

第46回

弁護士からみた
環境問題の深層

高津 花衣

弁護士*1

プラスチック規制の動向と考察

海洋プラスチック問題をはじめとするプラスチック汚染に関する喫緊性が叫ばれる中、プラスチック汚染を防止するため、国際条約の締結に向けた協議が進められている。本稿では、日本、欧州、アメリカ、アジア諸国におけるプラスチック規制の内容を概観した上で、これらを踏まえた各国の条約案に対する意見・立場を把握し、今後のプラスチックにまつわる規制の方向性について考察する。

はじめに

持続可能な社会を目指す行動が世界的に広がる中で、プラスチックとの関わり方が改めて問われている。

食品容器、ペットボトル、歯磨き粉、電子機器など、私たちの周りはプラスチックで溢れている。安価で耐久性も高く、軽く、加工もしやすいプラスチックは、私たちの快適で便利な生活に欠かせない。

しかしながら、プラスチックは、その誕生及び普及以来、様々な問題を引き起こしてきた。大量に発生する廃プラスチックの違法又は不適切な投棄や処分、焼却によるダイオキシンの発生などの大気汚染問題、プラスチック製品に添加されている化学物質による健康被害、海洋プラスチック問題などである。

OECDによれば、2000年から2019年にかけて、世界のプラスチック生産量は2億3,400万トンから4億6,000万トンに、プラスチック廃棄物は1億5,600万トンから3億5,300万トンに倍増した。また、プラスチックの生産量は2060年には13億2,100万トンに達すると予想されており*2、現在の経済構造を維持するのであれば、プラスチックに起因する様々な環境問題及び健康被害が拡大し、深刻化していくことは明白である。

近年、サステナビリティやサーキュラーエコノミー、ネイチャーポジティブといった概念が広がり、国内外でプラスチック汚染の喫緊性が認識され、プラスチック製品の生産から廃棄までのライフサイクル全体を管理・規制する動きが強まっている。本稿では、そのような世界の動きを概観し、プラスチック汚染に係る国際条約の協議状況も踏まえたうえで、未来を見据えたプラスチック製品との関わり方について考察する。

1. 各国の動き

1.1 日本

我が国においては、長らく、廃棄物処理法、循環型社会形成推進基本法及び容器包装リサイクル法などの個別リサイクル法に基づいてプラスチックごみのリサイクル及び廃棄を行ってきた。特にプラスチックごみの分別回収に関する消費者意識は高く*3、回収された廃プラスチックに占める有効利用率は8割超を維持してきた*4。しかしながら、実態は焼却によるエネルギー回収がその過半を占めており、パリ協定に基づく国別目標として日本が掲げる「2050年カーボンニュートラル」及び「2030年度において2013年度比温室効果ガス46%削減」を達成するには、二酸化炭素などの温室効果ガスの発生につながる焼却処分を減らし、現状を根本的に変えていく必要性が生じている。また、有効利用された廃プラスチックのうち2割から3割程度を占めるマテリアルリサイクルについても、その過半が海外輸出によるものであること*5の問題点が近年指摘されている。2017年末、日本の最大のプラスチック輸出国であった中国が、自国内でのごみの発生量の増加や分別されていない等の理由で資源化できない廃プラスチック輸入量の増加を問題視し、廃プラスチックの輸入を禁じた。2021年には改正バーゼル条約付属書も発効され、「リサイクルに適さない廃プラスチック」を輸出する際は事前に相手国に通告して、同意を得ることが必要になった。現在は、マレーシアなどの東南アジア諸国への輸出にシフトしているものの、かつての中国と同等の輸出量には至っておらず、海外輸出に頼らずに如何に国内でリサイクルを実施していくかが課題となっている。

こうした内情も踏まえ、2019年5月、日本政府はプラ

プラスチック資源循環戦略を策定し、「2030年までにワンウェイプラスチックの排出を累積*6で25%抑制する」、「2025年までにリユース・リサイクル可能なデザインにし、2030年までにリユース・リサイクルを60%にする」「2035年までに使用済プラスチックを100%リユース・リサイクル等する」などの目標を掲げ、新たなプラスチック政策が始動することとなった。2020年のレジ袋有料化などの取り組みが実施され、2021年にはプラスチックに関する資源循環の促進等に関する法律、いわゆるプラスチック資源循環促進法が制定、翌年4月から施行されている。

