慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	我が国の廃棄物政策と拡大生産者責任(EPR) : OECDにおける論議を中心に
Sub Title	Japanese waste management policy and extended producer responsibility : focussing on discussions at O.E.C.D.
Author	山口, 光恒
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1999
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.92, No.2 (1999. 7) ,p.366(126)- 387(147)
JaLC DOI	10.14991/001.19990701-0126
Abstract	
Notes	小特集 : 低環境負荷型社会の構築に向けて
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19990701-0126

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」92巻2号（1999年7月）

我が国の廃棄物政策と拡大生産者責任（EPR）

── OECDにおける論議を中心に ──

山　口　光　恒

1．はじめに

1990年代に我が国で制定・改正された環境関連法の約半数は廃棄物関連法である。[1] これは他の先進国についてもほぼ共通の現象で，近年の廃棄物問題に対する世界的関心の高まりを反映した結果である。このうちでも，1991年にドイツで制定され，瞬く間にフランス，イギリスに広まった包装廃棄物に関する法律・政令は，程度の差こそあれ，廃棄物の処理責任を従来の地方自治体から生産者に移転するという意味で画期的な内容を有するものであった。

この影響は日本にも及び，1995年には「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」，3年後の1998年には「特定家庭用機器再商品化法」が制定されている（施行はそれぞれ1997年及び2001年）。

こうした流れの中で1994年以降OECDにおいて，次のようなスケジュールで拡大生産者責任[2]（以下EPR）に関する検討が進められている。

1994/95年：加盟国法制等調査及びEPR実施の初期的政策オプションの開発（フェーズ1），

1996/97年：EPRに向けての各種アプローチの経済効率及び環境改善効果分析（フェーズ2），

1998/99年：利害関係者によるワークショップ開催とそれに基づく加盟国政府へのガイダンスマニュアル策定（フェーズ3）

本誌が刊行される時点ではフェーズ3の最終段階にある。

（1）　1991年以降制定・改正された廃棄物関係の法律は次の通り。これはこの時期の主要環境法制定・改正の約半数を占める。再生資源の利用の促進に関する法律（リサイクル法），廃棄物の処理及び清掃に関する法律改正（1991年），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（1995年），廃棄物の処理及び清掃に関する法律改正（1997年），特定家庭用機器再商品化法（1998年）

（2）　ここで言う責任とは生産者による一般廃棄物の処理責任を指し，法律上の賠償責任とは無関係である。後者の場合は英語では（legal）liabilityという言葉を使う。

翻ってOECDと我が国の環境政策の関係を見ると，OECDは過去にいくつかの局面で我が国の環境政策に具体的な影響を与えてきた。例えば大気汚染規制やPRTR（汚染物質排出移動登録制度）等がそれで，前者に関しては1996年5月に規制が強化され（施行は翌年4月），後者についても1999年7月7日に「化学物質排出管理促進法」として成立したところである（施行は2001年）。上記から，OECDにおけるEPRの論議が我が国の廃棄物政策に大きな影響を与える可能性が強い。こうした中で我が国においても関係各省庁（厚生省生活環境審議会廃棄物処理部会，通産省産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会，環境庁中央環境審議会廃棄物部会等）で循環型社会の構築に向けて鋭意検討が進められている。この検討に際しOECDでのEPRの検討結果が影響を及ぼすことは当然考えられるが，日本国内ではEPRそのものの理解が必ずしも十分とは言えない状況にある。

他方OECDにおいても後述するようにEPRについての論議に若干の混乱が見られ（その最たるものが「汚染者負担原則」についての混乱とそれに伴う負担者論議である），事態はなお流動的である。

本稿はこうした状況をふまえた上で，我が国の廃棄物政策立案に資することを直接の目的として，OECDで論議中のEPRについて検討を加えるものである。

なお，OECDでは1998年5月にフェーズ2についての公式報告が出され（OECD 1998a），現時点では公式のものとしてはこれが最新の報告となっている。しかしこれはあくまで中間報告としての性質を有するもので，最終的な内容とはかなり異なる可能性もある。[(3)] 実際，この報告の後のフェーズ3では下記の通り4回のワークショップが開催されて，そこでの論議を通して全体としては各国の事情を尊重する方向に向かいつつある。

表1　フェーズ3でのワークショップ

	場所	時期	テーマ
第1回	オタワ	1997年12月	生産者（producer）とは誰か
第2回	ヘルシンキ	1998年5月	EPR実施に対する障害（貿易，競争力，タダ乗り等）
第3回	ワシントン	1998年12月	経済効率，環境効果
第4回	パリ	1999年5月	政策オプション，EPRプログラム評価基準・方法等

最終的にはこれら4回のワークショップの結果を踏まえてガイダンスマニュアルが作成されるわけであるが，本稿においては現時点で公式に発表されている最も新しいフェーズ2の報告（OECD (1998a)）を基に検討する。上記から本稿でOECDのEPRという場合，その内容はフェーズ2のそれを指す。検討結果が何らかの形で来年5月に発表見込みのガイダンスマニュアルに反映されると共に，我が国の廃棄物政策立案の参考になれば幸いである。

（3） OECD（1998a）9頁に“The findings reflected in this report are not the final word on extended and shared producer responsibility”との表現がある。

2．EPRとは

EPRとは地方自治体が処理責任を負う一般廃棄物[(4)]の排出抑制・リサイクル率向上のための経済的手法の一種である。内容を一言でいえば，環境保全と経済効率向上を目的として一般廃棄物処理責任を地方自治体から民間（のうち対象製品のライフサイクルのチェーンに関わっている当事者）に移すことである[(5)]。この意味で一般廃棄物処理の民営化でもある[(6)]。ここで言う廃棄物処理とは廃棄物の回収，分別，再利用，リサイクル，焼却，最終処分を指し，処理責任とは支払責任であって必ずしも物理的責任ではない（即ち自身がコストを負担することで他人に対して物理的処理責任を移転することはできる）。なお，産業廃棄物の処理責任は日本を含む大半の国で排出事業者が負うので，この意味ではOECDのいうEPRの対象とはならない[(7)]。自動車や建設廃材等産業廃棄物については，追って述べる制御可能性（コントローラビリティ）を追求することで，処理責任の人為的転化を行い，社会全体としての廃棄物発生抑制・リサイクル率上昇をはかることが可能であるが，本稿においては一般廃棄物に焦点を絞って論議を進める。

さて，EPRの狙いは下記3点である[(8)]。

①処理責任の民間への移転により，廃棄物処理費用を（製品価格に上乗せするなり消費者に支払わせるなりして）顕在化することで，生産者・消費者共に製品選択行動を環境配慮型に変える（環境効果）

②上記①を通して廃棄物発生抑制・リサイクルの一層の促進をはかること（環境効果）

③民営化のインセンティブにより廃棄物処理の社会的費用を最小化すること（経済効率効果）

EPRは本来環境政策として考案されたものであるが，上記③のように，たとえ環境改善効果がなくても社会的厚生が向上することを示唆している点に留意すべきである[(9)]。

（4） OECDにおける一般廃棄物（Municipal Wastes）は家庭廃棄物の他に，自治体が処理責任を負うオフィスや病院からの廃棄物等広い範囲の廃棄物を指す（OECD（1998a），10頁）。

（5） OECD（1998a）に次の文言がある。"... This would in principle be done by shifting costs from the taxpayers to final producers for internalization into product pricing. ... EPR provides producers with incentives to reduce operational costs for which they have now become responsible as their products reach the post-consumer phase.

（6） OECD（1998a）でもprivatizeあるいはprivatizationという言葉を使っている箇所が何カ所かある（9頁，16頁，48頁等）。

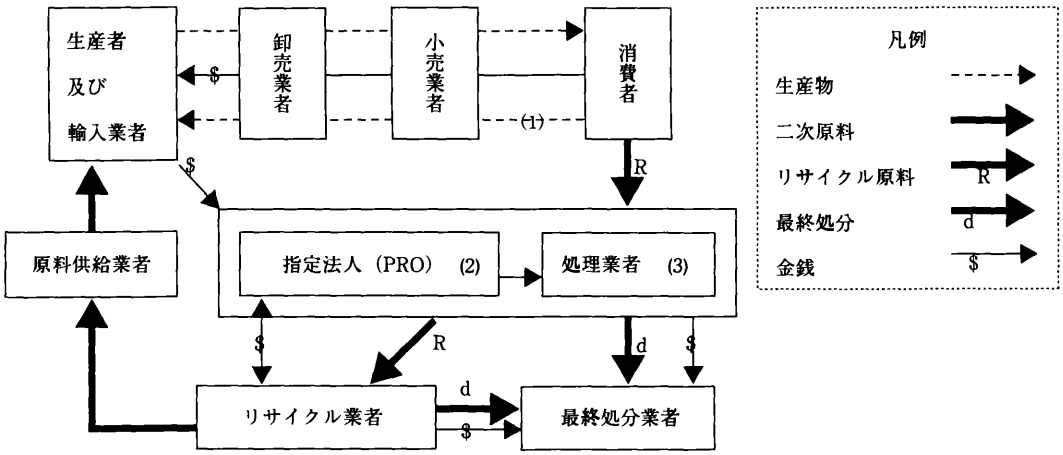
（7） OECD事務局の解釈ではこの点は明確であるが，ワークショップでは自動車や廃タイヤなど明らかに産業廃棄物と思われるものも取り上げられている。これはOECDがワークショップ参加者の討論のテーマを厳格に絞らなかったためである。と同時に，出席者側にも混乱が見られた。例えば筆者の参加したヘルシンキでの第2回ワークショップのテーマはEPRと貿易・競争力等であったにもかかわらず討論参加者の焦点がずれ，議長から再三に渡り注意を受けるという場面が多々あった。

（8） 但し，OECD（1998a）では③は考慮されていない。

年々深刻化する廃棄物問題への対応として直接規制・間接規制を含めて実に様々な政策が提唱されている。排出抑制を狙ったゴミ処理（引き取り）の有料化（排出課徴金），資源保護と再生品市場創出を目的とした製品課徴金，回収率向上の為の預託金返戻方式，再生材料の市場創出と資源保護を兼ねた処女原料に対する課税，その他一定のリサイクルコンテンツ率の義務づけ，売買可能排出権取引（リサイクルポイント制），政府によるグリーン購入，埋め立て処分場に対する課税，環境賠償責任の強化等々枚挙に暇がないほどである。我が国においてもリサイクル法（再生資源の利用の促進に関する法律）や自治体独自の条例等によりこうした政策の一部は実行されている。しかしこれらはいずれも一般廃棄物の処理を地方自治体が行うという在来方式を前提にした政策である（預託金返戻方式は地方自治体に頼らないと言う意味で他の政策と異なるが，地方自治体の業務を民営化するとの思想は含まれていない）。この意味でEPR（拡大生産者責任）は極めてユニーク且つ優れた政策である。

ここで整理のために**図1**を参照願う。この図は製品のライフサイクルにおける物的・金銭的フローを表したものである。従来は消費者が廃棄した段階で地方自治体の責任とされていた。自治体は

図1　EPR制度の下での物質及び金銭のフロー



(1) 再利用可能品の流れ
(2) 指定法人（PRO）は生産者と輸入業者が資金を拠出する民間組織でリサイクルを含む廃棄物の管理を行う
(3) 処理業者はPROから対価を受け取る民間又は地方自治体

出典：OECD（1998a）の図を翻訳したもの

（9）　多くの環境政策では環境対策に追加的費用がかかり，これを如何に最小費用で実施するかが大きなポイントである。これに対してEPRではその実施により社会全体としてはコストがマイナスになる可能性が高い点に特徴がある（一般に官より民が効率的なこと，また，民側にコスト削減のインセンティブが直接働くことから技術開発等により自治体時代のコストより安くなれば，社会的コストの低下となる。もちろんそのうちでもより効率的な方法とそうでもない方法はある）。

廃棄物を回収・仕分けし，一部を再利用・リサイクルに回し（我が国の一般廃棄物場合，リサイクル率[10]は約9％にすぎない），残りを焼却・埋め立て処分する。完全なEPRが採用されれば，この責任が民間（生産者）に移る。図ではPRO（個々の生産者に代わり廃棄物処理に責任を負う組織，日本では指定法人と呼ばれる）とかWaste Managers（PROから対価を受け取り廃棄物の回収・仕訳を行う業者）と記載のある段階以降の責任が従来の自治体から生産者に移転することになるのである。ここで念のためであるが，フランスに例があるごとく，民間（生産者）は自己に移転した処理責任の一部を自己の費用負担で自治体に委託する（この場合外見上は従来通り自治体の処理となる）のは自由である。OECD（1989a）で"The essence of EPR is who pays for, not who physically operates, the waste management system"とあるのはこのことを指しているのである（5頁）。

さて，上記の通りEPRはきわめて優れた政策であり，OECDにおける検討も世界のシンクタンクのそれに相応しいものとなっている。しかしOECD（1998a）ではこれを更に進め，「PPP（汚染者支払原則）」に則り生産者に支払い義務を負わせようとすることで生産者をあたかも汚染者であるがごとくとみなし，更に製品のライフサイクルを通して環境に最も配慮した商品を生み出すのに貢献できるのは誰かと言う点に十分な考慮を払わずに，最終生産者（final producer）に究極の責任（ultimate responsibility）を負わせるとしている。ここまでくるとOECDの議論に混乱があると考えざるを得ない。この他，EPRに伴う廃棄物処理費用の扱い（製品価格に上乗せか否か）に関する経済学的観点からの分析が欠落している[11]。また，EPRの概念の中に環境に関する外部不経済の内部化（internalize externalities... in the price of products）も挙げている（OECD（1998a）8頁）。一般廃棄物が環境汚染を引き起こす範囲において確かに環境の外部性の内部化（製品価格への反映）はあり得る。しかし，生産者ではなく自治体が廃棄物の処理費用を負担している事が原因で価格に反映されていないこの費用を，民営化により価格に反映させる（例えば使い捨て容器の価格をその分引き上げる）というのは，環境コストの内部化とは言わないのである[12]。

さて，話を民営化に戻そう。OECD（1998a）に次の記述がある（5頁）。

---

(10) リサイクル率とは，（市町村による資源化量＋住民による集団回収量）÷（ゴミ処理量合計＋住民による集団回収量）である。1995年の数字では（2,782＋2,403）÷（49,899＋2,403）＝9.9％である（単位1,000トン）。

(11) この点及び後述のPPPとの関係に関し，筆者は1999年5月の第4回OECDワークショップに"Two important aspects to be clarified on the EPR Discussion at OECD"と題するペーパーを提出した。

(12) The New Palgrave, A Dictionary of Economics, edited by J. Eatwell et. al. Macmillan, 1987によれば外部不経済とは，競争的市場経済において市場価格が生産の社会的限界費用を反映しないことを指し，市場が効率的状態を達成できない，いわゆる市場の失敗をもたらすもの，とされている。これに対して廃棄物処理を自治体の責任で行っていること自体は環境汚染の原因ではない。ワンウエイビンの生産が過剰になるのは競争的市場ではなく自治体が処理することで処理コストが価格に反映されないのが原因であり，これは外部不経済とは別の概念である。

This OECD project on EPR... takes a focused look at ways to minimize the municipal waste stream by reducing or ending the traditional local-government subsidy, while transferring substantial or complete financial responsibility to private sector enterprises for managing their products also at the post-consumer phase.（下線筆者）

OECDによれば，EPRとは伝統的に行われてきた地方自治体による補助（subsidy）を低減（reduce）あるいは全廃（end）することであるとしている。全廃とは廃棄物処理責任をすべて民間に移転することを指し，低減とは日本の容器包装廃棄物法のように地方自治体業務の一部を民間に移管する形態を念頭に置いたものである。この場合は，地方自治体と民間（生産者）の間で責任を分担（シェアー）することとなる。[13] OECDのこれまでの論議からすると最も望ましいのは全廃であろうが，政治・経済・文化的実現可能性の面から一種の経過措置として，責任分担も市民権を得ている。

ここで従来方式をOECDが地方自治体による補助とみなしている理由について補足しておきたい。具体的な例で考えてみよう。例えば再利用可能なビン入り飲料と，リサイクルが経済的・技術的に困難なプラスチック入り飲料があり，中味の価格が両方とも100円，ゴミ処理の費用が前者は10円，後者は50円とする。現状では再利用容器の費用は生産者（含む流通業者）が負担し，他方ワンウエイ容器の処理費用は自治体負担である。この場合商品価格は前者が110円，後者が100円となる。つまり，地方自治体はプラスチック容器を用いた生産者に50円の補助金を与えているのと同じである。[14] この結果後者の売上が適正水準以上に伸びることで資源の最適配分を害することになる。[15]

3．PPPとEPR（生産者は汚染者か）

PPP（Polluter Pays Principle）は我が国では「汚染者負担の原則」と訳されるが，以下では細田

(13) OECDのペーパーはShareという言葉を巡って揺れている。例えば本稿でしばしば引用しているOECD（1998a）にはこの言葉が入っているが，このレポートから半年経過時点の1998年12月に開催されたOECD貿易と環境合同専門家会合（パリ）に提出されたEPRのペーパーではsharedと言う文字が消えている。他方，わずか1日違いでワシントンで開催されたEPRの第3回ワークショップのタイトルはExtended and Shared Responsibility for Productsとあり，こちらにはsharedという言葉があるのみならず「生産者責任」から「生産物に対する責任」とされている。この点は米国の強い意向が反映された結果である模様であるが，ことほど左様にEPRの概念に関して，OECD内部及び加盟国の間で必ずしも意見の一致が見られていない状況は留意に値する。

更に，shareと言う言葉は自治体と民間の責任分担であったり，生産者と消費者の分担，あるいは生産者，流通業者間の分担の意味で使われることもある。

(14) 厳密に言えば補助金は50円ではない。生産者が住民税として支払っている金額のうちゴミ処理に回る部分と自治体が実際にゴミ処理にかける費用を比較し，後者が大きければそれが補助金に相当する。

(15) この点については田中勝（1998）を参照

衛士（1999）に従い「汚染者支払い原則」で統一する（理由は後述）。

OECD（1998a）では廃棄物処理の責任を自治体から生産者に移転する根拠はPPPであるとしている。[16] また，我が国においても環境負荷低減のための排出者・生産者の役割分担の基本原則を汚染者負担原則に求めようとの動きがある。例えば環境庁の中央環境審議会廃棄物部会[17]では「総合的体系的な廃棄物・リサイクル対策における役割分担についても汚染者負担の原則（引用につき原文のまま）を踏まえた整理を行うことが適切である」とし，具体的には「事業活動に伴って排出される汚泥，くず等や，生活・消費活動に伴って排出される厨芥ゴミ等，排出者による購買・原料調達活動，発生抑制，分別等の取り組みが大きな役割を占めるものについては……排出者がその環境負荷低減の役割を担うことが適当」であるとしている。次いで「主として製品の設計や素材選択，仕様決定等の生産段階における取り組みが重要な役割を占めるようなものについては，……製品生産者（製造者・流通業者等）が最も大きな役割を担うべきもの」としている（11頁から14頁）。この考え方の背景にあるものは廃棄物発生抑制に最も影響を与える当事者に責任を負わせようとの思想であるが，その根拠として汚染者支払原則が明示されている。

PPPの概念が国際的に定着したのは筆者の知る限りでは1972年のOECD「環境政策の国際経済的側面に関する指導原則（Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies）」においてである[18]（下線筆者）。1972年当時大気汚染等による公害が世界的に問題となっており，各先進国では次々と規制強化を実施しつつあった。因みに，我が国でも1967年に公害対策基本法が制定されたのを始め，1970年には改正も入れると14本の公害関係法が成立している。各事業者（汚染者）は環境規制強化により汚染防止・抑制手段の採用を義務づけられたが，PPPはこの費用を汚染者自ら支払うべきことを定めたものである。その目的は公害（外部不経済）の内部化と公平な国際貿易（及び投資）条件の確保にある。例えば同一業種でA国とB国に競合する企業

---

(16) "Many OECD countries... in accordance with the Polluter Pays Principle (PPP)... are taking measures to expand private sector (corporate) responsibility.... This approach of Extended Producer Responsibility (EPR)..."（2頁），また，"When properly undertaken, EPR's strength lies in... the Polluter Pays Principle"（5頁）など

(17) 中央環境審議会廃棄物部会「総合的体系的な廃棄物・リサイクル対策の基本的な考え方に対するとりまとめ」（1999年3月）参照

(18) OECD（1972）によれば，汚染者支払い原則とは "The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment" であるとし，更に続けて，"This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in the production and/or consumption." とある。

尚，OECDの1972年のPPPについては永井進（1973）参照

があり，両国とも公害規制を強化（内部化の手法の1つ）したとする。A国ではそれに伴うコストを企業が負担し，他方B国では国家の補助金で賄ったとすれば，交易条件がA国の企業に不利に変化する。こうしたことを防ぎ，B国の企業（汚染者）にコストを支払わせる目的で出されたのが「汚染者支払いの原則」である。すなわちPPPはタイトルの下線部分のとおり経済原則なのである。ここで重要なのは支払うのはあくまで現実の汚染者であるという点である。

OECD（1998a）ではPPPの原則に則り生産者に責任を転嫁することをEPRの真髄としているが，これは生産者を「汚染者」とみなしていることと同義である。果たして生産者は汚染者であろうか。一般廃棄物問題は包装に始まり家電に広がり，今後は電子機器類にも影響が及びつつある段階である。包装については確かに企業が製造する（或いは自社の商品に使用する）。しかしこれを求めるのは消費者である。例えばお歳暮の季節にデパートが簡易包装を呼びかけても効果が薄いのは消費者サイドの問題である。家電についても消費者は使用しただけ効用を享受したわけである。経済学的に言えば，市場で商品の価格が決定すればそれに応じてそれぞれ生産者余剰，消費者余剰が生じており，当該商品の売買（及びその後の消費者による使用）により生産者・消費者共に利潤なり効用を得ている。消費者は一定の効用を享受した後に廃棄するのである。それなのに何故消費者は汚染者ではなく生産者が汚染者なのか。また，廃棄物が全て環境を汚染すると断定するのも早計である。従って，生産者に対して汚染者という言葉を使うこと自体が誤りであり，敢えて使用すれば生産者の反発を招くことで，EPR政策の政治的実現可能性を損なうことになる。EPR検討に際してのクライテリアは，製品のライフサイクル（製造から廃棄まで）に関して誰が責任を負うことが社会的に最も望ましいかという点であり，規制順守費用の内部化により国際貿易上の競争条件を平等にしようというPPPとは無関係なのである。(19)

それではなぜOECDではEPRとPPPを結びつけて考えているのであろうか。この鍵はOECDにおけるPPP概念の変遷と混乱にある。以下この点を簡単に振り返っておこう。(20) 現在までにPPPに関してOECDの理事会が採択した勧告は1972年の指導原則（勧告），1974年のPPP実施勧告，それに1989年の突発事故による汚染へのPPP適用勧告の3つであるが，OECD（1992）ではこれらの勧告や環境委員会による報告書，事務局の覚え書きなどを基にPPPの変遷を記述している。OECD（1992）自体は理事会の承認を得た文書であるが，環境局によるモノグラフ，即ち研究論文

