

容器包装リサイクルの責任配分の見直し¹

～市町村と事業者の費用負担の是正～

中央大学 横山研究会 環境分科会

久保謙太郎
入江貴朗
鈴木歩実

2014年11月

¹ 本稿は、2014年12月13日、14日に開催される、ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2014」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、横山彰教授から常に熱心且つあたたかいご指導をいただいた。また、FLP 環境プログラム演習 B の方々、中央大学総合政策学部横山彰研究会の方々、FLP 環境プログラム演習 A の同期をはじめとする、多くの方々から貴重なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任は、いうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

本論文では、企業の社会的責任に着目し、市町村と事業者が協力して容器包装廃棄物を減らすための政策提言を行う。日本で最初に拡大生産者責任の考えを取り入れた容器包装リサイクル法は、1995年の制定以来、家庭から一般廃棄物として排出される容器包装廃棄物のリサイクルシステムを構築し、リサイクル率の向上をもたらした。その結果、一般廃棄物の排出量減少や最終処分場の残余年数の増加をもたらすなど、一定の成果を上げている。しかし、我々は容器包装リサイクル法における消費者・市町村・事業者の3主体による役割分担が拡大生産者責任を十分に反映しておらず、また市町村の費用負担が巨額であることについて現行の同法を見直す必要性を感じた。

特に我々が問題視した点は2点ある。1点目は、容器包装廃棄物の中でも紙製容器包装・プラスチック製容器包装の回収率、再資源化率が低迷しているという点である。そして2点目は、収集物の品質向上や費用逡減に努めた市町村に事業者が資金を拠出する合理化拠出金制度に基づく拠出額が減少しているという点である。我々の行う政策提言はこの2点の解決により、全体的な社会コストをさらに削減することを目的とする。

また、我々にとっての理想状態は、「廃棄物の発生抑制」が行われている社会であり、それを達成するためには、唯一製品の設計変更を行うことができる企業が持つ製品廃棄後の責任を拡充することが必要である。そのため、我々は現行の容器包装リサイクル法における役割分担のうち、市町村が現在行っている選別保管の負担を事業者に転換することを政策提言とする。

本稿は以下の5章で構成されている。

第1章では、我々の持つ問題意識を明らかにし、容器包装リサイクル法についての現状把握を行い、市町村と事業者の費用負担に関する分析を行う。

第2章では、現行の容器包装リサイクル法が抱える市町村と事業者の役割分担の問題について3つの問題提起を行い、その是正を主張する。

第3章では、本論文を執筆する上で参考にした先行研究を挙げ、本論文のどこに応用したかについて述べる。

第4章では、資源の有効活用と生産者による発生抑制が促進される社会を構築するための政策提言を行う。

第5章では、結論と本論文の位置づけについて述べる。

キーワード：容器包装リサイクル法、拡大生産者責任、発生抑制

目次

はじめに

第1章 現状把握・分析

- 1.1. 問題意識
- 1.2. 容器包装リサイクル法についての現状把握
 - 1.2.1. 容器包装リサイクル法の概要
 - 1.2.2. 拡大生産者責任の導入
 - 1.2.3. 事業者に課せられた再商品化義務
 - 1.2.4. 合理化拠出金制度
- 1.3. 費用負担に関する論点
 - 1.3.1. 市町村と特定事業者の役割分担・費用分担等について
 - 1.3.2. 合理化拠出金のあり方について
- 1.4. 市町村と特定事業者の費用負担
 - 1.4.1. 市町村の費用負担
 - 1.4.2. 特定事業者の費用負担
 - 1.4.3. 特定事業者が費用負担を拡大する余地
- 1.5. 第1章のまとめ

第2章 問題提起

- 2.1. 紙製容器包装・プラスチック製容器包装の現状
- 2.2. 合理化拠出金の減少
- 2.3. 限定的な拡大生産者責任

第3章 先行研究

第4章 政策提言

- 4.1. 提言政策の概要
- 4.2. 期待される効果
- 4.3. 提言政策の課題

第5章 結論・本論文の位置づけ

付録

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

2013年9月27日、気候変動に関する政府間パネル(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)による第5次報告書が発表された。当報告書によって、地球温暖化の要因は人間活動によるものである可能性が極めて高いとされたほか、今世紀末までに世界平均地上気温は0.3~4.8℃、世界平均海面水位は0.26~0.82m上昇することが予測された。ここ数年の異常気象も温暖化に起因すると言われていたが、この予測の最大値まで気温や海面水位の上昇がみられた場合、人間の生命や経済活動に影響が表れることは間違いないだろう。21世紀の初頭を生きる我々には、この地球環境問題に対し正面から向き合わなくてはならない。

環境問題の要因には様々な主体が存在するが、私たちは特に企業が環境に与える影響に着眼点を置いた。18世紀後半にイギリスで起こった産業革命以来、人間による利便性の追求は自然環境の犠牲によって支えられてきた。国家の経済成長のためには近代化・工業化が必須となり、西欧諸国を中心に人々の暮らしは大きく変容していった。日本も戦後、高度経済成長期を経て見事な戦後復興を果たしたが、その影では環境破壊が進んでいたのである。各種の環境問題の主因は企業活動によるものであったが、一般的に利潤の最大化を求めるとされる企業にとって環境負荷は考えるにあたらぬものであった。しかし、現代では環境負荷に関する企業の責任を迫る国民の声も大きく、環境配慮が当たり前といった時代が到来している。企業の社会的責任(CSR: Corporate Social Responsibility)は法制化されておらず、あくまでも自主的な取り組みであるが、今や企業の信頼の指針となっており経営者にとって無視することのできないものとなった。また、インドでは2013年の新会社法で、一定の売上基準を満たす企業に対して直前の3会計年度における平均純利益の2%以上をCSR活動に支出することが義務づけられ、世界ではますますCSRの気運が高まっている。

それだけ企業が社会に与える影響は大きなものであり、環境問題の解決にも企業の努力が不可欠なのである。1990年代以降、製造者の製品に対する責任を使用後の段階にまで拡大した拡大生産者責任(EPR: Extended Producer Responsibility)も、生産者である企業に廃棄物の責任をもたせることで環境負荷の少ない社会を目指した原理である。EPRの概念が日本で導入されたのは、1995年制定の「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」が最初であるが、同法における市町村と事業者の費用負担については2015年の改正に向けて盛んな議論がされている。我々は本研究を通じて、同法における拡大生産者責任の在り方を明らかにしたいと考える。

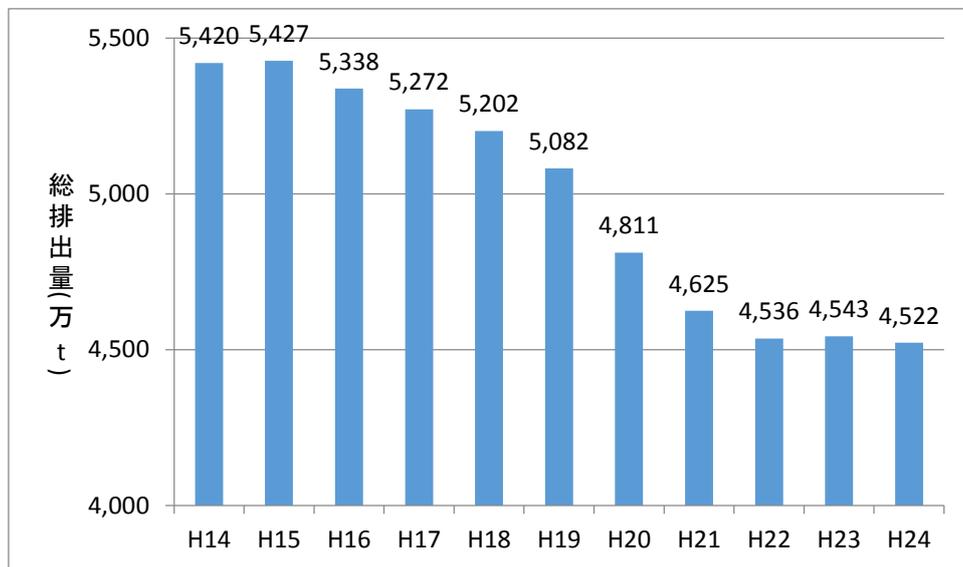
第 1 章 現状把握・分析

本章では、我々が本論文において取り上げる容器包装廃棄物について、問題意識を明らかにした上で、その排出削減のために制定された容器包装リサイクル法を中心に現状把握を行う。また、同法は制定以来、一連のリサイクル処理における市町村と事業者の責任配分の問題が議論されており、その論点整理と市町村と事業者が実際に支払っている費用についての分析を行う。

1.1. 問題意識

現代の日本は、大量生産・大量消費・大量廃棄社会であり、温室効果ガス削減による地球温暖化の防止やその他多くの環境問題の解決のためには、この社会システムから脱却し、循環型社会²を形成する必要がある。この循環型社会へのシフトの要件として、我々は特に廃棄物の「発生抑制」に焦点を当てた。平成 12 年に制定された循環型社会形成推進基本法も、廃棄物処理の優先順位を定め、生産段階における「発生抑制」を最優先にすることでごみの排出量減少を促している。

【図 1-1 一般廃棄物総排出量の推移】



出典：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等(平成 24 年度)について」より執筆者作成

² 「循環型社会」とは、[1]廃棄物の発生抑制、[2]循環資源の循環的な利用及び[3]適正な処分が確保されることによって、天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会。
出典：環境省「循環型社会形成推進基本法の概要」

<http://www.env.go.jp/recycle/circul/kihonho/gaiyo.html> 最終アクセス 2014/10/10

廃棄物は、一般廃棄物と産業廃棄物の 2 つに分けられる。産業廃棄物は、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻・汚泥・原油をはじめとする、法令で定められた 20 種を指し、それ以外の廃棄物が一般廃棄物とされている³。図 1-1 で示すように、我が国の一般廃棄物の総排出量は減少傾向にあり、10 年で約 1,000 万 t の削減に成功している。小川・田丸(2013)によると、事業系を中心とする削減努力、廃棄物の区分変更のほか、経済の低迷や高齢化が一般廃棄物の削減につながっていると推察されている⁴。しかし、平成 22 年度以降の総排出量の減少には停滞が見られており、日本経済の動向によっては今後上昇する可能性がないとは言い切れない。

我々が焦点を当てた容器包装廃棄物は、一般廃棄物の総排出量に大きな影響を与えている。容器包装とは、「商品の容器及び包装(商品の容器及び包装自体が有償である場合を含む。)であって、当該商品が費消され、又は当該商品と分離された場合に不要になるもの」を指し、これが一般廃棄物となったものを容器包装廃棄物という⁵。つまり、製品そのものではなく、製品を保護するための素材である。具体的な容器包装廃棄物としては、アルミ缶・スチール缶・PET ボトル・段ボール・飲料用紙パック・菓子類の箱などの紙製容器包装・レジ袋などのプラスチック製容器包装が挙げられる。

平成 24 年のデータでは、容器包装廃棄物は家庭で排出される一般廃棄物のうち容積比で 53.9%と高い割合を占めている。その内訳は、表 1-1 で示す通りだが、紙類及びプラスチックの容器包装廃棄物がほとんどである。

