

〈共同研究〉

「分断型社会システムにおける中国都市廃棄物の適正処理と責任分担に関する環境ガバナンス」

中国都市廃棄物対策における費用分担原則に関する考察

—— 廃家電リサイクル処理を中心に ——

金 紅 実

1. 研究背景と研究目的

ここ30数年間の高度な経済成長は急激な都市化をもたらした一方で、国民の生活水準を大幅に改善する成果につながった。大量生産、大量消費、大量廃棄というアメリカ型の生産、生活様式が中国国内で急速に普及し、資源多消費型に特徴される都市生活型公害問題が新しい政策課題として浮上した。1996年には固形廃棄物汚染防除法が策定され、2000年以降は清潔生産促進法や循環経済促進法等が制定されるなど、法規制を強化してきた。しかし、公共部門の処理経費の不足問題や最終処分場の問題、焼却施設など迷惑施設周辺の住民による反対運動や廃家電解体事業による周辺農地の汚染問題など都市廃棄物問題による事故や事件が後を絶たなくなった。

本稿は、都市部を発生源とする廃家電処理問題に焦点を充て、廃品としての回収—再利用—解体—資源化—処分というライフサイクルの中で、何故不法投棄や土壌汚染などの外部不経済が発生するのか、排出源となる生産者、流通業者、消費者の外部不経済の費用負担はどのように設計されているか、なぜ削減のためのインセンティブがうまく働かないか、等の課題を汚染者負担原則及び拡大生産者責任の理論に基づいて、その実態と仕組みを考察する。

2. 社会的費用の概念と環境費用の負担原則

経済活動によって引き起こされる環境問題は、これまで多くの経済学者の間で議論された課題の一つだった。ピグーは、私的費用と社会的費用の乖離問題に注目し、その乖離した部分に対して課税をすれば、外部不経済が生産者の生産コストに内部化されると考えていた。しかし、彼はこのような現象はあくまでも自由競争に対する一つの例外として論じた。これに対して、K.W. カップ（和訳、1959）は社会的費用の存在は経済学が普遍的に抱える問題（失業や労働災害、公害による健康被害の問題等）として捉え、社会的費用の一つの命題となる環境問題を経済学の理論体系の中に組み入れようとした。彼は、社会的費用とは「経済活動によって引き起こされ、第三者が被る損失、あるいは全体としての社会に転嫁される費用で、それを引き起こす経済主体の経済計算においては何の配慮もされていない費用」であると定義した。彼は、①大気汚染②水質汚染③動物資源の減少と絶滅④土壌浸食、地力の消耗、森林の濫伐⑤失業と資源の遊休⑥独占、などのいくつかの具体的な事例を取り上げ、それぞれの社会的費用の形態や性質に言及した。

宇沢弘文（1974）は、都市生活型公害問題の一形態である自動車社会に注目し、自動車による社会的費用について言及した。自動車の普及が様々な社会的問題を引き起こしながらも、なぜそれほ

どの道路の拡大や保有数の増大につながったのかの問いに対して「最も大きな要因は、自動車通行によって第三者に大きな被害を与え、希少な社会的資源を使いながら、それに対してほとんど代価を払わない」社会的仕組みにあるとした。要するに自動車の所有者や運転者が負担すべき社会的費用を歩行者や住民に転嫁して、自らはわずかな代価を支払うだけで自動車を利用することができる」と指摘した。

寺西俊一（1997、2007）は、カップの社会的費用における環境費用を①事前的（ポジティブな意味合い）な環境費用と②事後的（ネガティブな意味合い）な環境費用があるとした。そしてその費用の負担原理について、①「能力」を重視した負担原則（応能原則）②「受益」を重視した原則（応益原則）③「原因」を重視した負担原則（応因原則）④「責任」を重視した負担原則（応責原則）が考えられるとした。その上で、「応因原則」と「応益原則」は財政学や公共団体による行政サービスの提供と費用負担のあり方においてよく議論される原則であるとした。

以下において考察する廃棄物の処理費用及びその負担原則は、このような概念の定義やその後の社会的費用の発展的研究の一つとして捉えることができる。

本稿では、社会的費用としての環境費用を、①廃棄物の排出・回収・処理のそれぞれの過程の中で発生する環境汚染に起因する外部費用、つまり汚染原因者によって負担されず、第三者や社会全体によって負担された社会的損失及び②大量生産、大量消費、大量廃棄の社会的構造によって膨らみ続ける処理費用、つまり社会や地方公共団体によって負担される社会的費用、の二つの側面から検討する。

3. 戦後日本の廃棄物対策と環境費用の負担原則

生活ごみ等の廃棄物対策の歴史は、不適正な処理方法による汚染問題が原因とされる公衆衛生問題の改善という政策目的から始まる。経済発展がそれほど進んでいない段階では、まだ自然循環の

許容範囲内で処理できたことから社会的問題としてそれほど注目されることはなかった。しかし、高度経済成長によって、いわゆる豊かな社会が実現され、大量生産、大量消費、大量廃棄の生産、生活様式が定着するにつれて、適正処理費用の膨脹や最終処分場の逼迫及び迷惑施設としての周辺住民の反対運動等を通じて社会的な問題として浮上し、国や地方が事後的な対応策に取り組むようになった。

日本が廃棄物の適正処理に関する正式な法規定を行ったのは、1970年に制定された廃棄物の処理及び清掃に関する法律である。この法律では、初めて廃棄物の概念を定義し、廃棄物の分類を大きく産業廃棄物と一般廃棄物に区分した。そして産業廃棄物の処理責任及び処理費用の負担については応因原則、つまり汚染者負担原則（Polluter-Pays Principle 略称 PPP）¹⁾を適用させ、排出事業者にそのすべての責任を負わせた。それとは対照的に、一般廃棄物の処理責任及び処理費用については応益原則、つまり受益者負担原則を適用させ、地方公共団体が処理責任を負うと同時に、住民の税金から賄われる地方財政予算から処理費用を負担することとした。当時の法律は、廃棄物排出による汚染防止に主眼をおき、排出者の責任所在を明確にしたが、排出量の削減のためのインセンティブ措置や資源循環という視点が欠けていた（細田衛士、1999、2012）。そのため、産業廃棄物の汚染コントロールに一定の効果がみられたものの、一般廃棄物対策においては焼却主義を中心に末端処理の受け皿を拡大していった結果、大量生産、大量消費、大量生産の分断型社会構造を断ち切るところか、助長していく一旦となった（植田和弘、1992）。

このようなシステムの中で、家計を中心に発生する廃家電は一般廃棄物に分類され、他の生活ごみと同様に、応益原則に基づいて市町村が回収と処理の責任を負い、処理費用を負担する仕組みとなった。しかし、1980年代後半に入り、それまで保有していた家電の使用期限の到来とそれによる排出量の増加によって、市町村の回収処理費用が圧迫され始めた。それに加えて、家電技術の多様化と複雑化によって末端処理部門の適正な処理を

より難しくする局面が現れた。このような局面が多く先進国で見られるようになったため、1994年にOECDによって拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility、以下EPRの略称）が議論され始め、2001年にEPRに関する政府向けガイダンス・マニュアルとして策定された。OECDはEPRの概念を、製品に対する製造者の物理的及び（または）財政責任が、製品のライフサイクルの使用後の段階にまで拡大される環境政策のアプローチを指すと定義した。EPRは、①地方自治体から上流の生産者に対して、物理的責任と（または）財政的な責任を転嫁し、②製品の設計においても環境に配慮した取り組みを行えるようにインセンティブ措置を与えるという点に特徴がある。ここでいう物理的な責任というのは処理責任の所在を指しており、財政的な責任とは回収や処理にかかるすべての費用を負担することを意味する。

日本の容器包装リサイクル法や廃自動車リサイクル法、及び廃家電リサイクル法などは、このようなEPRの原則に基づいて導入された制度であり、廃棄物を汚染制御という環境質の制御から排出量の削減という量的規制手段として位置づけられた。またEPRはそれ以前に提唱されたPPPを批判的に継承し、その上で発展してきた環境費用の負担原則である（植田和弘、2010）。

