

拡大生産者責任

政府向けガイダンスマニュアル

OECD

Extended Producer Responsibility

A GUIDANCE MANUAL
FOR GOVERNMENTS

(仮訳)

平成13年3月

翻訳にあたって

本冊子は、OECD が 1994 年に開始した「拡大生産者責任」プロジェクトに関する検討の最終報告書「Extended Producer Responsibility A GUIDANCE MANUAL FOR GOVERNMENTS」を翻訳（仮訳）したものである。

本最終報告書の日本国内における翻訳権は環境省にあるが、当センターは本プロジェクトの成果をいち早く関係者に提供するために環境省のご配慮を賜り、経済産業省リサイクル推進課のご指導、ご協力のもとに翻訳（仮訳）を実施した。

本最終報告書の正式な翻訳版は環境省から出版される予定であり、また本最終報告書の原文は OECD 東京センターにおいて購入可能なので、原文に忠実な解釈を必要とする場合には両出版物にあたることをお勧めする。

はじめに

OECD（経済協力開発機構）は、汚染防止・管理グループの中で、1994年に拡大生産者責任（EPR）プロジェクトに関する検討を開始した。加盟諸国はOECD全域において実施している活動の検討を進め、EPRに関するプロジェクトに着手するよう事務局に要請した。これまでにプロジェクトは第二段階まで完了している。本ガイダンスマニュアルはEPRの検討の第三段階（Phase 3）に関する最終的な成果物である。

EPRの検討の第一段階は1994年に開始され、加盟諸国における法的・行政的なEPR活動を詳細に調査した。第一段階の中間報告は、1995年にワシントンDCで開催された廃棄物最小化（Waste Minimization）ワークショップで発表された。同ワークショップでは、廃棄物最小化に関する基本原則ならびに基幹戦略として、EPRを採択した。さらに、OECDの廃棄物管理政策グループおよび汚染防止・管理グループは、製品政策に貢献、これを強化する重要な廃棄物最小化手段であるとして、EPRの分析を継続することを強く支持した。

第一段階（Phase 1）の報告書は、OECD全域において70回のインタビューが実施された後、1995年に完成した。同報告書では、EPRアプローチを策定・実施している加盟諸国における共通の問題点を特定し、政府の活動に関する詳細な情報を紹介している。さらに、新しく浮上しているEPR政策およびプログラムの共通テーマや特徴について議論している。

EPRの第二段階（Phase 2）は1995年に開始された。その目的は、容器包装に関わる二つのEPRプログラムを詳細に研究し、EPRの枠組みに関する報告書を作成することであった。第一段階で提起された共通の問題点を調査し、1998年に三つの文書 - （1）EPRの枠組みに関する報告書、（2）オランダの容器包装材協定の事例研究、（3）ドイツの容器包装材政令の事例研究 - を発表した。

EPRの第三段階（Phase 3）における主な目的は、第一段階および第二段階で明らかにされた多くの問題点の検討である。第三段階では、以下の二つの重要な目標を達成するために、複数の利害関係者による四つのワークショップが開催された。一つは加盟諸国に対するもので、情報を共有してEPRの実施に際して生じた政策及びプログラム上の問題点を検討すること、もう一つは事務局に対するもので、加盟諸国からEPRに関する情報および示

唆を得ることであった。

OECD は、1997 年 12 月の第 1 回 EPR ワークショップ「生産者とは誰か」を主催したカナダ環境省 (Environment Canada)、1998 年 5 月の第 2 回 EPR ワークショップ「EPR に対する制限的障壁」を主催したフィンランドの環境省、1998 年 12 月の第 3 回 EPR ワークショップ「環境上の有効性と経済的効率」を主催した (三つのワークショップの論文および発表を整理し製本した) 米国環境保護庁、そして 1999 年 5 月にパリで開催した第 4 回 EPR ワークショップ「環境上の持続可能性を支援するための拡大生産者責任および廃棄物最小化」を主催した日本の厚生省に対して謝意を表したい。

また EPR プロジェクトへの財政援助を行っている日本の厚生省および環境庁 (現在は環境省) そして英国の貿易産業省、ならびに四つのワークショップへの参加者に対しても謝意を表す。

本マニュアルの第 5 章を担当したのは、貿易・産業の専門家 Jan Adams 氏である。OECD 事務局 Claudia Fénérol 氏は、汚染防止・管理作業部会 (Working Party for Pollution Prevention and Control) の後援により、本マニュアルを作成した。本マニュアルは OECD 事務総長の責任で公表される。

目次

要約

緒言 (Introduction)	1
EPRを理解する (Understanding EPR)	1
何故、拡大生産者責任なのか (Why Extended Producer Responsibility)	2
EPRの現状 (EPR Today)	3
本ガイダンスマニュアルの目的 (Purpose of the Guidance Manual)	4
各章の要約 (Summary of contents)	4
結論 (Conclusion)	7

第1章 概観と背景 (OVERVIEW AND CONTEXT)

1.1 序 (Introduction)	8
1.2 本ガイダンスマニュアルの目的 (Purpose of the Guidance Manual)	8
1.3 背景 (Background)	9
1.4 状況 (Context)	10
1.4.1 費用の内部化 (Internalisation of costs)	11
1.5 拡大生産者責任とは何か (What is Extended Producer Responsibility?)	11
1.6 何故、拡大生産者責任なのか (Why Extended Producer Responsibility?)	12
1.7 論考 (Debate)	12
1.7.1 製品連鎖内の主体の参加一責任の共有 (Participation of actors in the product chain – sharing responsibilities) ...	13
1.7.2 目標の設定 (Setting targets)	13
1.8 汚染者負担の原則 (The Polluter-Pays Principle)	13
1.8.1 EPRとPPP (EPR and PPP)	14
1.9 EPRの原則 (Principle of EPR)	14
1.10 EPRと統合的製品政策 (EPR and Integrated Product Policy)	14
1.11 分析のための枠組み (Framework for analysis)	15
1.12 社会経済的および社会文化的配慮 (Socio-economic and socio-cultural considerations)	16

第2章 EPR政策と考察 (EPR POLICY AND CONSIDERATIONS)

2.1 序 (Introduction)	19
2.2 EPRの指導原則 (Guiding principles for EPR)	19
2.3 最終目的と目標 (Goals and objectives)	20
2.4 用語の定義 (Defining terms)	21
2.5 範囲 (Scope)	21
2.6 どの製品又は廃棄物フローを選択するか (Which products or waste streams?)	22

2.7	法的小よび行政的小アプローチ (Legal and administrative approaches)	25
2.7.1	強制的アプローチ (Mandatory approaches)	25
2.7.2	自発的小アプローチ (Voluntary approaches)	25
2.8	目標と割当 (Targets and quotas)	26
2.9	供給とリサイクル資源需要の管理能力とのマッチング (Matching supply and the capacity to manage the demand for recyclables)	26
2.10	全国的小よび地的小な環境の最終目的、プログラムおよび法律の役割と関係 (Roles and relationships of national and sub-national environmental goals, programmes and laws)	27
2.11	考慮すべき他の側面 (Other aspects to consider)	27
2.11.1	消費と生産パターン (Consumption and production patterns)	27
2.11.2	利害関係者との協議 (Stakeholder consultation)	27
2.11.3	透明性 (Transparency)	28
2.11.4	EPRに関する情報の配布 (Distribution information about EPR)	28
2.12	要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)	29

第3章 手法と措置 (INSTRUMENTS AND MEASURES)

3.1	序 (Introduction)	30
3.2	政策要因 (Policy drivers)	30
3.3	EPR政策手法と措置 (EPR policy instruments and measure)	31
3.3.1	製品回収要求 (Take-back requirements)	31
a)	製品回収 (Product take-back)	32
3.3.2	経済的手法 (Economic instruments)	32
a)	デポジット・リファンド制度 (Deposit/refund schemes)	33
b)	前払い処分料金 (ADF: Advance disposal fees)	34
c)	原材料課税 (Material taxes)	34
d)	川上における税・補助金の組み合わせ (Upstream combination tax/subsidy)	35
3.3.3	規格 (Standards)	35
a)	最低リサイクル含有の要求 (Minimum recycled content requirements)	35
3.3.4	他の産業界ベースの措置 (Other industry-based measures)	36
a)	リース (Leasing)	36
b)	サービス化 (Servicizing)	36
3.4	手法に対する初的小的な応答は何か (What is the primary response to an instrument?)	36
3.5	適用可能性 (Applicability)	37
3.6	実施上の構成要素 (Implementation components)	37
3.7	その他の政府の措置 (Other government measures)	38
3.8	その他の手法 (Other instruments)	39
3.9	EPRの環境的小の有効性と経済的小の効率 (Environmental effectiveness and economic efficiency of EPR)	39
3.10	選択基準 (Selection criteria)	41

3.11 要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)	41
--	----

第4章 役割と責任 (ROLES AND RESPONSIBILITIES)

4.1 序 (Introduction)	43
4.2 背景 (Context)	43
4.3 責任範囲 (The range of responsibilities)	43
4.3.1 責任とは何を意味するか (What is meant by responsibility?)	43
4.4 生産者とは誰で、何に責任を有するか (Who is the producer and for what is he responsible?)	44
4.4.1 生産者とは誰か (Who is the producer?)	44
a) 最終責任 (Ultimate responsibility)	45
4.4.2 その他の責任の組み合わせ (Other responsibility combinations)	46
a) 共有責任 (Shared responsibility)	46
b) 配分責任 (Apportioned responsibility)	47
4.5 責任の配分 (Distribution of responsibility)	48
4.6 責任の割当時に考慮すべきこと (Considerations when allocating responsibility)	48
4.7 誰が支払うか (Who pays?)	49
4.7.1 資金調達メカニズム (Funding mechanisms)	50
4.7.2 製品の最終価格へのコストの内部化 (Internalisation of costs into the final price of the product)	50
4.8 政府の役割 (National government role)	50
4.9 地方自治体の役割 (Local government role)	51
4.10 消費者 (Consumers)	51
4.11 小売業者の役割 (Role of retailers)	51
4.12 生産者責任機構 (PRO: Producer responsibility organisations)	52
4.13 要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)	52

第5章 貿易と競争 (TRADE AND COMPETITION)

5.1 序 (Introduction)	54
5.2 貿易の問題点 (Trade issues)	55
5.2.1 EPR及び関連する政策手法の実際のおよび潜在的な貿易への影響 (Actual and potential trade effects of EPR and related policy instruments)	55
a) 製品市場での貿易への影響 (Trade effects in product market)	55
b) 経済的手法 (Economic instruments)	57
c) 規制的手法と材料要求事項 (Regulatory instruments and materials requirement)	58
5.2.2 リサイクル・二次資源市場における貿易への影響 (Trade effects in recyclable/secondary materials markets)	59

5 3	EPR政策と多国間貿易システム (EPR policies and the multilateral trading system)	60
5 3.1	透明性、協議および技術援助 (Transparency, consultation and technical assistance)	61
5 3.2	非差別とその他のWTO問題(Non-discrimination and other WTO issues)	63
	a) 非差別(Non-discrimination)	63
	b) 例外(Exceptions)	65
5 3.3	TBT協定(Technical barriers to trade agreement)	66
5 3.4	WTO規則の適用範囲(Coverage of WTO rules)	67
	a) “同種の”製品とは何か(What are ‘like’ products?)	68
	b) どの政策手法がWTOの対象となるか (Which policy instruments are covered by WTO?)	68
5 4	競争問題(Competition issues)	69
5 4.1	製品市場内の競争効果(Competition effects in product markets)	70
5 4.2	リサイクル・二次資源市場での競争効果 (Competition effects in recyclable/secondary materials markets)	71
	a) 製品・原材料の収集サービス(Products/material collection services)	71
	b) リサイクル・二次資源市場の集中 (Concentration of recyclable/secondary materials market)	72
5 5	貿易と競争問題—考察点のチェックリスト (Trade and competition issues—checklist of points to consider)	72
第6章 ただ乗り、孤児(製造撤退)及び現存(既販)製品 (FREERIDERS, ORPHAN AND EXISTING PRODUCTS)		
6.1	序(Introduction)	75
6.2	ただ乗り(Free riders)	75
6.3	孤児及び現存製品(Orphan and existing products)	77
6.3.1	孤児及び現存製品を取扱うための資金調達の選択肢 (Financing options for addressing orphan and existing products)	77
	a) 前払い処分料金(Advance disposal fees)	77
	b) 購入時支払い料金(Fees paid at the time of purchase)	78
	c) 最終所有者による支払い(The last owner pays)	79
	d) 保険(Insurance)	80
	e) 段階的導入(Phase-in)	80
6.4	要約: 考察点のチェックリスト(Summary: checklist of points to consider)	80
第7章 設計から実施まで(FROM DESIGN TO IMPLEMENTATION)		
7.1	序(Introduction)	82
7.2	政策の枠組み(Policy framework)	82
7.3	強制的要求(Mandatory requirements)	83

7.4	自発的アプローチ (Voluntary approaches)	83
7.5	中小企業 (SME : Small and medium-sized enterprises)	84
7.6	取引費用 (Transaction costs)	85
7.7	モニタリングと報告 (Monitoring and reporting)	86
7.8	段階的導入 (Phasing-in)	87
7.9	始動 (Getting started)	87
7.10	評価 (Evaluations)	88
7.11	国際的次元 (The International dimension)	88
7.12	進捗状態と成功度の測定 (Measuring progress and success)	89
7.12.1	定量的 (Quantitative)	89
a)	資源 (Resources)	89
b)	廃棄物の削減・発生抑制 (Waste reduction/prevention)	89
7.12.2	定性的 (Qualitative)	90
a)	製品の再設計 (Product redesign)	90
b)	廃棄物 (Waste)	90
7.13	勧告と教訓 (Recommendations and lessons learned)	90
7.14	要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)	91

第8章 将来的ステップ (FUTUER STEPS)

8.1	将来的ステップ (Future Steps)	93
8.2	結論 (Conclusion)	95

参考文献	96
------	----

付属書1	: OECDにおける都市ごみ発生量	102
付属書2	: 環境関連の税金と課徴金	104
付属書3	: 米国の充電電池のリサイクル	107
付属書4	: 表	111
付属書5	: 米国の最低リサイクル含有率法 (Minimum Recycled Content Laws)	113
付属書6	: 日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気・電子機器 (EEE: Electrical and Electronic Equipment) に関するEPRプログラムの特徴	114
付属書7	: 消費者用電気製品のリサイクルのフローチャート (日本)	121
付属書8	: 電気・電子機器 (EEE) に関する責任の割当て	122
付属書9	: 生産者の参加の程度	124
付属書10	: 製品連鎖内の関係者とその役割の例	125
付属書11	: スウェーデンの使用済み自動車の回収要求のケース・スタディ	126
付属書12	: DSDの学んだ教訓	129
付属書13	: 登録商標の使用権に関する契約	133
付属書14	: ドイツに於けるEPR	141
付属書15	: EPR比較マトリックス	146

要約

緒言 (Introduction)

この数十年間、OECD 加盟諸国は、汚染ならびに廃棄物の発生を削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。大気汚染や水質汚濁の一人当たりの発生量は過去数十年で減少している場合が多いものの、有害廃棄物も家庭ごみも増加し続けている。家庭ごみの発生量は一人あたりでも絶対量でも増加している。

1990 年代半ばには、家庭ごみの約 64% が埋立処分され、約 18% が焼却、約 18% がリサイクルされた。同時に、廃棄物処理施設の新たな立地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。NIMBY(Not In My Back Yard:うちの裏庭お断り) 症候群は、人間の健康や環境へのリスクという点だけでなく美的な問題からも、廃棄物に対する一般の関心が高まっていることの表れである。その上、処分の選択肢が狭まったことによって、廃棄物を減らし再使用やリサイクルを増やすという選択肢が重要視されている。

廃棄物の増加に直面し、各国政府は現行の政策選択肢を再検討した結果、製品の使用後の段階に対する責任を生産者に課すことを含めて本問題に対処するための新しい手法が必要であるとの結論に達した。拡大生産者責任 (EPR: Extended Producer Responsibility) 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) 物理的な) 相当程度の責任を受け入れるという政策アプローチである。このような責任を課すことにより、発生源で廃棄物を抑制し、環境適合型製品の設計を促進し、一般のリサイクル・資源管理目標の達成を促進する。本ガイダンスマニュアルは本問題に関する現状や拡大生産者責任と関連する潜在的な便益と費用について各国政府に情報提供するものである。

EPR を理解する (Understanding EPR)

OECD では EPR を、「製品に対する生産者責任を製品のライフサイクルの使用後段階にまで拡大すること」と定義している。EPR 政策には以下の二つの関連する特徴がある。(1) (物理的および (もしくは) 財政的な又は全面的もしくは部分的な) 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) 製品設計の際環境に配慮するよう生産者に動機を与えることである。他の政策手法は製品連鎖の一連の流れにおける単一点を目標にしがちなものもあるが、EPR は製品連鎖の中の製品および生産工程に関する環境特性に関

するシグナルを統合しようとするものである。

EPR プログラムとは「消費財の製造業者・輸入業者、消費者、政府の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 プログラムにはいろいろな形態があるが、全てに共通する特徴は、製造業者および輸入業者が商品の使用後段階にまで関与するという点である。EPR は、従来、製造業者と輸入業者に課されていた環境責任（労働者の安全性、生産工程からの環境負荷物質の排出抑制や処理、生産工程からの廃棄物を適正に管理する財政的・法的責任）を使用後段階における製品の管理にまで拡大している。

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）生産者とは誰かの決定である。本ガイダンスマニュアルでは、容器包装の場合を除いて生産者をブランド・オーナー（Brand Owner）および輸入業者と考える。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はむしろ、容器への充填者を生産者と考える。電子製品などブランド・オーナーが明確に特定できない場合、製造業者（および輸入業者）を生産者とみなす。責任の共有は EPR の重要な側面であり、小売業者、流通業者、消費者その他製品連鎖における各主体は、EPR プログラムの遂行において非常に重要な役割を果たす。

何故、拡大生産者責任なのか (Why Extended Producer Responsibility)

生産工程に注目した従来の環境政策では、人間の健康や環境を保護するのに必要な変化をもたらさないのではないかという意識が高まっている。工業・エネルギー生産は汚染や廃棄物の有力な発生源であり続けている一方、この 20 年間で使用済みとなって発生する廃棄物が相対的な重要性を帯びてきている。廃棄物の増大に対処するために多くの政策やプログラムが開始されたが、新しい埋立処分場や焼却炉を不要にするには十分ではない。同時に、OECD 加盟諸国においても、埋立処分場や焼却炉の新設に対する抵抗感が急激に高まっている。

EPR に付随する重要な暗示と変化は、製品の使用後段階での処理、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生じる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 各国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、資源効率の向上）への取組に役立てることができる。

汚染者負担原則（PPP : Polluter Pays Principle）は、汚染者による環境影響の費用を社会

全般が負担するのではなく、その汚染者に負担させる方法として提唱された。政策介入のポイントを「外部性（すなわち汚染者）の発生源に可能な限り近づけるべきである」とこれまで論じられてきた。しかし、近年、EPRなどの手法では広い意味での「汚染者」の適用範囲を拡大し、環境影響を生み出す製品の製造業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、責任が共有される。EPRの費用効率は、このような手段が他の手段と比較して、外部性を緩和させるためにより強く適切な動機を生み出せるかどうかにかかっている（この問題は本マニュアルの範囲外である）。政策実施の行政費用、使用済み製品の分別費用、製品市場の構造などの要因は、EPRが他の手法より効果的・効率的であるか否かを決定する上で重要な役割を果たす。

EPRの現状 (EPR Today)

多くの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 (Duals System 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き取らせる制度の確立・管理を義務付けるものである。ドイツでは、容器包装の消費が1991年から1998年の間に一人当たり94.7キログラムから82キログラムへと13.4%減少した。

会社別にしろ部門全体にわたったものにしろ、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であったり、広報活動での企業の姿勢であったり、政府介入を避けるための純粋な防衛戦略、市場シェア拡大のための手段であったりする。消費者が製品を買換える際に使用済み製品を引き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き取りを開始し、回収した靴をリサイクルして運動場の表面材として使用している。

様々な製品や廃棄物フローに関して自主協定を実施している国もあり、法的な拘束力を持つ場合もそうでない場合もある。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り決める。オランダでは1991年に業界との取り決めにより協定調印者に対して法的拘束力を持つ容器包装協定 (Packaging Covenant) を実施している。最近この協定の更新・拡大が行われている。オーストラリア環境庁は容器包装業界と協定を結んだばかりである。これには製品管理の考えも含まれており、容器包装材の削減を目指した数値目標が設定されている。容器包装業界はこの目標値を満たすための手段を自由に選択できるが、協定に加わっていない会社は、容器包装に関する国家環境保護手段

(NEPM) に設定されている要件に従わなくてはならない。

本ガイダンスマニュアルの目的 (Purpose of the Guidance Manual)

本マニュアルは、EPR の問題点および便益、ならびに有効な EPR 政策・プログラムの確立に必要な行動に関する情報を、加盟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、他の手法の効果と比較して EPR の効果を評価するものでもない。これは EPR 政策・プログラムの立案に関する様々な問題点や枠組み的な条件を検討するものである。いずれの EPR アプローチでも政府にとっては最も有用であると思われるため、本マニュアルは基本原則に基づいた基礎事項を提供する。可能な限り、現在までの経験を参考にしており、関連する概念的な問題について、政府の政策立案者の道しるべとなる。意思決定者が EPR に関する決定をする上で役立つように、指針および数多くの質問リストを提供している。

本マニュアルの情報は、OECD による四つの EPR ワークショップに参加した利害関係者（政府、民間部門、学者、市民団体、法律専門家、通商専門家、国際機関、事業者団体）それらのワークショップで提出された論文、その他の研究報告書など様々な情報源から得られたものである。本マニュアルは、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発展という目標の達成に資するよう、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。

各章の要約 (Summary of contents)

第 1 章では EPR を定義し、これを経済活動の中で位置づけ、費用の内部化と関連づけ、その上で政策立案者が EPR を政策選択肢として検討する際に考慮すべき点を提起する。この章では責任の共有の問題と目標値の利用についても議論する。製品連鎖の中での責任の共有は EPR に内在するものであるが、EPR の重要な特徴は、使用後段階について物理的および（または）財政的に相当程度の責任を生産者が引き受けることである。政策実施の取り決めも共有されるが、本マニュアルでは、EPR 政策を組織し実施するための焦点として一主体を考える重要性を強調している。政府が EPR 政策を検討する際、それが実施できるか否か、そしていかに実施できるかを評価することが重要である。本章では政府が分析を行う際に役立つように一連の質問を提供している。さらに EPR に関する決定に影響を与え得る社会経済的・社会文化的な配慮についても述べる。

第 2 章では、重要な政策立案課題について述べ、EPR 政策・プログラムの基本原則を示す。その他の対処すべき重要点は、目標の設定や目標値、利害関係者による協議の重要性、政

策および政策立案の透明性、一般市民への情報提供であり、特にどの製品・製品グループ・廃棄物フローに対しEPRの適用が効果的かについてである。本章では、完全に自主的なもの(業界主導型)から義務的なものまで、EPRの実施における様々な取組を議論している。EPRを計画中の政府は、プログラムを自主的にするか義務的にするか、または両方を組み合わせるか(例えば、交渉による合意または協定)を早い時期に決定する必要があるだろう。自主的な取組を奨励し、自主的なプログラムを通じて特定な部門との間に協力関係を形成するインセンティブ(誘因)を作り出すことによって、産業界ベースのEPRプログラムを奨励している政府もある。

第3章では、EPRの原則を実施するのに役立つ政策手法について述べる。EPR実施の手法は、(1)製品回収要求、(2)経済的手法、(3)パフォーマンス基準の三つに基本的に分類される。製品回収要求(引取要求)は、製品の使用後の管理に対する責任を課すことによって、政策目標を満たすことができる。経済的手法も同様である(デポジット・リファンド制度、前払い処分料金、原材料課税、川上における税・補助金の組み合わせ)。これらの手法は誘因に基づいており、民間部門は自由に手段を選択できる。さらにリサイクル最低含有率などの行動基準は、製品に使用されるリサイクル材の特定の含有率を指定することになる。複数の手法を検討している場合には、最も効率の良い手法の組合せを選ぶべきである。本章では、その他の手法にも言及している。例えば、家庭ごみの従量料金制度(容量・重量ベース)、埋立処分の禁止および課税、バージン原材料に対する助成金の撤廃、原材料・製品・化学物質の禁止および制限、エコラベル、政府のグリーン購入、排出権取引、リサイクル・クレジットなどが挙げられる。OECD各国政府の中には、これらの手法をEPRの代替政策として使用できると提案しているところもある。

第4章では、EPR政策・プログラムにおける役割や責任について述べる。EPRの中心にあるのは、製品に対する製品の使用後段階の物理的およびまたは財政的な責任を製品の生産者に拡大することである。EPRの目的のために、生産者とは「原材料選定や製品設計に関して最大の決定力を持つ事業主体」と定義される。すなわち、ブランド・オーナー・輸入業者、容器への充填業者、製造業者などで、政策の構造や範囲となる商品によって異なる。前述したように、EPRにおける責任は、元来、共有されるものである。行動を組み立てて着手するには、リーダーないし中心を指定する必要があるが、小売業者・流通業者・消費者もまたEPR政策の実施には重要な役割を担う。

第5章では、貿易および競争に関する問題点について述べる。生産者は非差別的な方法で各自の責任を満たすことにより、協同による潜在的な貿易歪曲効果に関する懸念に対処している。しかし、EPRプログラムが国際貿易に与え得る影響について綿密に調べることは、政策立案者にとって引き続き重要である。異なった政策手法(製品回収要求、経済的手法、

規制)は、貿易にも異なった影響を与える。例えば、貿易形態はEPR政策の要件により適合した製品を選ぶ方向に変わって行くと思われ、国際的な影響も与える。しかし、貿易への意図せぬマイナスの影響によって、EPRプログラムの運営に不必要な経済的費用が追加され、その影響を受けた企業側から反対の声が上がることもありうるだろう。本章では貿易起因の紛争の可能性についても述べる。たとえば回収した原材料の国際的な「ダンピング」は不公正な競争を生みだし、輸入国のリサイクルへの取組を阻害し、反ダンピング措置へとつながることもありうる。EPR政策は透明で、無差別で、国際貿易にとって余計な障害にならないように立案することができ、それゆえ、WTOの原則とは整合性を持っていると結論できる。国内においては、EPR政策は主に二つの分野で競争問題を生み出す可能性がある。一つはEPR政策が対象とする製品市場で、生産者責任組織(PRO: Producer Responsibility Organization)に談合の機会をあたえることから発生する。もう一つは、PROと幅広い廃棄物処理業界との市場関係の観点から、再生資源市場に関するものである。しかし、特定的手段によって、このような結果は避けられる。その手段の一つとしては、特定の協力形態を押しつける規制条項を含め効率的な協力に対する人為的な規制の障害を排除することがあげられるだろう。

第6章では、(1)ただ乗り、(2)孤児製品、(3)現存(現存予定)製品の三つの重要な政策立案問題を扱う。「ただ乗り」に関して点は、(1)いかにただ乗りを減らすか、(2)ただ乗りを排除する費用とどの程度でつり合うと考えるか(ただ乗りの中には、プログラムに内在すると言えるものもあり、監視や管理のために支出を行うのに値しないものもある)の二つのポイントが提起されている。現存製品や孤児製品(破産等により生産者が存在しない製品のこと)の扱い方に関する決定は、政策目的に直結している。本章では、現存製品や孤児製品に対処するための資金調達制度についても述べる。

第7章では、多数の政策立案および実施の側面について述べる。本章は、実際の政策立案や実施の特徴などを通じて政策立案者の指針となるように記述されたものである。また、政策立案者がいくつかの基本的なプログラムの特徴を概観できるよう、一連の指針も提供している。

第8章では、EPRに関する将来の課題や必要な研究を概説する。新たな製品や異なる製品、または廃棄物フローへのEPR政策手法の適用性に関するさらなる研究が、この政策手法がどの製品(どの製品群)により適用される傾向にあるかに関する研究とともに、必要と考えられる。統合的製品政策(IPP: Integrated Product Policy)がEU諸国およびその他のOECD各国における新たなコンセプトとなっている。EPR政策・プログラムがIPPとの関係においていかに機能するかということはさらに調査が必要なもう一つの課題である。その他、今後さらなる調査が推奨されるEPR政策分野の領域としては、電子商取引の

影響、業界ベースの自主的な EPR プログラムの役割、OECD 各国における EPR プログラムの現状の位置付け、第 1 章と第 7 章で述べる評価規準に関連してある手法がどのように機能するか、があげられる。

結論 (Conclusion)

EPR は使用後段階の製品がもたらす環境面の圧力に対処するための政策アプローチを政府に提供する。EPR は、埋立または焼却されるような原材料を利用することにより資源効率を向上させる上で重要な役割を果たすとともに、製品の設計者に対して再使用やリサイクルがしやすい材料を選択するように影響を与える。EPR は、生産施設の代わりに製品に注目した新世代の汚染防止政策の中に反映されている。このような政策によって、生産者は原材料（および化学物質）の選択、生産工程、設計、容器包装、市場戦略に関する意思決定を再評価するよう求められる。EPR は廃棄物フローの中に大量に入ってくる容器包装に対処する政策アプローチとして開始されたが、現在 EPR は電気機器や電子機器のような新しい製品・製品グループ・廃棄物フローへと拡大する傾向にある。

第1章 概観と背景 (OVERVIEW AND CONTEXT)

1.1 序 (Introduction)

過去 30 年間にわたり、OECD 各国政府、民間セクターおよびその他は汚染防止と廃棄物の減量に膨大な資源を消費してきた。施設レベルでの汚染の低減と防止については改善が見られたが、廃棄物の発生量は依然として増加傾向にある。統計は OECD 内の廃棄物量が経済成長率と同じ割合で増加していることを示している。1980 年から 1997 年までの一般家庭の消費量の増加は 37.5%であった¹。同じ期間中の一般廃棄物の発生量は絶対量では 40%、一人当たりでは 22%増加した(付録 1 の図を参照)。これらのデータは諸対策が講じられないかぎり、埋立、焼却および汚染が増加しつづけることを示している。

廃棄物と汚染の増加に対処する OECD 各国を支援して、長期的な解決策を提供し、かつ資源効率を向上させるための新しい政策概念と手法が研究され開発された。拡大生産者責任 (EPR: Extended Producer Responsibility) は、環境への圧力を軽減するのに役立つ可能性のある OECD 内で検討されている一つの新しい政策アプローチである。OECD の EPR 作業計画に基づいて開発されたガイダンスと情報は増大する廃棄物と汚染問題への取組に役立つツールを各国政府に提供する。

1.2 本ガイダンスマニュアルの目的 (Purpose of the Guidance Manual)

本ガイダンスマニュアルの目的は EPR 政策・プログラムを策定することを望む各国政府に情報を提供することにある。これは特定の行動方針を規定しようとするものではなく、また他の手法と比較して EPR のパフォーマンスを正当化するものでもない。むしろ、EPR 政策・プログラムの設計の基盤をなす原則に関して、一連の選択肢を提示することにある。政策とプログラムを実際にどう策定するかの詳細は、それぞれの国の条件による。本書は各国政府にとってどのような EPR アプローチが最も有益であるかについて、基本原則に根ざした基礎を提供することを意図する。可能な限り、最新の経験を考慮に入れ、概念形成上の諸問題について政府の政策立案者を導くようにつとめる。

本書の情報は、OECD による四つの EPR ワークショップに参加した利害関係者(政府、民間センター、学者、市民団体、法律専門家、通商専門家、国際機関、事業者団体) それらのワークショップで提出された論文、その他の研究報告書など様々な情報源から得られたものである。本書は、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発展の目標の達成に資するよう、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。

本書の第 1 章と第 2 章は、EPR についての重要な概念的問題のいくつかを通じて政策立案者をガイドし、彼等が EPR について意思決定を行うとき考慮する必要のある基本政策設計問題のいくつかを説明する。第 3 章から第 6 章は、EPR の政策手法の範囲に関するガイダンスを与え、役割と責任を概説し、また 4 つの基本政策設計項目を検討する。第 7 章は

¹ 1997 年で、家庭ごみは都市ごみのフローの 67%を占める。

政策の骨格の基本的特徴を設定し、また実施上の特定の側面についてガイダンスを与える。第8章は将来の諸ステップならびに将来の研究対象となり得る領域について述べる。

1.3 背景 (Background)

今日、各国政府は経済的発展、社会的関心および環境保護の間のバランスをとることにより持続可能な発展を実現しようとしている。OECD の汚染防止・管理プログラムの下で、気候変動、持続可能な輸送、持続可能な建設、製品政策、廃棄物管理ならびに資源効率の向上のため、多くの環境政策のメカニズムと手法が検討されまた開発されつつある。同様に、OECD 環境理事会は、汚染を低減して国民生活を質的に向上させる努力について各国政府を支援する一連のツールを提供するため、環境税、売買可能排出権、生産と消費、化学物質の安全管理、およびその他の手法など様々な経済的手法を検討している。

OECD 加盟国は、汚染防止・管理作業部会 (Working Party on Pollution Prevention and Control) を通じて、持続可能な発展に向けたその努力において各国政府を支援することのできる政策アプローチとして EPR を捉えている。EPR は、より少量 (又は別種) の原材料投入による製品、また、再使用、リサイクルおよびリカバリーがより容易で経済的でもある製品を設計するための誘因を生産者に与えることにより、製品のライフサイクル全体の環境影響を最小化するのに役立つ (Box 1 を参照)。

Box 1

EPR の利点

適切に設計された EPR 政策は多くの経済セクターを通じてごみの発生抑制および関連する汚染低減のための原動力となり得る。さらに利点として以下を挙げることができる：

- ・ 埋立地及び焼却炉の数とそれらに伴って生じる環境への影響の削減
- ・ 廃棄物管理にかかる地方自治体の物理的および (もしくは) 財政的負担の軽減
- ・ 製品やその部品のリサイクルと再使用の促進
- ・ リサイクルや再使用のために製品を分解することを容易にし、その所要時間を改善する
- ・ 製品中に含まれる有害な恐れのある化学物質の低減又は排除
- ・ より汚染が発生しにくい生産と製品の促進
- ・ より効率的な天然資源の利用
- ・ 地域社会と企業の関係の改善
- ・ より効率的かつ競争力のある製造方法の奨励
- ・ 製品のライフサイクルに重点を置くことにより統合された環境管理の促進
- ・ 原材料管理の改善

1.4 状況 (Context)

経済活動は原材料の投入としての資源の使用、それに付随する自然と生態系の破壊、および汚染の発生と廃棄物のフローを通じて自然環境に様々な圧力を加える。

自然環境の多くの側面が “ 公共財 (public goods) ” ² である。この場合、環境の同化能力と資源ストックの利用から発生する悪影響は、必ずしも障害を引き起こす経済活動の責任

² 純粋な公共財 (public good) は 2 つの性質を持つ：非排除性 (その消費を制限できない) と非競合性 (追加的な消費量が他者の利用に影響を与えない)。

者たちによってのみ生み出されるわけではない。市場での相対的価格は社会的に最適な価格とは異なっており、環境を“過剰使用”する経済的誘因が存在する。これらの価格差は外部性の存在を映し出している。

このように、環境の悪化は、単に、経済プロセスにおけるいくつかの小さい欠陥による偶発的で望まれていなかった結果ではない。むしろその根本は、とりわけ、市場内にはたらく意思決定メカニズムとあらゆる経済活動を形成する社会的および政治的な力にまで掘り下げられ得る。市場が最適に働けば、このような効果を考慮するため行動に影響するような理由はない。しかしながら、現実とは異なっており、環境の外部性の存在が政府の対応や介入の必要性を引き起こす³。

使用後の段階における製品の処理に対する責任を生産者にまで拡大することは、環境に悪影響を及ぼす製品の生産者らに対して、使用後の段階で製品に関連した外部性に対処するように注意を促す一つの方法である。したがって、これは製品の設計に影響を与える。ある種の製造業者や卸売業者らは自発的に製品を回収するプログラムを積極的に実施しているが（例：新聞紙、電池、複写機の特種なカートリッジ）、このような行為はまだ広く行き渡っていない。

1.4.1 費用の内部化 (Internalisation of costs)

持続可能な発展に関する最近の OECD 報告に述べられているように、持続的な経済発展を達成するにあたって主な障害は外部環境コストの存在より生じる。環境政策における経済的手法の利用に関する委員会勧告 (Council Recommendation on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy : 1991 年 1 月 31 日採択、C(90)177/FINAL) は、持続的で経済効率のよい環境資源管理は汚染の防止・管理および損害コストの内部化を必要とすると述べている。コスト内部化の重要性はこの正式の OECD 決議に明確に認識されているように、環境政策の策定の基本的側面である。EPR の文脈では、生産者責任の拡大は明示的に処理と処分の社会コストの実質的な内部化に行きつく。これはまた、現時点では製品価格に反映されていない、ライフサイクル中の他の環境影響を暗示的に是正する可能性もある⁴。

³ より詳細な情報は、“The Managing the Environment: The Role of Economic Instruments(環境管理：経済的手法の役割)”, OECD, 1994, “Environment and Economics(環境と経済)”, OECD, 1995 を参照のこと。その他の種類の市場の失敗（例：情報関連の失敗）もまた環境の過剰使用を引き起こす可能性がある。しかしながら、本書では、環境面の市場の失敗に関心を寄せる。

⁴ 日本など各国では、家電リサイクル法（テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコンなど）に基づき、外部性の内部化は購入時点での製品価格を通じてではなく、むしろ製品の寿命が来たときにリサイクル手数料の強制的支払いを通じて行われることを注記しておくべきである。すべての電気機器と装置が家電リサイクル法に基づいて適切に回収されリサイクルされること、および消費者が購入時点で手数料の正確な金額を事前に知らされ、これに基づいた行動をとることが期待されているので、このシステムは外部性の製品価格への内部化と同じ効果を持つであろう。

1.5 拡大生産者責任とは何か (What is Extended Producer Responsibility ?)

OECD は EPR を、製品に対する製造業者の物理的および（もしくは）財政的責任が、製品ライフサイクルの使用後の段階にまで拡大される環境政策アプローチと定義する。EPR 政策には以下の 2 つの関連する特徴がある：(1) 地方自治体から上流の生産者に（物理的および（または）財政的に、全体的にまたは部分的に）責任を転嫁する、また (2) 製品の設計において環境に対する配慮を組込む誘因を生産者に与えること。

製品ライフサイクルにおける使用後の段階における影響という点では、問題となっている環境影響を軽減するよう製品の設計変更を促す暗黙のシグナルが生産者に送られる。生産者らが責任を引き受けるのは、製品ライフサイクル中の環境影響を最小化するようその製品を設計するときであり、また設計によっては排除できない影響に対して物理的および（または）財政的責任を引き受けるときである。

EPR の第一の機能は、廃棄物管理の財政的および（または）物理的責任の、地方自治体および一般納税者から生産者への移転である。これにより処理と処分の環境コストは製品コストに組み込むことができる。これは製品の環境影響を正しく反映する、また消費者がそれに従って選択できるような市場が発生する環境を創出する。

1.6 何故、拡大生産者責任なのか (Why Extended Producer Responsibility ?)

生産プロセスに焦点を合わせた伝統的な環境政策ではもはや人間の健康と環境を保護するのに必要な変化をもたらすことができないという認識が高まりつつある。依然として産業とエネルギー生産は重要な汚染源かつ廃棄物発生源であるが、ここ 20 年間で使用後の廃棄物の相対的重要性が増した。廃棄物の増加に対処するため多くの政策やプログラムが実行に移されたが、それらは新規の埋立地や焼却炉の必要性を補うには不十分であった。同時に、多くの OECD 加盟国内で埋立地と焼却炉のさらなる建設に対して激しい抵抗がエスカレートしている。EPR はこの問題に対処するひとつの方法である。（ドイツ包装材政令により達成された結果のレビューについて Box 2 を参照のこと）。

また、廃棄物量の増加によって、都市ごみ管理システムや、負荷の増加をまかなうため納税者から徴収する費用に関して、新たな必要性が出てきた。各国政府が増大する都市ごみ問題に対処するためさらに努力するにあたっては、環境に対する新たなかつ増大する圧力に対処するのに適用可能な一連の政策オプションを必要とする。EPR のもたらす重要な暗示と変化は、使用後段階で製品がどのように処理されるか、また原材料の選択や製品の設計など川上での活動に働きかけることから生まれる。これらの条件下では、製品の最終処分の環境外部性の相当部分を内部化するための適切なシグナルを生産者に送ることができる。このことを考慮すると、EPR は OECD 各国政府が共有する共通の環境目標を促進する助けとなり得る。すなわち、廃棄物の発生抑制と削減、生産でのリサイクル原材料使用量の増加、および資源効率の向上である。

EPR は製品のライフサイクルにおける環境影響に関して適切な誘因とシグナルを生産者

に与えるよう責任を拡大しようとしている⁵。EPR は製造物責任連鎖 (Product Responsibility chain) 中、すなわち購入と消費者による使用後の製品の最終処分までの、最も弱いリンクと見なされるべきものに影響を与える。生産者にとってはその製品の川上や川下の環境影響に対処するまでその責任を拡大することは共通認識ではなかったので、製品の設計方針においてこれらの影響はほとんど考慮されていなかった。使用後の製品にまで生産者の責任を拡大するというその点により、EPR は製品の原材料選択と設計という上流における変化を引き起すための圧力ポイントを提供することができる。従って、十分に検討された EPR プログラムは特定の製品、製品グループ、又は廃棄物フローによる環境への圧力を軽減するのに役立つ。

Box 2

ドイツ包装材政令 その7年後の成果は？

ドイツ包装材政令が発効してから約7年、この政策はいくつかの分野で成功を収めた：

1. 製造業者らはその包装習慣を変えた。製造プロセスにおいて環境に適合した包装の処分が考慮され、また企業にとっても競争上より有利であると考えられている。
2. 異なる材料に対するライセンス料金の違いおよびライセンス料金の負担自体により、包装市場に変化が見られる。包装は軽量化・小型化が進んだ。比較的ライセンス料金の高いいくつかの包装タイプ(例：プラスチック)がライセンス料金の安いタイプ(例：段ボール)に変更された。不用な包装が廃止された。
3. ドイツでは包装の使用が激減した。包装材政令が発効した1991年に比べ1997年は包装量が1.4百万トン減少した。(1988～1997年の傾向データについては図1を参照のこと)
4. 輸送用包装の分野では、再使用可能な包装への傾向が存在する。例として、家具、食料品、医薬品および自転車の包装がある。
5. 産業界は使い捨て包装の全国的回収システムを設け、すべての包装材料のリサイクル能力を向上させた。1997年には、使用済みの販売用包装の5.45百万トン(80.6%)がリサイクルされた。リサイクル率は、プラスチックで64%、複合材(飲料用カートン)で72%、プリキで79%、アルミニウムで80%、ガラスで83%、紙で87%に達した。

引用：Dr. Ulf Jaekel、ドイツ連邦環境大臣、“EPR in Germany – Key Elements (ドイツにおけるEPR 基本要素)“、Washington D.C.での1998年のEPR ワークショップでの発表論文。

1.7 論考 (Debate)

最終処分される廃棄物量を明らかに減量し、また製品設計の上流での変化を暗示的に引き起こす手法としてのEPRの適用可能性については、議論が引き続き行われている。この文脈での2つの主要問題は(1)OECDのEPR定義(第1.4節を参照)と製品連鎖内における他の主体らによる責任共有の範囲、および(2)目標値の受け入れ可能性である。

⁵ Davis, Gray “Principles for Application of Extended Producer Responsibility (拡大生産者責任の適用原則)“, paper presented at OECD EPR Workshop, May, 1999, Paris

1.7.1 製品連鎖内の主体の参加 責任の共有

(Participation of actors in the product chain – sharing responsibilities)

EPR 論点の一部は責任共有の概念に関するものより明示的には、EPR の下で、生産者が主要な責任を担うべきかどうかである。製品連鎖を通じた責任の共有は EPR の固有の部分である。この政策メカニズムが拡大生産者責任と呼ばれる以上、その効果を最適化するために製品連鎖と社会におけるすべての主体が参加しなければならないことに留意すべきである。EPR の第 3 フェイズで開催されたワークショップは、責任共有が EPR のデリケートな側面であることを示した。消費者を含むすべての主体が、EPR の実施において重要な役割を果たす。同様に、EPR で暗示されている協同的性質は製品連鎖における影響を受ける又は利害関係のある当事者間の周到な計画と連携を要する。

選択された政策手法の最終目的、目標、およびそのタイプが責任の割当を決定付ける（第 4 章を参照）。選択された EPR メカニズムに関係なく、効果的な EPR の実施は製品連鎖の全主体の参加に依存する；この主体はすべて何らかの形で環境の外部性に責任を有する。政府の課題は、使用後の段階での製品の環境影響を軽減するよう生産者に促す誘因を損なうことなく、責任が適切に共有されるようその政策とプログラムを策定することにある。

1.7.2 目標の設定 (Setting targets)

EPR プログラムにはリサイクルとリカバリーの目標を含むことが多い（例：オランダ包装材協定とドイツ包装材政令）。特定の廃棄物処理方法に関する目標値と割当量（targets and quotas）は EPR の文脈においては有効な誘因であり得る。しかしながら、選択された廃棄物処理方法又はその代替案のコストと、政策手法としての EPR の有効性とを混同しないことが大切である。様々な廃棄物処理方法（例：リサイクル、再使用、リカバリー又は埋立）のコストに関しては、加盟国によって大幅な違いがあり、また製品、製品グループ、廃棄物フローのタイプ、施設の近接性、技術および能力などの要因によって変動する。同様に、EPR のコストは、選択された政策手法のタイプ、計画されたプログラム、対象となる製品や廃棄物フロー、その他の数多くの要因により、国によって異なる。従って、本書における EPR は処理方法に関する決定を加盟各国に委ねる。

EPR に伴う目標値の考え方は、収集、リサイクル又はリカバリーのいずれについてもよく議論される。EPR の目標値の設定では、現在の条件において確実に達成可能なように、また将来の目標値の変更が達成可能なリサイクル、再使用またはリカバリー能力に基づくように、影響を受ける又は利害関係のある当事者間で調整の上決定されるべきである（第 2.8 節を参照）。影響を受ける又は利害関係のある当事者との調整により、目標値とその目的の理解が深められるのである。

リサイクルの目標値と製品回収の割当量は、多くの実施中の EPR プログラムで設定されている。目標値の設定は製品回収率やリサイクル率を向上させる際に、また最終処分される廃棄物量の削減を目標とするときに決定的に重要である。リサイクル目標値が EPR プログラムに組込まれるときは、それを設定する前にリサイクル市場の運用能力を考慮に入れねばならない。市場の能力を考慮しない目標値は悪影響を及ぼして失敗に帰す。収集された資源について受皿能力の存在しない状況では、能力を超える資源が市場価格以下で国際的に処分される場合には貿易に影響を与える。

1.8 汚染者負担の原則 (The Polluter-Pays Principle)

1972年にOECDは、国際貿易と投資の歪みを回避しつつ環境を保護するための効果的な資源配分の促進に関し、全体を支配する経済的および社会的原則として汚染者負担の原則(PPP)を正式に掲げた⁶。汚染者負担の原則は、出費が汚染物質の放出に対する費用賦課を通じて発生したか直接的規制によって発生したかに関係なく、環境を受容可能な状態に維持するための汚染の防止と管理の費用は汚染者が負担すべきであると定める。約30年間の環境規制はPPPに基礎を置いている。

1.8.1 EPRとPPP (EPR and PPP)

いくつかのOECD加盟国政府は、経済の諸時点でのPPPの適用に伴う価格シグナルは、実際には、製品連鎖の上下流に効果的に伝達されていないと考えている。市場構造の性質と企業間の関係次第では、外部性のレベルで適用される環境政策は必ずしも環境上の目標を達成するとは限らない。さらに、廃棄物発生の場合では、異なる環境影響をもたらす廃棄物フローを対象にする行政コストが家庭ゴミの複雑な性格のゆえに過剰になる可能性もある。

他方、EPRは、製品のライフサイクルでの影響の軽減に向けた誘因を明示的に生み出すことにより製品のライフサイクルでの影響の軽減に影響を与えようとする。適切なシグナルを送るために廃棄物の発生時点に政策を適用することから生じる価格変動のみに依拠するよりも、EPRはむしろ責任を通じて適切な誘因を統合することによりこれを達成しようとする。このことは非常に広範な生産-消費連鎖で横断的統合がほとんどなく、また不完全な市場の存在するケースでは特に重要である。EPRとPPPについては、外部性とその発生に責任のある製品連鎖内で内部化される限り、なんら矛盾するものではない。

