

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 5 日現在

機関番号：13201

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009 年度 ～ 2011 年度

課題番号：21730022

研究課題名（和文）環境税の課税根拠—PPP（汚染者負担の原則）は課税根拠となりうるのか

研究課題名（英文）Environmental Taxes and the Polluter Pays Principle

研究代表者 伊藤 嘉規 (ITO YOSHINORI)

富山大学・経済学部・准教授

研究者番号：70345552

研究成果の概要（和文）：

環境税を正当化するために、いかなる条件が必要になるのかという問題について解明を試みた。その際に、特に汚染者負担の原則が重要であると思われたので、この点について検討を加えた。それらの考察の結果、「資金に余裕のある者」による環境利用と、「資金に余裕のない者」による環境利用との線引きが必要であることが明らかとなり、その必要性が「環境担税力の限界」なる概念に結実するとの論証に至った。

研究成果の概要（英文）：

I tried to elucidate whether the Polluter Pays Principle is useful to justify environmental taxes. As a result, it is necessary to discriminate between the use of the environment “by anyone who can afford” and “by anyone who cannot afford”. This research leads to the concept of “limits of Umweltleistungsfähigkeit (taxation according to ability to pay on the use of the environment)”.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	300,000	90,000	390,000
2010 年度	300,000	90,000	390,000
2011 年度	300,000	90,000	390,000
年度			
年度			
総計	900,000	270,000	1,170,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学・租税法

キーワード：公法学，租税法，環境担税力

1. 研究開始当初の背景

環境税の定義としては、「環境に賦課を

与える物質を排出する行為について、その排出量に応じ、税を課すことにより、環境負荷を低減し、環境保護のための財源の確保を図

る制度」と定義づけられるであろう。その定義の中にもある、「環境に賦課を与える物質を排出する行為について、その排出量に応じた税を課す」という考え方は、いわゆる「公害」を念頭においた「汚染者負担の原則」(PPP)に基づく発想である。そのような発想の特徴としては、「何らかの環境問題が生じた場合、事後的にとられる被害補償や原状回復にかかる費用」を汚染者に負わせることを重視し、そのことに正当化根拠をおく特徴がある。しかし、二酸化炭素排出の例で考えると、～製造現場での排出～商品となって流出した先での排出～商品を使用した後での排出～といったように、生産・流通・消費・廃棄の過程で汚染者が複雑に絡みあっているために、「汚染者負担の原則」(PPP)における汚染者とは誰かという問題が生じる。いま仮に、過程全部が汚染者だとすると、今度は費用分担の問題に移行すると考えられるが、その場合、誰が、どのような形で費用負担するのか、という問題に移行する。その場合、本来「負担金」で徴収すればよいものを一方的な権力行為である「税」で行うのはなぜか、という明確な説明はなされていないように思われる。また「汚染費用」というコストの話に移すと、二酸化炭素排出の例で考えると、過去から長い間蓄積がなされてきたものなので、排出者を特定するのは困難であると考えられる。

また、わが国では、温室効果ガスの約9割をエネルギー起源 CO₂ が占めており、今後、省エネルギー対策、再生可能エネルギー普及、化石燃料のクリーン化などのエネルギー起源 CO₂ の排出抑制対策を強化することは不可欠と思われる。このような状況に鑑みると、わが国においても税制による地球温暖化対策を強化するとともに、エネルギー起源 CO₂ 排出抑制のための諸施策を実施していく

観点から、広範な分野にわたりエネルギー起源 CO₂ 排出抑制を図るため、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税に CO₂ 排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための課税」が導入されるのは必至かと思われる。

そのような状況の下で、地球温暖化対策の重要な手段として環境税という「手法」を導入することは、法学上の「税」の定義にあてはまるものなのか。「環境税」を仮に CO₂ の削減を目指す税だとして、その目標が達成されたとすると、税収はゼロとなる。その際の「目標」そのものが、担税力があると判断されるから課税が出来、「目標」が達成されたなら、担税力がなくなり課税が出来なくなるのか。人々が環境に優しくなればなるほど、税収が減るものは、「税」というものの定義にあてはまるのか。

また加えて、「税」という定義にあてはまるとしても、「目標」が優先して、特定の人(企業)或いは一般の人(企業)に過度な負担を負わせるものとなってはいないか、このような税を導入することは、職業の自由あるいは所有権を侵害し、違憲となることはないか、違憲となるのはどういう場合か等、様々な環境税の法律学的問題点につき、認識がなされていた。

2. 研究の目的

本研究の課題は、「環境税の課税根拠—PPP(汚染者負担の原則)は課税根拠となるのか」というものである。本研究では嚮導目的(政策目的)による課税の例として環境税を取り上げ、環境税の課税根拠とは何か、環境税はそもそも嚮導目的を持った課税なのか、財政目的の(国家が収入を得る)ため

