

「産業廃棄物行政と経済的手法のあり方に関する検討会」(第7回)  
議事要旨

1 開 会 (事務局)

2 座長あいさつ

今回の議事の進め方について、各委員に説明。

3 議 事

(1) 議題1「経済的手法の意義と問題点」(資料1)

渋谷委員

1 はじめに

経済的手法には多様なものがあり得るが、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る。以下では特に私の専門に近い金銭賦課を念頭において話を進めていきたい。ただ、そのように進めたからといって、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ではない。ただ、近年、全国の自治体で産業廃棄物に対する課税というものが検討されているし、既に実現したところもいくつかある。仮に、福島県が何もしないという選択肢を採ったとしても、周りがどんどん課税を導入していくということになると、福島県だけが負担が軽いことになってしまう。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く。

2 金銭賦課

まず、金銭賦課について概観したい。金銭賦課といっても、いろいろな種類がある。ここにもいくつかあげたが、これで全てではない。ここでは、関わりがありそうなものだけをピックアップしている。

第1に、租税というものがある。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。その賦課の時の基準は、普通は納税者の負担能力であるが、場合によっては納税者が受けている行政サービスの大きさを概算したものに基いて課されるということもありうる。また、そこで得られた収入は、政府の一般的経費に充てられるのが原則。ただし、その税収が特定の事業のための経費に充てられる、目的税ないし特定財源と呼ばれるものもある。目的税は、特定の事業の経費に充てられるわけだが、その特定の事業に関わる者に対して課されることが比較的多く、その結果として、次に述べる負担金に近いものとなっている。

第2に、負担金あるいは分担金と呼ばれるものがある。これは、特定の事業のための経費の一部又は全部を、その事業の受益者や原因者等に分担させるもの。租税との違いは、金銭賦課の相手方が一般的であるか、特定の範囲に限られているかということになる。さらに、先程述べた目的税との違いということ言えば、事業からの受益者とか原因者というものをかなり具体的に特定されている場合が負担金に近いし、抽象的な場合には目的税に近づくことになる。ただ、両者の区別はかなり難しく、厳密に線引きできない。

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。抑制の対象とされる行為には、違法であるという前提はない。この点で、罰金や行政上の制裁や料などとは異なる。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るが、歳入は課徴金の主目的ではないという建前になる。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る。それに対して、課徴金は、抑制の対象とされる行為を政府が適正水準と考える水準に保つという観点から、それに見合った負担を課すことになる。

第4に、協力金などと呼ばれるものがある。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。代表的な例が、開発指導要綱に基づく開発負

担金など。ただ、これは建前としては合意に基づくものであって、寄付金と同様のものであるということになっているが、実際に事業などを行う私人にとっては、強制的賦課に等しいものとして意識されているのではないか。

他にも、金銭負担の種類としてはいくつかあるが、今回は関係のありそうなものだけを抜き出した。

観念的には、一応このように分類できるが、これは必ずしも厳密なものではない。最近では全国の自治体でいろいろな法定外税が実施されたりあるいは検討されたりしているが、その中には、税という名前が付いていても実際には負担金とか課徴金に近いものが存在している。

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、今挙げたもののうち負担金ないしは目的税となるし、廃棄物の抑制に主目的を置かならば課徴金と位置付けられることになる。もっとも、実際に名前が付けられる段になると、たいていは法定外税という名前になってしまう。

### 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う。補助金が代表的なものだが、他には租税優遇措置がある。補助金は、直接金銭を給付することになるが、租税優遇措置は本来課されるべき税金の一定額を減免するということになる。どちらも経済的利益を与えるという点では共通だが、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適当であるときは、補助金が用いられることが多い。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。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るので、法人税などのように、所得に対して課される租税に対する優遇措置を設けた場合には、法人税を納めている黒字の企業にしか効果が及ばない。

補助金等は、定義上当然に財政支出を伴う。したがって、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る。

### 4 考慮すべき事柄

次に、経済的手法を採用すべきか否か検討する際に、どういう事柄を考慮しなければならないかを若干列挙した。

第1に、特に金銭賦課について言えることだが、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。もちろん、負担を課される者から実際に賛同を得るところまでいくのは難しいが、少なくともその趣旨は理解できるところまでもっていくことが望ましい。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。また、補助金等の場合については、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る。

住民や事業者の理解を得るためにはどのようにすればいいかは、いろいろな条件があるが、特にあげておきたいこととしては、制度を創る過程で、広く公開がなされ、なおかつ参加が行われていることが重要であると思われる。また、産業廃棄物問題との関係でいえば、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らない。例えば、過去の不法投棄について、莫大な処理費用がかかってしまうということがいくつかのところで見られるが、この処理のための費用を調達するための課税を産業廃棄物に対して行うことは、なかなか理解が得られにくいと思われる。過去に他人がやった違法行為の後始末を現に事業をやっている排出事業者が負担しなければならないという疑問が出てくるのではないか。逆に、将来の不法投棄防止策のためであれば、理解を得やすいかもしれない。実際、処理を委託した先の業者が不法投棄などを行った場合でも、元になる排出事業者の責任は免れないという考え方が最近強くなってきているようなので、その点から言えば、将来

