

環境保全協力金の経済学的な観点からの検討

福島大学経済学部
東田啓作

環境保全協力金の経済学的な観点からの検討

- 1．本稿の目的と構成
- 2．環境保全協力金とは
- 3．外部性と環境保全協力金
- 4．不法投棄へのインセンティブ
- 5．環境保全協力金の負担者
- 6．結語

1．本稿の目的と構成

これまで産業廃棄物の埋め立てに関する議論が行われてきた。その議論においては、製品のライフサイクルのどの段階で課税を行うべきかという議論、および課税がどのような影響を各経済主体にもたらすかという議論は行われてきた。しかし、他県からの廃棄物の持込を、県内で発生した廃棄物と区別すべきかどうかについてはそれほど多くは議論されてこなかった。

北東北三県で産業廃棄物税が導入されていることはよく知られているが、同時にこの三県は共同で、それ以外の県で発生した廃棄物とその三県の中で発生した廃棄物とを区別している。の手段として用いられているのが、環境保全協力金である。

本稿においては、この環境保全協力金に対して、経済学的な観点から意見を述べさせていただきたい。他のさまざまな観点については、私よりもより詳しく研究しておられる学識経験者のかたがたがおられるため、そのかたがたにお任せさせていただきたい。

次の、第2節において、まず環境保全協力金の定義と他県における環境保全協力金の目的を簡単にまとめる。第3節では、外部性という観点から、環境保全協力金が正当化できるかどうかを検討してみる。第4節においては、不法投棄へのインセンティブという観点から環境保全協力金を考察する。第5節において、実際の負担者という観点から考察する。

¹ 第6節において、簡単に結論を述べることとする。

2．環境保全協力金とは

まず、分析の対象とする環境保全協力金を定義しておく必要がある。北東北三県のワー

¹ 廃棄物、不法投棄や処理場から発生する環境被害、環境保全協力金についてのデータが限られているため、実際の実証分析、および環境リスクの評価は本稿では行わない。

キンググループにおける検討の資料によると、環境保全協力金とは、「**県外産業廃棄物への搬入課徴金**」と等しい。県内に産業廃棄物を搬入しようとする排出事業者は、搬入事前協議に際し行政契約を締結し、一定の算定根拠に基づいて環境保全協力金を支払わなければならない。環境保全協力金の額は、産業廃棄物税と同様に重量に依存して決められる。

には、具体的な金額の例として、北東北の条例案を示してある。産業廃棄物税は、県内で発生した廃棄物であろうと県外で発生した廃棄物であろうと、一律に1トン1000円の税が課される。これに対して、環境保全協力金は、県外で発生した産業廃棄物のみが対象となる。

環境保全協力金を設定する根拠としては、以下の3点が主に考えられてきた。第1に、首都圏からの産業廃棄物に起因する大規模な不適正処理事件が発生していることを踏まえ、県外から流入する産業廃棄物による環境保全リスクに対する応分の負担を求めるものである。第2に、当該県の産業振興に必要な最終処分場の容量を確保すべきであるというものである。そして第3に、廃棄物の自県内処理の原則が挙げられる。

本稿においても、上記の定義を用いる。また、上記の3つの根拠について経済学的な観点から検討を試みることにする。

3．外部性と環境保全協力金

環境保全協力金の問題は、経済学においていくつかの考え方で分析が可能であるが、本節では「外部性」の概念を用いて分析する。「外部性」とは、市場を介さずにある経済主体が他の経済主体に影響を与えることで、多くの場合それに対する対価の支払いが行われな

