

早稲田大学審査学位論文（博士）

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

目次

序章 廃棄物処理責任を巡る変化	3
第一節 改めて問い直す	3
第二節 廃棄物処理における生産者の登場	4
第三節 問題の所在	5
第四節 本稿の構成	7
第一章 「拡大生産者責任」とは	10
第一節 「拡大生産者責任」とは何か	10
第一項 概念の登場	10
第二項 OECD による定義	11
第三項 EPR と PPP	14
第二節 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	17
第三節 学説にみる EPR の「責任」	19
第四節 EU 独自の EPR 研究	21
第五節 小括	23
第二章 異なる位置付け--EU における EPR 政策--	25
第一節 法的地位の確立	25
第一項 改正廃棄物指令（2008/98/EC）	25
第二項 廃棄物指令の 2018 年改正（第二次改正）	27
第三項 その他の指令（容器包装、電池、WEEE）	31
第二節 財源としての「生産者」と「規格」による DfE 推進	38
第一項 プラスチック指令	38
第二項 DfE へのアプローチ	44
第三節 小括	46
第三章 北米における EPR	48
第一節 遅い EPR 導入	48
第二節 個別責任アプローチ	49
第三節 州レベルで進める EPR	50
第一項 概要	50
第二項 事例（ミネソタ州における EPR）	51
第三項 事例から得られる論点	53
第四節 小括	54
第四章 わが国における EPR	56
第一節 関連法での扱い	56
第一項 基本法二法における事業者の責務	57

第二項	資源の有効な利用の促進に関する法律	5 9
第三項	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	6 1
第四項	判例の状況	6 2
第二節	財務的責任の置き方	6 4
第一項	費用を巡る議論	6 4
第二項	販売時徴収の意味するところ	6 6
第三項	リサイクル法における扱い（容器と自動車の例）	6 6
第四項	会計及び課税に関する課題	6 9
第四節	DfE に対するアプローチ	7 3
第一項	財務的責任からのアプローチ	7 3
第二項	物理的責任からのアプローチ	7 6
第三項	アプローチは個別か共同か	8 1
第五節	自主取り組みの制度的限界	8 4
第六節	小括	8 9
第五章	考察（わが国における EPR の特徴を踏まえて）	9 2
第一節	ふたつの偏重の課題	9 2
第一項	物理的責任偏重	9 2
第二項	自主取組偏重	9 6
第二節	検討（EU 及び米国を参考として）	1 0 0
終章	まとめと今後の課題	1 0 2
第一節	総括	1 0 2
第二節	今後の方向性	1 0 3

参考文献リスト

序章 廃棄物処理責任を巡る変化

第一節 改めて問い直す

2019年6月、EUではプラスチック製品の利用を制限する指令¹（以下、プラスチック指令）が構成国宛に発出された。世界的な海洋プラスチック汚染問題を背景に、廃棄物汚染を回避し解決するために、ある種のプラスチック製品の上市を禁止する等、厳しい内容が盛り込まれた指令である。また、本指令での拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility、以下、EPR）での生産者への要求が、先行指令（廃棄物指令、容器包装廃棄物指令）²を上回る内容となることから、先行指令についても本指令と整合する形で同時期に改正がなされている。EPRは、汚染者支払原則の派生原則であるが、汚染の未然防止の観点から、製品や容器包装が廃棄物となった段階に、生産者（製造者、輸入事業者等）を関わらせ、廃棄物という汚染を予め減じさせようというものである。ところが、欧州では、廃棄物インフラの整備、運営費用まで生産者に費用負担を求める等、EPRの適用を従来以上に拡げ、考え方を一層明確にしている。

わが国では、廃棄物領域の最上位法とも言える循環型社会形成推進基本法に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制度が用意されている。欧州ほどの厳しい要求は設けられていないが、わが国なりの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っており、清潔の保持の観点から、適正に収集され、収集後は焼却（熱回収を行うことも含む）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散見される。廃棄物の適正処理の仕組みが整っており、わが国の廃棄物処理制度はいわば優等生であると言っても過言ではない。一見すると充分整備されたとの印象がある。しかし、（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る。これに加え、今日では、国内で発生した廃プラスチックが輸出先を失い、資源性の高い廃棄物が焼却炉に日々送り込ま

¹ ある種のプラスチック製品による環境影響削減に関する指令（Directive(EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment）。

² 容器包装廃棄物指令（European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste）、廃棄物指令（Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain directives）。

れるという緊急事態が発生した³。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いる。清潔の保持には十分応えたが、資源不足、温暖化といった環境問題には応えきれていない。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と言える。

第二節 廃棄物処理における生産者の登場

わが国では、一般家庭から排出される廃棄物は、市町村（自治体）に処理計画責任があり計画に沿った処理がなされている。自治体による清潔の保持を前提に、廃棄物に関する法が整えられたが、大量生産大量消費の時代に廃棄物が大量発生し、埋め立て処分場の逼迫という大問題に直面した。廃棄物削減が喫緊の課題であり、リサイクルは廃棄物削減の有効な手段と位置付けられ、廃棄物の流れから資源となるものを取り出すことで、埋め立て処分する廃棄物量を削減する動きが加速した。

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、税によって賄われている。近年は、自治体によっては、排出者である一般家庭が排出量等に応じて費用を支払う方法（自治体が指定するゴミ袋を購入する等）が導入されているが、必要となる費用の全額を排出者に負担させようとするものではない。費用支払いという行為を通じて廃棄物の排出量を削減させようとするものである。一方で、以前は自治体が引き取っていた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。テレビ、冷蔵庫、エアコン、洗濯機といった大型の家電はわかりやすい例である。不要となった家電を捨てる者が運搬や処分にかかる費用を支払うことになり、これらの処理が税金事業から除かれることになった。

自治体が行っていた廃棄物処理事業からこれ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はEPRという考えがある。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るが、わが国において、「拡大生産者責任」という言葉は、行政文書において使用され、また有識者による審議の場で用いられるが、廃棄物関連法には登場しない。しかし、EPRは、廃棄物分野の諸法令に

³ 2017年末から中国が廃プラスチックの輸入を停止し、その後、廃プラスチックの主な仕向け地となっていたアジア諸国も輸入を停止した。2019年には、有害廃棄物の国境を越えた移動を規制するバーゼル条約改正があり、先進国から途上国に対する汚れた廃プラスチックの輸出が規制対象となった。こうした一連の流れにおいて、これまで輸出に頼ってきた日本国内の廃プラスチックは行き場を失っている。焼却するとしても、焼却施設の能力を超えており、自治体の焼却施設での（産廃プラスチックの）焼却を求める通知が環境省より発出されたが、実際には受け入れは進んでいないという。これまで「有価物」として廃プラスチックを輸出することをもって「リサイクルできた」という状況が認められなくなった出来事である。参考記事例：日本経済新聞2018年7月19日、同2019年5月11日。環境省通知：環 循適発第1905201号・環循規発第1905201号、令和元年5月20日付、各都道府県一般廃棄物行政主管部（局）長・各都道府県・各政令市産業廃棄物行政主管部（局）長宛、環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課長・廃棄物規制課長発出、「廃プラスチック類等に係る処理の円滑化等について（通知）」。

原則として埋め込まれており、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により、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⁴。

EPR が誰に対するどのような責任を示すものであるかについては、経済協力開発機構(以下、OECD)による『拡大生産者責任・政府向けガイダンスマニュアル』⁵(以下、OECD2001)において示された定義(後述)が広く受け入れられているが、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。OECD の整理によれば、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」(金銭的責任とも訳されるが、本稿では財務的責任とする)があるが、その各々が具体的に何を指すかについては議論がある⁶。

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する努力がなされ、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。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が重要である。生産者に廃棄物分野での事業展開を求めるというよりは、外部費用の削減が主目的である。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。一方、わが国では、生産者は物理的に廃棄物の引取りを行うが、排出者より必要となる費用を徴収する形式(家電4品目)や、収集は自治体に頼り、収集物(廃棄物)の引き取りを生産者とする形式(容器包装)等がある。どの形式も、政策策定時に関係者が議論して決めた内容であり、改善すべき点は残しつつも成果もみられ、評価を得ているものである。

第三節 問題の所在

問題(その1) 費用負担と切り離した廃棄物引取

⁴ 外部費用、私的費用、社会的費用という用語は経済学の用語であり、同様の概念に様々な論点から異なった整理、表現がある。ここでは、経済活動に対する汚染の影響についてのビグーの考えをもとに、生産・消費活動にかかる費用である「私的費用」と、活動にかかる社会全体としての費用である「社会的費用」、そして社会的費用から私的費用を引いた部分を存在するかもしれない「外部費用」、とした。参考文献として、例えば、R.K.ターナー他、大沼あゆみ訳『環境経済学入門』東洋経済新報社(2001年)。

⁵ OECD, *Extended Producer Responsibility, A Guidance Manual for Governments*, Paris, 2001. (以下、OECD2001と略。)

⁶ 山川肇・植田和弘「拡大される生産者責任の内容とその根拠」植田和弘・山川肇編『拡大生産者責任の環境経済学-循環型社会形成に向けて』昭和堂(2010年)239-258頁。(植田和弘・山川肇編『拡大生産者責任の環境経済学-循環型社会形成に向けて』昭和堂(2010年)については、以下、植田・山川2010、と略。)

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 促進こそが重要である。DfE を促進するからこそ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。

問題（その 2）自主取組偏重のあり方

2001 年に OECD が EPR について政府向けガイダンスマニュアルを定めてから、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』⁷（以下、OECD2016）によれば、2016 年段階でおよそ 400 の EPR 制度が存在している。その多くは法律の制定を背景としたものであり、自主的なものは少ないとされる。ところが、わが国の状況に目を転じてみると、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で EPR プログラム--使用済み製品廃棄物引取・処理再資源化--を展開している数の方が多い⁸。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

⁷ OECD, *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*, Paris, 2016. (以下、OECD2016 と略)

⁸ 一般廃棄物に関する国内の EPR 型個別リサイクル法は、容器包装、家電、自動車、の 3 つであるが、自主的な取り組みとして、廃棄物処理法の特例制度である広域認定制度を活用した引取りプログラムを展開している例が多い。パーソナルコンピューター、バイク、プレジャーボート、インクカートリッジ等の 9 品目（一般廃棄物）について 69 の団体または企業が認定を受けている。元来、EPR は、一般廃棄物を対象としたものだが、産業廃棄物に対する広域認定制度活用が多い（2019 年 7 月現在の認定数：204）。

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。

日本国内において、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。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、市町村の区域内で一般廃棄物処理業を行おうとする場合、つまり、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。生産者が一般廃棄物となった使用済み製品廃棄物を引取り、処理再資源化するには、各市町村から業許可（収集運搬業許可、処分業許可）を得る必要があるが、製造や販売を業とする民間企業が、全国の市町村各々から廃棄物処理に関する業許可を得ることは現実的でなく、また、市町村によっては許可しないこともある（一般廃棄物処理計画に基づいて市町村自らが処理を行うのが困難な場合に許可業者が処理を行うが、計画の範囲において許可がなされるため、許可そのものがなされない⁹）。このため、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（9条の9及び15条の4の3に基づく廃棄物の広域的処理に係る特例制度。以下、広域認定制度）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。ただし、廃棄物の扱いに関しては廃棄物処理業者と同様に廃棄物処理法遵守が必須であり、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。果たして、生産者はこうしたなか、DfEを進めることができるのか。また、市町村は、わずかな量の廃棄物を集めなくなることで、経済的なメリットを享受できるのか。市町村によっては、生産者による自主取組を活用するとして、自区内の廃棄物処理計画から該当使用済み製品廃棄物を除外することがある。この場合、当該製品の生産者全てが自主取組に参加していればよいが、一部の生産者のみによる取り組みである場合、行き場を失う使用済み製品廃棄物が発生しないのだろうか。

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。ところが、自主取組に対する期待は大きく、法制化の進みは遅い。こうした自主取組偏重のあり方の継続に課題は無いのだろうか。

第四節 本稿の構成

EPRのあり方としては、個々の生産者が、日々の経営において、製品設計時に廃棄物段

⁹ 市町村は、一般廃棄物の処理について総括的な責任を有しており（廃棄物処理法6条の2第1項）、処理は、①市町村自らが処理する、②他者に委託する、③一般廃棄物処理業者（許可業者）が行う、④事業者自らがその一般廃棄物を処理する、⑤事業者が他人に委託する、ことにより行われる。③に関連し、市町村が許可をする場合の要件には、（イ）当該市町村による一般廃棄物の収集または運搬が困難であること、（ロ）その申請内容が（当該市町村の）一般廃棄物処理計画に適合するものであること、がある（廃棄物処理法7条5項1号、2号）。

階での扱いを検討し、ごく自然に DfE を施していくのが望ましい。しかし、廃プラスチック問題のように緊急性を要するもの、或いは、エネルギーの構造転換に伴い益々需要が高まる電池が大量廃棄されるというように問題の大きさが想定できるものについては、法規制という強制力をもって問題を乗り越える必要性が生じるだろう。

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、財務的責任と法規制の重要性を示したい。

本稿の構成は以下のとおりである。

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。OECD によれば、EPR における生産者の責任のあり方には、財務的責任、物理的責任、情報的責任等がある。この責任のあり方の整理に基づくと、EPR 政策の傾向は、欧米では財務的責任に、わが国においては物理的責任に比重が置かれている。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）¹⁰に立ち戻りつつ、そのあり方について検証する。

第二章及び第三章では、わが国とは異なった位置付けである EU 及び米国を取り上げる。第二章において、EU における関連指令における EPR の記述の確認を通じて、EU の考える EPR について明らかにする。最新の指令（プラスチック指令）では、散乱ごみ清掃にかかる費用を生産者負担、つまり、EPR の範囲としたが、これは EPR が目指す DfE の推進との関係を希薄にし兼ねない。EU の解釈する EPR はどのようなものなのだろうか。プラスチック指令は、海洋プラスチックごみ問題のほか、経済成長戦略とも言える circular economy¹¹を背景としたものだが、経済主体である生産者に対し、わが国の現状からみると過大とも言える EPR における生産者への要求を織り込んでいる。EPR の導入を確かなものとするため、プラスチック指令と同時期に廃棄物指令の改正が行われた。EPR の記述を中心に関連指令の詳細を確認し、生産者が財源化した点、DfE との関連等の論点を明らかにするとともに、わが国での在り方を検討する際の参考点を整理する。

一方、米国は、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。第三章では、米国の EPR に関する特徴を取り上げ、わが国での EPR 再検討に資する材料を見出すこととする。

¹⁰ PPP は「汚染者負担原則」とされることもあるが、本稿では、「汚染者支払原則」とした。

¹¹ 従来型の生産・消費・廃棄という直線的な経済を脱し、生産・消費・廃棄・生産というように資源を再度循環させていくほか、サービスの提供や修理、製品の長寿命化といった工夫により資源そのものの消費を減らす循環型の経済を目指そうという考えであり、EU における資源政策の中心的な概念となっている。

第四章では、わが国における EPR の扱いについて整理する。まず、関連法での位置付けを整理し、容器包装にかかる分別収集及び再商品化の促進等に関する法律を巡る裁判例を取り上げる。わが国における EPR は、当初、財務的責任を伴う物理的責任でスタートしたが、その後、物理的責任を重視した制度が主流となった。財務的責任が軽い中でどのように DfE を推進させようとしているのか。日本における EPR 制度として、個別リサイクル法での扱いとともに、わが国の特徴とも言える自主取組に焦点を当てる。個別リサイクル法の対象ではない使用済み製品廃棄物の場合、生産者の自主的な判断によって（または審議会等での要請を背景に）EPR プログラムを展開している。こうした自主取組は企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility. 以下、CSR）的観点からは歓迎されるべきものであるが、発生する当該製品廃棄物全てを網羅しきれないばかりか、実施する側にも相当の無理を強いるものであり、課題は多い¹²。本来は DfE を意識した EPR が生産活動、企業経営に恒常的に取り込まれることが望ましく、その意味においては、自主取組の広がりを見込めるものではない。しかし、資源循環の視点、廃棄物処理の視点からともに中途半端な使用済み製品廃棄物回収に終わっているのが現状である。わが国が抱える EPR について課題を指摘する。

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言える 2 つの偏り、①物理的責任偏重と②自主取組偏重、について、EU 及び米国の例を通じて得られた知見も交え検討する。EU では、EPR については財務的責任偏重とも言えるアプローチをとりながら、DfE について、規格（standard）を活用しながら進めようとしている。わが国の物理的責任アプローチと比較して EU の進め方に学べる点があるか検討する。また、わが国は自主取組偏重アプローチであるが、EU は法制化を基礎としたアプローチであり、米国は当初の自主取組偏重路線を修正しつつある。自主取組偏重の限界について、わが国における現行法での問題点、特に廃棄物処理法の限界、を中心に検討する。また、現実的な課題をみるため、自主取り組みで対応されている二次電池を取り上げ問題の所在を確認する。

最後に、終章として全体を振り返るとともに、廃棄物処理から資源循環につなげるため、EPR の役割を十分に生かすための方向性を示すこととする。

¹² 例えば、二次電池（リチウムイオン電池等）の場合、個別リサイクル法は存在しないが、電池工業会が、資源有効利用促進法での規定を受け、下部組織（一般社団法人 JBRC。JBRC：Japan Portable Rechargeable Battery Centre）を設立し、広域認定制度を活用した自主取組を展開している。リチウムイオン電池の引取りにおいては、一般廃棄物の受け入れは、自治体からのものに限定しており、また、工業会が決めたサイズを上回る小型二次電池は扱わない、電動歯ブラシの本体のように埋め込み型の電池は扱わない、というように回収対象を限定している。社会制度としては不十分なうえ、環境保全の側面においても課題が残る。

第一章 「拡大生産者責任」とは

第一節 「拡大生産者責任」とは何か

第一項 概念の登場

EPR は、1990 年代初頭のスウェーデンの Lund 大学の国際環境産業経済研究所のリンクヴィスト博士による提唱及び命名に始まったとされる¹³。同博士は、当時、(生産者の) 責任を、①責任 (liability)、②経済的責任 (economic responsibility)、③物理的責任 (physical responsibility)、④所有権 (ownership) 及び⑤情動的責任 (informative responsibility) と分類した。第一の責任 (liability) は、製品によって引き起こされた環境上の損害 (environmental damages) に対する責任であり、法令により規定され、使用段階や最終処分を含む製品ライフサイクルの異なった部分を包含する。第二の経済的責任は、生産者が、自ら製造した製品寿命の最終段階において、例えば、収集、リサイクルまたは最終処分にかかる費用のすべてまたは部分を賄う (cover) ことである。費用は生産者によってまたは特別な費用 (fee) として直接支払われる。第三の物理的責任は、生産者が、実際に、製品または製品のもたらす影響の管理システムに関わることを意味している。第四の所有権 (ownership) は、生産者が自らの製品のライフサイクルを通じて所有権を保有することができ、その結果、製品が引き起こす環境問題に紐づけられる。第五の情動的責任は、生産者に対し、自ら製造した製品の環境側面 (the environmental properties of the products) についての情報を提供することを求めることで、製品に対する責任を拡大するいくつかの異なった可能性を示している。これらの責任モデルは、スウェーデンにおける EPR 議論の集中につながり、誰が何に対して責任を負うのかという点で、責任 (responsibility) を特定する必要性が明らかになったという¹⁴。

一方、OECD の汚染の防止と管理グループにおいて、EPR についての検討が 1994 年に開始された。まず、第一段階 (Phase1) として、ワシントン D.C.において開催された廃棄物最小化ワークショップにおいて、加盟国における EPR 活動の法的側面、行政上の側面が検討され、廃棄物最小化のための基本原則と重要な戦略として EPR が採択された。続く第二段階 (Phase2) は 1995 年に始まった。目的は、容器包装に関するふたつの EPR プログラム (オランダ容器包装協約、ドイツ容器包装令) の詳細研究を実施し、EPR に関する枠組みレポートを完成させることであり、1998 年に 3 つの文書 (2 つの事例研究レポート、枠組みレポート) が発行された。最後の第三段階 (Phase3) では、前二段階で明らかとな

¹³ 東條なお子「資料 拡大生産者責任の考え方 トーマス・リンクヴィスト博士に聞く」千葉大学公共研究第 3 巻第 1 号 (2006 年)。

¹⁴ Thomas Lindhqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems, Doctoral Dissertation*, The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, 2000, pp. ii-iii.

った課題を検討し、主に、①構成国間での情報共有、EPR 実施において生じる政策及びプログラム設計上の課題検討、②EPR に関する加盟国からの情報提供と把握、という2つの目的を達成すべく、複数の関係者を交えた4つのワークショップ¹⁵が開催された。これらを経て、OECD2001 が発行された。

第二項 OECD による定義

OECD2001 では、EPR の主な論点、費用便益等がまとめられるとともに、EPR が定義された。定義において、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 (an environmental 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.)」

とされた¹⁶。物理的責任は、「使用済み段階における製品の物理的管理に対する直接的または間接的な責任」であり、財務的責任とは、「使用済み段階における廃棄物管理費用の全てまたは一部を支払う生産者の責任」である（ここでいう廃棄物管理は、回収、分別、処分に係る行為を含むとされる）。EPR によって、(1) 自治体から生産者に、物理的及び/または財務的に、全部または部分的に、責任がシフトされ、(2) 生産者に対し、製品設計段階で環境配慮を行う (DfE) インセンティブを与える。廃棄物問題から、廃棄物となる前の製品に着目し、その製品の生産者を巻き込むことで、これまで外部費用とされていた廃棄物段階の費用を私的費用化し、社会的費用の削減まで図ろうとする。廃棄物から遡り、製品に対する生産者の物理的・財務的責任を問うことになった。

EPR によって環境汚染回避、つまり、負の外部費用の内部化が図られるが、OECD の定義は、先に見たリンクヴィスト博士の責任モデルに比べ、財務的責任（博士の用語では経済的責任）及び物理的責任に集中したものとなっている。また、財務的責任と物理的責任がほぼ同列に扱われ、「及び/または」という接続詞を挟むことにより、次の3つの責任タイプが許容されるように解釈できる。

- 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

EPR が、自治体（納税者）による費用負担から生産者（消費者）による費用負担へのシフ

¹⁵ 4つのワークショップについては、田中勝「拡大生産者責任と廃棄物問題 関連資料：OECD のEPR政策手段と日本の枠組み」田中勝・田中信壽編『循環型社会構築への戦略-21世紀の環境と都市代謝システムを考える』中央法規出版株式会社（2002年）に詳しい。

¹⁶ OECD2001, p.18.

トを意味することを踏まえると、上記③の物理的責任のみ、というタイプは成立しないように思えるが、制度設計において、自治体が（税金事業で）集めた使用済み製品廃棄物を、生産者が引き取る場合等はこれに該当するだろう。ただし、物理的な引取りの後に発生する費用が、生産者（及び消費者）によって負担され、税金が使われないのであれば、それは、①の部分的な実行であって、③と整理することはできない。生産者のみが費用を支払うことをもって財務的責任と整理するのであれば（つまり、使用済み製品廃棄物の排出時に消費者が支払うことを生産者の財務的責任としないのであれば）、③に分類される制度も多くみられるだろう。しかし、財務的責任は、自治体（納税者）が支払っていたものを、生産者（または消費者）が支払うこと、と考えれば、③は稀なケースとなる。負の外部費用の内部化、という点をどのように捉えるかによって、③に分類されるケースが増減する。

ところで、OECD2001の定義に至る前は、このふたつの責任（財務的責任、物理的責任）の位置付けはどのようなものであったのだろうか。OECDは、加盟各国において増加しつつある廃棄物への対策手法としてEPRの検討に着手し、1994年から1999年まで3段階に分けて検討を重ね、OECD2001の発行に至った。OECD2001は、数年に渡る検討の成果の上に立つものであるが、それまでに発行されたレポートの内容を追うことで、EPRの責任の捉え方の変遷を見ることができる。先にも触れたが、以下のとおり補足する。

まず、1994年から1995年にかけての第一段階（Phase 1）では、検討開始以前よりOECD諸国で実施されていた製品廃棄物政策について、大規模な聞き取り調査を行った。その結果をまとめ、分析したレポートが1996年に示されたが、同レポートにおいて、EPRの重要な特徴は、費用負担者のシフト、つまり、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、に移すことであり、これは、PPPの重要な解釈である、とした。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は、廃棄物発生回避に明確なインセンティブを与えると整理しており¹⁷、検討の当初においてEPRは財務的責任が中心であった。

EPRの源泉であるPPPとの関係（後述）では、費用、つまり、財務的責任の比重が大きい。1996年から1997年の第2段階（Phase 2）の検討結果は、1998年にフレームワークレポート¹⁸としてまとめられた。同レポートによれば、「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、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」¹⁹、とされた。EPRによる（外部）費用の

¹⁷ OECD, *Washington Waste Minimisation Workshop Volume II Which Policies, Which Tools?* Paris, 1996, pp.205-206.

¹⁸ OECD Environment Directorate Environment Policy Committee Group on Pollution Prevention and Control, *Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2 Framework Report*, 1998.（以下、OECD1998、と略。）

¹⁹ OECD1998, p.16.

内部化によって、PPP が実現される。ただし、ここで注意したい点がふたつある。ひとつは、EPR によって内部化しようとしている費用は、使用済み製品廃棄物の処理にかかる費用であって、社会コスト全般ではない点である。もうひとつは、「誰が支払うか」は、地方自治体（納税者）から生産者（消費者）へのシフトを想定しているのもであって、生産者と消費者の間での費用支払いのあり方について問うているものではない点である。

OECD2001 では、第四章が役割と責任を整理する中で、EPR の最初の責任タイプを物理的責任とし、第 2 のタイプを財務的責任と位置付けている²⁰。この 2 つに加え、リンクヴィスト博士による 3 つの責任タイプ--情報責任(informative)、責任(liability)、所有権(ownership)--を挙げている。ここでは第 1 タイプ（物理的責任）と第 2 タイプ（財務的責任）を取り上げる。

物理的責任は、使用済み段階にある製品（使用済み製品廃棄物）に対し、物理的な処理を直接または間接に引き受ける責任であり、財務的責任は、使用済み製品廃棄物の処理（収集運搬、選別、処分）コストの全てまたは一部を支払う責任を指す。この 2 つの責任については異なる主体間の責任割り当て、共有責任（shared responsibility）、が認められ、ふたつの基本モデルが提示された²¹。第一は自治体と生産者との間の責任共有モデルであり、第二は製品連鎖中の異なる主体間での責任共有モデルである。第一のモデルにおいては、自治体が処理を行い（物理的な責任を負い）、生産者がその廃棄物処理に対して支払うべき料金を評価し支払う。ただし、第一モデルには、次の 2 つの選択肢が設けられている。ひとつは、自治体が収集と選別について物理的責任（全てまたは一部）を持ち、生産者がこれに対して費用（全てまたは一部）を支払い、選別後の廃棄物を物理的に引き取る。もうひとつは、自治体が従来どおり作業を行い、生産者はその製品の処理に対して自治体に費用を支払う、というものである。これらは、使用済み製品にかかる費用の部分的内部化である²²。自治体による何らの処理作業が発生しなければ（つまり、生産者が物理的責任をすべて負う）、使用済

²⁰ OECD2001, p.53.

²¹ OECD2001, pp.56-57.

²² OECD2001, pp.56-57. 自治体と生産者との間の共有モデルは、フランスと日本の容器包装廃棄物に関する制度が該当する。フランスのシステムは、自治体が容器包装廃棄物を物理的に収集するが、収集された容器包装廃棄物を生産者が買取り、処理再資源化する方式であるとして紹介されている。買取りは、収集にかかる費用全額を自治体に支払うこととは異なる。収集するという物理的責任は課されないが、収集されたものの品質に合わせて買取り、再資源化する形は、収集部分にかかる費用の部分的負担（部分的財務的負担）と引取り以降の物理的・財務的責任の全てを負うと整理できる。日本の容器包装リサイクルの場合は、引取り以降の物理的・財務的責任の全てを負うところはフランスと同じだが、自治体が収集するものを買い取るという発想は無い。自治体の一般廃棄物処理責任を前提に、あくまでも自治体の収集作業の品質レベルに応じた費用拠出が定められている（容器包装リサイクル法第 10 条の 2、市町村に対する金銭の支払い）が、買取りとは位置付けられていない。日本では、自治体に分別収集が課されており、事業者への分別収集適合物の引き渡しにおいて、自治体努力によって品質の良いものとなった場合に、自治体の努力に対して費用を支払うという考えに立った金銭支払いである。

み製品廃棄物は自治体による廃棄物の流れから、完全に切り離され、生産者が使用済み製品廃棄物処理に係る全責任を負うこととなり、共有責任とはならない。ところが、自治体を廃棄物処理に係るインフラと位置付け、民間の処理業者と契約を結ぶように、生産者から自治体に対し費用を支払うのであれば、生産者が財務的責任を負うこととなり、使用済み製品に対する外部費用の内部化が図られる。

第二の製品連鎖における主体間共有モデルは、生産者との間でなされる合意（フォーマルまたはインフォーマル）によって形成される。生産者は、最終的な責任を負い、EPR プログラムを率いることになる。具体的な責任内容は製品や流通等の状況による。このモデルにあてはまる例は、使用済み製品廃棄物の収集について、生産者がリサイクル業者と契約締結する、または、生産者が小売業者にデポジットリファンドについて契約締結する、といったものである。或いは、小売業者が ADF（Advance Disposal Fee：ADF、処分料金前払い。排出者/消費者から製品販売時に処理料金を予め徴収しておく方式）徴収及び費用管理機関への支払い責任を負う場合もこれに相当する²³。

EPR の主な責任である「財務的」・「物理的」責任に、その、「全て」か「一部」か、という解釈を入れることによって、実際の制度においては、責任の設定に相当な幅を生じさせることになった。では、EPR の源泉である PPP に立ち返って責任のあり方を考えた場合、どのような形が望ましいことになるのだろうか。

第三項 EPR と PPP

PPP と EPR との関係について、OECD の勧告及びガイダンスマニュアルにおける整理を通じて、このふたつは共存するものであり、EPR が PPP の延長線上にある点を確認しておきたい²⁴。PPP と EPR との関係を巡っては、先行研究がなされており、EPR を PPP の拡張概念とする指摘がある一方、まったく異なった概念とする指摘も見られるが²⁵、ここでは、OECD の整理を採用したい。

EPR との関係を整理する前に、PPP そのものについて確認する。

²³ OECD2001, pp.56-57.

²⁴ 環境法分野における PPP そのものの研究及び EPR との関係については、大塚直教授による研究の蓄積が大きい。主な研究として以下を参照。大塚直「環境法における費用負担-環境基本法制定から 10 年を振り返って」三田学会雑誌 96 巻 2 号（2003 年）63-87 頁。大塚直「環境法における費用負担論・責任論～拡大生産者責任（EPR）を中心として」城山英明・山本隆編『融ける境・超える法 5 環境と生命』東京大学出版会（2005 年）（以下、大塚 2005、と略）。大塚直「環境法における費用負担」植田・山川 2010、260-289 頁。大塚直「環境法における費用負担-原因者負担原則を中心に」新見育文・松村弓彦・大塚直編『環境法大系』商事法務（2012 年）207-235 頁。（『環境法大系』については、以下、新美ほか 2012、と略。）大塚直「環境対策の費用負担」高橋信隆・亘理格・北村喜宣編『環境保全の法と理論』（2014 年）41-55 頁。

²⁵ 浅木洋祐「拡大生産者責任と汚染者負担原則-環境政策原理と廃棄物政策原理」植田・山川 2010、291-293 頁。

PPP は、1972 年採択の OECD 勧告において、汚染回避、そして枯渇性環境資源の合理的な利用、国際的な貿易及び投資における歪みを避けるための施策にかかる費用の配分のための原則として定められた。PPP において、汚染者は、環境が許容可能な状態であることを確保するため公共機関が定める上記にかかる費用を負担しなければならない。言い換えれば、施策にかかる費用は、製造及び／または消費において汚染を発生させる製品やサービスの費用に反映されなければならない。ただし、施策には、貿易や投資において歪みを生じさせる補助金は含まない²⁶。PPP は、汚染によって引き起こされたダメージを補償するものでも、汚染回避策の費用を単に支払うための原則でもない。汚染回避策や修復、或いはその両方に関するどのようなものであっても、公共機関が決定した汚染回避と管理対策のための費用（コスト）に汚染者が責任を負うことを意味する。PPP それ自体は、汚染の費用全てを内部化させるものではない²⁷。PPP は、費用配分のための効率に関する原則に過ぎず、最適レベルにまで汚染を引き下げるといったことを排除しないまでも含んでいるものではない²⁸。PPP が目指すのは、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、消費者と生産者を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である²⁹。

1972 年の勧告の後、20 年を経て、PPP について、「分析と勧告」が発せられた。このなかで、EPR につながる重要なポイントが 2 点見受けられる。ひとつが、経済原則として始まった PPP が 1990 年以来、国際法の一般原則となったことであり、もうひとつが、費用負担の考え方である。

前者については、(当時) 進行中のものであるため成文化されていないが、汚染者に対する一層の責任が課され、当局に課された汚染についての経済的負担を減じるという傾向が主流となった、とされた。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、とする³⁰。こうした考え方は EPR の基礎を成すものである。

後者の費用負担についてだが、PPP の 1972 年の定義はその後徐々に拡大され、当初は部分的な内部化 (partial internalization) の原則であったものが、1992 年には、全部内部化 (full internalization) の原則とされるに至った、とある³¹。ただし、当局が決めた施策に対応しな

²⁶ OECD, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, Adopted on 26/05/1972*, 1972, paragraph 4.

²⁷ OECD, *The Polluter Pays Principle, definition analysis, implementation*, 1975, p.6. (以下、OECD1975、と略。)

²⁸ OECD1975, p.15 (definition, paragraph 2).

²⁹ OECD1975, p.16 (definition, paragraph 3).

³⁰ OECD Environment Directorate, *General Distribution: The Polluter-Pays-Principle OECD Analyses and Recommendations*, Paris, 1992, paragraph 2-3. (以下、OECD1992、と略。)

³¹ OECD1992, paragraph 1. 経済理論での内部化の説明に続き、部分的と全部内部化について、以下の

かった汚染者が、被害者に対して補償費用を支払うことは明らかなことである一方、当局が示した施策に応じた場合に汚染によるダメージが生じた際（residual pollution）、汚染者が支払うかどうかについて疑問が生じる、と指摘した。この場合、汚染のレベルによって、汚染者が負担すべきかどうかが決められるとの見方があるとされた（相当な汚染であれば汚染者が費用負担すべきだが、許容される程度であれば汚染者は負担する必要がない）。汚染に対する厳しい責任（liability）制度の活用が増加するなかで、汚染者がダメージに対する費用を支払わなくてはならないことが多くなった。OECDは、1991年に、経済的手法の活用に関する勧告を採択したが、その中で、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ている。汚染者は、単に最初に支払うのであって、多くの場合、汚染者はその費用を製品価格に織り込んだり、保険制度の活用によって他の潜在的汚染者と分担したりできる。最終的には、消費者やユーザーが支払うことになる³²。こうした汚染者が支払う費用についての考え方は、EPRにおける生産者による財務的責任のあり方や、後述するEUのプラスチック指令におけるEPRの適用による生産者に対する散乱ごみ清掃費用への支払い要求を裏付けるものと言える。

EPRの側面から、PPPについての記述を確認する。

OECD2001によれば、PPPは、汚染者に自ら発生させた環境負荷に対する支出負担を確実にさせる手段であり、負の外部費用の発生ポイント（例えば、汚染者）に可能な限り近い点で政策介入すべきとの議論がなされてきたところ、EPRにおいて、「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、製造者を組み入れた³³。製品連鎖の異なる点でPPPを適用するが、価格シグナルが効果的に機能せず、また、市場構造や企業間関係によって外部性に関する環境政策による目的を達成することはできないと考えるOECD加盟国がいくつか見られた。家庭から廃棄される廃棄物の場合、廃棄物が複雑（多様）で、廃棄物フローを対象とする行政コストは過大であるが、EPRは、製品ライフサイクルで製品のもたらす環境負荷を減ずべく、明快にインセンティブを創造し、影響を与えようとする。シグナルを送ろうと廃棄物発生点で政策を適用し、これによって生じる価格変化のみに頼るのではなく、（EPRの）責任（responsibility）を通じて製品にインセンティブを取り入れさせることで、シグナルを送ることが可能となる。EPRは、製品連鎖において外

注釈がなされている。「部分的な内部化とは、あるカテゴリーの費用についてのみ内部化するものだが、全部内部化は、全カテゴリーの費用を内部化する。ただし、汚染者が負担するのは、補償を受けたすべての被害者が受けたダメージに対する補償費用が最大限で、補償を受けなかった被害者が受けたダメージに対する費用負担は無く、ダメージによって生じる社会費用を往々にして下回る費用しか支払わない、といったことから、全部コスト内部化がなされることは稀有である。」（OECD1992, footnote）

³² OECD1992, Forward.

³³ OECD2001, p.10.

部性が内部化されるという点において、PPP と一致しないことは何もない、としている³⁴。つまり、費用のやり取りが製品連鎖の中で完結し、税金が投入されない限りは、PPP が目指すところの外部費用の内部化が図られていると考え、製品連鎖の中で誰がどのように金銭のやり取りを行うかは制度設計のあり方次第とする。

第二節 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

OECD2001 の発行後、各国では EPR 政策導入の拡がりを見せ、OECD は、新たな指針を与えるべく OECD2016 を策定した³⁵。OECD2001 は、政府による EPR 制度の構築を支援するため、一般的な指導原則、様々な制度的選択肢、EPR 制度の分析、を示したものであり、OECD2016 策定時点でもその内容は有効と評価した。OECD2001 発行後に、多くの国で EPR 制度が導入され（OECD2016 によれば、各国で導入されている EPR 制度の四分の三に相当する 300 程度が 2001 年以降に導入された）、実務的な課題が浮き彫りになるなかで、OECD2016 での新たな指針策定に至った。

OECD2016 は、多くの国が今日的課題として優先的に取り組む資源効率及び circular economy の向上という政策アジェンダに対し EPR は寄与するとして EPR の政策手段としての重要性、有効性を認めている。一方で、データの欠如、他の要因と区別した EPR 制度そのものの影響分析の困難性、EPR 制度の多様性から生じる比較困難性等による EPR 制度の評価の難しさを指摘しつつ、EPR に理論的に期待できる成果（例えば、DfE を通じた廃棄物の発生抑制）に対し「十分なトリガー要因となることは稀」とする等、効果の限界についても語っている。OECD2016 は、単なる指針を超え、EPR の理論構築に取り込むべき内容が豊富な分析ペーパーとしての一面も有している。

OECD2016 において詳細分析が展開される論点は、EPR と政府の役割（第 3 章「ガバナンスと EPR」）、市場独占との関係（第 4 章「競争と EPR」）、DfE との関係（第 5 章「EPR における DfE インセンティブ」）、途上国における EPR（第 6 章「EPR とインフォーマルセクター」）、である³⁶。

³⁴ OECD2001, p.21.

³⁵ OECD は、2014 年 6 月に東京で、EPR を通じた持続可能な資源管理推進のためのグローバルフォーラムを開催した（Global Forum on Environment: Promoting Sustainable Materials Management through Extended Producer Responsibility）。当フォーラムは、2001 年の政府向けガイダンスマニュアルの改訂をめざした作業の一環として、様々な関係者の参加を募ったものである。OECD が改訂をめざした背景には、EPR 導入実績により顕著となり始めた新たな課題の発生、そして OECD 構成国以外の新興経済国においても EPR が導入され始めたこと等がある。ワーキングにより 2016 年 4 月付で結果が示された（OECD Working Party on Resource Productivity and Waste, *Extended Producer Responsibility Updated Guidance, ENV/EPOC/WPRPW(2015)16/FINAL*, Paris, 2016）。

³⁶ OECD2016 の要約及び 2～5 章の結語部分については、大塚直・松本津奈子「翻訳・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」大塚直責任編集『環境法研究』第 6 号（2017 年）221-236 頁参照。

ここでは、財務的責任と DfE について着目すべき点を取り上げる。OECD2016 の第 2 章は、OECD2001 の主たる点に対する調査結果と勧告に関するものである。費用に関するものは、使用済み製品に対する処理費用のほかに、ただ乗り、引き取り手のいない製品 (orphan product)、といった関連事項についても取り上げられたが、ここでは処理費用に絞って確認しておく。まず、コストについての考え方であるが、PPP に沿い生産者が使用済み製品の分別収集、処理再資源化に要するフル・ネット・コスト³⁷を支払うべきとした。PPP の適用とするには、使用済み段階でかかる費用全てが EPR を課された生産者の支払う料金に内部化されるべきであるが、実際にこの原則がどのように履行されるか、特に、費用の範囲について議論があると指摘している³⁸。散乱ごみや EPR システムで集められず自治体が扱う廃棄物に混ざってしまった使用済み製品廃棄物の処理費用について様々な意見がある。散乱ごみについては、生産者、自治体ともに、散乱ごみに対して影響を与えることができるため、2 者間で費用を分担するのが適当であるとする (自治体は、公共空間で廃棄物収集インフラを改善する、または、散乱ごみを抑制するための様々な対策をとることができ、生産者は、製品設計を通じて、散乱ごみを最小化することができる)。一方、自治体が収集する廃棄物に混入してしまった使用済み製品廃棄物については、生産者に分別収集の責務が課されているのであれば、かかる費用は生産者が負担する (回収率を低下させること、または、使用済み段階での費用が製品価格に確実に反映されることに対するディスインセンティブがないため)。ただし、自治体に分別収集の責務が課されているのであれば、自治体が負担すべきであるとした (自治体が回収率向上に最適な主体であるため)³⁹。費用に関する OECD2016 勧告としては、使用済み段階での処理にかかる費用は、製品価格に内部化され、消費者によって支払われるべきであり、生産者がその使用済み製品廃棄物に対する財務的責任を負うべき、としている⁴⁰。

次に、DfE について、OECD2016 第 2 章での記述を確認しておく。EPR が必ずしも DfE に結び付かないとの指摘については既に触れたが、この点について、第 2 章 (2.5Eco-design) では 4 つの視点が示されている。第一は、野心的な目標及び強力な執行に加え、高い費用が DfE のインセンティブを高める点である。使用済み段階でのかかる費用満額 (フルコスト) を賄うような金額設定は、かかる費用の内部化を促進するため、DfE を促す。第二は、共同生産者責任機関システムにおける金額設定方法が DfE に対するインセンティブと重要な関係がある点である。第三は、EPR システムに例外を設けることがシステムを弱体化するた

³⁷ OECD2016, p.44. EU の独自研究(本稿第 1 章第四節参照)では、収集、選別、分別収集された廃棄物のトリートメントに係るコストから得られた有価物売却代金を引いたコスト、としている。EU では、電池指令でこの考え方が規定されており、EU の同報告書では他の指令においても同様の規定を入れるべきとしている。

³⁸ OECD2016, p.44 box2.3.

³⁹ OECD2016, p.44 box2.3.

⁴⁰ OECD2016, p.46.

め、EPR の範囲を強化する点である。第四は、グローバルに流通する消費財に対し、DfE インセンティブの国際的な調和を促進する余地がある点である。DfE に対する OECD2016 勧告は、DfE インセンティブを最大化するために、使用済み段階でかかる費用の全額が生産者によってカバーされることを確実にすること、共同で生産者が責任を果たす場合には、実現可能であれば、固定費用よりは変動費用の設定とすること、調整料金といった革新的なアプローチや新たな技術が用いられること、DfE を強化するために、ユーザーや処理行程からの情報が生産者に届くようにすること、グローバルに流通する製品については DfE を促進するための設計の国際調和が奨励されるべき、としている⁴¹。

OECD2016 第 5 章は、「EPR における環境配慮設計インセンティブ」として、費用との関係を検討している。その結語において、EPR が DfE を促進する程度を評価することは複雑であるとしながらも、EPR は DfE に寄与するが DfE の引き金となる要因になることは稀であると結論付けた。ただし、DfE に対する金銭的インセンティブに関して、EPR スキームを、個別生産者責任 (Individual Producer Responsibility: IPR 以下、IPR)、変動料金型の共同生産者責任 (Collective Producer Responsibility: CPR 以下、CPR)、固定料金型の CPR、の 3 つのタイプに分類し、その効果についてまとめ、また、CPR スキームが DfE に対する金銭的インセンティブに明示的に影響を与えるものとして 6 つの特徴を挙げている (OECD2016 第 5 章については本稿第 5 章第 2 節参照)。

第三節 学説にみる EPR の「責任」

EPR 研究については、先述のとおり EPR 概念の創造者ともいわれるスウェーデンの Lund 大学国際環境産業経済研究所のリングヴィスト博士を中心とした研究をはじめ、OECD によるワークショップ、ガイダンスマニュアル (2001 年)、費用または DfE と関連した諸調査等がある。EU は、廃棄物関連指令に EPR を取り入れているが、指令に至るまでの EPR 研究、実績評価、費用対効果分析等、EPR について多くの調査研究を行っている。また、経済学、制度設計に関する研究者の間でも EPR とその効果についての研究が進められている。

わが国においては、EPR の考え方を導入したリサイクル法制定時期 (1990 年代半ばから 2000 年初めまで) において、法制化議論に資する調査、欧米の事例を踏まえた研究、PPP との関係論を論じたもの、OECD2001 を紹介したもの等数多くの研究成果がある。廃棄物政策における EPR 研究が継続されるが、法学分野においては大塚直教授による費用負担論としての EPR 研究が展開された。また、経済学分野における研究では、植田和弘教授・山川肇教授が編集する『拡大生産者責任の環境経済学』(2010 年) が、EPR の理論と実際に着目し、EPR を責任原理として位置付け、廃棄物政策に導入する必要性、制度の具体について論じている。その後、各国での EPR 制度導入実績を踏まえ、OECD が 2001 年のガイダンスマニュアルを現代化した OECD2016 を発表し、これを受けた諸研究も進んでいるところ

⁴¹ OECD2016, p.53 box.

である。最近の例としては、「特集 拡大生産者責任の国際動向-ガイドスマニュアル改訂版を中心として-」と題した廃棄物資源循環学会誌 (2018)において、国内の主な拡大生産者責任研究者による論文が発表された。

EPR 全体についての研究は、法学、経済学分野にとどまらず、制度設計、ビジネス等の視点から多様になされ、法学分野では大塚直教授による研究が中心となっている。本稿が着目する EPR の財務的責任については、国内の先行研究のひとつとして、『拡大生産者責任の環境経済学』の中で発表された山川・植田両教授による「拡大される生産責任の内容とその根拠」がある⁴²。EPR の理論的根拠を論じた文献から、EPR の物理的責任と財務的責任の 2 つを取り上げ、物理的責任を「再利用・適正処理責任」、「再利用・適正処理システム構築責任」、「環境配慮設計責任」の 3 つに分類したうえで、それぞれの実施のための費用支払い責任を財務的責任とし、合計 6 種類について、生産者に責任を課すことの根拠を示す既存研究を整理している。根拠論を整理したものであるが、財務的責任は、物理的責任に伴う費用の支払いとされる。

この考え方に立てば、EPR に基づく製品及び使用済み製品廃棄物取扱いを巡る費用の支払い責任が生産者に課されることになる。しかし一方で、上記 3 分類の全てに対し、明示的に物理的責任を生産者に課す根拠を示す文献が確認出来たとはしていない。責任を課す根拠の分析であることから、物理的責任を示す根拠の有無によって、財務的責任の意味合いが変わるとは言えないが、財務的責任が物理的責任に伴う費用と定義されていることから、財務的責任そのものに曖昧さを残している。

他方、浅木は、PPP と EPR との関係を整理する中で、財務的責任を「EPR 政策の実施に伴って負担すべき費用」⁴³としている。実際に展開される EPR 政策は多様なものであり、この捉え方は現実的であるとともに、汎用性の高い定義となり得る。ただし、負担すべき費用がどのような費用に該当するのかが明示されることで、PPP との関係も一層明確になったと思われる。

法学分野では大塚直教授による費用負担の責任に関する研究の蓄積がある。EPR と費用負担の関係が論じられた「環境法における費用負担」は、環境法における費用負担一般についての傾向と課題について検討したものであるが、EPR を PPP の派生形としてとらえており OECD の整理と近い。同教授は、これに先立つ研究⁴⁴において、拡大生産者責任における費用負担に関し、「完全に他から費用を支払われたうえで独占的に実施責任を果たす（リサイクルをする）制度（金銭的責任抜きで実施責任のみを果たす制度）では拡大生産者責任論の目的を達成することはできない」と指摘しており、拡大生産者責任制度においては、生産者が果たす責任と費用とが分離されるのではなく、費用までも含んだ責任とすること

⁴² 山川・植田・前掲注 (6)。

⁴³ 浅木・前掲注 (25)。

⁴⁴ 大塚 2005 年、132 頁。

示唆した⁴⁵。

「財務的責任」は、外部費用の内部化という EPR の目的を踏まえ、生産者の努力等により費用に変化をもたらすことができるような費用負担を生産者の責任範囲内にすることを指しているように思える。どのような費用であるか具体は示されずとも、生産者の影響が及ぶ費用を指しているのではないか。前述の山川・植田両教授による 3 種類の物理的責任に対する財務的責任といった具体を指すものではないが、生産者の活動に働きかける可能性のある内部化と抽象的に捉えることで、3 種類に該当しない費用を取りこぼすことがなくなる。しかし、現実には、「外部費用」そのものを具体化しすべてを内部化することは容易ではない。

後述する EU 独自の EPR 研究では、財務的責任による費用について活発な意見が交わされており、最終的に採用した提言において、「フル・ネット・コスト原則」が採用されている。これは、収集、処分、管理費用、報告費用、コミュニケーション費用等の使用済み製品廃棄物の扱いにかかるあらゆる費用から二次資源売却などによって得た収入を差し引いたものである。実際は製品連鎖における責任分担があり生産者がこれらの費用をすべて負担しているわけではないが、費用の考え方としてはかかる費用全てを意味している。

EPR における財務的責任は、使用済み製品の処理（収集・処分）・再資源化といったすべての工程を実施する費用に加えて、制度の維持管理及び周知といった周辺費用をすべて含むとの考え方である。財務的責任をこのように整理した上で、役割分担を原則とするのであれば、役割分担の中でこれらの費用を割り振っていくことになる。役割を決めてその役割で生じる費用を負担させるような割り当てではなく、EPR の財務的責任はかかる費用すべてとした上で関係者間で費用を分担するアプローチである。

第四節 EU 独自の EPR 研究

OECD による EPR ガイダンスマニュアルの改訂作業が 2014 年から始まったことに並行して、EU では EPR 研究が独自に進められ、結果が EPR ガイダンスとしてまとめられた⁴⁶。研究目的は、EU において実施されている異なる EPR システムを比較分析し、EPR システムが機能するための指導原則（guiding principle）を明らかにしようとするのであった。進め方としては、大きく 2 つのアプローチが取られた。ひとつは、ボトムアップアプローチ

⁴⁵ 大塚直教授は、構築された制度ごとに EPR の扱いに違いがある点についても指摘しており、「制度間で統合がとれていない」とし、無償引取りと有償引取りの議論は個別の制度設計で議論されても、「一般論（循環型社会形成推進基本法）においてはこの点の議論が殆ど反映されていない」と指摘する（大塚 2005 年、135 頁）。当座の問題解決をめざし、実現可能性を最優先に、製品事情に合わせた制度構築を進めてきたことは有意義であったが、最初のリサイクル法制定から 20 年を超える経験を踏まえることができるようになった現在、わが国における EPR の財務的責任のあり方について、大塚教授が指摘するように一般論における議論を行うことは重要である。

⁴⁶ European Commission, DG Environment, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report*, 2014. （以下、EC2014、と略。）

として、構成国における EPR スキームを概観し、6つの製品（電池、グラフィックペーパー、自動車、オイル、容器包装、電気電子機器）に着目し、36のケーススタディを行う。もうひとつは、トップダウンアプローチとして、欧州全体から多様な製品及び廃棄物に関わるおよそ100の関係者から正確で多様な専門的な意見を反映させる、というものである。

36のケーススタディの分析に際しては、4つの視点（①ステークホルダー間での責任の分担、②費用の範囲と真の費用（true cost）、③公正な競争、④透明性と監視）が重視された⁴⁷。分析を踏まえ、10の指導原則（guiding principles）がステートメント案としてまとめられた。これらのなかでステークホルダーの合意を得たものは、①EPRの定義、範囲及び目的、②責任の分担及び定義、③クリアリングハウス、④透明性、⑤定義と報告に関する調和、⑥透明性と監視、の6つである。残りの4つのうち、⑦公正な競争のための明確で安定的な枠組み、⑧フルコストの範囲、⑨真の費用の原則、についてはステークホルダーによって活発な議論が交わされたとし、⑩参照コスト（reference cost）については深刻な疑問が寄せられた、と整理している。ステークホルダーとの合意状況を踏まえ、最終的には8つのステートメントが採用された⁴⁸。

本研究を通じて、EPRシステムの効率性と効果とを決定づけることを特定し、効率的で効果的なEPRシステムをどのように設計するかについて勧告が導かれた。勧告は、欧州委員会によって廃棄物指令改正に反映され、構成国におけるEPRシステムの展開における最適条件の普及に寄与するものとしている。

本研究でなされたEPRの定義は、OECDの定義に沿ったものとしつつ、EPRを「製品政策の原則」（a principle of product policy）とした。EPRは、伝統的な規制手法ではなく、目標設定型アプローチを用いて製品のライフサイクルにおける問題を扱うため1990年代初期に制定法に導入されたもの、としている（欧州におけるEPR展開の為の法的枠組みは、一般的な廃棄物管理の法、並びに個別使用済み製品廃棄物のリカバリ及びリサイクルに関する指令である）。また、PPPとの関係については、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、としている。つまり、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なる。こうして、EPRの背景にある経済的な理由付けは、生産者に処分と廃棄の費用を内部化さ

⁴⁷ EC2014, p.37.

⁴⁸ EC2014, pp.120-132. 8つのステートメントは次のとおり。ステートメント1：EPRの定義、目的の明確化。ステートメント2：責任分担原則（the shared responsibilities principle）。ステートメント3：フル・ネット・コスト原則（the full net cost coverage principle）、ステートメント4：真の廃棄コスト原則（the true end-of-life costs principle）。ステートメント5：公正な競争原則（the fair competition principle）。ステートメント6：透明性原則（the transparency principle）。ステートメント7：調和のある報告原則（the reporting harmonization principle）。ステートメント8：監視、監督の原則（the monitoring and surveillance principle）。

せ、長寿命で使用済み段階でより楽に扱えるよう製品を設計するインセンティブを与える、と整理した⁴⁹。

第五節 小括

本章では、OECD 文書を中心に、EPR の定義、とりわけ、その責任の内容について整理した。EPR の源泉とも言える PPP との関係については、OECD の勧告及び EU の独自レポートを取り上げ、生産者が費用負担することの意味を確認した。

OECD は 1990 年代半ばより三段階に分けて EPR を検討し、2001 年に政府向けのガイドンスマニュアル発行に至ったが、本稿では、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）の捉え方に注目している。第一段階（1996 年の分析レポート）において EPR の重要な特徴は、費用負担者のシフト、つまり、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、に移すことであり、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は、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った。第二段階（1996 年～1997 年の検討結果をまとめた 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、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みえる」とし、第一段階からの財務的責任中心議論の継続がみえる。第三段階を経て OECD2001 が発行され、EPR に定義が与えられた。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った。EPR の主な責任である「財務的」・「物理的」責任に、その、「全て」か「一部」という選択肢を入れることにより責任の設定に相当な幅が生じ、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が与えられた。

ところで、EPR の源泉となっている PPP との関係を把握するには、PPP そのものの理解が欠かせない。1972 年採択の OECD 勧告において、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。その後、20 年を経て、PPP について OECD による「分析と勧告」が発せられたが、このなかで、EPR につながる重要な点として、国際法の一般原則化及び費用負担の考え方の 2 点があった。前者については、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。また、後者の費用負担の考え方に

⁴⁹ EC2014, pp.28-29.

については、当初は部分的な内部化 (partial internalization) であったものが、全部内部化 (full internalization) の原則とされるに至った点が示された。これは、汚染者による費用支払いの範囲を示すものではあるが、EPR における費用負担の範囲を理解するのにも重要な点である。前年の 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と明示している。こうした汚染者が支払う費用の考え方は、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。家庭系廃棄物の場合、廃棄物は複雑 (多様) であり行政コストは多大となるが、EPR であれば製品ライフサイクルにおける製品による環境負荷を減ずるべく明快なインセンティブをもたらすことができる。EPR の責任 (responsibility) を通じて製品にインセンティブを取り入れさせ、製品連鎖において外部性が内部化される。

EPR と PPP との関係については、EU の独自研究も明確な考えを示している。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。

これらを考えあわせれば、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 EPR には 3 つの責任タイプ (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) が導き出されるものの、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。

第二章 異なる位置付け--EUにおけるEPR政策--

第一節 法的地位の確立

EUにおいては、2015年12月のコミュニケーションにて提示された circular economy の実現に向けた「循環の輪を閉じる：Circular Economy に向けた行動計画⁵⁰」（以下、CE 行動計画）において示されたように、EPR の導入を加速させている。ここでは、行動計画の詳細には触れないが、EUにおけるEPRの法的な扱いについて指令⁵¹の内容を通じて確認しておきたい。

EUの派生法においては、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2008/98/EC（以下、改正廃棄物指令）でEPRの導入を明示し、2018年の第二次改正時に、4条（定義）で、「EPR スキーム」の定義を追加した。以下、改正廃棄物指令での扱いを確認し、続いて第二次改正の内容をみることにする。

第一項 改正廃棄物指令（2008/98/EC）

改正廃棄物指令の目的は、EU 構成国における廃棄物管理に一貫した考えを示すことである。指令においては、廃棄物の定義、廃棄物管理における優先順位等を明示したほか、意義深い条項が多く含まれるが、ここでは、EPRに関連した部分を整理する。

旧廃棄物指令2006/12/EC（以下、旧廃棄物指令）において、PPPに基づく廃棄物処理費用を負担すべき者として製品製造者が挙げられたが（15条）、この時点では未だEPRという言葉は用いられていない。改正廃棄物指令前文(1)では旧廃棄物指令の成果を整理し、成果のひとつとしてPPPに基づく生産者による廃棄物処理費用の負担を挙げている。旧指令から改正指令に引き継がれる際に、どのようにEPRが取り込まれたかを改正廃棄物指令前文(1)より読み取ることができる。

改正廃棄物指令前文（1）では、旧廃棄物指令は、①共同体における廃棄物取り扱いに対し法的な枠組みを確立し、②リカバリや廃棄といった主要な概念を定義し、③廃棄物管理に対する必須要求事項（essential requirements）を与え、④廃棄物管理における主たる原則を打ち立てた、と評価している。

この「主たる原則」とは、環境や人の健康に負の影響を与えない方法での廃棄物取り扱い義務、廃棄物管理における優先順位（the waste hierarchy）、そしてPPPである。PPPに基づき、廃棄物処理費用の負担は、廃棄物の保有者、前保有者、または廃棄物となる製品を製

⁵⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*, COM(2015)614 final, Brussels, 2015. （以下、COM(2015)614、と略。）

⁵¹ 「指令」はEU 構成国を名宛人とし、各国内での実施を指示する。

造した者によって負担されなければならない (must) とされた。こうした旧廃棄物指令における PPP に基づいた生産者による費用負担を大前提に、改正廃棄物指令では EPR が明文化されている。

改正廃棄物指令前文(26)は、PPP を欧州及び国際レベルでの指導原則 (a guiding principle) とし、廃棄物を生み出す者、保有する者は環境と人の健康を保護する高度なレベルを保証する方法で廃棄物管理をしなければならないとしている。PPP の明示に続き、改正廃棄物指令前文(27)では、同指令への EPR 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、修理、再使用、解体、リサイクルを含む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 (means) のひとつである、とした。

改正廃棄物指令第 2 章 (一般要求) 8 条は、「拡大生産者責任 (Extended Producer Responsibility)」と題され、EPR についての具体を示している。後述するプラスチック指令制定に伴い、改正廃棄物指令は 2018 年に第二次改正が行われ、特に、EPR に関する記述が大幅に追加されたが、2008 年改正段階での内容は以下のとおりである。

まず、8 条 1 項前段にて、廃棄物のリユース、発生抑制、リサイクル、その他リカバリの強化のため、製品の生産者 (業として製品を開発、製造、加工、取り扱い、販売、または輸入する自然人または法人) に拡大生産者責任があることを確実にするよう、EU 構成国は、法的または法によらない方策 (measures) を用いることができる、としている。続いて同後段では、方策には、返却された製品または製品が使用された後に残る廃棄物の引取り及び引取り行為に係る財務的な責任を含むことができるとしている。また、製品の再利用及びリサイクル可能性に係る情報提供義務を含むことができるとした。さらに、同条 2 項では、製品の製造及び使用時、並びに、廃棄時までの間で製品がもたらす環境影響及び廃棄物の発生を減じるため、製品設計上の配慮を進める方策を活用できるとする。

改正廃棄物指令の前文 (27) 及び 8 条によれば、EPR は、廃棄物のリユース、発生抑制、リサイクル及びリカバリ強化に向け、生産者に対し製品のライフサイクル全体で環境に配慮した製品設計及び生産を促すものとして位置付けられ、生産者による物理的、財務的責任、及び情報提供義務といった方策を政策に導入することを認めるものである。

前述した OECD の定義と同様、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ている点は、この時点で EU が EPR をどのように捉えているかを理解する際に見落とせない。廃棄物に対する指令において、廃棄物となる前の製品設計の段階から、環境に配慮すべきとして製品ライフサイクルを念頭に置いた対応は、発生してしまった廃棄物をどのように処理するかといった事後的な扱いを超えたものである。これは、前述のとおり、PPP が汚染を事前に回避することを主眼としている点に通じ、EPR が正に PPP の流れにあることをも示している⁵²。

⁵² 改正廃棄物指令 (2008/98/EC) 8 条で登場する「方策 (measures)」は、この原則に基づき展開される

第二項 廃棄物指令の 2018 年改正（第二次改正）

欧州委員会は、2014 年 7 月に廃棄物指令を含む関連指令の改正案を提示し、2015 年 2 月に一旦取り下げたのち、同年 12 月に新たな改正案を提示し、その後、2018 年 5 月 30 日付で、指令 2008/98/EC を改正する指令⁵³を発した。この 2018 年改正のための指令の前文では、circular economy を推進する必要性に触れ（前文 1）、構成国が必要な廃棄物処理インフラを構築できておらず（前文 5）、都市ごみについては、効率的な収集スキーム、効果的な選別システム、適切な廃棄物追跡システム、市民や事業者の積極的な関与、そして特定の廃棄物に適したインフラとよく考えられた財務的なシステム、が必要であると指摘している（前文 6）。

EPR については、概念の範囲を明確にするため（前文 9）として、3 条の定義の最後に以下のように追加された。

21. 「拡大生産者責任スキーム」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、或いは、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。

ここでは、OECD が定義で用いる「物理的 (physical)」という文言の代わりに、「財務的及び組織的(financial and organisational)」が用いられている。構成国による対策には、分別回収、選別、処分 (treatment operations) が含まれ、EPR の責務には、組織的な責任、並びに、廃棄物発生抑制、製品の再使用及びリサイクル可能性を高めることへの責任も含むことができ、生産者は、個別または共同で、こうした義務を果たすことができる、とされた（前文 14）。

4 条は廃棄物管理における優先順位を示すものだが、3 項として、付属書 IVa の経済的手法の活用が示唆され、そのひとつとして、EPR スキームが挙げられている⁵⁴。都市ごみインフラが十分に整備されていない構成国もある EU においては、EPR 活用に対する期待は大きく、EPR について定めた 8 条が大幅に拡充された。前文においても、EPR に関する規定への大幅な追加修正についての記述を相当量加えている。以下、追加修正について記述された前文の関連箇所を見た後、8 条 (EPR) の改正部分を確認することとする。

政策の具体を示すものである。

⁵³ Directive (EU)2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on Waste.

⁵⁴ 付属書 IVa は、「第 4 条 3 項に示す廃棄物管理における優先順位の適用においてインセンティブを与えるための経済的手法及び他の方策の例」であり、4.として、「様々なタイプの廃棄物に対する EPR スキーム及びそれらの効果、費用効率、ガバナンスを高めるための方策」とある。

- EPR スキームは、効率的な廃棄物処理の重要な部分を成しているが、構成国間で効率性やパフォーマンスに違いが生じており、EPR スキームに対する運営上の最低限の要求事項を設定することが必要である（前文 21）。
- 一般的な最低要求事項は、コストを削減し、パフォーマンスを上げるべきもので、円滑な市場環境を妨げてはならない。また、廃棄段階でのコストを製品価格に組み込むことに寄与するべきもので、易リサイクル性、再使用可能性、修理可能性、有害物質の扱いといった点を勘案した製品設計に対して生産者にインセンティブを与えるものであるべきである。こうした要求事項は、新規、既存を問わず EPR スキームに適用されるべきである（前文 22）。
- EPR スキームの一般的最低要求事項の一部として導入される生産者の財務的責任に関する条文は、都市ごみの収集及び処分に関する公共機関の権限を妨げることなく適用されるべきである（前文 23）。
- 生産者は、廃棄物処理目標、廃棄物発生回避といった他の目的を満たすために必要な費用を負担すべきであり、こうした費用は、厳しい条件の下、生産者または流通業者の間で分担することができる（前文 26）。

EPR について定めた 8 条の修正は、1 項への追加及び修正、並びに 5 項の追加、更に、新たに 8 条 a として、EPR スキームに対する一般的最低要求事項が追加されたことである。順に確認する。

8 条 1 項は、再使用、発生抑制、廃棄物のリサイクル及びリカバリを強化するため立法または立法以外の方策によって製品の生産者等に EPR を課すこと、方策には、使用済み製品及び廃棄物の引取り並びに引取り後の廃棄物処理及び財務的責任を含んでよいことを示すものである。これに、以下の内容が追加された。

「こうした方策が EPR スキームを含む場合、8 条 a に規定する一般的最低要求事項が適用されるものとする。

構成国は、製品の廃棄物段階での処理に関し、財務的または財務的及び組織的な責任を自らの責任で引き受ける製品の生産者に、8 条 a に規定する一般的最低要求事項のいくつか或いは全てを適用することと決めてもよい。」

次に、2 項は、製品設計に関する条文だが、前段において、製品のみならず、部品 (components) についても環境負荷削減や廃棄物発生抑制が必要とした。後段においては、リサイクル素材の含有、修理のしやすさ、再使用とリサイクルについても製品設計に反映させることを求め、また、製品ライフサイクルを通じた製品による影響、廃棄物管理における優先順位、複数回のリサイクル可能性について勘案した方策とすることを示唆した。

2018 年改正で追加された 5 項は、EPR スキームに関わる構成国及び関係者が、8 条 a に

定めた一般的最低要求事項の実用的な履行についての情報交換の場を欧州委員会が設定することを示すものである。次に、一般的最低要求事項の内容を確認する。

8条 a は、8項までであるが、各項の主な内容は以下のようになる。

1項は、EPR スキームが構築された場合、構成国が行うこととして、関係者の役割と責任を明確に定義すること、廃棄物処理目標（量的目標）の設定、報告システムの確保、原産国または規模に関わらず生産者を平等に扱うこと、を示している。2項は、EPR スキームの対象となっている廃棄物の排出者が、廃棄物発生抑制、再使用、引取り、回収システム、或いは散乱ごみ回避等について情報を得られるよう、構成国が対策を講じることを謳っている。続く3項では、生産者または生産者に代わってEPRの責務を履行するための組織がなすべきことが示された。

4項ではEPRの義務に適応すべく生産者が支払う金銭（financial contributions）を確保するために構成国が必要な方策を取ることが示されている。まず、ポイント(a)において費用に関し、以下のような留意点等を挙げている。構成国に上市する場合にカバーする費用として、共同体が定める廃棄物処理目標に合った分別回収及び二次的に発生する廃棄物運搬と処分費用、廃棄に際しての情報提供にかかる費用、データ収集と報告にかかる費用、を挙げているが、これらは、廃車指令（2000/53/EC）⁵⁵、電池指令（2006/66/EC）⁵⁶、WEEE指令（2012/19/EC）⁵⁷に従って構築されたEPRスキームには適用しないとしている。次に、ポイント（b）にて、EPRの義務を共同履行する場合（以下、共同履行型）の考え方を示している。共同履行型の場合は、可能であれば、個々の製品、類似製品群に対し、特に、製品の耐久性、修理可能性、再使用可能性、リサイクル性、有害物質含有有無、を勘案し、EPRの義務が緩和され、それによって、製品ライフサイクルでのアプローチ、共同体法に関連した要求事項への合致、共同体市場が円滑に機能するための調和基準に則すことになる。続くポイント(c)においては、費用が、費用対効果の高い方法で実施される廃棄物処理サービスに必要な費用を超えないこと、費用は、関係者間で透明性のある方法で決められること、とした。ただし、適切な廃棄物管理確保が必要であり、EPR スキームが経済的に実行可能であることが正当化されれば、構成国は、ポイント(a)に示された財務的責任区分から離れ、以下のような扱いをしてもよいとしている。第一は、廃棄物処理目標及び共同体立法行為のもと設定された目的を達成するためのEPRスキームの場合、生産者は少なくとも必要な費用の80%を負担する。第二は、構成国の制定法において設定された廃棄物処理目標及び目的を達成するためのEPRスキームが2018年7月4日以降に構築されたものの場合、生産

⁵⁵ Directive 2000/66/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles.

⁵⁶ Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC.

⁵⁷ Directive 2012/19/EC of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE).

者は、少なくとも必要な費用の 80%を負担する。第三として、構成国の制定法において設定された廃棄物処理目標及び目的を達成するため 2018 年 7 月 4 日前に構築された EPR スキームの場合、生産者は、少なくとも必要な費用の 50%を負担する。生産者が部分的に負担する場合に生じる残りの費用は排出者または流通業者によって負担される、とした。ただし、こうした費用の低減は、2018 年 7 月 4 日前に構築された EPR スキームにおける生産者負担費用の割合を下げるために使われるものではない。

5 項は、構成国に、生産者及び生産者に代わる EPR 義務履行機関による EPR 義務履行、そして、財務的手段が適切に講じられ、EPR スキームの履行に関わる全関係者による信頼性の高いデータを報告することを監視し、執行するための枠組みを構築することを求めている。6 項では、構成国が、EPR スキーム履行に関わるステークホルダー間の定期的な対話を確保することとした。最後に、7 項において、8 条 a の定めの履行について、2018 年 7 月 4 日前に構築された EPR スキームについては 2023 年 1 月 5 日まで、と達成期限を示し、8 項で、本条で定めた情報提供については、共同体及び国内法に適合し、企業秘密が保持されることに反することが無いように、とした。

8 条及び 8 条 a は EPR 関連で生産者が負担する費用について定めているが、14 条では費用 (costs) の考え方を簡潔に示している。まず、1 項において、必要なインフラと運営費用を含む廃棄物処理費用は PPP により排出者 (the original waste producer) または廃棄物保有者 (the current or previous waste holders) が負担すべきものであるとしたうえで、2 項で、本指令 8 条及び 8 条 a に反することなく、構成国は、廃棄物発生由来の製品の生産者が廃棄物処理費用の部分的または全てを負担すること、そして、流通業者がその費用負担を分担すること、を決めることができる、としている (下線部のみ 2018 年改定部分)。

以上、廃棄物指令 (二次改正) における EPR に関する主要な記述を確認した。EPR は生産者の財務的責任であるとの確固たる考え方について、現状に合わせて示したものと言える。概念的には、EPR によって廃棄段階でのコストを製品価格に組み込み、DfE 促進を目指すものとする。ただし、EPR による生産者の財務的責任が廃棄物処理に関わる公共機関の権限を妨げることが無いように適用されるべきと、財務的負担をもって廃棄物処理行政に口出しすることに一定の歯止めをかけている。生産者が負担する費用そのものの考え方も明確で具体的である。負担する費用の範囲は、廃棄物処分費用に限定されず、情報提供やデータ収集・報告費用も含むが、費用対効果の高い廃棄物処理サービスのために必要な額を超えないこと、関係者間で透明性のある方法で決めること、生産者の財務的負担割合をかかるとするコストの 8 割 (2018 年 7 月 4 日以降構築の EPR スキームの場合) とすること等詳細を示した。既存指令のもと構築されている EPR スキームへの配慮、共同履行型の場合の考え方を示す等、共同体内での EPR スキームの経験を踏まえつつ、分別収集が不十分といった共同体構成国の廃棄物処理の現状を補い、前進させるため、EPR によって財源を賄おうという考えが明示されている。

第三項 その他の指令（容器包装、電池、WEEE）

EU では、廃棄物指令のほか、個別の製品を対象とした指令が発出されている。ここでは、一般家庭から大量に排出される廃棄物として、容器包装、電池、廃電気電子機器（WEEE）、を取り上げ、各指令における EPR への言及、特に、財務的責任の規定について簡単に確認する（プラスチック指令については後述）。

<容器包装及び容器包装廃棄物指令（94/62/EC）⁵⁸>

欧州における容器包装廃棄物に関する指令は、正確には、容器包装廃棄物のみではなく、容器包装及び容器包装廃棄物に関する指令であり、容器包装廃棄物のみを対象としている日本の容器包装リサイクル法⁵⁹とは捉え方が異なっている。容器包装及び容器包装廃棄物指令（以下、容器包装廃棄物指令）は、素材を限定せず、また、排出者も一般家庭に限らず、商業施設、産業施設等からの容器包装廃棄物全てを対象としている（1 条）。1994 年以来、数次にわたる改正がなされ、2018 年 6 月が最新の改正である⁶⁰。2018 年の改正⁶¹は、circular economy を意識したものであり、構成国によっては進んでいない廃棄物処理インフラの構築を促すための長期目標の重要性を示しつつ、リサイクル目標の修正等を図っている。容器包装廃棄物の発生抑制のため、再使用可能な容器包装の使用を増やすべきで、デポジットリファンドシステム、リサイクル目標達成のために再使用を考慮するといったインセンティブ、容器包装向け EPR スキームにおける再使用可能容器包装に対して金銭負担に差を設けるといったインセンティブを設けた施策が重要であるとする。また、容器包装の量及びタイプは消費者によって決められるものではなく、生産者が決めていることから、EPR スキームが構築されるべきであると明示した（前文 20）⁶²。また、効果的な EPR スキームは、容器包装廃棄物発生削減につながり、分別回収とリサイクルを進めることができるが、多くの構成国において構築されている EPR スキームには、効率性、生産者の責任の範囲において大きな差が生じており、廃棄物指令（2008/98/EC）に示される EPR に関するルールが容器包装向け EPR スキームに適用されるべきとした（前文 20）⁶³。前述した第二次改正廃棄物指令における EPR 関連条項の 8 条及び 8 条 a の定めについて、2024 年 12 月 31 日までに全容器包装向けの EPR スキームがこれらの条項に沿うことを求めた（7 条 2 項）。

容器包装廃棄物指令は制定年が古く、多くの国で容器包装に関する制度が既に展開され

⁵⁸ Directive 94/62/EC of European Parliament and Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10).

