

拡大生産者責任に関する比較法的検討

—日中米における比較考察—

目次

序章	4
一. 本論文の背景、目的及び方法	4
二. 本論文の構成	5
第一章 OECD における拡大生産者責任	7
一. OECD における拡大生産者責任の背景	7
1. 拡大生産者責任の概念	7
2. 拡大生産者責任の意義	7
3. 拡大生産者責任の制定経緯と状況	8
二. OECD における拡大生産者責任の概要	9
1. 拡大生産者責任の特徴、対象及び目的	9
2. 拡大生産者責任における政策手法と措置	10
3. 拡大生産者責任における各主体の責任	15
4. 拡大生産者責任における各主体の役割	21
5. OECD における拡大生産者責任と汚染者負担原則の関係性	23
三. 小括	25
第二章 日本における拡大生産者責任	27
一. 日本における拡大生産者責任の背景	27
二. 日本における拡大生産者責任の導入過程	27
1. 日本における企画ワーキンググループ	27
2. 日本における「拡大生産者責任セミナー」	30
三. 日本における拡大生産者責任に関する法制度	33
1. 循環基本法における位置づけ	33
2. 循環基本法における拡大生産者責任の導入	34
3. 循環基本法における拡大生産者責任に関する議論	39
4. リサイクル法制度における拡大生産者責任の導入	41
5. 個別法における拡大生産者責任に関する議論	43
6. 容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の実施及びライフ事件の検討	44
四. 日本における拡大生産者責任の論拠——汚染者負担原則との関係性から	51

1. 拡大生産者責任と汚染者負担原則には関係性があるとする議論	53
2. 拡大生産者責任と汚染者負担原則には関係性がないとする議論	55
五. 小括.....	58
第三章 アメリカにおける製品管理責任.....	59
一. 製品管理責任の背景.....	59
1. 拡大生産者責任の導入経緯.....	59
2. 拡大生産者責任の概念、特徴及び拡大生産者責任との異同	60
二. 製品管理責任の概念、目的、特徴及び拡大生産者責任との異同	61
1. 製品管理責任の概念と目的	61
2. 製品管理責任の特徴及び拡大生産者責任との異同	62
三. 製品管理責任に関する立法の動向及び主要な実施手法.....	65
1. 連邦政府における関係立法の動向	65
2. 州政府における関係立法の動向	65
3. 製品管理責任における主要な実施手法	66
四. 製品管理責任の立法の現状及びその動向——メイン州を実例として	70
1. 製品管理責任の枠組み法	70
2. 飲料容器の回収法	74
3. 電化製品廃棄物リサイクル法	76
五. 小括.....	77
第四章 中国における拡大生産者責任.....	78
一. 中国における拡大生産者責任の背景.....	78
二. 中国における拡大生産者責任の理論状況.....	79
1. 拡大生産者責任概念における「生産者」に対する議論	79
2. 拡大生産者責任概念における「拡大」に対する議論	80
3. 拡大生産者責任概念における「責任」に対する議論	81
三. 中国における拡大生産者責任の法制度.....	82
1. 拡大生産者責任全般に関する法律	82
2. 中央政府における個別的な命令	84
3. 地方レベルにおける条例	86
4. 中国における拡大生産者責任の法制度の内容、特徴及び問題点	87
四. 小括.....	90
第五章 日中米における拡大生産者責任の比較検討.....	91
一. 拡大生産者責任の理念の理論面における比較検討	91

1. 日中米における拡大生産者責任の主要な論拠	92
2. 拡大生産者責任と製品管理責任の比較分析	94
3. 中国における拡大生産者責任の理念への問題提起	95
二. 拡大生産者責任の法制面における比較検討	97
1. 日中米における拡大生産者責任の主要な法制度	97
2. 日中米における容器包装リサイクル法の比較	98
3. 日中米における小型家電リサイクル法の拡大生産者責任の比較検討	102
4. 中国における拡大生産者責任の法制度への問題提起	105
終章	107
一. 拡大生産者責任に対する考察結果	107
1. OECDにおける最終責任の推奨	107
2. 日本における共有責任の採用	107
3. アメリカにおける共有責任の推奨	108
4. 中国における共有責任の採用傾向	108
二. 三か国における比較法的検討の結論	109
三. 結びにかえて——中国における拡大生産者責任の進むべき道	111

序章

一．本論文の背景、目的及び方法

近年、世界各国における社会経済活動が拡大し、人々の物質的生活が豊かになる一方で、廃棄物の排出量の増加、最終処分場の枯渇及び環境汚染の発生等の深刻な社会問題が生じている。中国における環境問題は、1979年以降の「改革開放」という工業化の進展にともない、急速な経済発展のゆえで、深刻な環境汚染と生態破壊が進行し、重要な社会問題になっている。環境基本法と様々な関係法律が制定されたため、環境の状況は部分的に改善しているが、全体としては悪化し続けている。特に、工業生産活動における廃棄物の排出及び天然資源の浪費等の原因で、廃棄物問題と資源問題はますます深刻化している。その社会的背景として、伝統的な生産及び経済活動がワンウェイの生産及び経済モデルを採用し、自然環境と資源に大きな負担をかける一方、法的には、現行環境法の機能不全が大きな要因となっていることが指摘されている。環境問題の解決には、環境法分野の法がそれぞれの役割を果たさなければならない。その中でも、持続可能な発展を中心として循環経済法制度の確立は極めて重要であろう。

OECD が提唱した拡大生産者責任は、先進的な環境政策手法であり、廃棄物・リサイクル分野において、環境負荷を低減し、循環型社会を創るための潮流になっている。その重要性や必要性は、先進諸国だけではなく、廃棄物大国である中国でも認識されている。拡大生産者責任は、近時次第に広がってきたが、各国はそれぞれの社会状況に応じて、自国に拡大生産者責任を導入したため、当初の OECD の概念にこだわることなく、その制度設計もそれぞれに異なっている。発展途上国である中国も、経済と工業の発展を確保するために、拡大生産者責任を OECD とは異なる捉え方をし、自国の法制度に採用させた。しかし、まだ拡大生産者責任の理念は十分に理解されていない。中国にとって、拡大生産者責任の理念を理解するためには、まずその概念を提唱した OECD における拡大生産者責任の理念と内容を明確にする必要がある。

OECD の加盟国たる日本は、拡大生産者責任を導入し、自国の環境法体系に定着させた後、廃棄物・リサイクルの状況が徐々に改善されている。したがって、OECD における拡大生産者責任のそもそもの理念と内容を整理する上で、代表的な実例としての日本における拡大生産者責任の導入、現在の法制度及び関連する議論を検討しそれを明らかにすることは、中国の拡大生産者責任の導入と実施にとって、非常に参考になると思う。また、アメリカは、世界の産業大国及び廃棄物大国として、拡大生産者責任の導入や採用に対し、当初から OECD の捉え方には賛同せず、後に述べる製品管理責任という新しい概念を提唱し、発展させた。つまり、日本、アメリカ及び中国は、拡大生産者責任に対して、共に OECD の拡大生産者責任とは別の捉え方をし、それを展開してきたのである。したがって、日本及び中国における拡大生産者責任とアメリカにおける製品管理責任に対する理念や法制度の内容を整理して、両者における理念と法制度を検討し比較することは、中国においても非常に参考になると思われる。

本稿は、日本、中国及びアメリカにおける拡大生産者責任のあり方を検討するために、理論面と法制面という二つの側面から三カ国の比較法的考察を行うものである。

二. 本論文の構成

以上のような考察を行うために、本論文は、以下のような構成をとる。

まず、第一章においては、拡大生産者責任という概念を最初に提出した OECD における拡大生産者責任の背景及び概要を整理する。OECD は、具体的な運用面において、拡大生産者責任の最終責任と共有責任という責任分担モデル及び使用済み製品の回収要請等の実施手法を提起した。これは、各国における拡大生産者責任の導入において、理念上及び実施上の重要な基礎となっている。したがって OECD における拡大生産者責任に対する理念、責任分担モデル及び実施手法は、比較法の対象たる日中米における拡大生産者責任の導入と制度化に対する不可欠な前提であるといえよう。

次に、第二章においては、日本における拡大生産者責任の背景及び導入過程を述べ、循環基本法及び各個別法という関係法制に認められる拡大生産者責任のあり方を整理する。すなわち、循環基本法、容器包装リサイクル法及び家電リサイクル法を主とし、拡大生産者責任の仕組みを述べる。なお、ライフ事件への検討を通じて容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の実施面での課題を検討する。そして、汚染者負担原則との関係性を通して、学界における拡大生産者責任の論拠及びその捉え方の異同を示したい。

第三章においては、アメリカにおける製品管理責任の背景、概念、目的、特徴、拡大生産者責任との異同、立法の動向及び主要な実施手法を整理する。また、メイン州を例として、製品管理責任に関する枠組み法及びそれと関連する容器包装と電化製品の個別法の内容を踏まえて、メイン州の立法の現状及びその動向と自主的な協定という製品管理責任の具体的な実施手法を把握し、理論面と法制面において、製品管理責任の理念、特徴及び拡大生産者責任との異同を検討し、明らかにしたい。

第四章においては、比較法の対象としての中国における拡大生産者責任の背景、理論状況及び関係法制度を整理し、検討したい。すなわち、中国において、拡大生産者責任に対する理論面の認識と法制度の採用を踏まえて、拡大生産者責任の捉え方と循環経済促進法及び清潔生産促進法等という具体的な法制度に反映された拡大生産者責任のあり方を検討し、拡大生産者責任に関する法制度の内容、特徴及び問題点を論じたい。

第五章においては、上記の日本、アメリカ及び中国における拡大生産者責任を、理論面と法制面という二つの側面から比較法的考察を行い、その異同を検討したい。まず、理論面において、上記の三カ国の状況を踏まえて、拡大生産者責任と製品管理責任の論拠を論述し、その異同を検討する。また、概念の公平性、環境への影響の軽減及び経済発展の確保という三つの観点から、両者の特徴を論じる。次に、法制面において、三カ国における拡大生産者責任に係る法制度の構成を踏まえて、容器包装リサイクル法と小型家電リサイクル法を例として、三カ国の法制度に認められる拡大生産者責任と製品管理責任を比較し分析する。そして、上記の比較考察に基づいて、理論面と法制面において、中国にお

ける拡大生産者責任への問題提起を行う。

最後に、本論文の結論として、第一章から第五章において行った論述及び比較法的考察を踏まえて、三カ国における拡大生産者責任の捉え方を明らかにし、また拡大生産者責任の理念に対する理解のあり方と法制度に採用された共有責任の捉え方の根拠と優位性を検証し、また中国における拡大生産者責任の導入に対する「二つの段階」という進むべき道を論じて、本論文の記述を終えるものとする。

第一章 OECD における拡大生産者責任

一. OECD における拡大生産者責任の背景¹

1. 拡大生産者責任の概念

拡大生産者責任（EPR: Extended Producer Responsibility）は、1990 年代初めにスウェーデン・ランド大学の環境経済学のトーマス・リンドクビスト（Thomas Lindhqvist）によって初めて提唱された、製品のライフサイクル全体（生産、流通、消費、廃棄、リサイクル及び処分）から環境負荷を低減させるための政策戦略に由来する。これは、1990 年代初めに、ドイツ、オランダ及びフランス等に波及した。また各国において、容器包装など主に従来自治体等の行政が回収してきた一般廃棄物となる製品の回収・リサイクルの実施及びその費用負担を生産者・販売者に移行する考え方が法制化されてきた。これは、生産者や販売者に、消費後の段階における製品の管理についての責任を課するという意味で「拡大生産者責任」と呼ばれるものである²。拡大生産者責任は、循環経済における中心理論として、世界各国に展開され続けた。2000 年に OECD から出されたガイダンスマニュアルによる「物理的及び/もしくは経済的に、製品に対する生産者の責任を製品のライフサイクルにおける消費後の段階まで拡大させ、一般廃棄物の処理責任を地方自治体から生産者に移転することで生産者に廃棄物削減やリサイクルへのインセンティブを与え、もって廃棄物の減量化と資源の有効利用を目指した画期的な資源・廃棄物政策という環境政策上の手法である³」という拡大生産者責任に対する定義は、世界では最も影響深い説明である。したがって、OECD から提唱された定義は、世界に通用する一般的な概念として定着された。簡単に言うと、拡大生産者責任とは、生産者が製品の生産・使用段階だけでなく、廃棄・リサイクル段階まで責任を負うという考え方で、具体的には、生産者が使用済み製品を回収、リサイクルまたは廃棄し、その費用も負担するということである。

2. 拡大生産者責任の意義

この数十年間、OECD 加盟諸国は、廃棄物を軽減する政策やプログラムを積極的に実施してきた。しかし、環境への負荷は増大するばかりである。全世界からみると、環境保護に関する様々な手段を通じ、大気汚染と水汚染は、以前よりだいぶ改善されていたが、それに比べて、有害廃棄物と都市ごみに関する汚染はますます深刻化している。OECD 加盟国では、1980 年から 1997 年の間に、都市ごみは人口一人当たりでは 22%、絶対数では

¹OECD における拡大生産者責任（EPR）の背景（概念、意義、制定経緯及び現状）については、OECD, Extended Producer Responsibility---A Guidance Manual For Governments, (2001) (以下「Guidance」という) 緒言と第 1 章を参照。(一般社団法人産業環境管理協会による「OECD 拡大生産者責任政府向けガイダンスマニュアル」という仮訳がある。)

²大塚直「廃棄物リサイクルの分野における費用負担について——拡大生産者責任（EPR）を中心として」新鐘 68 期 38 頁。

³経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課編集『OECD 拡大生産者責任ガイダンスマニュアルについて』（経済産業省、2001 年）2 頁。

40%も増加した。1990年代半ばには、都市ごみの約64%が埋み立てで処分され、18%が焼却、18%がリサイクルされた⁴。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きた。埋み立ての処分場及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⁵。そして、その時の迷惑施設に反対する運動、いわゆる「NIMBY」⁶ (not in my backyard) 運動も増加し、都市ごみ処理ための問題は目の前に迫ってきたとされる。

廃棄物の増加に直面し、この問題に対処するための新しい手段が必要になったため、各国政府は現行の政策選択肢を再検討し、生産者に製品の使用済み段階で責任を課すことによって、環境への負荷が軽減できるという結論に達成した。すなわち、使用済み廃棄物の管理を中心として、拡大生産者責任という政策アプローチを実施するということである。前述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、環境負荷の少ない製品設計を奨励し、一般のリサイクル・資源管理目標の達成を促進するということは、OECDにおける拡大生産者責任の基本的な目的である⁷。生産段階の管理のみに集中するという伝統的な環境政策が人間の健康と環境を保護できなくなってきたということは、現代社会に徐々に認識されていた。したがって、生産段階だけではなく、製品の原材料選定と設計という上流の活動から、使用済み段階での処理という下流の段階まで、ライフサイクル全体を見据えて管理するという拡大生産者責任の理念は、次第に展開され、認められている。こうして、拡大生産者責任は、OECD加盟諸国の政府に共通の環境目標（廃棄物の発生抑制、生産におけるリサイクル材の使用の増加、資源効率の向上）への取り組みとして、役立てられてきたのである⁸。

3. 拡大生産者責任の制定経緯と状況

拡大生産者責任の概念は、最初に提唱された後に、循環型社会システム構造と環境負荷低減のための新しい理念として、各国に支持された。1994年にOECDは、日本政府の援助を得て、OECD地域における拡大生産者責任制度の策定と実施に関する調査を始めたのを契機として、拡大生産者責任ガイダンスマニュアルの策定を開始した。そして、その拡大生産者責任ガイダンスマニュアルは、1994年から2001年3月まで、策定過程における議論や検討のフェーズ1、2、3を経て、完成した。検討には3つの期間があり、フェーズ1は加盟国での拡大生産者責任政策の実態調査で、OECD全域において70回以上のインタビューが実施され、この成果は1995年に完成した報告書にまとめられている。フェーズ2では当時拡大生産者責任の数少ない実例であったドイツとオランダの包装廃棄物について詳細な検討を行い、拡大生産者責任の一般的枠組みに関する報告書が作成された。これらは1998年にOECDによって公表された三つの文書、すなわち、①拡大生産者責任の枠組みに関する報告書、②オランダの容器包装協定の事例研究、③ドイツの容器包装令の事例

⁴ 「Guidance」 P. 9.

⁵ 「Guidance」 P. 9.

⁶ NIMBYとは、“Not In My Back Yard”（自分の裏庭には来ないで）の略で、「施設の必要性は認めるが、自らの居住地域には建てないでくれ」と主張する住民たちやその態度を指す語である。

⁷ 「Guidance」 P. 9.

⁸ 「Guidance」 P. 10.

研究としてまとめられている。そして、フェーズ3では、これらのレポートに基づいて、1997年から1999年まで関係者による4回のワークショップ⁹が開催され、ここまでの議論を踏まえて、ガイダンスマニュアルのドラフトが作成され、各国政府による検討を経て最終的なマニュアルが完成した¹⁰。ガイダンスマニュアルについても、1999年11月、2000年4月及び同年10月の各バージョンを経て、最終マニュアルとなったものである¹¹。そして、OECDの加盟国は、それぞれの状況に応じて、そのガイダンスマニュアルを導入し、実施した。OECD加盟国では、様々な拡大生産者責任プログラムが実施されたが、その中で最も有名なのはドイツDSD (Duals System Deutschland) 社におけるグリーンドット (Gruene Punkt) 制度である。これは、容器包装事業者 (生産者・流通業者) に、使用済み製品を引き取らせる制度の確立と管理を義務付けるものである¹²。同プログラムを実施した結果として、容器包装の消費は、1991年から1998年の間に、一人当たり94.7キロから82キロに13.4%減少した¹³。

二. OECDにおける拡大生産者責任の概要

1. 拡大生産者責任の特徴、対象及び目的¹⁴

OECDによると、拡大生産者責任における重要な特徴は、①責任を (全面的あるいは部分的に) 地方自治体から製品のライフサイクルの上流にシフトすること及び②生産者に環境に配慮した製品設計のインセンティブを与えることの二つであるとされる¹⁵。上に述べたOECDの定義によると、拡大生産者責任の対象は、地方自治体が処理責任を負っている廃棄物 (Municipal Waste) であり、いわゆる日本における一般廃棄物である。加えて、地方自治体から生産者に転嫁させる責任は、全面的か部分的かということをおろそかにせず、両方とも認められている¹⁶。例えば、ドイツのように全面的に自治体から生産者に責任を負担させることも、日本のように部分的に自治体から生産者に責任を負担させることも、拡大生産者責任における責任分担の方式なのである。この責任分担の方式については、後の部分でまた整理する。

ここで拡大生産者責任の目的に移る。有効な拡大生産者責任制度において、最も重要な策定段階の一つは、政策の目的の確立である。その目的を、明らかに生物多様性、天然資

⁹開催された4回のEPRワークショップとは、1997年12月カナダ環境省 (Environment Canada) が主催した第1回の「生産者とは誰か」、1998年5月フィンランドの環境省が主催した第2回の「EPRに対する制限的障壁」、1998年12月アメリカ環境保護庁が主催した第3回の「環境上の有効性と経済的効率」及び1999年5月日本の厚生省が主催した第4回の「環境上の持続可能性を支援するための拡大生産者責任及び廃棄物最小化」というものである。

¹⁰OECDにおけるガイダンスマニュアルの制定フェーズについては、「Guidance」PP. 2-3.

¹¹山口光恒「EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて」三田学会雑誌94巻1号1頁。

¹²「Guidance」P. 11.

¹³「Guidance」P. 11.

¹⁵OECDにおける拡大生産者責任 (EPR) の特徴、対象及び目的については、「Guidance」の第2章を参照。

¹⁶山口・前掲「EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて」(注11) 2頁。

¹⁶「Guidance」P. 11.

源の保存及びエネルギーの節約等という特定の環境改善に関連して確立する必要がある¹⁷。OECDは、目的を以下の四点としている。すなわち、①天然資源と原材料の利用を削減すること（Source Reduction）、②廃棄物の発生を予防すること（Waste Prevention）、③環境に配慮した製品設計を推進すること（Design of More Environmentally Compatible Conservation）、④持続可能な発展を推進するために原材料の使用を循環化すること（Closure of Materials Use Loops to Promote Sustainable Development）¹⁸。上に述べたように、ほとんどの先進国は、廃棄物の増加により、既存の廃棄物処分場も足りなくなっていると同時に、新しい処分場の建設も困難な状況にある。したがって、生産活動の初期段階から環境問題に取り組むという手段の重要性が現れた。OECDにおいて、自治体から一般廃棄物の処理責任を生産者に転嫁させることを通じ、生産者に環境に配慮した製品設計への努力を求め、環境への負荷を低減させることは、上に述べた初期段階から環境問題に取り組むという手段の一例である。こうした生産者に廃棄物になりにくい製品の設計、あるいは再使用・リサイクルしやすい材料を使用することのインセンティブを与え、最終処分量の削減と再使用・リサイクル率の向上をはかり、合わせて環境汚染を軽減するというのが、拡大生産者責任の目的である¹⁹。OECDの研究によると、加盟国域内で、策定段階において、拡大生産者責任の目的を確立することについて、最も代表的な一例はドイツであるとされる。ドイツで、拡大生産者責任は循環経済という目的の土台をなして、拡大生産者責任を環境政策として利用して、国の空間、生物多様性及びエネルギー保存を維持する²⁰。

2. 拡大生産者責任における政策手法と措置²¹

ここでOECDにおける拡大生産者責任政策の実施に関する一連の政策手法と措置を述べる。手法には、使用済み製品の回収要請（Take-back Requirements）、経済的手法（Economic Instruments）及び達成規準（Performance Standards）という三つの基本的な種類がある。使用済み製品の回収要請は、関係主体に製品の最終管理及びその回収の責任を割り当てることを通じ、政策目標を達成する。経済的手法も同様な政策目標を達成するために実施される。これらの手法は、インセンティブの政策であり、そのプログラムの要求を達成するため、企業に柔軟な方策を提供する。例えば、デポジット・リファンド制度（Deposit/Refund Schemes）、前払い処分料金制度（ADF：Advance Disposal Fees）、原材料課税制度（Material Taxes）及び川上における税・補助金の組み合わせ制度（UCTS：Upstream Combination Tax/Subsidy）という様々な制度である。そして、最低限リサイクル含有率の要請（Minimum Recycled Content Requirements）という達成規準は、製品中に使用すべきリサイクル資源における一定の割合を定める²²。OECDは、上述した制度を手本として加盟国に提供する。

¹⁷ 「Guidance」 P. 28.

¹⁸ 「Guidance」 P. 29.

¹⁹ 山口・前掲「EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて」（注11）3頁。

²⁰ 「Guidance」 P. 29.

²¹ 拡大生産者責任における政策手法と措置については、「Guidance」の第3章を参照。

²² 「Guidance」 P. 39.

また加盟国は、様々な社会の状況に基づいて、それらの制度をそれぞれに適用する。

(1) 使用済み製品の回収要請

生産者及び小売業者に使用済み製品またはその包装の回収を要請する政策は、製品ライフサイクルの使用済み段階にまで生産者責任を拡大する典型例である。

OECD において、最も多く利用される方法は、使用済み製品の回収要請であり、特に自動車、電化・電子製品及び容器包装等の分野によく適用される²³。そのプログラムを回収、再使用及びリサイクルといういくつかの目標と結びつけることは多い²⁴。ほとんどの場合において、生産者は、生産者責任機構²⁵ (PRO: Producer Responsibility Organization) への参加または個別の製品回収制度への参加により、法令または協定を通じて、回収、再使用及びリサイクルを実現する²⁶。OECD の研究によると、1991 年のドイツ容器包装令 (Verordnung ueber Vermeidung von Verpackungsabfallen) で提唱され、実用された使用済み製品の回収という概念は、現在、オーストラリア、カナダ、EU 加盟国、韓国、日本及びアメリカ等という多くの OECD 諸国で、バッテリー、タイヤ、自動車、パソコン、容器包装及び電子製品等広範囲にわたる製品に適用される。政策アプローチは、法律による要請から交渉による企業と政府間の協定、完全に自主的な産業界をベースにしたプログラムである²⁷。

(2) 経済的手法

OECD では、使用済み製品の回収要請以外に、使用済み製品に対する管理責任を生産者に割り当てるが、同じ目標を向けて、経済的手法を使用することもできる。上に述べたデポジット・リファンド制度、前払い処分料金制度、原材料課税制度及び川上における税・補助金の組み合わせ制度等という手法は、拡大生産者責任を実施する主体に、直接に財政上のインセンティブを提供する²⁸。

拡大生産者責任の実施のために経済的手法を使用するとき、後に述べる物理的責任と経済的責任が生産者に割合で割り当てられるよう、一定の条件を整備しなければならない。例えば、使用済み段階で製品を処理する追加費用を負担するため、消費者が処分料金を前払いするよう要請する場合、物理的責任は、生産者まで拡大すべきである。上述した方法は、生産者と消費者に物理的及び経済的責任を分担させることにより、政府及び地方自治体が担う責任の割合を下げさせ、生産者側の責任を拡大させるという仕組みである。もう一つの例は原材料課税の目的税化である。目的税化により、生産者により支払われた税金が、拡大生産者責任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: 有毒な化学物質と成分が複雑な物質)とそうでもない原材料とを区別するように設定する²⁹。

²³ 「Guidance」 P. 40.

²⁴ OECD での廃棄物処理の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) リサイクル及び 4) 処分。

²⁵ 生産者責任機構は自主的及び強制的 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制度である。

²⁶ 「Guidance」 P. 40.

²⁷ 「Guidance」 P. 40.

²⁸ 「Guidance」 P. 41.

²⁹ 「Guidance」 P. 41.

① デポジット・リファンド制度

デポジット・リファンド制度では、消費者による支払いは、製品の購入時に行われ、その製品が取扱業者または特定処理施設に返却されたときに、その全額または一部が返却される。すなわち、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を課せられ、製品が回収されたときには払い戻されるのである。伝統的に、デポジット・リファンド制度は主として容器包装に採用されてきた³⁰。OECD の資料によれば、この制度は、ほとんど飲料容器の分野にしか適用されないとされる。ただし、一部の OECD 加盟国内では、バッテリー及びタイヤ等の他の種類の製品にも採用されている³¹。

事業者と行政的協定を結ぶことを通じて、同じブランドと同じタイプの製品を販売する小売業者に受け取らせることはよくある。そして、卸売業者に、容器または製品の回収とリサイクル、あるいは処理施設センターに運搬する責任を負担させることは多いのである³²。デポジット・リファンド制度は、リサイクルセンターまたは「歩道側の収集」³³という二つの方法を通じて実施されることである。しかし、OECD における研究によれば、上に述べたリサイクルセンターまたは「歩道側の収集」を通じて実施されるという二つの方法での返却率は低いとされる。したがって、この制度を運用する物理的責任を生産者あるいは卸売業者に担わせることになる可能性がある³⁴。主として、デポジットには、容器における商品コスト（または特定の製品）及び容器に対する処分と廃棄にかかわる環境コストが含まれている。リファンドは、上に述べた環境コストが回避された額と容器のスクラップとしての価値の合計に等しいのである。そして、OECD の研究によれば、預り金の額が価格に対して高い割合で設定されると、その部分の金額を取り戻すために、返却率は高くなるとされる³⁵。

OECD では、デポジット・リファンド制度において、生産者と小売業者（または卸売業者）の間の行政的協定を、そのプログラムが開始したときに行う必要がある。混乱を避けるため、いくつかのプログラムは、一人の消費者が一つの小売業者に最大限に返却できる数を規定している³⁶。したがって、デポジット・リファンド制度のもとで、生産者には、全部または一部の責任が負担されるべきである。通常、デポジット・リファンド制度は、再使用と原材料使用量の削減（例：容器包装）を奨励し、またはリサイクルと環境改善のため、原材料を確保する方法として導入されている。OECD の調査によると、OECD 加盟国のうちでは、プラスチックとボトルの返却率は、60%以上に上る。その中に、ビールやソフトドリンク等の返却率は 90~100%である。ワイン等の酒の返却率は 40~80%である。価格に対する預り金の割合からいうと、ビールとソフトドリンク等の返却率は最も高く、

³⁰ 「Guidance」 P. 42.

³¹ 「Guidance」 P. 42.

³² 「Guidance」 P. 42.

³³ 歩道側の収集 (Kerbside Collection) というのは、不法投棄を防ぐため、町の中と近郊で、町の規定に認可された資源ごみを収集するサービスの一つである。このサービスは、同じブロックの住民に自主的に組織され、個人のトラックなどを通じて行われる。

³⁴ 「Guidance」 P. 42.

³⁵ 「Guidance」 P. 42.

³⁶ OECD の研究によれば、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にある小売業者に持ち込むことがよくある。「Guidance」 P. 42.

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とされる³⁷。

② 前払い処分料金制度

前払い処分料金制度とは、拡大生産者責任において、特定の製品に対する収集と処分方法にかかわる費用に基づいて、徴収される料金である。その料金は、製品を販売するときに支払われるが、政府あるいは産業界が関与した民間団体により徴収されることが多いとされる³⁸。すなわち、誰（政府または民間団体）が前払い処分料金を徴収するかということは、各国の状況に応じた、システム設計における選定の問題となっている。

OECD における研究によると、前払い処分料金制度を実施するいくつかの OECD 加盟国政府は、製品のリサイクルに関するコストが下がった場合に、消費者が支払い済みの処分料金における使用しなかった部分を消費者に返済するというシステムを制定するとされる。例えば、製品が分解しやすいため、同種の原材料を利用し、製品の再設計等の取り組みを通じ、廃棄物管理のコストが低減されたときに、その製品にかかわる処分料金には、安くなる可能性がある³⁹。この前払い処分料金制度は、ある程度でデポジット・リファンド制度と類似し、OECD の研究によれば、エアコン、冷蔵庫、洗濯機及びタイヤ等という寿命の長い製品に採用されることが多いとされる⁴⁰。

前払い処分料金制度の自体は、本来拡大生産者責任プログラムを構成するものではない。以前では、前払い処分料金制度における費用負担の責任を生産者ではなく、消費者側に転嫁させるので、OECD では、前払い処分料金制度に対する議論が起った。つまり、消費者が製品の処分費用またはリサイクル料金を支払うのであるから、前払い処分料金制度が拡大生産者責任プログラムの一部になるためには、使用済み段階での製品に対する管理と処分という物理的責任を生産者に担わせる必要がある⁴¹。例えば、生産者あるいは輸入業者は、製品返却のために、小売業者とともに個別の組織を作ったり、自社の返却用の場所を設置したりする。そして、OECD の実例によると、生産者と輸入業者が民間団体を形成し、製品の収集と処理を担当することは、もう一つの選択肢として、OECD 加盟国内で多いとされる⁴²。

③ 原材料課税

原材料課税の目的は、バージン原料（もしくはリサイクルし難い原材料と毒性を持つ物質等）の使用を削減し、二次（すでにリサイクルされた）原料と毒性の少ない物質に対する使用を推進することである。特定の危険な物質を使用した、または汚染を発生しやすい原材料もしくは化学物質には、特別な税金が課せられる⁴³。すなわち、この原材料課税制度を、天然資源とエネルギーが足りない地域に対し、資源における使用量の削減を主要目的として適用することが多い。

OECD の理念によれば、この原材料課税は、使用済み製品の収集、分類及び処理に向け

³⁷ 「Guidance」 P. 42.

³⁸ 「Guidance」 P. 43.

³⁹ 「Guidance」 P. 43.

⁴⁰ 「Guidance」 P. 43.

⁴¹ 「Guidance」 P. 43.

⁴² 「Guidance」 P. 43.

⁴³ 「Guidance」 P. 43.

て利用されるべきである⁴⁴。その税金の使途を特定に徴収されるという点からみれば、原材料課税は目的税 (Earmarked Taxes) の一種であることを明らかにすると考えられている⁴⁵。原材料課税のもとで、使用済み製品についての全体的または部分的な物理的責任が各責任主体に割り当てられる必要がある。すなわち、OECD における拡大生産者責任の方法は、物理的責任を全部生産者に負担させること、または日本とフランスの容器包装に関する法律のように、地方自治体に廃棄物に対する収集と分類の責任を担わせ、生産者に使用済み製品の処理のための追加費用を負担させるという共有システムを確立することである⁴⁶。

④ 川上における税・補助金の組み合わせ制度

川上における税・補助金の組み合わせ制度は、1998年ワシントン D. C. の EPR ワークショップで拡大生産者責任の経済的手法の代わりにアメリカにより提案され、拡大生産者責任に対する独立な経済的仕組みであった。ただし、それは OECD に認められなかった。OECD の論述によれば、川上における税・補助金の組み合わせ制度は、同じく生産者によって支払われ、廃棄物処理を支援するための税金であるので、すなわち拡大生産者責任と一致し、または拡大生産者責任の一つの手段として使用されうる⁴⁷。したがって、同制度は、ただ拡大生産者責任における経済的手法の一つとして位置づけられるにすぎない。

アメリカにおける理論によると、川上における税・補助金の組み合わせ制度は、OECD が提唱した拡大生産者責任とアメリカが提唱した拡大生産者責任 (Extended Product Responsibility) と並立し、リサイクルに関連するインセンティブベースのプログラムである⁴⁸。しかし、OECD のガイダンスマニュアルから見れば、同制度の位置づけという点で、アメリカにおける理論に相違点があるにもかかわらず、内容はほぼ同様である。すなわち、川上における税・補助金の組み合わせ制度という手法は、生産者を指示し、その原材料投入量と製品設計を変更させ、または製品処理とリサイクルを支援する財政的なメカニズムを提供することである⁴⁹。川上における税・補助金の組み合わせは、例えば、中間生産物にかかる税金を、使用済み飲料容器及び再利用のための旧新聞紙をリサイクルする事業者への補助金と組み合わせることである。川上における税は、生産段階の原材料の使用量を削減することを目的にするので、製品の数量よりもむしろ重量に対して徴収される。これに対し、補助金は、廃棄物管理のために廃棄物処理企業または地方自治体に支給される⁵⁰。

つまり、川上における税・補助金の組み合わせ制度のもとで、生産者責任の割合は、税金を通じ、財政的な形で確定されうる。加えて、生産者に、また使用済み製品の処理についての全体的または部分的な物理的責任が与えられる場合もある⁵¹。例えば、地方自治体

⁴⁴ 「Guidance」 P. 43.

⁴⁵ OECD における EPR ガイダンスマニュアルによれば、原材料課税は目的税の一種であることを OECD に認定される。

⁴⁶ 「Guidance」 P. 43.

⁴⁷ 「Guidance」 P. 44.

⁴⁸ Margaret Walls and Karen Palmer, *Extended Producer Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies*, Washington D. C. Workshop(1999), P. 1.

⁴⁹ 「Guidance」 P. 44.

⁵⁰ 川上における税・補助金の組み合わせについては、Walls et al, *supra* note 48, *Extended Producer Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies*, P. 4.

⁵¹ 「Guidance」 P. 44.

が補助金の利用を通じ、廃棄物を収集し分類するうえで、生産者は、その製品を直接にリサイクルする。税率には、リサイクルし難いまたは毒性を持って環境に悪影響をかける原材料の使用を削減させるため、適切な調整が行われうる。税金と補助金の金額をどのように正確に決定するのか、課税対象は誰なのか、並びにそのシステムを管理するのは誰なのか等という問題は、中央政府レベルの政策策定者の決定すべきものであるとされる⁵²。

(3) 達成規準——最低限リサイクル含有率の要請

最低限リサイクル含有率の要請は、上に述べた川上における税・補助金の組み合わせ制度と同じく、アメリカから提出され、OECD に認められたものであり⁵³、主にアメリカのいくつかの州において、法律により規定されるものである。特に、固体廃棄物の汚染を対処するために、州政府により規定される一つの有効な手法であると認められている⁵⁴。すなわち、市場で販売される製品には、必ず最低限のリサイクル成分を含有させるという政府側の要請である。OECD の規定により、製品における最低限リサイクル含有率、いわゆる二次資源利用の目標は、ほかの達成規準と同様に設定される。最低限リサイクル含有率の要請は、本質的に達成規準であるから、製品のリサイクルまたは再使用のための原材料回収を奨励するものでもある。通常、生産者と中間業者は、物理的責任、あるいは両者の合意による組み合わせを担当する⁵⁵。OECD の研究によると、最低限リサイクル含有率の要請は、紙製品、ガラス容器及びプラスチックの飲料容器等の分野において採用されることが多いとされる。現在、アメリカにおけるいくつかの州では、紙製品、アルミニウム及びプラスチックについて自主的なプログラムを備えている⁵⁶。アメリカにおける一部の州で施行される最低限リサイクル含有率に関する法律は、最低限リサイクル含有率を要請する一例として捉えることができる⁵⁷。

3. 拡大生産者責任における各主体の責任⁵⁸

本節は、OECD におけるガイダンスマニュアルに基づき、拡大生産者責任の内容を要約し、または OECD によって、生産者という主体、その役割の配分及び責任の割当が確定される基準と定義を述べる。

OECD におけるプログラムの検討によると、使用済み製品の回収要請は、加盟国内で一般的によく利用される政策手法でもあり、拡大生産者責任アプローチに対する最も選ばれた選択肢でもある⁵⁹。したがって、OECD では、拡大生産者責任における責任主体の確定及びその責任の割当に関する考察が、使用済み製品回収のプログラムという背景に基づいて行われる。

⁵² 「Guidance」 P. 44.

⁵³ 「Guidance」 P. 44.

⁵⁴ Catherine M. Myers, Minimum Recycled Content Requirements for Virginia: One Solution to the Solid Waste Crisis, Virginia Environmental Law Journal, Vol.13 Issue 2(2000), P.2.

⁵⁵ 「Guidance」 P. 44.

⁵⁶ 「Guidance」 P. 44.

⁵⁷ 「Guidance」 P. 126.

⁵⁸ 拡大生産者責任における責任については、「Guidance」の第4章を参照。

⁵⁹ 「Guidance」 P. 53.

(1) 拡大生産者責任における内容

OECD によると、拡大生産者責任における核心的なものは、使用済み製品の回収やリサイクルに関する責任を納税者と地方自治体から製品の生産者に転嫁させることである⁶⁰。拡大生産者責任の下での最初の責任のタイプは物理的責任 (Physical Responsibility) である。これは製品の寿命が終わったときに、使用済み段階での製品の物理的扱いにおける直接的及び間接的責任を示す。そして、経済的責任 (Economic Responsibility) は、第二のタイプの責任であり、製品が廃棄された後で、廃棄物としての処理 (収集、分別及び処分等という活動を含む) コストの全部または一部を支払う生産者の責任を示す⁶¹。

(2) 拡大生産者責任における責任主体としての生産者の確定

上に述べたように、拡大生産者責任における政策手法を実施するために、各主体の責任の割当が必要とする。したがって、OECD における主要な考察は、拡大生産者責任の主体としての生産者の確定である。すなわち誰が何の責任を持つかを決定することである。製品連鎖内での主体の役割が、製品またはそのカテゴリー、並びに政策の目的と目標に応じて異なることは多いとされる⁶²。拡大生産者責任の下で、政策の成功に最も重要な要素は、生産者のリーダーシップである。OECD 理論の参考としてのフェントン (R. W. Fenton) とシンクレア (A. J. Sinclair) における「容器包装と廃棄物管理：持続可能な発展に対する核心的な政策要素」(Stewardship for Packaging and Packaging Waste: Key Policy Elements for Sustainability) という論文も生産者の重要な地位を明確に示している。すなわち、生産者は、納入業者、各企業、消費者、教育者、報道者、政府及び小売業者を含め、多くの利害関係者が自ら行動の責任を受け入れるように影響を与える立場にあり、その製品の環境影響にかかわり、市場の失敗を正す立場にもあるとされる⁶³。

OECD の研究により、製品連鎖内での各主体において、製品に関する環境問題についての責任を取るべき方法は、他の主体が入手できない製品関連情報を持っている生産者であるとする⁶⁴。例えば、製品の生産者は、技術的専門知識、所有権情報及び製品自体の情報等というものに、最もアクセスしやすいのである。それゆえに、この専門知識と情報に基づき、生産者は、その製品を変更するときに、製品連鎖内でのほかの関係主体よりも、有利な立場にあり、使用済み製品の処理段階における物理的責任及び経済的責任を担当すべきである⁶⁵。したがって、生産者は、拡大生産者責任プログラムの目標を達成するために、その製品の改造と再設計を推進し、廃棄物になる製品を削減し、また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⁶⁶。すなわち、このように、原材料選択と製品設計に関する最大の能力を持っている生産者が拡大生産者責任の主体とされる場合に、最も効果が上がるとされる⁶⁷。

⁶⁰ 「Guidance」 P. 53.

⁶¹ 「Guidance」 P. 53.

⁶² 「Guidance」 P. 53.

⁶³ R. W. Fenton, A. J. Sinclair, Stewardship for packaging and packaging waste: key policy elements for sustainability, CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION, Vol. 40 Issue1(1997), P. 123.

⁶⁴ 「Guidance」 P. 54.

⁶⁵ 「Guidance」 P. 54.

⁶⁶ 「Guidance」 P. 54.

⁶⁷ 「Guidance」 P. 54.

また、生産者は誰であるかという具体的な主体に対する確定について、OECD は、以下のように一般的な基準を示している。寿命の長い製品の場合では、生産者は、そのブランドが製品自体に表示される企業かまたは輸入業者としての企業であると考えられている。しかし、容器包装の場合では、製品の容器と包装を製造する企業よりも、むしろ包装の充填業者が生産者であるとみなされる⁶⁸。ただし、OECD における生産者に対する確定基準は参考にすぎず、具体的なやり方が各国の状況に基づき、異なっていることは多い⁶⁹。

OECD によると、拡大生産者責任政策に関する製品連鎖内で、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、充填業者及びブランドオーナー）、輸入業者、供給業者、卸売業者、小売業者、消費者、廃棄物処理業者（廃棄物の管理者、運搬業者及び分別業者）、リサイクル業者、再販売者、生産者責任組織及び地方自治体等という様々な関係主体についてリストされた⁷⁰。

（3）拡大生産者責任における最終責任及びその他の責任の組み合わせ

①最終責任（Ultimate Responsibility）

製品連鎖、主体及び市場における多様性から、拡大生産者責任政策においては、一つの主体に明確に責任を担わせる必要がある。OECD で、政策目標を達成するために、製品連鎖内での責任者は、明示的または最終的責任⁷¹を担う主体である。ほとんどの場合において、生産者は、その最終責任が割り当てられる主体として指定されている。ただし、拡大生産者責任プログラムを実施するために、生産者に最終責任を割り当てるということは、製品連鎖内での他の関係主体が責任を分担する必要性を下げるのではないとされる⁷²。加えて、各主体の間に、責任を分担し共有することは、拡大生産者責任の固有の部分であり、政策の成功にとっても非常に重要であるとする⁷³。例えば、日本の経済産業省の報告書によると、ドイツ容器包装令では、包装材の生産者または充填業者が最終的な生産者とみなされ、グリーンドットの手数料を支払う。1994 年の同令の修正により、小売業者も二次包装についての責任を担うことになったとされる⁷⁴。OECD の研究によると、製品連鎖内での地方自治体、廃棄物運搬業者、リサイクル業者、消費者及びそのほかの主体は、すべて拡大生産者責任プログラムに含まれ、その実施についての役割を分担すると考えられている⁷⁵。

② 共有責任（Shared Responsibility）

1) 共有責任における第一のモデル

OECD により、製品連鎖における各主体の緊密な調整が拡大生産者責任の固有部分であるから、その責任も、また正式な形で、生産者と政府の間において、または製品連鎖内で

⁶⁸ 「Guidance」 P. 54.

