

リサイクルの向上と発生抑制の推進に向けた取組

～ 容器包装リサイクル法改正案 ～

環境委員会調査室 かねこ 金子 かずひろ 和裕

1. 法案提出の経緯

家庭から排出される一般廃棄物の中で大きな割合を占め、再生資源として利用可能な容器包装廃棄物について、そのリサイクル等を促進するため、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進に関する法律」(以下「容器包装リサイクル法」という。)は、平成7年6月に制定、公布され、同年12月の一部施行後、最終的に12年4月に完全施行された。

容器包装リサイクル法では、法律の施行後10年を経て、その施行状況の検討結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされており、16年7月より中央環境審議会において法律の評価・検討が行われ、また、産業構造審議会においても同様の作業が行われた。

18年2月に中央環境審議会より環境大臣に対し、「今後の容器包装リサイクル制度の在り方について」が意見具申されたことなどを受け、第164回国会に容器包装リサイクル法の改正案が提出されたものである。

2. 現行の容器包装リサイクル制度の概要

家庭からの一般廃棄物は、容器包装廃棄物も含め、廃棄物処理法により市町村が処理を行ってきたが、平成2年度に5千万トンを超えた排出量は、その後、減量することなく推移し、リサイクルも十分に行われていなかったことなどから、最終処分場の埋立容量がひっ迫化するなどの状況となった。

こうしたことから、一般廃棄物のかなりの部分(容積比6割弱)を占めていた容器包装廃棄物について、従来の処理ルールとは異なり、容器包装の製造事業者、利用事業者等の事業者に対してリサイクルの義務を負わせることなどにより、容器包装廃棄物のリサイクルを促進し、一般廃棄物の減量や再生資源の有効利用を図ることなどを目的として、容器包装リサイクル法が制定された。

事業者のリサイクル義務の履行手段は、以下の指定法人ルート以外に、牛乳びんやビールびん等のリターナブル容器を販売店等を通じて自主的に回収する自主回収ルート、市町村から自社製品の容器包装を回収し、再商品化する独自ルートがあるが、独自ルートによるリサイクルは皆無であり、大部分が指定法人ルートにより行われている。

指定法人ルートの概要

市町村は、策定した分別収集計画に基づいて分別収集した容器包装廃棄物を選別し、圧縮、梱包等を行い、保管施設で保管する。なお、容器包装廃棄物の分別収集の義務は市町村にない。

小規模事業者を除いて、リサイクルの義務がある容器包装の製造事業者、利用事

業者等の事業者は、指定法人（（財）日本容器包装リサイクル協会）にリサイクルを委託し、リサイクル費用である委託金を支払うことにより、リサイクルの義務を履行したものと見なされる。

指定法人に登録しているリサイクル事業者は、市町村から容器包装廃棄物の引渡しを受け、容器包装廃棄物のリサイクルを行う。

容器包装廃棄物のうち特定事業者にリサイクルの義務が課せられるものは、ガラスびん（無色、茶色、その他の色）、ペットボトル、プラスチック製容器包装、紙製容器包装である。

参考 容器包装リサイクル法の施行経緯

平7年6月	成立・公布
12月	第一段階施行（基本方針、再商品化計画、指定法人）
8年6月	第二段階施行（分別収集計画）
9年4月	本格施行（再商品化事業開始、対象品目：ガラスびん、ペットボトル 対象事業者：大企業のみ）
12年4月	完全施行（対象品目に紙製容器包装及びプラスチック製容器包装の追加、 対象事業者に中小企業の追加（小規模事業者分は市町村の負担））

（出所）中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会配付資料による。

3. 容器包装リサイクル法改正案の概要

（1）排出抑制に向けた取組の推進

法の目的、国の基本方針等における排出抑制の促進に係る規定の追加

消費者の意識向上・事業者との連携を図るための取組

ア 容器包装廃棄物の排出の抑制についての消費者の意識啓発等を図るため、環境大臣が「容器包装廃棄物排出抑制推進員」を委嘱する¹。

イ 環境大臣は、社会全般の容器包装廃棄物の排出抑制に向けた活動の基盤づくりとして、排出抑制に資する情報の提供や調査を行う。

事業者の自主的取組を促進するための措置

ア 容器包装利用事業者（小売業者等）が、レジ袋などの容器包装の使用の合理化により、容器包装廃棄物の排出抑制を促進するために取り組むべき措置に関する「判断の基準となるべき事項」を主務大臣（事業所管大臣）が定めることとする。

イ 主務大臣は判断基準に基づき、事業者に対する指導・助言を行うとともに、容器包装を多量に利用する事業者に対し、事業活動に伴う容器包装の使用量及び容器包装の使用の合理化のために取り組んだ措置の実施状況に係る定期報告を義務付ける。

ウ 判断の基準に照らして取組が著しく不十分な多量利用事業者に対しては、勧告・公表・命令の措置を講ずることとし、この命令違反に対しての罰則を設ける。

市町村分別収集計画の公表の義務付け

（2）事業者が市町村に資金を拠出する仕組みの創設

市町村が質の高い分別収集（異物の除去、消費者への適正な分別排出の徹底等）を

実施することにより、リサイクルの質の向上等により処理コストが低減され、実際のリサイクル費用が当初予定の費用より下回った場合、その効率化された費用のうち、市町村による寄与程度を勘案し、事業者が市町村に資金を拠出する仕組みを創設する。

事業者から市町村へ拠出される額は、市町村の取組（分別基準適合物²の質的向上等）、事業者の取組（リサイクルの高度化等）それぞれの寄与を考慮して、効率化分の2分の1とする³。各市町村への資金の拠出については、市町村ごとの分別基準適合物の質やこれによるリサイクル費用の低減額に着目して行われる。

（3）その他の措置

リサイクルの義務を果たさない事業者に対する罰則の強化

いわゆる「ただ乗り事業者」に対する抑止効果を高めるため、罰則を現行の「50万円以下の罰金」から「100万円以下の罰金」に引き上げる。

「再商品化のための円滑な引渡し等に関する事項」の基本方針への追加

自ら定めた分別収集計画どおりに容器包装廃棄物を事業者に引き渡さない市町村や分別収集された廃ペットボトルの国外への流出などの状況を踏まえ、市町村による容器包装廃棄物の指定法人等への円滑な引渡しを促進することを明らかにするため、容器包装リサイクル法の国の基本方針に上記の事項を追加する。

（4）施行期日

19年4月1日から施行する。なお、「ただ乗り事業者」に対する罰則強化等の規定は公布の日から6月を超えない政令で定める日から、事業者が市町村に資金を拠出する仕組みの創設に係る規定は20年4月1日から施行する。

改正後の容器包装リサイクル法については、施行後5年後を目途に見直しを行う。

4．主な論点

ここでは、法案や中環審の意見具申などを踏まえ、主な論点を整理することとする。

（1）発生抑制策

容器包装リサイクル法施行後に制定された循環型社会形成推進基本法では、廃棄物等の処理の順位は、第一に発生抑制（リデュース）、第二に再使用（リユース）、第三に再生利用（リサイクル）、第四にサーマルリサイクル（熱回収）、第五に廃棄物として適正処分としている。

表1 容器包装廃棄物の一般廃棄物排出量に占める推移

	9年度	12年度	15年度
容積比	55.53%	61.76%	61.32%
重量比	22.59%	23.67%	23.30%
一般廃棄物の排出量	51,200千t	52,362千t	51,607千t
（参考）最終処分場の埋立容量の残余年数	11.2年	12.2年	13.2年

（注）一般廃棄物の排出量は、容器包装廃棄物を含む。

（出所）環境省資料により作成

容器包装リサイクル法は、ワンウェイ（使い捨て）の容器包装のリサイクルを大きな課題としており、発生抑制については、容器包装の軽量化など、事業者の自主的な取組に依存してきた。こうしたこともあり、容器包装廃棄物の排出量は、表1のとおり、減少傾向にあるとは必ずしもいえない状況にある。

今回の改正案においては、「事業者の自主的な取組を促進するための措置」のほか、「容器包装廃棄物排出抑制推進員制度」が発生抑制策として盛り込まれている。

前者は、年間使用枚数が300億枚を超えるとされるレジ袋対策として期待されているが、関連業界などが求めている「有料化の法制化」が、法案の「判断基準」にどのように盛り込まれるのかは現時点で不明である⁴。また、後者についても、昨今のクール・ビズや「もったいない」運動のように推進員を中心として国民的な運動に展開することが期待できるが、ワンウェイ容器包装が氾濫する中、国民の意識変革に加えて、リターナブル容器の普及など、消費者の選択肢をどのように確保するかも問題である。

こうした自主的あるいは規制的な手法以外にも、市町村による容器包装廃棄物処理の有料化やデポジットなどの経済的手法が発生抑制策として考えられる。

中環審の意見具申では、市町村の有料化については、各家庭の分別排出のインセンティブを損なわない徴収額、ゴミ袋によらない徴収方法の在り方などの問題点を挙げている。また、デポジットについては、市町村のステーション回収から店頭回収へ転換する必要があり、また、小売店の負担なども大きいこと等から、全国一律の導入は困難とされている。