⁵⁹ 容器包装にかかる分別収集及び再商品化の促進等に関する法律。

⁶⁰ 改正は、2003 年、2004 年、2005 年、2009 年、2013 年、2015 年、2018 年に行われた。

⁶¹ Directive (EU)2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.

⁶² Directive (EU)2018/852、前文(20).

⁶³ Directive (EU)2018/852、前文(20).

ており、容器包装廃棄物指令に EPR による生産者の財務負担を求める条項そのものは見られないが、廃棄物指令（2018 年改正）における EPR 関連条項との整合を謳うことで、今後は、EPR の財務的責任に比重を置く施策の展開が想定されることになる。

<電池指令（2006/66/EC）>

2006 年、1991 年の「危険物質を含有する電池及び二次電池に関する指令⁶⁴」を改正した「電池及び二次電池並びに廃電池及び廃二次電池に関する指令⁶⁵」（以下、電池指令）が発出され、以降、数次の改正がなされた。最近の改正は、2018 年である。

電池指令の目的は、電池及び二次電池（以下、電池）の上市に関するルール（特に有害物質を含む電池の上市禁止）を設けること、廃電池及び廃二次電池（以下、廃電池）の回収、処分、リサイクルに関し、廃棄物に関する法規制を補足し、また高水準の廃電池回収とリサイクルを推進するために詳細ルールを設けることにある（1 条）。同指令が対象とする電池は、形状、容量、重量、素材に関わらず全ての電池である（防衛関連機器、宇宙関連機器等を使用されているものは除外）（2 条）。電池には、水銀、カドミの含有に関して制限が設けられ（4 条）、上市に際しては、同指令の要求を満たすことが求められ（6 条）、廃電池の分別回収により都市ごみとの混合を最小化することとしている（7 条）。

電池のうち、ポータブル電池及び二次電池（自動車用電池、産業用電池を除く、持ち運びでき密閉された電池、ボタン電池、バッテリーパック。以下、ポータブル電池）について、構成国は、ユーザーが廃棄できる拠点の設置、流通業者による廃ポータブル電池の無料引取（新製品販売時、廃棄のみの場合を問わない）を確実にすることとしている（8 条 1 項）。興味深いのは、回収拠点の設置に関し、廃棄物指令（2006/12/EC）等に定められた登録または許可を適用しない、としている点である（8 条 1 項）⁶⁶。回収拠点の設置に際して、構成国には、生産者への設置要求、既存スキームへの参加要求、既存スキーム維持等が認められている。産業用電池（産業用、事業用、電気自動車用電池）の生産者（またはその代理人）は、最終使用者からの廃電池引取りを拒むことはできないが、独立した第三者による収集を認めている（8 条 3 項）。自動車用電池（始動用等）⁶⁷については、廃自動車指令⁶⁸下での回

⁶⁴ Council Directive 91/157/EEC of 18 March 1991 on batteries and accumulators containing certain dangerous substances.

⁶⁵ Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (Text with EEA relevance).

⁶⁶ 電池を引き取る小売店が回収拠点となる場合等、廃棄物に関する業許可を必要としないとすることは、電池の回収を促進することにつながる。わが国における電池回収にも求められる点である。

⁶⁷ 電池指令では、エンジン車用の電池（鉛蓄電池）を自動車用電池（automotive battery）とし、電気自動車用の電池（駆動用/始動用リチウムイオン電池）は産業用電池（industrial battery）と区分している。

⁶⁸ Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of-life vehicles.

取システムがない場合、最終使用者からの回収スキーム構築が必要であり、回収に際しては、一般家庭での使用か事業用かを問わず、また、新たな電池購入が無いとしても、最終使用者から費用を徴収すること無く引き取らなくてはならない（8条4項）。

電池指令は、最低回収目標を定めており、EU 域内で共通の計算となるよう、年間販売量の計算方法についても規定している（10条）。電池は、単体で流通することもあるが、製品に組み込まれた状態での流通も多く、製品から外すことができず、電池回収ルートに乗らないという課題が生じがちである。この点については、同指令 11 条前段で製品本体からの取り外しに関して明示している。これは DfE への言及である。

第 11 条 廃電池の取り外し

構成国は、製造者（manufactures）が、廃電池を容易く外すことができるように機器を設計することを確実にするものとする。使用済み段階で容易く外すことができない場合は、製造者ではない独立した有資格専門業者が容易く取り外せるように製造者が設計することを構成国は確実にするものとする。電池を組み込んだ機器の場合、最終使用者または独立した有資格専門業者が電池を安全に取り外す方法についての取扱説明を伴うものとする。必要に応じて、電池組込機器の使用者に対しても取扱説明が通知されるものとする。

電池は、電気電子機器に組み込まれることが多いが、これに関しては、WEEE 指令に基づいて収集された WEEE から電池が取り外されることを規定している（12条3項）。

廃電池に関する費用については、電池指令 16 条で細かな指示がなされている。まず、生産者が負担すべきは、回収、処分、リサイクルにかかる費用（正味費用）とされ、廃自動車指令や WEEE 指令による生産者負担と重複しないこととしている。また、構成国が生産者に課す支払い義務には、回収、処分、リサイクルに関する広報費用が含まれる。ただし、新製品販売時には、最終使用者に対してこうした費用を示さないこと、としている。

電池指令には、容器包装廃棄物指令や WEEE 指令には無い「自主協定（voluntary agreements）」の条項が設けられている（27条）。回収スキーム構築や最終使用者に対する情報提供等の規定については、強制力があること、対応期限付きで目的を指定する、官報で公告されること、といった条件を満たすのであれば、当局と事業者の間の協定に換えることができるとしている。協定によって達成される結果を定期的に監視し、当局及び欧州委員会に対して報告しなければならず、当局が、協定の下で得られた進捗を評価することになっている。協定が守られない場合、構成国は、電池指令の関連条項を法制化等により履行しなければならない。法令に基づかない自主的なあり方を認めているが、これは、強制力を要する等、単なる自発的な行動を意味するものではなく、わが国における業界自主取組の廃電池回収（後述）とは差があることに注意が必要である（自主取組については本稿第 4 章第 5 節、第 5 章第 1 節第 2 項参照）。

電池指令の履行については、現状を確認し進捗と課題を整理する調査が実施された。2018年に出された評価書⁶⁹によれば、WEEEからの廃電池取り外しが不十分なこと、電池指令が電池再使用についての規定を十分にしていないこと、自動車用リチウムイオン電池は産業用と区分される⁷⁰が回収目標、EPR等が明確でないこと、等が挙げられている。電池の特性--他の製品に組み込まれて使用される、リチウムイオン電池のように新しいタイプの電池が登場する--を踏まえた今日的課題が列挙されている。EPRに関していえば、産業用電池と区分されても一般ユーザーが用いる場合の回収スキーム構築問題や、再使用した場合に誰にEPRを課すべきか、といった点が取り上げられた。これを受け、欧州委員会は、2019年4月に、電池指令23条に基づいて、電池指令履行と環境及び域内市場への影響に関する報告書を提示した⁷¹。その中で、構成国は指令履行に必要な方策を立てているが、一部の法的な制限により、特に廃電池回収またはマテリアルリサイクルの効率性に関し、指令の目的が完全に果たされていないと指摘している。

<WEEE指令 (2012/19/EU) ⁷²>

2002年、EU域内での廃電気電子機器(Waste Electrical and Electronic Equipment. 以下、WEEE)発生量増加とWEEEに起因する有害物質の懸念を背景にWEEE発生抑制、再使用、リサイクルまたはリカバリによる廃棄物処分量の削減、そして、電気電子機器のライフサイクルに係わる全主体の環境パフォーマンスの改善を目的とした指令⁷³(以下、WEEE指令)が採択された。わが国の家電リサイクル法⁷⁴においては、対象となる家庭用機器廃棄物を排出する家庭及び事業所等全てが「排出者」と位置付けられるため、一般家庭からの排出のみを対象としているものではないが、WEEE指令も同様に、一般家庭のほかに事業者より排出されるWEEEについても対象としている。

⁶⁹Hartmut Stahl et al., *Evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators*, Trinomics B.V., 2018. これは、European Commission – DG Environment A.2.の要請により、調査会社数社が連合して作成した報告書である。

⁷⁰ 自動車以外のポータブルリチウムイオン電池等は「その他電池 (other batteries)」となる。

⁷¹ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and impact on the environment and on the functioning of the internal market of Parliament Directive 2006/66/EC European and Council, of 6 September 2006, concerning batteries and accumulators and waste of batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC*, COM(2019)166 final.

⁷² WEEE指令の記述については、大塚直・松本津奈子「EU廃電気電子機器(WEEE)指令2012年改正と最近の改正案について」大塚直責任編集『環境法研究』第4号(2016年)182-187頁(以下、大塚・松本2016、と略)に加筆・修正し引用。

⁷³ Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (OJ L 37, 13.02.2003 pp.24- 39).

⁷⁴ 特定家庭用機器再商品化法。

WEEE 指令では、一般家庭からの WEEE については、WEEE 最終保有者または流通業者が無料で返却できるシステムを構築することが構成国に義務付けられた(同指令 5 条 2 項)。生産者は、少なくとも WEEE の回収施設以降に発生する費用(回収・トリートメント・リカバリ及び環境に適合的な処分にかかる費用。以下、WEEE 処理費用という)を負担することになる(8 条 1 項)。生産者は、この義務を果たす際、個別または共同による義務履行方式を選択し、2005 年 8 月 13 日以降に上市される自社製品の廃棄物について、WEEE 処理費用を負担することになった。2005 年 8 月 13 日以前に上市された製品が WEEE となったもの(以下、歴史的廃棄物)については、WEEE 処理費用は市場占有率に応じて生産者が負担する(8 条 3 項)。2005 年 8 月 13 日以降に上市される製品については、WEEE 処理費用を、製品販売時に製品価格とは別に表示しないものとし(8 条 2 項)、歴史的廃棄物にかかる費用については、指令発効後 8 年間に限って、製品販売時に製品価格とは別に表示することが認められた(8 条 3 項)。

一方、一般家庭以外から排出される WEEE(事業系 WEEE)については、2005 年 8 月 13 日以降に上市されるものについては処理費用を生産者が負担し(9 条 1 項 1 段落)、歴史的廃棄物についても(2002 年採択当時は)生産者が負担することとされた。しかし、過去に比べて販売数量が減じている生産者について過剰な負担となるとの批判を踏まえ、2003 年に次のように改正された⁷⁵。まず、同等または同様の機能を持つ製品に代替される場合は、新製品を供給する際にその新製品の生産者が WEEE 処理費用を負担する(9 条 1 項 3 段落。ただし、一般家庭以外のユーザーにも一部ないしは全部の費用支払い責任を負わせることができる)。それ以外の場合については、歴史的廃棄物の処理費用は一般家庭以外のユーザーが負うものとした(9 条 1 項 4 段落)が、生産者及び事業系ユーザーの間で他の費用負担方法を取り決める協定を締結してよいとされた(9 条 2 項)。

2002 年採択の WEEE 指令(翌年微修正あり)は EU 構成各国において国内法化されたものの、行政コスト等の意図しない費用の発生、回収/リサイクル率が期待外れ、発生廃棄物の三分の一のみが法の枠内で扱われ、残りが埋め立てまたは EU 国内外における低水準でのリカバリまたはトリートメントがなされた、といったことを受け、2012 年の改正に至った(以下、2012 年指令)⁷⁶。2012 年改正における主な変更点のうち、本稿が着目する生産者の財務的責任、DfE に関連する点は以下ようになる⁷⁷(括弧内の条文数は 2012 年指令のもの)。

⁷⁵ Directive 2003/108/EC of the European Parliament and of the Council of 8 December 2003 amending Directive 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment (OJ L 345, 31.12.2003 pp.106-107).

⁷⁶ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE)*, COM(2008)810 final, p.2. (以下、COM (2008) 810、と略。)

⁷⁷ COM (2008) 810, p10 を参考にした。2002 年及び 2012 年の条文の変更箇所を照合する際は、次を参照。Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (OJ L 197, 24.7.2012, pp. 38-71), Annex XII.

- 回収目標：次のように変更された。制定当初は、住民一人当たり年間平均4キログラムとしていたが、2016年からは、最低回収率を、WEEE総重量に対する前年3か年における対象国での製品販売平均重量に対する割合とする。2016年から2019年までの最低回収率を45%とし、2019年以降は65%、または、発生したWEEEの重量に対して85%の収集を義務付けた（7条1項）。
- 処理：構成国は分別回収された全てのWEEEを適切にトリートメントする（8条1項）。欧州委員会は欧州標準化機構に対してWEEEのリカバリ、リサイクル及びトリートメントに関し、欧州規格の開発を求める（8条5項）。
- リユース：リユースの準備が目標に含まれる（11条2項）。
- 金銭負担：構成国は、必要に応じて、一般家庭から排出されるWEEEについて、生産者が回収施設までの回収費用を負担することを奨励する、とした（12条2項）。また、構成国域外市場で上市される製品の場合、二重支払いを避けるため、生産者に払い戻しを行う（12条5項）。
- 費用の表示：2002年指令では、一般家庭から排出されるWEEEの処理費用に関して、2005年以降に上市された製品については、製品価格とは別に表示しないこと（2002年指令8条2項）、それより前に上市された製品については、一定期間に限り示してよいこと（2002年指令8条3項）を規定していたが、2012年指令では、これらを削除した上で、ユーザーへの情報として、新製品販売時に、回収・トリートメント・処分費用を表示することを認める条項を追加した（14条1項）。

2012年の改正は、回収、処理、リサイクル、費用負担、構造の明確化と広範にわたるものであったが、EUレベルで継続すべき作業のひとつとして、欧州規格の開発及び役割をどうするのが挙げられ、対応するとされた⁷⁸。2012年改正の後、2018年に、廃車指令、電池指令とともに、WEEE指令についても部分的改正がなされた。EPRに関連する事項としては、新たに追加された16条aにおいて、廃棄物管理における優先順位適用のインセンティブを与えるため、廃棄物指令（2008/98/EC）の付属書IVaにある経済的手法や他の方策の採用等が示唆されたことである。

WEEE指令は2002年の採択時より、EPRを明確に取り入れ、生産者に費用支払いを課し、処理及び製品ごとのリカバリ目標等を定めた。これらは、廃棄物の高い回収率に寄与し、ひいては、環境の質の保全、人の健康保護を達成しようとするものである。CE行動計画にあるように、EPRのもとで生産者によって支払われる費用が廃棄段階で発生する費用に応じて変わること、リサイクル容易性またはリユースを反映した製品設計が推進されることが企図された⁷⁹。WEEEは、資源価値はあるが有害性があり、発生量の増加、多様性という特徴のある廃棄物であり、重要な廃棄物として規制し、リサイクルを推進する必要性が強

⁷⁸ 8条5項で、2013年2月14日までに欧州標準化機構に基準作成を要請するとした。

⁷⁹ COM(2015)614, p.4.

く認識されている。

<circular economy に伴う関連指令の改定⁸⁰>

EU は、廃棄物に含まれる潜在的二次原料の喪失を踏まえ、資源効率及び circular economy の一層の推進に向け、共通でまとまりのある枠組みを構築し、2014 年 7 月に、欧州委員会は、「Circular economy に向けて：欧州廃棄物ゼロプログラム」と題したコミュニケーションを発した（2014 年 9 月に改訂版提示⁸¹）。このコミュニケーションでは、circular economy を持続可能な成長を支えるものと位置付け、政策枠組みの策定、廃棄物政策及び目標の現代化、並びに資源効率目標の設定の必要性を示した。2015 年 12 月には、CE 行動計画が、廃棄物に関する立法提案とともに採択された。立法提案は、埋立処分を減じ、都市ごみ及び容器包装ごみといった主な廃棄物のリユース及びリサイクルを増加する、という長期目標を含むほか、6 つの指令（廃棄物指令⁸²、容器包装廃棄物指令⁸³、廃棄物埋立指令⁸⁴、廃自動車指令⁸⁵、電池指令⁸⁶、WEEE⁸⁷指令）を改正することとした。6 つの指令の改正案は、2014 年 7 月に欧州委員会により上程された後、2015 年 2 月に一旦取り下げられ、同年 12 月に再提案された。このうち、自動車、電池、WEEE の 3 指令の横断的改正案⁸⁸は、廃棄物処理を推進し、行政コストを減じつつ、統計データの質、信頼性及び比較容易性を向上させることを目指したものであり、2018 年に改正指令として制定された⁸⁹。

⁸⁰ 大塚・松本 2016、211-212 頁を修正し引用。

⁸¹ European Commission, *Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe*, COM(2014)398. final/2.

⁸² Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

⁸³ Directive 94/62/EC of European Parliament and Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10).

⁸⁴ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182, 16.07.1999, p. 1).

⁸⁵ Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end of life vehicles (OJ L 269, 21.10.2000, pp. 34-43).

⁸⁶ Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (OJ L 266, 26.09.2006, pp. 1-14).

⁸⁷ Directive 2012/19/EU.

⁸⁸ European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment*, COM(2015)0593 final, Brussels, 2015.

⁸⁹ Directive (EU) 2018/849 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment (Text with EEA relevance).

第二節 財源としての「生産者」と「規格」による DfE 推進

第一項 プラスチック指令

欧州委員会は、増え続けるプラスチック廃棄物と海洋流出プラスチック廃棄物の取り組みに向け、2018年1月16日付のコミュニケーションにおいてプラスチックに関する欧州戦略を策定した。ここで取り上げるプラスチック指令は、容器包装廃棄物指令(94/62/EC)及び廃棄物指令(2008/98/EC)の特別法であり、適用範囲において、これらの指令と対立が生じた場合は、プラスチック指令が優先すると位置付けられたものである⁹⁰。また、プラスチック指令は、消費削減策、製品要求、表示、EPRについて、容器包装廃棄物指令、廃棄物指令、タバコ及びタバコ製品の製造・展示・販売に係る指令(2014/40/EU⁹¹以下、タバコ指令)を補うものと位置付けられている⁹²。また、ここでは詳細を取り上げないが、プラスチック指令の大胆な試みは、プラスチック製品を分類し、製品群によって、消費量削減・上市禁止、と廃棄物になる前の段階、つまり、製品販売段階に対して制限をかけている点がある。適切な代替品が見つからないとして増加傾向ある状況に歯止めをかけ、より持続可能な解決に向けた努力を促すため、消費量削減目標の設定のように必要な措置を取るべきとした⁹³。また、プラスチック指令5条では、付属書パートBに列挙された使い捨てプラスチック製品⁹⁴、及びオキシ酸プラスチック製品を上市禁止とした。

以下、同指令におけるEPRに関連する事項を中心にみることにする。

プラスチック指令において、タバコが対象となっているのは、タバコのフィルターがプラスチック製であり、EU域内海岸線での散乱ごみ組成調査の結果、使い捨てプラスチックとして二番目に多くみられたためである。プラスチック製フィルターを用いたタバコ製品に対するEPRは、代替品開発を推進するためのものでもある⁹⁵。一方、容器包装廃棄物指令との関連では、飲料容器のプラスチック製キャップや蓋が散乱ごみ組成調査において最も多い使い捨てプラスチックであったことを踏まえ、散乱を削減するような製品設計要求を満たした場合にのみ上市することができるとする⁹⁶。製品設計要求に適合させ、域内市場の円滑な機能のためには、EU規則(Regulation No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council)に従って採用される規格(standard)の策定が優先的に行われるべきと指摘

⁹⁰ Directive (EU)2019/904, 前文(10).

⁹¹ Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products and repealing Directive 2001/37/EC.

⁹² Directive (EU)2019/904, 前文(10).

⁹³ Directive (EU)2019/904, 前文(14).

⁹⁴ 綿棒の棒、カトラリー(フォーク、ナイフ、スプーン、箸)、皿、ストロー、マドラー、風船の棒、発泡ポリスチレン製の食品容器、飲料容器、飲料用カップ等。

⁹⁵ Directive (EU)2019/904, 前文(16).

⁹⁶ Directive (EU)2019/904, 前文(17).

している。また、プラスチックの循環利用確保のため、リサイクル素材の利用を促進する必要があり、飲料容器に占める再生プラスチックの最低含有率が強制的に導入された⁹⁷。

構成各国は、廃棄物管理、散乱ごみ清掃、そして散乱ごみ防止と削減のための周知費用を賄うため、PPP に沿って、EPR スキームを導入すべきであるとした。ただし、方策は費用対効果が高く、関係者間で高い透明性のもと策定されるべきものとしている⁹⁸。

プラスチック指令前文（22）は、EPR のあり方を明文化した廃棄物指令（2008/98/EC）との関係について、以下のように説明している。

「廃棄物指令（2008/98/EC）は、EPR スキームの一般的最低要求事項を定めているが、その実施方法が立法行為によるものであるかどうか、プラスチック指令において合意された方策によるものかどうかに関わらず、プラスチック指令によって制定される EPR が適用されるべきである。いくつかの要求事項の関連性は、製品の特徴に拠るものである。プラスチック製フィルター付きタバコ、ウェットティッシュ、風船については、廃棄物管理における優先順位に沿った適正処理のための分別回収が求められるのではなく、分別回収制度の構築は強制的なものではない。プラスチック指令は、例えば、ある種の使い捨てプラスチック製品に対する散乱ごみ清掃費用の生産者負担といった、廃棄物指令（2008/98/EC）での定めに対して追加的な EPR 要求を定めている。タバコ製品廃棄物について、散乱ごみが集中的に発生するような場所に回収ボックスを設置するといった収集インフラ整備費用を生産者負担とすることも可能である。散乱ごみ清掃費用の計算方法は、比例的に考慮されるべきである。構成国は、行政費用を最小化するため、多年固定額（multiannual fixed amounts）を適正に制定することによって、散乱ごみ清掃費用に対する財務的負担を決めることもできるはずである。」

プラスチック指令では、これまで使用済み製品としてあまり着目されてこなかった漁具についても EPR が適用された（前文 23）。流されたり廃棄されたりした漁具が海洋プラスチックごみとなることが多いことを受け、既存の規則または指令における法的要求事項⁹⁹が、漁具が処理のために陸に戻されるための十分なインセンティブをもたらさないと、船舶からの廃棄物受け入れ港湾施設に関する EU 指令（2019/883）のもと、間接的な廃棄物料金システムが設立された。ただし、漁師の負担になることなく漁具を陸に戻すための金銭面での追加的インセンティブをもたらすシステムを設けるべきとした。漁具に用いられるプラスチックはリサイクルに向いていることから、漁具の分別収集を確保し、適正処理、リ

⁹⁷ Directive (EU)2019/904, 前文(17).

⁹⁸ Directive (EU)2019/904, 前文(21).

⁹⁹ 共同漁業政策ルール遵守を確保するための共同体管理システムを確立する EC 規則 No1224/2009、港における船舶排出廃棄物及び貨物残さの受け入れ施設に関する指令 2000/59/EC、廃棄物指令 2008/98/EC。

サイクルを実施するために、PPP に沿って漁具を対象に EPR を導入すべきとした¹⁰⁰。ただし、海洋プラスチックごみの問題の環境リスクの大きさを認識しつつも、比例的考慮がなされなければならないとして、漁具に関する EPR は、漁師と漁具職人を生産者とは見なしていない（前文 25）。EPR の適用において、比例原則¹⁰¹の考え方が織り込まれていることを表している。

EU の域内海岸線におけるプラスチックごみのうち、使い捨てプラスチック容器が最も多くみられるが、原因は、非効率な分別回収システムと消費者がそれらの分別回収に参加しないことにあるとして、効率的な分別回収システム促進の必要性を指摘している。使い捨てプラスチック製飲料容器の最低分別回収目標を設定すべきであり、回収目標は、EU 構成国で上市された使い捨てプラスチック製飲料容器の量、或いは代替として、それらが廃棄物となった量に基づいて設定されるべきであるとした。EPR スキームの枠組みにおいて、使い捨てプラスチック製容器の分別回収目標を設定することで、最低目標を達成できるはずとし、EPR スキームとして、デポジットリファンドシステム等の手法の導入を示唆している（前文 27）。

ここで、プラスチック指令のうち EPR に関連する条項を中心に確認しておきたい。

第 2 条（適用範囲）

1. 本指令は、付属書に列挙された使い捨てプラスチック製品、オキシ酸プラスチック製品、プラスチック含有漁具に適用される。
2. 本指令が、指令 94/62/EC、指令 2008/98/EC と矛盾する場合は、本指令が適用される。

第 3 条（定義）

（略）

10. 「拡大生産者責任スキーム」とは、指令 2008/98/EC 第 3 条ポイント 21 に定義された拡大生産者スキームを指す。

（略）

第 6 条（製品要求）

1. 構成国は、プラスチック製のキャップ及び蓋が付いた付属書パート C に列挙され

¹⁰⁰ Directive (EU)2019/904, 前文(23).

¹⁰¹ 広義の比例原則は、①適合性、②必要性、③比例性の 3 つの部分原則から成るとされ、各々、行政庁が用いる手段が、①その目的の達成に適合するか、②その目的を達成するために必要な措置か、③目的となる利益と均衡しているか、を意味する。大塚直『環境法第 3 版』有斐閣（2010 年）98 頁。（以下、大塚・環境法、と略。）

た使い捨てプラスチック製品¹⁰²について、製品利用中、キャップ及び蓋が容器に付いた状態であれば上市できることを確保するものとする。

2. 本項の目的に照らし、金属製のキャップ及びプラスチック製シール付き蓋については、プラスチック製とみなさないものとする。
 3. 2019年10月3日までに、欧州委員会は、欧州規格機関に対し、第1項に関連した要件について、整合規格の開発を要求するものとする。規格は、特に、炭酸飲料を含む容器を閉じる物として必要な強度、信頼性、安全性確保の必要性に応えるものとする。
 4. 第3項に示す整合規格を欧州連合官報〔the Official Journal of the European Union〕で発行した日より、第1項に示した使い捨てプラスチック製品はこれらの規格に適合し、または、第1項に定めた要件に部分的に適合していると推定するものとする。
 5. 付属書パート F に列挙した飲料容器については、各構成国は以下を確保するものとする。
 - (a) 2025年より、付属書パート F に列挙する PET を主な構成素材とする飲料容器（以下、PET ボトル）は、構成国の領域に上市された全 PET ボトルの平均で計算し、最低 25% のリサイクルプラスチックを含むこと。
 - (b) 2030年より、付属書パート F に列挙された飲料容器は、構成国の領域に上市された全飲料容器の平均で最低 30% のリサイクルプラスチックを含むこと。
- 2022年1月1日までに、欧州委員会は、本項第1段落で示した目標についての計算及び検証に関するルールを規定する履行法を採択する。これら履行法は、第16条(2)による審査手続きによって採択されるものとする。

第8条（拡大生産者責任）

1. 構成国は、上市された本指令付属書パート E に列挙された使い捨てプラスチック製品¹⁰³に対して EPR スキームが構築されることを確実にするものとする。
2. 構成国は、指令 2008/98/EC 及び指令 94/62/EC の EPR 条項により、本指令付属書パート E セクション 1 に列挙された使い捨てプラスチック製品の生産者が、費用を負担すること、また、以下の費用についても既に含まれていない場合は生産者が負担することを確保するものとする。
 - (a) これらの製品に関し、本指令第 10 条に示された周知策にかかる費用
 - (b) これらの製品が公共分別システムに廃棄された際の、インフラ整備及び運営、

¹⁰² 3 リットルまでの飲料容器等。

¹⁰³ 「セクション 1」として、主に以下の製品：食品容器（蓋の有無を問わない）、食品を包むもの、3 リットルまでの飲料容器、飲料用カップ、軽量プラスチック製バッグ。「セクション 2」として：ウェットティッシュ、風船。「セクション 3」として：タバコ製品。各々に、例外等が定められている。詳細は原文を参照のこと。

二次的に発生する廃棄物運搬と処分にかかる費用を含む廃棄物回収費用

(c) これらの製品による散乱ごみ清掃費用、及び二次的に発生する散乱ごみ運搬と処分費用

3. 構成国は、付属書パート E セクション 2 及び 3 に列挙された使い捨てプラスチック製品の生産者が、少なくとも以下の費用を負担することを確保するものとする。

(a) これらの製品に関し、第 10 条に示された周知策にかかる費用

(b) これらの製品による散乱ごみ清掃費用、及び二次的に発生する散乱ごみ運搬と処分費用

(c) 指令 2008/98/EC 第 8 条 a(1) のポイント 3 によるデータ収集及び報告にかかる費用

本指令付属書パート E セクション 3 に列挙された使い捨てプラスチック製品に関して、生産者が、追加的に、これらの製品が公共分別システムに廃棄された際、インフラ整備及び運営、二次的に発生する廃棄物運搬と処分にかかる費用を含む廃棄物回収費用を負担することを確保するものとする。これらの製品について、散乱ごみが発生しやすい公共の場において回収箱を設置するといった廃棄物回収のためのインフラ構築費用を費用に含んでもよい。

4. 第 2 項及び第 3 項に示した費用は、費用対効果の高い方法とされるサービスを提供するために必要となる費用を超えてはならず、また、関係者間で透明性の高い方法で費用が確定されるものとする。散乱ごみ清掃費用は、公共機関または公共機関に代わって行われる活動に限定されるものとする。構成国は、行政コストを最小化するため、多年固定額を適正に制定することによって、散乱ごみ清掃費用に対する財務的負担金について決定してもよい。

欧州委員会は、構成国と相談し、第 2 項及び第 3 項に示された散乱ごみ清掃費用の基準に関するガイドラインを公開するものとする。

5. 構成国は、明確な方法で、関係者の役割と責任を明らかにするものとする。

容器包装については、指令 94/62/EC に沿って、関係者の役割と責任が明らかにされるものとする。

6. 各構成国は、他の構成国において設立され、製品を上市する生産者が、その領域内での EPR スキームに関する生産者に課された義務を果たすために、権限ある代理人としてその領域において設立された法人または自然人を指定することを認めるものとする。

7. 各構成国は、付属書パート E に列挙された使い捨てプラスチック製品及びプラスチック含有漁具を設立国以外の他の構成国で販売する領域内に設立された生産者が、その構成国において権限ある代理人を指定することを確保するものとする。権限ある代理人は、その構成国の領域において生産者に課された本指令遂行義務を果たす責任を有するものとする。

8. 構成国は、構成国市場に上市されたプラスチック含有漁具に対する EPR スキームが構築されることを確保するものとする。

指令 2008/56/EC 第 3 条 1 項に規定された水域(marine waters)を有する構成国は、リサイクルのため、プラスチック含有漁具の年間最低回収率設定を確保するものとする。構成国は、構成国に上市されたプラスチック含有漁具及びプラスチック含有漁具廃棄物を監視し、本指令第 13 条 (1) により、拘束力ある定量的な共同体回収目標設定を視野に入れ EU 委員会に報告するものとする。

9. 本条第 8 項を遂行するため設立された EPR スキームに関し、構成国は、プラスチック含有漁具生産者が、指令 (EU) 2019/883 による適切な港湾内受け入れ施設または同指令適用範囲外の同等の回収システムに持ち込まれたプラスチック含有漁具廃棄物の分別収集費用、及び二次的に発生する運搬と処分にかかる費用、を負担することを確保するものとする。生産者は、また、プラスチック含有漁具について第 10 条に定める方策の周知費用を負担するものとする。

本項の要求は、港湾受け入れ施設に関する共同体法における漁船からの廃棄物にも適用できる。

理事会規則 (EC) No850/98 の技術的措置に反することなく、欧州委員会は、欧州規格機関に対し、再使用とリサイクル性促進に向けた準備を奨励するため、漁具の循環型設計に関する整合規格の策定を求めるものとする。

第 9 条 (分別回収)

1. 構成国は、リサイクルのため分別回収を確保するよう以下のように必要な措置を講ずるものとする。

(a) 2025 年までに、付属書パート F に列挙された使い捨てプラスチック製品廃棄物量は、所定の年に上市された使い捨てプラスチック製品重量の 77%

(b) 2029 年までに、付属書パート F に列挙された使い捨てプラスチック製品廃棄物量は、所定の年に上市された使い捨てプラスチック製品重量の 90%

構成国に上市された付属書パート F に列挙された使い捨てプラスチック製品は、同年、構成国で発生した散乱ごみを含む当該製品から発生する廃棄物量に等しいとみなしてよい。

こうした目的を達成するため、構成国は、とりわけ、

(a) デポジットリファンドシステム構築

(b) 関連する EPR スキームに対する分別回収目標設定を行ってよい。

第一サブパラグラフは、指令 2008/98/EC 第 10 条 (3) ポイント(a)に反することなく適用するものとする。

(略)

第 17 条 (国内法化)

1. 構成国は、本指令に従うために必要な法律、規則及び行政文書を 2012 年 7 月 3 日までに施行するものとする。構成国は、これらについて、直ちに通報するものとする。しかしながら、構成国は、以下に従うため必要な措置を講ずるものとする。

-第 5 条：2021 年 7 月 3 日より

-第 6 条 (1)：2021 年 7 月 3 日より

-第 7 条 (1)：2021 年 7 月 3 日より

-第 8 条：2024 年 12 月 31 日まで。ただし、2018 年 7 月 4 日以前に構築された EPR スキーム、付属書パート E セクション 3 に列挙された使い捨てプラスチック製品に関しては、2023 年 1 月 5 日まで。

構成国が、本パラグラフの措置を講ずる場合、本指令を参照すること、または、官報に掲載するものとする。参照方法は構成国に委ねられるものとする。

以上、プラスチック指令における EPR 関連条項を確認した。プラスチック指令は、海洋プラスチックごみ削減という大命題に向け、廃棄物指令での EPR の定めに対し、散乱ごみ清掃にかかる費用負担というように追加的な要求を定めた。指令の対象として、従来は個別の製品群を特定していたところ、プラスチックという素材に着目して製品を捉え、タバコや漁具といった製品に対して規制を課した。また、製品の特性に応じて、上市の禁止という厳しい定めを設ける一方で、再生プラスチックの製品への利用 (リサイクルコンテンツ) 等の製品要求を行っている。背景に circular economy という資源循環を経済成長の原動力のひとつとする政策パッケージがあるが¹⁰⁴、経済政策としての期待以上に、海洋プラスチックごみという、行き過ぎた環境汚染に対し、製品に使われるプラスチックそのものについての見直しの契機を与えようとする指令であると言える。

第二項 DfE へのアプローチ

プラスチック指令においては散乱ごみ清掃費用を EPR により事業者負担としたが (制約はあるものの)、散乱ごみという生産者に戻ってこない使用済み製品廃棄物が引き起こす汚染に対する負担というのは、製品設計へのフィードバックが生じにくい点もあり EPR による効果は期待しにくい (ただし、容器の蓋を本体と一体化させることで、散乱を防ぐという効果については DfE としての期待がある)。OECD2016 は、PPP を適用するためには、EPR において生産者負担金に使用済み段階で発生するコスト全て (フルコスト) を内部化すべきとコンセンサスはあるが、PPP の実施、特に、コストの範囲については議論があるとし、

¹⁰⁴ Directive (EU)2019/904, 前文(1). 詳細は、次を参照。Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*, COM(2018) 28 final.

