

原状回復基金制度と類似制度等について

1. 原状回復基金制度

1) 制度の創設の経緯

本基金が創設される際に、「原状回復措置のあり方について」(原状回復制度検討会 平成9年1月)において、原状回復費用の手当の基本的考え方について議論され、以下の3つの考え方に整理された。

- ① 産業廃棄物は産業活動によって生じたものであることから、産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行う者全体で負担すべき。
- ② 適正処理を行ったことが確認された者を除く排出事業者が負担すべき。
- ③ 産業界だけでなく、行政も負担をすべき。

①については、原因者が不明等の場合に行政がその全額を負担せざるを得ないという状況は本来の産業廃棄物処理の原則からしても不合理であり、産業廃棄物の適正な処理のためのシステムの一環である原状回復制度のためには、産業廃棄物の排出を伴う産業活動を行っている産業界としても一定の役割を担うことが妥当とされた。また、③は、原状回復措置については、産業界が産業廃棄物の処理という観点から一定の支援を行うものとしても、本来費用を負担すべき者が存在しない場合に地域の生活環境の保全を図るために行うものであることから、地域住民の安全と健康を保持するという立場から行政としても主体的な役割を担わざるを得ないものであるとされた。

一方②は、適正に処理した者にまで費用負担を求めることは適当ではないという観点から、適正に処理されたことが確認された者は費用負担の対象から除かれるべきとの考え方であり、P P P (the polluter pays principle) の原則に近い公平性の高い考え方とみなされた。

ただし、このためには、適正に処理したことを公正かつ厳格に確認するシステムが整備されることが前提と考えられるが、そのようなことは容易ではなく、また、システムの維持費が膨大なものとなり、産業界全体で広く、薄く負担する場合よりも個々の事業者の負担はかえって重くなるものと予想されることから、当時の議論では現実的な資金の手当ての方法とはなり得ないとされた。

以上の議論から、②が消去されて①と③の考え方に立ち、住民の安全と健康の保持の観点から原状回復措置を行う都道府県等と、産業廃棄物の処理の観点から一定の役割を担うべき産業界が、双方で負担、協力し、構築していくことが適当との結論に至っている。

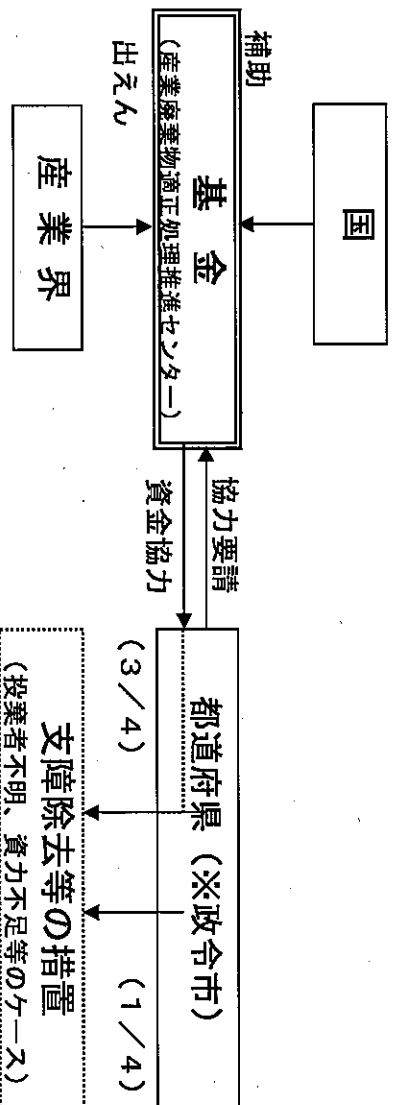
なお、②は、平成13～14年の「不法投棄防止及び原状回復に関する懇談会」でも「産廃デポジット」と名付けられて再び議論となったが、システムの整備費や維持費が膨大になるとして深掘りされなかった。

2) 制度の概要

平成10年6月以降に行われた産業廃棄物の不法投棄等において、都道府県等が生活環境保全上の支障を除去する行政代執行を行う場合、産業界、国からの出えんによる産業廃棄物

適正処理推進センター基金からの支援を実施。

産業界 2/4、国 1/4 を拠出した基金から支援し、都道府県等が残り 1/4 を負担して原状回復事業を行う。



名称	産業廃棄物適正処理推進基金	
設置年月	平成 10 年 6 月～	
経緯等	平成 9 年 6 月に改正された廃棄物処理法の施行を受け、法第 13 条の 12 に基づき産業廃棄物適正処理推進センターを指定。法第 13 条の 13 (第五項) において、同センターの行う業務として、「産業廃棄物が不適正に処分された場合において、法第十九条の八第一項の規定による支障の除去等の措置を行う都道府県等に対し、当該産業廃棄物の撤去等の実施、資金の出えんその他の協力を行うこと。」と定めている。	
事業規模	基金造成額 約 43 億円 (19 年度)	
拠出団体・寄付者	産業界一般、建設業界、産業廃棄物処理業界、日本医師会等	
支障対象	都道府県・政令市 但し、投棄者が不明又は資金不足の不法投棄事案で、生活環境保全上の支障又はそのおそれがあり、行為者等の責任追及を徹底して行った後に、なお行政代執行せざるを得ない事案	
損金算入の有無	損金算入あり	
連絡先	財団法人 産業廃棄物処理事業振興財団	

