

〈2016年度修士論文要旨〉

日本の使用済み小型家電回収システムにおける 責任分担に関する現状分析 ——京都市を事例に——

趙 迪

第1章 はじめに

使用済み小型家電に多くの有用金属が含まれている。しかし、これらの使用済み小型家電が一般廃棄物として市町村に回収、処理された。また、無許可業者によって使用済み小型家電が海外に輸出され、海外における不適正な処理によって現地の環境問題も注目されるようになった。本研究が注目した使用済み小型家電による社会的な課題は2つある。1つは、市町村のゴミ処理費用の問題と、最終処分場の不足問題である。もう1つは、有用金属の循環的な利用の問題である。このような背景のもとで、2013年4月に日本では使用済み小型電子機器などの再資源化の促進に関する法律（以下、小型家電リサイクル法）が制定された。

しかし、当該法律にはいくつかの課題が残されている。まずは、市町村が使用済み小型家電を回収する責任を負うことになっていることから、却って市町村の財政負担を増加させる点である。2点目は、現段階の回収・処理・再資源化システムでは、再資源化金属の市場価格の変動が激しいことから、認定事業者の処理コストが必ずしも安定的にまかなえるとは限らない状況にある。その結果、認定事業者が市町村に回収された使用済み小型家電を引き取らなくなる場合は、最終的に市町村の財政的な負担が更に増えることになる。3番目は、現段階の回収・処理・再資源化システムでは製造者（輸入業者を含む）・流通業者・消費者の責任分担を明確に位置づけておらず、もっぱら回収責任は市町村に、そして処理責任を認定事業者に負わせる仕組みになっている点である。つまり、この制度には消費者（排出者）に対する排出者負担原則（Polluter Pays Principle：以下 PPP）が適用されていないだけでなく、製造者（輸入業者）に対して拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility：以下 EPR）が適用されていない。

先行研究（細田 2011、藤波 2014、磯野 2013）では小型家電リサイクル法における以上の責任分担の曖昧さと重要性が指摘され、各主体間の役割分担を明確にすることが不可欠であると指摘された。ただ、これらの先行研究は実例を通して各主体間の役割分担について実証研究を行っていない。本研究は先行研究の論点と成果を踏まえつつ、PPP と EPR の理論的な体系を整理し、京都市の事例をもとに、使用済み小型家電リサイクルシステムにおける責任分担制度の実態と課題について実証的な分析を行う。

第2章 本研究のフレームワーク

2.1 PPP と EPR の理論

PPP は1972年に OECD（経済協力開発機構：Organisation for Economic Co-operation and Development）によって提唱された概念であり、環境汚染対策費用の負担原則として各国に受け入れられてきた。しかし、PPP が環境汚染の防除を目的とし（細田 1999）、都市型生活様式と重化学工業化の発展によって、① 廃棄物の排出量の増加、② 製品の技術的構造の複雑化と種類の多様化に起因する市町村の大型家電の解体処理の難しさが社会的な問題として浮上し、PPP だけでは解決でなくなった。そのため、1990年後半から、EPR が検討されるようになった。EPR は1994年に OECD によって提唱された概念である。EPR が導入された理由は、① 廃棄物を減少させ、適正処理費用と環境負荷を同時に削減する必要があったほか、② 製造者に対して廃棄物の発生抑制のインセンティブを与え、製品の生産段階から設計や素材選びを通して解体しやすい製品設計を義務付ける必要があったからである（植田 2010）。EPR が PPP と違うところは、製造者が直接に廃棄物を排出しなく

とも、生産段階と処理段階において製造者に処理の責任と処理費用の負担を負わせることにある。EPR の処理及び費用負担の責任を製造者に設定する理由は、① 市町村の処理費用を低減できる点、② 廃棄物となった製品の適正な処理が行える点、③ 生産段階から環境配慮型の製品設計を取り入れることができることから天然資源の浪費が抑制できる点である。使用済み小型家電の処理についても、上記の①②③が欠かせないとする。

2.2 日本の廃棄物対策における責任分担原則

2.2.1 廃棄物処理法における責任分担の仕組みと特徴

法律が導入された当時は、ごみの適正処理が課題となり、生活環境の保全と公衆衛生の向上のため、1970年に廃棄物処理法が制定された。廃棄物処理法では PPP を適用させ、産業廃棄物についてはその適正な処理責任と処理費用の負担を排出者に負わせると規定されている。一般廃棄物の処理については市町村が公共サービスとして提供するようになっている。廃棄物処理法は環境汚染問題の解決に重きを置き、PPP の適用が環境汚染の防止には一定の効果があつたが、廃棄物の大量発生を抑制するには効果がなかった。このように、① 廃棄物の排出量が増大し続け、最終処分場の不足問題が深刻になり、② 市町村が負っている一般廃棄物の処理費用が高騰し、③ 市町村の大型家電に対する適正な処理能力が困難に陥り、④ 資源の循環利用ができないという問題が続出してきた。そこで、1990年後半に、① 最終処分場の延命化、② 市町村の負担低減、③ 資源の循環利用が実現できるような社会的な仕組みの構築に注目を集めるようになった。つまり、汚染防除を目的とする PPP だけではなく、EPR の導入が必要となった。

2.2.2 日本の廃棄物対策の EPR への発展——循環型社会形成推進基本法の制定

上記の ① 最終処分場の延命化、② 市町村の負担低減、③ 資源の循環利用を実現するために、排出者以外の主体の取り組みが必要と認識され、基本的な枠組み法の制定が必要となった（循環基本法の解説書、循環型社会法制研究会編 2000年）。2001年に循環型社会形成推進基本法（以下：循環基本法）が施行された。この法律では廃棄物処理の 3R 原則、つまり、減量化（reduce）、再利用（reuse）、リサイクル（recycle）が推奨され、製造者の製造責任を問う EPR が明確に位置付けられた。このように循環基本法が制定されることで、日本の廃棄物対策が PPP の単一的な適用から EPR の導入まで発展してきた。循環基本法は理念法として個別リサイクル関連法（例えば家電リサイクル法、自動車リサイクル法）体系の頂点に位置付けられ、その下に廃棄物処理法の改正や個別リサイクル法が整備された。循環基本法は理念的な政策基盤を提供し、その理念を具現化した個別リサイクル法に基づいて各主体の責任分担を明確にした廃棄物対策が展開されている。

第3章 家電リサイクル法における PPP と EPR の位置付け——ベンチマークとして

2001年に施行された特定家庭用機器再商品化法（以下：家電リサイクル法）ではエアコン、エレベ、冷蔵庫・冷凍庫、洗濯機を対象品目として指定し、2009年に液晶・ブラウン管式テレビと衣類乾燥機を対象品目に追加した。家電リサイクル法には消費者・小売業者・製造者の役割分担が明確に定められた。消費者は、① 排出した使用済み家電を小売業者に引き渡す義務と ② 当該使用済み家電の回収・処理に要する費用の支払う義務を負う。小売業者は、① 排出者から使用済み家電を引取る責任と ② 製造者が設置した指定引取場所まで運搬する責任を負う。製造者は、① 指定引取場所と再商品化施設の設置、運営費用を負担し、② 小売業者から使用済み家電を引取る義務と ③ 引き取った使用済み家電をリサイクルする義務を負う。

家電リサイクル法の実施状況については、① 消費者から費用徴収をすることによって、製品をできるだけ長く使う動機が生じることから、使用済み家電の排出量が減少する傾向が見られた（家電リサイクルの年次報告書、家電製造協会 2014）。つまり、PPP が一定の役割を果たしているといえる。また ② EPR の導入によって、製造者による家電の再商品化率が年々増加する傾向にある（家電リサイクルの年次報告書、家電製造協会 2014）。これは再商品化率を上げることで製造者が負担する最終処分の処理費用が低減されるインセンティブが働き、資源の循環的な利用が実現できるようになったと考えられる。

第4章 使用済み小型家電の処理システムにおける責任分担問題

使用済み小型家電の中に含まれる有用金属の回収は十分にされてこなかった。有用金属は資源確保の側面からリサイクルを行う必要がある。しかし、現状として38.4%の市町村が使用済み小型家電の回収・処理事業を実施していない（「小型家電リサイクル制度の施行状況について」経済産業省2015）。その中で近畿地方の市町村の取り組みが低調である。このように、使用済み小型家電の実施状況は良いとは言えない。

小型家電リサイクル法は、家電4品目を除き、28種類が制度の対象品目として規定されている。また、国のガイドラインでは制度の対象品目の具体例として特定対象品目を取り上げている。しかし、① この28種類の品目は範囲が広く、実質上は家電4品目以外の全ての電動製品が回収対象とされている。② 国が定めた特定対象品目は、市町村の回収事業に対して参考資料を提供するに過ぎない。実際にどんな回収品目を選択するかは市町村の裁量権にゆだねる。小型家電リサイクル法における回収処理システムの仕組みは、① 市町村は分別収集の責任と認定事業者への引き渡し義務が規定されている。② 消費者は分別排出と市町村への引き渡し責任が規定されたが、その引き渡し責任は強制力を伴わない。③ 小売業者は消費者からの回収業務に協力する責任を負う。④ 製造者は、生産の段階で環境に配慮した製品づくりの責任を負うが、具体的かつ強制的なインセンティブ措置を設けていない。結果、以下の潜在的な問題がある。市町村の立場からは、市町村が回収した使用済み小型家電を運搬（委託運搬）し、認定事業者へ引き渡す責任を負っているため、資源市場の価格変動の影響が大きく、市場価格が下落する場合には回収された使用済み小型家電が認定事業者によって引き受けを拒否されるリスクがあり、収集・運搬・処理による市町村の財政負担が増える可能性がある。認定事業者の立場からは、使用済み小型家電のリサイクルコストがかかることから、資源市場の価格変動によって採算性に合わない場合は市町村から使用済み小型家電を引き取り、安定的なリサイクル事業を行うことが難しい状況が発生しうる。

第5章 京都市の使用済み小型家電処理システムの考察

京都市は、廃棄物の減量、適正処理及び生活環境保全などの分野で全国をリードしている。使用済み小型家電の回収に対して、2009年に国のモデル事業に選定されたことがきっかけになって、法制度に先駆けて小型家電の回収事業を実施してきた（環境省・経済産業省「使用済み小型家電からのレアメタルの回収及び適正処理に関する研究会」とりまとめ 2011年）。しかし、小型家電リサイクル法の施行に伴って、京都市が使用済み小型家電の処理に苦慮し財政負担が増加している傾向が見られた。原因は、① 使用済み小型家電の回収・運搬責任を京都市が負うことから、回収品目の増大及び回収拠点の増設などによって委託運搬にかかる費用が増大した。② 認定事業者との間では、引き取り契約に基づき、回収された使用済み小型家電を認定事業に引き渡すことから、資源市場の価格変動の影響を受け、好景気の場合に有償で、逆に低迷な場合は逆有償で認定事業者へ引き渡すことになっている。③ 使用済み小型家電の売却収入は少額であり、売却収入では市が負担する回収費用を賄えないのが実情である。このように、使用済み小型家電のリサイクルを行うことは京都市にとっては大きな財政負担となっている。

第6章 おわりに

本研究は、廃棄物の処理における2つの政策手段である PPP と EPR を整理した。また、廃棄物処理法と循環基本法における PPP と EPR の位置付けを明確にした。使用済み家電の処理システムにおける各主体の役割分担を整理した結果、使用済み小型家電の処理システムにおける消費者・小売業者・製造者の責任分担が不明確であり、使用済み小型家電の回収・処理が市町村と認定事業者だけの責任分担のもとで行われ、PPP と EPR が適用されていない現状が明らかになった。また京都市における使用済み小型家電リサイクル事業の事例を調査した結果、市の財政負担が大きいことが分かった。

参考文献：

- 1、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』NO1 p78-p86 2013年 6 月
 - 2、一般財団法人家電製品協会「家電リサイクル年次報告書」2014年
HP：http://www.aeha.or.jp/recycling_report/pdf/kadennenji26.pdf#search 最終閲覧日2016年 6 月 1 日
 - 3、細田衛士「使用済み小型家電リサイクルの展望と課題」『いんだすと』p5-p9 2011年10月
 - 4、山川肇・植田和弘「容器包装リサイクル法の発生抑制効果と論点」『拡大生産者責任の環境経済学』昭和堂
p2-p4 2010年10月
- 以下省略