大阪市立大学大学院　都市経営研究科　都市行政コース　ワークショップⅠ

# 「市民との協働による立法」

～海岸漂着物処理推進法の成立と改正の例から～

講師：　金子　博　　特定非営利活動法人パートナーシップオフィス理事

日時：２０１８年１０月１９日（金）１８：３０～２１：００

議事録担当：　M18AB506　加藤　謙作

講師紹介

市民との協働によって作り上げた海岸漂着物処理推進法（美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律）の制定に関わり、今年６月の法改正にも深く関わる。普段は山形県の酒田市を拠点に活動中、特定非営利活動法人パートナーシップオフィス理事。

1．海岸漂着物処理推進法の制定の経緯と成果、改正に向けての動きについて。

⑴ プラスチックごみによる海洋汚染。

プラスチック製品そのものに有害物質を含有、或いは海に流れ出た後に壊れて細かくなったプラスチックの粒子の表面に海の中に溶け込んでいる有害な物質を吸着するといった性質があり、そのためにマイクロプラスチックごみの研究が世界的に進み、その対応を適正にしなければならない時流になってきた。マイクロプラスチックの定義は、直径５ミリメートル以下の微細なプラスチックごみのこと、プラスチック製品の破片が主たるもので、海の生態系の中に出てしまうと、食物連鎖で人間も食べている。今すぐ健康被害はないと研究者は評価しているが放置しておくには心配なレベル。

大きなプラスチックごみ、ペットボトルなども対策は厄介な問題で、１つはゴミの発生原因

や経路が複雑多岐にわたる。身近な生活用品や農業漁業でも使われており、陸域で発生したものが河川等を経由して海岸へ辿り着く。海域で発生するものも当然あるが、全体のプラスチックごみの７割から８割は、我々の生活の中で使われているもの、それ以外が海で使われているものという割合で発生。

プラスチックごみ問題の特徴。発生は、ポイ捨て等の不法投棄や、廃棄物の管理の不徹底が原因で風雨により飛散する場合や、カラスのいたずらなど、発生原因や経路が多岐に渡る。もう１つの特徴が、ゴミの移動性・拡散性がある。水の流れ（海流）に乗って地域や海域を超えて他の地域沿岸へ漂流する。

山形県は日本海に接する人口１０９万人、海岸線の長さは 135 キロメートル。最上川が県の全体の面積の 3/4、飛島という有人離島もある。春先の海岸はゴミが多い、冬場の雪捨て場が河川敷にあり、雪解けの水と一緒にゴミが出てきてしまう。ゴミの内容は生活系製品も多く、苗ポッド（季節品なので５月がピーク）や納豆の容器。東京都の荒川の河口部でも２万本のペットボトルが堆積していた。マイクロプラスチックの一例として、玄関マットの破片や人工芝、物を縛るストラップバンドなど。日本近海周辺はマイクロプラスチックが多く、世界平均の２７倍くらいの量がある。

⑵海岸漂着物処理推進法の制定過程　（背景１）

１９９０年代、増大する海岸漂着物の被害が広がる（特に離島地域の被害が甚大）なかで、当時は海岸漂着物を回収して処理する役割が不明瞭、海岸を管理する海岸法では清潔保持を海岸管理者がする義務規定しかなかった。もうひとつは廃棄物と清掃に関する法律で、環境中に拡散したゴミを想定していない、家庭ゴミと産業廃棄物のみを想定しており海岸の漂着物には対応しようがなかった。

水辺の散乱ゴミの指標評価手法（海岸版）で調査した結果、九州、日本海側が多かった。この調査は国土交通省から全国６６０の海岸を有する自治体に協力依頼して、当時の９割の自治体が協力、３２５０カ所のポイントで実際に目視確認して比較したものになる。基準的な写真を国土交通省と一緒に作成して、全国の自治体職員にゴミのランクを判定してもらう、簡易で安くモニタリングする手法を開発した。ゴミの累積量は、全国の海岸の１割に全体の７割が偏在している（2 割に８割のゴミがある）ので多くの海岸はきれいな状態。

関係者が認識や情報を共有する場（国及び地域）が必要　（背景２）

～制定までの動き～

・２００６年初めパートナーシップオフィス及び JEAN が国会議員へロビー活動を開始。

・公益財団法人「日本離島センター」との協働

・地方議員によるアプローチも加わる。

・２００６年、自民党が特別委員会「漂流・漂着物対策特別委員会」を政務調査会内に新設。

・２００９年の政権交代間近、その前に制定する必要があり、短期間に超党派で対策予算も確保されて（初期の４年で約６０億円、次の２ 年で約１００憶円）採決、成立。

⑶制定後の成果と課題

この法律は規制法ではないので、罰金等はない。

・６つの基本理念　　海ゴミの対策をどのように進めるべきかが書かれている。

・関係者の役割分担

・円滑な回収と処理

・発生の抑制

・環境教育の推進

（成果）　海を有するほとんどの県で地域計画が策定された。海岸についたゴミの回収と処理は進んだ。毎年３０億の予算が継続してついており、そのうちの多くは回収処理の事業に回った。山形県では毎年春と秋の海岸漂着ゴミの現存量で評価、2/3 くらい減少していると評価が出ている。被害甚大な海岸は少なくなってきた。他方でゴミの発生抑制にかかる対策はまだ始動したばかり。

（現状）　責務、連携の強化。地域ごとに温度差が生じている。国が方針を決めて、その方針に基づいて計画を作るが、担当者の理解度によっても温度差が生じている。もう１つの特徴は協議会も作れるようになり対策を進めることができる。円滑な処理では一定の成果が出た。発生対策も温度差が生じており、民間団体との連携も同様。

（課題）　普及啓発、環境教育への取組みが不十分。海底、漂流ゴミへの対応はこれから（定義が困難、海底にあるゴミは自治体管理で負担増）。都道府県によって取組みレベルに差が出てきた。毎年の対策予算の確保（主に補正予算）に苦慮している。

（問題点）　国は基本方針を提示しただけで基本計画を持っていない。本来は国が基本計画を作るべきレベルの地球環境問題である。地方分権により国が細かく言えなくなった時代

でもあるが、他の基本計画は国もたくさん作っているので、海ゴミ対策も基本計画を国が持ってもよいのではないか。

⑷改正による経緯
２０１７年１１月　公明党政務調査会に「海ゴミ対策推進委員会」設置。
２０１８年２月　自民党の環境・温暖化対策調査会の中に PT（検討チーム）を設置。
改正について検討を重ねて 5 月末に野党説明。超党派で議員立法した法なので改正も全会一致で可決。

2009 年法律制定後の状況変化。マイクロプラスチックによる海洋汚染に関する科学的知見の増加、２０１０年頃から増加する。物理的な影響として、サンゴ礁の消化器官に入りつまらせてしまい、サンゴ礁が将来影響を受けるとの指摘もある。世界の科学者の中で様々な研究結果や成果が出始めた、それを受けて２０１５年の Ｇ7サミットで海洋ゴミ問題が取り上げられた。気候変動問題と同じレベルにきているという科学者の警鐘を受けて、宣言に入れた、あわせて行動計画も発表。翌年の伊勢志摩サミットでも継承した。

プラスチックごみの海洋への流出量推計値の公表。毎年４８０万から１２７０万トンのプラスチックゴミが海に出ている。最大が中国で３５３万トン、インドネシア１２９万トン、フィリピン７５万トン、アジアの国で全体の４割が出ているという推計値。アメリカは２０位、日本は３０位で約６万トン出ている。日本近海に浮遊するマイクロプラスチック量は世界平均の約２７倍、大陸に近いのでどうしても多い。マイクロプラスチックを摂取している海洋生物は２００種類以上、野鳥の９０％がマイクロプラスチックを抱えているという事が研究論文で明らかになっている。

現行法（当時の改正前の法律）に加えるべき視点等として、漂流ごみや海底堆積ゴミを含めた海洋ごみ対策であるべきという事、安全な水産資源確保、生態系保全に関わる法律であることをもう一度言葉として入れて欲しい。プラスチックごみという言葉を入れて欲しい。海洋汚染の抑制に関わる重要な法律だという位置づけを再度入れ込んで欲しい、日本は世界第７位の排他的経済水域を有する、その責務として対応すべき。「国際協力基金」の創設も必要。海洋への再流出を防ぐ認識を入れるべき。国として取り組むべき事項の新設や態勢に

ついての強化は全部入らなかった。河川へのゴミの流入対策を明記すべき。

⑸根本的な対策へ　プラスチック資源循環戦略

・２０１８年７月１３日環境大臣が中央審議会へ諮問。

・２０１９年６月に大阪で開催される Ｇ２０に向けて海洋プラスチック問題の解決のため世界のプラスチック対策をリードしていく事が大事。

・第４次循環型社会推進基本計画に盛り込まれた、海洋ゴミ対策を含むプラスチック資源循環戦略を策定する。

カナダで開催された Ｇ７ではプラスチック憲章にアメリカと日本は署名をしなかった。世界の趨勢としては、署名しなければ日本やプラスチック産業界としても批判を受けるかもしれないが、日本はプラスチック憲章よりも高い目標設定をすると宣言したので、プラスチック憲章を超えるプラスチックの資源循環戦略を Ｇ２０までに作らなければならない。数値目標も高くしなければならないので結果としては良い。来月にはパブリックコメント実施予定。

プラスチックを使い始めて数十年、それにより雇用が生まれ産業も発達した。今度はプラスチックの素材を一部別の素材に切り替えることにより、新たな雇用も生まれる、EU の戦略はそのような事が書いてある。循環型の経済にして経済成長を図るように切り替えて、投資もされている。日本も乗り遅れるとまずいので、その方向を目指す、掲げることは大事で、それにより雇用が失われる場合は補助金や法制度で工夫し、あるいは猶予期間を設けて展開していく。これまでも自動車の排ガス問題などでやってきたので、そういったきっかけになる話でもあり、或いは生活の中のプラスチックを見直すチャンスにもなる。このまま放置できない、年間３０億の予算も道路税のようにどこかで課税しているわけではなく、一般予算で活動している、いまの経済状況をみれば将来世代の借金で対策をして、その健康被害を含めた被害も将来世代に回している、いま手を打たなければならない。

プラスチックは良い素材なので今後も使用していかなければならないが、脱プラスチックではなく、減プラスチック社会への転換をしていかなければならない。

⑹飛島でのボランティア清掃活動

１回目は５００円の会費、２回目は NPO が２０００円の会費を集めて２００名が参加

山形、青森は漂着ゴミが全国で一番多い。関東、関西の大学（国際ボランティア学生協会）

が太平洋でゴミ集め、日本海でも活動３年目。

2.　質疑応答

Ｑ１　再生プラスチック素材について、開発も含めて推進していくべきだと思うが、議論になっているのか？

Ａ１　論点や課題もいくつかある。レジ袋を自然に分解するものと替えたとして、だからといって捨ててもいいだろうとなった場合、他の物も捨てていいだろうと行動心理学的な側面で指摘する先生もいる。海の中に自然分解性のプラスチックが入った場合、陸域の分解速度、分解過程を海で再現できるかというと、ほぼできないと国連の環境レポートで発表された。一部は可能性があるので推進しようという声も出ている最中、一言で言えない、正確に中身を議論していかないと誤解が生ずる、あるいは意味のない事になってしまう。日本でも釣り糸で分解するようなものにしようとしたが、強度の問題等、製品管理ができるのか問題があった。

Ｑ２　海洋漂着ごみが日本も６万トン、その内訳について研究分析できているか？環境教育について無関心層にいかに関心を持たせればよいか？

Ａ２　６万トンの推計は日本の陸域から海へ出る量を推計したもの。それと別に環境省も海岸へ着く量の数値を出すため３年間頑張ったが、１０数万トンという数値を出したが、しっかり把握できないのが結論。瞬間的に現存する海岸にあるゴミと、回収しても再漂着してしまうゴミ、どこから一次データをとるか、回収量の総量計測を把握できるかというと難しい、都道府県のデータが重さなのか、容積なのか処分先によって単位も揃ってない、中身もプラスチックごみなのか、流木も含むのかバラバラな状態。漂着量という概念が無理、現存量でしか捉えられない。先ほど紹介した各国から海へ出ている量と漂着する量とは直接リンクはしてないので、整理して伝えないと誤解を与える。いくつかの河川で河川敷の河口部の河川ゴミの量はある程度回収活動の結果が出ているのでそれで推計したりすると、河川敷に着く割合がどれくらいか、川からゴミが出ていくと、日常的に出るよりは先日の災害のような水害があった時にどっと出てしまうが、そういった時にどれくらいが漂着して残っているかと言えば数パーセントくらいで、出ていったゴミは他の地域の海岸に着いてしま

