

容器包装の削減に関する新たな枠組みの構築に向けた 中間とりまとめ（案）

平成26年 月

京 都 市

目 次

1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2
3	新たな枠組みの基本的な考え方・・・・・・・・・・	3
4	おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	5

参考資料

1	レジ袋及びペットボトルの収集量・数の推移・・・・・・・・	6
2	祇園祭におけるごみの量・分別の状況・・・・・・・・・・	7
3	容器包装の削減に関する法制度及び先進的枠組み・・・・・・・・	7
4	新たな枠組みに関する各種資料・・・・・・・・・・・・・・・・	9
5	京都市廃棄物減量等推進審議会でのいただいた意見の概要・・・・・・・・	10

※「容器包装」の定義と品目例

容器包装リサイクル法において、「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」と定義されている。

■スチール製容器

コーヒー缶、
缶詰の缶 等



■アルミ製容器

ビールの缶、
炭酸飲料
の缶 等



■ガラス製容器

ワインのびん、
ドレッシング
のびん 等



■ペットボトル

炭酸水のボト
ル、しょうゆ
のボトル 等



■プラスチック製容器包装

レジ袋、トレイ、パック、
シャンプー等のボトル、
コンビニ弁当の容器 等



■紙製容器包装

包装紙、箱型の紙
パック、商
品の台紙 等



■段ボール製容器

商品の入っていた
段ボール箱
等



■飲料用紙製容器

牛乳パック（1リットル、
500ミリリットル）、
牛乳パックと同じ
形状の清涼水の容器



1 はじめに

容器包装は、買い物を通じて市民が毎日目にする存在であり、過剰な使用実態となっておりとともに、その多くが一度使うだけで廃棄されるため、「大量生産、大量消費、大量廃棄」の象徴となっている。

本市では、平成19年1月から、容器包装の代表的な存在であるレジ袋について、その使用を抑制し、マイバッグ等の持参の推進を目的とした協定を、事業者、市民団体、京都市レジ袋有料化推進懇談会と結び、取組の普及・拡大を支援している。こうした自主協定を本市が全国で初めて締結して以来、多くの自治体で同じ方式による協定が締結されることとなり、「京都方式」として全国に波及している。

同じく平成18年度に導入した家庭ごみ有料指定袋制と、この協定の取組が相まって、レジ袋をはじめとする容器包装ごみの量は、一定の減量効果をみたものの、依然として、家庭ごみのうち重量で約2割、容積に至っては約6割という相当な割合を占めている。

こうしたことから、本市では、平成22年3月に策定した「みんなで目指そう！ごみ半減！循環のまち・京都プランー京都市循環型社会推進基本計画（2009－2020）」において、容器包装の削減を重点戦略に位置付けて様々な取組を推進し、さらに、平成24年3月に策定した「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画では、条例の制定を施策として位置付け、これまで検討を進めてきたところである。

この中間とりまとめは、容器包装の削減に関し、条例を中心とする新たな枠組みの構築に向け、特に課題となっている「発生抑制（そもそもごみを出さない）」の推進に重点を置き、これまで検討してきた内容を取りまとめ、現時点での基本的な考え方を示すものである。

2 現状と課題

- 容器包装リサイクル法に基づき、製造事業者による容器包装の軽量化や、販売事業者によるレジ袋の削減などの容器包装の使用抑制の取組は相当進んできており、本市のごみ中の容器包装の「重量」は少しずつ減少傾向にあるが、「数」は必ずしも減少しておらず、市民による容器包装削減の行動に大きな変化は見られない。
- また、「観光のまち」、「学生のまち」であり、住民自治の伝統が息づく本市では、祇園祭などの伝統行事から観光行事、学園祭、地蔵盆や地域のお祭まで、年間1万件を超えるイベントが催され、多くの使い捨ての容器包装が使用、廃棄されていることに加え、適正に分別されていないものも相当ある。
- 「みんなで目指そう！ごみ半減！循環のまち・京都プランー京都市循環型社会推進基本計画（2009ー2020）」に掲げる「ピーク時からのごみ半減」の目標を達成するためには、課題の一つとして取り組み始めた「雑がみ」の分別などのリサイクルの取組強化のみならず、こうした現代社会のごみの象徴とも言える容器包装などをターゲットに、ごみの発生抑制を推進し、そもそもごみを出さないライフスタイルへの抜本的な転換を図ることが必要である。

