【資料３】

容器包装の削減を推進するための新たな枠組みの検討について

○　京都市では，現在，容器包装の削減を推進するための条例の制定等の新たな枠組み作りを検討している。
○　今後，審議会の委員の皆様のご意見をいただきつつ，今年度中を目途に新たな枠組みを固めていきたいと考えている。
○　今回の審議会では，新たな枠組みの論点を整理してお示しするので，ご意見をいただきたい。

１　現状と課題

２　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
（２）自治体における容器包装削減に係る先進的な枠組み

３　条例等新たな枠組みの検討のポイント

４　今後の検討スケジュール（案）

（１）審議会での議論
（２）条例等新たな枠組み素案に関する本市によるパブリックコメント

５　枠組みの検討（議論のたたき台）

（１）検討経過及び論点
（２）議論のたたき台としての各論点に係る方向性案
（３）実効性ある施策及び配慮すべき事項

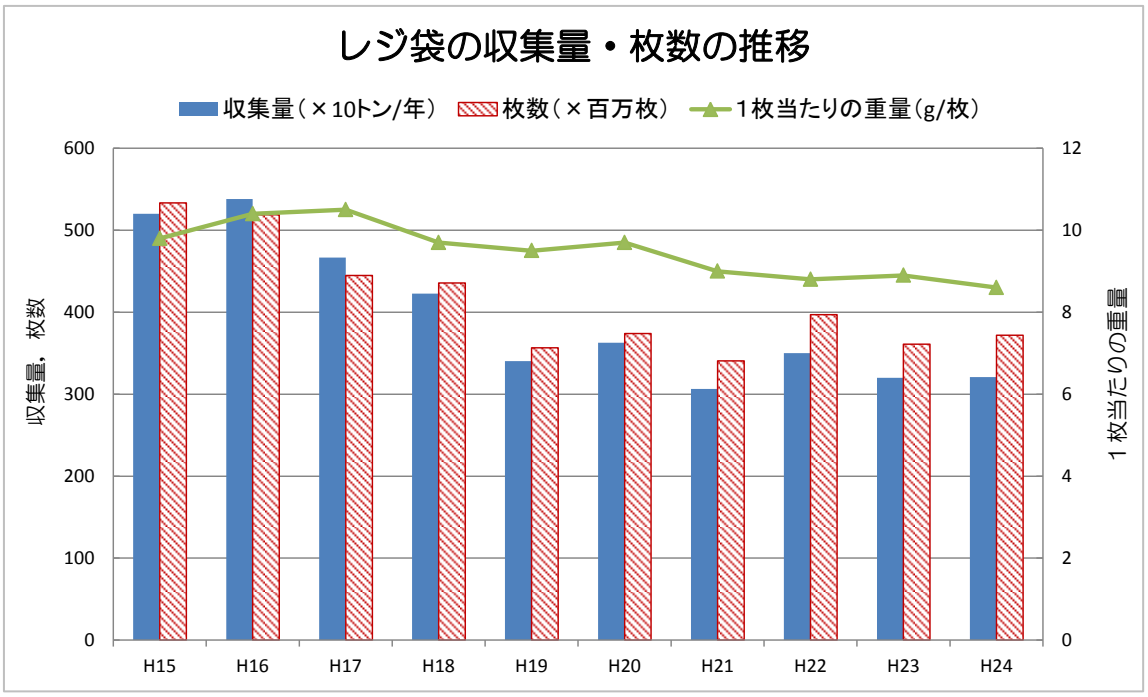
参考　容器包装の削減を推進するための条例等新たな枠組み（イメージ）

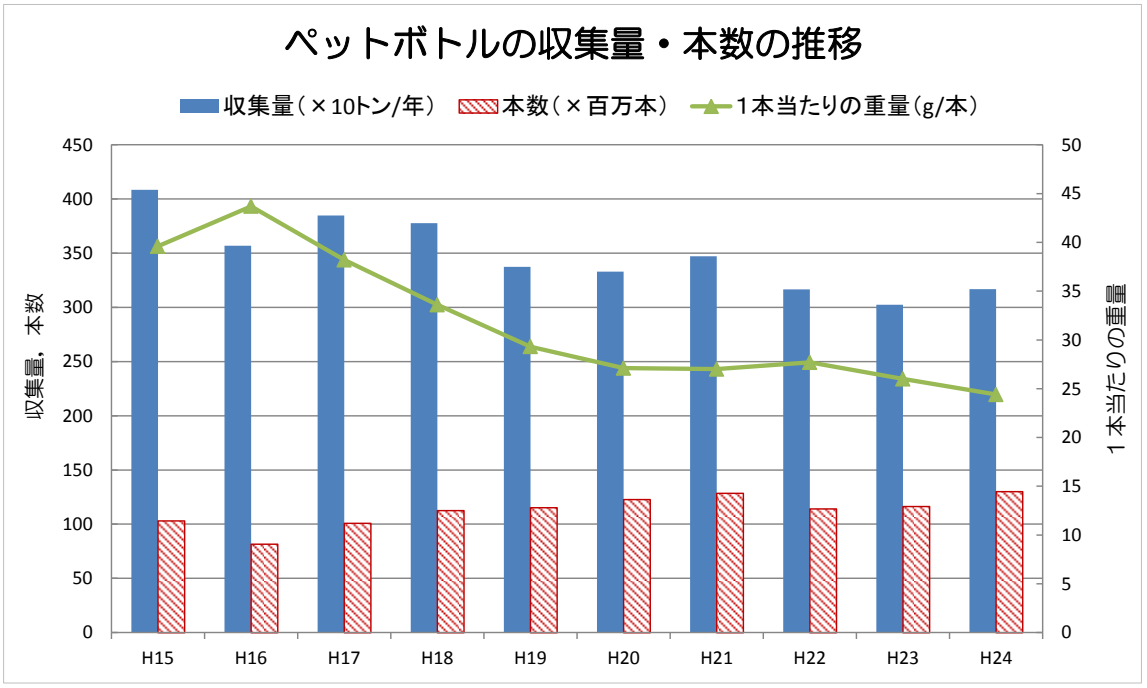
