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

Title	EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて
Sub Title	OECD guidance manual on EPR (Extended Producer Responsibility) : introductory notes and comments
Author	山口, 光恒(Yamaguchi, Mitsutsune)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2001
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.94, No.1 (2001. 4) ,p.135- 155
JaLC DOI	10.14991/001.20010401-0135
Abstract	
Notes	小特集：地球温暖化対策および循環型社会の形成
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20010401-0135

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」94巻1号（2001年4月）

EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて

山　口　光　恒

EPR（拡大生産者責任）に関し，OECDで検討してきた加盟国政府に対するガイダンスマニュアル（以下マニュアル）が本年3月に漸く完成した。[(1)] 1994年以来7年間に亘り様々な角度から検討が続けられてきた結果が纏まったものである。EPRは，一般廃棄物の処理責任を地方自治体から生産者に移転することで生産者に廃棄物削減やリサイクルへのインセンティブを与え，もって廃棄物の減量化と資源の有効利用を目指した画期的な資源・廃棄物政策である。まずはマニュアルの完成を歓迎し，ここに至るまでのOECD事務局及び加盟国政府の努力を多としたい。日本も含めてOECD加盟諸国ではEPRに基づく資源・廃棄物政策を積極的に導入しており，今後この動きはますます拡がるものと予想される。そこでマニュアル完成の機会を捉え，日本の現状を織り交ぜながらこの内容を紹介・検討する。次に，マニュアルの内容は原案に比べてかなり改善されてはいるが，未だにいくつかの問題がある。マニュアル自体も今後の研究の必要性に言及していることもあり，本稿において問題点を指摘することで更なる改善に向けての一歩としたい。

Ⅰ．OECDにおけるEPR検討の経緯

OECDでEPRの検討を開始したのは上記の通り1994年のことである。検討は3つの期間からなり，フェーズ1は加盟国でのEPR政策の実態調査で，この成果はOECD（1996）にまとめられている。フェーズ2では当時EPRの数少ない実例であったドイツとオランダの包装廃棄物につき詳細な検討を行い，EPRの一般的枠組みに関する報告書が作成された。これらはOECD（1997a），OECD（1997b），OECD（1997c）として纏められている。これらのレポートをもとに1997年から1999年にかけて利害関係者による4回のワークショップが開催され，[(2)] ここでのインプットをふまえ

（1）　OECD（2001）。ただしこれは議論の出発点であり，今後の更なる研究の必要を説いている。
（2）　テーマは生産者とは誰か（第1回），貿易・競争力（第2回），環境効果・経済効率（第3回），政策オプション・評価基準等（第4回）である。

てガイダンスマニュアルのドラフトが作成され，各国政府による検討を経て最終的なマニュアルが完成した。ガイダンスマニュアル自体についても，1999年11月（OECD（1999）），2000年4月（OECD（2000a）），同10月（OECD（2000b））の各バージョンを経て，最終マニュアルとなったものである。このような経緯をたどった結果，最終版は各国政府や利害関係者の主張に配慮し，かなり妥協的且つ柔軟なものになっている。このうちフェーズ2報告を中心にした検討及び提言については山口光恒（1999），また，1999年11月及び2000年4月バージョンの比較を中心とした検討については山口光恒（2000）を参照願う。

筆者は，1998年5月に開催された第2回ワークショップでEPR政策と貿易への影響についてスピーチを依頼されたことが契機となってこの問題に関心を抱き，以来3度に亘ってパリのOECD環境局で担当者と直接論議したほか，1999年5月の第4回ワークショップでは「汚染者」及び「リサイクル費用の先払い・後払い問題」についてのペーパーを提出し（Yamaguchi, M.（1999）），2000年4月のバージョンについては直接OECDに意見を申し入れた。これらのうちいくつかはマニュアルに取り入れられている（後述）。

II．ガイダンスマニュアルの内容

1．ガイダンスマニュアルの目的

マニュアルによればその目的を「EPRの論点と利点，及びEPRプログラムの効果的導入に際する必要事項に関する各国政府への情報提供」であるとし，「EPRを導入しようとしている政府に対し特定の方向付けを与えるものではなく，他の政策・措置に対してEPRの優位性を正当化するものでもない。むしろEPRの制度設計上の様々な論点や枠組みに関する条件を検討するものである」と述べている（11頁第4段落）。この点は重要である。フェーズ2報告では，どちらかというとドイツの包装廃棄物政令のように，法律により処理責任を100％生産者に転嫁する方式をより望ましいとするトーンが強かったのに対し，マニュアルは一歩下がって，EPRの採用を検討している政府や，採用を決めて制度設計に入っている政府などに対して参考情報を提供するとの立場をとっている。これを反映してマニュアルは，各国は自国の経済・社会・文化的事情を考慮し，その中で最も自国に合った方式をとることを奨めている。このこと自体は評価するものであるが，後述の政策手法の説明に見られるように，処女原料課税や税と補助金の組み合わせのようなそれ自体としてはEPR手法ではないものまで，生産者への処理責任の移転と併用される場合にEPRであると位置づけたために，EPRの概念自体が若干わかりにくくなってしまった点は残念なところである。

2．EPRの定義・対象と目的

OECDの定義によれば，EPRとは「生産物に対する生産者の（物理的及び／または金銭的）責任

が当該製品の廃棄後にまで拡大する」環境政策の手法である。重要な特徴は（1）責任を（全面的あるいは部分的に）地方自治体から製品のライフサイクルの上流にシフトすること，（2）生産者に環境に配慮した製品設計を行うインセンティブを与えることの二つである（9頁第4段落，18頁第2段落）[3]。

上記から明らかなように，OECDの定義上EPRの対象は地方自治体が処理責任を負っている廃棄物（municipal waste）である。これには家庭廃棄物の他にオフィスや病院からの廃棄物が含まれるが，日本の概念では一般廃棄物とほぼ同義である。但し，最近は自動車など必ずしも自治体が処理責任を負っていない製品にもEPRの考え方が浸透してきている点に留意が必要である。

この他，自治体から生産者への責任移転は全面的であると部分的であるとを問わない。例を包装廃棄物に取ると，ドイツのように全面的に自治体から責任が移転するケースに加え，日本のように収集責任は引き続き自治体が負うケースの両方ともがEPR適格である。

EPRとは拡大生産者責任と呼ばれ，上記の定義でも生産者の責任を拡大するとある。ここで「生産者」とは誰を指すのか。マニュアルによれば，それは一般に製品のブランドオーナーと輸入業者を指すとあるが（10頁第2段落），より正確には製品の材料選択や設計の「制御可能性を有する主体」である（12頁4段落）[4]。従って，対象となる製品等によりブランドオーナー，製造業者，容器利用事業者が生産者であったりする。筆者は以前からEPRは製品の環境配慮に影響力のある主体（制御可能性を有する主体）に責任を負わせることで廃棄量削減と資源有効利用を図る政策であると主張していたが，この点はマニュアルで明確になった。この意味ではEPRという呼称よりもESRP（Extended and shared responsibility for products）の方が望ましいが，あまりにも「EPR」が一般的になってしまったので，本稿でもこれに従うこととする[5]。なお，以下では便宜上生産者という言葉を使うが，これは制御可能性を有する主体という意味で使う点予め承知願う。なお，1点強調しておきたいのは，最終責任は制御可能性を有する主体が負うものの，EPRがどの程度成功するかどうかは，小売業者，流通業者，消費者など製品の流れに関係する全ての主体の協力次第であるということである。

ここでEPRの目的に移る。先進国はどこも廃棄物の増加により最終処分場残余年数が少なくな

（3） "OECD defines EPR as an environmental policy approach in which a producer's responsibility physical and/or financial, for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle. There are two related features of EPR policy: (1) the shifting of responsibility (physically and/or economically, fully or partially) upstream to the producer and away from municipalities, and (2) to provide incentives to producers to incorporate environmental considerations in the design of their products". (P18より抜粋)

（4） The Producer is defined as the entity with the greatest control over decisions relating to materials selection and product design.

（5） 山口光恒（1999）145頁，同（2000）222頁参照。

ると共に，処分場新設も困難な状況にある。こうした中で特に自治体が処理責任を負う一般廃棄物に焦点を当て，生産者に処理責任を移転することにより，生産者に廃棄物になりにくい製品設計あるいは再使用・リサイクルの容易な材料使用のインセンティブを与え，以って最終処分量削減や再使用・リサイクル率向上をはかる。併せて環境汚染を軽減するというのが，EPR の目的である。従来からゴミ有料化や処女原料への課税など廃棄量削減やリサイクル促進の各種手法は存在したが，処理責任を自治体から生産者に移転し，その費用を製品価格に反映させるという点で EPR は画期的な政策と言える。

ここで筆者は処理費用の製品価格への反映と表現したが，マニュアルでは「(環境) 外部性の内部化」としている。この表現は随所に見られる。例えば，EPR は最終処分による環境外部性を内部化するシグナルを生産者に与えるという表現や，EPR が他の手法に比べて「外部性 (externality)」をどの程度緩和できるか云々との表現がある (10頁第 4 及び 5 段落)。マニュアルのいう「外部性」は明らかに処分場及び資源の枯渇，それに環境汚染を指している。しかし，このうち処分場及び資源枯渇の原因は，市場に任せるからではなく，自治体が介入するという制度から発生するものであり，外部性とは異なる概念である。こうした点については追って検討を加える。

3．EPR 制度設計上の留意点

マニュアルは第 2 章で制度設計上の留意点を15項目挙げている。これらはフェーズ 3 のワークショップによる知見である。この内容は，マニュアルの加盟国政府に対する情報提供という性質を良く表すと考えられるので，そのうち特に重要と思われるいくつかの点を紹介する。

先ず，制度設計に際しては目標達成の手法よりも結果に焦点を当てることで，技術革新を促進するとある。これは EPR に限らずほぼ全ての環境政策に当てはまる原則であるが，結果に焦点を当てることで目標到達手段の多様化を図ることが出来，革新的技術や手法が生み出されると言う考えである。

次いで，製品のライフサイクルを通しての環境負荷軽減の必要性をあげている。廃棄段階での負荷の軽減を狙うあまり，他の段階でマイナスの効果が出るようなことは避けねばならない。

製品ごとに性質が異なる中で，全ての製品に同一の手法を適用する事は出来ない。ケースバイケースで最善のものを適用すべきである。このあたりは我が国で争点の一つになっている処理費用の先払い・後払い論議にも当てはまる。

自主協定から規制まで EPR の手段は多様である。これらは国家の環境上の優先順位や目標を念頭に検討されるべきである。マニュアルでは最近 EPR (特に廃棄物回収) 分野で企業や業界ベースの自主宣言が増えていることを指摘し，その理由として市場価値の高い資源の回収，社会に対するゼスチャー，政府の介入回避，マーケットシェアー拡大の 4 点を挙げている。

マニュアルはまた，EPR 対象製品グループの選定，既販売製品の対象化の有無，各関係者の役

割などにつき総合的な分析が必要であるとし，相当の量が最終処分されている製品や埋め立て処分場制約が強いような場合に，EPR が適していると述べている。EPR の手法を取り入れた日本の家電リサイクル法は埋め立て処分量削減と共に資源有効利用が大きな目標であるが，後者はマニュアルではあまり重点を置かれていない。EPR 検討の契機が処分場不足にあった背景があるとはいえ，この点はもっと強調されてしかるべきである。

マニュアルは EPR 政策の立案・実施に際しての透明性の必要性を力説した後で，処理費用及び消費者が支払う費用について公開することを求めている。日本では従来新たな政策導入に際し，費用便益分析はほとんど行われてこなかった。[(6)] 家電リサイクル法については，この他に自治体処理の場合と民間処理の費用の比較が欠落している。現時点では東京都のみが概算費用を公にしているが，EPR 導入に際してはそれによる自治体の負担減と生産者の負担増の比較は必須であり，自治体側の積極的な情報開示を期待したい。なお，これに関連して容器包装リサイクル法の下での自治体負担が大きいとの議論があるが明確な根拠はない。この点も今後各自治体が情報を積極的に開示すれば，自ずと帰結は見えてくるものと思う。

制度設計面で注目すべきは，リサイクル率や回収率についてのマニュアルの考え方である。再使用・リサイクル率向上や最終処分量削減を目指す場合にはこうした数値目標が必須とした上で，目標設定に際しては，目標達成時期（段階的達成の有無），目標未達成の場合の措置，目標達成に際してのリサイクル能力などを考慮すべしとしている。特にリサイクル能力を勘案せずにリサイクル率を決めたドイツの包装廃棄物政令の例を挙げて，目標リサイクル率設定に際してはリサイクル能力を十分に勘案すべきで，決して恣意的に決めてはならないことを力説している点は説得力がある。また，利害関係者と協議することで数値目標に対する社会としての受容性が高まると指摘している点はその通りである。なお，数値目標については日本の家電リサイクル法上の再商品化率と，EU の廃電気電子機器指令案のリサイクル率の間に相違があるが（例えば冷蔵庫については日本50%，EU75%）[(7)]，単純にリサイクル率が高ければ高いだけ良いと言うことではなく，費用と便益を勘案して社会的にどちらが望ましいかを比較することが必要である。

（6） 法律の施行後ではあるが，2000年12月の産業構造審議会第17回容器包装リサイクル小委員会に，通産省（当時）による容器包装リサイクル法の経済分析結果が提出された。内容的には改善の余地があるとはいえ，この種のものとして日本で初めてのものであり，画期的である。

（7） 厳密に言えば，日本の再商品化率は有償あるいは無償で引き渡したり自社で使用する段階をいい，EU のリサイクル率は逆有償（お金を払って引取ってもらうこと）でもカウントされるので，同じ割合であれば日本の方が厳しい。

4．政策手法

マニュアル第3章によればEPR実施の政策手法は回収（テークバック），経済的手法，直接規制（パフォーマンス基準）等である。今日OECD加盟国がEPR政策を取り入れる主たる目的は，既述の通り資源節約，環境汚染防止（よりクリーンな製品への傾斜），最終処分場節約である。このうち資源節約に適した手法は回収，処女原料課税，リサイクルコンテント（再生原料使用割合義務づけ）などであり，環境汚染防止のためには回収，預託金返戻方式，リサイクルコンテントなど，処分場制約への対処には回収，預託金返戻方式，収集・リサイクル費用先払いなどが適している。この組み合わせの一覧表がマニュアルに記載されているが，これを整理したのが表1である。