プラスチック資源循環促進法は、プラスチック製品のライフサイクル全体についての施策を定めた法律であり、廃プラスチック量の削減やリサイクルの促進を目的としている。例えば、設計・製造段階については、国が定めるプラスチック使用商品認定指針に適合していることを認定する制度が導入され、販売・提供段階については、消費者に無償で提供されるフォーク、ヘアブラシなどの製品について、提供方法などを工夫し、使用の合理化に取り組むことが求められている。施行後2年余りの本法が、如何にその目的の達成に貢献したのかについては未だ検証材料に不足するが、廃棄物処理法に基づく許可を不要にする認定制度の要件が厳しく、リサイクル促進につながっていない*7、促進法であり、事業者の義務が基本的には努力義務であるため、特に後述するような欧州の規制内容と比べると効果が限定的であるなどの批判もあり、本法や世界の潮流を踏まえた取り組みを始めようにも、制度的な困難を感じる場面も多いようである。

1.2 EU

サーキュラーエコノミーを推進するEUでは、2020年に公表された新循環経済行動計画の下、プラスチックに関する法政策を重点分野として、循環経済におけるプラスチックに関する欧州戦略を策定し、「2030年までに全プラスチック容器包装材の再使用・リサイクルを可能にすること」、「2030年までに欧州で発生する廃プラスチックの半分以上をリサイクルすること」などの目標が掲げられている。これらの計画・戦略に基づき、欧州ではプラスチックの設計から廃棄までの様々な政策が次々と講じられている。

プラスチック製品の設計段階における新たな規制としては、本年7月18日施行された「持続可能な製品のためのエコデザイン規則」がある。食品、医療品などを除くほぼすべての製品が対象とされ、耐久性、修理可能性、リサイクル素材の使用率などのエコデザイン要件を満たし、これ

らの要件に関する情報を、デジタル製品パスポートを通じて消費者に提供している商品のみが域内市場での流通を許されることとされる。なお、製品ごとの具体的なデザイン要件は、今後、欧州委員会が委任法令で定めることとされている。本格的に同規則が機能し始めるのは当該法令の発効後となる。

また、2021年には、非リサイクル性プラスチック廃棄物量に対する拠出金制度が開始されている。非リサイクル性プラスチック廃棄物1kgに対して0.8ユーロを課すというものであり、事業者ではなく加盟国がEUへの支払義務を追う。当該拠出金を捻出するため、スペインでは2023年1月から再利用できないプラスチック製の容器や包装の製造者等に対し、プラスチック含有量1キロ当たり0.45ユーロの課税を開始し、EU加盟国でない英国でも、再生プラスチックの使用量が30%未満のプラスチック包装材に対して、1トン当たり200ポンドの税金を課す課税制度が始まっている。

もっとも、リサイクルが進むEUにおいても、それを上回る比率で包装廃棄物の量が増加しており*8、これに対処するため、包装・包装廃棄物についての規則案が、今後発効及び適用される予定である。具体的な適用開始時期は8月11日現在未定であるが、既に本年3月に欧州議会とEU理事会で暫定合意に達している。当該規則案においては、レストランやカフェなどで消費する飲料・食品やホテルの小分けシャンプーなどに使用される使い捨てプラスチック包装材の禁止、輸送用包装材の最小限化要件、プラスチック包装についての最低基準以上の再生材の含有義務など様々な新制度が規定されている*9。

また、2023年9月には、マイクロプラスチックの販売や、マイクロプラスチックが意図的に添加され、使用時にマイクロプラスチックを放出する製品の販売を禁止する規則を採択している*10。当該規則では、有機性で不溶性、分解されにくい5ミリメートル以下のすべての合成ポリマー粒子をマイクロプラスチックと定義し、マイクロプラスチックを含む製品のうち、マイクロプラスチックを意図的に添加し、かつ使用中にマイクロプラスチックが放出される製品の域内での販売を禁止している。対象商品は、化粧品や洗剤、柔軟剤など多岐にわたるが、商品ごとに異なる移行期間が設けられている。

以上がEUのプラスチック汚染対策に関する直近の主な動きであるが、プラスチックやリサイクルをキーワードとするEUの規制はその他にも様々あり、よく知られているように、その動きは非常に活発である。

