

韓国における使用済み製品のリサイクル政策と拡大生産者責任

村上 理 映（九州大学・大学院）

はじめに

日本の隣国に位置し、国土も日本同様に狭い韓国では、1960年代頃から公害問題が表出化し、1990年代頃から様々な環境政策・廃棄物政策が実施されるようになってきた。韓国では日本に類似した法規制が数多く発布されているようであり、環境関連法規においても日本の法規を参照したものが発布されている。一方OECDでは、1990年代から廃棄物政策をより効率的に遂行するための政策公準として、生産者に廃棄物処理の主な責任を負わせる「拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility; EPR）」が提唱され始めた。

韓国環境部廃棄物政策課の担当者は、OECDが提唱するEPRを自国の廃棄物政策に適用し、生産者責任制度を導入したという。本稿では、韓国における廃棄物政策の実態を踏まえた上で、OECDが提唱したEPRと、韓国の生産者責任制度の目的が同一ではないことを解明し、生産者責任制度導入の理由を明らかにする。

第一章 OECDにおけるEPR

1. 廃棄物・リサイクルの政策公準「EPR」導入の背景

OECDが1994年にEPRを提唱して以来、OECD各国ではこの概念の導入が検討されている。EPRとは、OECD諸国における容器包装廃棄物問題を解決するために検討され始めた概念である。地方

自治体が処理する一般廃棄物のうち、相当量を容器包装が占めていることから、その処理・リサイクル責任の主体を「公（地方自治体）」から「民」に移行させ、容器包装の処理・リサイクルの社会的費用の最小化を目指すために、考え出された。

従来、生産者の責任は使用段階の製品にまでしか及んでおらず、廃棄後製品の処理は地方自治体の公共サービスと考えられてきた。しかし廃棄物の量的増大と自治体処理コストの高騰が顕著となるにつれ、廃棄物削減は急務となってきた。そこで、「原材料選定や製品設計に関して最大の決定力をもつ主体は生産者である場合が多いⁱ⁾」ことから、生産者こそが最も低コストⁱⁱ⁾で廃棄物を「最適制御」できる主体と考え、廃棄後製品の責任を、従来の自治体から生産者に移行し、廃棄物削減を目指すことが考え出された。

つまりEPRは、廃棄物削減のための政策公準の1つであるⁱⁱⁱ⁾。廃棄物の発生抑制とリサイクルの責任を、自治体から民間（特に生産者）に移行し、生産者に環境適合設計の動機付けを与える。責任を民間に移行すれば競争原理も働き、処理・リサイクルコストも下がると考えられる。また、自治体の処理コストも低減できることとなる。

ただしOECDは、生産者に処理・リサイクルの全責任を負わせるのではなく、関係主体間が各々役割分担すべきであると主張する。製品を「将来的に処理費用を要する廃棄物予備軍」と考えれば、製品から利益を得ている生産者は、当該製品の生

[キーワード]

拡大生産者責任、使用済み製品、リサイクル政策、韓国、OECD

産から製品廃棄後の処理・リサイクルに至るまでの責任を負うことが正当化されるという。生産者に処理コストを負わせるには正当な理論付けが必要であり、そのために「各主体間の責任のバランスを変えることによって、廃棄物削減を導く^{iv)}」という言葉が用いられた。同様に製品流通から利益を得る小売業者は流通過程に責任を負い、製品の性能から便益を得ている消費者は消費後の製品を適正に小売業者に引き渡す責任を負う、というように、受益者負担の原則に則り、生産者、小売業者、消費者などの関係主体が共に、当該製品に対して責任を負う。

つまりEPRは、これまで受益者の受ける利益と責任が一致していなかった構造を変え、各主体の利益と責任のバランスを整えるものである、と考える。具体的には、これまで自治体が担っていた責任の大半を生産者が負うので、関連する主体の中でもとくに、生産者の責任が拡大することになる。

OECDは、EPRの導入により、資源利用の削減、廃棄物発生抑制、より環境を考慮した製品設計、原材料使用ループのクローズド化を目指している^{v)}。

2. EPRの具体的内容

OECDは、EPRを、「製品に対する生産者責任を製品のライフサイクルの使用後段階にまで拡大すること」と定義しており、その特徴としては、「物理的及び財政的なまたは全面的もしくは部分的な責任を、地方自治体から上流の生産者へ移すこと」、「製品設計の際環境に配慮するよう生産者に動機を与えること」をあげている。

一般廃棄物の処理責任を自治体だけに求めるのではなく、関係する主体間で責任を共有するという考え方は、至極当然である。しかし生産者は、処理・リサイクルの経済性如何によって、その責任を引き受けるか否かの姿勢が変わってくる。生産者に処理・リサイクルの責任を持たせようとした時に、処理・リサイクルを行うことでメリット

が生じるのであれば、生産者は自主的にその責任を負おうとする。一方生産者が処理・リサイクル責任を負うことによって損失を被るのであれば、引き受けようとはしない。

つまり、廃棄物削減というEPR導入の本来の目的を考えれば、処理・リサイクルに経済性があるものは、政府の介入がなくても、生産者が自主的に行うはずである。そこでOECDは、経済性がなく、かつ環境への悪影響が高い使用済み製品にこそ、EPRを適用し、政府が最も介入すべきであると指摘している^{vi)}。

以下、韓国の廃棄物政策において、このOECDが提唱するEPRがどのように反映されているかを考察する。

第二章 韓国における廃棄物政策の変遷

1. 1990年以前の公害と廃棄物政策

韓国で公害を契機として環境問題が意識され始めたのは、経済成長が始まった1960年代である。韓国初の工業団地が1962年に蔚山に設立されたところ、水質や大気の汚染が激化した。政府は1970年代末にようやく各種環境基準を設定し、測定を始めた。しかし設置された大気汚染測定装置の数は少ない上に、幹線道路や工場地域から離れた住宅地に多く設置されており、機能していない装置も多かった^{vii)}。これは、当時は経済成長が優先され、公害対策は表面的なものに過ぎなかったことを示す例といえる。

やがて日本の公害対策基本法を参照とした環境保全法や公害防止法などが公布され、1980年代には、保健社会部の外庁として環境庁が設立されるなど、経済成長と環境保全の両立が意識するようになった。1983年には、定められた排出濃度基準を超過した排出事業者に対して、課徴金を賦課する、排出賦課金制度が導入された。しかしこの賦課率は、排出事業者の経済的負担の軽減を考慮し、排出総量には言及しなかった。基準遵守に必要な経費よりも、賦課金額の方が低かったため、賦課