規制か自主的かを問わず，テークバックは通常回収・リサイクル・再使用の数値目標を組み合わされて使われることが多く，EPR手法として最も多用されている。1991年のドイツの包装廃棄物政令を嚆矢とし，その後OECD諸国で家電，パソコン，自動車などに広く適用されている。

経済的手法としてマニュアルでは表1（小分類）記載の4種類を挙げているが，これらはそれ自体としてはEPR手法ではなく，生産者に責任が移転した場合にのみEPR手法となる点に留意が必要である。経済的手法のうち（処女）原料課税であるが，これは天然資源節約の為に使われ，また有害原料課税として有害な原料を排除するために用いられる場合もある。従来通り自治体が処理責任を負ったままでもこの手法はある程度有効であるが，これはEPR手法ではない。あくまで処理責任が生産者に移転する中で，原料課税が行われる場合にEPR手法と呼ばれるのである。しかし，原料課税については自治体が責任を持つ従来の方式に比べて，生産者に責任が移転されるEPR方式がどの程度環境効果面ですぐれているかどうかは疑問が残る。同様の疑問が税／補助金の組み合わせについても当てはまる。

マニュアルではEPRの手法として上記の他リースやサービスの提供があげられている（44頁最終段落－45頁第2段落）。リースは文字通り製品の貸し出しであり，修理も容易で，且つ必ず回収されるなど製品に対する生産者のコントロールが強まる。売りきりに比べれば，生産者による製品管理が徹底することは容易に理解できる。資源や処分場制約を考えれば，これからは物を「所有」す

表1　EPRの手法と目的

手法（大分類）	手法（小分類）	資源節約	汚染防止	処分場節約[8]
回　収	テークバック	○	○	○
経済的手法	預託金返戻方式		○	○
	（処女）原料課税	○	○	
	税／補助金組み合わせ	○		○
	収集・リサイクル費用前払い			○
直接規制	リサイクルコンテント	○	○	

（8）原文はWaste Managementとなっているが，意味は処分場節約或いは処分量削減である。

る社会から「使う」社会への転換を視野に入れた政策の重要性が増すと思われる。

上記の他，EPR 手法ではないが，EPR 政策の目標達成を側面援助するものとしてゴミ処理有料化，政府によるグリーン調達，環境ラベルなどが挙げられている。これらのうちにはゴミ処理有料化などすでにその有効性が実証されているものもあり，EPR と組合わせての活用が期待される。

5．EPR 手法とそれ以外との比較

EPR 政策最大の特徴は，製品の流れの中で最も制御可能性を有している主体に責任を移転することで製品のライフサイクルを通しての環境負荷最小化を図ることである。マニュアルはこの目的の実現に向けての観点から，EPR とその他の手法の比較を試みている。情報が完全で，消費者と生産者の間に非対称性やタイムラグがなければ，EPR 以外の政策でも十分効果をあげるはずである。例えばゴミ処理有料化政策の採用は，単に消費者をしてゴミ排出削減につとめさせるのみならず，消費者にゴミ排出量の少ない製品の購入を促し，その結果そうした製品の需要の伸びを通して生産者にその種製品の製造・販売に力を入れさせ，最終的には最上流での製品設計に影響を与えるはずである。しかし現実の観察から明らかなとおり，情報の不完全さと非対称性ゆえに市場を通してはこうした動きは発生せず，単に消費者段階での排出量削減にとどまっている。これを是正するのが EPR で，それは EPR の利点でもある。他方，EPR の採用と運営は消費者・企業・政府にとり膨大なコストがかかる。従って EPR によらずに同じ環境目的を達成することが出来るのであれば，わざわざ EPR を導入する理由はない。反面，他の手法では製品のライフサイクルを通しての環境負荷軽減がうまくいかないような場合には，EPR が効果的且つ効率的である。マニュアルは第 3 章の最後で，EPR とその他の手法の比較に際して，環境効果，経済効率，政治的・行政的実現可能性，それに技術革新への影響を考慮すべきとしている。

6．責任当事者と責任分担

多くの EPR 政策がテークバック手法を取り入れていることに鑑みて，マニュアル第 4 章ではこれを前提に責任当事者と関係主体の役割につき述べている。

ここで最も重要な点は，廃棄後の処理について責任を負う「生産者」とは誰かということである。日本に限らず，拡大生産者責任という呼称から，生産者，即ちメーカーが責任を負うものと誤解している節が見受けられる。しかし EPR の本質は，廃棄後の処理責任を「生産者」に移転することで生産者に耐久性のある製品やリサイクルしやすい設計に向けてのインセンティブを与えることで，廃棄量削減やリサイクル率の向上を図る点にある。従って「生産者」とはその目的達成に最も適した主体であるべきである。マニュアルでも「EPR スキームは生産者が材料選択や製品設計の決定に最も制御力を有する主体となるように制度設計されたときに最大の効果を発揮する」とされている。[(9)] これは正に筆者が以前から主張している「制御可能性を有するものへの責任の移転」に他なら

ない（山口光恒（1999）p.145）。現実的には生産者が制御可能性を有する場合が大部分なので，結果として生産者が責任を負うことになるが，これは生産者だからではなく，制御可能性を有するが故である。マニュアルでは通常はブランドオーナーや輸入業者であるとし，包装の場合には包装・容器の製造業者ではなく利用事業者であるとしている。なお，日本の容器包装リサイクル法では容器包装の利用事業者である中身の生産者と，容器包装の生産者が責任を分担している。

ところで状況によっては「生産者」に全ての責任が移転せず，他の主体とこれを分け合うということもある。この点につきマニュアルでは次の通り整理している。

先ずはじめは責任分担である。これには生産者と自治体の分担及び製品のライフサイクル当事者間での分担の二通りある。前者は収集・分別までを自治体が行い，以降の処理を生産者が実施するというものである。この場合であっても自治体に対して収集・分別費用を支払う場合とそうでない場合がある（前者は自治体が収集・分別の物理的責任のみを負い，後者はこれに加えて金銭的責任も負うというもので，日本の容器包装リサイクル法は後者にあたる）。もう一つは生産者が責任を負うが，製品ライフサイクルの中の他の関係当事者に一定の業務を委託するというもので，例えば小売店に預託金集金業務を，また，リサイクル企業に廃棄物収集を委託するような場合である。

この他，生産者が自らの製品の廃棄物を収集することの困難さから，その義務を代行する指定法人（Producer Responsibility Organization, PRO）を設立することがあるが，マニュアルは，指定法人が生産者から受け取る手数料をリサイクル容易性などによって差異化することで，生産者にリサイクル性を勘案した製品を製造するインセンティブを与える必要があると指摘している。

なお，処理費用の製品価格への内部化の記述の箇所（60頁第3段落）で，生産者は需要の価格弾力性に従って生産者の負担となる追加費用を製品価格に上乗せするとの記述がある。これは明らかな間違いである。製品価格に上乗せする費用は処理にかかる費用であり，その最終負担が生産者と消費者にどのような割合になるかを決めるのが需要の価格弾力性なのである。このあたりOECD担当者の経済学的知見の不足を露呈している。

