

循環型社会システム調査＜欧州型環境・リサイクル関連規制等に関する調査＞の概要

1. 目的

本調査は、拡大生産者責任に係る過去の検討状況、論点、基本的な考え方等に係る情報を収集、整理するとともに、海外で進められる廃棄物・リサイクルプログラム等について拡大生産者責任の考え方の適用状況等に関する調査を行い、今後、循環型経済システムの高度化を具体化していく上で、拡大生産者責任の考え方を有効な手法として効果的に活用していくための今後の政策的展開等に関して検討し、今後の政策対応に関する基礎的情報、論点等を収集、整理することを目的に実施した。

2. 調査内容

1章では、拡大生産者責任（以下、EPR）に関して、その概念の起源やガイダンスマニュアルの策定経緯を要約するとともに、日本国内におけるEPRに関する議論や国内外における拡大生産者責任に関するセミナー・資料における論点等を整理した。

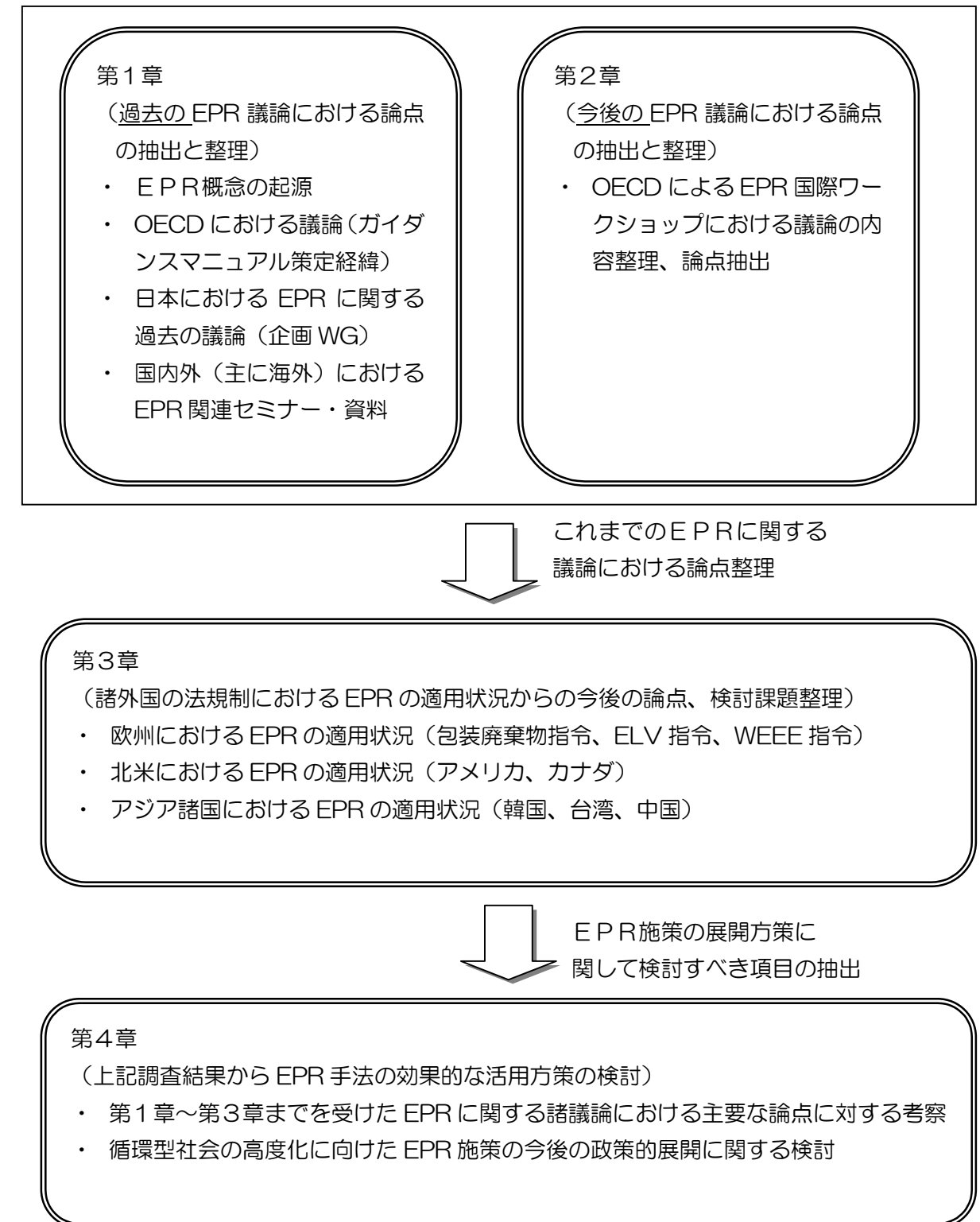
2章では、1章での論点整理を受けて、平成14年12月に開催されたOECDによるEPRの経済学に関する国際ワークショップの内容について報告するとともに、EPRに関する国際的な議論の最新情報をとりまとめた。

