

# 環境政策における環境税の実態

## － 地方環境税を中心として －

石橋春男・奥積賢一・河口雄司

- I . はじめに
- II . 地方環境税の意義
- III . 地方環境税の種類
  - 1. 排出事業者に対するケース
  - 2. 最終処分業者に対するケース
  - 3. 1と2を合わせたケース
- IV . わが国における環境税
- V . これからの課題

### I . はじめに

先進経済諸国を中心として現在、従来型とも言うべき公害問題とは異なる種類の環境問題について議論がなされている。このような複雑な環境問題の変化に対して、環境を意識したさまざまな取り組みがなされている。その中心となっている政策は、国あるいは地方自治体による規制であり、一般的に直接規制と呼ばれるものである。直接規制とは、社会全体で許容できる水準、あるいは達成しなければならない目標を設定し、それを遵守するための遵守事項を設け、それを義務付けるというものである<sup>1</sup>。直接規制はその基準を達成するために、いかなる手段を用いるかは汚染者に一任されている。このような規制では、一度、基準を達成すれば追加的な負担を求められることはなく、排出者である企業にとっては受け入れ易くなっている<sup>2</sup>。

また、昨今、直接規制ではなく経済的手法を政策にとり入れることにより、静学的効率性<sup>3</sup>、さらに動学的効率性<sup>4</sup>を達成し、直接規制では抑制困難である排出行動に対して効果的であると議論されている。環境政策という視点で見ると、経済的手法を含めた6つの手法<sup>5</sup>が考えられる。環境政策の政策手段の一つとして経済的手法が挙げられるが、この手法は、税・課徴金、税制上・

金融上の優遇措置、排出取引（排出権取引）、デポジット・リファンド制度<sup>6</sup>などがある。

これまでのような種類の環境問題に対して、直接規制は有効な政策手段あったと言えよう。わが国では従来から直接規制はもちろんのこと、他に自主的取組（協定）、補助金などの助成手段などを用いて環境汚染を抑制していた。これらの手段は比較的の原因者と影響の及ぶ範囲が明確であったこともあり、直接規制を行うことによって、企業あるいは一般家庭に対して遵守事項を設定し、それを強制的に遵守させることが可能となっていた。つまり、法的に規制した罰則などを設け、その罰則があるために環境汚染行動に対して効果的であると期待され、さらに、その効果が計測しやすいといったメリットを有していた。

しかし、従来型とも言うべき公害問題とは異なる種類の環境問題に対しては、直接規制、自主的取組（協定）、補助金の問題点<sup>7</sup>がそれぞれ存在する。

#### ① 直接規制の問題点

- (1) モニタリング・コスト、行政費用が莫大になる可能性がある。
- (2) 経済社会の変化に伴った規制基準を素早く設定することができない。
- (3) 各汚染者の汚染削減費用が異なるために、最小費用化は達成できない。
- (4) 規制値を超える汚染排出削減などのインセンティブが発生しない。

#### ② 自主的取組（協定）の問題点

- (1) 汚染削減に取り組む企業とそうでない企業が現れ、フリーライダーが生じる。
- (2) あくまで自主的なものなので強制力がない。そのため、規制量が守られるかの保証がない。

#### ③ 補助金の問題点

- (1) 環境汚染に関して一般的認識である汚染者負担原則（PPP：Polluter Pays Principle）が守れない。
- (2) 補助金により削減できるとすると、新規市場参加者が増加し、逆に汚染排出量が増加する可能性がある。

以上のことから、直接規制、自主的取組及び補助金は各種の問題点があるため、効率性という観点からみると、従来からの諸制度では効率性を達成することは、現在においては不可能となっているのである。それゆえ、複雑な環境問題の変化に対する環境政策の効率性を求めて、経済的手法である環境税を導入すべきであるとの議論が先進経済諸国を中心に行われている。環境税の枠組みは、その6つの手法の中における経済的手法の市場内部化型と位置づけられ、通常、地球全体に広がっていく環境汚染の悪化をくい止める、あるいは汚染排出をなくすために、その環境汚染の原因になっている汚染物質の排出を抑制することを目的に賦課されるものである<sup>8</sup>。近年、日本でも急速に地方自治体において自治体独自の環境税を導入している地域が増加している。なお、本稿では環境

税に対して焦点を当てることにするが、その中でも、特に、現在わが国の地方レベルで導入されている環境税の現状あるいは実態、および国レベルで導入予定となっている環境税について若干の考察を行うものとする。

## Ⅱ．地方環境税の意義

現在、地方によっては法定外普通税<sup>9</sup>、あるいは法定外目的税<sup>10</sup>として環境税が導入されている。法定外普通税とは、地方税法において税目が制限列挙されている法定普通税の他に、新たに税目を設定し、普通税を設定した場合を示す。つまり、地方税法で定められていない地方自治体で設定された税目の名称であり、税収の用途が制限されないものである。この場合、総務大臣との協議及び同意が必要である。それに対して、法定外目的税は、地方税法に制限列挙されていない税目で、新たに地方自治体が独自に条例に定めて税目を設定したものであり、税収の用途が制限されているものである。

