

税制全体のグリーン化の推進に関するこれまでの議論の整理(中間整理)

はじめに

- 税制のあり方を考えるに当たっては、公平といった原則はもとより、納税者の理解や納得が得られることが重要であるが、この税制に対する国民の理解や納得は時代とともに変遷してきている。
- 現代においては、地球環境を守り、将来世代に引き継いでいくことの重要性が国民に深く認識されている。こうした観点を踏まえると、環境に悪影響を及ぼす物質や行為に税負担を課すことは、国民が理解・納得を得ることができる税制のあり方の一つと言える。
- 今後、持続可能な社会を実現するためには、地球の環境容量を超えない人間活動、枯渇性資源の有効利用やその代替ともなる再生可能資源の持続的な利用など、経済社会システムや国民のライフスタイルを抜本的に変革することが重要となる。
- 一方、これらの環境問題には外部性や公共財、不確実性などに起因する「市場の失敗」が深く影響を及ぼしており、その政策措置を通じた是正が大きな課題である。
- これらを踏まえれば、中長期的には、税体系における環境配慮の比重が相対的に高まっていくこと、特に、個別間接税のうち量に応じて課税する従量税の分野において、環境負荷に応じた課税の果たす役割が大きくなることも考えられる。
- このように、税制全体のグリーン化の今後のあり方を考えることは、その意義や必要性についての国民の理解を深める観点からも重要であり、これまで多くの研究者にも協力いただきながら、その中長期的な方向性や具体的な推進方策等について議論を行ってきた。その内容について、今般、以下のとおり中間的な整理を行うものである。

1. 税制全体のグリーン化

- 第4次環境基本計画(平成24年4月27日閣議決定)によれば、今後持続可能な社会を構築していく上で、個人・事業者の環境配慮行動が経済社会全体に浸透していく「経済社会のグリーン化」を進めることが不可欠であり、国連持続可能な開発会議(リオ+20)においても持続可能な開発を達成する上でグリーン経済は重要なツールと認識されている。
- 持続可能な社会の構築に向けては、ポリシーミックスの一環として、市場メカニズムを前提とし、経済的インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導することによって政策目的を達成しようとする経済的手法を活用することが必要である。税制は、環境政策上、補助金、排出量取引、固定価格買取制度等と並び、経済的手法として位置づけられている。
- 「税制全体のグリーン化」においては、持続可能な社会を構築するという観点から、環境負荷の抑制に向けた経済的インセンティブを働かせるため、税制を環境負荷に応じたものにする事となる。こうしたグリーン化の方向性は、自らの責任による環境負荷に応じて経済的な負担を担うべきとする汚染者負担的な考え方や、将来世代にわたる環境影響の防止の意味での世代間の公平等と整合的である。
このほか、環境の保全を図る行政サービスに要する財政需要を賄うために、受益と負担の関係に立って、税負担を求めることも考えられる。
- なお、税制全体のグリーン化に当たっては、我が国の財政状況を踏まえ、財源調達機能を有する税体系の中で行われることに留意する必要がある。具体的には、税制全体のグリーン化を推進する際には、税収中立を少なくとも確保することや環境対策などの一般的な財政需要に寄与することも重要な視点である。

2. 我が国の環境関連税制の現状

- 我が国においては、これまでの環境関連税制がCO₂排出抑制等に相応の効果を有していることに加え、エネルギー起源CO₂排出抑制のための地球温暖化対策のための税の導入や、車体課税のグリーン化等の措置が講じられてきたほか、地方自治体における産業廃棄物税や森林環境税等の導入が広がりを見せているなど、税制全体のグリーン化に一定の進展があったと評価できる。
- しかしながら、国際的には、
 - ✓ 我が国の環境関連税制による負担水準は必ずしも高いとは言えないこと
 - ✓ 我が国の炭素や廃棄物に係る税率は依然として低いこと
 - ✓ フロン税や公害汚染物質への課税等の税制が導入されていること
 - ✓ 更にはEU等における環境税制改革の動きや二重の配当論等の様々な議論があること等を踏まえれば、更なる検討の余地はあると考えられる。
- 今後、我が国において税制全体のグリーン化を推進する上では、環境関連税制等について、諸外国の税制等との比較を含め、その環境効果等について着実に評価分析を行っていくことが引き続き重要である。

3. 今後の税制全体のグリーン化の方向性

(基本的な考え方)

- 持続可能な社会の構築に向けては、低炭素化の促進のみならず、循環型社会、自然共生社会の構築など幅広い環境分野において、中長期的に経済社会全体に環境配慮の取り組みを浸透させていくことが不可欠であり、幅広い視点に立って税制全体のグリーン化を検討することが重要である。
- そのため、環境分野毎の状況や特性、税制を政策ツールとして活用することの有効性、徴税執行などの技術的な実施可能性、我が国の財政・経済・社会の状況、諸外国における環境税制改革の進展状況とその環境面からの評価などを総合的に踏まえて、幅広い分野で税制全体のグリーン化を推進していくことが必要である。特に、温室効果ガスや廃棄物の排出抑制など長期にわたり国民各層の行動変革が必要となる分野や他の政策手法と補完し合うことで高い政策効果が期待できる分野では、新税の創設を含む税制のグリーン化を推進することが有効である。
- また、税制全体のグリーン化の推進に当たっては、環境負荷や税負担の観点から公平で、負担を最小化しつつ最大限の環境効果を得られる効率的なものとしていく視点が重要である。
- 併せて、低炭素化の促進など持続可能な社会の実現に向け、中長期的には環境負荷を一層抑制していくことが不可欠であることから、関連する税制の見直しを行う際には、環境負荷の抑制に資するとともに、環境負荷に応じた公平な負担となるよう配慮することも必要である。