3) 費用負担の考え方

基金制度の規定は法に定められているが、それ以上の規定はなく、実質的に任意の拠出となっている。事業者は不法投棄対策に一定の貢献を行っていくとの認識の下、代執行に要する経費を産業界、行政が半々で負担することを基本原則としている。基金への拠出を責任論で整理するのは困難で、事業者としての社会貢献の観点からの自発的な方式がよいとの意見もある。産業界内での負担については、不法投棄量等との関係づけにより業界毎に一定の負担割合を約束事として決めて拠出している。

2. 類似の基金制度等

(1) 財団法人漁場油濁被害救済基金

1) 制度の概要

船舶、工場等から流出し、又は排出される油による漁場油濁であってその原因者が判明しないものについて、被害漁業者に対する救済金の支給を行うとともに、漁場油濁の拡大の防止及び汚染漁場の清掃を推進する措置を講ずることにより、被害漁業者の迅速な救済と漁場の保全を図り、もって漁業経営の安定に資することを目的とする（本基金寄附行為第3条）。

名称	財団法人漁場油濁被害救済基金
設置年月	1975年3月
経緯等	昭和50(1975)年3月3日、農林省、通商産業省及び運輸省(当時)の共管の下に財団法人設立の許可。
事業規模	漁場油濁に係る油のひろがりの防止及び当該油の除去その他漁業被害の発生又は拡大の防止、漁場油濁に係る油の付着等により効用の低下した漁場における当該油の清掃及び当該漁場の復旧(防除事業)と被害漁業者に対する救済金の支給(救済事業)に分けられる。いずれも過去の事故規模を参考にしつつ、3年毎に事業規模を決定。直近3年間の事業規模は、 防除事業2,700万円/年×3年、救済事業2,000万円/年×3年 また、基金が万一不足する場合の備えの準備金として、防除事業5,000万円、救済事業1億円を積んでいる。
拠出団体・寄付者	防除事業：国1/4、都道府県1/4、民間1/2 救済事業：拠出団体18団体(個人の財産保障のような性格のため、拠出は民間のみ) 漁業を営む個人又は法人(水産業協同組合を除く。)であって、漁業協同組合の組合員資格を有するもの。前号の者が構成する社団で法人格を持たないもの。水産業協同組合。
支給対象	船舶、工場等から流出し、又は排出される油による漁場油濁による被害漁業者(原因者が判明しないもの)
損金算入の有無	損金算入なし
連絡先	財団法人漁場油濁被害救済基金

2) 費用負担の考え方

財団法人漁場油濁被害救済基金は、このような目的のため昭和50(1975)年3月3日、農林省、通商産業省及び運輸省(当時)の共管の下に財団法人の設立が許可された。

基金制度について法律の規定はなく、また、基金を積み上げ、それを取り崩したり運用益を給付するという性格の基金ではない。

救済事業については、船舶、工場等から流出し、又は排出される油による漁場油濁で、原因者が判明しないものについて、被害を受ける可能性のある漁業者間で、互助の観点から基金を拠出するという考え方である。

なお、当初水産庁では漁場油濁被害救済制度を法律に基づく恒久的制度とする方向で検討していたが法制化が見送られた経緯がある。その根拠として、「原因者が負担すべき救済費用について原因者が不明のため船舶、工場等に負担させることは、原因者負担の原則に反するもので、原則に反する制度を法制化することは立法論的に妥当ではないというものであった」との記述が、財団法人漁場油濁被害救済基金の年史「油濁基金の三十年」に見られる。

(2) 公害健康被害予防事業基金（公害健康被害補償法）

1) 制度の概要

大気汚染の改善状況等を踏まえ、大気汚染の原因者の負担に基づき個人に対する個別の補償を行うことは合理的でなくなったことの考えから、公害健康被害補償法（以下「補償法」という。）等の改正が行われ、その結果、昭和62年（1987年）に新たな公害患者を認定しないこととなった。その代替措置として、大気汚染の影響による健康被害を予防するため、健康被害予防事業が実施されることになり、その事業を行うための基金を昭和63年から約7年かけて造成した。

独立行政法人環境再生保全機構が基金を管理・運用しており、基金の運用益により、調査研究、知識の普及、研修などを実施する。また地方公共団体などが行う、①大気環境改善のための計画作成、②健康相談、③健康診断、④機能訓練、⑤施設整備などの事業に対して、助成を実施する。

名称	公害健康被害予防事業基金
設置年月	1987年3月
経緯等	中央公害対策審議会の答申を踏まえ、公害健康被害補償法などの改正が行われ、昭和63年3月1日をもって第一種地域の指定が解除され、健康被害予防事業が実施された。
事業規模	基本財産 約500億円
拠出団体・寄付者	①大気汚染の原因となる物質を排出する施設を設置する事業者（法改正時点において、硫黄酸化物(SOx)を排出する大気汚染防止法の規制対象となる煤煙発生施設などが設置されていた企業および、工場・事業場の全施設の最大排出ガス量が規定値以上の企業。） ：経団連を通じて拠出。 ②大気の汚染に関連する事業活動を行う者 ③国
支給対象	地方公共団体（地域住民の健康相談や健康診査等を実施）
損金算入の有無	損金算入あり
連絡先	(独)環境再生保全機構 予防事業部 環境保健課

2) 費用負担の考え方

補償法において、公害健康被害補償予防協会（(独)環境再生保全機構がH16年4月1日に業務承継）が行う業務に必要な経費の財源をその運用によって得るための基金を設け、大気の汚染の原因となる物質を排出する施設を設置する事業者等から拠出される拠出金をもつてこれに充てることとし、政府は、協会に対し、基金に関する財政上の措置を講ずることが定められている。

排出割合については、大気汚染の直接原因者、大気汚染に関連のある事業活動を行う者)、
国が、8：1：1の割合で排出することは法に規定しておらず約束事として決められている。
る。

なお、昭和63年以前の認定公害患者への補償は、年々減少しているが現在も続いている。
公害健康被害者に対する補償に要する費用については、公害健康被害補償予防制度が民事
責任を踏まえた制度であることから、汚染物質の排出原因者が共同で負担することを基本
としている。この毎年の補償金も本基金の排出割合と同じ8：1：1で、ばい煙発生施設
等の固定発生源（工場・事業場の設置者）は、硫黄酸化物排出量を基礎として算定される
額を排出している。

(3) 石綿健康被害救済基金

1) 制度の概要

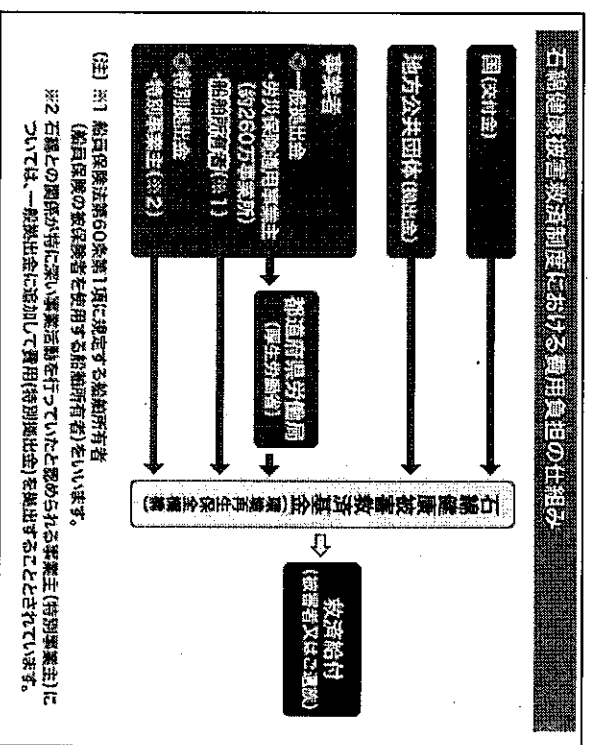
石綿による健康被害者の救済を目的に、給付（医療費、療養手当等）の支給に必要な費用に充てるため、事業主、国及び地方公共団体の拠出（費用負担）による石綿健康被害救済基金が（独）環境再生保全機構に創設された。

名称	石綿健康被害救済基金
設置年月	2006年3月
経緯等	「石綿による健康被害の救済に関する法律」の法制化により創設（平成18年2月10日公布、3月27日施行）
事業規模	約757億円（施行後5年間における救済費用の試算額）
拠出団体・寄付者	<ul style="list-style-type: none"> ・国（総額の1/2）約380億円 ・都道府県（事務費を除く国の支出の1/4）約92億円 ・事業者（国、都道府県負担分の残り）約300億円 事業者の内訳は、労災保険適用事業主約260万事業者等
支給対象	<ul style="list-style-type: none"> ・指定疾病：①石綿を原因とする中皮腫 ②石綿を原因とする肺がん ・救済給付：①医療費：自己負担分 ②療養手当：約10万円/月 ③葬祭料：約20万円 ④特別遺族弔慰金：280万円（法施行前の死亡者） ⑤特別遺族給付金（年金、一時金）
損金算入の有無	損金算入あり
連絡先	（独）環境再生保全機構 石綿健康被害救済部 企画調整課

