

再生可能エネルギー普及促進のための税制措置

(中間報告)

～分散型・地域密着型のエネルギーシステムの構築に向けて～

平成24年7月

神奈川県地方税制等研究会

はじめに

神奈川県地方税制等研究会では、平成22年6月の「環境税及び自動車関係諸税のあり方に関する中間報告」において、地球温暖化対策の観点から、エネルギー税制について検討を行い、各化石燃料の炭素含有量に応じて、企業や家庭に幅広く負担を求める環境税制を提案したところである。

その後、平成23年3月11日に発生した東日本大震災に伴う原子力発電所事故により、我が国のエネルギー供給体制の脆弱性や原子力発電の安全性に対する課題が改めて浮き彫りになり、安全・安心なエネルギーを将来にわたり安定的に確保するため、再生可能エネルギーの普及促進や省エネルギーの徹底的な推進が求められることとなった。

こうした背景の下、平成23年11月14日、当研究会は、「再生可能エネルギー促進のための税制措置」の研究について黒岩知事から依頼された。これを受け、当研究会では、ワーキンググループを設置し、インセンティブ税制と財源確保のための税制措置についての両面から検討を行ってきた。

これまでの議論において、安全・安心なエネルギーの安定供給を実現するためには、分散型・地域密着型の再生可能エネルギーの普及促進に加え、省エネや蓄エネを組み合わせた取組やエネルギーの需給バランスを適切に管理するシステムの構築が重要であると指摘した上で、税制措置について基本的な考え方を整理している。

まず、インセンティブ税制については、当面取り組むべき施策に絞り込み、住宅への太陽光発電設備の設置や省エネ化、メガソーラーなどの事業用再生可能エネルギー設備の導入に対して、税の軽減を提案している。

そして、財源確保策については、将来的な財政需要も見据えて、受益者負担の考え方をベースに、「安全・安心な電力の安定供給」や「エネルギーセキュリティの向上」、「コスト負担の軽減」を受益と捉え、エネルギーの利用者に広く負担を求めるとして、エネルギーへの課税について言及している。

今回の報告は、「法改正を伴うもの」に限定した上で、これまでの論点を整理し、その基本的な方向性を中間報告として取りまとめたものであり、今後の国における税制改正の議論に活かされることを期待するものである。

現在、国では、エネルギーに関する重要政策について本格的な議論が行われており、エネルギー政策のあり方が大きく見直される予定である。こうした国の動向を踏まえながら、より政策効果の高い税制措置を構築できるよう、当研究会は、神奈川県独自の税制措置も含めて、更に議論を深めてまいりたい。

平成24年7月30日

神奈川県地方税制等研究会
座長 堀場 勇夫

神奈川県地方税制等研究会委員名簿

役 職	氏 名	所 属	職
座 長	堀 場 勇 夫	青 山 学 院 大 学	経 済 学 部 教 授
委 員	青 木 宗 明	神 奈 川 大 学	経 営 学 部 教 授
〃	中 里 実	東 京 大 学	大 学 院 法 学 政 治 学 研 究 科 教 授
〃	沼 尾 波 子	日 本 大 学	経 済 学 部 教 授
〃	望 月 正 光	関 東 学 院 大 学	経 済 学 部 教 授
〃	諸 富 徹	京 都 大 学	大 学 院 経 済 学 研 究 科 教 授

ワーキンググループ委員名簿

役 職	氏 名	所 属	職
委員長	諸 富 徹	京 都 大 学	大 学 院 経 済 学 研 究 科 教 授
副委員長	高 井 正	帝 京 大 学	経 済 学 部 准 教 授
委 員	金 子 林 太 郎	敬 愛 大 学	経 済 学 部 准 教 授
〃	小 林 航	千 葉 商 科 大 学	政 策 情 報 学 部 准 教 授
〃	田 頭 直 人	電 力 中 央 研 究 所	上 席 研 究 員
〃	松 本 茂	青 山 学 院 大 学	経 済 学 部 准 教 授
〃	吉 村 政 穂	一 橋 大 学	大 学 院 国 際 企 業 戦 略 研 究 科 准 教 授

報告書の構成と概要

平成23年3月11日に発生した東日本大震災に伴う原子力発電所事故と電力需給の逼迫を受け、国では、エネルギー政策を白紙から見直し、原子力発電の依存度を下げていくと同時に、再生可能エネルギーの比率を高めながら省エネルギーを進めることにより、エネルギー需給構造を抜本的に改革することとしている。

こうした状況を踏まえ、当研究会では、抜本改革を実現するための一つの手段として、税制措置の検討を行うこととし、税が有する「インセンティブ機能」と「財源調達機能」を活用し、それぞれの税制措置案を取りまとめた。

【政策税制】

エネルギー需給構造の抜本改革の観点から、施策の範囲を「創エネ」、「省エネ」、「蓄エネ」まで幅広く捉え、再生可能エネルギー施策を列挙した上で、各施策の効果について検証を行い、当面取り組むべきものとして、以下の三つの施策に絞込みを行った。

- ① 既築住宅への太陽光発電設備の導入や省エネ住宅への改修
- ② 太陽光発電設備や高い省エネ性能を有する新築住宅の取得
- ③ 事業用再生可能エネルギー設備の導入

そして、これらの施策を補完する税制措置を検討するに当たり、「リフォーム減税」や「認定省エネ住宅の特例」、「グリーン投資減税」などの現行の税制優遇措置をベースとすることにより、実現可能性を高め、