散乱ごみ清掃費用については、共に影響力があるとして、生産者と自治体間で分担することが適当としている¹⁰⁵。プラスチック指令で、上限を設けた上で、EPRにより生産者に費用負担を求める考え方はOECDの整理に沿ったものとなっている。

ところで、EPRにおける「DfE」とは具体的にどのようなものを指すのだろうか。OECD2016によれば、製品原料が与える環境影響を減少させること（例えば、有害物質含有回避、リサイクル素材使用）、原料使用量を削減すること（例えば、製品の軽量化、容器包装の削減）、製品の長寿命化（例えば、耐久性の向上、部品の再利用）、使用済み段階での環境影響削減（例えば、易解体性、単一素材化）、が挙げられている¹⁰⁶。こうした点について、EUの指令では、明確な財務的責任のほかにDfEに関する具体的な実施事項（規格化を含む）を書き込み、EPRのみをDfE推進の原動力と位置付けてはいない。

容器包装廃棄物指令の場合を確認する。容器包装の再使用による使用削減の規定（5条）のほか、必須要件（essential requirements）として原料使用量のミニマム化、有害物質使用回避、リサイクル可能性等を示し（9条。詳細は付属書II）、DfEの内容を網羅している。これら必須要件については、欧州の整合規格（harmonized standards）、（欧州規格が無い場合には）国内規格に適合していることをもって要件を満たしたと推定することとなっている¹⁰⁷。規格という手段を用いて域内に流通する容器包装について画一的なDfEを進めようとしている。これを受け、10条では、ライフサイクルアセスメント（life-cycle analysis）の基準や方法、有害物質の測定方法等について欧州委員会がこれらに関連した規格化を進めることとしている。一方、プラスチック指令では、6条の製品要求（product requirements）において、DfEの詳細を示している。例えば、容器本体と蓋との一体化、PETボトルのリサイクルコンテンツ（再生PET素材利用。率を提示）を挙げ、ここでも欧州の整合規格との適合をもって要件を満たしたと見做すとしている。

EUでは、指令において、①財務的責任を前提としたEPRを示し、②製品特性に合わせたDfE要素の具体的な実施事項を要求事項等として明記し、③DfEが技術的に満たされた

¹⁰⁵ OECD2016, p.44.

¹⁰⁶ OECD2016, p.32.

¹⁰⁷ 1985年、EC閣僚理事会は、域内で流通する製品の安全性や品質について、「技術的調和及び規格に対するニューアプローチに関する理事会決議（Council Resolution on a new approach to technical harmonization and standards）」を採択した。この「ニューアプローチ」では、EU指令は、域内流通製品の安全性、公共の利益、その他側面に関して必須要求事項（essential requirements）を定め、一方、欧州委員会から欧州規格機関（CEN, CENELEC and ETSI）に対しての規格化要請（強制）を受け、規格機関は技術規格（technical standards）及び必須要求事項を満たすべく技術仕様を準備することになる。公的機関は、整合規格に従って製造された製品は関連法で定義された必須要求事項を満たしていることと見做さなければならない。欧州規格は自主的なものであり適用について法的義務はないが、整合規格を用いないことを選択した場合、生産者には、製品が必須要求事項を満たしていることを自ら証明する義務が課されることになる。<https://www.cen.eu/work/supportlegislation/directives/pages/default.aspx>（2019年8月15日アクセス）

かどうかを規格への適合をもって判断する、という3点によって DfE を達成させようとしている。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していく形をとっている。指令に示された DfE の記述は理解しやすく、規格はそもそも簡潔明瞭なものである。複数の国で構成される共同体の場合、わかりやすさは成功の基礎となるが、共同体でなくとも、製品連鎖における様々な主体を巻き込む限り、法令を含め政策に関連する文書は明確で理解しやすいことが成功を得るための武器となるのは間違いない。

第三節 小括

EU では、EPR の導入を加速させており、製品個別の指令では EPR そのものについて定義を与えないが、廃棄物対応に枠組みを示す位置づけの改正廃棄物指令においては EPR の導入を明示し、2018 年の二次改正にあたっては「EPR スキーム」の定義を追加した。

改正廃棄物指令の目的は、EU 構成国における廃棄物管理に一貫した考えを示すことであった。旧廃棄物指令では PPP に基づく廃棄物処理費用を負担すべき者として製品製造者を挙げたが、この時点では未だ EPR という言葉は用いていない。改正廃棄物指令前文では、旧廃棄物指令の評価のひとつに廃棄物管理における主たる原則を打ち立てたことを挙げた。「主たる原則」とは、環境や人の健康に負の影響を与えない方法での廃棄物取り扱い義務、廃棄物管理における優先順位 (the waste hierarchy)、PPP である。PPP に基づき廃棄物処理費用は、廃棄物の保有者、前保有者、または廃棄物となる製品を製造した者によって負担されなければならないとした。この点を踏まえ改正廃棄物指令では EPR を明文化している。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、修理、再使用、解体、リサイクルを含む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て、拡大生産者責任の一般要求(8条)を規定した。それによれば、EPR は、廃棄物のリユース、発生抑制、リサイクル及びリカバリ強化に向け生産者に対し製品のライフサイクル全体で環境に配慮した製品設計及び生産を促すものとして位置付けられ、生産者による物理的、財務的責任、及び情報提供義務といった方策を政策に導入することを認めるものである。OECD の定義と同様、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ている。

その後、2019 年のプラスチック指令制定に伴い改正廃棄物指令は 2018 年に第二次改正を迎えたが、そのなかで EPR に関する記述が大幅に追加された。特に、定義に「拡大生産者責任スキーム」が追加され、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、或いは、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と示された。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。EPRの義務に適應すべく生産者が支払う金銭(financial contributions)を確保するために構成国が必要な方策を取ることが示され(8条4項)、構成国に上市する場合にカバーする費用として、共同体が定める廃棄物処理目標に合った分別回収及び二次的に発生する廃棄物運搬と処分費用、廃棄に際しての情報提供にかかる費用、データ収集と報告にかかる費用、が挙げられた。わが国では自治体による分別回収の仕組みが整備されているが、EUでは、構成国によってその水準がまちまちであることを背景に、生産者の財務的責任を原資に分別回収を整備しているという思惑を見て取れる。

EUのEPRは財務的責任とDfEを主眼に置いた流れにあるが、それを一層明確にしたのは、プラスチック指令であった。財務的負担については、特に鮮明であり、廃棄物指令での定めを追加して、散乱ごみ清掃にかかる費用負担についても定めている。また、再生プラスチックの製品への利用等の製品要求を行っている。再生プラスチックはDfEにつながるものであるが、EUでは、DfEへのアプローチも整然としている。財務的責任を主としたEPRのもと、指令において製品特性に合わせたDfE要素の具体を要求事項等として明記する一方、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をもって判断する。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。

第三章 北米における EPR

第一節 遅い EPR 導入

米国では、現在のところ、連邦法レベルでの EPR に関する法令はないが、州レベルで生産者に使用済み製品回収について責務を課す関連法が存在する。実施に際しては市場の競争確保に重きが置かれ、総じて IPR の発想で生産者への引取り義務が課され、「指定法人」のような生産者責任機関 (Producer Responsibility Organization, 以下、PRO) の設立を法で認める (または促す) ことが一般的になっているとは言えない¹⁰⁸。以下、米国での EPR の特徴を概観する。

米国での最近の動きとして、EPR に基づく使用済み製品回収に関する州法の成立があるが、欧州における ERP の導入に比べて随分と遅い。1990 年代の OECD における EPR 検討時期に、米国では、EPR を拡大製品責任 (Extended Product Responsibility) と読み替え、製品プロダクトチェーン全体での役割分担とし、生産者にのみ責任が集中することを避けてきた¹⁰⁹。一方、同じ北米であってもカナダでは EPR を積極的に導入しており、州を超え、カナダ全土で効果を得るべく、2009 年 10 月に「EPR に関するカナダ全土における行動計画 (the Canadian Council of Ministers of the Environment's Canada-wide Action Plan on EPR)」を策定し、州ごとに策定されたとしてもカナダ全体で調和ある EPR 政策となることをめざしている (対象製品、制度モデルの共有化等による)。

欧州での EPR に基づく各種指令、カナダでの州ごとの EPR 導入といった動きに対し、米国の産業界は自主的な製品回収プログラムを展開し、規制により生産者に責任が課されることを避けてきた。この自主的なプログラムの考え方¹¹⁰は、製品スチュワードシップ

¹⁰⁸ 日本の場合は、個別リサイクル法により、生産者等に、使用済み製品等の引取り、処理再資源化義務等を課すが、PRO に相当する「指定法人」への委託を認め、IPR でも CPR でもどちらでも達成できるように設けている。ただし、CPR、つまり指定法人の設立や生産者が共同してひとつの仕組みを構築するような場合、独占禁止法に抵触してはならず、公正取引委員会への事前相談を通じて課題解決等を図り、競争性が阻害されないように留意しなければならない。ちなみに、公正取引委員会は「リサイクル等に係る共同の取組に関する独占禁止法上の指針」(平成 13 年 6 月 26 日。改正：平成 22 年 1 月 1 日)において事業者による共同の取組について事例を挙げながら独占禁止法違反となるかどうかを明示し、製品またはリサイクル市場における影響について価格への影響、システムの排他性等、競争性を疎外する点を中心に考えを示している。本指針は、序文において「事業者によるリサイクル等に対する本格的な取組は、全体としてみれば緒に就いたところであり、事業者が今後、様々な取組を行い、これにより市場の状況も変化していくことが考えられる。・・・必要に応じてその見直しを行っていく・・・」としており、事業者の共同について寛容であることが窺える。

¹⁰⁹ 1996 年 10 月に持続可能な発展に関する大統領評議会 (the President's Council on Sustainable Development) 及び米国環境庁による合同ワークショップで用いられた。「EPR」と略したこの概念は、産業界、政府、環境関連団体が、製品のライフサイクルを通じて、汚染防止と資源保護を戦略的な機会を特定する手段、としている。

¹¹⁰ ただし、製品スチュワードシップ (Product Stewardship: PS) の考え方を実現させるための州法もあ

(Product Stewardship. 以下、PS)として定着し、米国では、EPRではなくPSという言葉が長らく用いられてきた。ところが、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、州の廃棄物規制当局、環境啓発団体等が中心となり、欧州・カナダでのEPRプログラムを分析、評価し、米国の現状に合わせたEPRの模索を経て、州レベルにおいて所謂EPR法が制定されるようになった¹¹¹。

州、環境啓発団体等は独自の解釈によりPS及びEPRを定義しており、米国共通の定義が存在している状況にはない。PSとEPRを同義に扱っているケースもあれば¹¹²、法令に基づくPSをEPRと整理するものもある¹¹³。定義にばらつきがあるが¹¹⁴、本稿では、米国のEPRについても、OECDが定義した内容と同じ（法令に基づくか否かを問わず、生産者が使用済み製品に対して物理的及び/または財務的に責任を負う）として扱う。

第二節 個別責任アプローチ

カナダの政策との比較が有効であるとの前提で分析を進めるHickle¹¹⁵によれば、カナダの政策はEUの影響を受けたものだが、後発組の米国は、国内外の先行事例を学ぶ機会が豊富で、先行事例の検証を通じて自らに合うやり方を取捨選択した結果となっている。Hickleは、米国及びカナダでの傾向を比較し、連邦ではなく州が生産者責任に対する要求を定める点は共通だが、米国では個別(individual)による責任履行であるのに対しカナダは共同(collective)による責任履行である点を相違点として挙げている。

この個別か共同かの点は、EPR履行のための金銭的メカニズムに差を生じさせている。カナダでは、規制的アプローチ(regulatory approach)により、エコ・フィー¹¹⁶を活用した

り、法に基づかず自主的に行うものがPSであるとは言い切れない。

¹¹¹ OECD2016, Annex Kによれば、2003年以降順次、電子機器廃棄物(e-waste)についてのEPR法が25州で関連法が通過し、23州が生産者に法的な義務を課している。

¹¹² 例えば、CalRecycle。ただし、EPRは製品連鎖における関係者のうち生産者(producer)に主な責任がある、と考えている。強制的/自主的の別は問うていない。

¹¹³ The Product Stewardship Institute、Product Policy Institute、the California Product Stewardship Council 等。

¹¹⁴ PSとEPRの違いについて、田崎は、双方の違いは、①主体(PS:製品連鎖に登場するすべての主体がスチュワードシップ、EPR:生産者)、②対象とするステージの違い(PS:すべての製品ライフステージ、EPR:廃棄段階対策から製品設計の改善につなげる)、③自主的なものか強制的なものか(ただしこの2つに概念上の違いはない、とする)、にあると整理する。田崎智宏「多様な拡大生産者責任論と今後の政策議論に向けて」廃棄物資源循環学会誌、第29巻第1号(2018)50-51頁。

¹¹⁵ Garth T. Hickle, *Comparative Analysis of Extended Producer Responsibility Policy in the United States and Canada*, Journal of Industrial Ecology, Yale University, Vol.17, No.2, 2013, pp. 249-261. 著者であるGarth T. Hickleは、Minnesota Pollution Control Agencyでproduct stewardshipのチームリーダーであり、上記論文において、カナダとの比較を通じて、米国でのEPR政策の特徴を紹介している。

¹¹⁶ エコ・フィー(eco-fees)は、EPRプログラムの要求を満たすため、生産者が製品上市時に重量/個数に応じてPROに支払うお金。製品価格とは別建てにした所謂「visible」であるか、製品価格に織り込ま

生産者（ブランドオーナー）によって設立される共同生産者責任機関（collective producer responsibility organizations：CPROs 以下、CPROs）での対応が主流となる。これは、製品が廃棄物になった時点で生産者が処理費用を支払うのではなく、製品を上市する時点で CPRO に予め処理費用相当額が支払われるものである。Hickle によれば、エコ・フィーの活用こそが、政策策定者が CPR によるアプローチを支持し、また、生産者としても CPR に便益を認めていることを示すものとなっている。

一方、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、結果として個別での責任履行が主流となる。PRO に責務を割り当てるよりは、個々の生産者に特定の責務を課す IPR アプローチが米国市場での一貫した考え方であり、政策対話（規制当局と生産者による話し合い）においては、追加的な費用について論争があり、決まった料金をもとに運営されるプログラムが疎まれ、そうではないプログラムが好まれることになる。結果的に、競争を背景に生産者の共同を禁じ、引取りプログラムといった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。

CPR モデルは費用設定の共同化が起りがちで独占禁止に抵触するとして回避されているが、ペンキやカーペットのように、近年は PRO 創設の動きもみられ、今後は、米国での IPR の在り方に変化が生じるかもしれない。ペンキまたはカーペットについての生産者責任法においては、業界団体の強い要望を受け、共同運営機関の設立が規定されている。オレゴン州のペイント・ケア（Paint Care）、カリフォルニア州のカーペット・アメリカ・リカバリー・エフォート（Carpet America Recovery Effort）は、カナダの例のように、法定エコ・フィーを財源として運営されている。

第三節 州レベルで進める EPR

第一項 概要

米国では、廃棄物政策に関し連邦政府に目立った役割はなく、廃棄物政策の一環である生産者責任政策について州がリーダーシップを発揮している。連邦レベルでの EPR 法は存在していないが、州法に基づく EPR は、既存の環境法での規則（regulation）としてよりは制定法の方向性（statutory direction）として定められてきた。

使用済み製品廃棄物に対する生産者責任施策は、1990 年代半ばに二次電池に対して初めて導入されたが、製品を特定した生産者責任プログラムは詳細なもので、リサイクル目標、回収の利便性基準、リサイクル業者による実施事項等の細かな要求を規定している。生産者責任プログラムの中には、行政による管理を定めているものもある（例えば、メリーランド州の電子機器、ワシントン州での水銀含有ランプ等）。EPR プログラムの対象でありながら金銭的責務を果たさない生産者に対しては、州内での製品販売を禁止する条項を設け、「た

れ、買い手にその金額が見えない形の「invisible」であるかを問わない。

だ乗り」を避けようとする例もある（電子機器、ペンキ）。特に、電子機器廃棄物（e-waste）については、回収と処理についての個別責任を生産者に課すやり方が一般的なやり方となっている。

多くの場合、各生産者は州規制当局に登録し、回収率または市場占有率に基づくリサイクルレベルが設定され達成の責務が課される。EU、カナダのように、EPR プログラムを主体的に推進するための PRO はないが、電子機器生産者リサイクルマネジメント会社（Electronic Manufacturers Recycling Management Company：EMRMC）のように生産者に課された法令を順守するために設立された法人が見られるようになった。EMRMC は、会員企業の個々の責務を果たすことを目的に収集運搬業者等と契約するが、全体を取りまとめる管理会社の位置付けであり、組織そのものが責務を負う立場にはない。

ちなみに、米国での自治体の位置付けであるが、自治体が使用済み製品の回収を担うことはいくつかの例外（例：メイン州 e-waste プログラム）を除いて一般的ではない。自治体が EPR 対象製品の回収を行っている場合、自治体の義務としてではなく、自治体の判断で収集のためのインフラを提供しているに過ぎない。EPR を課すことで、広大な土地で散在する使用済み製品廃棄物の排出元（つまり、一般家庭）からの廃棄物収集を、生産者の力で補わせたいとの思惑もあり、自治体の役割ありきでの制度設計とはなっていない。米国の事例は多岐にわたるが、次項にて、米国における生産者責任施策の典型例のひとつとして、ミネソタ州電子機器リサイクル法¹¹⁷にもとづく事例を取り上げる。

第二項 事例（ミネソタ州における EPR）

ミネソタ州電子機器リサイクル法に関し、ミネソタ州政府が公開する各種資料及び Hickle の文献より読み解いた制度の概要は以下のとおり。

ミネソタ州では、都市ごみ混入の電子機器の重金属含有によって、自治体による負担が増え、2003 年にはブラウン管の廃棄が禁止され、生産者に責任を求める施策の必要性が高まり、2007 年の電子機器リサイクル法の制定に至った。

対象製品は、ビデオ、PC モニター、テレビ、ラップトップ PC（ノート型 PC）であり、市場占有率に基づいて生産者に回収義務を課している。生産者の義務は、州内での販売製品の重量の 80%を回収しリサイクルすることだが、リサイクル義務を果たす際、他の電子製品（PC、PC 周辺機器、プリンター、ファックス、DVD プレイヤー、ビデオ関連機器。総称して、Covered Electronic Devices: CED としている）の回収、リサイクルクレジット（生産者による回収量が 80%を超えた場合、超過分をリサイクルクレジットとして翌年以降に持ち越すことができる。年間義務量 25%を上限にクレジットで代替でき、有効期限は無い。他の生産者に販売することも認められている¹¹⁸）によっても代替でき、実施の在り方

¹¹⁷ Minnesota Electronics Recycling Act. Chapter 115A. Waste Management. 1310 to 1330 video displays and electronic devices; collection and recycling. 2007 年 7 月 1 日施行、2009 年改正。

¹¹⁸ 改正により、リサイクルクレジット利用に制限が加わり、年間義務量の 25%に対してのみリサイクル

は生産者（ブランドオーナー）に柔軟なものとなっている。

生産者が設営する回収拠点についての法的要求はないが、人口密度の低いエリアでの回収については、計算上 0.5 ポンド（1 ポンド＝約 453 グラム）の重量追加を認め、過疎地域における回収が進むようインセンティブを与えている。また、財務面については、製品が廃棄される際に費用を徴収する方式を禁じていない。

IPR を課しつつも共同して責務を果たすための組織の設立を否定しないが、多くの場合、生産者はリサイクラーと直接契約し、課された年間回収量を集めるようにしている。生産者は、その責務を果たさない場合、或いは、意図的に責務を果たさない場合、回収プログラム策定を促すための重量 1 ポンド当たりの罰金の支払いを求められる。回収目標（州内での販売製品の重量の 80%）が達成されていない場合、州歳入局が生産者より課徴金を徴収する。生産者には、回収目標のほか、委託業者（回収、リサイクル）に適正な処理基準を満たす指導義務が課されている（米国環境庁が示す電子機器リサイクルガイドラインの活用が推奨されている）。

生産者は、毎年 9 月 1 日までに州歳入局に登録しなければならず、州歳入局は、提出データに基づいて、一般家庭に販売された対象製品の重量、リサイクルされた重量、リサイクルクレジットのデータを把握することになる。登録しない生産者はミネソタ州内で、直接または小売業者を通じて対象機器を販売することができない。一方、回収業者とリサイクラーは、ミネソタ州公害防止局（Minnesota Pollution Control Agency: MPCA）に対して、毎年 7 月 15 日までに報告と登録を行い、MPCA はこの報告をもとに、回収・リサイクル重量を把握し、前年度の生産者個々の販売量を見積り、また、生産者が支払う登録料とリサイクル料を含む電子機器廃棄物会計を管理する。

責務を果たすべく、生産者の多くは登録リサイクラーと直接契約を締結するが、生産者同士が連携する例もある（パナソニック、ソニー、東芝は、合同で管理会社である The Electronic Manufacturers Recycling Management Co. LLC を設立し、ウィスコンシン州のブラウン管処理会社と契約し、ミネソタ州での対象製品回収とリサイクルを行っている）。また、一部の生産者は、第三者のリサイクラーを通じた回収プログラムの実施や郵送による回収プログラムを展開している。

使用済み製品の引取りに関する物理的及び財務的な手当ては生産者が全面的に負い、州政府は、登録、監督の役割を担っている。MPCA は、州知事及び州議会に対し、実施状況として、生産者及びリサイクラーより提出された報告の情報要約、対象製品の回収重量、州内での埋め立て量、回収プログラムについて年次報告をしなければならない。

州歳入局及び MPCA には監督義務が課されるが、自治体（local government）には回収といった義務はない。しかし、2006 年 7 月 1 日施行のブラウン管埋め立て禁止といったいくつかの事情を踏まえ、多くの自治体は住民からの EPR 対象製品回収サービスを開始した。

クレジットを充てることが可能となった。

初年度は、多くの自治体による無料回収サービスが提供されたが、あまりにも多くの廃棄物が集まり、小売業者からの正確な売上データを確保することが困難となるといった問題が生じた。3年目には、州全体で、自治体による回収が全体量の42.5%を占めるに至った（首都圏では46.7%、非首都圏では36.5%）。本来は、消費者及び自治体に係るコストの削減を目指すところ、自治体は回収による負担増となった。

第三項 事例から得られる論点

ミネソタ州の事例では、生産者は製品販売重量の80%を回収しなければならないが、対象製品以外の製品廃棄物の回収、または他社からのクレジット購入といった代替が認められ、また、過疎地域からの回収は実際の重量よりも多く扱われるといったインセンティブが設けられている。生産者にインセンティブを与え電子電気機器廃棄物をなるべく多く集めさせようとする。回収目標を設定するには、販売量の正確な把握が必要であり、生産者には登録が義務付けられている（登録しなければ販売できない）。回収目標の達成方法は柔軟に認められているが、達成できなければ（達成しなければ）課徴金という金銭的なペナルティを課す。合理的な制度であるが、EPRによる環境配慮設計推進といった理想の主張は見られない。

IPRとCPRの論点について、Alev他¹¹⁹は生産者に柔軟な運営を許す形を経済的手法に基づくEPRと位置づけ、費用効率が高く、（政策策定者は明確に意図していなかったものの）環境配慮設計（製品の軽量化、小規模化）について効果をもたらし、個々の生産者に決定権や契約締結の自由を許すことで、IPRで見られがちな運営上の制約というものを与えなかったと評価している。一方で、生産者に柔軟な運営を許した結果、自治体の負担増（自治体による収集引き受けの結果による）、または、リサイクル業者との関係における生産者の圧倒的な優位性といった、社会的コスト増があったと指摘する。これはIPRまたは経済的手法に基づくEPRそのものに対する批判ではないが、こうした否定的な面についてEPRの制度設計時に十分な検討が必要であることを強調している¹²⁰。EPRを用い、生産者という民間による廃棄物処理サービスを社会インフラとしようとする際、自治体がどの程度関与するか（関与せざるを得ないか）は、CPRによって大規模な引取りが実施されない場合に特に留意すべき点と考えられる。

IRPでの制度設計上の工夫としてミネソタ州の事例で見落とせない点は、日本企業連合が管理会社を活用した点である。生産者は登録リサイクラーと直接契約を締結するが、生産者が管理会社を作り（或いは管理を専門とする会社を通じて）、リサイクラーとの契約内容の履行を管理する。契約関係は、生産者対リサイクラーだが、同じリサイクラーに複数の会社が同様の業務委託を行い、リサイクル実施に伴う業務（費用支払事務、リサイクル数量把

¹¹⁹ Isil Alev et. al. *A case discussion on market-based Extended Producer Responsibility*, Journal of Industrial Ecology, Yale University, Vol.23, No.1, 2019, pp.208-221.

¹²⁰ Alev et al., p.218.

握、処理基準の遵守等)を管理会社に一元的に実施させることで、管理上のスケールメリットを生じさせる。この方法、つまり契約スタイル、であれば金額は個々の契約で定めることができ、製品の扱いやすさ(易解体性等)に応じた金額設定も可能となる。IPR であっても CPR のような効果を得ることのできる好事例と言える¹²¹。

第四節 小括

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、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 IPR である。PRO 等による責任履行となる共同型の CPR と個別型の 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、個別での責任履行(IPR)が主流となる。個々の生産者に特定の責務を課す IPR 型が米国市場での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、結果的に、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。

米国では、いくつかの例外を除いて自治体が使用済み製品の回収を担うことは一般的ではない。自治体が EPR 対象製品の回収を行っている場合、自治体の義務としてではなく、自治体の判断で収集のためのインフラを提供しているに過ぎない。むしろ、EPR を課すことで、広大な土地に散在する使用済み製品廃棄物を生産者の力によって収集したいのであって自治体の役割ありきとはなっていない。この点は、わが国における自治体の位置づけと比較する際に重要な視点である。

米国では、自主取組が主となってきたものの、環境負荷削減という成果を上げるためには不十分として強制法での EPR にシフトしつつある。もともと自治体の役割が希薄であり、自主取り組みであっても集める行為(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。市場競争を第一とする米国では IPR が好まれ、強制法では個々の生産者に責務が課され、これを達成する方法として CPR 型が認められることがあるとしても、PRO での履行には行き場のない追加的費用負担(撤退事業者やフリーライダーへの対策等)が生じることもあり、PRO による履行が好まれる傾向にあるとは言えない。

米国での EPR は、廃棄物領域であっても市場競争を尊重し、IPR に比重を置き、自治体

¹²¹ OECD2016 では、IPR は規模の経済を得にくいという経済的側面での非効率性が指摘されたが、ミネソタ州の事例はこれを否定する。IPR であっても CPR であっても、制度上の工夫により課題解決の可能性はある。

を当てにしない（できない）環境にあって、個々の生産者が強制法に定められた責務を果たすという姿となる。そこに、財務的責任についての議論が生じていないのは、生産者が財務的責任を負わないということではなく、財務的責任を伴う物理的責任が当然（自治体の役割を織り込んだ前提とはならない等）という事情があるのではないだろうか。

第四章 わが国における EPR

第一節 関連法での扱い

わが国においては、容器包装にかかる分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（以下、容器包装リサイクル法）が 1995 年に制定され、1998 年には特定家庭用機器再商品化法（以下、家電リサイクル法）が、そして 2000 年の循環型社会形成推進基本法（以下、循環基本法）及び資源の有効な利用の促進に関する法律（以下、資源有効利用促進法）、2002 年の使用済み自動車の再資源化等に関する法律（以下、自動車リサイクル法）と続き、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¹²²。ただし、個別リサイクル法において生産者の責務とされるものは 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。

また、これら個別リサイクル法の上位には、循環基本法のもと、資源有効利用促進法及び廃棄物処理法があるがこれらにおいても EPR という言葉は登場しない。環境省通知、事業者向けの手引書、または関連審議会資料等においてのみ見られる。

EPR について、国内の議論では多くの場合 OECD の定義が引用されるが、EU のように自ら EPR を定義しその内容を詳細に示すような記述はない。ただし、容器包装リサイクル法において特定容器利用事業者と特定容器製造事業者の費用負担の割合の違いについて違法性を問うたライフ事件（平成 20 年 5 月 21 日東京地裁判決）（後述）では、EPR を引用した考えが示され、その存在が認められている¹²³。

¹²² 個別リサイクル法には、これらの他に、①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 5 月 31 日公布）、②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 6 月 7 日公布）、③使用済み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 8 月 10 日公布）、があるが、本稿では検討対象外とした。①は建設物等の解体工事等に伴い排出される建設廃棄物のリサイクル促進（1 条）のため、義務者を特定し、契約手続き等を定めている。一般家庭から発生する使用済み製品廃棄物を対象としているものではない。②は食品関連事業者（食品の製造・加工・卸売・小売りを業として行う者、飲食店業その他食事の提供を行う者）による食品循環資源の再生利用等を促進することを目的（1 条）としているが、食品そのものは EPR が範疇とする製品ではない。③は、使用済み小型電子機器等（以下、小型家電）に含まれる金属類（特にレアメタル）等がリサイクルされていないことを背景に、再資源化を促進するために制定された。生産者に使用済み製品の引取り・再資源化を義務付けるものではない。小型家電の再資源化を行おうとする者が再資源化事業計画を作成し、主務大臣の認定を受けることで、廃棄物処理業の許可を不要となるというものである（10 条）。製造事業者には、設計、部品または原材料の工夫、により小型家電の再資源化費用を低減させ、また、再資源化により得られた物の利用に努めることが求められる（9 条）、小売業者には、消費者の適正排出確保のための協力が求められる（9 条）。

¹²³ 被告となった国の反論において、EPR について、以下のように示された。「拡大生産者責任とは、生産物に対する生産者の物理的・金銭的責任が当該製品の廃棄後まで拡大する環境政策の手法であり、リサイクルの責任を、最終消費者（地方公共団体）から事業者にシフトさせて、リサイクルに要する費用を商品の価格に内部化させる役割を負わせることにより、その費用を削減しようとするインセンティブを事業者に与え、廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとするものである。」

以下、環境基本法、循環基本法、資源有効利用促進法並びに廃棄物処理法における EPR に関連する部分を整理するとともに、判例の状況を確認する。

第一項 基本法二法における事業者の責務

基本法二法のうち、環境政策の基本的な方向性を示す環境基本法は、もうひとつの基本法である循環型社会形成推進基本法（循環基本法）の上位に立つものであるが、事業者の責務として以下のように定めている。事業者には、基本理念（3条、4条、5条）を踏まえ公害防止措置を講ずることが求められるが（8条1項）、その事業活動（物の製造、加工または販売、その他の事業活動）において、製品が廃棄物となった場合に適正な処理が図られるよう必要な措置を講ずる責務、その事業活動において、再生資源その他の環境負荷低減に資する原材料、役務の利用努力、が定められている（8条2項、3項）。一方、国は、事業活動に係る製品等の使用、廃棄が環境にもたらす負荷を事業者自らが評価し、環境負荷低減について配慮できるよう技術的支援等を行うための必要な措置を講ずるほか、再生資源その他環境負荷低減に資する原材料、製品、役務等の利用促進に必要な措置を講ずること、としている（24条）。これらは、EPRの物理的責任に関わる部分と言える。また、EPR実施のあり方にデポジット制度といった経済的手法を含むことから、国が講ずる施策の一つとして位置付けられている経済的措置（22条2項）に、EPRの財務的責任との関りを見出すことができる¹²⁴。ただし、ここで示される経済的措置には、実施に際して、環境保全上の効果・経済への影響調査研究を行うこと、国民の理解・協力を得ること、国際的連携に配慮すること、といった側面的な条件が示されており¹²⁵、EPRの財務的責任と直接結びつけるにはやや距離があると言える。

資源廃棄物分野での基本法となる循環基本法では、関係者（国、地方公共団体、事業者及び国民）の責務が各々定められているが、EPRに相当する生産者等の責務については、11条において、循環基本法の基本原則に則って行うこととされる。基本原則は3条から7条に定められている。つまり、①技術的及び経済的な可能性を踏まえた自主的かつ積極的な行動、②適切な役割分担、③原材料、製品等が廃棄物等となることの抑制、④循環資源の循環的な利用と処分、⑤循環資源の循環的な利用及び処分の優先順位として再使用・再生利用・熱回収・処分、である。このうち、②は4条の定めによるものであるが、国、地方公共団体、事業者及び国民が適切な役割分担のもと必要な措置を講じ、これに要する費用がこれらの間で公平に分担されること、とある。本法の解説書¹²⁶によると、分担の方法は、（ア）税、

¹²⁴ 大塚直教授は、環境基本法における原因者負担原則一般について触れる中で、22条2項の定める経済的手法を原因者負担と整理している。大塚直『環境法 Basic 第2版』2016年、95頁。（以下、大塚・Basic、と略。）

¹²⁵ 環境基本法22条での経済的措置設定の経緯、課題については、例えば、大塚・環境法、101頁参照。

¹²⁶ 循環型社会法制研究会『循環型社会形成推進基本法の解説』ぎょうせい（2000年）48頁。（以下、循環基本法・解説、と略。）

(イ) 廃棄物排出時等における支払い、(ウ) 価格に処理費用が含まれている製品を購入することによる支払い、とされる。費用負担のあり方は適正かつ公平であることを条件としており、必ずしも、製品価格への内部化(上記でいえば、ウ)を想定したものとはしていない。

事業者の責務を定める11条は、製品等が循環資源となることを想定し、製造者等の果たすべき責務を規定し、国にこれに関する措置を実施することを義務付けている。環境基本法で示される事業者の責務よりも具体的な規定が示されている。11条の各項をみることとする。

まず、1項では、事業者の事業活動において原材料等が、廃棄物等となることの抑制、循環資源の自らの適正な循環的利用、循環的利用されない循環資源の適正処分の責務が定められている。排出者としての事業者が循環型社会を形成するために果たすべき責任を規定したものである。

2項は製品、容器等の製造販売等を行う事業者を対象として、製品、容器等が廃棄物となることの抑制、設計の工夫及び材質または成分表示により循環資源の適正な循環利用の促進、そして、適正処分が困難にならないことを求めている。本項は次項と併せEPRを一般原則として明示したものであるが、特に、製品設計段階に言及している点が重要である。

3項は、2項に続き、製品、容器等が循環資源となった場合の循環的利用における関係者(国、地方公共団体、事業者、国民)の役割分担の必要性に加え、製品、容器等の設計、原材料の選択、循環資源となったものの収集等において循環型社会の形成を推進するうえで重要であると認められるものについては、製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、関係者間の役割分担において、引き取り、引渡し、適正な循環的利用を行う責務を有する、としている。生産者等(製品、容器等の製造、販売等を行う事業者)の使用済み等製品、容器の回収、処理再資源化、というEPRの物理的責任と同様の考え方が示されている。前項と併せてEPRを一般原則化しているが、設計や引取りといった行為を定めたものの、EPRの責任のあり方を理論的に示したものではない。使用済み製品の物理的な引取りと開発時に廃棄物段階で考慮することを列挙する形では、EPRそのものの責任のあり方とその効果を結びつけていくことは容易ではない。

18条3項では、国、地方公共団体、事業者及び国民での役割分担が必要であり、かつ収集等の観点から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うえで重要であるものについては、事業者による引き取りについて、国が必要な措置を講ずる、としている。これは、関係者の役割分担を前提に、事業者ならではの役割がある場合には、事業者に引き取りを求めようとするものである。EPRの物理的責任の側面が挙げられている¹²⁷。

¹²⁷ 事業者に引取り及び循環的な利用実施を責務として求める要件は、11条3項より、①適切な役割分担が必要(市町村が全ての役割を負っているのは上手くない)、②設計、原材料の選択、循環資源の収集等の観点から事業者の役割が重要、であるが、規制措置を導入するには、これらに、③当該循環資源の処分についての技術上の困難さ、循環的利用の可能性等を勘案すること(18条3項)、が加わる。大塚直「リサイクル関係法とEPR」環境法政策学会編『リサイクル関係法の再構築 その評価と展望』商事法務

20 条は、国による措置として、製品、容器等に関する事前評価の促進等を定めている。まず 1 項では、事業活動に伴う製品、容器等に関し、①耐久性、②循環資源としての利用、処分の困難性、③循環資源となった場合の重量または体積、④製品への有害物質含有、循環資源となった場合の処分における環境負荷の程度、について、事業者が予め評価し、廃棄物等となることの抑制、循環資源となった場合の循環利用の促進、を行えるよう技術的支援等の必要な措置を国が講ずることとしている。2 項において、製品、容器等が廃棄物等となることを抑制し、循環資源となった場合は適正な循環利用及び処分が行われるよう材質、成分、処分方法等の情報を提供できるよう必要な措置を国が講ずることとしている。1 項に示された事前評価の具体的な側面は、後述する DfE の具体像につながるものとして注目しておきたい。

以上のとおり、環境基本法及び循環基本法が EPR を取り込んでいることは明らかであるが、前述した EU の財務的責任を重視したものと趣が異なり、財務的責任よりは物理的責任に比重を置いたものとなっている。

