

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

1 産業廃棄物行政の手段としての税の目的及びその用途について

(1) 産廃行政の手段としての税とその目的

論点1 産業廃棄物は排出事業者が処理責任を担うとする以上、処理する場所の選択・確保は排出事業者が行う。排出事業者がこの責任をきちんと果たし、適正に処理される限り、都道府県の区域を越えて処理されるかどうかは問題とならない。一方で、発生した産業廃棄物が処分される場所の都道府県の立場では、流入する廃棄物が多い程、監視やその他の適正処理を確保するために講じる行政事務に要するコストが大きくなる。

こうしたことを踏まえると、このような監視等の行政事務、処分量をより減量化させるリサイクルなどを促進する施策、処理業者の優良化を図るための施策、その他の適正処理を確保するための施策を行うのに必要な財源に充てるために、産業廃棄物を対象とした税を導入することは(産業廃棄物の処理という特定の分野に課税するものであるとしても)合理的と言えるのではないか。

そして、産業廃棄物に対する課税によって、副次的に発生抑制効果も期待されるが、発生抑制等以外の好ましからざる課税回避行動についても考慮し、対処していくことが必要となるということではないか。

【意見】

- ・ 個々の事業者へ環境配慮のための経済的インセンティブを与えて、環境負荷の低減を図りたいという政策手段的なものもあり、また、その環境保全対策費用は受益者に負担をしていただくという、いわゆる財源調達手段としての二面性はどうしてもある。
- ・ 「産廃税」と聞いてもよくわからない。なぜかといったら、その目的がいま一つ明確になっていないということ。
- ・ 実際上、産廃は全部排出業者がお金をかけているわけだから、市場の中では随分内部化されており、事実処理料金も高くなっていると思う。最終処分場が少なくなったこともあって、処理コストはすごく上がっている。もともと処分場が少なくなって料金も高いから、排出抑制は図れるのではないかと思うが、なぜそれに上乗せして税をかけるのか、いまひとつよくわからない。
- ・ 発生抑制に対しては法律ができ上がって、これから国民及び企業が努力していかなければいけないという段階において、同じ時期に税を用いて発

生抑制をしようという政策は、果たして合理的かどうか。

- ・ 出す側の方が都心であれば、廃棄物が他の県に移った時点でその処理施設のある地域において納税義務が発生するとすれば、おのずから、地域、地域で処理施設を構えることによって生ずる環境的な負荷に対する恩恵がそこで得られるというようなこともある。単純に物事を考えていった方が無難である。
- ・ 発生抑制という観点で言うと、このトン当たり 1,000円ぐらいかけると、それが削減コストの比較でどう理解されているのか。削減コストがそれより安ければ削減していくわけだが、物によって、業界によって削減コストがそんな簡単に一律で決まっているとも思えない。
- ・ 削減ではなく、リサイクルを進めたいということになると、リサイクルのコストはすごく高い。この程度ではとてもリサイクル促進になっていないのではないか。リサイクルとの関係はどのようなふうに理解されているのか。
- ・ 廃棄物として単一のもの、例えば素材が一定化すれば自動的に市場が生まれてくるというような方向にある。実は建設系の廃棄物についてはなかなかそれが進まない。混合してしまうというような現状がある。分別され、単一のものとして回収できれば、これは自然にリサイクル市場として回っていく。
- ・ 排出抑制という、廃棄物行政全体の一番重要な目標でもあるわけだから、そこを強調されるのは自然だとは思う。「排出抑制」というのは言葉としては言うが、制度全体の趣旨を本当にそれで説明しているのではないのではないか。むしろさまざまな施策の中の1つであって、その全般の施策として最終的には排出抑制に向かっていくが、税そのものは、やはり財源調達というところが本当はあるのではないかと。

論点2 ある県内の最終処分場に産業廃棄物が搬入されるということによって、その空間が将来的にも産業廃棄物に占有され、貴重な場所が費やされることになるが、その反面、産業廃棄物の排出事業者及び処分業者にとっては、産業廃棄物を処分できる空間を確保できることになる。このことは、最終処分場が設置されている都道府県において処分場への搬入に対して課税することの根拠になり得るのではないかと。

また、同様に最終処分場以外の処理施設に搬入される場合についても、産業廃棄物の処理に伴って処理施設周辺に何らかの環境負荷が発生することになる反面、産業廃棄物の排出事業者及び処分業者にとっては、産業廃棄物を処分(処分先を確保)できることになり、このことが処理施設への搬入に対して課税することの根拠になり得るのではないかと。