⁶⁹ 「Guidance」 PP. 135-136（1999 年までに成立した五つの OECD 加盟国における電気・電子製品回収制度における責任の割り当に関する調査報告）を参照。

⁷⁰ 「Guidance」 P. 59.

⁷¹ OECD の研究によると、加盟国で最終責任と同じ意味を表すのに、明示的責任及び主要な責任等という様々な言葉も使用している。

⁷² 「Guidance」 P. 55.

⁷³ 「Guidance」 P. 55.

⁷⁴ 経済産業省『欧州型環境・リサイクル関連法規制等に関する調査』（経済産業省、2003 年）第 3 章 18 頁。

⁷⁵ 「Guidance」 P. 55.

の複数の主体の間で共有される⁷⁶。OECD は、それを二つの基本的なモデルにしている。第一の共有責任モデルは地方自治体と生産者の間において共有される責任である。このモデルは、生産者に使用済み製品の物理的責任のために料金を支払わせる一方、地方自治体に廃棄物管理における一部の物理的責任を担わせることである。OECD 加盟国は、二つの選択肢を用いて、このモデルを実施することになる。一つは、地方自治体に使用済み廃棄物の収集と分別についての物理的責任（全部または一部）を担わせる一方、生産者にこの活動（全部または一部）についての経済的責任を負担させ、さらに分別された廃棄物の処理（リサイクルと処分）のための物理的引き取りをやらせることである。もう一つは、地方自治体にこれまで同じ作業（収集、分別、リサイクル及び処分等という処理のこと）をやらせる一方、生産者にその製品の処理に関する追加の費用を支払わせることである⁷⁷。

この共有責任のモデルは、使用済み製品に関する財政的な管理におけるコストの部分を内部化しており、OECD 加盟国内で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はその代表的な例であると考えられている⁷⁸。日本の研究によると、1992年のフランス容器包装令（Decret no 92-377 du 1er avril 1992, Portant application pour les dechets resultant de l'abandon des emballages de la loi no 75-663 du 15 juillet 1975 modifiee relative a l'elimination des dechets et a la recuperation des materiaux）で、生産者は、エコアンバラージュ（Eco-Emballages）社⁷⁹に料金を支払い、またはこのエコアンバラージュ社が地方自治体と契約を結んで、製品の収集、分別及びリサイクルに関する財政的支援を提供するとされる⁸⁰。日本では、エコアンバラージュ社とほぼ同様な役割を担う日本容器包装リサイクル協会がある。容器包装リサイクル法第 23 条は、生産者がその協会に製品の再商品化を委託し、料金を支払うということを規定している。また、この協会は、地方自治体と契約を結んで、自治体に収集分別された使用済み容器包装（ガラス瓶、ペットボトル及び紙・プラスチック容器包装）を回収し、リサイクルする⁸¹。すなわち、この政策は、消費者に廃棄物の分別排出する責任があり、地方自治体に収集分別の責任があり、また生産者に製品リサイクルの経済的責任があるというように、各主体に責任を分担させる共有責任のシステムである。

2) 共有責任における第二のモデル

共有責任における第二のモデルは、生産者と製品連鎖内での一または複数の主体との間の協定により構成される。その中で、生産者は拡大生産者責任において最終責任を担って、その主役を務める⁸²。OECD によると、このモデルには以下のように二つの例があるとされ

⁷⁶ 「Guidance」 P. 56.

⁷⁷ 「Guidance」 P. 56.

⁷⁸ 「Guidance」 P. 56.

⁷⁹ エコアンバラージュ社というのは、ドイツの DSD 社の役割とほぼ同様で、製品の中身メーカーに包装廃棄物処理の負担または自主回収を義務づけ、事業者が設立したフランスの非営利会社である。自治体の分別収集や分別に財政的支援を行う制度を運用している。自治体の回収コスト、住民に対する広報費用まで、エコアンバラージュ社を通して事業者が負担する。また事業者からの費用は、ドイツのグリーンドットと同様のマークで使用料を徴収するという形で行われている。

⁸⁰ 経済産業省『循環経済に係る内外制度及び経済への影響に関する調査』（経済産業省、2000年）第2章 14頁。

⁸¹ 大塚直『環境法第3版』（有斐閣、2010年）512-515頁を参照。

⁸² 「Guidance」 P. 57.

る。一つの例は、生産者がリサイクル事業者と使用済み製品を収集するという協定を結び、また小売業者と預り金を徴収して払戻し（デポジット・リファンド）を行うという協定を結ぶことである。加えて、その場合、卸売業者と小売業者が製品の収集と生産者への返却に協力することもよくある。もう一つの例は、前払い処分料金制度の場合、小売業者がその料金を徴収し、またはそれを政府機関及び民間団体に配分することである⁸³。

つまり、OECD における共有責任の二つのモデルは、拡大生産者責任において、生産者が地方自治体と責任を共有すること及び生産者が製品連鎖内でのほかの主体と責任を共有することという二つの側面から各主体間の責任分担方法を明示している。

③ 配分責任 (Apportioned Responsibility)

配分責任は、共有責任と異なり、製品連鎖内での各主体の間に責任を配分することである。この方法を通じ、各主体の役割は、特定の製品、製品グループ及び生産分野により決定される。各主体の責任の配分方法は、製品連鎖内での各主体に対するそれぞれの役割に基づいて配分される⁸⁴。OECD によると、この方法における一つの有利な点は、拡大生産者責任プログラムにおいて、製品連鎖内での各主体により多くの情報が広められうるとされる⁸⁵。OECD によると、責任を公正かつ公平的に各主体に配分することというプロセスは、各主体間の役割に対する合意を達成することよりも困難である。ただ製品連鎖内での個別の主体がその役割を履行するにすぎないことを防ぐために、配分責任の下で、拡大生産者責任プログラムにおける全部の主体を平等に参加させることを確保するのは、非常に重要であると考えられている⁸⁶。そのプログラムには、チェックアンドバランスを前提として、製品連鎖内での各主体における完全な参加を確保する必要がある。そして、参加に対するインセンティブは、各主体自らの参加を促進しうるとともに、不参加に対する罰則等という対策も必要になる⁸⁷。

(4) 拡大生産者責任における分担方式

各加盟国は上述した責任モデルを選択すれば、生産者及びその他の主体に担わせる物理的及び経済的責任についての範囲を決める必要がある。上に述べたように、OECD によると、物理的及び経済的責任に関するいくつかの選択肢と責任の組み合わせが提供された。OECD は、フランスとドイツの包装材システムが二つの異なるアプローチの代表的な例として示している⁸⁸。日本の経済産業省の調査報告書によると、フランス容器包装令及び日本の容器包装リサイクル法では、物理的及び経済的責任が生産者と地方自治体に割り当てられている。ドイツ容器包装令では、物理的及び経済的責任が生産者に割り当てられている⁸⁹。物理的責任と経済的責任の組み合わせにより、各主体に責任を全体的または部分的に担わせることは可能である。そして、政策の策定者には、政策目標とその実現方法の現

⁸³ 「Guidance」 P. 57.

⁸⁴ 「Guidance」 P. 57.

⁸⁵ 「Guidance」 P. 57.

⁸⁶ 「Guidance」 P. 57.

⁸⁷ 「Guidance」 P. 58.

⁸⁸ 「Guidance」 P. 58.

⁸⁹ 経済産業省『我が国と海外の容器包装リサイクル制度の比較結果』（経済産業省、2010年）第2章83頁を参照。

実性に関連し、責任の配分における様々な可能性を検討する必要がある⁹⁰。加えて、OECDによると、加盟国の政府にとって、拡大生産者責任についての責任を割り当てるとき、以下五点を考慮するべきとされる⁹¹。すなわち、①政策の目的とプログラムの目標、②製品、製品グループ及び種類の特徴、③市場の活動（製品における特定の用途と流通）、④特定の製品連鎖と関連する主体、⑤政策の策定、実施及び監督適に必要な資源ということである。

（５）拡大生産責任における製品価格へのコストの内部化

OECDによると、拡大生産者責任制度でよく出る質問は、誰が物理的に運営するのかではなく、誰が廃棄物管理のシステムに金を支払うのかということである。地方自治体の負担、いわゆる納税者の負担という廃棄物処理を担当することは、最も通用されたやり方であるとされる⁹²。しかし、現在では、一人当たりの都市ごみが大幅に増加し、その処分も難しくなっている。したがって、この増加しつつある都市ごみは、納税者に重い圧力をかけた。その負担を製品化の利益を得る事業者に転嫁することにより、納税者への圧力が軽減できるということは、拡大生産者責任を採用することの出発点であるとする⁹³。そして、拡大生産者責任は、製品ができる限り廃棄物にならないためにその設計を変更すること、廃棄物管理のコストを最小化すること及びその使用済み製品が環境にかける圧力を最も低減することという三つの方向において、各主体の中に生産者が最も適した責任主体であると認識させる⁹⁴。したがって、拡大生産者責任政策は、生産者にその製品の処理にかかわる社会的コストを負担させることを奨励するために、インセンティブが提供できるように策定されるべきである。それゆえに、回避できないコストは、製品の価格に含まれることになる⁹⁵。つまり、生産者と消費者は、納税者の代わりに、社会的コストを支払うことになる、いわゆる外部不経済の内部化の原理であろう。

OECDによると、拡大生産者責任制度で、廃棄物処理の料金に関する支払う方法は、その社会的コストの内部化のレベルを決定する。たとえ地方自治体が以前と同様な物理的責任を負担するとしても、経済的責任が完全に地方自治体から生産者と消費者にさえ転嫁されれば、社会的コストまたは外部性の内部化は、実現可能であると考えられている⁹⁶。その場合、生産者は、需給関係に基づき、使用済み製品の処理のための追加費用を製品価格に組み込む。しかし、それはただ表面的なもので、コストの内部化における実質は、使用済み製品の処理と処分による追加されるコストを削減するため、生産者に環境に配慮させ、製品設計を変更させるというインセンティブを提供することであるとする⁹⁷。

生産者に全部の経済的責任を負担させる方法以外に、コストの部分を内部化させるという手法、いわゆる使用済み製品の処理費用の一部が生産者に支払われることもある。それ

⁹⁰ 「Guidance」 P. 58.

⁹¹ 「Guidance」 P. 58.

⁹² 「Guidance」 P. 59.

⁹³ 「Guidance」 P. 59.

⁹⁴ 「Guidance」 P. 59.

⁹⁵ 「Guidance」 P. 59.

⁹⁶ 「Guidance」 P. 60.

⁹⁷ 「Guidance」 P. 60.

は、生産者がその地方自治体における廃棄物管理システムの運営に財政的に支援するにもかかわらず、地方自治体が使用済み製品の収集、分別及び処理に関する費用の一部を負担するという仕組みである⁹⁸。例えば、日本の研究によると、フランス容器包装令では、生産者が使用済み製品のリサイクルと処分に関するすべての追加費用を支払うとともに、収集と分別等の作業がまた従来の地方自治体の責任（物理的及び経済的）として維持されているとする⁹⁹。この点から見れば、コストの内部化に関連する決定には、ただ乗り¹⁰⁰ (Free-riders)、孤児製品¹⁰¹ (Orphan Products) 及び既存製品¹⁰² (Existing Products) 等という問題、または製品の特性を考慮する必要があると考えられている¹⁰³。

4. 拡大生産者責任における各主体の役割¹⁰⁴

(1) 中央政府の役割

OECD によると、政策の法的枠組みを策定すること、または特定の協定と自主的なプログラムの条件を限定するという拡大生産者責任に関する二つの側面において、各加盟国の中央政府は、各自の役割を果たす¹⁰⁵。OECD は、以下のように、各国政府に拡大生産者責任を有効にさせる方法を与える。第一に、拡大生産者責任に関するプログラムと要請事項に対する認識を高めること。第二に、拡大生産者責任の目標と矛盾する政策を排除すること（例：原材料を採掘するための補助金プログラム）。第三に、政府のグリーン購入または家庭ごみの料金徴収等という支援政策と手法を施行すること。第四に、拡大生産責任政策と矛盾する障害を排除すること。第五に、ただ乗りと反競争行為を防ぐためのメカニズムを制定すること。つまり、政策策定者にとって、最も核心的なものは、産業界をベースにした拡大生産者責任という戦略を促進するために、自主的な努力を促すことを妨げる障害を排除することであるとされる¹⁰⁶。

(2) 地方自治体の役割

OECD によると、どのような拡大生産者責任モデルを選択するのかに関係なく、地方自治体は必ず決定的な役割を果たすことである。いくつかの制度の下で、地方自治体は、廃棄物の収集と分別の責任、または廃棄物が適切にリサイクル事業者に引渡されることを確保する等の役割を担う¹⁰⁷。加えて全体から見れば、地方自治体には、以下三点の重要な役割も果たされるとする。すなわち、①リサイクル市場を刺激すること、②企業に適切なりサイクル能力を整備させるのを支援すること、③リサイクル技術、環境に適した生産プロ

⁹⁸ 「Guidance」 P. 60.

⁹⁹ 経済産業省・前掲『循環経済に係る内外制度及び経済への影響に関する調査』（注 80）第 2 章 16 頁を参照。

¹⁰⁰ ただ乗りというのは、適切な費用を払わずに拡大生産者責任によって便益を受ける者のことである。

¹⁰¹ 孤児製品というのは、拡大生産者責任の対象にあり、廃棄時に生産者が倒産またはほかの理由で存在しない製品である。

¹⁰² 既存製品というのは、拡大生産者責任が導入される前に設計され、市場に出回っている製品である。

¹⁰³ 「Guidance」 P. 60.

¹⁰⁴ 拡大生産者責任における各主体の役割については、「Guidance」の第 4 章を参照。

¹⁰⁵ 「Guidance」 P. 60.

¹⁰⁶ 「Guidance」 P. 60.

¹⁰⁷ 「Guidance」 P. 61.

セス及び環境保護の製品についての最新情報を公衆に伝えることである¹⁰⁸。拡大生産者責任政策は、通常、特に産業界活動との調整をする必要があるときに、地方自治体に様々な新たな責任を負担させることである。具体的に、地方自治体は、政策プログラムまたは直接的な契約を通じ、特定の機能を実施すると、責任に関して明確に定義しなければならない。例えば、拡大生産者責任における手法によって、生産者責任機構が設立される場合、この機構と地方自治体との関係を、明確に定義する必要がある¹⁰⁹。つまり、地方自治体が強い政治力を持つような国で、地方自治体はさらに有効的な監督の役割を果たす。そして、地方自治体は、地方レベルにおいて、拡大生産者責任プログラムの有効性に関する情報を、また中央政府に報告する¹¹⁰。

（３）消費者の役割

OECDによると、拡大生産者責任プログラムを設計するときに、消費者がどの製品購入するのか、またはその製品をどのように処理するのかという様々な問題を考慮することは非常に重要である。したがって、利害関係者間に、相互交流を目的とし、共同で作成された交流計画は、この拡大生産者責任プログラムの下で、それぞれの役割を戦略上で消費者に伝えることに役立つ。加えて、完全な交流計画は、消費者に拡大生産者責任の利益と期待された効果を理解させることにも役立つ。これにより、消費者に環境責任と環境意識を理解させる可能性がある¹¹¹。OECDの研究によると、拡大生産者責任プログラムに関するデータ、情報及び消費者がどのようにプログラムに貢献できるのかということ積極的に消費者と交流することは、消費者の参加を確保する。有効な公衆交流によって、プログラムにおける監視圧力から生じる付属の利益が期待できる。例えば、きちんと製品を返却すること及び廃棄物を正確に分別して排出すること等である¹¹²。すなわち、一貫した系統的な交流計画がなければ、拡大生産者責任プログラムにおける運用面において、様々な障害を生む可能性があるとする。

（４）小売業者の役割

拡大生産者責任制度の運用面において、伝統的な主体としての政府と消費者以外に、小売業者に対する製品連鎖内での戦略的な位置づけは非常に重要であると考えられている。それゆえに、小売業者における役割と機能には、明確に定義される必要がある¹¹³。小売業者は、製品回収（旧製品が新製品に代わること及び製品返却）、課徴金または手数料の徴収及び払戻し、または製品の選択及び保管を行うものである。小売業者は、拡大生産者責任プログラム、製品及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、情報宣伝戦略に対する中心的な役割を担当するとされる¹¹⁴。

（５）生産者責任機構の役割

使用済み製品の回収要請制度の下で、各生産者が自社の製品をそれぞれに回収すること

¹⁰⁸ 「Guidance」 P. 61.

¹⁰⁹ 「Guidance」 P. 61.

¹¹⁰ 「Guidance」 P. 61.

¹¹¹ 「Guidance」 P. 61.

¹¹² 「Guidance」 P. 61.

¹¹³ 「Guidance」 P. 61.

¹¹⁴ 「Guidance」 P. 61.

は、現実的ではなく、経済上にも実現できない可能性がある。したがって、各加盟国が選択した政策手法、製品の生産者及び輸入業者の数、または収集された二次資源といった様々な要因によって、第三者機構を設立して、生産者が共同で製品回収と処理が管理できるようにすることは多いのである。これらの機構は、生産者責任機構と呼ばれ、使用済み製品を回収し管理する有効な機構である¹¹⁵。ドイツの DSD 社は、包装材における生産者責任機構の代表的な一例である¹¹⁶。

生産者責任機構の多くは、特定の料金構造に基づき、生産者から直接に料金を徴収している。通常、一つの新たなブランドがその機構により設定されると、生産者は、そのブランドを獲得するためにそれなりの料金を支払うことになる。OECD によると、理想的な料金構造は、拡大生産者責任の目標を達成するために努力する生産者を奨励するように設計されるべきとする¹¹⁷。生産者責任機構に徴収される料金の率は、廃棄物の処理コストにより変化する場合、その製品が処理しにくい企業に競争上の不利益をもたらす結果になるが、これは競争法または政策の問題にならないのである。例えば、包装材料回収システムで、包装材料一つ当たりの標準料金が設定されることは、生産者が包装材料の重量が削減したり、リサイクルしやすい材料を使ったりすることに、何のインセンティブにもならないのである。なぜなら、標準料金がいったん設定されると、生産者はいかなることをしても、それからの財政的利益を得ることができないからである。したがって、その徴収される料金が製品の重量と材料の種類に基づいて設定されるのであれば、生産者は、原材料を節約し、廃棄物を削減すること、またはリサイクルしやすい設計に変更することにより、利益を得られることになる¹¹⁸。

OECD によると、生産者責任機構は、自主的及び強制的な使用済み製品回収要請制度、デポジット・リファンド制度さらには前払い処分料金制度を支援する。この機構には、使用済み製品の回収以外に、生産者と消費者の教育と訓練、料金の徴収及び拡大生産者責任に基づく他の責任等という機能が備えていると考えられている¹¹⁹。

5. OECD における拡大生産者責任と汚染者負担原則の関係性¹²⁰

1972 年 5 月に、OECD は「環境政策の国際経済に関するガイディング・プリンシプル」の会議を行い、汚染防止及び制御措置に伴う費用負担に関する基本原則として汚染者負担原則 (PPP : Polluter Pays Principle) を提唱し、また、1974 年 11 月の OECD 環境会議において「PPP の実施に関する会議」がなされ、汚染者負担原則は国際的原則として確立された。汚染者負担原則は、「稀少な環境資源の合理的な利用とよりよい配分を助長し、また、国際貿易及び投資における歪みの出現を防止するため、汚染防止に必要な費用を汚染

¹¹⁵ 「Guidance」 P. 62.

¹¹⁶ 「Guidance」 P. 62.

¹¹⁷ 「Guidance」 P. 62.

¹¹⁸ 「Guidance」 P. 62.

¹¹⁹ 「Guidance」 P. 62.

¹²⁰ OECD における拡大生産者責任と汚染者負担原則の関係性については、「Guidance」の第 1 章第 8 節を参照。

者が負担すべきである」という考え方であるとする¹²¹。換言すれば、受容可能な状態に環境を保護するうえで必要な費用は、その生産、流通、消費の過程において汚染を引き起こす金銭及びサービスのコストに反映させるべきであるという考え方である。その目的は公害、いわゆる外部不経済の内部化と公平な国際貿易及び投資条件の確保にある。これは、「汚染の責任者を追及しようとするのではなく、国際貿易面に主眼を置いて、環境資源を含めた資源の最適配分を達成することと、環境保全に係る費用は汚染者がその程度応じて負担することを主たる目的とする経済学的観点に基づいた原則」であるとする。生産者や輸送者は汚染物質を排出して環境を汚染した場合、その環境を元に戻すための費用を負担しなければならない。また、汚染物質の発生に係る製品やサービスの消費者にも、汚染者として一定の負担を担うことがある¹²²。各国の実例から見ると、約 40 年間の環境規制は汚染者負担原則に基礎を置いているとする。

OECD によると、いくつかの加盟国は、製品連鎖内で、汚染者負担原則の実施が製品の価格に経済的影響をもたらさないと考えている。市場の構造と企業間の関係に影響されて、外部性のレベルに適用される環境政策は、必ず環境目的を達するとは限らないのである。さらに、廃棄物が発生する場合、特に家庭ごみの複雑な性質のために、異なる環境影響をもたらす廃棄物に対処するための過度の行政コストをうむ可能性があるとする¹²³。

他方、拡大生産者責任は、製品のライフサイクル全体における影響を軽減するため、明示的にインセンティブを提供する。廃棄物発生時に外部の政策が適用されることから生じる価格変更のみに頼るよりも、拡大生産者責任は、むしろ責任を通じて適切なインセンティブを統一することにより、市場に適切なシグナルを伝える。OECD によると、これは、生産と消費の連鎖が非常に広い場合、または不完全な市場の場合、極めて重要であると考えられている。したがって、拡大生産者責任と汚染者負担原則については、外部性の発生の責任が製品連鎖内で内部化される限り、何の矛盾するものではないと考えられている¹²⁴。廃棄物に対する外部不経済の内部化という点で、両方の目的は同様である。リンドクビストによると、拡大生産者責任は、製品価格を通じて、そのライフサイクルの環境コストが客観的に反映できるための必要な条件であり、消費者に外部不経済の内部化が存在すること、すなわち汚染者負担原則が有効になされることを提示する。すなわち、リンドクビストも、上述した製品価格により環境コストが反映されるという点において、拡大生産者責任が汚染者負担原則と一致していると考える¹²⁵。日本は、深刻な公害問題に取り組むためにも、現在の廃棄物をリサイクルするためにも、OECD から汚染者負担原則及び拡大生産者責任に関連する制度を導入し、実施した。当時、日本における汚染者負担原則及び拡大生産者責任の導入と実施に対し、様々な議論があった。したがって、日本における汚染者負担原則と拡大生産者責任の関係性、またはその関係性からの拡大生産者責任に関する

¹²¹OECD における汚染者負担原則の概念については、環境省『昭和 50 年版環境白書』（環境省、1975 年）第 3 章第 1 節を参照。

¹²²環境省・前掲（注 121）第 3 章第 1 節を参照。

¹²³「Guidance」P. 21.

¹²⁴「Guidance」P. 21.

¹²⁵Thomas Lindqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*, The International Institute for Industrial Environmental Economics (2000), P. 10.

論拠については、また後で述べる。

三. 小括

以上において、OECDにおける拡大生産者責任の概要を論述し、主たる OECD ガイダンスマニュアルを中心として、拡大生産者責任に関する具体的な内容を整理してきた。拡大生産者責任という制度は、廃棄物における回収及びリサイクルに対する責任を、全面的あるいは部分的に、地方自治体から製品のライフサイクルの上流としての生産者に転嫁させ、さらに、その生産者に環境に配慮した製品設計を促進させるという二つのことを通じ、製品に対する外部不経済の内部化を実現させ、環境負荷を低減させることである。したがって、現在の社会において、このような環境理念は、OECD 加盟国だけではなく、他の国、特に環境問題が深刻化している国にとって、非常に重要なものであるといえよう。以下で、OECD における拡大生産者責任の政策手法、主体の役割及び汚染者負担原則との関係性という三つの側面からこれを整理しておきたい。

第一に、OECD は、以前の実例に基づいて、拡大生産者責任制度の実施のために、数種類の政策手法と措置を概説した。それは、各加盟国の政策策定者が拡大生産者責任制度を導入したときに、同制度の基本原則を実際に運用するための最も基本的なものである。上述した使用済み製品の回収、デポジット・リファンド、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、最低限リサイクル含有率の要請及び政府におけるその他の支援措置等という様々な拡大生産者責任政策手法は、拡大生産者責任の目的を達成することに役立つ。各国の政策策定者がそれぞれの状況に基づいて選出した政策手法は、製品の使用済み段階において、市場自身が廃棄物の処分による影響を内部化することができない場合に介入し、外部不経済の内部化を実現させる¹²⁶。すなわち、OECD は、各政府にそれぞれの目的を達成させるために最も適合した政策手法あるいはその組み合わせを提供したのである。

第二に、各国政府にとって、OECD から拡大生産者制度またはその具体的な政策手法を導入するときに、最も重要となるのは、各主体に対する役割がどのように割り当てられるのか、または拡大される責任が担われる生産者が誰であるかという問題である。OECD は、拡大生産者責任における物理的責任と経済的責任に基づいて、最終責任、共有責任及び配分責任という責任分配モデルを提示した。加えて、中央政府、地方自治体、消費者、小売業者及び生産者責任機構という各主体の立場において、それぞれの役割も明らかにした。ドイツ、日本、アメリカ及びフランス等のリサイクル先進国の実例を見れば、OECD の役割の割当モデルは、各国の状況により、適切に変更され、実施されているといえる。OECD における役割の割当モデルは、今後各国が拡大生産者責任を導入するうえで特に政策策定と法律制定における責任分担問題において、参考になるといえよう。

最後に、各国の実例によると、同じく OECD が提唱した汚染者負担原則という概念は、現在においても各国の環境法体系における基本原則である。したがって、同様の環境法

¹²⁶ 「Guidance」 P. 51.

体系における原則としての拡大生産者責任に対し、基本原則の汚染者負担原則との関係性がどのように取り扱われるべきか、または拡大生産者責任が環境法体系において、どのように位置づけられるのかという基本的な問題の解明は、同原則への認識を深めるための必要条件であるといえよう。OECD ガイダンスマニュアルによれば、両者の関係性について、ただ環境費用を製品価格に反映するという点で、両者は一致していると述べていた。外部不経済の内部化という側面において、両者は矛盾するものではないということである。しかし、この関係性及びその論拠について、各国において様々な議論が行われている。今後拡大生産者責任を導入する国にとっても、この関係性及び拡大生産者責任の論拠についての議論は重要な課題であろう。

第二章 日本における拡大生産者責任

一. 日本における拡大生産者責任の背景

拡大生産者責任という理念が OECD により正式に提唱された後、その「生産者が設計段階で環境負荷を低減できる立場にいるから、根本的な責任について生産者が負うべきである」という主張は、各国組織に支持された。1992 年 5 月に国連環境計画 (UNEP: United Nations Environmental Program) により最初の拡大生産者責任セミナーも開催された¹²⁷。これをきっかけに、当時の最も深刻な都市ごみ問題を対処するためのポリシーアプローチとしての拡大生産者責任による新しい環境負荷低減のための循環型社会の構築へ向けた動きが活発化してきた。日本は、1963 年に OECD に加盟して以来、当時の深刻な公害問題を対処するとともに、OECD 加盟国内における環境保護分野において、重要な役割を果たしていた。1994 年に OECD 事務局は、日本政府の援助を得て、OECD 地域における拡大生産者責任制度の策定と実施に関する調査を開始した¹²⁸。それを契機として、日本の支援は、OECD における拡大生産者責任の策定過程の一部として、拡大生産者責任ガイダンスマニュアルの最終的な完成にも関係があった。

二. 日本における拡大生産者責任の導入過程

1. 日本における企画ワーキンググループ¹²⁹

日本における拡大生産者責任の議論は、主に経済産業省が所管する産業構造審議会の環境部会の廃棄物・リサイクル小委員会が主催した第 1 回と第 2 回の企画ワーキンググループにより行われた。第 1 回企画ワーキンググループ (2001 年 7 月 26 日) は、3R の取り組みにおける関係者の役割分担と費用に対する基本的な考え方を主要な論点として整理し、以下のように、製品価格の内部化及び関係者の役割分担という二つの観点から位置づけた。まず、拡大生産者責任とは、生産者等の事業者が廃棄物処理に要する費用を全て製品価格に内部化することを直ちに意味する概念ではなく、様々な費用負担、責任分担を包含する概念であるということである。次に、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法等の各リサイクル法や資源有効利用促進法は、上記の分担という考えに沿って生産者等に一定の役割を担わせつつ、関係者の役割分担による実効的かつ効率的なリサイクルシステ

¹²⁷ 経済産業省・前掲『欧州型環境・リサイクル関連法規制等に関する調査』(注 74) 第 1 章 1 頁。

¹²⁸ 「Guidance」 P. 9.

¹²⁹ 拡大生産者責任の導入に関する企画ワーキンググループについては、経済産業省・前掲『欧州型環境・リサイクル関連法規制等に関する調査』(注 74) 第 1 章 6-14 頁を参照。

ムを構築するものであるということが出来る¹³⁰。

上述した二点から考えれば、日本が拡大生産者責任を導入した内容は、OECD が提唱した拡大生産者責任における当初の仕組みと異なる。完全な製品価格の内部化を実現させるために、責任を下流の政府、地方公共団体及び消費者等の主体から一方的に上流の生産者の方に転嫁させるというのは、OECD の拡大生産者責任に対する当初の仕組みである。したがって、OECD が提唱した全部生産者に負担させる最終責任ということよりも日本は、最初から、社会的に効率的・実効的な責任分担を行っていくために、生産者、政府、地方公共団体及び国民という各主体間に、役割を割り当てさせるという責任分担モデルを採用し、拡大生産者責任を推進する傾向があったといえるのであろう。しかし、OECD のガイドンスマニュアルによると、OECD における拡大生産者責任の理念は、廃棄物リサイクルの方式を、従来の処理費用が税金によって賄われる地方自治体・住民の負担方式から価格上乗せを通じた生産者・消費者の負担方式に転換していくことである。したがって、最初の拡大生産者責任の導入に対する理念、いわゆる各主体間に責任を割り当させるという負担方式の理念が OECD における拡大生産者責任の理念に当たるかどうかについて、様々な議論が行われた。

第1回企画ワーキンググループにおいて、提出された意見の中に、非常に重要であると思われる論点は、主に以下五点であるとする¹³¹。すなわち、①日本における拡大生産者責任の適用において、事業者の責任として強調すべき要素についてである。「拡大生産者責任で、総括的な責任を事業者に負担させることは、最も重要であり、実際にリサイクルを行う主体は事業者ではなく、別の協会または事業者であってもよいのか、それに、事業者は物理的・経済的責任の役割分担を踏まえた上で、回収・リサイクルシステム全体の運営に統括的な役割を担うべきではないか」ということである。②日本の社会経済システムの特質を考慮し、各主体の役割分担と費用の考え方についてである。「費用負担のコンセンサスを得ることは最大の課題である。したがって、主に消費者側の役割分担モデルの検討、特に消費者の不法投棄を防ぐためにはデポジット制度と費用前払い制度の適用性に関する議論は必要とする」ということである。③既存法について配慮すべき事項についてである。「拡大生産者責任が強化され、事業者が積極的に取り組もうとする際に、他の関連法律が障害にならないように配慮すべき」ということである。例えば、個別リサイクル法において、既存の容器包装リサイクル法と家電リサイクル法における規制を、対象品目の拡大によってさらに有効活用していく必要があるとする。廃棄物処理法において、拡大生産者責任の導入に従い、そもそもの廃棄物は、原料として逆有償されるべきか、あるいは再利用可能な資源としてリサイクルされるべきかという問題に対し、それぞれの回収・リサイクルのルートを明確することによって、廃棄物の定義を見直す必要があるという¹³²。④

¹³⁰企画ワーキンググループにおける拡大生産者責任に対する論点については、前掲（注74）第1章6頁を参照。

¹³¹第1回企画ワーキンググループにおいて、主要な論点については、前掲（注74）第1章6-7頁を参照。

¹³²既存法（容器リサイクル法、家電リサイクル法、廃掃法及び独占禁止法）について配慮すべき具体的な事項については、経済産業省『拡大生産者責任（EPR）と役割分担の考え方について』（経済産業省、2001年6月）15-16頁、公正取引委員会事務局『リサイクル等に係る共同の取り組みに関する独占

地方公共団体の処理責任と費用のあり方についてである。「事業者ルートの中で、市町村という地方公共団体における廃棄物行政も再構築する必要がある。特に、市町村の浮いた金銭をどのように市民に還元していくのか、または自治体から事業者に責任が転嫁されていくために、自治体に納める地方税が安くなければならない」ということである。⑤国による技術開発と施設整備等の適切な支援についてである。「グリーン購入等デマンドサイドのリサイクル政策、またはリサイクルを取り組む企業にインセンティブを与える仕組みがまだ足りない」ということである。

同年の9月10日に、上述した五点を踏まえ、第2回企画ワーキンググループが開催された。今回の企画ワーキンググループでは、特に拡大生産者責任における各主体の役割分担についての議論が中心となって、役割・責任分担、費用負担及び既存システムとの障害という以下三つの側面において、議論が展開された¹³³。

第一に、役割分担の問題について。第2回企画ワーキンググループにおいて、国、地方自治体、事業者及び消費者等という各主体に対するそれぞれの役割分担について、議論が行われた。すなわち、事業者に環境に配慮した製品設計を促進させること、消費者に分別回収を協力させること及び国と自治体に制度設計と市場整備を担当させること等という役割分担方式であり、またはこれらの役割を適切に促進するために、自主的取り組みを促進するためのインセンティブを与える経済的手法及び法制化により関係主体の役割を定める規制的手法という政策手法に対し、議論も行われた。全体から見れば、各主体の役割分担方式及びそれを円滑に運用させるための様々な政策手法は、OECDにおけるそもそもの役割分担方式と政策手法に関する主張とほぼ同様である。しかし、第2回企画ワーキンググループにおいての具体的な役割分担方式に対する議論について、日本は、事業者に一方的に統括的な役割を事業者に負担させるというOECDが提唱した方式よりも、さらに社会状況に適合する方式を検討し、採用したい傾向にあった。例えば、第2回企画ワーキンググループ議事録によると、「相当の設備・人員を抱える地方自治体がすべての責任を製造事業者に押し付けていくのは地方自治体として望ましい姿ではないこと、一時的に事業者と消費者がコストを負担することになっても、最終的には消費者のコスト負担になるのが正しい姿であること、製品特性を踏まえ、各主体の間において実態に即して物理的責任と経済的責任の分担方式に対する議論において、以下のような二つの必要性が提出された。まず、既存の回収・リサイクルシステムを活用する等という実効性と効率性の観点からの判断によって改めて物理的責任を確定する必要がある。次に、拡大生産者責任の考え方を導入する場合、最終的にはその一部または全部が消費者の負担となるため、消費者による費用の支払の時期を検討する必要がある。ここで触れるべきなのは、第2回企画ワーキンググループで、不法投棄を防止するために、OECDに示された費用前払い制度を導入すること、また、長期使用の促進及びリサイクル費用を予見しにくい場合、排出時徴収という費用の

禁止法上の指針』(公正取引委員会、2001年6月)1-3頁を参照。

¹³³第2回企画ワーキンググループにおいて、主要な論点については、経済産業省・前掲『欧州型環境・リサイクル関連法規制等に関する調査』(注74)第1章8-14頁を参照。

後払い制度を利用することに対し、様々な議論が行われたことである¹³⁴。

第二に、既存システムの問題について。第2回企画ワーキンググループにおいて、物理的責任に関して、実効性と効率性を確保するために、既存のシステムに基づいて拡大生産者責任を現行法に適用させることに異論はなかったのである。しかし、こうなると負担の公平性をいかに保つかは重要な問題である。例えば、ドイツ DSD 社の場合は、費用負担と回収も事業者が行うが、日本の容器包装リサイクル法の場合は地方自治体が収集運搬を行う。すなわち、容器包装リサイクル法は、回収が地方自治体の役割となっているにもかかわらず、実際に、その費用負担はリサイクルの費用よりも多いことはよくあるとする¹³⁵。したがって、第2回企画ワーキンググループにおいて、このような現行制度に疑問があって、改善する必要があるということは議論された。

第三に、費用負担の問題について。物理的責任よりも、経済的責任のあり方、すなわち、最終的に誰がその費用を負担するのかという問題は、より重要であると一般的に思われる。したがって、第1回及び第2回の企画ワーキンググループには、費用負担に関する問題について、様々な議論が行われた。特に第2回企画ワーキンググループにおいて、OECD における拡大生産者責任の観点から見れば、従来のように地方自治体に回収責任だけではなく再資源化の費用までも負担させることは問題であると考えられていた。しかし、OECD が提唱したように、一方的に事業者にすべての責任を転嫁させるという最終的責任方式よりも、既存のシステムを利用し、社会状況によりふさわしい制度を作るべきという当時の基本理念に基づいて、最終的な責任方式は採用されなかったのである。しかし、これまで地方自治体、最終的には住民が納税者として負担している回収・リサイクル費用を生産者または消費者に負担させるという方向性が今後の容器包装リサイクル法と家電リサイクル法にとっては必要である。この方向性は、すでに認識されていた¹³⁶。

第1回及び第2回の企画ワーキンググループは、OECD における拡大生産者責任の日本への導入において、以上に示したように、主に関係者主体の役割分担、回収リサイクルシステムの適用、地方公共団体の責任及び関連制度の障害という四つの側面から様々な議論を行った。この企画ワーキンググループは、その後の拡大生産者責任の導入に対し、重要な先行研究であると思われる。

2. 日本における「拡大生産者責任セミナー」

経済産業省が主催した討論会のほかには、拡大生産者責任の導入に関する民間レベルのセミナーも開催された。セミナーにおいて議論された内容、特に学者による理論と認識は、拡大生産者責任が導入された最初の認識であり、後の各政策と法律に具体的な実施と応用に対し、重要な先行研究でもある。

2001年9月18日、環境省からの財団法人であるクリーン・ジャパン・センターが「拡

¹³⁴第2回企画ワーキンググループにおける役割の分担に関する議論については、前掲（注74）第1章8頁、10頁を参照。

¹³⁵第2回企画ワーキンググループにおける既存システムに関する議論については、前掲（注74）第1章11-12頁を参照。

¹³⁶前掲（注74）第1章13頁を参照。

大生産者責任セミナー」を東京で開催した。このセミナーでは、主に拡大生産者責任に関する OECD ガイダンスマニュアルが紹介され、パネルディスカッションが行われ、パネリストに様々な意見が述べられ、拡大生産者責任のあり方が議論された。ここで、各パネリストの意見におけるそれぞれの着眼点について、以下の三点を整理する¹³⁷。

(1) 導入目的

OECD が提唱した拡大生産者責任は、拡大生産者責任の主要な目的がより環境に適した製品設計を通じ、廃棄物の発生抑制と資源の節約を達成することである。この点に関して、「拡大生産者責任セミナー」において、山口光恒は、「生産者は、リサイクルが難しい商品の価格を引き上げざるを得ないため、リサイクルしやすい商品の生産に力を入れるようになる。ごみ減量や廃棄物処理費用を安くすることも期待でき、循環型社会の構築に役立つ」として、廃棄物の削減と資源の節約という目的を達成するために、より環境に適した製品設計の促進の有効性に対して、総合的な考え方を述べた。加えて、山口光恒は、「生産者を一律に汚染者と見なして責任を負わせることが事実と反するだけでなく、効率的な環境保全の面で最適な結果も得られない」と指摘した¹³⁸。ここで、山口光恒が述べたのは、拡大生産者責任と汚染者負担責任において、汚染者に対する定義と認識における相違点に関する論点である。生産者に対する拡大生産者責任と汚染者負担責任の関係性または議論について、また後で述べる。

(2) 役割分担

拡大生産者責任の導入にとって、国、地方自治体、生産者及び消費者の役割を明確にすることが重要である。OECD 拡大生産者責任ガイダンスマニュアルは、政策目的とその実現方法の現実性との関連で、役割の分担方式における様々な可能性を検討する必要があると述べている。さらに、OECD 拡大生産者責任ガイダンスマニュアルは、政府、地方自治体、生産者、消費者及び小売業者の役割も触れている。「拡大生産者責任セミナー」において、篠木昭夫、小林光男、近藤博俊、益田清及び崎田祐子は、拡大生産者責任における各主体の立場から、地方公共団体のこれまでの取り組みや責任、企業の環境責任、工業製品に対して増大する製造業者の責任、自動車メーカーにおける使用済み自動車リサイクルの責任及び国民に担わせる協力責任に関する役割分担の見解を述べた¹³⁹。

(3) 費用負担

費用負担についての問題は、責任問題において、ほかの物理的役割の問題よりも、OECD における拡大生産者責任ガイダンスマニュアルの討論会でも最も激しく検討されたものである。同様に、「拡大生産者責任セミナー」でも様々な議論が行われた。具体的な議論については、主に以下の四つの側面から整理する¹⁴⁰。

