

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	サーキュラーエコノミーへの移行に向けて ープラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案ー
著者 / 所属	中野かおり / 環境委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	434号
刊行日	2021-4-28
頁	18-29
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210428.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210428.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

# サーキュラーエコノミーへの移行に向けて

## — プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案 —

中野 かおり  
(環境委員会調査室)

### 《要旨》

海洋プラスチックごみ問題、気候変動問題、諸外国の廃棄物輸入規制強化等への対応を契機として、国内におけるプラスチックの資源循環を一層促進する重要性が高まっており、多様な物品に使用されているプラスチックに関し包括的に資源循環体制を強化することが課題となっている。

こうした課題に対応するため、2021（令和3）年3月、「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案（閣法第61号）」（以下「法律案」という。）が第204回国会に提出された。法律案では、プラスチックに係る資源循環の促進等を図るため、プラスチック使用製品の廃棄物の市町村による再商品化並びに事業者による自主回収及び再資源化を促進するための制度を創設するとともに、排出事業者によるプラスチック使用製品の廃棄物の排出の抑制等の措置などが盛り込まれている。

今後の国会審議に当たっては、プラスチックごみ問題の根本的な解決につながるよう、詳細な制度設計について十分に議論を深めていく必要がある。

## 1. 法律案提出の経緯

### （1）プラスチックの特徴

プラスチックは、もともとは自在に加工や成形できるという素材の性質を表す言葉であり、20世紀に入り多様な製品に使用されるようになった。主な原料は石油であり、軽くて丈夫、衛生的で密封性が高い、大量生産が可能、安価であること等の特徴を有する。こうした多機能性からプラスチックは、日用品から自動車や航空機の部材、電子部品、医療機器部品、建築資材、宇宙ロケットなどあらゆる産業分野で使われており、世界のプラスチックの年間生産量は1950年の約200万トンから2018年には約4.5億トンに達している<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> UNEP（国連環境計画）“Baseline report on plastic waste” 2020。なお、日本のプラスチック生産量

中でも容器包装分野のプラスチック生産量は最も多く、約4割を占めている<sup>2</sup>。容器包装分野での使用については、衛生的で密封性が高いため食品の貯蔵寿命の延長が図られること、重量が軽減されることにより輸送燃料が削減できるという利点がある。

なお、廃プラスチックにおいて容器包装分野が占める割合は、世界でも日本でも約4割に達し<sup>3</sup>、人口一人当たりのプラスチック製容器包装の廃棄量は、日本はアメリカに次いで世界第2位である<sup>4</sup>。

## (2) 海洋プラスチックごみ問題

前述のとおり、現在、世界全体で年間約4.5億トンのプラスチックが生産されている。一方、毎年約800万トンのプラスチックごみが海洋に流出しているとの試算や、このままでは2050年には海洋中のプラスチックごみの重量が魚の重量を超えるとの試算も出されている<sup>5</sup>。

こうした海洋プラスチックごみは、生態系を含めた海洋環境の悪化や海岸機能の低下、景観への悪影響、船舶航行の障害、漁業や観光への影響など、様々な問題を引き起こしている。例えば、海洋生態系との関係では、プラスチックを誤飲するなどして世界中の海鳥や魚の胃の中からプラスチックが発見されたり、海洋中などに放棄され又は流出した網やカゴなどの漁具が絡まり長期間にわたって海洋生物に危害を加えたりすることもあると言われている。

さらに、近年は、一般に5ミリメートル以下の微細なプラスチック類である「マイクロプラスチック」による海洋生態系への影響も懸念されている<sup>6</sup>。マイクロプラスチックによる人間への具体的な健康影響は明らかにされていないが、プラスチックの性能を高めるために添加される可塑剤や難燃剤等の化学物質を含有していることや、マイクロプラスチックが海水中に溶けているPCBやDDTなどの有害化学物質を吸着する事例が報告されている。こうした化学物質を含有・吸着したマイクロプラスチックが食物連鎖を通じて海洋生物に広く取り込まれ、濃縮されることによる生態系への影響が懸念されている。

## (3) プラスチックごみの処理方法

プラスチックごみは、主に、埋立て、焼却、リサイクルの3つの方法で処理されている。世界全体で年間約3億トンの廃プラスチックが排出されているが<sup>7</sup>、リサイクル率は約20%にとどまっている<sup>8</sup>。各国のプラスチックのリサイクル率を見てみると、比較的リサイクル

---

は世界の4%である(OECD(経済協力開発機構)“Improving Markets for Recycled Plastics” 2018.)。

<sup>2</sup> UNEP “Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability” 2018.

<sup>3</sup> 前掲脚注2、一般社団法人プラスチック循環利用協会『プラスチックリサイクルの基礎知識2020』(2020.6)

<sup>4</sup> 前掲脚注2

<sup>5</sup> 環境省『令和2年版環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書』

<sup>6</sup> マイクロプラスチックには、マイクロビーズ(洗顔料や歯磨粉などの研磨剤、化粧品の添加剤など)、ラメ、レジンペレット(プラスチック製品の原料)などの初めから5ミリメートル以下で作られた一次的マイクロプラスチックと、プラスチック製品が太陽の紫外線や熱の影響で劣化し、風や波により細片化することや、化学繊維の衣料の洗濯等で繊維が抜けることにより発生する二次的マイクロプラスチックがある。

<sup>7</sup> 前掲脚注2

<sup>8</sup> World Economic Forum “Plastics, the Circular Economy and Global Trade” 2020.

