

## 第5回検討会議事録

件名	税制全体のグリーン化推進検討会（第5回）		
日時	2012年7月17日（火） 15:00～17:00	場所	中央合同庁舎第7号館12階 共用第2特別会議室
出席者（委員）		出席者（その他）	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 植田委員</li> <li>・ 大塚委員</li> <li>・ 栗山委員</li> <li>・ 神野座長</li> <li>・ 中里委員</li> <li>・ 横山委員</li> <li>・ 吉村委員</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 白石総合環境政策局長</li> <li>・ 三好大臣官房審議官</li> <li>・ 中井総務課長</li> <li>・ 正田環境経済課長</li> <li>・ 環境経済課</li> <li>・ 地球環境局（オブザーバー）</li> <li>・ 水・大気環境局（オブザーバー）</li> <li>・ 大臣官房廃棄物・リサイクル対策課（オブザーバー）</li> <li>・ 自然環境局（オブザーバー）</li> <li>・ みずほ情報総研（事務局）</li> </ul>	
配布資料	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議事次第</li> <li>・ 座席表</li> <li>・ 資料1 これまで御意見があった主な事項について</li> <li>・ 資料2 税制全体のグリーン化推進に関連する資料</li> <li>・ 参考資料1 当検討会で御議論いただきたい事項について</li> <li>・ 参考資料2 過去の専門委員会等における検討事項に関連する指摘</li> </ul>		
議事	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. これまでのヒアリング等を踏まえた議論</li> <li>2. その他</li> </ol>		

## ◆開会・議題1「これまでのヒアリング等を踏まえた議論」

事務局 : 定刻となりましたので、只今から第5回税制全体のグリーン化推進検討会を開会いたします。委員の先生方におかれましては御多忙のところ御出席いただきまして誠にありがとうございます。なお、諸富委員は、本日所用のため御欠席でございます。また、大塚委員は所用のため15分程度遅れる旨の御連絡をいただいております。

まず、議事に入ります前に、お手元の配付資料の御確認をお願いいたします。議事次第、座席表、資料1（これまで御意見があった主な事項について）、資料2（税制全体のグリーン化推進に関連する資料）、参考資料1（当検討会で御議論いただきたい事項について）、参考資料2（過去の専門委員会等における検討事項に関連する指摘）がございます。これらの資料に加えまして、メインテーブルには、閲覧用として、これまで10名の研究者の方々から頂戴いたしましたヒアリングの資料一覧を置かせていただいておりますので、本日の御議論の中で適宜ご参照いただければ幸いです。以上につきまして、資料の不足や落丁などございましたら、お手数ですが事務局までお申し付けください。

また、お手元のマイクの使い方ですが、お話なさる際にはボタンを押してスイッチを入れていただき、お話が終わりましたら、再度ボタンを押して消していただきますよう、よろしくをお願いいたします。

マスコミ関係の方におかれましては、撮影はここまでとさせていただきます。撮影関係者の方は御退室願います。

それでは、以後の進行については、神野座長にお願いしたいと思います。よろしくをお願いいたします。

神野座長 : それでは、第5回検討会の議事に入りたいと思います。本日は大変お暑いなか、ご出席いただきまして本当にありがとうございます。本日は、植田委員が初めてご出席されておりますので、一言ご挨拶をお願いいたします。

植田委員 : 植田でございます。これまで参加できずに申し訳ありませんでした。大変関心を持っているテーマですので、勉強させていただきたいと思います。よろしくをお願いいたします。

神野座長 : どうもありがとうございました。本日の議題ですが、これまでのヒアリングなどを踏まえての議論と設定しておりまして、委員の皆様方から自由に御議論を頂戴できればと考えております。議論に先立ちまして、資料1および資料2について、事務局よりご説明いただきたいと思います。よろしくをお願いいたします。

事務局 : 【資料1、2に基づき説明】(省略)。

神野座長 : どうもありがとうございました。それでは今ご説明いただいた内容をふまえ、委員の皆様から御議論を頂戴したいと思います。まず、今日の議論の位置づけですが、次回は、今日の議論を取りまとめる御議論を頂戴したいと思っておりますので、今日はこれまでのヒアリングや委員の皆様方からいただいた

御意見をもとに、論点として抜け落ちている点や深めていくべき点などの御意見を頂戴し、それらを事務局にまとめていただいて、中間的な段階での取りまとめの作業に入っていきたいと思っておりますので、そうした視点から御議論を頂戴できればと考えております。従いまして、どこからでもご自由に御意見を頂戴できればと考えております。いかがでしょうか。

吉村委員 : 最初に、これまでの議論をお伺いして感じたことについて申し上げたいと思います。現在の制度に対するレビューやいわゆる環境税の有効性についてヒアリング等でお伺いしてきましたが、その際に、租税法を専門とする立場から何となく感じていたずれについて申し上げたいと思います。

