

福島県地方税制等検討会報告書（平成16年9月）

「産業廃棄物税の検討について」

はじめに

平成12年4月の地方分権一括法の施行に伴う地方税法の改正により、法定外税は総務大臣の許可制から同意を要する事前協議制となり、課税自主権の拡大のために法定外目的税が創設された。

また、平成16年度税制改正では、特定の納税者にかかる税収の割合が高い法定外税を新設する場合には、議会において納税者の意見を聴取する機会を設けるなど、住民や事業者等の理解を十分得るための制度的な整備が進んでいる。

産業廃棄物に関する税については、平成13年6月の三重県の条例制定以降、現在まで20の自治体で条例が可決されており、この他にも多くの自治体が検討を開始している。

本県では、循環型社会形成の推進のために、これまでの事業者の自主的な取組みや規制的手法だけでなく、経済的な誘因によって産業廃棄物の減量化やリサイクルの促進を図る手段について検討が進められてきた。平成16年1月には「産業廃棄物行政と経済的手法のあり方検討会」において、税の導入に向けた検討を早急に進める必要があるとの報告がなされ、これを受けて、福島県環境審議会で「循環型社会の形成に向けた産業廃棄物税の在り方」が検討されており、去る7月1日には産業廃棄物税の導入が必要であるとの中間取りまとめがなされたところである。

産業廃棄物税は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という）をはじめとする規制的手法を補完し、相互の相乗効果によって循環型社会の形成に寄与しうるものである。

福島県地方税制等検討会においては、このような認識を踏まえ、本県環境審議会における中間取りまとめを尊重しながら、地域の実情に対応した税制度を構築するとの観点から検討を行った。

1. 福島県における産業廃棄物処理の状況

県内の産業廃棄物処理については、以下のような状況にある。

- (1) 県内における産業廃棄物排出事業者は、約4万事業所と推計され、このうち産業廃棄物の発生量が年間千トン以上の事業者は約300事業所となっている。
- (2) 平成14年度における県内の産業廃棄物の最終処分量は、76万3千トンに上るが、本県にはエネルギー産業、素材生産型産業等の立地が多いこともあり、これらの事業者が自ら最終処分を行ういわゆる自社最終処分量は33万9千トンと最終処分量の44%を占めている。
- (3) 廃棄物処理法の数次にわたる改正や各種リサイクル法の制定の結果、産業廃棄物の適正処理やリサイクルの促進が進められてきており、中間処理業者が取り扱う産業廃棄物が増加してきている。
- (4) 県内の最終処分場の平成17年度末における残余年数は、管理型最終処分場で約7年と見通しているものの、最終処分場や焼却施設などの産業廃棄物処理施設の新たな設置は、周辺住民の合意形成が得にくいことなどにより、困難になってきている。
- (5) 県内の投棄量10トン以上の不法投棄の件数は、平成14年度では17件と平成5～7年度平均の3.4倍となっている。