- ① 軽減税率の引下げや非課税限度額の引上げ（上乘せ）
- ② 優遇措置が講じられていない税目に対する新たな軽減措置の導入（拡大）
- ③ 現行の特例制度の見直し

などの方法により、政策税制の基本的な考え方について提案した。

【財源確保策】

当面の動向として、地方における再生可能エネルギー施策が加速されつつあること、将来的には、地域における効率的なエネルギー需給システムの構築を視野に入れた場合、街づくりと一体となったエネルギーインフラの整備が必要となることを考慮すると、今後、地方が果たす役割はますます大きくなっていくものと考えられ、地方の取組を着実に推進するための財源を確保する必要があると指摘している。

その上で、当面実施される再生可能エネルギー施策の財源を確保するためには、納税者に新たな税負担が生じないよう既存のエネルギー関係税（電源開発促進税・石油石炭税）の用途を組み替えた上で地方に譲与する方法が考えられ、将来的には、エネルギーインフラ整備のための財源として、受益者負担の考え方に基づき、エネルギー利用者に負担を求める地方税を創設することが考えられると提案している。

なお、再生可能エネルギーの普及促進をはじめとするエネルギー政策は、我が国全体で取り組むべき課題であり、そのための税制措置は、全国一律に導入されることが望ましいため、今回は、法改正を伴うものに絞って提言した。

当研究会は、エネルギー基本計画の改定などの国の動向や、エネルギー政策における国と地方の役割分担を踏まえたより具体的な税制措置の構築が必要であると考えており、併せて、神奈川県独自の税制措置も視野に入れた「課税自主権の活用による税制措置」についても引き続き検討を行っていく。

目 次

第1 エネルギー政策の動向

- 1 国の動向 1
- 2 神奈川県 の動向 1

第2 再生可能エネルギー普及促進のための税制措置

- 1 公益性の検討 2
- 2 税制措置の位置付け 3

第3 政策税制

- 1 政策上の視点からの検討 4
- 2 税制上の視点からの検討 5
- 3 政策税制の素案（法改正によるもの） 8

第4 財源確保のための税制措置

- 1 財政需要 11
- 2 基本的な考え方 12
- 3 税制措置の方向性（法改正によるもの） 14

第5 今後の検討課題

- 1 国の動向を踏まえた見直し 16
- 2 減収影響と政策税制の効果 16
- 3 課税自主権の活用 16
- 4 市町村との調整 16

第1 エネルギー政策の動向

1 国の動向

(エネルギー政策の見直し)

- 平成22年6月に策定された我が国のエネルギー政策の基本方針である「エネルギー基本計画」では、2030年に電力供給の過半を原子力発電に依存するとされている。
- 平成23年3月11日に発生した東日本大震災に伴う原子力発電所事故と電力需給の逼迫を受け、エネルギー政策を白紙から見直すとされ、同年7月にエネルギー・環境会議で決定された『革新的エネルギー・環境戦略』策定に向けた中間的な整理では、原子力発電について、より安全性を高めて活用しながら依存度を下げると同時に、再生可能エネルギーの比率を高め、省エネルギーによるエネルギー需要構造を抜本的に改革するとされている。
- 平成24年6月にエネルギー・環境会議でエネルギー政策の決定に向けたエネルギーミックスの選択肢が取りまとめられ、今後、国民的な議論を経て、同年8月に「革新的エネルギー・環境戦略」として策定した上で、新たな「エネルギー基本計画」が決定される予定である。

(固定価格買取制度の導入)

- 平成23年8月に「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」が可決・成立し、再生可能エネルギー源を用いて発電された電気について、国が定める一定の価格及び期間で電気事業者が買い取ることが義務付けられた。
- 平成24年4月に調達価格等算定委員会（第三者委員会）で買取価格及び期間が決定され、同年7月からこの価格に基づく買取制度が開始された。

2 神奈川県動向

(かながわスマートエネルギー構想)

- 神奈川県は、東日本大震災及び原子力発電所事故で失われた電力を補い、安全・安心なエネルギーを将来にわたり安定的に確保するために、中長期の総合的なエネルギー政策として、平成23年9月に「かながわスマートエネルギー構想」を公表した。
- この構想では、「原子力発電に過度に依存しない」、「環境に配慮する」、「地産地消を推進する」という三つの原則に沿って、太陽光発電を中心に再生可能エネルギー等の導入を進めている。
- 具体的には、電力供給量の拡大を図る「創エネ」、電力のピークカットを図る「省エネ」、電力のピークシフトを図る「蓄エネ」の三つの取組を総合的に進め、それらを組み合わせて効率的なエネルギー需給を地域において実現することを目指し、「創エネ」、「省エネ」、「蓄エネ」を組み合わせることにより、県内の電力消費量に占める再生可能エネルギー割合を、2009年度の約2.3%から2020年度に20%以上の水準まで高めることを目標としている。

