

第 2 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 2 回） | | |
| 日時 | 2012 年 6 月 1 日（金） 13:00～15:00 | 場所 | 中央合同庁舎第 4 号館 2 階 共用 220 会議室 |
| 出席者（委員） | | 出席者（その他） | |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 栗山委員 ・ 神野座長 ・ 中里委員 ・ 諸富委員 ・ 横山委員 ・ 吉村委員 | | <ul style="list-style-type: none"> ・ 東北大学大学院法学研究科教授 中原茂樹氏 ・ 早稲田大学政治経済学術院教授 有村俊秀氏 ・ 中央大学法科大学院教授 森信茂樹氏 ・ 白石総合環境政策局長 ・ 三好大臣官房審議官 ・ 中井総務課長 ・ 正田環境経済課長 ・ 環境経済課 ・ 地球環境局（オブザーバー） ・ 水・大気環境局（オブザーバー） ・ 大臣官房廃棄物・リサイクル対策課（オブザーバー） ・ 自然環境局（オブザーバー） ・ みずほ情報総研（事務局） | |
| 配布資料 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 議事次第 ・ 座席表 ・ 資料 1 中原教授ご提出資料 ・ 資料 2 有村教授ご提出資料 ・ 資料 3 森信教授ご提出資料 ・ 資料 4 当検討会で御議論いただきたい事項について ・ 資料 5 税制全体のグリーン化の意義・中長期的な方向性（検討事項①・②）に関連する資料 ・ 参考資料 1 過去の専門委員会等における検討事項①・②に関連する指摘 | | |
| 議事 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 各分野の研究者へのヒアリング <ol style="list-style-type: none"> ①東北大学大学院法学研究科 教授 中原茂樹氏 ②早稲田大学政治経済学術院 教授 有村俊秀氏 ③中央大学法科大学院 教授 森信茂樹氏 2. 検討事項について <ol style="list-style-type: none"> ①税制全体のグリーン化の意義 ②中長期的に実現すべき環境面からのあるべき税制の姿 3. その他 | | |

◆開会・議題1「各分野の研究者へのヒアリング」

事務局 : 定刻となりましたので、只今から第2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、早稲田大学法務研究科教授の大塚委員は、本日所用のため御欠席でございます。

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環境税の法的位置付けについて（中原教授ご提出資料）、資料2税制のグリーン化における経済学の視点（有村教授ご提出資料）、資料3環境税(発言メモ)（森信教授ご提出資料）、資料4当検討会で御議論頂きたい事項について、資料5税制全体のグリーン化の意義・中長期的な方向性（検討事項①・②）に関連する資料となっております。また、参考資料1として過去の専門委員会等における検討事項①・②に関連する指摘について用意しております。資料の過不足等ございましたら、事務局までお申しつけください。以後の進行につきましては、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。

神野委員 : さっそく議事に入らせて頂きますが、委員の皆様方におかれましては、お忙しいところをご参集いただきまして、本当にありがとうございます。今日の議事を中心は、各分野の研究者へのヒアリングということで、それぞれの研究分野の権威の方々3名、あとで事務局の方からご紹介させていただきますが、お集まり頂いております。先生方におかれましては、私どもの検討会にお越しくださり、心より御礼申し上げます。

それでは、各分野の研究者へのヒアリングに移りたいと思います。ヒアリングの進め方等について事務局からご説明をお願いいたします。

事務局 : それでは、まず、本日、ヒアリングさせていただきます3名の先生方を御紹介させていただきます。御報告いただく順に御紹介させていただきます。向かって右手より、東北大学大学院法学研究科の中原茂樹教授、早稲田大学政治経済学術院の有村俊秀教授、中央大学法科大学院の森信茂樹教授、でございます。

続きまして、本日のヒアリングの進め方ですが、進行状況により時間が前後する可能性があります。全体でおよそ1時間半程度を見込んでおります。3名の先生方におかれましては、20分程度を目安に御報告をお願いいたします。また、ご報告の後、それぞれ10分程度の質疑応答の時間を取らせていただきたいと思いますので、よろしくをお願いいたします。

神野委員 : どうもありがとうございました。今日は議題が詰まっておりますので、議事の運営につきましてご協力を頂戴できればと思っております。それでは、ヒアリングを始めさせていただきます。はじめに中原先生にお願いしたいと思いますので、よろしくをお願いいたします。

(1) 中原教授ヒアリング

中原氏 : 【資料1に基づき説明】

東北大学の中原です。本日はご報告の機会を与えていただきまして、誠にありがとうございます。私は行政法を専攻しておりまして、税制のグリーン化や環境税に関しては、行政手法のひとつ、特に環境保護について有効な手法として注目されているということで、伝統的行政手法、いわゆる規制的手法と呼ばれる命令や強制によって、特定の行動を抑止する、それとの関係で経済的手法あるいは誘導手法が、法的にどのように位置づけられるべきなのかという角度から関心を持っております。本日は、行政手法という観点と、税のような金銭の賦課を用いるということから租税法や財政法上の要請が及んでくるという観点、この両者の関係における環境税の法的な位置づけについてご報告させていただきたいと思っております。

1 ページに図を作ってみました。環境税という手法が、一方では、環境に対する負荷を抑制する行政手法の一つである側面と、他方で、税あるいはその他の金銭賦課を手段とするという意味で公租公課のひとつとして、財政法的なコントロールを受けるという観点があります。両者の交錯するところに環境税の問題が位置づけられるので、一方では、行政手法として法的な評価を受けるという側面と、他方で、租税法あるいは財政法の観点から見たときに、租税として正当化されなければならないという、二重の正当化が必要になると考えております。両者の中間的な微妙な位置づけになっており、どちらからも法的な縛りを受けない、良く分からない存在になってしまう恐れもありますので、制度を作るときに基本的な考え方としては、どちらの側面からも正当性を説明できるような制度を目指すことが必要ではないかと思っております。逆に、どちらから見ても特殊性があるとも言えるので、その折り合いをどうつけていくかという問題でもあります。

