



焦点

プラスチック資源循環促進法の施行と自治体に期待される役割

田崎智宏・国立環境研究所 資源循環社会システム研究室長

世界的なプラスチック問題の注目

プラスチック問題は、プラスチックにまつわる大量生産と大量廃棄の問題が国際的に深刻化することによって、二〇一〇年代後半に国際的に対策が急速に進展した環境問題である。とりわけ、大量のプラスチック廃棄物の海洋への流出と生態系への悪影響の報告数が増加し、マイクロプラスチックという五ミリメートル以下の微細な粒子による新たな健康・生態系リスクが注目された。日本でも、二〇一九年五月に八省一庁による「プラスチック資源循環戦略」（以下、「プラ戦略」という。）が公表され、世界トップレベルのマイルストーン（目標数値）が示

された（表）。いわゆる3R（リデュース・リユース・リサイクル）に素材代替を加えた内容となっている。また、翌六月の大阪G20サミットでは「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」として「二〇五〇年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減する」ことが世界に向けて発信された。これらの野心的な目標やビジョンの提示は、その後の日本におけるプラスチック対策の契機となった。

二〇二〇年七月からはレジ袋が有料化され、プラスチック問題への一般の人びとの注目が増した。市民の生活に密着している内容で、店舗でのオペレーションにも多大な影響があったことから賛否両論が噴出したが、レジ袋の辞退率は大幅に増加し



たさき・とむひろ◎一九七三年東京都生まれ。横浜国立大学大学院工学研究科博士課程後期修了。二〇〇一年より国立環境研究所に入所し、東京大学大学院新

領域創成科学研究科環境システム学専攻客員教授やスウェーデン・ルンド大学国際産業環境経済研究所・客員研究員などを兼務して現職。専門分野は資源循環分野のシステム学と政策科学。関連する監修本に「つかう？ やめる？ かんがえようプラスチック」（ほるぶ出版、二〇二〇年）、「最新！ リサイクルの大研究 プラスチック容器から自動車、建物まで」（P・H・P研究所、二〇一九年）、分相執筆した書籍に「プラスチックリサイクル入門—システム・技術・評価」（技法堂出版、二〇〇九年）などがある。

た（日本チエンストア協会のデータによれば、二〇二二年には七五％にまで急増）。さらに、二〇二二年六月には「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」（以下、「プラ新法」という。）が成立した。プラスチックのリサイクル法といえ、日本では、「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、「容リ法」という。）があり、一九九七年からペットボトルのリサイクルが、二〇〇〇年からはその他のプラスチック製容器包装のリサイクルがそれぞれ進められてきた。プラ新法はこの容リ法が対象としない、容器包装以外のプラスチック製品（ストローやスプーンなど）の使用合理化を規制対象に加え、無償配布するプラスチック品を抑制することを対策の一つの柱としており、無駄に使われやすい無償提供されるプラスチック品に対して合理的利用を促す政策は一定の完結性をみることとなった。

● 複合問題としての難しさの確な理解

しかしながら、プラスチックの問題は複数の問題からなる「複合問題」であり、それぞれの個別対策が解決できる問題とそうでない問題を明確に区別して施策を展開しなければならぬ。

図（次頁）に示すように、本問題は、海洋プラスチック汚染（マイクロプラスチック問題を含む）、地球温暖化問題、非再生資源依存（資源の持続的利用上）の問題、大量生産・大量消費・

表●日本のプラスチック資源循環戦略の概要
（マイルストーンの内容）

項目	内容
リデュース	・2030年までに、ワンウェイのプラスチック（容器包装等）を累積で25%排出抑制
リユース・リサイクル	・2025年までに、プラスチック製容器包装・製品のデザインを、容器包装・製品の機能を確保することとの両立を図りつつ、技術的に分別容易かつリユース可能又はリサイクル可能なものとする。 ・2030年までにプラスチック製容器包装の六割をリサイクル又はリユース ・2035年までにすべての使用済プラスチックをリユース又はリサイクル、それが技術的経済的観点等から難しい場合には熱回収も含め100%有効利用
再生プラスチック・バイオマスプラスチックの利用促進：素材代替	・2030年までに、プラスチックの再生利用を倍増 ・2030年までに、バイオマスプラスチックを最大限（約200万トン）導入

大量廃棄の社会構造的課題の少なくとも四つから構成されており、白四角で示した対策で解決できる問題には違いがある。バイオマス起源のプラスチックに素材代替を進めたからといって海洋等の汚染問題が解決されるわけではなく、クリーンアップ活動をしたからといって地球温暖化や大量消費の問題が解決さ

れるわけではない。複数の施策の同時実施によつてはじめて解決に向かうことを認識する必要がある。また、軽い、強い、安いという優れた長所を有するプラスチック素材は生活の至るところに入り込んでおり、最優先で実施しなければならぬプラスチックのリデュース対策を難しくしている。従来の延長上で行う単純な情報提供や普及啓発による施策には限界がある。

● プラ新法の概要と自治体の取り組みへの期待

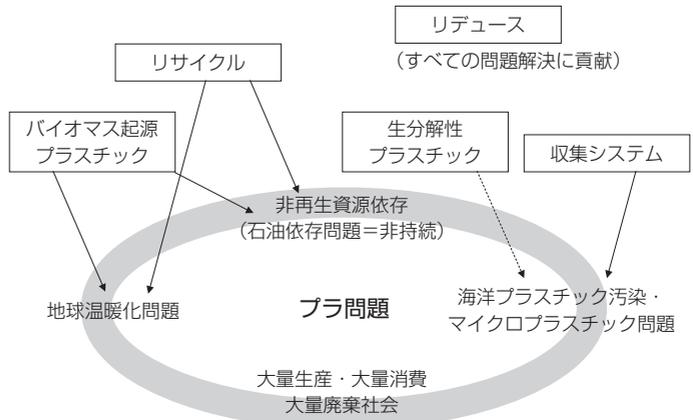
プラ新法は、五つの柱から成り立っている。一つ目の柱は、プラスチック使用製品設計指針であり、プラスチック製品の製造事業者等はこの指針に基づいて製品設計を改めることが要請されている。優れた設計については、主務大臣が認定し、国が認定品の調達や使用を促進する。キーワードで言えば、エコデザインとグリーン購入であり、プラスチック問題を改善するプラスチック製品を市場に登場・普及させるものである。具体的に検討すべき設計は、減量化、包装の簡素化、長期使用化・長寿命化、再使用が容易な部品の使用または部品の再使用、単一素材化等、分解・分別の容易化、収集・運搬の容易化、破碎・焼却の容易化、プラスチック以外の素材への代替、再生利用が容易な材料の使用、再生プラスチックの利用、バイオプラスチックの利用である。各社だけの取り組みには限界もあるため、業界ごとに製品設計の標準化やガイドラインを策定することも

望まれている。なお、多種多様なプラスチックの用途があることから、安全性や用途に応じて求められる機能性との両立やそれらの優先順位等をふまえることが基本とされている。

自治体には、域内の製造業者に製品設計指針などの情報を提供して、対策を講じることがさらに促すことや、自治体の調達において前記認定品を優遇することが期待される。

二つ目の柱は、冒頭で述べた特定プラスチック使用製品の合理化である。容リ法対象外で、かつ無償提供されているプラスチック製品を対象に有償化や利用意思確認などを行うこ

図●プラスチックに関する4つの問題と対策との関係



とが定められている。各種商品小売業、飲食料品小売業、飲食店、持ち帰り・配達飲食サービス業についてはフオーク、スプーン、ナイフ、マドラー、ストローが対象で、宿泊業はこれらに加えてヘアブラシ、くし、カミソリ、シャワーキャップ、歯ブラシが、洗濯業はハンガーと衣類用カバーがそれぞれ対象である。取り組みを計画的に進めるため、目標の設定とその達成状況の公表が規定されている。プラスチックの使用量だけでなく、売上高や店舗面積などの事業者の経済活動量と、プラスチック使用量をこの活動量で除した値（原単位）を公表することとなっており、経済活動量の変化による使用量変化と合理化による使用量変化を区別できるようになっている。

自治体には、上記対象製品を自らが使用する場合に合理化をはかることや、域内の前記対象業者の取り組みを促すことが期待される。優良事例の情報を収集・伝達するだけでなく、域内の関係者との双方方向のコミュニケーションを通じて、プラスチック問題と対策の必要性などの理解を深め、地域社会における新しい常識を育んでいくスタンスが大切であろう。

残る三つの柱は、いずれも回収・リサイクルを促進する対策が主である。リサイクルの選択肢が増えるだけでなく、ソフトな誘導政策が組み込まれている点は十分に認識しておきたい。なお、サーマル・リサイクルはここでいうリサイクルには含まれないことも注意しておきたい。市町村が主体となってリサイ

クルを行う三つ目の柱は次節で述べることとし、先に四つ目と五つ目の柱について述べる。

四つ目の柱は、製造・販売事業者等による自主回収および再資源化である。製造・販売事業者等が自ら製造・販売したプラ製品の自主回収・再資源化事業計画をたてて、国が認定すると、廃棄物処理法上の業の許可取得が不要となる（処理施設の許可は必要）というメリットが得られる。業の許可が不要になることで、複数の自治体をまたがる取り組みが進めやすくなる。また、複数の事業者で実施することも認められており、それらの事業者が組合などを設立して計画を申請することもできる。神戸市では製造業者、小売業者、リサイクラーに加えて市も加わってプラスチック製品廃棄物を協働して回収・リサイクルする取り組みを先駆的に進めており、同様の事例が増えていくと予想される。自主回収においては、自社以外のプラスチック製品廃棄物が含まれて回収されてしまうことを容易に想像できるが、プラ新法では、そのような場合でも効率的な回収促進に資すると判断されれば計画が認定されるものとしている。

