



# 使い捨てプラスチック削減と拡大生産者責任 (EPR)

京都府立大学 生命環境学部 教授 山 川 肇

2019年、EUは使い捨てプラスチックの3R促進と海洋プラスチック問題対策を主な目的とする、画期的な指令を出しました。その中には種々の政策と並んで、使用済み製品に対して生産者の責任を拡大する拡大生産者責任 (EPR) という概念が広く組み込まれていました。ここではこの指令に注目しつつ、使い捨てプラスチック削減と、解決のカギを握るといわれるEPRについて考えてみたいと思います。

## ① プラスチックをめぐる議論

みなさんは「プラスチック」と聞いて、どのようなことを思い浮かべますか。PETボトルやレジ袋などを思い浮かべて、軽くて便利、というイメージが浮かぶ方もあるでしょう。海ガメに刺さったストローを思い出したり、石油からできていること、あるいは化学物質の問題を連想して、環境に悪い、と感じる方もあるでしょう。プラスチックについては、プラス・マイナス両面ともに大きく、プラスの面からその利用がどんどんと増えている一方、マイナスの面に注目してその規制や削減が常に議論されてきた、といえるかと思えます。

プラスチックは、種類にもよりますが、透明性や耐久性が高い、軽くてさまざまな形に容易に加工できる、丈夫で微生物によって劣化しにくいなど、優れた特性をもつ素材です。しかも種類によっては安価なため、耐久性・分解困難性があるにもかかわらず、短期間で使い捨てられて大量の廃棄物となり、そのまま、あるいは焼却されることでCO<sub>2</sub>やその他の物質の形で環境中に排出されて、多くの問題

を引き起こしてきたのです。また適切な処理やリサイクルのために多大な税金を使うこととなり、地域の財政を圧迫することになってきたわけです。

焼却によるCO<sub>2</sub>の発生については、焼却の熱を使って発電する有効利用をすれば、火力発電所で化石燃料を燃やして発電する量を減らせるので、全体としてみればCO<sub>2</sub>の削減になるから問題ないとする意見もあり得ます。しかしながら、一部条件によって変わる部分はあるものの、全体としてリサイクルするほうがCO<sub>2</sub>削減効果は高いと報告されています<sup>1)</sup>。さらに現在、気候変動の影響は非常に大きく、21世紀後半にはCO<sub>2</sub>の排出を差し引きゼロにすることが必要とされています。そのためには、化石燃料を燃やす火力発電の大幅な削減が必要です。そのような変革を進める社会では、プラスチックを焼却・発電して、その他の発電を減らしてもCO<sub>2</sub>の削減効果は限定的でしかありません。使い捨てのプラスチックはエネルギー回収すればよいという考え方は、これからの社会には通用しないと考えられます。

表1 EUの使い捨てプラスチック指令の施策概要

種別	使い捨てプラスチック品目	禁止・3R推進・意識向上	EPR
使い捨て製品	カトラリー（スプーン・フォーク等）、皿、ストロー、飲料用かきまぜ棒、綿棒、風船の棒	①禁止	
使い捨て容器包装	発泡スチロール製で、すぐにそのまま食べる食品の容器、飲料用カップ・フタ	②消費量大幅削減（目標設定、有料化、代替品利用担保義務等の施策オプション） ③フタの取れないデザイン、再生原料含有率目標、分別回収率目標	意識向上対策 意識向上対策の費用負担 散乱ごみの自治体による回収・処理の費用負担 当該製品の自治体による収集・処理の費用負担
	すぐにそのまま食べる食品の容器、飲料用カップおよびフタ* 1		
	飲料ボトルおよびフタ		
使い捨て製品	レジ袋、すぐにそのまま食べる食品の小袋・包み類	(②)レジ袋は包装指令で大幅削減規定あり)	
	風船		
漁具	ウェットティッシュ、たばこフィルタ	④3R方法・プラスチック含有とその悪影響の表示義務	
	生理用ナプキン等	③'最低リサイクル率の設定	*2

\*1：飲料用カップには④と同様の表示義務あり

\*2：適切な港湾受入施設等に持ち込まれた当該製品の分別収集・運搬・処理費用負担

こうした中、海洋プラスチックごみの問題を契機として使い捨てプラスチックの大幅削減に向けた取り組みが進んできています。EUではサーキュラーエコノミー政策パッケージが経済・環境戦略として打ち出され、その重点課題の一つとしてプラスチックリサイクルの拡大がうたわれました。このサーキュラーエコノミーとは、資源・製品の価値ができる限り長く経済活動の中で維持され、しかも廃棄物が最小化されるような経済をいいます。このような経済を実現することで、持続可能で低炭素、より少ない資源からより多くの価値を生み出し、かつ競争力のある経済にしていこうとEUは考えています。こうしたサーキュラーエコノミーを目指す動きの一環として、使い捨てプラスチック指令が2019年に制定されました。日本でも2019年、G20サミットの前にプラスチック資源循環戦略が発表され、2020年7月からレジ袋の無料配布原則禁止をうた

うなど、取り組みを進めているところですが、EUの使い捨てプラスチック指令はより積極的で、包括的な政策パッケージになっています。そしてそこにはより踏み込んだ生産者の役割が記されています。

そこで本稿では、この使い捨てプラスチック指令の具体的な内容をみながら、その中で取り上げられている生産者の役割を、拡大生産者責任 (EPR) の考え方とともに考えてみたいと思います。EU・日本のプラスチック戦略については、本誌の別稿<sup>2)</sup>で解説されていますので、そちらを参照してください。なおEPRとは、使用後の製品・容器包装に対して生産者が責任を負うという考え方です。詳しくは後ほど説明します。

## ② 使い捨てプラスチック指令の内容

まずは使い捨てプラスチック指令の中身についてみていきましょう。表1にEUの使い捨てプラスチック指令の施策概要

を示します。対象となっている使い捨て製品・容器包装は、欧州の浜辺で最もよくみられる使い捨てプラスチックごみとプラスチックを含む漁具です。またこの指令の目的はプラスチックの海洋環境等への悪影響の削減と、革新的で持続可能なビジネスモデルや製品・素材の普及によるサーキュラーエコノミーの促進です。

なおEUの指令とはEU内の各国政府にその内容に沿った国内法を作ることを義務づけるものです。以下では、しばしば指令が各国政府に施策を求めるような表現がありますが、これはEUの指令がそのような性格のものであることによります。

さて、使い捨てプラスチック指令の3R政策は、①禁止、②大幅削減、③設計変更・リサイクル促進、④海洋への流出防止・3R促進のための表示、におおむね分かれます。加えてEPR政策に基づき、②～④の対象製品の消費者および漁具のユーザーに対して、公的機関等が啓発を実施する費用、および散乱する使い捨てプラスチックの回収・適正処理を実施する費用の負担を求めています。使い捨て容器包装については通常の自治体の収集・リサイクル・処理等の費用も生産者が負担します。これらのEPR政策はすでに他の指令で定められている内容を含みますが、まだ導入していない場合に新たに導入することになっています。以下、①～④について具体的にみていきましょう。

①禁止政策では、使い捨てのカトラリー（スプーン・フォーク等）やストロー等の使い捨て食器類と綿棒、風船の棒、さらにファストフードのようにすぐにそのま

ま食べる食品の発泡スチロール製容器や飲料用発泡スチロール製カップが対象です。これらは食器類のように繰り返し使えるものや、プラスチック以外のより環境負荷の低い素材により、経済的に許容できる範囲で代替できるため禁止されました。使い捨てのプラスチック製食器類や発泡スチロール製の容器・カップを使用して飲食を提供していた事業者には、繰り返し使用できる食器や他の素材の食器を使うことが求められるとともに、それら製品の生産者には素材転換や事業転換が求められることとなります。

②大幅削減については、禁止されていない使い捨てプラスチック製容器包装のうち、すぐにそのまま食べる食品の容器や飲料用カップとそのフタが対象です。具体的な施策としては、消費削減の国家目標設定や無料配布禁止、消費者が購入時に繰り返し使用できる代替品を選ぶようにすることなどが例示されています。また目標が達成できるのであれば、業界との自主協定でもよいとしています。なお表で②'としたレジ袋は、別の指令で2025年までに1人1年あたり40枚以内とする目標を導入するか、2018年までに無料配布を禁止することが義務づけられており、この大幅削減の対象に近いものです。

③設計変更・リサイクル促進の対象は、飲料ボトルとそのフタです。フタがボトル本体から離れないようにするとともに、2030年までにPETボトルは重量の30%以上を再生プラスチックにすることも求められています。また2029年までに、販売した重量の90%以上を分別回収・リサイクルすること、そのために例え

