

# 日本の地方環境税論議と地方炭素税の可能性

2010/09/07

韓国地方財政学会報告論文

川勝健志（京都府立大学）

## はじめに

日本の地方環境税論議は、近年の地方財政危機の深刻化に加えて、2000年4月の地方分権一括法の施行をその直接的な契機としている。同法の施行によって、従来、法定外普通税の創設に必要とされた自治大臣の許可が同意を要する協議となり、新たに法定外目的税の創設も認められた。地方において環境税が導入される際の制度上の障害が緩和され、全国の自治体でその可能性が検討される大きなきっかけとなったのである。とくに、それまでの許可制のもとで存在した「税源の所在及び財政需要の有無」が協議事項から除外されたことは、必ずしも税收確保を第一義的な目的としない政策税制の創設を認めたことを意味するといえ、その影響は小さくなかった。

いまあらためて地方環境税に注目が集まっているのは、産業廃棄物税（以下、産廃税）の導入事例が2009年4月現在で27道府県1市に及んでいることもさることながら、最近では森林や水源の保全を目的とする地方環境税<sup>1</sup>を導入する自治体が続々と現れていることなどがその背景にあらう。本稿では、まず地方環境税の導入形態としてあげられる既存地方税制のグリーン化と法定外税を活用するための条件をいま一度確認し、それぞれの可能性について検討する。そして地方環境税の実例からはどのような新たな知見や課題が生まれたのかを踏まえた上で、近年注目を浴びつつある地方炭素税の検討状況を紹介しつつその意義や特徴について検討し、最後にその可能性について若干の言及を試みたい。

## 1. 既存地方税制のグリーン化の可能性

わが国でこれまで議論されてきた地方環境税は、その制度設計にあたり、法定外税の活用によって、まったく新たな税として構想・実施する方向以外にも、既存の地方税制の仕組みを環境保全の観点から再構築する方向があった。両者は概念的にまったく異なるものであるが、互いに補完し合うものであり、ヨーロッパ諸国でも新税と既存税とを組み合わせる形で環境税は着目されている（OECD 1997）。後者は、課税ベースや税率などを環境負荷に応じて変化させることで、それらを環境政策上の手段に用いようとする手法であり、環境税を新税として導入する戦略に対して「既存税制のグリーン化」と呼んで区別するこ

<sup>1</sup> 2009年4月現在、森林・水源保全を目的とする地方環境税は、29県1市で導入されている。

とができる。当初、環境政策上の目的とは無関係の税であっても、環境負荷を引き起こす行動を抑制すれば税負担が削減されるようにその税の課税ベースや税率などを再設計することによって、環境保全へのインセンティブ効果を生み出す有効な手段となりえるのである。

ここで留意しなければならないのは、既存税制のグリーン化が地方で実施される場合には、国で実施される場合とは異なり、地方税法によって、地方自治体の税率決定権に一定の制限が課せられるということである。地方税制では、税目によって、それ以外の税率が認められない一定税率や税率の上限である制限税率が定められ、国による課税制限が加えられているからである。では、地方が既存税制のグリーン化を実施できるのは、いかなる状況のもとであろうか。その第1は、グリーン化する税目に標準税率<sup>2</sup>が定められている場合である。その場合、標準税率と異なる税率を条例で定められる途が開かれているのである。第2は、財政上の特別の必要がある場合である。前述の地方分権一括法による法改正によって、標準税率以外の税率を採用する際の国への事前届出が廃止され、地方自治体の自由度は増したが、財政需要の有無に関する要件はいまだ残されている。つまり、既存の地方税制を活用してグリーン化するには、この要件を満たさなければならないのである。それぞれの地域環境に対応する管理組織ないし管理システムに要する管理費用を特別な財政需要の発生と解せば、その要件が満たされ、法定の地方税を地方自治体の条例によって、環境への負荷に応じて税率を設定する、すなわちグリーン化することが可能となる<sup>3</sup>。具体的には、超過課税<sup>4</sup>や不均一課税の利用、あるいは東京都における自動車税のグリーン化のように、両者の併用も考えられる。不均一課税には、「公益上その他の事由により必要がある場合」という要件が付されているが<sup>5</sup>、グリーン化による税率設定は、環境の改善という環境配慮的な側面にその公益性を見出せることから、十分認められると考えられる<sup>6</sup>。

超過課税は、標準税率の場合とは異なり、地方交付税の基準財政収入額の算定対象になっていないため、税収が増加しても地方交付税の配分額は減少せず、そのまま歳入の増加につながる。このように超過課税は、受益と負担の対応関係がより明確に現れ、地方自治体の税収増加に対するインセンティブを阻害しない仕組みが取られており、後述する高知

<sup>2</sup> 標準税率は、地方自治体が課税する際の「通常よるべき税率」と定められ、その税収は地方交付税の基準財政収入額の算定基礎として用いられている。つまり、地方自治体は、標準税率によって課税していれば、標準的な行政サービスの財源については地方交付税制度を通じて賄えることが建て前となっている。

<sup>3</sup> 実際、後述する東京都における自動車税のグリーン化では、「東京都の劣悪な大気環境の実態等に鑑み、低公害車の普及促進や排出ガス規制対策などの自動車排出ガス規制対策事業をはじめとする環境対策経費を確保する」ことをその根拠としている。

<sup>4</sup> 超過課税は、標準税率を超える税率で課税を行えるものであるが、標準税率と併せて制限税率が定められている税目の場合、自治体は制限税率の範囲内でしか税率の引き上げは認められていない。

<sup>5</sup> 「公益上その他の事由」により必要がある場合とは、課税対象に課税しないことが広く住民一般の利益を増進すると認められる場合、あるいは課税することが直接公益を阻害すると認められる場合をいい（地方税法第6条）、その意義は、課税免除の場合と同様である。この場合、地方自治体は、特定の対象について、税率変更や非課税措置を併用し、不均一な取り扱いをすることが可能となる。

<sup>6</sup> 地方交付税の基準財政収入額の算定にあたっては、地方自治体が独自に行う不均一課税による減収部分については、特に法律の定めがない限り、これらの措置が行われないものとして算定される。

県の森林環境税のように、超過課税を利用したグリーン化による増収分を各自治体の裁量で環境目的に用いることも可能となる。ただし、超過課税には、従来から企業に対する「ねらいうち」課税として問題視されてきた経緯もあるため<sup>7</sup>、超過課税を利用してグリーン化を図る際には、環境政策の基本原則である原因者負担の原則に基づき、できるだけ税負担の関係が曖昧な税とならないように設計する必要があるだろう。

既存の地方税制において、グリーン化の可能性のある税目としては、いわゆる「潜在的炭素税」とも呼称される軽油引取税、自動車税・軽自動車税などの自動車関連諸税、さらには、都市計画税、ゴルフ場利用税などが考えられる<sup>8</sup>。以下、それぞれの可能性について検討してみよう。

### (1) 軽油引取税

炭素税に関連して、これまでもよく議論されてきたことであるが、軽油引取税のグリーン化は、国税の他の化石燃料諸税（揮発油税、石油税、航空機燃料税など）とともに、炭素含有量に応じて税率を変更し、国税の化石燃料諸税と統合した税体系にすることが考えられる<sup>9</sup>。これは、炭素税に関連する国税のグリーン化に伴う地方税のグリーン化とでもいべきものであり、必ずしもその課税権が無条件に国に付与されることを意味しない。例えば、温暖化問題の影響が国全体に及ぶとの理由から、それが全国均一税率課税となっても、税收の使途に関する決定権については地方政府に与えられるといったケースも考えられるからである。その場合、国と地方が共通して課税し、その税收を両方で分け合う共同税として構想することも可能になる<sup>10</sup>。このような軽油引取税のグリーン化を含む地方炭素税の可能性については、3節であらためて検討したい。

### (2) 自動車税・軽自動車税

自動車税・軽自動車税のグリーン化については、低公害車及び指定低公害車について軽減する一方で、軽減対象以外で新車登録後 10 年を超える自動車に重課するという、東京都における自動車税の超過不均一課税が参考になる。これは、自動車の環境負荷の大小に応じて現行税率を増減させるという価格機構を通じた経済的手段であるため、保有課税であ

<sup>7</sup> 1974 年に東京都で法人事業税の超過課税が導入されことを契機に、大都市を抱える府県で超過課税を導入する動きが進んだ（木村 2001）。またその多くは、超過課税の導入と同時に、中小法人についてのみ負担を標準税率程度まで軽減する不均一課税を併用しており、大規模法人にのみ超過課税を行っている点が問題とされてきた（沼尾 2004）。この傾向は現在も続いており、超過課税による税收の約 9 割が法人住民税及び法人事業税によるものである。

<sup>8</sup> 諸富（2000）は、「広義の環境税」として、税以外の財源調達手段である課徴金・料金・負担金などもまた、グリーン化することが可能であるとしている。その意味では、とりわけ、環境問題が地域的な性質をもつ場合には、このような「グリーン化」も広義の地方環境税と捉え、その可能性を検討することにも意義があるだろう。

<sup>9</sup> ただし、軽油引取税は、地方税法によって、税率を一律にする一定税率の採用が定められているので、グリーン化するには法改正が必要条件となる。

<sup>10</sup> 炭素税を国と地方の共同税として導入することの意義については、すでに横山（1997）、植田（2000）、諸富（2009）、青木（2010）などによって指摘されている。

る自動車税を対象税目とすることによって継続的な経費の軽減という形で自動車メーカーやユーザーに対しても、低公害車を普及させるための自主的努力や行動を促すことができる<sup>11</sup>。また同時に、環境負荷の高い自動車に対してもディスインセンティブ効果が働くため、その政策効果はきわめて大きいものと期待されている。ただし、自動車税のグリーン化を実施する際には、所有者の移動可能性を考慮に入れておく必要がある（加藤 1999）。一部の所有者が、比較的税負担の低い近隣県に定置場を変更するということが予想されるからである。この場合、事実上、自動車の使用形態が従前と変化しないとすれば、自動車に起因する大気汚染等の改善が進まないまま税収のみが落ち込むことになりかねず、政策効果が減殺される可能性があるからである。ゆえに、少なくとも近隣県に対しては、政策効果の観点からは広域的に「グリーン化」を実施することも視野に入れた制度設計が課題となる。いずれにしても、自動車税および軽自動車税には、いまなお制限税率が置かれており、超過課税の上限が地方税法によって定められているため、そのグリーン化には制限税率の引き上げが必要となる。

