

神奈川県独自の炭素税等の導入に当たっての課題等の検討（たたき台）

検討課題	課題等の内容	解決の方向性、考え方等
1 神奈川県独自の炭素税の目的	<p>○ CO₂削減を目的とする炭素税等は、国において導入する意義はあるにしても、単独の県で地方税（法定外税など）として導入することに意義はあるのか。</p>	<p>○ 経済活動やライフサイクルを低炭素社会に向けて変革していくには、地域の力をいかすことが求められており（※1）、神奈川県においても県内のCO₂排出削減は、重要な政策課題となっている。</p> <p>したがって、CO₂排出削減を目指す神奈川県独自の税制は、①CO₂排出削減効果、及び②今後、増加することが予想される<u>地球温暖化対策の財源</u>、としての意義が期待できる。</p> <p>○ 我が国におけるガソリンに対する税率は、OECD加盟国の中で、低い水準にあり（※2）、我が国においてCO₂排出削減を進めていくには、この水準を引き上げる必要があるなど、国レベルでの炭素税導入は、少しでも前進していく必要がある。<u>神奈川県での炭素税の導入は、国における炭素税の導入に向けた先導的な位置付け</u>ができる。</p> <p>〔※1 温室効果ガス削減に向けて、「国民の抜本的な意識改革を図るとともに、地域の力を生かし、国全体、社会全体で総力を挙げて温室効果ガスを削減するよう、「環境モデル都市」、「200年住宅」など、生活や社会のあり方の変革を促す対策を強化する」こととされている。（骨太方針2008 p17）</p> <p>〔※2 日本は、OECD加盟国29カ国の中で、ガソリンに係る税負担率及び税負担額は6番目に低い。（2007年第4四半期）</p>
	<p>○ 神奈川県独自の炭素税の目的を、CO₂削減とした場合、その効果は期待することはできるのか。</p>	<p>○ 神奈川県に限り適用される炭素税を導入しようとする場合、流通への影響や産業活動の他地域への流出等を踏まえると、税率の水準を押さえざるを得ず、<u>CO₂排出の抑制効果が高い税制を講ずることには一定の限界</u>があることは確かである。</p> <p>○ しかしながら、税負担が小さい税であっても、効果的な税制を仕組むことにより、CO₂排出削減に向けた<u>神奈川県の姿勢をアピールするとともに、県民や企業にCO₂削減に向けた行為を選択するような一定のインセンティブが働く税制を構築することは可能</u>ではないか。</p>

○ 地方税（法定外税）として炭素税を導入する場合、税込確保を目的としないで、CO₂削減のみを目的とすることは、あり得るのか。

○ 経済的手法としての炭素税は、CO₂排出の抑制が目的であって、その抑制効果があるのであれば、政策手段としては、十分存在意義があると考えられるが、租税（地方税）として、通常求められる税込目的を具備していなくてよいのかという論点が考えられる。

○ 特に、神奈川県独自に炭素税を導入しようとする場合は、地方税法における法定外税として導入することになるので、法定外税として具備すべき要件が求められる。

○ 法定外税の創設に当たって、総務大臣の同意要件から削除された「税源の有無及び財政需要」の存在については、総務大臣の同意においては特段問題にはならないが、法定外税創設に当たって、その存在を前提と考えるならば、税込を目的としない法定外税はあり得ないのではないか。（※3）

○ そこで、神奈川県独自の炭素税の「税込目的」について考えた場合、炭素税の導入によりCO₂排出量が抑制、削減されたとしても、税込がかならず存在し、その税込により財政需要を賄う役割を果たすことになる。したがって、その意味において、炭素税の目的は抑制だけではなく、税込目的も併せて存在しているという整理ができるのではないか。

※3 「これまで許可の積極要件として規定されていた税源の存在と財政需要の有無については、協議の際の審査対象から除外されることとされた。これは、税源や財政需要の存在は、法定外普通税創設の際の当然の前提であると考えられるが、それは地方団体の側が十分に把握しているものであって、地方団体の責任において判断されるべきものであるからと解される。」（「市町村法定外普通税又は法定外目的税の新設・変更に係る同意手続き等について」市町村税課杉田一宏、地方税2006.8）

<p>2 担税力・課税客 体について</p>	<p>○ 税を課税するに当たっては、担税力の存在が必要と言えるが、化石燃料からのCO₂の排出に担税力を見いだせるのか。</p> <p>○ 神奈川県独自の炭素税の課税客体を、どのようにとらえたらよいのか。</p>	<p>(担税力・課税客体)</p> <p>○ 化石燃料からのCO₂排出そのものに普遍的に担税力を見だし、課税客体とすることには難しさがあるのではないか。その場合、<u>CO₂排出の原因となる行為に担税力を見だし、その行為を課税客体として、従量で課税することで制度上は問題がないのではないか。</u>(※4)</p> <p>〔※4「担税力とは、各人の経済的負担能力のことであるが、担税力の基準としては、所得・財産および消費の三つをあげることができる。このうち、消費は、担税力の尺度としては最も劣っており、消費税は、課税対象の選定の仕方によっては、逆進的になりやすい。」 (「租税法(第十二版)」金子宏 p74)〕</p> <p>○ 炭素税によるCO₂排出の削減効果をより高めるためには、<u>化石燃料が最終消費される段階で課税する、いわゆる川下課税が最もふさわしい。</u>したがって、炭素税の制度構築に当たっては、最終消費段階における課税を原則としつつ、課税技術上の理由等で最終消費の段階で課税することが困難な場合には、その前段階で課税するといったことが選択肢としてとりうる。</p> <p>○ 化石燃料の最終消費を地方税の課税客体としてとらえる場合には、化石燃料の<u>最終消費段階の「購入又は消費・使用」が最もふさわしい</u>のではないか。</p> <p style="text-align: center;"> <輸入・製造段階> <卸・小売段階> <最終消費段階> 化石燃料の輸入・精製、蔵出 → 仕入(引取)、販売 → 購入、消費・使用 </p> <p>(電気の取扱い)</p> <p>○ 電気は、発電時に化石燃料の燃焼によりCO₂が排出されるが、電気の使用そのものからCO₂排出はない。そこで、電気に対して炭素税を課税するのであれば、本来、CO₂排出がされる発電時に課税することになる。</p> <p>○ しかし、地方団体がCO₂削減のため、川下課税するのであれば、電気の使用段階で課税することが効果的であることから、電気に対しては、C</p>
----------------------------	--	---

		<p>○ 2 排出量に応じて課税する「炭素税」を非課税として、使用段階でCO2 排出の換算量に応じて課税する仕組みを考える必要がある。(※5)</p> <p>〔※5 1990年に炭素税を導入したフィンランドにおいては、1997年から発電用燃料に関する炭素税を非課税とするとともに、電気消費税を導入することにより、課税段階の変更を行った。〕</p>
<p>3 国の政策（排出権取引）との関連</p>	<p>○ 国においては、環境税の議論よりも、排出権取引の導入の議論が先行して行われており、試行的ではあれ比較的早期に導入される状況にある。そこで、神奈川県独自の炭素税を導入するに当たって、この排出権取引との関係をどのように整理するのか。</p>	<p>○ 国において排出権取引が導入された場合、排出権取引によりカバーされる産業部門について、神奈川県独自の炭素税の対象外とするか否か等が課題になる。</p> <p>○ 基本的には、CO2 排出抑制を目的とした税から、産業部門を除くことは、税負担の公平の観点からの問題が残る。また、国において試行として導入される排出権取引制度は、目標・参加が自主性任せであり、罰則もないもようであり、現段階においては、経済的誘導策としての効果は十分とは言えないことから、<u>神奈川県独自の炭素税の検討に当たっては、排出権取引制度の導入とは切り離して検討すべきである。</u></p> <p>○ 排出権取引制度の議論が進み、経済的誘導策として炭素税と同様な効果等が認められる場合、炭素税との調整が必要になることも考えられることから、今後、その議論は十分に見極めつつ、神奈川県独自の炭素税の検討を進めていく必要がある。</p>
<p>4 一つの県で行うことの課題</p> <p>(1) 流通への影響及び事業所の流出</p>	<p>○ 自動車用燃料としてのガソリンや軽油に課税する場合の流通への影響や、事業所に対して課税する場合の中長期的な他の地域へ事業所の流出が想定される。</p> <p>関東近県など広域で課税すれば、こうした問題の解決に繋がることもあり得るが、神奈川県単独で課税する場合、どのようにこの問題を整理するのか。</p>	<p>(流通への影響)</p> <p>○ 自動車燃料に対しては、揮発油税や軽油引取税など、一定の税率水準がある既存税が課税されていることもあり、新税により目に見えるCO2 抑制効果を期待するには、ある程度の税率水準が必要であると考えられる。</p> <p>しかし、その税率水準の程度いかんで、<u>流通に影響を及ぼすとの声が出たり、また、総務大臣の同意に当たって議論になる可能性が出てくとも考えられる。</u></p> <p>また、家庭で暖房用に使われる灯油も、税率設定が高いと税負担を逃れるため、県外で購入することも考えられ、流通への影響が避けられなくなる。</p>

		<p>(事業所の流出)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 神奈川県独自の炭素税を導入することになると、負担の公平性の観点や、産業部門・民生（事業所部門）からのCO₂排出量の占める割合が多いことを考えると、産業部門・民生（事業所部門）も課税対象とすべきである。 ○ しかし、神奈川県における事業所（オフィス、工場等）立地の有利性は、東京都と比較すると相対的に低いこともあり、神奈川県独自の炭素税の導入により、<u>企業が中長期的に、地域外に流出することは十分考えられる。</u> <p>(制度設計の方向性)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ そこで、その解決の方向性としては、 <ul style="list-style-type: none"> ① 炭素税の税率を低く設定し、負担をできるだけ押さえる。 ② 自動車燃料については、他の課税対象より更に低い税率設定をするか、既存の税負担を考慮して、新税の課税対象としない方法（課税客体としつつ、課税免除とすることなど）が考えられる。 ③ 灯油については、軽減税率を採用する。 ④ 法定税（自動車税、法人事業税など）のグリーン化を図る。等の手法が考えられる。
<p>(2) 課税権の及ぶ範囲(徴税上の課題)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 炭素税の課税客体として、最終消費に対して課税することが最も適当であると考えられる。そうした中、自動車、船舶、航空機（以下「自動車等」という。）については県内と県外の燃料の使用を区別することは困難であり、こうした場合の課税客体をどのように考えるべきか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自動車等における燃料の消費又は使用が県内に限られるのであれば、燃料の消費又は使用を課税客体とし、消費者又は使用者を納税者、販売業者を特別徴収義務者とすることが考えられる。 しかし、自動車等については、県外における燃料消費（使用）も当然想定され、燃料の消費（使用）を課税客体とするのであれば、県外消費（使用）に対しては県の課税権は及ばないことも考えられる。 ○ そこで、こうした点を踏まえると、<u>課税客体については、自動車等の燃料の「購入」とし、販売業者を特別徴収義務者とすることが、税制上は適当と考えられる。</u> こうした場合、他県の販売業者から購入（他県で購入しローリー車で移送する場合、通信販売の場合など）した場合であっても、当該販売業者を特別徴収義務者として指定するか、又は、納税者が申告納付する方法にすることより、課税することが可能と考えられる。 なお、この場合であっても、他県で購入したときについては、課税権は及ばないと考えられる。

<p>5 負担の逆進性</p>	<p>○ CO₂削減のための炭素税を導入した場合、家計への課税を考えると、電気・ガス・灯油に対して課税することが考えられるが、こうした課税は、家計への負担となり、逆進性が問題になるのではないか。</p>	<p>○ CO₂の排出抑制を考えた場合には、家計部門のCO₂排出の伸びを考えると、炭素税を導入するのであれば、家計への課税は避けて通れない。ただ、基本的に家計の課税は生活必需品的な課税になるので、逆進性の問題を考えると慎重にその課税方法や影響を考える必要がある。</p> <p>○ 家計にあっては、炭素税の負担額を分かりやすく明示することにより、税率設定が低くとも、抑制効果が働くことが考えられる。</p> <p>○ 逆進性を緩和するため、電気・ガスに対しては、免税点や基礎控除方式を導入することが考えられ、また、灯油に対しては、軽減税率の導入も考えられる。(※6)</p> <p>〔※6 平成元年度に消費税の創設に伴い廃止された電気税とガス税(料金を課税標準)の税率と免税点は次のとおり 電気税 税率5%、免税点 1月の料金 3,600円以下 ガス税 税率2%、免税点 1月の料金12,000円以下〕</p>
<p>6 既存税制との調整</p>	<p>○ 化石燃料には、既に道路特定財源など、別の税が課税されており、網羅的に化石燃料に課税する場合、既存税との調整をどのように行うのか。</p>	<p>○ 既存税の調整方法としては、</p> <p>① 環境省の「環境税」構想のように、CO₂排出量に応じて、化石燃料の消費に対して網羅的・一律に課税する新税を導入する手法、</p> <p>② 既存税の税負担と合わせて一定の税率設定となる新税を導入する手法(この場合、既存税の税率水準が高い部分は、新税は税率が低くするか、課税しないことになる。)の二とおりが想定される。</p> <p>○ 神奈川県独自で課税する場合、法定外税によることが想定されるが、この場合、総務大臣の不同意要件に該当しないことが必要となる。 具体的には、揮発油税・軽油引取税等との関係が、不同意要件のうちの「国税又は他の地方税と課税標準が同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること」(地方税法261条1号)の要件に該当しないことが必要になる。 そこで、揮発油税・軽油引取税等が課税されてる自動車燃料に対しては、その負担水準を踏まえ、課税対象外とすること等も検討課題である。</p>

<p>7 税制のグリーン化</p>	<p>○ 2008年の骨太方針にも盛り込まれているが、CO2削減のためには、新税の導入以外にも、税制の中に、CO2を排出する行為に対して、公平に負担してもらうという「税制のグリーン化」を進めることが必要ではないか。</p>	<p>○ 法定外税の創設以外に、超過課税や不均一課税などの課税自主権を活用して、既存税制の中に、CO2排出行為に対して公平に負担を求めていく仕組み（<u>税制のグリーン化</u>）を構築することも合わせて検討する必要がある。（※7）</p> <p>〔※7「オフィスや家庭における新エネ導入や省エネ推進のため、経済的支援や規制的措置等を充実する（太陽光パネル、断熱壁や二重窓、省エネ機器、次世代自動車等）。また、税制のグリーン化を進める。太陽光発電については、世界一の座を再び獲得することを目指し、2020年までに10倍、2030年に40倍を導入量の目標とする。」 （骨太方針2008 p 17） 「道路特定財源の一般財源化の問題にとどまらず、環境税の取扱いを含め、低炭素化促進の観点から税制全般を横断的に見直す。」 （骨太方針2008 p 23）〕</p>
<p>8 徴税技術上の問題</p>	<p>○ 神奈川県で独自に炭素税を導入するに当たって、徴税技術上の問題をどのように解消するのか。</p>	<p>○ 炭素税によるCO2排出の削減効果を高めるには、課税団体が国、地方団体にかかわらず、化石燃料の最終消費段階で課税（川下課税）することが、最も効果的といえる。</p> <p>○ 最終消費段階で課税する場合、<u>電気・ガスなど化石燃料の消費（使用）</u>場所が県内に限定される場合は、「化石燃料の消費（使用）」が課税客体として考えられる。この場合の課税方法としては、化石燃料の消費（使用）者を納税者とし、販売業者を特別徴収義務者として考えられる。</p> <p>○ <u>自動車等の燃料の消費（使用）</u>については、県内における消費（使用）を明確に区分することが困難であることから、県内における購入を課税客体とし、購入者を納税者とし、販売業者を特別徴収義務者として考えられる。</p> <p>○ <u>重油、石炭その他の化石燃料</u>については、県内の販売事業者からの入手以外にも、多くの流通経路や使用形態が想定されることから、消費（使用）者による申告納付を選択せざるを得ないのではないかと考えられるので、一定規模以上の事業者又は一定量以上の消費（使用）者による申告納付の方法が考えられる。</p>

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">○ 以上のことから、神奈川県において網羅的な炭素税を導入するのであれば、<ul style="list-style-type: none">① 電気、ガスについては、消費（使用）を課税客体とし、販売業者による特別徴収、② 自動車等の燃料、灯油については、購入を課税客体とし、販売業者による特別徴収、③ 重油、石炭その他の化石燃料については、消費（使用）を課税客体とし、大規模事業者等による申告納付の組み合わせにより課税することが考えられる。○ この場合、特別徴収義務者及び納税義務者並びに徴税機関の相当程度の事務負担が予測され、費用対効果の分析、納税者の事務負担の軽減方策等の検討が必要である。 |
|--|--|