第二項 資源の有効な利用の促進に関する法律

次に、資源有効利用促進法を取り上げる。同法は、循環基本法制定と同年（2000 年）に旧法の再生資源の利用の促進に関する法律が改正され制定されたものである。

同法は、資源の大量使用を踏まえ、使用済み物品等及び副産物の大量発生と廃棄を危惧したものであり、資源の有効利用、並びに廃棄物の発生抑制、使用済み物品等及び副産物の発生抑制、再生資源及び再生部品の利用促進、を目的としている。

使用済み物品等は、使用済みまたは使用されずに廃棄された物品であり、循環基本法の「廃棄物等」の「等」を構成するものに含まれる（これに副産物（2 条 2 項）を加えれば、循環基本法の廃棄物の「等」と等しくなる）。循環基本法が対象とする廃棄物等のうち、廃棄物は廃棄物処理法で、「等」は資源有効利用促進法で対応する構成である。

資源有効利用促進法では、目的を達成するため、特定省資源業種¹²⁸、特定再利用業種¹²⁹、

（2006 年）18 頁。（以下、大塚 2006、と略。）

¹²⁸ 原材料等の使用の合理化による副産物の発生抑制、副産物の再生資源としての利用促進に取り組むことが求められる業種であり、パルプ製造業・紙製造業、製鉄業、自動車製造業等が定められている。経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課『資源循環ハンドブック 2016 法制度と 3R の動向』経済産業省（2016 年）18 頁。（以下、経済産業省 3R、と略。）

¹²⁹ 再生資源・再生部品の利用に取り組むことが求められる業種で、紙製造業、ガラス容器製造業、建設業、複写機製造業等が定められている。経済産業省 3R、18 頁。

指定省資源化製品¹³⁰、指定再利用促進製品¹³¹、指定表示製品¹³²、指定再資源化製品¹³³、指定副産物¹³⁴、が定められている。前述の循環基本法で確認した事業者による製品、容器等の回収は、資源有効利用促進法における「指定再資源化製品」に該当し、製品の製造、加工、修理、或いは販売する事業者が自主回収（自らまたは委託による回収）するものを政令で定めるとしている（2条12項）。事業者が個別リサイクル法による規制ではなく、自主的に自社製品を使用者から回収する際に、拠り所にして良いという規定である。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ている。

また、本法は、製品になる以前の素材、部品を含めた製品ライフサイクル全般に渡って、事業者による資源の有効利用を促し、製品設計においては3R（リデュース：発生抑制、リユース：再使用、リサイクル：原料としての再利用）の配慮を求めており、本稿が検討するDfE（後述）と関連する。本法は、10業種、69品目について事業者の取り組むべき内容を省令における判断基準¹³⁵として定め、事業者に対してその順守を求めている¹³⁶。

¹³⁰ 原材料等の使用の合理化、長期間使用の促進、その他の使用済み物品等の発生の抑制に取り組むことが求められる製品として、自動車、家電製品（テレビ、エアコン、冷蔵庫、洗濯機、電子レンジ、衣類乾燥機）、パソコン、ぱちんこ遊技機、金属製家具、ガス・石油機器が指定されている。経済産業省3R、18頁。

¹³¹ 再生資源または再生部品の利用促進（リユースまたはリサイクルが容易な製品の設計・製造）に取り組むことが求められる製品として、自動車、家電製品（テレビ、エアコン、冷蔵庫、洗濯機、電子レンジ、衣類乾燥機）、パソコン、ぱちんこ遊技機、複写機、金属製家具、ガス・石油機器、浴室ユニット・システムキッチン、小型二次電子使用機器（電源装置、電動工具、誘導灯、火災警報設備、防犯警備装置、電動アシスト自転車、電動車椅子、プリンター、携帯用データ収集装置、コードレス本、ファクシミリ等）が指定されている。経済産業省3R、18頁。

¹³² 分別回収の促進のための表示を行うことが求められる製品として、スチール缶、アルミ缶、PET容器、紙製容器包装、プラスチック製容器包装、塩化ビニル製建設資材、小型二次電池（密閉型鉛蓄電池、密閉型ニッケル・カドミウム蓄電池、密閉型ニッケル・水素蓄電池、リチウムイオン電池）が指定されている。経済産業省3R、19頁。

¹³³ 自主回収及び再資源化に取り組むことが求められる製品として、小型二次電池、パソコンが指定されている。なお、小型二次電池については、これを製造・輸入販売する事業者のみではなく、小型二次電池を部品として使用する製品（電源装置、電動アシスト自転車、電動歯ブラシ、電動工具等の29品目）を製造・輸入販売する事業者に対しても当該電池の回収及び再資源化に取り組むことが求められる。経済産業省3R、19頁。

¹³⁴ 副産物の再生資源としての利用の促進に取り組むことが求められる副産物として、電気業の石炭灰、建設業の土砂・コンクリート塊・アスファルト、木材等が指定されている。経済産業省3R、19頁。

¹³⁵ この判断基準の法的性格について論じているものとしては、例えば、赤淵芳宏「循環型社会形成基本法の理念とその具体化-〈施策の優先順位〉をめぐる課題」新美ほか2012、569-606頁、を参照。

¹³⁶ 事業者の対応が不十分な場合、指導・助言・勧告・公表等がなされるが、基本的には、事業者が自主的に努力することを求めている。

第三項 廃棄物の処理及び清掃に関する法律

最後に、廃棄物処理法を取り上げる。廃棄物処理法は、廃棄物を定義し、一般廃棄物と産業廃棄物に区分するとともに、その処理責任を定めている。個別リサイクル法が対象としている製品が廃棄物となったものは、主として、一般廃棄物であるが、一般廃棄物の処理計画策定は市町村の義務である（6条1項）。市町村は、区域内の一般廃棄物の処理に関して、基本的な事項を定める基本計画及び基本計画実施のために必要な各年度の事業について実施計画を定めることになる（施行規則1条の3）。一般廃棄物の処理に関する事務は市町村の自治事務であり、一般廃棄物の処理に関しての市町村の義務及び権限が定められている（6条の2）¹³⁷。ただし、一般廃棄物であればすべて市町村が処理しなければならないというものではなく、市町村の事情を踏まえた処理計画があり、これに沿った実施となる。市町村による処理が困難な物については、環境大臣が指定することができ（6条の3第1項）¹³⁸、市町村長は指定された製品の製造・加工・販売等を行う事業者に対して協力を求めることができる（6条の3第2項）。処理に関して製造者に協力を要請するものであり、EPRの趣旨を満たすものではないが、廃棄物処理法において排出者としてではなく廃棄物となる製品等の製造者としての事業者が認識され位置付けられた。

EPRについては、2003年（平成15年）の改正により、製造者または販売事業者が収集し処理再資源化することによって、廃棄物の減量、使用済み製品廃棄物の特性に合わせた適正処理がなされる、として創設された特例制度（広域認定制度）の登場によって明示的に取り入れられることになる。

広域認定制度の手続きを示すため、環境省により手引き¹³⁹が発行されているが、手引きの前文において、本制度はEPRに則るとしている。認定は、一般廃棄物と産業廃棄物の双方に対してなされるが、一般廃棄物については告示で定められた品目のみが対象となる¹⁴⁰。産業廃棄物については対象となる物の要件が、施行規則（12条の12の8）に示され、これに該当すれば制度の対象となる。認定を受けた製造事業者等は、廃棄物処理業の許可がなくとも、他人の廃棄物（他人から排出された自社製造品）を処理（収集運搬、処分）することが可能となる。規制緩和としての性格が強いとされるが、本制度は、EPRという新たな考え

¹³⁷ 廃棄物処理法編集委員会編著『廃棄物処理法の解説平成24年度版』一般財団法人日本環境衛生センター（2012年）、62頁。（以下、廃棄物処理法・解説、と略。）

¹³⁸ 「平成6年3月14日（厚告51）廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条の3第1項の規定に基づく一般廃棄物の指定」により、次の4つが指定されている。自動車用廃ゴムタイヤ、廃テレビ受信機、廃電気冷蔵庫、廃スプリングマットレス。

¹³⁹ 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 廃棄物対策課（一般廃棄物所管） 産業廃棄物課（産業廃棄物所管）『広域認定制度申請の手引き（廃棄物の処理及び清掃に関する法律9条の9及び15条の4の3に基づく廃棄物の広域的処理に係る特例制度の申請要領）』2018年9月。（以下、環境省・広域認定手引き、と略。）

¹⁴⁰ バイク、パソコン、FRP製プレジャーボート、プリンター、携帯電話、ベビー用品、消火器、二次電池等がある。

方を、廃棄物処理という規制のなかでは扱いきれずに特別枠に入れて当面の問題を解決しようとしたものである。

廃棄物処理法はあくまでも廃棄物に対する規制法として機能するものであり、EPR による外部費用の内部化や、使用済み製品廃棄物¹⁴¹といった新種の廃棄物への対応を取り入れるには無理がある。また、現行法においては、いかに資源性に富んでいても或いは製品と変わらない性状を有しているとしても廃棄物として位置付けられるものは、廃棄物処理法を無視することはできず、法が定める廃棄物区分によって、処理責任と許可という規制が課される。しかし、広域認定制度においては、製造事業者という枠によって、通常の許可制度を飛び越え、環境大臣による認定をもって廃棄物を扱うことが可能になったのである。

この制度において着目すべきは、認定事業者が排出者から費用を徴収することができる点である。廃棄物処理に際しては、許可業者のみが排出者から費用を徴収して処理を行うことができるが、許可を有さずとも認定を受けることで、排出者から費用を徴収することが可能となった。

EPR に基づくという広域認定制度は、製造事業者の物理的責任を主としており、財務的責任についての規定はない。むしろ廃棄物を取り扱うための費用を（排出者つまり消費者から）法律に反することなく徴収することができる仕組みが特別に詭えられたと言ってよい。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、物理的責任が重視されている。

わが国における EPR は、循環基本法では生産者（事業者）の物理的な責任を中心にした方向性を示し、個別リサイクル法において、必要な費用の確保のあり方が対象製品ごとの事情を踏まえて規定されている。EPR を根拠とする広域認定制度に至っては、排出者からの費用徴収が認められ、物理的な責任を果たすための費用調達の方法が確保された。これらを背景に、EPR による外部費用の内部化という点が様々に理解され、結果として、費用をいつどのように徴収するか議論が集中する。財務的責任そのものが何を意味するのかという点も明らかにはなっていない（例えば、積み替え保管費用は生産者が負担するのか否か、といったように生産者が支払う費用の範囲についての議論は盛んになされるが、EPR における財務的責任そのものについての根本的な議論は多くない）。処理再資源化に必要な費用調達の役割を生産者が担うことをもって、外部費用が内部化されたと理解されている面があることも否定できない。

第四項 判例の状況

本項では EPR 関連では国内で唯一の裁判例となるライフ事件を取り上げる。

¹⁴¹ 廃棄物処理法において「製品廃棄物」という区分は無い。区分創設の必要性の指摘については、大塚・環境法、458 頁を参照。本稿では、製品廃棄物と同義で「使用済み製品廃棄物」を用いる。

イ) 事件の概要

容器包装リサイクル法で求められる再商品化義務について、特定容器製造事業者と特定容器利用事業者の間で負担割合が違う点に関し、特定容器利用事業者であるライフコーポレーション（小売業者）が原告となり、2005年10月、国及び指定法人である容器包装リサイクル協会に対して、合憲性（憲法14条等）を争う訴訟を提起した¹⁴²。

容器包装リサイクル法では、容器や包装を利用して商品を販売する事業者、及び容器を製造・輸入する事業者を「特定事業者」として再商品化義務を課している。特定事業者は、(i)容器や包装を製造する事業者を「特定容器製造事業者」、(ii)容器を利用する事業者（容器を利用して商品を販売している事業者）を「特定容器利用事業者」、(iii)包装を利用する事業者（包装を利用して商品を販売している事業者）を「特定包装利用事業者」、としている。特定容器・特定包装に関し、対象事業者は、毎年度、容器包装の区分ごとに主務省令で定められる再商品化義務量を再商品化しなければならない。個々の事業者の負担となる再商品化義務量は、再商品化義務総量（分別収集計画量または再商品化可能量のうちいずれか少ない量×特定事業者責任比率）を、容器包装廃棄物の排出量に応じて業種ごとに分け、排出見込量により算出される。特定事業者責任比率は、主務大臣によって各年定められる。

原告は、容器包装リサイクル法11条2項2号ロに関し、憲法違反（14条1項、29条1項、3項）を訴え、特定容器利用事業者の再商品化義務量が、特定容器製造事業者のそれに比べ過大なものになっていると主張した。個々の事業者の再商品化義務量算定においては、業種の区分ごとに特定容器利用事業者が再商品化すべき量の比率が用いられる（業種別特定容器利用事業者比率）。この比率は、「当該業種に属する事業において当該特定容器を用いた商品の当該年度における販売見込み額の総額を、当該総額と製造された当該特定容器であって当該業種に属する事業において用いられるものの当該年度における販売見込み額の総額との合計額で除して得た率を基礎として主務大臣が定める率」と規定している。原告は、容器利用事業者の容器の中身の商品販売額と容器製造事業者の容器の販売額とを同列に位置付けている点について、合理的ではない、と指摘した。また、本規定の合理性をEPRにより根拠づけるには、EPRが「環境政策手法として合理性を有し、かつ、本規定が拡大生産者責任の趣旨を具体化した規定として合理性を有するものでなければならない」が、EPRは「環境政策における一つの政策指標に過ぎず、拡大生産者責任の考え方に基づく廃棄物政策は、現実には想定どおりの排出抑制効果が生じていない」とEPRの合理性を否定した。

ロ) 判決及びEPRについての裁判所の見解

¹⁴² ライフ事件訴訟。東京地裁平成20年5月21日判決（平成17年(ワ)第21450号）。請求棄却。評釈等については、大塚・Basic、298-299頁。その他、勢一智子「ライフ事件-容器包装リサイクルの合憲性」淡路剛久・大塚直他『別冊ジュリスト環境法判例百選（第3版）』有斐閣（2018年）124-125頁、を参照。

裁判所は本件を請求棄却（確定）とした。その理由第 1「本件規定の憲法適合性」では、①容器包装リサイクル法の立法目的の合理性とともに、②EPR とその合理性について示している。①は、「容り法は、・・・一般廃棄物のうち大きな比重を占める容器包装廃棄物について、分別基準適合物の再商品化を促進するための措置として、EC 各国における環境法制において具体化された拡大生産者責任をわが国においても法制化したもの・・・」であり、一般廃棄物の増加と最終処分場の逼迫、また、資源輸入国であるわが国の現状に照らしても容り法の立法目的には合理性があるとした。また、②について、「容り法が採用する拡大生産者責任の考え方とは、生産者に対する物理的・金銭的責任が当該製品の廃棄後まで拡大される環境政策の手法であり、再商品化（リサイクル）の責任を最終消費者（地方公共団体）から事業者に移転させて、リサイクルに要する費用を商品の価格に内部化させる役割を負わせることにより、その費用を削減しようとするインセンティブを事業者に与え、もって容器包装廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとするものである」と EPR の考え方を確認した上で、業種別特定容器利用事業者比率について EPR の考え方に依拠した一つの合理的な定め方とした。

ハ) 裁判例が示すわが国における EPR の位置付け

EPR は、①リサイクル責任を（地方公共団体から）事業者に移転し、②リサイクルに要する費用を商品価格に内部化させ、③費用削減という経済的インセンティブが機能することにより、廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとする、合理性を有する環境政策手法である、とした。本件は、容器包装リサイクル法における EPR の整理であった。ただ、わが国の廃棄物関連法においては、EPR を取り入れた最初の法律として容器包装リサイクル法が制定され、それ以降、家電リサイクル法（1998 年）、循環基本法（2000 年）、資源有効利用促進法（2000 年）、自動車リサイクル法（2002 年）、と廃棄物政策における当然の概念として EPR が法律に取り込まれており、本件によって改めて肯定されるまでもなく、EPR の存在はゆるぎないものと言える。ただし、裁判所が整理したように容器包装リサイクル法における EPR は財務的責任を伴う物理的責任であり、法令上、リサイクル費用の商品価格への転嫁が認められており、その意味では財務的責任を相当に意識したものと言える。しかし、その後に制定された家電リサイクル法及び自動車リサイクル法は、財務的責任というよりは物理的責任に比重を置いた EPR となっている点に注意が必要である（後述）。

第二節 財務的責任の置き方

第一項 費用を巡る議論

生産者が処理再資源化等を実施するとき、どのように費用を調達するかが現実的な課題となる。生産者が販売する製品価格に費用を転嫁し、生産者が支払う形をとる場合もあれば、消費者が支払う費用が個々の製品に紐づけ管理される場合もある。この費用確保の方法、つまり費用調達方法には、理論的に多様な選択肢が考えられるが、実施に際しては、その製品

の特徴（例えば、廃棄されるまでの使用期間、重量、発生頻度、発生量等）によって限定される。

国内の各種リサイクル法のもとで採用されている制度に基づいて費用調達方法を整理すると、①廃棄する者が、廃棄時に、引き取りをする生産者に対して、現金を払う形（以下、廃棄時徴収）、②製品価格に予め必要となる費用を織り込む形（以下、販売時徴収「製品価格内部化型」）、③製品を購入する際に、将来必要となる費用を預ける形（以下、販売時徴収「預置金型」）、となる（②及び③を総称する場合は、販売時徴収）。

上記選択肢の①は家電リサイクル法において、②は容器包装リサイクル法、③は自動車リサイクル法において採用されている。

各徴収方法において外部費用の内部化がどの程度達成されるかを比較することは容易ではなく、一般的に最も優れた選択肢というものを特定することはできない。これらを比較するには、ある制度（例えば預置金型販売時徴収）と他の制度（例えば廃棄時徴収）の各々が採用された場合の結果を予測することになるが、前提や条件の設定に正解は無く、適切な予測となるのかといった問題がある。

しかし、外部費用の内部化という点から見れば、予め、製品等の価格に廃棄段階で生じる費用が何らかの形で織り込まれていることが望ましい。将来発生する費用を予測することは、不確実さを伴い、実務的に相当な課題を負うものであるとしても、製品設計への何らかの反映を通じて、汚染を事前に回避するという行動を引き出すことにつながると考えられるからである。また、外部費用の一部を構成すると考えられる不法投棄問題との関係で見た場合、廃棄時徴収よりは販売時徴収が望ましいと言える。不法投棄自体は、生産者に責任を問うものではないが、費用調達のあり方が不法投棄を招くのであれば、廃棄時徴収ではなく、販売時徴収が望ましいと考えるべきであろう。

2015年に行われた家電リサイクル法の見直しでは、廃棄時徴収は、費用支払いを嫌う排出者による不法投棄を誘発している、といった指摘のもと、見直すべき点として議論の対象となった。しかし、制度の目的達成に向けた努力を優先する必要性の指摘、既存の廃棄時徴収を販売時徴収に変更する場合の課題、既存制度（廃棄時徴収）と新制度（販売時徴収）とを並行して運用することになる場合の調整問題といった点が指摘され、議論が持ち越された¹⁴³。

外部費用の内部化を目指し、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、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。生産者が廃棄段階にまで責任を持つというEPRは、概念の登場から四半世紀を過ぎたが、その導入を前提とした諸制度の整備までには至っておらず、特に、金銭の扱いを巡っては、税・

¹⁴³ 産業構造審議会産業技術環境分科会廃棄物・リサイクル 小委員会電気・電子機器リサイクルワーキンググループ 中央環境審議会循環型社会部会 家電リサイクル制度評価検討小委員会 合同会合「家電リサイクル制度の施行状況の評価・検討に関する報告書（平成26年10月）」25-26頁。

会計上の扱いといった課題が残されている（後述）。

第二項 販売時徴収の意味するところ

販売時徴収とは、製品を購入する者から、その製品が使用済みとなった時点で必要となる処理再資源化等にかかる費用を予めとっておこうというものである。これを誰が、どのような費用名目で徴収するか、徴収後それをどのように管理するかによって、同じ販売時徴収であっても大きな違いが生じる。

排出時に費用を徴収しないという方針を出発点に制度を検討すると、販売時徴収という選択肢に行き当たる。ただし、何のために生産者を巻き込んで処理再資源化しようとするのか、という目的を見失うと、単なる費用徴収のあり方の議論となってしまう。また、不法投棄という制度設計上起こりがちな問題が優先的な検討対象となれば、目的を逸脱した議論ともなり兼ねない¹⁴⁴。

前述の②「販売時徴収（製品価格内部化型）」は製品価格に織り込まれて費用が徴収されるものであった。理論的には、生産者が販売した製品の価格に、リサイクル等に必要となる費用が転嫁されている、というものである。ところが、実際には、価格に織り込まれているはずの費用が買い手に認識されることはない。製品価格は市場競争のなかで激しく変動し、リサイクル等に必要となる費用という形で買い手が認識しているとは考え難い。

第三項 リサイクル法における扱い（容器と自動車の例）

費用の扱いについて、容器包装リサイクル法と自動車リサイクル法の例を確認する。

容器包装廃棄物の場合、その外部費用は、一般家庭から排出される容器包装廃棄物の量の大きさにあり（処理困難性）¹⁴⁵、一般家庭から排出される廃棄物（一般廃棄物）の処理を担ってきた自治体の廃棄物処理事業を経済的に圧迫していた。また、最終処分場の逼迫を背景に埋立て処分する廃棄物の減量が必須であった。こうした点を改善すべく法が制定された。

食品等に用いられる容器包装の場合、取扱事業者は数万¹⁴⁶であり、製品寿命が短いうえ、各家庭から廃棄物として日々発生する。こうした事情を踏まえ、責務を課された事業者¹⁴⁷

¹⁴⁴ 外部費用のひとつである不法投棄対応そのものを解決目的とした法制度となることもあり得るが、ここでは、自治体が税を原資として処理していた廃棄物を、消費者が何らかの形で払う費用で、生産者が処理を行うという制度を設計した結果発生し得る不法投棄を指している。

¹⁴⁵ 法制定当時の容器包装廃棄物は、一般廃棄物の容量比約 60%、湿重量比約 25%を占めていた（1995 年値。出典：環境省）。

¹⁴⁶ 事業者数に近い数字として、容器包装リサイクル協会の受託数を参考にすると、最近の再商品化受託件数は、81,492（平成 30 年度）80,588（平成 29 年度）80,827（平成 28 年度）件である（1 件の委託申し込みが複数の素材（ガラス、PET、紙、プラスチック）である場合もあり、単純合計とならない点に注意）。データ出典：https://www.jcpra.or.jp/specified/specified_data/tabid/148/index.php（2019/10/15 アクセス）

¹⁴⁷ 法令上、再商品化義務を課される特定事業者は、特定容器利用事業者（2 条 11 項）、特定容器製造事

の多くは、個別に責務を果たすよりは、容器包装リサイクル法の指定法人（公益財団法人日本容器包装リサイクル協会。以下、容リ協）への委託を通じて責務を果たしている¹⁴⁸。容リ協は、再商品化義務にかかる費用を責務者から再商品化委託料として徴収するが、徴収額は年度ごとに算定され、また、翌年度において、実績に照らした精算を行うため、過不足が生じない仕組みとなっている¹⁴⁹。

特定事業者による容リ協への支払いは、特定事業者の収入から賄われる。販売時に購入者に対して再商品化費用を商品価格と別に示し、特定事業者や指定法人が費用を徴収するようにはなっていない¹⁵⁰。特定事業者は、容リ協に対する支払額を減らすため、容器包装の使用の回避、薄肉化・軽量化、または素材の変更といった設計上の工夫を行っており、容器包装廃棄物が削減される方向にある¹⁵¹。支払額のみによって DfE が達成されるものではないが、DfE に取り組むインセンティブをもたらしたと言える。

容器包装リサイクル法は、OECD2001 の定義のとおり、自治体から生産者に物理的及び財務的に（自治体が税金事業として収集した容器包装廃棄物を引き取る¹⁵²という点で部分的に）責任がシフトされ、生産者に対し、製品設計段階で環境配慮を行うインセンティブを与えた明瞭な事例に該当すると言える。容器包装廃棄物は、自動車、家電といった製品寿命の長いものとは異なり、費用に関する税・会計上の課題が少なく、価格内部化という手法を

業者（2条12項）及び特定包装利用事業者（2条13項）である。

¹⁴⁸ 再商品化義務履行に際しては、指定法人への委託（14条）のほかに、独自認定（15条。市町村が収集した分別基準適合物を特定事業者自らまたは指定法人以外の者に委託して再商品化を行うが、主務大臣から認定を受ける必要がある）、自主回収（18条。特定事業者が販売業者等を通じて、特定容器、特定包装を自ら回収し、または他の者に委託して回収するが、主務大臣から認定を受ける必要がある。所謂リターナブル容器/包装が該当する）、の選択肢がある。

¹⁴⁹ 指定法人への再商品化委託契約約款を参照。出典：

<http://www.jcpra.or.jp/Portals/0/resource/manufacture/entrust/entrust02/pdf/h26/specify04.pdf>

（2016/4/17 アクセス）

¹⁵⁰ ただし、「再商品化に要する費用の価格への反映」（法34条）として、「国は、（略）再商品化に要する費用を商品の価格に適切に反映させることが重要であることにかんがみ、費用の円滑かつ適正な転嫁に寄与するため、この法の趣旨及び内容について、広報活動等を通じて国民に周知を図り」とあり、商品価格への転嫁を認めている。

¹⁵¹ 様々な紹介がなされているが、例えば、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容器包装リサイクルワーキンググループ、中央環境審議会循環型社会部会容器包装の3R推進に関する小委員会合同会合との合同会（平成26年4月30日開催）「参考資料リデュース・リユースに関する取組状況」等を参照。

¹⁵² 2006年の法改正で導入された10条の2により、実際に要した再商品化費用が再商品化見込み額を下回った場合、その差額の半分を、市町村の分別収集による再商品化への合理化に対する寄与分として、事業者（指定法人または認定特定事業者）が市町村に対し支払うこととなった（市町村への合理化拠出金制度）が、これは奨励金のようなものであり、分別収集業務そのものは税金事業としてなされている。拠出金制度の詳細は、容器包装リサイクル協会 URL：

<https://www.jcpra.or.jp/municipality/contribution/tabid/384/index.php>（2019/9/18 アクセス）を参照。

ストレートに採用できた例である。

次に、自動車リサイクル法の場合を確認する。前述の③「販売時徴収（預置金型）」は、製品価格とは切り離されたりサイクル等の料金確保の形であった。自動車リサイクル法においては、自動車所有者には、自動車リサイクルのための費用（以下、再資源化等料金¹⁵³）の資金管理法人への預託が義務付けられている（73条1項）。製品価格とは切り離され、再資源化等料金は、支払った者（自動車ユーザー）の預託金として、再資源化等に費用が必要となるときまで、資金管理法人で管理される。

四輪自動車には、自動車登録制度が存在し、自動車一台一台を識別することが可能であり、自動車登録番号に費用を紐づけることで、車両ごとのリサイクル費用の管理が可能となっている。販売時に支払われた再資源化等料金¹⁵⁴は、あくまでも自動車ユーザーの預けたお金であり、再資源化等を行った者に支払われる原資となる。生産者である自動車メーカーには、処理（または破壊）の必要な廃棄物（フロン類、エアバッグ、シュレツダーダスト。以下、特定再資源化等物品）の引取り（21条）及び引取り後の速やかな処理再資源化（25条、26条）が義務付けられている。自動車メーカーは、21条の規定によって特定再資源化等物品を引き取ったとき、資金管理法人に再資源化等預託金の払い渡しを請求することができる（76条）。販売時徴収ではあるが、製品価格とは切り離され、将来発生する費用を見積り、決定した料金を予め確保し、処理再資源化等が行われた場合に、預託された料金から支払われるという仕組みである。

自動車は、容器包装廃棄物と異なった背景のもと法が制定された。自動車の場合、廃棄物に対する自治体の関わりは容器包装に比べて極めて限定的である。EPRの目的のひとつには、自治体の廃棄物事業が税で賄われている点を変え、製品等の消費者の支出とすべく製品等の価格にその費用を織り込ませようとする。ところが、税による廃棄物処理が一般的でなかった廃自動車に対するEPRは、容器包装や廃家電とは異なる事情にあった。自動車の場合、廃自動車を買取り、解体等によって、市場で流通させることが可能な中古部品を取り外す、または、部品を取り外した後の車体等を破碎し鉄等の資源を取り出すといった行為を業とする事業者が多数存在している。不要な自動車といってもこれを中古車として流通させる等、廃棄物となることよりも資源や中古品となることが圧倒的に多く、使用済み製品とは言っても取引市場が存在し、通常の一般廃棄物たる使用済み製品廃棄物とは背景が異なっている。

立法背景には不法投棄または不適正処理問題¹⁵⁵があったが、これらを解決するため、不要

¹⁵³ 費用の内訳は、(a)シュレツダーダスト料金、(b)エアバッグ類料金、(c)フロン類料金、(d)情報管理料金、(e)資金管理料金の5つである。

¹⁵⁴ 料金は、自動車メーカーによって予め公表されるが（法34条1項）、この料金は、適正な原価を上回るものでも著しく不足するものであってはならないと定められている（法34条2項）。

¹⁵⁵ 中古市場、または再生資源市場といった市場では、市況が需給を左右する。例えば、鉄スクラップ価格が低下し、鉄スクラップを得るためにかかる費用を賄えない状況が起きた場合、鉄スクラップの供給意

となった自動車を扱う事業者（解体業者、破砕業者他関連業者）と製造事業者とを同法が繋げた。一方で、処理再資源化に必要な費用の支出を、自動車ユーザーに求めるが、販売時に徴収した費用を長期に渡って保全するに際し、後述するような税務上の問題等があり、指定法人による資金管理の仕組みが生み出された¹⁵⁶。

仕組みは合理的であるが、本制度の維持に際しては、銀行制度に匹敵するほどの預り金管理の仕組みが求められる。大容量の情報管理システムを伴う等、その制度は重厚なものであり、いかなる製品に対しても応用できるとは言えず、製品と費用を結び付けた預置金型制度の現実的な難しさを物語っている。

第四項 会計及び課税に関する課題

同じ販売時徴収であっても、容器包装リサイクルに採用された②（販売時徴収「製品価格内部化型」）と自動車リサイクルに採用された③（販売時徴収「預置金型」）を比べると、大きな違いがある。対象となる使用済み製品廃棄物の発生頻度、重量、数、個々の廃棄物の識別の有無等は比べるまでもなく大きく異なっているが、採用された費用徴収の制度上の違いが生じる背景に、製品寿命の違い（販売してから廃棄されるまでの期間が、会計年度を超える長さか、数年にわたり費用の保全が必要なのか否かといった点は、費用保全のあり方に大きな影響を与える）があり、金銭管理面では、廃棄物の個体管理の可否が影響を与え、費用徴収のあり方を形作ることになる。

製品寿命が長い製品の場合、販売から廃棄されるまでの間に数年を経るが、販売時に徴収したお金が、この間に減少または滅失してしまう可能性が高い。その原因は、徴収主体が事業撤退等する、または、徴収したお金が収益の一部として課税対象となることで満額の保全ができない等がある。

欲が低下するが、供給することで事業を成り立たせており、これを止めるわけにはいかない。薄くとも利益を得るためには、かかる費用を減じる必要があり、廃棄物処理にかかる費用をなくすべく、廃棄物を不法投棄するといった事態に向かいやすくなる。鉄スクラップ市況の低迷のほかに、廃棄物処理費の高騰も原因として挙げられる。1995年の廃棄物処理法規則の改正により、自動車破砕残渣を従来の安定型処分場ではなく管理型処分場に埋め立て処分することが求められ、処分費用が高騰した。売上が減ると同時に処理にかかる費用が高くなり、益々利益を得られなくなる事情が、多くの不法投棄を招いたとされる。公益財団法人自動車リサイクル促進センター『自動車リサイクル法指定法人10年の歩み』（2013年）17頁。

¹⁵⁶ リサイクル料金は、①シュレッダーダスト、②エアバッグ類、③フロン類、④情報管理、⑤資金管理、に関する料金で構成される。①、②、③、④は預託者（自動車所有者）の資産として位置付けられ、預託者が事業者として会計処理を行う場合には、預託金として資産勘定に計上することになる（費用として処理することはできない。使用済自動車の引渡しまで自動車所有者の資産。金銭資産であり消費税非課税。使用済自動車として引取業者に引き渡した時点で、最終所有者が費用処理を実施する）。⑤は資金管理法において入金された後にすぐ費消されるため、支払った時点で費用処理することになる。参考

URL：https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/sanpai/haiki/recycling_elv/relv_ryokin.html

(2019/10/11 アクセス)

事業者の撤退に関しては、リサイクル保険、保証金、封鎖預金、または、生産者に課された責務を果たすための共同組織への加入等により回避できる課題である。ところが、課税による減少問題は、特別法によらない限り回避が困難である。販売時に、リサイクルにかかる費用を徴収し、会計年度を超えてこれを持ち越す場合、引当金や預り金として計上することが考えられるが、どちらにしても課題を抱えることになる。企業が製品を販売する際に、将来に必要となる処理再資源化の費用を製品価格に織り込んで徴収するには、販売時に対応する費用の見積もり額を「引当金」に計上するか、収益の計上時期を処理時（処理費用発生時）まで「預り金」で繰り延べるか、という方法があるが、次のような問題が発生する。

まず、引当金の場合、引当処理するための要件を満たすかという点に課題がある。引当金とするための四つの要件¹⁵⁷のうち「合理的な金額見積もり」が、使用済み製品廃棄物の将来引取という事情に照らして、満たすことが最も困難な要件である。家電リサイクル法のような強制法による生産者引き取りの仕組みであっても、平均寿命を超えた使用や中古流通（場合によっては中古品として海外に輸出されてしまう）等が発生する。将来の引取り数を正確に予測することは困難である。また、会計処理ができた場合であっても、法人税法上の引当金とはならず¹⁵⁸、支出が実際に発生した時点で損金扱いされ、徴収した時点で損金とすることはできず、結果として、徴収した生産者の税務上の負担となってしまう¹⁵⁹。

一方、預り金は、消費者（支払者）から生産者が預かったお金であり、消費者に対する債務と位置付けられる。そのため、消費者に対して預かり金であることを明示する必要がある。具体的には、将来の処理再資源化に充てるための預り金として、本体価格とは別に表示して徴収するか、納品書または請求書等で但し書きとして示して徴収することになる。預り金は消費者のお金であり、これをずさんに管理することはできない。販売した製品と預り金とを紐づけ、製品ごとにいつ費用が支払われ、使われたかを管理することになる。預り金である以上、これを処理再資源化という目的以外の費用に充当させることはできない。また、使われない場合にはこれを返金する手続きも生じる。預り金とすることで、収益計上時期を処理費用が発生する時点まで繰り延べることができるが、これは会計上の処理の可能性であり、課税対象額から控除されるか否かは、税務当局との調整事項である。

処理再資源化に必要な費用を本体価格に織り込んで徴収し（つまり明示せずに徴収する）引当金処理とすれば、その価格全体が売り上げとみなされ収益に対する課税がなされる可

¹⁵⁷ 引当金とは、会計手続きで、将来に支出が予想されており、かつ、その原因が当期中に発生しているものであって、その支出に備えて予め費用化したものである。引当金とする4つの要件は、①将来の特定の費用または損失であること、②その発生が当期以前の事象に起因していること、③発生の可能性が高いこと、④その金額を合理的に見積もることができること、である。これらの要件を満たせば、会計上、費用と収益を対応させ、各会計期間で引当金を計上することになる。

¹⁵⁸ 法人税法で認められている引当金は、「貸倒引当金」及び「返品調整引当金」である。

¹⁵⁹ 松本津奈子「EPRがめざす外部費用の内部化の実現に向けて-リサイクル費用価格内部化を巡る法制度上の配慮の必要性を問う-」廃棄物学会誌 16巻3号（2005年）54-62頁。（以下、松本2005、と略。）

能力があり、預り金として明示して徴収したとしても特別の配慮がない限り課税対象から外れることはない。

課税時期繰り延べを可能とする形式としては所謂「商品券」があるが、預り金処理のための管理の仕組みが相応に求められることになる。商品券は、現行法では資金決済に関する法律における「前払式支払手段」のひとつであるが、これをリサイクル費用確保のために採用した事例が存在する（業界による自主的な取り組みとして「消火器リサイクルシール」）。法人税基本通達 2-1-39「商品引換券等の発行に係る収益の帰属の時期」により、収益と費用の計上時期が示されており、前払式支払手段（商品券等）の発行から、4事業年度までは預り金とし、5事業年度末に収益計上する処理が認められていることを活用したものである。徴収時点での課税を避ける工夫をもって、販売時に予め確保した将来必要となる費用を、処理再資源化を実施するときまで保全しようとするものである（課税繰り延べ期間の長さについては、製品寿命に照らした調整が必要となると思われる¹⁶⁰）。

いずれにしても会計処理における困難さと課税問題が課題となる。こうした事情を背景に、引当金については、日本公認会計士協会（会計制度委員会）が、2013年6月に、実務を拘束するものではないとしつつ、「わが国の引当金に関する研究資料」を公表した。この資料において、同委員会は、企業会計原則注解〔注 18〕に示された計上基準をもとに、具体的な会計処理を考察している。

リサイクル費用の引当金を認識する場合について、「ケース 18：リサイクル費用引当金・再資源化費用等引当金」¹⁶¹として、考え方を示し、検討のポイントとして、「消費者から徴収する料金との関係で、どのように引当金を測定すべきか」を取り上げている。リサイクルシステムにおいて、当期以前に販売した対象製品に起因し、将来にリサイクル費用が発生する可能性が高いと考えられ、合理的に金額を見積もることができる場合には、引当金を認識することになるとしている。

引当金の測定のあり方としては、「製造業者等の実質的な費用負担額として、将来のリサイクル費用から消費者負担額を控除した額をもって引当金を測定することも考えられる」とし、上述の合理的な見積の困難さに対するひとつの考え方を示している。この場合、「消費者から徴収した料金は、将来のリサイクル費用支出時まで預り金として計上することになる」とし、引当金と預り金のハイブリット型の会計処理を示している¹⁶²。しかし、これら

¹⁶⁰ 前払式支払手段の処理における非課税期間の課題については、渡辺貞彦「前払式支払手段の発行に係る収益の帰属の時期」税大論叢 66 号収録（2015 年）を参照。

¹⁶¹ 日本公認会計士協会会計制度委員会「わが国の引当金に関する研究資料 平成 25 年 6 月」20-21 頁。

¹⁶² 前掲書、21 頁において、IAS (International Accounting Standards: 国際会計基準) 37 に照らした参考が掲載されている。以下、部分的抜粋による要約。IAS37 における引当金の認識要件として現在債務があり (IAS37.14 (a))、リサイクル法の適用時には生産者はリサイクルの法的債務を負い、法によらない自主回収のリサイクルの場合でも業界全体で進めている場合には生産者は推定的債務を負うとみなされ、引当金の認識要件を満たす。引当金決済に必要な支出の一部または全部が他人（消費者）から補てんされることが確実であるときは、引当金の金額を限度に、これを別個の資産として認識が必要である

は会計上の扱いについて不合理を解決する手段を提供するものであっても、課税問題に正面から向き合うものではない¹⁶³。

EPR の財務的責任を具現化するにあたり、製品と費用を結び付けた外部費用の内部化を実務的側面まで考慮して検討すると、上記のような課題が生じる¹⁶⁴。この課題に正面から取り組み、課税問題にまで踏み込んだ法整備がなされないうちは、EPR の財務的責任に関する大きな進捗は認めにくいだろう。EPR によって、生産者に製品の廃棄段階にまで責任を持たせる、つまり、これまで生産コストに反映されてこなかった廃棄段階のコストの負担を求めるとは、企業経営の根幹である税・会計領域への相応の配慮が必要であり、配慮と同時に責務を課すのが妥当である。

しかし、こうした抜本的な変革を望むばかりに問題解決が進まないという状況は好ましくない。製品に紐づけた費用の内部化ではなく、製造・販売という行為者が使用済み製品を通じて生じさせる費用と捉え直した場合の「内部化」の可能性を見ておく必要がある。やがて廃棄物となる製品を製造・販売する者が廃棄段階の費用を負担するとし、消費者からの費用調達者としてではなく、生産者であるが故に財務的責任を果たすという発想に立てば、製

(IAS37.53)。リサイクル法で消費者による負担が定められている場合、消費者から徴収した費用は、引当金とは別個の資産として認識する。引当金に関する費用と補てんによる収益を相殺した純額を損益として表示することが認められる (IAS 37.54)。

¹⁶³ ドイツでは、EU の ELV 指令 (Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles (OJ L 269, 21.10.2000, p. 34) の国内法として廃車両の処理に関する法律が制定 (2002 年) された。生産者には、法施行後の販売車両について廃車時の無料引取りが求められ、2007 年 1 月以降は法施行前の販売車両についても引取義務が課されることとなったが、引当金計上による損金処理が認められた。所得税法においては、引取義務を定めた廃車法の発効前に販売された製品の引当金について、義務履行開始時まで時間持ち分に応じた同じ割合での集積としている (松本 2005、59 頁)。

¹⁶⁴ 廃棄の時期を迎えたとしても、中古輸出等により販売数の全数が廃棄物として国内で排出されるとは限らず、前もって確保したお金が使われない場合の問題がある。消費者に対する債務として預り金とするにしても、使われずに毎年積み上がっていく「お金」の存在は、株主への説明責任を伴うものである。ある製品を単品生産している事業者の場合、その製品を将来回収し、処理再資源化するために、販売時点で予め費用を確保し、廃棄される数年先まで保全しておこうとすると莫大な金額となるかもしれない。ある時点まで使うことができず、また、使いきれないお金を保有し続けることが合理的であるかについても検討する必要がある。この他にも、DfE と費用の与えるインセンティブの関係整理という課題がある。特に、長寿命製品の場合、製造時点と廃棄時点が数年単位で離れるが、廃棄時の外部費用を適切に反映した DfE が可能なのかという疑問が生じる。リサイクル法の対象となった自動車、家電等の先行事例では、引き取った製品廃棄物がリサイクルされやすいよう、易解体性を高める、素材の種類判別のための標示の刻印、軽量化等が進められている (一般財団法人家電製品協会『家電リサイクル 年次報告書平成 26 年度版 (第 14 期)』(2015 年) 44-51 頁) が、これらは将来においても技術的に有効な DfE と言えるか、時代とともに技術が進化し、また、人件費や資源価格が変化する状況において、その効果を予め評価するのは困難である。金銭という要素をもって DfE を進めようという考え方が、時間という要素が入ったことによって素直に機能しなくなる側面がある。

品ごとの紐づけが抱える課題を超えることができる。例えば、当期に発生する廃棄物処理費用を生産者として負担する際、その原資は当期の事業全体の収益で賄う¹⁶⁵という考え方に立ち、会計年度を超えた保管により生ずる課税問題を避けながら、財務的責任のあり方を柔軟に展開することも可能であろう。或いは、廃棄物処理に必要な費用負担を、自治体（納税者）という財源から、生産者（消費者）という財源にシフトさせ、「生産者（消費者）」というひとつの枠¹⁶⁶の中での費用負担とすること--つまり、消費者が排出時に支払うかどうかといった「誰がいつどのように」支払うかはこの枠内の検討事項として、公平性の観点を保つ限りその在り方については製品事情に応じて柔軟に考える--を「内部化」と整理すれば、費用徴収のあり方議論に振り回されることもなくなるのではないか。事業者がいつどのように消費者から徴収するか、の議論に終始するよりは、EPRによってカバーされる費用の範囲（OECDが議論する「フルコスト」の具体）についての検討にエネルギーを注ぐ必要があるのではないだろうか。

第四節 DfE に対するアプローチ

第一項 財務的責任からのアプローチ

わが国では、物理的責任を通じたアプローチが主流であることは前に述べた。ただし、個別リサイクル法での扱いは統一的ではない。個別リサイクル法第一号である容器包装リサイクル法は、財務的責任を伴う物理的責任のアプローチである。容器包装リサイクル法における財務的責任のあり方を顕著に表すものとして、先述したライフ事件を再度取り上げ、関連箇所を以下のとおり検証する。

まず、判決理由における EPR は以下の様に整理された（理由第 1（3））。

「容り法が採用する拡大生産者責任の考え方とは、生産者に対する物理的・金銭的責任が当該製品の廃棄後まで拡大される環境政策の手法であり、再商品化（リサイクル）の責任を最終消費者（地方公共団体）から事業者に移転させて、リサイクルに要する費用を商品の価格に内部化させる役割を負わせることにより、その費用を削減しようとするインセンティブを事業者に与え、もって容器包装廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとするものである。」

続いて、容り法における「生産者」について以下のように示した。

¹⁶⁵ 会計上の費目はいろいろと考えられるが、筆者が企業関係者に尋ねたところでは販売管理費で処理するケースが複数あった。

¹⁶⁶ 米国における汚染に関する許可証の取引制度として、1979年に導入された「バブル（bubbles）」がある。バブルは、いくつかの異なる汚染源を覆う想像上のガラスのドーム（imaginary glass dome）であり（汚染源は地理的に離れていてもよい）、ドーム内汚染総量を超えない範囲において、ドーム内の汚染源を自由に変えられる。「生産者（消費者）」がひとつのドームを形成し、廃棄物処理を巡る費用全体を、ドーム内の関係者に製品特性に応じた方法で割り振っていくと考えれば、理解しやすい。（Bubblesに関する参考文献として、例えば、以下を参照。David W. Pearce and R. Kerry Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, 1990, p.118.）

「その目的達成に最も適した主体を指すものと解されている。拡大生産者責任の下では、特定容器については、どのような容器を用いるかについての主な選択権を有するのは、これを利用する事業者であるが、これを製造等する事業者も利用事業者の選択の枠内で技術的側面から従たる選択権（容器の諸特性を決める選択権）を有すると考えられる。」

再商品化義務量算定に際して用いる「業種別特定容器利用事業者比率」については、「拡大生産者責任では、特定事業者が再商品化すべき量とは、販売額に内部化すべき再商品化に要する費用に当たると考えられることから、利用事業者及び製造等事業者各自の再商品化すべき量を、費用が内部化されるべき販売額を基礎として、これに応じて按分することとしたものである。本件規定は、容器包装の最終的な選択権を有する事業者に対し、その選択権に応じて再商品化に要する費用を各特定事業者にとっての商品の販売額に内部化する役割（すなわち再商品化義務）を負わせることによって、経済的インセンティブを与え、もって容器包装廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとするものであり、拡大生産者責任の考え方に依拠した一つの合理的な業種別特定容器利用事業者比率の定め方というべき」とした。

ここで着目する点は、容器包装リサイクル法が採用したEPRが、①財務的責任を伴う物理的責任であることを示したこと、②「生産者」間での費用負担の分担割合が、販売見込み額を基礎とした算定であることを是認したこと、である。

まず、①について検討する。

容器包装リサイクル法の目的は、容器包装廃棄物の排出の抑制、再商品化促進等により、一般廃棄物減量と再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用を確保することにある。ほとんどの事業者は、排出抑制及び再商品化促進のために課された再商品化義務を、指定法人への委託を通じて履行する。裁判所は、再商品化にかかる費用を商品販売額に内部化させることを再商品化義務と整理し、商品販売額にリサイクル費用が内部化されることを経済的インセンティブとして、事業者は、用いる容器包装を減量させ、結果として容器包装廃棄物の減量及び再資源化を促進しようとする、と示した。商品販売額への再商品化費用内部化を通じて、使用量削減及び／または素材変更というDfE効果を期待するという意味である。裁判所は、容器包装リサイクル法ではEPRによって「再商品化（リサイクル）の責任を最終消費者（地方公共団体）から事業者にシフトさせて、リサイクルに要する費用を商品の価格に内部化させる役割を負わせる」と説明しているが、この点についてはOECDのEPRについての説明とややずれる点があり注意が必要である。下線部（筆者による）は、事業者と消費者を分断させるような説明となっているが、OECDの整理では、地方公共団体（つまり納税者）による費用負担を事業者（つまり消費者）による費用負担にシフトすること、であり、価格内部化が行われるのであれば一層のこと、最終消費者による（間接的な）費用負担は免れない。また、価格内部化のみをもって再商品化義務を果たしたとは言えず、再商品化（具体的には、マテリアルリサイクル、ケミカルリサイクル、熱回収等の資源化）という物理的責任が果たされることをもって再商品化義務がな

れたことになる。この辺りの解釈には省略があり注意が必要だが、容器包装リサイクル法が財務的責任を伴う物理的責任を生産者に課した EPR である点が明示されたことに違いはない。

次に②について検討する。

特定事業者である製造者と利用者の間で、販売見込み額を基礎として負担割合が決める点について、大塚直教授は次のように指摘している。

「販売見込み額のみを基礎とすることは、特定容器利用事業者に選択権があるということだけからは説明ができず、環境負荷の低減・資源の有効利用という循環基本法の目的に照らして、特定事業者各自の再商品化義務の負担割合（再商品化委託料金。本法 14 条参照）も環境負荷の程度（容器包装の材質、重量、素材数、色のほか、詰め替えを可能としているか等）を考慮しつつ決定する必要がある。」¹⁶⁷

上記は EPR によって DfE が促進されるという点を外さない制度とするためにも重要な指摘である。利用事業者は、どの容器を利用するかを選択することはできても、容器の仕様（特に、リサイクル時に重視される構成材料の割合等）に影響力を持つことは一部の大手事業者を除いては容易なことではない。現在問題となっている廃プラスチック問題に照らしても、容器製造業者のプラスチック原料配合努力に対する経済的（ディス）インセンティブが働かない限り、いつまでも多種多様なプラスチック容器が市場に出回ることになり、素材統一により進むはずのマテリアルリサイクルが進まない。容器（包装）の原料使用量やリサイクル可能性等の評価を事業者負担額に反映させる等により、実際の環境影響を削減させることが必要である。先述の EU でのプラスチック指令は、飲料容器（PET ボトル）に占める再生プラスチックの最低含有率を強制的に導入することとした。再生プラスチックを製品原料として利用する¹⁶⁸ことは、資源の消費量を増加させずにプラスチックを利用し続けるには有効な手立てであり、容器包装リサイクル法の再商品化としても認められている手法のひとつでもある（法 2 条 8 項 1 号）。今後、廃 PET ボトルを原料として新しい PET ボトルを製造するような再商品化に対して、補助金の形ではなく、リサイクル面でのプラス評価として事業者の負担額に反映される制度とするには、大塚直教授の指摘するように販売額以外の要素を用いた負担額の決定のあり方が検討されるべきであろう。

¹⁶⁷ 大塚・Basic、299 頁。

¹⁶⁸ 2019 年 6 月には、大手飲料メーカーと大手流通業者が協力し、同流通業者が店頭で回収した廃 PET ボトルを材料に、新たな PET ボトルを製造し、同飲料メーカーが充填した茶飲料を、同流通業者店頭で販売するという取り組みが始まった。PET ボトル-to-PET ボトルの取組で、100%再生 PET 樹脂使用ボトルでの製品提供が可能となり始めている。ただ、容器包装リサイクル法は自治体が分別収集した廃棄物（一般廃棄物）についての再商品化義務であることから、こうした事業者による取り組みは再商品化義務の外での展開となる。

第二項 物理的責任からのアプローチ

基本法二法（環境基本法、循環型社会形成推進基本法）がEPRの財務的責任よりは物理的責任に比重を置いていることは既に述べたとおりである。物理的責任を重視したEPRであり、財務的責任を通じたDfE推進とはなっていないが、基本法二法では、目指すべきDfEの方向性が示されている。この点を改めて確認しておく。OECD2016が示すEPRによって引き出されるDfEは、①製品原料が与える環境影響の削減、②原料使用量の削減、③製品の長寿命化、④使用済み製品段階での環境影響削減、であった（本稿第2章第2節第2項DfEへのアプローチ参照）。EUでは、EPR関連の指令にDfEについて、規格化を含む具体的な実施事項を記述していた。これらに対し、わが国の場合は、環境基本法で事業者の責務として、事業活動（物の製造、加工または販売その他）において再生資源その他の環境負荷低減に資する原材料の利用（8条3項）が示され、国の施策等として、再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、製品の利用促進のために必要な措置（24条2項）が謳われている。また、循環基本法では、事業者の責務を定める11条で、循環資源の自ら利用（1項）、耐久性の向上及び修理の実施体制の充実並びに製品・容器等の設計の工夫（2項）を示し、国の施策として、17条1項で、事業者による原材料の効率的な利用等に向けた規制その他の必要な措置を挙げ、20条1項で製品・容器等に関する事前評価の促進等として具体的な項目を示している（1号～4号：耐久性、循環資源としての利用の可能性、循環資源となった場合の重量または体積、循環資源になった場合の処分に伴う環境への負荷の程度）。これらの点は、製品・容器等のDfEを示すものになっている。OECD2016で示されたDfEのうち、①は環境基本法で、②③④は循環基本法で網羅されている。ただし、EPRを通じたDfEではなく、事業者に課された一般的な責務となっている。また、基本法の下に位置する資源有効利用促進法は、製品の省資源化及び長寿命化等を示し、該当する業種または製品を個々に指定し、製品設計における環境配慮を進めるものである。事業者による使用済み製品廃棄物の引取りとこれらのDfEのあり方を合わせみれば、物理的なEPRとDfEが各々達成されることになるが、構成上、欧州のようなわかりやすさに欠けている点は否めない。

基本法については上記のとおりだが、個別リサイクル法ではどのような扱いになっているだろうか。容器包装リサイクル法では、生産者に再商品化義務という物理的責任が課され、かかる費用は製品価格内部化が図られた（財務的責任）。その後制定された家電リサイクル法は、物理的責任アプローチと整理したが、ここで、物理的責任アプローチがどのようなものかを確認しておきたい。

家電リサイクル法を物理的責任アプローチとする理由は、排出者が対象となる使用済み製品廃棄物を廃棄する際に、リサイクル料金（再商品化等に必要費用¹⁶⁹）を支払うことに

¹⁶⁹ 家電リサイクル法19条は、製造事業者等は対象製品廃棄物の引取りに際し、料金を請求することができるが、ただし書きとして、「当該製造業者等がその引取りに先立って当該料金を受領している場合として主務省令で定める場合は、この限りでない。」とし、施行規則7条において、「法第十九条ただし

ある。OECD2016 勧告では、使用済み段階で処理に係る費用は製品価格に内部化され（消費者によって支払われるが）、生産者がある使用済み製品廃棄物に対して支払う財務的責任を負う、とされた。この財務的責任の考え方に拠れば、製品価格にリサイクルにかかる費用が内部化（或いは価格に転嫁）され、廃棄時の費用支払いは生じない。これに対し、物理的責任アプローチは、生産者が物理的にその使用済み製品廃棄物を引き取ることが重要であって、処理再資源化に必要な費用は排出者が別途支払うという整理である。生産者は、引取りスキームの構築や、リサイクル料金徴収のための情報システム構築、構築された制度の運用費用等を負担しており、かかる費用の全てが排出者によって（直接）支払われるものではない。しかし、製品価格に内部化されるべき処理再資源化費用が、廃棄の時点で排出者（消費者）によって別途支払われることから、財務的責任アプローチではないという整理である。

では、物理的責任の内容はどのようなものか。家電リサイクル法が生産者に対して求めることは、排出者（消費者）から対象製品を引取り、「再商品化等」を実施することである。再商品化等は、再商品化及び熱回収とされ、再商品化は、対象となる使用済み製品廃棄物から部品及び材料を分離し、①自らこれを製品の部品または原材料として利用する、または、②これを製品の部品または原材料として利用する者に有償または無償で譲渡し得る状態にする、行為である（家電リサイクル法2条1項1～2号、3項）。廃棄物から部品または材料が取り出され、再び製品に利用されれば、資源消費削減につながるが、②の譲渡についてはどうだろうか。例えば、エアコン等の外装に使われているプラスチックが、有価物として輸出されることをもって再商品化とすることは、法的に問題が無いとしても、国内での資源循環にはつながらない。有価であれば「再商品化」されたと見做されるが、資源価格が大きく変動する中で無理は生じないのだろうか。再商品化が困難な場合の選択肢として熱回収が設えられているが¹⁷⁰、緊急避難的な熱回収という考え方では、制度が安定しないだろう。また、廃棄物から取り出した素材が市場で売れることと資源循環における技術的側面の発展を強固にすることとはつながらない。その素材に有害物質が含有されていないことは重要であるが、有価性判断ではその点は評価されない（特に、現在は有害とみなされなくとも将来的には有害となり得るような物質¹⁷¹が含有されていないことという点は評価されない）。プラスチックのマテリアルリサイクルは、プラスチックに含まれる添加剤の多様性から慎

書の主務省令で定める場合は、当該製造業者等が同条に規定する料金を受領していることを証する書面を、当該特定家庭用機器廃棄物の引取りを求めた者が提示する場合とする。」と定めている。制度として実現はしていないが、将来的に、廃棄時に排出者から費用を徴収するのではなく、製品販売時に予め費用支払い済み帳票を消費者に渡す等の方法で、廃棄時徴収を脱し、リサイクル費用の製品価格内部化という体裁をとることが可能になると思われる。

¹⁷⁰ 本法において「再商品化等」は、再商品化及び熱回収をいい（2条3項）、製造事業者等には「再商品化等」の実施義務が課される（18条）。

¹⁷¹ 有害物質の検討においては、環境に対する脅威の評価に際し、原因と損害との間の因果関係を証明する科学的証拠を必ずしも必要としない予防原則の視点も必要となるだろう。予防原則については、多くの研究があるが、例えば、大塚・環境法、53-56頁、参照。

重に進められるべきであるが、有価性の判断のみでは、有害性の有無まで図ることは難しい。単に「売れる」ことをもって「再商品化」とする点について、再検討が求められるところである。仮に、「再商品化」義務を、義務を課された生産者による部品または材料の再利用と限定するのであれば、閉じた環境での資源管理となり有害物質拡散や資源枯渇という問題が緩和されるだろうが、海外からの製品輸入増加等の事情を踏まえると現実的ではない。

「再商品化」のあり方検討は、産業構造まで視野に入れた議論とならざるを得ないが、物理的責任アプローチを主流とするのであれば、「再商品化」の視点は最重要視されるべきであり、再商品化を通じて DfE を達成できないのであれば、物理的責任アプローチに比重を置くことに修正を加えるべきであろう。

家電リサイクル法の他に EPR を取り入れた一般廃棄物を対象とする個別リサイクル法には、容器包装リサイクル法と自動車リサイクル法があり、自主取組実施の拠り所として広域認定制度（廃棄物処理法の特例制度）がある。これらにおいて、製造者に求められる物理的責任がどのようなものであるかを表 1 に整理した。家電リサイクル法及び自動車リサイクル法には引取り義務が明記されている点が、容器包装リサイクル法と異なるが、いずれにおいても、再商品化または再資源化が義務付けられている。広域認定制度は、廃棄物処理を基盤とし、認定事業者（生産者）は、処理業者の立場として対象となる使用済み製品廃棄物を引き取ることは当然のことと考えられるが、引取り後は単なる処分ではなく再生が認定の条件となっている。

容器包装リサイクル法と家電リサイクル法では「再商品化」の定義に若干の差はあるが、いずれも「有償または無償で譲渡しうる状態にすること」が認められ、廃棄物ではないものとして市場に流通させることを期待したものとなっている。自動車リサイクル法は、もともと市場流通しない物を生産者が引き受けるために法制化されたこともあり、熱回収を含む「再資源化」を求めている。広域認定制度では、認定を受けるための処理の基準として再生を挙げている。具体的には、引き取った使用済み製品廃棄物の中間処理後に、素材または部品として認定事業者自らが利用するか有価物として売却されることを期待している。認定事業者には年次での実績報告（処理した廃棄物、処理に伴い発生した廃棄物、再生品の各々についての種類ごとの数量、熱回収を行った場合は得られた熱量、廃棄物の減量その他適正な処理を確保するために行った措置）が求められるが、DfE という明確な項目は無い。広域認定制度で期待する DfE は再生または処理しやすさであって¹⁷²、廃棄物処理法の特例制度という性格から、発生する廃棄物の減量に資することをもって DfE と捉えており、限定的なものである¹⁷³。

¹⁷² 制度の概要として、「広域認定制度は、拡大生産者責任に則り、製造事業者等自身が自社の製品の再生または処理の工程に関与することで、効率的な再生利用等を推進するとともに、再生または処理しやすい製品設計への反映を進め、ひいては廃棄物の適正な処理を確保することを目的」とする、とある。環境省・広域認定手引き、2 頁。

¹⁷³ 廃棄物処理法 3 条 2 項は、製品、容器等が廃棄物となった場合においてその適正な処理が困難になる

再商品化や再生は、資源循環という点では評価されるべきものであるが、市場流通は輸出を含む生産者以外の者による利用を前提としており、生産者自らの利用を促進するものではない。再商品化や再生が与える DfE への影響は、易解体性を通じた中間処理のしやすさという点では前進するだろうが、素材の見直しといった点にまでは及び難い（自らの製品から取り出した再生資源を再び製品原料に利用することとすれば素材見直しに影響を与えるかもしれないが）。こうした資源化にかかる行為のみに DfE への影響を期待することは難しいと言わざるを得ない。供給側への規定（再資源化、再商品化等）のみではなく、需要側への規定（いわゆるリサイクルコンテンツの設定等）も同時に図る必要があるだろう。特に、製品を限定している個別リサイクル法は、（その製品に）使用される資源の種類もある程度限定的であることから、製品への再生資源の利用を選択肢として挙げるのみではなく、実現させるための法的整備を強化する必要があるだろう。将来において、こうした対応が国全体の資源管理に利するのみならず、事業者の経済活動に対しても効果が出るよう長期的かつ計画的な検討を行うべきである。

ことのないよう処理の困難性について予め評価し、適正処理困難とならない製品、容器等を開発し、情報提供等を行うこととし、設計上の工夫に言及している。しかし、広域認定制度においては、こうした評価や設計の成果について報告を求めることは無い。

表1 生産者に求められる物理的責任

法律名等	使用済み製品に対する物理的責任	再商品化/再資源化/再生の内容
容器包装リサイクル法	<p>(法 11 条～13 条)</p> <p>再商品化義務</p> <p><参考>再商品化に要する費用の価格への反映可 (法 34 条)</p> <p>合理化に寄与した市町村に対する金銭支払 (法 10 条の 2)</p>	<p>(法 2 条 8 項 1 号～4 号)</p> <p>再商品化は、①自ら製品 (燃料利用の場合は政令による) の原材料として利用すること、②自ら燃料以外の用途で製品としてそのまま利用すること、③自ら製品の原材料として利用する者に有償または無償で譲渡しようる状態にすること、④前記①としてそのまま利用する者に有償または無償で譲渡し得る状態にすること</p>
家電リサイクル法	<p>(法 17 条、18 条)</p> <p>引取義務、再商品化等実施義務</p> <p><参考>排出者に対する再商品化等に必要の費用請求可 (法 19 条)</p>	<p>(法 2 条 1 項 1 号、2 号)</p> <p>再商品化は、使用済み製品から部品・材料を取り出し、①自ら製品の部品または原材料として利用すること、②製品の部品または原材料として利用する者に有償または無償で譲渡しようる状態にすること</p> <p>※上記再商品化と熱回収をあわせて再商品化等とする。</p>
自動車リサイクル法	<p>(法 21 条、25 条、26 条)</p> <p>特定再資源化等物品 (自動車破砕残さ、フロン類、エアバッグ) の引取り義務。</p> <p>再資源化実施義務、フロン類の破壊義務</p> <p><参考>自動車所有者に再資源化等料金の預託義務あり (法 73 条)</p>	<p>(法 2 条 9 項 1～2 号)</p> <p>再資源化は、使用済み製品を、①原材料または部品その他製品の一部として利用できる状態にすること、②熱利用できる状態にすること</p> <p>※上記再資源化とフロン類の破壊をあわせて再資源化等とする。</p>
広域認定制度	<p>(廃棄物処理法施行規則第 6 条の 15 第 3 号、第 12 条の 12 の 10 第 3 号)</p> <p>申請に係る一連の処理行程に対する統括責任を負う</p> <p><参考>費用規定はないが、産廃の場合、広域認定であっても排出者に排出事業者責任があり、排出事業者には処理委託先への適正費用支払い義務がある。一廃についても費用についての記述はなく、認定事業者の判断による (法 7 条 12 項は、一廃許可業者への手数料の定め)</p>	<p>(廃棄物処理法施行規則第 6 条の 15 第 8 号、第 12 条の 12 の 10 第 8 号) (環境省「広域認定制度申請の手引き」)</p> <p>認定されるためには、広域的処理の内容の基準を満たす必要があり、「再生」が求められる。再生は循環型社会形成推進基本法 7 条の基本原則による (再使用、再生利用、熱回収)。再生方法は、再生により得た再生品が、製品や原料として確実に利用されることとされる。用途がなく、利用されず廃棄物になることは認められない。</p>

※表中の法律名は本稿における略称とした。表中の括弧は条文数を示す。

第三項 アプローチは個別か共同か

EPR は、2つの責任（財務的責任、物理的責任）を通じて DfE を推進させるが、制度においてその責任履行の在り方（IPR、CPR）とはどのように関連するのか。OECD2016 では論点のひとつとして認識されているものの、独立した扱いとしてではなく、様々な側面における検証視点のひとつとして扱われた¹⁷⁴。

OECD2016 によれば、ほとんどの EPR 制度は IPR よりも CPR によって行われている。IPR は、製品市場が寡占となっている場合、生産者による引取りシステム運営が採算に合っている場合（例：ドイツの自動車引取りシステム）等に見られるが、多くの場合は CPR であり、PRO によって運営される¹⁷⁵。PRO は、複数の生産者に対して収集や運営管理といったサービスを提供する役割を担うが、PRO が存在しない CPR の形も紹介されている（英国の容器包装廃棄物に対するリサイクルクレジットの取引プラットフォームは PRO の財務的機能の代替と位置付けられている¹⁷⁶）。また、個々の生産者等が自主的に行う引取りシステムについて、ブランドを区別せずに引き取る場合、或いは、上市製品の一部の製品のみを引き取るような場合は、IPR とはみなさず、CPR に分類している¹⁷⁷。共同で引き取った後にブランドごとの費用負担にしたとしても、金額に差が生じないような場合も CPR としており¹⁷⁸、厳密な意味での IPR は少ない。

使用済み製品の引取りを生産者に課すことは、EPR 制度において主な実施手段のひとつ

¹⁷⁴ 第3章（「ガバナンスと EPR」）では、費用負担、PRO の役割・法的地位（営利か非営利か）、EPR の4つのガバナンス構造（①単一 PRO、②複数の PRO の競合、③市場流通性のあるクレジット（tradable credit）、④政府による運営）において責任履行の在り方が関わる。第4章（「競争と EPR」）では、競争と PRO の関係について（業界間の）水平的合意、対消費者の視点、対環境の視点、費用の表示/非表示、第5章（「EPR における環境配慮設計インセンティブ」）では、DfE と金銭的インセンティブ3類型（①IPR、②変動料金型 CPR、③固定料金型 CPR）、6つの特徴、において IPR と CPR の検討に多くのヒントを与えている。

¹⁷⁵ OECD2016, p.28.

¹⁷⁶ OECD2016, p.166. ちなみに、英国では電気電子製品（WEEE）についてもリサイクルクレジットが導入されている。概要は以下のとおり。英国の「2013年廃電気電子機器規則」は、容器包装、EEE、電池、廃車に関する一連の生産者責任法のひとつとして生産者責任を定めており、生産者は生産者責任履行のための生産者共同組織（Producer Compliance Scheme：PCS）に加盟するか自ら PCS を設立し、市場占有率に応じた費用支払いを通じて、歴史的廃棄物か否かに関わらず、現在発生する WEEE に対し費用を負担する。PCS は英国内に複数存在し、各 PCS が、そのメンバーが英国市場に上市した EEE の重量を政府に報告し、WEEE の処理・再生にかかる費用を手配する等、生産者に代わって法の要求事項を満たす。認定処理施設（Approved Authorised Treatment Facilities：AATFs）が WEEE の処理・再生の実施証明書を PCS に対して発行するが、PCS 間での証明書が売買されることが認められており、実施証明書の入手をもって義務履行に充てることができる。

¹⁷⁷ OECD2016, p.169.

¹⁷⁸ OECD2016, p.169.

とされるが、実際に引取りを行う際、生産者個々が自社製品のみを引き取る方法は、経済的に実施が困難である。そのため、生産者が共同し、同じ製品群の使用済み製品廃棄物を引き取るべく、第三者機関或いは PRO を設立する。PRO 設立の必要有無は、政策上どのような EPR 実施手段を用いるのか、EPR 適用対象製品の生産者グループ有無、といった周辺要素、また、対象となる生産者・輸入事業者の数、使用済み製品廃棄物から採取できる二次原料等の事情による¹⁷⁹。CPR による責務履行は、しばしば PRO のような共同システムの構築を意味するが、主な利点は、規模の経済であり、システム参加者にコスト削減をもたらす点である。参加者間でリスクを分担し、特に、システム開始時に生じる様々な困難を緩和する。また、生産者が共同で行動を起こすことで（システムに参加しないが自社製品廃棄物はそのシステムで処理されるといった恩恵のみを受ける）「ただ乗り」行為を減らすことにもつながる。簡素化した運営により、消費者、小売業者、或いは自治体にかかる費用の削減をもたらす。また、使用済み製品に対して責任を負うべき生産者の市場撤退等によって、引き取り手のいなくなってしまう製品（orphan product）についても、生産者が共同することで何らかの手段を講じることが可能となる¹⁸⁰。

CPR 実施のための PRO が、構成員たる個々の生産者に対して求める費用の設定が、固定的なものか変動的なものかによって、製品の DfE に対するインセンティブに影響を与える。固定的な費用設定は、使用済み製品の環境負荷に対する費用と関連付けることが困難な複雑な製品（例えば、家電、自動車、家具等）に適用される。この場合、PRO の構成員たる生産者が支払う費用と廃棄物処理費とが関連付けられることは困難であり、生産者の DfE 推進に対しては、間接的かつ弱いインセンティブしか与えることができない。一方、変動的な費用設定は、単一素材のもの（例えば、容器包装、グラフィック紙）に対して適用されることが多い。廃棄物となった場合の対象物の重量に照らして生産者が支払う費用が決められる従量制のような費用支払いであれば、環境配慮、つまり、製品に使用する素材の量を減じるといったインセンティブが働く¹⁸¹。

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ことになる。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¹⁸²。

OECD2016 の評価としては、理論的に考える EPR の DfE への影響という視点からは IPR が望ましいが制度上は CPR が現実的であり、具体的には PRO を通じて CPR が実施されて

¹⁷⁹ OECD2016, p.28.

¹⁸⁰ OECD2016, p.28.

¹⁸¹ OECD2016, p.33.

¹⁸² OECD2016, p.32.

いる、というものである。EPRの目的であるDfEに対しIPRは理想的だが、制度展開上はCPRが現実的、という。ただし、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（つまり、生産者による廃棄物処理費用支払い額がどのように決められるかによって）、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。

DfE推進に向けたインセンティブと責任履行タイプ（IPRとCPR）との関係について、OECD2016第5章では、①IPR、②CPR（生産者による変動料金型の支払い）、③CPR（生産者による固定料金型の支払い）という3つの類型を用いた分析がなされている。

第一類型のIPRは、理論的にはDfEインセンティブになると強調されるが、現実的には、規模の経済、業界横断的、といったCPRの利便性に劣後し、ほとんど実施されない。第二類型の変動料金型CPRは、製品の軽量化（つまり廃棄物発生量低減）、製品素材の選択（よりリサイクルしやすい素材への変更）、二次原料の利用（製品にリサイクル素材を用いる）といった効果的なインセンティブを与える。第三類型の固定料金型CPRは、典型的に耐久性製品、複合素材利用製品に適用されるが、同類の製品に対して一律の費用設定となるため、個々の製品に対するDfEインセンティブは働きにくい。CPRによるDfEへの金銭的インセンティブの評価については、上記に加え、次の6つの特徴が挙げられている。以下、原文に解釈を加えながら列挙する。

第一は、固定料金はインセンティブを弱めるが、個々の製品がもたらす環境影響（例えば有害物質の含有量を反映させた料金とする等）に比例する調整料金の導入によって克服の可能性はある。

第二に、生産者が支払う料金の金額の大きさがもたらす課題である。これは、現実では、金銭の多寡がインセンティブとして機能するかどうかを左右することがある点を示している。低い料金では製品設計に影響を与えるまでには至らない。

第三として費用の内部化の点が挙げられる。使用済み製品廃棄物処理にかかる費用の全額（フルコスト）をEPRによって内部化、つまり、生産者による支払い（生産者が製品価格に転嫁するかどうかは問わない）とすることで、生産者が負担する金額の程度が大きくなり、DfEのインセンティブとして機能する。

第四は、EPRの対象とする製品の範囲を拡げ、回収目標を野心的に設定することで、DfEが進むというものである。これは、EPRが一部の使用済み製品廃棄物のみに適用され、市町村による廃棄物処理の負担軽減に寄与することを第一の目的としている段階では、DfEに対するインセンティブにまでは及ばないことを示している。

第五に、世界市場で流通する消費製品に対してDfEを促すには、国際的な調和が必要であることを挙げている。廃棄物問題は地域性が強く、EPR制度も国、地域、地方レベルで導入される。対象製品が地域的な嗜好に基づくものであれば、EPRによるインセンティブが機能するが、世界市場で流通する製品を対象とする場合、ある地域で導入されるEPRはその製品の設計にまでは影響を及ぼさない。そのため、国際的な調和をもってEPRを導入

する必要があると指摘している。

第六として、使用済み製品廃棄物の収集は共同化によって合理化を図りつつ、個々の生産者に対する費用請求実現のための新技術導入による課題解決の可能性を挙げている。例えば、非接触型の情報タグを製品に貼付することで、廃棄物選別段階で、どの生産者の製造した製品の廃棄物であるかを識別することが可能となり、物理的には CPR だが、財務的には IPR を適用する、といった制度設計が容易になる。

以上の6つの特徴は、CPRにおいてIPRが理論的にもたらず DfE の実現に向け、制度的な工夫を具体的に示し、理論と現実の溝を埋めるための知恵を与えている。特に、第一に挙げられた調整料金は比較的導入しやすい制度上の工夫であると思われる。ただし、調整に伴う管理コストが大きくなる傾向があるため、経済的に見合うかどうかの判断が必要と指摘する¹⁸³。この点については、6つめの特徴に挙げられた非接触型タグ等の技術が安価に取り入れられるようになれば、製品の種類によっては調整料金導入が管理コスト増大化を招くことなく可能になるかもしれない。

EPRにより、廃棄物資源問題の解決に寄与すべく DfE を促進するといった制度設計を実現するには、関係者の合意形成も必要であるが、技術的な工夫を躊躇してはならない。また、生産者が同水準で競争できるよう地域や対象製品の枠を超えた規制が求められよう。ただし、規制による EPR 推進ありきではこの問題は企業にとっての「お荷物」でしかない。EPR の重要性をいち早く認識し経営に取り込む生産者が柔軟に制度展開できるよう既存法令の見直しも必要である¹⁸⁴。

第五節 自主取り組みの制度的限界

大塚直教授はその著書『環境法』において環境政策手法を整理し、総合的手法、規制的手法、誘導的手法及び合意的手法、事後的措置、の4つに分けて論じているが¹⁸⁵、本稿で扱う「自主取り組み」は、行政指導と協定を含む「合意的手法」と整理されるものに該当する。同書における自主取り組みについての分類は、レヴェックによる OECD 報告を参考に、「協定」に当たるものとして、「交渉協定 (negotiated agreements)」（行政との協定）及び「公共的自主プログラム (public voluntary scheme)」（行政が設定した基準やシステムに企業が自主的に参加する）のふたつを取り上げ、レヴェックがこれらの他に挙げた「一方的公約 (unilateral commitments)」については、厳密には手法ではなく、「その実施の確保についてのみ政策として扱うことが可能」と整理した¹⁸⁶。わが国で広域認定制度を活用して実施され

¹⁸³ OECD2016, p.170.

¹⁸⁴ 大塚直教授はこれらの点に関連し、そもそも論として「規制や制度によって社会を望ましい方向に変革していく発想が・・・わが国では極めて乏しくなっている・・・」と指摘する。大塚直「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、第29巻第1号(2018年)21頁。

¹⁸⁵ 大塚・環境法、81-90頁。

¹⁸⁶ 「自主取組」についての理解は幅広い。ちなみに、民間の規格に基づく環境マネジメントシステムに

ている使用済み製品廃棄物引取プログラム（以下、広域認定プログラム）は自主的な EPR プログラムであるが、上記の分類に当てはめれば、「一方的公約」に近い¹⁸⁷。

上記の整理では、環境政策手法には分類されないものの、現在では、使用済み製品廃棄物の適正処理・再資源化促進のためのあり方として偏重されている。自主的に取り組まれる広域認定プログラムは、資源有効利用促進法で品目指定を受けた製品以外でも実施されており、法的要請を超えた取り組みとも言え、企業イメージにプラス効果があるだろう。また、事業者自らが計画して実施する取り組みは、実施側にしてみれば自由度が高く、行政側にとってみれば、管理コストが低い。しかし、「一方的公約」については、大塚直教授によって以下の問題点が指摘されている。

- ① 法的に担保できない
- ② 柔軟性・対話に固執すると適切な規制の時期を逸する危険性がある
- ③ フリーライドに対する不公平性をどのようにカバーするか

これらの点を、広域認定プログラムに当てはめて考えると、①は廃棄物の適正な扱いについては廃棄物処理法で担保されるが、そもそも広域認定プログラムを仕立てるかどうかは生産者の自由意思で決定されるため、「法的には担保できない」。また、生産者が、共同で同類の使用済み製品廃棄物に対して広域認定プログラムを設けたとしても、上市する生産者全てが参加する仕組みでない場合、事業者間での不公平が生じることから、③の不公平の観点は残る。広域認定制度を活用した場合、原則として、フリーライドはあり得ない（広域認定制度では、認定された者以外による製造／販売された製品を扱うことはできないため、認定されていない生産者の製品は「フリーライド」出来ない）。ただし、その使用済み製品廃棄物を個別法の対象として立法するか否かの判断において、その自主的プログラムで十分であるとの評価がなされれば、取り組みに参加していない生産者は規制を避けることができるという面で、③のフリーライドに該当するのではないか。②の指摘、適切な規制の時期を逃すことになる、については、EPR プログラムの個々の事情によると思われる。現在のところ、自主的な引取りスキームが構築されたものが法制化に転じたという例はみられない。恐らく、廃棄物量が少なく影響が小さい、資源有効利用促進法の枠内で実施していることから個別の法制化は不要、自主的な EPR プログラムが十分に回っている、等の理由から、個別リサイクル法制定に進まないと推察される。

については「自主的取り組みを促進するための手法」とし、『『自主的取組』自体は厳密には環境政策とは言い難いが、それを促進するための手法として検討していく必要がある』（大塚・環境法、79頁）として、自主取組そのものの範囲からは外している。

¹⁸⁷ OECD 報告書によれば、一方的公約（unilateral commitments made by polluters）は、企業による環境改善プログラムであり、ステークホルダー（従業員、株主、顧客等）に伝えられるもので、目標設定、遵守に関する管理、は企業自身が決める。ただし、信頼性を高め、効果を高めるために、第三者に監視や紛争解決を委任することができる、とする。カナダの化学製品協会（Canadian Chemical Producers' Association）が始めたレスポンシブルケアを代表例として挙げる。OECD, *Voluntary Approaches for Environmental Policy: an Assessment*, Paris, 1999, p.16.

大塚直教授は、兼ねてより、わが国における自主取組偏重を法制度上の課題として挙げ、自主取組の短所（限界）は、フリーライダー、不公平、透明性確保の困難さ¹⁸⁸にあると指摘している。また、OECD の分析では、目標達成との関係で自主取組の有効性を取り上げ、法規制を受けて対応するよりは早期の対応を期待できるものの、相当程度の環境改善を見ることは稀であるとする¹⁸⁹。何もしないよりは評価できるが、政策上定めた目標に対し、企業の自主性のみで頼るのでは、大きな成果は生みにくい、というものだろう¹⁹⁰。

本稿では、こうした一般論としての自主取組に対する課題の指摘に追加して、わが国において自主的に使用済み製品廃棄物引取を行う場合の基盤となる広域認定制度について廃棄物処理法との関連も踏まえ、その課題を指摘しておきたい。

まず、第一の課題は、廃棄物処理法における一般廃棄物の処理責任の所在（自治体）に対して、生産者が自主的に行っている引取りには限界がある点である。一般廃棄物を対象とした広域認定プログラムは、認定事業者の自由な制度設計のもと展開されており、誰からどのように廃棄物を引き取るかは認定事業者が任意に設計する。一般廃棄物の処理責任が自治体にあることを引取りプログラムの限界にしようとする設計も存在する。例えば、自治体を排出者とする一般廃棄物（自治体が一般家庭から収集した使用済み製品廃棄物）のみを引取り、一般家庭から直接廃棄される使用済み製品廃棄物を引き取らないものがある（例えば、リチウムイオン電池）。この場合、自治体が当該使用済み製品廃棄物を収集しなければ、一般家庭にとっては廃棄先が無いという事態が生じる。新製品を購入するのであれば、不要となった古い製品を、販売者に下取り¹⁹¹してもらおうという形で廃棄先に恵まれるかもしれないが、不要となった製品を一方的に廃棄するのであれば、廃棄できなくなる（行き場のない使用済み製品廃棄物が発生する）。そもそも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）こと自体に課題があるものの、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が、行き場のない使用済み製品廃棄物（一般廃棄物）の発生につながることになる。広域認定制度は、環境大臣が認定するものであり、一般廃棄物については、

¹⁸⁸大塚直「残された法制度上の課題」崎田裕子・酒井伸一編『循環型社会をつくる：3R推進への展望と課題』中央法規出版（2009年）。大塚・環境法、88-89頁。大塚・Basic、69頁。

¹⁸⁹ OECD, *Voluntary Approaches for Environmental Policy, Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*, Paris, 2003, pp.10-16.

¹⁹⁰ 一方で、自主的な取り組みに対して法令の根拠なく国の制度に位置付け進捗管理を行うことへの批判がある。嶋村健「環境規制と協定手法」大久保則子・高村ゆかり他編『環境規制の現代的展開-大塚直先生還暦記念論文集』法律文化社（2019年）183頁。

¹⁹¹ 新しい製品を販売する際に商慣習として同種の製品で使用済みのものを無償で引き取ることとされるが、「下取り」として判断されるには、以下のような条件を満たす必要があるとされる。①新しい製品を販売する際に使用済みの製品を引き取る。②同種の製品で使用済みのものを引き取る。③無償で引き取る。④使用前後で性状が変化していない。⑤当該下取り行為が商慣習として行われている。（大阪府「排出事業者は誰か？（FAQ）」URL：http://www.pref.osaka.lg.jp/jigyoshohido/report/faq_1.html（2019/9/12アクセス）

広域認定の対象となる廃棄物の品目が環境省告示により示される。現在は、13品目¹⁹²が広域認定の対象として定められているが、これらについて広域認定プログラムが存在する場合、自治体は、それら品目を廃棄物処理計画においてどのように扱うかを検討できる。広域認定プログラムを活用し、自らは引き取らない廃棄物と設定することもできるだろう。ただし、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、先述の例のように、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、当てににくい制度（つまり、中途半端な制度）となっていると考えられる。

次の課題は、広域認定制度の硬直性である。地域ごとの事情にあわせた廃棄物処理の仕組みが自治体によって整備されているが、広域認定制度は、その自治体サービスに代わるものを民間企業（団体）が設えることを意味する。民間企業（団体）が一般家庭から廃棄される使用済み製品廃棄物を収集するために一から物流網を構築することは極めて非効率であるため、廃棄物処理業者ではなく、通常の物流システムを活用することがある¹⁹³。個々の家庭と接点のある宅配業者を活用する例¹⁹⁴もみられるが、宅配は、日々、下請け業者が入れ替わり、本社も下請け業者全てを把握しきれないという¹⁹⁵。これを廃棄物処理法の特例に厳密に当てはめて活用することは容易ではない。広域認定では、予め、運搬に関わる者を環境省に申請し認めてもらうことになるが、日々変化するような下請け業者を特定し、予め申請しておくことは困難であろう。また、運搬車両に、廃棄物運搬車両であることを示す表示をする

¹⁹² 廃スプリングマットレス、廃パーソナルコンピューター、廃密閉型蓄電池、廃開放型鉛蓄電池、廃二輪自動車、廃FRP船、廃消火器、廃火薬類、廃印刷機、廃携帯電話装置、廃乳母車、廃乳幼児用ベッド、廃幼児用補助装置。ちなみに、スプリングマットレスについては、広域認定プログラムは存在しない。また、廃火薬類は、猟銃用火薬等を指しており一般家庭から日常生活で排出されるような廃棄物を想定したものではない。

¹⁹³ 製品廃棄物の場合、外見は製品と変わらない場合でも、所有者が不要とした場合、廃棄物となる。そのため、製品廃棄物は、塵芥ゴミのような廃棄物とは異なり、汚物扱いではなく、製品の運搬とほとんど変わらない形（段ボールに梱包材と一緒に詰める等）で運搬することがある。一般的には、有価物であるとして廃棄物処理法の適用を逃れようとすることがあるため、環境省により、そのモノが廃棄物に該当するかどうかを総合的に判断するとされている（総合判断説）が、製品廃棄物の場合、所有者が不要とするか否かによって、（中古流通等させるための）製品ではなく廃棄物となると考えられる（総合判断説において国が示す5つの判断要素とは、①そのモノの性状、②排出の状況、③通常の取扱形態、④取引価値の有無、⑤占有者の意思、である）。廃棄物該当性の判断の詳細については、環境省環境再生・資源循環局廃棄物規制課長「各都道府県・各政令市産業廃棄物行政主管部（局）長宛 行政処分の指針について（通知）」環循規発第18033028号（2018年）参照。

¹⁹⁴ 宅配便やゆうパックを活用する例としては、パソコン、消火器、廃印刷機（インクカートリッジ）等がある。

¹⁹⁵ 人手不足を受け、複数の運送会社が共同して事業を展開する時代に入ることもあり、下請け構造の複層化が更に進む。参考文献として、例えば、日経ビジネス「特集 物流革命 フィジカルインターネット」日経ビジネス2019.9.16No.2008。

ことが義務付けられているが¹⁹⁶、廃棄物ではない荷物を運搬する車両に使用済み製品廃棄物を混載させるような場合、揭示義務を徹底することは容易ではないだろう。排出場所が限定的な産業廃棄物と異なり、全国に散らばった排出元を想定しなければならない一般廃棄物の扱いを効率よく、かつ、法に準じた形で収集するためには、広域認定制度上の更なる規制緩和が求められるであろう¹⁹⁷。ただし、広域認定制度を廃棄物処理法の規制緩和とすること自体に違和感がある。第一の課題とも関連するが、自治体に処理責任のある一般廃棄物を生産者が引き取るのは、生産者自らが望んで行うというよりは、自治体による要請をはじめとした社会的要請を背景にしてのことであり、規制緩和が無ければ実現し得ないから規制緩和を行ったという規制側の事情が強いのではないか。生産者にとって顧客である排出事業者からの産業廃棄物については、規制緩和により生産者がある使用済み製品廃棄物を扱いやすくなったと評価できるかもしれない。が、一般廃棄物については、自治体の処理責任を生産者に振り分ける、つまり生産者に責任を問いやすくするために規制緩和がなされたのである。生産者に責任を問うためのものであれば一層のこと、生産者に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必要となるだろう。

最後に挙げる課題は、広域認定プログラムによる環境改善効果をどのように評価するか、の点である。広域認定はあくまでも民間が自主的に行うものであり、国内で発生する対象使用済み製品廃棄物のすべてを引き取ろうにも、排出者に対する強制力はなく、また、他の処理ルートを否定することもできない。したがって、廃棄物の引取り数量をもって評価することは妥当ではない。可能であるとすれば、引き取った後の、処理再資源化がいかに優れたものであるか、DfEに反映されたか、であろう。ところが、広域認定制度は、廃棄物処理法の特例であるが故、認定を受けた事業者（以下、認定事業者）が廃棄物の処理再資源化に係る報告を認定者たる環境大臣に対して行うことはあっても、製品設計への影響、つまりDfE推進についての報告を行うことはない。認定を受けようとする事業者は、広域認定申請時に、引き取った使用済み製品廃棄物の再生処理方法を詳細に示した書類を提出するが、処理に際しては、循環基本法第7条の「循環資源の循環的な利用及び処分の基本原則」に則り、再使用、再生利用、熱回収の優先順位に従わなくてはならないとされる¹⁹⁸。処理再資源化施設での処分の内容は当然のことながら、処理再資源化施設で発生する有価物の売却先、廃棄物の処理先等に至るまで詳細を書類に示し、認定後は、引き取った使用済み製品廃棄物の総重量に対し再生処理量を1年分取りまとめ環境大臣あてに毎年報告する。引取り数量の目標

¹⁹⁶ 廃棄物処理法施行規則第6条の19、第1項。

¹⁹⁷ 廃棄物処理法7条1項により、一般廃棄物処理業を行う場合、市町村長の許可が必要とされるが、ただし書きにて、環境省令で定める者は許可を要しないとしている。許可を要しない者は、同法施行規則2条で1～13まで列挙されており、その中には、品目指定された販売業者もある（例えば、8.廃タイヤ）。販売業者が一般廃棄物である使用済み製品廃棄物を下取りでなくとも扱えるようになれば、自主取り組みであっても、一般家庭からの使用済み製品廃棄物の排出先として機能することになるだろう。

¹⁹⁸ 廃棄物処理法施行規則第6条の15、第1項8。

はないため、引取り後の処理再資源化方法が、計画通りであること、つまり、循環基本法の原則通りであることを報告するのである。引取り廃棄物の量が大きくないとき、計画通りの処理再資源化がなされたことに対し、環境改善効果という側面からどのように評価すべきだろうか。環境改善目標が明確に与えられず、廃棄物処理法という枠の中で「自主的に」取り組むことは、企業の社会貢献としては評価できたとしても、廃棄物分野での環境改善という側面から、どのように評価するのが良いのだろうか。自治体が適正に扱うのが困難であるとした使用済み製品廃棄物を、(市場に存在する全てまたは一部の)生産者がEPRによって引き取るという事実をもって評価することで十分と言えるのか。環境改善効果という側面は、法学分野で詳細に検討、評価を行うものではないかもしれないが、廃棄物処理法の特例という位置付けが与える制度上の課題として認識すべき点であると考えられる。

第六節 小括

本章は、わが国の状況に主軸を置き、EPR 関連法を概観した後、財務的責任を巡る課題として税・会計問題を取り上げた。EPR における DfE に対するアプローチとして財務的責任及び物理的責任からのあり方を整理し、また、EPR 制度化に際して論点とされる生産者責任を個別とするか共同とするかについて、課題とその解決の方向性を確認した。EPR のあり方には強制法による場合と「自主的な」場合とがあるが、自主的取組とされるものの制度的限界について、わが国における既存制度に当てはめながら確認した。以下、これらの点について振り返ってみる。

個別リサイクル法(容器包装、家電、自動車)、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務を求める法が1995年から2002年にかけて相次いで整備された。EPRは概念的に盛り込まれているが、議論の場でも法文にも用語として登場するものではない。様々な場面でOECDの定義が引用されることが多いが、EUのようにそれを正式に示す記述はなく、捉え方は定まっていない。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、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主軸を置いたものとなっている。容器包装リサイクル法下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となっており、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るが、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)を設けた。しかし、本制度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。

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にした方向性を示し、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 を根拠とする廃棄物処理法特例制度（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ものだが、排出者からの費用徴収を認め、物理的な責任を果たすための費用調達の方法を確保したものとなっている。こうした状況を踏まえれば、わが国の EPR が物理的責任中心型であることは明らかである。

一方で、費用徴収のあり方については議論が盛んである。各種リサイクル法のもとで採用されている制度での費用調達方法には、大別して、廃棄時徴収、販売時徴収（製品価格内部化型、預置金型）があるが、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（或いは十分に）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もっ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。

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 によれば、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。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（つまり、生産者による廃棄物処理費用支払い額がどのように決められるかによって）、CPR であっても IPR での DfE 推進インセンティブ効果を規定できる。外部費用の内部化議論についても論点は同じであるが、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。財務的責任を伴わない（或いは軽微な財務的責任のみの）物理的責任があるとすれば、それは DfE に

繋がっていないのではないか。

わが国の EPR の特徴には、物理的責任偏重に加え、自主取組が多いことが挙げられる。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。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）こと自体も問題であるが、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、自主取組みでの EPR プログラムの存在をもっ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ることに限界がある。活用する側の生産者にとってみても、広域認定制度は硬直的である。生産者に責任を問うためのものであれば、生産者に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ところである。また、広域認定プログラムを活用した自主取組みによる環境改善効果をどのように評価するかが課題である。国内で発生する対象使用済み製品廃棄物のすべてを引き取ろうにも、排出者に対する強制力はなく、また、他の処理ルートを否定することもできない。対象製品廃棄物引取り後の処理再資源化の工程の是非は問えても、数量を問うことはできない。処理再資源化に関わることがどの程度 DfE に反映されたかについては、制度の趣旨として謳ったところで、廃棄物処理法の枠内で実施している限りは報告事項に当てはめにくく、DfE 推進と直線で結びつけることができない状況となっている。

第五章 考察（わが国における EPR の特徴を踏まえて）

本章では、わが国における EPR の特徴であると同時に課題でもあるふたつの偏り、①物理的責任偏重と②自主取組偏重、について改めて整理し、問題の所在を考察し、EU 及び米国の例を踏まえつつこの偏りの修正のあり方について検討する。

EU では、EPR については財務的責任偏重とも言えるアプローチをとりながら、DfE について、指令において具体的な要求事項を示しつつ、技術的な側面については規格(standard)という具体的な規準を活用して進めようとしている。わが国の物理的責任アプローチと比較して EU の進め方に学べる点はあるのか。また、わが国は自主取組偏重アプローチであるが、EU は法制化を基礎としたアプローチであり、米国は当初の自主取組偏重路線を修正しつつある。自主取組偏重の限界について、わが国における現行法での問題点、特に廃棄物処理法の限界は先述のとおりだが、二次電池の自主回収制度を事例として課題を確認する。

第一節 ふたつの偏重の課題

第一項 物理的責任偏重

わが国における使用済み製品廃棄物（一般廃棄物）の扱いについて振り返ってみると、①個別リサイクル法による、②民間企業の自主取組による、または、③自治体任せ、で対応されている。①の個別リサイクル法は、廃棄物処理法の特別法の位置付けであり、製品事情に応じて、廃棄物処理法における制約を取り払う役割を果たしつつ、生産者の責務を明示している。②は、資源有効利用促進法または社会的要請を背景に、民間企業乃至団体が実施するが、実施に際しては、廃棄物処理法を順守¹⁹⁹し、生産者が自らの責任範囲を設定する。大方の取組は廃棄物処理法の特例である広域認定制度を活用している。①及び②については前述のとおりである。最後の③は、廃棄物処理法に定められた自治体の処理計画責務に基づき、自治体が使用済み製品廃棄物を含む廃棄物処理（収集、処分）を実施するものであって生産者は登場しない。ただし、廃棄物処理法 6 条の 3 によって、市町村が処理を行っているものの、市町村による適正な処理が全国各地で困難となっている一般廃棄物（適正処理が困難な使用済み製品廃棄物）を、環境大臣が指定し、事業者（製品・容器等の製造、加工、販売等を行う事業者）の協力を得ることができる²⁰⁰。現在指定を受けている物品は、廃ゴムタイ

¹⁹⁹ 資源有効利用促進法 31 条において、使用済指定再資源化製品の自主回収及び再資源化の認定（27 条）に係る自主回収及び再資源化の実施に際し、環境大臣が廃棄物処理法における配慮を行うこととしているが、これは、広域認定申請書類の速やかな審査といった制度上の配慮を示しているのであって、廃棄物処理法の定めに対する配慮（適用除外）を意味するものではない。

²⁰⁰ 廃棄物処理法の改正議論（2003 年）において、EPR についての汎用性のある制度の根拠とすべく廃棄物処理法 6 条の 3 を拡充するという考えがあった（大塚 2006、25 頁）というが、廃棄物処理法に EPR を定めることは、DfE の観点や財務的責任の設え方に硬直的とならざるを得ないため、その是非について慎重な議論が必要である。

ヤ（自動車用に限る）及び廃スプリングマットレスのほか、廃テレビ受像機及び廃電気冷蔵庫があるが、後者のふたつについては家電リサイクル法が適用されている²⁰¹。前者のふたつの物品のうち、廃ゴムタイヤは、事業者団体が廃ゴムタイヤの不法投棄に対する自治体への寄付制度を設けている²⁰²が、引取り再資源化制度を主体的に行う制度はない。また、廃スプリングマットレスについても、事業者による引取制度は構築されていない。

自治体による費用負担が無く、処理再資源化費用を製品価格に内部化した上で生産者が物理的な引き受けをする²⁰³という 2 点を満たすことをもって財務的責任が果たされたと整理し、仮に「財務的責任を含む EPR」と位置付ける。前述の OECD の定義から導き出せる 3 つの責任タイプ（財務的責任及び物理的責任、財務的責任のみ、物理的責任のみ）に照らせば、「財務的責任及び物理的責任」となる。わが国の EPR に則った使用済み製品廃棄物引取りのうち、上記①個別リサイクル法では、容器包装リサイクル法がこれに該当しそうだが、収集運搬部分は自治体が税金で引き受けているため、完全とは言い難い。次に、②は、発生する当該使用済み製品廃棄物全てが自主取組の仕組みで回収されるものではなく、自治体の廃棄物処理ルートに混入するものもあることから評価が難しいが、回収（引取り）システムの設えとして、自治体の費用負担の有無しにのみに着目すれば、いくつかの製品が該当する（例えば、パソコン、消火器、二輪車等は生産者が処理再資源化費用を支払う。排出時の費用支払いはない）。③の適正処理困難物指定 4 品目のうち、個別リサイクル法での対応がない 2 品目については、もともと EPR プログラムが無い。わが国における EPR プログラムは、自主取組で実施しているものの方が、生産者が財務的責任を引き受けているように見える。個別リサイクル法の場合、そもそもの想定取扱廃棄物量が多く、生産者に費用負担させた場合の影響が大きいと考え、製品事情、業界事情を勘案して、生産者に財務的責任を課すことに慎重になっている。自主取組の場合は、自治体の廃棄物収集という優れたインフラを使用せずに、一般家庭からの廃棄物（使用済み製品廃棄物）を集めるのは容易ではなく、物理的な責任を果たすこと自体に課題を抱えているが、法制度上準備された広域認定制度を活用し、認定事業者たる生産者が統括責任を負いながら通常の運搬業者を使いながら一

²⁰¹ 廃棄物処理法・解説、79-80 頁。

²⁰² 一般社団法人日本自動車タイヤ協会が、2005 年より、自治体が廃タイヤ不法投棄を撤去した場合（行政代執行によるものを含む）に撤去費用の三分の二以下（上限 3,000 万）を支援する「原状回復支援制度」を実施している。参考 URL：<http://www.jatma.or.jp/environment/report04.html>（2019/10/13 アクセス）

²⁰³ 処分料金前払い（Advance Disposal Fee：ADF）は、排出者（消費者）から製品販売時に処理料金を予め徴収しておく方式を指すが、料金を徴収するのみで、生産者が何らの物理的責任を果たさない場合は EPR としない指摘がある（回収ポイントの設置、生産者による回収の実施等が伴うことが必要とされる）。OECD2001, pp.42-43.

般家庭から廃棄物を運搬する方法も見られる（例えば、パソコン²⁰⁴、消火器²⁰⁵）。この場合、運賃は生産者負担の場合と排出者（一般家庭）負担の場合とがある。その他、指定した場所まで持ち込ませる仕組み（例えば、二輪車²⁰⁶）もあるが、これらは自治体の費用負担をもって収集運搬をさせるものではないため、ここでの整理は、財務的責任を伴った EPR プログラムとなる。しかし、電池の業界団体が実施している廃二次電池（廃リチウムイオン電池）引取りプログラムの場合は、自治体が収集したものを引き受けていることから、容器包装リサイクルと同様に自治体の収集運搬を前提とした回収となり、財務的責任は限定的な EPR プログラムと整理できる。

容器包装リサイクルや廃リチウムイオン電池回収自主取組は、自治体による分別収集ありきという制度設計であり（つまり、自治体費用負担が存在する）、PPP に則した EPR とするには不十分と言える。生産者と排出者（消費者）との間での費用のやり取りは、費用内部化の視点から徴収時点の是非に議論があるとはいえ、自治体の負担が外れていることから、論点としては質が異なる。先述のように、わが国の税・会計制度では、製品価格に内部化して費用を徴収し会計年度を超えた金銭管理を必要とする場合に課題を抱える以上、徴収時点の議論よりは、自治体の費用負担有無の議論が優先されるべきである。生産者が、自治体が集めたものを物理的に引き受けることのみでは、PPP の延長線上にある EPR を達成できていると言い難く、自治体による収集インフラを活用せざるを得ない状況であれば、生産者から自治体に収集運搬に係る費用を支払い、金銭負担を伴う物理的な引き受けとすることで本来の EPR を完成させることができる。

わが国における EPR は、製品廃棄物の処理（収集運搬及び処分）に係る費用を、製品価格に内部化するよりは、自治体による収集運搬に頼る方式や、排出者たる消費者より費用を徴収する方式を認め、生産者に求めることは金銭面での負担よりは製品廃棄物の物理的な引取りと再商品化・再資源化という「物理的責任」型である。この傾向は、個別リサイクル法で顕著であり、EPR が目指す「自治体（納税者）から生産者（消費者）への費用負担シフト」が十分に為されているとは言い難い。一方、EU では、自治体による分別収集の体制が不十分であり、体制整備を生産者の費用負担で行いたいという思惑もあって EPR は財務的責任に比重を置いたものとなっている。米国は、そもそも自治体の機能を想定していないなかで、生産者個々が回収・処理再資源化に責任を持つという IPR 型の EPR をとっており、

²⁰⁴ 一般社団法人パソコン3R推進協会の場合、日本郵便の「ゆうパック」サービスによって一般家庭からの廃パソコン（一般廃棄物）を回収しているが、送料は無料となっている。参考 URL：

<http://www.pc3r.jp/home/method.html>（2019/9/22 アクセス）

²⁰⁵ 廃消火器の排出方法（送付方法）のひとつとして、日本郵便の「ゆうパック」サービスの利用があるが、運賃は排出者が支払うことになっている。参考 URL：

https://www.post.japanpost.jp/about/csr/nature/recycle_syoukaki.html（2019/9/22 アクセス）

²⁰⁶ 二輪車メーカー及び輸入事業者各社のリサイクルシステムの場合、「指定引取場所」に自ら持ち込むか、販売店など他者に運搬を依頼して持ち込むことになっている。参考 URL：

<https://www.jarc.or.jp/motorcycle/>（2019/9/22 アクセス）

金銭面での負担や物理的な引取りのあり方を細かく規定するよりは、廃棄物回収量といった結果を評価しようとするものである。わが国では、一般廃棄物に関する処理責任が自治体にあり、自治体による分別収集がよく整備されていることから、EPR 制度は、自治体による分別収集制度を生産者による費用負担なしで活用するという前提を取りがちであるが、ここに課題があるのではないか。自治体の一般廃棄物処理責任を逆手に取ったような EPR ではなく、増える製品廃棄物対応にかかる自治体の費用負担を削減しつつ、製品廃棄物そのものに係る費用全体を削減し、消費にまつわる資源使用量を減らしていくような EPR を目指すべきである。物理的責任偏重といっても、処理再資源化の後に発生するものを廃棄物としない、つまり有価物とすることをもって、資源循環を成しえたとは言えないだろうし、自治体の手に余るような製品廃棄物の引き取り手として生産者を位置付けるだけでは、DfE は進まない。(有害な物質を使用せず、また、マテリアルリサイクルという行為を通じて有害物質が意図せず拡散していかないことを前提に) 消費される製品全体に使用される資源の全体量を減らす DfE を進めるには、物理的責任と財務的責任とを切り離しては成しえない。生産者とその製品廃棄物を資源化したものを再度製品に取り込むことを進めるには、一定程度の規模で高品質な使用済み製品廃棄物を集める必要があるが、これを自治体の費用をもって自治体の判断に任せて集めることを当てにしている限り前進しない。自らの製品原料を自らの費用で調達するように、製品廃棄物を原料の前段階のものとして捉え直し、財務的責任を伴う物理的責任をもって集め、資源化しなければならない。幸いにして、わが国の自治体の収集運搬インフラは高水準に達しているのであるから、費用を払ってこれを活用することを早々に検討すべきである。自治体が財源不足という事態に陥れば、これまでの高水準であった分別収集インフラが衰えてしまうかもしれない。与えられた時間はそう長くはないと思われる。

EPR を適用するか否かは比例原則のもと慎重に考えるべきであるが、まず物理的責任ありきの選択肢は、生産者にとってかえって厳しいものとなる。物理的責任を中心とすると、生産者は使用済み製品廃棄物の回収(引取り)から処理再資源化までの全体に渡る工程を自ら構築しなければならないが、実際にこれを行うことは容易ではない。物理的責任を負いきれないから何もしない、何もさせられないというのではなく、財務的責任のみの選択肢を活用すれば、より多くの生産者が EPR を負うことができる。業界団体による EPR プログラムは、個々の生産者が団体の会員として費用支払いのみを行い、団体が設立した組織が業界として財務的責任を伴う物理的責任を果たす例があるが、これとて全業種に広がっているものではない。業界としての取組が無い(或いは、取り組むことができない)場合には、業種横断型の PRO の設立もあり得るのではないだろうか。生産者が自らの製品廃棄物の与える環境負荷の度合いに応じた費用を支払うというあり方は、生産者の負担を増やすものとは限らない。EPR を、製品を市場に送り出すことに伴い生じる当然の責任として位置付ければ、財務的責任のみの選択肢や、自治体負担軽減につながる財務的責任を伴う物理的責任は、中長期で見て生産者自身の負担を減じることにもなる。物理的責任を負うにしても、排出者

から製品廃棄物を集める方法が無いとなれば、財務的責任の選択肢は、物理的責任ありきの選択肢よりは、企業の負担を減じるものになるだろう。その製品廃棄物を収集するか否かは自治体の判断によるところだが、生産者からの支払いがあることで、費用面での負担が無い（或いは、集めることが収入につながる）となれば、その製品廃棄物の分別収集が積極的に進み、生産者の元に、次の製品原料となり得る製品廃棄物が集まってくるだろう。これまでの事情のみを踏まえた（生産者の）負担の大きさの議論ではなく、省資源と資源循環が本格的に求められる時代に見合った ERP のあり方議論がなされるべきである。

EPR という概念登場の頃であれば、生産者に多大な負担をかけることを勘案し、財務的な負担をなるべく小さくしようというベクトルが働いたかもしれないが、概念登場以来数十年を経た現在、課題の克服の仕方にも知恵と選択肢が生じている。わが国において、外部費用の内部化を進める際、税・会計上の課題が存在することは本稿でも確認したところであるが、PRO による単年度決算といった制度上の工夫で乗り越えることも不可能ではないだろう。財務的責任の選択肢を議論の俎上に載せることを懼れることなく、物理的責任偏重から抜け出すことを検討する必要があるのではないだろうか²⁰⁷。

第二項 自主取組偏重

生産者が製造等を行うに際し、製品開発段階から廃棄後の扱いも視野に入れ、製品を市場に送り出すことが当たり前になれば、廃棄物問題、資源問題を緩和していくことが可能になるだろう。わが国の生産者のなかにはこうした努力を地道に行っている者もいる。広域認定制度を活用する生産者等が後を絶たないのもその表れであろう。広域認定制度を活用している多くの事業者は産業廃棄物を対象としているため、制度活用者全てが EPR を考えているとは限らないが（単なる規制緩和として活用している例もあるだろう）、製品廃棄物の存在が、生産者の思考に定着しつつあることは望ましい。ただし、これらは自主取組と言われる範疇にある。繰り返しとなるが、廃棄物処理法は適正な廃棄物処理のための規制法であり、製品設計を見直し、省資源、廃棄物の発生抑制、資源循環を図るための EPR を導くためのものではない。EPR のもと使用済み製品廃棄物を取り扱う際に、廃棄物処理法の特例制度（広域認定制度）によって廃棄物処理法上の規制を緩和することはできても、EPR 制度そのものを導き出すことはできない。

また、廃棄物処理法の大原則である自治体の一般廃棄物処理責任は、いかなる特例であっても、廃棄物処理法の枠内である限り、それを乗り越えることはない。自治体による処理責任を前提とする限り、EPR プログラムは顧客サービスプログラムとしてはあり得ても、社会制度とはなり得ない²⁰⁸。様々な製品が、多様な流通形態で販売され廃棄されるなか、生産

²⁰⁷ 環境基本法 22 条において経済的手法を規定しているが、積極的な内容にはなっていない。その課題等を示したものとして例えば、大塚・環境法、101-104 頁。

²⁰⁸ 市町村の処理統括責任が EPR を上回ることは平成 20 年に発出された環境省指針からも明らかである。関連個所の抜粋は次のとおり。「近年、各種リサイクル法の制定等により、製造事業者等に一定の役

者または販売者に積極的な役割を担ってもらうには廃棄物処理法における自治体の位置付けを再定義する必要はないだろうか。一般廃棄物であっても、生産者や販売者に一旦処理責務を負わせた上で、実際の処理は自治体が行うべく、生産者や販売者から（自治体が）委託を受ける形もあり得る。或いは、生産者や販売者にすべてを任せるのであれば、廃棄物処理法をはじめ、関連諸法令で生じる制約を取り払い、「やれる」環境を整える必要がある。しかしながら、この先も、一般廃棄物について自治体が処理責任を負うことをゆるぎない原則として位置付けていくのであれば、生産または販売に伴い生じうる廃棄物処理にかかる費用や適正処理に必要な情報が自治体に渡る仕組みを創設する等して、物理的な処理責任は自治体を負うが、その費用は生産者が負う（当然、支払い額の妥当性については支払い者が査定する）という形も模索すべきだろう。