### (3) 都市計画税

都市計画税は、都市計画事業または土地地区画整理事業を行う市町村に、その事業に要する費用に充てるため、都市計画区域内の原則として市街地区域内に所在する土地および家屋に対して課税される目的税である。都市計画事業とは、「都市計画施設」の整備に関する事業および市街化開発事業をいうものであり（都市計画法第4条）、その内容は、道路・都市高速鉄道などの交通施設、公園・緑地、下水道・電気・ガス供給施設・ごみ焼却場など、都市環境に密接に関連したものが多い。都市計画税をグリーン化するには2つの方向が考えられる（横山 1997）。1つは、環境保全に資する利用がなされている土地や省エネ設備を備えた家屋については何らかの軽減措置を取り、逆に環境を悪化させるものについては重課する方向である。もう1つは、都市計画税収の一定割合を、都市計画施設の整備に関する環境保全対策に充当する方向である。例えば、市町村のごみ焼却場におけるダイオキシン問題の対策費用など地域環境を維持管理し、さらに地域の水質浄化やアメニティの改善、公共交通網の構築などの環境保全を促進するための財源として利用することも考えられる。ただし、都市計画税においても、現在、制限税率が設けられているため、例えば、ダイオキシン問題の対策費用が市町村の財政難から賄えない場合、制限税率を引き上げる必要も出てこよう。

### (4) ゴルフ場利用税

ゴルフ場利用税は、ゴルフ場の利用客の支出行為に担税力を見出して課税され、その性

<sup>11</sup> 現在、1,000cc以下の自家用車の自動車税は、年間2万9,500円であるのに対し、営業用車は7,500円、営業用5tトラックにおいては、1万8,500円に過ぎない。これは産業政策上の配慮であろうが、環境面からは問題がある。自動車税のグリーン化の際には、トラックや営業車への優遇税制についても同時に検討する必要がある。

格は娯楽性、奢侈性が強い税と解釈できるが、同時に環境保全の観点からは、ゴルフ場の利用は、森林資源の伐採や除草剤散布による自然破壊行為の対価ともいえるため、面積が広いほど森林資源の伐採や除草剤散布量が多いとすれば、ゴルフ場面積に応じて税率の変更を行うことでグリーン化することも考えられる。

## 2. 普通税（一般財源）か目的税（特定財源）か

新税としての環境税を地方において具体化するには、法定外税の活用が要されることになる。法定外税は、税である以上、財源調達手段としての役割を負っているものの、本来、各コミュニティに特有の行政や政策をそのコミュニティの住民・納税者に対してアピールするための手段であり、財源調達よりも、むしろアピール手段としての役割がより強く求められる（青木 2000）。つまり、法定外税は、租税を特定の政策と結びつけ、自治体の政策アピールや問題提起の機会提供をねらいとしており、その活用によって、いわゆる「政策税制」の構築を可能にする。法定外税は、単なる財源確保のための税というよりもむしろ、特定の行政・政策を遂行するためのアピール及び財源調達手段という二重性を有する税といえよう。これは、環境税の二重性<sup>12</sup>とも整合的であり、地方自治体が法定外地方税を環境政策の推進に資するアピール手段及び財源調達手段として活用すれば、原理上、地方環境税を新設できることになる。しかし、法定外税は、地域の実情に応じたユニークかつ適切な税制を設計できる反面、国税との競合、徴収上の困難、予想される納税者の租税抵抗などクリアすべき課題も少なくない<sup>13</sup>。地方環境税を法定外税として新設するにあたっては、十分な根拠と住民の理解と同時に、これらの課題に応えうる慎重な検討が必要とされるのである。

なかでも重要な検討事項の 1 つとして挙げられるべきことは、税収の使途をめぐる問題である。環境税収の使途を一般財源とすべきか、あるいは特定の環境保全対策のための特定財源として計上すべきか、という問題は、環境税研究の領域で伝統的に大きな課題となっている。従来の環境税論では、政治的実行可能性を高めるために目的税化すべきとの議論が一方であるものの<sup>14</sup>、大多数の議論は、かなり長期にわたって、ある特定税収をある目的のために特定財源化することは、特にその規模が増加した場合、社会経済情勢の変化に財政システムが弾力的に対応していく能力を損なうことになるため、税収を一般財源化する一般税とすべきとの意見が中心であった<sup>15</sup>。この点については、地方環境税においても共通する重要な論点となりうる。というのも、これまで法定外税は、普通税のみが認められ

<sup>12</sup> 環境税の二重性については、植田（1997）を参照。

<sup>13</sup> 例えば、かつて商品切手発行税が消費税と二重課税になるとの指摘や、ヨット・モーターボート税が県外所有者からの徴税が困難で徴税率が上がり廃止されたなどの経緯がある。

<sup>14</sup> 例えば、Wallart（1999）を参照。

<sup>15</sup> この他、財政民主主義の見地から、予算は住民の代表である議会で統制されるべきであり、特定の税目が特定の支出に拘束されることは、議会の意思決定を制約することになるとの批判もある。

ていたが、すでに述べたように、地方分権一括法の施行によって、新たに目的税の創設が認められたことから、地方環境税においても「普通税か目的税か」の議論がなされる条件が生じたからである。以下では、地方環境税を法定外普通税及び法定外目的税として導入することの意義について、それぞれ検討する。

### (1) 法定外普通税としての地方環境税

法定外普通税の制度は、その地域に特有な財政需要の充足ないし社会的費用に対する受益者ないし原因者への負担を求めるという考え方にも立脚している。そのため、自治体によっては、法定普通税以外の税源に着目して課税することが適当な場合もあることから、地方自治体により多様な財源調達の手を用意する必要性も踏まえ、設けられている。しかし、地方分権一括法施行前までの法定外普通税が地方税収に占める割合は 0.06%程度であり、その対象の大半は核燃料税で占められ、実施団体数も限定されるなど<sup>16</sup>、制度の趣旨が現実には反映されていないのが現状である。これは、近年では地方消費税をはじめとする既存の法定税目の課税対象がかなり広範囲に及び、独自の課税客体が見出しにくい、零細な税源を対象にし、かつ徴税技術上、困難なものが多いために、一般に徴税コストがかかりやすいといった理由から、実際には有力な税源を見出しにくいことが主たる原因と考えられる<sup>17</sup>。しかし、地方環境税は、わが国の地方税制史において<sup>18</sup>、比較的未知の領域であった「環境負荷（具体的には、環境に負荷を与える汚染物質等）」を課税標準としているという意味からすれば、法定外普通税の新たな税源として可能性を検討することには意義があらう。

### (2) 法定外目的税としての地方環境税

法定外目的税は、なぜこれまで認められてこなかったのでしょうか、またなぜ法改正によって、認められるようになったのでしょうか。前者の理由については、次のような点が指摘されている（牧 2000）。第 1 に、租税体系においては普通税が原則であり、また特別の受益関係が存在する場合においても、目的税ではなく分担金制度の活用が可能であるという点である。第 2 に、地方自治体には、独自の税源からの財源調達手段として、すでに法定外普通税の創設が認められており、あえて財政の硬直化につながりうる目的税を認めずとも、財源調達という面では支障がないという点である。しかし、目的税は財政機能的には受益者負担金に類似しているが、制度としては別個のものである<sup>19</sup>。また、受益者負担

<sup>16</sup> 1999 年の時点で存在した法定外普通税は、都道府県税では石油価格調整税 [1]、核燃料税 [11]、核燃料物質等取扱税 [1]、核燃料等取扱税 [1] の 4 税目、市町村民税では砂利採取税 [5] と別荘等収税 [1] の 2 税目のみである（〔 〕内の数字は実施団体数）。

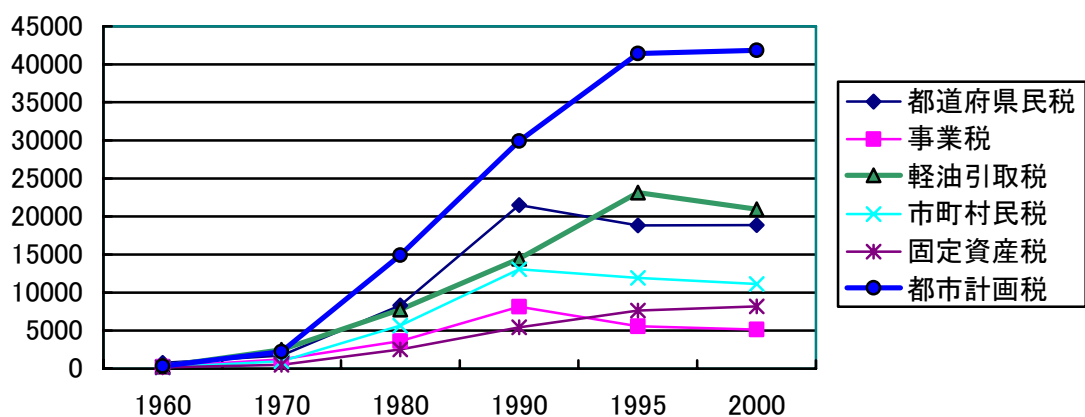
<sup>17</sup> 和田（1979）は、昭和 30 年代に見られたような扇風機税、ミシン税などを例示し、法定外普通税を乱用した場合には、住民に対する税負担増を招く恐れもあり、負担公平上の問題が生じるとしている。

<sup>18</sup> 日本の地方税制史については、丸山（1985）を参照。

<sup>19</sup> 受益者負担金が毎年度必要な所要額を受益関係者に割り振る歳出額に直結した制度であるのに対し、目的税は、普通税と同様に納税者に対して担税力を示す課税標準に従い課税を行うもので、必ずしも毎年度

金の活用といえども、住民の生活圏と市町村規模の乖離が拡大するとともに、経済活動が複雑化している今日においては、関係者が広範にわたり、受益者ないし原因者を個々に特定して負担金を徴収することは困難を極める。確かに目的税は、税体系において例外的な存在ではあるものの、1960年から地方分権一括法が施行された2000年までの間に、法定の目的税は都市計画税や軽油引取税など、現在では地方の有力な財源となっている税目も新設され、図1で示されているように、地方税体系において、その相対的ウェイトは高まってきている。また、すでに法定外普通税として導入されている核燃料税、核燃料物質等取扱税、核燃料等取扱税、砂利採取税についても、財政需要を生じさせている原因者として電力会社や砂利採取業者に課税され、かなり目的税的な運用が行われており、普通税であっても実質的にはかなり目的税に近いといえる。

図1 地方税収に占める目的税収の伸び率の推移



注) 太線は目的税。数値は1955年度を100として付している。

〔出所〕総務省自治税務局『地方税に関する参考係数資料』（2003年2月）より作成。

目的税は税収の使途を限定するために、地方環境税をめぐるもすでに述べたような問題が生じる可能性もあるが、このようなことからすれば、その創設に法定外税を活用する際には、むしろ目的税とすべきなのかもしれない。従来取り組みが遅れてきた環境政策に対して、社会政策の一環としてこれを特別に推進し、環境政策を集中的に取り組むために地方環境税が目的税化されることは、地方機関に環境計画への財政支援において、ある程度の自主性を与え、地方機関の税収の予測可能性を高めることができるという意義も考えられる。それでも目的税化への一番の反対論拠である財政の硬直化に伴う弊害は、税収規模の大きい炭素税を想定した場合には、汚染排出課徴金のように、比較的小規模な税収し

