

プラスチック資源循環促進法の 法システムと今後の法制的課題

田 中 謙

目 次

- 第1章 はじめに
- 第2章 プラスチック資源循環促進法制定の経緯
- 第3章 プラスチック資源循環促進法の法システム
- 第4章 プラスチック資源循環促進法をめぐる今後の法制的課題
- 第5章 おわりに

第1章 はじめに

プラスチックに係る資源循環の促進等を図るため、「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律（令和3年法律第60号）」（以下、「プラスチック資源循環促進法」という）が、2021年6月11日に成立し、2022年4月1日に施行予定である。

本稿は、プラスチック資源循環促進法が制定されるに至った経緯を確認する（第2章）とともに、同法の法システムを概観した（第3章）うえで、同法をめぐる法制的課題について検討する（第4章）ものである。

第2章 プラスチック資源循環促進法制定の経緯

本章では、プラスチック資源循環促進法が制定されるに至った経緯を確認し

ておくこととしたい¹⁾。

1. 廃棄物・リサイクル関係の法システム

まず教科書的な説明となるが、廃棄物およびリサイクル関係の法システムを時系列に確認しておくこととしたい。

まず2000年以前の法システムであるが、従来、①「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年法律第137号)(以下、「廃棄物処理法²⁾」という)しか存在しなかったが、元号が平成となって以降、②「再生資源の利用の促進に関する法律」(平成3年法律第48号)(その後、平成12年に「資源の有効な利用の促進に関する法律」と名称変更された(平成13年施行)(以下、「資源有効利用促進法³⁾」という))、③「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律」(平成4年法律第62号)(以下、「産廃処理施設整備法」という)、④「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」(平成4年法律第108号)(以下、「バーゼル国内法⁴⁾」という)、⑤「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」(平成7年法律第112号)(以下、「容器包装リサイクル法⁵⁾」という)、⑥「特定家庭用機器

- 1) プラスチック資源循環促進法が制定される以前の廃プラスチック状況のほか、環境法の仕組みについては、北村喜宣「廃プラスチックと環境法」法律時報92巻1号(2020年)1頁以下参照。
- 2) 廃棄物処理法に関する文献は枚挙にいとまがないが、とりあえず、廃棄物処理法編集委員会『廃棄物処理法の解説〈令和2年版〉』(日本環境衛生センター、2020年)、阿部泰隆『廃棄物法制の研究』(信山社、2017年)、北村喜宣『廃棄物法制の軌跡と課題』(信山社、2019年)、同『産業廃棄物法改革の到達点』(グリニッシュ・ビレッジ、2007年)、同『揺れ動く産業廃棄物法制』(第一法規、2003年)、同『産業廃棄物への法政策対応』(第一法規、1998年)など参照。
- 3) 資源有効利用促進法に関する詳細は、経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課『資源有効利用促進法(資源の有効な利用の促進に関する法律)の解説』(経済産業調査会、2004年)参照。
- 4) バーゼル国内法に関する詳細は、梶原成元「バーゼル国内法の制定——特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」時の法令1473号(1994年)6頁以下、青柳あさ子「バーゼル法の改正——特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律の一部を改正する法律」時の法令2046号(2018年)31頁以下など参照。
- 5) 容器包装リサイクル法に関する詳細は、リサイクル法令研究会監修=国政情報センター編『一目でわかる! 容器包装リサイクル法〈平成19年度〉』(国政情報セ

再商品化法」(平成10年法律第97号)(以下、「家電リサイクル法⁶⁾」という)、⑦「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」(平成11年法律第112号)(以下、「家畜排せつ物法」という)、といった法律が次々と制定された。

その後、2000年に、⑧「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」(平成12年法律第100号)(以下、「グリーン購入法⁷⁾」という)、⑨「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」(平成12年法律第104号)(以下、「建設資材リサイクル法⁸⁾」という)、⑩「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」(平成12年法律第106号)(以下、「食品リサイクル法⁹⁾」という)などの法律が制定されたが、この年には、何よりそれ以降の廃棄物・資源循環政策の枠組みを示す基幹的な枠組み法として、⑪「循環型社会形成推進基本法」(平成12年法律第110号)(以下、「循環基本法¹⁰⁾」という)が制定された。また、2000年には、これら

ㄨンター、2007年)、「容器包装リサイクル法〈特集〉」時の動き39巻13号(1995年)56頁以下、大塚直「容器包装リサイクル法の特徴と課題」ジュリスト1074号(1995年)110頁以下、岩屋孝彦「容器包装リサイクル法」時の法令1513号(1996年)6頁以下など参照。

- 6) 家電リサイクル法に関する詳細は、経済産業省商務情報政策局情報通信機器課編『家電リサイクル法(特定家庭用機器再商品化法)の解説(2004年版)』(経済産業調査会出版部、2004年)、大塚直「家電リサイクル法の問題点と今後のリサイクル法制の展望——いわゆる製造者責任を中心として」ジュリスト1142号(1998年)75頁以下、横島直彦「特定家庭用機器再商品化法(家電リサイクル法)について」ジュリスト1140号(1998年)68頁以下など参照。
- 7) グリーン購入法に関する詳細は、小沢典夫「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律(グリーン購入法)の概要」ジュリスト1184号(2000年)39頁以下、田中謙「環境政策における情報手法としてのグリーン購入法」長崎大学経済学部研究年報19巻(2003年)79頁以下など参照。
- 8) 建設資材リサイクル法に関する詳細は、建設リサイクル法研究会『建設リサイクル法の解説[改訂3版]』(大成出版社、2012年)、北村喜宣「建設資材リサイクル法と法政策的課題」横浜国際経済法学9巻3号(2001年)95頁以下など参照。
- 9) 食品リサイクル法に関する詳細は、環境庁長官官房総務課『食品リサイクル法の解説Q&A』(新日本法規出版、2000年)、鳥津久樹「食品関連事業者ごとの実施率目標の設定、定期報告義務の創設、食品関連事業者の取組の円滑化等——食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律の一部を改正する法律」時の法令1802号(2008年)26頁以下など参照。
- 10) 循環基本法に関する詳細は、循環型社会法制研究会編『循環型社会形成推進基

の法律が制定されたほかに、①と②の法律も改正された（②については、前述のように法律の名称も変更された）。

その後、2000年以降も、⑫「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」（平成13年法律第65号）（以下、「PCB 特措法¹¹⁾」という）、⑬「使用済自動車の再資源化等に関する法律」（平成14年法律第87号）（以下、「自動車リサイクル法¹²⁾」という）、⑭「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法」（平成15年法律第98号）（以下、「産廃特措法」という）、⑮「農林漁業有機物資源のバイオ燃料の原材料としての利用の促進に関する法律」（平成20年法律第45号）（以下、「農林漁業バイオ燃料法」という）、⑯「バイオマス活用推進基本法¹³⁾」（平成21年法律第52号）、⑰「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律」（平成24年法律第57号）（以下、「小型家電リサイクル法¹⁴⁾」という）、⑱「船舶の再資源化解体の適正な実施に関する法律」（平成30年法律第61号）（以下、「シップリサイクル法」という）、⑲「美しく豊かな自然を保護するための海

↘本法の解説」（ぎょうせい、2001年）、赤渕芳宏「循環型社会形成推進基本法の理念とその具体化」新美術文＝村松弓彦＝大塚直編『環境法体系』（商事法務、2012年）569頁以下、大塚直「循環型社会形成推進基本法の意義と課題」廃棄物学会誌12巻5号（2001年）286頁以下、浅野直人「循環型社会形成推進基本法の構成と意義」季刊環境研究121号（2001年）3頁以下、磯野弥生「循環型社会形成推進基本法をめぐる問題と課題」環境と公害31巻2号（2001年）2頁以下など参照。

- 11) PCB 特措法に関する詳細は、環境省大臣官房廃棄物リサイクル対策部産業廃棄物課編『改訂 ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法逐条解説・Q&A』（中央法規出版、2017年）参照。
- 12) 自動車リサイクル法に関する詳細は、経済産業省製造産業局自動車課「新たな自動車リサイクル制度の構築」時の法令1681号（2003年）19頁以下、大井通博「使用済自動車の再資源化等に関する法律」法令解説資料総覧252号（2003年）25頁以下、大塚直「自動車リサイクル法の評価と課題」ジュリスト1234号（2002年）54頁以下など参照。
- 13) バイオマス活用推進基本法に関する詳細は、福田孝由「バイオマス活用推進基本法」法令解説資料総覧335号（2009年）5頁以下など参照。
- 14) 小型家電リサイクル法に関する詳細は、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部企画課リサイクル推進室「小型家電リサイクル法の制定」時の法令1931号（2013年）25頁以下、大塚直「小型家電リサイクル法の施行〈論説・解説〉」Law & Technology 60号（2013年）14頁以下など参照。