の不法投棄を防止することは排出事業者の利害にも関わることを考えられる。

なお、一つ付け加えておくと、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る。これを特別徴収というが、このような制度は、地方税ではしばしば使われている。これを採用する場合には、徴収義務を課される処分業者などの負担に配慮し、その理解を十分に得ることが必要である。最近各地の自治体で作られている法定外税の中には、納税義務者でない者に特別徴収の義務を負わせているものもあるが、そのような税の中には、徴収義務を課される者に対する配慮に欠けていると思われるものも若干見られる。

第2に、制度の主目的を明確にすることが重要。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。例えば、経済的手法でいえば、目的はまず産業廃棄物対策のための財源確保か、産業廃棄物の抑制かに分かれる。さらに後者は、最初の発生の段階を抑制したいのか、最終処分の量を減らしたいのか、リサイクルを促進したいのか、県外からの持ち込みを抑制するののかというようにいろいろなことが考えられる。

もちろん、実際にできる制度は、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と思われる。しかし、その場合でも、まず始めに主目的が何であるかを明確にして、それを前提にして制度を作っていくしないと、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。

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。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。私はエコノミストではないので、経済的手法の効果について実証分析はできないが、これまで国で作られてきた租税特別措置などをみていると、経験的にそのように考えられる。

主たる手段としては、行政上の様々な対応があり得る。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だが、企業や業界の産業廃棄物問題への取組みには、大きな格差がある。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こっているところもある。この点に、主たる手段を考える一つの手がかりがあるように思う。すなわち、単に行政上の対応だけではなくて、企業や業界が行う優れた取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に経済的手法を使うことが考えられる。産業廃棄物は、排出事業者が責任を持つべきものであるが、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、なおかつ廃棄物の取組みについて先行する事業者が競争上不利に陥らないよう施策を講じることは矛盾しない。

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る。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る。よく、税については、税が高いとそれだけ脱税が増えると言われるが、それと同じことが起こるおそれがある。

第5に、周辺自治体との調和が求められる。他県から理解を得られないような制度を作るべきではない。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るというおそれがある。

例えば、各地で採用されている産業廃棄物税では、税率を産業廃棄物1トン当たり1000円とするのがなぜか通例となっている。このような状況の下で、これを上回るような税率を特定の県だけが採用することは、実際上難しいように思う。

第6に、経済的手法は、一方では制度の安定性が求められている。制度が安定的に存続すると考えるからこそ、事業者も制度の存在を前提として事業に関する決定ができることになる。しかし、他方で経済的手法は、目的に対する手段であるので、不断に目的に対する効果が本当にあるのかどうか、あるいはどのぐらいか、コストに見合った効果があるのかということを検証して手直ししていかなければならない。不断に手直ししなければならないということと、安定性が求められるということ

とのバランスを取るということが大変難しい問題として存在している。

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触れておく。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当然あると思われる。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るものであり、なおかつ実効的に守られるように運用される必要がある。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る。

## 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たい。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どうかを検討して、始めて答えられるということになる。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どうかを検討して答えていくという問題になる。

### (各委員からの意見等)

私たち廃棄物処理業者の立場からいえば、課税については何年も前から少しずつ皆さんの理解を得るべきだと思う。排出事業者の理解を得ないと、適正な料金が徴収できず税を廃棄物処理業者が負担することにもなりかねない。

### (渋谷委員)

まったくおっしゃるとおりだと思う。各地にある産業廃棄物税を見てみると、処分業者に対して中間処理業者が直ちに納税義務者にされている場合もあるし、特別徴収義務を課されている場合もあるが、これも基本的には本来負担するのは排出事業者であるし、それを直接自治体が行うのではなく処分業者などに代わって徴収させている面があると思うが、まず、排出事業者でこのような税を払うのは仕方ないことであると理解してもらうことが前提で、それがないとしわ寄せが処分業者へいってしまうおそれがある。これは産業廃棄物税に限らず、各地の法定外税でうまくいっていないものがあるということも聞いている。もし、そのような処分業者が代わって徴収する仕組みをとるのであれば、丁寧に行わないと仕組みとしてうまくいかないし、処分業者に過重な負担を課することになってしまう。

マニフェスト伝票も、私たち廃棄物処理業者が持っている、排出事業者に書いてもらっていることが多い。

## (2) 議題2 「『完全循環型社会』達成のための既成概念の転換と経済的手法の提案」(資料2)

### 知野委員

#### 1 既成概念の転換

リサイクルをする場合、既成概念の弊害がみられるのではないかと。廃棄物という概念の存在により、使用済みの資源に価値が見いだせない原因になっているのではないかと。すべて地球上の資源物という概念を持つべきである。