3章では、欧州、北米、アジアにおけるEPR関連法令の制定経緯やそれぞれの特徴を整理し、日本国内におけるEPR政策展開の検討材料に資するものとした。

4章では、1章から3章までの議論を受け、循環型経済システムを構築していく上でEPRを効果的に活用していくための政策的展開に関し、今後の論点等を検討した。

第1章 拡大生産者責任の考え方に対する検討状況等に係る調査
 第2章 拡大生産者責任の考え方に対する今後の検討内容等に係る調査
 第3章 拡大生産者責任に基づく廃棄物・リサイクル政策等に係る調査
 第4章 拡大生産者責任に基づく今後の政策的展開等に係る検討

本調査の検討フローは以下に示すとおり。



循環型社会システム調査＜欧州型環境・リサイクル関連規制等に関する調査＞
 の検討フロー

表 拡大生産者責任に係る主要な論点とそれに関する議論についてのとりまとめ（１／３）

拡大生産者責任に係る主な論点	主要な論点の説明	OECD 拡大生産者責任 ガイダンスマニュアルの記述	各国で行われている議論
導入目的	・EPR を導入する際に、最終目的を明確にしておく必要があるが、何を最終目的とするかは議論がわかれる。	・最終目的の設定は拡大生産者責任制度策定の最も重要なステップの１つ ・最終目的は透明でなければならず、生物多様性、天然資源の保存と保全、エネルギーの保全など、特定の環境改善と関連して設定せねばならないとしている。 ・OECD 拡大生産者責任ガイダンスマニュアル策定にあたり、加盟各国とWS の参加者から提案された最終目的は以下の４つである。 - 資源利用削減（天然資源の保全・原材料の保全） - 廃棄物の発生抑制 - より環境に適合した製品の設計 - 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	○何が最終目的か ・拡大生産者責任の主要な目的は廃棄物の減量化（拡大生産者責任経済学WS アメリカからの参加者） ・生産者は、リサイクルが難しい商品の価格を引き上げざるを得ないため、リサイクルしやすい商品の生産に力を入れるようになる。ごみ減量や廃棄物処理費用を安くすることも期待でき、循環型社会の構築に役立つ（CJC セミナー 山口氏） ○拡大生産者責任は「廃棄物の発生抑制」と「より環境に適合した製品の設計」に繋がるか<「廃棄物の発生抑制」と「より環境に適合した製品の設計」の効果は期待できない> ・オランダで導入した拡大生産者責任は発生抑制やリサイクルしやすい製品設計につながらなかった。その理由は以下の通り。 （１）生産者は、リサイクル率より徴収費用を変更せず、統一された徴収費用を選択している （２）リサイクル率による徴収費用の変更は、製品の品質に合わせた収集・分別が必要、システム登録にも高額な費用がかかるため実行が難しい。同じ製品のリサイクル率の差もわずか。 （３）処理費用は、製品価格のわずかな部分しか占めず、リサイクルを考慮したデザインで処理費用を削減しても、製品価格に影響を与えない。 （オランダ 住居・国土・環境省） ・（参考）製品のイノベーション向上につながる手法は、原料税や製品課税、補助金、リース、ラベリング、製品基準、自由意志（拡大生産者責任経済学WS）