7．貿易及び競争力

(1) 貿易への影響

EPR政策は色々な点で貿易に影響を及ぼす。EPR政策に合致した製品の貿易が増えるという良い面と共に，貿易に対する予期せぬ障害となってEPRプログラムの経済的コストを高め，EPRに反対する材料を与えることもあり得る。極端な場合にはWTO（世界貿易機関）上の紛争の原因

（9） "As such, an EPR scheme is most effective if the producer is designated as the entity with the greatest control over the decisions relating to materials selection and product design". P. 54, para. 5

となることもある。この場合でも，一般的には政策が透明性を持ち，差別的でなく，貿易に不必要な障害とならなければ，WTO 違反とはならないであろう。とはいえ，EPR 政策立案に際しては貿易への悪影響を考慮することが必要である。マニュアルによれば，過去には EPR 政策と貿易の相克はほとんどなく，テークバックについては１件もなかったとしている（66頁第５段落）。しかし現在審議中の EU の廃電気・電子指令案（European Commission（2000））を例に挙げると，案の段階で日米両国政府・業界から貿易障害になるとの抗議を受け，（EU でもその一部に理があるところを認めた結果）ドラフトの段階で何度も修正が行われた。[10] EPR 政策を導入しようとする政府はこの EU の指令案が貿易への配慮からどのような変遷をたどったかを十分に承知しておく必要があり，マニュアルにおいてもこの点言及されるべきであったと思う（山口光恒（2000）276頁以降参照）。

マニュアルでは EPR（及びそれに関連した措置）の貿易への現実的及び潜在的影響をテークバック，経済的手法，直接規制に分けて整理している。

テークバックに関しては情報コスト，遵守コスト，少量非標準製品コストの３つを挙げている。情報コストとは，外国の生産者は輸出国の EPR の情報を得る際，国内生産者に比べて高めのコストがかかること，遵守コストについては指定法人の存在でかなり緩和されるものの，輸出国では容易にリサイクル可能な製品でも輸入国ではそうでない場合，指定法人に高い料金の支払いを要求されること，そして少量非標準製品コストとは，輸入国でリサイクル不能とみなされたり，標準品でないために高いリサイクル費用を課されたりすることである。実際，ドイツの包装廃棄物政令の下でコロンビアからのコーヒー用ジュートバッグとオーストラリアからの木枠に使われる金属紐が指定法人（DSD）によりリサイクル不能と判断されたために，それぞれ自国に持ち帰るというケースが生じたことがある（但しその後この措置は是正された）。したがって，今後電気・電子製品や自動車に対象が広がる中，EPR が輸入製品に対する非関税障害となる潜在的リスクは十分ある。

経済的手法では，例えば国内生産者が再使用可能な容器で販売している中で，再使用不可能な容器に（国産品・輸入品を問わず）税をかける場合，実質的に輸入制限的に働くことがある。

直接規制のうち貿易への影響が最も考えられるのはリサイクルコンテントである。例えば，輸入国が資源節約のための紙製品のリサイクルコンテントを制定したような場合，持続可能な森林資源を豊富に持つ輸出国が，天然パルプを使わずにわざわざ古紙を外国から原料として輸入してこの規制をクリアーするというのは経済的・環境的に意味をなさないと言うケースがマニュアルに引用されている。この他，マニュアルにはないが，EU の廃電気電子指令草案にあった再生プラスチック５％使用義務は正式な案になった時点で削除されている。これも貿易面で日米政府・業界からの反対を受けた結果であろう。

以上は EPR 政策と製品貿易の関係についての記述であるが，この他集めすぎたリサイクル原料

---

(10)　実際には日米政府・業界に加えて EU の産業界からの反発もかなりあった。

のダンピング輸出という問題もある。即ち，ある国で廃プラスチックや古紙がリサイクル能力を超えて集まりすぎたために外国へ極めて安く輸出され，結果としてこれがリサイクル原料の市場をゆがめ，外国のリサイクルシステムに打撃を与える。この点に関してドイツの包装廃棄物政令発効に伴って実際に発生した例を挙げている。マニュアルでは EPR 実施に際してこうした点にも目を向けるように政策当局の注意を喚起している。

マニュアルは次に EPR と WTO（GATT 及び TBT 協定）条文との関係について言及している。初めに，時間的余裕を持った WTO への通報と貿易相手国との事前の協議により，貿易摩擦は相当程度避けられるとしている。EPR 政策はそれにより政府が直接ある製品の輸入を禁止するものではなく（この場合にはガット20条の問題となる），国内環境政策が結果として輸入障害となり得る問題なので，TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）との関係が最も重要である。[(11)] なぜなら，TBT 協定は（環境などの）法規や任意規格が出来るだけ貿易障害とならないようにすることを目的にした協定だからである。

TBT 協定の内容は上記の通り法規と任意規格からなるが，EPR が法律として施行される場合には法規の項が対象となる。TBT 協定上 EPR に求められることは，同種の産品に関する内外無差別扱い（内国民待遇）である。また，環境保護のために厳しい規定を設けることは構わないが，それらは規定を設けない場合のリスクを勘案した上で，環境目的を達成するのに不必要な貿易障害となってはならないとの文言がある（2条2項）。[(12)] ここで，何が「不必要」とみなされるか等の法律上の問題はあるが，マニュアルではここまでは立ち入っていない。EPR は，法規によらずに政府との協定や企業による自主行動で実施されることがある。この場合には参加は任意であるので任意規格の項が適用されるが，この際の判断基準も内国民待遇及び不必要な貿易障害になるかどうかという点で同じである。マニュアルは生産者が組織する指定法人の各種規定が TBT 協定上の任意規格に当たる可能性を指摘している。この点は協定の文言上では不明確であるが，万一対象となる場合には指定法人の運営規約が内外無差別かどうか，不必要な貿易障害となっていないか等により適否が判断されることになる。

このほかマニュアルではそもそも廃棄後の処理責任を規定する EPR 法規が WTO の対象になるかどうかについても検討している。条文上は「…産品の国内における販売，販売のための提供，購

---

(11) GATT20条の位置づけ，任意規格と指定法人の関係の箇所，それに ISO 関連などいくつかの点で筆者はマニュアルの解釈と異なる意見を有しているが，これを論じることは本題ではないのでこの点には触れない。

(12) "--- technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create." ここで legitimate objective とは環境保護を含む。なお，WTO の条文と環境保護の関係については山口光恒（2000）第7部参照。

入，輸送，分配または使用に関する法令…」とされており（GATT 3条），廃棄物を生産者がテークバックする法律はこれに相当するかどうかという問題である。マニュアルではテークバックの規定が「販売のための提供，分配または使用等に関する法令」に当たるかどうかは個別ケースによるとしている。これに類した問題として，「同種の産品」とは何かという問題が提起されている。たとえば瓶入りビールと缶入りビールは同種の産品かどうか。従来の物理的特徴，最終利用目的，関税区分等を重視する立場からは同種の産品となろうが，再使用やリサイクル性という新たな観点を入れると異なる判断がなされる可能性がある。再生原料から作った製品と処女原料から製造した製品については今のところ明確なコンセンサスはないとしているが，EPR政策が貿易に重大な支障をきたすような状況が発生した際に，考え方が整理されるものであろう。いずれにしても，政策当局はEPR実施に際して貿易への影響を十分検討する必要がある。

(2) 競争への影響

EPR政策は製品市場と再生原料市場の両面で競争に影響を及ぼす。これらはいずれも指定法人に関わるものである。まず製品市場においては，生産者が共謀して指定法人への支払い額以上に製品価格を引き上げる誘惑に駆られやすい。これは独禁法違反である。更に，指定法人を組織している既存生産者が，新規参入者の指定法人へのアクセスを妨害したり，不当に高い費用を徴収することもあり得る。特に輸入業者は指定法人以外の方法では収集・リサイクル費用が極めて高くつくので，少々不利でも高い料金を支払う。こうしたことから，輸入業者に差別的となる可能性を秘めている。これを避けるために指定法人への委託の障害をなくし，その料金表を収集・リサイクル費用を反映したものにすると共にそれを公表することが必要である。更に，英国，日本，韓国のように，複数の指定法人の設立を明確に認めることも必要である（英国では実際に複数の指定法人がある）。以上の通り，マニュアルでは専ら指定法人を中心に論じているが，主として生産者が自らリサイクルを行う日本の家電リサイクル法の下で，日立・三菱電機等の5社連合と東芝・松下グループのリサイクル費用が同額に設定されている点についても同様の問題が生じる可能性がある。[13]

次に再生原料市場であるが，指定法人は通常リサイクル業務をリサイクル業者に外注する。この際，特定の業者を優遇するようなことがあると，効率性を損なう。さらに対象廃棄物の全てを指定法人が収集することとなると，独占力が働き，不当に安く引き取り，リサイクル業者には不当に高く売りつけることが起こりうる。[14] マニュアルは，このような問題を防ぐためにも，指定法人が一つ

---

(13) 現時点ではマニュアルが懸念しているような高めの価格での横並びと言うよりは，むしろ競争要因から横並びにせざるを得ないという状況のようである。しかし，リサイクル費用が横並びで上昇するようなことがあれば，当然独禁法との関係が問題になろう。

(14) 一般論はこの通りであるが，日本の容器包装リサイクル法では，リサイクル業者は指定法人である容器包装リサイクル協会による入札で選定され，委託料を受け取るので，指定法人が不当に高く売りつけることはない。

の場合でもそれと競争する個別収集の道を残しておくべきであるとしている（日本の容器包装リサイクル法では事業者の自主回収や市町村の独自処理ルートを認めている）。

8．ただ乗り，生産者不在製品，既販売製品

マニュアル第6章ではEPRの論点としてただ乗り，生産者不在製品，既販売製品の扱いについて述べている。

(1) ただ乗り

ただ乗りとは所定のコスト（義務）を負担せずにEPRの便益を享受する事を指す。例えば生産者が指定法人に登録せずに或いは数量を実際より少なめに申告して（従って不十分な支払いで）自社製品の廃棄物を（指定法人経由で）リサイクルして貰う，消費者がEPR対象外の廃棄物を対象廃棄物置き場に捨てる，委託を受けた収集業者が対象外廃棄物を混ぜて委託料を受け取る等の行為である。ただ乗りを防止するには行政コストがかかり，どこまで行うかが問題である。対処策として，収集業者に対する支払いを収集重量ベースではなく，対象物重量に改める（これにより消費者が対象外廃棄物を廃棄物置き場に捨てても収集されなくなる）事などが実際に行われている。

(2) 生産者不在製品及び既販売製品

生産者不在製品（orphan product）とは，廃棄時点で当該製品の生産者が倒産等により市場から撤退してしまった製品，既販売製品とはEPR発足以前に市場に出た製品を指す。生産者不在製品の問題は誰が処理費用を負担するかである。既販売製品の問題はこれをEPR制度の対象にするかどうかである。マニュアルは後者に関して，EPRの目的が今後廃棄物になりにくい設計を奨励することであれば既販売製品を対象とする必要はなく，また，最終処分量を一刻も早く削減するのが目的であれば，これを対象とすべきであるとしている。マニュアルはこれに続いて（生産者不在製品や既販売製品にも触れながら）EPRの処理費用徴収時期の問題につき述べている。

初めは年金方式（advance disposal fees）である。これは新製品販売時に徴収した処理費用で既販売製品等の処理をまかなうものである。若い世代の拠出金で高齢者の年金をまかなう方式に似ているので仮に年金方式と名付ける。[15] この方式は生産者不在製品については，生産者（及び輸入業者）が自己が徴収したファンドを自社製品以外の処理費用に充てることに合意したときのみ適用可能である（その分処理費用が上乗せされる）。年金方式の欠点は，製品毎の処理費用の差を反映しにくいこと，また，当局が標準処理費用を決めたときはリサイクル容易性の差による競争が出来ないこと，収入・支出とも見込みで算定するので，両者が一致しないことが挙げられている。この他，既販売

(15) 日本の年金には積み立て方式部分もあるのでこの表現は正確ではないが，理解を容易にするためにこの表現とした。なお，自動車のリサイクルを審議中の産業構造審議会の小委員会では自車充当方式，他車充当方式との表現が使われている。

製品の処理費用を新品の生産者と消費者に負わせる点で，公平性の面で問題がある。しかし，処分場逼迫についての社会的合意が成立している場合にこの方式は消費者の支持を受けやすい。

次は，製品処理費用の当該製品価格への上乗せ方式（fees paid at the time of purchase）である。この方式は自動車のように所有権移転や廃車時までの記録を監視するシステムが既に出来上がっている製品に適用するとうまく機能する（とマニュアルは主張しているが，この理由は明確ではない）。生産者は自社製品の廃棄後の処理につき（徴収した資金の管理も含めて）責任を負う。しかしこの方式では生産者不在製品及び既販売製品の処理を対象に出来ない（表現は必ずしも明確ではないが，マニュアル89頁第1段落は今後販売する製品の処理費用を当該製品価格に上乗せするのみではなく，既販売製品の処理費用も追加的に製品価格に上乗せすることにより，既販売製品を対象にすることが出来るとも読める。しかしこの場合はマニュアルにもある通り製品価格が余りに高騰して売れなくなり，結果として，環境配慮製品の市場への投入が遅れることとなる）。従って自治体や他の生産者或いは消費者がこれらの製品の処理責任を負う体制としなければならない。

第3の方法は最終所有者支払い方式（the last owner pays）である。これは廃棄段階で小売店やメーカーに製品が戻されるときに，処理費用を消費者から徴収する方式である。マニュアルには消費者は購入時点で廃棄する際に支払う費用を知らされるとある（90頁第1段落）。しかし，対象製品が耐久消費財の場合，実際には数年後の廃棄時の処理費用を予め固定することは極めて困難である。マニュアル89頁に日本の家電リサイクル法に関する記述があり，（日本では）購入する時点で廃棄の際の推定費用を知らされるとある。この点があたかも短所のように書かれているが，数年後の処理費用の確定は不可能であるので，これは次善の策として受け入れ可能であると思う。もし敢えて確定費用を明記するとなれば，生産者は安全を見込んで高めに設定する可能性があり，このことは全体としてのEPRの効率を下げる。この廃棄時支払い方式は，生産者や指定法人が既に存在しないメーカーの製品引き取りに合意すれば，生産者不在製品も対象に出来る（この方式は既販売製品も対象に出来るが，本文では何故かこの点に触れていない。但し，その後のチェックリストではこの点を明記している）。しかしこの方式では，廃棄時の処理費用を逃れるために，消費者による不法投棄が発生する可能性がある。これに対する法的な対応が必要であると共に，返却時の消費者の利便性を重視する必要がある（マニュアルでは不法投棄についてはこのようにさらりと書いてあるだけである）。