金支払いを選択する事業者が多かった。1985年には、温山でタイタイ病に類似した症状の温山病が発生した。政府が被害住民を強制的に移住させるという手段を講じたことが韓国のマスコミで大きく取り上げられ、環境問題解決への効果的な政策を求める世論が高まった。

このような背景から、1980年代後半には環境庁が環境部に格上げされ、1990年代以降の様々な環境政策が行われることとなった^{viii}。

1990年の段階では、廃棄物処理分野において、衛生処理施設の拡充と廃棄物管理システムの改善、そして再生利用率の引き上げによる廃棄物減量化・資源節約を目指す方向性が定められた。中でもとくに、「分別収集の定着化を通じた廃棄物の再利用率の向上と衛生的廃棄物処理施設の拡充」、「有害特定産業廃棄物を安全処理するための公共処理量拡大と、有害な農業由来の廃棄物の回収促進を通じた農耕地汚染要因除去」が重視された^{ix}。

以上の歴史的背景は、公害問題を契機として環境問題に取り組む必要性が高まってきたにもかかわらず、政府は経済成長を優先し、問題への対処が遅れてきた日本に類似しているといえる。

2. 法的枠組みの整備

保険社会部の外庁としての環境庁から昇格した環境部は、経済成長一辺倒の姿勢から、若干なりとも環境を考慮した姿勢を見せるようになってきた。政府のこの姿勢には、1990年代頃の民主化により、環境NGOが数多く設立されたことも影響している。

1990年代以降の廃棄物政策の基準となったのは、1991年に定められた「廃棄物管理法」である。この法律は、廃棄物を「一般廃棄物（家庭廃棄物や事業所由来の無害廃棄物）」と「指定廃棄物（大統領が指定した事業所からの有害廃棄物）」の2種に区分し、一般廃棄物の処理責任は自治体に、指定廃棄物の処理責任は各排出事業者にあること

を明示した。さらに1992年には廃棄物管理法を基礎として、排出者の自主的な努力を引き出すために、自主的取組の範囲で、資源有効利用とリサイクルを促進する「資源節約と再活用促進に関する法律（リサイクル法）」^xが定められた。

また1994年には廃棄物管理法が改正され、廃棄物は「生活廃棄物」と「事業系廃棄物」に区分されるようになった。環境部は、EPRを先進的に導入し、「一般」「指定」区分から、「生活」「事業」区分に名称を変更することで、事業者とくに製造事業者の廃棄物排出責任を明確化したと主張する^{xi}。

廃棄物政策全般に責任を有するのは、環境部である。廃棄物政策の優先順位は①廃棄物回避、②再使用、③リサイクル、④サーマルリサイクル、⑤焼却と定められ、これらの効果的な推進のために、許可証制度、リサイクル企業指定、報告書作成義務制度などの直接規制と共に、製品負担金制度、預置金制度、ゴミ従量基準負担制度などの経済的手法を用いる。そして、廃棄物削減と資源有効利用を重視した廃棄物政策を推進する方針である。

本稿では、「資源節約と再活用促進に関する法律」に基づいて導入された手法のうち、EPRに関するものを取りあげる。

3. 環境部による様々な廃棄物政策

① 製品負担金制度と預置金制度

製品負担金制度は、使用後の再資源化が難しく、処分が最適と考えられる特定の製品の生産者、容器製造業者、輸入業者に対して、その製造量に応じた金額を政府に納入させる制度である。つまり負担金の納入は、政府への処分委託金支払いのようなものである。環境部廃棄物政策課によれば、徴収された負担金は、負担金対象品目（表1）の処理や、預置金制度の基金、各種リサイクル関連ビジネス及び研究開発、地方自治体のリサイクル施設補助などにも使用されている。

この制度は、生産者に納入金を課すことにより、

表1 負担金制度対象品目と料率

品目	項目	種別および規格	料率
殺虫剤、有毒物の容器類	殺虫剤容器	500ml以下	73W/パック
		500ml超	16W/パック
	有毒物の容器	500ml以下	6W/パック
		500ml超	11W/パック
化粧品容器	ガラス瓶	30ml以下	1W/瓶
		30ml超～100ml以下	3W/瓶
		100ml超	4.5W/瓶
	金属容器	スプレー缶、金属缶	8W/瓶
		その他容器	4W/瓶
プラスチック容器	見本に限る	0.7W/個	
菓子製品容器	3種類以下の材質を含む容器		6W/パック
	4種類以上の材質を含む容器		12W/パック
電池	リチウム、アルカリマンガン、ニッカド		2W/個
不凍液			30W/リットル
蛍光灯	低水銀蛍光灯		6W/個
	その他蛍光灯		8W/個
チューインガム			売上高の0.27%
使い捨てオムツ			1.2W/パック
合成樹脂	ポリエチレン		売上高の0.7%
	ポリプロピレン		
	ポリスチレン		
	塩化ビニル樹脂		
	ABS樹脂		
	AS樹脂		
	メタクリル酸メチルエチレン共重合体		
	アクリル樹脂及びアクリル共重合体		
	ビニールエチレンアセテート樹脂		
	ポリエステル樹脂		
	ポリクロライドビニル樹脂		
	ポリカーボネート		
	輸入した廃プラスチック		
ポリアセタール		売上高の0.35%	
タバコ	販売価格200W以下は、条例231、232、233条9により免除及び返還		4W/20箱

注1) 蛍光灯は、後に生産者責任制度の対象品目へ移行。

資料) 環境部廃棄物政策課資料より。

生産者に対して処理困難な製品ではなく、リサイクル容易な製品を製造するよう仕向けるための政策手法である。したがって、その賦課率がリサイクル容易な製造のためのコストよりも高い時に、実効性が期待される。

一方預置金制度は、対象品目の生産者（製造及び輸入業者）に対して、その製造量に応じて政府に一定額のデポジット（預置金）を納入させておき、それを処理・リサイクルしたことが認められた^{xii}主体に、デポジットの中から一定額を支払う制度である^{xiii}。環境部は、これら2つの制度が、

生産者責任の確立に大きな役割を果たしていると主張する。

製品負担金制度と預置金制度の相違点は、2点に大別できる。まず、前者は廃棄処分を前提とした品目に、後者は資源としての再利用価値がある品目（表2）に適用される。次に、環境部によれば、前者は、製品製造段階から、使用済み製品由来の廃棄物削減を動機付けるのに比して、後者は、使用済み製品の回収・リサイクル段階への生産者の取り組みを動機付ける制度である。

