

# プラスチック汚染対策をめぐる条例制定の意義 —栃木県と宮津市を事例とした予防政策法務としての可能性—

日本都市センター研究員 中山 敬太

プラスチック汚染対策を含む「プラスチック資源循環」の一環として、「栃木県プラスチック資源循環推進条例」は日本の自治体条例（都道府県条例）として初めて国の「プラスチック資源循環促進法」に先駆けて制定され、その後市町村条例として初めて「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」が制定された。このような状況下で、本稿は両条例の概要とその特徴を示し、科学的不確実性を伴うリスクが懸念されているプラスチック汚染をめぐる対策の一環として、条例制定の意義と国と自治体の立法権等をめぐる関係性も踏まえ、当該状況下での今後の自治体における予防政策法務としての可能性について「ナッジ」理論にも触れながら若干の考察を含め検討した内容である。

## 1 はじめに

### (1) 本稿の趣旨・目的

2015年9月にニューヨークの国連本部で開催された「国連持続可能な開発サミット」にて、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択され、17の目標（Goal）と169のターゲット（Target）からなる「持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）」を掲げている<sup>1</sup>。この17の目標の中で目標14<sup>2</sup>では、「By 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, in particular from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution」と掲げられており、海洋ごみ等を含むあらゆる種類の海洋汚染を防止・削減することを宣言している<sup>3</sup>。その後、イギリスのエレン・マッカーサー

財団が出した報告書<sup>4</sup>で、2050年までに海洋中のプラスチックごみが魚の総重量を超える予測を示したことなどをきっかけに海洋プラスチック汚染の深刻さを国際社会がより現状認識することになり、グローバル・レベルおよびナショナル・レベルでの関連する取り組みも加速化していくことになった。なお、グローバル・レベルでは、法的拘束力のある国際文書（条約）の策定に向けて現在政府間交渉が行われている状況である。

そこで、本稿では、海洋ごみ問題（海洋汚染）にもなっている廃プラスチックを含むプラスチック汚染対策に関して、日本（ナショナル・レベル）での取り組みの現状と課題を踏まえた上で、各自治体（ローカル・レベル）での取り組み、特にあまり注目が置かれていないプラスチック汚染対策に対する

1 国際連合広報センター HP「持続可能な開発目標（SDGs）とは」（[https://www.unic.or.jp/activities/economic\\_social\\_development/sustainable\\_development/2030agenda/](https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/)：最終閲覧日 2024年7月31日）。

2 Goal 14 (Life Below Water) : Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources.

3 United Nations. Take Action for the Sustainable Development Goals (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>)

4 Ellen MacArthur Foundation. 2017. The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics & catalysing action, p.12 (<https://emf.thirdlight.com/file/24/RrpCWLER-yBWPZRrWSoRrB9KM2/The%20New%20Plastics%20Economy%3A%20Rethinking%20the%20future%20of%20plastics%20%26%20catalysing%20action.pdf>)

条例制定をめぐる現状（特徴を含む）と課題を整理し、予防的な条例制定の意義や国と自治体の関係性（立法権や連携・協力などの役割分担を含む）を検討し、今後の都政政策法務における新たな政策的示唆を見出すことを目的としている。

具体的に、本稿では、現段階でプラスチック汚染対策の一環として条例制定をしている栃木県と宮津市（京都府）の2自治体を事例対象として、国の取り組みとして「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」が制定される前に「栃木県プラスチック資源循環推進条例」が制定、そして、当該法制定後に「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」が制定されたこともあり、両自治体条例の特徴に共通・相違する構造等も整理をした上で、プラスチック汚染をめぐる人体に対する健康被害等について科学的不確実性<sup>5</sup>が伴うリスクが懸念されている状況下で、市民・住民に一番身近な行政サービスを展開する自治体において、国との立法権や役割分担等を踏まえ、当該条例制定等がいかなる予防政策法務としての可能性があるのかを検討した点に社会的意義（価値）を見出すことができる。

## （2）問題の所在

そこで、上述したような趣旨・目的を踏まえ、本稿では一体どのような本質的な課題に焦点を当て、具体的な論点に着手するのが問題となる。以下で

は、本稿で取り上げる大別して2つの論点について示す。

第1に、条例制定にあたっては、憲法第94条<sup>6</sup>や地方自治法第14条1項<sup>7</sup>に基づき、法令に違反しないことが謳われている中で、本稿で具体的な事例とするマイクロプラスチックを含むプラスチック汚染による人間への健康被害に関して、科学的な因果関係が明確になっていない（科学的不確実性が伴っている）リスクに対する予防的措置の一環として、条例が法令等に先立って制定された場合に、憲法・法令と条例の関係性はどのようになるのか、国と自治体の関係性（立法権や役割分担等）をめぐる問題となる。つまり、科学的不確実性が伴うリスクに対処すべく、このように法令等に先駆けて条例が制定された場合、憲法94条や地方自治法14条1項との関係性はどのようになるかということである。例えば、条例制定時は「独立条例（自主条例とも呼ばれている）」<sup>8</sup>だったものの、法律制定後に「法規律事務条例」<sup>9</sup>、「法律実施条例」<sup>10</sup>、そして「委任条例」<sup>11</sup>などの性質を有する条例となった場合の関係性がどのように位置づけられるのかという問題がある。この点、「現行法における国と自治体の立法権の関係に関する規定には明確でない点や集権的な要素が残っている」<sup>12</sup>状況も指摘されていることから議論の実益はあると言える。

第2に、「VUCA」<sup>13</sup>時代と言われる現代社会に

5 科学的不確実性は、「情報的不確実性」と「技術的不確実性」に分けられ、「リスク情報の『事実判断』」になる側面がある。具体的に、「情報的不確実性」とは「リスクに対して原因と結果に関する因果関係が明確または不明確であることが分かっていない状況及びそれらが研究者間で共通認識になっていない情報がある状況」を示す。また「技術的不確実性」は「リスク評価手法（技術評価基準を含む）等が確立されていないことによって不確実性が生じている状況」である。中山敬太（2022）「リスク意思決定に対する不確実性情報の管理に関する有効性の検討—科学的不確実性と社会的な不確実性の細分化の観点から—」『場の科学』Vol.1, No.3, pp.39-40 引用・参照。

6 憲法第94条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定する。

7 地方自治法第14条1項は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて（中略）、条例を制定することができる」と規定する。

8 「独立条例」とは、「法律が規定する事務とは別に独自に事務を定める」条例である。小泉祐一郎（2022）「法令と条例・規則の機能分担と相互関係」北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・靱持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規、p.181引用。

9 「法規律事務条例」とは、「法律に規律された事務に関して定める」条例である。小泉（2022）、p.181引用。

10 「法律実施条例」とは、「法律に基づく事務に関して法律の委任なく定める」条例である。小泉（2022）、p.181引用。

11 「委任条例」とは、「法律に基づく事務に関して法律の委任を受けて定める」条例である。小泉（2022）、p.181引用。

12 磯崎初仁（2022）「条例制定権拡充のための立法論—立法論の分担原則をどう具体化するか—」北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・靱持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規、p.71引用。

13 「VUCA」とは、Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性）の頭文字をとった造語である。

において、科学的不確実性が伴うリスク等が懸念される状況下での、独立条例制定権のあり方（意義）が問われることになる。なぜなら、このように因果関係が明確になっていない状況下では、科学的根拠等を含むエビデンスに基づく立法事実を構築することが難しく、関連法規の制定・施行等を待っている、実態把握の遅れや迅速性の欠如により、事態がより深刻化し手遅れになる可能性等も生じ、また地域特有のリスクも存在し得ることもあり、このような不確実性を伴う状況下における独立条例制定権の意義が問われることになるからである。この点、例えば、国による基本的方針の策定や法律の制定等がされていない状況下における自治体による「予防原則」<sup>14</sup>の考え方<sup>15</sup>に基づく予防的な条例制定権（予防政策法務）のあり方を問うことにも繋がる論点となる。

このように、本稿で取り上げる問題の射程を2点に大別して示すことができる。

## 2 廃プラスチックとマイクロプラスチック汚染問題

本稿で具体的な事例として取り上げる栃木県と宮津市のプラスチック条例という制度の仕組みを検討するにあたって、廃プラスチック問題やマイクロプラスチック汚染のどこに問題の本質があるのかを整理しておく必要がある。

なお、プラスチックは多くの産業分野において様々な用途で利用されており、多大な社会的効用を

もたらしており、とりわけ「安価で軽量、そして丈夫で腐食分解（バクテリアによる二酸化炭素など無機物への変換）しないことは、プラスチックが持つ素材としての優れた特質」<sup>16</sup>である。その意味において「プラスチックは現代の文明を支えている物質であり、使用を停止するのは難しい」<sup>17</sup>ことを前提として留意しておく必要がある。つまり、プラスチックの（厳格な）規制等にその主眼が置かれてしまうと、それにより恩恵を受けていた社会的効用が低下していくことになり、特に医療分野や食品分野では健康や衛生という観点から安全・安心を支える素材としても機能しており、各種プラスチック開発をめぐる国際競争力の低下や技術革新を阻害することにも繋がる可能性があるからである。

### (1) 廃プラスチック問題

プラスチックは「安価であれば大量に消費され、大量に廃棄され、そして一部が環境中に流出する」<sup>18</sup>ことになり、この「プラスチックの生産量は毎年5%の速度で増加し、世界で4億トンを超えるプラスチックが生産されている」<sup>19</sup>とも言われている。特に、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）により世界的に深刻な感染症パンデミックをもたらしたことにより廃プラスチック問題をより悪化させている。具体的には、COVID-19の「感染拡大に伴い使用量が増加したマスクや医療用手袋にもプラスチックが使われている」ことや、その他にこれらに関連して「外出自粛などにより、国民の生活様式は

14 この「予防原則」は、「環境の損害は日々進むものであるために、科学的根拠を待っているのは手遅れになってしまうという事態を防ぐための考え方」である。柳憲一郎（2015）『コンパクト環境法政策』清文、p.37引用。

15 この点、「『予防原則』は『原則』化までしているとはいえ、環境法の基本的な『考え方』であり、この予防原則は「リオ宣言（1992）原則15の定義が引用されることが多い傾向がある」と言われている。中山敬太（2023c）「不確実性を伴うリスクに対する『ナッジ』が果たす環境法政策学上の役割—先端科学技術のリスク政策における『予防原則』と『ナッジ』の相乗効果—」『環境法政策学会誌』Vol.26、p.112引用・参照。なお、リオ宣言・原則15（Principle15）は、「In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.」と明記されている。United Nations,1992, REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf).

