

# 「廃棄物」から「資源」へ 大きな潮流にむけての視点

## 第三回 2016年OECD拡大生産者責任(EPR)ガイダンスマニュアル改訂版

織 朱實 上智大学地球環境学研究所 教授 (法学博士)  
Akemi Ori



1986年3月早稲田大学法学部卒業後、東京海上火災保険株式会社に入社。2008年関東学院大学法学部教授を経て、現在は上智大学教授(法学博士)。2006年より上海大学招聘教授、2006-2010年三井化学株式会社社外取締役、2010年より独立行政法人製品評価技術基盤機構監事を歴任。環境省中央環境審議会自動車排ガス総合対策小委員会、経済産業省産業構造審議会産業技術環境分科会産業環境対策小委員会、国土交通省建設リサイクル推進施策検討小委員会等、また各地方自治体、学術会議などの審議会・委員会の委員を務める。専門は環境法。

### ◆連載にあたって◆

従来、「廃棄物」はいわゆる「廃棄物」の世界の中で完結しており、その閉じられた世界の中で問題の解決が探求されていた。しかし、地球規模での資源問題に直面している現在では、廃棄物を資源としていかに効率的に利用していくかが大きな課題となっている。さらに、地球環境問題解決に向けての新たなアプローチであるSDGsにおいても、廃棄物は重要なテーマである。このように、現在の地球規模の環境問題を考える際には、従来の閉じられた世界の中で廃棄物問題をとらえるだけでなく、資源、エネルギー、環境ガバナンス、と様々な角度から廃棄物問題をとらえていかなければならなくなっている。日本の廃棄物行政も、こうした世界的な潮流と無関係ではいられない。

この4回の連載では、新しい環境政策の潮流の中で、日本の廃棄物行政がどのような方向に動いていくべきなのか、海外の動向も見据えて、今後のあり方を考えていくための視点を検討していきたい。

## 1 はじめに

2016年にOECDによるEPRガイダンスマニュアル改訂版が発行された<sup>※1</sup>。EPR概念が1991年に提唱されてから、15年が経過し、EUを筆頭として各国でEPRの理念を取り入れた政策が展開され、近年では途上国の廃棄物政策においてもEPRの導入が増大してきた。こうした中、EPRガイダンスマニュアルをより現実の世界に合致させるために、OECDは2001年ガイダンスマニュアルの基本原則は維持しながら各国、特に途上国の特性(例えば、インフォーマルセクターの存在)を配慮した記述を盛り込む改訂版を発行した。現在の廃棄物政策の中でのEPRの意義と特色を検討していくうえで、改訂版を紹介する意義は大きいものとする。その前提として、基本となっている2001年ガイダンスマニュアルの内容もあわせて紹介していきたい。

## 2 EPRとは

EPRは、1991年にスウェーデン・ルンド大学のトーマス・リンクヴィスト(Thomas Lindhqvist)らによって初めて提唱された概念である<sup>※2</sup>。一般廃棄物については、世界各国で収集・処分は基本的には地方自治体の責任とされている。リンクヴィストは、製造業者の責任を、製品のライフサイクルのさまざまな部分、特に製品の引き取り、リサイクル及び最終処理の部分に拡大することにより、製品システムのライフサイクル全体の環境面での向上を促進するための政策原則をEPRと定義づけた。EPRは、一般廃棄物の収集・処分責任(一部または全部)を地方自治体から、事業者へ移転する考え方である。このEPRを加盟国に展開するために、OECDでは1994年から「拡大生産者責任プロジェクト」が開始され、2001年には「拡大生産者責任 政府のためのガイダンスマニュアル」(Extended Producer Responsibility A Guidance Manual for Governments)<sup>※3</sup>が取りまとめられた。

※1 OECD(2016),Extended Producer Responsibility:Updated Guidance for Efficient Waste Management,OECD Publishing Paris. 抄訳が田崎・堀田「拡大生産者責任—効率的な廃棄物管理のためのアップデートガイダンス(要約版)」として2016年12月に公益財団法人地球環境戦略研究機関/国立研究開発法人国立環境研究所から発行されている。

※2 東條なお子(2006)「拡大生産者責任の考え方—トーマス・リンクヴィスト博士(スウェーデン、ルンド大学国際環境産業経済研究所准教授)に聞く」、公共研究(千葉大学公共研究センター)、第3巻第1号。Lindhqvist, Thomas. (1998). What is Extended Producer Responsibility?

