

# 市町村による産業廃棄物税課税の可能性と課題

金子 林太郎

## 〈要旨〉

産業廃棄物税（産廃税）は、2025年4月現在、27道府県1政令市で課税されているが、産業廃棄物（産廃）行政を所管していない一般市町村では課税されていない。しかし、近年、地域に産廃最終処分場（処分場）が立地する一般市町村において、産廃税を検討する動きがある。本稿では、筆者が2市で産廃税の検討に関わった経験を基に、既存の産廃税の制度設計の議論では課税権者となり得ないとされた一般市町村も、処分場の立地に起因する環境負荷やリスクに対処するための独自の財源調達と処分場の増設抑制のインセンティブ付与のために、課税自主権行使して産廃税を課税し得ることを述べた。さらに、一般市町村による産廃税（市町村産廃税）の制度設計について、市内の最終処分業者を納税義務者とすること、重量割と規模割によって構成すること、法定外普通税とすることなどを提案し、税率水準や都道府県が課税する産廃税との併存可能性などの課題を整理した。

## 1 はじめに

産業廃棄物税<sup>(1)</sup>（以下、「産廃税」という）は、2025年4月現在、法定外目的税として28団体で課税されている。2000年の地方分権一括法施行による地方税法の改正で法定外税の許可制から協議制への移行、法定外目的税の創設等が行われたことを契機に、さまざまな法定外税案が検討された。産廃税は制度設計をクリアして導入にこぎ着け、2007年には28番目の団体が課税開始するなどいち早く全国に波及し、法定外税の中で最大の導入事例となった。しかしその後は新規に導入する動きがなく、このところ導入が相次いでいる宿泊税に課税件数で肉薄され、収取

規模では追い抜かれている。

産廃税を課税している28団体の内訳は、27道府県と1政令市<sup>(2)</sup>である。いずれも廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「廃掃法」という）に基づいて産業廃棄物（以下、「産廃」という）行政を担当しているのが共通点である。

既存の産廃税の制度設計が行われていた2000年頃の議論<sup>(3)</sup>を振り返ると、産廃税は、循環型社会の形成促進、最終処分場<sup>(4)</sup>の逼迫、適正処理の推進（不法投棄を含む不適正処理の防止）等の産廃政策上の課題、換言すれば地域的な環境管理に各地域で対処するために、インセンティブ機能と財源調達機能を併せ持つ環境税（環境政策の一手段）として構想された。背後には、産廃問題の特徴から産廃行政

- (1) 税の名称は課税団体によってさまざまであるが、本稿では産廃の排出や最終処分場への搬入等に対して課される税を一括して「産廃税」と呼ぶことにする。
- (2) ここでの「政令市」は、地方自治法第252条の19第1項に基づく指定都市を指す。
- (3) 主なものとして倉阪（1999、2003）、諸富（2003）、碓井（2003）、中里（2002）などがある。
- (4) 現在、廃掃法では最終処分として埋立処分、海洋投入処分、再生が規定されている（第12条第5項）が、本稿では最終処分は埋立処分を指すものとする。

が都道府県レベルの事務に適すると考え、産廃税は産廃行政を行う都道府県に配分するのが望ましいという諸富（2003）の考え方があった。

そこでは、産廃行政を担当することに着目して、都道府県だけでなく政令市等<sup>(5)</sup>も産廃税の課税権を持つと考えられた<sup>(6)</sup>。しかし、政令市等以外の産廃行政を行わない一般の市や町村（以下、「一般市町村」という）が産廃税を導入するのは、適当ではないと考えられた。これまでの産廃税の制度設計をめぐる議論でも、一般市町村が産廃税を課すことを肯定するような議論はほとんど見られなかつた<sup>(7)</sup>。その意味で、既存の産廃税は、都道府県と政令市等が課税し得るという意味で「都道府県等産廃税」ということができる。

ところが、近年、一般市町村で地域の環境を保全するために産廃税の活用を検討する動きがある。2025年4月時点で、少なくとも3市が検討を行っている。検討段階はさまざまであり、検討過程の一部が市ホームページで公開されているところ（大阪府和泉市）もあれば、非公開で内部的な検討段階のところ（匿名でA県B市、C県D市とする）もある。

既存の産廃税の制度設計の議論では課税権者となり得ないとされた一般市町村が、どのような背景と根拠に基づき新たな産廃税（以下、「市町村産廃税」という）を構想しているのだろうか。本稿では、筆者が2市（和泉市とB市）で検討に関与した経験を基に、市町村産廃税の創設が可能であることを述べる。

そのために、まず、2で改めて既存の産廃税（都道府県等産廃税）の現状を整理する。続いて、3でその制度設計をめぐる議論を振り返り、これまで

一般市町村が産廃税の課税権者として想定されなかつた理由を確認する。続いて、4で和泉市やB市において産廃に関するどのような地域課題を抱えて、産廃税を模索しているのかを紹介し、一般市町村がどのような根拠で産廃税を課すことができるのか考える。換言すれば、法定外税としての市町村産廃税の課税が地域の産廃に起因する課題（地域の産廃問題）に対処するために、どのように貢献すると考えられるか整理し、市町村産廃税の創設が可能であることを述べる。そして5では、市町村産廃税はどのような仕組みが考えられるかを述べる。最後に6ではまとめとして、都道府県等産廃税と市町村産廃税の違いを整理し、市町村産廃税にはどのような意義や課題があるか、課税自主権との関係も交えて考える。

## 2 既存の産廃税の現状

### 2-1 課税状況

既存の産廃税は、2002年に三重県が導入したのが最初の事例である。以後、2003年度に8県市、2004年度に3県、2005年度に10府県、2006年度に5道県、2007年度に1県が導入し、課税件数が28件となった。具体的な課税団体と施行時期等は表1のとおりである。その時点で産廃税は、課税件数において都道府県および市町村の法定外税の中で最大の事例群となつた。2006年度までに47都道府県のすべてと一部の政令市等で産廃税について何らかの検討が行われていた<sup>(8)</sup>が、2008年度以降は導入の動きが見られない。その一方で、一度課税を始めた道府県市は、3から5年ごとに見直し（検証）を行つてゐるが、

(5) 廃掃法で産廃行政の実務的な部分（産廃処理計画の策定、施設の設置届出（許可）、事業者の意識啓発、施設の使用開始前の検査等）は、都道府県に加えて政令市、中核市、（一部の）保健所設置市（これらを「政令市等」という）が担うことになつてゐたため、政令市等も産廃税の課税権者となり得ると考えられた。現在は、都道府県以外では政令市と中核市が産廃行政を担当することになつてゐる（廃掃法第24条の2第1項および同法施行令第27条）。なお、産廃の処理自体は、排出事業者の責任で行うことになつておる（廃掃法第3条第1項）、排出事業者が自ら処理するか、許可を受けた処理業者に委託し、その費用を負担することによってその責任を果たすこととされている。

(6) 北九州市「税のあり方」研究会（2001、2003）、金子（2006、2009）を参照のこと。

(7) 金子（2009、p.219）に、一般市町村も産廃行政を分担するようになれば都道府県等と同様に産廃税を課すことが正当化され得るといった、条件付きで可能性があるという言及がある程度である。また、金子（2015、pp.159-160）には、「産廃処理施設の立地に伴い周辺地域の環境保全対策等に財政需要が見込まれる場合などは、財源調達手段として産廃税を課すことが正当化されうるだろう」という言及がある。

(8) 金子（2007）および環境省（2004）を参照のこと。

これまですべて更新を続けている。

都道府県レベルで産廃税の課税地域（27都道府県）と非課税地域（20都道府県）の特徴を整理すれば、他地域からの産廃の搬入<sup>(9)</sup>を受けて、排出量の割に処理量（最終処分量）が多い地域で産廃税の導入が進んだ一方で、排出量が多いが、他地域へ搬出され、処理量（最終処分量）は相対的に少ない地域では、導入が進んでいないことが指摘できる<sup>(10)</sup>。都道府県等産廃税が循環型社会の形成促進、最終処分場の逼迫、適正処理の推進（不法投棄を含む不適正処理の防止）等の産廃政策上の課題（地域的な環境管理）に各地域で対処するために、インセンティブ機能と財源調達機能を併せ持つ環境税（環境政策の一手段）として構想されたことが裏づけられる。

税収（2023年度決算）は、28件の合計が81.1億円（27都道府県の小計が70.2億円、福岡県北九州市が

10.9億円）である。課税団体の中で税収がもっとも多いのは北九州市（道府県の中では北海道で7.6億円）であり、もっとも少いのは鳥取県（0.06億円）である。28件の税収の平均は2.9億円である。税収の絶対額ではなく、課税道府県市ごとに地方税に占める産廃税収のシェアを見ると、もっとも大きい北九州市でも0.60%、もっとも小さい鳥取県では0.01%に過ぎない。28団体の平均も0.12%にとどまる。要するに産廃税の税収規模は零細である。

## 2-2 既存の産廃税の仕組み

次に、課税の仕組みも確認しておこう。基本的には、産廃の排出から最終処分までの処理過程の中で、産廃の重量を課税標準として税をかける仕組みである。どこでどのように税をかけるかによって、既存の産廃税には4つの課税方式がある<sup>(11)</sup>。①事業者

表1 都道府県等産廃税の課税状況

施行年月日	団体名	税目	課税方式	税収(億円)	施行年月日	団体名	税目	課税方式	税収(億円)
2002.4.1	三重県	産業廃棄物税	①	5.19	2005.4.1	島根県	産業廃棄物減量税	②	3.04
2003.4.1	岡山県	産業廃棄物処理税	②	5.51	2005.4.1	福岡県	産業廃棄物税	④	1.95
2003.4.1	広島県	産業廃棄物埋立税	②	5.54	2005.4.1	佐賀県	産業廃棄物税	④	1.44
2003.4.1	鳥取県	産業廃棄物処分場税	②	0.06	2005.4.1	長崎県	産業廃棄物税	④	1.15
2003.10.1	北九州市	環境未来税	③	10.85	2005.4.1	大分県	産業廃棄物税	④	3.63
2004.1.1	青森県	産業廃棄物税	②	0.93	2005.4.1	鹿児島県	産業廃棄物税	④	1.84
2004.1.1	岩手県	産業廃棄物税	②	0.84	2005.4.1	宮崎県	産業廃棄物税	④	3.24
2004.1.1	秋田県	産業廃棄物税	②	2.29	2005.4.1	熊本県	産業廃棄物税	②	1.23
2004.1.1	滋賀県	産業廃棄物税	①	0.57	2006.4.1	福島県	産業廃棄物税	②	4.50
2004.4.1	奈良県	産業廃棄物税	②	1.58	2006.4.1	愛知県	産業廃棄物税	②	4.24
2004.4.1	山口県	産業廃棄物税	②	1.88	2006.4.1	沖縄県	産業廃棄物税	②	0.50
2004.4.1	新潟県	産業廃棄物税	②	1.23	2006.10.1	北海道	資源循環利用促進税	②	7.63
2005.4.1	京都府	産業廃棄物税	②	2.21	2006.10.1	山形県	産業廃棄物税	②	1.51
2005.4.1	宮城県	産業廃棄物税	②	4.38	2007.4.1	愛媛県	資源循環促進税	②	2.12

(注) 1. 課税方式の①～④は図1の①～④の課税方式と対応している。

2. 課税状況は2025年4月現在、税収は2023年度決算額である。

(出所) 総務省（2025）より筆者作成。

(9) 産廃は処理の過程で、すなわち排出されてから（中間処理を経て）最終処分されるまでの間に、都道府県の境界を越えて全国で広域的に移動する特徴（産廃問題の越境性）がある。

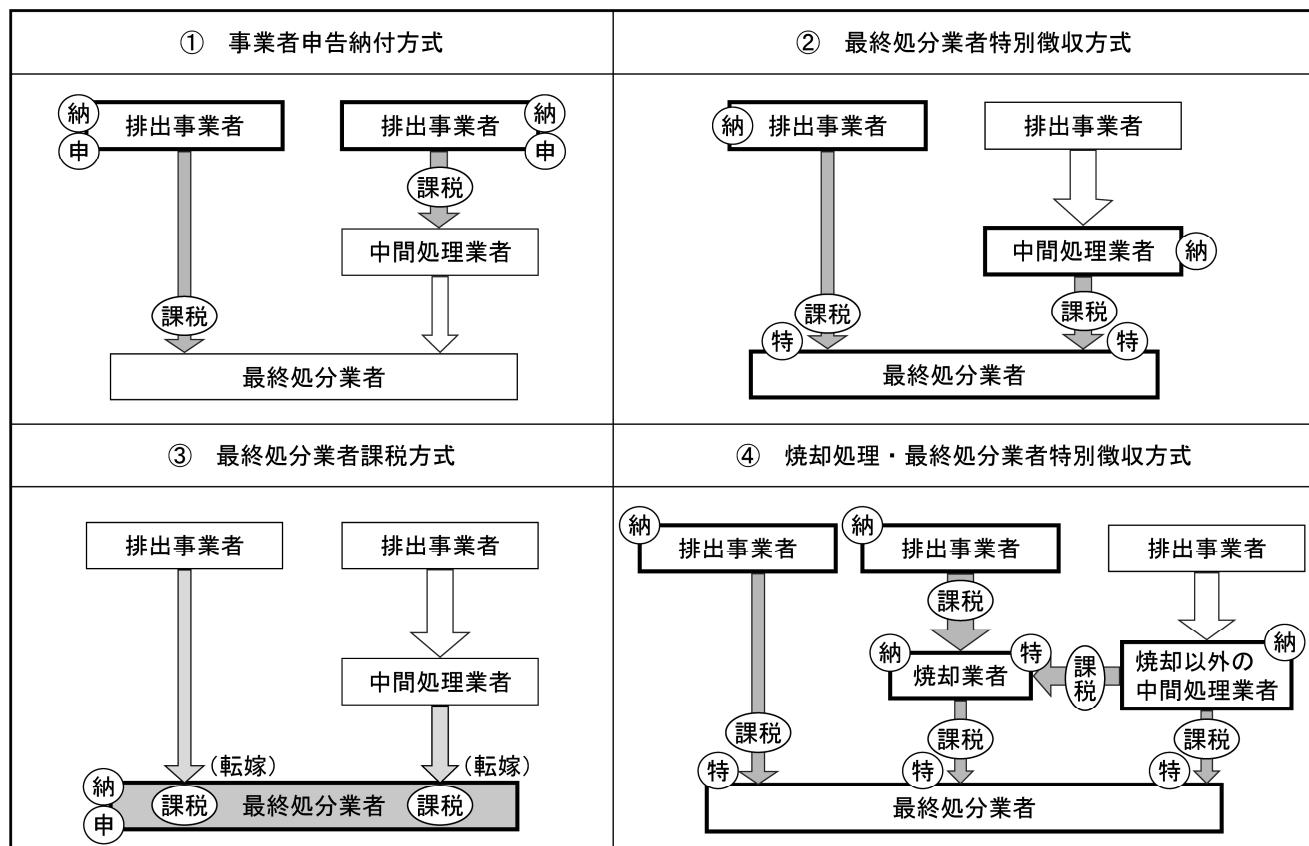
(10) 課税地域、非課税地域の特徴については、金子（2009、pp.88-90）も参照のこと。また、都道府県レベルで産廃税が波及し、そして一定規模でそれが止まった要因についての研究も始まっている。田村・深澤（2025）を参照のこと。

(11) 4方式以外に、東京都が検討したものの導入には至らなかった方式もある。それは、排出事業者に事業場からの産廃の搬出量に基づき申告納付させる方式である。①事業者申告納付方式と違い、産廃の排出地に税収が帰属するのがこの方式の特徴である。しかし、産廃（処理）に関する環境負荷は排出地ではなく処理（中間処理、最終処分）地で生じ、環境負荷に対処するための（産廃行政の）追加的な財政需要（それを産廃税で調達する）も処理地で生じると考えられたこと（応益性の観点）から、この方式は批判を浴びた。

申告納付方式（2県）、②最終処分業者特別徴収方式（19道府県）、③最終処分業者課税方式（1政令市）、④焼却処理・最終処分業者特別徴収方式（6県）である。本稿の目的との関係で詳細な説明は省略するが、その課税のイメージは図1のとおりである。

これら4方式はいずれも産廃の処理地で課税する、換言すれば処理地に税収が帰属する点（いわゆる仕向地課税）で共通している。産廃問題の越境性も踏まえ、地方税で重視される応益性や、徴収の便宜（租税の簡素性）が考慮された結果である。税率は、最終処分される産廃1トン当たり1,000円で結果的にはほぼ統一されている。焼却処理・最終処分業者特別徴収方式では、このほかに中間処理の1種である焼却処理される産廃に1トン当たり800円の税率が適用される。リサイクルにつながらない単純な焼却処理にも環境負荷を認め、課税によってその抑制を動機づけようという意図に基づいた設計である。

図1 既存の産廃税の課税の仕組み



(注) (納)は納税義務者であること、(申)は申告納付すること、(特)は特別徴収義務者であることを意味する。図3も同じ。  
 (出所) 筆者作成。

### 3 既存の産廃税の考え方

既存の産廃税の創設可能性の検討や制度設計は、2000年前後に盛んに行われた。特徴として、

- ① 循環型社会形成のための産廃政策の手段として構想が始まったこと
- ② 課税によるインセンティブ付与機能と財源調達機能を併せ持つこと（どちらかというと前者が重視される傾向がある）、すなわち地方環境税として理解できること
- ③ 都道府県レベルでは盛んに検討され導入事例も多いが、政令市等では導入は1事例にとどまり、一般市町村では導入事例はないこと
- ④ 2000年の地方分権一括法施行に伴う地方税法改正で法定外目的税制度が創設されたことを受け、説明しやすいこと、理解が得られやすいことが支持され、法定外目的税とされていること

を挙げることができる。

### 3－1 政策目的の課税の可能性

一般に税は政府の財源調達を担うものと理解されており、政策目的の達成を旨とし税収を期待しないものは税とはいえないという批判もなされた<sup>(12)</sup>。この点から、環境政策（産廃政策）目的で法定外税を創設することができるのかも議論となった。課税の効果によって産廃の排出抑制等が進めば、税収が減少する（究極はゼロになる）からである。

財源調達を主目的とせず、規制目的で負担を求めるについて、税法の観点から、碓井（1998、pp. 12-13）は、「法定外税の手続を経なければならないのかという問題がある」ことを指摘している。碓井は、「環境賦課金（課徴金）」は「地方税法の規律の範囲外にあるものと見て、適法と見る余地がある」としつつ、地方自治法には、このような意味の負担類型が用意されておらず、「自由にできるのか、個別的な法律の根拠がなければならないのか」が問題となることを指摘した。そして、「立法的解決が可能かどうかを検討すべき」と述べている。これに関して倉阪（1999、pp. 526-529）は「環境基本法第22条と第36条を併せ読みれば」地方公共団体が規制目的で経済的負担措置を導入できると述べている。さらにこの議論を敷衍して、「地方公共団体が、独自に経済的負担措置を導入することは、何ら地方税法に抵触するところではないという議論」を展開し、「地方税の体系下で税という形式をとりつつ、内実は経済的負担措置であるという運用を行うこと」を「現実的な対応」として提案している。

また、この議論より早い時期に、伊東（1992、p. 11）は「法定外普通税（1992年時点では法定外目的税は認められていなかった。2000年度に法定外目

的税が創設されたことを踏まえると、現在の意味合いで法定外税に相当すると考えられる。；引用者注）で税収の少ない税目は、むしろ非国庫目的の規制税として理解した方が良いかもしない」と述べている。課税の目的が「自然環境破壊の防止」であれば、「税収が零であることが目的達成となる」ため、「税収の多寡によっては法定外普通税の意義をつかむことができない」からである。これを踏まえ、法定外税を「地域の環境・社会・経済における非国庫目的の道具として、もっと活用することが考えられてよいかもしない」という考え方を示していた。

このような考えがあったところに、倉阪（1999）の「現実的な対応」の提案も加わり、地方自治体が規制目的で「税」を活用することは可能と考えられるようになったといえる。

### 3－2 都道府県等への税源配分

上記の特徴の①および②から、既存の産廃税は、産廃行政を担う（のがふさわしい）都道府県が課税するのが望ましいと考えられた。政府間機能配分に基づく税源配分の検討であり、諸富（2003）において展開された。

そこでは、前提として、産廃行政を地方の事務に配分した場合、産廃行政に対する住民の選好や産廃問題が地域ごとに多様であることから、産廃税を分権的に課税すること、すなわち法定外税とすることが望ましいとも考えられている。また、産廃問題の越境性への対応に（市町村より）優れている点から、都道府県が、できれば複数団体が連合して広域的に課税するのが望ましいとも考えられた<sup>(13)</sup>。

以上から、結果的に27道府県の導入にとどまったものの、検討は47都道府県のすべてで行われたことは当然の結果だったことが裏づけられる。

(12) たとえば中里（2002、p. 34）では、租税は「一定の行動を抑圧するための制裁ではない」とした上で、ピグー税を念頭に「純粹の環境税は一定の行動を抑圧することのみを目的として課されるものであり」、「その他の環境関連の租税には、中間目的として抑制的要素が入っている」が、この「一定の行動の抑圧」は租税理論から見れば「異物」であり、それが「租税法上との範囲で認められるかについては、慎重な議論が必要」と述べている。

(13) 諸富（2003）はさらに、「税源の偏在性」と「税源の移動性」から産廃税をどの層の政府に配分すべきかを検討している。それによると、「税源の偏在性」をできる限り持たないようにし、「税源の移動性」に起因する問題を極小化するような課税方法として、仕向地課税（税源の偏在性への配慮を優先）で最終処分地で課税するのが望ましく、税源の移動性の問題に対応するために面積の狭い市町村ではなく都道府県が、それも自治体間連合で産廃税を広域的に導入することを提案している。

産廃行政は、政令市等の区域においては当該政令市等が担当している。これと特徴①②を踏まえると、産廃問題の越境性への対応力の点で都道府県に劣るとはいえ、政令市等も産廃税を課税することができると考えられた<sup>(14)</sup>。

しかし政令市等で産廃税を導入したのは、福岡県北九州市のみである。北九州市は、「『環境未来都市』の創造を重点施策としてごみの資源化・減量化、産業廃棄物処理施設の整備およびエコタウン事業などのさまざまな取り組みを推進」する環境政策先進都市である。そのような北九州市において、「各種環境施策については、環境産業の振興、資源化技術の開発や最終処分場自体の安定的な確保等」の課題が継続的に存在していたことから、「その財源を確保する観点から」産廃税（環境未来税）の検討が進められた<sup>(15)</sup>。つまり、北九州市の産廃税は、既存の産廃税の中でも特徴②の点でやや趣を異にしている（財源調達が主目的）のが特徴である。

また、北九州市の産廃税検討と同時期に福岡県も産廃税を構想した。福岡県の当初案<sup>(16)</sup>では、双方が特段の調整なく、ともに産廃税を課した場合、福岡県内に位置する北九州市内の最終処分場では、福岡県と北九州市の2つの産廃税が二重課税になることが問題となった。一時はどちらが先に導入するかという「早い者勝ち」の様相も呈したが、北九州市は基礎自治体として市域内で産廃行政を担ってきた実績と補完性の原理から自らの課税権を主張した<sup>(17)</sup>。最終的に、福岡県が北九州市内では市の課税権を尊重して県の産廃税を免除することで調整がついた<sup>(18)</sup>。

政令市等の中で北九州市が唯一産廃税を課税しているのは、北九州市の特殊性によるところが大きい。他の政令市等は、産廃行政を担当しており、理論的には課税権を持つと考えられるものの、北九州市ほ

ど超積極的に環境政策を展開しているわけではない。さらに、都道府県レベルで産廃税の検討が先行して進んでいたことや、産廃問題の越境性への対応力という観点からも、詳細な検討、導入には至らなかつたものと考えられる。

実際、環境省（2004）の調査でも、当時57あった保健所設置市（産廃行政を担当していた政令市、中核市、その他一部の保健所設置市）のうち、産廃税について検討の実績があったのは12市（京都市、神戸市、和歌山市、北九州市、福岡市、佐世保市、宇都宮市、富山市、豊田市、川越市、船橋市、高槻市）に止まっている。

以上の考え方（当時の制度設計の発想）に立つ限り、産廃行政を担当しない一般市町村については、産廃税を配分するのは適切ではないと考えられる。一般市町村としても、当時の産廃税の制度設計の議論に接して、産廃税は都道府県等が課すものと受け止め、詳細な検討まで進まなかつたのではないかと考えられる。導入事例はこれまでのところない。

そのような意味で、既存の産廃税は、都道府県と政令市等が課税するもの、すなわち都道府県等産廃税と捉えることができる。なお、都道府県等産廃税の特徴として、④法定外目的税とされていることを指摘したが、この特徴については、5で改めて検討する。

#### 4 一般市町村による新しい産廃税の模索～2市の事例から

都道府県等産廃税には2008年度以降に新設の動きがない中で、近年、産廃行政を担当していない一般市町村において、地域環境の保全のために産廃税を

(14) 金子（2006、2009）を参照。環境省（2004）のアンケート対象が、都道府県と保健所設置市となっていたことも、保健所設置市（政令市等）も既存の産廃税を課税できると考えられていたことの証拠といえる。

(15) 北九州市財政局／環境局（2024）を参照。

(16) 福岡県産廃税の当初案は①事業者申告納付方式であったが、後に④焼却処理・最終処分業者特別徴収方式に転換した。その経緯も含めて詳細は金子（2009、pp. 150-164）を参照のこと。

(17) 北九州市「税のあり方」研究会（2001、p. 15；2003、p. 41）を参照。

(18) その後、福岡県は最終処分場への搬入（北九州市内は免除）だけでなく、焼却処理施設への搬入にも課税（北九州市内も課税）する方式を考案し、2005年に導入した。2023年度の税収は、北九州市環境未来税が約11億円、福岡県産廃税は約2億円である。

導入できないか模索する動きがある。本節では、どのような背景から一般市町村が産廃税を模索するに至ったのか、検討が行われている3市のうち、筆者が検討に関与した2市（大阪府和泉市、A県B市<sup>(19)</sup>）の事例を可能な範囲で紹介しながら整理し、市町村産廃税の創設が可能と考えられることを述べる。

#### 4－1 検討経過

まず、和泉市では、2022年度から2023年度にかけて、和泉市環境審議会内に「持続可能なまちづくりに向けた産業廃棄物の在り方検討専門部会」が設置され、検討が行われた。筆者は環境審議会臨時委員として同専門部会での検討に参画した。専門部会では、2年間をかけて、和泉市が直面している産廃に関する地域課題への対処策について検討した。専門部会での検討を受けて、環境審議会は2024年2月に市長への答申をまとめている。答申は和泉市ホームページにも掲載されている。答申を受けて、2024年度以降は府内で職員によって産廃税とともに環境保全協力金制度についても検討が続けられているとのことである<sup>(20)</sup>。

A県B市では、2015年度に府内に関係部署の職員による「環境行政及び税制度に関する協議会」が設置され、市内に立地する産廃最終処分場に起因する地域課題への対処について検討する中で、産廃税の可能性について研究が行われた（外部には非公開）。

筆者はその協議会に学識者として参画し助言を行った。協議会における検討は2015年度限りで一区切りとなり、その後は当該地域課題の推移を見ながら、府内で調整が続けられた。そして、2024年度から、筆者を含む外部の複数の学識者を委員として、改めて府内に「環境施策検討会議」が組織され、初めに税ありきではなく、さまざまな施策を含めて当該地域課題への対処策の検討が行われている。B市における検討は、当該地域課題の社会的な深刻さを踏まえ、これまでのところ非公開で進められている。

#### 4－2 検討の背景

和泉市とB市に共通するのは、ともに市内に民間事業者が設置運営する大規模な管理型<sup>(21)</sup>産廃最終処分場（以下、「民間の管理型処分場」という）が立地していることである。

まず和泉市に立地する民間の管理型処分場は、2024年7月時点で容量が約338万立方メートル<sup>(22)</sup>であり、全国の民間の管理型処分場の平均容量（78万立方メートル<sup>(23)</sup>）の約4.3倍の規模である。2023年4月現在、大阪府内で最終処分を受け入れている民間の管理型処分場は和泉市のこの1件だけである<sup>(24)</sup>。やや古いが、2019年度の実績では、大阪府外から流入した産廃1.7万トンも含めて府内で最終処分された産廃は9.7万トンであった<sup>(25)</sup>。同年度の当該処分

(19) 両市とも、2025年4月時点では、府内で産廃税が市の環境保全施策手段の候補の1つとして検討されているというだけで、具体的な制度設計が固まっていたり、導入如何が機関決定されたりしているわけではない。

(20) 筆者は臨時委員の任期満了（2023年度末）以後は、和泉市における検討には関与していない。

(21) 産廃最終処分場には、安定型（無機性の固形状の産廃を埋立可）、管理型（安定型にも遮断型にも該当しない産廃を埋立）、遮断型（有害な産廃を埋立）の3種類がある（田中、2005、pp.160-167）。民間の処理業者による最終処分場の設置許可件数は、遮断型14件、安定型790件、管理型359件となっている（環境省、2025、p.29）。

(22) 大栄環境株式会社（2024、p.61）による。

(23) 環境省（2025）によると、2023年4月1日現在、民間の処理業者による管理型産廃最終処分場（排出事業者の自社処分場を除く）は359件許可されており、その埋立容量は合計で2億8,079万立方メートルである。これより処分場1件当たりの容量（全国平均）は約78万立方メートルと求められる。

(24) 当該処分場で許可を受けている338万立方メートルのうち、「平井5工区」（容量137万立方メートル）は2015年8月に埋立終了の届出がされており、2024年度現在は維持管理中である。もう1つの「平井8工区」（容量201万立方メートル）は、残余容量が少なくなっているが、2024年度も処理実績がある。なお、ここでは民間の管理型処分場に限定しており、公共関与による産廃処理事業である大阪湾広域臨海環境整備センター（大阪湾フェニックスセンター）の管理型最終処分場（泉大津沖処分場、大阪湾沖処分場）などは除いている。

(25) 環境省（2021）による。なお、2019年度については、大阪府外への流出が16万トン、府外からの流入が1.7万トンであり、流出超過となっている。

場（平井8工区）の処理実績も9.7万トン<sup>(26)</sup>であることから、府内で最終処分された産廃のほぼ全量が和泉市内の当該処分場で最終処分したことになる。

大阪府の周辺では、隣接する奈良県と京都府で産廃税が課税されているが、大阪府は産廃税を課税していない。そのため、課税府県から課税のない大阪府へ産廃が流入してくるおそれがある。それがすべて和泉市内の処分場に埋め立てられることになれば、処分場の枯渇（残余容量の払底）が早まり、新たに処分場を確保しようとする動きにつながることが考えられる。それが和泉市内で計画されることになると限らないが、和泉市に最初に処分場が設置された1980年以降、何度か市内の近隣地域で増設<sup>(27)</sup>が行われてきている。それに伴い森林（自然環境）が失われている。初期に設置された処分場は、廃止後に跡地を当該民間事業者が「和泉リサイクル環境公園」として整備し、市民の憩いの場にもなっているが、処分場設置前の環境（里山や林野）に戻すことは難しいと考えられる。今後も市内で処分場の増設が行われれば、新たに森林（自然環境）が失われ、森林の公益的機能の低下や、生物多様性の喪失といった環境負荷が生じることが懸念される。

一方、B市に立地する処分場は、2024年度時点ですべての和泉市の処分場よりもさらに大きく、陸上埋立<sup>(28)</sup>の民間の管理型処分場では全国でも最大級といえるものである。県外から流入する産廃も含め、市外から非常に多くの産廃が持ち込まれ、埋め立てられている。当該処分場は、最初に設置されてから既に増設が行われており、さらなる増設が加速度的に進むことが見込まれる状況となっている。一般に陸上埋立の処分場は、廃棄物を埋めるために広大な土地を必要とし、谷地などの形状を利用でき、生活圏とも離れた山間部に設置されることが多い。そのような地域は希少な動植物の生息域となっていたり、水源地となっていたりすることもある。B市におい

ても、当該処分場は市内の山間部に立地しており、事故や災害によって処分場周辺の環境が汚染された場合の影響は甚大なものになることが懸念されている。度重なる増設でさらに自然環境が失われることの影響については、和泉市と同様である。

さらに、両市共通で、産廃搬入車両の往来による市内の交通量増加、それによる道路の過度の劣化、交通事故リスクの上昇、CO<sub>2</sub>排出量の増加、埋立作業に伴う騒音・振動の発生、悪臭の発生といった顕在的な環境負荷を抱えている。さらには、処分場の残余容量が尽きて埋立終了となった後も、事業者は処分場の廃止まで一定の期間は水処理等の維持管理を続ける必要があるが、その間に事故（事業者が倒産することも含む）が生じる維持管理リスクも考えられる。これらの顕在的、潜在的な環境負荷やリスクは、市内に処分場が立地することに起因するもので、処分場立地市に特有のものである。これらの環境負荷やリスクから市民を守る最前線にいるのが、基礎自治体である当該市である。それゆえ、これらの特有の課題に対処するために、当該市には標準的な行政サービスを超える行政需要があり、したがって財政需要があると考えられる。

また、処分場は一般にいわゆる迷惑施設と考えられており、住民は社会的な必要性は理解しながらも、自らの住む地域に設置されることには反対する。B市においては住民が反対運動を行い、B市もA県に対して設置反対の意見書を提出したり申し入れを行ったりしたが、A県（知事）は設置を許可したのである。

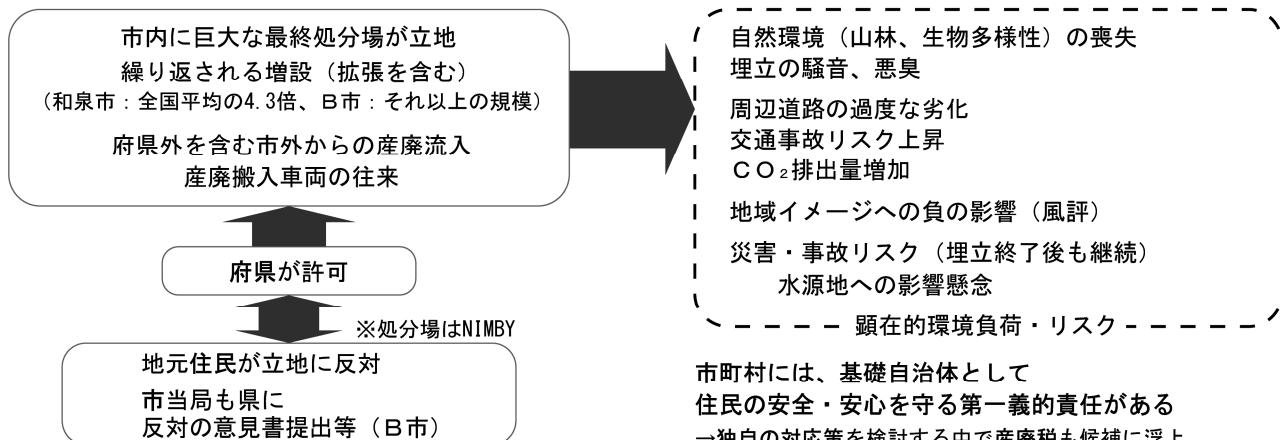
地域の廃棄物処理計画策定の事務を所管する県としては、県内に処分場の設置計画があるときに、地域の産業基盤の1つとして県内に処分場を確保する観点から、廃掃法が定める設置基準を満たしていれば、計画を許可するのは当然のことではある。しかし、設置計画が持ち上がった地域（市）では、地域

(26) 大栄環境株式会社「大栄環境（株）和泉リサイクルセンター 平井8工区管理型最終処分場／処理実績 2019年度」より。

(27) 本稿では、既存の事業区域内に処分場を追加設置する狭義の「増設」と、事業区域の拡大を伴う処分場の追加設置である「拡張」を合わせて、広義で「増設」ということにする。

(28) 処分場には陸上埋立のほかに海面埋立もある。2023年4月1日現在、全国の民間の管理型処分場359件のうち、海面埋立処分場は8件である。

図2 市町村産廃税模索の背景



(出所) 筆者作成。

の自然環境を守るためにも、設置計画に反対し、何とか阻止しようとするのが一般的である。しかし、市には許可権限がないため、最終的には県の決定に従わざるを得ない立場にある。そのような市が、独自の対応手段がないか、という問題意識を持つのは自然なことである。以上の内容をまとめると、図2のような背景で市町村産廃税が構想されようとしているということである。

#### 4-3 一般市町村による新しい産廃税の可能性

以上のような背景で、和泉市やB市は、市によって目的の濃淡はあるが、処分場の増設を抑制するために自ら決定できる政策手段として、また、処分場に起因する環境負荷やリスクに対処する施策<sup>(29)</sup>を実施するための財源調達手段として、市が独自に処分場に課税することができないかと考えたのである。

詳細は5で整理するが、処分場への課税によって処分費用が上昇すれば、排出事業者等に対して当該処分場への産廃の搬入を抑制するインセンティブとなることが期待できる。搬入量が減れば、既に立地している処分場の延命効果が期待できる。収税が生じれば、それを活用して処分場に起因する環境負荷

やリスクに対処する行政サービスの実施、充実を図ることも可能になる。

処分場の増設を抑制し、処分場に起因するさまざまな環境負荷やリスクから市民を守ること、言い換えれば地域の自然環境を保全する上で、最前線に立つののは基礎自治体である市の役割である。そのような施策の実施や行政サービスの提供は、処分場が立地しなければ必要なかったものである。すなわち、処分場立地に伴う追加的な（標準的な水準を超える）行政サービス、したがって財政需要と考えられる。そのような財政需要を踏まえ、原因者である最終処分業者を納税義務者として法定外税を課し、増設抑制のインセンティブを与えるとともに、独自の財源調達を図ろうとするのは、課税自主権が認められている市にとっては、当然の権利行使であり、必要とされる行政サービスの実施可能性を財源面で担保しようとする意味では、市民に対する当然の義務の履行ともいえる。

このような考え方で、産廃行政を担当しない一般市町村においても、既存の産廃税（都道府県等産廃税）とはやや趣旨の異なる産廃税（市町村産廃税）を構想することが可能と考えられる。

(29) 産廃最終処分場の許可や監督は都道府県の事務とされており、設置された最終処分場が適正に管理運営されることを担保するのは、都道府県の果たすべき役割である。市町村産廃税で調達された財源を使って、処分場立地市町村が処分場周辺の環境モニタリング等を行って処分場が適正に管理運営されているか監視するとしても、それは都道府県の役割を代替するものであってはならず、あくまで都道府県が本来果たすべき役割を適切に果たすことを前提に、それに上乗せするような施策とすることが重要である。

## 5 一般市町村による新しい産廃税（市町村産廃税）の制度設計

### 5-1 主要な課税要件

一般市町村による産廃税（市町村産廃税）の主要な課税要件は次のように考えられる。

- ・納税義務者：市内に最終処分場を設置する事業者（市内最終処分業者）
- ・課税客体：重量割：産廃の最終処分（埋立）、規模（面積または容積）割：処分場の立地
- ・課税標準：重量割：最終処分量、規模割：処分場の面積または容積
- ・徴収方式：申告納付
- ・税收使途：法定外普通税とした上で、必要に応じて処分場に起因する環境負荷やリスクへの対処に活用する
- ・税率：要検討

#### （1） 納税義務者

納税義務者を市内最終処分業者とするのは、4で見たような背景を踏まえると、応因性の観点から正当化される。一般に最終処分業者数は少なく、それも市町村単位となれば1者からせいぜい数者となると考えられる。しかし、たまたまその時点で1者あるいは数者というだけで、市内最終処分業者にはすべて課税する仕組みであれば、公平性を確保できる。市内最終処分業者が複数いる場合に特定の業者のみに課税する「狙い撃ち課税」には当たらない。

#### （2） 課税客体と課税標準

##### ① 重量割

産廃の最終処分に対して、その重量を課税標準として課税することで、最終処分を抑制するインセン

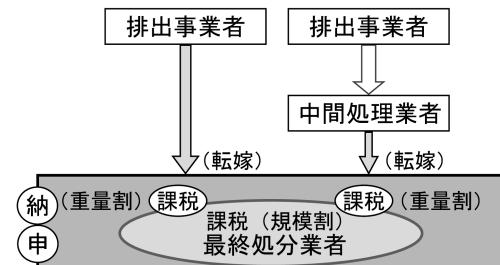
ティブを期待することができる。そのためには税負担が最終処分料金を通じて排出事業者等に転嫁されることが期待される。最終処分を抑制するためには、排出抑制やリサイクルの促進が必要となるためである。そのような効果が生じれば、処分場の埋立ペースを抑えることができ、増設の抑制効果が得られる。さらに循環型社会の形成にも資することになり、結果的に都道府県等産廃税と同一の目的を果たすとも考えられる。

##### ② 規模割

重量割は、処分場がいっぱいになり、埋立終了となれば、税収が生じなくなる。事業者は、処分場が埋立終了となった後も、廃止まで一定期間は水処理等の適正な維持管理を続ける必要がある。その間<sup>(30)</sup>も、事故リスク（事業者の倒産リスクも含む）は継続するため、処分場立地市町村には追加の財政需要が存在する。そこで、処分場の立地を課税客体とし、処分場の規模（面積または容積）を課税標準として課税することで、埋立終了後も税収を得ることができる。また、規模を課税標準とすることは、処分場の増設を直接的に抑制するインセンティブとなることも期待できる<sup>(31)</sup>。処分場の増設抑制を目的に含む市町村産廃税の特徴的な要素となる可能性がある。

以上の市町村産廃税の課税の仕組みは、図3のようなイメージとなる。

図3 市町村産廃税の課税の仕組み



（出所）筆者作成。

(30) 榎野・高岡（2017）によると、管理型最終処分場の維持管理年数については、9割以上が5年以内との環境省の調査報告と、事業者の予測は5～32年（平均16年）とする全国産業廃棄物連合会の報告があるだけである。榎野らは実態と予測の乖離について「解明が必要」と述べている。

(31) このアイディアはB市が2020年1月に法定外税に詳しい地方財政の専門家に意見照会した際に、同専門家から出されたものである。

### (3) 税収使途

都道府県等産廃税はすべて法定外目的税とされているが、法定外目的税に対しては批判も多い<sup>(32)</sup>。それを踏まえ、市町村産廃税は法定外普通税とする。ただし、最終処分業者に対して応因的に課税することに鑑み、処分場に起因する環境負荷やリスクに対処するための行政サービス（以下、「地域環境保全施策」という）を展開するのに活用されるのが望しいだろう<sup>(33)</sup>。とはいえ、地域環境保全施策を、通常の行政サービスと切り分けて把握することは、それらがいわゆる非排除性、非競合性の性質を持っていることから、困難である。そうなると、市町村産廃税を目的税として、地域環境保全施策の財源に特定化しようとしても、原因または受益と負担の関係を合理的に説明することは難しい。一方、普通税として税収を一般財源とした上で、予算過程を通して必要と考える水準の地域環境保全施策を実施して、処分場に起因する環境負荷やリスクに対処していく

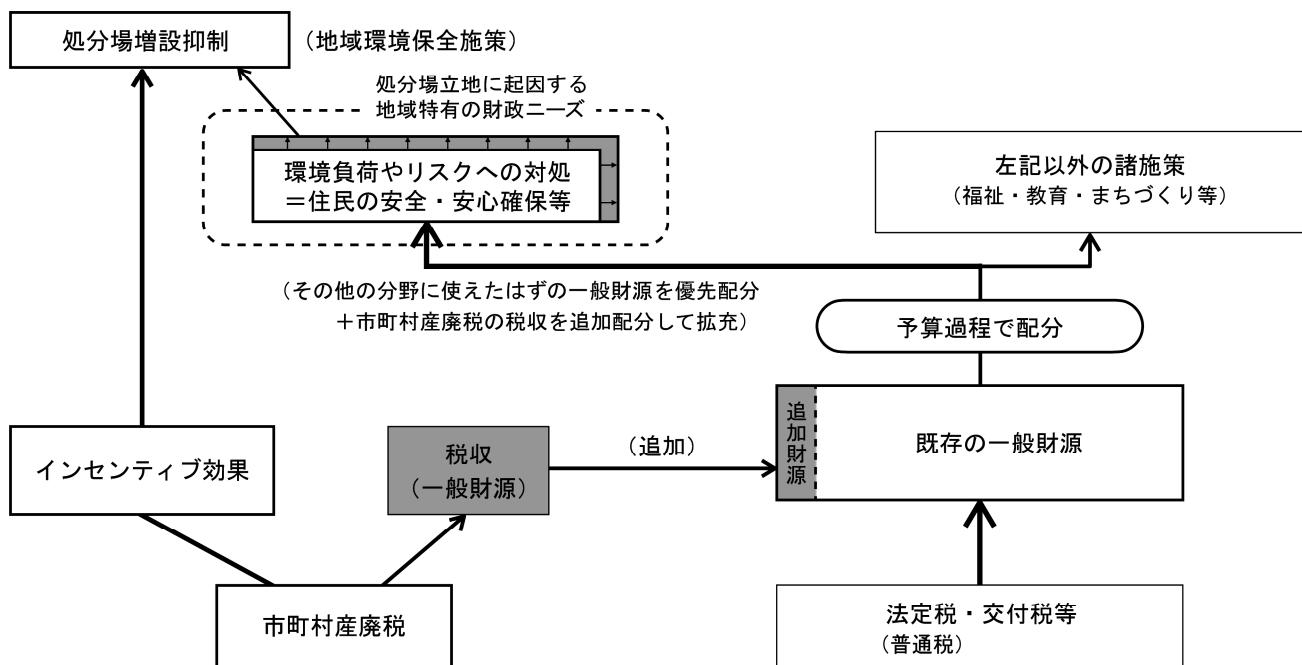
といった考え方なら説明がつく。

普通税とする場合、市町村産廃税の税収を活用することで、課税前よりも地域環境保全施策が拡充されることが予想されるが、課税前の水準が維持されることも考えられる。

まず前者の場合は、他の政策分野でも課題が目白押しである中で、市町村産廃税の創設前から一定程度の一般財源を優先的に配分して地域環境保全施策を行っていたものの、一般財源が十分ではなく当該自治体が必要と考える水準の地域環境保全施策を実施できていなかったケースである。そのイメージは図4のとおりである。

後者の場合は、市町村産廃税の創設前から他の政策分野でも課題が目白押しである中でも地域環境保全施策に優先的に一般財源を充当して必要と考える水準の施策を実施してきたケースである。このケースでは、市町村産廃税で調達した一般財源を活用して、これまで劣後に置かれていた他の政策課題

図4 法定外普通税としての市町村産廃税のイメージ（地域環境保全施策を強化する場合）



（注）あくまでイメージ図であるため、図中で市町村産廃税収と既存の一般財源、さらに諸施策の規模は、厳密には対応が取れていない。図5も同様である。

（出所）筆者作成。

(32) 青木（2019、pp. 3-6）を参照。

(33) 小西（2023、p. 58）は、「法定外普通税しか認められなかつたときでも、それによる税収を充てるべき財政需要の存在を問題にしていたのであるから、普通税とはいって、目的税的な発想がされてきた」と述べている。

に対処するための施策を拡充することが可能になる。法定外普通税で調達する財源は一般財源であるため、何にでも使えるのであるが、法定外税によって追加的な財政需要を満たすための財源を確保している点を意識して便宜的に考えれば、追加的財政需要である地域環境保全施策は市町村産廃税で確保した財源を使って継続し、それまで地域環境保全施策に振り向けられていた既存の一般財源を劣後に置かれていた他の政策課題に充当するということである。図5のようなイメージである。

青木（2019、p. 9）が指摘するように、「わが国の伝統的な地方税財政システムはすでに大変動に見舞われ、今やほぼすべての自治体が財政難に陥っており、「特定政策の財源だけが足りない」という生半可な状態ではなく、全国標準の行政水準を維持する財源に苦労している」とすれば、本来必要なかった特定政策課題に使っていた財源の一部を法定外税で調達して一般財源を拡充しようとするのは、地方自治体の財政全体にとっても意義のあることと考えられる。

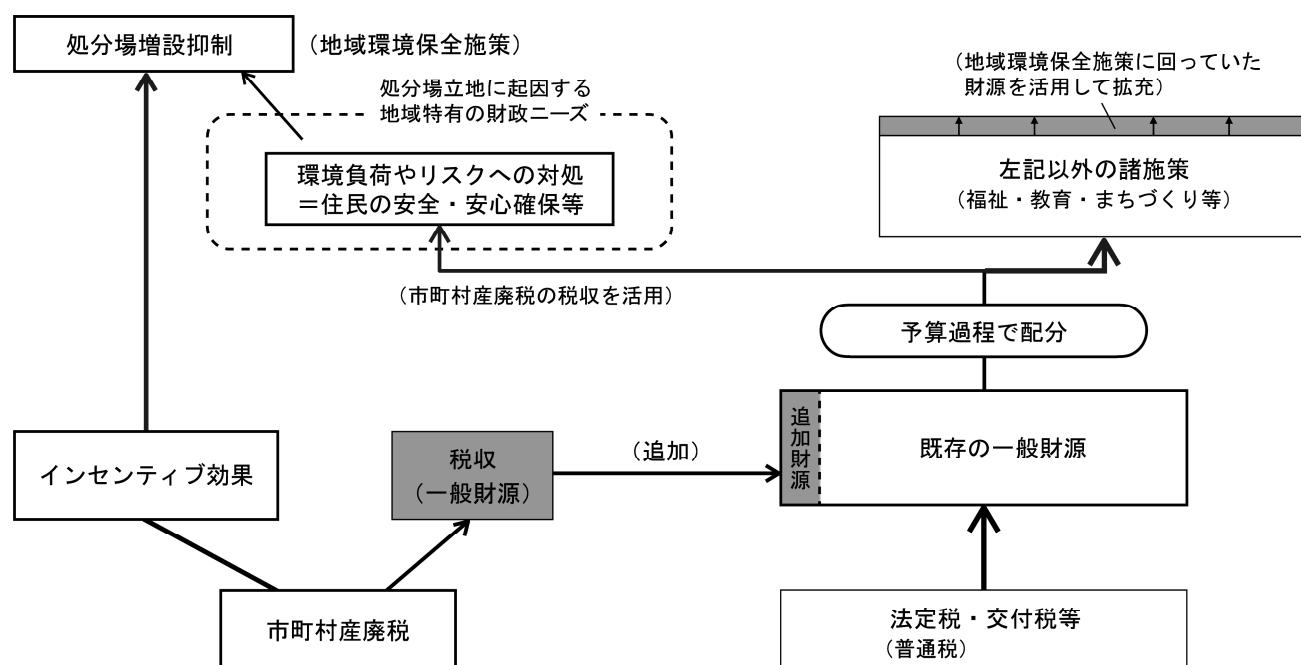
さらに、普通税であれば、「毎年の予算策定や予

算審議を通して、首長のガバナンスと議会のチェックをしっかりと効かせ」ことが必要となり、既得権化や無駄な支出につながる目的税のデメリットが回避できる。それは地方自治や財政民主主義の観点から非常に意義のあることである<sup>(34)</sup>。

#### （4）税率

重量割、規模割とも、どの程度の水準とするのかは、課税しようとする市町村で詳しい検討が必要である。一般的に、財源調達を主目的とするのであれば、必要な財源の規模を見積もった上で、それを見込まれる課税標準の量で割り返して税率を設定するというアプローチが考えられる。しかし、（3）でも述べたように、地域環境保全施策を、一般（標準的な水準）の行政サービスと区別して把握することが難しい以上、このようなアプローチで「必要な税率」を求めるることは難しい。せいぜい、最低限この程度の特別な行政サービスは必要とされているといった見積もりから、最低限この程度の税率は必要だろう、といった検討が行われる程度であろう。したがって、処分場増設の抑制という政策目的（インセンティブ

図5 法定外普通税としての市町村産廃税のイメージ（地域環境保全施策は維持する場合）



(34) 青木（2019、pp. 6-7）を参照のこと。

付与)に資するように税率を設定しようとするアプローチが現実的と考えられる。

そのことも踏まえ、重量割については、都道府県等産廃税の税率<sup>(35)</sup>が産廃税の先例として参考可能である。しかし、市町村産廃税は都道府県等産廃税と基本的な考え方(主目的)に違いがあることから、都道府県等産廃税の税率と均衡を保つことは、考慮されてもそれほど重要視されることはないだろう。課税市町村がそれぞれの地域の産廃問題の事情を踏まえて設定するのが基本である。

ちなみに、都道府県等産廃税の効果に関して、産廃税の課税による産廃の排出抑制、最終処分抑制等の効果は統計的にはほとんど確認できないという研究結果<sup>(36)</sup>が報告されている。統計的に有意な効果が確認できない理由の1つに税率が低いことが挙げられている。市町村産廃税は、都道府県等産廃税のように排出抑制等を通じた循環型社会の形成を直接的な目的としているわけではないが、最終処分を抑制する効果を期待する要素があるため、税率の検討に当たって、このような研究結果にも留意する必要があろう。

規模割については、処分場増設を抑制するのにどの程度の水準が考えられるのか、課税市町村が地域の産廃問題の事情を踏まえて検討し設定することが必要である。規模割は処分場の増設を抑制する直接的なインセンティブとなるため、増設をどの程度抑制したいかという課税市町村の政策意図を踏まえて設定することが考えられる。また、産廃の埋立が行われている間にだけかかる重量割と違い、規模割は埋立終了(閉鎖)後も、廃止となるまで長期にかかり続ける。それゆえ、重量割と規模割を合わせた負担が最終処分業者の経営に深刻な打撃を与えるほど過度にならないよう配慮するという視点も必要だろう。その意味では、検討段階で納税義務者となる最終処分業者の意見を聴取することも有効だろう。負担が過度にならないことは、法定外税の同意要件とも関わることであるため、次項で改めて検討する。

## 5－2 法定外税の同意要件との関係

地方税法は、市町村の法定外普通税の同意要件を第671条に、法定外目的税の同意要件を第733条に規定している。いずれも以下の(1)から(3)に該当しなければ、総務大臣は法定外税創設の協議に同意しなければならないこととされている。市町村産廃税について、同意要件に該当するかどうか、検討してみよう。

### (1) 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること

まず、国税には市町村産廃税と課税標準を同じくする税目はない。他の地方税について、法定税という意味では、課税標準を同じくする税目はない。法定外税については、水平的(市町村レベル)には複数の一般市町村が市町村産廃税を導入したとしても、課税標準が重複することはない。地方自治体の課税権の及ぶ範囲が当該地方自治体の区域内に限られるからである。

これに対して、都道府県との垂直的関係において、市町村産廃税を課税しようとする市町村を包摂する都道府県において産廃税が課税される(課税されている)場合は、課税標準を同じくする可能性がある(市町村産廃税の重量割について)。この点は後述するとおり、課税要件の設定において一定の工夫をすることにより、課税標準を差別化することが可能である。したがって、市町村産廃税は、国税または他の地方税と課税標準を同じくすることには該当しないと考えることができる。

本同意要件は、前段(国税または他の地方税と課税標準を同じくすること)と後段(住民の負担が著しく過重となること)にともに該当する場合には、同意が得られないという構成になっている。以上の考察で前段には該当ないと考えられることから、仮に後段に該当するとしても、同意が得られないということはないと考えられる。しかし、後段もそれ自体で重要な内容ではある。

後段に関しては、市町村産廃税の課税によって、

(35) ほとんどの課税団体で最終処分量1トン当たり1,000円となっている。

(36) 笹尾(2024a、b)を参照のこと。

課税市町村の住民一般の負担が著しく過重になるということは考えにくい。課税される処分業者も住民であるので、その負担が著しく過重となるかが問題になろう。それは、設定される税率次第である。市町村産廃税は政策目的の規制税の要素を持っているので、その効果を期待するためには一定程度過重な負担をかけることが必要である。その水準は、納税義務者となることが見込まれる者の意見を聞くなどして慎重に検討する必要があろう。極端に高い（重量割では当該処分場へ誰も産廃の処分を委託しなくなるほどの、規模割ではすぐに処分業者の採算が取れなくなるほどの）税率が設定されない限り、後段にも該当しないと考えられるだろう。

## (2) 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること

市町村産廃税は自区域内の最終処分場に税をかけ、最終処分や処分場の増設を抑制する目的を持っている。課税対象となる処分場へ市町村の域外から多くの産廃が流入しているのが一般的だが、課税によってその流入を抑制する目的があるということは、「物の流通」にまったく障害を与えないことは当初から想定されていないといえる。

問題は「重大な障害」を与えるかどうかである。流入を禁止するものではなく、あくまで抑制（課税のない状況よりも少なく）するのである限り、「重大な障害」には該当しないと考えられる。

## (3) (1)及び(2)のほか、国の経済施策に照らして適当ではないこと

「国の経済施策に照らして適当ではないこと」について、総務省が発出した「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準及び留意事項等について」では、「課税の目的、内容及び方法、住民（納税者）の担税力、住民（納

税者）の受益の程度、課税を行う期間、税収入見込額、特定の者によって惹起される特別な財政需要に要する費用のために負担を求める税については当該税収を必要とする特別な財政需要の有無等の諸般の事情から判断して、国の経済施策に照らして適当でないと認められること」をいうと説明されている。

国は循環型社会の形成を環境政策の目標の1つとして掲げている。市町村産廃税は、短期的には自区域内の処分場での最終処分の抑制や処分場の増設の抑制という政策目的を持っている。それを実現するためには、そしてそれが実現すれば、長期的には排出抑制やリサイクルの促進が図られることから、市町村産廃税も循環型社会の形成に資すると考えられる。したがって、まず課税の目的という点からは、国の経済施策に沿っていると考えられる。

その他の判断材料の1つに「特定の者によって惹起される特別な財政需要に要する費用のために負担を求める税については当該税収を必要とする特別な財政需要の有無等」が挙げられている。市町村産廃税は地域環境保全施策のための財源調達が目的の1つであることから、「特定の者によって惹起される特別な財政需要に要する費用のために負担を求める税」に該当すると考えられる。したがって、特別な財政需要の存在が問われると考えられる<sup>(37)</sup>。その意味では、5-1の(4)で税率設定に際して、地域環境保全施策に少なくともこの程度の追加的財政需要が存在していると考えられるという見積もりをする必要があることを指摘したが、そのような見積もりを行うことは、本同意要件の該当如何を判断する上でも必要なことと考えられる。5-1の(3)で指摘したように、処分場立地に起因する追加的な地域環境保全施策の財政需要を他の財政需要と区別して厳密に見積ることは困難と考えられるが、少なくともそのような追加的財政需要が存在することについては、合理的な説明が可能と考えられる<sup>(38)</sup>。そ

(37) 小西（2023、p. 60）を参照。

(38) 既に指摘したように地域環境保全施策と通常の行政サービスを厳密に区分するのは難しい。したがって処分場立地に起因する特別な財政需要を通常の行政サービスの財政需要と区別して把握することも難しく、その存在を合理的に説明することも容易ではない。この事情を考慮して、処分場の増設抑制のみを目的に位置づけて市町村産廃税を設計することも考えられる（その場合も得られた税収は、地域環境保全施策を含め、適宜活用することができる）。そのようにすると、「特別な財政需要の有無」を無理に説明せずとも本同意要件の該当如何を判断することができると考えられる。

うであれば、本同意要件にも該当しないと考えられる。

### 5－3 都道府県産廃税との併存可能性

本稿で事例として取り上げた和泉市のある大阪府、B市のあるA県はいずれも2025年4月時点で産廃税を課税していない。そのため、現状では和泉市やB市が市町村産廃税を導入しても、当該地域において政府間の垂直的な調整問題<sup>(39)</sup>は生じない。ただ、和泉市やB市と同様の課題を抱えながら、対応に困っている市町村は全国にあると考えられる。それが都道府県産廃税を課している地域（27道府県下）の市町村であった場合、後発的に市町村産廃税を導入することが可能だろうか。

先行して課税を行っている道府県からすれば、趣旨が異なるとはいっても、市町村産廃税が課されれば当該市町村の区域では二重課税になるとも考えられる。それゆえ道府県は、二重課税になるから、あるいは負担が過重になるからという理由で市町村産廃税の創設に対して否定的な立場を取るかもしれない。

しかし、都道府県産廃税とは異なる目的（趣旨）で、市町村が自らの課税自主権を活用して市町村産廃税を導入しようとするなどを、道府県が先に課税しているからという理由で妨げることはできないと考えるべきだろう。少なくとも両者で協議を行うことは必要であろうし、場合によっては課税標準を共有して税収を分け合う共同税のような仕組みを模索することも考えられよう。

また、処分場を一定程度は確保したいという道府県の産廃行政上の課題に対して、市町村が処分場の増設（新規の立地も含まれよう）を抑制しようとするのは、政府間の利害対立とも考えられる。しかし、短期的には利害対立と考えられても、長期的には排出抑制等を進めて循環型社会を形成するという観点で、両者の利害は一致すると考えられる。そうであ

れば、道府県として市町村の課税に反対するのは、公益（循環型社会の形成という長期的な社会課題の達成）に反することになり、やはり行うべきではないと考えられる。

以上とは別の観点で、他の法定外税の前例を踏まえて、都道府県産廃税と市町村産廃税が併存可能と考えることもできる。それは、核燃料課税の例である。一例として、鹿児島県で法定外普通税として核燃料税が課されており、同時に鹿児島県薩摩川内市で法定外普通税として使用済核燃料税が課税されているのである<sup>(40)</sup>。これらはほぼ同じ趣旨で課税されているが、課税標準が前者は核燃料価額と発電用原子炉の熱出力であり、後者は貯蔵されている使用済核燃料の数量となっている。

この前例を踏まえると、都道府県産廃税は、処分場への産廃の搬入量が課税標準となっているので、市町村産廃税（重量割）の課税標準を最終処分量にすれば、重複が避けられる。あるいは、市町村産廃税（重量割）の課税標準を処分料金として（従価税にして）、従量税である都道府県産廃税と差別化するといった方法も、実行可能性（税の簡素性）という意味で未知数であるが、検討の余地はある<sup>(41)</sup>。

考えてみれば、原子力発電所も処分場もいわゆる迷惑施設であり、それらの立地に起因するさまざまな財政需要が追加的に生じていることは共通である。このことから、仮に既に都道府県産廃税が導入されている地域（27道府県下）の市町村であっても、市町村産廃税を創設することは可能と考えられる<sup>(42)</sup>。

## 6 おわりに

本稿では、既存の産廃税（都道府県等産廃税）の制度設計の考え方では想定されなかった一般市町村が、既存の産廃税とは異なる根拠で、処分場の増設抑制や地域環境保全施策のために独自に産廃税（市

(39) 一般市町村との間で垂直的な調整問題が生じるのは、都道府県（実際に産廃税を課しているという意味では27道府県）のみである。それゆえ本項では、「都道府県等産廃税」ではなく「都道府県産廃税」ということにする。

(40) 核燃料課税について他に愛媛県と同県伊方町、佐賀県と同県玄海町、新潟県と同県柏崎市、青森県と同県むつ市に同様の例がある。

(41) その場合は、「重量割」ではなく「埋立割」と呼ぶのが適切だろう。

(42) 加えて、これまでに都道府県産廃税を課していないかった都府県が、それらの都府県下の市町村による市町村産廃税の創設にあわせて産廃税を課そうとする場合も、同様の考え方で併存が可能と考えられる。

町村産廃税）を課税することが可能と考えられることを述べてきた。ここではまとめとして市町村産廃税の考え方を都道府県等産廃税と比較しながら整理し、課税自主権行使の意義という点から、市町村産廃税の意義を確認しておきたい。

市町村産廃税は、インセンティブ機能と財源調達機能を併せ持っている点では都道府県等産廃税と共に、地方環境税に位置づけられる。都道府県等産廃税は循環型社会の形成（短期的には処分場の逼迫）が政策課題として重視される中で、産廃行政を担当する都道府県等によって排出抑制等のインセンティブ付与と産廃行政（排出抑制や再生利用の促進、最終処分の抑制、適正処理の推進等）の財源調達を狙って創設された。一方、市町村産廃税は、当該地域の環境保全を通じた住民の安全・安心の確保に第一義的な責任を持つ市町村が、処分場増設抑制のインセンティブ付与と地域環境保全施策のための（標準的な水準を超える）財源調達を目的として検討されつつある。

市町村産廃税が目指す地域環境保全は、都道府県等産廃税が目指す循環型社会の形成が進むことによっても図られる。また、都道府県等産廃税が目指す循環型社会の形成は、市町村産廃税が狙う地域環境保全によっても促進される。すなわち、両者は相互補完的な関係にあると考えられる。そのような関係がある中で、都道府県および市町村にとって、それぞれが産廃税を自ら課税することで、自らの問題意識に沿った政策効果（インセンティブ）が得られるように制度設計ができること、自主財源が得られて独自の施策を展開できるようになることが、最大のメリットである。

都道府県に包摂される市町村については、都道府県が産廃税を課税して、その税収の一部を処分場立地市町村に対して地域環境保全施策の補助金として交付すれば<sup>(43)</sup>、市町村まで独自に産廃税を課す必要はないのではないか、という考えもある。しかし都道府県からの補助金は市町村にとっては依存財源であり、市町村が考える水準で主体的に地域環境保全施策を展開することにはつながらない。地方分

権社会で重視される補完性の原理に反する。その意味で、処分場立地に起因する環境負荷やリスクに直面している市町村が自らそれに対処しようとするのは、地方自治の観点から意義のあることである。

また、市町村産廃税は、一般的に処分場がいわゆる迷惑施設であることを踏まえると、インセンティブ付与の側面が重視されることになるだろう。ただし、課税によって処分場を文字どおり自地域から「追い出す」ことは現実には難しいだろう。市町村としては計画段階で処分場設置や増設に反対しても、知事による許可が下りたならば、それ以降はやむなく受け入れなければならなくなる。そこで市町村は、現実的対応として、独自に課税して増設抑制のインセンティブを与えるとともに、得られた税収を活用して地域環境保全に万全を期していくことが求められる。

ただ、市町村単位では産廃問題の越境性の影響が生じやすい。それゆえ、ある市町村で市町村産廃税が導入されると、当該市町村に立地する処分場で処分されていた産廃が他の市町村に立地する処分場で処分されるようになる（あるいは処分場設置や増設が他の市町村で検討されるようになる）ことが考えられる。産廃問題の越境移動という問題を引き起こし、産廃問題の根本的解決にはつながらないのではないかという批判が出ることも予想される。自分たちの地域から産廃の処分（処分場）がなくなれば、他の地域はどうなってもよいのか、身勝手である、という批判である。

しかし、他の市町村の市町村産廃税課税の影響で、自らの地域の産廃問題が深刻化することが予想されるのであれば、当該市町村も何らかの対応策を検討することが求められよう。その対応策の中には、市町村産廃税も含まれ得る。新税は負担増を意味するため、創設には政治的にも多大なエネルギーが必要とされる。そのため自地域では市町村産廃税の創設というオプション行使しようとせず、自地域への影響ばかりを懸念して、産廃問題に現に苦悩している他の市町村の市町村産廃税の課税を批判することこそ、身勝手である。

(43) たとえば都道府県等産廃税の課税団体の1つである佐賀県では産廃税収の一部をそのような使途に用いている。

現時点では少なくとも3市で検討されている程度であるが、処分場が立地して地域環境保全に課題意識を持っている市町村は少なからずあると考えられる。処分場関連のことは許可権限を持つ都道府県の所管であり、市町村としては都道府県に対応を要請するしかない、と考えるのは、地方分権時代においてはあまりに弱腰である。たとえば、処分場周辺での独自の環境測定など監視体制の強化は、許可権限と関係なく、市町村が独自にできることである。また、いわゆる迷惑施設である処分場立地に伴い、市民の中に地域における環境汚染リスクが高いのではないかという漠然とした不安が広がっていることも考えられる。こうした不安は地域のイメージの低下にもつながり得る。処分場立地に起因する環境負荷やリスクへの対処には、そういった住民の不安の解消、低下した地域イメージの回復・向上のための施策も含まれるだろう。まさに処分場立地市町村ならではの追加的な財政需要といえる。

法定外税を含む課税自主権が、地方自治体に独自の追加的な財源を調達する手段として与えられている意味は、その地域に独自の政策課題があるときに、それに独自に対処することを可能にすることにあるはずである。地方分権が進められ、地方自治体が地方自治を実践することが期待される中で、地域の課題を探し出し、標準的水準を超える独自の水準の行政サービスを開拓してその課題を克服しようと模索することを、財源面から部分的に（特定の政策領域について）でも可能にしてくれるのが法定外税など課税自主権である（産廃税の場合、課税自体に政策目的を実現する効果がある点が特長である）。

本稿では、処分場立地に起因する地域環境保全問題と市町村産廃税を素材に法定外税という課税自主

権の行使の意義について考えた。和泉市やB市と類似した地域課題を抱えている市町村も、独自にできることがないかを考えをめぐらせる中で、市町村産廃税という手段もあり得るということになれば、市町村産廃税は都道府県産廃税以上に全国に広がりを見せる可能性もある。さまざまな地域課題は、生じないに越したことがないのは論を俟たないが、地域課題が生じているのであれば、手をこまねいているのではなく、地方自治体が課税自主権も行使して主体的に対処する動きが高まることを期待したい。

最後に今後の課題を整理しておく。本稿では市町村産廃税が創設可能と考えられることを述べ、大まかな制度設計についても考えられるところを述べた。今後は、細かい制度設計を検討することが課題である。特に適切な税率の考え方や税収の活用方法については、さらに検討を深めることが必要である。それらの検討に当たっては、創設しようとする一般市町村が抱える産廃問題（処分場に起因する環境負荷やリスクの状況）を踏まえることが重要である。その結果、市町村産廃税の仕組みは都道府県産廃税より多様性を持つものになることも考えられる。地域事情を反映した制度設計が可能になるのは、法定外税のメリットである。また、現在の検討状況では可能性の域を出ないが、都道府県産廃税との併存のあり方についても詳しく検討する必要がある。さらに、市町村産廃税の創設が相次ぐようになれば、広域的に処分場の確保が難しくなってくることも想定される。そのような想定に対し、市町村産廃税を抑制する方向で考えていくのか、別の方向で考えていくのか、産廃政策の視点も含めて検討することも課題となろう。

（かねこ りんたろう 熊本学園大学経済学部教授）

- \* 本稿は2025年5月18日に札幌大学にて開催された日本地方財政学会第33回大会2025・企画セッション「課税自主権と地域ガバナンス」にて報告した論文を加筆修正したものである。企画セッションの討論者から有益なコメントを頂戴したことにして改めて感謝申し上げたい。なお残る誤りはすべて筆者の責に帰するものである。
- \* 謝辞：大阪府和泉市とA県B市の環境保全担当部署の皆様には、検討の最中であるにもかかわらず、事例として取り上げることをご快諾いただき、心から感謝申し上げます。

キーワード：市町村産廃税／地域環境保全／都道府県等産廃税／法定外普通税／課税自主権

### 【参考文献】

- 青木宗明（2019）「法定外目的税の功罪：求められる『普通税思考』への回帰」『地方税』第70巻第4号、pp. 2-11
- 伊東弘文（1992）「地方団体と独自課税」『税』第47巻第7号、pp. 4-18
- 碓井光明（1998）「税と手数料等との区別——断片的問題提起」『地方税』第49巻第8号、pp. 4-15
- 碓井光明（2003）「産業廃棄物税のあり方について——税法の観点から」『廃棄物学会誌』第14巻第4号、pp. 26-33
- 金子林太郎（2006）「租税原則との対応から見た産業廃棄物税のあり方に関する研究」日本地方財政学会編『持続可能な社会と地方財政』勁草書房、pp. 136-160
- 金子林太郎（2007）「産業廃棄物税の現状と課題——『産業廃棄物に関する法定外税の現状と動向に関するアンケート』をもとに」『地方税』第58巻第2号、pp. 123-146
- 金子林太郎（2009）『産業廃棄物税の制度設計——循環型社会の形成促進と地域環境の保全に向けて』白桃書房
- 金子林太郎（2015）「産業廃棄物税の制度設計と負担に関する一考察：『税金相当額』の転嫁に注目して」『敬愛大学研究論集』第88号、pp. 129-161
- 環境省（2004）「各都道府県及び保健所設置市における産業廃棄物の処分等に係る税の実施状況及び検討状況について」（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検討会（第9回）資料2）
- 環境省（2021）「令和2年度 廃棄物の広域移動対策検討調査及び廃棄物等循環利用量実態調査報告書（広域移動状況編 令和元年度実績 統計表）」
- 環境省（2025）「産業廃棄物行政組織等調査報告書 令和4年度実績」
- 北九州市財政局／環境局（2024）「環境未来税の概要と導入効果について」『Indust』第39巻第3号、pp. 32-35
- 北九州市「税のあり方」研究会（2001）「産業廃棄物に関する法定外税『（仮称）環境未来税』の考え方（最終報告）」
- 北九州市「税のあり方」研究会（2003）「北九州市の税のあり方に関する最終報告——21世紀都市北九州 新時代の税財源を目指して——」
- 倉阪秀史（1999）「地方における環境税の可能性について」『千葉大学経済研究』第14巻第3号、pp. 507-537
- 倉阪秀史（2003）「産業廃棄物税の動向と論点」『廃棄物学会誌』第14巻第4号、pp. 3-13
- 小西砂千夫（2023）「法定外税と地方税審議会——地方財政委員会を経て地方財政審議会につながる系譜」『地方税』第74巻第1号、pp. 2-65
- 笹尾俊明（2024 a）「産業廃棄物税は排出抑制・最終処分削減に寄与してきたか？」『廃棄物資源循環学会論文誌』第35巻、pp. 47-60
- 笹尾俊明（2024 b）「産業廃棄物税の効果をどのように捉えるか」『Indust』第39巻第3号、pp. 2-6
- 裾野玲子・高岡昌輝（2017）「管理型最終処分場における埋立終了後の維持管理期間に関する要因分析」『土木学会論文集G（環境）』第73巻第7号、pp. III\_297-III\_306
- 総務省（2025）「令和7年度 地方税に関する参考計数資料」
- 大栄環境株式会社（2024）「大栄環境グループ統合報告書2024」
- 田中勝（2005）『新・廃棄物学入門』中央法規
- 田村なつみ・深澤映司（2025）「産業廃棄物税の導入が拡大した背景と拡大の停止をもたらした要因——廃棄物の地域間移動と自治体間における戦略的相互依存の観点から——」日本地方財政学会編『地方財政研究の新地平：知的共生の可能性を探る』五絃舎、pp. 105-130
- 中里実（2002）「地方環境税のあり方について」『税』第17巻第1号、pp. 30-39
- 諸富徹（2003）「産業廃棄物税の理論的根拠と制度設計」『廃棄物学会誌』第14巻第4号、pp. 14-25