第2 再生可能エネルギー普及促進のための税制措置

1 公益性の検討

- 我が国は、エネルギー資源の大部分を化石燃料に依存している上、そのほとんどを輸入しており、エネルギー供給の安定化や自給率の向上のためには、枯渇せず、国内で調達できる資源として、再生可能エネルギーの重要性が高まっている。
- また、地球温暖化防止のための温室効果ガスの削減は、地球規模で早急に取り組むべき課題であるが、我が国では、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、低炭素社会を実現するためには、化石燃料の依存度を低減し、再生可能エネルギーの普及を促進することが不可欠である。
- こうした従来からの課題に加え、原子力発電所事故や火力発電所の停止等により、被災地のみならず全国規模で電力需給が逼迫しているほか、原子力発電に対する不安もあって、家庭や産業に大きな影響を与えており、「安全・安心な電力の安定供給」が当面の大きな課題となっている。
- 安全・安心な電力の安定供給を実現するためには、電力会社を中心とした大規模集中型のエネルギーシステムを見直し、地域の特性を踏まえた多様な電源を活用し、分散型のエネルギーシステムを構築していくことが重要であり、当面の取組の一つとして、再生可能エネルギー等の分散型電源の普及を加速する必要がある。
- これと併せて、需要サイドのピークに合わせたこれまでの供給体制を改め、季節や時間ごとの電力使用量を踏まえながら、最大電力需要の抑制（ピークカット）を図る省エネを強化し、エネルギー需要構造を抜本的に改革することが重要である。
- このように、エネルギー供給の安定化、地球温暖化防止、安全・安心な電力の安定供給のために再生可能エネルギーの普及等を促進することは、広く社会一般の利益（公益）を増進すると認められる。
- こうした当面の取組に加え、将来的には、地域における廃熱の有効活用や災害時などの非常用バックアップ電源の導入、更に、多様なエネルギー源を効率的に利用するための需給バランスを調整する情報・エネルギーネットワークの推進についても視野に入れていく必要がある。こうした「地域における効率的なエネルギー需給システム」を実現するためには、街づくりと一体となったエネルギーインフラを整備していくことが必要となる。
- 地域における効率的なエネルギー需給システムの実現は、エネルギーの安定供給に加え、電力設備への過剰投資の抑制などによる利用者の負担軽減に寄与するものであり、その実現に向けた取組についても公益性が認められる。
- また、このシステムは、消費者が、未利用のまま失われている廃熱を副次生産物、すなわちエネルギーとして再利用することによって、電力依存度が低下するなど、消費者の役割がピークシフトに大きく寄与するものである。したがって、エネルギーの最適利用を実現するためには、消費段階で熱を含めたエネルギー需要を的確に把握することが重要であり、生産から消費までの一連のシステムとして運用するという点で、地域全体の公益性へとつながるものと認められる。
- したがって、これらの公益目的を実現するための手段として、税制措置を検討することは十分意義がある。

2 税制措置の位置付け

(1) 政策税制と財源確保のための税制措置

- 税の本来の機能は、公共サービスを提供するための資金の調達であるが、政策目的を実現するための手段としての機能も有している。^{(注1)~(注2)}
- そこで、「再生可能エネルギー普及促進のための税制措置」として、「税の軽減措置（政策税制）」と「財源確保のための税制措置」について検討する。

(2) 税制措置の検討範囲

- 再生可能エネルギーの普及促進をはじめとするエネルギー政策は、我が国全体で取り組むべき課題であるため、税制措置については、国税及び地方税を通じた税体系全体の中で検討を行うこととする。

(注1) 政策税制については、その効果を単独かつ定量的に測ることは困難であるが、補助金と組み合わせる場合は認知度が増し、手厚く支援しているというアナウンスメント効果が期待される。その一例として、「エコカー補助金・エコカー減税」は、環境性能に優れた新車の購入に対し、補助金と減税措置を併せて実施したものであり、これにより、神奈川県における新車課税台数に占める減税対象車（エコカー）の割合は大幅に増加した。

(注2) なお、税の軽減措置は、納税者の経済的負担を軽減するという点で補助金と同等の効果をもたらすものであり、どの政策手段を選択するかについて比較検討する必要があるとの指摘もある。

第3 政策税制

1 政策上の視点からの検討

(1) 施策の優先順位と政策効果

- 政策税制を検討する上で、まずは、どのような施策を重点的に実施するのか(施策の優先順位)や政策税制により期待される普及促進効果(政策効果)について考察する必要がある。

(2) 施策の検討(施策の絞り込み)

- 「第2 再生可能エネルギー普及促進のための税制措置」の「1 公益性の検討」で述べたとおり、安全・安心な電力の安定供給が当面の課題であることを踏まえると、電源の多様化・分散化やエネルギー需要構造の抜本的改革に向け、再生可能エネルギーの導入促進や省エネの推進に優先的に取り組む必要がある。
- そこで、当研究会では、当面の取組として、再生可能エネルギーの導入促進等について、現行の税制措置や新たに税の軽減措置を講じた場合の効果などを整理した上で、政策税制の制度設計を具体的に検討すべき施策について、以下のとおり絞り込みを行った。

(住宅分野)

- 太陽光発電などの太陽エネルギー利用設備や燃料電池については、一般住宅への太陽光発電設備設置量が我が国全体の太陽光発電設備の8割超を占めるなど、普及期を迎えつつあるが、一般家庭にとってはなお高額な設置費用を要することから、新築・既築ともに、設置費用に対して税の軽減措置を講じることにより、導入促進を期待することができる。
- 売電収入に対する税の軽減措置については、平均的な売電収入額が少額であることを勘案すると、導入促進の効果は限定的であると考えられる。
- 断熱性能などの建築物の環境性能の向上による省エネ対策は、創エネと同様の効果が見込めるほか、建築物の不動産価値向上の効果も期待でき、現行の住宅における優遇措置を更に拡充することにより、導入促進の効果が高まるものと考えられる。
- この他に、住宅分野では、太陽光発電と蓄電池の一体設置や、HEMS(家庭用エネルギー管理システム)の導入促進などの施策が想定し得るが、現時点ではコストや技術的な制約から、近い将来の導入促進を期待すべき施策であると考えられる。
- 以上の点を踏まえ、当研究会は、住宅分野では、主に、太陽光発電設備等の導入や省エネに対する税の軽減措置を検討することとした。

