



使い捨てプラスチックをめぐる国内外の動向

～レジ袋、ペットボトルを中心に 水Do! ネットワーク 事務局長 瀬口 亮子

「使い捨てプラスチック」の利用を減らす動きが各国で広がっていますが、そもそもこれらの取り組みはなぜ始まり、どのように展開してきたのでしょうか？ 代表的アイテムであるレジ袋とペットボトルについて、さまざまな国を回って得たフィールドワークの体験を通し、見てきた取り組みを紹介しながら、私たちが向かうべき「脱使い捨て社会」について考えます。

レジ袋の削減

① レジ袋削減はなぜ始まった？

いわゆるレジ袋（プラスチック製使い捨て買い物袋）や紙袋は、商品そのものではなく、商品を購入したときに提供される任意のサービスに過ぎません。消費者が自分の袋（マイバッグ）を持参するなどの代替手段で簡単に回避することができるため、世界の多くの国でさまざまな削減の取り組みが進められてきたのです。

各国でレジ袋の削減が行われているそもそもの理由は、限りある資源の節約、温暖化防止といった目的です。例えば、プラスチック製レジ袋（Lサイズ＝6.8g）は、原油換算で8.2mLの天然資源を消費し、原料採掘から処分までのライフサイクルでのCO₂排出量は33gになります。買い物を終えて家に帰れば、不要になってしまう袋だけに、自分の袋を持参してレジ袋をもらわなければ、その分だけ資源の節約やCO₂削減になります。植物原料の紙袋やバイオプラスチック製の袋も製造過程等で多くのエネルギーや水を使うので、削減すべきものと考えられます。

そして、最近では、特にプラスチック製の袋が、人為的あるいはなんらかの理由で自然界に流出し、海洋生物をはじめとする生態系に深刻な影響を与えたり、川の堰に詰まって水害を引き起こしたりするといった問題がクローズアップされてきました。ウミガメがクラゲと間違えて飲みこんでしまう、打ち上げられたクジラの胃の中から大量のレジ袋が発見された、といった報告は、直接的に削減の必要性を訴えます。

② レジ袋削減の手法と制度

日本でも1990年代から、「省資源」「地球温暖化防止」の活動として「マイバッグ持参」を呼びかける啓発活動は行われてきました。ドイツのスーパー等では、古くから合理的な商習慣として、必要な人だけが袋を有料で購入するしくみが定着していました。2000年代に入ると、法律等の制度としてレジ袋削減のためのしくみを導入する国が現れました。

レジ袋の削減を制度化する場合、大きく分けて、3つの手法があります。一つ目は、すべての袋、あるいは特定

の素材の袋、厚さが一定以下／以上の袋の製造、輸入、使用を禁止する「規制的手法」です。二つ目は、有料制（無償配布禁止）、課税など、消費者に経済的負担を課すディスインセンティブにより袋の使用辞退に誘導する「経済的手法」です。三つ目は、有料化等の手法は定めずに政府と小売事業者が削減目標を設定し、協定等で目標達成を約束するといった「自主的アプローチ」です。これらの2つ以上の手法を組み合わせ、段階的あるいは平行して実施している国もあります。

③ 各国の制度事例

表1に、特徴的な5か国のレジ袋削減施策を整理しました。

アイルランドは、世界で初めて、消費者に経済的負担を課すことでレジ袋削減に成功し、その後多くの国の施策の参考とされました。英国は、気候変動政策として、レジ袋削減を開始し、隣のアイルランドを参考に課税と有料制を導入しました。欧州ではこのように一部の国々ですでにレジ袋削減の制度が導入されていましたが、2015年にEUの包装廃棄物指令が改正され、さらに、まだ対策を取っていない加盟国