各主体の役割分担	・拡大生産者責任を導入する際、生産者、消費者、国、自治体の役割を整理することが重要になる。しかし、どのような役割分担にするかは、意見の分かれるところである。 ・また、生産者の責任範囲を拡大するに際し、そもそも生産者とは誰かという議論も存在する。例えば、輸入業者は生産者に含まれるのかといったことも問題になる。	○責任の割り当て ・OECD ガイダンスマニュアルは、究極責任（Ultimate responsibility）、共有責任（Shared responsibility）、配分責任（Apportioned responsibility）の３つの責任モデルを提示している。 ・政府は責任モデルを選択し、究極、共有、又は配分の正確な責任を割り当てる必要があるとしている。 ・政府の役割：政策の法的な枠組の策定、特定の協定や自発的プログラムの条件設定において中心的な役割を持つ。 ・地方自治体の役割：拡大生産者責任モデルの種類に依存せず、決定的な役割を持つ。 ・消費者：プログラムの設計で考慮すべき決定的な要因である。 ・小売業者：製品回収、課徴金又は手数料の徴収、払い戻し又は陳列棚の製品の選択と保管を行う者となる。情報を消費者に伝えることができ、情報伝達戦略の決定的要素である。 ○生産者とは誰か ・OECD ガイダンスマニュアルは、生産者は材料の選択と製品の設計に最大の支配力を持つものと定義している。 （例） ・寿命の長い製品：ブランドが製品自体に表示される企業が輸入業者 ・包装：製品の容器やラッピングを製造する企業よりもむしろ、包装の充填業者 ・ブランド・オーナーが明確に特定できない場合：製造業者	○責任の割り当て ・不明確な責務の割り当ては、目標が達成できない場合、誰も責任を取らないことになる（オランダ 住居・国土・環境省） ・生産者責任がどのように定義づけられようと、製造者は最も費用が安く、最もよい方法を、リサイクル会社・運搬会社と一緒に考え出す必要がある。個々の費用責務は個人のリサイクルシステムとは同じでない（スウェーデンの家電メーカー） ・拡大生産者責任で大事なものは総括的な責任をメーカーが負うことであり、リサイクルを行う主体はメーカーでなくてもよい（第１回企画WG） ・事業者一律に統括的な役割を求めるのには疑問がある、製品特性を踏まえ、実態に即して物理的責任と経済的責任を定めるべき（第２回企画WG） ・ドイツの場合は回収も事業者が行うが、日本の容器リサイクルの場合は自治体が収集運搬を行う。今は社会的な実験を行っているところで、随時変更していくべきである（第２回企画WG） ・責任は自治行政に残しながらも経済効率性から PFI 導入等による民営化の導入が望ましい（CJC セミナー） ・拡大生産者責任ということで、相当の設備・人員を抱える自治体がすべての責任を製造事業者押し付けていくのは自治体として望ましい姿ではない（第２回企画WG） ・行政への要望として、循環型社会づくりの的確なコーディネーターとしての役割を期待する（CJC セミナー） ・市町村の浮いたお金をどのように市民に還元していくかということも重要（第１回企画WG） ○小規模事業者の問題 ・WEEE 指令の策定の際、閣僚理事会が５年間の優遇措置を採るべきと主張、欧州議会は優遇措置に反対。 ・中小企業、零細企業、新規参入者に関して拡大生産者責任を適用することを考えたときに、どのような影響が出るのか。その点を含めて、日本流の整理の中で答えを出していくことが必要（第１回企画WG）