ばデポジット制度<sup>+</sup>を導入したり、分別収集目標を設定してEPRに基づいて回収するしくみを構築することなども求められています。なお③'としたプラスチックを含む漁具についても最低リサイクル率の設定が求められており、③と類似の施策が採用されています。

④海洋への流出防止・3R促進のための表示は、ウェットティッシュや生理用ナプキン等の使い捨て衛生用品とたばこフィルタ、そして飲料カップが対象です。3Rの優先順位に従った適切な処分方法を表示するとともに、製品中にプラスチックが含まれること、不適切に処分すると環境に悪影響を与えること、などを目立つように表示することが義務化されています。後で示すように、このような「啓発」は②～④のすべてが対象ですが、特に④の対象品については製品や容器包装に表示が義務づけられる、というものです。

以上に加えて、②～④の大部分について、EPRの適用を定めています。

この指令では、EU加盟国政府に、これらの使い捨てプラスチック製品等の散乱ごみを減らすために、消費者に責任ある行動を動機づけるための適切な政策を求めました。特に④表示で簡単に述べたように、繰り返し使える製品等やリユースシステムなどについてきちんと知らせるとともに、使い捨てプラスチック製品等のポイ捨てやその他の不適切な廃棄が、下水システムや環境、特に海の環境に大

きなダメージを与えることを知らせるために、適切な施策を求めています。ただし、その普及啓発費用についてはそれらの使い捨て製品等の生産者が負担することになっています。

また生理用ナプキン等と漁具以外については、各国政府は自治体がそれらの製品等の散乱ごみの回収・処理/再利用に取り組むようにするとともに、その費用について生産者が負担するしくみを作ることが求められています。

以上、本指令の内容を大まかにまとめると、対象となる使い捨て製品・容器包装に対して、禁止可能なものは禁止、それ以外のものについては海洋への流出抑制に関する啓発を実施する、さらに容器包装については3Rによる大幅削減、使い捨て製品については海洋への流出抑制のための表示を導入する。そして普及啓発、散乱ごみ回収、3Rの費用については生産者が支払う、というものといえるでしょう。

### ③ EPRとは

それではなぜ、使い捨てプラスチックの3Rや、海洋環境に出ていかないようにするための施策の費用を生産者が負担するのでしょうか？そこにはEPRの考え方がありますので、まずはEPRについて説明します。

EPRの基本は、先に述べたように使用後の製品・容器包装に対して生産者が責

<sup>+</sup> デポジット制度とは、製品の販売時に一定金額のデポジット（預り金）を上乗せして販売し、使用済みの製品（または容器）を指定の場所に返却すると、その預り金の全部または一部が返ってくる制度。デポジット制度を導入すると、指定の場所に使用済み製品または容器包装が戻ってくるため、それを生産者の責任で再利用すれば、生産者はEPRの考え方に従ったことになる。

任を負うという考え方です。回収・リユース/リサイクル/適正処理のシステムを作ってきたと循環させるということと、そのしくみを通して使用後のことを考えた製品設計に変えていくことがこの考え方の2つの大きな柱になっています。

従来、ごみ処理は自治体が税金で行っていました。しかし自治体が税金でごみ処理をしていると、使用後の費用は生産者にとって関係ないものになります。その場合、リサイクルしやすい素材を使ったり、リユース・リサイクルしやすい製品設計にして、ごみ処理・リサイクルの費用を減らしても、基本的には生産者にメリットはありません。使い捨て商品・容器包装のほうが安く作れるのであれば、仮にごみ処理費用やリサイクル費用が高くても、あるいは環境負荷が大きくても、使い捨て商品・容器包装が作られがちです。そのような状況が、使い捨ての容器包装や商品があふれる社会になった一つの原因だと考えられます<sup>3)</sup>。またそうしたことが続けば、税金によるごみ処理・リサイクルが財政的に破綻しかねません。

これに対してEPRの考え方の下、使用後の商品・容器包装も生産者が回収し、リサイクルしなければならないということになれば、そのことを考えて、製品設計や供給の仕方を最適化しようとする動機が生まれます。また使用後の段階まで生産・消費活動の一環として経済活動に組み込まれれば、財源の面でも持続可能な回収・再利用等が実現すると考えられます。