また、リターナブル容器は発生抑制に大きな効果があるが、リターナブルびんの使用率は減少傾向にある。意見具申では、ビールびん等の自主回収の促進やファーストフード店等のリユース容器の普及など、自主的な取組を期待するにとどまっている。

表2 リターナブルびんの使用率の推移

	9年度	12年度	15年度
リターナブル率	68.7%	60.7%	55.2%
リターナブルびん使用量(万t)	422	267	192
ワンウェイびん出荷量(万t)	192	173	156

(注) リターナブル率 = リターナブルびん使用量 ÷ (リターナブルびん使用量 + ワンウェイびん出荷量)
 (出所) 中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会配付資料による

(2) 市町村と事業者の役割分担

拡大生産者責任（EPR）の考え方

拡大生産者責任は、1990年代からOECDを中心に議論が行われてきたものであり、その趣旨は、製品に対する生産者責任を製品の廃棄後まで拡大し、生産者に回収・リサイクル等の実施又は費用の負担を求めるものである。

日本では循環型社会形成推進基本法に拡大生産者責任の概念が規定されているが、容器包装リサイクル法において、事業者がリサイクル費用のみを負担する仕組みも、責任の分担として拡大生産者責任によるものとされる。

これに対して、市町村の分別収集等の費用は、事業者のリサイクル費用よりはるかに

多く、リサイクルに積極的な市町村ほど大きな財政負担が強いられることから、拡大生産者責任を徹底し、市町村の役割までも事業者には負担させるべきとの議論が根強い。

表3 市町村及び事業者の費用負担（指定法人ルート）

	市町村の費用負担	事業者の費用負担
環境省全国調査	3,056億円（うち収集1,714億円、選別保管1,342億円）	約450億円
名古屋市調査	140円/kg（うち収集92円/kg、選別等48円/kg）	61円/kg

（注）1.環境省全国調査は、環境省「平成16年度効果検証に関する事業調査」による。

2.名古屋市調査は14年度のPETボトルに関するものであり、選別等には小規模事業者負担分を含む。

（出所）中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会配付資料より作成

（参考）平成16年度の分別収集等を行っている市町村数の割合は、ガラスびんが3種類平均して92.0%、PETボトルが91.6%、紙製容器包装が25.3%、プラスチック製容器包装が57.5%となっている。

「事業者が市町村に資金を拠出する仕組み」の効果

中環審の意見具申の「中間取りまとめ」（平成17年6月）では、市町村の費用負担を事業者に求めることにより、過剰包装の抑制や容器の軽量化等の効果が見込めるものの、一方で市町村のコストの効率化等に余地があり、また、事業者においてもコストの価格転嫁が容易でないことなどから、「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」⁵とされている。

本制度は、拡大生産者責任の考えをさらに一步踏まえたものと考えられるが、分別収集等の財政的負担感が強い市町村にとって約30～60億円という拠出金がどの程度のインセンティブになるのか、また、すでに質の高い分別基準適合物を達成している市町村にはどのようなメリットがあるのか、今後議論が待たれるところである。

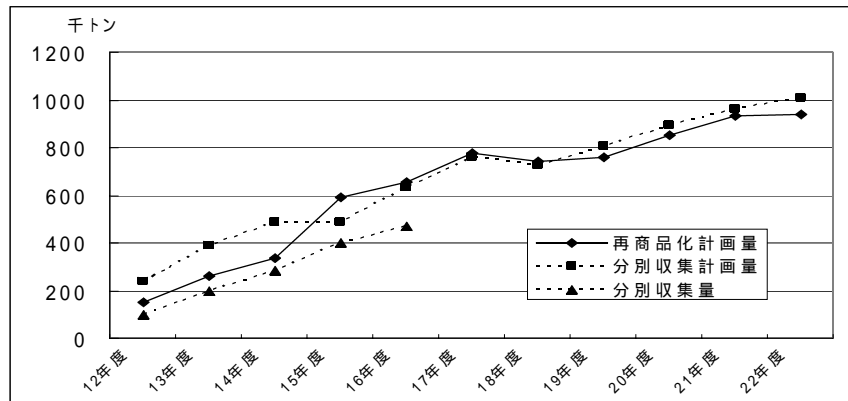
（3）プラスチック製容器包装のリサイクル

現在、プラスチック製容器包装のリサイクル手法には、マテリアルリサイクルとして、プラスチック製品の原材料にする材料リサイクルのほか、廃棄物を化学的処理により利用するケミカルリサイクル⁶が認められ、前者が優先して行われている。