1.3 米国

米国では、長年、州ごとに異なる対応がなされてきたが、2021年に国家リサイクル戦略を発表し、国として、2030年までにリサイクル率50%を達成することを目標に設定した。昨年4月には、プラスチック汚染防止のための国家戦略案も公表しており、米国全体に適用される統一的法律としてBreak Free From Plastic Pollution Actの制定が検討されている。同法では、使い捨てプラスチック製品・飲料容器の削減目標、リサイクルできない使い捨てプラスチックの禁止などが規定される事項として検討されているが、これらの政策の実現可否は今後の大統領選の結果に大きく左右されうる。

なお、米国の中でも環境先進州であるカリフォルニアでは、使い捨てプラスチック包装及び使い捨ての食品サービス向け用品の生産者に対し、2032年1月1日までに州内で販売・流通される対象プラスチックの使用量を25%減少させることを要求するプラスチック汚染防止及び包装の生産者責任に関する法律が2022年に成立し、発効されている*11。対象製品の生産者は、生産者責任組織に加入することが義務付けられ、違反した企業は州内で商品を販売・流通させることができない。その他にも、メイン州では包装製造者からリサイクル費用を徴収するなどの取り組みが行われている。

1.4 その他のアジア諸国

日本の主たる廃棄物輸出先である東南アジア諸国においても、廃プラスチックの削減に向けた取り組みが始まっている。

例えば、日本最大の廃プラスチック輸出先であるマレーシアにおいては、「2025年までに使用済みプラスチック製包装の25%をリサイクルする」、「2030年までにプラスチック包装の100%をリサイクルする」等の目標が掲げられている。これらの目標を達成するため、2026年までに拡大生産者責任が導入される予定である。

また、第二位の輸出先国であるベトナムにおいても、2030年までに海洋に流入するプラスチックごみの75%削減、沿岸観光地等における使い捨てプラスチック製品と非生物分解性プラスチック袋の完全廃止などが国家目標となっている。2022年11月には改正環境保護法も発効し、2030年までにすべての使い捨てプラスチックの製造と輸入を停止するという目標に向けて、拡大生産者責任が導入されるに至っている。

また、かつて日本最大のプラスチック輸出先国であった中国においても、廃プラスチック削減に向けた取り組みが

進められており、ホテル産業における積極的な使い捨てプラスチック製品の使用禁止や非分解性のビニール袋の使用禁止、非分解性使い捨てプラスチックストローの使用禁止などの規制が設けられている。

2. プラスチック条約

2.1 INC立ち上げの経緯と進行状況

そして、現在、プラスチックの生産・使用・廃棄に関する国際条約の制定に向けた協議が行われている。

これは、2017年にUNEPから法的拘束力のある国際条約の策定を検討すべきとの強い勧告があり、2022年に開催された第5回国連環境総会再開セッションにおいて、海洋プラスチック汚染を始めとするプラスチック汚染対策に関する法的拘束力のある国際文書の締結に向けたINC（政府間交渉委員会）の立ち上げが決議されたことに基づくものであるが、プラスチックが全世界的に国境を越えて解決しなければならない問題であるとの共通認識が確立したことの証左であろう。INCは既に4回開催され、本年中の条約批准に向けて、本年11月からはINC5が開催される予定である。

2.2 条約の概要

現在、条約締結に向けた協議は国連事務局が作成した条約案に基づいて行われており、2024年7月1日に公表された更新後の条約案によれば、条約の構成及び制定事項案は図1*12のとおりである。Part Iで本条約の射程や定義などを定め、Part IIで具体的な対応策を、Part IIIで発展途上国等に対する支援策を、Part IVで本条約に基づく取り組みを適切に実施しているかどうか監視・評価等する体制を規定し、Part VとPart VIで運営方法と最終条項を定めるという構成になっている。

2.3 各国の主張

各条項における各国の立場は様々であるが、報道等によれば*13、大局的には、①条約で詳細な基準を定め、各国にこの基準等を満たす取り組み義務を課すもの、②条約で大枠の目標や考え方を定め、各国に具体的な基準等の設定や取り組み義務を課すもの、③具体的な取り組みを各国の独自裁量で定めるものの3つに区分できる。海洋プラスチック汚染の被害が著しい島しょ国やプラスチック汚染対策に積極的に取り組んできた欧州は①の立場をとる傾向に