自治体には、域内の事業者に自主回収を進めることを促すことが期待される。また、市も事業者らの協働事業に関わることも期待される。前述の神戸市の事例では、市は市民への広報・啓発とポイント付与の役割を担っているが、広報だけの関わりでも意義がある。市民目線でいえば、複数の回収ルートがある

とどのルートがよいのか混乱する人が出てくるためである。回収ルートの情報を体系的に伝える自治体の重要な役割を認識しておきたい。

五つ目の柱は、排出事業者による排出抑制と再資源化等である。再資源化については、排出事業者が自ら排出するプラスチック使用製品産業廃棄物の再資源化事業計画をたて、国が認定すると、廃棄物処理法上の業の許可取得が不要となるというメリットが得られるというものである。複数の排出事業者で共同実施することも想定されており、その場合は回収・再資源化の事業者が計画を申請することもできる。排出抑制については、商業・サービス業では五人以下、それ以外の業種では二〇人以下の小さな事業者を除く多くの事業者に対して取り組みを行うことを定めているが、一律に実施すべき具体的な内容は定められていない。業種・業態にあった取り組みを各事業者が判断していくこと、その取り組み状況の情報を公表していくことが期待されている。前年度二五〇トン以上のプラスチック使用製品産業廃棄物を排出する事業者は多量排出事業者として扱われ、目標値の設定が必要で、毎年度、目標の達成状況をインターネツトなどで公表することに努めるものとされている。

自治体には、域内の事業者に排出抑制やリサイクルの具体的な方法などの情報を提供して、対策を講じることをさらに促すことや、取り組み情報の公表を促すこと、公表された情報をも

とにさらなる取り組みを検討していくことが期待される。

● 市町村による分別収集と再商品化への期待

三つ目の柱である市町村による分別収集・再商品化は、プラスチック使用製品廃棄物に対する二つのリサイクルルートを規定するものである。一つは、容器包装リサイクル協会（以下「協会」という。）にリサイクルを依頼して実施するルート、もう一つは、市区町村とリサイクラーが計画的にリサイクルを実施するルートである。前者のルートは、容器包装プラスチックと新たにリサイクル政策の対象となったプラスチック使用製品廃棄物を一緒に集めることができ、かつそのリサイクルを一括して協会に委託できるという利点がある。現在、二〇二三年度から協会にプラスチック使用製品廃棄物の引き渡しができるように準備が進められている。

後者のルートは、事前に計画を策定して国の認定を受ける必要がある、相応の準備は必要であるが、いくつかの利点がある（以下、「認定計画ルート」という。）。第一に、容器包装プラスチックとプラスチック使用製品廃棄物を一緒に集め、一括してリサイクルにまわせるという利点は同様である。第二に、選別作業の重複を避けられるという利点である。容器包装のリサイクルにおいては、自治体が選別作業を行った後に、協会からの委託を受けたリサイクラーが選別作業を行うことが協会を通じ

たりサイクルにおけるきまりとなっていた。認定計画ルートでは、自治体とリサイクラーが計画的に事業実施できることから、この二回の選別作業を減らせるのである。費用削減につながることを期待される。第三の利点は、複数の自治体が共同して認定を受けることができることに由来する。規模の経済の確保や収集ルートの効率化など、自治体単独でリサイクルを実施するよりも、費用削減がはかられる可能性がある。第四の利点は、認定計画ルートにおいても、容器包装プラスチック分は、協会から再商品化費用が支払われるという点である。

以上の利点を鑑みると、認定計画ルートでのリサイクルの方により大きな利点があるように思われる。プラスチック使用製品廃棄物のリサイクルに積極的な事業者が存在する場合には、自治体は隣接自治体とともに前向きに検討することがよいだろう。ただし、どちらのルートの費用負担についても、容器包装プラスチック分は従来どおり、すなわち収集・選別は自治体、再商品化は生産者であり、プラスチック使用製品廃棄物の分は、収集・選別も再商品化も自治体の負担である。選別の合理化などによる費用削減があるが、それでも費用増加になってしまうことは否めない。国はプラ新法のパンフレットにて特別交付税措置を講ずるということを述べており、当面の措置は想定されているが、排出者責任や拡大生産者責任ならびに受益者負担（ここでは、プラスチック製品に関して利益を上げた事業

者や使用による便益を得ている消費者を想定）の観点から費用負担のあり方を議論していくべきであろう。

いずれのルートにおいても収集物にペットボトルと小型電子機器等廃棄物が混入することは認められていない。とくに後者は、含有するリチウムイオン電池による火災が生じやすく、収集車やリサイクル工程を損傷させるため多大なる注意が必要である。

● まとめ、協働的実施の施策への展開

プラ新法は新たな取り組みを要請するものであるが、自治体の役割という観点からみれば、二つの特徴がある。自治体がいずれの実施者となる対策がこれまでは大きかったが、他の実施者が行うリサイクルをサポートする役割が強まっていること、それから、連携・協働して行う取り組みの重要性が増していることである。自治体においては、これまでの担当者が経験していないタイプの施策を創造的に検討・実施していくことが求められている。