

「地方温暖化対策税」創設の可能性

参議院議員政策担当秘書

岡田裕一

Ⅰ はじめに

温暖化現象は地球全体の環境に深刻な影響を及ぼしつつあり、その防止は人類共通の課題である。一九九四年には「気候変動に関する国際連合枠組条約」が発効し、さらに同条約に基づいて、一九九七年一二月には二酸化炭素等温室効果ガスの削減について拘束力のある京都議定書が採択された。このように、近年国際社会における環境問題への取り組みが顕著になってきている。

この京都議定書の運用細目が、二〇〇一年一月モロッコのマラケシュにおける条約の第七回締約国会議において合意され、わが国においても政府の地球温暖化対策推進本部が具体的方針等を定めた大綱を策定した。二〇〇二年五月三十一日に京都議定書が締結されたのを受け、その目標達成計画の策定、計画実施に必要な体制の整備、具体的施策等を内容とする地球温暖化対策推進法改正が国会で可決された。

環境省によれば、二〇〇〇年度の日本の温室効果ガス総排出量は二酸化炭素換算で一三億三、二〇〇万tであり、基準年である一九九〇年の排出量一二億三、三〇〇万tの六%減

である一一億五、九〇〇万にするには、現行対策に加えてさらに約一億七、三〇〇万も、およそ一三%相当分の追加的排出削減を達成しなければならない。産業部門の排出量はここ一〇年横ばいであるのに対し、民生部門や運輸部門からの増加が著しく、各々一九九〇年に比べ約二割程度の増加を示しており、京都議定書の削減目標を達成するためには、この両部門の削減は必要不可欠であると言える。

以上のような状況を受け、環境省の中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会地球温暖化対策税制専門委員会（以下、専門委員会）では、課税による温暖化防止効果について議論が行われており、二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量に応じて課税する「温暖化対策税」の基本的な制度の枠組み等を検討している。

一方、地方自治の分野においても地方財政の極度の悪化という問題が深刻化しつつある。長引く不況の影響等もあり、現在地方においては一七・四兆円もの財源不足が存在し、財政非常事態宣言を出す自治体も日に増してきている。二〇〇二年五月二一日の経済財政諮問会議に当時の片山総務大臣が提出した「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」では、改革の基本的な考え方として、地方歳出に対する国の関与の廃止・縮減、地方税中心の歳入体系の構築、地方の自立的な財政運営、国・地方を合わせた歳出全体の効率化等が

掲げられている。また、そのための具体案として国から地方への税源移譲、国庫支出金の縮減や地方交付税の見直し等を行うことにより、国税対地方税が一对一となるべきことを謳っている。

地方財政の危機的状況に地方分権一括法の施行も相まって、法定外税導入の試みなどによる地方税拡充の流れも起こりつつある。法定外税創設に関しては、分権一括法により要件としての総務大臣の「許可」が「同意」に変わり、地方の独自のアイデアによる新税が全国各地で議論されはじめている。三重県の産業廃棄物税等はその代表的な一つであろうが、そうした検討においては環境負荷に課税する環境税の形を取るものが多く、東京都や北海道も温室効果ガスに対する課税の可能性を検討している。地方財政の改善と環境対策の双方に効果があるとして、この地方環境税は注目を浴びつつある。

そこで本論文においては、種々存在する環境問題の中でも最も重要なものの一つである温暖化対策に着目し、これに対する課税を地方税として行えないか、すなわち専門委員会でも議論されている温暖化対策税の地方税としての導入、言うならば「地方温暖化対策税」の創設の可能性について検討したいと思う。この地方温暖化対策税の導入により、環境問題と地方財政の双方に対する大きな貢献ができるのではないかと、という希望を持っている。

2 温暖化対策税の地方税導入によるメリット

京都議定書の目標達成には、前述のとおり民生部門と運輸部門における温室効果ガスの削減が必須である。民生部門は家庭部門と業務部門から構成されているが、例えば二〇〇〇年度の家庭部門の二酸化炭素排出量は一億六、六四二万tであり、全部門の二酸化炭素総排出量の約一三・五％に相当している。日常の家庭生活における二酸化炭素排出削減の取り組みがいかに重要かが、この数値からも窺える。