使い捨てプラスチック製品等が増加する原因の一端を担い、また設計変更や回収費用の生産コストへの組み込みなど、

問題の改善手段をもつ生産者がある費用を支払うことが問題の解決に貢献すると考えられるわけです。

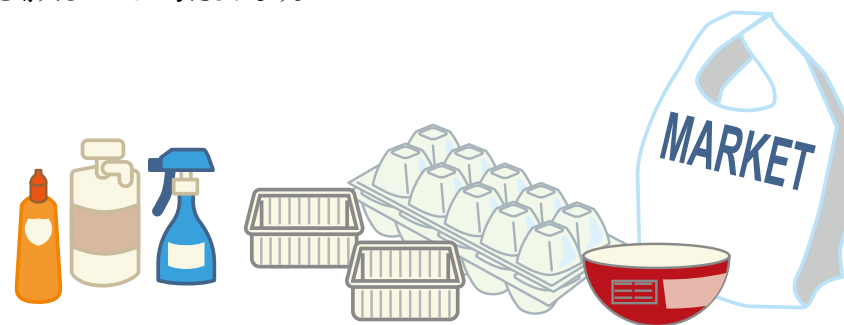
こうしたことから、使い捨てのプラスチック製品・容器包装に対してEPRを適用することが、その3Rの促進にとって重要と考えられます。

#### ④ 海洋プラスチック問題とEPR

しかしEUの使い捨てプラスチック指令はそれだけではなく、散乱ごみの回収・処理や啓発についてもEPRを適用しています。そこでその理由についてEUのQ&A<sup>4)</sup>をみると、この指令の対象となる製品の生産者は、そのような生産方法をとることで、その使い捨てプラスチックの散乱・海洋汚染問題に寄与しているから、としています。また現状では、これら使い捨てプラスチックの散乱・海洋汚染費用は公的機関が支払っており、究極的には税金で処理されています。また観光業や漁業など、海洋ごみの影響を強く受ける事業者もそのコストを支払っています。つまり、こうした現状を変えて、原因の一端を担い、また問題の改善手段のある生産者がある費用を支払うことが問題の解決に貢献すると考えているわけです。

実際、他の多くの製品は散乱したり海洋を汚染したりしない中で、これらの使い捨て商品が多数海岸で見られるということは、これらの製品設計とその流通のあり方、回収システムのあり方に問題があると考えられます。取り上げられた製品のうち、生理用ナプキン等と綿棒以外はしばしば屋外で消費するもので、消費後そ

の場で不要になり、手放したくなる商品や容器包装といえるでしょう。このような商品はポイ捨てされるリスクが本質的に高いと考えられます。したがって、その生産者には、他の商品以上にポイ捨てされないような製品の設計や流通・回収システムの構築を行い、ポイ捨てを抑制する責任があります。そして、その啓発に要する費用や散乱した製品の回収・リサイクル・処分にかかる費用を生産者が支払うことで、その責任をまっとうするとともに、散乱しにくい、使い捨てプラスチックではない商品に変更したり、使い捨てされにくい販売方法に変更したりする方向に動機づけできます。このように、使い捨てプラスチックの製品を減らし、また散乱されにくいようにするための基本的なしくみとして、また実際に散乱している使い捨てプラスチックを回収・適正処理するための費用をまかなう制度として、EPR政策を導入していると考えられます。



#### 参考文献

- 1) 環境省：プラスチック製容器包装の再商品化に伴う環境負荷の削減効果について（お知らせ）、<https://www.env.go.jp/press/press.php?serial=10058>, (2008)（閲覧日2020年3月1日）
- 2) 粟生木千佳（2020）欧州連合（EU）プラスチック戦略：日本のプラスチック資源循環戦略との比較も含めて、循環とくらし第9号、pp.76-81
- 3) 植田和弘：廃棄物とリサイクルの経済学、有斐閣（1992）
- 4) EC：Single-usePlastics: New EU Rules to Reduce Marine Litter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_18\\_3909](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_3909)（2020年3月1日最終確認）

#### ⑤ おわりに

以上、使い捨てプラスチック指令を踏まえて、使い捨てプラスチック削減とEPRの関係についてみてきましたが、このようなEPRの役割は使い捨てプラスチックに限られるものではありません。持続可能な3Rと市場競争力の両立を目指すサーキュラーエコノミーを発展させるためには、効率的で3Rに資する製品やしくみを開発する企業が成長する市場環境が必要です。EPRは、同じ種類の製品を生産するすべての企業に3Rの責任を課すことで、3Rを前提とする競争環境を作ります。その意味では、EPRはサーキュラーエコノミーの基盤だといえるでしょう。日本の社会にもEPRをより深く、より広く浸透することを期待したいと思います。