具体的に地方で導入されている環境税の代表的なケースとして、2つ挙げられる。ひとつは、三重県を筆頭に、産業廃棄物<sup>11</sup>の排出に対して税が賦課される産業廃棄物税である。もうひとつは、水源涵養機能を持つ森林の維持、増進を図る目的として、高知県、岐阜県<sup>12</sup>が導入している森林環境税と呼ばれるものである。その他にも以下の図表1に記載されるように、現在さまざまな地方環境税が導入されていることがわかる。これらのような、地方自治体による独自の環境税が導入されるようになった背景としては、地方分権一括法<sup>13</sup>の施行を挙げることができる。この地方分権一括法により、従来において法定外税を導入する際に許可要件とされてきた「税収を確保できる税源の存在」及び「税収を必要とする財政需要の存在」が、総務大臣との同意条件から除外されたのである<sup>14</sup>。さらに法定外普通税だけではなく、新たな法定外目的税の創設が可能になり、地方独自の視点で政策を運営することが可能となった。このため、2000年4月以降、地方レベルで環境税に関する条例が定められることになったのである<sup>15</sup>。

ここで、地方環境税であると考えられる産業廃棄物税、いわゆる産廃税<sup>16</sup>について詳しく考察していく。産廃税とは、産業廃棄物の発生抑制、あるいはリサイクルの促進などを目的として、その施策を行う費用を賄うために賦課される税である。各地方自治体で用いられている名称は異なるが、概ねこうした目的を意図して創設されていると考えることができる。一般的な考察をすれば、企業において排出される産業廃棄物は、環境負荷財(bads)であるため、一般家庭から出される廃棄物と比較した場合に、処理があまり行われずに投棄される可能性が高い。不法に投棄された産業廃棄物は、外部不経済を与えることになるので、このような産業廃棄物に対する対策が必要となるのである。

産廃税を導入している地方自治体は多数存在するが、そのシステムには大きな違いが見られる。

システムの違いは、納税義務者が異なるという点である。

図表1 地方公共団体における法定外税の主要例

法定外普通税	
地方自治体	名称（仮称も含む）
北海道・宮城県・福島県・新潟県・石川県・福井県・静岡県・島根県・愛媛県・佐賀県・鹿児島県	核燃料税
青森県	核燃料物質等取扱税
茨城県	核燃料等取扱税
神奈川県	臨時特例企業税
沖縄県	石油価格調整税
山北町・中井町（神奈川県）	砂利採取税
城陽市（京都府）	山砂利採取税
熱海市（静岡県）	別荘等所有税
太宰府市（福岡県）	歴史と文化の環境税
川内市（鹿児島県）	使用済核燃料税
法定外目的税	
地方自治体	名称（仮称も含む）
青森県・岩手県・秋田県	産業廃棄物税
三重県	産業廃棄物税
岡山県	産業廃棄物処理税
広島県	産業廃棄物埋立税
鳥取県	産業廃棄物処理場税
岐阜県	乗鞍環境保全税
河口湖町・勝山村・足和田村（山梨県）	遊魚税
多治見市（岐阜県）	一般廃棄物埋立税
北九州市（福岡県）	環境未来税
柏崎市（新潟県）	使用済核燃料税

出所：各地方自治体ホームページ及び総務省ホームページより作成

[http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran01\\_w.html](http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran01_w.html)

以上についてまとめるとすれば、排出事業者に税を賦課して、排出事業者が納税義務者になるケースと、排出事業者ではなく最終処分業者に課税して、最終処分業者が納税義務者になるケースに大別することができる。その他のケースとしては、排出事業者及び中間処理業者が納税義務者になり、最終処分業者が特別徴収義務者になる特殊なケースもある。

### Ⅲ．地方環境税の種類

#### 1. 排出事業者に対するケース

三重県は、全国の地方自治体に先駆けて平成14年4月より産業廃棄物税を法定外目的税として施行した。三重県が産廃税を導入する背景として、まず最終処分場の確保が安定していないということがあった。最終処分場が確保できないため、最終処分場は逼迫し<sup>17</sup>、それが処分料金に反映されてしまうことになる。産業廃棄物についての処分料金が高騰してしまうと、不法投棄などが増加し、それが住民、あるいは地域の理解を得られなくなってしまう最終処分場が確保できなくなる危険性が多分に考えられる。こうした悪循環を断ち切るために、三重県では新たに法定外目的税を導入したのである。

この新たな産業廃棄物税の内容は、産業廃棄物の発生抑制、再生、減量その他適正な処理に係る施策に要する費用に充てるため、三重県の県内・県外を問わず産業廃棄物を排出する事業者に対して課税する<sup>18</sup>というものである。課税客体は、産業廃棄物の中間処理施設、または最終処分場への搬入である<sup>19</sup>。課税標準は、中間処理施設と最終処分場では少し異なり、最終処分場へ搬入する場合は当該産業廃棄物重量に対してであるが、中間処理施設へ搬入する場合、当該産業廃棄物の重量に一定の処理係数<sup>20</sup>を乗じて得た重量である<sup>21</sup>。税率は1t当たり1,000円である<sup>22</sup>。この産廃税から得られた税収は、税額から徴収費用を差し引き、それで得られた税額を産業廃棄物の発生抑制などの施策に充てられる。また、リサイクル技術開発、処理施設周辺の環境整備、リサイクルを補助するために排出事業者に対して税収が用いられ、さらに、産業廃棄物の不法投棄を監視するモニタリング・コストに対しても税収が用いられる。

三重県の産廃税の問題点としては、税率の設定が問題であると考えられる。現在においては、1t当たりの産業廃棄物の産廃税は一律に1,000円となっている。発生抑制、再使用、再生利用の拡大を目的とするならば、税導入前と比較して導入後には事業者が企業努力によって産業廃棄物を減量化するような方向に判断する損益分岐点となるような税率として設定すべきであるが、1t当たり1000円では、1kg当たり1円になってしまうので経済効果を考えた場合には極めて低い設定になっていると考えられる<sup>23</sup>。こうした設定では、発生抑制、あるいは再使用という観点から考察した場合に意図した効果を達成できるのかという疑問が残る。

