

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 -

平成13年12月25日

東京都税制調査会

目 次

はじめに

第 1 章 地球温暖化問題を解決するための環境税制のあり方

1	地球温暖化問題における地方自治体の責務	3
(1)	地球温暖化問題	3
(2)	これまでの地球温暖化対策への取組み	3
(3)	地方自治体の責任と役割	4
2	諸外国における環境税（炭素税）	6
(1)	導入の経緯	6
(2)	温暖化対策税の概要	6
(3)	温暖化対策税の導入の効果	7
3	地方環境税（炭素税）の創設	7
(1)	基本的考え方	7
(2)	地方税として構築する理由	8
4	環境税（炭素税）をめぐる論点とあるべき方向	9
(1)	課税対象	9
(2)	課税標準	9
(3)	課税ポイント	10
(4)	税率	10
(5)	既存のエネルギー関連諸税との関係	11
(6)	税収の用途（一般財源か特定財源か、普通税か目的税か）	11
(7)	課税主体	11
(8)	その他留意すべき事項	12
5	具体的なモデル案	13
(1)	第 1 案	13
(2)	第 2 案	13
(3)	第 3 案	13
(4)	国・地方間の税源配分等	14
(5)	地方環境税（炭素税）の確立に向けて	14

第2章 自動車生産者に対する新税のあり方

1	環境負荷と自動車メーカーとの関わり	16
2	求められるクリーン自動車の製造促進	17
3	政策税制としての「メーカー課税」の意義	18
4	クリーン自動車製造促進のための具体的課税案	19

第3章 環境目的法定外税の広域的展開

1	広域的な行政対応の必要性	21
2	七都県市による環境対策と法定外税の共同実施	22

第4章 大都市特有の財政需要

1	大都市特有の財政需要の存在	23
(1)	大都市特有の財政需要を検討するに当たって	23
(2)	大都市の現状	24
(3)	多様性のある国土形成と都市づくりの推進	24
(4)	大都市東京の抱える課題	25
2	大都市特有の財政需要	26
(1)	大都市東京の役割	26
(2)	今日的な大都市特有の財政需要	27
3	結び - 税源移譲の推進 -	30

(付記事項)

(東京都税制調査会委員名簿)

(参考資料)

はじめに

1 環境の世紀の到来と我々の責務

2001年、人類にとって新たな、そしてその存亡をかけた世紀が始まった。21世紀は「環境の世紀」である。

20世紀は、産業革命における工業化を通じ人類が高度な文明社会を形成した世紀であった。大量生産、大量消費、大量廃棄のメソッドを通じて、人類はより快適で便利な生活を手に入れるようになった。しかし、高度工業化の進展の結果として、未曾有の環境破壊が引き起こされた世紀でもあった。

新世紀の初頭にあって、今、我々がなさなければならないことは、近代科学技術文明は、人間の物質的欲望の解放の上に成り立つ文明であるということをも十分認識した上で、環境との調和を目指した新たな社会経済システムの構築に、速やかに着手することである。

環境は、地球温暖化の問題から大気汚染に至るまで、極めて広範な領域に関わるものであるが、地域的な環境問題はもちろんのこと、地球規模の環境問題においても、地方が主体的な役割を果たすことが期待されている。環境問題の解決に向けて、地方レベルから積極的な取り組みを行うことは、地方主権の観点からも意義あることである。

当調査会は、こうした基本的認識に立ち、「環境」を基軸として、「地方における新しい環境税制の構築」に向けいくつかの提言を行うものである。

2 地球温暖化対策と環境税の導入

1997年、地球温暖化の進展を防ぐために二酸化炭素排出量を削減するルールを協議する国際会議が開催され、「気候変動枠組条約京都議定書」が採択された。

この議定書の具体的な運用ルールについては、本年、ボン及びマラケシュの会議において、基本的な合意がなされ、地球温暖化対策に向けて大きな前進が図られた。

欧州諸国においては、既に「炭素税」が導入されており、一定の成果をあげている。わが国においても、国及び地方のレベルにおいて、地球温暖化対策のために炭素含有量を課税標準とした環境税の導入に向けて検討を急ぐべきである。

3 自動車生産者に着目した税制のあり方

わが国の都市部を中心に二酸化窒素や浮遊粒子状物質等の大気汚染対策は急務の課題となっている。

自動車排出ガス規制の強化や自動車税のグリーン化などにより、大気環境改善の取組みも徐々に進行してきているとはいえ、国内の自動車メーカーは、より規制の厳しい海外向けの仕様と国内向けの仕様とに分けて生産している。

地域の大気環境の一層の改善を図るためには、規制の強化や税制の活用、補助金などの政策手法があるが、税制の活用により環境負荷の小さい低公害の自動車（クリーン自動車）の生産を自動車メーカーに促すことも効果的である。

4 七都県市における共同税の施行

東京圏は、様々な環境問題を抱えているが、とりわけ大気汚染対策や産業廃棄物対策などの環境対策については、単独自治体で実施するよりも、構成自治体の連携協力を図りつつ、広域的に実施することにより、より大きな政策効果があげられるものと考ええる。

このため、「大型ディーゼル車高速道路利用税」と「産業廃棄物税」についても、広域的な税として検討されるべきである。

5 大都市特有の財政需要

大都市特有の財政需要は、古くて新しい問題である。その検討に当たっては、今後、多様性のある国土形成と都市づくりの推進を図る中で、大都市東京の役割を踏まえたものでなければならない。

すなわち、東京圏は、先進諸国のなかでも最大級の3,300万人を超える人々を擁し、業務、物流、居住、文化などにおいて、中心的役割を担っており、東京圏は、今後の、わが国の再生を図る上でも、重要な役割を担わなければならない。

大都市特有の財政需要は、これまでの人口や産業等が集中することに伴って生じる問題への対応に加えて、そうした中で考えられる必要がある。

具体的には、第一に、公共交通の基盤整備、第二に、道路交通の円滑化のための基盤整備、第三に、安全な都市づくり、第四に、快適な都市環境の創出、第五に、経済活力と産業育成の都市づくりであり、これらに関連する財政需要のうち、その一部が大都市特有の財政需要に該当するものと考えられる。

こうした大都市特有の財政需要に的確に対処していくためには、その財源を確保することが何よりも重要であり、そのためにも、国から地方への税源移譲を早期に進めることが是非とも必要である。

第 1 章 地球温暖化問題を解決するための環境税制のあり方

環境問題には、地球的規模における環境問題から地域における特定の環境問題に至るまで様々なレベルの課題があり、それぞれ課題に応じた環境施策が講じられている。こうした環境施策を実施していく上で、税制を政策手段として活用することも検討していく必要がある。

本章では、環境問題のうち、地球的規模における環境問題とりわけ地球温暖化対策のための環境税（炭素税）にテーマを限定し、そのあり方について、諸外国の例も参考にしつつ検討を加え、具体的なモデル案を広く提言することにより国や産業界におけるこれらの議論に一石を投じるものである。

1 地球温暖化問題における地方自治体の責務

（ 1 ）地球温暖化問題

地球的規模の環境問題、とりわけ地球温暖化問題は、21 世紀を通じて人類の直面している最も大きな課題の一つである。社会経済の安定的、持続的な発展を続けていく上で避けては通れない最重要課題であり、人類の生存基盤そのものを揺るがしかねないという意味で一刻の猶予、逡巡を許さない課題である。

自然のもつ浄化能力を超えた資源・エネルギーの消費が地球環境に大きな負荷を与えている。活発な産業活動や地域社会の活動等を背景として排出される二酸化炭素は、年々、その量が飛躍的に増加し、地球温暖化の進行と影響を顕在化させている。大規模な気候変動を引き起こし、地球の生態系や人類社会に計り知れない影響を及ぼすことが懸念されている。

いま、まさに、地球温暖化などをもたらす大量生産・大量消費・大量廃棄という 20 世紀型の社会経済システムの抜本的な見直しが迫られている。これからは、省資源・省エネルギー、リサイクル社会の実現など、経済発展だけでなく環境を重視する考え方が内在化された新しい社会経済システムを構築していく必要がある。

（ 2 ）これまでの地球温暖化対策への取組み

わが国でも、これまで、地球温暖化対策については、地球温暖化防止行動計画(平成 2 年 10 月)や、地球温暖化対策推進大綱(平成 10 年 6 月)などを策定し、エネルギー需要・供給の両面にわたる二酸化炭素の排出