表2 預置金制度対象品目と料率

品 目	項 目	種別および規格	料 率
飲食類容器、酒類容器、 ブタンガス製品容器	紙パック	500ml以下	7W/パック
		500ml超	16W/パック
	金属缶	タブ付き型	2W/缶
		タブ押し込み型	5W/缶
		ブタンガス製品容器	5W/缶
	ガラス瓶	100ml以下（医薬品のみ）	1.5W/瓶
		350ml以下	2W/瓶
		350ml超	3W/瓶
	ペットボトル	500ml以下	4W/個
		500ml超～1,500ml以下	5.5W/個
1500ml超		7W/個	
洗剤類容器	ペットボトル	500ml以下	4W/個
		500ml超～1,500ml以下	5.5W/個
		1,500ml超	7W/個
電池	水銀電池		120W/個
	酸化銀電池		75W/個
タイヤ	大		450W/個
	中小		130W/個
	オートバイ用		50W/個
潤滑油			25W/個
家電製品	テレビ		38W/kg
	洗濯機		38W/kg
	エアコン		38W/kg
	冷蔵庫		38W/kg

注1) ブタンガス製品容器は、負担金対象品目より移行。

資料) 環境部廃棄物政策課資料より。

② 生産者責任制度

環境部は、EPRの流れに乗せて、家電製品をはじめとする預置金制度の対象品目を、「生産者責任制度」へ徐々に移行した。生産者責任制度では、預置金制度の対象品目の生産者は、製品を引き取り処理・リサイクルすることを条件に、預置金納入が免除される。この制度は、施行当初は生産者の自主的取り組みという形であり、製造した全ての製品に対する回収・リサイクルが義務付けられたわけではなかった。生産者が提示したリサイクル目標率に対して、目標達成は預置金納入が免除され、未達成に対しては、預置金納入が義務付けられた。この生産者責任制度と預置金制度の併用では、預置金制度を適用する際の預置金料率が大幅に値上げ改定されていることから、事実上は、生産者に対して、生産者責任制度に適應した処理・リサイクルを余儀なくさせていると言える。こうして2002年4月には、全ての預置金対象品目が生産者責任制度に移行することが定められ、預置金制度は補完的（罰則的）に併用されることになった。

第三章 廃棄物政策の実態

本章では、前節で紹介した制度を適用した廃棄物政策が、実際にどのように遂行されているかの実態を明らかにする。

1. 製品負担金制度 — 蛍光管を事例として

本節では、再利用価値がないとされる製品負担金制度の対象品目の処理・リサイクルの実態について、蛍光管を例に概観する。

① 製品負担金制度から生産者責任制度の適用まで

蛍光管は、処理が困難であるか、もしくはリサイクルの経済性がないという理由で、1993年に製品負担金制度の対象品目に選定された。6～8ウォン／個で環境部に納入されていた蛍光管の負担

金は、2000年には10億ウォン／年に及んでいた（表3）。自治体や小売店などが回収した後は、KORECO^{xiv}や民間処理業者が処理・リサイクルを受託していたとされている。

表3 蛍光管負担金の年度別納入額

(1,000ウォン)

年	1996	1997	1998	1999	2000
金額	619,207	655,211	996,838	772,456	1,014,502

資料) 呉、2002年、43頁。

(元出所：韓国蛍光管再活用協会資料)

やがて環境部は2001年に、蛍光管を製品負担金制度の対象品目から預置金制度対象品目に移行し、賦課率をこれまでの約10倍に及ぶ88ウォン／個に引き上げた。このような高額の前置金納入は難しいと考えた蛍光管メーカーは、蛍光管再活用協会（業界団体として自主的にリサイクルに取り組む組織）を設立した。この協会に加盟すると、協会費を納入し、協会全体として蛍光管を処理・リサイクルを行う義務が発生する代わりに、これまでの政府への預置金納入義務はなくなる。しかし未加盟メーカーの蛍光管や、蛍光管再活用協会が処理できなかった分には、88ウォン／個の前置金制度が適用された。つまり、前述した預置金制度と生産者責任制度の併用である。

この再活用協会の動きは、環境部によって「自主的な生産者責任制度への移行」と説明され、2003年1月から生産者責任制度が正式に適用されることとなった^{xv}。しかし、蛍光管価格の約15%になる88ウォン／個の前置金支払能力を有する蛍光管メーカーは、存在しないであろう。したがって、生産者が自主的に取り組んだと公表されている協会の設立は、環境部による圧力が伺える。

② 回収・リサイクルの実態

資源再活用の促進という側面では、蛍光管の持つ潜在性は低い。このような状況では、生産者責任制度を適用しても、蛍光管メーカーが数多くの蛍光管を回収できる可能性は低い。韓国全土で排

出される蛍光管は約1億本／年と言われており、回収・リサイクル目標値として公表されているのは、その1割にあたる1,000万個／年である。しかし実際に想定される回収量は、蛍光管再活用協会の責任下で設立されたリサイクルプラントの処理能力には全く満たず、リサイクルプラントが閑休施設化する可能性は大きい^{xvi}。

加えて、経済性が低い蛍光管を、メーカーが積極的に回収するとは考えにくい。処理能力以上の蛍光管を回収すれば、リサイクルプラントを新設せざるを得なくなる。メーカーが、経済性が低い蛍光管にさらなる投資を行うとは考えにくく、パフォーマンスとして一定量のみを回収・リサイクルする可能性もある。この場合、「生産者による自主的な回収・リサイクル」という説明は、その実、全く異なることとなる。

また、生産者責任制度を適用する場合、従来のシステムを活用すれば、自治体や小売店が回収することとなる。生産者は、原型を留めない蛍光管は回収する必要がないので、わずかに回収した分を母数として「非常に高いリサイクル率」をアピールすることになる。原型を留めない蛍光管が一般廃棄物に紛れるのは、水銀という有害物質の観点からも望ましくない。さらに、回収実数は自己申告に委ねられており、政府のチェック機能は存

在しない。つまり、各主体の責任が不明瞭なままであり、実態も考慮されないまま、「生産者に自主的な責任を負わせる」システムが遂行されている。

このような状況から、蛍光管が負担金制度から生産者責任制度の対象物に移行される理由は、見出しがたい。

2. 預置金制度 (1) — 金属缶を事例として

① 処理・リサイクルの状況

ここでは、自治体が収集してきた一般廃棄物容器包装類のうち、預置金制度下でのリサイクルの担い手がKORECOから生産者に移した金属缶について述べる。

再生資源としての需要が高い金属缶は、1992年の預置金制度導入当初からの対象物であった。資源としてのリサイクルに自信をもっていた関係業界は、1994年に缶メーカー（韓一製鉄など）、缶素材会社（浦項総合製鉄など）、飲料会社（ロッテチルソン飲料など）が出資して自主的に「社団法人 韓国金属缶再活用協会」を設立し、処理・リサイクルを一括管理するようになった。同協会は、1997年に預置金減免措置を環境部に申請し、処理・リサイクルを行った分に対する預置金免除を、環境部に認めさせた。賦課率の減少と返還率

表4 金属缶のリサイクル状況

年	賦課額 (100万ウオン)	返還額 (100万ウオン)	返還率 (%)	発生量 (1,000個)	回収・処理量 (1,000個)
1992		18	0		
1993		67	0		
1994	10,100	212	2.1		
1995	11,597	1,510	13.0	4,820,161	666,805
1996	12,377	5,187	41.9	5,352,663	2,260,741
1997	7,174	5,883	82.0		
1998	5,589	4,812	86.1	2,999,585	2,474,658

注1) 返還率 = 返還額 / 賦課額。

注2) 空欄は資料がない部分である。

資料) 社団法人金属缶再活用協会資料より作成。

の増加を見れば、そのリサイクル実績は明らかである（表4）。2000年には、80%のリサイクル率を上げており、規定の預置金納入額のわずか20%程度を納入すればよいレベルに達していた。こうして同協会は2001年には、環境部の薦めに応じて、生産者責任制度への移行を決定した。

生産者責任制度では、自治体、民間回収業者、KORECOが回収を担う。金属缶は、再生可能資源として分別排出されることが多い。回収後の実際の処理責任を担うのは、この金属缶再活用協会である。同協会の責任下で、全国30カ所程度の中間処理業者が、実際の処理・リサイクルを行っている^{xvii}。

② 処理・リサイクルの経済性

金属缶再活用協会によれば、生産者責任制度への移行を受け入れた理由は、預置金制度下で政府に納入する額よりも、業界全体で補填せざるを得ない額の方が少ないからである。回収からリサイクルまでの費用を含めると、業界全体での必要な補填額が18～22ウォン/kgとなる。金属缶は経済性があるので、多数回収すれば補填額は低減し、さらには収益に転じる。つまり預置金制度で政府に納入する額と、生産者責任制度で処理・リサイクルに必要な額は、結果的に同程度であるため、金属缶再活用協会にとっては、いずれの制度が適切かは問題ではない。

同協会の担当者は、「いずれの制度でも構わないが、環境部が生産者責任制度を望むのであれば、とくに反対する理由はない」と考えていた。これは後述するように、同じ預置金制度対象品目でも、預置金納入の回避を狙っていた家電との違いである。この違いは、排出される使用済み製品が、処理・リサイクル、そしてリサイクルに発生したものの販売までを含めて、有価であるか否かに起因する。比較的低コストでの処理・リサイクルが可能である上に需要が高い金属缶に比して、家電製品は、再生資源への需要があったとしても、処

理・リサイクルに必要な費用の方が大きな状態であった。次節では、家電製品における生産者責任を考察する。

3. 預置金制度（2）— 家電製品を事例として

① 預置金制度適用から生産者責任制度への移行
家電製品は、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコンに対して、段階的に預置金制度が適用された。1992年の制度導入当初は、テレビと洗濯機に対して30ウォン/kg、翌1993年にはエアコンが対象品目に加わり、1997年には冷蔵庫が加わると同時に預置金額は38ウォン/kgとなった。預置金制度の下では、生産者が環境部にデポジットを納入しておき、環境部によってリサイクルしたことが確認された主体には、自己申告に基づいてリファンドが返還（生産者の場合は返還であるが、その他の処理業者などの場合は支給）されることになっていた。

回収（図1）は、家電リサイクル法施行前の日本と同様に、消費者の買い替え時に小売業者が行う形態が一般的となっているものの、それが特に定められている訳ではなかった。自治体に一般廃棄物として排出することもあり^{xviii}、比率としてはどちらも同程度を占めていた。韓国では、小売店（44%）と自治体（49%）の引き取りの比率が同程度であることから、小売店は、あまり使用済み家電を引き取らない傾向にあったといえる。

メーカーは、使用済み家電を回収・リサイクルし、リファンドを受け取るために、リサイクルを専門に行う業者を選定した。また三星は1998年に、218億ウォンを投入して忠清南道の牙山にリサイクルプラント（年間処理能力28万台）を設立した。

しかしシュレッダー業者にリサイクルを委託する小売店のほとんどはメーカー系列であることから、メーカーの下に回収される使用済み家電の量は少なく、リサイクル活動自体が赤字を生む状態であり、リサイクルの遂行に消極的であった。これは、生産者が結果として預置金支払いを選択し

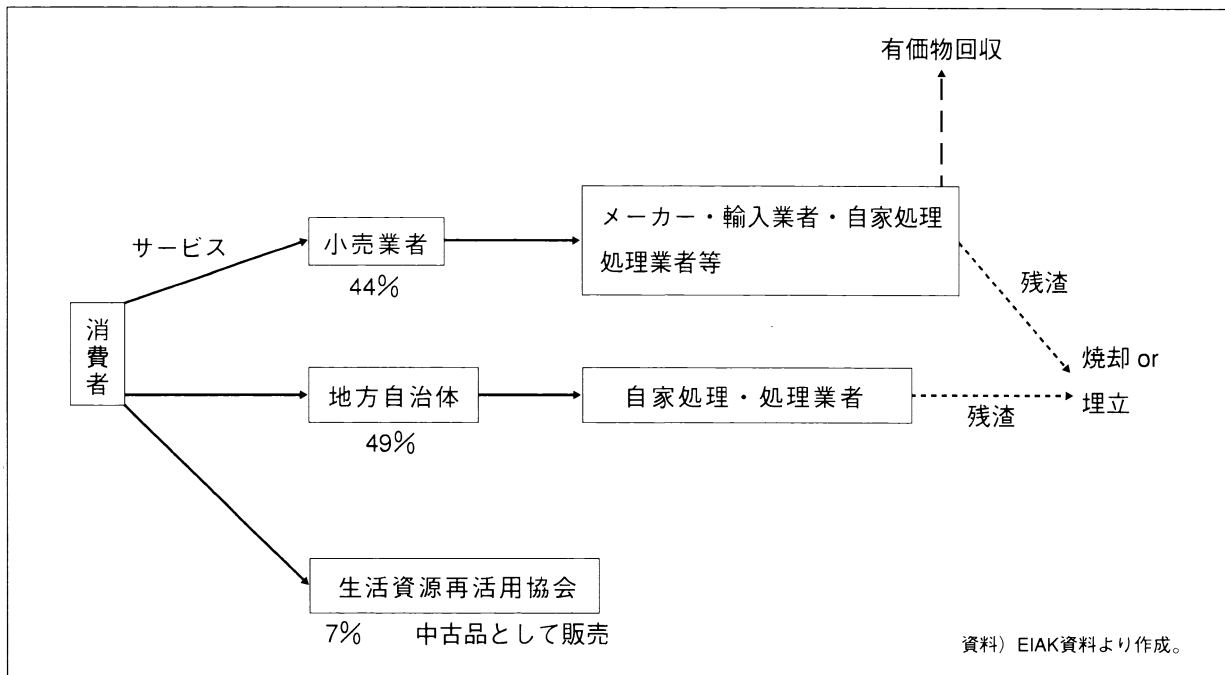


図1 預置金制度下での使用済み家電製品フロー

ていたことから明らかである。牙山リサイクルプラントでは、テレビは、処理費用が高コストであるため処理しておらず、4,000ウォン/台程度の収入になる冷蔵庫と、7,000ウォン/台程度の収入になる洗濯機だけを処理していた。最も価値のあるエアコンは、中古品または再生資源として売ってしまうので、リサイクルプラントには入ってこない。赤字額は毎年10億ウォンにものぼっていた。三星本体からの赤字補填は、新上層部の意向で打ち切られ、赤字額は増大する一方であった^{xix}。

また、「前年度の販売実績×製品重量×38ウォン」で算出されていた賦課基準も問題であった。急激な経済成長を遂げた韓国では、家電製品の所有台数は、以前のそれよりも多くなっている。したがって環境部が預置金を回収しすぎており、返還されない預置金は、環境部に留保されている(表5)。

韓国電子産業振興会(EIAK)は、製品寿命を10年程度とし、10年前の販売実績に基づいて賦課するよう提案したが、環境部は受け入れなかった。

表5 使用済み家電の預置金納付額と返還額

年	納付額 (100万W)	返還額 (100万W)	返還率 (%)
1992	3,592		
1993	3,491	1	
1994	5,015	31	0.6
1995	4,998	152	3.0
1996	6,365	353	5.5
1997	14,393	1,207	8.4
1998	14,097	1,029	7.3
1999	8,193	1,002	12.2
計	60,144	3,776	6.3

資料) 韓国電子産業環境協会資料より作成。

成長を続ける韓国では、今後も家電製品の所有台数は増加すると見込まれる。メーカーにとって預置金納入額は大きな出費であったために、リファンドを受け取ることができなければ、大きな損失となる。

そこでメーカーは、「使用済み製品の処理・リサイクルの推進」という預置金制度の目的が、預置金を納入せずともメーカー自体で達成可能であることを主張し、2000年にはEIAKから独立した韓国電子産業環境協会（KAEE）を設立した。そして、家電メーカーとしての責任で回収・リサイクルを行う代わりに預置金納入の免除を申し出、環境部はこれを認めたことから、家電製品に対しても生産者責任制度を適用し、補助的に預置金制度を併用することが決まった。併用される預置金制度での預置金料率は、テレビ75ウォン/kg、洗濯機およびエアコン100ウォン/kg、冷蔵庫140ウォン/kgと、大幅に引き上げられた。

② 生産者責任制度での家電製品リサイクル

メーカーの責任による処理・リサイクルに向けて、大手メーカー（三星に加えてLG、大宇）やKAEEの業界としてのリサイクルプラント（設立計画中を含む）の設立に加え、処理業者への処理委託も行われた（表6）。

生産者責任制度では、預置金制度導入時から存在していた新品販売ルートの逆ルート（買い替え時の無料引き取り）を徹底する（図2）。全国3,250店舗の小売店が引き取った使用済み家電は、小売店数店舗の共同倉庫で保管後、約50ヶ所のメーカー所有の物流センターに運ばれ、ここでストックされた後、リサイクルプラントに搬送される。一般廃棄物として自治体に使用済み家電を排出する際に必要な額は、収集・運搬費用の1,000～2,000ウォン/台のみとなる^{xx}。

環境部は生産者責任制度での回収・リサイクルが軌道に乗らなければ、預置金制度に戻すと宣言している。しかしリサイクルプラントの設立に必

表6-1 家電リサイクルプラント（メーカー系列）

地域	所在地	投資金額 (億ウォン)	処理能力 (1,000台/年)	運営主体	稼働開始
中部圏	忠清南道 牙山（アサン）	218	280	三星電子	1998年
嶺南圏	慶尚南道 咸安（ハムアン）	250	240	L G 電子	2001年
首都圏	京畿道 竜仁（ロンイン）	140	363	K A E E	2002年
湖南圏	全羅北道 井邑（ジョングウブ）	123	150	大宇電子	2003年
計		731	1,033		

資料) ヒアリングより作成。

表6-2 家電リサイクルプラント（既存の専門処理業者）

企業名	所在地	回収範囲	処理能力 (1,000台/年)	処理品目
ナレ環境	京畿道 仁川（インチェオン）	首都圏	200	テレビなど
スンネサ	慶尚北道 亀尾（グミ）	全国	100	テレビなど
デジ環境	全羅南道 谷城（コクセオング）	湖南圏	24	冷蔵庫
モダン環境	忠清南道 大田（デジョン）	湖南圏	70	洗濯機など
済州産業	済州道 済州（チェジュ）	済州圏	60	冷蔵庫など
計			454	

資料) ヒアリングより作成。

表7 韓国製家電製品の販売先

(1,000ドル)

	1998	1999	2000	2001
日本	562,971	691,757	774,593	663,595
E U	834,847	1,203,779	1,413,456	1,389,370
スイス	28,942	22,859	24,247	16,495
ノルウェイ	9,282	15,799	12,600	5,466
トルコ	122,526	117,759	136,320	50,269
アイスランド	16	32	668	19
アメリカ	1,103,010	1,450,747	1,850,933	1,749,652
カナダ	58,066	80,876	92,122	92,028
メキシコ	150,614	203,444	251,332	202,862
オーストラリア	142,576	208,528	188,901	202,081
ニュージーランド	7,913	11,528	14,698	10,846
OECD諸国合計	3,020,763	4,007,108	4,759,870	4,382,683
全世界	5,437,589	6,540,421	7,724,353	7,076,356
OECDの占める割合	55.55%	61.27%	61.62%	61.93%