【参考資料１】容器包装リサイクル制度（法）の概要
【参考資料２】容器包装リサイクル制度（法）を取り巻く現状
【参考資料３】容器包装の３Ｒ推進のための自主行動計画フォローアップ報告
※　参考資料１～３：産業構造審議会産業技術環境分科会廃棄物・リサイクル小委員会容器包装リサイクルワーキンググループ（第１回）・中央環境審議会循環型社会部会容器包装の３Ｒ推進に関する小委員会（第１回）　第１回合同会合資料より（平成２５年９月１９日開催）
【参考資料４】本市における容器包装の削減に関する主な取組

【別添説明資料】市民，事業者等に求める取組例

1　現状と課題

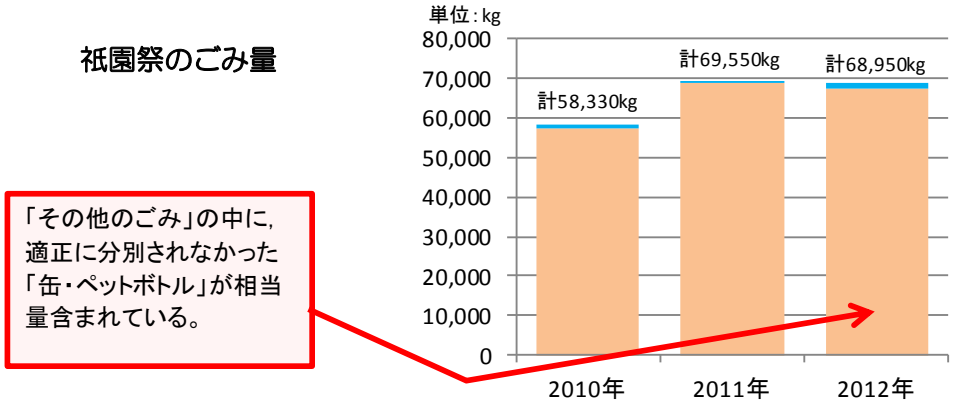
- 容器包装は，買い物を通じて市民が毎日目にする存在であり，その多くが一度使うだけで廃棄されるとともに，過剰な使用実態となっているため，「大量生産，大量消費，大量廃棄」の象徴となっている。
- 容器包装リサイクル法に基づき，製造事業者による容器包装の軽量化等の取組，販売事業者によるレジ袋の削減や裸売り等の容器包装の使用抑制の取組は相当進んできており，本市の資源ごみ収集の「重量」は少しずつ減少傾向にあるが，資源ごみ中の容器包装の「数」は必ずしも減少しておらず，市民による容器包装削減の行動の大きな変化は見られない。





- 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ており，相当量の使い捨て飲料容器などの容器包装が使用，廃棄されている。

祇園祭のごみ量



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

- 京都市循環型社会推進基本計画「みんなで目指そう！ごみ半減！循環のまち・京都プラン」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，今年度から力を入れている「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。

２　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【参考資料１のｐ３】。
- 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【参考資料１のｐ７，８　参考資料２のｐ２９】。

（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。**【参考資料４のｐ１参照】**

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，全国に波及している。

【参考資料２のｐ３０参照】

- 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に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，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グ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，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ット宣言」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「ダイエット製品」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，ダイエット製品の製造，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　条例等新たな枠組みの検討のポイント

容器包装は，生産・流通・販売の業種別の各段階に由来して発生しており，それぞれでの取組を推進する対策を検討することが今回の議論の肝であり，審議会では，大きく次の４つのポイントを議論していただく。

- **生産・流通・販売の各段階における効果的な施策について**
- **実効性のある施策と配慮すべき事項について**
- **市民，事業者等の関係主体に求める役割について**
- **市に求められる責務について**

４　今後の検討スケジュール（案）

（１）審議会での議論

１回目	平成２５年１０月２５日	現状・課題，枠組みの検討①
２回目	平成２５年１１月下旬	枠組みの検討②
３回目	平成２６年１月下旬	枠組み素案
４回目	平成２６年３月下旬	枠組み案

（２）条例等新たな枠組み素案に関する本市によるパブリックコメント

平成２６年２月中旬～３月中旬

５　枠組みの検討（議論のたたき台）

（１）検討経過及び論点

■「ごみ半減プラン」の策定（平成２２年３月）→容器包装を重点戦略に位置付け

【「みんなで目指そう！ごみ半減！循環のまち・京都プラン－京都市循環型社会推進基本計画（2009－2020）】

○　業種別の包装材の削減方法や削減率を定めたガイドラインの作成と徹底した指導
○　生産，流通，販売の各段階における包装材の一定量の削減を義務付ける条例の検討

【現　状】
- 製造事業者による自主規制や，販売事業者による自主基準に基づく取組等が相当進展しつつある。
- 循環型社会の構築に向けて，市民のライフスタイルの抜本的な転換が不可欠である。

【論　点】
①「ごみ半減プラン」に記載されているような，事業者への「指導」，「削減義務」といった，更なる強い規制を行うことについて
②事業者だけでなく，市民（消費者）の取組を底上げする規制について

★以上の２つの論点を踏まえ，「ごみ半減プラン」の内容から，規制の対象や内容を広げる可能性について含みを持たせた形で，「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画に容器包装削減対策を改めて位置づけ

■「京プラン」実施計画の策定（平成２４年３月）→容器包装削減条例の制定を明記

事業名	事業概要
容器包装材の削減に関する条例の制定及び取組の推進	容器包装材の削減に関する条例を制定する。また，容器包装材の削減方法や削減率を定めた業種別のガイドラインを作成するとともに，削減に貢献する消費者や事業者に対するインセンティブを与える制度を創設する。

【現　状】
- 業種別（生産・流通・販売）のどの段階においても，環境配慮の前に，市民（消費者）のニーズへの対応が最優先されている。
- 今後，事業者の取組みが進展している中，より積極的な取組が必要となる主体は“市民（消費者）”である。

【論　点】
③市民（消費者）のニーズを変革させ，業種別（生産，流通，販売）の各段階に効果的に取組が波及していくために，どのように事業者に取組を求めていくべきか。
④事業者及び市民（消費者）が取組を推進するに当たって，どのように目標（削減率）を設定すべきか。