第一に、誰がどこまで負担するのかについてである。拡大生産者責任に対し、上述した企画ワーキンググループにおける理解に基づくならば、拡大生産者責任がすべての責任を

¹³⁷平成 13 年度「拡大生産者責任」セミナーにおける議論について、前掲（注 74）第 1 章 36-38 頁を参照。

¹³⁸前掲（注 74）第 1 章 36 頁。

¹³⁹前掲（注 74）第 1 章 37-38 頁を参照。

¹⁴⁰「拡大生産者責任」セミナーにおける全国都市清掃会議からの出席者の意見と議論について、前掲（注 74）第 4 章 11-23 頁を参照。

生産者に転嫁させる概念ではないため、それぞれの対象品目、リサイクルシステムにおいて適切な費用負担モデルを検討する必要がある。拡大生産者責任の下では、外部不経済を内部化するため、生産者にはインセンティブが与えられることもあり、あるいは避けられないコストが製品価格に組み込まれることもあるとする。したがって、生産者と消費者に、従来の納税者に代わって、社会的コストを支払わせることになる。生産者にリサイクル費用を負担させることも、または消費者に有料のごみ袋を買わせることもその一例である。

「拡大生産者責任セミナー」では、全国都市清掃会議からの出席者は、容器包装リサイクル法の施行により、市町村の費用負担額が増加しているため、容器包装リサイクルシステムにおいて、収集運搬の費用も事業者負担されるべきという意見を出していた。

第二に、販売時徴収か排出時徴収かについてである。どの時点で費用を徴収するのかという徴収時点の問題も重要な論点である。OECD 拡大生産者責任ガイダンスマニュアルは、拡大生産者責任を実施する主体に直接に財政的インセンティブを与える経済的手法の一つとして、販売時徴収をあげている。リサイクル費用を販売価格に上乗せするという手法は、特に家電リサイクルの分野において、不法投棄を防ぐための有効な手法として、EUにおける廃棄電気電子機器（WEEE）指令を通じ、すでに多くのヨーロッパの国に採用されている¹⁴¹。そのほか、もし販売時徴収という手法を採用した場合、これまで地方自治体における負担削減分の金額がどのように市民に返金されるのかという問題も、検討する必要がある。「拡大生産者責任セミナー」では、全国都市清掃会議からの出席者は、廃家電のリサイクル費用が販売価格上乗せの方法で徴収されるべきという意見を出していた。

第三に、リサイクル費用を明示するかどうかについてである。リサイクル費用を明記せずに製品価格に内部化してしまうか、それとも製品価格とは別立てにして明示するかという問題である。OECD 拡大生産者責任ガイダンスマニュアルは、リサイクル費用の内部化については触れているが、製品価格に内部化するかどうかという問題についてはあまり触れていない。現在多くのヨーロッパの国は、廃棄電気電子機器（WEEE）指令を通じ、リサイクル費用を明記せずに内部化するという手法を採用している¹⁴²。しかし、WEEE 指令第 8 条第 2 項により、価格に上乗せして明示しないという規定は、2005 年 8 月以降に発売された新製品に限定して適用されるにすぎないのである。同指令第 8 条第 3 項により、2005 年 8 月以前すでに発売された製品には、価格に上乗せして明示できる¹⁴³。

第四に、デポジット・リファンド制度についてである。経済的手法に関連して、デポジット・リファンド制度に触れることが多い。OECD 拡大生産者責任ガイダンスマニュアルも、拡大生産者責任の政策手法の一つとして、デポジット・リファンド制度をあげている。

「拡大生産者責任セミナー」では、全国都市清掃会議からの出席者は、回収率の向上のた

¹⁴¹EU における廃棄電気電子機器指令第 8 条第 2 項第 1 号、「2005 年 8 月 13 日以降に市場に流通された製品については、製造者各自が自社の製品について上記のコストを負担する。製造者はこの義務を個別に果たすこともできるが、共同スキームに参加してもよい」。

¹⁴²EU における廃棄電気電子機器指令第 8 条第 2 項第 3 号、「新製品の販売時に、回収、処理、廃棄処分のコストを購入者に向けて別途表示することは禁止された」。

¹⁴³EU における廃棄電気電子機器指令第 8 条第 3 項、「本指令の施行から 8 年間（大型家電製品については 10 年間）を移行期間として、製造者は新製品の販売時に回収、処理、廃棄処分のコストを購入者に向けて別途表示することが認められている。ただし、表示できるコストが実際に発生したコストを上回ってはならない」。

めに、「デポジット」制度が二次バッテリーの回収システムに導入されるべきという意見を出していた。第1回企画ワーキンググループにおいて、不法投棄を防ぐために、デポジットや費用前払い制度を導入すべきであるという同様の主張もあった。

三. 日本における拡大生産者責任に関する法制度

日本は、加盟国の一員として、OECD が提唱した拡大生産者責任という理念を国内法の形で導入し、各法律において一般原則として定着させた。特に、循環型社会形成推進基本法（以下、循環基本法という）には、生産者に対し、具体的に①製品の設計を工夫すること、②製品の材質または成分の表示を行うこと、③一定の製品について、それが廃棄等された後、国民、地方公共団体等との適切な役割分担の下で生産者が引き取りやりサイクルを実施することという三つの拡大生産者責任の要求が導入された¹⁴⁴。ほかの個別の関係法律も、この要求に基づき、事業者、政府及び国民という各主体の責務を規定した。その中に最も代表的な例は、資源の有効な利用の促進に関する法律（以下、資源有効利用促進法という）、1995年の容器包装に係る不別収集及び再商品化の促進等に関する法律（容器包装リサイクル法）及び1998年の特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）という法律である。以下では、循環基本法をはじめ、この三つの法律における拡大生産者責任の法制度について整理する。

1. 循環基本法における位置づけ

環境基本法における拡大生産者責任の導入に関することを検討する前に、循環基本法の位置づけについて簡単に論じたい。循環基本法は、従来の「大量生産、大量消費、大量廃棄」という経済社会を新たな「循環型社会」に進める原点とみなされている。循環基本法をはじめ、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、廃棄物処理法という）、資源有効利用促進法及び個別のリサイクル法から構成される循環型の社会の形成の推進のための法体系は、この「循環型社会」を達成するための核的なものであるとよく思われる。循環基本法は、その法体系の基本法として、最も基礎的な役割を果たしている。環境への負荷の少ない社会を目指すという点から見れば、環境基本法と一致している。しかし、循環基本法の上に環境基本法という法律がある。基本法の下位に基本法を作るのは、非常に少ないのである。したがって、中国において、2008年に制定された『循環経済促進法』の上に『環境保護法』という基本法があるので、『循環経済促進法』は、基本法として位置づけられないとともに、他の『清潔生産促進法』、『廃電化電子製品の回収処理管理条例』及び『再生資源の回収管理弁法』等の関係法律で構成する循環法体系もなかなか成り立っていないのである。しかし、染野憲治によると、「循環基本法では、自然の大循環と自然エネルギーの利用等は直接的には扱わず、環境基本法のうちの特に急いで対応せねばならない

¹⁴⁴循環型社会法制研究会編著『循環型社会形成推進基本法の解説』（ぎょうせい、2000年12月）19頁。

循環型社会の形成、特に廃棄物処理の3Rに関する諸問題への対応を念頭に作られた」とする¹⁴⁵。循環基本法は、環境基本法と互いに補完し、環境保護において最も取扱う必要がある部分を強調するために、基本法として位置づけられたわけである。このような基本法の位置づけを明確にすることは、今後の中国における循環基本法の登場に役立つと思う。

2. 循環基本法における拡大生産者責任の導入

循環基本法では、拡大生産者責任として、各主体の役割分担、特に国や事業者に対する責務等について以下の条文を通じて規定している。

(1) 事業者の責務に関する循環基本法第11条第2項及び第3項について

本法では、事業者が、その製品と容器等の耐久性の向上及び修理の実施体制の充実その他の当該製品、容器等が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずるとともに、当該製品、容器等の設計の工夫及び材質又は成分の表示その他の当該製品と容器等が循環資源となったものについて適正に循環的な利用が行われることを促進し、及びその適正な処分が困難とならないようにするために必要な措置を講ずる責務（第11条第2項）、国、地方公共団体、事業者及び国民がそれぞれ適切に役割を分担することが必要であるとともに、事業者が一定の製品、容器について、当該分担すべき役割として、自ら、その製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う責務（第11条第3項）という事業者に対する責務を規定している。実際に本法第11条に対し、環境基本法は、第8条第2項と第3項において、事業者に対し、廃棄物を適正に処理すること及び環境への負荷を低減することを抽象的に規定している。本法第11条は、確かに製品と容器の特性を踏まえて、事業者に対する責務を環境基本法第8条より詳細に規定している。すなわち、第11条第2項における製品の耐久性の向上と設計の工夫に関する規定及び第3項における循環資源となった製品や容器の引き取りとリサイクルに関する規定には、事業者に対し、環境に配慮した設計を工夫すること及び引き取りやリサイクルを実施することという拡大生産者責任の原則的な考え方も規定されている。

第一に、循環基本法第11条第2項の内容は、事業者に対し、廃棄物の発生の抑制と循環的な利用の促進という二つの部分に分けられる。まずは、製品の耐久性の向上とその製品と容器が廃棄物となることを抑制するための必要な措置ということの規定している。廃棄物・リサイクルにおけるリデュース、リユース及びリサイクルという3R対策の優先順位を踏まえ、製造、販売等行う事業者の責務として、まず廃棄物等の発生の抑制のために必要な措置を講じることを規定した¹⁴⁶。この点から見れば、日本は、リサイクルを推進するとともに、生産の上流から廃棄物排出を抑制するというリデュースの段階も重視し、推進している。すなわち、併せて3Rを推進することである。この点は、中国において、2008年の『循環経済促進法』が定めた優先順位によってリデュースを重視すると

¹⁴⁵ 染野憲治「循環型社会の形成へ」エントロピー学会編著『循環型社会を創る』（藤原書店、2003年）18頁。

¹⁴⁶ 循環型社会法制研究会・前掲書（注144）68頁。

いう理念と少し異なっている。『循環経済促進法』には、リユースとリサイクルと別に、リデュースの部分が独立な第三章として規定されている。中国において、リデュースという概念には、廃棄物排出を抑制することともに、天然資源の消耗をできるだけ低減することも含まれている。例えば、『循環経済促進法』第 23 条¹⁴⁷には、鉱物資源、建設工業及び農業生産という分野において、天然資源の消耗を低減することが明確に規定されている。この点から考えれば、現在の中国の認識では、中国の環境への負荷を低減するための最も効率的な方法は、リユースやリサイクルより、リデュースのことであろう。次に、循環基本法第 11 条第 2 項において、廃棄物の発生抑制の次に規定されるのは、適正に循環的な利用が行われるよう促進し、その適正な処分が困難とならないようにするために必要な措置をとる責務である¹⁴⁸。具体的には、上述したように、製品と容器等の設計の工夫及び材質または成分の表示を通じて、その製品と容器の循環的な利用を促進することである。この第 2 項における内容は、拡大生産者責任の基本的な考え方を受け入れるとともに、循環型社会の形成の推進のための法体系全体に対する中心的な役割を果たしている。そして、具体的な内容は、同様な観点から事業者の責務を規定している各個別法によって、規定されている。個別法における拡大生産者責任の導入についてはまた後で述べる。

第二に、循環基本法第 11 条第 3 項は、拡大生産者責任として位置づけられる措置のうち、循環資源となった製品と容器等の事業者による回収及び循環的な利用の責務を規定した¹⁴⁹。まずは、循環的な利用を適正かつ円滑に行うために、国、地方公共団体、事業者及び国民がそれぞれ適切に役割を分担することという規定である。この部分は、後で述べる製品の設計または引き取りとリサイクルの第 3 項における二つの文言とともに、拡大生産者責任の理念により、事業者に責務を課すという考え方を示す。条文から見れば、ここでは、国、地方公共団体、事業者及び国民という経済社会のそれぞれの主体に適切に役割を割り当てる必要があるということは、最初に拡大生産者責任の理念を導入したときの前提であるといえる。ほかの個別法も、この前提に基づき、制定されたものである。循環基本法にこのような前提があるので、各個別法には、実際にどのような割合で役割を割り当てるのかという問題に対して、自由な判断が与えられている。このように責任を分担するという前提は、確かに OECD における主流の理念と異なっている。OECD におけるガイダンスマニュアルによると、最初に提唱したのは、一方的に責任全体を生産者に負担させるという最終責任モデルである。OECD におけるガイダンスマニュアルによると、OECD は、最終責任モデルと別に、ただ選択肢として、他の共有責任と配分責任のモデルを提出したにすぎない。さらに、最初に拡大生産者責任を導入し、全面的に実施する代表的な例である

¹⁴⁷『循環経済促進法』第 23 条：建築設計・建設・施工などを行う組織は、国家の関連規定と標準に従って、その設計・建設・施工する建築物および構築物に対して、省エネ・節水・土地の有効利用・節材の技術工芸と小型・軽量・再生の製品を採用しなければならない。条件の整った地域では、太陽エネルギー・地熱・風力などの再生可能なエネルギーを十分に利用しなければならない。国家は、無毒無害な固体廃棄物から生産した建築材料を利用することを奨励し、ばら売りのセメントの使用を奨励し、予め小石と攪拌されたコンクリートの普及を推奨する。レンガを焼いて耕作地を毀損することを禁止する。國務院あるいは省・自治区・直轄市人民政府が規定した期限と区域内での粘土レンガの生産・販売と使用を禁止する。

¹⁴⁸循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）69 頁。

¹⁴⁹前掲（注 144）70 頁。

ドイツは、最終責任モデルを選択し、国内法を通じて、拡大生産者責任を実施した。この視角から見れば、日本に導入された拡大生産者責任の理念は、確かに OECD におけるそもそも提唱された理念と異なる。しかし、OECD における理念を国内に導入することは、国際法を国内法化にするときの原則とほぼ同様である。拡大生産者責任を国内に導入したときに、個別の容器包装リサイクル法と家電リサイクル法は、すでに制定されていた。したがって、日本は、すでに制定された仕組みを変更して、最終責任モデルを採用せずに、より柔軟な共有責任モデルを選択したわけである。すなわち、費用負担の公平性を重視するため、行政、企業及び市民が協力し、役割を分担してリサイクルを実現しようという責任分担の理論によって、拡大生産者責任を実施することは、日本が拡大生産者責任を導入したときの捉え方であるといえよう。OECD におけるガイダンスマニュアルが共有責任モデルに関する理論において、製品連鎖内における生産者、政府及び国民という各主体間に、緊密な調整が行われ、相互に協力させることは、拡大生産者責任の固有部分であると考えられている¹⁵⁰。しかも、世界において、最終責任モデルのように一方的に責任を生産者の側に転嫁することではなく、責任分担の公平性を重視するため、別の責任モデルを採用する例もある。例えば、アメリカに通用された製品管理責任は典型的な例である。ヨーロッパのような一方的に責任を生産者の側に転嫁するやり方よりも、アメリカは、製品のライフサイクル全体の立場から、環境へ負荷をかける可能性がある各主体に、それぞれにおける能力範囲により、環境への負荷を低減するために責任を共有させている¹⁵¹。すなわち、このようなやり方は、各主体間における責任負担の公平性に配慮し、責任を共有する仕組みであるといえる。次に、循環基本法第 11 条第 3 項において、事業者に対し、製品、容器における環境に配慮した設計の工夫、原材料の選択及び循環資源となったものの収集についての責務は規定されている。拡大生産者責任における理念に基づき、事業者の回収及び循環的な利用という果たすべき役割が重要であると認められる¹⁵²。循環型の社会の形成を推進するために、容器及び製品等の循環的な利用の促進に対し、特に事業者における製品の設計、原材料の選択及び循環資源の収集ルートの重要さは認められている。これは、環境に配慮した設計に対するインセンティブを生産者に与えるという拡大生産者責任における特徴の一つの反映であるといえる。最後に、本法第 11 条第 3 項において、製品と容器の製造、加工、流通、販売、輸入及び輸出等を行う事業者の責務は、明確になっている。その上、事業者に対し、製品及び容器が循環資源となったものを引き取り、引き渡し及びリサイクルするという適正に循環的な利用を行う責務が規定されている。この内容は、製品及び容器の回収・リサイクルに関する責務を生産者に転嫁することを通じ、地方自治体による回収・リサイクルを行うシステムを根本から変更した。そして、当該製品及び容器に対し、製造業者が消費者や小売業者から引き取ること、または小売業者が製造業者に引き渡すこと等という具体的なルートを制定することにより、より効率的に法律内容

¹⁵⁰ 「Guidance」 P. 46.

¹⁵¹ Gary A. Davis, Catherine A. Wilt, EXTENDED PRODUCT RESPONSIBILITY: A NEW PRINCIPLE FOR PRODUCT-ORIENTED POLLUTION PREVENTION, The University of Tennessee Center for Clean Products and Clean Technologies(1997), P. 1.

¹⁵² 循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）71 頁。

を実現することが可能となった。これは、地方自治体の責任を生産者に転嫁するという拡大生産者責任における特徴のもう一つの反映であるといえる。

(2) 国の責務に関する循環基本法第 18 条第 3 項と第 20 条第 1 項及び第 2 項について

本法第 18 条第 3 項と第 20 条第 1 項及び第 2 項は、OECD における拡大生産者責任ガイダンスマニュアルに述べられた中央政府の役割に関する部分に関して、国に対する協力責務を規定している。OECD における国の役割に関する部分によると、国にとって、最も重要なのは、生産者をベースにした拡大生産者責任という戦略を促進し、事業者の自主的な努力を促すことを妨げる障害を排除することである¹⁵³。本法第 18 条第 3 項と第 20 条第 1 項及び第 2 項に規定される循環資源における循環的な利用を促進することに関する内容も、上述した OECD におけるその理念に基づき、制定されたといえよう。

第一に、循環基本法第 18 条第 3 項は、国として、生産者が、一定の製品と容器等について、引き取り、引き渡しまたは循環的な利用を行うよう必要な措置を講じることを規定している¹⁵⁴。本項は、本法第 11 条第 2 項及び第 3 項における拡大生産者責任の考え方を踏まえ、国が循環資源の適正な循環的な利用を促進するため事業者に対して講じる措置について規定したものである¹⁵⁵。本法第 11 条第 2 項及び第 3 項において、拡大生産者責任における考え方に基づき、事業者に対する具体的な責務について規定されている。しかし、事業者にその責務を課すために、国には、本項に規定されるように、循環的な利用の前提として、必要な措置を講じる必要がある。すなわち、循環資源の回収及び循環的な利用のための具体的な措置を講じるに当たってまず勘案すべき事項として、処分の技術上の困難性、循環的な利用の可能性等が挙げられている。それは、例えば、複雑な構造及び独特の性質を有する製品が循環資源となり、また処分しても、一般の処理施設における通常の処理技術では、処理・リサイクルがうまくできない場合、または循環的な利用の可能性が高くても、社会通念や衛生上、当循環資源の循環的な利用が望ましくないと考えられる場合等である¹⁵⁶。すなわち、本法第 11 条に規定される事業者に対する責務を課すために、国は、上述した場合における当該循環資源の技術的及び経済的可能性について、必要な措置を講じるものとしている。

第二に、循環基本法第 20 条第 1 項は、国として、生産者が各種製品、容器等について事前評価を行い、またこれを踏まえて工夫をするよう、技術的支援等の措置を講じることを規定している¹⁵⁷。本条第 1 項は、まず、廃棄物の発生を抑制すること、循環資源を循環的に利用し適正に処分すること、または環境へ負荷を低減すること等を通じて、循環型社会の形成を推進するために、事業者がその製造する製品と容器等の耐久性、循環的な利用のしやすさ及び有害物質の含有量等について、当該事業者自らが事前に評価を行い、その結果を踏まえて、環境への負荷を低減するための設計上の工夫等を行うことが重要であるとしている。加えて、事業者における事前評価の結果を踏まえた対応を図るよう、国が技

¹⁵³ 「Guidance」 P. 60.

¹⁵⁴ 循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）13 頁。

¹⁵⁵ 前掲（注 144）105 頁。

¹⁵⁶ 前掲（注 144）106 頁。

¹⁵⁷ 前掲（注 144）14 頁。

術的支援またその他の必要な措置を講じることは、本項の核心的なものである¹⁵⁸。ここで注意すべきものは、事業者がその製品と容器等に対して、事前評価を行う手法である。製品等に関する資源の採取から、製造、加工、輸送、使用、廃棄及び処分等のすべての段階、すなわち製品におけるライフサイクル全体を通じて、これらの活動に伴う環境への負荷を正確かつ客観的に評価する手法は、ライフサイクルアセスメント¹⁵⁹（Life cycle assessment、以下、LCA という）と呼ばれる¹⁶⁰。従来の生産者における責任負担の範囲は、生産段階に限定されていた。しかし、拡大生産者責任の要求に基づき、生産者は、製品におけるライフサイクル全体において、製品の環境汚染問題の責任を持たなければならない。OECD における拡大生産者責任における一つの特徴は、環境に配慮した設計を求めることであるので、またそれを実現するために、LCA という評価手法の協力が必要とされることは多い。そして、国際標準化機構によると、環境に適した経済社会の形成に対する重要な部分としての環境に適した製品を達成するための手法は、ISO14062 における環境に配慮した設計と ISO14040 における LCA の組み合わせであると言われている¹⁶¹。したがって、LCA という製品のライフサイクル全体において総合的な環境負荷を客観的に評価する手法は、拡大生産者責任における本質的な要請を達成し、より効果的に環境への負荷を低減するのであろう。次に、本項における第1号から第4号において、製品と容器に対し、①耐久性、②循環的な利用及び処分の困難性、③重量または体積、④人の健康または生活環境に係る被害が生ずるおそれがある物質の種類及び量その他該当製品と容器等が循環資源となった場合におけるその処分に伴う環境への負荷の程度という具体的な四点が規定されている¹⁶²。このような具体的な規定により、事業者には、事前評価を行う必要がある事項が与えられるので、本項の実施可能性もさらに向上されるのであろう。

第三に、循環基本法第20条第2項は、国として、生産者がその製品、容器等の材質、成分等の情報を提供するように、必要な措置を講じることを規定している¹⁶³。すなわち、廃棄物等の発生を抑制し、循環資源の循環的な利用やその適正な処分を促進するために、必要な情報を適切に事業者及び国民に提供していることが必要である¹⁶⁴。例えば、「製品が廃棄物とならないようにするために当該製品をどのような方法で使用方法が適切か、有害物質がどれほど含まれているか、いかなる材質で作られているかあるいはいかなる方法で処分することが適切か」、といった様々な情報等を提供することが必要である¹⁶⁵。OECD における拡大生産者責任ガイダンスマニュアルに述べられた政府と地方自治体の役割に

¹⁵⁸前掲（注144）114頁。

¹⁵⁹国際標準化機構（ISO）におけるISO14040には、ライフサイクルアセスメント（LCA）についてのことが規定されている。ISO14040によれば、LCAとは「製品およびサービスにおける資源の採取から製品の製造・使用・リサイクル・廃棄・物流等に関するライフサイクル全般にわたっての、総合的な環境負荷を客観的に評価する環境問題の考察手段の一つ」であり、「製品システムのライフサイクルを通じた入力、出力、及び潜在的な環境影響のまとめ及び評価」である。加えて、ISOで国際規格化された分野については、すでに日本工業規格（JIS）として規格化されている。

¹⁶⁰循環型社会法制研究会・前掲書（注144）114頁。

¹⁶¹産業環境管理協会『ライフサイクルアセスメント（LCA）の概要について』（産業環境管理協会、2012年）9頁。

¹⁶²循環型社会法制研究会・前掲書（注144）115-117頁を参照。

¹⁶³前掲（注144）115頁。

¹⁶⁴前掲（注144）117頁。

¹⁶⁵前掲（注144）117頁を参照。

ついでに、拡大生産者責任に関する情報の配布についての部分の中に、政府から市民に関係情報を提供しよう、必要な措置を講じるべきであるというような内容も規定されている¹⁶⁶。特に、地方自治体には、リサイクル市場を刺激し、企業による適切なリサイクル活動を支援し、またリサイクル、より環境に適した生産過程及びより環境保護的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等という重要な役割が割り当てられている¹⁶⁷。このような製品等の材質、成分及び処分方法等についての情報の提供は、国民に環境への負荷の少ない製品等の選択を促すこと、事業者に対する循環資源の適正な処分を保障すること及び事業者に対する環境に配慮した設計を促進することに役立つと考えられている¹⁶⁸。特に、国民にとってまだ新しい概念である拡大生産者責任を最初に導入するときに、一般の国民に関係する情報を詳細に伝達することは、最も重要であるといえよう。このため、本項においては、事業者が自ら当該製品と容器等に関する情報を、事業者及び国民等に適切に提供しよう、国が規制とその他の必要な措置を講じることとしたものである。

以上のように、上述した循環基本法における各関係条文から考えれば、OECDにおける拡大生産者責任の実施上のやり方と多少異なっても、循環基本法は、拡大生産者責任の基本的な考え方から、製品等が循環資源となることを想定し、その製品の製造業者等が果たすべき責務を規定するとともに、これに関する措置の実施を国に義務付けている。本法は、拡大生産者責任における主要な責任主体としての生産者と国に、引き取り、引き渡し及びリサイクルを行うこと、または生産者の責務を実現するための必要な措置を講じることという二つの責務をそれぞれに義務付けている。上述した各条文により、拡大生産者責任を導入し、明確に位置つけたが、本法は、基本法であるので、それぞれの主体に具体的な義務を課すものではないのである。これらの規定は、各主体に具体的な義務付けを行う個別の措置を講じる際の基本的な考え方となるものであるとする¹⁶⁹。拡大生産者責任の導入と実施に対し、各主体における具体的な責務については、個別法を通じて検討することとする。

3. 循環基本法における拡大生産者責任に関する議論

循環基本法は、循環型社会の形成を推進するための法体系の基本的枠組み法として、上記の各条文のように、原則的に拡大生産者責任という理念を導入し、実施した。特に拡大生産者責任について法的に明確化されたことは一応評価できるとされている¹⁷⁰。しかし、その導入に関する具体的なやり方、いわゆる責任分担の理念については、学界において、様々な議論や批判が行われた。以下のように、三つの問題をめぐって整理する。

まずは、責任分担理念の問題である。循環基本法は、国、地方公共団体、事業者及び国民に責任を分担させるという考え方を前提として、上記の各条文により拡大生産者責任を

¹⁶⁶ 「Guidance」 P. 36.

¹⁶⁷ 「Guidance」 P. 60.

¹⁶⁸ 循環型社会法制研究会・前掲書（注144）118頁を参照。

¹⁶⁹ 前掲（注144）72-74頁を参照。

¹⁷⁰ 大塚直「循環型社会形成推進基本法の意義と課題」廃棄物学会誌12巻5号19頁。

課すという構造になっている。これは、OECDにおける拡大生産者責任の根底にある責任分担という考え方に対し、正当な認識を示したものであるとされる¹⁷¹。しかし、学界においては、熊本一規によると、「このような責任を分担することで、循環基本法と関連する個別法を制定することが、循環型社会を創る方向は世界の潮流になっている拡大生産者責任の本質、すなわち一方的に生産者に責任全体を負担させることを通じて外部不経済の内部化を実現させることを歪曲するものである」という主張もある¹⁷²。「行政・企業・市民が協力し、役割を分担してリサイクルを実現しよう」という政府が宣伝する役割分担論の下では、費用負担を消費者の直接負担あるいは税金負担とされる可能性が高いので、税金負担のリサイクル産業を形成しやすいのであるとする。ここで、熊本一規は、「現在の循環基本法における仕組みの方向性に誤りがあり、逆に循環型社会を形成するという究極の目標の障害になってしまう」ということを強く主張している¹⁷³。加えて、熊本一規は、「循環基本法第4条でも、上述した役割分担論が費用負担の押し付けに利用されるにすぎないのである」といっている¹⁷⁴。つまり、循環基本法をはじめ、各主体に責任を分担させるという理念、またはその理念に基づいて、出来上がった個別法の具体的な規定に対し、学界において、批判されることが多いのである。

次に、費用負担の問題である。循環基本法では、拡大生産者責任の費用負担、あるいは費用支払いの議論については規定されなかった。大塚直は、効率性の観点から、「拡大生産者責任を根拠付けるには、外部費用の内部化と「類似」した考え方をとる必要があり、そのために、生産者による無償引き取りの方が一般的には望ましいが、有償引き取りであってもリサイクルの効果はそれなりに存在する」と指摘している¹⁷⁵。そして、「法的側面において、費用支払いの問題とともに、誰がリサイクルを実施するのもも重大な問題であり、拡大生産者責任に、無償引き取りと有償引き取りの両者が含まれるという発想自体には問題がない」といっている¹⁷⁶。ここで注意すべきなのは、以下の二点である。第一に、大塚直は、拡大生産者責任の根拠としての外部費用の内部化の考え方を触れたときに、類似という言葉を用いた。確かに、山口光恒と細田衛士は、かねて拡大生産者責任の理念が外部費用の内部化理論、またはその理論をベースにした汚染者負担原則と無関係であることを強調した。これに対し、大塚直は、外部費用の内部化という観点から、拡大生産者責任と汚染者負担原則に関係性があることを主張する。しかし、この「類似」という言葉から見れば、拡大生産者責任が外部費用の内部化理論をベースにした概念ではないということは、大塚直もある程度認識しているようである。第二に、大塚直は、法的には費用支払い問題とともに、誰がリサイクルを実施するのもも重大な問題であると考えた。この物理的責任と経済的責任の問題に関して、熊本一規は異なる意見を持っている。すなわち、熊本一規が強調する拡大生産者責任の核心的なことは、誰が物理的に引き取ってリサイクル

¹⁷¹前掲（注170）19頁を参照。

¹⁷²熊本一規「循環型社会創りはどこが間違っているのか」 エントロピー学会編著『循環型社会を創る』（藤原書店、2003年）34頁。

¹⁷³熊本一規「循環型社会形成への法制度はいかにあるべきか」 廃棄物学会誌12巻6号7頁を参照。

¹⁷⁴熊本・前掲「循環型社会創りはどこが間違っているのか」（注172）38頁。

¹⁷⁵大塚・前掲「循環型社会形成推進基本法の意義と課題」（注170）19頁。

¹⁷⁶前掲（注170）19頁。

するかということではなく、誰が廃棄物の処理費用を負担するかということである。有償引き取りや無償引き取りと関係なく、費用は第一次的に生産者が負担するが、価格上乗せを通じて最終的に消費者が負担するという「生産者・消費者」の負担モデルは、拡大生産者責任の本質であると熊本一規が考えられている¹⁷⁷。

最後に、コミットメントの役割が弱いという問題である。上述したように、循環基本法は、責任分担という基本理念によって、生産者の責任を明確に強調しなかったと考えられている。細田衛士は、循環基本法の中の生産者の責任が小さすぎると循環基本法を批判した。生産者の責任を明確に示されないと、生産者におけるリサイクルに対し、非常に中途半端な形になったというわけである。細田衛士は、「拡大生産者責任の核心とは、責任転嫁または環境適合設計等という手段を通じて、生産者が発生抑制と排出抑制にコミットすることである」と主張している。すなわち、細田衛士によると、生産者の首を引っ張って部品の規格化をさせる等リユースへ向かわせるというようなコミットメントが拡大生産者責任の核心的な役割であるとする。つまり、生産者の利益をいかに配慮するよりも、生産者をいかに関与させるかという問題が最も重要である。したがって、循環基本法は、責任分担を前提とした理念によって、拡大生産者責任における生産者に対するコミットメントの役割を果たしている点が弱いと指摘されている¹⁷⁸。

4. リサイクル法制度における拡大生産者責任の導入

上述した循環基本法には、拡大生産者責任の考え方が基本原則として導入された。リサイクル法制度における一般法と個別法には、この基本法における拡大生産者責任の考え方も明確になった。

(1) 資源有効利用促進法における拡大生産者責任の導入

リサイクル法制度における一般法の資源有効利用促進法は、事業者の自主的努力によってリサイクルを推進することを強調する。これも拡大生産者責任の適用例である。具体的には、以下のような規定である。第一に、製品の耐久性の向上や循環的な利用の容易化のための製品等の設計・材質の工夫を求める措置に関する「指定再利用促進製品」（同法第 21 条）と「指定省資源化製品」（同法第 18 条）についての規定である¹⁷⁹。「指定再利用促進製品」にかかわる規定は、主に、製品の製造段階で、あらかじめそれが使用された後等に再生資源または再生部品として利用することが容易となる措置等の講じることである。

「指定省資源化製品」にかかわる規定は、主に、廃棄されたものをなるべく有効利用するという再生資源または再生部品の利用（リサイクル・リユース）のための対策以外に、廃棄物としての発生自体を抑制するという使用済み物品等の発生の抑制の促進するために、製品の設計段階でなるべく原材料等を節約するといった措置や使用段階で消費者がなるべく長期間使用するよう措置を講じることである¹⁸⁰。第二に、特定の使用済み製品の回

¹⁷⁷熊本・前掲「循環型社会創りはどこが間違っているのか」（注 172）35-36 頁を参照。

¹⁷⁸熊本・前掲「循環型社会形成への法制度はいかにあるべきか」（注 173）7 頁を参照。

¹⁷⁹循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）74 頁。

¹⁸⁰経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課編著『資源有効利用促進法の解説』（経済産業省、2004 年 1 月）50 頁、58 頁を参照。

回収・リサイクルを求める措置に関する「指定再資源化製品」（同法第 26 条）についての規定である¹⁸¹。「指定再資源化製品」にかかわる規定は、その再生資源の利用の促進を図るために、製品における再資源化を最も効率的・実効的に実施できる事業者が自ら回収し、再資源化を行うように措置を講じることである¹⁸²。第三に、製品等に関する情報提供を求める措置に関する「指定表示製品」（同法第 24 条）についての規定である¹⁸³。「指定表示製品」にかかわる規定は、製品の再利用を促進するために、その製品について一定の事項や表示方法等を示し、当該製品の製造、加工または販売の事業を行うものに対してその事項の遵守を求める措置を講じることである¹⁸⁴。また循環基本法に対応し、一般法に規定された措置は以下のように示している。拡大生産者責任の考え方が導入されていた循環基本法第 11 条第 2 項の事業者の責務に関する規定、同法第 18 条第 3 項の資源の循環利用を促進するため事業者に対して講じる措置に関する規定、同法第 20 条第 1 項の国の技術的支援の措置に関する規定及び第 20 条第 2 項の国の情報提供の措置に関する規定に対し、資源有効利用促進法は、第 4 条第 2 項の「事業者責務」、第 26 条第 1 項の「指定再資源化製品」、第 21 条第 1 項の「指定再利用促進製品」及び第 24 条第 1 項の「指定表示製品」を通じ、同様な観点から規定している¹⁸⁵。

（2）個別法における拡大生産者責任の導入

1990 年代半ばから、リサイクル法制度における個別のリサイクル法が制定されてきた。個別法のレベルでは、1995 年の容器包装リサイクル法及び 1998 年の家電リサイクル法がある。上述した循環基本法は、基本法であるので、直接に義務を課すものではないが、その中の拡大生産者責任の考え方に関連する規定は、個別法の基本的な考え方となる。したがって、容器包装及び家電製品に対する拡大された生産者の具体的な義務は個別法に検討されるべきものである。容器包装リサイクル法と家電リサイクル法は基本法にある拡大生産者責任の考え方を具体化した現行法であり、特に、上述した資源有効利用促進法における「指定再資源化製品」の規定と同様の役割を果たしており、特定の使用済み製品の回収・リサイクルを求める措置に関連する個別の法律であるとする¹⁸⁶。容器包装リサイクル法は、ガラス製容器、ペットボトル及び紙製・プラスチック製容器包装に対し、家電リサイクル法は、エアコン、テレビ、冷蔵庫及び洗濯機に対し、特に実施の義務の範囲、引き取りのやり方及び費用支払いの主体という三つの側面からそれぞれの回収・リサイクルの措置を規定する¹⁸⁷。すなわち、容器包装リサイクル法は、地方自治体と製造業者がそれぞれに収集と再商品化の責任を負担することを規定している。家電リサイクル法は、製造業者と消費者がそれぞれに再商品化と費用支払いの責任を負担することを規定している。

循環基本法に対応し、個別法に規定された措置は以下のものである。循環基本法第 11

¹⁸¹ 循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）74 頁。

¹⁸² 経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課・前掲『資源有効利用促進法の解説』（注 180）72 頁。

¹⁸³ 循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）75 頁。

¹⁸⁴ 経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課・前掲『資源有効利用促進法の解説』（注 180）65 頁。

¹⁸⁵ 循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）13 頁、14 頁、69 頁、107 頁、115 頁及び 118 頁を参照。

¹⁸⁶ 前掲（注 144）74 頁を参照。

¹⁸⁷ 大塚直「リサイクル関係法と EPR」環境法政策学会編著『リサイクル関係法の再構築』（商事法務、2006 年）20 頁。

条第 2 項における事業者の責務に関する規定に対応して、家電リサイクル法の第 4 条と第 5 条は、事業者に対し、家電の耐久性を向上すること及び修理の実施体制の充実を図るように必要な情報を提供する等の責務を規定している¹⁸⁸。循環基本法第 18 条第 3 項における資源の循環利用を促進するため事業者に対して講じる措置に関する規定に対応して、容器包装リサイクル法（第 11 条、第 12 条及び第 13 条）及び家電リサイクル法（第 9 条、第 10 条、第 17 条及び第 18 条）は、それぞれに、特定容器利用事業者、特定容器製造事業者及び特定包装利用事業者に対する容器包装廃棄物の再商品化の義務付け等、または小売業者、製造業者に対する特定家庭用機器廃棄物の引き取り、引き渡し及び再商品化等の実施の義務付け等を規定している¹⁸⁹。

5. 個別法における拡大生産者責任に関する議論

容器包装リサイクル法と家電リサイクル法は、循環基本法における拡大生産者責任の考え方を踏まえて、容器包装と家電という具体的な側面から拡大生産者責任を実施する個別の法律であり、拡大生産者責任の導入に対する最も代表的な例である。しかし、両法に導入された拡大生産者責任の考え方が OECD における従来の拡大生産者責任の理念と同様であるかどうか、特に責任の範囲と費用の支払い等の問題に対し、学界においては、様々な議論が行われている。

両法において、最も議論されたのは、OECD の議論の中心にある外部費用の内部化が不十分であること、すなわち、生産者にまだ完全な拡大生産者責任を負担させないことである。まず、容器包装リサイクル法が製品の再商品化の段階に限定して拡大生産者責任を認めたため、製造業者の実施の責任及び費用支払いの分担が一部分に限定されているという問題点が挙げられる。容器包装リサイクル法で、生産者は、拡大生産者責任における経済的責任を一部のみ負担するとともに、物理的責任をまったく負担していないとよく言われている¹⁹⁰。具体的に言うと、熊本一規によると、容器包装リサイクル法では、回収・保管費用は地方自治体負担であり、その後のリサイクル費用だけが事業者負担であるので事業者の負担が少なすぎるという主張である¹⁹¹。すなわち、「地方自治体が廃棄物の回収・保管という物理的責任を負うことは、OECD における拡大生産者責任の責任分担モデルと一致している。しかし、自治体が分別収集した再生資源の種類と量に応じて事業者から自治体に負担金が出ること、また自治体が分別収集した再生資源はすべて事業者によって有償で買い取られることの二点において、容器包装リサイクル法は、OECD における拡大生産者責任と決定的に異なる」といわれる¹⁹²。つまり、容器包装リサイクル法では、事業者からの自治体への負担金もなく、また分別収集されたもののすべてを買い上げる保障もなく、残された分は基本的小売業者や自治体のごみになってしまうのであるとされる。したがって、容器包装

¹⁸⁸循環型社会法制研究会・前掲書（注 144）69 頁。

¹⁸⁹前掲（注 144）107 頁を参照。

¹⁹⁰大塚・前掲「リサイクル関係法とEPR」（注 187）21 頁。

¹⁹¹熊本・前掲「循環型社会創りはどこが間違っているのか」（注 172）36 頁。

¹⁹²熊本一規「家電リサイクル法、容器包装リサイクル法の問題点とリサイクル法制度の課題」廃棄物学会誌 12 巻 5 号 34 頁。

リサイクル法が容器包装の生産量の減少にならなかった最大の理由は、事業者負担が少なすぎたからであるとする。容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の実現度も、きわめてわずかでしかないと言われている¹⁹³。

次に、家電リサイクル法が OECD における拡大生産者責任の論拠たる外部不経済の内部化理論を十分に反映できず、内部化すべきものと内部化しないものの区別も明確にしていないという問題点が挙げられる。大塚直によると、「生産者は、家電リサイクル法で、物理的責任を負っているとともに、排出時にリサイクル費用全額の金銭徴収ができないとすれば、拡大生産者責任における一部だけの経済的責任を果すことになる」とする¹⁹⁴。家電リサイクル法における拡大生産者責任の実現度が低いという点から見れば、リサイクル費用は消費者が排出時に負担することとされて、価格にまったく含まれないので、その排出時負担は最大の問題点とみなされている¹⁹⁵。熊本一規によると、購入時負担が優れた理由及び現在排出時負担が採用された理由については、以下のようなものであるとする。すなわち、購入時負担が排出時負担より優れており、従来の拡大生産者責任の考え方に適した理由は、主に以下の二点が指摘された¹⁹⁶。つまり、第一に、リサイクル費用が価格に上乗せされると、製品価格の向上とともに、生産者には、よりリサイクルしやすい原材料の選択と製品設計等というインセンティブが与えられる。これは、拡大生産者責任の中心的な特徴の一つとしての環境に適した製品設計の促進に当たることになる。第二に、購入時負担になると、消費者が排出時に無料で引き渡すことができるため、不法投棄の発生が減少される。しかも、これに対して、熊本一規によると、排出時負担が採用されたその理由は、主に以下の三点であるという¹⁹⁷。第一に、家電リサイクル法の対象機器は、長期間にわたって排出されるものであるので、その排出時のリサイクル費用を予測しにくいのである。したがって、排出時負担は社会の現状に適合する。第二に、排出時負担は、消費者に対し、対象機器の長期使用を奨励する。第三に、購入時負担を行うには、税金が障害となっている。なぜなら、「購入時徴収された金銭を当該機関が留保すると 40%の法人課税がかかってしまうので、経済的な資源の使い方として大変なバイアスがかかるわけである」という。

6. 容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の実施及びライフ事件の検討

上記のように、容器包装リサイクル法は、拡大生産者責任の共有責任の理念を導入し、製品連鎖内での各関係主体にそれぞれの役割を明確にした。使用済み製品の回収やリサイクルに関する物理的及び経済的責任を生産者に転嫁させるという通常の拡大生産者責任のあり方ではなく、容器包装リサイクル法は、容器包装廃棄物の回収に関する物理的及び経済的責任を地方自治体・納税者に負担させ、そのリサイクルに関する物理的及び経済的

¹⁹³前掲（注 192）34 頁。

¹⁹⁴大塚・前掲「リサイクル関係法とEPR」（注 187）21 頁。

¹⁹⁵熊本一規「ごみ問題解決の鍵は生産者責任を問うこと—EPR と家電リサイクル」月刊廃棄物 26 巻 1 号 42 頁。

¹⁹⁶購入時負担が排出時負担より優れる理由については、熊本・前掲「家電リサイクル法、容器包装リサイクル法の問題点とリサイクル法制度の課題」（注 192）35 頁を参照。

¹⁹⁷排出時負担の理由については、前掲（注 192）35 頁及び熊本・前掲「循環型社会形成への法制度はいかにあるべきか」（注 173）7 頁を参照。

責任を事業者・消費者に負担させている。具体的に言うと、容器包装リサイクル法は、地方自治体に分別収集の計画を作らせ実施させること、また特定事業者に容器包装の再商品化を実施させることを通じて、使用済み製品の回収やリサイクルを具体的に実施している。

(1) 地方自治体における役割分担

地方自治体による容器包装廃棄物の分別収集の役割について、容器包装リサイクル法は、地方自治体に分別収集計画を策定させ、容器包装廃棄物の回収に関する物理的責任を担わせる。容器包装リサイクル法第8条、第9条及び第10条は、地方自治体に対する分別収集の計画と実施を規定している。この分別収集計画の策定は、容器包装リサイクル法の具体的な実施に対する最も核心な部分であり、後の事業者における再商品化の前提であるといえよう。地方自治体は、それぞれの特定の容器包装廃棄物の分別収集の見込量を算定しなければならない。

ここで、2013年の京都市の分別収集計画¹⁹⁸（以下、同計画という）を実例として、地方自治体による容器包装廃棄物の分別収集に関する物理的及び経済的責任を整理している。同計画は、容器包装リサイクル法第8条により、上位計画としての「京都市循環型社会推進基本計画」を踏まえて、三年ごとに策定される実施計画である。同計画における主要な機能は、容器包装廃棄物に対する分別収集という拡大生産者責任の物理的及び経済的責任の実施を確保させることである。計画の主要な内容は、対象品目にかかわる分別の区分の確定、分別収集の見込量の算定及び分別収集の具体的な実施方法の明確である。

まず、対象品目にかかわる分別の区分の確定についてである。同計画は、容器包装リサイクル法第8条第2項第3号により、缶・びん・ペットボトル、プラスチック製容器包装及び紙パックという大きな三つのカテゴリーに分けて、対象品目となった容器包装廃棄物の収集にかかわる分別を行う。

次に、特定廃棄物の分別収集の見込量の算定についてである。同計画は、容器包装リサイクル法第8条第2項第1号と第4号により、各年度において、得られる特定廃棄物ごとの量（容器包装リサイクル協会に引き渡し量及び市独自に再資源化を行う量）の見込みを算定し公表する。この算定は、京都市における同年度の排出の見込量と直近の年度の引き渡し量を踏まえて算出された推計値によるものである。

最後に、分別収集の具体的な実施方法の確定についてである。同計画は、容器包装リサイクル法第8条第2項第5号と第6号により、対象品目となった容器包装廃棄物の収集、運搬、選別及び保管、または中間処理施設の確保を規定している。具体的に言うと、消費者による適切な分別排出を前提として、市あるいは特定の許可業者が、特定の容器包装廃棄物に対して、定期収集や拠点収集を通じて収集や運搬を行い、また市が収集された容器包装廃棄物を選別し保管する。かつ、市は、特定の容器包装廃棄物の排出、運搬、選別及

¹⁹⁸京都市における容器包装廃棄物に対する分別収集の実施については、『第7期京都市分別収集計画平成25年7月』を参照。

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/cmsfiles/contents/0000151/151509/PlanToCollectContainerWrappingSeparateThe7Stage.pdf#search=%E4%BA%AC%E9%83%BD%E5%B8%82+%E5%88%86%E5%88%A5%E5%8F%8E%E9%9B%86%E8%A6%8B%E8%BE%BC%E3%81%BF%E9%87%8F>)

び保管等の段階において、排出容器の指定、集積場所の認定、運搬手段の選択、中間処理施設の確保及び保管施設の設置等の役割を担っている。

つまり、京都市は、特定の容器包装廃棄物に対する分別収集計画を策定し、また拡大生産者責任の共有責任という分担理念に基づいて、容器包装廃棄物の回収を負担して相応な費用を税で賄うことにより、使用済み容器包装物の分別収集に関する物理的及び経済的責任を果たしている。すなわち、容器包装リサイクル法は、分別収集段階において使用済み容器包装物に対する物理的責任と経済的責任のほぼ 100%を地方自治体・納税者に負担させるといえよう。しかし、分別収集に関する物理的及び経済的責任をすべて地方自治体に一方的に負担させることは、質の高い分別収集の実施の障害になるため、2006 年容器包装リサイクル法の改正により、市町村への合理化拠出金制度が導入された¹⁹⁹。容器包装リサイクル法第 10 条の 2 は、指定法人から市町村に対する金銭の支払いを規定しているが、この拠出金制度は、容器包装廃棄物のリサイクルにかかる社会的コストの効率化を図るため、事業者から市町村に支払った資金というものである。すなわち、容器包装リサイクル協会は、実際にかかったリサイクル費用が想定していたリサイクル費用より少なく済んだ分の半分を合理化の拠出金として、市町村の分別収集の品質の基準や容器包装廃棄物の排出量の低減額によりそれぞれに配分する²⁰⁰。つまり、この制度は、拡大生産者責任の分担理念に基づいて容器包装廃棄物の分別収集に関するすべての物理的責任と経済的責任を負担した地方自治体に、経済的なインセンティブを与えるための仕組みであるといえよう。すなわち、この拠出金制度は、使用済み製品の回収やリサイクルに関するすべての責任を生産者に転嫁させるという拡大生産者責任の最終責任の理念にさらに近づいているのであろう。したがって、今の段階では、容器包装リサイクル法における地方自治体による拡大生産者責任の実施において、使用済み容器包装に対して、地方自治体は、その分別収集に関する物理的及び経済的な責任を負担するといえよう。

(2) 特定事業者における役割分担

拡大生産者責任の分担理念において、事業者による容器包装廃棄物の再商品化の役割について述べる。容器包装リサイクル法は、特定容器利用事業者、特定容器製造等事業者及び特定包装利用事業者という特定事業者の再商品化の義務及びその実施について規定している。

① 対象事業者の指定

同法第 2 条第 11 項、第 12 項及び第 13 項において、特定の容器や包装を利用し、あるいは特定の包装を製造する事業者が特定事業者と見なされ、使用済み容器包装の再商品化義務を負っている。具体的に言うと、特定容器利用業者は、中身の充填事業者として、その容器についての選択権を持っているので、再商品化の義務を負っている。また、特定容器製造業者は、容器の素材を決めて、直接的な製造業者であるので、商品化の義務を負っている。つまり、この両者は、同じく容器の製造事業者であるので、再商品化義務の対象事業者とされる。しかし、特定包装の場合において、直接的な製造業者を特定しにくいので、

¹⁹⁹北村喜宣『環境法第 3 版』（弘文堂、2015 年）525-526 頁を参照。

²⁰⁰合理化拠出金制度については、日本容器包装リサイクル協会のホームページを参照。
(<http://www.jcpra.or.jp/municipality/contribution/tabid/384/index.php#Tab384>)

特定包装を利用する流通業者としての特定包装利用業者のみに、再商品化義務を負担させるとされる²⁰¹。

② 特定事業者による再商品化義務の内容と量

容器包装リサイクル法第 11 条、第 12 条及び第 13 条は、特定事業者による再商品化義務量の算出について規定している。主に以下のような三つのプロセスである。

第一に、特定事業者の対象品目の再商品化義務総量の算出である。同法第 11 条第 3 項は、特定事業者の対象品目ごとの再商品化義務総量の算出を規定している。特定事業者の再商品化義務総量を確定するには、特定事業者責任比率を明確にすることが前提である。すなわち、地方自治体が収集した容器包装廃棄物は、特定事業者が負担する分と地方自治体が負担する分に分けられるので、特定事業者の責任比率²⁰²と地方自治体の負担比率がある。加えて、対象品目ごとに、それぞれの責任比率と負担比率が異なっている。2011 年から 2015 年までの調査データによると、ガラスびんの分野において、地方自治体による負担比率がほぼ 10%であり、特定事業者による責任比率がほぼ 90%である。またはペットボトル、紙製容器包装及びプラスチック製容器包装の分野において、地方自治体による負担比率がほぼ 1%であり、特定事業者による責任比率がほぼ 99%である²⁰³。つまり、この比率は、容器包装の再商品化の役割に対して、責任分担という考え方を明らかに示しているといえよう。すなわち、同法が規定した使用済み容器包装のリサイクルの役割は、すべて生産者に負担させるのではなく、拡大生産者責任の分担理念に基づいて、事業者を主要な責任負担者とし、地方自治体の協力分担も踏まえて、リサイクルの役割をそれぞれに分担させる。次に、同法第 11 条第 3 項により、上記の特定事業者の責任比率に、上に述べた全国における各地方自治体の分別収集計画にある分別収集見込量をかけて、また前年度の当該廃棄物に対する再商品化総量の未完成の分を加算して、全国の特定容器包装廃棄物ごとの再商品化義務総量を算出するものである。

第二に、特定事業者の再商品化義務総量の具体的なカテゴリーによる算出である。同法第 11 条第 2 項第 1 号と第 2 号イ及びロは、上記の対象品目の再商品化義務総量における具体的なカテゴリーごとの量の算出を規定している。具体的に言うと、当該特定の容器包装廃棄物が所属する容器及び包装の区分という特定容器比率²⁰⁴、業種の区分という業種別比率²⁰⁵、製造業者及び利用事業者の区分という業種別特定容器利用事業者比率及び業種別特定容器製造事業者比率²⁰⁶である。したがって、以上の三つの比率は、特定廃棄物に関する

²⁰¹大塚直・前掲書（注 81）510 頁。

²⁰²特定事業者の責任比率とは、年度ごとに国が実態調査等に基づいて決定するものであり、再商品化義務を負う事業者が再商品化すべき特定の容器包装の割合である。

²⁰³特定事業者の責任比率及び地方自治体の負担比率については、容器包装リサイクル協会のホームページを参照。（http://www.jcpra.or.jp/recycle/related_data/tabid/536/index.php）

²⁰⁴特定容器比率というのは、容器包装全体のうち、容器が占める割合のことである。

²⁰⁵業種別比率というのは、特定容器の再商品化義務量を業種（用途）に応じて按分するために、年度ごとに国が定める比率である。

²⁰⁶業種別特定容器利用事業者比率及び業種別特定容器製造事業者比率というのは、業種（用途）ごとの義務量を、販売見込額（総額）の比率に応じて「特定容器利用事業者」分と「特定容器製造等事業者」分に按分するために、年度ごとに国が定める比率である。経済産業省における経年のデータによると、容器包装廃棄物の分野において、特定容器利用事業者比率は平均 90%以上であり、これに対して、特定容器製造事業者比率は平均 10%以下である。

る以下の三点の具体的な内容を明確にする。すなわち、①特定廃棄物が所属する分類（特定容器あるいは特定包装）、②特定廃棄物が所属する業種（食料業者あるいは飲料業者）、③特定廃棄物が所属する使用者（利用事業者あるいは製造時業者）である。つまり、上に述べた特定の対象品目に対する再商品化義務総量に、上記の三つの比率をかけて、特定廃棄物における具体的なカテゴリー別の再商品化義務量を算出するものである²⁰⁷。

第三に、個別の事業者の再商品化義務量の算出である。以上において、特定廃棄物に対して、対象品目別ごとの再商品化義務量と具体的なカテゴリーごとの再商品化義務量が算出されている。同法第11条第2項第2号ハ及びニは、個別の事業者が負担する再商品化義務量の算出を規定している。具体的に言うと、まず個別の事業者が所属する業種の対象品目の特定事業者全体における排出見込量、または個別の事業者の排出見込量を確定することである。そして、個別の事業者の排出見込量から自主回収量を減じて、またそれを全体排出見込量で除することにより、個別の事業者の寄与率が算出される。最後に、上記の具体的なカテゴリー別の再商品化義務量を、その寄与率にかけて、個別の特定事業者による再商品化義務量を算出し、決定することである。

特定の容器利用事業者及び容器製造時業者と同様に、容器包装リサイクル法第13条は、他の各条文の規定のように特定包装利用事業者が用いる量に応じて同様の義務を負うと規定している。つまり、容器包装リサイクル法は、拡大生産者責任の分担理念を踏まえて、使用済み容器包装に対して、事業者によるリサイクルに関する物理的責任と経済的責任等の役割を規定している。したがって、使用済み容器包装に対して、事業者は、その再商品化に関する物理的及び経済的な責任のほぼ全部を負担するといえよう²⁰⁸。

③ 再商品化義務の履行方法及び不履行の場合の対応

容器包装リサイクル法第14条は、上記の特定事業者による再商品化義務量に応じて、具体的な再商品化義務を果たさせるための指定法人ルートとそれ以外の独自ルートと自主回収ルートを規定している。すなわち、指定法人として指定される日本容器包装リサイクル協会は、特定事業者と契約し、その委託を受け、特定の容器包装廃棄物の再商品化を行っている。つまり、特定事業者は、指定法人に委託料金を支払い、それぞれの量に応じた費用を負担することを通じて、特定の容器包装廃棄物の再商品化義務を履行している。しかし、具体的な実施において、指定法人と契約したにもかかわらず、相応な委託料金を支払わず、ただ乗りの事業者が多いため、この深刻な問題は、拡大生産者責任の採用と実施に対して、最大の障害であるとされる。

容器包装リサイクル法は、特定事業者の再商品化義務、いわゆる拡大生産者責任の実施を確保するために、義務が履行されない場合において、相応な対応と罰則を規定している。具体的に言うと、同法第19条と第20条第1項、第2項及び第3項により、義務を履行し

²⁰⁷容器包装リサイクル法における特定容器比率、業種別比率及び事業者別比率については、北村・前掲書（注199）529頁を参照。

²⁰⁸指定法人ルートを利用せず、独自処理によって、地方自治体が自ら特定の容器包装廃棄物の再商品化することもある。環境省の『平成23年度 廃ペットボトルの輸出等市町村における独自処理に関する実態調査』によると、市町村独自ルートの処理計画量は、全市町村の計画量の32.8%である。その原因について、容器包装リサイクル協会より高く販売できるということは、最も大きな理由であるという。

ない特定事業者に対して、国は、指導・助言、勧告及び公表を経て、命令を下し、これに従わなかった場合に相応な罰則を適用している。また、同法第 46 条は、上記の命令を違反した場合において、すなわち、再商品化義務を履行しない場合、100 万円以下の罰金が科せられ、また虚偽の報告をしたり、立入検査を妨げりしたりする場合、20 万円以下の罰金が科せられるという罰則を規定している。

(3) 拡大生産者責任に関するライフ事件

① 事件の概要

本件は、容器包装リサイクル法に採用された拡大生産者責任の共有責任の合憲性に関する訴訟である。本件は、容器包装リサイクル法が規定する特定容器利用事業者の再商品化義務及びその費用負担において、その合憲性が争われた事件である。すなわち、容器包装リサイクル法第 11 条第 2 項ロ（以下、本件規定という）により算出される特定容器利用事業者が特定容器製造事業者の負担割合よりも過重であるということが憲法 14 条 1 項等に違反するとして、特定容器利用事業者である原告が、国及び指定法人たる容器包装リサイクル協会に対し損害賠償を求めたという訴訟である。東京地裁²⁰⁹は、原告の容器包装リサイクル法の費用負担の違憲性や不合理性についての主張をしりぞけ、原告の請求を棄却した。

② 判決の要旨

本判決は、容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の採用と業種別特定容器利用事業者比率の確定の合理性という二つの面から注目される。

1) 容器包装リサイクル法の拡大生産者責任

「容リ法が採用する拡大生産者責任の考え方とは、生産者に対する生産者の物理的・金銭的責任が当該製品の廃棄後まで拡大される環境政策の手法であり、再商品化（リサイクル）の責任を最終消費者（地方公共団体）から事業者に移して、リサイクルに要する費用を商品の価格に内部化させる役割を担わせることにより、その費用を削減しようとするインセンティブを事業者に与え、もって容器包装廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとするものである。これを政策として導入する場合には、材料選択や製品設計等の決定権を有する者を「生産者」ととらえて、これに経済的なインセンティブを与えることが最も効果的であることから、ここでいう「生産者」とは、その目的達成に最も適した主体を指すものと解されている。拡大生産者責任の下では、特定容器については、どのような容器を用いるかについての主な選択権を有するのは、これを利用する事業者であるが、これを製造等する事業者も利用事業者の選択の枠内で技術的側面からの従たる選択権（容器の諸特性を決める選択権）を有すると考えられる」。

2) 本件規定が定める業種別特定容器利用事業者比率の合理性

「拡大生産者責任では、特定事業者が再商品化すべき量とは、販売額に内部化すべき再商品化に要する費用に当たると考えられることから、利用事業者及び製造等事業者各自の再商品化すべき量を、費用が内部化されるべき販売額を基礎とし、これに応じて案分することとしたものである。本件規定は、容器包装の最終的な選択権を有する事業者に対し、

²⁰⁹東京地裁平成 20 年 5 月 21 日判決 LEX/DB 25421332。

その選択権に応じて再商品化に要する費用を各特定事業者にとっての商品の販売額に内部化する役割（すなわち再商品化義務）を負わせることによって、経済的なインセンティブを与え、もって容器包装廃棄物の減量化、再資源化を促進しようとするものであり、拡大生産者責任の考え方に依拠した一つの合理的な業種別特定容器利用事業者比率の定め方というべきであって、立法目的と合理的な関連性がある」。

3) 容器包装リサイクル法の立法目的の合理性

「憲法14条1項は、国民に対して絶対的な平等を保障したものでなく、合理的な理由のない差別を禁止したものであり、国民各自の事実上の差異に相応して法的取扱いを区別することは、その区別が合理性を有する限り、同規定に違反するものではない」。

「容リ法は、容器包装廃棄物の排出の抑制並びにその分別収集及びこれにより得られた分別基準適合物の再商品化を促進するための措置を講ずること等により、一般廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とし

（同法1条）、容器包装廃棄物を対象として、消費者に対しては分別排出を、市町村に対しては分別収集及び選別保管を、事業者に対しては分別収集により得られた分別基準適合物の引き取り及び再商品化義務を課すという仕組みを基本としている。容リ法は、一般廃棄物の増加に伴う処分場のひっ迫と資源の大半を輸入に頼る我が国の実情にかんがみ、一般廃棄物のうち大きな比重を占める容器包装廃棄物について、分別基準適合物の再商品化を促進するための措置として、EC各国における環境法制において具体化された拡大生産者責任を我が国においても法制化したものであり、再商品化を促進する措置の一つとして、特定容器利用事業者のほか特定容器製造等事業者にも再商品化義務を負わせ、これを両者の間で案分する際に、本件規定が定める業種別特定容器利用事業者比率を用いることとしている。一般廃棄物の増加に伴い処分場がひっ迫し、資源の大半を輸入に頼る我が国では廃棄物となる物の再資源化が求められており、この状況は容リ法施行後10年を経過しても基本的には変わっていないことに照らせば、容リ法の上記立法目的は合理性があり、同法の上記立法目的を実現する一環として設けられた本件規定の目的も合理性があるというべきである」。

③ ライフ事件に対する検討

勢一智子によると、本件における主要な争点は、容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の分担理念に基づいて、再商品化義務を負っている特定容器利用事業者と特定容器製造事業者の間の負担配分のあり方にあり、本件規定により具体化されたその費用負担の公平性が問題となった²¹⁰。主に以下のような二点があるとする。第一に、容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の主要な責任に対する確定である。容器包装リサイクル法では、特定の容器包装のリサイクルに関する経済的責任を「生産者」に転嫁させる理由は、拡大生産者責任における責任負担の原則にある。つまり、容器包装リサイクル法における主要な責任者としての「生産者」の捉え方は、容器包装廃棄物の減量化や再商品化の

²¹⁰ 勢一智子「ライフ事件——容器包装リサイクル法の合憲性」環境法判例百選第2版206号（ジェリスト別冊）153頁。

促進に対する制御可能性や促進の能力によるものである。すなわち、特定容器を実際に製造する製造事業者には、材料選択と製品設計という技術的な側面からの選択権があり、これに対して、利用事業者には、どのようなリサイクルしやすくして環境に適した容器を用いるかという主要な選択権があるとされる。したがって、容器包装廃棄物の減量化と再商品化に対して、特定利用事業者は、「生産者」と見なされる。第二に、容器包装リサイクル法における特定容器利用事業者比率の合理性である。特定利用事業者の負担配分は、上述のように特定容器に対して利用事業者が製造事業者よりも大きな選択権または容器廃棄物問題の改善能力を持つため、より大きな役割を担うこととなる。つまり、容器廃棄物の再商品化において、拡大生産者責任が求める責任の転嫁と外部費用の内部化は、主に容器についての選択権がある利用事業者によって実現されるべきという²¹¹。したがって、拡大生産者責任における制御能力に基づいての責任負担の考え方により、本件規定における責任負担、いわゆる利用事業者が製造事業者よりも大きな役割を担うものは、合理的な責任負担であるといえよう。しかし、その具体的な比率の公平性、いわゆる具体的な負担配分の公平性について、本判決は、拡大生産者責任の一般論からまだ十分に検証していないとの批判がある²¹²。したがって、循環基本法にある適切な責任分担という拡大生産者責任の分担理念をより適切に実施するために、今後いかにして公平な責任配分を確定するのかという問題を検討する必要があるのであろう。

四. 日本における拡大生産者責任の論拠——汚染者負担原則との関係性から

上述したように、廃棄物・リサイクル問題に対応する新たな環境政策理念としての拡大生産者責任は、OECD によって提唱された後、既に多くの国に導入され、それぞれの環境政策体系に実施された。しかし、現在各国で実施されている拡大生産者責任の制度設計と理念の導入に対し、各国の状況と現在の制度に基づき、様々な理解と認識が現れている。例えば、上述したように、日本とヨーロッパ諸国のリサイクル制度は、同様に拡大生産者責任に基づいて策定されているが、その具体的な法制度は大きく異なっている。なぜそのような相違が生じたかについて解明するためには、拡大生産者責任の導入に対し、どのように従来の環境法体系に位置付けられるか、現在の類似した概念とどのような関係性になるのかという問題を明確にする必要がある。汚染者負担原則は類似した概念の一例である。汚染者負担原則は、拡大生産者責任が導入される以前から、すでに環境政策の費用負担原理、または環境法体系における重要な基本原則である。

汚染者負担原則は、1972年にOECDが提唱した後、各国に導入され、環境法における基本原則として位置づけられた。上に述べたように、OECDにおける汚染者負担原則の目的は次の二点にある。第一に、環境汚染という外部不経済に伴う社会費用を財やサービスのコストに反映させて内部化し、希少の環境資源を効率的に配分することであり、第二に、国際貿易と投資において歪みを生じさせないため、公害防止費用について政府が補助金を

²¹¹大塚・前掲書（注81）510頁を参照。

²¹²勢一・前掲「ライフ事件——容器包装リサイクル法の合憲性」（注210）153頁。

払うことを禁止することとする²¹³。OECD における汚染者負担原則は、外部不経済の内部化と政府からの補助金の禁止を通じて、汚染者に責任を取らせることを実現する。ここで注意すべきなのは、大塚直によると、OECD における汚染者負担原則が二つの限界を有していたこととする²¹⁴。すなわち、第一に、これは汚染防止費用に対する原則にすぎず、原状回復のような環境復元費用や損害賠償のような被害救済費用を含まない点である。第二に、この原則が最適汚染水準²¹⁵までしか汚染を防除しないことを前提としている点である。OECD におけるそもそもの汚染者負担原則は、環境汚染を引き起こす汚染物質の排出源である汚染者に発生した損害の費用を支払わせるのみであるので、「汚染者支払い原則」と訳されるべきであると細田衛士は言っている²¹⁶。しかし、その後、OECD における汚染者負担原則は、各加盟国に採用・実施される過程で、様々な状況により変化していった。特に、大塚直によると、日本では、公害問題とそれへの対策の経験、かつ公害原因企業の汚染回復責任・被害者救済責任の追及を重視するために、独特の汚染者負担原則が生まれたとする²¹⁷。すなわち、以下の二点であるとする。第一に、環境汚染防止の費用だけではなく、汚染者負担原則を環境復元費用や被害救済費用にも適用されることである。第二に、効率性の原則というよりもむしろ公害対策の正義と公平の原則として捉えられていることである²¹⁸。この捉え方は、1970年に制定された公害防止事業者負担法と1973年に制定された公害健康被害の補償等に関する法律、または1976年の中央公害対策審議会費用負担部会答申「公害に関する費用負担の今後のあり方について」を通じて、具体化されたとする²¹⁹。この汚染者負担原則に関連する具体的な制度は、激しい公害問題の発生という火急の必要性から制定されたものであり、必ずしもOECDにおける汚染支払い原則の理念に沿って制定されたものではないと倉阪秀史が主張している²²⁰。よって、独特の汚染者負担原則が生まれた。汚染者支払いと汚染者負担の関係、並びに両者共通の基本的な理論としての原因者負担原則主義については、また後で述べる。汚染者負担原則は、環境汚染の防止、原状回復及び環境保全等における費用負担に対する重要な環境法原則として、汚染者に費用を負担させることを明確にした。しかし、汚染者負担原則は、最初から、製品の使用・廃棄に伴う汚染に関して、その製品の生産・流通・消費・廃棄に係る経済主体のうちの誰が直接の費用支払い者になるべきであるかということの解明するものではなかったとする²²¹。これに対し、拡大生産者責任は、生産者に責任を負担させることにより廃棄物リサイクル事業を推進する環境政策理念である。したがって、それは、汚染者負担原則と拡大生産者責任の関係性に関する議論を必要とすることとなった所以であるといえよう。

²¹³環境省廃棄物・リサイクル対策部編著『平成13年版循環型社会白書』（環境省、2001年）第2章第1節2頁を参照。

²¹⁴大塚・前掲書（注81）65頁。

²¹⁵最適汚染水準とは、汚染による損害と汚染防止費用との合計が最小になる汚染水準である。

²¹⁶細田衛士『グッズとバズズの経済学』（東洋経済新報社、1999年）128頁。

²¹⁷大塚・前掲書（注81）65頁。

²¹⁸前掲（注81）65-66頁。

²¹⁹前掲（注81）66頁。

²²⁰倉阪秀史「汚染者負担原則と拡大生産者責任に関する覚え書き」千葉大学経済研究14巻4号759頁。

²²¹前掲（注220）762頁。

拡大生産者責任と汚染者負担原則との関係性については、様々な議論が行われている。両者の関係性について、異なった論拠により、両者に関係性がある及び関係性がないという二つの主張がある。

1. 拡大生産者責任と汚染者負担原則には関係性があるとする議論

まず、上に述べたように、最初に汚染者負担原則と拡大生産者責任を提唱した OECD におけるガイダンスマニュアルによると、拡大生産者責任と汚染者負担原則は、同様に外部不経済を内部化する政策理念である。両者については、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、何の矛盾するものではないとする²²²。また、拡大生産者責任という概念を最初に提出したリンドクビストも、製品価格により環境コストという外部不経済が反映されるという点において、拡大生産者責任と汚染者負担原則には関係性があると主張する²²³。したがって、OECD は、廃棄物問題を対処する汚染者負担原則という概念を拡大して適用したのが拡大生産者責任であると主張しているといえよう。

次に、拡大生産者責任と汚染者負担原則に関係性があり、前者は後者の拡大された概念であると主張する論説について、以下のように整理する。

(1) 外部不経済の内部化理論に関する論説

拡大生産者責任と汚染者負担原則に関係性がある主張に対し、一つの重要な判断根拠は、両者がともに外部不経済の内部化にという理論に基づいて、環境問題を対処するためであると考えられている。ここで注意すべきなのは、以下のような、汚染者負担原則の基礎的な理論及び原因者負担原則と拡大生産者責任の関係という二点である。

まずは、汚染者負担原則の基礎的な理論である。大塚直によると、汚染者負担原則は、外部不経済の内部化理論における原因者負担原則主義に基づいて、環境汚染問題の分野において、発展された概念であるが、両者には相違点がある。すなわち、原因者負担原則主義では、費用のみではなく、責任分担自体が問題とされるのに対し、汚染者負担原則は費用負担（支払い）のみを問題としていることであるといっている²²⁴。汚染者負担原則は、汚染防止費用のみを対象としているが、原因者負担原則主義は、正義・公平等の観点を含み、法的に原因者が負担することを意味しており、事後的な費用も当然に対象となりうるとする²²⁵。つまり、原因者負担原則主義は、費用負担論だけではなく、責任分担論の考え方も受けている。しかし、原因者負担原則主義という基礎的な理論に基づいて、上述した相違点があっても、法学的な観点から、汚染者負担原則は原因者負担原則と同じく捉えられるとする²²⁶。

次に、原因者負担原則と拡大生産者責任の関係である。大塚直によると、両者は、第一に、原因者負担原則は主として費用負担の問題を扱っているのに対し、拡大生産者責任は

²²² 「Guidance」 P. 21。

²²³ Thomas Lindqvist, *supra* note 125, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*, The International Institute for Industrial Environmental Economics, P. 9.

²²⁴ 大塚直「環境法における費用負担」三田学会雑誌 96 巻 2 号 75 頁。

²²⁵ 前掲（注 224）75 頁。

²²⁶ 大塚直「環境法セミナー②」ジェリスト 1250 号 132 頁。

生産者への環境に適した製品設計のインセンティブが重視されていること、第二に、原因者負担原則は製造過程で排出される大気汚染、水質汚染等を主に問題としているのに対し、拡大生産者責任は主に廃棄物との関係で、製品のライフサイクル全体を捉えていること、という二点で異なっているという²²⁷。以上の二点は、原因者負担原則と拡大生産者責任の最大な相違点とみなされている。しかし、大塚直によると、上記の二点のうち、第一点について、「原因者負担原則も、当初から結果的に汚染防止のインセンティブを汚染者に与えるものであったし、90年代に入ってそれが事後的な費用負担にも適用されるに至り、このようなインセンティブ機能は正式に認められてきていると見られる」。第二点について、「拡大生産者責任は、廃棄物・リサイクル分野における責任範囲において、原因者負担原則を適用させることである」と言われている²²⁸。拡大生産者責任は、環境への負荷の発生を回避するための費用が最も安価である経済主体を第一義的な費用負担者とすべきという最安価費用回避者論の考え方により、費用負担の問題のみではなく、責任分担も重視するといえる²²⁹。

つまり、上記のように、拡大生産者責任における責任分担論に関する理論は、同じく責任分担論の内容を受けた原因者負担原則主義の考え方と同様である。外部不経済の内部化という点では、拡大生産者責任は、原因者負担原則の拡大であり、汚染者負担原則と拡大生産者責任の統一的理解ができ、また拡大生産者責任の論拠は、外部不経済の内部化理論によるものであるという²³⁰。

(2) 環境コストを製品価格に反映することに関する論説

拡大生産者責任の基本的な理念とは、廃棄物処理費用等の環境コストの製品価格への転嫁という外部不経済の内部化理論を実現するものである。すなわち、製品のライフサイクル全体におけるすべての環境コストを製品価格に反映させることで、納税者ではなく消費者に支払わせようとする²³¹。環境コストが価格に上乘せされることにより、環境負荷の高い製品は市場価格も高くなるとともに、消費者からの購入需要も減少する。よって、生産者も自ら環境に適した製品を設計せざるをえない。最終的に廃棄物の減量と資源の有効利用を達成するという生産変更の引き出しは、拡大生産者責任における本質的な理念であるとする²³²。この理念と比べて、汚染者負担原則は、国際競争を公平にするためには、環境コストを製品価格に含めた上で競争すべきという考え方に基づいて作られた原則である。すなわち、熊本一規によると、「それぞれの国によって、公害防止を税金で負担するか、または企業が負担するかという相違点があることは、国際競争の不公平の原因となるので、どの国も企業が負担して製品価格に含めるようにすることが汚染者負担原則の趣旨である」とする²³³。したがって、この点から見れば、両者の出発点異なるにもかかわらず、製品価格に環境コストを反映するということは同様である。拡大生産者責任は、生産者が

²²⁷大塚・前掲「環境法における費用負担」(注224)79頁。

²²⁸前掲(注224)79頁。

²²⁹前掲(注224)79頁。

²³⁰大塚・前掲「環境法セミナー②」(注226)133頁を参照。

²³¹木村雅史「EPRの基本的概念と日本における誤解」月刊廃棄物26巻5号29頁。

²³²熊本一規「EPRの誤解を正す！」月刊廃棄物26巻7号93頁。

²³³熊本・前掲「循環型社会創りはどこが間違っているのか」(注172)37頁。

汚染者であるからその費用を負担させるとしているわけではなく、商品及びサービスの価格に環境コストを反映させるという汚染者負担原則の基本概念を踏まえているだけで、汚染を引き起こす責任を負う生産者と消費者にその責任を転嫁することであるとする。このように、拡大生産者責任は、OECD が述べるように、汚染者負担原則をさらに拡大する概念であると考えられている²³⁴。

(3) 税金を使用せずに環境問題を解決することに関する論説

OECD における拡大生産者責任の本質的な考え方は、廃棄物の処理・リサイクルの主体を、従来の自治体・住民から生産者・消費者に転換していくことである。従来の自治体・住民負担という税金によって賄われる方式から製品価格の上乗せを通じて生産者・消費者負担という方式への転換になることである²³⁵。熊本一規によると、拡大生産者責任の基本的な理念は、「税金を用いて廃棄物処理を行うことを原則として否定するもの」であるという²³⁶。これに対し、倉阪秀史によると、「汚染者負担原則は、同様に政府は汚染者が支払うべき汚染防御と防除の費用を原則的に肩代わりしないというものである」とする。そのため、汚染者負担原則に則って議論を進めるということは、処理費用を負担すべきものの候補から、地方自治体、あるいは一般納税者という選択肢をまず排除する効果を有するはずであるとする。したがって、政府が支払わないという点では、汚染者負担原則と拡大生産者責任は同様であると考えられている²³⁷。

2. 拡大生産者責任と汚染者負担原則には関係性がないとする議論

上述したように、拡大生産者責任は汚染者負担原則を拡大した概念である。両者に関係性があるとする主張は、主に外部費用の内部化に関する理論上と実施上の類似点に基づいて、展開された論説である。しかしこれに対し、拡大生産者責任という概念の「責任」は、責任と訳されているが、役割あるいは責務の意味に近いため、拡大生産者責任と汚染者負担原則は関係がなく、むしろ異なる概念であるという主張も見られる。以下、両者が無関係であることに関連する論説を整理する。

(1) 責任分担論における最適制御論に関する論説

汚染者負担原則は、OECD が提唱した後で、各国にそれぞれの環境法体系に導入された。各事業者、いわゆる各汚染者には、環境規制強化により汚染防止抑制手段の採用が義務付けられたが、汚染者負担原則はこの費用を汚染者自ら支払うべきことを定めるものである。その目的は、上述したように、公害という外部不経済の内部化及び公平な国際貿易と投資条件の確保にある。汚染者負担原則は、国際経済的側面に関する費用負担に対する経済指導原則であり、その費用を負担するのは、あくまで現実の汚染者であるとする²³⁸。山光恒によると、拡大生産者責任における主体としての生産者の位置づけ、または一般廃棄物の外部不経済の問題に関することは、以下のような生産者と汚染者の関係及び一般廃

²³⁴山口・前掲「EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて」(注11)32頁。

²³⁵熊本・前掲「循環型社会創りはどこが間違っているのか」(注172)35頁。

²³⁶倉阪・前掲「汚染者負担原則と拡大生産者責任に関する覚え書き」(注220)768頁。

²³⁷大塚・前掲「環境法セミナー②」(注226)133頁。

²³⁸山光恒「わが国の廃棄物政策と拡大生産者責任(EPR)」三田学会雑誌92巻2号133頁。

棄物の外部不経済の問題という二点であるとする。

第一に、生産者と汚染者の関係である。拡大生産者責任と汚染者負担原則の両者が無関係であると主張している主要な論説によると、生産者の責任を拡大したのは、生産者に汚染者としての処理責任を負わせるわけではないのである。すなわち、生産者は汚染者ではないのであるとする²³⁹。拡大生産者責任において、その処理責任は、上述したように汚染者負担原則により生産者が負うのではなく、当該製品の廃棄物の発生抑制・リサイクル率向上に最も影響を与える主体が負うべきである。現実的には生産者が制御可能性を有する場合が大部分なので、結果として生産者が責任を負うことになるが、これは生産者であるからではなく、制御可能性を有するゆえであるという²⁴⁰。上述した理由から考えれば、汚染者負担原則における単なる費用負担の問題ではなく、拡大生産者責任は、制御可能性と主体の制御能力をめぐる最適制御の理論に基づいて、生産者にその処理責任を転嫁させるだけであるとする。つまり、生産者を政策対象とする拡大生産者責任は、汚染者を政策対象とする汚染者負担原則と異なる概念であり、拡大生産者責任の論拠は、最適制御論によるものであるという²⁴¹。ここで述べた最適制御論は、制御可能性と主体の制御能力という二つの条件に基づいて、責任の主体を確定するとする²⁴²。最適制御論に基づいた拡大生産者責任における費用負担に関する理論根拠を検討する必要がある。これについて、倉阪秀史によると、以下のような六つの見解がある²⁴³。すなわち、①最も負担能力のある者を費用支払い者とするという「応能負担論」、②環境負荷から特別の利益を受けた者を費用支払い者とするという「応益負担論」、③環境費用が最も安価である者を費用支払い者とするという「最安価費用回避者論」、④徴収するコストが最も安価な段階において費用負担を求めるとする「徴収費用最小化論」、⑤副次的に発生しうる悪影響を最小にすべきという「副次的影響最小論」、⑥製品設計を通じて資源・エネルギーの利用効率を向上するという「物的資源効率最大論」である。しかし、ここで注意すべきなのは、上述した拡大生産者責任と汚染者負担原則の両者に関係性があると主張する論説も「生産者が汚染者であるから、その責任を生産者に転嫁させる」という理由を認めないということである。「拡大生産者責任が汚染者負担原則を拡大した概念であるのは、生産者が汚染者であるわけではない」ということは、すでに学界における共通認識なのである。

第二に、一般廃棄物の外部不経済の問題である。最適制御論に関する論説によると、確かに廃棄物処理の問題には外部不経済としての汚染や不法投棄の問題が存在している。しかし、山口光恒によると、拡大生産者責任の導入目的は、「処分場及び資源制約への対応と環境汚染の軽減であるので、処分場枯渇の改善と資源の有効利用が最も重要な問題である」とする。外部不経済とは、「競争的市場経済において市場価格が生産の社会的限界費用を反映しないということを指し、廃棄物に起因する環境汚染」等のことであるという。したがって、資源の有効利用を目指す拡大生産者責任には外部性が発生しないという。外

²³⁹山口光恒「EPRを巡る誤解と論点」月刊廃棄物26巻5号34頁。

²⁴⁰山口・前掲「EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて」(注11)7頁。

²⁴¹山口・前掲「わが国の廃棄物政策と拡大生産者責任(EPR)」(注238)133頁。

²⁴²山口・前掲「EPRに関するOECDガイダンスマニュアルについて」(注11)7頁。

²⁴³拡大生産者責任における費用負担の理論根拠については、倉阪・前掲「汚染者負担原則と拡大生産者責任に関する覚え書き」(注220)770-772頁を参照。

部不経済の内部化論に対する汚染者負担原則は、最適制御論に対する拡大生産者責任とまったく無関係の概念であるという²⁴⁴。

(2) 費用負担論に関する論説

学界において、上述したような責任分担論における最適制御の理論により拡大生産者責任と汚染者負担原則における主体に対する位置づけの相違点に関する議論のうえに、費用負担論と責任分担論の相違点から、両者が次元の問題であるという植田和弘の主張もある。上述したように、拡大生産者責任は「バズ²⁴⁵になりやすい社会的費用を増加させるような製品作りをした企業は適正処理・再資源化責任までの責任を持つ」という考え方であり、社会的効率性の観点からには支持できると言われている²⁴⁶。拡大生産者責任では、バズの最適制御可能性の理論に基づいて、生産者にその廃棄物の処理責任を転嫁することが筋である。しかし、もちろんその製品の便益を購入する消費者も一定の責任を免れない。つまり、バズの発生・排出抑制には、消費者等の関係主体の協力が必要となるからである。この見解では、拡大生産者責任は、消費者が責任の全部を果たすことによってなされるとする²⁴⁷。拡大生産者責任は、生産者と消費者に責任を分担させるという責任分担論をベースにした政策原理であるとする。これに対し、汚染者負担原則は、国際貿易の公平性のために、汚染者に費用を支払わせることである。しかも、大塚直によると、汚染者負担原則において、「汚染者の支払う費用について、最終的に誰が負担することになるかということとは関係なく、最初に支払いを行うべき主体の環境費用が、すべてを反映した費用でなければいけないというのは、最も重要なポイントである」と考えられている²⁴⁸。第一次負担者としての負担であるということが最も基本にあるとする²⁴⁹。したがって、細田衛士によると、汚染者負担原則における「負担」は、結果的に「支払う」ことを指すのである。汚染者負担原則において、汚染者が負担するのは、汚染による費用の支払いのことである。これは、市場メカニズムに基づいた費用負担論による政策原理であるとする²⁵⁰。しかし、なぜPolluter Pays PrincipleにおけるPaysは、「支払い」ではなく、「負担」と翻訳されたのかについては、日本の公害時代における事後的な補償等の理由が挙げられた²⁵¹。上述により、責任分担論におけるバズ制御の責任主体は、費用負担論における処理費用の支払い主体とも、費用の責任主体とも異なるとし、バズの制御の根本は、費用の支払い問題とはまったく関係がないとする²⁵²。例えば、家電リサイクル法のように消費者がリサイクル費用の支払いをしたとしても、拡大生産者責任は実施されるといっている

²⁴⁴山口・前掲「EPRに関するOECDガイドスマニュアルについて」(注11)15頁。

²⁴⁵バズとグズについて、経済学では、市場でプラスの価格がつけられるものをグズと定義し、市場でプラスの価格がつかず、ただで取引されるものをフリーグズと定義する。またプラスの価格で引き取る人が誰もいなく、そのまま自然環境中に廃棄されると外部不経済を引き起こすようなものをバズと定義する。

²⁴⁶植田和弘「書評・グズとバズの経済学」三田学会雑誌96巻1号(2003年)131頁。

²⁴⁷細田・前掲書(注216)143頁。

²⁴⁸大塚・前掲「環境法セミナー②」(注226)134頁。

²⁴⁹前掲(注226)134頁。

²⁵⁰細田・前掲書(注216)129頁。

²⁵¹前掲(注216)130頁。

²⁵²植田・前掲「書評・グズとバズの経済学」(注246)131頁。

²⁵³。したがって、両者における最も基本的な違いは、汚染者負担原則が費用負担の原則であるのに対し、拡大生産者責任は責任分担の原則ということであるとする²⁵⁴。すなわち、責任分担論における拡大生産者責任は、費用負担論における汚染者負担原則とは切り離すべきであると考えられている²⁵⁵。

つまり、日本における拡大生産者責任の理論面において、汚染者負担原則との関係性から考えれば、拡大生産者責任には、主に生産者の責任負担に基づいての外部不経済の内部化論と生産者の能力の大小に基づいての最適制御論という二つの論拠がある。これらの異なった論拠について、また後で述べる。

五. 小括

以上において、日本における循環基本法、資源有効利用促進法、容器包装リサイクル法及び家電リサイクル法という循環法体系における拡大生産者責任を論述し、拡大生産者責任と汚染者負担原則の関係性にかかわる論説、いわゆる拡大生産者責任の主要な論拠を述べて整理してきた。学界において、拡大生産者責任と汚染者負担原則に関係性があるという主張は、主に外部不経済の内部化の理論に基づいた論説である。すなわち、汚染者負担原則で汚染者に費用負担を課す根拠と、拡大生産者責任で生産者に製品の使用後の段階の責任を課す根拠は同様であり、両者はともに外部不経済の内部化を意図する政策原理であるとされる²⁵⁶。

両者の関係性を否定する論説は、両者の相違点に着目し、その重要性を強調する。すなわち、汚染者負担原則が汚染者としての生産者を政策対象とするのに対して、拡大生産者責任は生産者を中心とみるものの、製品連鎖における各経済主体をも政策対象としている。汚染者負担原則は外部不経済の内部化理論をベースにしたが、拡大生産者責任における資源有効利用の主旨は環境汚染の外部性とは異なるものであり、外部不経済の内部化と関係がないとする²⁵⁷。つまり、拡大生産者責任には、主に外部不経済の内部化理論と最適制御論という二つの論拠がある。確かに汚染者負担原則と拡大生産者責任の両者の関係性について、上述したように、それぞれの視角から考えれば、両方とも正しいといえるのであろう。しかし、拡大生産者責任と汚染者負担原則を制度化するとき、具体的な実施において、両者が対立することは多いのである。例えば、廃棄物・リサイクル分野において、責任を取らせる主体を確定するとき、汚染者負担原則に則って最終汚染者に負担させるのか、それとも拡大生産者責任に則って生産者に負担させるのかという問題である。また、拡大生産者責任には、政府、地方公共団体及び国民という生産者以外からの各主体の助成措置が認められている。しかし、上に述べたように、補助金禁止という目的を持つ汚染者負担原則は、汚染者以外の主体からの助成措置と適合しないのである。つまり、

²⁵³ 細田・前掲書（注216）144頁。

²⁵⁴ 植田・前掲「環境法セミナー②」（注226）121頁。

²⁵⁵ 植田・前掲「書評・グッツとバズズの経済学」（注246）131頁。

²⁵⁶ 大塚・前掲「環境法セミナー②」（注226）133頁を参照。

²⁵⁷ 山口・前掲「わが国の廃棄物政策と拡大生産者責任（EPR）」（注238）134頁を参照。

拡大生産者責任における助成措置をいかにして汚染者負担原則とうまく調和させるのかという問題も困難な課題である。上記の問題の解明は、拡大生産者責任をきちんと理解していない国にとって、最も重点的に取り組むべき課題であろう。このような国にとって、最も重要なのは、拡大生産者責任と汚染者負担原則をどのように整合させ調和させるかであり、環境法体系において、いかにして順調に両者が最大限の役割を發揮させることができるかであると思う。

第三章 アメリカにおける製品管理責任

一. 製品管理責任の背景

1. 拡大生産者責任の導入経緯

OECD 加盟国の一員としてのアメリカでは、廃棄物問題と環境問題に対する関心が高まり、連邦政府や各地方自治体は、廃棄物問題に積極的に取り組んできた。アメリカにおける拡大生産者責任の導入に対する議論は、1993年6月にアメリカ「持続可能な発展の大統領の諮問委員会」(President's Council on Sustainable Development, 以下PCSD²⁵⁸という)によって行われた。ただし、拡大生産者責任は、生産者の責任及び使用済み段階の回収やリサイクルのみに重視している。アメリカは、拡大生産者責任という概念が狭いと考えたので、その概念の導入に対して強い抵抗を示した。したがって、拡大生産者責任の代わりに、拡大生産者責任という概念を提出した。PCSDは、拡大生産者責任が廃棄物の削減、資源の保全及び汚染の防止に非常に斬新で有効な手段であると述べていた²⁵⁹。また、PCSDは、アメリカ環境保護庁(the U.S. Environmental Protection Agency, 以下EPAという)とともに、拡大生産者責任に対する理解を深化させるために、電化製品と自動車の分野において、拡大生産者責任の実施可能性とそのプロセスを検討した²⁶⁰。しかし、その後、EPAは、拡大生産者責任の代わりに、現在までも使われている製品管理責任(Product Stewardship)という用語を用いている²⁶¹。

²⁵⁸PCSDというのは、1993年5月から1999年6月の間に、閣僚、工業界及び環境団体の代表者から構成され、アメリカにおける環境と経済の持続可能な発展について、当時のクリントン大統領に専門意見を提供した機関である。

²⁵⁹President's Council on Sustainable Development(PCSD), *Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity and a Healthy Environment for the Future*, PCSD Washington D.C. (1996), P. 38.

²⁶⁰Gary A. Davis, Catherine A. Wilt, Jack N. Barkenbus, *Extended Product Responsibility: A Tool for a Sustainable Economy*, Environment Routledge, Vol.9 (1997), P. 11.

²⁶¹Environmental Protection Agency(EPA), *Extended Product Responsibility: A Strategic Framework for Sustainable Products*, EPA Washington D.C. (1998), P. 2 & PCSD, *Towards a Sustainable America: Advancing Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the 21st Century*, PCSD Washington D.C. (1999), P. 47.

2. 拡大生産者責任の概念、特徴及び拡大生産者責任との異同

OECD が提唱した拡大生産者責任には、責任の転嫁と環境に配慮した製品設計という二つの核心的な目的がある。まず一つ目は、製品連鎖内での生産者、小売業者、消費者、地方自治体及び中央政府という各主体が負担してきた責任を上流の生産者に転嫁することである。すなわち、廃棄物の処理とリサイクルの物理的及び経済的責任を担わせる主体を明確にすることである。責任全体を一方的に生産者に負担させるという最終責任モデルである。もう一つ目は、生産者に対して、環境に配慮した製品設計を推進することである。拡大生産者責任において、最も使われている政策手法としての使用済み製品の回収要請及び使用済み製品の回収プログラムは、その一例である。つまり、拡大生産者責任には、生産者責任と使用済み製品の処理を重視するという特徴がある。

これに対して、拡大生産者責任は、汚染の防止と資源の保全のための、製品のライフサイクルにおける新たなアプローチである。拡大生産者責任は、製造業者、原材料の供給者、消費者及び廃棄物が、製品とその廃棄物による環境への影響に対して、責任を共有するものである²⁶²。したがって、拡大生産者責任の考え方は、拡大生産者責任の最終責任モデルではなく、製品連鎖内での各主体に責任を共有させるという共有責任の理念を明らかに選択している。そして、拡大生産者責任は、この共有責任の考え方に基づいて、製品のライフサイクル全体において、各主体に環境への影響の責任をより適切に共有させるために、強制的な制度ではなく、ボランティアな仕組みを採用している。自主的取り組みは、社会全体に環境上及び経済上の利益をもたらしてくれるものであると EPA は考えている。そのため、ほとんどの場合において、拡大生産者責任は、政府と民間との協定により行われ、法により規定されることが少なくなっている²⁶³。そして、拡大生産者責任は、製品連鎖内での生産者に特別な役割を与えず、設計者、原材料の供給者、製造者、流通業者、消費者及び廃棄者という各主体の間の連関を通じて、より安い費用で汚染防止と資源保全を実行することを目指している²⁶⁴。

拡大生産者責任を代替する用語としての製品管理責任は、拡大生産者責任と同様に、各責任者に責任を共有させるという概念である。アメリカの学界では、上述した OECD の拡大生産者責任の理念に対し、製品のライフサイクル全体及び各主体の共有責任を軽視しがちであるとして、関連する問題点を指摘し、製品管理責任の概念を提唱することとなった²⁶⁵。したがって、製品管理責任という概念は、主に共有責任を強調するという点で、OECD における拡大生産者責任の理念から離れて、新しい視点から従来の拡大生産者責任の概念を見直したものであるといえよう。

²⁶²PCSD, *supra* note 259, Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity and a Healthy Environment for the Future, P. 44.

²⁶³EPA, *supra* note 261, Extended Product Responsibility: A Strategic Framework for Sustainable Products, P. 8.

²⁶⁴PCSD, *supra* note 259, Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity and a Healthy Environment for the Future, P. 49.

²⁶⁵Margaret Walls and Karen Palmer, *supra* note 48, Extended Producer Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies, P. 4.

二. 製品管理責任の概念、目的、特徴及び拡大生産者責任との異同

1. 製品管理責任の概念と目的

製品管理責任は、製品と包装物のライフサイクル全体（設計、生産、流通、販売、消費、廃棄、リサイクル及び処分）において、環境、健康、安全及び社会への影響を最小化することによって、経済上の利益を最大化させる手法である。製品管理責任とは、拡大生産者責任と異なり、製品のライフサイクル全体の関係者、つまり製造者ととともに、製品設計者、原材料の供給者、流通業者、小売業者、消費者、廃棄者及び回収業者が、製品による環境への影響を削減する責任を共有し、負担するという考え方によるものである。製品連鎖内で、生産者は、製品と包装物による環境への影響を最小化することに対し、最も能力を持っている主体であるので、生産者は最も大きな役割を担う²⁶⁶。製品ごとに、責任者のそれぞれの能力に基づき、主要な責任負担者を決めるという概念は、明らかに責任分担論における最適制御論の考え方によるものである。

アメリカでは、天然資源と原材料の供給や生産方法は、持続不可能な方向にあり、資源を大量に浪費していると指摘される²⁶⁷。このような深刻な問題に対処するために、アメリカ西北部の諸州は、当地域の廃棄物発生抑制と排出の削減、または使用済み製品の再使用と循環利用に努力してきた。その場合、地方自治体が廃棄物の回収、リサイクル及び処分という責任を担うのであるが、その負担が重すぎることが指摘されている²⁶⁸。地方自治体の役割は、環境に配慮した製品設計の推進とまったく関係がない。製品管理責任の実施には、以下三点の目的がある。すなわち、①天然資源の持続可能な利用を促進すること、②環境への影響により、製品連鎖内での各主体に対する責任分配の公平性を高めること、③リサイクルを通じて、環境を改善することにより経済の発展を保障することで、総合的な「世界環境競争力²⁶⁹」(Global Environmental Competitiveness)を向上させること、である²⁷⁰。

ここで注目すべきなのは、製品管理責任が責任分配の公平性を重視することや世界環境競争力を目指すことである。つまり、アメリカは、一方的に責任を生産者に転嫁することよりも、共有責任の理念に基づいて、いかにして各主体に合理的に責任を分配するのかという課題を重視している。かつ、アメリカは、自国における自然環境、資源状況、社会経済という客観的な条件を考慮し、環境保護と経済発展を同等の優先順位で捉えて共に推進することに主眼を置く。ところで、使用済み製品から生じた廃棄物を削減することは、拡大生産者責任の重要な要素であるが、エネルギーの利用率の向上及び資源の節約を認識することも、拡大生産者責任の概念にとって、不可欠なものである。しかし、アメリカが資

²⁶⁶製品管理責任の概念については、EPAのホームページを参照。

(<http://www.epa.gov/wastes/conserves/tools/stewardship/basic.htm>)

²⁶⁷EPA, supra note 266を参照。

²⁶⁸製品管理責任の由来と目的については、EPAのホームページを参照。

(<http://yosemite.epa.gov/r10/owcm.nsf/webpage/product+stewardship>)

²⁶⁹世界環境競争力とは、世界各国及び地域における経済及び社会の発展の基礎、環境保護への投資、環境の効果的な改善及び環境技術水準等の各側面に基づいて総合的に評価される各国の競争力をいう。

²⁷⁰EPA, supra note 268, ホームページを参照。

源とエネルギーの有効利用を目指すだけでなく、主に廃棄物の減量化を目指している²⁷¹。製品管理責任は、上に述べた目的を実現するために、製品のライフサイクル全体においての各主体に互いに協力させ、製品の環境への影響を最小化するための責任を共有させることを促進する。したがって、西北部の諸州が製品管理責任を従来の経済の制度と政策の仕組みに導入したことは、変化し続けているグローバル経済の中で、当地域の総合的な競争力を維持するための重要な手段であるといえる²⁷²。

2. 製品管理責任の特徴及び拡大生産者責任との異同

製品管理責任は、共有責任モデルに基づいた、アメリカにおける環境、経済及び社会の目標を達成する政策理念でもあり、拡大生産者責任から由来した概念である。製品管理責任と拡大生産者責任の最終責任モデルとの基本的な相違点は、理念上において、「製品」に重点を置くか、それとも「生産者」に重点を置くかという問題である。確かに、両者には、生産者に環境に配慮した製品設計を行うインセンティブを与えるという同様の特徴がある。そして、実施上において、両者における基本的な相違点は、責任分担の方式である。

「生産者」に重点を置いた拡大生産者責任の特徴は、製品の使用済み段階における物理的/経済的責任を地方自治体から製品のライフサイクルの上流の生産者に転嫁することである。これに対し、「製品」に重点を置いた製品管理責任の特徴は主に以下の二点である。すなわち、①主体や内容に対する責任を明確にしないこと、もしくは製品の使用済み段階の責任を製品のライフサイクル全体に広げることである。②製品連鎖内において、単一もしくは複数の責任者に、製品の環境への影響を軽減する責任を共有させることである²⁷³。したがって、製品管理責任は、製品自体の各段階から考慮し、製品のライフサイクル全体において協力の管理を通じて、環境への影響の軽減を実現する概念である。拡大生産者責任は、製品の使用済み段階において、生産者に責任を負担させることを通じて、製品の外部不経済の内部化を実現する概念である。すなわち、結果は同様であるが、両者の出発点と目的は異なっているといえる²⁷⁴。

したがって、製品管理責任は、製品連鎖内での各主体の公平、効率及び社会の受容度を考慮し、それらを重視する概念である。製品管理責任における理想的な責任分担の仕組みは以下のようなものである。すなわち、①生産者が使用済み製品の回収やリサイクルの経済的責任を負担すること、②消費者が関連する税金及び使用済み製品の適正な収集や排出の物理的責任を負担すること、③小売業者が使用済み製品の引き取り、保管、運搬及び引き渡しの物理的責任を負担すること、④各レベルの政府が使用済み製品の回収、リサイクル及び処分に関連する方針の制定、またはただ乗りの問題を防ぐ取り組みを行う責任を負担すること、という製品のライフサイクル全体から、製品の環境への影響を低減するため

²⁷¹Margaret Walls and Karen Palmer, *supra* note48, Extended Producer Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies, P.2.

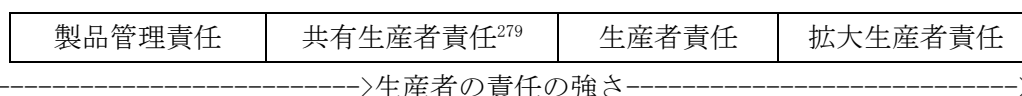
²⁷²EPA, *supra* note268, ホームページを参照。

²⁷³Catherine A. Wilt et al, *supra* note151, EXTENDED PRODUCT RESPONSIBILITY: A NEW PRINCIPLE FOR PRODUCT-ORIENTED POLLUTION PREVENTION, P.2.

²⁷⁴Gary A. Davis et al, *supra* note 260, Extended Product Responsibility: A Tool for a Sustainable Economy, P.12.

の責任を共有する仕組みである²⁷⁵。しかし、各主体に責任を共有させることは、生産者の具体的な物理的責任も経済的責任も明確に規定しないため、使用済み製品と廃棄物の管理に対する主要な責任負担者をはっきり示さず、さらに各主体の役割をそれぞれが果たさない可能性がある。なお、拡大生産者責任は、生産者に責任を負担させるに伴い、生産者に環境に配慮した製品設計に適切なインセンティブを与えることも重視している。それに比べれば、製品管理責任は、製品連鎖内での各主体に、製品のライフサイクル全体における環境への影響の軽減の責任を負担させるので、特に生産者にインセンティブを提供することにはならない²⁷⁶。アメリカの政策策定者は、拡大生産者責任の導入に対して、強い抵抗を示した。アメリカでは、製品の製造過程や材料選択に対する厳しくて強制的なガイドラインが極めて少ないのである²⁷⁷。

ここで、製品管理責任と拡大生産者責任の異同に移る。拡大生産者責任と製品管理責任においては、生産者に対する責任の要求が異なっている。以下の図表²⁷⁸において、柔軟な製品管理責任から強制的な拡大生産者責任まで、生産者の責任に対する要求の強さが示されている。



製品管理責任における内容により、「製品責任」は、「生産者責任」と異なって、より広い概念であるといえる。すなわち、①責任範囲は、製品のライフサイクル全体にわたり、特別に使用済み段階のみに限定しない。②責任は、製品のライフサイクルに係る個人、行政及びすべての産業界によって共有される。すなわち、「生産者」に特定することはない。③責任は、必ずしも物理的あるいは経済的なものに限定されない。例えば、消費者に対する環境情報の公表責任や製品の所有権をベースにした生産者の責任等である。④強制的な責任ではなく自主的な責任を基本とするという四点である²⁸⁰。以上の四点において、最も重要なのは、製品のライフサイクル全体において、製品連鎖内での各責任者に責任を共有させるということである。つまり、製品のライフサイクル全体における環境への影響には、上流の原材料の選択、生産プロセスの技術及び製品の設計から下流の製品の使用、廃棄及

²⁷⁵Thorpe, Kruszewska, and McPherson, Extended producer responsibility: a waste management strategy that cuts waste, creates a cleaner environment and saves taxpayers money and Extended Producer Responsibility for Refrigerator Waste, Clean Production Action(2000), Chapter 3, P. 28.

²⁷⁶Thorpe et al, supra note 275, P. 21.

²⁷⁷Sheehan and Spiegelman, Extended producer responsibility policies in the United States and Canada, Governance of Integrated Product Policy(2005), P. 223.

²⁷⁸製品管理責任と拡大生産者責任における生産者の責任に対する要求の強さについては、Scott Nicol and Shirley Thompson, Policy Options to Reduce Consumer Waste to Zero: Comparing Product Stewardship, Natural Resources Institute(2007), P. 3を参照。

²⁷⁹共有生産者責任 (Shared Producer Responsibility) とは、Gallego and Lenzenにより提唱され、使用済みの製品の環境への影響を低減するために、製品連鎖内における上流の生産連鎖に当たる生産者と下流の供給連鎖に当たる消費者に、関連する役割を分担させる理念である。

²⁸⁰Catherine A. Wilt et al, supra note 151, EXTENDED PRODUCT RESPONSIBILITY: A NEW PRINCIPLE FOR PRODUCT-ORIENTED POLLUTION PREVENTION, PP. 1-2.

び処分まで含まれている。

製品管理責任の最適制御論によれば、製品のライフサイクル全体の各段階において、環境への影響を軽減するための能力がある責任者は、より大きな責任を負担すべきである。例えば、生産者は、環境への影響を軽減するために、環境に配慮した製品設計の責任を担うとともに、製品の使用済み段階において、生産段階の設計でも除去できなかった環境への影響を軽減するために、物理的/経済的共有責任も担うことになる。なぜなら、生産者は、製品連鎖内での各主体のなかで、製品のライフサイクル全体においての環境への影響を軽減するための最も大きな技術力と経済力等の能力を持っているからである²⁸¹。要するに、一方、製品管理責任は、総合的な法規制により、具体的な製品管理責任の内容を決めず、具体的な場合において、製品ごとに、各主体に分担すべき役割を決めるという仕組みである。他方、具体的な運用面において、製品管理責任は、使用済み製品に関する責任を各主体に分担し、生産者、小売業者、政府、地方自治体及び消費者等の関係者にそれぞれの役割を割り当て、各主体の共同分担や協力を強調している。すなわち、各主体の共有責任により、使用済み製品の環境への影響の軽減を実現するという考えである。

拡大生産者責任と製品管理責任における主要な相違点

	拡大生産者責任	製品管理責任
基本理念	生産者責任の拡大	共有責任の分担
責任者	生産者 (製品における外部不経済の内部化)	生産者、消費者、小売業者 自治体及び関連業者 (製品に対する最適能力による共同分担)
主要な目的	使用済み段階の製品管理において、環境への影響の軽減	製品のライフサイクルにおいて、環境への影響の軽減及び経済利益の確保
責任の範囲	製品の使用済み段階	製品のライフサイクル全体
主要な責任の画定の方法	強制的な法規制	自主的な協定
責任の内容	物理的/経済的責任	複合型の責任 ²⁸²
典型的な手法	生産者による使用済み製品の回収	消費者・小売業者・生産者によるデポジット・リファンド

²⁸¹supra note 151, P.1.

²⁸²複合型の責任には、通常の物理的責任と経済的責任に限らず、①環境情報の公表の責任、②リース契約における当該製品に対する貸主の所有権をベースにした責任、③製品による生じた環境被害に対する責任等の責任も含まれている。

三. 製品管理責任に関する立法の動向及び主要な実施手法

1. 連邦政府における関係立法の動向

アメリカは、世界中の先進国の中で、まだ OECD における拡大生産者責任を採用する法律（連邦法）を制定していない少数の国の一つである。EPA は、製造者に製品の環境に配慮した設計の責任があり、流通業者に商品の選択と消費者への情報提供の責任があり、消費者に購入製品の選択と適切な排出の責任があるという各主体にそれぞれの責任を分担すべきとする広義の拡大生産者責任の共有責任モデルを主張している。すなわち、製品管理責任における基本的な責任分担モデルである。しかし、製品管理責任の実現にとって、強制的な法規制を用いることではなく、事業者のボランタリーな取り組みによることは、アメリカの社会状況によりふさわしい方法である。各主体における製品の環境への影響を軽減する能力は、製品の品質や種類により異なっているため、製品ごとに責任分担の方法も異なっている。したがって、アメリカでは、連邦法で事業者に法的義務付けを課していない状況にある²⁸³。

アメリカは、1965 年に、固体廃棄物の処理方法の改善に主眼を置いて、固体廃棄物処理法 (Solid Waste Disposal Act) を制定した。そして、1976 年に資源保護回復法 (Resource Conservation and Recovery Act、以下 RCRA という) を制定した。RCRA により、固体廃棄物の管理システムが改善され、アメリカにおける基本的な廃棄物の管理システムが計画された。RCRA には、主に二つの目的があるとす。すなわち、①廃棄物問題の影響から国民の健康と自然の環境を保護すること、②廃棄物の回収とリサイクルによりエネルギーと天然資源を保存することである。つまり、RCRA は、アメリカにおける現在までのリサイクルの理念の基礎を定めている。1992 年に連邦議会に提出された RCRA の改正案には、容器や包装物に対応する拡大生産者責任の理念が反映されていた。しかし、この法案は、議会の反対により議決されず、不成立になってしまった²⁸⁴。したがって、この改正案の不成立から見れば、アメリカでは、後の拡大生産者責任の理念の導入に対する厳しい反対があるといえる。

2. 州政府における関係立法の動向

全米において、ますます深刻化している廃棄物問題や環境問題に対処するために、州及び地方自治体は、製品管理責任の法制化を支持している。特に、カリフォルニア、ニューヨーク、メイン、バーモント及び西北部の諸州は、製品管理責任審議会 (Product Stewardship Council) を成立し、製品管理責任の法制化を推進することによって、様々な製品分野において、その理念と手法の普及に努めている。例えば、全米レベルの製品管理責任協会 (Product Stewardship Institute、以下 PSI という) 及びアップストリーム

²⁸³Jennifer Nash and Christopher Bosso, Extended Producer Responsibility in the United States, *Journal of Industrial Ecology* (2013), Volume 17 Number 2, P.175.

²⁸⁴アメリカにおける拡大生産者責任に関する立法状況については、EPA のホームページを参照。

(<http://www2.epa.gov/enforcement/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-and-federal-facilities>)

(UPSTREAM、旧称：製品政策協会 Product Policy Institute)、あるいは西北部の製品管理責任審議会 (Northwest Product Stewardship Council、以下 NPSC という) 及びカリフォルニア州の製品管理責任審議会 (California Product Stewardship Council) は、アメリカにおける製品管理責任の推進団体としての代表的なものである。

2006 年の時点で、廃棄物の適正処理に関する製品管理責任の法律を有するのは、15 州であったが、その後 16 州が制定し、成立した法律の数も 50 となった。2010 年に入ってから 20 以上の州が 40 あまりの法律の制定と法案の検討を行ってきた。2014 年までに過半数の州政府が、電化製品、バッテリー、カーペット、ペイント、マットレス及び水銀含有製品等の製品分野において、製品管理責任に関する法律や法案を作った。例えば、2013 年には、カリフォルニア州のバッテリー管理責任法 (Battery Stewardship Act (AB488))、マサチューセッツ州の電子製品生産者責任法 (Electronics Producer Responsibility Act (S357))、ニューヨーク州のペイント管理責任の法案 (Paint Stewardship Bill (S4690)) 及びロードアイランド州のマットレス製品管理責任法 (Mattress Product Stewardship Act (S0261)) が制定された。加えて、PSI の統計によると、2009 年のメイン州やバーモント州における製品管理責任に関する立法をはじめ、2009 年から 2014 年の間に、全米において、製品管理責任に関連する法律の制定や法案の検討は、増加傾向にあるようである²⁸⁵。

アメリカでは、各製品分野において、それぞれの個別法を制定することよりも、一つの法律で製品管理責任を一般的な方針として規定し、それを適用する製品を指定する権限を行政に与えるという枠組み法を制定すること (Framework Legislation) が最近各州の傾向である。NPSC によると、枠組み法は、各製品管理責任プログラムを通じて、製品の環境に配慮した設計を強調し、特に製品の設計段階において、資源の節約、リサイクルの難易度及び毒性がある成分の減少等を定めることに重点を置いている。枠組み法は、製品管理責任プログラムとほかの関連する環境法令の整合性も重視している。メイン州は、製品管理責任の枠組み法を制定し試行した最初の州である²⁸⁶。枠組み法というのは、法で対象品目と具体的な手法を特定せず、実施のための方針と対象品目を指定するための基準及び手続きを規定するだけで、具体的な内容を州政府部局、すなわち環境保護局に任せるという法律である²⁸⁷。州政府以下の各行政レベルにより対象品目を指定するという柔軟な政策手法の採用は、効果的に製品管理責任の概念を拡大させることになる。

3. 製品管理責任における主要な実施手法

EPA は、製品管理責任を検討し、採用したときに、政府による強制的な手法ではなく、柔軟でボランタリーな手法や仕組みを選択した。その最大の理由は、ボランタリーな手法

²⁸⁵アメリカ各州における製品管理責任に関する立法状況については、PSI のホームページを参照。
(<http://www.productstewardship.us/?1096>)

²⁸⁶アメリカ各州における製品管理責任に関する枠組み法の立法状況については、カリフォルニア州政府のホームページを参照。

(<http://www.calrecycle.ca.gov/EPR/PolicyLaw/default.htm>)

²⁸⁷大平惇「アメリカにおける EPR (拡大生産者責任) の動向」月刊廃棄物 38 巻 12 号 30 頁。

が、社会の受容度に配慮し、各主体に容易に納得されることであるからと思われる。したがって、ボランティアな仕組みは以下の三点において、製品管理責任を推進するとされる。すなわち、①各事業者に対して規制が少なくなること、②政府に対して内部の調整がより効率的になること、③政府がほかの関連する責任者と協力すること、である²⁸⁸。したがって、EPA や地方自治体は、各主体の役割を通じて、製品における経済競争力の確保と環境への悪影響の削減を実現するために、強制的な仕組みや制度ではなく、ボランティアな手法の実施により、製品管理責任を推進しているのである。使用済み製品の回収プログラム、リーシングシステム、製品のライフサイクル管理、最低限リサイクル含有率の要求及び川上における税・補助金の組み合わせ制度等は、代表的な手法である。

(1) 使用済み製品の回収プログラム (Take-back or Buy-back Program)

使用済み製品の回収プログラムは、生産者が使用済み製品や廃棄された材料に対して、無料あるいは逆有料の回収、再使用、リサイクル及び適切な管理を行うことを通じて、製品連鎖内での下流において、製品の環境への影響を低減させ、または製品の再資源化を実現させるための仕組みである。このボランティアな回収プログラムは、特に電化電子製品及び自動車の回収やリサイクルの分野において、よく利用されている。例えば、フォード・モーター (Ford Motor) 社は、自動車のバンパーを回収してリサイクルし、新しいバンパーの一部にしている。それゆえに、フォード・モーター社は、年間 150 万ポンドのプラスチックを回収しリサイクルする。ほとんどの場合において、フォードのように、すでに完全なリサイクルプログラムを持っている大手会社は、使用済み製品の回収プログラムを採用する。アメリカにおける使用済み製品の回収プログラムは、ほぼボランティアな仕組みである。したがって、もし会社に、製品に対する自らのリサイクルプログラムがなければ、回収プログラムの受け入れも難しくなる。それゆえに、中小の会社の間では、関連する会社が協定を結んで、共同で回収・リサイクルプログラムを作り、実施することが、よく行われているようであるとされる²⁸⁹。

(2) リーシングシステム (Leasing System)

リーシングシステムとは、使用期間の長い製品や材料の所有権が製品連鎖内での下流の消費者にまで移らず、生産者に留保されたままであるというボランティアな仕組みである。所有権の留保に基づいて、製品の使用权いわゆるそのファンクションだけは、生産者から消費者にリースされる。つまり、これは、所有権をベースにした責任に基づく製品管理責任の実施手法である。したがって、リーシングシステムの下で、消費者は製品に関連するファンクションやサービスを利用するにすぎず、生産者はその所有権を留保する。このプログラムは、カーペット等の製品の分野において、最も利用されている。例えば、インタフェース (Interface) 社は、消費者にカーペットをリースするというサービスを提供する。同社が消費者からもらうのは、カーペットの取り付け、修理及び最終的な回収・リサイクルに関する費用のみである。そして、回収された使用済みカーペットは、すべて分解され、新しいカーペットの素材として使われる。このようなボランティアなリーシ

²⁸⁸Gary A. Davis et al, *supra* note 260, *Extended Product Responsibility: A Tool for a Sustainable Economy*, P.13.

²⁸⁹使用済み製品の回収プログラムについては、EPA, *supra* note 268, ホームページを参照。

グシステムは、製品の使用を循環化すること及び製品の使用寿命を延長することという二つの側面において、生産者の役割を強調することにより環境汚染の改善と資源及びエネルギーの節約を推進する仕組みであるといえる²⁹⁰。

(3) 製品のライフサイクル管理プログラム (Life-Cycle Management Programs)

製品のライフサイクル管理プログラムには、製品に対して全体から環境管理及び政府からの審査に関する様々なプログラムが含まれている。すなわち、製品のライフサイクル全体において、内部の環境管理システムから、上流の供給業者及び下流の消費者に対する協力まで広められた非常に幅広い仕組みである。例えば、製造者が、製品連鎖内での供給業者や小売業者等のほかの主体とともに、当該製品における設計段階から廃棄段階までのライフサイクル全体において、製品の環境への影響を低減するボランタリーなプログラムを作ることは、製品のライフサイクル管理プログラムの一例である²⁹¹。アメリカにおけるエネルギー省 (Department of Energy) に属する国立再生可能エネルギー研究所 (National Renewable Energy Laboratory、以下 NREL という) は、エネルギーの再生可能と効率に関する研究開発を行う基礎的な研究所である。NREL は、2007 年以来、全米における電子製品のライフサイクル全体に対する製品管理責任のプログラムを推進している。かつ、NREL は、一連の電子製品に関する購入、実施、使用及び廃棄段階の管理等の基準も制定している²⁹²。

(4) 最低限リサイクル含有率の要求

上記のように、最低限リサイクル含有率の要求は、RCRA に基づいて、EPA が提唱したグリーン購入プログラム (Green Purchasing Program) に対し、関連するプログラムの一つとして提出されたものである。最初はコロンビア特別区のみを実施されていた紙製品の分野におけるもので、市場で販売される紙製品には必ず最低限のリサイクル成分を含有させるという政府側の要請である。現在のアメリカでは、コロンビア特別区以外にも、アリゾナ、イリノイ及びテキサス等の十数の州に、紙製品、特に新聞用紙に対する最低限リサイクル含有率の要求に関する法律がある。加えて、環境を重視するカリフォルニア州とオレゴン州には、新聞用紙のほかプラスチックやガラス製品に関する法律もある。カリフォルニア州の新聞用紙リサイクル法 (Recycled Newsprint Act (AB 1305)) 及びオレゴン州のリサイクル法 (Oregon Recycling Act (SB 66)) は、州レベルにおける代表的な法律である²⁹³。

(5) 川上における税・補助金の組み合わせ制度とデポジット制度及び前払い処分料金制度の比較

川上における税・補助金の組み合わせ制度は、生産者が支払う製品に関する税と廃棄物処理業者や地方自治体に支給する補助金との組み合わせである。すなわち、川上における税・補助金の組み合わせ制度は、生産者が支払った税を補助金にあてる仕組みであり、生

²⁹⁰ リーシングシステムについては、supra note 268 を参照。

²⁹¹ 製品のライフサイクル管理プログラムについては、supra note 268 を参照。

²⁹² Federal Electronics Challenge (FEC), U.S. Department of Energy, National Renewable Energy Laboratory, Electronics Lifecycle Management Case Study (2012), P. 1.

²⁹³ 紙製品における最低限リサイクル含有率の要請については、EPA のホームページを参照。

(<http://www.oregon.gov/odf/privateforests/pages/fpareforestation.aspx>)

産者に原料の選択や製品の設計を改善することを要請し、リサイクルを支援する財政的なメカニズムを提供することである。最終的に、生産者の再使用及びリサイクルの実施と地方自治体による分類や回収の協力を通じて、処分される製品の原材料量を減少させることを目的とする。このような政策手法の組み合わせは、ピグー税²⁹⁴の一種として、製品の外部不経済を軽減するための支出を減少させるに伴い、昔の収入方法を新しいルートに代えて、その収入も増加させるという効率的な経済的手法である。

同じく回収・リサイクルを通じて固体廃棄物処理を改善することを目指すため、川上における税・補助金の組み合わせ制度がデポジット・リファンド制度と同様の手法であるとよく思われている。デポジット・リファンド制度は、アメリカにおいて一般的に通用されている製品管理責任に関する経済的手法である。この手法は、消費者の利便性を考慮し、経済的なインセンティブを提供する仕組みであり、主に消費者、小売業者及び小売業者の間における共有分担を通じて、廃棄物の減量化や使用済み製品のリサイクルを実現するものである。アメリカにおける11の州において、容器のデポジット立法(Container Deposit Legislation)という典型的な製品管理責任に関する立法がある。しかし、川上における税・補助金の組み合わせ制度が行政コストや適用範囲において、デポジット制度よりも効率的な理念であるとよくいわれる²⁹⁵。デポジット制度に対する批判の根拠は以下のような行政コストや適用範囲等の二点である。調査によると、行政コストの問題において、バーモント州では、分別収集コストが228ドル/トンであるのに対してデポジット制度が448ドル/トンである。また、適用範囲の問題において、デポジット制度は、飲料容器以外にほとんど適用されないのである。したがって、昔に導入されたデポジット・リファンド制度が現在の効率的な理念と矛盾しているため、その制度を見直す必要があるとされる²⁹⁶。並びに、川上における税・補助金の組み合わせ制度における補助金の仕組みと似ているものとして、廃棄物処理のために料金が徴収されるという前払い処分料金制度の概念がある。しかし、アメリカの学界によると、同様に廃棄物排出量の10%を減らすことを実現するために、川上における税・補助金の組み合わせ制度が45ドル/トンであるのに対して、前払い処分料金制度が85ドル/トンである。したがって、結果から見れば、川上における税・補助金の組み合わせ制度における上述した支出や収入という両方から取りかかることは、製品管理責任の実施や環境への影響の軽減に対して非常に重要であるといえる²⁹⁷。つまり、生産者と地方自治体の共同分担に基づいて、税・補助金という組み合わせにより、製品の分別収集やリサイクルの効率は大幅に上がるることができる。このような収集と支出の両方から取りかかる政策の組み合わせは、製品管理責任における共有責任という各主体が役割を分担するという理念を反映し、環境と経済の両方の発展を同時に推進することを

²⁹⁴ピグー税とは、イギリスの経済学者アーサー・セシル・ピグーが考案した税であり、環境経済学において使われる概念である。すなわち、企業が製品を生産するときに、外部不経済が起きる場合がある。このような場合、外部不経済のもととなる企業の生産に課税をするか、汚染の軽減行為に補助金を出すことで、社会的厚生が最大となるような生産水準を達成することができる。このときの課税をピグー税といい、補助金をピグー補助金と呼ぶ。

²⁹⁵Margaret Walls et al, *supra* note 48, *Extended Producer Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies*, P. 6.

²⁹⁶*supra* note 48, P. 7.

²⁹⁷*supra* note 48, P. 3.

保障する効率性を重視した方法であるといえよう。

四．製品管理責任の立法の現状及びその動向——メイン州を事例として

アメリカでは、製品管理責任が大きく広められていたが、現在まで、連邦レベルにより製品管理責任を規定することはなく、すべて州及び地方自治体レベルの法規定である。また、各州における製品管理責任に関する法律も、各州の製品、市場、消費者の行動パターン及び州政府の方針等という様々な要素により、異なっている。メイン州は、立法上や実施上においても、製品管理責任を適用し実行することを通じて、廃棄物の減量化と使用済み製品の再使用及びリサイクルという循環経済の3Rを非常に重視する典型的な州である。メイン州は、主に電化製品の分野において、製品管理責任の法制度を適用している。具体的には、ボトル、携帯電話、充電式のバッテリー及び水銀含有製品（サーモスタット、自動スイッチ及び電灯）という四種の製品において、製品管理責任プログラムを実施している。加えて、アメリカにおける最初の製品管理責任に関する枠組み法も制定した。例えば、1978年に制定された飲料容器の回収法（Returnable Beverage Container Law）、2001年の水銀自動スイッチ法（Mercury Auto Switch Law）、2004年の電化製品廃棄物リサイクル法（E-Waste Recycling Law）、2005年のサーモスタットリサイクル法（Thermostat Recycling Law）、2007年の携帯電話リサイクル法（Cell Phone Recycling Law）、2009年の水銀灯リサイクル法（Mercury Lamp Recycling Law）及び2010年の製品管理責任の枠組み法（Product Stewardship Framework Law）はその例である。メイン州は、様々な電子製品管理責任プログラムや関連する法律及び製品管理責任枠組み法によって、アメリカ各州における製品管理責任の導入についてのリーダーのような存在であるといえる²⁹⁸。

1．製品管理責任の枠組み法

全米の33州において、50本以上の製品管理責任に関する法律が制定された。州レベルにおいて、各製品分野における様々な立法の増加は、製品管理責任プログラムの発展が不均等になることを引き起こす。したがって、これを防ぐために、製品管理責任の枠組み法は、製品管理責任プログラムに適用させる対象品目を指定するための基準や手続きを規定する。加えて、枠組み法は、製品管理責任プログラムの主要点を明確にすることにより、州レベルにおける関連する各プログラムの調和や立法過程の合理化を実現することができる。つまり、枠組み立法における最大の目的は、今後より広い製品分野において、製品管理責任の適用や具体的なプログラムの実施のために、関係手続きと基準を明確にすることである。2010年にメイン州に制定された製品管理責任の枠組み法は、全米において、製品管理責任の基本的な方針を新しい製品分野に合理的で効率的に適用させるた

²⁹⁸メイン州における製品管理責任に関する諸法律については、メイン州における環境保護局（Maine Department of Environmental Protection, DEP）のホームページを参照。
(<http://www.maine.gov/dep/waste/productstewardship/>)

めの最も早い立法例である²⁹⁹。

(1) 枠組み法の立法背景及び原則

枠組み法は、製品管理責任に関する一般的な概念の解釈、実施のための方針、通常の判断基準、関連するプログラムや計画の作成要求、事業者の報告や情報提供及び違反した場合の罰則等という全体からの方針を規定するとともに、製品の対象品目を指定する権限、製品管理責任のプログラムと計画の制定、再使用とリサイクルの要求、製品の回収と処理のシステムの提案及び事業者の実施に対する監督等という具体的な権限を各地の関係行政部局に付与する。したがって、枠組み法は、同法で製品管理責任を適用させる具体的な製品を特定せず、その対象品目を指定する権限に対する基準や手続きだけを定めている。例えば、メイン州の枠組み法における主要な立法内容には、以下のような六点がある。すなわち、第一に、指定する製品の基準を定めることである³⁰⁰。例えば、自然環境と公衆の健康及び安全に危害を与える可能性、あるいは天然資源を過度消耗する可能性がある製品を対象品目に指定する必要がある。第二に、製品を指定する権限を確定することである³⁰¹。つまり、新しい製品を指定する権限は、立法機関にあるか、行政機関にあるか、それとも立法と行政の共有にあるのかという問題である。メイン州の枠組み法は、立法と行政の協働というアプローチで製品を指定する権限の共有を実現させる。第三に、関連する製品管理責任プログラムにおいて、各主体の経済的責任を明確にすることである³⁰²。多数のプログラムにおいて、製品の使用済み段階の再使用、リサイクル及び適切な処分にかかわる料金は、主に生産者に負担される。しかし、その料金の一部を製品価格に上乗せて、消費者に負担させるという仕組みも一般的に認められている。第四に、生産者における製品管理責任の計画とプログラムを報告することである³⁰³。製品管理責任がボランティアな仕組み

²⁹⁹PSI, Factsheet on Developing Framework Legislation, (2010), P.1. PSI のホームページを参照。

(http://c.ycmdn.com/sites/www.productstewardship.us/resource/resmgr/imported/Framework_Factsheet.pdf)

³⁰⁰メイン州における枠組み法第 1772 条 2 項：環境部局は、新たな製品管理責任プログラムの策定及び既存のプログラムの修正を提案することができる。製品管理責任プログラムを適用させる新しい対象品目の指定には、以下の基準の一つを達成する必要がある。すなわち、①対象製品に、毒性があり、環境や公衆の健康と安全に悪影響を与える可能性があること。②対象製品に製品管理責任プログラムを適用させることによって、原材料の節約、製品の再使用及びリサイクルが実現できること。③対象製品に製品管理責任プログラムを適用させることによって、地方自治体や納税者の廃棄物処理の財政負担が軽減できること。④ほかの州の製品管理責任プログラムにおいて、同種の対象製品に対してすでに成果を挙げた前例があること。⑤州において既存の自主的な製品管理責任プログラムが対象製品に対して有効ではないこと。

³⁰¹メイン州における枠組み法第 1772 条 1 項：市民の健康、安全及び福祉を保障するために、製品管理責任プログラムの推進により、固体廃棄物の管理システムを改善することは州の方針である。この方針を推進するために、州政府の環境部局は、社会から情報を収集して、製品管理責任プログラムを適用させる新しい対象品目を指定するために、州議会の立法委員会に協力する。毎年 2 月 15 日まで、環境部局は、議会の立法委員会に、製品管理責任プログラムを適用させる新しい対象品目の指定要請を報告するものとする。この報告には、既存の各製品管理責任プログラムの実施状況と成果を必要とする。

³⁰²メイン州における枠組み法第 1776 条 4 項：製品管理責任プログラムにおいて、生産者は、当該製品の収集、運搬、再使用、リサイクル及び処分に対して経済的な支援を提供するものとする。

³⁰³メイン州における枠組み法第 1776 条 1 項：対象品目として指定された製品を販売した生産者は、独自にあるいは共同で、当該製品の使用済み段階の管理に対する経済的な支援や物理的な実施が含まれる製品管理責任プログラムを作成する責任を負う。第 1776 条 7 項：毎年 2 月 1 日まで、生産者は、前年度の製品管理責任プログラムの実施状況を報告するものとする。その報告には、①各郡における使用済み製品の収集量、②収集、運搬及び処理等の方法、③リサイクル率及びその評価、④住民の収集のために提供した利便性及び社会に対する製品管理責任プログラムの宣伝や教育等の状況、⑤改善意見等と

であるので、プログラムの計画と実施を監督することは非常に重要である。生産者には、それぞれの製品管理責任プログラムの実施計画や進捗状況を定期的に各地の関係行政部局に報告する必要がある。第五に、達成目標を設定することである³⁰⁴。政策策定者と生産者には、協定を通じて、生産者が提出した製品管理責任プログラムに基づいて、適切で有効な達成目標を検討することが必要とする。第六に、法の施行を保障することである³⁰⁵。各地の政府部局には、法律実行を保障するために、相応な罰則を制定することが必要である。例えば、不従順な生産者の販売を禁止することは最も通用されている罰則である。

アメリカ東北部において、各製品管理責任審議会は、東北部諸州における州政府に対し、連合で製品管理責任の枠組み立法の原則を提出した。主に以下のような五点である。すなわち、第一に、生産者責任である。生産者は、製品のライフサイクル全体においての環境への影響を削減するために、製品管理責任プログラムの設計、管理、実施及び支援を行って、あるいは既存のほかのプログラムに参加する。また製品管理責任プログラムには、使用済み製品の回収、運搬に対する経済的な支援と再使用、リサイクル及び処分の負担という二つの要素がある。第二に、共有責任である。小売業者は、製品管理責任プログラムに関与した生産者の製品しか販売しない。州及び地方自治体は、生産者と小売業者とともに、製品管理責任プログラムを推奨する。消費者は、生産者等に作られた回収システムを利用して使用済み製品を引き渡す。第三に、行政上の監理の仕組みである。行政管理部局は、製品管理責任プログラムの指定基準と目標を定め、そのプログラムの具体的な実施と運用を監督し保障する。第四に、経済的責任である。生産者は、製品価格への内部化あるいは輸送業者及び小売業者との共同の仕組みにより、製品管理責任プログラムの経済的責任を負担する。第五に、環境保護である。製品管理責任プログラムは、製品の再設計、再使用、リサイクル及び最終処分の改善を通じて、ほかの環境立法と協同して使用済み製品の環境への影響の軽減を実現する³⁰⁶。

(2) メイン州における製品管理責任枠組み法

製品管理責任枠組み法 (An Act To Provide Leadership Regarding the Responsible Recycling of Consumer Products) は、メイン州法令集第 38 編第 18 章第 1771 条から第 1776 条までの条文であり、製品管理責任に関連する位置づけ、製品管理責任プログラムの定義及び対象製品を指定する基準や手続き等を定めている。この枠組み法の内容には、以下のような四つの要点がある。

まず、同法第 1771 条は、メイン州において、製品、製品管理責任、製品管理責任プログラム、再使用、リサイクル等の基本的な概念を明記している。その中の最も重要なもの

いう五点が必要とする。

³⁰⁴メイン州における枠組み法第 1776 条 5 項：製品管理責任プログラムを適用させる新しい対象品目を指定した後の一年間以内に、関係する生産者は、具体的な製品管理責任計画及び各自の達成目標を提出し、環境部局の認定を受けるものとする。

³⁰⁵メイン州における枠組み法第 1776 条 2 項：政府の関係部局は、対象品目が指定された後 180 日以内に、既存の製品管理責任プログラムに参加せず、または新しい製品管理責任プログラムを提出していない生産者による当該製品の販売を禁止する。

³⁰⁶PSI, A Comprehensive Product Stewardship Approach for Rhode Island: Study and Options (2010), P. 29. PSI のホームページを参照。

(http://c.ymcdn.com/sites/www.productstewardship.us/resource/resmgr/imported/FINAL_RI_Frame_work_Report_and_meeting_summary.pdf)

は、一般的に通用している製品管理責任及び製品管理責任プログラムという概念を定義していることである。すなわち、製品管理責任というのは、「生産者が、製品の設計から使用済み段階まで、製品のライフサイクル全体において、製品管理と環境への影響の軽減に責任を負う」ということである。また、製品管理責任プログラムというのは、「生産者が、各自で、あるいは共同で、使用済み製品の回収、運搬、再使用、リサイクル及び処分のために、策定し、管理し、または経済的な支援を行うためのプログラム」ということである³⁰⁷。メイン州の製品管理責任における運用面において、対象品目に製品管理責任を適用させることは、主に製品管理責任プログラムを通じて、製品連鎖内での各責任者に製品のライフサイクル全体における物理的責任や経済的責任を負担させるという共有責任の仕組みを用いることで実現されている。したがって、製品管理責任プログラムが各製品分野における製品管理責任の適用や実施に対する基礎的な手法であるので、その基礎を枠組み法で明確にさせることは、個別な立法にとって重要な前提であるといえよう。

次に、同法第 1772 条第 1 項は、製品管理責任が州政策として、州における廃棄物管理制度の一環であると規定している³⁰⁸。製品管理責任は、生産者及びほかの各責任者に対し、市民の健康や安全、自然の環境、資源の節約及び廃棄物の削減等のための様々な義務付けを行うことによって、州における固体廃棄物の管理制度の重要な構成要素として、同制度を改善し推進することができる。したがって、同項は、枠組み法として製品管理責任の位置づけと重要な役割を明記している。

さらに、同法第 1772 条第 1 項から第 5 項において、新たな対象品目について、製品管理責任プログラムを新しく策定し、あるいは既存の製品管理責任プログラムに導入するときに、その対象製品を指定するための具体的な手続きが規定されている。この条文は、製品を指定する権限を立法機関あるいは行政機関のどちらか一方に与えるのではなく、両方に共有させるという製品管理責任の共有責任モデルと同様の考え方により、対象製品を指定するために、運用面の実効性が高く合理的な標準化の手続きを定めている。この法律が規定する手続きは、大体以下のような流れである。すなわち、①行政機関としてのメイン州政府の環境保護局（the Maine Department of Environmental Protection、以下 DEP という）は、総合的な考慮により、新しい対象製品を既存の製品管理責任プログラムに入れさせるのか、それとも新しい製品管理責任プログラムを策定するのかという優先順位を決める。②DEP は、立法機関としての議会の起草委員会に対して、新しい対象製品の指定、既存のプログラムの改正の必要性、あるいは新しいプログラムの策定の必要性を提言し、報告を提出する。この過程において、生産者及びほかの責任者の提案と意見も認められている。③起草委員会は、その報告を審査し、既存のプログラムの改正、あるいは新プログラムの策定を決めて、議会に法案を提出する。④議会は、法案を可決し、法律により新しい対象製品の指定や製品管理責任プログラムの策定を決定する³⁰⁹。以上において、メイン州は、対象製品を指定する権限を行政機関と立法機関に共有させることを通じて、様々な製品分野において、製品管理責任の適用及び新しい対象製品の指定の過程を標準化させ、

³⁰⁷Maine Revised Statutes, Title 38, Chapter 18, § 1771-6.

³⁰⁸Maine Revised Statutes, Title 38, Chapter 18, § 1772-1.

³⁰⁹Maine Revised Statutes, Title 38, Chapter 18, § 1772-1-5.

共通のアプローチを定めている。これは、製品管理責任の立法面において効果的な方法であるとアメリカの各州のモデルにされている³¹⁰。

最後に、同法第 1776 条第 1 項から第 11 項において、製品管理責任プログラムに関する具体的な要求や基準が規定されている。プログラムの基準は、主に以下の三点である。すなわち、①製品管理責任プログラムは、廃棄物の回収、再使用、リサイクル及び処分を内容とする。②リサイクルは、焼却及び熱回収を含まない。③この規定は、紙製品には適用しないが、消費者製品の容器包装に適用する。さらに、以上のプログラムの基準以外に、この条文は、以下の四点を生産者と州政府に要請している。すなわち、①生産者は、新しい対象製品に対し、適切な回収・リサイクルプログラムを策定し、経済的責任を担う。②生産者は、策定した製品管理責任プログラムを 1 年以内に DEP に報告する。③DEP は、生産者が策定した製品管理責任プログラムを承認し、公表する。④生産者は、DEP に対して、そのプログラムの進捗状況を定期的に報告して、DEP の審査と監督を受ける。この四点は、上述した対象製品の指定に関する手続きの四点と合わせて、製品管理責任プログラムの提案、審査、立法及び実施の流れになっている³¹¹。

つまり、メイン州における製品管理責任の枠組み法は、製品管理責任を適用させる製品の指定を広げること、関連する製品管理責任プログラムの策定及び実際の運用面における柔軟性や効率性を促進すること等を目的として、既存の飲料容器と電化製品廃棄物等の個別法及び個別のプログラムと同様に、今後の新たな製品分野において、より大幅に製品管理責任を適用させるための方法である。特に、この枠組み法は、柔軟でボランタリーな製品管理責任プログラムを法律で定めることを通じて、製品管理責任が適用される製品の種類や分野をより広く推進することに役立っており、アメリカにおける先陣を切った取組みといえる。現在、アメリカでは、メイン州の枠組み立法の実践に基づいて、カリフォルニア、ワシントン、ミネソタ、ロードアイランド、バーモント及びオレゴン等州でも同様の枠組み法の制定が検討され、法案作りが推進されている。なお、枠組み法は、州レベルにおける製品管理責任の立法手法に対する参考になるだけでなく、連邦レベルでの製品管理責任立法の標準化と多元化という方向に示唆を与えているといえる³¹²。

2. 飲料容器の回収法

メイン州における飲料容器の回収法（通称 Bottle Bill、以下ボトル法³¹³という）は、当地において、飲料容器廃棄物の排出量を削減し、ボトルの再使用やリサイクルを推進するために、1978 年に制定され、2009 年に修正された最も早い製品管理責任の関連法である。ボトル法は、アメリカにおいて一般的に通用しているデポジット・リファンド制度に基づく容器デポジット立法の一つである。アメリカの 11 州には、ボトル法がある。ボト

³¹⁰PSI, supra note 299, Factsheet on Developing Framework Legislation, PP.16-17.

³¹¹Maine Revised Statutes, Title 38, Chapter 18, §1772-1-11.

³¹²PSI, Supra note 306, A Comprehensive Product Stewardship Approach for Rhode Island: Study and Options, P.3.

³¹³Bottle Bill というのは、アメリカにおいて、オレゴン州における最初の容器デポジット立法からの通称である。つまり、アメリカにおけるすべての容器デポジット立法は、通称の「Bottle Bill」と呼ばれる。ここで通称の「Bill」は「法案」ではなく、すでに制定された法律のことを示す。

ル法の目的は、主に消費者に使用済み飲料容器を適切に収集、排出させることにより、廃棄された容器に対する埋立て量の削減を実現することである。同法は、第 28 章で対象品目に対する認定及び各責任者の責任の内容を以下のように定めている。

まず、対象品目についてである。メイン州は、ガラス、プラスチック及びメタル製の飲料容器をデポジットの主要な対象品目とするだけでなく、ワイン等のアルコール製品のボトルまでも回収品目³¹⁴に指定し、全米において最も広い対象品目の範囲を規定しているといえる。なお、メイン州では、一つの飲料容器のデポジットが 5 セントであり、一つのワインやアルコール容器が 15 セントであると規定されている³¹⁵。次に、回収、保管及びリサイクルの責任を担う各責任者についてである。ボトル法に規定された各責任者には、生産者、小売業者及び消費者以外に、引換センター³¹⁶ (Redemption Center) という重要な中間施設もある。具体的なデポジット・リファンド制度の流れは、メイン州法令集第 32 編第 28 章第 1866 条により以下のように規定されている³¹⁷。①小売業者は、生産者から製品を仕入れるときに、それぞれの飲料容器のデポジットの料金を生産者に支払う。②消費者は、小売業者から製品を購入するときに、それぞれの飲料容器のデポジットの料金を小売業者に支払う。③消費者は、使用済みの飲料容器を小売業者、あるいは引換センターに引き渡し、そのデポジットのリファンドをもらう。④小売業者や引換センターは、収集された飲料容器を材料やブランドにより分類し保管する。⑤生産者は、小売業者や引換センターから、その容器を引き取り、デポジットの料金及び収集・分類・保管に対する手数料³¹⁸を支払う。⑥生産者は、使用済み容器の再使用、リサイクル及び適切な処分を行う。なお、メイン州では、州境を超える違法な容器の引き換えを防ぐために、大量の容器の引き換えには、当事者の情報を記録する必要がある³¹⁹。

つまり、ボトル法は、メイン州において最も早く利用されている製品管理責任に関する代表的な事例である。メイン州は、以上に述べたように、デポジット・リファンド制度という共有責任を重視する共同分担の方法により、飲料容器の回収・リサイクルを行っている。すなわち、生産者、小売業者及び消費者に責任を共有させるという製品管理責任は、地方自治体・納税者の負担を減少することができる。したがって、飲料容器のリサイクル率は、ほぼ 90%であり、ほかの製品の 35%のリサイクル率よりはるかに高いのである。また引換センターは、地域社会に様々な新しい職を提供できる³²⁰。したがって、ボトル法に

³¹⁴アメリカにおけるボトル法により飲料容器を回収する 11 の州の中に、ワイン等のアルコール製品のボトルを含ませる州は、ただアイオワとメインという二つの州にすぎないのである。

³¹⁵メイン州における飲料容器の料金については、メイン州のビール&ワイン流通協会 (Maine Beer & Wine Distributors Association) のホームページを参照。
(<http://www.mainebeerandwine.com/bottle-bill.php>)

³¹⁶引換センター (Redemption Center) というのは、メイン州におけるボトル法の第 28 章第 1867 条の規定により、個人、団体及び地方自治体により政府の認定に基づいて設立される施設である。主に小売業者及び消費者に、使用済み容器のデポジット・リファンド、保管、分類、引き取り及び引き渡し等のサービスを提供する。

³¹⁷Maine Revised Statutes, Title 38, Chapter 28, § 1866.

³¹⁸小売業者や引換センターに支払う手数料は、州により異なっている。メイン州では、一つの飲料容器の手料金は 4 セントである。

³¹⁹Maine Beer & Wine Distributors Association, *supra* note 315, メイン州のビール&ワイン流通協会のホームページを参照。

³²⁰Maine Department of Environmental Protection (DEP), Implementing Product Stewardship in

における製品管理責任の共有分担の方法は、就職率の向上と使用済み容器の回収・リサイクルという経済と環境のバランスを目指した方法なのである。

3. 電化製品廃棄物リサイクル法

2004年に実施されたメイン州における電化製品廃棄物リサイクル法（An Act to Protect the Public Health and the Environment by Providing for a System of Shared Responsibility for the Safe Collection and Recycling of Electronic Waste）は、全米の電化製品廃棄物分野における最初の製品管理責任の共有責任を反映する法律である。この法律は、メイン州において、廃棄されたテレビやパソコンの回収やリサイクルのシステムを確立し、地方自治体、輸送業者、生産者、リサイクル業者及びDEPにおけるそれぞれの共有責任を規定している³²¹。電化製品廃棄物リサイクル法における製品管理責任に関することは、メイン州法令集第38編第16章第1610条に規定されている。この条項は、各責任者の役割と小売業者の販売禁止という以下の二つの重要な内容を有している。

第一に、メイン州における電化製品廃棄物にかかわる生産者、地方自治体、輸送業者、リサイクル業者、DEP、小売業者及び消費者の役割分担についてである。共有責任における主要な分担の流れは以下のようなものである。①消費者は、自らの電化製品廃棄物を近所の回収所（Collection Site）に無料あるいは有料で引き渡す³²²。②地方自治体は、住民の近くに必ず電化製品廃棄物の回収所を設置し、回収された電化製品廃棄物を適切に廃棄物の輸送業者に引き渡す。③輸送業者は、収集された電化製品廃棄物を製造業者ごとに分類し、それをDEPに報告する。そして、州政府の基準に達したりサイクル業者に引き渡して、関係する生産者に料金の徴収要求書を送付する³²³。④リサイクル業者は、電化製品廃棄物のリサイクルを行い、製造業者は、このプログラム全体における経済的責任を担う。⑤DEPの責任は、電化製品廃棄物の収集、輸送及びリサイクルの基準の制定、輸送業者とリサイクル業者の認定、生産者の取り組みの評価、地方自治体のプログラムの実施の監督等である。

第二に、小売業者の販売禁止に関する規制である。メイン州は、生産者にその役割を果たさせるために、同法において、小売業者に対する特定の製品販売の禁止を規定している。すなわち、小売業者に対し、同法に規定されている義務付けに従わなかった生産者の電化製品やDEPで登録されていない電化製品の販売を禁止することである³²⁴。

メイン州は、生産者及び地方自治体等の間に責任を共有させるという共有責任モデルを適用し、電化製品廃棄物の回収等の物理的責任を地方自治体に転嫁している。州政府の調

Maine-2015 Report to the Maine Legislature, Bureau of Remediation and Waste Management (2015), P. 3.

³²¹メイン州における電化製品廃棄物リサイクル法の基礎概念については、DEPのホームページを参照。（<http://www.maine.gov/dep/waste/ewaste/crtguide.html>）

³²²メイン州における電化製品廃棄物の回収所は、地方自治体により設置される。廃棄物を回収する場合、無料で、あるいは少額の回収手数料を徴収することがある。

³²³製造業者は、自ら輸送業者から収集された自社の電化製品廃棄物を引き取り、または再使用及びリサイクルを行うこともある。

³²⁴Maine Revised Statutes, Title 38, Chapter 16, § 1610-1-11.

査によると、全米の電化製品廃棄物分野において、生産者に収集や回収等の物理的責任を担わせない州は、メイン州のみである。しかし、その代わりに、メイン州における生産者は、共有責任の考えに基づいて、各自の市場占有率により、自社の電化製品だけではなく、生産者が明確ではないかあるいは生産者が存在していない等の「孤児製品」のリサイクルの経済的責任を担わなければならない³²⁵。電化製品廃棄物リサイクル法は、製品のライフサイクル全体という立場から、消費者、生産者、地方自治体、輸送業者及び小売業者等という責任者それぞれに責任を分担させて、各責任者の協力の仕組みを推奨する³²⁶。

五. 小括

以上、アメリカにおける拡大生産者責任の導入、拡大生産者責任の提起、製品管理責任の概念、特徴、内容、実施手法及び立法の現状を整理してきた。また、メイン州を例として、同州の全米最初の枠組み法、または容器包装及び電化製品の分野の回収・リサイクル法を踏まえて、アメリカにおける代表的な製品管理責任の法制度及びその具体的な実施手法を詳述し検討してきた。すなわち、アメリカにおける製品管理責任は、理論上においてOECD や日本における拡大生産者責任と出発点及び着眼点が異なり、共有責任という理念に基づいて、使用済み製品の回収とリサイクルを行わせる。しかし、実施から言えば、役割を分担させるという製品管理責任の仕組みは、日本における拡大生産者責任の実際のやり方と類似したものであるといえよう。

³²⁵DEP, supra note 321, ホームページを参照。

³²⁶Margaret Chase Smith Policy Center, Product Stewardship in Maine, University of Maine (2010), P. 4.

第四章 中国における拡大生産者責任

一. 中国における拡大生産者責任の背景

急速な経済発展に伴う大量生産・大量消費・大量廃棄という現行の社会経済システムによって、環境汚染や生態破壊等の問題はますます深刻化している。特に、中国における深刻な廃棄物問題は、持続可能な社会の形成に対して、最も大きな障害であるとされる。したがって、中国にとって、環境に適した生産とリサイクルを通じて、資源と製品の循環化を実現するための持続可能な社会へ根本的な転換は、最優先の目的であるといえよう。しかし、中国では、経済の発展を確保することが非常に重要であるので、経済発展と環境保護の両方を確保することが最も切実で有効な仕組みであると思われる。したがって、中国では、資源を有効に利用して経済発展を促進する同時に、環境汚染を改善するという「循環経済社会」の構築への取り組みが積極的に行われ、広められている。「循環経済社会」を構築するには、循環経済の基本原則としての「3R」により、廃棄物問題に取り組むことで、生産活動を循環化させることが不可欠である。したがって、ますます深刻化している廃棄物問題の対策として、中国は、立法等を通じて、拡大生産者責任をある程度で採用し確立している。現在まで、中国には拡大生産者責任のための特別の法律はないが、近年制定された法令や条例³²⁷の中に、拡大生産者責任の理念を反映しているものがある。

³²⁷中国における『条例』及び後に触れる『弁法』及び『規定』には、二つの使い方がある。一つは、国務院及びその各部局が制定するものである。この場合において、使われている『条例』、『弁法』及び『規定』は、日本の「命令」に相当する。もう一つは、地方レベルの政府が制定するものである。この場合において、使われている『条例』、『弁法』及び『規定』は、日本の「条例」に相当する。

二. 中国における拡大生産者責任の理論状況

現在の中国において、拡大生産者責任に対する研究は、OECD の理念及びほかの先進国の実施制度の紹介に集中している。一部の学者は、拡大生産者責任に対する理論上の捉え方や実施制度の適切性も検討している。中国において、共通に認識された拡大生産者責任に対する専門な定義はまだないが、一部の学者は、各自の理解及び認識により、中国における拡大生産者責任を解釈している。谷徳近は、「拡大生産者責任は、生産者が使用済み製品の回収やリサイクルを通じて、製品の環境への影響を軽減するために、負担する法的義務付けである³²⁸」と定義する。王幹は、「拡大生産者責任は、生産者を主要な責任負担者とし、すべての責任者が、製品の使用済み段階において排出された廃棄物の回収、リサイクル及び処分を負担する拡大された責任である³²⁹」と定義する。唐紹均は、「拡大生産者責任は、国が廃棄物問題に対処するために、強制的あるいは自主的な手法を通じて、生産者に拡大された法的義務付けられるものである」と定義する。そして、中国全人代委員会における環境立法委員長であった孫佑海は、以下のように拡大生産者責任を定義している。すなわち、「拡大生産者責任とは、汚染者負担原則という概念の延長であり、製品の製造者及び輸入業者は、製品のライフサイクル全体において、環境への影響を軽減する責任を負担する。拡大生産者責任には、主に環境汚染の軽減、生態破壊の回復及び天然資源とエネルギーの利用の改善等の責任が含まれている³³⁰」という。

1. 拡大生産者責任概念における「生産者」に対する議論

中国において、拡大生産者責任における「生産者」に対する定義には、主に二つの議論がある。一つは、高曉露によるもので、生産者という概念を広義に解釈するものである。すなわち、ここでいう「生産者」は、通常の製品を製造する製造者のことだけではなく、製品連鎖内において、製品に関するすべての主体を「生産者」と見なすものである。広義の「生産者」には、製造者や輸入業者だけでなく、小売業者、消費者及び政府も含まれている。生産者が製品の使用済み段階までの責任を負担すべき最大の理由は、拡大生産者責任についての最適制御論の理論的帰結にある。すなわち、製品のライフサイクル全体において、生産者は、製品の設計、原材料の選択及び使用済み製品の再使用とリサイクルに対して、最も能力がある主体である。それゆえに、最も能力がある生産者に最大の役割を担わせるとともに、生産者以外の各関係責任者には、それぞれの能力範囲に基づいて、相応の役割を分担する必要がある³³¹。これは、責任分担論における最適制御論に基づいて責任を分担するという拡大生産者責任の捉え方である。

もう一つは、唐紹均による生産者に対する通常解釈である。すなわち、拡大生産者責任における責任主体である生産者は、製品を製造する生産及び輸入する輸入業者のみである。外部不経済の内部化理論によると、拡大生産者責任は、生産による外部不経済を内部

³²⁸ 谷徳近「論生産者責任延伸制度」(生態経済、2008年第10期)1頁。

³²⁹ 王幹「論我国生産者責任延伸制度的完善」(現代法学、2006年第4期)168頁。

³³⁰ 孫佑海、趙佳容「循環経済法的基本框架和主要制度論綱」(法商研究、2007年第3期)36頁。

³³¹ 高曉露「循環経済視野下的生産者責任延伸制度解説」(経済経緯、2009年第4期)145頁。

化させるため、その拡大された責任の範囲を生産者に限定することになる。小売業者は、生産者からの製品を消費者に販売するにすぎず、拡大生産者責任の主体として責任を負担する必要がない。生産者が小売業者に回収や分類の作業を依頼することは、生産者が一部の拡大生産者責任を小売業者に委託することにすぎないため、小売業者は、生産者としてその責任を負担するわけではないのである。したがって、製品連鎖内において、生産者以外の責任者の役割が必要であるが、小売業者、政府及び消費者が負担するのは、製品の環境への影響を軽減するために、生産者に協力する責任だけであって、生産者が負担する拡大生産者責任とまったく異なった概念であるといえる³³²。

2. 拡大生産者責任概念における「拡大」に対する議論

拡大生産者責任における「拡大」は、伝統的な生産者における製造物責任に対峙するものである。すなわち、製品の使用済み段階まで生産者の責任を拡大させるという概念である。しかし、具体的に生産者の責任をどこまで拡大させるのかは、各国において、それぞれの社会状況や廃棄物問題により異なっている。中国においては、生産の初期段階まで生産者の責任を拡大させるという唐紹均の主張と製品の使用済み段階のみに生産者の責任を限定させるという王幹の主張の二つがある。

まず、唐紹均によると、拡大生産者責任は、使用済み段階の回収、再使用及びリサイクルだけではなく、生産の初期段階から消費段階まで生産者の責任を拡大させる。拡大生産者責任には、生産者による使用済み製品の回収やリサイクル責任以外に、環境保護的な設計・生産等の汚染予防責任及び環境情報の公表責任が含まれている。すなわち、生産の初期段階まで生産者の責任を拡大させるには、環境に配慮した製品設計、環境保護的な原材料、資源、エネルギー及び技術の採用、または清潔生産の責任等の内容が含まれている。つまり、拡大生産者責任において、汚染予防責任は、循環経済における「減量化」に対応する概念であり、回収・リサイクル責任は循環経済の「再使用・リサイクル」に対応するのである。この議論は、主に循環経済理論³³³に基づいての考え方である。すなわち、拡大生産者責任の概念は、循環経済の「3R」原則を反映し、循環経済理論の一部であるという主張である³³⁴。これに関連する実定法における生産者による汚染予防責任及び拡大生産者責任の特徴については、また後で述べる。現在の中国の学界において、この循環経済理論をベースにした、生産、消費及び廃棄という三つの段階まで生産者責任を拡大させるという主張は、拡大生産者責任の内容に対する主流の議論である。

これに対して、生産の初期段階まで生産者の責任を拡大させず、製品の使用済み段階に限定させるという王幹の主張がある。すなわち、OECD における拡大生産者責任の理念と同様に、生産者に強制的に清潔生産の責任を負担させるのではなく、生産者による使用済み段階の責任を通じて、生産者の清潔生産にインセンティブを与えるということは、拡大

³³²唐紹均「生産者責任延伸制度研究」（重慶大学学報、2007年第9期）163頁。

³³³中国学界において、拡大生産者責任が循環経済理論の構成部分であるという認識は、多数意見である。すなわち、拡大生産者責任は、循環経済における「3R」の原則に基づいて、製品の循環化を目標とし、循環経済の核心的な理念を反映する概念である。

³³⁴唐紹均・前掲「生産者責任延伸制度研究」（注332）163頁。

生産者責任の核心部分をなすものである。生産者の責任を使用済み段階まで拡大させるのは、拡大生産者責任における「拡大」という中身を反映する。生産の初期段階及び消費段階における生産者の責任は、製造物責任の一種であり、拡大された責任者の責任とは異なった概念である。つまり、生産者の清潔生産責任及び環境情報の公表責任は、拡大生産者責任における環境に配慮した製品設計に関する責任からは理論上に引き出すことができないという主張である³³⁵。

3. 拡大生産者責任概念における「責任」に対する議論

拡大生産者責任概念における「責任」は、「Liability」や「Responsibility」のどちらを指すのかという拡大生産者責任に対する基本的な概念を明確にする必要がある。中国において、「Liability」と「Responsibility」のそれぞれには、責務や法的責任という両方の意味が含まれている。しかし、「Liability」とは、主に責務に違反した場合、相応な不利益を受けるという法的責任を指すことである。これに対し、「Responsibility」とは、主に責務であり、役割責任の意味を指すことである³³⁶。

李艶萍によると、拡大生産者責任には、物理的責任、経済的責任、情動的責任及び所有権をベースにした責任等という様々なタイプの責任が含まれている。その中に、最も重要なのは、使用済み段階の製品の回収やリサイクルに対して、生産者が負担した物理的責任及び経済的責任である。李艶萍が主張するのは、物理的・経済的責任は、性質上から見れば、生産者に対する責務のことである。すなわち、各主体の役割だけを示して、相応な不利益を受けるという法的責任を示していない。しかし、拡大生産者責任には、物理的及び経済的責任以外に、生産者が負うべき製品による使用済み段階の環境汚染に関する責任も含まれている。この製品による環境汚染に関する責任は、性質上から見れば、環境に対する不法行為と見なされ、環境の損害賠償責任の一種である。したがって、この責任は、法律上の不利益を受けることを示して、法的責任であるといえる。拡大生産者責任における所有権をベースにした責任は、明らかに法的責任を示しているとする。つまり、拡大生産者責任は、物理的・経済的責任という責務及び製品による環境汚染の損害賠償責任という法的責任の両方を含み、総合的な概念であると思われる³³⁷。

しかし、これに対して、上に述べた拡大生産者責任に対する定義のように、谷徳近は、拡大生産者責任における責任は単なる生産者に使用済み製品の回収やリサイクル等の物理的・経済的役割を担わせ、生産者に対する責務であるにすぎないと主張する。すなわち、拡大生産者責任は、社会全体が負担した製品の外部不経済を内部化させることにより、環境への影響の軽減や資源利用の循環化を実現する環境保護の制度であり、生産者が製品による環境汚染の損害賠償責任という法的責任を負担することと関係がないという³³⁸。しかも、高曉露によると、拡大生産者責任における責任は、製品連鎖内での各主体が使用済み製品の回収、リサイクル及び処理を目標とし負担した相応の責務であり、不利益を受ける

³³⁵王幹・前掲「論我国生産者責任延伸制度的完善」(注329)168頁。

³³⁶唐紹均・前掲「生産者責任延伸制度研究」(注332)44-47頁を参照。

³³⁷李艶萍「論延伸生産者責任制度」(環境保護、2005年第7期)14頁。

³³⁸谷徳近・前掲「論生産者責任延伸制度」(注328)2頁。

という法的責任ではなく、環境法の責務のみを示しているということになる³³⁹。

三. 中国における拡大生産者責任の法制度

1. 拡大生産者責任全般に関する法律

(1) 『固体廃棄物汚染環境防止法』及びその改正法

1995年に、全人代常務委員会は、『固体廃棄物汚染環境防止法』を制定した。この法律に基づき、国務院における各関連部局及び各レベルの地方政府は、それぞれの職務の権限内において、固体廃棄物による環境汚染の防止及び管理に関する責任を負っている。かつ、同法は、2004年に拡大生産者責任の制度の導入を図る改正が行われた。改正法において、主に固体廃棄物に対する生産者における生産段階の清潔生産や汚染予防の責任³⁴⁰、使用済み段階の回収、適切な処理及びリサイクルの責任³⁴¹、または生産者の不適切な保管に対する罰則³⁴²が規定されている。

『固体廃棄物汚染環境防止法』は、生産者に対し、製品における初期の生産段階や最終の処理段階において、関連する責任を規定している。例えば、製品の製造段階において、回収しやすくリサイクルしやすい環境に配慮した製品設計の促進を通じて、製品の環境への影響を削減することは、拡大生産者責任における主要な目的と同じである。また、製品の使用済み段階において、生産者に対する回収、処理及びリサイクルの要請は、拡大生産者責任が強調した使用済み製品の回収・リサイクルの要請という手法を反映している。確かに、『固体廃棄物汚染環境防止法』に規定された拡大生産者責任の責任範囲は、ほかの個別法よりも拡大されている。しかし、生産者が回収・リサイクル等の規定に従わない場合において必要な強制的な仕組み（例えば、罰則規定）、あるいは生産者の回収・リサイクルに対する経済的なインセンティブ等のことが規定されないため、その法制度の具体的な実施は難しくなる。したがって、同法の拡大生産者責任制度の実効性は、低下したとされる³⁴³。

³³⁹高曉露・前掲「循環経済視野下の生産者責任延伸制度解説」(注331)146頁。

³⁴⁰『固体廃棄物汚染環境防止法』第31条：事業者は、原材料、エネルギー及びほかの資源を合理的に選択し利用して、あるいは先進的な生産技術や設備を使用することにより、工業固体廃棄物の排出量を削減し、その危害性を軽減するものとする。第5条：国は、固体廃棄物の環境汚染の防止に対し、汚染者負担原則を実施する。製品の生産者、小売業者、輸入業者及び消費者は、固体廃棄物の環境汚染の防止に関する責任を負う。第18条1項：製品と包装物の設計及び製造は清潔生産に関連する規定に従わなければならない。

³⁴¹『固体廃棄物汚染環境防止法』第18条2項：強制回収リストに列挙された製品や包装物の生産・販売・輸入を行った生産者は、関連する法規定に照らして、当該製品と包装物を回収しなければならない。第19条2項：農業用プラスチック膜を使用した事業者は、使用済み膜を回収することにより、環境への汚染を軽減し防止するものとする。第33条1項：事業者は、各自の経済力及び技術等の能力に基づき、生産した工業固体廃棄物の再使用・リサイクル・処理を行うものとする。その間において、事業者は、国務院の環境行政管理部局の規定に照らして、固体廃棄物の保管施設、安全な分類システム、あるいは無害化措置を確保しなければならない。

³⁴²『固体廃棄物汚染環境防止法』第68条2項：県レベル以上の人民政府における環境保護行政担当部局は、保管中の工業固体廃棄物に対して、適切な保管施設、安全な分類システム、あるいは無害化措置を行わない事業者に対して、期限付きの改善命令を發出し、罰金を科すことができる。

³⁴³王幹・前掲「論我国生産者責任延伸制度的完善」(注329)170頁。

(2) 『清潔生産促進法』及びその改正法

2002年に制定され、2012年に改正された『清潔生産促進法』は、廃棄物問題に対する専門的な法律ではないが、生産活動の初期段階から、資源やエネルギーの環境保護的な使用、環境に配慮した製品設計の改善、先進的な設備や技術の採用及び総合的な管理措置等という様々な清潔生産を通じて、汚染物排出の減少、環境への影響の削減、天然資源の節約及びエネルギー利用率の向上を実現するための非常に重要な法律である。

「清潔生産」(クリーン生産<Cleaner Production>)というのは、20年間にわたり、理論を最初に提唱した学者の概念から発展し、今日においては個別の企業活動方針及び国家戦略、さらには国連環境計画局にも採用されており、持続可能な発展を目指す新たな汚染予防と制御の理念であるとする³⁴⁴。2002年の旧法に規定された生産者に対する製品の回収・リサイクルの責任に関する内容³⁴⁵は、2008年の『循環経済促進法』の制定を受けて、2012年における改正法により削除された。『清潔生産促進法』において、製品の環境汚染を予防する生産者責任の内容、いわゆる製品の環境への影響を軽減するための製品や包装物に対する環境に配慮した製品設計の生産者の義務に関する規定は、第20条1項のみである³⁴⁶。したがって、同法は、使用済み製品の回収とリサイクルについてあまり触れず、主に生産者による環境に適した製品設計を通じて、拡大生産者責任の特徴を反映している。すなわち、改正法は、環境に適した製品設計という清潔生産を促進するために、以下のように規定している。

(3) 『循環経済促進法』

2008年に、中国において、省エネルギーとリサイクルの促進を目指した『循環経済促進法』が全人代常務委員会により承認され、2009年から施行された。同法は、「基本管理制度」、「減量化」、「再利用・資源化」、「奨励措置」及び「法的責任」等の全7章により構成される。その内容は、要するに、生産、流通及び消費のすべての分野において、減量化、再使用及びリサイクルを規定している。つまり、循環経済促進法は、中国の循環経済の発展に関連する法体系を整備し、循環経済活動全般を規定する基本的な法律である。同法の第2章の「基本管理制度」は、循環経済発展を促進し、社会生産の循環化という目的を実現するための六つの主要な手法を規定している。その手法の一つが拡大生産者責任制度である。この法律は、中国における最初の正式な拡大生産者責任制度の立法である³⁴⁷。すなわち、『循環経済促進法』第15条は、拡大生産者責任の理念に基づいて、製品のライフサイクル全体において、生産者の回収やリサイクル責任、小売業者の回収責任、消費者の引き渡し責任及び政府の規制と管理の責任等という各責任者の責任に関することを規定している³⁴⁸。

³⁴⁴王明遠『清潔生産法論』(清華大学出版社、2004年)8頁。

³⁴⁵旧法にあるものは、主に生産者に強制回収リストに列挙された製品及び包装物を強制的に回収させるという法規定である。

³⁴⁶『清潔生産促進法』第20条1項：製品及びその包装の設計には、ライフサイクルの中で人体の健康及び環境に影響を及ぼさないことを考慮し、毒性がない、公害を起こさない、分解しやすい、リサイクルしやすい設計を優先的に採用するものとする。

³⁴⁷高曉露・前掲「循環経済視野下の生産者責任延伸制度解説」(注331)147頁。

³⁴⁸『循環経済促進法』第15条1項：(製品・包装物の回収)強制回収リストに列挙された製品あるいは包装物を生産する事業者は、必ず廃棄された製品あるいは包装物を回収しなければならない。その中

上述した『循環経済促進法』第15条は、主に拡大生産者責任において、各責任者の責任分担を規定している。『循環経済促進法』に規定された拡大生産者責任制度において、責任主体の解釈を拡大し、具体的には、製品の製造者だけではなく、小売業者、輸入業者、消費者及び政府等という各主体も含まれている。すなわち、各責任者における責任分担や協力の仕組みにより、初期段階の環境に配慮した設計から使用済み段階の回収・リサイクルまで、製品のライフサイクル全体において、その環境への影響を低減することは、中国における拡大生産者責任の責任分担モデルに対する捉え方であると一般的に思われている³⁴⁹。『循環経済促進法』は、確かに上に述べた『固体廃棄物汚染環境防止法』と『清潔生産促進法』よりも、拡大生産者責任を総合的に規定している。しかし、その具体的な規定は、導き及び促進のための原則的なものに限定する。各主体の分担責任の原則が規定されたが、各責任者がそれぞれの役割を果たすように、実施上の相応な保障は規定されていないのである。例えば、同法第6章の「法的責任」には、強制的な要請の法規定及び違反した場合の法的責任が規定されず、第5章の「奨励措置」には各責任者に対するインセンティブとしての奨励策や促進用の手法も規定されていないのである。したがって、循環経済社会を構成するために、法制面における促進法としての『循環経済促進法』は、原則的な共有責任を規定している。かつ、実際の運用面において、製品分野におけるそれぞれの個別法の制定及び具体的な拡大生産者責任制度の確立は必要であるとされる³⁵⁰。

2. 中央政府における個別的な命令

(1) 『旧セメント袋回収管理弁法』

1989年に、国家建設工務部局及び物資部局等の国務院部局は、『旧セメント袋回収管理弁法』を制定した³⁵¹。この『弁法』は、全国のセメント業者に廃棄されたセメント袋を回収させること³⁵²、または各業者の回収率³⁵³及び関連するデポジット制度を規定する³⁵⁴。

『旧セメント袋回収管理弁法』は、生産者の回収責任を規定することにより、主に廃棄されたセメント袋等の紙製品の使用を節約するという減量化を目的とする。『旧セメント

で、再使用やリサイクルができるものがあるときは、当該事業者は再使用・リサイクルの責任を負う。技術力及び経済力のために、再使用・リサイクルができないものがあるときは、当該事業者は、無害化の処理に責任を負う。第15条2項：前項で規定した排気された製品あるいは包装物に対して、生産者は、小売業者あるいはほかの組織に回収、処理及びリサイクルの実施を委託した場合、受託した業者は、関連する法律及び行政規定と契約に基づいて、回収、処理及びリサイクルに責任を負うものとする。第15条3項：強制回収リストに列挙された製品と包装物に対して、消費者は、廃棄された製品あるいは包装物を生産者あるいはその回収を受託した小売業者やほかの組織に引き渡すものとする。第15条4項：強制的に回収させる製品と包装物のリスト及び管理方法は、国務院における循環経済発展の総合管理部局により規定される。