資料) EIAKホームページより作成。

要な費用は、従来の料率で2年間に納入する預置金と同程度であるという。つまり、数年後に預置金制度に戻されたとしても、メーカーその数年間に支払う額は、新規に設定された料率の預置金納入額よりも小額で十分である。EIAKは、生産者責任制度では預置金納入義務が免除されることを制度移行の特徴として強調していた。つまりメーカーは金銭的負担の軽減を第一義的目的としていたことが伺える。

蛍光管メーカーは中小規模の企業が多く、政府への発言力があるとは考えられないので、負担金制度から生産者責任制度への移行は、強制的であったと考えられる。しかし韓国経済を支える財閥系の家電メーカーが、環境部への発言力が小さいとは考えにくい。財閥からの反発を恐れた環境部と、預置金納入を忌避する家電メーカーの利害が一致し、生産者責任制度の対象に選定したとも考えられる。また、韓国で生産される家電製品の7割ほどは海外へ輸出されており、中でもOECD諸国への輸出は、輸出総額の6割以上を占めている(表7)。したがって、「拡大生産者責任」を

OECD諸国への対外的なパフォーマンスとして、家電製品を生産者責任制度の対象物に選定したという見方もできる。

第四章 韓国のEPRとOECDのEPR

1. 製品負担金制度から生産者責任制度への移行とEPR

Kim (2002) によれば、この製品負担金制度の導入により、固体廃棄物の発生抑制が導かれるという。しかし、環境負荷が高い製品を製造することに対するペナルティーを生産者に課し、それを削減する目的であったはずの負担金制度で、環境部が成功と評価している結果は、「廃棄物の削減」ではなく、「環境部の歳入の倍増^{xxi}」である。

製品負担金制度での生産者は、少なくとも製品負担金の納入という明確な責任は果たしていた。しかし負担金制度の最大の問題は、実際の処理・リサイクルを行う主体が確定されていないことである。リサイクルに経済性がある品目は、政府が処理・リサイクルする主体を定めなくても、担い手が自ずと現れる。一方リサイクルに経済性がな

い負担金対象品目については、処理・リサイクルに取り組む主体が不在であるために、政府が何らかの措置を講じる必要がある。にもかかわらず、負担金対象品目を取り扱う処理主体は、不明瞭なままである。

取り組む主体が不在であるからこそ、民間が処理・リサイクルできない品目を取り扱う目的で設立されていたKORECOを、負担金制度対象品目の処理・リサイクルの担い手とするのが効果的であろう。しかし環境部は、そのような措置を講じてない。この状態では環境部は、企業が行わない部分をカバーするという本来の廃棄物処理の役割すら、放棄していることになりかねない。

また環境部は、蛍光管のもつ有害性（とくに水銀）から、生産者責任に責任を持たせた方が有害物質管理の点で適切であると主張し、蛍光管を生産者責任制度に移行した。つまり世間の潮流であるOECDのEPRを、蛍光管に適用したと言う。しかし前述したように、生産者責任制度では、生産者の処理・リサイクル責任の所在が、システムの不備により曖昧になりうる。また、生産者は負担

金納入義務が免除されることから、現行の生産者責任制度では、廃棄物削減・資源有効利用・有害物質管理という目的のいずれも果たせなくなる可能性が高い。

OECDは、廃棄物削減・資源有効利用・有害物質管理を目的としてEPRを導入している。もし韓国が同様の目的をもって生産者責任制度を導入したならば、蛍光管に限らず、あらゆる負担金対象品目を、確実な生産者の責任の下で処理・リサイクルする「生産者責任制度」の対象品目としたはずである。しかし、韓国はそのような措置を取っていない。また、廃棄物削減が目的であれば、容量の小さな蛍光管をまずもって生産者責任対象品目に移行した意図が見出しがたい。

このような現状から、蛍光管を生産者責任制度に移行する理由は、廃棄物削減・資源有効利用・有害物質管理とは考えにくい。したがって、「製品のライフサイクル全体に生産者の責任が及ぶようにし、廃棄物削減・資源有効利用・有害物質管理を進める」というOECDのEPRと、韓国の負担金制度は、質を異にするものと言える。

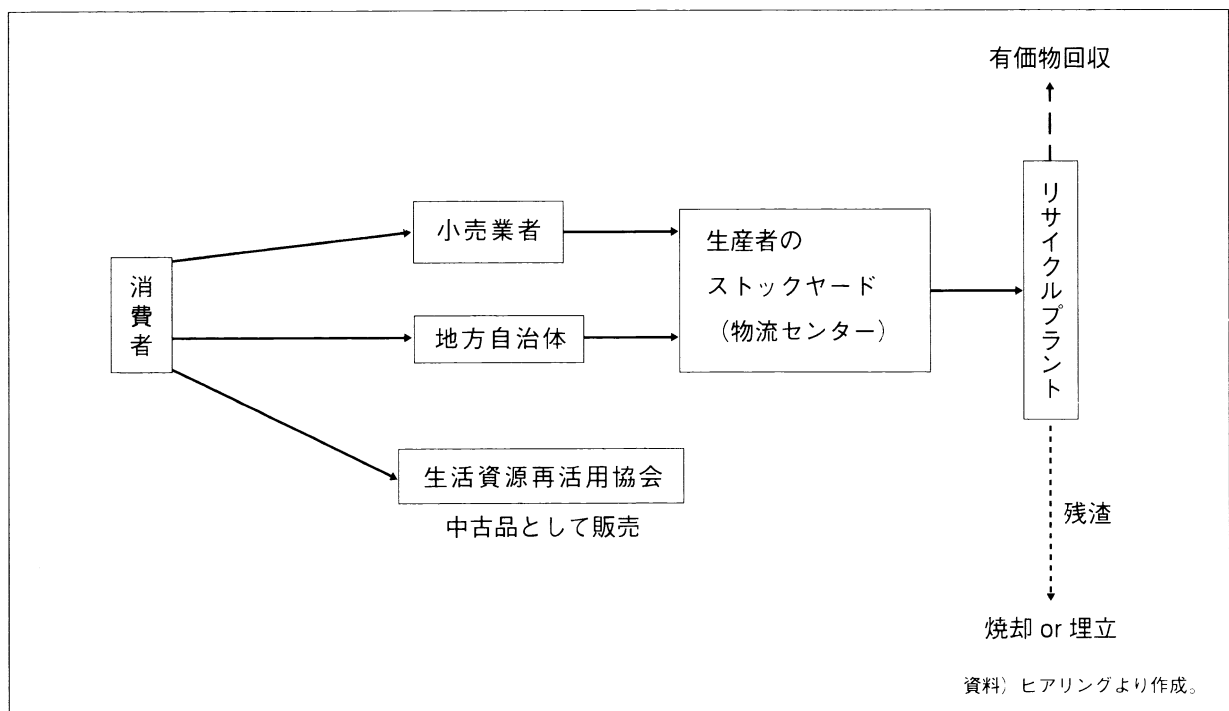


図2 生産者責任制度下での使用済み家電製品フロー

2. 預置金制度から生産者責任制度への移行とEPR

預置金制度導入の時点では、回収は、生産者が小売店を通じて販売と逆のルートで行い、処理・リサイクルは、生産者が専門処理業者に委託することが考えられていたはずである。にもかかわらず、排出される使用済み家電の半数近くは自治体が回収していた。理由は、リファンドが生産者に対する処理・リサイクルの動機付けになっていなかったからである。

預置金制度の対象品目を選定する基準「リサイクルに経済性がある」を満たしていた対象品目、つまり金属缶やエアコンなどは、自発的に中古品及び再生資源としてリサイクルする主体が存在していた。これは、受け取るリファンド額よりも、自らのリサイクルによる収益の方が高かったことを意味する。

しかし、家電製品の生産者は、預置金に対し不満を述べているものの、結果的には処理・リサイクルを行わず、リファンドを受け取らない道を選んでいる。これは、「リサイクルの経済性がある」として選定されていた預置金対象品目であっても、実際はリサイクルの経済性がない品目が存在していたことを示す。また、処理・リサイクルを行い受け取るリファンド額よりも、実際に生産者が要した処理・リサイクル費用の方が高かったことも示している。これらの品目に関しては、負担金制度対象品目と同様、処理・リサイクルを行う主体が明確化されていない状態であったと言える。

したがって、預置金制度対象品目の選定が処理・リサイクルの実状を踏まえたものであったとは言いがたい。また、リサイクルの経済性がある品目に関しては、政府による介入が不要である点、リサイクルに経済性がない品目に関しては、負担金制度対象品目と同様の状態である点を考えれば、預置金制度の導入理由や、存在意義が不明瞭となる。

このような預置金制度から生産者責任制度への移行の背景は、OECDが主張するようなEPRの廃棄物削減、資源有効利用、有害物質管理という明確な目的は浮かんでこない。環境部は、「世間の潮流に従って生産者責任制度に移行した」と説明する。前述のようにOECD諸国への輸出の割合が多い家電製品を最初に移行対象品目としたことから、「貿易上の不利を回避するために、世間の潮流に従った」が、制度移行の理由と考えられ、そこにOECDの主張するEPRの存在は、見出しがたい。

おわりに

本稿では、韓国における廃棄物政策の実態を踏まえた上で、OECDが提唱したEPRと、韓国の生産者責任制度が同一の理念とは言えない理由、生産者責任制度導入の理由を探求してきた結果、以下のことが明らかとなった。

製品負担金制度の目的が「リサイクルに経済性がないために処理するのが適切な使用済み製品」の削減ならば、使用済みとなった製品の処理・リサイクルを担う主体を規定するはずである。しかし環境部による当該制度遂行の評価は「政府歳入の倍増」であったことから、製品負担金制度で廃棄物の削減が目的とされていたと言いがたい。

預置金制度の目的が、環境部の言うように「リサイクルに経済性がある使用済み製品の処理・リサイクルの推進」ならば、生産者をはじめとする主体がリファンドを受け取るために、処理・リサイクルを自発的に行うよう、リファンド額を設定するはずである。しかし処理・リサイクル費用の方が受け取るリファンド額よりも高額であったと見られ、処理・リサイクルに自主的に取り組む主体が存在するのは、一部の品目に限られた。この現状から、預置金対象品目の選定とリファンド額の設定が適切でなかったと考えられるが、環境部はこの点を改善しようとはしなかった。したがって、処理・リサイクルの推進が目的であったと考

えるのは難しい。これらのことから、製品負担金制度、預置金制度の導入の目的は、不明瞭であることがわかった。

次に、世間の潮流に従って導入したという生産者責任制度の目的が、OECDが主張するように「廃棄物削減、資源有効利用、有害物質管理」であれば、「リサイクルの経済性がなく環境への負荷が大きい」とされる負担金対象品目に対してこそ、生産者責任制度を適用し、生産者に使用済み製品の処理・リサイクルを義務付け、厳しい自助努力を強いたはずである。しかし環境部は、負担金対象品目については改定を行わなかった。そして、「リサイクルの経済性がある」前提の預置金対象品目に対して、生産者責任制度を適用した。しかしリサイクルに経済性があるならば、政府の介入がなくとも処理・リサイクルは自ずと推進されるはずであり、あえて生産者に処理・リサイクルの責任を負わせる必然性は不明である。

したがって、環境部が生産者責任制度を導入した理由が、OECDが目的とする「廃棄物削減、資源有効利用、有害物質管理」とは考えにくい。最初にOECD 諸国への輸出が多い家電製品に対して生産者責任制度を適用したことから、貿易戦略として世界の趨勢にしたがった、というのが真の理由であると考えられる。

韓国の廃棄物政策は、行政と財閥系大企業の間で進められた制度であるために、多くの限界と問題がある。今後は、行政と企業の関係に着目しながら、これらを明らかにしていきたい。

注

- i OECD, 5頁。
- ii 佐野・七田、7頁によれば、生産者が、“The cheapest cost avoider” という仮説が背後にある。
- iii 外川・村上、23頁。
- iv OECD, 前掲書、2頁。
- v OECD, 前掲書、20頁。
- vi OECD, 前掲書、22頁。

- vii 当時の環境状況と環境政策については、盧（1990）に詳しい。
- viii 同上書。
- ix 盧、31頁によれば、1998年には全国に1,000ヶ所もの焼却施設が設置された。
- x 1992年公布、1993年7月効力を発揮した。リサイクルに関する法律が通商産業部と環境部との連名で発布された点は、日本と類似している。
- xi しかしOECDによるEPRの提唱とこの区分変更は、ほぼ同時期である。
- xii リサイクルを確認するためにマニフェストのようなものが存在するが、実際には殆ど機能していないようである。
- xiii 生産者がリサイクルを行った場合はリファンド、それ以外の主体がリサイクルを行った場合は給付を受ける。
- xiv 「韓国資源再生公社」の略称。この組織は、農業由来の有毒な容器やビニールハウス由来の廃ビニールなどを処理する目的で、環境部の外郭団体として1980年に設立された。後に徐々に処理品目を拡大し、収益性が低く民間業者によるリサイクルが期待できない品目などを中心に、処理・リサイクルする公共機関としての役割を担うようになった。
- xv 環境部廃棄物政策課担当者による。
- xvi 同協会によれば、処理能力1,000万本／年のプラントが全国に4ヶ所設置されている。
- xvii 金属缶リサイクルに関する状況説明は、主として環境部及び金属缶再活用協会へのヒアリング及び資料によるものである。
- xviii 自治体へ排出する場合は一般廃棄物として扱われ、処理費用は日本同様に各自治体の裁量で設定される。各自治体は、4,000～15,000ウォン／台の処理料金を徴収していた。
- xix 三星リサイクルセンターの担当者は、三星本体の環境志向をアピールするパフォーマンスとしてこの工場を稼働しているにも関わらず、本体からの補填が打ち切られたため、赤字の増大に悩んでいた。
- xx 最終的にはメーカー責任下のリサイクルプラントが無料で引き取るので、処理に必要な費用は不要となる。なお、家電リサイクルに関する状況説明は、主として環境部及びKEAAへのヒアリング及び資料によるものである。
- xxi 環境部廃棄物対策課報道資料による。

参考文献及び資料

安白淳「飲料容器のリサイクルシステム」

- (283~289頁)、呉在賢「韓国における資源リサイクル社会の構築と展望」(361~374頁)、趙永洙「韓国資源再生公社のリサイクル現状と重点事業」(375~384頁)『資源リサイクル技術日韓共同ワークショップ(1996年8月22、23日、ソウル)報告要旨』
- 李秀澈「韓国の環境賦課金制度」(『アジアの環境問題』pp.250-264所収)、環境経済・政策学会編、東洋経済新報社、1998年。
- 韓国電子産業環境協会『廃電子製品回収及び再活用実態調査(廃電子製品はどの程度再資源化されているか?)』2001年、12月。
- 呉在賢「韓国における資源リサイクルの現状と課題」『資源と素材』Vol.114、No.8、1998年8月、pp.535-542。
- 呉在賢「蛍光管リサイクル制度と資源化技術」『資源リサイクル』第11巻第1号、2002年、pp.43-48。
- OECD『拡大生産者責任 政府向けガイダンスマニュアル』(財団法人クリーン・ジャパン・センター/訳)2001年3月。
- 財団法人 家電製品協会『韓国における家電リサイクル視察ミッション報告書』1999年2月。
- 佐野敦彦・七田佳代子/著『拡大する企業の環境責任(Extended Producer Responsibility) — ドイツ循環経済法から日米欧の異なる3つのEPR政策へ —』(株式会社佐野環境都市計画事務所/訳)環境新聞社、2000年。
- 孫永培「韓国から学ぶ使用済み冷蔵庫のリサイクル」『月刊廃棄物』1997年8月号、pp.62-70。
- 孫永培「韓国の資源回収産業のモデル企業を目指す韓信シュレッダーを訪ねて」『いんだすと』Vol.12、No.12、1997年、pp.76-81。
- 外川健一・村上理映「家電・自動車リサイクルシステムの日本・韓国・台湾比較研究」『三田学会雑誌』94巻1号、2001年4月、pp.23-47。
- 日本環境会議「アジア環境白書」編集委員会/編『アジア環境白書1997/98』東洋経済新報社、1997年。
- 日本機械輸出組合『韓国の廃棄物処理及びリサイクル実態調査団 調査報告書』2001年2月。
- 許生「アジアの廃棄物処理 韓国 — 事業場廃棄物の6割はリサイクルに」『いんだすと』社団法人全国廃棄物連合会、Vol.11、No.1、1996年、pp.26-29。
- 盧在植「韓国における環境汚染問題」『公害研究 — 小特集 韓国と臺灣の環境問題 = 1』vol.20、No.2、1990年10月、pp.30-36。
- Il-Chung Kim “Korea’s Policy Instruments for Waste Minimization”, *Journal of Material Cycles and Waste Management*, Vol.4, No.1, 2002, pp.12-22.
- Hoi-Seong Jeong “The Progress of Environmental Problems and Policies in Korea”, The State Environment Protection Administration, China. Seminar on Institutional Reform, from June 18th to 21th, 2002.
- Hoi-Seong Jeong and Hoe-Seog Cheong “Evolution and Structure of Environmental Governance in Korea” International Symposium on Environmental Governance in Asia, Tokyo, March 9th, 2000, pp.65-99.
- 韓国環境部廃棄物政策課資料。
- 韓国電子産業振興会(EIAK)資料。
- 韓国電子産業環境協会(KAEE)資料。
- 韓国金属缶再活用協会資料。
- 韓国資源再活用協会(KORECO)資料。

Recycling policy of post-consumer products and extended producer responsibility (EPR) in Korea

MURAKAMI Rie (Kyushu University)

OECD advocates EPR invented as effective approach to waste problem. In this paper, verified whether Korea would actually have introduced OECD's EPR.

For example, product charge system must have aimed at reduction of waste without economical efficiency in recycling. However, "redoubling of government annual revenue" is evaluating as a desirable result. Therefore, this system has no motivation for reduction to producers.

On the other hand, the purpose of deposit-refund system is recycling promotion of post-consumer products which has economical efficiency in recycling. However, amount of deposit-refund didn't promote recycling to producers, and promoted to pay deposit rather.

Korea insists that deposit-refund system shifted to producer responsibility system by the reason of following to OECD. However, it will be hard to think that Korea aimed at "waste reduction, resources effective use, and toxic substance management" as OECD. If it is, just product charge subject without economical efficiency must have been shifted to producer responsibility system.

Therefore, it can be said that the reason Korea introduced producer responsibility system isn't waste problem solution at least. Moreover, since Korea have much export for OECD countries, it is thought that Korea makes appeal to OECD countries of the EPR introduction as a trade strategy rather.