に必要な歳出額と一致するものではない。

か見込めない場合とは比較にならないほど大きくなるだろう。しかし、地方環境税の場合、国税のケースとは異なり、地方税法によって法定外普通税と法定外目的税という形で両者が明確に認められていることから、例えば、後者のようなケースに対しては目的税を、前者のようなケースに対しては、普通税とするなどの柔軟な工夫も可能である。

### 3. 地方環境税の実際

では現実の地方環境税は、環境税を地方税として導入することでどのような問題に直面し、その解決のためにいかなる制度設計上の工夫が施されているのであろうか。

#### (1) 租税調和のあり方

実際に導入されている地方環境税の例としては、産廃税が最もよく知られている。冒頭でも述べたように、産廃税は三重県の導入以来、数多くの自治体で導入されており、その動きは全国的に広がっている。しかし、このような全国的な動きは、以下のような問題とその調整という課題を提起することとなった。

第 1 に、産業廃棄物は県境を越えて広域的に移動・処理されることが多いため、産廃税の導入自治体から未導入自治体への産業廃棄物の移動すなわち租税回避行動を誘発する租税外部性を招くおそれがあるという点である。もちろん、産廃税を導入しているほとんどの地方自治体で産廃の輸送コストと産廃税の税負担とを比較考量した上で税率が決定され、しかも最近では、隣接する県が次々と産廃税条例を可決したことによって、そのような可能性は限定されつつある。またこの他、税率が地方自治体ごとに異なる場合には、その税率の高低が産業廃棄物の自治体間移動を誘発し得るという問題もあるが、現在までに導入されている産廃税の税率は、すべての自治体が同じ税率（トン当たり 1000 円）を設定しているため、今のところこの問題が発生する可能性は小さい。

第 2 に、表 1 に示されているように、各地方自治体の制度設計の違いから、例えば、ある排出事業者が産廃を三重県の中間処理施設に搬入・課税された後、その残留廃棄物を奈良県の最終処分場に持ち込んだ場合、再び課税されるといった二重課税が生じてしまう場合があるという点である。三重県以後に導入を検討・決定した地方自治体では、これらの問題を回避するために中国三県や東北三県のように近隣府県が協調して広域的に導入・課税する、滋賀県の課税免除ルールのように複雑な制度的工夫を行うといった租税調和がなされている。とりわけ、福岡県の制度設計は、他の地方自治体に比べて二重課税問題を複雑な調整を要しない形でしかも一定の政策効果が担保されていると高く評価されている<sup>20</sup>。今後はそうした制度設計の異なる事例ごとに政策効果を検証するなど、事後評価を積み重ねていくことが課題となる。

<sup>20</sup> この課題に対処するために滋賀県と福岡県がそれぞれ採用している方法の利害得失を分析・評価したものとして、諸富（2003）及び金子（2009）を参照。



## (2) 参加型税制の試みとその評価

産廃税に並ぶ代表的事例である森林環境税は、情報開示のもとで、税制の設計をはじめ税収の使途決定からその事後評価にいたる各プロセスにおいても住民が参加できる「参加型税制」として位置づけられている。例えば、高知県は、この参加型税制の理念を実現するために、以下のような仕組みを設けている。

第 1 に、森林環境保全基金の設置である。これは、森林環境税の税収をすべて新たに実施する森林環境保全事業のための基金として積立て・充当し、その支出についても新たな予算科目を設けて既存事業と明確に区分することで、税収額とその使途に関する情報の公開を行っていくという試みである。森林環境税は、県民税超過均等割課税方式を採用しているために普通税であるが、このような仕組みを設けることで、実質的には法定外目的税と同様、支出計画と連動した仕組みとなる。

第 2 に、森林環境保全基金運営委員会の設置である。これは、納税者である県民や学識経験者で構成した運営委員会を設け、事業プロセスを公開し、県民の意見を反映することで、透明性の確保や効率的な事業の執行を実現するという試みである。この運営委員会は、具体的には、①効果的な事業案の検討、②適正かつ効率的な執行の監視、③制度改善への意見具申などのチェック機関としての役割が期待されている。税制の設計をはじめ、このような税収の使途決定からその事後評価にいたる各プロセスへの参加を促す参加型税制の試みは、地方環境税の課税根拠という意味でも、説明責任や住民合意の形成という点からもその意義は小さくない。

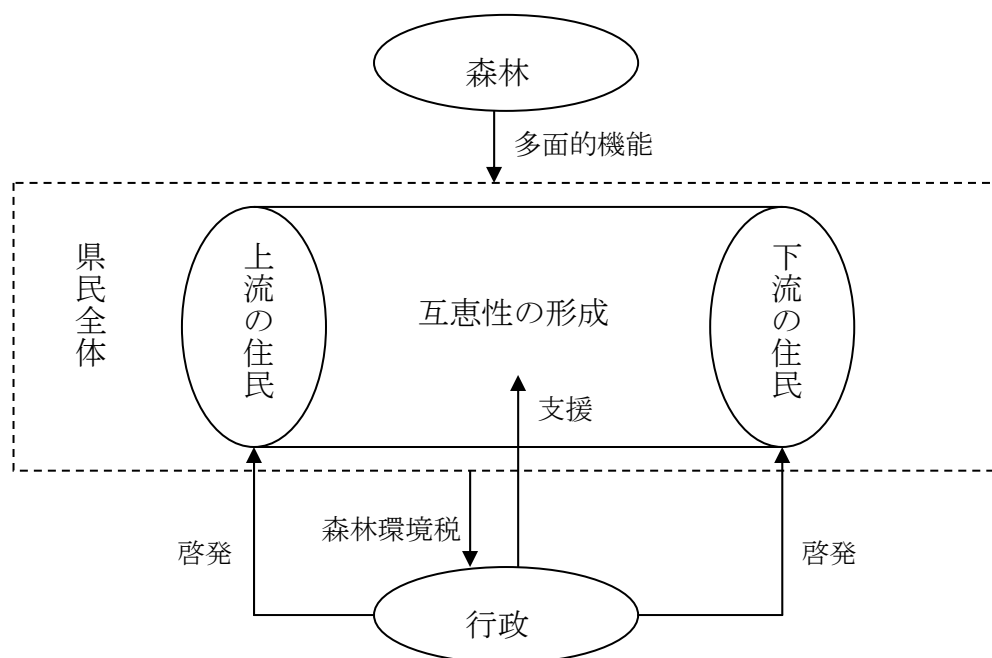
この参加型税制をめぐるのは、最近では「社会関係資本<sup>21</sup>への投資としての地方環境税」と位置づける議論もある。松下・浅野・飯国（2004）によれば、参加型税制の意義は、参加すること自体に求められるのではなく、参加を通じてその地域の社会関係資本の蓄積に寄与できる点に求められる。つまり、地方環境税による社会関係資本への投資とは、徴税過程それ自体あるいは税収の活用を通じて、人々に環境の重要性を正しく認識させ、環境管理のための自発的活動を援助し、住民間の関係の強化を促すというのである。このようにして、無理なく効果的に環境管理ができる状況をつくり出せば、環境管理に向けた社会関係資本の厚みを増すことにつながると考えられているのである。またその結果として、従来の地方環境税の目的の1つである地域環境の維持管理を促すインセンティブを調整するという効果も期待されている。

より具体的には、図2のように、森林に対する「意識の転換」を迂回して上下流の住民間で互惠的关系を形成し、森林の再生に到達する仕組みを目指している森林環境税は、まさに地域内連携、地域間連携の社会関係資本という無形ストックの形成を促し、強化するこ

<sup>21</sup> 社会関係資本の概念については、多様な定義が存在する。ここでは、さしあたりパットナム（2001）に従い、「人々の協調行動が活発化することによって、社会の効率性を高めることができる、信頼関係、規範、ネットワークといった社会組織」と定義しておく。

とを目指した投資と評価されている（松下・浅野・飯国2004）。実際，高知県の森林環境保全基金運営委員会が実施したアンケート調査によれば，森に対して関心を示す回答者の比率が6割を超え，間伐の意義についても正しく認識している回答者が8割を超えている。また，森林環境税が導入されて以降，森林ボランティアNPOが新たに創設され，「森林保全ボランティア活動推進事業」に呼応した数個のボランティア団体の組織化も進んでいるという<sup>22</sup>。

図2 社会関係資本への投資を目的とする高知県森林環境税の仕組み



【出所】松下・浅野・飯国（2004），193 ページ，図2

しかしながら，こうした「参加型税制」や「社会関係資本への投資」という評価軸の提起は，既存の課税根拠論ではもちろん，これまで展開されてきた環境税の理論の枠組みを超えたものであるため，その評価軸自体をいかに評価するかという課題が同時に問われなければならないだろう。

<sup>22</sup> 諸富（2005）は，このアンケートの結果について，それは社会関係資本の厚みが増した結果であり，森林という自然ストックに対する自発的及び公的な投資行為が促されるようになりつつあると評価している。

#### 4. 地方炭素税の検討状況と主要論点～東京都と神奈川県事例を素材に～

前節で取り上げた産廃税と森林環境税は、地方環境税の実例として、日本では 2 つの大きな流れを生み出すことになったが、いまその第 3 の流れとなりうるのか注目されているのが、地方炭素税である。

周知のように、炭素税は 1990 年代以降、ヨーロッパ諸国で相次いで導入され、日本でも環境省を中心にその導入に向けて長らく検討が繰り返されてきたが、それらはすべて国税として導入・検討されたものである<sup>23</sup>。ところが 2009 年度に環境省が炭素税の新設を求めて提出した『平成 22 年度税制改正要望』では、国税だけでなく地方税に関しても出されている。また同年、全国知事会が提出した『平成 22 年度税制改正等に関する提案』においても、自動車関連諸税の暫定税率が廃止された場合の代替財源を確保する必要がある、自治体による温暖化対策のための税制には合理性があるとして、地方炭素税の創設が提案されている。そして何より注目すべきは、東京都と神奈川県がそれぞれ近年の『平成 21 年度東京都税制調査会答申 中間報告』<sup>24</sup>、『低炭素社会の実現に貢献する神奈川県独自の税制に関する検討結果報告書』において、地方炭素税の具体的な制度設計案を公表するなど、地方税としての炭素税の可能性が実際に検討され始めていることである<sup>25</sup>。日本の地方環境税論議は、今まさに新たな局面を迎えつつあるのである。