しかし、三重県における産廃税の税収は平成15年度より初めて徴収されているので、その税収については、現段階ではまだ確定していないものの約1億3千万円強になる見込みとなっている<sup>24</sup>。当初、見込みとされた額とほぼ同額である<sup>25</sup>。三重県では産業廃棄物の減量化、リサイクル推進などの従来の既存産業廃棄政策を5年間にわたり実施してきたが、産廃税導入によるアナンスメント効果もあり、三重県全体では産廃政策の効果が現れてきていると考えられている。そのため、環境税に対する追い風にもなっていると見なされている<sup>26</sup>。

## 2. 最終処分業者のケース

福岡県北九州市では、平成 15 年 10 月から環境未来税<sup>27</sup>として産廃税を賦課している。環境未来税は、他の地方自治体における産廃税と同様に、法定外目的税である。課税客体は、最終処分場への産業廃棄物の埋め立て処分であり、課税標準が最終処分場における埋め立て処分される産業廃棄物の重量である。税率は、平成 18 年度までが 1 t 当たり 500 円であり、平成 19 年度以降は三重県ケースと同様に 1 t 当たり 1,000 円となっている<sup>28</sup>。そして環境未来税の税収は、大きく分けて 3 つの事業に用いられる。第一に、廃棄物処理と市民にとって快適な環境を両立させた 21 世紀型のまちづくりに、第二にリサイクル・資源化技術に対する研究開発等の支援に、最後に資源循環型産業を基軸とした新たな環境産業の創造に用いられる。

北九州市が独自に環境税を導入した背景には、北九州市における企業の経済活動の安定化を促すことにあった。北九州市は、工業地帯として発展を遂げ、さらに海岸に接しているという地理的な特性を活かし、産業廃棄物の最終処分場を確保してきた。そのため中間処理業者が増加し、産業廃棄物を多く受け入れてきたのが現状である。こうした中で、最終処分場を安定的に確保するためには周辺住民の理解と、周辺施設の環境を維持することが重要である。そのため環境税を導入し、税収をその費用に充てることが必要だったのである。

環境未来税が他の地方自治体とは異なる最大の特徴は、納税義務者が最終処分業者であるということである。納税義務者が最終処分業者であるとする理由として、以下の二つが挙げられる。第一に、最終処分業者が市内の環境、あるいは設備等を利用して経済活動を行っているという受益に対して何らかの負担を与えることがある。産業廃棄物を埋め立てるということは、市内の環境を利用して経済活動を行っているときみなされるため納税義務を負うことが望ましい。第二に、二重課税を回避する必要がなくなるということである。つまり、北九州市の市外に搬出される産業廃棄物について、中間処理を行った廃棄物に関する産廃税を導入している県、あるいは地域との二重課税が回避できるのである。なお、福岡県でも現在において産廃税<sup>29</sup>の導入が検討なされている。福岡県では、産廃税の課税標準量から北九州市の最終処分場に搬入される産業廃棄物を控除し、北九州市の環境未来税が二重課税とならないように環境未来税相当分を福岡県の税から控除するとの案を出している。

さらに北九州市では、最終処分業者に納税義務を負担させる理由として、以下の理由を挙げている<sup>30</sup>。

- 1 法定外目的税の場合、課税権の及ぶ範囲や課税技術上の問題があるため、現実的には一部の排出事業者のみを納税義務者とすることになる。
- 2 仮に捕捉の観点から、年間 1,000 t 以上の産業廃棄物を排出する多量排出事業者を納税義務者とする場合、以下の懸念が生じる。
  - 1 一部の多量排出事業者のみが納税義務者になるという点で、税の基本原則である公

平性に反するのではないか。北九州市の産業構造を考えた場合、この点は特に重視すべきである。

- 2 北九州市の区域外への持ち出しを課税対象外とすることは、排出事業者を納税義務者とする課税として整合性が貫徹できないのではないか。
- 3 結果的に、産業廃棄物の多量排出事業者に対して懲罰的に課税することになってしまふような構成は、少なくとも北九州市においてとるべきではない。

汚染者負担原則に従えば、排出者に課税するのが妥当なのに、なぜ最終処分業者に課税するのであろうか。北九州市によれば、「環境未来税の納税義務者は産業廃棄物の最終処分業者及び自家処分業者とはなっているが、環境未来税分だけ最終処分場や中間処理施設における処理料金に上乘せされることにより、実際の税負担は処理料金だけ産業廃棄物の排出者等に転嫁されることが予想される」としている<sup>31</sup>。

しかし、最終処分場が逼迫しており、立地及び適正処理を確保できていないという現状から、最終処分業者が中間処理業者よりも圧倒的に発言力を持っており、最終処分業者が中間処理業者に対して環境未来税を処理料金に転嫁することは容易である。しかし、中間処理業者が排出事業者に対して課税分を転嫁することは困難であるとの見方がある。中間処理業者は、排出事業者と最終処分業者等のパイプ役としての役割を担っているため、排出事業者に転嫁しにくい。このため、中間処理業者が新たな課税分を負担することが考えられ、その負担により中間処理業者の経済活動の範囲を著しく狭めてしまう可能性がある。中間処理事業者が経済活動を行うことができないとすれば、パイプ役を失い、産業廃棄物の減量化という本来の目的すら達成できなくなるという悪循環に陥る懸念がある<sup>32</sup>。

