

経済的手法の意義と問題点

2003年11月25日

東北大学助教授 渋谷雅弘

1 はじめに

私は、租税法の研究者でありますので、環境問題や産業廃棄物問題の専門家ではありません。そのため、これまでの議論をうまくまとめるということもできませんので、それに代えて、産業廃棄物問題に関する経済的手法について述べたいと思います。経済的手法には多様なものがあり得るのですが、代表的なものとして、経済的負担を課す金銭賦課と、経済的利益を与える補助金等があります。以下では特に金銭賦課を念頭において話を進めます。始めにお断りしますが、福島県で産業廃棄物課税を行うべきであるという前提の下で議論を進めるという意図はありません。ただし、近年、全国の自治体で産業廃棄物課税に関する検討が行われており、既に実現したところもいくつかあります。このように、何もしなくとも周囲の状況は変わっていくということも付言しておきます。

2 金銭賦課

まず、金銭賦課の種類について説明しておきます。第1に、租税というものがあります。これは、歳入調達を目的として、私人に一般的に賦課されるものです。賦課の基準は、納税者の負担能力、又は納税者が受けている行政サービスの大きさです。また、租税による収入は、政府の一般的経費に充てられるのが原則です。しかし、その税収が特定の事業のための経費に充てられる、目的税又は特定財源というものもあります。目的税は、その特定の事業に関わる者に課されることが多く、その結果として、次に述べる負担金に近いものとなります。

第2に、負担金又は分担金と呼ばれるものがあります。これは、特定の事業のための経費の一部又は全部を、その事業の受益者・原因者等に分担させるものです。金銭賦課の相手方が特定の範囲に限られている点が特徴です。

第3に、課徴金とは、私人の一定の行為を抑制する目的で、経済的負担を課すものです。抑制の対象とされる行為には、違法であるという前提はありません。この点で、罰金・料料などとは異なります。また、課徴金を課すことによって、政府は歳入を得ることとなりますが、それは課徴金の主目的ではありません。例えば、租税又は負担金は、必要な歳入額と、負担する者の負担能力を考慮してその負担が定められます。それに対して、課徴金は、抑制の対象とされる行為を適正水準に保つという観点から、負担が定められます。

第4に、協力金などと呼ばれるものがあります。これは、少なくとも名目上は、相手方

の合意に基づいて支払われるものです。開発指導要綱に基づく開発負担金が、その代表例です。もっとも、私人にとっては、これは強制的賦課に等しいものとして意識されることが少なくありません。

観念的には、一応このように分類できますが、これは必ずしも厳密なものではありません。実際、全国の自治体で実施又は検討されている法定外税の中には、租税というよりも負担金又は課徴金に近いものがあります。

産業廃棄物に対して金銭賦課を行う場合には、歳入調達を目的とするならば上記のうち負担金ないし目的税、廃棄物抑制を目的とするならば課徴金と位置づけられることとなります。

3 補助金等

補助金等とは、促進すべき行為を行う者に経済的利益を与えることをいいます。これには補助金の他に、租税優遇措置があります。政府が個別に審査をして利益を与えるか否かを決定することが必要なときは、補助金が用いられることが多く、逆に一定の要件を満たす者に当然に利益を与えるべきときには、租税優遇措置が用いられることが多いようです。また、租税優遇措置は、租税を納めている者に対してのみ効果が生じます。

補助金等は、当然に財政支出を伴います。従って、そのための収入を調達するために、金銭賦課の方法と組み合わせることが考えられます。

4 考慮すべき事柄

次に、産業廃棄物問題に対して、金銭賦課又は補助金等という経済的手法を採用すべきか否か検討する際に、考慮すべき事柄を挙げてみます。

第1に、特に金銭賦課についていえることですが、最も重要なことは、住民や事業者の理解を十分に得るということです。もちろん、負担を課される者から賛同を得るということは難しいのですが、少なくともその趣旨は理解できるというところまでもっていくことが望まれます。これがないと、産業廃棄物への金銭賦課は、単に環境保護を名目とする歳入調達としかみられないでしょう。また、補助金等についても、使い方を誤れば、産業廃棄物については排出事業者が責任を持つという原則が忘れられてしまうおそれがあります。

住民や事業者の理解を得るためには、制度を創るプロセスにおいて、広く公開・参加が行われることが重要です。また、本来は排出事業者の責任である産業廃棄物に関して、自治体の役割が何であり、そのことと産業廃棄物課税とがどう関わるのかを、明らかにしなければなりません。例えば、過去の不法投棄の処理費用のための課税は、なかなか理解が得られにくいと思われませんが、将来の不法投棄防止策のためであれば、事業者の利

害に関わることであり、より理解を得やすいかもしれません。

なお、この点に関して一つ付け加えておきますが、各地の産業廃棄物税の中には、排出事業者を納税義務者としながら、税の徴収を処分業者に行わせているものがあります。このような制度は、地方税ではしばしばみられますが、これを採用する場合には、徴収義務を課される処分業者の負担に配慮し、その理解を十分に得ることが必要です。最近各地の自治体で作られている法定外税の中には、徴収義務を負う者に対する配慮に欠けているとみられるものがあります。

第2に、制度の主目的を明確にすることが重要です。手段は、常に目的との関係で設計され評価されるものであるからです。目的は、まず産業廃棄物対策のための財源確保か、産業廃棄物抑制かに分かれるでしょう。さらに後者は、例えば産業廃棄物の発生を抑制するのか、最終処分の量を減らすのか、リサイクルを促進するのか、県外からの持ち込みを抑制するのか等に分かります。

実際の制度は、おそらく以上の目的の複数のために機能することとなるでしょう。しかし、その場合でも、主目的が何であるかを明確にしなければ、適切な制度設計ができないこととなり、また住民等からの理解も得られにくくなるでしょう。

第3に、経済的手法は、あくまで補完的・補充的手段にとどまるということを述べておきます。主たる手段が別に用意されていて、それを脇から支えるという場合に、最もよく機能するということです。私は、経済的手法の効果について実証分析などをする能力はありませんが、これまでの租税特別措置などをみて、経験的にそのように考えております。

主たる手段としては、行政上の様々な対応があり得るでしょう。また、これに関連して、私がこれまでの検討会の中で感じたことですが、企業や業界の産業廃棄物問題への取り組みには、大きな格差があるようです。高い意識をもって実効的な仕組みを作り上げているところもあれば、違法行為がしばしば起きているところもあります。この点に、一つの手がかりがあるように思います。企業・業界の優れた取り組み自体を、主たる手段として位置づけ、それを側面から支援し、全体の流れをそちらへ誘導するといったことが考えられます。産業廃棄物は、排出事業者が責任を持つべきものですが、そのことを前提としながら、自治体が、排出抑制やより望ましい処理方法へと誘導を行い、先行する事業者が競争上不利に陥らないよう何らかの施策を講じることはありうるでしょう。

第4に、金銭賦課については、制度の実効性の確保が必要となります。これが欠けると、金銭賦課を行うことが、かえって不法投棄の誘因となります。

第5に、周辺自治体との調和が求められます。他県から理解を得られないような制度を作るべきではありません。また、事業者の立場から言えば、各自治体の制度が不統一であると、それに対応すること自体が一つの負担となってしまいます。

例えば、各地で採用されている産業廃棄物税においては、税率を産業廃棄物1トン当たり1000円とするのが通例となっているようです。このような状況の下で、これと異なる

る税率を採用することは、実際上難しいように思います。自治体間で税率の引き上げ競争が起こるようだと、金銭賦課という制度が機能しなくなるでしょう。課徴金の特長として、総量規制のために税率を柔軟に変えることができるという点が指摘されますが、金銭賦課をそのように行うことは相当困難であると思われる。

第6に、経済的手法は、一方では制度の安定性が求められます。事業者が、制度の存在を前提として、事業に関する決定をしうようにです。しかし、他方で、経済的手法は、不断に目的に対する効果の有無・程度が検証されなければなりません。両者のバランスの取り方は大変難しい問題です。

最後に、経済的手法と、この検討会でしばしば言及された住民・事業者の意識向上との関係について述べておきます。経済的手法を用いることが、住民・事業者の意識向上につながる可能性はあります。しかし、そのためには、その制度が住民・事業者の理解を得られ、なおかつ実効的に運用される必要があります。これが満たされなければ、かえって逆効果となるおそれがあります。

この点に関して、各地で採用されている産業廃棄物税をみると、排出事業者を納税義務者とし申告納付をさせるもの、処分業者に特別徴収をさせるもの、排出事業者以外の者を納税義務者とするものなどがあります。事業者の意識向上という点からは、が最も優れているようにも思われますが、実際上どの程度の違いがあるかはわかりません。また、をとると、徴税コストが高くなり、小規模事業者への免税措置を設けることが求められることともなります。

5 おわりに

まとめとして、金銭賦課又は補助金等という経済的手法は、産業廃棄物問題に関してあくまで補完的・補充的手段にとどまるということを繰り返しておきます。従って、例えば産業廃棄物課税を行うべきか否かという問題は、産業廃棄物抑制のための施策が経済的手法によって補完される必要があるかを検討して、始めて答えられるということになります。あるいは、産業廃棄物に関して財政支出を伴う施策が自治体に求められているとき、そのための資金調達方法として産業廃棄物課税が適当であるかという問題になります。