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」(平成21年法律第82号)(その後、2018年改正法によって「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」(平成30年法律第64号)と法律名も改称された)(以下、「海岸漂着物処理推進法¹⁵⁾」という)、といった法律が次々と制定された¹⁶⁾。

2. チャイナショック(中国の廃棄物輸入規制)

プラスチック資源循環促進法が策定された背景として、海洋プラスチックごみ問題、気候変動問題、諸外国の廃棄物輸入規制強化等への対応を契機として、国内におけるプラスチックの資源循環を一層促進する重要性が高まっていたことが挙げられるが、とりわけ、中国の廃棄物輸入規制が大きなきっかけとなっている¹⁷⁾。

1990年代後半から2017年にかけて、中国は、世界の廃棄物原料を大量に輸入(世界のプラスチックの約56%を輸入)し、2016年にはプラスチック輸入量が約700万トンを超えていた。ところが、輸入された廃棄物による環境汚染、そし

15) 海岸漂着物処理推進法に関する詳細は、島谷聡一「マイクロプラスチックを含む海洋ごみ対策の推進——海岸漂着物処理推進法の改正」時の法令2068号(2019年)21頁以下、同「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一部を改正する法律」法令解説資料総覧451号(2019年)29頁以下など参照。

16) これらの法律のほか、東日本大震災及びそれを契機とした福島第一原発事故を受けて、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」(平成23年法律第99号)、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」(平成23年法律第110号)といった法律も制定されたが、ここでは割愛する。

17) 例えば、第204回国会衆議院環境委員会において、当時の環境大臣も、「まず、二〇一七年に中国が規制強化をして、今まで我々、プラスチックのごみを、中国を含め、東南アジアでもすけれども、輸出をしていたところが、だんだん締め上げられてきて、我が国の中でいかにプラスチック資源を循環をさせる体制を構築できるか、これが問われる環境ができたことが一つ。」と答弁している。第204回国会衆議院環境委員会会議録11号(2021年5月21日)7頁[小泉進次郎環境大臣答弁]参照。

て、自国内の廃棄物のリサイクルを優先するなどを理由に2017年7月に廃棄物輸入規制の方針を発表し、同年末には、廃プラスチックの輸入禁止が実施された。その結果、日本国内の廃プラスチックの処理を同国に漫然と依存していた日本は、まさにパニックに陥った。まさに「チャイナショック」が日本を襲ったわけである。

3. バーゼル条約附属書Ⅱ、Ⅷ、Ⅸの採択

廃棄物・リサイクル関係の条約としては、「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」(Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal) (以下、「バーゼル条約¹⁸⁾」という。この条約に対応する国内法として、④「バーゼル国内法」がある) および「廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約」(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter) (通称「ロンドン条約¹⁹⁾」(London Convention: LC))がある。

2019年には、リサイクルに適さないプラスチックごみを規制対象とするバーゼル条約附属書Ⅱ、Ⅷ、Ⅸの改正案が同条約第14回締約国会議(COP14)で採択され²⁰⁾、2021年1月から発効された。これによって、家庭系廃棄物のうち、

18) バーゼル条約に関する詳細は、磯野弥生「バーゼル条約」国際比較環境法センター編『世界の環境法』(国際比較環境法センター、1996年)473頁以下、白杵知史「有害廃棄物の越境移動とその処分の規制に関する条約(1989年バーゼル条約)について」国際法外交雑誌91巻3号(1992年)44頁以下、鶴田順「バーゼル条約とバーゼル法」新美育文=村松弓彦=大塚直編『環境法体系』(商事法務、2012年)909頁以下、北村朋史「バーゼル条約——国の環境や国民の健康について決定すべきは誰か?」法学教室437号(2017年)119頁以下など参照。

19) ロンドン条約に関する詳細は、堀口健夫「海洋汚染防止に関する国際条約の国内実施: 海洋投棄規制における予防的アプローチの展開」論究ジュリスト7号(2013年)20頁以下、一之瀬高博「国際環境法の遵守手続とその課題——ロンドン海洋投棄議定書の遵守手続を手がかりに」新美育文=村松弓彦=大塚直編『環境法体系』(商事法務、2012年)807頁以下、加藤久和「近年におけるロンドン条約の進化と変容」新美=村松=大塚編『環境法体系』881頁以下など参照。

20) See Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal ↗

リサイクルに適さない廃プラスチックの規制の必要が明確化された²¹⁾。

4. プラスチック資源循環戦略の策定

2018年（平成30年）6月19日に閣議決定された「第四次循環型社会形成推進基本計画²²⁾」において「プラスチック資源循環戦略」を策定することが盛り込まれた。さらに「プラスチック資源循環戦略」を策定することが盛り込まれたことを受けて、同年7月13日に諮問された中央環境審議会は、循環型社会部会プラスチック資源循環戦略小委員会において審議を行い、2019年（平成31年）3月26日に答申を行った。

以上の第四次循環型社会形成推進基本計画及び環境審議会の答申を踏まえて、2019年（令和元年）5月31日、政府は、資源・廃棄物制約、海洋プラスチックごみ問題、地球温暖化、アジア各国による廃棄物の輸入規制等の幅広い課題に対応するため、3R+Renewable（再生可能資源への代替）を基本原則としたプラスチックの資源循環を総合的に推進するための戦略として「プラスチック資源循環戦略」を策定した²³⁾。

↘ on the work of its fourteenth meeting, Geneva, 29 April-10 May 2019, available at <http://www.brsmeas.org/2021COPs/Overview/tabid/8395/language/en-US/Default.aspx> (last visited September 2, 2021)

21) 例えば、第204回国会衆議院環境委員会において、環境省の担当者も、「二〇二一年一月からは、バーゼル条約附属書の改正によりまして、リサイクルに適さない汚れたプラスチックについて新たに条約の規制対象に追加されておりまして、これらを輸出するためには、相手国で適正にリサイクルできることの確認や相手国の同意が必要となっております。」と答弁している。第204回国会衆議院環境委員会会議録11号（2021年5月21日）9頁〔松澤裕政府参考人答弁〕参照。

22) 2018年（平成30年）6月19日に閣議決定された「第四次循環型社会形成推進基本計画」に関しては、環境省のホームページ（<https://www.env.go.jp/recycle/circul/keikaku.html>）参照（2021年8月28日閲覧）。

23) 2019年（令和元年）5月31日に策定された「プラスチック資源循環戦略」に関しても、環境省のホームページ（<https://www.env.go.jp/press/106866.html>）参照（2021年8月28日閲覧）。

5. 今後のプラスチック資源循環施策のあり方について（意見具申）

プラスチックの資源循環を総合的に推進するために策定された「プラスチック資源循環戦略」を具体化するため、2020年（令和2年）5月から2021年1月にかけて開催された中央環境審議会循環型社会部会プラスチック資源循環小委員会及び産業構造審議会産業技術環境分科会廃棄物・リサイクル小委員会プラスチック資源循環戦略ワーキンググループの合同会議における審議の結果を受けて、2021年（令和3年）1月29日に中央環境審議会が「今後のプラスチック資源循環施策のあり方について（意見具申）」をまとめた²⁴⁾。

プラスチック資源循環促進法は、この意見具申に則り、多様な物品に使用されているプラスチックに関し包括的に資源循環体制を強化し、製品の設計からプラスチック廃棄物の処理までに関わるあらゆる主体におけるプラスチック資源循環等の取組（3R+Renewable）を促進するための措置を講じようとして策定された。

第3章 プラスチック資源循環促進法の法システム

本章では、プラスチック資源循環促進法の法システムを概観する。

1. 本法の目的

プラスチック資源循環促進法は、「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

24) 2021年（令和3年）1月29日に中央環境審議会によってまとめられた「今後のプラスチック資源循環施策のあり方について（意見具申）」に関しても、環境省のホームページ（<https://www.env.go.jp/press/109028.html>）参照（2021年8月28日閲覧）。