16 磯辺篤彦（2022）「海洋プラスチック汚染の現状と今後の研究課題」『日本船舶海洋工学会誌』Vol.102、p.2引用。

17 大塚佳臣・高田秀重・二瓶泰雄・亀田豊・西川可穂子（2021）「マイクロプラスチック汚染研究の現状と課題」『水環境学会誌』Vol.44、No.2、p.39引用。

18 磯辺篤彦（2022）、p.2引用。

19 高田秀重（2019）「海洋プラスチック汚染とその対策」『学術の動向』Vol.24、No.10、p.44引用。

変化し、特に外食機会が激減した」と言われており、「飲食店での喫食の代わりに、お弁当等のデリバリーやテイクアウトが増え、使い捨て容器などの需要が急増し、食品容器包装に由来するゴミが増加した」とされている<sup>20</sup>。

近年、日本においては、「年間で約900万トンのプラスチックが廃棄され、このうち84%は焼却熱回収や輸出を含みりサイクルに、残り16%は埋め立てや焼却廃棄（単純焼却）されている」ものの、「年間で14万トン程度（1～2%）の廃棄処分されたプラスチックは、回収経路から外れて環境中に漏れると推算されている」状況である<sup>21</sup>。とりわけ、このように環境中に漏れたプラスチックが雨や風などで川から海に流れ込み、海洋プラスチック汚染問題として、「荒天のたび漂着と再漂流を繰り返す漂着プラスチックごみの総量を海岸で正確に見積もる体制はわが国のみならず世界で整っていない」<sup>22</sup>こともあり、様々な関連する情報やデータが出されているが、あくまで概算・推計値となり、正確な実態把握は難しい状況である。

また、上述したように、プラスチック素材はあらゆる様々な産業分野で用いられており、特にインフラ業界、医療業界、そして食品業界などで生活や健康・衛生環境の維持等で大きく貢献しているが、一度だけ使用し廃棄されるプラスチック製品である「ワンウェイプラスチック」の多用などを含め廃プラスチック問題の対策に企業や行政（国・自治体）が取り組みを進めている。この点、「人目につきやすく海岸景観を損ねる大型の漂着プラスチックごみ（中略）については、十分な効果とはいえないまでも、国や地方自治体が主管する海岸清掃事業等を通して対策が講じられてきた」<sup>23</sup>状況でもある。

## (2) マイクロプラスチック汚染

この廃プラスチックが廃棄物処理や下水道処理の

社会管理システムから何らかの理由により漏れることで、川を経て最終的に海にたどり着き、太陽による紫外線や波風の影響により、マイクロプラスチックになることが知られている。

まず、そもそもマイクロプラスチックとは何か、その定義等が問題となる。マイクロプラスチックは、「5mm以下のプラスチックの総称であり、もともとそのサイズで製品として使われているプラスチック（一次マイクロプラスチック）および、大きなプラスチック製品やプラスチックごみが紫外線や物理的な磨耗により微細化したプラスチック（二次マイクロプラスチック）を指す」<sup>24</sup>と言われている。

この「マイクロプラスチックの行方、すなわち海洋での移動や消失過程を包括する海洋プラスチック循環の全容は、まだ解明されていない」<sup>25</sup>状況である。

また、海洋環境におけるプラスチック汚染がその対策を含め主眼が置かれている傾向があるが、大気中や土壌環境等を含め「マイクロプラスチックは、環境中での濃度が低いこと、微小な固体であるという点で、サンプリング、分析の難しさがあり、環境中での動態の実態解明は道半ば」であり、この「マイクロプラスチックに残留している添加剤や環境中で吸着した疎水性有機汚染物質の生態影響が示唆されているが、その実態解明も緒に就いたばかりであり、ヒトを含めた生態系全体への影響評価を進めていくことが必要である」と指摘されている<sup>26</sup>。

このように、マイクロプラスチックの環境動態や生態系全体への影響など未だその実態や正確な科学的メカニズムなどが分かっていない点および専門家の間でも共通認識になっていない点が多く存在している状況である。

## (3) プラスチック汚染問題と身体的悪影響

このマイクロプラスチックを含むプラスチック汚

20 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、No.2、p.36引用・参照。

21 磯辺篤彦（2022）、p.2引用・参照。

22 磯辺篤彦（2022）』、p.3引用。

23 磯辺篤彦（2018）「海洋プラスチックごみの発生・移動とその行方」『廃棄物資源循環学会誌』Vol.29、No.4、p.12引用。

24 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、p.36引用。

25 磯辺（2018）、p.12。

26 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、p.39引用・参照。

染をめぐって、その「深刻かつ本質的な課題の1つはマイクロプラスチックが生物濃縮による食物連鎖により人間をはじめとする生物への悪影響を及ぼす蓋然性が高いこと」であり、プラスチック及び関連製品・商品の製造段階等で、本来人体に暴露されることを想定していない有害化学物質が、マイクロプラスチック化することで、健康被害等の身体的悪影響を及ぼすリスクがあることが懸念されている<sup>27</sup>。また、近年はマイクロプラスチックだけではなく、プラスチックが「ナノ領域化するナノプラスチック等を通じて身体的暴露が生じていることも問題視されている」<sup>28</sup>との警鐘も鳴らされている。このような「マイクロプラスチックの中でも1 $\mu$ m未満のもの（ナノプラスチック）は、生物に対して細胞毒性を示すことが示唆されており、その分析手法の確立が求められる」<sup>29</sup>とされている<sup>30</sup>。

このように、ナノ・マイクロプラスチックを含むプラスチック汚染と人体への健康被害に関しては、必ずしも因果関係が明確ではなく、未だ科学的不確実性が伴っている状況であることが分かる。

### 3 日本（国）のプラスチック汚染対策の現状

このような深刻な廃プラスチック問題とそれに伴うマイクロプラスチック汚染による生態系や人体への悪影響に対する懸念等がある中で、2018年6月

にカナダにて開催されたG7シャルルボワ・サミットで日本とアメリカは「海洋プラスチック憲章」に署名をしなかったが、2019年6月開催のG20大阪サミット直前の同年5月に、国として消費者庁・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省が共同で「プラスチック資源循環戦略」を策定した。この「プラスチック資源循環戦略」は、「3R + Renewable」<sup>31</sup>を基本原則として、「プラスチック資源循環（リデュース等の徹底、効果的・効率的で持続可能なりサイクル、再生材・バイオプラスチックの利用促進）」・「海洋プラスチック対策」・「国際展開」・「基盤整備」の4つの「重点戦略」を掲げ、6つの「マイルストーン」<sup>32</sup>で今後の具体的な目指すべき方向性を示している点が特徴の1つである。その後、上述した2019年6月にはG20大阪サミットにて「2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指す」共通のグローバルなビジョンとしての「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」が共有されることになった<sup>33</sup>。

このようなプラスチック資源循環およびその汚染対策の一環として、普段のライフスタイルの見直し契機にも繋がった「レジ袋有料化」<sup>34</sup>（2020年7月1日開始）などの施策を経て、その約1年後の2021年6月には「プラスチックに係る資源循環の促進等

27 中山敬太（2023b）「プラスチック汚染をめぐる近年のEUと日本の戦略と法制度の比較検討－「ナッジ」や「イノベーション政策」と「リスク政策」の融合アプローチの観点から－」『社会学論集』Vol.42、p.117引用・参照。

28 中山（2023）、p.117引用。

29 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、No.2、p.39引用。

30 この点、ナノ領域の物質（ナノマテリアル）など、このような分析・評価手法や技術評価基準が確立されていないがゆえに不確実性が生じている状況を科学的な不確実性の中でも「技術的不確実性」と呼んでいる。中山敬太（2022）、p.41参照。

31 「3R + Renewable」とは、3R（Reduce [リデュース：発生抑制]、Reuse [リユース：再使用]、Recycle [リサイクル：再生利用]）+ Renewable（「持続可能な資源」）である。

32 6つのマイルストーンとは、①「2030年までに、ワンウェイのプラスチック（容器包装等）をこれまでの努力も含め累積で25%排出抑制する」、②「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」、③「2030年までに、プラスチック製容器包装の6割をリユース又はリサイクルする」、④「2035年までに、すべての使用済プラスチックをリユース又はリサイクル、それが技術的・経済的な観点等から難しい場合には熱回収も含め100%有効利用する」、⑤「2030年までに、プラスチックの再生利用（再生素材の利用）を倍増する」、そして⑥「2030年までに、バイオマスプラスチックを最大限（約200万トン）導入する」である。消費者庁・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省（2019）「プラスチック資源循環戦略」（<https://www.env.go.jp/press/files/jp/111747.pdf>：最終閲覧日2024年7月20日）、pp.9-10参照・引用。

33 環境省HP「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」（[https://www.env.go.jp/water/post\\_75.html](https://www.env.go.jp/water/post_75.html)：最終閲覧日2024年7月22日）引用・参照。

34 レジ袋有料化に関しては、「2020年7月に容器包装リサイクル法の下での改正省令の施行によって義務化され、大きな行動変容につながった」と言われている。平尾禎秀（2022）「『プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律』について」『環境情報科学』Vol.51、No.1、p.71引用・参照。

に関する法律」(以下、「プラスチック資源循環促進法」)が制定(2022年4月1日施行)されている状況である。このプラスチック資源循環促進法は、「プラスチック製品の設計から廃棄物処理までを視野に、全関係主体に3R + Renewableの取組みを促すための措置を講じる法律」<sup>35</sup>である。その法目的として「国内外におけるプラスチック使用製品の廃棄物をめぐる環境の変化に対応して、プラスチックに係る資源循環の促進等を図るため、プラスチック使用製品の使用の合理化、プラスチック使用製品の廃棄物の市町村による再商品化並びに事業者による自主回収及び再資源化を促進するための制度の創設等の措置を講ずることにより、生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与すること」を同法第1条で定めている。

このプラスチック資源循環促進法の特徴としては、「製品」だけではなくプラスチックという「材料(素材)」にも射程を当て、家電リサイクル法や自動車リサイクル法などの具体的な「個別リサイクル法は廃棄物の排出ルートごとに整備されてきた面があり、素材のライフサイクル全体をカバーするプラスチック資源循環法は、包括的な循環型社会形成推進基本法の理念をより色濃く反映している」<sup>36</sup>とされている。このように「設計・製造」、「販売・提供」、そして「排出・回収・リサイクル」段階における全ライフサイクルに関与するあらゆる主体に対して、上述した基本原則である「3R + Renewable」に基づく取組みを促進する措置を講ずることが求められている。その他、「基本方針は、海洋環境の保全及び地球温暖化の防止を図るための施策に関する法律の規定による国の方針との調和が保たれたものでなければならない」(同法3条3項)と規定している点は、海洋マイクロプラスチック汚染やプラスチックごみの燃焼による二酸化炭素排出に伴う地球温暖化という観点からも留意しておかなければならない特徴の1つでもある。