廃棄という概念の存在により使用済み資源の処理に責任感が生じ難い。廃棄という言葉は、リサイクルが進めば不要になってしまう。

「捨てる」という概念から、循環させる段階を踏んで物がどう動くかという概念を構築すべき。

#### 2 経済的手法の提案

(1) 既成概念の転換

今までのリサイクルより廃棄の方がコスト安、簡単という状況を逆転させなければならない。

なお、先程渋谷委員からも指摘されていたが、既得権に損害を与えないことが非常に重要な概念である。

(2) リサイクル・ステップ制度(基準, 指標?)の導入

リサイクル・ステップ制度とは、リサイクルの概念と制度導入の目当て、すなわちそれぞれの資源がどういう段階にあるかを示すためのステップと考えていただきたい。

「循環資源のリサイクル・ステップ指標」

ステップ0(天材ステップ)とは、天然に存在する生の原材料状態で、天然材料状態。

次にステップ1(合加材ステップ)とは、これを合成あるいは加工して、通常使われる合成加工材料状態となり、ここから製品になる。

ステップ2(製品ステップ)とは、材料を加工した製品状態。

ステップ3(材還ステップ)とは、製品価値を失い材料へ還元される状態で、まだ材料にはなっていない待機状態というか、材料に還元される状態である。

ステップ-1(材還放棄ステップ)とは、今の段階では材料に還元できないもの。還元できるようになれば、ステップ0やステップ1に向かって還元されるようになる。

完全循環型になると、ステップ-1は消えることになるが、現在はステップ-1というカテゴリーが存在している。

(3) 経済的手法

次に、図を用意したが、赤い線はお金の流れで、黒い線が資源の流れとなっている。

まず、ステップ0(天材ステップ)があり、ステップ1(合加材ステップ)へ資源が移動してお金が支払われる。次にステップ2(製品ステップ)になり、同様に資源が移動してお金が動く。ステップ2からは、消費者へ行くものと、廃棄されるものと、ステップ3(材還ステップ)に行くものに分かれる。廃棄される場合は、現在引き取ってもらうのに手数料が支払われている。消費者に移ったもので、資源になるものは、量が少ないので町内会の報賞金的なものが非常に有効になっている。残りの、どうしても材還ステップに行かないものが廃棄される。ここで、今まで議論になっている手数料は、当然放棄される材を使って生産する側が基本的には手数料を払っている。また、パソコンのような現在リサイクルできないものは、消費者への啓発も兼ねてプラスした形で手数料を支払わせている。

ステップ3(材還ステップ)を通して、使えるものを材料に戻すと、ステップ1(合加材ステップ)へ移動する。ステップ0も含め、ステップ1からステップ3がリサイクルゾーンとなるが、基本的にリサイクルゾーンに入ったものはぐるぐる回っているというシステムになっている。

もちろん材還ステップでは、ステップ0(天材ステップ)に戻す部分も出てくる。

私が考える課税というのは、ステップ2からステップ3の、本来であれば対価を受け取る部分に手数料を支払っている部分の、ここが産廃問題を複雑にさせているところであるが、このような方法を採用するのであれば課税すべきということと、ステップ-1(材還放棄ステップ)という処理できない部分に戻す部分は手数料が支払われているので、この2つの手数料に課税していくべきだと思う。この課税されたものが、材料還元技術の開発に投資されることとなる。足りない場合は、補助金や、消費税やリサイクル税から補てんされ、技術開発を進めるべきだと思う。その技術がステップ-1に投入されて、試行的に材料が元に戻っていく収益

をさらに技術開発に向けることができる。このステップ - 1 で完成した材料がステップ0（天材ステップ）や、ステップ1（合加材ステップ）に戻される。最後にこのできあがっていったリサイクル物がどんどんこのリサイクルゾーンに吸収されていき、最終的にはステップ - 1 はなくなる社会になるだろう。

### 3. まとめ

(1) 既成概念の転換：「捨てる」から「ステップ」へ

(2) リサイクル・ステップ制度の導入

(3) 経済的手法

循環資源の移動に対しては必ず代価が支払われることが必要。この方法をとれば、ステップの移動は必ず循環するため、不法投棄も抑制できるのではないか。

未循環資源の移動には、その選択責任として、消費者は手数料（負担小）のみを支払い、生産者は手数料（負担大）の支払 + 課税されることとなる。

循環資源の移動に手数料を払う場合も課税する。先程の、本来であれば代価が支払われるところに、とにかく捨てたいという概念で移動させる場合には、不法投棄の抑制になるかと思う。

課税による収益はリサイクル技術の開発にまわし、不足分は補助金で補てんすることが望ましい。

(4) 課題

リサイクル・ゾーン内のリサイクル資源の量を把握することが望ましい。難しいが、これまでの県の資料をみると、廃棄物の量をかなり把握しているようなので、不可能ではないと思われる。

リサイクル・ゾーン内と外のリサイクル資源の出入りを監視、コントロールすること。ゾーン内にいまだどれだけの材料があり、どのように動いていて、外から天然資源がどれだけ入っているのかを監視することが望ましい。

ゾーン内に存在するリサイクル資源の量に応じた資源相場の設定が望ましい。というのは、ある程度資源が発生すると、売れない材料や量が多いものがでてきて、業者が苦しまないように行政が相場をコントロールすることが望ましい。

リサイクル技術開発を促進する課税収益と補助金投入のバランスの検討を行うべき。県が技術開発のためのお金としてリサイクル税を徴収するときに、どれくらいの割合をとったらいいのかを推計すべき。

難しいかもしれないが、リサイクルゾーンからストックに戻らない部分がどのくらいあるのかを把握すれば、資源という観点からの動きが管理でき、いろいろなコントロールができるのではないか。