(事業分野)

- 事業分野は、平成24年7月からの固定価格買取制度の導入により、今後、導入量の大きな伸びが期待される分野である。国の「グリーン投資減税」が拡充され、設備の導入に対しては、法人税及び所得税の即時償却や固定資産税の課税標準の特例が創設されたことから、こうした措置に加え、メガソーラーなどの大規模な太陽光発電や風力発電など、大面積の用地を必要とする発電について、用地の取得に対する税の軽減措置を講じることにより、更なる導入促進が期待できる。
- コージェネレーションシステムは、エネルギーミックスの選択肢において重要な電源の一つとして位置付けられており、税制措置については、今後示される国の施策を踏まえて検討していく必要がある。
- 売電収入に対する税の軽減措置については、投資回収年数の短縮に寄与するため、一定の効果は見込めるが、電気事業制度・電気料金制度との調整が必要と考えられる。
- BEMS・FEMS（ビル・工場用エネルギー管理システム）は、節電効果と電力系統に与える影響の縮減が期待できるが、現時点ではコストや技術的な制約などから、スマートメーター等の普及や動的な需要のコントロール技術開発などと併せて、近い将来に導入促進を期待すべき施策であると考えられる。
- 以上の点を踏まえ、当研究会は、事業分野では、主に、太陽光発電などの用地の取得に対する税の軽減措置を検討することとした。

(その他)

- 再生可能エネルギー（電気・熱）の購入促進のための税の軽減措置は、現在の電気事業制度では大口需要家のみが自由化部門に属し、家庭や小規模オフィスなどは再生可能エネルギーを利用できないため、今後の電力自由化の議論を踏まえて検討していく必要がある。

2 税制上の視点からの検討

(1) 基本的スタンス

- 再生可能エネルギー普及促進のための税制措置については、これまでの優遇措置に加え、平成24年度税制改正において、「認定省エネ住宅の特例」の創設や「グリーン投資減税」の拡充などが図られたところである。
- 税制措置の検討に当たっては、実現可能性や政策効果を勘案し、こうした国の優遇措置をベースに
 - ① 軽減税率の引下げや非課税限度額の引上げ（上乘せ）
 - ② 優遇措置が講じられていない税目に対する新たな軽減措置の導入（拡大）
 - ③ 現行の特例措置の見直しなどの方法について検討する。

(2) 再生可能エネルギーや省エネ促進のための国の優遇措置 (注3)

(太陽光発電設備や高い省エネ性能を有する住宅)

① リフォーム減税

太陽光発電設備の設置を含む省エネ改修工事を行った場合に、その工事費用の10%に相当する金額を所得税から税額控除する。

② 認定長期優良住宅の特例

「認定長期優良住宅」を新築した場合に、次の措置が適用される。

所 得 税	認定基準に適合するために必要となる追加費用の10%に相当する金額を税額控除
登録免許税	税率を1/1,000(一般住宅1.5/1,000)に引下げ
不動産取得税	課税標準からの控除額を1,300万円(一般住宅1,200万円)に引上げ
固定資産税	税額の減額(2分の1)を5年間(一般住宅3年間)に延長

③ 認定省エネ住宅の特例

平成24年度税制改正において、「認定省エネ住宅」を新築した場合に、次の措置が創設された。

所 得 税 個人住民税	現行の「住宅ローン減税」(所得税)の控除対象借入限度額を4,000万円(一般住宅3,000万円)に引き上げるとともに、所得税の控除残額がある場合、翌年度分の個人住民税から当該残高に相当する額を減額
登録免許税	税率を1/1,000(一般住宅1.5/1,000)に引下げ

④ 住宅取得資金の贈与の特例

平成24年度税制改正において、省エネルギー性を備えた良質な住宅について、直系尊属から住宅取得等資金の贈与を受けた場合に、次のとおり贈与税の非課税限度額が引き上げられた。

贈与年	省エネ住宅	一般住宅
平成24年	1,500万円	1,000万円
平成25年	1,200万円	700万円
平成26年	1,000万円	500万円

(注3) 神奈川県では、太陽光発電設備を設置した家屋を取得した場合に、不動産取得税について、太陽光発電設備の評価額に税率を乗じて得た額を減免することとしている。

なお、太陽光発電設備には建材型(屋根瓦等に太陽電池を内蔵しているタイプ)と据置型があるが、据置型の取得については、不動産取得税の課税対象(家屋)に含まれないため、減免の対象としていない。

（事業用発電設備）

① グリーン投資減税

一定の再生可能エネルギー設備を取得した場合に、法人税又は所得税について、税額控除（取得額の7%相当額）又は特別償却（取得額の30%相当額）を選択的に受けることができる。

② 固定資産税の特例

国の補助を受けて新たに太陽光発電設備を取得した場合に、最初の3年度分限り、固定資産税の課税標準を3分の2にする。

③ グリーン投資減税の拡充

平成24年度税制改正において、「グリーン投資減税」が拡充され、国が認定する再生可能エネルギー発電設備について、現行の特別償却を、初年度即時償却ができるとともに、最初の3年度分限り、固定資産税の課税標準を3分の2にすることとされた。なお、国の補助を受けて取得した太陽光発電設備に係る②の軽減措置は、平成24年3月末をもって廃止された。