3. 今後の税制全体のグリーン化の方向性

(具体的な措置についての検討の方向性)

- これまで本検討会等に提案がなされたグリーン化の具体的な措置について議論を行った結果等を踏まえ、以下の方向性に沿って、更に検討を進める。
 - 炭素税化については、特にエネルギー分野で炭素排出量に応じた税率とすることで、温室効果ガスの排出抑制や炭素の社会的費用の内部化が図られるものである。炭素税化に関しては、エネルギー起源CO2排出抑制のために全化石燃料に炭素比例の税率を上乗せする形で導入された地球温暖化対策のための税等によるCO2削減効果を適正に評価分析するとともに、その効果を最大限発揮させることが重要である。また、森林吸収源対策を含む中長期的な地球温暖化対策やエネルギー政策を見据えて、これまで行われてきたグリーン化の措置も踏まえつつ、エネルギー課税の分野における更なる取組みについて検討することが必要である。
 - 車体課税のグリーン化については、自動車取得税・自動車重量税のエコカー減税や自動車税のグリーン化特例措置を講じてきたところであり、まずは、こうした措置の環境効果等を適正に評価分析することが重要である。その上で、車体課税の見直しを行う際には、地球温暖化対策や公害対策の推進等の観点から、諸外国の関連税制やその環境効果等も検証しつつ、自動車交通による環境負荷の抑制効果が発揮されるよう、また、汚染者負担原則に則った形での公害健康被害補償の安定財源が確保されるよう、環境関連税制全体で総合的・体系的な検討を行うことが必要である。仮に車体課税の抜本的な見直しにより環境負荷の増大が見込まれる場合には、エネルギー課税等を強化するなど、環境負荷を抑制しつつ、安定的な財源を確保することが考えられる。

3. 今後の税制全体のグリーン化の方向性

(具体的な措置についての検討の方向性)

- フロン税については、高い温室効果を持つ代替フロン類の利用抑制を目的に同物質の含有量に応じて課税することが考えられるが、こうした税が地球温暖化対策の強化等の観点から有力な選択肢と位置付けられた場合には、現行講じられている規制措置との関係、期待される政策効果、環境負荷の観点からの公平性、新たな税制措置としての徴税執行の可能性等を踏まえ、具体的な制度のあり方を検討すべきであると考えられる。
- 廃棄物税については、現行の産業廃棄物税による環境効果の評価、廃棄物政策における更なる排出抑制や最終処分量削減の必要性、それらの目的に応じた課税のあり方(産業廃棄物以外についてはごみの有料化やレジ袋の有料化など既に講じられている取組みとの関係)などを踏まえ、その強化や全国化について検討することが考えられる。
- 森林環境税については、森林吸収源対策や生物多様性保全など森林環境保全のための財政需要を賄うため、その拡充や全国化を図ることが考えられる。そのため、現行の森林環境税について、その環境効果を適正に評価するとともに、森林環境保全による便益については全国民が享受していることに鑑み、それに応じた負担のあり方や税収の配分方法などについて更に検討を進めることが必要である。
- このほか、低炭素まちづくりや生物多様性の保全、再生可能エネルギーの利用促進や資源制約への対応など、持続可能な社会の構築に向けて幅広い分野で税制の活用が期待されているため、引き続き、幅広く検討することが考えられる。

4. 今後の税制全体のグリーン化推進に当たっての留意事項

(環境効果等)

- 税制全体のグリーン化による環境効果においては、価格効果・財源効果・アナウンスメント効果(事前アナウンスメント効果とシグナル効果)等があることから、諸外国の事例も参照しながら、効果の適切な把握及びその最大化に努めるべきである。
- 税制全体のグリーン化による環境効果のほか、雇用創出・技術・イノベーションの誘発効果や特定産業や国際競争力への影響等についても、適正に評価することが必要である。
- なお、そうした影響について配慮する場合には、当該税制による環境効果を弱める可能性があることに留意しつつ、当該税制に関連する諸制度の中で適切に対応していくことが考えられる。

(課税の仕組み)

- 税制全体のグリーン化に当たっては、既存税制の仕組みも活用した徴税執行の効率性の観点、政策目的や期待される効果を踏まえ、上流又は下流段階における課税など最適な仕組みを検討すべきである。
- 地方で個別に行われている税制措置について、法制的な観点からは、全国的な課税を求める場合には法定税化が、さらに税収を全国的に配分する場合には国税化と地方譲与税が必要となることに留意が必要である。

4. 今後の税制全体のグリーン化推進に当たっての留意事項

(税収の使途)

- 環境関連税制に係る税負担について国民の理解を得るためには、その税収を有効に活用していることの説明責任を果たすこと、特に、環境対策に充当される場合には、静学的・動学的な効率性(費用対効果)が高く、持続可能な社会の構築に不可欠なものであることが重要である。

(ポリシーミックス)

- 税制全体のグリーン化とは、あくまで環境政策上の一手法であることから、他の政策手法との最適なポリシーミックスを形成することが重要となる。その際、地球温暖化対策における諸外国の先進事例も踏まえ、固定価格買取制度や国内排出量取引制度との必要な調整・調和を図るなど、制度全体における政策効果を適切に発揮することが必要である。
- また、経済的手法間のみならず、規制的手法や環境教育、R&D政策との間にも補完関係があることから、こうした施策との関係で、適時、適切な政策パッケージを構成するという視点も重要である。