2001年から始まった廃家電リサイクル法は、廃家電4品目、つまり電気冷蔵庫、テレビ、エアコン、電気洗濯機について、市町村の回収処理責任から流通業者と製造者の回収処理責任システムへ転換した。消費者が適正な排出を行い、小売業者が消費者から引き取りを行い、製造者業者等によって指定引取工場が建設され、引き取りとりサイクル施設における再商品化などの対策が進められている。環境省の平成16年の事業報告によれば、2004年の家電4品目の国内生産出荷が前年度に比べて8%も減少したが、廃家電4品目の引取台数は3%増加した。また2007年のデータでは、家電4品目の国内出荷が前年度比で1.4%減少したのに対して、廃家電4品目の引取台数は前年度の1,162万台でほぼ横ばいであり、2005年より3.6%増加した推移を示している。これは、家電リサイ

クル法が導入されてから、消費者を中心とする各利害関係者の間で、消費行動の改善や排出量削減のための理解が少しずつ定着し始めたからと分析されている。

次節では、このような日本の廃家電処理システムの責任所在や費用分担の構造をベースに、中国の廃家電処理における責任所在の規定や費用負担の仕組みについて考察を行う。

4. 中国の家電生産量と保有量からみる廃家電の排出量の推計

日本やドイツ等先進国の場合は、廃家電リサイクル法が導入されて以来、生産量や国内出荷量に加えて、排出量のデータが記録されている。それ以前においても、市町村によっては回収処分された廃家電の大まかなデータが残されている。しかし、中国では家電生産の出荷量や保有量に関連するデータは整備されているものの、廃棄処分や中古商品として排出される正確なデータを統計からよみとることができない。出荷量や保有量に加えて家電の使用期限を考慮して、大まかに推計せざるを得ない。

それは二つの理由から考えられる。一つは、国の環境政策の発展段階の制約によるものである。中国の環境政策は1970年代の初期から始まるが、環境統計が整備されるようになったのは1991年からである。また2000年以前の環境政策は産業公害対策が主な目的であったことから、都市部と県以上の工業汚染源対策が主な内容だった。そのため、広域に広がる農村部の汚染源問題や都市部の廃棄物対策を含む都市生活型公害対策は、2000年以降、特に11・5計画期間（2006-2010）に多くみられるようになった（金、2008）。二つ目は、廃家電の回収処分のサイクルの特徴に影響されるものである。日本の廃家電の場合は、市町村の処理費用の膨脹化や最終処分場の不足問題などによって顕在化されてきたことに対して、中国の廃家電問題は、市衛生管理局による回収→処分のサイクルではなく、都市部の廃家電が個人回収業者によって回収された後、中古品市場を媒介して中古品や廃品として農村部または低所得家庭によって再利用され

表1 GDP・家計消費支出と都市化率 単位：億元・万人

項目 \ 年	1978	1990	2000	2010	2011
国内総生産（億元）	3645	18668	99215	401513	472882
家計消費支出（億元）	1759	9451	45855	140759	164945
総人口（万人）	96259	114333	126743	134091	134735
都市人口（万人）	17245	30195	45906	66978	69079
農村人口（万人）	79014	84138	80837	67113	65656

出所：中国統計年鑑2012年に基づき作成

表2 家電4品目の生産量の推移 単位：万台

項目 \ 年	1978	1990	2000	2010	2011
冷蔵庫	2.8	463	1279	7296	8699
空調機	0.02	24	1827	10887	13913
洗濯機	0.04	663	1443	6248	6716
カラーテレビ	0.38	1033	3936	11830	12231

出所：中国統計年鑑2012年に基づき作成

るか、廃品として解体業者（都市周辺か農村部に位置する）に引き取られ、必要な資源だけが回収され再資源化業者に売られる。この場合の個人回収業者や中古市場の小売業者及び解体業者は、適正な処理基準に基づく免許や認可を受けておらず、また現行の制度ではこのような業者をコントロールするための管理システムが整備されていない。都市部に点在する個人業者を含め、特に県以下の農村部の環境行政の設置数が少ないことから、これらの業者に対する適正処理状況の監督や統計的な把握等の制度整備が遅れているのが現状である。

そのため、廃家電処理における社会的問題は国や行政の管理システムの機能の中で起きる問題ではなく、管理システムの外で汚染事故や不法投棄などの違法行為としてメディアによって暴露され、住民の苦情によって注目されるケースが多い。したがって、廃家電処理問題が引き起こす社会的損失や費用の問題を、正確な統計データを根拠に算定し評価することが難しいのが現状である。