さらにこの問題の複雑なところとして、二つの円の右側になりますが、金銭を賦課することに関して、税という形で取る場合以外に、使用料、手数料、負担金、分担金といった形で、利益を受けた者から対価を徴収する、あるいは、特定の者のためにかかった費用をその者から徴収するという側面があります。横の線が引いてありますが、公租公課の中にも租税以外の категорияが従来からございますので、金銭賦課を行政手法として用いようとした場合に、どこの受け皿で受けるのか、あるいは、従来のカテゴリに当てはまらない金銭賦課がありうるのかが問題となります。また、そのこととの関係で、図の中で課徴金をどこに位置づけるのかも難しいところですが、この図では、財政目的ではなくて、一定の行為を抑止することそのものを目的とする金銭賦課として、行政手法の円の中に位置づけております。課徴金という用語も必ずしも一定していないのですが、我が国では典型的には、独禁法や金商法などの課徴金は特定の行為を抑止する、あるいは、不当に得た利益を吸収するという一方で、財政目的のものではないということになります。さらに

それを一般化して、伝統的な公租公課のカテゴリー以外での金銭賦課がありうるのかという問題意識が出て参ります。また、この図では公租公課の円からはみ出しておりますが、はみ出していいのか、これも財政法的にコントロールしなければいけないのではないのかという問題意識もあります。ということで、行政手法としての観点と財政法的な観点があり、さらに租税であれば租税としての公平のような原則が及んでくる、租税でなくて受益者負担であるとするれば対価ないし費用を徴収するという側面が出て参りますので、それぞれのカテゴリーの中で整理する必要があると思います。

次に、特に租税についてですが、おそらく経済学的には賦課する金銭をどうという名目でとるかはあまり重要でないと思いますが、法的には、租税であるとするればそれに対する要請がございます。まず、本来租税は財政収入を得ることを目的とするものであり、誘導の目的が達成されれば達成されるほど収入が減る関係になりますので、そもそも租税と言えるのかという問題があります。ドイツなどでも憲法裁判所で議論があったのですが、税収を全くもたらさないほど強い抑止作用を及ぼすのでない限り、財政目的がないとはいえ、租税といえるのではないかと、つまり、私の図で言いますと、二つの円が重なりあうこと自体は認められるのではないかと考えられます。

ただ、その上で、汚染者負担原則と租税公平主義の関係をどう考えるかという問題がございます。租税公平主義には、担税力に応じた課税および租税の公平ないし中立性の要請が含まれるとされておりますが、環境への負荷を抑制するために環境の利用に対して課税する、すなわち、汚染者負担原則の考え方を税によって実現しようとするのが、担税力に応じた課税の原則に反するのではないかと問題があります。ドイツの議論を参照しますと、所得や消費といった元々担税力に着目して課されている税について、環境負荷の低減を目的とするものとして使う、またそういった観点から重課したり軽課したりすることは、必ずしも担税力に応じた課税の原則に反しないと考えられます。これに対して、環境に負荷を与える行為そのものに対して、それだけを理由に課税することは、果たして税として位置づけられるのかという疑問が出てまいります。対価を徴収すると考えると、料金や負担金として位置づけることも考えられます。ただし、使用料や手数料については、基本的には、国家のサービスの利用の対価を払う、あるいはそこにかかった費用を負担するという意味がありますので、単に環境を利用したというだけで使用料や手数料として位置づけられるのかという問題も出てきますが、対価を徴収するという発想は料金や分担金の発想に近いのではないかと考えられます。結局、租税公平主義の公平をどうとらえるかという問題になってくると思いますし、担税力に関しても環境をただで利用すること自体に担税力を見出すという考え方もドイツでは主張されているようです。担税力という概念が税を考えるとどこまで制約要因になるかということにも関わって来ますが、租税の公平性について、汚染者負担原則も取り込んで考えていくべ

きであるとするれば、担税力の概念も変わってくると思います。以上が、租税公平主義との関係です。

次に、行政主体間での権限配分との関係です。元々課税権限が国と地方公共団体との間で配分されているとすると、税を環境対策の手法として使う場合にも、地方自治体であれば地方税法の枠内で考える必要があります。しかし、たとえば、地方税法の法定外税についての規定が環境税のような誘導目的の税まで念頭に置かれて作られているかということ、必ずしもそうではないと思われまので、立法論としては、誘導目的の税も視野に入れて課税権限の配分を考える必要があると思います。ドイツには憲法裁判所の裁判例が多数ありますが、連邦と州との間の課税権限の配分が憲法で規定されているため、税か料金か分担金か、どのカテゴリーのどの税目に当たるかが、権限配分に直接かかわってきて憲法問題になることがその主たる要因です。他方で、規制権限についても、ドイツでは、連邦と州との間で憲法上の権限配分があるので、金銭賦課を規制の手法として用いる場合、どちらの権限配分が根拠となるのか、たとえば、課徴金については、規制権限だけを根拠にして立法できるのか、あるいは、財政上の権限が必要なのかといった形で、議論されています。わが国では憲法問題にはなりにくいとは思いますが、国と地方公共団体の間では、問題になる可能性もある。たとえば、地方公共団体が高額の産業廃棄物税を課して産業廃棄物を締め出した場合に、廃棄物処理法との関係はどうなるといった形で、課税権限と規制権限の関係が問題になり得る。また、税でないとする、使用料、手数料、分担金についても地方自治法の中に概念規定がありますので、こちらに当たるのか、ということが問題になります。ロードプライシングもこのカテゴリーの中のどこにあたるのか、あたらぬのかといったことも問題になるかと思えます。抽象的な言い方をすれば、統治主体間での行政規制権限の配分と財政権限の配分、この両者が重なってくるので非常に複雑な問題と言えます。

