

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 最終報告骨子(案)

1. はじめに

平成12年4月1日に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が創設され、具体的な法定外目的税の導入が地方公共団体において進められている。

平成14年11月22日の中央環境審議会意見具申の中で、税という手法について、さらに詳細に検討する場を別途設けることが必要であるとされたことを受け、平成15年1月に本検討会を設置。

合計 回にわたる検討を行い、産業廃棄物政策において税という手法を用いることについて、産業廃棄物行政の立場から取りまとめを行った。

2. 産業廃棄物に係る税の現状

産業廃棄物の処分等に係る税(以下、「産業廃棄物税」という。)の検討・導入状況を概括すると、平成16年1月現在、8団体において施行、3団体で条例制定済み(施行前)、3団体で条例案の作成中。その他、10団体において検討会等で検討を実施。

税の仕組みは、大別して、事業者申告納付方式、最終処分業者特別徴収方式、最終処分業者課税方式、及び焼却処理・最終処分業者特別徴収方式の4タイプに分類される。

各方式の概要については、別添に示す。なお、一般的に、排出事業者に申告納付を求める方式は、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、徴税対象を大規模な事業者に限定せざるを得ない。他方、最終処分業者に課税又は特別徴収させる方式は、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、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。

3. 産業廃棄物に係る税の基本的な考え方

(1) 産業廃棄物に係る税の目的

これまで税を導入した地方公共団体においては、既存の政策手法と組合せて減量化を推進するとともに、財政状況が極めて厳しい中で施策を充実強化するための新たな財源を確保するため、産業廃棄物税を導入。

このように、既存の政策手法だけでは必ずしも十分に対応できない行政課題に対し、税という手法を組み合わせることで、より効率的・効果的に政策目標を実現し得る状況にある場合には、地域の産業廃棄物政策全体において税の導入は妥当なものであると評価されるものになる。

(2) 課税の根拠となる考え方

適正処理を確保するための監視等の行政事務や、減量化促進、処理施設の整備促進や運営の円滑化など様々な施策の充実強化を実施しようとする、都道府県等の財政負担は著しく増大。

他方、排出事業者や処理業者は、これら都道府県等の施策が充実強化され、その効果が現れれば、処分できる場所をより容易に確保することが可能。排出事業者や処理業者はすでに事業税等別途の税負担をしており、処理料金も支払っているものの、都道府県等の財政需要の一部については、処分される場所が確保されることによって受益する者が公平に負担すべきではないかという考え方が出てくる。

現状では、納税者に応益性が実感されているとは必ずしも言えない実情があるが、施策強化に必要な財源を確保するため排出事業者や処理業者に対して課税するという考え方は、その税収を用いて適正処理の確保等の施策が充実強化されることにより応益性が明らかになってくれば、一定の妥当性を有するものとして関係者の幅広い理解を得られるようになると考えられる。特に、税収の使途が、公共関与の処理施設の整備、処理施設周辺の環境影響監視、周辺住民とのリスクコミュニケーションなど処理施設の円滑な確保や運営に密接に関連し、かつ、その使途の透明性が確保されたものである場合、応益性がより明確になり、排出事業者や処理業者にとっては受け入れやすい。

税収の使途に関し、不法投棄の原状回復財源に充てるという考え方がある一方、現行制度では不法投棄の原因者には課税できないことから、不法投棄とは関係がない納税者から徴収された税収が充てられることは適当でないという指摘もある。

4. 現状における運用状況及びその効果と影響

(1) すでに税を導入した地方公共団体における運用状況

すで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)について、地方公共団体、排出事業者及び処理業者に対しヒアリング調査を実施。

税収の実績については、三重県及び広島県において見込みよりも少なかった一方、鳥取県及び岡山県においては、見込みよりも多かった。このうち三重県では、排出事業者が生産工程の改善等による排出削減やリサイクルの取組を継続的に進めていることが見込額を大きく下回った主な原因と考えられる。

表1 平成15年度の実績と当初税収見込の比較 (単位：百万円)

	実績見込	当初年間見込	差	比率(%)
三重県	131	411	280	32
鳥取県	8	6	2	141
岡山県	965	720	245	134
広島県	638	750	112	85

税収の会計処理については、一般会計の中に条例に基づき基金を設けて通常の会計とは別枠で会計処理を行っており、会計処理の透明性は確保。

税収の使途については、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、監視体制の強化等の不適正処理未然防止対策、処理施設の周辺整備事業への助成、普及啓発活動等に係る新規施策メニューが中心。

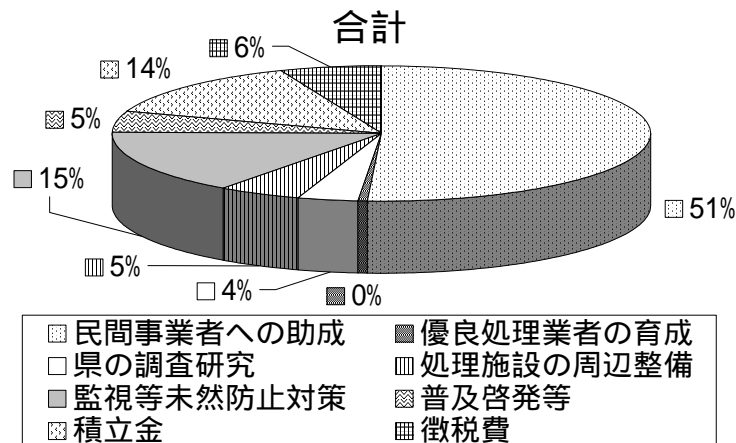


図1 税収の使途 (4県合計)

最終処分業者特別徴収方式の場合の最終処分業者による税の徴収については、処分料金とは別に適切に税の徴収がなされている。他方、中間処理業者から排出事業者への転嫁については、周知・説明は行われているものの、今のところ転嫁実態は十分には把握されていない。

さらに、平成16年1月に、上記の4県を除く、43都道府県及び57保健所設置市に対するアンケート調査結果によると、税収の見込みは年間54百万円から6億円程度。また、その使途は、上記4県と同様、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、監視体制の強化等の不適正処理未然防止対策、優良な処理業者の育成、処理施設の周辺整備事業への助成等が中心。なお、不法投棄の撤去に充てるとしたものが1団体。

表2 回答のあった14府県市(三重県等4県を含む。)における税収の使途一覧

使途の種別		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	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	1
	不法投棄された産業廃棄物等の撤去	1

(2) 効果と影響

税の効果と影響については、導入後の期間が短いため現時点で明確な結論を得ることが困難であるが、平成14年度に徴税が開始された三重県においては、
 ア．産廃税導入や税収による補助事業の活用が排出事業者における減量化促進にある程度寄与していること、
 イ．税の導入に伴う産業廃棄物の県外への追い出しや県内への流入抑制はこれまでのところ認められていないこと
 等が報告されている。また、これまでのところ不法投棄の明確な増加は見られていない。

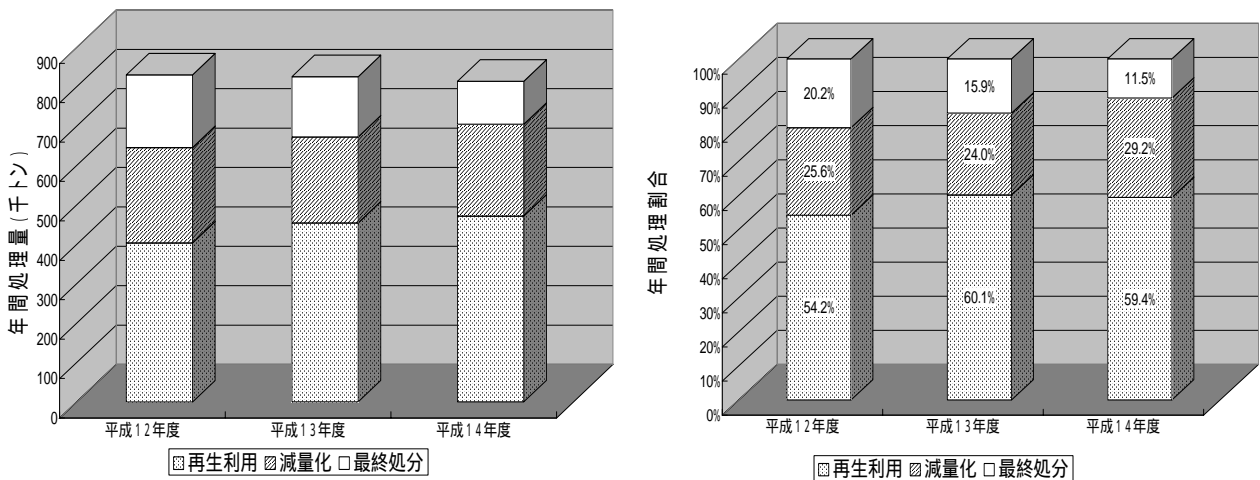


図2 三重県内の多量排出事業者の処理状況

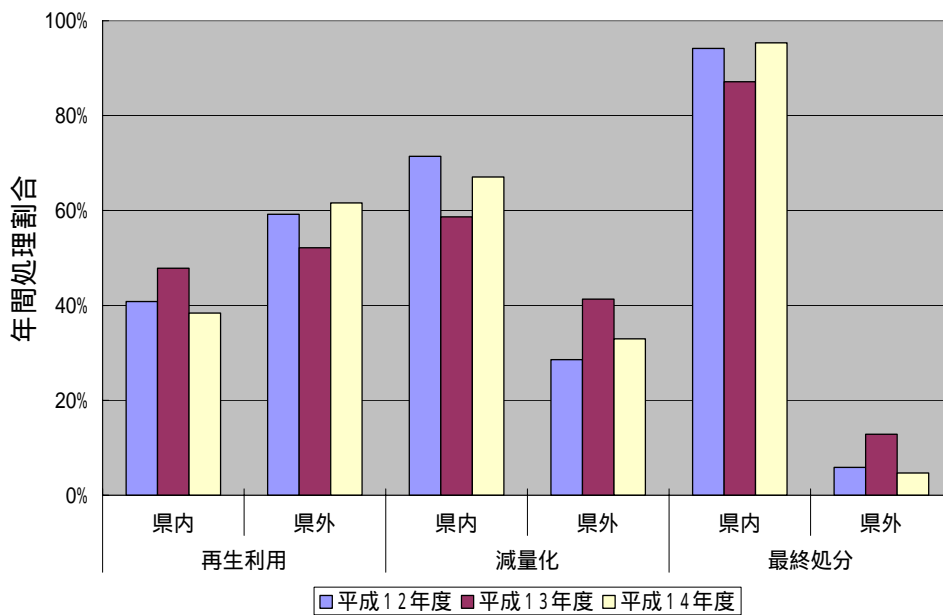


図3 三重県内の課税対象製造業者における県内・県外処理の状況

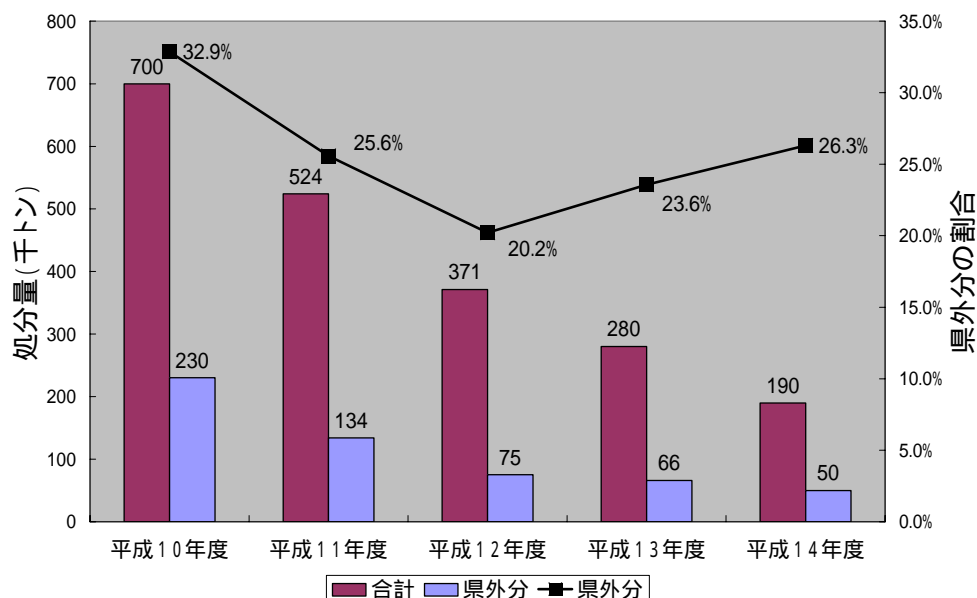


図4 三重県内の最終処分場における県外廃棄物の処分状況

なお、効果と影響の測定・把握に関しては、次のような課題がある。

課税の効果については、事業者申告納付方式では、排出事業者が直接申告納付するため、廃棄物処理法に基づく多量排出事業者の報告、税務調査等により、その減量化への取組状況を詳細に把握することが可能。一方、最終処分業者に課税又は特別徴収を求める方式では、埋立処分量は正確に把握できるが、排出事業者の減量化への取組状況を把握するためには、追加的な調査が必要。

課税の影響については、不法投棄に関しては把握がなされているものの、都道府県境を超えた産業廃棄物の流出・流入状況に関しては、十分な把握が困難な状況。

5. 導入・運用に当たって留意すべき事項

産業廃棄物税に関しては、未だ導入後日が浅いことから、その効果と影響を分析・評価するための情報が十分に蓄積されているとは言えないが、これまでの検討を踏まえ、産業廃棄物税の検討段階、及び導入後の運用段階において、特に留意すべき事項を以下のとおり提言する。

産業廃棄物税の検討に当たっては、「税ありき」の姿勢ではなく、既存の産業廃棄物政策の効果と限界を十分に見極めた上で、税を組み合わせることで、より効率的・効果的に政策目標を実現し得るように、政策全体としてバランス良く判断すべき。また、このような検討の過程においては、納税者や市町村の意見を十分に聴き、調整すること、広域的な観点から適正処理を阻害しないように配慮すること、適正処理やリサイクルを阻害するような流入規制等の措置の見直しを行うこと等が必要であること。

納税者の理解を得るため、税収の用途は、民間事業者のリサイクル推進や処理施設の設置促進に役立つ施策など、納税者が恩恵を実感できるような事業を中心とすべき。また、用途決定に当たって納税者の意見に十分配慮することや、会計処理の透明性の確

保にも十分に配慮すべき。

最終処分業者に課税又は特別徴収させる方式であっても、排出事業者が税相当額の負担者として想定されているが、現状では税の転嫁が的確に行われているか否かが明らかでないことから、中間処理業者や収集運搬業者から排出事業者への税の転嫁が適切になされるよう、十分な周知徹底、中間処理における標準的な減量化率の提示、転嫁状況の的確な把握・指導等の措置を講じるべき。

リサイクル促進政策との整合性を確保する観点から、課税標準の設定にリサイクル努力を的確に反映させるなど、質の高い中間処理業者の育成やリサイクルの促進に資するような制度設計をすべき。

排出事業者における減量化や、都道府県境を超えた産業廃棄物の移動など、課税の効果と影響を的確に把握し、制度の運用にフィードバックできるような体制の整備を行うべき。

これまでのところ、地方公共団体間における自主的な調整努力等により著しい制度格差が生じている状況にはないが、今後ともこのような相互調整を一層促進することにより、著しい制度格差や弊害が生じないように努めるべき。

6. おわりに

本検討会においては、産業廃棄物税について、制度を導入した地方公共団体や、納税者の立場にある排出事業者及び処理業者から運用実績等のヒアリングも実施し、1年以上に渡り精力的に検討してきた。

制度の導入後日が浅く、その効果や影響を定量的に示すデータが必ずしも十分揃っていないこと、地方ごとに課税方式や産業廃棄物処理の実情が異なっていること等から、共通の認識に到達するに至っていない事項もあるが、極力意見の集約を図った。

税を導入した地方公共団体においては、施行5年後を目途として、その施行状況等を勘案し、必要に応じて検討を加えることとしている。国としても、全国的な産業廃棄物行政を適正に推進する立場から、税の効果と影響等を継続的にフォローアップすべき。

本検討会の提言が、今後、地方公共団体において、税を検討するに当たっての参考となることを期待。