現実的に考察すれば、すべての排出事業者に対して課税を行うことは限界がある。排出事業者に対する費用がかなり負担となり、おのずから限界も存在する。しかし、公平性の観点から鑑みれば、排出事業者に課税すべきである。

北九州市は、税が排出事業者に転嫁されるとの想定を置いているが、果たして転嫁されるのであろうか。すでに述べたが、最終処分場が逼迫している状況の中で、中間処理業者が排出事業者に税の負担を転嫁するとは考えにくい。税を排出事業者に転嫁できない状況があり、市場を正常化させる、あるいは弱者である処理事業者を育成させるという意図をもって課税したとも考えられるが、PPPの観点から排出事業者に課税すべきである。

北九州市は、『ものづくりのまち』として、製造業を主体としている市である。歴史的にみても1900年代の八幡製鉄所を始めとして、炭鉱、製鉄など製造業が盛んである。製造業が主体となる以上、北九州市の産業構造に対して一定の理解は得られるものの、それを理由として最終処分業者に課税を行うべきではないのではないか。北九州市が目指す『ものづくりのまち』としては、産業廃棄物

を多量に排出することを避けることができないので、実質的に北九州市における環境未来税は排出抑制を目的とした環境税ではない。そのため財源目的の環境税といえるだろう。少なくとも環境未来都市を目指すのであれば静脈産業<sup>33</sup>の育成とともに何らかの形で排出抑制に努めることを提言したい。

### 3. 特殊なケース

秋田県、青森県、岩手県<sup>34</sup>では、2002年に北海道・北東北知事サミットを行い、産業廃棄物に対して北東北三県で共同して対策を行うことに同意した<sup>35</sup>。その対策のひとつが産業廃棄物税である。北東北三県が導入した産業廃棄物税は、産業廃棄物の発生抑制、再使用、再生利用その他適正な処分に係る施策に要する費用に充てるために導入した法定外目的税であり、課税客体は最終処分場への産業廃棄物搬入である。課税標準は、最終処分場へ搬入される産業廃棄物の重量であり、税率は1 t当たり1,000円である。課税客体は、最終処分場への産業廃棄物の搬入であるが、県外から搬入される産業廃棄物についても受け入れる場合がある。

また、県外から搬入される産業廃棄物の場合には搬入前に事前に協議を行い、搬入基準に不適なものを受け入れない<sup>36</sup>。基準を満たすものについては、環境保全協力金として排出事業者に納付させることになっている<sup>37</sup>。なお、環境保全協力金については、北東北3県内に産業廃棄物を持ち込む場合、県外の排出事業者と事前協議を行なうことを義務付けるとともに、環境保全協力金の納付を求めるものである。

北東北三県の産廃税は他の自治体と形態は同じであるが、異なる特徴を2つ有している。ひとつは、排出事業者及び中間処理業者が納税義務者となり、最終処分業者が特別徴収義務者として特別徴収を行うという点である。もうひとつは、県外から搬入される産業廃棄物に対して環境保全協力金という形で課税しているという点である。徴収方法について、三重県のケースとは大きく異なり、申告納付制とはなっていない。排出事業者及び中間処理業者が納税義務者となっており、最終処分業者は特別徴収のみを行うことになるので、税の転嫁は行われないと考えられている。

## IV. わが国における環境税

平成9年12月に京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国際会（COP3）において、いわゆる京都議定書が採択された。また、従来から環境問題についての提言を行っていた中央環境審議会は、平成13年1月における環境省の発足と共に再編されることになり、地球環境部会が設けられることになった。その後、平成13年11月にモロッコのマラケシュで開催されたCOP7においては京都議定書の運用細則が最終決定され、政府は本格的にこれらの対応の準備をすることになった。

以上の経緯から、わが国の環境省は、平成16年11月15日に環境税の具体案として草案を公表した。



今回の草案では、地球の温暖化対策の一環として、幅広く社会の構成員に負担を求めることが、資源小国であるわが国でも有益であるとの認識から、様々な手法を組合せて施策することで全員参加型の仕組みを構築することを意図していると考えられる。具体的な仕組みは以下のとおりである。

- 1 課税対象は、すべての化石燃料と電気としている。また、課税時期を課税対象の種別により上流課税と下流課税に大別して行う<sup>38</sup>。上流課税は石油精製会社より移出又は製品として輸入した段階において課税するものであり、下流課税は消費時点において課税するものである。
- 2 税率は、2,400円／炭素トンとすることで、税収額として約4,900億円を見込んでいる。具体的には、ガソリンは1.5円／ℓ、電気は0.25円／kWhで、一世帯当たりの負担額は年間約3,000円になると予想している<sup>39</sup>。
- 3 減免措置として、国際競争力を確保するためにエネルギー多消費型製造業や運輸及び基盤産業に対する軽減や、寒冷地や低所得者及び中小企業等への配慮その他の措置を講じている<sup>40</sup>。
- 4 すでに既存エネルギー関係諸税が存在しているため、環境税による税収が温暖化対策費に追加財源として位置付けられることから、内容が類似することになる石油石炭税との調整や整理が必要になる。
- 5 税収の用途については、企業や家庭における地球温暖化対策の取り組みや、緑化を推進させるための森林の整備・保全、及び少子高齢化社会の対策の一環として社会保険料の軽減による雇用促進等の企業活力の維持・向上に充てることになっている<sup>41</sup>。

環境税の効果・影響としては、環境税により約5,200万トンの削減が期待されている。これは、1990年を基準とした場合に約4%の削減に相当するものである。しかし、経済全体では税負担が増加することによりGDPが年率0.01%程度の減少になると予想されている。

## V. これからの課題

地域における環境税（産廃税）の導入に関して問題となるのが二重課税の問題である。たとえば、ある地域で中間処理された産業廃棄物はその地域外に搬出され、その地域外の最終処分場へ搬入され処理されるならば二重課税となる恐れがある。この問題を考えるうえで、重要なのが地域の特性を考慮することであろう。地域の特性を考慮したのが福岡県と北九州市の例である。この地域では、二重課税の問題は回避できるのではないかと考えられる。なぜならば、北九州市の産廃税は、課税客体が最終処分場への産業廃棄物の埋立処分であり、納税義務者が最終処分場における産業廃棄物の埋立処分をする最終処分業者である。反対に福岡県は、三重県と同様に課税客体が産業廃棄物の中間処理施設、又は最終処分場への搬入、納税義務者を産業廃棄物の排出事業者を予定している。そうすると、福岡県内で排出された産業廃棄物に関わる業者は、ほぼすべて課税されることになるが、

二重課税の問題は回避できる。

しかし、二重課税の問題は回避できても汚染者負担原則の遵守といったものが守られないために問題が残る。課税方法が地域によって異なるならば、産業廃棄物の流入・流出、あるいは不法投棄などが行われるかもしれない。これを防ぐには、隣接する地域の連携が必要である。その意味で、産廃税における二重課税問題は、これからの産廃税を占う問題であるといえるだろう。つまり、広域での連携を図ることが必要であり、二重課税を避けて産廃税が機能するには、地方自治体、あるいは産廃業者など協力が不可欠である。

地域における環境税（産廃税）が導入される背景にはさまざまな事情がある。地方分権一括法の影響はもとより、地方自治体の財政状態が逼迫しており、そうした中で産業廃棄物の適正処理、不法投棄、最終処理場設置、リサイクルの推進といった問題に取り組むことが環境を維持するために急務となっている。特に不法投棄の問題は深刻<sup>42</sup>であり、産業廃棄物の流入が多い地方にとっては産業廃棄物に対する住民の不安が大きい。そのため、適正処理を確保しなければならず、産業廃棄物行政にかかる財政需要<sup>43</sup>を増大させてしまうのである。財政状況が悪化していく中で、地方公共団体は産業廃棄物に対する既存の政策<sup>44</sup>と組み合わせて、必要となる新たな財源を確保しようと環境税（産廃税）を導入しているのである。このように既存の税制では産業廃棄物処理に対応できないという事実の中から環境税（産廃税）が生み出されたのである。既存税制と環境税（産廃税）を組み合わせることで、経済効率性を高めることができるのであれば環境税（産廃税）の導入に関して是非を問われることはなく、受け入れられることが多くなるだろう。

また、国レベルでの環境税についても同様に二重課税の問題がある。特に問題と思われるのは、化石燃料と電気をその対象とした環境税を考察した場合、負担者により代替財の存在や需要の価格弾力性が異なるので、実際には負担増に甘んじなければならず、ほとんど使用量を削減できない経済弱者が存在するケースも多々ある。これらの問題をさらに解消すべく税制のグリーン化も視野に入れることがますます必要になっていると思われる。

## 註

- 1 政府が環境政策を行う上で、政策を行う基準というものが存在している。政府が環境政策を実施する場合、その政策基準を考慮していると考えられる。その基準は、以下のとおりである。
  - ①経済効率性：少ない情報量の要請—正確な情報の要求量が最小限にとどまり、新しい情報を追加したり、訂正したりする費用が高くないこと。
  - ②公平性：かなり逆進的な計画は避けるべきである。
  - ③信頼性：やむをえない不確実性は認めても、計画の環境効果ができるだけ信頼に足るものであることが望ましい。
  - ④適応性：技術、価格や気象条件の変化に対して、制度が適応しなければならない。
  - ⑤動学的インセンティブ：実現可能な政策目標以上に、システムが環境改善や技術革新を継続的に促進すること。
  - ⑥静学的インセンティブ：政治的許容性—現在と将来において予想される手段やそれらの基本的な考え方から、あまり急進的にかげ離れないもの。

出所、(Turner,R.Kerry. and Pearce,David.W, bateman,IJ (1994), Environmental economics: An Elementary Introduction pp.165)

- 2 政府が直接規制を好むには理由がある。それは、直接規制には、あらかじめ特定化された政策目標の達成面で信頼性があり、また、政治・行政的な支持をえているために高い許容性を持つからである。

出所、(Turner,R.Kerry. and Pearce,David.W, bateman,IJ (1994), i-bid pp.199-200)

- 3 静学的効率性とは、費用効率性ともいわれ、汚染を同程度削減する場合に経済的であることを示している。
- 4 動学的効率性とは、技術革新へのインセンティブを示す。直接規制にくらべ、経済的手法の多くは、この動学的効率性に優れている。
- 5 環境省では、環境政策を以下のように分類している。