次に、3番目の課税目的の明確化です。行政手法としてみた場合のこの手法の特色として、規制的な手法であれば、その行為が公益に反するので止めさせるという目的がはっきりしているのに対して、税を使う場合、その行為を止めさせることが目的なのか、税収を得ることが目的なのか、必ずしもはっきりしないという点が挙げられます。行政手法としてその行為を抑制することが目的なのであれば、はっきりと分かるよう税目の名称等で示す必要があると思います。それによって、その手法に対する法的評価が可能になります。また、税額が低すぎると、本来抑制しようとしていた行為を抑制する効果をもたない場合があります。元来、比例原則は、国家が過剰な規制をしないよというものですが、誘導税の場合には、逆に税が低すぎることによって目的が達成されない、目的との関係で適合しない手段になるという問題がでてきます。そこで、法的に正しく評価するためには、まず、環境負荷を抑制するという目的をはっきりさせた上で、そのための手段として機能している

のかということを見ていく必要があると思います。また、アナウンスメント効果の意味でも、なぜ税をとるのかをはっきりさせることが重要と思われる。実際には税額が低すぎるので誘導の効果がなかったとしても、税収を環境対策に充てることでそれなりに意味があるとすると、目的を達していないから直ちに憲法違反とはなりにくいとは思いますが、考え方の筋としては、誘導目的のものであれば、その観点から評価する必要があると思います。

次に、4番目の税収の用途についてですが、誘導目的の税は税収確保を目的とするものではないので、財政法的な観点からは、上がった税収を特定の用途に用いるべしという要請は導かれません。他方で、環境保護のための行政手法という観点からは、課税のみでは環境負荷の低減のために不十分であるという場合に、税収を環境対策に充てることで相乗効果が期待できるとすれば、それもひとつの考え方だと思います。

最後に軽減措置ですが、諸外国においても軽減や免税の措置がとられており、またそれが裁判で不公平ではないかと問題にされる場合があります。租税として見た場合に公平かどうかという観点と、誘導目的との関係で、軽減、免税を認めると誘導効果が損なわれるのではないかとという観点があります。フランスでは環境税の違憲判決があったようですが、これも税の側面と誘導効果の側面の両面から評価する必要があると思います。わが国では環境税の作り方がまずいとして違憲判決がでることは想定しにくいかもしれませんが、フランスやドイツでは裁判所が踏み込んだ判断をしていることもあり、考え方としては二つの観点からの評価に耐えられるような設計にすべきと考えております。

神野座長 : ありがとうございます。行政法の観点から環境税を位置づけていただきました。委員の皆様、いかがでしょうか。

吉村委員 : 行政主体が金銭を徴収する場合にどのように法的に位置づけられ、また、規律が及ぶかについて1ページの図は簡潔に整理されていると思います。どうもありがとうございます。その上で、中原先生も問題だとおっしゃっていましたが、課徴金の位置づけについて少しお伺いしたい。財政法概念としては、租税か課徴金かということで分けられておりますが、一方、独禁法などで実定法上用いられている課徴金は、違反行為を抑止するという目的で導入されている例が多いと認識しています。すなわち、前提として、課徴金を払わなければならない原因、行為が違法化されているものについて、実定法では課徴金という仕組みが導入されている現状のように思います。

環境税を考えた場合に、二つのアプローチがあると思います。一つは、排出枠を設定して超過した部分に課徴金を課すことで、これは従来の課徴金とかなり連続的なものになるように思うのですが、一方で、フランスで導入が検討された環境税のように、合法だけど、ひろく金銭を負担するように構成すると、現在存在している課徴金とは性格が異なるように思います。お伺いしたいのは、合法な行為なのになぜ金銭を負担しなければいけないのか

に関して、考えられる正当化根拠と、その際にどういった規律が及ぶのか、どれくらいの負担が適正なのか、基準のようなものをご存知でしたらお教えいただけないでしょうか。

中原氏 : 課徴金の概念は必ずしも整理されていなくて、財政法でいう課徴金は、私の図では公課にあたる一般的な概念ですが、他方で、独禁法などの個別法にも課徴金があるわけで、課徴金に関する一般法が整備されている訳ではございませんので、用語も整理されていないところです。ただ現状、基本的には、吉村先生がおっしゃるように、独禁法などでは違法行為に対して課徴金を課すことになっています。例外的に、国民生活安定緊急措置法という法律がございまして、一定の価格を越えて販売したときに違法という位置づけはされないまま課徴金をとる。わが国にはそれ位しか例がありません。したがって、従来の整理では、違法と扱われていないものに対して金銭を課すには、単に汚染者負担原則であるということを裸で当てはめるのではなく、税、料金、分担金などの伝統的なカテゴリーの受け皿がないとできないと考えられてきた。他方で、課徴金は違法行為に対するものという仕分けがされている状況です。そこで伝統的なカテゴリーにも当てはまらないし、違法行為ではないけれども汚染者負担原則などを根拠にして課徴金を課するという制度がありえないかという点について、私も一番関心を持っているところですが、そこは立法で仕組みを整備すればありえないことはないと思います。究極的には、違法とは何を意味するのかという問題になってきますが、ある行為について、違法ではないけれども環境に悪影響を与えるから金銭を賦課するという場合と、違法という扱いをして金銭を賦課する場合との違いは、仕組みの作り方の問題であって、相対的であるという見方もできると思います。ただ、現状では、従来の確立したカテゴリーにあてはまらないために、位置づけが不安定であり、従来のカテゴリーに当てはまるものを使った方が、位置づけがはっきりして使いやすいということと言えます。

神野座長 : ほかはよろしいでしょうか。後ほど3人の先生方からご発表いただいた後、総括的に質問をいただいても構いません。引き続いて早稲田大学の有村先生よろしくお願いたします。

