

税制調査会基本問題小委員会御説明資料

平成12年3月
環 境 庁

目 次

1. 環境基本法における政策手法について 1
2. 汚染者負担の原則（PPP）について 8
3. 地球温暖化問題と政策手法 14
4. 自動車による大気汚染問題と政策手法 22
5. 廃棄物・リサイクル問題と政策手法 26

環境基本法における政策手法について

環境基本法制定（平成5年）の趣旨

(1) 環境基本法制定前の環境政策の法体系

- 公害対策基本法（昭和42年制定、昭和45年改正）
 - 自然環境保全法（昭和47年制定）
- かつての激甚な公害の克服や優れた自然環境の保全については相当の効果

(2) 環境基本法制定時の環境問題

- ① 通常の社会経済活動による環境への負荷の増大
 - 都市・生活型公害（例：生活排水、自動車交通による大気汚染）
 - 廃棄物の排出量の増大
 - 地球温暖化問題 等
- ② 地球的規模で対応すべき問題の顕在化
 - 地球温暖化
 - オゾン層の破壊
 - 海洋汚染
 - 熱帯林の減少
 - 野生生物種の減少 等
- ③ 身近な自然の減少 等
 - 都市における身近な自然の減少
 - 過疎地域を中心に農地、森林の有する環境保全能力の低下
 - 自然とのふれあいを大切にする国民の欲求の高まり
 - 自然と共生した快適環境（アメニティー）の創造

(3) 新たな対策手法

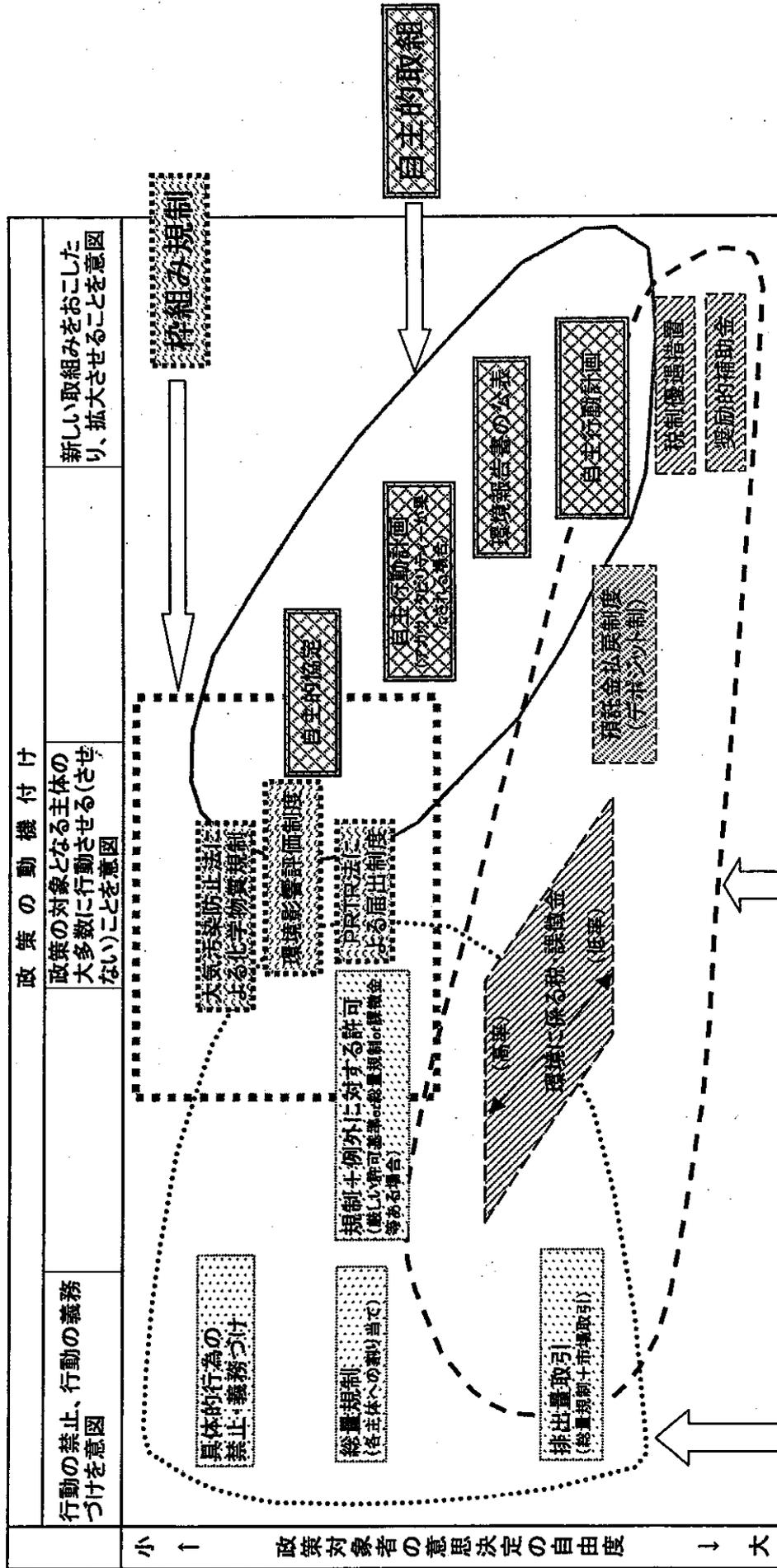
環境基本法における各種施策

(新)・環境基本計画	(新)・情報の提供
・環境基準	・調査の実施
・国の施策における配慮	・監視等の体制整備
(新)・環境影響評価	・科学技術の振興
・規制的措施	・紛争処理、被害救済（公害）
(新)・経済的措施	(新)・地球環境保全等に関する国際協力等
・施設整備等の事業	
(新)・環境負荷低減に資する製品等の利用の促進	・原因者負担（公害、自然）
	・受益者負担
(新)・環境教育、環境学習等	・地方自治体への財政措置等
(新)・民間の自発的活動の支援	

環境基本法の下での個別の措置の例

§15	環境基本計画	
§16	環境基準	.....大気、水質、土壌、騒音に係る環境基準
§17・18	公害防止計画	.....34地域について公害防止計画策定
国が講ずる環境の保全のための施策等		
§19	国の施策の策定等に当たっての配慮	各種計画策定に当たっての環境配慮 等
§20	環境影響評価	.....環境影響評価法 等
§21	規制	
	公害防止のための排出等の規制	.....大気汚染防止法、水質汚濁防止法 等
	公害防止のための土地利用・施設設置規制	.....建築基準法、工場立地法 等
	自然環境保全のための開発行為等の規制	.....自然環境保全法、自然公園法 等
	野生生物等の自然物の保護のための規制	.....鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律、温泉法 等
	公害・自然環境の両分野に係る規制等	.....瀬戸内海環境保全特別措置法 等
§22	経済的措置	
	経済的助成措置	.....低利融資、税制上の優遇措置 等
	経済的負担を課す措置	
§23	施設の整備その他の事業	.....各種公共的施設の整備その他の事業の推進
§24	製品等の利用促進	.....再生資源の利用の促進に関する法律、エコマ ーク事業 等
§25	教育、学習等	.....資料提供、施設整備、人材確保 等
§26	民間団体等の自発的活動の促進	.....地球環境基金による助成 等
§27	情報提供	.....環境監視データの公表、各種事例の紹介 等
§28	調査	.....公害調査費等による調査
§29	監視等の体制整備	.....公害監視等設備整備費補助 等
§30	科学技術の振興	.....国立環境研究所における試験研究 等
§31	紛争の処理及び被害の救済	.....公害紛争処理法、公害健康被害の補償等に関 する法律 等
地球環境保全等に関する国際協力等		
§32	地球環境保全等に関する国際協力等	環境 ODA の実施、国際機関との連携 等
§33	監視、観測等に係る国際的連携等	国際機関を通じた観測結果の相互交換 等
§34	地方公共団体・民間団体等の活動促進	情報提供、資金の確保 等
§35	国際協力の実施等に当たっての配慮	国際協力事業団の環境配慮ガイドライン 等
費用負担及び財政措置等		
§37	原因者負担	.....公害防止事業費事業者負担法 等
§38	受益者負担	.....自然環境保全法、自然公園法 等
§39	地方公共団体に対する財政措置等	.....公害の防止に関する事業に係る国の財政上の 特別措置に関する法律 等
§40	国及び地方公共団体の協力	

政策手法の適用例



環境配慮型の意味決定のプロセス、仕組みに係る政策

事業アセス、戦略的アセス、(自主的協定)、環境管理システム、環境報告書、環境会計、LCA

環境ラベル、環境教育・学習、環境情報、環境統計の整備、社会資本整備、環境指標の整備

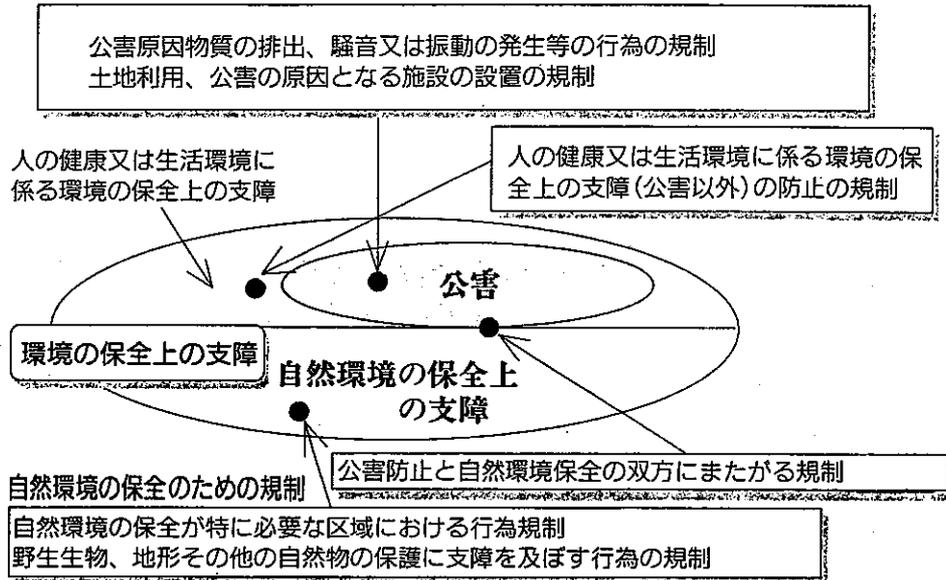
(注) 実際の政策手法の適用に当たっては、政策の実効性、政策の実施コスト等の要素も考慮される。

環境政策における各手段の比較（主として地球温暖化対策の観点から）

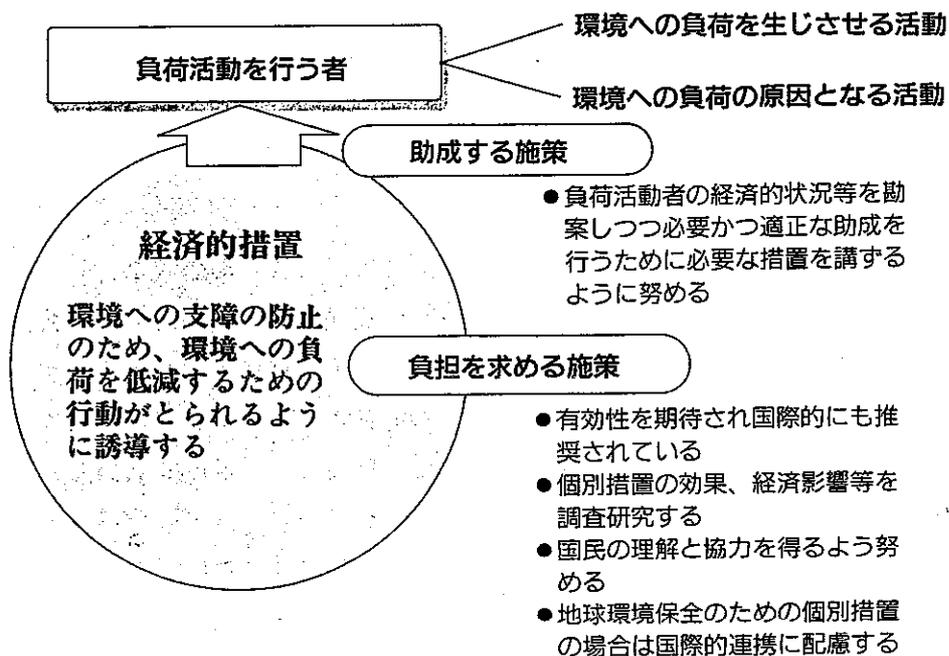
種類	概要	メリット	デメリット
規制的手段	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染物質排出の基準等を設定 ○違反に対する制裁 	<ul style="list-style-type: none"> ○企業等が汚染削減費用のみを負担すればよく、(規制の水準にもよるが) 比較的合意を得やすい。 ○削減量を正確にコントロールできる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○排出源が拡散している場合には、その基準設定や網羅的な監視等に多大なコストがかかる。 ○規制値を超える排出削減に対するインセンティブが働かない。
自主的取組		<ul style="list-style-type: none"> ○社会的合意が得やすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ○社会的に望ましい水準までの対策がとられるとは限らない。 ○フリーライダーが生じ、対策を講じる企業が経済的に不利になるおそれ。 ○達成度合いが不透明であり、未達成の時の責任の所在が不明。
経済的手段	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染物質の排出等に税・課徴金を課し、過剰生産を抑制 	<ul style="list-style-type: none"> ○市場メカニズムを通じて各主体が最も効率的な対策を選択するため、多数の排出源があっても社会全体として最も少ないコストですむ。 ○継続的なインセンティブがあり、技術開発等にも長期的にプラスの影響を与える。 ○収入をもたらず。 	<ul style="list-style-type: none"> ○望ましい排出量にまで削減した上でもまだ税・課徴金を払わなければならない。 ○排出総量を確実に抑制することが難しい。
助成措置	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染物質の排出削減行為に対し助成 	<ul style="list-style-type: none"> ○経済的には税・課徴金と同様の効果。 ○社会的合意が得やすい 	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染者に公的資金から便益を供給するため、P P P (汚染者負担の原則) に反する可能性あり。 ○市場参入者の増加により汚染物質排出量が増加するおそれ。 ○別途財源が必要。
排出権取引	<ul style="list-style-type: none"> ○排出許可量(権利)を個々の主体に割当て ○市場での取引可能 	<ul style="list-style-type: none"> ○排出総量自体のコントロールが可能。 ○広範な経済主体について、主体ごとの裁量の余地が大きく、柔軟な対応が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ○初期割当て配分の決定が困難。 ○税より市場創設・監視体制にコストがかかる。
デポジット制	<ul style="list-style-type: none"> ○製品の本来価格に預り金を上乘せ ○使用後製品の返却の際に預り金を返却 	<ul style="list-style-type: none"> (地球温暖化対策としては議論されていない。) 	<ul style="list-style-type: none"> (地球温暖化対策としては議論されていない。)

環境の保全上の支障を防止するための規制の構造

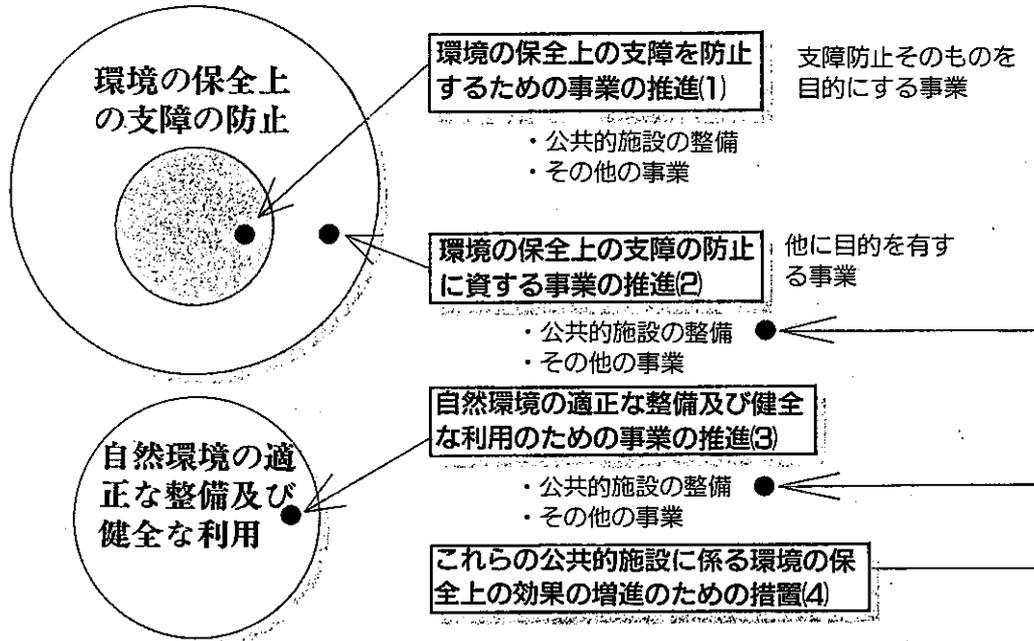
公害防止のための規制



環境の保全上の支障を防止するための経済的措置の構造



環境の保全に関する施設の整備その他の事業の推進



(参考)

環境基本法における施設整備等の施策の広がり

		公害対策基本法に位置づけられていた事業 (例)	環境基本法に位置づけられた事業 (例)
		(公的主体が実施)	(公的主体+民間事業者が実施)
環境の保全上の支障の防止	直接目的事業 第23条第1項	緩衝地帯の設置 ●水質浄化のための導水施設等の設置 ●汚泥のしゅんせつ ●土壌改良等の土壌汚染回復 ●海上流出油回収	●希少野生動植物種等の保護増殖
	効果保有事業 第23条第2項	●下水道等排水処理施設の整備 ●廃棄物の公共的処理施設の整備	●環境への負荷の低減に資するバイパス道路、鉄道、港湾、新交通システム、低公害車等の交通施設の整備 ●森林の整備
自然環境の整備・利用	第23条第3項		●都市公園の整備 ●自然公園の利用施設の整備 ●長距離自然歩道の整備 ●森林保健施設の整備 ●港湾、漁港、海岸、河川等における植栽、遊歩道、親水施設の整備
施設の効果増進	第23条第4項		●家庭における下水道への適切な排水の普及徹底 ●一般廃棄物の分別収集の普及徹底 ●物流効率化の推進 ●公共交通機関の利用促進 ●自然公園の利用情報の提供

平成12年度環境保全経費

事 項	平成12年度 予算案(億円)	主 な 予 算
1. 循環を基調とした経済社会の実現	26,085	<ul style="list-style-type: none"> ・下水道等排水処理施設の整備 ・廃棄物の公共的処理施設の整備 ・環境への負荷の低減に資するバイパス道路、鉄道、港湾、新交通システム、低公害車等の交通施設の整備
2. 自然と人間との共生の確保	6,498	<ul style="list-style-type: none"> ・自然公園の利用施設の整備 ・長距離自然歩道の整備 ・森林の整備
3. すべての主体の参加の促進	4,629	<ul style="list-style-type: none"> ・環境教育の推進 ・国の環境保全に向けた取組の率先実行 ・省資源・省エネルギーの推進
4. 共通的基盤的施策の推進	25,039	<ul style="list-style-type: none"> ・環境保全に関する調査研究・技術開発 ・環境保全に関する社会資本整備 ・環境影響評価の実施
5. 国際的取組の促進	903	<ul style="list-style-type: none"> ・国際機関への拠出 ・開発途上国への支援
6. その他	107	<ul style="list-style-type: none"> ・環境基本計画推進事業
純計（環境保全経費）	30,627	

※ 「環境保全経費」とは、政府全体の環境の保全に関する経費を環境庁が取りまとめたもの。

※ 複数の事項に位置付けられている経費があるため、積み上げても純計の金額とは一致しない。

汚染者負担の原則（PPP）について

環境政策の国際経済的側面に関する指導原則についての 理事会の勧告（抄）

（1972年5月26日OECD第293回理事会において採択）

1960年12月14日のOECD条約第5条bに鑑み、
1970年7月22日の環境委員会設立に関する理事会決議に鑑み、
環境委員会の報告書「環境政策の国際的側面に関する指導原則」
に鑑み、
関係諸委員会から表明された意見に鑑み、
事務局長の覚書に鑑み、

理事会は、

- I. 加盟国政府が、環境政策及び政策措置を決定するに当たり、
本勧告への付属書「環境政策の国際経済的側面に関する指導原則」
を順守すべきことを勧告し、
- II. 環境委員会が適当と認めれば、本勧告の実施状況について同
委員会がレビューを行うべきことを指示するとともに、
- III. 環境委員会が可及的速やかに、通告と協議のいずれかもしくは
双方、あるいは他の適切な形での行動をもたらすような適切
な機構の採択を勧告すべきであることを指示する。

付属書：「環境政策の国際経済的側面に関する指導原則」

序文

1. 以下に述べる指導原則は、環境政策の国際的側面、とくにこ
れらの政策が経済及び貿易に対して有する含意に係るものであ
る。これらの原則は、例えば、原則の実施直後の過渡期に生じ
得る諸問題、いわゆる「汚染者負担原則」実施のための具体的
措置、原則に対する例外、国境を越える環境汚染、あるいは発

生途上国に関連して起こり得る諸問題等については触れていない。

A. 指導原則

a) 費用負担：汚染者負担原則

2. 一般に環境資源は有限であり、生産活動や消費活動に伴うその使用によって環境劣化がもたらされる可能性がある。この環境劣化の費用が価格体系の中で適切に考慮されなければ、国内的にも国際的にも市場が環境資源の希少性を反映しなくなる。したがって、環境資源の質及び量に依存する財の価格が、それらの希少性をよりよく反映するようになり、関係する経済主体がそれに応じて行動することを確実にすることで環境汚染を減少させ、資源配分を改善するために、公的手段を採ることが必要となる。
3. 環境を受容可能な状態に確保するために、環境汚染をある限度を越えて減少させることは、費用の点から見て实际的ではなく、また必要とも考えられないことが多い。
4. 希少な環境資源の合理的な使用を促し、国際貿易及び国際投資の歪みを防止しながら、環境汚染防止及び規制手段を講じるための費用を分担させる際に用いられるべき原則が、いわゆる「汚染者負担原則」である。この原則は、公共当局が環境を受容可能な状態に確保するため決定した上記の諸手段を遂行するための費用は、生産及び消費に際して環境汚染を引き起こす財及・サービスの費用に反映されねばならない。これらの手段を採用する際には、国際貿易や国際投資に重大な歪みをもたらすような補助金を併用すべきでない。
5. この原則は、加盟国が目標とすべきものである。しかし、とくに過渡期において、例外や特別の取り決めを設ける場合もあり得る。ただし、それは国際貿易及び国際投資に重大な歪みをもたらさないことを条件とすべきである。

公害に関する費用負担の今後のあり方について (答申) (抄)

昭和51年3月10日

中央公害対策審議会費用負担部会

今後における公害に関する費用負担のあり方については、環境資源の有効利用、公平の確保、社会的正義の実現等の見地から、汚染者負担を基本としつつ、その具体化に当たっては、次の諸点を考慮すべきである。

1. 負担すべき費用の範囲

OECDのPPPは、汚染者が環境を受容可能な状態に確保するための措置の実施費用を負担すべきであることを意味し、換言すれば、これら措置の費用は、生産面あるいは消費面で公害を惹起するような財及びサービスのコストに反映されるべきであるという考え方である。その目的は環境資源の稀少性を財及びサービスの価格に反映し国際貿易、投資にゆがみを生じないようにすることにあり、汚染者が負担すべき費用は主としてフローとしての汚染を防止するための費用(汚染防除費用)を対象としている。

また、我が国においては、環境復元費用や被害救済費用についても汚染者負担の考え方が採り入れられている。これは、我が国における深刻な公害問題の経験と反省に基づくものであり、今後とも、汚染者が負担すべき費用の範囲は、汚染防除費用に限定することなく広く理解すべきである。水銀、PCBによる汚染等、ストックとして問題になっている汚染も元をただせばフローとしての汚染の集積に他ならない。汚染を発生させる者は今現在において汚染防除に最善を尽すことはもとより、過去において汚染発生に関与しているときにも原則としてその責任を免れないのであって、こうした蓄積性汚染を除去するための環境復元費用も基本的には、汚染者が負担する必要がある。また同様に、被害救済費用についても基本的には汚染者が負担すべきである。

2. 汚染者の範囲

費用を負担すべき汚染者として、まず汚染物質を第1次的に排出している直接的汚染者（生産活動の場合は生産者、輸送活動の場合は輸送者等になろう。）があげられる。被害救済費用等について直接的汚染者の範囲を判断する際に、被害の原因となった汚染者が明確には特定できない場合には因果関係等について制度的な割り切りを導入して汚染原因者の範囲を確定する必要も生じるが、この場合には、このような割り切りを行うについての社会的合意があらかじめ十分に得られておく必要がある。

また、直接的汚染者のほかに、汚染物質の発生に係る財やサービスを提供あるいは消費し、間接的に汚染の発生に関与しているいわば間接汚染者にその費用を負担させることも可能である。環境保全に係る費用は他の一般的な財やサービスのコストを同様に生産、流通、消費を通ずる経済の連鎖の過程において各経済主体に波及していくものであるので、このような経済の連鎖に着目して環境保全に係る費用を負担すべき者を幅広くは握することも是認されるところであって、要は汚染の形態に応じどの段階で誰が負担することが国民的合意の下に最も環境改善の効果を発揮できるかという観点に立って費用を負担すべき者を判断することが必要なことである。

3. ナショナルミニマムの確保

国民が一定レベルの生活を営むために必要な最小限のサービスの供給基準である「ナショナルミニマム」は、国民のニーズや一国の経済、社会、文化の状況によって異なるものであってそのレベルは変動するものであるが、国民の生活水準をそのようなレベルにおいて維持するために行われるサービスの供給、例えば、通常の家排水や一般廃棄物の処理等は、ナショナルミニマムとして行政主体が行うことが求められている。

これに必要な費用は汚染者負担の考え方とは別にナショナルミニマムの確保の見地から考えるべきものであり、この場合公費による負担を行うことも是認されよう。

4. 汚染者負担の例外

公害に関する費用負担については、前述のとおりナショナルミニマム確保を図る場合を除き汚染者が負担すべきであるが、次のような場合には例外的に公的助成が認められる。

- (1) 我が国においては狭い国土に濃密な経済社会活動が営まれ深刻な汚染状況を呈し、汚染された環境の改善に緊急を要しており、事業者は規制のレベル等に沿って、短期間に公害防止投資等の対策を行うことを強く要請されている。こうした場合、過渡的措置として環境資源の合理的な利用と配分を損わない範囲内において、環境改善を限られた期間内に早期に達成するための公的助成を行うことが認められる。
- (2) また、環境保全のための技術開発を行う場合においても、過去の技術的蓄積が少なく、また、環境保全を迅速に確保していくため短期間に開発を行うことが要請されていることにかんがみれば、公的機関が自ら技術開発を行うことに加え、民間における重要な環境保全のための技術開発に対して公的助成を行うことが認められる。
- (3) 地域間格差の是正等特別な経済社会目標を達成するための施策がとられる場合には、付随的に公害規制目的に対する助成が含まれることがあることも是認される。

5. 汚染者負担の追及が不可能な場合

公害に関する費用は、汚染者が負担することが原則であるが、汚染者が不明、不存在等の場合、事実上負担の追及が不可能であり、その結果、状態が放置され、あるいは被害救済が行われないうこととなる。この場合、農用地、河川、港湾等の汚染に対する原状回復事業や、健康被害、生業被害等深刻な被害の救済については、国民の生活の維持、民生の安定、不公平の是正、農漁業政策等の政策上の配慮等種々の観点から加害及び被害の態様にてらし個別に公費負担が妥当かどうかを判断する必要がある。また、これとあわせ、又は独立して民間団体からの寄附金等により救済を行っていくことも費用負担のあり方として考えられる。