表1 各国のレジ袋削減施策

	アイルランド	英国	フランス	韓国	米国
実施主体	国	国	国	国	自治体 (例：サンフランシスコ)
手法	課税	自主協定→課税・有料化	プラ袋禁止	無償配布禁止→プラ袋禁止（大規模店）	プラ袋使用禁止＋有料化
実施年	2002年	2007年自主協定→2011年ウェールズ有料化、2013年北アイルランド課税、2014年スコットランド有料化、2015年イングランド有料化	2016年	1994年	2007年～
経緯・内容	小売店での消費者への課税	英国小売業協会と環境省の協定で2006年比70%削減をめざすが達成できず。順次法制化による課税・有料化へ	エネルギー転換法で廃棄物削減を低炭素戦略に位置づけ、レジ袋禁止を規定	「資源の節約とリサイクル促進に関する法律」の一回用品使用規制の対象として規定、2002年自主協定平行実施により徹底。2019年大規模店プラ禁止に改正	ゼロウェイスト政策の一環として条例によりプラ袋禁止、紙袋等は有料化
対象袋	プラ、バイオプラ：課税（0.15ユーロ）→2007年0.22ユーロ	プラ、バイオプラ、紙：有料（0.05ポンド）、イングランドはプラのみ	プラ（厚さ50ミクロン以下）（2016年）、量り売り用等の薄手のプラ袋（2017年）	プラ：有料（紙も対象だったが2008年除外）	プラ：禁止 バイオプラ、紙：有料（0.10 USDドル）
対象事業者	すべての小売店	すべての小売店、イングランドは大規模店のみ	すべての小売店	一定規模以上	2007年大規模スーパー→2012年すべての小売店
削減実績	79%（2007年：2001年比）	75%（ウェールズ：実施前比）	統計なし	79%（2006年：辞退率）	70-90%（実施前比）

筆者作成：2019年9月

に対して、1人あたりのレジ袋使用枚数を2019年末までに90枚以下、2025年末までに40枚以下とする目標を達成するか、2018年末までに対象となる袋の無償配布を禁止するか、のいずれかあるいは両方の措置を取ることを求めました。これを受けて、気候変動パリ会議（COP21）を前に政策に組み込んだのがフランスで、その後、ほとんどの国が有料化を制度化しました。

韓国はアジアで初めてレジ袋有料化を制度化した国ですが、1990年代からレジ袋だけでなく、その他の使い捨て品も包括的に使用の抑制を制度化してきたことは注目に値します。アメリカは先進的な自治体がレジ袋有料化をリードし、カリフォルニアでは州レベルでの法律になりました。

2018年の国連環境計画（UNEP）の資料によれば、レジ袋の無償配布禁止やプラスチック製袋の製造禁止等を制度化している国は、少なくとも67か国にのぼります。特に近年は海洋プラスチック問題に依拠し、プラスチック製袋の使用禁止を制度化する傾向がみられます。

④ 海外事例からの示唆

このように、20年ほど前から世界各地でさまざまに進められてきたレジ袋の削減の取り組みを比較、分析すると、以下のようなことがいえます。

第一に、課税であれ、有料制であれ、消費者に経済的負担を課すことで、袋使用量はおおむね8割程度削減できることが実証されています。第二に、削減すべき袋の対象として、石油系プラ

スチックが筆頭に挙げられますが、製造時やリサイクルのトータル環境負荷を考慮して、また、使い捨て型ライフスタイル自体を見直す目的から、バイオプラスチック（生分解性・堆肥化可能）や紙製の袋も課税や有料の対象とする国は少なくありません。第三に、対象事業者として、自主協定等の段階では大規模スーパー等に限定して実施していても、法制度化の段階では、すべての小売事業者を対象とする傾向がみられます。ただし、中小事業者の履行状況の把握は難しいことが課題といえるでしょう。

⑤ 遅れをとった日本のレジ袋削減制度

日本では、2006年の容器包装リサイクル法の改正で、小売事業者のうち容器包装を年間50ton以上使用する多量利用事業者に使用量の定期報告が義務づけられ、レジ袋も報告対象となりました。これをきっかけに、各地で自治体と市民団体、スーパー等の連携による有料化等の自主協定が締結されたり、一部の大手スーパーは全国一斉有料化実施するようになりました。しかし、地域、事業者により積極性は二極分化してしまい、自主的取組の限界が明らかになりました。そして、2013年から2016年にかけて行われた容器包装リサイクル法見直し審議では、国の制度としての有料化等の導入が提案されました。しかしながら、一部の関係者間の調整がつかず見送られる結果となり、この間に世界の多くの国が次々とレジ袋削減制度を導入していったの

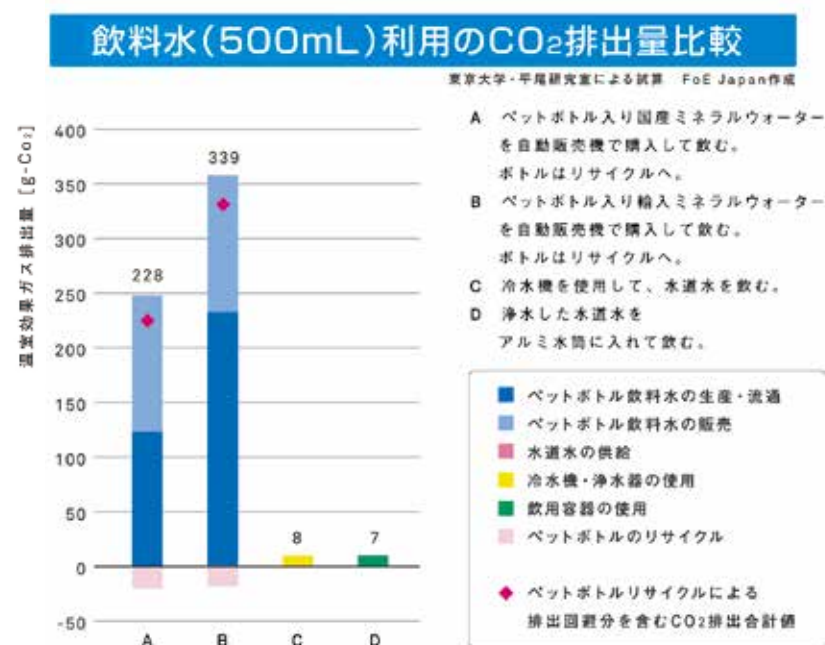


図1 ペットボトル飲料水と水道水の環境負荷比較（水Do!ネットワーク）

です。2018年夏から審議されたプラスチック資源循環戦略の素案の中で初めて「レジ袋有料化」の方針が示され、2019年秋からその内容が審議され、経済産業省の省令改正という形で2020年7月から施行されることとなりました。しかし、資源使用量の多い厚さ50ミクロン以上の袋や、25%植物由来の袋は有料化義務の対象外となっており、これらの袋に移行して無料配布を継続する事業者が現れることが懸念されています。

ペットボトルの削減

① ペットボトル飲料の消費と環境負荷

ペットボトルに入った飲み物を飲むことは、世界各地でごく一般的な消費

スタイルとなっています。日本では、ペットボトルはその他のプラスチック容器包装とは別に分別収集されるため、現在約9割が回収・リサイクルされており、これは世界でもトップレベルです。しかし、それゆえに多くの消費者が「ちゃんとリサイクルしているから問題ない」と錯覚してきました。

ペットボトルをリサイクルしても、生産、輸送、販売、リサイクルといった商品の一生（ライフサイクル）で多くの資源・エネルギーを消費し、CO₂を排出しています。水道水を冷水器や水筒で飲んだ場合と比較すると、その環境負荷の大きさは一目瞭然です（図1）。

また、一部の不適切に排出されたペットボトル等は、河川や海岸で回収

されるごみの上位アイテムとなっており、今日深刻化する海洋プラスチック汚染の観点からも対策が必要です。

こうした理由で、ペットボトルは、多くの国で、レジ袋の次の削減のターゲットとされています。ただし、レジ袋と異なり、商品そのものであるペットボトル入り飲料の消費を削減するしくみをつくることは容易ではありません。しかし、先進国に限ってみると、ほとんどの国では、飲用に適した良質な水道水が供給されています。そこで、水道水の飲用を推進し、ペットボトル入り飲料水の使用を抑制する取り組みが広がり始めています。

② 水道水の飲用推進による ペットボトル削減事例

1) アメリカ

アメリカはペットボトル飲料水の消費量が世界で最も多い国ですが、削減のための取り組みも最も活発といえます。これを牽引しているのが自治体で、2007年の全国市長会議の決議を契機に多くの自治体が、公費でペットボトル入り飲料水の購入を廃止しています。



写真1 サンフランシスコの街中の給水機

さらにサンフランシスコ市は、2014年、市の施設、敷地内におけるペットボトル入り飲料水の販売を禁止し、2017年にはその対象を缶や紙パック等を含めた「あらゆる容器入り飲料水」に拡大しました。同時にすべての新設ビルには誰もが利用できる給水ステーションを設置することも義務づけています(写真1)。

アメリカではその他にも、国立公園内におけるペットボトル飲料水の販売廃止や、大学構内でのペットボトル飲料水販売禁止も広がっています。また、マサチューセッツ州コンコード市では、住民投票で町の中での小型ペットボトル入り飲料水の販売を禁止しました。

アメリカでは多くの観光施設や鉄道駅、バスターミナル、スーパーの店内などでも清潔な冷水器を見つけることができ、イベント用の仮設給水機の利用も広がっています。

2) フランス

パリ市では、すべての行政機関で、ペットボトル入り飲料水の提供を廃止しています。パリ市で最も目立つ取り組みが水飲み場の設置で、現在、市内に1,200か所以上の水飲み場が設置されています。観光客が多いセーヌ河畔や市庁舎前広場をはじめ、市内にくまなくさまざまなタイプの水飲み場が設置されており、炭酸水の水飲み場もあります。どこにどのようなタイプの水飲み場があるのかは、パリ市水道公社のウェブサイトのマップで確認することができます。

これらの水飲み場の設置は、市民の

要請に応じた参加型予算で行われており、毎年数十か所に新設されています。水飲み場の設置は、市民、観光客はもちろん、特に生活困窮者にも安全で質の高い飲料水を提供することを目的としています。水へのアクセスは基本的な権利であるという考えに基づく取り組みが、環境負荷の低減にも貢献しているのです。

③ 日本でも「給水スポット」を広げる動き

日本でも、会議の際にリユースびんのお茶を出したり、魅力的な水飲み場を作って水道水の見直しにつなげようとする先進的な自治体もありました。環境NGO・FoE Japanが始めた水Do! (スイドゥ) キャンペーンは、こうした自治体の取り組みを後押しし、取り組みを広げる活動をしてきました。そして、世界的な海ごみ問題への関心の高まりから、これまで「リサイクル優等生」といわれたペットボトルも減らす必要があることが認識されるようになりました。

2019年5月水Do! ネットワークは、給水スポットを全国に広げるためのプラットフォーム「Refill Japan」を立ち上げ、各地の自治体や市民団体、企業と連携して活動を展開しています(写真2)。既存の水飲み場の利用促進、飲食店等への給水サービス協力依頼、イベント会場等での仮設給水ステーション



© 水Do! ネットワーク

写真2 Refill Japanの水道直結式仮設給水機

の設置、自治体等での常設給水インフラ設置の働きかけなどを、総合的に進めています。特に日本初導入の水道直結式仮設給水機は、祇園祭や天神祭で多くの来街者に利用され、地元自治体の政策にも影響を与えています。

脱プラから脱使い捨てへ

そもそもなぜレジ袋やペットボトルを減らすことが必要なのかを見てきたことで、単にプラスチックを他の素材に替えたり、リサイクルを進めることでは根本的な解決にはならないということがわかりいただけたかと思います。問題とすべきなのは「使い捨て型の消費と生産」です。地球から取り出す資源を最小化し、将来世代と公平に分ち合うために、「脱使い捨て」のしくみづくりを進めましょう。

参考文献

瀬川亮子：「脱使い捨て」でいこう！世界で日本で始まっている社会のしくみづくり，彩流社（2019）