(2) 有村教授ヒアリング

有村氏 : 【資料2に基づき説明】
私に関わった定量的な研究についてご紹介させていただくスタイルとなっております。はじめに、長期的・マクロ的視点についてお話させていただきます。25%削減を静学的な多部門多地域の応用一般均衡モデルで分析した際に、どのくらい経済的影響があるかを分析したものです。炭素税で削減するのですが、炭素税収を一括でマクロ経済に戻すやり方と、労働税減税や社会保険料に充てる場合を比較したものです。厚生、GDP、消費について紹介しています。例えば単純に炭素税を課すとGDPは1.1%程度減少しますが、労

働税減税や社会保険料で還元すると、減少幅が小さくなります。いわゆる二重の配当ということで、環境税は環境目的を達成しつつ、その他の税が持つ経済の歪みを正すことができるという研究を京産大の武田先生等としております。法人税に関しても同様の研究をしております。別の見方をすると、今後どの税を増税すべきか考えるときに、他の税は経済に歪みをもたらすのに対して、環境税は経済に歪みをもたらすものではなく、元々経済が持っている歪みを正す税であるために、長期的に税収が必要な場合に環境税は有効な税であると示唆されます。

そうは申しましても、問題も起こうということで、例えば1トン2000円位のCO₂税を課した場合に産業毎にCO₂税の負担額がどれくらいになるかをCO₂集約度として横軸にとっています。縦軸は産業の貿易集約度を示しています。セメント業界などは負担が大きくなる可能性があることが分かります。炭素税を導入した国としていない国に格差が起り、経済上好ましくないことが起こる可能性があります。それでは、どういう対応の仕方があるかですが、二つご紹介したいと思います。一つは、排出量取引のときにかなり出た議論ですが、影響を受けやすい業種を特定してその業種に対して緩和措置をとるという考え方です。例えばCO₂集約度が20%以上の業種は無条件で緩和措置の対象とする。また、貿易集約度の高い業種も国際競争力上不利を被るので緩和措置をとるといった考え方はヨーロッパやアメリカで廃案になりましたが、温暖化関連法の中では出ていました。実際どうなるかを産業連関分析で計算しましたが、例えば銑鉄の場合、4000円トンCO₂が課税された場合、総費用は30%近く上昇しますが、緩和措置を講じれば費用上昇率が5.6%程度になり、特定の業種の過度な負担を緩和できるということになります。もうひとつの対処法は、ヨーロッパやアメリカで議論された考え方です。日本でも財務省関税局などで議論になったアプローチで国境調整措置という考え方です。環境税を導入した国内市場と環境税を導入していない外国市場を考えたときに、外国からくるものには税がかかなくて、国内産品には税が課されている場合に、輸入してくるものに炭素関税をかけようという考え方です。もう一つは、国内産品に税を課すと、国内産品を輸出するときに税が課されますので、外国製品と競争になるときに不利になるので輸出還付するという考え方です。後者については、WTOでの省エネ産品の関税を引き下げるといった考え方に近いと思います。日本のエネルギー集約貿易産業を対象に4つのケースの輸入量、輸出量、生産量について試算したのが8ページとなります。単純に炭素税を入れると、生産量や輸出量が減少します。一方で、国内基準の炭素関税プラス輸出還付の場合、生産量や輸出量の減少量が緩和されます。国境調整措置が一定の効果を持つためには輸出への還付が必要ということが示唆されます。もう一つの大きな問題点として、WTOとの整合性の問題がありますが、一つの考え方としてこういった対処法もありうるということです。

9 ページは逆進性について実際にどの程度なのか試算したものです。これは横山先生が座長の東京都税制調査会で、諸富先生のもとにワーキンググループが開催されたときに試算したときの結果を使って分析したものです。トン2049 円程度の炭素税が導入された場合に家計にどのくらいの負担があるかを計算しましたが、200 万円から 250 万円の世帯では 0.7%程度で、1250 万円から 1500 万円の世帯では 0.5%と、家計費上昇率は低所得者の方が大きいという状況が見てとれました。ただ、一般的にはそれほど大きくないという印象です。もちろん税額が大きくなってきますと、何らかの対策が必要と思いますが、低所得者に対する対策として別途対応するようにも思います。

10 ページでは炭素税の地域格差について同じく家計調査を使って計算したものです。北海道では 0.67%、九州では 0.56%と違いがあります。北海道や東北の冬の暖房費が高いので高めにしています。さきほどの所得の差よりも差は小さいことが確認できます。

続きまして、環境税の環境政策へのさらなる貢献の可能性について説明させていただきます。12 ページは自動車 NOx、PM 法の車種規制、経済学でいう直接規制における限界削減費用を示したものです。NOx 1 グラム、PM 1 グラムを減らすのに必要な費用を車種ごとに並べ替えたものです。これを見ると PM についてはかなり差があることが分かります。限界削減費用が不均衡な状況になっていたことが分析結果から示唆されます。環境税を使って政策を実施していたとしたら純便益は 2 倍になったということが示唆されます。税を使っていけばもっとうまくできていたのではないかとということで、環境税を環境政策のツールとして利用していただくことが今後非常に重要になってくるのではないかとということが示唆されます。

13 ページは第 1 回の検討会資料からとってきたものですが、日本の現状のエネルギー関係の税制を 1CO₂ トン当りで並べたものですが、かなり燃料種ごとに課税額が違います。限界削減費用が不均等になっている状態ですので、公平性の観点から問題もありますし、同時に、CO₂ 削減を効率的に進めるといふ観点からは 12 ページと同様の問題を持っていると言えます。

