

OECD「拡大生産者責任ガイドンス・マニュアル」について

平成 13 年 2 月 28 日
経済産業省リサイクル推進課長 田辺

本資料はOECDの「拡大生産者責任、対各国政府ガイドンス・マニュアル」の最終稿の内容について、産業構造審議会環境部会廃棄物リサイクル小委員会へ報告するために、経済産業省リサイクル推進課の責任において仮訳・編集・要約したものである。今後正式出版されるものとは修辭上の相違があり得る。

拡大生産者責任、対各国ガイドンスマニュアル

本文書の目的

本文書は、拡大生産者責任（*Extended Producer Responsibility : EPR*）の問題点および便益、ならびに有効なEPRプログラムの確立に必要な行動に関する情報を、各国政府に提供することを意図している。これはEPRプログラムを開始しようと思っている国に対して、特定の手順を規定するものではない。また、他の手法と比較してEPRの遂行を正当化するものでもない。これはEPR政策およびプログラムの立案に関する様々な問題点や枠組み条件を検討するものである。

本文書は、確実に便益が費用を上回り、EPRプログラムが目標や優先事項を満たし、環境目標および持続可能な開発目標を満たすよう、EPRの実施を選択した政府を支援することを目的としている。

緒言

この数十年間、OECD加盟諸国は、公害ならびに廃棄物を軽減する政策やプログラムを積極的に実施してきた。しかし、環境への圧力は増すばかりである。OECD域内では、有害廃棄物も都市ごみも増加し続けている。1980年から1997年の間に、都市ごみは人口一人当たりでは22%、絶対数では40%も増加した。1990年代半ばには、都市ごみの約64%が埋立処分され、18%が焼却、18%がリサイクルされた。同時に、廃棄物処理施設の新設用地の設定がますます困難になって来た。埋立処分場および焼却炉に対する規制が強化され、廃棄物処理費用は上昇している。

廃棄物の増加に直面し、この問題に対処するための新しい手段が必要になったため、各国政府は現行の政策選択肢を再検討し、製品の使用済み段階で責任を課すことによって、環境への圧力が軽減できるという結論に達した。すなわち、使用済み廃棄物の管理である。拡大生産者責任（*Extended Producer Responsibility; EPR*）とは、使用済み製品の処理または処分に関して、生産者が、財政的および、または物理的に相当程度の責任を負うという政策ア

アプローチである。このような責任を課すことにより、発生源で廃棄物を出さないようにさせ、環境負荷の少ない製品設計を奨励し、一般のリサイクル・資源管理目標の達成を促進する。

経済活動と環境

自然環境には「公共財」の側面が多い。純粋な公共財には、非排除性（消費を制限できない）と非競争性（他人の入手可能性は追加の消費レベルによって影響されない）という二つの特徴がある。そのため、環境悪化というのは、単に経済プロセスにおける小さな欠陥から生じた偶然的で好ましくない結果ではない。むしろ、そのルーツは市場内で作用している意思決定の仕組みや全ての経済活動を形作る社会力・政治力にまで深く及んでいる。市場が最適に機能していれば、このような影響を考慮するために行動が左右されることもない。しかし事実はそうではなく、環境の外部性が存在するため、政府の対応または介入が必要となる。

生産者責任の拡大は、環境に悪影響を与える製品の生産者に対して、特に使用済み段階での外部性に対処すべきというシグナルを送る一手段である。そのため、製品設計にも影響する。中には、製品（新聞、乾電池、コピー機のカートリッジ等）の自主的な引取プログラムに積極的に着手する生産者や販売者もいるが、このような行動は一般に普及していない。

費用の内部化

環境政策における費用の内部化の重要性は、OECD の公式条令でも明確に認識しているように、環境経済学の基本的側面である。EPR に関しては、生産者責任の拡大によって、明らかに、処理および処分の社会的費用（外部性）は実質的に内部化されることになる。また、現在のところ最終製品価格に反映されていないが、ライフサイクルに沿ったその他の環境影響も、間接的に是正することができる。

注：ここで注目すべきことは、日本をはじめ、家電リサイクル法（TV、冷蔵庫、洗濯機、エアコン等）を施行している国では、製品の購入時の価格ではなく、製品が不要になった時点で義務的に支払うリサイクル費用によって、外部性の内部化が実現することである。全ての電気器具を法律に従って適切に引取ってリサイクルすることが期待される。また、消費者は販売時点で正確な価格を知らされ、それに従って行動するので、このシステムは外部性を製品価格に内部化すると同様の効果があるであろう。

何故 EPR なのか？

廃棄物の増大は、都市ごみ処理にも新たな要求を課し、増大した負荷を支払うために納税者からの歳入を必要としている。各国政府が都市ごみ問題への取組を強化するにつれて、新しく生じている環境への圧力への対処に役立つ政策選択肢が必要となる。EPR に付随する重要な影響と変化は、製品の使用済み段階での処理、ならびに原材料選定と製品設計という上流部門での活動への取組から生まれる。このような条件下では、適切なシグナルを生産者

に送ることによって、製品の最終処分からの環境の外部性の相当部分を内部化できると思われる。これを念頭において、EPRはOECD加盟諸国の政府に共通の環境目標（廃棄物の発生抑制、生産におけるリサイクル材の使用増大、資源効率の増大）への取組に役立てることができる。

EPRと汚染者支払い原則（PPP）

近年、EPRなどの手段では広い意味での「汚染者」の適用を拡大し、環境影響を生み出す製品の製造者など製品連鎖における関係者を組み入れている。そのため、責任が分担される。EPRが経済的に効率よいか否かは、このような手段が他の手法と比較して、外部性を緩和させるためにより強く適切なインセンティブを生み出すかどうかにかかっている。政策実施の行政費用、使用済み製品の選別費用、製品市場の構造などの要因は、EPRが他の手法より多かれ少なかれ効果的・効率的であるかを決定する上で、重要な役割を果たす。しかし、EPRは、外部性を生み出すことにより責任を負っている製品の連鎖内で外部性が内部化されている限り、PPPとは矛盾していない。

EPRの現状

様々なEPRプログラムが実施されており、中でもドイツのグリーン・ドット制度(Duales Systeme Deutschland)が知れ渡っている。これは容器包装事業者（生産者・流通業者）に、その製品に係わる廃棄物を引取らせる制度の確立・管理を義務付けるものである。同プログラムを実施した結果、容器包装の消費は、1991年から1998年の間に、一人当たり94.7キロから82キロへと13.4%減少した。

企業別にしろ業界全体に亘ったものにしろ、自主的な取組が出現してきており、企業プログラムの一部としてであったり、広報活動の中での企業の姿勢、政府介入を避けるための純粋な自衛戦略、市場シェアの拡大のための手段などであったりする。消費者が製品を買換える際に使用済み製品を引取るという事業者の取組も多い。例えば、IBM社はオーストリア、フランス、イタリア、スイス、英国において、自主的な引取プログラムを開始している。同様に、ゼロックス社もコピー機用のカートリッジ引取プログラムを世界規模で開始した。デル・コンピュータ社も製品引取プログラムに着手し、リサイクルをより容易にするために特定のコンピュータ用ケースを設計した。ナイキ社は使用済みスポーツシューズの引取を開始し、回収した靴をリサイクルしてスポーツ場の表面材として使用している。

様々な製品や廃棄物の流れに関して自主協定を行っている国もあり、法的な拘束力を持つ場合もない場合もある。自主協定の場合、各国政府と民間部門（普通は工業部門全体）がガイドラインを取決める。オランダは1991年に業界との取決めにより容器包装協定を履行した。これは協定調印者に対して法的拘束力を持つ。最近この協定の誓約の更新・拡大が行われた。

背景 - OECDによる作業

1995年のEPRの第一段階の報告書から、EPR開発の理由は各国で異なることが判明した。例えば、埋立処分容量が少なくなってきたために、埋立処分場や焼却炉へと運ばれる廃棄物の減少・抑制を望む国がある。一方、有毒物質を含む廃棄物の流れが急速に増加している国もあれば、有用な材料の回収によって資源効率を改善するために、埋立処分場や焼却炉からの有毒汚染を低減する新しい方法を求めている国もある。

EPRの第二段階は、容器包装に関する二つのEPRシステムの事例研究と、総合的な枠組み報告書の作成が行われた。同報告書では、第一段階で提起された加盟諸国で実施中(または開発中)のEPRプログラムに関する共通の問題点も扱っている。

EPRの第三段階では、第二段階で明らかにされた特定の問題点に対処するために、一連の研究会が開催され、事務局の目安となるような補足情報が提供された。EPRの各段階の結果は、政府への指針として取り纏められた。

OECDによるEPRに関する作業の目標は、EPRプログラムの実施を決めた加盟諸国における国内経済の混乱を避け、ますます国際的になっている世界市場での国際摩擦を最小限にするような環境的・経済的に有効な方法で、EPRの実施を支援することである。

EPRを理解する

OECDではEPRを、「製品に対する、物理的および、または財政的な生産者責任を製品のライフサイクルにおいて使用済み段階まで拡大すること」と定義している。EPR政策には以下の二つの重要な特徴がある。(1)物理的および財政的で全面的または部分的な責任を地方自治体から上流部門の生産者へと移すこと、そして(2)環境配慮型の製品設計を行うよう生産者に動機を与えることである。

EPRプログラムとは「消費財のメーカー・流通業者、消費者、政府間の廃棄物管理に関する従来の責任のバランスを変えること」とすると理解しやすい。EPRプログラムには色々な形態があるが、全てに共通する特徴は、メーカーおよび流通業者が商品の使用済み段階まで係り続けるということである。

政策立案における重要な問題は、(1)責任の割り当て、そして(2)生産者が誰であるかの決定である。本文書では、生産者を商標登録者および輸入業者と考える。ただし、容器包装の場合を除く。容器包装の場合、製品の容器または包装を製造した会社よりもむしろ、容器に入れる側を生産者と考える。電子製品など商標登録者が明確に特定できない場合、メーカーおよび輸入業者を生産者とみなす。責任分担はEPRの重要な側面であり、小売業者、消費者、その他の製品連鎖における行為者は、EPRプログラムの遂行において極めて重要な役割を果たす。

注：責任はより公式に生産者及び政府などの間で分担されうる。日本の容器包装リサイクル法は生産者がリサイクル費用を容器包装リサイクル協会へ支払い、協会は使用済み容器包装

について地方自治体と契約する義務を規定している。協会は地方自治体により集められた分別廃棄物を引き取り、リサイクルする。この政策は、消費者は分別する責任、地方自治体は収集の物理的及び財政的な責任、生産者はリサイクルの物理的及び財政的な責任を有するという分担システムを提供する。

EPR プログラムの基本原則

効果的な EPR プログラムの背後には、いくつかの基本原則がある。下記のこれらの基本原則を重視すれば EPR プログラムは十分に可能性を発揮すると思われる。

EPR 政策およびプログラムは、より環境に安全なものにするために、設計段階の上流部門に変化を組み込ませるといった動機を生産者に提供するように設計すべきである。

生産者による実施にあたっては柔軟性をもたせ、結果を出すための手段ではなく結果に焦点をあて、技術革新を奨励するような政策にすべきである。

政策ではライフサイクル手法を考慮して、環境影響の増加や製品連鎖内の別の場所への移転を防ぐべきである。

責任は明確に定義し、製品連鎖全体に亘る複数の行為者の存在によって弱まらないようにすべきである。

政策決定では、製品・製品分類・廃棄物の流れに関する特徴や特性を考慮すべきである。製品の多様性や異なる特徴を考えると、一種類のプログラムまたは手法を、全ての製品・製品分類・廃棄物の流れに適用することはできない。

選択した政策手段は柔軟なものとし、全ての製品や廃棄物の流れに対して一つの政策を設定するのではなく、ケース・バイ・ケースで選択すべきである。

生産者責任を製品のライフサイクルへ拡大することは、製品連鎖全体に亘る行為者間のコミュニケーションを増大させる方法で行うべきである。

コミュニケーション戦略は、消費者を含めた製品連鎖の全ての行為者にプログラムに関する情報を知らせて、彼らの支援と協力が得られるように考案すべきである。

プログラムの受容性と有効性を高めるために、目標・目的・費用・便益などを検討する利害関係者の相談会を実施すべきである。

地方政府は、その役割を明確にし、プログラム実施に関する助言を与えるための相談を受けるべきである。

環境に関する国家の優先事項・目標・目的をいかに最高に満たすかという点から、自主的ならびに義務的な取組を考慮すべきである。

EPR プログラムの包括的な分析を行うべきである（例えば、EPR に適している製品・製品分類・廃棄物の流れはどれか、歴史的な製品を含めるべきか否か、製品連鎖における行為者の役割など。）

EPR プログラムが適切に機能にし、評価に対して柔軟に反応できるように、EPR プログ

ラムを定期的に評価すべきである。

プログラムの立案・実施は、国内の経済的混乱を避け、環境的な便益が得られるような方法で行うべきである。

EPR 政策やプログラムの立案・実施過程は、「透明性」を確保しなければならない。

EPR 政策の支援・増進は、色々な手法によって行われる。家庭ごみの単位価格制度は、多くの国で成功している仕組みである。環境ラベル、グリーン購入、埋立処分の禁止、未使用（再生品ではない）材料に対する助成金の撤廃、そして材料・製品・その処分に対する禁止・制約などによって、EPR 政策の目標や目的が達成しやすくなる。このような手段は EPR を支援しているものの、特に財政的および物理的な責任（EPR の核となる原則）を移転するものではない。

EPR プログラムにリサイクルや回収の目標値が含まれることも多い（例えば、オランダの容器包装誓約やドイツの容器包装政令など）。特定の廃棄物処理手法に対する目標値や割当量は、EPR においては有効な動機となる。廃棄物の代替処理（リサイクル・再使用・回収・埋立処分）費用は加盟国間で著しく異なっており、様々な要因によって変動する。そのため、代替処理の決定は加盟諸国に任せている。この決定は国の情報・状況・優先事項に基づいて行うべきである。例えば、紙のリサイクルがより効率的である国もあれば、材料税を課して発生源を減らすという選択をする国もある。EPR プログラムで対象とする処理手法においては、社会経済的・文化的な違いも重要な役割を果たす。例えば、特定の廃棄物に対する代替処理手法が文化的に受容できなければ、焼却が最も効率的な手法となる。そのため本文書では、どのような場合にどのような代替処理を用いると政策手法がより有効であるかを確定しようとは試みない。このような特殊な決定は、国家・準国家レベルで行う方が適切である。

様々な製品・製品グループ・廃棄物の流れに対して EPR を実施する国が増加するにつれて、様々な実施効果や異なる EPR 政策・プログラムの現実的な問題点に対する理解を改善するために、一層の研究が必要となる。このような追加研究を提案しているのは、EPR の役割や重要性を曖昧にするためではなく、環境に関する優先事項や目標を満たすには、EPR がどのような状況下で、どの製品・製品グループに対して一番よく機能するかを、より正確に特定するためである。

結論

以前は進歩的な取組であった生産施設に対する公害防止政策の代わりに、製品に注目した新世代の公害防止政策の中で、EPR の原則が表明されている。EPR プログラムは、特に使用済み段階での消費者製品のメーカー・流通業者、消費者・政府間の従来の責任のバランスを変えるものである。この責任拡大によって、生産者は新しい責任レベルでの費用削減のために、資材（および化学製品）選定、生産工程、設計、容器包装、市場戦略に関する決定を

再評価するよう奨励される。

EPR は廃棄物の流れに入ってくる大量の容器包装に対処する取組として開始したが、その適用は他の製品領域や廃棄物の流れへと広がっている。OECD の中では、新しい製品・製品グループ・廃棄物の流れ（電気器具や電子製品）へと EPR を拡大する傾向にある。

概して、一つの手法または取組を、全ての製品分類や廃棄物の流れに適用することはできない。本文書では、EPR の定義や政策手段から EPR 実施における現実的な配慮に至るまで、重要な問題点を提示している。政策立案者にとっての第一歩は、EPR 政策が特定の環境優先事項や目標に適切に対処しているか否かを決定することである。本文書は EPR に関連する問題点、考慮点、潜在的な便益、費用などについて、政府に情報提供する一手段である。