

・廃棄物・リサイクル対策における経済的手法の具体的設計に際して必要な視点

経済的手法の導入に際しては、一般に、次の点に留意することが必要であろう。

導入による効果をできる限り定量的に明らかにすること。

その導入が経済に与える影響をできる限り定量的に把握すること。

制度設計に際しては、フリーライダーが生じないよう十分な検討を行うこと。

諸外国における導入状況等をできる限り正確に把握し、我が国において最も適切な制度設計となるように、その仕組みを検討すること。

行政としての説明責任を果たし、導入についての国民や事業者の理解を得ること。

なお、1991年1月の「環境政策における経済的手法の利用に関する OECD 理事会勧告」においては、経済的手法として、税・課徴金（排出課徴金・税、ユーザー課徴金・税、製品課徴金・税）、デポジット制度、排出量取引、助成措置が挙げられている。

以下、この区分にしたがって、これを具体的に設計する際に必要な視点をまとめることとしたい。

1. 税・課徴金

税・課徴金については、大別すると以下のように分類することができる。

排出課徴金

不用物を排出する際に、その排出量や質に応じた費用を徴収することにより、環境負荷をもたらす不用物の排出を抑制しようとするものである。

家庭等から排出されるごみ（一般廃棄物）を対象とする排出課徴金は、廃棄物処理施設等の利用にかかるユーザー課徴金（参照）と同義になる。

ユーザー課徴金

不用物の処理のための公共の施設又はサービスを利用する際に、その利用に応じて費用を徴収するものである。我が国の自治体におけるごみ処理手数料の徴収は、このカテゴリーに含まれる。

最終処分課徴金

廃棄物の最終処分を行う際に、その量や質に応じた費用を徴収するものである。

製品課徴金

その消費・廃棄に伴って廃棄物の排出など環境に負荷を与える製品の生産、輸入等に際し、その量や質に応じた費用を徴収することにより、消費後の不用物の発生が少ない製品を優遇するものである。

天然資源課徴金

再生品以外の原材料の使用、採取、輸入等に際し、その量や質に応じた費用を徴収することにより、再生品を原材料にすることを優遇するものである。

以下、税・課徴金については、この分類に従って、その効果、導入によるメリット、導入に際しての課題等をまとめることとしたい。

(1) 排出課徴金

ごみ(一般廃棄物)処理手数料の徴収

多くの市町村において、排出された一般廃棄物の量に応じて処理手数料を徴収する方法が広まりつつある(2(1)参照)。

一般廃棄物の処理に関する事務は、市町村の自治事務であり、かつ、多くの自治体において実施されていることを踏まえると、行政的実行可能性は高い。

また、ごみの処理・リサイクルコストについて十分な情報を提供し、その負担の在り方、手数料の果たす役割について市民の判断を問うべきとの意見がある。

どの段階に効果があるか	発生抑制に効果がある。 循環的な利用の促進に資する効果がある。
導入によるメリット	排出されるごみの量が減少する。 ごみの減量化のために、消費者がごみとなる製品の購入を避ける、ごみを出さないライフスタイルを心掛ける等の効果も期待できる。 ・ 過剰包装の敬遠 ・ リサイクル向けに行われる集団回収への参加 ・ 使用済み製品のフリーマーケットへの出品 ・ 生ごみのコンポスト化 等 国民一人一人に、ごみの排出者としての意識が芽生えることにより、循環型社会の形成についての理解が深まり、自主的な取組が進展することが期待される。 実際に導入している市において、有料化により分別に対する市民の協力が進むという効果があった。 ごみの排出量に応じた負担を求める制度であり、公平性に適しているといえる。
導入に際しての課題	導入により不法投棄が増加する懸念がある。 導入直後にはごみの排出量は減少するものの、手数料の額が一定の場合には長期的には徐々に増加する場合も見られる。 日常生活に伴うごみの排出を完全になくすことは不可能であるとの指摘がある。 別途、リサイクルに回すことができる仕組みとして分別回収の仕組みを整備する必要があるとの指摘がある。 廃棄物処理は税金で賄われるべき行政サービスであるとの意見を持つ一部の市民からは、税の二重取りという批判が生ずる(この場合、有料化によるごみの量の削減効果、税収の使途等について十分な理解を得ることが求められる。)
その他留意事項	導入に先立って、域内の住民、事業者の理解を得るよう努めることが必要である。

産業廃棄物税

現在のところ、いくつかの都道府県において、産業廃棄物に関する税の導入に向けた検討が進められている。

産業廃棄物の処理に関する事務は法定受託事務であり、地方公共団体が独自に制度を構築するほか、国において全国的な制度を導入することも考えられる。

全般的事項

どの段階に効果があるか	発生抑制に効果がある。 循環的な利用の促進に資する効果がある。
導入によるメリット	産業廃棄物の排出抑制が進むことが期待される。 産業廃棄物の排出抑制のための取組（生産工程の見直し、異業種間協力の促進等）が促進される。特に、原材料の仕入れ段階から排出抑制のための配慮が行われるようになると考えられる。
導入に際しての課題	適正な制度をどう設定するか。課税標準、課税段階等 ・排出された産業廃棄物は、脱水、焼却等の中間処理が行われ、重量や容量が変化するが、どの段階で課税するのが適切か。 ・リサイクルに向けられるか否かに関わらず排出時に税を課す場合には、リサイクルを阻害しないか。 導入により不法投棄が増加する懸念がある。 特定の種類・業種が産業廃棄物の排出量の大部分を占めている現状においては、当然のことではあるが、制度の設計次第で特定の業種に負担が偏るおそれがある。 一定の種類産業廃棄物（例えば、鉍さい）については一定の排出は不可避であるとの指摘がある。 導入に際して、近隣地域の制度との整合性を確保することが必要である。
その他留意事項	導入に先立って、域内の住民、事業者の理解を得るよう努めることが必要である。

以下では、産業廃棄物に関する排出課徴金・税について、課税主体別にそのメリット・デメリットを整理してみた。その際、ア)国が課税主体となる場合、イ)国が標準税率や制限税率を設定して都道府県が課税主体となる場合、ウ)都道府県が課税主体となる場合の3つのケースを想定することとした。

ア)国が課税主体となる場合

メリット	全国的に統一のとれた形での制度設計が可能となる。 全国的に維持する必要のある最低水準(ナショナル・ミニマム)の確保が可能となる。
デメリット	地域ごとの事情を考慮したきめ細かな制度設計ができない。

イ)国が標準税率や制限税率を示し都道府県が課税主体となる場合

メリット	全国的に望ましい水準を一定程度維持しつつ、各都道府県ごとの事情を考慮した制度設計が可能となる。
デメリット	各都道府県ごとの制度設計にばらつきが生じ、産業が他県に流出したり、事業者に不公平感が広がる可能性がある。

ウ)都道府県が課税主体となる場合

メリット	各都道府県ごとの事情を考慮したきめ細かな制度設計が可能となる。
デメリット	各都道府県ごとに制度の有無等のばらつきが生じ、産業が他県に流出したり、事業者に不公平感が広がる可能性がある。

(2) ユーザー課徴金

具体的には、ごみ処理手数料の徴収が挙げられる。(1)における整理を参照されたい。

(3) 最終処分課徴金

廃棄物埋立税

特に、産業廃棄物について、(1)と同様、いくつかの都道府県において、導入に向けた検討が進められている。

どの段階に効果があるか	発生抑制及び循環的な利用の促進に資する効果がある。
導入によるメリット	埋め立てに回される産業廃棄物が減少する。 産業廃棄物の埋立を回避しようというインセンティブが働くため、循環的な利用の促進が期待できる。
導入に際しての課題	導入により不法投棄が増加する懸念がある。 近隣地域に産業廃棄物が流出する懸念があるため、近隣地域との制度の整合性の確保が必要である。
その他留意事項	導入に先立って、域内の住民、事業者の理解を得るよう努める必要がある。

