

ISSUE BRIEF

容器包装リサイクル制度の見直し

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 531 (APR. 6. 2006)

消費者、自治体、事業者それぞれの役割を明確にし、「日本版拡大生産者責任」を謳った「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」（平成 7 年法律第 112 号。以下、容器包装リサイクル法）が制定されて 10 年が経過した。容器包装廃棄物の分別収集及び再商品化について一定の効果が認められる反面、事業者と自治体における費用負担の問題や、「レジ袋」に代表されるプラスチックごみの排出抑制、分別収集の正規ルートから離れ、海外等に流出する使用済みペットボトル、などの課題も指摘されている。課題の解決に向けて、事業者・自治体・消費者の三者が協働して取り組めるような検討が必要とされている。

本稿では、今国会（第 164 回）に提出された容器包装リサイクル法改正案（閣法第 79 号）の概要、主な論点を紹介する。

経済産業課

つちや しんいち
(土屋 慎一)

調査と情報

第 531 号

はじめに

これまでの一般廃棄物の排出量抑制・リサイクルに向けた取組では、容積比で大きなウェートを占める容器包装廃棄物（プラスチックゴミ等）について、平成 7（1995）年、「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」（平成 7 年法律第 112 号。以下「容器包装リサイクル法」という。）が制定された。

この法律は、施行から 10 年が経過した時点での見直しが定められているため、所管省庁である経済産業省、環境省などは、およそ 1 年半にわたり審議を重ねてきた結果、今国会（第 164 回）に同法律の改正案が提出された（閣法第 79 号）。

I 容器包装リサイクル法とは

1 制定の目的と背景

近年の経済成長に伴うモノの大量生産・大量消費は、ごみの大量廃棄をもたらした。一般廃棄物の排出量は増加の一途を辿り、その結果、廃棄物の最終処分場の残余年数は平成 2 年度に 7.6 年まで落ち込み、その後わずかに延びるが、法律が制定された平成 7 年度は 8.5 年と、依然として少ない状態である。そのため、一般廃棄物の発生を抑制しつつリサイクルを促進し、循環型社会への転換を図ることが必要になった。容器包装リサイクル法は、一般廃棄物に占める割合が容積比で約 6 割に達する容器包装廃棄物の発生を抑制する対策であった。

従来、紙やアルミ、鉄くずなどの再生資源は、回収業者が自治体や回収団体などから買い上げていた。しかし、円高などによって、海外から輸入するバージン原料の価格が安くなると、国内の再生資源の価格は暴落した。そのため、自治体や回収団体が処理費を支払った上で回収業者に渡す再生資源も現れた。こうした現象は、自治体や回収団体が資源ごみを回収するほどに赤字を生み出し、リサイクル運動の低迷を招いた。こうした状況を改善するために、容器包装を使用又は製造する事業者が、市町村で回収した容器包装廃棄物を引き取り、再商品化（リサイクル）する制度が必要とされた。容器包装リサイクル法では、市町村のみが全面的に容器包装廃棄物の処理の責任を担うという従来の考え方を改め、消費者は分別排出、市町村は分別収集、事業者は再商品化という、それぞれの役割分担を明確にし（日本版「拡大生産者責任」¹の確立）、リサイクルを推進しようとした。

2 容器包装リサイクル法の主な内容

（1）容器包装の定義（法第 2 条）

「容器包装」とは、商品の容器及び包装であって、商品が消費され、あるいは商品

¹ 拡大生産者責任（EPR=Extended Producer Responsibility）は、1990 年代初めに、スウェーデン・ランド大学のトーマス・リンドクビスト（Thomas Lindhqvist）教授（環境経済学）が初めて提唱した。リンドクビストは EPR を、製造者に関わる全てのライフサイクルに対する責任、とりわけ、製品の引取、リサイクル、最終処分段階に対する責任を課すことにより、製品によって生じる総合的な環境負荷の低減を目指す、環境保全における戦略である、と定義した。

と分離された場合に不要になるものを指す。平成 9 年 4 月の同法施行当初の対象は、ガラス製容器、飲料・しょうゆ・酒類を充填するためのペットボトル、飲料用紙パック（アルミニウムが利用されているものを除く）等であったが、平成 12 年 4 月には、それまで除外されていたペットボトル以外のプラスチック製容器包装及び飲料用紙パック以外の紙製容器包装も新たに対象とされた。

（２）事業者の再商品化義務

容器包装を製造・利用する事業者（特定事業者（特定容器利用事業者、特定容器製造等事業者及び特定包装利用事業者））には、再商品化義務が課されている。再商品化義務総量は、製造・利用した容器包装（ガラスびん、紙製容器包装、ペットボトル、プラスチック製容器包装）の種類ごとに、全国の分別収集見込量と再商品化見込量を踏まえて定められる。当該特定事業者の再商品化義務量は、容器包装の排出見込量等を踏まえて算定され、その義務量に基づいて、再商品化を行う（法第 11 条～13 条）。多くの特定事業者は、自ら再商品化の認定を受けて再商品化することは困難と考えられることから、同法では、指定法人に委託して再商品化義務を履行することを可能としている。すなわち、指定法人と再商品化契約を締結し、当該契約に基づく自らの債務を履行した場合には、その委託した量について再商品化をしたものと見なされる（法第 14 条）。なお、指定法人は、現在、「財団法人日本容器包装リサイクル協会」1 社である。

製造・利用した容器包装を自ら又は他の者に委託して一定の回収率を達成した事業者は、主務大臣から自主回収の認定を受けることができる（法第 18 条）。認定を受けた事業者は、容器包装に係る再商品化義務が免除される。また、国、地方公共団体、特殊法人等や、いわゆる小規模事業者²には、再商品化義務の適用が除外される（同法施行令第 2 条、第 4 条）。

（３）容器包装廃棄物が再商品化されるまでの流れ（図 1）

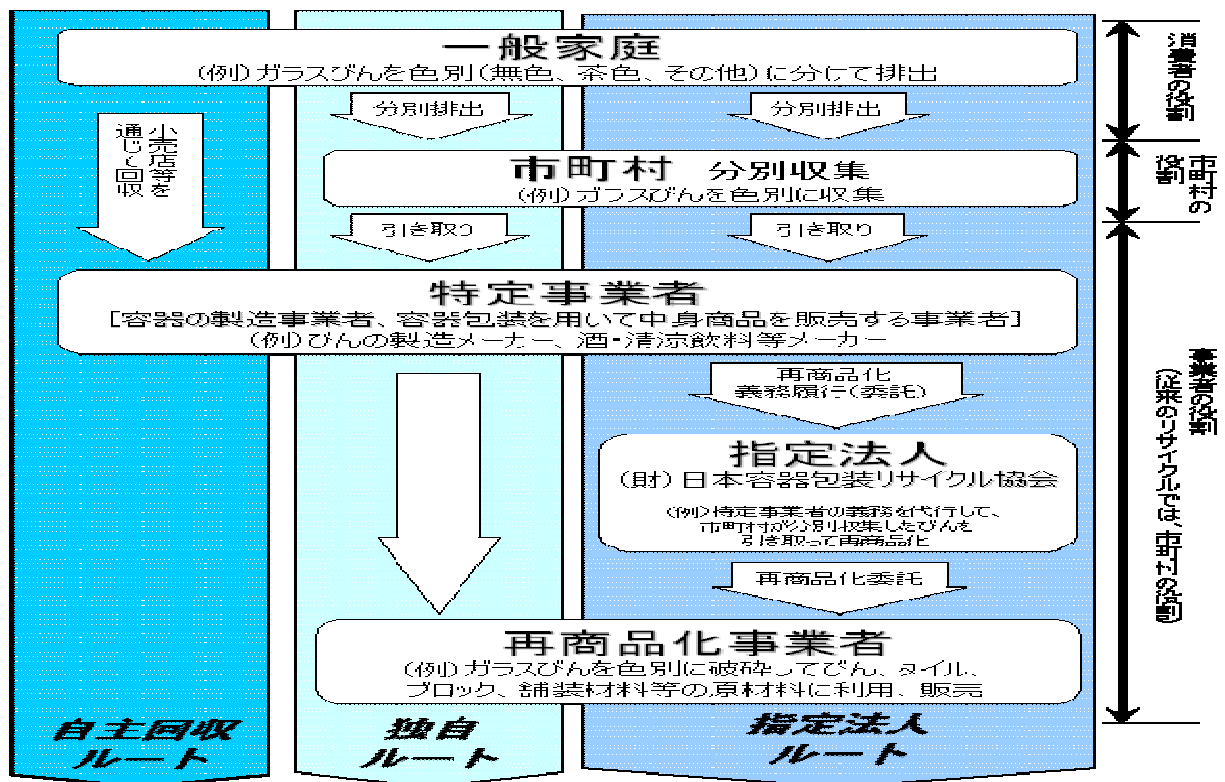
特定事業者には、容器包装廃棄物を再商品化するにあたり、①一般家庭から小売店などを通じて回収する方法（自主回収ルート）、②市町村が分別収集した廃棄物を回収し、特定事業者自らが再商品化する方法（独自ルート）、③廃棄物を回収後、指定法人に再商品化を委託し、その費用（委託料）を支払うことにより再商品化義務を果たす方法（指定法人ルート）、の 3 つの選択肢が与えられている。現状では、指定法人へ委託する業者が最も多い。

このうち、③指定法人ルートの場合、指定法人は、全国の自治体が指定・保管する場所ごとに、あらかじめ登録された再商品化事業者の中から入札により再商品化事業者を選定し、再商品化を委託する。委託を受けた再商品化事業者は、自治体の指定保管場所から再商品化工場へ搬送し、再商品化を行って特定事業者に有償で引き渡す。なお、特定事業者が指定法人に支払う委託料は、特定事業者が製造・使用した容器包装の量に応じて定められている³。

² 小売業、卸売業、サービス業を営む事業者については、常時使用する従業員数が 5 人以下でかつ年間の当該企業の総売上高が 7 千万円以下、製造業などその他の業種については、常時使用する従業員数が 20 人以下でかつ年間の当該企業の総売上高が 2 億 4 千万円以下の企業。

³ 委託料は、特定事業者自らが計算した再商品化義務量に指定法人への再商品化委託単価を乗じて求める。また、再商品化委託単価は、容器の種類によって異なり、毎年度変動する。

図 1 容器包装廃棄物が再商品化されるまでの流れ



(出典) 環境省ホームページ「容器包装リサイクル法の概要」

<<http://www.env.go.jp/recycle/yoki/gaiyo.html>>

Ⅱ 容器包装リサイクル法を取り巻く現状

1 法律施行後の一般廃棄物処分量等

環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等」(平成 15 年度実績)⁴から、一般廃棄物処分関連の主な数値は次の通りである。

- ① 一般廃棄物の総排出量には、それほど大きな増減は見られない。法律が制定された平成 7 年度の 5,069 万トン以降増加し、平成 12 年度の 5,236 万トンを境に減少に転じたが、平成 15 年度は 5,161 万トンで、前年度と同じである。
- ② 一人一日当たりの総排出量についても、それほど大きな増減は見られない。平成 7 年度の 1,105 グラム／人日以降微増微減を繰り返したが、平成 12 年度の 1,132 グラム／人日を境に減少に転じ、平成 15 年度は 1,106 グラム／人日となった。
- ③ 最終処分量は、平成 7 年度の 1,360 万トン以降減少し、平成 15 年度は 845 万 2 千トンと、平成 7 年度のおよそ 6 割の量である。
- ④ 一人一日当たりの最終処分量についても、平成 7 年度の 296 グラム／人日から、平成 15 年度は 181 グラム／人日まで減少した。

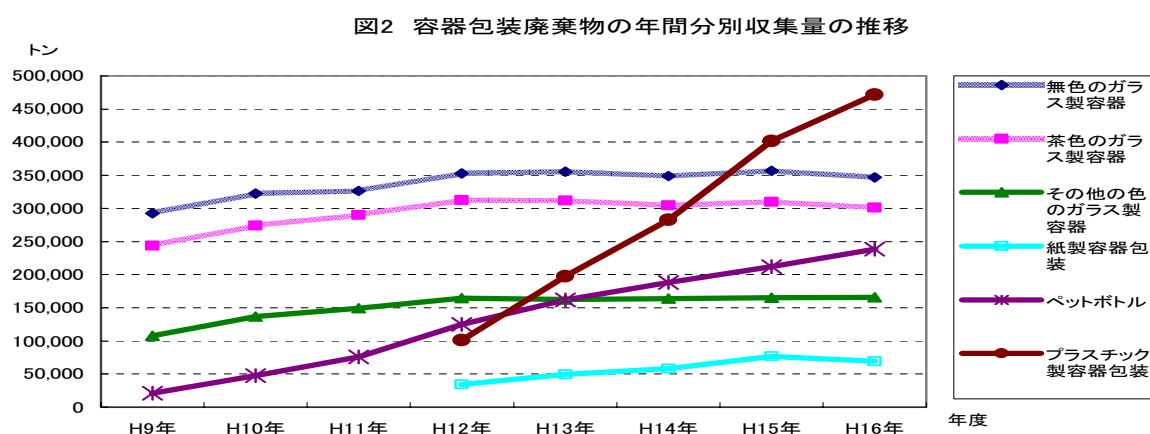
⁴ 平成 17 年 11 月 4 日発表<<http://www.env.go.jp>>。

- ⑤ 一般廃棄物の最終処分場の残余年数については、平成 7 年度の 8.5 年から平成 15 年度は 13.2 年にまで増加した。しかし、残余容量については、平成 7 年度の 1 億 4,200 万 m^3 から増加傾向を辿り、平成 10 年度を境に減少に転じたが、平成 15 年度は 1 億 3,700 万 m^3 と、平成 7 年度よりも下回っている。依然として、一般廃棄物の最終処分場の逼迫した状況が続いている。
- ⑥ 一般廃棄物における容器包装廃棄物の排出割合、容器包装廃棄物の排出量については、容器包装の軽量化・簡易化といった事業者の発生抑制の取組⁵に進展が見られるものの、十分な減量効果が必ずしも現れていない。また、一般廃棄物に占める容器包装廃棄物の割合は、平成 10 年度の、湿重量比 26.59%、容積比 65.09%に比べ、平成 15 年度は、湿重量比で 23.30%、容積比で 61.32%に減少したが、減少幅は小さい。
- ⑦ 市区町村等における資源化と住民団体等による資源回収とを合わせた総資源化量は、平成 7 年度の 510 万トンから着実に増加し、平成 15 年度は 916 万トンであった。同様に、そのリサイクル率も、平成 7 年度の 9.8%から平成 15 年度には 16.8%まで上昇した。

2 容器包装廃棄物の分別収集及び再商品化

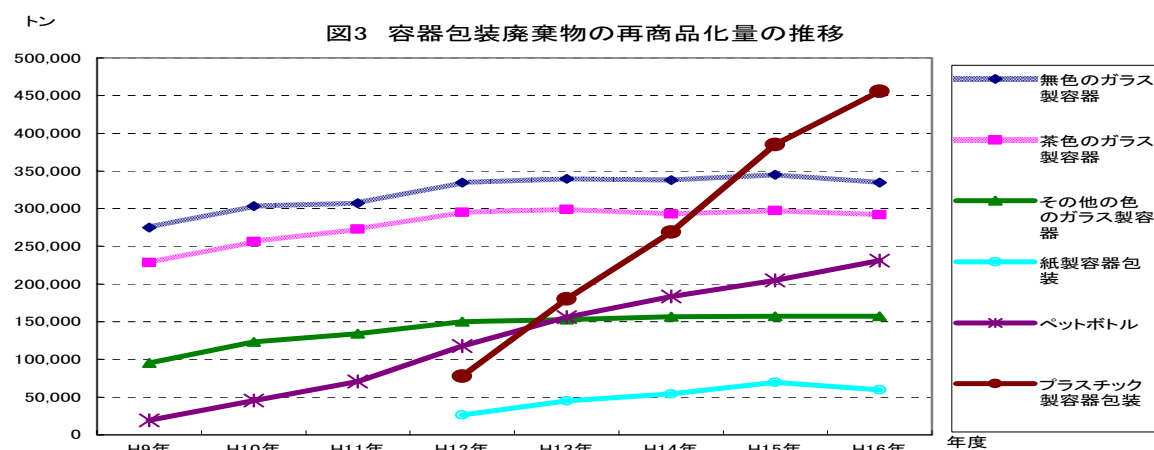
(1) 容器包装リサイクル法に基づく市町村の年間分別収集量及び再商品化量

容器包装リサイクル法の施行以降、全ての容器包装廃棄物の分別収集量及び再商品化量は増加している。その中で、ガラス製容器、紙製容器包装、ペットボトルを除くプラスチック製容器については、ここ数年度、横ばいの状態が続いているが、ペットボトルとプラスチック製容器包装については、著しく増加している（図 2、図 3）。



（出典）「平成 16 年度容器包装リサイクル法に基づく市町村の分別収集及び再商品化の実績について（概要）」2005.9.15.<http://www.env.go.jp/recycle/yoki/jisseki_h16/index.html>をもとに作成。

⁵ 容器の薄肉化に伴い、内容量 1 リットルあたり樹脂使用量の削減を図ったペットボトル事業者や、詰め替え型製品の普及などによりプラスチック使用量の削減を図ったある産業工業会などの事例がある（「事業者による容器包装の軽量化、リサイクルしやすい設定等の事例」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 2005.2.28（第 15 回）配付資料）。