1.9 EPRの原則 (Principle of EPR)

1995年にWashington D.C.で開催された廃棄物最小化ワークショップにおいて、EPRは廃棄物最小化のための原則と戦略であると確認された。この文脈において、拡大生産者責任の原則は以下のように述べられるだろう：“製品の生産者は製品の処理および(または)処分から生じるその下流での環境影響に対してのみならず、原材料の選択や製品の設計に付随する上流の取組においても、相当程度の(物理的および(または)財政的)責任を負担すべきである。”

1.10 EPRと統合的製品政策 (EPR and Integrated Product Policy)

ここ10年間、製品政策が環境政策の前面に出てきた。ライフサイクル分析、グリーン調達、エコラベル、環境配慮設計及びよりクリーンな生産などは、すべて製品政策の諸側面

⁶ “The Polluter Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation(汚染者負担の原則：定義、分析、適用)”, OECD, Paris, 1975 中の OECD, “Council Recommendation on Guiding Principles Concerning International Aspects of Environmental Policies (環境政策の国際的側面に関する指導的原則への委員会勧告)”, 26 May, 1972

に向けられている。最近、統合的製品政策（IPP：Integrated Product Policy）の考え方が EU 内およびその他のフォーラムで検討されている。これは概ね製品の環境影響を軽減する目的を持ち、製品のライフサイクル全体を対象とする概念と定義される。ここでの重要な問題は、EPR が統合的製品政策の概念に適合するかどうか、また EPR は IPP との関連ではどのように機能するかである。

IPP の合意された定義はまた存在しないが、これには以下の 2 つの基本的特徴がある：(1) 基本原則としてライフサイクルの全体像を考慮しつつ、すべての製品システムとそれらの環境影響をカバーすること、及び(2) 製品連鎖中のすべての利害関係者を含むべきであること。この文脈では、生産プロセス段階で環境媒体間での環境問題の転嫁を避けること（統合的汚染防止）製品のライフサイクル内の諸段階の間での環境問題の転嫁を避けることが重要である。

IPP に関する 1998 年の EU ワークショップは IPP の構成要素として以下を勧告している：

- 環境により負担の少ない製品の開発を目標とする措置
- 製品の消費により発生する廃棄物の削減と管理を目的とする措置
- 環境により負担の少ない製品の市場を創設するための措置
- 製品連鎖における上流・下流への情報伝達のための措置
- 製品システムによる環境への負荷を管理するために責任を割り当てる措置⁷

EPR は、製品の使用により発生する廃棄物の削減を目的とする措置に対し、及び既存の製品の環境影響の管理を奨励するための責任の割り当てに対して、政策の枠組みを提供する。上記の構成要素との関連では、EPR はすべての措置に直接および間接の影響を持ち、したがって IPP 下においても重要な役割を果たすことができる。EPR は、製品システムの環境への負荷を管理する責任を割り当てるための措置を提供する。しかしながら、IPP 概念が詳細に定義されるまでは、IPP の下で EPR 概念がどこに位置するかはこの時点では仮定にすぎないだろう。

1.11 分析のための枠組み (Framework for analysis)

一国の政府がその政策として EPR を選択するステップを踏む前に、これを行うか否かおよび（または）どのように行うかを評価することが重要である。このような評価を助けるものとして、政府の政策立案者は、環境政策の議論でよく使われる（また EPR を検討する政府に適用可能な）以下の判断基準を使用することができる。これらの基準は EPR 政策に特有の一連の質問（同じく以下に列挙）と関連して使用されるべきである。新しい戦略を考案するとき、国の環境政策、最終目的および優先事項の範囲内に EPR をどのように適合させるかを注意深く考えることが重要である。与えられたアプローチの費用と便益を決定の行われる文化的文脈との関連で計りにかける必要がある。最後に、政策立案者は、以下にリストする基準と質問の検討において、利害関係者と協議すべきである。

⁷ "Integrated Product Policy：Final Report（統合的製品政策：最終報告）"，European Commission DGXI (March 1998)

環境政策の議論でよく用いられる意思決定基準には以下が含まれる：

- 環境上の有効性
- 経済的効率
- 公平性と分配効果
- 管理の実現可能性と費用
- 制度的枠組みとの調和
- 政治的・社会的受容性
- 取引関連の調整費用（ならびにプログラムの実施に関連する費用）⁸
- 環境適合製品の開発のための誘因

検討のためのより専門的質問は以下の通りである：

- どのような問題のために、意思決定者が EPR を考慮するようになったか
- 政策手法が実施されなかった場合、寿命が来た（使用後の段階の）製品はどうかなるか
- 関心のある問題についての主要な利害関係者の意見はどうか、彼等はどんな目標値を達成可能と思っているか
- 検討中の EPR オプションは結果として天然資源の消費量を低減できるか
- この政策アプローチは、環境の特性に配慮した設計を行うよう上流での製品再設計を促すか
- どのような他の選択肢、又は政策選択肢の組み合わせが、期待しているのと同じ結果をもたらすか。
- その政策手法は毒性又は有害性のより少ない原材料又は化学物質の使用あるいはリサイクルしやすい原材料の使用を促すか。
- 国内状況と関連する国際的影響は何か。政策の実施が国内及び国際的な競争力を維持しつつ国の最終目的に適合するにはどうすればよいか。
- この政策オプションは地方自治体のコストを増加させずに使用後の廃棄物の組織的収集と分別を奨励するか。
- この政策アプローチは原材料管理を拡充又は改善するのに役立つか。

1.12 社会経済的および社会文化的配慮 (Socio-economic and socio-cultural considerations)

OECD の様々な部門が、環境政策と手法の適用に関して様々な方向性を追求している。下記にリストされている社会経済的および文化的要因が、EPR 政策のタイプ、選択される手法、又はプログラムの策定の仕方に関する意思決定に影響を与える可能性がある：

- 全般的な政治的展望（例：市場の介入）
- 個々の国が属している政治的環境（例：EU、NAFTA）
- 政治構造（例：連邦制）

⁸ より詳細については、“OECD Council Act (OECD 理事会法)“ C(90)/177/Final, 31 January 1991 を参照のこと。

- 行政管理文化（administrative cultures）と介入に対する社会的反応
- 環境問題に与えられている優先順位と環境政策に対する公的支援
- 環境政策の基本的主張（例：品質指向か資源指向か）
- 経済セクターに関する責任の配分
- 省、政策レベルおよび庁にわたる経済的側面に関する責任の配分⁹

Box 3

EPR の選択に影響する社会文化的要因

本 Box は各国政府のため、ひとつの国の活動を別の国のものと比較する場合に考慮に入れる必要のある要因を設定するために作成した。

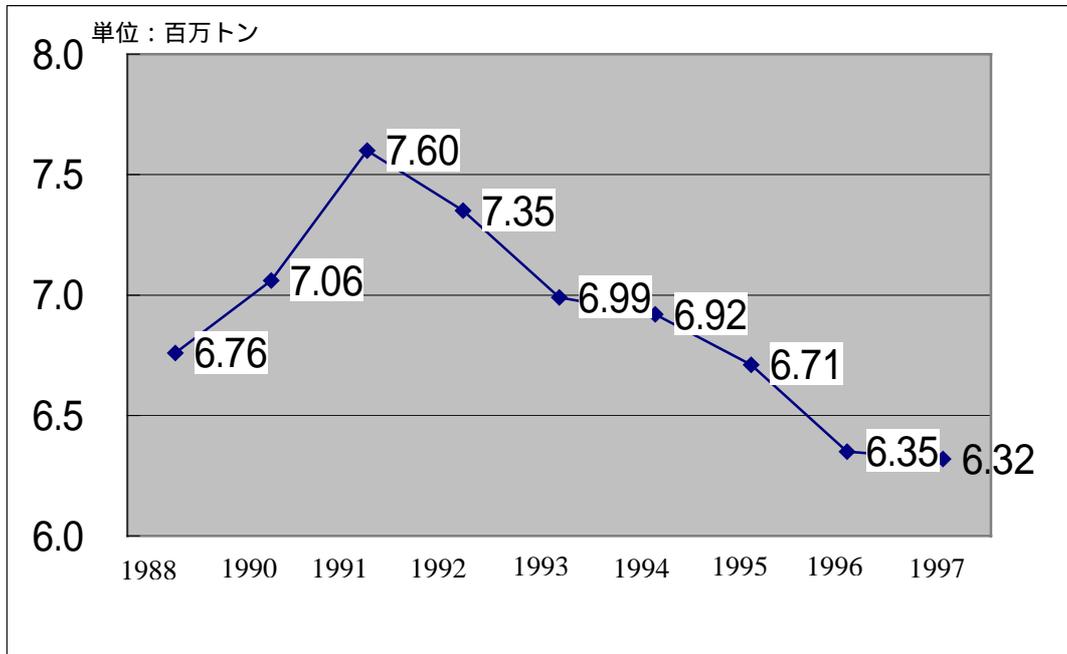
- ・ 「総意による政治」の文化は、協議と説得が好ましい手法である“よい政府 産業関係”を特徴とする。
- ・ 「自由主義」文化もまた、“よい政府 産業関係”を特徴とする。協議と自発的協定が経済的手法の使用とともに好まれる。
- ・ 「対審的文化」は公開宣言された相反する利益と立場が政治的調停により確定されるものである。
- ・ 「計画的なプログラム作成の文化」は、協調的な文化状況においてさえ、すべての観点と権力の均衡を正しく考慮に入れてから、立法的および規制的手段の使用を選択する¹⁰。

社会文化的要因は政策選択の舵取りを下支えすることがよくある（Box 3 を参照）。環境質の重要性について文化的認知は環境質の最終目的の受入れに影響を持ち、よって EPR の受入れに影響を持ち得る。ある国では 30% のリサイクルがよい目標値と見られるのに対して、他の国々では、経済的・環境的条件が同じであっても、60% 又は 80% が受入可能と見られることがある。環境政策の採用を要する状況の緊急性もまた諸々の行動と手法を推進する。廃棄物処分をある国では環境問題として見ていなくても、別の国では、さらなる埋立地と焼却炉は最も緊急を要する環境問題と見なされることがある。

⁹ “The Managing the Environment: The Role of Economic Instruments(環境管理：経済的手法の役割)”, OECD, 1994

¹⁰ Bertolini, Gerard, “Which Policies, Which tools? (どの政策か、どの手法か)”, OECD Washington Waste Minimisation Workshop, Volume II, “Conditions Which Favour or Discourage Waste Minimisation(廃棄物の最小化を促進する又は阻害する条件)”, 1995

図1：ドイツの包装材の消費量、1988～1998年



出典：GVM, Wiesbaden and German Ministry for the Environment (ヴィスバーデン州およびドイツ環境省)

注記：家庭と小規模事業所から収集したデータ。包装材政令は1991年から施行

第2章 EPR 政策と考察 (EPR POLICY AND CONSIDERATIONS)

2.1 序 (Introduction)

ほとんどの OECD 各国で、EPR は最終処分される使用後の廃棄物量を削減する誘因を提供できる政策アプローチとして認められている。しかしながら、EPR の利点を実現するには、政策を適用する分野において期待する効果が確実に得られるよう一定の考慮を払わねばならない。例えば、多くの環境政策に言えることだが、すべての製品、製品グループ、廃棄物フロー、又は国に、単一のアプローチを適用するわけにはいかない。有効な政策の設計はその国の状況、条件、市場および優先事項による。したがって、本章では政策の立案状況およびその他の要因が EPR の設計と結果にどのように影響する可能性があるかを考察する。また、政策立案者が EPR 政策を策定するにあたっての指針として開発された一連の原則についてもここで述べる。

一般には市場を原動力とする解決策の推進が好まれるアプローチであるが、本書では政府の意思決定者にその国での適用に最も適した方向とアプローチを取るのに役立つ情報を提供するつもりである。EPR 手法の選定では、製品特性、市場、および企業内関係のすべてが影響を与える。これらの関係をよりよく理解するため、EPR の第3フェイズのワークショップ・シリーズで一連のマトリックスが開発されており、本章に掲載されている。これらのマトリックスはどのような状態のとき及びどのような条件下で EPR が有効な政策選択肢であるかを識別するための一般的指針を政策立案者に提供する。

2.2 EPR の指導原則 (Guiding principles for EPR)

EPR 政策・プログラムの設計と策定のための以下の指導原則は EPR の第3フェイズで開催されたワークショップ・シリーズから導出された。これらの原則は EPR 政策・プログラムの開発の基盤をなす。

- EPR 政策・プログラムは、環境により負担が少ないことを目指し、生産者に川上における設計段階で変更を組込む誘因を提供するように設計されること。
- 政策は、達成手段よりも結果に重点を置き、適用について生産者に融通性を与えることで、改革を促すこと。
- 政策は、環境影響が増加したり又は製品連鎖の別の箇所に転嫁されることのないよう、ライフサイクル・アプローチを考慮すること。
- 責任は明確に定義されねばならず、また製品連鎖内の多数の主体の存在によって希釈されてはならない。
- 製品、製品カテゴリー又は廃棄物フローのユニークな特徴と特性が政策の設計において要因化されること。製品の多様性とそれらの異なる特徴に鑑み、ひとつのタイプのプログラムや手段がすべての製品、製品カテゴリー又は廃棄物フローに適用可能なわけではない。
- 選択される政策手法は、すべての製品と廃棄物フローにひとつの政策を当てるのではなく、融通性を持ってケース・バイ・ケースで選択されること。
- 製品ライフサイクルについての生産者責任の拡大は、製品連鎖内の主体間のコ

- ミュニケーションをより良くするように行われること。
- コミュニケーション戦略は、プログラムについて消費者を含めた製品連鎖内の全主体に情報を与えるように、またその支持と協力を取り付けるように策定すること。
- プログラムの受容性と有効性を強化するため、最終目的、目標、費用および便益を議論するための利害関係者の協議を行う。
- 地方自治体と協議してその役割を明確にし、またプログラムの実施に関してそのアドバイスを得ること。
- 国の環境における優先課題、最終目的および目標をどのように達成するかを考えて、自発的及び強制的アプローチの両方を考慮すること。
- EPR プログラムの総合分析を行うこと（例：どの製品、製品カテゴリー及び廃棄物フローが EPR に適しているか、現存（既販）製品を含むかどうか、また製品連鎖内の主体の役割）。
- EPR プログラムは定期的に評価を行い、適切に機能していること及びこれらの評価に答えるに十分な融通性のあることを確認すること。
- プログラムは国内経済の混乱を避けつつ環境上の便益が得られるように策定され実施されること。
- EPR 政策・プログラムの開発と実施のプロセスは透明性に基づくこと。

2.3 最終目的と目標 (Goals and objectives)

有効な EPR 制度の最も重要な策定ステップのひとつは、明確な政策の最終目的とプログラムの目標の設定である。最終目的は透明でなければならず、また生物多様性、天然資源の保存と保全、およびエネルギーの保全など特定の環境改善と関連して設定されねばならない。本節では加盟各国とワークショップ・シリーズ参加者により提案された最終目的と目標をリストするが、このリストは非包括的である。

EPR の主要な最終目的は以下の 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

加盟各国で使用されている最終目的の好例としてはドイツがあり、EPR はクローズドループ経済（循環経済）という国の最終目的の土台をなしている。オランダでは、EPR は空間の維持（廃棄物管理問題に関係した質と量）、生物多様性およびエネルギーの保全という国の環境に関する最終目的を達成するのに資する政策のひとつとなっている。

EPR 政策の多くの目標が、掲げられた政策の最終目的の達成に役立つ。本書では、ひとつの目標は、政策の最終目的に向けた特定の行動又は戦術的ステップと考える。選択された目標は製品又は製品カテゴリーのタイプ、対象となる廃棄物フロー又はセクター、ならびに国の優先事項、条件および状況により異なる。

EPR 政策の可能な目標の例には以下が含まれる：

- [特定の] 国内資源の使用量の削減
- [特定の] 原料の使用量の削減
- ある種の有毒物質および（または）その他の潜在的に有害な成分の使用量の削減
- 散乱の削減
- 焼却炉とその汚染の拡散の削減
- 埋立地とその汚染の拡散の削減
- 最終処分する廃棄物量の削減
- エネルギー使用量の削減
- 廃棄物管理コストの一部資金供給
- 廃棄物管理コスト（又は他の外部性）の製品価格への内部化
- 製品の再使用とリサイクルの増加
- 原材料の最大価値を確保するためのリサイクルの増加
- 特定の製品、製品グループ、廃棄物フローについての収集のための組織的システムの創設
- 納税者による廃棄物管理コストの低減
- 地方自治体の負担する廃棄物管理コストの低減
- 以下を含め、よりクリーンな生産と製品の開発
 - より環境に適合した製品のための誘因
 - 有毒および（または）有害成分の少ない製品
 - 新しいリサイクル技術と能力の開発
 - 原材料管理の改善

最終目的と目標の設定では、EPR 政策の内容、運用および結果に影響する多くの問題を考慮に入れなければならない。これらにはプログラムの用語と範囲の定義、目標値又は割当量の設定、および既存の法律や規則の役割と相互関係の明確化が含まれる。以下の節ではこれらの点について述べる。

2.4 用語の定義 (Defining terms)

生産者、最終製品、リカバリーおよび流通チェーンなどの用語は最初から明確に定義しておく必要がある。各国政府は OECD の拡大・共有生産者責任の第 2 フェイズ枠組み報告 (Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2 Framework Report : 1998 年) の付属書 A にある用語集を参照することができる。政策立案者はこれらの定義を使用するか又は国内の必要性、状況や条件に適した特殊用語を手直しして使用するかを選択できる。

2.5 範囲 (Scope)

EPR プログラムの範囲は設計された最終目的と関連する目標との関連で考察されねばならない。プログラムの設計と策定の仕方に大きく影響する可能性があるため、対象となる製品、製品グループ、廃棄物フローおよび（または）セクターは定義しておく必要がある。包装ごみのフローはよく知られた EPR の適用例であり、益々、より多くの製品、廃棄物フロー及びセクターが EPR の実現可能性を調べるために評価されている。範囲の明確か

つ簡潔な定義がないと、製品特性の複雑な混合など多くの問題が、責任の割当てや、政策により影響を受ける人たちの役割の明確化に悪影響を及ぼしかねない。

2.6 どの製品又は廃棄物フローを選択するか (Which products or waste streams?)

EPR アプローチに最も適していると思われる製品タイプに焦点を合わせるについては、考慮すべきいくつかの要因が存在する。製品のタイプ、その耐久性、組成、市場、流通、及び二次資源市場はすべて、特定の製品、製品グループ又は廃棄物フローについて手法の選択に影響する可能性のある要因である。考慮すべき他の要因としては、製品の数量、ひとつの製品カテゴリー内の均一性及び製品流通網の規模と範囲である。

どの製品、製品グループ、又は廃棄物フローの特徴がどのような EPR 手法によってうまく対処できるかの決定は難しい仕事である。現在まで OECD 各国は主として包装廃棄物、電子・電気機器、電池、ボトル、塗料缶、自動車、廃油、タイヤ、冷媒、およびその他の製品について EPR を適用している。飲料容器は多くのデポジット・リファンドシステムの第一の候補であり、冷蔵庫など寿命の長い製品には前払い処分料金が使用されている。(注：アメリカのフロリダ州で前払い処分料金がファーストフード包装に適用された。)

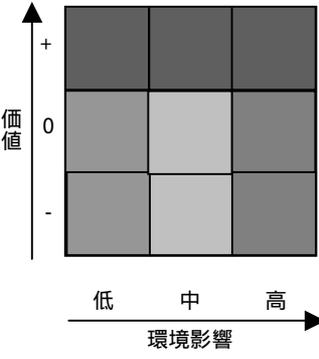
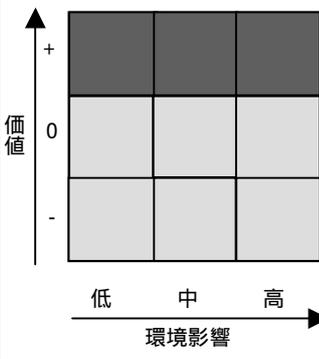
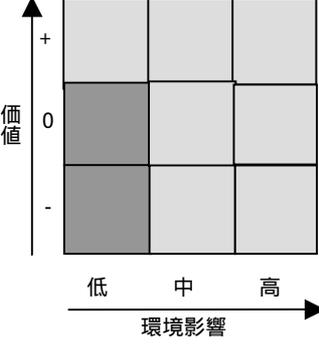
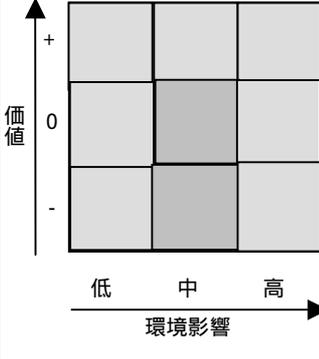
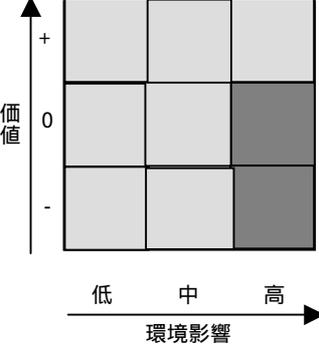
1999 年のパリ EPR ワークショップで、一連の意思決定マトリックス又はガイドが、政策立案者が行動の道筋を選択するのを助けるスクリーニング・ツールとして開発された(Box 4)。これらのマトリックスは OECD 内で未だ議論中であるが、政府の意思決定者にとってスタート・ポイントを提供するかも知れない。例えば、マトリックス A は、高い残存価値又は使用後の段階で正の値を持つ製品は一般的に生産者により自発的に収集されるか回収されると指摘する。マトリックス E に示すように、低い残存価値又は高い環境影響の製品、製品グループ又は廃棄物フローは、強力な政府介入の対象候補と考えられよう。大量の原材料(例：包装)が最終処分されるどころ、又は埋立地が非常に制限されているか確保できないところでは、EPR は政府が埋立地や焼却に送られる原材料の量を削減するのに重要な役割を果たす可能性があり、また事実重要な役割を演じている。

大量及び少量の取引、製品や構成要素からの潜在的なリスク、および廃棄物管理問題の差し迫った緊急性は意思決定プロセスで考慮すべき別の問題である。例えば、低い残存価値の大量製品の取引は、プログラムにより改善を促進すべき分野である。他方、高い残存価値の少量の取引は自発的イニシアティブを引き起こすことのできる製品グループである。低い残存価値の高リスク製品はプログラムを強制すべき分野でありえるが、但し、このような製品については、その責任から生産者が自発的にプログラムを組む結果になることが多い(注：他の要因、例えば、環境影響との関連で費用効率的政策の介入の可能性)。これらのマトリックスからの指摘は、政策立案者が製品や廃棄物フローを EPR プログラムによりよく適合させるのに、また希少資源をより効果的に運用するのに役立つ。

一般的に言って、潜在的に好ましくない影響を与える製品と製品グループ(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)は格好の EPR 候補である。しかしながら、どのような製品が、またどのセクターや廃棄物フローが EPR アプローチを取るのに適しているのかという問題が依然として残る。マトリックスからより詳細なアドバイスや情報を得るには、さらなる研究調査が必要である。

現在運用中のプログラム、あるいは1つ又は2つの仮説的プログラムに関して、これらのマトリックスがどう機能するかの詳細な検討がまさに望まれる。このような研究は種々の条件でのマトリックスの適用可能性についての経験的データと情報を提供できる。

拡大生産者責任プログラムのための適用マトリックス

マトリックス A	マトリックス B
<p>EPR の基本的判断基準の適用</p>  <ul style="list-style-type: none"> • 価値 <ul style="list-style-type: none"> ・ リカバリーされたコンポーネントからの収入と比較したリカバリー・リサイクル・処分コスト ・ 市場と国のダイナミクスにより異なる。 • 影響 <ul style="list-style-type: none"> ・ 特定の有害性と環境影響を評価する必要がある。 ・ 有害性と環境影響の大きさは国により、また社会的・地理的ダイナミクスにより異なる。 	<p>市場を原動力とするプログラム 正の価値 使用後の段階</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 正の価値の存在するところでは、市場の力学がプログラムを生み出す。 ・ 価値が大きいほど、プログラム策定の可能性も高い。 ・ 独占行為やその他の市場の混乱を避けるため、政府の介入を慎重に検討する必要がある。 ・ 介入は、市場規模が高環境影響物質の有益な運用を妨げるような場合に必要となる。
マトリックス C	マトリックス D
<p>自発的プログラム 負の価値 低い環境影響</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 政府の介入は必要ない。 ・ 責任政策により、また共同で進めるため、またマーケティング目的でプログラムは作成されるであろう。 ・ 製品差別化と競争上の利点についての潜在的可能性がある。 ・ プログラムの成功は消費者の参加に依存する。 	<p>交渉によるプログラム 負の価値 中程度の環境影響</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 有害性・環境影響が重点を置く根拠となる。 ・ 産業は自発的プログラムを効果的に作成し、維持できない可能性がある。 ・ 成果指向の法的支援を通じた介入が必要。 ・ 全ての主体の参加を確保するため広範な支援体勢が必要。 ・ 強制が決定的に重要。 ・ 国家的な整合性が決定的に重要。
マトリックス E	
<p>強制的プログラム 負の価値 高い影響</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 安全な処分・リサイクルなど有害性・環境影響の面が基本的に重要。 ・ 成果指向の法律に重点を置くが、より規範的な可能性あり。 ・ 環境コスト・処分コストを価格に表示して、消費者の認識と意思決定を助ける。 ・ 強制が決定的に重要。 ・ 国家的な整合性が決定的に重要。 	

出典：Michael Bennett, Engineering, TM Australia Pty Ltd., presented at the OECD EPR and Waste Minimisation, “Towards Sustainability (持続可能性に向かって)”, 4-7 May, 1999, Paris.

2.7 法的および行政的アプローチ (Legal and administrative approaches)

EPR の実施については、完全に自発的から強制的まで、アプローチの連続性がある。EPR を検討す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み合わせ(例:交渉による協定や契約)を使用するかを早い時点で決定する必要がある。それぞれの EPR 手法と措置は第 3 章で述べるため、以下の諸節では政策立案者が留意すべきアプローチの概要を述べる。

2.7.1 強制的アプローチ (Mandatory approaches)

多くの OECD 加盟国は EPR プログラムの適用に法的メカニズム(規制や政令)を使用している。強制的プログラムによるか否かの決定は、EPR 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。強制的プログラムの策定を考慮する政府は、まず、適当な当局が存在するかどうかを知らなければならない。もしなければ、法律、規制又は政令の権限付与を準備しなければならない。加えて、強制的プログラムの下では、正式の監督役が必要であり、また遵守されることを確保するため罰則規定が必要になる。また、強制的プログラムの実現費用は高額な可能性があり、評価しておかねばならない。

2.7.2 自発的アプローチ (Voluntary approaches)

自発的アプローチは、多種多様な組み合わせをカバーする環境政策手法の一カテゴリーである。これらは産業主導から政府主導にまでわたっており、以下が含まれる：

- 産業界による一方的コミットメント
- 汚染者と被汚染者との直接交渉を通じてなされる協定
- 産業と公的機関との間で交渉される協定
- 公的機関により策定され個々の企業が参加を勧奨される自発的プログラム

自発的アプローチの使用が OECD 各国で広がっている。オランダ包装材協定のような交渉による協定はよく知られている。特に製品の回収に関して、企業またはセクター限定の一方的なコミットメントが EPR の分野で出現しつつある。これらのプログラムの背後にある動機には、高価値品目のリカバリーという経済的要因、広報上のジェスチャー、政府の介入を回避するための手段、あるいはより大きな市場シェアを確保するための手段が含まれている。このようなプログラムはしばしば資源とエネルギー消費量の削減、運用費用の削減、及び株主や一般公衆からの信頼感の向上をもたらす。レスポンシブル・ケア・プログラムはプロダクト・スチュワードシップの概念を体現しており、多くの国の化学産業により行われている多国的な(自発的)コミットメントのよく知られた例である。

最近、プロダクト・スチュワードシップ(製品回収を含むことが多い)や製品回収など産業界ベースの方策が出現している。特定の製品カテゴリーについてのこれらのプログラムとその普及の推進要因の評価は、EPR を考慮している意思決定者にとって価値ある知見を与える。

2.8 目標と割当 (Targets and quotas)

製品のリサイクルと製品回収という目標は現在運用中のほとんどの EPR プログラムに見出しされる。このメカニズムは、目標が、例えば、再使用やリサイクル率を増加させることや最終処分される廃棄物量を削減することである場合、決定的である。達成目標と割当量は定量的及び（または）定性的でありえるが、リサイクル率又はリカバリー率、パフォーマンス割当量又は特定の品質目標を含み得る¹¹。影響を受ける及び利害関係のある当事者との協議は、一般公衆、産業界、及び政府のあらゆるレベルにより目標の受容性を高めるのに役立つ¹²。

目標の設定において考慮すべき問題には以下が含まれる：

- 目標の設定作業に誰が参加するか
- 目標は自発的か強制的か
- 目標の達成期間はどうか、段階的導入期間を予定するか
- 目標が所定の期間中に達成できなかった場合、どうなるか
- 目標を計測するのに使用できる基準データは存在するか
- 設定された目標や割当量を実現する市場能力とは何か

2.9 供給とリサイクル資源需要の管理能力とのマッチング

(Matching supply and the capacity to manage the demand for recyclables)

ドイツ包装材政令に対する一般公衆の反応は、初期の目標を大幅に越えて達成された。ドイツの二次資源市場は飽和状態になり、余った原材料が国際市場に“ダンピング”された（第 5 章を参照）。主要な問題は、政令が施行された時点では、二次資源を取扱う容量と技術的能力が未だ十分に存在していなかったことにある。時間とともに、この市場の失敗は自然に是正されたが、意思決定者は目標と割当量を決定する前に国内の二次資源をリサイクルする容量と能力を精査する必要があるという教訓を得た。

新たなリサイクル能力の開発には時間と投資を必要とし、何らかの予想される影響に対して市場が対応する十分な時間的余裕があるように、政府は特定の目標と割当量を漸進的に導入することを望む可能性がある。イノベーションを抑制、またおそらくリサイクル能力を抑制するのを避けるため、恣意的な率で目標を定めたり、あるいは長期的変化の代わりに短期的解決に重点を移したりしないよう注意が必要である。このようなマイナス効果を避けるためのひとつの選択肢は目標や割当量の段階的導入スケジュールを立て、時間の経過とともに容量と技術的能力が整備されるのを助けることである。意思決定者はまた目

¹¹ OECD, EPR 第 2 フェーズ枠組み報告書 (Phase 2 Framework Report, ENV・EPOC/PPC(97)20/REV2、15~16 ページ) は、EPR フェーズ 2 のドイツ包装材政令に関するケーススタディー (OECD、1998 年) やオランダ包装材協定に関するケーススタディー (OECD、1998 年) と同じく、目標に関するより詳細な情報を提供する。それに加えて、“*the Strategic Waste Prevention Reference Manual (戦略的廃棄物発生抑制の参考マニュアル)*” (OECD、2000 年) も戦略的な目標の設定の仕方を述べている。

¹² ときには、特定の廃棄物について数値的な目標がプロダクト・スチュワードシップ・プログラムのもとで設定されることがある。

標とその意味について、一般公衆の意識向上プログラムを策定する場合もある。

2.10 全国のおよび地域的な環境の最終目的、プログラムおよび法律の役割と関係 (Roles and relationships of national and sub-national environmental goals, programmes and laws)

EPR 政策の開発において、意思決定者はそれらの政策が国の環境上の優先事項と目標にどう関係し、またそれらをどう支援するかを検討しなければならない。この検討の一部として、現在の状態を評価し、また提案されている EPR 政策・プログラムと他の全国的ないし地域的法律（貿易と競争を含む）が矛盾しないことを確認するために環境政策と法律を評価する必要がある。この段階で、介入は必要かどうか、またどこに介入するのが最善であるかを考慮する際、意思決定者は現時点での産業界ベースの自発的イニシアティブおよび地域的プログラムの状況を調べたい。強制的アプローチを考慮している者にとっては、現在の法的構造を調べて、適当な当局が存在するかどうか、新しい法律、規則又は政令を制定する必要があるかどうか、あるいは現在の規則に対して修正を行えるかどうかを知るのが適当である。

2.11 考慮すべき他の側面 (Other aspects to consider)

2.11.1 消費と生産パターン (Consumption and production patterns)

UNCED のアジェンダ 21 の第 4 章は生産と消費の非持続的パターンから脱却する必要があることを呼びかけている。持続的な生産と消費パターンを達成する観点から国の政策と方針を策定するよう各国政府に奨励する。第 4 章はまた、OECD 各国にこの最終目的に向かって率先して行動を取るよう求めている。これに留意しつつ、EPR 制度を策定する各国政府は消費者に対してその役割を伝えるとともに、より持続的な消費パターンを促進する方法を模索するニーズのあることを考慮すべきである。長期的には、より効果的な資源利用と資源消費量の削減を可能にする EPR は、持続可能な生産・消費システムの開発を活性化させるはずである。

2.11.2 利害関係者との協議 (Stakeholder consultation)

利害関係者との協議は政策策定プロセスに不可欠の部分である。利害関係者とは、政府のすべてのレベル、産業界、輸入業者、非政府組織、公益団体、および市民グループを含み得る。利害関係者との協議はプログラムに対する合意と支持を取り付ける。すべての利害や影響を受ける当事者を参画させることは、期待する政策手法と措置の効果的な実施へのコミットメントを誘発させる。

環境問題について利害関係者との協議を通じて得られた経験は、政府が協議体制を確立してこのプロセスを主導するべきであることを示している。一貫性を保ちまたプロセスに構造的支援体制を与えるには、すべての利害関係者で構成される調整機関を設置するのが便利である。また経験によれば、作業完了の期日を明確にした上で、協議活動のタイムテーブルを作成するのも有益である。

2.11.3 透明性 (Transparency)

EPR 政策・プログラムの作成と実現は透明かつ客観的でなければならない。利害や影響を受ける当事者との協議は、政策とプログラムの意図に関する情報をプログラムの範囲に入るすべての主体に提供することと同じく、透明性の重要な側面である。政策策定プロセス中の透明性は、意思決定者が、主要な主体と国民に政策の意図と必要要件に関する情報を浸透させるのを助ける。より大きな開放性は国民の積極的な参加を促し、また国民が決断するのを助ける：

- EPR プログラムの政策要因と目標は何か
- どのような EPR 手法が、なぜ考慮されているか
- 製品の生産者は誰か
- EPR 制度に従う人たちの役割と責任は何か
- 国民と消費者の役割は何か
- 最終処分される廃棄物量を削減するため、生産者はどのような行動をとるか
- どのような種類の行政的管理手続きが制度化されたか
- EPR 制度のパフォーマンスについて、どのような種類の情報が提供できるか
- 使用後の製品の処理コスト、また製品の処理または処分のため消費者が支払う手数料または賦課金はどうなっているのか

2.11.4 EPR に関する情報の配布 (Distribution information about EPR)

産業界の代表者は、製品を選択するとき絶対的選択権を持つのは消費者であることを EPR を考察している政府は考慮に入れるべきであると述べて、EPR での消費者の役割に関わる問題点を提起した。EPR ワークショップ中に述べられたひとつの例は、その価格の高さゆえに消費者が選択しないことの多いグリーン製品（又は環境適合）製品についてであった。

フィンランドの国立消費者調査センターによる研究（Timonen、1997 年）は、現在のところグリーン製品に対する消費者の需要は限定的であるとの認識を支持する。フィンランドでは、環境問題を考慮する動機は、一般的な世論、当局からの圧力、将来の消費者需要の期待感が混ざっている。環境情報の供給と需要に関して提起されたひとつの問題点は、顧客に環境情報を提供するか又は製品連鎖内の主体間でこのような情報を発信する構造的ないし組織的手続きの欠如である。この研究は、情報提供の改善（構造的および組織的方法）と適切な状況でそれを供給することは、顧客が十分な情報に基づく選択をするのに役立ち、そのような情報に対する需要を高めると指摘する。実際、消費者は EPR で重要な役割を担い、彼等にとって理解しやすい方法でその責任について知らされるべきである。

消費者に加えて、製品連鎖内のすべての主体が特定プログラムの最終目的、目標、ニーズおよび必要事項について知らされるべきである。トレーニング、教育および一般公衆への接触プランを早期に作成すべきである。このような計画の策定においては、多くの要因を考慮する必要がある：

- 対象となる受け手（一般公衆、特定の製品又は製品グループの消費者、商工団体、

組合、地方自治体および環境グループ)

- 情報ニーズ(トレーニング・マニュアル、冊子、セミナーおよびその他の宣伝)
- 計画の実行に要する時間枠
- 必要な資源

情報は消費者、小売業者、および製品連鎖内のその他の主体に理解しやすい形で提示すべきである。可能な限り、一貫性のある系統的方法で提供されるべきである。EPR プログラムのもとでデータと報告要件が含まれる場合、その範囲に入る主体には明確な情報と実例が与えられねばならない。例えば、特定の製品回収手段やその他の特殊な条件は、EPR 政策・プログラムの完全な理解と知識が行き渡るように、関係する全当事者に明確に説明しまた広範に配布しなければならない。このような情報の広範な配布は全体として効果的な実施に役立ち得る。

2.12 要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)

1. EPR の指導原則(2.2 節を参照)は EPR 政策やプログラムを設計又は策定するときに考慮する。
2. 政策の最終目的と目標は政策設計・プロセスの初期にすべての利害関係者と協議の上決定する。
3. 特定の用語は明確に定義する。
4. 範囲は定められた政策の最終目的との関連で決定する。
5. 製品、製品グループ又は廃棄物フローは最適な EPR 政策メカニズムと調和するものにする。Box 4 のマトリックスはこの決定に直面する政府にスクリーニング用のガイドを提供する。
6. プログラムが自発的か強制的かに関する決定は早期に行う。強制的方法が選択される場合、要求事項をどう強化するかを考えることが重要である。自発的プログラムでは、プログラム全体を自発的にするか部分的にするかを決定する。現在の産業界ベースのプログラムのパフォーマンス評価を行うのが有益である。自発的な協定の場合、協定をどう監視するかの問題を考察すべきである。
7. 目標と割当量はリサイクル市場の能力に従って設定する。目標は市場の変化に応じて時間の経過とともに変えることができる。
8. EPR は全国および地域の優先事項、プログラムおよび法律を支持しかつ補完するように使用する。
9. EPR 政策は全国および地域レベルの持続可能な消費と生産の努力を支持しかつ推進すべきである。
10. 利害関係者との協議は政策設計プロセスの純然たるステップと考えるべきである。
11. 政策設計・プロセスとプログラム策定の透明性を保つべきである。
12. 情報普及プランを実施して、すべての関係する又影響を受ける当事者に必要な情報を効果的に配布できるようにする。

第3章 手法と措置 (INSTRUMENTS AND MEASURES)

3.1 序 (Introduction)

本章では EPR 政策の実施に関する一連の政策手法を述べる。手法には、製品回収要求、経済的手法、およびパフォーマンス基準という3つの基本的カテゴリーが存在する。製品回収要求は製品の最終寿命管理、すなわち、製品回収の責任を割り当てる政策目標に対応できる。経済的手法も同じ政策目標に対応するのに用いることが出来る。これらの手法は誘因ベースであり、プログラムの要求事項、例えば、デポジット・リファンド、前払い処分料金、原材料課税および川上における税・補助金などを実施する手法を設定する柔軟性を民間セクターに提供する。加えて、最低リサイクル含有などのパフォーマンス基準は製品中に使用すべきリサイクル資源の一定パーセントを指定することができる。

第3.9節では EPR の環境的有効性と経済的効率を論じ、また EPR が最も効率的で効果的な条件について述べる。ある政策手法又は措置を選択する基準については第3.11節で述べる。これらの選択基準は政策立案者がその環境上の優先事項、最終目的および目標にとって最も適した手法を選択するのに役立つ。

3.2 政策要因 (Policy drivers)

EPR を考慮するに当たっては、国の環境上の優先事項及びその他の要因を考慮に入れなければならない。これまで、加盟国政府は3つの主要な優先分野、すなわち、資源効率、よりクリーンな製品および廃棄物管理の分野での変化を誘発するために EPR を採用している。EPR は廃棄物量の削減、潜在的に有毒な化学物質の環境中への放出量の削減、バージン原材料投入量の削減及び低エネルギー消費に資することにより持続可能な発展の目標を実現するのに役立つ。

資源効率が最重要課題である場合、政策の重点は生産段階で消費される資源量となる。それを支える手法は、原材料課税、製品回収、税・補助金の組み合わせ、およびリサイクル含有要求であろう。ライフサイクル・アプローチに特に重点が置かれる。行動をライフサイクルの特定の段階に制限するのではなく全体としての環境利得を最大にするように、措置は設計されるべきである。

逆に、より環境に適合した（又はよりクリーンな）製品のために設計を改善することが意思決定の要因である場合は、EPR の焦点はそのライフサイクル中の使用後の段階で問題のある特定の製品又は製品カテゴリーに置かれるであろう。より優れた耐久性とリサイクルのための製品設計に関心を高めること、ならびに消費者に対する環境影響の透明性もまた期待される。政策を支える行動には、前払い処分料金、製品回収、およびリサイクル含有の基準が含まれる。その他の支援プログラムには、消費者向け及び政府のグリーン調達向けに好ましい製品を定義するエコラベルのようなものがある。

廃棄物管理から導かれる決定は最終処分から回される使用後原材料の特定の割合に焦点を当てる傾向がある。これらの活動はさらに、資源のリカバリー技術と能力についての関連

する研究開発や商品化活動を支えることになる。コストの内部化についての関心は、廃棄物管理コストの内部化としてより狭義に焦点を合わせることができる。手法としては、デポジット・リファンド、川上における税・補助金と組み合わせた製品回収、および前払い処分料金がある。

3.3 EPR 政策手法と措置 (EPR policy instruments and measure)

他の環境政策の手法が製品連鎖内の一点にターゲットを絞る傾向があるのに対して、EPR は製品連鎖全体にわたって製品と生産プロセスの環境特性に関するシグナルを横断的に統合しようとする。EPR の実施のために数種類の手法と措置が存在する。以下の諸節で使用可能な選択肢のいくつかを概説する。本章で論じる手法は EPR の基本原則を運用するためのものである。従って、以下にリストする手法を使用して作成されたプログラムは EPR 政策に基づく物理的および経済的責任（第 4 章を参照）の割り当てを含む必要があろう。

3.3.1 製品回収要求 (Take-back requirements)

生産者および（または）小売業者に使用後の製品又はその包装の製品回収を要求する政策は、製品ライフサイクルの使用後の段階にまで生産者責任を拡大する典型例である。

a) 製品回収 (Product take-back)

自発的及び強制的制度での EPR の最も積極的な利用が製品回収である。EPR は回収されるか又は返品されることになる特定の製品（例：自動車）、製品カテゴリー（例：電気・電子製品）又は廃棄物フロー（例：包装材）に適用される。この種のプログラムは収集とリサイクルおよび（または）再使用の目標と結合されることが多い¹³。ほとんどのケースで、生産者は、生産者責任機構（PRO: Producer Responsibility Organisation）への参加又は個別の製品回収制度への加入によって他の条件が満足されない限り、法律、政令又は協定を通じて再使用、リサイクルおよび収集の目標を与えられる。（本書で後述するように、PRO は自発的および規制的な EPR アプローチを実施するために設定されている全産業的の制度である。）

1991 年のドイツ包装材政令で提唱された製品回収の概念は、現在、オーストラリア、カナダ、EU 加盟国、日本、韓国、ノルウェーおよび米国など、多くの OECD 諸国で、電池、タイヤ、自動車、コンピュータ、廃油、オイル・フィルタ、容器、冷媒、白物・電子機器など広範囲にわたる製品に適用されている。政策アプローチは、法律による要求から交渉による産業・政府間の協定、完全に自発的な産業界ベースのプログラムにまでわたる。製品回収は EPR の純粋な形と見なされることが多い。

EPR の行政的アプローチのもとで自発的協定が行われるとき、選択肢として役立ち得るある種の産業界ベースのイニシアティブが存在することに注意することが大切である。いくつかの企業が、寿命の最終段階で正の価値を持つと見なされるコンポーネントのより簡単なリサイクルおよび（または）リカバリーのため製品を設計し直すアクションを取ってい

¹³ OECD の廃棄物優先順位は以下のように考えられる：1) 発生抑制、2) 再使用、3) リサイクルとエネルギーリカバリーを含むリカバリー、および 4) 処分

る。いくつかの企業は、米国 EPA の 33/55 プログラムやカナダの ARET プログラムのような自発的チャレンジ・イニシアティブにおいて、使用される有毒物質や化学物質の量を削減するよう製品を設計し直している。他の例としては、オーストラリアの包装材シュワードシッププログラムで行われたように、ひとつのセクター全体でプログラムを作成している。(付属書 2 は米国での電池の充電池に関するセクター主導イニシアティブの要約を含む。この成功に終わったイニシアティブは国家的規制の広まりを避けるためにセクターによって実施されたものである。)

Box 5

自発的な産業界ベースのプログラム - 西部カナダ

消費者、農家および小規模企業のセルフサービス・オイル・チェンジャーから出る使用済みオイル容器とフィルターの効果的な収集と処理を行うには、市場への戦略的介入を必要とした。このセルフサービス・セクターでは使用済みオイル、フィルターおよび容器が同時に発生する。1990 年代初期には、西部カナダの 4 つの地方で使用済みオイルを小売業者に返却する規制が試みられていたが、オイル・フィルターと容器については規制がなく、埋立地に送られていた。

1993 年、西部カナダの使用済みオイル・容器・フィルター管理プログラムがこの事態を解決するため創設された。この産業界ベースのイニシアティブは既存のボトル回収あるいはエコセンターと並行して預り金を持つように計画された。リカバリープランの資金源として、製品価格に手数料が組み込まれた。この制度で集められた資金は産業界により管理され、リカバリーコストにのみ使用される。これらの資金はまた回収量により、回収者に対して(少なくとも部分的に)奨励金を支払うのにも使用される。この成功例は市場の力を使用することによる環境問題の経済的解決方法を示している。

3.3.2 経済的手法 (Economic instruments)

製品回収の要求は政策の目標を満足するように製品の寿命終了時の管理の責任を生産者に割り当てるが、同じ目標に向けて経済的手法を使用することもできる。以下のリストは EPR 政策を実施するのに使用できる経済的手法である。これらの手法は EPR を実施する主体に直接に財政的誘因を提供する。EPR の目標を達成するために対象となる経済的手法の例には、デポジット・リファンド制度、前払い処分料金、および税・補助金が含まれる。(手数料(fees)、課税 (taxes)、デポジット・リファンド(deposit/refund)、補助金(subsidies)などの用語の技術的定義については、付属書 2 を参照)。

EPR 政策の実施のために経済的手法を使用するとき、生産者に物理的および(または)財政的責任が有意な割合で割当てられるよう、一定の条件を整備しなければならない。例えば、使用後の段階で製品を処理する追加費用をカバーするため消費者が処分料金を前払いするよう要求する場合、物理的責任は生産者まで拡大すべきである。もうひとつの例は原材料課税の目的税化であろう。目的税化により、生産者により支払われた金が、EPR プログラムが対象とする製品の処理に使用される。さらに、この税はリサイクルまたは再使用するのが難しい原材料(例: 有毒な化学物質その他数多くの物質)とそうでない原材料とを区別するように設定することができる。

a) デポジット・リファンド制度 (Deposit/refund schemes)

デポジット・リファンドシステムでは、支払い（預り）は製品の購入時に行われ、その製品が取扱業者又は特定処理施設に返却されたときその全額又は一部が返却される。伝統的に、デポジット・リファンド制度は主として飲料容器に採用されてきた。この制度の成功率にもかかわらず、飲料容器以外のものにはほとんど広がらなかった。（但し、加盟国内では消費者用電池、蛍光灯、タイヤ、および買い物袋など他のカテゴリーの製品にも限定的には採用されている。）より環境に負担の少ない原材料を選択するために、特定の製品に対して課徴金が課せられ、製品が回収された時に払い戻されるのである。

通常、同じブランドおよび同じタイプの製品は、それを販売する小売業者が受取るように取り決められている。卸売業者は容器（又は製品）の回収とリサイクル・センターや処理施設への運送の責任を持つことが多い。デポジット・リファンド制度はまた、リサイクル・センターやカーブサイド収集を通じても組織できる。但し、研究によれば、これら二つの方法での返却率は低い。この制度を運用する物理的責任は生産者（そしておそらく卸売業者）に委任されることになる。