進め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」を目的としている（1条）。

なお、プラスチック資源循環促進法は、「プラスチック使用製品」を「プラスチックが使用されている製品」と定義している（2条1項）。また、同法は、「再商品化」を、①「分別収集物について、製品（燃料として利用される製品にあっては、政令で定めるものに限る。）の部品又は原材料として利用する者に有償又は無償で譲渡し得る状態にすること」、②「分別収集物について、前号に規定する製品としてそのまま使用する者に有償又は無償で譲渡し得る状態にすること」と定義している（2条8項）。さらに、同法は、「再資源化」を「使用済プラスチック使用製品又はプラスチック副産物（次項及び第四条第三項において「使用済プラスチック使用製品等」という。）の全部又は一部を部品又は原材料その他製品の一部として利用することができる状態にすること」と定義している（2条5項）。

2. 主務大臣による基本方針の策定

プラスチック資源循環促進法は、「主務大臣は、プラスチック使用製品廃棄物及びプラスチック副産物の排出の抑制並びに回収及び再資源化等の促進（以下「プラスチックに係る資源循環の促進等」という。）を総合的かつ計画的に推進するための基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めるものとする。」（3条1項）と定めており、主務大臣に対して、基本方針の策定を義務付けている。なお、「プラスチック使用製品廃棄物」とは、「使用済プラスチック使用製品が廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年法律第三十七号。以下「廃棄物処理法」という。）第二条第一項に規定する廃棄物（以下「廃棄物」という。）となったもの」をいう（2条3項）が、「使用済プラスチック使用製品」とは「一度使用され、又は使用されずに収集され、若しくは廃棄されたプラスチック使用製品であって、放射性物質によって汚染されていないもの」をいう（2条2項）。また、「プラスチック副産物」とは、「製品の製造、加工、修理又は販売その他の事業活動に伴い副次的に得られるプラスチックであって、放射性物質

によって汚染されていないもの」をいう（2条4項）。

基本方針には、①「プラスチックに係る資源循環の促進等の基本的方向」、②「プラスチック使用製品の設計又はその部品若しくは原材料の種類によるプラスチックに係る資源循環の促進等のための方策に関する事項」、③「プラスチック使用製品の使用の合理化によるプラスチック使用製品廃棄物の排出の抑制のための方策に関する事項」、④「分別収集物の再商品化の促進のための方策に関する事項」、⑤「プラスチック使用製品の製造又は販売をする事業者による使用済プラスチック使用製品（分別収集物となったものを除く。以下同じ。）の自主回収（自ら回収し、又は他人に委託して回収させることをいう。……）及び再資源化の促進のための方策に関する事項」、⑥「排出事業者によるプラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等の促進のための方策に関する事項」、⑦「環境の保全に資するものとしてのプラスチックに係る資源循環の促進等の意義に関する知識の普及に関する事項」、⑧以上の①から⑦に掲げるもののほか「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する重要事項」、を定めるものとされている（3条2項）。

基本方針を策定・変更する際の手続きとして、主務大臣は、基本方針を定め、またはこれを変更しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長（当該行政機関が合議制の機関である場合にあっては、当該行政機関）に協議しなければならない（3条4項）。また、主務大臣は、基本方針を定め、またはこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない（3条5項）。

3. 主務大臣によるプラスチック使用製品設計指針の策定等

(1) 主務大臣によるプラスチック使用製品設計指針の策定

プラスチック資源循環促進法は、「主務大臣は、プラスチック使用製品の製造を業として行う者（その設計を行う者に限る。）及び専らプラスチック使用製品の設計を業として行う者（以下「プラスチック使用製品製造事業者等」という。）が設計するプラスチック使用製品についてプラスチックに係る資源循環の促進等を円滑に実施するためにプラスチック使用製品製造事業者等が講ずべき措置に

関する指針（以下「プラスチック使用製品設計指針」という。）を定めるものとする。」（7条1項）と定めており、主務大臣に対して、プラスチック使用製品設計指針の策定も義務付けている。

プラスチック使用製品設計指針には、①「プラスチックの使用量の削減、プラスチックに代替する素材の活用その他のプラスチックに係る資源循環の促進等を円滑に実施するためのプラスチック使用製品の設計又はその部品若しくは原材料の種類についての工夫に関してプラスチック使用製品製造事業者等が取り組むべき事項」、②「その他プラスチック使用製品製造事業者等がプラスチックに係る資源循環の促進等の円滑な実施について配慮すべき事項」、を定めるものとしている（7条2項）。

主務大臣は、プラスチック使用製品設計指針を定め、またはこれを変更しようとするときは、あらかじめ、環境大臣に協議しなければならない（7条3項）ほか、プラスチック使用製品設計指針を定め、またはこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない（7条4項）。

(2) プラスチック使用製品の設計の認定

プラスチック資源循環促進法は、「プラスチック使用製品製造事業者等は、その設計するプラスチック使用製品の設計について、主務大臣の認定を受けることができる。」（8条1項）と定めるほか、「主務大臣は、設計認定の申請があった場合において、当該申請に係るプラスチック使用製品の設計がプラスチック使用製品設計指針に適合していると認めるときは、設計認定をするものとする」（8条4項）と定めており、プラスチック使用製品設計指針に適合したプラスチック使用製品の設計の認定制度を設けている。

さらに、プラスチック資源循環促進法は、「主務大臣は、設計認定のための審査に当たっては、主務省令で定めるところにより、申請に係るプラスチック使用製品の設計のプラスチック使用製品設計指針への適合性についての技術的な調査を行うものとする。」（8条5項目）と定める一方で、「主務大臣は、その指定する者（以下「指定調査機関」という。）に第八条第五項……に規定する調査

(以下「設計調査」という。)の全部又は一部を行わせることができる。」(11条1項)と定めており、認定に係る設計調査の委託を認めている。

さらに、プラスチック資源循環促進法は、「国は、国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律……第六条第一項に規定する基本方針を定め、又はこれを変更しようとする場合には、設計認定に係るプラスチック使用製品(以下「認定プラスチック使用製品」という。)の調達の推進が促進されるよう十分に配慮しなければならない。」(10条1項)と定めており、国に対して、グリーン購入法に基づいて認定製品を率先して調達することに対して配慮することを求めている。

4. 特定プラスチック使用製品の使用の合理化

(1) 主務大臣による事業者の判断の基準となるべき事項の策定

プラスチック資源循環促進法は、「主務大臣は、プラスチック使用製品廃棄物の排出を抑制するため、主務省令で、その事業において特定プラスチック使用製品……を提供する事業者であって、特定プラスチック使用製品の使用の合理化を行うことが特に必要な業種として政令で定めるものに属する事業を行うもの(……以下「特定プラスチック使用製品提供事業者」という。)が特定プラスチック使用製品の使用の合理化によりプラスチック使用製品廃棄物の排出を抑制するために取り組むべき措置に関し、当該特定プラスチック使用製品提供事業者の判断の基準となるべき事項を定めるものとする。」(28条1項)と定め、主務大臣に対して、特定プラスチック使用製品提供事業者が取り組むべき判断基準を策定することを義務付けている。

なお、「特定プラスチック使用製品」とは、「商品の販売又は役務の提供に付随して消費者に無償で提供されるプラスチック使用製品(容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律(……以下「容器包装再商品化法」という。)第二条第一項に規定する容器包装を除く。)として政令で定めるもの」(28条1項かつこ書き)である。また、「特定プラスチック使用製品提供事業者」とは、特定プラスチック使用製品を「提供する事業者であって、特定プラスチック使用製

品の使用の合理化を行うことが特に必要な業種として政令で定めるものに属する事業を行うもの（定型的な約款による契約に基づき、当該業種に属する事業を行う者に特定の商標、商号その他の表示を使用させ、商品の販売又は役務の提供に関する方法を指定し、かつ、継続的に経営に関する指導を行う事業を行う者を含む。）」（28条1項かっこ書き）である。

（2）主務大臣による指導・助言・勧告・公表・命令

主務大臣は、プラスチック使用製品廃棄物の排出を抑制するため必要があると認めるときは、特定プラスチック使用製品提供事業者に対して、判断の基準となるべき事項を勧告して、特定プラスチック使用製品の使用の合理化によるプラスチック使用製品廃棄物の排出の抑制について必要な指導及び助言をすることができる（29条）。