(19) この他，EPR採用による生産者への責任移転は排出基準強化による費用負担とは異なる。前者は費用負担の付け替えであるのに対して，後者は社会全体としての費用増になる。また，PPPの重要な要素に競争条件を等しくするための政府による補助金支出の禁止があるが，EPRの検討においては，従来の自治体による処理が自治体による補助に当たるので競争条件の平等化のためにこれを廃止して生産者に処理費用を負担させるべきであるとの観点は入っていない。むしろ，EPRと貿易の関係における焦点は廃棄物処理に関する内国民待遇（国産品・輸入品の同等な扱い）の問題にある。

(20) 以下の論議はOECD（1992）による。

と題されている点留意が必要である（以下この文書をモノグラフと呼ぶ）。

モノグラフでは，まずPPPの対象となる費用を取り上げている。それによれば，1972年の勧告では政府の規制を順守するためのコスト（汚染防止費用）であったものが，損害発生後の損害額についても汚染者が負担する方向に広がりつつある（under way to extend...）と指摘している。汚染者が法に従わなかった結果汚染が発生した場合についてはこの考え方は理解できる。しかしモノグラフはこれに続けて，「あらゆる規制順守の手段を尽くしたにも拘わらず汚染が発生したケースについては汚染の程度が軽ければ汚染者に支払い義務はなく，深刻であれば支払い義務があるというのが現在の解釈と思われる[21]」としている。これには納得できる根拠が見いだせない。更に厳格責任（strict liability）の広がりと共に汚染者が損害額を支払うケースが増加するとしているが，厳格責任採用の当否は国毎の判断であり，これは政府の環境規制順守の費用を汚染者が支払うことで競争条件を平等化しようというPPPから大きく逸脱するものである。この考えを進めると競争条件をそろえるために，各国とも厳格責任の採用が望ましいと言うことにもなりかねない。

次の論点は汚染者は誰かである。モノグラフによれば，PPPが採択された1972年当時は工場からの汚染であったので汚染者は自ずから明らかでありわざわざ定義の必要がなかった。しかしその後輸送や消費に伴う汚染の出現と共に汚染者を決めにくくなり，「経済効率と実務的利便性から実際に汚染を生ずる主体ではなく汚染に重要な役割を占める主体を汚染者とした方が適当である場合が多い[22]」と言い切っている。モノグラフはこの考え方に立って自動車による汚染は所有者によるものであるが自動車メーカーが汚染者とみなされうるとの意見を展開している。ここまで来ると規制順守費用を汚染者に支払わせることで競争条件をそろえようとのPPPの意図とは全くかけ離れたものになる。自動車による汚染はメーカーに対し燃費規制を強化することで軽減は可能であるが，これと共に自動車が購入者によりどのように使われるかも汚染発生程度に大きく影響する。この責任もメーカーに負わせることが国際競争上の条件を等しくすることになるということはない。モノグラフの主張は，自動車の汚染（排気ガス，廃棄後）を減らすには，メーカーに責任を負わせることでメーカーに削減のインセンティブを与えることが社会的に最適であるということであろう。筆者も汚染削減・廃棄物減少に最も影響力のある当事者に責任を負荷するという意味で，こうした考え方には基本的に賛成である。しかしこれはPPPとは無関係である。EPRの根拠としてPPPを

---

(21) "If the level of pollution is nevertheless（筆者注：法を完全に遵守したとしてもの意）quite substantial or the damage significant, the current view appears to be that the polluter should bear the cost. Where the level of pollution is slight..., it seems that damage will not as a rule be compensated for."

(22) "On the grounds of economic efficiency and administrative convenience, it is occasionally appropriate to identify the polluter as the economic agent playing a decisive role in the pollution, rather than the agent actually originating it." OECD (1992) 1.2

使うことから全ての無理が生じている。PPP を EPR 論議から切り離すべきである。

4．廃棄物処理費用の価格上乗せの是非（制度設計上の問題）

OECD の報告では廃棄物処理責任を生産者に負わせ，且つその費用については廃棄段階で消費者が支払うのではなく，販売時点で製品価格に上乗せする方が好ましいとし，例としてドイツとフランスの包装廃棄物政令を挙げている。その理由は価格上乗せの方が事務的に簡単且つ低コストであること，廃棄時点での消費者による支払いは不法投棄を誘発するというものである。[23] ここで事務コストという中には転売可能な対象製品の最後の使用者で，廃棄時点で代替品を買わない消費者からどのようにして費用を徴収するかという問題も含まれる。この他デポジットの支払いという方法もあるが，これはデポジットされた金額を管理する事務コストが高いと言う欠点がある。

以上が OECD 報告の一般的考え方であるが，車のタイヤのように対価を払って装着してもらうもの，自動車のように廃車登録が必要なもの，耐久家電製品のように新品の販売時に小売業者が回収するものに関しては，廃棄物回収の義務づけ，新品購入時の EPR 処分費支払いの義務づけなどを行えば問題は軽減されるとしている。

上記の議論の展開に当たり，OECD ではたとえ製品価格への上乗せであっても最終的なつけは100%消費者に回ること（消費者負担）を想定している。[24] 以下この点につき経済学的見地から検証してみよう（以下については細田衛士（1999）に負うところが大きい）。結論から述べると，

1）製品価格への上乗せの場合であっても，最終的なつけは消費者に全額まわるのではなく，通常の場合生産者，消費者双方で負担する。その負担割合は当該製品に関する需要と供給の価格弾力性に依存する（ここで初めて負担という言葉を使うが，これは本稿に於いては一時的な支払いではなく，最終的なネットの負担を意味している）。

2）製品価格への上乗せであっても廃棄段階での消費者による支払いであっても，そのつけは生産者と消費者が共に負担し，しかも生産者と消費者の負担割合はどちらの場合も同じである。

---

(23) "to assess the fee at the point of original sale is administratively the most simple and effective way." また，"To impose a separate fee at the time of disposal, as some producers have urged, may provide an incentive to consumers to engage in fee evasion." とある。OECD（1998a）25頁。なお，この文言から生産者（企業）はいずれの国でも消費者が廃棄段階で支払う方式を主張していることが窺える。

(24) 価格への上乗せであろうと従来通り自治体の処理であろうと "it is inescapable that costs are always passed on or back to the consumer/taxpayer, who inevitably pays for waste management." とある（OECD（1998a）29頁）。なお，ここで消費者と地方税納税者を同一人と見ているが，企業も地方税を納めている点が看過されている。

4.1　製品価格上乗せの場合の生産者・消費者の負担割合

まず上記1）について説明する。**図2**を参照願う。ある製品につき需要曲線（直線）がD，供給曲線（直線）がSで交点の価格p^*，数量q^*で均衡していると仮定する。この場合の消費者余剰はp_1ap^*であり，生産者余剰はp_2ap^*である（通常交点は均衡を表すEで表すことが多いが，説明の分かり易さの都合上Eを用いていない）。次にEPRが導入され廃棄物処理費用が製品価格に上乗せされたとしよう。上乗せ金額が直線bcとすると供給曲線はS'にシフトし，需給はb点で均衡する。価格はp'，数量はq'である。この場合の消費者余剰はp_1bp'，生産者余剰は$p'bp_0$である。角$p_0p'b$と$p_0p''c$は共に直角，角$p'bp_0$と$p''cp_2$は等しく，直線$p'b=p''c$であるので三角形$p'bp_0$と$p''cp_2$は合同である。上記から，消費者余剰の削減分は$p'bap^*$，生産者余剰の削減分はp^*acp''である。この面積は廃棄物処理費用を価格に上乗せした結果，消費者・生産者が最終的に負担をした額である（より厳密に言うと消費者の負担は長方形p^*dbp'，生産者の負担はp^*dcp''となり，三角形abc部分は死荷重── dead weight loss ──と呼ばれるが，ここではそこまで立ち入らない）。この図で見ると生産者と消費者の負担額はほぼ同一である。この割合は需要と供給の価格弾力性により変化する。**図3**を参照願う。図2との相違は需要の価格弾力性が低下した点のみである。図3に於いても消費者・生産者共にネットで負担をしているが，その負担割合は消費者に大きく傾斜していることが分かる。同様のことが供給曲線の価格弾力性についても言える。これを整理すると次の通りとなる。即ち，市場が完全であれば，