温暖化対策税を地方税として導入する大きなメリットの一つが、より消費者に近い流通段階ないし消費段階で課税すること、市民の環境問題に対する意識を高める効果があるということである。日常の家庭生活の有り様が直接課税に反映されるようになれば、自ずと市民の行動様式も変化してくるはずである。また、汚染者負担原則（PPP）にのっとり原因者に近いレベルで課税することも、地方税であればより可能となる。その行動に応じて課税の度合いが変われば、各主体の環境問題への関心はいやがおうにも高まることになるだろう。この、「外部不経済の度合いに応じて課税する」というPPPの発想は、いわゆる地方税における応益課税の原則（この場合、受けるサービスの度合いというよりは、創出し

た外部不経済の度合いに応じて税を負担するという意味でありマイナスの応益課税とも言える）とも相まって、租税論の観点からの地方環境税正統化の論拠として使うことができ

る。そもそも地方は環境対策の重要な主体であることも忘れてはならない。環境基本法第三六条は、「地方公共団体は、第五節（国が講ずる環境の保全のための施策等）に定める国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた環境の保全のために必要な施策を、これらの総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施するものとする。この場合において、都道府県は、主として、広域にわたる施策の実施及び市町村が行う施策の総合調整を行うものとする。」としており、また地方の環境保全対策経費が二〇〇一年度決算で五・二兆円（一）にもほり、下水道整備事業費を除いても一・七兆円近くあることを鑑みても、地方公共団体が環境保全においてとても重要な役割にあると言えるだろう。

また、温暖化対策税を地方税として導入するもうひとつの大きなメリットとして、地方財政の改善が挙げられ、それは地方への税財源移譲の一環としても評価されうる。国庫補助負担金、地方交付税、税財源移譲の改革を同時に遂行するという三位一体の改革は小泉政権の主要な政策の一つであり、今年六月に閣議決定された、「経済財政運営と構造改革に関

する基本方針2003」においても、四兆円規模の国庫補助負担金の削減が明記された。削減に見合う形での地方への財源移譲が必要であり、どの税目を移譲するかが大きな関心となっている。消費税の増税を考慮に入れないのであれば、所得税や法人税等の基幹税がその主な候補である。

しかし冒頭でも述べたとおり、既に地方財政は未曾有の危機に瀕しており、権限移譲と地方行政の効率化を考慮に入れても、景気の悪化等で下がり続ける所得税や法人税を移譲するだけでは不十分であるとの見方も根強くある。地方財政における財源不足が二〇〇三年度には一七・四兆円の規模となっていることは前述したが、それは実に地方財政計画の二〇・二%にも達する規模である。財源不足の推移を見ると、急激に悪化し始めたのは一二年前の一九九一年、すなわちバブル崩壊の直後あたりからであり、単純計算で年平均一・五兆円程度ずつ増加してきた計算となる。従って、自治体に更なる効率化を要求したとしても、やはり一兆円規模の財源拡充が現在必要とされている。

小泉首相は自分の任期中には消費税を上げないと明言しているが、次の政権へ移った後も、そもそも消費税増税は政治的なリスクも大きく、民間需要・景気に与える影響も小さくない。京都議定書への対応も含め、この分をなるべく環境分野での増税でまかなうことが、財政と環境の両面から見た場

合の地域・地方自治体の持続可能性に貢献すると言える。

注1 平成一五年版地方財政白書『地方財政の状況』

る 温暖化対策税の地方税導入に対する政治的正統性

一九九三年に国会で「地方分権の推進に関する決議」が採択される以前から、高度経済成長時代を終えた日本では、東京一極集中に対する疑問や不満が多く語られるようになってきていた。決議は東京への一極集中が「さまざまな問題を発生させている」と批判し、「国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられて」としている。そして「国民の期待に応え、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。」と謳っている。この決議の精神を受け、一九九五年には地方分権法と地方分権推進委員会が誕生し、一九九九年には地方分権一括法の成立を見たことは周知のとおりである。

