

航空における新税導入の動き

かわぐち ゆうじ*
河 口 雄 司*

フランスや韓国では、航空運賃に対して一定額の税を賦課して、その税収の一部または全部を HIV・結核・マラリアという感染症で苦しむ発展途上国に医薬品を提供するなどの支援に利用される航空券連帯税が導入されている。これは国際連帯税の一形態であり、各国での運用も様々である。たとえば、課税額（税率）などは同一ではなく、税収の使途も主として UNITAID（ユニットエイド）という国際機関に拠出されているが、自国で発展途上国の貧困対策に運用されているケースもある。

こうした外国の動きを踏まえて、日本でも航空券連帯税を導入しようとする動きがある。2016年の訪日外国人旅客数は2,404万人（対前年比21.8%増）と過去最高を更新するなど、訪日外国人旅客は増加傾向にあるが、このような状況の中、航空券連帯税を導入するならば、まずは観光への影響はないのか、航空会社の国際競争力の低下のリスクはないのかといった点について検証することが求められる。フランスでは、航空券連帯税を導入しても出国する際に課税されるため、観光そのものへの影響はなかったとしているが、日本において国際連帯税を導入するには、これらを検証して、他の課税対象よりも航空券に課税することが望ましいのかといった視点で議論を重ねることが重要であると考えられる。

また、受益と負担の観点から指摘される部分においては、人道的見地から UNITAID へ拠出するとしても、税額の一部を自国で利用することを可能にし、税収を航空利用者の利便性向上に活用するなど航空利用者への理解を得られるように努力することなどが対応策として考えられる。その他に、既存の税制との調整という観点からも、税制を導入してどのような影響を及ぼすのか検証を行い、その上でどのように対応できるのかといった視点で提言を行うことが重要である。

こうした問題をいかに国民に説明できるかが重要であり、それが国民のコンセンサスを得ることにつながると考えられる。

はじめに

(1) 航空旅客が支払う費用

現在、航空を利用する旅客は、空港税（出入国税）、旅客税、印紙税、空港施設利用料など各税目・費用を負担している。たとえば、日本では、国際線・

国内線問わず空港施設使用料が徴収される。国際線を運航する航空会社及び、日本の国際空港を利用する航空利用者は、空港施設使用料を支払っている（表1）。

また、欧米においても、表2にあるとおり、航空を利用する際に様々な税・費用を支払う必要がある。アメリカでは、国内便では航空乗客輸送税、国際便では国際離着陸税が課され、航空整備に税

*運輸調査局調査研究センター研究員

格を低下させることにつながり、発展途上国での医薬品の利用拡大を促進している。このような活動を通じて、発展途上国の人々が医療を受けられるようにすることを目的に運営されている。

1. 航空券連帯税の概要

航空券連帯税は、航空会社から航空券を購入する際に徴収されるが、どのようなシステムであろうか。基本的に課税の概要としては、下記のとおりである。

航空券連帯税は、すべての航空会社に適用され、旅客はどの航空会社を利用したとしても、航空券購入時に航空費用に加えて税を支払うが、出国時のみに適用されるため、到着客・通過客（トランジット客）には適用しないというものである。課税の料率は各国によって異なり、たとえば、フランスでは目的地とクラスによって異なった額を徴収している。そこで、実際に航空券連帯税が導入されたフランス、韓国における税制はどのようなものであるか、また、導入に至る経緯はどのようなものであったか、2カ国の航空券連帯税の概要を示す。

(1) フランスにおける航空券連帯税

フランスにおける航空券連帯税の概要は、表3のとおりである。

- ①国内線、国際線問わず、航空を利用する場合に課税され、課税額は目的地とクラスによって異なる。（国際線については出国時のみに課税（入国時には課税されない）、国内線は航空利用時に課税）
- ②航空を利用してフランスに到着しても24時間以内に乗り継ぎする場合には、航空券連帯税は

免除される。また、フランス出発の全航空会社が納税義務者となり、民間航空総局が徴収する。

③航空券連帯税の税収は、年間およそ約1.7億ユーロ（2010年）となり、税収は、70%はUNITAIDに拠出され、残り30%についてはGAVI（The Global Alliance for Vaccines and Immunization）に分配している。GAVIは、主に途上国の子どもに予防接種を受けさせるために2000年に設立された官民共同のパートナーシップであり、発展途上国、ドナー諸国、世界保健機構（WHO）、ユニセフ、世界銀行、途上国及び先進国のワクチン産業界、研究・技術機関、市民社会団体、ビル&メリンダ・ゲイツ財団、そして民間の社会奉仕家が参加している。

フランスにおいては、航空券連帯税が導入されるまでには、航空業界を中心に「旅客の減少」と「観光への影響」の2つの項目に関して反対の意見が出された。航空業界は、航空利用者の減少につながるのかどうか検証することを求め、仮に導入するとしても既存の税の負担軽減が必要との要望を出していたのである。これに対して、フランスではシンクタンクによって税制評価が行われ、また、諸外国と連携をとり、どのような形式で導入するのが望ましいか検討しながら、最終的には大統領の政治的判断によって導入に至ったのである。

特に、フランス政府は、航空券連帯税について、「税（impôt）」から「課徴金（taxe）」と変更し、義務から活動への対価というイメージに変え、さらに発展途上国への支援の必要性を訴えたことによって世論の支持を受けたことで、導入にこぎつけることができた。現在、航空券連帯税は目的地までの距離に応じてフランス出発の国内・国際便に課税される民間航空税（Taxe de l'aviation civile）の引き上げとして位置付けられている。

2010年には、航空券連帯税の再評価を行い、そこで航空券連帯税が十分な意義を果たせていないと判断された場合には廃止も検討されたが、

表3 航空連帯税の課税額 (単位：ユーロ)

座席クラス	到着地がEU 域内	到着地がEU 域外
エコノミークラス	1.13	4.51
ビジネスクラス	11.27	45.07
ファーストクラス	11.27	45.07

2006年に税制を導入してから、フランスの航空利用者は増加傾向にあることから、航空業界、観光への影響はあまりないとされ、国際貢献を果たしているとの判断から現在も導入されている。

(2) 韓国における航空券連帯税

韓国では、2007年3月に「韓国国際協力団法」が改正され、同年9月から5年間の時限立法で「国際貧困対策協力金」という名称で航空券連帯税が導入された。韓国における航空券連帯税は、座席のグレードに関係なく一律で1,000ウォンが航空運賃に上乘せられる形で課税され、韓国を出発する航空便に搭乗している旅客が支払う。フランスと同様、全航空会社が納税義務者となり、税収は年間150億ウォン程度となっている。韓国では、税収の50%をUNITAIDに分配して、残りを韓国国際協力機構が行う発展途上国の支援に利用している。

韓国が航空券連帯税を導入した背景に挙げられるのは、2000年に国連が設定した「ミレニアム開発目標」(MDGs)である。MDGsとは、①貧困と飢餓の削減、②初等教育の普及、③女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康改善、⑥HIV/エイズ・マラリア等の蔓延防止、⑦環境の持続可能性確保、⑧開発のためのグローバルなパートナーシップの推進という8分野において、2015年までに世界の貧困を目標値まで低減させることを目標として掲げ、その達成に向けて努力するというものである。そのため、ODAの支出が求められていた。しかし、韓国のODAはGDP比で見れば支出規模が小さく、開発分野における国際社会共通の目標を達成するためには、ODAの支出規模の拡大が必要であった。つまり、中長期的に安定的かつ予測可能な開発資金を確保(OODA予算を確保)するためには、航空券連帯税の導入は妥当であると判断されたのである。

韓国では、国際貧困対策協力金として航空券連帯税が導入されたが、導入の際に最も議論された

のは国際線の航空利用者が協力金を負担することについてである。貧困国への援助に対して財源を拠出する趣旨については理解される部分ではあるが、その負担を航空利用者が負う理由は明確ではなく、さらに協力金そのものが国の税収に含まれず、国がコントロールできないことについて議論された。その際に座席の等級で費用の負担割合を変化させることについても議論されたが、座席のグレードが貧困の撲滅に対する責任と対応していないとして、どの座席であっても負担割合は同じ水準とされた。2012年の法改正でも国会審議が行われ、国会審議の中でも財源は別に求めるべきとするなど様々な議論がなされたが、この時には明確に答えは出ず、協力金制度の有効期限が2012年8月から5年間延長され、寄与金の管理、運営等に関する寄与金運用審議委員会の審議結果を国会に報告することなどが義務付けられた。

外務省は、韓国国内での税制の導入に対する評価として、国際貧困対策協力金について約3割の国民しか認識していないものの、その9割程度が良い制度であるとの肯定的意見があるとしている。

2. 航空券連帯税の導入背景

(1) 航空券連帯税の基本的な考え

航空を利用するには様々な費用がかかるが、それに加えて、なぜ航空券連帯税を賦課しなければならないのだろうか。航空券連帯税の導入背景にあったのは、金融、採掘産業、航空及び船舶による運輸、そして観光などのセクターがグローバル化の利益を最も享受しており、その利益が発展途上国に分配されていないため、それを分配することが望ましいとするという考えである。その中でも航空運賃へ課税された理由としては、下記にまとめられる。

1. 航空会社はイールドマネジメントを行っており、航空運賃は燃油サーチャージや旅行シーズンによって変化することから、航空券連

帯税を課しても旅客に負担感を与えずに安定して税収を得られることができること

2. 税制の導入の際に比較的、コストもかからず容易に導入することに加え、税の回避のスキームはなく出国者の補足が可能であること
3. 旅客が出国時に納税する仕組みであるため公平性は担保され、旅客の担税力を反映して座席クラスで徴税額の差異が生まれるものの公平性を損なうものではないこと

つまり、どの航空会社を利用しても公平に負担され、座席のグレードによって税額は変更されてもシステム上はシンプルであるため、徴収コストも低いことなどが背景にあると考えられる。

(2) トービン税から派生した航空券連帯税

航空券連帯税は、基本的には国際線の航空を利用する（出国する）際に課税され、その税収は発展途上国に貢献するために利用することを目的として導入されている。つまり、国境を超えて行われる活動に対して課税されるグローバル・タックスとも言える。

グローバル・タックスの原型は、ノーベル経済学賞を受賞したアメリカの経済学者ジェームズ・トービン（James Tobin）が1972年に投機による為替相場の変動を抑制する目的で提唱した外国為替取引に対する税、いわゆる「トービン税」に求められる。トービンは、為替相場が急変動することによって財政・金融政策の有効性が失われるとして、資本の移動に対しては課税によって規制し、為替相場を安定させることが重要であると考えた。しかし、この制度を実施しようとしても課題が多く指摘され、たとえば投機的な為替取引のみを対象として課税することができるかどうか、さらにはデリバティブ（金融派生商品）をどのように扱うのか、また世界各国で取り組まなければ、課税の効果が限定され、限られた国だけが実施しても効果的ではないなどといった課題があった。

これらの問題からトービン税は具体的な検討が

されずにいたが、1990年代の度重なる通貨（金融）危機を経て、課税方法、税収の用途などの視点からトービン税が再評価され、2004年には、当時のフランス大統領であるジャック・シラク（Jacques René Chirac）がイニシアティブをとり、有識者らにトービン税を再検討させ、いわゆるランドー・レポートと呼ばれる革新的資金メカニズムに関する報告書をまとめた。

ランドー・レポートでは、OECD 開発援助委員会の加盟国が国民総所得（GNI）の0.7%をODAに充てることに加えて、革新的資金メカニズムを創出するように、国境を越えて行われる経済活動に対して課税を行い、その税収は国際社会に役立つように利用することを提言した。その税目として挙げられたのが表4の税目である。