本稿で取り上げる廃家電処理問題における社会的費用は、①回収・解体作業による環境汚染の防除費用（直接的な防除設備投資）②不適正な回収・解体による周辺環境（農地や住宅地など）への汚染被害による第三者が被る経済的損失③環境汚染による健康被害者の経済的損失④不法投棄等不法行為への社会監視や原因者の代わりに原状回復した場合あの第三者または社会全体の経済的損失を想定することができる。つまり、環境汚染に

よる被害費用と量的発生による処理費用が考えられる。

表1は、大量生産、大量流通、大量廃棄の社会的構造に必要な要素として、GDPの成長率や家計消費水準の向上率、そして都市人口の増加率にみられる都市化の進展状況を示した内容である。1978年から2011年の間、GDPの急速な成長に伴って、住民の消費水準及び都市人口率がそれに比例して急速に広がっていく傾向を捉えることができる。

表2は、表1の傾向を踏まえて、更に家電製品4品目（冷蔵庫、空調機、洗濯機、及びカラーテレビ）の過去33年間の生産傾向を示した内容である。4品目とも1978年から1990年の間の増加幅が大きい。総台数をみた場合2000年から2010年の増加量が最も激しい。この傾向は、国内の製造会社の生産台数の推計に過ぎず、中国の場合は質やデザインが国産品より優れた輸入品が多く消費されているという実情を考慮すると、国内で実際に販売消費される家電台数はこの数値を上回ると考えられる。

表3は、都市部と農村部の保有台数を百世帯ごとの平均数値で示したものである。都市部の場合、冷蔵庫はここ20年間に着実に増え続けており、2000年の百世帯あたり約80台から2011年には97.23台とほぼすべての家庭に普及されている状況が読み取れる。洗濯機の普及率は最も緩かな傾向を示しているが、2000年には平均90台を超え、2011年

表3 都市部と農村部の保有量の推移 単位：台／百世帯

項目	年	1990	1995	2000	2005	2010	2011
都市部	冷蔵庫	42.33	66.22	80.10	90.72	96.61	97.23
	空調機	0.34	8.09	30.80	80.67	112.07	122
	洗濯機	78.41	88.97	90.50	95.51	96.92	97.05
	カラーテレビ	59.04	89.79	116.60	134.84	137.43	135.15
農村部	冷蔵庫	1.22	5.15	12.31	20.10	45.19	61.54
	空調機	△	0.18	1.32	6.40	16	22.58
	洗濯機	9.12	16.90	28.58	40.20	57.32	62.57
	カラーテレビ	4.72	16.92	48.74	84.08	111.79	115.46
	白黒テレビ	37.72	63.81	52.97	21.77	6.38	1.66

出所：中国統計年鑑2012年に基づき作成

には97.05台とほぼすべての家庭に普及されていることが読み取れる。4品目の中でカラーテレビの普及率が最も速く、2000年の時点ですでに百世帯あたり平均100台を超え、2011年には135.15台と最も多い保有率となっている。空調機はカラーテレビに次ぐ高い普及率を示しており、2000年の時点で30.8台しかなかったものが、2005年から2010年の間に急速に広がりを見せており、2010年には百世帯あたり112.07台、2011年には122台の保有状況となった。都市部住民の消費志向からは、カラーテレビに対する需要が最も早い段階で現れ、その次が洗濯機、冷蔵庫、空調機の順番で示された。しかし、最も遅く普及し始めた空調機は2005年以降に急速に拡大され、2010年には1世帯で1台以上というカラーテレビに次ぐ高い増加率を示している。

農村部の保有台数の傾向では、都市部と同じく、テレビ、洗濯機、冷蔵庫、空調機の順で消費志向が示された。都市部との所得水準の格差等の要因によって、保有率については4つの品目ともに都市部のそれを大きく下回っている。しかし、いずれの品目においても、時間の推移にともなって保有台数が確実に増える方向にあることが確認できる。所得格差の問題を抱えながらも、農村住民の所得水準の緩慢な向上に伴って家電消費も確実に伸びている。今後の中国経済が内陸部や農村部を中心に持続的に成長していく見通しの中で、近い未来には農村部の家電商品の保有台数も都市部と同じく、一世帯あたり1台以上を保有する時代がやってくることは否めない。