どのような形であっても、EPR によって製品廃棄物対策を進め、省資源、廃棄物発生抑制、資源循環を本格的に目指すのであれば、廃棄物処理法を離れた法的枠組みが求められる。かつて、廃棄物処理法改正議論（2003 年）において、廃棄物処理法 6 条の 3 を拡充し EPR を導入しようとした議論（EPR についての汎用性のある制度の根拠とすべく廃棄物処理法 6 条の 3 を拡充するという考え）があったというが²⁰⁹、この方向では、EPR の本来的な成果である DfE を期待できないばかりか、財務的責任の設え方に硬直的とならざるを得ない等、廃棄物処理法の諸規制が足かせとなって柔軟な制度設計にはつながらないだろう。EPR の思想を見出すことのできる資源有効利用促進法を改正することも考えられなくもないが、廃棄物処理法上の細かな規定を緩和していくには十分とは言えない。生産者に対して公平に責務を課す一方で、製品廃棄物が故の事情を踏まえて廃棄物処理法上の制約を取り除くことのできる EPR 法を新設することもあり得るだろう。本来自治体に処理責任のある製品廃棄物（一般廃棄物）に対し、生産者が自主的にその廃棄物を引き取ることには限界がある。生産者に EPR を課すのであれば、廃棄物処理法の思想及び規定を超えることのできる別法で対応すべきである。自主取組が先行しているものについては取り組みの成果を評価し、不

割を果たしてもらいいわゆる拡大生産者責任(EPR)を求めたり、また、事業系一般廃棄物について排出事業者責任を強化する等の措置を講じてきたところであるが、一般廃棄物については、引き続き市町村が定める一般廃棄物処理計画に従って市町村の責任の下でその処理を行わなければならないものである。」（環廃対発第 080619001 号平成 20 年 6 月 19 日各都道府県廃棄物処理担当部(局)長宛 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長「廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 6 条第 1 項の規定に基づくごみ処理基本計画の策定に当たっての指針について」3 頁。）

ところが、平成 28 年の環境省指針では、この方針が曖昧になっている。「食品リサイクル法、小型家電リサイクル法等の個別リサイクル法の制度や廃棄物処理法の広域認定制度に基づき、事業者が再生利用等の処理を廃棄物処理業者等に委託して行う場合等があるので、処理主体や広域的な処理を考慮して、市町村の立場からこれらの制度に基づく再生利用の積極的な促進を図る旨を計画の中に適切に位置付けることが必要である。」（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課「ごみ処理基本計画策定指針 平成 28 年 9 月」35 頁。）

²⁰⁹ 大塚 2006、25 頁。

十分であると認められる場合や、何らの取組が存在しないような製品廃棄物をEPR法の規制対象とする。生産者からの反発が予想されるが、広域認定制度で超えられないような廃棄物処理法上の制約を取り払い、市場参加者全てを公平に扱うのであれば、競争上の不公平感はなくなり、また、昨今企業が重視しているコンプライアンスも取り組みやすくなるとして賛成する生産者も多いのではないか。個別の製品を特定しないため、EPR枠組法とも言えるが、現在、環境基本法、循環基本法、資源有効利用促進法、廃棄物処理法がそれぞれに、生産者に期待し、また、制約を与えている現状に比べれば、統一的でわかりやすいものになるだろう。広域認定で事業者が最も苦勞している収集運搬部分について、自治体の処理責任を尊重しつつ廃棄物処理法違反を引き起こさずに廃棄物収集を実現するためには、廃棄物処理法とは別の法的枠組みが求められるだろう²¹⁰。

わが国において、使用済み製品廃棄物に対するEPRは、循環基本法（11条2項及び3項）によって一般原則と位置付けられているが、生産者（事業者）に対して、具体的な義務付けを行う際は、個別法によることになる。つまり、個別法での義務付けがないものは、一般原則としてのEPRが自主的に追及されることを期待するという位置付けである。自主的な取り組みは否定されないが、前述のとおり、自主取組では解決しがたい規制上の難題が存在する場合、個別法による規制が求められる。事業者による使用済み製品廃棄物の引取り（循環基本法11条3項）について、自主取り組みではなく規制に拠る方が、その製品を製造・販売する事業者全てに等しく責務を負わせ（フリーライダーを排除し）、消費者にとって最も近い関係にある販売店を廃棄物処理法違反させること無く（廃棄物の回収拠点として）活用させ、一般廃棄物であっても廃棄物処理業許可を有しない運送業者（例えば宅配会社）に運搬させることができ、公平なうえ、効率的である。自主取り組みでは、広域認定制度を活用したとしても、全ての事業者を取組を行わせることは不可能であり、一般廃棄物である製品廃棄物を引き取る販売店をその数に関わらず全てを認定範囲として業許可を不要とさせ（店舗数はときには数万店に及ぶこともある）、宅配会社の数次にわたる下請け会社全てについても認定範囲とし（運送会社は日々変更されるため厳密に捕捉することは不可能である）、認定事業者たる生産者は統括責任を負わなければならない。この方法は、ときに、非効率であるばかりか不合理でもある。循環基本法18条3項は、EPRの考え方を踏まえ、循環資源の適正な循環的利用を促進するために事業者に対して講じる「必要な措置」について規定したものである。そこでは事業者回収及び循環的利用の責任を負わせる具体的な物品としては、①当該循環資源の処分技術上の困難性、循環的利用の可能性を勘案し、②関係者の適切な役割分担の下、当該製品等に係る設計及び原材料の選択、当該製品等の収集等の観点から、その事業者の果たすべき役割が重要であると認められるもの、である

²¹⁰ 廃棄物の収集運搬については、業許可を不要とする者を省令で定めることができるため（廃棄物処理法7条1項ただし書き、施行規則2条）、これを活用する方法もあるが、製品ごとに検討することは行政コストを増やすことになり、また、安易に対象数を増やすことは、許可制度の堅持の側面から望ましいことではない。

としている。この必要な措置が個別法で規定されたものとしては、例えば、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、資源有効利用促進法における指定再資源化製品（26条1項）があり、また、適正処理困難物指定（廃棄物処理法6条の3）もこれにあたりとされる²¹¹。こうした個別法は、自治体による処理の困難性を解決するため、事業者に責務を負わせるために制定されてきた。循環基本法制定当時を目指していた事業者による自主的な取り組みについては、廃棄物処理法の特例の活用という形で広がりを見せ、それなりの成果も上がっている。しかし、広域認定制度（一般廃棄物）を活用したとしても、上記に指摘したような不合理が発生する。例えば、廃二次電池（リチウムイオン電池）は、近い将来、その発生が爆発的に増加することが予想されるが、自主取り組みをもって対応済みと考えられているのである。

先にも示したが、廃リチウムイオン電池は、日本企業による業界団体が自主取り組みとして広域認定制度を活用した回収システムを構築しているが、引取り対象となる廃リチウムイオン電池は会員企業の製品、つまり国内メーカーのものであり、海外製については対象外としている。リチウムイオン電池は、自治体の収集する一般廃棄物に混入し廃棄物収集車や処理施設において火災の原因となる等、危険性の高い製品廃棄物である。電気製品等に組み込まれた状態であれば安定しているが、単体で廃棄物となり、圧力がかかったり、水にぬれたりすると危険性が増す性質を有している。資源有効利用促進法では指定再資源化製品のひとつとして小型二次電池を指定し、そのうちのひとつがリチウムイオン電池である（廃棄物処理法における適正処理困難物には指定されていない）。小型二次電池の場合、他の製品に組み込まれる（部品として使用される）ことが多く、資源有効利用促進法では、対象となる電源装置、電動工具等を指定再資源化製品として29品目を指定しているが、実施団体の判断で回収対象が制限されることがある。また、一般廃棄物である廃リチウムイオン電池については、自治体が住民から集めたものを自治体から引き取るのみとしており、当該自主取り組みに廃棄依頼する自治体に居住する住民のみが、この自主取り組みの恩恵を受けることになる。言い換えれば、自治体の判断で、廃リチウムイオン電池の分別回収を行わなければ、その自治体に居住する住民にとっては廃棄方法が無いことになる（買い替えの場合であれば、下取りという解釈のもと小売店を経由して当該自主取り組みに引き取られる途はある）。また、海外製のリチウムイオン電池の場合、当該システムへの廃棄は適わない（広域認定上、認定された事業者団体の会員の製造販売した製品のみが引取り対象となるため、会員でない海外メーカーのものは廃棄物処理法に照らして引き取ることはできない）。資源有効利用促進法が指定する製品には、年間販売数量の最低数（いわゆる裾切り）が設けられており、販売数の少ない事業者には法の規定が及ばないことになる。海外製品を輸入する事業者の場合、裾切りによって規定を免れる場合もある。また、業界団体による自主取り組みであるため、実施団体に会員制度を変更させ、海外メーカーを会員に取り込ませる等により、

²¹¹ 循環基本法・解説、107頁。

これらの引取りを強制することは適当ではなく、この自主取り組みが廃リチウムイオン電池の多くをカバーするものであればあるほど、法制化し難く、一方で、取りこぼされる廃リチウムイオン電池が発生する。ひとつでも誤混入すれば、処理の過程で事故を起こす可能性があり、また、不法投棄を誘発し兼ねず、取りこぼされる電池の数の多寡によって問題の大きさが変わるものではない。製品特徴を勘案すれば、決して容認できる状態にあるとは言えない。

自主取り組みがあるがために法制化が遅れるという発想ではなく、強制法制定の前段階（テスト段階）として自主取り組みを捉えることも有意義である。自主取り組みに真摯な事業者からは反発があるかもしれないが、強制法の役割が、事業者に責務を課すのみではなく、事業者以外の関係者についても責務を規定するほか、廃棄物処理法における諸規制と使用済み製品廃棄物を扱う制度とを調和させる（必要な規制緩和を実現させる）ものであれば、事業者の負担を減じることにもつながる。自主取り組みにおいて取りこぼされる製品廃棄物が有害性の高いものである場合、取りこぼしによって発生する環境負荷の大きさは通常の製品廃棄物以上のものであり看過できない。自主取り組みに参加しない或いは参加できない事業者が存在し、自主取り組みが廃棄物処理法の規定を守り切れない（或いは遵守するが故に取組そのものに制限がある）という不合理が生じるのであれば、自主取り組みを容認し続けること自体を問題と捉えるべきである。

第二節 検討（EU 及び米国を参考として）

EU では、財務的責任と DfE を明確にした EPR を採用している。最新の指令（プラスチック指令）ではそれが一層明確になっている。理論的には、EPR によって外部費用が内部化されることが DfE を促進することになるが、EU では、外部費用内部化を直接機能させることが可能とされる財務的責任に加え、DfE について整然とした指示を行っている。各種指令では製品特性に合わせた DfE 要素の具体を要求事項等として明記し、技術的要件については欧州規格を活用している。こうした二重とも言える DfE へのアプローチのもと、財務的責任を強化する方向性は、分別収集制度の整備の遅れを補完するものでもあり、わが国の事情には必ずしも合わないが、財務的責任を課すことに遠慮がなく、規格というツールを用いて DfE を推進している進め方は参照すべきであろう。

DfE が EPR のみでは進まないという点は、OECD2016 でも指摘されているところだが、DfE 推進の思惑の無い EPR は本来の意味を成さない。何がその製品に期待すべき DfE であるかを、当事者の生産者任せにするのではなく、その社会が抱える資源循環の状況を勘案して示すべきであり、その到達点に向けた具体を、規格や技術指針で表すことは合理的である。例えば、個別リサイクル法に国内規格を引用すること等により、リサイクル容易性やリサイクル素材活用について具体を定めることとすれば、事業者に課された責務内容がより明確となり、物理的責任を負うという行為を通じて表していたリサイクル推進努力が、資源循環に対して技術面或いは数量面等で実務的に寄与することとなり、努力が成果に結びつきや

すくなるのではないだろうか。

わが国の特徴である物理的責任（財務的責任を伴う場合と伴わない場合のふたとおりがある）は、使用済み製品とその生産者を（引取り、処理再資源化するという行為を通じて）近づけることに成功したが、EPR が本来有する外部費用の内部化による効果、つまり、金銭負担という行為を通じて生じさせる効果、を得るにはまだ遠いところにいる。EPR の理屈は、EPR によって DfE を促進するというものだが、これからの時代においては、あるべき DfE のあり方を社会全体の資源循環から導き出し、これを推進させるためとして EPR を位置づけ、あるべき DfE に到達させるために製品廃棄物処理に係る外部費用を内部化させるというバックキャスト²¹²的な発想によって資源循環を加速させる必要があるだろう（EU による EPR 研究では、EPR は目標設定型アプローチとされた点とも共通する。本稿第 1 章第 4 節参照）。加速に際して、事業者の自主取組を偏重するばかりでは、いたずらに事業者に対して負担を強いることにもなり兼ねない。EPR を適用しようとする製品廃棄物の扱いを、廃棄物処理法に閉じ込めるのではなく、資源循環という大きな枠で捉え直す必要がある。そのためには、自主取組というソフトなやり方に頼るのではなく、強制法によって、市場に参加する者に公平かつ合理的な規制がかかり、プログラム実施に際しては柔軟な方法が合法的に認められるべきである。

米国では、個々の事業者に対して責務を課し、生産者が共同してプログラムを実施する方向性はあまり好まれていない。わが国においては、物理的責任を果たすことこそが EPR という発想が強いせい、また、独占禁止法におけるリサイクル推進への理解が深いせい、IPR よりも CPR 型でのプログラムが好まれる傾向にある。財務的責任にも比重を置いた EPR にシフトしていく過程で、IPR 型のプログラム手法（例えば、リサイクルクレジット等）も登場するかもしれない。国内メーカーが少なく（或いは少なくなっていく）製品に関しては、業界に対して PRO 設立を期待することが困難であると考えられるが、IPR 型のプログラム手法を用いれば、こうした「手薄な」製品群に対しても資源循環に参加させることができるだろう。或いは、EPR 法のような製品横断型の枠組みのもと PRO を設立し、カナダのエコ・フィーのような仕組みを導入する形でも、同様の成果を得られるかもしれない。

EU や米国のあり方が必ずしもわが国の状況に合うとは限らないが、あらゆる製品廃棄物を対象に、資源循環の視点から総合的なレビューを行い、これまでの EPR のあり方にこだわらない新たな方向性（財務的責任と強制法）を取り入れていくことが、これからの厳しい時代--資源枯渇、気候変動等、あらゆる面で環境が厳しくなる--に求められる。

²¹² ある事柄に対し目標（未来）を定め、それを起点に現在を振り返り現在何をすべきかを考える、未来に起点を置いた発想法、とされる。参考 URL：

<https://adv.asahi.com/keyword/11962344.html> （2019/10/13 アクセス）

終章 まとめと今後の課題

第一節 総括

本稿では、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）、及び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）、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。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た。

OECD によれば EPR における生産者の責任のあり方には、財務的責任、物理的責任、情報的責任等があるとされ、この整理に立てば、欧米では財務的責任に、わが国では物理的責任に比重が置かれていることになる。OECD の定義は加盟国の事情を勘案したものであろうから、現状の是非を検討し今後の進展を望むのであれば、そもそもの EPR の源泉である PPP に立ち戻ることが賢明であるが、そうした場合、わが国のあり方--財務的責任を伴わない物理的責任--はバランスを欠いたものとなる。

EPR は世界的に導入が進んでいる資源循環に関係する原則のひとつであるが、本稿では EU と米国の EPR に着目した。EU の解釈する EPR は PPP を源泉とし、財務的責任ありきの思想である一方、DfE については具体的な要求事項を指令に盛り込み、かつ欧州規格を活用するという整然とした方向をとっている。一方、米国は、産業界による自主的な取り組みの期間が長く、近年になって強制法による EPR の導入が進んでいる。そのあり方は、個々の生産者に責任を求めるという IPR 型であり、財務的責任を伴うものである。生産者に個別で責任を求めるとか共同で責任を求めるとかの違い（IPR か CPI かの違い）が DfE に差を生じさせるものなのかの点については、制度上の工夫で解決できる点を確認した。

わが国における EPR 関連法を整理する中で、容器包装リサイクル法は部分的な財務的責任を伴うものであったが、それ以降は物理的責任重視となっている。財務的責任が軽い中で DfE 推進はあまりはっきりしない。また、個別リサイクル法の対象ではない使用済み製品廃棄物の場合、生産者の自主的な判断によって（または審議会等での要請を背景に）EPR プログラムが展開されているが、制度上の制約もあり中途半端な使用済み製品廃棄物回収に終わっている例もある。わが国の EPR の特徴であり問題点である 2 つの偏り（物理的責任偏重と自主取組偏重）を抱えたままでは、資源循環につながる EPR としては弱く、これを強化するため、本稿では、財務的責任と強制法の導入の必要について指摘した。

第二節 今後の方向性

EPRの源泉であるPPPに立ち戻りつつ、OECDの示すEPRを中心に、EU及び米国での法的側面も含めた展開の状況を踏まえ、わが国の状況について考察した結果、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できた。

・ 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。

さらに、場合によっては、財務的責任のみによるEPR実施という選択肢を設けることも検討に値する。EPRが資源廃棄物領域における確固たる原則であり、やがて廃棄物となる製品・容器包装類の製造・流通に係る事業者が担うべき責務であるとの前提に立てば、物理的責任を果たすべく収集方法から設定していかなければならない引取制度の構築・運営に多大なエネルギーを投じるよりは、財務的責任のみによるEPRという選択肢は、ときに事業者の負担を減じることにもなる。

・ 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²¹³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

²¹³ 自主取組を主宰する団体の設ける加入要件という私的な制約の他に、広域認定制度においても認定を申請するための要件があり、これが制約となることがある。広域認定申請者としての要件は、施行規則6条の16（一般廃棄物の場合）及び12条の12の11（産業廃棄物の場合）に定められており、経理的基礎（少なくとも利益が計上出来ていること、自己資本比率が最低10%を超えていること、債務超過の状態ではないこと等）等が定められている。輸入事業者の場合、本社の意向もあり経理面での状況がこれらに達せず、広域認定申請者としての要件を満たすことができないこともある。

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。検討においては、従来の発想もしくは想定を超えたなかで行う必要がある。

・ 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だろうか。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。責務を課されるにあたって、悪者扱いされるよりは、国全体の大きな目標に向かっていく中で役割を与えられたという認識を持った方が、生産者としてもこの問題に対して一層積極的に取り組むことができるのではないだろうか。責務を果たすことが事業継続の要であると賛同できるような強制法を作り上げることも重要である。また、補足的な指摘となるが、EPR を担う事業者にとって、法令に規定された内容のわかりやすさは重要なことである。EU のとったアプローチ(政策上の指示を示す指令と技術的な到達点を示す規格の併用)はわかりやすさについての指標のひとつである。

以上の3点に加え、EPR の制度化において参考となり得る手法として、製品横断型 PRO の活用、財務的責任の具体化としてエコ・フィーやリサイクルクレジットの活用、がある。製品横断型 PRO は CPR だが、エコ・フィーやリサイクルクレジットを組み合わせることで IPR 的效果を得ることができ、DfE にもつながりやすい。エコ・フィーやリサイクルクレジットは経済的手法でもあり、わが国のこれまでの経緯に照らせば、その採用には消極的かもしれない。しかしながら、モノの引取りを基準とした考えに固執しては、引き取り出来ない(しない)生産者に EPR に対応しないことへの口実を与えることになり、一方で、EPR を当然のこととして対応しようとする生産者に対しては必要以上の負荷を課すことになる。比例原則に基づいて判断した結果が、現実には難題を招くこともある点を認識すべきだろう。選択肢の設定と選択のあり方は時代とともに変化するのではないだろうか。

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。今後予想される世界人口の爆発的な増加や更なる温暖化といった地球規模の変化は資源のあり方にも影響を与える。わが国の事情に合わせて作り上げてきた製品廃棄物対応であってもこうした環境の変化に対応すべく見直す時期に来ている。行き過ぎたプラスチック廃棄物問題やエネル

ギーの構造変化に伴う二次電池の廃棄物問題は、新たな EPR のあり方について検討する機会となり得るだろう。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。

参考文献リスト

(日本語文献)

- ・ 粟生木千佳・森田宣典「EU プラスチック戦略と関連の循環経済国際動向」廃棄物資源循環学会誌 Vol.29、No.4 (2018)
- ・ 赤塚尚之「EU 廃電気電子機器廃棄物指令 (WEEE 指令) により生じる廃棄物処理負債の会計」彦根論叢第 373 号 (2008)
- ・ 赤渕芳宏「循環型社会形成基本法の理念とその具体化-<施策の優先順位>をめぐる課題」新美育文・松村弓彦・大塚直編『環境法大系』商事法務 (2012 年)
- ・ 浅木洋祐「研究論文 拡大生産者責任と汚染者負担原則の関係性についての一考察」環境情報科学 35-1 (2006 年)
- ・ 阿部泰隆・淡路剛久編『環境法第 2 版追補版』有斐閣ブックス (2002 年)
- ・ 阿部泰隆『廃棄物法制の研究 環境法研究 II』信山社 (2017 年)
- ・ マルティン・イエニッケ、ヘルムート・ヴァイトナー (長尾伸一・長岡延孝訳)『成功した環境政策 エコロジー的成長の条件』有斐閣 (1998 年)
- ・ 石川雅紀「家電リサイクルの荷秘奥比較-EPR の意味-」廃棄物資源循環学会誌 Vol.26、No.4 (2015)
- ・ 一般財団法人家電製品協会「家電リサイクル年次報告書平成 26 年度版 (第 14 期)」(2015)
- ・ 井熊均『環境倒産 環境による企業淘汰がはじまった』日刊工業新聞社 (1999 年)
- ・ 植田和弘『廃棄物とリサイクルの経済学 大量廃棄社会は変えられるか』(1992 年)
- ・ 植田和弘・岡敏弘・新澤秀則編著『環境政策の経済学 理論と現実』日本評論社 (1997 年)
- ・ 植田和弘・大塚直監修『環境リスク管理と予防原則 法学的・経済学的検討』損保ジャパン環境財団 (2010 年)
- ・ 植田和弘・山川肇編『拡大生産者責任の環境経済学 循環型社会形成に向けて』昭和堂 (2010 年)
- ・ 宇沢弘文『自動車の社会的費用』岩波新書 (1974 年)
- ・ 宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書 (2000 年)
- ・ エリック・ミヤール 石川雄一郎訳「法規範とは何か」慶應法学第 21 号、pp.145-156 (2011 年)
- ・ 大塚直「リサイクルの総合法制の方向」廃棄物学会誌 Vol.9、No.6、pp.413-423(1998 年)
- ・ 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 Vol.12、No.5、pp.286-291 (2001 年)
- ・ 大塚直「拡大生産者責任 (EPR) とは何か-自動車リサイクル法を巡る議論を題材として-」法学教室 No.255、有斐閣 (2001 年)
- ・ 大塚直「環境法における費用負担-環境基本法制定から 10 年を振り返って」三田学会雑

誌 96 卷 2 号 (2003 年)

- ・ 大塚直「環境法における費用負担論・責任論～拡大生産者責任 (EPR) を中心として」城山英明・山本隆編『融ける境 超える法 5 環境と生命』東京大学出版会 (2005 年)
- ・ 大塚直「中長期的な地球温暖化防止の国際制度設計-日本の環境法における基本原則からのパースペクティブ」環境研究 No.138,pp.128-133 (2005 年)
- ・ 大塚直「リサイクル関係法と EPR」環境法政策学会『リサイクル関係法の再構築 その評価と展望』商事法務 (2006 年)
- ・ 大塚直「現代環境法政策の課題」法学教室 No.330,有斐閣 (2008 年)
- ・ 大塚直「残された法制度上の課題」崎田裕子・酒井伸一編『循環型社会をつくる: 3R 推進への展望と課題』中央法規出版 (2009 年)
- ・ 大塚直『環境法 (第 3 版)』有斐閣 (2010 年)
- ・ 大塚直・北村喜宣編『環境法ケースブック (第 2 版)』有斐閣 (2010 年)
- ・ 大塚直「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・松村弓彦・大塚直編『環境法大系』商事法務 (2012 年)
- ・ 大塚直「巻頭言 容器包装リサイクル法と拡大生産者責任」月刊廃棄物、8 月号、p.1 (2012 年)
- ・ 大塚直「容器包装リサイクル法制の課題」月刊廃棄物、12 月号、pp5-7 (2012 年)
- ・ 大塚直『環境法 Basic (第 2 版)』有斐閣 (2013 年)
- ・ 大塚直「環境対策の費用負担」高橋信隆・亘理格・北村喜宣『環境保全の法と理論』北海道大学出版会 (2014 年)
- ・ 大塚直「環境法の理念・原則と環境研」環境法政策学会「環境基本法制定 20 周年-環境法の過去・現在・未来」商事法務 (2014 年)
- ・ 大塚直「環境法における法の実現手法」『岩波講座現代法の動態 2 法の実現手法』岩波書店 (2014 年)
- ・ 大塚直「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 Vol.29、No.1 (2018)
- ・ 大塚直「プラスチック資源に対する新たな視点-容器包装プラスチックを中心として-」廃棄物資源循環学会誌 Vol.30、No.2 (2019)
- ・ 岡敏弘『厚生経済学と環境政策』岩波書店 (1997 年)
- ・ 環境法政策学会編『リサイクル関係法の再構築』(2006 年)
- ・ 北村喜宣『環境法 (第 4 版)』弘文堂 (2017 年)
- ・ 北村喜宣『現代環境規制法論』上智大学出版 (2018 年)
- ・ 北村喜宣『自治体環境行政法 (第 8 版)』第一法規 (2018 年)
- ・ 倉阪秀史「汚染者負担原則と拡大生産者責任に関する覚書」千葉大学経済研究、第 14 巻第 4 号 (2000 年)
- ・ 経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課『資源循環ハンドブック 2016 法制度と

3Rの動向』経済産業省（2016年）

- ・ 公益財団法人自動車リサイクル促進センター『自動車リサイクル法指定法人10年の歩み』（2013年）
- ・ 小島道一『国際リサイクルをめぐる制度変容-アジアを中心に-』アジア経済研究所(2010年)
- ・ C.D.コルスタッド（細江守紀・藤田敏之監訳）『環境経済学入門』有斐閣（2001年）
- ・ 佐野敦彦・七田佳代子『拡大する企業の環境責任』環境新聞社（2000年）
- ・ 塩谷雄一「汚染者負担原則について」一橋論叢 70 巻 5 号、pp459-473（1973年）
- ・ 島村健「エコマークとエコ監査-公法学的観点からする考察」国家学会雑誌 112 巻 3・4 号（1999）
- ・ 嶋村健「環境規制と協定手法」大久保則子・高村ゆかり他編『環境規制の現代的展開-大塚直先生還暦記念論文集』法律文化社（2019年）
- ・ 清水誠「PPPの法律的側面-民事上の損害賠償責任との関連について」公害研究 Vol.3, No.1, pp.5-10（1973年）
- ・ 循環型社会法制研究会『循環型社会形成推進基本法の解説』ぎょうせい（2000年）
- ・ 庄司克広『EU法 実務編』岩波書店（2008年）
- ・ 庄司克宏編『EU環境法』慶応義塾大学出版会(株)（2009年）
- ・ 庄司克宏『新EU法基礎篇』岩波書店（2013年）
- ・ 勢一智子「持続可能な社会における法秩序の行方-ドイツ循環経済法の展開から」環境法研究 38 号、pp.237-269（2013年）
- ・ 勢一智子「一般廃棄物・資源循環法制の現状と課題」高橋信隆・亘理格・北村喜宣『環境保全の法と理論』北海道大学出版会（2014年）
- ・ 勢一智子「ライフ事件-容器包装リサイクルの合憲性」淡路剛久・大塚直他『別冊ジュリスト環境法判例百選（第3版）』有斐閣（2018年）
- ・ 戸部真澄『不確実性の法的制御-ドイツ環境行政法からの示唆-』信山社（2009年）
- ・ 田崎智宏「多様な拡大生産者責任論と今後の政策議論に向けて」廃棄物資源循環学会誌 Vol.29、No.1（2018）
- ・ R.K.ターナー、D.ピアス他著（大沼あゆみ訳）『環境経済学入門』（2001年）
- ・ 田中勝・田中信壽編『循環型社会構築への戦略-21世紀の環境と都市代謝システムを考える』中央法規出版株式会社（2002年）
- ・ 田中勝・杉山涼子『リサイクル 世界の先進都市から』リサイクル文化社（1998年）
- ・ 都留重人「PPPのねらいと問題点」公害研究 Vol.3, No.1, pp.1-5（1973年）
- ・ 鶴田順・窪田泉「『汚染者負担原則』の法過程的分析」環境研究 No.138, pp.134-142（2005年）
- ・ 東條なお子「資料 拡大生産者責任の考え方-トーマス・リンクヴィスと博士に聞く」千葉大学公共研究、第3巻第1号（2006年）

- ・ 有限責任監査法人トーマツ『経済産業省委託調査 平成 29 年度 E U との規制協力を推進するための調査(資源循環に関する日 E U の協力可能性調査)調査報告書』(2018 年)
- ・ 外川健一『資源政策と環境政策 日本の自動車リサイクル政策を事例に』原書房 (2017 年)
- ・ 永井進「OECD の PPP とその理論的背景」公害研究 Vol.3, No.1, pp.143-147 (2005 年)
- ・ 中西優美子『法学叢書 EU 法』新世社 (2012 年)
- ・ 中村民雄、須網隆夫『EU 法 基本判例集 (第 3 版)』日本評論社 (2007 年)
- ・ 日本公認会計士協会会計制度委員会「我が国の引当金に関する研究資料」(2013 年)
- ・ 廃棄物処理法編集委員会編著『廃棄物処理法の解説 (平成 24 年度版)』一般財団法人日本環境衛生センター (2012 年)
- ・ 畠山武道『考えながら学ぶ環境法』三省堂 (2013 年)
- ・ D.W.ピアス、A.マーカンジャ他 (和田憲昌訳)『新しい環境経済学 持続可能な発展の理論』ダイヤモンド社 (1994 年)
- ・ バリー・C・フィールド (秋田次郎他訳)『環境経済学入門』(2002 年)
- ・ 細田衛士『グッズとバズズの経済学第 2 版』東洋経済新報社 (2012 年)
- ・ 細田衛士『資源の循環利用とはなにか バズズをグッズに代える新しい経済システム』岩波書店 (2015 年)
- ・ 細田衛士「循環型社会構築に向けての新展開-EU と日本の比較の観点から-」廃棄物資源循環学会誌 Vol.26、No.4 (2015)
- ・ 細田衛士「EPR ガイダンスマニュアル改訂版の評価と課題-経済学的視点から-」廃棄物資源循環学会誌 Vol.29、No.1 (2018)
- ・ 細田衛士・大沼あゆみ編著『環境経済学の政策デザイン 資源循環・低炭素・自然共生』慶應義塾大学出版会 (2019 年)
- ・ 松村弓彦『環境法の基礎』成文堂 (2010 年)
- ・ 松村弓彦「物質循環法制の動向」法律論叢第 76 号第 4・5 合併号、pp.187-220 (2004 年)
- ・ 南博方・大久保規子『要説 環境法』(2002 年)
- ・ 宮本憲一『環境経済学』岩波書店 (2007 年)
- ・ 諸富徹『環境』岩波書店 (2004 年)
- ・ 山川肇「EPR 政策展開へのインセンティブとしての調整料金制度の考察-ガイダンス改訂版からの示唆」廃棄物資源循環学会誌 Vol.19、No.1 (2019)
- ・ 山口光恒「我が国の廃棄物政策と EPR-OECD における議論を中心に」三田学会雑誌、Vol.92, No.2 (1999 年)
- ・ 山田博『ドイツ環境行政法と欧州』信山社 (1997 年)
- ・ 吉田文和『廃棄物と汚染の政治経済学』岩波書店 (1997 年)
- ・ 吉野敏行「我が国の廃棄物処理における拡大生産者責任の軌跡と展望」『人間と環境-人

間環境学研究所研究報告』3、pp.101-109（1999年）

- ・ 吉村良一『環境法の現代的課題-公私協働の視点から』有斐閣（2011年）
- ・ 寄本勝美『政策の形成と市民』有斐閣（1998年）
- ・ リチャード・C・ポーター（石川雅紀、竹内憲司訳）『入門 廃棄物の経済学』（2005年）
- ・ 渡辺貞彦「前払式支払手段の発行に係る収益の帰属の時期」税大論叢 66号（2015年）
- ・ 渡邊智明「研究ノート リージョンの環境政治とグローバル・ガバナンス-EU 環境政策の国際的位相に関する最近の研究から」九大法学、108号（2014年）

（英語文献）

- ・ Isil Alev et. al. (2019) *A case discussion on market-based Extended Producer Responsibility, Journal of Industrial Ecology, Yale University, Vol.23, No.1.*
- ・ Jacqueline Aloisi de Larderel (2003) *Extended Producer Responsibility, Integrated Product Policy and Market Development: Lessons from Europe and the US.*
- ・ Scott Cassel (2014) *EPR's Next Step, Resource Recycling.*
- ・ European Commission: DGX1(1998) *Integrated Product Policy a study analyzing national and international developments with regard to Integrated Product Policy in the environment field and providing elements for an EC policy in this area.*
- ・ European Commission DG Environment (2012) *Guidance on the Interpretation of key provisions of Directives.*
- ・ European Commission DG Environment (2014) *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) Final Report.*
- ・ European Commission DG Environment (2014) *Ex-post evaluation of certain waste stream Directives Final Report.*
- ・ European Commission (2014) *Commission Staff Working Document Ex-post Evaluation of Five Waste Stream Directives.*
- ・ European Commission (2018) *Commission Staff Working Document Synopsis Report Stakeholder Consultation Accompanying the Document Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment, Brussels.*
- ・ Andrew Gouldson and Joseph Murphy (1998) *Regulatory Realities, The Implementation and Impact of Industrial Environmental Regulation, Earthscan Publications Ltd., London.*
- ・ Garth T. Hickle (2013) *Comparative Analysis of Extended Producer Responsibility Policy in the United States and Canada, Journal of Industrial Ecology, Yale University, Vol.17, No.2.*
- ・ Ruth Hillary (ed.) (1997) *Environmental Management Systems and Cleaner Production, John Wiley and Sons Ltd., England.*

- Michael Jacobs (1991) *The Green Economy, Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, Pluto Press, Colorado.
- Nathan Kunz et al. (2014) *Extended Producer Responsibility: Stakeholder Concerns and Future Developments*, INSEAD Social Innovation Center.
- Reid Lifset and Thomas Lindhqvist (2008) *Producer Responsibility at a Turning Point?* Journal of Industrial Ecology, Vol.12, No.2.
- Thomas Lindhqvist (2000) *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Doctoral Dissertation, The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University.
- Jennifer Nash and Christopher Bosso (2013) *Extended Producer Responsibility in the United States, Full Speed Ahead?* Journal of Industrial Ecology, Vol.17, No.2.
- OECD (1972) *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, Adopted on 26/05/1972*.
- OECD (1975) *The Polluter Pays Principle-Definition, Analysis, Implementation*, Paris.
- OECD (1992) *The Polluter-Pays-Principle OECD Analyses and Recommendations*, Paris.
- OECD (1996) *Washington Waste Minimisation Workshop Volume II Which Policies, Which Tools?* Paris.
- OECD (1996) *Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD Area Phase 1 Report, Legal and Administrative Approach in Member Countries and Policy Options for EPR Programmes*, Paris.
- OECD (1998) *Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2 Framework Report*, Paris.
- OECD (1999) *Voluntary Approaches for Environmental Policy: an Assessment*, Paris.
- OECD (2001) *Proceeding of OECD Seminar on Extended Producer Responsibility: EPR programme implementation and assessment Part 1: Talking Stock of Operating EPR programmes*, Paris.
- OECD (2001) *Extended Producer Responsibility, A Guidance Manual for Governments*, OECD Publishing.
- OECD (2003) *Voluntary Approaches for Environmental Policy, Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*, Paris.
- OECD (2005) *Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes*, Paris.
- OECD (2006) *EPR Policies and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies*, Paris.

- OECD (2008) *The Polluter Pays Principle*, Paris.
- OECD (2016) *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*, OECD Publishing.
- David W. Pearce and R. Kerry Turner (1990) *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf.
- Noah Sachs (2006) *Planning the Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States*, Harvard Environmental Law Review, Vol.30.
- Nicolas de Sadeller (2005) *Environmental Principles*, Oxford University Press.
- Nicolas de Sadeller (2012) *The Polluter-Pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonization*, Pro Natura: Festskrift Til H. C. Bugge, Oslo, Universitetsforlaget.
- Bill Sheehan, Helen Speigelman (2005) *Extended Producer Responsibility Policies in the United States and Canada: History and Status*, Governance of Integrated Product Policy in Search of Sustainable Production and Consumption, edited by Dirk Scheer and Frieder Rubik, UK.
- Hartmut Stahl et al. (2018) *Evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators*, Trinomics B.V.
- R.K. Turner, D. Pearce et. al (1994) *Environmental Economics an Elementary Introduction*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Margaret Walls (2006) *Extended Producer Responsibility and Product Design Economic Theory and Selected Case Studies*, Washington DC.
- Albert Weale (1992) *The New Politics of Pollution*, Manchester.