の課税なのか、そもそも環境税は誰に向けて課税がなされているのか（環境を汚した人に対する消費税なのか、そうであるとするならば、環境税と消費税の両方の課税は如何に正当化されるのか等も含む）、環境には担税力があるのか、あるとしたならば、担税力に応じた適切な課税がなされているのか、といった点につき、汚染者負担の原則（PPP）の有効性を軸に詳細な研究を行いたい。環境税に関しては、環境税の性格、課税根拠というもの深く追求せず課税が構想されてきた。それらにつき詳細な分析手法を用いて議論しているドイツ租税法学の研究成果を吟味し、それを踏まえて、わが国における環境税のあり様を探っていくというのが本研究の目的である。ドイツにおける課税統制のあり方、とりわけ租税負担に関する憲法的正当化の議論を研究した上で、具体的な成果として、環境税に関する憲法上の正当化のあり様を公にすることを目指し、環境税の法律学的問題点について研究を深めることとする。

3. 研究の方法

ドイツの学説で唱えられている「租税国家」における具体的な権利救済のあり様、とりわけ担税力原理の概念を検討し、課税の下限として生じる「生存最低限」という考え方を、税収（確保）目的の憲法適合性審査ばかりではなく、社会保険料やいわゆる「環境税」等の、税収目的とは違う目的をもつものに対する憲法適合性審査にも生かせないのかという点を、ドイツの判例（決定）・学説の分析から明らかにしようとし、環境税といった金銭賦課は何故に正当化されるのかという観点を考えていきたい。

その際には、まず日本における議論の到達

点をまとめるべく、法律学や財政学における議論を抽出し、公表することを目指す。

それらを踏まえた上で、その後、比較としてドイツの学説で唱えられている「環境担税力（Umweltleistungsfähigkeit）」という概念を取り上げ、従来からの担税力原理の概念との相違につき検討を加え、それを論文という形で公表することを目指す。そのために必要な、本研究に関連するドイツの制度・判例・学説についての資料を収集し、分析・検証を行い、PPP（汚染者負担の原則）の妥当性を含めた環境税の正当化根拠を明らかにし、統制の手段として、「生存最低限」という考え方が有用か否かを探りたいと考えている。最終的には、従来言われてきた担税力原理の概念に、「環境」という新たな価値観を導入することによって、担税力原理の概念がどのように変遷できる（する）のかを、明らかにすることを試みたい。

4. 研究成果

本研究の課題は、「環境税の課税根拠—PPP（汚染者負担の原則）は課税根拠となりうるのか」というものである。本研究では嚮導目的（政策目的）による課税の例として環境税を取り上げ、環境税の課税根拠とは何か、環境税はそもそも嚮導目的を持った課税なのか、財政目的の（国家が収入を得る）ための課税なのか、そもそも環境税は誰に向けて課税がなされているのか（環境を汚した人に対する消費税なのか、そうであるとするならば、環境税と消費税の両方の課税は如何に正当化されるのか等も含む）、環境には担税力があるのか、あるとしたならば、担税力に応じた適切な課税がなされているのか、といった点につき、PPP（汚染者負担の原則）の有効

性を軸に詳細な研究を行った。

広範な分野にわたりエネルギー起源 CO₂ の排出抑制を図るため、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税に、CO₂ 排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための課税の特例」が導入されたことを踏まえ、わが国における環境税の賦課を正当化する理論を取り上げ、PPP（汚染者負担の原則）の論者による様々な違いを指摘し、PPP（汚染者負担の原則）の有用性につき、検証を行い、論文という形で公表する準備を終えた。

その際に、法学的な「税」の定義の観点からの検証を加え、環境税を正当化するには、いかなる条件が必要なのか解明を行った。「環境という希少な財を利用することで、担税力が増加する」のは、確かに「環境を利用・消費する際に資金に余裕がある者」をターゲットにする場合は成り立ちうる考え方だが、人間は生活していく上ですべてにおいて環境を利用せざるを得ない。となると、「資金に余裕のある者の環境利用」と「資金に余裕のない者の環境利用」との間の線引きが必要となっている。それが「環境担税力の限界」という概念に結実することとなる。

その際の要点は以下のようにまとめられる。

①環境税は二重の性格をもち、第1に外部不経済を内部化するための政策手段として、第2に社会的共通資本の維持管理に必要な財源を、環境汚染への寄与に応じて原因者に公正に配分するもの財源調達手段として存在する。第2の費用配分原理としての環境税の性格は、PPP（汚染者負担の原則）と親和的である。