削減対策をはじめ多様な取組みが行われてきた。都においても、環境基本計画（平成 9 年 3 月）や地球を守る都庁プラン（平成 13 年 3 月）などによりその施策に着実に取り組んできている。

折りしも、1997 年（平成 9 年 12 月）に京都議定書が採択されたことを契機に地球温暖化問題とその対応や政策手法等について関心が飛躍的に高まり、国の各省庁においては精力的な検討、研究が行われ、また産業界においても自主的な取組みが行われている。

環境庁の「環境政策における経済的手法活用検討会」においては、炭素税ならびに他の政策手段（自主協定や排出権取引等）とのポリシーミックスの効果が検討され（平成 12 年 5 月）、また、環境省の「地球温暖化防止のための税の在り方検討会」では、地球温暖化防止のための税の論点について報告している（平成 13 年 8 月）。政府税制調査会でも、規制的手法に加えて、税を含む経済的手法の有効性に言及し、国・地方の環境施策全体の中での税制の具体的位置づけを踏まえながら、汚染者負担の原則（Polluter Pays Principle）に立って、幅広い観点から検討を行っていくとしている（平成 12 年 7 月）。他の省庁や経済団体等においても、環境税（炭素税）について、その活用の是非、政策効果、他の政策手段とのポリシーミックス、諸外国の実施状況等について、幅広い観点から検討が行われている状況にある。

（ 3 ） 地方自治体の責任と役割

国と地方との役割分担

環境問題は、地球的規模の環境問題から地域に特有の環境問題まで幅広い広がりをもっている。地域の環境問題は地方自治体の役割、地球的規模の環境問題は国の役割とする主張が少なくない。しかし、これまで地方自治体の役割とされている水質汚濁や産業廃棄物、大気汚染対策などの地域環境対策はもとより、地球温暖化対策についても地方自治体が果たすべき役割と責任は大きいものといえる。

地球温暖化という環境問題は、ローカルからリージョナル、ナショナルさらにはグローバルという空間的スケールで重疊的に広がっている。したがって、地球温暖化対策は、地方自治体の区域を越えて施策の効果が及ぶという点で国の役割も重要であるが同時に地域に環境汚染の源があるという意味では地域の課題でもあり、地方自治体の果たすべき役割も重要である。

地球温暖化対策における事務事業をいわゆる「補完性（subsidiarity）の原理」に基づき国と地方自治体との役割分担を考えると、地球温暖化対策の基本的な役割は地方自治体が分担し、国は地方自治体が担うにふさわしくない全国的な環境基準の策定や外交交渉等を担うべきこととな

る。

(注)補完性の原理：家族や地域などの小さな単位で可能なことはそれに任せ、そこでは不可能もしくは非効率なものだけを、国などのより大きな単位が行うという考え方

地方の環境保全対策

環境基本法や地球温暖化対策推進法でも、国の責務とともに地方公共団体の責務が明記されている。地方公共団体は、その区域の自然的社会的条件に応じた環境保全のために必要な施策や、温室効果ガスの排出の抑制等のための施策を推進することとしている。

平成 11 年度の国の環境対策予算は、3 兆 213 億円であり、一方、平成 11 年度の地方の環境保全対策費は総額 5 兆 9,912 億円、このうちの国庫支出金 1 兆 5,775 億円となっている。歳出ベースで見ると、国と地方の歳出割合は、1：4 であり、こうした地方の環境保全対策費用の支出の実態からみても、地方自治体が環境対策のほとんどを担っているといえる。具体的な環境対策としては、大気汚染、水質汚泥対策、生活騒音・悪臭対策、地盤沈下対策、廃棄物・リサイクル対策、トラスト制度等による緑の保全、下水道事業等が挙げられる。

都においても、地球温暖化対策の一環として、二酸化炭素排出量の削減に向けた各種の取組みを行ってきた。さらに、二酸化炭素増加の最大の要因となっている事業所ビルと自動車からの発生量の抑制するため、新築建築物への省エネルギー設計の義務化や自動車交通量の抑制などの総合的な交通需要マネジメント施策などのほか、太陽光発電や風力発電などの自然エネルギーの普及支援などを行うとしている(平成 13 年 11 月「東京都環境基本計画のあり方」)。

資源エネルギー問題

地球温暖化問題は資源エネルギー問題でもある。産業活動や住民の日常生活による資源エネルギーの消費の増加が二酸化炭素の排出の増加をもたらすことから考えれば、地球環境問題と資源エネルギー問題は基本的に不可分一体の関係にあるといえる。

地球温暖化対策は、エネルギー管理と深くかかわっており、地域が主体となりエネルギー需要の適正な管理や新しいエネルギーの開発を行うことによってはじめて地球的規模でのエネルギー需要も制御できるといえる。風力発電や太陽光発電への取組み支援、さらにはエネルギー消費の少ないライフスタイル、まちづくり、総合交通マネジメントなど地方自治体が推進すべき施策が地球温暖化対策としても重要である。

地球温暖化問題は、地域社会における産業活動、都民・国民の消費行為そのものに地球環境に負荷を与える汚染源があり、全国的視野、地球

的規模での視点を踏まえつつも、地域における対策として積み上げていけない限り、実効性のあがらないものと考えられる。

2 諸外国における環境税(炭素税)

地球温暖化対策を進めていく政策手法には、税、課徴金、規制、排出権取引、補助金、政府と企業との協定、各種の歳出を通じた施策などやこれらを組み合わせたポリシーミックスがある。EU諸国では、1990年代から化石燃料やエネルギーに対して二酸化炭素の排出量、具体的には炭素含有量等に応じて温暖化対策税が導入されており、他の施策とのポリシーミックスによって一定の政策効果をあげている。

(1) 導入の経緯

北欧諸国等(フィンランド、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、オランダ)では、1990年代初頭から、地球温暖化防止対策の一環として、化石燃料を対象に炭素含有量に着目した炭素税が導入された。

また、京都議定書で先進各国に対する温室効果ガスの削減目標が決定されたこと等を受けて、1990年代後半から2001年にかけて、ドイツ、イタリア、イギリスにおいても、二酸化炭素の排出抑制等を目的とする地球温暖化防止のための税が導入されている。スイス、フランスなどでは今後の導入が検討されている。

(2) 温暖化対策税の概要

これらの諸国における炭素税等を導入する手法としては、既存の税制とは別に温暖化対策税を導入する方法、既存の税制に税率を上乗せする方法、既存のエネルギー税の課税標準に温暖化対策の視点を組み込む方法がある。

また、課税標準は、課税対象の「炭素含有量」に比例する税率とする国、「炭素＋エネルギー要素」に依存する国、「エネルギー要素」に依存する国がある。

多くの国で産業部門(特にエネルギー多消費型産業)に対して免税・軽減措置を講じており、また二酸化炭素排出の削減目標を企業と政府とが協定を取り交わすことにより税を減免するメカニズムを採用している国もある。

税収の用途は、一部を環境目的の用途に充てている国もあるが、一般財源としている国が多い。また、他の減税や社会保険料の軽減等を通じて、税収中立としているケースも多い。

課税主体は国であり、国税として課税している。

(3) 温暖化対策税の導入の効果

北欧諸国では、炭素税導入から約 10 年経過し、いくつかの国で事後評価が行われている。各国の状況は、全体の二酸化炭素の排出量は増えているが、温暖化対策税の導入により、ポリシーミックスと相俟ってある程度の二酸化炭素の排出量の削減効果があったと結論している。温暖化対策税を導入しなかった場合には、より一層の二酸化炭素の排出量の増加があったものと予測している。

3 地方環境税(炭素税)の創設

(1) 基本的考え方

このように、諸外国では地球温暖化対策のための環境税(炭素税)がポリシーミックスによって一定の政策効果をあげている。こうした諸外国の実情、世界の趨勢からすると、二酸化炭素の排出量の抑制などの地球温暖化対策を推進していく上で、化石燃料の炭素含有量等を課税対象とした「環境税(炭素税)」を導入することは、有効な方策であると考えられる。わが国においても、早急にその創設に向けた検討を深めていくべきである。

仮に、わが国において、地球温暖化対策のための「環境税(炭素税)」を導入する場合には、次のような視点から検討すべきである。

第一に、国・地方を通じた税制として構築することを基本とすべきである。

地球温暖化対策は、地球的規模の課題であると同時に地域の課題でもあり、国と地方の役割分担や責務等を踏まえて講じられる必要がある。このため、地球温暖化対策のための税制も国・地方を通じた税制とすべきである。EU諸国におけるように、国税のみで構築することは適当でないとする。