（3） 税制措置の検討に当たっての留意点

（基本的な考え方）

- 政策税制については、上記の国の優遇措置をベースにしながら検討していくが、その際に、税の公平原則や財政影響のほか、税の性格なども考慮した上で、その具体的な制度設計を行う必要がある。

（税の公平原則・財政影響）

- 政策税制が導入された場合、税の基本原則である「公平原則（租税公平主義）」が損なわれたり、税の軽減を通じて財政にもマイナス影響を及ぼすことがある。
- したがって、その実施に当たっては、「政策効果」だけでなく、「公平原則を損なうことによる弊害（一般の納税者への反射的な不利益）」や「財政へのマイナス影響」などに留意する必要がある。
- 政策税制の具体的な制度設計に当たっては、税制措置による効果や減収影響などを勘案しながら、随時、適用要件、軽減割合及び適用期限などの見直しが行えるような仕組みを導入すべきである。
- 特に市町村の場合は、一般に財政基盤が脆弱な自治体が多いことから、財政へのマイナス影響について十分に配慮する必要がある。

（税の性格）

- 再生可能エネルギーの導入に係る経済的負担の軽減の対象としては、所得課税と資産課税が考えられ、前者の主なものは、法人税、所得税（国税）、法人県民税、法人事業税、個人県民税（都道府県税）、法人市町村民税、個人市町村民税（市町村税）であり、後者の主なものは、贈与税、登録免許税（国税）、不動産取得税（都道府県税）、固定資産税、都市計画税（市町村税）である。

- 所得課税は、再生可能エネルギー設備等を導入した対象（家屋等）とは課税対象（所得）が異なるため、設備等に係る経済的負担の軽減を、所得課税の税率を一律に引き下げる方法により行う場合、設置者の経済的負担や政策効果に見合った税の軽減が難しく、所得金額によって軽減が受けられる額が異なり、不公平が生じることに留意する必要がある。

また、個人住民税（県民税・市町村民税）は、「地域社会の会費」として住民がその能力に応じて広く負担を分かち合うという負担分任の性格を有しているため、所得控除は所得税より控除額が低く設定され、また、税額控除も課税技術上の控除が中心で、政策的控除は住宅ローン減税や都道府県等に対する寄附金控除など限定的であった。しかし、近年においては、地域において活動するNPO法人を支援するため、都道府県や市町村が条例で指定したNPO法人に対する寄附金が新たに加えられるなど、政策的控除の範囲が広がりつつある。

- 一方、資産課税は、不動産等の取得又は所有の事実などに着目して課税するものであり、現行の地方税法上、不動産取得税や固定資産税の課税標準や税額について、住宅政策、土地政策その他政策理由に基づき多数の特例が設けられている。
- その他、目的税において政策税制を仕組むことについては、例えば、都市計画税のように特定の経費（都市計画事業等）に充てることとされている目的税を、再生可能エネルギー普及促進のための政策税制に活用するためには、本来の目的事業と再生可能エネルギー施策との接点を見出す必要がある。

3 政策税制の素案（法改正によるもの）

（政策税制を実施する施策）

- 施策の検討（施策の絞込み）や現行の国の優遇措置を踏まえ、当面、政策税制を講じるべき施策としては
 - ① 既築住宅への太陽光発電設備の導入や省エネ改修の促進
 - ② 太陽光発電設備や高い省エネ性能を有する新築住宅の取得促進
 - ③ 事業用再生可能エネルギー設備の導入促進
- が考えられる。

(1) 既築住宅への太陽光発電設備の導入や省エネ改修の促進

（趣旨）

- 太陽光発電設備の設置や省エネ改修に係る経済的負担を軽減することにより、既築住宅への太陽光発電設備等の導入促進を図る。

（制度設計に当たっての基本的な考え方）

- 初期費用に対する負担が大きいため、これに対する優遇措置を講じ、導入時に生じる経済的負担を緩和する。

(政策税制の提案)

- 現行の「リフォーム減税」(所得税)を拡充し、個人住民税、贈与税及び固定資産税においても軽減を行う。
- 具体的には
 - ① 省エネ改修工事に要した費用について、個人住民税からも軽減できるようにする
 - ② リフォーム資金を贈与した場合の贈与税の非課税限度額の拡大
 - ③ 家屋に係る固定資産税の軽減(最初の1年度分)が考えられる。
- なお、固定資産税の軽減については、経済的負担軽減の公平を図るため、対象面積の上限や政策効果に見合った軽減枠など、一定の条件を設定することが適当である。

(2) 太陽光発電設備や高い省エネ性能を有する新築住宅の取得促進

(趣旨)

- 太陽光発電設備や高い省エネ性能を有する新築住宅の取得に係る経済的負担を軽減することにより、太陽光発電設備等を有する新築住宅の取得促進を図る。

(制度設計に当たっての基本的な考え方)

- リフォームと比較して、経済的負担(総額)が大きいため、初期費用と後年度負担の両面において優遇措置を講じる。
- 住宅取得に対する現行税制では、「新築住宅の特例」により税負担が発生しないケースが多いため、質の高い住宅に対するインセンティブが効きづらくなっているとの指摘がある。
- この「新築住宅の特例」は、住宅取得の促進を図ることを目的としているが、これを抜本的に見直し、質の高い住宅に対して一般住宅よりも大きな税制上のインセンティブを与える。^(注4)