【現　状】
- 本市が積極的にエコ化に取り組んでいるイベントにおいても，依然として相当量の使い捨て容器包装が使用，廃棄されている。

【論　点】
⑤イベントにおける容器包装の削減策はどうあるべきか。

これらの論点を踏まえ，容器包装の削減を推進するための条例等新たな枠組みを検討する。

（２）議論のたたき台としての各論点に係る方向性案

５ページに記載した大枠の論点について議論していただくために，一定の方向性を示した「たたき台」が必要と考え，以下のとおり検討した。

論点①　「ごみ半減プラン」に記載されているような，事業者への「指導」，「削減義務」といった，更なる強い規制を行うことについて

（方向性案）

事業者の取組が市民（消費者）ニーズにも配慮しながら相当進展しつつある現状を踏まえ，更なる強い規制を求めることは非現実的で，現在の取組みを着実に推進させることが重要ではないか。

論点②　事業者だけでなく，市民（消費者）の取組を底上げする規制について

（方向性案）

循環型社会の構築に向けて，ライフスタイルの抜本的な転換が不可欠であることを踏まえ，意識の底上げに繋がる市民への規制が必要ではないか。

論点③　市民のニーズを変革させ，業種別（生産，流通，販売）の各段階に効果的に取組が波及していくために，どのように事業者に取組を求めていくべきか。

（方向性案）

業種別（生産，流通，販売）ではなく，これらのすべての段階への影響力と選択権を有し，かつ，市民（消費者）のニーズを映す鏡とも言える「小売業者」に取組を求めることが必要かつ最も効果的ではないか。

論点④　事業者及び市民（消費者）が取組を推進するに当たって，どのように目標（削減率）を設定すべきか。

（方向性案）

事業者の取組が市民（消費者）ニーズにも配慮しながら相当進展しつつある現状を踏まえると，容器包装を削減するために最終的に行動を変えなければならない主体は市民（消費者）であり，また，そのライフスタイルの抜本的な転換が不可欠であることから，目標（削減率）を設定すべき対象は，事業者ではなく，市民（消費者）ではないか。

論点⑤　イベントにおける容器包装の削減策はどうあるべきか。

（方向性案）

イベントで発生する容器包装ごみは，使い捨ての飲料容器や食器であり，これらのリユースと分別を推進すべきではないか。

（３）実効性ある施策及び配慮すべき事項

前述の方向性のたたき台を仮に是とした場合に，「実効性ある施策」と「配慮すべき事項」の大きく２つに分けてポイントを整理した。

■　実効性ある施策

ア　市民意識の底上げが必要
イ　小売業者の取組の推進が必要
ウ　レジ袋の取組の更なる推進策が必要
エ　レジ袋だけでなく，容器包装全般への広がりが必要
オ　製造・流通段階への波及効果をもたらす取組の推進が必要
カ　イベントでの取組の推進が必要
キ　市民，事業者の協働による取組の推進が必要
ク　自らの努力だけで進みにくい取組には京都市による支援が必要　　など

■　配慮すべき事項

ア　市民への具体的な働きかけが必要
イ　市民へのインパクトと継続性が必要
ウ　小売業者に推進していただく取組の具体化が必要
エ　一部の限られた小売業者だけに負担がかからないよう配慮が必要（≒中小規模の事業者の取組の推進も必要）
オ　小売業者に過度の負担とならないよう配慮が必要（例：容器包装リサイクル法で義務付けられている容器包装使用量の把握について，１店舗ごとや１市ごとに対応するためには多額のシステム構築経費が必要　等）
カ　製品が市内外に出入りしていることを考えれば，製造・流通事業者への直接的な働きかけは非現実的
キ　取組の実効性の確保が必要　　など

参考　容器包装の削減を推進するための条例等新たな枠組み（イメージ）

容器包装リサイクル法や自治体の先進事例を参考にしつつ，第５項（５～７ページ）に記載した「たたき台」を仮に是とした場合の新たな枠組みのイメージを，議論の参考にしていただくために，とりまとめた。

ア　基本的な考え方

① 市民の減量意識を底上げするために，小売業者の取組を推進する必要
⇒ **「容器包装の少ないお買い物」**の推進

② イベントでのリユースと分別を推進する必要
⇒ **「容器包装ごみの少ないイベント」**の推進

・・・この２つの柱について，**市民，事業者，京都市の参加と協働による共汗の取組を推進していくべきではないか。**

- 特に，「容器包装の少ないお買い物」については，「生ごみ３キリ運動」のようなキャッチフレーズを作り，市民への浸透を図る必要があるのではないか。

イ　条例の制定

市民のライフスタイルの抜本的な転換を図るため，インパクトがあり，かつ，継続性及び実効性のある新たな枠組みを構築する必要があることから，レジ袋のみならず，広く容器包装の削減について，特に市民の取組意識の低い「発生抑制」の推進に重点を置いた条例を制定してはどうか。

