

環境保全と税制改革

兒山 真也 (神戸商科大学国際商学科助手)
植田 和弘 (京都大学大学院経済学研究科教授)

はじめに

環境を保全するということを税体系や税制改革のあり方を考える際に重視すべき時代が到来している。

昨年末の地球温暖化防止京都会議でも示唆されたように、社会の基本ルールを自然と人間の共生という考え方に転換し、技術開発、ライフスタイル、まちづくり、社会経済システムというあらゆる分野に環境への配慮を組み入れていかなければならない。もちろん、税制も例外ではなく、自然と人間の共生というルールを租税原則の1つとして位置づけた税体系の構築をめざさなければならない。

小論では、まず環境税の考え方と税制改革をめぐる諸論点を若干紹介・整理した上で、現代において重視すべきであり政策課題としても取り上げられている地球温暖化対策等の環境問題にかかわりの深い自動車課税と炭素税を取り上げ、検討することにした。

環境税と税制改革

環境税とは、さしあたり環境制御のための租税政策手段としての税と定義することができる。環境汚染の原因者に対して課税し、汚染防除のための技術開発や公害防止投資を促進するインセンティブを制度的につくりだすことを目的にしている。結果として、望ましい環境水準が実現することが期待されている。また、課徴金収入は目的税として、環境保全のための行政費用や公害対策費に使われることが多い。この面からみれば、環境税は、環境破壊の防止や復元のための費用を、環境破壊の原因者から徴収する財源調達のための税と定義することもできる。つまり、環境税は、

環境制御のための租税政策手段としての環境税という性格と、環境対策費用を原因者からその寄与に応じて負担させる財源調達の環境税という性格の二重性をもつ税だということができる。

環境問題の発生がきわめて例外的で特殊な事象である場合には、排水課徴金のような個別の環境税が導入される。しかし、経済活動が発展するのとなつて、環境汚染が普遍的な現象になってくると、環境税の適用範囲は、身近な排水や廃棄物から地球的規模にまで広がる。グローバルな大気を保全するための炭素税は、その典型例である。

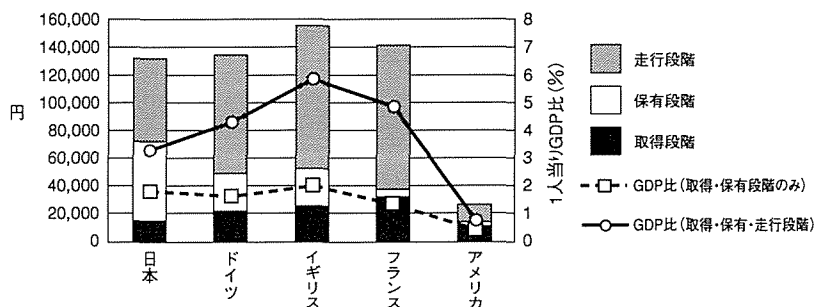
環境保全と税制改革との関連は、環境税の導入とそれに伴う税制改革の内容をめぐる議論に加えて、既存の税体系の下での改革問題がある。すなわち現行の税制が家計や企業の環境破壊的行為を促進している—多くの場合ある経済主体の行為がもたらす社会的費用が、その原因者によって支払われていないことから生じる—場合があり、環境政策の立場からは環境保全目標を達成するために税率の改正等が必要な場合である。

自動車課税の改革問題

自動車と税制

自動車は一種の必需品化しているけれども、環境保全の観点から適切な制御が必要なことも明らかである。自動車交通が大気汚染、騒音、CO₂の排出に占める比重は非常に大きい。それに伴う損害を経済学では社会的費用と呼ぶが、そうした社会的費用を原因者が負担していないために、自動車が過剰に利用されていると考えるならば当然、自動車に伴う社会的費

図1 自動車関連税負担(1年当り)の国際比較



注) 為替レート: 1US\$=125.2円=1.76マルク=0.60ポンド=5.88フラン(1997年第4四半期平均)。車両価格130万円、排気量1,800cc、車両重量1,100kg、保有期間9年間、年間ガソリン消費量1,000リットルを仮定。

用を原因者の私的費用に内部化する、具体的には自動車課税を強化することによって、自動車交通からの環境負荷を抑制すべきだという発想が生まれてくる。

ところが、自動車業界は従来から自動車関連税の引き下げを求めている。その論拠のひとつが「日本のユーザーの税負担は欧米の先進諸国と比べて極めて重い」というものである。しかし、わが国の自動車関連税の水準は欧米先進国と比較して必ずしも高いとはいえない。図1に示すように、日本、ドイツ、イギリス、フランス、アメリカの先進5カ国における1年当りの自動車関連税負担を絶対額で比較すると、例外的に低いアメリカを除く残りの4ヶ国はすべて13~16万円でおおむね同水準である。また、1人当りGDP比で比較すると、わが国は3.3%に過ぎないのに対し、ドイツ4.4%、イギリス5.9%、フランス4.9%であり、わが国の自動車関連税はかなり低い水準である。ただ、わが国の自動車課税は相対的に取得・保有段階に重く、走行段階に軽いという特徴がある。自動車による社会的費用は大部分が走行段階において発生する。わが国のガソリン税はアメリカに次いで2番目に低く、自動車走行を過剰にし、社会的費用を大きくするようなインセンティブを与えているといえるだろう。