表 拡大生産者責任に係る主要な論点とそれに関する議論についてのとりまとめ（ 2 / 3 ）

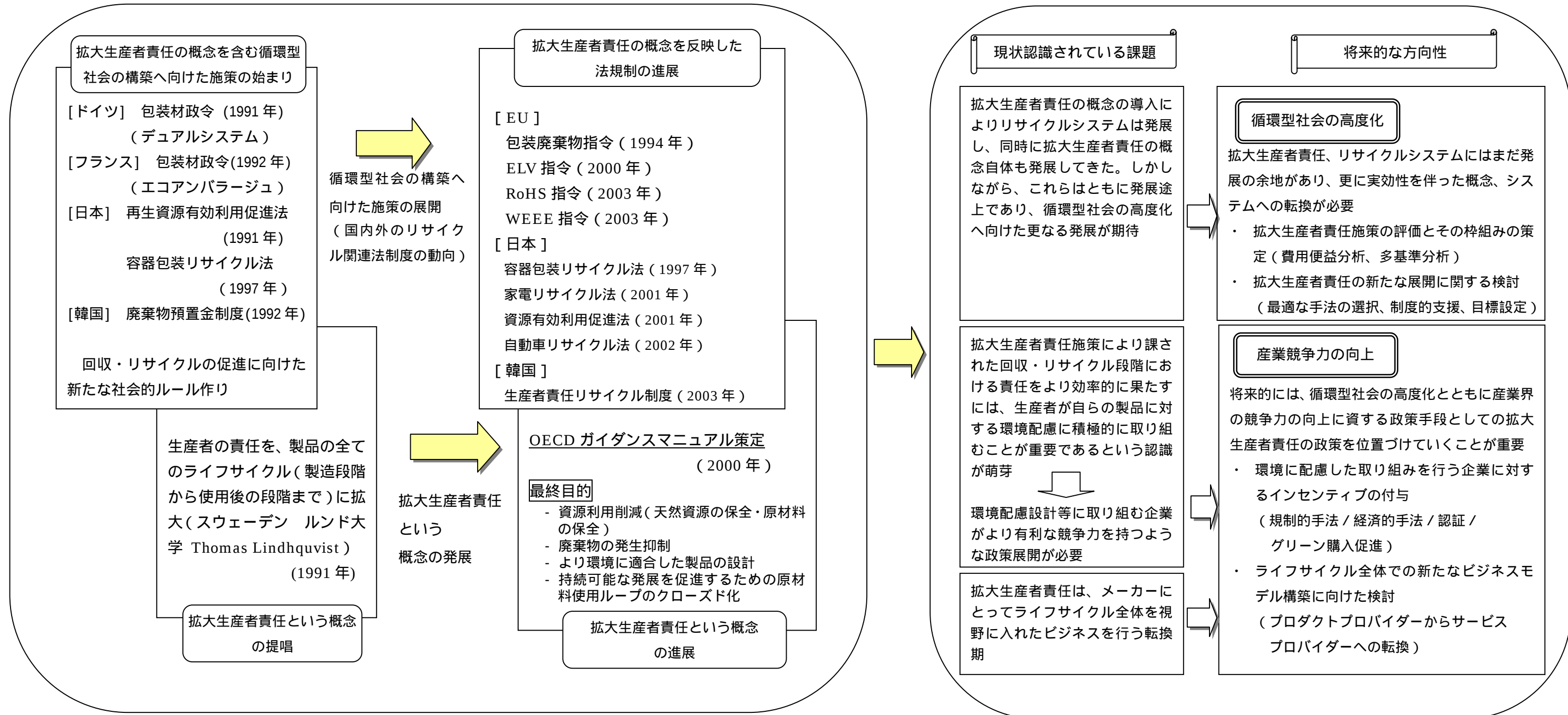
拡大生産者責任に係る主な論点	主要な論点の説明	OECD 拡大生産者責任 ガイダンスマニュアルの記述	各国で行われている議論
規制 / 自主的取組	・拡大生産者責任を導入する際、法規制を用いるのか、それとも生産者の自主的な取組にまかせるのかといった議論が存在する。 ・法規制か自主的取組かは、使用済み製品の回収・リサイクルに対する社会的成熟度に依存するところが大いと考えられ、現状は法規制による事例が多いが、資源循環型社会構築に対する社会的認知を深め、自主的取組を育てるような政策展開が今後必要となっていくと考えられる。	・強制的プログラムによるか否かの決定は、拡大生産者責任政策、最終目的および国の環境上の優先事項に応じて行われるとしている。 ・政策立案者はプログラムを自発的にするか、強制的にするか、あるいはそれらの組合せにするか、早い段階で決定する必要があると主張している。	○ 規制か自主的取組か ＜ 規制で行うべき ＞ ・ ELV 指令の策定過程において、欧州委員会や環境保護団体が規制を提案 ＜ 自主的取組で行うべき ＞ ・ ELV 指令の策定過程においても、規制的な指令を策定しようとする欧州委員会や環境保護団体(EEB)に対し、自動車産業界が、法的規制は既存のリサイクルシステムを崩壊させる恐れがあるとして反対していた。 ・政府は企業に規制をかけるのではなく、目標だけを設定し、目標達成の手段は企業に決めさせるべきである（ ATOFINA のセミナー、化学関連企業）
費用負担	・費用負担に関する論点として、以下の3点が挙げられる。 - 誰がどこまで負担するのか - どの時点で徴収するのか - 販売時徴収の場合、リサイクル費用を明示するか否か（リサイクル費用を製品価格に内部化するのか、製品価格とは別建てで徴収するのか）	- 誰がどこまで負担するのか ・生産者が社会的コストを吸収するようインセンティブを与えるが、不可避のコストについては製品価格に組み込まれ、生産者と消費者が納税者に代わって、社会的コストを支払うことになる。 - 前払い処分料金か排出時徴収か ・拡大生産者責任の政策手法として、前払い処分料金（購入時徴収）をあげている。 - リサイクル費用を明示するか否か ・リサイクル費用の内部化については触れているものの、製品価格とは別立てにするか否かという問題については触れていない。 - デポジット・リファンド制度 ・拡大生産者責任の政策手法の1つとして、デポジット・リファンド制度をあげている。	