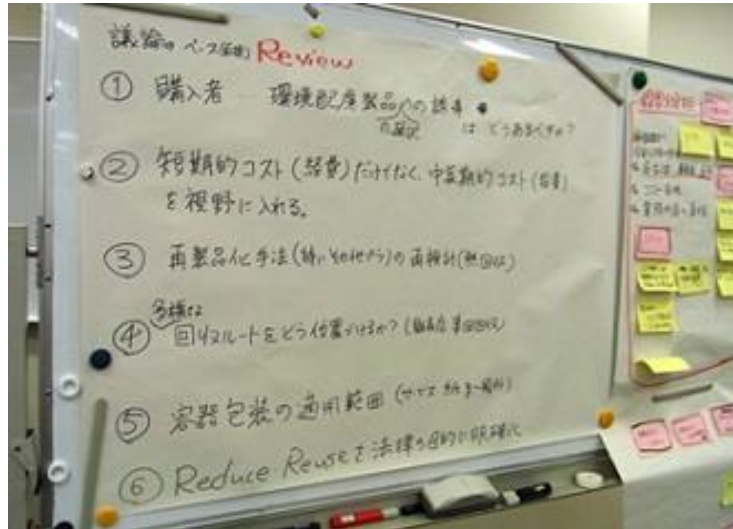


容器包装 3R 制度研究会報告書 概要



3R推進団体連絡会

ガラスびんリサイクル促進協議会
PETボトルリサイクル推進協議会
紙製容器包装リサイクル推進協議会
プラスチック容器包装リサイクル推進協議会
スチール缶リサイクル協会
アルミ缶リサイクル協会
飲料用紙容器リサイクル協議会
段ボールリサイクル協議会

概 要

1. 容器包装リサイクル制度研究会の概要

- (1)研究会の目的
- (2)活動の経緯
- (3)テーマの設定

2. 議論のまとめ(概要)

- (1)責任分担そもそも論
- (2)プラスチックの再商品化手法の再検討
- (3)容器包装リサイクル制度におけるEPR

3. 公開ヒアリングで出された意見の要点

- (1)望ましい責任と役割分担のあり方(責任分担そもそも論)
- (2)プラスチック製容器包装の再商品化手法について
- (3)容器包装リサイクル制度におけるEPR

本 編

1. 容器包装リサイクル制度研究会の概要

(1)研究会の目的

容器包装リサイクル制度はすでに社会に定着しているが、一方では役割や責任分担、費用負担のあり方をめぐる議論が続いている。またプラスチックの再商品化手法など、制度の運用における課題も残されている。さらに、リサイクルが一定の成果を上げていることをふまえ、国や市町村の政策の重点はリデュース、リユースへ移りつつある。

こうした状況を前提として、業界だけでなく消費者や自治体、学識者を交えて、現行制度の改良、改善の課題、次期法律改正における主要な論点について検討するために、「容器包装3R制度研究会」を立ち上げた。

本研究会は、自治体、特定事業者、消費者など、それぞれ立場が異なれば考え方や利害が異なることを前提として、現行制度の改善点や、次期容リ法見直しに向けた論点について検討するために設けたもので、いわゆるステークホルダー会議(stakeholder conference)である。

なお、この研究会は事業者団体が設けたものであるが、各ステークホルダーが自由に活発な意見交換をする場として位置づけ、議論の進行については学識経験者や第三者的な立場の外部事務局に委ねていることを付記しておく。

ステークホルダー会議とは、議論しようとするテーマの利害関係者や問題当事者がメンバーとなり、多様な意見を交わし議論した上で、テーマに対する課題や今後の留意事項等を取りまとめる会議手法のことで、前回の容器包装リサイクル法改正において、多人数の審議会では十分な議論ができなかった状況にかんがみ、このような検討手法を取り入れた。

メンバーの属性と人数

| | | |
|--------|-------------|-----|
| メンバー | 消費者 | 5名 |
| | 自治体 | 4名 |
| | 事業者(中身、販売) | 4名 |
| | 事業者(容器関係団体) | 8名 |
| | 有識者 | 5名 |
| オブザーバー | 有識者・事業者団体等 | 11名 |
| | 行政(所管省) | |

※すべてのメンバーが全部の研究会に参加していない。

※各研究会は15名～20名のメンバーで議論し、必要に応じて環境省、経済産業省、農林水産省の担当者、自治体担当者など行政関係者や産業界の関係団体にはオブザーバーとして出席してもらい、発言の機会を設けた。