中環審の意見具申によれば、18年度以降、分別収集計画量がリサイクル能力を示す再商品化計画量を上回る可能性があり、焼却により発生するエネルギーを回収・利用する発電などサーマルリサイクルを緊急避難的な策として検討する必要があるとされている。しかし、過去の経緯では、実際の分別収集量が分別収集計画量を下回っていることから、サーマルリサイクルを実施せざるを得ない状況について見極めることが重要である。

また、サーマルリサイクルについては、容器包装にとどまらず、プラスチック製品全体の問題として、発生抑制やリユースといった施策よりもリサイクルという焼却処理が安易に進まないか懸念され⁷、廃棄物処理法に基づく国の基本方針なども踏まえ、一定以上の熱回収率を確保することが前提条件として必要である。

図1 プラスチック製容器包装の再商品化計画量と分別収集計画量の推移



(出所) 環境省資料より作成

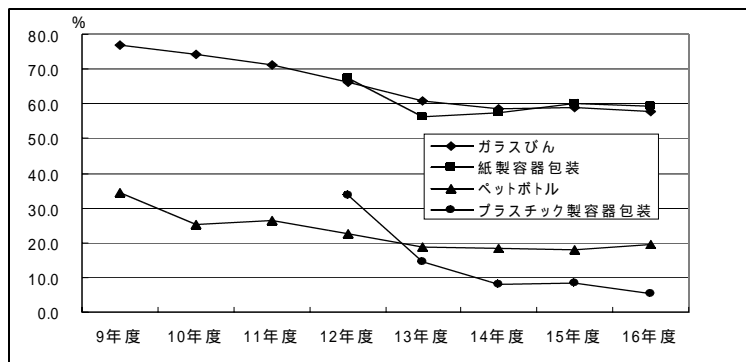
他方、材料リサイクルは、リサイクル後、重量ベースで約半分ほど残さが発生し、廃棄物として処理されていること、ペットボトルとは異なり複合素材のものや汚れなどによりリサイクルに支障が生じていること、リサイクル単価がケミカルリサイクルよりも高いことなどから、材料リサイクルの優先を見直すべきとの意見がある。コスト面での効率性も重要ではあるが、環境への負荷の観点から、サーマルリサイクルも含め、リサイクル手法それぞれのメリット・デメリットを比較検討することが第一に重要である。

(4) 容器包装リサイクル法によらない市町村の取組

市町村の独自処理等

市町村の中には分別収集した容器包装廃棄物を指定法人である日本容器包装リサイクル協会に引き渡さず、民間事業者にリサイクルの委託を行う独自処理や、リサイクルの委託を伴わずに容器包装廃棄物を売却してしまうケースが見受けられる。

図2 市町村の独自処理等の推移



(注) 本図は分別収集量に占める独自処理等(分別収集量 - 指定法人引取量)の量の割合の推移を示す。

(出所) 中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会配付資料より作成

環境省が行った16年度の市町村による独自処理等の状況調査によると、こうした独自処理等を行っている理由として、従来からのリサイクルルートが確立していることを挙

げている市町村が多い。個別の品目については、プラスチック製容器包装では容器包装廃棄物の引渡し手続きが指定法人より「面倒ではない」こと、また、ペットボトルでは地元事業者を優先していることが、それぞれ理由として多いとされる⁸。

廃ペットボトルの国外への流出

こうした中、16年に中国へ輸出された廃プラスチックに再生利用できないものがあり、中国の国内法等に反するとして、輸出できない状態が発生した。これに対し、環境省は翌17年に廃棄物処理法の改正を行い、廃棄物の無確認輸出の取締りを強化したほか、輸出される廃ペットボトル等がリサイクルするため適正に調整された状態のものか確認を行うことなどの通知を市町村等に対し行っている。

また、ペットボトルのリサイクルでは13年度にリサイクル能力が分別収集量を上回り、独自処理等による廃ペットボトルの減少がリサイクル事業者の経営に影響を与えているとされる。なお、環境省の16年度独自処理等状況調査は市町村すべての回答によるものではないが、本調査によれば、輸出されたペットボトルの量は3,332 tであり、分別収集量に対する割合は約1.5%となっている。

(5) 事業者対策

事業者間の負担問題

リサイクル費用を負担する事業者のうち、利用事業者は容器包装の素材や形状、販売方法等に関して最終的な決定権を有することから、製造事業者よりリサイクル費用を多く負担する仕組みとなっている。

中環審の意見具申では、製造事業者と利用事業者の負担比率等、リサイクル費用の算定方法について、公平性等の観点から、算定根拠の調査精度の向上等に努めるべき旨の指摘にとどまっているが、こうした一方で、利用事業者である小売業に著しく過大な負担を求める容器包装リサイクル法は違憲・無効であるとして、あるスーパーが国を相手に損害賠償請求を求める訴えを起こしている⁹。

また、小規模事業者はリサイクルの義務が免除され、市町村が費用負担している。中環審の意見具申では、事務処理コストなどを勘案すると、引き続き、市町村の負担とせざるを得ないとしている。なお、リサイクル費用全体に占める市町村の小規模事業者についての負担分は、16年度で約5%となっている¹⁰。

ただ乗り事業者対策

さらに、事業者の中には、指定法人と契約をしていない、または、過小に契約しているなど、リサイクルの義務を果たしていない、ただ乗り事業者が存在している。

ただ乗り事業者の存在は、すべての事業者の容器包装の使用実態を把握することが困難なため、16年度におけるリサイクルすべき再商品化義務総量に対する指定法人における契約総量の割合97.4%¹¹から判断すれば、量的には少ないものと言えるが、中環審の意見具申では、状況は改善しているものの、法案の罰則強化のほか、関係各省による一斉指導・勧告・公表の実施などの厳格な対策が必要としている。なお、経済産業省では16年以降ただ乗り事業者の指導・勧告・公表を行ってきており、18年1月18日には36社

に対し勧告に従うよう命令を行っている。また、農林水産省も、同日、勧告に従わない8社の公表を行っている。

5. おわりに

本格施行から9年を経た容器包装リサイクル法は、容器包装廃棄物のリサイクルが進み、一般廃棄物最終処分場の残余年数も増加するなど、一定の効果を上げている一方で、容器包装廃棄物の排出量は減少傾向を示しておらず、また、増大する費用に対し、一部の市町村や事業者の間では負担感を表している。

こうした状況は、法律に発生抑制の仕組みがない一方で、リサイクルの推進が大量消費社会の受け皿的存在となり、リサイクルのみでは容器包装の利用減少に向けての効果が小さいことが要因と言える。リサイクルは、容器包装廃棄物のある製品の原材料等として再生利用させるが、原材料等としての品質の問題や、廃ペットボトルのように量的な安定性、廃プラスチック製容器包装のように複合素材や汚れといった問題、さらには経済面に加えて環境への負荷の観点からによる技術的な制約など、大きな課題が存在する。

こうしたことから、今後は、リサイクルの質や効率性の向上も重要ではあるが、リサイクルよりも施策が上位のリユースできる容器包装の利用を増やしていくことも重要である。リターナブル容器の回収などで事業者の役割分担が増大することが予想されるが、ドイツなどの海外の事例も検証し¹²、これから具体的な筋道を検討していくことが必要であろう。

また、発生抑制につながるよう、国民の生活様式を変えていくことも重要である。法案にある排出抑制推進員制度や環境省による情報提供などにより、容器包装廃棄物の現状や課題が国民に広く理解され、循環型社会の実現が進んでいくことを期待したい。

1 環境省では環境への負荷の少ないライフスタイルに関するオピニオンリーダーや消費者団体、生活協同組合の代表者を推進員として想定し、その数は希少野生動物保存推進員なども参考に約100名程度としている。

2 市町村が分別収集した容器包装廃棄物のうち、リサイクルに適した状態であって、主務大臣指定の保管施設に保管されているもの。

3 市町村への拠出額について、環境省では約30～60億円程度と見込んでいる。

4 日本チェーンストア協会『「容器包装リサイクル法見直し」に関する環境大臣に対する要望』（平17.7.15）

5 中央環境審議会『容器包装リサイクル制度見直しに係る中間取りまとめ』（平17.6）17頁

6 ケミカルリサイクルの手法としては、製鉄所の高炉（溶融炉）において鉄鉱石から鉄を生産する際に、コークスの代わりに還元剤として廃プラスチックを利用する高炉還元化のほか、油化、ガス化などがある。

7 東京都では、サーマルリサイクルに適しない廃プラスチックについてはサーマルリサイクルを行い、埋立処分量ゼロを目指すべき方針が打ち出されている（東京都廃棄物審議会答申『廃プラスチックの発生抑制・リサイクルの促進について』（平16.5.18））。

8 「容器包装廃棄物に係る市町村による独自処理等の状況（平成16年度）に関する調査結果について」（平17.11.18 中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会配付資料）

9 『日本経済新聞』（平17.10.18）

10、11 いずれも、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会配付資料による。

12 ドイツでは2003年よりワンウェイ容器への強制デポジットを開始し、関連業界の強い反対や司法での争いなど紆余曲折したが、制度を改善し今後も続けられることとなっている。