##### (1) 地方炭素税の意義

では国税レベルでも議論が進まない炭素税が、いまなぜ東京都や神奈川県で「地方」炭素税として検討されるようになってきているのであろうか。それは、上述の『平成 21 年度東京都税制調査会答申 中間報告』及び『低炭素社会の実現に貢献する神奈川県独自の税制に関する検討結果報告書』での議論を整理してみると、東京都や神奈川県が地方税としての炭素税に以下のような意義を見出しているからであるとわかる。第 1 に、温暖化問題における自治体の責務という点である。温暖化対策の効果は自治体の区域を越えて及ぶため、国の役割が重要であることは言うまでもないが、同時に温暖化問題の主因たる CO<sub>2</sub> の発生源は地域の企業や家計にあるという意味では地域の課題でもあり、自治体の果たすべき役割は小さくないからである。実際、東京都税制調査会（2009）では、地球温暖化対策推進法でも地域の総合的・計画的な施策の推進は都道府県等の責務であると謳われていることに加えて、温暖化対策には都市水害や土砂災害への対応、低海拔地域の防潮対策、都市緑化等の気温上昇に対応した「まちづくり」が必要であることが、神奈川県地方税制等研究会

<sup>23</sup> 現在、炭素税を地方税レベルで導入している事例は、筆者の知る限り、カナダのブリティッシュコロンビア州とケベック州のみである。これらの事例については、横山（1999）を参照。

<sup>24</sup> 東京都は、すでに『平成 13 年度東京都税制調査会答申 - 地方における新しい環境税制の構築 - 』でも地方炭素税の制度設計案を提示しており、『平成 21 年度東京都税制調査会答申 中間報告』で公表された制度設計案も基本的にはそれに基づかれている。

<sup>25</sup> 地方炭素税の可能性を理論的に検討した研究として、諸富（2009）がある。

(2009)でも経済活動やライフスタイルを低炭素社会に向けて変革していくには、「地域の力を生かす」ことが強調されている。つまり、温暖化対策は、国と自治体が一体となって取り組むべき課題ではあるが、その施策のかかなりの部分を自治体が担っているので、温暖化対策税である炭素税も地方税として構築することに意義があるとされているのである。

第2に、温暖化対策や低炭素社会づくりのための財源確保という点である。温暖化対策における自治体の役割が重要であることは、第1の点で述べた通りであるが、自治体はその役割を十分に果たし、効果的な施策を実施していくためには、自主財源の確保が不可欠である。というのも、すでに温暖化対策費のかかなりの部分が自治体から支出されており、自治総合センター(2010)によれば、全国の各自治体が2008年度に地球温暖化対策として実施した、公共交通機関の利用促進、都市林の保全、都市公園施設の整備などの施策のために要した経費(予算額)は、1兆5058億円(都道府県7852億円、市町村7207億円)にまで及ぶ規模になっているからである。東京都や神奈川県が独自に地方炭素税の導入を検討する背景には、地方炭素税が都・県内のCO<sub>2</sub>の排出抑制効果に加えて、今後増加が予想されるであろう低炭素社会づくりのための新たな財源としても期待されているからであるといえよう。

第3に、フロントランナーとしての意義である。日本では1990年代初頭から国レベルで炭素税導入の検討が始まり、2004年には環境省が初めて炭素税の具体案を公表し、同省はその後毎年具体案を提示し続けているが、いまだ導入には至っていない<sup>26</sup>。そのため、東京都税制調査会(2009)や神奈川県地方税制等研究会(2009)では、そのように国の動きが極めて緩慢な状態が続く場合には、温暖化問題が切迫した地域の課題であることや低炭素社会に向けた取組みを促進させるという観点等から、炭素税導入に向けて都・県が先導的な役割を果たすことの意義が強調されている<sup>27</sup>。このような自治体の環境政策におけるイニシアティブは、実は決して新しい現象ではなく、かつて日本が公害問題に直面した時期に自治体が率先して国よりも厳しい規制や公害防止協定を導入し、問題の解決に取り組んだという経験がある。また最近では、前述した東京都の自動車税のグリーン化が契機となって、国の地方税法改正に結びつき、後に全国化されることになったという事例もある。つまり、東京都や神奈川県がイニシアティブをとって、国に先行して地方炭素税を導入し、国に全国統一的な炭素税の導入を求めていくというダイナミズムを引き出す可能性も十分ありうるのである。

## (2) 主要論点と制度設計案の特徴

以上のような地方炭素税の意義を背景に、東京都と神奈川県では、表2のように、その

<sup>26</sup> 環境省が2004年以降、毎年公表している環境税の具体案は、同省のHP(<http://www.env.go.jp/>)で確認できる。

<sup>27</sup> ちなみに、東京都は近年、国に先駆けて「2020年までに東京の温暖化ガス排出量を2000年比で25%削減する」という野心的な目標を定めており、2010年度には都市レベルでは初めて、大規模CO<sub>2</sub>排出事業所を対象に総量削減義務及び排出量取引制度を導入している。

制度設計案が検討されている。ここでは、炭素税を地方税として導入する場合に必ず問われるであろう論点に基づきながら、東京都と神奈川県の場合の制度設計案（以下、それぞれ「東京都案」、「神奈川県案」とする<sup>28)</sup>）の特徴について検討したい。

**表 2 東京都案と神奈川県案の概要比較**

	東京都案	神奈川県案(第 1 案)	神奈川県案(第 2 案)
導入形態	法定税(全国ベース)	法定外税	
課税対象	すべての化石燃料 電気	すべての化石燃料 電気	自動車用燃料以外の化石燃料 電気
既存エネルギー関連 諸税との調整方法	炭素比例税率を上乗せ	—	課税対象から自動車燃料用のガソリン・ 軽油・LPG 及びジェット燃料を除く
課税段階	できる限り消費段階	できる限り消費段階	できる限り消費段階
税率	3000 円/炭素トン ※東京都税制調査会 (2001)での税率	概ね 1600～2400/炭素トン  ※灯油については 2 分の 1 の税率	
税収の使途	一般財源	一般財源	
税収額(概算)	9000 億円/年 ※税率 3000 円/炭素トンの 場合	220～340 億円/年	160～250 億円/年
基礎控除	—	電気、都市ガス、LPG(自動車燃料用以外)にのみ設ける	

[出所]東京都税制調査会（2009；2001）及び神奈川県地方税制等研究会（2009）より作成。

第 1 の論点は、温暖化対策の実効性をいかにして確保するの点である。温暖化問題は、その影響が重層性を帯びながらもグローバルなレベルにまで及ぶため、自治体レベルでの炭素税の政策効果は、極めて限定的なものになってしまうからである。前述のように、確かに東京都も神奈川県も炭素税導入に向けた国の動きが仮に今後も緩慢であった場合には、単独での導入を示唆している。しかし両者の制度設計案を見てみると、基本的には東京都案では全国統一的な法定税としての導入が構想され、神奈川県案では法定外税として県単独での導入が構想されている。これは、神奈川県が地方炭素税を「国レベルで導入されるまでの間の措置」と位置づけ、いずれ国税に移行することを示唆しているのに

<sup>28)</sup> 東京都案については東京都税制調査会（2009）、神奈川県案については神奈川県地方税制等研究会（2009）に基づいている。

対して、東京都はあくまで地方税を主体にしかも各自治体が必ず課税しなければならない（任意税ではない）国・地方を通じた税制の構築を志向しているからである。つまり、東京都と神奈川県は、炭素税を独自税制として導入した場合でも、CO<sub>2</sub> 排出抑制効果の実効性を確保するという観点から、基本的にはいずれも全国一律の税制の構築を視野に入れているといえよう。

第 2 の論点は、既存エネルギー関連諸税との調整問題である。炭素税は本来、CO<sub>2</sub> の排出量に応じて課税されるべきであるが、CO<sub>2</sub> の排出量を測定することは困難なため、実際には各化石燃料の炭素含有量に応じた課税となるが、化石燃料にはすでに種々のエネルギー関連諸税が課税されているからである。そのため、すべての化石燃料を課税対象としている東京都案では、国税とするか地方税とするかを化石燃料ごとに仕分けが可能な「既存のエネルギー関係諸税を活かしつつ、それぞれに炭素比例税率を上乗せする」仕組みを選択することでこの調整問題に対応しようとしている<sup>29</sup>。具体的には、税源が普遍的で地方税として実績のある電気・ガスや軽油は地方税に、また揮発油や灯油等についても軽油引取税の徴税機構を利用して地方税としての執行を可能にするといった仕組みが検討されている。

神奈川県案では、すべての化石燃料を課税対象とする第 1 案の他に、当該調整問題への対応から、すでに国税として課税されている自動車燃料用の揮発油、軽油、LPG、ジェット燃料については、一定の炭素税がすでに課税されているものと位置付け、課税対象から除く第 2 案が提示されている。これは、地方炭素税を法定外税として導入する場合に求められる不同意要件「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ住民の負担が著しく過重とならないこと」（地方税法 261 条又は 733 条）に該当しないようにするという意味でも重要である。

第 3 の論点は、課税段階は上流（輸入・製造時点）での課税と下流（流通・消費時点）での課税のいずれが望ましいかという点である。課税段階がいずれに選択されるかは、地方炭素税の課税の効果や地方税としての適性、徴税コスト等との関係で極めて重要だからである。東京都案と神奈川県案では、いずれも下流（できる限り最終消費段階）での課税が選択されている。これは、炭素税を地方税として導入した場合に、以下のようなメリットがあるからである。

- ・ 化石燃料を実際に消費する家計や企業がエネルギー消費に見合った税負担を実感しやすくなるという意味で、より大きな CO<sub>2</sub> の排出抑制効果が期待できるとともに、汚染者負担の原則（PPP）にも合致する
- ・ 化石燃料の輸入・採取時点や製造場所在地に限定される上流課税では税源が偏在してしまうが、小売段階等の下流課税では税源が普遍的となる（地方税原則の「普遍性」に合

<sup>29</sup> ちなみに、東京都税制調査会（2009）で検討された他の調整方法は、①既存のエネルギー関係諸税とは別に炭素比例の新税を燃料横断的に導入する、②既存のエネルギー関係諸税の税率を引き上げ、エネルギー関係諸税の課税対象外の部分に新税を導入する、というものであった。

致する)

- ・ エネルギー多消費型産業や低所得者等に対する減免・還付、基礎控除等、担税力に応じた仕組みを講じる場合に、きめ細やかな対応が容易になる

他方、下流課税には「税源の移動性」の問題がある（地方税原則の「地域定着性」に反する）。上流課税の場合、化石燃料が最終的にどの地域で消費されても輸入・製造時点で課税されるので、その化石燃料の購入者は等しく税負担することになる。ところが神奈川県案のように、下流課税を前提に単独で炭素税を導入する場合には、化石燃料の消費者は炭素税を導入していない近隣自治体に移動することで容易に税負担を回避することができるからである。もちろん、東京都案のように、地方炭素税を全国統一的な地方税として導入することができた場合には、下流課税であってもそのような租税回避行動は生じないので、この問題は解消されることになる。