①需要の価格弾力性が小さければ小さいほど廃棄物処理費用は消費者に転嫁される割合が増加し，反対に，需要の価格弾力性が大きければ大きいほど生産者に転嫁される割合が増す。

図2　価格上乗せの場合の生産者と消費者の負担額（1）

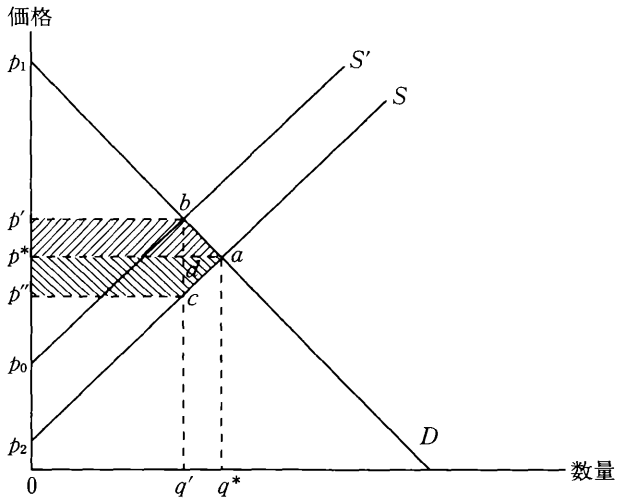
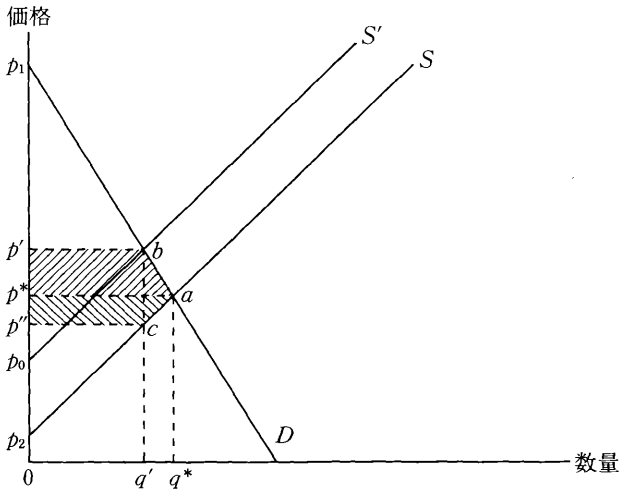


図3　価格上乗せの場合の生産者と消費者の負担額（2）



②供給の価格弾力性が小さければ小さいほど廃棄物処理費用は生産者に転嫁されやすく，逆に，供給の価格弾力性が大きければ大きいほど消費者に転嫁されやすくなる。

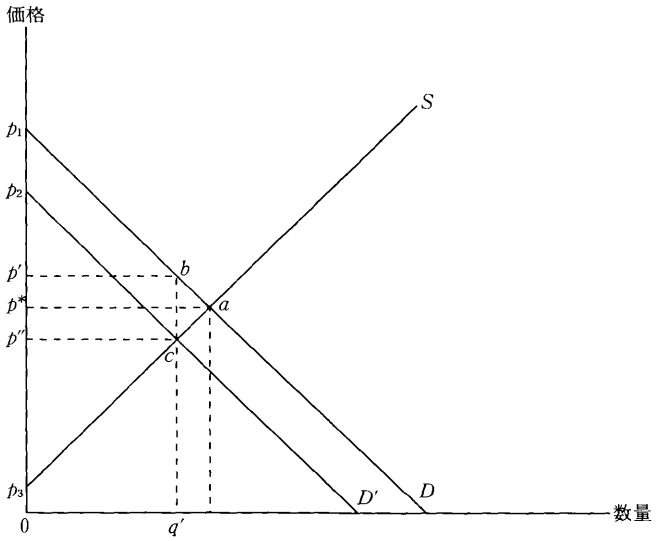
4.2　製品価格への上乗せか廃棄時点での消費者による支払いか（制度設計上の問題　その1）

次に廃棄時点で消費者が廃棄物処理費用を支払う場合を考えてみよう。**図4**を参照願う。この図は図2のうちS'を除いてをコピーしたものに新たに需要曲線（直線）D'を加えたものである。図4では消費者が廃棄段階で廃棄物処理費用を支払うことを仮定している。購入時点と廃棄時点のタイムラグの長さ次第であるが，仮にタイムラグが短ければ，新たに処理費用の負担を求められることは廃棄費用分だけ製品価格が上昇したのと同じになる。従って需要曲線は下方にシフトするが，その割合は図2のSとS'と同じ高さだけ下方にシフトする（価格上乗せであろうと消費者支払であろうと廃棄物処理費用は同じである。従って，図2の製品価格へ上乗せ分であるbcと図4の消費者支払い分bcは高さが等しくなる）。この場合均衡点はaからcに移り，価格はp''，数量はq'である。消費者余剰の減少分は三角形$p_1ap^*-p_2cp''$，生産者余剰の減少分は$p^*ap_3-p''cp_3=p^*acp''$であり図2の生産者余剰減少分に等しい。次に4.1と同様の理由で三角形p_1bp'とp_2cp''は合同である。従って消費者余剰の減少分$p_1ap^*-p_2cp''$は台形$p'bap^*$に等しいことになるが，これは図2の消費者余剰減少分に等しい。上記から

購入から廃棄までのタイムラグが短ければ，廃棄物処理費用を製品価格に上乗せしても廃棄時点で消費者が支払う制度としても，生産者と消費者それぞれの負担は変わらない

ことが分かる（同様のことは当該製品に関する需要や供給の価格弾力性が変化したとしても言える）。問

図4　消費者支払いの場合の生産者と消費者の負担額

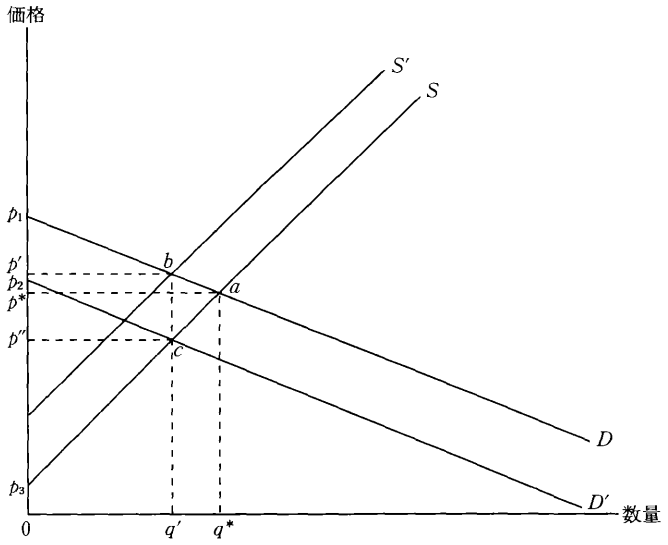


題はタイムラグである。耐久消費財のように購入から廃棄のタイムラグが長い場合，消費者が購入時点でどの程度廃棄の際の費用を考慮するであろうか。仮に消費者が廃棄費用をさほど考慮しなければ需要曲線はそれほど下方にはシフトせず，D と D' の間となるであろう（こうなるかどうかは廃棄費用が予め公表されており不確定要素がないかどうかという点にも依存する）。この場合は消費者余剰，生産者余剰の減少分は価格上乗せ方式より少なくなり，消費者，生産者双方にとり廃棄時点での消費者支払いの方が受け入れやすくなる。但し逆の場合もあり得る。即ち廃棄時点で消費者が思っていたより高い廃棄費用に直面する場合である。しかし，技術革新が急速に進み，現実に廃棄物処理費用が安くなれば，廃棄時点の支払額は消費者が抱いていた水準になるかも知れない。このことは重要な政策上の意味を持っている。