14 ページは省エネ法の熱原単位改善効果を 2002 年から 2004 年、旅館・ホテル業界について分析したものです。原単位を 100 から 98 くらいに下げることが目標となりますが、非常に省エネに成功したところから、しないところまでかなりばらつきがあります。業者間では差があって、大きな改善をしていないところは、ある意味、他の頑張っている業者にフリーライドしている状況ではないかと思います。仮に環境税を導入していれば、がんばらないところは税負担が減って、頑張らなかつたところは負担をして、より公平性が担保されるのではないかと考えております。

15 ページはポリシーミックスの話です。同時に導入された場合に、負担が増えるという直感的な印象があるかもしれませんが、両方ともうまく導入できれば、排出枠の価格が調整されるので、結果的には削減目標に対する企業、

家計の負担は増加しないということが言えると思います。固定価格買取制度については、現状の総括原価方式のもとでは、電力会社の低炭素化のインセンティブにならないため、固定価格買取制度が低炭素化に重要な役割を果たしていると言えます。長期的には、固定価格買取制度は特定の技術を政府が選んで促進していく訳ですので、適宜見直しが必要と思います。

16 ページに移りますが、環境税の使途として、環境補助金が有効ということが最近の研究から分かってきました。割高だけれども電気代が節約できる省エネ製品を買うときの消費者の主観的割引率を分析したものです。非常に高い割引率を消費者は持っているということが示唆されました。ここから何が言えるかという、環境税を導入した場合に、消費者が省エネ製品を買うということは、将来の環境負担を減らすので購入を促進すると我々は考えるのですが、実際には消費者はあまり将来を考えていなくて、今すぐのお金を重要視している。環境税をかけた段階で省エネ製品の購入が進まなくても、税収を購入補助金に使うことによって省エネ製品の購入を促進できる可能性があることが示唆されます。

4 番目に環境教育・社会的規範の重要性についてお話させていただきます。経済学は、消費者は完全情報を持っているので、価格インセンティブを与えれば環境に優しい行動に誘導できると考えますが、それが本当か分析したものです。省エネ行動の家計の実施状況を見ると、削減余地がまだあることが分かります。20 ページに、消費者に夏のエアコンの温度設定を変えることでどの程度電気代を節約できるかを聞いたところ、ばらつきがありました。消費者が実際の節電による節約金額を理解していないことが調査から分かりました。消費者が自分の省エネ行動による便益をよく分かっていないということで、環境税が有効に機能するためには、消費者が理解するよう、環境教育が重要であることが示唆されました。

最後に、22 ページで、アメリカの社会的規範プログラムについて紹介させていただきます。2010年にアメリカの OPOWER が Home Energy Report を送って実験したのですが、Social Comparison Module をみると、近隣と比べてどれくらい電力を使っているかを示しているのですが、これらのプログラムを実施した結果、節電が進んだということです。これを分析した Allcot によると、1kW 削減に 3.3 セントかかっているということです。これはかなり効率のいいプログラムと言えます。アメリカで 1992 年から 2006 年のデマンドサイドマネジメントの費用対効果を分析したときには、平均で 1kWh あたり 5 セントでしたが、それと比べても非常に費用対効果がいいことが分かります。社会的規範に訴えて節電をしていく。効果性の高い環境税の使途になりうるのではないかとということで、報告を終わらせていただきます。

神野座長 : ありがとうございます。環境経済学の観点から、幅広い論点を取り上げていただきました。諸富さん。

諸富委員 : ありがとうございます。大変明快な報告だったと思います。とりわけ、国

際競争力問題に対処する上で国境調整が役割を果たすということ、その通りだと思います。WTO の問題を指摘されましたが、テクニカルな問題もあると思います。世界で環境税を実施しているところで、国境調整をしているところはあるのでしょうか。私の記憶ではないのですが。通常はエネルギー集約型産業に対する還付などで事実上対処していると思うのですが、いかがでしょうか。

有村氏 : プラクティカルに実施するにあたっては色々な問題があります。外国である産品を産出しているときに、CO2 排出量を捕捉できるかという点と難しいと思います。私どもの試算でも、日本の基準を当てはめて外国製品に課税するといった形で分析しております。財務省関税局の議論でも、実測するのは難しいので、地域の Best Available Technology の基準を当てはめて関税額を決めれば WTO の議論と整合的になるのではないかという議論だったと記憶しています。また、税で行うのは難しいが、排出枠で調整するならば WTO に抵触しないといった意見もあったと思いますが、やはり輸出還付にはハードルが高いと指摘を受けている。実際に炭素税に関して事例があるということと私の知っている限りはないと思います。

神野座長 : 他にいかがでしょうか。横山先生。

横山委員 : 貴重な報告をありがとうございました。非常に興味深かったのは、社会的規範の重要性のところですね。ブルーノ・フライというスイスの経済学者、幸福論などを行っている先生ですが、彼が 10 年以上前に『NOT JUST FOR THE MONEY』という本を出されて、アメとムチの外発的なものではなく、人々が内発的に動くような動機付けが重要ということでした。社会的規範の重要性といわゆるアメとムチの経済的手法をリンクさせた研究は、アメリカでどの程度注目されているのか教えていただきたい。

有村氏 : ここ数年、かなり関心が高まってきていると思っております。行動経済学については経済学でも色々なフィールドで研究されるようになってきていますが、環境や省エネルギーの分野でも関心をもって進められている状況だと思います。Allcot の研究もかなり有名なジャーナルに載っているということで、経済学の中でも社会的規範の重要性について関心が集まっていると思います。関連して、ピア・イフェクトに対する関心も高まっていると思います。価格や損得を考えるだけでなく、情報の伝達手段として、自分のコミュニティや同僚から受ける影響が大きいということですね。今回紹介していませんが、今行っている研究では、省エネ行動でも自分のコミュニティから受ける影響が大きいのではないかと考えております。

