

平成 21 年 6 月 15 日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19830068
 研究課題名（和文） これからのわが国の地方環境税のあり方について—租税法からの立場からの研究—
 研究課題名（英文） A Proposal for the New Local Environmental Tax in Japan -from the Perspective of Tax Law-
 研究代表者
 松原 有里 (MATSUBARA YURI)
 明治大学・商学部・専任講師
 研究者番号：30436505

研究成果の概要： わが国でここ数年来盛んになってきている、地方自治体による独自の地域環境税導入の試みに注目し、その経緯および将来性について研究した。具体的な研究方法としては、諸外国の環境税および税以外の他の環境（交通）政策との補完性の有無や、明治時代以来のわが国の伝統的な地方税の体系との整合性の有無について検証を行った。それによって、その性質および特徴、今後の課題を明らかにしようと試みたものである。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	1,320,000	0	1,320,000
2008 年度	1,350,000	405,000	1,755,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,670,000	405,000	3,075,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：地方新税・環境税・環境政策・附加税・超過課税・地方税法改正・地方分権改革・時限立法

1. 研究開始当初の背景

2000 年の地方分権一括法の施行以降、わが国の地方自治体は、独自財源を獲得するために、様々な新しい地方税目の創設を模索してきた。東京都のパチンコ税構想、神奈川県三浦市の通称プレジャーボート税等がその代表である。

ところが、地方分権推進委員会をはじめとする政府の立法サイドが当初予想していた法

定外目的税もしくは普通税方式による地方新税創設の試みは、相次いで挫折してしまった。これは、関連する業界団体の強い反対によって、自治体内部での新税の構想段階で構想倒れになってしまったもの（EX. 東京都のパチンコ税・山梨県のミネラル・ウォーター税）や、たとえ議会で可決されても住民運動により付帯決議が課せられて、結局実施前に廃案になる（EX. 東京都杉並区のレジ袋構想、東京都豊島区の駅前放置自転車撤去税構想）などの諸事情による。

そのため、ここ数年は、独自に税目を創出するのではなく、既存の地方税の代表格である住民税（個人対象）もしくは事業税（法人対象）に上乗せする形式での課税方式に注目が集まるようになった。とりわけ、森林保護・水環境保全を目的とした地方環境税の導入が、各地で企画・実施されるようになっていく。一例として、高知県の森林環境税、神奈川県の水源地環境税があげられる。これらの税が、従来の公害対策の課徴金制度と大きく異なる点は、1) 特定の利害関係者だけではなく、あくまで、対象地域の住民から「広く浅く」徴収するという方式をとっている点、および2) 租税行政の簡素化の観点から、独自に課税するのではなく、超過課税方式を採った点、3) 住民参加の観点から恒久税ではなく、時限立法方式を採った点である。

地方新税創設をめぐるこのようなわが国の動向は、これまで、主として、財政学・環境法もしくは行政法のアプローチから積極的に議論されてきたものの、租税法、特に地方税の一分野としては、これまで法定外税と比較するとほとんど明確には意識して議論されてこなかったきらいがある。これは、2001年の地方税法の改正が、法定内外目的税（EX.外形標準課税）の利用促進に主眼を置き、租税法の研究者の視点がそこからなかなか離れられなかったためと推察される。

2. 研究の目的

地方環境税という発想自体は、諸外国にはあまり例を見ないものである。これは、歴史的には、むしろ、地方行政の一つである課徴金の体制として実施・議論されてきたのが現状である。その理由としては、環境税の先進国である欧州では、国ぐるみで炭素税の導入が行われたのに対し、わが国や米国では、国への産業界の影響力が比較的大きく、構想段階でついでることが多かったためと推察される。さらに、諸外国では、地方自治体レベルで、（たとえば、汚水に対する）関係者への課徴金の賦課をいう形で導入することで、外部不経済への一種のサンクション兼財政収入増を図ってきた事情がある。その点に関しては、わが国でも西日本を中心に、京都府や熊本市などが、下水道に関する課徴金制度を一時導入した経緯がある。

この伝統的な課徴金制度は、現在の租税法の主流の理論からすれば、誘導的色彩が強いため非常に批判が強いものである。けれども、最近の地方環境税の構想は、潜在的な納税者を地域住民全体へ広げるといって、従来の