図1 プラスチック条約の項目案^{*12}

	内 容
Part I	全文、目的、定義、原則、対象範囲
Part II	具体的な対応策 1. 一次プラスチックポリマーに関する事項 2. 懸念のある化学物質及びポリマーに関する事項 3. 問題があり回避可能なプラスチック製品に関する事項 4. 各国の要請に応じた適用除外 5. 製品の設計、構成、性能に関する事項 6. 非プラスチックの代替製品 7. 拡大生産者責任 8. ライフサイクル全体におけるプラスチックの排出と漏出 9. 廃棄物管理 9-2. 漁具 10. リスト化された化学物質、ポリマー及び製品、プラスチック廃棄物の輸出入 11. 海洋環境汚染を含む既存のプラスチック汚染 12. 公平な移行 13. 透明性、追跡、モニタリング、ラベリング
Part III	先進国の途上国に対する財政支援、技術開発支援、技術移転等に関する事項
Part IV	本条約を踏まえた国家計画の策定、実施状況の監視体制、各国の要報告事項、自国の取り組みを評価・監視するための体制構築等に関する事項
Part V	締約国会議、補助機関の設置等に関する事項
Part VI	紛争発生時の解決手段、改正や批准の方法等を規定した最終条項
付属書	<ul style="list-style-type: none"> ・ 懸念のある化学物質及びポリマーのリスト ・ 問題のあるプラスチックや回避可能なプラスチック（短命、使い捨てのプラスチックや意図的に添加されたマイクロプラスチックを含む。）のリスト ・ 製品の設計、構成及び性能の内容など

あり、日本、米国などは、項目に応じて②や③の立場に立ち、プラスチック原材料たる石油の生産国である中東諸国やロシア、プラスチック製品の生産国である中国などは③やそもそも条約に含めるべきではないという主張をする傾向にある。

特に国家間の立場に隔たりがあるとされているのが、Part IIの1～3、すなわち、一次プラスチックポリマーの生産制限の適否、懸念のある化学物質及びポリマーの範囲、問題があり回避可能なプラスチック製品の範囲である。一次プラスチックポリマーの生産制限については、前述の中東諸国、ロシア、中国が強く反対し、日本も世界一律の規制ではなく、再利用等の他の対策では効果が生じない場合に各国で検討すべきという立場である^{*14}。懸念のある化学物質及びポリマー、問題があり回避可能なプラスチック製品の範囲については、各国間で既存の規制対象が異なるという背景もあり、議論の収束に困難を来していたため、INC4とINC5の会期間中に専門家で構成される専門家会議が設けられている。INC5では、この専門家会議で得た科学的エビデンスに基づいた議論が行われる予定である。

他方、いわゆる上流規制のうち、製品設計の規定を設けることについては一定の合意が得られたようである。製品

基準まで規定するかについては依然として協議事項ではあるものの、2021年にOECDが発表したPerspective on Designing with Sustainable Plasticsにおいて、製品設計からのアプローチの資源効率性などが指摘されたこともあり、その重要性については各国間でも共通認識が形成されている。なお、この項目については、デザイン規制で先行する欧州が、統一規制を強く主張しているとのことである。

3. 今後のプラスチック法制についての考察

ここまで、各国政府の対応やプラスチック条約締結の動きについてみてきたが、プラスチック汚染に向き合い、循環経済に寄与することは、公による規制や法令上の義務となりつつあるだけでなく、投資家の関心事項にもなっている^{*15}。こうした関心は、グローバルなサステナビリティ情報の開示基準にも反映されており、自然関連財務情報開示タスクフォース（TNFD）の最終提言においても、プラスチック汚染について、「使用、販売されるプラスチックの総重量で測定した原材料の含有量に分類されたプラスチックのフットプリント」の開示が原則として求められている。また、気候関連財務情報開示タスクフォース

(TCFD) 提言との関係でも、プラスチック製品の廃棄時等に生じる温室効果ガスはスコープ3の「製造・販売した製品・サービス等の廃棄時の輸送・処理に伴う排出量」(カテゴリ12)として、換算される対象となる。