3 新たな枠組みの基本的な考え方

「大量生産、大量消費、大量廃棄」の象徴となっているレジ袋やペットボトルなどの容器包装をターゲットに、ごみの発生抑制を推進し、そもそごみを出さないライフスタイルへの抜本的な転換を図るため、容器包装との関わりが大きい「買い物」と「イベント※」を対象に、条例を中心とする新たな枠組みを構築し、市民、事業者、京都市の共汗により「容器包装の少ないお買い物」と「容器包装ごみの少ないイベント」を推進する。

※ 「イベント」の定義：不特定多数の参加者を対象として開催する式典、会議、催し、行事等

(1) 条例に位置付ける施策

ア 買い物とイベントに関わる主体に求める取組の基準（ガイドライン）の策定

小売業者※とイベント主催者の取組を底上げし、イベントに参加する方々を含め、広く市民の取組意識を向上させるための基準となるガイドラインを本市が策定することとし、以下のような取組を盛り込む。

※ 小売業者：小売店を営む事業者だけでなく、小売業を行う飲食業者や宿泊業者等（例：ハンバーガー店やカフェにおけるテイクアウト販売、ホテルの売店での販売）も含む。

カテゴリー	取組			
	番号	市民・イベント参加者	番号	小売業者・イベント主催者
買い物	①	容器包装の少ないお買い物の率先実行	①	容器包装の少ないお買い物を消費者に促進する店舗でのPR（≒本条例のPR）
	②	飲料量り売りの利用	②	飲料量り売り
	③	食料品量り売りの利用	③	食料品量り売り
	④	容器包装の少ない商品の選択・購入	④	容器包装の少ない商品のPR → 具体例 p8参照
	⑤	裸売り青果の選択・購入	⑤	省容器包装販売（袋売り→裸売り）
	⑥	ノントレイ食品の選択・購入	⑥	簡易包装販売（トレイ→袋売り等）
	⑦	簡易包装贈答品の選択・購入	⑦	簡易包装販売（贈答品）
	⑧	ブックカバーの使用辞退	⑧	ブックカバー削減の取組
	⑨	ロール袋の使用抑制	⑨	ロール袋の使用抑制（PR、寄付金等）
	⑩	レジ袋の使用辞退	⑩	レジ袋の使用辞退を促す声掛け
			⑪	レジ袋削減の取組（ペーパー制 お断りカード 等）
			⑫	レジ袋有料化
	⑪	マイボトルの持参	⑬	カフェ等でのマイボトルの使用促進
	⑫	リユース容器の使用	⑭	宅配・通販におけるリユース容器使用
リユース	⑬	リユースびん飲料の購入・返却	⑮	リユースびんによる飲料の販売・回収
	⑭	容器包装の店頭回収の利用	⑯	店舗での拠点回収・精算後分別回収
小売業者自ら使用する容器包装の削減の取組			⑰	商品運搬におけるリユース容器使用
			⑱	事業所で発生する容器包装ごみの分別排出
イベント	⑮	リユース食器の利用、マイ箸等の持参	⑲	リユース食器の使用
	⑯	資源ごみ(缶・ペットボトル等)の分別排出	⑳	資源ごみ(缶・ペットボトル等)の分別の実施

イ ガイドラインに掲げる取組の努力義務及び特に重要な取組の義務化

- ・ 市民、小売業者、イベント参加者・主催者は、ガイドラインに掲げる取組の実施に努めることとする。
- ・ さらに、ガイドラインに掲げる取組のうち、特に重要と考えられる以下の取組について、義務化を検討する。

(ア) 小売業者

- ① レジ袋の削減を推進する取組
 - ・ 買い物客へのレジ袋の使用辞退を促すレジでの声掛けの実施
 - ・ レジ袋有料化やポイント還元など※、レジ袋の削減に特に効力の高い取組を小売業者が選択して実施 ※「など」の対象は今後検討→ ただし、レジ袋の使用量が特に多い「食品スーパー」については、選択実施の義務化により、有料化を行う店舗が、ポイント還元実施店舗と比較されて不利益を被る可能性が考えられることから、公平性の確保とレジ袋削減効果の両方の視点での検討が必要である。
- ② 容器包装の少ないお買い物を消費者に促進する店舗でのPR（買い物客への本条例の趣旨のPR）
- ③ カフェ等における、マイボトル持参者への飲料のみの提供