この点、海洋プラスチック汚染対策(主にマイクロプラスチック汚染対策を含む)に関連して、2009年制定の「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並びに海洋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」(以下、「海岸漂着物処理推進法」)が2018年に一部改正され、日本で最初に「マイクロプラスチック」の概念を用いて当該汚染対策を制度化している点<sup>37</sup>が特徴として挙げられる。具体的に、海岸漂着物処理推進法では、「海域においてマイクロプラスチック(中略)が海洋環境に深刻な影響を及ぼすおそれがあること及びその処理が困難であること」(同法6条2項)を示し、「事業者は、マイクロプラスチックの海域への流出が抑制されるよう、(中略)製品へのマイクロプラスチックの使用の抑制に努めるとともに、廃プラスチック類の排出が抑制されるよう努めなければならない」(同法11条の2)とし、事業者に対して「製品へのマイクロプラスチックの使用抑制・廃プラスチック排出抑制の努力義務を定める」<sup>38</sup>規定を設けている。その一方で、国(政府)に対しては、「最新の科学的知見及び国際的動向を勘案し、海域におけるマイクロプラスチック(中略)の抑制のための施策の在り方について速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」(同法附則2項)と定めている。

以上のように、日本のプラスチック汚染対策の現状としては、確かに関連法規や戦略等に「汚染対策」という観点も含まれてはいるが、その主眼は「資源循環」に置かれていることが分かる。既述の通り、プラスチック資源循環促進法では「生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与すること」(第1条)を目的と定めている。このことから分かるように、「生活環境の保全」だけではなく、「国民経済の健全な発展に寄与すること」にも法目的が掲げられているからだと推察できる。

35 筑紫圭一(2022)「プラスチックをめぐる法政策の展開」『環境法政策学会誌』Vol.25、p.33引用。

36 平尾(2022)、p.74引用。

37 中山敬太(2023a)「ナノ・マイクロプラスチック汚染の予防的な法的制御の可能性—現状と課題を踏まえて環境行政法学からのアプローチ—」『環境管理』Vol.59、No.6、p.41参照。

38 筑紫(2022)、p.34引用。

#### 4 日本のプラスチック汚染対策の課題

このような日本のプラスチック汚染問題およびその対策の現状等を踏まえ、いかなる解決すべき課題を見出すことができるだろうか。本稿では、具体的なプラスチック汚染対策の課題として、法制度上の課題および国と自治体の関係（役割）上の課題に大別して整理をする。

まず、法制度上の課題に関しては、「プラスチック製品の多くに含有している添加剤は、企業秘密で公開する義務がないため、どのような種類の添加剤成分がどの程度の量や割合で含有されているかが、少なくとも規制主体である行政機関側や消費者側からは把握ができない」<sup>39</sup>点を挙げることができる。また、プラスチックがナノ領域（ナノプラスチック）化することで、バルク物質では問題とならない化学物質を含め、当該物質等がナノ領域になることで健康被害などの身体的悪影響をもたらす場合もあり、現在の日本の化学物質関連法規（化学物質審査法や化学物質排出把握管理促進法等）では、「物質のサイズ（大きさ）」をカテゴリーとする規制体系になっていないことも法制度上の課題となる<sup>40</sup>。さらに、確かに先述したようにプラスチックによる社会的効用は大きい、「プラスチック資源循環促進法」等では「ワンウェイのプラスチック製容器包装や製品についてはリデュース等の徹底を掲げているものの、そのメインはプラスチック資源のリユースやリサイクル、そしてプラスチック廃棄物の『排出抑制』に主眼が置かれており、プラスチック（製品）そのものの『発生抑制』を主目的にしていない」<sup>41</sup>点が法制度上の課題となる。

次に、国と自治体の関係（役割）上の課題に関して、日本の公害環境行政として、「自治体は、国の法令により公害規制が行われるようになってからも、いわゆる上乗せ条例・横出し条例（中略）を定めたり、

国の規制を補完する独自の条例（中略）を制定したりして、それぞれの地域の課題に対処してきた」<sup>42</sup>という歴史的背景がある。また、「公害・環境破壊は地域ごとに個性をもって現れるものであること（地域性）、自治体においては首長のもとで総合的な権限行使が可能であること（総合性）、国よりも迅速に問題に対応できること（機動性、先取り性）などから、特に公害防止行政の分野においては、『法令の先占』を認めるべきではなく、『条例がむしろ第一次的な規制の法源であり、法律の方が補足的な規制手段』という見方が現れるようになった」<sup>43</sup>とも言われている。その一方で、「法律の範囲内で条例を制定することができる」（憲法第94条）や「法令に違反しない限りにおいて（中略）条例を制定することができる」（地方自治法第14条1項）という地方公共団体には条例制定に際しての一定の制約がある。また、「従来は、立法は国が担当し、法執行は自治体が担当するという役割分担があった」ものの、「この法執行にも国が通達等を出して統制（行政的関与）していたため、これを自治体の自主判断に委ねるのが、これまでの分権改革であった」が、「立法段階で制度が細かくつくられると（立法的関与）、法執行にあたり地域の実情を反映することも、自治体の創意工夫を生かすことも難しい」と言われている現状もある<sup>44</sup>。このような日本の公害環境行政の歴史的経緯や制度上の制約およびその実態等を踏まえた際、とりわけ国と自治体（都道府県と市町村を含む）の法律制定や条例制定をめぐる立法権の関係性が明確に線引きされている状況でもなく、双方の役割分担を棲み分ける基準も法令等で定まっておらず、「国と地方公共団体との適切な役割分担」という「適切な」の文言をどのように解釈し位置づけるかが本質的な課題となり得る。なお、地方自治法第2条11項および12項により「自治体に関する法令

39 中山敬太（2024）「タイヤ摩耗粉塵のナノ・マイクロプラスチック汚染問題に対する予防的措置の実効性確保に関する一考察—有効な科学的知見の不存在と国家機関の役割—」『環境法政策学会誌』Vol.27、p.113引用。

40 中山敬太（2013）「ナノテクノロジーの予防的法規制に関する国際的動向と日本の現状と課題—EUとアメリカの規制体系の比較検討を中心に—」『環境管理』Vol.49、No.8。中山（2024）、p.113参照。

41 中山（2023a）、p.41引用。

42 鳥村健（2023）「環境法における『地域』の位置づけ」『法律時報』日本評論社、Vol.95、No.10、pp.12-13引用。

43 鳥村（2023）、p.12引用。

44 磯崎初仁（2021）『立法分権のすすめ—地域の実情に即した課題解決へ—』ぎょうせい、p.37引用・参照。

の制定や解釈運用にあたっては、この『国と地方公共団体との適切な役割分担』を踏まえることが求められている」こともあり、この「役割分担原則は、国と自治体の統治権の分担を適切に示していることから、少なくとも分権改革後の日本では普遍的価値を持つ規定であり、憲法上の『地方自治の本旨』の一部をなす原則である」とされている<sup>45</sup>。以上のような内容に鑑みると、本稿ではプラスチック汚染対策めぐり国の「プラスチック資源循環促進法」制定の前後で栃木県と宮津市が当該関連条例を制定していることもあり、この2自治体の条例を詳細に検証していくことで、国と自治体の立法権や役割分担の関係性に関して新たな政策的示唆を得ることができると考えられる。

## 5 地方自治体のプラスチック汚染対策の現状

地方自治体のプラスチック汚染対策に関して、「廃プラスチックに対する行政の処理方法が短期間にめまぐるしく変わり、市町村によっても廃プラスチックの分別ルールが異なっている」状況下で、「家庭には容器包装リサイクル法で収集対象となる容器包装と対象外の製品プラスチックが共存しているため、市民の間で廃プラスチックのリサイクルに対する認識が混乱している場合が多い」ことが指摘されている<sup>46</sup>。

そこで、上述した日本のプラスチック汚染対策の現状と課題を踏まえ、以下では地方自治体における汚染対策の取り組み状況に関して、具体的に栃木県と宮津市（京都府）の事例を取り上げて検討を行う。現時点で把握できている範囲で、日本の地方自治体において、プラスチック汚染対策に関連する具体的な「条例」を制定しているのは、「都道府県」と「市町村」で違いはあるものの、この栃木県と宮津市の2つの自治体である。

そこで、以下では、まず両自治体の具体的な条例制定に至る背景や内容等を概説し、現状とその特徴

を把握する。なお、プラスチック汚染対策に向けた各自治体の基本的方針やアクションプラン（行動計画）などではなく、当該問題に対する具体的な条例をあえて制定した意義等を追究することで、国による対策（法制度）上の問題点や他自治体への政策的示唆を見出すことが期待できると考えられる。

### (1) 栃木県のプラスチック汚染対策の取り組み

まず、プラスチック汚染対策の一環として、栃木県のプラスチック資源循環の推進をめぐる取り組みの状況を概説し、本稿で具体的な事例として取り上げる「栃木県プラスチック資源循環推進条例」（以下、「栃木県プラスチック条例」）の概要とその特徴を示す。

#### ① 栃木県のプラスチック資源循環の推進に向けた取り組み概要

栃木県は、2019年8月に、全国で初めて県と当該県内の全市町（25市町）が共同で、「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」<sup>47</sup>を出し、「県と市町が連携し」、「栃木から発信し、森里川湖におけるプラスチックごみゼロに向け、行動すること」を提唱している。具体的に、「不必要な使い捨てプラスチックの使用削減」、「再生材や生分解性プラスチックの利用促進」、そして「プラスチックごみのリサイクルと適正処理の徹底」を掲げている<sup>48</sup>。また、この「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」では、海洋プラスチックごみの問題を指摘し、「上流の栃木県においても自分の問題として考えていく必要」がある旨を「県と市町が連携し」、全国に先駆けて「栃木から発信し」たことに意義を見出すことができる。

その約半年後の2020年3月に「栃木県プラスチック資源循環推進条例」が制定される。この栃木県プラスチック条例は、2019年から2021年の3年間で、栃木県の条例として議員提案の政策条例で可決したのは本条例を含め2件（同県内の市町の条例3件）

45 磯崎（2022）、p.66引用・参照。

46 加茂徹（2021）「廃プラスチックの現状と循環利用への課題—持続可能な社会におけるプラスチックの使い方—」『場の科学』Vol.1、No.1、p.30引用・参照。

47 栃木県（2019）「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikubutsu/jyunkan/documents/sengenbun.pdf>：最終閲覧日 2024年7月23日）

48 栃木県（2019）、引用・参照。



にとどまっている状況である<sup>49</sup>。上述したように、全国で初めて栃木県と県内の全市町が共同でプラゴミゼロ宣言を掲げた上で、数少ない議員提出の条例として、最終的に制定・施行に至ったことを踏まえ、栃木県プラスチック条例の制定背景や当該内容等を検討していく実益はあると言える。そして、この条例制定から1年後の2021年3月に「プラスチック資源循環の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針を定める」旨の規定をする同条例第7条に基づき、「栃木県プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針」<sup>50</sup>が策定されている状況である。

## ②栃木県プラスチック資源循環推進条例の概要と特徴

この栃木県プラスチック資源循環推進条例は、2020年3月9日制定、同年3月10日公布・施行で、前文、第1章（総則）、第2章（プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針）、そして第3章（プラスチック資源循環の推進に関する基本的施策）の全15条、そして附則から構成されている。