い。特に、他の経済主体に利益をもたらすケースを「外部経済」、他の経済主体に損失をもたらすケースを「外部不経済」と呼ぶ。

外部経済の例としては、「教育」が挙げられる。あるコミュニティにおいてそのメンバーの誰かが新しい知識を身につけた場合、他のメンバーはコストを（少なくとも最初の一人ほどには）かけなくても知識を習得することができる。この結果、メンバー全員の知識が増加する。最初にコストを支払って知識を身につけた人は、他のメンバーにもたらした利益を必ずしも対価として受け取ることはない。教育においても、苦痛を耐えて高等教育を受ける人が増えれば増えるほど、犯罪、および社会が犯罪を減らすために費やすコストが減少する可能性が高い。この社会に利益をもたらした対価を個々の教育を受けた人間が受け取ることはない。²

外部不経済の例としては、環境汚染が挙げられる。自動車の排気ガスで健康を害した人は、自動車の所有者からその損失分の支払いを受けることはない。

さて、外部性が存在すると何が問題となるのだろうか。教育を受ける人間は社会から利益に対する対価を受け取ることができるならば、もっと苦痛に耐えて多くの教育を受けようとするだろう。知識を身につけるインセンティブが強くなるのである。逆に、そのような対価の支払いがなければ、社会が望むほどには個々の人間は教育を受けようとはしない。教育水準が社会にとって望ましい水準よりは低くなってしまふ。

自動車の所有者は、環境被害に対する支払いをしなければならぬとすると、現状よりは自動車の運転をしようとはしなくなるだろう。逆に支払いをしなくてよいならば、多く運転する（多く排気ガスを排出する）インセンティブを持ち、社会にとって望ましい水準よりも自動車の走行距離（排気ガスの排出量）は多くなってしまふ。

つまり、外部性が存在する場合には、社会にとって望ましい水準を市場取引では達成することが難しいのである（難しいと言われている）。一般的には、これが政策介入の根拠と

² 奨学金などは、この文脈においては対価の一部と考えることができる。

なる。政府の政策決定能力が完璧ではないため、政府の失敗のほうが問題が大きいとする意見も存在するが、ここではそれについては深く踏み込まない。外部性の存在が政策介入の根拠となることを前提として、議論を進める。

前節における3点の環境保全協力金の根拠の中には、実は両方の外部性（外部経済と外部不経済）が含まれている。最初に、イメージしやすい外部性、外部不経済から見ていくことにしよう。

第1の根拠で述べられている環境リスクは、外部不経済の例である。廃棄物を排出した事業者は、通常廃棄物を処分場に運ぶコストや中間処理にかかるコストは市場を通して支払うものの、処分場から発生する環境被害、あるいは将来発生する可能性のある環境被害については、支払いが行われない。したがって、廃棄物の処理および埋め立てについて、市場で支払われるコストに加えて、環境被害に相当する分を課税などの政策によって排出する経済主体に負担してもらうことによって、社会的に望ましい廃棄物の発生量を達成することができる。処理施設や処分場を自治体が整備する場合にも、そのコストは市場価格に反映されないことが多いため、一定の負担を排出事業者にしてもらうことが望ましい。

ポイントは、個々の経済主体がコストとして認識していない環境被害（環境リスク）が発生しているかどうかになる。

さらに、本稿の対象が環境保全協力金であることから、重要な点を指摘しておく必要がある。環境保全協力金は、県外で発生した産業廃棄物が県内で処理（中間、および最終）される場合にのみ課されるものである。したがって、**この環境保全協力金が経済学的な観点から正当化されるためには、県内で排出された廃棄物よりも県外で排出された廃棄物のほうが、大きな環境リスク（環境関連コスト）を県内において発生させることが前提となる。**このようなこ

とが発生しているかを福島県内においても検証する必要がある。

前節の環境保全協力金の設定根拠の第2、第3の点には、必ずではないものの外部経済が関連している。まず2番目の根拠について述べる。経済効率性の観点からは、環境保全協力金の設定が（設定しない場合と比べて）県内の産業振興につながるとは限らない。他県の関連政策を所与とした場合に、環境保全協力金設定の県内産業へのプラス面としては、県内の産業振興に必要な最終処分場の容量が確保されること、および協力金収入を新たな処理施設の建設や環境産業の振興に用いることができること、の2点が挙げられる。一方で、マイナス面としては、中間処理施設やリサイクル関連施設への搬入について言えることであるが、リサイクル産業および中間処理産業の振興が妨げられるという点が挙げられる。これらの産業は、集積の利益や規模の利益が働く可能性がある。³ 企業が少数の場合よりも多数集積するにつれて、情報収集コストの低下、技術の向上、熟練労働の集積などの利益が発生するのである。個々の企業の存在が、産業全体に利益を発生させる、外部経済の一種である。環境産業の振興が、リサイクル産業や中間処理産業を含んでいるとすれば、環境保全協力金を設定してそれを環境産業の振興に当てるよりは、そもそも環境保全協力金を設定しないほうが低コストで同じ目的を達成することができる可能性がある。

第3の点についてであるが、これも同様に集積の利益（規模の経済）という観点からは、正当化しにくい原則であるが、経済学は社会のルールを否定するものではない。したがって、自県内で処理すべきであるという原則を社会が選択したならば、そのルールの下で最もよい経済政策を考えていくべきということになる。気をつけなければならない点は、この選択を各県が独自に行うべきではない、ということである。環境保全協力金の設定によって、他県の排出事業者の中で、合法的な方法で県内に廃棄物を搬入している事業者に経済的負担を強いることになる。お互いに他県の関連政策を所与とした場合には、財政収入

³ これについても、データが現段階でないため、どの程度働くかは把握できていない。

を得られることもあって環境保全協力金を必要以上に高い水準に設定するインセンティブを持つ可能性がある。このような場合、環境保全協力金の設定によってお互いに損失を被ってしまう可能性が高い。環境保全協力金の設定は、他県の政策反応を考慮に入れて設定すべきである。⁴

4．不法投棄へのインセンティブ

本節においては、環境保全協力金が不法投棄へのインセンティブに与える影響について考察する。環境保全協力金の目的の一つに、県外から搬入される産業廃棄物については、県内で発生する産業廃棄物に比べて、不法投棄が行われやすいため、それらの不法投棄された廃棄物の処理のための費用を負担してもらい、というものがある。

しかし、環境保全協力金は不法投棄へのインセンティブを高めてしまう可能性がある。不法投棄をする経済主体は、不法投棄をするコストとベネフィットを比較して、ベネフィットが上回れば、不法投棄を行う。環境保全協力金は、適正に廃棄物を処理する際のコストの上昇を意味するため、不法投棄をすることのベネフィットが上昇する。したがって、不法投棄に対する罰則の程度が変わらないものとする、不法投棄をするインセンティブは強くなるのである。

したがって、不法投棄が増加する可能性から発生し県民が負担しなければならぬ追加的なコストと、環境保全協力金収入を不法投棄された廃棄物の処理および原状回復に使用することから県民が得られるベネフィットとを比較して、ベネフィットのほうが大きければ、環境保全協力金は経済学的な観点から県にとってベネフィットをもたらす政策となる。した

⁴ ある意味、関税のかけあいと同様である。

がって、不法投棄の発生や処理コストに関するデータの蓄積を急ぐ必要がある。ただし、この場合にも、3節で述べたとおり、県内で発生する廃棄物に比べて、県外で発生する廃棄物のほうが不法投棄の原因となりやすいということが前提である。両廃棄物の性質が有意に異なる場合には、環境保全協力金ではなく産業廃棄物税で対応すべきである。

5．環境保全協力金の負担者

本節においては、環境保全協力金の効果を市場メカニズムにおける価格転嫁という観点から考察する。環境省資料「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中間的な論点整理」によれば、最終処分場が逼迫しているため、最終処分業者のほうが中間処理業者よりも優位に立っており、最終処分業者は中間処理業者に対して処分料金に課税分を上乗せすることはできるが、中間処理業者はそれを排出事業者に転嫁しにくいという見方がある。この問題は、環境保全協力金に当てはめるとどのような効果が予測されるだろうか。

環境保全協力金を支払う義務を有するのは、県外の排出事業者になる。したがって、資料にあるような最終処分業者から中間処理業者、中間処理業者から排出事業者というルートでの転嫁は起こらない。しかし、「逆の転嫁」は起こりうる。

最終処分のための搬入については、市場において最終処分業者が優位に立っていると、県外の排出事業者に転嫁され負担される可能性が高い。しかし、中間処理業者については、環境保全協力金の負担を一部引き受けてでも県外からの廃棄物を受け入れるケースが出てくる可能性がある。これが一般的に起こるとすると、実際に負担するのは県内の中間処理業者、リサイクル業者ということになる。[どの程度、環境保全協力金が県内の事業者によって負担されることになるかを調査する必要がある](#)

る。

ポイントは二つである。第 1 に、業者の数である。一般的に数の少ないほう（売り手、買い手）が、市場において優位に立つ（価格支配力）ことが多い。第 2 に、需要構造、供給構造である。たとえば、リサイクルされた物質に対する需要が価格に敏感に反応するかどうか、県内への搬入される廃棄物の供給が処理価格に敏感に反応するかどうか、といったことである。需要構造、および供給構造が価格転嫁の程度を決める一因となる。したがって、データの制約があることは否定できないものの、廃棄物の需要・供給構造を調査することが必要である。

そのうえで、本来の目的の一つである環境関連産業の振興という観点から、環境保全協力金を設定することのベネフィット（協力金収入など）がコスト（中間処理業者の経営悪化）を上回るのであれば、設定することが自県にとっては利益となる。⁵

6 . 結語

本稿においては、いくつかの経済学的観点から、環境保全協力金を考察してきた。まとめとして、3点挙げておく。

第 1 に、環境保全協力金は、県内で発生した廃棄物と県外で発生した廃棄物とを区別するものである。したがって、その区別を正当化できる根拠がなければならない。たとえば、県内で発生した廃棄物と比較して、県外で発生した廃棄物のほうが環境被害（環境リスク、外部不経済）を発生させる可能性が高い、ということを明らかにする必要がある。

第 2 に、環境保全協力金にも、プラスの効果とマイナスの効果の両方が存在していると考えられる。他県の政策反応を考慮に入れて、他県と調整することも視野に入れつつ、自

⁵ ただし、これが他県をも含めて考えた場合に、一地方全体の利益となるかどうかはまた別に考えなければならない。

県にとってベネフィットがコストを上回るのかどうか、他県にとってもベネフィットがコストを上回るかどうかを十分に調査する必要がある。

したがって、第 3 に、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望ましい。財の性質上、データをまとめるのが難しい産業であることは確かである。また、見つかっていない不法投棄については捕捉することができない。しかし、できる限りデータを整備していくことが必要である。

第 1、第 2 の点については、データがなければ精密な実証分析をすることは不可能であるが、項目を挙げて大まかな状況を考察することは可能である。

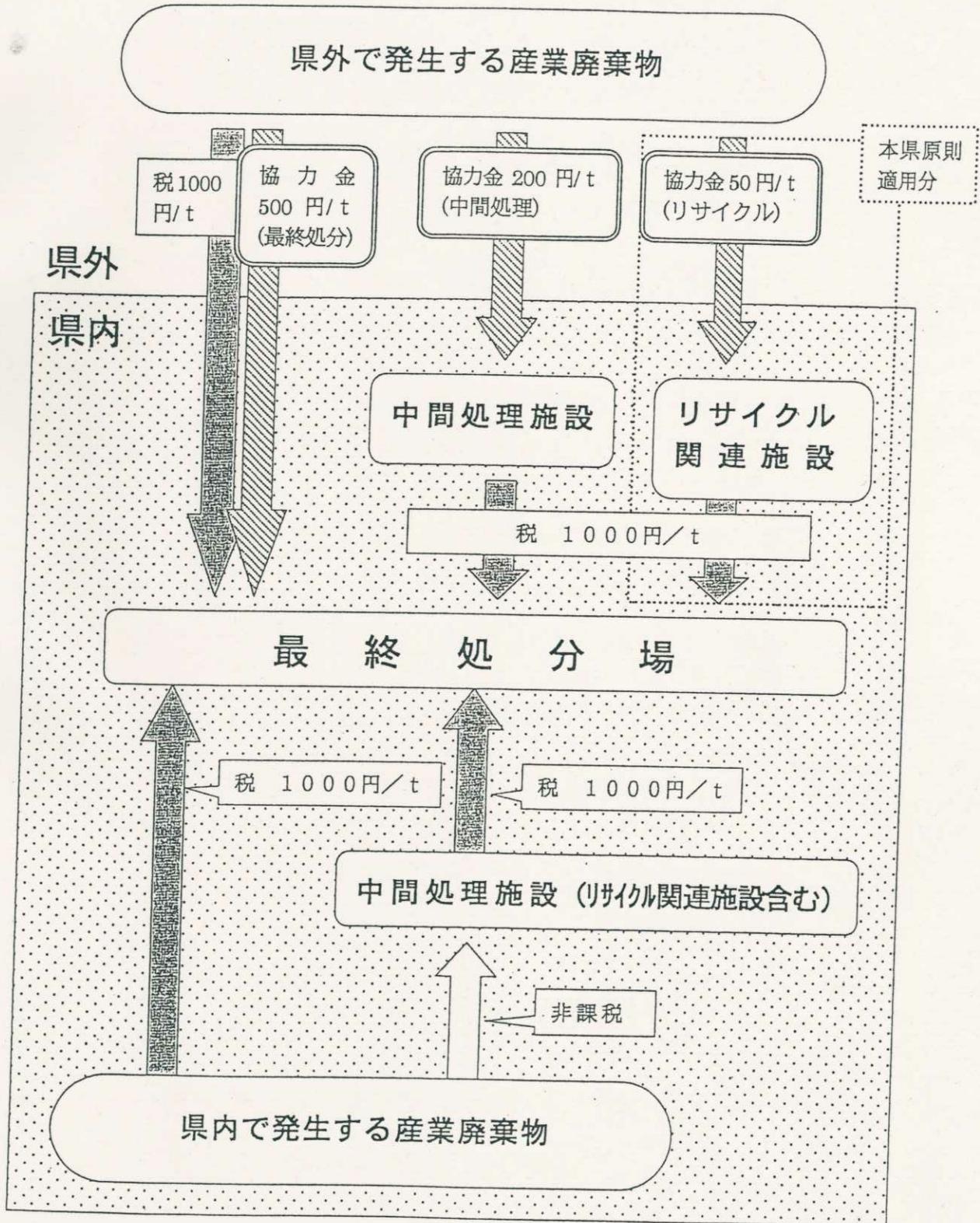
参考資料

- (1) 平成 14 年 6 月 「産業廃棄物行政に関する懇談会報告書」 環境省資料
- (2) 平成 15 年 9 月 「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中間的な論点整理」 環境省資料
- (3) 「北東北広域産業廃棄物対策検討ワーキンググループ報告(要約)
県外産業廃棄物への対応と広域産業廃棄物税制について」
北東北広域産業廃棄物対策検討ワーキンググループ資料
- (4) 「循環型地域社会の形成に関する条例整備懇談会答申(要旨)」
岩手県資料
- (5) 「県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例案要綱」
岩手県資料

表 1

「県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例案資料」
 (平成14年12月 岩手県環境生活部) より

産業廃棄物税と環境保全協力金の関係



※ 県外搬入の状況を可能な限り揃えるため、青森県、秋田県の両県に限り、再生目的以外の搬入も認めることから、その範囲内で500円/t（最終処分）及び200円/t（中間処理）の環境保全協力金も適用となること。