【意見】

- ・ 税の目的は、最終処分場の確保ということが基本的な目的になるのではないかと。リサイクルに対する技術支援の方は多分、国の仕事だろう。しかし、最終処分場の確保はそんなに一生懸命やっているのか。併せ技一本なのかもしれないが、どうも産廃税というのは目的がよくわからない。目的がわからないものは余り入れない方がいいのではないかと。

- ・ 我々住民は住民税を払っており、法人は法人事業税や住民税も納めているから、本来はその中に含まれていてもいいコストであるにもかかわらず、なぜ産廃だけが取り上げられて別に税金をかけられなければならないかという点では、若干の疑問がある。スウェーデンなどを見ても、結局、埋め立てのコストがほかのもの比べて余りにも高かついたので、そのコストを吸収するためという理由があって、埋め立てについてだけまず税金をかけるというスタイルでスタートした。我が国では一体、ほかのもの比べて埋め立てのコストだけを何とかしなければいけないという根拠があったのかどうかということを検討しないと、三重県がやったから自分たちも法定外目的税はいいんだということでは、私は根拠が薄いと思う。

ただ、地方自治体は自分たちでお金を集めるべきという議論も一方ではあるわけで、産廃税というのは地方分権を確立するための一つ的手段であり、やはり埋め立てのコストが他のもの比べてちょっと高くなっているので、こういうところに目をつけてやっているのか。

住民の立場からすると、一体どれくらい住民税のほかに税金を取られるのかという意味で物すごく不安になるということのも事実であり、なぜつくったかという根拠も少し明確にしておかないと、住民は不安に思うのではないか。

- ・ 例えば産業廃棄物と担税力というのはどういう関係なのか。産業廃棄物を出す業界に担税力があるとはとても思えない。

論点3 産業廃棄物の処理は、広域的な処理も必要だという観点に立てば、各地域によって課税の対象者が異なれば混乱が生じ、広域的な処理に支障を来す恐れがあるので、税の目的を統一しておく必要があるのではないか。

【意見】

- ・ 現にもう地方では動いており、税ありきということで考えていくのであれば、税のあり方については目的を同じくして動いていかないと、問題が起きるのではないか。
- ・ 目的が一致していないと、課税対象者すらも違ってしまい、業界としては右往左往する一方である。
- ・ 最近、処分場あるいは中間処理施設、かなり料金が高騰している。排出事業者にも、以前のように安ければよからうという考え方は今ではもうほとんどない。税については、できれば同じような対応で済ませるような手続にならないものかと思う。できれば事務処理を簡素化してもらいたいというのが排出事業者側からのお願い。

論点4 産業廃棄物施策の財源に税という手段を用いるかどうかは、産業廃棄物の処理状況をめぐる地域的な特殊性があるため、地方公共団体毎に多様な対応が想定され、その点を十分分析する必要があるのではないか。

【意見】

- ・ 課税自主権という観点からすると、国税なり、あるいは法定地方税なりで措置するのではなくて課税自主権でそれがなされておるとことは、それはまさに地域的な特殊性がある。さらには今ちょっと特別な時期なので、恒久的な国の制度としてつくるのはどうか、例えば自治体が工夫して差し当たりのことをやりなさい、そのようなこともあり得るのかと思う。
- ・ 施策を行うのに必要な財源云々というが、それはそれぞれの地方公共団体で多様であり得る。そこを十分分析する必要があるのではないか。スウェーデンはもともと、今でも基本的にはそうなのだろうが、最終処分場を地方公共団体まで設置しているわけで、そのコストが膨大にかかるから、それは非常に説得力がある。そういう説明は今の日本では、少なくとも、あまねくだとする論議にはならない。例えば、公共関与も、地域によって必要性が異なるだろう。

論点5 現在、地方公共団体で導入されている産業廃棄物に係る税は目的税（特定財源）であり、上記の理由から目的税として産業廃棄物行政の財源とすることは合理的であると考えられるが、普通税（一般財源）とすることについては、どう考えるべきか。産業廃棄物政策の手段として税という手法を考えるのであれば、目的税が適当ではないか。

(2) 不法投棄対策と税の関係

論点6 現在導入されている産業廃棄物を対象とした税は、税金を不法投棄の監視・指導に要する費用にも充当するものがあるが、不法投棄の原状回復に充当するという点についてはどう考えるべきか。

【意見】

- ・ 三重県では、税金を不法投棄の監視・指導に要する経費に充当するというのが一番大きな税金使途。当初4億1,000万円の税金見込みが現在1億3,000万円の見込み。より取り組みを進めたいというものについて重点的に充てようとしたが、最終的には当然、一般財源でもやっていく。

論点7 最終処分場等の処理施設への搬入に着目して課税する制度では、不法投棄された廃棄物に課税することは困難で、不法投棄した者と納税した者との間で経済的な不公平が生じるため、このような不公平を解消できるようにすることが望ましいのではないかと。そのために、どのような方策が考えられるか。

(3) その他

論点8 産業廃棄物を対象とした税による税金を産業廃棄物処理施設の整備を促進するため、公共関与の施設であるか民間の施設であるかを問わず、優良な処理施設の周辺環境の整備に充てることは適当ではないか。

【意見】

- ・ 三重県の税金使途では、いわゆる公共関与の廃棄物処理センターだけでなく、民間施設も当然カバーしている。
- ・ 三重県では、最終処分業者の周辺の環境整備ということで打ち出したが、中間処理施設やリサイクル施設の周辺の整備はどうかという意見も出ており、それも含めて、今、県の中で検討している状況。

2 制度導入の効果と影響について

(1) 効果と影響

論点 9 制度の導入により得られる税収を、産業廃棄物施策に充当することで、その施策による効果が得られると考えられるが、実際施策がどのように充実し、その結果どのような成果が得られたかを評価する必要がある。

【意見】

- ・ 三重県では、制度設計したときに5年で一応見直しの機会を持つとしており、一度その辺で整理をしたい。

論点 10 副次的に発生抑制やリサイクル、その他の中間処理による減量化が進むことが期待できるが、トン当たり千円の課税の場合、実際どうなるのか。むしろ、トン当たり千円の課税では排出事業者が減量化する以前に、課税していない他の都道府県の処分場に流れるのではないか。

課税によって副次的にもたらされる排出抑制という効果や他の非課税地域に流出していく影響については、今後課税を始まった段階で得られるデータを把握し、解析しておく必要がある。

【意見】

- ・ 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減量化したほうが得であると事業者が判断する損益分岐点を税率にする必要があるが、トン当たり千円で目的に合うのか。
- ・ 減量化された原因が他の経済的要因の変化によるものか、税によるものか、なかなかその分析は難しいのではないか。大きく「発生抑制」と打ち出したとしても、「本当かいな」と言われそう。
- ・ 三重県のケースでは、流入抑制や追い出し効果の影響はまだ不明。税額的には4億1,000万円の税収が1億3,000万円に落ちたということだが、1,000トンという免税点があり、1,000トン未満であれば逆に他県から流入してくるという現状。必ずしも流入抑制をやっているわけではなくて、1,000トンを超える県内企業は当然のことながら、環境経営を推進してほしいということで環境と経済を同軸でとらえた環境経営に取り組んでおり、県外からの流出について障害とはなっていないと理解している。
- ・ 流入抑制も発生抑制についても実証的なデータがあるわけではない。
- ・ 発生抑制という観点で言うと、このトン当たり1,000円ぐらいかけるのと、それが削減コストの比較でどう理解されているのか。削減コストがそれより安ければ削減していくわけだが、物によって、業界によって削減コストがそんな簡単に一律で決まっているとも思えない。
- ・ 削減ではなく、リサイクルを進めたいということになると、リサイクルのコストはすごく高い。この程度ではとてもリサイクル促進になっていないのではないか。リサイクルとの関係はどういうふうに理解されているのか。

- ・ 今のこの議論の中では答えが出せないが、実際、三重県の場合、県外から流入されてくるのが少なくなっているというのは事実。流入抑制しているのではないが、県外の方々が年間 1,000トンを切ってきたというのは、かなりこの税収の中では影響がある。

(2) 国として考えるべきレベルのもの

論点 1 1 全国的に導入が進めば、課税の影響により産業廃棄物が海外に流出する可能性も考えられることから、その予測と対応策を考えるべきではないか。

【意見】

- ・ 国における議論なので、日本がアジアの中、世界の中でどういう廃棄物政策のスタンスをとるかということをお忘れではない。産業廃棄物税は目に見えるものにかけると、目に見えないフローもあり、課税すると、目に見えないものの流れが玉突きで変わり、産廃が海外に流出するなどの可能性がある。このようなことを考慮し、世界との整合性を考えていく必要がある。

論点 1 2 産業廃棄物に課税する場合、課税県外への流出や不法投棄されるなどの課税回避の行動がなされることを予測し、好ましくない影響については産業廃棄物施策において、その対策を考えるべきではないか。課税することによって排出事業者が減量化するとしても、トン当たり千円の課税ではそれ以前に非課税県の処分場に流れるのではないか。