(各委員からの意見等)

リサイクルするより処分したほうがお金が安くてすむという実態がある。リサイクルの推進には、設備投資が多額にかかる。業者間の競争も激しい。

### (3) 議題3「循環型社会形成を考える」(資料3)

名越委員

#### 循環型社会形成の概要

##### 1 循環型社会はなぜ必要か

現在をどう生きるかではなく「持続可能な豊かな社会を次世代にいかにして引き継ぐか」が循環型社会形成の基本理念。

現在の環境問題は深刻な事態を迎えている。環境省は、地球環境問題として、地球温暖化、オゾン層破壊、酸性雨、熱帯雨林の減少、生物種の減少、砂漠化、海洋汚染、有害廃棄物の越境移動、途上国公害の9項目を提示している。これ以外にも、日常生活に密接なダイオキシン、環境ホルモン、遺伝子組み換え食品、添加物、農薬、光化学スモッグ、自動車排気ガスなど様々なものがある。

近代の生産システムは大量の資源投入から始まって、製品生産 消費 廃棄物で途切れてしまうところに大きな問題がある。この一方通行のシステムがずっと限りなく続けば、資源は減る一方で、廃棄物は増える一方ということになるのは明らか。これらに対処するためには生産や消費を軸とした社会の仕組みを変えなければならない。それが循環型社会という考え方が出てきた背景。

##### 2 循環型社会とは何か

2000年5月に制定され、2001年1月施行の循環型社会基本法では「『廃棄物の発生を抑えること。循環可能な資源を循環的に利用すること。廃棄物の適正な処分が行われること』の3つの条件が掲げられ、これらが実現することによって資源の消費を抑え環境インパクトが低減できるような社会を循環型社会という」と定義されている。

つまり、循環型社会とは、資源の枯渇と廃棄物の排出を抑えながら人類の生存に不可欠な産業経済活動を持続可能とする社会のことだといえる。循環型社会で重要なことは、自然環境を汚染・破壊しないだけでなく、「健全で持続可能な産業経済活動を保証する」ことであって、安心して生活できる福祉政策や医療政策も包括したすべての組織機能や人々の活動に関わる概念であると理解している。

##### 3 循環型社会形成に向けての具体的取り組み

資源を減らさず廃棄物を増やさないためにはいくつかの方法が考えられる。

まず、リサイクル：再利用。一つの方法は、廃棄物を活用して、資源を作ること。物を循環させるためのわかりやすい方法。加えて、リサイクルは、万能ではない。リサイクルでは、薬品を加えたり、熱を加えたり、資源とエネルギーを必要とする。リサイクルできないものもある。ゼロエミッションという言葉があるが、廃棄物をゼロにすることを目標にした取組みのことだと理解している。

二番目に、廃棄物の減量：リデュース。リサイクルだけでは、循環型社会は実現できない。廃棄物そのものを減らすことが重要になる。過剰包装をやめたり、買い物袋などがわかりやすい例。無駄をなくするということ。

三番目に、再使用：リユース。もう一つの方向は再利用で、リターナブル品がその代表。

以上の3つを合わせて3R政策と呼ばれている。

循環型社会における3R政策の位置付けを、1993年に制定された環境基本法の理念のもとに2000年5月に公布、2001年8月に施行された循環型社会形成推進基本法、すなわち循環型社会基本法の中にみておきたい。

まず一番目として、循環型社会基本法の対象として、廃棄物の中で、まだ使えるものを循環資源とし、廃棄物対策の優先順位は、廃棄物の発生を抑える、使用済み製品を再使用する、廃棄物を再生利用する、廃棄物から熱エネルギーを取り出すサーマルリサイクル、廃棄物を適正に処分する、の5つに分類し、技術的経済的に可能である限り上位の対策を優先的に実施するとしている。この

優先順位づけは、循環型社会基本法で明確に宣言されたもので、廃棄物行政の基本を示すものとして極めて重大な内容といえる。

二番目に、個人、行政、企業の役割分担が明確化されたことも大きな意義がある。国民には協力する責務を、企業者には廃棄物処理の責任を、国には採るべき施策を提示している。ただ、循環型社会形成推進基本法は、環境問題の一つの転機ともいえるが、ドイツのデュアルシステムドイツ社（DSD社）のような具体的組織の動きにはなっていないし、容器リサイクル法や家電リサイクル法は、住民負担または税金負担がほとんどで、費用の適正公平な負担に反するとの意見もある。さらに施策がリサイクルに偏り、リデュース、リユースが軽視されているとの指摘もある。ドイツでは、廃棄物処理における回収や処理は、製品生産側の責任だという考えが確立している。これは、欧州各国の考えでもある。ドイツの制度は、デュアルシステムと呼ばれるもので、製品を販売する企業が共同出資して廃棄物処理の中核を担う会社であるDSD社を設立した。デュアルシステムによる廃棄物の回収を希望する企業の製品には、緑のペイントと呼ばれるマークが付けられており、市中に設置された専用の回収容器に入れると、DSD社が費用負担で回収して素材別にリサイクルされる。マークの付いていない製品や生ゴミなどは、市町村が有料で回収する仕組みとなっている。消費者は、有料での回収がいやなら、マークの付いた製品を買うことになる。ユーゲンクンプト制度は、容器や包装の簡易化に貢献し、リサイクルしやすい素材や上乘せ価格の低い素材の開発につながる。飲料容器も、ペットボトルはほとんど見かけなくなり、デポジット制のリターナブル瓶が主流になった。ドイツので不法投棄、マークのない製品を回収容器に捨てるという問題があるが、家庭ゴミの料金制度は、回収容器の大きさに応じた1年契約制なので、不法投棄は少ないようだ。家庭の一般廃棄物も、日本では約75%が焼却されているが、ドイツでは焼却の割合が約23%とされている。

#### 4 循環型社会と個人、行政、企業の役割

##### 1) 循環型社会と日常生活 - 日常生活の中での個人の役割

環境問題の解決には技術面、経済面、法制面での取組みがむろん有効だが、根本的には個人のライフスタイルの変更、意識変革が不可欠。具体的にやれることは、不要なものは使わないこと、使う量を最小限にすることなど、消費量を減らすリデュース。次に、紙コップやペットボトルをリターナブル瓶に変え、使い捨てでなく再使用するリユース。ドイツでは、ペットボトルは姿を消しつつある。使い終わった製品を、裏紙や空き箱の利用など他の目的に利用する場合もある。リサイクルはむろん大切だが、節減の工夫も課題。待機電力や過大な冷暖房、消灯、冷蔵庫の開閉回数、その他廃棄物処理では、マイカーの利用を控えること、買物袋の持参、行政への積極的な提言なども個人としての重要な役割。

##### 2) 循環型社会に対する行政の役割

進むべき方向は循環型社会であると言葉では言えても、大量生産、大量消費の枠組みを見直すことは容易ではない。こうした中で行政が果たすべき最大の役割は、生産者と消費者の間に立って法律や条例を作り、住民生活を安定したものに導くこと。

循環型社会形成推進基本法は制定されたが、この法律だけでは循環型社会を創り出すことは難しい。なぜなら、この法律は、廃棄物の適切な処理を推進するための法律として機能しているが、循環型社会形成に不可欠な大量生産、大量消費、大量廃棄という現代社会の仕組みそのものの転換まで視野に入っていないため。この不備を、法的に補っていくことが、行政の最大の役割となる。

法的規制や優遇政策などの法律や条例の制定以外にも、公共事業などの進め方にも行政の重要な役割がある。それには、抽象的な表現ではなく、具体的な

環境評価を明確にすることが不可欠。あいまいな形で公共事業を継続することは好ましくない。

その他、温暖化対策、省エネ対策などに加え、環境汚染防止だけでなく資源の枯渇を抑える意味でも太陽光発電、風力発電の開発普及に取り組むなど行政の役割は多岐。住民との関係も大切にし、住民の感性と意見、要望を汲み上げる課題も重要。循環型社会における社会システムの役割として、環境税、排出権取引制度、補助金制度、当該者に対する優遇税制、デポジット制度の取組みもあるし、これらを支える環境教育も行政の重要な役割。

### 3) 循環型社会に対する企業の役割

産業活動は、経済成長を支えてきたが、消費者の動向が産業活動に対する基本的な評価に強い影響を及ぼし始めてきた。環境問題の大きな要因の一つ。循環型社会の実現には生産・流通・サービスを担う産業界の役割も当然大きい。従来 of 利便性と快適さを最優先している製品開発から、環境に配慮した製品の開発という視点が加わるようになった。具体的には、不要な包装リサイクル、開発段階から廃棄を想定した対応などが重視し始めてきた。こうした循環可能な製品を開発する技術的な面での責任は生産者がもっとも大きい。

循環型社会の形成に向けて望まれる技術として、排出防止技術、新素材、代替エネルギーなどの開発がある。温暖化防止には、省エネ、燃費向上、風力発電などの新エネルギー開発事業、廃熱の利用などが挙げられる。酸性雨やオゾン層破壊に対しての研究が進んでいると聞いている。リデュース、リユース、リサイクルに加えて、廃棄物処理技術の高度化も重要。

循環型社会の実現をめざす日本での先進的な事例も報告されている。1995年国連大学が提唱したというゼロエミッションは、産業廃棄物に注目しており、循環型社会とは、多少対象が異なっているが、ある業種において廃棄物であっても、他の業種では資源として利用できる場合がある。いろいろな業種の間で連携を図り、廃棄物の再資源化の道筋をつくり、廃棄物をゼロに近づけることがゼロエミッションの趣旨。単に廃棄物を減らすだけでなく新しい産業を起こそうとする狙いもある。

循環型社会は、生態系と同じように物質が循環する社会をつくり、廃棄物が出ないようにすることがねらい。産業廃棄物だけでなく、家庭生活やエネルギー問題も包括することになる。ゼロエミッションの具体的な例として、山梨県の国母(こくぼ)工業団地では、紙類のリサイクル、廃プラスチック、木くず、不燃ゴミのリサイクル、生ゴミの堆肥化、古紙利用の梱包材、緩衝材の生産に取り組んでいる。エコタウンをめざす北九州市の実践も注目されている。紺野委員報告の「エコタウン事業の承認地域マップ」は非常に参考になった。

## 各論

### 1 「古紙の分別回収について」: 紺野委員

リサイクルは循環型社会形成において重要な課題の一つだが、最初に概要で述べたように採算性の確保は容易ではない。その中で、「福島リサイクル推進協議会」の取組みは示唆に富んでいる。古紙の分別回収は「従来の焼却経費・運搬経費が削減でき、資源として再生され、社員の無駄を省く意識向上にも役立つという三方一両得」という評価は大切な視点であり、具体的なデータで裏付けたところに意味がある。

### 2 「廃棄物削減のための経済的手法」: 東田委員

経済的手法の定義や具体的内容についての東田委員の報告は大変勉強になった。環境先進国といわれるドイツでも「環境問題は、環境教育も重要だが倫理観に頼るだけでは解決が難しい面があり、協力者には褒章を、違反者には制裁を課すような経済的な対応も対策として不可欠だ」ということが指摘されてい

る。どのような経済的手法を打ち出したら有効な廃棄物削減につながるのかを考えていく上で、東田委員の説明で特に強い印象を受けたのは、「リサイクルにもエネルギーが必要ですし、リサイクルの増加によって消費量が増加する可能性もあります」という指摘であって廃棄物問題の核心だと思う。つまり、リサイクル対策というのは重要ではあるが、「廃棄物の量を発生源において削減する」ことが廃棄物問題の根本だと思う。このことに、最初から最後まで耳をそらしてはならないと思う。

- 3 「資源循環型社会への取り組み」：福島キヤノン株式会社和泉委員  
循環型社会形成に企業の役割は極めて重要。福島キヤノンの具体的できめ細かい取り組みについての報告は感銘を受けた。その実践は、多くの企業がこれから循環型社会形成の問題に踏み出していく上で先進的な参考として大いに役立つものと期待される。このような先進的な企画や取り組みが広く伝えられて、後続する企業も増加してくるのではないかと。
- 4 「産業廃棄物行政と経済的手法のあり方に関する検討会資料」：JA福島中央会中島委員  
農業・農村・森林を総合的にとらえ、消費者とのつながりを大切にされた姿勢が印象的。コメ所得が政府買い入れ米価と強い相関があることは当然とはいえ、政府の農業政策の重要性を改めて実感した。学校教育支援事業は注目に値する。資源循環型農業の取り組みは、山形県長井市の実践は有名だが、大玉村の取り組みもたいへん貴重。
- 5 「検討会における産業廃棄物行政と経済的手法に関する発言」
  - 1) 産業廃棄物の排出抑制  
排出事業者への啓発活動とマニフェスト制度の徹底を進め、優良排出事業者を広報などで評価し、なんらかの形で表彰するなど、育成に努める。  
生産段階で廃棄物の発生を抑制するような技術開発と積極的な取り組みを促す努力が必要。欧州諸国のように廃棄物の回収と処理を製品生産者に法的に義務付けることがもっとも望ましいが、特に公共事業における行政の責任は大きい。構造物の耐久性向上やまだ使えるものを壊すのではなくリフォームや再利用することも重要な課題。
  - 2) 産業廃棄物の再生利用・適正処理の促進  
廃棄物の減量（Reduce）、再使用（Reuse）、再利用（Recycle）の優先順位を重視し、再使用は具体的対象を絞って検討し徐々に対象項目を広げて行く取り組みを行うべき。  
また、再利用については、東田委員も指摘するように、採算性の取れない製品は見通しなく分別回収を続けるのではなく製品の使用自体を検討する必要がある。  
中間処理業者への適切な対応は不法投棄問題の解消とも関連して極めて重要。優良処理業者に対しては技術開発の奨励も含め育成表彰を検討する価値がある。
  - 3) リサイクル産業の育成  
リサイクル産業の育成は重要だが、採算性の困難な分野はいたずらに助成することは問題。この点では、環境と経済を両立させる施策の必要性についての鈴木委員の指摘は重要。廃棄にコストのかからない製品の普及を助成するのも一考との東田委員の指摘にもつながる。ただし、生産事業者のリサイクルまで助成するのは厳しい条件を付すべき。生産事業者にはあくまで技術開発を促すべき。

市民段階でのリサイクル活動は環境意識の向上という観点からも助成したいが、紺野委員からの報告からも見られたように、経済性無視には限度があり、将来経済的に成り立つ見通しがあれば当初困難でもコミュニティ育成などと兼ね併せて助成したい。

4) 最終処分場の適正管理

5) 不法投棄の根絶

産業廃棄物の回収・処理は排出事業者の責任であると法的に位置付けないと根本的な解決にはならない。それまでは県外からの流入も含め監視体制を強化するしか打つ手は無い。

6) 産業廃棄物の広域移動への対応  
監視体制の強化しか手はない。

7) 経済的手法

産業廃棄物処理の費用は原則的には排出事業者が負担すべきである。でないと排出削減の問題は解決していかない。廃棄物処理の費用を製品コストに上乗せするのは企業の判断であり、産業競争の問題。ドイツのデュアルシステムは、問題があるといわれているが、検討に値する。

経済的手法は廃棄物排出や環境負荷を低減する手段として有効だが、具体化には東田委員の報告や、諸外国の実践例も参考にしながら、可能なことから実行に移すべき。排出事業者には排出抑制や生物系プラスチックなど循環型社会形成に役立つ技術開発を助成する。優良中間処理業者を助成する。生ごみ堆肥化を助成する。再使用、再利用の助成、ごみの有料化も検討していい。リサイクルは排出事業者に回収・処理の責任を明確にすべきだ。

この中で、生物系プラスチックというのは、トウモロコシやサトウキビなどの茎や葉を廃棄物として排出したものに乳酸菌を加え、発酵してきたら、乳酸を抜き去ってその乳酸に高圧を加えると高分子に変わってプラスチックができる。このプラスチックは、使い終わった後でそのまま捨てても自然に土に帰る。しかし、コスト的に採算がとれないために、石油系で精製したプラスチックを使っているということがある。

6 「循環型社会形成に関する方針の策定について」(中間答申): 福島県環境審議会

策定の基本姿勢と理念は大変明快で簡潔に述べられており、よくできている。

平成 15 年度事業(資源循環関連)の中でも取り上げられているが、少し強調しておきたい項目は次の通り。

1) 再生可能エネルギーの開発: 自治体発電と熱源併用の導入。小口水力発電の検討

小口水力発電というのは、福島県には大きな阿武隈川があるので、1m ぐらいの幅でせき止めた部分をいくつか作って、魚が遡上してくるのを妨げないようにして、そこに水力発電の施設をつくるのが考えられる。ヨーロッパでは、どこでも行われており、流れているか流れていないか分からないような川でも行われているので、阿武隈川では何百箇所でもできるのではないかと。

2) バイオマス活用の検討

3) 行政による生ごみ堆肥化施設の建設または助成

これは、既に自治体が民間に助成することは当たり前だと思う。11月24

日にニュースステーションで、東京農業大学の小泉武夫教授が葉坂プラントという、菌を加えないでプラントのなかで堆肥を作っていく生ゴミの堆肥化施設のことを話していたのを見た。これは、設備費や維持費が非常に安く、ランニングコストがこれほど安いものはないと言われている。それで作ったトマトは2倍も甘いし、堆肥の栄養バランスが非常にとれていて、このようなものをぜひ進めるべきということをお泉教授が提起していた。このようなものは県でも補助制度を取り入れながら堆肥化を進めて行くべき。

4) 環境教育の取組み

特に幼稚園や小学校の低学年を対象に行うべき。

5) 節電省エネ運動の奨励

家庭には電気、ガス、水道などの基本料金の低減と累進性の適用など、事業者には時間差電力消費システムの導入などを県が行うことを希望する。

おわりに

行政の施策立案の過程で参考となる意見を専門領域ならびに市民の目線から提起するのが当検討会の役目であり、それらを参考にしながら実行に移すのが行政の責任だと思うので、個々の具体的項目については更にワーキンググループを設けて深く、早く検討することを期待する。

(各委員からの意見等)

名越委員はヨーロッパ、特にドイツの施策を高く評価されているようだが、私も2001年8月から約10か月間ドイツに滞在して、ゴミの分別方法なども体験してきた。自動販売機などでも、瓶で売られていてその隣には回収機があったりした。コーヒーの自動販売機でも、プラスチックのコップが出てきて、回収機が隣にあった。確かにシステムとしては、整っているという印象を持った。スーパーマーケットでのレジ袋も有料になっていて、少なくとも袋が要るかどうかが店員が尋ねたりしていた。これに対して、個人の意識の方がちゃんと付いてきているのかということ、例えばペットボトルだとスーパーでも売っているしそれを買う人も多かった。あるいは、レジ袋でも有料であってもそれを買っていく人が結構多くて、自分で袋を持ってくる人は余りいなかった。仕組みとしてはできているが、それに対する市民の意識というものがちゃんと付いてきているものなのか。

(名越委員)

わたしもドイツに2001年10月の終わりから1月ほど滞在して、6か所回って、リサイクルの現場や、廃棄物処分場等の実態を見てきた。仕組みとしてはできていた。実際どうかということ、日本のように右向け右ではないが、環境教育というものは徹底している。環境教育の必要性を痛感した。

今年の初めに3週間程度ドイツに滞在した。分別回収ボックスには驚いたが、カーニバルの後の電車の中では足の踏み場がないほどゴミが散乱していた。郊外では、窓から物を投げる人もいた。それでも、日本よりは分別は進んではいるが、実行するのは難しいものがある。ただ、仕事として街でゴミを回収する人がきちんといるのはいい。

分別収集がある程度徹底すれば良いと思う。大手の排出事業者は、廃棄物担当者がいるので、ある程度認識しており、分別収集が徹底されている。

自治体のエコタウン指定により、排出事業者と処理業者との連携が図りやすくなる。

一般廃棄物でも家庭系と一般系があるが、各自治体によっては、処理が困難な物

として受け入れないものがある。それは産業廃棄物として処理している現状にある。その辺を廃棄物処理法で整理してほしい。

物流に使う木のパレットをストレッチフィルムで巻いているが、ストレッチフィルムは産業廃棄物だが、木は法律上一般廃棄物。我々からすれば全て産業廃棄物だと思う。

キヤノングループでも、処理単価は各地で異なる。産業廃棄物税があって処理価格が高くても、適正な処理のための費用であればやむを得ない。

(4) 議題4「環境保全協力金の経済学的な観点からの検討」(資料4)及び「経済的手法について」(資料4-1)

(座長)

東田委員のレジュメの、「環境保全協力金の経済学的な観点からの検討」では、そのまとめとして、環境保全協力金については、県内で発生した廃棄物と県外で発生した廃棄物との区別を正当化できる根拠が必要であること、環境保全協力金にも、プラスの効果とマイナスの効果があること、いずれにしても、廃棄物関連のデータを蓄積して、それらを公表していくことが重要だということが挙げられている。

また「経済的手法について」では、まとめとして、第1に、処分場から発生する環境被害がどれくらいのものであるかについて、ある程度推測する必要があること、第2に、不法投棄の処理と原状回復にかかるコスト、および産業廃棄物税が不法投棄の発生量に与える影響を推測する必要があること、第3に、需要構造、および供給構造を調べたうえで、どの段階へどの程度の価格転嫁が起こるか、どの段階の事業者がどの程度税を負担することになるかを推測する必要があることが述べられている。

(5) 議題5「その他」

企業が、赤字が続いたり儲からなくなって、いかにコストを下げるかに努めている。ISOも取っているある上場企業で、最近担当者が変わって、これまでやってきた細かい選別をやめろということになった。これまではできるだけ資源物に変えるように、ゼロエミッションを掲げて何年もやってきたが、ここへ来て今までと180度変わってしまった。社員教育でもずっと指導してきて、なぜ今変えるのかと聞いたら、企業としてコストの負担に耐えられないとのことであった。

こういう運動を進めていく上では、このような経済志向というものが障害として出てくるように感じた。

古紙回収では、キロ2円上がると、回収率が1%上がる。ところが、お金をもらいながら回収する逆有償でなければ、キロ2円下がれば、回収率は1%落ちる。マイナスになると、企業によっては全部焼却場に運ぶことになる。

全国の自治体で、古紙回収をした団体に対して多いところではキロ10円、少ないところではキロ1円~2円の補助金を出している。ところが、問題は、経済というのは需給バランスで決まり、古紙が欲しいときには値段が上がり、要らないときは回収の値段を下げるということ。ところが、行政の補助金は固定なので、そうすると、行政の回収に集まっていくが、需要はないので、需給バランスは崩れてしまう。今は、集まった古紙の10%は中国に出ているから需給バランスは取れているが、このような問題を論じるときは、理想的な話も大切だが、現実の状況についても考慮する必要がある。

前回提出された資料5では、福島県で産業廃棄物処理の許可を有する業者数は4,176件とのことだが、福島県産業廃棄物処理協会に加盟しているのは300社。その300社の業者は、年間数十万円を支払って、年に10回ぐらい法律の改正の勉強をしたりマニフェスト制度などもきちんとやっているが、実際に不法投棄が起これば、一般の人たちはその300社の業者が不法投棄を行っているというイメージ

ジで誤解されることがある。このような機会に、4000件のうちの大半が社団法人という組織に加盟してもらえるような方法について県からも協力してほしい。1割も協会に加盟していないという現状がある。価格の問題や不法投棄の問題は、過当競争から来ていることが多い。せっきく法律が出来上がって、例えば1トン千円と先程出たものがあったとしても、過当競争を理由に排出事業者から正式に千円分を料金に上乘せできないことがある。もっと業界を強くしていかないと、排出事業者が多くて強いので、適正な料金をいただけなくなってしまう。協会への加盟を行政でも促進してほしい。

(事務局)

業者の組織率についての問題は、委員の話で大半は間違っていないと思う。ただ、収集運搬業者は県外の方も多数いるという実態もあり、そのようなことで、組織率が相当下がっているということもある。中間処理業者や最終処分業者の協会への加盟率は県内業者が多いので高くなっている。

私どもも、協会の方が主催する研修会などに参加させていただき、法改正があった時などはいろいろと御世話になって周知をさせてもらっているが、協会に加盟してもらおうということは大変重要なので、今後とも努めて行きたい。なお、協会の方の御協力も今後ともお願いしたい。

(6) 次回の進め方

(座長)

今後の検討会では、これまでの検討会での各委員からの発言を踏まえて、この検討会としての意見を取りまとめを行い、報告書の原案を作成したい。

原案を作成する作業は、私も含めた学識経験者の委員にお願いしてはどうかと考えているが、各委員の意見を伺いたい。

(各委員了解)

それでは、次回の学識経験者のワーキンググループを12月8日に開催したい。

また、ワーキンググループでまとめた報告書の原案は、次の検討会の前に委員の皆さんへお届けし、次の検討会で、報告書の原案について各委員から御意見をいただき、その御意見を踏まえて最終的な検討会の報告書としたい。

なお、第8回検討会は、12月25日木曜日の13時半から15時半から開催したい。

以上