

容器包装リサイクル法・改正市民案

- 中間のまとめ -

『容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律』から

『容器包装に係る資源の節約、回収再使用、収集再商品化の促進等に関する法律』へ！



2004 年 9 月 20 日

容器包装リサイクル法の改正を求める全国ネットワーク

改正市民案作成プロジェクトチーム編

はじめに

容器包装リサイクル法の改正を求める全国ネットワークは、請願署名の成果により大きく加速した“省庁や政党の見直し論議に先立つ”ことを目指し、改正案の具体的な検討を進めるための『改正市民案作成プロジェクトチーム』（以下、PT）を、2004年7月5日開催の運営委員会により発足させました。PTでは、6回のミーティングを重ねてきましたが、この度、中間段階でのまとめ（以下、『中間のまとめ』）を行い、皆様にご案内することと致しました。（なお、議論経過の概要につきましては、論点整理やPTまとめとしてホームページでもお知らせしております。併せてご覧下さい。）

『中間のまとめ』は中間の段階ですから、まだまだ議論し尽くしていない問題点や検討すべきテーマも残っています。が、請願項目に関するこれまでの議論の到達点として、まずは柱となる『改正の骨子と概要』としてお知らせし、みなさんのご意見を踏まえた次の段階で最終的なまとめの議論にステップアップしたいと考えています。

つきましては、全国ネットワークに参加する、“おおぜいの市民による改正案”とするため、ぜひとも、みなさんの忌憚のないご意見、ご提案をお寄せ下さいますよう、よろしくお願い致します。

目次

I	『基本とする考え方』	拡大生産者責任の徹底	1
II	『議論の入り口』	“やるべきこと”と“やらないこと”	2
III	『改正に向けた視点』	共通の課題認識	2
IV	『中間のまとめ』		3
	(A) 改正市民案【骨子】	請願項目に関する改正ポイント	3
	(B) 『改正概要』	骨子を具体化した改正市民案の概要	4
	(C) 【参考資料】ドイツ、フランス、日本の現在のしくみ		8
	議論の経過		9
	PTメンバーの紹介		10
	返信用『意見&一言メッセージ』応募用紙（この書式でFAX下さい）		11

1. 基本とする考え方 - 拡大生産者責任の徹底 -

容器包装リサイクル法を改正し、収集・分別・保管の費用を製品の価格に含めること。

	収集	分別	保管	再商品化
現行法		自治体負担 納税者負担		生産者負担
改正案		生産者負担 消費者負担 (製品の価格に含める)		

リデュース、リユース、リサイクルの優先順位で推進する、さまざまな手法を盛り込むこと。

	リデュース	リユース	リサイクル
現行法	優先規定無し	第18条(自主回収認定)のみ	税負担(社会的費用)回収
改正案	3Rの優先順位を明記	さまざまな手法の導入	収集費用の生産者負担



まず始めにごみを減らし、次にく返し使い、そして再生利用という順位に則った手法を導入します。

・議論の入り口 - “やるべきこと”と“やらないこと” -

法附則第3条の規定に基づき、抜本的な改正を目指します。

容器包装リサイクル法の附則では、第5章(再商品化の実施)と第6章(指定法人)及び第38条から第40条(帳簿・報告の徴収・立入検査)が規定されていますが、“政府は・・・検討の結果に基づいて必要な措置を講ずる”とありますので、必要な措置として、抜本的な改正を目指します。

法改正の対象範囲は、容器包装に限定します。

容器や製品も含めた拡大生産者責任の法的枠組ができるとすっきりしますが、対象とする範囲が膨大となり、見直しの議論が加速した今の時間軸ではとても難しいので、容器包装のリサイクルに限定します。収集・分別・保管の費用を製品の価格に含めるしくみとして、生産者は自分で集めるか、自治体や民間業者に収集を委託することとします。

提案は“費用負担のしくみの転換”であり、当面は、企業による物理的直接収集への全面的な転換は求めません。また、リサイクル法は一般法に対する特別法であり、一般廃棄物に関する自治体の一次責任とは別に考えることが可能です。このため、一般廃棄物について定めた『廃棄物処理法』等の見直しも課題と考えますが、改正市民案では容器包装リサイクル法に絞り込んで見直します。

3Rの優先順位に則り、リターナブル容器を増やすための具体的実行策を導入します。

もっばら、リサイクルのみを推進してきた容器包装リサイクル法について、3Rの優先順位に則った抜本的改正を行い、リターナブル容器を増やすための経済的手法として、課徴金制度やデポジット制度等の具体的実行策を導入します。

・改正に向けた視点 - 共通の課題認識 -

リサイクルする資源ごみも含む『総ごみ量』を減らすために、3Rの優先順位に従って推進するしくみを作ります。

【EX】『マイバッグ持参が増える』、『量り売りが増える』、『再使用容器が増える』、『無駄な包装がなくなる』等々。全国ネットは“容リ法改正”に限定していますが、『ごみゼロ社会』に向けた転換を目指しています。容リ法の改正では、収集から選別、再商品化までの(もちろん、選別した後に出る残渣の処分費も含む)費用を生産者が負担し、製品価格に含めることを提案していますが、リサイクルも効率化・低コスト化すれば良いのではなく、同時に『環境負荷を削減すること』が大切と考えます。

高齢化の進展に伴い容器包装が小型化していますが、ライフサイクルアセスメントでは『容器包装の小型化はごみが増え環境負荷を増大』します。また市場原理の中では『日本の廃棄物がアジアでリサイクル』されています。こうした環境負荷を増大する要因も視野に入れつつ検討することも必要と考えます。

．中間のまとめ

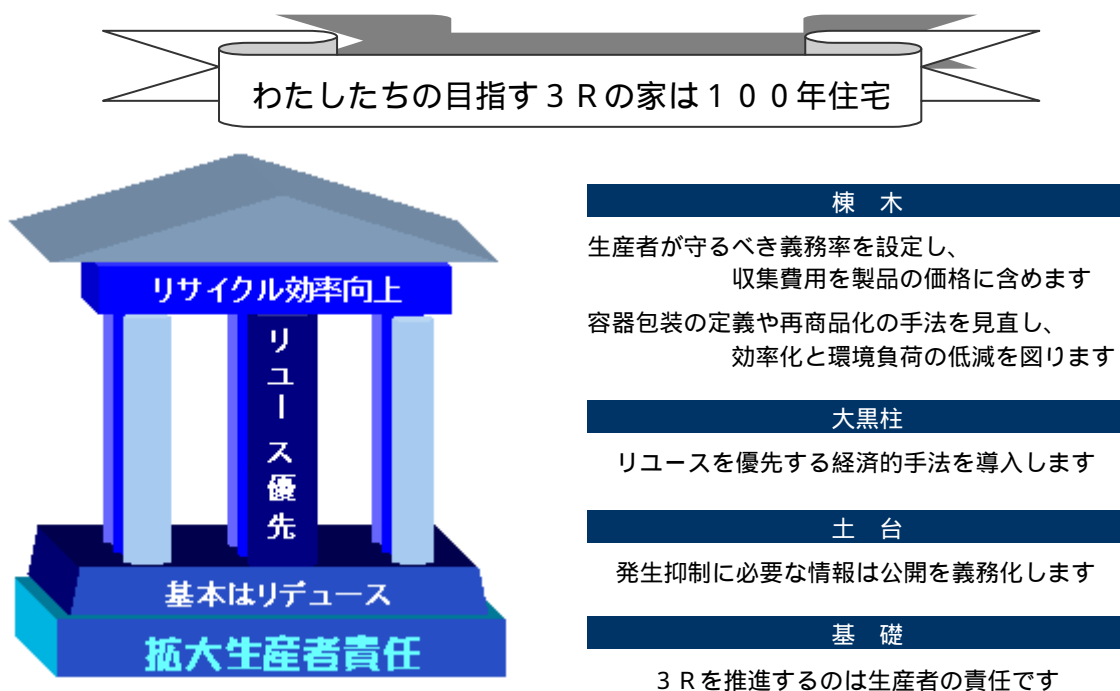
(A) 改正市民案『骨子』 - 請願項目に関する改正ポイント -

収集・分別・保管の費用を製品の価格に含めるため、次ぎのとおり改正します。

- (ア) 収集・分別・保管・再商品化について、生産者が守るべき義務率を定めます。
- (イ) 生産者は、義務率を達成するために、自分で集めるか、自治体や民間業者に収集を委託することを通じて、収集費用等を負担します。
- (ウ) リサイクルの推進責任は生産者が担いますが、その費用については製品の価格に含め、購入する消費者が負担することを明記します。

リデュース、リユース、リサイクルの優先順位で推進するため、次の手法を盛り込みます。

- (ア) 3Rの推進に必要な情報については、国、自治体、事業者に公開を義務付けます。
- (イ) リユースを優先するため、課徴金やデポジット制度などの経済的手法を導入します。
- (ウ) リサイクルの効率化を進めながら、同時に環境負荷の低減を図るため、容器包装の定義や再商品化の手法について見直します。



請願署名の中で、3R 優先の規制的手法として例示した『自動販売機への規制』について確かに、自動販売機のもたらした問題も大きく、容器包装への規制的手法として考えられる選択肢ではありました。

が、今回、提案しているような私たちの改正案を実現することができれば、社会のしくみが大きく転換することになります。このため、改正市民案の中には規制的手法は盛り込みませんでした。

(B) 『改正概要』 - 骨子を具体化した改正市民案の概要 -

1. 「収集・分別・保管の費用を製品の価格に含める」効率的な仕組みを定めます

1) 国は、容器材質別の生産量に応じ、容器製造事業者に対する『収集義務率』を定めます。

国は、容器材質別に、事業系も家庭系も含む生産量に応じた『収集義務率』を設定します。

生産量を基準とすることにより、現在、(義務が免除されているため)自治体の負担となっている「小規模事業者」の再商品化費用についても、事業者の負担となります。

尚、生産量には輸入品も含めることとし、その場合の収集義務率は、輸入事業者に課せられます。また、事業系廃棄物として駅や大学などが自ら回収・再商品化している量については、統計的に収集義務率に加算しますが、費用の負担については認められません。

容器製造事業者は、『収集義務率』を達成するため自ら集めるか、自治体や民間業者に収集を委託することを通じて、その費用を負担し、収集義務を履行します。

収集義務とは、収集・分別・保管までの工程です。選別残渣処分費を含む、収集義務率を達成するための費用は事業者負担となります。自治体を実施している収集・分別・保管事業の多くは事業者からの受託事業となり、自治体の「リサイクル貧乏」がなくなります。

また、自治体と民間との競争が始まることになり、収集コストの低減が進みます。事業者が自ら集める場合には、自主的にデポジットを採用するなど回収率を高めるしくみも始まります。

『収集義務率』を容器製造事業者に定めることで、制度へのただ乗り事業者をなくします。

現在は、容器製造事業者と容器利用事業者に再商品化義務が課せられています。しかし、当初は法律の対象となる事業者の数は約20万社といわれていましたが、数が多く把握しきれないことや自主申告であることなどから、義務を履行しているのは6万社程度に留まっています。そこで、まず始めに義務を履行する事業者について、数が少なく把握しやすい容器製造事業者とします。

容器製造事業者は、負担した収集費用(再商品化費用を負担した場合はその費用も含む)について、容器の売り渡し価格に上乗せして容器利用事業者へ販売します。

容器利用事業者(中身メーカー)は『負担金』が上乗せされた容器を購入することになります。

この結果、容器価格が上昇することになり、容器選択権を有する中身メーカーに対して、よりリサイクルコストの安い容器への変更や、再使用容器を選択するなどのインセンティブが働き、社会全体の循環コストの削減、3Rの促進が期待できます。尚、『負担金』は商品の価格に含まれることになり、最終的に購入する消費者が負担することになります。

容器製造事業者及び容器利用事業者は、容器包装の価格に含めて支払った『負担金』の額について、指定法人に報告することを義務付けます。

容器の製造事業者と容器利用事業者に、それぞれ報告の義務を課し、きちんと製品の価格に含まれるしくみを作ります。

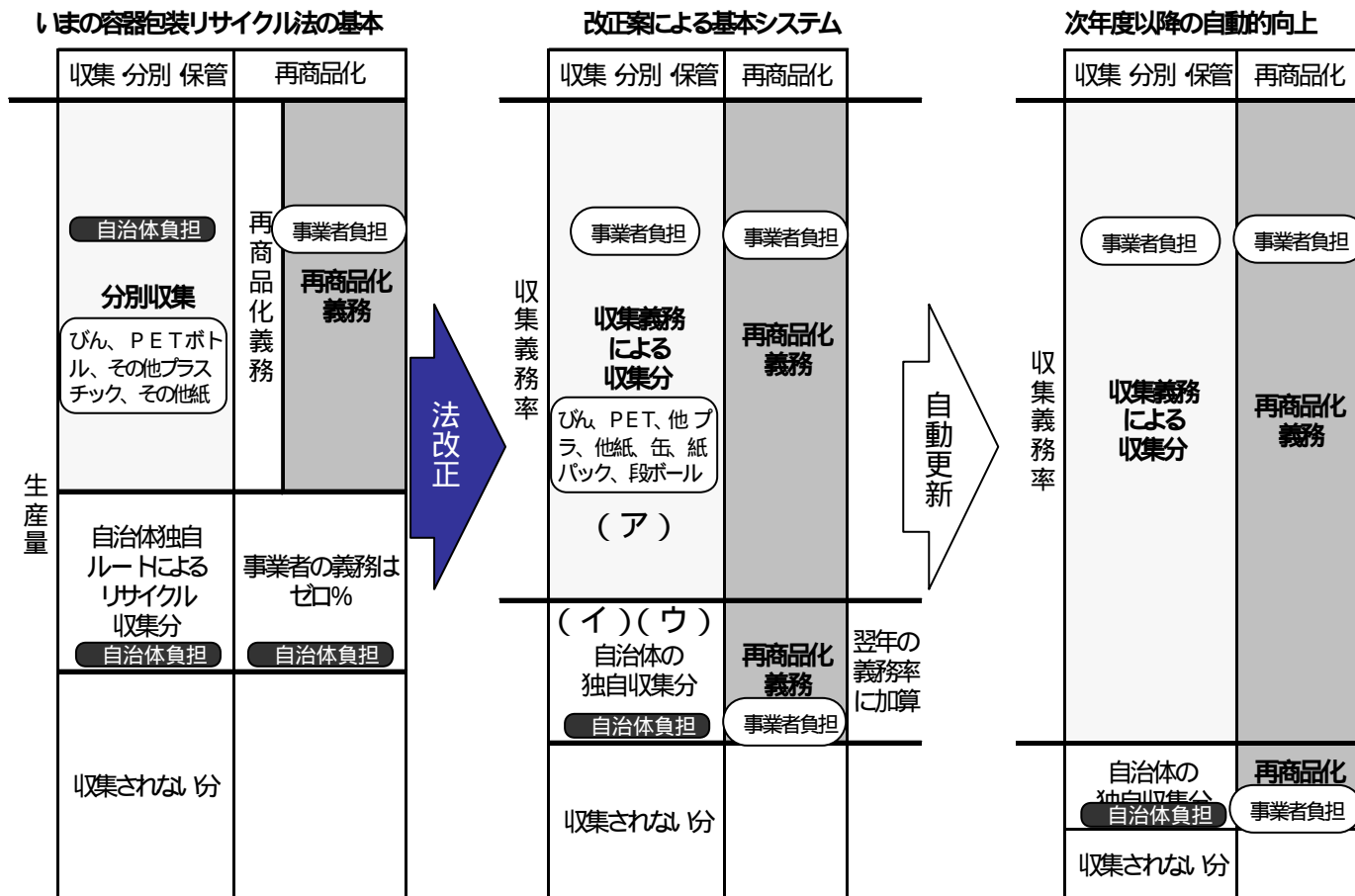
収集義務率の分子となる収集量については、法改正時点でのリサイクル回収量を上回る数値で設定し、義務率100%に近づくように、順次、義務率の引き上げを行います。

自治体が独自に収集した量は、自動的に次年度の収集義務率に繰り入れます。

2) 現行法の『再商品化義務』については、継続します。

自治体が現行どおり、分別収集したものは、事業者に再商品化義務を継続させます。この事例としては、事業者からの委託に寄らず、自治体が独自に収集・分別・保管した場合があります。

【補足】 いまのシステムと改正案によるシステム、そして自動向上システムの変化イメージ



【説明】 <上図の、(ア)(イ)(ウ) についての補足>

「いまの容器包装リサイクル法」では、基本的に生産量にはまったく影響されず、自治体が法律に則って集めた分だけ（再商品化義務量だけ）事業者が負担すればよいシステムになっています。

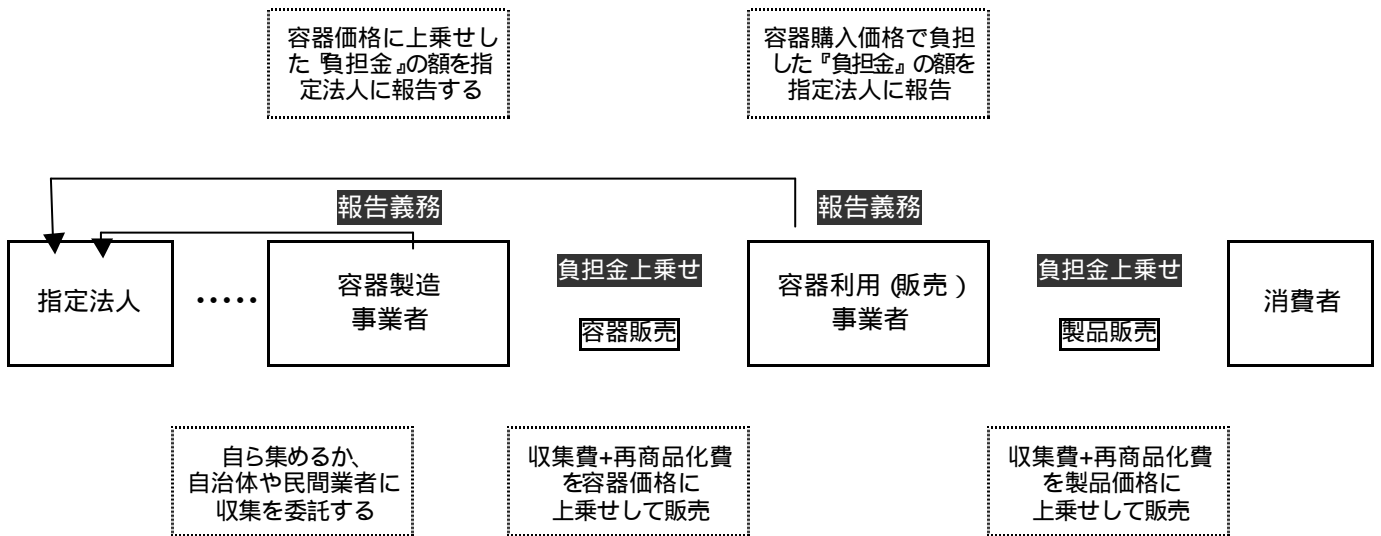
「改正案」では、いまのリサイクル回収の実績量を根拠にして、生産量に対する『収集義務率』を定めます。

- (ア) 事業者は自ら回収するか、自治体や民間業者に収集委託することになり、競争が始まります。
- (イ) 事業者が、自主回収や委託等により義務率を確保した場合には、収集コストの高い自治体などは事業者の委託を受けられないこともありえ、その自治体の収集コストは自己負担となります。また、リサイクル実績のない自治体は、概ね自己負担で集めることから始まります。
- (ウ) この場合でも、現行どおりの基準を満たせば、事業者に再商品化の義務が発生します。

新しくリサイクル収集をはじめると自治体の負担などは一部残りますが、実績は次年度の収集義務率に自動的に加算しますので、効率的な収集をしていけば、次からは事業者と収集契約を結ぶようになります。

収集費を製品価格に含めると同時に、リサイクルコスト低減と回収率向上が可能となります。

【補足】改正案による、おおよその負担金(収集費用+再商品化費用)の流れと報告の義務



2. リデュース、リユース、リサイクルの順番で推進する実効性のある手法を導入します

1) ごみを減らす

リデュース、リユース、リサイクルの優先順位を明記します。

3Rの推進責任は事業者にあります、その費用は製品価格に含めることを明記します。

3Rの推進に必要な情報については、国、自治体、事業者に公開の義務を定めます。

2) リターナブル容器を増やす

国は、リターナブル容器が望ましい品目を特定し、容器利用事業者が達成すべきリターナブル容器の『利用率』と『回収率』を設定します。

リターナブル容器が望ましい品目としては、例えば、ビール、清酒、焼酎、食酢、ミネラルウォーターなどが考えられます。

『利用率』が未達成の利用事業者には課徴金を課すこととし、徴収した課徴金は、指定法人が行うリターナブル容器の普及業務に当てます。

『回収率』が未達成の利用事業者は、指定法人が行うデポジット制度に強制的に参加しなければならないこととします。

指定法人の業務に、リターナブル容器の普及業務と共にデポジット金払い戻し業務を追加し、事業者による『回収率』の達成をサポートするものとします。

指定法人の実施するデポジットとは、デポジットを実施する事業者からの委託を受けて行うもので、払い戻しされなかったデポジット金は、デポジット業務に使用し、容器回収率の向上を目指します。

3) リサイクルを促進する

国は、特定のリサイクル容器について事業者が守るべき『回収率』を設定します。『回収率』が未達成の事業者は、指定法人が行うデポジット制度に強制的に参加するものとします。

回収率の設定が必要な容器としては、複合素材でリサイクルに特別な技術を要する容器、薬品や殺虫剤など化学物質の容器など、特別な管理や処理が必要な容器などがあげられます。

消費者の排出実態に照らし、容器包装の定義を見直します。

例えば、有料レジ袋、クリーニング袋など、素材が同じで容器包装と同じような機能を果たすものや、サービスの提供に付随するものなどを含めます。

リサイクルの手法について優先順位を明確にし、もう一度同じ容器包装の原材料として再生利用することが可能な品目については、容器包装の原材料としてのリサイクルを優先します。材料リサイクルについては、現行どおり、ケミカルリサイクルよりも優先します。

容器包装の原材料としてのリサイクルが可能な品目としては、ガラスびんやアルミ缶、スチール缶、PETボトルなどがあります。これらのリサイクルが進むと環境負荷が低減します。

「材料リサイクル」とは、ガラスからガラス、紙から紙など、材料として再利用する手法です。「ケミカルリサイクル」とは、このような材料としてそのままリサイクルするのではなく、何らかの化学的プロセスによるリサイクルのことで、高炉還元やガス化、油化などがあります。

国は、リサイクルに不向きな容器包装を特定し、3R推進のための課徴金を賦課することとし、徴収した課徴金は、指定法人が行うリターナブル容器の普及業務に充当します。

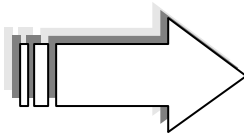
4) 次の見直しは改正施行後、5年に短縮する

今回の見直しで100点満点を目指すのではなく、段階的なステップアップをはかります。



改正市民案で大きく変わる “リサイクル” のイメージ

わたしたち自治体が
分別して収集しましたので、
生産者の皆さん、
リサイクルをお願いします。

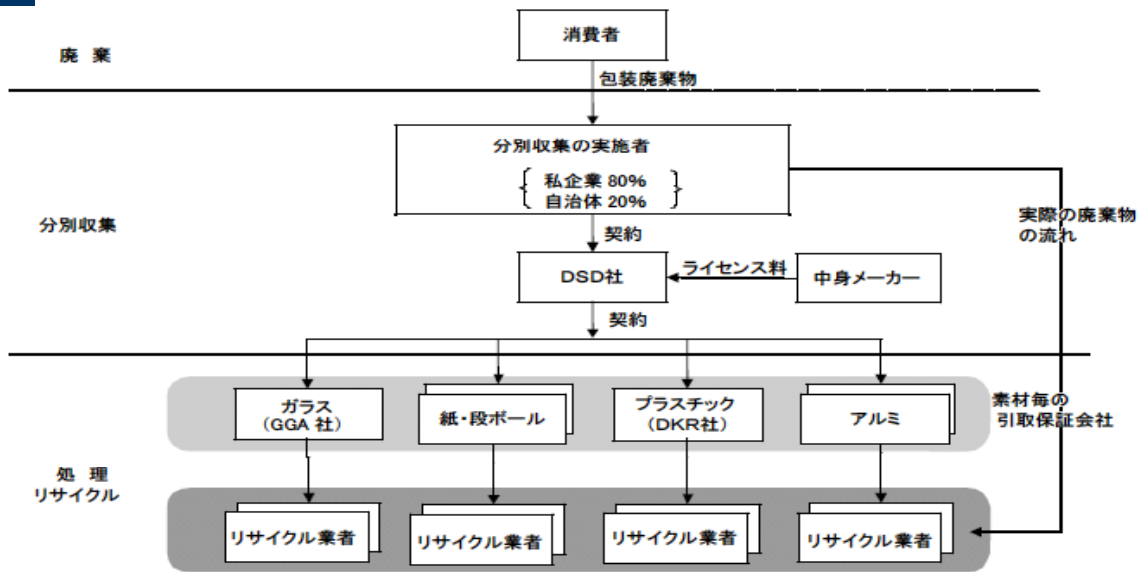


わたしたち生産者が
リサイクルしますので、
自治体の皆さん、
効率的に集めてください。



(C) 【参考】 - ドイツとフランスのリサイクルのしくみ (環境省資料より抜粋) -

【ドイツ】

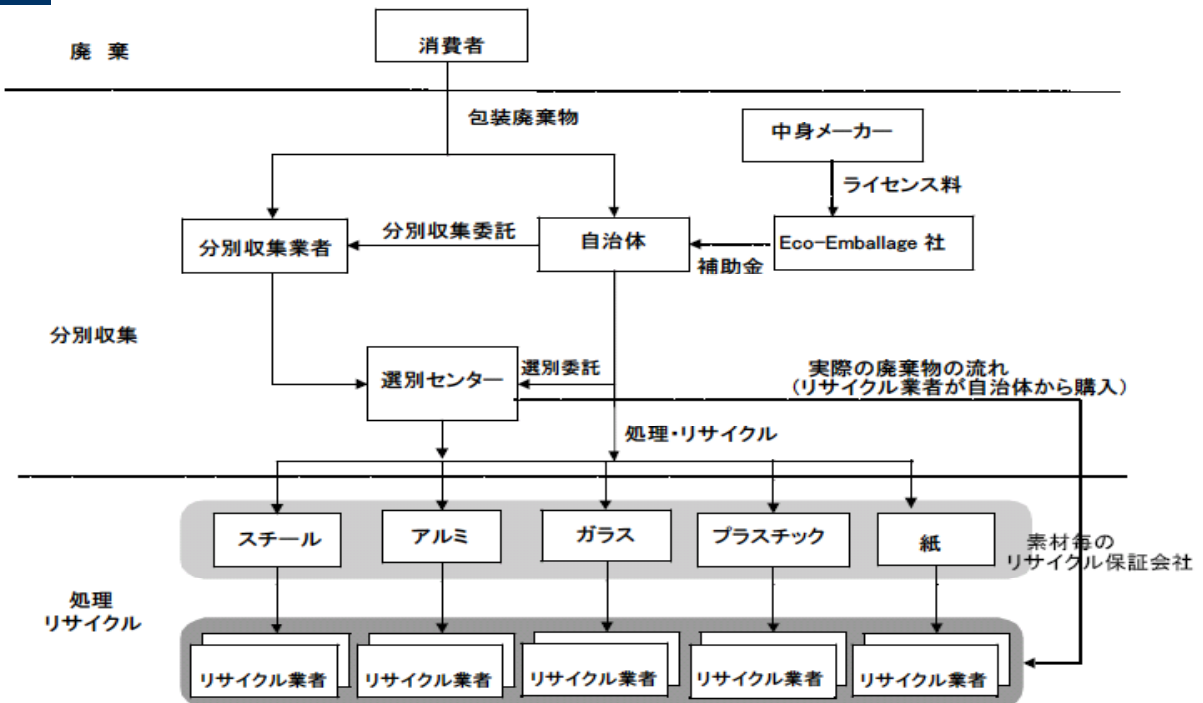


(出典：DSD社資料より環境省作成)

図1 DSDのシステム

DSD社は、各素材毎にリサイクルに責任を持つ会社(リサイクル保証会社)と契約し、分別収集された各素材のリサイクルを行っている。分別収集物のリサイクルについては、リサイクル保証会社と契約した個別のリサイクル業者が行う。リサイクルの適正性は、リサイクル保証会社、ドイツ技術検査協会、民間監査法人の監査で担保されている。

【フランス】

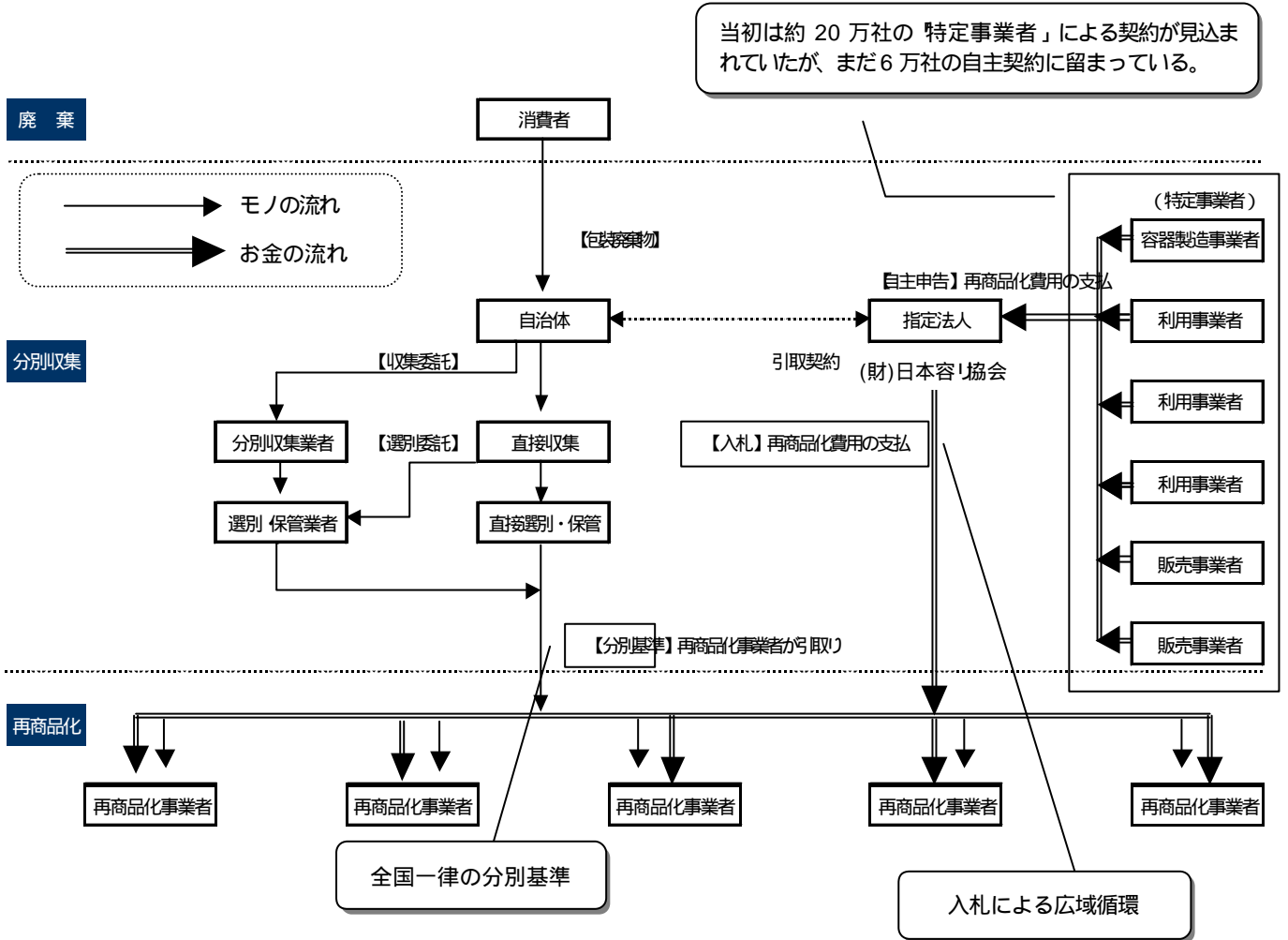


(出典：E E社資料より環境省作成)

図3 エコ・アンパラージュのシステム

E E社は、各素材毎にリサイクル保証会社と契約し、分別収集物のリサイクルを行っている。実際にリサイクルする業者は、選別センターで選別された物を有償で引き取り行っている。リサイクルの適正性は、リサイクル保証会社により担保されている。補助金は、素材毎の単価に収集量を乗じて計算する。単価は、E E社、自治体、国の話し合いで決定し、自治体には会計報告義務がある。