【意見】

- ・ (三重県では) 課税対象となる産業廃棄物の量は減少しているが、流入抑制や追い出し効果などの影響は、まだ不明。不法投棄を誘発することも現在のところないと考えられる。
- ・ 流入抑制も発生抑制についても実証的なデータがあるわけではない。
- ・ 三重県のケースでは、流入抑制や追い出し効果の影響はまだ不明。税額的には4億 1,000万円の税収が1億 3,000万円に落ちたということだが、1,000トンという免税点があり、1,000トン未満であれば逆に他県から流入してくるという現状。必ずしも流入抑制をやっているわけではなくて、1,000トンを超える県内企業は当然のことながら、環境経営を推進してほしいということで環境と経済を同軸でとらえた環境経営に取り組んでおり、域外への流出について障害とはなっていないと理解している。
- ・ 今のこの議論の中では答えが出せないが、実際、三重県の場合、県外から流入されてくるのが少なくなっているというのは事実。流入抑制しているのではないが、県外の方々が年間 1,000トンを切ってきたというのは、かなりこの税収の中では影響がある。

3 課税という手法の対象の設定について

論点 1 3 発生から最終処分までの一連の廃棄物処理の中で、どの段階で、誰に課税すると、産業廃棄物政策上どのような効果と影響があると考えられるか。

【意見】

- ・ 税の原則から言うと、製造段階で課税するものは国税に、消費段階に課税する税金なら地方税になじむ。なぜなら、ものの製造段階に課税すると、地域的偏在がおきるので、都道府県で課税する場合は、中間の取引段階で課税するのが原則である。この発想方法でいうと、産業廃棄物については、中間処理業者が引き取った段階で課税することになるので、三重県の税は、税の考え方からいうとややぎりぎりであるが、おかしくはない。
- ・ A県では課税対象者が排出事業者、B県では処分業者となると、違った徴収が生まれてしまい、非常にややこしくなる。目的が1つということであれば、発生抑制という観点からして排出業者にかけるべき税であると考ええる。
- ・ 排出事業者からの徴収は困難とのことだが、廃棄物の発生時点で発行されるマニフェストの管理だけで十分に課税できると思う。公平性を保つのであれば自ら出した時点で課税する必要性がある。

論点 1 4 多量排出事業者に限って課税すること、処理プロセス段階で税率を変えることは、産業廃棄物政策上、どのような効果と影響が考えられるか。

論点 1 5 産業廃棄物処理施設への搬入に課税した場合、中間処理に対し、どのような効果と影響があると考えられるか。

【意見】

- ・ 静脈産業の市場が健全化されていない状態で課税すると、排出事業者が中間処理業者や最終処分業者に税相当額の処理料金の減額を迫る。また、最終処分場が枯渇化しているため、市場で最終処分業者が中間処理業者より優位に立つ。このようなことから、産業廃棄物の減量化をビジネスとする中間処理業者、特に優良な業者を痛めつける結果になりかねない。
- ・ リサイクルのコストは高く、トンあたり千円の課税では、リサイクルの促進になっていない。リサイクルする場合、一番安いのは多分サーマルリサイクルであって、燃やしてしまえばいいので、サーマルリサイクルを国がマテリアルリサイクルと同レベルのものと認めないという方針をとっている。

4 政策上のその他の留意事項

論点 1 6 例えば、安定型の産業廃棄物の最終処分料金と管理型の産業廃棄物の最終処分料金には大きな格差があるが、このような種類による処理費用や処理方法などの違いを考慮せず、税率をトン千円とすることは、産業廃棄物政策上、どのような効果と影響が考えられるか。

【意見】

- ・ 発生抑制、再使用、そして再生利用の拡大を目的に税率を設定するならば、税導入前と比較して導入後には減量化したほうが得であると判断される損益分岐点が、たったキロ1円であるとしたことになるが、それは廃棄物の種類によってかなり違うと思う。
- ・ 廃棄物処理法の厳格な運用、自主情報公開制度、環境経営への取組の促進、産業廃棄物税という経済的手法を組み合わせると相乗的な効果を追求することが肝要。

論点 1 7 例えば、最終処分量を減量化する効果等を考慮して、産業廃棄物の処理プロセス段階で税率を変えることは、産業廃棄物政策上どのような効果と影響が考えられるか。

【意見】

- ・ 静脈産業の市場が健全化されていない状態で課税すると、排出事業者が中間処理業者や最終処分業者に税相当額の処理料金の減額を迫る。また、最終処分場が枯渇化しているため、市場で最終処分業者が中間処理業者より優位に立つ。このようなことから、産業廃棄物の減量化をビジネスとする中間処理業者、特に優良な業者を痛めつける結果になりかねない。

論点 1 8 排出事業者が納税義務者となる場合は、税を最終的に消費者に転嫁し、処分業者が納税義務者となる場合は、税を排出事業者に転嫁していくことが必要なのではないか。そのようにすることで、消費者の判断に応じて産業廃棄物の排出が少ない企業が選択され、産業廃棄物の排出量が減少していくのではないか。

【意見】

- ・ 多分、すべての税は最終的に転嫁されて初めて消費者の判断に応じて、廃棄物が少ない業界とか公害の少ない業界に変わっていくと思う。家電製品などの例で言うと、廃棄物がいっぱい出る業界のものは国民の負担が大きいということであれば、国民は多分、廃棄物が出ない業界のものに、あるいは出ない企業のものにシフトする。そういう意味では、税をかけるというのは一般的には国民の選択に応じてになると思う。
産廃税も全部転嫁でき、それは全部消費者が負担する、ということになれば、それはそれでいいが、その転嫁のメカニズムができないままでは、弱い者いじめではないか。結局、産廃税というのは第二法人税ではないのか。一番安易な財源調達手段でやっているのではないか。
- ・ 転嫁ということで、国民の選択の中で自立的に産業構造を選んでくると

いう仕組みになっていない限り、この産廃税というのは、いずれにせよ中途半端な税なのではないか。

論点 19 税を産業廃棄物施策の財源とする以上、最終処分や中間処理を阻害するような措置をとっている場合には、税の導入に伴ってそうした措置を変更していく必要があるのではないか。

【意見】

- ・ 地方自治体には「迷惑施設はなるべく来てほしくない」という本音があるのではないか。税がここまで来ているのだから、そのかわり、自治体としてはバランスを持って、この部分は阻害している要因だからこちらの方の政策は変更していく、というようなことがなければ、税ありき、ほかの部分は一切変えない、そういう形でいけば、ますます逼迫して閉塞感が出てくるだけだと思う。トータル的な問題として自治体には考えていただかなければ、産業廃棄物行政はなかなか前へ進まない。
- ・ 多分、地方自治体にとって最終処分場、中間処理施設を含めて、迷惑施設だという考え方があるのは事実だが、基本的には、最終処分場にしろ中間処理施設にしろ、必要なことは地方自治体は十分認識している。北九州市は、もともとのづくりのまちとしてやってきた土地で処分場の確保や中間処理施設の確保については、将来を見通しての動きをやってきたつもり。

5 その他の重要事項

産業廃棄物政策において金銭負担を課するという手法を考えると、税という手法以外にも課徴金など複数の選択肢があり得る。そして、そうした手法で産業廃棄物問題のどんな問題に対応できるのか検討することも必要ではないか。

各地方公共団体で税を含めて政策展開をしている中で、この検討会が税について考えるということ自体が地方公共団体に対してどういう意味を持っているのか、どういう姿勢で物を言うのか、留意が必要である。

税を導入する県等にとっては政策決定過程自体も意義があるという観点、後発の県等にとっては国として便宜を用意することはメリットがあるという観点の両方があり、後発の県等の意向も踏まえて慎重に考えていく必要がある。

不法投棄に対しては、原因者の追求や未然防止の監視にコストがかかるが、そのコストを賄うために、国レベルで環境保険のようなものがあったとしてもよいのではないか。

↳ 保険は、タックスやチャージとは異質。不法投棄対策のための経済的手段を議論するのではなく、税や課徴金によって産廃問題のうちどのどのような問題に対応できるのかを議論すべきである。

↳ 保険料という考え方と今の排出者責任を問うというやり方は両立するのか。今は、不法投棄があると排出者の責任を問う仕組みとしている。そういう仕組みがありながら、強制保険を設けると、保険料さえ払えば排出者責任は免責されることになって、排出者が適正処理を確保するために一生懸命になる必要がなくなってしまう、逆にモラルハザードが生じるのではないか。むしろ、不法投棄があるときは、排出者を徹底的に追及し罰していく方がよいのではないか。

産業廃棄物の処理費用は上昇しており、さらに課税されるとその分上乗せされ、一般廃棄物に関する金銭負担と産業廃棄物に関する金銭負担の格差が拡大していくことは、政策体系全体でアンバランスを生じるのではないか。