栃木県プラスチック条例の制定に至った背景としては、2019年6月に開催された「G20大阪サミットで『G20プラスチックごみ対策実施枠組』が採択され、先進国が率先して海洋プラスチックごみの削減に取り組む姿勢が明確に示されたこと」<sup>51</sup>が挙げられている。

また、条例の目的としては、「栃木県環境基本条例（平成8年栃木県条例第2号）第3条の基本理念（中略）にのっとり、プラスチック資源循環の推進に関し、県の責務等を明らかにするとともに、プ

ラスチック資源循環の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、プラスチック資源循環の推進に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって循環型社会の形成並びに県民の健康の保持及び増進に寄与することを目的とする」（第1条）と規定されている。この条例目的に基本理念の一環としてその前提に位置付けられている「栃木県環境基本条例」第3条<sup>52</sup>では、「環境の保全」（「地球環境の保全」を含む）に関して4つの理念を掲げている。特に、同条3項に「環境の保全は、すべての者が参加し、適正な役割分担の下に自主的かつ積極的に取り組むことによって行われなければならない」と規定しているが、「すべての者が参加」して「自主的」に取り組むことを求めている点が、当該関係者に対する「当事者意識」を促す契機にも繋がることになると考える。

以下では、栃木県プラスチック条例に関して、大別して6つの特徴に分けて示す。

第1に、「プラスチック」の「正」（社会的効用）の側面にも考慮している点が特徴として挙げられる。同条例前文に関して、「プラスチックは、我々の生活に利便性と恩恵をもたらした」と示している一方で、「いわゆるマイクロプラスチックなどの海洋ごみが生態系に大きな影響を与えるリスクが懸念」されていることを指摘している。このように、プラスチックの「正」と「負」の両側面を示しており、とりわけ「プラスチックの持つ高度な機能を尊重しつつ、プラスチックとの上手な付き合い方を探究し、持続可能な社会の実現に向けた新たな1歩を踏み出していかなければならない」と謳っていることに鑑みると、プラスチックの「正」の側面にも考慮した規定になっていることが読み取れる<sup>53</sup>。一見

49 下野新聞（2023年3月24日）「議員提案の条例化5件にとどまる 政策立案には消極姿勢 栃木県22市町がゼロ」（<https://www.shimotsuke.co.jp/articles/-/717910?relatedarticle>：最終閲覧日2024年7月22日）参照。

50 栃木県（2021）「栃木県プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikibutsu/haikibutsu/documents/kihonsisin.pdf>：最終閲覧日2024年7月18日）。

51 五十嵐清（2021）「（先進・ユニーク条例解説）栃木県プラスチック資源循環推進条例」『自治体法務研究』No.64、p.69引用。

52 栃木県環境基本条例第3条では、①「環境の保全は、県民が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともにその環境が将来の世代に継承されるように、適切に行われなければならない」、②「環境の保全は、人と自然とが共生し、環境への負荷の少ない持続的に発展することができる社会が構築することを旨として行われなければならない」、③「環境の保全は、すべての者が参加し、適正な役割分担の下に自主的かつ積極的に取り組むことによって行われなければならない」、そして④「地球環境の保全は、すべての日常生活及び事業活動において推進されなければならない」と規定している。

53 この点、「本条例の制定過程を通じ、一貫していたのは、プラスチックを単純に悪者にはしないということ」であったと同趣旨の内容を述べている。五十嵐（2021）、p.70引用。

すると、廃プラスチックやそれに伴う海洋を中心とする環境汚染や健康被害等が注目されている中での条例制定であるため「負」の側面が前面に出てくるところ、栃木県プラスチック条例ではプラスチックの「利便性と恩恵」やその「高度な機能を尊重」という「正」の側面も前文に記載されている点は特徴として挙げることができる。

第2に、同様に、栃木県プラスチック条例の前文において、1カ所ではあるものの「マイクロプラスチック」という概念を用いてそのリスクを警鐘している点が特徴となる。現状、「マイクロプラスチック」の概念を用いているのは、条例上は栃木県プラスチック条例が唯一である。なお、法律上は、プラスチック資源循環促進法では当該概念は用いられておらず、海岸漂着物処理推進法上は「マイクロプラスチック」が5カ所で用いられている状況である。このように、栃木県プラスチック条例は、条例の法規範上、前文に「マイクロプラスチック」の概念を用いていることは特徴の1つとなる。

第3に、「プラスチック資源循環」について明確な定義をしている点である。つまり、「プラスチック資源循環」は、プラスチック資源循環促進法や海岸漂着物処理推進法等の関連法規上、明確な定義等がされていない状況下で、実質的に条例にて初めてその位置づけを示している。具体的に、「プラスチック資源循環」は、「プラスチック製の製品、容器等（中略）が廃プラスチック類等となることを抑制し、並びにプラスチック製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用を行い、及び循環的な利用が行われない廃プラスチック類等については適正に処分すること」と定義・規定している。

第4に、栃木県プラスチック条例では、「市町村との連携」が条例上明記されていることが特徴となる。先述した「栃木県環境基本条例」では、基本理

念の1つとして「環境の保全は、すべての者が参加し、適正な役割分担の下に自主的かつ積極的に取り組むことによって行われなければならない」（第3条）と規定されていることもあり、栃木県プラスチック条例では「県の責務」（第3条）、「事業者の責務」（第4条）、「県民の責務」（第5条）に加えて、「市町村との連携等」（第6条）の規定を設けている。具体的に、栃木県と県内の市町村との連携に関しては、「県は、市町村と連携及び協力を図り、プラスチック資源循環の推進に関する施策を確実かつ効果的に実施するよう努めるとともに、市町村において、当該地域の実情に応じたプラスチック資源循環の推進に関する施策が円滑に実施されるよう、助言、情報の提供その他の措置を講ずるものとする」（第6条）との規定がされている。とりわけ、県が「市町村と連携及び協力を図り」、「施策を確実かつ効果的に実施するよう努める」、そして「地域の実情に応じた助言や情報提供等を行うことがポイントになる点である<sup>54</sup>。この点に鑑みると、栃木県から県内の市町村に対する「ナッジ（Nudge）」（情報提供型ナッジ等）によるアプローチが実質的に機能していた文脈になっていると考えられる。この自治体（県）から自治体（市町村）への「ナッジ」になっていることも、新たな政策的示唆に繋がる点になるであろう。なお、「ナッジ」とは、「人々の選択の自由を完全に保ちつつ、その行動に影響を与えるための民間や公共機関による介入」<sup>55</sup>であると言われている。とりわけ、ナッジの分類の中でも「情報提供型ナッジ」とは、「情報を提供するだけでなく、情報提供の方法、文章、デザインを工夫することでよりよい方向に意思決定を変えていくもの」であり、例えば「人々に情報提供をする、あるいは情報提供することを義務づけるという単純なナッジでも、人々の行動が変わる」ことがあるとされている<sup>56</sup>。

また、関連する規定として「推進体制の整備」（第

54 栃木県の取り組みとして、「県と全市町村が共同で『栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言』を行い、プラスチックとの上手な付き合い方を広く訴えてきたこともあり、随時、市町村と勉強会を開催して情報交換を行うなど、連携した取組を進めてきています」との現況からも分かる。五十嵐（2021）、p.71 引用。

55 キャス・サンスティーン（2022）『入門・行動科学と公共政策—ナッジからはじまる自由論と幸福論—』吉良貴之（訳）、勁草書房、p.17 引用。

56 キャス・サンスティーン&ルチア・ライシュ（2020）『データでみる行動経済学—全世界大規模調査で見えてきた「ナッジ（NUDGES）」の真実—』大竹文雄監修・解説者、日経BP、p.4 引用・参照。

14条)<sup>57</sup>により、「栃木県プラスチック資源循環推進協議会」を立ち上げ、栃木県プラスチック条例に基づく「基本指針の策定や各種施策の推進について協議」している状況である<sup>58</sup>。

第5に、栃木県プラスチック条例に基づく基本的施策として、廃プラスチックの「発生抑制」にも主眼が置かれており、当該施策のプロセスの一環としてプラスチック自体の発生抑制にも波及的効果をもたらす可能性が示唆されることである。栃木県プラスチック条例の第3章「プラスチック資源循環の推進に関する基本的施策」では、同条例第8条（「廃プラスチック類等の発生の抑制」）にて、「県は、事業者がその事業活動に際してプラスチック製品等の原材料を効率的に利用すること、プラスチック製の容器等を使用する場合には繰り返し使用することが可能なものを使用すること等によりプラスチック製品等の原材料等が廃プラスチック類等となることを抑制するよう、情報の提供その他の必要な措置を講ずるものとする」と規定している。

この点、国の「プラスチック資源循環戦略」上では、確かに「海洋ごみの発生防止」（1カ所）や「途上国における海洋プラスチックの発生抑制」（1カ所）で用いられているが、その大半は「ワンウェイのプラスチックの排出抑制」や「海洋ごみの排出削減」という文脈で用いられている。また、「プラスチック資源循環促進法」では、そもそも「発生」概念が用いられておらず、「排出」概念が多用（65カ所）されており、主に「～廃棄物の排出の（を）抑制」という文脈で表記されているのが現状である。このことに鑑みると、栃木県プラスチック条例（第8条）は、廃プラスチックの「排出抑制」ではなく「発生抑制」に着目した規定となっていることは特徴の1つとして言える。つまり、同条例第8条が「事業者」が主体となって、「プラスチック製品等の原材料を効率的に利用すること」や「プラスチック製の容器等を使用する場合には繰り返し使用することが可能なものを使用すること」等の手段によって、「プラ

スチック製品等の原材料等が廃プラスチック類等となることを抑制する」（目的）ための「必要な措置を講ずる」という、可能な限り「事前に」廃プラスチックにならないように「発生抑制」を謳っている点は、「事後に」廃プラスチックの「排出抑制」を実施する取り組みとは性質が異なり、独自性があることから特徴として位置づけられる。さらに、一見するとこの「発生抑制」はできる限り廃プラスチックにならないように条例上も先述したように「事業者」（規制対象主体）に対して必要な措置を講ずること要請しているが、この取り組みのプロセスにおいて、事業者側はプラスチック自体の「発生抑制」に向けたアクションを実施していくことが促されている可能性は必ずしも否定できない。このように、少なくとも廃プラスチックになってからの「排出抑制」（事後規制）という観点だけではなく、できる限り廃プラスチックにならないようにするための「発生抑制」（事前規制）という観点で条例を策定している点は、「プラスチック資源循環戦略」や「プラスチック資源循環促進法」等の国の施策では盛り込まれていない点でもあり注目に値する。