さらに、主務大臣は、特定プラスチック使用製品多量提供事業者の特定プラスチック使用製品の使用の合理化によるプラスチック使用製品廃棄物の排出の抑制の状況が判断の基準となるべき事項に照らして著しく不十分であると認めるときは、当該特定プラスチック使用製品多量提供事業者に対し、その判断の根拠を示して、特定プラスチック使用製品の使用の合理化によるプラスチック使用製品廃棄物の排出の抑制に関し必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる（30条1項）。なお、「特定プラスチック使用製品多量提供事業者」とは、「特定プラスチック使用製品提供事業者であって、その事業において提供する特定プラスチック使用製品の量が政令で定める要件に該当するもの」（30条1項）をいう。

主務大臣は、勧告を受けた特定プラスチック使用製品多量提供事業者がその勧告に従わなかったときは、その旨を公表することができる（30条3項）。

主務大臣は、勧告を受けた特定プラスチック使用製品多量提供事業者が、その勧告に従わなかった旨を公表された後において、なお、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特定プラスチック使用製品の使用の合理化によるプラスチック使用製品廃棄物の排出の抑制を著しく害す

ると認めるときは、審議会等で政令で定めるものの意見を聴いて、当該特定プラスチック使用製品多量提供事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる（30条4項）。この命令に違反した場合には、当該違反行為をした者は50万円以下の罰金に処せられる（62条）。

行政機関が行った勧告にある事業者が従わなかった場合、一般的な法システムでは、当該行政機関による命令がなされ、さらにその命令に従わなかった場合に公表がなされる。それに対して、本法は、主務大臣が行った勧告に特定プラスチック使用製品多量提供事業者が従わなかった場合にまず公表がなされ、公表された後において、なお、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合に命令がなされるという法システムになっている。「勧告」⇨「公表」⇨「命令」という流れになっているわけであるが、命令をする前提として公表が要求されるということで、いわゆる「公表前置制」が採用されていることがわかる。

5. 市町村の分別収集及び再商品化

(1) 再商品化の委託

市町村は、分別収集物（環境省令で定める基準に適合するものに限る）の再商品化を、容器包装再商品化法第21条第1項に規定する指定法人に委託することができる（32条）。

この市町村の委託を受けて分別収集物の再商品化に必要な行為（廃棄物処理法第2条第2項に規定する一般廃棄物又は産業廃棄物の運搬又は処分）に該当するものに限り、実施する指定法人又は指定法人の再委託を受けて分別収集物の再商品化に必要な行為を業として実施する者は、廃棄物処理法第7条第1項若しくは第6項又は第14条第1項若しくは第6項の規定にかかわらず、これらの規定による許可を受けずに、当該行為を業として実施することができる（36条1項）。

(2) 再商品化計画の認定

市町村は、単独で又は共同して、主務省令で定めるところにより、分別収集物の再商品化の実施に関する計画（「再商品化計画」）を作成し、主務大臣の認定を申請することができる（33条1項）。再商品化計画には、①分別収集物の種類、②分別収集物の再商品化を実施しようとする期間、③各年度において得られる分別収集物の種類ごとの量の見込み、④分別収集物の再商品化の実施方法、⑤分別収集物の再商品化の実施に要する費用の総額及びその内訳、⑥分別収集物の収集、運搬又は処分を行う者の氏名又は名称及びその者が行う収集、運搬又は処分の別、⑦分別収集物の収集又は運搬の用に供する施設、⑧分別収集物の処分の用に供する施設の所在地、構造及び設備、⑨その他主務省令で定める事項、を記載することが義務付けられている（33条2項）。

以上の申請があった場合において、主務大臣は、その申請に係る再商品化計画が、法律に所定のいずれにも適合するものであると認めるときは、その認定をするものとされている（33条3項）。

認定再商品化計画に記載されたプラスチック容器包装廃棄物については、これを容器包装再商品化法第2条第6項に規定する分別基準適合物とみなして、容器包装再商品化法の規定が適用される（35条）。

再商品化実施者は、廃棄物処理法第7条第1項若しくは第6項又は第14条第1項若しくは第6項の規定にかかわらず、これらの規定による許可を受けないで、認定再商品化計画に従って行う分別収集物の再商品化に必要な行為（一般廃棄物又は産業廃棄物の収集若しくは運搬又は処分に該当するものに限る。）を業として実施することができる（37条1項）。

6. 製造事業者等による自主回収及び再資源化

(1) 自主回収・再資源化事業計画の作成

自らが製造し、若しくは販売し、又はその行う販売若しくは役務の提供に付随して提供するプラスチック使用製品が使用済プラスチック使用製品となったものの再資源化のための使用済プラスチック使用製品の収集、運搬及び処分の

事業（以下、「自主回収・再資源化事業」という。）を行おうとする者は、主務省令で定めるところにより、自主回収・再資源化事業の実施に関する計画（以下、「自主回収・再資源化事業計画」という。）を作成し、主務大臣の認定を申請することができる（39条1項）。

自主回収・再資源化事業計画には、①申請者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名、②申請者が法人である場合においては、その役員の氏名及び政令で定める使用人があるときは、その者の氏名、③申請者が個人である場合において、政令で定める使用人があるときは、その者の氏名、④自主回収・再資源化事業の内容、⑤使用済プラスチック使用製品の収集、運搬又は処分の全部又は一部を他人に委託しようとする場合には、その者の氏名又は名称及びその者が行う収集、運搬又は処分の別、⑥使用済プラスチック使用製品の収集又は運搬の用に供する施設、⑦使用済プラスチック使用製品の処分の用に供する施設の所在地、構造及び設備、⑧使用済プラスチック使用製品の再資源化に関する研究開発を行おうとする場合には、その内容、⑨その他主務省令で定める事項、を記載することが義務付けられる（39条2項）。

(2) 自主回収・再資源化事業計画の認定

上記の申請があった場合において、主務大臣は、その申請に係る自主回収・再資源化事業計画が法律所定の要件のいずれにも適合するものであると認めるときは、その認定をするものとされている（39条3項）。

(3) 廃棄物処理法の特例

認定自主回収・再資源化事業者は、廃棄物処理法第7条第1項若しくは第6項又は第14条第1項若しくは第6項の規定にかかわらず、これらの規定による許可を受けないで、認定自主回収・再資源化事業計画に従って行う使用済プラスチック使用製品の再資源化に必要な行為（一般廃棄物又は産業廃棄物の収集若しくは運搬又は処分に該当するものに限る。）を業として実施することができる（41条

1項)。すなわち、主務大臣が認定をした場合に、認定自主回収・再資源化事業者は、廃棄物処理法で要求される業許可が不要とされるわけである。

7. 排出事業者による排出の抑制及び再資源化等

(1) プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出事業者の判断の基準となるべき事項の策定

プラスチック資源循環促進法は、「主務大臣は、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を促進するため、主務省令で、排出事業者……がプラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を促進するために取り組むべき措置に関し、当該排出事業者の判断の基準となるべき事項を定めるものとする。」(44条1項)と定め、主務大臣に対して、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出事業者が取り組むべき判断基準を策定することを義務付けている。

(2) 主務大臣による指導・助言・勧告・公表・命令

主務大臣は、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を促進するため必要があると認めるときは、排出事業者に対し、判断の基準となるべき事項を勧告して、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等について必要な指導及び助言をすることができる(45条)。

さらに、主務大臣は、多量排出事業者のプラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等の状況が判断の基準となるべき事項に照らして著しく不十分であると認めるときは、当該多量排出事業者に対し、その判断の根拠を示して、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等に関し必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる(46条1項)。なお、多量排出事業者とは、「排出事業者であって、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出量が政令で定める要件に該当するもの」(46条1項)をいう。

主務大臣は、勧告を受けた多量排出事業者がその勧告に従わなかったときは、その旨を公表することができる(46条4項)。

主務大臣は、勧告を受けた多量排出事業者が、その勧告に従わなかった旨を公表された後において、なお、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を著しく害すると認めるときは、審議会等で政令で定めるものの意見を聴いて、当該多量排出事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる（46条5項）。この命令に違反した場合には、当該違反行為をした者は50万円以下の罰金に処せられる（62条）。

行政機関が行った勧告にある事業者が従わなかった場合、一般的な法システムでは、当該行政機関による命令がなされ、さらにその命令に従わなかった場合に公表がなされる。それに対して、本法は、主務大臣が行った勧告に特定プラスチック使用製品多量提供事業者が従わなかった場合にまず公表がなされ、公表された後において、なお、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合に命令がなされるという法システムになっている。「勧告」⇒「公表」⇒「命令」という流れになっているわけであるが、命令をする前提として公表が要求されるということで、いわゆる「公表前置制」が採用されていることがわかる。