の進んでいる欧州では約 30%、アメリカでは約 9%である<sup>9</sup>。一方、日本のプラスチックのリサイクル率は 27%であり、その内訳は、マテリアルリサイクル<sup>10</sup>が 23%、ケミカルリサイクル<sup>11</sup>が 4%である<sup>12</sup>。そのほかの処理方法としては、熱回収が 56%、埋立て・焼却が 16%となっている<sup>13</sup>。日本は、国土が狭く埋立地の確保が容易ではないため焼却による減容化を図るとともに、熱回収、つまり廃プラスチックを焼却して、熱エネルギーを回収したり、固形燃料にしたりする手法が行われてきた<sup>14</sup>。

#### (4) 最近のプラスチックをめぐる国際動向

##### ア 中国の廃プラスチック禁輸措置

日本は廃プラスチックのうち約 1 割について、中国を中心としたアジア諸国へ輸出してきた<sup>15</sup>。しかし、当時、世界最大の廃プラスチックの輸入国であった中国が環境汚染などを理由に、2017 年末から生活由来の廃プラスチックの輸入禁止措置、2018 年末から工業由来の廃プラスチックの輸入禁止措置を講じたことにより、日本にとどまらず、世界中で行き場を失った廃プラスチックの扱いが問題となっている。中国の廃プラスチック禁輸措置以降、日本から中国への輸出量は大幅に減少したが、代わりにタイ、ベトナム、マレーシア等の東南アジア諸国への輸出量が増大した。しかし、東南アジア諸国は、中国ほどの廃棄物の処理能力を有していないにもかかわらず、短期間で大量の廃プラスチックを輸入したため、国内で廃プラスチックが滞留し、一部の国は廃プラスチックの輸入規制や停止へ動き出している。

さらに、廃プラスチックの輸入国での不適正処理による環境汚染を背景として、2019 年のバーゼル条約第 14 回締約国会議（COP14）において、同条約の附属書が改正され、2021 年 1 月から条約の手續に従い廃プラスチックの輸出には事前に相手国の同意が必要となった。

##### イ G7 海洋プラスチック憲章

2018 年 6 月にカナダで開催された先進 7 か国首脳会議（G7 サミット）では、深刻化する海洋プラスチックごみ問題を解決するため、使い捨てプラスチックの削減目標を盛り込んだ「海洋プラスチック憲章」が採択された。同憲章では、「2030 年までに全てのプラスチックを再生利用や回収可能なものにする」、「2040 年までに全てのプラスチック

<sup>9</sup> OECD “Improving Markets for Recycled Plastics” 2018.

<sup>10</sup> マテリアルリサイクルとは、廃プラスチックを原料としてプラスチック製品に再生する手法である。マテリアルリサイクルによってできる製品は、作業着、文房具、洗剤用・飲料用ボトル、パレット、公園・道路・鉄道等の用品、自動車部品等多岐にわたっている。

<sup>11</sup> ケミカルリサイクルとは、廃プラスチックを化学的に分解するなどして、工業用原料として再生する手法である。原料・モノマー化、ガス化、油化や製鉄所での高炉還元剤、コークス炉化学原料化などがある。

<sup>12</sup> プラスチックのリサイクル率が低い要因としては、多種類のプラスチックが混合して製造された場合に分別が必要なこと、プラスチックの製造コストが安いこと、リサイクルコストの方が高くなること等が指摘されている。

<sup>13</sup> 一般社団法人プラスチック循環利用協会『プラスチックリサイクルの基礎知識 2020』（2020.6）

<sup>14</sup> 熱回収は、かつてはダイオキシンによる環境汚染が問題となっていたが、高温焼却の設備が整備されることによりダイオキシンによる悪影響がない処理が可能となっている。

<sup>15</sup> 2017（平成 29）年には廃プラスチック総排出量約 903 万トンのうち、約 129 万トンの廃プラスチックを輸出している（前掲脚注 13）。

を 100%回収する」などの明確な数値目標が示された。しかし、日本は、プラスチックごみを削減するという趣旨には賛成したものの、社会に与える影響の程度が現段階（当時）で不明なことを理由に<sup>16</sup>、アメリカとともに同憲章に署名しなかった。

### ウ 大阪ブルー・オーシャン・ビジョン

2019年6月のG20大阪首脳宣言では、2050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することを目指す「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」が合意された。日本は、同ビジョンの実現のため、開発途上国の廃棄物管理に関する能力構築及びインフラ整備等を支援していくアクション「マリーン（MARINE）・イニシアティブ」を立ち上げることにしている。具体的には、①廃棄物管理、②海洋ごみの回収、③イノベーション及び④能力強化の4つのアクションを掲げている。