2) 費用負担の考え方

健康被害者の迅速かつ安定した救済の観点から、民事責任・国家賠償責任（損害賠償責任）とは切り離して実施するものであり、社会全体で石綿を広く使用し、石綿の使用による便益を様々な面（船舶の機関部等の断熱材、建築物の天井や外壁、自動車のブレーキライニング、工場のボイラー、水道管等、産業基盤となる施設・設備・機械等に広く使用されてきたこと）で享受してきたこと等を踏まえて、広く、労災保険適用事業主約260万事業者、国及び地方公共団体等が全体で拠出等を行うこととされ、法律により拠出割合まで決められている。

なお、基金規模、すなわち拠出者の拠出額等も、給付実績を踏まえて、法施行から5年後に見直しされる。



(4) 不法投棄対策支援事業

1) 制度の概要

自動車ユーザーから預託された自動車リサイクル料金のうち、フロン類の再利用、事故によるエアバッグ類の展開、解体自動車の輸出等によって、使用されることがなくなったリサイクル料金は、使用済自動車の再資源化等に関する法律（以下、「自動車リサイクル法」という。）第98条の規定により「特定再資源化預託金等」として離島対策、不法投棄対策の支援事業等に出せることになっている。

この制度を活用して、財団法人自動車リサイクル促進センターでは、平成17年10月から使用済自動車の行政代執行を前提として、不法投棄車両の処理費用に対して最大で当該費用の8割を支援している。

名称	不法投棄対策支援事業
設置年月	2005年10月
経緯等	自動車リサイクル法に基づき財団法人自動車リサイクル促進センターにおいて創設
事業規模	特定再資源化預託金等 約23億（2008年3月末現在）
拠出団体	財団法人自動車リサイクル促進センター
支給対象	地方公共団体
捐金算入の有無	—
連絡先	財団法人自動車リサイクル促進センター

2) 費用負担の考え方

不法投棄対策支援事業は、原則、原因者に負担を求めた上で、なお改善されないケースに、やむを得ず生活環境保全上の支障の除去等の措置を講ずる地方公共団体に対してのみ、リサイクル料金の剰余金を原資に資金協力するという考え方である。

なお、以下の考え方から、全額支援ではなく、少額であっても地方公共団体に一定の負担をさせていただくこととしている。

- ① 違法保管等の不適正処理や不法投棄がなされないような取組が、一層確実になされる。
- ② 原因者にとって「棄て得」とならず、費用の求償が確実に実施される。
- ③ 支障の除去のための措置（現場からの撤去、再資源化・処理）が効率的かつ低コストでなされる。