(政策税制の提案)

- 平成24年度税制改正における「認定省エネ住宅の特例」(所得税、個人住民税及び登録免許税)について、贈与税、不動産取得税及び固定資産税における現行の特例措置を見直した上で、一般住宅よりも大きなインセンティブを与える。
- 具体的には、贈与税の非課税限度額(1,500万円)、不動産取得税の課税標準の減額(1,200万円)及び固定資産税の減額(2分の1、3年間)といった現行措置の特例割合を引下げ又は廃止をした上で、認定省エネ住宅に対しては、住宅取得時及び保有時に税負担が軽減されるよう、一般住宅よりも高い水準の特例を設けることが考えられる。

(注4) 平成24年度税制改正大綱では、「新築住宅に係る固定資産税の減額措置については、住宅ストックが量的に充足している現状を踏まえ、住宅の質の向上を図る政策への転換、適正なコストによる良質な住宅の取得等の住宅政策の観点から、平成26年度税制改正までに、他の政策も含めた住宅税制の体系と税制上支援すべき住宅への重点化その他のあり方を検討します」とされている。

- なお、不動産取得税や固定資産税の軽減については、経済的負担軽減の公平を図るため、対象面積の上限や政策効果に見合った軽減枠など、一定の条件を設定することが適当である。

**(3) 事業用再生可能エネルギー設備の導入促進（メガソーラー等発電事業用を含む）
（趣旨）**

- 事業用の再生可能エネルギー設備の取得に係る経済的負担を軽減することにより、メガソーラー等発電事業用を含む再生可能エネルギー設備の導入促進を図る。

（制度設計に当たっての基本的な考え方）

- 太陽光、風力など大面積の用地を要する発電について、用地の取得に対する優遇措置を講じる。

（政策税制の提案）

- 平成24年度税制改正において拡充された「グリーン投資減税」（法人税、所得税及び固定資産税）の対象となる再生可能エネルギー設備について、その用地に対し、法人税、所得税、登録免許税、不動産取得税及び固定資産税の軽減を行う。
- 具体的には
 - ① 用地取得に係る費用の一定割合を法人税・所得税から控除
 - ② 用地取得に係る登録免許税の税率の引下げ
 - ③ 用地取得に係る不動産取得税の課税標準を減額
 - ④ 用地に係る固定資産税の課税標準を減額
 - ⑤ 用地を譲渡（提供）した者の譲渡所得から一定割合を軽減が考えられる。

第4 財源確保のための税制措置

1 財政需要

(1) 当面の財政需要

- 国の平成24年度当初予算（エネルギー対策特別会計）における再生可能エネルギー等関連事業費は、総額で約1,800億円が計上されている。
- 具体的な事業としては、新エネルギーや省エネルギーに資する技術開発のほか、地方（都道府県及び政令指定都市）が行う施策を支援するための再生可能エネルギー等導入推進基金事業（グリーンニューディール基金）などがあり、新エネルギーの開発・利用の促進に努めることとしている。
- 都道府県の再生可能エネルギー等関連事業については、平成24年度当初予算において、全ての自治体が関連予算を計上しており、東日本大震災を踏まえ再生可能エネルギー等関連事業費は拡大傾向にある。
- 具体的な事業としては、住宅用太陽光やメガソーラー等の発電設備設置補助、防災拠点や公共施設への再生可能エネルギーの導入、新エネルギー産業分野への支援など、地域の実情に応じた施策が盛り込まれている。
- このように、現在、国・地方自治体における主な財政負担としては、再生可能エネルギー設備の導入に係る補助金があり、特に住宅用太陽光発電では、近年の普及拡大に伴って財政負担も増加傾向にあるものと考えられる。
- また、地域の実情に応じた取組は、安全・安心な電力の安定供給に向けた分散型・地域密着型エネルギーシステムの構築に寄与するものであり、これを担う地方の役割は、今後更に重要になってくるものと考えられる。

(2) 将来的な財政需要

- 中期的には、再生可能エネルギー導入量の増加が予想されるため、配電網における電圧上昇対策や電力系統における安定化対策などを講じることが必要になるものと考えられる。
- 更に、長期的には、我が国の電力系統全体が、現在の集中型のネットワークから、再生可能エネルギーを大量に導入した分散型のネットワークへと転換することも想定されており、長期間にわたって電力系統の更新に係る財政需要が生じることも予想される。
- また、こうした分散型のネットワークへの転換に当たり、地域における廃熱の有効活用や災害時などの非常用バックアップ電源の導入、更にはエネルギーを効率的に利用するための需給バランスを調整する情報・エネルギーネットワークの整備が求められるなど将来的な財政需要が高まるものと予想される。^(注5)

(注5) 地域における効率的なエネルギー需給システムを視野に入れた場合には、熱源設備や需給調整のための情報・エネルギーネットワークなど街づくりと一体となったインフラ整備が必要となり、相当な財政需要が発生するものと想定される。

- 一方、農村地域など新たなガス・熱導管などのエネルギーネットワークの整備が費用面等で困難な地域でも、再生可能エネルギーやコージェネレーションシステムの普及、省エネ対策などは必要であり、地域の実情に応じた支援策が求められるものと考えられる。
- これらの対策に要する費用とその負担者については、今後、我が国のエネルギー政策の見直しを行う中で整理されていくであろうが、地域における効率的なエネルギー需給システムを目指していく方向性を踏まえると、地方の役割が増大するものと考えられる。