(出典) 図2に同じ。

(2) ペットボトルの生産量と分別収集量

ペットボトルの生産量は、平成7年の14万2,110トンから平成16年の51万3,712トンに、10年間でおよそ3.6倍に急増した⁶。PETボトルリサイクル推進協議会では、この生産量と分別収集量との差を「未確認量」、すなわち、「収集が確認できない量」と定義づけている。使用済みペットボトルの未確認量は、平成11年の25万6千トンを境に、平成16年は19万4千トンまで減少した。これまで、未確認量の内訳は、「埋め立て」や「焼却」ではないかと思われてきた。しかし、この未確認量のうちの多くが中国や香港などに輸出され、再商品化されているのではないかと推定する調査結果が公表されている⁷。これを事実とすれば、平成16年の未確認量は12万7千トンとなり、ペットボトルが容器包装リサイクル法の対象となった平成9年の19万7千トンよりも大幅に下回ることになる。

(3) リターナブルびんのリユースの低下

今日、環境の保全と経済成長とを調和させる新たな循環型経済システムを構築することが急務となっている。循環型社会を形成するための3R（リデュース<Reduce>・リユース<Reuse>・リサイクル<Recycle>）の取組が、様々な場面で展開されるようになってきた。その中でリユースについては、追加的な消費エネルギーや環境汚染が少ないことから、リサイクルよりも優先されるべき取組であるとされている。リユースには、フリーマーケットなどで品物を購入して使用することや、ビールびんや一升びんを回収し再利用すること等が該当するが、かつては一般的だったリターナブルびんのリユースについて、年々その割合が低下しているとの資料もある。ガラスびんリサイクル促進協議会資料によれば、リターナブル率（リターナブルびん使用量÷（リターナブル使用量＋ワンウェイびん出荷量））は、平成9年の67.6%から平成14年の56.8%へ減少している。

⁶ PETボトルリサイクル推進協議会の統計による
http://www.petbottle-rec.gr.jp/data/da_tou_you_f.html。

⁷ PETボトルリサイクル推進協議会「2004年度PETボトルリサイクル年次報告書」
<http://www.petbottle-rec.gr.jp/nenji/2005/p06.html>。

3 一般廃棄物収集の有料化

容器包装リサイクル法の施行と平行して、一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物収集・処理の有料化に取り組む自治体が増えている。一般廃棄物を有料化している自治体は、776自治体のうち331（42.7%）、検討中の自治体も104（13.4%）に上る⁸。また、容器包装廃棄物について、何らかの形で収集・処分を有料化している自治体は239ある。

容器包装廃棄物の排出量の削減にあたっては、消費者の果たす役割が現状では十分ではないため、家庭ごみの有料化に併せ、容器包装廃棄物についても有料化すべきではないかという意見がある⁹。その場合には、再商品化における容器包装廃棄物の純度を保つために、例えばコンテナやネットによって容器包装廃棄物を分別収集すれば手数料の徴収が難しいという問題がある。また、消費者が容器包装廃棄物の分別排出を進めるインセンティブを失わないような徴収額を設定する必要もある。

Ⅲ 容器包装リサイクル法の改正案について

1 改正案の内容

前章でも見たように、現行の容器包装リサイクル法は、容器包装廃棄物の分別収集及び再商品化について一定の効果を上げた反面、排出量や最終処分場の残余容量について十分な効果が現れているとは言い難い結果である。また、分別収集や選別保管に伴い市町村が負担するコストの増加や、プラスチック製容器包装の再商品化単価の高止まり、市町村から収集したペットボトルの海外への流出などの課題も残されている。こうした課題の解決のために、より効果的かつ効率的な3Rの推進が必要であると、産業構造審議会と中央環境審議会を中心に、施行後の実情をもとに見直すべき範囲を検討してきた。今国会（第164回）に提出された改正法（閣法第79号）は、平成19年4月1日から施行されるが、再商品化の義務を果たさない事業者に対する罰則の強化については、公布の日から6月を超えない政令の定める日から、また、事業者が市町村に資金を拠出する仕組の創設については、平成20年4月1日から施行される。なお、改正後の容器包装リサイクル法については、施行後5年を目途に見直しを行うとされている。

改正案の主な内容は、以下の通りである。

（1）容器包装廃棄物の排出抑制に向けた消費者の意識向上と事業者の取組の促進

- ① 法律の目的や基本方針に、容器包装廃棄物の排出抑制を促進することを明確にする規定を加える。
- ② 消費者の意識啓発等を図るため、容器包装廃棄物の排出を抑制する活動に熱意と見識を持つ者に対し、環境大臣が「容器包装廃棄物排出抑制推進員」を委嘱する。
- ③ 容器包装利用事業者の自主的取組を促進する目的で、主務大臣は、容器包装廃棄物

⁸ 「ごみ有料化 都市部でも加速」『毎日新聞』2005.11.6.

⁹ 中央環境審議会「今後の容器包装リサイクル制度の在り方について（意見具申）」2006.2.22, p.7
<<http://www.env.go.jp/council/toshin/t02-h1804/mat01.pdf>>.

の排出抑制を進めるために取組むべき措置に関する「判断の基準となるべき事項」を定める。また、同大臣は、事業者に対して指導・助言を行い、判断の基準に照らして取組が著しく不十分な容器包装を多量に利用する場合には、勧告・公表・命令を行う。また、この命令違反に対する罰則を設ける。

（２）事業者が市町村に資金を拠出する仕組の創設

市町村の分別収集・選別保管業務は、事業者側に引き渡す分別基準適合物の品質の良し悪しが、事業者の再商品化のコストに大きな影響を及ぼす。そのため、市町村において、容器包装廃棄物の発生抑制の取組を進めると同時に、消費者の協力を得ながら、容器包装廃棄物の汚れや異物の除去を徹底し、分別基準適合物の質を高めることが、再商品化の質の向上やコストの削減に繋がる。

したがって、事業者の再商品化費用の効率化に繋がるような市町村の分別収集・選別保管業務を行うという観点で、また、事業者の負担が過重にならない範囲で、再商品化の合理化の程度等を勘案し、事業者が市町村に資金を拠出する仕組を創設する。

現行制度では、特定事業者が指定法人に支払う再商品化委託費用のうち、実際の再商品化費用としてかかった金額との差額を特定事業者に還元しているが、新制度では、その余剰分を特定事業者と市町村とで折半する。現行制度の余剰分は、指定法人が受持つ資金が枯渇しないよう、余裕を見て集めることから生じているが、新制度ではこれとは別に、市町村が特段の努力をせずに効率化できなかった時の金額（再商品化委託費総額）を算出し、これに基づいて指定法人が委託費を徴収する。その金額と実費用との差額を特定事業者、市町村双方に還元する。また、市町村に対しては、徹底した分別や異物の除去などの取り組み方に応じて、配分額を調整する。

（３）「ただ乗り」事業者対策

容器包装リサイクル協会と委託契約を締結し、再商品化義務を課せられているにもかかわらず義務を果たさない特定事業者や、容器包装リサイクル法で定めるリサイクル負担金を支払わないいわゆる「ただ乗り」事業者に対する抑止効果を高めるため、罰則を現行の「50 万円以下の罰金」から「100 万円以下の罰金」に引き上げる。

（４）容器包装廃棄物の再商品化のための円滑な引渡し条項の追加

ペットボトルについては、住民の分別排出と税負担による分別収集・選別保管が行われ、資源化されているにもかかわらず、スチール缶やアルミ缶と同様に有価物として国内業者に引き渡され、国内でリサイクルされずに海外へ流出される事態が生じている。その結果、指定法人によるペットボトルの引取量より、国内の再商品化事業者の再商品化能力が大きく上回り、再商品化事業者の経営が困難となる状況が生じている。このため、「分別された容器包装廃棄物の再商品化のための円滑な引渡しその他の適正な処理に関する事項」を基本事項に加え、国の方針として、市町村による容器包装廃棄物の指定法人等への円滑な引き渡しを促進することを明文化する。

2 今後の審議における主な論点

(1) 自治体及び事業者の費用負担の在り方

今回の見直しの議論において最大の焦点は、自治体及び事業者の収集コストの分担問題である。

全国の自治体では、リサイクルの対象品目が法律の制定当初に比べ拡大され、廃棄物収集業務の手間が増えるなど、その負担が重いという意見が多数となっている。環境省の推計では、自治体は総計で年 3,000 億円の分別収集コストを負担しており(平成 15 年度)、財政難の折、不満も出始めている。他方、リサイクル意識の普及に伴い、分別収集に熱心に取り組む自治体が増えている。自治体の中には、分別収集をすればするほど、業者に処理を委託する包装容器の量が増えるなどの理由から出費が増え、“リサイクル貧乏”になるところもある¹⁰。

こうした自治体側の動きに対し事業者側は、収集コストの一部を事業者が負担することは不合理であると反発している。コスト負担を求めるのであれば、リサイクルにおける自治体のコスト構造を明らかにするよう要求している。統計によれば、ペットボトル 1kg を集めるコストには、最も高い 1,365 円から最も安い 0.1 円の幅があるという¹¹。また、分別収集に約 4,000 億円かかっている自治体があるのに対し、事業者の再商品化費用が 380 億円と 1 桁も違うケースもある¹²。このため、廃棄物の排出抑制や再商品化物の品質向上によるコスト削減効果の検証など、自治体のコスト構造や委託料の使用内容などの情報開示を進め、経費が膨らむのを防ぐ必要があるとの指摘もある。