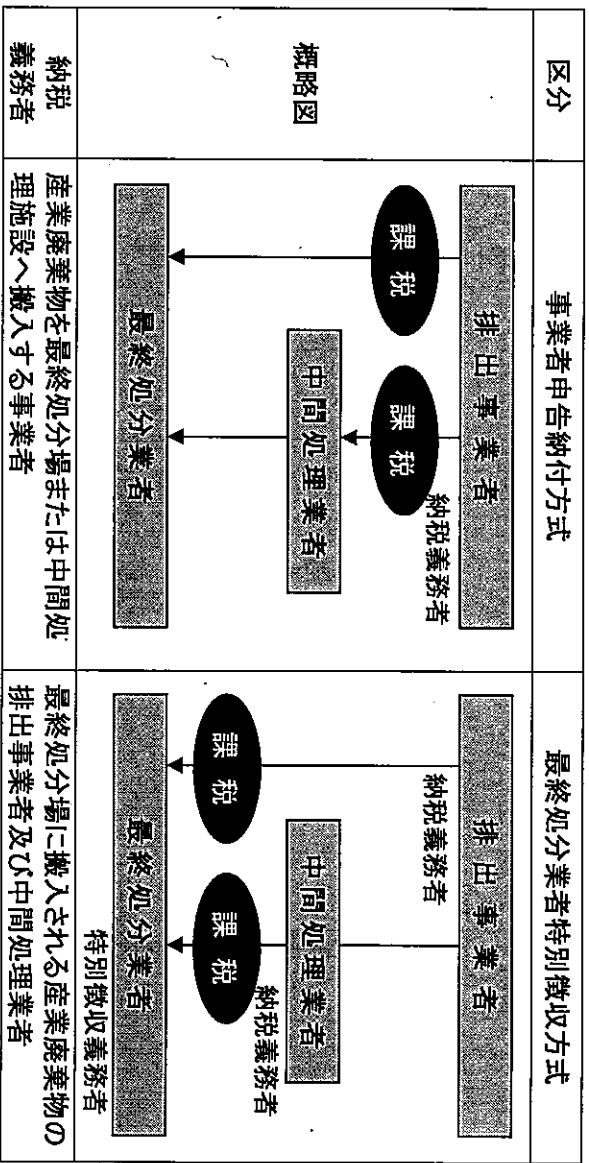
(5) 産廃税

1) 制度の概要

平成12年4月1日から施行された地方分権一括法による地方税法改正によって、課税自主権の尊重・活用を図る観点から法定外目的税制度が創設され、これを受けて地方公共団体において導入されている産業廃棄物の処分等に係る税（以下、「産廃税」という）。

具体的な方法として、徴収額を、排出量ベースで決定する場合と、最終処分量ベースで決定する場合の2通りある。

(このほか、最終処分業者課税方式、焼却処理・最終処分業者特別徴収方式を合わせて、4通りと整理することもあるが、細部の違いであることから、本資料の趣旨に鑑み省略する。)



既に税を導入した団体のうち、比較的運用実績の長い三重県（事業者申告納付方式）及び中国3県（鳥取県、岡山県及び広島県）（最終処分業者特別徴収方式）へのヒアリング調査と、平成13年1月に4県を除く43都道府県及び57保健所設置市に対して環境省が実施したアンケート調査結果を合わせ、集計したところ、徴収を不法投棄の撤去に充てると回答した団体は1団体であった。

用途の種別	該当団体数	
1 民間事業者が行う減量化のための技術開発や施設整備への助成	13	
2 優良な処理業者の育成	7	
3 自治体が行う減量化、リサイクル等のための技術開発や調査	6	
4 処理施設の周辺整備事業（公園等）への助成	5	
5 監視体制の強化等の不適正処理未然防止対策	8	
6 普及啓発活動	6	
7 その他	産業廃棄物処理情報の共有化の推進	2
	リサイクル関連情報の提供	1
	再生製品市場形成	1
	環境リサイクル産業の育成・振興 不法投棄された産業廃棄物等の撤去	1

2) 費用負担と使途の考え方

徴収額について、排出量ベースで決定する「事業者申告納付方式」と、最終処分量ベースで決定する「最終処分業者特別徴収方式」がある。

前者は、減量化に対するインセンティブや意識付けがより働きやすい一方、徴税事務負担の観点から、課税対象を大規模な事業者に限定せざるを得ない。後者は、簡素な仕組みで公平に課税でき、かつ広域調整も容易である一方、税負担者として想定されている排出事業者への転嫁が十分になされず所期の減量化効果が得られないおそれがある。

徴収の使途としては、一般に、リサイクルの技術開発や施設整備への助成、優良な処理業者の育成、監視体制の強化等の不適正処理未然防止対策、普及啓発活動に活用されている。不法投棄による支障を除去するための財源に充てている自治体はあるが、現行では不法投棄の原因者に課税できる仕組みとなっていないことから、不法投棄とは関係がない納税者から徴収された税収が不法投棄の支障除去に充てられることは、税負担者の理解がな限り適当でないという指摘もある。

また、不法投棄が一定の業種に偏りが見られるのに対して、全ての事業者に対して一律に負担を強制することについては公平性の面から問題があり、不法投棄防止のための努力が見えず、モラルハザードにつながる可能性がある。更に、不法投棄量減少傾向下に、税のように固定化することが適当かという意見もある。

【出典：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最終報告（平成16年6月）；環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課】

(6) 自動車損害賠償保障事業

1) 制度の概要

被害者の救済、すなわち交通事故の被害者が最低限の補償は必ず受けられるようにすることを第一の目的とし、自動車損害賠償保障法によって、自動車および原動機付自転車を使用する際に強制的な加入を義務付け、積んだ保険金を財源に、対人賠償に限って補償を行う自動車損害賠償責任保険制度（略称自賠責保険）がある。

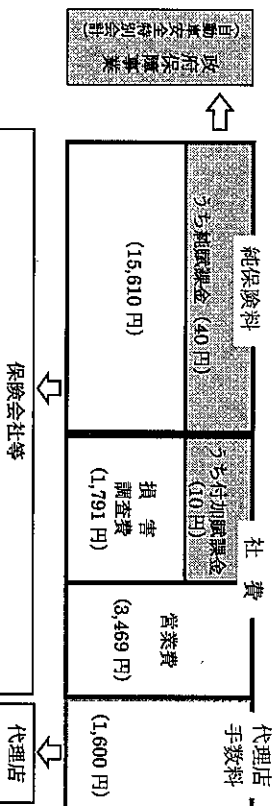
これに関連して、加害者を特定できないひき逃げ事故や加害車両が無保険車の場合に、事故被害者を救済する事業が「自動車損害賠償保障事業」（人身事故のみ）である。この場合、被害者は自賠責保険による損害賠償を加害者から受けられないため、自動車損害賠償保障法に基づき、自賠責保険の保険料のうち一定割合を財源として、政府が自賠責保険の支払基準に準じた損害額を被害者に支払い、被害者の損害をてん補する。

