努力により、排出の抑制、再商品化量の増加、最終処分量の低減等が進捗しており、社会全体の費用も低減している。役割分担については、容器包装リサイクル制度は円滑に機能しているとの評価の下で、現行の役割分担を維持した上で更なる効果を得るためにはどうしたら良いか、また一義的に拡大生産者責任の考え方に基づく役割の拡大という考え方ではなく、現行制度の効果的な運用を検討すべきではないかとの意見がある一方、市町村による分別収集・選別保管費用（管理部門の費用を含む）は約2500億円（平成24年調査）にのぼり、引き続き、自治体の財政を圧迫している状況や、最近では、他の処理との比較において手間や費用の負担等を理由に分別収集・選別保管をやめる自治体も出てきている状況に鑑み、社会全体のコストの軽減に資するとともに、各主体の負担の妥当性を勘案し、諸外国の制度も参考にしながら、拡大生産者責任の考え方に基づく役割分担の見直しを行うべきであるとの意見が見られた。

以上のことを踏まえ、自治体費用の透明化を図りつつ、今後の我が国の容器包装リサイクル制度にふさわしい役割分担の考え方や自治体の負担感軽減策について、十分に議論を重ねていくべきである。

＜考えられる施策の例＞

- ・地域協議会等を通じた分別収集・選別保管を効率的に実施している自治体の優良事例の共有や消費者への情報提供等の主体間連携を促進すべきである。
- ・自治体の分別収集・選別保管に係る負担の状況をできる限りの確に把握し、役割分担の議論に活かすための自治体の費用の透明化に関する調査の継続的实施やそのデータの公表を行うべきである。
- ・自治体における一般廃棄物処理事業の更なる3R化・低炭素化の促進に向けた一般廃棄物会計基準等の導入支援を行うとともに、それらの導入が進むように一般廃棄物会計基準の簡素化についても検討すべきである。
- ・市町村や特定事業者の負担を低減し、社会全体のコストを合理化する方策として、目的や実施主体が異なる市町村とリサイクル事業者の行う選別（二重選別）を一体化することによる社会全体のコストの低減効果や制度的課題を把握するための実証研究を検討・実施すべきである。また、製品プラスチックの一括回収の実証研究を検討・実施すべきである。
- ・既に参加している市町村や消費者の取組促進、これまでの努力や貢献に対

する評価及びその国際比較の可能性の検討、未参加市町村の参加促進方策の一つとして、国全体としての目標の設定について検討を開始すべきであり、そのため、まずは容器包装のフローを整理した上で、目標設定に向けてどのような指標が適当かの検討を進めるべきである。

- ・費用の透明化を図りつつ、自治体及び特定事業者の負担軽減方策を含め、社会全体の費用の低減について、我が国の容器包装に係る分別収集及び再商品化の仕組みが、将来にわたって今後も持続可能な制度として維持・発展していくために、各主体の役割分担がいかにあるべきか引き続き検討を行うべきである。

（２）合理化拠出金の在り方

合理化拠出金制度は、市町村の選別保管業務の質の向上の取組に対するインセンティブとしての意義を果たしており、ベール品質の向上やそれに伴う社会全体のコスト削減の効果を継続させる観点から、今後も維持すべきである。

そのため、再商品化事業者の生産性の向上や、再生材の市場拡大、入札制度の見直しを通じた一般枠の競争促進、合理化拠出金の配分方法の工夫等を図ることを通じて、合理化拠出金を再活性化させ、引き続き市町村に対するインセンティブにつながるようにすることが重要である。

＜考えられる施策の例＞

- ・ベール品質の高い市町村が拠出金を受領できるよう合理化拠出金の配分方法を検討すべきである。
- ・拠出金を活用した消費者への分別意識の普及啓発の促進を図るべきである。
- ・入札制度の見直し等を通じて合理化拠出金を再活性化させる。
- ・現状のベール品質向上の効果を維持できるよう留意しつつ、合理化を進めるリサイクル事業に対する投資として活用する工夫も検討すべきである。

（３）店頭回収等の活用による収集ルートが多様化

収集量の拡大が大きな課題の一つであるところ、小売事業者が自主的に行っている店頭回収は、これまでの実績から、一定の品質を確保した再生材の収集量の拡大に効果的な収集ルートとして評価に値するものであり、自治体回収の収集量の拡大と並行して、店頭回収を活用した収集ルートの多様化を促進することが重要である。