1. 直接規制的手法
2. 枠組規制的手法
3. 経済的手法
4. 自主的取組手法
5. 情報的手法
6. 手続的手法

直接規制的手法とは、直接規制に代表されるようにある基準を設けてそれを遵守させる。しかし、その基準達成手段は一任されている。枠組規制的手法は、目標を提示させ、一定の手順・手続きを踏むなどの枠組みをつくり、その遵守を義務付け、目標を達成しようとするものである。自主的取組手法とは、企業が自主的に汚染に取り組むことを示す。情報的手法とは、財・サービスについて、その財・サービスがいかなる環境負荷を与えるかといった情報を提供することにより、消費者などの利害関係者が企業を評価し選択できるようにさせ、企業が環境に取り組むことを示している。手続的手法とは、意思決定を行う過程で環境を配慮した判断基準を設けて環境配慮型の行動を促そうとするものである。手続的手法の代表例として環境マネジメントシステム、環境アセスメントがある。経済的手法については、本論文参照のこと。

出所：環境省ホームページ

[http://www.env.go.jp/policy/kihon\\_keikaku/plan/kento-team/ref08.pdf](http://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/plan/kento-team/ref08.pdf)

- 6 Deposit - Refund System (DRS) とは環境被害を及ぼす可能性のある特定の商品に一定のコストを組み込み (Deposit)、商品購入時にこれを消費者に支払ってもらい、その商品の消費過程において、環境被害を発生させなかった場合にはその負担金を返済する (Refund) システムのことである。換言すれば、私的費用と社会的限界費用のギャップを埋めるために環境汚染削減誘因に規制と規律を導入するシステムである。

出所：石橋春男『Deposit - Refund System と消費者行動』2003年3月29日日本消費経済学会関東部会発表資料

- 7 石(石 弘光、『環境税とは何か』岩波新書, 1999年 pp.40-41)によれば、直接規制の問題点を次のように述べている。  
第一に、市場経済において個々の企業や家計の情報は、極めて限られている。規制者たる政府はこの情報不足の下で、汚染防止対策を実施せざるをえず、汚染者の個別事情までは考慮に入れられない。通常、汚染削減の能力、費用は汚染者ごとに異なるから、一律の規制による削減量の割り当ては非効率を生じやすい。また、情報収集の費用は、価格を媒介にした市場メカニズムを用いるよりはるかに高価である。  
第二に、規制は個々の企業との交渉によるもので、詳細な汚染目標を設定するために、政府は企業の内部事情にある程度精通せねばならない。こうして政府と企業の間が悪しき癒着が、生じる可能性も生じてくる。これらの点から、官僚制による政府介入の解決に限界がある。  
第三に、規制は汚染者に対して、汚染量を削減させるインセンティブを少しだけしか与えられない。規制の場合、汚染者はルールで定められた必要最低限の見直ししかおこなわない。少なくとも、汚染者は規制された汚染量のレベルまでしか削減しようとししない。  
第四に、規制は特に税制と異なって政府に収入をもたらさない。政府は税収があれば環境対策の財源に充当できるし、また他の税を減税するのに用いることも可能である。しかし、これがない規制は、税制の利点を享受できない。
- 8 諸富(諸富 徹著『環境税の理論と実際』有斐閣, 2001年 pp.3)によれば、「環境税とは、社会的共通資本の維持管理手段である」と定義している。

- 9 法定外普通税の都道府県税収に占める割合は、平均的に0.15%程度である。
- 10 法定外税以外にも傾斜的に税率を設定して環境負荷を抑制できる方法がある。既存の地方税、たとえば、自動車税（道府県税）、ゴルフ場利用税（道府県税）、軽油引取税（道府県税）、自動車取得税（道府県税）、軽自動車税（市町村税）を環境負荷の程度に応じて、傾斜的に税率を設定することにより、一定の誘導効果を生み出すことができる。超過税率を一律に課した後に、傾斜的な税率設定を行えば、財政中立的に仕組むことも、標準税率未満課税とならないように仕組むこともできるかもしれない。ただし、上記の税目のうち、軽油引取税と自動車取得税は、地方税法で税率が一律に定められているので、これらを環境税的に用いるためには法改正が必要となる。なお、地方税法において、公益目的の不均一課税を許容している（地方税法第6条第2項、第7項）ので、環境目的の傾斜的税率設定は許容される。

出所：<http://homepage3.nifty.com/kurasaka/2002-envb/2002-B-9.htm>

- 11 産業廃棄物とは、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油など20種類の廃棄物をいう。  
出所：『環境白書』pp.171,2002年、ぎょうせい
- 12 岐阜県では、乗鞍環境保全税として2003年5月に導入されている。岐阜県は、中部山岳国立公園内にある乗鞍岳周辺に車で直接入り込むことができるため、自然環境に悪影響を及ぼすことを考慮し、乗鞍地域の環境保全施策を実施することとした。そのための財源を原因者に求める方法として、法定外目的税（乗鞍環境保全税）の導入を行った。

出所：岐阜県庁経営管理部税務課ホームページより作成 平成16年2月17日現在

<http://www.pref.gifu.jp/s11110/norikura/index.htm>

- 13 地方分権改革の柱として、475本の法律改正案から法案として2001年4月から施行された。その主な目的は、住民にとって身近な行政はできる限り地方が行うこととし、国が地方公共団体の自主性と自立性を十分に確保することとしている。

出所：<http://pol.cside4.jp/justice/2.htm> より作成

- 14 出所：<http://www.nira.go.jp/icj/seminar/2002/p1/kankyuu.pdf>

- 15 地方分権一括法により、法定外普通税の総務大臣許可制度が廃止（同意を要する事前協議制への変更）され、法定外目的税の導入を行うなど地方自治体の自由裁量度が上昇したのである。環境税以外の法定外税の例として、東京都の大手金融機関への外形標準課税、大阪府の法人府民税の均等割引き上げ、神奈川県臨時特例企業税が挙げられる。