自動車公害対策については1970年代における単体規制の度重なる強化により、わが国では自動車の低公害化がすすんだ。しかし自動車交通量の増加がその効果を相殺してしまい、結局自動車公害はいまだに解決していない。このような自動車交通量の増大による環境悪化はこれまでと同様の手法では解決が

困難である。従来の産業型の公害とは異なり、自動車の総量を抑制することで公害の抑止やCO₂排出抑制をはかる必要がある場合は、原因者が多数であることから、協定等の当事者間の取り決めやモニタリングを行うことは非常に困難である。それゆえ、政策手段としても直接規制だけでなく税制を活用することが有効な場面がでてきていると見るべきであろう。

個別税目の改革方向

既存の自動車関連税がもつ、ある特定の自動車の取得や利用を優遇したり、抑制したりする機能をどのように評価するかは、どのような環境政策目標に対してどの程度重きを置いているかに依存する。例えば現在の技術水準のもとでは、一般にガソリン車はディーゼル車と比較して燃費で劣る。しかしディーゼル車はガソリン車よりはるかに多くのNO_xやSPMを排出する。したがってCO₂の排出抑制を何にもまして重視するのであれば、ガソリン車からディーゼル車への転換が望ましいが、一方でNO_xやSPMによる地域的な大気汚染を重視するのであれば、ディーゼル車からガソリン車への転換が望ましい。わが国では西淀川公害訴訟や川崎公害訴訟にみられるように、NO_xやSPMによる地域的な大気汚染による被害が深刻であることに鑑みて、ここではディーゼル車の抑制を主眼に据える。¹⁾

1989年の消費税導入にともなう物品税の廃止が乗用車の大型化のひとつの原因であると考えられる。消費税導入以前は、普通乗用車(2,000cc超)には23%、小型乗用車(2,000cc以下)には18.5%の物品税が課せられており、両者の間には4.5%の格差があった。と

ころが消費税導入と同時に物品税は廃止され、大幅な減税となったうえに両者の格差がなくなった。この時期から新規登録台数のうち2,000ccを超える自動車の比率が急激に増加し、1985年には2.4%であったものが1995年には20.0%に達している。こうした乗用車の大型化を反映して新規登録自動車の燃費は1982年を境に一貫して悪化を続けている。相対的に燃費がよく汚染物質排出量の少ない乗用車から、燃費が悪く汚染物質排出量の多い乗用車への転換を税制の変更が支援したのである。

自動車重量税は自動車の重量に応じて毎年課税され、自動車税は乗用車については総排気量別、トラックについては積載量別に毎年課税される。車両総重量3トン近い自家用トラックと、車両重量1トン余りの自家用乗用車の自動車重量税額が同じ18,900円である。また、積載量6トンの自家用トラックの自動車税額30,000円は、排気量1,500ccの自家用乗用車の自動車税額34,500円よりも安い。このように乗用車と比較してトラックが優遇されている。さらに、自動車取得税についても同様であるが、自家用車よりも営業用車の税が安くなっている。営業用車やトラックが税制上優遇されてきたのは産業政策上の観点からだと考えられる。環境税制改革の考え方からは、環境への負荷とほとんど無関係に設定されている税額を、汚染物質排出量に対応するように修正してゆべきである。排気量別や重量・積載量別となっている税額区分を燃費や汚染物質排出量別に組み替えるのである。

なお、自動車重量税は受益者負担の原則により課税する道路損傷税と考えられているが、道路に与えるダメージの大きさは車軸当り重量の4乗に比例するといわれている。しかし、現行の自動車重量税は累進構造をもっておらず、この点からも大型車が税制上優遇されているといえる。

わが国のガソリン税は国際的にみても決して高くはないが、それにもまして優遇されているのが軽油引取税である。現在ガソリン税は53.8円/リットル(暫定税額)であるのに対し、軽油引取税は32.1円/リットル(暫定税額)と、税額の格差は21.7円/リットルである。

石油情報センターの調べによれば、1998年6月のガソリン税込価格は平均で88円/リットル、軽油税込価格は平均で73円/リットルと、価格差は15円まで縮小しており、税抜きでは逆転している。このように燃料課税の面で優遇されてきたことが、ディーゼル車の占める割合が増加してきたことの背景にある。1978年と1992年とで車種別にディーゼル車の占める比率を比較すると、小型トラックは13.6%から61.7%へ、バスは71.5%から98.0%へ、乗用車は0.6%から11.2%へと増加している。燃料税額格差のこのような機能はOECD/IEA(1993)²⁾も指摘している。