う、という複雑な話なので、なかなか量を掴む事が厳しい。だから消費量やリサイクル率の数値から積算したものが最初に紹介した世界のデータの推計値なので当然誤差もあるし量がわからないと対策が進まないというのもある、これくらいあるからこれくらいの予算が必要と言えるが、難しい。リサイクル率の数値に入れていた内、実際にはゴミを輸出していたものもリサイクル率に算入していた。日本のリサイクルの算出の仕方は適格ではないのではないか。台湾ではペットボトル一本あたりに課金しており、きちんと回収されているので９６％のリサイクル率。数字をどう見るか、今回のプラスチックの資源循環戦略を作る時に業界の人たちはリサイクル率が高いと言うが、実際はどうなのかをみんなで確認し合わなければいけない、という議論がいま始まっている。
普及啓発について、行動心理学の観点からは、効果がない、あるといえば悪化させないための普及啓発という研究成果はあるけれども、やったからといって削減できたという結果は出ていない。しないよりは良いという評価。全く関心のない人たちには、モラルに訴えてきたが、現状は法制度でやるべきところはまさにここだと思う。ポイ捨ての常習犯がフリーライダーにならないデポジットか課税など、制度化しないといけない。ポイ捨て行為の現場を抑制するやり方の研究はある、例えば効果のある看板など実証研究されている、それでもピンポイントの効果しかなく、ほかの場所で捨ててしまうので量的には変わらない。それを受け入れる社会的な仕組み、ゴミの捨て場をどう確保するか、捨てやすい場所という仕組みの話になる。この問題に関しては何らかの規制や義務は一部必要なところがある。

Ｑ３　自分の周りでは昔に比べてポイ捨てもゴミも減ってきていると思うが、今日の講義ではゴミは増えているとの事でしたが実際はどう考えればよいか？

Ａ３　地域で見られるゴミの範囲は限られている、ゴミの一番多いのは河川の河口部やポンプ場などに引っ掛かったゴミを見ると一目瞭然。頑張って綺麗にしている地域も確かにある、現実には河川の河口部はどこにいってもゴミが多い。地域にゴミがない状態を維持することや、どうすれば継続していけるかが大事。一度、日本海側の海岸を見ていただければいいと思う。地域性もあるが、少し離れたところを見ていただければ理解は進むと思う。

Ｑ４　廃棄物処理法では処理責任が排出業者になっている、今回の資料を見ると基本は海岸管理者、それ以外は占有者等の努力義務と規定されているが、責任の所在は？ゴミは一般廃

棄物と産業廃棄物に別れるが、漂着ゴミはどちらに分類されるのか？罰則規定についても確認をしたい。

Ａ４　最後の質問については、この法律は規制法ではない。事業者の責務については努力義務としか書けない。EU では拡大生産者責任の議論がある、日本の拡大生産者責任の考え方は次元が違う捉え方をしている。EU では製造者が製品に対して廃棄の段階まで責任を負うと拡大してきている。日本はこの問題でいうとプラスチックのペットボトルの重さを３５グラムから２８グラムにしてプラスチックの量を減らした、でも生産量は１.５倍にしましたという話で済んでしまう。欧米ではこういう考え方をさせない、製造者が最後まで責任を負う。廃棄物の定義について、排出した時には一般廃棄物、事業系と別れていても、一旦環境中に出て海に再漂着した時に、漁業系のゴミだから産業系とする自治体もあるが、海ゴミは一般廃棄物として処理するのが国の理解、そういう通知をした。

Ｑ５　海の資源がどういう被害を受けるか？プラスチックのゴミの処理の仕方は決まったルールがあるのか？プラスチックの新しい素材について代替案。

Ａ５　ゴミの管理の話は、プラスチックの資源循環戦略でどういう姿にするか議論が始まったところ、是非意見をパブコメに。海の資源について、相当な数の海洋生物が死に至っていると国連のレポート、今は一歩進んでマイクロプラスチックの問題にステージが上がった。海鳥の９０％の砂のうに入っているのは事実。植物・動物プランクトンにマイクロプラスチックが取り込まれているもの事実。その吸着していた有害な化学物質が生物に取り込まれているかというと、移動してないという結果は出ていない、移動を推定できるような研究結果が出ている、人の健康被害についてまでは結果が出ていない。ナノプラスチックまで研究が進み、ナノだと生物の細胞膜まで入ってしまうと、そのまま人体にまで取り込まれてしまうので、今のグレーの間に国連海洋会議でも決議され懸念されている。放置できない問題。水質の環境基準は毒性試験ができるから基準が設定でき法規制ができるが、ゴミの問題は毒性試験ができない、一方で形が見えるのでわかりやすい環境問題。環境問題を議論するには良い題材でもある。

環境大臣　原田　義昭　殿

# 減プラスチック社会提言書

2018(平成 30)年 10 月 29 日

呼びかけ ： 減プラスチック社会を実現する NGO ネットワーク

国際環境 NGO　グリーンピース・ジャパン
一般社団法人　JEAN
特定非営利活動法人　パートナーシップオフィス
容器包装の3Rを進める全国ネットワーク
全国川ごみネットワーク
さがみはら環境問題研究会
公益財団法人世界自然保護基金ジャパン（WWF ジャパン）
特定非営活動法人プラスチックフリージャパン
ダイオキシン環境ホルモン対策国民会議
NPO 法人　菜の花プロジェクトネットワーク
「ごみゼロプラン静岡」市民ネットワーク
奈良エコライフ研究会
エコハウスしずおか
特定非営利活動法人プロジェクト保津川
認定NPO法人環境市民

※2018 年 10 月 26 日時点までの賛同団体として

はじめに

貴省において審議中の「プラスチック資源循環戦略」（以下、同戦略）について、以下のとおり提言します。　同戦略においては、①先の G7 シャルルボワ・サミットで提示された「海洋プラスチック憲章」の内容を超えた取り組み（目標設定）、②使い捨てプラスチック使用量の大幅な削減、③プラスチック容器包装廃棄物の資源有効利用率に熱回収分を加算しないことを明記等すべきです。とくに③で指摘した事項は、現行の算定手法を改めないまま 2019 年の G20 において同戦略を日本モデルとして世界に表明した場合、日本への不信感を招きかねない重要事項です。

提言 1. 2030 年までに「減プラスチック社会」への構造転換を図ること

私たちは、同戦略はこれまでの「大量生産、大量消費、大量廃棄」の経済構造から、EU が提唱する「循環経済」型の社会構造に転換することを国として国内外に宣言するものである、と考えます。その将来的なあるべき姿として「減プラスチック社会」を提唱します。減プラスチック社会への構造転換は、SDGs の目標達成と連動して図られるものであり、新たな雇用や産業の育成・創設にもつながります。

(1) 使い捨てプラスチック使用量の削減

2025 年までに、少なくともこれまで国外に輸出していた量に相当する 150 万トン(累積プラスチック排出抑制 30%)の使い捨てプラスチックを削減する。そして 2030 年までに使い捨てプラスチック使用削減 50%以上を目指す。

(2) レジ袋の削減

レジ袋の有料義務化後、使用量削減の一つの指標として「レジ袋辞退率」の採用を提言します。2020 年を目処にレジ袋の有料義務化が図られたのち、2025 年までにレジ袋辞退率を 90％以上とする目標を設定する。レジ袋の辞退率を向上させる一連の取り組みを通じて、減プラスチック社会の姿を国民各層において共有し、プラスチック資源循環戦略の各目標の達成を図る。

提言 2. 法的規制（製造、販売、使用に係る措置）等を課すべき事項

(1) 日本の川辺や海岸に多いプラスチック廃棄物（タバコのフィルター、食品容器包装、ペットボトル、レジ袋、プラスチックの使い捨て食器）と漁具及び農業系プラスチック廃棄物について消費削減、市場規制、製品デザイン要求等について規制すること

(2) 2020 年までに、マイクロビーズの製造、含有製品の販売及び使用を禁止すること

(3) サーキュラーエコノミーに準じた循環型社会形成推進基本法の見直しをはじめとする、減プラスチック社会への構造転換を図るための法整備を行うこと

提言 3. プラスチック容器包装廃棄物の熱回収について改善・推進すべき事項

プラスチック容器包装廃棄物の「資源有効利用率」は 84%とされているが、これには熱回収 57%が包含されています。パリ協定では今世紀後半の実質的な排出ゼロ、つまり化石燃料からの脱却を目指しており、我が国もこれを受けて、2050 年までの温室効果ガス排出量 80%削減を目指しています。この文脈により G7 海洋プラスチック憲章でも熱回収が CO2 排出に繋がるためリサイクルとしては加算されていません。

(1) 適切な指標による国民理解の向上のためにも、プラスチック資源循環戦略(素案)に記載ある「有効利用される割合は、我が国では一定の水準に達している」との認識を改め、資源有効利用率には熱回収分を含めないこと

(2) 減プラスチック社会及び脱炭素社会の構築に向けた財源としての炭素税等を確保すること