【日本の現在のしくみ】



議論の経過

- ・ 2004年7月5日...容リ法改正全国ネット運営委員会の下に、改正市民案作成プロジェクトチーム発足
- ・ 2004年7月12日...第1回・改正市民案作成PT：改正議論の入り口を整理
- ・ 2004年7月29日...第2回・改正市民案作成PT：論点についてフリートーキング
- ・ 2004年8月11日...第3回・改正市民案作成PT：改正案のたたき台を検討
- ・ 2004年8月26日...第4回・改正市民案作成PT：改正市民案・中間のまとめを検討
- ・ 2004年9月1日...拡大運営委員会（第5回改正市民案作成PTと運営委員会合同）で検討
- ・ 2004年9月10日...拡大運営委員会（第6回改正市民案作成PTと運営委員会合同）で確認

市民案作成プロジェクトチーム・参加メンバー

プロジェクトチームには、（首都圏在住という制約はありましたが）関心のある多数のメンバーが参加し、事務所の畳部屋で膝をつき合わせながら、白熱した議論を行ってきました。

参加の形としては、団体を代表するというよりも、どちらかというと個人の立場ではありましたが、おかげさまで自由闊達な意見交換を行うことができました。ごく短い期間での集中論議でしたので、必ずしも、毎回出席の方ばかりではありませんが、『中間のまとめ』づくりに携わったメンバーとして、紹介させていただきます。

大嶋朝香
飯田和子（川崎・ごみ問題を考える市民連絡会）
占部やよい（㈱佐野環境都市計画事務所）
岡村伸子（川崎・ごみ問題を考える市民連絡会）
亀井誠史（市民立法機構）
河登一郎（ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議）
熊本一規（明治学院大学教授）
倉阪秀史（千葉大学助教授）
後藤敏彦（環境監査研究会）
佐藤邦子（首都圏コープ事業連合）
佐藤穂貴（国際環境 NGO FoE Japan）
須田春海（市民立法機構）
瀬口亮子（国際環境 NGO FoE Japan）
辻芳徳（循環型社会システム研究会）
都甲公子（東京生活者ネットワーク）
中井八千代（容器包装リサイクル法の改正を求めるとごみ研究会）
中村秀次（生活クラブ連合会）
中村正子（古紙問題市民行動ネットワーク）
羽賀育子（拡大生産者責任とデポジット制度の実現をめざす全国ネットワーク）
服部美佐子（ごみ・環境ビジョン21）
平澤崇（首都圏コープ事業連合）
福岡美與（東村山市みどりの基本計画を実現する市民会議）
廣瀬稔也（市民立法機構）
緑川芳樹（グリーンコンシューマー研究会）
李木子（千葉大学社会科学部研究科）
山本義美（生活クラブ連合会/PT 事務局）
（あいうえお順・敬称略）

おわりに

市民案のとおり、容器包装リサイクル法を改正することができたら、どうなるでしょうか。

いま、自治体が負担しているリサイクルの収集費用は（自治体により異なりますが）、市民一人あたりに換算すると約 3000 円/人年です（廃棄物会計 2001 事業年度の調査データ平均値）。単純に考えると、人口 10 万人の市区町村では 1 年間に約 3 億円もの自治体負担がなくなる計算となります。これだけの予算を、あなたのまちではどのように活かしますか。まち独自の地域医療や社会福祉、環境教育などを充実できたら、とても素晴らしいですね。

『中間のまとめ』の中では、このような『改正後の視点や提案』についてはあまり触れていません。まずは、改正案の骨子と概要をお知らせし、みなさんから意見を募ることを最優先しています。また、この案をたたき台として、学識者や事業者の方々との意見交換も検討しています。そして、おおぜいの意見を伺いつつ議論を深め、最終まとめの段階で『改正後の視点や課題』についても提案できれば良いと考えていますので、ぜひ、みなさんのご意見、メッセージをお寄せ下さい。

団体名(個人名)			
ご担当者名	役職	名前	
住所・連絡先	〒		
	TEL ()	FAX ()	Eメール:

『中間のまとめ』に対する、みなさんのご意見をお寄せください。

ご意見の FAX は、10月31日(日)まで お願いします。

【改正市民案・中間のまとめ】をご覧いただき、お気づきの点がございましたら、ぜひ、お寄せください。ここが良くわからないというご質問や、積極的に賛成しますという賛同のご意見、あるいはこのように修正したらどうかというようなご提案等々、どしどし、お寄せください。みなさんのご意見は、容リ法改正全国ネットワーク・改正市民案作成プロジェクトチームの中で検討させていただき、可能な限り、『改正市民案』の中に反映してゆきたいと考えています。

ぜひ、みなさんの『ひとことメッセージ』をお寄せください。

『ひとことメッセージ』は、ご記入いただいた団体(もしくは個人)のお名前と一緒に、12月頃に発行予定の『容器包装リサイクル法・改正市民案パンフレット』(仮称)の中で紹介させていただきます。できるだけ、たくさんの方のメッセージを掲載したいと考えていますので、100字程度以下のコンパクトなメッセージをお願い致します。

ご協力ありがとうございました。