ランドー・レポートでは、2003年当時、イギリスが提唱していたIFF（ODA 援助国の保証付き債券）は機能することはあっても持続可能性を持たないことが指摘するなど、他の制度とも比較しながら、最終的發展途上国の支援として安定して資金を得るためには、グローバル・タックスが望ましいとした。仮に航空に対して旅客・貨物ともに航空券に対して2.5%の税を課すならば、10億ドルの税収が得られると試算するなど、その見込み税収額も記載していた。こうした経緯を踏まえて、フランスやチリなど6カ国が自国内で様々な調整を行い、2005年9月に開催された国連総会で航空券連帯税の導入を発表した。

表4 グローバル・タックスの税目

1	航空券連帯税
2	通貨取引開発税
3	多国籍企業への課税
4	武器取引税
5	航空・海上輸送（旅客・貨物）税
6	国際炭素税
7	通貨取引税
8	インターネット税

3. 日本における航空券連帯税の導入に向けた動き

外務省は、平成22(2010)年度から平成29(2017)年度まで連続して税制要望を出しており、その中で国際連帯税として航空券に課税する税制の導入を目指している。また、2008年には国際連帯税創設を求める議員連盟が発足し、その中で具体的な導入手法を検討するなど、日本においても航空券への税制の導入が具体的に検討されている。

(1) 日本における航空券連帯税導入の試算

国際連帯税創設を求める議員連盟が委託して、具体的な検討を行ったグローバル連帯税推進協議会(2015)(参考文献[9])によれば、「日本で導入した場合の税収見込みは、2014年(暦年)の国際線利用乗客数から、357億円程度と予想される。うち、外国人乗客から158億円程度が見込まれる。その内訳としては、座席クラスごとの定額税として、エコノミークラスで500円、それ以外のクラスで5,000円として、2014年の国際線利用者は、出国日本人1,690万人、訪日外国人1,341.4万人の合計3,031.4万人であるので、これに上記の税額を課すと、357億円程度の税収となる(エコノミー座席85%、それ以外座席15%とした場合。)」としている。

また、同レポートによれば、「日本は2020年オリンピック・パラリンピックまでに外国人旅行者2,000万人を目標にしているが、昨年来過去最高という旅行客数が続いており、2020年前までに実現する可能性が高く、もしこれが実現すれば、訪日外国人だけで235億円程度の税収が見込まれる。」としている。

(2) 航空券連帯税の反対意見

しかし、航空券連帯税の導入に対しては反対意見もある。それは、トービン税が元となる航空券連帯税は国際的な過剰投機を抑えるといった役割

を果たすことが目的であり、そうした点を重視していない財源目的である課税は慎重に検討されるべき、ということである。また、航空利用者が国際社会に対して負担を負うという受益と負担の関係が不明確であり、航空券連帯税を導入した場合、航空需要に対してネガティブな要素となり得るため、観光政策を成長戦略に掲げていることと相反する。さらには、航空事業者固有の課税(航空機燃料税、空港施設使用料)の負担が大きく、国際競争力を阻害してしまうのではないかといった指摘がある。

国交省(航空局)は、2014年6月の参議院の財政・金融委員会にて、仮にフランスの税率と同様の課税を航空券に課した場合、着陸料の引き下げ効果が減殺、あるいは失われると指摘している。具体的には、2014年時点で着陸料は旅客一人当たりによれば、国内線で旅客一人当たり約400円、国際線で旅客一人当たり600円の引き下げを行っているが、(フランスの税額と同様の)航空券連帯税を導入することで、国内線ではおよそ40%程度、国際線では着陸料の引き下げ効果が一部、あるいは全て失われることになるとしている。さらに航空利用者の消費意欲にも影響があるとしている。このことは、仮に日本において航空券連帯税を導入したならば、着陸料の引き下げ分を航空券に反映させ、空港利用を促進しようとする狙いが薄れると国交省は指摘している。

