

平成 25 年 10 月 10 日

容器包装の 3R 制度に関する提言について

PET ボトルリサイクル推進協議会

平成 18 年 6 月に公布された改正容器包装リサイクル法の施行後、新たな拠出金制度の導入、レジ袋対策など様々な取り組みが展開されている。また、改正に至る審議においては、容器包装の 3R 推進には「各主体の役割の深化」と「主体間の連携の強化」が重要であるという基本認識が示された。これを受け我々事業者においても、3R 推進に向け自主的に努力すると共に、主体間連携に資する取り組みを展開してきたところである。

一方、自治体においては分別収集の進展やごみ有料化の推進など、ごみ排出抑制・リサイクル推進の取り組みが進み、消費者においても容器包装 3R に対する意識・行動が変化しているものと考えられる。

見直しにおいては、法制度改正の各主体の役割の深化・連携の強化に関する評価・検証を可能な限り客観的・科学的指標に基づいて行うと共に、制度の評価・検討は、下記提言に十分配慮されることを要望する。

記

I 提言内容

1. 容器包装 3R 制度全体のあり方について

現行制度の見直しあたり、これまでの取り組みの成果を踏まえ、容器包装 3R 制度全体に関する見解を以下の 3 点に整理する。

(1) 消費者・市町村・事業者の役割分担に関する現行法枠組みの維持・深化

一般廃棄物の排出量は平成 18 年改正以降も年々減少しており、容器包装リサイクル法に基づく分別収集・再商品化により、一般廃棄物として処理される容器包装廃棄物の量も減少していることは明らかである。これは、消費者・市町村・事業者の役割分担が明解で、効果的に機能した結果と考えられる。

(2) 主体間の連携のより一層の推進

役割分担に基づき、我々事業者はもとより、各自治体においても容器包装 3R の取

り組みを展開しているところであるが、さらなる排出抑制や再使用を進め、リサイクルに係る環境負荷・社会的コストの最小化を目指すには、商品の選択、容器包装の分別排出を行う消費者の協力が不可欠であると認識する。

よって、各主体の役割分担は維持しつつも、消費者行動の変革に向けた主体間の連携推進を目的とした検討を行うべきであり、事業者としても積極的に協力していきたい。

(3) プラスチック製容器包装の再商品化システムの合理化

プラスチック製容器包装については、再商品化システムの不合理性が環境負荷・社会的コストの低減を阻害していることは否めない。例えば、現行制度は、單一分別基準の下、材料リサイクルを優先しつつ、ケミカルリサイクルも行う制度のため、消費者にとっての分かりにくさ（容器包装の識別や洗浄の度合い）、市町村の選別コストの負荷、材料リサイクルを行う際の残渣の発生といった問題を招いている。

プラスチック製容器包装の再商品化は、対象物のリサイクル特性に応じ、材料リサイクル、ケミカルリサイクルまたは熱回収が合理的に選択されるべきである。特に材料リサイクルについては対象品目を明確に限定して分別を行うことにより、環境負荷と社会的コストの最小化を目指すべきであり、これらの措置によって材料リサイクル優先はその必要性がなくなる。

2. バランスの取れた3R政策の展開について

【基本的な考え方】

これまで事業者は、一次容器である飲料容器については、中身製品の安心・安全を前提として、軽量化・薄肉化等の努力を進めてきた。一方、先の容器包装リサイクル法改正後、市民団体の一部等からは、リサイクルは進んだが容器包装のリデュース・リユースは十分に進んでいないとする、いわゆる「2R」制度を拡充すべきであるという論が出されている。

循環型社会形成推進基本法では「環境への負荷の低減にとって有効であると認められるとき」は3Rの優先順位によらないと明示されており、社会システムの中で廃棄物を循環的に利用するには、環境負荷をなるべく少なくすることを目的に適正な手法が選択されるべきである。リユースに関しては国の研究会などで、その環境優位性が得られる条件は限定されることが科学的見地から明らかになっているところである。