また、下流課税には、徴税コストが増加するというデメリットもある。そのため、両案ではいずれも既存のエネルギー関係諸税の徴税機構を活用しつつも、現行の軽油引取税のように、油種によっては課税技術上の理由で下流課税が困難な場合に限り、上流課税することも検討されている。ただしその場合においても、東京都（2008）では、税源の偏在を是正するために、自治体別の化石燃料の年間小売販売額等を基準に各自治体に税収配分するような仕組みが必要であると指摘されている。

第4の論点は、税率の水準をいかに評価すべきかという点である。地方炭素税の税率水準が適切であるかどうかは、CO<sub>2</sub>の排出抑制効果やその影響の大きさや課税自主権の尊重など、他の税制以上に考慮されるべき点があるからである。東京都で初めて地方炭素税の具体案が示された東京都税制調査会（2001）では、税率が3000円/炭素トンに設定されていたが、東京都税制調査会（2009）では具体的な税率が明示されず、「温暖化対策の重要性から、温暖化対策税と既存のエネルギー関係諸税を合わせた税負担水準が少なくとも現行を上回るようにすべき」と言及するに留められている。他方、神奈川県は、2009年度の報告書で税率を2400円/炭素トンとしている。東京都案の税率との間には若干の違いがあるが、実はいずれも国（環境省）が公表した環境税案の税率<sup>30</sup>を目安に設定されたに過ぎない。したがって、むしろ両案を見渡して注目すべきは、その税率の水準自体ではなく、税率決定の際に重視されている特徴にある。

まず東京都案の特徴は、導入当初の税率をあくまで全国統一的な法定税として構築する場合の標準税率とし、その後各自治体が地域の実情を踏まえて税率の変更等ができるような制度設計を提案していることである。温暖化問題は、地域の産業構造やエネルギー構造などにも大きく依存しているため、地方炭素税の税率や課税標準を一定の幅で自治体を選択できる制度として設計することは、自治体の自主的な取組みを可能にするという意味で極めて興味深い。

<sup>30</sup> 具体的には、東京都案の税率は『地球温暖化防止のための税の論点』（2001年8月）、神奈川県案のそれは『税制のグリーン化』（2008年11月）で公表された環境税案の税率が用いられている。

一方、神奈川県案の特徴は、地方炭素税導入に伴って生じうる産業や家計への影響を考慮した具体的な措置が設けられていることである。例えば、低所得者を初めとする家計への影響を緩和する措置として、電気・ガスについては、販売業者を特別徴収義務者として指定すれば、各世帯の毎月の使用量が捕捉できることから基礎控除方式の導入が、各世帯の毎月の使用量の捕捉が困難な灯油については、軽減税率の適用が提案されている。もちろんこのような措置は、CO<sub>2</sub>の排出抑制効果や低炭素社会の促進という観点からは、むしろ逆行してしまうが、地方炭素税導入に伴う分配問題の解決という意味においては一定評価できよう。

また、産業への影響を緩和する措置として特に興味深いのは、既存の法人事業税を温暖化対策の観点からグリーン化するという提案である。具体的には、すべての法人に対していったん超過課税を行った上で、CO<sub>2</sub>の排出量やエネルギー効率性の観点から、一定の基準を満たした法人に対しては、不均一課税によって軽減税率を適用するという仕組みである。これは、単に地方炭素税導入に伴う影響が大きいエネルギー多消費型産業であればすべてその税負担を緩和するのではなく、CO<sub>2</sub>の排出削減やエネルギー効率性向上のために一定の努力をした企業のみが緩和される。つまり、温暖化対策上の効果と矛盾しない形で分配問題を解決しうる優れたアイデアとして、今後さらに詳細な検討が期待される提案であるといえよう。

第5の論点は、税収を一般財源とするか特定財源とするかという点である。税収の使途については、東京都案でも神奈川県案でも原則的には一般財源とされている。神奈川県案ではその理由について、特に言及されていないが、東京都案では、2節でも述べた財政の硬直化を招く恐れがあることがその理由として挙げられている。確かに東京都税制調査会（2001）では、すべての化石燃料に対して、2001年度時点での3000円/炭素トンの税率で課税された場合には、税収規模が年間約9000億円に及ぶと推計されている。これは、都税収入全体の約2割を占め、年間平均8000億円前後である個人都民税収をも上回る規模であり<sup>31</sup>、東京都では地方炭素税が租税体系上、基幹的な税目の1つとして位置づけられることを意味するため、その税収はやはり一般財源とされてしかるべきだろう。

しかしその一方で見逃せないのは、東京都案も神奈川県案も地方炭素税の税収を温暖化対策などの環境保全を目的とした事業に用いることを必ずしも否定しているわけではないということである。特に東京都案では、税収の使途に関して、「（地方炭素税の）円滑な導入に向けて納税者の理解を得るとともに総合的な環境政策としての効果を高めるためには、歳出のグリーン化を図っていくべき」とであるとされている。興味深いのは、その具体的な中身として挙げられているのが、環境技術の開発・普及、交通対策、都市災害や土砂災害への対策、都市緑化などの環境に配慮したまちづくりを目的としたものになっているということである。国税レベルで炭素税を導入しているヨーロッパ諸国では、その税収が主に

<sup>31</sup> ちなみに神奈川県案では、すべての化石燃料に対して2400円/炭素トンの税率で課税された場合（第1案）の年間税収額は、340億円と見積もられている。これは、県税収入全体の約1割を占めることになる。



社会保険料や所得税などの減税財源に用いられる傾向にある中で<sup>32</sup>、東京都案ではそれよりもむしろ低炭素社会あるいは持続可能なまちづくりを促進するための財源として期待されているのである。

## おわりに

本稿では、日本でこれまで展開されてきた地方環境税論議を整理・確認した上で、近年、新たな地方環境税として検討され始めた地方炭素税の主要論点について、東京都と神奈川県制度設計案を素材に検討してきた。結論として重要なことは、地方炭素税は、低炭素社会づくりを促進する有力な政策手段及び財源調達手段としての可能性を秘めているということである。もちろん、まだ提案の域を超えていない地方炭素税を評価することは時期尚早であるが、遅々として進まない日本の温暖化対策を前進させる契機になりうるという意味で、東京都や神奈川県の試みの意義は小さくない。

ただし、地方炭素税を全国統一的な形で一挙に導入することが困難で一時的にしる単独での導入を余儀なくされる場合には、その負担は域内の住民や事業者のみに課せられることになるため、その実現には当該住民や事業者の高次の環境意識を要することを意味する。言い換えれば、地方炭素税を森林環境税のような参加型税制として構築できるかどうか、その実現のための重要な課題となる。また上述のように、もし地方炭素税の導入が低炭素社会づくりと一体化した形で進められるなら、参加型税制としての地方炭素税の意味はより重要なものとなるだろう。日本で検討されている地方炭素税の動向に期待しつつ、今後も注目していきたい。

## 【参考文献】

OECD (1997) *Environmetal Taxes and Green Tax Reform*.

Wallart,N.(1999) *The political economy of environmental taxes*, Edward Elgar.

青木宗明 (2010) 「「地方炭素税」の実現可能な制度選択～地方法定税、「燃料別国・地方課税」、「国・地方共同税」:排出抑制効果と徴税コスト・税源偏在との相克～」『日本地方財政学会第18回大会報告論文』。

— (2000) 「法定外地方税の理論と現実」『地方税』12月号, 2-8頁。

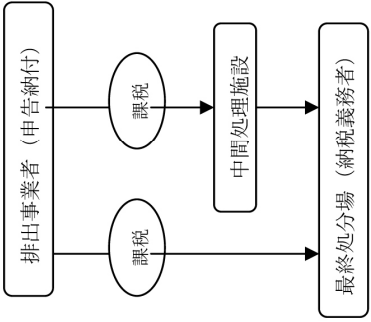
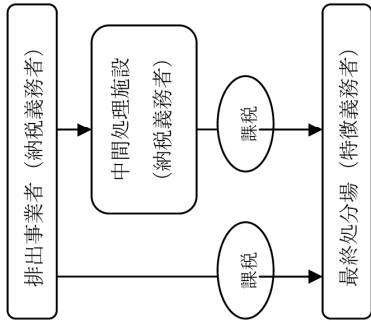
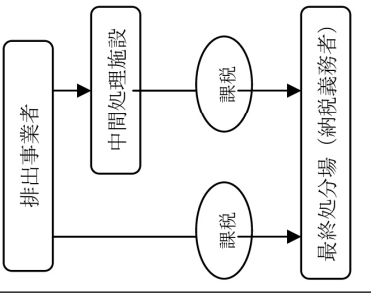
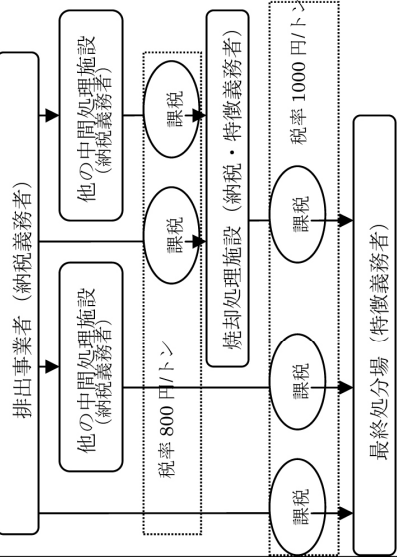
植田和弘 (2000) 「「環境政策と行財政システム」からみた地方環境税」『地方税』第51巻第5号, 2-7頁。

— (1997) 「環境税」植田和弘・岡敏弘・新澤秀則編著『環境政策の経済学』日本評論社, 113-127頁。

<sup>32</sup> 東京都税制調査会 (2009) でもその可能性について言及されているが、日本の場合は「国民負担率が高く、負担増の余地が少なかった EU 諸国に比べ、我が国は国民負担率も低く、膨大な財政赤字を抱えるなど、状況が大きく異なる」と指摘されている。