In K. Jonsson & T. Lindhqvist (eds.),Extended Producer Responsibility as a Policy Instrument ?- what is the Knowledge in the Scientific Community? (3-10). AFR-Report 212. Stockholm. Swedish Environmental Protection Agency.

※3 OECD (2001) "Extended Producer Responsibility A Guidance Manual for Governments", ISBN 978 9264186002.

わが国においては、1995年に制定された日本の容器包装リサイクル法が、消費者に分別排出、市町村に分別収集、事業者に再商品化（リサイクル）という役割分担を義務付けていることから、EPRを導入した最初の法律といわれている。その後、家電リサイクル法（1998年）、自動車リサイクル法（2000年）等の法律がEPRを取り入れている。EPRをなぜ廃棄物政策に導入するかについては、以下が理由としてあげられている。①資源利用削減（天然資源および原材料の保全）への

効果、②廃棄物の発生抑制の促進、③環境に配慮した製品設計（Design for Environment ; DfE）の促進、④持続可能な発展を促進するための原材料使用ループのクローズド化促進である。

OECDが発行した2001年ガイダンスマニュアルから、17年が経過し、EPRは欧米諸国、日本だけでなくさらに発展途上国へと展開してきた。改訂版ガイダンスマニュアルによると、世界で制度が実施されている（図1参照）。

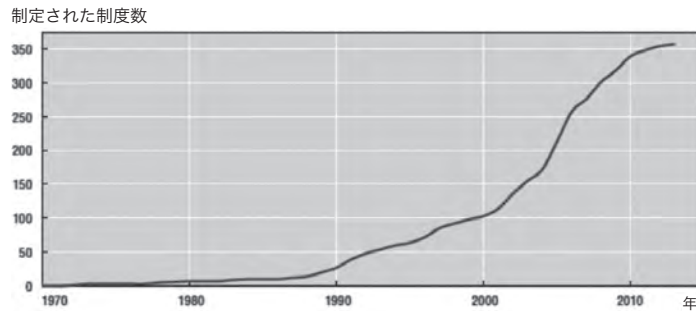


図1 世界のEPR政策の導入実績(1970年～2015年)

出典) 田崎・堀田「拡大生産者責任—効率的な廃棄物管理のためのアップデートガイダンス(要約版)」P9 Table 1.1の表を筆者が翻訳

### 3 EPRの特徴

改訂版ガイダンスマニュアルの前に、まずEPRの特徴、その基本原則を理解する必要がある。2001年ガイダンスマニュアルにおいては、EPRの特徴は以下のように整理されている※4。

- ①使用後の製品に関する物理的責任および/または財政的責任を、全体的にまたは部分的に地方自治体から上流の生産者に移す

- ②製品の企画・設計において環境に対する配慮を組み込むインセンティブを生産者に与える

さらに、ガイダンスマニュアルは、政府が効果的なEPR政策プログラムを設計・策定するための基本原則を①～⑮として挙げている(表1)。

表1 基本原則

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。
- ④ 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。
- ⑤ 政策決定では、製品・製品分類・廃棄物のフロー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・廃棄物のフローに適用することはできない。
- ⑥ 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フロー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。
- ⑦ 生産者責任を製品のライフサイクルへ拡大することは、製品連鎖全体にわた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。
- ⑧ 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、彼らの支援と協力が得られるように考案すべきである。
- ⑨ 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協議会を実施すべきである。
- ⑩ 地方自治体と協議して、その役割を明確にし、プログラム実施に関する助言を得るべきである。
- ⑪ 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の双方を考慮すべきである。
- ⑫ EPRプログラムの包括的な分析を行うべきである(例えば、どの製品・製品分類・廃棄物のフローがEPRに適しているか、現存(既販)製品を含めるべきか否か、製品連鎖における各主体の役割など)。
- ⑬ 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。
- ⑭ 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。
- ⑮ EPR政策やプログラムの立案・実施過程においては、「透明性」を確保しなければならない。

出典) OECD (2001) "Extended Producer Responsibility A Guidance Manual for Governments", ISBN 978 9264186002

※4 拙稿「わが国の容器包装政策と拡大生産者責任(EPR)」早稲田法学 87巻3号(2017)pp321-327

## 4 改訂版ガイドスマニュアル

改訂版ガイドスマニュアルの内容は、大きく以下のとおりである(田崎・堀田抄訳より引用)。

### 第1部 概要とガイドスのアップデート

1章 拡大生産者責任—概要

2章 より効果的な生産者責任に向けて

### 第2部 分析と主要課題

3章 ガバナンス上の課題と拡大生産者責任

4章 競争と拡大生産者責任

5章 拡大生産者責任における環境配慮設計へのインセンティブ

6章 拡大生産者責任とインフォーマルセクター

付録A オーストラリアにおけるテレビとコンピュータのリサイクル制度

付録B ベルギー・フランダース地方における使用済みタイヤのEPR制度

付録C カナダにおける使用済み電気電子製品のEPR制度

付録D 中国における電気電子機器廃棄物の処理基金

付録E コロンビアにおけるEPR制度

付録F フランスにおけるEPR制度の20年—達成事項、得られた知見、今後の課題

付録G 日本における使用済み二次電池のEPR制度

付録H 日本における家電製品のリサイクル制度

付録I 日本における容器包装廃棄物のEPR制度

付録J 韓国におけるEPR制度

付録K 米国における電気電子機器のEPR制度

改訂版によると、EPR概念は世界各国に普及し、政策手法として活用されている。それらの形態はさまざまであるが、導入されている主要な廃棄物分野は「家電製品(35%)」「タイヤ(18%)」「包装(17%)」となっている。これらの廃棄物分野に対して、テイクバック制度は70%導入されて、デポジットが11%とされている。OECDは当初から「EPRの政策はこうあるべきであるというものではなく柔軟なものである」としてきた。そこで様々なかたちでのEPRが各国で考えられるので

あるが、実際には法規制が多勢をしめており、自主的スキームとして活用されている例は限定的である(たとえば、北米ではStewardshipという用語が当初から用いられて、自主的な取組をベースに考えられていた)。特に近年増加しているEPRを採用している途上国においてこの流れは顕著である。改訂版ガイドスマニュアルにおいて、より効果的な廃棄物政策のために2001年ガイドスマニュアルの原則は現在でも推奨されるべきであるが、EPRの「透明性」を高め、パフォーマンス評価のためのデータの重要性が強調されている。また、よりEPRを効果的に活用するために、大きな4つの課題として、①EPRにおける行政の役割、各ステークホルダーと行政とのかかわり、②競争とのかかわり、市場の競争にEPRがどのような影響を及ぼすか、③環境デザインを促進するためのEPRの役割、④EPRにおけるインフォーマルセクターの役割、について各章で詳細に現状分析を行っている。

## 5 EPRの現在における意義

2001年ガイドスマニュアルを参考にしながら各国で導入されてきたEPRであるが、EUでは、廃棄物政策がより総合的な製品政策とリンクするようになり、資源効率性の議論が盛んになり、サプライチェーンを通じての情報流通、製品設計のあり方にかかる政策へと移行するだけでなく「廃棄物」概念が「資源」政策と統合化されるようになってきている。

また、前回の原稿においてのべたようにSDGs(Sustainable Development Goals)が政策目標として掲げられている中、EPRが廃棄物政策の中で果たす役割はどのように変化しているのだろうか?さらに言えば、EPRは果たして効果があるのだろうか?という疑問が出てくる。