このような状況を踏まえ、制度の見直しにあたり以下の事項に配慮することを要望する。

【提言】

事業者の自主性を尊重した3R政策の展開

(1)リデュースに関して

本提言書 7 ページの「II 自主行動計画の推進」に記載のとおり、容器包装関係八団体からなる 3R 推進団体連絡会では、既に自主行動計画においてリデュースの数値目標を掲げ、その達成に向けた軽量化・薄肉化等の取り組みを展開しているところである。もちろん、各メーカーにおいては、自主行動計画の策定のはるか以前より、容器の軽量化・薄肉化のための研究開発、設備投資を実施しており、累積の資源削減量は相当のものとなっている。

中身製品の保護、安心・安全の確保という容器包装本来の役割を保ちつつ、資源使用量を削減するためには、事業者の自主的な取り組みを促進することが効果的であると考える。業界としては今後とも引き続きリデュースに向けた努力を継続する所存である。

(2)リユースに関して

リユースシステムの維持に向け、容器の規格化や PR 事業の展開など、消費者・行政・事業者の各主体で取り組みが行われているが、リユース容器の減少傾向は続いている。これは、消費者の選択（好み）や返却・流通のしくみを含む、社会システム全体に原因があると捉えるべきであろう。

リユースの推進に関しては、強制デポジットを導入しているドイツでもリユース容器の減少が止まらないことを見ても分かることおり、法による強制的な措置をとるよりも、地産地消の市場や宅配等のクローズドな市場など、環境負荷を考慮したリユースに適した市場育成をいかに図るか、という観点から取り組むことが望ましい。各主体との連携強化に向け、業界としても引き続き努力していきたい。

(3)リサイクルに関して

ガラスびんや金属缶、PET ボトルといった飲料容器はすでに約 80% から 90% 以上という高いリサイクル率を達成している。いずれも材料リサイクルが実施されており、業界としてもリデュースに並ぶ重要な資源保護の方策としてリサイクルを位置付け、今後ともリサイクル率の維持・向上に努力する所存である。

具体的な取り組み課題としては、店頭回収・集団回収など多様な回収の促進、そして回収された後の静脈産業（再商品化事業者や再生品利用事業者）の基盤強化が挙げられる。これらはいずれも我々製造事業者からみて、「主体間の連携の強化」及び「サプライチェーン事業者間の連携強化」に属する取り組みであり、提言としては後述の 4 をご参照いただきたい。また、3R 推進団体連絡会では、第二次自主行動計画にて、これらの課題に対する取り組みを表明したところである。

3. 関係者の役割分担について

【基本的な考え方】

自治体が分別収集を担う現行制度は、特に費用面で自治体の負担が重く、分別収集が進むほど自治体の財政を圧迫しているとの指摘がある。ただし、前回容リ法改正時は自治体の分別収集費用の実態が十分に明らかになっていなかったため、分別収集の透明化・効率化に資するためのツール（一般廃棄物会計基準等）が、平成19年6月に環境省から自治体に提供されている。分別収集コストの合理化の余地等について、その効果の検証が待たれるところである。

また、自治体の分別収集費用の一部を事業者が負担することにより、容器包装廃棄物の排出抑制等が進むとの主張もあるが、トータルの環境負荷・社会的コストが削減されるという根拠がなく、むしろ自治体の品質向上・効率化意識の低下につながることが懸念される。最も大切なのは、消費者行動を変えていくことであるが、仮に新たな事業者負担分を価格に転嫁できたとしても、店頭小売価格への影響は少ないため、消費者の購買行動を変化させるに足る影響は期待できない。

このような状況を踏まえ、関係者の役割分担を検討するにあたり、以下を提言する。

【提言】

客観的なデータに基づく効果的な取り組みの検討

(1)自治体の分別収集費用の実態、効率化の現状を明らかにすること

関係者の役割分担、費用負担の論議に入るには、前述のツール（一般廃棄物会計基準、一般廃棄物処理システムの指針）等を活用して、自治体の分別収集費用の実態、効率化の現状を、客観的な指標をもって明らかにすることが必要である。

(2)自治体の効果的な排出抑制策の検証

「簡易包装普及のためのシステム検討委員会平成15年度報告書」（平成16年8月 社団法人全国都市清掃会議調査）では、消費者が「ごみ」を意識するのは製品の購入時ではなく廃棄時であることが示された。また、環境省の「ごみ有料化の手引き」にあるように、一般ごみの有料化はごみの排出抑制、資源分別の徹底に一定の効果があることは明らかである。さらに、有料化と共に、排出用の袋・コンテナや各戸収集等の工夫で、容器包装廃棄物の排出抑制に繋がることも考えられ、その効果と費用についても検証を進めることが望ましい。

4. 主体間の連携に基づく取り組みの推進について

【基本的な考え方】

消費者・行政・事業者といった主体間の連携に資する取り組みについては、事業者にお

いても 3R 推進団体連絡会の自主行動計画に基づく取り組みなど、様々に展開してきていくところである。しかしながら、製造事業者の立場から取り組めることには種々の課題や一定の限界があることも確かである。3R 推進にあたっては、各主体の取り組みの現状・課題を様々な角度から評価・検証した上で、より一層の連携を促進するための検討を要望する。

【提言】

諸課題の解決に向けた連携のしくみの強化

(1)効果的な消費者啓発の推進

消費者（市民）に対する容器包装 3R 行動の啓発については、国をはじめとして自治体、流通事業者、製造事業者それぞれの立場から行われているところであるが、これらが連携して一層効果的かつ円滑に展開されるよう、効果的なしくみづくりについて検討をお願いしたい。事業者としても、消費者啓発は 3R 推進上の重要なポイントとして位置付け、最大限努力していく所存である。

(2)店頭回収・集団回収を始めとする多様な回収の促進

スーパー・マーケット等の店頭における容器包装の回収は、自治体の回収拠点として位置付けられているものの他は、各流通事業者の自主的な取り組みに任せられている。社会的費用の効率化の観点からも、店頭回収や集団回収などの多様な回収を進めるべきであり、それが自治体の分別収集負荷の軽減にもつながる。業界としても消費者啓発などで協力を図っていきたい。

また、PET ボトル等の店頭回収・集団回収などの自主的な回収を円滑に推進するために、一部で顕在化している法規制面からの課題（一般廃棄物収集業の許可制度など）についても、国において検討をお願いしたい。

(3)連携の取り組みに関する指定法人の役割

各主体が地域の実情に応じて連携した取り組みを深めていくには、調整機能をもつた組織の支援が必要である。係る観点から、指定法人（公益財団法人日本容器包装リサイクル協会）の機能を柔軟に運用することについて検討することが望ましい。

(4)拠出金制度について

現行の拠出金制度は、自治体の分別収集によるリサイクルの合理化への寄与の程度を勘案して、事業者から自治体に拠出されているが、再商品化費用の想定値と実額との差に基づいているため拠出金総額は漸減傾向にあり、一部自治体からは新たな拠出金制度を求める声もある。

本提言では拠出額の多寡を論ずるものではない。しかし、拠出金制度が自治体が分別収集の効率化を進める上で、一定の動機付けの役割を果たしたものと評価する。

拠出金制度については主体間連携の推進の観点から、持続的な制度のあり方を検討すべきである。具体的には、2ページの(3)で提言したようにプラスチック製容器包装の再商品化手法の合理化ができ、材料リサイクル優先が見直しされれば、拠出金制度を持続させる検討が可能になると考える。

(5)円滑な国内循環を進めるための連携

国はこれまで、市町村の使用済み PET ボトルの独自処理に対して、国内循環が基本であること、再商品化フローの確認義務のあること等の考えを明らかにしてきたが、現時点でも、分別収集量 30 万トン中の 10 万トンが独自処理されている。

業界は国の応援を受け、昨年、新たな再生利用としてメカニカルリサイクル B to B (ボトル to ボトル) の市場導入を行なった。これは付加価値の高いリサイクルであると同時に今後への最も安定した国内循環の手法であると考えている。

しかしこれが新たな再生利用の市場開拓であるだけに、BtoB を定着させるためには、原料である使用済み PET ボトルの安定的調達が必須の条件となる。

そのためにも、市町村が分別収集した使用済み PET ボトルのより多くを国内循環に安定的に引渡すこと、すなわち “円滑な引渡し” の実効ある推進を求める。