(2)活動の経緯

研究会は消費者・自治体・事業者・学識者それぞれのステークホルダーから各回15名前後が参加し、神戸大学の石川雅紀教授を座長として計5回の研究会を開催した。

第1回研究会(22年8月開催)では、議論したいテーマ(論点)を抽出した。

第2回から第5回の議論のまとめとして「ステークホルダーの間で意見が一致した点、合意に至らなかった点」をとりまとめまた。その概要を公表して3回の公開ヒアリングを行った。

| | 日時 | テーマ |
|---------|----------|---------------------------|
| 第1回 | 平成22年8月 | テーマの抽出、意見交換 |
| 第2回 | 平成22年11月 | 責任分担そもそも論 |
| 第3回 | 平成23年3月 | プラの再商品化手法の再検討 |
| 第4回 | 平成23年6月 | プラの再商品化手法の再検討 |
| 第5回 | 平成23年9月 | 容器包装リサイクル制度におけるEPR |
| 公開ヒアリング | 平成24年7月 | 東京 |
| 公開ヒアリング | 平成24年8月 | 京都 |
| 公開ヒアリング | 平成24年11月 | 仙台(容器包装3R推進フォーラム分科会として実施) |

(3)テーマの設定

研究会では、重要と考えられる論点にしぼって議論することとし、そのためにワークショップ形式でグループに分かれて現行制度の課題を議論し、グループごとに集約された論点を集約してテーマを設定した。

この議論そのものが、現行制度についての問題認識の共有化と、ステークホルダー間の意見の対立軸をクリアにすることにつながっている。

以上の結果、3つの論点をとりあげることとした。

①責任分担のあり方(責任分担そもそも論)

このテーマの中には、現行法制度上の責任分担だけではなく、環境配慮設計の推進を含めて、消費者、事業者、行政がそもそも担うべき責任や役割とは何かという視点を含む。

②再商品化手法の再検討

現行のリサイクルルートは、法律制定以降の技術開発やリサイクル市場の変化などによって、必ずしも合理的でないものもある。リデュース・リユースを法律の目的に明確化すべきという論点と同時に、リサイクルの中でのマテリアルリサイクル優先を見直すべきであるという意見もあり、こうした論点を含めて議論することとした。

③EPRと事業者負担のあり方

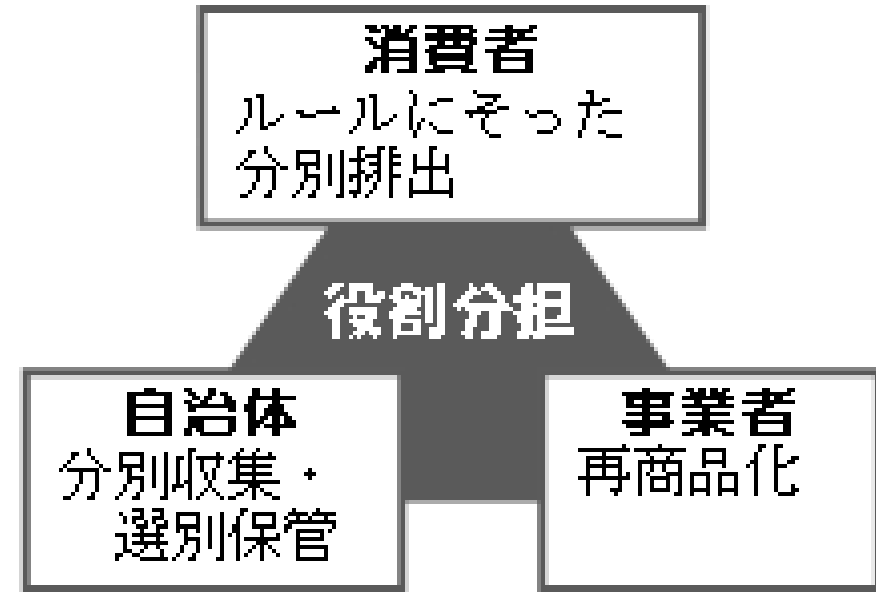
自治体や消費者・市民団体と事業者の意見がもっとも対立するテーマで、EPRを徹底して事業者の費用負担を増大することで3Rの目的がどこまで達成されるのか、社会的コストの低減や効率化につながるのかなどの論点を含めて議論することとした。

2. 議論のまとめ(概要)

(1) 責任分担そもそも論

●議論の背景

容り法では消費者・事業者・自治体の役割が定められている(右図)が、そもそも循環型社会をつくるという責任は国民全てに課せられるべきもの＝共同責任である。この共同責任を達成するため、それぞれが果たすべき役割と責務があるのだが、そもそも各主体が果たすべき役割や責務について十分に議論されないまま法律上の責任分担が定められたことについて、疑問を投げかける意見があった。



そこで、法律の規定は規定として、「そもそも責任分担はどうあるべきなのか」を命題として議論することとなった。その視点として、社会全体のシステムの効率性(社会的費用の低減)と事業者の商品開発や消費者のライフスタイルの変革につながるような効果を掲げ、この二つの評価軸でそもそも責任分担はどうあるべきかを議論した。

●望ましい役割分担とは

望ましい役割分担を考える評価軸として、以下2つの視点が重要である。

○社会的費用の削減効果

(廃棄物収集・処理費用、再商品化費用などトータル費用の最小化に繋がること)

○各主体に対する自己変革促進効果

(ビジネスモデル、ライフスタイルを変えていく方向に繋がること)

環境配慮設計商品とは、資源の循環利用や環境負荷低減を考えて設計された商品であり、例えば軽量化・薄肉化されたものを指す。
現状では定義が明確ではなく、推進のための規格やガイドラインの策定が必要である。



消費者

- ✓環境配慮容器包装を採用している商品・企業を選択する
- ✓排出時に分別する
- ✓自治体の廃棄物処理プロセスに関心を持ち評価を行うべきである

国

- ✓パイオニア的な技術開発を行う企業が今以上に評価される仕組みを整備する
- ✓自治体の処理コストを統一的に評価できる仕組みを整備し普及させる

自治体

- ✓分別収集・選別保管コストを透明化し、情報を公開する
- ✓環境配慮商品と再商品化に関する情報を市民に提供する

事業者

- ✓（動脈）環境配慮設計の商品を増やし、消費者が選択できるように情報発信する
 - ✓（静脈）自治体に再商品化に関わる情報を提供する
- ✓多様な回収の仕組み作りを、自治体と事業者が連携・協力し推進する

(2) プラスチックの再商品化手法の再検討

●議論の背景

現在容り法の制度上、自治体が分別収集したプラスチック製容器包装の再商品化手法は、「材料リサイクル」か「ケミカルリサイクル」(下図参照)のどちらかだが、容器包装リサイクル協会の再商品化事業者による入札では材料リサイクルが優先されている。

しかし、材料リサイクルはケミカルリサイクルに比べ、再商品化にかかるコストが高いほか、自治体にとっても材料リサイクルの品質基準を前提に選別処理しなければならないため、分別収集・選別保管などのコストが高くなってしまいう等、材料リサイクルが優先されている結果、高コストになっているのが現状である。

そこで材料リサイクルの優先枠を今後も継続すべきかを、①環境負荷の低減、②資源の有効利用、③再商品化に要するコスト、④消費者から見た分かりやすさ、という4点の評価基準をふまえて議論した。

プラスチック容器包装の再商品化手法

| 分類 | リサイクル手法 | 用途 | 入札ルール |
|-----------|-----------------|------------------------|--------------------|
| 材料リサイクル | 再生利用 原料化・製品化 | パレット、擬木、 土木・農業用資材 等 | 50%を上限とした 優先枠あり |
| ケミカルリサイクル | 高炉還元剤化 | 高炉還元剤 | |
| | コークス炉化学原料化 | コークス、炭化水素油 | |
| | ガス化 | 化学原料化 | |
| サーマルリサイクル | 油化 | 燃料 | 緊急避難的な場合のみ |
| | セメント原燃料化 | | |
| | RDF、RPF | | |
| | (ごみ発電) | | |

●国の審議会における評価基準にもとづく検討

国の審議会(中央環境審議会、産業構造審議会の合同会合)は、平成22年8月に「プラスチック製容器包装の再商品化手法及び入札制度の在り方に係るとりまとめ」(以下「とりまとめ」と略す)を公表した。

本研究会ではこの審議会における評価基準をふまえて、行政、事業者、消費者それぞれの立場から、材料リサイクルの優先的取り扱いを今後も継続するべきかどうかという点について議論した。

評価基準と評価の結果

| 国の審議会における評価基準 | 材料 リサイクル | ケミカル リサイクル |
|------------------------|-------------|---------------|
| 環境負荷の低減と資源有効利用の観点からの評価 | △ | ○ |
| 再商品化に要する経済コスト | × | ○ |
| 消費者からみたりサイクルとしてのわかりやすさ | △ | △ |

①環境負荷の低減と資源有効利用の観点からの評価

- ・環境負荷低減や資源有効利用を基準とした場合、材料リサイクルを優先すべきだということにはならない
- ・材料リサイクルの用途は限定的で資源有効利用にどの程度資するのか疑問

②再商品化に要するコストの観点からの評価

- ・ケミカルリサイクルの方が落札単価が大幅に安い
- ・材料リサイクルは自治体コスト高の要因でもある

③消費者から見たリサイクルのわかりやすさという観点からの評価

- ・リサイクルの実態が本当に自治体や消費者に伝えられているか疑問
- ・材料リサイクル優先を継続するなら正しい情報にもとづいて議論すべき

- リサイクル手法選択において、材料リサイクルとケミカルリサイクルは同列であるべき
上記の検討結果から、材料リサイクルの優先的取扱いを継続する合理的な理由は見当たらず、リサイクル手法の選択において、材料リサイクルとケミカルリサイクルは同列であるべきであるという意見で一致した。
- 材料リサイクルを進めるためには材料リサイクルに適した素材だけを分別収集するなど、別途の仕組みを考えるべき
 - ・材料リサイクルに適したものを材料リサイクルする方法を考えるべきである
 - ・何が材料リサイクルに適しているのかを明確にしていくべき

(3) 容器包装リサイクル制度におけるEPR

●議論の背景

拡大生産者責任(EPR)は、自治体や消費者・市民団体と事業者の意見がもつとも対立するテーマである。事業者の費用負担を増大させれば、容器包装のリデュース・リユースが進むという意見も、反対に進まないという意見もある。また、EPRを徹底することが必ずしもリサイクルシステムの効率化・社会的コストの低減には繋がらないという意見もある。そこで、研究会では社会的コスト低減に繋がる容器包装3Rを推進するために、EPR政策をどのように応用すべきか、制度をどう見直していくべきかなどについて議論した。

●意見のまとめ(一致した意見)

以下のような意見については、メンバー間でおおむね意見は一致した。ステークホルダー間の意見の対立は小さいと考えられる。

- ・ 合理的な理由があれば、費用分担割合の変更も否ではない
※合理的な理由:費用分担の変更が、環境負荷・社会的コスト低減に結びつくことと事業者が納得できる理由を指す。
- ・ 多様な民間主体の回収システムを促進すべし
- ・ 自治体は、品目別の比較可能な廃棄物会計を導入・公開すべし
- ・ 事業者は、8品目にかかる費用の会計を明示すべし
- ・ 事業者は、環境配慮設計を推進すべし
- ・ 消費者は、環境配慮製品を購入すべし

●意見が対立した主な論点

①現行制度のEPRについての効果についての見解

- ・容器包装の3Rに効果があった(ゆえにEPRを拡大すべきorこれ以上は効果がない)
- ・容器包装の3Rが進展したのはEPRだけではなく、他の理由も大きい
- ・効果はあったが不十分である

②事業者の費用負担の拡大について

- ・全てのリサイクルコストを事業者が負担することが原則
- ・本来は消費者が負担すべき
- ・事業者の費用負担は限定的であるべき
- ・これ以上事業者負担を増大させても3R促進には結び付かない

③事業者の費用を内部化について

- ・内部化し価格転嫁すれば消費者の購買行動は変わる
- ・実際には価格転嫁できないので、消費者に対するインセンティブは働かず、事業者負担が増大するのみ
- ・内部化は事業者に対するインセンティブとして効果がある

④EPRをさらに徹底することでDfEが進むかどうか

※DfE = Design for Environment 環境配慮設計

- ・EPRによりDfEは進む
- ・DfEは進まない、進めるには消費者の購買行動がキーとなる
- ・DfEは他の政策手段と組み合わせなければ進展しない

⑤EPRの徹底によってリサイクルの効率化が進むかどうか

- ・EPRの徹底によって自治体の回収の効率化が進む
- ・効率化のためには、EPRの徹底より自主的取り組みや主体間連携など他の取り組みを進めることが効果的

<参考>

3. 公開ヒアリングで出された意見の要点

(1)望ましい責任と役割分担のあり方(責任分担そもそも論)

- ・根本的に、現在の仕組みと役割分担を変更すべきという意見はなかったが、事業者が自らリサイクルすればリサイクルはもっと進むのではないかという意見があった。また分別収集の効率化に向けた意見があった。収集は自治体が行う(消)／選別保管の広域化が必要(消)／PETのBtoBのようにメーカーが回収した方がリサイクルが進む(消)／
- ・各主体がそれぞれ適切な行動をとるためには情報が重要であり、情報提供や伝達のあり方についての意見が多かった。
- ・自治体は市民に十分な情報を伝える役割がある(消)／事業者は再商品化から製品化まで詳しい情報を提供すべき(消)／事業者の活動を見える化すべき(消)
- ・市民が市場を通して事業者を評価したり環境配慮商品を選択する仕組みについての意見があった。消費者は事業者の役割・取り組みを理解・評価すべし(事)／消費者は環境配慮商品を選択すべし(消、自、事)／事業者はDfEについての情報提供をすべし(消)／事業者は情報提供によって市民意識啓発の役割あり(自)
- ・国ももっと積極的に役割を果たすべきという意見があった。事業者の自主的な取り組みを阻害している法制の障害の撤廃などについての意見もあった。国の責任分担を明確にすべき(事)／国は店頭回収を推進するようなインセンティブ施策を(消・事)／各主体間の連携を推進する役割は国(消)／多様な回収を妨げている制度を見直すべし(消・事)／望ましい容器包装の基準設定などは国の役割(事)

(2)プラスチック製容器包装の再商品化手法について

- ・現行制度での材料リサイクル優先の考え方について、反対する意見が多かった。
材料リサイクル優先を見直すべき(自・事)／材料リサイクルは市民にわかりにくい(自)／ケミカルか材料か、自治体を選べるようにできないか(消)／材料リサイクル優先枠があるため競争が働かない(事)
- ・材料リサイクル事業者からは、技術的な工夫やさまざまな取り組みをしていることについての意見があった。
工場見学も歓迎している／用途は拡大している／平均5割がリサイクルされMRできないものは熱回収している／国の政策に基づき投資しており急な撤廃は乱暴すぎる／材料とケミカルを同等に扱うことは賛同する／再生品は一概に品質が悪いわけではない
- ・現行システムはコスト高と自治体の手間がかかるという意見があった。システムの合理化をどう進めるかについて意見があった。
合理化拠出金の出し方が不合理(自)／選別を自治体とリサイクル事業者が二重に行うシステムが問題(消)／ソーティングセンターの導入はどうか(消)／ソーティングセンターはかえってコスト高(事)／リサイクル手法は自治体の選択として欲しい(自)

(3)容器包装リサイクル制度におけるEPR

- ・EPRの拡大は3Rに効果があるという意見と、EPRの効果は限定的であるという意見があった。
ただし、EPRを「事業者の費用負担の拡大」という観点でとらえる考え方と、費用負担ではなくDfEの推進など社会的責任の拡大という観点からとらえる考え方があった。
- ・コストを商品価格に内部化できれば環境配慮が進む(消) ⇔ EPRによりDfE、リデュースへの影響は軽微である(事) / リサイクル費用の内部化を進めて欲しい(消) ⇔ 消費者行動への影響は小さい(学) / 自治体コストはEPRにより軽減すべき(消) / 散乱ごみ対策も制度設計に含めて欲しい(消)
- ・EPRは自治体のコスト論という面から問題提起されている部分もある。自治体のコストについてはいろいろな意見があった。
- ・自治体の収集・選別保管費用を分かり易くして欲しい(消) 廃棄物会計を導入して他都市との比較に意義を感じない(自) / 自治体のコスト根拠が明確にならないと費用負担の論議はできない(事) / 自治体コストは標準費用を決め、納税者負担から消費者＋事業者の負担へ移行したい(消)
- ・事業者の費用負担拡大ということだけでなく、事業者の主体的な取り組みを後押しするような制度・仕組みを推進すべきという意見もあった。
- ・スーパーの店頭回収は販売者の責任として任意で行っている(事) / 回収量が大きくなりすぎるとやめざるを得ないので店頭回収を制度化することも検討する必要がある(事) / 拠出金は継続性ある仕組みとはいえないのもっと合理的な仕組みを考えるべき(消) / 民間回収システムを促進することは賛成だが、それにより社会全体のコストが削減できるよう法制度の整備が必要(事)

出された意見については、まとめ(合意文書)に反映させるべきかどうかを検討したが、研究会の議論の過程で各ステークホルダーからすでに表明された意見と大きく異なるものはなかったため、合意文書の変更に至らないと判断した。 (了)