主として、預り金には容器（又は特定の製品）の商品コストに加えて処分又は散乱に伴う環境コストが含まれる。払戻金は、回避された環境コストと容器のスクラップとしての価値に等しくなければならない。預り金の額が価格に対して高い割合で設定されると返却率が高くなる¹⁴。

生産者、小売業者（および卸売業者）の間の行政的協定はプログラムの開始時に行う必要がある。混乱を避けるため、いくつかのプログラムでは一小売店舗あたり、一消費者あたりの最大返却可能数を設定している¹⁵。デポジット・リファンド制度のもとでは、全部又は一部の責任が生産者に割当てられるべきである。

デポジット・リファンド制度はしばしば、再使用と原材料投入量の削減（例：飲料容器）を奨励し、および（または）リサイクルとリカバリー作業に向けられる、より確かな原材料のフローを確保する手段として導入されている。最近の研究は、OECD 域内のプラスチック・ボトルの返却率は 60%以上にのぼることを示している。ビールと清涼飲料の返却率は 90～100%の範囲である。ぶどう酒とリキュールでは、返却率は 40～80%の間である。預り金の価格に対するパーセントで言うと、ビールと清涼飲料が最も高く、返却価格の割合が高いほど返却率も高いことを示している¹⁶。米国の 9 つの州では、返却成功率が 72～98%に達した。（付属書 4 にドイツ、オランダ、ノルウェー、南オーストラリア、英国および米国数州でのデポジット・リファンド制度の実績データ表を記載する。）

¹⁴ OECD, "Applying Economic Instruments to Packaging Waste: Practical Issues for Product Charges and Deposit-Refund Systems (包装ごみへの経済的手法の適用：生産課徴金とデポジット・リファンドシステムの実際的問題点)", Environment Monograph, No.82, Paris, 1993

¹⁵消費者は家庭から遠くにある大型の小売業者から製品を購入するが、返却は受入容量の少ない近くの小売店に持ち込むことがよくある。

¹⁶ "The Managing the Environment: The Role of Economic Instruments(環境管理：経済的手法の役割)", OECD, 1994

b) 前払い処分料金 (ADF: Advance disposal fees)

EPRにおいて、前払い処分料金とは収集と処理方法の見積り費用に基づいて特定の製品又は製品グループに対して徴収される手数料である。手数料は販売時点で支払われる。手数料は政府か又は産業界ベースの民間セクターの団体を通じて徴収されることもある。誰(政府又は民間セクターの団体)が前払い処分料金を徴収するかはシステムの設計において選定すべき問題である。この制度での小売業者と卸売業者の役割はプログラムの設計段階で調整する必要がある。

前払い処分料金プログラムを持ついくつかのOECD加盟国政府は、製品のリサイクルコストが低下した場合、使用しなかった手数料(消費者が支払い済み)の一部を返済するシステムを作っている。同様に、分解を容易にするため、あるいはより均一な原材料組成による製品の再設計などの対策を通じて廃棄物管理コストが低減されたときは、それらの製品について手数料は安くなり払戻金は高くなる可能性がある。この制度はいくつかの点でデポジット・リファンド制度に似ており、タイヤや冷蔵庫など寿命の長い製品に採用されることが多い。

ADF自体は、本来EPRプログラムを構成するものではない。消費者が製品のリサイクル手数料又は処理費用を支払うので、ADF制度がEPRであるためには、使用後の段階での物理的組織と製品の処理のある部分を生産者が担わねばならないはずである。例えば、生産者(および輸入業者)は製品の返却用に小売業者と一緒に個別の構造を組織したり、あるいは自社の返却品置き場を設置することができる。もうひとつの選択肢は生産者と輸入業者が民間セクターの団体を形成して製品の収集と処理を組織することである。

EPRプログラムに関するコミュニケーションを補強する努力として、ひとつの国では顧客の領収書に前払い処分料金を記載すること(また購入製品の廃棄物処理手数料と記載される)を要求している。

c) 原材料課税 (Material taxes)

原材料課税の目的はバージン原材料(もしくはリサイクルが難しい原材料、毒性を持つ物質など)の使用を削減して、二次(リサイクルされた)原材料や毒性の少ない物質が選択されるようにすることである。使用される特定の物質や汚染を発生するか又は特定の危険を引き起こす原材料(又は化学物質)に対して特殊な税が課されるかもしれない。この手法は使用される資源量の削減が主要な最終目的である場合に使用できる。

理想的には、この課税は税の限界費用が限界処理費用に等しいレベルに設定されるべきである。最適なレベルに設定された税は原材料の削減、すなわち、外部性に対処するレベルまでの削減に寄与することができる。適切な課税水準、徴税と再分配にかかる管理費用を確定させることが、意思決定の要素として折り込まれる必要がある。この税は生産からの環境被害および(または)廃棄物管理コストとの関連で、不足割増金として設定することができる。課税のレベルもまた、製品のリサイクル、再使用および(または)リカバリーのコストを考慮に入れて、適切なシグナルが製品連鎖を通じて発信されるようにする。

この税は目的税とすべきであり、また使用後の製品の収集、分別、および処理用に使用される。課税プログラムのもとで、使用後の製品についての（全体的又は部分的な）物理的責任を割り当てる必要がある。EPRの核心に近い構造は、物理的責任を生産者に委任するか又は、日本とフランスの包装材法の例にあるように、地方自治体が廃棄物を収集し選別する責任（原材料課税から出資）を保持するような、生産者が使用後の製品の処理のための追加費用の責任を持つ責任の共有システムを確立することであろう。

d) 川上における税・補助金の組み合わせ (Upstream combination tax/subsidy)

川上における税・補助金の組み合わせ(UCTS)モデルは1998年ワシントンD.C.でのEPRワークショップでEPRの経済的手法の代替案として提案された。ただし、UCTSはEPRと併立するものであり、生産者によって支払われ、廃棄物処理を助成するために使用される税であるから、EPRの手段として使用可能であろう。川上における税・補助金の組み合わせの手法は生産者にシグナルを送って、その原材料投入量と製品設計を変更させ、またリサイクルの組み合わせと処理を支援する財政メカニズムを提供する。

川上における税・補助金の組み合わせは、アルミニウム・インゴットや特殊グレードの紙ロールなど生産された中間生産物にかかる税を、使用済み飲料缶および再処理用に売却された新聞紙などリサイクル資源回収業者への補助金と組み合わせる。川上における税は、廃棄物処分に行きつく原材料の量を削減しようとするため、品物単位よりもむしろ重量に対して徴収される。補助金は廃棄物管理に出資するため廃棄物処理企業又は地方自治体に支給される¹⁷。生産者責任の割当は（税金を通じた）財政的でありえる。生産者もまた使用後の製品の処理について（全体的又は部分的な）物理的責任を与えられる場合がある。例えば、地方自治体が補助金を通じて廃棄物を収集し選別するときに、生産者はその製品をリサイクルする可能性がある。税率はリサイクルしにくい材料か又は環境影響（例：高い毒性）を持つ原材料の使用を思いとどまらせるように設計することができよう。税と補助金を正確に決定すること、ならびに課税対象は誰か、またシステムを管理するのは誰か（政府のレベル）は意思決定者が決断すべき問題である。

3.3.3 規格 (Standards)

a) 最低リサイクル含有の要求 (Minimum recycled content requirements)

製品当たりの最低リサイクル含有（又は二次資源）の目標は（パフォーマンス基準のように）設定可能である。最低リサイクル含有の要求は本質的にパフォーマンス基準であるから、製品のリサイクル又は再使用のための原料の回収を奨励するものでもある。生産者と中間業者は、通常、物理的責任（又はその合意による組み合わせ）を担う。

段階的な基準はイノベーション能力を誘発することができる。1992年、Kempらが述べたように、基準（最低リサイクル含有）、課徴金、課税のポリシーミックスによって、イノ

¹⁷ Walls, Margaret and Karen Palmer, "Extended Producer Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies (拡大生産者責任：代替政策の経済的評価)", Washington D.C., 1998

バージョンの可能性を高めることができる。最低リサイクル含有の要求は紙製品、ガラス容器およびプラスチックの飲料容器で採用されることが多い。ある種の産業セクターでは紙製品、アルミニウムおよびプラスチックについて強力な自発的プログラムを備えている。政府との連携関係も結ばれている。米国での最低リサイクル含有法の例を付属書 5 に添付する。

3.3.4 他の産業界ベースの措置 (Other industry-based measures)

EPR と同様の目的を持つ対策を企業が採用する可能性もある。公的な政策立案者はこのような政策には本来的に責任は持たないが、これらの活動を活性化するための条件作りを助けることはできる。ひとつの措置は製品の所有権が消失することの無いリースである。もうひとつの措置は、製品の販売からサービスの提供への転換が存在するニューエコノミーに基づく概念である。

a) リース (Leasing)

リースでは、生産者は所有権を保持し続ける¹⁸。リースはその製品の全ライフサイクル中の管理を生産者が行え、コンポーネントの修理と再使用を可能にするため、多くの会社がその製品のリースを支持する。ただし、この選択肢は非常に寿命の短い製品では非現実的で実施出来ない。

b) サービス化 (Servicizing)

サービス化の概念は 1998 年ワシントン D.C.の EPR ワークショップで議論された。サービス化とは、製品の製造にしっかり根を下ろしている企業がサービス提供者に進化するという概念である (White と Feng, 1998 年)。サービス化した企業は依然として物理的に製品を製造するが、物理的提供物よりも機能を顧客に販売するという新しい事業戦略にこれらの製品を従属させる。このような企業は、実際に、寿命の比較的長い製品とリースについて拡大保証の域を超えて、自身をサービス提供者として定義し直すようになり、そのコスト・利益構造を機能ベースに再構築しながら、その製品を“サービス提供代理人”に移管する。製品からサービス企業への進化の例には、化学物質の管理プログラムを確立した Olin、Castrol、Henkel および Dow などの企業が含まれる。ひとつのサービス・パッケージで従量ベース、すなわち塗装した扉板一枚当たり又は洗浄したウェーハ当たりの価格決定構造を備えている。Xerox は複写機メーカーから今はサービスを売る“文書管理 (documents management)”会社に移行した。Xerox はこの製品スチュワードシップ・プログラムが製品に対するより優れた管理体制を提供すると考えている。Interface Corporation のカーペット・リースは商業用のカーペットがリースされるときにサービスを提供する。サービス化の概念は未来の重要な傾向を明確に示すものである。

¹⁸ キャピタル・リースの場合、顧客はリース期間の最後 (製品寿命に一致することもあるし、しないこともある) に製品の所有権を取得する事が出来る。しかしながら、本節の文脈では、リースは所有権が終了しないような状態を想定する。

3.4 手法に対する初期的な応答は何か

(What is the primary response to an instrument ?)

政策の最終目的と特定プログラムの目標は、そのために選択される手法および製品連鎖内の介入ポイントに関する意思決定に影響を与える。以下のチャートは EPR 政策手法とその初期的な反応を示している。すべての手法が製品連鎖を通じて挙動に影響しかつ変化をもたらす可能性のある二次的また間接的な影響を持つが、第 1 表は特定の介入に対する EPR のもとでの初期的な応答を強調している。

第 1 表 初期的な応答

	資源消費の削減	環境適合製品	廃棄物管理
デポジット・リファンド		•	•
製品回収	•	•	•
原材料課税	•	•	
税・補助金の組み合わせ	•		•
前払い処分料金			•
リサイクル含有の要求	•	•	

3.5 適用可能性 (Applicability)

EPR 政策の最終目的は政策立案者が最も適した手法を選択できるようにガイドすることにある。ある製品、製品グループ又は廃棄物フローに関する手法の適用については、生産者と消費者の行動の特定方向への舵取りの実現可能性を考慮に入れねばならない。政策手法のあるものは他よりも特定の製品グループ、廃棄物フローおよびセクターにより適するか又は直接に適用しやすい：すなわち、それらの手段は製品連鎖内の製品設計および（または）材料選択に直接向けることができる。別の EPR 政策手法は廃棄物管理段階をターゲットとするが、製品の生産と設計段階には間接的な影響しか及ぼさない。

物理的責任と財政的責任の割当はその手法又は手法の組み合わせの適用可能性に影響する。付属書 6 は電気・電子製品を例にとって、手法がどのように適用されるかを示している。

3.6 実施上の構成要素 (Implementation components)

下表は本章にリストされている EPR 政策手法について実施上のいくつかの構成要素を説明するために作成された。すべての手法が補助的な効果を持ち得るため、第 2 表では発生する可能性のある直接的効果又は影響、手法の範囲（廃棄物か又は製品）およびそれを実施する機関を示すように試みている。

第2表 EPR 政策手法の実施上の構成要素

	製品又は廃棄物フロー	製品連鎖内の段階	介入による直接的応答	実施機関
デポジット・リファンド (Deposit/refund)	特定の製品 (例：飲料容器)	処分段階で、設計段階へのシグナルを伴う	再使用と設計	政府の全レベル、業界ベースの企業レベル又は民間セクター団体
製品回収 (Take-back)	製品と廃棄物フロー (およびセクター)	処分段階で、資源採取と設計段階への強いシグナルを伴う	再使用、リサイクル、ある程度の資源削減と設計	政府の全レベル、業界ベースの企業レベル又は民間セクターの団体
原材料課税 (Material tax)	製品 (特定のインプット)	資源採取と設計段階	対象原材料の投入量削減と設計	政府および地方自治体
前払い処分料金 (Advance disposal fee)	製品	処分段階 ¹⁾	リサイクルとある程度の再使用およびリカバリー	政府の全レベル、民間セクター団体
川上における税・補助金の組み合わせ (Combined upstream tax/subsidy)	製品	設計と処分段階	原材料投入量の低減とリサイクル	政府および地方自治体、民間セクター団体 (廃棄物管理)
リサイクル含有 (Recycled content)	製品 (例：紙とプラスチック等)	設計段階で、処分段階へのシグナルを伴う	設計、一次原材料投入量の削減	政府の全レベル、業界ベースの企業レベル又は民間セクター団体

1) 適切な責任体制が選択されたときは設計段階へのシグナルを伴う。

3.7 その他の政府の措置 (Other government measures)

EPR に基づく生産者責任に加えて、EPR 政策・プログラムの最終目的と目標を補完し支援する他の措置も実施されることがある。これらの措置は、資金調達を助ける又は EPR コストを低減する経済的手法、あるいは本来的に (しばしばパフォーマンスベースの) 非経済的措置である。後者には埋立て禁止、環境ラベル、および環境重視の又はグリーンな調達がある。

以下のメカニズム・リストは OECD 環境プログラムではより完全に研究され文書化されている。よって、これらは本書では参考にとどめる。強調されるべきは、手法を最善に組み合わせることが提起された最終目的と目標を達成するのに役立つことである。政策手法と措置は互いに調整することを要し、また他の全国的又は地方の法律と矛盾しないようにする必要がある (2.10 節を参照)。(注：ワークショップ参加者の何人かが指摘したように、意思決定者により設定された最終目的や目標によっては、これらの手法は EPR に対する代替案として使用することができる。)

- 従量ベースの価格設定 (排出量に応じた支払い、廃棄物従量課徴金)

- 政府によるグリーン購入（特に、リサイクル割当が設定されている場合のリサイクル含有の高い製品）
- エコラベル（エネルギー消費量、環境特性など）
- 埋立禁止と埋立税
- バージン原材料に対する補助金の廃止
- 処分の禁止・制限
- 原材料の使用禁止・制限
- 製品の禁止・制限

3.8 その他の手法 (Other instruments)

OECD で検討されつつあるか又はすでに検討された EPR 政策を補完又は支援する追加の経済的手法¹⁹には以下がある：

- バージン原材料課税
- 廃棄物課徴金（販売時点後の廃棄物の収集又は処分時に徴収）
- 排出権（法律で設定されたリサイクルレベルに対して製品への適用可能性が存在する）
- リサイクル・クレジット（容器やリサイクル資源が最終処分に向かわないように、それらを再使用する者に支給）²⁰

3.9 EPR の環境的有効性と経済的効率

(Environmental effectiveness and economic efficiency of EPR)

どのような場合に、EPR は他の環境政策手法よりも環境上の有効性および経済的効率が高いか。この質問は製品連鎖（製品 廃棄物）の見地から EPR ベースの手法と他の政策手法との役割の比較によってのみ答えることができる。他の政策手法が連鎖内の単一ポイントのみをターゲットとする傾向があるのに対して、EPR は連鎖全体にわたって製品と生産プロセスの環境特性に関するシグナルを横断的に統合しようとする。このことは連鎖をまとめる傾向をもつ通常の EPR ベースの手法（例：デポジット・リファンド、製品回収、原材料課税、前払い処分料金、リサイクル含有基準）を連鎖の始め（例：バージン原材料課税）中間（例：製品課税）又は終わりのいずれかにターゲットを絞る政策手法と比較すると理解しやすい。

後者の手法（製品連鎖の一点に適用されるもの）が環境的に有効で経済的に効率的であるためには、製品特性に関する情報が市場を通じて製品 廃棄物連鎖の上下に発信されねばならない。従量ベースの廃棄物手数料を例にとると、このような手法はそれが消費パター

¹⁹ より詳細は以下を参照のこと。“*Environmental Taxes in OECD countries (OECD 各国の環境税)*”; OECD, Paris, 1995 および“*Economic Instruments for Pollution Control and National Resources: A Survey(汚染防止と天然資源のための経済的手法：調査)*”; OECD, Paris, 1998

²⁰ “*Applying Economic Instruments to Packaging Waste: Practical Issues for Product Charge and Deposit-Refund Systems (包装廃棄物への経済的手法の適用：製品の変更とデポジット・リファンドシステムの実際的問題点)*”, OECD, Paris, 1993

ンを通じて製造まで、最終的には製品設計までの全工程にさかのぼってシグナルを送信できる場合に環境に対して有効であり、かつ経済的に効率的である。例えば、従量ベースの廃棄物手数料は、発生する廃棄物量が少ない製品を購入するように、またできるだけ多くの廃棄物をリサイクルするように消費者に働きかけるものでなければならない。しかし、廃棄物手数料はそのような製品の市場での需要がそうでない製品に比較して高くなっているため、生産者にもこのような属性を持つ製品を製造・出荷するよう働きかけるものでなくてはならない。そして最終的には、このような属性を持たないものより持つ製品をより多く設計するような、さらに川上で大きな誘因がなければならない²¹。

ある意味で EPR に対する熱意は、このようなシグナルが手の届く範囲の市場取引を通じては効果的に発信されないとの信念に基づいている。よって、従量ベースの廃棄物手数料は環境配慮設計の十分な誘因とならないだろうとの確信が存在する。同じく、バージン原材料課税は消費者が購入する商品の包装材量について家庭の決断にそれほど影響しないだろうとも感じられている。製品の環境特性に関する情報は市場を通じて有効に発信されていないのである。たとえそのようなシグナルが発信されても、連鎖の一端からもう一方の端までの時間差が大き過ぎて、環境目標の実現を遅らせると感じられる。よって、EPR を通じて、各国政府は政策手法自体を使って連鎖全体にこれらの誘因を横断的に組込むことを追求した。

これはいつ必要であるか。これは消費者が製品の環境特性について不完全な情報しか持っていない場合、すなわちより負荷の少ない商品を明らかに好むにもかかわらず、環境情報に立脚した消費の決断を行わない場合によく発生する。例えば、消費者が製品の相対的廃棄物量を認識しないケースがこれに当たる。また製品市場が製品連鎖のある段階で不完全である場合にも発生する。不法投棄は市場の重大な不完全性の典型例であるが、生産の特定の段階の市場の力などの要因でさえシグナルの発信に影響を与えることがある。このようなケースでは、製品の環境特性に関するシグナルは前後に有効に発信されなくなる。

製品連鎖の個別のポイントで与えられた外部性に直接照準を合わせることを阻害する技術的な制約のある場合にもこれは起こり得る。例えば、バージン原材料課税（又は製品課税でさえ）は、下流での使用と処分の正確な内容によっては環境影響に大きな変動が起こるようなケースでは、廃棄物関連の外部性をターゲットとする方法は非効率かつ無効であることがよくある。しかしながら、それらを廃棄物手数料に置き換えることも環境上非効率でありえる。何故なら、この手数料は、通常、ごみが混合される家庭の発生ポイントで、別の方法で行うには高価過ぎるため一律なやり方で、廃棄物の環境上重要な属性（例：毒性、滲出性、生分解性）を処理する諸特性（例：バッグの重量、体積、サイズ）をベースにして計算されるからである。

しかしながら、EPR に基づく手法は製品連鎖をまとめることの複雑さのゆえに（消費者、企業および政府にとって）高額の行政コストがかかるため、トレードオフがよくある。これは横断的統合がなされていないセクターまた売買量の大きいセクターで生産される長寿命かつ広域分散の商品では特に言えることである。このようなケースでは、もし行政コストのより安い別の手法が同じ環境上の最終目的と目標をより効果的に達成できるならば、

²¹ これは自動車の使用、自動車の購入決定、および自動車の設計時の石油税の影響と類似している。

EPRを導入する理由はなからう。

このように、EPRは生産連鎖の個々のポイントで正確に外部性に照準を合わせるのが難しい場合、またEPRの行政コストが代替の政策手法に比較して高過ぎない場合、(不完全な情報又はその他市場の不完全性により)他の手法では連鎖の上下に適切なシグナルを発信できない場合に最も有効かつ効率的である。しかしながら、留意すべきことは、多くの場合にEPRの有効性は個々の政策手法と比較されるのではなく、むしろ製品連鎖の諸ポイントでターゲットとされた手法の組み合わせと比較されることである。多くの場合に、政策概念としてのEPRの発生は、製品連鎖の諸ポイントの複数の政策の設計と実施においてよく起こる調整不足に起因している。

3.10 選択基準 (Selection criteria)

1種類より多くの手法が考慮される場合、最善のパフォーマンスを与える手法の組み合わせを選択すべきである。パフォーマンス基準は、EPRの第2フェイズ枠組み報告書に述べられているように、政策立案者がEPR政策の価値と利点を分析し、適切な手法を選択するための有益な指針である。これらのパフォーマンス尺度はまた所定の最終目的と目標に最も適したタイプのEPRプログラムの評価でも使用する基準と見なすことができる：

- 環境上の有効性：設定された政策の目標との関連で環境影響を低減もしくは変化させるのにその手法を利用できる程度。EPRにおいては、川上での製品設計と組成の変更(例：より毒性の少ない化学物質の使用)と廃棄物の転用が2つの要因である。
- 経済的効率：その手法が資源、すなわち、資本、労働力およびエネルギーを節約する(消費する)程度。これには政策を実施するコストの分析、および資本、労働力および必要なら行政コストを節約又は低減する方法も含まれる。
- 政治的受容性：その手法が政治的に支持される程度(全国的、国際的、および地方レベル)。
- 管理可能性²²：そのプログラムを実施できる可能性の程度。政府と生産者の余力と能力、ならびにただ乗り、孤児および現存製品等の他の要因、および貿易と競争の問題をここで考慮する。
- イノベーション促進性：そのプログラムが技術および管理改善を活性化できる程度。

どの手法又は手法の組み合わせを選択するかを決定しようとするとき、生産要因、収集コスト、最終残留物の選別管理、二次資源の価格および現在のリサイクル制度の運用などの項目のコスト分析を行って検討しなければならない。同様に、汚染低減、毒性の少ない物質の処理、埋立地と焼却炉の増加、およびその他の有毒廃棄物のリスクの低減、公衆衛生および福利など無形の要素の環境上の便益を計算に組込まねばならない。

これらの基準は、プログラムを開発する前に、政策および(または)手法の設計がニーズと期待する成果に適合するかを調べるのに有益である。いったんプログラムが数年にわたって実施に移されたときは、これらの基準は政策の道筋と方向が政府の期待にかなってい

²²管理可能性はEPRの第2フェイズ枠組み報告書で使用された用語である。この語句は行政管理のしやすさと考えることができる。

るかを評価するのに使用できる。実施中の修正はそれに従って行われる。

3.11 要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)

1. EPR 政策の枠組みは製品と廃棄物の両方の管理政策としてチェックされなければならない。選択される政策オプションは意思決定者が製品連鎖のどこに影響を与えたいかによる。すなわち、原料採取、設計又は処分のいずれかである。
2. EPR 政策手法と措置は各国政府がその最終目的と目標を達成するのに利用可能である。それらは製品回収、デポジット・リファンド、前払い処分料金、製品・原材料課税、川上における税・補助金の組み合わせ、および最低リサイクル含有要求である。政策立案者はこれらの手法を検討して、ニーズに最適なものを選び出す。選択された手法の介入ポイントは市場が製品の使用后段階でその処分による影響を内部化できないポイントとなる。政策の最終目的に最も適した手法又は手法の組み合わせを選択する。
3. 手法の適用可能性は政策の最終目的、又は関心のある環境影響を低減するのに必要な効果や圧力で決まる。
4. 付属書 6 は、プログラムの作成の背後にある政策手法、最終目的、目標および原動力を含む、電気・電子機器に対して作成された 4 つの国家プログラムの例である。付属書 7 は、日本の家電リサイクル法の運用を説明するフローチャートである。
5. いくつかのタイプの支援措置が EPR の有効性を補強するのに利用できる。これらの措置は政策の最終目的に照らして選択されねばならない。
6. EPR の環境上の有効性と経済的効率が検討されねばならない。より簡単な代替案や措置で EPR 政策手法と同じ効果を生み出すことができる場合は、EPR ベースの政策を導入する必要はない。
7. 選択基準は政策立案者らがそのニーズに最も適した EPR 政策手法を選ぶのに役立つ。これらの基準は環境上の有効性、経済的効率、政治的受容性、管理可能性（行政管理のしやすさ）およびイノベーション促進性である。

第4章 役割と責任 (ROLES AND RESPONSIBILITIES)

4.1 序 (Introduction)

本章の目的はEPRのもとでの責任を要約し、また生産者とは誰であるかを定義することである。またEPRのもとでの他の主体の役割とそれらの潜在的な相関関係も取扱う。本章では製品連鎖内のすべての主体を述べることはない。何故ならそれらは取扱う製品、製品グループ、セクター又は廃棄物フローにより変わるからである。ほとんどの製品に共通の主体、およびEPRの実施に参加する主体は含まれる。責任の配分と責任の割当の際に考慮すべき他の考察点も論じられる。

4.2 背景 (Context)

OECD内におけるプログラムの検討によれば、製品回収プログラムは一般的によく使用されているEPR手法であり、また規制的、自発的又は産業界ベースのEPRイニシアティブで最もよく選択されるものである。製品回収での経験の大きさと実施中の活動に照らして、本書では主として製品回収オプションに付随する条件と問題点に焦点を合わせる。しかしながら、製品回収と関係する条件と問題点の多くが他のEPR政策手法にも同様にあてはまる。意思決定者は本章と次章以下に紹介する情報に基づいて、製品回収および他の政策手法の適用を考慮する際に問題点とニーズを評価することができる。

4.3 責任の範囲 (The range of responsibilities)

EPRが意図することの核心は使用後の製品の責任を納税者と地方自治体から製品の生産者のほうに拡大することである。本節では、まず、EPRプログラムを策定するときに政府が考慮すべき責任と範囲、責任とは何を意味するか、またそれをどのように割り当てるかを取扱う。第4.4節は生産者の同定と共有責任オプションを取扱う。

4.3.1 責任とは何を意味するか (What is meant by responsibility ?)

EPRのもとでの最初の責任のタイプは物理的責任である。これは製品の寿命が来た時点（使用後の段階）での製品の物理的管理の直接的及び間接的責任を指す。財政的責任は第2のタイプの責任であり、製品の有効寿命の最後で廃棄物の処理コストの全部又は一部を支払う生産者の責任を指す。これには収集、選別、および処理などの活動が含まれる。

EPRに関する他の3つのタイプの責任がThomas Linddhqvist (1998年)により明確にされている。これらは製品に関する情報提供、責任 (liability) および所有権である。情報提供責任の仕組みのなかで、生産者は製品およびそのライフサイクルにおける諸段階での影響に関する情報を提供すること (例: エコラベル、エネルギー情報、又は評判) を求められる。責任 (Liability) は製品を原因とする立証済みの環境又は安全上の損傷に関する特定の責任である。所有権は、製造業者が製品のライフサイクルを通じて所有権を保持するというものである。

政策立案者は生産者の同定とその責任の明確化に関する決定を行う必要があるため、責任の割当て方法は製品連鎖内の諸主体の責任を明示的に定義するのに役立つであろう。

4.4 生産者とは誰で、何に責任を有するか

(Who is the producer and for what is he responsible ?)

EPR の役割と内容は政策手法の実施のために責任の割当てを必要とする。主要な考察は誰が何の責任を持つかを決定することにある。製品連鎖内の主体の責任と役割は、製品又はそのカテゴリー、ならびに政策の最終目的と目標により異なることが多い。EPR のもとでは、政策の成功にとって生産者のリーダーシップが決定的に重要である。生産者は、納入業者、諸企業、消費者、教育者、報道関係、政府および小売業者を含め、多くの利害関係者が自らの行動の責任を受け入れるように影響を及ぼす立場にある (Fenton and Sinclair, 1997 年)。生産者はまたその製品の環境影響に関与する、又は市場の失敗を是正する立場にもある。

4.4.1 生産者とは誰か (Who is the producer ?)

フィンランドとスウェーデンでの研究は、驚くことに、製品連鎖内の各主体が、製品に関係する環境問題について責任を取るべきは生産者であるとの合意に達したことを示している (Timonen, 1997 年、および Ryden and Lindhqvist, 1998 年)。また両方の研究とも、生産者はその製品連鎖内の他者には入手できない製品関連情報を手中にしているとも述べている。例えば、通常、製品の生産者は技術的専門知識、所有権情報および製品知識に最もアクセスしやすい。この知識と専門性に基づき、製品の生産者は製品に変更を加えるにつき、製品連鎖内の他者より有利な立場にあり、生産する製品の使用后 (処分の) の処理の物理的および (または) 財政的責任を担うのも生産者ということになるであろう。

従って、生産者は EPR プログラムの目標を達成するためその製品に変更を加え、また製品の改造と再設計を促進し、廃棄物のより少ない製品 (すなわち、廃棄物フローに入って最終処分される廃棄物がより少ない製品) を奨励するか、又は再使用やリサイクルしやすい製品を生産するのに最適な立場にある。このように、生産者が原材料の選択と製品設計に関連する決定に関して最大の支配力を有する主体とされる場合に、EPR 制度は最も効果的となる。

寿命の長い製品では、生産者はそのブランドが製品自体に表示される企業か又は輸入業者である企業と考えられる。しかし、包装の場合は、製品の容器やラッピングを製造する企業よりもむしろ、包装の充填業者が生産者と考えられる。ブランド・オーナーが明確に特定できない場合、製造業者が生産者と見なされる。付属書 8 に 1999 年までに成立した 5 ヶ国の電気・電子機器の製品回収制度における責任の割当ての例を示す。

Box 6

オランダにおける政令（デクレ）に基づく役割と責任

1999年1月より、白物・褐色品目政令が以下のとおり発効した：

- ・ 地方自治体当局と小売業者・納入業者は収集の責任を有する（これは地方自治体当局が分別収集システムを設置することを意味する）；小売業者と納入業者は、新製品を販売するとき、同種の使用済み製品を無償で回収することを要求される。
- ・ 生産者と輸入業者は、商品の処理体制を組織しこれを財政的に賄うこと、および地方当局と小売業者により輸送されてくる機器を（輸送費を含めて）無償で回収する責任を有する。
- ・ CFCを含む冷蔵庫の取引は禁止される。
- ・ 分別収集された白物・褐色物の焼却と埋立処分は禁止される。
- ・ 本政令は廃棄された製品の回収は生産者と輸入業者が個々に責任を有する。共同の廃棄物管理システムを設立して消費者にスクラップ処理料金を請求することができる。

出典：K.Clement、1998年、“*Extended Producer Responsibility: Conditions for a Successful Policy*（拡大生産者責任：成功する政策の条件）”、1998年12月1~3日にワシントンD.C.のワークショップで発表。

a) 最終責任 (Ultimate responsibility)

製品連鎖、主体および市場の多様性から、EPR政策に基づき明示的に責任を付与される一つの主体が必要である。製品連鎖内の責任当事者は明示的又は最終的責任²³を持つ主体である。ほとんどの状況で、生産者が最終責任が割り当てられる実体として指定されよう。ただし、生産者に最終責任を割り当てることは、プログラムが確実に実施されるように他の主体が参加する必要性に変更を加えるものではない。責任の共有はEPRに固有の部分であり、政策の成功にとって重要である。例えば、ドイツ包装材政令では包装材の生産者又は充填業者は最終的生産者と見なされ、グリーン・ドットの手数料を支払う。小売業者は二次包装についての責任を有する（1993年4月1日の修正法による）。製品連鎖内の地方自治体、廃棄物運搬業者、リサイクル業者、および消費者その他の主体はすべてプログラムに含まれ、その実現について役割と責任を持つ。

実際には常に責任の共有が存在するので、結論を得るには連鎖内でプロセスを組織するイニシアティブを取る責任者として一主体を任命する必要がある。論理的にはこれはプロセス全体に最も影響力を持つ主体：生産者・輸入業者であろう。

(Clements、1998年)

²³最終責任の語句は第2フェイズの枠組み報告書で使用された。しかしながら、OECD各国で同じ意味を表すのに最終責任、明示的責任、第一義的責任の語句を使用している。

EPR ワークショップ・シリーズの参加者らにより繰返し指摘され、また第 2 フェイズ枠組み報告書に記載されているように、EPR の義務が満足されているかどうかを確認する焦点がシステム中に存在する必要がある。

4.4.2 その他の責任の組み合わせ (Other responsibility combinations)

a) 共有責任 (Shared responsibility)

製品連鎖における全主体の緊密な調整が EPR の固有部分であるから、責任もまた、正式な形で、生産者と政府の間で、又は製品連鎖の一主体又は複数の主体間で共有されなければならない。これには 2 つの基本的なモデルが存在する。最初のモデルは地方自治体と生産者の間で共有される責任である。このモデルでは、最終生産者が使用後の段階での製品の物理的管理のために支払うべき料金を評価する一方、地方自治体は廃棄物管理の一部につき物理的責任を有する。OECD 各国は実施にあたって 2 つの選択肢を用いている。ひとつの選択肢は、地方自治体が使用後の廃棄物の収集と選別について物理的責任（全部又は一部）を持つ一方、生産者はこの活動（全部又は一部）について財政的負担をし、さらに選別された廃棄物を処理のために物理的に引き取る。もうひとつの可能性は、地方自治体がこれまでと同じように作業を継続するが、生産者はその製品の処理と処分に関する追加費用を支払うことである。

この共有方式は使用後の製品を財政管理するコストの部分的内部化を果たしており、フランスの包装材システムと日本の容器包装リサイクル法にその例が見られる。フランス包装材政令では、生産者がある機関（エコ・アンバラージュ）に料金を支払い、この機関が地方自治体（又はコミュン 市町村の集合体）と契約を結んで処理用に選別された特定種類の廃棄物の支給を受ける。基本的には、エコ・アンバラージュは選別済みの廃棄物をコミュンから買い取り、それを処理する²⁴。

日本の容器包装リサイクル法は生産者が日本容器包装リサイクル協会にリサイクル料金を支払い、この協会が使用後の容器包装（ガラス瓶、ペットボトル、紙・プラスチック容器又は包装）について地方自治体と契約を結ぶと規定している。協会は自治体により分別収集された廃棄物を回収してこれをリサイクルする。この政策は、消費者がそのごみを分別する責任を持ち、地方自治体が収集の物理的・財政的責任を持ち、また生産者がリサイクルの物理的・財政的責任を持つ一つの共有責任システムを提供している。

共有責任の第 2 のモデルは、生産者と製品連鎖の一又は複数の主体との間の協定（公式又は非公式）で構成される。生産者が EPR のもとで最終責任を持ち、主役を演じる。特定の責任の組み合わせは政策手法、製品、販売網およびその他の要因に依存する。このモデルの 2 つの例は、生産者がリサイクル企業と製品を収集する協定を結ぶか、又は生産者が預り金を徴収して払戻しを行う協定を小売業者と結ぶというものである。時には、卸売業者と小売業者が製品を収集して生産者に返却するのに協力する。もうひとつの例としては、小売業者が料金を徴収しそれを政府機関又は民間セクター団体に分配する責任を持つ前払

²⁴地方自治体はエコ・アンバラージュに買い取られなかったか、団体とコミュンの間で定めた特定基準に適合した方法で選別されなかった廃棄物の収集と埋立処分費用は依然として支払わなければならない。

い処分料金のケースがあると思われる。

Box 7

廃棄されたタイヤのリカバリーと処分に関する北欧会議のプログラム

責任：

- ・ 消費者は使用済みタイヤを引き渡す義務を持つ。
- ・ 小売業者は使用済みタイヤを無償で受取らねばならない。
- ・ 生産者は使用済みタイヤのリカバリーと廃棄物管理体制を組織しなければならない。
- ・ 生産者はプログラムについて一般公衆に情報を公開し、また毎年当局に報告する義務を持つ。

生産者とは誰か：

- ・ タイヤの製造業者と輸入業者
- ・ 使用済みタイヤの輸入業者
- ・ タイヤの再生業者
- ・ 自動車その他の機械の製造業者と輸入業者

出典：生産者とは誰か？、*Hannu Laaksonen* による論文、オタワ、1997年。

b) 配分責任 (Apportioned responsibility)

共有責任の別の形は製品連鎖の各主体の間に責任を配分することである。この方法では、各主体の責任の役割と度合いは特定の製品、製品グループ又はセクターについて決定されることになる。責任の配分は製品連鎖内の主体の役割に基づく。しばしば、産業界主導のイニシアティブがこの考え方に基づいている。この方式の一つの利点は EPR プログラムについてのより多くの情報が製品連鎖内の主体に行き渡ることである。

責任の公正かつ公平な配分の決定（と確保）は主体間でその役割と責任について合意に達することよりも難しいプロセスであろう。配分責任では、すべての当事者がプログラムに平等に参加するという保証が、製品連鎖内の一つ又は二つの主体だけがその役割と責任を履行するようなケースを制限するのに決定的に重要である。プログラムは製品連鎖内の全主体の完全な参加を確保し、かつただ乗りを制限するように注意しバランスを取って設計する必要がある。参加への誘因や報償が参加を促進する可能性がある。あるいは、不参加に対する罰則などの対策も必要かもしれない。

これらの問題点とある種の製品連鎖の複雑さに照らして、この方法は製品連鎖が比較的短くまたあまり多数の生産者が関係しない状況が最も適しているであろう。

EPR のフェイズ 3 のワークショップ・シリーズに参加した産業界の代表者らは、配分責任の場合、製品連鎖に関与する主体に製品連鎖内の役割と責任を割り当てる機会が与えられるべきであると提案した。交渉による協定と強制的システムでは、政府が使用後段階の製品の責任を製品連鎖そのものに割り当てる。この方式が選択される場合、結果に対する時間スケジュールと期日を設けることが非常に重要になる。強制的又は交渉による協定では、政府は期日が守られなかったか他の条件が満足されなかった場合に有効になるトリガー条項を組込むよう求める。

4.5 責任の配分 (Distribution of responsibility)

いったん責任モデルが選択されれば、生産者（およびその他の主体）に負わせる物理的および財政的責任について範囲の決定が必要になる。物理的および財政的責任について提案できるいくつかの選択肢と組み合わせが存在する。フランスとドイツの包装材システムが2つの異なるアプローチの例を示している。フランス包装材政令、および日本の容器包装リサイクル法では、財政的および物理的責任が地方自治体と生産者に分割されている。ドイツのシステムでは、財政的および物理的責任が生産者に負わされている。これらのアプローチを組み合わせることで責任を全体的又は部分的²⁵に負わせることが可能である。政策立案者は政策目的とその実現方法の現実性との関連で、責任の配分の様々な可能性を検討する必要がある。

付属書9は1997年3月のEPRに関するカナダ・ワークショップ（Canadian National Workshop on EPR）で討論用に作成された生産者関与の度合いを示した表である。この情報は公共政策立案者がどのように責任を配分するか検討するときのガイドとして有益である。

4.6 責任の割当時に考慮すべきこと (Considerations when allocating responsibility)

EPRについて責任を割り当てるとき、以下の点を考慮に入れるべきである：

- 政策の所定の最終目的とプログラムの目標
- 製品、製品グループ又はカテゴリーの特徴（例：製品の用途、材料の複合度、製品寿命、等々）
- 市場の力学（例：特定の用途と販売量での製品の流通）
- 特定の製品連鎖と関連する全主体
- 政策の策定、実施、監督及び適合性のモニタリングに必要な資源

²⁵たとえば、部分的責任が割り当てられる場合、EPRを有効とするためには生産者にかなりの程度その責任を割り振らねばならない。

Box 8

製品連鎖内の潜在的主体

以下はEPR政策に関する製品連鎖内の潜在的主体である。製品連鎖内の全ての主体がEPR政策の目的が達成されることを保証する役割を担っている。例えば、消費者は製品を選び分け、それらを適切なおみ箱に入れる必要があり、小売業者は販売する各製品につき手数料を課す必要があるかも知れない、等々である。付属書10は製品連鎖内の主体に関する詳細な情報を与える。さらに、多くの製品グループについて、この主な流れにおける主体の一部、あるいは一群である二次的主体が存在する。

- 原料供給者
- 生産者（製品の製造業者、建設会社、包装製造業者、充填業者およびブランド・オーナーを含む）
- 輸入業者

- 供給業者
- 卸売業者
- 小売業者

- 消費者

- 廃棄物管理者
- 廃棄物運搬業者
- 廃棄物分別業者
- リサイクル業者

- 再販業者
- 生産者責任機構
- 地方自治体

4.7 誰が支払うか (Who pays ?)