第二に、地方税を主体とし、また全国地方税として構築すべきである。

地球温暖化対策などの環境施策は、国と地方自治体が一体となって取り組むべき課題であるが、施策の大部分を担っているのは地方自治体である。したがって、地球温暖化対策のための環境税(炭素税)は、地方税を中心に構築されるべきである。

また、地球温暖化対策のための税制を地方税として構築する場合には、地球温暖化対策が世界の各国と協調して取り組む課題であること、地域や国境を超えてその施策の効果が及ぶこと等を考えれば、基本的には地

方税法で定める全国ベースの地方税として構築されるべきである。また、こうした地球温暖化対策の性格等から、地方自治体が課税をするか否かを選択できる任意税としてではなく必ず課税しなければならない税として構築されるべきである。

第三に、地方自治体の自主的な取組みを可能とする制度とすべきである。

地球環境問題は、地域に根ざした問題でもあり、地域における産業構造やエネルギー構造等にも大きく依存している。したがって、地方税法の中で全国ベースの地方税として構築する場合でも、二酸化炭素の排出状況やエネルギー消費の実態など地域の実情にあわせて税率を設定できる標準税率制度や課税標準を一定の幅で地方自治体を選択できる制度として設計されるべきである。

なお、国における取組みが遅れ、国・地方を通じた税制度の整備が進まないような場合には、地球環境問題が地域の環境問題でもあるという側面や切迫した課題であること等を踏まえ、その政策効果や影響等を慎重に見極めつつ、大都市東京の責任として、都自らが税制面で必要な措置を講ずることも検討すべきである。

第四に、環境税(炭素税)の税の目的や性格等を踏まえる必要がある。

温暖化対策のための環境税(炭素税)は、経済的手法としての税制の活用という面を有するとともに環境対策のための財源調達手段としての側面も有するものと考えられる。

また、環境税(炭素税)は、現行の所得課税である所得税(住民税)・法人税(法人住民税、法人事業税)、資産課税である固定資産税、消費課税である消費税(地方消費税)などとともに、その税収の規模の大きさや伸長性等から、今後の税制の基幹的税目の一つに位置づけられるものと考えられる。

(2) 地方税として構築する理由

地方税として構築する理由は、昨年の当調査会答申(平成12年11月)や、「1(3)地方自治体の責任と役割」でも指摘したが、次のような点が挙げられる。

地方自治体にも環境対策の責務があること

現実に地方自治体が環境保全対策経費の多くを支出し、環境政策全般に大きな役割を果たしていること

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により環境問題に対する都民・国民の意識の高まりが期待されること

汚染者負担の原則(PPP)を基本としつつ、原因者に近いレベルで課税することが地方税にふさわしいこと

二酸化炭素の排出源に課税することはマイナスの応益課税ということができ、応能課税を基本とする国税よりも応益課税を基本とする地方税にふさわしいこと

現に地方税として軽油引取税が存在すること、かつて電気税・ガス税が存在していたこと

地球温暖化問題は資源エネルギー問題でもあり、地域における資源エネルギー対策は地方自治体の役割であること

このように、環境税(炭素税)を地方税として仕組むことに十分な理由があると考えられる。

4 環境税(炭素税)をめぐる論点とあるべき方向

わが国に環境税(炭素税)を導入するとした場合には、検討すべき多くの論点があり、今後、あらゆる観点から慎重な検討を要するものと考えられる。環境税(炭素税)を地方税として構築することを前提としつつ、基本的な論点とそのあるべき方向を整理すると次のとおりである。

(1) 課税対象

すべての化石燃料を課税対象とすることを基本とすべきである。

現在、化石燃料のうち、ガソリンには揮発油税・地方道路税が、軽油には軽油引取税が、LPGには石油ガス税が、ジェット燃料には航空機燃料税がそれぞれ課税されているが、これら化石燃料に加えて、ナフサ、灯油、重油、石炭、天然ガスなど二酸化炭素を排出する化石燃料も、この税の目的や化石燃料間の課税の公平性の確保を図る観点から、課税対象とすべきである。

また、電力には電源開発促進税が課税されているが、二酸化炭素の排出量の抑制とあわせて主としてエネルギーの消費を抑制する観点から環境税(炭素税)を課税すべきである。この場合、二重課税を回避するため発電用燃料を非課税とした上で電力消費に課税すべきである。

なお、風力発電や太陽光発電などの自然再生エネルギーに対しては、これらのエネルギーの開発を推進する観点から課税すべきではないと考えられる。原子力発電による電力に対してはエネルギーの消費を抑制する観点、課税の公平の観点からその消費に課税すべきであるとも考えられるが、国のエネルギー政策との関連で検討されるべきである。

(2) 課税標準

この税の目的は、二酸化炭素の排出量を抑制することにあることから、その排出量を課税標準とすべきであるが、排出量を直接に測定、把握することは困難である。二酸化炭素の排出量と炭素の燃焼量との間に比例関係があること、それぞれの化石燃料の炭素含有量割合が一定であることから、化石燃料の炭素含有量に着目し化石燃料の消費量（販売量）を課税標準とすることを基本とすべきである。

電力については、エネルギーの消費の抑制が主たる課税の目的であるから電力の消費量を課税標準とすべきである。

（３）課税ポイント

化石燃料の課税ポイントとしては、化石燃料の輸入段階・生産段階・流通段階・消費段階のいくつかの段階が考えられる。

地方税として構築する場合には、流通、消費段階で課税することを基本とすべきである。

徴税コスト等を考慮すれば、輸入製品は輸入段階で、精製・製造された化石燃料は生産段階で課税することが現実的であるとの意見もある。しかし、化石燃料は消費されることにより二酸化炭素を排出し、地球環境に負荷を与えるものであり、より消費者に近いポイントで課税することは汚染者負担の原則（PPP）の考え方にも合致することになる。また、より大きなアナウンスメント効果やインセンティブ効果も期待でき、都民・国民の環境意識の高揚に資することもできる。また、化石燃料等の用途に応じた課税免除や免税等の軽減措置を講ずることが容易となるなどの利点もある。

なお、現行の軽油引取税においては、流通段階での課税を原則としつつ輸入段階での課税も一部に採用されていることも参考として制度設計すべきである。

電力については、発電燃料に課税する方法と電力消費に課税する方法とがあるが、かつて電気税を課税していた経緯があり、地方税として構築する場合には、消費段階で課税することが望ましいと考えられる。この場合には、二重課税を避けるため、発電用燃料を非課税とすべきである。

（４）税率

導入当初は、比較的低税率で導入することが望ましいのではないかと考えられる。例えば、炭素 1 トン当たり 3,000 円（ガソリンで約 2 円 / リットル）の税率を目安とすることが考えられる。

環境省の検討会報告「地球温暖化防止のための税の論点」（平成 13 年 8 月）によれば、炭素 1 トン当たり 3,000 円の税率でも二酸化炭素の排出

削減のための技術や設備の導入のための補助金などとの組合せにより大きな効果が期待でき、これにより社会全体を温暖化防止の取組みへと促すことができるとされている。また、都民・国民の地球温暖化問題に対する意識の高揚等のアナウンスメント効果が期待できると考えられる。

また、全国地方税で構築する場合の税率を標準税率とし、地方自治体が地域の実情を踏まえて税率の設定ができるようにすべきである。

(5) 既存のエネルギー関連諸税との関係

現在、化石燃料の中にはエネルギー関連諸税の課税対象となっているものもあり、地球温暖化対策としての環境税(炭素税)を導入する場合にこの既存のエネルギー関連諸税と新税との関係を整理する必要がある。既存の燃料課税に上乘せする方式と、既存の燃料課税を全面的に改組して炭素含有量に応じた税として再構築する方式が考えられる。

全面的に改組する方式は、軽油等と比較してガソリンに過重な税負担がかかっていること等を考慮し、新たに炭素含有量に応じてフレームを再構築する方法である。そのほか、道路特定財源の暫定税率部分を環境税に振替える方式などがある。

環境税(炭素税)を低税率で導入する場合には、将来、道路特定財源等について本格的な見直しがなされるまでの間、当面、既存税制に上乘せして課税する方式が現実的ではないかと考えられる。

また、諸外国の燃料課税による税負担と比較してわが国の燃料課税の税負担が相対的に低いことを考慮すれば、環境税(炭素税)の税率が比較的 low 税率である場合には、既存税制に上乘せする余地があるものと考えられる。

(6) 税収の使途(一般財源か特定財源か、普通税か目的税か)

温暖化対策のための環境税(炭素税)は、環境対策のためにその税収が活用されるものであり、導入当初はそのほとんどを地球環境対策のために充当すると想定されるが、必ずしも特定財源とする必要はないのではないかと考えられる。

環境税(炭素税)について、その使途を地球温暖化対策に限定する目的税とする方法もあるが、将来の財政の硬直化を避けるためには、普通税としその税収を一般財源とすることがより望ましいと考えられる。また、地球温暖化対策によって便益を受けるのは、都民・国民一般であり、こうした観点からも一般財源とすることが望ましいと考えられる。

(7) 課税主体

地球温暖化対策は、国と地方がそれぞれの役割分担や責務を踏まえな

がら、総合的・一体的に取り組む必要があることなどから、地球温暖化対策のための環境税(炭素税)は、国・地方を通じた税制として構築することを基本とすべきである。

なお、仮に輸入段階や生産段階で課税する場合には税源が偏在するため環境税(炭素税)は地方税としてふさわしくないとの意見がある。これに対しては、現行の軽油引取税は流通・消費段階での課税を基本としつつ輸入段階でも課税しており、また、税源の偏在を是正する必要がある場合は、例えば化石燃料の各地方自治体別の年間の小売販売額等の適切な基準で各地方自治体に税収配分するような制度設計も検討できると考えられる。

また、地方税は国税と比較して徴税コストに問題があるという意見がある。地方主権の税制を目指す限りにおいてある程度の徴税コストはやむを得ないものであり、また、汚染者負担の原則(PPP)やこの税の性格等からいって、地方を課税主体とし、地方税として構築すべきであることは「3 地方環境税(炭素税)の創設」で前述したとおりである。

(8) その他留意すべき事項

以上のほか、環境税(炭素税)の制度設計に当たっては、なお検討を要すべき次のような多くの論点がある。幅広い観点から慎重に検討する必要がある。

- 免税措置等の軽減措置のあり方(特定目的の用途免税の是非等)
- 産業間の公平の確保(エネルギー多消費産業への配慮の是非等)
- 世代間の公平の確保(現役世代と将来世代の負担のあり方等)
- 税収の中立性(増減税同額、減税施策の是非等)
- 逆進性への対応(低所得者への配慮等)
- マクロ経済や雇用、物価に与える影響(景気や経済成長に与える影響)
- 国際競争力への影響(輸出の多い産業部門への軽減措置の是非等)
- 国境税調整(必要性の有無、輸出品免税・輸入品課税に関するWTOルールとの関連)
- 排出権取引(排出許容量の設定と市場での取引の制度のあり方)
- 政府と企業との間の協定(二酸化炭素の削減について一定の協定をした企業への軽減税率を適用、実施できなかった場合は高率で課税する制度のあり方)
- ポリシーミックスのあり方
- 二酸化炭素の削減目標
- 導入時期等(都民・国民の理解を得ること等)

5 具体的なモデル案

以上のような基本的な論点整理の方向を踏まえた地球温暖化対策のための環境税(炭素税)としては、次のような3つの案が考えられる。

(1) 第1案

同一の課税ポイント、同一の課税標準を用いて、地方税(全国地方税)と国税とを併課する案である。

徴収方法は、環境税(炭素税)が地方主体の税であると位置づけられるとの観点、また徴税の便宜上の観点から、地方自治体が国から国税の徴収権の委任を受けて、国税分を含めて徴収し、国に払い込む方式とすることが適当である。

なお、この方式の一形態として、全国地方税を最初に構築し、国税の課税標準を地方税の税額とすることにより課税する方法(現行の消費税と地方消費税の関係を逆転させたような課税方法)も考えられるが、地方税の税額を課税標準とする方式では、各地域の実情に応じて地方税の税率や課税標準を設定しにくいなどの難点がある。

(2) 第2案

国税と地方税(全国地方税)とを別個独立に構築する案であり、例えば、国税は輸入段階ないし製造段階で、地方税(全国地方税)は原則として流通段階ないし消費段階でそれぞれ課税する案である。

国税と地方税とが課税ポイントで棲み分けできる点、国税での導入が遅れた場合でも地方税が先行できるなどの点に特徴がある。

(3) 第3案

環境税(炭素税)のすべてを地方税(全国地方税)として構築した上で、地球温暖化問題等の環境施策における国と地方の役割分担等を踏まえ、その税収の一部を地方自治体から国に譲与する案である。

現行制度における地方譲与税制度は、国税として賦課徴収した税収の一部を一定の配分基準により地方自治体に譲与する方式であるが、この案は現行制度とは逆に、その財源である環境税(炭素税)を地方がいったん賦課徴収し、その一定割合を地方から国への譲与方式とする案である。環境対策の大部分を担っているのが地方自治体であることがこの方式を採用する根拠である。

なお、第1案から第3案のいずれも国における法制度の整備が前提と

なっている。環境税（炭素税）には種々検討をしなければならない課題がある。このため、国における取組みが遅れ、国・地方を通じた税制度の整備が進まない場合も考えられる。そのような場合には、地球温暖化問題が地域の環境問題でもあるという側面や切迫した課題であること等を踏まえ、その政策効果や影響等を慎重に見極めつつ、大都市東京の責任として、都自らが、地域の産業構造やエネルギーの消費構造等に対応した措置を税制面で講ずることも検討すべきである。

（４）国・地方間の税源配分等

これらの案における環境税（炭素税）の税収規模は、すべての化石燃料に対して、例えば、炭素 1 トン当たり 3,000 円の税率とした場合は、総額で約 9,000 億円となる。今後、地球温暖化対策等の施策の推移を勘案しながら、税率等の見直しをしていくことが想定されるが、その場合には、税収の規模の大きさや伸長性、環境税制という性格等からわが国の租税体系、特に地方税体系の中で基幹的な税目として重要な位置を占めることになるものと考えられる。

また、第 1 案から第 3 案までのいずれの案においても、国と地方との間で税源を配分する必要がある。国・地方間の配分割合は、地球温暖化対策等の環境施策における国と地方との役割分担や環境対策経費の負担の実態等を踏まえて検討していく必要がある。環境政策全般において地方自治体が果たしている役割や環境対策経費の支出の状況等に対応した適切な割合で配分されるべきである。

なお、国と地方とが環境税（炭素税）を課税することに異論はないが、徴税コスト等を考えれば、現行の消費税と地方消費税のように、国が国税と地方税とを徴収して地方税分を地方に配分する方式が現実的ではないかとの意見もある。しかし、汚染者負担の原則（PPP）の考え方、環境税（炭素税）の趣旨目的や性格等を踏まえれば、地方自治体がいわゆる川下（流通段階・消費段階）で賦課徴収することを基本とすることがより適当であると考えられる。

（５）地方環境税（炭素税）の確立に向けて

第 1 案から第 3 案のどの案が、地方自治体にとってまた地球環境問題の解決にとって、最も効果的であり望ましいかであるが、いずれの案も地方の役割を重視した案であり、国と地方の税制上の位置付けに若干の差異があるに過ぎない。地球温暖化問題は国と地方自治体とが一体となって取り組む課題であることから、税制を構築する場合には、地方の主体性を重視しつつ、国の役割も踏まえた制度とすることが望ましいと考えられる。

国の基本的役割等も視野に入れつつ、地方主権の立場から環境施策を推進することができるのは、環境税（炭素税）のすべてを地方税として構築しようとする第3案であると考えられる。最も地方主権の時代にふさわしい案であると考えられる。

地球温暖化問題をはじめ地球環境問題は、新しい世紀のグローバルな課題であると同時に日常生活に密着した身近な課題でもある。こうした課題を効果的に解決していくためには、都民・国民が自らの課題、そして子々孫々にわたる世代を超えた課題であることを深く認識し、必要かつ適切で果敢な行動をとることが何よりも肝要である。そのためには、一方で国との連携を図りつつ、他方で都民・国民とともに施策の展開が可能な地方自治体が、地域経営の総合的な政策プランナーとして、重要な役割を果たしていかなければならない。

地球温暖化対策のための地方環境税(炭素税)をどう構築し、どう活用していくかは、国との適切な役割分担を踏まえつつ、地方が主体となっ
て取り組まなければならない喫緊の課題である。

第 2 章 自動車生産者に対する新税のあり方

自動車は、我々の生活に利便性と快適性をもたらし、そして何よりも、わが国の経済活動を支えている重要な輸送手段であることは否定できない。

一方で、自動車は、その走行に伴って様々な有害物質が排出されることから、環境負荷の発生源として、我々の生命や健康を脅かす「加害者」となり得ることも、また事実である。

「経済重視」か「環境重視」かは、本来、二者択一の問題ではなく、双方の調和が図られるような「最適解」が求められるべきであり、そのために我々の英知が結集されなければならない。

しかし、その「最適解」を模索する過程において、やはり、重視されるべきは、生命や健康が我々にとってかけがえのないものであるというごくあたり前の認識と、「環境の世紀」と言われる 21 世紀の環境優先社会にふさわしく、「経済」と「環境」とは、もはや五分五分のトレードオフでは済まないと捉える健全な価値観であろう。

もし、今、自動車が環境負荷をもたらし、我々の生命や健康を脅かしている実態があれば、そこから目を反らすのではなく、一刻も早く、環境負荷の低減に資する有効な解決策を見出し、それを実践するための具体的シナリオが示されなければならない。

1 環境負荷と自動車メーカーとの関わり

大気汚染の原因となる有害物質については、それぞれ法律に基づいて環境基準が定められ、全国各地に設けられた測定局において常時監視が行われている。近年、一酸化炭素や二酸化硫黄などの有害物質に関しては、全国的にほぼ全ての測定局で環境基準が達成され、改善傾向が見られるものの、二酸化窒素や浮遊粒子状物質については、東京などの都市部を中心に、依然として、厳しい状況にある。

例えば、主な幹線道路沿いに設置された「自動車排出ガス測定局」における二酸化窒素の環境基準の達成状況を見ると、全国平均が 7 割程度の達成率であるのに対し、自動車 NO_x 法の規制対象地域である「特定地域」の達成率は 4 割程度、さらに、東京 23 区は 2 割程度の達成率でしかない。また、浮遊粒子状物質については、全国平均、特定地域、東京 23 区とも、総じて二酸化窒素よりもその達成率は低く、東京 23 区に至っては、平成 7 年から平成 10 年までの間、環境基準を達成した測定

局が一つもなかったという驚くべき実態がある。

窒素酸化物や粒子状物質は、喘息など呼吸器系の障害との関連が指摘されており、東京などの都市部においては切実な問題であり、より一層の大気汚染対策を講じる必要がある。

窒素酸化物の約 7 割、粒子状物質の約 8 割は、自動車による発生源とするものであり、また、自動車から排出される窒素酸化物の約 75 %、粒子状物質の実に 100 % は、ディーゼル車に起因するものである。

このように、特に、ディーゼル車などの自動車によってもたらされる環境負荷は極めて大きく、いかにして有効な自動車排出ガス対策が講じられるかが、わが国の大気環境改善の鍵を握ることになる。

過去、数次にわたって規制値の改定が行われ、新長期規制など、中央環境審議会答申によって将来的な規制強化の方向性が示されるなど、徐々にではあるが、わが国の自動車排出ガス規制も強化されつつある。また、環境負荷の小さい自動車の自動車税を軽減し、環境負荷の大きい自動車の自動車税を重課するという、いわゆる「自動車税のグリーン化」も制度化されるなど、大気環境改善に向けた取組みが全く進行していないわけではない。

しかし、国内自動車メーカーには、より規制の厳しい海外向け仕様と国内向け仕様とを分けて生産、出荷している実態があるなど、技術力があるにもかかわらず、環境負荷の小さい低公害の自動車（クリーン自動車）の生産のためにぎりぎりの努力をしているとは言い難い状況がある。

2 求められるクリーン自動車の製造促進

もちろん、自動車メーカーは現行の国内規制に違反しているわけではなく、より厳しい規制に対応することがそのままコスト増に直結することから、出荷先の規制水準を勘案して生産ラインを分けているのであり、これはむしろ、合理的な企業活動の結果とも言える。

しかし、窒素酸化物や粒子状物質に起因する大気汚染が極めて深刻であるという切迫した状況の中では、わが国の規制よりも厳しい海外の規制に対応している国内自動車メーカーの技術力に着目し、現行の規制水準を上回る自動車メーカーの技術開発努力を誘導する仕組みを「社会システム」として構築するという視点が重要である。

こうした趣旨に適う施策としては、

ア 直接的な効果を期待して規制そのものの強化を図る。

イ 現行の規制水準を上回るクリーン自動車の製造をメーカーに促すような経済的インセンティブを付与する「政策税制」を構築す

る。

ウ 現行の規制水準を上回るクリーン自動車を製造するメーカーに対して補助金を支出する。

エ 現行の規制水準を上回るクリーン自動車の製造に向けたメーカーの自主的取組みを促すための協定を締結する。

などの方策が考えられる。

これらのうち、税制の活用も効果的であり、本源的な環境負荷の発生原因者とも言える生産者としての責任を重視する観点及び市場メカニズムを通じて継続的なインセンティブ効果が発揮されることを重視する観点から、自動車メーカーに対して適切な誘導を図るための「政策税制」を構築すべきである。

3 政策税制としての「メーカー課税」の意義

この「政策税制」の構築に当たっては、グリーン税制のように、ユーザーの自動車選択を通じて、間接的に自動車メーカーの生産活動に影響を与える「ユーザー課税」とすることも考えられるが、より直接的で、実効性の高い効果が期待される「メーカー課税」とすることが望ましい。

なぜなら、「ユーザー課税」は、現存する自動車の中でどれを選択するかという消費者行動に影響を与えることはできても、より環境負荷の少ないクリーン自動車を新たに開発して製造するという、生産活動に与えるインセンティブ効果という点においては限界があるからである。

しかし、「メーカー課税」の意義を重視するとした場合でも、自動車製造工場の立地には極めて地域的な偏りがあることから、自動車の生産活動が行われている場所と、現実に大気汚染が発生して環境負荷がもたらされている場所とが乖離しているという実態があることに留意する必要がある。

国内自動車メーカー 11 社の自動車製造工場は、全国で 33 あるが、都内には 2 つしか工場がないのに対し、愛知県には 7 つもの工場が集中して立地しているなど、地域的な偏在傾向が強い。

こうした現状を踏まえた上で、何とか、地域環境の改善に結びつけることができるような自動車メーカーの技術開発努力を適切に誘導していくための工夫を凝らすことが必要である。

自動車メーカーが行う生産活動とそれぞれの地域で発生する環境負荷との唯一の接点は、メーカーからディーラーへの出荷段階であり、この「結節点」に着目して課税客体を見出すことが、「生産地と環境負荷発生地との乖離」を埋めて、自動車メーカーに対して効果的な誘導効果を

引き出すための解決の糸口になるものと思われる。

以上の見解に対して、「数多く課されている自動車税制との関係の整理が難しいこと、結果的にユーザー負担となる可能性があること等から、既存のグリーン税制の強化等幅広い見地から検討すべきである。」とする意見が出された。

4 クリーン自動車製造促進のための具体的課税案

「メーカー課税」の意義を踏まえ、環境にやさしい自動車製造を促進するための税制として、以下の3つの課税案が考えられる。

これらはいずれも、税収確保が目的ではなく、「クリーン自動車製造促進税（仮称）」とも呼ぶべき、インセンティブ効果を重視した「政策税制」として位置づけられるものである。

第1案は、生産と環境負荷の発生とが一つの地域で完結していないという実態を踏まえ、この税制を「地方譲与税」として構築するものである。

全国の自動車製造工場から出荷される自動車が有する潜在的な「環境負荷」に着目し、出荷自動車の排出ガス性能や燃料区分等を基礎とした「環境負荷量」を課税対象として自動車メーカーに課税を行い、その税収を、現実の大気汚染が地域で発生し、地方がその対策を講じていることに鑑み、自動車交通量等の指標によって都道府県間で配分するものである。

税率は、「環境負荷量」に応じたランク分けを行った上で、出荷自動車1台あたりの定額とするものである。

具体的な「環境負荷量」の設定にあたっては、今後、十分な議論を尽くした上で、社会的コンセンサスを得る必要があるが、ディーゼル自動車の環境負荷が極めて大きく、しかも、車両重量が増すごとにその負荷量も増えていくという相関関係が存在すること、また、「低排出ガス車認定制度」などの客観的な排出ガス性能基準が既に整備されていること等を踏まえつつ、「燃料区分」、「重量区分」、「排出ガス性能区分」を基礎として環境負荷の度合いを指数化することが適当と考える。

なお、輸出車については、国内の環境負荷とは無縁であることから、これを課税対象としない一方、輸入車については、国内の環境負荷に寄与することになることから、輸入業者を自動車メーカーとみなし、輸入業者からディーラーへの出荷行為に対して課税するものとする。

第2案は、地域環境の改善のために地方が主体的な役割を果たすべき

であることを重視する観点から、各都道府県が課税主体となり、より明確な形で「地方税」としての構築を図ろうとするものである。

ただし、「自動車生産地」と「課税地」とが乖離していることから、メーカーからディーラーへの出荷段階に着目しつつも、ディーラーによる自動車が保有している潜在的な「環境負荷」の引取行為を課税客体とし、ディーラーを納税義務者として位置づけるものである。

課税対象や税率設定の考え方は、第1案と同様である。

第3案は、第2案と同様、地域環境改善に向けた地方の主体性を重視する観点とともに、自動車メーカーに与えるインセンティブ効果の重要性を考慮して、「共同税方式による地方税」として構築するものである。

出荷自動車の「環境負荷量」を課税対象とし、自動車メーカーを納税義務者とする点において第1案と同様であるが、個別の都道府県が課税主体となるのではなく、地方総体として課税した税収を「地方環境改善基金」としてプール化し、それを原資として自動車メーカーに対する補助金や地方の環境対策経費に充てようとするところにその特徴がある。

この「基金」の運用に地方が強く関与することにより、地域環境の実態を踏まえた自動車メーカーの技術開発努力を地方のイニシアティブによって適切に誘導することが可能となる。

当面、「基金」の2分の1を「クリーン自動車製造促進補助金」として自動車メーカーに還元し、残りの2分の1を自動車交通量等の指標に基づいて、都道府県間で配分することが適当と考える。

切迫した状況にある地域環境の転回を図るためには、自動車メーカーからの環境負荷発生源の流出を少しでも食い止める必要があり、これに対する国の動きが鈍いのであれば、地方がその主体的な役割を演じなければならない。

第3案は、地方が主体的役割を果たす点、課税の仕組みとともに税収の用途を通じて二重のインセンティブ効果が期待される点、さらには、自動車メーカーにとっても比較的受け入れられやすい課税案であると思われる点において、最も優れたものであると考える。

第3章 環境目的法定外税の広域的展開

1 広域的な行政対応の必要性

昨年度の東京都税制調査会答申においては、東京都単独で実施することを前提として、法定外目的税として大型ディーゼル車高速道路利用税を、法定外普通税として産業廃棄物税を提案した。

窒素酸化物や浮遊粒子状物質などの大気汚染物質の主たる発生源である大型ディーゼル自動車の首都高速道路の通行に対する課税、産業廃棄物の排出抑制のための産業廃棄物に対する課税など、いずれも環境問題への取組に、法定外税を活用しようとするものである。

大気汚染対策は、特定の工業地域を除くと、主として都市部に特有の環境問題であり、とりわけ自動車排出ガスを原因とする大気汚染は、自動車交通量の多い大都市特有の問題である。

都内の首都高速道路を走行する大型ディーゼル車は、1日平均約10万台であるが、車籍地で見ると、北海道から沖縄まで全国に及んでいる。このうち東京都内のナンバーをつけているものは、4分の1に過ぎないが、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県の1都3県では、全体の3分の2を占めている。また、首都高速道路は、1都3県にまたがって存在している。

したがって、東京都だけで自動車排出ガスについての規制等の施策を実施しても、十分な効果が望めない。広く首都圏で広域的に共同歩調をとって大気汚染対策を行う方が、より効果が上がるものと考えられる。

一方、産業廃棄物は、排出後、処理・処分の段階で、都道府県、市町村の境界を越えて広域的に移動している。もともと、産業廃棄物は、広域的な対応を前提とした全国的な課題であり、排出事業者に対する適正処理の指導、不法投棄の摘発などを含め、行政側の対応も広域的に行う必要がある。

東京から排出される産業廃棄物は年間2千5百万トンである。最終処分量に着目すると、都内での処分量は約2割であり、神奈川県、千葉県、埼玉県の3県での処理分を加えると、その域内で約8割が最終処分されている。中間処理についても、都内排出分の2割以上がその3県で処理されている。

このように、大型ディーゼル車を中心とした大気汚染対策、産業廃棄物対策等、広域的に移動するものを対象に対策を講じなければならない

ものは、個々の地方自治体がそれぞれ個別の施策で対応しても、必ずしも十分な政策効果が期待できない。とりわけ首都圏のように、人やものが県域を超えて、広域的に移動しているようなところでは、一定の範囲の地方自治体が相互に協力し、連携しながら対策を講じることにより、より実効性の高い施策の展開が期待できる。

2 七都県市による環境対策と法定外税の共同実施

本年 11 月に横浜市で開催された七都県市首脳会議において、東京都知事から、大気汚染対策、産業廃棄物対策の共同実施とその財源確保のための法定外目的税の一斉導入について、提案が行われた。

今回の東京都知事の七都県市による共同実施の提案は、昨年度の東京都税制調査会の答申に基づく、大型ディーゼル車高速道路利用税と産業廃棄物税を基礎としながら、七都県市が共同して行う環境対策事業の財源を法定外目的税で確保しようとするものである。

条例制定、賦課徴収はそれぞれの都県市で行うものであるが、共同事業の財源として用いるために法定外税を共同して導入することは、これまで都道府県を含むレベルでは行われていない。

現実に法定外税を共同で実施しようとする場合、各地方団体間の諸事情の違いから、調整に当たって困難な問題が生じてくる。例えば、東京 23 区内においては、通行量全体に占める首都高速道路の車両通行量の割合は比較的高いが、隣接 3 県では一般道や道路公団所管の高速道路の通行量の方が多く、混雑度や大気汚染の状況も地域によって異なる。

産業廃棄物についても、中間処理量、最終処分量、産業廃棄物の県外排出、他県からの受入れなどそれぞれの実情が異なり、税導入の必要性の判断や検討すべき税の仕組みについても、なかなか足並がそろいにくい。

共同で実施する環境対策の検討、各地方団体間の事情の違い、産業廃棄物対策の制度的な問題点等、乗り越えなければならない課題は多いが、今後の事務的な検討の中で解決を図り、実現に向けて前進することを期待したい。首都圏における共同実施の取組は、極めて意義の大きいものであり、とりわけ、いくつかの地方団体でも既に検討が始められている産業廃棄物税については、全国的にも大きな影響を与えると考える。

第4章 大都市特有の財政需要

地方自治の本旨が全国の地方自治体において等しく実現され、住民福祉の向上が図られていくためには、全国の地方自治体の最低限必要な行政水準、すなわち、ナショナルミニマムに対し、国がその財源保障を行う必要がある。

しかしながら、現行の財源保障の主要部分を占める地方交付税については、昨年度の答申において指摘したように、国の経済対策に地方が過度に動員されていったことにより、必ずしも必要ではない需要額が拡大するなど、その行き過ぎが見られる一方で、本来の都市的需要や農村の環境保護対策等の投資的経費や地域福祉等の必要な経常的経費が圧迫される結果となっている。

大都市においては、こうした本来の都市的需要が圧迫されるのみならず、産業や人口等が過度に集中することに伴って、いわゆる大都市特有の財政需要が発生しており、この財政需要に対応する財源が確保されていないことが、大都市の財政を圧迫する要因となっている。

昨年度の答申においては、「地方分権の推進のための税財政改革」として、現行の国庫支出金や地方交付税の抜本的な見直しによる国から地方への税源移譲を早期に進めるべきであるとの提言を行ったところであるが、現行地方税財政制度において必ずしも考慮されていない、こうした大都市特有の財政需要については、今後、現行地方税財政制度のあり方を議論していく上で、その特殊性等を明確に位置付けておく必要があることから、本年度においては、特にこれについて検討することとする。

1 大都市特有の財政需要の存在

(1) 大都市特有の財政需要を検討するに当たって

大都市特有の財政需要は、古くして新しい課題である。この課題には、かつてのいわゆる都市問題を契機として論じられている大都市特有の財政需要と今後の社会経済の進展にふさわしい大都市特有の財政需要があるものと考えられる。

このうち、今後の大都市特有の財政需要について考えるのであれば、あるべき大都市像、すなわち大都市のグランド・デザインが示され、それを前提として論じることが望ましい。当調査会の目的は、あるべき税制のあり方等について検討するものであって、あるべき大都市像について検討することが目的ではないが、大都市特有の財政需要とその財源の

あり方について論ずるためには、大都市の機能等について検討しておくことが必要であると考えられる。

しかし、今後の社会経済等の進展を踏まえた大都市特有の財政需要については、これまで専門的研究が深められた成果が極めて少ない。

このため、当調査会としては、大都市の機能等について一定の検討を加えた上で、一つの試論として、大都市特有の財政需要の考え方を示すこととしたい。

(2) 大都市の現状

わが国は、これまで、戦前・戦後を挟んで経済の量的拡大にその力を集中し、その結果として大規模工業地帯等を形成してきた。その大規模工業地帯は、太平洋ベルト地帯として軸上に位置し、その核となってきた大都市も、政令市のほとんどがこの太平洋ベルト地帯に位置している。

これらの大都市は、いわゆる高度経済成長の牽引役を担ってきたが、その反面、交通混雑、環境悪化などの過密問題を発生させてきた。これまでのいわゆる大都市問題は、こうした大規模工業地帯の形成にも起因しており、大都市特有の財政需要も、この大都市問題に起因してきたと言っても差し支えない。

しかしながら、現在の大都市特有の財政需要については、こうした見方に加え、新たな視点からの考察も必要であろう。

すなわち、いわゆるバブル経済の崩壊後においては、わが国経済の停滞が長期に亘って続いており、わが国の大都市の国際間競争力は、アジア地域の主要都市の台頭とも相俟って、次第に低下していると言っても過言ではない。

21世紀において、わが国が世界の大競争時代の中で生き残り、引き続きリーダー的存在として国際社会の安定的発展のために相応しい役割を果たしていくためには、大都市が担うべき役割は、社会経済の様々な局面において極めて大きいと言わねばならない。とりわけ、東京は、これまでも、政治、経済、文化、教育などの中心として発展を続けてきたのであり、今後のわが国の再生を図る上でも、重要な役割を担わなければならない。決してその諸機能の低下は許されない。

(3) 多様性のある国土形成と都市づくりの推進

経済成長期における東京一極集中や一軸集中の是正策として、これまで、「多極分散型国土形成」や「均衡ある国土の発展」を目指すこととされた。その結果、東京をはじめとする大都市の諸機能の一定の分散化が図られ、高速道路整備等による地方の中核都市の拠点性が高められることになった。

しかしながら、日本経済の構造は大きく変化し、量的拡大に頼るべきではない時代にあつて、東京一極集中や一軸集中の是正だけでは、わが国の発展は望めない。経済成長率が人口と労働生産性によって左右されることを考えると、将来の人口減を補うものとして、女性の社会進出による労働力の増加やIT化の推進による労働生産性の向上を図ることはもちろんのこと、社会経済の仕組みや都市機能のあり方についても、転換を図るべき時期に差し掛かっていると云ってもよい。

「均衡ある国土の発展」を目指すことは、いわゆる一極集中が過度に進んできた時期にあつては、それなりの意義があつた。しかし、業務核都市の育成整備等によって、過度の集中が是正されつつある状況にあつては、大都市の活力の増進や多様性のある国土形成と都市づくりにとつて、かえってマイナスに作用しかねない。

加えて、「均衡ある国土の発展」の下に、結果的に個性のない画一的な都市づくりになっていったことと、昨年度の答申において指摘した、地方交付税が国庫支出金や地方債と結びつき、本来の制度目的を逸脱して地方の財政支出が拡大していったこととは、決して無縁ではない。

これまでの国の施策が、地方の個性ある発展を妨げてきた側面があることは否めない。いわゆるミニ東京を全国につくるのではなく、地方自治体間の格差の是正を図りつつも、各々の地方自治体の個性による差異を尊重した上で、多様性のある国土形成や都市づくりを目指すべきである。

東京も、こうした観点から、その特性を生かした都市づくりが進められるべきであり、それに伴って、地方財政のあり方についても、その改革が進められなければならない。

(4) 大都市東京の抱える課題

東京圏は、先進諸国の中でも最大級の人口規模を有している。

このため、人口集中等による過密に伴う問題を多く抱えており、とりわけ、東京においては、鉄道の混雑率は低下傾向にあるとはいえ、依然として通勤混雑があり、道路は慢性的な渋滞にある。道路の混雑は、ディーゼル車をはじめとして深刻な大気汚染を惹起させており、大量廃棄に伴う産業廃棄物対策も、環境面での大きな課題である。

また、都心部の人口の空洞化に伴って、地域社会の崩壊が進んでおり、他方では、産業構造の変化等によって、鉄道跡地等の低未利用地が発生している。

加えて、90年代のいわゆるバブル崩壊の影響等の大きい大都市においては、経済成長率が地方圏の都市のそれを下回るという実態にあり、今後、新たな産業育成のための施策や、生活環境の整備といった課題へ

の対応も求められている。

2 大都市特有の財政需要

(1) 大都市東京の役割

東京は、政治、経済、文化、教育などの中心として発展を続けている。近年、いわゆる一極集中や一軸集中を是正するための均衡ある国土形成や多様性のある国土形成を促進するための施策が講じられているとはいえ、依然としてわが国の中心的役割を担っている。

また、東京は、3,300万人を超える人口を擁する東京圏の中心として、活発な都市活動を展開しており、働き、住み、学ぶ等の場所として様々な機能を有し、その機会を提供している。

こうした東京の諸機能を21世紀においても力強く発揮していくためには、東京圏全体を視野に入れつつ、多機能で集積のメリットを生かすことのできる都市づくりを進めていくことが必要である。とりわけ、現在のような経済の停滞期にあって、わが国経済の活力再生を図っていくためには、金融や先端技術等の蓄積のある東京を中心とした大都市の活性化を図ることが極めて重要である。その意味では、「東京構想2000」における「環状メガロポリス構造」も、これからの都市づくり構想の有力な候補である。

東京大都市圏が、広域的視点から、業務、物流、居住、文化などの諸機能を分担しつつ、圏域全体の発展を図っていくことは、国内的にも、国際的競争力を高める上でも、極めて重要である。また、圏域全体に共通する広域的な課題に対しては、先の七都府県市会議において提案された共同事業としての環境対策のように、広域的に取り組むことによって、より大きな政策効果を期待できるものもあり、その財源対策としても、昨年度に答申した大型ディーゼル車高速道路利用税や産業廃棄物税を一斉に導入することによって、共同事業の共通財源とすることも可能である。

東京は、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市を含めた東京大都市圏の中心として、また、国際的には、アジアのゲートウェイとして、さらには、世界の金融の中心地として、その役割を今後とも的確に果たしていかなければならない。

ところで、わが国の大都市は、東京を除くとすべて政令指定市であり、道府県から一部の事務の委譲を受け、そのための一定の税財源措置もなされている。このため、横浜や大阪などの大都市行政は、基本的には、主に「市」によって担われている。

しかし、「東京」においては、都は、府県事務とあわせて大都市事務を行い、基礎的自治体としての特別区が行う大都市事務とともに、東京という大都市行政を構成している。

したがって、東京における大都市特有の財政需要を検討するに当たっては、こうした他の政令指定市と大きく異なる状況があることを十分踏まえる必要がある。すなわち、「東京」における大都市事務には、都と特別区との役割分担に基づいて都が行うものと、特別区が行うものとがあり、加えて、都が首都として担うべき特有の事務があり、これらには、いずれも大都市特有の財政需要が存在するということである。

(2) 今日的な大都市特有の財政需要

大都市特有の財政需要は、既に述べたように、いわゆる都市問題の発生を背景として、環境悪化、昼間流入人口の増に伴う交通混雑やごみの発生等の、いわば負の部分である集積の不利益に相当するものに焦点が当てられてきた。

今日的な大都市特有の財政需要とは、もちろんこうした集積の不利益に相当するものも含まれるが、これからの都市づくり構想を視野に入れ、集積の利益によってプラスの機能を多く果たしている側面により着目した新たな視点を取り入れることが必要である。

こうした観点から、今日的な大都市特有の財政需要について検討すると、次のようなものが該当するものと考えられる。

公共交通の基盤整備

第一に、公共交通の基盤整備に関連する財政需要である。

交通インフラのうち、公共交通の基盤整備は、大都市においては、喫緊の課題であり、いわゆる混雑率を低下させ、快適な通勤を確保する必要がある。大都市の公共交通としては、鉄道輸送が大量輸送に適うものであるが、既成市街地への新線導入は、地下鉄や都市モノレール等に抛らざるを得ない。

いわゆる新線整備については、この数年において、東京臨海新交通、東京臨海高速鉄道臨海副都心線、多摩都市モノレールや都営12号線（大江戸線）が開通しており、今後も、臨海関連の2線の延伸が行われるほか、常磐新線や日暮里舎人線が新たに開通することが見込まれている。これらの建設に当たっては、莫大な財政需要を要する。

また、地下鉄に対しては、東京都交通局や営団に助成金を交付しており、毎年度の負担も数百億円規模にのぼっている。

こうした意味では、公共交通の整備に関連する財政需要は、大都市特有のものと考えられる。

道路交通の円滑化のための基盤整備

第二に、道路基盤の整備に関連する財政需要である。

東京の道路は、わが国の道路の基点が日本橋とされているように、古くから放射状に発展してきた。一般道路ばかりではなく、高速道路も放射方向に延長されてきており、このため、通過交通も、一旦都心に入ってから出て行く構造となっている。

東京周辺の環状高速道路については、都心環状線が整備されているだけであり、単なる通過交通によるものを含め、渋滞が多い。中央環状線、東京外郭環状道路及び首都圏中央連絡道路については、通過交通等の都心乗り入れを迂回させることによって、より速い通行が可能となり、資源や時間の節約になるのみならず、都心の環境問題の改善の側面からも、早期に完成が望まれる事業である。これらは、東京大都市圏としての環状メガロポリス構造を構築していく上でも、欠くことのできない重要な事業である。

環状道路の整備は、多摩の南北方向の道路整備を含め、一般道、高速道路とを問わず、都心方向への自動車交通を迂回させるために是非とも必要であり、大都市特有の道路事情を象徴的に表している。

また、こうした環状道路には、鉄道も、山手線から放射的に伸びていることから、踏切が多く、朝夕のラッシュ時には、「開かずの踏切」となるものも少なくない。

このため、道路交通の円滑化にとっては、鉄道の連続立体交差化事業の推進が不可欠である。今後の連続立体交差化事業には、莫大な財政需要を要するものと見込まれる。

安全な都市づくり

第三に、安全な都市づくりに関連する財政需要である。

大都市問題は過密問題であるといわれるが、それが最も端的に現れているのが、市街地の密集である。

いわゆる高度成長期に大きくスプロール化していった市街地には、木造住宅密集地域といった地域が含まれている。老朽化等により、一旦震災等により火災が発生すると、延焼地域が拡大していく危険性をはらんでいる。こうしたいわゆる危険度の高い地域には、市街地再開発事業等により、街区の不燃化を図っていく必要がある。

また、こうした地域に止まらず、不燃化が進んでいない地域にあっては、公園・緑地の整備を進めるとともに、道路の拡幅等により、オープンスペースの確保を図っていく必要がある。

大都市には、通勤通学者が集中し、日常的に活発な都市活動を展開し

ていることから、その安全性を確保することは、何よりも優先されなければならない。

火災や都市水害、震災にも強い都市づくりは、当該大都市にとって必要な課題であるばかりではなく、通勤通学者や観光・レジャーで訪れる者にとっても、安心して過ごせる都市である必要がある。

安全な都市づくりには、街区の不燃化等、莫大な費用が必要であり、それを一の地方自治体で賄うことが適切であるかどうかは、議論のあるところであり、大都市特有の財政需要として考慮することも必要である。

加えて、近年、大都市においては、犯罪が悪質化している。住民が安全で安心して暮らしていけるためには、こうした犯罪を予防していくことが不可欠である。首都としての警備等の必要性も含めて、東京の安全の確保は、まさに大都市であり、首都である東京の特有の事情を有している。

快適な都市環境の創出

第四に、生活環境の整備や快適な都市空間の創出に伴う財政需要である。

過密問題を抱えている大都市において、人間性の回復に重点を置いた潤いのある豊かな生活空間を創出していくことは、大都市住民の基本的生活の維持のためだけでなく、大都市そのものの発展にとって欠かすことのできない条件である。

このため、ディーゼル車をはじめとする自動車排出ガス等の環境問題を克服するとともに、水資源や各種エネルギーを安定的に確保していく必要がある。また、大量のごみ処理やこれに伴う処分場の確保も大きな課題であり、今後、産業廃棄物対策としても、資源循環型のリサイクルを促進させていく必要がある。

さらに、今後における人口減の中で、65歳以上人口の増加や女性の社会進出に伴い、ゆとりや潤いのある精神的豊かさを実感できる社会環境の整備は重要であり、生涯教育を含めた文化等に関連する財政需要は、次第に増大していくものと見込まれる。このため、美術館、劇場、コンサート・ホール等を充実させることも必要である。

また、大学や研究機関は、人的交流を円滑に確保できることから、大都市に集中する傾向にあり、さらには、教育・文化に関連する財政需要は、当該大都市の住民のためだけでなく、周辺都市の住民のためのものでもある。そして、それは、大都市特有の財政需要として考慮されるべきものである。

経済活力と産業育成の都市づくり

わが国の総合競争力は、90年代の初頭に世界第一位であったが、90年代末には、10数位にまで転落している。いわゆるバブル経済の崩壊の影響を、大都市ほど大きく受け、大都市の経済活力が低下していることに、その大きな要因があるものと考えられる。

わが国の景気回復力は、経済成長率が平成11年度、12年度と2年連続して1%台の緩やかなものであったことから、依然として力強さが感じられず、景気回復のけん引役として期待された製造業は、平成13年度になって設備投資が頭打ちとなっている。

こうした景気状況を踏まえて、今後の大都市東京が果たすべき役割を考えると、物流の効率化によって高コストの低減に取り組む一方、産業政策と都市づくりをリンクさせ、国際競争力のある産業を育成していくことが重要である。こうした情報・通信関連産業等のリーディング産業の育成等に必要な財政需要をどのように算出するかについては、今後の大きな課題であろう。

以上のように、大都市特有の財政需要としては、公共交通の基盤整備をはじめとして、多くのものが存在する。

しかし、これらの財政需要の中には、当該大都市固有の財政需要も含まれていることから、それらを区分する基準として、事業そのものの有する性格に着目したり、昼間流入人口や交流人口を用いることも、一つの考え方として必要であろう。

3 結び - 税源移譲の推進 -

以上のように、東京をはじめ大都市圏には様々な大都市特有の財政需要が存在しているが、これらについては、必ずしも地方自治体のみが対処すべきものではない。

何よりもまず、地方自治体が関与すべき分野や守備範囲を検証し、民間、国、都道府県、区市町村との間の役割分担の明確化を図っていくことが重要であり、そうした前提の上に立って、財源のあり方についても、検討されるべきであると考えられる。

地方自治体が対処すべき課題については、当該地方自治体が、実情を踏まえた主体的判断に基づいて取り組んでいくことが望ましい。

また、その財源は、国の意向が働きやすい国庫支出金によることなく、地方交付税の基準財政需要額に算入する手法によるべきでもない。「地域社会の維持は地方税中心」の考え方によることを基本としつつ、税源移譲を早期に進めることが、是非とも必要である。

さらに、地方自治体においてその財政資金を用いて行うべき事業と、国が国費によって行うべき事業とは、自ずから区別されるべきであり、国策として行う必要のある大都市に集中的に投資すべき事業の場合にあっては、地方自治体の事業として捉えるのではなく、国費をもって措置される国の事業として行うべきである。

付 記 事 項

答申のとりまとめにあたって、次のような意見があった。

第一章 地球温暖化問題を解決するための環境税制のあり方について

環境税を検討するにあたっては、税制は環境施策を推進するための政策手段の一つであり、環境政策全般に占める税制の役割、位置づけも明確にすべきである。

環境税の構築にあたっては、二酸化炭素の発生抑制の観点から炭素に着目して課税する炭素税だけでなく、ヒートアイランド現象等への対応も視野に入れて、例えば原子力発電等による発熱にも着目した税制をあわせて検討すべきである。