OECDにおいても、EPR制度の効果をどのように評価するかは長く検討されてきた事項であり、2005年にはOECDはEPR政策の費用便益評価のための分析枠組みを公表している<sup>※5</sup>。評価マニュアルでは事後評価の枠組みとして、環境負荷削減効果があるか、経済的効率性があるか、革新的な技術促進につながっているか等の7つの主要カテゴリー<sup>※6</sup>を提示している(表2)。これらを活用しながら、各国で評価を

※5 OECD(2005)“Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes”, ENV/EPOC/WGWPR(2005)6/FINAL

※6 Stephen Smith, Hans B Vos(1997)The 1997 OECD report Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy, OECD.

行うことを推奨したものの、実際に行われた事例はなく、今回の改定版ガイダンスマニュアルにおいても、その成果の記述は「EPR は、廃棄物処分量削減とリサイクルの増大に貢献している」としてデータが「傾向」として示されているものの、目的に見合った効果について「環境配慮設計への影響は期待されているほどのものではない」、「EPR が廃棄物予算・納税者の金銭的負担を削減したという知見もある」、「EPR は環境面の便益だけでなく経済的機会を生み出しているという知見がある」という書きぶりにとどまっている。こうした現状を踏まえて、「推奨」として EPR パフォーマンス評価のためのデータの重要性が強調されている。実際に EPR の導入の効果を測定するのは困難であり、EPR を概念あるいは原則としてとらえたときにそこまで厳密な数値化された効果は必要とされないかもしれない（全体として、廃棄物政策がより効率的で環境負荷が少ない方向に進んでいるならそれでよい、という考えかたもあるであろう）。

EPR が提唱され、OECD ガイダンスマニュアルが策定された 1990 年代から 2000 年初頭において、廃棄物政策における責任のありかたを自治体から製造業者へと転換させる EPR は画期的な役割を果たしてきた。特に EPR について、先駆けて実施してきた欧米、日本においては、それぞれの国が、

それぞれの国の廃棄物ストリームに適応した制度を構築し、様々な課題を自国の制度の中で解決してきた。これらの先進国における EPR 制度は、すでに 20 年近い経験を積んできていることになる。こうした中で、既に一定の経験を積んできた国においては EPR の役割は、大きな「廃棄物」から「資源」へ、そして「持続可能な廃棄物政策目標」の中で、統合・消化されていく流れにあるのではないだろうか。田崎氏が指摘するように※7、当初から「拡大生産者責任」の「責任」の概念は多様に使用されており（また関係者にとっても最も都合がよい解釈がなされてきたともいえる）、期待される機能とは別に「責任」論だけが残る可能性もある。一方、途上国においては、これから EPR を現在のインフォーマルセクターをはじめとする既存の制度とどう調和させていくのか、規制管理型 (Command and Control) の単なる言いかえとして EPR が重宝な用語として使用されるだけでなく、本来の機能を果たすための検討が十分に行われることがなされなければならないであろう。2016 年改訂版ガイダンスマニュアルは、EPR が現在各国でどのように活用されているのか、その課題を整理するとともに、あらためて 2001 年ガイダンスマニュアルで記述された原則の重要性を喚起させてくれるものでもあった。

表 2 主要カテゴリー

- ① 環境的有効性（環境負荷削減）
- ② 経済的効率性（廃棄物削減コストの効率化）
- ③ 管理コストおよびコンプライアンスコスト（資源使用削減など環境保全のための全経済的コスト）
- ④ 総収入（自治体等の費用削減による支出の減少）
- ⑤ 広範な経済効果（経済成長、雇用拡大等）
- ⑥ 「ソフト」効果（消費者の理解や行動への影響効果）
- ⑦ ダイナミックな効果およびイノベーション（規制的手法と比較して様々な効果がある）

出典) OECD (2005) "Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes", ENV/EPOC/WGWP(2005)6/FINAL.

※ 7 田崎智宏「多様な拡大生産者責任論と今後の政策議論にむけて」廃棄物資源循環学会誌 29 巻 1 号 (2018) pp49-57