### (5) プラスチック資源循環戦略の策定

2018（平成30）年8月、環境省の中央環境審議会循環型社会部会の下に、プラスチック資源循環戦略小委員会が設けられ、資源・廃棄物制約、海洋プラスチックごみ問題、地球温暖化、アジア各国による廃棄物の輸入規制等の幅広い課題に対応するための議論が開始された。そして、2019（令和元）年5月、プラスチックの資源循環を総合的に推進するための方向性を取りまとめた「プラスチック資源循環戦略」が策定された。

図表1 プラスチック資源循環戦略

重点戦略	基本原則：「3R+Renewable」	【マイルストーン】
リデュース等	<ul style="list-style-type: none"> <li>ワンウェイプラスチックの使用削減(レジ袋有料化義務化等の「価値づけ」)</li> <li>石油由来プラスチック代替品開発・利用の促進</li> </ul>	<b>&lt;リデュース&gt;</b> ①2030年までにワンウェイプラスチックを累積 <b>25%</b> 排出抑制 <b>&lt;リユース・リサイクル&gt;</b> ②2025年までにリユース・リサイクル可能なデザインに ③2030年までに容器包装の <b>6割</b> をリユース・リサイクル ④2035年までに使用済プラスチックを <b>100%</b> リユース・リサイクル等により、有効利用 <b>&lt;再生利用・バイオマスプラスチック&gt;</b> ⑤2030年までに再生利用を <b>倍増</b> ⑥2030年までにバイオマスプラスチックを <b>約200万トン</b> 導入
リサイクル	<ul style="list-style-type: none"> <li>プラスチック資源の分かりやすく効果的な分別回収・リサイクル</li> <li>漁具等の陸域回収徹底</li> <li>連携協働と全体最適化による費用最小化・資源有効利用率の最大化</li> <li>アジア禁輸措置を受けた国内資源循環体制の構築</li> <li>イノベーション促進型の公正・最適なリサイクルシステム</li> </ul>	
再生材 バイオプラ	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用ポテンシャル向上（技術革新・インフラ整備支援）</li> <li>需要喚起策（政府率先調達（グリーン購入）、利用インセンティブ措置等）</li> <li>循環利用のための化学物質含有情報の取扱い</li> <li>可燃ごみ指定袋などへのバイオマスプラスチック使用</li> <li>バイオプラ導入ロードマップ・静脈システム管理との一体導入</li> </ul>	
海洋プラスチック対策	プラスチックごみの流出による海洋汚染が生じないこと（海洋プラスチックゼロエミッション）を目指した <ul style="list-style-type: none"> <li>ポイ捨て・不法投棄撲滅・適正処理</li> <li>海岸漂着物等の回収処理</li> <li>海洋ごみ実態把握（モニタリング手法の高度化）</li> <li>マイクロプラスチック流出抑制対策（2020年までにスクラブ製品のマイクロビーズ削減徹底等）</li> <li>代替イノベーションの推進</li> </ul>	
国際展開	<ul style="list-style-type: none"> <li>途上国における実効性のある対策支援（我が国のソフト・ハードインフラ、技術等をオーダーメイドパッケージ輸出で国際協力・ビジネス展開）</li> <li>地球規模のモニタリング・研究ネットワークの構築（海洋プラスチック分布、生態影響等の研究、モニタリング手法の標準化等）</li> </ul>	
基盤整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会システム確立（ソフト・ハードのリサイクルインフラ整備・サプライチェーン構築）</li> <li>技術開発（再生可能資源によるプラ代替、革新的リサイクル技術、消費者のライフスタイルのイノベーション）</li> <li>調査研究（マイクロプラスチックの使用実態、影響、流出状況、流出抑制対策）</li> <li>連携協働（各主体が一つの旗印の下取組を進める「プラスチック・スマート」の展開）</li> <li>資源循環関連産業の振興</li> <li>情報基盤（ESG投資、エシカル消費）</li> <li>海外展開基盤</li> </ul>	
<b>◆アジア太平洋地域をはじめ世界全体の資源・環境問題の解決のみならず、経済成長や雇用創出 ⇒ 持続可能な発展に貢献</b> <b>◆国民各界各層との連携協働を通じて、マイルストーンの達成を目指すことで、必要な投資やイノベーション（技術・消費者のライフスタイル）を促進</b>		

（出所）環境省資料

同戦略の中では、①資源循環、②海洋プラ対策、③国際展開、④基盤整備の4つの柱が記載され、これらの戦略展開における目指すべき方向性として、「2030年までにワンウェ

<sup>16</sup> 中川大臣記者会見録（平30.6.15）〈<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h30/0615.html>〉（以下、最終アクセスは全て令3.4.9）



イプラスチック（いわゆる使い捨てプラスチック）を累積 25%排出抑制」、「2035 年までに使用済プラスチックを 100%リユース・リサイクル等により有効利用」などのマイルストーン（目標値）が掲げられた。同戦略で記載されているように、G 7 サミットで採択された海洋プラスチック憲章よりも高い目標が設定され、野心的なマイルストーンとなっている。なお、マイルストーンは、数値目標と時期は明記されたが、事業者や消費者などに対して目標達成を義務付けるものではなく、各主体の柔軟な取組に委ねられている。

また、同戦略には、ワンウェイプラスチックの使用削減のため、石油由来のレジ袋の有料化義務化（無料配布禁止等）などにより「価値づけ」をすること等を通じて、消費者のライフスタイル変革を促すことが盛り込まれた。これを受け、2019（令和元）年 12 月、容器包装リサイクル法<sup>17</sup>の省令<sup>18</sup>が改正され、2020（令和 2）年 7 月から全国で一律に石油由来のプラスチック製レジ袋の有料化が開始され<sup>19</sup>、社会的な関心を集めた<sup>20</sup>。

## （6）法律案の提出

2019（令和元）年に策定されたプラスチック資源循環戦略における具体的な施策の在り方について検討するため、環境省の中央環境審議会循環型社会部会プラスチック資源循環小委員会及び経済産業省の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プラスチック資源循環戦略ワーキンググループの合同会議（以下「合同会議」という。）が設置され、2020（令和 2）年 5 月から全 8 回の審議が行われた。パブリックコメントを経て、2021（令和 3）年 1 月 28 日に開催された合同会議において「今後のプラスチック資源循環施策のあり方について」が取りまとめられ、翌 29 日、環境大臣に対して意見具申がなされた。

この取りまとめでは、①リデュースの徹底、②効果的・効率的で持続可能なリサイクル、③再生素材やバイオプラスチックなど代替素材の利用促進、④分野横断的な促進策の 4 つの柱が掲げられた。これらを踏まえ、「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案」が、2021（令和 3）年 3 月 9 日に閣議決定され、同日、第 204 回国会に提出された。

## 2. 法律案の概要

### （1）目的

国内外におけるプラスチック使用製品の廃棄物をめぐる環境の変化に対応して、プラスチックに係る資源循環の促進等を図るため、プラスチック使用製品の使用の合理化、プラスチック使用製品の廃棄物の市町村による再商品化並びに事業者による自主回収及び再資

<sup>17</sup> 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）。同法では、消費者は分別して排出し、市町村が分別収集し、リサイクル事業者へ引き渡し、事業者は再商品化するという役割分担の下、容器包装廃棄物の削減に取り組むことを義務付けている。

<sup>18</sup> 小売業に属する事業を行う者の容器包装の使用の合理化による容器包装廃棄物の排出の抑制の促進に関する判断の基準となるべき事項を定める省令（平成 18 年財務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省令第 1 号）

<sup>19</sup> なお、世界全体では既に 60 か国以上でプラスチック製レジ袋の使用禁止や有料化等の規制がなされている。

<sup>20</sup> 環境省の調査によると、1 週間以内に買物をした店舗でレジ袋をもらっていない人は、2020（令和 2）年 3 月の 3 割から同年 11 月には 7 割に増加した。

源化を促進するための制度の創設等の措置を講ずることにより、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) 主な定義

プラスチックを使用している全ての製品を「プラスチック使用製品」として、法律案の対象としている。ただし、家電リサイクル法<sup>21</sup>の対象となるエアコンなど、一部の製品については、2.(4)の個別の措置事項において適用除外規定が設けられている。

また、リユースやリサイクルに相当する「再資源化」のほか、「再資源化等」として、いわゆる熱回収も規定されている。これらは、(4)の個別の措置事項において、エでは「再資源化」の行為が、オでは排出事業者の判断基準について「再資源化等」の行為と、排出事業者等の再資源化事業計画について「再資源化」の行為が認められている。さらに、市町村におけるリユースやリサイクルに相当する行為(燃料利用を含む。)として「再商品化」が規定されている。

## (3) 基本方針の策定

主務大臣<sup>22</sup>は、プラスチックに係る資源循環の促進等<sup>23</sup>を総合的かつ計画的に推進するため、①設計・製造段階における再資源化に資する環境配慮設計、②販売・提供段階におけるワンウェイプラスチックの使用の合理化、③排出・回収・リサイクル段階における廃プラスチックの分別収集、自主回収、再資源化等に関する基本方針を策定する。

## (4) 個別の措置事項

### ア 環境配慮設計指針の策定

主務大臣<sup>24</sup>は、製造事業者等が努めるべき環境配慮設計に関する指針(プラスチック使用製品設計指針)を策定し、指針に適合した設計であることを認定し、公表する。

また、指針に適合していると主務大臣により認定された製品(認定プラスチック使用製品)を国が率先して調達する(グリーン購入法<sup>25</sup>上の配慮)こととするとともに、事業者・消費者には認定プラスチック使用製品の使用の努力義務が課されている。

### イ ワンウェイプラスチックの使用の合理化

主務大臣<sup>26</sup>は、ワンウェイプラスチック提供事業者(小売・サービス事業者等)が取り組むべき措置に関する判断基準を策定する。主務大臣は判断基準を勘案し、提供事業者への指導・助言、一定の要件に該当する多量提供事業者への勧告・公表・命令をするこ

---

<sup>21</sup> 特定家庭用機器再商品化法(平成10年法律第97号)

<sup>22</sup> 主務大臣は、経済産業大臣及び環境大臣である。

<sup>23</sup> プラスチックに係る資源循環の促進等とは、プラスチック使用製品廃棄物及びプラスチック副産物の排出の抑制並びに回収及び再資源化等の促進をいう。

<sup>24</sup> 主務大臣は、経済産業大臣及びプラスチック使用製品設計指針に係るプラスチック使用製品の製造の事業を所管する大臣である。

<sup>25</sup> 国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律(平成12年法律第100号)

<sup>26</sup> 主務大臣は、経済産業大臣及び特定プラスチック使用製品提供事業者が行う事業を所管する大臣である。

とができる<sup>27</sup>。

## ウ 市町村の分別収集・再商品化の促進

市町村において、プラスチック製容器包装及びプラスチック製品を一括して回収し、再商品化を促進するため、①区域内で分別収集したものを容器包装リサイクルルートを活用して再商品化を可能とする。また、②市町村はリサイクルなどを行う再商品化実施者と連携して再商品化計画を作成し、主務大臣<sup>28</sup>が認定した場合に、容器包装リサイクルルートで行われているような市町村による選別・梱包等を省略して再商品化実施者が再商品化を実施することを可能にする。



## エ 製造・販売事業者等による自主回収の促進

自ら製造又は販売・提供したプラスチック使用製品について、製造・販売事業者等が使用済みとなったものを自主回収・再資源化する計画を作成し、主務大臣<sup>29</sup>が認定した場合に、認定自主回収・再資源化事業者の廃棄物処理法<sup>30</sup>の業の許可を不要とする。

## オ 排出事業者の排出抑制・再資源化の促進

主務大臣<sup>31</sup>は、排出事業者が排出抑制や再資源化等の取り組むべき措置に関する判断基準を策定する。主務大臣は、判断基準を勘案し、排出事業者への指導・助言、一定の要件に該当する多量排出事業者への勧告・公表・命令をすることができる<sup>32</sup>。加えて、排出事業者等が再資源化計画を作成し、主務大臣が認定した場合に、認定再資源化事業者（委託を受けて再資源化を行う者）の廃棄物処理法の業の許可を不要とする。

図表2 法律案の個別の措置事項

設計・製造 販売・提供 排出・回収・リサイクル	【環境配慮設計指針】	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 製造事業者等が努めるべき環境配慮設計に関する指針を策定し、指針に適合した製品であることを認定する仕組みを設ける。</li> <li>➢ 認定製品を国が率先して調達する（グリーン購入法上の配慮）とともに、リサイクル材の利用に当たっての設備への支援を行う。</li> </ul>	
	【使用の合理化】	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ワンウェイプラスチックの提供事業者（小売・サービス事業者など）が取り組むべき判断基準を策定する。</li> <li>➢ 主務大臣の指導・助言、ワンウェイプラスチックを多く提供する事業者への勧告・公表・命令を措置する。</li> </ul>	
	【市区町村の分別収集・再商品化】	<ul style="list-style-type: none"> <li>● プラスチック資源の分別収集を促進するため、容リ法ルートを活用した再商品化を可能にする。</li> <li>● 市区町村と再商品化事業者が連携して行う再商品化計画を作成する。</li> <li>➢ 主務大臣が認定した場合に、市区町村による選別、梱包等を省略して再商品化事業者が実施することが可能に。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 製造・販売事業者等が製品等を自主回収・再資源化する計画を作成する。</li> <li>➢ 主務大臣が認定した場合に、認定事業者は廃棄物処理法の業許可が不要に。</li> </ul>

(注) 法律案の用語とは一部異なる部分がある。

(出所) 環境省資料

<sup>27</sup> 命令に違反した場合には、50万円以下の罰金が科される。

<sup>28</sup> 主務大臣は、経済産業大臣及び環境大臣である。

<sup>29</sup> 主務大臣は、経済産業大臣及び環境大臣である。

<sup>30</sup> 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）

<sup>31</sup> 主務大臣は、経済産業大臣、環境大臣及び排出事業者が行う事業を所管する大臣である。

<sup>32</sup> 命令に違反した場合には、50万円以下の罰金が科される。



## (5) 施行期日

公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

## 3. 主な課題

### (1) 環境配慮設計指針の具体的な内容

製品設計は、廃棄段階までを見据えたライフサイクルの環境負荷を低減することが重要である一方、安全性や機能性など多角的な要求に対応した形で進める必要があり、活用分野によって大きく事情が異なることを考慮する必要がある。

そのため、法律案では、主務大臣が多種多様なプラスチック製品の事情に応じて、製造事業者やブランドオーナーなどの設計決定者が取り組むことが求められる環境配慮設計の基本的な事項を整理した指針（プラスチック使用製品設計指針）を示すこととしている。

プラスチック製品を環境配慮設計型へ切り替えていくことは、グリーン成長戦略<sup>33</sup>や日本の産業競争力強化の観点からも重要であるとの指摘もあることから<sup>34</sup>、指針の策定に当たっては、海外等の規制や基準との整合性も考慮しつつ、設計決定者の取組を後押しするような明確な方向性を示すことが求められる。

また、事業者や消費者に対しても認定プラスチック使用製品の使用の努力義務が定められていることから、主務大臣は認定プラスチック使用製品の情報を分かりやすく公表するとともに、製品本体に認定マークを付けるなど、事業者や消費者による認定プラスチック使用製品の選択を促すような運用を検討する必要がある。

いわゆる環境配慮設計は、拡大生産者責任<sup>35</sup>の具体的な取組の一つとされ、循環基本法においても製品設計の工夫として規定されている。これは生産者等に負わせる製品の回収・リサイクルの負担の軽減にもつながる取組としても有効と考えられる。法律案では、環境配慮設計と生産者等の回収・リサイクルの負担が関係付けられていないが、これが回収・リサイクルへどのように役立てられるかも重要な視点となろう。

### (2) リデュースを徹底する必要性

前述のとおり、2020（令和2）年7月から全国で一律に石油由来のプラスチック製レジ袋の有料化が開始され、社会的な関心を集めた。レジ袋の有料化は法律ではなく省令で定められたが、ワンウェイプラスチックの提供事業者が取り組むべき判断基準も主務大臣が政令で定めることとしている。

リデュースについては、規制的手法ではなく、支援策や事業者に対するインセンティ

<sup>33</sup> 2020（令和2）年12月、2050年カーボンニュートラルに向け、経済と環境の好循環につなげるために経済産業省が策定した14の重要分野ごとの実行計画である。

<sup>34</sup> 合同会議（第8回）（令3.1.28）議事録

<sup>35</sup> 拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）とは、OECDが提唱した概念である。生産者が、その生産した製品が使用され、廃棄された後においても、当該製品の適切なリユース・リサイクルや処分に一定の責任（物理的又は財政的責任）を負うという考え方である。循環基本法（循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号））のほか、容器包装リサイクル法などの個別リサイクル法にも盛り込まれている。

措置によるべきとの指摘<sup>36</sup>がある一方、法律案による措置では不十分であり、循環基本法の処理の優先順位<sup>37</sup>に従い、削減目標を定めるなど段階的に規制すべきとの指摘<sup>38</sup>もある。

新型コロナウイルスの感染拡大の影響で衛生目的を中心にワンウェイプラスチックの有用性が注目されているが、前述のとおり、日本は人口一人当たりのプラスチック製容器包装の廃棄量が世界第2位であること、プラスチック資源循環戦略では「2030年までにワンウェイプラスチックを累積25%排出抑制」というマイルストーンを掲げていることから、例えば医療用品など社会的に必要なワンウェイプラスチック以外の製品については、更なるリデュースの徹底に向けた取組について検討する必要がある。

### (3) 市町村の一括回収における課題

#### ア コスト・手間の負担

法律案によりプラスチック製容器包装とプラスチック製品とをプラスチック資源として一括回収が可能になると、プラスチック資源の回収量の増加<sup>39</sup>や住民にとって分別ルールが分かりやすくなることが期待される。

一方、一括回収に当たって、リサイクルの質を高めるためには、プラスチック資源の質的確保が前提となるため、回収量の増加に伴う市町村の分別の手間やコストの増加等が懸念されている<sup>40</sup>。現在、約8割の市町村がプラスチック製容器包装を分別収集しているが、市町村の認識として分別収集のコスト負担は重いとされている。実際、東京23区では約半数の区が分別収集を実施しておらず、和歌山市や室蘭市<sup>41</sup>などプラスチック製容器包装の分別を廃止し、焼却処分へ変更する市町村も出てきている。

さらに、既に一括回収を実施している市町村でも、民間事業者が高品質の廃プラスチックを求めるため引取量や品目が減少していること<sup>42</sup>、プラスチック製品については熱回収が中心になっていること<sup>43</sup>等の課題も指摘されている。

---

<sup>36</sup> 合同会議（第8回）（令3.1.28）配付資料「「今後のプラスチック資源循環施策のあり方について（案）」に関するパブリックコメントにおける主な御意見の概要とこれらに対する考え方」

<sup>37</sup> 循環基本法における処理の優先順は、①発生抑制（リデュース）、②再使用（リユース）、③再生利用（リサイクル）、④熱回収、⑤適正処分とされている。

<sup>38</sup> 減プラスチック社会を実現するNGOネットワーク「「脱プラスチック戦略推進基本法（案）」を策定—NGOが共同提言する日本のプラスチック関連施策の在り方—」（2021.2）

<sup>39</sup> 2017（平成29）年度に環境省が全国7都市（横浜市、川崎市、大阪市、名古屋市、富山市、広島市、北九州市）で実施したプラスチック製容器包装・製品の分別回収及び中間処理の合理化に係る実証事業では、プラスチック資源の回収量の増加及び事業全体の効率性の向上が見られるとともに、再生素材の品質について向上若しくは現在と同水準であるとの結果が得られている。

<sup>40</sup> 合同会議（第3回）（令2.6.23）議事録、前掲脚注34。容器包装リサイクル法では、再商品化費用は特定事業者が負担する。特定事業者が義務を果たす方法は3通りあるが、実際はほとんどが指定法人ルートである。つまり、特定事業者は、指定法人に再商品化委託料金を払うことにより義務を履行したものと見なされている。一方、分別収集の費用は市町村が負担している。

<sup>41</sup> 室蘭市は、プラスチック製容器包装分別収集事業はごみとして処理する場合と比較して1トン当たりの処理コストが約7～8倍高いこと等を理由として、2022（令和4）年3月末でプラスチックごみの分別収集を廃止する方針を決めている。

<sup>42</sup> 立川市の事例。（「製品プラを分別収集 引き取り品目が減少傾向」『月刊廃棄物』47巻3号（2021.3）18～19頁）

<sup>43</sup> 日野市の事例。（福田博保「日野市におけるプラスチック類ごみの一括収集」『都市清掃』74巻360号（2021.3）131～137頁）

こうしたことから、一括回収のインセンティブとして、モデル事業の実施、家庭ごみの有料化の検討やプラスチック資源の分別回収の実施を循環型社会形成推進交付金の要件とすること等が検討されているが<sup>44</sup>、特定の主体の負担だけが增加することがないように一括回収によるインセンティブを十分に確保する必要がある<sup>45</sup>。また、循環基本法の処理の優先順位や日本が2050年カーボンニュートラルを掲げていること<sup>46</sup>を踏まえ、リサイクルは、可能な限り熱回収以外の質の高いリサイクルとなるよう<sup>47</sup>、国がリサイクルの技術開発やインフラ整備をより一層支援していく必要がある。

## イ 異物混入対策

一括回収では、既存の確立したリサイクルルートがある家電リサイクル法や自動車リサイクル法<sup>48</sup>の対象製品が廃棄物となった場合は、適用除外とされている。一方、小型家電リサイクル法<sup>49</sup>の対象製品は適用除外とされておらず、特に、リチウムイオン電池は、内蔵されていると容易に取り出せないことから、一括回収において混入の可能性が高いことが懸念されている。また、衝撃や圧力を受けると発火しやすいことなどから、近年、リチウムイオン電池が原因と見られる発火事故が全国各地で多発しており<sup>50</sup>、対策の強化を求める声が上がっている<sup>51</sup>。消費者の適正な分別を促すため、一括回収の対象となるプラスチック使用製品廃棄物の明確化を図るとともに<sup>52</sup>、分かりやすい情報提供を行うなど、対策を徹底する必要がある。

### (4) 排出事業者による廃プラスチックの回収・資源化の実効性の確保

事業者から排出される廃プラスチックは、廃棄物処理法の排出事業者責任に基づき、一定の分別・リサイクルが行われてきた。ただ、事業系プラスチックは、廃プラスチック全体の約半数を占めており<sup>53</sup>、更なる分別回収・リサイクルの促進が求められている。

そこで、法律案では、主務大臣が排出事業者の排出抑制や再資源化等の取り組むべき措置に関する判断基準を策定するとしている。また、一定の要件に該当する排出事業者を多量排出事業者と定義して、判断基準に基づき、勧告・公表・命令の対象としている。

---

<sup>44</sup> 前掲脚注 36

<sup>45</sup> プラスチック製品及び容器包装リサイクルルート以外のプラスチック容器包装の分別収集及び再商品化に係る費用負担について、法律案では特段の規定はない。

<sup>46</sup> 菅内閣総理大臣は、第203回国会の所信表明演説において「2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする」と宣言した（第203回国会衆議院本会議録第1号4頁（令2.10.26）、第203回国会参議院本会議録第1号4頁（令2.10.26））。

<sup>47</sup> 容器包装リサイクルルートでリサイクルした場合のCO<sub>2</sub>削減効果は、同量を自治体の焼却施設において発電/焼却した場合のCO<sub>2</sub>削減効果の約3倍との試算もある（第204回国会参議院環境委員会会議録第3号（令3.3.22））。

<sup>48</sup> 使用済自動車の再資源化等に関する法律（平成12年法律第104号）

<sup>49</sup> 使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律（平成24年法律第57号）

<sup>50</sup> 公益財団法人日本容器包装リサイクル協会に登録している全国のプラスチック製容器包装再生処理事業者において、2019（令和元）年度のリチウムイオン電池が原因と思われる発煙・発火トラブルの件数は300件を超えた。

<sup>51</sup> 前掲脚注 34

<sup>52</sup> 一括回収における分別収集物は市町村が決めるため、対象品目は市町村ごとに異なる。

<sup>53</sup> 国内の廃プラスチック総排出量約891万トンのうち約半数の約462万トンは事業系プラスチックである（前掲脚注 13）。

ただし、法律案の措置は、排出事業者の分別・リサイクルを促す環境整備を図るものであるため、廃棄物処理法で多量排出事業者に課されている計画の策定や報告書の提出は義務付けられていない<sup>54</sup>。そのため、どのように排出事業者の分別・リサイクルの実施状況を把握し、判断基準に基づく取組を促進していくかが課題である。