³⁴⁹張崎、李玉基「論循環経済法中的生産者責任延伸制度」（商業時代、2010年第27期）97頁。

³⁵⁰張彬「論循環経済法中生産者為主責任延伸制度之完善」（公民与法、2012年第4期）35頁。

³⁵¹国務院における国家建設工務部局と物資部局は、2001年と1993年にそれぞれに廃止された。

³⁵²『旧セメント袋回収管理弁法』第3条：セメント業者は、自らあるいはほかの回収業者を通じて、廃棄されたセメント袋を回収しなければならない。

³⁵³『旧セメント袋回収管理弁法』第6条：大型のセメント業者の廃棄されたセメント袋の回収率は、70%に達するものとする。

³⁵⁴『旧セメント袋回収管理弁法』第7条：セメント業者は、セメントを販売するときに、購入者から一定のデポジットを徴収することができる。かつ、規定された期限以内で、購入者は、使用済みのセメント袋を収集し、当該業者に引き渡すと、デポジットのリファンドをもらうことができる。

袋回収管理弁法』に規定された拡大生産者責任は、主に廃棄物の回収責任を通じて、環境汚染の対処ではなく、天然資源の節約に重点を置いている。加えて、同『弁法』は、生産者回収の実効性を保障するために、生産者の回収率を規定するだけでなく、デポジット・リファンド制度を利用して、製品の購入者の協力にインセンティブも与える。具体的に同『弁法』は、強制的な法規制や経済的なインセンティブの組み合わせにより、拡大生産者責任と類似した理念を採用する最初の立法例であると見なされている³⁵⁵。

(2) 『電子情報製品汚染制御管理弁法』

2006年に、情報産業部及び発展改革委員会等の七つの国務院部局は、『電子情報製品汚染制御管理弁法』を制定した。この『弁法』には、電子情報製品³⁵⁶に対する生産者の汚染予防責任、いわゆる清潔生産の責任³⁵⁷、環境情報の公表³⁵⁸及び関連する法的責任が規定されている。同『弁法』は、主に電子情報の製品の清潔生産、すなわち生産者による環境に配慮した製品設計を通じて製品の環境への影響を削減するという出発点に基づいて、拡大生産者責任における生産者の汚染予防責任という部分を強調するのである。しかし、同『弁法』は、使用済み段階において、電子情報の製品に対して生産者による回収・リサイクル等の責任についてあまり触れていない。または、同『弁法』は、電子情報の製品の生産者に、製造者だけではなく、輸入業者も含まれると規定している。

(3) 『廃電化電子製品の回収処理管理条例』

2008年に、国務院は、『廃電化電子製品の回収処理管理条例』を制定した。この『条例』には、廃棄された家電製品に対して、生産者における設計段階の汚染予防責任³⁵⁹、環境情報の公表責任³⁶⁰及び廃棄された電化製品の回収、処理及びリサイクルの責任³⁶¹が規定されている。または生産者における電化製品の回収・リサイクルに対する補助金制度に関する規定もある³⁶²。現在、国務院に公表され、生産者が処理しなければならない対象品目を載

³⁵⁵胡蘭玲「生産者責任延伸制度研究」（天津師範大学学報、2012年第4期）68頁。

³⁵⁶電子情報製品とは、電子情報技術を利用し、生産された様々な電子製品である。ここで注意すべきなのは、電子製品には家電製品が含まれないことである。

³⁵⁷『電子情報製品汚染制御管理弁法』第9条：電子情報製品の生産者は、電子情報製品を設計する時に、電子情報製品に含まれる有毒又は有害な物質及び元素を低減する国家的標準及び業界標準に適合し、工業技術の要請する諸条件を充足することを目指して、無毒、無害あるいは毒性の低く、公害の程度が低く、分解しやすく、回収し再利用しやすい方策を採用しなければならない。第10条：電子情報製品の生産者は、製品を生産する時に、商品を電子情報製品に含まれる有毒又は有害な物質及び元素を低減する国家的標準及び業界標準に適合し、資源利用率の高く、回収処理しやすく、環境保護に有利な材料、技術または工業技術を採用しなければならない。

³⁵⁸『電子情報製品汚染制御管理弁法』第13条：電子情報製品の生産者あるいは輸入業者は、市場に出す製品に含まれる有毒又は有害物質及び元素を標記し、有毒又は有害物質及び元素の名称、含量、存在する部品及び回収され再利用されることの可否を明らかにしなければならない。

³⁵⁹『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第10条1項：電化製品の生産者及び輸入業者は、国における電化製品の汚染防止に関する規制に従い、資源の総合的利用及び無害化処理の設計案を採用し、無毒、無公害若しくは低毒、低公害、またはリサイクルしやすい材料を使用しなければならない。

³⁶⁰『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第10条2項：電化製品または製品の取扱説明書の中に規定に基づき有毒有害物質の含有量、リサイクル処分に関する警告表示を明記しなければならない。

³⁶¹『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第11条：国は、電化製品の生産者が自ら若しくは小売業者、修補・アフターサービス部門及び廃棄された電化・電子製品の回収経営者に委託して、廃棄された電化製品を回収することを推奨する。

³⁶²『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第7条：国は廃棄された電化・電子製品の処理基金を設立し、廃棄された電化・電子製品の回収処理費用の補助金として用いる。電化・電子製品の生産者及び輸入業者は規定に基づき廃棄された電化・電子製品の処理基金の納付義務を履行しなければならない。廃

せた『廃電化電子製品の処理リスト』には、すでに冷蔵庫、エアコン、洗濯機及びテレビ等 14 種類の電化製品が列挙されている³⁶³。

『廃電化電子製品の回収処理管理条例』は、拡大生産者責任における生産者の環境に配慮した製品設計の責任を強調するが、生産者及びほかの責任者の回収・リサイクル責任をただ原則的に規定するにすぎないため、実際の運用面において、条例の実効性が低下したとされる。しかし、ほかの個別な法律と異なり、同条例は、生産者の回収・リサイクルを促進するために、相応なインセンティブとしての補助金を提供するという処理基金制度を規定している。すなわち、既存の不法な個人営業の回収システムを修正し、有効な回収処理の制度を構築するために、処理基金制度を構築するものである。処理基金制度の構築には、以下二つの達成目標がある。まず、生産者から処理料金を徴収することは、生産者により多くの環境に配慮した製品を製造させることを促進する。次に、生産者やほかの回収・リサイクル業者に補助金を提供することは、生産者に回収・リサイクルの経済的なインセンティブを与える。したがって、強制的な法規制ではなく、処理基金制度のような経済的手法は、生産者の回収処理責任を確立させることを通じて、製品における環境への影響を削減するとともに天然資源の節約も実現する³⁶⁴。

(4) 『再生可能な資源の回収管理弁法』

2007 年に、発展改革委員会及び商務部等の六つの国務院部局は、『再生可能な資源の回収管理弁法』を制定した。『再生可能な資源の回収管理弁法』は、主に生産の回収・リサイクル活動に関連する回収・リサイクルの専門な業者の資格³⁶⁵及び回収方法³⁶⁶を規定している。具体的な拡大生産者責任制度に関与していないが、その回収やリサイクルの実施を保障する重要な命令である。

3. 地方レベルにおける条例

中央政府の各部局に制定された命令は、拡大生産者責任の理念を採用しているが、それは原則的な規定にすぎない。そのために、各地方政府は、それぞれの分野において、拡大生産者責任制度を地方レベルの条例に導入した。1999 年に北京市政府に制定された『北京市プラスチック袋や使い捨ての食器の使用と販売を制限する管理弁法』及び 2000 年に青島市政府に制定された『青島市プラスチック袋や使い捨ての食器の汚染を制御する管理規定』は、使い捨ての食器に対して、その生産者や小売業者の回収責任を規定している³⁶⁷。

棄された電化・電子製品処理基金は、政府の予算管理に組み入れられなければならない。その徴収、使用及び管理に関する具体的な規則は、国務院における財政部局と環境保全、資源総合利用及び工業情報産業の担当部局が協議で制定し、国務院の承認を受けてから施行する。廃棄された電化・電子製品の処理基金の徴収や補助金の標準を制定する場合、電化・電子製品の製造業者、処理業者、関連セクターの協会及び専門家の意見を十分に聴かなければならない。

³⁶³国務院における『廃電化電子製品の処理リスト』(2014 年版)を参照。

³⁶⁴韓立琳、胡曉峰「我国電子廃棄物立法的困局与出路」(環境保護、2005 年第 3 期) 28 頁。

³⁶⁵『再生可能な資源の回収管理弁法』第 6 条：再生可能な資源の回収に従事した専門業者は、当該地域の行政管理部局の認定及び許可を取得しなければならない。

³⁶⁶『再生可能な資源の回収管理弁法』第 14 条：再生可能な資源の回収は、住民の利便性のために、戸口までの出向き、移動による回収及び特定の場所での回収により行われる。

³⁶⁷『北京市プラスチック袋や使い捨ての食器の使用と販売を制限する管理弁法』第 5 条：使い捨ての食器の生産者や小売業者は、使用済みの食器の回収に責任を負う。『青島市プラスチック袋や使い捨ての

2000年に上海市政府に制定された『上海市使い捨てのプラスチック食器の管理弁法』は、生産者や小売業者による使い捨てのプラスチック食器の回収に対するデポジット・リファンド制度を規定している³⁶⁸。2001年に江西省人代常務委員会に制定された『江西省環境汚染防止条例』及び2002年に山東省人代常務委員に制定された『山東省「中華人民共和國固体廃棄物汚染環境防止法」の実施弁法』は、廃棄されたバッテリーの生産者、小売業者及び消費者の回収責任を規定している³⁶⁹。2002年に上海市人代常務委員会に制定された『上海市街並環境衛生の管理条例』は、プラスチック製の廃棄物や廃棄されたバッテリーに対して、生産者や小売業者の回収と処理の責任を認めている³⁷⁰。

4. 中国における拡大生産者責任の法制度の内容、特徴及び問題点

(1) 拡大生産者責任の法制度の内容と特徴

中国において、拡大生産者責任制度は、製品の廃棄物問題の取り組みに関係して、強制的な立法化や自主的な協定の締結により、生産者に責任を担わせるための法律制度である。その制度の内容には、主に以下のような二点がある。一つは、生産者責任の拡大である。その拡大とは、すなわち、①生産者が生産の初期段階から環境に配慮した設計等の手段を通じて、資源とエネルギーの節約または環境への影響の軽減を目指すという汚染予防責任、②製品の環境情報の公表責任、③使用済み製品に対する回収・リサイクル等の処理責任、ということである。もう一つは、拡大生産者責任の調整メカニズムである。すなわち、具体的に、強制的な法的義務付けと経済的な手法という二つの手法である。つまり、上述した二点の内容は、中国において、拡大生産者責任における基本的な概念と手法であると見なされている³⁷¹。以下の図表は、中国において、製品連鎖内での各段階において、拡大生産者責任制度における生産者責任の内容を表示している。

拡大生産者責任制度における生産者に対する各段階の責任³⁷²

原材料の選択 (A) → 製品の設計・製造 (B) → 運搬・販売 (C) → 消費 (D)
→ 回収 (E) → 再使用・リサイクル (F) → 処理・処分 (G)

食器の汚染を制御する管理規定』第6条：使い捨ての食器の生産者や小売業者は、当該地域の環境行政担当部局の規定に従い、使用済みの使い捨ての食器を回収しなければならない。

³⁶⁸ 『上海市使い捨てのプラスチック食器の管理弁法』第10条：使い捨てのプラスチック食器の生産者及び小売業者は、使用済みの食器を回収することができる。生産者及び小売業者は、自ら使用済みの食器を回収する場合には、市政府の担当部局からそのデポジットのリファンドをもらうことができる。

³⁶⁹ 『江西省環境汚染防止条例』第44条3項：バッテリーの生産者や小売業者は、廃棄されたバッテリーの回収施設を設置し、バッテリーを回収し、当地の環境保護担当部局に指定された処理施設に引き渡さなければならない。『山東省「中華人民共和國固体廃棄物汚染環境防止法」の実施弁法』第19条3項：バッテリーの生産者、小売業者及び消費者は、廃棄されたバッテリーを回収し、当地の環境保護担当部局に指定された処理施設に引き渡さなければならない。

³⁷⁰ 『上海市街並環境衛生の管理条例』第42条2項：(生産者及び小売業者は) プラスチック製の廃棄物や廃棄されたバッテリー等の特別な廃棄物に対して、単独の回収や処理を行うものとする。第42条3項：市人民政府は、プラスチック製品やバッテリーの生産者及び小売業者に回収と処理の責任を担わせることができる。

³⁷¹ 唐紹均・前掲「生産者責任延伸制度研究」(注332)169頁。

³⁷² 前掲(注332)100頁を参照。

- (A) (B) →生産初期からの汚染予防責任（清潔生産の責任）
- (C) (D) →環境情報の公表責任
- (E) (F) →使用済み製品の回収・リサイクル責任
- (G) →処理責任

中国において、様々な法令や条例に拡大生産者責任の理念を採用するときに、既存の法制度との調整及び法規定の具体的な実効性に配慮しなければならないため、拡大生産者責任の法制度には、主に以下のような二つの特徴がある。

すなわち、第一に、生産者の回収・リサイクルの責任よりも、清潔生産を通じて、環境汚染を予防するという生産者責任を重視することである。つまり、他国の拡大生産者責任における使用済み段階の管理責任と異なり、(E) と (F) の段階の責任ではなく、(A) と (B) の段階の責任を重視するという傾向である。現在では、中国における拡大生産者責任の法制度は、主にバッテリー、使い捨てのプラスチック製の食器及び電子電化製品等の対象品目に対して、生産者に上に述べた汚染予防責任、公表責任及び処理責任を担わせる。しかし、各条文において、生産者に対して、生産の初期段階から環境に配慮した設計等の手段を通じて、資源とエネルギーの節約または環境への影響の軽減を目指す汚染予防責任に関することは最も多く規定されている。例えば、『固体廃棄物汚染環境防止法』第 18 条や第 31 条、『電子情報製品汚染制御管理弁法』第 9 条及び『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第 10 条はその例である。実施手法として強制的な法的義務付けを採用することは多い。つまり、現行制度における拡大生産者責任には、生産者の回収・リサイクル責任及び経済的な手法よりも、生産者の汚染予防責任及びそのための法的義務付けを強調するという特徴がある。なぜなら、現在の中国における工業の急速な発展にとって、最も深刻な廃棄物の汚染問題は、使用済み製品の廃棄問題というよりも、生産活動による資源浪費や環境汚染という問題であろう。したがって、製品の使用済み段階において生産者による回収・リサイクルよりも、汚染予防のための法的義務付けを通じて、製品の生産段階における環境汚染や資源浪費の問題に取り組むことが効率的で切実な方法であるといえよう。すなわち、循環経済の「3R」の推進を優先し、天然資源の節約と環境汚染の軽減を目指す「減量化」を実現することは、中国の社会状況に対して、最優先の取り組みであるとされる。なお、中国において強く提唱され広められた清潔生産は、減量化を目的とし、生産者の汚染予防責任を強調することにより、環境に適した生産活動を促進している。つまり、中国の拡大生産者責任制度は、生産者の汚染予防責任及び関連する法制度、すなわち生産者の環境保護的な生産及び関連する法的責任の規定をより重視しているといえよう。

第二に、製品に対する回収・リサイクルの責任を一方的に生産者に転嫁させるよりも、製品における生産、流通、販売、排出及び処理に関する具体的な状況や責任負担の公平性及び効率性等の要素に基づいて、製品連鎖内での生産者、輸入業者、小売業者、消費者及び各レベルの政府等という各責任者に責任を分担させることである。上に述べたように、拡大生産者責任の概念が最初に法律で定着された『循環経済促進法』第 15 条の規定は、各責任者にそれぞれの責任を分担させるという共有責任モデルの方法を明示している。加

えて、同法の立法過程は、共有責任モデルの考え方という概念の出発点をさらに明確に示している。発展途上国の中国では、廃棄物や環境汚染問題に取り組むことにおいて、急速な経済や工業の発展スピードを確保することは重要な前提である。したがって、生産者の責任を確定するには、その責任をどこまで拡大すべきなのかという問題を考慮する必要がある。すなわち、生産者の積極性にネガティブな影響を与えずに、経済発展を確保すると同時に、生産者による環境への影響を軽減することが拡大生産者責任制度の最も重要な役割なのである。または、生産者責任と消費者責任を協調し、合理的な制度を作成し、生産者と社会全体の受容度を考慮するのは、『循環経済促進法』における拡大生産者責任の理念に対する最優先の着眼点である。したがって、上述した共有責任の理念の立場から考えれば、同法は、拡大生産者責任制度ではなく、「生産者を主要な責任負担者とし、ほかの各主体が協力する拡大された責任の制度」を基本的な制度の仕組みとしたのである³⁷³。つまり、中国における拡大生産者責任制度は、生産者の責任を主として、輸入業者、小売業者、消費者及び政府等の各主体の協力責任を含めた総合的な制度なのである。

(2) 拡大生産者責任制度の問題点

① 拡大生産者責任の法制度に関する規定が散見されること

上に述べたように、拡大生産者責任制度は、様々な法令や条例により規定されている。しかし、その規定は、拡大生産者責任の原則や理念に限定しているため、具体的な実効性、関連する内容の協調性や繋がりも弱いのである。したがって、現在の中国において、拡大生産者責任の導入と適用は、主に原則や理念上の内容に限定される。すなわち、法律に規定されたものは、ただ廃棄物問題に対する製造物責任を規定するにすぎず、拡大生産者責任を目指す法規定ではないのである。つまり、現在では、様々な法律において、拡大生産者責任の理念に関する規定が規定されているが、拡大生産者責任全般に対する統一的な認識と法体系の統一性は、まだ不十分であるといえる³⁷⁴。

② 生産者という概念に対する定義が明確ではないこと

確かに、中国において、様々な法律により、拡大生産者責任の責任者には、製造者だけでなく、小売業者、消費者及び政府等も含まれている。しかし、複数の責任者に対して、それぞれに負担させた具体的な責任内容を明確にしないと、共有責任の役割は、実効性を失うことになってしまう。例えば、『電子情報製品汚染制御管理弁法』には、製造者や輸入業者が共同で責任を担うということが規定されているが、一つの電子製品に対して、両者のそれぞれに具体的にどのような責任を負担させるのかについて、まったく規定されていないのである。したがって、原則や理念上の共有負担モデルが確立されても、法規定からは責任を具体化できないので、法律の実効性が低下することになる³⁷⁵。

③ 生産者責任に対する回収・リサイクルの規定が不十分であること

各国における拡大生産者責任に対する規定は、それぞれに異なっているが、ほとんどの場合において、生産者に対して、製品の使用済み段階における環境への影響を軽減する責

³⁷³ 全人代環境と資源の保護委員会法案室『「中華人民共和國循環經濟促進法」立法資料概覽』（中国民主法制出版社、2009年1月）48-49頁を参照。

³⁷⁴ 孫佑海、張天柱『循環經濟立法框架研究』（中国法制出版社、2008年7月）272頁。

³⁷⁵ 唐紹均・前掲「生産者責任延伸制度研究」（注332）158頁。

任を要請している。しかし、中国の法令や条例は、生産の初期段階から生産者の汚染予防原則いわゆる清潔生産の責任に関する要請に主眼を置くものである。使用済み製品に対する生産者の回収・リサイクルの責任に関する要請は非常に少ない。このように生産者の清潔生産の責任を重視することは、使用済み製品の回収、再使用及びリサイクルの実施に障害をもたらし、拡大生産者責任についての法律上の適用及び実際の運用面に悪影響を与えるとされる³⁷⁶。

④ 拡大生産者責任に対する総合的な調整メカニズムが完全ではないこと

拡大生産者責任制度には、一般的に、強制的な法的義務付けと経済的な手法という二つのメカニズムが含まれている。上述した法令及び条例は、拡大生産者責任に対する強制的な法的義務付けを規定しているだけで、拡大生産者責任制度に適合した経済的な手法には触れていないのである。現在の中国における拡大生産者責任の法制度は、ほとんどの内容が推奨や促進等の規定にすぎず、違反した場合の法的責任や罰則に関する規定が非常に少ないため、法律の実効性は低いといわざるをえない。また、生産者、小売業者及び消費者の回収・リサイクルに対して、デポジット・リファンド制度のような経済的な手法も定められていないので、実際の運用面の実効性も極めて低いのである。つまり、強制的な法的義務付けと経済的な手法の両方ともに機能不全であることは、中国における拡大生産者責任の法制度の適用や施行に大きな障害になっていると思われる³⁷⁷。

四. 小括

以上、中国における拡大生産者責任に関する理論上の捉え方と法制度への採用及び関連する問題点を整理し、検討してきた。中国では、拡大生産者責任の統一的な認識がまだないため、その概念の論拠についても外部不経済の内部化理論、最適制御論及び循環経済論等の様々考え方があつた。拡大生産者責任に係る法制度は、使用済み製品の回収及び環境に適した製品設計に関する生産者の責任を強調し、生産者によるリサイクルの責任についてあまり触れていない。拡大生産者責任に係る法制度は、使用済み製品のリサイクルに対して、生産者に特定の責任を負担させず、生産者を主とするものの、他の関係主体の協力の役割を強調し、自主的な促進型の法的手法を通じて、拡大生産者責任を採用している。したがって、中国の法制度には、拡大生産者責任の当初の理念がまだ十分に導入されていないといえよう。

³⁷⁶ 戚道孟『循環型社会法律研究』（中国環境科学出版社、2008年3月）257-258頁を参照。

³⁷⁷ 朱伯玉『循環経済法制論』（人民出版社、2007年7月）83-85頁を参照。

第五章 日中米における拡大生産者責任の比較検討

以上において、アメリカにおける製品管理責任の理念、内容及び具体的な法制度と中国における拡大生産者責任に対する認識、議論及び関連する法制度を整理してきた。しかし、以上の整理から見れば、アメリカ、中国及び日本における拡大生産者責任に対する概念の捉え方やその法制度の具体化は、OECD が提唱した拡大生産者責任と異なっている。

一．拡大生産者責任の理念の理論面における比較検討

OECD が提唱した拡大生産者責任において、製品の使用済み段階で、製品の環境への影響を軽減することは、最大の目標である。その目標を実現するために、拡大生産者責任は、使用済み段階において、製品の回収やリサイクル等の役割を自治体・住民から生産者・消費者のほうに転嫁させ、またそれにより、生産者に環境に配慮した製品設計のインセンティブを与えるということを目指している。拡大生産者責任を最初に提起したリンドクビストによれば、拡大生産者責任には、生産者による物理的役割と経済的役割だけではなく、法的責任 (Liability) も含まれているとする。すなわち、使用済み段階において、使用済み製品が環境に与えた悪影響に関する生産者による損害賠償の責任である。したがって、拡大生産者責任の「Responsibility」(責務) には、「Liability」(責任) の意味もあるとする³⁷⁸。つまり、上記の「責任」の観点から考えれば、拡大生産者責任は、外部不経済の内部化理論に基づいて、使用済み段階において生産者のみに責任を限定するというが概念でもいえる。OECD は、拡大生産者責任と汚染者負担原則には矛盾がないと認識しているが、両者の関係性については触れていない。OECD は、汚染者負担原則の論拠たる外部不経済の内部化理論が拡大生産者責任における論拠であるということを明確に示していなかったが、生産者に責任全体を転嫁させるという最終責任モデルが主たるモデルであるということを提起した。しかし、日中米では、すべての役割を生産者に転嫁するという

³⁷⁸Thomas Lindqvist, supra note 125, Extended Producer Responsibility in Cleaner Production, The International Institute for Industrial Environmental Economics, P.9.

(Lindqvist: Liability refers to the responsibility for proven environmental damages caused by the product in question. The extent of the liability is determined by legislation and may embrace different parts of the life cycle of the product, including usage and final disposal.)

最終責任モデルだけではなく、それぞれの社会事情、経済条件、各責任者の受容度及び概念の理解等の様々な要素を考慮して各責任者に役割を分担させるという共有責任モデルの理念も示されている。

1. 日中米における拡大生産者責任の主要な論拠

まず、日本における拡大生産者責任の本質は、生産者のみに製品の使用済み段階の役割を担わせるべきという最終責任モデルとする捉え方が多数説であるとされる。その論拠は、主に外部不経済の内部化理論と最適制御論によるものである。つまり、汚染者負担原則において原因者としての汚染者が負担するべきであるとの考えと同様に、拡大生産者責任の生産者は、外部不経済の原因者として、生産による環境にかけた負の外部性を内部化させる役割を担うべきであるとする。したがって、使用済み段階まで拡大された責任を生産者のみに負担させるべきであるとする。外部不経済の内部化理論以外に、拡大生産者責任の論拠については、最適制御論という考えも少なくない。この二つの論拠の違いは、拡大生産者責任と汚染者負担原則には関係性があるかどうかに対応している。つまり、両者には関係性があるというのが外部不経済の内部化理論であり、両者には関係性がないというのが最適制御論である。すなわち、外部不経済の内部化理論ではなく、最適制御論により、生産者に使用済み段階まで拡大された役割を担わせるわけである。生産者は、最も環境への影響を軽減するための能力を持っている主体であるので、使用済み段階の回収・リサイクル及び環境に配慮した製品設計等の役割を担う。しかし、最適制御論の考え方から見れば、生産者は、各主体の中で、製品の環境への影響の軽減に対し、最も能力を持っているため、役割を担うにすぎない。それゆえに、製品ごとに、製品連鎖内での各主体のそれぞれの制御能力により、主要な役割分担者を決めるということが最適制御論の基本理念である。したがって、最適制御論によると、生産者には、最も大きなリサイクルの能力があるため、生産者に最も大きな役割を担わせるわけである。しかし、この視点から考えれば、主要な役割分担者は、生産者と限らないといえよう。独自で役割を担うこともあり、共同で役割を分担することもある。したがって、最適制御論によると、拡大生産者責任において、主要な役割分担者としての生産者以外に、製品連鎖内での小売業者、消費者及び自治体等のほかの主体は、具体的な製品ごとに、あるいは各自の制御能力の範囲により、相応の役割を担うこともあるのであろう。

次に、中国において、生産者を主要な責任負担者とさせ、ほかの主体に協力させるという共有責任の理念が主流の考えである。中国における拡大生産者責任の議論は、生産者という概念の拡大や生産の初期段階に対する着眼点のことに限定している。つまり、主流の論拠には、主に外部不経済の内部化理論、最適制御論及び循環経済理論がある。第一に、拡大生産者責任が汚染者負担原則の「延長」であるということは、学界の共通認識になっている。しかし、その論拠が、外部不経済の内部化理論であるのか、それとも最適制御論であるのかについては議論が分かれている。この二つの論拠についての共通点は、製品連鎖内での生産者以外の各主体には、それぞれの役割を担わせる必要があるということである。すなわち、外部不経済の内部化論により、生産者は、主要な責任負担者として、最も

大きな役割を担うのに対して、ほかの各主体は生産者に協力するために、相応の役割を担うのである。責任分担論における最適制御論により、生産者という概念を広義に解釈することで、生産者を含む各主体は、広義の「生産者」として、それぞれの能力範囲に基づいて、相応の役割を担う。したがって、この二つの論拠をめぐって、中国における責任分担に対する基本的な捉え方は、生産者を主要な責任負担者とし、ほかの責任者の生産者への協力責任も含むという拡大生産者責任の共有責任モデルに近いのである。第二に、生産者責任を生産の初期段階まで拡大させるべきという循環経済理論をベースにした論拠は、拡大生産者責任の内容に対して、主流の考えとなっている。すなわち、拡大生産者責任は、循環経済に基づいて、その「3R」原則を理論的根拠とする概念である。つまり、拡大生産者責任の基本的な目的は、製品の環境への影響を軽減することにある。この目的を達成するための具体的な実施手法には、生産者が使用済み製品を回収しリサイクルすることと、その回収・リサイクルの要請によって生産者に環境に配慮した製品設計のインセンティブを与えることという二つの特徴がある。循環経済理論により、この二つの特徴は、循環経済の「3R」原則から由来するものである。つまり、循環経済の「再使用・リサイクル」原則により、生産者の責任を製品の使用済み段階の回収やリサイクルまで拡大させるわけである。それとともに、循環経済の「減量化」原則により、生産者の責任を生産の初期段階の原材料選択、製品設計及び生産技術の改善まで拡大させるわけである。要するに、中国の学界においては、拡大生産者責任の概念が循環経済という大きな理論の一部と見なされることが特徴であるといえよう。

最後に、アメリカにおいて、製品管理責任は、製品のライフサイクル全体に配慮し、生産者の責任を強調せず、製品連鎖内での各主体が共同で製品の環境への影響を軽減する責任を分担する概念である。個人や財産の権利を強く重視すること、政策や法律の柔軟性を保障すること及び経済発展を確保することは、アメリカが強制的な拡大生産者責任ではなく、より柔軟でボランタリーな共有責任の製品管理責任を選択し採用した根本的な原因であるといえる³⁷⁹。そして、製品連鎖内で、製品の環境への影響の軽減に対して、最も能力を持っている主体を主要な役割分担者にするということは、製品管理責任における最も明確な特徴である。つまり、この概念は、明らかに責任分担論における最適制御論に基づき、共有責任の理念を示している。すなわち、製品管理責任は、結果として、拡大生産者責任と同様に生産者により大きな役割を担わせているが、この製品連鎖内での共有責任や最適制御という理念上の出発点から考えれば、アメリカの社会にとって、より受け入れやすい概念であるといえる³⁸⁰。なぜなら、製品管理責任は、使用済み製品に関する責任をそのライフサイクル全体まで拡大するため、各主体にとって、一方的に強制的な法的義務付けをするのではなく、より柔軟な規制や実施を通じて廃棄物問題を改善するための政策理念であるからである。しかし、製品のライフサイクル全体の環境への影響を対象にして、役割を複数の主体に共有させるという製品管理責任には、主要な役割分担者を明確にせず、製

³⁷⁹Sheehan et al, supra note 277, Extended producer responsibility policies in the United States and Canada, Governance of Integrated Product Policy, P.223.

³⁸⁰Catherine A. supra note 151, EXTENDED PRODUCT RESPONSIBILITY: A NEW PRINCIPLE FOR PRODUCT-ORIENTED POLLUTION PREVENTION, P.1.

品の使用済み段階において、環境への影響の軽減を損う危険性があるという指摘も一部の環境組織からなされている³⁸¹。さらに、生産者に十分なインセンティブを与えない製品管理責任には、生産者が製品におけるライフサイクル全体の環境への影響を積極的に軽減するというところにマイナスの影響を与える可能性がある³⁸²とされる。したがって、現在のアメリカの学界では、深刻化している廃棄物問題に対処するために、複数の主体が自主的に役割を分担するという製品管理責任の柔軟な共有責任の理念を批判し、強制的で実効性がより強い拡大生産者責任の最終責任の導入を求める主張もある。

日中米における拡大生産者責任と製品管理責任に対する主たる論拠及び責任負担の異同

	日本	中国	アメリカ
主たる論拠	外部不経済の内部化理論 最適制御論	外部不経済の内部化理論 最適制御論 循環経済理論	最適制御論
責任負担者	生産者	生産者 (主要な責任負担者) 他の関係者 (協力の責任)	生産者と各関係者 (共同分担)
責任の範囲	使用済み段階 (回収やリサイクル)	製品のライフサイクル全体、特に生産の初期段階	製品のライフサイクル全体 (環境に適した製品設計)
責任分担の方式	最終責任	共有責任	共有責任

2. 拡大生産者責任と製品管理責任の比較分析

ここで、拡大生産者責任と製品管理責任という二つの概念について、役割分担の公平性、環境への影響の軽減及び経済発展の確保という三つの観点による比較分析に移る。第一に、役割分担の公平性の比較分析である。要するに、拡大生産者責任と製品管理責任は、各責任者についての「責任」や「能力」という二つの出発点により、役割分担の公平性を保障する。拡大生産者責任において、外部不経済の内部化理論と最適制御論によって分けて検討する。つまり、まず、外部不経済の内部化理論によれば、拡大生産者責任において、製品の環境への影響は、生産によって由来した負の外部性であるため、生産者には、外部不経済の内部化を実現する責任がある。したがって、拡大生産者責任は、責任の所在を帰

³⁸¹Raheem M. Cash, Denise R. Dellovade and Daniel P. Jackson, Promoting Extended Product Responsibility in the United States: A Non-regulatory Strategy, LOGISTICS MANAGEMENT INSTITUTE, (1997) Chapter 2, P.1.

³⁸²Thorpe et al, supra note 275, Extended producer responsibility: a waste management strategy that cuts waste, creates a cleaner environment and saves taxpayers money and Extended Producer Responsibility for Refrigerator Waste, P.21.

責理由とし、生産者に責任全体を転嫁させることにより、役割分担の公平性を実現する。次に、最適制御論によれば、拡大生産者責任は、使用済み製品のリサイクルに対して最も大きな能力を持っている生産者に、最も大きな役割を担わせるだけである。これは、能力の大小による結果である。製品管理責任において、製品の環境への影響は、製品連鎖内でのすべての責任者によって由来したものであるため、その環境への影響の軽減は、製品連鎖内での各主体の共有責任である。それゆえに、製品管理責任は、各主体に、それぞれの能力の大小により、役割を分担させるものである。したがって、製品管理責任は、能力の大小を帰責理由とし、各責任者に責任を分担させることにより、責任負担の公平性を実現する。つまり、外部不経済の内部化理論による拡大生産者責任と製品管理責任は、同じく責任負担の公平性を実現するための概念であるが、その実現方法が異なっている。また、最適制御論による拡大生産者責任と製品管理責任は、同じく能力があるという根拠で生産者に役割を担わせるため、両者の論拠と出発点が同様であるといえよう。

第二に、環境への影響の軽減に関する比較分析である。拡大生産者責任と製品管理責任は、廃棄物問題や環境への影響を軽減するための概念である。環境への影響の軽減という点において、拡大生産者責任は、製品管理責任よりも環境への影響を軽減しやすい概念であると思う。要するに、責任を各責任者に共有させることは、各責任者のうち一つでも不適切な活動をすることがあれば、使用済み製品の適切な回収やリサイクルに悪影響を与えるリスクは高まることになる。それゆえに、拡大生産者責任において、生産者が単独で責任全体を負担することの方が、製品による使用済み段階の汚染可能性は低下することになるであろう。加えて、拡大生産者責任は、生産者による使用済み製品の回収率やリサイクル率を上昇させることに寄与するのである。拡大生産者責任は、製品分野に関係なく、同様に責任全体を生産者に転嫁させるので、責任の明確性という特徴がある。それゆえに、製品や客観状況ごとに、責任分担が変化し続ける製品管理責任と比べれば、実効性がより高いといえるのであろう。したがって、環境への影響の軽減から考えれば、拡大生産者責任が、製品管理責任よりも、明確性と実効性が高い概念であるといえよう。

第三に、経済発展の確保に関する比較分析である。製品管理責任は、拡大生産者責任よりも、環境への影響を軽減するとともに経済発展の確保に主眼を置くものである。拡大生産者責任は、生産者に責任を一方的に転嫁させることによって、製品のコストを向上させるので、生産者の経済利益を低下させる。したがって、生産者の積極性を損うため、最終的に経済上の不利益をもたらす可能性がある。これに対して、製品管理責任において、それぞれの能力により各責任者に責任を分担させることは、製品のコストや生産者の積極性に十分に配慮し、経済上の利益を確保するものである。また、製品管理責任は、製品や客観的な状況ごとに、各責任者の役割分担を調整する柔軟な理念であるため、環境への影響の軽減や経済の発展のバランスを重視している。したがって、経済発展の確保から考えれば、製品管理責任は、拡大生産者責任よりも、受容性が高い概念であろう。

3. 中国における拡大生産者責任の理念への問題提起

以上のように、日中米は、拡大生産者責任に対するそれぞれの論拠を主張している。中

国において、拡大生産者責任に対する理論上の認識がまだ共通になっていないので、OECD及び日米における拡大生産者責任に対する議論を明らかにすることは、非常に参考になると考える。拡大生産者責任と製品管理責任は、同様に廃棄物問題に対処し、製品の環境への影響を軽減するための政策手法であるが、両者はまったく異なる概念であるということをはっきりとしたい。拡大生産者責任は、製品による負の外部性を内部化させるために、生産者に使用済み段階での物理的及び経済的責任等を負担させるという責任者への法的義務付けの概念であるが、製品管理責任は、製品の環境への影響の軽減のために、製品連鎖内での各責任者の能力に応じて、各責任者に製品のライフサイクル全体の環境への影響についての責任を共有させるという法的責任の概念であると考えている。したがって、まず、中国における循環経済の法体系に導入したのは、拡大生産者責任であるのか、それとも製品管理責任であるのかという問題を明確にしなければならない。確かに、中国の学界において、拡大生産者責任の議論から考えれば、中国における拡大生産者責任は、責任の共有分担の理念であるアメリカの製品管理責任に近い。しかし、すべての責任者に法的責任を共有させるわけではなく、主要な責任負担者と見なされる生産者に法的義務付けを負担させることは、明らかに拡大生産者責任の特徴である。したがって、中国における拡大生産者責任の理論展開にとって、拡大生産者責任における理論上の認識及びその内容を明らかにすることは最も優先すべきことである。

つまり、第一に、拡大生産者責任における責任主体を明確にすることである。拡大生産者責任は、製品のライフサイクル全体において、使用済み製品の環境への影響を軽減するために、生産者に製品の生産段階の責任を拡大させる概念である。したがって、拡大生産者責任の責任主体は、生産者に限定すべきであると思う。ここでの「拡大」は、決して責任主体の範囲を生産者からほかの関係責任者まで拡大することではなく、生産者が製品の環境への影響に対する直接な原因者であるため、その責任を生産段階から使用済み段階まで拡大することである。加えて、責任分担の理念もある。拡大生産者責任において、生産者だけではなく、ほかの責任者にも相応の役割を担わせることは、公平性や効率性の考慮により由来された考えである。それゆえに、製品連鎖内でのほかの主体が負担したのは、拡大生産者責任ではなく、製品の環境への影響を軽減するための責任、あるいは廃棄物の環境への影響を削減するための役割であり、あくまでもほかの主体が生産者に協力する役割である。確かに、各国の客観的な状況により、生産者が負担した役割は異なっている。しかし、拡大生産者責任における核心となる基点は、製品の環境への影響を軽減するために、ほかの主体に関連する役割を分担させるかどうかということではなく、生産者が、使用済み段階まで拡大された責任を負担するかどうかということであると考えている。

第二に、拡大生産者責任における責任内容を明確にすることである。製造物責任は、製品のライフサイクル全体において、生産者による製造物の品質と安全の保障を強調する。それは、主に製品の製造及び消費という「中流」の段階に限定している。原材料選択と設計は、生産の上流であると見なされ、使用済み段階の回収やリサイクルは、生産の下流であると見なされる。しかし、拡大生産者責任は、製品のライフサイクル全体において、生産者の責任を使用済み段階まで拡大させることを強調する。生産者による使用済み製品の回収やリサイクルの要請は、下流の段階までの責任である。すなわち、生産者の責任を、

生産の「中流」の段階のみならず、下流の段階にまで拡大させることである。しかし、生産者による環境に配慮した製品設計のインセンティブは、設計を通じて、使用済み製品の回収やリサイクルをより容易にするための手法にすぎないのである。つまり、環境に配慮した製品設計は、下流にまで拡大された生産者責任の手法の一つである。したがって、生産者に対して、上流の段階の責任は、清潔生産の責任や製造物責任の内容であり、拡大生産者責任における責任内容とは別の概念である。また、上流の段階の責任を果たさせるために法規制を行うことは、拡大生産者責任ではなく、清潔生産や固体廃棄物の汚染防止に対する実施方法の問題であると考えられる。

二．拡大生産者責任の法制面における比較検討

日本、中国及びアメリカは、固体廃棄物の分野の個別法において、それぞれの対象品目を確定し、拡大生産者責任を採用した。特に容器包装と電化製品の廃棄物分野に関する法令において、拡大生産者責任は使われている。OECD が提唱した拡大生産者責任により、生産者に担わせるのは、使用済み段階において、主に製品の回収やリサイクルに関する物理的及び経済的責任である。すなわち、拡大生産者責任は、生産者による物理的及び経済的責任の負担を強調する。しかし、上に述べたように、日中米において、共有責任モデルに基づいて、その責任に関する内容、着眼点及び具体的な分担方式は異なっている。

1．日中米における拡大生産者責任の主要な法制度

まず、日本では、循環基本法を上位法規として、容器包装リサイクル法や家電リサイクル法等の個別法が規定され、拡大生産者責任の内容を定める法体系がある。循環基本法は、共有責任という責任分担の理念を採用し、関係条文を通じて、国、地方公共団体、事業者及び国民に、責任を分担させ、拡大生産者責任を明確にしている。容器包装リサイクル法及び家電リサイクル法等の個別法は、責任分担の理念に基づいて、それぞれの対象品目を指定し、各責任者の物理的及び経済的責任を規定し、循環基本法にある共有責任モデルを具体化してきた。このような法体系に基づいて、各責任者は、拡大生産者責任により規定された各自の役割を担う。具体的に指定対象品目の製品に対して、生産者以外の自治体、消費者及び小売業者等という各責任者は、生産者による使用済み製品の回収やリサイクル等の実施に協力するために、かなりの程度で物理的及び経済的共有責任を分担する。

次に、中国では、日本のような循環基本法や関連する個別法により、拡大生産者責任を体系的に法制化することはまだされていない。拡大生産者責任は、関連する法令に散見されている。『固体廃棄物汚染環境防止法』、『清潔生産促進法』及び『循環経済促進法』という主要な三つの法律により、生産者に対して、生産の初期段階の汚染予防責任、消費段階の環境情報の公表責任及び使用済み段階の製品の回収やリサイクル責任等という拡大生産者責任は規定されている。上に述べたように、中国の拡大生産者責任の法制度は、各責任者の共有責任及び生産者による汚染予防責任を重視し、強調している。すなわち、具体的な法制面においても、例えば、『清潔生産促進法』は、生産の初期段階において、生