- 加藤英典 (1999) 「東京都における自動車税の超過不均一課税について～環境に配慮した自動車税制構築への取組み」『税』4月号, 307-317 ページ。
- 神奈川県地方税制等研究会 (2009) 『低炭素社会の実現に貢献する神奈川県独自の税制に関する検討結果報告書』 (<http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/kaikaku/houkoku0903/houkokusyo0903.pdf>)。
- 金子林太郎 (2009) 『産業廃棄物の制度設計 - 循環型社会の形成促進と地域環境の保全に向けて』白桃書房。
- 環境省 (2009) 『平成 22 年度環境省税制改正要望の結果について』 ([http://www.env.go.jp/press/file\\_view.php?serial=14781&hou\\_id=11948](http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=14781&hou_id=11948))。
- 木村収 (2001) 『地方分権改革と地方税』ぎょうせい。
- 自治総合センター (2010) 『地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究報告書～地方税における税制のグリーン化～』 ([http://www.jichi-sogo.jp/document/pdf/research/2010\\_01.pdf](http://www.jichi-sogo.jp/document/pdf/research/2010_01.pdf))。
- 全国知事会 (2009) 『平成 22 年度税制改正等に関する提案』 (<http://www.nga.gr.jp/news/teiannsyosaisyuu10000.pdf>)。
- 東京都税制調査会 (2009) 『平成 21 年度東京都税制調査会答申 中間報告』 ([http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc21\\_chuho.pdf](http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc21_chuho.pdf))。
- (2008) 『平成 20 年度東京都税制調査会答申 - 分権と環境を基軸とする税制の構築 - 』 ([http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc20\\_tsh.pdf](http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc20_tsh.pdf))。
- (2001) 『平成 13 年度東京都税制調査会答申 - 地方における新しい環境税制の構築 - 』 ([http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc\\_20011225h.pdf](http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc_20011225h.pdf))。
- 沼尾波子 (2004) 「課税自主権の論理と実態」池上岳彦編著『地方税制改革』, 223-266 ページ。
- 牧慎太郎 (2000) 「地方税の自主管理」神野直彦編著『分権型税財政制度を創る』ぎょうせい, 278-325 頁。
- 松下京平・浅野耕太・飯国芳明 (2004) 「社会関係資本への投資としての地方環境税－高知県森林環境税の現状と課題－」『環境情報科学論文集』第 18 号, 189-194 頁。
- 丸山高満 (1985) 『日本地方税制史』ぎょうせい。
- 諸富徹 (2009) 「地方炭素税の可能性を考える」『都市問題研究』第 61 巻第 9 号, 62-76 頁。
- (2005) 「森林環境税の課税根拠と制度設計」日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房, 65-81 頁。
- (2003) 「産業廃棄物税の理論的根拠と制度設計」『廃棄物学会誌』, 第 14 巻第 4 号, 182-193 頁。
- (2000) 『環境税の理論と実際』有斐閣。
- 守友裕一 (2002) 「流域相互協力による水資源の涵養方策」『福島大学地域創造』第 13 巻第 2 号, 26-32 頁。
- 横山彰 (2009) 「カナダの州レベルの炭素税と日本への示唆」『地方税』第 60 巻第 12 号, 2-8 頁。
- 横山彰 (1997) 「地方税制のグリーン化」『地方税』第 48 巻第 12 号, 4-15 頁。
- ロバート・D・パットナム, 河田潤一訳 (2001) 『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造－』NTT 出版。
- 和田八東 (1979) 「目的税と法定外普通税」国民税制調査会編『地方税制』学陽書房, 135-148 頁。

別表 1 日本における産業廃棄物税の制度設計の主な事例

導入自治体	三重県、滋賀県など	中国三県、東北三県、奈良県など	北九州市など	福岡県
課税タイプ	排出課税	最終処分課税		焼却処理及び最終処分課税
仕組み				
	産業廃棄物の中間処理施設または最終処分場への搬入 排出事業者	産業廃棄物の最終処分場への搬入 排出事業者及び中間処理業者	産業廃棄物の最終処分場の埋立 最終処分業者及び自家処分業者	産業廃棄物の焼却処理施設及び最終処分場への搬入 排出事業者・中間処理業者
	排出事業者による申告納付	最終処分業者による特別徴収	排出事業者による特別徴収	中間処理業者及び最終処分業者による特別徴収
	排出事業者 (申告納付)	排出事業者 (申告納付)	排出事業者 (申告納付)	排出事業者 (申告納付)

[出所] 導入自治体の各種資料より作成。



한국 지방 재정 학회

2010/9/7

## 일본의 지방환경세 논의와 지방탄소세의 가능성

카와카츠 타케시  
(川勝 健志:京都府立大学)  
kawakatsu@kpu.ac.jp

1

### 연구목적

- 본 연구는 일본의 지방환경세를 둘러싼 논의에 대해 도입배경, 도입형태, 제도설계의 각 시점에서 개괄적으로 검토하고자 한다
- 또한 최근 주목을 받고 있는 지방탄소세의 동향을 소개하면서 그 의의나 특징에 대해 검토하고, 마지막으로 가능성에 대한 견해를 언급하고자 한다

2

## 일본의 지방환경세 논의 배경

- 근년의 지방재정위기의 심각화
  - 지방재정의 차입금 잔고
  - 2000년도말:184조엔(GDP대비 37.0%)  
→1990년도의 2.6배, 114조엔 증가
- 2000년 4월 ‘지방분권일괄법’ 시행
  - ①법정외보통세 신설  
중전 총무성장관의 허가제 → (동의)협의제 전환
  - ②법정외목적세 신설  
지방에서 환경세 도입시 제도상의 장애가 완화됨

3

☆허가제하에서 존재한 「세원의 소재 및 재정수요 유무」가 협의사항으로부터 제외됨  
→이는 반드시 세수 확보를 최우선적 목적으로 하지 않는 정책세제의 신설을 인정한 것을 의미

### 일본의 지방환경세의 도입 형태

1. 기존 지방세제의 그린화(환경세화)  
과세베이스와 세율을 환경부하에 따라 조정하고 이를 환경정책 수단으로 이용
- 2.법정외세를 활용한 신설

4

## 기존 지방세제의 그린화(환경세화)

- 초과과세나 불균일과세의 이용 또는 양자 병용

예1) 도쿄도(東京都)의 ‘자동차세의 그린화’

→저공해차 및 지정 저공해차에 경과세,  
신차등록후 10년경과된 자동차에 중과세

예2) 코오치현(高知県)의 ‘삼림환경세’

→현민세 균등화의 초과과세를 활용하여 그린화  
에 의한 세수증액분을 각 자치체 재량으로 환경  
목적에 이용

5

## 법정외세로서의 지방환경세

- 보통세(일반 재원)인가? 목적세(특정 재원)인가?

-일반적인 환경세론

\*「합의의 편리」라는 관점에서 특정재원화 해야  
한다는 논의도 있지만, 대다수의 논의는 재정의  
경직화를 이유로 일반재원화 해야 한다는 의견  
이 중심

-지방환경세의 경우

\*지방세법에 의해서, 「법정외보통세」와 「법정외  
목적세」라는 형태로 양자에서 명확하게 인정됨

6

예)

○배수나 쓰레기를 과세대상으로 한 비교적  
소규모 세수입을 목적으로 한 것은 목적세

○온난화대책세처럼 대규모 세수입을 발생시키는  
것은 보통세

→지방환경세의 경우, 국세 환경세보다 유연한  
대응이 가능

7

## 제도설계의 과제

### 1. 전국적인 확대성과 조세조화

-대표적 사례인 「산업폐기물세」

-2009년 4월 현재 27도부현(광역) 1시(기초)에서 도입됨

(문제점①)

→산업폐기물은 현(県)경계를 넘어 광역적으로 이동 및 처리  
되는 것이 많기 때문에 산업폐기물세를 도입한 지자체에  
서 미도입한 지자체로 산업폐기물의 이동을 유발시키는  
조세 외부성을 초래할 수 있음

(문제점②)

→각 지자체의 제도설계의 차이로 인해 이중과세 문제가  
발생한 경우가 있음

8



예) 어떤 배출사업자가 산업폐기물을 A현의 중간  
처리시설에 반입하여 과세된 후, 그 잔류  
폐기물을 B현의 최종처리장으로 반입했을 경우,  
다시 과세됨

→현재, 주변 부현(府県)의 협조하에 광역적으로  
도입·과세한다거나 혹은 과세면제규정을 이용해  
복잡한 제도적 개선안을 추진하려는 조세조화를  
추진 중임(표 1)

☆향후 제도설계가 상이한 사례마다 정책효과를  
검증하는 등 사후평가를 반복축적해 가는 것이  
과제임

## 2. 참가형세제의 시도

‘산업폐기물세’와 유사한 대표적 사례인 ‘산림환경세’는  
「참가형세제」로서의 위상을 가짐

### ※ 참가형세제

→세제설계, 세수입 용도 결정에서 사후평가에 이르는 각  
프로세스에서 「주민참가」를 보장

예) 코오치현의 ‘산림환경세’

#### ① 산림환경보전기금 설치

→세수 전액을 새로운 산림환경보전사업을 위한 기금으로  
적립하여 충당하고, 지출에도 새로운 예산과목을 마련해  
기존사업과 명확하게 구분

⇒세수와 용도에 관한 정보공개 실시

## ②삼림환경보전기금 운영위원회 설치

- 주민, 학식경험자로 구성된 운영위원회의 설치, 사업프로세스 공개, 주민의견 반영
- ⇒투명성 확보와 효율적인 사업 집행을 실현

☆「참가형세제」라는 평가측면의 제기는 기존의 과세근거론과 종래의 환경세이론들을 뛰어넘는 세제임

- 평가측면 자체를 어떻게 평가할 것인가?라는 과제를 동시에 연구해야함

11

## 일본의 지방환경세 논의의 신국면

- 항상 국세로 검토되어 온 탄소세가 최근 지방세로서 구체적으로 검토되기 시작
  - 환경성(2009)「2010년도 세제개정 요망」
  - 전국지사회(2009)「2010년도 세제개정 등에 관한 제안」
  - 도쿄도(2009)「2009년도 도쿄도 세제조사회 답신 중간보고」
  - 카나가와현(2009)「저탄소사회 실현에 공헌하는 카나가와현의 독자적인 세제에 관한 검토 결과보고서」
- 지방탄소세는 지방환경세의「제3의 흐름」이 될 수 있을까?

12

## 지방탄소세의 제도설계안

	도쿄도안	카나가와현안( 제1안)	카나가와현안( 제2안)
도입형태	법정세(전국범위)	법정외세	
과세대상	모든 화석연료 전기	모든 화석연료 전기	자동차용연료이외의 화석연료 전기
기존에너지관련세제와 조정방법	탄소비례세율을 추가	—	과세대상 중 자동차연료용 가솔린, 경유, LPG, 제트연료 등은 제외
과세단계	가능한 소비단계	가능한 소비단계	가능한 소비단계
세율	3000엔/탄소1톤 ※동경도세제조사회 (2001)의 세율	약1600~2400엔/탄소1톤 ※등유는 ½의 세율	
세수의 용도	일반재원	일반재원	
세수액(概算)	9000억엔/연 ※세율3000엔/탄소1 톤	220~340억엔/연	160~250억엔/연
기초공제	—	전기, 도시가스, LPG(자동차연료용이외)	

13

## 왜 「지방」탄소세인가?

## 1. 온난화 문제의 지자체 책임

＞온난화대책은 중앙과 지자체가 일체가 되어 추진해야 할 과제이지만, 실제로는 시책의 대부분을 자치체가 담당

## 2. 온난화대책이나 저탄소사회 실현을 위한 재원확보

※지자체의 온난화 대책 경비: 1조 5,058억엔(2008년도 예산)

＞향후 증가가 예상되는 저탄소사회 실현을 위한  
신재원으로 기대됨

## 3. 개혁주자의 의의

＞국가 대응의 완만한 상태가 지속되는 반면, 온난화 문제가  
절박한 지역과제라는 점과 저탄소사회를 향한 대책의  
촉진이란 관점에서 지자체가 선도적인 역할을 수행

14

## 주요논점과 제도설계안의 특징

논점① 온난화대책의 실효성을 어떻게 확보하는가?

\*도쿄도안: 전국 통일적인 법정세로서 도입

→중앙과 지방을 연계한 세제 구축

\*카나가와현안: 법정외세로서 단독 도입

→언제가는 국세로 이행

☆CO<sub>2</sub> 배출 억제효과의 실효성을 확보한다는  
관점에서 양자 모두 기본적으로는 전국 일률적  
세제의 구축을 시야에 두고 있음

15

논점② 기존 에너지 관련세제와 조정문제?

\*도쿄도안: 전국 통일적인 법정세로서 도입

→기존의 에너지 관련세제를 유지하면서 각각에 탄소비례  
세율을 추가

\*카나가와현안: 법정외세로서 단독 도입

→이미 국세로 과세되고 있는 자동차연료용 화석연료는  
과세대상에서 제외

논점③ 과세단계는 상류(수입·제조 시점)에서 과세와 하류  
(유통·소비시점)에서의 과세 중 어느쪽이 바람직한가?

\*도쿄도안과 카나가와현안은 양자 모두 하류(가능한 최종  
소비단계)단계의 과세를 선택

16

### ○ 장 점

- CO2배출 억제효과가 큰 오염자부담원칙(PPP)에 합치
- 세원의 보편성(지방세 원칙의「보편성」에 합치)
- 에너지 다소비형 산업과 저소득자 등에 대한 감면·환부, 기초공제 등의 배려적 대응 용이

### ○ 단 점

- 「세원의 이동성」문제(지방세 원칙의「지역정착성」에 반함)
- ※지방탄소세를 전국 통일적으로 도입할 경우 이 문제는 해소
- 징세 코스트의 증가
- ※과세기술상 하류과세가 곤란한 경우에 한정해 상류과세도 검토
- 세원의 편재성을 시정하기 위해 지자체별 화석연료의 연간 소매판매액 등을 기준으로 하여 각 지자체에 세수가 배분 되는 구조가 필요

17

### 논점④ 세율 수준을 어떻게 평가할 것인가?

\*도쿄도안:도입 당초 세율을 전국 통일적인 법정세로서 구축하는 경우에는 표준세율로 하고, 그 후 각 지자체가 지역실정을 고려하여 세율 변경 등을 가능토록 함

>온난화 문제는 지역의 산업구조와 에너지구조에도 크게 의존하고 있기 때문에 지역 실상에 적합한 지자체의 자주적인 대응 가능

\*카나가와현안:산업과 가계의 영향을 고려한 구체적인 부담 완화 조치의 설치

(가계에 관한 대응)

>전기·가스: 기초공제 방식 도입, 등유:경감세율 적용

→ CO2 배출 억제효과와 저탄소사회 촉진이란 관점에는 역행하지만, 지방탄소세 도입에 따른 분배문제를 해결

(산업에 관한 대응)

>기존의 법인사업세를 온난화 책의 관점에서 그린화

→온난화대책 의 효과와 모순되지 않는 형태로 분배 문제를 해결가능

18

논점⑤ 세수를 일반재원으로 하는가? 특정재원으로 하는가?

\*도쿄도안, 카나가와현안 모두 원칙적으로 일반재원

※ 세수규모가 연간 약 9,000억엔정도로 추계한 도쿄도안은 재정의 경직화를 우려함

\*도쿄도안, 카나가와현안 모두 세수를 환경보전 목적으로 이용하는 것에는 부정하고 있지 않음

>도쿄도안 : 「세출의 그린화」

(환경기술의 개발·보급, 교통 대책, 도시재해와 토사재해 대책, 도시녹화 등 환경에 배려한 마을만들기)

→사회보험료와 소득세 등의 감세재원 보다 저탄소사회 혹은 지속가능한 마을만들기를 촉진하기 위한 재원으로 활용

19

## 결론

- 지방탄소세는 저탄소 사회 실현을 촉진하는 정책수단 및 재원조달수단으로 유력한 선택사항임
- 도쿄도와 카나가와현의 시도는 일본의 온난화대책을 발전시키는 계기로 될 수 있음
- 다만, 지방탄소세가 각 지자체의 단독 도입을 피할 수 없게 된다면, 이의 실현에는 해당주민과 사업자에게 상당히 높은 환경의식이 필요함

→지방탄소세를 「참가형세제」로 구축할 수 있을지 어떨지는 그 실현을 위한 중요한 과제임

20

# 토론문

김대영(한국지방행정연구원)

- 川勝교수님 원고는 일본에서의 최근 지방환경세 논의를 소개하고 지방탄소세의 가능성을 도쿄도와 가나가와현의 지방탄소세간의 비교를 중심으로 설명하였음
- 본 원고에서 소개한 지방환경세 논의와 지방탄소세 사례로 부터의 시사점을 중심으로 한국에서의 지방환경세 논의를 살펴 보면 다음과 같음
- 일본의 지방환경세 논의는 주로 기존 세목의 그린화, 환경 관련 법정외 지방세 신설, 지방환경세 운용시 조세회피 방지, 참가형 지방환경세 등이라고 할 수 있음
- 첫째, 기존 지방세의 그린화
  - 한국에서도 자동차세와 재산세를 환경친화적으로 개편하는 그린화 논의가 진행되고 있음
  - 자동차세는 과세표준을 엔진 성능을 나타내는 배기량에서 연비()나 탄소배출량 등으로 개편하자는 논의가 있음
  - 재산세는 신축 건물을 중심으로 친환경 지수 등 사용하여 평가하고 친환경 건물에 대하여 재산세를 경감하자는 논의가 있음
- 둘째, 지방환경세의 도입.
  - 일본의 경우 법정외세가 도입되어 있으나, 한국에는 법정외세가 도입되어 있지 않으므로 한국에서는 자치단체가 스스로 환경관련 지방세목을 설치하는 것이 불가능함
  - 한국에서는 신세원에 대하여 지방세를 과세하려고 할 때, 법정외세의 부재로 인한 제도적 공백을 지역개발세를 활용하였음
  - 그런데 지역개발세는 법정세이므로 일본과 같이 지방자치단체 스스로 환경관련 세목을 설치하는 데는 한계가 있음
- 셋째, 지방환경세를 운용할 때의 시사점으로서 조세회피 행동의 방지

- 본 원고에서는 일본의 법정의 보통세인 산업폐기물세를 예를 들면서 도입이 되어있는 자치단체에서 도입이 되어 있지 않은 자치단체로 과세대상인 산업폐기물이 이동하는 조세회피 문제가 발생한다는 점을 우려하고 있음
- 한국의 경우에도 자동차세를 환경친화적으로 개편하더라도 탄력세율을 활용하여 자치단체간 세부담이 달라지게 되면 일본에서와 유사하게 조세회피 행동이 발생할 수 있으므로 제도 설계시 고려해야 할 사항이라고 보여짐

○ 넷째, 참가형 세제의 시도로서 삼림환경세의 도입

- 삼림환경세는 보통세인 현민세 초과균등화의 재원을 주민이 참가하여 환경관련 용도로 사용을 제한함으로써 지방환경관련세로서의 역할을 충실히 할 수 있는 좋은 사례라고 할 수 있음
- 한국에서도 새로운 지방세목을 신설하지 않고도 탄력세율이 허용되는 기존 세목을 대상으로 세율을 인상하고 인상된 세율로 확보되는 세수를 주민들이 원하는 환경관련 사업에 투입하도록 함으로써 환경관련 지방세의 역할을 수행하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다고 생각됨

○ 지방탄소세와 관련해서는 도쿄도와 가나가와현의 사례를 중심으로 제도를 소개하고 평가하였는데 이로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음

- 중앙정부인 환경성에서는 논의가 완만하게 진행되고 있는 탄소세가 도쿄도와 가나가와현에서 활발하게 진행되고 데 대하여 ① 지구온난화 문제가 지방의 책무라는 점 ② 온난화대책이나 저탄소사회 만들기를 위해 막대한 지방재원이 소요된다는 점 ③ 중앙정부의 집행을 기다리기만 하는 수동적 자세에서 능동적으로 자치단체가 나섰다는 점을 높게 평가하고 있음
- 가나가와 현은 지방탄소세를 현의 주민을 대상으로 하는 법정의 보통세로 도입할 것을 주장하므로 비교적 자유롭게 논의할 수 있었다고 할 수 있음.
- 그러나 도쿄도는 법정 지방세로서 전국적으로 도입되는 지방탄소세를 도입을 논의하는 것으로 자치단체가 법정 지방세의 도입을 추진하는 시도로 의의가 있다고 보여짐

□ 우리나라에서의 지방탄소세 논의는 지방세를 총괄하는 행정안전부를 중심으로 진행될 수 밖에 없겠지만 일본에서의 지방탄소세 논의에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음

○ 첫째, 온난화 대책의 실효성 확보



- 지방탄소세가 온난화 대책의 실효성을 확보하려면 전국 일률의 지방탄소세가 필요하다는 점임
- 일본에서 가나가와 현도 지방탄소세를 법정외 보통세를 도입은 하지만 궁극적으로는 전국일률의 지방탄소세를 지향하고 있음
- 한국에서 적용하려면 지방탄소세는 전국 일률로 도입하되 일정 정도의 탄력세율을 허용하는 것이 되겠음

○ 둘째, 기존 에너지 관련세와의 조정문제

- 한국에는 기존의 에너지 관련세로 유류 소비에 부과되는 국세인 교통·에너지·환경세와 지방세인 주행세가 있음
- 지방탄소세 도입도 주행세를 활용하는 방안을 모색할 수 있는데, 이 경우에는 주행세의 독립세화가 선행되어야 한다고 하겠음.
- 즉, 주행세의 세율을 교통세의 260/1000과 같은 형태에서 유류소비량을 과세표준으로 하는 정액세로 전환한 후 유류 종별 탄소배출량을 감안하여 세율을 조정하는 방안임

○ 셋째, 과세단계의 설정

- 일본의 경우 기존 에너지세와 조화를 위해 경유거래세와 같이 소비단계의 과세가 곤란한 경우를 제외하고는 대부분 소비단계에서 과세하도록 하는 방안을 제안하고 있음.
- 만일 한국에서 주행세를 지방탄소세로 전환한다면 이 경우에도 소비단계에서 과세할 수 있도록 하는 방안을 채택할 필요가 있음
- 소비단계의 과세는 “소비주체의 세부담 인식우의 용이성, 세원의 보편성, 조세정책 실행의 용이성 등 장점이 있기 때문임

○ 넷째, 세율수준의 평가

- 지방탄소세의 세율수준은 CO2 배출억제효과 등을 고려하여 결정해야 하지만, 일본의 도쿄 도는 3000엔/탄소 톤, 가나가와 현은 1,600엔/탄소 톤 ~ 2,400엔/탄소 톤을 고려하고 있음
- 한국에서 주행세를 독립세화하고 탄소 배출량을 감안하여 세율을 조정하면서 적정 세율을 결정해야 하겠지만, 현재의 주행세 부담보다는 상향 되어야 한다고 생각함

○ 다섯째, 재원의 성격

- 본 연구에서 재원을 성격을 규정하는 표준으로 사용한 것은 재원의 규모임
  - 한국의 지방탄소세도 모태가 되는 주행세의 규모를 고려하면 일반재원이 바람직할 것으로 보여짐
  - 현재 주행세는 3조 811억원으로 지방세수의 45조 4,797억원의 6.8%를 차지하며, 유류보조금을 제외한 지방에 배분되는 세수도 8,442억원으로 지방세수의 1.9%를 차지하고 있기 때문임
- 川勝교수님의 발표로 일본의 지방환경세 관련된 최근 논의의 전반과 도쿄도와 가나가와현에서 시도하고 있는 지방탄소세의 사례에 대하여 깊은 이해를 할 수 있었음
- 특히 본 논문 발표에서 제가 얻은 시사점은 다음과 같음
- 일본의 삼림환경세의 예처럼 환경관련 지방세목의 신설이 없이도 보통세의 세율인상을 활용하여 주민이 참여하여 환경재원을 마련할 수 있다는 점임
  - 또한 지방탄소세와 관련해서도 많은 시사점을 얻었는데, 한국의 상황에서 지방탄소세를 도입한다면 주행세가 모태가 될 것으로 판단되며, 우선 주행세의 독립세화를 추진하고 다음으로 탄소배출량을 감소한 세율구조 개편과 소비단계의 전환이 이루어 져야 한다고 생각함

# 토론문

조계근(강원발전연구원)

## 1. 탄소세의 도입논리에 관해

탄소세의 합리적 도입방안(조계근2009)의 탄소세의 도입요건 중 첫째, 과세유형은 많은 정보가 필요하고 효율적 감시능력이 필요한 직접탄소세보다, 효율적인 시장이 존재하고 정책목표가 오염억제와 조세수입 모두에 있는 간접탄소세가 합당. 둘째, 탄소세는 오염원 중 대기부분에 과세하므로 과세주체 즉 징세권과 세수보유권을 중앙정부에 두는 것이 합당. 셋째, 과세대상은 대기오염, 수질오염, 폐기물오염 등 모두에 과세하기보다 연료사용으로 대기오염이 발생하는 이산화탄소 배출량에 한정. 넷째, 과세표준은 금액, 수량 등이 있는데, 연료사용량을 탄소배출량의 대용변수로 사용하므로 종가세가 아닌 종량세가 적정. 다섯째, 세율은 탄소배출 톤당 얼마씩 부과되므로, 과세표준에 관계없이 일정한 금액을 과세하는 단순정액세율로 함. 여섯째, 세출과의 연계 측면에서는 세입을 일반예산에 사용하기보다 반드시 탄소배출량 억제에 사용해야 하는 목적세가 적합.

〈표 1〉 탄소세 도입시 검토사항

구 분	검 토 사 항
과 세 유 형	직접탄소세, <b>간접탄소세</b> , 기타
과 세 주 체	<b>중앙정부</b> , 지방자치단체(광역자치단체, 기초자치단체), 혼합(중앙정부와 지방자치단체로 양분)
과 세 대 상	오염유발물질의 전부, <b>오염유발물질의 일부(유류 등)</b>
과 세 표 준	오염물질배출량( <b>연료사용량</b> ), 과세표준의 유형(종가세, <b>종량세</b> )
세 율	비율세율(비례세율, 차등세율), 금액세율( <b>단순정액세율</b> , 계급정액세율)
세출과 연계	보통세, <b>목적세</b>

카와카즈 타케시와 차이점은 어떻게 설명할 것인지?

1. 과세단계를 생산단계가 아닌 소비단계로 할 경우, 탄소배출량의 변화에 대한 조정과 측정방법이 애매할 수 있음.

2. 세율이 톤당 대체로 3,000엔 내외로 하는 것은 선진국들보다 지나치게 낮은 것은 아닌지?
3. 탄소세 부과시 산업과 수출에 미치는 영향은?
4. 탄소세 조세수입의 합리적 배분방안과 기준 및 방법은 어떻게 할 것인가?
5. 시도별, 지역별로 여건, 세원, 세율차이는 어떻게 반영할 것인가?
6. 탄소세를 참가형 세제로 할 경우 사후적으로 누가 어떻게 효과를 평가하나?
7. 왜 생산에 투입될 때 부과하지 않고, 소비할 때 탄소세를 부과하는가?
8. 세원은 가정용, 산업용만 포함시키고 운송용은 제외했나?

## 2. 일본 에너지 관련 세제의 내용과 한계

일본은 날로 심각해지고 있는 지구온난화 문제를 해결하기 위하여 온실가스 감축을 위한 규제적 조치와 자발적 대책(협약), 경제적 수단 등 다양한 정책수단을 강구. 1993년 「환경기본법」을 제정하여 ‘지속가능한 개발’에 대한 정책방향을 제시하였으며, 의무사항 목표치와 현재 배출량 간 차이인 약 14%의 온실가스 배출량 중 약 4% 정도를 환경세를 통해 달성하려는 방침. 그동안 일본은 1997년 교토의정서 발효 후 지구온난화 대책의 경제적 수단으로서 환경세의 도입을 적극 검토하였음. 그래서 2004년 11월에는 환경세의 도입을 목표로 하는 ‘환경세의 구체안’을 발표하는 등 지속적으로 환경세 구체안을 준비하고 있음.

2004년 발표된 환경세 구체안에서는 탄소 1톤당 3,600엔을 과세함으로써 예상되는 세수입 1조엔을 온난화 대책에 충당하는 방안을 검토하여 왔음. 경제 및 산업계의 반발로 과세액을 낮추기로 하고 배출권거래제도 등을 도입하여 온실가스 삭감 목표를 달성하기로 하였음. 그 결과 2006년 안에는 탄소 1톤당 2,400엔으로 세율을 낮춤으로써 세수규모도 줄어 약 3,700억엔(산업 약 1,600억엔, 업무 및 기타 약 1,100억엔, 가정 약 1,000억엔)에 그칠 것으로 추산됨.

환경성이 도입을 추진하고 있는 환경세는 유럽의 환경세와는 세율이나 세제 도입 방법 등에서 약간 다름. 유럽, 특히 북유럽의 국가는 전체적인 세제개혁 차원에서 환경세를 도입하였으므로 환경세 세율이 일본의 안과 대비하여 대체로 높은 편임. 그리고 환경세의 도입으로 인해 높아진 세부담을 소득세나 법인세의 감면으로 보전해 주는 형태를 취하고 있음. 그러나 일본의 환경성이 도입하려고 하는 환경세의 경우, 세제개혁 차원이 아니라, 기존의 세제 위에 새로이 지구온난화 방지 대책으로 신규 환경세를 도입하려는 것으로 세율도 유럽 국가들이 도입한 세제개혁 차원의 환경세 세율의 1/10 정도 수준에 그침.

일본 환경성이 환경세 구체안을 발표 했음에도 불구하고, 부처간의 이해관계 대립으로

인해 현재까지 환경세가 도입되지 못하고 있는 것은 산업의 국제경쟁력 저하 문제 때문임. 특히 경제산업성은 새로운 세제를 도입하여 기업이 새로운 부담을 안게 될 경우 국제경쟁력이 저하될 우려가 있다며 반대하고 있음. 경제산업성은 현재도 일본 기업은 에너지 절감 제품의 개발에 힘쓰고 있으며, 그 결과 높은 경쟁력을 유지하고 있음. 굳이 새로운 세제를 도입하여 기업이 새로운 부담을 안게 될 경우 국제경쟁력이 저하될 우려가 있다며 새로운 세제의 도입에 반대하는 입장을 취하고 있음. 세제개혁 차원이 아닌 단순히 기존의 세제 위에 세목을 추가하는 형태를 취하고 있어, 환경세의 도입이 증세론과 연결되어 도입이 지연되고 있다는 지적도 있음.

〈표 2〉 일본의 에너지원별 환경세 세율

(단위:엔/단위량)

에너지원	단위	세율(2006년)	세율(2008년)
석탄	kg	1.58	1.58
휘발유	ℓ	1.52	1.52
등유	ℓ	0.82 <sup>1)</sup>	1.63
경유	ℓ	1.72	1.72
제트연료	ℓ	1.61	1.61
증유	ℓ	1.80	1.96
천연가스	kg	1.76	1.76
LPG	kg	1.96	1.96
도시가스	m <sup>3</sup>	1.38 <sup>2)</sup>	-
전기	kWh	0.25 <sup>2),3)</sup>	-

주: 1) 등유에 대해서는 세율을 일률적으로 1/2로 경감

2) 도시가스, 전기에 대해서는 원 연료과세분이 전기요금, 도시가스 요금에 모두 전가된 경우의 세율에 상당하는 율

3) 전기관련 배출 계수는 총 전원 평균에 기초함

1. 북유럽의 국가는 환경세를 도입하면서 높아진 세부담을 소득세나 법인세의 감면으로 보전해 주는 형태를 취하고 있지만, 일본의 환경성이 도입하려고 하는 환경세는 기존의 세제 위에 새로이 지구온난화 방지 대책으로 신규 탄소세를 도입하는 무엇인가?
2. 세제개혁 차원이 아닌 단순히 기존의 세제 위에 세목을 추가하는 형태를 취하고 있어, 환경세의 도입이 증세론과 연결되고 업계의 반대 등으로 도입이 지연되고 있다는 지적도 있는데 대한 견해는?
3. 왜 일본은 교토의정서 등 국제협력기구에 가입하지 않는가? 아니면 독자적인 행동이 합당하다고 생각하나?