2 産業廃棄物税の目的

○ 経済的負担による排出削減等の誘導

産業廃棄物税は「税」という経済的負担を設定することにより、事業者等に産業廃棄物の排出抑制やリサイクル推進への動機付けを与える。

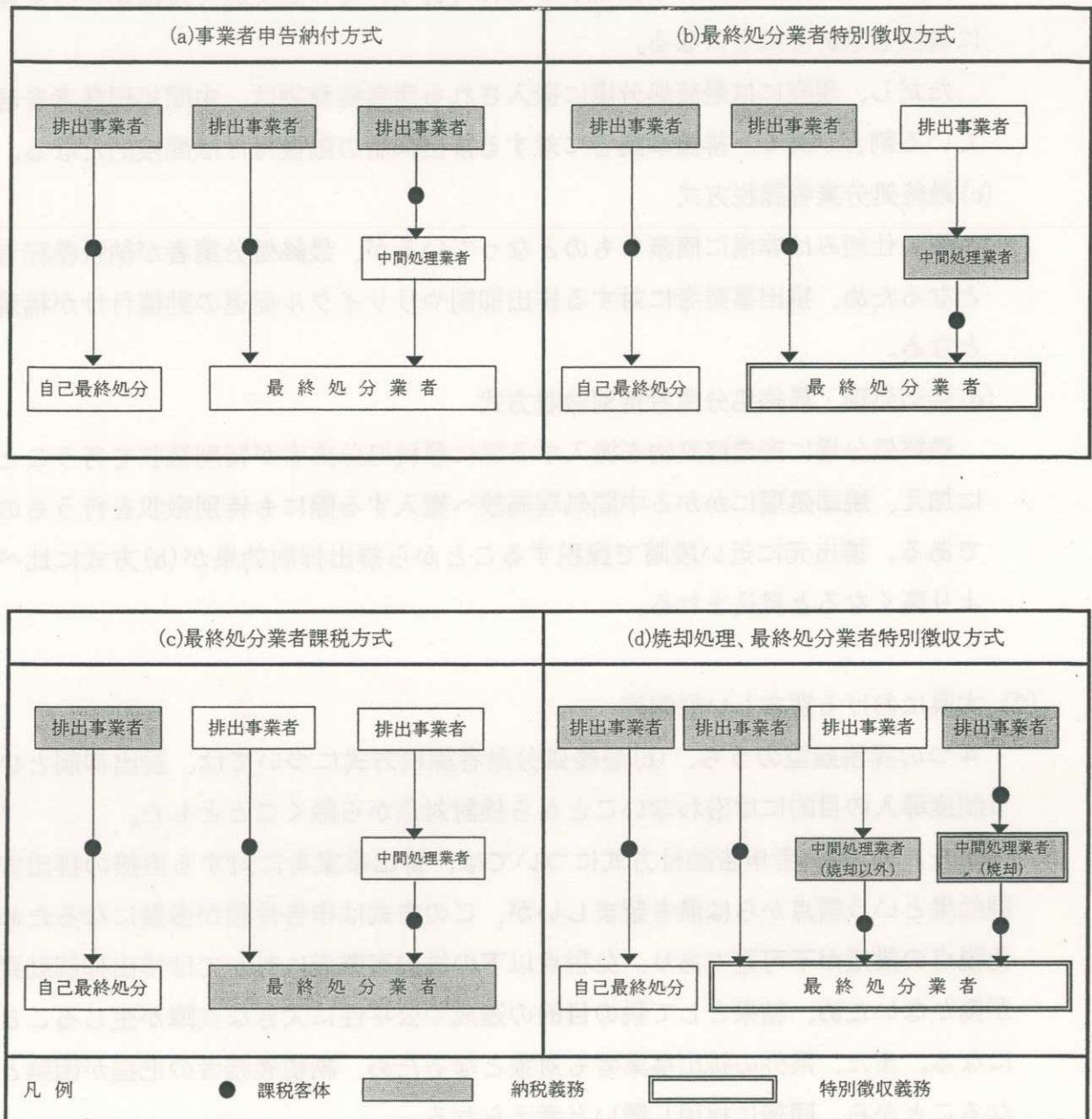
○ 税収を活用した産業廃棄物施策の推進

産業廃棄物税は、上記の誘導効果に加え、税収を活用することにより排出抑制やリサイクルを推進するための施策の実施をはじめ、産業廃棄物の適正な処理の推進に資する。

3 産業廃棄物税の課税方式について

産業廃棄物税については、納税義務者や徴収方法により4つの課税類型が考えられ、これについて政策目的や税制面からの検討を行った。

(1) 税制の種類



(a) 事業者申告納付方式

排出事業者が自ら申告納付する方式であることから、直に税負担を実感し、排出抑制行動を促すという点で優れているが、申告納付という仕組み上、全排出事業者を対象とすることは現実に不可能であり、先行して実施している県では、課税対象が一部の排出事業者に限られている。

(b)最終処分業者特別徴収方式

最終処分場に産業廃棄物を搬入する際に最終処分業者が特別徴収を行うもので、すべての搬入者に対し課税するものであり、その面で広く排出事業者全体に負担を求めることになる。

ただし、現実には最終処分場に搬入される産業廃棄物は、中間処理業者を経ている割合が高く、排出事業者に対する排出抑制の動機付けは間接的となる。

(c)最終処分業者課税方式

税の仕組みは非常に簡素なものとなっているが、最終処分業者が納税義務者となるため、排出事業者に対する排出抑制やリサイクル促進の動機付けが稀薄となる。

(d)焼却処理・最終処分業者特別徴収方式

最終処分場に産業廃棄物を搬入する際に最終処分業者が特別徴収を行うことに加え、焼却処理にかかる中間処理施設へ搬入する際にも特別徴収を行うものである。排出元に近い段階で課税することから排出抑制効果が(b)方式に比べより高くなると見込まれる。

(2) 本県における望ましい税制度

4つの課税類型のうち、(c)最終処分業者課税方式については、排出抑制という制度導入の目的には沿わないことから検討対象から除くこととした。

また、(a)事業者申告納付方式については、排出事業者に対する直接の排出抑制効果という観点からは最も望ましいが、この方式は申告件数が多数になるため免税点の設定が不可避であり、免税点以下の排出事業者に対しては排出抑制効果が働かないため、結果として税の目的の達成や公平性に大きな支障が生じることになる。また、県外の排出事業者も対象となるため、納税義務者の把握が困難となることから、同様に採用し難いと考えられる。

このため、(d)焼却処理・最終処分業者特別徴収方式について、(b)最終処分業者特別徴収方式との比較により、更なる検証を行った。

○ (d)焼却処理・最終処分業者特別徴収方式は、焼却処理についても税負担を求めており、焼却処理される産業廃棄物については、排出事業者の削減努力をより強く促すことが期待できるが、次のような点を考慮することが必要である。

ア 経済的手法である税制度は、廃棄物処理法や福島県廃棄物処理計画等の施策と連動して進められるものであり、これらにおいては、焼却処理が他の中間処理と区別して取り扱われていないこと。

イ 焼却処理施設への搬入に対しても課税とする自治体の理由として、他の中間処理と比べて著しく環境負荷を与えることが示されているが、焼却灰の再利用や焼却熱の熱回収（いわゆるサーマルリサイクル）を行っている場合は、環境負荷が低減されているとして特例措置等を設けており、税制度が複雑化する懸念があること。

ウ 焼却処理施設への搬入に対する課税は、最終処分場への搬入のみの課税と比較して、焼却処理施設に持ち込む排出事業者に実質的に5倍以上の税負担を生じさせること。

○ (b)最終処分業者特別徴収方式は、最終処分場への搬入時のみを課税段階としており、制度が簡素であるとともに、北東北3県や新潟県、宮城県などの隣接県も採用していることから、事業者の制度に対する理解という面も含め、周辺との制度的な調和を図るという点で好ましい。

以上のことから、最終処分場に搬入する産業廃棄物に課税する(b)最終処分業者特別徴収方式が、本県が導入する産業廃棄物税として適当であると考えられる。

ただし、中間処理を経る場合には中間処理業者が納税義務者となることから、排出事業者に対しての排出抑制の動機付けが間接的になるため、県民・事業者へ排出事業者が実質的な税の負担者である旨の周知等を徹底し、適正な税の転嫁がなされるよう配慮していくことが必要である。

4. 課税標準

課税標準としては、産業廃棄物の最終処分料金、容量、重量が考えられるが、排出量に応じた客観的な計量単位であることが望ましい。

最終処分料金を課税標準とした場合、同一の産業廃棄物であっても、処分業者ごとの処理料金によって税額が異なるため、排出量に応じた客観的なものとは言い難い。

産業廃棄物の容量を課税標準とすることについては、最終処分場の規模や残余年数の把握が容量で量られることや、産業廃棄物の流通において容量が用いられる場合もあることから、最終処分業者等にとっても受け入れられやすい反面、圧縮等により容量が変化するため、適切な計量という面で若干問題が残ると考えられる。

課税標準を重量とすることについては、課税対象となる産業廃棄物の大部分が固体であり、正確な計量という点で優れていると言える。加えて多くの処分場では重量計を備えており、最終処分量として特に多い焼却灰等は、受入量の確認が重量で

行われていることから、最終処分業者にとって最も受け入れやすいと考えられる。

なお、産業廃棄物の流通において容量が用いられる場合も考慮し、容量から重量へ換算するための換算率を設定する必要がある。

5. 税率

- 税率を高くすれば、最終処分量の削減やリサイクルの促進等への動機付けが強まると考えられるが、税制度創設の目的が廃棄物処理法をはじめとする産業廃棄物関係施策と相まって循環型社会の形成の推進にあることから、懲罰的とも受け取られかねない高率の税率設定は、経済的手法としての税の範囲を超える恐れがあり、不法投棄の増加を招く恐れもある。
- 先行自治体で採用されている1,000円/トンという税率は、業者委託の場合の処理料金が概ねトン当たり1~2万円、高額な場合でもトン当たり4~5万円程度であり、税負担は処理料金の数%程度と推定される。(中間処理を経て減量化されれば、さらに税負担は下がる。)
- 1,000円/トン(言い換えれば1円/kg)という税率で排出抑制の効果が期待できるかという点については、先行自治体における導入後の期間が短いこともあり、実証的に効果が確認されていないが、税導入のアナウンスメント効果も指摘されており、排出抑制を促すという制度の目的から見て一定の政策効果が期待できる。

以上のほか、北東北3県や宮城県、新潟県においては、1000円/トンの税率設定がなされており、近隣県と調和した税制の面からも、基本的な税率の設定は1,000円/トンが適当であると考えられる。

6. 特別徴収義務者等の事務負担の軽減

税の導入によって納税義務者、特別徴収義務者になる者は、既に廃棄物処理法等によってマニフェストをはじめとした帳票の管理を行うとともに、国税、地方税その他経済取引・経営状況についての記帳義務を負っており、産業廃棄物税の導入による新たな事務負担については、極力軽減することが求められる。

このため、排出事業者、産業廃棄物処理業者等の意見を踏まえながら、事務負担の軽減方策として下記の点について配慮する必要がある。

- 申告事項は、税制上必要な最小限の項目とし、できる限り廃棄物処理法が求める記帳項目の範囲内で構成する。

- 申告時期については、会計処理の実態等を踏まえて検討する。
- 最終処分業者特別徴収方式を課税方式として採用することから、特別徴収義務者の徴収事務にかかる経済的負担に対し、配慮する。

7. 自社最終処分場

本県では、エネルギー産業、素材生産型産業等の立地が多いことから、これらの事業者が自らの最終処分場に搬入するいわゆる自社最終処分量は、33万9千トン（平成14年度）と最終処分量の44%を占めている。

自社最終処分場に対する課税については、「環境への負荷という点で委託処分も自社処分も変わらない。」「多額の施設整備費を負担して最終処分場を自ら確保し、排出者責任を果たしている。」と賛否が分かれており、その取扱いについては、環境政策上の視点から公益性や公平性について十分に検討することが必要であると考えられる。

なお、経済的手法としての税導入という産業廃棄物税の性格を考えた場合、排出抑制の実効性と適正な税負担の調和ある税制が求められることから、高額な税負担が発生する場合には一定の軽減措置等を講ずることが適当である。

8. 一般廃棄物と併せて処理する産業廃棄物（併せ産廃）

廃棄物処理法第11条第2項では、「市町村は、単独に又は共同して、一般廃棄物と併せて処理することができる産業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」と規定されており、産業廃棄物の適正処理のため、県内市町村（又は事務組合）のいくつかでは、産業廃棄物が有料で一般廃棄物処分施設で併せて処理されている。

この一般廃棄物処分場に持ち込まれる産業廃棄物については、大部分が一般廃棄物と併せて焼却処理された後の焼却灰の形で最終処分されているのが実態であり、一般廃棄物と併せて処理される産業廃棄物については、課税客体の数量的な把握が非常に困難となっている。

したがって、課税技術面などを勘案し、課税対象としないことが妥当と考えられる。

9. 公共下水道汚泥

廃棄物処理法において産業廃棄物は、「事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物。」

とされている。

公共下水道汚泥については、本県としても減量化や有効利用を推進しているところであり、また、県民全体として産業廃棄物の排出抑制に取り組むという税導入の趣旨に鑑み、自治体の創意工夫を促す観点からは、課税することが妥当と考えられる。

一方で、公共下水道汚泥については、通常の経済活動から生じる産業廃棄物とは異なり、税金と使用料という住民の負担によって提供される自治体の公共サービスであることから、更なる税負担を課すことは妥当でないとも考えられ、更なる検討が必要である。

10. 税収の使途

- 産業廃棄物税については、税収の増加を求めない、いわゆるインセンティブ税制という側面を有するものの、県民や納税者の理解を得るためには、税収の使途としてどのような産業廃棄物に関する施策を行うかを示す必要がある。
- 産業廃棄物税の目的が廃棄物の排出抑制、リサイクルの促進等を促す経済的な誘因にあることから、その使途も環境への負荷を低減させる有効な施策に充てられることが必要である。
- 廃棄物処理法の適正な運用など産業廃棄物に関する施策は、都道府県がその責務を担っているが、中核市においては中核市がその役割を有していることから、税収の使途については、中核市に対する配慮も必要である。
- 産業廃棄物の不法投棄の増加は、適正な納税者の納税意欲を減退させるものであり、税制度そのものの信頼性が損なわれることから、税収の使途として不法投棄の防止対策等についても求められる。

終わりに

法定外目的税である産業廃棄物税は、産業廃棄物行政における経済的手法としての税制の活用である。このため、その税収は、産業廃棄物の発生抑制、リサイクルの推進、不法投棄の未然防止など産業廃棄物に関する施策の充実に資することになる。

また、産業廃棄物税は、持続的発展が可能な循環型社会の実現を目指すための施策の一つとして導入の必要性が唱えられているものであり、導入に当たっては、そうした点について県民や事業者の十分な理解を得ることが必要である。

附 記 事 項

福島県地方税制等検討会においては、特に自社最終処分取扱いについて様々な意見が述べられた。今後の産業廃棄物税の議論における検討の参考として、それらの意見を下記のとおり附記する

- 自社最終処分と委託最終処分を比べた場合、産業廃棄物政策の推進上、どのような取扱いの違いがあるのか、まず、両者を公平性の観点から考えて、その後で負担に耐えうるかどうか、負担水準を考えるべきである。
- 産業廃棄物には基本的に課税されるものと考えられるが、自社処分場については、処分場の設置に一定の投資が先行して行われていることから不均一課税が適当と考えられる。
- 排出物の量や性質等により委託処分になじまないため、やむを得ず自社最終処分場を設置していること、導入済みの他県においても非課税、減税、経過措置等を行っている例があることなどを含め、納税義務者の経営や地域経済へ与える影響などの観点からも十分に検討されるべきである。