＜考えられる施策の例＞

- ・店頭回収の活用にあたっては、廃掃法上の位置づけの明確化を踏まえ、同法

の再生利用指定制度の活用を促進し、店頭回収による収集ルートの拡大を図るべきである。

- ・収集量拡大の観点から、自治体による収集ルートとは異なる店頭回収について、法的位置づけや店頭回収を行う事業者の取組促進策を含め、検討すべきである。

（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

プラスチック製容器包装については、他の処理との比較において、手間や費用の負担等を理由に分別収集・選別保管をやめる自治体も出てきている現状を踏まえ、自治体の負担感軽減策を検討すべきである。

指定ごみ袋については、容リ制度の対象外ではあるが資源としての有効利用や市町村による選別の負担軽減の観点から、特定事業者の義務を超えた負担が拡大しないことを前提にベールとともに再商品化することも許容する運用について検討すべきである。

＜考えられる施策の例＞

- ・地域協議会等を通じた分別収集・選別保管を効率的に実施している自治体の優良事例の共有や消費者への情報提供等の主体間連携を促進すべきである。
〔再掲〕
- ・自治体の分別収集・選別保管に係る負担の状況をできる限りの確に把握し、役割分担の議論に活かすための自治体の費用の透明化に関する調査の継続的实施やそのデータの公表を行うべきである。〔再掲〕
- ・自治体における一般廃棄物処理事業の更なる３Ｒ化・低炭素化の促進に向けた一般廃棄物会計基準等の導入支援を行うとともに、それらの導入が進むように一般廃棄物会計基準の簡素化についても検討すべきである。〔再掲〕
- ・プラスチック製容器包装と一緒に分別排出された指定ごみ袋について、特定事業者の義務を超えた負担が拡大しないことを前提に、ベールとともに再商品化することも許容することが可能であるか、また、運用上の扱いを変更することによる影響や効果等に関する分析や実証研究を実施すべきである。
- ・市町村や特定事業者の負担を低減し、社会全体のコストを合理化する方策として、目的や実施主体が異なる市町村とリサイクル事業者の行う選別（二重選別）を一体化することによる社会全体のコストの低減効果や制度的課題を把握するための実証研究を検討・実施すべきである。また、製品プラスチックの一括回収の実証研究を検討・実施すべきである。〔再掲〕
- ・既に参加している市町村や消費者の取組促進、これまでの努力や貢献に対する評価及びその国際比較の可能性の検討、未参加市町村の参加促進方策の一つとして、国全体としての目標の設定について検討を開始すべきであり、そ

のため、まずは容器包装のフローを整理した上で、目標設定に向けてどのような指標が適切かの検討を進めるべきである。[再掲]

4. 分別排出

市民の3R意識の醸成に貢献してきた分別排出の成果を評価しつつ、今後さらに適切な分別排出を行っていくためには、分かりやすい識別表示への改善や、再商品化製品の最終用途情報の提供等を推進することが重要である。

分別排出に関する市民への啓発については、特定事業者、小売事業者、再商品化事業者、市町村が連携して情報発信することが効果的である一方、特に発生抑制及び再商品化に関して多くの情報を有する特定事業者は、より積極的に適切に消費者に対して情報発信を行うことが効果的である。

＜考えられる施策の例＞

- ・紙製容器包装の回収量の拡大の観点を含め、市民に分かりやすい識別表示への検討を引き続き行うべきである。
- ・分別排出を行う消費者の理解を得るための分かりやすい分別排出に資する市町村や特定事業者によるより一層の情報提供の促進を行うべきである。
- ・分別排出に関する市民への啓発については、特定事業者、小売事業者、再商品化事業者、市町村が連携して情報発信することが効果的であることから、地域協議会等を設置するなどして、地域の特性に応じた効果的な普及啓発の方策について検討すべきである。その際、特に高齢者や若者世代に対する普及啓発の工夫を検討すべきである。

5. 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及び(2) 再生材の需要拡大

プラスチック製容器包装の再商品化のあり方については、材料リサイクル手法及びケミカル手法のそれぞれに課題があることを踏まえ、現在の多様な再商品化手法のバランスの取れた組合せを保ちつつ、優良な事業者が事業の先行きを見通して、安定して投資を継続し、ポテンシャルを伸ばし、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を整備することが必要である。

手間やコストを負担する消費者、市町村、特定事業者の理解の向上、消費者・市町村によるべール品質向上促進や収集量の拡大、再商品化事業者の生産性の向上を図るため、分別収集実施市町村の拡大方策の検討、入札制度の見直しの検討（総合的評価制度、一般枠の入札参加者の拡大方策の検討等を通じた競争促進）、再生樹脂の規格化・標準化の検討を行うべきである。入札制度の基本的方向については、例えば審議会のサブグループなど経済産業省及び環境省が連携した検討の場で早急に具体化し、その運用については、指定法人において検討、公表されるべきである。

上記の制度見直しを行うことと併せて、材料リサイクル優先50%を維持するということで、それぞれのリサイクル手法の中で、優良な事業者がポテンシャルを伸ばせる仕組みとすべきである。

再生材の品質の水準について規格化・標準化により再生材の市場を創出するとともに、一定の水準の再生材を継続的に生産することを確保するため、品質管理規格の第三者認証の活用を促進することが有効である。

再商品化製品の質の向上や再商品化製品需要の拡大（再商品化製品利用製品の用途の透明化を含む）を通じて、消費者等の理解と協力を広めつつ従来よりも高付加価値な最終用途商品への利用を促進することが、消費者の分別排出や自治体の分別収集の協力拡大による環境負荷低減と社会全体のコスト削減にもつながると考えられる。

固形燃料化については、現時点でケミカルリサイクル手法と同様の化学的挙動を有するとの科学的根拠が得られていないことや、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が出されていることを踏まえ、引き続き、緊急避難的な扱いを継続すべきである。リサイクル手法を将来的に見直す際には、RPF等の燃料利用についても検討を行うべきであるとの意見も見られた。

＜考えられる施策の例＞

- ・総合的評価制度について、再生材の質の向上に寄与する項目への配点を重くす

ることや、再生材の質の向上に直接関わらない項目の廃止等の評価項目の絞り込み等、評価項目の重点化を行うとともに、品質管理手法の評価については、第三者認証を活用する等の深化を図る方向で見直すべきである。

- ・再商品化事業者が、市況変動にも対応した健全な競争環境の下で、製品や製造の研究開発等の促進を通じ、素材産業化を目指す製造事業者として成長できる環境を整備すべきである。このため、一定の競争倍率を設定している現行の入札制度（設備能力に対して決められる落札可能量を制限や、材料リサイクル優先A枠に一定の競争倍率を設定等）よりも、優良な事業者がよりポテンシャルを伸ばせるような優れた入札制度を目指した検討を行うべきである。
- ・材料リサイクル優先枠内の入札については、再生材の質の向上と安定化に取り組む等のより優良な事業者で、総合的評価制度の結果に応じて評価の高い再商品化事業者の稼働率をより高める等の入札競争上の措置を講じるべきである。
- ・収率基準については、分別排出、分別収集・選別保管に協力する消費者や市町村の理解を得やすいよう、現在の収率を原則維持した上で、再商品化製品の新規需要の開拓に向けた、優良な事業者による高品質な再商品化製品の生産につながる先駆的・試行的なものは認めるとともに、材料リサイクル全体の環境負荷低減に向けて、再商品化の過程で発生する残渣は、再生利用をできる限り推奨すべきであり、例えば、単一素材化の取組とともに再生利用率を向上させる取組については、総合的評価制度において評価すべきである。
- ・材料リサイクル事業者の登録要件の見直しを行うとともに、希望する材料リサイクル事業者は、優先枠を放棄し、一般枠での入札を選択できる仕組みを導入すべきである。
- ・手間やコストを負担する消費者、市町村、特定事業者の理解の向上を図るため、競争に係る情報の開示により再商品化製品の利用が阻害されることがないよう十分に留意しながら、各再商品化手法のコスト構造の透明化や再商品化製品利用製品の用途の透明化を図るべきである。
- ・再生樹脂に係る規格の策定等の標準化やその活用を推進するとともに、低炭素で3Rを推進する高度な技術の実証支援等、研究開発及び設備投資の促進並びに金利優遇措置を実施すべきである。