税を手法として用いる場合に共通しているのは、一定の環境目的のために税を使う場合、規制や補助金といった他の代替的な手段と比較して、税が手法としてどのような優位性や効果を持つか、という観点から論じられることが多いと思います。そうしますと、導入した環境税による経済効果や期待されるボリュームは経済環境などで変化し得るものと考えられていると思います。もし税収のうち環境税の占める割合を増加させるという意味で税制全体のグリーン化という言葉を書きますと、現在の日本の財政状況で考える場合、今後必要となる財源として環境目的の税を位置づけられるかという疑問があります。今後必要になってくる税収はどうしても安定性といえますか、あまり変動的なものでは良くないということが頭の片隅にあります。これから安定的に税収をどう確保していくかという議論が必要とされるときに、どうしてもイメージがずれてしまう、ということを感じたところです。

神野座長 : ありがとうございます。今の御意見は、政策目的としての課税とこれから要求される財源目的、国庫基準とのジレンマが少し出てくるということを感じるといっていいのでしょうか。

吉村委員 : 危惧すると言うか、環境目的の手法として税に期待されたとしても、今ご指摘いただいた国庫基準という観点から、それを税収の一つの柱として位置づけていいのかと言われると、どうも違和感があるというところです。

神野座長 : ありがとうございます。横山先生いかがでしょうか。

横山委員 : 税制全体のグリーン化に関して、最初の検討会で、経済社会全体のグリーン化、あるいは、日本の持続可能な社会の構築というような大きな枠組みの中で位置づける必要があるのではないかと、というお話をさせていただきました。そういう点で考えたときに、環境負荷の低減に資するというのが、税制全体のグリーン化として認識できるのではないのでしょうか。資料2の22ページを見ますと、地球温暖化対策基本法案の中で地球温暖化対策を推進するという観点から税制全体のグリーン化を推進する、またグリーン化については、環境への負荷の低減に資するというのが書いてありまして、これが一つの切り口のように思います。ただ、難しいのは、生物多様性保全についてです。今のまま放置すると環境への負荷が高まること、あるいは、既に環境への負荷があるといったときに生物多様性を保全することが環境への負荷の低減

につながるものの関連性をどこかで押さえておく必要があると思います。それから、これまで長い間の環境税の議論が尾を引いているのですが、参考資料2の税制全体のグリーン化のところに、CO2を出さない努力をする人の負担が軽くなるとの記載がありますが、環境負荷を低減することの中に、地球温暖化対策として、統一的に税制全体のグリーン化を考えたときにどうなるかといった整理ができると思います。資料1の今後のグリーン化の方向性であげられている車体課税やフロン税ぐらいまでは、CO2あるいは温室効果ガスの抑制という観点でまとめられるのではないかと考えます。その他の環境負荷の低減に資するという観点で、廃棄物税などの位置づけを今後考えていく必要があるのではないのでしょうか。整理の仕方としてはそのような方法が考えられると思います。

神野座長 : 植田先生は後半いらっしゃらないということですので、今までの御意見やまとめたものをお聞きいただいた上で、御意見やアドバイスを頂ければと思います。

植田委員 : 初歩的な疑問も含めて発言したいと思います。一つは整理の仕方です。我が国の場合、大きくは持続可能な社会と言っておりますが、実質的には循環型社会や低炭素社会に分けて税を分類して整理しています。そのために、逆に分かりにくくなっていると思いましたが、11 ページに諸外国の税制を我が国の区分に合わせて分類されていますが、おそらく資源保全税、資源を保全することを目的にしていると思われる税、森林保護もそういったところがあると思います。水、漁業資源もそうだと思います。鉱物資源税もそういう趣旨が込められております。廃棄物税とは少し違ったニュアンスがあると思うのですが、持続可能ということをどのように理解するのかという観点で、整理し直すとわかりやすくなるかなと思っております。必ずしもそれが絶対に正しいというわけではありませんが、ハーマン・デイリーの持続可能性原則を用いますと、再生可能資源、再生不能資源、環境容量の3つについてそれぞれの基準を満たすという考え方で組み立ててみると、わりとわかりやすく整理できると思います。環境税、あるいは環境関連税についてですが、持続可能性を一種の自然資本の維持と考えるならば、自然資本をいくつかに分類して、分類された自然資本の劣化を防止すると考えると、環境と資源を効率的に捉えた税の枠組みというふうに、かなり説明できそうな感じがしました。なぜ、そういうことを考えるべきかと言うと、税制全体のグリーン化はまだ始まったばかりですが、大きな将来の方向性を考えていく場合の理論的基盤を明確にし、どういう方向に進むべきか、ということについて理論的基準があったほうがわかりやすくなると思いますので、それは考えてみてもいいのではないかと思います。今の切り口ですと、アメニティのような要素が抜けてしましますが、人間と自然との観点からは、かなり明確になるのではないかと思います。また、現在の税制の評価も本来どうあるべきか、という点から評価できるのではないかと思います。つまり持続可能な社会と

は、自然資本の劣化を防止して将来世代に今以上の自然資本を渡せる社会である、とまとめることができるのではないのでしょうか。現在は、環境省の出している環境基本計画の3つの社会と連動した形で税制を位置づけようとしているのですが、本当は大きくは持続可能な社会という趣旨があったと思いますので、それとの関係から整理したほうが良いと思います。

2つ目は、今後は是非考えていただければと思うのですが、とりわけ日本の場合、先行しているところも多いのですが、エネルギーという場合、**Renewable**の位置づけが大きくなる傾向は間違いないと思われます。**Renewable Energy**と税制との関係。現状では、租税特別措置の中でそれを推奨するための燃料や発電の部分で多少位置づけがあると思いますが、将来的にどのように考えていくべきかについて確固としたものを持つべきであると思います。電気にしたところで課税するというのもあり得ると思いますし、熱をどう考えるのか。一次エネルギー消費でみると電気よりも熱の方が多いので、排水と排ガスは課税されているけれども排熱は課税されないということもありますので、そもそもの税体系を考える際には、**Renewable Energy**と税体系との関連を原理的に整理する発想もあっていいのではないかと思います。

最後は、炭素税。日本の用語では地球温暖化対策のための税ですが、いよいよ中国もそれらしき税を入れるということですので、国際協調と申しますか、炭素税は本来、地球炭素税として掛けた方が原理的には効果的であると経済学は議論します。実際には各国それぞれで考えていく話ですが、中国のように大きな国が入りだすと、そういう問題も一つの検討課題になると思いますし、日本のスタンスを何らかの立場で発言することも必要だと思いました。以上です。

神野座長 : ありがとうございます。1点目と2点目は関連していて、まとめるにあたって、環境関連税制を体系的に見ていく場合、これまでの低炭素社会、循環型社会等々の分類カテゴリーを使うことを認めるにしても、本質的な環境問題のファクターである自然資本、環境容量、再生可能などの概念を詰めて、体系をどのように分類していくのかを考えてみてもいいのではないかと理解してよろしいでしょうか。

植田委員 : 全くその通りです。現状このように分類している趣旨は良く分かるのですが、この3つは実は多少重なりがあります。関連するもの、当然つながっているものが入っておりますので、それらを含めてきちっと理論的に把握する方法を持った上で整理しておく、政策論につなげる場合も分かりやすくなるはずなので、整理しておいたほうが良いと思います。

神野座長 : 資源とは何かを詰めていけば、**Resource**、再び生まれいずるものが資源であると考えのと同じように、エコロジーやエコノミーをもう一度整理してということですね。中里先生。

中里委員 : 財政というのは、国家活動の中の金融的側面で国の活動をお金の流れで見ていこうというものですから、本来、個々の実物の経済活動と切り離されてい

るところに意味があるわけです。その財政の中に無理やり実物の経済活動を流し込もうということですから、理論的には無理がどうしても出てくるわけです。本来、税収の確保というのがポイントですので、それ以外の目的はあくまでおまけでしかない。税収獲得のための税制で別のことをするというお話ですが、政策目的でということだと思いますが、政策目的は省庁の数だけあります。それぞれの省庁がいわば一点豪華主義で「うちがこれだ」と言っているわけです。省庁間の調整は神々の争いですから、説得力は極めて欠けざるをえない。神々の争いの中でなぜ環境だけ特別かということがポイントだと思うのですが、立証責任はそれを主張する側にあるわけです。環境は特別であると環境省が言っているから環境が特別になるわけではありません。ただ、私も環境には特別なところがあると思っているのですが、それが何であるか、ポリシーミックスなのか遺伝子の保護なのか、非常にわかりづらい。何か感じとしてはあるのですが、それを説得力のある言葉で述べることによって、他の政策よりもより重要であるということをうまく説明できることに全てがかかっていると思います。説明できないとしたら、いろいろある政策の一つとして、存在意義はあると思うのですが、そこに留まってしまおうと思います。そう簡単に考えつくものではないと思うのですが、どれだけうまく考え方をもち出せるかが重要だと思います。

神野座長 : ありがとうございます。市場における貨幣の流れから税を取り出さなければいけないわけですが、市場に乗っていない分野について何かを行う手段として海外の流れを捕まえて操作できるのかという話と同時に、課税目的として政策措置や政策目的を入れる場合に、環境政策が他の政策目的よりも優位にあるとはそう簡単には言えないので、きちっと理論武装しないといけない、というお話だと思います。関連して中里先生にお話いただきたいのですが、いつも我々は安易に汚染者負担だったらいいということをお前提にしてしまう節があるのですが、租税法の考え方から言えば、料金や課徴金で仕込むならともかく、ということかと思うのですが。

中里委員 : 課徴金は財政目的ではありません。政策目的のために金銭を賦課するということですから、環境省が課徴金を環境賦課金や環境課徴金として掛けて環境省が徴収すれば全て問題は解決するわけですが、徴収できない。執行機関を持っていないので、難しいわけです。徴収専門のところ委託する方法はあり得ると思いますが、理念的な話かもしれませんが、それは税ではありませんので、大分話は違ってくるように思います。

神野座長 : 栗山委員いかがですか。

栗山委員 : 3点お話ししたいと思います。まず、1点目は税制全体のグリーン化に関してですが、環境基本計画では、低炭素社会、循環型社会、自然共生型社会の3つの枠組みがありますが、それぞれでグリーン化を進めていくべきだと思います。現状どうなっているかと言いますと、59ページの経済的手段を見ていただきますと、問題は、自然共生型社会について森林環境税しか書かれて

いない状況です。税制と言う観点からこの分野が非常に弱いことが伺えます。低炭素社会だけではなく、循環型社会、自然共生型社会について大幅に見直しを行って、グリーン化を進めていくべきと考えます。

2点目ですが、環境関連税制の現状を考える上で、今の税制にどのような問題がありどのような効果をもたらしたのかをきちんと評価しなければ判断できないと思っております。これまでの検討会でも有村先生や馬奈木先生がこれまで行われてきた政策の経済的評価を行っておられますが、やはり今後、こうした経済的評価を進めていくべきだと思います。もう一つ重要なのは、税制の効率化、費用対効果という観点が必要だと思いますが、税制の費用対効果を考える上では税収をどのように使っていくかを考えなければできないと考えております。38枚目のスライドに財源効果とありますが、財源をどのように使うかによって効果は大きく変わってくるわけです。この検討会では、使途については別の議論でとりましたが、費用対効果を考える上では税収の使途を決めなければ、費用対効果は判断できないことが伺えます。現在の技術のみならず、将来的に潜在的な削減ポテンシャルを持っている技術も含めて評価していくことが重要だと思います。温暖化対策の一つとして排出抑制に今は主に使われているわけですが、バイオマスは現状ではコストが高いものの、将来的には新たな技術が導入されることによって大幅にコストが削減される可能性があります。今後、費用対効果を考える上では税収の使途を考えなければならないという点が二つ目の主張です。

3点目ですが、今後のグリーン化の方向性に関してですが、第3回検討会で報告させていただきましたように、森林環境税や生物多様性の観点から税制を変えていくべき、と考えております。森林環境税は現在地方が独自に行っている制度ですが、現状では大都市には導入されていなくて、本来、森林の恩恵を受けている都市住民が費用負担をしていない、フリーライドしている状況を是正することが何よりも必要だと思っております。森林環境税の全国化を考えていくことが重要だと思っております。問題は、地方自治体で行われている地方独自の制度と、全国化した場合の制度をどのように位置づけるか、きちんと整理することが必要だと思います。森林には、たとえば、水源保全やレクリエーションといった地域限定的な森林の機能と、地球温暖化対策や生物多様性のような純粋公共財に近い森林の機能とがありますので、そういった視点で地域の制度と全国の制度の整理をしていくことによって十分対応できるのではないかと考えます。また、森林環境税については、梶山様が厳しく批判しておられましたように、現状、使い途が必ずしも森林の再生につながっていない側面がある点も否定できないと思っております。現在は単純に森林面積当りで考えていますが、今後は生態系サービスに対する支払い、PESなどの形で森林の環境保全機能を高めていく観点から位置づけていくことが必要であると思いました。従いまして、全国化を考える場合でも、現在の制度を単純に広げるのではなくて、生物多様性という視点を含めて制

度を構築していくことが何よりも重要と考えております。以上です。

神野座長 : どうもありがとうございます。租税法の方々が定義されていた問題点と対立すると思うのですが、大塚先生いかがでしょうか。

大塚委員 : 栗山先生がおっしゃったことに基本的には賛成ですが、炭素税などと比べて森林環境税は特色が違っていると思っています。水源保全、吸収源対策、間伐など行政サービスに使うコストを負担していくという発想で森林環境税は構成されるべきと考えますので、財政需要に応じた税の負担、ということになっていくと思います。そこが、炭素税、車体課税、産廃税などで基本的に考えている政策課税的なものと違う側面があると思っています。これを税制全体のグリーン化に入れるのかということが最初から問題になっていたと思います。先ほど中里先生がおっしゃった、どちらかという課徴金の方に近いのではないかと考えておりますが、税制全体のグリーン化に入れて議論することも可能だと思いますし、私もその方向でいくべきだと考えております。

第2点は、車体課税のグリーン化についてです。総務省でも議論させていただきましたが、そのときと異なり消費税が増税することになりますと、自動車税と自動車重量税の取り扱いをどうするかということをも2014年までに決めることになりそうですが、その際に2点ほど問題になりそうな点を申し上げておきたいと思います。一つは公害健康被害補償の財源をどうするかという問題です。自動車税がなくなった場合に揮発油税を上げるなど他の方法もあるかもしれませんが、問題として発生し得るという点を申し上げておきたいと思います。もう一つの問題としては、自動車税と自動車重量税の双方なくすとなりますと環境負荷が増大するのでそれをどうするかという問題です。燃料課税やエネルギー課税を含めて対応すべきということをお願いいたします。

3点目は産廃税についてです。ヒアリングでも議論がありましたように排出抑制を考えるなら今の税率では低い、また、排出抑制を考えるならば一般廃棄物に拡大することも考えられなくはないと思います。さらに、全国化する、地方税化をするという議論もありました。私がここで追加的に申し上げておきたいのは、現在のようにリサイクル資源のために産廃税の収入を使うという用途の限定を外して、広げていくことが必要だと思います。首都圏のゴミが秋田や青森の辺りまで行っていることに関して、不法投棄に伴う原状回復の費用は受け入れをした県が一部負担することになっていることに対して不公平という批判もありますが、それに対する原状回復基金が風前の灯ということもありますので、地域間不公正の是正のために産廃税の税収を使うことについても是非検討すべきだと思います。その場合、各県が行っている産廃税は最終処分の際に課すことになっていますが、それを前提としますと、名目上は国税の形にしておいて、譲与税の形で地方に配分する方法も考えてはどうかと思いますが、なお検討が必要ではないかと考えております。以上で



す。

神野座長 : 委員の皆様から御意見をいただきました。まだ時間がありますが、いかがでしょうか。吉村先生、税法の側から御意見をいただければと思います。

吉村委員 : 地方独自の取り組みとして導入されたものについては、効果が不十分であり、様々な改革の方向性があるのではないかというお話がありました。もっとも、現状、地方独自で地方税法で定められた税目以外の取り組みをしようとする、前提としては、特別の行政需要がその課税団体に存在しているというところから出発しないとなかなか法定外税創設の議論に結びつきにくい状況ですので、その結果として環境目的からみたときに不十分になりがちという傾向があるように思いました。国税化の話もありましたが、何らかの形で国が関与しなければ、欠点と呼んでいいのか分かりませんが、その点は補えないのかもしれないかもしれません。

一方で、税を用いた取り組みを必要な措置と考えるならば、それを地方として執行することも同時に義務として課することも含むわけです。使途の方から考えて作られた森林環境税がここで環境税に含まれていいのかという話がありましたが、もし国として必要な措置であると考えれば行政需要として必要だということのように思いますので、環境税の議論とは少しずれるのかと思いました。

神野座長 : 横山先生いかがでしょうか。

横山委員 : 国と地方の役割分担については、今適用されている税だけではなく、考えていけないといけないと思います。また、法定外税として税が入って、それが一般化して広がったときに、任意税的な変更がどこまで求められるのかということが議論されていくのではないかと思います。植田先生からのお話で、とりわけ自然資本というような観点でデイリーらの考え方に沿って考えたかどうかという長期的な示唆がありました。私はとても重要だと思いますが、環境資源の利用にかかる料金というようなとらえ方をする方もいる一方で、そうではなくて、環境資源の中で、今後、再生できないような資源の利用と、再生可能な資源の利用を同じ利用にかかる課税と考えることができるのかどうか、このあたりも詰めていけないいけないと思いました。

これは長期的な話になると思うのですが、これからの日本社会で持続可能性を考えていくときに、やはり都市の問題を無視できないのではないかと思います。都市計画等の複合的な形で対応していかないといけないと思うのですが、コンパクトシティという概念でおさまるのは分かりませんが、人口減少社会の中でそれぞれがその地域におさまっていることによる環境負荷、集中することのコストとベネフィットがあるとすれば、どのような都市構造だと環境の負荷がある程度の規模で収まるのか考えていく必要があると思います。税制だけではなかなかできないことですので、長期的なことを考えたときに、公共交通網との兼ね合いもありますが、まちづくりの話はかなり重要な課題になると思っています。

ただし、今の段階では、長期的な話を押さえつつも、やはり私は低炭素社会や循環型社会を確実なものにしていくこと。それから自然共生型社会の構築については栗山先生がおっしゃった受益者負担的な応益課税的なものをどのように考えたらいいか。森林環境税の場合、受益者はひとりひとりの住民という考え方で人頭税的な均等割で負担をするということで受益を把握していると思うのですが、他の把握の仕方も考えられます。受益の大きさに応じた費用負担、応益課税というようなものが、本当に今回の他の環境への負荷を軽減する課税とどのように整合的になるのかについては、考えていけないといけない点だと思います。

神野座長 : これは中里先生にお聞きした方がいいと思うのですが、地方で環境関連税を作った場合の問題点などが議論の一つのポイントになってきているのですが、フランスのように、法定で義務付けられている税金と、制度を設けてもいいけれども税目はリストの中から選ぶ必要があり、リストにない税金は作ってはいけないと言っている国と、日本のように法定税とそれ以外については条例で定めて協議制に基づいて認めているところがあります。法定税といえども条例を定めないといけないのですよね。

中里委員 : はい。

神野座長 : 環境税についても、他の地方公共団体も作れというように仮に法定税化したときもできない場合もあり得る。自然保護についても、それぞれの地域社会で使うように仕込んだとしても、取引の一番上で課税した方が効率的という場合には譲与税という形態を取らざるを得ない、という理解で税法上よろしいでしょうか。

中里委員 : 神野先生の方が詳しいと思いますが、地方税法は枠を定めているだけなので、地方税法で法定税とされていたとしても、各自治体が条例を作らなければ課税の根拠は失われるわけです。法定税も条例を作らない自治体はないと思いますが、理屈上はそうなると思います。神野先生とは、三重県、滋賀県、北九州市など色々な自治体の法定外目的税の委員会に出ましたが、そこで問題になったのは、地方税法に法定外普通税や法定外目的税を作れると書いてあっても、実際には個々の地方団体には敷居が高い話です。執行の問題がでてくるからです。県庁で執行できる制度にするというのは非常に難しい問題です。産業廃棄物税も、処理の場所で掛けざるを得ないのは執行できないからです。それから Jurisdiction の問題もあります。地方団体間の課税権をめぐる争いも出てくるので、理念的にこれが正しいというシンプルな話ではないです。地方団体間の対立の話が背後に出てきますので、そこをクリアするのは難しい。そうすると、地方税法で枠を定めてしまった方が森林環境税でも産業廃棄物税でも法定任意税として枠組みを作ってしまうという考えもありうるかもしれません。ただ、これは申し上げるべきことではないと思うのですが、毎年毎年予算の議決でもって何を使うかを決めるのが日本国憲法の財政の大原則ですから、そう簡単に予め税収の用途を定めると言われると、租

税法や財政学を学んでいる人間にとっては、憲法を変えるという話になりますので、もう少し穏やかに、気持ちとして言って頂ければと思います。

神野座長 : 森林環境税も税として使途を決めているところはないはずで、基本的には、法定普通税の枠組みでやっているのですが、中里先生とご一緒させていただいた検討会では、そもそも水の水量で課税しようと思ったのですができなくて、実質的には基金を設置する条例で、この税を入れ込むと決めているので、法人住民税の上乗せでやっているところもあるわけです。ここには入っていませんが、埼玉県など燃料課税の一定割合を基金に組み込んでいるところもあります。全国一律で行うのであれば、環境税と打つからには、できたら少し因果関連を持たせた方がいいのではないかと、というのが私の印象です。今は、森林を保全することも自然資本を保全することも共同社会の任務である、とって入れているのですが、勿論それでもいいと思うのですが、因果関連を結びつけた方が正当化できると思いました。いかがでしょうか。

栗山委員 : 今の議論に関連するところですが、地球温暖化対策のための税のように汚染者負担に則る税と森林環境税のように受益者負担に則る税は、基本的には立場が違うと思っています。森林環境税を環境税として位置づけることには違和感があるという何名かの委員の御意見については良くわかるつもりです。ただ、汚染者負担の原則だけでは環境問題をカバーできないと考えております。温室効果ガスであれば排出源に課すことで排出抑制ができますが、自然環境の場合、単に森林伐採を規制するだけではだめで、森林の再生が必要になってきます。ただ単に環境汚染を抑制するだけではなく、むしろ人為的に自然環境を再生していくことが必要となります。そうした場合は、自然再生に対する費用負担をしていく必要があります。その点でやはり自然環境に対しては受益者負担を考えざるを得ないのではないのでしょうか。

もう一つは、森林保全や森林伐採をするのは、いわゆる森林所有者や林家など、どちらかというと社会的弱者に近い人たちであることが多いです。こうした汚染者が大企業のような社会的に強い人でなくて社会的弱者である場合、そういう人たちに課金をするのは公平性の観点から問題があるように思います。「これは森林保全のために使う」と規定することが法律上問題があることはよく理解しておりますので、目的税的な扱いにする必要はないと思うのですが、受益者負担の考え方に立てば、恩恵に対して費用負担するわけですから、森林なら森林の環境保全など、ある程度使い途を考えないといけませんように思います。汚染者負担の原則とは若干違うように思います。

神野座長 : 先生がお使いになっている応益原則とはどういう意味でしょうか。社会政策学者が考える応益原則とは人頭税のようなものを意味するのですが、我々の考える比例税は応能原則と呼ばれています。財政学や租税法で使う応益原則とは功利主義的な利益説を言っているのではなく、社会契約説的な利益説を言っておりますので、社会を形成することによって受けている利益となります。従って、救貧税は事実上、土地所有者に rate という税金をかけているの

ですが、土地所有者が救貧税を負担することによって、土地の所有権が安定します。社会全体の利益になるということによって救貧税を設定している。応益原則の最初の原則です。アダム・スミスの言葉を使えば、社会の公共サービスの利益に応じて所得に比例していると言い換えております。社会契約説的な利益説に則ると、森林環境税は住民税という地域社会の会員になった人たちが負担し合う税という理屈になっているので、1対1の功利主義的な利益は考えていません。それは税ではなく受益者負担金、分担金となります。法でも実は受益者負担や分担金を使うことができるかが決められている場合がございますので、今のお話で我々理解できないのは、どういう意味で応益原則が使われているのか、財政法や租税法の応益なのかを説明頂ければと思います。

栗山委員 : すみません。用語の使い方不透明な部分があり、誤解を持たせてしまったのかもしれませんが、私は財政法や租税法の専門家ではありませんので、応益原則というものを考えて話をしたわけではございません。また、応益原則という言葉は使っておりません。全て受益者負担という言葉を使っております。

神野座長 : 法律に定められている受益者負担でしょうか。それは負担金と分担金と分かれていますが、負担金の中の汚染者負担をおっしゃっているのでしょうか。

栗山委員 : 私が言っておりますのは、経済学の用語で使われております、たとえば外部性が存在したときに、汚染者が外部性に対してその対価を支払う、もしくは、公共財のサービスを提供している人に対して受益者がその対価を支払うという意味でありまして、租税法や財政学で言われている内容を想定して話をしたわけではございません。

横山委員 : おそらく公共経済学の観点で言うと、応益課税とは、リンダール租税価格のイメージです。Willingness to Pay なり限界便益が分かっている前提の下での議論。そのときに最適な公共財水準のもとでの各人の限界便益の大きさに応じて費用負担するというのは、リンダール租税価格という形での費用負担。実際には、フリーライドで真の選好顕示がなされないのが、外見的な形で受益を推定して課税するということだと思います。神野先生のおっしゃるような厳密な意味で、アダム・スミスの所得に応じた支払い能力説ではないかという理解もありますから、言葉は厳密にしないといけないと思いますが、環境経済学の先生方の枠組みでは、リンダール租税価格のイメージであると理解していただければと思います。

神野座長 : 受益者負担の場合には分担金と負担金とがあります。法ではこれら二つを分けています。分担金は個別利益を計算しないといけないので、なかなか使われていないのが実情です。豊島区の放置自転車税も本来は分担金で行うのが筋だと思うのですが、利益が確定しないと使えないわけです。したがって、税にする場合は、厳格な意味での損傷額がいくらというのではなく、道路損傷負担金的、環境損傷負担金的など、負担金的性格を持っているということで仕込んでいかないと法上引かかるのではないのでしょうか。

- 横山委員 : これは中里先生も違う言葉でおっしゃられていると思いますが、こういうふうに理解していただければと思います。日本国民は、日本という主権国家の公共サービスの受益者であり、受益者に対して国が税を課す。ただしそのときに支払い能力に応じて負担していただくことになり、受益者であるがゆえにそれを支払う義務がある。ところが、日本国民以外のアメリカ人に対して受益者という認定はできないわけです。受益者負担という言い方をすれば、支払い能力に応じて負担するのも、広い意味での日本という主権国家で過ごすことができることに対する負担という理解もできる。言いたいことは、たとえば、生物多様性にしても様々な森林から受益を受けている人々がある流域に特定された場合に、受益の大きさに応じて負担を求める方法もあれば、受益者が確定できた場合にそれ以外の基準で負担していただくことも考えられるのではないかと、そういう風な整理もできるのではないかと思います。
- 神野座長 : 課税の根拠と負担原則とは異なるわけです。課税の根拠には利益説と義務説があります。負担原則として応益原則、応能原則があります。日本の場合、課税の根拠については憲法第 30 条に納税は国民の義務とあり、義務説を取っているわけです。義務説を取っているが、義務説は応能原則、つまり支払い能力、担税力に応じて負担させることと親和性があるけれども、別に義務だからと言って利益説に則って負担を求めてもいい、そういう理解でよろしいでしょうか。
- 中里委員 : そのように習いました。
- 神野座長 : 他はいかがでしょうか。
- 中里委員 : 神野先生が以前、岡山県、三重県、神奈川県など色々なところでおっしゃってきたことですが、社会公共の利益の享受でしたか、北欧的なコミュニティの価値観をうまい言葉で表現して、そこから環境のために一定のコストを負担していただくというふうに持っていかないと、生物多様性や水質の保全という細かいものではなく、一般的な何か、環境保護を特別視するような何かで持っていかないと出てこないのではないかと思います。神野先生の方で理論武装していただいて、できているのですから、おっしゃっていただいて、それをまとめるのがよいと思います。法律家もすんなりと入っていけるのではないかと考えております。
- 神野座長 : 他はいかがでしょうか。
- 大塚委員 : 私は先ほど中里先生に、産廃税や森林環境税に関して地方税法で枠を作った方がよいとおっしゃっていただきましたので、大変心強く思っております。
- 吉村委員 : 課税の根拠に関連して、税目があげられているものの中では、産廃税やフロン税とその他の税で区別できるのかと思いました。産廃税や森林環境税は、今何かに使うということが頭にあって、誰が負担するのかということが発想としてあると思います。炭素税やフロン税については、今課税しないと将来家計や財政にこれだけの負担が生じることになるので、今手を打っておくべき、という話のように思いました。環境税という括りでは同じですが、ロジ

ックが異なるように思いました。

神野座長 : ありがとうございます。いつも申し上げているのですが、そもそも名前の付け方ですが、課税の対象でつけるということが税の約束事だと思うのですが、最近ずれてきていて、森林環境税、課税客体の観点からは問題になってくると思います。もう一つは、非常に大きな問題では、資料も作成しておいて頂ければと思うのですが、環境関係税の負担が高い国というのは、非常に経済的にうまくいくということと、環境を守っていくことは両立するという発想に立てば、経済成長率と環境税の負担が高いことは相関があると思っています。相関があるから関連があるというのは別の話ですが。あと福祉もそうです。環境関連税の税負担が高い国は福祉も充実していて、成長率が高いだけではなく幸福度も高いと思います。この点は押さえておきたいと思っています。

横山委員 : 前に一度調べていただいたと思いますが、必ずしも北欧など先生のイメージされている福祉先進国と税収に占める環境関連税収の構成比が一致しなかったように思います。

神野座長 : 1回目の検討会でお示したようですが、成長率との相関は出していないようなので、GDP比で出していただければと思います。  
それ以外では、課税のインパクトをどこにするかという議論はあまりしていません。これは総合的に行う必要があると思うのですが、中里先生が気にされているような税務行政上からの観点が重要になってきます。税収目的を重視するならインパクトはここだが、政策効果を重視するならこちらといった話です。どういう税がいいということはかなり議論していただいたのですが、税を構成するときに、グリーン化をするけれども、そのときにどこでインパクトを与えた方がいいかについてはあまり御意見をいただけていないように思います。横山先生、東京都の議論では何がございましたか。

横山委員 : 東京都の議論では、諸富先生が中心となって下流の電気税を一つの案として検討していただいたのですが、そのときに上流課税か下流課税かという話がありました。一つのご主張として、消費者に近い課税ポイントという記述がなされています。ただ、そのときも、同じ炭素税という形でも上流課税の場合には電源構成の話と、下流であればそれとは違って消費者に近いところでCO<sub>2</sub>を意識していただくということの意味があることで、上流と下流とで、上流では国が電源構成なども勘案しながら課税をするだろうし、下流においては消費者に近いところでCO<sub>2</sub>削減の意識を高めるといのように使い分けて、取りまとめていただいたように思います。

神野座長 : 今のお話は、それぞれの課税目的に合わせながら、再生可能エネルギーの普及や量の目標をふまえて、政策を考えていかないといけないというお話でした。他はいかがでしょうか。何か捕捉することございますか。よろしいでしょうか。事務局の方から抜けている論点などございますか。よろしいですか。

事務局 : 特にございません。

## ◆議題2「次回連絡」・散会

- 神野座長 : 時間的には余裕がございますが、これで議論を終了したいと思います。次回以降の予定などを事務局からお願いいたします。
- 事務局 : 本日は幅広く御議論を頂き、誠にありがとうございました。本日までにごいただきました御意見や御議論の結果について事務局で整理させていただくために、少々お時間を頂戴できれば大変ありがたく存じます。また、御議論を整理させていただくに当たり、委員の先生方に個別にご相談させていただくことも考えておりますので、ご理解、ご協力のほどを何卒よろしくお願いいたします。次回検討会につきましては8月に開催させていただく方向で調整の上、日時と場所につきまして追って御連絡させていただきます。
- 中里委員 : 7月31日はどうなりましたか。
- 事務局 : 御意見をまとめるために、お時間を頂戴し、スキップさせていただければと思います。
- 神野座長 : 当初7月31日は予定していただいておりましたが、申し訳ありませんが、スキップさせて頂ければと思います。それでは時間となりましたので、以上をもちまして、本日の第5回検討会を終了させていただきます。どうもありがとうございました。

以 上