神野座長 : ありがとうございました。他にいかがでしょうか。

栗山委員 : 社会的規範の重要性には関心があります。特に、アメリカで研究がされており、日本ではまだやられていないと思いますが、もう少し、電力会社などと連携できる仕組みがないとできないと思っております。質問は、逆進性についてです。所得差の方が地域差よりも大きいというお話でしたが、直感的な

印象と違うかなというところですか。例えば、自動車の使用についてどれくらい分析がされているのでしょうか。大都市であれば公共交通機関に代替できますが、農山村では難しく、結果として炭素税の負担が重くかかっていると思うのですが。

有村氏 : ここでは家計調査を使って分析しています。家計調査は都市部のアンケートで分析しているので、北海道でも都市部の北海道住民というところが一つの制約条件となっていると思います。

神野座長 : よろしいですか。あといかがでしょうか。

諸富委員 : 16 ページですが、家計は補助金に反応するという話でしだが、**Non Affectation**の問題点があるにせよ、環境税収を補助金に充てることが効果的であると提言されているのですが、税収を直接消費者に還付していくタイプが有効ではないかというご提言と受け取ってよいでしょうか。

有村氏 : 表の見方からご紹介しますと、横軸に炭素税をとっておりまして、ゼロ円のときに 25000 円くらいで導入される製品があるとして、20000 円くらいに補助金を減らすと、どれくらい炭素税を課せば、5000 円の補助金減額相当分になるかを示しております。横軸の値は、50 円/kgCO₂ ということで非常に高い炭素税となります。炭素税だけで省エネ製品を普及しようと思うと導入が難しいということが調査からは伺えます。主観的割引率の 40%ですが、最近の家電製品の研究でも同じような傾向が出ております。そういった視点からしますと、炭素税を CO₂ 削減という目的で導入するとすると、補助金で使うことは短期的には有効な施策と思われる。長期的に使い続けることはいかがなものかと思いますが、省エネ製品の短期的な普及をはかる上では、消費者行動をよく反映したものと思われる。

神野座長 : はい。中里先生。

中里委員 : 私たちの大学の 21 世紀 COE プログラムとグローバル COE プログラムでソフトローやソーシャルノームなどについて 10 年近く研究してきたのですが、そのときに生じた疑問点として、ソーシャルノームというけれど、これは与件としての個人個人の効用関数の形状の問題にすぎないのではないかとということで、要するに、好みの問題であれば議論の対象にならないということが George Stigler と Gary Baker の *De gustibus non disputandum est* という論文に出ているはず。個人の他に集団を認識して、集団の集団効用関数というのを認識せよということでしょうか。他者の行動パターンが外部経済的に個人の行動に影響を与えるというのは妄想のようにも思えるのですが。

有村氏 : 社会実験の 23 ページを見ていただくと、効用関数の形が同じでも、状況として他の人がどういう行動か分かっていない場合には行動しないが、情報を出すと人間が行動し出すということだと思います。これがソーシャルノームなのか効用関数がそうなのかは実験からは分からないのですが、大規模な実験をした結果、差があるという現象があって、ソーシャルノームが大切という議論が出ていると思われる。

神野座長 : 中里先生は退席されますが、何かございますか。

中里委員 : 気にしないで進めてください。

(3) 森信教授ヒアリング

森信氏 : 【資料3に基づき説明】

私は、あえて政策の立場からと申し上げさせていただきます。最初に私のところに環境省の方がいらっしゃったときに、環境税や税制のグリーン化について国民がどう思っているのかが気になりました。これまで環境の問題は右肩上がりて来たように思いますが、原発事故、再生可能エネルギーの重要性の一方で、当面は火力発電に頼らざるをえないところがあって、その燃料には補助金を出すべきという議論まで出てきています。二番目に、国際的な環境問題の関心が若干低下してきている。国内でも、鳩山総理のときの様々なイニシアティブのようなものが今どうなっているのか気になります。特に一般的な国民の意識の中に、どこまでこうした問題が入っているのかということですね。もう一つは、社会保障・税一体改革の議論やソブリンリスクの問題などがあって、財政赤字の問題が深刻化してきており、消費税の議論が行われている訳ですが、これから環境税の問題をどう考えていったらいいかというのが次の点です。最大の点ではないかと思いますが、地球温暖化対策のための税が、石油石炭税の増税という形で、突然決まった感じがありますが、実施されることになって、産業界の方などはおそらく環境税の問題は一段落したと思われているのではないのでしょうか。そういうような新たな環境税をめぐる環境変化をふまえて、この辺をもう少し、世論を見ながら議論していかないと、突然新たな環境税というのも難しいと思います。

2番目に、そうは言っても、世界の環境税をもう一度見てみますと、CO2排出量1トン当りの税率を用いて比例的に税率水準を定めている炭素税が北欧諸国やオランダで導入されています。それから、既存のエネルギー税をベースとして、既存の税制がカバーしていなかった課税対象に新しい税を順々に課していくことによって、全体としてCO2の排出量に応じた税率水準になるように、エネルギー税や電力税の混合体としての炭素税を仕組んできたイギリスやドイツの例があります。二つの税制の水準を見ますと、作り方は異なりますが、各国間の燃料種間の税率を炭素税率に換算した税率でみると、それほど大きな違いがあるわけではない。どういう方法をとろうとも、少しずつ収斂し始めているという認識があります。我々もそういう水準を目標に向かっていく方がいいと思います。

3番目に地球温暖化対策のための税をどう認識するかというのは非常に難しい問題だと思います。初めてこの税を見たときに、うまく工夫された税だなという直感を得ました。色々な考え方があって、課税点の観点からはなるべく消費者に近い方がいいが、蔵出し税の考え方を変えない方がいい、という議論もあった。結果的には課税の仕方としてCO2排出量に応じた税率を

一律定額で上乗せする。元々CO2 ベースに直すとばらばらの上に定額を載せるということで、ばらばら感が少し緩和されることとなります。また、既存の納税義務者を全く変えないということで、みんな反対しにくいということで現実的な税制として構築されているという印象を持っています。