第4章 プラスチック資源循環促進法をめぐる今後の法制的課題

本章では、プラスチック資源循環促進法をめぐる今後の法制的課題として、以下、5つの課題を指摘することとしたい。

1. 循環基本法にいう「廃棄物等」の概念の明確化

2000年6月に制定された「循環型社会形成推進基本法」（平成12年法律第110号）（以下、「循環基本法」という）は、環境基本法の下に位置する廃棄物・リサイクル関連の基本法である。

循環基本法は、「廃棄物」と「一度使用され、若しくは使用されずに収集さ

れ、若しくは廃棄された物品（現に使用されているものを除く。）又は製品の製造、加工、修理若しくは販売、エネルギーの供給、土木建築に関する工事、農畜産物の生産その他の人の活動に伴い副次的に得られた物品」を合わせて「廃棄物等」と定義している（2条2項）。そのうえで、「廃棄物等のうち有用なもの」を「循環資源」と定義している（2条3項）。廃棄物処理法によれば不要物であるはずの廃棄物も、循環基本法の「廃棄物等」の定義によれば「資源」であり「有用物」となる。このように、循環基本法の「廃棄物等」の定義からは、従来、不要なものとしてその価値が否定的に捉えられてきたものを「資源」として捉え直している点に意義がある²⁵⁾。

もっとも、循環基本法にいう「廃棄物等」という概念を用いて具体的な規定をする法律は「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（平成12年法律第116号）（以下、「食品リサイクル法」という）だけ（2条2項）である。プラスチック資源循環促進法においても、「廃棄物等」の定義はなされていない。

しかし、従来、不要なものとしてその価値が否定的に捉えられてきたものを「資源」として捉え直すためにも、循環基本法にいう「廃棄物等」の概念を取り入れるべきであろう。

2. 「発生抑制方針」の明確化

循環基本法は、「原材料、製品等については、これが循環資源となった場合におけるその循環的な利用又は処分に伴う環境への負荷ができる限り低減される必要があることにかんがみ、原材料にあつては効率的に利用されること、製品にあつてはなるべく長期間使用されること等により、廃棄物等となることができるだけ抑制されなければならない。」（5条）としたうえで、「循環資源については、その処分の量を減らすことにより環境への負荷を低減する必要があることにかんがみ、できる限り循環的な利用が行われなければならない。」（6条1項）と定める。すなわち、同法は、事業者の行動を「発生抑制」「循環的な利用」「処分」の3つに分けて整理しているが、循環資源の「循環的な利用」

25) 北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）297頁参照。

や「処分」の大前提として、廃棄物等の「発生抑制」をあげており、最優先課題として「廃棄物等の発生抑制」を掲げているわけである。

これに対して、プラスチック資源循環促進法では、発生抑制への取り組みが十分とは言えない。前述のように、プラスチック資源循環促進法は、「主務大臣は、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を促進するため、主務省令で、排出事業者……がプラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を促進するために取り組むべき措置に関し、当該排出事業者の判断の基準となるべき事項を定めるものとする。」(44条1項)と定め、主務大臣に対して、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出事業者が取り組むべき判断基準を策定することを義務付けている。

さらに、主務大臣は、多量排出事業者のプラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等の状況が判断の基準となるべき事項に照らして著しく不十分であると認めるときは、当該多量排出事業者に対し、その判断の根拠を示して、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等に関し必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができ(46条1項)、主務大臣が行った勧告に特定プラスチック使用製品多量提供事業者が従わなかった場合にまず公表がなされ(46条4項)、公表された後において、なお、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合に命令がなされる(46条5項)という法システムになっている。「勧告」⇒「公表」⇒「命令」という流れになっているわけであるが、そもそも、多量排出事業者に対して「プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制」を求めるものであって、「原材料にあつては効率的に利用されること、製品にあつてはなるべく長期間使用されること等により、廃棄物等となることができるだけ抑制」することを要求するものではない。しかも、すべての排出事業者に対して求めているのではなく、「多量排出事業者」に限定している。

しかし、本来であれば、プラスチック資源循環促進法においても、「廃棄物等の排出の抑制」ととどめるのではなく、循環基本法に倣って、廃棄物等の発生抑制を要求するような法システムとすべきであろう。すなわち、プラスチッ

ク資源循環促進法においても、排出抑制ではなく、発生抑制方針をより強力に規定すべきであろう。

さらに、排出抑制にとどまらず、発生抑制のための対策として、ワンウェイ容器に対する課徴金やリターナブル容器への強制的デポジット制といった経済的手法を導入することも検討すべきであろう²⁶⁾。

3. 「発生抑制＞再使用＞再生利用＞熱回収＞適正処分」という優先順位の明確化

循環基本法は、事業者の行動を「発生抑制」「循環的な利用」「処分」の3つに分けて整理しているが、この中で「循環的な利用」とは、「再使用、再生利用及び熱回収」と定義している（2条4項）。さらに、同法は、「循環資源を製品としてそのまま使用すること（修理を行ってこれを使用することを含む。）」と「循環資源の全部又は一部を部品その他製品の一部として使用すること。」を「再使用」と定義し（2条5項）、「循環資源の全部又は一部を原材料として利用すること」を「再生利用」と定義し（2条6項）、「循環資源の全部又は一部であって、燃焼の用に供することができるもの又はその可能性のあるものを熱を得ることに利用すること」を「熱回収」と定義している（2条7項）。

そのうえで、循環基本法は、循環資源の循環的な利用及び処分の基本原則として、「循環資源の全部又は一部のうち、再使用をすることができるものについては、再使用がされなければならない。」（7条1号）、「循環資源の全部又は一部のうち、前号の規定による再使用がされないものであって再生利用をすることができるものについては、再生利用がされなければならない。」（7条2号）、「循環資源の全部又は一部のうち、第一号の規定による再使用及び前号の規定による再生利用がされないものであって熱回収をすることができるものについては、熱回収がされなければならない。」（7条3号）、「循環資源の全部又は一部のうち、前三号の規定による循環的な利用が行われないものについては、処分されなければならない。」（7条4号）としている。すなわち、循環基本法は、

26) 北村・前掲註25) 書544頁参照。

「再使用」再生利用」熱回収」適正処分」という優先順位を明確にしているわけであるが、前述のように、廃棄物等の「発生抑制」は循環資源の「循環的な利用」や「処分」の大前提とされる（5条）ので、同法が掲げる廃棄物・資源循環対策の優先順位としては、「発生抑制」再使用」再生利用」熱回収」適正処分」という優先順位となる。なお、これらの中で「発生抑制（reduce）」再使用（reuse）」再生利用（recycle）」の3つは「3R」と呼ばれるものである²⁷⁾。

これに対して、プラスチック資源循環促進法は、「プラスチック使用製品」を「プラスチックが使用されている製品」と定義した（2条1項）うえで、「再資源化」を「使用済プラスチック使用製品又はプラスチック副産物（次項及び第四条第三項において「使用済プラスチック使用製品等」という。）の全部又は一部を部品又は原材料その他製品の一部として利用することができる状態にすること」と定義している（2条5項）ほか、「再資源化等」を「再資源化及び使用済プラスチック使用製品等の全部又は一部であって燃焼の用に供することができるもの又はその可能性のあるものを熱を得ることに利用することができる状態にすること」と定義している（2条6項）。さらに、同法は、「再商品化」を、①「分別収集物について、製品（燃料として利用される製品にあっては、政令で定めるものに限る。）の部品又は原材料として利用する者に有償又は無償で譲渡し得る状態にすること」、②「分別収集物について、前号に規定する製品としてそのまま使用する者に有償又は無償で譲渡し得る状態にすること」と定義している（2条8項）。

以上、プラスチック資源循環促進法における定義の中で、「使用済プラスチック使用製品等……の全部又は一部を部品又は原材料その他製品の一部として利用することができる状態にすること」という「再資源化」の定義からは、循環基本法における「再使用」と「再生利用」とが混在しているものであることが読み取れる。また、同法における「再商品化」の定義からも、循環基本法

27) 発生抑制（reduce）、再使用（reuse）、再生利用（recycle）のほか、ごみになるものを断ること（refuse）、ものを修理して使うこと（repair）を合わせて「5R」と呼ばれることもある。

における「再使用」と「再生利用」とが混在しているものであることが読み取れる。一方、プラスチック資源循環促進法における定義の中で「再資源化及び使用済プラスチック使用製品等の全部又は一部であって燃焼の用に供することができるもの又はその可能性のあるものを熱を得ることに利用することができる状態にすること」という「再資源化等」の定義からは、循環基本法における「熱回収」であることが読み取れる。しかし、プラスチック資源循環促進法における「再資源化」「再資源化等」「再商品化」の定義からは、循環基本法で示されている廃棄物・資源循環対策の優先順位、すなわち「発生抑制>再使用>再生利用>熱回収>適正処分」という優先順位を読み取ることはできない。

しかし、本来であれば、プラスチック資源循環促進法においても、循環基本法の基本原則の観点から「再商品化」や「再資源化」の定義を調整して²⁸⁾、循環基本法で示されている「発生抑制>再使用>再生利用>熱回収>適正処分」という廃棄物・資源循環対策の優先順位がわかるように示す必要があるだろう。

4. 「拡大生産者責任」の徹底（事業者の責任の明確化）

環境に影響を与える行為をする者に対してどのような責任を負わせるべきであるのかについて、「汚染者負担の原則」（Polluter Pays Principle：PPP）あるいは「原因者負担の原則」と呼ばれる考え方がある²⁹⁾が、最近になって、リサイクルにおける費用負担のあり方が議論される中で、循環基本法、容器包装リサ

28) 北村・前掲註25) 書300頁参照。

29) 「汚染者負担原則（Polluter-Pays-Principle：PPP）」は、環境負荷の対策費用は、その原因行為者が事前に支払うべきであるという考え方で、劣化させられた環境資源の原状回復や被害の補填は事後的に負担すべきであるという意味での「原因者負担原則」と同義で用いられることも多い。以上、「汚染者負担原則」や「原因者負担原則」に関する詳細は、北村・前掲註25) 書57頁以下、同「環境負荷と責任」芝池義一＝小早川光郎＝宇賀克也編『行政法の争点 第3版』（有斐閣、2004年）220頁以下、大塚直『環境法 [第4版]』（有斐閣、2020年）79頁以下、同「環境法における費用負担——原因者負担原則を中心に」新美育文＝村松弓彦＝大塚直編『環境法体系』（商事法務、2012年）207頁以下、同「環境法における費用負担論・責任論」法学教室269号（2003年）7頁以下など参照。

イクル法、家電リサイクル法、自動車リサイクル法などの法律において、原因者の概念を拡大する「拡大生産者責任」(Extended Producer Responsibility : EPR) が明記されるようになってきた。

拡大生産者責任 (Extended Producer Responsibility : EPR) とは、生産者が生産した製品が使用され廃棄された後においても、当該生産者等が当該製品の適正なりサイクルや処分について一定の責任を負うという考え方である³⁰⁾。「生産者等」としては、製品の製造業者のほか、販売業者も含められる³¹⁾が、なぜ生産者等に製品の適正なりサイクルや処分について一定の責任を負わせるのかということ、製品の製造業者は、当該製品が廃棄物となった場合にそこに含まれる部品や素材を再使用・再生利用したりすることが可能であるし、その特性を熟知しているために他者が再使用・再生利用できるようにすることも可能であると考えられるからである。別の言い方をすれば、生産者等に当該製品の引取りや再使用・再生利用を義務づけることで、それに要するコストを最小化すべく、生産者等が、リサイクルをしやすい素材の選択、有害物質の使用の回避、軽量化などを行うなど、もっとも環境適合的な製品を作り出すことができるという、いわゆる「環境配慮設計」(Design for Environment : DfE) の能力・情報を持っていると考えられるからである。

なお、拡大生産者責任には、物理的責任 (回収・リサイクル等の実施の責任) と金銭的責任 (費用支払責任) の双方が含まれる³²⁾が、ここでは、前者 (物理的

30) 拡大生産者責任に関しては、北村・前掲註25) 書62頁以下、298頁以下、大塚直『環境法 [第4版]』(有斐閣、2020年) 523頁以下のほか、同「EPR ガイダンス現代化とわが国の循環関連法」廃棄物資源循環学会誌29巻1号 (2018年) 14頁以下、OECD (大塚直 = 松本津奈子翻訳) 「拡大生産者責任・公立的な廃棄物管理のためのガイダンス現代化」環境法研究6号 (2017年) 221頁以下など参照。

31) 生産者を汚染者と峻別すべきであるという意見もある (山口光恒「我が国の廃棄物政策と拡大生産者責任 (EPR)」三田学会雑誌92巻2号 (1999年) 366頁) が、生産者も、環境に負荷を与える製品を作り出しているわけであり、生産者等も当該製品の適正なりサイクルや処分について一定の責任を負うと考えるべきであろう。大塚直「自動車リサイクル法の評価と課題」ジュリスト1234号 (2002年) 61頁の脚注20) も参照。

32) 大塚直『環境法 [第4版]』(有斐閣、2020年) 524頁参照。

責任)について考えてみたい。

循環基本法は、事業者の責務として、「事業者は、基本原則にのっとり、その事業活動を行うに際しては、原材料等がその事業活動において廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずるとともに、原材料等がその事業活動において循環資源となった場合には、これについて自ら適正に循環的な利用を行い、若しくはこれについて適正に循環的な利用が行われるために必要な措置を講じ、又は循環的な利用が行われない循環資源について自らの責任において適正に処分する責務を有する。」(11条1項)として、事業者の排出責任を明記するとともに、「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、基本原則にのっとり、その事業活動を行うに際しては、当該製品、容器等の耐久性の向上及び修理の実施体制の充実その他の当該製品、容器等が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずるとともに、当該製品、容器等の設計の工夫及び材質又は成分の表示その他の当該製品、容器等が循環資源となったものについて適正に循環的な利用が行われることを促進し、及びその適正な処分が困難とならないようにするために必要な措置を講ずる責務を有する。」(11条2項)、「製品、容器等であって、これが循環資源となった場合におけるその循環的な利用を適正かつ円滑に行うためには国、地方公共団体、事業者及び国民がそれぞれ適切に役割を分担することが必要であるとともに、当該製品、容器等に係る設計及び原材料の選択、当該製品、容器等が循環資源となったものの収集等の観点からその事業者の果たすべき役割が循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについては、当該製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、基本原則にのっとり、当該分担すべき役割として、自ら、当該製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う責務を有する。」(11条3項)、「循環資源であって、その循環的な利用を行うことが技術的及び経済的に可能であり、かつ、その循環的な利用が促進されることが循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについては、当該循環資源の循環的な利用を行うことができる事業者は、基本原則にのっとり、その事業活動を行うに際しては、これ

について適正に循環的な利用を行う責務を有する。」(11条4項)として、いわゆる「拡大生産者責任」についての一般的責務規定も置いている。すなわち、循環基本法は、拡大生産者責任について、①廃棄物となることの抑制措置(11条1項)、②表示・設計の工夫(11条2項)、③引取り・リサイクルの措置(11条3項)、④循環資源を利用できる者の利用(11条4項)の4つを含ませている³³⁾。

これに対して、プラスチック資源循環促進法は、これら、①廃棄物となることの抑制措置、②表示・設計の工夫、③引取り・リサイクルの措置、④循環資源を利用できる者の利用といった法システムがきちんと盛り込まれているのであろうか?

