

早稲田大学大学院法学研究科

2020年2月

博士学位申請論文審査報告書

論文題目 「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—」

申請者氏名 松本津奈子

**主査** 早稲田大学教授  
早稲田大学教授  
早稲田大学教授  
国立環境研究所

大塚 直  
首藤重幸  
秋山靖浩  
田崎智宏

## 松本津奈子氏博士学位申請論文審査報告書

早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程学生松本津奈子氏は、早稲田大学学位規則第7条第1項に基づき、2019年10月18日、その論文「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—」を早稲田大学大学院法学研究科長に提出し、博士(法学)(早稲田大学)の学位を申請した。後記の委員は、上記研究科の委嘱を受け、この論文を審査してきたが、2020年2月3日、審査を終了したので、ここにその結果を報告する。

### I 本論文の課題と構成

本論文は、環境法における廃棄物・3R(リデュース、リユース、リサイクル)政策(循環管理政策)の原則である拡大生産者責任(EPR)に関して、EU、アメリカの比較法的な研究をもとに、環境配慮設計(DfE)とEPRにおける物理的責任、財務的責任の関係を再整理し、わが国における現行法の限界と、原則としての拡大生産者責任を確立するために必要な方向性を示すことを目的としたものである。

本論文は序章、第一章から第五章、及び終章の計7章から構成されている。

序章では、EUでは2019年6月に採択されたプラスチック指令において、廃棄物汚染を回避し、解決するために生産者に対する厳しい規制が盛り込まれ、関連して先行指令も改正されており、EPRの拡張が見られることを指摘した上で、一方、わが国ではわが国なりのEPR導入のための法整備は進んでいるものの、廃棄物処理における焼却処分重視が、温暖化対策、資源対策としては不十分であり、また、近時、国内では廃プラスチックが輸出先を失うという緊急事態が発生したことから、このような状況を打開する一つの方法としてEPRを再考する時期にあると指摘する。

第一章では、EPRという概念について、OECDの文書及び学説を取り上げて整理し、欧米では、わが国と異なり、この概念について、EPRの財務的責任に比重が置かれていることを指摘する。

第二章では、EUの関連指令におけるEPRの記述を通じて、わが国から見れば過大とも言える生産者への要求を織り込んでいるEUのEPRについて明らかにする。

第三章では、産業界による自主的な取組みの時期が長く、近年になって強制法によるEPRの導入が進んでいる米国の州におけるEPRの特徴を取り上げる。

第四章では、わが国におけるEPRの扱いを取り上げ、物理的責任が重視され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かを整理し、わが国で偏重されている自主的EPRに関しては、発生する当該製品の廃棄物すべてを網羅できないだけでなく、実施側にも相当の無理を強いるものであることを指摘する。

第五章では、わが国におけるEPRの2つの特徴、すなわち、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を交えた検討がなされる。

最後に、終章では、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が示される。

### II 本論文の内容

上記 I. で本論文の概要をごく簡略に述べたが、ここでは、その内容を多少詳細に記すこととする。

(1) 第一章「『拡大生産者責任』とは」では、拡大責任者責任(EPR)の概念を整理し、EPR のあり方を検討する。

まず、OECD の文書を検討し、廃棄物処理に関する費用を、自治体・納税者から、製品連鎖の関係者である製造業者・卸売業者・販売業者・消費者に移すことを重視した第一段階、第一段階と同様に財務的責任(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)を中心とする議論が継続した第二段階を経て、第三段階では、財務的責任と物理的責任(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)とを並行するアプローチが採用されたと整理する。

その上で、EPR の源泉であるとされる汚染者支払原則(PPP)に立ち返ると、PPP は、経済システムに適切なシグナルをセットすることによって、環境費用を意思決定プロセスに組み込んで環境に配慮した持続可能な発展に結びつけ、また、汚染者が汚染の回避・コントロールにかかる費用を製品価格に織り込む等によってその費用を他の潜在的汚染者と分担することができ、最終的にはその費用を消費者やユーザが支払うことを予定しており、このような考え方から、EPR において生産者が財務的責任を負うことが裏付けられるとする。さらに、EU 独自の研究によると、EPR の財務的責任では、収集・処分・管理費用・報告費用・コミュニケーション費用等、使用済み製品廃棄物の扱いに係るあらゆる費用を念頭に置いてこれらの費用を関係者間で分担するアプローチがとられていること、および、EPR の汚染者とは、PPP でいう汚染者よりも広く、環境に配慮した設計を通じて汚染を回避する決定的な役割を負う経済主体を意味していることを踏まえると、EPR においては、生産者が、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、製品連鎖においてこれらの費用の内部化を図る中心的な役割を負うこと、すなわち、生産者が財務的責任を担うことに大きな意味があると結論づけている。

