

EPR（拡大生産者責任）の原点に立った 役割の見直しと新しい主体間連携

容器包装リサイクル法改正に向けての市民案

【第二次案】

2011年8月31日、全国から394,165筆が提出された「容器包装リサイクル法の見直しを求める請願」は、衆議院と参議院で採択されました。請願内容は以下の通りです。

- ① 容器包装リサイクル法の役割分担を見直し、分別収集・選別保管の費用負担のあり方を検討する。
- ② リデュース、リユースを促進するため、様々な課題への対応について検討する。
- ③ 製品プラスチックのリサイクルを進める仕組みのあり方について検討する。

請願採択後、容器包装の3Rを進める全国ネットワークでは、容器包装リサイクル法の次のしくみを検討するプロジェクトチームで検討を行い、2012年7月に改正市民案（第一次案）をまとめ、全国の皆様にご検討いただきました。また昨年12月にはEPRをテーマに国際フォーラムを開催し、さらに全国の皆様と意見交換し、市民案を練り直してきました。

この度、（第二次案）を取りまとめましたので、多くの皆様にご検討いただき、ご意見をお寄せいただきますよう、心よりお待ちしております。

2013年4月17日

容器包装の3Rを進める全国ネットワーク

E-mail : reuse@citizens-i.org URL : <http://www.citizens-i.org/gomiO/>
〒102-0082 東京都千代田区一番町9-7 一番町村上ビル6F 市民運動全国センター内
TEL/03-3234-3844 FAX/03-3263-9463

【1】改正のポイント

- リサイクルを「廃棄物処理」と位置づける時代は終焉しました。リサイクルは製品製造の循環プロセスの一環と位置づけ、限りある資源を高度に循環利用し、資源の有効利用と環境負荷削減を進める制度に転換します。
- ごみ処理は市町村の仕事ですが、リサイクルは製品を作り販売する事業者が責任を持ちます。製品の価格にリサイクル費用を内部化することによって、消費者もリサイクル費用を負担します。そうすることでリサイクルしやすい製品への誘導や、リサイクルよりも優先して2Rを推進することができます。
- リサイクル費用を、製品を設計し製造するメーカーにフィードバックすることで、容器包装の発生抑制、リサイクル費用の最小化、消費者が「もったいない」を実感できる制度、そのポイントとなる社会経済システムがEPR（拡大生産者責任）です。

<1>. EPR（拡大生産者責任）の原点に立ち、特定事業者、消費者、行政など、各主体の連携の下に、現行の役割分担を見直す。

① 回収を含めて、容器包装の再商品化については、特定事業者の責任とする。
（＝リサイクルを市町村の責任から切り離し、生産者の責任とします）

***特定事業者は自ら回収できない場合に、市町村の分別収集に委ね、その費用を標準費用に基づき、市町村に支払い、その責任を果たす。**

***市町村が回収したアルミ缶、スチール缶、段ボールや紙パックについても、事業者が標準費用に基づき、分別収集費用を支払う。**

②回収については、多様な民間主体の回収システムを構築する

***店頭回収、集団回収等を容器包装リサイクル法の回収システムに位置づけ、回収された容器包装が適正に再商品化されることについて、特定事業者は、その責任を負う。**

***飲料ペットボトルは、市町村回収から切り離し、事業者の自主回収システムを構築する。回収率が一定基準以下の場合にはデポジット制度に移行する。**

<2>. リサイクル優先から、リデュース、リユース優先のシステムへ

① レジ袋は有料化し、大幅に削減する。

② Rマークをリユースマークとして制度化し、リユース容器の規格統一と消費者の認知を高め、普及をはかる。

③ 学校給食でリユースびん牛乳を普及させ、教育現場での2R優先を実践する。

④ 官公庁の会議などではリユースびん入り飲料を積極的に使う。

<3>. 容器包装リサイクル法の定めるシステムは、そのシステム稼働に係る環境負荷および社会的費用の最小化を目指して、特定事業者、消費者、行政の各主体は、連携して各々の責任を果たす。

① プラスチックは、分別収集後の一次選別・保管を市町村から事業者に移すことで、二重の選別をなくし、合理化する。

② 市町村は分別収集の効率化に努めるとともに、その費用を公開する。

③ 国は分別収集の標準費用の算出を行う。

④ 国は発生抑制目標、リユース普及目標、リサイクル率目標を設定し、その達成に向けて指導監督する。

【2】 役割分担の見直しと新しい主体間連携

リサイクルから3Rの循環社会へ方向転換するため、責任の主体を市町村から事業者に移すことを基本とし、下表のとおり役割分担を見直し、その上で新しい主体間連携を構築します。

各主体	【現在の役割分担】	【変更する役割】
消費者	<ul style="list-style-type: none"> ・分別排出 ・再商品化費用を製品を購入することで負担。 	<ul style="list-style-type: none"> ・製品価格に内部化された、分別収集費用を含むリサイクル費用を負担する。 ・分別収集以外の排出方法（集団回収、店頭回収など）に積極的に参加する。 ・2R製品を優先的に購入し、3Rのライフスタイルへ転換をするよう務める。 ・ペットボトルは販売店、自動回収機に返却する。
市町村	<ul style="list-style-type: none"> ・分別収集及び一次選別保管事業を担う。 ・市民へ分別排出の指導啓発を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・一次選別保管の役割を特定事業者に移管する。 ・分別収集を効率的に行い、費用最小化に努める。 ・分別収集にかかる廃棄物会計を作成し、公開する。 ・公共施設では2R製品を優先的に使用する。 ・市民へ2R製品を優先的に購入するよう啓発する。
特定事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・自主回収し再商品化 ・市町村で分別収集・選別保管されたものを引取り再商品化する（再商品化費用の負担）。 <p>※容リ協会は、特定事業者からの委託を受けて再商品化業務を行う。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村が分別収集した段階で引取り、一次選別・保管から再商品化までを担う。 ・分別収集・選別保管を含めたリサイクル費用を製品価格に上乗せする。 ・特定事業者は、市町村に分別収集に要した費用を、一定の基準に従い支払う。 ・リユースやリサイクルの自主回収を拡大強化する。 ・2R製品を優先的に開発、販売する。 <p>※容リ協会は特定事業者からの委託を受けて、</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 市町村から分別収集されたものを引き取り、一次選別から再商品化までを担う。 ② 分別収集費用を市町村に支払う。 ③ 店頭回収、集団回収を支援する。 ④ ペットボトルのリサイクル率が一定基準を下回りデポジット制度に移行した場合、預かり金の管理を行う。
小売業者	レジ袋の削減	<ul style="list-style-type: none"> ・レジ袋の無料配布の廃止。 ・店頭回収を拡大強化する。 ・無包装、簡易包装の販売方式を強化する。 ・リユース製品の優先的取り扱いとリユース容器の店頭で

		<p>の引き取りを行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2R 製品の販売促進に向けて消費者への啓発を行う。 ・ 一定規模以上の小売事業者は、自ら行なった 3R の取り組みについて、国に報告する。
国	<ul style="list-style-type: none"> ・ リサイクルの仕組みの管理監督 ・ リサイクルの啓発 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発生抑制の目標、リユース率目標、リサイクル率目標を定め、指導監督する。 ・ 市町村が行う分別収集の標準費用を設定する。 ・ 2R がリサイクルに優先して機能しているかをチェックする機能など、3R の仕組みの制度設計と管理監督をする。 ・ 国民へ 2R 製品の優先購入を啓発し、2R のライフスタイルへの転換を呼びかける。 ・ 2R 製品を優先的使用（グリーン調達）する。 ・ リユース容器の規格統一を行う。

【役割の変更の説明】

1. 受益者負担原則による消費者の 3 R 意識の向上

- (1). 現在、市町村が実施している分別収集、選別保管の費用は税金で支出されていて納税者の負担となっていますが、納税者負担でなく、分別収集から再商品化までのリサイクル費用を製品価格に内部化し、製品購入時に消費者が負担する方法に変更します。
- (2). その目的は、本来消費者が負担することとなる費用を、納税者が負担している不合理をなくし、「受益者負担原則」による受益者（消費者）の公平な負担にします。
- (3). 受益者（消費者）負担になることで、消費者はリサイクル費用について自覚でき、無包装、簡易包装、詰め替え容器、リユース製品の選択が促されます。
- (4). 製品個々へ内部化されたリサイクル費用は、特定事業者がホームページなどで消費者へ情報提供します。

2. 市町村の効率的な分別収集と廃棄物会計の公開

市町村は分別収集、選別保管の役割を担っており、分別区分の周知、排出ルールの徹底など市民へのきめ細かい啓発により、市民のリサイクル意識の向上に大きな役割を果たしてきました。しかし税金で費用負担しているため、費用の内訳が明確でない、効率的に行われているかのチェックがされにくい、リサイクルにのみ税金が投入されることでリユース容器との間に不公平が生じている、再商品化工程でも再度の選別が行われる二重選別の非効率をまねいているなどの問題点があります。そこで 3 R の持続可能な循環型社会を実現するため、特定事業者がリサイクル工程のすべてにわたる責任を担うことを基本とし、市町村の役割を次の通り変更します。