まず、①抑制措置について、プラスチック資源循環促進法は、主務大臣に対して、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出事業者が取り組むべき判断基準を策定することを義務付けている(44条1項)ほか、主務大臣による指導・助言・勧告・公表・命令の法システムを用意している(45条、46条)。しかし、直接、排出事業者に対して「原材料等がその事業活動において廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずる」ことを要求しているわけではない。しかも、勧告・公表・命令の対象となる排出事業者は「多量排出事業者」に限定されているほか、勧告する要件として「多量排出事業者のプラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等の状況が判断の基準となるべき事項に照らして著しく不十分であると認めるとき」という厳しい要件を要求している(46条1項)。しかし、このように勧告・公表・命令の対象を限定する必要もなければ、勧告する要件をこれほど厳しい要件とする必要もないと思われる。

次に、②表示・設計の工夫について、プラスチック資源循環促進法は、主務大臣に対して、プラスチック使用製品設計指針の策定も義務付けている(7条1項)ほか、プラスチック使用製品設計指針に適合したプラスチック使用製品の設計の認定制度を設けている(8条)。ただし、同法では、循環基本法で定められている「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、基本原則にのっ

33) 大塚・前掲註32) 書606頁以下参照。

とり、その事業活動を行うに際しては、当該製品、容器等の耐久性の向上及び修理の実施体制の充実その他の当該製品、容器等が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずる」ことを要求する規定はなく、国に対して、グリーン購入法に基づいて認定製品を率先して調達することに対して配慮することを求めている（10条1項）のみである。一見すると、プラスチック資源循環促進法においても、循環基本法で定められている「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に対して「その事業活動を行うに際しては、当該製品、容器等の耐久性の向上及び修理の実施体制の充実その他の当該製品、容器等が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずる」ことを要求する規定を設けるといっても考えられようが、このような理念的な規定ではほとんど意味がないのであろう。しかも、前述のように、生産者等に当該製品の引取りや再使用・再生利用を義務づけることで、それに要するコストを最小化すべく、生産者等が、リサイクルしやすい素材の選択、有害物質の使用の回避、軽量化などを行うなど、もっとも環境適合的な製品を作り出すことができるという「環境配慮設計」（Design for Environment : DfE）の考え方に従うのであれば、生産者等に対しては、当該製品の引取りや再使用・再生利用を義務づけるのみで充分であり、環境配慮設計の具体的な措置については「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に委ねればよいのであろう。もっとも、環境配慮設計（DfE）のあり方について、経済産業省の担当者は、国会衆議院環境委員会において「この法律案では、事業者が参照すべき環境配慮設計の指針、これを国において策定するというようにしておりますけれども、その指針の策定におきましては、今も委員から御指摘のございました製品の長寿命化といった観点、これは重要だと思っております。そうした長寿命化の観点から、耐久性でありますとか、修理が容易にできますとか、そういった視点も織り込んでいきたいというふうに考えてございます。

もちろん、このほか、リデュースの観点、それからリサイクルしやすい設計のために、例えば単一素材化を促していく、それから、紙とかですね、ほかの代替素材への転換とか、そういった多角的な視点からこの指針については環境

配慮設計を促す、そうした内容としていきたいというふうを考えてごさいます。」と答弁している³⁴⁾。

次に、③引取り・リサイクルの措置について、プラスチック資源循環促進法では、自主回収・再資源化事業計画の作成（39条1項）、および自主回収・再資源化事業計画の認定（39条3項）の法システムを設けているものの、あくまでも「自主回収」である。しかし、循環基本法で定められている「当該製品、容器等に係る設計及び原材料の選択、当該製品、容器等が循環資源となったものの収集等の観点からその事業者の果たすべき役割が循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるもの」については、「当該製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に対して、「当該分担すべき役割として、自ら、当該製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う」ことを義務付けるような法システムを構築する必要があると思われる。

最後に、④循環資源を利用できる者の利用については、プラスチック資源循環促進法は、特に規定されていない。

ところで、プラスチック資源循環促進法は、「市町村は、その区域内におけるプラスチック使用製品廃棄物の分別収集に当たって」は、「当該市町村の区域内においてプラスチック使用製品廃棄物を排出する者が遵守すべき分別の基準の策定」「分別の基準をプラスチック使用製品廃棄物を排出する者に周知させるための措置その他当該市町村の区域内においてプラスチック使用製品廃棄物が当該分別の基準に従って適正に分別して排出されることを促進するために必要な措置」を「講ずるよう努めなければならない。」（31条1項）と定めており、市町村に対して分別収集等を講ずる努力義務を課しているのに対して、製品の製造業者、販売業者、排出業者等に対しては大した責任を明記しているわけではない。しかし、本来であれば製品の製造業者、販売業者、排出業者等が責任を負うべきことを市町村などの地方公共団体が責任を負われている面が

34) 第204回国会衆議院環境委員会会議録11号（2021年5月21日）13頁〔矢作友良政府参考人答弁〕参照。

あるので、本来であれば、法律の中でいわゆる「拡大生産者責任」をきちんと明記して、「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に対する責任を明記する必要があると思われる。

国会衆議院環境委員会においても、政府提出の「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案」の対案として立憲民主党が提出した「プラスチック廃棄物削減法案」（プラスチック廃棄物等の削減等の推進に関する法律案）では、基本的施策において、「製造事業者による回収等の義務等」として、製造事業者等が自ら適正に回収を行うか、回収等に係る費用を適正に負担することとなるように、規制その他の必要な措置を講ずるものとする法案を提出するなど、「拡大生産者責任」の重要性を認識していた³⁵⁾のに対して、政府提出の「プラ

35) 例えば、国会衆議院環境委員会において、立憲民主党の金子恵美議員は、「使い捨てを減らし、再利用でき、長く使えてリサイクルしやすい製品を増やし、自治体に押しつけて処理をするのではなく、経済活動の中で再使用や再生利用していくようにする必要があります。そのため、企業に一定の責任を負わせる拡大生産者責任の考え方が重要です。製造段階から廃棄するときのことを考慮して計画することで、大事な資源として取りやすくする工夫を凝らしたり、回収への意欲も増加します。……このため、私たちの法案には、基本理念において、プラスチック使用製品の製造を行う事業者がプラスチック廃棄物等の回収、再使用、再生利用その他の処理についての第一義的責任を有するという基本的認識の下で施策が講じられるべき旨を明記した上で、基本的施策において、製造事業者による回収等の義務等として、製造事業者等が自ら適正に回収等を行うか、回収等に係る費用を適正に負担することとなるよう、規制その他の必要な措置を講ずるものとしたところでございます。」と答弁している。第204回国会衆議院環境委員会会議録11号（2021年5月21日）10頁〔金子恵美議員答弁〕参照。

また、同じく立憲民主党の源馬謙太郎議員も、「製造の段階で減らしていくことが非常に大事だと私たちは考えておりまして、私たちが便利な生活をしていく上で使用しているプラスチック製品を、廃棄段階のコストを含まずに売買されているということが一つ、これは公平な費用負担になっているとは言い難い状況であると私たちは考えております。

そこで、拡大生産者責任として、生産者の製品に対する責任が製品ライフサイクルの消費後の段階まで拡大する環境政策アプローチと定義をされていますが、この考え方に基づいて、廃棄物になるまでの寿命の短いものであっても廃棄コストを負担する必要が生まれまして、販売コストが上がることで使い捨てされにくい製品への移行の後押しも期待できるというふうと考えております。

このため、私たちの案では、基本理念において、プラスチック使用製品の製造

プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案」では、「拡大生産者責任」のことに言及していない。前述のように、プラスチック資源循環促進法では、事業者が作成する自主回収・再資源化事業計画の認定制度（39条）はあるものの、「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に対して、プラスチック廃棄物等の回収、再使用、再生利用その他の処理を具体的に義務付けるような規定は存在していないほか、後述（第4章5.）するように、「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」が回収等に係る費用を適正に負担しているとは思われない。やはり、「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に対して、プラスチック廃棄物等の回収、再使用、再生利用その他の処理を具体的に義務付けるような規定を盛り込む必要があると思われる。

5. 製造業者・排出事業者等による適切な費用負担

以上の4.の論点である「拡大生産者責任」と関連する話であるが、前述のように、拡大生産者責任には、物理的責任（回収・リサイクル等の実施の責任）と金銭的責任（費用支払責任）の双方が含まれる³⁶⁾が、ここでは、後者（金銭的責任）について考えてみたい。

循環基本法においては、拡大生産者責任の費用負担（支払い）については規定されなかったが、生産者等の事業者に回収・リサイクルの費用を負担させるべきであるとする理由は、製品システムにおけるマイナス面（外部性）に対処する費用（廃棄物処理、リサイクル等の費用）を生産者等に負担させることが、製品の設計を通じて、製品のライフサイクル全体でもたらされる環境負荷を最

ㄨを行う事業者がプラスチック廃棄物等の回収、再使用、再生利用その他の処理についての第一義的責任を有するという基本認識の下で施策が講じられるべき旨を明記いたしました。

その上で、基本的施策において、「製造事業者による回収等の義務等」として、製造事業者等が自ら適正に回収を行うか、回収等に係る費用を適正に負担することになるように、規制その他の必要な措置を講ずるものとしたところでございます。」と答弁している。第204回国会衆議院環境委員会会議録10号（2021年5月14日）17頁〔源馬謙太郎議員答弁〕参照。