次に，我が国における EPR 論議の焦点の1つは，既述の通り，廃棄物処理費用の価格上乗せの是非を巡るものである。この点に関して生産者の一部からは制度上製品価格に上乗せすることになった場合，実際には競争が激しく価格の引き上げが困難で生産者がその分かぶってしまうので反対である，との意見があるようである。しかしこうしたことが起こる状況では，たとえ廃棄時点で消費者に支払い義務を負わせても同じ結果になるのである。再び図によって説明しよう。図5を参照願う。

図5は需要の価格弾力性が極めて高い場合を表している。こうした状況では価格のちょっとした上昇でも需要は大きく減少する。上記の生産者の主張で価格の引き上げが困難であるという意味は，このような状態を指している。こうした状況にある商品の価格に廃棄物処理費用 bc 分を上乗せすると供給曲線は S から S' にシフトし，これに伴い価格は p' に上昇，販売数量は q' に減少する。この場合の生産者余剰の減少分は p^*acp''，消費者余剰の減少分は $p'bap^*$ である。即ち需要の価格

図5　価格上乗せあるいは消費者支払いの場合の生産者と消費者の負担額



弾力性が大きければ大きいほど生産者余剰の減少分の割合が高まるが，価格上昇のつけは（割合は小さいながら）消費者にも回るのである。では同じ市場の下で一部の生産者の主張するように廃棄段階で消費者に処理費用を支払わせる制度としたらどうなるか。結果は変わらないのである。再度図5を参照願う。この場合はタイムラグが短ければ需要曲線が D' にシフトし，価格は p'' に下落，販売数量も q' に下がる。この場合生産者余剰及び消費者余剰の減少分が価格への上乗せのケースと全く同じであることは既に図2と図4の比較で説明したとおりである。つまり価格を引き上げにくいような状況（需要の価格弾力性が極めて大きい状況）ではたとえ廃棄段階で消費者支払いとしても（これは消費者から見ると価格上昇と同じであるから）需要が大幅に下落し，生産者のポジションは価格上乗せと変わらないのである。理論上はこの通りではあるが，現実を見ると包装廃棄物はいざ知らず，耐久消費財である家電などは購入と廃棄の間にかなりのタイムラグがあるのが普通であり，前述したように消費者支払い方式の下では需要曲線が D' 迄は下方にシフトせず，D と D' の間にシフトする可能性が高い。既述の通りもし技術進歩が進めば，生産者・消費者とも余剰の減少割合が少なくなるので望ましいことになる。上記から，需要曲線のシフトの程度は商品の性状，廃棄物処理費用の周知徹底，技術革新の見込み等ケースごとに見ていく必要がある。

価格上乗せか否かに関して考慮しなければならない重要な要素は他にもある。OECDが一般論として価格上乗せを主張している理由は既に述べた通り，価格上乗せの方が事務的に簡単且つ低コストであること，廃棄時点での消費者による支払いは不法投棄を誘発するという点である。我が国で2001年から始まる特定家電リサイクル法では，廃棄段階での消費者による支払い方式を採用している（消費者は廃棄時点でリサイクルに必要な費用と回収・運搬費用の合計額を小売業者等に支払う）。耐久消費財については廃棄時点での処理費用を前もって決めることはできないこと，デポジット制度

は運営にコストがかかることを考慮するとこれは適切な選択であると考えるが，リサイクル費用が家電メーカーごとに異なり，更に回収・運搬費用も場所ごとに異なることを考えると，その運営にはかなりの費用がかかると思われる。また，OECD の EPR ワークショップに出て感じるのは，特に欧州において不法投棄やフリーライダーが大問題である点である。日本ではこの点は大丈夫かどうかを経験を通して見極める必要がある。他方で消費者支払い方式の利点としては，消費者に廃棄物処理のコストを認識させることで環境に配慮した製品の購入や廃棄物抑制のインセンティブを与えるといった教育的効果が期待できることが挙げられる。

上記から製品価格への上乗せか廃棄時点での消費者による支払いかという制度設計上の問題は理論，対象製品の性質，国内の体制整備状況，不法投棄の可能性，実施可能性等々の諸要素を総合勘案して決定すべき問題である。

4.3　制度設計上の問題　その 2

以上の議論は廃棄物処理費用が既知であるとの前提に立っている。デポジット制度は必ずしもそうではないが，これとて精算時点では正確な費用を知ることが必要で，また，廃棄時点での消費者の負担の場合でも，その時点で処理費用が分かっていなければならない。こうした点に着目した興味深い研究がある。

Hosoda, E.（1998）では①価格上乗せ，②廃棄段階での消費者による負担，③廃棄物処理を生産者の責任としその後は企業のイニシアティブに任せる，④所得課税を行い税収を廃棄物処理及び環境配慮型商品に対する補助金に使う，の 4 つの制度を理論的側面から検証し，結果はすべて同じであることを証明している。その上で，市場に任せる方法以外については膨大な情報コストがかかること（廃棄物処理コストを正確に知ることは困難であること）から，企業のイニシアティブによるのが最善としている。この研究は政策へのインプリケーション面できわめて示唆に富むものである。

5．住民税引き下げの必要性

5.1　住民税引き下げの必要性（我が国の EPR 論議に欠けている点）

EPR の目的は既に述べたとおり，廃棄物抑制と並んで廃棄物処理の社会的費用を最小化すること（更に言えば現行の自治体のコストを下回る中でそれを最小にすること）である。単に処理責任を民間（生産者）に移しただけでは，民間がどんなに効率的に業務をこなそうともそのコストは社会全体として追加されたものになってしまう。つまり社会全体のコストが増加してしまうのである。これを防ぐには民間が自治体より効率的に処理を行うとともに，従来自治体が廃棄物処理にかけていた費用を（対象製品については自治体の責任が無くなるので）住民税の軽減という形で還元することが必要である。この場合にのみ，官から民への責任の移転により社会全体として経済的厚生が増大

するのである。[25] 現にOECD（1998a）でも同趣旨が述べられている。

> To avoid double charging, a local authority should reduce or credit any fees or taxes for conventional waste disposal paid to it by citizen consumers... and by responsible producers that now under EPR will take back or collect and recycle products in the place of the local authority.（32頁）

以下この点に焦点を当てて考えてみたい。

5.2 民営化による効率化の意味（生産者及び消費者の立場）

上記の通り「民営化による廃棄物処理コスト＜地方自治体の廃棄物処理コスト」となり，且つ該当住民税部分が全額軽減されれば社会全体としての目的は達成される。しかしこれだけでは不十分である。生産者，消費者双方にとり下記が成立することが公平性の見地からは望ましい。

民営化による生産者負担＜法人住民税

民営化による消費者負担＜住民税

具体的な例を示そう。例えば，従来の住民税負担が生産者100，消費者100，合計200とする。民営化により合計費用が170に下がった場合，企業の負担，消費者の負担が従来地方税として負担してきた額である100以下で，且つ企業，消費者に対して各々100ずつの住民税軽減が実現できれば，全ての関係者が利益を得る。

これはどのような場合に可能であろうか。当該製品に対する需要・供給の価格弾力性（これにより生産者と消費者の最終負担額が決まる），それに住民税のうちの生産者・消費者の負担割合次第である（厳密に言えば，生産者の中には部品メーカー，組立メーカー，流通業者等が入るのでそれぞれについてポジションを見る必要があるが，ここでは一括して生産者と捉える）。既述の通り，需要の価格弾力性が大きいほど，或いは供給の価格弾力性が小さいほど民営化による生産者の負担が大きい。他方，住民税のうち法人と個人の負担割合は自治体ごとに大きく異なるであろう（企業が多く立地する自治体とそうでない自治体ではまるで状況が異なるであろう）。しかし，個々の自治体ごとの差異を勘案していたのでは国の政策としては前に進まないので，全国平均で考えるしかないであろう。とはいえ，国と地方税の関係は複雑で，全国の地方税のうち企業と住民の負担割合を求めるのは容易ではない。いずれにしてもこの割合は需要や供給の価格弾力性とは無関係に決められるのは当然で，ここでは所与と考える他はない。その上で生産者・消費者共にWin/Win状況に達するかどうかは需要と供給の価格弾力性次第である。この辺りがEPRの実現可能性に大いに関わってくるものと思われるが，このためには対象製品につき需要と供給の弾力性を知ることが必要で，これがまた容易でない。

---

(25) より厳密に言えば，EPR導入による環境改善を加味した上で，社会的厚生が増大するか否かを判断する必要があるが，ここではこれ以上立ち入らない。

5.3　地方税率引き下げの可能性

以上考え方を述べてきた。生産者，消費者共に満足のいく住民税引き下げの要件を満たすことは（情報がないことも含めて）現実問題としてはなかなか困難である。そこでこの点を暫く離れ，社会全体としての効率化の観点から再度考えてみよう。このための最低要件は民営化のコストが自治体のそれを下回ること，及び該当住民税部分が軽減されることであることは既に述べた。これは実際問題として実現可能であろうか。

現在の状況ではかなり困難と言わざるを得ない。神奈川県や東京都の財政危機が新聞紙上に報じられているが，我が国の現下の経済状況の中で多くの自治体もまた財政赤字に苦しんでいることは容易に推測がつく。このような状況では理屈はともかく，地方税軽減の余地はない自治体が多いであろう。もしそのような状況であれば，EPR の導入はそれによる環境改善効果は勘案する必要があるものの，必ずしも社会的に見て好ましいとは言えないのである。

この点を論議するに際してもう１点触れておきたいことがある。それは，そもそも自治体による廃棄物処理費用及び内訳が正確に把握されているか否か，廃棄物処理は赤字か黒字か，処理は効率的に行われていて改善の余地がないかどうか，という点である。筆者はこの点未だ調査していないが，必ずしもはっきりした数字をつかんでいない自治体が多いのではないかと思う。EPR は極めて優れた環境政策の手法であるが，あくまで手法の１つであり，他の政策手段との比較検討の上で導入の可否が決められるべきものである。こうした意味で，地方自治体の廃棄物処理費用等の実態を正確に把握することは EPR 論議において必要不可欠のものである。OECD の EPR 論議を機に各自治体がこの点につき再点検を行い，結果を公表することを期待したい。

6．オランダの包装廃棄物と EPR

EPR は廃棄物に関する環境及び経済政策の一種であり[26]，絶えず他の政策との比較で導入の検討がなされる必要があることは既述の通りである。この点で参考になるのが，廃棄物問題に限らずオランダで広く環境政策として採用されている政府と産業界の契約（コブナント）である。ここではこのうち1991年６月に発効した包装廃棄物に関するコブナント（以下単にコブナントと呼ぶ）の内容を EPR と比較検討する（コブナントの内容，成果等に関しては OECD（1998c）による）。

本稿の２で述べたとおり，EPR の EPR である所以は廃棄物処理責任を自治体から民間（生産者）に移転することにある。完全実施とは対象廃棄物の処理責任が完全に民間に移ることを指し

(26)　この点は1998年12月にワシントンで開催された EPR に関する第３回 OECD ワークショップの場でも確認されているようである。例えば最終日に配布された WORKSHOP SUMMARY を見ると，“EPR is one tool to meet environmental goals” とか “EPR is not a single uniform approach (one size does not fit all)” といった表現が散見される。

(例，ドイツ包装廃棄物政令)，部分実施とは自治体と民間が責任を分担することを指す（例，日本の容器・包装リサイクル法)。これに対してオランダのコブナントでは，テークバックは主として既存のチャネルで行われている。ガラス，ペットボトル，ボール紙，紙，その他については地方自治体が実施しており，容器とトレイについては預託金方式で企業がテークバックを行っている。自治体による廃棄物処理を前提としたこの方式はOECDのいうEPRとは本質を異にするものであるが，OECD（1998c）ではこれもEPR政策の一つと認識している。蓋し，解せないところである。(27)

6.1　コブナントの概要

それはともかくとして，ここでコブナントの概要をまとめておく。

まず，2000年の目標として

1）包装廃棄物総量を1986年水準に削減し，可能なら更に10%削減

2）再利用可能包装の促進，処分される包装の60%リサイクル目標設定，包装廃棄物の埋め立て禁止

が掲げられているほか，他のコブナントにはない下記の要素が織り込まれている。

1）chain responsibility（共同責任）の概念

2）LCA（Life Cycle Analysis）の適用

3）MEA（market economic analysis）の適用

上記のうち共同責任とは，生産と消費（ここで消費と言っている点は生産者が汚染者だとするOECDのレポートとの関係で重要）の環境への悪影響の責任を製品のチェーンの関係者（政府を含む）でシェアーすることを意味している。LCAは文字通り製品の設計から廃棄段階に至る全段階における環境への影響を総合的に分析することを意味し，MEAはLCAの結果出てくる環境配慮型の各種選択肢に関し，費用効果の観点から検討を加えるものである。ここで注目すべきは経済的負担が製

---

(27) "The Packaging Covenant was chosen for this case study, as it is one particular approach in use in an OECD country which has implemented EPR through a combination of waste prevention, product and material re-use goals, and product policy measures." OECD（1998c），7頁（下線筆者)。この考え方に従えば，生産者の責任が廃棄物処理に及ばなくてもEPRと呼べることになる。このオランダ方式がうまく機能している点については小国であるが人口密度が高く，環境意識の高いオランダの特殊事情としている。OECD（1998a）に下記の記述がある（17頁)。

"In another approach, illustrated by the Dutch packaging system, while private sector makes no monetary contribution directly to the municipalities, participants may nonetheless internalize some costs directly. ...This partial approach has worked remarkably well in the Netherlands, a small nation with a large population that enjoys a high level of social consensus. But where the local authority continues to finance waste management fully, with no specific, identifiable financial contribution from the private sector, it is not clear that the Polluter Pays Principle has been applied to waste management as it might otherwise be."

品のチェーンのうちどこか単独のアクターに集中してはならず，MEAは包装製造業者，中味の製造業者，流通業者，輸入業者等チェーンの全関係者に対する経済的影響を調査するとしている点である。その理由として高額な適用費用を分散し，より効率的な解決策を探ることとしている。OECDの検討では関係当事者間での責任分担は認めるものの，最終責任は最終生産者が負うべきだとしており，この点両者は相容れない思想である。

コブナントは政府とFPE（環境包装ファウンデーション。包装生産者，利用者，廃棄物処理業者を代表する組織）が協定に署名することで成立している。コブナントへの加入は任意であるが，加入したらその協定内容に従う法的義務がある。目標を達成できないときは私法上の責任を負う。加入しない会社には個別に十分な措置をとらないと法的措置をとるとの脅しがある。

コブナントの効果は，LCAの観点からの環境改善効果，競争力への影響，資源効率性（resource efficiency），それに製品および製造工程での革新的改善の観点から評価の必要があり，OECD（1998c）ではそうした評価を試みている。ここでは実績を見ることにしよう。まず，市場に供給される新品包装の量は2000年に基準年である1986年水準を下回らなければならない，というコブナントの第1目標は1995年におよそ達成された。リサイクル率に関しても，ガラス，紙とボール紙についてはコブナントに定められた率以上を約束し達成した。具体的には1995年末までにガラスは80%，紙・ボール紙は60%のリサイクル率を達成するというものである。**表2**はコブナント発効以来の種類別廃棄物量の推移である。この表から分かる通り1994年の包装廃棄物削減目標値は全て達成された（製品及び原料の再利用の目標はプラスチックを除き達成された。プラスチックについては困難な問題があることが明らかになった）。

表2　オランダにおける種類別包装廃棄物量（1991-1994）

単位：キロトン

年＼材質	プラスティック	紙／板紙	ガラス（ワンウェイ）	鉄	アルミ	合計
1991	645	1688	558	263	46	3201
1992	647	1658	523	325	49	3202
1993	538	1500	504	201	18	2761
1994	613	1415	463	189	19	2699
目標 1994	＜645	＜1688	＜558	＜263	＜46	＜3201

出典：OECD（1998c）の表を翻訳したもの

上記の通り，現在入手可能な資料から判断する限り，オランダ方式はかなりうまく機能しているように見える。また，OECD（1998a）においても“This... approach has worked remarkably well in the Netherlands...”と評価している。もちろん，この方式を耐久消費財等に適用した場合どうなるかは未知数である。また，オランダという国情を考慮する必要もあるかもしれない。更に，

OECDの主張する理想にもっとも近い形で廃棄物処理を完全に民営化したドイツの包装廃棄物政令の下でもリサイクル義務率の着実な上昇，包装材のプラスチックから紙への移行，処理技術の進歩が報告されている（OECD（1998b），26—28頁）。従ってオランダ方式をそのまま他国・他の対象物に適用しようと言うのは早計であるのは当然である。しかし上記から，廃棄物削減の手法は多様であるということは言える。各国はEPRを一つの有力な選択肢としつつ，それぞれの置かれた状況，対象製品の性状，自治体の効率性，社会的・政治的制約等々の中で環境改善，社会的効率，公平性をクライテリアとして，予断を持たずに最善の方法を探っていくべきである。

7．誰が責任を負うのか（制御可能性）

EPRの発想は，廃棄物処理責任の自治体から生産者への移転による廃棄物抑制・削減インセンティブの創設という点で革新的であるとともに，極めて優れた点を多々有していることは筆者も認めるところである。しかし更に進めて，汚染者支払い原則によって（最終）生産者に責任を移転するのが望ましいと主張されると，到底同意できない。汚染者支払い原則については既に論じたので，ここでは「誰が責任を負うのか」に焦点を合わせて考えてみたい。ここでの判断基準はただ1つ，「誰が責任を負うのがもっとも目的に適うか」である。ここで関係当事者は，生産者と消費者（場合によっては自治体も当事者になりうる）であるが，生産者は原材料・部品製造業者，最終生産・組立業者，卸売り・小売り・輸入業者を含む流通業者に大別できる。こうしたアクターのうち誰が責任を負うのが廃棄物抑制にとりもっとも効果的か，換言すればもっともインセンティブを発揮しやすいかをクライテリアにすべきである。一般的には技術開発のポテンシャルのある（最終）生産者が最有力候補である。しかし対象製品によってはそうでない場合もあろう（ドイツの包装廃棄物政令では生産者と流通業者に廃棄物処理の共同責任を負わせたが，包装引き取りの義務は流通業者の内の小売業者に負わせている。小売業者はこれではたまらないので中味の製造業者に働きかけ，DSDと呼ばれる回収・分別・リサイクル業務請負会社設立に結びついた経緯がある）。ここで大切なことは，製品の設計，分別・リサイクル面での技術革新等の面で誰の責任としたら最も効果があるかを製品ごとに見極め，その当事者に責任を移転する（あるいは当事者に最も影響を与えうるアクターに責任を負わせる）ことである。これは別の言葉で言えば，制御可能性に着目することである。同様の趣旨はOECD（1998b）及びLifset, R. and Lombardi, D. R.（1997）でも主張されている。[28]

(28) "Ideally, the assignment of responsible parties in an EPR system reflects the relative influence of and/or control over the life-cycle environmental impacts of the product system.", OECD (1998b) 及び "The choice of producer in an EPR regime should therefore be the group of entities that have the greatest leverage over both the upstream (design) and downstream (recovery) aspects of EPR.", Lifset, R. and Lombardi, D. R. (1997)

そのうえで，前述の税金軽減可能性，政治的実現可能性等を勘案し，環境改善・費用効果・技術開発等に照らしてEPR以外の政策手段との比較検討をオープンな場で行い，仮にEPRを採用する場合でも法律による強制・政府と関係当事者の協定・自主的取り決めの我が国における長短を十分に論議の上，国民の合意を得て制度改正を行うべきである。

8．OECDにおける論議への反映

上記の検討から，来年5月に採択が予定されているOECDのガイダンスマニュアルには下記の点を反映させるよう主張すべきと考える。

1）EPRを廃棄物政策の1つとの位置づけを明確にすると共に，責任の主体はEPRの目的に最もかなう当事者とする（制御可能性）。

2）EPRの論議においてPPPという言葉を使わない。
この点については我が国政府の関係者の間でも，今更主張できないとの意見が大勢を占めているようであるが，今後長期に亙る誤解を未然に防止するためには，今が最後の機会として大いに主張すべきと思う。この点は筆者自身も1999年4月にパリのOECD事務局往訪の際直接主張したが，事務局の責任者もそれほど固執していないとの印象を受けた。また，米国からも強い反対が出ているとのことであった。

3）この関連でタイトルはEPR（Extended Producer Responsibility）ではなく，1998年12月のワシントンでのワークショップのそれであるExtended and Shared Responsibility for Productsの方が良い。

4）一定の要件（完全競争，タイムラグ無し）が充足されれば，価格上乗せ方式の下での生産者と消費者の負担割合と，廃棄時点での消費者支払い方式の下でのそれは同じである点を明確にする。その上で，どちらを選択するかは運営費用，不法投棄，消費者教育，必要情報量等々から比較検討を行う必要があることを明記する。

5）EPR実施に際しても対象製品の性状による差を十分勘案すること。また，立法，政府と産業界の契約，産業界の自主的イニシアティブ等各種の形態があり，各国は自国の状況に最もあった形態を選択すべきことを明記する。

6）EPRの検討に当たっては住民税引き下げが無い限り社会全体の厚生が下がること。この関連で，検討に際しては自治体の費用効果（住民税を効率的に使っているかどうか）を考慮の要があることを付言する。

（本研究は厚生省厚生科学研究費補助金による研究の結果である）。
（また，本研究においては慶應義塾大学経済学部の同僚である細田衛士教授との論議から極めて有益な示唆

を受けた。この点特に記して感謝の念を表する次第である)。

(経済学部教授)

参 考 文 献

OECD (1972) "Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (Recommendation adopted on 26th May, 1972)", C (72)128, 1972

OECD (1974) "The Implementation of the Polluter-Pays Principle (Recommendation adopted on 14th November, 1974)", C (74)223, 1974

OECD (1989) "The Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution (Recommendation adopted on 7th July, 1989, C (89)99 (final), 1989

OECD (1992) "The Polluter-Pays Principle, OECD Analyses and Recommendations", OECD/GD (92) 81, 1992

OECD (1998a) "Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2 FRAMEWORK REPORT", ENV/EPOC/PPC(97)20/REV2, May 13, 1998

OECD (1998b) "Extended Producer Responsibility Phase 2 CASE STUDY ON THE GERMAN PACKAGING ORDINANCE", ENV/EPOC/PPC(97)21/REV2, May 13, 1998

OECD (1998c) "Extended Producer Responsibility Phase 3 CASE STUDY ON THE DUTCH PACKAGING COVENANT", ENV/EPOC/PPC(97)22/REV2, May 13, 1998

永井　進 (1973)「OECD の PPP とその理論的背景」公害研究　Vol. 3 No. 1, 1973年 7 月

Lifset, R. and Lombardi, D.R. (1997), "Who Should Pay? And Why? Some Thoughts on the Conceptual Foundations for the Assignment of Extended Producer Responsibility", a paper presented to the OECD International Workshop on EPR. Ottawa, Canada December 1997

田中　勝 (1998)「OECD の拡大生産者責任 (EPR) 戦略と日本の取り組み」エコ・インダストリー Vol. 3 No. 9, 1998年 9 月

Hosoda, E. (1998) "Who Pays for Treatment of Household's Waste", a preliminary report presented to the Conference on the Environmental Economics held at the Keio University in December 1998.

Lindsay, C. (1998) "Extended Producer Responsibility Through Voluntary Partnership", a paper presented to the OECD Workshop on Extended and Shared Responsibility for Products. Washington D.C. December 1-3, 1998

細田衛士 (1999)「廃棄物とリサイクルの経済学」未発表論文 (慶應義塾大学)