こうした状況を踏まえると、上流におけるプラスチック使用量を減らしていくという流れは抗しがたい世界的なムーブメントであり、プラスチック商品の製造事業者に積極的なコミットを要請する声も年々増していきだろう。海外向けの取引や海外投資家の多い上場企業のみならず、国内中心の上場企業や大企業、その下請けである中小企業へと、その変化は、ますます深く、より広く拡大していくことが予想される。

従来のプラスチックに代わるものとして、バイオマスプラスチックや生分解性プラスチックなどが注目され、開発が進んでいるが、コスト面や耐久性、分解条件などの管理運用面において未だ課題が残る。プラスチック商品の製造事業者には、今ある技術や素材を踏まえ、商品のライフサイクルの中でどのような工夫ができるのか検討することが求められているが、廃棄物管理に重点をおいてきた我が国の法律の下では、分かりにくさのある場面も多いであろう。我々法律家の知見が、このような工夫の実現に役立つことがあれば、積極的に利用頂きたい。

- *1 現在留学中のため、弁護士登録抹消中
- *2 OECD (2022), *Global Plastics Outlook: Policy Scenarios to 2060*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/aa1edf33-en> (参照日2024年8月11日)
- *3 内閣府による「プラスチックごみ問題に関する世論調査(令和4年9月調査)」によれば、調査を受けた国民のうち約77%が、プラスチックごみ問題への解決への貢献として、分別ルールにしたがったごみの分別を行いたいと回答している。
<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r04/r04-plastic/#T2>
- *4 一般社団法人プラスチック循環利用協会(2023)「プラスチック製品の生産・廃棄・再資源化・処理処分の状況(マテリアルフロー図)」一般社団法人プラスチック循環利用協会
<https://www.pwmi.or.jp/pdf/panf2.pdf> (参照日2024年8月11日)
- *5 同3.
- *6 各社・各団体ごとに取り組む前の基準年を設定し、それと比較して2030年までに25%の排出抑制を目指すことをもって、「累積」としている。
- *7 富川実優(2024年8月11日)「曖昧な『廃棄物』定義、リサイクルの壁に悩む企業」日本経済新聞
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOTG127A60S4A710-C2000000/> (参照日2024年8月11日)
- *8 Eurostat(2023年10月19日)「EU packaging waste generation with record increase」Eurostat
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231019-1> (参照日2024年8月11日)
- *9 吉沼啓介(2024年3月8日)「EU、包装材のリサイクルや再利用、過剰包装禁止を義務付ける規則案で政治合意」JETRO
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2024/03/783c82db1560ea37.html> (参照日2024年8月11日)
- *10 吉沼啓介(2023年10月4日)「EU、マイクロプラスチック添加製品

の原則販売禁止を決定」JETRO

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/10/82120f7f222ee744.html> (参照日2024年8月11日)

- *11 村田佳子(2022年7月15日)「米カリフォルニア州でプラスチック削減に関する新たな法案が成立、全米で4州目」JETRO
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/07/5247bc9be8a8f2.html> (参照日2024年8月11日)
- *12 UNEP(2024年7月1日)「Compilation of draft text of the international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment」
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45858/Compilation_Text.pdf (参照日2024年8月11日)を素に筆者作成
- *13 粟生木千佳、堀田康彦、矢笠嵐(2024年7月)「プラスチック汚染に関する政府間交渉委員会(INC)-これまでの議論と今後の展望-IIGES
<https://www.iges.or.jp/jp/pub/INC4discussion/ja> (参照日2024年8月11日)
塙和也(2024年7月28日)「プラスチック汚染、どう減らす 産官学の専門家に聞く」日本経済新聞
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD092G10Z00C-24A7000000/> (参照日2024年8月11日)
日本経済新聞(2024年4月30日)「プラ汚染防止条約、各国協議が終了 年内追加協議で合意」日本経済新聞
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOQA308NA0Q4A-430C2000000/> など。
- *14 経済産業省(2023年11月21日)「プラスチック汚染に関する法的拘束力のある国際文書(条約)の策定に向けた第3回政府間交渉委員会の結果概要」
<https://www.meti.go.jp/press/2023/11/20231121002/20231121002.html> (参照日:2024年8月11日)
- *15 モルガンスタンレーの調査によれば、全世界、欧州、米国、日本のいずれにおいても、サーキュラーエコノミーは投資家の関心事の4位以内にランクインしている。
M5InstituteforSustainableInvesting-SustainableSignals-Individuals-2024.pdf (morganstanley.com)