課税主体ごとのメリット・デメリットについては、(1) 産業廃棄物税と同様であると考えられる。

(4) 製品課徴金

現在のところ全国的な導入事例はないが、例えば、東京都杉並区で検討されている「レジ袋課税」はこれに該当する。

どの段階に効果があるか	発生抑制に効果がある。
導入によるメリット	対象製品の使用が抑制され、ひいては廃棄物等の発生抑制につながる。 対象製品の使用自体が将来的な廃棄物等の発生につながるとの認識が深まり、環境保全上望ましい製品への転換が進む。
導入に際しての課題	対象製品が生活必需品である場合など、対象製品の選定方法によっては所得の逆進性が高まる懸念がある。 全国的に流通しているものについては、国レベルで導入しなければ効果が上がらないと考えられる。
その他留意事項	導入に先立って、域内の住民、事業者の理解を得るよう努める必要がある。

(5) 天然資源課徴金

現在、廃棄物・リサイクル対策の観点から、我が国において天然資源課徴金を課している例はない。

なお、一部の地方公共団体で法定外普通税として制度化されている「砂利採取税」は、その制度設計の在り方によっては、天然資源課徴金のカテゴリに分類することも可能といえる。(参考4 参照)

どの段階に効果があるか	発生抑制に効果がある。 循環的な利用の促進に資する効果がある。
導入によるメリット	事業活動への天然資源の投入が抑制され、再生品の利用が進み、再生品市場の育成が図られる。 再生品の利用が促進され、受け皿が確保されることにより、リユース・リサイクルの促進にも資することとなる。
導入に際しての課題	我が国では天然資源の多くを海外からの輸入に依存しているが、海外からの輸入に対して廃棄物・リサイクルの観点から直接に課徴金を課すような制度について国民的・国際的な理解を得ることは困難ではないかとの指摘がある。 実績や経験がほとんどないため、基礎的な検討が必要である。
その他留意事項	導入に先立って、域内の住民、事業者の理解を得るよう努めることが必要である。

2. デポジット制度

製品本来の価格にデポジット（預託金）を上乗せして販売し、使用後の製品が所定の場所に戻された際に預り金を返却することにより、消費者からの当該製品の回収を促進しようとするものである。このデポジットにリサイクルコストや処理コスト（以下単に「処理コスト」という。）を含めている場合もある。

ここで、デポジット制度の性格を整理すると次のようになる。

- 1) 散乱ごみ対策を含め、所定の場所を集めるための手段
- 2) 市町村収集ごみ量を減少させるための手段
- 3) 処理コストがデポジットに含まれる場合には、販売時に処理コストの負担を求めることでトータルとしてのコスト意識を事業者及び消費者が持ち、環境面も含め適切な選択を可能にする手段
- 4) 処理コストがデポジットに含まれる場合には、処理コストの財源確保のための手段

我が国では、ビールびんに関してデポジット制度に類似した容器保証金制が自主的にとられているほか、離島や観光地など一定のまとまりを持った区域内においてローカル・デポジットが実施されている。

また、諸外国では、米国（ニューヨーク州など 9 州）、ドイツやスウェーデン等のヨーロッパ諸国、韓国、台湾等においてデポジット制度が導入されている。なお、米国（カリフォルニア州）では、デポジット制度類似の制度として、リデンプション・システムと呼ばれる制度（飲料容器の販売者から販売量に応じた費用を徴収して基金を設け、指定回収場所で空き容器を買い取る仕組み）が実施されている。

デポジット制度について具体的に検討する際には、対象品目ごとの特性や地域ごとの地理的・社会的条件等を念頭に置き、全国的な制度とすべきか地域的な制度とすべきか、デポジット（預託金）に処理コストまで含めるかなど様々な視点からの整理が必要であろう。

例えば、全国的な制度とすべきか地域的な制度とすべきか、また、デポジットに処理コストまで含めるか否かの 2 点について、考え方を整理すると次のようになろう。

- 1) 全国的な制度か地域的な制度か。

全国的な制度とすることが望ましいと考えられる場合

- ・ 全国に広範に流通している品目を対象とする場合
- ・ 広域的に回収した方が効率的また適正に処理できると考えられる品目（有害物質の含有等によりその処理に一定の技術水準を必要とする品目等）を対象とする場合

地域的な制度とすることが望ましいと考えられる場合

- ・ 観光地や離島など地理的・自然的に一定のまとまりを持った地域で集中的に問題の解決を図ろうとする場合
- ・ 地理的・自然的に一定のまとまりを持った地域で実施する場合であって、当該地域内における流通量が多い品目を対象とする場合

- 2) デポジットに処理コストまで含めるのか含めないのか。

デポジットに処理コストを含めた方が望ましいと考えられる場合

- ・ 市場原理にまかせてはリサイクルが進まないと考えられる品目（再資源化に費用がかかる一方で、得られたものの市況が芳しくないものなど）を対象とする場合

デポジットに処理コストを含める必要はないと考えられる場合

- ・ リサイクル原料としての市場価値があり、回収さえ行われれば市場メカニズムに従ってリサイクルが進むと考えられる品目を対象とする場合

以上の観点に加え、以下に述べるようなメリット・課題等を十分に考慮した上で具体的な検討を進める必要がある。

(1) 全般的事項

どの段階に効果があるか	循環的な利用の促進及び適正処分の確保に資する効果がある。
導入によるメリット	<p>使用済製品の資源としての回収が促進される。</p> <p>循環資源の回収ルートが確立されることにより、そのリサイクルの促進が期待される。</p> <p>廃棄物となった場合に特に適正処分の確保が必要な製品については、確実に回収し、適正処分に回すことが可能となる。</p> <p>飲料容器等の散乱ごみとなる可能性の高い製品については、その散乱が防止される。</p>
導入に際しての課題	<p>デポジットの管理・払戻のためのシステムを創設するためのコストが新たに生ずる。</p> <p>制度の設計や実施段階で、誰がどのような役割を担うべきかという役割分担について検討が必要である。</p> <p>デポジットの額をどの程度に設定するかについて検討が必要である（低すぎるデポジットでは回収の効果が上がらないのではないか。）</p> <p>回収された循環資源の保管スペースの確保（特に都市部）とその安全・衛生的な維持が課題となる。</p> <p>回収された循環資源について、十分な再生利用能力を確保するなど確実に循環的な利用が行われるような対策を実施することが必要である。</p> <p>既存の資源回収活動（地域の集団回収、自治体による資源回収等）との関係の整理が必要である。</p> <p>既存法制度等により既に回収の仕組みが用意されている場合には、それとの調整が必要である。</p> <p>未返却のデポジットの取扱いについて検討を要する。</p> <p>地域的に導入した場合、割高となり売り上げが減少しないか、換金目当ての使用済製品の持ち込みが増加しないか、等の懸念が示されている。</p>
その他留意事項	導入に先立って、域内の住民、事業者の理解を得るよう努める必要がある。

(2) 品目の類型ごとの留意点

ここでは、廃棄物・リサイクル対策としてのデポジット制度の対象として、大きく「耐久消費財」、「非耐久消費財」、「(有害)化学物質を含有する製品」との3つに類型化し、それぞれについての効果と課題を整理する。

なお、「非耐久消費財」、「耐久消費財」、「(有害)化学物質を含有する製品」として想定されるものを例示すれば、おおむね次のとおりである。

<非耐久消費財の例>

容器類 (PET ボトル、スチール缶、アルミ缶、ガラスびん、食品容器、食品トレー、薬品・化粧品等容器、レジ袋等)

紙 類 (段ボール、新聞・雑誌、包装紙、印刷情報用紙、衛生用紙等)

衣 類

乾電池・蓄電池

文房具 (鉛筆、ボールペン、定規)

その他の使い捨て製品 (ライター、カイロ等) 等

<耐久消費財の例>

家電製品 (テレビ、エアコン、電気冷蔵庫、電気洗濯機、ビデオプレーヤー、VTR、電気掃除機、扇風機、電子レンジ等)

電子・事務機器 (パソコン、ワープロ、プリンタ、コピー機等)

