

容器包装のリサイクルの促進に関する政策評価書

(要旨)

平成15年1月

総務省

第1 評価の対象とした政策等

1 評価の対象とした政策

本評価が対象とした政策は、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(平成7年法律第112号。以下「法」という。)及び法第3条第1項に基づき定められた「容器包装廃棄物の分別収集及び分別基準適合物の再商品化の促進等に関する基本方針」(平成8年環境庁・大蔵省・厚生省・農林水産省・通商産業省告示第1号。以下「基本方針」という。)に基づく一般廃棄物としての容器包装廃棄物のリサイクルの促進等に関する政策(以下「容器包装リサイクル政策」という。)である。

容器包装リサイクル政策は、容器包装廃棄物の分別収集及びこれにより得られた分別基準適合物(市町村が分別収集した容器包装廃棄物のうち圧縮されていること等一定の基準を満たすものであって、主務大臣が指定する施設で保管されたもの)の再商品化を促進するための措置を講ずること等により、一般廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的としている。

2 評価を担当した部局及びこれを実施した時期

総務省行政評価局 評価監視官(農林水産・環境担当)

平成13年1月～14年12月

3 評価の観点

本評価は、関係行政機関(財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び環境省)により総合的に推進することとされている容器包装リサイクル政策が、その趣旨に沿って実施されることにより所期の効果を上げているかについて、一括して、全体として評価を行うものである。

4 政策効果の把握の手法

本政策においては、その目的を達成するため、

- 1) 消費者及び事業者は、i.) 容器包装の過剰な使用の抑制等の容器包装の使用の合理化(減量化:リデュース)及びii.) 繰り返して使用することが可能な容器包

装の使用(再使用:リユース)により、容器包装廃棄物の排出を抑制するよう努めること、

- 2) 消費者、市町村及び事業者は、適切な役割分担の下に、容器包装廃棄物の分別収集及び分別基準適合物の再商品化(再生利用:リサイクル)を促進するよう努めること

により、容器包装廃棄物の減量及び再生資源としての利用の促進を図ることとされており、関係行政機関は、このような取組を総合的かつ計画的に推進することとされている。

このため、本評価においては、当省の管区行政評価局及び行政評価事務所をも活用した関係行政機関、関係団体等からの資料収集、ヒアリング、アンケート調査等により、関係行政機関が総合的に推進することとされた本政策の実施に伴い、

- 1) 容器包装の減量化(リデュース)、容器包装の再使用(リユース)及び容器包装廃棄物の再生利用(リサイクル)に係る事業者、消費者、市町村による取組にそれぞれ全体としてどのような変化があったのか、
- 2) これら取組の結果もたらされると想定されている容器包装廃棄物の減量及び再生資源としての利用の状況に全体としてどのような変化があったのか、を可能な限り定量的に把握することとした。

5 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

本評価の実施計画及び評価書の作成に当たって、政策評価・独立行政法人評価委員会(政策評価分科会)の審議に付し、その結果を取り入れた。

平成13年 3月 2日(金) 第2回政策評価・独立行政法人評価委員会
平成14年 5月24日(金) 政策評価分科会
平成14年11月22日(金) 第20回政策評価・独立行政法人評価委員会
上記委員会及び政策評価分科会の議事要旨及び議事録については、
総務省ホームページを参照

(<http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku-hyoukaiinkai.htm>)

6 政策の評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項

当省が実施した調査の結果(アンケート調査結果含む)のほか、環境省の「一般廃棄物処理事業実態調査結果」(平成8年度から11年度まで)、関係業界団体のデータ等

第2 政策効果の把握の結果

1 減量化(リデュース)の取組の進展状況

容器包装の減量化(リデュース)を促進するため、事業者及び消費者は、積極的な取組を果たすことが求められており、関係行政機関はその取組を総合的かつ計画的に推進することとされている。

事業者及び消費者の具体的な取組内容については、法及び基本方針により、次のとおり定められている。

- 1) 事業者は、容器包装の利用、製造等に当たって、容器包装の薄肉化、簡易包装化、空間容積率の縮小等により容器包装の減量に積極的に努めること等
- 2) 消費者は、商品の購入等に当たって、自ら買物袋等を持参し、簡易包装化がなされている商品等を選択すること等

本政策の実施に伴う容器包装の減量化の取組の進展状況について把握した結果は、次のとおりである。

- 1) 事業者の取組については、容器包装の薄肉化等の取組を法施行後に実施しているものが24パーセントみられ、このうち法の施行がその実施の動機になっているものが60パーセントとなっている等の状況がみられる(通商産業省の調査結

果等による。)

- 2) 消費者の取組については、その進展の状況を直接的に示すデータは存在しない。

ただし、法の施行に伴い分別収集を実施している市町村では、同時に容器包装廃棄物の分別の基準や減量化の方策等法施行に関する普及・啓発活動にも積極的な取組を進めている。その取組は、消費者の減量化の取組にも少なからず影響を及ぼしているものと考えられる。実際、消費者の減量化の取組の実態をみた場合、分別収集を実施している市町村に居住する者の方が、分別収集を実施していない市町村に居住する者より、買物の際に簡易包装化されている商品を選択するなど減量化に取り組むようにしている割合が高くなっており、このことは、法の施行が消費者の減量化の取組の進展に結びついていることを示すものと推察される。

2 再使用(リユース)の取組の進展状況

容器包装の再使用(リユース)を促進するため、事業者及び消費者は、積極的な取組を果たすことが求められており、関係行政機関は、その取組を総合的かつ計画的に推進することとされている。

事業者及び消費者の具体的な取組の内容については、法及び基本方針により、次のとおり定められている。

- 1) 事業者は、容器包装の利用、製造等に当たって、容器包装の規格化や材料、構造面における工夫を行い、繰り返し使用が可能な容器(以下「リターナブル容器」という。)を用いること等
- 2) 消費者は、商品の購入等に当たって、リターナブル容器を用いている商品等を選択すること等

本政策の実施に伴う容器包装の再使用の取組の進展状況について把握した結果は、次のとおりである。

- 1) 事業者の取組については、法の施行後に新たなリターナブル容器を採用した事業者が4パーセントみられ、このうち法の施行を採用の動機としているものが32パーセントとなっている等の状況がみられる(通商産業省の調査結果等による。)
- 2) 日本ガラスびん協会では、法の施行に伴い、「びん再使用ネットワーク」(消費生活協同組合の4団体が加盟する組織で参加組合員数は123万世帯)等と共同で超軽量の統一規格リターナブルびんの開発に取り組み、現在、それらは広く使用されている(関係団体の資料による。)
- 3) リターナブル容器の代表例であるリターナブルびんの出荷量(重量ベース)は、法施行前の平成8年の450万トンから法施行後の12年の275万トンへと175万トン(39パーセント)減少しており、また、ガラスびん全体の出荷量に占めるリターナブルびんの割合も、同期間において遞減傾向を示している。

ひるがえって、主な商品について容器の種類別の出荷量(容量ベース)をみると、リターナブルびんでの出荷量が減り、缶やペットボトルなど一回限りの使用を前提として作られるワンウェイ容器での出荷量が増加している(関係団体の資料による。)

この背景には、次のような事情があると考えられる。

- i.) 消費者は、ライフスタイルの変化もあって、重く、割れることがあるガラスびんに比べ、軽さや携帯性といった機能を有する缶やペットボトルなどの容器に入った商品を選択、購入する機会が多いこと、また、リターナブルびんを使用する商品そのものの消費量が減少していることなどが影響している。
- ii.) リターナブルびんについてはその回収等に要する費用の面から事業者側の使用上の問題点としてコストが割高であるとする意見がみられ、リターナブルびんの使用を躊躇(ちゅうちょ)している面がある。
- iii.) リターナブルびんの使用は、消費者からの確実な回収が行われ、繰り返し使用されることが前提となっているが、その回収を図る機能を主に担ってきたと推測される酒類販売専門店等が減少し、その基盤が失われつつある。

なお、法では、事業者が販売する商品に用いた又は製造等した容器包装の量のうち、自ら又は他者への委託により回収した容器包装量は再商品化の義務量から差し引けることとしているが、さらに、例えば、リターナブルびんをおおむね90パーセント以上回収する方法であると主務大臣に認定された場合には、回収されない残りの部分を含めて再商品化の義務をすべて免除することによりリターナブルびんの使用の促進を図る認定制度が設けられている(法第18条)。これについては、回収されない容器の増大も懸念されるものの、事業者の中には、再使用の取組を効果的に支援するためには、この回収率の引下げを検討すべきとの意見がみられた。

3 容器包装廃棄物の再生利用(リサイクル)の取組の進展状況

容器包装廃棄物の再生利用(リサイクル)を促進するため、消費者、市町村及び事業者は、適切な役割分担の下でそれぞれが積極的に参加することが必要とされており、関係行政機関は、その取組を総合的かつ計画的に推進することとされている。

消費者、市町村及び事業者の具体的な取組内容については、法及び基本方針により、次のとおり定められている。

- 1) 消費者は、市町村が定めた分別の基準により、容器包装廃棄物を適正に分別して排出すること。
- 2) 市町村は、容器包装廃棄物の分別収集に関する計画を定め、これに従って容器包装廃棄物を分別収集するよう努めること。
- 3) 容器包装を利用、製造等する事業者(特定事業者)は、分別基準適合物の再商品化をしなければならないこと。

また、事業者は、再商品化等を効率的かつ容易にするため、再商品化等が容易な容器包装の使用等を可能な限り行うこと。

本政策の実施に伴う容器包装廃棄物の分別収集及び分別基準適合物の再商品化の取組の進展状況について把握した結果は、次のとおりである。

なお、消費者の分別排出については、当省が実施したアンケート調査結果において、消費者の89パーセントがほぼ励行していると回答しているなど相当程度定着していると考えられること等から、ここでは取組の進展状況の把握の対象とはしていない。

(1) 容器包装廃棄物の分別収集の取組の進展状況

- 1) 全市町村数に占める容器包装廃棄物の分別収集の実施市町村数の割合は、法施行前の平成7年度の65パーセントから法施行後の13年度の98パーセントへと上昇している(厚生省及び環境省の調査結果による。)
- 2) 容器包装廃棄物の品目別の分別収集の実施市町村数は、法の施行後、各品目とも年々増加しており、平成9年度と13年度との比較で見ると、ペットボトルは4.2倍、ガラスびんは1.7倍ないし1.8倍等となっている(環境省の調査結果による。)
- 3) 容器包装廃棄物の分別収集量は、法の施行後、各品目とも年々増加しており、平成9年度と13年度との比較で見ると、ペットボトルは7.6倍、飲料用紙パックは2.0倍等となっている(環境省の調査結果による。)
- 4) 当省が調査したもののうち容器包装廃棄物の分別収集を実施していない又は実施品目が一部にとどまっている市町村では、その理由として、i.)収集・運搬や中間処理・保管施設の整備に要する費用を負担することが困難なこと、ii.)住民にとって容器包装廃棄物の分別が容易でなく手間がかかるため住民の理解と協力を得ることが困難なこと等を挙げている。

なお、費用負担の困難性を挙げている市町村において、その費用の具体的な想定を有しているものはほとんどなく、また、当省が容器包装廃棄物の分別収集の実施市町村において費用の実態について把握を試みたが、厳密かつ包括的な把握はできなかった。

(2) 再商品化の取組の進展状況

- 1) 特定事業者による分別基準適合物の再商品化量は、法の施行後、年々増加しており、平成9年度と13年度との比較でみると、ペットボトルは13倍、ガラスびんは3.4倍となっている(財団法人日本容器包装リサイクル協会の資料による。)
- 2) 事業者による再商品化等を効率的かつ容易にするための取組については、法の施行後、異なる素材で構成される容器包装の分離の容易化、複合素材を使用した容器包装の使用の廃止を実施したものがそれぞれ8パーセント、4パーセントみられ、このうち法の施行をその実施の動機としているものがそれぞれ53パーセント、63パーセントとなっている等の状況がみられる(通商産業省の調査結果等による。)
- 3) 容器包装廃棄物の再生利用(リサイクル)を推進するためには、再商品化により得られた物の需要、すなわち原材料としての用途の拡大が求められている。当省が実施したアンケート調査の結果では、再商品化により得られた物を原材料とする製品を購入しないとする消費者は1パーセント以下であるが、価格、品質、デザイン等が新品と同様であるという前提においても、日用の消耗品に対する購入意欲は高い一方、衣類等に対する購入意欲は低い状況となっている。

4 容器包装廃棄物の減量及び再生資源としての利用の状況

本政策は、容器包装の減量化(リデュース)、容器包装の再使用(リユース)及び容器包装廃棄物の再生利用(リサイクル)の取組を進めることにより、容器包装廃棄物の減量及び再生資源としての利用の促進を図るものである。

本政策の実施との関連において容器包装廃棄物の排出量及び再生資源としての利用量にどのような変化があったかを、当省が関係団体等の資料等により推計・把握(法に基づき平成9年度から分別収集の対象となった7品目)した結果は、次のとおりである。

1) 容器包装廃棄物の減量

容器包装廃棄物の排出量は、法施行前の平成8年の150万トンから法施行後の12年の108万トンへと43万トン(28パーセント)減少している。

また、容器包装廃棄物の排出率(容器包装の消費量に対する容器包装廃棄物の排出量に対する割合)は、平成8年の56パーセントから12年の41パーセントへと15ポイント低下している。

容器包装廃棄物とそれ以外の一般廃棄物の排出量の変化を比較すると、平成8年度から11年度にかけて前者はマイナス9.2パーセントと大きく減少しているのに対し、後者はマイナス1.4パーセントと緩やかな減少にとどまっている。