加害者が特定される無保険車事故の場合には、政府は、その支払った金額を限度として、加害者等（損害賠償責任者）に対する損害賠償請求権を取得し、求償を行う。

名称	自動車損害賠償保障事業
設置年	昭和 30 年
経緯等	自動車損害賠償保障法に基づき創設
事業規模	収入 29 億円、支出 52 億円（平成 18 年度） 《参考》自賠責保険 収入 1 兆 2,000 億円、支出 8,700 億円（平成 18 年度） （収支差額は保険会社の運営費、代理店手数料、損害調査費等）
拠出団体	政府保証勘定（自動車安全特別会計）
支給対象	事故被害者（加害者を特定できない又は無保険の場合）
損金算入の有無	—
連絡先	国土交通省自動車交通局保障課

事業規模の収入と支出が逆転しているが、過去の留保分があるために資金不足にはなっていない。本保障事業の財源として、自賠責保険の保険料の 0.22%（50 円/22,470 円）が充てられる。自賠責審議会において、保険料は毎年見直しされ、近年は事故発生件数が減少しているほか、運用益を自動車ユーザーに還元するという考え方から、保険料は減少傾向にある。

＜自動車保険料の内訳（平成 20 年度）＞（基準料率 22,470 円/台・2 年）

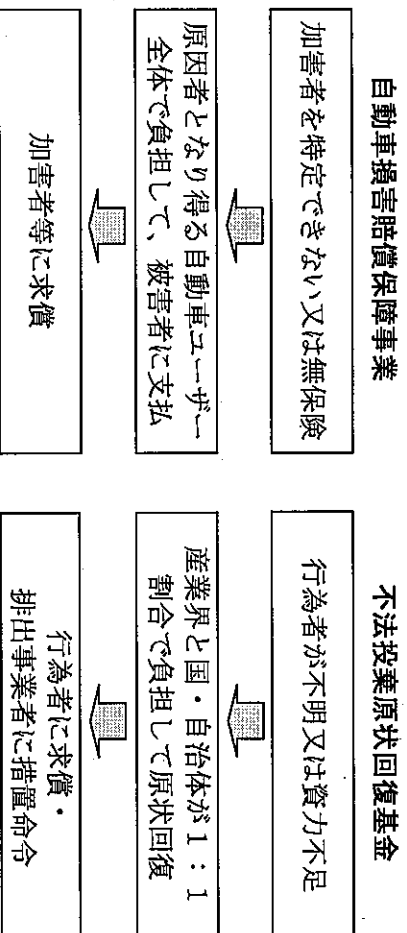


(注) 純賦課金及び付加賦課金は政府保障事業の財源である。

2) 費用負担と用途の考え方

一定の確率頻度で発生する交通事故による被害者を救済するための保険金を、自動車および原動機付自転車の保有者は交通事故の原因者となりえることから、車両の保有者全体で負担する考え方。

3) 原状回復基金制度との類似性



(7) アメリカのスーパーファンド

1) 制度の概要

1980年に世界で初めて米国で始められた、有害廃棄物による汚染土壌問題に対する、連邦政府レベルでの対策プログラム。

連邦環境保護庁（以下「EPA」という）が有害物質汚染を原因とした災害や深刻な土壌汚染から国民と環境とを保護する役割を担う。

・ 浄化対象案件数（2008年5月8日時点）

NPL※1掲載件数	1,255 サイト
うち浄化対策工事完了数	1,033 サイト
削除済み	326 サイト
NPLへの掲載候補	60 サイト

※1 NPL=EPAの全国優先順位表 (National Priority List)

2) 費用負担の考え方

包括的環境対処・補償・責任法において、汚染者負担の原則を責任原則として、汚染サイトの浄化責任を責任当事者に課す。ただし、責任当事者が不明または無資力の場合、スーパーファンド予算から浄化費用を負担する。EPAによれば、汚染サイトの約30%が責任当事者が不明または無資力としている。

スーパーファンド予算の財源は、責任当事者からの回収費用、一般会計からの拠出（一般税収入）、特別税、罰金・課徴金、利子収入で、特別税は石油、化学物質に課す税、関連業界の企業収益に課す環境税による（図1）。