(イ) イベント主催者

- ① イベントにおける資源ごみ※の分別の実施 ※対象品目は今後検討

ウ 特定の小売業者の報告義務

小売業者のうち、店舗面積が400㎡以上の店舗※¹及び市内のチェーン店の延べ店舗面積が3,000㎡以上の事業者※²に、ガイドラインに掲げる取組の実施計画及び実施状況の報告、レジ袋辞退率の実績の報告を義務付け、報告内容を市が公表

※1 本市では、大規模小売店舗立地法(店舗面積1,000㎡以上の小売店への規制)に加え、中規模小売店舗設置指導要綱を設け、店舗面積が400㎡以上の店舗に、設置時の届出等を求めている。

※2 また、京都市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例において、市内のチェーン店の延床面積が3,000㎡以上の食品関連事業者に廃棄物の排出量等の報告を求めている。

エ 市民の目標の設定

レジ袋の排出枚数、資源ごみ有料指定袋使用数等の努力目標値を、ガイドラインにおいて設定

オ 市民、小売業者等の取組状況の調査・公表

小売業者の取組状況を調査するための市民モニター制度の創設をはじめ、ガイドラインに基づく取組状況を市が調査し、公表

カ 義務違反に対する措置

取組義務又は報告義務に違反する者に対する指導、改善勧告及び勧告内容の公表を規定

(2) 市民、事業者等への支援

- ・ 市民への情報提供を充実させるとともに、小売業者のトップランナー※の表彰等の実施を検討する。※ トップランナー：その分野の第一線で活躍している者
- ・ 小売業者に協力を求め、「減装（へらそう）商品※」などの店舗での市民への新たな視点でPR（啓発）も広げていく。

※ 参考資料8ページ参照

4 おわりに

これまで、容器包装の削減をターゲットに検討を進めてきたが、近年、ごみ全体の減量が微減にとどまっていることから、本市が目指すピーク時からのごみ半減を実現するためには、容器包装の削減に加え、ごみ減量全般に検討範囲を広げることが望ましい。

検討に当たっては、課題を次の2つに大きく分けることができると考えられる。

ア 発生抑制、再使用、自主的な分別・リサイクルの取組の推進

市の分別収集への分別排出については一定の理解が進んでいると考えられるが、ごみの「発生抑制・再使用」（2R）、店頭回収等への協力などの自主的な分別・リサイクルについては、まだまだ取組が浸透していない。

イ 資源ごみ等の分別意識の向上（分別ルールの徹底）

容器包装を主とする資源ごみの収集への分別排出について、一定の理解が進んでいるとはいえ、分別を実施していない市民がいることや、分別の精度が低いことなど、未だ改善の余地が残されている。

こうしたことから、この「中間とりまとめ」を基礎とし、ごみ減量・分別の全般について検討を加えた新たな枠組みの条例化について、上記のア、イの2つの視点を踏まえ、引き続き検討を進めていくこととする。

検討の視点（範囲）のイメージ図

品目例	取組例		
	発生抑制・再使用	リサイクル	適正処理
		自主的な分別・リサイクル	市の分別収集
容器包装	買い物の仕方 イベントでのリユース	店頭回収・拠点回収 イベントでの分別	缶・びん・ ペットボトル、 プラスチック製 容器包装 など
生ごみ	買い物の仕方 食事の仕方	生ごみ処理機の利用 地域での堆肥化	
紙ごみ	買い物の仕方 使い方（裏紙利用など）	店頭回収・拠点回収 集団回収	
古着	フリーマーケットや 古着屋の利用	店頭回収・拠点回収	
剪定枝	—	移動式資源拠点回収 地域での堆肥化（落葉）	
電池	使い方 （使い捨て→充電式）	店頭回収・拠点回収	
⋮	⋮	⋮	

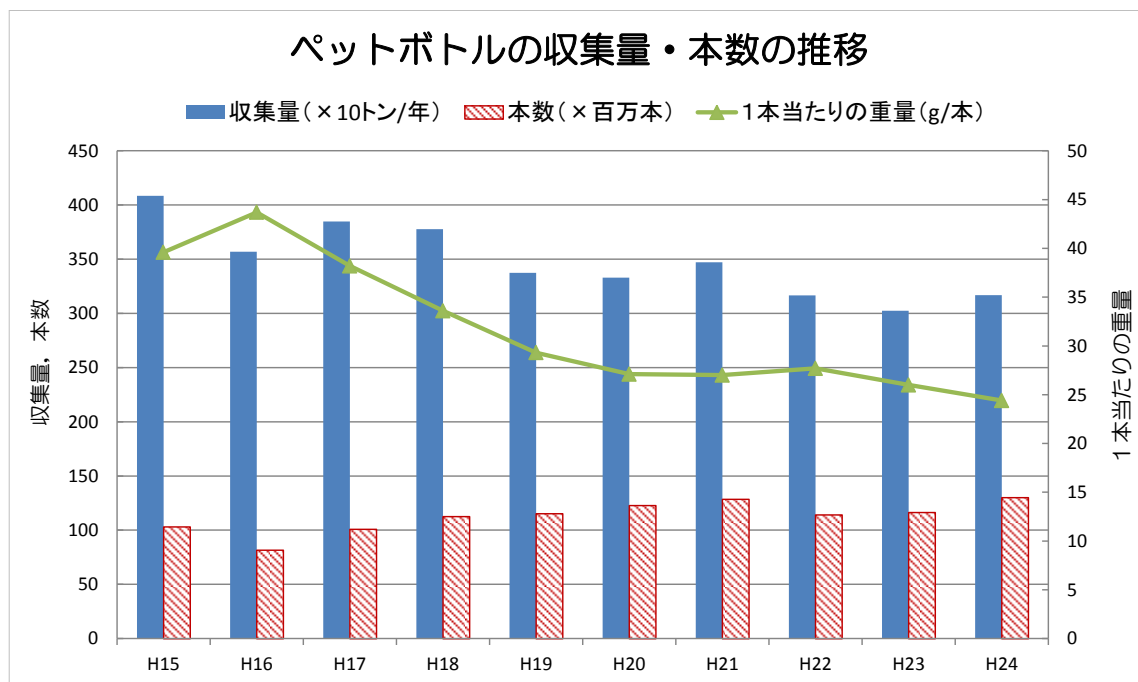
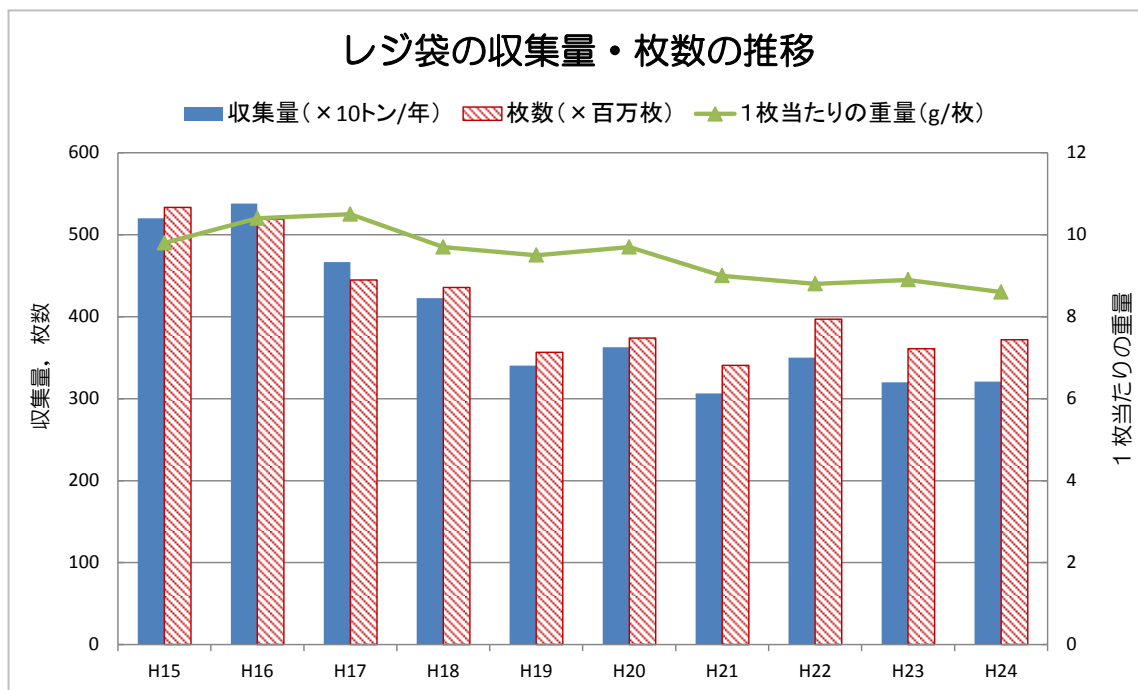
容器包装の「中間とりまとめ」の範囲