EPRでよく出る質問は、誰が物理的に運営するかではなく、誰が廃棄物管理システムに金を支払うかである。地方自治体 納税者が負担 が伝統的に都市ごみの処理を引き受けてきた。時とともに一人当たりの正味都市ごみ量が大幅に増加し、その組成も非常に複雑化した。EPRを正当化する背景は、この増加ごみからの追加圧力に対する納税者の負担を、製品から利益を得る人たちに支払いを移行することによって軽減できるだろうということにある。EPRでは、生産者が最も廃棄物を防止するように製品を変更できること、廃棄物管理コストを最小化できること、その使用後段階での製品による環境圧力を最も低減できると認識している。従って、EPR政策は、生産者にその製品の処理による社会的コストを吸収するよう奨励するための誘因を提供するように設計されるべきである。これにより、何らかの不可避のコストは製品の価格決定に組み込むことができる。生産者と消費者は、納税者に代わって、社会的コスト（外部性）を支払うことになる²⁶。

²⁶ ここで注意しておくべきは、地方自治体はある種の廃棄物管理システム（例：収集と選別）を物理的に運営しつづけるための適切な専門知識を持っていることである。このような場合、EPRに基づく主要な変化は、誰がこの運営費用を支払うかである。

4.7.1 資金調達メカニズム (Funding mechanisms)

前述のように、EPR に関する根本的な問題点は、どのように使用後の廃棄物の収集と処理の費用を分担するかである。伝統的に地方自治体の責任であったものを生産者に移行することは、生産者に自分が支払うコストを低減させる誘因を与える。

資金調達メカニズムは選択された手法、製品、製品グループ又はセクターによる。一般的に言って、生産者は税金または料金として支払うことができ、消費者は製品価格、料金、又はその組み合わせで支払うことができる²⁷。付属書 11 はスウェーデンの自動車回収プログラムの資金調達メカニズムを示しているが、この場合は製造業者が販売した自動車一台につき一律料金を支払う。

4.7.2 製品の最終価格へのコストの内部化 (Internalisation of costs into the final price of the product)

EPR 制度での支払方法に関連して、コストの内部化レベルの問題がある。社会的コスト又は外部性の内部化は、たとえ地方自治体が以前と同じ機能を果たしつつづけるとしても、財政的責任が完全に地方自治体から生産者と消費者に移行する場合に可能となる。生産者は製品価格に使用後の製品処理のための追加費用を（需要の弾力性に対する割合で）組み込むことになる。コストの実質的な内部化は、使用後の製品の処理および（または）処分に付随するコストを削減するため製品設計を変更する誘因を生産者に与える。

コストの部分的内部化の場合、使用後の製品の処理費用の一部が生産者により支払われる。生産者はその地方の廃棄物管理システムの運営に財政的に寄与するが、しかし依然として自治体が使用後の製品の収集、選別又は処理費用の一部を担う。これを行うにはいくつかの方法がある。フランス包装材政令にその例が見られるひとつの方法は、生産者が使用後の製品のリサイクルや処理のすべての“追加”コストを支払う。収集と分別などの作業は依然として自治体の責任（財政的および物理的）でありつつづける。コストの内部化に関する決定では孤児製品と現存製品の問題、および製品に固有の特性を考慮に入れねばならない。

4.8 政府の役割 (National government role)

政府は EPR 政策の法的な枠組みの（法律か又は交渉による）策定および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果たす。

各国政府は下記により EPR プログラムの有効性に寄与することができる：(i) プログラムと要求事項に対する関心を高める；(ii) EPR の目標と矛盾する政策の排除（例：原料採取への補助金プログラム）；(iii) 政府グリーン購入や家庭ごみの従量ベースの有料化等の支援政策・手法の施行；(iv) EPR 政策と矛盾する障壁の排除又は削除；および(v) ただ乗りや反競争行為を防止するのに役立つメカニズムの確立。政策立案者が産業界ベースの EPR イニシアティブを促進したい場合には、自発的な努力を促すのを妨げる障害を排除しな

²⁷共有責任システムでは、地方自治体がその廃棄物管理者としての役割を保持することが考えられる。

ればならない。

4.9 地方自治体の役割 (Local government role)

どの EPR モデルを選択するかに係わりなく、地方自治体は決定的な役割を持つ。いくつかの制度で地方当局は廃棄物の収集と選別の責任を保持しつづける。その他の制度では、地方当局は対応する制度に廃棄物が適切に送られることを確保する役割を持つ。地方自治体はリサイクル市場を活性化し、企業が適当なりサイクル能力を整備するのを支援し、またリサイクル、よりクリーンな生産プロセスおよびよりクリーンな製品のための新技術に関する情報を市民に伝達することなどに重要な役割を持つ。これらは EPR プログラムを市民に伝える手段としても役立つ。

EPR 政策は、一般的に、地方当局に新しい様々な責任を付与するが、これは特に産業界との活動調整の必要性が増大することと関係する。特定の機能を継続して実施するにつき地方当局に依存するか、又はそれと直接契約を結ぶように指定されたプログラムでは、責任を明確に定義して協定を結ばなければならない。EPR 手法が生産者責任機構を設立する結果となる場合、この機関と地方当局との関係を明確に定義しておくことが大切である。

地方自治体が強力な政治的役割を演じるような国では、地方自治体は適合性やその他の監督機能を果たすのを助けることができる。これに加えて、地方自治体は地方レベルでの EPR プログラムの有効性について政府にフィードバック情報を提供することができる。

4.10 消費者 (Consumers)

どの製品を購入するか、又は製品をどのように処分するかに関する消費者の選択は、EPR プログラムの設計で考慮すべき決定的な要因である。利害関係者間で共同で作成したコミュニケーション計画が、プログラムのもとでの各々の役割と責任を戦略的に消費者に伝えるのに役立つ。よく練り上げられたコミュニケーション計画は、EPR の利点と期待される効果について消費者の理解と評価を得るのに役立つ。これにより、主要な責任感を浸透させ、環境に対する関心を増大させることができる。プログラムとその成果についてのデータと情報を公開することにより、あるいは市民がどのようにプログラムに貢献できるかを伝えることにより、積極的なコミュニケーションを維持することは消費者の参加を確保するのに役立つ。効果的なコミュニケーションによって、プログラムに従うようにとの監視圧力から生じる付随的利益が期待できる。(例:製品返却や正しいごみ箱に入れること)。一貫性のある系統的なコミュニケーション計画の欠如は EPR プログラムの運用を危険にさらす可能性がある。

4.11 小売業者の役割 (Role of retailers)

小売業者の役割と機能は、製品連鎖でのその戦略的な位置付けが EPR プログラムの運用に影響するため、明確に定義しておく必要がある。小売業者は製品回収(新製品の代わりに旧製品又は同種製品)課徴金又手数料の徴収、払戻し、又は陳列棚の製品の選択と保管を行う者となる。小売業者は EPR プログラム、製品、およびそれらの役割についての情報を消費者に提供できるため、情報伝達戦略の決定的要素である。

4.12 生産者責任機構 (PRO: Producer responsibility organisations)

製品回収プログラムのもとで、各生産者がそれぞれ自社の製品を回収するのは実際的ではなく経済的にもあまり実現可能性がない。従って、第三者機関を設立して生産者が共同で製品回収を管理（およびほとんどの場合、処理を手配）できるようにすることが多い。これらの機関はしばしば生産者責任機構（PRO）と呼ばれ、使用後の製品を管理し収集する有効な機関でありえる。PRO を設立する必要性は選択した政策手法および製品グループの生産者・輸入業者の数、および収集される二次資源などの要因による。EPR プログラムの実現手段としての PRO の利点は設計段階で検討するべきである。

現時点で稼働しているほとんどの PRO が特定の料金構造に基づいて生産者から直接料金を徴収している。しばしば、ひとつの商標がその機構に対応して設定され、生産者は製品上にその商標を表示する料金を支払う。理想的には、料金構造は EPR の最終目的と目標を達成するように努める生産者に報酬を与えるようにその機構により設計されるべきである。PRO の料率が処分コストにより変化する場合、その製品が処分しにくい企業に対して“競争上の不利”が生じる結果となるが、これは競争法・政策のもとでは問題にならない。例えば、包装材回収システムで包装 1 個当たりの標準料金が設定される場合には、包装の重量を削減したり又はリサイクルしやすい材料を使用するいかなる誘因ともならない。何故なら、生産者はそれから金銭的利益を得ることはないからである。料金が重量と材料の種類に基づいて設定されれば、生産者は廃棄物を少なくし、リサイクルを容易にする設計変更を行うことにより利益を得られる。

PRO そのものは政策の最終目的、目標および EPR プログラム上の要求に基づいて構成される必要がある。よく知られている包装材 PRO はドイツのデュアル・システム・ドイチェランド(DSD)である。1991 年の包装材政令はプログラムの施行まで 18 ヶ月と定めた。疑いの余地なく、いくつかの問題が生じた。付属書 12 に DSD の構成と管理で学習した教訓のリストを記載する。契約締結の開始コストが DSD 設立時の重要な問題であった。主要なコストのひとつは廃棄物管理会社との契約締結に関連して発生する。DSD 契約形式の一例を付属書 13 に示す。この契約サンプルは、PRO と契約を結ぶときにカバーする必要のある項目の種類について参考となる知見を与える。

PRO は自発的および強制的製品回収制度、デポジット・リファンドシステム、および前払い処分料金のプログラムを支援する。PRO はまた、生産者と消費者の教育、料金の徴収および EPR プログラムに基づいて委託されるその他の責任など、製品回収以外の諸機能も備えている。PRO に関するさらに詳細な情報は“貿易と競争”に関する第 5 章に譲る。

4.13 要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)

1. EPR のもとでは、物理的と財政的の 2 つの責任が存在する。これらは全体的又は部分的（共有）に適用可能である。
2. 生産者は材料の選択と製品の設計に最大の支配力をもつ者と定義される。これは製造業者、ブランド・オーナー、又は輸入業者およびある種のケースでは包装の充填業者であり得る。
3. 政府は責任モデルを選択し、また最終的、共有又は配分の正確な責任を割り当てる必

要がある。

4. 製品連鎖内の全ての主体とのコミュニケーションと調整が EPR 政策・プログラムの成功にとってきわめて重要である。
5. EPR プログラムでは生産者責任のレベル又は程度（物理的および（または）財政的活動の全部又は一部）が EPR 政策の策定での決定的に重要な決断点である。
6. 責任の割当に関する決定は、政策の最終目的、製品特性、市場力学、製品連鎖内の主体および政策の実施に要する資源の観点から行うべきである。
7. 各国政府は政策の枠組みを設定し、また矛盾する政策を排除しかつ EPR を普及させる政策を実施することで、EPR の有効性に貢献できる。
8. 地方当局は EPR のもとで決定的な役割を演じる。これには生産者、（設立されている場合）生産者責任機構との関係、彼等の参加形態の調整が含まれる。EPR の下での地方自治体の役割と責任は、正確に定義されねばならない。
9. 消費者はほとんどの EPR プログラムで積極的な役割を果たす。製品回収プログラムでは、消費者にその役割を通知しその参加の重要性に理解を求めることが必須の要件である。同じことがデポジット・リファンド、前払い処分料金およびリサイクル含有プログラムでも言える。消費者の利便性はプログラムの成功に決定的重要性を持つ。回収場所をアクセスしやすい場所に設置すること、製品の返却場所の位置リストを掲載するインターネット・サイト、および積極的な情報キャンペーンは、市民の参加を確保するのに役立つ。
10. EPR プログラムの流れの中では小売業者の役割を確定すべきである。小売業者は消費者への情報伝達の要所であり、生産者と消費者の間の情報ギャップを埋める橋渡し役となる。
11. 製品回収プログラムでは、生産者責任機構（PRO）が、生産者それぞれがシステムを設置するのに比べて、製品を管理し収集するのに有益な選択肢でありえる。PRO はまた、デポジット・リファンドプログラムや前払い処分料金制度の管理のためにも設立できよう。
12. PRO が設立される場合、地方自治体と PRO の役割を明確に定義する必要がある。PRO に関するより詳細な情報は第 5 章：貿易と競争を参照されたい。

第5章 貿易と競争 (TRADE AND COMPETITION)

5.1 序 (Introduction)

本章の目的は拡大生産者責任 (EPR) 政策を考察、策定および実施する場合に難題となるような2つの基本的政策分野について若干詳細に検討する。以下の2つの要素、(1)製品とリサイクル資源市場、および経済的効率と消費者の厚生に対する EPR プログラムの影響と(2)貿易および競争法と EPR プログラムの関わりが存在する。市場と法律への影響は製品と収集された使用後の原材料の両方について発生し得る。例えば、ひとつの EPR プログラムはおそらく、たとえそれがラベルに追加表示を要求される新しい情報に過ぎなくても、関係する製品の販売されている商業環境に変化をもたらすであろう。EPR はまた、使用済みの電子機器やプラスチックであっても、二次回収原材料を取扱う産業の力学を変える。これは競争の問題を提起する可能性があり、またこれらの製品と回収原材料に国境を越える貿易が存在する場合、ある種の貿易への影響が EPR 政策から生じると予想される。

可能な限り、本章ではこれまでの経験を踏まえ、また関連する概念的問題を通じて政策立案者に説明しようと試みる。第 5.2 節と第 5.3 節は、製品市場と二次資源市場の両方について、まず市場の展望、次いで多国間貿易システムのルールの展望の面から、貿易への影響を検討する。第 5.4 節は製品市場と二次資源市場の両方に関して競争政策の側面を検討する。

製品回収プログラムが最初に出現したとき、使用済み製品を収集し生産国に返送しなければならない輸出業者から生ずるであろう貿易上の歪みについて大きな関心が表明された。実際には製品回収プログラムではこのようなことは起こらなかった。むしろ、生産者は個々の責任を共同の形で履行するよう、産業全体で協会を設立して協力することにより、その新しい責任に応えた。しかし、それでも、EPR プログラムが国際貿易に及ぼし得る影響を精査することは政策立案者にとって重要である。種々のタイプの政策手法 製品回収要求、経済的手法、および規制 は貿易に種々の影響を及ぼし得る。ある種の影響は意図するところであって、例えば、EPR 政策の要求事項をより満たすことの出来る製品を支援するように貿易パターンが変化することが期待されるかもしれない。ただし、予想外の貿易への悪影響は、EPR プログラムに不必要な経済的コストを追加することになり、影響を受けた事業関係者から反対の声を生じさせることになる。極端なケースでは、貿易への悪影響は世界貿易機構(WTO)への提訴を引き起こす可能性がある。しかし、一般的には、透明で、非差別的な、国際貿易に不必要な障害を起こさない EPR 政策は WTO と整合する。

同様に、EPR プログラムは製品市場と二次資源市場の競争と効率に影響を与える可能性がある。競争政策は、政府の規制その他の行為が経済的効率又は消費者の厚生を不必要に損なわないことを求める。政府のある種の行為は外部化された環境コストを取扱うために必要であるから、競争政策は、すべての EPR 関連規制措置の費用と便益を考慮に入れ、また代替の EPR システム及び EPR に対する代替案の両方を考察して、最善のアプローチを探しつづけることを必要とする。

競争法は企業が支配的立場を悪用したり又は価格協定その他の反競争的な協定を行うことを防止しようとする。人為的な欠乏と高価格を作り出すのに加えて、このような行動は廃

棄物と非効率を生み出し革新を遅らせる。EPR においてある種の事業活動の影響が今のところ不確かであるため、競争と環境の当局者がこのような活動のいくつかの利点と欠点について合意しない場合があるのは驚くに当たらない。しかしながら、原則として、反競争的な行動に対する競争法の強化は効率的な EPR 活動を阻害すると考えるいかなる根拠も存在せず、またこのような強化は、環境と消費者の両方にとって害を与えるような私的目的で EPR プログラムが乱用されるのを防ぐのに役立つであろう。

5.2 貿易の問題 (Trade issues)

EPR 政策は特定の製品レベル(例:包装、自動車、又は電子機器)で影響を与えることから、製品政策と見ることができる。グローバル化された製品市場の世界では、製品政策は輸入品と輸出品の両方に関係する可能性が高いため、おそらく国内への影響と同様に国際貿易への波及効果を持つ。従って、政策の策定と実施の重要な部分として、EPR 政策上での貿易への影響と貿易の及ぼす影響を理解することがあげられる。多国間貿易システムのルールに関する問題点は第 5.3 節で詳述する。

政策立案者の観点からは、いくつかの理由により、EPR 政策が貿易フローを不当に制限しないことが重要である。一つの理由は貿易が消費者により大きな選択肢を与えれば与えるほど、経済は成長するからである。輸入品への EPR 関連の障壁に起因するいずれかの要因の減退は、経済的厚生を歓迎されない後退をもたらす、経済全体でみた場合に EPR 政策をよりコストの高いものにする。もうひとつの理由は、EPR 政策が保護主義の烙印を押されると、国内の輸入業者と貿易政策機関、およびおそらく他の国々からもその適用に対する抵抗を受けることになる。

本書で取るアプローチは、EPR 政策を構成し得る種々の政策手法を同定し、また政策手法の各カテゴリーから発生する潜在的な貿易への影響に目を通すことである。この一般的分析は、既存の EPR プログラムにおいて貿易へかなりの悪影響が発生したことを意味するものではない。EPR プログラムによる貿易への実際上の影響として特殊な例がいくつか認められたが、製品回収自体に関する貿易上の実際の紛争例はまったくない。しかしながら、関係する経済的手法による貿易への影響および二次資源市場での影響は貿易上の紛争を引き起こしている。本章は製品回収プログラム、ならびに関連する規制とその他の政策手法について論じる。

5.2.1 EPR 及び関連する政策手法の実際のおよび潜在的な貿易への影響 (Actual and potential trade effects of EPR and related policy instruments)

本節は EPR 政策を構成する可能性がある又はそれに関連する政策手法の 3 つのカテゴリー、すなわち製品回収の要求、経済的手法および規制措置により製品市場に発生する貿易への影響の種類を簡単に述べる。次節では製品市場での EPR によって生じる原材料への潜在的な貿易への影響を検討する。

a) 製品市場での貿易への影響 (Trade effects in product market)

i) 製品回収の要求 (Take-back requirements)

生産者および（または）小売業者に使用後の製品又はその包装を回収することを要求する政策は、生産者責任を製品ライフサイクルの使用後の段階にまで拡大する最も明白な例である。製品回収の考え方が最初に提示されたとき、当初、輸出業者と輸入業者は使用済み製品を物理的に回収するという考えにある程度の警戒心を抱いた。輸送手段の手配と使用済み製品を収集して返送するためのコストが、特に比較的小規模の輸出業者や開発途上国の輸出業者にとっては恐ろしいものに思われた。しかし、生産者責任機構（PRO）を通じたものを含め、経済および環境的に賢明な協同組合方式の解決策が出現したため、使用済み製品を個々に収集して返送するというシナリオは実際には起こらなかった。PRO は個々の企業を個別の責任から解放する。これは当該製品の収集、リサイクル又はリカバリーを調整する目的限定の機関である。従って、輸出業者への影響はかなりの程度 PRO へのアクセスと PRO による処理およびそのコストに依存する。

輸入業者にとって、製品回収プログラムと PRO に対処するに際して、関心のある 3 種類の影響は、情報コスト、相対的に高価な適合のためのコスト、少量および（または）規格外の包装・製品に関する問題である。

ii) 情報コスト (Information costs)

PRO に参加するための、様々な国の収集の制度と手順として、どのような規制要件あるいはラベル表示要件があるのかを単純に見つけ理解することは、地方の生産者よりも海外の生産者、特に中小企業および開発途上国の企業にとってのほうがより難しい。この情報コストの問題は、勿論、環境関連の製品に限定される要求事項ではなく、国際ビジネスの一部である。にもかかわらず、通知、協議プロセス、および産業協会および（または）輸入業者を代表するその他の団体との打合せはこの潜在的な危惧を最小限に押さえる非常に重要な手段である。

事実 WTO は第 5.3.1 節に述べるようにある種の状況において通知と協議を要求する。その法的義務が存在するか否かに関係なく、WTO の通知手続きの利用は何らかの透明性又は協議努力の有益な部分であろう。事前通知を伴う十分な段階的導入もまた、輸入業者が EPR プログラムについて新しい情報にアクセスするのを助け、翻って EPR プログラムが貿易と適合することを助け、混乱を最低限に押さえる。

iii) 相対的に高価な適合のためのコストと報告コスト

實際上、輸入業者にとって以下の場合には製品回収プログラムに適合するために相対的に高価なコストになる：長距離貿易で、大量又は堅牢な輸送用包装が要求されるとき；PRO が何らかの理由により現場検査又は証明書を要求するとき、あるいは輸入業者が PRO の決定によりその企業が取扱うには比較的高価な製品を販売する傾向のあるとき。このような種類の懸念は、特に輸入業者にとってより高い輸送費と管理費となっている場合に、国内の生産者が享受できる本来的な自国内利点を反映している。事実、EPR の観点では、大

量又は(輸入市場のコストとインフラにより)リサイクルしにくいタイプの使用後の製品・材料が発生するときは、より高いコストを課すことになる。輸入製品がその輸入国においてより高額な収集とリカバリーコストをもたらすならば、それらの製品にはより高い課徴金が課されるべきである。

しかしながら、PRO が輸入業者に相対的に高いコストを不等に(すなわち、収集とリカバリーのコストを度外視して)強制する場合、これは貿易上の問題あるいは価格協定に関する競争法上の問題を引き起こす可能性がある。

また輸入業者にとっては EPR プログラムの報告義務を履行するのに相対的により大きな負担がかかる可能性もある。輸入業者にとって、海外市場は国内生産者と比較して売上全体に占める割合が相対的に小さい傾向があり、報告義務は生産コスト全体に比較してより大きな負担となる。

iv) 少量および(または)規格外の包装又は製品
(Low volume/non-standard packaging on products)

環境上および貿易上の理由から、各国は国内で大量に発生し、また国内で環境上有効かつ経済的に効率よくリカバリーできる製品・廃棄物のリサイクルとリカバリーのためのインフラを整備している。よって、規格外原材料や少量でしか発生しない原材料は、リサイクルシステムによりペナルティーを課されることがある。これはリサイクル可能物として受け付けられないか、又はリサイクル技術か施設が同程度に存在しないために PRO により高い課徴金を課されるかのいずれかから発生する問題である。

この問題でよく議論される例としては、輸入包装でのドイツの包装 PRO (DSD: Duales System Deutschland) の経験の初期段階でいくつかの輸出業者について発生した。コロンビアからの輸出コーヒー用に使用されるジュート袋と、オーストラリアからの羊毛梱に使用される金属板が当初 DSD によりリサイクル不可能と見なされた。これによりコロンビアとオーストラリアの輸出業者はこれら包装用のジュートと金属品を物理的に回収するか又はプラスチックなど DSD がリサイクル可能と見なす代替材料に取り替えるよう要求された。これら 2 つの問題は DSD がこれらの原材料をリサイクル可能物として受け入れることにより解決され、またその後拒否された輸入製品は明らかに存在しない。

自動車や電子機器など複雑な製品に関する新しい製品回収プログラムについては、特に少量のものや規格外品について、PRO が料金構造を通じて巧妙に輸入品を差別する潜在的 가능성이存在する。この潜在的問題については当局の監視による注意が必要であろう。しかしながら、このように輸入製品に対して明示的又は暗示的に差別するような製品回収プログラム又は PRO はいままで確認されていない。

b) 経済的手法 (Economic instruments)

原則として、経済的手法はある種の原材料や製品を禁止するなどの規制的政策手法よりも相対的には貿易を歪める度合いが少ない。例えば処分料金や課税は目標とする製品の原産地に無関係に様に作用する。WTO ルールは輸入品に対して徴収される税と課徴金が国

製品に対して徴収されるのと同じレートで徴収されることを許容する。

実際的には、デポジット・リファンドシステムと環境税は市場において一時的な苦情の対象となった。論争の中心は、ある措置が法律上輸入品と国産品に平等に適用されているにもかかわらず、商習慣および税とデポジット・リファンドシステムに関連する行政規則のために、事実上相対的に高い負担が輸入品にかかるという状況に関してであった。例えば、再充填不可能なボトルにかかる均等税は、国内の納入業者がすでに充填可能な容器しか使用していない場合には輸入業者にのみ課される。また、デポジット・リファンドシステムは、輸入製品には流通システムの使用を制限する規則および（または）商業協定により輸入業者にとってより高価になっている。

地域的貿易および多国間貿易のルールは、国産品に比較して輸入製品により圧力がかかるような負担差の許容度を限定するように作用する。WTO では、“ 限度 ” は関係する例外事項との関連で非差別原則の適用により決定される。総合的なメッセージとしては、国内生産者に事実上不当な競争上の利益を付与する EPR プログラムは抗議を受けやすいということである。

c) 規制的手法と材料要求事項 (Regulatory instruments and materials requirement)

EPR プログラムは、しばしば、政策ツールの全体パッケージの一部として製品規格および（または）ラベル表示要件などの規則を利用する。例えば、特定の物質又は原材料は規則により禁止され得る。リサイクル可能性を明記するラベルやリサイクル目的に関する情報を要求する法律が必要になる場合もある。製品規制とラベル表示要求は厳密に言えば EPR 政策ではないが、統合的製品管理政策の一部としてしばしば EPR と結合される。

貿易業者の観点からは、各国によって課される要求範囲や規則がより異なっているほど、世界市場はより分断され、生産は個々の国の要求に合わせなければならないので、しばしば短期的で費用効率の悪い生産になる。規格が国産品の経済的防壁として働くリスクも存在する。

国際的な規制とは異なる国産品の規制が貿易に対する技術的障害となるリスクは貿易政策上の現在の懸念事項であるが、これは環境関連の規制に限定される問題ではない。WTO はこの問題を取扱うための一般的ルールと手続きを持っている(第 5.3 節を参照)。しかし、政策立案者は EPR を用いるか他の代替政策を用いるかの決定において、これらビジネスと貿易への潜在的影響を計算に入れなければならない。

おそらく EPR 政策に関して最も議論のある貿易問題は製品規格の適用又はリサイクル含有要求を課す規制である。地方自治体や各国政府では、ガラス瓶や新聞用紙などの製品にリサイクル含有のパーセント表示を要求する規制を導入するところが増えている。これらは政府調達と連結されるか又は製品規格として市場全体に適用される可能性がある。これらは EPR プログラムと考えることができると同時に、またリサイクル可能原材料に対する需要を増加させるように働き、EPR プログラムにより発生するこれらの原材料の供給を調和させるのに役立つため、EPR プログラムを補完するものとも考えられる。

リサイクル含有率を規定することはまた、生産者に直接財政的責任を負わせることに代わる代替案ともなり得る。生産者が原料のうち設定されたパーセントの二次資源を使用するよう強制されるならば、国内で発生した使用済み製品を収集することが必要なリサイクル資源を獲得するひとつの方法となり得る。よって、より間接的なメカニズムではあるが、最低リサイクル含有率レベルを設定する製品規格は、ある種のケースではそれら製品の収集と再使用を手配するよう生産者に奨励することにもなる。しかしながら、リサイクル含有の要求は本書では本来の EPR 政策とは見なさない。

輸入業者に対するリサイクル含有の要求の問題点は、この要求が生産国での環境状況により極めて不適切であり得る。例えば、広大な土地と森林資源を持ち人口の希薄な国は、埋立用地の不足している人工密度の高い国と同じようには紙をリサイクルする差し迫った必要性も能力も持っていない可能性がある。持続可能に管理された森林資源にアクセスしているいくつかの製紙業者は、紙の輸入国が強制するリサイクル含有レベルに適合するために第三国から古紙を買うことは経済的にも環境上も意味をなさないと主張している。彼等はリサイクル含有の規則はこれらの規則を制定する国の国内における森林利用の環境問題を対象としており、これを紙を生産する他国にまで拡大して、リサイクル含有を彼らの市場アクセス条件とするべきではないと主張する。

環境上の観点からは、ある製品がどこでどのように生産されるかは極めて重要である。採用されるプロセス又は生産方法 (PPM: Process or Production Method) は、製品や原材料の環境影響に大きな関連性を持つ。多国間貿易システムが、政策措置にどこまで異なる PPMs を区別することを許容するかの問題は異論が多く未解決である²⁸。

5.2.2 リサイクル・二次資源市場における貿易への影響 (Trade effects in recyclable/secondary materials markets)

EPR 政策によりカバーされる製品市場での貿易への影響の考察に加えて、収集されリサイクル可能な物質について“二次”市場での影響を考察することが重要である。EPR プログラムは、補助を受ける場合は特に、追加の供給を作り出し、リサイクル可能原材料の市場にかなり大きな影響を与える。リサイクル可能なプラスチックや紙の供給過剰の発生は、包装材 EPR プログラムにおいて非常に具体性のある問題である。例えば、EPR プログラムの初期段階では、一部は家庭のリサイクルに対する予想外の熱心さのゆえに、実際に収集された量よりプラスチック等のリサイクル回収資源の産業の受皿能力はずっと小さかった。その結果、余剰量は非常に安い価格で国際市場に“処分 (ダンピング)”された。

非常な廉価であるいはさらに逆有償で輸出することにより、国際市場で国内の余剰原材料を処分することは、市場を混乱させるとともに、他の国々のリサイクル努力を削ぐという苦情が寄せられた。この問題への解答として、例えば、関連の EU 指令では種々の原材料について最大リカバリー率を現在設定しており、実際のリサイクル能力が証明された場合にのみこのレベルを超えることが許可される。

²⁸ リサイクル含有を含むプロセスと生産方法の議論は、“*Trade and Environment: Processes and Production Methods*(貿易と環境：プロセスと生産方法)”，OECD, Paris, 1994 を参照のこと。

一般的に言って、リサイクル資源の市場はこの 10 年間で非常に深みを増した。新技術の開発によりリサイクル能力が大幅に増え、より多くの投資が行われた。例えば、ドイツでは 1990 年に 20,000 トンのプラスチック包装をリサイクルする能力があったが、この数値は 1997 年には 500,000 トンに増加した²⁹。リサイクル材料の使用範囲もまた拡大している。北欧タイヤ・リサイクリング社に見られるように、いくつかの EPR 制度は、リサイクル可能原材料の新たな使用方法と需要を促すための研究開発を積極的に推進している。それでも、政策立案者は収集した原材料の二次資源市場に関する新たな EPR 制度の影響を考慮するべきである。

EPR プログラムが政府の補助を受けると、輸出補助に関する WTO ルールが適用される。“...輸出の実績に対する、単独か他の複数の条件の一つとしてかに関わらず、法律上又は事実上、偶発的な³⁰政府の補助”は、補助金と対抗措置に関する協定 (ASCM: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) により禁止されている。よって、過剰に収集された原材料の輸出を目的とする補助金は、ASCM で禁止されたタイプとなり得る。少なくとも現在のところ、当局はストック分を処分するため輸出補助金を使用するより、むしろ発生地点で過剰な供給状態が起こらないように積極的に働きかけている。その上、この種のストック問題はリサイクル資源市場がまだ比較的未発達のとくに経験された。リサイクル資源市場が発達するにつれて、他の市場と同じようになり、政府や PRO の補助が継続的歪みを作り出さない限り、これらの問題はあまり深刻ではなくなる。

加えて、ある政府が、補助を受けた輸入から発生する権利侵害の申立てを当該国内産業から受ける場合、政府は調査をはじめめる可能性がある。補助金が存在しかつ補助された輸入が国内産業に権利侵害を引き起こしたとの決定が下れば、政府はその補助金が回収されるまで、その補助金を相殺する対抗関税を課税する可能性がある。ASCM には極めて詳細な補助金と対抗関税に関する条項があるが、ここではこれ以上論じない。

収集された材料や製品の貿易に関して提起される第二の問題点は、有害廃棄物の越境移動に関して定められた地域的および国際的協定との関係である。収集された原材料が有害廃棄物の定義に当てはまる場合、それらは輸送、保管、マニフェスト、届出および(または)関係するすべての国の同意、ある場合には取引禁止に関する特別要件の適用を受ける。例えば、環境に不適切な方法で処理された場合に有害であり得る重金属等の物質を含むことを理由に、使用済み電子機器が有害廃棄物(そして新品の電子機器はそうではないと)定義されれば、これら製品のリサイクルには追加コストが必要になる。これらの措置が環境上不必要であるならば、これらは EPR 政策の実施を不必要に費用がかかるものとするので、EPR 政策の目的に反することになる。政策立案者は環境政策のこれら 2 つの分野における一貫性の欠如を回避する必要がある。

²⁹ Dr. Ulf Jaeckel, “EPR in Germany (ドイツでの EPR)”, paper presented at OECD Workshop “Extended Producer Responsibility: Who is the Producer (拡大生産者責任: 生産者とは誰か)”, December, 1997, Ottawa

³⁰ 補助金と対抗措置に関する WTO 協定の第 3.1(a)条。

5.3 EPR 政策と多国間貿易システム (EPR policies and the multilateral trading system)

上記に示したように、EPR と関連する政策手法は貿易への影響を見逃す可能性がある。これら貿易への影響は外国の供給者に比較して国内の供給者が享受する固有の利点のある程度反映しており、輸入における高い管理費や輸送費の現実になぞらえることができる。本節では国際貿易への不必要な制約を回避することと関連して多国間貿易の主要要件を概観する。特定の現行または提案中の EPR 政策について WTO ルールを解釈又は適用しようとするのを意図しておらず、それは WTO の紛争解決システムの領域である。また EU や NAFTA などの地域的通商法体系を分析しようとするものでもない。本節はまさに EPR 政策の策定と実施における貿易問題の考察を容易にするため、WTO システムの関連側面を明確にすることを試みる。ここで取扱う問題点は透明性、差別の排除および貿易の技術的障害である。最後に、どの EPR および関連政策手法が WTO ルールでカバーされているかを取り扱う。

5.3.1 透明性、協議および技術援助 (Transparency, consultation and technical assistance)

従来からの製品規制のように、包装材とリサイクル規制に起因する貿易摩擦の可能性は、全当事者にアクセス可能で、十分かつ時宜を得た情報提供を通じた貿易パートナーとの早期の協議、それらに対応するための妥当な時間、および必要に応じて、開発途上国が対応するために提供する技術援助により緩和される。

WTO 協定はいくつかの異なる場所でこれらの問題を取扱っている。まず、GATT の第 10 条は輸入に関わるルールの迅速な公表を要求する。第二に、通知、協議、紛争解決および監視に関する理解 (Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance)³¹は WTO 加盟国に対して GATT 1994 の運用に影響する通商貿易措置を、(それらの措置の WTO との整合性に関する見解を損なうことなく)最大限可能な範囲まで、WTO に通知することを要求する。これには量的制限および、EPR とそれに関連する政策にとってより重要な貿易の技術的障害(TBT: Technical Barriers to Trade)に関する協定³²が含まれる。

TBT 協定は技術的規則(強制的)と規格(自発的)を規定しており、また“包装、マーキングおよびラベル表示要件”を明示的に含んでいる。

TBT 協定の目的においては、“技術的規則(technical regulation)”とは“遵守することが強制的である、適用すべき管理条項を含めた製品の特徴又はそれらに関連するプロセスと生産方法を規定する文書のことである。これはまた、それらが製品、プロセス又は生産方法に適用される場合の、専門用語、記号、包装、マーキング又はラベル表示の要求を含むか又は独占的に取扱う。”(TBT 協定の付属書 1 の段落 1)

³¹ BISD 26s/210

³² TBT 協定はウルグアイ・ラウンド中に改定され、現在は WTO 協定の一部を構成する多国間貿易協定のひとつである。

“規格 (standard)”とは“一般のおよび反復使用のために、その遵守が強制的である、製品又は関連するプロセスと生産方法に関する規則、指針又は特徴を定める公認機関の承認を受けた文書のことである。これはまた、それらが製品、プロセス又は生産方法に適用される場合の、専門用語、記号、包装、マーキング又はラベル表示の要求を含むか又は独占的に取扱う。”(TBT協定の付属書1の段落2)

TBT協定の第2.9条は製品規則と規格に関する通知と協議の要求事項を定める。以下のように書かれている：

“2.9条：関連する国際規格が存在しないか又は提案の技術的規則の技術的内容が関連する国際規格の技術的内容と一致しない場合は必ず、また技術的規則が他の加盟各国の貿易に有意な影響を与える可能性のある場合は、加盟国は以下を行う：

2.9.1：特定の技術的規則の導入を提案することを、他の加盟国内の利害を受ける当事者がそれに精通することができるような方法で、早期の適当な時期に刊行物に通知を公表する。

2.9.2：その目的と根拠の簡単な指示を添えて、提案する技術的規則により規定されるべき製品について事務局を通じて他の加盟国に通知する。かかる通知は修正がまだ可能でかつ意見を考慮に入れることのできる、早期の適当な時期に行う。

2.9.3：要請があれば、提案する技術的規則の明細又はコピーを他の加盟国に提供し、また可能な場合は必ず、関係する国際規格と実質的に異なっている部分を明確にする。

2.9.4：差別なく、他の加盟国が書面で意見を述べ、要請があればこれらの意見を討議し、またこれらの書面による意見とこれらの討論の結果を考慮に入れるための妥当な時間的余裕を見ておく。

ウルグアイ・ラウンドの結果が組込まれている最終法文にはまた、出版と通知に関する種々のWTO条項に基づく加盟国の上述の義務を肯定した、通知手続きに関する決定も含まれている。また、種々の義務に基づきなされるすべての通知の相互参照データベースを含む、中央通知登録簿も作成している。

貿易と環境に関するWTO委員会は環境目的に利用される貿易措置の透明性を審査してきた。この問題に関する最近の報告書³³は1997年に通知された又は審査された環境関連の措置の概説を提供している。1997年には、種々の取決めと通知義務に基づいてWTO加盟国により2,300以上の通知が行われており、そのうちの181の通知が直接に環境関連である

³³ WTO事務局による注記“Item 4: Provisions of the Multilateral Trading System with Respect to the Transparency of Trade Measures Used for Environmental Purposes and Environmental Measures which have Significant Trade Effects (項目4: 有意な貿易への影響を持つ、環境目的と環境対策のために使用される貿易措置の透明性に関する多国間貿易システムの規定)”, 9, March 1998, WT/CTE/W/77 (オンラインのWTO文書普及機能で入手可能: www.wto.org/wto/ddf/ep/public.html)

か又は環境条項を含んでいる。環境関連の通知のほぼ半数が TBT 協定に基づいて発生した。これらには一回使用のドリンク包装をやめさせる措置；再充填可能な包装とリサイクルを奨励する措置；包装材要件；充電池廃棄物の処理に関する措置；白物品目のリサイクル措置；および殺虫剤の包装に関する措置が含まれている。補助金と対抗措置の協定に基づき、1 国が廃棄物低減とリサイクルに対する補助金を通知した。通知は WTO 適合性の問題を損なうことなく行われた。

従って、WTO は貿易パートナーに提案された政策に関する情報を与え、意見を求め、また規則の急激な変更による由来する不必要な貿易上の歪みを回避するのを助ける有益な手続きを提供することができる。

TBT 協定の第 11 条と第 12 条に基づく技術援助を提供する義務に関しては、WTO 加盟国は、要請があれば、以下につき、他の加盟国、特に開発途上の加盟各国に相互に合意した条件において助言を行い、技術的援助を与えることを要求される：

- 技術的規則の作成と国の標準化機構の設立
- 輸入国の技術的規則に最もよく適合するための方法
- 輸出業者が輸入国内の公的又は民間機関により行われる適合性評価のためのシステムを利用することを望む場合に、取るべき手続き
- 自身の適合性評価システムをどのように構成するか、等々

加盟国は開発途上の加盟国の特有の開発、財政および貿易上のニーズを考慮に入れることを求められ (TBT 第 12.3 条) また “ 技術的規則、規格および適合性評価手続きが開発途上加盟国からの輸出の振興と多様化に不必要な障害を作らないよう開発途上加盟国に技術的援助を提供 ” する (第 12.7 条)。

5.3.2 非差別とその他の WTO 問題 (Non-discrimination and other WTO issues)

a) 非差別 (Non-discrimination)

最も基本的な WTO 義務は非差別である。WTO 加盟国は他の加盟国の製品を下記より不利でないように取扱うことを約束している：

1. 国産品と “ 同じように ” [GATT 第 III 条、内国民待遇 (NT: National Treatment)]
2. 他の国々からの製品と “ 同じように ” [GATT 第 I 条、最恵国待遇原則 (MFN: Most Favored Nation principle)]

EPR および関連する政策に特に関係のあるのは GATT 第 III :2 条と第 III :4 条 内国民待遇である：

“ 1. いずれかの契約当事者の領土内に輸入された一方の契約当事者の領土の製品は、同様の国内製品に、直接又は間接的に、適用されるものを超えるいかなる種類の国内税又は他の国内料金も、直接又は間接的に、課されない。さらに、いかなる契約当事者も段落 1 に定められた原則に反する方法で、輸入又は国内製品に国内税又は他の国

内料金を別途適用されないものとする。(すなわち、国内生産に保護を与えるような方法)”

“ 2 . いずれかの契約当事者の領土内に輸入された一方の契約当事者の領土の製品は、それらの国内販売、売出し、購入、運送、流通又は使用に影響するすべての法律、規則および要求に関して国産の同種の製品で同意されたものより不利でない取扱いを与えられる。本段落の条項は輸送手段の経済的運用のみに基づき製品の国籍に基づかない区分国内運送料の適用を妨げないものとする。”

これは輸入された“同様の”製品がそれらの原産地に基づいて差別的取扱いのために選出されてはならないことを意味する。WTO 紛争解決パネルは、製品の国内販売、売出し、購入、運送、流通および使用に影響する法律、規則および要求の適用に関して輸入製品のための機会の事実上の均等性 (effective equality of opportunities) と呼ばれる第 III :4 条の“より不利でない取扱い (no less favourable treatment)”義務を首尾一貫して考慮した³⁴。同様に、第 III 条の段落 4 が輸入と国内の“同様の”製品間に公平な競争条件を維持するために作られている。

輸入品対国内品の競争上の立場に焦点を合わせて、パネルは WTO 原則が法律上の、明示的な差別を超えて行くこと、および市場への実際の影響を見ることを証明した。公式または事実上の区別は、国内品と輸入品に等しい競争条件が適用されるならば、第 III 条に違反しない。逆に、公式に同等に扱われることで、結果として輸入品が不利益を受けることになると、内国民待遇要件を侵害する可能性がある³⁵。

EPR 政策に関しては、第 3 条の内国民待遇の違反になるはずのものが第 20 条の例外 (以下の b)を参照) に基づき WTO により許可されるような特定の状況が存在することに注意するのが重要である。

いかなる WTO 紛争パネルも実際に最恵国待遇と内国民待遇の要求を製品回収政策との関連では解釈していない。ただし、ひとつの紛争 (別の観点から決定された) が飲料容器に関する環境課税とデポジット・リファンドシステムに関連した 以下の Box を参照。

³⁴ 1989 年 11 月 7 日に採択された“*United States – Section 337 of the Tariff Act of 1930, adopted on 7 November 1989* (米国 1930 年の関税法のセクション 337 に関するパネル報告)“、BUSD 36S/345, para 5.11。この解釈は第 3 :4 条に関するその後のパネル報告で支持されている。

³⁵ 1992 年 2 月 18 日に採択された“*Canada-Import, Distribution and Sales of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies* (カナダの輸入、地方マーケティング当局によるある種のアルコール飲料の流通と販売に関するパネル報告)“、BISD 39S/27

Box 9

ビール缶紛争

包材装政策に関する唯一の WTO 紛争は再充填不可能な容器³⁶に入れたアルコール飲料に対する環境税について米国とカナダの間で起こったものである。環境税はビール貿易に関するカナダの地方政府の制限貿易慣行に対する長期間にわたる紛争の一論点であった。マニトバ州とオンタリオ州がデポジット・リファンドシステムに組み込まれないアルコール飲料容器に対して課徴金を徴収し、またノバスコシアではその地方の酒造所に搬入された国産と輸入の再充填出来ない容器に対して課徴金を徴収した。米国は、国内産品がそれらの流通のため民間配送システムの使用が許可されているのに、輸入品はそうではなく、地元の業者にとっては容器の収集システムの確立が格段に容易かつ安価に行えるので、輸入業者は内国民待遇を与えられていないと主張した。

パネルは、地元のビール業者にはその権利を許可する一方、販売ポイントまでの輸入ビールの民間配送を禁止する慣行は第 III :4 条の内国民待遇に反すると判断した。米国の環境税に対する主張は異なった配送システムの実態に基づいていたため、パネルは本質的に環境税については取扱わなかった。よって税はその環境目的との関連では GATT 違反とは見なされず、むしろ内国民待遇の原則に反した異なった配送システムの状態について適用されたがゆえに差別的であるとされた。

b) 例外 (Exceptions)

ある政策措置が第 I 条又は第 III 条の範疇に入り、またそれが異なる発生源からの“同種の製品”との間に差別を設けている場合、GATT 第 20 条にからむ可能性がある。第 20 条は特定の政策目的について GATT 原則からの限定的逸脱を許容する一般的例外条項である。以下のように記載されている：

“かかる措置が同じ条件に置かれている国々の間に恣意的および正当化できない差別手段、あるいは国際貿易に対する偽装された差別を構成するような方法で適用されないという要件を条件として、本協定のいかなる事項もいずれかの契約当事者による以下の措置の採用又は強制を妨げるものと解釈してはならない：

- (b) 人間、動物又は植物の生命又は健康を保護するのに必要な措置；
- (g) かかる措置が国内生産又は消費制限と関連して効力を発生する場合、枯渇可能な天然資源の保全に係る措置；…”

環境目的で取られた貿易措置に関わるケースでの第 20 条の適用に関する GATT/WTO 紛争解決経験の増大する訴訟例が存在する。第一に、第 20 条により“救われる”べき GATT 原則に適合しない措置は、(i) 第 20 条の導入部の要求事項、すなわち、同じ条件が支配する国々の間の恣意的および正当化できない差別又は偽装された貿易制限でないこと；およ

³⁶ 1992 年 2 月 18 日に採択されたパネル報告“Canada-Import, Distribution and Sales of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies (カナダにおける地方マーケティング当局によるアルコール飲料の流通と販売)”, BISD 39S/27

び(ii) 第 20 条の下位段落のひとつの範疇に入ることの両方を満足する必要があることを注意しておくべきである。第 20 条に基づく正当化を要する措置は政策の最終目的（環境の保護）ではないが、貿易そのものに影響を与える措置である。

第 20(b)条に関して、ある措置が“必要”であるかどうかの審査は、パネルの実施上の決定的に重要なステップであることが証明された³⁷。これは通常“必要性テスト”と呼ばれている。このテストに従い、いくつかのパネルではひとつの措置は関税と貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade）に適合するか、又はそれとの適合性はより少ないが WTO 加盟国がその政策目的を達成するために採用することを妥当に予想することのできる代替措置が存在しない場合にのみ、“必要”と見なすことができる、とこの条文を解釈した。証明義務は第 20 条に訴える当事者にある。今までのところ、この段落を適用するために召集されたいかなるパネルも、GATT の他の条項に違反する措置の必要性を了承していない。

第 20(g)に関して、“関係する（in relation to）”要求事項の解釈で、最近の WTO は政策目的とそれを追求するために選択された政策措置の一般構造および設計との間に実質的な関係性を求めた³⁸。“目的と手法との間に密接かつ本当の関係”がなければならない³⁹。“枯渇の可能性のある天然資源”は生物と無生物資源の両方を含むと解釈され、また“かかる措置が国内生産又は消費の制限との関連で有効とされる場合”の文言は“枯渇の可能性のある天然資源の生産と消費に、保全の名の下で、制限を強制することの公平さの要求事項をいう”⁴⁰。

5.3.3 TBT 協定 (Technical barriers to trade agreement)

元々、1979 年に多角的ベースでいくつかの GATT 加盟当事者により締結された、改正版貿易の技術的障害 (TBT) 協定は、ウルグアイ・ラウンドの成果の一部として全 WTO 加盟国により承認された。これは（自発的）技術規格、（強制的）技術規則（例：健康、安全、および環境の規則）およびすべての関連する試験と証明手続きが貿易に不必要な障害を作らず、また非差別的であるようにすることを WTO 加盟国が誓約するものである。

技術規則と規格の定義には、製品、プロセス又は製造方法に適用される場合の専門用語、記号、包装、マーキング又はラベル表示要件が明示的に含まれている。生産者への製品回収要求などのより広範な政策が TBT 目的のための製品規格や規則と解釈されるかどうか

³⁷本節の残る部分は部分的に、1998 年 5 月ヘルシンキでの OECD EPR ワークショップで、WTO 事務局から Mireille Cossy により発表された論文、“*Extended Producer Responsibility and WTO rules: An Introduction (拡大生産者責任と WTO ルール：概論)*”からの引用である。この論文は WTO 加盟国に帰属するものではなく、また本書と同じく WTO 協定を解釈する意図はもたない。

³⁸ “*Appellate Body Report on United State – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (米国 リフォーム及び普通ガソリンに関する規格に関する上訴機関報告)*”, adopted on 20 May 1996, WT/DS2/9

³⁹ “*Appellate Body Report on United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (米国 ある種の車えびと車えび製品の輸入禁止に関する上訴機関報告)*”, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998

⁴⁰ 同上

についてこれまで決定を下すような経験がなかった。

TBT 協定の第 2.1 条は中央政府機関に関して以下のように定めている：

“ [WTO]加盟国は、技術規則に関して、いずれかの加盟国の領土から輸入された製品が国産の同種の製品およびいずれかの他国産の同種の製品に与えられるものより不利でない取扱いを与えるようにしなければならない。”

さらに、第 2.2 条は以下のように定めている：

“ 加盟各国は国際貿易に不必要な障害を作る目的で、もしくはそのような影響を伴って、技術規則が作成、採択又は適用されないようにする。この目的のため、技術規則は、不履行が引き起こすであろうリスクを考慮の上、正当な目的を履行するのに必要とされる以上に貿易制限的であってはならない。かかる正当な目的とは、国の安全保障要件、欺瞞的習慣の防止、人間の健康や安全、動植物の生命や健康、又は環境の保護である。そのようなリスクの評価では、関連する考察要素は、入手可能な科学のおよび技術的情報、関連する処理技術又は製品の意図された使用目的である。”

規則が政策目的を満足するのに必要とされる以上に貿易制限的ではないようにとの要求を支援して、TBT 協定は国際標準規格の採択を促進する。国際標準規格に適合する技術規則は国際貿易に不必要な障害を作らないという反論すべき推測が存在する(第 2.5 条)。TBT 協定はまた、技術規則をできるだけ広範囲に調和させる目的で(各々のリソースの範囲内で)国際標準化機関に参加するよう加盟国に要求する。

TBT 協定で定義されている自発的規格は EPR プログラムにとって重要である。何故なら、これらは生産者責任機構により設定された“規格”(すなわち、PRO はどのようなタイプの製品を承認するか)を含んでいる可能性があるからである。TBT 協定の第 4 条に基づき、規格の作成、採択および適用は“規格の作成、採択および適用に関する正しい実施規準”(TBT 協定の第 3 条)に含まれる原則に従う。この規準の目的は、各国政府の“標準化機関”が基準を承認して遵守すること、また地方自治体と非政府の“標準化機関”が規準を承認し遵守するようあらゆる妥当な対策を講じるよう各国政府に求めることにある。“標準化機関”は TBT では明示的に定義されていないが、国際標準化機関(ISO)の定義が組込まれている。

規準に含まれる原則の内容は基本的に TBT のものと同じである。すなわち、国際貿易に不必要な障害を作らないこと、非差別的で、透明性を持つこと(ISO への通知を含む)および国内規格をできる限り既存の国際規格に基づかせることである。

よって、もし PRO を非政府の標準化機関と考えたとすれば、各国政府は PRO が以下の様であるようあらゆる妥当な対策を講じる責任を有する：

- 貿易に不必要な負担をかけない
- 製品間でその原産地による差別をしない
- 料金と要求事項を透明にし、かつそれらを ISO に通知する

- 適切な場合、技術援助を与える
- その仕様を可能な場合は国際規格に基づいたものとする

5.3.4 WTO規則の適用範囲 (Coverage of WTO rules)

a) “同種の”製品とは何か (What are 'like' products?)

非差別的な方法で取扱われなければならないのは“同種の”製品であるから、WTOで“同種の製品”がどのように定義されているかの問題が発生する。例えば、ビールびんに関する環境政策目的においては、缶はびんと同様であろうか。あるいは、私達が包装に関する政策を考察するとき、製品とは包装材自体であるのか(すなわち、国産と輸入のビールびんは“同種の製品”であるか)。輸入品が国産品と“同種”であるかどうかの決定は、紛争が起こったときはケース・バイ・ケースで行われる。

多国間貿易システムは伝統的に最終製品とその物理的特徴に焦点を合わせてきた。例えば、最近のパネル⁴¹報告は製品が“同種”であるかどうかを決定するのに、物理的特徴、最終的な用途、関税区分、および消費者の視点での代替性の基準を適用した。これは缶ビールとびんビールが、ビール産業の市場への参入機会の文脈では、同種の製品と見なせる可能性のあることを示唆する。包装産業自体の中で紛争が起こるとすれば(すなわち、貿易の流れが缶などの非充填容器に関するEPR政策により影響されるならば)問題はそれほど明確ではなくなる。缶は、びんと異なった物理的特徴を備えているが、最終的な用途はびんと同様である。

より複雑な問題は、リサイクル資源でできた包装材が一次原材料からできたものと“同種”かどうかである。例えば、リサイクルガラスでできたびんは貿易政策の目的では一次原材料からできたものと“同種”であろうか。ひとつの視点からは、2つのびんは同じではなく、環境政策では異なる取扱いを正当化する。しかし別の視点からは、びんはリサイクル含有に関係なく処分されるときは同じ環境影響を持ち、よって追加の原材料課税など、リサイクル含有に基づく差別待遇は不公平とも考えられる。国際貿易においてリサイクル含有の問題をどう処理するかは、未だ明確な合意に達していない⁴²。

b) どの政策手法がWTOの対象となるか

(Which policy instruments are covered by WTO?)

本書で論じる全ての種類の政策手法がWTO原則によりカバーされるのかという疑問が生じる。税、国内課徴金、および“国内販売、売出し、購入、運送、流通又は使用に影響する法律、規則および要求”は明らかにすべてカバーされる。GATTの用語(1947年に起草)では製品を“使用”段階後まで規制する政策手法を明示的には考えていない。しかしこれらは“...その国内販売、売出し、購入、運送、流通又は使用に影響する要求事項...”の定

⁴¹ “Appellate Body Report on United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline(米国 再処理および普通ガソリンの規格に関する上訴機関報告)”, adopted on 20 May 1996, WT/DS2/9, para 6.9.

⁴² リサイクル含有を含むプロセスと生産方法の議論は、“Trade and Environment: Processes and Production Methods (貿易と環境：プロセスと生産方法)”, OECS, Paris, 1994 を参照のこと。

義に当てはまる可能性がある。

例えば、使用済み製品と包装を回収する製造業者や小売業者への要求は“その国内販売、売出し、購入、運送、流通又は使用に影響する要求事項”であろうか。EPR 政策を定める法的手段は製品が拡大生産者責任に従う限り、製品の売出しや流通などを妨げる条項を含まない。換言すれば、拡大生産者責任の引受けは市場へのアクセスの前提条件として定義されているわけではない。それでも、製品回収要求が売出し、流通又は使用などに“影響する”要求事項と記載できるかどうかは、実際の個々の状況による。さらに、交渉による EPR 協定は契約の性質を持つ傾向があり、政府の措置や規則の WTO 定義には当てはまらない可能性がある。

小売業者は包装材リサイクル・システムの認定を陳列棚スペースを獲得する前提条件とするが、これは製品の“売出し”や流通に影響するように思える。しかしながら、WTO 原則は政府によって取られる措置に適用されるのであって、民間セクターにはではない。WTO は政府によって、又は TBT 協定によりカバーされる民間の標準設定機関によって取られた政策措置にのみ適用されるのであって、小売業者の私的行為に対してではない。

上述の内国民待遇条項の条文から分かるように、GATT/WTO は税と課徴金が製品に適用され、それらが輸入品と国産品で同種の製品に平等に適用されることを考えている。よって、前払い処分料金は国内品と輸入品に平等に適用され、輸出品はこの料金を免除される可能性がある。いわゆるスーパーファンド・パネル報告⁴³は課税の目的は WTO システムに無関係であること、その唯一の関心は税が非差別的であることを示している。

製品の禁止と割当もまた明らかに WTO によりカバーされる。GATT 第 11 条は定量的制限を一般的に排除することを求める。この条項は、関税、租税又はその他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限（割当や輸入ライセンスなど）も輸入品と輸出品に課してはならないとしている。これは貿易システムにおいては量的ベースの政策措置よりも価格ベースのメカニズムが選択されることを示している。これは勿論、健康、安全又は環境目的で製品を禁止又は割当対象にできないことを意味するのではない。しかしながら、そのような製品の禁止や割当は GATT 第 20 条の一般的例外規定の条件を満足する必要があるろうし、また TBT 協定に基づく技術的規則として立案されよう。

さらに、何らかの禁止又は強制的な定量的制限は、GATT 第 13 条に基づき、すべての国々からの輸入品に関して非差別的に適用される必要がある。

5.4 競争問題 (Competition issues)

市場において競争圧力が働くようにすることは、経済的に有効な成果を達成するために必要となる。例えば、市場参入への障壁や談合行為などによる不十分な競争レベルは、より競争的な環境での状態に比較して、価格の上昇および商品量の減少又は問題のあるサービスを生む結果となる。一般的に言って、製品の収集、リカバリー、および使用のためのよ

⁴³ "Panel Report on United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances (米国 石油とある種の輸入物質の税に関するパネル報告)", adopted on 17 June 1987, BISD 34S/136 を参照のこと。

り競争的な市場は、低価格とこれら諸サービスの高い生産を生み出す。

しかしながら、これは EPR 政策が価格の高騰を招き、それによって競争政策問題を引き起こし、又は競争法に違反するということを意味しない。逆に、その使用後の処分コストの一部又は全部が内部化されたことにより製品の価格が上昇しても、実際には経済的効率の改善を示すことになる。その場合、競争政策アプローチは、何らかの関連規則や他の政策手法によってもたらされる経済的効率への悪影響に対して、この改善の重みを増すであろう。便益がコストを上回れば、競争政策分析の次のステップは規則や他の手法の改善により経済的効率をさらに増大させる方法がないかを評価することである。よって競争政策は環境コストの内部化という最終目的を支援し、かつこの目的を追求するために使用する手法が過剰又は不必要なコストを強要しないようにする。

しかしそれでも、EPR 政策は主として 2 つの分野においていくつかの潜在的な競争問題を生ずる可能性をもつ。第一は PRO に対する談合の可能性から、EPR 政策によってカバーされる製品市場内で起こる。第二は PRO と広範な廃棄物処理産業との間の市場関係の観点からの二次資源市場に関するものである。

5.4.1 製品市場内の競争効果 (Competition effects in product markets)

EPR 政策が個々の生産者、製造業者又は小売業者に製品回収の責任を付与する傾向をもつことから、これら個別の責任を共同的に引き受ける機関に委託する傾向もまた発生する。多くの個々の生産者が存在し、また使用後の製品の個別回収が輸送能力的にも経済的にも実質的でないとき、本書で PRO と呼ぶ共同機関の存在はまさに当然のことである。共同作業を通じて、個々の生産者はその拡大生産者責任をより費用効率的に履行することができる。事実、小企業は大企業に比べて自身の製品回収システムを組織しにくいいため、産業規模での PRO の存在が、EPR 政策により小企業がより多くの負担をこうむる傾向を取除くことになる。PRO の存在が小企業の存続を可能にする限りにおいて、PRO は実際に EPR プログラムの対象である市場内の競争レベルを増加させることができる。

さらに、PRO の料金率が処分コストに従って変化する場合は、その結果として製品がより処分しにくい企業の“競争上の不利”が発生することは競争法や政策のもとでは問題にならない。

それでも競争の問題は発生する。何故なら、市場で競争するためには PRO への参加を必要とする可能性があるが、その実施は潜在的に競争に弊害をもたらす可能性があるからである。ひとつの目的のために生産者間に共同作業を許容することも、市場参加者に不法な談合を生む機会を提供し、彼等同士の間で競争を無くしたり、彼等の競争相手に不利を与えたりすることになる。例えば、競争法に反する一種の価格協定により EPR 政策のコスト以上に製品コストを増加するよう協定を結ぶ誘惑にかられる可能性がある。従って競争管轄当局は PRO の価格決定活動を監視して、その加盟者が正常以上の利益を生むことを意図して、協調して全体価格を上昇させるために PRO を利用し、EPR プログラムの正当なコストを超えることがないよう配慮することが求められる。

同様に、ひとつの目的で協力し合うことは、既存の生産者が PRO へのアクセスを妨げた

り又は製品の収集・リカバリーコストに無関係に差別的料金を課したりして、新規の競争者の参入に対して障壁を築くことを許す可能性もある。輸入業者はこの種の非競争的行為に対して脆弱である。何故なら、彼等は個別に相対的にコストのかかる解決策を講じる選択肢を回避するため、国内の生産者より高い PRO 料金を支払う方を好む可能性があるからである。換言すれば、輸入業者の余計な意向が PRO から差別的料金を引き出す可能性がある。

すべての生産者が PRO のサービスにアクセスするのを認め、異なる製品・原材料を処理する実際のコストに課金が明確に連動するような料金一覧表を公表して、公平、オープンかつ透明な活動を PRO が行っていれば、そのような競争の問題は生じることはない。

付随する競争リスクにかんがみ、PRO サービス市場が競争的であるように、PRO への参加に人為的障壁を作らないようにすることが大切である。そうすることにより、特定の PRO がある生産者のニーズに適合しない場合、その生産者は独自のシステムを設立する自由を持つことになる。英国、日本および韓国の EPR 法の枠組みは、複数の PRO を明示的に許容しており、また英国では提案中の PRO が運営を開始する前に競争管轄当局により審査されることを要求している。規模の経済が運用中の PRO 数に自然に制限を加える傾向はあるが、政府は生産者又は生産者グループが個々の責任免除を取得する方法を不当に制限するか、又は特定の PRO に公式資格を付与することにより、法律的に PRO を過剰に規定して PRO サービス市場の競争性を人為的に抑制しないことが大切である。そうすれば、市場で同時に稼働している多くの PRO の間に競争がなくても、独立した運営システムを含む種々のシステムが時間の流れの中で市場で競合する“システム競争”が存在し得る。PRO が製品および地理的な市場を横断して活動することを認めるかという競争と効率の絡みについてもまた考慮すべきである。

新規参入の可能性を確保しようと試みているか否かに係わらず、PRO が“必須の制度”であるか又はそうなるとすれば、競争法は不当かつ競争に反する参加拒否又は差別的参加を防止する手段を提供する。

PRO は、勿論、EPR プログラムに必須の特徴ではない。PRO に関連する競争の問題とは別に、EPR の他の側面が競争上の問題点を引き起こす可能性がある。例えば、地域的に好まれる原材料の強制は他の原材料を使用する製品の市場参加を減少させ競争を抑制する可能性がある。また特定の原材料仕様が製品特性の改善を妨げ、それによって新製品の市場への参入を抑制するという動的影響もある。さらに製品を物理的に検査し使用原材料によって分類しようとする当局にとっても実施上の重大な問題が起こる可能性があり、新製品の参入にさらなる障壁を作りかねない。

5.4.2 リサイクル・二次資源市場での競争効果

(Competition effects in recyclable/secondary materials markets)

EPR プログラムの策定は当該製品の収集、リカバリー及び処分に関与する産業の規模と構造に影響を持つであろう。ある種の製品と材料は EPR が制度化される前に市場主導のリカバリー機能をすでに持っている(例：ガラスリサイクルや自動車スクラップ業者)。他の製品と原材料は EPR システム以前は元来地方自治体の責任であったものであろう。これ

らの業種の産業構造はEPRプログラムの導入により変化を受け、政策立案者はその結果として生じる可能性のあるいくつかの潜在的競争問題に留意しておく必要がある。

a) 製品・原材料の収集サービス (Products/material collection services)

使用済み製品の収集に関して、PROは製品・材料の収集を大規模収集業者に委託して、小規模企業を事業から除外する傾向があるとされてきた。収集業界の会社規模と構造の変化は本来的に競争問題ではない。業界の規模が一部EPRとリサイクル政策に誘発されて大きくなるにつれ、このセクターにより多くの投資が惹きつけられ、規模の経済を刈り取るために大企業が生まれるのも驚くことではない。競争の観点からの重要なポイントは、収集契約の締結プロセスがオープンで競争的及び公平であれば、生産者と消費者がそのEPR投資からよりよい恩恵を受けるということである。大規模収集業者が過剰に価格を吊り上げるようになれば、小規模業者がそれを抑制する機会を持つ。契約期間が長いほど、連鎖の収集部分を競争力に向ける機会が少なくなる。繰り返せば、市場内部の競争よりもむしろ市場のための競争が競争による成果を生む。

PROがEPRシステムを規制上の期日を満たすために非常に短期間の間に設定しなければならない中であって、自治体当局および(または)既存の契約会社が優遇処置を受けたり又は競争的入札圧力から守られる報告例が存在した。これは既存の自治体又は民間の製品・原材料収集業者に対してPROが弱い取引状況にあることを意味する。従ってEPR政策立案者はEPRの要求事項を段階分けする十分な時間フレームを設定することが、製品・原材料収集契約者とPROによって行われる、より競争的で費用効率の高い解決を可能にすることを考慮すべきである。

b) リサイクル・二次資源市場の集中

(Concentration of recyclable/secondary materials market)

おそらく最も重要な競争上の関心事項は、収集した原材料を売買するPROの市場専有力の問題である。もしEPRプログラムがすべての包装材はPROにより収集されねばならないと定めれば、PROはこれらの原材料の独占的買い手となり、また逆に当該原材料の独占的売り手となる。収集業者から原材料の競争による市場価格より低く買い取り、またリサイクル業者や二次資源の利用者にはこれらの原材料を競争による市場価格より高く売ることができる。あるいは、独占的買い手はある種の国内産業にその原材料を低価格で手渡し、事実上その市場力の利用・乱用を通じてそれらの企業を援助することになる。

競争法は通常このようなケースで市場力の乱用を防止するために介入する。EPR政策立案者は、使用後の原材料市場に参入するための規制障壁を通じて、販売独占又は購買独占を作らないように注意する必要がある。PROと個別の組織的調整との間の競争を許容することは決定的に重要である。

PRO自身が収集原材料が供給過剰であると考えれば、その過剰分を世界市場に放出する誘惑に駆られる。リサイクル資源の貿易は本質的に有害ではなく、世界的にリサイクルの便益を最大化する方法のひとつである。しかし“市場価値以下”で行われる取引は輸入国内の影響を受ける当事者によってダンピング又は不正な補助のいずれかと見なされる可能性がある。国内の古紙処理業者は非常に低価格又は逆有償の輸入古紙をその事業にとって害

のある不公正な国際競争と見兼ねない。輸入品がダンピングされていると一国の会社が主張すれば、国内の反ダンピング法が関係してくる可能性がある。

5.5 貿易と競争問題 考察点のチェックリスト

(Trade and competition issues – checklist of points to consider)

貿易 (Trade)

1. 輸入業者に提案された EPR 政策に関する協議メカニズムおよび(または)情報提供セッションに参加する機会を与られているか。
2. 提案された EPR 政策に関する情報は貿易団体に伝えられ、また WTO に通知されるか。
3. 生産者、特に開発途上国の輸入業者を含めた輸入業者が、新しいシステムに適合する十分な時間があるか。
4. 開発途上国の輸入業者に技術援助を提供する必要があるか。
5. 重大な二次資源市場の混乱を予想できるか、また貿易パートナーにとって事前対策によって回避できるような問題が存在するか。収集原材料のストック分を処分するための輸出補助金は WTO のもとでは不法となる。
6. 国際的又は地域的協定により廃棄物と分類された二次資源の移動を統制するものなど、EPR プログラムを既存の法的要件にどのようにかみ合わせるか。
7. EPR システムを設定する法律は製品の原産国に関して非差別的であるか。この非差別的という基本的 WTO の要求事項には内国民待遇と最恵国待遇が含まれる。法律上及び事実上の両方から、輸入品に対する差別は WTO への提訴の可能性がある。
8. EPR プログラムの運用は貿易に不必要な障害を作ると言えるか。措置はその目的を達成するのに必要以上に貿易制限的であるか。もしそうなら、悪影響を受ける当事者からの WTO への提訴に対しては脆弱である。
9. EPR プログラムは、製品が輸入又は売り出されるのに適合しなければならないリサイクル含有率又は生産方法を明記しているか。これは対処すべき鋭敏な貿易・環境政策問題である。

競争 (Competition)

1. 一般的に、製品の収集、リカバリー及び再使用のより競争的な市場はこれらサービスに低コストと高い生産をもたらす。使用後の原材料市場への参入の規制による障壁を通じて販売独占や購買独占の発生を回避することが大切である。
2. EPR 政策は個々の責任を共同で満たすための協力体制を組む強力な誘因を企業に与える。政策立案者は特定の形の協力体制を指示することを含め、効率的な協力に対する人為的な障壁を排除するようにすべきである。
3. 可能な場合、競争管轄当局は EPR アプローチ、ならびに EPR そのもの*の代替案の競争と消費者に生じ得る影響に関してアドバイスするため、EPR 政策立案プロセスに参加すべきである。競争管轄当局は EPR 目的について協力体制がどの程度まで必要であるかを検討し、また EPR の最終目的が政策手法なしにどのように達成できるか、及びその後の民間の行為が消費者に不必要な損害を起ささないかにその分析の重点を置くべきである。競争管轄当局はただ乗り問題についても有益な分析機関であり得る。
4. PRO による公正で透明な価格決定は非常に重要である。競争法の強化は、処分サービス又は製品市場において“不公正な”(例：EPR コストにより正当化される以上の)価格上昇という反競争的行動の手段として EPR プログラムが利用されないために重要な役割を果たす。

5. 複数の PRO を認めること又は個々の収集システムを認めることを通じての、PRO サービスの市場内での競争は非常に重要である。ある時点で市場にただ一人の関係者しかいなくても、新規の競争者が参入するのに障壁がなければ、競争の成果は達成できる。
6. 同様に、PRO は収集とリサイクルサービスを競争ベースで外部契約すべきである。契約は不当に長期であってはならず、入札は公開、競争的及び公正なものとする。
7. PRO は独占価格決定又はその他の反競争的行為を通じて、それが持つ可能性のある市場力を悪用するべきでない。
8. 収集原材料の国際的“ダンピング”は不公平な競争を引き起し、輸入国のリサイクル努力を損ない、また反ダンピング訴訟のケースとなる可能性がある。

* 大臣レベルの OECD 理事会の 1997 年 5 月の会議に基づくコミュニケは競争管轄当局に法的権限と競争政策に基づく規制改革を支持する能力を付与する目的に向けて努力するための大臣合意を反映している。[C/MIN(97)10]

第6章 ただ乗り、孤児（製造撤退）及び現存（既販）製品

(FREERIDERS, ORPHAN AND EXISTING PRODUCTS)

6.1 序 (Introduction)

すべてのEPRプログラムで取扱う必要のある3つの主要問題として“ただ乗り（フリーライダー）”、“孤児（製造撤退）製品”及び“現存（既販）製品”がある。ただ乗りとは、受取る便益に対して支払いをしないEPRシステム内の主体である。“孤児製品”とは、EPR政策の対象だが、その生産者が破産その他の理由によりもはや存在しない製品である。“現存製品”はEPR政策の導入時に既に市場にある製品である。これらの問題を効率的に取扱うことは、種々のEPRプログラムとEPR代替案を分析する際に重要な考察点である。

6.2 ただ乗り (Free riders)

ただ乗りは費用の適切な分担に寄与せずにEPRシステムから便益を受ける。あらゆる種類の参加者（消費者、生産者、輸入業者、小売業者、収集業者及びリサイクル業者）の範囲で、何らかの方法によるただ乗りが存在する。ただ乗りを減少させるには様々な方法が存在するが、通常、その有効性と管理費用の間にはトレードオフが存在する。ただ乗りゼロを達成するのは、たとえ可能であっても、おそらく費用に見合わない。

ただ乗り問題の程度はEPRシステムの設計（政策手法又は選択した手法の組み合わせ）と関係する製品タイプに依存する。何千もの生産者・輸入業者による製品回収プログラムは、例えば、より集中化した市場に比べてただ乗り問題の潜在的可能性が高い。ただ乗りの程度は多数の生産者（包装材料製造業者、ブランド・オーナー、卸売業者、小売業者など）が長い製品連鎖の一部を構成する場合に、より大きくまたより複雑となる。

産業がより集中および（または）横断的に統合されている電子機器やモーターオイルなど他の製品分野では、EPRプログラムの影響を受ける生産者数は格段に少ない。従って、ただ乗りの数も少なく、問題にも対処しやすい。

ある種のケースでは、ただ乗りの規模はEPRシステムの財政的実行可能性を脅かすほどのものではないが、ただ乗りをする者が競争上有利になって公平性の問題を起こす。一方、他のケースでは、たとえただ乗り者が少数であってもシステム全体を危うくする。

以下は製品回収とリサイクル制度でのただ乗りの例である。

- 生産者・輸入業者・充填業者がEPR制度でカバーされるべき市場への投入製品量を少なく申告するか、又はシステムにまったく登録されていない可能性。
- 生産者・輸入業者が低コスト管轄区域でEPR料金を支払い、製品を高コスト区域で販売するただ乗りの可能性。
- 収集業者がEPRシステム内で支払いが行われた製品を、支払われていない

製品と混合する可能性。

- 消費者がEPRプログラムで支給される指定の収集容器を、プログラムでカバーされない原材料の処分用に使用する可能性。一般ごみの処分サービスの料金が低いほど、ただ乗りをする誘因が大きい。
- リサイクル業者が、リサイクル料金が支払われた材料を不法に処分する可能性。

現存のEPRシステムは様々な方法でただ乗り問題に対処している。例えば、ドイツのDSDでは、指定容器を消費者が誤用してしまう問題に対して、ごみ収集業者に適用する誘因構造を変更し、また集团的監視圧力を奨励することにより対処している。収集業者は、以前は収集した材料の重量によって支払いを受けていたが、現在は収集されるべき材料（すなわち、DSDがリサイクルできるもの）についてのみ支払いを受けている。これは収集に出された不適切な材料を拒否する誘因を収集業者に与える。市場に投入する包装材の量を少なく報告する生産者の問題については、監査されたグリーン・ドット会計を提出しない供給者への支払いからグリーン・ドット（すなわちEPR）料金を差し引くとのDSDとドイツ小売業者との間の協定を通じて対処している⁴⁴。さらに、フランスのエコ・アンパラージュ・システムでは“より高い品質”の分別ごみが供給された場合、コミューンに割増金が支払われる。

集団監視圧力は生産者によるただ乗りを低減するのに重要な役割を演じると期待される。認識できる範囲内でシステムを欺く競争者を報告する経済的誘因が存在する。報告と監視システムは従って非常に重要である。理論的には、政府によるただ乗り対策の強化は遵守をより促すであろうし、また強制的EPRプログラムと（おそらくより少ない程度だが）自発的産業界ベースのプログラムで参加要請があるときの両方で可能に違いない。EPR収集システムに集まる製品量を物理的にモニタリングすることは実際的ではないので、市場に投入される量のランダム監査が代替の遵守メカニズムである。法律による制度では、当局はPROなどのシステムに頼らずに、EPR義務を満たすよう求める生産者に報告を要求する傾向がある。

生産者とPROは、監視圧力、モニタリング、自己報告の要求、罰則、及びPROからの除名等を用いて、ただ乗りメンバーに対処することができる。しかしかかる方法は、適用されるEPR制度の外でこっそり行動するただ乗りに対しては効果的ではない。これはただ乗りゆえに多額の収入不足とコスト膨張を経験したドイツのグリーン・ドット・プログラムで特に問題となった。

PROがただ乗りを最小限に押さえるためできるだけのことを行った場合、PRO非加盟者及び他のフリーライダーによる遵守を確保するため政府の支援を必要とすることがあろう。ただ乗り生産者への対処に加えて、政府（自治体レベル）は、EPRの成功にとって根本的に重要な消費者の参加のための遵守要件の策定を考慮することができよう。消費者への広範なプログラム情報の普及は、その理解を深め、より遵守を徹底させることができる。

⁴⁴ Scarlet, Lynn, *Manufacturers' Responsibility from Concept to Practice: The German Green Dot System* (設計から実行までの製造業者責任：ドイツGreen Dotシステム), *Packaging Recycling and Solid Waste*, Reason Public Policy Institute, p. 83, 1998

システムを欺いたことが発覚した生産者名の公表は遵守を奨励するさらなるツールとなる。加えて、EPR システムのコストが低いほど、システムを欺く誘因も少なくなる。最終的には、強制的プログラムでは強制がただ乗りを最小限に押さえるのに役立つ。

6.3 孤児と現存製品 (Orphan and existing products)

“孤児（製造撤退）”と“現存（既販）”の製品は EPR にとっての課題点である。孤児製品は破産その他の理由により生産者が存在しない、EPR の要求事項に従うべき製品である。現存製品は EPR の要求事項が設定される前に設計されたか又は市場に導入された製品である。

現存製品は通常 EPR 目標を念頭に置かずに設計されており、従って、寿命後の管理がより高くつく可能性がある。孤児製品では、通常、寿命後の管理コストを誰が負担するかで紛争が起こる。これらの問題は、逆に、コスト割当の公正さについて関心と呼ぶ。

これらの問題の大きさは、現存製品の数量、寿命後の管理コスト、製品の寿命期間、孤児製品と現存製品の販売価格と比較した処理コスト、及び関与する主体の数に依存する。

現存製品の問題は、流動性のある消費財の場合には重要ではないが、長寿命の耐久製品に関する EPR システムの場合にはある程度問題となる可能性がある。

現存製品をどのように取扱うかの決定はプログラムの目的に依存する。EPR 制度の目的が第一に寿命後管理よりは将来の設計改善を奨励することにあるならば、すでに市場にある製品を取り扱うのは不必要である。EPR は政策の導入後に市場に投入された製品のみに適用される。もし最優先の目的が製品の処分から発生する問題をできるだけ速やかに取扱うことであれば、すでに消費者の手にある製品の責任は誰が負うかを決定する必要がある。孤児製品の責任の割当はそれほど複雑ではなく、基本的には誰がコストと責任を負うかの政治的判断である。

対象となる製品のタイプと特徴は孤児製品と現存製品を取り扱う方法に影響を与える。包装材や飲料容器など寿命の短い製品は電子機器や白物品目など寿命の長い製品とは区別して取扱われる。

資金調達メカニズムが異なれば誘因構造も異なる可能性があり、また孤児製品や現存製品についても異なる問題点が発生し得る。本節の残る部分では種々の資金調達メカニズムとそれらの問題点を考察する。これらのメカニズムは新製品に対する EPR プログラムでの資金調達において使用することのできるものと極めて似ている。

6.3.1 孤児及び現存製品を取扱うための資金調達の選択肢 (Financing options for addressing orphan and existing products)

a) 前払い処分料金 (Advance disposal fees)

この方法では、販売時点で新製品について徴収された料金は、既に使用後の段階にある同

種製品の寿命後管理の資金となる。換言すれば、現時点の収入が現時点の出費を賄う。この方法は、生産者が、既に使用後段階にある製品の製造元でないふりをする場合に、孤児製品と現存製品の両方を取扱うのに使用できる。ブランド、又は元々の製造者の現在の状態に関係なく、新製品の販売は使用済み製品の処理の管理資金を提供する。

ひとつの障害は新製品に課される料金とその製品自体が処分されるときに取り扱いコストとの間に直接的な関係を確認するのが難しくなることである。よって、価格決定メカニズムはブランドの異なる同種製品の相対的な寿命後の管理コストについて市場にシグナルを送ることはなく、またコストの内部化は近似的なものになる。これは料金の額が現存製品の在庫管理に関連する現在の必要性によって決定され、将来の必要性によってではないからである。

当局が標準料金を設定すれば、各生産者がより安い寿命後管理の提案をベースにして競争する可能性が失われる。個々の生産者はより低い寿命後管理コストをベースにより安い価格を提案することができなくなろう。したがって製品の環境配慮設計とリサイクル可能性を改善するための経済的誘因が制限される。購入時の料金システムが、リサイクルと再使用を合わせて取り扱う PRO を通じて運営される場合にも、同じ事態が存在する。

この種のシステムが PRO により運営されるか又は個別の生産者により運営されるかに関係なく、資金調達と出費パターンの中にミスマッチが生じ易い。時には新製品の売上が相対的に高く、使用済み製品への支出が相対的に低く、黒字が発生することがある。他のケースでは、逆の現象が発生して、赤字になることもある。時間の経過とともに収支が釣り合うように収入と出費を調整する必要がある。

現存製品の処分問題を取扱う必要性についての広範な合意が存在する場合には、現存製品の寿命後管理コストを賄うために新製品からの料金徴収について消費者の了解を得るのも比較的容易であろう。

Box 10

新たな製品料金システムを開始

Refrigerant Reclaim Australia (RRA) は、新しい冷媒を使用する産業全体にわたり、過剰なオゾン層破壊冷媒を処分し安全に破壊するコストを分担する。RRA は生産又は輸入された冷媒キログラムあたり 1 AUD (Australia Dollar) を産業界全体から徴収することにより資金を得ている。収入は信託基金に保持され、処分されるオゾン層破壊物質の回収と再処理費用を支払う。再処理又は安全な破壊のために卸売業者は強制的にこの物質の返品を引き受ける。RRA は産業全体わたるこの拡大生産者責任のコストを分担するため関係産業により設立された。RRA はオーストラリア競争と消費者競争 (*Australian Competition and Consumer Competition*) から 10 年間の活動許可を受けた。卸売業者 10 社と輸入会社 8 社が参加している。回収ポイントの全国ネットワークが整備されている。

b) 購入時支払い料金 (Fees paid at the time of purchase)

経済的観点からは、強調すべきは、購入時支払い料金は製品の新規売上の小幅課税基準 (narrow tax base) を有効に活用して、それまでに販売された製品の寿命後管理の資金とすることである。政府には大幅課税基準 (larger tax base) (すなわち、一般税からの収入

を利用)を使用して同じ目的の資金とする道も開かれている。しかしながら、新しい冷蔵庫や自動車などの製品に費用を負担させることが売上を歪め、下落させる場合には、環境に好ましい技術やより環境に適合した製品の導入に遅延をきたす可能性がある。

製品の将来の処分のために前もって徴収される料金は、移動と将来の処分の追跡システムが既に存在している自動車等の製品ではうまく行くであろう。将来の寿命後管理に出資するEPR料金収入の確保を含め、生産者が個別に寿命後管理責任を取る場合、事業から撤退するときには孤児製品を置き去りにするであろう。その孤児製品を取扱う物理的及び財政的責任は残っている生産者か又はいくつかのケースでは地方自治体に割り振られる必要がある。

例えば、単に名前を変更するだけで寿命後の製品管理料金の支払いから逃れられることのないよう、“消滅”会社のある程度の追跡調査を可能にする必要がある。すなわち、あまりにも安易にコストを他人に押し付けることで孤児製品の氾濫を招いてはならない。

料金がPRO、信託基金又は政府機関を介して産業界レベルでプールされる場合、会社が破産さもなくば消滅しても前払いデポジットが失われることはない。それでも、受領と出費のタイミングを平均化する問題が、赤字の場合の埋め合わせ問題と同じく依然として残る。

c) 最終所有者による支払い (The last owner pays)

EPRプログラムは、購入時に支払うよりもむしろ製品回収を義務付け、製品が小売業者・製造業者に返却された場合に消費者に寿命後管理料金を課することができる (Box 11を参照)。(注:これは前払い処分料金の潜在的損失や流用を回避できる)この資金調達メカニズムは、存続中の生産者がPROが製造元のもはや存在しないブランドの引取りに応じるならば、孤児製品に対処することができる。これに加えて、購入時に添付される料金表が消費者に販売ポイントでの寿命後処分のために支払うべき実際の料金を通知するであろう。例えば、消費者が冷蔵庫を買うとき、彼等は使用後の段階で支払わねばならない料金と彼等の責任を通知されることになる。

Box 11

日本の家電機器リサイクル法

1998年、日本の国会は家電リサイクル法を採択した。この法律は処分時支払い制度である。予定されているシステムでは、消費者が対象製品の買い替えを行うとき、消費者は小売業者に新品の配送時に使用済みの同種製品の引取りを求めることができる。小売業者は消費者の要請があればその製品が現在販売中のブランドではなくても応じる義務があり、次いで小売業者はそれを製造業者又は輸入業者に返品しなければならず、製造業者と輸入業者はそれを受取ってリサイクルしなければならない。中小企業と輸入業者は、望むならば、寿命が来た機器のリサイクルを公認機関に委託することができる。この機関はまた責任当事者の存在しない製品(すなわち、孤児製品)をリサイクルする義務を持つ。このシステムのひとつの特徴は製造業者・輸入業者が回収時に実際のリサイクル費用を課することができる点にある。すべての製造業者・輸入業者がリサイクル料金の価格リストを公開するよう求められ、また彼等はリサイクル費用より高い価格とすることはできない。ただし、購入時、消費者には製品の有効寿命後に課させることになる推定価格しか提供されない。

ここで注意しておくべきは、料金を支払わねばならないことが消費者に返却を躊躇させる可能性であり、これが不法投棄や埋立を助長することである。この問題の発生は消費者の責任感、不法投棄や埋立に対する罰金のレベル（及び廃棄物を普通ごみ容器に入れることに対する規制のレベル）及び使用済み製品の返却の利便性と費用に依存する。規制措置は製品の不法投棄を回避し、また消費者が道路わきに製品を放置したり不法に都市ごみシステムに投入してシステムにただ乗りすることを思い止まらせるに十分なものとなる。さらに、料金が最終所有者による適切な行動を自然に誘発するものであれば、消費者の利便性はプログラムの重要な決定要素となる。

d) 保険 (Insurance)

孤児製品問題を解決するひとつの方法は、寿命後管理責任に対処する資金不足の可能性に対して保険をかけておくことである。これは PRO が共同的な産業規模の責任を有し、また製品購入時の生産者からの支払により資金調達される場合に想定できる。おそらく PRO や政府当局は、製造元が EPR コストを負担しなかった孤児製品に支払わねばならないというリスクに対して保険をかけることができよう。

代替案として、生産者に未だ市場にある製品の寿命後管理コストをカバーする債券を張るよう要求することも可能である。ここでの難点は、製品の有効寿命の終了を生産者ではなくむしろ消費者が決定することである。従って、債券の期限と支払いのフローを管理するのが難しくなる。

e) 段階的導入 (Phase-in)

現存製品の寿命後管理コストを支払うために新製品に料金を課すことの公平性については重大な危惧が存在し、また前払い処分料金が実施不能と見なされる場合、もうひとつの選択肢は EPR と関連コストを消費者に段階的に課すことである。例えば、製造業者の寿命後出資に割り振られた現存製品の割合を時間の経過とともに増加させることになる。

別の選択肢は EPR プログラムが有効になる期日を発表することであろう。このアプローチは政策目的が現存製品の処分よりむしろ新製品の設計に影響を与えることに関心がある場合に適していよう。EPR プログラムの実施に十分な導入期間を見ることは現存製品を従前からの“EPR 以前”の方式で取扱うことを許容し、よって新品の売上に現存製品取扱いコストが含まれる事態を回避することができる。かかるアプローチを使用した場合、与えられる通知の量は当該製品の予想寿命により大きく影響されることになる。

6.4 要約：考察点のチェックリスト (Summary : checklist of points to consider)

ただ乗り (Free riders)

1. ただ乗り対策の完全な実施は、ただ乗りを最小限に押さえるための管理費用を正当化するに十分な環境便益を発生しない可能性が高い。
2. ある EPR プログラムのただ乗りに対処する能力は、代替の EPR システム又は EPR の代替案を考える場合に重要な要因である。
3. 集団監視圧力とただ乗りを行っている者の公表は、ただ乗りを抑止するのに有効である。

4. EPR プログラムのコスト削減は参加を促進する。
5. 政策立案者と PRO は、EPR の最終目的と目標及び全体的な経済的効率と一貫性を持つように、様々な価格決定構造と法的責任を通じて EPR システム内で活動する種々の主体のために作り出す誘因の分析を行う必要がある。
6. 強制的 EPR プログラムでは、ただ乗りに対する政府の強制措置が EPR 責任を実行する生産者への公正さを確保するのに必要となる。

孤児及び現存製品 (Orphan and existing products)

1. EPR プログラムが導入される時点で既に存在している製品とその有効寿命の最後に達する前に製造元がいなくなった製品をどのように取扱うかの問題は、長寿命の耐久製品の場合には特に重要である。
2. 市場に既に存在している製品を EPR プログラムに入れるかどうかは、EPR 政策の目的に依存する政治的判断である。
3. 孤児製品に関するひとつの問題は、製品の寿命後管理コストをカバーする意図により、企業が販売時に消費者により支払われる料金を保持することを資金調達メカニズムが許容する場合に発生する。
4. 購入時点で支払われる新製品料金は現存製品の問題に対処するのに使用可能であるが、これは使用済み製品の寿命後管理の財政的負担が新製品の生産者と消費者に課されることを意味する。
5. 購入時後の最終所有者支払いは現存及び孤児製品用の資金調達オプションである。ある種の孤児製品問題のために保険をかけることも可能である。
6. 受容性と公平性を増すため、時間の経過に応じた段階的導入義務が適当である。

第7章 設計から実施まで (FROM DESIGN TO IMPLEMENTATION)

7.1 序 (Introduction)

加盟各国の経験と情報提供に基づき、本章は、政策立案者が製品設計とEPRプログラムの実施に伴う実際の問題点を認識するのに役立つ、EPR政策設計と実施の諸側面を論じる。第7.2節は政策の枠組みの基本的側面を述べる。第7.3節と第7.4節では強制的なものから完全に自発的な産業界ベースのものまで一連のEPRプログラムを検討する。

本章はまた、EPR政策・プログラムを形成するために検討せねばならない主要ポイントも取り上げる。中小企業に関して特別に考慮すべきこと、段階的導入プログラム、モニタリング、及び評価プログラムを論じる。本章はEPRシステムを実施している加盟各国からの経験的な教訓と勧告も含む。

7.2 政策の枠組み (Policy framework)

EPR政策の枠組みは製品政策（環境配慮設計）と廃棄物管理の観点から見るべきである。製品政策は製品自体の構成要素に焦点を合わせており、廃棄物管理は廃棄物の発生抑制、最小化及び処理のための一連の手段を含んでいる。EPRはこれら両方の政策分野の統合メカニズム又は結接点として機能することができる。

廃棄物管理政策は二重の目的、まず、第一に廃棄物の発生を抑制するという目的、そして最終残留物を効果的に処理するという目的を持つ。製品政策の基本的前提は製品のライフサイクル全体の環境影響を最小化することである。設計変更で排除できない影響は負の環境影響を最大限軽減するように処理すべきである。よってEPRの政策の枠組みは設計（又は再設計）で排除できない環境影響を低減すること、及び製品の再使用、原材料のリサイクル、バージン原料採取量の削減及びエネルギー消費量の低減を奨励することにある。（注：統合的製品政策(IPP: Integrated Product Policy)の概念はさらに開発中であるので、EPR政策の枠組みはIPPとの関連で検討されるべきである）。

以下はEPR政策の枠組みの内在する部分と考えられるべきである。

- 最終目的と目標を達成するための柔軟性
- プログラムの資本と運営費用を賄うための資金調達を選択肢
- EPRプログラムと義務について消費者に知らせるための、製品連鎖内の主体間の作用関係を促進、育成する誘因
- 独占的行動やその他貿易を歪める恐れのある影響の回避
- ただ乗りの最小化
- 影響を受ける又は利害関係のあるすべての当事者との明確かつ一貫性のあるコミュニケーション
- 中小企業に特有なニーズの考慮

7.3 強制的要求 (Mandatory requirements)

多くの OECD 各国が EPR 実施のための強制的規則、政令、指令又は法律を制定している。政府は他の行動では環境影響の削減をもたらせそうにないとき、及び法制化の便益が費用を上回るときに強制的要求を考慮し得る。EPR の第 2 フェイズの枠組み報告書に挙げられているように、各国政府では自発的プログラムが失敗した時に強制的プログラムを採用することが多い。強制的要求の付随的利点はただ乗りの発生率を下げることである。

生産者の一部が自ら生産する製品に関してより大きな責任を自発的に引き受けたとはいえ、多くの OECD 各国政府では特定の廃棄物管理問題に対処するために EPR プログラムを強制することを選択している。包装材、電子機器の製品回収、飲料容器のデポジット・リファンドのためか、又は目標を設定するためであるかに関わらず、加盟各国では強制的な政策と EPR プログラム要求の道をたどる事が多い。

7.4 自発的アプローチ (Voluntary approaches)

EPR 政策を実施する際に 3 種類の自発的アプローチを使用できる。第一のタイプは政府ベースのものである。政府が枠組みを作成し、参加するか否かは個々の企業の選択に任せる。第 2 のタイプは交渉による協定で、この場合、政府、個々の企業、又は産業セクターが交渉の上協定を結ぶ。これらの協定はよく監視条項付きで調印され、またある活動が履行されなかった場合に規則を発動する“トリガー条項”を含むことが多い。第 3 のタイプは産業界ベースの自発的イニシアティブである。

現行の産業界ベースの自発的努力の評価は、このようなイニシアティブの状況についての知見を与え、産業主導の努力をどのような条件及び製品について採用すべきか示す。以下は広範囲にわたる自発的アプローチの例である：

- オランダ包装材協定は交渉による協定の著名な例である。最近、オーストラリアが包装材セクターで協定を締結した。
- 製品回収のための産業界ベースの自発的協定が増えている。この例には、Dell Computer、Nike 及び Xerox により導入されたような製品回収プログラムが含まれる。

Dell は PC の再使用とリサイクルを通じて環境影響を低減するため多種多様な方法を実施している。Dell は数ヶ国で、また OptiPlex ライン用コンピュータのフレーム寿命を延ばすための努力によって、リサイクルと製品回収の組織作りを助けている。OptiPlex ラインは 100%リサイクル可能である。Dell はネジの使用数を最小限にし、接着剤をまったく使わないはめ込み式の新品を開発している。

靴の再使用プログラムは、運動靴の製造プロセスでループを閉じるための Nike 環境行動チーム (NEAT) による努力である。全国主要都市にある Nike の販売店には収集容器を配置して、Nike 製だけでなくすべての主要ブランドの運動靴を消費者が自発的にリサイクルできるようにしている。靴はリサイ

クルされ、高性能競走トラック、コート、体育館の床、サッカー場、及び遊技場を作るのに利用される。

Xerox は 1980 年代後半に製品回収プログラムを開始した。複写機はリースされ、カートリッジやその他の部品が回収される。部品は本来の用途のため修理又は再使用されるか、あるいは製品ラインで同じ製品又は別の製品を作るのにリサイクルされる。商業上の利点は、装置に関しては製品の長寿命化、部品においてはその低コスト化である。製造コストと材料投入量が削減できる。

- プロダクト・スチュワードシップは EPR より広い概念であるが、製造物責任など同様の核心的要素を備えており、経済の多くのセクターにより組込まれるようになっている。化学工業のレスポンシブル・ケア・プログラムがその第一の例である。

EPR 慣行としての自発的アプローチは、ある種の製品や製品グループに関して非常に重要な役割を果たす。1999 年の自発的アプローチに関する OECD の評価では、自発的アプローチは (1) ポリシー・ミックス (規則、経済的手段など) 及び (2) 新しい政策分野 (現在の規則でカバーされていない分野) の開拓に使用すべきということが明らかになった。自発的アプローチを考案するにつき、以下のガイドも同報告で推奨されている: 1) 明確に定義された目標、2) 確実性のある規制による脅し、3) 確実で信頼できるモニタリング、4) 第三者の参加、5) ただ乗りを抑制するためのルールに従わない企業に対する個別罰則規定、ソフト効果を最大にするための情報提供 (例: 技術ワークショップと最善の実施方法の公開) 及び 6) 競争上の歪みのリスクを削減するための規定。

過去数年にわたって、すべての利害関係者間で環境政策の効率と効果に対する自発的アプローチの潜在的寄与についての活発な議論が起こっている。自発的アプローチは革新の誘因はあまり与えず、また信頼性、特に世論に訴える信頼性の欠如により弱められる。管理と取引を少なくするという自発的アプローチの能力については議論の余地を残しており、またただ乗りを通じた不遵守に対しては脆弱である。他方、自発的プログラムは情報の普及と関心の高まりの見地からは顕著な“ソフト効果”を生じる。⁴⁵

7.5 中小企業 (SME :Small and medium-sized enterprises)

OECD 及びその他各国におけるビジネスの多くは中小企業により行われている (ドイツではほぼ 70% の企業が中小企業に分類されている)。中小企業は大企業に比べて条件の変化により素早く柔軟に対応することができる。しかしながら、デンマーク企業のケース・スタディ (1991 年、OECD の技術と環境プログラム用に用意されたもの) に示されているように、中小企業は新しい環境プログラムと要求事項に関する情報、ならびに基本的なノウハウや自社の製品を設計し直すのに役立つ製品と原材料の入手については不利な立場にある。

⁴⁵ OECD, "Voluntary Approaches for Environmental Policy: An Assessment (環境政策のための自発的アプローチ: ひとつの評価)", Paris, 1999

政府は業界団体や EPR プログラムの制度化に関する情報を提供するためにその他のルートを利用できる。適宜、代替材料や EPR の要求を満たすのに企業が必要とするもの（例：PRO との契約の仕方）に関する情報が提供される。

中小企業に EPR を適用する際にいくつかの問題点が発生する。例えば以下である：

- 中小企業の関心と限界を確実に考慮するために、政府は中小企業に助言と情報提供を求めねばならない
- リサイクル企業の大半が中小企業である。従って、目標と割当を実施しようとする際、政府は、中小企業が増大する需要を満たそうと能力を拡大するのを支援するために、どのような行動が必要かを明確にする必要がある
- 廃棄物処理企業の大部分が中小企業であるから、このセクターでの公正かつ公平な競争を奨励すべきである
- 報告コストは中小企業に不利となる可能性がある。よって、中小企業に求める報告要件には特別の考慮を払うべきである
- 新技術の開発（例：解体とリサイクル）を奨励すべきである

ほとんどの OECD 加盟各国が中小企業を支援するための特別プログラムと組織を作っている。その他の援助の例には以下が含まれる：

- 現在の情報提供努力について検討し、すでに開発されている中小企業の情報チャンネルを使用する
- EPR プログラムと責任に関する情報にアクセスしやすいメカニズムを開発する
- 電子討論サイトを開設して、質疑応答ができるようにする
- セクターの業界団体やグループにより開発された電子ネットワークの支援もしくは利用をする
- 中小企業用に特別な段階的導入期日を設ける
- トレーニングと援助を提供する

7.6 取引費用 (Transaction costs)

取引費用は交換を通じて発生する費用であり、またこの場合、EPR プログラムを実施し管理する費用である。潜在的な（政府、産業及び一般市民の）取引費用は外部コストとの関連で検討すべきであり、また可能な限り最少化すべきである。問題となる外部性の純価値が取引費用より多ければ、費用をかけるに値する。

プログラムの運用に関連する費用に加え、生産者に付与される責任の範囲が、発生し得る取引費用タイプの指標となる（第 4.5 節 責任 を参照）。例えば、ドイツ包装材政令の下、PRO が包装ごみの収集、分別、処理のために設立された。廃棄物の運送者を特定しサービスの契約を結ぶことが民間セクターにとっての取引費用を意味する。PRO に関するもう一つの取引費用の例が地方自治体との調整であろう。

フランス包装材法では、PRO は包装材の収集と分別を継続するため自治体と直接契約を結

ぶ。自治体は分別した廃棄物について単位当たりベースで支払いを受ける。分別済みの廃棄物の品質が高ければ、自治体は割増金を受け取る。従って取引費用は契約を結ぶことと、分別した廃棄物に対する支払いをすることと結びついている。

交渉によるアプローチに対して強制的アプローチの利用（又は両者の組合せ）を検討している政府の潜在的取引費用は、意思決定プロセスに組み込むべきである。例えば、強制的プログラムは遵守の強制に伴って高い取引費用となるかもしれない。自発的プログラムは参加の誘因を生み出すために高い取引費用となるかもしれない。これらの相対的費用は相互に比較し、また予想されるプログラムの便益との関連で検討すべきである。

7.7 モニタリングと報告 (Monitoring and reporting)

報告義務を設定する際には、EPR プログラムのパフォーマンスを監視するのにいかなるタイプの情報が必要かを考えねばならない。例えば包装材プログラムの場合、重量と原材料種類の情報を含め、生産者は市場に投入する包装材に関する情報を提供しなければならない。Box 12 は包装材生産業者が提供可能なデータのリストである。

Box 12 生産者がただちに提供できるデータ	
<p>製品に関して</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国別の月間売上高 ・ 製品の申告重量および（または）容積 ・ 製品に対する包装の比率 <p>包装に関して</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 包装コンポーネントごとのデータ 2. 包装カテゴリー 3. 主包装、二次包装、輸送包装、インサートなど 4. 材料の種類（標準的定義が必要） <ul style="list-style-type: none"> ・ 樹脂プラスチック（1-7のみ） ・ 紙 ・ 段ボール ・ 板紙 ・ 柔軟紙（Flexible paper） ・ ガラス <ul style="list-style-type: none"> ・ 透明 ・ 茶色 ・ 緑色 ・ その他 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 金属 <ul style="list-style-type: none"> ・ アルミニウム ・ 鉄 ・ その他の金属 ・ 木材 ・ 繊維 ・ セラミックス・陶器 ・ ラミネートと複合材 5. その他 <ul style="list-style-type: none"> ・ 使用数 ・ 再使用可能又は再充填可能 ・ リサイクル含有 <ul style="list-style-type: none"> ・ プレ・コンシューマー ・ ポスト・コンシューマー

出典：Victor Bell、1999年

モニタリングは EPR プログラムの遵守を確かなものにし、ただ乗りが最小限であることをチェックする重要な役割を果たす。報告制度を作成する場合、政策立案者は毎年どのような種類の情報が必要（EPR プログラムの最終目的と結果として期待される変化に依存する）で、特別監査や報告プログラムを通じてどのような種類の情報が定期的に収集できる

かを考慮せねばならない。

プログラムを効果的に監視するのに必要な情報は、データや情報を入手する負担と情報の価値とを比較して検討する。例えば、ある国では包装の空隙率の報告を要求している。この情報は包装の変化を知るのに、また生産者に空隙率を下げる動機を与えるのに有益であるが、そのような率の計算は複雑である。データの複雑な計算を要するようなケースでは、“やり方ガイド”と計算例の提供が有益であり、受け取るデータと情報の精度が増す。

政府と産業の負担を軽減するため、可能な場合には電子報告を利用すべきである。これは時間と資源を節約し、紙ベースでの報告様式から電子データベースにデータを移すときに起こり得る多くの間違いを無くす。多くの OECD 加盟国がより一層インターネット・ベースの報告システムに移行している。インターネットはまだ経済全体のすべてのセクターには広がっていないが、望ましい報告メカニズムになりつつある。

最後に、ワシントン D.C. (1998 年) とパリ (1999 年) での EPR ワークショップからの主要な勧告として、たとえ一致させることはできなくとも、地域的又は国際的に用語と報告要求事項を調整すべきであるという点があげられる。一つの選択肢は EPR 報告要求事項の基本セットを作成することである。その下に特定の製品グループや廃棄物フローに関するより特化した要求事項のセットを作る。複数の国にまたがって営業している企業は決まった報告要求事項のリストがあれば、多様な要求事項を満たすために費す資源を削減でき、便益が得られる。

7.8 段階的導入 (Phasing in)