2 基本的な考え方

(1) 地方財源の確保

- エネルギー施策について、現時点で、明確な国と地方の役割分担はなく、地方が自らの判断で、その地域の特性を活かした施策を実施している状況である。
- 今後、分散型・地域密着型のエネルギーシステムの構築に向けた取組の中で、地方の役割が増大していくことを考えると、地方の取組を支える財源を確保する仕組みづくりが必要である。

(2) 財源の負担者（受益者負担）

- エネルギー施策の財源を確保するための税は、それによって直接的な利益を受ける者に負担を求めるのが適当である。
- 当面は、電力需給の逼迫を受けて地方における再生可能エネルギー施策が加速されつつあることを踏まえ、安全・安心な電力の安定供給という受益に着目すべきである。
- 将来的には、地域における効率的なエネルギー需給システムが実現した場合、エネルギーの安定供給という受益に加え、廃熱の有効活用によるピークシフトや需給バランスの調整によるエネルギーの最適利用が図られるとともに、適正規模の設備が設置されることから、費用負担の軽減という受益もエネルギー利用者は享受するものと考えられる。
- このように、再生可能エネルギー等の導入や地域における効率的なエネルギー需給システムの実現により、電力を含む地域におけるエネルギーの安定供給やエネルギーの最適利用、エネルギー利用者の費用負担の軽減という便益がもたらされることを考慮すると、こうした施策に係る費用は直接的な利益を受けるエネルギーの利用者が負担することが適当である。

(3) 税制措置の検討

- 地方における再生可能エネルギー施策が加速されつつあることを踏まえ、当面の財政需要に対処するため、地方の立場から財源確保のための税制措置について検討を行う。
- 税制措置の実施に当たっては、財政需要を明確にした上で、更に詳細な制度設計を行う必要がある。
- なお、将来的な財政需要については、国のエネルギー政策が具体化されていない中で、地方における全体像の把握は難しいが、地方の役割の増大に伴って新たな財政需要の発生が見込まれることを踏まえると、現時点から財源確保のための税制措置を検討していく必要がある。

(4) 税制措置の検討に当たっての留意点

- 今後、納税者にとってさまざまな負担増が見込まれる中で、新たな財源を確保していくためには、まずは更なる税負担が生じないよう既存税の使途の組替えで対応することが考えられる。^{(注6)～(注9)}
- 新たに税負担を求める場合には、税負担の水準を低く抑えるか、又は、低く抑えられない場合であっても、再生可能エネルギーや省エネ等に対する優遇措置を設けるなど、納税者の理解が得られるよう制度設計を行う必要がある。
- 特に、産業においては、経済活動や国際的な競争力を阻害しないよう、一定の負担緩和策、再生可能エネルギーの導入等や地域における効率的なエネルギー需給システムの構築に貢献した企業に対する軽減措置を設けるなど十分な配慮が必要である。^(注10)
- また、新税を創設する場合、新税と政策税制（税の軽減措置）を政策パッケージとして打ち出すことが効果的である。^(注11)

(注6) 平成24年度税制改正では、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」が設けられ、ガソリン価格などに転嫁されて消費者が負担することとされている。

(注7) 東日本大震災の復興財源確保法では、平成25年1月に所得税率を2.1%、平成27年6月に個人住民税の均等割の税率を1,000円上乗せすることとされた。

(注8) 社会保障・税一体改革関連法案では、消費税率（現行5%）を平成26年4月に8%、平成27年10月に10%へ引き上げることとされている。

(注9) 平成24年7月から開始された固定価格買取制度では、電気事業者が買取りに要した費用は、使用電力に比例した賦課金によって回収することとされ、電気料金の一部として電気の使用者が負担することとされている。

(注10) 再生可能エネルギーの導入や省エネに貢献した企業については、税負担よりも政策税制によるメリットが大きい場合も考えられる。

(注11) 政策パッケージとして打ち出すため、より大きなアナウンスメント効果が期待できる。なお、納税者が計画的に再生可能エネルギーの導入に取り組むようにするためには、政策税制を先行して一定期間実施した後新税を施行するなど新税施行への準備期間を設けるべきとの指摘もある。

3 税制措置の方向性（法改正によるもの）

(1) 既存税制の組替え

（エネルギー関係税の沿革）

- 再生可能エネルギー施策の財源には、現在、石油石炭税及び電源開発促進税（国税）が充てられている。
- 石油石炭税は一般財源であるのに対し、電源開発促進税は目的税であり、いずれも特別会計に繰り入れられ、エネルギー対策全般に充てられている。
- 各税の使途の沿革を見てみると、石油石炭税は、導入時点では石油備蓄等の石油供給力の確保を目的としていたが、その後の石油危機や地球温暖化対策等の課題に対応するため、再生可能エネルギーをはじめとする代替エネルギーの開発、省エネ対策、地球温暖化対策等へ使途が拡大されている。
- なお、平成24年度税制改正により創設された石油石炭税に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」についても、省エネ対策や再生可能エネルギーの導入等に充てることとされている。
- 電源開発促進税は、導入時点では電源立地対策に充てられていたが、石油危機や地球温暖化対策等の課題に対応するため、電源利用対策（次世代原子力の技術開発、安定的・効率的な電力供給）へ使途が拡大されており、現在、再生可能エネルギー施策にもその一部が充てられている。
- しかしながら、原子力発電所事故を受け、平成23年11月に会計検査院が取りまとめた報告書において、原子力発電所の新規設置の目途が立たない中、周辺地域整備資金積立金は過大であるとの指摘がなされるとともに、平成24年1月に政府の行政刷新会議が取りまとめた「特別会計改革案」においても、エネルギー対策特別会計のあり方や電源開発促進税の使途について見直しを行うこととされている。