36) 大塚・前掲註32) 書524頁参照。

小化するからである³⁷⁾。生産者等としては「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」が考えられるため、プラスチック資源循環促進法においても、「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に適切な費用を負担させる法システムを構築する必要がある。

ところで、「製品、容器等の製造、販売等を行う事業者」に適切な費用を負担させる法システムを構築するという場合、1) 製品、容器等の引取りを「有償引取り」とするのか、それとも「無償引取り」とするのか、2) 直接的な費用の支払いを誰とするのか(「公費(税金)」とするのか、「事業者」とするのか、それとも「消費者」とするのか)、という2つの大きな問題を検討する必要がある。

第1の製品、容器等の引取りを「有償引取り」とするのか、それとも「無償引取り」とするのかについて、容器包装リサイクル法は「無償引取り」とされた(「再商品化」は事業者の責務であるが、容器包装廃棄物の「分別収集」は市町村が実施:10条)のに対して、家電リサイクル法は「有償引取り」とされた(17条、19条)ものの、不法投棄の問題が懸念され、自動車リサイクル法では新車は「無償引取り」(一方、既販車は車検時に「有償引取り」とされた(9条))。

個別の制度設計にあたっては、製品、容器等の引取りを「有償引取り」とするのか、それとも「無償引取り」とするのかについて、OECD ガイダンスマニュアルでも指摘するように、「無償引取り」が原則であるべきであるが、例外として、①当該製品の通常予想される期間が非常に長い場合、②対象となる企業の参入・退出が非常に激しい場合のように、予め費用を徴収しておくことが無意味となる場合には、それ以外の方式も検討すべきであり、具体的な方式として、①の場合には有償引取りや年金方式(例えば、既に販売している製品についてはリサイクル費用を徴収せず、新しく販売する製品に対して徴収したりサイクル費用で既に販売している製品のリサイクルをする方式)、②の場合には、当該製品の環境負荷に応じた製品課徴金の徴収か年金方式が考えられよう³⁸⁾。

37) 大塚・前掲註32)書524頁参照。

38) 大塚直「自動車リサイクル法の評価と課題」ジュリスト1234号(2002年)63頁参照。

この拡大生産者責任の費用負担（支払い）については、一般的には製品販売のときに価格に上乗せ（内部化）する方法（廃棄時には無償引取りがなされる）が最も望ましいと考えられるが、物によっては、内部化（無償引取り）すべきものと、そうでないもの（有償引取り）があるとの整理がなされたことによる³⁹⁾。もっとも、拡大生産者責任の費用負担に関する法システムを構築するという場合、あくまでも環境保全の観点から最も効率的な法システムを構築するという視点だけでなく、公平性の見地から見て誰に負担を負わせることが妥当であるのかという視点から法システムを構築することも必要であろう⁴⁰⁾。

第2の直接的な費用の支払いを誰とするのか、すなわち、費用の支払いを「公費（税金）」とするのか、「事業者」とするのか、それとも「消費者」とするのかについて、容器包装リサイクル法は分別収集の段階では「公費（税金）」（10条。ただし、2006年の法改正で、事業者が一定の資金を市町村に拠出する仕組みが創設された。10条の2）、再商品化の段階では「事業者」とされた（11条以下）が、家電リサイクル法（11条）と自動車リサイクル法（73条）では共に排出者としての「消費者」とされた。

以上の中では、とりわけ、市町村が実施する収集運搬作業にかかる費用を公費負担とする法システムが果たして妥当であるかについても検討する必要がある。

容器包装リサイクル法においては、基本的に一般廃棄物の処理システムを前提として制度設計されているため、分別収集は、市町村の役割となっている。ただし、実際の作業を市町村が担当するとしても、費用負担は別の問題である。同法は2006年に改正されたものの、事業者の費用負担は限定的である。しかも、廃棄物の処理において多大な人件費を要する収集運搬作業が公費負担になっているのは、EPRに照らして問題であるとの指摘はかねてから指摘されていたところである⁴¹⁾。

39) 大塚・前掲註32) 書607頁参照。

40) 大塚・前掲註32) 書525頁参照。

41) 北村・前掲註25) 書544頁参照。

プラスチック資源循環促進法においても、基本的に一般廃棄物の処理システムを前提として制度設計されているため、分別収集は、市町村の役割となっている（31条以下）ほか、市町村による分別収集にあたって事業者が費用を負担させるような規定は見当たらない⁴²⁾。しかし、プラスチック資源循環促進法の法システムの下では、事業者負担が相当に少ないことを指摘できよう⁴³⁾。そのため、実際の分別収集作業を市町村が担当するとしても、廃棄物の処理において多大な人件費を要する収集運搬作業が公費負担になっているのは「拡大生産者責任」に照らして問題であり、市町村が実施する収集運搬作業にかかる費用についても、製品の製造業者、販売業者、排出業者等に対して適切に負担させる法システムを構築する必要があると思われる。なお、製品の製造業者、販売業者、排出業者等に対して適切に負担させる法システムを構築するという場合、容器包装リサイクル法の2006年改正法で創設された、事業者が一定の資金を市町村に拠出する仕組みは参考になろう。

42) 国会の衆議院環境委員会においても、環境省の担当者は、「先生御指摘のとおり、分別回収量が増加いたしますと、その費用負担も増えてまいります。新たに分別回収するところは、当然、新たな負担が生じます。また、売電収入の減少、おっしゃるとおりかと思えます。そういう意味で、プラスチック資源の回収促進にいかんにかんがっていかか、自治体を応援していくかということは大変重要でございます。

このため、この法案では、自治体に分別回収、リサイクルを進めていただきやすいように、効率的な実施が可能となるように、二つの措置を盛り込んでおります。

一つ目は、既に確立している容器包装リサイクルのこのルートを使って、容器包装と製品を一括してリサイクルできるようにすることでございます。それから、二点目でございますけれども、国の認定を受けることで自治体とリサイクル事業者とで二段階になっていた選別の中間処理工程、これを一本化、一体化、合理化できるようにすることでございます。これらは幅広い自治体が活用可能でございますので、効率的な分別、リサイクルを促進することができると考えております。」と答弁するのみで、市町村による分別収集にあたって事業者が費用を負担させることは想定していないようである。第204回国会衆議院環境委員会会議録11号（2021年5月21日）18頁〔松澤裕政府参考人答弁〕参照。

43) 事業者の負担が相当に少ないという視点は、容器包装リサイクル法に対しても指摘されていたことである。例えば、大塚直「容器包装リサイクル法の特色と課題」ジュリスト1074号（1995年）114頁以下参照。

第5章 おわりに

前述（第2章1.）のように、日本における廃棄物およびリサイクル関係の法システムについては、数多くの法律に基づいている。そのため、第4章で掲げた法制的課題を解決するためには、廃棄物処理法、循環基本法、資源有効利用促進法、容器包装リサイクル法などの法律と調整することも求められよう。

とりわけ、日本においては、「廃棄物処理法」と「リサイクル法」（資源有効利用促進法、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、自動車リサイクル法、建設資材リサイクル法、小型家電リサイクル法）の二本立ての法システムになっていることが物質循環を2つの世界に分断している面があるので、今後の法システムのあり方として、1）現行の廃棄物処理法と各種リサイクル法を統合して物質循環を一体として扱う法律を制定するか、2）2種類の法システムの体系はそのまま存続するが、双方を取り込んだ枠組み法を作る、という2つの考え方が考えられる⁴⁴⁾が、2000年に循環基本法が策定され、日本は、2）の考え方を導入したと考えられよう。しかし、1）の選択肢も残した上で再検討をする必要があるように感じるところである。そして、再検討をした結果、2）を選択するという場合でも、循環基本法の下、各種のリサイクル法がうまく機能しているのかを再検討するとともに、各種のリサイクル法相互の法システムの調整を図ることも必要であると思われる。

（2021年10月23日脱稿）

【附記】

本稿脱稿後、大塚直「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の考察」Law & Technology 92号（2021年）29頁以下、細田衛士「プラスチック資源循環促進法の意義と各主体の役割」月刊廃棄物47巻8号（2021年）26頁以下が公表されている。

44) 大塚直「家電リサイクル法の問題点と今後のリサイクル法制の展望——いわゆる製造者責任を中心として」ジュリスト1142号（1998年）86頁参照。