

「プラスチック資源循環戦略（案）」に対する意見募集に  
対する意見書

2018年（平成30年）12月20日

日本弁護士連合会

本年11月19日付けで環境省からなされた「プラスチック資源循環戦略（案）」（以下「戦略（案）」という。）に対する意見募集に対し、当連合会は以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 廃プラスチックを焼却し、熱回収を行うことは、真に代替手段がない場合にのみ例外的に許容されるにすぎないことを戦略（案）に明記し、戦略（案）のうち、「熱回収」に関する以下の記載について修正すべきである。
  - (1) 1頁17～18行目「プラスチック廃棄物のリデュース、リユース、徹底回収、リサイクル、熱回収、適正処理等を行うためのプラスチック資源循環体制」との記載について、「，熱回収」を削除すべきである。
  - (2) 2頁28～29行目「使用後は、効果的・効率的なリサイクルシステムを通じて、持続可能な形で、徹底的に分別回収し、循環利用（熱回収によるエネルギー利用を含め）を図ります。」との記載について、「（熱回収によるエネルギー利用を含め）」を削除すべきである。
  - (3) 4頁28～31行目「分別・選別されたプラスチック資源の品質・性状等に応じて、循環型社会形成推進基本法の基本原則を踏まえて、材料リサイクル、ケミカルリサイクル、そして熱回収を最適に組み合わせることで、資源有効利用率の最大化を図ります。」との記載について、「，そして熱回収」を削除すべきである。
  - (4) 9頁2～5行目「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を指します（それが難しい場合にも、熱回収可能性を確実に担保することを目指します）。」との記載について、「（それが難しい場合にも、熱回収可能性を確実に担保することを目指します）」を削除すべきである。
  - (5) 9頁6～8行目「2035年までにすべての使用済プラスチックを熱回収も含め100%有効利用する」との記載について、「熱回収も含め」を削除す

べきである。また、「2030年までに、使い捨てプラスチック以外のプラスチックについては、100%リユース及びリサイクル可能とすることを目指す」との記載を追加すべきである。

- 2 戦略（案）8頁28～29行目「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%排出抑制するよう目指します。」との記載のうち、「累積で25%」との部分について反対する。

「累積」との表現では、結果として基準年度と比較して、どの程度の排出抑制を求めるのか曖昧なままとなる。また、ワンウェイのプラスチックは、使用制限を含む大幅な対策が必要であって、「25%」の排出抑制の目標は低きに失する。ワンウェイ（使い捨て）のプラスチックについては、明確な基準年度を設定した上で、より大幅な削減目標を設定すべきである。

## 第2 意見の理由

- 1 2016年1月のダボス会議では、世界のプラスチック生産量が急増しており、毎年少なくとも800万トンのプラスチックが海に流出し、その量は2050年までに重量ベースで魚の量を上回ると予想されるなど、地球規模でのプラスチックによる環境汚染が懸念されていることが報告された<sup>1</sup>。

日本では、プラスチック廃棄物940万トンのうち、材料（マテリアル）リサイクルは203万トン<sup>2</sup>（27%）、ケミカルリサイクルは30万トン（2%）にすぎないが<sup>3</sup>、他方で、534万トンすなわちプラスチック廃棄物全体の57%がサーマルリサイクル（熱回収）の対象となっている。

熱回収については、2005年5月の廃棄物処理の基本方針改正<sup>4</sup>において、「廃プラスチック類の取扱いについては、まず発生抑制を、次に容器包装リサイクル法等により広がりつつある再生利用を推進し、それでもなお残った廃プラスチック類については、最近の熱回収技術や排ガス処理技術の進展、最終処分場のひっ迫状況等を踏まえ、直接埋立は行わず、一定以上の熱回収率を確保しつつ熱回収を行うことが適当である」と規定し、発生抑制を第一とし、熱回収は最後の手段であると位置付けたにもかかわらず、現状は、上述のとおり廃プラスチックの57%が熱回収の対象となっている。

---

<sup>1</sup> 環境省「参考資料 プラスチックを取り巻く国内外の状況（パブコメ版）」（以下「参考資料」という。）9頁・27頁参照

<sup>2</sup> マテリアルリサイクル203万トンのうち再生樹脂として輸出されるのは168万トンであり、国内での利用は34万トンである。

<sup>3</sup> 参考資料54頁「我が国におけるプラスチックのマテリアルフロー（2013年）」

<sup>4</sup> 「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため基本的な方針」改正 2005年5月26日 環境省告示第43号 5頁

日本では「サーマルリサイクル」という独自の用語が多用され、プラスチックの焼却による熱回収をもってプラスチック資源の循環利用であるかのように評価している。実際に、本戦略（案）でも、プラスチックの有効利用率は84%であり、世界全体の有効利用率（14%）よりも高く、一定の水準に達していると評価するに至っている（戦略（案）1頁10行目）。

しかしながら、熱回収によれば、結局のところ焼却されることにより当該プラスチックは再度利用されず、資源として循環しない。

これまでのように、プラスチックについて熱回収を「有効利用」とであると安易に評価し、プラスチックの有効利用の一環として肯定的に使用し続けている限り、結局のところプラスチック製品の大量生産、大量廃棄及び焼却による熱回収という現状を変更することができず、プラスチック製品削減のインセンティブが大幅に損なわれる。結果として、熱回収を評価することは、プラスチック製品の使用量を大幅に削減していかなければならないこれからのプラスチック政策の障害になる。

廃プラスチックの焼却による熱回収を「有効利用」として偏重し続ける日本のリサイクル政策は、安易なプラスチックの大量生産・使用と大量廃棄を助長し、廃プラスチックの発生を防ぐことはできないものであると言え、この方針の転換は必須である。

また、プラスチック製品の大部分が化石燃料に由来することからすれば、熱回収では結果として温室効果ガスが排出されることになる。温室効果ガス排出量を実質ゼロにしていくことを定める地球温暖化対策の国際条約「パリ協定」から見ても、プラスチックの熱回収は限定的に選択されるべき手段との認識が必要である。

2018年6月のシャルルボワサミット（G7）において、米国と日本を除く参加国5か国とEUが署名した「海洋プラスチック憲章」においても「2030年までに、100%のプラスチックがリユース、リサイクル、また他に有効な選択肢がない場合は回収可能となるよう産業界と協力する。」として、「他に有効な選択肢がない場合」にのみ熱回収が許されるとしている。日本は、同憲章の目指す方向性は共有するとしつつも、同憲章の規定するプラスチックの具体的な使用削減等について国民経済への影響を検討する必要があるなどとして署名していないが、早期に署名し、同様の考え方に立つべきである。

以上の点からすれば、真にマテリアルの循環を見ることができない熱回収については、代替手段がない場合に限定的・例外的に行われるものにとどめるべきであり、廃プラスチックについて熱回収が中心となるような廃棄物政策は誤

りであって、厳に慎むべきである。

したがって、国は、熱回収への依存を極力廃し、使い捨てプラスチックを除くすべての使用済プラスチックについて、海洋プラスチック憲章と同様の期限である2030年までに100%リユース及びリサイクル可能とすることを目指し、戦略（案）に明記すべきである。

- 2 今日、廃プラスチックを中心とする海洋ゴミの環境に及ぼす影響の深刻さは、既に世界において共通の問題であると捉えられており、海洋中のマイクロプラスチックによる生態系や人体への影響が指摘・懸念されている。

マイクロプラスチックのうち、二次的マイクロプラスチックについては、生分解性ではないプラスチックごみが自然環境に放出されることを抑制する必要がある。

しかしながら、世界では、前述のとおり、毎年800万トンのプラスチックが海洋に流出し、他方で、多くが使い捨てとなる容器包装プラスチックの使用は拡大しており、1964年の1500万トンから2014年の31,100万トンへと過去50年の間に急増し、今後20年では現在の生産量の2倍になると予想されている<sup>5</sup>。

