

早稲田大学博士論文概要書

再考「拡大生産者責任」

— 現行法における限界と新たな方向性 —

早稲田大学大学院法学研究科

松本 津奈子

(はじめに)

わが国では、廃棄物領域の最上位法ともいえる循環型社会形成推進基本法に拡大生産者責任 (Extended Producer Responsibility, 以下、EPR) が原則的位置付けで示され、製品ごとに制定する個別リサイクル法においても生産者の責務が規定されている。一方、個別リサイクル法の存在しない使用済み製品廃棄物に関しては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律 (以下、廃棄物処理法) のもと、生産者が適正処理再資源化等に関わることができるような制度が用意され EPR 導入のための法整備が進んでいる。

わが国における廃棄物処理は、一般廃棄物については自治体はその処理責任を負い、清潔の保持の観点から適正に収集され、収集後は焼却処理されてきた。個別リサイクル法の対象物は、生産者が引き取り、再資源化または再商品化している。個別リサイクル法が制定されていない使用済み製品廃棄物についても、生産者が引取り、処理再資源化を進めるケースがあり、廃棄物の適正処理の仕組みが整っている。一見すると充分整備されたとの印象があるが、(熱回収を伴う場合であっても) 焼却処分重視は、温暖化寄与、資源対策として不十分といった従来課題があり、また緊急課題も生じている (廃プラスチック問題等)。廃棄物の扱いについて、従来のあり方の是非が改めて問われており、この状況を打開できるもののひとつとして EPR を再考する時期にある。

リサイクル活動を含め自治体による廃棄物処理にかかる費用は、主に税によって賄われているが、一方で、使用済み製品廃棄物 (製品が廃棄物となったもの) を製造者等の運営するリサイクルシステムに引き渡すという流れがある。自治体が行っていた廃棄物処理事業から使用済み製品廃棄物を切り離し、製品の製造者や小売業者に処理責任を持たせる仕組みとなった背景にある EPR は、製品の廃棄段階にまで生産者の責任を拡大させるものであり、廃棄物処理・資源循環における中心概念のひとつとなっている。EPR は、製品の使用済み段階における責任を生産者に課すことで、廃棄物量を削減し資源循環を目指すとともに、そもそも廃棄物が発生しないよう製品設計段階で配慮することを促す。使用済み製品廃棄物の処理に生産者を巻き込むことで、生産者の意識の外にあった使用済み段階 (廃棄物段階) で生じる費用を市場に内部化させようとするのである。

経済協力開発機構 (以下、OECD) は『拡大生産者責任・政府向けガイダンスマニュアル』 (以下、OECD2001) において EPR に定義を与えたが、その解釈は多様であり、様々な立場から様々な到達点を思い描きつつ活用されている。OECD2001 によれば、EPR の責任といわれるものには、主として「物理的責任」と「財務的責任」があり、生産者に廃棄物段階にまで責任を課すことで、廃棄段階の環境負荷を減じようと外部費用が総じて減少する可能性を有する点が EPR の最大効果のひとつと考えられる。重要なことは、生産者に責任を課すことが、環境に配慮した製品設計 (Design for Environment : DfE, 以下、DfE) を推進するためのインセンティブになり得るか否かである。営利を追求する生産者に外部費用削減効果を求めるには金銭的な負担を課すことが有効との判断があり、EU では、この考えに則った法制度が展開されているが、わが国では、生産者は物理的に廃棄物の引取りを行い、

排出者が必要費用を支払う等、生産者への財務的責任の課し方は厳しくない。

(問題の所在)

●その1 費用負担と切り離れた廃棄物引取

わが国において、法制化のもと或いは自主取組で展開される EPR 制度では、生産者による(物理的な)引取りが最も重要であり、生産者による廃棄物処理費用支払いではない。EU では、EPR は生産者による費用負担が前提となる。自治体が扱う廃棄物の場合、生産者が自治体に費用を支払うのか、自治体による廃棄物事業に匹敵する廃棄物処理の仕組みを生産者が構築するのか、その形態は様々であるが、生産者による費用負担ありきでの制度設計が展開されている。これに対し、わが国の場合は、生産者が使用済み製品廃棄物を引き取るという物理的な関わり方が中心であって、引取り及び引取り後に生じる費用を誰がどのように支払うかは別途設計される。その背景には、製品の構造を最もよく知る生産者が、廃棄物となった製品を引取りその処理に関わるからこそが、効率的な再生利用等の促進、廃棄物の適正処理、DfE の推進等に寄与するという考え方がある。