### （５）再生素材の利用促進

法律案では、事業者に対する再生素材の利用は義務付けられていないが、再生素材の利用促進に向けたインセンティブとして、2021（令和３）年度環境省予算に「脱炭素社会を支えるプラスチック等資源循環システム構築実証事業」として約 36 億円が計上され、リサイクル・代替素材に関する技術の開発・実証や設備導入の支援を行うこととしている。このほか、CLOMA<sup>55</sup>やプラスチック・スマートフォーラム<sup>56</sup>を活用したリサイクル事業者と利用事業者のマッチング、業界における認証整備等を支援するとしている<sup>57</sup>。

近年、原油価格が低下し、再生素材からバージン材へ切り替える動きがあることから<sup>58</sup>、再生素材の需要を伸ばすためにあらゆるインセンティブを講じる必要があると指摘されている<sup>59</sup>。また、化学業界で検討されているケミカルリサイクルによる再生素材の認証制度を他の業界にも拡大していくべきとの意見もある<sup>60</sup>。

プラスチックの資源循環を社会全体で推進していくためには、再生素材の供給側（市町村、事業者）だけではなく、需要側（製造事業者等）の生産システムの構築が重要であるため、製造事業者等に対して再生素材の一定の利用を義務付けるなど<sup>61</sup>、更なる再生素材の利用促進に向けた対策を検討することも必要である。

### （６）プラスチック資源循環戦略との関係

法律案には、前述のプラスチック資源循環戦略で掲げられたような具体的なマイルストーンは盛り込まれなかった。ただ、戦略のマイルストーンは、最短で 2025（令和 7）年にリユース・リサイクル可能なデザインにすることを目指していることから、残された時間は限られている。マイルストーンの達成に向けた明確な道筋を示すことは、プラ

---

<sup>54</sup> 廃棄物処理法では、多量の産業廃棄物を生じる事業場（前年度の産業廃棄物の排出量が 1 千トン以上）を設置している事業者は、産業廃棄物の減量化等に関する処理計画を都道府県等に提出するとともに、翌年度に計画の実施状況を報告することが義務付けられている。

<sup>55</sup> Clean Ocean Material Alliance の略称である。2019（平成 31）年 1 月、化学業界や流通・小売業界などのプラスチック製品のサプライチェーンに係る事業者が設立した団体である。プラスチック製品の持続可能な使用や代替素材の開発・導入等に取り組んでいる。

<sup>56</sup> 2019（平成 31）年 1 月、海洋プラスチックごみ問題に取り組む企業・団体の対話・交流を促進するフォーラムとして設立された。

<sup>57</sup> 前掲脚注 36

<sup>58</sup> 業界関係者から「世界的な樹脂価格安は当面続く」との見方があり、再生素材の利用拡大は簡単ではないとの指摘もある（『循環経済新聞』（令 3. 1. 11））。

<sup>59</sup> 合同会議（第 2 回）（令 2. 5. 26）議事録

<sup>60</sup> 前掲脚注 34

<sup>61</sup> 2020 年 3 月に公表された EU の新循環経済行動計画では、主要なプラスチック製品について、一定割合の再生素材の利用が義務付けられている。また、日本国内でも資源の有効な利用の促進に関する法律（平成 3 年法律第 48 号）に基づき、再生利用率の法定目標が設定されている製品がある。



ク資源循環戦略の進捗状況を把握するとともに、法律案におけるプラスチックの資源循環の促進等の実施状況を把握し、必要に応じた政策の見直しにもつながるため、例えば、主務大臣の策定する基本方針に具体的な数値目標を盛り込むなどの対応を検討する必要がある。

#### 4. おわりに

法律案は、最終処分場のひっ迫などを背景に制定された従来の個別リサイクル法とは異なり、プラスチックという素材に着目した初めての法律であり、プラスチックのライフサイクル全体における取組を盛り込んでいる。小泉環境大臣は、法律案を「サーキュラーエコノミー新法」と呼び、2050年にはプラスチック分野において、完全なサーキュラーエコノミー、つまり、ごみが出ない経済、捨てない経済へ変えていく旨述べている<sup>62</sup>。

ただ、法律案は、促進法的な位置付けであり、実際の取組は各主体の自主的行動に委ねられている部分が多いこと<sup>63</sup>、制度の大枠は定められたものの、プラスチック使用製品設計指針、事業者の判断基準など、制度の根幹に関わる詳細な部分は政省令に委ねられていることから、実効性について不透明な部分が多い。

今後の国会審議に当たっては、法律案がプラスチックごみ問題の根本的な解決につながるよう、そしてサーキュラーエコノミーへの移行に向けた着実な一歩となるよう、詳細な制度設計について十分に議論を深めていく必要がある。

(なかの かおり)

---

<sup>62</sup> 小泉大臣記者会見録（令 3. 3. 9）〈<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/r3/0309.html>〉

<sup>63</sup> 拡大生産者責任を徹底すべきとの意見も出されている（日本弁護士連合会「今後のプラスチック資源循環政策についての意見書」（2021. 3））。生産者に回収・リサイクルの負担を負わせれば、費用負担軽減のため、製造段階から環境配慮の取組を行うインセンティブとなることが期待される。