4番目は保険の利用である。これは当局や指定法人が生産者不在製品の発生に備えて保険をかけるというアイデアである。

最後に，EPRを徐々に導入すること，或いは導入までに十分なリードタイムを設けしかもこれを公表することで，既販売製品もリサイクル性を加味した設計が間に合うようにするという方法もあるとしている。これは再使用・リサイクル率導入にリードタイムを取り入れた（2006年から実施見込）EUの廃電気電子機器指令案を念頭に置いたものと考えられる。最後のチェックリストでは社会の受容性と公平性を増すために，時間をかけて段階的に導入するのが適当であろうとしている。

9．EPR 政策の制度設計から実施まで

マニュアルは第 7 章で EPR の制度設計から実施に至る全過程で政策当局が考慮すべき点をまとめている。ただしマニュアルも認めているように，結論的にはどれか一つの方式が正しいとは言えず，また，異なる製品には異なる手法が当てはまる。

具体的には EPR 導入を法規制で行うか自主協定とするかについて論じており（OECD 諸国では法規制によるものが多いとしつつ），自主的に導入する際の注意点として目標の明確化，法規制の現実的可能性，信頼性のあるモニタリング，第三者の参加，制裁措置，競争制限防止措置が重要であるとしている。このほか中小企業（SME）への配慮，EPR 導入の便益と取引費用比較の重要性，段階的導入の必要性などを論じた後，プログラム評価の判断基準として環境効果，経済効率，技術革新面，政治的行政的実現可能性をあげ，このうち環境効果の量的・質的評価項目をいくつも挙げている。

最後にこれまでの経験をふまえた上での政府に対する勧告として，明確な目標設定，多様な選択肢からの選択，金銭的及び再生原料選択のインセンティブの必要性，競争に対する中立性，廃棄物処理業界の競争の促進，消費者の積極的参加，ライフサイクル考慮の必要性，きちんとしたモニタリング，リサイクル費用の最適化，既存の処理システムの考慮が必要であると結んでいる。

10．今後の進め方

最後に今後の課題がいくつか挙がっている。このうち特に重要と思われるものを拾うと，EPR が特に有効な製品は何か，どの手法が有効か，生産者不在及び既販売製品の取り扱い，処理費用調達方法（価格上乗せ，廃棄時支払い，年金方式など），より良い評価手法の開発，自主的アプローチのケーススタディなどである。このほか，OECD 諸国での EPR の実態調査（前回から 5 年経過している）や処理方法によるコストの相違に関する分析の必要性なども示唆している。

以上マニュアルの内容を紹介してきた。これまで見てきたように内容は実に多岐にわたっており，EPR 導入の可否を検討中の加盟国，あるいは導入は決めたが制度設計を検討中の政府にとって大変有用である。この限りにおいて，本マニュアルは資源・廃棄物政策の歴史に残る大きな一歩であることは疑いのないところである。

とはいえ，内容を子細に見るといくつか疑問の点もある。マニュアル自体も今後更なる検討を示唆しているので，それに備える意味も含めて，いくつかの点につき検討してみたい。

III．マニュアルの問題点

検討を行うに際し，フェーズ 2 報告書（OECD（1997c））以降，最終マニュアルに至るまでの内

容の変遷を振り返っておこう。フェーズ2報告書に関し，筆者がOECDの論議に反映させるべきであると主張した点は付録1の通りである。筆者はこの点を主張すべく既述の通りOECDのワークショップにペーパーを提出し，事務局とも直接意見交換を行った。筆者のみでなく他にも同様の意見が寄せられた結果と思われるが，2000年4月時点のドラフトではこのうち，責任の主体を制御可能性を有する主体とすること，EPRの形態は製品の性状等を勘案する必要があること，の2点は取り入れられた。しかしPPP（汚染者支払いの原則）とEPRの関係や地方税の返戻等何点か重要な問題が未解決であったので，筆者の主張を日本政府や産業界の関係当事者に伝えるとともに，直接OECDの担当者に申し入れを行った（山口光恒（2000）第6部第3章）。最終的には，環境コストの内部化に関連する部分を中心にいくつか改善点が見られたが，引き続き納得できない点がいくつかある。このうち特に重要と思われる事項につき以下検討する。

1．EPRと環境外部性

この点は基本的な問題である。すでに本稿3，「EPRの定義・対象と目的」の項で触れ，また，山口光恒（1999）でも論じたが，重要な点であるので再度検討する。

マニュアルによればEPR政策導入の目的は処分場及び資源制約への対応と環境汚染の軽減である。ここでポイントは処分場枯渇（及び資源の有効利用）は重要な問題であるが，環境外部性とは無関係であるという点である。外部性とは「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」ことを指す（この結果市場の失敗が発生する。山口光恒（1999）130頁注（12）参照）。廃棄物に起因する環境汚染は正にそれに当たるが，処分場不足問題は石油と同じく枯渇性資源問題である。資源が不足してくると資源価格が上昇し，石油の場合にはオイルサンドなど代替品が市場価値を持つようになってくる。これは資源枯渇のおそれが市場を通して価格に反映されることを意味しており，外部性は発生しない。同様に最終処分場についても，処分場が逼迫するにつれて処分費用は高騰し，資源は処分されずにリサイクルに回ったり，処分場が増設されて処分費用上昇傾向に歯止めがかかったりする。つまり外部性は発生しない。廃棄物の場合，不法投棄や再生製品の需要の有無如何で必ずしも経済原則通りことが運ばない点は細田衛士（1999）の指摘するとおりであるが，これは外部性とは別の問題である。

現行の制度では一般廃棄物の処理費用は確かに製品価格に反映されていないが，これは（環境汚染を除けば）競争的市場に委ねられているからではなく，市場を通さず自治体が責任を負っているからである。即ち，原因は外部性ではなく，自治体が処理責任を負うという制度そのものにあるのである。従ってEPRは外部性を内部化する手法ではない点を明確にするべきである。

2．地方税還元問題

フェーズ2報告では処理責任の自治体から生産者への移転に伴い地方税返戻や軽減の必要性に触

れていたが（OECD（1997c）32頁），マニュアルではこの点全く言及されていない。しかし，地方税据え置きのまま生産者に処理費用負担が移れば，社会全体としては生産者の負担分だけ費用増となる。これはどう考えてもおかしい。仮に地方税の返戻・軽減を実施するとした場合の問題は，自治体にデータが無く（あるいはデータがあっても公表されておらず）EPRによって不要となる金額が明確につかめないことである。自治体の早急なデータ整備と開示が望まれる。次に，EPR評価の判断基準に経済効率を挙げている以上，自治体と生産者の効率比較は必須の項目である。既存のデータは極めて限られており，現段階では数値比較は不可能であるが，家電の処理に関する東京都のデータと家電メーカーの処理コストとの比較から，一般的には民間の方が効率的であると推測できる。[16] この場合には（地方税のうち廃棄物処理費用の返戻・軽減を伴えば）経済効果はプラスとなる。もしそうでなければ，たとえ地方税の返戻・軽減があったとしても経済効果はマイナスとなる。この場合，EPR導入による環境効果と経済効果を比較考量の上判断することが必要である。マニュアルでは自治体から生産者への責任移転に伴う地方税還元問題，及び自治体の処理費用に関する情報開示の必要性に必ず触れるべきである。更に言えば，如何にすれば自治体処理において市場メカニズムを働かせることが可能かに関する検討も必要であろう。

3．EPRとPPPについて

EPRのエッセンスは製品を環境配慮型とする上で最も制御可能性を有する主体を生産者とすることである点は，マニュアルの認めるところである（54頁第5段落）。この論理，及び処分場枯渇は環境汚染ではないという点から，EPRはPPPと何の関係もない点は筆者のかねての主張である。この点に関してはマニュアルでもバージョンにより取り扱いが微妙に揺れていた（山口光恒（2000）241-242頁）。最終版では，PPPとは汚染者をして自ら引き起こした環境（悪）影響の費用を支払わせるための原則であるとしつつ（ここまではPPPそのものなので何の違和感もない），最近はEPRのような手法が広い意味での「汚染者」の適用範囲を拡大し，例えば環境に影響を及ぼす製品の生産者まで含むに至った，とされている（10頁第5段落）。この表現は日本政府の申し入れでここまで改善されたと聞いているが，それでも生産者と汚染者を無理に結びつけようとするもので，何の合理性もないものである。このような拡大解釈が通ると際限が無くなり，本来のPPPの意味が損なわれかねないので，PPPにつきOECDできちんとした議論をし直すことが大切である。

---

(16) 東京都の家電リサイクル法対象品目の1台当たり推定処理費用（リサイクル率は極めて低い）がテレビの6000円台から冷蔵庫の12000円台とされているのに対し，家電各社の公表料金（小売業者による1次輸送費を除いたもの）が競争があるとはいえ，テレビが2700円，冷蔵庫は4600円に設定された。

4．処理費用価格上乗せと廃棄時消費者負担

この点は昨年4月のマニュアルに比べて改善が見られる。昨年4月のバージョンではEPRスキームの下での処理費用支払い主体として，①購入者，②生産者，③価格上乗せを通じて消費者，④最終所有者の4つを挙げ，このうち③のみが処理費用の全額内部化を実現するとしていた（71頁第3段落）。しかし③と④はタイムラグの存在を除けば同じことであり（山口光恒（1999）），また，①は購入時点で別途処理代金として支払い③は価格の中にそれが含まれている点を除けば同じ効果である。②の場合もその分を価格に上乗せしてしまえば③と同様，そして①と④とは途中で所有者が変わる自動車のような製品を除いては同じである。こうしたことからOECD事務局に対して③のみを処理費用全額内部化というのは誤りである点を申し入れ，（その為かどうかは不明であるが）最終マニュアルではこの記述が全面的に削除された。

他方，昨年4月のバージョンでは処理費用の一時的支払い者が生産者であっても，最終負担は製品に対する需要の価格弾力性に従って生産者と消費者で分担されるとの記述があったのが（43頁第2段落），マニュアルでは「生産者は需要の価格弾力性に従い処理費用を製品価格に含める」と修正されている（60頁第3段落）。既述の通りこれは明らかに間違いである。需要の弾力性から計算した生産者負担分を上乗せしたのでは，処理費用全額を製品価格に顕在化することは出来ない。OECDのEPRの担当者は経済学の専門家ではなく，EPRの論議を通して生産者と消費者の負担に関する無理解と誤解が繰り返されてきた。このことが，処理費用価格上乗せと廃棄時消費者負担の論議にも影を落としている。

さて，日本で最大の論点となっている価格上乗せと廃棄時支払いについては，マニュアルではきちんと議論されていない。僅かに生産者不在製品と既販売製品の扱いの項で検討しているのみである。そこでは価格上乗せを，①既販売製品の処理費用をEPR導入後販売する製品に上乗せする方式（年金方式）と，②EPR導入後販売する製品の処理費用を当該製品価格に上乗せする方式（仮に一対一対応と呼ぶ）に分け，これに廃棄時支払い方式を加えた3方式を比較検討している。それぞれの利点・欠点は本稿8，(2) で述べたとおりであるが，例えば，年金方式は既販売製品には適用可能であるが，生産者不在製品については，生産者（及び輸入業者）が自己が徴収したファンドを自社製品以外の処理費用に充てることに合意したときのみ適用可能であること，反面，製品毎の処理費用の差を反映しにくいこと，これに対して一対一対応は既販売製品や生産者不在製品には対応できないので，そのための特別な手当が必要なこと，また，廃棄時支払い方式はこうした問題には対応できるが不法投棄が懸念されることなどをあげている。

本来価格上乗せか廃棄時消費者支払いかについてはマニュアルで正面から取り上げるべき問題である（この他日本で検討中の案にあるとおり，自動車のように所有者の変更があるような場合には流通の任意の時点での支払いという方式もある）[17]。具体的にはマニュアル記載の利点・欠点に加えて，徴収額の算定（数年後のリサイクルコストの計算可能性），受益者と支払い者の公平性，徴収の手間，さらに

は（輸出や不当放棄による）排出量と回収量の乖離と生産者の不当利得発生の可能性[18]（一対一方式の場合，販売時に処理費用を受領しておきながら未回収分については生産者に処理費用が発生しない。それにも関わらず，従来の論議では生産者が廃棄時消費者支払いを，消費者が価格上乗せを主張していた）など種々の観点からの検討が必要である。これまでのOECDの議論を見ていると，初めから価格上乗せこそEPRの体現であるとの思いこみがあり，廃棄時消費者支払い方式との比較など考えてもいなかったのではないかと思う（この背景には「負担」と「一時的な支払い」を取り違え，消費者支払い即ち消費者負担との発想があったのではないかと思われるが，推測の域を出ない）。その証拠に，廃棄時消費者支払い方式については，紆余曲折の末最終的に注として，「対象製品全てが法律に基づき適切に収集・リサイクルされ，消費者は製品購入時点で正確な処理費用を知らされ，その通り行動すると期待されるので（筆者注，逆に言えばこうした条件が満たされれば），このシステムは製品価格に外部性を内部化した方式（価格上乗せ方式）と同じ効果がある」としている[19]（18頁注4）。しかし，これと同じことは価格上乗せにもいえるのである。例えばこの場合，処理費用が販売時点で正確に計算され，全対象製品が回収・リサイクルされた場合に環境へのインパクトを内部化したといえる。しかし，一対一対応型では預託金方式を取り入れない限りこれは不可能である。何故ならば，家電や自動車のように製品寿命が長い製品については，販売時点で数年後の処理費用を正確に上乗せすることは不可能だからである。他方，預託金方式を採用しようとすれば，それに伴う費用が余分にかかる。

EPRの評価基準はマニュアルにあるとおり，環境効果，経済効率，公平性，政治的・行政的実現可能性，それに技術革新への影響等である。従って価格上乗せと廃棄時消費者支払いの比較に際してはこうした評価基準に照らし，さらに，対象製品の種類や数量，それに導入国の経済的・文化的特性を加味して判断すべきである（考え方の一つとして，この点を決めずに市場に任せるという方法もある。本年4月から我が国では業務用パソコンにこの方式が適用されている。経済学的にはこの場合であっても生産者と消費者の負担は変わらない）。EPR対象製品のうち容器包装廃棄物については価格が安く量が多いことから廃棄時消費者支払いの可能性は極めて低い。そこで今後EPRの主たる対象となる可能性の高い電気電子機器や自動車を念頭に置いて種々の観点から3つの方式の利点・欠点を比較した結果は表2の通りである。

---

(17) 「自動車のリサイクルの促進に向けて－新たなリサイクルシステムの構築に向けた基本的な考え方」産業構造審議会環境部会自動車リサイクルワーキンググループ　2001年2月

(18) Joachim Lohse et al, (1998) によれば，EUの廃電気電子機器排出推定量は一人あたり20kg（年）である。これに対してEuropean Commission (2000) では回収量を一人4 kg（年）としている。即ちEUでは回収率を20%と見込んでいることになる。この場合，もし価格上乗せ方式で且つ排出量を基準に処理費用を徴収すると，メーカーに多大な剰余金が出ることになる。

(19) そもそも廃棄時消費者支払い方式につき「対象製品全てが収集・リサイクルされる」という仮定をおくこと自体が非現実的である。価格上乗せでもこうしたことはあり得ない。

表 2　処理料金の徴収時期の影響

	廃棄時点での徴収	製品価格上乗せ	
		一対一対応	年金型
排出抑制	○	×	×
リサイクル性配慮	○△	○	×
既販売製品	○	×	△
生産者不在製品	○	×	○*
最終処分量削減	○	×	×
公平性**	○	○	×
不法投棄	×	○	○
リサイクル量確保	×	○	○
受益者と費用負担者	○	○	×
徴収額の算定	△***	×	△
徴収の手間	×	○	○
技術進歩への対応	○	△	○
政治的実現可能性	○	△	△
排出量と回収量の乖離	○	×	○

*生産者（輸入業者）が徴収資金を自社製品以外に充当することに合意した場合
**自動車のように途中で所有者が変わる可能性の高い製品の公平性の判定は困難
***販売時に概算金額表示、廃棄時に正確な金額徴収
山口光恒（2000）を一部追加修正したもの

どの方式を採用するかはそれぞれの要因の社会に対する重要性によって違ってくる。例えば不法投棄が何より問題であれば迷わず価格上乗せ方式を選択すべきであり，排出抑制が大切であれば廃棄時消費者支払い方式を採用すべきである。このように各要因を総合判断の上，社会のコンセンサスを得られる方式を導入するのが最善である。

VI. EPR の限界

以上，EPR に関する OECD のガイダンスマニュアルの紹介及び内容の一部に関する検討を行ってきた。最後に EPR の限界に触れておきたい。

EPR に限らずほとんどの資源・廃棄物政策で欠けているのは，再生原料を使った再生製品に対する需要喚起策である。従ってここで論じる問題点は EPR 固有の限界と言うよりは資源・廃棄物政策全般に当てはまる。現在我が国の政策で再生製品需要の創出を促すのは，グリーン購入法のみである。[20] 一般に最終処分よりもリサイクルの方が安ければリサイクルに回るはずである。まして，大多数の EPR では生産者による製品のテークバックと一定のリサイクル率義務付けが同時に行われ，

(20)　2001年 4 月のグリーン購入法施行を前に，再生合成樹脂の価格が需要拡大により値上がりしているとの記事がある（2001年 3 月 7 日付日経朝刊）

製品設計やリサイクル技術の革新によってリサイクルは確保される。しかし再生製品の需要が不十分であれば，これがボトルネックになってリサイクルは行き詰まる。

こうした状況を打破するものが，グリーン購入法であり，さらには民間企業によるグリーン購入運動である。しかしグリーン購入法以外は法律で強制することは出来ないのでそれ以外の対策が必要である。ここで強調したいのは技術開発及び再使用促進のための流通網整備の重要性である。技術開発の例としてペットボトルを挙げる。従来使用済みペットボトルをもとにしたフレーク（再生原料）は質の良くない繊維製品などにしか使えず，こうした製品自体の需要も不十分であった。しかし最近に至り，モノマー化等の技術により，再度ペットボトルに加工することが可能になりつつある。しかも品質はバージン原料から作ったものと変わらない。ペットボトルの需要は年々増大しており，もし Pet to Pet が実現すれば，使用済みペットボトルに対する需要が高まり，これにつれてリサイクル能力が増強されリサイクル率も高まる。

もう１点重要なのは部品等の再使用率向上である。最近自動車業界で見られる傾向であるが，自動車解体業大手がグループを結成し，グループ各社で部品取りののち性能検査を行い，この情報はインターネット経由で全国の会員がアクセス可能である。更にインターネットによる注文後１日で全国に配送できる体制が出来つつある。実際には製造物責任（いわゆる PL）や中古部品の品質保証問題など解決しなければならない問題も多々あるが，こうしたインフラが整備されて初めて再使用が現実のものになり，EPR の効果が発揮される。

EPR の限界を打破するにはこうした技術開発，インフラ整備が必要である。この分野で従来に増しての助成措置の進展が待たれる。

（経済学部教授）

参 考 文 献

山口光恒（2000），「地球環境問題と企業」岩波書店

細田衛士（1999），「グッズとバッズの経済学」東洋経済新報社

山口光恒（1999），「我が国の廃棄物政策と EPR－OECD における論議を中心に」三田学会雑誌　Vol.92, No.2　1999年７月

European Commission (2000), "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste Electrical and Electronic Equipment".

Joachim Lohse et al, (1998), "Collection Targets for Waste from Electrical and Electronic Equipment (WEEE)", Okopol Institute fur Okologie und Politik GmbH

OECD (2001), "Extended Producer Responsibility, A Guidance Manual for Governments."

OECD (2000), "Extended Producer Responsibility, A Guidance Manual for Governments." ENV/EPOC/PPC(99)16/REV1, 12-Apr.-2000

OECD (1999), "Guidance Manual for Governments, Extended Producer Responsibility." ENV/EPOC/

PPC(99)16, 05-Nov.-1999
Yamaguchi, M. (1999), "Two important aspects to be clarified on the EPR discussion at OECD.", OECD Joint Workshop on Extended Producer Responsibility and Waste Minimization Policy in Support of Environmental Sustainability - Part 1 Extended Producer Responsibility, ENV/EPOC/PPC(99)11/FINAL/PART1, Paris, 4-7 May 1999
OECD (1997a), "Extended Producer Responsibility Phase 2 Case Study on the German Packaging Ordinance", ENV/EPOC/PPC(97)21/REV2
OECD (1997b), "Extended Producer Responsibility Phase 2 Case Study on the Dutch Packaging Covenant", ENV/EPOC/PPC(97)22/REV2
OECD (1997c), "Extended Producer Responsibility Phase 2 Framework Report", ENV/EPOC/PPC(97)20/REV2
OECD (1996), "POLLUTION PREVENTION AND CONTROL EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY IN THE OECD AREA PHASE 1 REPORT, Legal and Administrative Approaches in Member Countries and Policy Options for EPR Programmes", OCDE/GD(96)48

付録1　フェーズ2報告書に対する意見

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を廃棄物政策の一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。
3）この関連でタイトルはEPR（Extended Producer Responsibility）ではなく，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。

山口光恒（1999）146頁より一部省略して掲載