- (1). 市町村が担っている分別収集、選別保管の役割のうち、選別保管の役割を特定事業者に移します。市町村は分別収集した段階で、特定事業者（容器包装リサイクル協会）に引き渡します。
- (2). 市町村は、容器包装にかかる分別収集の廃棄物会計を作成し公開します。
- (3). 特定事業者（容器包装リサイクル協会）から市町村へ分別収集費用が支払われますが、その支払い額は、市町村の廃棄物会計に基づいて支払われるのではなく、後述する「標準費用」に基づき支払われます。
- (4). 市町村の分別収集は、必要に応じ周辺市町村との連携をはかり、分別収集の広域化を進める等、収集効率を高めるよう努力します。
- (5). 市町村は、集団回収や店頭回収など行政の分別収集以外の効率のよい回収に市民が参加するよう働きかけ、それらの回収が拡大するよう必要な支援を行います。
- (6). 市町村は消費者が3R配慮された製品を購入するよう啓発します。
- (7). 学校給食でリユースびん牛乳を普及させるなど、教育現場での3Rを実践します。また3R教育を環境面ばかりでなく食文化の視点も含めるなど豊かにしていきます。
- (8). リユース製品の優先的な使用を行うなど、リユースの普及に努めます。
- (9). 市町村の役割の変更に伴い縮減される容器包装リサイクル費用の金額を市民に明らかにするとともに、縮減された税金の使い方について、市民と対話し合意形成に努めます。

3. 3Rの中心的役割を担う特定事業者

特定事業者は、再商品化の役割を担うとともに、自主行動計画に基づく3R行動を実践し、その努力の結果、一定の成果を上げてきました。しかし以下に述べる理由から、その成果は限定的です。そこで3Rの持続可能な循環型社会を目指すため、新たな役割分担が必要です。

- (1). 容器包装の薄肉化、無包装販売の拡大、詰め替え製品の拡大など2Rを拡大させるには、特定事業者と小売業者との協力が必要です。また、特定事業者は、そのための設備を作ることなど一定の投資も必要です。しかし、リサイクルが税金でまかなわれている現状では、その投資効果は限定的です。現状は8割以上が税金負担、2割弱が特定事業者負担ですが、これを止めて、税金負担がゼロ、特定事業者負担が10割し、リサイクル費用を製品価格に内部化することで、発生抑制の投資効果が高まり、「環境と経済の好循環」が生まれます。
- (2). 上記の理由から、「再商品化」に限定されている特定事業者の責任と役割を、回収（分別収集・選別）から再商品化までのすべてのプロセスにおいて特定事業者が責任をもつものとし、その下で回収については市町村、特定事業者、販売事業者、消費者がそれぞれの立場に応じた役割を担います。

- (3). 特定事業者は、分別収集された容器包装を引き取り、選別保管から再商品化までを担います。特定事業者は、市町村に分別収集費用を支払うとともに、分別収集から再商品化までのリサイクル費用を製品価格に内部化します。内部化した費用についてはホームページなどで掲載し消費者に知らせます。もちろん便乗値上げをしていないことや、3 R の配慮努力も合わせ情報提供する必要があります。
- (4). 特定事業者は、小売業者の店頭回収品の引き取り支援や、店頭回収設備の設置支援を行うなど、店頭回収の強化に努めます。
- (5). 飲料ペットボトルは自主回収のルートを確立し自ら回収します。またリサイクル率が一定基準以下の場合、デポジット制度に移行します。デポジット預かり金管理機構に収めます。

4. 重要性を増す小売業者の積極的役割

- (1). 小売業者は消費者との接点にあり、消費者の 3 R 意識向上に積極的な役割を果たすことが求められます。
- (2). 小売業者は無包装、簡易包装の販売方式の強化、リユース製品の優先的取り扱いと容器引き取り、2 R 製品の販売促進（消費者への啓発）などを役割とします。
- (3). レジ袋を有料で販売することで、大幅な削減を行います。
- (4). 自動回収機を設置するなど飲料ペットボトルの回収拠点として役割を担います。またデポジット制度に移行した場合、消費者への預かり金返却を行います。
- (5). 店頭回収は分別精度が高く効率的にリサイクルの質を向上できますので、積極的に拡大するように努めます。
- (6). 小売業者は 3 R の取り組みを消費者に積極的にアピールします。また一定規模以上の小売業者は、3 R の取り組み計画と成果を国に報告する義務を負います。

5. 指定法人（容器包装リサイクル協会）の役割の変更

特定事業者から委託を受けて業務代行する容器包装リサイクル協会（容器包装リサイクル法第 21 条の指定法人）の業務内容を、特定事業者の役割、責任の変更に伴い変更します。その主な内容は以下のとおりです。

- (1). 容器包装リサイクル協会は、分別収集された容器包装を引き取り、選別、再商品化事業を行います。
- (2). 分別収集に要した費用を国が定める標準費用に基づき市町村へ支払います。
- (3). 集団回収により回収された容器包装の引取りルートの整備を行うなどの支援を行います。
- (4). 飲料ペットボトルがデポジット制度に移行した場合、預かり金管理を担います。

6. 3Rシステムを整備し管理監督する国の役割

- (1). 国は発生抑制目標、リユース率目標、リサイクル率目標を設定し、事業者や市町村を指導監督します。
- (2). 市町村の分別収集の標準費用を設定します。
- (3). 国民の3R教育と意識向上への啓発を行います。
- (4). 学校牛乳のリユースびんの普及等、公共施設での2R製品の優先的使用を推進します。
- (5). 2R製品ガイドライン、リユース容器の規格統一ガイドラインの設定など、3Rシステムを整備し管理監督をします。
- (6). 国は、特定事業者（及び容器包装リサイクル協会）、再商品化事業者、小売業者、市町村など、各主体間連携が深化し推進できるよう努めます。
- (7). 国は、ペットボトルの事業者の自主回収について指導監督します。リサイクル率が一定基準以下の場合、デポジット制度に移行するよう指導監督します。

【3】役割分担に伴うシステムの変更

1. アルミ缶、スチール缶、段ボール、紙パックの分別収集費用の負担

再商品化義務が免除されたアルミ缶、スチール缶、段ボール、紙パックの市町村の分別収集費用については、市町村が有償販売した場合、分別収集の標準費用より当該の有償販売代金を相殺して、また逆有償の場合は標準費用に逆有償で支払った金額を加算して、それぞれの品目の特定事業者が負担します。

2. リサイクル費用の算定は販売総量に基づき算出

特定事業者のリサイクル費用負担の総額は、現行方式の市町村の分別収集計画量と特定事業者の再商品化能力を見て調整算定されるものでなく、容器包装利用製品の販売総量に基づき算出します。

（説明）

特定事業者のリサイクル義務を、市町村により分別収集された容器包装に限ったものにせず、製造・加工・販売された全ての容器包装に対して負うものとする事で特定事業者の責任を徹底します。このことはフリーライダーとなっている特定事業者をなくすことにも有効です。また、市町村の分別収集だけではなく、店頭回収や集団回収される容器包装の回収費用への支援にも役立てることができます。

3. 市町村への支払いは「標準費用」で

- (1). 市町村の分別収集費用は、標準単価に収集量を乗じた標準費用で支払います。
- (2). 標準単価の算出に当たっては、効率的な分別収集に実績のある市町村をモデル自治体に指定して、その市町村の廃棄物会計を参考にして国が算出決定

します。

- (3). 標準費用の算出に当たっては、個々の市町村の人口密度や気候などの地理的条件の違いによる地域特性から生じる費用増加分を考慮します。
- (4). 各市町村において分別収集に実際に係る費用が標準費用を超える場合は、その差額はそれぞれの市町村の負担となります。

4. プラスチックのリサイクル・システムの変更

(ア)分別収集後の一次選別と再商品化事業での二次選別を一緒に行う工夫や、素材別選別を高精度に行うことで、リサイクルの質の向上に努めます。

(説明)

- ① 現状は、市町村の一次選別で、容器包装以外と、汚れたプラスチックを取り除き、圧縮梱包し再商品化事業者に引き渡され、再商品化事業者は、圧縮梱包をほぐし、二次選別するという工程になっています。こうした二重選別がダブルコストであることや、一旦圧縮されているため素材別選別が非効率になっています。
- ② 東京都杉並区の事例では、プラスチックのリサイクル収集と選別保管に、6億4624万円。そのうちの45%にあたる、2億9150万円が選別保管費用でした（2010年度）。そして再商品化事業者により選別されダブルコストとなっています。ドイツでは、光学式の機械で自動選別する大規模な選別工場（ソーティングセンター）が170か所にあり、そこでの一回の選別で済ませることで費用が抑えられ、また細かく選別できることで高品質なリサイクル製品に活用できています。

(イ)社会的価値の小さい製品のマテリアル・リサイクルについては、優先入札より除外します。

(説明)