また、こうした近年盛り上がりつつある地方分権の議論の中で、日本よりも歴史ある精緻なシステムのもとに確立されているヨーロッパの地方分権に倣おうという気運も強まり、その分権精神の象徴でもある「補完性原理」が日本の公式文書に登場し始めた。ドイツ等の連邦制度・分権システムが確立した国において、分権の基本理念として機能している補完性原理を日本にも輸入することで、地方独自で可能なことは地方が全て行うという真の地方分権の確立・完成に向けて大きく踏み出そうという、日本の地方自治関係者の強い意志の現れであるとも言える。

補完性原理の基本精神は、「より下位の共同体が可能な職務は、その上位の共同体がその職務遂行の権限を取り上げてはならず、上位の共同体はどうしても下位の共同体のみではやり遂げられないことのみを行う」という権限分配原理である。そもそも、補完性・サブシディアリティの語源は「助け」⁽¹⁾「補助」を意味する *subsidium* であり、⁽²⁾ここから派生してその意味が広がり一般的な「ささえ」や「たすけ」なども指す言葉となった。「補完性」の考え方そのものは、古くはギリシアのアリストテレスや中世のトマス・アクィナスにまでその源流をさぐる⁽³⁾ことができ、アリストテレスはその著書「政治学」の中で、「完全に自足的な生活のために家族や氏族が善き生活において共同する時、初めて国が存在する⁽⁴⁾。」と

述べ、市民による自給自足的な生活が成立する上ではじめて国が存在し、国は市民生活の補完的なことを成すのみであると訴え、同時に、市民の意志を離れ、自給自足活動を阻害する程に強大化した国家を否定している。

こうした先駆者を経て「補完性」の考え方を定式化し、詳細なものとしたのは、ローマ教皇ピオ一世による一九三一年の回勅、「クアドラジェジモ・アンノ」(Quadragesimo Anno)であった。補完性原理の精神は、そのクアドラジェジモ・アンノの文面の中に明確に映し出されている。以下はその要所の部分の抜粋である。

「個々人が、自らの発意で自らの力でもってなすことのできるものを、個々人から取り上げて社会的行為にゆだねてはならない。それと同じように、より小さな下位の共同体が自らなし得、良き結果をもたらさしめるものを、より大きな上位の共同体に要求することは、正義に反する。しかも同時にそれは全くもって損害の極みであり、社会秩序全体を混乱させてしまう。どのような社会的行為もまさに自らの本質と概念によると、補完的(subsidiar)なものである。社会的行為は、社会有機体の分枝を下支えすべきであって、決してその分枝をバラバラにして吸収してはならない⁽⁵⁾。」「つまり、補完性原理の厳格な遵守により異なる社会化の段階秩序がよりよく維持されるならば、社会的権威及び社会的有効力は一層強く

なり、国家もまた一層良くなり幸福になる⁽⁶⁾。」

これに従えば、地方分権は政治システムの基底部に可能な限りの自立性を認める補完性原理の自然な結露であると言える。上位組織による中央集権を排し、下位組織による自助発展を支え、多様性の中の一致、一致の中の多様性を保証する自由原理としての補完性原理は、ヨーロッパにおいて、ドイツ、スイス、オーストリア等の連邦制を支える憲政原理として有効に機能してきた。ドイツにおいては一九九二年基本法に明文化され、一九九三年発効の欧州連合条約（通称マーストリヒト条約）においても、ドイツを中心とした地方政府関係者の懸命な努力によって、超国家的統合が進むEUの中においても地方分権が重要であることを主張するべく補完性原理が明文化された。ヨーロッパでは地方環境税の分野でもそうした分権の精神が活かされており、例えばドイツにおいては、州税として排気ガス基準の達成状況に応じて税率の重課・軽課を行う自動車税があり、また公共水域への排水等に関する排水課徴金等も州が実施している⁽⁷⁾。