EPR による汚染回避を期待するには、DfE 促進が重要であり、DfE を促進するから生産者に費用負担を求めるが、わが国の場合は、EPR 導入当初は財務的責任を伴うものであったが、その後は費用負担に優先して物理的な引取りを求める政策に転じている。循環型社会形成推進基本法において、EPR は原則的な地位を与えられているが、処理費用の(自治体から)民間へのシフトよりは、DfE 推進への期待があり、それは、現在のところ、生産者に金銭面での責任を負わせるというアプローチよりは、物理的な引取を求めるというアプローチとなっている。しかし、財源を他者に頼った形の EPR は、その成果を十分に発揮できるのかという疑問が生じる。

●その2 自主取組偏重のあり方

OECD2001 発行以来、世界各国で EPR 制度が策定、導入された。2016 年の OECD『拡大生産者責任・効率的な廃棄物管理のためのガイダンス現代化』(以下、OECD2016)によれば、世界中の EPR プログラムの多くは法律の制定を背景としており、自主的なものは少ないとされる。ところが、わが国の場合、プログラム数で比べれば、個別リサイクル法により制定されたものよりは、個別リサイクル法によらず生産者が個別乃至は団体に EPR プログラムを展開している数の方が多い。適正処理困難性や不法投棄が社会問題となり、生産者をはじめ関係者の役割、責務を明確にした制度構築の要請が大きいものに対しては、個別リサイクル法が制定されてきたが、個別リサイクル法を定めるほどの廃棄量が見込まれない等の使用済み製品廃棄物については、社会的要請等を背景に生産者自らがプログラムを構築、展開している。

国内において、個別リサイクル法によらず使用済み製品廃棄物を扱う場合は、廃棄物処理法に従わなければならないが、一般廃棄物の場合、自治体(市町村)に廃棄物の処理計画責

任があり、生産者が廃棄物を扱う（引取る）場合、一般廃棄物処理業の許可が必要となる。2003年（平成15年）に、規制緩和措置として、廃棄物処理法に特例が設けられ、環境大臣が認定すれば、地方公共団体ごとの廃棄物処理業の許可がなくとも処理（収集運搬、処分）することが可能となったが、生産者にとって、全国で広範囲に時々発生するわずかな量の自社製品廃棄物を引取り、処理再資源化することは効率的なことでも容易なことでもない。こうしたなか、DfEは進むのか。また、市町村にはメリットがあるのか。市町村に一般廃棄物の処理計画責任があるなかで、個別リサイクル法によらず自主的に実施されるEPRプログラムは、社会的なインフラではなく、あくまでも民間事業者による顧客向けサービスのひとつでしかないが、自主取組に対する期待は大きく、法制化の進みは遅い。

（本稿の構成）

本稿では、上記の問題点--①物理的責任偏重（生産者への期待は物理的な廃棄物扱いであり、費用問題は別途検討というアプローチ）、②自主取組偏重（個別リサイクル法は設けずに、事業者が「自主的に」構築する使用済み製品廃棄物への取組を廃棄物処理法の枠内で対応させようとする）--に着目し、EPRの責任とは何かを改めて整理し、廃棄物処理から資源循環につなげるための方向性を強化するEPRのあり方について検討を加え、費用問題の克服と法規制の重要性を示す。