ただ、事実上の特定財源になっていることについては違和感を持っています。特に、増税分について、建前は、一般財源に入れて、一般財源で財務省が査定をした上で、エネルギー特別勘定に組み入れる訳ですが、ここではあまり深入りしませんが、色々問題がある訳です。特に、査定枠が余ると、補正予算のときなどに大盤振る舞いがなされる可能性がある。特定財源のまま税負担が大きくなっていくことに違和感があります。エネ特の仕分けを担当したときに調べたのですが、世界の環境税と呼ばれるもので特定財源になっているものはなかったように思います。基本的には一般財源。あるいは、法人税減税や年金財源として使うものと思います。ここは一つ大きな問題点として、指摘させていただきたい。

4番目にポリシーミックスの必要性と税収の使途ということで、イギリスではガソリンや軽油などの炭化水素油税については、エスカレーター制度が導入されています。事業用電気などには気候変動税として課税されています。さらに、排出量取引制度や気候変動協定など全体としてポリシーミックスとして機能しています。環境税だけに環境問題を押し付けるのではなくて、排出量取引制度や電力の買取制度など、全体像を示しながら、環境税の位置づけを明らかにして、国際競争の悪影響を抑えながら具体的な設計を行うことが理想的と思います。

最後になりますが、新たな環境税が仮にできた場合、税収をどう使うかが最大の問題になると思います。これ以上の特定財源は避けるべきだと思います。企業の負担軽減も考えられるし、一般財源になったあとに、財政赤字の削減にも使うのか、そういった点については国民的な議論をする必要があると考えております。

神野座長 : どうも有難うございました。租税制度の観点から、国際的比較、さらに温対税まで論点を指摘していただきました。ご意見、ご質問があれば。

吉村委員 : 政策の観点から論点を幅広くご紹介いただきました。取り上げられていないものをお伺いするのは恐縮ですが、環境税については国境調整をどうするかが問題とされることがあります。欧州であれば、国境で調整を行う制度が難しいという事情があるものの、各国間で産業をどう誘致するかについての競争が激しくなっていると認識しています。その中で環境税が各国でどう評価されているか。すなわち、CO2 課税をすることによって、既存の燃料集約型産業にはかなり不利益を与えるのではないかと思うのですが、そういった業種に対しては、軽減措置を与えるといった政策判断をしているのではないのでしょうか。ご存知であればお教えてください。

森信氏 : 質問の答えになっていないかもしれませんが、私が役所にいたとき、ウイス

キーと焼酎の税率格差について WTO から指摘を受けました。これは内国税についての話ですが、ウイスキーと焼酎の酒税に 6 倍の違いがあり、WTO 違反という話でした。そのときに WTO の規定を勉強したところ、環境問題で税率が変わるのは適応除外という規定があるということでした。環境問題でも、エコカーなど日本の車を結果的に優遇するようなものも内国税として入りうる。環境問題と言いながら国内産業対策となりうる。その後リーマンショックがあつて、アメリカが、WTO のルールを厳密に当てはめるよりも自国の産業保護が重要という方向に舵を切りました。WTO の中でも、各国で環境問題についても個別に政策で補助金を出したり税率を変えることは厳しく見ないようになってきたと感じています。但し、関税の場合は違うかもしれませんが。

- 神野座長 : 他はよろしいですか。
- 諸富委員 : 大変明快な論点をありがとうございました。環境税の税収の使途の話がありました。現在の温暖化対策は一般財源化し、直に特会に入るわけではないですが、先生のお考えとしては、さらなる環境税の拡大や引き上げを考える際は、そういう仕組み自体が問題と、むしろ社会保障経費が増大していくなかで一般財源として取り扱ふとか、国民負担の適正水準を考えながら税制中立を考えるべきだとか、環境税を拡大する場合には、財政全体像とか、国民経済の観点から見るといふご提言でしょうか。
- 森信氏 : 私の認識では、今の一般財源化は中途半端な一般財源化です。査定した残りについてはいつも揉め、完全な一般財源とはいえない。今の世の中であれば、まず完全に一般財源にして、必要な対策であれば、要求して予算をつけていくべき。将来、環境税ができるのであれば、今までは一番負担が重くなる産業界にいろいろな減税の形で返すのが一番受け入れられるようだが、財政赤字が大きくなっている現状では、税制中立というより、赤字削減に回すこともあつてもいいように思います。
- 横山委員 : 特定財源に関しては前回も議論になりましたが、査定については、少なくとも二成分法ということで、低率の炭素税では効果がないということで、併せて補助金や省エネ技術の促進という面も考えられています。環境目的や CO2 削減に使うことについては国民的合意があるのではないかと思うので、今の目標達成計画の環境政策全般について、CO2 削減対策に使うということで、特会以外の使い道で使うことも一つと思う。
- 森信氏 : 特会の仕分けの議論では、経済産業省が 8 割、環境省が 2 割で使途が決まっている中で、環境省の事業が議論に上り、相当の部分が 3 割、4 割削減となりました。特定財源の場合、どうしても使わなくては行けないというインセンティブが働き、肥大化につながる。そのときに思ったのは、環境省と経済産業省の歳出に関するデマケがはっきりしない。この場がふさわしいとは思わないが、もう少し環境税の問題については歳出の方の問題もあると申し上げたい。

神野座長 : 3人の先生方、ありがとうございました。お時間が許すなら引き続き議論にご参加いただければと思います

◆議題2「国内外における税制全体のグリーン化の現状等について（報告）」

神野座長 : 次に、議題（2）といたしまして、「税制全体のグリーン化の意義」と「中長期的に実現すべき環境面からのあるべき税制の姿」について、事務局から報告をいただきたい。