第6に、「次世代への働き掛けや経済性を高める施策」<sup>59</sup>に関連する規定が設けられている点の特徴となる。具体的に、栃木県プラスチック条例上、重要な概念として位置づけられている「プラスチック資源循環」を「持続可能な循環型社会を実現する」（前文）ための施策の一環として、「教育及び学習の振興等」（第11条）、「研究及び技術開発に対する支援」（第12条）、そして「産業の振興」（第13条）の規定が明記されている。特に、このように「次世代への働き掛け」を行い、より「持続可能な循環型社会」を形成していくにあたっては、より早期段階（初等教育段階）からの環境教育等が今後も重要になっていくことから、その点を含め明文化していると考えられる。

このような上記6つの特徴等を踏まえ、栃木県プラスチック条例の制定をきっかけに、「県、県民、

57 第14条は「県は、県、市町村、県民及び事業者が一体となってプラスチック資源循環の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、必要な体制の整備に努めるものとする」と規定している。

58 五十嵐（2021）、p.72引用・参照。

59 五十嵐（2021）、p.72引用。

事業者が一体となって、『プラスチック資源循環の推進』に取り組むこと、併せて市町村で条例制定などの波及効果を大いに期待する」<sup>60</sup>と述べられていることから、本条例をめぐる今後の期待とともにその特徴や意義を見出すことができる。

## (2) 京都府宮津市のプラスチック汚染対策の取り組み

次に、京都府宮津市のプラスチック資源循環の推進をめぐる取り組みの状況を概説し、栃木県と同様に具体的事例である「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」（以下「宮津市プラスチック条例」）の概要とその特徴を示す。

### ① 宮津市のプラスチック資源循環の促進に向けた取り組み概要

先述したように、国の取り組みとしては、主に2019年5月策定の「プラスチック資源循環戦略」や2021年6月制定の「プラスチック資源循環促進法」などがプラスチック資源循環政策やプラスチック汚染対策として定められている。

このような国の取り組みの動きがある状況下で、京都府の宮津市では、2022年12月に全国の全市町村に先駆けて「宮津市プラスチック条例」（2023年1月施行）を制定する。なお、自治体として関連する条例は2020年3月制定の栃木県プラスチック条例の方が先であるが、市町村条例としては宮津市が先陣を切ることになる。その後、宮津市プラスチック条例第8条「資源循環の促進等に関する基本的な指針」に基づき、2024年2月に「宮津市資源循環の促進等に関する基本的な指針（第1次）」<sup>61</sup>が策定されている状況である。この宮津市の基本的指針に関して、「一人一人がそれぞれの立場でプラスチッ

クの使用抑制と資源循環の必要性を認識し、社会全体として取り組んで」いくことを謳っており、プラスチック資源循環の促進等に関する基本的事項として、「分かりやすい情報提供」や「海洋プラスチックごみ対策」を掲げていることは特徴のひとつであると言える<sup>62</sup>。

また、宮津市の関連する取り組みとして、2020年6月に城崎雅文市長が議会定例会・一般質問にて「2050年までに二酸化炭素排出量の実質ゼロを目指す」ことを宣言し<sup>63</sup>、翌年の2021年10月には与謝野町と共同で「気候非常事態宣言」を表明し、同年同月に2021年から2030年の10年を計画期間とする「宮津市環境基本計画」が策定される。この「宮津市環境基本計画」は、環境基本法第7条、地球温暖化対策推進法第19条、そして第7次宮津市総合計画に基づき策定されており、「脱炭素社会の構築、自然環境の保全、ごみの減量・資源化、生活環境の保全を柱として、市の環境行政の基本的な指針とすること、市民・事業者・行政が協働して環境保全に取り組むための行動指針とすること」を目的として掲げている<sup>64</sup>。この4つの柱のうち「ごみの減量・資源化」に関しては、宮津市内での1人1日当たりのごみ排出量が京都府平均や全国平均に比べても高い傾向があり、「年間300万人の入込客が訪れる観光関連産業など、事業系一般廃棄物の割合の高いことが、1人1日当たりごみ排出量が大きい主な要因」と考えられている状況である<sup>65</sup>。

この点、第5次環境基本計画において、「地域循環共生圏」という新たな概念が「政策統合を『地域』を舞台に実現する」ことが提唱されたが、この「政策統合に関連して、国の環境行政が『地域』における経済・社会政策との統合を重視する理由として、①経済の供給サイドの産業政策は経済産業省が所管

60 五十嵐（2021）、p.70引用。

61 宮津市（2024）「宮津市資源循環の促進等に関する基本的な指針（第1次）」（[https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/21290\\_40736\\_misc.pdf](https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/21290_40736_misc.pdf)：最終閲覧日2024年7月25日）。

62 宮津市（2024）、p.1およびp.9引用・参照。

63 宮津市 Press Release（2020年6月4日）「宮津市は2050年までに二酸化炭素排出量の実質ゼロを目指します」（<https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/attachment/3429.pdf>：最終閲覧日2024年7月28日）。

64 宮津市（2021）「宮津市環境基本計画」（[https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544\\_18896\\_misc.pdf](https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544_18896_misc.pdf)：最終閲覧日2024年7月31日）、p.2引用・参照。

65 宮津市（2021）「宮津市環境基本計画」（[https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544\\_18896\\_misc.pdf](https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544_18896_misc.pdf)：最終閲覧日2024年7月31日）、p.21引用・参照。

しているのに対し、環境行政は公害対策に始まり地域や自治体がフィールドであったという点、②環境の課題は、地域では必ずしも優先順位が高くないため、地域が直面している課題と環境の課題の同時解決できる事業として設計することで、地域の関係者の理解や参画を促せる場合が多い」という指摘がされているのは注目できる点である<sup>66</sup>。なぜなら、上述した宮津市の現況や課題を踏まえて説明ができるからである。具体的に、「現在の宮津市の主要産業は、観光業をはじめとするサービス業であり、豊かな自然や歴史・文化等の魅力を活かし、観光消費額向上や地域経済活性化に向けて取り組んで」おり、実際に「日本三景の一つに数えられる特別名勝『天橋立』を始め、美しい海岸線や大江山連峰、世屋高原などの豊かな自然に恵まれ、年間約300万人の観光客が訪れて」いる自治体である<sup>67</sup>。宮津市は主要産業が観光業を含むサービス業であり、「観光消費額向上」を含め「地域経済活性化」に向けた地域課題に取り組んでいる一方で、先述したように宮津市を訪れる観光客によるごみ排出量の多さや自然環境保全という環境課題も関連して生じている状況である。このように、宮津市が抱えている「地域が直面している課題」と「環境の課題」は表裏一体の状況であり、「地域循環共生圏」の理念の下、これら両課題を同時解決できる取り組みが今後求められることになり、同市のプラスチック資源循環の取り組みがその契機になることも期待されているのではないだろうか。

このように、宮津市のプラスチック資源循環の推進をめぐる取組み概況を示してきたが、国の「プラスチック資源循環促進法」(2021年6月)が制定された後に、宮津市プラスチック条例(2022年12月)が制定され、同宮津市条例に「促進」という概念が用いられていることから分かる。なお、栃木県プラスチック資源循環推進条例に関しては、同法制定前に策定されており、「促進」という概念が用いられていることも含め、使用されている表現からも当

該法律制定の前後の形式上の違いを示すことができる。

## ②宮津市プラスチック等資源循環促進条例の概要と特徴

この宮津市プラスチック条例は、2022年12月23日制定、2023年1月1日施行で、前文、第1章(総則)、第2章(資源循環の促進等に関する基本的な施策)、そして第3章(雑則)の全17条、そして附則から構成されている。

この宮津市プラスチック条例の制定に至った背景としては、上述したようなナショナル・レベルだけではなくグローバル・レベルでの対応も求められている地球温暖化に伴う気候変動問題や海洋プラスチック汚染問題などを契機に、「宮津市の廃棄物処理システム全体を見直していくという視点は、これまでの本市の取組の中で不十分であった」とも言われており、「宮津市の廃棄物処理行政は、廃棄物の『処理』の側面に大きな力を注いで」きた傾向があり、この点「プラスチックを始めとする様々な資源の循環により、ごみの発生抑制や資源化に取り組むことが喫緊の課題」でもあり、このような課題に対処していくべく、本条例が制定された経緯がある<sup>68</sup>。具体的に、宮津市の廃棄物処理行政としては、「ごみの分別品目の細分化による資源化や、ごみ処理の有料化によるごみ減量化などに取り組み、その成果は資源化率の上昇やごみ量の減少といった数字に着実に現れて」いる一方で、先述したように「宮津市全体のごみ排出量を市民の人口で割った、市民一人1日当たりのごみの排出量は1030g/人/日で、京都府全体の800gや全国平均930gと比較してかなり多く」なっている状況で、この理由は「人口に対して宮津市を訪れる観光客等が多く、宿泊施設や飲食店等から排出されるごみの量が一人当たりごみ量の数値に大きく表れているため」だと考えられている<sup>69</sup>。つまり、廃棄物の「処理」には行政資源を投下し注力していたが、そもそもの廃棄物の「発生抑

66 鳥村(2023)、pp.15-16引用・参照。

67 井上一希(2023)「(条例制定の事例)宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」『自治体法務研究』No.73、p.40引用・参照。

68 井上(2023)、p.41引用・参照。

69 井上(2023)、p.41引用・参照。

制」にまで取り組みが強化できていなかったことが本条例の制定背景として挙げることができる。

また、宮津市プラスチック条例の目的としては、同条第1条で「プラスチックをはじめとする資源循環の促進等（中略）に関し、市、事業者、市民及び観光旅行者その他の滞在者（中略）の責務を明らかにするとともに、資源循環の促進等に関する基本的事項を定め、これに基づく施策を総合的かつ計画的に推進することにより、脱炭素社会、循環型社会及び自然共生社会を構築し、もって将来にわたり市民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること」（目的規定）と掲げられている。

以下では、宮津市プラスチック条例に関して、大別して7つの特徴に分けて示す。

第1に、本条例が、「理念条例」であるという点である。具体的に、本条例は「宮津市、市民、事業者、観光旅行者等のそれぞれが協力して資源循環の促進に取り組むことを目指す理念条例」<sup>70</sup>である旨を示している。

第2に、「脱炭素社会」、「循環型社会」、そして「自然共生社会」の3つの社会形態を構築することを「将来にわたり」実現することを目的として掲げている点である。本条例の前文でも記載がされているこの3つの社会形態に加えて<sup>71</sup>、「将来にわたり」という表現は「持続可能な社会」を意図した内容であることが推察できる。このように、SDGs等を含め現在求められている社会像に沿った位置づけが成されている。

第3に、市に対する義務規定と市以外に対する努力義務規定を分けている点である。具体的に、同条例・第3条では「市は～実施しなければならない」や「市は～行わなければならない」と義務規定になっている一方で、同条例・第4・5・6条では「～努めなければならない」と努力義務規定となっている。この点、「行政自身には資源循環の促進等に関する施策を実施する『義務』を課す一方で、市民や事業

者、観光旅行者等には資源循環に積極的、自主的に取り組む『努力義務』とし、規制や罰則といった規定は設けて」<sup>72</sup>いない旨の同様の指摘がされている。

第4に、「観光旅行者等の責務」規定を設けている点である。むろん、法令や条例等で行政機関（国・地方自治体等）、事業者、そして市民等の責務が明記されていることは多いが、地方自治体の観光関連条例等を除いて、環境関連条例（エコツーリズムやオーバーツーリズムを除く）で「観光旅行者等の責務」を設けている条例は見当たらない。具体的に、同条例・第6条で「観光旅行者等の責務」を明記しているが、同条第1項で「観光旅行者等は、その滞在中の活動について、市及び観光関連事業者等が実施する資源循環の促進等に関する取組に協力するよう努めなければならない」、同条第2項にて「市及び観光関連事業者等は、観光旅行者等が循環資源の分別回収に協力すること等の取組について、自主的に行うための環境の整備、分かりやすい情報提供その他の必要な措置を講じるものとする」と規定している。この点、宮津市の地域特性でもあるが、先述した栃木県プラスチック条例にはない主体（「観光旅行者等」）が盛り込まれている点で特徴的であると言える。

第5に、「京都府・近隣市町等との連携」（第7条）が条例上明記されていることが特徴となる。同条例・第7条では、「市は、資源循環の促進等に関する施策の実施に当たっては、京都府、京都府北部地域連携都市圏の構成市町及び宮津与謝環境組合等と連携して取り組むものとする」と規定している。この点、栃木県プラスチック条例（第6条）の全地域（県内全市町村）とは異なり、府及び一部の地域ではあるものの、県条例か市条例かの違いによって生じる内容であるとも考えられる。

第6に、「自主的な活動を推進するための措置」を設けている点である。具体的に同条例・第13条に当該関連規定が設けられており、同規定の主述関

70 宮津市 HP「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例を制定しました」（<https://www.city.miyazu.kyoto.jp/soshiki/5/17206.html>：最終閲覧日 2024年7月30日）。

71 この点、具体的には「脱炭素社会」（前文第4段落）、「循環化社会」（前文第5段落）、「自然共生社会」（前文第6段落）、そして前文第7段落にこれら3つの社会形態をまとめて明文化している。（第1条目的規定でも3つの社会形態が改めて記載されている。）

72 井上（2023）、pp.41-42引用。

係から「市」による「必要な措置を講じる」ことが求められている。この点、上述した第4の特徴でも少し触れているが、同条例第6条2項で「自主的に行うための環境の整備、分かりやすい情報提供」等を行う主体は「市及び観光関連事業者等」になっている。このように、「条例の文章はできる限り平易な表現で市民や事業者等に分かりやすく理念を伝えることを意識するとともに、市民等の自主的な活動を推進するための措置として、市が積極的な情報提供を行うこと」<sup>73</sup>などを条例内容に明記していることから分かる。

第7に、「海洋プラスチックごみ対策の推進」規定が設けられており、関連するステークホルダーを巻き込んで連携をした上で、「プラスチックごみが環境中に排出されない取組」が謳われている点である。同条例・第11条に具体的な規定があり、「市は」海洋プラスチックごみ対策に関して、①「市民及び事業者の協力を得て海岸清掃等を実施する」ことや②「市民、観光旅行者等、観光関連事業者、水産事業者、農業事業者等と連携し、プラスチックごみが環境中に排出されない取組を推進する」ことが要請されている。プラスチック汚染に関しては様々な悪影響が懸念されている中で、具体的に「海洋プラスチックごみ対策」を特定化して、その対策の必要性を示している点で、栃木県プラスチック条例にはない特徴の1つと言える。ただし、「プラスチックごみが環境中に排出されない取組」という文言からも分かるように、環境中へのプラスチックごみ（廃棄物）の「排出抑制」になっており、当該廃棄物の「発生抑制」の取り組みではない点は留意しておく必要がある。

## 6 地方自治体のプラスチック汚染対策の課題

ここまで具体的な事例として検討をしてきた栃木県と宮津市のプラスチック条例の現状（概要と特徴等）を踏まえて、両自治体に共通する課題等を含む都市政策法務や自治体環境行政の観点から、当該プラスチック条例に焦点を当てた上で、派生的に生じた論点等を含め新たな制度上の本質的な課題の検討を行う。

まず、栃木県プラスチック条例では、先述したように同条例・第6条に「市町村との連携等」が明記されているが、条例であえて県内の「市町村との連携」を定めた根本的な意義をどこに見出すことができるかという検討課題がある。具体的に、栃木県の条例（第6条）で、県内の「市町村との連携及び協力」を図り、関連する「施策を確実かつ効果的に実施するよう努める」（努力義務）ことになっており、当該市町村に対して「施策が円滑に実施されるよう」な取り組みが求められている。このことに鑑みると、県内全市町村で各々の関連条例を制定することなく、当該栃木県プラスチック条例を根拠に当該施策等を策定できる実質的な効果を見出すことができるかということである。なお、この点に関しては、宮津市プラスチック条例に関しても、類似した検討課題が生じることになり得る。つまり、京都府に先立って宮津市が独立条例を制定し、上述したように同条例・第7条規定の「京都府」等との連携を要請していることは、京都府および府の関連取り組みに対して何らかの具体的な派生的効果をもたらし得るのかということである。

次に、上述した第1点目のプラスチック条例をめぐる課題にも関連する内容であるが、条例上の府県や市町村との「連携」や「協力」をいかに理論上の枠組みに当てはめて体系立てることができるかという課題である。自治体間の連携や協力は、各地域の実情や自治体の強みや弱みなどもそれぞれ異なり、そして一自治体が対応できる能力や範囲は限られていることもあり、今後より一層その重要性は増していく取り組みにもなる。本稿では、栃木県の場合は県内全市町村との連携・協力、宮津市は京都府や近隣市町等との連携・協力を条例上明記しているが、そのパターンはこの事例以外にもいくつか考えることができる。例えば、国と自治体（自治体間を含む）との関係性という観点で縦関係（垂直構造）と横関係（水平構造）が想定でき、以下の表1のようにそのパターンを含め概要をまとめることができる。なお、縦関係とは、縦の連携・協力体制であり、国から各自治体（都道府県・市町村）または各自治体（都道府県・市町村）から国というベクトルの向きを示

73 井上（2023）、p.42引用。

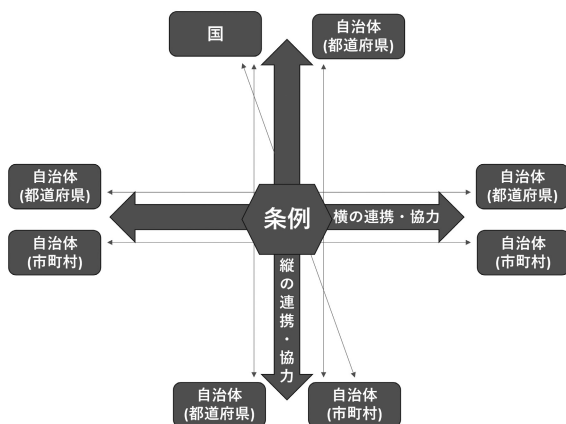
す垂直構造を意味する。同様に横関係に関しては、各都道府県レベルおよび各市町村レベルで生じ、ベクトルの向きは水平構造になる。

表 1：国と自治体（都道府県と市町村）の連携・協力関係

関係性	関係主体（垂直構造）	
縦関係①	国	→ 自治体（都道府県）
縦関係②	国	→ 自治体（市町村）
縦関係③	自治体（都道府県）	→ 自治体（市町村）
縦関係④	自治体（都道府県）	→ 国
縦関係⑤	自治体（市町村）	→ 国
縦関係⑥	自治体（市町村）	→ 自治体（都道府県）
関係性	関係主体（水平構造）	
横関係①	自治体（都道府県）	⇔ 自治体（都道府県）
横関係②	自治体（市町村）	⇔ 自治体（市町村）

出典：筆者作成

図 1：国と自治体の連携・協力の垂直・水平構造



出典：筆者作成

また、この連携・協力の垂直・水平構造は、図1のように「条例」を媒介として、表1で示す縦関係（6パターン）と横関係（2パターン）を表わしている。この図1の垂直・水平構造は、先述した「ナッジ（Nudge）」のアプローチ構造に類似している。具体的に、本稿で事例として取り上げた栃木県は県内全市町村に対する情報提供型ナッジであり（縦関係③）、宮津市は京都府（縦関係⑥）や近隣市町等

（横関係②）に対する情報提供型ナッジという条例を介した自治体間におけるナッジによるアプローチが要請されていると考えることもできるだろう。

ただし、ナッジは「法律、税、そして補助金とは異なる性質を有する政策手段（アプローチ）」<sup>74</sup>でこれらに次ぐ第4の政策手法であり、強制力を伴わず相手方の自由意思に基づく判断や決定を尊重していることを前提に鑑みると、栃木県や宮津市のように（拘束力のある）「条例」を介した各自治体間の連携や協力は、理論上「ナッジ」によるアプローチが行われていると位置づけることは難しい可能性が高い。では、法的拘束力をもつ法律や条例を介した連携や協力体制の構築に際しての助言や情報提供等は「ナッジ」に該当しないのかが問題となる。この点、法律や条例ということで形式的にナッジの対象外とするのではなく、当該規定の内容を詳細に吟味した上で、その実態を問う必要がある。

最後に、宮津市プラスチック条例は、なぜ「条例化」する必要があったのかという疑問が生じる。上述しているように、とりわけ同条例が「理念条例」であり、行政側（自治体）の義務は課されているものの、自治体以外の主体は努力義務となっており、本条例制定の背景として、廃棄物の「発生抑制」にまで取り組みが強化されてこなかった現状に鑑みると、その抜本的改善を図るためにも、なぜ罰則規定を設けていないのかが検討課題となる。この点、「あえて『条例』という地方公共団体の自治の中でも最も重みのある形をとったことは、宮津市としてこれから真剣に環境の課題に取り組み、後世に豊かな自然を残したいという決意の表れであるとともに、この理念を行政だけでなく市民や事業者、宮津を訪れる観光客等にも強く訴えかけ、取組を大きく広げて行きたいという想いがあったため」<sup>75</sup>だと言われている。しかし、上述の通り「真剣に環境の課題に取り組み、後世に豊かな自然を残したいという決意の表れ」であればこそ、本条例により廃棄物の「発生抑制」等に関して実効性を担保する上でも、自治体以外の主体に対して少なくとも義務規定を設けることは必要な措置ではないだろうか。もし義務規定や