まず、第一章では、EPRという概念について、OECD文書及び学説を取り上げ整理する。財務的責任と物理的責任と二分されたかのように見えるEPRの責任について、EPRの源泉である汚染者支払原則（Polluter Pays Principle.以下、PPP）に立ち戻りつつ、そのあり方について検証する。第二章では、EUにおける関連指令におけるEPRの記述の確認等を通じて、EUの考えるEPRについて明らかにする。第三章では、産業界による自主的な取り組みの時期が長く、近年になって強制法によるEPRの導入が進んでいる状況にある米国のEPRに関する特徴を取り上げる。第四章では、わが国におけるEPRの扱いについて整理する。第五章では、わが国におけるEPRの特徴であり問題点を有するともいえる2つの偏りについて、EU及び米国の例を通じて得られた知見も踏まえつつ検討する。最後に、終章として全体を振り返り、廃棄物処理を資源循環につなげるべくEPRの役割について新たな方向性を示す。

（EPRとは）

OECDは1990年代半ばより三段階に分けてEPRを検討し、OECD2001発行に至ったが、各段階の検討における生産者による費用負担（財務的責任）の捉え方に注目すると、その位置づけに変化が生じていることがわかる。第一段階（1996年分析レポート）では、廃棄物処理に関する費用を、自治体と納税者から、製品連鎖の関係者である製造者、卸売業者、販売業者、消費者、に移すことを重視し、廃棄物管理に関する財務的な、また時には、物理的な責任を課すことが廃棄物発生回避に明確なインセンティブを与えるというものであつ

た。第二段階（1998年のフレームワークレポート）では、「EPRの本質は、廃棄物処理システムに対して、誰が支払うかであって、誰が物理的に運営するかではない」、「EPRの文脈では、汚染者支払い原則（PPP）の実践度合いは、民間セクターに要求される、及び／または、民間セクターが引き受ける費用内部化の程度に比例するように見える」として財務的責任中心議論が継続した。ところが、OECD2001では、EPRは「物理的及び/または財務的に、製品に対する生産者の責任を製品のライフサイクルにおける消費後の段階まで拡大させるという環境政策アプローチ」と定められ、財務的責任中心から物理的責任との並行アプローチが認められることになり、①財務的責任及び物理的責任、②財務的責任のみ、③物理的責任のみ、という複数の責任タイプを与えることになった。

PPPがEPRの源泉となっていることからPPPを改めて確認する。1972年採択のOECD勧告においては、PPPは、製品やサービスの私的費用に生産に用いられる環境資源の相対的な不足分を反映させ、消費者と生産者に商品やサービスに係る全ての社会的費用に適用させることをめざすものであった。20年後のOECDによる分析と勧告では、PPPは公平性の原則ではなく、汚染者を罰するものではないが、経済システムに適切なシグナルをセットすることで、環境費用が意思決定プロセスに組み込まれ環境を配慮した持続可能な発展に結びつくものである、とされた。1991年に、OECDは、経済的手法の活用に関する勧告を採択しているが、そのなかで、持続可能で経済的に効率的な環境資源管理において、汚染の回避とコントロール、そしてダメージにかかる費用の内部化を求め、PPPにおける汚染者は最初に支払う者であり、多くの場合は、その費用を製品価格に織り込む等により他の潜在的汚染者と分担でき、最終的には、消費者やユーザーが支払うことを明示している。こうした考え方は、EPRにおける生産者による財務的責任のあり方を裏付ける。

OECD2001において、EPRではPPPにおける「汚染者」の適用を広い意味に拡大し、製品を直接廃棄する汚染者のみではなく製造者を組み入れていることを示した。EUの独自研究では、EPRはPPPを実施するものであるが「汚染者」の定義が変わったとし、伝統的なPPPの汚染者は直接に汚染を引き起こす個人（例えば、消費者）だが、EPRにおいては、汚染者は、例えば、環境に配慮した設計（eco-design）を通じて汚染を回避する決定的な役割を負う経済主体とした。これらから、EPRにおいて、生産者は製品廃棄物による汚染を製品設計への工夫により回避できる立場にあり、製品連鎖において外部性の内部化を図る-つまり、財務的な責任を担う-中心的な役割を負っていることになる。OECD2001の定義からは3つの責任タイプが導き出されるが、こうした基本的な考え方を踏まえれば、生産者が財務的責任を負うことに大きな意味があることは明らかである。

（EUの状況）

EUでは、EPR導入を加速させている。関連指令ではEPRそのものについて定義を与えていないが、改正廃棄物指令にてEPRの導入を明示し、2018年の第二次改正にあたって「EPRスキーム」の定義を追加した。改正廃棄物指令では、EPRの導入は、域内市場にお

ける物の自由移動と妥協することなく製品ライフサイクル全体における効率的な資源利用を考慮、促進する製品設計及び生産を支えるための手段のひとつであるとし、拡大生産者責任の一般要求を規定し、生産者に物理的及び財務的責任を課しつつ、DfEの推進策としての性格を明示した。2019年のプラスチック指令制定に向け改正廃棄物指令は2018年に第二次改正され、EPRに関する記述が大幅に追加された。定義に追加された「拡大生産者責任スキーム」において、EPRスキームとは、製品の生産者が、製品の廃棄段階においてその廃棄物の処理を行うための、財務的な、あるいは、財務的及び組織的責任を負うことを確保するための構成国による一連の方策であることが示された。EPRはDfE推進の性格を有し、生産者に物理的責任及び財務的責任を課すものだが、スキームにおいては生産者が個別又は共同で、スキーム運営主体として財務的及び組織的な責任を負うこととされた。財務的負担については、負担する費用が何を指すか、また生産者の負担割合がどの程度かが明示され、EUにおけるEPRの財務的責任のあり方が具体的に示されている。

EUのEPRは財務的責任とDfEを主眼に置いた流れにあるが、プラスチック指令により一層明確となった。財務的負担については、特に鮮明である。DfEについては、製品特性に合わせたDfE要素の具体を指令に明記しつつ、それが技術的に満たされたかどうかは欧州規格への適合によって判断する。DfEは政策上の要求事項を技術的に満たす必要があるため、政策面は指令で、技術面は規格で細かく指定する形となっており理解しやすい。

(米国の状況)

米国では産業界が自主的な製品回収プログラムを展開し、規制を避けてきた。この自主的なプログラムの考え方は、プロダクトステewardシップ(PS)として定着してきたが、企業の自主性に任せる緩やかな政策では廃棄物問題は解決しないとして、米国事情に合ったEPRの模索が行われ、近年では州レベルにおけるEPR法が制定されるようになった。

米国における責任履行のあり方は個別の生産者に責任を求める個別生産者責任(IPR)である。生産者責任機関(PRO)等による責任履行となる共同生産者責任(CPR)とIPRとでは、EPR履行のための金銭的メカニズムに差を生じさせるが、米国では、EPRに関する法規制において、生産者による共同対応の要求が設定されることはほとんどない。個々の生産者に対し、使用済み製品の収集・リサイクルについての責務が課されるIPRが主流である。IPRが米国市場で一貫した考え方であり、決まった料金をもとに運営されるプログラムは疎まれ、市場競争を背景に生産者の共同を禁じ、個別企業の努力を支えるような生産者責任の在り方が導かれる。もともと自治体の役割が希薄であり、集める行為(財務的な負担を伴う)は生産者が担い、強制法において生産者に回収目標が課されれば、それは自治体の役割を当てにしたものではなく、生産者個々が果たすべきものとなる。

(我が国の状況)

1995年から2002年にかけて個別リサイクル法(容器包装、家電、自動車)、循環型社会

形成推進基本法（以下、循環基本法）、資源有効利用促進法と、生産者に使用済み製品廃棄物に対する責任を求める法が相次いで整備された。ただし、個別リサイクル法の実施者の責務は、EPR であるとされるものの、法文上、その言葉は見当たらない。環境基本法及び循環基本法では、事業者の責務として EPR に相当する内容を定めているが、EPR の財務的責任に関しては、必ずしも生産者が支払うことを期待したものとはなっておらず、生産者による物理的な引き受けや DfE への努力を促すことに軸を置いたものとなっている。

容器包装リサイクル法では分別収集は自治体、収集された容器包装廃棄物の引取り以降は生産者による費用負担であり、ここでの EPR は（かかる費用全てではないが）財務的責任を伴う物理的責任であった。しかし、これ以降は、財務的責任を切り離れた物理的責任に重心を置いた EPR が主流となった。資源有効利用促進法は循環基本法と同じく、EPR の物理的責任を示し、製品ライフサイクル全般に渡っての事業者による資源の有効利用を促し、製品設計において 3R の配慮を求める DfE を規定している。廃棄物処理法は廃棄物の処理に関する責任に係ることを定めたものであり、EPR とは趣を異にするが、近年、EPR プログラムを実施する生産者に対して規制緩和を行う特例制度（広域認定制度）が設けられた。しかしこれは、外部費用の内部化というよりは、廃棄物の性状を最もよく知る者による適正処理を促すための EPR であり、物理的責任が中心である。

わが国では、基本法レベルにおいて生産者（事業者）の物理的な責任を中心とした方向性を示し、個別リサイクル法において、製品事情を踏まえて必要な費用確保のあり方を規定する。EPR を根拠とする広域認定制度は、個別リサイクル法に拠らない自主的な取り組みを支えるが、排出者からの費用徴収を認めており、物理的な責任を果たすための費用調達の方法を確保している。

一方で、費用徴収のあり方については盛んに議論される。費用調達方法には、廃棄時徴収、製品価格内部化型販売時徴収、預置金型販売時徴収が見られるが、廃棄時徴収には不法投棄誘発といった指摘がある。ただし、廃棄段階で生じる費用を生産・販売段階で織り込み、費用削減をインセンティブに、生産者の努力を引き出そうとする考えを実現するには、税・会計上の問題といったリサイクルに直接には関わらない既存の諸制度を含めた様々な課題の解決が必要となってくる。

自治体による費用負担を無くし、製品連鎖内の関係者による費用負担とするのであれば、大きな意味では外部費用の内部化が図られたことになるが、生産者による財務的責任を全く伴わない EPR の場合、外部費用の内部化と整理できるかは疑問であり、また、EPR の本来目的である DfE への効果も期待できない。費用徴収者としての地位を以て財務的責任と整理するには無理がある。EPR 単独で DfE を推進しないまでも、製品設計を司る生産者に直接的に働くような費用負担（費用支払い）のあり方を模索しつつ、EPR によってカバーされる費用範囲（OECD が議論する「フルコスト」の具体）を積極的に検討する必要がある。

(IPR か CPR か)

EPR への期待は DfE 推進にあり、2つの責任（財務的責任、物理的責任）によって DfE に影響を与えるが、制度においてその責任履行の在り方（IPR、CPR）が関連する。OECD2016 によれば、ほとんどの EPR 制度は IPR よりも CPR によって行われる。理論的には、IPR による EPR システムの方が CPR によるものよりは、DfE に対してより良いインセンティブを与える。IPR では、廃棄物処理コストが個々の生産者に対して求められ、CPR の共同システム内の生産者に比べて、DfE を通じて得られるコスト削減のインセンティブが直接的であることによる。ただし、EPR が目指す DfE 推進という点は、EPR のみによって実現しにくいという側面があり、(CPR であろうと IPR であろうと) EPR が DfE 推進のインセンティブとなるという考えは実現していない。

OECD2016 では、理論的に考える EPR の DfE への影響という視点からは IPR が望ましいものの、CPR が現実的であり、実際には PRO を通じた CPR の展開が一般的という。しかし、PRO による個々の生産者への費用請求の在り方（固定的か変動的か）に工夫を凝らすことで CPR であっても IPR での DfE 推進インセンティブ効果を期待できる。外部費用の内部化議論についても論点は同じだが、いかに DfE 推進のインセンティブを働かせることができるかが重要である。

(自主取組の課題)

一般論として自主取組には課題が指摘されているが、加えて、自主取組の拠り所となっている廃棄物処理法の特例制度（広域認定制度）そのものに課題がある。また、一般廃棄物の処理責任の所在が自治体にあるという大前提において、生産者が（顧客サービスとして）行っている製品引取りに自治体が頼ることにも限界がある。自治体が当該使用済み製品廃棄物を扱わない（収集しない）こと自体が問題であるが、生産者による自主プログラムを当てにした使用済み製品廃棄物政策では、行き場のない使用済み製品廃棄物（一般廃棄物）を生み出すことになる。