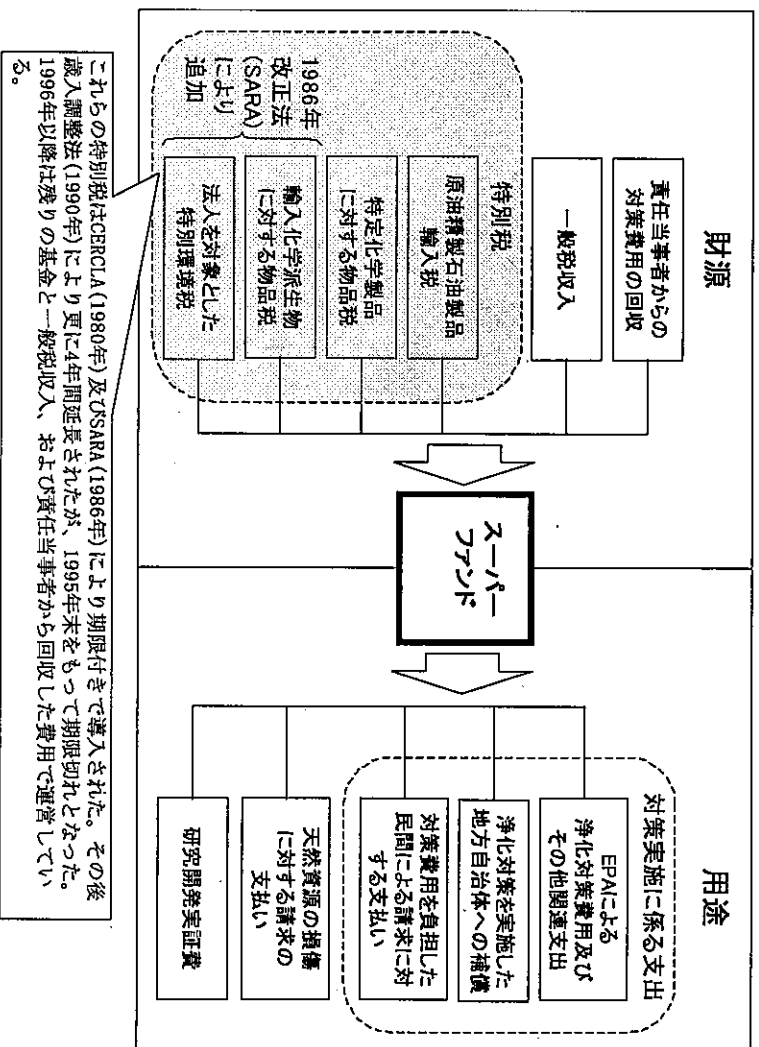
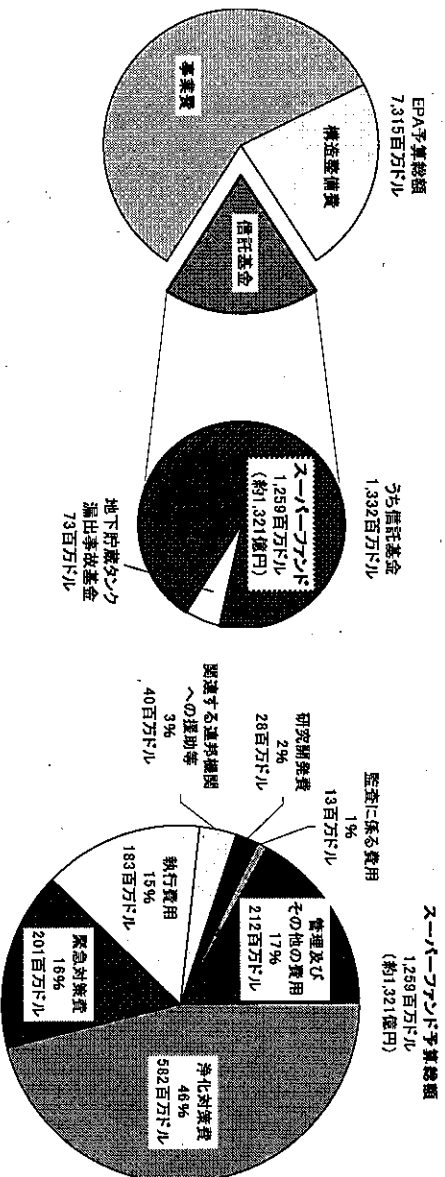


図1 スーパーファンド信託基金の仕組み

3) 信託基金の予算総額

図2にEPAの総予算から2007年度に割当てられた信託基金への予算総額とその内訳を示す。



*「執行費用」は汚染の責任当事者に浄化修復を行わせる執行費用を指す

図2 2007年度EPA予算総額とスーパーファンド予算の用途内訳

また、スーパーファンド法に基づきEPAの浄化対策代執行に対する補償等の回収費用見込みとEPAとの和解によるPRPの将来的な費用負担額について2007年度実績の事例を図3に示す。