4. 今後の検討事項

(1) 観光への影響

政府は、2003年より「外国人旅行者訪日促進戦略」を掲げ、「訪日旅行促進事業(ビジット・ジャパン事業)」を開始して、2016年の訪日外国人旅客数は2,404万人(対前年比21.8%増)と過去最高を更新するなど、訪日外国人旅客は増加傾向にある。その要因としては、クルーズ船寄港数の増加や航空路線の拡充、これまでの継続的な訪日旅

行プロモーションに加え、ビザの緩和、消費税免税制度の拡充等が、主な増加要因として考えられるが、このような状況の中、航空券連帯税を導入するならば、まずは観光への影響はないのか、航空会社の国際競争力の低下のリスクはないのかといった点について検証することが求められる。フランスでは、航空券連帯税を導入しても出国する際に課税されるため、観光そのものへの影響はなかったとしているが、日本において国際連帯税を導入するにはこれらを検証して、他の課税対象よりも航空券に課税することが望ましいのかといった視点で議論を重ねることが重要であると考えられる。

(2) 航空利用者の受益と負担の関係

航空券連帯税は、グローバルな活動によって利益を得ている人たちに課税し、所得再分配の視点で富裕層から貧困層への所得を分配させようとする考え方がベースとなっており、そのように考えるならば、受益者負担原則は成立しないことが挙げられる。

航空利用者の受益と負担の観点から言えば、航空券連帯税をグローバルな活動によって利益を得ている人たちに課税するならば、本来ならば、その税収は発展途上国に対してではなく、航空に対して利用されることが望ましいと考えられる。

この点に対して、グローバル連帯税推進協議会(2015)(参考文献[9])は、次のように指摘している。

「日本も韓国やチリのように税収の半分をUNITAIDへ拠出し、残りの半分を国内の感染症対策に使用するという選択肢が考えられる。この選択肢の背景は以下のとおりである。昨年から今年にかけてエボラ出血熱、デング熱、MERS(マーズ/中東呼吸器症候群)など熱帯性感染症が世界的に拡散・流行する事態になったが、その要因は航空網の発達によるヒト・モノの大量移動と無関係ではない。ひとたび感染症が国内で流行すれ

ば、国の安全性が脅かされると同時に経済的打撃も相当規模に上ると思われる。以上のことから、航空機利用者に国内外の感染症対策のコストを薄く負担してもらうことに対し、国民的理解を得ることは容易であると言える(WTP、広薄負担原則)。国内対策では、とりわけ外国人旅行者が飛躍的に増加している地方空港での防護体制や対策の整備・強化のための資金(専門家の育成を含む)として活用することが期待される。」としている。

つまり、受益と負担の観点から指摘される部分においては、人道的見地からUNITAIDへ拠出するとしても、税額の一部を自国で利用することを可能にし、税収を航空利用者の利便性向上に活用するなど航空利用者への理解を得られるように努力することなどが対応策として考えられる。その他に、既存の税制との調整という観点からも、税制を導入してどのような影響を及ぼすのか検証を行い、その上でどのように対応できるのかといった視点で提言を行うことが重要である。

(3) 国民のコンセンサスを得るために

航空輸送は、シカゴ条約や二国間協定による規制はあるものの、航空券への課税が禁止されるものではなく、日本でも航空券連帯税の導入は、制度上は可能であると思われる。グローバル連帯税推進協議会(2015)(参考文献[9])では、航空券連帯税の導入を行うべきであると提言し、その理由として、下記のように述べている。

「近年のグローバル化の象徴とも言える航空網の発達によるヒト・モノの移動が急速に増大した結果であり、またひとたび感染症が拡大すれば経済的・社会的打撃は相当規模に上ることから万全な対策が望まれる。そのための対策費用はいわばグローバル化による負のコストとも言えるものであり、その一部は航空機利用者の責任として広く薄く負担すべきである。」

しかし、このような責任を航空利用者が負うことについては、国民のコンセンサスを得ることも

重要であると考えられる。航空券連帯税の導入の際には、制度設計において、課税ベース、徴収方法、税収の目的を規定し、適切な税率を設定することが求められる。しかし、航空需要そのものが経済状況、原油価格及びテロ事件など、様々な要因に影響を受けるため、航空券連帯税が航空に与える影響については推計しづらく、さらに、イールドマネジメントを行うことから、運賃体系が多様化することで、同便席で価格が異なる状態の中で航空券連帯税を課すことは、資源配分の歪みが大きくなることも懸念される。

こうした問題をいかに国民に説明できるかが重要であり、それが国民のコンセンサスを得ることにつながると考えられる。

【参考文献】

- [1] UNITED NATIONS (2014), *The Millennium Development Goals Report 2014*, United Nations
- [2] Groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales (2004), *Rapport a Monsieur Jacques Chirac President de la Republique [Landau Report] (English Version)*
<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/LandauENGL.pdf>
- [3] WWF ジャパン気候変動プログラム (2009) 「スツール「コペンハーゲン2009」第4回：大規模資金メカニズム提案のまとめと分析」
<http://www.wwf.or.jp/activities/upfiles/schkcpn04a.pdf>
- [4] 伊藤悟 (2012) 「日本の国際連帯税導入への課題」, 『札幌法学』, 23 巻第2号, pp.13-38
- [5] 外務省 (2011) 「国際開発連帯税に関する検討」
<http://www.yorozubp.com/wfmjkochi/1112/111209rentaizei.pdf>
- [6] 外務省 (2012) 「開発のための国際連帯税に関する検討」
http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2012/_icsFiles/afieldfile/2012/11/13/24zen7kai8.pdf
- [7] 片桐正俊, 横山彰, 御船洋編著 (2010) 『グローバル化財政の新展開』, 中央大学出版部
- [8] グローバル連帯税推進協議会 (2015) 「グローバル連帯税推進協議会, 最終報告書」
http://isl-forum.jp/wp-content/uploads/2015/12/GST_Final-report.pdf
- [9] グローバル連帯税推進協議会 (2015) 「持続可能な開発目標の達成に向けた新しい政策科学——グローバル連帯税が切り拓く未来——」
<http://isl-forum.jp/wp-content/uploads/2015/12/report-point.pdf>
- [10] 国際連帯フォーラム (2014) 「参財金委 140619 国際連帯税部分」
http://isl-forum.jp/wp-content/uploads/2014/07/House-of-Councillors_0619.pdf
- [11] 財務省 (2015) 「平成 28 年度税制改正 (租税特別措置) 要望事項 (新設)」
http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2016/request/mofa/28y_mofa_k.pdf
- [12] 谷川喜美江 (2013) 「国際金融取引に係る新たな課税制度の導入をめぐる」, 『嘉悦大学研究論集』 第 56 巻第 1 号通巻 103 号, pp.37-52
- [13] 定期航空協会 (2014) 「平成 27 年度税制改正要望」
http://www.teikokyo.gr.jp/pdf/141022_yobo_zei.pdf
- [14] 内閣府税制調査会国際課税小委員会 (2010)
http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/senkoku/2010/_icsFiles/afieldfile/2010/11/22/senkoku5kai1.pdf
- [15] ビクトリア・ベリー, 金子宏, 本庄資 (2010) 「国際航空券 (国際人道税) 等国際課税の問題について」, 『租税研究』 No.724, pp.66-75
- [16] 藤原夏人 (2013) 「[韓国] 航空券連帯税に係る条項の有効期限の延長」, 『外国の立法』 No.254-1
- [17] 望月爾 (2009) 「グローバル化と税制——グローバル・タックス構想を中心に——」, 『グローバル化と国家の変容「グローバル化の現代——現状と課題」第一巻』, 御茶の水書房