

環境政策における経済的手段の活用について

703-005 篠原由香里 指導教官 清水武明

About the use of economical means in the environment policy

Yukari Shinohara

はじめに

近年、急激な地球環境問題の悪化により、地球のおかれる危機的状況が広く認識されるようになり、その解決策が模索されている。また、地球環境問題というグローバルな環境問題が存在する一方で、水質汚染や廃棄物問題といったような我々の生活により近い部分にある、地域環境問題ともいえる環境問題も存在する。

これらの問題の解決策の一つが、市場経済の外部に置かれてきた「環境」という概念を市場経済の内部に取り込むという、経済的手段の活用である。これまでの社会は、企業や個人がどれほど環境配慮をしても、環境配慮をしない人々と比べて特段に報われるような事がなかった。また、環境が市場経済の外部にあることにより、消費者一人一人が自らの行う消費活動の環境負荷が実感しづらいという問題点も抱えていた。環境政策における経済的手段の活用は、これらの問題点の解決策として期待されている。

本研究では、近年悪化する様々な環境問題に歯止めをかける手段として注目される環境政策における経済的手段の中でも、日本の多くの地域が抱える廃棄物問題、とりわけ家庭系一般廃棄物排出量の削減を目的とした有料制の導入について検討する。

第1章 環境政策における経済的手段の役割

様々な環境問題への政策的な対処方法としては、①法的規制 ②経済的手段(課税、補助金交付等) ③「コースの定理」の3つがある。このなかで、「コースの定理」はいくつかの理由により実現可能性が低く、現実社会で利用されているのは法的規制と経済的手段の2つである。高度経済成長

期の公害問題対策中心の環境政策を経て、現在までの日本でもっとも活用されてきたのは①法的規制であるが、現代の都市環境問題のように汚染源が多数存在する場合は法的規制の活用が難しくなるため、それに代わる方法として注目されるのが②の環境政策における経済的手段の活用である。

経済的手段の代表例は環境関連税であるが、その形は様々で炭素税、自動車燃料税、石炭税などがある。環境税は増税の手段ではなく、課税対象のシフトが目的であるので税収中立が基本である。税収中立的な環境税を導入した場合、「二重の配当」という現象が起こる場合がある。これは、環境税の導入により、当初の目的である環境的な効果が得られると同時に、税収中立のために減税された分野でも市場の歪みが是正されることを意味する。しかし、「二重の配当」は税収環流効果と租税相互作用効果の相対的規模に応じて実現するので、環境税を導入したからといって、必ずしも二重の配当が起こるものではない。

環境税は環境負荷行為に対して一定の税率が課されるために、低所得者の負担が相対的になる「逆進性」という性質をもってしまふ。逆進性の解消のために、環境税を導入する場合は低所得者対策を十分考慮に入れることが必要である。

本論では環境税の中でも、家庭系一般廃棄物処理などの地域的環境問題対策に用いられるものを地域環境税に注目している。地域環境税は2000年施行の地方分権一括法により法定外目的税が創設されたことを受け、多くの自治体が導入、もしくは導入検討をしている。

第2章 家庭系一般廃棄物処理有料制について

一般廃棄物問題で処理主体である市町村が頭を悩ませるのは最終処分場の残余年数についてである。日本は国土が限られていることなどから、新しい最終処分場の用地確保が難しく、少しでも現在使用中の最終処分場を延命することが必要となってくる。最終処分場延命の手段としては、中間処理による減容化、リユース、リサイクルなどがある。このほかの手段として、多数自治体が注目するのが地域環境税の一種である「家庭系一般廃棄物処理有料制」（以下、有料制）である。

地域環境税は、環境税の中でも地域的環境問題において適用されるもので、和田による定義では「地域を単位とする環境に負荷を与える行為に課される、実質的に強制力を持つ経済的負担の総称で、環境に負荷を与える行為を抑制することが期待される負担方法を取り、なおかつその行為による環境負荷への対応策を実施する費用賄う手段となること」¹とされる。

有料制を大きく分けると従量制と定額制の2つがあり、それをさらに分類すると8つのパターンが存在する。しかし、有料制の中で地域環境税といわれるに相応しいのは、廃棄物排出抑制効果を持つ従量制のみである。手数料徴収方法としては、指定袋制とシール制が一般的に用いられており、有料制導入にあたって市民に対しては廃棄物排出の代替手段としてリサイクル施策を拡充する場合が目立つ。また、代替手段の確保は、廃棄物排出量の削減インセンティブを強める効果もある。

有料制導入が不法投棄の増加を招くように思われ、有料制導入の障壁となる場合がある。しかし、

不法投棄を懸念する自治体がパトロールを強化したり、住民へのルールの周知徹底に努めたりしていることもあり、既に有料化が導入されている都市では有料化が不法投棄につながったと感じている例は少ない。

第3章 廃棄物処理有料制の具体例

有料制の国内での事例として東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合とその組織団体である日野市を取り上げた。東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合の組織団体は東京都多摩地域の26市町であり、そのうち有料制を導入しているのは11市（2005年1月現在）である。東京都多摩地域には約390万人が住んでおり、その人々の排出するごみは二ツ塚最終処分場で埋め立てられている。この最終処分場は現在の埋め立てのペースのままだと約10年で満杯になるとみられている。次の処分場を確保することは困難が予想されるため、同処分組合およびその組織団体では二ツ塚処分場の延命のための様々な施策を行っている。その一例が有料制導入であり、徐々にその成果を上げてきている。有料制を導入している組織団体の1つが日野市である。同市は、平成12年10月から従量制の有料制を導入している。有料制の導入初年度は不燃ごみ、可燃ごみ共に大幅に導入前よりも排出量の削減に成功している。しかし、次年度からは不燃ごみが若干ずつではあるが排出量が増加する傾向がみられるため、排出量削減に向けた取り組みが必要となってくるであろう。

一方、国外の事例としてスウェーデンのイエテボリ市とドイツについて取り上げた。イエテボリ市は環境政策をすべての政策の根底においており、市内の構成要因すべてが環境問題に取り組むようにガイドラインで決められている。同市の有料制は従量制と定額制の性質を併せ持ったような有料制を導入しており、市民も経済的インセンティブから廃棄物減量化に積極的に取り組んでいる。ドイツは、DSD社を活用した包装廃棄物処理において先進的である。DSD社の誕生のきっかけともなった「包装廃棄物の抑制に関する政令」の施行により、市町村が処理するごみは住民一人当たり約半分になった。しかし、その半面で廃棄物処理の高度化により処理費用が増大したことなどにより住民の廃棄物処理手数料の負担は増してきている。廃棄物処理の状況にあわせて手数料の変化が起こることは当然に有り得ることだが、これを住民に納得してもらうためには行政が十分に説明責任の役割を果たすことなどが求められるだろう。

第4章 廃棄物減量化に対する廃棄物処理有料制の効果

日野市の有料制導入の効果のほどについては、まだ確かな結論を見出せるほどには導入年数が経過していない。しかし、可燃ごみなどの減少みると、必要経費をすべて賄うには程遠い手数料収入ではあるが、経済的インセンティブをきっかけに、市民が廃棄物排出に対しての意識の変化が多少なりともあったとみることができる。しかし、有料制導入済みの自治体においては、日野市の例に

もあるように、導入初年度は大きな削減効果をあげるものの、その後廃棄物排出量が再び増加に転じる場合がある。これは、住民が有料制に慣れてしまったことにより、手数料負担感がぼやけてしまうことによる可能性が高い。廃棄物排出量の削減効果を永続的に得ていくためには、定期的に手数料やリサイクル施策の見直しを行っていくことが必要と考える。

第5章 結論

有料化の経済的インセンティブなどにより市民の廃棄物に対する意識が変化するのにもなつて、環境に配慮し出来る限り廃棄物が出ないような製品が企業によって提供されたり、リサイクル施策が行政により充実されたりするなど、市民、企業、行政が協力する形での「廃棄物を出さない社会システム」作りが重要になってくる。様々な環境問題の悪化を食い止めるためには、政策全体の根本に「環境配慮」の理念を組み込んでいくことが必要であろう。そして、従来不明確になりがちであった環境費用の負担責任を、環境政策における経済的手段を活用して、明確にしていくことも同時に求められる。このことは、環境政策を進めていくにあたっての財政基盤を、景気変動などに影響されにくい確固としたものにするのにも役立つであろう。地球環境を持続可能なものにするためには、今この瞬間から、自分の足元にある環境問題を一人一人が自分の問題として意識し、取り組むことが不可欠だと考える。

註

1 和田久尚 「地域環境税と自治体 ―環境にやさしい税のシステム―」 イマジン出版 2002 P.3

参考文献

足立治郎 「環境税」 築地書館 2004

石弘光 「環境税とは何か」 岩波新書 1999

河内俊英 「環境先進国と日本 デンマーク・ドイツの廃棄物政策とエコシティづくり」 自治体研究社 1998

環境省 「一般廃棄物の排出及び処理状況等について（平成13年度）」

財団法人 東京市町村自治調査会 「多摩地域ごみ実態調査 平成12年度版」

財団法人 東京市町村自治調査会 「多摩地域ごみ実態調査 平成13年度版」

財団法人 東京市町村自治調査会 「多摩地域ごみ実態調査 平成14年度版」

財団法人 東京市町村自治調査会 「多摩地域ごみ実態調査 平成15年度版」

財団法人 東京市町村自治調査会 「家庭ごみ有料化導入ガイド」 日報出版 2002

十市勉・小川芳樹・佐川直人共著 「エネルギーと国の役割 ―地球温暖化時代の税制を考える―」 コロナ社 2001

東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合 「処分組合ニュース vol.31」

東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合ホームページ <http://www.tokyo-shobunkumiai.com>

東京都日野市ホームページ <http://www.city.hino.tokyo.jp/>

日引聡 有村俊秀 「入門環境経済学」 中公新書 2002

藤田香 「環境税制改革の研究」 ミネルヴァ書房 2001

細田衛士 「グッズとバツズの経済学 循環型社会の基本原理解」 東洋経済新報社 1999

三橋規宏 「環境経済学入門」 日経文庫 1998

レスター・ブラウン 「エコ・エコノミー」 家の光協会 2002

和田尚久 「地球環境税」 日本評論社 2002

「地域環境税と自治体 ―環境にやさしい税のシステム―」 イマジン出版 2002

OECD 「環境関連税制 その評価と導入戦略」 有斐閣 2002