【表 1-1 家庭ごみ全体に占める容器包装廃棄物の割合(容積比)の推移】 単位：%

	H20	H21	H22	H23	H24
紙類	13.2	11.8	9.6	14.5	13.1
プラスチック	40.1	36.6	34.8	33.9	36.5
ガラス	0.7	1.6	1.4	1.2	1.3
金属	2.0	3.5	4.1	2.5	2.9
その他	0.2	0.2	0.1	0.4	0.1
小計	56.2	53.7	50.0	52.5	53.9

出典：環境省「平成 26 年版 環境統計集」より執筆で作成

廃棄物が社会に与える影響は様々であるが、我々は特に最終処分場の問題と資源浪費の問題の 2 点を、放置できない問題として認識している。

1 点目の最終処分場の問題であるが、最終処分場はごみが絶え間なく発生する現代社会において不可欠な存在だ。ごみの大元である製品の中には、廃棄後に再利用・再商品化が可能なものもあるが、それらが不可能な不用品は、焼却処理等の中間処理を経て最終処分場へと送られる。しかし、最終処分場の残余容量には限りがあり、図 1-2 のように一般廃棄物の最終処分場の残余容量は減少傾向にある。現に、最終処分場の確保が難しい首都圏などでは、廃棄物が県を跨いで運搬される広域移動⁶が起こっている。周辺の地域住民は、ダイオキシンや環境ホルモンの検出、浸出水による汚染など人体への悪影響が考えられる

³ 東京都環境局 「一般廃棄物の概要」

https://www.kankyo.metro.tokyo.jp/resource/general_waste/about.html 最終アクセス 2014/10/10

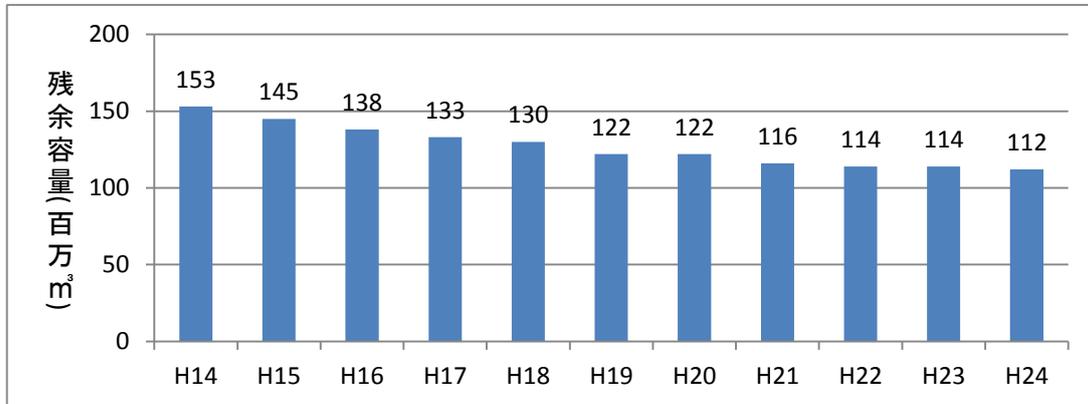
⁴ 小川幸夫・田丸悟郎(2013)「一般廃棄物の最終処分の現状と今後の方向性」『NRI パブリックマネジメントレビュー July 2013 vol.120』p.2

⁵ 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(平成七年六月十六日法律第百十二号)第 2 条 2.4 項より

⁶ 平成 23 年に都道府県外へ搬出された一般廃棄物の総量は 27.1 万 t であり、地域別にみると関東が 16.4 万 t で最も多く、次いで中部が 7.5 万 t、北海道・東北が 1.3 万 t となっている。
出典：環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部「平成 24 年度 廃棄物の広域移動対策検討調査及び廃棄物等循環利用量実態調査報告書(広域移動状況編 平成 23 年度実績)」 p3

環境問題に不安を持っており、広域移動や最終処分場の新設は地域紛争の原因となっている。将来的な社会負担の抑制や住民の環境権の保全のためにも、我々は廃棄物の排出抑制に努めなければならない。

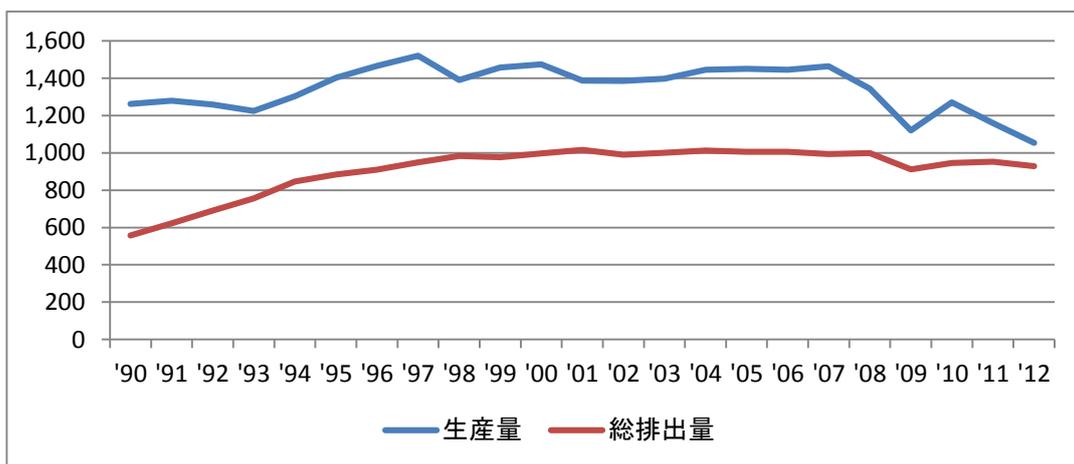
【図 1-2 一般廃棄物の最終処分場の残余容量】



出典：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等(平成 24 年度)について」より執筆者作成

2 点目の資源浪費の問題に関しては、日本でも循環型社会形成推進基本法において 3R⁷ の考え方が導入され、限りある資源の有効活用が市民や企業に浸透しつつある。しかし、我々が着目する「発生抑制(=Reduce)」の現状については、まだ是正すべき課題があると我々は考える。例えば図 1-3 で示すように、プラスチックの生産量と廃棄物としての総排出量は 1990 年代から現在に至るまでほとんど変化していない。発生抑制には製品を造る企業の努力が不可欠である。循環型社会形成推進基本法が定める廃棄物処理の最優先事項が発生抑制であることは前述したが、そのための施策を整備する必要があるだろう。

【図 1-3 プラスチックの生産量と総排出量】



出典：一般社団法人 プラスチック循環利用教会(2013)

「プラスチック製品の資産・廃棄・再資源化・処理処分の状況」 p.10 より執筆者作成

⁷ 3R とは、使用済みになったものがごみとして廃棄されることが少なくなるように、ものを製造・加工・販売する Reduce、使用済みになっても、その中でもう一度使えるものはごみとして廃棄しないでする Reuse、再使用ができずに、または再使用されたあとに廃棄されたものでも再資源として再生利用する Recycle の 3 つを指す。出典：3R 活動推進フォーラム「3R を知る・学ぶ」 <http://3rforum.jp/3r.html> 最終アクセス 2014/10/30

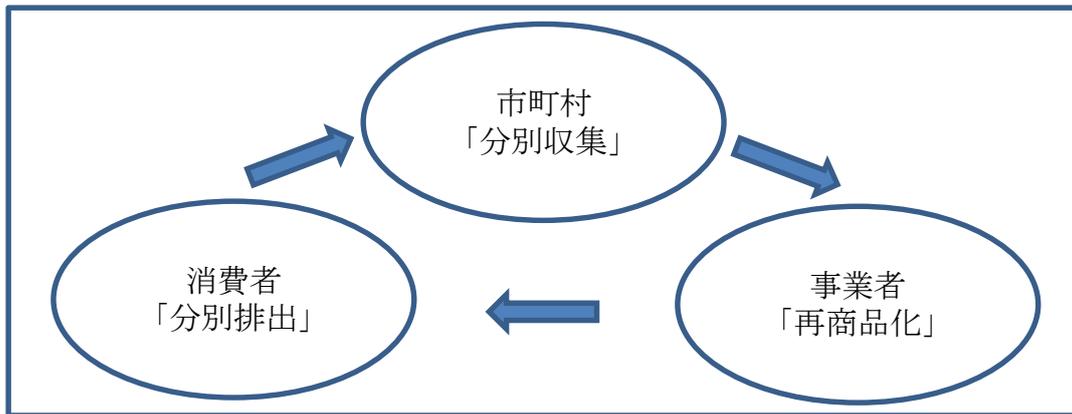
我々は、以上の2点を踏まえて、「廃棄物の発生抑制」が行われている社会を理想とする。次節以降は、一般廃棄物の総排出量に大きな影響を与えている容器包装廃棄物の現状を把握し、次章では理想状態を達成するための政策提言に繋がる問題提起を行う。

1.2. 容器包装リサイクル法についての現状把握

1.2.1. 容器包装リサイクル法の概要

容器包装廃棄物に関連する法律としては、「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」(以下、容器包装リサイクル法)が、家庭から一般廃棄物として排出される容器包装廃棄物のリサイクルシステム構築のために、平成7年に制定され、翌々年から施行されている。容器包装リサイクル法の制定前は、容器包装廃棄物の排出量は、一般廃棄物のうち、容積比で60.1%、湿重量比で20.1%⁸を占めており、この減量化と資源の有効活用が必要とされていた。容器包装リサイクル法は、従来は市町村のみが負っていた容器包装廃棄物のリサイクル処理の負担を、図1-4のように消費者・市町村・事業者の3主体に配分したことで大きな役割を果たしている。

【図1-4 リサイクル処理責任の配分】



出典：環境省 容器包装リサイクル法「容器包装リサイクル法の概要」より執筆者作成

本来、一般廃棄物については、市町村が廃棄後の責任を全て負っていた⁹。しかし、容器包装リサイクル法によって、市町村の責任は消費者が分別して排出した容器包装廃棄物を収集・分別・洗浄し、同法に定められた分別基準に適合させ、保管することに留まり、再商品化(リサイクル)の責任は事業者が負担することになった。この点に関して、容器包装リサイクル法は、日本で初めて拡大生産者責任(EPR: Extended Producer Responsibility)の概念を導入した法律といえる。

⁸ 出典：環境省 容器包装リサイクル法「容器包装リサイクル法の概要」

http://www.env.go.jp/recycle/yoki/a_1_recycle/recycle_01.html 最終アクセス 2014/10/15

⁹ 廃棄物処理法第六条の二第1項「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分(再生することを含む。中略)しなければならない。」

1.2.2. 拡大生産者責任の導入

拡大生産者責任は、1991年にトーマス・リンクヴィスト¹⁰らによって初めて提唱された概念である。リンクヴィストによると、拡大生産者責任とは「製造者に製品に関わるすべ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・最終処分の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」¹¹のことである。すなわち、従来は自治体が負担していた一般廃棄物の収集・処理責任を、事業者に転換するという方式である。

使用済み製品の処理責任が自治体にある限り、生産者には、使用後の環境負荷や費用を配慮して製品を設計するインセンティブが生まれない。唯一製品の設計を変更して製品の廃棄後の環境負荷を低減することができるのは生産者であり、環境配慮設計(DfE: Design for Environment)によって発生抑制を促すためにこの概念は生み出されたのである¹²。

容器包装リサイクル法における消費者・市町村・事業者の役割分担は、この考え方に基づいて定められた。しかし、同法においては分別収集・選別保管の費用が自治体負担となっており、生産者の責任は限定的であるという点から拡大生産者責任の導入も部分的なものである。