ウ　条例に盛り込む内容

①　買い物とイベントに関わる主体に求めるべき取組の基準（ガイドライン）の策定

- 容器包装リサイクル法の排出抑制促進措置と同様に，本市がガイドラインのような形で取組の基準を示し，取組を推進してはどうか。
- ただし，買い物については，法が対象としている小売業者のみならず，今後取組を促進していかなければならない市民も対象とすべきではないか。
- イベントについては，イベント参加者と主催者を対象とすべきではないか。
- ガイドラインは，取組の主体に具体的に実施すべき内容が伝わり，理解いただけるよう工夫が必要ではないか。
- 特に，買い物については，市民へのインパクトある取組を盛り込むよう，取組内容の抽出に特段の工夫が必要ではないか。
- ガイドランに掲げる取組は努力義務とすべきと考えるが，特に推進すべき取組については，実効性を考慮するとともに，当該主体に過度な負担とならないよう配慮した上で，義務化も検討すべきではないか。
- ガイドラインに盛り込む取組は，従来型のレジ袋中心のものだけでなく，レジ袋にある程度の重点を置きつつ，容器包装全般を対象に具体化すべきではないか。

・・・【別添説明資料：市民，事業者等に求める取組例】

② 報告義務

- できるだけ多くの小売店において，「容器包装の少ないお買い物」を確実に推進していくための措置として，容器包装リサイクル法の排出抑制促進措置や，杉並区等のレジ袋の削減に関する条例を参考に，小売業者に取組状況やレジ袋辞退率等の報告を求めてはどうか。

  ※ ただし，チェーン店において，１店ごとや１市ごとの容器包装使用量の集計を行うためには，新集計システムの構築などの大幅な追加コストが必要とのことであり，容器包装リサイクル法と同じ対応は難しい。

- 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おり，
- 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ことから，
- 容器包装の条例において，報告を求める対象を選定する場合に，参考にできるのではないか。

【参 考】

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㎡～)	うちスーパー	うち百貨店	中規模小売店 (400～1,000㎡)	うちスーパー	チェーン店	うちスーパー	うちコンビニ	合計
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

③　市民の目標の設定

ペットボトルやレジ袋の排出数，更には，資源ごみ有料指定袋の使用数といった，市民の容器包装の削減に関する数値目標を掲げ，市民に広くわかりやすく周知することにより，市民意識の底上げを図るべきではないか。

【参　考】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%	10%UP	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

④　取組の実施状況及び進ちょく状況の調査・公表

取組の実効性の確保と見える化を図るため，小売業者の報告内容の公表や，市民の目標に対する実績，イベントにおける取組状況を調査・公表してはどうか。また，小売業者の取組状況を，市民モニターがチェックしてはどうか。

⑤　指導，改善勧告及び公表

取組の実効性を担保するため，義務違反に対する措置を規定すべきではないか。

エ　市民，事業者等への支援

容器包装の削減を推進する枠組みに関わる各主体への情報提供を充実（啓発を強化）するとともに，自主的取組を促す支援措置も必要ではないか。

【実施例】

市民向け

- 容器包装の減らし方に関する冊子の配布
- 専用ホームページの立上げ（京都生ごみスッキリ情報館のような）
- 土産物店での観光客向けエコマネーの実施
- キャンペーンの実施　　など

小売業者向け

- ガイドライン推進店舗の認定（認定店舗へのステッカーの配布・掲示）
- トップランナーの表彰
- 容器包装の少ない商品のＰＲの側面支援
  （ＰＯＰ※やポスターの作成，特設販売コーナーの設置支援等）

※　ポップ。商品名や価格，その他関連情報を記載した商品棚等に付される広告媒体

- レンタルマイバッグ，惣菜パック代替袋，ノントレイ包装機等の導入支援　　など

イベント主催者向け

- 京都市エコイベント実施要綱に基づくリユース食器の導入助成の利用の拡大
- 祇園祭でのエコ屋台村や岡崎レッドカーペットでのリユース食器お試しキャラバンといった，大きな祭やイベントでのリユース食器の広範囲での利用の促進　　など