誰がどこまで負担するのか ○ 消費者も負担するか否か ＜ 消費者も負担すべきである ＞ ・排出者が廃棄物管理サービス費用を支払うべきである（ドイツの生活雑貨メーカー） ・消費者が費用負担すべき、もしくは消費者も費用負担すべきである（ELV 指令の策定過程 自動車業界） ＜ 事業者がすべて負担すべきである ＞ ・日本の現行の容器包装リサイクルシステムにおいて、収集運搬費用も事業者負担とすべき（CJC セミナー 篠木氏） 前払い処分料金か排出時徴収か ＜ 販売時徴収を支持 ＞ ・市民教育に費用をあてがえる、在庫品や孤児製品をカバーできる、回収意欲を高める等（全米電子 PS 会合） ・廃家電のリサイクル費用は販売価格上乗せ方法で徴収すべき（CJC セミナー 篠木氏） ＜ 販売時徴収に反対 ＞ ・フリーライダーがでる、公正の問題がある、在庫品をカバーできるのか問題がある等（全米電子 PS 会合） ＜ 排出時徴収を支持 ＞ ・全ての人が対象になる、フリーライディングを防げる、製品の試用期間が長くなる等（全米電子 PS 会合） ＜ 排出時徴収に反対 ＞ ・製品回収に協力的でなくなる、不法投棄が増える、政府による基盤整備が必要等（全米電子 PS 会合） リサイクル費用を明示するか否か ＜ 明示化すべき ＞ ・オランダにおける廃棄物処理費用の外部化（処理費用を目に見えるかたちにする）は、生産者に収集・処理システムを進んで作らせ、過去に市場に出た製品及び在庫品を一掃する等の良い影響を与えた。また、処理費用を請求書に明記することで、消費者への教育効果もある（オランダ 住居・国土・環境省） デポジット・リファンド制度 ・不法投棄を防ぐためにはデポジット制や費用前払いがよいのではないか（第1回企画WG）
個別負担 / 共同負担	・責任の負担、特に費用負担の方法として、生産者が個別に負担する方法と、共同で負担する方法がある。 （個別負担のメリット） ・環境配慮設計のインセンティブが働き、各社独自のリサイクル意識が進む （共同負担のメリット） ・規模の小さい企業であっても拡大生産者責任により課された目標を達成しやすくなる	・特に論じられていない。	○ 個別負担か共同負担か ＜ 個別負担を支持 ＞ ・個別負担は環境デザイン導入のインセンティブ、効率的なリサイクルシステム開発に貢献するインセンティブを与えるとして、個別負担を主張した（スウェーデンの家電メーカー） ＜ 共同負担を支持 ＞ ・実際にオランダで導入している Pay-as-you-go と呼ばれる共同システム（販売時に徴収した費用をその年に廃棄された製品の管理に使用するシステム）の利点をあげている（オランダ 住居・国土・環境省）。 A．新しい在庫品だけでなく、古い在庫品や孤児製品にも対応できる財政システム B．収入と支出の不一致が発生せず、将来支出についても大きな蓄えをする必要がない C．将来、市場から消える生産者に対して備える必要がない、また、市場に出された製品の撤去義務を負う必要もない。