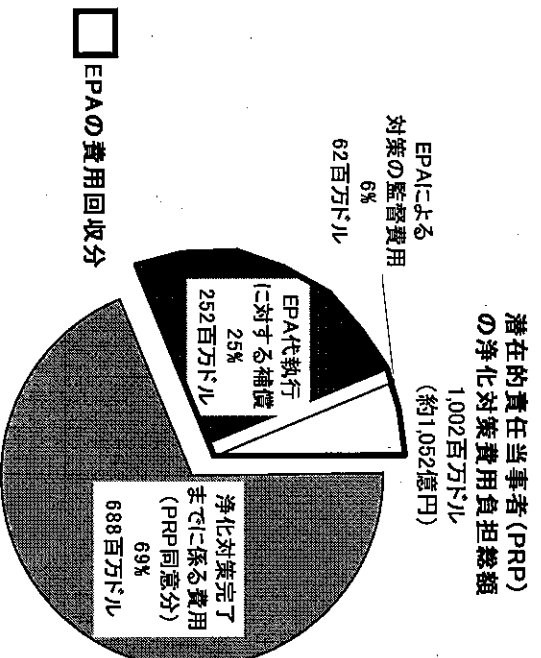


図3 2007年度に確保したPRPの浄化対策費用負担総額

4) 基金の現状とその後の動向

1980年のスーパーファンド法は汚染者負担の原則 (the polluter pays principle) に基づき、汚染の代表的な原因とされる化学物質や石油を取り扱う企業やその関連業界に対し課税することにより、それを主たる財源とした。1986年の改正法では財源を増やすべく、関連企業等から法人収益税として信託基金の予算に直接含まれる特別環境税を設けた。

しかし、1995年末にはこれらの課税の期限は切れ、その後再導入されることなく、残りの基金と一般歳入及び潜在的責任当事者 (PRP; Potentially Responsible Party. 以下、「PRP」) から回収した費用によって賄われているのが現状である。

信託基金の財源における一般歳入の割合は、特別税が期限切れとなった1996年度では約2割程度だったのに対し、2002年時点での報告では約5割となっている(表1)。

Dollars in millions	Fiscal years											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
成立予算(現行ドル)												
一般歳入	250	250	250	250	250	250	325	700	634	635	633	1,258
信託基金から	1,323	1,247	1,104	1,063	1,144	1,250	1,175	700	636	635	633	0
予算合計	1,573	1,497	1,354	1,313	1,394	1,500	1,500	1,400	1,270	1,270	1,265	1,258
成立予算(2003年ドル換算)												
一般歳入	299	293	287	282	277	274	351	741	656	645	633	1,242
信託基金から	1,595	1,462	1,268	1,198	1,267	1,368	1,269	741	658	645	633	0
予算合計	1,884	1,755	1,555	1,479	1,544	1,641	1,620	1,482	1,314	1,291	1,265	1,242

Source GAO analysis of EPA data

表1 スーパーファンド予算の推移と財源の内訳

EPAの2007年度スーパーファンド年次報告によると、5年間(2002～2007年度)のあいだ年平均12.5億ドル(約1,312億円)がスーパーファンド予算として議会で成立しており、PRPによる将来的な浄化対策負担額として年平均630百万ドル(約661億円)がEPAとの和解により確保されている。スーパーファンド法に基づく浄化対策においておよそ7割のPRP費用負担割合を維持している現在では、主な財源が一般歳入になるうが問題無いのではという指摘もある。

5) わが国の原状回復との関係・適用性

米国のスーパーファンドプログラムは、環境負荷の高い有害物による汚染土壌を主な対象として、これに関わる生産者から強制徴収することを特徴としており、ただちにわが国の不法投棄事例にあてはめて考えられるものではない。

しかしながら、2008年5月8日時点で、浄化対象案件数1,255サイト中、浄化対策工事を既に完了したものが1,033サイト、すなわち浄化対象案件総数の82.3%を工事完了し、1995年末に特別税の期限が切れた後も、スーパーファンド法に基づく浄化対策においておよそ7割のPRP費用負担割合を維持し、一般歳入と組合せてプログラムを機能させている点は評価される。

参考文献1：米国スーパーファンド・プログラムの概観 ―その経緯から学ぶもの―
 日本政策投資銀行ニューヨーク駐在員事務所(2002年11月)
 2：平成18年度 世界各国の土壌汚染に関する法制度の検討調査(社団法人商事法務研究会)
 3：Probst, K and Konisky, D.M. 2001. "Superfund's Future: What Will It Cost?" Resources for the Future. EPA. <http://www.rytimes.com/2002/03/24/weekinreview/24ZEEL.html>