EPR 第 1 フェイズと第 2 フェイズでの結論の一つが、EPR プログラムを数年間にわたって段階的に導入することがその成功を最大にするのに役立つということである。あらゆる新規のプログラムと同じく、各主体がその責任を学び、プログラムとシステムを確立し、情報を一般に公開し、また新しい修正に合わせるのには時間がかかる。プログラムが強制的か自発的に関わらず、段階的導入は成功にとって決定的に重要である。例えば、短期計画 (例えば 18 ヶ月) での EPR 製品回収プログラムの実施は費用の上昇を招きかねない (付属書 12 ドイツ DSD の教訓を参照)。各々のアプローチはプログラムの運用に必要なメカニズムを実施するのに十分な時間的余裕を見るべきであり、プログラムの段階的導入は導入費用を低減するのに役立つ。他方、あまりにも多くの時間 (例えば 10 年) を与えると、勢いが失われる可能性がある。長い時間を与えると、行動を放棄したり、さらに引き伸ばしたりする傾向のあることを経験が示している。

7.9 始動 (Getting started)

パイロット・プロジェクト研究は EPR アプローチを小規模でテストするのに有効である。これは評価の基本的情報を提供し、選択したアプローチの主要な問題を同定し、EPR に関する情報を普及するのを助けるとともに、製品連鎖内の主体間にコンセンサスを作り上げる。

パイロット・プロジェクト研究は、EPR 制度の設計、目標と割当量、範囲、データ収集及

び場合によってはPRO管理の改善すべき分野を同定するのに役立つ。そのような研究は、段階的導入プロセスの一部となり得る。

7.10 評価 (Evaluations)

2年以上にわたる運用評価により、EPRプログラムが目的を達成しているかどうか確認することができる。達成していない場合は、中間調整を行う良い機会である。評価は第1章で設定した基準、すなわち環境上の有効性、経済的効率性、政治的受容性、管理可能性及びイノベーション促進性と照らし、プログラムのパフォーマンスを評価して行う。これらの基準は政策立案者がEPRを実施するかどうか、実施するとしたらどのように実施するのが最善かを判断するのに役立つものであり、ワークショップの参加者は、これらの基準は多目的であって、種々の決定・評価の段階で有益であるとの認識を持った。強制的か自発的にかかわらず、時間をかけて変更や調整を行うことで、国の最終目的とプログラム独自の目標に適合するかどうか確認できるようにEPRプログラムは設計されねばならない。

環境上の有効性：これはEPRの主目的である。設定された目的、最終目的及び目標をプログラムが満たすときに達成できる。実施状況はまずパフォーマンス（例：転用された廃棄物量）、最終処分される廃棄物の削減量、又は新たな製品の設計によって判定される。最終処分に行く廃棄物量の削減や、有毒物質の排除、原料使用量の削減に向けての再設計など、EPRシステムの目標をそのプログラムが達成したかどうかである。

経済的効率性：システムの実施費用（設定、運用費用、管理費用など）はいくらか。生産者にとっての遵守コストはいくらか、及び遵守コストはどのように転嫁されたのか。この時点における取引費用と移行費用の調査は長期的な費用のより良い指標を提供する。

イノベーション促進性：システムは上流における製品設計に変更を促したか。技術進歩及び経営管理上の進歩が見られるか。

政治的受容性：システムの開発と実施における一般市民の参加の度合はどうか。社会的受容性はどうか。システムの開発プロセスは透明かつ客観的であるか。システムの運用は透明であるか。

管理可能性：プログラムの実施と強制的費用はいくらか。プログラムの実施と統合はスムーズ（効果的に）に行われたか。生産者は責任について十分知らされているか。生産者と一般公衆へのプログラムに関する情報提供とトレーニングの費用はいくらか。地方又は国レベルで制度的枠組みが一致しているか。

7.11 国際的次元 (The International dimension)

国際的文脈のなかでは、EPRプログラムを実施する政府は以下を考慮しなければならない：

- 手法の選択、および（または）プログラムの設定に際し、他の国々のプログ

- ラム、最終目的及び目標を調べることで落とし穴を避けられる。
- 二次資源市場やリサイクル能力に関して、近隣各国との協力が必要である。
- プログラムの進捗と教訓は共有されねばならない。
- 製品連鎖内の利害関係者と主体間のコミュニケーションは、国内及び国際的に奨励されねばならない。
- 貿易と競争を歪める可能性を注意深く調査しなければならない。

7.12 進捗状態と成功度の測定 (Measuring progress and success)

環境プログラムは定量的及び定性的に測定できる。定量的測定は EPR プログラムの実施に伴い、環境質の測定可能な変化があった場合に行う。包装材量の減少などの変化は定量的に測定可能である。定性的変化はその本質的性質により定量的変化に比べて捉えにくく、また測定も難しい。健康リスクの低減や環境状態の改善などが定性的変化の例である。

モニタリングは継続的なフィードバック・メカニズムを提供できるため、EPR プログラムの基本部分である。達成状況と政策パフォーマンスに関する情報を提供できる（例：政策をより厳格にすべきかどうか。要求事項で修正又は削除すべきものがあるか）。以下は政府が EPR プログラムに組込むことのできる成功測定タイプの例である。以下のほとんどの EPR プログラムについてベンチマーク・データが必要になる。ベンチマークの開発では環境汚染物質排出移動登録（PRTR：Pollutant Release and Transfer Registers）などのデータ・ソースを利用できる。

7.12.1 定量的 (Quantitative)

a) 資源 (Resources)

- 製品中の有毒物質の量は減少したか。
- 製品の製造においてリサイクルしやすい原材料が使用されているか。
- 単位製品当たりの原料投入量はいくらか。単位生産当たりの製品中の使用原料の削減パーセントはいくらか。
- 単位生産当たりの製品中に使用されるリサイクル（二次）資源のパーセントはいくらか。
- 単位生産当たりの総使用エネルギーはいくらか。
- 持続可能資源からの供給原料の割合はいくらか。

b) 廃棄物の削減・発生抑制 (Waste reduction/prevention)

- 最終処分量は減少したか。単位生産当たりの総廃棄物量はいくらか。
- 単位生産当たりの総固体廃棄物量はいくらか。
- 単位生産当たりの総有害廃棄物量はいくらか。
- 製品一個当たりの有害廃棄物の削減量はいくらか。

汚染物質の放出

- 単位生産当たりの汚染物質放出量はいくらか。

7.12.2 定性的 (Qualitative)

a) 製品の再設計 (Products redesign)

- より環境に適合するよう（解体しやすさ、リサイクル含有率の増加、有毒物質の使用量の削減など）に、どれだけの製品が再設計されたか。
- 製品のリカバリー、再使用又はリサイクルを容易にするため、どのような種類の変更が加えられたか。
- 単位当たり又は製品当たりの（国の政策と法律に従った）有毒物質の量はいくらか。

b) 廃棄物 (Waste)

リカバリーとリサイクルのために選定及び分別された廃棄物に質的改善が見られるか。
有毒廃棄物が最終処分に向けられるリスクは減少したか。
埋立地と焼却炉の必要性は減少したか。

7.13 勧告と教訓 (Recommendations and lessons learned)

本節では EPR アプローチを選択した場合に政策立案者が考慮すべき主要な勧告のリストを記載する。これらの勧告は政府のあらゆる介入に適用可能であり、ドイツとオランダにおける強制的及び自発的 EPR アプローチの設計と実施の経験に基づくものである（ドイツでの EPR アプローチに関するより詳細な情報は付属書 14 を参照されたい）。Box 13 はオランダの視点からの EPR の主な適用条件である。

1. 明確な目標：設定される目標はすべての利害関係者（産業、消費者、環境市民団体、消費者、公益団体及びその他）にとって透明で受け入れられるものである必要がある。
2. 唯一の“正しい”アプローチは存在しない：自発的なもの（産業界ベースのイニシアティブ）から強制的なものまで、一連の EPR アプローチがある。使用するアプローチは製品、市場の構造、目標、二次資源の価格、及びその他の要因の相違に依存する。
3. 財政的誘因：廃棄物管理費用の内部化は製品設計を変更する明確な誘因を提供する。製品設計には生産者が最大の影響力を持つ。
4. 競争に対する中立性：EPR プログラムの枠組みは、競争に対してできるだけ中立的な影響を持つように設計されるべきである。
5. 異なる製品グループには異なる解決法：最も明確な区別は短寿命と長寿命の製品、及び産業廃棄物と家庭ごみの区分である。それぞれの製品グループに異なる影響力と側面があり、意思決定プロセスにおいて考慮せねばならない。
6. 原材料間の差別化：EPR プログラムの策定に当たっては、製品設計と使用原材料の変更（原材料の代わりに二次資源）を促すような誘因を与えねばならない。これは政策の最終目的とプログラムの目標と整合性を持つように行う。
7. 廃棄物処理セクターにおける競争の奨励：競争は廃棄物処理費用を抑えるのに必要である。競争の欠如は収集、分別及び処理費用の高騰を招く。これは収集した製品の移動、分別及び処理を企業が交渉しなければならぬときに問題になる。適切な競争が無い場合、使用後の廃棄物の移動、分別及び処理に支払われる費用に関して、生産者が有利な立場に不公正に立つ可能性がある。
8. 消費者の参加：家庭ごみ（例：包装材、ボトル及び電池）に関する EPR プログラムは

消費者の参加に強く依存する。環境に関する認識と情報の普及がすべての EPR プログラムの重要な要素である。収集・リサイクルセンターへのアクセス(例：適切な回収場所 カーブサイド収集など)の観点から、消費者の利便性は不可欠なものである。消費者の参加を阻害するものを最少化する必要がある。

9. ライフサイクル分析の利用：ライフサイクル分析はプログラムの受容性を高め、また製品の環境上の最適化を推進する。
10. モニタリング：目標達成に向けて遵守状態のモニタリングを通じ圧力をかけることは、期待する便益を得るために必要なことである。ドイツでの経験によりモニタリング・メカニズムがないと成果が限定されることが明らかになっている。これは完全に自発的なプログラムで証明されたことである。

EPR プログラムの有効性を増大させる他の勧告には以下が含まれる：

11. リサイクル費用の最適化(分解の費用を含む)：製品の特性ならびに孤児・現存製品など他の問題点の十分な考察は、プログラムの策定段階で実施すべきである。改善すべき分野の同定に必要な情報を提供するために、リサイクルと解体作業費用の基本的データを提供するフィードバック・システムを設置する。
12. 稼働中の廃棄物管理システムを考慮に入れる：これは EPR プログラムの策定で基本的に重要なことである。しばしば、自治体は操業を継続し、またさらなる機能(EPR プログラムが出資)を導入できるシステムを保有している。同様に、EPR プログラムが効率的なリサイクルプログラムを妨害してはならない。

Box 13

EPR を適用する主要条件：オランダの視点

1. 明記された環境目的と目標を伴う明確な政策の枠組みがあること。
2. 目標と達成手法が明確であること。
3. 責任を正確に定義すること。最終責任主体をひとつ設定すること。
4. 誘因と強制事項を定義すること。
5. 競争を奨励すること。
6. システムは“防水(もれののないもの)”とすること。
 - ・ 個々の義務を割り当て、明確にすること
 - ・ プログラムの十分なモニタリングを行うこと
 - ・ 遵守をモニターすること

出典：Kees Clement, *The Ministry of Environment, The Netherlands, Paper presented at the Joint EPR and Waste Minimisation Workshop, "Towards Sustainability (持続可能性に向かって)"*, 4-7 May 1999, Paris

7.14 要約：考察点のチェックリスト (Summary: checklist of points to consider)

1. EPR プログラムは強制的なものにするか、自発的なものにするか。あるいは、産業界ベースの自発的プログラムの普及を制限する障害を軽減する努力を払うか。強制的プログラムの場合、その要求事項はどのように強制されるのか。自発的プログラムの場合、どのように監視されるのか。プログラムは行政的にどのように(例：ガイダンスの発行、強制措置、データ収集、モニタリングなどを通じて)また誰により実施されるか。

2. 現在実施中の自発的産業界ベースのEPRプログラムにはどのようなものがあるか。当該製品の何パーセントが自発的な産業界ベースのEPRにより対処されているか。
3. EPR政策オプションを選択するとき、政策立案者は実施と運用に伴う潜在的な取引費用を考慮すべきである。
4. どのような種類のデータをこういった形式で報告しなければならないか。誰に報告するのか。
5. EPRプログラムをモニタリングし、それを最終目的と目標、ならびに持続可能な発展の全般的目的を基準として評価するためのメカニズムが必要である。
6. EPRプログラムの段階的導入は十分な能力が整備され、また利害関係者がその役割を理解するのを助ける。
7. 柔軟性をプログラムに組み込み、条件とニーズの変化（例：新技術、リサイクルと原材料市場の開拓などに関するもの）に対応する。
8. プログラムの評価はプログラムがどのように進行しているかを判別する。中間修正をどこに行うかも指摘する。評価は国の環境の最終目的及びプログラム独自の目標に直接関連すべきである。
9. 勧告と教訓は以下を指摘する：(i) 明確な目標を掲げるべきである、(ii) すべての製品、製品グループ又は廃棄物フローに対して唯一の“正しい”EPRアプローチは存在しない、(iii) 財政的誘因が必要である、(iv) EPRプログラムは競争に対して最小限かつ中立の影響を持つべきである、(v) 異なる製品グループには異なる解決法が存在する、(vi) 原材料間の差別化に対する誘因を提供すべきである、(vii) 廃棄物処理セクターにおける競争を奨励する、(viii) 消費者の参加を積極的に求める、(ix) ライフサイクル分析を採用する、(x) モニタリングが必要である、(xi) リサイクル費用の最適化と内部化を迫及する、(xii) 操業中の廃棄物処理システムを考慮に入れる必要がある。

第8章 将来的ステップ (FUTUER STEPS)

8.1 将来的ステップ (Future Steps)

EPRの原則は、生産施設にではなく製品に焦点を合わせる新しい世代の汚染防止政策としてますます登場の機会が増えている。EPRの開発は未だその幼児期にある。各国政府は増大する廃棄物と汚染に関連する問題に対処する新しい方法を模索しており、EPRは検討すべき重要な政策ツールである。本ガイダンスマニュアルは政府がEPRを実施するときの出発点であり参考ガイドである。しかしながら、EPRがこれまでとは別の製品、製品グループ及び廃棄物フローについて検討されるようになると、政策立案者に追加の情報を提供するために、EPRについてこれまでとは別の問題点と側面をさらに探求し検討することが必要となる。以下のリストは加盟各国が個々に実施するか、又はOECDレベルで実施できる活動を示している。⁴⁶

1. 様々な製品、製品グループ、セクター又は廃棄物フローへのEPR政策手法の適用可能性：特定のタイプの製品、製品グループ又は廃棄物フローに対してEPRはより効果的であるか。もしそうなら、どのような製品と廃棄物フローを対象にするのが適切であるか。所定の環境圧力を削減するために、他の手法と比較してどの手法がより適用可能であるか、それはまたなぜか。EPRの第3フェイズのワークショップの参加者はしばしばこの質問を發した。これらの問題をより詳細に検討する研究により、特定の製品や廃棄物フローに対してどのような手法が他の手法よりも適用可能であるかに関して、OECD加盟国に対してさらなるガイダンスを提供できる。この研究は、策定中及び実施中のEPRプログラムに対して、Box 4にある意思決定マトリックスを検討又は適用することができよう。
2. 孤児製品と現存製品：孤児製品と現存製品の問題点は本ガイダンスマニュアル（第6章）で取扱っているが、この複雑な問題の多くの側面が依然として十分には検討されていない。政府がEPRを実施するため様々な手法を選択する場合、孤児製品・現存製品の処理資金に関する問題と、各々の製品の市場力学と設計に関する問題が発生する。例えば、電気・電子製品に関する提案のもと、EUは孤児製品と現存製品の処理費用は製品価格に内部化すべきであると提案した。一方、日本の家電リサイクル法では、製品の有効寿命の最後で最終所有者が料金を支払うことを求めている（Box 11を参照）。

研究によって、本側面に関するより詳細なガイダンスが得ることができ、また稼働中のEPRプログラムが現存製品と孤児製品に対処できるか又どのように対処しているかが明確になる（かつ比較される）。様々な製品グループ（長寿命と短寿命の製品）とその特性に応じて適用可能な選択肢の詳細が明らかとなる。

検討すべき問題の例としては、市場の力学、製品の耐久性、特別基金が設定されたかどうか、及び操業を止めた会社の製品を取扱う特殊な団体が設立されたかどうかなどの

⁴⁶ EPRの役割と重要性をあいまいにするような追加調査は本書では掲載されていないことに触れておくことが重要である。むしろ本書は、どのような状況で、またどの製品と製品グループでEPRが環境の優先課題と最終目的を達成するのに最適であるかをより明確に知るためのものである。

特定の変数が含まれる。

3. 統合的製品政策(IPP): 統合的製品政策は製品政策に適用されるここ 10 年間に出現した新しい包括的概念である。IPP 概念の発展は、IPP の分野との関連で EPR がどのように機能するかという問題を引き起こす。IPP 概念がよりしっかりと定義され OECD レベルで完全に受け入れられるならば、EPR と IPP の関係を再検討し定義するべきである。
4. 資金調達方法: 自発的(産業界ベースの対策)と強制的プログラムを含む最近の EPR 実施に関するケース・スタディは EPR がどのように資金調達をしているか、あるいはできるかに関する重要な知見を与える。検討すべき 2 つの主要ポイントは、どのタイプの資金調達メカニズムを使用するか、及びプログラムを通じて費用の内部化が実現するかどうかということである。使用する方法と構造を定義することで、OECD 加盟国に新しい重要な情報を提供することができよう。
5. 産業界ベースの自発的プログラムとその運用: 自発的な産業界ベースの EPR プログラムに関するケース・スタディは、産業界ベースの EPR プログラムの運用と影響について有益な知見を与えることができよう。取扱うべきいくつかの問題としては、どのようなタイプの自発的産業界ベースのプログラムが開始され、またそれはどのような製品を対象としているのか、これらのプログラムの影響と結果はどうであるか、産業界ベースのイニシアティブの原動力は何であるか、企業内構造は EPR プログラムの実施にどのような影響を与えるか、学んだ教訓は何か、成功プログラムの実施を増大させるのに政府は何ができるか、障害は何かが含まれる。様々な製品と廃棄物フローに対する一連のプログラムを検討することができよう。
6. 電子商取引の潜在的影響: 世界的な電子商取引の急激な拡大は、ある種の製品の市場力学と貿易に影響を与えた。拡大した電子商取引による EPR 等の環境政策への影響は、プログラムの設計に特に影響する大きな問題である。責任の配分、製品(例: 包装材、電子製品)の流通、及び生産者責任機関の構造への影響など、特定の問題に関して研究が行われ得る。
7. プログラムのパフォーマンスの測定: プログラムのパフォーマンスの測定方法は第 7 章で取扱っている。異なる EPR アプローチに対する測定方法の適用可能性を検討するため、さらなる研究が行われ得る。
8. 用語の定義と報告要求事項: 一般に受け入れられている用語リストを特定し、報告要求事項の基本リストを作成するためのさらなる作業は、EPR を実施しようとする政府に役立つ。この努力はまた、それぞれの国にそれぞれの EPR プログラムのデータや情報を報告する多国籍企業にも便益をもたらす。

OECD レベルで推奨される調査プロジェクトには以下が含まれる:

- OECD 加盟国における EPR の実施に関する調査を行う。前回の EPR の包括的調査が完了してからすでに 5 年が経過しており、どの国が EPR を実施しており、またどの製品、製品グループ、セクター又は廃棄物フローのために、どの手法(又は手法の組み合わせ)を用いているかを新たに調べる時期であろう。傾向を調査することもできよう。付属書 15 には、米国の Inform により開発されたマトリックスが載せられており、調査の基礎又は出発点として利用することが出来る。

- EPRの対象となっている特定の製品、製品グループ及び廃棄物フローについて、基本的用語と核となる報告要求事項を定義するプロジェクトを実施する。
- 様々なEPRプロジェクトとそれに関連する目標に関して、OECD各国で優先順位の高い廃棄物又は廃棄物フローに関する廃棄物処理代替案の費用を分析する。
- EPRプログラムに関する情報を一般公衆に広めるため、またプログラムのパフォーマンス・データに対して一般公衆がアクセス出来るようにするために、情報の普及に利用される手法を調査してまとめる。現行の手法のガイドは政府の意思決定者にとって実地的なツールとなる。
- OECD全体の二次資源の供給に関する重要なアプローチを取扱う合同戦略の可能性を検討する。
- EPRの代替政策について、また競争政策と環境上の有効性と経済的効率に関する本書の3.9節を視野に入れてEPRの代替政策がEPRとどのように比較されるのかについて研究を実施する。

8.2 結論 (Conclusion)

EPRは使用後の製品により生じる環境圧力に対処するための政策アプローチを政府に提供する。これは埋立や焼却にまわされる可能性があった原材料を利用することによって資源効率を高めると同時に、再使用及びリサイクルしやすい原材料を設計者が選択するように促すという重要な役割を持っている。EPRは、製品中に再生資源をより多く使用するか又は同じ製品を再使用する（飲料容器の再充填）ことによって、バージン原料の使用量を減らすように生産者にシグナルを送ることができる。従って、これは環境保護と持続可能な発展という最終目的を推進する加盟国の努力を支援するものである。

OECD域内のEPRの傾向は、より多くの製品、製品グループ及び廃棄物フローにEPRを拡大適用する方向に向かっている。加盟国は自動車、タイヤ、飲料容器（プラスチック、ペットボトルを含む）、建設廃棄物、使い捨てカメラ、使い捨て剃刀、買物袋、鉱物油、使用済みモーターオイル、オゾン層破壊冷媒、使い捨て食器類、電池（HgOx、NiCd及びPb）、家具、及び繊維類を含め、多くの製品と製品フローにEPRを適用している。コンピュータや携帯電話、その他の技術の発達に伴い、現在は、電子・電気機器などの新しい製品、製品グループ及び廃棄物フローへEPRが拡大する傾向が見られる。

EPRアプローチには完全に自発的なものから強制的まで一連のものが存在する。現在までのところ、加盟国が用いているアプローチは混合方式である。政府の活動に加えて、ある種の製品や製品グループについては自発的なEPRイニシアティブを実施する傾向が産業界には存在する。最近では、ほとんどのEPRプログラムがリサイクルと再使用を目標とする製品回収に集中している。EPRが他の製品グループおよび（または）廃棄物フローに拡大するにつれて、EPRをより効果的にする他の手法や手法の組み合わせを導入すべきである。

参考文献

- ACKERMAN, F., J. Stutz, M. Breslow と D. Samuels (1992) , *Feasibility of Volume-based Collection Fee for Private Waste Hauler* (民間廃棄物運送会社の体積ベース収集料金の実施可能性), Tellus Institute, USA
- ALTER, Harvey (1991), *The Future Course of Solid Waste Management in the US* (米国での固形廃棄物処理の将来の道), Waste Management and Research, No.9, USA
- Appellate Body Report (1996) , *United States – Standard for Reformulated and Conventional Gasoline* (米国 再処理と普通ガソリンの規格), adopted on 20 May 1996 , WT/DS2/9, 段落 6.9
- BEEDE, David N. と David E. Blom (1995) , *The Economics of Municipal Solid Waste* (都市ごみの経済学), The World Bank Observer No.10
- BEWER, Chip (1997), *Presentation on OECD EPR Workshop*, December, 1997, Ottawa
- BRUVOLLI, Annegrete (1998), *Costs of Alternative Policies for Paper and Plastic Waste* (紙とプラスチックごみの代替政策の費用), Statistics Norway
- CLEMENTS, Kees (1998) , *Extended Producer Responsibility: Conditions for a Successful Policy. Some Experiences in the Netherlands* (拡大生産者責任: 成功する政策の条件オランダでのいくつかの経験), Paper presented at the OECD EPR Workshop, December, 1998, Washington, D.C.
- COSSY, Mireille (1998) , *Extended Producer Responsibility and WTO Rules: An Introduction* (拡大生産者責任と WTO 規則: 概論), paper presented to the ECD EPR Workshop, May, 1998, Helsinki.
- DAVIS, Gary A. and WILT, and Cathrine (1995) , *Extended Producer Responsibility A New Principle for a New Generation of Pollution Prevention* (拡大生産者責任: 新世代の汚染防止のための新しい原則), Center for Clean Products and Clean technologies, USA
- DAVIS, Gary A. (1999) , *Principles for Extended Producer Responsibility* (拡大生産者責任の原則), OECD EPR Waste Minimisation Workshop, May, 1999, Paris
- ECONOMIDES, Nicholas (1994) , *The Incentive for Vertical Integration* (縦割り統合のための誘因), EC-94-05, USA
- EUROPEAN COMMISSION: DG XI (1998) , *Integrated Product Policy, A study analysing national and international developments with regard to Integrated Product*

Policy in the environment field and providing elements for an EC policy in this area (統合的製品政策,環境分野の統合的製品政策に関する国と国際的發展の分析とこの分野のEC政策のための要素の提供の研究), Brussels

EUROPEAN COMMITTEE (1998), *EU Committee Position Paper on Integrated Product Policy – Preliminary Views* (統合的製品政策に関するEU委員会の声明書 予備的見解), Brussels

FENTON, Robert and John Sinclair (1996), *Towards a Framework for Evaluating Packaging Stewardship Programmes* (包装製造物管理プログラムのための枠組みに向けて), Canada

FENTON, Robert and John Sinclair (1997), *Roles and Structure of Producer Responsibility Organisations* (生産者責任組織の役割と構成), Canada

FISHBEIN, Bette K. (1995), *Challenging the Throwaway Society: An Update on Germany's Packaging Laws* (使い捨て社会への挑戦: ドイツ包装法に関するアップデート), Inform, Inc

FISHBEIN, Bette K. (1998), *EPR: What Does it Mean? What is it Headed?* (EPR とは何か、何処で管理するのか), P2: Pollution Prevention Reviews, Vol. 8, USA

FISHBEIN, Bette K. (2000), *The Internet and E-commerce: A New Imperative for EPR*(インターネットと電子商取引: EPRのための新しい必要), INFORM, USA

GODARD, Hayes C. (1995), *The Benefits and Costs of Alternative Solid Waste Management Policies, Resources* (代替固形廃棄物処理政策の便益と費用), Resources, Conservation and Recycling, 13, pages 183-213,USA

HANNISH, Carola (2000), *Is Extended Producer Responsibility Effective?* (拡大生産者責任は有効か), Environmental Science & Technology V. 34, Number 7, 170-175,USA

HARDIN, Garrett (1968), *Tragedy of the Commons*(庶民の悲劇), Science,162,1243-1248,USA

HARRINGTON, Winston and Rachard D. Moregenstern, Peter Nelson (2000), *On the Accuracy of Regulatory* (規制的費用見積りの精度), Journal of Policy Analysis and Management, 297-322,USA

HEISAKUNEN, Eva, Anna Karna, Mari Niva, Paivi Timonen, Elisabeth Munck af Rosenschold, Lena Pripp, Ake Thidell(1998), *Environmental Improvement of Product Chains* (製品連鎖の環境改善), Nordic Council.

JAECEL, Dr. Ulf D. (1997), *EPR in Germany* (ドイツのEPR), paper presented at the

OECD EPR Workshop, December 1997, Ottawa

JAECCEL, Dr. Ulf D. (1998), *EPR in Germany – Key Elements* (ドイツでの EPR 主要要素), OECD EPR Workshop, December 1998, Washington, D.C.

KEMP, R.,A. Olsthoon, F.Oosterhuis and H. Verbruggen(1991), *Instruments to Promote Environmental Technology* (環境技術を促進するための手法), The Netherlands

KITABA, Takashi (1998), *From Pre-production Stage to Post-consumption Stage – Japan's Approach for EPR* (生産準備から使用後段階まで EPR のための日本のアプローチ), OECD EPR Workshop, December, 1998, Washington, D.C.

LIFSET, Reid (1993), *Take it back : Extended Producer Responsibility and a Form of Incentive-Based Environmental Policy; Journal of Resource Management and Technology* (製品回収 : 拡大生産者責任及び誘因ベースの環境政策の形成), *Journal of Resource Management and Tehnology*, Vol. 21, No. 4, USA

LIFSE, Reid (1994), *Extended Producer Responsibility in North America : Progress, Pitfalls, and Prospects in the Mid-1990s* (北米での拡大生産者責任 : 1990 年代半ばの進歩, 落とし穴, 見通し), *Proceedings of the Symposium on Extended Producer Responsibility*, November, 1994, Washington DC.

LIFSET Reid and Lombardi D.R. (1997), *Who Should Pay ? And Why ? Some Thoughts on the Conceptual Foundations for the Assignment of Extended Producer Responsibility* (誰が支払うべきか, そして何故か? 拡大生産者責任の割当ての概念的基礎に関する思想), a paper presented to the OECD EPR Workshop, December 1997, Ottawa

LINDHQVIST, Thomas(1998), *What is Extended Producer Responsibility ? In Extended Producer Responsibility as a Policy Instrument – What is the Knowledge of the Scientific Community ?* (拡大生産者責任とは何か? 政策手法としての拡大生産者責任 科学コミュニティーの知識は何か), International Seminar, May 1998, Lund

LINDHQVIST, Thomas (2000), *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems* (よりクリーンな生産に於ける拡大生産者責任: 製品システムの環境改善を促進する政策原理), Doctoral Dissertation, Lund University, Sweden

MIRANDA, Marie-Lynn, James N. Miller and Timony C. Jacobs (2000), *Talking trash about landfills using quantitative scoring schemes in landfill siting process* (埋立地の選定プロセスでの定量的採点制度を使用したゴミの埋立てに係る話), *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, No. 1, USA

OECD (1975), *The Polluter-Pays Principle* (汚染者支払い原則)

- OECD (1989) , *Economic Instruments for Environmental Protection* (環境保護のための経済的手段)
- OECD (1992a) , *The Polluter-Pays Principle* (汚染者支払い原則)
- OECD(1992b) , *Technology and Environment, Government Policy Options to Encourage Cleaner Production and Products in the 1990s* (技術と環境,1990年代のよりクリーンな生産と製品を奨励するための政府の政策オプション)
- OECD (1993) , *Applying Economic Instruments to Packaging Waste : Practical Issues for Product Charges and Deposit-Refund System* (包装ごみへの経済的手法の適用:製品手数料とデポジット・リファンドシステムの実際的問題点), *Environmental Monograph No.82*
- OECD(1994) , *Managing the Environment : The Role of Economic Instrument* (環境管理:経済的手段の役割)
- OECD (1995a) , *Environmental Taxes in OECD Countries* (OECD 加盟諸国の環境税)
- OECD (1995b) , *Extended Producer Responsibility in the OECD Area Phase 1 Report : Legal and Administrative Approaches in Member countries and Policy Options for EPR Programmes* (OECD 地域フェーズ1 報告における拡大生産者責任 : 加盟各国の法的及び行政的アプローチと EPR プログラムの政策オプション)
- OECD(1996) , *Washington Waste Minimisation workshop Volume I, Five Waste Streams to Reduce, and Volume II, Which Policies, Which Tools ?* (ワシントン廃棄物最小化ワークショップ,第I巻,低減すべき廃棄物の5つのフロー,及び第II巻,どの政策か,どのツールか?)
- OECD (1998a) , *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management : A Survey* (汚染防止と天然資源管理の経済的手段 : 調査)
- OECD (1998b) , *Executive Summary : Phase 2 on Extended and Shared Producer Responsibility: Evaluation of Concepts, Approaches, and Progress Towards Equitable and Efficient Implementation* (要約 :拡大及び共有生産者責任フェーズ2 : 構成概念,アプローチ,及び公平かつ効率的な実施への進展)
- OECD (1998c) , *Extended Producer Responsibility Phase 2 : Case Study on the Dutch Packaging Convent* (拡大生産者責任フェーズ2 : オランダ包装材協定のケース・スタディー)
- OECD (1998d) , *Extended Producer Responsibility Phase 2 : Case Study on the German Packaging Ordinance* (拡大生産者責任フェーズ2 : ドイツ包装材政令のケース・スタディー)

イー)

OECD (1998e) , *Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2 : Framework report* (拡大及び共有生産者責任フェーズ2 : 骨子の報告)

OECD (1999a) , *Best Practical Policy for Small and Medium-sized Enterprises* (中小企業のための最善の実施政策)

OECD (1999b) , *Economic Instruments for Pollution and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey* (OECD 各国での汚染と天然資源管理の経済的手段 : 調査) [ENV/EPOC/ GEEI, (98) 3 5 Rev1/FINAL]

OECD (1999c 年) , *The OECD Three-Year Project on Sustainable Development : A Progress Report* (持続可能な発展に関する OECD の 3 年プロジェクト : 進行報告)

OECD (1999d 年) , *Voluntary Approaches for Environmental Policy : An Assessment* (環境政策の自発的アプローチ : 評価)

OECD (2001 forthcoming) , *OECD Environmental Outlook* (OECD 環境見通し)

PALMER, Karen と Margaret Walls (1998) , *Extended Product Responsibility : An economic assessment for alternative policies* (拡大製造物責任 : 代替政策のための経済的評価, 未来のための資源), Resources for the Future paper presented at OECD EPR Workshop, December, 1998, Washington, D.C.

Panel Report (1992) , *Canada-Import, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies* (地方のマーケティング機関によるカナダ 特定のアルコール飲料の輸入, 流通及び販売), adopted on February 18, BISD 39S/27

Panel Report (1994) , *United States – Restriction on Impacts of Tuna*, circulated on 16 June 1994, not adopted, DS29/R (合衆国 マグロの輸入制限, 1994 年 6 月 16 日に配布, 不採択, DS29/R)

Panel Report (1989) , *United States Section 337 of the Tariff Act of 1930* (合衆国 1930 年関税法のセクション 337), adopted on 7 November 1989, BISD 36S/345, para. 5.11

PARKER G. (1997) , *EPR, Paper Presented at the OECD EPR Workshop*, December, 1997, Ottawa

SCARLET, Lynn (1997) , *Extended Producer Responsibility: Theory and Practice* (拡大生産者責任 : 理論と実施)

SCARLET, Lynn (1998) , *Waste Minimization, Resource Conservation, and Environmental Progress : Voluntary Models of Shared Responsibility* (廃棄物の最小化, 資源の保存, 及び環境の進歩 : 共有責任の自発的モデル), Paper presented at the OECD

EPR Workshop, December, 1998

SCARLET, Lynn and Racharf McCann, Robert Anex, and Alexander Volkh (1997) ,
Packaging Recycling, and Solid Waste (包装のリサイクル及び固形廃棄物), Policy
Research, 223, Reason Foundation

SHOJI, Mikio(1998), Japanese Industry Views on Waste Management (廃棄物処理に対す
る日本の産業の見通し), Paper presented at the OECD EPR Workshop December, 1998

TANAKA, Masaru (1998) , Waste Management and EPR Practices in Japan(日本での廃
棄物処理と EPR の実情), Paper presented at OECD EPR Workshop December, 1998

TAYLOR, Nelson, SOFRES Consulting (2000) , Cost efficiency of packaging recovery
systems: the case of France Germany, the Netherlands and United Kingdom(包装リカ
バリーシステムの費用効率 : フランス, ドイツ, オランダ及び英国のケース)

TIMONEN, Paivi(1997) , Consumers as Co-producers (共同生産者としての消費者), paper
presented at the OECD EPR Workshop, December, 1997, Ottawa

WINSLOW, Terry(1998) , Competition Policy, Competition Law, and Extended Producer
Liability (競争政策, 競争法, 及び拡大生産者責任), paper presented at the OECD EPR
Workshop, May 1998, Helsinki

WTO (1994) , Agreement on Subsidies and Countervailing Measures(補助金と対抗措置
に関する協定)

WYLYNKO, Bradley D. (1998) , *Command and Control: Principles for a New
Environmental Regulatory Strategy* (命令と管理 : 新しい環境規制戦略の原則, 素案),
Draft March, 1998

付属書 1 : OECD における都市ごみ発生量

図 1 : OECD 諸地域による都市ごみ発生量

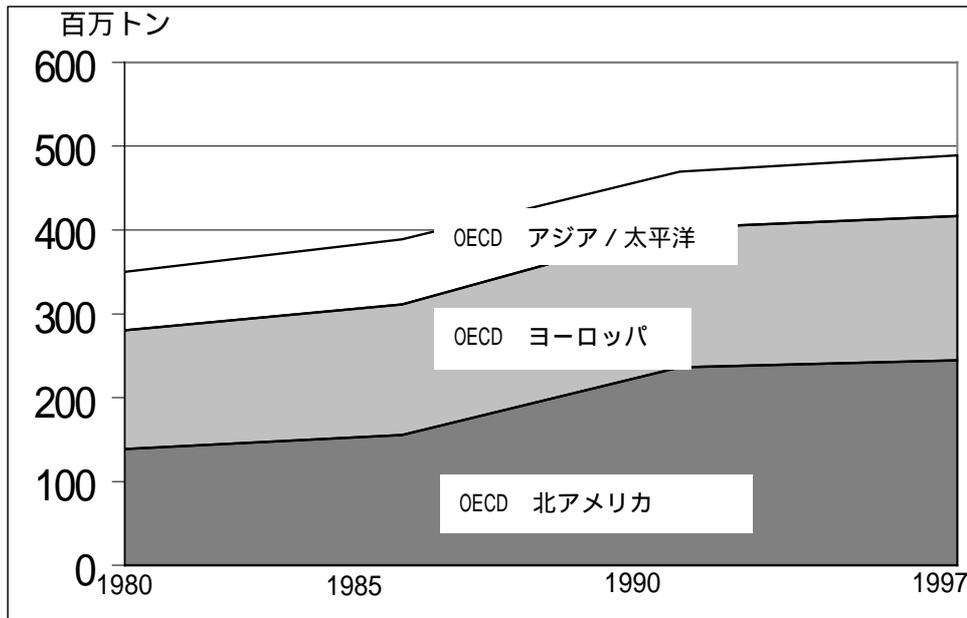
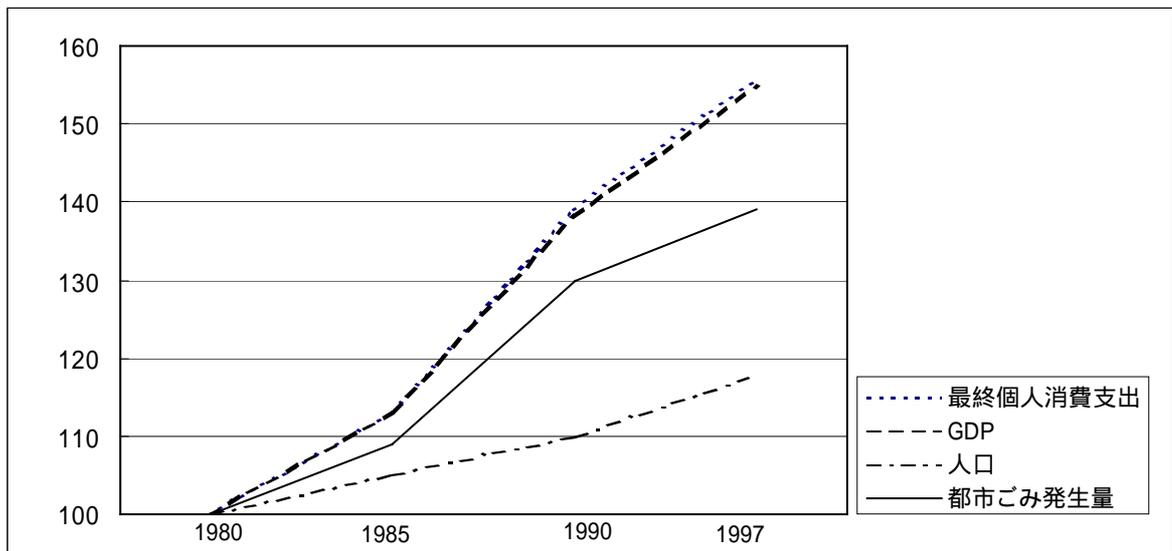


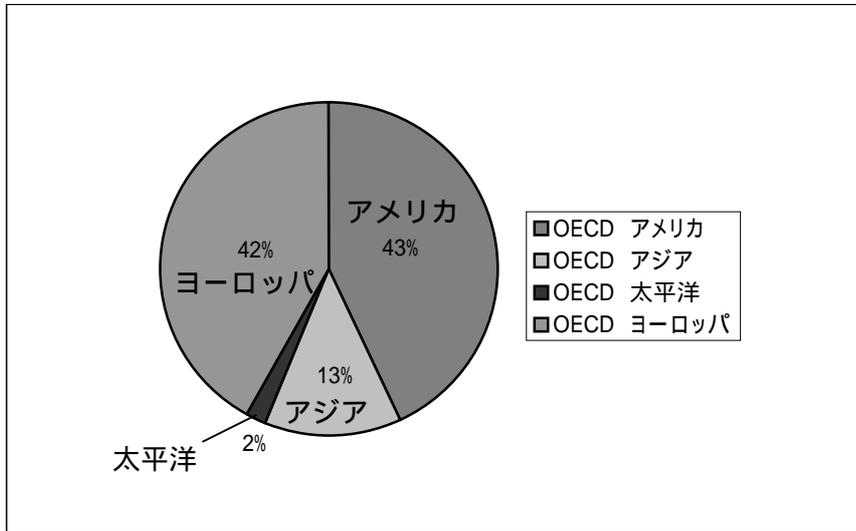
図 2 : OECD における諸指標値トレンドの比較

指標 (1980 = 100)



出典 : OECD, 2000

図 3 : 1997 年の都市ごみ発生量 (541 百万トン)



出典 : OECD, 2000

付属書 2：環境関連の税金と課徴金

以下の定義は OECD 文書、"Economic Instruments for Pollution Control and National Resources Management in OECD countries: A Survey (OECD 各国内の汚染防止と天然資源管理：調査)", 1999 [ENV/EPOC/GEEI(98)REV1/Final]からである。

税金

OECD 分類（年次 OECD 刊行物、収入統計で使用のもの）では、税を一般政府への“義務的、無報償の支払いと定義する。税は政府により納税者に提供される便益が通常それらの支払額に比例していないという意味において無報償である。”

“一般政府（general government）”の語句は“超国家的当局、中央行政政府とその業務が中央行政政府の実質的支配下にある行政機関、州と地方政府及びそれらの行政部、社会保障システムと自治体であり、公共企業は除く”と定義される。

注意すべきは、（無報償な）税が、収入の特定パーセントを特定の目的に割り当てると決定した場合に費用として別途管理される可能性のあることである（例：ガソリン税が道路建設費用に別管理されるとき）。

課徴金・手数料

OECD 分類はまた、（“税金（taxes）”に対して）“手数料（fees）”と“ユーザー課徴金（user charges）”及び“賦課金（levies）”の語句を、正確な定義を与えることなしに使用する。實際上、課徴金と手数料は交換可能なものとして使用されることがよくある。従って、課徴金と手数料は一般政府又は、例えば環境基金や水管理委員会など一般政府外の機関のいずれかへの義務的な無報償の支払いと定義される。

一般用語“賦課金(levy)”はすべてのタイプの義務的支払いをカバーすると解釈できよう。

注意すべきは、OECD 分類によれば賦課金が“無報償”、すなわち（支払いが課徴金や手数料としてではなく“一般政府”に行われる場合のような）“課税”と考えられ得る以下の“ボーダーライン・ケース”が存在することである：

- a) 賦課金がサービス提供コストを大幅に超過する場合
- b) 賦課金の支払人が便益の受取人でない場合（例：屠殺場から徴収した料金を農家に提供するサービス資金にする）
- c) 政府が許可を支払人に発行しても、政府が受け取る賦課金の見返りに特定のサービスを提供しない場合（例：政府が狩猟、魚釣り又は射撃の免許を与えるが、その免許に国有地の特定の場所を利用する権利がついていない場合）
- d) 便益は賦課金を支払う人のみ受取るが、各個人が受取る便益が必ずしもその支払額に相応しない場合（例：搾乳業者が支払うミルク・マーケティング料が、ミルクの消費促進に使用される場合）

- ・ 排出課徴金 (Emission charges): 汚染物質の量又は質の測定値又は推定値に基づく支払い。排出税については第4章の汚染防止に関する環境税の要約で別途取扱われている。
- ・ ユーザー課徴金 (User charges): 集団的サービス費用の支払い。これらはまず地方当局による施設、例えば固形廃棄物と下水の収集と処理の資金として使用される。天然資源管理の場合は、ユーザー料金は天然資源の使用のための支払いである(例: 公園、釣り、又は狩猟施設)。
- ・ 製品課徴金 (Product charges): 製造、消費、又は処分のいずれかを通じて汚染を引き起こす製品に適用される(例: 肥料、農薬、又は電池)。製品課徴金は製品の相対的価格を修正することおよび(または)収集と処理システムの資金とすることを意図している。
- ・ 天然資源管理のための税(Taxes)は天然資源を使用するための無報償の支払いである。これらの税に関する情報は調査用に収集されたが、天然資源採掘権に関するデータは収集されていない。
- ・ 売買可能(取引可能、譲渡可能)な許可、権利又は割当(“排出権取引”とも言われる)は、排出量又は天然資源使用量の何らかの増加は相当量、又ときにははより多量の減少量により相殺されねばならないという原則に基づく。大まかに以下2つタイプの排出権取引システムが運用されている: 排出量削減クレジット(ERCs: Emission Reduction Credits)に基づくものと事前割り当て(“上限と取引(cap-and-trade)”)に基づくものである。

前者のアプローチ(Emission reduction credits)は出発点として“ビジネス・アズ・ユージュアル”シナリオを採用し、それからこの基準を実際の成績と比較する。ある排出者・使用者が想定された基準よりすぐれた成績を収めれば“クレジット”を稼ぐ。このクレジットは排出者・使用者が、現在の場所、又は別の場所のいずれでも、自分で使用することもできるし、あるいは承認された基準ラインより排出量が多い他の排出者に(またおそらく後者が自分自身で減少するコストより低い価格で)売却することもできる。

“上限と取引(cap-and-trade)”方式は全体的な排出・使用量の限度(すなわち、上限)を設定して、すべての排出者に対してそれらを排出する前にこの全体量のうちの取り分を取得するよう求める。排出者らは関係する環境当局により無償でこれらの取り分を割り当てられるか、または取り分が競売に掛けられる可能性もある。当初の取り分がどのように割り振られるかに関係なく、その所有者はその後は現在の生産でその排出許可を使用することも、(“貯蓄(banking)”が許可される場合)将来使用するために貯えておくことも、あるいは他の排出者と取引することもできる。

- ・ デポジット・リファンドシステム(Deposit-refund systems): 製品(例: 飲料容器)の購入時に行われる支払い。この支払い(預託金: deposit)は製品を小売業者又は特定処理施設に戻したときに全部又は一部が返還される。

- ・ 不遵守料金¹ (Non-compliance fees): 民法に基づき、環境又は天然資源管理の要求事項と規則を遵守しない汚染者に対して課される。これらの料金は不遵守に起因する損害、(不)遵守コストの低減に伴う利益など選定された変量に比例することもある。
- ・ パフォーマンス債券 (Performance bond): 環境又は天然資源の要求事項への遵守を保証するのに使用され、汚染者や使用者は“債券”形式で預託金の支払いを要求される。この債券は遵守が達成されると払い戻される。
- ・ 責任支払い (Liability payments): 民法に基づき、汚染活動により引き起された損害を償うために行われる支払い。このような支払いは“被害者(例:慢性又は急性の汚染の場合)”又は政府に支払われる。これらは特定の責任規則と補償制度、又は潜在的汚染者からの出資による補償基金(例:石油漏洩対策基金)として運用される。
- ・ 補助金 (Subsidies): 天然資源の汚染者や使用者へのあらゆる形の明示的な財政援助で、例として、環境保護のための交付金、ソフト・ローン、税制優遇措置、特別償却などがある。調査では、直接の汚染防止や天然資源管理を目的とする財政援助を取扱っている。汚染防止や天然資源管理に直結しない経済的補助(例:省エネルギー補助金)は含まれない。

¹ 不遵守料金も責任支払いも一括の法的罰則である罰金と見なすことができる。

付属書 3 : 米国の充電電池のリサイクル

作成 : C. Norman England、(米国携帯用充電電池協会 : 会長、経営最高責任者)

本書は 1997 年リヨンでのニッケル・カドミウム電池の効果的な回収とリサイクルに関する OECD ワークショップにおいて発表された。本書は、新しく興味深いコミュニケーション技術を提供する、自発的な産業界ベースのイニシアティブの例である。