74 中山（2023c）、p.111 引用。

75 井上（2023）、p.41 引用。



罰則規定を設ける必要がなければ、独自の基本指針や戦略計画等で方針を示すこともできたと考えられる。この検討課題に関しては、栃木県プラスチック条例にも関しても同様のことが言える。具体的に栃木県プラスチック条例では、県や事業者には「責務」として義務規定（一部努力義務規定あり）を設けているが、県民に対しては努力義務規定になっており、特段罰則等も設けられていないのが現状である。なお、両自治体とも先述したように基本指針は策定がされていることから、一部先述している点はあるものの、なぜ条例で定める必要があったのか、当該条例制定の本質的な意義が問われていると言える。このことは、本稿で特に強調をしたい点でもある科学的不確実性が伴うリスク懸念に対する条例制定の意義、とりわけ当該問題に対する国の法令等が制定されていない状況下における自治体による予防政策法務の一環としての条例（独立条例）制定の意義をいかに見出していかかが問われているのである。ただし、栃木県と宮津市のプラスチック条例をめぐっては、このような共通の課題があるものの、双方の相違点として、当該条例制定の時期がプラスチック資源循環促進法制定の前か後かは留意する必要がある。なぜなら、このような国による関連法規制定の前後で条例の位置づけが変わってくることになるからである。

## 7 プラスチック汚染対策をめぐる自治体ナッジと予防政策法務としての可能性

そこで、本稿で取り上げた栃木県プラスチック条例および宮津市プラスチック条例の現状（概要や特徴）とその本質的な課題、そして冒頭の「問題の所在」で示した内容等を踏まえ、以下ではプラスチック汚染対策をめぐる自治体による条例制定の予防政策法務としての可能性について、若干の考察を含め検討をする。

まず、現在においては、プラスチック汚染対策の一環として既に国による法制度整備等が行われおり、具体的な「プラスチック資源循環促進法」が制定されている状況ではあるものの、本稿で議論の本

質的な観点として取り上げた科学的不確実性が伴うリスクに対する懸念がある中で、国による法令等の制定前に、自治体による当該関連条例を先駆けて設ける意義をいかに見出すことができるのかという問題がある。とりわけ、このような国による法制度化前に「予防原則」の考え方を踏まえた予防的措置の一環として自治体が関連分野に関して「独立条例」を制定する意義が問われていることになる。

本稿で具体的に取り上げた栃木県プラスチック条例のように、国による「プラスチック資源循環促進法」が制定される前に実質的に当該条例が制定されていたことに鑑みると、1969年制定の「東京都公害防止条例」は、「国の法令にはなかった工場新設の際の許可制、工場を単位とした排出規制や立地規制、自動車公害を防止するための勧告制度等の規定を含んでおり」、その意味において「産業公害に対処するための条例としては、（中略）歴史的に重要な意味を有している」と言われている<sup>76</sup>。その理由として、「日本では、国の法令等による規制がなされるよりも前に、自治体が条例を制定するなどして公害・環境問題に対処しようとしてきた」<sup>77</sup>ことが挙げられている。このような日本の公害環境行政の歴史的背景を踏まえると、法令等の制定前に、自治体による関連条例を国に先駆けて制定し規制措置を講じていたことが分かる。この点に関して、既述の通り本稿「問題の所在」でも示したように、独立条例の制定権をめぐっては、憲法第94条や地方自治法第14条1項との関係も踏まえ検討する必要がある。この国の最高法規である憲法94条における「法律の範囲内で条例を制定することができる」という規定の「法律」に地方自治法も当然該当することを前提とすると、同法第1条の2第1項に「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定しており、この「地域における行政」を「自主的」に「実施する役割を広く担う」主体として位置づけている。この規定を踏まえ、同法第1条の2第2項において、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねるこ

76 鳥村（2023）、p.12引用・参照。

77 鳥村（2023）、p.12引用。

とを基本」とする前提を示している。その上で「国は、(中略) 地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と明記して、地方公共団体の「制度の策定及び施策の実施」に対して「自主性及び自立性が十分に発揮される」ようにすることは「国」の責務として位置づけている。なお、この同法同条の2第1項及び第2項の関係性も重要になり、上述したように同第1項の「地方公共団体」の「役割」を受けて、同第2項で「国」の「地方公共団体」に対する責務を規定している点は留意する必要がある。このような地方自治法の趣旨や法内容に鑑みると、「制度の策定」における「制度」に条例も該当することから、地方自治体における「自主性及び自立性」を担保する観点から、国の法律制定に先駆けて自治体が条例を制定することは日本の現行法規上は否定できないと考える。この点、先述した地方自治法第1条の2第1項及び第2項の「国と自治体の適切な役割分担」に関して、「独立かつ対等な主体同士である国と自治体がそれぞれの役割を的確に履行することで、国にとっては国民の利益、自治体にとっては住民の利益が実現するというシナリオである」と指摘している点は参考になるだろう<sup>78</sup>。

次に、都市政策法務や自治体環境行政の観点から、具体的な目的に対してどこまでの対象および内容範囲において条例の制定で科学的不確実性を伴うリスクに対する予防的措置を講じ得る可能性があるのか、とりわけどのような手段を用いることによってこの予防的措置が効果をもたらす得る可能性があるのかについても、「ナッジ」理論にも触れながら若干の考察をしておきたい。なお、このナッジは、「行動経済学の知見を活用して、個人の意思を尊重しつつその行動を所定の方向に変化させる仕組みである

が、現在、わが国の立法政策においてその活用は限定的である」<sup>79</sup>とされている中で、いかに条例規定内にナッジの趣旨を没却しない具現化されたアプローチを見出し得るかが検討課題にもなる。ただし、「ナッジは特定の行動変容をもたらすことを目指す以上、設計主義的側面があることは当然だが、注意すべきなのは、ナッジはあくまで実験であるということ」であり、「いかなる価値を追求すべきか、それにはいかなる手段が適切かといったことは実験的探求に開かれており、設計者の全知全能を前提とする必要はない」とされている<sup>80</sup>。

このような科学的不確実性が伴うリスクが懸念されている状況下では、その不確実性に関する内容(分かっていない情報やデータ等)が重要な意味をもつ。つまり、このような状況下において、行政機関等が「リスク意思決定や政策決定を行っていく上で科学的不確実性は、リスク政策等の決定を含むリスク管理を行う前のリスク分析及びリスク評価に基づくデータや情報に、『確実性』や『不確実性』があるのかを『一次的』な判断できるタイミングである」<sup>81</sup>ことが重要な意味をもつ背景となる。むしろ、この「確実性」や「不確実性」の判断にもその境界線を明確に線引きすることは難しく、一定の「ゆらぎ」があることは留意する必要がある。

この点、「情報の偏在が問題となる法律関係において、一方当事者から他方当事者への情報提供が義務付けられること」や「情報の不足が問題となる当事者について、行政機関からの情報提供が行われること」があり、このような「情報提供は、法律関係の当事者の間における情報格差を解消することや、意思決定に必要な情報を国民に開示することによって、適切な意思決定にとって必要な前提を準備するために行われる」ことが一般的である<sup>82</sup>。このようなことは、法律関係だけに限らず、条例関係にも同

78 北村喜宣(2022)「憲法92条を踏まえた国と自治体の役割分担の枠組み」北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・靱持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規、pp.20-21引用・参照。

79 坂井岳夫(2022)「規制手法としてのナッジ—社会政策の実現をめぐる法と行動経済学—」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3、p.18引用。

80 吉良貴之(2022)「ナッジは行政国家に何をもたらすか?」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3、p.15引用・参照。

81 中山敬太(2022)、p.48引用。

82 坂井(2022)、p.19引用。

様のことが言える。つまり、条例上における当事者（主体）の間における情報格差の解消を含めた情報提供が行われることによって、各主体それぞれがより適切な意思決定に必要な情報を得ることができる仕組みづくりに関して義務規定等（努力義務を含む）を設けることが不確実性を伴うリスクに対する予防的措置を条例制定によって講じる意義や内容となり得るのではないだろうか。そして、「法政策の対象となる意思決定の内容も、情報提供や任意法規による誘導に影響を与えうる」<sup>83</sup>とされている中で、「社会政策の実現にとってナッジがもつ重要な意義は、規制を受ける個人に対して、特定の行為・不作為を強制するのではなく、当該個人の意味を反映した取扱いをすることで、強行的な規制を補完して、社会政策に関わる法制度の硬直化を克服することにある」<sup>84</sup>とされている。この点に鑑みると、ここでは「規制を受ける個人」を想定して表記されているが、先述したように「連携や協力」を要請する「主体」、すなわち「国」や「自治体（都道府県・市町村を含む）」に置き換え、この「連携や協力」を一種の手段とすることで、科学的な不確実性を伴うプラスチック汚染対策（目的）をめぐる自治体の予防政策法務としての可能性を見出すことに繋がると考える。つまり、表1の通り様々なパターンが考えられる「連携や協力」の関係性をめぐり、当該要請をする主体および要請をされる主体に対してそれぞれが強制されることなく自由な判断の下で、「連携や協力」を通じて少なくとも関係者間で情報共有基盤体制が構築できる。このような手段（「連携や協力」）、すなわち実質的に条例を介したナッジを通じて、既述したように「強行的な規制を補完して、社会政策に関わる法制度の硬直化を克服すること」にも繋がる可能性を示唆しており、当該条例の目的・効果を補完するアプローチとしてのナッジも機能し得るのではないだろうか。この点、「ナッジはほとんどの場合、命令や禁止を補うのであって」、例えば「ある行為が禁止されると同時に、その法律を順守するようにナッジされることもある」と指摘していることは

参考になるであろう<sup>85</sup>。

具体的に、栃木県プラスチック条例・第6条（市町村との連携等）でも「市町村において、当該地域の実情に応じたプラスチック資源循環の推進に関する施策が円滑に実施されるよう、助言、情報の提供その他の措置を講ずる」と示しているように、暗示的に栃木県内の全市町村に対して当該関連施策の策定を促す（肘でつつく）ような、いわば条例の効果を担保する機能の一環として「情報提供型ナッジ」のアプローチになっているとも言える。この点に鑑みると、県内の全市町村において、現段階でプラスチック資源循環やその汚染対策等に関連する条例が制定されていないのは、「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」を経て制定された栃木県プラスチック条例の趣旨・目的が実現されその効果が機能した結果であることを否定はできない。

## 8 おわりに

以上の内容から、まず本稿では科学的な不確実性を伴う身体的リスクが懸念されているマイクロプラスチックを含むプラスチック汚染対策をめぐり、自治体による条例制定の意義について、不確実性が生じている状況下における予防政策法務の可能性や国と自治体との関係性なども踏まえて検討を行った。このようなプラスチック汚染対策として、本稿でも示したようにナショナル・レベルでは既に「プラスチック資源循環戦略」の策定や「プラスチック資源循環促進法」の制定がされており、グローバル・レベルでは関連する法的拘束力のある国際文書（条約）の策定に向けた政府間交渉委員会（INC）にて議論が進んでいる中で、ローカル・レベルでは現時点で2自治体（栃木県と宮津市）によって関連するプラスチック条例が制定されているのが現状である。

そこで、本稿では具体的に栃木県と宮津市のプラスチック条例に着目し、その現状（概要と特徴）と課題を整理した上で、科学的な不確実性が伴うリスクに対する条例制定の意義と予防政策法務としての可能性について、若干の考察等を踏まえ新たな視座と