表 拡大生産者責任に係る主要な論点とそれに関する議論についてのとりまとめ（ 3 / 3 ）

拡大生産者責任に係る主な論点	主要な論点の説明	OECD 拡大生産者責任 ガイダンスマニュアルの記述	各国で行われている議論
施策適用上の障壁	・拡大生産者責任施策適用上の障壁としては、ただ乗りの問題、孤児製品や既販製品の取り扱い、拡大生産者責任プログラム実施のタイミングなどが論点に挙げられる。 ・ただ乗り（フリーライディング） ・ただ乗りをどのように防ぐか ・孤児製品・既販製品 ・孤児製品・既販製品の責任を誰が負うか、特に費用を誰が負担するか ・その他の障壁 ・導入期間の長さ ・既存システムとの整合性の問題（廃棄物処理法や独占禁止法など）	・孤児製品、既販製品を扱う為の資金調達の選択肢として前払い処分料金と購入時支払料金、最終所有者による支払、保険、段階的購入を提示している。	孤児製品の費用は誰が負担するか < 既存の生産者が負担することに反対 > ・孤児製品を既存の生産者が負担する場合、フリーライダーが発生し、環境デザインの投資が減少する、法律的な観点からも生産者が自らの管轄外のものに対し、費用を負担するのはおかしい（スウェーデンの家電メーカー）。 既販製品の費用は誰が負担するか < 既存の生産者が負担することに反対 > ・既販車の引き取り費用は既存の生産者が負担するという欧州委員会と環境保護団体の意見に反対（ELV 指令策定時、自動車業界）。 ・既販製品の処理費用は既存の生産者が負担するという欧州理事会、欧州議会の意見に反対（WEEE 指令策定時、家電業界）。
経済性評価	・既に導入されている拡大生産者責任施策に対し、導入した施策が適切であるかどうかを判断するために、さまざまな視点から効率性を評価する必要がある。 ・既存の拡大生産者責任施策を適切に評価することで、その施策を望ましい方向に修正することが可能になるとともに、新たに拡大生産者責任施策を導入する際の判断材料になる。 ・評価に関しては、どのような評価方法、評価基準を用いれば、適切な評価が可能になるかといった問題がある。	・以下の評価基準を提示している。 - 環境上の有効性 - 経済的効率性 - イノベーション促進性 - 政治的受容性 - 管理可能性	・環境負荷、資源、コストの 3 つの指標で評価すべきである（拡大生産者責任（EPR）等廃棄物処理に関するシンポジウム）。 ○ 多基準分析（MCA）か費用便益分析（CBA）か < MCA を支持 > ・MCA によって、環境、組織・制度、経済、の各側面のウェイトを計算し、費用便益を定量化することができる（拡大生産者責任経済学 WS オランダ Beukering） < CBA を支持 > ・CBA は長期的な効果を排除するものではなく、当初の経済評価だけでなく、環境側面も評価するように変わってきている（拡大生産者責任経済学 WS オランダ Beukering）。 < MCA を批判 > ・MCA と CBA の分析結果には差がない（拡大生産者責任経済学 WS スウェーデンの参加者） ・便益、環境への効果、公平・公正といったことが明確化される必要があり、Black Box であるのであれば、何らかの手段を講じないと使える経済手法にならない（拡大生産者責任経済学 WS スウェーデンの参加者） < CBA を批判 > ・CBA では従来、コストよりも便益、それも短期的な評価を行ってきた。そのため、長期的には環境に影響を及ぼしたとしても CBA には反映されない（拡大生産者責任経済学 WS スウェーデンの参加者）。 ・世代間の影響も評価可能になる（拡大生産者責任経済学 WS スウェーデンの参加者）
達成度評価	・拡大生産者責任施策を導入する際、施策の進捗状況を測定する必要がある。 ・適切に進捗状況を測定するためには、どのような目標の達成度の測定方法、測定基準を用いるかが重要になってくる。	・測定すべき項目を提示 < 定量的な評価項目 > a) 資源 b) 廃棄物の削減・発生抑制 c) 汚染物質の放出 < 定性的な評価項目 > a) 製品の再設計 b) 廃棄物（Waste）	・拡大生産者責任の進捗状況を把握する方法 - 独立した環境監査 - 廃棄物減量目的の設定 - 目標のある自発的な協定 - 費用と利益の比較方法 - 評価方法の基準化（財政面、物質面）（カナダ 第 2 回 EPRWS）
その他（どの製品又は廃棄物フローを選択するか）	・どの製品又は廃棄物フローを対象とすることが議論になる。 ・対象となる製品又は廃棄物フローを抽出する基準は何かということも問題となる。	・一般的に、潜在的に好ましくない影響（例：環境への圧力、製品や製品グループによる廃棄物量の増加、低いリカバリー又はリサイクル性など）を与える製品と製品グループは、格好の拡大生産者責任政策の候補になる	○対象となる製品又は廃棄物フローを選ぶ基準 ・拡大生産者責任の次の標的製品を選ぶ際に考慮すべき基準は、排出量、有害性、廃棄物の特性、経済性、他のプログラムでの実行の可能性、既存のインフラでの可能性、人体への有害性、管轄権の制約（カナダ第 2 回 EPRWS） ・拡大生産者責任施策の候補 A．現在の環境衛生管理面から見て、そのままにしておくのが望ましい製品 B．製品の循環過程でしばしば赤字が生じ、目標達成が困難な製品 C．不明確な責任によって適切な対策が取れない製品 D．高い処理費用につながる破砕や、不適切な処理技術開発につながる製品（オランダ 住居・国土・環境省）

拡大生産者責任のこれまでの流れ

拡大生産者責任の今後の方向性



拡大生産者責任の概念発生時から今後引き続き議論されると予想される論点

【拡大生産者責任の導入効果】

- ・ 導入目的の明確化
- ・ 経済的な評価
- ・ 環境面の評価
- ・ 達成度の評価およびその手法

【拡大生産者責任における役割と責任】

- ・ 役割分担
- ・ 費用負担

【拡大生産者責任適用のスキーム】

- ・ 規制的枠組み (法律) により適用すべきか、自主的取組を促進する方向で適用すべきか
- ・ 生産者の責任を個別負担にすべきか、共同負担にすべきか
- ・ EPR 施策適用上の障壁 (ただ乗り、孤児製品、既販品などの問題)

図 EPR に係るこれまでの流れと今後の方向性