炭素税

炭素税は環境税の典型といわれ、フィンランド、オランダ、スウェーデン、ノルウェー、デンマークですでに実施されている。いずれも1990年代に導入された新しい税である。炭素税によるCO₂の排出削減を促進する効果については両論あるが、相対的に税率の高いスウェーデンやノルウェーの炭素税でも、既存の一般エネルギー税の軽減とセットで導入されたり、CO₂を多量に排出する産業に対して軽減措置が施されていることもあって、実際の税率、実効税率は名目税率からかなり低くなる。したがって、CO₂の排出削減を多少は促したとしても、目標を達成するのに十分高い税率がかけられている可能性は低い。要するに、CO₂排出の大幅削減を実現するような税率をもった炭素税を導入することは容易ではないのである。その原因の1つは、1国のみで炭素税を導入することが国際競争力に及ぼす影響についての危惧であり、もう1つは、税導入の分配面への影響である。

CO₂排出を大幅に削減する税率では、特定の産業、地域、階層においてきわめて負担感が大きくなる可能性が高い。そのため、税のもつ負担感を和らげる方法が考えられるようになる。まず頭に浮かぶのが、既存エネルギー税の軽減や炭素税の負担の大きい産業への特別軽減措置を炭素税導入とセットにすることである。しかし、この場合には、負担軽減のための措置が同時に炭素税の効果をも減殺させてしまう。

CO₂を多量に排出する産業に対して負担を軽減する場合はもちろんのこと、既存エネルギー税を軽減する場合も、結局炭素税の負担の重い産業とエネルギー税の負担の重い産業はほぼ同一だからである。

そこで、課税の効果を維持しつつ、税による負担を軽減する措置が考えられるようになる。その代表例が、炭素税の税収をCO₂削減のための技術指定型補助金の財源にするというものである。この議論が成り立つためには、政策的効果を持つだけの補助金を支出しうる税収を確保しなければならない。ここでの環境税は、排出削減のインセンティブとしての税ではなく、CO₂削減対策の補助金のための財源調達税なのである。炭素税の特徴の1つは税収規模が大きくなることである。環境庁が1997年に提出したオプション案では、炭素1トン当たり1,500円の税率で約1兆円の税収が上がると試算されている。1トン当たり3万円の税率なら、わが国で約10兆円もの税収になる。

これだけ巨額な税収になると、税収の使途が論議的にならざるをえない。同時に、大部分の先進国においては、北欧諸国がそうであったように、仮に環境税を新しく導入する必要が認められたとしても、それを歳入中立の下で行わざるをえない場合が多く、既存の税の減税が課題になる。

何税を減税すべきか。課税が資源配分に及ぼす影響を重視する立場からは、既存税体系の歪みを是正するために用いるべきだとする。たとえば、失業率の高いヨーロッパでは社会保険料の企業負担分を減税し、雇用と経済効率を回復するというわけである。環境税によって外部不経済を内部化し資源配分を効率化するという第1の配当に加えて、税収を活用して既存の税・保険料を減税することで経済効率を上昇させるという第2の配当があるので、「二重の配当」論と呼ばれている。

もう1つの考え方は、環境税の導入が生み出す分配上の問題を回避するための減税を行うことである。たとえば、環境税の多くは逆進性をもつので、環境税と同じ性格をもつ間接税の減税や、低所得層に限った所得税減税にあてることが考えられる。

もちろん、減税しないという選択肢もある。その場合、仮に税収が一般財源に入れられるにしても、支出計画において環境保全目的を優先させることで目的税的性格をもたせられる。再生可能エネルギーの技術開発や環境保全のための政府開発援助を充実させることもその一例であろう。いずれの方法をとるにせよ、環境税は税収の使用計画をきめ細かく考え、それとセットになって導入される税だといえよう。

おわりに

環境税の導入や既存税制を環境保全を配慮したものに変わっていくという議論は、税体系自体をこれまでの資本・労働課税中心型から環境・天然資源課税中心型へ転換すべきだという租税原則の基本的考え方をめぐる議論にまで発展する。³⁾さらに、既存の補助金や、租税特別措置などの租税支出などがもたらしている歪みも、同時に改善されなければならない。以上のような意味で、環境税制改革は、公共支出面の改革や租税原則の変更も含む行財政制度全般の見直しを迫るものである。今日みられる環境問題・環境政策の緊急性からするならば、わが国においても環境税制改革の国民的議論に基づく具体化を早急に始めなければならない。

付記：本稿は(財)消費生活研究所研究助成「CO₂等排出削減を目的とした交通需要マネジメント政策の経済評価」の研究成果の一部である。

注および参考文献

- 1) ディーゼル車からガソリン車への転換によるCO₂排出量の増大が極端に大きければこのような選択には異論がだされようが、同一燃料タンク容量で比較してディーゼル車の燃費は2割程度優れているにすぎず、逆に1リットル燃焼当りのCO₂排出量は軽油の方が10数%多いことから、走行距離当りのCO₂排出量は両者に大きな差はないと考えられる。
- 2) OECD/IEA, "Cars and Climate Change," (1993)
- 3) E. U. von ワイツゼッカー/宮本憲一他監訳『地球環境政策』有斐閣、1994年

(こやま しんや) (うえた かずひろ)