日本について見ても、使い捨てのプラスチック容器包装廃棄量（1人当たり）が世界で二番目に多いと国連から指摘され<sup>6</sup>、プラスチック資源循環に関する政策は我が国においても重要な課題となっている。また、2010年の推計で、年間約2～6万トンのプラスチックごみが陸上から海洋に流出していると報告されている<sup>7</sup>。漂着ごみの調査結果によっても、2010年から2014年度までの調査によれば、ペットボトルのうち、太平洋側では72～98%が日本製であり<sup>9</sup>、2016年度の調査においては各調査地域全体を見ても漂着するペットボトルの41%が日本製であるとされ<sup>10</sup>、日本でも現実に海洋への流出を防止できていないのが現実である。

このように、プラスチックを完全に回収することは困難を極めている現状からすれば、二次的マイクロプラスチックの発生抑制すなわち廃プラスチックの

---

<sup>5</sup> 参考資料9頁「『The New Plastics Economy』（2016年 エレンマッカーサー財団）」

<sup>6</sup> 「SINGLE-USE PLASTICS: A Roadmap for Sustainability」（国連環境計画、2018年）

<sup>7</sup> 参考資料27頁「海洋プラスチック問題の現状（海洋に流出するプラスチック）」

<sup>8</sup> 2012年3月9日 環境省水・大気環境局水環境課海洋環境室「東日本大震災により流出した災害廃棄物の総量推計結果の公表について（お知らせ）」によれば、2011年の東日本大震災による震災漂流物（瓦礫等を含む）は150万トンを超えるものとされている。

<sup>9</sup> 2018年8月17日中央環境市議会循環型社会部会プラスチック資源循環戦略小委員会（第1回）資料2「プラスチックを取り巻く国内外の状況」18頁「我が国での漂着ごみ調査結果」

<sup>10</sup> 環境省「平成28年度沿岸海域における漂流・海底ごみ実態把握調査業務報告書」206頁

海洋を含む環境中への流出を防止するためには、プラスチック使用量自体の削減を図り、廃プラスチックの発生自体を抑制するほかない。

この点、欧州委員会では、2030年までにプラスチック包装のリサイクルの徹底を目指す方針を明らかにするとともに、使い捨てプラスチック10品目と漁具を対象とし、消費削減目標（食品容器・飲料の蓋）、市場での取引制限（綿棒・カトラリー・風船の棒）などを含む規制案を示し、その他、2020年1月1日以降、使い捨てのプラスチック容器について原則使用禁止とする（フランス）、2019年から2030年までの間に使い捨てのプラスチック飲料用ストロー、プラスチックバッグ、使い捨て容器・器具を禁止する（台湾）など、世界各国で使い捨てプラスチックについて抜本的な規制が始まっている<sup>11</sup>。

マイクロプラスチックは、自然環境へ一度放出されてしまえば、これを回収することはほぼ困難なのであるから、プラスチックの海洋を含む環境中への流出を防止するためには、マイクロプラスチックの発生源たるプラスチック製品自体の製造や販売自体を制限する必要性が極めて高い。

特に使い捨てプラスチックについては、海洋プラスチック憲章においても定められているとおり、使用規制など抜本的な政策転換を行い、大幅に削減することを目指す必要があり、戦略（案）において規定されている「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」との目標は、世界各国の対策状況と比較しても、低きに失するものと言える。特に「累積」との記載は幅のある曖昧な表現であって、具体的に基準年度と比較して、どの程度の排出抑制の目標となっているのか全く不明であると言える。

よって、ワンウェイ（使い捨て）のプラスチックについては、明確な基準年度を設定した上で、より大幅な削減目標を設定すべきである。

以上

---

<sup>11</sup> 参考資料17頁、18頁「各国における使い捨てプラスチック規制の動き①、②」