

○昭和53年度以降の自動車に係る費用負担のあり方について

(中央公害対策審議会意見具申 昭和52年12月20日)

標記に関し、当審議会は、公害対策基本法(昭和42年法律第132号)第27条第3項の規定に基づき、別添のとおり意見を具申する。

(別添)

昭和53年度以降の自動車に係る費用負担のあり方について

I はじめに

中央公害対策審議会は、公害健康被害補償制度の過去3年余の施行実績を踏まえて、本制度をめぐる当面の諸問題について検討を行っているが、特に自動車に係る費用負担については、現行の財源措置が昭和52年度において期限切れとなることから、昭和53年度以降の費用負担のあり方について、鋭意、審議を重ねてきたところである。

II これまでの経緯

当審議会は、本制度における自動車等移動発生源に係る費用負担の問題について、昭和48年4月5日付答申「公害に係る健康被害損害賠償保障制度について」において、負担の公平を踏まえつつ現実に可能な効率的な方式を案出する必要があるとし、この見地から各種の徴収方式を検討したが、最終的には、①自動車等の移動発生源分及び固定発生源のうち一般生活活動分等に相当する費用を使用燃料に着目して賦課金として徴収する方式、②汚染寄与度の大きい自動車分について自動車重量税収入の一部を本制度に繰り入れることとする方式のいずれかを政府が選択すべきであるとしたところである。

政府においては、この基本的な答申を受け、自動車重量税が自動車の運行に伴い必要となる諸社会費用にあてるものとして創設された経緯からみて同税の本制度への引当てはその趣旨に合致すること、徴収コストが特に必要でなく現実的であること等の理由により、とりあえず昭和49年度及び昭和50年度においては自動車重量税収入の一部を本制度に引き当てることとし、所要の立法措置を行った。

さらに、政府においては、引き続き公害健康被害補償法費用負担制度検討委員会の意見を徴しつつ種々の検討を行ったところであるが、自動車負担分について現実に可能な本制度独自の費用徴収制度を設けることは困難であり、当面、自動車重量税引当て方式によることはやむを得ないとし、昭和51年度及び昭和52年度についてもこの方式を継続する立法措置を行った。

III 検討

1 自動車に係る費用負担の考え方

- (1) 公害健康被害補償制度に必要な費用は、本制度が民事責任を踏まえて公害による健康被害者の損害を填補することを基本的性格としていることから、汚染物質を排出する汚染原因者が汚染に対する寄与の程度に応じ分担することが基本である。そして、自動車等移動発生源についても、総体としてみた場合、大気の汚染に対するその寄与度の比重が相当

程度あると認められるので、費用を負担すべきである。

この場合において、自動車以外の移動発生源についても負担を求めることが望ましいが、その汚染寄与度が相対的に少ないこと、及び、これらに負担を求める場合は徴収技術が複雑にならざるを得ないことから、現在のところして負担を求めなくともやむを得ないと考える。

(2) 固定発生源の負担分と自動車の負担分との配分比率を算定するに当たっては、昭和49年8月12日の当審議会の答申において、硫黄酸化物及び窒素酸化物の健康被害に対する寄与度を数量的に把握することが不可能であり、その総量において等しいと割り切らざるを得ないとした考え方は、今日までの知見によってもこれを改めるべき事情にない。また、具体的な固定発生源と自動車との配分比率については、大気の汚染状況をみると、一般的に硫黄酸化物濃度は低減し、窒素酸化物濃度はほぼ横ばいに推移しているものの、直近の時点までの推計排出量比をみる限り、現段階において現行の配分比率8対2を変更する必要は生じていない。

(3) 以上の事情を勘案しつつ、自動車に係る具体的な費用負担の方式は、その費用を公正かつ効率的に徴収し得る現実に実行可能な仕組みが採用されるべきである。

## 2 具体的な費用負担方式について

自動車に係る費用負担の方式は、①本制度により独自に賦課徴収する方式、又は、②既存の税から引き当てる方式のいずれかによらざるを得ないと考えられるので、これらについて検討した。

### (1) 本制度により独自に賦課徴収する方式

本制度により独自に賦課徴収する方式としては、賦課対象からみて、自動車に着目する方式と使用燃料に着目する方式とがある。

いずれの方式においても、汚染者負担の考え方からみて、通常汚染物質の排出者である個々の自動車の保有者にその走行の程度に応じて賦課することが、自動車の製造者、使用燃料の輸入者等に賦課するよりも望ましいと考えるが、個々の自動車の保有者を納付義務者とすることは、本制度に必要な財源を確保するための徴収コストがあまりにも膨大となるため実質的でないという事情がある。

また、徴収コストを考慮して自動車の製造者又は使用燃料の輸入者、精製業者等を納付義務者とする場合には、前者については、新規販売車のみが対象になり、自動車に係る排出ガス規制が強化されてきた我が国の状況の中で汚染への寄与が相対的に高い使用過程車に負担を求められず、後者については、自動車についてのみこのような方式をとることの是非という基本的問題のほか、汚染物質排出者に係る汚染物質排出防除努力が反映されない等の難点がある。

さらに、現在、自動車に対しては、取得、保有、走行の各段階において既存税制による課税が実施されている状況の中でさらに本制度の費用負担のため新たな制度を導入することは屋上屋を重ねることになり適当でないと考えられる。

以上の理由により、現段階において本制度により独自に賦課徴収する方式を設けることは困難である。

## (2) 既存の税から引き当てる方式

自動車に係る費用負担について既存の税から引き当てる方式として、公害健康被害補償制度の発足以来昭和52年度まで自動車重量税収入からの引当て方式がとられてきた。これは、自動車の走行がもたらす諸社会費用にあてるものとして自動車重量税が創設されたものであることから、同税の趣旨・目的にかなうものであるとしてとられた措置である。また、同税は、自動車の重量を課税標準としているが、自動車の重量が増せば大気汚染物質の排出量が増加する傾向にあることから大気汚染物質の排出量にある程度応じて徴収されているといえるため、同税を引き当てることは、寄与度に応じた負担を求めているとみることができる。さらに、同税については、昭和49年度及び昭和51年度における税率の引上げに際し環境保全等の社会的要請にも十分配慮することとされた経緯のあるところでもある。これらの事情は、その後変化していないので、現段階においてもこの方式は依然として合理性があり現実的なものとする。

## IV 結論

公害健康被害補償制度における自動車に係る費用負担のあり方は、本制度一般の費用負担関係の諸問題とも関連する問題でもあり、長期的な課題として、当審議会としても検討することとするが、政府においても、大気汚染の状況とそれによる健康被害の発生とその態様が今後どのように推移するかを見きわめつつ、必要な対応を図るべく引き続き不断の検討を行うべきである。

当審議会は、これまで検討を行ってきたとおり、本制度における自動車に係る費用負担については、当面昭和53年度以降においても自動車重量税収入の一部を引き当てる方式を踏襲することが適当であると考える。

○公害健康被害補償法第一種地域のあり方等について

(中央公害対策審議会答申) 一抜粋一

(昭和61年10月30日)

VI 今後の補償給付等に係る費用負担の在り方

1 略

2 指定地域解除後の費用負担の考え方

本制度は、指定地域に係る指定疾病に影響を与える大気汚染の原因である物質の排出状況等を勘案して、費用負担額を定めることとしている。しかし、指定地域がすべて解除されることとなった場合には、本制度上「指定疾病に影響を与える大気汚染の原因である物質」は、存在しないこととなる。そこで、既被認定者に係る費用については、既被認定者が過去の大気汚染の影響を受けたものであることを勘案した上で、これらの者に係る費用負担の仕組みを考えることとなる。この場合において、固定発生源と移動発生源の費用負担割合については、従来8対2とされてきたところであり、制度上指定地域解除前の大気汚染の影響によるものと考えられる既被認定者に係る補償給付等の費用についても、8対2の負担割合によることが適当である。

3 略

4 移動発生源に係る費用負担

移動発生源に係る費用負担の在り方については、民事責任を踏まえた本制度の基本的性格に照らして、汚染原因者の汚染に対する寄与の程度に応じた費用負担の仕組みとすることが望ましいと考え、当審議会においても、自動車重量税引当て方式、使用燃料に賦課する方式、自動車製造者に賦課する方式、自動車保有者に賦課する方式等について、これまで幾度か審議を行った。

しかしながら、指定地域がすべて解除される場合においては、解除時以前又は解除時に走行していた自動車をとらえ、その時点の所有者に直接の汚染原因者としての負担を求めることは不可能である。すなわち、新車の平均保有期間は約5年であり、仮に当時の所有者に負担させることが可能であったとしても、数年後には費用負担者がいなくなることとなる。したがって、汚染原因者負担の原則に準じ、これらの者を含む集団として、毎年における自動車保有者の集団を考え、これに負担を求めざるを得ないであろう。これに加え、指定地域がすべて解除される場合には、既被認定者の補償給付に係る費用を賄うために新たな仕組みを設ける必要性が乏しいこと、制度発足以来自動車重量税からの引当てを行ってきたこと等を考慮すれば、既被認定者の補償給付に係る費用については自動車重量税引当て方式が適当と考えられる。

## ○昭和63年度以降の自動車に係る費用負担のあり方について

(中央公害対策審議会環境保健部会検討結果)

昭和62年12月22日

中央公害対策審議会環境保健部会

中央公害対策審議会環境保健部会は、公害健康被害補償制度における現行の自動車重量税収からの財源措置が昭和62年度で期限切れとなることから、昭和63年度以降の自動車に係る費用負担のあり方について検討を行い、その結果を次のように取りまとめた。

### 1 はじめに

(1) 公害健康被害補償制度における自動車に係る費用負担については、制度発足以来自動車重量税収の一部を本制度に引き当てる措置が講じられ、昭和52年12月20日には、中央公害対策審議会において「本制度における自動車に係る費用負担については、当面昭和53年度以降においても自動車重量税収の一部を引き当てる方式を踏襲することが適当であると考え」との意見具申を行ったところである。

(2) さらに、昭和54年、昭和57年及び昭和59年に、自動車重量税収からの財源措置が期限切れとなることから、昭和52年12月の意見具申の結論を導くに至った基礎的事情に変化が生じているかについて検討を行い、その結果、本制度における自動車に係る費用負担のあり方については、引き続き自動車重量税収の一部を引き当てる方式によることが適当であると判断した。

(3) 中央公害対策審議会は、昭和61年10月30日の「公害健康被害補償法第一種地域のあり方等について」において、現行第一種地域の指定の解除、既被認定者に係る補償給付の継続、総合的な環境保健に関する施策及び大気汚染防止対策の一層の推進等を柱とする制度改正を行う必要があると答申した。

この答申において、第一種地域の指定解除前に認定を受けた既被認定者に係る補償給付に要する費用負担のあり方については、固定発生源と移動発生源の費用負担割合について、「8対2の負担割合によることが適当である」とし、自動車に係る費用負担方式について、「既被認定者の補償給付に係る費用については自動車重量税引当て方式が適当と考えられる」としたところである。

(4) 今般、現行の自動車重量税収からの財源措置が本年度末で期限切れとなり、政府において昭和63年度以降の費用負担のあり方を決定する必要があるため、当部会としても検討を行うこととした。

当部会は、昭和63年3月1日付けで第一種地域の指定解除が行われ、昭和63年度以降本制度において必要となる費用が、指定解除前に認定を受けた既被認定者に関する補償給付の支給等に係るものであることにかんがみ、昭和52年12月の意見具申及び昭和61年10月の答申の結論を変更すべき事情が生じているかについて検討を行った。

### 2 検 討

(1) 自動車に係る費用負担の基本的考え方

本制度は、民事責任を踏まえて公害による健康被害者の損害を填補することを基本的性格としていることから、汚染物質を排出する汚染原因者が汚染に対する寄与の程度に応じて費用を負担することが基本となる。また、自動車に係る費用負担については、自動車を総体としてみた場合、大気汚染に対する共同責任者としての立場に立つという性格を有すること、さらに、昭和63年度以降に必要とされる費用は既被認定者に関するものであることを踏まえ、費用負担のあり方を検討する必要がある。

移動発生源たる自動車については、総体として大気汚染に対する寄与度が相当程度あると認められるので、引き続き費用を負担すべきであり、工場等の固定発生源と自動車との負担割合については、従来それぞれの大気汚染物質の推計排出量に基づき8対2とされてきたところであるが、昭和61年10月の答申で述べたように、既被認定者が、制度上、第一種地域の指定解除前の大気汚染の影響を受けたものと考えられることを勘案し、直近時点までの両者の推計排出量から判断すれば、今後ともその比率を8対2とすべきである。

自動車に係る具体的な費用負担の方式については、以上の事情を勘定しつつ、公正かつ効率的に徴収し得る現実に実行可能な仕組みとすべきである。

## (2) 具体的な費用負担方式の検討

(ア) 具体的な費用負担の方式については、当部会においても、これまで各種方式について検討を行ったが、まず、本制度により独自に賦課徴収する方式については、自動車保有者に賦課する方式は徴収コストが余りに高く実質的でないこと、自動車製造者に賦課する方式は汚染寄与度のほとんどを占める使用過程車に負担を求められないこと、さらに、自動車用燃料に賦課する方式は自動車についてのみこのような方式を採ることの是非という基本的問題があること等、昭和52年12月の意見具申において指摘された諸問題が依然として存在する。また、本制度のために新たな費用負担の制度を設けることは、自動車の取得、保有、走行の各段階における既存税制に屋上屋を重ねることとなり、さらに、既被認定者の補償給付に係る費用を賄うために新たな制度を設ける必要性が乏しいことから、適当ではない。

(イ) 既存の税から引き当てる方式としては、本制度の発足以来昭和62年度までの間、自動車重量税収の一部を引き当てる方式が採られてきたところであるが、自動車の走行がもたらす諸社会的費用に充てるために設けられた同税の趣旨・目的並びに昭和49年度及び昭和51年度の税率引上げに際し環境保全等の社会的要請にも十分配慮することとされた経緯にかんがみれば、この措置は、現在においても、公正かつ効率的に徴収し得る現実に実行可能な仕組みとして合理的なものと考えられる。

## 3 結 論

以上検討してきたように、昭和52年12月の意見具申及び昭和61年10月の答申の基礎となった諸事情には変化がないものと判断され、第一種地域の指定解除が行われた昭和63年度以降の本制度における自動車に係る費用負担のあり方については、固定発生源と自動車の費用負担割合は8対2とし、自動車に係る費用負担方式としては、引き続き自動車重量税収の一部を引き当てる方式によることが適当であると判断される。

## ○平成15年度以降の自動車に係る費用負担のあり方について

(中央環境審議会環境保健部会検討結果 平成14年12月26日)

### 1 はじめに

(1) 公害健康被害補償制度における自動車に係る費用負担については、制度発足以来自動車重量税収の一部を本制度に引き当てる措置が講じられてきたところである。

同措置については、中央公害対策審議会において、昭和52年12月に、「本制度における自動車に係る費用負担については、当面昭和53年度以降においても自動車重量税収の一部を引き当てる方式を踏襲することが適当である」との意見具申を行った。さらに、昭和61年10月の「公害健康被害補償法第一種地域のあり方等について」の答申において、第一種地域の指定解除前に認定を受けた既被認定者に係る補償給付に要する費用負担について、自動車に係る負担方式としては、「自動車重量税引当て方式が適当と考えられる」としているところである。

(2) 当部会としては、現行の引当て措置が本年度で期限切れとなることから、累次の検討結果を踏まえ、昭和52年12月の中央公害対策審議会意見具申及び昭和61年10月の同答申の結論を変更すべき事情が生じているかについて検討を行うことが適当と判断した。

### 2 検討

(1) 公害健康被害補償制度は、民事責任を踏まえ公害による健康被害者の損害を填補することを基本的性格としている。したがって、昭和63年3月の第一種地域の指定解除前の大気汚染の影響により健康被害を受けた既被認定者に対する補償については、その時期に汚染物質を排出した汚染原因者がその寄与の程度に応じて費用を負担することが基本となるものであって、移動発生源たる自動車については、総体として大気汚染に対する寄与度が相当程度あったと認められるので、引き続き費用を負担すべきである。

(2) 工場等の固定発生源と自動車との負担割合については、昭和61年10月の答申において「固定発生源と移動発生源の費用の負担割合については、従来8対2とされてきたところであり、制度上指定地域解除前の大気汚染の影響によるものと考えられる既被認定者に係る補償給付等の費用についても8対2の負担割合によることが適当である」としている。その後、平成9年12月の前回の検討結果においても今後ともその比率を8対2とすべきとしたものであり、この結論を変更すべき特段の事情は生じていない。

(3) 自動車に係る具体的な費用負担の方式については、必要な費用を公正かつ効率的に徴収し得る現実に実行可能な仕組みとすべきである。しかし、本制度のために新たな賦課徴収制度を設けることは、徴収コストが高い等の問題があるとともに、自動車の取得、保有、走行の各段階における既存税制に屋上屋を重ねることとなる。さらには、既被認定者の補償給付に係る費用を賄うためのものであることに鑑みても、適当ではない。

(4) 本制度の発足以来平成14年度までの間、自動車重量税収の一部を引き当てる方式が採られてきたところである。自動車の走行がもたらす諸社会的費用に充てるために設けられた同税の趣旨・目的並びに昭和49年度及び昭和51年度の税率引上げに際し環境保全等の社会的要請にも十分配慮する

こととされた経緯に鑑み、この措置は必要な費用を公正かつ効率的に徴収し得る現実に実行可能な仕組みとして合理的なものと考えられる。

### 3 結論

以上検討してきたように、昭和52年12月の意見具申及び昭和61年10月の答申の基礎となった諸事情は現在においても変化がないものと判断される。したがって、本制度における自動車に係る費用負担のあり方については、平成15年度以降も引き続き自動車重量税収の一部を引き当てる方式によることが適当であると判断される。