産者の適切な原材料選択、環境に配慮した設計及び環境保護的な生産技術等の汚染予防責任を規定している。または、『循環経済促進法』は、中国における循環経済を規定する基本的な法律として、生産者を主要な責任負担者とし、ほかの各責任者にそれを協力させるという拡大生産者責任の法制度を採用した。また、国務院及び各部局の命令、または地方レベルの条例により、容器包装や電化製品に対して、各責任者の物理的及び経済的責任を規定している。つまり、現在の中国において、拡大生産者責任の法制度は、使用済み段階の回収やリサイクルよりも、生産の初期段階での生産者による汚染予防責任、いわゆる清潔生産の責任に重点を置き、共有責任の理念に基づいて、生産者の回収・リサイクル責任とともに、ほかの各責任者の協力責任に対する原則を規定するものである。

最後に、アメリカでは、製品管理責任は、生産者に責任を負担させることにこだわらず、製品のライフサイクル全体において、効率性や便利性により、生産者を含む各責任者の能力に基づいて、それぞれに責任を負担させている。製品管理責任に関する連邦法はまだないが、主に各州政府は、それぞれの経済状況及び廃棄物問題により、それぞれの対象品目に対する個別の立法を通じて、製品管理責任を採用している。その中の代表的な事例は、最初に製品管理責任に関する枠組み立法を行ったメイン州である。メイン州には、枠組み法以前に、飲料容器の回収法と電化製品廃棄物リサイクル法があり、具体的な対象品目に対して製品管理責任が適用された。ここで注目すべきなのは、製品管理責任を適用する場合において、採用した実施手法は、日本や中国のような法規制ではなく、主に政府と民間の事業者との自主的な協定を通じて製品管理責任プログラムを作成し、指定対象品目に対して各責任者の物理的及び経済的責任を確定することである。製品管理責任の枠組み法は、この製品管理責任の実施に関する対象品目の指定基準や手続きを法制化したものである。すなわち、法律によって対象品目を指定する権限を行政に与え、政府は、法で定められた基準に従い、新しい対象品目を指定し、民間との自主的な協定を通じて、事業者が作成した（新しい対象品目に対する）製品管理責任プログラムを認可し、またその実施を監督するというものである。この法制度の具体的な運用面においては、生産者の責任負担とともに各責任者の協力が不可欠であり、責任分担の理念が反映されている。つまり、アメリカにおける製品管理責任の法制度と日本及び中国の拡大生産者責任の法制度との最大の相違点は、その具体的な手法が法規制によるものではなく、政府と民間との協定により行われることである。

2. 日中米における容器包装リサイクル法の比較

(1) 容器包装リサイクル法の拡大生産者責任

循環基本法は、上記の条文を通じて、国、地方公共団体、事業者及び国民の役割分担を明確化しているとともに、特に事業者が果たすべき拡大された責務と他の主体の協力責務を規定して、拡大生産者責任の一般原則を確立した。しかし、生産者に一方的に責任の全部を負担させることなく、各責任者に適切に役割を分担させるというものは、明らかに拡大生産者責任の共有責任の理念を反映している。したがって、基本法にある共有責任の考え方を踏まえて、下位の各個別法は、同じく共有責任モデルを採用している。

容器包装リサイクル法は、循環型法体系における各個別法において、拡大生産者責任の理念を先取りした法律であるといえよう。したがって、容器包装リサイクル法は、循環基本法にある拡大生産者責任の共有責任の理念を受けて、容器包装の分野において、各関係主体に分別、排出、回収、引き取り、引き渡し、再商品化及び処分等の責務をそれぞれに分担することを規定している。

第一に、容器包装リサイクル法は、拡大生産者責任における責任のシフトという特徴を反映している。同法第 11 条、第 12 条及び第 13 条は、対象品目となったガラスびん、ペットボトル、紙製容器包装及びプラスチック製容器包装等の容器包装に対して、特定事業者（特定容器利用者、特定容器製造者及び特定包装利用者）の再商品化義務を規定している。それゆえに、もともと地方公共団体が負担した使用済み容器包装の再商品化義務は、下流の地方自治体から上流の事業者へ転嫁される。これは、責任を地方自治体から製品のライフサイクルの上流にシフトするという拡大生産者責任の特徴を反映している。

第二に、容器包装リサイクル法は、拡大生産者責任の共有責任の理念を反映している。上に述べたように、同法は、使用済み製品の回収やリサイクルに関する物理的及び経済的責任を、製品連鎖内での事業者とほかの各関係主体に分担させる。まず、同法第 4 条、第 5 条及び第 6 条は、製品連鎖内でのほかの関係主体を事業者へ協力させるために、使用済み容器包装の排出や収集等の協力責任を規定している。具体的に言うと、同法第 4 条は、消費者が容器包装廃棄物の排出を抑制し、適切な分別排出するという使用済み容器包装に対する排出の物理的責任を規定している。同法第 5 条は、国が容器包装廃棄物の回収やリサイクルに経済や技術的な支援を提供するという責務を規定している。同法第 6 条は、地方自治体が当地域の容器包装廃棄物の収集、分別及び保管を行い、またそれを事業者や指定法人に引渡すという使用済み容器包装の分別収集の物理的責任、またそれを税金で賄う経済的責任を規定している。次に、上に述べたように、同法第 11 条、第 12 条及び第 13 条は、特定の対象品目に対して、特定事業者が事業において利用及び製造・輸入した容器包装の量の排出の抑制を行うとともに、その量に応じてリサイクルの義務を負うという使用済み容器包装の再商品化に関する物理的及び経済的責任を規定している。つまり、容器包装リサイクル法における拡大生産者責任は、主に容器包装廃棄物の回収に関する物理的及び経済的責任を地方自治体に負担させ、そのリサイクルに関する物理的及び経済的責任を事業者へ負担させるものである。すなわち、同法は、生産者と地方自治体を主とし、他の関係主体を協力させ、責任を分担させるという共有責任の考え方を示している。

第三に、容器包装リサイクル法は、使用済み段階への重視という拡大生産者責任の着眼点を反映している。容器包装リサイクル法における上記の各条文は、主に製品の使用済み段階において、容器包装廃棄物に関する回収やリサイクル等という地方自治体や事業者によるリサイクルの物理的及び経済的責任を重視している。つまり、同法の関係条文は、使用済み段階における各関係主体の責務を規定する上で、容器包装廃棄物の発生抑制と資源の循環利用を目指した規定である。したがって、これは、使用済み段階の廃棄物の回収やリサイクルに主眼を置いて、関係主体の物理的及び経済的責任への重視という拡大生産者責任の特徴を反映している。

第四に、容器包装リサイクル法は、使用済み製品の回収要請という拡大生産者責任にお

ける代表的な実施手法を採用している。容器包装廃棄物の分野において、拡大生産者責任は、主に法規定を通じて、使用済み製品の回収要請という手法を通じて、実施されている。つまり、容器包装リサイクル法は、強制的な法的手法により、地方自治体が使用済み製品の回収に関する責任を負担し、事業者が使用済み製品のリサイクルに関する責任を負担するということを定めており、拡大生産者責任の使用済み製品の回収要請を、一般的に通用されている実施手法として定着させている。

(2) 上海市における容器包装の回収に関する法規定及び日本との比較検討

中国では、日本の容器包装リサイクル法に該当する容器包装に関する法律は、まだ存在していないので、ほとんどの場合において、省及び市レベルの個別な条例により、容器包装の回収や再商品化が実施される。中国では、再生資源の回収やリサイクルに係る条例や弁法を制定した地方政府が少ないので、ここで上海市政府が制定した『上海市再生資源回収弁法』及び関連する『上海市再生資源回収指導リスト』を例として、上海市の容器包装の回収やリサイクルのあり方及びその実施方法を紹介することにしたい。同弁法は、生産者に特定の収集や再商品化の責任を負わせず、ただ使用済み製品の再生資源の収集に対して、上海市政府における関係部局及び関係協会の役割をより具体的に規定するのみである。したがって、この点から見れば、同弁法は、以下のように、使用済み製品の回収を重視して、その再商品化についてあまり触れていない自主的な型の弁法であり、強制的な拡大生産者責任の考え方を採用していない。

第一に、同弁法における責任主体の確定である。同弁法第3条と第5条は、市政府の商務部局を担当部局とし、上海市再生資源協会の役割を規定している。市政府の商務部局は、再生資源の収集やリサイクルに対して、総合的な監理の役割を担っている。上海市再生資源協会というのは、容器包装リサイクル協会の一部の役割を担うという公益社団法人である。つまり、上海市再生資源協会が主に担当するのは、リサイクル業者の認定、登録及び審査、または市におけるリサイクル事業の運用に対する協力という役割を担っている。容器包装リサイクル協会と最も大きな相違点は、上海市再生資源協会が直接に事業者から再商品化の委託を受けず、いわゆる直接にリサイクルの作業を行っていないというものである。

第二に、対象品目の確定である。市政府が公表した『上海市再生資源回収指導リスト』には、主に廃金属、プラスチック製品、古紙、廃ゴム製品、廃クラス、綿製品、廃電化製品及び環境を汚染しやすい製品（廃バッテリー、廃電灯等）という八つの種類の製品があり、これらが対象品目と指定された。つまり、このリストは、使用済み製品の種類を問わず、すべての対象品目に対して一般的に採用された回収の実施方法を規定する。

第三に、回収に関する実施手法の規定である。同弁法第7条、第8条、第9条及び第12条は、担当部局としての商務部局による回収ルートの設置の確保に関する一連の実施方法を規定している。具体的に言うと、以下のような二点である。すなわち、①同弁法第7条、第8条、第9条は、担当部局により確保された固定式の回収ルートを規定している。各地方レベルの政府は、当地域における回収拠点の設置を計画し、主に各デパート、スーパー、オフィスビル、学校及び住宅区において、統一な回収拠点を設置することによって固定式回収ルートを確保する。②同弁法第12条は、移動式の回収ルートの正当化を規定してい

る。以前では、使用済み容器包装と家電製品は、主に無許可の個人経営者により回収されていた。現在では、当地域の地方政府の担当部局を通じて、認定事業者が個人回収業者を雇い、具体的な移動式の回収を実施させている。なお、同弁法第10条は、拡大生産者責任の理念及び上位の関係法規定に基づいて、生産者に強制的な回収義務を負わせることを規定している。すなわち、生産者に強制的な回収の義務を負わせるのは、ただ清潔生産促進法が規定した強制回収リストに列挙された製品のみである。しかし、強制回収リストが公表されていない状態では、この条文及び他の関係法律における生産者による強制的な回収義務に関する同様の規定の実施可能性はなくなるといえよう。

つまり、上海市の例から見れば、使用済み容器製品の回収は、主に市政府の担当部局により確保された拠点回収を通じて行われる。同弁法は、主に上記の固定式または移動式の回収ルートにより、リサイクル業者に使用済み容器包装の回収やリサイクルに関する物理的及び経済的な役割を担わせて、自主的な仕組みを通じて、その収集とリサイクルを実施させる。したがって、この視点から考えれば、同弁法は、日本の容器包装リサイクル法が規定する実施方法と異なっている。容器包装リサイクル法は、容器包装廃棄物の収集と再商品化の義務を明確に規定している。すなわち、確かに、同法は、共有責任の理念を踏まえて、容器包装廃棄物の回収に関する物理的及び経済的責任を地方自治体・納税者に負わせる。しかし、同法により、生産者としての特定事業者に再商品化に関する責任の全部を負担させることは、明らかに拡大生産者責任の理念を反映し、具体的に仕組みにより実施している。これに対して、上海市の例から見れば、容器包装廃棄物の回収やリサイクルが、自主的な仕組みを通じて、専門なりサイクル業者により行われる。つまり、生産者に特定の義務を負わず、すべて地方政府による管理及び計画、または市場の原理による自主的な仕組みにより、使用済み容器包装の回収や再資源化を実現させるというものである。それゆえに、同弁法は、中国における循環経済促進法等というほかのリサイクル関係法と同じく、自主的な促進型の法規定であり、強制的な拡大生産者責任を採用していない状態にある。したがって、生産者に負わせた使用済み製品に関する特定の義務がわずか少ないため、中国におけるほかのリサイクル関係法にも、まだ拡大生産者責任が完全に採用されていないといえよう。

(3) メイン州における容器包装に関する法規定及び日本との比較検討

日本とアメリカのメイン州は、容器包装の分野において関係法規定により、拡大生産者責任と製品管理責任をそれぞれに採用し実施した。その具体的な実施の異同については、主に以下のような三点である。

第一に、共有責任の理念についてである。日本とメイン州の容器包装の法規定は、同じく共有責任という考え方を採用しているが、その具体的な分担モデルが異なっている。その最も大きな相違点は、容器包装廃棄物の回収に関する物理的及び経済的役割を担う主体の確定である。メイン州は、主に回収に対する最適能力の判断に基づいて、製品連鎖内での最も適した小売業者に回収の物理的役割を担わせるとともに、また共有責任の理念により生産者に回収の経済的役割を分担させる。つまり、上記の分担モデルによって製品管理責任の共有責任の理念を反映している。これに対して、日本は、回収に関するすべての物理的及び経済的役割を地方自治体に負担させている。これは、日本において、昔の回収ル

ートと変わらず、回収の役割を地方自治体と住民に割り当てるものであるといえよう。したがって、日本の容器包装リサイクル法における拡大生産者責任の分担理念は、主に生産者にリサイクルの役割を担わせ、また地方自治体の共有責任を強調することに反映されている。つまり、両者における共有責任の具体的な分担モデルが異なっているであろう。

第二に、立法の目的と具体的なやり方についてである。日本の容器包装リサイクル法は、主に製品の使用済み段階において、生産者による容器包装廃棄物に対する回収やリサイクルにより、資源の有効利用を目指している。これに対して、メイン州のボトル法は、容器包装廃棄物のリサイクルにより廃棄物の排出抑制と資源の有効利用を重視するものではなく、製品連鎖内での各主体の協力や分担により、廃棄物の発生抑制や廃棄物処理に対する財政上の負担の削減を強調しており、製品のライフサイクル全体を重視しているものである。立法の目的が異なっているため、具体的なやり方も異なっている。すなわち、ボトル法は、生産者による環境に適した製品設計の役割を強調するが、これに対して、容器包装リサイクル法は、主に生産者によるリサイクルの役割を強調している。つまり、両者の立法の目的とやり方が異なっているといえよう。

第三に、実施手法についてである。日本における容器包装リサイクル法は、拡大生産者責任の使用済み製品の回収要請を主要な実施手法とし、規制的手法により、地方自治体による容器包装廃棄物の回収に関する拡大生産者責任の物理的責任の実施を確保している。これに対して、メイン州におけるボトル法は、製品管理責任のデポジット・リファンド制度を主要な実施手法とし、経済的手法により、消費者と小売業者による容器包装廃棄物の回収に関する物理的役割を実施させている。上記のライフ事件から考えれば、強制的な規制的手法のみにより、生産者あるいは事業者によるリサイクルの義務を規定することは、生産者の積極性を損い、抵抗あるいは逆効果をもたらす可能性がある。したがって、メイン州の実施手法を踏まえて、生産者あるいは事業者に回収やリサイクルの役割を担わせた場合において、その実施を確保できるのは、規制的手法だけではなく、経済的手法によるものでもあるといえよう。したがって、異なった実施手法のそれぞれの有効性と効率性は、様々な客観的な状況により、検討されるべきであろう。

3. 日中米における小型家電リサイクル法の拡大生産者責任の比較検討

(1) 小型家電リサイクル法の概要

小型家電リサイクル法は、家電リサイクル法が規定する四つの対象品目以外に、主に小型の家電製品に関するリサイクルの法律である。同法第1条は、立法の目的を定めている。すなわち、使用済み小型家電に多くのレアメタル等が含まれるので、その使用済み小型家電の再資源化を促進することにより、廃棄物の適正な処理及び資源の有効利用を確保するという立法目的である。また、同法は、第4条、第5条、第6条、第7条、第8条及び第9条により、小型家電のリサイクルに関係する国、地方自治体、消費者、各主体、事業者、小売業者及び製造業者等の主体の協力責務を規定している。具体的に言うと、国による必要な資金の確保、技術の推進及び情報の公表という責務、製造業者による環境に適した製品設計の推進という責務、消費者による適切な分別排出という責務である。その中

に、収集段階において最も核心的な部分は、小売業者による適切な排出の確保及び地方自治体による分別収集の責務である。つまり、上記の地方自治体及び小売業者の収集責務により、地方自治体が使用済み小型家電製品を収集したり、小売業者が使用済み小型家電製品を引き渡したりして、集積所に集められるという収集の仕組みである。加えて、再資源化段階において、同法第 10 条は、認定事業者の再資源化のことを規定している。すなわち、認定事業者は、小型家電に対する具体的な実施計画を作成し、国の認定を受け、地方自治体から使用済み小型家電製品を引き取りや再資源化の事業を行い、また国からの監督や検査を受ける³⁸³。

(2) 拡大生産者責任の観点からの検討

上記のように、容器包装リサイクル法は、地方自治体に分別収集に関する物理的及び経済的責任を負わせ、特定事業者に再商品化に関する物理的及び経済的責任を負わせる。家電リサイクル法は、製造業者に収集や再商品化に関する物理的責任を負わせ、消費者に収集や再商品化に関する経済的責任を負わせる。これに対して、小型家電リサイクル法は、特定の関係主体に再資源化に関する義務を明確に規定していないのである。つまり、費用負担の考え方から見れば、小型家電リサイクル法において、使用済み小型家電の回収、運搬及び処理の費用負担は、生産者に課さず、地方自治体と認定事業者の自己負担となっている。すなわち、他のリサイクル法と異なり、拡大生産者責任の理念を採用せずに、小型家電のリサイクルが行われるという仕組みであるとする。その原因については、以下のような二点であるといわれている。

第一に、実施可能性の配慮である。北村喜宣によると、小型家電リサイクル法制度は、義務型ではなく促進型の制度であるとする。容器包装リサイクル法と家電リサイクル法のような義務型の法制度には、強制的な法的手法により統一的な対応を定める必要がある。しかし、小型家電には、多くの対象品目が存在しており、相応な取り組みも展開されている。すなわち、「すべての対象品目に対して、統一的な対応をすれば、逆に不合理が発生する可能性がある」とする。それゆえに、実施可能性という視点から考えれば、小型家電の再資源化の取り組みを容易にするために、任意の促進型の制度を採用するわけであるとする。つまり、製品や客観状況ごとに、再資源化の実施の取り組みが異なるという自主的で柔軟な制度設計は、明確に生産者に責任を転嫁させるという拡大生産者責任を採用していないという³⁸⁴。

第二に、費用負担に対する市場原理からのインセンティブである。磯野弥生によると、「同法の目的は有用金属の取り出しにあるので、再生資源はレアメタルとして処理費に適う価格が見込まれるということなのである」。したがって、使用済み小型家電の収集や再資源化の費用負担は、製造者によるのではなく、認定事業者によるものである。つまり、使用済み製品に含まれる貴金属の再資源化を通じて、認定事業者に利益を与えることができる。また、認定事業者で十分な利益を確保できた場合において、使用済み小型家電の収

³⁸³小型家電の収集の流れについては、環境省のホームページを参照。

(<https://www.env.go.jp/recycle/recycling/raremetals/law.html>)

³⁸⁴北村喜宣「環境法入門第 17 回産業廃棄物規制と条例＋リサイクル法制」法学教室 383 号 120 頁を参照。

集する地方自治体に、相応な収集に要する負担金を支援すれば、認定事業者と地方自治体の関係によるだけで、小型家電の収集とリサイクルが完成されるとする。すなわち、生産者が何らかの費用負担をしなくとも、市場の原理でリサイクルができるとする。この場合において、製造業者には、拡大生産者責任におけるリサイクルしやすい製品設計の努力義務がある。したがって、費用負担に対する市場原理のインセンティブから考えれば、小型家電リサイクル法には、拡大生産者責任の原則が採用されていないという³⁸⁵。

(3) 小型家電リサイクル法に対する比較検討

上記のように、小型家電リサイクル法は、強制的な法規制ではなく、自主的な取り組みという促進型を採用し、使用済み小型家電の収集と再資源化を実現する法律である。すなわち、小型家電リサイクル法には、生産者に責任を転嫁させる拡大生産者責任の理念が採用されていないとする。上記のように、メイン州における電化製品廃棄物リサイクル法と中国における廃電化電子製品の回収処理管理条例は、同じく強制的な法的手法ではなく、自主的な制度と柔軟な手法を採用している。以下において、小型家電リサイクル法を、アメリカと中国と比較し、その異同を検討する。

第一に、環境に適した製品設計の特徴に対する捉え方である。法律により、製造業者にリサイクルしやすく、環境に適した製品設計の努力義務を規定することは、拡大生産者責任を反映している。上記のように、日本の小型家電リサイクル法第9条、中国の廃電化電子製品の回収処理管理条例³⁸⁶の第10条及びメイン州法令集第38編第16章第1610条第1項³⁸⁷は、生産者によるリサイクルしやすくして環境に適した製品設計の努力の役割を規定している。確かに、環境に適した製品設計は、拡大生産者責任における特徴の一つである。しかし、この特徴を反映するだけで、拡大生産者責任の理念を採用したとはいえないのであろう。なぜなら、製品管理責任における特徴の一つは、同じく生産者による環境に適した製品設計の役割であるため、この特徴は、二つの概念の共通点であろう。したがって、上記の三つ法律において、責任のシフトという拡大生産者責任におけるもう一つの特徴に対する捉え方により、各自の拡大生産者責任の採用が明らかにされるといえよう。

第二に、責任のシフトに対する捉え方である。拡大生産者責任の理念により、製品の使用済み段階において、その収集やリサイクルの費用、特にリサイクルの費用を昔の地方自治体から生産者に転嫁させるという責任のシフトは、拡大生産者責任におけるもう一つの特徴であり、拡大生産者責任であるかどうかに対する核心的な判断基準であるといえよう。日本の小型家電リサイクル法は、使用済み小型家電製品の再資源化を認定事業者に任せ、他の関係主体に協力の義務を規定している。つまり、地方自治体と主とし、消費者、生産者、国及び小売業者の協力義務により、使用済み小型家電製品の回収に関する物理的

³⁸⁵磯野弥生「小型家電リサイクル法と拡大生産者責任」都市問題 104 巻 1 号 84 頁を参照。

³⁸⁶『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第10条：電化電子製品の生産者、輸入業者またはその代理人は、生産・輸入した電化電子製品に対して、資源の総合利用及び無害化処理に有利な設計方案を採用して、無毒無害あるいは低毒低害、または回収・リサイクルしやすい材料と設計を選択しなければならない。

³⁸⁷メイン州法令集第38編第16章第1610条第1項：(立法目的) 同法は、完全な電化製品のリサイクルシステムを設立することにより、安全で環境に適した使用済み電子製品のリサイクルと処理を確保し、製造者による毒性が低くてリサイクルしやすい電化製品の設計を推奨する。

及び経済的責任が負担されている。また、その中にある貴金属の再資源化により得られた利益で再資源化の費用を賄うという自主的な仕組みを通じて、小型家電のリサイクルを実現させるものである。メイン州における電化製品廃棄物リサイクル法は、同じく使用済み家電製品の再資源化を認定事業者任せ、他の関係主体に協力の責務を規定している。また、生産者、消費者、小売業者、地方自治体及び DEP は、製品管理責任の分担理念に基づいて、使用済み電化製品の回収に関する物理的及び経済的責任を負担している。つまり、メイン州では、共有分担という理念に基づいて、自主的な仕組みを通じて、電化製品の収集とリサイクルが実現されている。中国における廃電化電子製品の回収処理管理条例は、生産者の物理的責任を規定せず、処理基金制度を通じて生産者による経済的責任を規定している。家電製品に対する具体的なリサイクルは、法規定により、日本とメイン州と同じく、認定事業者任せ。しかし、日米の法制度との最も大きな相違点は、生産者に支払われ、支援された処理基金制度のものである。同条例の第7条第1項は、国が廃棄電化電子製品の回収やリサイクルを担当する回収・リサイクル業者に対して、関係処理費用の補助を提供するために、処理基金制度を確保するという協力責任を規定している³⁸⁸。同条例の第7条第2項は、生産者が上記の処理基金制度に納付義務を履行しなければならないという使用済み家電製品の回収やリサイクルに関する拡大生産者責任の経済的責任を規定している³⁸⁹。すなわち、同条例は、家電製品のリサイクルに対する物理的責任はともかく、経済的責任は、処理基金制度を通じて、生産者に負担される法制度である。

つまり、日米における小型家電リサイクル法は、生産者に特定の義務を負わせず、自主的な法制度を通じて、認定事業者により使用済み小型家電製品のリサイクルを実施させている。これに対して、中国の条例は、同じく自主的な法制度を通じて、認定事業者により使用済み小型家電製品のリサイクルを実施するが、処理基金制度を利用して生産者にリサイクルに関する経済的役割を部分的に負わせる。したがって、日米における小型家電製品のリサイクルの関係法規定において、拡大生産者責任の原則が採用されていない。これに対して、中国では、拡大生産者責任における生産者による一部の経済的な役割が果たされるため、同条例において、すでに一部の拡大生産者責任が採用されたといえよう。しかし、拡大生産者責任の観点から見れば、同条例は、リサイクルに関する物理的責任を触れず、生産者に一部だけの経済的責任を負わせるため、拡大生産者責任の法制度として、機能不全であるとされる。すなわち、中国の家電リサイクルに関連する法制度は、生産者に経済的責任のみを負担させるという拡大生産者責任の法制度であるのため、生産者に環境に配慮した製品設計を促進するインセンティブが足りないという指摘もある³⁹⁰。

4. 中国における拡大生産者責任の法制度への問題提起

以上の比較考察により、日中米は、法制面において、同様に共有責任モデルを用いて、

³⁸⁸ 『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第7条第1項：国は、廃棄電化電子製品の処理基金を確立し、廃棄電化電子製品の回収やリサイクルの処理費用の補助に使用する。

³⁸⁹ 『廃電化電子製品の回収処理管理条例』第7条第2項：電化電子製品の生産者、輸入業者またはその代理人は、規定により廃棄電化電子製品の処理基金の納付義務を履行しなければならない。

³⁹⁰ 染野憲治「中国の静脈産業と循環経済政策」大塚直編著『環境法研究』（信山社、2014年）112頁。

自国の法制度に拡大生産者責任を採用した。共有責任は、現在の社会段階から見れば、生産者の積極性を損なわず、社会全体の受容度に配慮するもので、効率性や柔軟性を保障し、現在の中国にとっても、最も適合した方法であろう。したがって、現在の中国に最も重要なのは、日米の拡大生産者責任の法制度の内容の理解を踏まえて、共有責任モデルに基づく拡大生産者責任の総合的な法制度の体系化と実施手法の総合化であると考えている。例えば、日本のように、拡大生産者責任を強制的に実現手法と、アメリカのように、政府と民間との協定により製品管理責任プログラムを実施するという自主的な方法は、中国における拡大生産者責任の実施手法の組み合わせという面で、非常に参考になる。

つまり、理論とは異なり、法制度の構築や具体的な実施には、様々な客観的な状況を考慮しなければならない。第一に、拡大生産者責任の法体系を構成する必要がある。中国において、拡大生産者責任は、各法令に散見されているため、総合的な拡大生産者責任における法体系がまだないのである。『循環経済促進法』には、日本の循環基本法のように、拡大生産者責任の責任分担理念の原則が規定されているが、具体的な個別法による定めがない。それゆえに、拡大生産者責任の法制度の実態は、政府の命令にすぎず、具体的な実効性も弱い。アメリカの製品管理責任の枠組み法は、今後の具体的な個別法の立法の際の基準や手続きを定め、具体的な対象品目の指定に法的根拠を提供するものである。現在の中国において、それぞれの政府命令により、対象品目を指定し、具体的な回収やリサイクル方法を規定することには、統一性や実効性が足りないのである。したがって、日本のように総合的な循環法体系を構成すること、あるいはアメリカのように対象品目の指定を枠組み法により法制化させることを踏まえて、中国にふさわしい姿を明らかにすることは、非常に重要であるといえよう。

第二に、拡大生産者責任の実施手法の組み合わせが必要である。拡大生産者責任の実施に対して、日本のような強制的な法規制（義務型）とアメリカのようなボランタリーな自主協定（促進型）という二つの手法がありうる。中国では、強制的な法規制と自主的な協定の利用が両方ともまだ不十分である。したがって、具体的な実施面から見れば、強制的な手法と自主的な手法の組み合わせは効果的な方法であろう。すなわち、製品や社会の状況ごとに、強制的な法規制や自主的な方法を交互に利用することである。自主的な方法は、政府と民間との協定を通じて、生産者や消費者に経済的なインセンティブを与えることができ、また関係責任者の積極性も向上させる。例えば、容器包装分野において、使用済み製品に対する強制回収の代わりに、デポジット・リファンド制度を採用することは、より有効な方法であるといえよう。したがって、強制的な法規制や柔軟な自主協定との組み合わせという総合的な調整メカニズムは、拡大生産者責任の法制度の実施や適用に対して、より適切で効果的な手法であろう。

終章

以上、OECD における拡大生産者責任の理念と具体的な内容、日本及び中国の拡大生産者責任とアメリカにおける製品管理責任に関する理論上の議論及び具体的な法制度を述べてきた。加えて、比較検討により、日中米における拡大生産者責任にかかわる理論及びそれに関する実定法の状況を整理した。拡大生産者責任は、OECD が最初に提唱した廃棄物・リサイクル分野における先進的な環境政策理念として、OECD 加盟国内だけではなく、世界各国、特に環境問題がある国に徐々に導入されている。しかし、各国の社会状況、環境汚染の状況、経済状況、理念の受容性さらには既存の法制度との関係等がそれぞれ異なるため、拡大生産者責任に対する理論上の捉え方及び法制度上の実施手法も、それぞれに異なっている。

一．拡大生産者責任に対する考察結果

本論文が第一章から第四章において行った拡大生産者責任に対する OECD、日本、アメリカ及び中国における考察結果を総合し、結論をまとめる。

1．OECD における最終責任の推奨

OECD が最初に提唱した拡大生産者責任の概念は、各国における同概念の導入に対するガイドランや前提のような存在であるといえる。このガイドランの性格であるため、OECD は、拡大生産者責任の論拠を深く触れず、拡大生産者責任を政策手法とし、主に具体的な運用面において、関連する責任負担の方式と実施手法を提示した。本論文の考察において、拡大生産者責任の理念の導入に対して、他の国と OECD が最も異なった捉え方は、主に責任分担の方式にある。OECD が様々責任分担の方式を認めたが、責任の全部を生産者に転嫁させるという最終責任モデルを推奨することがわかる。したがって、最終責任モデルが採用された拡大生産者責任は、OECD における拡大生産者責任のそもそもの理念であるといえよう。

2．日本における共有責任の採用

日本は、拡大生産者責任を導入し、自国の法制度に定着させたのが最も早い国の一つで

ある。特に、拡大生産者責任の理念を貫く循環基本法、容器包装リサイクル法及び家電リサイクル法の制定により、循環型社会の創造を推進している。したがって、廃棄物・リサイクル分野において、その拡大生産者責任における実施上の具体的なやり方は、拡大生産者責任制度をまだ理解していない他の国にとって、非常に参考になる。しかし、日本における拡大生産者責任に関する法制度は、OECD と日本の学界における捉え方と異なるので、厳しく批判されたことも事実である。上述したように、循環基本法における各主体に対する責任分担、容器包装リサイクル法における自治体・住民負担及び家電リサイクル法における排出者の排出時負担は、OECD における拡大生産者責任の最終責任の理念と異なる仕組みである。したがって、日本は、明らかに拡大生産者責任の共有責任を導入し、循環法制度に定着させた。なお、容器包装リサイクル法は、明らかに生産者、事業者、地方自治体及び消費者に、容器包装の回収やリサイクルに関する物理的及び経済的責任を転嫁させるという共有責任モデルを採用している。特に、特定の容器包装廃棄物のリサイクルの役割は、生産者ではなく、特定事業者に負担される。上記のライフ事件において、生産者ではなく、事業者に責任を負担させるのは、容器包装廃棄物問題の改善に対して特定事業者に生産者より大きな能力があるというわけである。これは、明らかに「能力」による判断である。したがって、容器包装リサイクル法における「能力」により、責任を分担させるという共有責任の仕組みは、能力による役割を分担させるという拡大生産者責任における「能力」に基づいたものである。この仕組みは、製品管理責任の役割分担モデルの考え方にも類似しているといえよう。

3. アメリカにおける共有責任の推奨

アメリカは、OECD における拡大生産者責任を採用する連邦法を制定していない少数の国の一つである。拡大生産者責任の代替として提出された製品管理責任は、生産者に特定の義務を負わず、各関係主体による共有分担の理念に基づいて、自主的な協定を通じて、使用済み製品の回収やリサイクルを実現させる概念である。すなわち、生産者にすべての責任を転嫁させることではなく、効率性の観点から、製品の設計、原材料の選択及び使用済み製品の再使用とリサイクルに対して、最も能力がある主体により大きな役割を担わせ、製品連鎖内での各関係主体の役割を分担させるという広義の共有責任の考え方である。上記のメイン州の実例から明らかなように、製品管理責任の理念は、主に製品ごとに製品管理責任プログラムという地方自治体と企業の間における自主的な協定や経済的な手法等により実施されている。つまり、アメリカでは、生産者の積極性を損なわず、環境保護と経済発展を同等の優先順位で捉え、共に推進することを主眼に置いた製品管理責任が、理論面や法制面にとって、拡大生産者責任よりも納得しやすい捉え方であろう。製品管理責任に関連する一連の自主的な協定という経済的手法は、日本でも中国でも、拡大生産者責任の実効性を向上させるために、検討する価値があるといえよう。

4. 中国における共有責任の採用傾向

中国は、循環経済促進法及び清潔生産促進法という一連の循環経済法制度により、拡大

生産者責任の理念を導入し、採用している。しかし、拡大生産者責任の理論の動向においては、生産者を主とし、他の関係主体に協力の役割を担わせるという共有分担の理念が主流の捉え方である。これに対して、法制面では、促進型の法規定により、使用済み製品の回収よりも環境に適した生産活動の改善が重視され、生産者及び他の各主体による義務型の法規定がわずかしかない。加えて、法制度における具体的な運用面においても、有効な実施手法が足りないために、その実効性も低下している。したがって、拡大生産者責任に対して、理論面における認識の一致と法制面の改善は非常に重要であろう。

二. 三か国における比較法的検討の結論

本論文は、理論面と法制面において、日本、アメリカ及び中国における拡大生産者責任のあり方の比較法的検討を行ったものである。まず、理論面において、拡大生産者責任の論拠に対する理解を明らかにする。拡大生産者責任の論拠に対して、主に外部不経済の内部化理論と最適制御論という二つの主張がある。論拠の違いは、後の共有責任あるいは最終責任のどちらを選択するのかという責任分担モデルの選択に大きな影響を及ぼす。例えば、外部不経済の内部化理論によると、責任が生産者にあるために、最終責任の考え方が採用されるべきであろう。これに対して、最適制御論によると、役割が各関係主体の能力に基づいて分担されるため、最終責任と共有責任が両方共に認められるが、共有責任の考え方がよりふさわしいといえよう。上記の比較法的検討を踏まえて、製品管理責任と最適能力による拡大生産者責任は、同じく使用済み製品の回収やリサイクルに対する各主体の能力の大小により、生産者に最も大きな役割を分担させる。

したがって、まず、理論面において、拡大生産者責任と製品管理責任の共有責任の根拠を検証する。上記の比較法的検討を踏まえて、日本の拡大生産者責任とアメリカの製品管理責任における能力による役割分担に関する論拠により、製品連鎖内での生産者は、使用済み製品の回収やリサイクルに対して最も能力がある主体であるため、生産者に最も大きな役割を分担させるわけである。つまり、「能力」の観点から考えれば、拡大生産者責任と製品管理責任という二つの概念における同様な最適能力の論拠は、両概念の理論上の共通点であろう。したがって、この共通点を踏まえて、拡大生産者責任と製品管理責任という二つの概念によって、能力ごとに各主体に役割を分担させるという広義の共有責任モデルが認められるのであろう。つまり、根拠の観点から考えれば、拡大生産者責任であっても、製品管理責任であっても、広義の共有責任の理念は、両方共に認められる捉え方であるといえよう。

次に、法制面において、拡大生産者責任の共有責任の価値を検証する。上記のように、確かに、日本における拡大生産者責任の共有責任と OECD における従来の拡大生産者責任の最終責任には相違点がある。しかし、単に異なるだけで、決して日本の拡大生産者責任の実施に問題があるとはいえないのである。日本では、拡大生産者責任を導入し、容器包装リサイクル法と家電リサイクル法に定着させた後、廃棄物の発生抑制と資源の有効利用の状況がかなり改善していた。実際のデータから言えば、OECD 各加盟国における一人当

たりの一般廃棄物の発生量の比較で、日本はかなり少ないという結果がある。日本は、経済大国の中に一人当たりの一般廃棄物の発生量が最も低い国である³⁹¹。このデータから考えれば、OECD における各ヨーロッパの加盟国における拡大生産者責任制度と異なっているが、日本は、廃棄物処理とリサイクル分野において、他の先進国と比べ遜色ないといえる。また、小型家電リサイクル法における動向から見れば、使用済み製品の回収やリサイクルの実施に対して、特定の義務を負わず、経済的な手法と自主的な仕組みを利用することも増加している。したがって、実績から見れば、責任分担という方法は、そもそもの拡大生産者責任の理念の歪曲というよりも、むしろ社会の状況に適合し効率的なやり方であるといえよう。なお、アメリカのメイン州の枠組み法は、主に自主的な協定という手法を通じて、製品管理責任を実施する。概念の論拠が異なったにもかかわらず、アメリカの社会に認められた、この受容性と柔軟性が高い自主的な協定は、共有分担の考え方に基づいた実施手法であるといえる。

したがって、法制面において、上記の三カ国における関係法制の比較考察を通じて、以下のような結論になる。まず、日米の容器包装に関する法制度は、ともに最終責任モデルではなく、広義の共有責任の仕組みを採用した。上記の考察によると、共有責任が「能力」の観点によって、製品と責任者の能力ごとに、責任を各主体に分担させる。したがって、共有責任モデルは、生産者に責任を負担させることよりも、使用済み製品の再商品化の実現を最終的な目的とした仕組みである。使用済み製品の再商品化という立場から考えれば、共有責任モデルは、最終責任モデルよりも効率性が高い仕組みであるといえよう。

次に、三カ国の小型電化製品に関する法制度は、共に義務型ではなく、促進型の仕組みを採用した。すなわち、市場の原理によってリサイクル事業者に十分なインセンティブが与えられる場合において、促進型の仕組みは、義務型よりも柔軟性と受容性が高い仕組みである。しかし、促進型の仕組みだけで能力がある主体により大きな役割を担わせることが確保できない。それゆえに、義務型の仕組みにより、より大きな能力がある主体により大きな役割を担わせ、また促進型の仕組みを通じて、実施上の柔軟性と受容性を確保することが重要である。なお、このような義務型と促進型の組み合わせは、すべてが確定された最終責任モデルの下で行われることが困難である。それゆえに、むしろこの組み合わせは、より柔軟性と受容性が高い共有責任モデルに適合するといえよう。

つまり、本論文の結論として、上記の考察を踏まえると、共有責任の理念が、拡大生産者責任における最適能力という観点から考えれば、根拠がある概念であり、法制度の具体的な運用面においての受容性、柔軟性及び実施手法の組み合わせとの適合性という観点から考えれば、特に概念の導入の段階において、最終責任モデルよりも、優位性がある責任分担の方式であろう。

³⁹¹環境省総合環境政策局編著『環境統計集平成26年版』（環境省、2014年）111頁を参照。同書によると、2006年に日本の一人当たりの一般廃棄物の発生量は400キロである。アメリカの750キロ、フランスの540キロ、イギリスの580キロ、ドイツの600キロ及びOECD諸国の平均数の580キロ等と比べて、日本は経済大国の中にかなり少ない位置にいる。

三. 結びにかえて——中国における拡大生産者責任の進むべき道

本稿は、OECD におけるそもそもの拡大生産者責任を整理し、日中米における拡大生産者責任に関する理論と法制度の状況の比較考察により、今後の中国における拡大生産者責任のあるべき姿を明らかにしたい。発展途上国である中国では、廃棄物や環境汚染問題に取り組むことにおいて、急速な経済や工業の発展スピードを確保することは重要な前提である。したがって、役割の全部を生産者に転嫁させるという当初の拡大生産者責任を採用することは、生産者の積極性を損い、現在の主要な社会目標たる経済発展のマイナスになる。中国において、理想的な拡大生産者責任の実現にとって、理論面と法制面を分けて、二つの段階からの検討が必要であると思う。すなわち、まず、第一段階では、法制面において、経済発展の確保及び社会全体の受容度に配慮し、廃棄物問題の改善への影響力と能力の大小により判断するという観点に基づいて、生産者を主要な役割分担者とし、他の関係主体には協力の役割を担わせるという仕方の採用を検討することである。つまり、効率性、受容性及び柔軟性の観点から考えれば、日本の拡大生産者責任及びアメリカの製品管理責任における共有分担のやり方を踏まえて、法制度の円滑な運用と実施を確保することが、第一段階である。次に、第二段階では、理論面において、中国における拡大生産者責任に対する認識を一致させ、明らかにすることである。つまり、使用済み製品の回収やリサイクルに対して、使用済み段階において生産者のみに役割の全部を転嫁させるという拡大生産者責任の理想的な捉え方を明確にする必要がある。すなわち、日本とアメリカにおける拡大生産者責任と製品管理責任に対するそれぞれの捉え方のように、中国における既存の拡大生産者責任への捉え方を整理し、明らかにすることである。すなわち、理論上において、最も重要なのは、拡大生産者責任という概念の本質を明確し、認識することである。その後、拡大生産者責任に対する明確な捉え方を踏まえて、今後の客観的な状況により、このまま共有責任を展開するのか、それとも当初の拡大生産者責任の捉え方に従って最終責任を採用するのか、という具体的な法制度のあり方を検討することになる。以上の二つの段階において、中国における拡大生産者責任のあるべき姿を論じる必要があるであろう。それを踏まえたうえで、拡大生産者責任の最終責任の理念を全面的に導入すべきか、拡大生産者責任を中心にした循環経済法制度をいかに構築するのかという問題についても、今後の課題として検討したいと思っている。