6. その他

(1) 指定法人のあり方

指定法人は、特定事業者から再商品化業務を委託された立場として合理的な再商品化業務が実施されるように制度運用の効率化に努めることが求められていることから、再商品化委託料が付されている容器包装の消費者への認知方策や、フランチャイズチェーン加盟店舗に係る再商品化委託料の支払い方法の合理化等の課題等について指定法人がどのように貢献していくことが可能か検討することが重要である。

<考えられる施策の例>

- ・指定法人が自ら再商品化業務の効率化のための点検作業を実施するとともに、消費者に対する普及啓発について市町村と連携した取組を行うべきである。
- ・再商品化業務を効率的に履行する観点から、指定法人は、再商品化することに課題のある容器の情報把握等に努め、それらの情報発信を行うべきである。

(2) ペットボトルの循環利用のあり方

ペットボトル等の一部の容器包装については、水平リサイクルの取組が進められている現状を踏まえ、資源の有効利用や再生材の適正処理の確保などの観点から、国内循環産業を育成し、安定的な国内循環を推進していくべきである。近年指定法人において有償で取引されている廃ペットボトルについては、指定法人が行う再商品化の管理業務について素材産業としてリサイクルを推進するために相応しい制度の在り方について、指定法人において検討することが必要である。また、市町村による独自処理の実態把握に努めるとともに、独自処理を行っている市町村が容リ制度に参加するように促していくことが必要である。

<考えられる施策の例>

- ・独自処理を行っている市町村に対する聞き取り調査を行うとともに、市町村により独自処理されたペットボトルの海外流出後の不適正処理の有無などの実態把握調査を行うべきである。
- ・指定法人において廃ペットボトルの再商品化業務の効率化のための点検作業を実施するべきである。その際、リサイクル産業が生産性を高め資源としての廃棄物を確保できるようにするためにはどのような措置が有効か、また、市町村が独自処理を行う理由を把握した上で、容リ制度に参加してもらうためにはどのような方策が有効か等について検討を行うべきである。
- ・指定法人におけるケミカルリサイクル手法の優遇措置を廃止するべきである。

る。

(3) ただ乗り事業者対策

ただ乗り事業者対策については、主務省庁において、業界団体ごとの調査、ただ乗り事業者に対する指導等の取組が進められているところである。ただ乗り事業者の存在は、再商品化の義務を負う事業者間の不公平感を生むため、容器包装リサイクル制度全体の持続性に関わる問題であり、引き続き厳格な対応が求められる。

<考えられる施策の例>

- ・主務省庁において、引き続き、指導や公表等の措置を講じるとともに、必要に応じて前回改正時に強化した罰則を適用するなど、厳格に対応すべきである。
- ・容器包装リサイクル法が公布されてから20年目にあたり、改めて法の広報活動を行うことで、法の目的と共に広く義務履行を働きかけるべきである。その際、業界団体を通じた包括的な広報や指導について検討すべきである。
- ・指定法人において消費者や消費者団体等による監視を強化するため義務履行事業者名の公表の義務化を検討すべきである。

IV. 終わりに

本合同会合においては、平成18年に改正された容器包装リサイクル法が平成20年4月に完全施行して5年を迎えた機会をとらえ、改正容器包装リサイクル法の施行の状況を確認し、この間の制度の成果や課題について明らかにするとともに、それらの課題に対処するための方策について検討を行ってきた。

我が国の容器包装リサイクル制度を持続可能なものとして維持・発展させるための対応策について、本合同会合としての検討の成果を以上のとおり取りまとめ、提言するものである。

今後、国、自治体、特定事業者等の各主体においては、循環型社会の形成に向けて、容器包装リサイクル制度の見直しを通じて、3Rの一層の進展に貢献できるよう、必要な制度見直し、施策の具体化、事業の実施等に取り組んでいくことを期待する。

また、容器包装リサイクル制度の更なる発展を図るためには、消費者、市町村、事業者等による取組の進捗状況等を踏まえ、適時適切な見直しを行っていくことが必要である。今回の検討については、本件取りまとめから5年後を目処に、制度の施行状況等を踏まえて、検討及び必要に応じて見直しを行うことが適当である。