ア

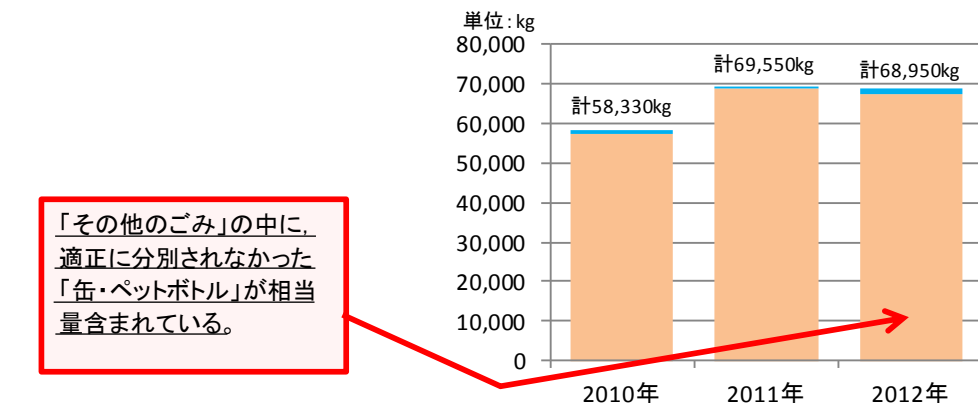
イ

参考資料

1 レジ袋及びペットボトルの収集量・数の推移



2 祇園祭におけるごみの量・分別の状況



資源ごみ(缶・ペットボトル) ※分別対象外の「異物」も含む。	930	870	1,560
その他のごみ	57,400	68,680	67,390

※会場には、「①缶」、「②ペットボトル」、「③その他」の三種類のごみ箱を設置し、分別を実施した。

※2012年は、前年に比べて約200店舗減少した。

データ提供: (株) 山本清掃, びっくり! エコ実行委員会

3 容器包装の削減に関する法制度及び先進的枠組み

(1) 容器包装リサイクル法

- 容器包装リサイクル法に基づき、市町村が分別収集した容器包装をリサイクルする費用は、製造・販売事業者が各々の使用量に応じて負担している。そのことにより、製造・販売事業者には、容器包装の使用量を削減するインセンティブが働いている。
- また、平成18年の同法の改正により、小売事業者に係る容器包装排出抑制促進措置が創設され、レジ袋の削減を中心とする小売事業者の排出抑制の取組の基準が示されるとともに、全国合計で年間50トン以上の容器包装を使用する小売事業者に、容器包装の使用量や基準に基づく取組状況等の報告が義務付けられ、一定の排出削減が進んでいるところである。

(2) 自治体における容器包装削減に係る先進的な枠組み

ア レジ袋の削減

① レジ袋有料化等の協定

京都市では、平成19年1月から、レジ袋の使用を抑制し、マイバッグ等の持参を推進することを目的とした「マイバッグ等の持参促進及びレジ袋の削減等に関する協定」を事業者、市民団体、京都市レジ袋有料化推進懇談会と結び、普及・拡大に関する支援を行っている。

事業者、市民団体、自治体の連携によりレジ袋削減等に取り組む自主協定を京都市が全国で初めて締結して以来、多くの自治体で同方式によるレジ袋削減協定が締結されることとなり、「京都方式」として全国に波及している。

富山県では、平成19年6月に、事業者、消費者及び行政が連携協力し、レジ袋の削減を推進することを目的とした富山県レジ袋削減推進会議が設立され、平成20年4月から全国で初めて県内全域の主要スーパーマーケット、クリーニング店でレジ袋の有料化が実施された。

② レジ袋削減条例

レジ袋の削減を事業者を求める条例を杉並区、川口市などが制定している。杉並区の条例では、年間20万枚以上のレジ袋を使用する事業所（食料品販売を行う事業所）を有する事業者には、レジ袋削減目標を設定し、レジ袋削減の取組実施状況やマイバック持参率等の報告義務を課し、報告された内容を区がホームページで公表している。