充電電池産業は過去 10 年間に劇的な変化を遂げた。この期間は米国より廃棄物を有害又は非有害と定義するテストの変更からスタートした。急に使用されるようになった、小さくて密封式の Ni-Cd 電池は非有害から有害の分類に移動した。この 10 年間の最後は、昨年 (1996 年)、一般には電池リサイクル法と呼ばれる、水銀含有充電電池管理法 (Mercury-Containing and Rechargeable Battery Management Act) の制定によりマークされた。この法案は、廃棄物全体に対する電池の分類を変更した。

それまで、充電電池及び充電式消費者用製品は、州法、連邦法及び国際法の複雑なシステムのもとで規制されていた。これらの法律は充電電池と電池式の製品の安全で環境上負担の少ないリサイクル又は適切な処分を促進するように策定されていた。

水銀含有充電電池管理法は、あまねく存在する消費者用製品 Ni-Cd 電池のリサイクルへの新しい連邦アプローチの口火となっている。この法律は産業界に回収義務を強制したり又は遵守すべき比率や期日を設定したりはしていない。そのかわり、消費者にリサイクルを奨励するために、実質的に産業界出資による国民意識向上キャンペーンによりサポートされた民間セクターの回収プログラムを支援している。

このプログラムは、Ni-Cd 電池の分別回収を促進かつ実施して都市ごみフローから重金属製品を排除することをその唯一の使命とする非営利団体、充電電池リサイクリング・コーポレーション (RBRC : Rechargeable Battery Recycling Corporation) により管理されている。

1993 年に早くも Ni-Cd 電池産業から提案され、また今日、携帯用充電電池協会 (PRBA : Potable Rechargeable Battery Association) の援助を受けて、RBRC により実施されているリサイクルのプログラムは “ リサイクルへフル・チャージ (Charge Up to Recycle !) ” プログラムとして知られており、また、米国 EPA 規則、Ni-Cd 電池のリサイクルを支配する様々の米国州法、及び水銀含有充電電池管理法に定められているいくつかの重要な要素を含んでいる。

これには以下の条項が含まれる :

- 統一的な電池ラベル表示の要求
- 製品からの電池の取出し可能性
- 回収システムの全国ネットワーク
- リサイクルのために Ni-Cd 電池の回収を容易にする規制緩和
- 一般公衆の参加を奨励するための広範な広報
- プログラムの資金調達メカニズムの開発

“リサイクルヘフル・チャージ！”プログラムは、小売業者、地域社会及び公共機関のために種々の Ni-Cd 電池のリサイクル計画を提案する。これには小売業リサイクル・プラン（20,000 店以上の参加者）、地域リサイクル・プラン（リスト数 300）及びビジネス・公共機関リサイクル・プラン（登録数 1000）が含まれる。これらの活動は小型の消費者用 Ni-Cd 電池の最大限の回収を達成するであろう。

RBRC は回収プログラムの実施に係る物流を指揮できる第三者ベンダーを活用する。契約者は回収キットと使用説明書の目録を作成し、それを配布し、返却品を受け取り、回収された電池が適切に分別されていることを確認し、それから送付の手筈を整える。RBRC は使用済み電池の受取りのための地理的に適当な統括ポイントを設置するため、独立運営者と契約している。

米国の“リサイクルヘフル・チャージ！”プログラムでは、カリフォルニア州アナハイムの Kinsbury Brothers とペンシルバニア州エルウッド・シティーの International Metals Reclamation Company (INMETCO) が Ni-Cd 電池用の 2 箇所の統括ポイントである。INMETCO はまた Ni-Cd 電池のリサイクル業者でもある。

RBRC は消費者、小売業者及び製造業者が“リサイクルヘフル・チャージ！”プログラムのもとでの電池のリサイクル努力について知ることの出来るよう、一般教育プログラムを実施している。Ni-Cd 電池の使用者に電池のリサイクルの大切さと回収システムの存在を教えることは、プログラムの成功にとって最重要である。小売業者、郡、及び自治体のコーディネーターなど、電池回収のインフラを運営する人たちが、プログラムがどのように運用されるか完全に理解することが大切である。

一般教育キャンペーンの基盤は RBRC の情報システムであり、これには対話型 Web サイト (www.rbrc.org)、ファックス返送システム及び無料のヘルプ・ライン 1-800-BATTERY が備わっている。

Web サイトとヘルプ・ラインは消費者に最寄りの Ni-Cd 回収ポイントを教え、また RBRC の活動に関する追加情報を提供する。例えば、家庭用電池に関して問い合わせた人にはその郵便番号あるいは周辺の郵便番号区域を尋ねる。それから自治体の家庭用有害廃棄物プログラムや小売店など、RBRC 指定の電池回収場所をシステムがその問い合わせた人に教える。

プログラムへの参加に関心のある小売業者や公共機関は、Web サイトやファックス返送システムを利用して特定の RBRC 活動に関する情報を入手できる。ファックス返送システムに繋がるには、希望者は自分のファックスの送話器から呼出し、案内メニューから選択すればよい。例えば、小売業者は小売店リサイクル・プランに参加するか又は追加の回収容器を要求することができる。企業や役所はファックスを介して、適用される規則、その州での実験プログラムの承認、及び RBRC の保証方針などの関連情報も送らせることができる。

プログラムでは、消費者、小売業者、流通業者、製造業者、郡のリサイクル施設、郡の家庭用有害廃棄物回収サイト、統括ポイント及び製造業者指定の電池回収施設を含め、多くの発生源からの使用済み Ni-Cd 電池の回収に関して種々のリサイクル・プランを備えてい

る。

プログラムに基づくこれらのプランは概略、以下のようなものである：

小売店リサイクル・プラン：United Parcel Service (UPS) 社と連携して、RBRC は Ni-Cd 電池と電池式の製品を販売する小売業者のための単純で便利なりサイクル・プランを開発した。参加は無料である。RBRC は小売業者に、使用済みの Ni-Cd 電池を回収し送付するための容器、ならびに容器用の宛名付きの送料支払済みの出荷ラベル、出荷の説明書、安全指示書、販売店通知、及びプログラムについての情報を提供する。RBRC が電池のリサイクル費用を負担し、小売業者はサインするだけである。

地域社会のリサイクル・プラン：RBRC は郡と自治体に家庭用電池回収プログラムをどのように設定し運営するかに関する情報を提供する。RBRC はプログラムの条件に基づく Ni-Cd 電池の運送費とそれらのリサイクル費用を支払う。郡は一つの統括ポイントに電池を集めることと、それらを適切に分別することを要求される。

企業と公共機関のリサイクル・プラン：RBRC は企業と公共機関に、電池回収プログラムをどのように設定し運営するかに関する情報を提供する。RBRC はプログラムの条件に基づきリサイクル施設まで届けられた Ni-Cd 電池について現状のかつ包括的なレポートを提案する。送り主は輸送費のみを支払う。RBRC がリサイクル費用を持つ。

“リサイクルヘルプ・チャージ！”プログラムで回収された Ni-Cd 電池はペンシルバニア州西部の INMETCO (International Metals Reclamation Company) でリサイクルされる。INCO は世界最大の鉱山・金属会社の一つであり、その子会社である INMETCO は北米で主要な金属含有廃棄物のリサイクル施設である。

INMETCO は最先端の高温金属回収プロセスを用いて、電池のニッケル、鉄及びカドミウム成分を回収する。このプロセスは米国 EPA により Ni-Cd 電池リサイクル用の“実証済みの利用可能な最善の技術”に認定された。米国 EPA の次官補の James Matthews 氏は“この施設の副産物はまったく埋立に送られない。”と述べた。

リサイクルされたニッケルと鉄は鉄鋼の生産用に鉄鋼業に戻される。回収されたカドミウムは新たな Ni-Cd 電池に使用される。処理の前に電池から取除かれたプラスチック・ケースはサブマージ電気アーク炉で燃料として使用される。

充電電池産業は、RBRC の電池リサイクル・ラベルのライセンスを通じて“リサイクルヘルプ・チャージ！”プログラムに出資している。ライセンス料は充電電池により支払われ、充電式製品の上にシールを貼れるようにしている。現在、この業界の世界的に著名な企業のほとんどが RBRC とライセンス契約を締結しており、米国市場に出る Ni-Cd 電池と包装に RBRC の電池リサイクルシールを貼る契約をしている。消費者は、RBRC の電池リサイクルシールの付いた商品を購入することで、これら環境に積極的な企業を支援できる。

RBRC シールの貼付はプログラムに参加するメーカーと参加しないメーカーを明確に区別する。米国から輸出される電池については、割戻しが行われる。プログラムはまた、Ni-Cd 電池の使用者 (ライセンス) に、民間・公的発電所と同様の方法で、電池を回収しリサ

イクルするのに自らの流通施設を利用するよう誘因も与えている。ライセンシーはリサイクルで収集された電池の重量ベースで元々のライセンス料の 75%までの割戻しを受けることができる。

“リサイクルヘルフル・チャージ！”プログラムを普及させるため、RBRC は国際的スポークスマンであり、テレビ番組の“家庭の改善”で電源ツール専門家“AI”を演じている Richard Karn 氏による、“リサイクルヘルフル・チャージ！”プログラムのプロモーションの含まれる一般教育キャンペーンを実施している。Karn 氏は、3つの公共事業コマーシャル・フィルム（PSAs：Public Service Announcements）RBRC の対象視聴者に対する募集メッセージ、及び 1998 年の教育年度用に開発されている RBRC の学校カリキュラム用の教育ビデオなど、様々なメディア・イベントを通じて RBRC の Ni-Cd 電池リサイクル・プログラムを促進している。

1996 年 5 月から 10 月まで流された、RBRC の“リサイクルヘルフル・チャージ！”の公共事業コマーシャルは、全国の 100 局で 6300 回放映され、A.C. Nelson 社にモニターされた最も成功を収めた公共事業コマーシャルの一つにランクされた。RBRC は休日中に消費者がシールを買うように日曜日にコマーシャルを放映し、これは 1 ヶ月間に 2000 回ほど放映された。

Entertainment Tonight や Live with Regis & Kathie Lee などの全国メディアがプログラムを奨励する Richard Kahn 氏を特集した。RBRC はまた、Ni-Cd 電池のリサイクルについて消費者を教育し、また RBRC のライセンシー企業が“リサイクルヘルフル・チャージ！”プログラムへの資金協力を通じて環境保全を支援していることを認識させるために、USA Today に 2 つの全面広告を載せた。

RBRC が“リサイクルヘルフル・チャージ！”プログラムを通じて Ni-Cd 電池リサイクルの全国的認識の高まりを後押しし続けるとすれば、Richard Karn 氏は RBRC がそのメッセージを視聴者に送るキーパーソンであろう。

RBRC のマーケティング活動には、四半期ごとの RBRC の“リサイクルヘルフル・チャージ！”ニュースレターが含まれる。このニュースレターはプログラムの参加者への情報普及媒体として有益であることを証明した。ライセンシー企業へのスポットライト、社長からのメッセージ、カナダからの最新情報及び広報のアップデートなどの特集により、ニュースレターの読者は最新の RBRC ニュースを知ることができる。

RBRC の全国 Ni-Cd 電池リサイクル・プログラムである“リサイクルヘルフル・チャージ！”は、使用済み Ni-Cd 電池をリサイクルし、またそれらが都市ごみフローに混入するのを防止する包括的な費用効率の良いアプローチである。RBRC は消費者、小売業者、自治体、企業及び公共機関からの使用済み Ni-Cd 電池をリサイクルすることにより全国の地域社会に役立っている。

“リサイクルヘルフル・チャージ！”プログラム運営の成功は、電池を廃棄物フローからリサイクルフローに移し変え、そこで材料を再生して商業用に戻すことにより、価値ある資源の保存に貢献する。

付属書 4 : 表

付表 4.1 : 飲料容器デポジット・リファンドシステムの回収率

国/州	容器のタイプ	預り金額		回収率
		国の通貨	US ドル	
ドイツ	ペットボトル	DM0.50	0.28	96%
オランダ	ガラスびん	NLGO.25-0.50	0.13-0.27	97-98%
	ペットボトル	NLGO.10-1.00	0.05-0.53	50-90%
ノルウェイ	ガラスびん	NOK1.00-2.00	0.17-0.34	98%
南オーストラリア	アルミニウム	AUDO.05-0.10	0.03-0.07	85%
	ガラスびん (ビール 375ml)	AUDO.05 0.03	82%	
	ガラスびん (ビール 750ml)	AUDO.05 0.03	93%	
	ガラスびん (その他)	AUDO.20 0.13	95%	
英国	ガラスびん (清涼飲料)	GBP0.05-0.12	0.08-0.20	90%

出典 : Environmental Resources Limited (1991 年) GBP (英国ポンド) から US ドルに計算しなおした預り金額は報告で使用されたものと同じレートである : GBP1.00 = USD1.67。

付表 4.2 : デポジット・リファンド規則での US 諸州の回収率

州	年	回収率	回収率	回収率
カリフォルニア	1991	全体 : 79% アルミ : 82% ガラス : 81% プラスチック : 62%	69%	全体 : 76% アルミ : 80% ガラス : 67% プラスチック : 58%
コロンビア、ミズーリ				84%
コネチカット	1990			缶 : 88% プラスチック : 70~90%
アイオワ		アルミ : 95% ガラス : 85%		缶(ソーダ) : 74% ペット(ソーダ) : 82% ガラス(詰替え) : 100% ビール : 85~95% ワイン/リキュール : 56%
メイン	1991	ビール/清涼飲料 : 92% リキュール : 80% ワイン : 80% 果汁 : 75%		全体 : 96% ビール/清涼飲料 : 96% 炭酸なし : 97% 蒸留酒 : 87% ワイン : 83%
マサチューセッツ	1990	85%		81%
ミシガン	1988	92%	93%	98%
ニューヨーク	1990	全体 : 72% ビール : 80% 清涼飲料 : 63%	ビール : 79% 清涼飲料 : 66%	76%
オレゴン	1990	93%	93%	90%
ヴァーモント	1988	85%		ビール : 97% 清涼飲料 : 90% リキュール : 72%

出典 : Lindhqvist (2000 年)

付表 4.3 : 米国 4 州でのデポジット・リファンド法の施行前と
施行後の清涼飲料とビール用の詰替えビンの市場シェア

	メイン州		ミシガン州		オレゴン州		バーモント州	
	施行前	施行後	施行前	施行後	施行前	施行後	施行前	施行後
清涼飲料	0%	64%	22%	66%	53%	91%	73%	85%
ビール	4%	8%	16%	32%	36%	95%	7%	23%

出典 : Lindhqvist、2000 年

付属書 5 : 米国の最低リサイクル含有率法

(Minimum Recycled Content Laws)

州	原材料または製品	制定年
アリゾナ州	新聞用紙	1990
カリフォルニア州	新聞用紙	1990
	ガラス容器*	1990
	プラスチック容器*	1990
	プラスチックごみ袋	1990
	ファイバークラス	1991
コネチカット州	新聞用紙	1990
	電話帳	1990
コロンビア特別区	新聞用紙とその他の紙製品	1990
フロリダ州	新聞用紙**	1988
イリノイ州	新聞用紙	1990
メリーランド州	新聞用紙	1990
	電話帳	1991
ミズーリ州	新聞用紙	1989
ノースカロライナ州	新聞用紙	1991
オレゴン州	新聞用紙	1991
	ガラス容器*	1991
	プラスチック容器*	1991
	電話帳	1991
ロードアイランド州	新聞用紙	1991
テキサス州	新聞用紙	1991
ウェストバージニア州	新聞用紙	1991
ウィスコンシン州	新聞用紙	1989
	固形プラスチック容器	1989

出典 : Lifset, 1995

* カリフォルニア州とオレゴン州の法律は率と期日要件として構成されているが、可能性の高いシナリオは事実上の含有義務となる。

** フロリダ州の新聞用紙要件は前払い処分料金として構成されている : 含有義務が果たされない場合、トン当たり料金が効力を持つ。

付属書 6 : 日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気及び電子機器

(EEE : Electrical and Electronic Equipment) に関する EPR プログラムの特徴

この付属書は 4 ケ国内の電気・電子機器の製品回収プログラムの基本的特徴の比較表である。

	日本	オランダ	スウェーデン	欧州共同体
状況	1998 年 6 月 5 日に制定	1998 年 4 月 21 日に制定、一部施行 ²	1998 年に法案を EU 加盟国の審査のため EU に送付し、拒否なく一年後に通過	第 3 次の法案を審議中
完全施行日	2001 年 4 月 1 日	1999 年 1 月 1 日* 2000 年 1 月 1 日*	2000 年 1 月 1 日*	数製品の回収は 2004 年 1 月 1 日* ³
プログラム策定の駆動力	最終処分地の不足 ごみ最小化の緊急性 資源効率を上げる必要性	オランダ NEPP で、褐色物と白物の個別品目が優先的廃棄物フローに組込まれた ⁴ 小型 EEE に起因して焼却炉のスラッジに高い重金属含有 生産者責任原則	WEEE に含まれる有害物質の適切な処理の必要性 廃棄物フローに処分される有用物質の回収による資源効率の向上	EEE が急上昇中の有害物質とリカバリー可能資源を含む廃棄物フローとして急増している 市場の歪みを避けるための、加盟国間で一貫性のあるアプローチの必要性

² 本表は 1999 年時点の EU 指令案での状況を反映している。

施行日は製品のカテゴリーにより異なる。その製品回収と処分がすでに施行されている製品には、大型機器と IT 装置（冷蔵・冷凍庫、洗濯・乾燥器、加熱調理器具、受像機、コンピュータ、印刷装置、及び電気通信機器）。その他の製品（暖房器具、温水器、音響機器、電子・電気充電機器、電気・電子調理器、電気・電子工具及びその他の家庭用電気・電子機器）は 2000 年 1 月 1 日から政令に基づいて回収・処分しなければならない。

³ 以下の製品群のリサイクル率目標は 2004 年 1 月 1 日までに達成しなければならない：大型家庭用機器、小型家庭用機器、ラジオ、テレビ、電気音響装置、楽器、電気・電子工具、ガス放電電球、陰極線管を含む EEE。

⁴ 国家環境政策計画（The National Environment Policy Plan）優先的廃棄物フローに含まれる項目として CFCs・HCFCs 含有冷蔵庫・冷凍庫、及び大型家電製品がある。

日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気及び電子機器

(EEE : Electrical and Electronic Equipment) に関する EPR プログラムの特徴 (続き)

	日本	オランダ	スウェーデン	欧州共同体
目的と優先順位 (A) 廃棄物の再使用/リサイクル/ リカバリーの促進 (B) 廃棄物の発生抑制/最少化 (C) DFE の促進 (D) 有害物質によるリスクの最小 化	1: (A)と(B) 2: (C)	1: (A)、(C)、(D)	1: (C)と(D) 2 : (A)と(B)	1: (B) 2 : (A) 3 : (D) +各国制度間の調和
プログラムのタイプ 自発的 協定 強制的	強制的	強制的	強制的	加盟国に対して強制的
範囲	4 つの家電製品 (テレビ、エアコン、洗濯機、冷蔵庫)	褐色物と白物品目 : (コーヒーメーカー、アイロンからコンピュータ、皿洗い機まで、家電製品と事務機器各品目) ⁵	以下を除く全 EEE ⁶ 冷蔵庫と冷凍庫 ⁷ ビル内据付け装置 自動車部品 他の規則でカバーされる電池	全 EEE ⁸

⁵ オランダの政令に基づき、カバーされる製品カテゴリーは以下の通りである : 1)冷蔵庫・冷凍庫、2)暖房器具、3)温水器、4)洗濯機・乾燥機、5)加熱調理器、6)音響装置、7)受像機、8)コンピュータ、9)印刷機、10)電気通信装置、11)電気・電子充電式機器、12)電気・電子調理器、13)電気・電子工具、および 14)その他の家庭用電気・電子機器。具体的な製品は省令により詳細に定義される。

⁶ スウェーデンの規則案では、カバーされる製品カテゴリーは以下の通りである : 1)家庭用又は同種の商品、及び小型の携帯工具・園芸用機器、2)IT 機器と事務機器、3)電気通信機器、4)テレビ、オーディオ、ビデオ機器、5)カメラ・写真機、6)時計、7)ゲーム・玩具、8)照明・照明取付器具、9)医療機器、10)実験室機器。EEE 用の付属品又は EEE で使用される消耗品は、電気・電子機能を持つ場合は同様に含まれる。

⁷現在のところ、地方自治体は冷蔵庫・冷凍庫について十分な処理プラントを持っている。よって、2 製品の寿命後管理の責任は自治体から生産者には移転されない。

⁸EU 指令のドラフトでカバーされる製品カテゴリーは以下の通りである : 1)大型家庭用機器、2)小型家庭用機器、3)IT 機器、4)電気通信機器、5)ラジオ、テレビ、電気音響装置、楽器、6)照明器具、7)医療機器・システム、8)モニタリング・制御装置、9)玩具、10)電気・電子工具、及び 11)自動販売機。素案には製品の例も挙げられている。

日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気及び電子機器

(EEE : Electrical and Electronic Equipment) に関する EPR プログラムの特徴 (続き)

	日本	オランダ	スウェーデン	欧州共同体
目標とその他の命令				
目標は何か	各製品毎に重量で (50-60%) のリカバリー要件 リカバリー = 構成部品の再使用 + マテリアルリカバリー + エネルギーリカバリー リカバリーされた物質は今後の使用のため処理されなければならない	指針は各製品につき重量で 45% ~ 75% の最低再使用標準を提示し、これは製造業者と輸入業者が大臣にその義務の履行に関する通知を提出するときに比較基準となる 再使用 = マテリアルの再使用 + 部品の再使用 + マテリアル・リサイクル + サーマル・リサイクル	特定せず	収集目標は一人当たり年間 4kg ⁹ 非拘束だが、2006 年から強制的目標設定の提案) 品目毎の再使用 : 数製品 ⁹ のリサイクル率目標は重量で 70-90% 再使用とリサイクル率目標 = (処分又は焼却処分に送らない EEE 各品目グループからの物質重量) を (リサイクル業者に送られる EEE 各品目グループの重量) で割る 目標は 2006 年までに再検討する
-製品に関するその他の命令	法律の対象製品中に冷媒として使用されている CFCs、HCFCs、HFCs のリサイクル又は破壊のための強制的リカバリー	廃棄された冷蔵庫と冷凍庫の商業目的での在庫を禁止 電池処分政令でカバーされず、EEE の部品として一緒に回収された電池の適切な処理	埋立や焼却炉の前に、収集された物質は公認の処理施設で前処理	代替の技術的制約に基づくある程度の例外を認めた上で、鉛、水銀、カドミウム、六価クロム、PBB 及び PBDEs の禁止 50g を超える重量のプラスチックへのマーキング要件 EU 指定の新製品へのシンボル表示

⁹ 特定の数値目標をもつ製品群には、大型と小型の家庭用機器、ラジオ、テレビ、電気音響装置、楽器、玩具、電気・電子工具、陰極線管とガス放電ランプを含む EEE がある。

日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気及び電子機器

(EEE : Electrical and Electronic Equipment) に関する EPR プログラムの特徴 (続き)

	日本	オランダ	スウェーデン	欧州共同体
規則の施行前における、収集、製品回収及びリサイクル処理のインフラ ¹⁰	<p>収集：廃棄物処理法に基づく地方自治体の責任により実施。但し小売業者に移行中であり、廃棄製品の 80%が小売業者により収集されている。</p> <p>製品回収：法律によりカバーされる 4 項目は該当せず。</p> <p>リカバリー/処理：鉄、銅、アルミのリカバリーはある程度自治体と廃棄物取扱者が行っている。少数の処理プラントがそれ以上の処理と回収を行っている。</p> <p>法律によりカバーされる製品の輸出数は不明。</p>	<p>収集：地方自治体の責任。但し、小売業者はサービスで大型家電製品を回収。</p> <p>多くの WEEE が修理会社に行く。</p> <p>製品回収とリカバリー：ある種の事務機器は製造業者の手で処理。</p> <p>CFCs と HCFCs 入りの冷蔵庫と冷凍庫のかなりの数を地方自治体が処理し、残りの多くは輸出されている。</p>	<p>収集：多くの地方自治体が EEE の分別収集を開始し、リサイクル業者と契約し、廃棄製品の解体と処理用にリサイクルプラントを整備又はリサイクルプロジェクトを開始した。スウェーデン IT 企業団体がその収集サービスを組織しており、そのリサイクルコストは消費者が支払う。いくつかの IT 関連大企業が自身で収集・リサイクルサービスを提供している。ある種の大規模エンドユーザーもまた環境イメージ目的でリサイクル業者と直接契約を結ぶ。</p> <p>リサイクル：大小のリサイクル業者が手作業の解体を実施。プリント回路板からの希少金属のリカバリー、ケーブルのグラニュレーションからの銅、アルミと鉛のリカバリー、破碎工場から鉄のリカバリーが行われている。</p>	<p>収集、再使用、リサイクルおよびリカバリーのための法律整備及び既存のインフラの状況は加盟国により異なる。</p>

¹⁰ 製品回収のインフラ状況がどうであったかがそれぞれの規則のもとでの製品回収システムの計画にどのように影響するかを調べるのに有益であるとして、法律の制定前に存在していたインフラが検討された。

日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気及び電子機器

(EEE : Electrical and Electronic Equipment) に関する EPR プログラムの特徴 (続き)

	日本	オランダ	スウェーデン	欧州共同体
財政メカニズム 誰が いつ どのように	消費者は収集、製品回収及びリカバリーの費用を廃棄時に要求される。 製造業者、輸入業者及び指定法人は収集、製品回収及びリカバリーの費用を事前に公表しなければならない。 制度はリサイクル費用のスムーズな転嫁を行うために考案された。かかる制度には製造業者と輸入業者が発行するステッカーの利用が含まれる。 ¹¹	消費者の要請があれば、同種の製品を売る小売業者は無償で（新品と引換えに）製品回収を要求される。 製造業者と輸入業者は事前にその財政制度を発表しなければならない。これは大臣の承認を要する。 実際には、コストは IT 商品のケースでは製品に内部化されるが、消費者用 EEE の場合には同一の明示的な料金が製品価格に上乗せされる。	- 冷蔵庫と冷凍庫は地方自治体により別途処理される。 製造業者、輸入業者と小売業者は同種の製品を売る場合、エンドユーザーから寿命後の製品（新品の代わりに旧製品）を引取らねばならない。 メカニズムは未だ確立していない。	個人家庭が旧製品を無償で引き渡せるようにメカニズムの設定が必要。 製造業者と輸入業者は個人家庭からの EEE の収集、処理、リカバリー及び環境的に負担の少ない処分にかかる費用を負担する。

¹¹ 本制度のもとで、製造業者と輸入業者は、消費者が購入できるステッカーを小売店や製造業者又は輸入業者の指定する場所で発行する。コストは当該ブランドの製品リサイクルコストで販売される。エンドユーザは使用済みの製品をそのステッカーとともに地方自治体や小売業者に渡すか、あるいは収集料金を支払う。製造業者と輸入業者はステッカーへの支払から直接資金を受け取ることになり、これは小売業者や自治体との複雑な金銭のやり取りを軽減する。

日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気及び電子機器

(EEE : Electrical and Electronic Equipment) に関する EPR プログラムの特徴 (続き)

	日本	オランダ	スウェーデン	欧州共同体
歴史的 (既販) 製品及び孤児製品プログラムによるカバープログラムに基づき提供される方法	カバーされる製造業者と輸入業者は過去に製造したか又は輸入した (自社ブランドの) 全製品の製品回収及びマテリアル/エネルギーリカバリーの責任を有する。指定法人が孤児製品の責任を持つ。	カバーされる 2005 年まで、製造業者と輸入業者は小売業者に同種の製品を売るとき、ブランドに関係なく製品 (新品の代わりに旧製品) を引き取らねばならない。製造業者と輸入業者は、自社製品が自治体又は修理会社から収集されたとき (自社ブランドについて) 責任を持つ。製造業者と輸入業者は 2005 年以降は自社製品について責任を持つようになる。オランダでの操業を今後停止する製造業者と輸入業者は、その収集と処分の手法を確保しその方法を大臣に届出なければならない。	カバーされる 製造業者、輸入業者と小売業者は販売する新製品と同種の製品 (新品の代わりに旧製品) を引取らねばならない。中古製品を売る場合、製造業者、輸入業者と小売業者はその製品が以前スウェーデンで販売されたものではない場合にのみ製品回収責任を持つ。	規定なし ¹²
モニタリングの方法	マニフェスト・システム (特殊な受領書が小売業者からエンドユーザに与えられ、エンドユーザはその後に製品がどのように処理されたかを追跡することができる) 関連省庁は製造業者、輸入業者と小売業者に法律の要求事項の履行状況の報告を要求できる。	製造業者と輸入業者はどのようにその責務 (製品回収、リカバリー、及び資金調達メカニズム) を履行しているかの届出の事前提出が求められる。製造業者と輸入業者は自身の責務の履行状況をモニターして年次報告の形で報告することを要求される。	製造業者、輸入業者と小売業者は環境保護庁にその義務の履行に関する情報を提出しなければならない。	2002~2004 年の期間に開始される指令の適用に関して加盟国に報告義務。

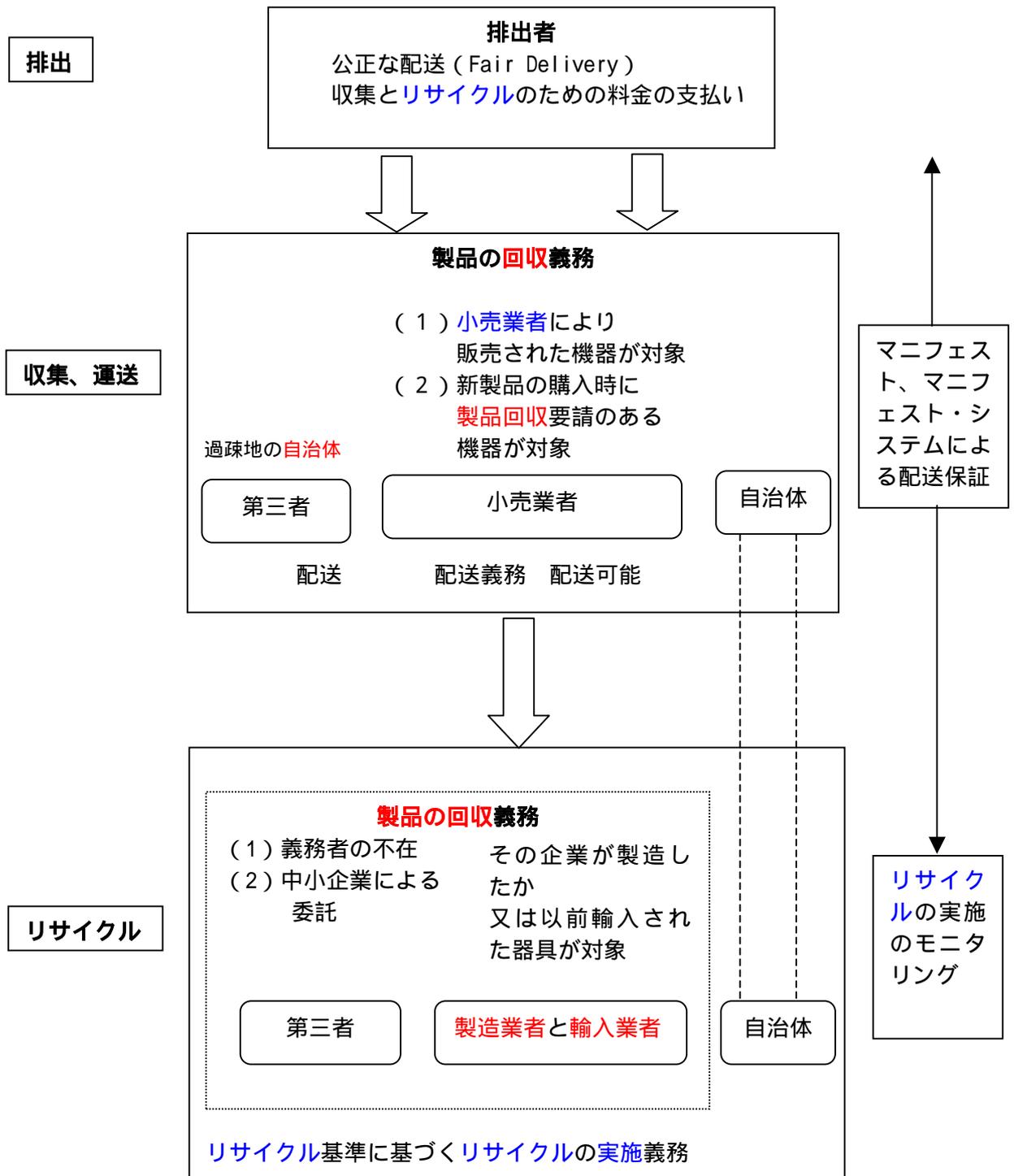
¹² EU WEEE 指令の第 2 次ドラフト案は “本指令は、その機器が市場に投入された日付に関係なく、付属書 IA に定められたカテゴリーに入る電気及び電子機器のカテゴリーをカバーする” と規定することにより、現存 (既販) 製品の組み込みを明示的に定めている (第 3 条セクション 1、下線部は筆者)。第 3 次ドラフト案では、下線部が削除されている。

日本、オランダ、スウェーデン及び欧州共同体における電気及び電子機器（EEE：Electrical and Electronic Equipment）

に関する EPR プログラムの特徴（続き）

	日本	オランダ	スウェーデン	欧州共同体
強制措置	500,000 円までの罰金（4,200 USD）	個人には 25,000NLG（13,750 USD）、法人には 100,000 NLG（55,000 USD）までの罰金、及び政令に規定される責務の不履行に対して 2 年以下の拘禁。	罰金	規定なし
潜在的な弱点	不法投棄 廃棄物として WEEE が他国に輸出される 二次資源市場の不足	2005 年以後の現存製品と孤児製品のカバー EU 指令のもとでのより高い標準の設定 明示的料金制度の継続的設定に対する小売業者からの反対 固定料金が競争を損なう可能性	新製品の代わりに旧製品を引取る制度が製造業者や輸入業者に DFE を推進する誘因を提供しない可能性	産業界にとってかなり実現の難しい命令 広範囲の製品を対象とすることで製品回収システム実施の効率を下げる可能性
その他	有害物質と残留物の処理は現存の廃棄物処理法によりカバーされる。	埋立地への廃棄物処分を禁止し、白物・褐色物品目の焼却を禁止する政令が同時に発効する。	公認処理施設で取扱われなかった寿命後の EEE の埋立、焼却及びシュレディングを禁止する規則が同時に発効する。	

付属書 7 : 消費者用電気製品のリサイクルのフローチャート (日本)



出典 : Shoji, 1998, OECD EPR workshop, Finland, 1998

付属書 8 : 電気・電子機器 (EEE) に関する責任の割当て (日本とオランダ 表 A)

製品の寿命後処理の諸段階での責任のタイプと責任主体	物理的責任	財政的責任	義務の履行状況の当局への報告義務	当局以外の当事者への情報提供義務	その他の責任
日本	<p>収集： 以下の場合には小売業者： (1) 新製品の代わりに旧製品¹³の規則が適用される場合 (2) 以前に販売した製品の収集を要請される場合 地方自治体：小売業者に取扱われない製品 指定法人：小売業者にも地方自治体にも取扱われない製品</p> <p>製品回収サイト設定、製品回収、再利用及びリカバリー 自社の製品(ブランド)に関して、製造業者と輸入業者 孤児製品に関して、指定法人 地方自治体やその他の関係者がリサイクルを実行することができるが、生産者と同じリサイクル率と処理要件を達成しなければならない。</p>	<p>収集、製品回収及びリサイクル： エンドユーザー</p>	<p>収集： 小売業者と指定法人 製品回収/リサイクル/製品回収サイトの設置： 製造業者、輸入業者及び指定法人</p>	<p>料金の公表： 小売業者、製造業者、輸入業者、及び指定法人 情報の普及、一般公衆の教育： 政府 収集ポイントのある場所の公表： 製造業者、輸入業者及び指定法人</p>	<p>法律の対象をなす製品関連情報の収集と、研究開発の支援： 政府</p>
オランダ	<p>収集： 小売業者：新製品の代わりに旧製品 地方自治体：小売業者により収集されない製品 修理会社は個人家庭により搬入されたが修理できない製品を地方自治体の設置した製品回収サイトに持ち込むことができる 製品回収サイトの設置：地方自治体 製品回収、再利用及びリカバリー： 製造業者と輸入業者</p>	<p>小売業者による収集、製品回収サイトの設置、製品回収及びリカバリー： 製造業者と輸入業者 製造業者と輸入業者は、小売業者、修理会社、および自治体の設置した製品回収サイトの設置に伴うサイクル赤字¹⁴を補填しなければならない。</p>	<p>製品回収、再利用とリカバリー、財政制度：製造業者と輸入業者は大臣に事前に届出を提出せねばならず、また、自らの実施状況に関する年次報告書を提出しなければならない。</p>		

出典：Tojo, August 1999

¹³ “新製品の代わりに旧製品”の規則は、小売業者がエンドユーザに製品を販売する時点で同種製品(例：テレビならテレビ、冷蔵庫なら冷蔵庫)を引き取るケースをいう。

¹⁴ サイクル赤字は白物と褐色物の処分政令(Disposal of White and Brown Goods Decree)において、製品の処分費がその処分からの収入より高い場合に発生する赤字の収支と定義されている。

電気及び電子機器（EEE）に関する責任の割当て スウェーデン、欧州共同体及びデンマークのプログラム 表 B

製品の寿命後処理の諸段階での責任のタイプと責任主体	物理的責任	財政的責任	義務の履行状況の当局への報告義務	当局以外の当事者への情報提供義務	その他の責任
スウェーデン	<p>収集： 製造業者、輸入業者及び小売業者：新製品の代わりに旧製品の場合 地方自治体：製造業者、輸入業者及び小売業者に取扱われない製品 製品回収サイトの設置、製品回収： 製造業者、輸入業者及び小売業者 埋立や焼却処理施設への最終処分の前に環境に適切な前処理</p>	<p>新製品の代わりに旧製品の規則に基づいた収集、製品回収サイトの設置、製品回収、埋立や焼却という最終処分前の環境に負担の少ない前処理：製造業者、輸入業者及び小売業者</p>	<p>新製品の代わりに旧製品の規則に基づく収集、製品回収サイトの設置、エンドユーザーと商業的処理施設への情報提供：製造業者、輸入業者及び小売業者</p>	<p>エンドユーザーに製品回収システムについて、処理施設にEEEの内容について情報提供：製造業者、輸入業者及び小売業者</p>	<p>製品回収のインフラに関して地方自治体と協議：製造業者、輸入業者及び小売業者</p>
欧州共同体	<p>収集： 小売業者：新製品の代わりに個人家庭からの旧製品の場合 家庭からの WEEE の処理、リカバリー、環境に負担の少ない処分、個人家庭以外のエンドユーザー用の収集システムの設置： 製造業者と輸入業者</p>	<p>個人家庭からの WEEE の収集、処理、リカバリー、環境に適切な処分：製造業者と輸入業者</p>		<p>製品を特定のシンボルでマーキング、処理施設にEEEの内容について情報提供、市場に投入された製品量について毎年当局に情報提供：製造業者と輸入業者</p>	
デンマーク	<p>個人家庭からの収集、製品回収及び処理： 地方自治体 製造業者と輸入業者は地方自治体の許可を受ければその製品を引き取ることができる。 WEEE 管理企業は政令で定められた要求事項を満たせばその営業を継続することができる。 個人家庭は寿命後の EEE をマーケティング目的で卸売業者に引き取らせることができる。政令により、このように引き取られた製品は廃棄物と見なされ、政令と地方自治体の規則に基づき処理されなければならない。</p>	<p>WEEE の収集、製品回収及び処理：(税金の形で) 地方自治体</p>	<p>WEEE の収集、製品回収及び処理：企業が地方自治体の廃棄物処理システムを免除されているか、又は製造業者や輸入業者が製品回収システムを実施する許可を得ている場合、彼等はその廃棄物処理の状況につき年次文書を地方自治体に提出しなければならない。</p>		<p>政令に基づく EEE の寿命後管理に関連する規則の提供：地方自治体</p>

出典：Tojo, August 1999

* 欧州共同体については、本表の情報は 1999 年 8 月時点の指令案の状況を反映している。

付属書 9 : 生産者の参加の程度

選択肢	生産者の参加の程度	例
公共	協議：法的要件の遵守、代表的には製品又は処分手数料の支払	ベルギーの製品課税 フロリダ州の前払い処分料金
公的協議	生産者が、自治体のリサイクルを補助する生産者基金組織のマルチセクター委員会に参加する。	マニトバ（カナダ）のリサイクル制度
共有管理	生産者の包装材料の管理費用に基づく、地方法で規制された賦課金を資金源とする生産者主導の組織が、自治体のリサイクル費用を補助する。	カナダの産業包装スチュワードシップ・イニシアティブ（CIPSI : Canadian Industry Packaging Stewardship Initiatives） フランス包装材政令
共有運営	賦課金を支払うか又は製品のライフサイクルの特定段階で包装材料の責任を取る非営利組織を形成するよう生産者に要求する法律；地方当局が廃棄物収集の責任を保持する。	オンタリオ州の廃棄物削減委員会（WRAC: Ontario Waste Reduction Advisory Committee） オランダ包装材政令
民間	生産者が、政府のEPR政策や法的枠組みに従う製品回収システムの運営を含め、廃棄物の全責任を引き受ける。	ドイツ包装材政令 オーストリア包装材政令

出典：Background Paper for the National Workshop on Extended Producer Responsibility（拡大生産者責任に関する全国ワークショップのための背景論文），Environment Canada, 27-28 May, 1997

付属書 10：製品連鎖内の関係者とその役割の例

Paper presented by Cynthia A. Lewis, Beveridge and Diamond, P.C., 1997,
EPR workshop, Ottawa, Canada

- ・ 納入業者は、その客先に川下での適切な取り扱いと処分又はリサイクルに関する情報を提供する。
- ・ 生産者は、より少ない環境影響でその機能を実行するように、また、適宜、寿命後の再使用、リサイクルまたはエネルギーリカバリーを容易にするように製品を設計し、環境に負担の少ない方法でその設備を運転することができる。また生産者は、より高い効率、製品設計の改善、又は後の製造プロセスでの重複や廃棄資源量を削減するための部分組立ての可能性を識別するため、川上の供給業者と連携して作業することもできる。
- ・ 運送業者と出荷業者は、取り扱いと出荷のより効率的な方法を開発するため協力し合うことができる。（例：エネルギー消費を低減するコンテナ輸送改革）。
- ・ 小売業者は、川上の主体にフィードバック情報を提供し、また適切な使用法や適当な寿命後の取扱いに関して生産者からの情報をユーザ・消費者に伝達することができる。
- ・ ユーザと消費者は、購入する製品の環境性能に関して、環境性能を高めるには製品をどのように取り扱い、使用するかについて学習し、希望する製品属性について生産者にフィードバックし、製品を適切に使用し、寿命後の製品について確立されている適切なプログラムに参加することができる。
- ・ 政府は、民間セクターが環境目的を達成する適当な方法を開発できるよう、また共有生産者責任（SPR：Shared Producer Responsibility）に対する法的又は規制による障害を排除又は回避できるように、できるだけ柔軟性を保ちつつ、健全な科学に基づいて環境面の要求事項を決定することができる。

付属書 11：スウェーデンの使用済み自動車の回収要求のケース・スタディ

Paper presented by Thomas Lindhqvist and Eric Ryden,
Lund University, 1998, EPR workshop

ルンド大学の産業環境経済国際研究所との合同プロジェクトで、スウェーデン自動車産業界は、製品革新を促進するシステムを見出すという課題に対して多くの点で答えることの出来るシステム提案を作成した。この提案は拡大生産者責任の実施にあたっての主要問題を解決し得る新しい考え方を示している。この提案の主要な要素を以下に示す。

自動車製造業者を使用済み自動車の責任者とすることにより、廃棄特性に関するフィードバック・メカニズムが作り出される。このようなシステムでの自動車製造業者のための原動力は第一に責任を引き受ける自動車製造業者を有利にするような経済的運営手法が導入されることである。そうすれば、廃棄時に環境影響の少ない自動車を生産する製造業者はこのシステムにより経済的に優遇されることになる。

起こり得る問題は、自動車製造業者がその義務を全うする前に、破産などの理由により業界から撤退することである。このような場合、使い古した自動車が処理されるときには責任主体が存在しない。こうした事態を避けるため、自動車が売却されるときに適当な方法で基金をあらかじめ貯え、投資しておくことが必要になる。

廃棄料金の違いによって生じ得る問題を回避するため、すべての自動車製造業者が新車の販売に関連して課される一律料金を支払う。これは廃棄料金が商業上の障害と見なされるリスクを最小限に押さえる。

廃棄料金の基金化

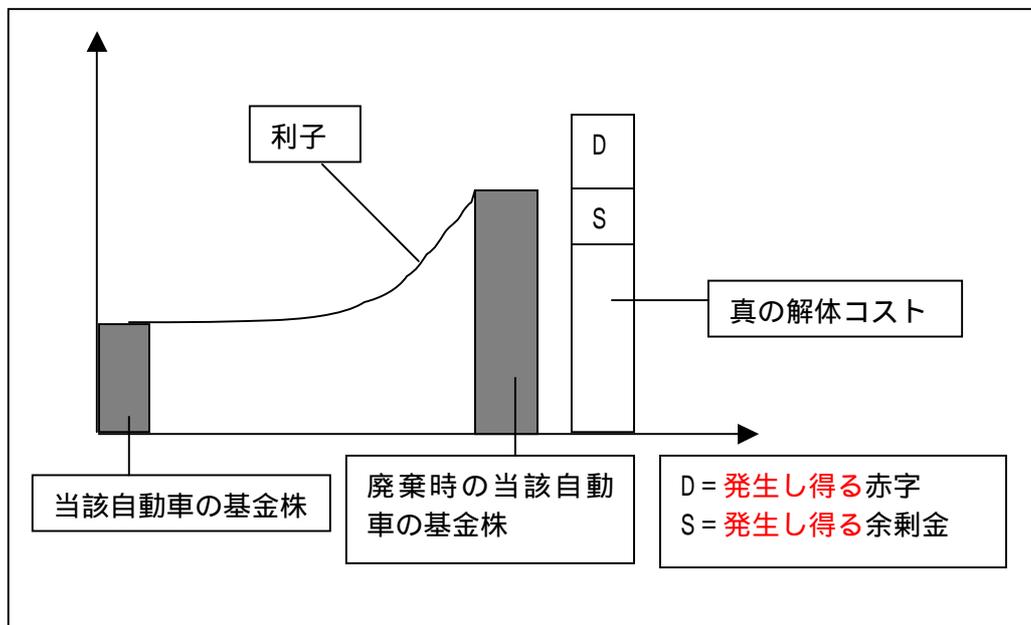
支払われた料金は基金に統合され、廃棄時に金額を確保できるようにする。自動車のために支払われる料金は、後に廃棄される〔又はリサイクルやリカバリー用に送付される〕ときに使用できるように当該自動車とリンクしている。これは各自動車製造業者により所有される基金株式を通じて管理される。料金は基金に利息が付くような方法で管理される。これは新車の購入時に支払うべき料金をその潜在的利息ゆえに、利息が付かない場合よりも低いレベルに設定できることを意味する。(図1を参照)

基金からの収入は各々基金株式保有者にその規模に応じて配当される。基金株式からの自動車製造業者による金銭の引き出しに対する制限がシステムには組込まれており、基金に支払われた料金は基金株式内に残り、また何らかの理由により製造業者が市場から消えたとしても廃棄時に使用することができる。

料金があまりに低いレベルに設定されるのを避けるため、保証契約をモデル内に組込んで、ある自動車製造業者が市場から撤退してその車両用に預託された廃棄料金が不十分なときに、各製造業者の基金株式から資金が移転されるようにしている。実際のところ、他の製造業者の自動車の面倒を見るために支払いを望む自動車製造業者はいないから、これは、

それ自体また、料金があまりに低いレベルに設定されることに対する抑止の働きをする。

図 1：基金株の概略図



廃棄・リカバリー産業との協定

それぞれの自動車製造業者は使い古した自動車の取扱いに関して公認の廃棄・リカバリー企業と協定交渉を行う。この協定により環境要件への適合性を確保するとともに、費用効率の要求も満足する。車を廃車にするときが来ると、車の最終所有者は自動車産業の定めた方法と当局の定めた最低要件とに従って車を廃棄する公認の受入施設に引き渡す。このように、利子を含めた各自動車製造業者の基金株からの財政資金は、自動車の最終所有者に寿命後管理を無償で提供し、それぞれの使用済み自動車の取り扱いの正味コストをカバーする。