¹⁰ スウェーデン・ルンド大学国際環境産業経済研究所所属

¹¹ 経済産業省「循環経済に係る内外制度及び経済への影響に関する調査」p.49より引用

¹² 経済協力開発機構(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development)は、EPRを、「製品に対する生産者責任を製品のライフサイクルの使用後の段階にまで拡大すること」と定義している。EPR政策には以下の二つの関連する特徴がある。(1)(物理的および(もしくは)財政的な又は全面的もしくは部分的な)責任を地方自治体から上流部門の生産者へと移すこと、そして(2)製品設計の際環境に配慮するように生産者に動機を与えることである。

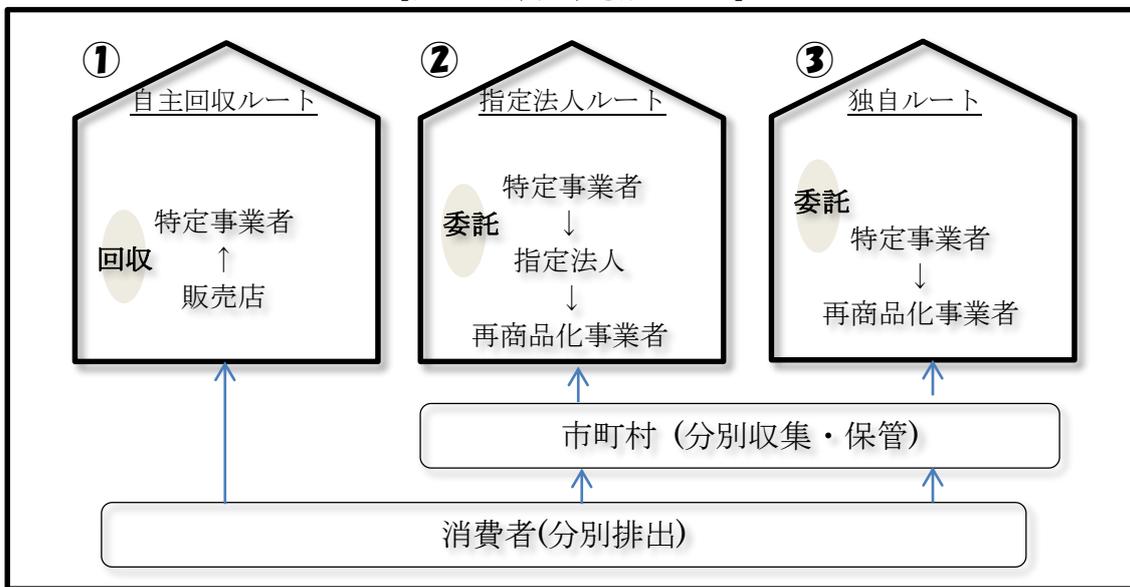
出典：(財)クリーン・ジャパンセンター(2011)「拡大生産者責任 政府向けガイダンスマニュアル OECD Extended Producer Responsibility A GUIDANCE MANUAL FOR GOVERNMENTS(仮訳)」

1.2.3. 事業者に課せられた再商品化義務

容器包装リサイクル法が、自治体が収集した容器包装廃棄物の再商品化義務を課している事業者は、(1)「容器」「包装」を利用して中身を販売する事業者、(2)「容器」を製造する事業者、(3)「容器」および「容器」「包装」が付いた商品を輸入して販売する事業者(小規模事業者等は適用対象外¹³)であり、これらを「特定事業者」という。また、再商品化義務の対象となる容器包装は、ガラス製容器・PET ボトル・紙製容器包装・プラスチック製容器包装の4種であり、これらを「特定容器」という。

義務の履行方法には、図 1-5 で示すように、①販売店のルート等から自ら容器包装廃棄物を回収する自主回収ルート、②指定法人の日本容器包装リサイクル協会に委託金を払い、再商品化を委託する指定法人ルート、③自ら又は、指定法人以外に再商品化を委託する独自ルートの3つがあるが、ほとんどの特定事業者が指定法人ルートを採用している。

【図 1-5 再商品化履行ルート】



出典：環境省 容器包装リサイクル法「容器包装リサイクル法の概要」より執筆作成

1.2.4. 合理化拠出金制度

容器包装リサイクル法は、市町村による分別収集量の増加、リサイクル率の着実な増加と 3R の促進をもたらした。しかし、当初の容器包装リサイクル法には市町村と事業者の役割分担に関しての問題点があった。容器包装リサイクル法は、分別収集・選別保管を事業者の責任とはしておらず、拡大生産者責任は限定的なものであったという点である。自治体による分別収集・選別保管費用は、事業者の支払う再商品化委託料と比べると大きな負担となっており、前回の同法の見直しの際にはこの役割分担の議論が盛んになされた。結果として、平成 18 年度の容器包装リサイクル法改正によっては責任配分の見直しは成されなかったが、それに代わって「合理化拠出金制度」が導入された。

この制度は、容器包装廃棄物のリサイクルが効率的に進められ、想定よりもリサイクル費用が安く済んだ場合に、その差額の半分¹⁴に相当する金額が特定事業者から市町村へ

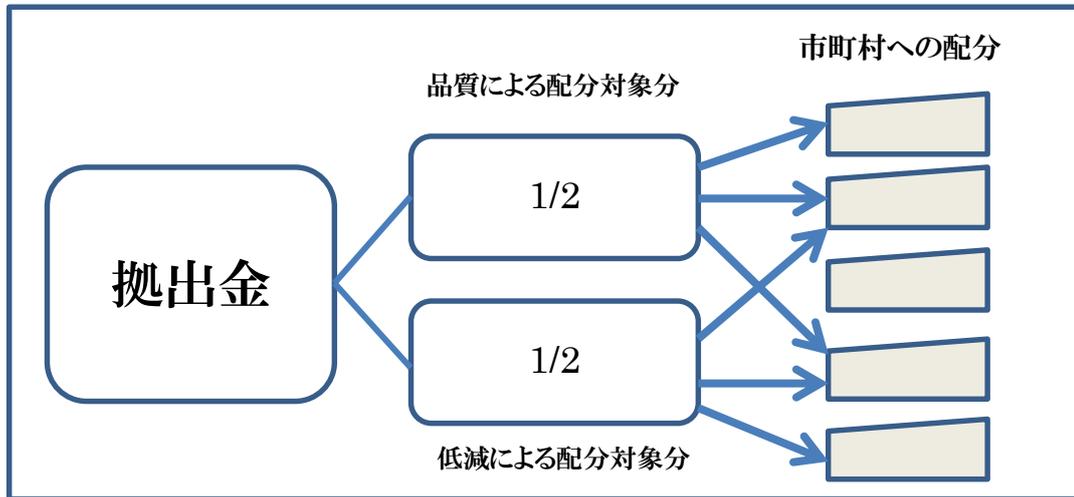
¹³ 小規模事業者等とは、「売上高が 2 億 4,000 万円以下でかつ従業員数が 20 名以下の製造業等の業者、もしくは売上高が 7,000 万円以下でかつ従業員数が 5 名以下の商業、サービス業者」を指す。
出典：日本容器包装リサイクル協会「特定事業者とは」

<http://www.jcpra.or.jp/specified/duty/tabid/104/index.php#Tab104> 最終アクセス 2014/10/16

¹⁴ 再商品化費用の効率化に寄与する要因には、市町村の取組のほかにも事業者の取組もあるため、拠出金は想定費用と実質費用の差額の半分とされている。

拠出される制度である。拠出金は図 1-6 のように、半分が資源の品質の向上に努めた市町村に支払われ、もう半分は費用の低減に貢献した市町村にその貢献度に応じて配分される。すなわち、市町村は住民への喚起や適性選別を通して分別基準適合物の品質の向上に努めることで資金を得られるようになったのである。

【図 1-6 拠出金の分配方法】



出典：日本容器包装リサイクル協会「『再商品化合理化拠出金』について」より執筆者作成

1.3. 費用負担に関する論点

現在、環境省は次の容器包装リサイクル法の改正に向けて審議を行っている。平成 26 年 5 月 28 日に行われた会合¹⁵においては、(1)市町村と特定事業者の役割分担・費用分担等について、(2)合理化拠出金のあり方が論点として挙げられていた。本節ではその議事録を参考に事業者側と市町村側の主張の整理・分析を行う。

1.3.1. 市町村と特定事業者の役割分担・費用分担等について

論点とされたのは、「現在の役割(市町村が分別収集、特定事業者が再商品化)の効率化を進めながら、現行の役割分担を維持すべきか。あるいは、拡大生産者責任の考え方にに基づき、分別収集・選別保管の役割を特定事業者に求めるべきか」である。前者を主張するのは、日本経済団体連合会やリサイクル推進協議会等の事業者側の立場の委員であった。理由としては「責任を移すと市町村が質の高いものを集めるインセンティブが減る」、「事業者に費用負担を求めるのは筋違いである」、「金額の大小で議論することはおかしい」等が挙げられているが、利潤の追求を求める事業者としては妥当な意見だと考える。一方で、後者を主張するのは自治体関係者であった。容器包装廃棄物の選別収集・保管費用は自治体の財政を圧迫しており、多くの市町村から費用負担の見直しを求める声が上がっている。自治体側としては、こちらも妥当な意見だといえる。

¹⁵ 産業構造審議会 産業技術環境分科会 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、中央環境審議会 循環型社会部会 容器包装の 3R 推進に関する小委員会合同会合(第 11 回)

この論点に関しては、双方の要望に兼ね合いをつけることが必要であろう。単純に分別収集・選別保管費用の負担を全て事業者に求めることは企業の経営状態を悪化させることにもなり兼ねないため望ましくない。

1.3.2. 合理化拠出金のあり方について

論点とされたのは、「引き続き市町村のインセンティブとなる工夫をすべきか。あるいは、創設当初の制度の意義は果たされたと考えてよいか」である。

第2章の第2節において、合理化拠出金はその算定方法から、合理化が進むほど減少する傾向にあることは述べたが、事業者側はその点に関しては問題視していない。むしろ、拠出金額の減少は合理化の成果であり、現行の制度を維持したままさらなる合理化を進めるべきという意見がみられる。もちろん、全体的な社会的コストが削減されたとして評価されるべき点ではあるが、拡大生産者責任の論議の後に生まれた制度としては当初の目的を達成しているとは言えないのではないだろうか。自治体の声としても、幾らもらえるか想像がつかず、財源として計上していくことが難しいなどの意見が上がっている。

1.4. 市町村と特定事業者の費用負担

本節では、実際に市町村と特定事業者が容器包装リサイクル法によって課せられた責任に基づいて負担している費用を用いて、その比較を行う。

1.4.1. 市町村の費用負担

環境省は平成25年に、容器包装廃棄物の分別収集・選別保管にどれだけ費用がかかっているかを把握するために、全市区町村を対象としたアンケート調査を行った。当アンケートは、前節で取り上げた平成26年5月26日に行われた中央環境審議会の会合で参考資料として提出されたものである。対象期間は東日本大震災を考慮して平成22年度となっており、容器包装廃棄物に係る分別収集費用、選別保管費用、管理費用¹⁶が調査の対象となった。回答率は全市区町村数に対して76%である。以下の表1-2において、集計結果のうち特定容器の対象費用と合計値を示す。

【表1-2 回答市町村の負担費用(百万円/年)】

	分別収集費用	選別保管費用	管理費用	合計
ガラス製容器包装	18,639	20,148	4,514	43,301
PET ボトル	22,382	9,506	4,986	36,874
プラ製容器包装	42,711	20,977	8,554	72,242
紙製容器包装	1,119	685	587	2,391
合計	84,851	51,316	18,641	154,808

出典：環境省「容器包装廃棄物の分別収集・選別保管費用に関する調査結果」p.11 より執筆者作成

¹⁶ 分別収集費用…人件費、車両に係る費用(減価償却費、燃料費等)、施設に係る費用(減価償却費、維持管理費等)、その他の費用(コンテナ等)、委託費
 選別保管費用…人件費、施設に係る費用(減価償却費、維持管理費等)、委託費
 管理費用…人件費、広報費用

また、環境省は同調査結果に基づいて全国推計値を算出した。この全国推計値は、回答を得られなかった 24%の市町村の分別収集・選別保管費用をカバーするものであり、算出方法は式 1-1 のようになっている。全国推計結果については表 1-3 で示す。

【式 1-1 全国推計値の算出式】

全国推計値 = 調査対象市区町村の分別収集・選別保管費用の合計値 × $\frac{\text{全国の分別収集量}}{\text{調査対象市区町村の分別収集量}}$

【表 1-3 全国推計結果(百万円/年)】

	分別収集費用	選別保管費用	管理費用	合計
ガラス製容器包装	21,230	23,907	5,099	50,236
PET ボトル	25,172	11,039	5,575	41,786
プラ製容器包装	47,232	23,862	9,412	80,507
紙製容器包装	1,240	816	649	2,705
合計	94,874	59,624	20,735	175,234

出典：環境省「容器包装廃棄物の分別収集・選別保管費用に関する調査結果」p.13 より執筆者作成

表 1-3 より、平成 22 年度に特定容器の分別収集・選別保管等に要した費用は推計で約 1750 億円¹⁷であり、品目別に見ると、ガラス製容器が約 500 億円、PET ボトルが約 420 億円、プラスチック製容器包装が約 810 億円、紙製容器包装が約 30 億円となっている。また、費用別に見ると分別収集費用が全体の 54%を占めており、次いで選別保管費用が 34%、管理費用が 12%を占めている。

1.4.2. 特定事業者の費用負担

次に特定事業者の費用負担を見てみよう。市町村の費用負担と比較するために、こちらも平成 22 年度のデータを用いて表 1-4 で示した。特定事業者の負担費用の総額は、指定法人に支払われた再商品化委託料と合理化拠出金制度に基づき市町村に支払われた拠出委託料の合計で算出される。

¹⁷ 特定容器だけで見ると、全国推計の総額は約 1750 億円だが、他の容器包装廃棄物(スチール缶、アルミ缶、白色トレイ、紙パック、段ボール)の分別収集費用・選別保管費用・管理費用を含めた全国推計は約 2500 億円である。なお、平成 16 年度に実施された同調査によると、費用の算出方法は若干異なるが、全国推計総額は約 4200 億円となっており、分別収集等の効率は上がったと評価できる。

【表 1-4 特定事業者の負担費用(百万円/年)】

	再商品化委託料	抛出委託料	合計
ガラス製容器包装	1,692	0	1,692
PET ボトル	54	340	394
プラ製容器包装	36,781	9,586	46,367
紙製容器包装	390	45	435
合計	38,917	9,971	48,888

出典：日本容器包装リサイクル協会「再商品化受託料 詳細データ」より執筆者作成

表 1-4 より、平成 22 年度に特定事業者が再商品化義務を果たすために支払った費用の総額は約 490 億円であり、品目別に見るとガラス製容器が約 17 億円、PET ボトルが約 4 億円、プラスチック製容器包装が約 460 億円、紙製容器包装が約 4 億円となっている。再商品化委託料も抛出委託料も約 95%はプラスチック製容器包装で占められているが、これはプラスチック製容器包装が他の特定容器と比べて委託単価¹⁸、再商品化実績量¹⁹が高いことに起因される。

1.4.3. 市町村と事業者の費用負担の差について

平成 22 年度においての特定容器のリサイクルに係る市町村負担は約 1750 億円、事業者負担は約 490 億円であった。単純に比較すると、市町村と事業者の費用負担は約 8:2 となる。しかし、我々は費用負担に関してどこまで事業者の負担が拡大すれば、拡大生産者責任が十分に果たされている、もしくは発生抑制に繋がっているという線引きをすることは控える。だが、少なくとも現状では、特定事業者は分別収集・選別保管費用を考慮した容器包装の設計を行う必要はない。我々は、この点において現行の容器包装リサイクル法では十分に拡大生産者責任が果たされていないと考える。

¹⁸ 再商品化委託料は、再商品化義務総量に委託単価を掛けて算出される。平成 22 年度の特定容器の委託単価は、ガラス製容器包装が無色のもので 3,800 円/トン、茶色のもので 5,300 円/トン、その他の色のもの 9,500 円/トン、PET ボトルが 4,200 円/トン、プラスチック製容器包装が 53,200 円/トン、紙製容器包装が 16,000 円/トンであった。

出典：日本容器包装リサイクル協会「再商品化実施委託単価」

http://www.jcpa.or.jp/specified/specified_data/tabid/133/index.php 最終アクセス 2014/10/20

¹⁹ 平成 22 年度の特定容器の再商品化実績量は、ガラス製容器包装が約 75 万トン、PET ボトルが約 29 万トン、プラスチック製容器包装が約 67 万トン、紙製容器包装が約 8 万トンであった。出典：環境省「平成 24 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(お知らせ)」添付資料 図表 3 年度別再商品化実績量より

1.5. 第 1 章のまとめ

第 1 節では、一般廃棄物の排出量は減少しているものの、最終処分場の残余容量が低下している点を問題意識として取り上げ、特に影響の大きい容器包装廃棄物に着目した。

第 2 節では、容器包装リサイクル法の概要について主に述べた。同法は、容器包装廃棄物の処理責任を消費者・市町村・事業者の 3 主体に配分するという拡大生産者責任の導入によって、容器包装廃棄物の発生抑制を促した。しかし、平成 18 年度の改正で合理化拠出金制度は導入されたものの、市町村が分別収集・選別保管の役割を担っているという点では、この拡大生産者責任の適用は完全なものとは言えない。

第 3 節では、次の容器包装リサイクル法改正に向けて中央環境審議会で行われている会合の議事録から、費用負担に関する論点を取り上げ整理した。市町村と事業者の役割分担に関しては、市町村は負担軽減を要求し、事業者は現状維持を要求しており、両主体の主張に折り合いをつけることが必要であると考えた。また、合理化拠出金制度についても見直しの検討が必要であると考えた。

第 4 節では、市町村と特定事業者が実際に負担している費用の比較を行った。

第 2 章 問題提起

容器包装リサイクル法の施行から 15 年が経過し、容器包装廃棄物の分別収集・再商品化は着実に進展した。環境省は、同法が消費者行動の変容や自治体の取り組み、事業者による軽量化・薄肉化をもたらしたとして高く評価している²⁰。しかし、前章で取り上げたように、市町村と事業者の役割分担の在り方には決着がつかない。

本章では、紙製容器包装・プラスチック製容器包装の現状、合理化拠出金の拠出額の減少、限定的な拡大生産者責任という 3 つの問題提起を行い、市町村と事業者の役割分担を是正する必要があることを主張する。

2.1. 紙製容器包装・プラスチック製容器包装の現状

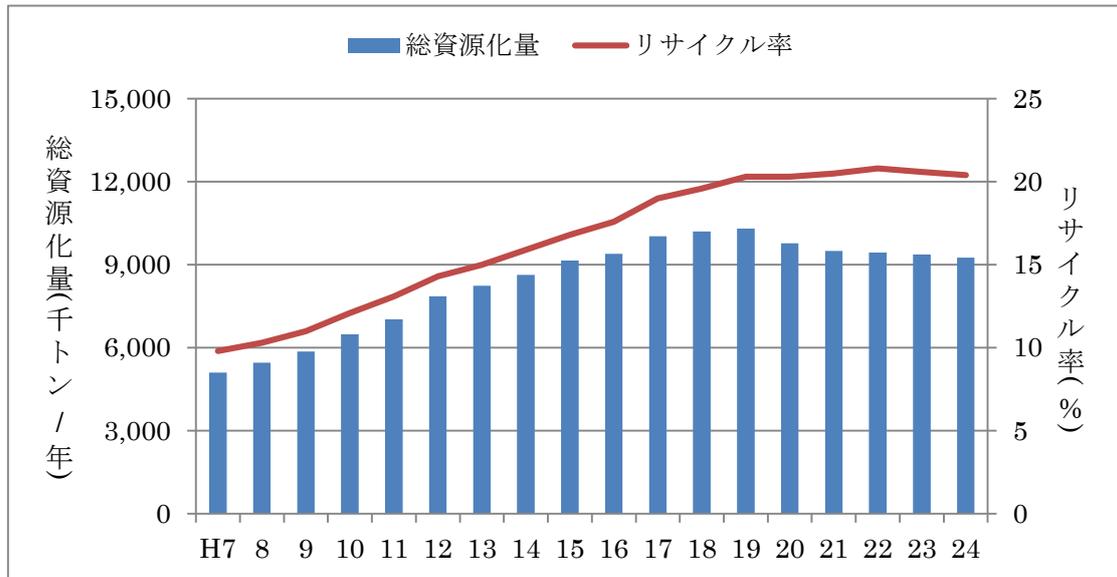
図 2-1 で示すように、容器包装リサイクル法が公布された平成 7 年以来、一般廃棄物の総資源化量とリサイクル率は着実に増加しており、平成 19 年にはリサイクル率は 20% を超えるなど、同法は廃棄物の排出抑制に大きく貢献したといえよう。しかし、平成 19 年以降は、総資源化量に現象が見られる他、リサイクル率は高止まりしている。原因の一つとして、2008 年(平成 20 年)に起こったリーマンショックの影響も考えられるが、本節では紙製容器包装・プラスチック製容器包装の回収率、再資源化率に着目する。

なお、具体的な収集品目に関しては、紙製容器包装では、紙箱・紙缶・カップ麺の容器・台紙・酒やジュースの箱・包装紙・紙袋などが挙げられる。プラスチック製容器包装では、トレイ・弁当の容器・洗剤やシャンプーなどの容器・レジ袋・発砲スチロールなどが挙げられる。

²⁰ 平成 26 年 3 月 25 日に開催された産業構造審議会産業技術環境分科会廃棄物・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、中央環境審議会循環型社会部会容器包装の 3R 推進に関する小委員会合同会合では、容器包装リサイクル法の評価を以下のようにまとめている。

- ・容器包装廃棄物の分別収集・選別保管及び再商品化は着実に進展してきた。
- ・消費者による分別排出の取組が定着した結果、国民の環境への関心や 3R に対する意識が向上し、市町村は消費者に対する啓発や収集量の増加に貢献し、特定事業者はリサイクルのみならず軽量化や薄肉化によって排出抑制に努めた。
- ・分別収集、選別保管を実施している市町村の割合が増加し、一般廃棄物の最終処分量の減少につながった。
- ・特定事業者によるリサイクルしやすい設計や、市町村による質の高い分別収集・選別保管及び再商品化事業者の努力により、再商品化費用が一定程度低減した。
- ・消費者、市町村、特定事業者、再商品化事業者の相互のコミュニケーションや取組が広がった。

【図 2-1 一般廃棄物の総資源化量とリサイクル率の推移】



出典：環境省 廃棄物処理情報「一般廃棄物の排出及び処理状況等について」H14,24より執筆者作成

【表 2-1 リサイクル率・回収率に関する平成 24 年度実績】

素材	指標	平成 24 年度実績
ガラスびん(ガラス製容器)	リサイクル率	68.8%
PET ボトル	リサイクル率	85.0%
紙製容器包装	回収率	23.0%
プラスチック製容器包装	再資源化率	40.9%

出典：日本容器包装リサイクル協会「協会ニュース No.64 February 2014」p.14より執筆者作成

表 2-1 は、平成 24 年度における特定容器のリサイクル率・回収率・再資源化率を表したものである。紙製容器包装に関しては、未回収のものが約 80%あり、ほとんどが分別されずにごみとして処分されていると推察できる。また、プラスチック製容器包装の再資源化率もガラスびんや PET ボトルのリサイクル率と比較して低い値となっている。紙製容器包装、プラスチック製容器包装の回収率や再資源化率が低迷している一因としては、これらの分別収集を行う市町村が少ないという点が挙げられる。

【表 2-2 年度別分別収集実施市町村実施率】

	無色のガラス 製容器	茶色のガラス 製容器	その他の色の ガラス製容器	紙製容器包装	PET ボトル	プラスチック 製容器包装
H9	49.5%	49.5%	47.2%	—	19.4%	—
H10	57.2%	57.3%	54.8%	—	31.1%	—
H11	61.2%	61.3%	58.9%	—	37.3%	—
H12	81.1%	81.5%	79.5%	10.6%	72.5%	27.3%
H13	83.9%	84.3%	83.4%	12.4%	80.6%	34.5%
H14	86.4%	86.8%	84.7%	16.2%	84.9%	40.4%
H15	92.3%	92.6%	91.0%	23.7%	91.6%	53.4%
H16	92.2%	92.6%	91.3%	25.3%	91.6%	57.5%
H17	95.1%	95.4%	94.7%	29.9%	94.7%	62.9%
H18	95.0%	94.8%	94.5%	32.8%	95.9%	67.5%
H19	95.6%	95.9%	95.3%	38.4%	97.2%	71.8%
H20	95.7%	95.8%	95.3%	35.8%	98.1%	72.7%
H21	96.5%	96.3%	96.5%	36.4%	99.1%	73.5%
H22	94.9%	95.0%	94.7%	35.8%	97.8%	74.5%
H23	94.1%	94.3%	94.5%	35.2%	97.2%	74.2%
H24	93.9%	93.9%	94.4%	35.1%	97.4%	75.0%

出典：環境省「平成 24 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(お知らせ)」添付資料 図表 2 より執筆者作成

表 2-2 は、全市町村数に対して特定容器の分別収集を行っている市町村の割合を年度別に示したものである。平成 24 年度においては、ガラス製容器や PET ボトルの分別収集実施率が 90%を超えているのと比べると、プラスチック製容器包装については約 25%、紙製容器包装については約 65%の市町村が分別収集を実施していないという現状である。

なお、ガラス製容器包装と PET ボトルの再商品化事業は平成 9 年 4 月より施行されたが、紙製容器包装とプラスチック製容器包装の施行は平成 12 年 4 月であったため、両特定容器に関しては平成 9 年から平成 11 年のデータはない。また、平成 12 年にガラス製容器・PET ボトルの分別収集実施率が飛躍的に上昇したのは、平成 12 年の完全施行によって大企業に加えて中小企業も再商品化義務を負うようになったからであると推察される。

以上のように、紙製容器包装・プラスチック製容器包装は、ガラス製容器包装・PET ボトルと比べて分別収集実施市町村が少なく、リサイクル率・回収率も低い。しかし、一方で、表 2-3 のように一般廃棄物に占める割合は、ガラス製容器包装・PET ボトルと比べて高くなっている。分別回収されずに一般廃棄物となったごみは焼却処理され、最終処分場へ送られる。また、回収率が低いことで資源が浪費され、有効活用されていない。我々は、この現状から脱却し、紙製容器包装・プラスチック製容器包装の分別収集実施率を高める必要があると考えた。

【表 2-3 特定容器の一般廃棄物に占める割合(H23)】

ガラス製容器包装	PET ボトル	紙製容器包装	プラ製容器包装
1.3%	5.0%	11.4%	25.3%

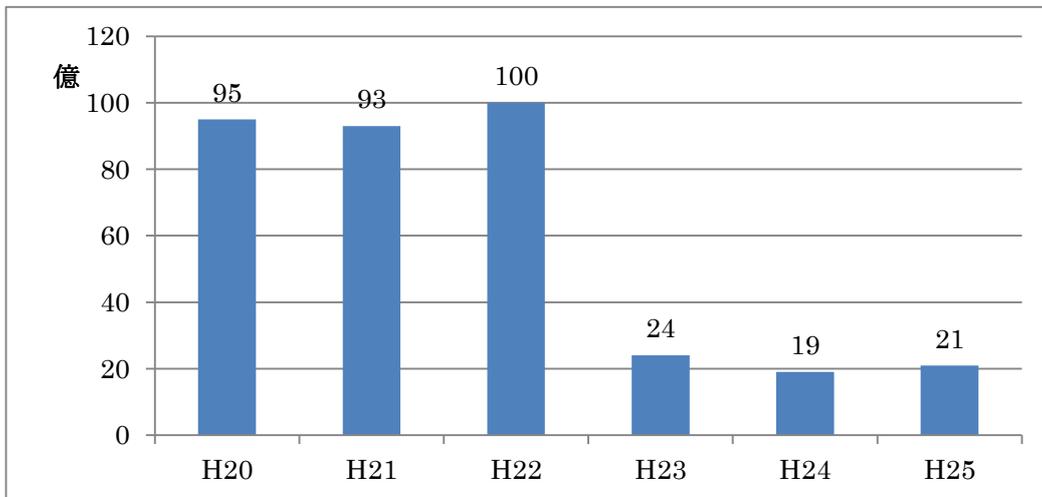
出典：環境省 容器包装リサイクル法「容器包装廃棄物の使用・排出実態調査(H23)」より執筆者作成

2.2. 合理化拠出金の減少

前節の第 5 項で述べたように、市町村の分別収集・選別保管費用と事業者の再商品化委託料の負担には大きな乖離があり、平成 18 年度の改正において負担の在り方について議論がされた結果、合理化拠出金制度が生まれた。合理化拠出金の利用例としては、神奈川県横浜市での分別排出の推進や資源化、普及啓発費用への充当や、東京都東村山市での循環型社会形成に寄与するためのアメニティ基金の設置などが挙げられる。

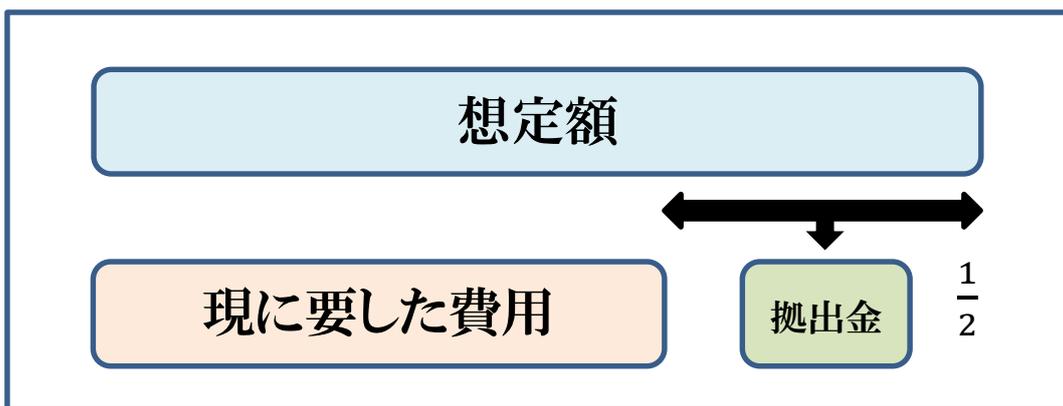
合理化拠出金制度は、市町村に質の高い分別収集を行わせるインセンティブになり、全体的な社会コストの削減につながった。しかし、図 2-2 のように合理化拠出金の拠出総額は、平成 20 年度は 95 億円、平成 21 年度は 93 億円、平成 22 年度は 100 億円と、100 億円前後で推移したが、平成 23 年以降は 20 億円前後まで減少している。

【図 2-2 合理化拠出金額の経年推移】



出典：日本容器包装リサイクル協会「合理化拠出金額の経年推移」より執筆者作成

【図 2-3 拠出金の総額】



出典：日本容器包装リサイクル協会「拠出金の総額について」より執筆者作成

【式 2-1 拠出金の算定式】

$$\text{拠出金} = \left(\text{想定額} - \text{現に要した費用} \right) \times \frac{1}{2}$$

※想定額 = 想定単価 × 想定量

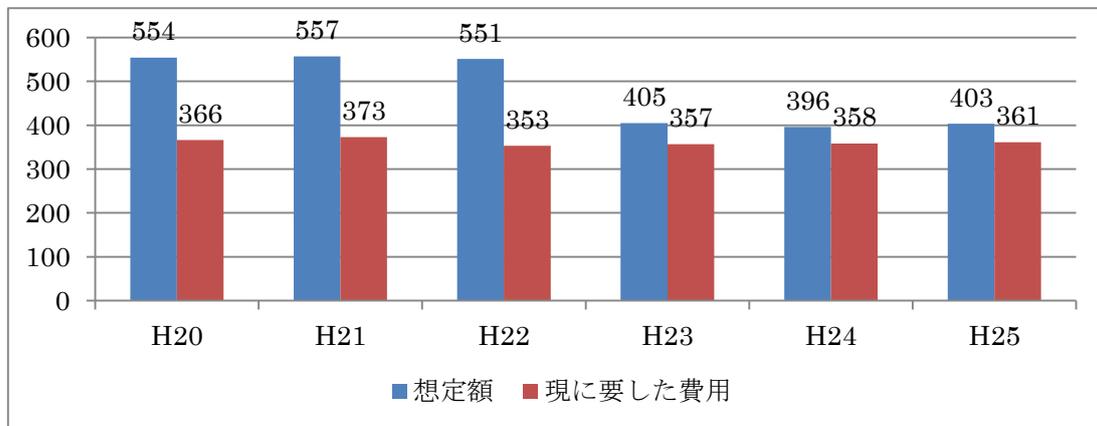
「想定単価」は直近 3 年間の再商品化事業者への支払い実績額の平均値

「想定量」は各市町村から指定法人への毎年の引き渡し申込料を用いる

合理化拠出金は図 2-3 のように、想定額と現に要した費用の差額の 2 分の 1 が特定事業者から市町村に支払われる²¹。平成 23 年度に拠出金が大幅に減少したのは、想定額の決定要因である想定単価が 3 年間固定であり、制度施行から 4 年目にあたる平成 23 年度からは想定単価が減少し、結果的に想定額が減少したからである。想定単価は、合理的な分別収集・選別が進むほどに減少する仕組みであったのだ。