上述したように、家電商品の着実な伸びは、使

用済みの段階における汚染防止コストや解体処理コスト及びその過程における不適正な解体、処理によってもたらされる環境汚染等の社会的費用が確実に増えることになる。このような、汚染事故や事件が事象的な時事問題として報告されていることのほかに、財政的、統計的な情報が乏しいことから、それによって発生する社会的費用の規模や発生要因を定量的に把握できずにいる。

次節では、これまでの廃家電処理に関する諸政策を整理しながら、汚染制御ができず、発生量の把握を困難にする制度的な諸要因と仕組みを概観する。

5. 廃家電等固形廃棄物に関する諸政策の展開と環境費用の負担原則

中国の高度経済発展は1980年代から始まり、特に東沿海地域の都市化の進展は1980年代の後半から顕著な傾向となった（小島麗逸、2000）。この時期に広東省の深圳市や広州市などの一部の発達地域ではすでに生活ごみの焼却施設を建設するほど、深刻な都市生活ごみの問題に直面し始めた。

しかし、中国がはじめて固形廃棄物の対策に乗り出したのは、1996年に制定した固形廃棄物汚染防除法（以下では固廃法の略称）がきっかけとなる。当時の中国は、環境政策の重点が都市部と県以上の工業汚染源に置かれていたことや社会主義市場経済体制が導入されたばかりの時期でもあって、政府及び財政の機能領域が完全に競争的領域から撤退できず、対人公共サービスを中心とする公共財や公共サービスの提供者としての役割をう

まく果たせていなかった。そのため、公共政策の多くは依然として企業経営や企業発展を中心とする経済領域に焦点がおかれていた。その結果、固廃法では廃棄物の概念の定義を、産業という広い範囲ではなく、工業固形廃棄物と都市ごみに分類し、工業固形廃棄物の処理責任及び費用負担を、建前上は²⁾第一原因者となる汚染源企業が行うと規定した。都市部を発生源とするその他の廃棄物、つまり日本では産業廃棄物の対象になるはずの医療廃棄物や建築廃材、サービス業（飲食産業やオフィスなど）の経営に伴う産業廃棄物を含む、都市廃棄物の管理及び処理責任を市級政府に負わせる形式をとった。当時の市級財政は財政力からしても財政機能的側面からしても大量の公共サービスを担う能力がなく、多くの都市では市街地で発生したごみを郊外に運び出す程度に留まり、適正処理の基準とはほど遠い内容だった。

都市部の家庭ごみにおける地方政府（特に市級）の処理責任と処理費用の負担原則については、その根拠を明示的に確立することもなく、各都市財政の裁量権にゆだねていた。家庭ごみ以外の事業者が排出する廃棄物についても、市行政部門の監督下におくものの、罰則規定などを伴った処理責任と処理費用の原則が明確ではなかった。

市級政府が本格的な廃棄物対策に乗り出したのは、全国的にみて2007年の民生財政の提起がきっかけとなる。広東省のような経済発達地域や東沿岸部の都市では、自らの財政力と住民のニーズに応じて、自主的に取り組む都市も少なくない。ただ、国の政策としては2000年以降の長い間も有効な対策がとられることはなかった。

都市廃棄物問題が激化する中で、国は2005年に固廃法の改正を行い、排出者に対するPPPの強化や生産者と流通業者に対するEPRの適用問題について言及した。しかし、この改正は、具体的な措置を義務づける条項を設けるものではなく、単なる問題の深刻さを警告し、注意と義務を促す程度にとどまった。廃家電対策について、具体的な対策が見られたのは2009年に行われた環境部による固形廃棄物輸入品目の制定（これによって使用済み家電が輸入禁止となった）と国家发展改革委員会等13の部委員会が共同で策定した廃家電リ

サイクル条例であった。この法律では①処理に関する技術基準の規定②処理業者の許認可制度の導入③処理業者・搬入業者・新品交換を行う（古い家電と新しい家電の交換を行う）消費者に対する補助金の交付 ④補助金の財源を製造者や輸入車及び流通業者の共同出資による基金成立にゆだねるとした。