自動車収集の誘因

使用済み自動車の収集のための誘因の導入機会として引き渡し義務を採用すべきである。引き渡し義務とは自動車の最終所有者が、車両の登録抹消に必要な証明書を受取るため、公認の自動車廃棄業者に車を引き渡さねばならないことを意味する。最終所有者の誘因をさらに増やすため、スウェーデンの自動車廃棄システムと同様のある種の払戻し方式を、車の廃棄に伴って発生する正味コストをカバーするために許可することができよう。

廃棄への適応のための誘因

自動車製造業者が自身の基金株式から引き出しを行う機会は、自動車産業がリカバリーと廃棄の観点からより良い自動車を開発する誘因を作り出す。これは、将来の廃棄コストが

ある製造業者にとって推定より少ない場合、例えば、ある自動車製造業者がその車の廃棄特性を改善させたか又はよりよい廃棄方法を開発した場合、その製造業者は自身の基金株式の余剰分に等しい払戻しを受けられるようにすべきである。同様に、ある自動車製造業者の基金株に赤字が発生したとすると、追加の支払により差額を補填する責任はまずその製造業者にある。当該自動車製造業者が、たとえ市場から撤退していても、その義務を履行できるのを保証するため、他の自動車製造業者に対して前述のように共同支払い責任を要求することができよう。代替案として、支払不能保険形式を義務化することもできる。

現存自動車についての責任

このモデルは、新しく製造された自動車それぞれにつきその車の生産者又は製造業者が将来の廃棄の担保として料金を支払うという原則に基づく。従って、このシステムは段階的に効力を発生し、現存している自動車廃棄されるころにその効力が完全となる。それまでの期間は、廃棄資金として他の方法を採用しなければならない。運営の観点から言えば、どの主体〔生産者〕にコストを課すかはおそらくあまり重要なことではない。現在存在する自動車の廃棄コストは料金又は税金の導入によりカバーできる。しかし、費用効率の観点からは、どこに料金を課すか、集めた料金の使い方を誰が決定するか〔例：製造業者が料金を支払いまたその使い方を決定する〕はより大きな重要性を持つ。

私たちの学んだこと

IIIEE [ルンド大学、スウェーデン] で実施された研究の主たる結論は、製品イノベーションを促進する EPR システムを現実に実施することが可能ということである。このようなシステムは主体〔生産者〕すなわち、製品の設計変更が可能である製造業者のための誘因を備えていなければならない。EPR システムが共有責任制で策定されれば、製品イノベーションについては誰も責任を引き受けず、またすべての改善が廃棄物処理とリサイクルにのみ集中してしまうという明白なリスクが存在する。

付属書 12 : DSD の学んだ教訓

筆者 : Karin Muenk 国際問題マネージャー
Der Grüne Punkt Duales System Deutschland Aktiengesellschaft

OECD EPR workshop, Washington D.C., December 1-3, 1998

1991 年より有効となった包装材政令の最後の部分として、1993 年 1 月 1 日に製品回収と販売用包装材のリサイクル義務が発効した。商工業約 600 社が、1990 年に今日の “Der Grüne Punkt Duales System Deutschland Aktiengesellschaft” を設立した一つの理由は、政令では暗示的であるが、“デュアル・システム (dual system)” に参加することにより製品回収の個別の義務を履行できることであった。

1993 年の初めにこの会社は操業を開始した。同年の夏の終わりには、取締役会の会長 Wolfrum Brück は会社が 10 億 DM の赤字を抱えて破産に直面していると発表せざるを得なかった。

参加サークルの大多数が振り返ったところ、商業的逼迫状態に導いたのは公共廃棄物処分以外の第 2 の道を選択するという判断ではなく、むしろ、包装材政令により短期間で最高の法的要求を満たさねばならなくなったこと、及び契約パートナーに関する会社のチェックが不十分であったことの結果であるとの見解に達した。

それでは、具体的には何がデュアル・システムの財政的破綻を引き起こしたのだろうか。

まず、1993 年 1 月 1 日の包装材政令の発効直後に販売用包装材の全国的収集と分別を行うという法律の規定、及びデュアル・システムの操業開始 1 年目にして高い収集および(または)分別の割当量を守らねばならないという義務を挙げることができる。

これをより明確に説明すれば、全国規模の収集と分別の設定はデュアル・システムにとって、設立から 18 ヶ月後の包装材政令の発効までの間に、自治体や民間の処分業者との交渉、例えば、公有地への収集容器の設置及び収集の輸送手法に関する協議と合意、自治体によって異なっている既存システムの統合、そして特に支払問題などを交渉し、契約にこぎつけなければならなかったことを意味した。事実、1993 年 1 月 1 日時点でデュアル・システムは自治体と民間処分業者との 540 以上の契約によりこの法律の要求を満たすことができた。しかしながら、DSD は自治体及び廃棄物処分業者の財政的要求に大部分応じることを余儀なくされた。競争ベースでの作業契約の締結及びそれに伴う競争的価格の実現は時間的余裕がないため不可能であった。

第一年目から満たすべき割当はさらなる経費上昇要因であったが、これはその後の包装に関する EU 指令 94/62 EC の上限規定を遥かに超えるものであった。ここでもまた、デュアル・システムとその保証人は時間的要因に遮られて、要求事項に関して交渉する十分な余裕がない状態で、国内外において利用可能なリサイクル能力について結論を出さざるを得なかった。デュアル・システムが直面した困難を明確にするため、2 つの数値の簡単な比較

を用いることができる。1993年には、ドイツ連邦共和国には一年に約20,000～30,000トン程度のプラスチック製販売用包装材のリサイクル能力があった。他方、同じ年に収集された量は300,000トンに上った。

さらに、過去の経験に頼ることが出来ず、実際のシステム・コストは、特にプラスチック製販売用包装材のリサイクルについて、見積り不足であった。これにより、この包装材料のライセンス料収入が収集、分別及びリサイクルについてデュアル・システムが支払うコストより顕著に低くなるという事態に立ち至った。

のみならず、デュアル・システムは、最初の数週間の活動後、締結したライセンス契約をベースにした出資シンボル“グリーン・ドット”の使用のために支払われたライセンス料より、収集容器内にあったグリーン・ドット付き販売用包装ユニット数のほうが遥かに多いという事態に直面した。デュアル・システムと“グリーン・ドット”シンボルのライセンシーとの間に締結したライセンス契約に、妥当な管理権が明記されていなかったために、ライセンシーによる正しい処置の必要なチェックを行うのに失敗した。加えて、出資シンボル“グリーン・ドット”の使用ライセンス契約を結んでいない会社によるシンボル権の侵害を訴追するための検査も（未だ）存在していなかった。

上記に列挙したいくつかの決定的問題は、発生する困難性の原因が廃棄物の公共処分システムと並行する民間デュアル・システムを採用すると言う原則の決定にあるのではなく、システム内の法的要件とシステム・スタートの難しさにあったことを示している。このような背景を頭に入れると、10億マルクの赤字にもかかわらず、1993年の中頃にこのシステムを撤回して、その代わりに別の手法で商業包装ユニットの回収とリサイクルを守ること、例えば、税金や誓約規則に基づく手法を、事業者サイドも政府サイドも、誰も検討しなかったことも説明がつく。むしろ、責任を有するすべての者の間で、事業の支援を受ける販売用包装リサイクルについての民間システムの実現や、製品に対する責任の引き受けを意味するデュアル・システムの継続を検討するというコンセンサスが存在した。

進むべき共同路線に関して意見が一致したことから、融資などの形での財政支援をすることと、またデュアル・システムを維持継続するための会社の収支に関する変更された契約条件を受諾することの両方を提供することに、政治家、商業、工業、自治体及び処分セクターなどが、環境大臣 Töpfer 教授の温和さのもと同意した。これらの交渉の結果、すべての関係者の合意に基づく再建計画が作成された。

この計画の詳細に入る前に、3年後にこの決断が正しい道であったことがすでに明らかになっていることを注記しておく。1996年度以降、取締役会会長の Wolfram Brück は以前の赤字の完全な消滅を発表することができた。その間、1999年に9.5%に上る各包装材料当たりのライセンス料の減額を発表するまでに、会社の財政状態は安定した。

しかし、将来に向けて計画されている経費削減への更なるアプローチに話を移す前に、ここで、デュアル・システムがどのような措置により良好な収支バランスに至る経済性向上を達成し、またさらに予定されているライセンス料の減額もできるようになったかを説明しておくべきである。

法的要件に関しては、これらは遵守しなければならない。よってコスト削減の根拠は契約ルールに関わる分野にのみ求めることができる。これはデュアル・システムが支出面において、すべての原材料の収集と分別ならびにプラスチックのリサイクルにおいて節約を行う必要のあったこと、またその収入面でもライセンス料の順調な支払を確保しなければならなかったことを意味する。

既存の契約に関して自治体及び民間処分会社と最初の交渉が行われ、基本的に以下の修正に到達した：

- 黄色バッグ（軽量部分）からの原材料の収集と分別の作業に対する支払いは、単位分別投入量に対する従量支払いから単位分別産出量の従量支払いに変更された。よって、デュアル・システムはそれ自身が定めた品質基準に適合する分別資源に対して支払うだけでよいことになり、もはや以前のように、収集容器内に見出される包装材以外の物やリサイクル不能な包装材に支払わなくてもよいことになった。
- 割当を達成するのに必要な住民一人当たり年間の販売用包装材料の kg 重量に基づく等級順に従うように支払いを制限した。この制限により、収集と分別の責任を持つ会社が高品質材料の分別を行うことに関心を持つようになった。これはリサイクル・コストに対して間接的な影響があると同時に、リサイクル対象外の物質の割合が大幅に減少してリサイクル資源の品質改善に繋がった。
- 加えて、デュアル・システムの契約パートナーは独自に分別済みの原材料を市場に出す機会を獲得した。その代わりに、契約パートナーはデュアル・システムに原材料の市場取引の一括料金を支払うことを引き受けた。またこの措置により、存在するコスト低減の可能性が徹底的に研究された。

支出制限と並行して、“グリーン・ドット”マークの使用に対する新しいライセンス契約が交渉され、1994 年末にはライセンシーと契約を結ぶに至った。特に収入面は以下の措置により補強された：

- ライセンス料金体系をシステム内の種々の原材料により生じる実際のコストに調整する。これはライセンス料の価格決定の際に包装の原材料と重量のみならず市場に出される単位数も考慮されることを意味する。
- 以前のように推定の売上高に従い一年以内の間隔で請求し、企業の会計年度末に実際の売上により修正するのではなく、“グリーン・ドット”マークの循環に実際に投入された販売用包装材について一年以内の間隔で請求すること。この結果、特に、デュアル・システムはもはや最長一年前に前倒して販売用包装材のリサイクルに支出しなくてもよくなった。
- デュアル・システムのライセンシーによるライセンス料の正しい請求書の証明は、契約上の義務によって、一年以内の間隔で“グリーン・ドット”マークの使用につきそのライセンシーから提出される情報により確認される独立監査官による毎年

の証明の提出まで拡張された。

- 最後に検査システムが確立され（例：在庫チェック）これによりデュアル・システムとライセンス契約を結ばずにその包装にグリーン・ドット・マークを付けた“グリーン・ドット”マークの不正使用が判明した。のみならず、これらの商標権の侵害の刑法と民法に基づく一貫した訴追により、シンボルの不正使用は実質的になくなった。

数字に表されているように、他の支援措置のほかに、主として上述の修正により過去に急上昇した赤字は、1994年の3.16百万マルク、1995年の3.83百万マルク及び1996年の3.86百万マルクのコスト枠とともに、1996年末には“ゼロ”まで削減される状態まで回復した。

また1997年及び1998年の4.02百万マルクのコスト枠とともに、過去3年間無変更のライセンス料によりデュアル・システムの将来的な正の経済発展が見込まれる。

1996年の整理統合段階は完了したものと思われ、1998年には、また現在入手できる情報に基づけば来年もそれぞれ200百万マルクの黒字を期待することができる。この黒字は、Duales System Deutschland AGが非営利会社であることから、上述のように各原材料について9.5%のライセンス料の減額としてライセンシーに配分される。

また、さらなる分別品質の向上目標と未来指向の新リサイクル技術の導入を考えながら、将来的にはさらにコスト削減能力を高めようとしている。

特に過去の経験は上述の目標が互いに排除し合うものではなく相補的であることを示した。

具体的な措置として、将来、現在有効な契約の終結時には、デュアル・システムは競争ベースで収集と分別を行う契約を結ぶであろう。これにより中期的にかなりの節約の可能性を期待している。

同時に、デュアル・システムは新技術の導入を積極的に進めるであろう。この方向での第一歩としてハノーバーのEXPO 2000で初めて工業規模で使用された完全自動の分別プラントが完成される。デュアル・システムはこの新技術の活用により、分別品質と既存の分別能力との結びつきのさらなる最適化を期待している。

また、ライセンシーのさらなる適用により、会社の収入を増加させ、すべてのライセンシーが負担する費用もさらに削減できる。

要約すると、公共の廃棄物処分システムと並行する民間システムの採用というドイツでの決定は正しく、またこのようなシステムは商業的に効果的に運営可能である。のみならず、一方では費用効率性の必要、また他方では製造物責任の適用が、資源の保全の考え方をさらに促進するリサイクル分野で将来性のある新しい技術開発を先導している。

付属書 13：登録商標の使用権に関する契約

この契約例は下記により提供された。
“ Der Grüne Punkt (登録商標契約)”
Duales System Deutschland
Aktiengesellschaft

商標使用者にドイツ包装材政令 (Verpackungsverordnung) により定められている
使用済み包装材の回収とリサイクルの義務を免除するために、

Der Grüne Punkt
Duales System Deutschland
(以下“デュアル・システム”と称する)

と

これは情報用のサンプル翻訳であり、書式は完全ではない
1994年09月05日版

(以下“商標使用者”と称する)

1991年6月12日の“包装廃棄物の回避に関する政令”(ドイツ連邦法官報 I 1234 ページ)の廃棄物処理目的を達成するため、デュアル・システムはドイツ連邦共和国における民間企業デュアル廃棄物処理システムの設立と運営を組織する。ドイツ連邦の各州は一般政令により、このシステムが包装材政令の第6条段落3の要求を満たし、参加する製造業者と卸売業者はこの政令に基づく使用済み包装材の回収とリサイクルの義務を免除されることを定めた。デュアル・システムは登録済み団体商標“Der Grüne Punkt”を保有し、また製造業者と卸売業者にシステムによりカバーされる販売用包装に一律の登録商標契約の条件に基づきこの商標を使用する権利を授与する。

本目的により、当事者らは以下の登録商標契約を締結する：

第1条 登録商標を使用する許可

- (1) この契約に基づき、商標使用者は本目的のために個別に登録した販売用包装を特色付けるために本契約の付録1に示された登録商標“Der Grüne Punkt”を使用する権利を、支払を対価として獲得する。
- (2) 登録商標使用者は本書により与えられた登録商標を使用する権利をデュアル・システムの書面による事前承諾なしには第三者まで広げる資格を有しない。

以下は本条項の意図に照らし合わせると第三者ではない：

- 互いに対してまた親会社に対して、ドイツ株式会社法（Aktiengesetz）の第 15 ff.条の意味での関連会社
- 使用者を通じて、使用者と同じ包装中でライセンス製品を市場取引する登録商標使用者のライセンシー

以上のような場合、要請されることなく事前にその関連会社又はライセンシー及び登録商標の使用権が拡大される範囲をデュアル・システムに通知する義務を登録商標使用者は持つ。

- (3) 使用権は登録商標“Der Grüne Punkt”が表示された包装の図柄を宣伝目的に使用する権利を含む。
- (4) 登録商標使用者は、要請があれば登録された包装の複製見本 3 個を提出する。

第 2 条 包装材政令に定められた通りに包装材を回収およびリサイクルする義務の免除

1991 年 6 月 12 日の包装材政令に基づき、包装材政令に基づく、システムの対象をなす販売用包装を回収・リサイクルする義務を製造業者と卸売業者が免れるような形で、使用済み包装材の全国規模の収集、分別及びリサイクルを行うことをデュアル・システムは保証する。

第 3 条 登録商標、顧客番号、その他の情報を使用する義務

- (1) 国内消費用のすべての登録包装に、デュアル・システムが承認した情報に関するもののみを消費者に見えるような形で登録商標を貼りつける義務を登録商標使用者は負う。“緑”色ど“Der Grüne Punkt”の文字を使用しなければならず、また直径 6 mm を守らねばならない。登録商標は異なる色で貼付又は押印することができる。登録商標を使用する義務の免除は、デュアル・システムにより書面で明示的に承認されねばならず、かかる場合には以下の条項が適用される。
- (2) 登録商標使用者又は第 1 条段落 2 に基づき登録商標の使用資格を有する者が包装上の情報により示されていない場合、かかる包装登録の登録商標の横に顧客番号を表示するようデュアル・システムは登録商標使用者に要求することができる。デュアル・システムが包装登録に関するこの権利を利用しない場合、同件のその後の確認のためには 6 ヶ月前通知を条件とする書面要求を必要とする。
- (3) 包装材政令の施行や修正のために必要な限りに於いて、使用済みの包装材料および（または）処分に関する情報を包装上に表示されることを 6 ヶ月前通知を条件としてデュアル・システムは要求することができる。
- (4) もし、上述の権利の確認で、登録商標使用者が包装の修正の結果として何らかの費用を費やす場合、デュアル・システムが発生した費用について責任がある場合以外は、デュアル・システムによって払い戻されることはない。

第 4 条 ライセンス料金

- (1) 登録商標使用者はドイツ連邦共和国の領土内で流通する“Der Grüne Punkt”登録商標の付いているすべての包装についてライセンス料金をデュアル・システムに支払う。本契約の範囲内で本件の例外は別途書面通知を必要とする。

- (2) ライセンス料金は有効な規模の料金と適用可能な評価ベースにより管理される。ライセンス料金は法的な付加価値税の対象をなす。
- (3) デュアル・システムは料金の規模および（または）評価ベースを調整する権利を保持し、また何らかの調整の書面にてこの調整が発効する期日の 6 ヶ月前に登録商標使用者に通知する。ライセンス料金の何らかの増額又は減額及び評価ベースの何らかの変更は以下の原則に従うものとする：
- ライセンス料金は利幅に依らず計算され、これらは使用済み包装材の収集、分別およびリサイクルならびに必要な管理費（システム費用）に伴う費用をカバーするためにのみ用いられる。
 - ライセンス料金はシステム費用が汚染者負担原則に基づき可能な限り公平に当該材料グループに割り当てられるような方法で減額又は増額される。
 - ライセンス料金と評価ベースはシステム費用が汚染者負担原則に従って公平に割り当てられていることを確認するため、デュアル・システムが委任する公認会計士により、適切な間隔（規則としては毎年）で確認されるものとする。

第 5 条 支払の範囲

- (1) ライセンス料金はドイツ連邦共和国の領土内で登録商標使用者が出荷する登録商標 “Der Grüne Punkt” の付いているすべての包装について課される。初めて出荷される包装の場合、これはその市場への投入の日から適用される。この日付はドイツ連邦共和国の領土内で商標 “Der Grüne Punkt” の付いている包装の最初の引渡し日の翌日より遅くはならない。もし、デュアル・システムの要請後、妥当な期間内に導入日を報告することを登録商標使用者が怠った場合、デュアル・システムがその包装が早期に市場に導入されたことを証明しない限り、問題の包装の登録をデュアル・システムが受取った日までは、それは広告目的であったものとする。
- (2) 料金は毎月、四半期ごと又は毎年以下の条件で支払い可能とする：
- a) 前会計年度に支払われたライセンス料金又は当期会計年度用に前払いされた料金が DM120,000.00 を超える場合、商標使用者は商標 “Der Grüne Punkt” の付いている包装の実際の売上について相当する料金を毎月ベースで、実際の月額売上記録形式を使用して少なくともそれぞれの会計月末の 14 営業日後にデュアル・システムに記録し支払う。実際の売上高を記録し、また相当料金を包装の市場導入の翌月に初めて支払う。
 - b) 前会計年度に支払われたライセンス料金又は当座の会計年度用として前払いされた料金が DM120,000.00 より少ない場合、商標使用者は商標 “Der Grüne Punkt” の付いている包装の売上高に対する相当料金を四半期ベースで（暦に基づき）四半期ごとの実際の売上高記録形式を使用して四半期末の少なくとも 14 営業日後に記録し支払う。実際の売上高を記録しまた相当料金を市場への包装の導入の次の月に最初に支払う。
 - c) 前会計年度に支払われた料金又は当座の会計年度用に前払いされた料金が DM10,000.00 より少ない場合、商標使用者は所定の記録書式を使用して商標使用者の営業年度について商標 “Der Grüne Punkt” の付いている包装の推定売上高を前もってデュアル・システムに通知し、また相当料金の半分を市場への導入の最初の月に、又は場合によりその一ヶ月以内に支払う。料金の残る半分は会計年

度の後半期の最初に支払う。

- (3) 商標“ Der Grüne Punkt ”の付いている実際に販売されている包装の数はデュアル・システムにより提供された独自の書式か又はデュアル・システムに許可されたデータキャリアを使用して記録する。必要なデータは完全かつ適切に書式にある指示に従って記入する。デュアル・システムからの書面警告の受領後 14 営業日以内に商標使用者が何らかの過誤の訂正を怠った場合、不完全または不適切な記録と支払いは成立しなかったものと見なされる。支払いの履行に際し、商標使用者はその顧客番号と会計期間を送金伝票または小切手書式に明記する。この情報なしに行われた支払いはデュアル・システムにより拒否され成立しなかったものと見なされる。
- (4) 商標使用者により支払われるべきライセンス料金は段落 2 に定めた期日に支払わねばならない。支払いの不履行の場合、あらゆる支払いの延滞の場合と同じく、商標使用者は DUG 第 1 条に基づく相当基本年利プラス 3%の利息を支払う(割引率の経過措置に関する法律)。その支払日の超過又は延滞から損失は生じなかったか、もしくはは実質的に低い損失しか発生しなかったことをデュアル・システムに証明する権利を商標使用者は保留する。
- (5) 反訴が法律的に強行可能、議論の余地がないか又はデュアル・システムにより認知される場合にのみ商標使用者は支払いを差し引くか又は保留することができる。
- (6) 登録と会計手続きは商標使用者の営業年度に基づくものとする。商標使用者は営業年度が始まる時にデュアル・システムに通知する。毎月、四半期毎又は毎年毎という商標使用者自身の分類は、その営業年度の終わりまで適用される。もし、書面警告が与えられているにもかかわらず、商標使用者が自己を分類することを怠るか又は誤って分類する場合には、当座の営業年度についてデュアル・システム自身の判断による分類基準に基づき商標使用者を分類する資格をデュアル・システムは与えられる。
- (7) 各営業年度末の 3 ヶ月後以内に、商標使用者はデュアル・システムにより提供された書式で年度末計算書を提出する。商標使用者はデュアル・システムのいかなる受取会計残高も直ちに清算する義務を有する。年度末計算書から、商標使用者が四半期毎や年度毎の支払をする者として自らを不正に分類しているか又は支払いを年度末に延期することによりデュアル・システムを悪用したことが分かった場合、または商標使用者が同様の責任を有する場合、後者は罰金として、年度末計算書の期日に有効な DUG 第 1 条(割引率の経過措置に関する法律)の相当する基本利率プラス 3%の率で、年度末計算書に基づき発生する不足額に対する遡及利子を支払う義務を有する。利子支払いの義務は先行する営業年度に期日となった最初の月又は四半期の支払い期日にさかのぼるものとする。商標使用者はこの罰金の支払いの請求を受けけるものとする。

第 6 条 ローン支払い

商標使用者がその記録と会計義務を期日にまたは正式の書式で履行しない場合、デュアル・システムは期日に商標使用者により支払われた最後の料金までの金額に関する支払いを請求することができ、これは商標使用者のその後の支払いと相殺されるものとする。商標使用者が本契約の条件に基づきいかなる料金も未だ精算していない場合、判別できるすべての事実と状況を考慮し、また同等の製品群と出来高に関して商標使用者により支払われた料金の金額を考慮に入れて、記録された包装数と推定の売上高に基づき支払金額と期

日を決定する資格がデュアル・システムに与えられる。これは商標使用者の、実際の売上高を記録し、相当のライセンス料金を期日を守りかつ契約に準拠して支払うという義務には影響を与えず、またそれに伴ういかなる法的帰結（第4条と第5条）にも影響を与えないものとする。

第7条 商標使用者の開示と監査の義務

- (1) 商標使用者は本契約の実施に要求される何らかの及びすべての情報をデュアル・システムに不当な遅延なく提出する義務を有する。
- (2) もし、与えられた書面警告にもかかわらず、商標使用者が本契約に基づく何らかの主要な義務、特に第1条の段落2の文章3、第3条の段落1と2、第4条の段落1と2、第5条の段落1に違反する場合、登録商標法（*Warenzeichengesetz*）の25b節に従い、商標使用者は本契約の対象である包装の起源と流通チャンネルに関する情報を直ちにデュアル・システムに提出しなければならない。具体的には、この情報は製造業者、納入業者及びその他の以前の所有者、貿易の顧客の名前と住所、ならびに生産、引き渡し、受取又は注文された商品数量を含む。デュアル・システムは商標使用者により販売された製品の完全なリストを、上記を超えてまたは上記以外に関して要求することができる。
- (3) 商標使用者の営業年度末から6ヶ月後以内に、後者は自身の出費で専門会計検査官、公認会計士又は税理士により年度末計算書で作成された財務諸表がデュアル・システムの発行したガイドラインに照らして正確でありかつデュアル・システムにより提供された書式又は許可されたデータキャリアを使用していることを証明しなければならない。
- (4) 年度末計算書に基づき商標使用者に有利な何らかの差引残高がある場合は、監査証明書の提出に基づき、証明された金額分だけデュアル・システムにより相殺されなければならない。証明付きの年度末計算書がデュアル・システムに有利な残高を示す場合、第5条の段落7、文章2~4がそれに依拠して適用される。
- (5) 商標使用者の報告と会計の正確さについて疑いがあり、またその旨デュアル・システムから要請された場合、商標使用者は専門会計検査官、公認会計士又は税理士からの中間監査証明書をデュアル・システムの指定する日付までに提出する。このような監査によって、商標使用者が支払った料金が監査に基づき計算された料金よりも5%以上少ないことが明らかになった場合、商標使用者はその費用を負担する。

第8条 デュアル・システムの検査の権利

- (1) 商標使用者の報告や会計の正確さや完全性に明らかな疑いのある場合、専門会計検査官、公認会計士又は税理士（以下“監査人”と称する）に、商標使用者より提出された報告と会計の正確さと完全性を、先行する2年間の会計期間について、両当事者により合意された日時に内密にチェックするよう委任し実行させる資格をデュアル・システムは有する。検査はたとえ商標使用者がいかなる報告も会計も提出しなかった場合でも、以下の条項に従って実施することができる。
- (2) デュアル・システムの委任を受けた監査人は商標使用者の構内に入り、すべての必要な記録を検査する権限を与えられる。商標使用者はそのスタッフに監査人の質問に正確かつ完全に答えるよう申し付ける。商標使用者は適切な情報を監査人の要求

に応じて提供しなければならない。

- (3) 商標使用者が第1条の段落2に基づく権利を行使する場合、第1条の段落2に従い、商標を使用する資格を付与されている部分に関して、先行の段落1と2に記載された義務を遵守していることを保証しなければならない。
- (4) 特に、抜取り検査に基づき過去と将来の商標使用者の料金の金額を計算する資格を監査人は持つ。監査人の事実認定と計算結果は、商標使用者が専門会計検査官、公認会計士または税理士からのより少ない財政的義務を証明するようなより最近の監査証明書を提出しない限りもしくは提出するまで、民法の317(BGB)節の条項に従って両当事者を拘束する。
- (5) 監査人が商標使用者の構内への立入を拒否されるか又は必要なすべての記録と情報が監査人に提供されない、いかなる及びあらゆる場合に、監査人はその妥当な判断に基づき、認識できるすべての事実と状況を考慮して、両当事者を拘束する効力を持って、民法317節に従い、支払うべき料金の金額を推定する資格を有するものとする。段落4の第2章がそれに応じて適用される。
- (6) 検査又は先行規定による推定に基づく計算金額が、商標使用者が実際に支払った料金を5%以上超える場合、商標使用者は全ての手続きに関する費用を負担する。いかなる場合にも、書面により又は繰り返し要請を受けた後でさえ商標使用者が検査下の期間について報告や会計を提出しないか不適切又は不完全な報告や会計を提出した場合にも、手続きのコストは商標使用者が負担する。

第9条 一括損害 (Lump-sum damages)

デュアル・システムの委任を受けた監査人による検査又は専門会計検査官、公認会計士又は税理士からの中間監査証明書に基づいて決定された金額と、実際に清算された金額との間の商標使用者に課すべき何らかの差額は、その差額が商標使用者の責任に帰する場合、一括損害として10%の加重料金及びDUG(割引率の経過措置に関する法律)第1条に従う該当基本利率の上に3%上乗せした利子付きで請求された時に支払い義務が発生する。商標使用者はデュアル・システムに後者がいかなる損失も蒙っていない又は実質的に低い損失しか蒙っていないことを証明する権利を保持する。

第10章 契約の有効条件、包装の拒否

- (1) 契約の効力はデュアル・システムにより提供された契約文書を使用する商標使用者による少なくとも1つの包装の登録の停止又は無効条件に従う。
- (2) 包装材政令の規定が与えられた包装に適用可能でない場合、デュアル・システムはかかる包装の登録を拒否する権限を与えられる。

第11条 解約・部分的解約、終了の影響と損害

- (1) 商標使用者はドイツ連邦共和国の領土内で登録された包装の市場取引をやめる場合、6ヶ月前通知を条件として本契約を終了する権利を有する。さらに、商標使用者はドイツ連邦共和国の領土内でもはや市場取引されない個々の包装の登録を解約する権利を有する。かかる包装は商標使用者により届出された解約日から本契約の対象でなくなる。解約済みの包装は、解約日後はドイツ連邦共和国の領土内で商標使用者によ

- り市場取引することができない。
- (2) デュアル・システムは以下の場合には、事前の書面警告以降、契約を直ちに終了する資格を有する：
- 商標使用者がその契約義務、特にその登録及び財政的義務に大きく又は継続的に違反する場合
 - 商標使用者が登録した包装について誤った市場投入日をデュアル・システムに伝えた場合
 - 商標使用者が登録商標“ Der Grüne Punkt ”を契約に含まれていない製品範囲の包装に使用し、またいかなる他の商標使用者も商標契約にこれらの包装を含まなかった場合
 - 商標使用者がその強制的支払いの範囲に実質的な影響を持つ1つ又は2つの包装の登録又は会計に関して偽りの計算書を作成する場合
- (3) a) 契約文書の最終検査まで、包装材政令の条項がそれらの包装に適用されないと判明した場合、デュアル・システムは、いつでもまた通知なしに、特定の1つ又は全ての登録済み包装に商標を使用するライセンスを終了する資格を有する。デュアル・システムは検査の結果を書面で商標使用者に通知する。
- b) 包装材が収集や分別システムに深刻な混乱を引起し、それについて商標使用者が責任を有する場合、デュアル・システムはいつでもまた通知なしに、特定の包装に関して契約を終了する資格を有する。
- c) 当該包装への登録商標の継続的使用は、すでに市場に投入された包装を除き、当該包装が使い果たされるまでの時間の猶予なしに、これらのケースでは禁止される。
- (4) 両当事者は重大な理由による完全解約または一部解約の権利を保持する。
- (5) 契約終了後の商標の継続的使用はラベル表示又は宣伝目的のいずれについても許可されない。商標使用者により“ Der Grüne Punkt ”商標付きですでに生産されているか市場取引されている包装は影響を受けない。料金支払い義務はこれらの包装材が使い果たされるまでの猶予期間に市場取引される包装材にも拡大される。
- (6) デュアル・システムによる完全又は一部解約の場合には、すでに市場取引されている包装材を除き、商標の継続的使用は当該包装材が使い果たされるまでのいかなる猶予期間も認めず禁止される。
- (7) 登録された包装又は依然として包装中に存在する残留製品がデュアル・システムか又はその委任を受けた第三者に収集、分別又はリサイクル中に損失または損害を引き起こした場合、商標使用者がその損失又は損害の責任を有するときには、商標使用者はすべての結果的な損害に対してデュアル・システムに支払うか又は賠償しなければならない。

第12条 破棄条項

本契約の発効より、1991年12月10日付けのバージョンの商標使用者ならびにあらゆる契約修正と付属する回状を破棄する。

第 13 条 秘密性

- (1) デュアル・システムは本契約の実施に際して提出される情報を秘密に取り扱い、また法律により要求される範囲内でのみそれを第三者に開示する義務を持つ。従ってこの義務はデュアル・システムのために行動する第三者にも適用される。
- (2) デュアル・システムはある商標使用者と商標使用の契約を締結したことを第三者に通知し、かつどの包装がその契約の対象であるか及びその商標使用者からいつから支払われるかを第三者に忠告する資格を有する。支払い請求を主張することが必要である限りに於いて、商標使用者が不払いや清算の不履行を繰り返す場合、デュアル・システムは更なる情報を第三者に提供することができる。そのようなケースでは、デュアル・システムはそれに応じて機密を維持するようにその第三者に指示する。

第 14 条 法律、法的裁判地

- (1) 本契約はドイツ連邦共和国の法律に準拠する。
- (2) 本契約から発生する何らかの紛争の法的裁判地又は裁判管轄地はデュアル・システムの会社の席とする。

第 15 条 書面書式、契約の言語

- (1) デュアル・システムの複製署名は契約を有効にするのに十分である。本契約への変更又は追加は書面にて行う。これは本条項のあらゆる変更にも適用される。デュアル・システムの複製署名はこれを満たす。
- (2) 契約の言語はドイツ語とする。契約のドイツ語版を正式とする。

第 16 条 本契約の開始と期限

本契約は_____に発行し、また翌暦年末まで有効である。毎年、解約通知が解約の少なくとも 2 ヶ月前までに与えられない限り、自動的にもう一年更新される。

登録商標使用者

Der Grüne Punkt
デュアル・システム・ドイツ
Aktiengesellschaft

本書は情報用の翻訳例である。
この書式に記入してはならない。
ドイツ語の原本を提出されたい。

(場所、日付、署名)

(場所、日付、署名)

付属書 14 : ドイツに於ける EPR

Dr. Ulf D. Jaekel
Federal Ministry for Environment (連邦環境大臣),
Germany OECD EPR-workshop
Washington D.C., 1-3 December 1998

1. ドイツの環境政策の手法としての EPR

拡大生産者責任の政策は私たちが実現しようとしているクローズドループ経済(循環経済)にとってのひとつの礎石である。その目的は汚染と廃棄物の削減につながるよう資源生産性を高めることにある。

この目的のため、我々は政策状況と製品グループに応じて異なるアプローチを選択する。政令など国内法により定められた規則、産業による自発的なコミットメント、また両種の組み合わせも存在する。

以下では、様々なアプローチについて簡単に述べる。最後に、EPR システムの必要な主要素を論じることにより要約したい。

2. ドイツに於ける EPR 政策

2.1 包装材政令

出発点となる、“新しい製造物責任”の原型とモデル例及び製品のリサイクルに基づく経済のスタートは 1991 年 6 月 12 日の包装材政令であった。私たちがドイツで EPR についての政策経験について話すとき、この政令は廃棄物処理分野で最も重要な手法である。

その後、政令は改正され、新包装材政令が 1998 年に発効した。改正政令の目的の一つはデュアル・システムに参加する人たちと、包装材を自分たち自身で返却しリサイクルしたい人たちとの間のバランスを取ることである。現在、後者にはリサイクル割当てが存在する。これはただ乗り問題を解決するであろう。また、改正政令はコスト削減のため廃棄物処理分野での競争を奨励する。よって新包装材政令は全体的アプローチには何ら実質的な変更を含んでいない。

政令は以下の主要な個別的規定を含んでいる：

製造業者と卸売業者は包装材を回収し、またその再使用と物質リサイクルを用意しなければならない。(すべての包装材のための基本原則)

販売用包装の製造業者と卸売業者は自分たち自身で回収・リサイクルするのと、ドイツ全体でまた一般家庭に対して機能する回収システムに参加するかの選択肢を持つ。この可能性はいわゆるデュアル・システムの選択により提供されたものである。デュアルと言う

のは、地方当局により提供されるこれまでのごみ処理と並列的に機能するからである。

消費者は商店の横に二次包装材を再使用又はリサイクルのために置くことができる。卸売業者はこの二次包装材と呼ばれる包装材を再使用するかリサイクルするように手配しなければならない。

DSD により達成されたコストは原材料フローの制御に関して重要な役割を果たす。これらのコストはデュアル・システムの参加者の間に振り分けられる。従って、DSD によりライセンス料金が（項目に応じた追加費とともに）原材料の種類と重量によって課される。ライセンス料金はガラス容器の 0.15 DM/kg からプラスチックの 2.95 DM/kg までの範囲である。この料金は収集、分別及びリサイクル（処分）の実際のコスト相当分である。これらのライセンス料金によって、廃棄物処理の外部コストの一部が内部化される。

包装材政令の発効後ほぼ 7 年の間にこの政策はいくつかの分野で成功を収めた：

製造業者はその包装の習慣を変えた。包装材の環境に適切な処分がまさしく生産プロセスで考慮に入れられる要素となり、また競争でも宣伝のテーマとしてますます使用される要素となった。

異なる原材料に対する異なるライセンス料金及びライセンス料金の存在そのもののゆえに、包装材市場に変化が見られる。包装材はより軽量になり、小さくなった。ライセンス料金の比較的高い包装材（例：プラスチック、ガラス）は低料金の包装材（例：段ボール）に取って替わられた。不必要な包装材は姿を消した。

結果として、包装材の使用はドイツでは大幅に減少した。1997 年には、包装材政令が発効した 1991 年より年間で 1.4 百万トン減少した。

輸送用包装の分野では、再使用可能な包装への傾向を見ることができる。例としてあげれば、家具、食品、医薬品及び自転車の梱包である。

産業界は使い捨て包装材の全国規模の収集システムを設置し、すべての包装材についてそのリサイクル能力を増加させた。1997 年には 5.45 百万トン（80.6%）の使用済み販売用包装材がリサイクルされ、プラスチックのリサイクル率は 64%、複合材（飲料用カートン）は 72%、ブリキ板は 79%、アルミは 80%、ガラスは 83%、紙・厚紙は 87%に達した。

経験について話せば、Duales System Deutschland GmbH についてのいくつかの問題も指摘しなければならない。初期段階では解決すべき深刻な財政的問題の存在が顕在化した。財政的困難の原因には以下が含まれる：

“ただ乗り”、すなわち、自らの包装にシステムのメンバーであることを示すグリーン・ドットを印刷するけれども、実際に生産する包装より、またシステムが処理する包装よりはるかに少額しか包装のために支払わない企業である。

非常にしばしば、一般公衆もまたデュアル・システムを通じて包装ではない物質を捨てることがある。数値的には平均 20%であり、これもシステムが何ら財政的見返りを受けないことによるコスト高騰に寄与する一つの事実である。

2.2 飲料容器の規制

包装材政令は割当とデポジットの組み合わせシステムにより詰替え可能な飲料容器のシステムを保護している。このシステムは 1991 年時点のドイツにおける詰替え可能パーセントを現状維持することに基づいている。基本的にはすべての使い捨て飲料パックに強制的なデポジットシステムを準備している。このデポジット制度はすべての飲み物について(ミルク、発泡ぶどう酒、及び蒸留酒を除く) 詰替え包装の割合が 72 パーセント以下にならない限りは全国的に猶予される。この率に 2 年連続して達しなければ、1991 年の基準パーセントに達しない飲料容器にはデポジットが強制的に適用されることになる。

この規則は詰替え可能品の大きな利点が示されているライフサイクル・アセスメント (LCA: Life Cycle Assessments) により証明されている。ドイツ連邦環境庁 (Umweltbundesamt) による研究により、詰替え可能な飲料容器とほぼ同じエコロジー上の利点を持つ使い捨て包装はただ一種類に過ぎないことが示された。これはミルク用のポリエチレン袋である。従って、新包装材政令ではこの袋の使用が詰替え可能包装と一緒に奨励されている。よって、私たちは詰替え可能な飲料包装の割当の、エコロジー的に有利な包装の割当への道を開いた。また、エコロジー的に有利な包装は袋を含み、詰替え可能品とエコロジー的に同等であることが将来的に証明されるような使い捨て包装を含むかもしれない。

LCA の成果である規則のこの変化は、飲料包装の製造業者や使用者 (及び充填業者) に非常に歓迎された。製造業者と充填業者はよりエコロジー的に健全な包装の在り方を模索している。飲料包装はより軽量になり、回収率が上昇し、また新素材も考慮に入れられている。その上さらに、新しい包装の代替案とそれらのエコロジー的影響に関する実り多い議論が環境省と産業界の間に起こりはじめている。

2.3 使用済み電池に関する政令

1998 年 4 月に、使用済み電池に関する政令が発効した。これには小売業者が電池を無償で回収しなければならないという義務が含まれている。この目的のため、小売業者は無償返却の可能性のあることを消費者に伝えなければならない。また、製造業者は無償で小売業者からの電池を回収せねばならない。小売業者から返送されてくる電池のほかに、製造業者は (分別) 都市ごみ収集からの電池も引き取らねばならない。

電池市場の特殊な構造のゆえに、製造業者はこれらの義務を合同の回収システムで実行しなければならない。このシステムは回収義務が発効した 1998 年 10 月 1 日の少し前に設置された。このシステムでの経験はまだそれほどないが、政令の施行以前でも多くの商店が無償で引き取っていたため、ほとんどの小売業者にとって大きな違いは存在していない。製造業者による製品回収は新しい試みである。

製品回収システムは消費者が使用済み電池を小売業者又は自治体の収集システムに戻すという義務によって支えられている。

自動車の始動バッテリー中の重金属などの危険物質が排出されないように、15 DM とかなり高額なデポジット制度が存在しており、消費者が必ず戻すことを保証するようになっている。さらに、当該電池のリサイクルと処分に関する義務が存在する。

2.4 使用済み情報技術製品に関する政令案

電子機器の分野では、コンピュータ、プリンタ、ファックスなどの使用済み情報技術製品に関する政令案が存在する。これらの製品の収集は包装の場合とは異なるアプローチとしてコミュニティの手に委ねられる。

生産者責任は自治体の収集システムから無償で使用済み情報技術製品を引き取るという製造業者の義務により実施される。自治体の収集システムで発生する可能性のある分別費用は製造業者が負担しなければならない。

これらの製品のリサイクルは第一の優先課題である。可能な限りこれらをリサイクルさせるのは一つの義務である。リサイクルが不可能なら、生産者は環境に負担の少ない処分に注意を払わねばならない。有毒物質を放出する危険性ゆえに、最終所有者もそれらを収集システムに戻す義務がある。

電子スクラップの分野では、EU が情報技術のみでなく他のものにも EPR を適用するという、この政令案よりもさらに進んだ指令に取り組んでいる。したがって、この政令に含まれる製品も拡大されるであろうことはほぼ間違いない。

2.5 新聞紙と雑誌に関する自発的コミットメント

新聞紙と雑誌の分野での自発的コミットメントには、新聞紙、雑誌などのリサイクル率を 2000 年までに 60% に増加させるという印刷メディア業界のコミットメントが含まれる。モニタリングのために委員会が産業界、連邦政府及び州政府のメンバーにより設置された。このモニタリングによりこの割当てがすでに達成されていることが示された。1997 年には約 72% の新聞紙と雑誌がリサイクルされた。

印刷メディア業界と紙製品の輸入業者も新聞紙と雑誌の二次資源の利用量の増加に自ら取り組んでいる。さらに、印刷メディア業界は古紙回収を最適化する可能性について調べる研究にも出資している。

2.6 廃車に関する自発的コミットメント

廃車の分野では、自動車産業(ドイツのメーカーと輸入業者)が処分される廃棄物量を 2002 年には最大 15% まで、2015 年には 5% まで下げると約束した。さらに自動車産業は使用年数 12 年までの廃車を引き取ると宣言した(これはひとつの折衷案である)。各メーカーは自社製の廃車を引き取らねばならない。

この義務を満足するため、産業界は最終所有者に近接して操業する全国規模の収集システムを設置して、オーナーが車を戻すのに障害のないようにすることを約束した。さらに、自動車メーカーは組立てと生産で部品と原材料の再使用及びリサイクルの可能性を改善する適切な措置を取ろうとしている。

この自発的コミットメントは、廃車のリサイクルと最終処分に関連するいくつかの義務、すなわち、分別、ハンドリング及びリサイクルにおいてエコロジ的な危険性を回避する要求事項を含む政令により形作られている。廃車はエコロジ的に適合する方法で運転され、また資格のある専門家の承認（監査）を受けたプラントに持ち込まねばならない。さらに、正しい処分とリサイクルはリサイクル証明書の提示を最終オーナーに要求する車の登録抹消制度と結びついている。

2.7 建設廃材に関する自発的コミットメント

建設廃材の分野では、建設産業が 1995 年から 2005 年までに処分向けの（リサイクル可能な）廃棄物を最大 50%まで削減することを約束した。このコミットメントによって、新技術を利用する誘因が発生し、また旧家屋の解体に関する新しい組織が生まれる誘因が発生するであろう。建設資材のリサイクル可能性も改善される。

建設廃材の分野はドイツの廃棄物処理にとって極めて大きな重要性を持っている。なぜなら、ドイツにおける年間廃棄物量の半分が建設廃棄物で占められているからである。この廃棄物はしばしば異なった素材が混合していることが多く、費用効率よくリサイクルするのが困難である。

付属書 15 : EPR 比較マトリックス

Bette Fishbein, Inform が作成
 4th EPR workshop, Torward Environmental Sustainability, Paris, 4-7 May, 1996
 において以下のマトリックスを公表。¹⁵

EPR 比較マトリックス (例) セクター : 包装

プログラムの特徴	国 ...A B C
範囲は？ 製品・包装のタイプ (すなわち、白物 対 全電気・電子) 発生源 (すなわち、住民、商業、研究機関等)	
時間枠 (段階的導入) 法律、規則又は協定の期日 プログラム開始日 完全実施日	
プログラムは強制的か自発的か	
廃棄物処理コストの資金調達 責任の割当ては？ 最終生産者か共有か？等 製品連鎖内の主体の役割	
運営 既設のインフラ (すなわち、収集、分別、リサイクル) を利用するか 新しいインフラが必要か	
責任主体 (すなわち、ブランド・オーナー、メーカー、小売業者、製品連鎖) 自社製品の回収 第三者が製品回収 (PRO)	
製品回収において、製品回収料金は？ 主体が設定した料金 主体が受取る料金 料金ベース (すなわち、単位、材料、重量、体積、その他) 料金レベルは材料により設定するか、製品によるか 紙 コンピュータ ガラス テレビ 金属 冷蔵庫 プラスチック 洗濯機 複合材 エアコン	
料金支払時点 (生産者、購入時、有効寿命の最後など)	

¹⁵ このマトリックスにリストされた全てのポイントがすべてのプログラムに対応しているわけではない。本マトリックスは運用されている種々の EPR プログラムで収集できる情報のタイプを提供する。

EPR 比較マトリックス (続き)

プログラムの特徴	
目標が設定される場合、その率と日付はどうか (すなわち、発生抑制、リサイクル、リカバリー、収集) 材料ごと、製品ごと	
紙	コンピュータ
ガラス	テレビ
金属	冷蔵庫
プラスチック	洗濯機
複合材	エアコン
技術	
リサイクル (すなわち、メカニカルリサイクルのみ、フィードストックリサイクル ?)	
リカバリー (エネルギーリカバリーは別にする)	
報告要求 (すなわち、廃棄物の発生、リサイクル、リカバリー、リサイクル含有、コスト)	
その他の要求事項	
禁止	
製品からの原材料	
都市ごみからの原材料・製品	
埋立からの原材料・製品	
詰替え率	
ラベル表示	
デポジット	
輸入・輸出	
エンド・ユーザーによる返却	
強制的無償製品回収	
収集ポイントへのアクセス	
例外 (すなわち、健康・安全、売上)	
セクター特有の問題点 長寿命製品	
孤児製品	
現存製品	
登録抹消・リサイクル証明書	
使用製品を新品と交換	
適合性モニタリング	
責任ある主体	
罰則	
リサイクル記録・認証	
ただ乗り	

平成 13 年 3 月発行

編集・発行
財団法人クリーン・ジャパン・センター

〒05-0001

東京都港区虎ノ門三丁目6番2号 第2秋山ビル

電話 03(3432)6301

FAX 03(3432)6319

本書は古紙配合率 100% 白色度 70%の再生紙を使用しています。