こうしたヨーロッパ特有の政治哲学とされてきた補完性原理も、近年においては日本にも輸入され始め、地方分権推進委員会の最終報告の第四章「Ⅳ・事務事業の移譲」の中においては、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある『補完性(subsidiarity)の原理』を参考にしながら、市区町村、都道

府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進する」ことを目指すと記されている。

国から地方への税財源移譲はまさにこの補完性原理の精神の具現化である。地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議等が補完性原理を重要なキーワードとして位置付けている中で、今後これに逆行する政策決定は困難であろう。環境対策に関する新税の創設に関してもこれは当てはまり、国だけではなく地方が主体となって温暖化対策を進めていくのであれば、まさにその税のあり方も、地方が主体のものでもなければならぬはずである。

注2 恩田キユスター恭子『欧州統合時代の地方自治』（大阪市デユッセルドルフ事務所一九九七年度委託調査、一九九七年）一八頁。

注3 神奈川県自治総合研究センター『補完性の原則と政府に関する調査研究』（神奈川県自治総合研究センター、一九九四年）四一頁。

注4 山本光雄訳『アリストテレス全集15 「政治学」』（岩波書店、一九七七年）一一四頁。

注5 澤田昭夫「補完性原理The Principle of Subsidiarity：分権主義的原理か集権主義的原理か？」『日本E.C.学会年報』第一二号（一九九二年）四〇頁。

注6 白藤博行「西ドイツの地方自治における補完性原理と比例性

原理121」『名古屋大学法政論集』通号一二八（名古屋大学大学院法学研究科、一九八九年一〇月）二四五頁。

注7 赤穂敏広・杉本達治「フランス・ドイツにおける環境税制について」『地方税』（二〇〇〇年七月号）二四・二五頁。なお、排水課徴金はドイツの連邦レベルの大綱的立法のもと、各州の施行法によって具体的に執行される仕組みとなっている。

4 地方温暖化対策税の導入に際しての課題

しかし、現在この温暖化対策税の具体的な制度設計について議論を行っている前述の専門委員会が、今年の八月二十九日に提出した報告「温暖化対策税制の具体的な制度の案」においては、課税する段階を「上流」（化石燃料の精製及び加工前の輸入・採取・引取時の課税）と「下流」（化石燃料の精製及び加工後の引取・移出・卸、又は最終消費の前段階の仕入れ時への課税）に分けた場合、下流での課税は現実的に困難であり、上流段階での課税を基本とされている。

ここで問題なのは、課税段階を上流とした場合には、地方税として課税するには原油は余りにも偏在性が強く、すなわち、地方温暖化対策税はありえないということである。したがってここでは、地方税としての温暖化対策税の確立にとって最も重要な問題の一つである課税段階について、委員会が

何故上流を基本として推奨しているのかを十分に検証した上で、ここではそれに反論を提起しつつ下流課税のメリットを提示したい。

専門委員会が下流課税を困難とする理由は主に三点に集約できる。すなわち、(1)全国で世帯数は四、六〇〇万にものぼり、各家庭等の最終消費直前に課税をすることは結果として膨大な事務量を生み、徴収作業が不可能であるか、もし可能であるとしても膨大なコストを生み出し、課税の原則である「簡素」性に反する、(2)現存するエネルギー税の改変や上乘せを温暖化対策税とするのが現実可能性の観点から望ましく、もし下流課税とした場合、国税たる石油石炭税等の既存税制をそのまま活用することはほぼ不可能となる、(3)最終消費の直前での購入や仕入れ等の情報を完全に把握することは困難であり、不公平を生み出すおそれがある、等を理由として挙げている。

しかし、忘れてならないのは下流課税にしかないメリットの存在である。なるべく消費に近い段階での課税により、温室効果ガス排出者に税負担が確実に転嫁され、効果的な排出減につながることは既に述べた。また、近年増加しているのは民生・運輸部門であるので、精製前課税たる上流課税ではその部門に直接的な効果は決して出ないこと、温暖化対策は長期的には個々人のライフスタイルの変革が重要であ