プログラムによっては、生産者の一部のみが参加する場合や、排出者に制限を設けている場合等があり、自治体にとってみれば中途半端な制度であるにも関わらず、自主取り組みでの EPR プログラムの存在を以てその製品についての製品廃棄物対応ができていると考えられており、問題である。生産者にとっても広域認定制度は硬直的であり、生産者に EPR を問うのであれば、必要以上の無理を強いることなく適切な運用が可能となるよう制度見直しが求められる。

(2つの課題の克服)

本稿では、①物理的責任偏重及び②自主取組偏重というふたつの特徴に着目し、これからの時代に合った EPR あり方について考察を試みた（第5章）。使用済み製品廃棄物の扱いという「廃棄物処理」から DfE につなげることのできる EPR を実現するには、物理的な引取

りのみではなく、財務的責任を伴う必要があり、自主的な取り組みでは超えられない課題克服のためにも強制法が必要であることを検討し、今後の資源循環社会をより強化するためのEPRの方向性として以下の内容を確認した。

① 財務的責任の確立（物理的責任偏重の修正）

PPPの思想に立ち、EPRを実現するのであれば、物理的責任は財務的責任を伴うべきである。ただし、ここで言う財務的責任は、生産者が消費者から費用を徴収して支払う仕組みを整えるという意味ではなく、製品価格に必要となる費用を織り込む等を通じてその事業活動において原資を確保し、日々の廃棄物処理費用を生産者が負うというものである（製品連鎖において、生産者には流通業者も含まれる）。

わが国はEUとは異なり、自治体による分別収集（分別回収）システムがよく整備されている。しかし、今後、自治体に過度な金銭的負担がかかると、システムが弱体化してしまう可能性も否めない。社会インフラとして確立された自治体の分別収集システムを弱体化させないためにも、EPRによって、自治体から生産者（消費者）への費用負担シフトを進め、財務的責任を伴う物理的責任を確立する必要がある。

② 法制化の必要性（自主的取組偏重の修正）

一般廃棄物の処理責任が自治体にあるなかで自主取組による引取りプログラムを行ったとしても、その成果には限界が生じ、また、実施主体である生産者にも必要以上の負担が生じる。自主取組の場合は、その製品を製造・販売する事業者全てが参加するとは限らず、或いは、参加要件を満たさない等により参加できないといった状況が生じる。これは、市場における生産者間の公平性を欠くことにつながり、また、（製品に有害物質が含有されていれば一層のこと）自治体によっては自主取組によっても扱われない製品廃棄物（取りこぼし廃棄物）の発生を防げず、環境汚染という問題を生じさせる。

事業者の自主的な取り組みを奨励し続ける（施策の中心に据える）のであれば、税・会計上の課題克服といった既存制度との調整も必要だが、それらの調整を行わず、また、廃棄物処理法の規制緩和も不十分という状況を維持するのであれば、むしろ強制法での対応とした方が、事業者にとっても効率的な施策となると考えられる。

③ DfE推進の加速（EPRによる効果の実現）

物理的責任に重きを置くものの、DfE推進スピードが速いとは言えない。法令上、製品へのリサイクル素材含有率を設定するEUの指令は、これからの市場の状況を変えるだろう。国内資源循環に関し、バックキャストの発想をもって計画を立て、EPRとDfEをより近づけた定めが求められるのではないか。法令上、事業者に努力を促すことに留まるのではなく、規格を活用し、個別リサイクル法等の関連法令においてこれを引用する等、技術面での方向性をより明確に打ち出すべきであろう。

どのように優れた制度であっても時代とともに見直しが必要である。実際の制度においては、理論上得られるような効果をストレートに得ることは難しいかもしれないが、制度のあり方を工夫することで是正が可能なことは本稿でも確認できた。できないとして諦めるのではなく、どうすればできるかを検討することが肝要である。これからは、事業者と政策決定者が対峙して EPR そのものの是非を議論するのではなく、製品が廃棄物問題を起こさず、その先--廃棄物を生産のための資源につなぐ--まで見据えるための道筋として EPR を捉えるべきである。