このように、自治体、事業者が対立を深める中で、ようやく合意に達したのが、先にも述べた、事業者が市町村に資金を拠出する新たな仕組である。

なお、ヨーロッパ諸国の容器包装の回収・リサイクル制度として、「グリーネ・ブリンクト」(緑のマーク=リサイクルシステムに参加する事業者が契約料を支払っていることを証明するライセンスマーク)制度がある。例えばドイツでは、メーカーが出資し政府が認可した民間企業「デュアル・システム・ドイツランド社」(Duales System Deutschland AG : DSD) がリサイクル料金を上乗せした「前払い方式」で、容器包装リサイクルシステムを始めた。リサイクルの責任を製造業者に課し、リサイクル費用も全て製造業者の負担とする仕組を作った。この仕組によって、ドイツでは容器包装廃棄物のリサイクルが進んだという¹³。

(2) レジ袋の有料化

レジ袋は、年間約 300 億枚(国民一人当たり約 300 枚)が消費されていると言われている¹⁴。また、家庭から出るプラスチックゴミについて調査した京都市によれば、

¹⁰ 「容リ法改正の行方 スーパーの“反乱”も、負担増の流れ」『日経エコロジー』76 号, 2005.10, p.30.

¹¹ 「容器リサイクル法改正問題 企業など負担増、収集コスト問題」『日本経済新聞』2005.7.10.

¹² 織朱實「容器包装リサイクル法改正に向けての考察」『月刊廃棄物』31 巻 7 号, 2005.7, p.9.

¹³ 安田八十五「容器包装リサイクルの課題と政策提言」『月刊廃棄物』32 巻 1 号, 2006.1, p.63.

¹⁴ 「年間 300 億枚、原油 60 万キロリットルを消費(日本ポリオレフィン工業組合資料による)」『毎日新聞』2005.7.10.

プラスチックゴミのおよそ 15%がレジ袋であるという¹⁵。

このように、レジ袋が大量に消費されている状況を受けて、今回の改正案では、レジ袋の使用抑制政策を打ち出した。国は、取組の遅れている事業者を対象に、「容器包装廃棄物の排出抑制促進指針」を策定し、業界の取組をフォローアップする。不十分な場合には、勧告や命令を行う。レジ袋の有料化について国が後押しするという考え方である。

レジ袋有料化は、再商品化費用の負担総額が大きく、レジ袋の消費量が増加傾向にあるチェーンストア協会が提起したものだが、コンビニエンスストアや百貨店などは、突発的な買物行動をとる消費者は買い物袋を持参する可能性が低く、レジ袋を無料配布する店に客を奪われる、などを理由に反対している。また、レジ袋の有料化を実施しているスーパーもあるが、ごく一部にとどまっている¹⁶。改正案では、レジ袋有料化は明文化されず、自主的な取組とする規定に留まったが、この仕組が実際にうまく機能するか、またどれだけ普及するかを今後見守る必要がある。

（３）「ただ乗り」事業者対策

容器包装リサイクル協会と委託契約を締結した特定事業者はおよそ 7 万社存在するが（平成 17 年度）、容器包装リサイクル法で定めるリサイクル負担金¹⁷を支払わない「ただ乗り」事業者の存在は、従前から指摘されてきた。平成 17 年、一部の事業者が、「ただ乗り」事業者対策が不十分であるとして、リサイクル負担金の支払いを一時留保し、国や全国容器包装リサイクル協会を相手に、訴訟を起こした。また、平成 18 年 1 月、「ただ乗り」事業者のうち、依然として支払いをしない 36 の事業者に対して、経済産業省は、初めての支払い命令を下した¹⁸。同省は、容器包装リサイクル体制を堅持するために厳しい姿勢を示したが、リサイクルの費用負担について公平性や情報公開の姿勢が欠けていると、事業者の中には不満を表明している者もいる¹⁹。

（４）サーマルリカバリーの推進について

プラスチック製容器包装の特定事業者による容器包装リサイクル協会への再商品委託費については、分別収集量の増加等から、平成 16 年度には 352 億円にまで膨れ上がっている。また、プラスチック製容器包装における再商品化手法については、現行では、「製品の原材料」へのリサイクルに限定しており、再商品化の選択肢として、そのまま燃料として用いてはならないことになっている。したがって、廃棄物を製品の原材料として再利用するマテリアルリサイクルを行った場合の収率²⁰の平均値はおよそ 51%（平成 16 年度実績）で、残った異物やマテリアルリサイクルに適さないプラスチックは、残渣（ざんさ）として埋め立てられている。

¹⁵ 「容器包装リサイクル法 企業の費用負担拡大へ」『読売新聞』（夕）2005.9.27.