（現行のエネルギー関係税の使途の組替え）

- 当面実施される再生可能エネルギー施策の財源を確保するためには、まずは納税者に新たな税負担が生じないように、現行のエネルギー関係税の使途の組替えで対応すべきである。
- 具体的には次のいずれかの方法が考えられる。
 - ① これまで主に電源立地対策に充てられていた電源開発促進税の税収を、今後新たに必要となる原発立地地域をはじめとする地方の再生可能エネルギー施策の財源に組み替える。
 - ② 地球温暖化対策のための税の一部を譲与税化して、地方の再生可能エネルギー施策の財源に充てる。

(2) 新税の創設

(地方税としての財源確保策)

- 将来的な地方の財政需要がどの程度の規模になるのかまだ明らかではないが、地域における効率的なエネルギー需給システムを実現するためには、街づくりと一体となったエネルギーインフラ整備が必要になるものと考えられ、インフラ整備に当たっては、地方が計画立案段階から関与していくことが望ましい。
- また、エネルギーネットワークの整備が費用面等で困難な地域に対しても、再生可能エネルギーやコージェネレーションの普及、省エネ対策などについて、何らかの公的な関与が必要になるものと考えられる。
- この場合、地方が自由に使える固有の財源を確保する観点から、受益者負担の考え方にに基づき、地方税として仕組むことが適当である。
- 再生可能エネルギー等の導入や地域における効率的なエネルギー需給システムの実現により、電力を含む地域におけるエネルギーの安定供給やエネルギーの最適利用、エネルギー利用者の費用負担の軽減という便益が、広くエネルギー利用者にもたらされると考えると、エネルギーによってもたらされる受益に応じて、そのエネルギー利用者に負担を求めていくことが考えられる。

(消費税との差別化)

- 新税を創設するに当たっては、消費税との関係について留意する必要がある。
- 消費税が導入された際に、個別間接税のうち、普通税である電気税やガス税等は廃止され、また、娯楽施設利用税や料理飲食等消費税等は縮減された。
- 一方、揮発油税、地方道路税、軽油引取税及び自動車取得税は、道路特定財源として、道路の利用・損傷に対する受益者負担又は原因者負担的な性格を持ち、消費税とは課税の趣旨が異なるため存続された。また、流通税である不動産取得税、嗜好品等への課税であるたばこ税や酒税も存続された。
- 現在、消費税率の引上げを含む社会保障・税一体改革関連法案が国会で審議されているが、同法案によれば、引上げによる税収は社会保障財源に充てることとされているため、新たな財政需要であるエネルギー施策の財源については、社会保障財源としての消費税とは別に、受益者負担の考え方にに基づき課税することを明確にして、差別化を図る必要がある。
- なお、この場合には、消費税の導入時に個別間接税が整理された経緯を踏まえ、一般財源ではなく、再生可能エネルギー等の導入や地域における効率的なエネルギー需給システムを構築するために必要な財源であることを明確にして、目的税として仕組むことも検討していくべきである。

第5 今後の検討課題

1 国の動向を踏まえた見直し

- 国では、エネルギー基本計画などエネルギーに関する重要政策について、本格的な議論が行われており、平成24年夏頃までに加速度的に決定される見込みである。
- こうした中で、エネルギー施策における国と地方の役割分担も整理されていくものと考えられ、国の動向を踏まえながら、本報告書についても見直しを行う必要がある。

2 減収影響と政策税制の効果

- 「政策税制」の素案では、税の軽減についての基本的な考え方を示したものに過ぎないため、更に、軽減割合など詳細な制度設計を検討していく必要がある。
- 制度設計に当たっては、税の軽減に伴う減収影響や政策税制の効果などについても併せて検討を行う。

3 課税自主権の活用

- 「法改正を伴う税制措置（国税・地方税）」の実現を求めていくと同時に、神奈川県独自に実施していくことも視野に入れ、「課税自主権の活用による税制措置」についても引き続き検討を行う。

4 市町村との調整

- 市町村税において政策税制を仕組む場合は、市町村の減収影響について十分に配慮する必要があり、減収相当額については交付金で確実に補填するなど、必要な財政措置等を講じる必要がある。
- 「財源確保のための税制措置」では、地方における財源確保の必要性を示したが、今後、神奈川県独自の税制措置を検討する際には、県と市町村の役割分担や財政需要を精査した上で、財源の帰属も含めて検討する必要がある。
- こうした県と市町村の役割分担や財源の帰属、市町村の減収影響を伴う政策税制の決定は、市町村の行財政運営に大きく関わる事柄であり、市町村との合意形成が不可欠である。
- したがって、税制措置を実施するとした場合には、市町村と十分な調整を行っていく必要がある。^(注12)

(注12) 神奈川県自治基本条例では、県は、市町村に関わる県の政策のうち、重要な政策の立案、実施及び評価の過程において、市町村が提案をし、及び意見を提出する機会の確保に努めるとともに、当該提案及び意見を尊重しなければならないものとされ（第18条第2項）、特に重要な政策について、市町村と協議をするための体制を整備するものとされている（同条第3項）。