り、個人が支払っていると実感できる課税制度・段階であるべきだということ、温室効果ガス排出責任の公平性という観点で見ればむしろPPPは最も重視されるべきであること、等といった論点は下流課税でしか対応することが出来ず、これらは全て温暖化対策税を創設することのそもそもの意義・目的に関わるような重要なポイントである。安易に事務作業量の比較から上流課税が望ましいとは決して言えないはずである。

更に言えば、例えばプラスチックや化学繊維等の原料として使用するなど、温室効果ガスを排出しない化石燃料の消費や、もしくは温暖化対策に貢献している消費者等に対しては、効率的な排出削減効果のために税の減免や還付の措置を行うことが必要であるが、しかし、上流での一括課税では到底そうしたきめ細かい対応は不可能であり、下流での課税においてのみそれが可能となる。

専門委員会が挙げる下流課税が困難であるとする理由についても、(1)については自治体への事務分配や電子化等によって克服されうる問題であり、また、最終消費直前課税でなくとも精製加工後の卸に対する課税も考えられ、(2)については、まさに既存の税制の焼き直しではない新税創設による抜本的な温暖化対策が求められていることから排除されるべきであり、(3)についても意識改革によって地方自治体が主体的・積

極的に取り組むことによって、克服されうる問題である。汚染者自身の意識改革、効果的な温室効果ガス削減、課税の公平性と柔軟性等のあらゆる観点から下流課税は重視されるべきである。

以下、下流課税で温暖化対策税を創設するという前提で議論を進めると、今度は国税と地方税のどちらを選択するか、すなわち、税収をどこが管理し、運用するかという税制の問題となる。すでに地方財政の独立、地方分権の重要性は述べたが、地方税として創設しうるものを国税として導入する格段の理由は、下流課税を前提とした場合には存在しない。それに対し地方税として導入するメリットは多く存在し、地方による種々多様な取り組みや試みは、温室効果ガス削減に大きく寄与するであろうことが見込まれる。国の画一的な環境行政は、産業部門等の大口排出の削減には役立つが、民生・運輸等の小口の排出を削減するにはむしろ非効率な場合が多い。したがって、下流課税をする場合は地方税としての温暖化対策税がふさわしいという結論になる。

5 地方温暖化対策税のシミュレーション

以上までの議論を踏まえ、それでは実際にどのような形で地方温暖化対策税を導入することが望ましいのかを概観した

い。現在専門委員会においては、いわゆる国税としての温暖化対策税創設の可能性を検討している。まだ骨格がはっきりとしている段階ではないが、おそらくエネルギー諸税の一番の根幹をなす石油石炭税への増税を主眼に置いている印象を受ける。しかし、こうした温暖化対策税のあり方は、上述のとおり地方自治体の環境政策への取り組みやPPPを必ずしもよく反映しているとは言いがたい。国民の環境に対する問題意識の向上は見られず、単に経済の活力や国際競争力を減じる結果となってしまうだけではないだろうか。

国税として導入し、石油石炭税に上乘せした温暖化対策税の収入分の全額を地方交付税や譲与税として地方に還元する考え方もありえるが、今後新たに地方交付税を増額するのはいわゆる三位一体の改革に反する流れであり、譲与税の枠組みを用いることは検討の余地があるものの、今後地方分権の観点からできるだけ国の関与は減らす必要があり、なるべく純粹な地方税を目指すことが正しい方向性であろう。

また、現段階において、精製後の各石油製品に対する炭素トン当たり課税額は製品ごとに大きく異なり、たとえばガソリンに対する課税は約八五、四〇〇円/tCであるのに対し、石油ガスに対する課税は約二一、二〇〇円/tC、灯油に至っては非課税である⁽⁸⁾。従って、地方温暖化対策税創設に当たっては、地方税として導入する際に偏在性がないこと、そして

製品間の炭素トン当たり課税額格差を縮小させる結果をもたらすこと、の二点を重視しなければならぬ。

地方温暖化対策税の具体的制度枠組みを考える上では、灯油・重油等の現在非課税となっている製品に対する課税、販売電気に対する課税、そして石油石炭税の増税の三つが主要な論点となる。灯油に関する課税の現状は、原油の輸入段階で関税が一七〇円/kgかかり、更に石油石炭税として二、〇四〇円/kgかかる。しかしその後の精製後の製品に対する課税はなく、ガソリンや軽油等と比べても恵まれた環境にあるとも言える。かつて灯油は暖房手段の主役であり、北海道や東北の地域住民に税が偏重し、担税能力の観点から問題があるとして見送られてきた経緯がある。しかし、現在エアコン等の普及・発達によりかならずしも暖房手段が灯油だけとも言えないことや、また家庭での使用が多い(二〇〇〇年度において、国内消費量約二、八〇〇万kgのうち、約二、一〇〇万kgが民生用⁽⁹⁾)ことから、消費者に受益負担を実感させるためにも、灯油に対する課税は検討する価値がある。

また重油に関しても状況は灯油と同じであり、主に経済発展の障害となることから課税が敬遠されてきた経緯があるが、今年の一〇月から石炭への課税も施行されたことを考えれば、重油だけ特別というわけにも行かないであろう。また、消費の中身を見ても産業部門での消費八四〇万kgに対し運輸部門

での消費は約三、三〇〇万㎘にもほり、この部門での温室効果ガス削減が重要なテーマとして掲げられている以上、重油対策は看過できない問題のはずである。

しかし都道府県別の重油消費量を見ると、二〇〇二年度において最大消費量を誇る東京都の五七一万㎘に対し最小の奈良県は五・七万㎘と一〇〇倍近い偏在性があり、¹⁰⁾ 地方税としての導入には大きな壁となる。重油による環境汚染被害の大きい都道府県はそれに見合うだけの対策のための税収が必要であり、多少の偏在は許容されるべきであるとしても、そのまま地方税として導入するよりも譲与税等の枠組みを使う方が現実的であるかもしれない。

ナフサやLNG等のその他の非課税製品に関しては、例えばナフサは国内消費量約四、八〇〇万㎘のうち約四、六五〇万㎘がプラスチックや化学繊維等の石油化学工業目的に使用され、その他の製造業に関する使用とあわせ約九八%にもほ¹¹⁾ ることから、¹¹⁾ 燃焼等による温室効果ガスを発生する機会は少なく、LNGも他の石油製品と比較した場合、温室効果ガスの排出が少なく、化石燃料の多様化等の観点からも課税による圧迫をすべきではないという議論もあり、温暖化対策税としての課税はあまりそぐわないと思われる。その他の製品は消費量自体余り多くないのでここでは除くことにすれば、結果的に非課税製品に関しては灯油と重油に対してのみ課税

が望ましいという結論となる。

電気に対する課税としては、現在既に電源開発促進税が存在する。しかし、炭素トン当たり課税額試算では約四、六〇〇円/tCと低く、民生部門における発生熱量の半分近くを電気が担っている現状¹²⁾を鑑みれば、この分野における増税は重要な論点とも言える。電源開発促進税は国税として、国が電源開発を遂行する際の財源となるものであり、これはこれとして必要な税目ではある。したがって、電力に対する課税は電源開発促進税に重ねて行い、それを地方税とすることが考えられる。

電力に対する課税の論点として重要なことは、課税する段階においてその税の性質が全く変わってしまうことである。すなわち、発電用の化石燃料等に対する課税、電気事業者に対する課税、電力消費者に対する課税の三段階が存在するが、電気事業者や電力消費者に対する課税は、原子力や水力等の温暖化対策とは無関係の発電に対しても課税することになり、温暖化対策税としては不適切だという批判がそもそも存在する。また、電力消費者に対する課税も、かつての電気税が消費税の誕生により二重課税の観点から廃止されたことを鑑みると、消費税の増税が囁かれている現状において再び復活するというのは、これまでの経緯からして困難である。電気事業者に対する課税も偏在性の観点から地方税としての導入

は難しく、かつ電源開発促進税と性質が全く同じであることから二重課税にもなるため、これも大きな困難が立ちふさが
る。

発電用燃料に対する課税については、現在火力発電の燃料構成比は二〇〇二年度の調査で四五％がLNGであり、石炭と合わせて八二％を占める⁽¹³⁾。発電における温室効果ガスの課税という点に着目した場合、このたび課税がスタートした石炭を除き、LNGに対して課税を行えば、化石燃料の中でも火力発電にウェイトを置いて課税したと言えるが、前述の通りLNGは温室効果ガスの排出係数が他の化石燃料に比べ低く、LNGにのみ課税することは温暖化対策上むしろ逆効果となるおそれがある。従って、電力課税という観点からの一部化石燃料に対する課税は困難であると言わざるを得ない。この税により、各家庭における温暖化への意識向上と節電が進めば、民生部門での温室効果ガス削減に効果があるろうが、電力への課税という観点での新税創設は現実的に極めて困難であると言わざるを得ない。

さて、次に石油石炭税の増税であるが、前述の通り、現行の石油石炭税の増税分を温暖化対策税とする案が専門委員会では話し合われており、これが最も有力視されている印象を受ける。石油石炭税の増税は製品間の差がなく、平等に課税できる点においては公平な課税であると言えるが、逆に競争

力に直接影響するため、単純増税というかたちではデメリットも大きくなると思われる。七月に専門委員会が、三、四〇〇円/tC上乗せを行えば京都議定書の六％削減基準は達成できるといふ試算を出している。しかし、それは全額目的税の前提であり、そうしない場合は四五、〇〇〇円/tCにまで跳ね上がるとしている。

したがって、石油石炭税増税においての重要なポイントは、
税収の全てを温暖化対策に効率的に用いられるような制度設計を立てないと、競争力低下の観点から必要な増税は不可能となるということである。目的税としての導入は不可欠であろうが、より効率的な運営を図るには、やはり地方税としての増税が必要であろう。石油石炭税自体は現状のまま国税として継続をさせ、増分を地方温暖化対策税として導入することにより、温暖化対策とPPPの両方にかなうと同時に地方財政にも大きな寄与をすることになると言える。

しかしながら、石油石炭税の地方税化には大きな問題が存在する。それは、石油石炭税の徴収事務のあり方であり、現在原油・石炭ともに九九％以上を海外から輸入しているが、海港の所在地の偏在性から、現在の石油石炭税をそのまま都道府県税化した場合、一銭も収入にならない県も出てくることになる。

したがって、現行のような化石燃料の精製加工前の輸入・

採取・保税地域からの引取時に課税する上流課税のまま、増分を地方税化するのは不可能である。すでに上述したが、地方税としての導入と下流課税とは不可分の関係にあり、そのためには現行の石油石炭税とは少し異なる最終消費前での課税のあり方を考えなければならぬ。したがって、そうなる原油の状態に対する課税ではなく、精製後の各製品への課税ということになる。

しかし既に前述した通り、製品間の炭素トン当たりの課税額は既に格差が極めて大きく、そもそもその格差を放置したまま各製品を一律に増税した場合、公平性もさることながらガソリンや軽油等既に炭素トン当たりの課税額の大きい製品にとつての影響が大きすぎることであり、必要以上の経済的デメリットを負う危険性も出てくる。従って、地方税での導入を前提とする場合は石油石炭税の増税や、全石油製品に対する一律増税は現実的ではないという結論となる。

以上、ここまでの議論を総括すれば、地方温暖化対策税としての創設は、現在においては製品に対して非課税である灯油と重油に対する課税という形態を取る事になる。しかし前述の通り重油は地方税としての導入は問題があるので譲与税としての導入という形となるが、結果的に税収は全て地方に行くことになる。したがって、地方財政と環境対策の両面から考えた場合、専門委員会では九、五〇〇億円程度を補助

地方温暖化対策税案の概要

製品	税の形態	炭素トン当たりの税率 (¥/tC)	実効税率 (¥/kl)	税 収 (億円)
灯 油	地 方 税	12,000	8,300	2,650
A 重 油	地方譲与税	12,000	9,100	2,700
B・C重油	地方譲与税	12,000	9,600	4,350
計				9,700

金として全て温暖化対策に用いた場合、増税による消費削減と合わせてほぼ京都議定書の目標が達成できるとしており、また、地方財源不足も一兆円程度の増収があれば概ね改善することから、おおよその程度の税収を見込めるだけの課税額を逆算することになる。専門委員会に提出された資料等を参考にしながら概算すると、炭素トン当たり約一二、〇〇〇円程度の課税が望ましいのではないかという結論になる。上記の表にそのおおまかな内容を示す。

注8 中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会地球温暖化対策
税制専門委員会第一二回会議配布資料（二〇〇三年）

注9 同右

注10 石油連盟『石油資料月報』二〇〇三年九月号

注11 前掲、地球温暖化対策税制専門委員会配布資料（二〇〇三年）

注12 日本エネルギー経済研究所計量分析部編『エネルギー・経済
統計要覧』（二〇〇三年、財団法人省エネルギーセンター）

注13 資源エネルギー庁『電源開発の概要』（二〇〇三年）

6 結 語

前述した専門委員会の「温暖化対策税制の具体的な制度の案」の中においても、「温暖化対策については、国との連携の下、地方公共団体においても積極的に実施されることが期待される。温暖化対策税を導入し、その税収を何らかの方法で追加的な温暖化対策に活用することとした場合において、その対策が地方公共団体によって実施される場合には、その財源の確保を図るため、温暖化対策税の一部を地方税としたり、地方譲与税の仕組みを活用するという方法により、税収の一部を地方の財源とする必要がある。」と書かれている。更なる効果的な温暖化対策を検討するためにも、主体の多様性の

確保は決して欠かせない視点であり、今までの中央集権型の社会の行き詰まりを打破し、自治体・地域が自分達で自立していくことができるサステイナブル・コミュニティを目指す観点から考えても、国主導の温暖化対策は自ずと限界があり、今後は地方分権の流れの中でそうした政策の主導権をいかに地方に渡していくかが、温暖化対策の分野でも最も重視されるべきである。

二〇世紀は「戦争の世紀」であったと同時に「環境破壊の世紀」でもあった。共に人間の愚の部分が生み出した悪であるが、前者は国際協調や民主主義の理念の高まりにより懸命にその根絶の努力がなされているのに対し、後者についての先進諸国の意識は実に低い。日本国内において提起された京都議定書の遵守は、まさに今後日本がこの分野にとどまらない国際的リーダーシップを確保できるかどうかの重要な分かれ道であり、この達成のためには、国のみならず地方や民間団体もこぞって全力で取り組まなければならない。今後国が考えるべき方策は、いかに国が効率的に政策を主導していくかではなく、いかに国以外の主体の取り組みを活性化させていくかである。そうした意味でも、温暖化対策税の地方税導入には政治的にも非常に大きな意義があり、また大きな必然性も内包されている。

税

2003
December 12

◀特集▶

記載例に基づく

最新 主要徴収関係書類の 作り方・使い方

～債権、不動産、交付要求、参加差押に関する40の様式

売掛金債権を差し押える場合の債権差押通知書／給料等を差し押える場合の差押可能額計算書／債権確認書／担保権付債権差押通知書／不動産等を差し押える場合の差押書／共有持分の差押通知書／総合デジタル通信サービス利用権を差し押える場合の差押調書等／交付要求書／交付要求解除通知書／参加差押書／登記嘱託書／参加差押財産調査表／差押財産引渡依頼書／ほか

巻頭論文

地方財源確保と税・財政構造改革のあり方

～課税自主権、財政力較差と税財源再配分問題～▶山田雅俊

提言

「地方温暖化対策税」創設の可能性

好評連載

演習固定資産税／事例でみる窓口対応マニュアル／判例からさぐる
“徴収キーワード”と滞納整理実務のポイント／地方の視点から見た
税制／自治体税務職員が知っておきたい企業会計入門講座／法学
ミステリー 民法典編纂の謎に迫る～これで租税債権確保の途が更に関
ける!?!／ほか