実際、図 2-4 が示すように、現に要した費用の推移はほとんどなく、平成 23 年度から想定額が減少している。今後、想定額と現に要した費用の乖離がますます小さくなり、拠出金がさらに減る可能性も考慮し得るということである。また、特定事業者の支払い額の減少と市町村の資金としての拠出金受取額の減少は市町村に不満をもたらしている。以上の理由により、我々はこの合理化拠出金制度のシステムに問題があると考えた。

【図 2-7 想定額と現に要した費用の推移】



出典：日本容器包装リサイクル協会「合理化拠出金に関する詳細ページ」より執筆者作成

²¹ 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(平成七年六月十六日法律第百十二号) 十条の二(市町村に対する金銭の支払)

「市町村から特定分別基準適合物の引渡しを受けた指定法人(第二十一条第一項に規定する指定法人をいう。第十四条及び第十五条第一項において同じ。)又は認定特定事業者(第十六条第一項に規定する認定特定事業者をいう。)は、その再商品化に現に要した費用の総額として主務省令で定めるところにより算定される額が再商品化に要すると見込まれた費用の総額として主務省令で定めるところにより算定される額を下回るときは、その差額に相当する額のうち、各市町村の再商品化の合理化に寄与する程度を勘案して主務省令で定めるところにより算定される額の金銭を、主務省令で定めるところにより、当該各市町村に対して支払わなければならない。」

2.3. 限定的な拡大生産者責任

前章の第 2 節 4 項で述べたように、拡大生産者責任とは、製品の製造者が製品に対して持つ責任を廃棄後の段階にまで拡大し、廃棄物となった後の環境負荷を考慮して製品設計を行うようなインセンティブを製造者に与えることを目的とする概念である。日本では、1995 年に制定された容器包装リサイクル法が初めてこの概念を導入した法律である。

しかし、現行の同法は、事業者が分別収集と選別保管の責任を負担しておらず、その点において拡大生産者責任の適用は限定的なものである。すなわち、特定事業者は分別収集・選別保管費用について考慮する必要がないため、当該費用を削減するための製品設計を行うインセンティブは生じていない。EU 諸国の容器包装リサイクル事情を見ると、分別収集・選別保管費用はほとんど事業者によって支払われている。ドイツでは、事業者が全額を負担しており、フランスは 80%を事業者が負担、ベルギーとオランダでは標準費用を事業者の負担としている²²。

また、植田・山川(2010)によると、市場に出ている商品の容器包装重量を比較すると、製品間でかなり大きなばらつきがあり、既に他の製品で採用されている環境配慮設計を採用するだけでも、大きな発生抑制を実現できる可能性がある。そのため、分別収集・選別保管費用を事業者の負担とすることでインセンティブを強化するべきであるとしている。

以上の理由により、容器包装リサイクル法において限定的な拡大生産者責任をより強化することで、発生抑制を促進する必要があると我々は考えた。

²² 農林水産省食品産業環境対策室「ヨーロッパにおける容器包装リサイクル制度の現状」p.2

第 3 章 先行研究

本論文の目的は、現行の容器包装リサイクル法の課題である市町村と事業者の役割分担を是正し、資源の有効活用と生産者による発生抑制の促進による社会コストの削減を図ることである。本論文の執筆にあたっては、(1)容器包装リサイクル法について、(2)拡大生産者責任について、(3)容器包装リサイクル法改正の論点について、(4)分別収集の実施要因についての 4 つを先行研究として整理した。

(1)容器包装リサイクル法について

朝田・薄井・竹中・鳥居(2005)が、容器包装リサイクル法の概要と仕組みを整理し、平成 18 年度改正前の同法の課題として、企業による容器包装排出量の削減努力に伴わない費用の負担、フリーライダーの存在による社会的コストの不公平な負担を挙げている。当論文は改正前に執筆されたものであるため、合理化拠出金制度についての記述はない。また、当論文は特定事業者と社会の双方の利益を追求する政策提言を行っているが、我々は自治体の負担を減少させることで全体的な社会的コストの削減を目指すことを目的とする。

(2)拡大生産者責任について

植田・山川(2010)が、拡大生産者責任の理論、達成度、課題について容器包装を中心に取り上げ検討している。容器包装リサイクル法は、容器包装の発生抑制を一定程度促進し、EPR 政策として一定の成功は得られたと評価している。そのうえで、容器包装のさらなる発生抑制に向けて、分別収集・選別保管費用も生産者に課すことで、インセンティブを強化するべきと主張している。我々はこの主張を軸にして、本研究を行った。すなわち、我々は本研究において、拡大生産者責任が企業による廃棄物の発生抑制をもたらすことを前提としている。

(3)容器包装リサイクル法改正の動きについて

現在、次の容器包装リサイクル法の見直しに向けて中央環境審議会循環型社会部会において議論がなされている。我々は、特に市町村と事業者の費用負担の問題が議論された平成 26 年 5 月 26 日の会合の議事録・資料を参考に、市町村側・事業者側それぞれの主張の分析を行った。他の先行研究において、中央環境審議会における容器包装リサイクル法の改正論議について委員の発言を分析したものはなかった。

(4)分別収集の実施要因について

碓井・近貞(2011)が、自治体が容器包装の分別収集を行う要因について分析している。紙製容器包装・プラスチック製容器包装は助燃剤として焼却炉の燃焼効率を上げるほか、電力を発生させる燃料となるため、焼却施設やごみ固形燃料施設を保有する自治体は、紙製容器包装・プラスチック製容器包装の分別収集・選別を行う確率が低い。我々は、これを分別収集実施市町村が少ない原因と捉え、市町村が分別収集を実施するインセンティブが高まる政策提言を行う。

第4章 政策提言

我々は、容器包装リサイクル法の制定以来論点とされている市町村と事業者の役割分担に着目し、以下の3つの事項を問題提起した。

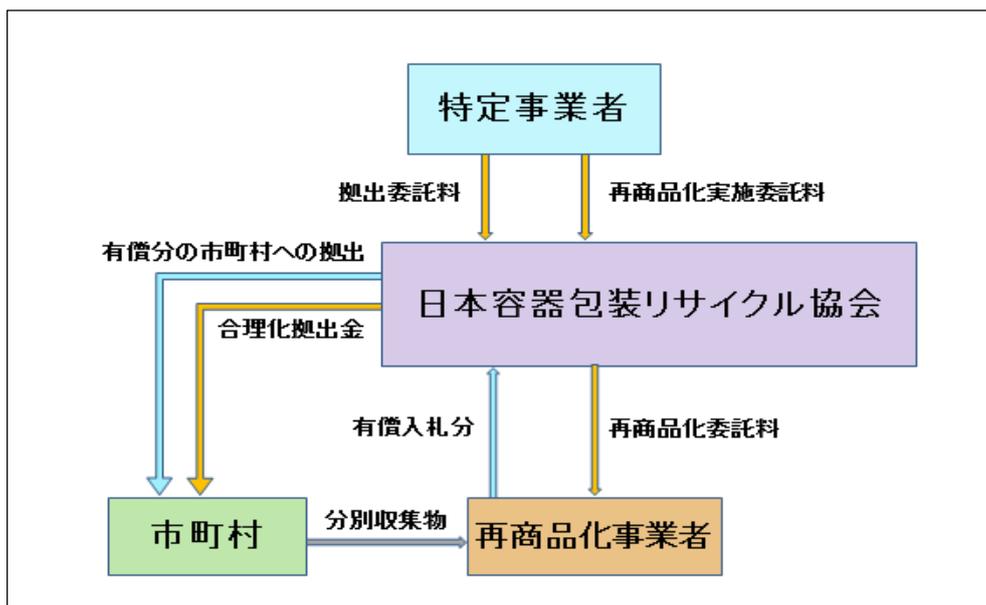
第一に、分別収集・選別保管に必要な費用負担が大きく、紙製容器包装・プラスチック製容器包装の分別収集を実施する市町村が少ない。その結果、紙製容器包装・プラスチック製容器包装の多くが再資源化されず処分されている。第二に、合理化拠出金の拠出額が減少している。拠出額の減少は、市町村負担の増大と市町村が合理的な分別収集・選別保管を行うインセンティブの欠如をもたらす。これは拠出金制度のシステム的な問題であり、我々はこの制度自体の見直しが必要だと考える。第三に、特定事業者が分別収集・選別保管費用を考慮して製品設計を行うインセンティブが欠けている。

我々は、以上の問題点を解決し、資源の有効活用と生産者による発生抑制が促進される社会を構築するための政策提言を行う。

4.1. 提言政策の概要

我々が提言する政策は、容器包装リサイクル法の改正により、現在市町村が負担している容器包装廃棄物の選別保管の責任を事業者に転換することである。我々はこの政策によって、市町村負担の軽減による紙製容器包装・プラスチック製容器包装の分別収集実施率の向上と、生産者に対する責任の拡充による環境配慮設計の促進を目指す。

【図 4-1 従来のシステム】

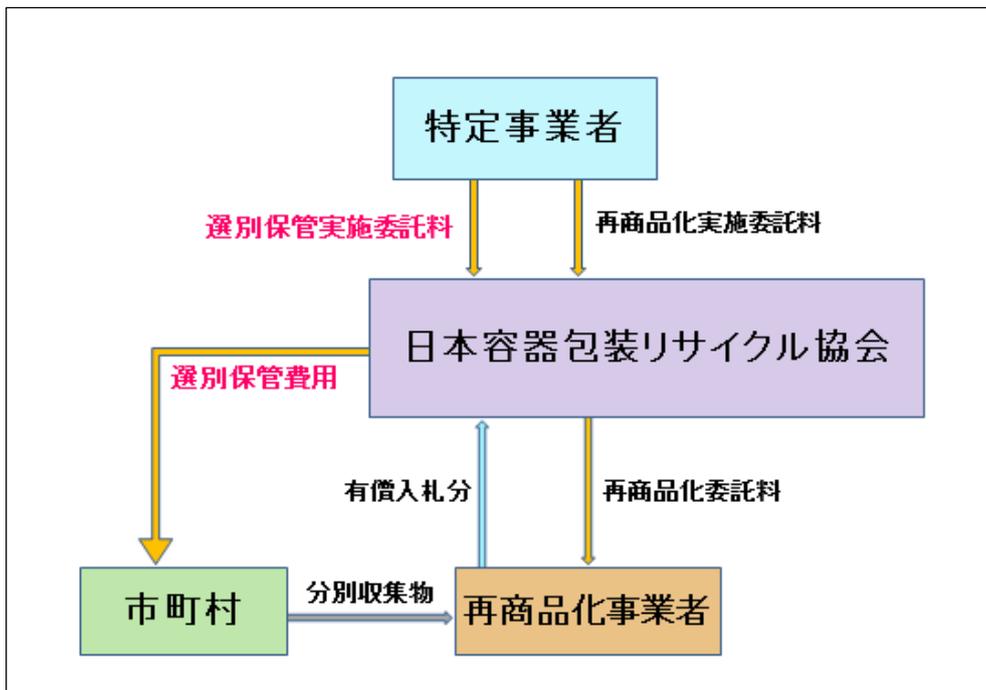


出典：日本容器包装リサイクル協会「容器包装リサイクル制度参考資料」p.13より執筆作成

図 4-1 は、現行の容器包装リサイクル法において、特定事業者が再商品化義務の履行の際に指定法人ルートを利用したときのフロー図である。

特定事業者は再商品化委託料を日本容器包装リサイクル協会に支払い、当協会は再商品化事業者に委託料を払うことで市町村が収集・選別を行った容器包装廃棄物のリサイクルを委託する。しかし、廃 PET ボトル等が市場において高値で取引されるようになり、平成 18 年度の同法改正において、再商品化事業者が当協会にお金を払ってでも再商品化を受託する有償入札が認められた。有償入札の市町村の収集・選別によって得られた成果なので市町村に拠出される。また、合理化拠出金制度に基づき、当協会を通して拠出金が特定事業者から市町村に支払われる。