汚染者課税原則（PPT）とは本質的に異なるものであり、地域住民の理解や賛同を得ることさえできれば、今後、有望な地方新税へと発展する可能性も全く否定できないと思われる。

したがって、現時点で、地方環境税の理論的な正当性、恒久税として根付く可能性について租税法の立場から正当性を検証することは、今後の各地方自治体の地方環境税の立法政策の見地から鑑みて、十分に必要性があると考えた。

3. 研究の方法

最初に、環境税の理論的基礎について、欧米での先行研究・行政実務を参考にしつつ、日本各地の地方自治体の担当者へのヒアリングを行って、わが国の現状を理解することに努めた。それによって、地方環境税構想がどのように各地方自治体に受け入れられていったのかを探ることにした。あわせて、わが国の地方税の歴史的展開を明治初期から現在まで敷衍していくことで、地方新税である地方環境税がわが国の過去の地方税の体系の中でどのように位置づけられるのかを考察した。

最後に、環境税の地方税と他の環境政策との関連性についても理論的に検討を行うこととし、今後の環境税の恒久化への方策を検討することとした。

4. 研究成果

欧米では、国税である消費税の代替税もしくは社会保障費用の財源としての国税としての環境税が意識されて、大々的に導入されている。これに対し、消費税率がまだ5%と諸外国に比べて著しく低いわが国では、税収増のためには、消費税率を上げることに目下国は腐心しており、企業からの批判が高い環境税の導入に関しては、事実上様子見の状態である。その一方、いわゆる「平成の市町村合併」で事務が増えたにもかかわらず、地方交付税等が段階的に削減され、新たな自主財源を模索している地方自治体では、主として住民参加の観点から、環境保全意識を高める（EX. 森林保護・水質保全）ことを目的に地方環境税が企画されていることがわかった。

この地方環境税は、特定の使用者を狙い撃ちにして課税するのではなく、住民全体に対して、原則として広く浅く課税することで負担

感をやわらげ、抵抗を薄めようとしている。具体的には、わが国の戦前の地方税の伝統的な形態であった附加税という形態を事実上踏襲し、地方住民税もしくは地方法人税への超過課税という形で採用することで、1) 徴収の容易さも可能にする上、2) 通常の目的税のように使途を厳しく制限されないようにしようとする意図も明らかになった。もっとも、戦前の附加税が、時として、特に市町村レベルで比較的恣意的に決められていたのに対し、現行法のもとでは、それは許されないことから、どの地方自治体も条例で税額をきちんと明記することになっている。

この方法は、しかし、1) 人口の流動性が比較的大きいものの、税収入が大きく安定している上、住民の環境保護意識の高い大都市圏と、2) 世帯の高齢化が進み、歳入より社会保障等の歳出額が大きく、社会的なインフラ整備が遅れている、地方の過疎地域との住民間の利害対立を大きくする可能性もはらんでいることは事実である。さらに対象「住民」の範囲を、a) 自然人に限定するのか、もしくはb) 法人まで含めるのかという根本的な問題も生じてしまうこととなった。

というのも、自然人の多くは、往々にして、地域行政サービスの受け手であるのに対し、法人は、必ずしも地域行政サービスの受け手にはなりえないため、不公平感が生じるケースも想定されるからである（EX. 福祉サービス）。その一例として、神奈川県の水環境税があげられる。同構想は、当初の構想段階（「生活環境税制」）では、県下の法人も課税主体の対象に考えられていた。ところが、その後、1) 法人は汚水の処理施設を自前で有していることが多い、また2) 同県が別途導入した県下の法人向けの外形標準課税である臨時特例事業税での税負担が重い等の諸事情を鑑み、課税主体を自然人のみに限定した経緯がある。

これに対して、東京都では、2000年前後の比較的早い時期から地方環境税の将来性に着目してきたものの、(物的) 課税対象を大気汚染を対称にするのか、あるいは水質汚濁を対称にするのかで神奈川とは異なる対応を見せた。神奈川県の環境税制がまず水質汚濁に注目したのに対し、東京都は大気汚染に対する新税を企画した点が特徴的である。とりわけ問題とされたのが、自動車等の排気ガスによる大気中のCO₂増加に対する対策であった。

その際、1) 従来の課徴金方式で行うのか、それとも2) 道路交通政策の一環として行うのか、あるいは3) 地方新税として企画導入

するので見解が分かれた。当初は、イギリスの大ロンドン市が導入した混雑課金制度の研究が進められたものの、結局、2) の道路交通政策の一環として環状7号線でのディーゼル車規制と3) 東京都の自動車グリーン化税制」のセットでの導入に落ち着いた経緯がある。というのも、1) の混雑課金制度は、ロンドン以外の世界の各都市で相次いで導入されたものの、利用者の不満が高く、東京都の交通政策として必ずしも望ましいものではないという結論が出されたためである。

これに対して、2) と3) の組み合わせで出された政策の内容は、CO₂ 排出を抑えるために、消費者が旧来のディーゼル車の使用（これは、主に事業用のトラックの使用を念頭においている）を押さえ、なおかつ低燃費の新車を購入する際に優遇税制を導入することによって、買い替えを促進するというものであった。これによって、東京都側は、産業界（主として自動車製造業）からの環境税批判を和らげようとしたきらいがある。もっとも、同政策は、施行後7年余りの間に、一定程度の成果を挙げたこともあって、本年4月からは、全国的な新車グリーン税制・エコカー補助金制度へとさらに発展することになった。そこでは、従来の自動車税、自動車取得税の税率をさらに軽減することに加え、新たに自動車重量税も対象に加え、エコカー購入の際の補助金も助成することになっている。

一方で、ごみ焼却等によるCO₂ 発生の大気汚染に関して、東京都の課税の動きが、比較的鈍かったのも事実である。東京都杉並区におけるレジ袋課税構想がその好例であった。そもそも、同区では、ごみ焼却所の中継地点から発した環境問題が先行し、地域住民の脱CO₂ に対する意識は比較的高かった。しかし、これを地方新税として認知する動きにはいたらなかった。というのも、通常ゴミ袋として再利用されるレジ袋を、各店舗で有料化することで、ゴミの量をへらす方向へ民意が動いてしまったためである。その結果、レジ袋税構想は一度条例で可決されたものの、実施されずに廃案となってしまった。

なお、地域住民参加型行政という観点から、前述の地方環境税は、現状では、恒久的な税ではなく、条例によって改廃の可能な、時限立法方式によって導入されることが望ましいという結論になった。この方法は、昭和40年代に公害問題が顕在化した際以来、わが国で採用されてきたやり方である。これは、地方自治がより民意を反映させやすいことに起因することが考えられる。しかし、仮に、将来、地域住民の多数が反対すれば、これら

の地方環境税は数年で消滅することになる。

したがって、今後は、現行の多くの地方環境税がそうであるように、5年間の時限立法条項が撤廃され、恒久税化されるか否かが、各地方自治体の税務課にとって至上命題となると考えられる。実は、現行の地方環境税による税収は、地方税収全体の数パーセントにも満たないため、各地方自治体にとっては、それほど重要な財源ではない。また、環境税は基本的に、環境汚染が改善すれば廃止される運命であるため、長期的には縮小・消滅すると予測される税でもある。しかしながら、短期・中期的には、依然として貴重な地方新税であることに変わりはない。したがって、今後の地方分権化の推進を考えると、独自財源の開拓として、地方環境税の一般への浸透は重要である。あわせて、今後は、複数の地方自治体をまたぐ環境汚染に対しても、対策を講じる必要があり、その意味で、各地方自治体での税収の分配も問題になろう。よって、今後、地方環境税は、地方消費税と同じような法的性質、徴収方法を有してくることも十分予想される。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

- ① 松原有里、環境・地方・21世紀型の税、税理士界、1242号、10-11頁、2008年、査読無
- ② 松原有里、わが国の今後の地方環境税のあり方(上)、明大商学論叢、第91巻第1号、287-299頁、2009年、査読有
- ③ 松原有里、わが国の今後の地方環境税のあり方(下)、明大商学論集、第91巻第2号、213-227頁、2009年、査読有

[学会発表] (計 0 件)

[図書] (計 0 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

○取得状況 (計 0 件)

[その他]

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松原 有里 (MATSUBARA YURI)
明治大学・商学部・専任講師
研究者番号：30436505

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし