

## 第4回宮城県再生可能エネルギー税制研究会 議事録

日 時 令和5年2月17日(金)

午前10時から正午まで

場 所 宮城県行政庁舎4階 庁議室

司 会 本日はお忙しい中、御出席いただきましてありがとうございます。  
開会前ではありますが、本日の会議について御連絡させていただきます。  
本日の会議は、新型コロナウイルス感染防止対策としまして、会議室で出席されている皆様には、御発言の際も含め、マスク着用をお願いしております。また、定期的な換気等を行わせていただきます。  
御不便をおかけしますが、御理解と御協力をお願いいたします。  
開会に先立ちまして、本日の配付資料を確認させていただきます。  
事前にお送りしております資料は、会議次第と資料1から資料3、参考資料、席次表でございます。お送りした資料と同じものを机上に配布しております。  
資料に不足はございませんでしょうか。  
(特になし)

次に、資料の訂正をお願いいたします。

資料1の7ページの下から3行目について、「発言」の削除をお願いいたします。

それでは、定刻となりましたので、ただ今から、第4回宮城県再生可能エネルギー税制研究会を開催いたします。

本研究会は、情報公開条例第19条の規定により公開するものとし、報道陣の入室及び撮影も許可しておりますので、御了承願います。

それでは、ここからの議事進行につきましては、田中座長をお願いしたいと存じます。田中座長、お願いいたします。

田中座長 それでは、お手元の次第に沿って進めて参りたいと思います。  
委員の先生方から率直な御意見を頂戴できればと思っております。  
まずは、事務局から御説明をお願いしたいと思いますのですが、本日の議事である骨子案はボリュームがあるものですので、3つに分けて説明をしていただき、それに関して委員の先生方からの御質問等をいただきたいと思います。  
時間の関係もございますので、骨子案の1から4までについては、先生方の全員に御意見を求めるということはいたしません、骨子案の5と6、7と8については、先生方の全員から御意見ををお願いしたいと思いますのでよろしくをお願いいたします。  
それでは、骨子案の1から4までについて、事務局から御説明をお願いします。

笹森課長 (資料1及び資料3の2～3ページに沿って説明)

小林室長 資料3の3ページに開発面積が1haを超える場合という記載がありますが、来年度から太陽光発電については0.5haを超える場合に林地開発許可が必要となりますので、その点で整合性がとれているということになります。

田中座長 ありがとうございます。  
ただ今の御説明は、新税の導入を必要とする背景、課税の対象や納税義務者という基本的な枠組みについての御説明でしたが、御意見や御質問はございますか。  
(特になし)

それでは、私から少し申し上げたいと思います。

新税の目的が何なのかという点が非常に重要だと考えており、それは条例でも明記することになると思います。その目的は、端的に言えば、大規模森林開発を抑制することと、地域との共生を図りながら適地における再エネ発電事業を促進することの2つであり、いずれを優先させるのかという点やその表現も難しいですが、これらを両立させるために新税を導入するという点だと思います。この目的が何なのかという出発点に立ち返りながら、議論を進めていくことが重要だと感じています。

ただ今申し上げた点に関連して、或いはその他の点について、委員の先生方からは何かございますか。

斎藤先生、お願いいたします。

斎藤委員 田中先生の御意見のうち両立という点について、今までの研究会での議論や県からの御説明を聞いている限り確かに両立だと思いますが、大規模森林開発を伴う事業の実施を抑制することは前提条件になるのではないかと印象があります。確かに両立ではあるものの、適地における再エネ発電事業を促進することの前提として、大規模森林開発を伴う事業の実施を抑制することが必要となるのではないかと印象があります。前提条件というのは、最適化問題における制約のようなものであり、その制約を満たした上で、適地で再エネ発電事業が活性化することを望んでいるのではないかと印象がありますので、そのような方向性で表現することもあり得るのではないかと思います。

田中座長 ありがとうございます。

目的のうちどちらに重点を置くのか、その場合の表現をどうするのかという問題であり、資料1のように再生可能エネルギーの最大限導入という言葉を最初に置くと、これまでの議論における重点の置き方とは少し違う印象がありますので、その点はまだ一度検討した方がよいだろうと思います。

そもそもの議論の出発点は、大規模森林開発をしてでも再エネ発電事業を実施することは適切ではなく、そのことによって地域とのトラブルも生じていることから、その状況を何とかしようということだったと思います。他方、再エネ発電事業を推進していくことも非常に重要な課題です。そのことを踏まえて両立という言葉を用いたのではないかとと思うので、そもそもの出発点も考慮しながら、もう少し工夫してほしいと思います。

総務部長、お願いいたします。

志賀部長 これまでも多くの御意見をいただきましたので、我々としても条例を制定することになった暁には、第1条の目的規定に書き込むというつもりで今回の案を作成いたしました。

元々、大規模森林開発をいかに抑制するかという点にスポットライトを当てて議論してきており、今回の骨子案においても、森林保護を原則にするという立場を示しております。一方、なぜ問題視しているのかということを考えてみると、これまで国や県として再エネを推進してきた中で課題が出てきたという背景があるのではないかと思います。仮に森林保護という観点だけであれば、様々な開発行為の全てを対象にするという話になります。そうではなく、国や県として全力を挙げて進めていきたい再エネ推進がうまくいかなくなっている現状があり、その原因が大規模森林開発にあると考えております。そのような意味で、案のように書かせていただきました。

今回頂戴した御意見も踏まえて、更に検討を重ね、力を入れて仕上げていきたいと思っております。

- 田中座長 ありがとうございます。  
多田先生、お願いいたします。
- 多田委員 資料1の5ページの4(3)再エネ発電施設の範囲において記載されているもののうち、舗装された進入路というのは、新たに作られたものという理解でよいでしょうか。進入路に関しては取扱いが難しいので、具体的にどのように記載すればよいかはわかりませんが、事業者が新たに整備した進入路ということでよいのか、別の事業者がその進入路を利用して設備等を運搬した場合はどうするのか、といった点が気になりました。
- 田中座長 ありがとうございます。  
その点に関しては、事務局から御説明をお願いします。
- 小林室長 再エネ発電施設の設置後にメンテナンス等のために進入路を作ることもあるかもしれませんが、要検討ということにはなりますが、基本的には、再エネ発電施設を設置する際に整備されたものと考えております。
- 多田委員 そういうことであれば、「新たに」という文言を追加した方がわかりやすいのではないかと思います。
- 田中座長 ありがとうございます。  
次に進みたいと思いますが、後でお気づきになった点があれば、御意見等いただければと思います。  
それでは、骨子案の5と6について、事務局から御説明をお願いします。
- 笹森課長 (資料1及び参考資料の7ページから8ページに沿って説明)
- 田中座長 ありがとうございます。  
ただ今御説明いただいた課税標準と税率及び徴収方法について、御意見や御質問をお願いしたいと思います。  
斎藤先生、お願いいたします。
- 斎藤委員 課税標準と税率において、特に資料1の6ページの「税負担の水準の基本的な考え方」について、これまでの研究会での様々な議論を踏まえると、今回の新税の考え方は従来の税とは異なるものだろうと思います。つまり、地理的には適地以外の森林と適地があり、税という形で両者の間にある種の高低差をつけることで再エネ発電施設を誘導したいというのが、新税の目的だろうと思います。とすると、目的達成の観点では、基本的に税が支払われないことを望んでいることになると思いますが、税負担の観点の担税力の話は、税が支払われることを前提としたものだと思います。新税の目的から考えると、著しく過重な負担にしなければ目的を達成できないのではないかと思います。それは、適地以外の森林と適地の間に税という形で高低差をつけるというだけであって、全ての土地において再エネ発電施設の設置を抑制するというわけではありません。そのような意味で、再エネ事業者の営業利益に対する税負担の水準を検討する際には、目的達成の観点を重視せざるを得ないのではないかと思います。
- その点で、新税の検討過程において試算している税負担の水準の例のように、営業利益に対して30%や40%というのは、税収を期待し、実際に税を納めてもらい、それを財源として事業を行うということであれば、税負担として大きすぎるのかも

しませんが、新税の目的を考えると、むしろ厳しい水準を設定せざるを得ないではないかと思ひます。

田中座長 ありがとうございます。  
佐々木先生、お願いいたします。

佐々木委員 先ほどの目的についての議論とも関連すると思ひますが、大規模森林開発の抑制を重視する場合、前回の研究会において多田先生から御指摘があったように、発電能力に対して課税するとなると、太陽光発電施設については、開発面積が広いにもかかわらず、税負担は小さくなってしまふのではないかという話があると思ひます。その点について、どのように検討されたのかをもう少し御説明いただきたいと思ひます。

田中座長 ありがとうございます。  
多田先生、お願いいたします。

多田委員 参考資料のとおり営業利益に対する割合を考えると、税金を支払った後に残る利益はかなり少ないと思ひますので、再エネ事業者の方々からも意見を聞いた上で、抑制効果が期待できるのであればよいのではないかと思ひます。

田中座長 ありがとうございます。  
吉村先生、お願いいたします。

吉村委員 法定外税としてどうかという観点からコメントさせていただきます。  
一つ目は、目的との関係でございます。事業者に対する抑制効果を考えた場合には、重い負担を課すという発想になると思ひますが、一方で、そのような強い抑止が必要であれば、それは規制によるべきというのがシンプルな回答だと思ひます。当初の議論の中でもソフトな手段として税を考えているという御説明をいただいており、また、規制を設けるということであれば、法律との関係でどう整理するのかといった論点も出てきますので、税の観点からは、あまり規制的な役割を税に担わせることには賛成できません。

二つ目は、負担水準の考え方でございます。担税力を前提にしつつという話がありましたが、担税力をどう理解するのかというのは非常に難しい議論になりますので、筋道として考えられるものをいくつか御紹介できればと思ひます。

まず、現在の地方税の税目を見ると、特定の行政サービスと関連性が強い事業活動や資産に対して特別な税を課すというものがいくつか存在しています。これは、負担金的なもの、受益者に対しての負担を求めるものといった言葉で説明されることが多いかと思ひます。

また、環境分野では、最近、外部費用を内部化するような位置付けの税が出てきているように感じています。事業者が私的費用を超える費用を社会に与えている場合に、その外部費用を税として負担させるという考え方になるかと思ひます。

そして、今回の新税は法定外税であり、既存の法定税に加えて新たな負担を上乗せするものですので、既存の法定税として事業者が支払わなければならない様々な税に加えて負担を求めるものであることを考慮すべきだと思ひます。例えば、事業者の事業活動に対する税ということであれば、制限税率というものがあり、地方団体が青天井で税率を引き上げることはできませんが、これは、国税や他の地方税との関係で税源配分が変わってしまうことを防ぐ規制です。このように、まっさらなところから税を設計するというだけではなく、他の国税や地方税との関係でどのような影響があるのかといったことも考慮する必要があるのではないかと思ひます。

田中座長 ありがとうございます。

新税の負担水準について「課税標準×税率＝税額」という流れで考えてきましたが、その際に注意する必要があるのは、営業利益に対して30%や40%という数字だけが独り歩きしてしまうと、その意味が全く異なってくるということです。新税が政策目的実現の効果を持つべきものとする、最も重要となるのは税額であり、どの程度の負担を新税で求めれば、再エネ事業者が適地での事業実施を考えてくれるのかという点です。税額の大きさが重要であって、その合理的な税額を考える中で税率はこのように決まるだろうと考えているものですので、30%や40%という数字が重要ではないということになります。

また、前回も申し上げたように、個人的感覚からすると、営業利益に対して30%や40%というのは負担として少し大きいと思います。一方で、県がここまで大きな数字を出すというのは、大規模森林開発を抑制し、適地で再エネ発電事業を進めたいという県の明確な姿勢が表れたものであると思います。最終的な税率がどうなるかという点については、事業者の状況や全体的な税負担など様々な事情を考慮した上で県が決定することになると思いますが、森林の無用な開発を避けつつ、それと同時に再エネ発電事業も進めていきたいという県の姿勢は、基本的に支持されるべきではないかと思います。

ただ今の御意見や御質問について、事務局から御説明等をお願いします。

小林室長 佐々木先生と多田先生の御質問の中で、太陽光発電施設は風力発電施設などよりも1kW当たりの開発面積が広いことに関する御指摘をいただきました。これは、面積に応じた課税とするのが公平ではないかということだと思います。しかし、太陽光発電施設については、非常に広い面積を必要とする一方、施設の稼働率というものが風力発電施設などに比べると低くなります。端的に言うと、太陽光発電施設については、夜や曇りの日は発電できないので収益性が低くなりますが、風力発電施設については、夜でも風が吹いていれば発電できる上、大きい施設を上空に建てられることから、収益性は高いということになります。そのような事情を前提に税の効果を考えると、開発面積に応じた課税とした場合、期待している効果が発揮されないのではないかということがございます。また、公平性や担税力といった観点からも、風力発電施設の税率を高くせざるを得ないと考えております。

志賀部長 森林開発の抑制と再エネ事業の促進の両面から御意見いただきましたが、骨子案においても御指摘いただいたような悩みを残しております。政策目的実現の観点からは、税率は高ければ高い方がよいと思っておりますが、吉村先生がおっしゃったように、事業の実施を不可能にする規制のようなことができるのか、既存の税との関係をどのように整理するのかなどの論点があると思います。もちろん既存の税との関係も改めて整理したいと思っておりますが、あくまでも特定条件を満たす一部の人に対する課税であり、一般的な法人課税の引上げではないことや、促進区域における認定事業等の再エネ発電施設は課税対象にならない制度であることも踏まえて、整理したいと思っております。

税負担の水準を決めるのは非常に難しいところではありますが、御示唆いただいたように諸情勢を見極めながら、最終的には県の責任で案を提示させていただきたいと思っております。

田中座長 それでは、骨子案の7と8について、事務局から御説明をお願いします。

笹森課長 (資料1及び資料3の4ページから5ページに沿って説明)

田中座長 ありがとうございます。  
ただ今御説明いただいた非課税事項及び課税期間について、御意見や御質問をお願いしたいと思います。  
斎藤先生、お願いいたします。

斎藤委員 資料1の9ページの経過措置については、既存の再エネ発電施設に対しても理論上は区別なく課税対象とすべきとなっている一方で、いくつかの事情を勘案して課税対象外とするようになっており、理論上の結論と実際の結論が正反対になることに問題はないのかと感じました。仮に問題がないとしても、既に森林を開発してしまった再エネ事業者であることからすれば、これから新たに森林を開発して施設を設置する再エネ事業者との公平性等を勘案すると、森林を開発してしまったことに対する何らかの貢献等を求めた方がよいのではないかと思います。

田中座長 ありがとうございます。  
佐々木先生、お願いいたします。

佐々木委員 資料1の9ページの促進区域等の適地で実施される事業の発電施設について、資料3を見ると、森林以外は促進区域であろうとなかろうと課税されないものの、森林の中でも促進区域を設定できることからすると、森林の中の促進区域と森林以外とを比較した場合、森林の中の促進区域よりも森林以外へと誘導する要因としては、森林の中の促進区域で非課税となるには認定事業でなければならないという点が重要になると思います。森林の中であっても促進区域であれば、森林以外と全く同じように誘導先としてよいという考えかもしれませんが、認定事業とするかどうかをどのように判断するのかという点について、既にガイドライン等があるのか、或いはそれも含めてガイドラインを作成していくということなのかといったことを、もう少し御説明をいただきたいと思います。

また、資料1の9ページの3)について、地球温暖化対策推進法に基づく促進区域で行われる認定事業の要件と同様の記載になっていますが、認定事業か否かという観点からどのような位置付けになるのかということも、もう少し御説明をいただきたいと思います。

田中座長 ありがとうございます。  
多田先生、お願いいたします。

多田委員 佐々木先生と同じく、森林の中であったとしても、促進区域内であり、住民の方々の理解などがあれば課税されないという点は気になります。資料3のとおりガイドラインの案はこれから作るということですが、新税は県として課税するものですので、市町村に委ねるのではなく、県でも判断するような仕組みとした方がよいと思います。

田中座長 ありがとうございます。  
吉村先生、お願いいたします。

吉村委員 課税の在り方を定期的に見直すという点については、特に環境や再エネを巡る状況が大きく変動し得ることからすると、重要な視点だと思います。

その上で、税負担の水準とも関連しますが、経過措置の対象をどうするのかということを考えてもよいのではないかと思います。経過措置については、大規模森林開発

を抑制することと、特定地域内の資産所有に着目して課税することとの間の、ねじれのようなものかもしれません。大規模森林開発の抑制という観点では、条例施行後のある時点で振り返ると、条例施行前に開発した場合と条例施行後に開発した場合との間に違いはなく、また、財産税という観点では、資産価値は当然に減価するものであるということになります。そのことからすると、条例施行後に開発した場合は開発後も一定の経済的負担が課され続けるのに対し、条例施行前に開発した場合は全く課税されないという点には違和感があります。

田中座長 ありがとうございます。

何を非課税にするかというのは非常に難しく、特に既存の施設の取扱いをどうするかという点は、様々な観点から問題になり得ると思います。既に森林を開発して設置されている再エネ発電施設については、再エネ推進に寄与しているというプラスの面と、森林を開発した上で設置されているというマイナスの面があり、その取扱いは非常に難しく、政策判断のようなことにもなると思います。また、森林の開発に当たっては、県は何らかの許可を与えているはずですので、そのこととの兼ね合いをどう考えたらよいのかといった話もあると思います。

理論上は課税することが整合的だとしても、少なくとも「当分の間は課税しない」とすること、或いは「今後の検討課題とする」又は「結論には至らなかった」とすること、或いは「課税しない」とすることなど、様々な選択肢があると思います。この点については県で十分検討した上で、現実的かつ適切な判断をすべきだと思います。

それでは、ただ今の御意見や御質問について、現時点で事務局から何かコメントができるのであればお願いしたいと思います。

小林室長 御質問いただいた資料3の促進区域と認定事業等のイメージ図について、地球温暖化対策推進法で想定している促進区域の考え方になりますが、市町村が再エネ発電施設を導入したい区域を設定し、そこに再エネ事業者を呼び込むというようなストーリーが想定されております。そこで実施する事業が、地域の合意形成、地域の環境保全のための取組、地域の経済及び持続的発展に資する取組などの要件を満たすと認定されれば認定事業となり、認定事業となって初めて非課税になるものと考えていただければと思います。つまり、促進区域内に設置したことだけで非課税になるのではなく、2段階で判断するということとございます。他方で、認定事業になったとしても、不適切なことがあった場合には、認定が取り消され、課税されることもあり得るということになります。

イメージ図において非課税と記載のあるピンク色の部分については、除外区域に再エネ発電施設を設置したいということになると、促進区域に設定できない以上、認定事業にはなり得ないこととなります。そのような事業であっても、認定事業に準ずる事業、すなわち促進区域における認定事業と同様の要件を満たす事業であると認定されれば、非課税にするということとございます。

多田先生の御質問は、認定事業とするか否かを市町村に全面的に委ねてしまうと、本来認定すべきでないような事業まで認定してしまう可能性があるのではないかとというような趣旨だと思います。その点は、県としてもガイドラインなどを定めながら市町村を指導してまいりたいと考えております。地方自治の考え方からすると、市町村が行うものについては、技術的助言という域を出ない部分もありますが、その点も踏まえてしっかり指導してまいりたいと思います。

そして、ガイドライン等があるのかという佐々木先生の御質問については、ガイドラインはこれから検討して作ってまいりたいと思いますが、国において促進区域の設定や事業計画の認定をするためのマニュアルというものを作っております。このマニュアルを参考に、地域との合意形成の部分などの細かい部分を規定したガイド

ラインを作ってまいりたいと考えております。

次に、既存の施設の取扱いについて、少しコメントさせていただきます。資料2の5ページでお示ししている税の導入により得られる公的利益と失われる公的利益の比較において、税の導入で得られる利益の方が大きいため、税を導入することは妥当であると整理しております。これは、あくまで新たに森林を開発して設置された施設に課税する場合を想定しており、既存の施設にも課税するとなると、これを考え直さなくてはならないと思っております。例えば、事業継続が困難になった事業者が施設を放置してしまうことなどを、失われる利益として考える必要があるのではないかと考えております。実際に、現在の太陽光発電事業の業界で危惧されているのは、FIT制度に基づく調達期間の経過後に、太陽光発電パネルを放置したまま事業者がいなくなってしまうことです。それを防ぐために、FIT制度に基づく買取価格の一部を積み立てさせるような制度も導入されております。そのような事情もありますので、得られる利益と失われる利益とのバランスを考えて、慎重に検討してまいりたいと考えております。

志賀部長 既存の施設の取扱いについて、理論上の結論と実際の結論が正反対になっているというのは、斎藤先生の御指摘のとおりだと思います。県としては、割と早い段階から既存の施設は課税対象外という方向性を示してきたことでもありますので、悩ましいところですが、吉村先生から御指摘のあった継続的な課税とすることとも関係しますが、これまでの研究会での議論を踏まえて、再エネ事業者の受益や外部費用の内部化といった課税根拠などを考えると、課税対象外と割り切ってしまうてよいのかという点は、検討すべき課題であると受け止めました。実務的な課題などもあるかと思いますが、骨子案としてどうするのがよいのかという点も含めて、検討させていただきたいと思っております。

田中座長 ありがとうございます。

骨子案について、一通りの御説明とそれに対する御意見等を頂戴しましたが、他に何か御意見等はございますか。

(特になし)

もし何かお気づきの点があれば、事務局までお寄せ願えればと思います。

本日は、骨子案の素案について様々な御意見を頂戴し、また、これまで何度か議論した点について、なお疑問が残るといような御発言もいただいたと思います。それはそれとして、この研究会の今までの流れからすると、大規模森林開発を何とか抑制しようという重要な課題を入り口として、それのみにとどまらず、再エネ発電事業の推進ということも踏まえた総合的な検討にまで進むことができたと思います。その中で、事務局にも色々と考えていただき、少しずつ説得力が増すような方向に進んでいるのではないかと思いますので、これまでの事務局の御尽力に関して改めて御礼を申し上げます。

今の段階で追加の御意見等がなければ、本日頂戴した御意見等を踏まえて、事務局には、骨子案をより精緻なものにしていただきたいと思います。その上で、21日の再エネ審議会でも御審議いただき、その後、パブリックコメント等で幅広い方々の御意見を頂戴していくことができればと思っております。

その点も含めて、今後の予定に関して事務局から御説明をお願いします。

笹森課長 本日頂戴した御意見を踏まえて事務局で修正した案を、21日に開催される再エネ審議会に提出し、御議論いただくことになっております。

次回の研究会につきましては、これまで御議論いただいた内容のまとめということ

にさせていただきたいと思いますので、御承知おきくださいますようお願いいたします。また、日程は3月下旬を予定しておりますが、具体的な日程等については後日御連絡しますので、よろしくお願いいたします。

田中座長      ありがとうございます。  
                  その他に何かございますか。  
                  (特になし)

それでは、本日の議事を終了させていただきます。  
進行を事務局の方にお返ししますので、よろしくお願い致します。

司            会      田中座長，ありがとうございました。  
                  それでは以上をもちまして、第4回宮城県再生可能エネルギー税制研究会を閉会いたします。  
                  本日は皆様大変お忙しい中、貴重な御意見を賜り、誠にありがとうございました。  
                  次回もよろしくお願いいたします。