しかし日本においては、OECD が当初唱えた PPP（汚染者負担の原則）である「環境を汚染したものがその被害額を負担すべきであ

る」、というものから少し変容した形で PPP（汚染者負担の原則）が受容されている。

もう少し詳細に紹介すると、OECD が当初唱えた PPP（汚染者負担の原則）とは、「受容可能な状態に環境を保持するための汚染防止費用は汚染者が負うべきである」とする原則である。これは、1972 年に採択された OECD による「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告」2 項～5 項に示された原則である。OECD が提唱した PPP（汚染者負担の原則）は、国際的な競争力（貿易等）を歪めないようにするという観点から考慮されたものであり、主として、環境被害の事前的対策の費用を対象としているものである。つまり、上記 OECD の原則は、環境汚染という外部不経済（環境コスト）を財やサービスのコストに反映させて内部化することが出来れば、市場を通じて、希少な環境資源を効率的に配分することができることを目指すものである。

しかし、この OECD の原則には、二つの制約があることが知られている。第1に、これは、汚染防止費用に対する原則にすぎず、原状回復のような環境復元費用や損害賠償のような被害救済費用を含まない点である。第2は、この原則が、汚染の完全な除去という経済効率性の観点からは必ずしも合理的ともいえないものを排除し、最適汚染水準（汚染者による損害と汚染防止費用との合計が最小になる水準）までしか、汚染を防除しないことを前提としている点である。

②日本では、上記の OECD が唱えた PPP（汚染者負担の原則）を独自に発展させて、被害補償や原状回復などの事後的対策や行政費用なども含めた原則として解釈・主張され、また実際に公害防止事業費事業者負担法や公害健康被害の補償等に関する法律もこれを具体化した立法だと言われている。日本型

PPPは、「原因者主義原則」と事実上扱われている。それに対しては、OECDが提唱した「当時は、新しかったPPPの考え方を、従来からある受益者負担や『原因者負担』という枠に無理に押し込めた議論との感が拭えない」とも評されている。汚染者負担原則に関して、日本においてはOECD原則に様々なものが付け加わっている状況がある。

③上記②に一例として取り上げたような、PPP（汚染者負担の原則）の様々な考え方に拘わらず、環境税の賦課には、ある種の「グッド減税・バッド課税」の考え方が含まれているといえよう。環境問題や健康問題に対する人々の関心の高まりや事態の深刻化に対応するため、環境や健康に対して負荷を与えることに税負担を求める根拠とする「グッド減税・バッド課税」（グッド減税とは環境や健康によいものには逆に税制上の優遇を与えること）という考え方に基づき、税によって、社会に益をもたらす特定の品目の普及や使用を促進し、社会的コストを生じる特定の品目の普及や使用を抑制し、あるいはその社会的コストの一部の負担を求めることは、適当であるとする考え方である。このような観点に立って、エネルギーに係わる間接税は「グッド減税・バッド課税」の考え方に基づいた課税体系に改めるべきであると主張されるもする。

しかし、何がグッドで、何がバッドであるかは、それを判断する人の価値判断が入り、租税政策上の効用はあるのかもしれないが、理論的には、「グッド」とされる物品と「バッド」とされる物品間の中立性を害するといえよう。

④上記の歯止めとなる考え方として、「環境担税力（Umweltleistungsfähigkeit）」なる考え方が有用であろうと思われる。環境の利用に関して担税力を有するという立場で

ある。環境税を政策目的税制（だけ）とは見なさず、担税力原理の枠内で捉える立場である。

すなわち、環境税の賦課は「環境という希少な財を利用することを以って個人の効用あるいは欲求の充足が増加することを根拠として課される」ことであり、「環境という希少な財を利用することで、担税力が増加する」場合、担税力があるということで課税が可能となる。つまり、環境担税力の概念は、環境税の賦課を、従来からの担税力原理の枠内で捉えることになり、環境税の賦課を従来の議論の中で捉えることができる。

上記の考え方だと、人間は生活していく上ですべてにおいて環境を利用せざるを得ない。そのような状況の下で、環境税の賦課を行うとなると、環境を利用・消費する際、「金銭的余裕がある者」と「金銭的余裕のない者」との間の線引きが必要となっている。その線引きとして、「環境担税力の限界」なる概念が存在することになる。そのような概念が想定できるとするならば、類似のものとして、従来ドイツの学説で唱えられている「租税国家」における具体的な権利救済のあり様、とりわけ担税力原理の概念に含まれる、課税の下限として生じる「生存最低限」という考え方が想定できるようになる。そこで「生存最低限」を税収目的租税に対する憲法適合性審査に用いることとの対比で、環境税等の、税収目的とは違う目的をもつものに対する憲法適合性審査にも生かせることになる。嚮導目的（政策目的）の課税といえども、課税できない部分はあるのではないのか、国家が自由に課税物件を選択することができるといっても、許されない部分もあるのではないのかという考え方が、線引き（歯止め）として必要であると確認できるであろう。

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 0 件)

[学会発表] (計 0 件)

[図書] (計 0 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況 (計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

伊藤 嘉規 (ITO YOSHINORI)

富山大学・経済学部・准教授

研究者番号: 70345552

以上