イ 青果販売におけるトレイの使用削減

名古屋市では、店舗面積500㎡以上の事業者には、青果販売へのトレイ使用の指針を示し、市民モニターによる調査を毎年行い、市内のトレイ使用率（平均）をホームページで公表している。

ウ 容器包装（全般）の削減

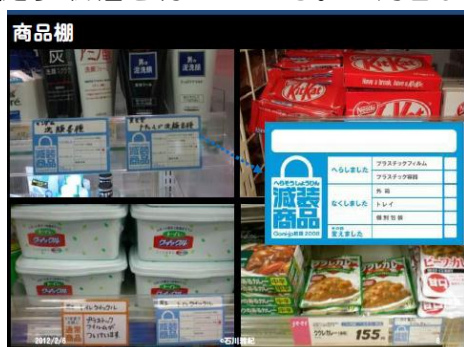
- ・ 首都圏の9つの自治体（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市）で構成する「九都県市」では、容器包装を製造・利用する事業者が行う容器包装の減量化等の自主的な取組を支援するために、「九都県市容器包装ダイエツ宣言」を実施している。
- ・ 具体的には、容器包装の削減に取り組んでいる企業の活動情報を募集し、ホームページ等により広く消費者に伝えるとともに、キャンペーン等で容器包装発生抑制に配慮した商品（以下「ダイエツ製品」という）のPRを行い、環境に配慮した製品の購入を消費者に促すなど、ダイエツ製品の製造、販売に取り組む企業を支援する活動を行っている。

エ イベントのエコ化

本市では、エコイベント実施要綱を制定し、要綱に基づき、エコイベントの認定を行うとともに、認定イベントに対するリユース食器の導入助成も行っている。

（3） 市民団体による取組（容器包装の少ない商品のPR 減装（へらそう）商品）

NPOごみじゃぱんでは、小売店で販売されている商品について、中身あたりの容器包装が少ない商品を「減装（へらそう）商品」として認定し、推奨POP※等によりPRすることにより、市民による容器包装の少ない商品の購入を促す取組を行っている。※商店などに用いられる販売促進のための広告媒体



商品棚でのPOPの掲示



特設コーナーでの商品の展示比較

（出典）神戸大学大学院 石川雅紀教授 講演資料（NPO ごみじゃぱんの取組）

4 新たな枠組みに関する各種資料

(1) 小売店の店舗面積

店舗面積 400 ㎡を超える中規模小売店舗(約 460 店舗, 約 210 業者)及び市内延床面積が 3,000 ㎡を超えるチェーン店(コンビニ 5 業者, スーパー 7 業者)を対象とし, 市内の総小売店舗面積のカバー率は, 約 80%となる。

表 市内小売店の総店舗面積に占める市民モニター対象店舗面積のカバー率

	大規模小売店 (1,000㎡～)			中規模小売店 (400～1,000㎡)		チェーン店			合計
		うちスーパー	うち百貨店		うちスーパー	うちスーパー	うちコンビニ		
面積 (㎡)	903,212	351,162	180,685	202,177	49,754	135,218	52,156	83,062	1,240,607
店舗数	161	57	6	301	69	582	74	508	1,044
面積カバー率	59%	23%	12%	13%	3%	9%	3%	5%	81%

※ 市内の総小売店舗面積: 1,522,230㎡ (平成19年度商業統計より)

なお, 全国で1年間にごみに出されるレジ袋は 300 億枚と推定される[※]。一方, 容器包装リサイクル法の排出抑制促進措置により, 年間 50 トン以上の容器包装を使用する小売業者から国に報告されているレジ袋の量は約 71,000 トンであり, これを枚数に換算すると, 91 億枚となる(本市のごみ組成調査で把握しているレジ袋 1 枚当たりの乾き重量 7.8g から推定)。

よって, レジ袋だけでいうと, 容器包装リサイクル法の排出抑制促進措置の報告対象業者のカバー率は, 約 30%と推定される。

※ (出典) 環境省 容器包装リサイクル法のホームページ

(2) 容器包装の排出数・量(飲料ペットボトル, レジ袋, トレイ)

■ 1人1年(1箇月)当たり排出数の例(23年度実績⇒半減プラン32年度)

飲料ペットボトル	86本(7本)	⇒	56本(5本)
レジ袋	251枚(21枚)	⇒	147枚(12枚)
トレイ	158個(13個)	⇒	83個(7個)

■ 品目別の減量効果の試算(例)

アンケートで把握した個々の取組の行動率が, 一律 10%ずつ向上した場合の効果

	20年度	23年度			減量後		半減プランバックデータ	
	排出量	排出量	行動率		行動率	排出量	27年度	32年度
飲料ペットボトル	3,317	3,025	34%	⇒⇒	44%	2,567	2,799	1,970
レジ袋	3,788	3,323	37%		47%	2,796	3,073	1,951
トレイ	1,100	1,161	47%		57%	942	915	610

(注) 排出量(単位: トン) = 本市の家庭ごみ(燃やすごみ+資源ごみ)の収集量に占める当該品目の量

5 京都市廃棄物減量等推進審議会でもいただいた意見の概要 (第52回審議会での意見も追記する)

(1) 市民意識の変革と小売店における取組に関する意見

- ・ 消費者（市民）のライフスタイルを変えていくために、小売業者による協力への理解を求めていかなければならない。そのためには、しっかり取り組む企業は褒めて、そうでない企業には工夫や改善を求めるボトムアップの仕組みが必要である。
- ・ 注意すべきはリバウンドであり、有料化と同じように、対策を打った後のリバウンドが少なくなるよう、施策を考えていただきたい。
- ・ 今回のスキームについて異論はない。
- ・ 小さい規模の小売店の取組が遅れている傾向があるので、そこに網を掛ける必要がある。
- ・ 報告義務の対象の例示で約80%は網羅されているとのことであるが、残りの20%も押えるのが一つのポイントである。
- ・ 小売店の立場からは、市民意識の底上げをぜひとも推進していただけるとありがたい。小売業者と市民が協力してやっていく意識がないと、なかなか定着しないというのが現実であるので、ぜひお願いしたい。
- ・ レジ袋だけでなく、そこから対象をさらに広げて削減を推進していくためには、市民の消費生活まで変えていく必要があると思う。そのためには、NPO ごみじゃぱんのような取組も必要になってくると思う。大々的なキャンペーンを実施した方が市民にもよく伝わると思う。
- ・ レジ袋の排出枚数については、必ずしも減少しておらず、これをさらに減らす努力をしていかないといけないと思う。もっと小さいスーパーにも、レジ袋を有料化していくよう働きかけていくことは必要であると思う。
- ・ 創造性を刺激するためにも、マイバッグ・コンテストのようなキャンペーンも有効な手段ではないかと思う。
- ・ レジ袋削減の数値目標というのも掲げていただきたい。
- ・ 事業者は頑張っておられるので、次は市民が変わらなければならないと思うが、少しやわらかい感じで、意識をもっていただきたい方に適切な情報を上手に渡しなが、全体的な底上げをしたほうがよい。
- ・ レジ袋はそれぞれの業者がそれなりの意識と努力をもってすすめておられると思うが、ペットボトルとトレーに関しては、本当に進んでいるのかどうかと思う。その中で業者の方がまだまだ努力をされているといっても、市民にはあまり手ごたえはないのではないかと思う。ようきに減らそうキャンペーンのように、小売店と市民が一緒に考えながら、取組を進めることは重要であると思う。ここで実施した取組が、現実には大手のスーパーでやられているかという、そうでもないと思う。

（２）イベントでの取組に関する意見

- ・ イベントごみの容器包装の削減について、祇園祭等だけではなく、区の運動会や文化祭において、分別やマイボトルの持参を呼びかける等の取組も有効である。

（３）ごみ減量・分別の全般に関わる意見

- ・ 資源ごみの分別ができない方が非常に多く、まだまだ資源としての意識が市民の間に浸透していないと感じるため、京都市だけではなく、市民、事業者、行政が一体となり、ごみではなく資源という意識を市民に浸透させていくことがポイントではないかと思う。
- ・ 容器包装の削減のための取組として、条例化を頭におきながら、買い物やイベントでの取組、報告の義務化や目標設定といったことをやっていこうという方向には賛成であるが、条例化までしてやることであるか疑問。条例という意識でやるのであれば、2R 条例という形での検討を希望。容器包装だけの条例化には、あまり賛成しない。

（４）その他の意見

- ・ 容器包装リサイクル法の審議の方向性を注視する必要がある。