そもそこの法律の制定は、廃家電の不適正な回収解体による深刻な環境汚染問題とそれによる社会的責任を解決することを目的としたのではなく、2008年のリーマンショックによって抱え込んでいた輸出不振による国内在庫を一掃するために導入されたいわば、「家電下乡（家電を農村部に普及させる）」「以旧換新（古い家電と新しい家電の交換）」の内需拡大政策をサポートするために導入されたものであった。

そのために、この法律で定めた①②④の規定項目に関する具体的な執行案がないまま、②の許認可制度を入札制度に暫定的に変更し、③の補助金の交付制度を、9つの地方実験拠点を対象に実施した。実質上は、「以旧換新（古い家電と新しい家電の交換）」によって発生する廃家電を適正な処理能力を有する解体施設に誘導するものだった。

ここでは、④補助金の財源を製造者や製造者や輸入車及び流通業者の共同出資による基金に依拠するとしながらも、実際の設立には目処が立っていなかったため³⁾、2005年の固廃法改正で規定されたEPRの導入にはほど遠い内容である。それどころか、排出者である消費者（以旧換新に限定したが）に対して補助金を適用させるなど、PPPの理念に逆行する仕組みをもっている。以旧換新政策は2009年から二期わたって、2012年にまで行われたが、補助金制度が切り上げられた2013年には廃家電搬入量が約48%減少したという報告がある。

表4は、新品交換政策の搬入業者への交付基準を示した内容である。指定解体処理業者と新品交換政策のキャンペーンに協力した消費者への交付基準は明示的な内容がなかった。青島市の調査では、省級財政や市級財政が先駆的に行う地方も多数表れ、またその場合の財源を地方財源から暫定的に捻出したケースもあったことが分かった。

表4 廃家電「以旧換新」政策の搬入補助金の基準

品目	規格		基準(元)	
			150km以内(含む)	150km以上
テレビ	CRT テレビ	21インチ及び以下	20	30
		21インチ以上	30	40
	薄型 テレビ	25インチ及び以下	20	30
		25インチ以上	25	35
冷蔵庫 (冷凍庫を含む)	容積220ℓ及び以下		30	40
	容積220ℓ以上		40	50
洗濯機	容量5kg及び以下		30	40
	容量5kg以上		40	50
空調機	窓式空調		20	30
	壁掛け式空調		30	40
	箱式空調		40	50
PC	画面14インチ及び以下		20	30
	画面14インチ以上		25	35

説明：単純回収業者（入札者）（ここでは再生資源の回収、収集のみを行う業者であり、家電の販売または解体業務を行い企業を指す）の単純往復にかかる輸送費が高いことから、上述の補助基準に10元/台を上乗せして交付する。その際に品目や運搬距離を考慮しない。

表5 2009-2010「以旧換新」政策の第一次モデル省市の使用済み家電の回収量

(単位：万台)						
第一回試験拠点省市	テレビ	冷蔵庫	洗濯機	空調機	PC	合計
北京市	78	13	20.3	2.2	9.6	123.1
天津市	38.5	4.3	7.3	0.5	2.9	53.4
上海市	233.6	7.1	10.8	1.1	7.6	260.3
江蘇省	321.1	13.5	29.9	1.9	7.7	374.2
浙江省	175.9	7	9.2	0.7	16.9	209.6
福州市	29.4	0.9	1.9	0.1	0.5	32.9
山東省	180.7	11.8	17.7	0.8	8.6	219.6
長沙市	24	1.4	2.5	0.3	0.2	28.4
広東省	125.2	14.6	26.4	6.5	5.4	178.1
合計	1206.3	73.7	126.1	14.2	59.4	1479.6

出所：国家發展改革委員会

表5は、実験拠点事業を実施した一年目に回収された廃家電の数を示している。PCを除く4品目の回収量は、表2に示された2000年の生産量に比較して、テレビが約30%、冷蔵庫約5%、洗濯機が約8%、そして空調機が約0.7%という極めて低い水準に留まっている。

これは現行の制度では、抜本的な対策につながらず、増え続ける廃家電の排出量を適正処理システムに誘導できずにいることを意味する。その最大の原因を三つの側面から総括できる。①従来から存在する廃品回収システムによって、家庭の廃家電が回収（無免許業者）→中古品市場→解体業

者（無免許業者）→不法廃棄のサイクルが形成されており、本来なら規制手段を通じてコントロールすべき行政には、必要情報が伝わらない。強いて指摘するならば現行の法制度や政策体系及び行政体系では必要情報を集約する能力が備わっていない。②現行の制度では、生産—流通—消費—廃棄—処分という、廃棄物ライフサイクルにすべての段階において、責任所在や費用負担の責任及びその根拠について明確な規定が存在しないからである。③また、政府行政部門間の分断的な政策意思決定も大きな要因の一つとなる。商業部や国家發展改革委員会は、廃棄物問題を環境問題として

よりも、資源の宝庫（都市鉱山）として位置づけ資源開発や発展を前提に政策を立案する傾向が強い。国は、廃棄物の処理問題を国民の生活権や環境権を保障する基本公共サービスとしての位置づけることなく、処理責任と管理責任を下級政府の都市財政に一任しているという点もその要因の一つとして指摘できる。

6. 結びに代えて

本稿は、K.W. カップの社会的費用の概念を評価軸に、社会的費用として廃家電の環境費用をどの範囲で想定可能かを検討し、日本の廃家電対策の歴史と仕組みを整理しながら、汚染者負担原則（PPP）と拡大生産者責任（EPR）の二つ費用負担に関する原則がどのように政策システムに組み込まれ、機能を果たしたかを考察した。日本の経験を分析のベンチマークとして位置づけ、いまだに発展途中にある中国の廃家電政策の制度上問題点を、①従来の廃品回収システムと行政の管理システムの乖離性、②法規定による廃家電ライフサイクルの全過程、つまり、生産—流通—消費—廃棄—処分に関するそれぞれの責任所在や費用分担のルールの不透明さ、③政府の各政策部門間の分断的意思決定システムによって、経済政策の意思決定機関と環境政策の意思決定機関間の意思疎通の不具合が生じ、廃棄物問題を環境問題としてではなく、産業発展の課題として位置づける傾向が強く働いた結果、廃家電対策を含む都市廃棄物の対策が発生抑制のみならず、解体過程における汚染制御をできずにいる現状を確認した。

注

- 1) 1972年 OECD によって提唱された汚染防除対策のための経済的手段である。汚染対策費を第一次的な排出者となる原因者に負担させるとしたもので、汚染防除ための設備投資とを念頭においた原則であり、各国間の国際貿易の公平性を維持させるために、如何なる補助金も適用してならないと規定した。日本の PPP は、それ以前の1960年代の初めにすでに導入しており、原因者が負担すべき汚染対策費の範囲を汚染防除設備の投資のほか、土壌汚染などストック汚染や健康被害への補償など事後的修復に必要な費用まで含んでいる（諸富徹、2002）。
- 2) 当時の中国財政では、国や国家財政から国営企業の経営資金が交付され、その中から一定の割合で環境汚染防除費を捻出したため、実質上の汚染対策費の負担者は汚染企業ではなく、国や財政であった（金・植田、2007）。
- 3) この制度は2011年に基金として設立された。

参考文献

- K. W. カップ著、篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』、岩波書店、1959年、15-209頁
 宇沢弘文著『自動車の社会的費用』、岩波新書、1974年、78-168頁
 寺西俊一「環境コストと費用分担問題」『環境と公害』第26巻4号、1997年、2-8頁
 細田衛士『グッツとバツズの経済学 循環型社会の基本原理』、東洋経済新報社、1999、2012
 植田和弘『廃棄物とリサイクルの経済学』、有斐閣選書、1992年、24-28頁
 金紅実「中国における環境保護投資とその財源」、森晶寿・植田和弘・山本裕美編著『中国の環境政策：現状分析・定量評価・環境円借款』京都大学学術出版社、2008年、121-14頁
 小島麗逸『現代中国の構造変動 環境—成長への制約となるか』東京大学出版会、2000年、7-16頁
 植田和弘・山川肇『拡大生産者責任の環境経済学—循環型社会形成にむけて』昭和堂、2010年