(2) 第二章「異なる位置付け——EUにおけるEPR政策——」では、EUの関連指令におけるEPRの記述の確認等を通じて、EUにおけるEPRの導入とその展開を叙述する。具体的には、(i)改正廃棄物指令がEPRを導入し、生産者に物理的および財務的責任を課しつつ、DfE推進策としての性格を明示したこと、(ii)同指令の第二次改正により、EPRに関する記述が大幅に追加され、EPRスキーム(製品の生産者が、製品の廃棄段階においてその廃棄物の処理を行うための、財務的な、あるいは、財務的及び組織的な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)が定義されたこと、(iii)そこでは、EPRが生産者の財務的責任であるとの考えが現状に即して示され、また、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を促進しようとしていること、(iv)プラスチック指令では、使い捨てプラスチック製品による散乱ごみの清掃等の費用も生産者の負担とした点に特徴があること、などを指摘する。

以上の検討から、EUでは、①指令において、財務的責任を前提としたEPRを示し、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た上で、②DfEが技術的に満

たされているかどうかは欧州規格への適合をもって判断する、という形で DfE を達成しようとしていると分析する。そして、DfE の達成に向けて、政策面は指令で、技術面は規格で細かく指定するスタイルは、明確で理解しやすいと評する。

(3) 第三章「北米における EPR」では、カナダと米国における生産者による使用済み製品回収の制度、現状が詳細に検討されている。特に、EPR の考え方に基づく製品回収制度が進展するカナダと比較する方法で、アメリカの生産者による製品回収システムの特徴と EPR 導入の遅れ、そして、その特徴と遅れの理由を鮮明に描き出している。ただし、米国では、連邦レベルでの EPR に関する法令は存在しないが、州法のレベルで EPR に基づく使用済み製品回収に関する法律が成立してきていることに注目しなければならないと指摘する。

米国における生産者の使用済み製品の収集とリサイクルについての責任に関する法的規制方法では、産業界による自主的回収プログラムを主要なものとし、さらに、その回収の責任を個別の生産者に求める個別生産者責任 (IPR) の方法によるものが中心である。生産者責任 (PRO) 等をつけて生産者による共同対応を要求する共同生産者責任 (CPR) を要求することはほとんどない。これは、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生産者責任のあり方が良いとする米国市場の一貫した考え方によるものであることが指摘される。

以上のような米国の主要な動向を検討したあとで、州法のレベルで、特定の製品につき業界団体の要請を受けて共同生産者責任を定める規定をもつ生産者責任法が登場しており、米国での個別生産者責任のあり方に変化が生じている可能性を指摘する。そして、このような動向の紹介とともに、州法のレベルで EPR の考え方に基づく法的規制が登場している点につき、その事例としてミネソタ州の電子機器リサイクル法を取り上げる。そこでは、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、対象商品以外の製品廃棄物の回収での重量加算や、他社からのクレジット購入 (生産者による回収量が 80% を超えた場合、その超過重量部分をリサイクルクレジットとして他の業者に販売することができる) による代替という、回収目標達成のための柔軟な手法を採用している点は評価できるとする。しかし、EPR は環境配慮設計推進 (DfE) と結合したものと進化させなければならないとする本論文の最大の関心事からすれば、ミネソタ州法での EPR は、EPR による DfE の実現という理想の主張は見られないと指摘する。

そして、本論文の EPR の実現には、従来の物理的責任 (生産者による使用済み製品の回収) 偏重を、それに財務的責任 (生産者が廃棄物処理費用を負う) を伴わせるものとして修正していくべきとする本論文の問題との関係では、米国で財務的責任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、物理的責任は当然財務的責任を伴う (日本とは異なり、米国では使用済み製品の回収に自治体が基本的に関与しない) という事情があるのではないかと分析している。

(4) 第四章「わが国における EPR」では、まず、環境基本法、循環型社会形成推進基本法、資源有効利用促進法、廃棄物処理法での位置づけを整理し、さらに、EPR 関連の唯一の裁判例である、

ライフ訴訟を取り上げる。これは、容器包装リサイクル法の下での再商品化の義務を巡って、特定容器製造事業者と特定容器利用事業者の負担割合が異なる点に着目して、制度の合憲性が争われたものである。

次に、わが国におけるEPRは、当初、財務的責任を伴う物理的責任としてスタートしたが、その後、物理的責任を重視した制度が主流となったことを指摘する。そして、財務的責任の果たし方として、費用徴収について、①廃棄時徴収、②販売時徴収「製品価格内部化型」、③販売時徴収「預置金型」の3つのタイプがあるとし(①は家電リサイクル法、②は容器包装リサイクル法、③は自動車リサイクル法で採用されている)、これらはどれが一般的に最も優れた選択肢であるとは言えないが、外部費用の内部化及び不法投棄抑制の関連からは、販売時徴収が望ましいと指摘する。これらは先人の研究者も指摘してきたところであるが、論者は、さらに、②販売時徴収「製品価格内部化型」を採用した場合の最大の問題点とされる、会計及び課税に関する課題に鋭く切り込み、「引当金」又は「預り金」として課税を免除し、また、会計上特別の扱いを受ける方策を探求する。そして、「引当金」については、「合理的な金額見積もり」ができるという要件が障害になること、「預り金」については、収益計上時期を繰延するためには会計上の処理が必要であり、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となることを指摘する。そして、「預り金」としての課税時期繰延を可能とする形式として「商品券」の方式を推奨する。

さらに、論者は、DfE に対するアプローチとして、財務的責任からのアプローチである容器包装リサイクルの仕組みを取り上げ、現在の再商品化に対する生産者の費用負担の割合について、販売額以外の要素を用いた負担額の決定が必要であるとする。先行学説を支持する。また、物理的責任からのアプローチに関しては、循環型社会形成推進基本法及び家電リサイクルの仕組みを取り上げ、前者については、EU のEPR と比べてわかりやすさに欠けていること、後者については、物理的責任とは「再商品化等」の実施であり、単に「売れ」ればよいこととなっている現状を指摘し、例えばリサイクルコンテンツの設定等を図るべきことを提案する。また、論者は、財務的責任を伴わない(又は軽微な財務的責任のみの)物理的責任では、DfE につながらないと指摘する。

論者は、EPR の自主取組に焦点を当て、その課題を指摘しつつ、特に、自主的な使用済製品廃棄物引取を行う場合の基礎となる廃棄物処理法の広域認定制度をとりあげ、それが、(硬直的であるなどの)資源循環の視点、(排出者に制限を設けているなどの)廃棄物処理の視点からみて、使用済製品に対する廃棄物回収について、中途半端なものに留まっていると指摘する。

(5) 第五章「考察(わが国におけるEPRの特徴を踏まえて)」では、わが国におけるEPRの特徴である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て検討する。

①物理的責任偏重に関しては、わが国の使用済製品廃棄物の扱いについては、1)個別リサイクル法によるもの、2)民間企業の自主取組によるもの、3)自治体に委ねるものに分けるとし、いずれについても、わが国のEPRは、物理的責任偏重であるとする。これに対し、EU では、EPR について財務的責任偏重ともいえるアプローチをとりながら、DfE について、規格を活用しながら進めよう

としており、また、米国では、個々の生産者が回収・処理再資源化に責任をもつという IPR 型の EPR がとられており、廃棄物回収量といった結果を評価するものであると整理する。そして、わが国の EPR について、物理的責任と財務的責任を切り離しては、資源の全体量を減らす DfE を進めることができないこと、排出者から製品廃棄物を集める方法がない場合には、物理的責任偏重は、生産者にとってはかえって厳しいものとなり、むしろ財務的責任の方が企業の負担を減じることを指摘し、物理的責任偏重から抜け出す必要があることを主張する。

②自主取組偏重に関しては、EU は法制化を基礎としたアプローチを採用しており、米国は当初の自主取組偏重路線を修正しつつあることが参照される。わが国の状況に関しては、特に廃棄物処理法の下での広域認定制度を取り上げ、これが（下請業者をすべて把握することは不可能であるため）非効率・不合理な面を残すとともに、自治体の処理責任を前提とするという限界を有すること、そのため、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ことができないことを指摘し、廃棄物処理法とは別に、EPR 枠組法が必要であると主張する。また、現在回収時に発火するなどの問題を起こしているリチウムイオン電池を取り上げ、回収の取りこぼしや不参加企業の存在という自主取組の対応の限界に対処するため、法制化を目指すべきことを主張する。

(6) 最後に、第六章「まとめと今後の課題」では、以上を踏まえて、今後の方向性として、物理的責任偏重を修正し財務的責任を確立すること、自主取組偏重を修正し法制化すること、DfE の推進の加速の必要があり EPR による効果の実現の必要があること、さらに、製品横断型の生産者責任団体 (PRO) の活用、エコ・フィーやリサイクルクレジットの活用が検討されるべきことを主張する。特に、財務的責任確立に関しては、現在の自治体の分別収集システムが弱体化していくおそれがあると指摘している点が注目される。

### III 評価

本論文は、EPR について、EU、米国、日本における文献を渉猟し、理解した上で、一定の説得力のある議論を展開しており、叙述は力強い。

第1に、本論文の最大の功績は、物理的責任偏重と自主取組偏重というわが国の EPR の特徴かつ問題点を明確な形で摘出したことにある。

本論文は、使用済み製品の引き取りやリサイクルの実施を生産者が担うという物理的責任がそれらの行為に必要となる金銭を負担するという財務的責任よりも重視されるというわが国の姿勢の下では、リデュース・リユース・リサイクル・適正処理を行いやすくする製品設計へと改善する効果が期待できないことをインセンティブの観点から指摘しており、拡大生産者責任の本来目的とその実現メカニズムとのギャップが明確に分析されている。

また、法律家においては必ずしも注目してこなかった自主的取組による EPR を表に出して論じたことには特徴があり、積極的に評価できる。自主取組偏重アプローチについては、廃棄物処理法との関係で法的に不十分というだけでなく、近時、輸入製品が増えていること、輸入業者は国内

の業界団体に加盟しない傾向があること等の動向が見られ、自主的取組としてのEPRが存続しにくくなっている中で、本論文は、時代の流れを的確に捉えてEPR概念を再考したものといえる。

第2に、本論文は、論者が実務にも携わっていることを反映して、実務上極めて重要な問題にも目配りがなされていることが注目される。具体的には、EPRについて財務的責任を導入する際に必ずといっていいほど問題とされる、生産者が徴収した料金に対する、課税及び会計上の処理である。生産者は、消費者から、回収サイクルの費用を製品価格に内部化して収受し、又は製品価格と区別して将来の処理費用の預り金として収受する等の対応をして、将来における支出の原資を取得することになるが、この場合について、その収受した費用相当額は外形的には生産者の益金として認識され、課税対象となる可能性がある。本論文は、将来、それらが回収サイクルの費用として支出されるのだから、EPR推進のためには、これらを課税対象としない会計上、課税上の検討が必要であるとし、収受した費用相当額を、「引当金」処理、又は「預り金」処理等の方法により課税対象としないことが重要であると指摘し、さらに商品券を用いる方法も検討している。EPR推進のために障碍となる会計上・税務上の問題にまで立ち入って詳細に検討を加えたことは、論者がこの分野の理論的問題のみでなく、実務にも精通していることを示すものであり評価できる。

第3に、本論文が、わが国では紹介されることが乏しい北米のEPRの状況についてまで研究し分析していることは、今後の日本のEPRの議論を深めるために極めて有用である。本論文で調査されたカナダのエコ・フィーを活用した生産者責任の共同実施制度や米国ミネソタ州における個別生産者責任に基づく制度の内容は本分野における貴重な情報となるものであり、これ自体が有益な研究成果である。

第4に、本論文は、OECDおよびEUにおけるEPRの生成と展開を丹念に検討し、さらに、EUにおける最近のプラスチック指令についても詳細に検討しており、EPRの研究として資料的な価値が高いと評価できる。特に、最新のEUの法制度の調査結果から、周知策や散乱ごみ対策費用についても生産者の財務的責任がカバーされていることや、製品設計の改善に向けての財務的責任によるインセンティブを具体的な要求事項として技術的な規格などとして提示することで強化するアプローチが採用されるようになったことを明らかにしており、わが国における法制度を再考するうえでの貴重な知見が得られたものと考えられる。また、OECDの文書やEUの指令の検討などを通じて、生産者が財務的責任を負うことが、EPRの望ましい方向性であることが説得的に示されているといえる。

もっとも、本論文については、財務的責任において生産者が負担すべきものとされる「費用」の外延が、やや不明確であるようにも感じられた。すなわち、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いるからこそ、この費用を負担することが正当化されると考えられるが、そうであれば、EUプラスチック指令のように、製品による散乱ごみの清掃等の費用まで生産者が負担することは、果たして正当化されるかについてはさらに精査が必要であろう。また、外部費用を内部化することによってDfEが促進されるためには、生産者間の競争が必要であると考えられるが、生産者間の競争があまりない製品について、本論文の考察が当てはまるかという問題も残されている。しかし、これらは、本論文の分析を踏まえた上で提示される論点であって、わが国

の EPR の2つの特徴＝問題点の抽出に成功した本論文の価値にいささかも影響を与えるものではない。

このように、本論文は本研究分野における研究の水準に十分に到達しており、また、4つの審査基準をいずれも満たしており、博士論文に十分な内容の質を備えていると判定する。

#### IV 結論

以上の審査の結果、後記の審査員は、全員一致をもって、本論文の執筆者が博士(法学)(早稲田大学)の学位を受けるに値するものと認める。

2020年 2月 3日

審査員

主査 早稲田大学教授 大塚 直(環境法・民法)

---

副査 早稲田大学教授 首藤重幸(行政法)

---

早稲田大学教授 秋山靖浩(民法)

---

国立環境研究所資源循環・廃棄物研究センター循環型社会システム研究室室長 田崎智宏(環境政策)

---



本文 \*上(下)は頁上(下)から何行目かを表す。(例)「上3」は「上から3行目」の意味。

頁数(括弧:行数*)	修正前	修正後
22(脚注48上2)	ステートメント3__フル	ステートメント3 <u>:</u> フル
27(下5)	そのひとつは、	そのひとつとして、
44(下7-8)	(8割を上限とする等の制約はあるものの)	(制約はあるものの)
45(脚注107上5)	欧州規格機関__(CEN,	欧州規格機関_(CEN,
49(脚注111上2)	23が	23州が
49(脚注114上1)	田崎教授は、	田崎は、
49(脚注114上4)	田崎智弘	田崎智宏
54(最終行)	市場競争を尊重し_IPR	市場競争を尊重し、_IPR
78(下6)	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	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
79(上5)	素材見直しに <u>提供</u> を	素材見直しに <u>影響</u> を
84(下8)	4つに <u>わけて</u>	4つに <u>分けて</u>
86(上6)	自主性の <u>みの</u>	自主性の <u>みに</u>
86(上9)	物処理法 <u>の</u> 関連	物処理法 <u>と</u> の関連
90(上14)	財務的責任を <u>全く</u> 伴わない	財務的責任を <u>全く(或いは十分に)</u> 伴わない
92(脚注199上3)	<u>速やかな</u> 広域認定	<u>広域認定申請書類の速やかな</u> 審査
93(上5)	<u>自治体への協力</u> 制度	<u>引取</u> 制度
93(下5)	大きいと <u>みなし</u>	大きいと <u>考え</u>
96(下12)	制度活用者が <u>全て</u> EPR	制度活用者 <u>全てが</u> EPR
97(上6)	処理責任を負う <u>ことが</u>	処理責任を負う <u>こと</u> を
98(上11)	わが国において <u>使用済み</u>	わが国において、 <u>使用済み</u>

概要書

頁数(括弧:行数*)	修正前(該当箇所:下線)	修正後(該当箇所:下線)
1(下14)	となった <u>背景</u> あるEPR	となった <u>背景</u> にあるEPR
5(上8)	<u>特に、定義に</u> 「拡大生産者責任スキーム」が追加され、	<u>定義に追加された</u> 「拡大生産者スキーム」 <u>において、</u>
5(上11)	一連の方策 <u>であると</u>	一連の方策 <u>であることが</u>
7(上16)	効果を <u>規定</u> できる	効果を <u>期待</u> できる