¹⁶ 例えば、日本生活協同組合（生協）では、全国約 800 店舗で、レジ袋 1 枚を 5～10 円で配布している。1 年間に使用されていた約 3 億 6,000 万枚のレジ袋を、1 億 4,000 万枚まで減らすことができたという。

¹⁷ 例えば、ペットボトルメーカーが支払う負担金は、1 トンあたりおよそ 1,500 円である（「容器包装リサイクル法改正問題」『日本経済新聞』2005.7.10）。

¹⁸ 「容器リサイクル負担金ただ乗り 経産省、初の支払い命令」『日経流通新聞』2006.1.20.

¹⁹ 「負担の公平さ確保カギ」『日経流通新聞』2005.6.24.

²⁰ 収率とは、再生製品量（再商品化手法によってできた再商品化物の量）を処理量（再商品化事業者が市町村から引き取り再商品化処理した量）で割ったもの。

このような状況を背景として、プラスチック製容器包装に係る再商品化の品質向上と、再商品化の過程で生じる残渣量の低減を図り、費用対効果の高いリサイクルを実現することが課題となっている。そのため、産業構造審議会及び中央環境審議会では、再商品化製品の品質基準の導入や、循環型社会形成推進基本法（平成 12 年 6 月 2 日法律第 110 号）で定められた優先順位²¹を堅持しつつ、緊急避難的に、廃棄物をそのまま燃料として用いるサーマルリカバリーを位置付ける方向性を打ち出している²²。他方、ペットボトル、トレイなど単一素材からなる特定の再資源化しやすい品目を除き、「廃プラスチックはマテリアルリサイクルに適合する分別が困難である」「マテリアルリサイクルをサーマルリカバリーより優先させるために、合理的とは思われないコストとエネルギーをかけている分野や経済的価値が低い劣化品の生産が行われているという実態もあり、資源の効率的な利用の面から好ましくない」などの問題点が指摘されている²³。

（５）容器包装廃棄物の正規の収集ルートからの流出について

使用済みペットボトルを市場に出せば対価が得られるため、収集した廃棄物を独自ルートで国内市場に限った入札にかける自治体や、海外に売り渡すリサイクル業者が増えている。そのため、正規の収集ルートであるはずの日本容器包装リサイクル協会が自治体から引き取る使用済みペットボトル量は 2 年連続で前年度を下回り、このままでは、処理業者が使用済みペットボトルを買い取って処理する事態が続出するのではないかと危惧されている。集められた容器包装廃棄物が海外に流出することは、国内のリサイクル産業を崩壊させかねない状況を生み出している²⁴。

おわりに

廃棄物・リサイクル問題は、理念と実践を組み合わせなければ解決は難しく、そうした状況は、今回の見直しの議論において、事業者・自治体・消費者三者間の意見調整が難航したことにも現れている。事業者・自治体間の容器包装廃棄物の収集費用の在り方については、両者の主張を反映させたために結論が曖昧になったとする指摘がある²⁵。また、費用負担の在り方だけでなく、廃棄物の排出抑制や収集プロセスの合理化などの構造的な問題の解決にも着手すべきである²⁶として、今後の循環型社会の在り方に繋がる根本的な議論の不在が指摘されている。円滑な制度の構築に向けて一歩でも前進させていく審議が望まれよう。

²¹ 廃棄物のうち有用なもの（循環資源）の循環的な利用及び処分にあたっては、「再利用」「再生利用」「熱回収」（廃棄物の焼却によって熱エネルギーを回収すること）「処分」という施策の優先順位が付けられている。

²² 産業構造審議会「容器包装リサイクル法の評価検討に関する報告書」2006.2.24,p.19; 中央環境審議会前掲注 8, p.16.

²³ 和田安彦「廃プラスチックのサーマルリサイクル推進への自治体における課題」『月刊廃棄物』32 巻 1 号, 2006.1, p.54.

²⁴ 「容器包装リサイクル法 崩れる前提条件」『日刊工業新聞』2006.2.17.

²⁵ 「容リ法見直し最終案 “合理化” 前提 結論あいまい」『日刊工業新聞』2006.1.25.

²⁶ 「容リ法改正論議 コスト負担めぐり紛糾」『日本経済新聞』2006.1.16.