2) 容器包装廃棄物の再生資源としての利用

容器包装廃棄物の再生資源としての利用量は、平成8年の121万トンから12年の156万トンへと35万トン(29パーセント)増加している。

また、リサイクル率(容器包装の消費量に対する容器包装廃棄物の再商品化量の割合)は、平成8年の45パーセントから12年の59パーセントへと15ポイント上昇している。

第3 評価の結果及び意見

本評価は、容器包装廃棄物に関し、法及び基本方針の下で、関係行政機関が総合的かつ計画的に推進することとされた容器包装リサイクル政策について、効果が上がっているか、一括して全体として把握するため実施したものである。

本政策においては、容器包装の減量化(リデュース)、容器包装の再使用(リユース)及び容器包装廃棄物の再生利用(リサイクル)の取組を推進することにより、最終的に容器包装廃棄物の減量及び再生資源としての利用の促進という効果が発現されるものである。

これに関し、容器包装廃棄物の排出量及び再生資源としての利用量について、当省の推計結果に基づき、法の施行前後で比較してみると、1) その排出量及び

排出率はいずれも減少又は低下している一方、2) その利用量及びリサイクル率はいずれも増加又は上昇している。

さらに、容器包装廃棄物とそれ以外の一般廃棄物について、同一期間における排出量の変化を比較すると、容器包装廃棄物の排出量に係る減量度合いが高い。

これらは、法の施行に伴う関係行政機関による総合的な取組の推進が一定の効果を上げていることを示しているものと考えられる。

なお、今回の調査の過程において、次の点が明らかになった。関係行政機関においては、今後における本政策の実施に当たり、これらの点についても十分配慮する必要があると考える。

- 1) リターナブル容器の代表例であるリターナブルびんの使用は、法の施行以降も出荷量が年々減少しており、また、ガラスびん全体の出荷量に占めるリターナブルびんの割合も逡減傾向等の状況にある。
その背景には、i.)消費者は、ライフスタイルの変化もあって、重く、割れることがあるリターナブルびんに比べ、軽さや携帯性といった機能を有する缶やペットボトルなどの容器に入った商品を選択、購入する機会が多いこと、また、リターナブルびんを使用する商品そのものの消費量が減少していること、ii.)リターナブルびんについてはその回収等に要する費用の面から事業者側の使用上の問題点としてコストが割高であるとする意見がみられ、リターナブルびんの使用を躊躇(ちゅうちょ)している面があることなどの事情があると考えられる。
したがって、このような状況に対応し、i.)リターナブルびんなどのリターナブル容器の環境面でのメリットを明らかにしそれを消費者に示すこと、ii.)リターナブルびんなどのリターナブル容器の使用の事業者メリットを一層増大させることなどの方策を検討することが望まれる。
- 2) 当省が調査した分別収集を実施していない又は実施品目が一部にとどまっている市町村では、その理由として、i.)容器包装廃棄物の収集・運搬や中間処理・保管施設の整備に要する費用を負担することが困難なこと、ii.)住民にとって容器包装廃棄物の分別が容易でなく手間がかかるため住民の理解と協力を得ることが困難なこと等を挙げているが、上記i.)については、費用について具体的な想定を有しているものはほとんどなく、上記ii.)については、実施市町村の例をみると、努力によって克服できない性質のものではないことがうかがわれる。
したがって、未実施等の市町村におけるより踏み込んだ容器包装廃棄物の分別収集の実施に向けた取組が望まれる。
- 3) 容器包装廃棄物の再生利用(リサイクル)を推進するためには、再商品化により得られた物の需要、すなわち原材料としての用途の拡大が求められている。
当省が実施したアンケート調査の結果では、再商品化により得られた物を原材料とする製品を購入しないと消費者は1パーセント以下であるが、一般にこのような製品は、価格、品質等において非再生品に劣後するという指摘があることに加え、価格、品質、デザイン等が新品と同様であるという前提においても、日用の消耗品に対する購入意欲は高い一方、衣類等に対する購入意欲は低い状況となっており、消費者向けの製品においては、一定の制約の存在もうかがわれる。
したがって、再商品化により得られた物の用途の拡大については、技術開発等により、価格、品質面の改善を図り、あるいは、一般消費者向け以外の製品の用途を開拓していくことについて検討の余地があると考えられる。

また、本調査においては、市町村の容器包装廃棄物に係る分別収集費用、容器包装廃棄物の排出量等を直接示す既存のデータが存在せず、また、これを別途のデータから十分な精度を有するまでに加工・推計することも困難であった。

なお、これらのデータについては、本政策の効果的な実施を図る上で、また、本

政策について分別収集等に係る費用負担の在り方を見直すべき(拡大生産者責任の徹底)等の重要な指摘に対しての議論を深める上でも必要と考えられることから、関係行政機関においてこれらデータが体系的・継続的に把握されることが望まれる。