マテリアルリサイクルは、残渣が多く、原料として利用されていない実態があることや、LCA評価でケミカルリサイクルに比べて優れているという評価になっていません。また、マテリアルリサイクルで再商品化され製造された製品は、必ずしも付加価値の大きい製品になっていないとの指摘があります。こうした実態から、すべてのマテリアルリサイクルを一律に優先することはせず、付加価値の大きいマテリアルリサイクルを優先入札するようにします。

(ウ)単一素材のリサイクルや水平リサイクルなど高度なマテリアル・リサイクルを優先入札します。

(説明)

高度に循環利用されている単一素材や、容器から容器にリサイクルする水平リサイクルなど、消費者にわかりやすく、需給バランスが取れた高度なリサイクルを優先して入札します。

(エ)市町村が分別収集に指定する収集用袋など、分別収集に欠かせない袋をプラスチック容器包装に区分します。

(説明)

現在、プラスチックの分別排出では、市町村の指定袋および市販のごみ袋での排出が多く、同じプラスチックでありながら、容器包装でないとして選別除外されています。これらの袋を容器包装区分とすることで、選別の効率化、資源の有効利用が図られます。

(オ)機能的に容器包装に近い、あるいは容器包装に付随したプラスチック製品を容器包装プラスチックの区分とします。

(説明)

クリーニングの袋、紙パックに付属のストローなど、機能的には容器包装と認識できます。またサービスに付随するプラスチックも、容器包装の区分に加えることで、市民の分別の混乱をさけ、合わせて発生抑制とリサイクルの促進を行います。

5. 飲料ペットボトルの自主回収システム確立

飲料ペットボトルは、市町村回収から切り離し、特定事業者および小売事業者が連携し自主回収します。リサイクル率が一定基準以下の場合、デポジット制度による回収を行います。

6. 紙製容器包装のリサイクル・システムの変更

紙製容器包装は、市町村が「雑がみ」として分別収集し再商品化事業者に売り渡す場合、「雑がみ」の分別収集費用のうち、紙製容器包装分を按分した費用を特定事業者が市町村に支払います。支払い金額は、分別収集の標準費用と有償販売代金（または逆有償）を相殺した額とします。

(説明)

雑がみに含まれる紙製容器包装の割合は2割程度です。市民にとっても市町村にとっても、容器包装の紙だけを分別することは困難であり、経済的にも合理的ではありません。

6. リサイクル不適容器包装はごみの分別区分に

(ア)塩ビ系容器、一体となり分離できない複合材料、紙製容器包装の禁忌品など、リサイクルに適さない容器包装は、「リサイクル不適の容器包装」として、リサイクル分別収集より外しごみとして処理します。

(イ)リサイクル不適の容器包装については、リサイクル不適容器包装処理費用を市町村に支払います。

(説明)

リサイクル不適な容器包装を利用する事業者は、市町村に一定の廃棄処分費用（リサイクル不適容器包装処理費用）を支払うことで責任を果たします。なお、「リサイクル不適容器包装処理費用」は、使用を抑制する効果が認められる程度に高く設定します。「リサイクル不適」とは、塩ビ系容器、複合材料容器包装、紙製容器包装の禁忌品、などリサイクルに適さない容器包装です。リサイクル不適は、技術的な不適ばかりでなく、消費者への過度な分別負担がかかるもの、過度なリサイクル費用がかかるものも含まれます。

7. リユースマークの制度化、レジ袋の無料配布の禁止

(ア) 国は、Rマーク（リユースマーク）を制度化し、リユース容器の統一化と、消費者の認知を高め、リユース容器の普及促進を図ります。

(説明)

- ① 現在、製品ごとに形状の異なる様々なガラスびんが使用され、多くがリユースに適さない規格で設計されています。このことが、ガラスびんのリユースを妨げています。そこで、リユースに適したガラスびんを標準規格として設定して、その普及を促します。
- ② 標準規格のガラスびん使用製品を、グリーン調達品目に加えるなど、公共施設での使用促進を行います。

(イ) 小売業者に対するレジ袋の無料配布の禁止（有料化の義務付け）

(説明)

- ① レジ袋の削減は、有料化することで8割以上の削減を達成していますが、キャッシュバックなどの手法では最大でも5割削減にとどまっています。
- ② レジ袋有料化が進まない大都市圏等の地域やコンビニなどでの有料化を促進するため、法律で有料化の義務付けが必要です。
- ③ 「レジ袋有料化は独占禁止法に抵触する」という判断が一時ありましたが、2008年、公正取引委員会は、営業行為ではないので独占禁止法に抵触するといえない、との見解を示しました。

以上