事務局 : 【資料5に基づき説明】（省略）。
委員の先生方におかれましては、議論を進める上で必要と思われる資料がこの他にありましたら、後日でも構わないので、事務局までご連絡いただければと思います。

神野座長 : ありがとうございます。前回、委員の皆様からご了承いただきまして、本検討会でのアジェンダの1番目と2番目についてまとめていただいたところです。今日、行政法、環境経済、租税政策の3人の先生からご発表いただきましたが、今後の進め方その他を含め、ご発表いただいた3名の先生からも御意見をいただきければと思います。

横山委員 : 森信先生の資料にある、日本の経済状況、原発事故の状況のなかで、環境問題に対する国際世論や国民の意識が変わってきているということは、非常に貴重なご指摘だと思う。それでも環境税・税制グリーン化を考えていかなければならないというご指摘と認識していますが、環境税・税制グリーン化の方向について、先生に何かお考えがあればアドバイスをいただきたい。

森信氏 : いいアドバイスかどうか自信はないが、地球温暖化対策のための税について。一般的には環境税と呼ばれているが、国民に本当にそういう認識があるのかが問題。しかもあまり議論されずに増税が決まった。環境税というのは、それまでいろんな議論があって、レポートや報告書が出たりしていたのですが、そういうものとどういった延長にあるのか。積み上げの中にあるというより、突然出てきた感じがします。その辺りが評価しきれていない。新たに2600億の大きな増税になるわけで、産業界の方は、これで環境税問題にカタがついたという認識もあるかもしれない。その辺りが整理し切れていない。ただし、化石燃料ごとのCO2排出量をみると、段階的になっており、その上に定額で載っている、つまりまだ隙間がある。CO2連動を考えていくなら、その隙間を埋めるのも議論になると思います。

有村氏 : 諸富先生からいただいた質問の補足をかねて発言させていただきたいが、最近の環境経済学の研究では、環境税だけでなく補助金として省エネ普及のために使うということは短期的には正しい姿だと思いますが、長期的に続けていくことは難しいというものがあります。長期的には特定財源に使っていくことは効率性の観点からは望ましくないと考えます。最近の経済状況を見ると、財政赤字は世界各国で抱えている問題であり、これを解消するための選択肢のひとつとしての環境税という考え方もありうると思っています。法

人税や所得税は経済主体のインセンティブをそぎ、歪みを生じますが、環境税はそもそも歪みを正すものであり、中長期的にはそういう視点も大事ではないかと思います。また、2月にアメリカに調査に行ったときに驚いたのですが、大統領選で相手候補を非難するときによく増税の話を出しており、税金を上げることは一般には人気がないのですが、最近ではアメリカでも炭素税に興味を持つ人たちがでてきて、何より財政赤字の解決策として関心をもつ議員もでてきているようです。

神野座長 : 確認ですが、有村先生のご発表では、目的税化が望ましいというご発表ではなく、環境政策の手段として、環境税と補助金を比較すると、短期的には補助金の方が効果がありそうと理解してよいでしょうか。

有村氏 : はい。

諸富委員 : 森信先生のお話を聞いていると、温対税は何だったのか。税の計算では、税単独では効果がなく、支出をすることでようやく1%程度削減される。また課税コストは最小化していて通税点が少ない。また、反対の最小化をした。よくできた制度だったと私も思うが、今後という点では、ヒントをいただいた意味では炭素比例という点で石炭への課税が甘い。天然ガスはCO₂への負荷が小さいため、石炭課税の強化は正当性があると言えます。今後、環境エネルギー会議でエネルギーミックスの話と、中環審での25%削減目標の話がどう収斂していくか、それを実現する手段として現行の炭素税が十分かという点も問題になると思います。

栗山委員 : グリーン化の意義ですが、経済学の観点から、税制の見直しは重要と思います。環境税などの対策は費用を最小化するという意味では、効率性の観点からは望ましいということが理論的、実証的にも言われています。今後は廃棄物対策・生物多様性対策を含め、税制全体のグリーン化を進めていく必要があります。中原先生のお話では、従来のカテゴリーにはあてはまらないので問題というお話だったが、従来のカテゴリーにあてはまらないけれどもやらなければならないと思います。いかに従来のカテゴリーに入らない新しい税制改革にどのように取り組むのか議論するのが重要と思うのですが、どのようにお考えでしょうか。

中原氏 : 今日のような報告をさせていただきますと、環境税に反対なのかと受け取られることがありますが、決してそうではなく、従来のカテゴリーに当てはまらないのであれば新たなカテゴリーの開発を検討すべきであるという点は、私も同感です。ただ、その前提として、従来のカテゴリーに対してどのような法的要請が及んでおり、それが誘導目的の追求に対してどこまで制約要因になりうるのか、また、それは憲法レベルの要請なのかそれとも法律のレベルなのか、さらに、憲法や法律にはっきりとは書かれていなくても、租税とは本来こうあるべきであるといった議論の蓄積もあるので、それらをいったん整理した上で、今後に向けて、従来のカテゴリーを使うのがよいのか、それとも別のカテゴリーを開発する必要があるのかについて、検討していくべ

きであるというのが今日の御報告の趣旨です。

神野座長 : そろそろ時間になりました。熱心にご議論いただきましてありがとうございました。委員の皆様方で資料のご要望があれば頂戴し、次の議論に結び付けたいと思います。3人の先生方には、積極的にアドバイスいただき、どうもありがとうございます。

◆議題3「次回連絡」・散会

神野座長 : ご熱心な御議論をありがとうございました。時間が参りましたので、以上をもちまして、本日の審議は終了となります。事務局から何か連絡はありますか。

事務局 : 次回は 6月19日の火曜日です。場所等は追ってご連絡いたします。

神野座長 : 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2回検討会を終了いたします。長時間にわたり誠にありがとうございました。次回もよろしく願いいたします。

以 上