【図 4-2 提案システム】



出典：図 4-1 に基づき執筆者作成

一方、我々は選別保管費用を特定事業者の負担にするものとして図 4-2 のようなシステムを提案する。このシステムと従来のシステムの相違点は大きく分けて 3 点ある。

一点目は、合理化拠出金制度が存在しないことである。第 2 章で述べたように、同制度は市町村が住民に分別排出の啓発を行い、容器包装廃棄物の品質を高めるインセンティブになったという点では確かに評価できる。実際に、リサイクル費用の低減により社会的コストの低下も見られている。しかし、市町村による収集物の品質向上が進めば進むほど想定単価が減少していくというシステムを継続しては、拠出額の縮小は避けられない。この制度は拡大生産者責任の在り方の一つとは言えず、また、拠出金として与えられる額が少なくなれば、市町村が合理化に努めるインセンティブも欠けてしまう。以上の理由により、我々の行う政策提言は、合理化拠出金制度の廃止を前提とする。

二点目は、特定事業者の負担義務として、選別保管実施委託料が追加される点である。指定法人の日本容器包装リサイクル協会は、この委託料を元にして市町村に対して選別保管費用を支払う。

三点目は、再商品化事業者からの有償入札分が市町村に拠出されなくなるという点である。日本容器包装リサイクル協会は、特定事業者からの全別保管実施委託料に加え、有償入札で得た利益によって、市町村へ選別保管費用を支払う。本政策は、市町村には歓迎されても、事業者にとっては負担増となり反対される可能性が高い。この変更は、事業者にとって負担する選別保管実施委託料が巨額になりすぎないようにするため、必要な措置であると我々は考えた。

4.2. 期待される効果と有効性

本節では、本政策提言の実現によって期待される効果とその有効性について述べる。

第一に、第 2 章 4 節で用いた市町村負担の全国推計を参考にすると、選別保管費用は市町村負担のうち約 34%を占めており、本政策の実現によって市町村の負担は大幅に低減される。財政的な負担が減ることにより、市町村は従来よりも紙製容器包装・プラスチック製容器包装の分別収集の実施に踏み切りやすくなることが期待される。また、既に分別収集を実施している市町村では、選別保管費用負担が減少した分、住民への情報発信や分別収集の効率化に投資することが可能になる。そして第二に、選別保管費用を負担するようになった特定事業者は、その費用を削減するために製品設計を変更するインセンティブが生じ、発生抑制が促進されることが期待される。

4.3. 提言政策の課題

本政策を実施することによる課題は、特定事業者の費用負担増加に伴う経営状態の悪化であると我々は認識している。そのため、はじめから全額負担を求めるのではなく、段階的に負担率を上げていくシステムを構築するのが望ましいのではないだろうか。また、我々の提案する政策では合理化拠出金制度を廃止しているため、市町村が合理的な選別を行うインセンティブが欠けてしまっている。この点を補うためには、容器包装リサイクル協会からの選別保管費用の拠出を選別の合理性に応じて決定するシステムが必要であると我々は考える。以上の 2 点に関して、本論文では具体的なシステムを提示できておらず、これらが我々の提言政策の課題である。

第5章 結論・本論文の位置づけ

我々は、廃棄物が地球環境に与える影響を根本的な問題意識としたうえで、現行の容器包装リサイクル法の問題点をあらわにし、それを是正するための政策提言を行った。

容器包装リサイクル法は、EPR の概念を日本で初めて導入した法律として 1995 年に制定された。制定当初から、市町村と事業者の費用負担の問題は議論されており、2006 年の改正前にも、市町村側は分別収集・選別保管費用の負担を事業者が持つことを要求したが、代わりに合理化拠出金制度が創設されたものの、要求は通らなかった。

平成 25 年から始まった次回改正のための見直しでも、この論点は盛んに議論されている。事業者側は現在の責任配分には問題はないと主張し、市町村側は事業者の費用負担を拡大すべきと主張する。しかし、これは両主体が費用負担の責任を減らすため、もしくは増えることを回避するための主観的な主張である。この責任配分の問題を解決するためには、客観的な立場から問題の是正に取り組まなくてはならない。

さて、我々が行った政策提言は、事業者に費用負担の拡大を要求したものであり、市町村側の主張を支持するものである。我々が本研究を通してこの政策提言に至った理由は、2 点ある。1 点目は、市町村が抱える大きな負担が、分別収集の実施を妨げていることである。市町村の費用負担を減らすことによって、分別収集実施率の向上を図り、焼却処理による無駄な資源浪費を防ぐことが必要である。2 点目は、EPR が不十分であるため発生抑制が進展していないことである。事業者の費用負担を増やすことによって、事業者が発生抑制を行うことを促す必要がある。

本研究を通して、我々は容器包装廃棄物の現状から容器包装リサイクル法の問題点を把握することができた。費用負担の是正を主張する先行研究や各関係主体の提言は数多くあったが、具体的な政策や制度は提示されていなかった。また、本論文は、現在市町村が持つ費用負担のうち選別保管費用のみを事業者の責任に転換する政策を提言したことに関して独自性を持つ。本論文は、客観的な立場から容器包装リサイクル法を考察し、市町村と事業者の責任配分の是正を主張した。

今回の同法見直しの際に、我々が考慮した点が改善されることを願う。

付録

《中央環境審議会循環型社会部会容器包装の 3R 推進に関する小委員会(第 11 回)議事録整理》

【議事次第】

日時：平成 26 年 5 月 28 日(水)16:30～19:00

場所：大手町サンスカイルーム A 室

議題：1.分別収集・選別保管及び分別排出について
2.その他

【論点】

- ① 現在の役割(市町村が分別収集し、選別保管特定事業者が再商品化する)の効率化を進めながら、現行の役割分担を維持すべきか。あるいは、拡大生産者責任の考え方に基づき、分別収集・選別保管の役割を一定程度特定事業者を求めるべきか。
 - ② 合理化拠出金が市町村における収集選別保管の質向上のインセンティブを与えたという事実を勘案し、引き続き市町村のインセンティブとなる工夫をすべきか。あるいは、創設当初の制度の意義は果たされたと考えてよいか。
- ① A：現行の役割分担をそのまま維持
B：拡大生産者責任の考え方に基づき、分別収集・選別保管の役割を一定程度特定事業者を求めるべき
 - ② C：引き続き市町村のインセンティブとなる工夫をすべき
D：創設当初の制度の意義は果たされたと考えてよい
E：その他

【整理】

- A：石川、幸、織、川村、鬼沢、小林、酒巻、辰巳、西井、長田川、花澤、平尾、牧野、水戸川、椋田、村山、百瀬、柳田、柿本、崎田…計 20 人
- B：上野、佐々木、杉山、中井、大塚、斎藤オブサーバー…計 6 人
- C：佐々木、平尾、斎藤オブサーバー…計 3 人
- D：石川、幸、織、小林、酒巻、杉山、長田川、花澤、牧野、水戸川、椋田、柳田…計 12 人
- E：山川、原山、上野、宮田、本田オブサーバー、古澤オブサーバー、平倉オブサーバー、大平オブサーバー、郡嶋座長…計 9 人

各々の主張の中で全体の主張の軸となるようなものを取り上げる。

A：現行の役割分担をそのまま維持(特定事業者に責任拡大しない)

石川 「役割分担はうまくいっている。役割を見直すには、社会的費用の全体が下がることが必要だ。確かに市町村の費用負担は大きいというのは事実ではだが、それは役割を変えても、総額が変わらなければ意味がない、社会的な費用が下がらない役割分担を変えたとしてもあまり意味ない。つまり EPR 拡大しても意味ない。」

織 「現行の役割分担は非常にうまくいっている。そもそも役割分担というのは、費用負担額が大少ということではない。つまり、それぞれの得意な分野、役割を果たしていくことが重要で、個々の問題は個々の問題として解決していくものである。消費者の行動変容を今の役割の中で消費者の役割への意識に促すことができるのが重要である。自治体や事業者へのインセンティブは例えば拠出金制度など存在しているが、消費者へ向けたインセンティブというものが現行の役割では存在していないため作っていくことが大切である。」

西井 「現行の役割の中で各主体間の連携をより一層強めるべき。」

酒巻 「費用負担に関して、市町村が分別収集・処理保管費用が、もし不足するのであれば税金や有料化という形で不足分を排出者に理解を求めるべき。」

長谷川 「役割を変えて、特定事業者に収集選別を一本化し、二重選別をなくすことは作業の質(分別準適合物を作ることとリサイクルのものを選択すること)が全く違うため難しい。そして更なる費用負担が生まれる。」

B：拡大生産者責任の考え方にに基づき、分別収集・選別保管の役割を一定程度特定事業者を求めるべき

上野 「収集運搬選別保管負担費用の負担が増加し自治体財政を圧迫することになっている。EPR に基づいて更なる支援を求めている。」

佐々木 「自治体の立場からいうと、プラスチック製容器包装に関して運搬収集、選別保管するには負担が大きすぎて実施できないため難しいという点、自治体ではいわゆる分別適合物とするために、異物の除去等を行っていて、再商品化事業者の方々も確認を行っていて二重選別になっていて問題だという点から現行の役割分担は適切ではないのではない。」

杉山 「事業者の活動というものがもっと住民に伝わるように啓発、PR 活動に努めてほしい。(=EPR の役割の深化)」

大塚 「役割分担に関して事業者が自治体と共に共通の目的(≒統括的責任)が必要である。」

C：引き続き市町村のインセンティブとなる工夫をすべき

佐々木 「財源を計上する際に合理化拠出金制度だと、もらえる額というのが想像つかないため難しい。安定した収入源が得られるような制度の創出を求める。それを使ってリサイクル事業にも充当できる。」

平尾 「全体の合理化をしていく中で、住民、消費者に直接接することのできる自治体などにそのために費用を充当する活動を行ってもいいと考える。」

斎藤オブサーバー

「分別の精度を高いレベルで維持するために、市町村は継続的に努力を続けています。これからも続けていくと思います。それに見合った分に拠出金から継続的に支払われるような制度の改正を、お願いできればと考えています。」

D：創設当初の制度の意義は果たされたと考えてよいか

石川「合理化拠出金制度の制度上の成果(合理化)は出ている。自治体というよりも社会全体の費用を下げる方向にこの制度を活用できないか。」

織「消費者に向けてのインセンティブにもなるようにするために、この合理化拠出金が事業者の情報提供、機能あるいはもっと徹底した情報提供という形の責任のとり方、EPRの一つのあり方として企業に情報責任義務をきっちり果たす事が大きなポイントになってくる。」

他の重要な意見

斎藤オブサーバー

「仮にここに自治体の代表者が何人も入っていれば、また違う空気が流れた。やはり現行法上、分別収集と再商品化というのは2つの大きな柱なので、一方の柱を担っている市町村の意見というのは十分に反映させながら、今後も議論を進めてくべき。この問題は決して、ウィンーローズの関係にあるのではなくて、両方が協力をしながら循環型社会を目指し、よりよい日本を目指していくべきではないか。」