83 坂井（2022）、p.24 引用。

84 坂井（2022）、p.22 引用。

85 サンステーション（2022）、p.18 引用・参照。

政策的示唆を示した。

この点、本稿で取り上げた「プラスチックごみ問題は、その移動性が極めて高く起源地と被害地が異なる上に、原因も被害も多岐にわたる典型的な非点源汚染問題であり、その解決に向けた社会的な合意を得ることは容易ではない」中で、「地方の取組が国家レベルの取組に先行するのは世界的な傾向である」とも言われている<sup>86</sup>。ここで示す「取組」の範囲は関連する政策全般（条例等を含む）やそれに付随する活動等を含め幅広い概念ではあり、確かに「日本でも『プラスチック資源循環戦略』が策定され、自治体においても『プラスチックごみゼロ宣言』を発表する例が相次いでいる」<sup>87</sup> 状況ではあるが、とりわけ日本のフィールドにおける当該関連分野の「地方」（自治体）における条例制定に限定し焦点をあてて鑑みると、上記で示してきたような同様の問題構造が生じている状況下において、関連法規制定前に栃木県プラスチック条例が制定されていた意義は大きく、今後の予防的条例制定等に対して参考となる点が多いだろう。

また、「自治体の境界を越える環境保全上の課題についても、自治体間の協力により様々な取組がなされている」状況であり、また「地域固有の問題とはいえないオゾン層保護、気候変動対策に関しても、自治体が先導的な役割を果たしてきた」歴史的経緯がある<sup>88</sup>。この点、例えば「事前計画に縛られるのではなく、都道府県連携協議会を基盤として強固な指揮・連携体制の確立と適切な施策の運用を目指し、必要な支援を実施することが肝要である」<sup>89</sup> と指摘されている中で、本稿で取り上げた廃プラスチック問題やマイクロプラスチック汚染に関しても、必ずしも単一の自治体の問題（ローカル・レベル）では留まらず、「地域固有の問題」として対処するよりも検討を進めてきた自治体間連携（リージョナル・レベル）をはじめナショナル・レベルやグローバル・

レベルでのルール策定や縦横の連携・協力体制の構築等もより一層重要になってくるであろう。

次に、今後の残された課題として、この縦横の連携・協力体制の構築をローカル・リージョナル・ナショナル・グローバルなレベルにてルール策定等に具体的に落とし込んだ際に、一体どのような「ナッジ」によるアプローチを含む連携・協力のあり方が考えられ、より効果（シナジー）を生み出す可能性が期待できるのかを、関連する領域・分野の事例をさらに増やして検討・分析することで、解決しなければならない課題や問題も新たに発見することができ、将来的により実効性を担保した政策的示唆を示すことにも繋がると思われる。その上で、「ナッジによる誘導は、意思決定のプロセスに影響を及ぼすだけでなく、意思決定の前提となる利害状況にも変動をもたらす」可能性もあり、「意思決定への介入の度合いと、政策目的の重要性とが均衡しているか否かについて、既存の規制手法による場合と同様の検討が不可欠である」と言われていることにも留意する必要があるだろう<sup>90</sup>。

また、栃木県プラスチック資源循環推進条例が、様々な利害関係のあるステークホルダーの調整を図り、県議会議員による議員提出の条例として可決したことは、一体どのような意義があったのか（なぜ可決できたのか）を具体的に検討・追究していくことは、今後の都市政策法務のあり方に対しても新たな示唆を与えることに繋がるだろう。

最後に、この科学的不確実性を伴うプラスチック汚染の構造的なリスクを踏まえ、規制的手法や情報的手法の一環として、いかなる場合に各自自治体によって予防的に条例を制定する必要性が生じ得るのか（法的必要性）、どこまでの範囲であれば条例による規制が許容され得るか（法的許容性）、そして他の法規範との整合性を含め、当該問題に対してどのような捉え方をすれば公正さや適切さなどを何に

86 原田禎夫（2019）「プラスチックごみゼロ宣言にみる自治体の政策形成の展望と課題」『環境経済・政策研究』Vol.12、No.2、p.76 引用参照。

87 原田（2019）、p.72 引用。

88 島村（2023）、p.13 引用・参照。

89 阿南英明（2024）「都道府県連携協議会の果す役割と広域連携の実施に関する課題と可能性」『公衆衛生』医学書院、Vol.88、No.5、p.480 引用。

90 坂井（2022）、p.22 引用・参照。

よって担保し得るか（法的妥当性）という問題が生じることからも、具体的な事例検証も行った上で、今後より詳細な吟味が必要になると考えている。

## 謝辞

本研究は、公益財団法人日立財団・2023年度（第55回）倉田奨励金（研究助成）による研究成果の一部である。この場をお借りして厚く御礼を申し上げる。

## 参考文献

阿南英明（2024）「都道府県連携協議会の果す役割と広域連携の実施に関する課題と可能性」『公衆衛生』医学書院、Vol.88、No.5。

五十嵐清（2021）「（先進・ユニーク条例解説）栃木県プラスチック資源循環推進条例」『自治体法務研究』No.64。

磯崎初仁（2021）『立法分権のすすめ—地域の実情に即した課題解決へ—』ぎょうせい。

磯辺篤彦（2018）「海洋プラスチックごみの発生・移動とその行方」『廃棄物資源循環学会誌』Vol.29、No.4。

磯辺篤彦（2022）「海洋プラスチック汚染の現状と今後の研究課題」『日本船舶海洋工学会誌』Vol.102。

井上一希（2023）「（条例制定の事例）宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」『自治体法務研究』No.73。

大塚佳臣・高田秀重・二瓶泰雄・亀田豊・西川可穂子（2021）「マイクロプラスチック汚染研究の現状と課題」『水環境学会誌』Vol.44、No.2。

環境省 HP「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」（[https://www.env.go.jp/water/post\\_75.html](https://www.env.go.jp/water/post_75.html)：最終閲覧日 2024年7月22日）。

加茂徹（2021）「廃プラスチックの現状と循環利用への課題—持続可能な社会におけるプラスチックの使い方—」『場の科学』Vol.1、No.1。

北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・釵持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著（2022）『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規。

キャス・サンスティーン&ルチア・ライシュ（2020）『データでみる行動経済学—全世界大規模調査で見えてきた「ナッジ（NUDGES）」の真実—』大竹文雄監修・解説者、日経BP。

キャス・サンスティーン（2022）『入門・行動科学と公共政策—ナッジからはじまる自由論と幸福論—』吉良貴之（訳）、勁草書房。

吉良貴之（2022）「ナッジは行政国家に何をもたらすか？」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3。

国際連合広報センター HP「持続可能な開発目標（SDGs）とは」（[https://www.unic.or.jp/activities/economic\\_social\\_development/sustainable\\_development/2030agenda/](https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/)：最終閲覧日 2024年7月31日）。

坂井岳夫（2022）「規制手法としてのナッジ—社会政策の実現をめぐる法と行動経済学—」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3。

島村健（2023）「環境法における『地域』の位置づけ」『法律時報』日本評論社、Vol.95、No.10。

下野新聞（2023年3月24日）「議員提案の条例化5件にとどまる 政策立案には消極姿勢 栃木県 22市町がゼロ」（<https://www.shimotsuke.co.jp/articles/-/717910?relatedarticle>：最終閲覧日 2024年7月22日）。

消費者庁・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省（2019）「プラスチック資源循環戦略」（<https://www.env.go.jp/press/files/jp/111747.pdf>：最終閲覧日 2024年7月20日）。

高田秀重（2019）「海洋プラスチック汚染とその対策」『学術の動向』Vol.24、No.10。

筑紫圭一（2022）「プラスチックをめぐる法政策の展開」『環境法政策学会誌』Vol.25。

栃木県（2019）「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikibutsu/jyunkan/documents/sengenbun.pdf>：最終閲覧日 2024年7月23日）。

栃木県（2021）「栃木県プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikibutsu/haikibutsu/documents/kihonsisin.pdf>：最終閲覧日 2024年7月18日）。

- 平尾禎秀 (2022) 「『プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律』について」『環境情報科学』 Vol.51、No.1。
- 中山敬太 (2013) 「ナノテクノロジーの予防的法規制に関する国際的動向と日本の現状と課題—EUとアメリカの規制体系の比較検討を中心に—」『環境管理』 Vol.49、No.8。
- 中山敬太 (2022) 「リスク意思決定に対する不確実性情報の管理に関する有効性の検討—科学的不確実性と社会的不確実性の細分化の観点から—」『場の科学』 Vol.1、No.3。
- 中山敬太 (2023a) 「ナノ・マイクロプラスチック汚染の予防的な法的制御の可能性—現状と課題を踏まえて環境行政学からのアプローチ—」『環境管理』 Vol.59、No.6。
- 中山敬太 (2023b) 「プラスチック汚染をめぐる近年のEUと日本の戦略と法制度の比較検討—「ナッジ」や「イノベーション政策」と「リスク政策」の融合アプローチの観点から—」『社会学論集』 Vol.42。
- 中山敬太 (2023c) 「不確実性を伴うリスクに対する『ナッジ』が果たす環境法政策学上の役割—先端科学技術のリスク政策における『予防原則』と『ナッジ』の相乗効果—」『環境法政策学会誌』 Vol.26。
- 中山敬太 (2024) 「タイヤ摩耗粉塵のナノ・マイクロプラスチック汚染問題に対する予防的措置の実効性確保に関する一考察—有効な科学的知見の不存在と国家機関の役割—」『環境法政策学会誌』 Vol.27。
- 原田禎夫 (2019) 「プラスチックごみゼロ宣言にみる自治体の政策形成の展望と課題」『環境経済・政策研究』 Vol.12、No.2。
- 宮津市 Press Release (2020年6月4日) 「宮津市は2050年までに二酸化炭素排出量の実質ゼロを目指します」 (<https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/attachment/3429.pdf> : 最終閲覧日 2024年7月28日)。
- 宮津市 (2021) 「宮津市環境基本計画」 ([https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544\\_18896\\_misc.pdf](https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544_18896_misc.pdf) : 最終閲覧日 2024年7月31日)。
- 宮津市 (2024) 「宮津市資源循環の促進等に関する基本的な指針 (第1次)」 ([https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/21290\\_40736\\_misc.pdf](https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/21290_40736_misc.pdf) : 最終閲覧日 2024年7月22日)。
- 柳憲一郎 (2015) 『コンパクト環境法政策』 清文社。
- Ellen MacArthur Foundation. 2017. The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics & catalysing action, p.12 (<https://emf.thirdlight.com/file/24/RrpCWLER-yBWPZRrWSoRrB9KM2/The%20New%20Plastics%20Economy%3A%20Rethinking%20the%20future%20of%20plastics%20%26%20catalysing%20action.pdf>)
- United Nations. Take Action for the Sustainable Development Goals (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>)
- United Nations, 1992, REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf).