

容器包装リサイクル法見直しに関する 私たちの意見を聞いてください

第2回テーマ

容り法見直し緊急アピール

**客観的な検証がなされないまま、
容器包装リサイクル法が
変更されることには同意できません。**

6月の中間取りまとめに向け、容器包装の分別収集に関わる役割分担のあり方に関する議論が行われています。現行の制度は、消費者・市町村・事業者の役割分担が簡潔・明瞭で、効果的に機能しています。しかし一部の意見として、費用分担のあり方などについて、課題があるのではと指摘されています。

法の目的は環境負荷と社会コストの低減であり、制度の見直しに際しては、その効果が検証されなければなりません。これらの検証については十分に議論が尽くされておらず、第三者機関を早急に設立し、公正かつ客観的な検証を行うことが不可欠と考えます。

CONTENTS

1. 市町村 事業者の費用負担のあり方をめぐって	2
2. 費用負担をめぐる個別の指摘事項について	4
3. 次回予定	5
(参考-1) 国の審議会における検討状況について	6
(参考-2) 自治体の分別収集費用の実態について	7
【インフォメーション】	9

1. 市町村・事業者の費用負担のあり方をめぐって

現在の容器包装リサイクル法見直し議論の焦点の1つとなっているのは、市町村の分別収集費用負担が、事業者の再商品化費用に比べて重いのではないか、という点です。

その他の論点については、P6「参考-1」をご覧ください

例えば、ごみ減量・リサイクル先進都市である名古屋市などでは、市の分別収集費用実績データを用いて「市町村が資源化貧乏になりかねない」という情報発信を行っています。

(社)全国都市清掃会議などの市町村団体からも、すでに「市町村の分別収集費用は全て事業者が持つべきである」旨の提案書が出されているところです。

このような意見に対しては、

市町村の分別収集、選別保管費用の実態に関する検証

制度見直しによる環境負荷 社会コスト

低減効果の検証

を行い、その上で必要な場合には制度の変更を実施すべきと考えます。

検証

市町村の分別収集、選別保管費用の実態に関する検証

市町村の容器包装廃棄物の分別収集、選別保管費用の実態把握は、国でもさまざまな調査・分析が行われているところですが、以下の4点についてまだ検証が十分ではありません。

費用の計算方法の標準化
費用に対して得られる便益の評価
効率性の評価
分別収集に本来必要ではない費用の分離

環境省の調査によると、平成15年度の市町村の分別収集費用は総額3000億円(管理費を含めると4200億円)と推計されていますが、計算方法が標準化されておらず、得られる便益も考慮されていません。

また、市町村が効率的な収集を行っているかどうかは、雇用対策や福祉対策など、分別収集に本来必要ではない政策的な費用が多く含まれているためもあり、比較評価できない段階です。

詳細については、P7「参考-2」をご覧ください。



写真 回収ステーションでのPETボトルの分別収集風景



検証

検証された費用の負担方法を見直した場合の、 環境負荷・社会コスト低減効果の検証

社会的に大きな制度の見直しを行う際には、「何のための制度見直しなのか」という基本に常に立ち返り、各主体の連携と共通認識の形成を図ることが大切です。しかし、容器包装リサイクル法見直しのまともに向けては、その目的が不明確なまま議論が進められているように見受けられます。

見直しの目的は「環境負荷と社会コストの低減」、すな

わち環境と経済の調和する社会システムの実現を基本に置くべきです。

その上で、役割分担の見直しによる課題などの総合的な評価を行い、目的に対する効果があるかどうかを検証することが必要と考えます。

評価すべき課題の例を以下に示します。

課題

環境負荷の削減に関し検証すべき課題

仮に役割分担の見直しにより、市町村の分別収集・選別保管の負担の一部を事業者に置き換えた場合、

- 1) リデュース・リユースが進むか
- 2) リサイクル(市町村の分別収集)が進むか
- 3) トータルに見た環境負荷が削減されるか(LCA)を検証する必要があります。

課題

社会コストの低減に関し検証すべき課題

仮に役割分担の見直しにより、市町村の分別収集・選別保管の負担の一部を事業者に置き換えた場合、

- 1) 市町村など各主体の合理化インセンティブが働かなくなるのではないかと
 - 2) 社会コスト全体がかえって増加する懸念はないか
- といった課題について検証する必要があります。

2. 費用負担をめぐる個別の指摘事項について

費用負担のあり方をめぐっては

市町村の分別収集費用の増大が財政を圧迫し、分別収集が進まないのではないか

事業者の費用負担が軽く、リデュース・リユース促進にならないのではないか

製品価格にリサイクル費用を転嫁すれば、消費者が容器の選択を変更するのではないか

拡大生産者責任 (EPR) の観点から、事業者がもっと責任を負うべきではないか

といった指摘がこれまでの議論の中でなされています。以下に、これらの指摘事項に対する私たちの考えを述べますが、いずれも「環境負荷・社会コストの低減」というトータルな視点の下、検証すべき事項と考えます。

指摘

市町村の分別収集費用の増大が財政を圧迫し、分別収集が進まないのではないか

▶ 下図 1 及び P 7 「参考 2」に見るように、市町村によって分別収集事業の費用の差が非常に大きい現状を踏まえ、まず、費用の実態を正確に把握するとともに、各市町村がどこまで合理化・効率化できるのかを検証することが求められています。

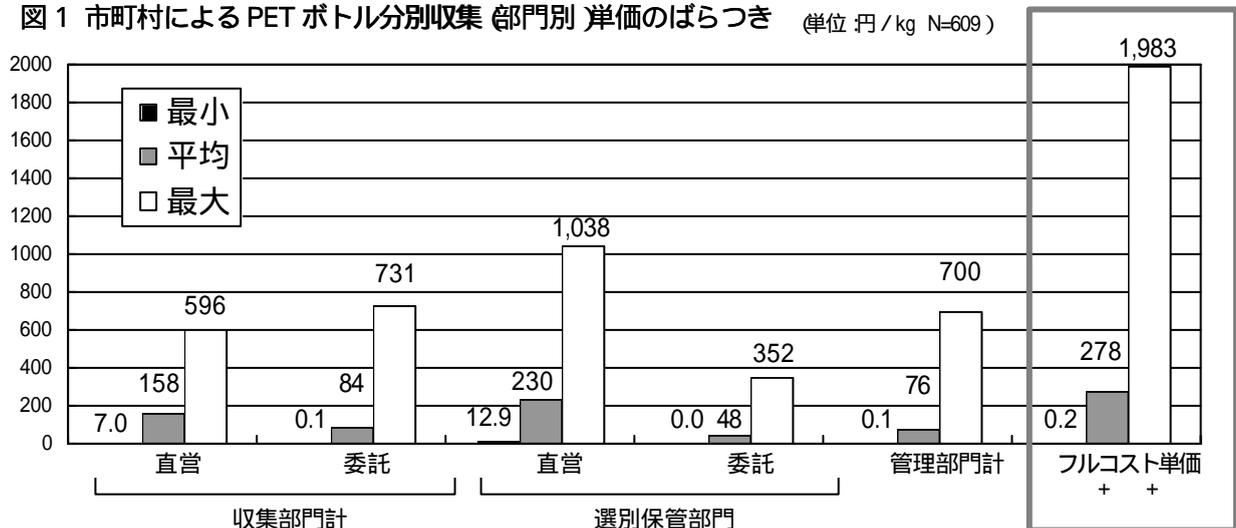
また、市町村が分別収集の実施により得られる便益についても、さらなる検証が必要です。

指摘

事業者の費用負担が軽く、リデュース・リユース促進にならないのではないか

▶ 前回のニュースレターでも述べたとおり、PET ボトルの環境適合性を高め、3R を推進することは私たち事業者の社会的責任であります。現行制度の下でも事業者は容器包装リサイクル法の義務である再商品化にかかる費用に加え、3R 推進のためのさまざまな取り組みに多額の費用を負担しています。

図 1 市町村による PET ボトル分別収集 部門別 単価のばらつき (単位: 円/kg N=609)



平成 16 年度 効果検証に関する評価事業調査 (市区町村等における分別収集・選別保管費用に関する調査) 中間報告 (2005 年 3 月環境省) より、PET ボトル部分を抜粋

指摘

製品価格にリサイクル費用を転嫁すれば、消費者が容器の選択を変更するのではないか

- ▶ 消費者は、単純に価格のみで容器を選択するのではなく、利便性などのメリットで商品を選択しています。
また、リサイクル費用の転嫁は、現在の流通構造の中ではきわめて困難です。このような状況下で仮に商品価格に上乗せできたとしても、消費者の購入時に容器の選択に与える影響は小さいと考えられます。

指摘

拡大生産者責任 (EPR) の観点から、事業者がもっと責任を負うべきではないか

- ▶ EPR とは、環境負荷を低減することを目的に、生産者に一定の責任を負わせる手法です。PET ボトルにおいては、容器包装リサイクル法に基づく再商品化義務を負うとともに、自主設計ガイドラインによる環境配慮設計の推進や、再商品化施設整備の支援などで、事業者としての責任をこれまで果たしてきました。
一部では、生産者に「すべて」の責任を負わせることが EPR の目的であるかのような議論がありますが、目的はあくまで環境負荷の低減です。
OECD のガイドラインでも、責任の範囲については、各国の文化的・経済的・社会的実情に応じて、環境負荷の低減に最も効果的な制度設計をすることとなっています。
消費者・市町村・事業者が協力して資源化する現在の容器包装リサイクル法のしくみは、1970年代から試行錯誤を重ねながら各地の市町村が資源分別に取り組んできたことの延長にあり、我が国においては社会的な合理性を持つものと考えます。

3. 次回予定

次回ニュースリリース配信時には、国 (中環審部会、産構審WG) における審議も、6月に予定される中間取りまとめに向け、さらに活発な議論が展開されていくと思われます。

こうした状況を含め、次回ニュースリリースの最終回では、PET ボトル循環のあり方について、事業者としての将来展望を提言する予定です。

参考-1 国の審議会における検討状況について

容器包装リサイクル法は、附則にて 施行より 10 年を越えない範囲でその実施状況等について評価を行い、必要な措置を取ること」と定められており、国においても昨年より、中央環境審議会 廃棄物・リサイクル拡大部会 容器包装リサイクルに関する拡大審議 (以下 中環審部会」という) や産業構造審議会 環境部会 廃棄物・リサイクル小委員会容器包装リサイクルワーキンググループ (以下、産構審 WG」という) などで、論点整理と見直しに向けた検証の審議が進められているところです。

審議されている論点は非常に多岐にわたりますが、主なものは以下のとおりです。

容器包装廃棄物の排出抑制及び再使用に関して

容器包装のリサイクルが進んでも、廃棄物の減量につながっていないのではないかと

リユースが無くなったのではないかと

市町村の分別収集に関して

市町村が分別収集、事業者が再商品化を行う役割分担を見直すべきではないかと

再商品化 (リサイクル) について

特にプラスチック製容器包装について、リサイクルの手法を見直すべきではないかと

その他

「容器包装廃棄物」の範囲を見直すべきではないかと

容器包装リサイクルの費用を支払っていないただ乗り事業者」の対策をすべきではないかと

など

これらの論点の中で は、今回取り上げた費用負担に関する問題が主ですが、残る 、 、 について以下に補足します。

まず論点 については、基本的には前回のニュースレターで述べたとおりです。リサイクル (再生利用) よりもリユース (再使用)、リユースよりもリデュース (排出抑制) を優先するという、いわゆる3R の考え方は非常に大切なポイントであり、PET ボトル関連事業者においても、リデュースのためにボトルの薄肉化 軽量化による樹脂の削減に積極的に取り組んでいるところです。また、ガラス製のリユースびんから缶や PET ボトルへと、消費者の選択が移行する中で、PET ボトルについても実質的なリユースといえる、完全循環型のボトル to ボトルが実現しています。

論点 は主にプラスチック製容器包装に関連する課題です。また、論点 の「容器包装廃棄物」の範囲については、PET ボトルにも多少の関連があり、例えば だし入り醤油・つゆ」の PET 製容器は、現行法では PET ボトルではなくプラスチック製容器包装に定義されています。しかし、素材が全く同一であり、消費者の混乱を防ぐためにも、「だし入り醤油・つゆ」のボトルも PET ボトルとするよう、醤油生産者は求めているところです。

(1) 国の調査により 標準的な費用の把握は困難であることが明らかに ～ 標準化の必要性

環境省では、2001 年度より継続的に、市町村における容器包装リサイクル法対象物の分別収集費用に関する調査を行っており、このほど 2004 年度の間接報告がまとめられました。この調査は、全国 2,494 の市区町村 一部事務組合に対して、2003 年度の分別収集費用に関する詳細なアンケート調査を行い (回答数 1,586)、集計 分析したものです。

表 1 は、PET ボトルの分別収集単価に関する部分の抜粋ですが、市町村の収集、選別 保管、管理部門を合わせた全体の分別収集単価は、平均で 278 円/kgとなっています。同じ年度における事業者 (特定事業者) が負担した再商品化委託単価は、64 円/kg (国の告示に基づく) でしたので、これだけを比較すると、市町村の負担額が4倍以上ということになります。

しかしながら、表中にも見るとおり、

集計対象となったサンプル数 (N) が609 であり、費用実態について十分な回答が得られなかった自治体の方が多い

項目によっては最大値と最小値の間に 1 万倍以上の開きがあるなど、非常にデータのばらつきが大きい

など、分別収集費用の正確な実態把握は、非常に困難であることが分かります。これは、

コスト分析に必要な減価償却費等の費目が無いなど、現金主義を基本とする公共会計は、根本的に企業会計と異なっている

市町村の分別収集形態が非常に多岐にわたり、品目別の費用単価を算出するための統一的な計算方法を示しにくい

計算方法が見出せる場合でも、計算に必要な詳細なデータを定常的に把握する体制を取っている市町村が少ない

といった制度的・システムの要因があるためであり、決して市町村の側で情報公開が不十分であるなどの問題があるからではありません

ごみ処理やリサイクルにどのように税金が使われているかを明らかにすることは、ごみ有料化を導入する自治体も増えている昨今、住民に対する説明責任を果たす上でも必要なことです。

表 1 環境省調査による 2003 年度 PET ボトル分別収集単価 (単位 円/kg)

		収集部門計		選別保管部門		管理部門計	収集 + 選別保管単価 +				フルコスト単価 +	参考：収集 + 選別保管容量 単価 円 / m ³
		直営	委託	直営	委託		全体	直営	委託	直営・委託の組み合わせ		
ペットボトル	N	96	534	202	412	609	609	57	378	200	609	
	平均	158	84	230	48	76	202	375	129	296	278	8,493
	最大	596	731	1,038	352	700	1,365	1,365	833	972	1,983	
	最小	7.0	0.1	12.9	0.0	0.1	0.1	89.8	0.1	37.9	0.2	
	中央	115	61	153	31	50	138	288	100	218	191	

平成 16 年度 効果検証に関する評価事業調査 (市区町村等における分別収集 選別保管費用に関する調査) 中間報告 (2005 年 3 月環境省) より PET ボトル部分を抜粋

(2) 分別収集により市町村が得られた便益はどの程度なのか

先の環境省調査では、2003 年度における容器包装全体の分別収集費用は、全国で約 3,000 億円 (管理費を含めると約 4,200 億円) と推計されました。容器包装の分別収集を行わなかった場合と比較して、約 380 億円の追加費用となります。ただし、この費用には整備しないで済んだ焼却処理施設や最終処分場の建設費などの便益は含まれていません。一方、事業者の再商品化委託費用は合計約 399 億円です。

経済産業省では、容器包装リサイクル法施行によるこのような社会費用・便益の変化について試算を行っており、産構審 WG にて資料として提供しています (2005 年 3 月 29 日第 17 回 WG 別添資料 7)。これによると、ガラス

びん、PET ボトル、プラ製容器包装、紙製容器包装の4品目について、市町村の得られた便益は約 950 億円であり、さらに昨今の最終処分場造成費の高騰を加味すると、最終処分場を新規に造成した場合は約 1,151 億円の便益があると推計されています。

これに対して、4 品目分別収集に要する市町村の追加コストは約 1,178 億円となっており、費用から便益を差し引くと、市町村の費用増加は約 228 億円 (新規造成型の場合、約 27 億円) となっています。

一方、事業者の負担は、再商品化委託費用約 399 億円に容器包装の使用削減等にかかる内部コスト約 136 億円を加えると、約 535 億円と推計されています。

(3) 効率的なシステムに基づく費用となっているか ～ベスト・プラクティス自治体の検証

一方、分別収集費用の算定方法の標準化を進めると同時に、算定された費用が費用対効果の高いシステムに基づくものであるかについて、検証できるようにすることも大事です。

厳しい地方財政の中、経費削減に積極的に取り組む自治体も多い一方で、人員配置や設備等の面で、効率性を欠くシステムを取る事例も、今回の環境省調査には含まれているものと思われます。

PET ボトルリサイクル推進協議会においても、昨年度 20 程度の市町村を対象とした訪問調査に基づくコスト調査を

実施しています。その中においても、車両人員体制等が過大であるなどにより、高コストのシステムとなっている事例もあれば、トータル 60～80 円/kg程度で、分別品質の高い PET ボトルを効率的に収集している自治体もありました。

このような費用対効果の高い収集を行っている“ベスト・プラクティス”市町村をトップランナーの標準モデルとして、市町村全体の費用の低減を図ることは十分可能と考えられます。

(4) 政策的費用はどの程度か

政策的費用とは、容器包装廃棄物の分別収集や保管作業に本来かかる費用以外に、環境対策や雇用対策、福祉対策などの政策的意図によりかかる費用をいいます。

具体例としては、選別・保管施設の整備の際、周辺環境対策にかかる費用や、雇用対策上かかる人件費などが挙げられます。

このような政策的費用は、市町村によっては相当な額に上ると考えられますが、その実態は十分に分析されてお

らず、分別収集や選別・保管作業に本来かかる費用の実態が把握されにくい要因の一つとなっています。

政策的費用はその性格からいっても、個々の市町村の判断で税金から支出すべき費用であり、分別収集や選別・保管の費用負担のあり方をめぐる議論とは分けて考える必要があります。

インフォメーション

中央環境審議会 廃棄物・リサイクル拡大部会 容器包装リサイクルに関する拡大審議
第 32 回部会が 5 月 13 日に完了。次回拡大審議は 5 月 23 日の予定。

産業構造審議会 環境部会 廃棄物・リサイクル小委員会容器包装リサイクルワーキング
グループ第 20 回が 5 月 19 日に完了。第 21 回は 5 月 25 日の予定。

両審議会の合同審議
5 月 30 日に予定。

本件に関するお問い合わせ先

PET ボトルリサイクル推進協議会

〒103-0001 東京都中央区日本橋小伝馬町 7-16 ニッケイビル2階

TEL. 03-3662-7591 FAX. 03-5623-2885

担当 / 新美 (にいみ)

ホームページ <http://www.petbottle-rec.gr.jp>