→自治体代表者が少ない。自己の主張だけをしていても解決策は見つからない。

大平オブサーバー

「この議論は、市町村がその役割である分別収集、選別保管という業務を遂行するのに必要な税金が不十分であるという意味なのか、もしくは、市町村が使用する税金の金額が特定事業者の再商品化費用の金額より大きいという意味なのか、これまで議論を聞いて、このいずれかだと思います。」

① 市町村の業務に必要な資金の適正金額は幾らであるという分析があるのでしょうか。この分析なしに市町村の負担が重いという議論、すなわち、使える税金が足りないという議論はできない。

② 市町村がその業務に使用する税金の額と、特定事業者が再商品化に使用する負担金の額は、次元が違うので比較する意义がありません。役割分担は、誰がどのような役割を負うのが社会的に合理的かという考え方で決めたわけであって、決して、必要な資金の金額の多寡で決めたわけではない。」

今回の議会においてBでありCであり、少数である佐々木、オブサーバーとしての斎藤の意見というものはとても貴重であり佐々木委員はその自治体側の意見を代弁しているものであった。その佐々木委員の少数意見をしっかりと捉え、斎藤オブサーバーとしての第三者的な役割というものを果たせていたと感じた。

【委員名簿】

産業構造審議会産業技術環境分科会

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

座長：郡 孝	同志社大学経済学部教授 E
委員：有田 芳子	主婦連合会副会長／環境部長
石塚 久継	ガラスびんリサイクル促進協議会会長
織 朱實	関東学院大学法学部教授 AD
川村 節也	紙製容器包装リサイクル推進協議会専務理事 A
鬼沢 良子	NPO 法人持続可能な社会をつくる元気ネット事務局長 A
小嶋 幸次	日本洋酒酒造組合理事
小林三喜雄	プラスチック容器包装リサイクル推進協議会会長 AD
酒巻 弘三	スチール缶リサイクル協会専務理事 AD
佐々木五郎	公益社団法人全国都市清掃会議専務理事 BC

篠木 幹子	中央大学総合政策学部准教授
杉山 涼子	常葉大学社会環境学部教授 BD
鈴木 啓子	日本百貨店協会環境委員会委員
砂田 一彦	一般社団法人日本貿易会企画グループ部長
宗和 暢之	有限責任監査法人トーマツパートナー
辰巳 菊子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会常任顧問 A
永田 勝也	早稲田大学環境・エネルギー研究科教授
西井 弘明	段ボールリサイクル協議会理事運営委員長 A
花澤 達夫	一般財団法人食品産業センター専務理事 D
馬場 未希	日経 BP 社日経エコロジー編集副編集長
平尾 雅彦	東京大学大学院工学系研究科教授 AC
水戸川正美	PET ボトルリサイクル推進協議会会長 AD
宮田 勉	日本商工会議所環境専門委員会委員 E
椋田 哲史	一般社団法人日本経済団体連合会常務理事 AD
村山 拓己	一般社団法人日本アルミニウム協会専務理事
百瀬 則子	日本チェーンストア協会環境委員会委員
柳田 康一	日本石鹼洗剤工業会理事環境委員会委員 D

中央環境審議会循環型社会部会 容器包装の3R 推進に関する小委員会

委員長：永田 勝也	早稲田大学環境・エネルギー研究科教授
委員：石川 雅紀	神戸大学大学院経済学研究科教授 AD
岩田 利雄	全国町村会副会長（千葉県香取郡東庄町長）
上野 正三	全国市長会廃棄物処理対策特別委員会委員長（北海道北広島市長）B
大塚 直	早稲田大学法務研究科教授
鬼沢 良子	NPO 法人持続可能な社会をつくる元気ネット事務局長 A
小嶋 幸次	日本洋酒酒造組合理事
小寺 洋一	独立行政法人産業技術総合研究所環境管理技術研究部門吸着分解研究グループ上級主任研究員
小林 智	日本製薬団体連合会環境委員会副委員長
小林 三喜雄	プラスチック容器包装リサイクル推進協議会副会長 AD
酒井 伸一	京都大学環境科学センター教授
崎田 裕子	ジャーナリスト・環境カウンセラー AD
佐々木 五郎	公益社団法人全国都市清掃会議専務理事 BC
篠木 幹子	中央大学総合政策学部准教授
杉山 涼子	常葉大学社会環境学部教授 BD
中井 八千代	容器包装の3Rを進める全国ネットワーク副運営委員長 B
根本 勝則	一般社団法人日本経済団体連合会常務理事
橋本 光男	全国知事会事務総長 AD
長谷川 浩	大日本印刷株式会社環境安全部シニアエキスパート AD
花澤 達夫	一般財団法人食品産業センター専務理事 AD
牧野 梅三朗	全日本自治団体労働組合現業局長 AD
三富 暁人	東洋製罐株式会社環境・品質保証・資材本部環境部長
宮田 勉	日本商工会議所環境専門委員会委員
百瀬 則子	日本チェーンストア協会環境委員 A
森口 祐一	東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授
柳田 康一	日本石鹼洗剤工業会環境委員会委員 AD
山川 幹子	NPO 法人愛知環境カウンセラー協会副会長

先行研究・参考文献・データ出典

〈参考文献〉

- ・朝田三保子、薄井寛、竹中恵実、鳥居長英(2005)「企業による経済性と社会性の両立～容器包装リサイクル法における拡大生産者責任のあり方を問う～」『ISFJ2005 政策フォーラム発表論文』
http://www.isfj.net/ronbun_backup/2005/ronbun/keizai/sangyo/Yokoyama_san.pdf
最終アクセス 2014/11/1
- ・植田和弘、山川肇(2010)『拡大生産者責任の環境経済学—循環型社会形成にむけて—』昭和堂
- ・碓井健寛、近貞美津子(2012)「自治体における容器包装リサイクル実施要因の計量分析」『環境経済・政策研究』第5巻第1号, pp.10-20.
- ・小川幸夫・田丸悟郎(2013)「一般廃棄物の最終処分の現状と今後の方向性」『NRI パブリックマネジメントレビュー』vol.120, pp.1-10.
- ・小野寺勲(2012)「日本にも『ソーティングセンター』を！」『ごみっと・SUN』No.89, pp.8-9.
- ・(財)クリーン・ジャパンセンター(2011)「拡大生産者責任 政府向けガイダンスマニュアル OECD Extended Producer Responsibility A GUIDANCE MANUAL FOR GOVERNMENTS(仮訳)」<http://www.cjc.or.jp/file/CJC-0113.pdf> 最終アクセス 2014/11/1
- ・左巻健男・金谷健(2004)『ごみ問題 100 の知識』東京書籍
- ・露無松太郎(2010)「日本の清涼飲料市場における容器包装問題に対する解決策の示唆」『法政大学懸賞論文』第32回掲載
http://www.hosei.ac.jp/img/pdf/kensho32_03.pdf 最終アクセス 2014/11/1
- ・福山嘉那(2005)「容器包装リサイクルにおける直営・委託にかかる費用の比較に関する研究」
- ・松藤敏彦(2007)『ごみ問題の総合的理解のために』技報堂出版
- ・李松林、安田八十五(2007)「容器包装リサイクル費用の測定と評価に関する自治体での実証分析とEPR連用可能性」『経済系：関東学院大学経済学会研究論集』第230巻, pp.13-31.
- ・山谷修作(2010)『ごみ見える化—有料化で推進するごみ減量—』丸善
- ・容器包装リサイクル法の改正を求めるとごみ研究会(2003)『育てよう！廃棄物会計』日報出版

〈参考資料〉

- ・一般社団法人 プラスチック循環利用教会(2013)「プラスチック製品の資産・廃棄・再資源化・処理処分の状況」
- ・環境省「平成 24 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(お知らせ)」
- ・環境省「容器包装廃棄物の分別収集・選別保管費用に関する調査結果」

- ・環境省 総合環境政策局(2013)「平成 25 年版 環境統計集」
- ・環境省 総合環境政策局(2014)「平成 26 年版 環境統計集」
- ・環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部「平成 24 年度 廃棄物の広域移動対策検討調査及び廃棄物等循環利用量実態調査報告書(広域移動状況編 平成 23 年度実績)」
- ・経済産業省「循環経済に係る内外制度及び経済への影響に関する調査」
- ・日本容器包装リサイクル協会「協会ニュース No.64 February 2014」

〈参考 URL〉

- ・環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等について」
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=16503> 最終アクセス 2014/10/23
- ・環境省「産業廃棄物の排出及び処理状況等について」
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=17554> 最終アクセス 2014/10/23
- ・環境省「循環型社会形成推進基本法の概要」
<http://www.env.go.jp/recycle/circul/kihonho/gaiyo.html> 最終アクセス 2014/10/10
- ・環境省「容器包装廃棄物の使用・排出実態調査」
http://www.env.go.jp/recycle/yoki/c_2_research/research_08.html 最終アクセス 2014/10/23
- ・環境省「容器包装リサイクル法の見直しに向けた政策提言」
<http://www.env.go.jp/council/03recycle/y034-02/mat04.pdf> 最終アクセス 2014/10/23
- ・環境省「3R 容器包装リサイクル法」<http://www.env.go.jp/recycle/yoki/> 最終アクセス 2014/10/23
- ・環境省 容器リサイクル法「容器包装廃棄物の使用・排出実態調査(平成 24 年度)」
http://www.env.go.jp/recycle/yoki/c_2_research/research_08.html 最終アクセス 2014/10/13
- ・環境省 容器包装リサイクル法「容器包装リサイクル法の概要」
http://www.env.go.jp/recycle/yoki/a_1_recycle/recycle_01.html 最終アクセス 2014/10/15
- ・経済産業省「容器包装リサイクル法」
http://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/admin_info/law/04/ 最終アクセス 2014/10/23
- ・中央環境審議会 循環型社会部会「産業構造審議会 産業技術環境分科会 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、中央環境審議会 循環型社会部会 容器包装の 3R 推進に関する小委員会合同会合(第 11 回)議事録」
<https://www.env.go.jp/council/03recycle/y034-11a.html> 最終アクセス 2014/11/4
- ・東京都環境局「一般廃棄物の概要」
https://www.kankyo.metro.tokyo.jp/resource/general_waste/about.html 最終アクセス 2014/10/23
- ・日本容器包装リサイクル協会「抛出金の総額について」
<http://www.jcpa.or.jp/Portals/0/resource/00oshirase/01.html> 最終アクセス 2014/11/4
- ・日本容器包装リサイクル協会「合理化抛出金額の経年推移」
<http://www.jcpa.or.jp/municipality/contribution/tabid/390/index.php> 最終アクセス 2014/10/23
- ・日本容器包装リサイクル協会「再商品化実施委託単価」
http://www.jcpa.or.jp/specified/specified_data/tabid/133/index.php 最終アクセス 2014/10/20

- 日本容器包装リサイクル協会「特定事業者とは」
<http://www.jcpa.or.jp/specified/duty/tabid/104/index.php#Tab104> 最終アクセス
2014/10/16
- Dowa エコジャーナル「EUにおけるリサイクル制度および資源効率性(RE)政策の検討
状況に関わる最近の動向について その4」
<http://www.dowa-ecoj.jp/sonomichi/re/04.html> 最終アクセス 2014/10/21