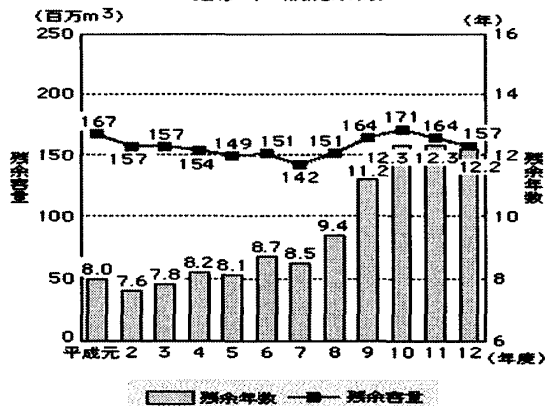
出所：<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kikakusomu/kenkyumokuji.htm> より作成

- 16 以下産廃税と表記していく。

- 17 一般廃棄物については、平成12年度末の一般廃棄物の最終処分場は2,077施設であり、その残余容量は1億5,720万m<sup>3</sup>と前年より4.4%減少し、また残余年数は全国平均で12.2年分である。首都圏（1都7県）における残余年数は11.2年分である。

都道府県別に見れば残余年数が5年未満の都道府県が4府県あり、市町村単位ではさらに残余年数の長短のばらつきがあると考えられる。実際、その市町村には既に最終処分場がなく、広域処理等によりほかの市町村で処理

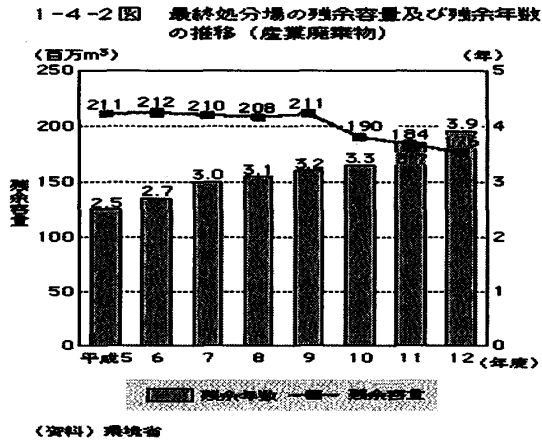
1-4-1図 最終処分場の残余容量及び残余年数の推移（一般廃棄物）



〈資料〉環境省

している例やすべて民間委託している例もある。したがって、廃棄物の減量化を推進して最終処分場の延命化に努めながら、地域ごとに必要となる安全かつ適正な最終処分場を今後とも継続的に確保するよう内陸部や海面において整備する必要がある。産業廃棄物については、平成12年度末の産業廃棄物の最終処分場の残余容量は1億7,609万m<sup>3</sup>で前年より785万m<sup>3</sup>減少し、また残余年数は全国平均で3.9年分であった。また、首都圏（1都7県）における残余年数は1.2年で、依然として非常に厳しい状況にある。

出所：平成15年度循環型社会白書より作成 <http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/hakusyo.php3?kid=217&serial=13304>



&kensaku=1&word=%8D%C5%8F%8F%88%95%AA%8F%EA

- 18 産業廃棄物条例第1条及び第4条より。
- 19 産業廃棄物条例第4条より。
- 20 処理係数とは、産業廃棄物の処理施設ごとに減量化を考慮して得られた係数のことである。
- 21 産業廃棄物条例第7条及び第8条より。
- 22 産業廃棄物条例第9条より。
- 23 「産業廃棄物行政と政策手段としての税の在り方に関する検討会－ヒアリングを踏まえて、産業廃棄物行政において税という手法を用いることについて整理すべき論点」より。  
出所：<http://www.env.go.jp/recycle/waste/zei-kento/04/mat02.pdf>
- 24 三重県総務局税務政策チームへのヒアリングによる（筆者）平成16年2月24日現在
- 25 三重県総務局税務政策チームへのヒアリングによれば、当初年間4億円を見込んでいたが、算定期間が異なるとの理由により税収見込み額が異なる。平成16年2月24日現在
- 26 三重県総務局税務政策チームへのヒアリングによる（筆者）。平成16年2月24日現在
- 27 北九州市における産廃税のこと。
- 28 北九州市は次のように述べている。「本市における公共関与の海面埋立管理型処分場の処分料金（平均処分料金3,800円/トン）は全国的に見ても低廉（約53.5%）であることを基本に、廃棄物処理に係る財政需要や産業廃棄物の中間処理施設への誘導（リサイクル・減量化の推進）等を勧奨し、税率は本市と全国平均処分料金（7,100円/トン）との差額（3,300円/トン）のおおよそ3分の1（市内の最終処分場に係る比較優位性の維持を考慮）に当たる1,000円/トンとした。  
出所 <http://www.city.kitakyushu.jp/k1702010/kankyomiraizei/q&a.html>
- 29 福岡県では、資源循環促進税（仮称）として導入を検討している。
- 30 環境省ホームページより [http://www.env.go.jp/recycle/waste/zei-kento/03/mat03\\_01.pdf](http://www.env.go.jp/recycle/waste/zei-kento/03/mat03_01.pdf)
- 31 出所：<http://www.city.kitakyushu.jp/k1702010/kankyomiraizei/q%26a.html>
- 32 出所：<http://www.env.go.jp/recycle/waste/zei-kento/chukan.pdf> より作成
- 33 ここで示す静脈産業とは、リサイクル産業のことを指す。
- 34 以下、北東北三県と表記する。
- 35 2004年1月、九州・沖縄8県は2005年度に産廃税を共同導入することで基本的に合意している。排出事業者と中間処理業者を納税義務者として、最終処分場への搬入のほか、中間処理業者に搬入した産廃のうちリサイクル

する分は非課税で、そのほかは焼却を含め課税対象とする方式で検討中である。7県は基本的にこの提案に賛成しているが、熊本県は中間処理業者への搬入には課税せずに、最終処分業者への搬入分だけから徴収する方式を提案している。

出所：<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/chiiki/20040106.htm>

- 36 基準のひとつとして、リサイクルの原料になるか、ならないかを判断基準としている。
- 37 リサイクル関連施設に搬入する場合 1 t 当たり 50 円を、中間処理施設に搬入する場合 200 円を、最終処分場に搬入する場合 500 円を環境保全協力金として徴収している。
- 38 上流課税の対象となるものは、揮発油（ガソリン）、軽油、灯油及び LPG であり、下流課税の対象となるものは、石炭、重油、天然ガス、都市ガス、電気及びジェット燃料である。ただし、下流課税の対象である、石炭、重油及び天然ガスは大口事業者に課税することになっている。
- 39 税収の内訳は、一般財源として温暖化対策費として約 3,400 億円、例えば社会保険料の軽減などその他の財源として約 1,500 億円を予定している。
- 40 減免措置の具体的内容は以下のとおりである。

課 税 対 象 等	減 免 措 置
鉄鋼等製造用の石炭、コークス、農林漁業用 A 重油等	免 税
消費量が全国平均を上回るエネルギー多消費型の製造企業における石炭、重油、天然ガス、電気、都市ガス	2～5割の軽減 (指定業者のみ)
運輸事業対策における軽油等	軽 減
低所得者等の電気、都市ガス	免税点の設定
中小企業の小口事業所で消費する石炭、重油、天然ガス	非 課 税
寒冷地や低所得者の消費する灯油	1 / 2 税 率
ガソリン等の化石燃料	輸 出 免 税
発電用化石燃料等（電気等にかかる二重課税防止措置）	免 税

出所：環境税の具体案より作成 <http://www.env.go.jp/policy/tax/041105/all.pdf>

- 41 地球温暖化対策の具体的内容は以下のとおりである。

温暖化対策（3,400 億円）の具体例
1. 省エネ機器の購入促進による豊かで環境に優しい生活の実現
2. 環境関連産業の育成や環境設備の支援
3. 世界最高レベルのグリーンな交通の実現
4. グリーンエネルギーへの転換
5. 森林対策としての緑の国づくり支援
6. 中長期を目標とした技術開発や都市改造
7. 地域に密着した地方公共団体へ新税創設による約 2 割の税収配分

出所：環境税の具体案より作成 <http://www.env.go.jp/policy/tax/041105/all.pdf>

- 42 わが国の金融機関においても産業廃棄物の不法投棄に対する対策を行っている。損保ジャパンでは、『産業廃棄物排出者責任保険』という金融商品を提供しており、その内容は、廃棄物処理業者に委託した廃棄物が不法投棄され、措置命令を受けた場合に投棄廃棄物除去費用、土壤浄化費用及び健康被害に対する賠償責任を補償するというものである。また GPS（全地球測位システム）を活用した不法投棄監視システムを組み合わせることで不法投棄に対する対策を行うことができる。
- 43 財政需要とは、地方交付税を分配するとき必要とされる一般財源である。
- 44 ここでは、廃棄物処理法により、不適正処理に関与したもの、又は適正な処理料金を負担していない場合等一定要件を満たす排出事業者に対して措置命令を出すことができるなど、主に直接的な規制を示す。

## 参考文献

---

1. 細田衛士・室田武編 『環境経済・政策学第7巻 循環型社会の制度と政策』岩波書店、2003年
2. 寺西 俊一・石 弘光編、『環境経済・政策学第4巻 環境保全と公共政策』岩波書店、2002年
3. 和田 尚久著『地域環境税』日本評論社、2002年
4. OECD 著 天野明弘監訳 『環境関連税制 - その評価と導入戦略』有斐閣、2002年
5. 石 弘光著『環境税とは何か』岩波新書、1999年
6. 植田 和弘, 岡 敏弘, 新澤 秀則共著『環境政策の経済学 理論と現実』日本評論社、1997年
7. 環境税研究会編『環境税 実態と仕組み』東洋経済新報社、1997年
8. 木下 和夫・金子 宏共著『租税構造の理論と課題』税務経理協会、1996年
9. 黒川 和美著「環境税創設 その考え方と日本の取るべきスタンス」『税理』、1992年
10. 環境省編『環境白書』ぎょうせい、2003年
11. 環境省編『環境白書』ぎょうせい、2002年
12. 環境省編『環境白書』ぎょうせい、2001年
13. 藤田 香著『環境税制改革の研究：環境政策における費用負担』ミネルヴァ書房、2001年
14. 諸富 徹著『環境税の理論と実際』有斐閣、2001年
15. Turner,R.Kerry. and Pearce,David.W, bateman,I.J (1994), Environmental economics: An Elementary Introduction The English Agency (大沼あゆみ訳『環境経済学入門』、東洋経済新報社、2001年)