自動車、スクーター・オートバイ

自転車

タイヤ

FRP 船

家具 (タンス・本棚、ソファ、ベッド・マットレス、応接セット) 等

<(有害)化学物質を含有する製品の例>

乾電池・蓄電池 (水銀電池、鉛バッテリー、ニカド電池等)

家電製品 (テレビ、エアコン、電気冷蔵庫等)

自動車

蛍光灯

化学薬品用容器 (農薬、殺虫剤、塗料等) 等

非耐久消費財に対する効果と課題等

導入の効果	資源としての回収が進み、リサイクルが推進される。 散乱ごみになりやすい製品等を対象とした場合には、その回収が進み、美化が進む。
導入に当たった課題	必ずしも発生抑制にはつながらない。 特に都市部において、回収した製品等の保管スペースの確保が問題となる。 国レベルで導入しようとする場合には、既存の制度 (容器包装リサイクル法など) との調整をする必要がある。 生産量が多い製品等については、その再生用途の確保や再生品の需要そのものの拡大のための対策を実施する必要がある。

耐久消費財に対する効果と課題等

導入の効果	<p>資源としての回収が進み、リサイクルが推進される。 処理が困難な製品の場合、デポジット価格に処理費用を上乗せすれば、処理が進む。 回収に経済的なインセンティブが働くため、不法投棄が減少することが期待される。</p>
導入に当たっての課題	<p>既存の回収ルートがある場合には、それとの調整が必要である。 使用期間が長く、デポジットの管理も長期間に渡ることとなるため、デポジットがきちんと返却されるのかについてユーザーの不安を惹起する可能性がある。 過去に販売された耐久消費財についての取扱いが問題となる（既に販売されたものは対象としないとの選択も当然あり得る。） 処理費用を上乗せする場合には、その算定が必要となる。 対象製品等についての十分な再生利用能力がない段階で回収だけが進んでも、有効利用されず処分されるだけではないかとの指摘もある。</p>

（有害）化学物質を含む製品に対する効果と課題等

導入の効果	<p>リサイクルや適正な処理を行う仕組みを併せて導入することにより、確実な回収とリサイクル・処理の適正な推進が確保される。</p>
導入に当たっての課題	<p>既存の回収ルートがある場合には、それとの調整が必要である。 有害物質を含んでいる循環資源については、回収後、速やかにリサイクル・適正処分される仕組みを整えておく必要性が高い。</p>

3 . 排出量取引

個々の主体に一定の廃棄物排出量をあらかじめ割り当て、その排出枠を売買することを許すものである。

このような排出量取引の発想は、二酸化炭素の排出抑制方策のひとつとして近年注目されている。

この手法を廃棄物の排出に対して適用する場合には、例えば、まず廃棄物の排出総量を設定し、これを各排出者に割り当て、割り当て以上の排出を行おうとする者は他の者から排出枠を買い上げるという仕組みが考えられる。排出総量の設定に際しては、国レベルでの設定、地域レベルでの設定、また廃棄物の種類ごとの設定など様々な選択肢が考えられる。

ただし、廃棄物分野に関しては、ほとんど検討が進められておらず、まずは基礎的な検討を進めることが必要である。

なお、類似の制度として、イギリスにおいては生分解性廃棄物の埋立許可の取引制度が検討されているところである。

どの段階に効果があるか	発生抑制に効果がある。
導入によるメリット	割り当てられた量以上の排出をする場合には、他者から排出枠を購入しなければならないため、排出抑制のインセンティブが働く。 他の経済的手法と異なり、排出を一定水準以下に確保できる。
導入に際しての課題	排出枠を割り当てる前提として、環境容量の設定のための検討が必要である。 各排出源ごとの排出量をいかに適正に配分するかの検討が必要であり、場合によっては排出枠の既得権益化も懸念される。 経験に乏しい分野であり、新たなシステムの設定に際して基本的な課題についての検討が必要である。
その他留意事項	導入に先立って、域内の住民、事業者の理解を得るよう努めることが必要である。