

・廃棄物・リサイクル問題における経済的手法についての考え方

1. 経済的手法が注目された背景

我が国では、戦後の高度経済成長の過程において急速な重化学工業の発展に伴う産業公害問題が顕在化してきた。このような産業公害問題に対しては、特定の発生源に対する排出規制措置が大きな効果を発揮し、激甚な公害の克服に顕著な成果を挙げることができた。

しかし、その後、大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済社会システムやライフスタイルが浸透する中で、廃棄物の量の増大、質の多様化が進むとともに、リユース・リサイクルが停滞している一方で、最終処分場の新規立地が停滞しており、そしてこれらの帰結として最終処分場の残余容量がひっ迫するなど廃棄物を巡る問題が大きな課題となってきた。

これらの廃棄物問題の多くは、通常の事業活動や日常生活そのものから発生する廃棄物に起因する問題であり、従来型の特定の発生源に対する規制措置のみでは十分な対応ができないため、これまでとは異なる新たな対応が求められているといえる。すなわち、従来の規制的手法を中心とした対応のみならず、事業者・国民の自主的取組を踏まえ、問題の性格に応じて、経済的手法等による誘導策、環境影響評価の活用、科学技術の活用、社会資本の整備等の多様な政策手法を適切に活用すること（ポリシーミックス）により、経済社会システムの在り方や行動様式を変革していくことが不可欠となっているのである。

特に環境政策において経済的手法は、市場メカニズムを通じて事業者や国民の行動様式を環境への負荷の少ないものへと誘導していくものとして注目される。また、経済的手法は民間における技術開発に経済的なインセンティブを与えるという効果や、環境産業を活性化させ経済発展のポテンシャルを高める効果が期待される点においても注目される。

一方、経済的手法の導入は、現下の経済情勢においては、経済や国民生活に悪影響を与えるとの指摘がある。これは、経済的手法に限らず、規制的手法も含めた環境政策一般に当てはまる話であると考えられる。この点に関しては、一時的には負担（コスト）増となる可能性はあるものの、長期的には技術開発のインセンティブとなり総体として見ればプラスの効果を生むこと、また、新たな環境投資を生み出し経済の成長要因となる等の研究結果もある。

特に、廃棄物の処理にはマクロ経済的に見て非常に大きなコストがかかり、経済制約要因となるため、積極的な対策を実施していくことにより、社会全体として経済的な口スを少なくすることが可能であるといえよう。

例えば、国立環境研究所と京都大学のアジア太平洋統合評価モデル開発チームの研究^(*)では、現在の廃棄物問題のように深刻な環境問題は経済成長の阻害要因となり得るが、これに対処するための環境政策を積極的に実施すれば、長期的にはGDPが増加するという結果が出ている（参考2）。

なお、このように環境問題の態様及びこれへの対応方法が多様化している中においても、例えば、不法投棄問題など環境に重大な影響を与える可能性のある問題については、規制や取締り強化など断固とした態度で対処しなければならないことは当然である。

また、廃棄物処理・リサイクル施設や最終処分場の整備の促進など循環型社会形成推進基本法で示された考え方に基づき、各種施策を有機的に講じていくことも必要である。

(*) 増井利彦（国立環境研究所地球環境研究グループ） 松岡譲（京都大学大学院） 森田恒幸（国立環境研究所社会環境システム部）：「環境と経済を統合した応用一般均衡モデルによる環境政策の効果分析」，土木学会環境システム研究 vol.28，2000

2. 経済的手法の特質

経済的手法は、環境への負荷を生じさせる財・サービスの価格・費用に市場を通じて何らかの経済的なインセンティブを与えることにより、財・サービスの提供に伴う環境への負荷が少なくなるよう誘導していかうとするものであり、税・課徴金(手数料を含む)、デポジット、排出権取引、補助金等がこれに当たる。

環境への負荷を生じさせる財・サービスについては、その価格・費用には、その財・サービスの製造・販売等に必要私的費用は反映されているが、環境規制に対応するための費用以外には、通常その財・サービスの利用等によって生ずる環境への負荷に伴う社会的コスト、すなわち、外部不経済は反映されていない。

経済的手法は、このような財・サービスの価格・費用に外部不経済を内部化させるという意義をも有している。

廃棄物・リサイクル対策に係る経済的手法が、廃棄物・リサイクル対策のみならず、地球温暖化対策や自動車排出ガス対策といった他の政策目的に対しても有効な場合があることも重要な視点である。また、これらの廃棄物・リサイクル対策以外の政策目的の経済的手法が廃棄物・リサイクル対策に効果的な場合もあることに留意する必要がある。

3. 経済的負担措置の利点

経済的負担措置が適切に講じられた場合には、次のような効果が期待できる。

各主体は、市場メカニズムを通じて費用対効果を考え、同じ効果ならば対策費用のより低いものを選択する(最も経済的な行動を自主的に選択する)こととなるため、社会全体として、最も少ないコストで最適な環境保全を図ることができる。

通常の事業活動や日常生活に起因する問題については、その原因者が多数に上り特定しにくいことから、市場メカニズムを通じて環境保全に資する行動を促す経済的負担措置の方が、対象を個々に特定して実施される規制的手法に比べて施策実施に要する行政コストという観点からもより少ないコストで環境保全を図ることができる。

高い環境負荷を生じさせる事業活動や生活行動に対しその負荷の程度に応じて課税するなど経済的負担措置が適切に講じられた場合は、経済的負担を軽減しようとするのが環境負荷の低減につながることから、各主体がそれぞれ経済合理性に基づいた判断を行えば、その結果とられる行動は環境保全に資することになるという意味で、環境と経済の統合が実現される。

排出を減らせば減らす程支出が減るため、継続的なインセンティブ効果があり、環境保全技術の開発にも長期的にプラスの影響を与える。

副次的な効果として、税・課徴金には収入をもたらすという効果がある。この場合、その用途をあらかじめ明らかにすることで制度導入に対する理解が得られやすいとの指摘がある。

税・課徴金によりもたらされた収入を環境対策の財源として活用することにより、経済的インセンティブによる環境負荷の低減という当初の効果に加えて、さらに環境負荷の低減を図ることが可能となる。一方、その用途を目的税又は特定財源等として活用することについては、税の基本的な性格からすれば好ましくないとの指摘もある。

政策目的や問題の態様にもよるが、規制的手法が講じられた場合には、規制水準を超える排出行為などの経済活動を行うことはできないのに対し、経済的手法の場合には追加的な負担をすることによりその活動を継続することが可能であるため、経済活動に対するフレキシビリティがある。

経済的負担措置の場合には、一律の負担ではなく、その取組の度合に応じた負担がなされるという意味で公平性がある。

それぞれの主体が環境利用のコストを負担することにより、環境に負荷を与えているという認識を促す効果がある。

4. 経済的負担措置の問題点として指摘されている事項

適切な課税水準等の設定が困難である。高すぎる税率等は、物価への影響、所得の逆進性、国際貿易への影響など経済に悪影響を与えたり、不法投棄を誘発する可能性がある。その一方で、低い水準では所期の効果が得られないのではないかと、という指摘がある。

経済的な負担措置を課される個々の排出者にとっては、排出しないか、経済的な負担をしてでも排出するかを選択が可能であるため、総体として排出量を一定水準以下に確実に抑えることは困難である。ただし、総枠を定める排出権売買の場合はこの限りではない。

あるレベルまで排出をしても特に問題は生じないとされる排出のレベルが明らかな場合、排出者がその水準まで排出量を削減したとしても、排出量に応じて課徴金等を徴収するシステムである場合には、排出を行っている限りは、その排出量に見合う課徴金等を支払わなければならない。

我が国では経済的負担措置はほとんど講じられていないため、課徴金等の徴収機構や履行担保措置などの新たな執行メカニズムの整備が必要であるとの指摘がある。経済的な負担さえすれば、環境を汚染しても良いという風潮を生み、一種の免罪符となりかねないとの指摘がある。

5. 廃棄物・リサイクル対策における経済的負担措置

(1) 廃棄物問題は、通常の事業活動や一般の日常生活に起因するものであり、その解決のために経済的手法は重要な政策手法となり得るものであるから、その活用の在り方について十分な検討を行い、積極的に活用していくことが有効である。

(2) その際、循環型社会形成推進基本法において、廃棄物・リサイクル対策の優先順位として、

廃棄物等の発生抑制

循環資源の再使用

循環資源の再生利用

循環資源の熱回収

適正処分

が定められたことを踏まえ、廃棄物・リサイクル対策において経済的負担措置を活用する際には、上記の政策目的にどのような効果をもたらすかという点を明らかにしていくことが重要である。