

◆ 書 評 ◆

植田和弘・山川肇（編）『拡大生産者責任の環境経済学
—循環型社会形成にむけて—』昭和堂, 2010 年

吉 田 文 和（北海道大学）

EPR の背景

廃棄物には2種類がある。生産と消費の結果発生するいわば「排泄物」としての廃棄物に対して、寿命が終わって「使用済み」となる結果、発生する廃棄物、消費者が製造業者から製品として購入したものの一部で、消費者自身や自治体が処理するのに特別の費用と困難が伴う。製造業者という参画者が作る工業製品で、消費者と自治体という参画者には処理困難で、また物質循環からみると、家庭から出る廃棄物ではあるが、生ごみや紙ごみとは区別される「製品廃棄物」である。

そこで、これらの「製品廃棄物」を、その製造業者の責任で回収、処理しようという制度が、1990年代からドイツや北欧諸国で広がってきて、OECDで拡大生産者責任（EPR: Extended Producers Responsibility）として議論がまとめられて、日本の循環型社会推進基本法にも採用された。

本書の内容

本書は、EPRの理論と実際ともいうべき包括的内容で、OECDによる提起と各国における実践結果を踏まえた内容であり、大変有益である。以下に内容目次を示す。

第Ⅰ部 拡大生産者責任政策の論点

- 第1章 容器包装リサイクル法の発生抑制効果と論点（山川肇・植田和弘）
- 第2章 拡大生産者責任政策によるリサイクル市場の創出とその特徴（栗田郁真）
- 第3章 デュアルシステムの導入による廃棄物管理政策への効果と影響

（治田純子）

- 第4章 ドイツ容器包装政令における拡大生産者責任——草案作成段階での政策手段の選択過程（喜多川進）
- 第5章 拡大生産者責任政策の現状と課題——日本とドイツの容器包装を事例として（郡寫孝・山川肇）
- 第6章 容器包装リサイクルにおける自主協定と拡大生産者責任（石川雅紀）
- 第7章 強制デポジットと拡大生産者責任（沼田大輔）
- 第8章 国際資源循環と拡大生産者責任（新熊隆嘉）
- 第Ⅱ部 拡大生産者責任の経済理論
- 第9章 拡大生産者責任の経済学的基礎（細田衛士）
- 第10章 リサイクルシステムにおける垂直統合としての拡大生産者責任政策（西村一彦）
- 第11章 収穫逦増下の環境政策としての拡大生産者責任——家電リサイクルを例に（岡敏弘他）
- 第12章 外部性の内部化と拡大生産者責任——一般均衡分析からの含意（小出秀雄）
- 第13章 拡大生産者責任政策が生産量、回収量、DfEに与える影響——部分均衡分析によるEPRの分析（我妻伸彦）
- 第14章 拡大される生産者責任の内容とその根拠（山川肇・植田和弘）
- 第Ⅲ部 循環型社会における費用負担と拡大生産者責任
- 第15章 環境法における費用負担（大塚直）

第16章 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(浅木洋祐)

終章 拡大生産者責任論の発展に向けて——残された論点と課題(山川肇・植田和弘)

なぜ、EPRが提起されたか？

特に、EPRの経済学的位置付けをめぐり、明解な細田氏の論説を紹介・検討したい。細田論文は、「廃棄物が適正に処理・リサイクルされているかぎり、マーシャルやピグーのいうところの外部不経済は生じていない。——問題は、不適正処理や不法投棄を起きないようにするための措置としては効果的であった市町村処理というシステムが、廃棄物の取り引き・処理システムとしてはきわめて高くつくようになってしまったという点にあるのである。したがって、社会的費用をより小さくするシステムを作るための責任概念として導入されたのがEPRである」(147頁)という立場からモデルを使ってEPRの正当化を試みる。ポイントは適正処理・リサイクルの費用の陽表化、可視化により、廃棄費用を明示化し、同時に費用効率的な取り引きを進めることである。細田氏のモデルと理論構成は説得的であり、今後の議論の出発点となりうるが、あえて指摘するとすれば、議論の前提の問題で、市町村処理システムが適正処理を行ってきたかと問えば、電気製品の埋め立て処理や、有害物質を含む製品廃棄物については、事実上の不適正処理を行ってきたのであり、また容器包装廃棄物が都市ごみの容積の半分を占めるなど、大量生産、大量消費の後始末を税金で行い、発生抑制が不十分であるという意味で「高くつく」ものになってきたのである。したがって、製品廃棄物をどうするかというライフサイクル視点に基づく製品政策と、大量生産の結果として廃棄物の処理を租税により行うシステムの改革としてEPRが提起されたと理解すべきである。

EPRを巡り論ずべき課題は多く、EPRを論ずる枠組、なぜEPRが提起されたか、制度・

参画者分析とEPR、EPRの定義とPPPとの関連、何が拡大された責任なのか、EPRとDfE(環境配慮設計)など、である。ここでは、製品廃棄物に関連して本書で論じられなかったIPP(統合製品政策)について指摘しておきたい。

EPRとIPP

EPRはそもそも、1990年にスウェーデン環境省への報告のなかで、政策戦略としてLindhqvistによって初めて導入された。その際に、ドイツ・オランダ・スイス・北欧諸国で使用済み製品の管理を改善する政策手段が始められていた。EPRは、廃棄物管理に伝統的に責任をもっていた消費者と自治体から生産者に責任を移すことを含む。EPRの正式な定式化は、1年後の報告書で次のようになっていた(Lindhqvist PhD論文要旨(Extended Producer Responsibility in Cleaner Production,2000)による。

「拡大生産者責任は、製品からの環境影響を全体的に減らす環境目的のための環境保護戦略であり、製品の製造者に対し製品の全ライフサイクルに責任を持たせ、とくに製品の引き取り・リサイクル・最終処分に責任を持たせる。拡大生産者責任は行政的・経済的・情動的用具によって実行される。これらの用具の構成が拡大生産者の正確な形を決める。」(Ministry of Environment and Natural Resources, Product as Hazards,1992)

この考え方は、EUのIPP(統合製品政策)の基礎となり、EPRと関連づけられている。IPPは、①ライフサイクルの全体像を考慮しつつ、全ての製品と環境影響をカバーする、②製品連鎖中の全ての利害関係者を含む。EPRは製品廃棄物削減と製品環境影響管理の目的があるので、IPPの元でも重要な役割を果たす(OECD,2001,22)。

この考え方は、OECDのガイダンスマニュアルにも共通する部分があり、EPRは「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の使用済み段階まで拡大すること」という定義となり、

EPR 政策の特徴として、(1) 物理的および(もしくは)財政的な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、とされる(同上、9)。

EPR と WEEE

この2つの EPR 政策の特徴がどのように具体化され、実現されているのかについて、WEEE(使用済み電気電子廃棄物)に対する EU と日本の取組から検討し、EPR の意義と課題について、見ておきたい。EU の WEEE 指令は、対象製品が包括的で小型家電も含み、生産者による回収、処理制度が構築されたが、実際を見ると、発生量のうち約3分の1程度が正式ルートで回収され、約半数は非公式ルートでスクラップとして回収、埋め立て、海外への流出が起きているという。回収すればするほど生産者に負担がかかるので、回収インセンティブに問題がある。また、リサイ

クル処理は生産者ではなく、委託業者が行うので、環境配慮型の製品設計へのフィードバックは十分でない。そこで、自治体との協力や、分離表示料金(visible fee)の利用、処理基準の統一化、などの改善が行われつつある。また現段階で EU では EPR とはいわず、たんに PR として議論されていることも特徴的である。つまり「拡大された生産者責任」という問題設定から、CSR(企業の社会的責任)としての PR(生産者責任)の実行、他のステークホルダーとの協力(自治体、消費者、小売店、回収、処理業者)、環境ガバナンスと制度・参画者としての視点がますます重要になっている。この点は、日本でも同様で、家電リサイクル制度の成果と課題として、家電4品の回収率向上、海外流出問題、小型家電回収制度、などにおいても、データを公開し、検討が行われている問題である。

いずれにしても、今後 EPR 問題を理論的、実証的に検討していく際に、本書はその基準文献としての位置を占めることはたしかである。