

グリーン税制の論点

藤澤 進

参議院財政・金融委員会首席調査員

今日の経済・産業活動のグローバルな広がり
は、地球的規模での様々な環境問題を巻き起こし、特に地球温暖化については、その対応が急がれている。仮にこれを放置すれば、21世紀末には平均気温が約2℃、海面が約50cmそれぞれ上昇し、自然生態系を始め人間生活にも深刻な影響を与えるものとみられている。

このため平成4年5月に、地球サミット（同年6月リオ・デ・ジャネイロで開催）に向けて「気候変動枠組み条約」が採択され、我が国は翌年21番目の締約国となった。平成9年12月には、京都で地球温暖化防止のための同条約第3回締約国会議（COP3）がもたれ、「京都議定書」が採択されている。その中で示された温室効果ガス⁽¹⁾排出量の目標は、約束期間を西暦2008～2012年の5年間とし、これを1990年を基準年として対比し、先進国及び市場経済移行国は5%の削減とし、我が国自体は6%（米国7%、EU8%）削減することとなった。

そこでCOP3の後直ちに内閣総理大臣を本部長とする地球温暖化推進対策本部が設置され、翌10年6月にはエネルギー需給対策を中心とした削減対策、植林等の推進、ライフスタイルの見直しなどを内容とする地球温暖化対策推進大綱が策定されている。しかし、温暖化ガスの中でも太宗を占めるCO₂排出量については、エネルギー受給実績でみて、平成10年度では依然として90年基準を5.4%上回っている状況にあり、削減の実効を上げる手段が今問われていると言えよう。

● 税制が経済手段として有力

CO₂の削減手段としては、国等による直接的な規制、業界等の自主的取組及び経済的手段に分類できる。それぞれにはメリット、デメリットがあるが（表）、経済的手段の優越性が次のように指摘されている。

すなわち、①規制は「削減目標等を定めその実施状況をモニターすることが難しく、行政コストも高く」なり、過大な削減コストを招くのに対し、経済的手段は、「市場のメカニズムを通じてそれぞれの主体が、費用の低いところから順次最も経済的な行動を自主的に選択することにより社会全体としても、最も少ないコストで最適な資源配分がなされる」こと、②規制では、「規制値を超える汚染量削減に対するインセンティブが欠如する」のに対し、経済的手段は、「汚染量の削減が経済的な利益に結び付くため継続的なインセンティブ効果があり、技術開発にも長期的にプラスの影響を与える」ことなどである⁽²⁾。

経済的手法も具体的には、税（課徴金を含む）、助成措置、排出権売買（あらかじめ定められた汚染物質の排出量等を個々の主体に割り当て、その排出に係る許可証の売買を認めるもの）、デポジット・リファンド制度（預託払戻制度）に分類される。国民経済的にも費用対効果の優れた方策の選択が求められるわけだが、本稿では税に絞って現状を概観してみたい。

表 環境政策における各手段の比較 (主として地球温暖化対策の観点から)

種類	概要	メリット	デメリット
規制的手段	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染物質排出の基準等を設定 ○違反に対する制裁 	<ul style="list-style-type: none"> ○企業等が汚染削減費用のみを負担すればよく、(規制の水準にもよるが)比較的合意を得やすい。 ○削減量を正確にコントロールできる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○排出源が拡散している場合には、その基準設定や網羅的な監視等に多大なコストがかかる。 ○規制値を超える排出削減に対するインセンティブが働かない。
自主的取組		<ul style="list-style-type: none"> ○社会的合意が得やすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ○社会的に望ましい水準までの対策がとられるとは限らない。 ○フリーライダーが生じ、対策を講じる企業が経済的に不利になるおそれ。 ○達成度合いが不透明であり、未達成の時の責任の所在が不明。
経済的手段			
税・課徴金	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染物質の排出等に税・課徴金を課し、過剰生産を抑制 	<ul style="list-style-type: none"> ○市場メカニズムを通じて各主体が最も効率的な対策を選択するため、多数の排出源があっても社会全体として最も少ないコストですむ。 ○継続的なインセンティブがあり、技術開発等にも長期的にプラスの影響を与える。 ○収入をもたらす。 	<ul style="list-style-type: none"> ○望ましい排出量にまで削減した上でもまだ税・課徴金を払わなければならない。 ○排出総量を確実に抑制することが難しい。
助成措置	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染物質の排出削減行為に対し助成 	<ul style="list-style-type: none"> ○経済的には税・課徴金と同様の効果。 ○社会的合意が得やすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ○汚染者に公的資金から便益を供給するため、PPP(汚染者負担の原則)に反する可能性あり。 ○市場参入者の増加により汚染物質排出量が増加するおそれ。 ○別途財源が必要。
排出権取引	<ul style="list-style-type: none"> ○排出許可量(権利)を個々の主体に割当て ○市場での取引可能 	<ul style="list-style-type: none"> ○総排出量自体のコントロールが可能。 ○広範な経済主体について、主体ごとの裁量の余地が大きく、柔軟な対応が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ○初期割当て配分の決定が困難。 ○税より市場創設・監視体制にコストがかかる。
デポジット制	<ul style="list-style-type: none"> ○製品の本来価格に預り金を上乗せ ○使用後製品の返却の際に預り金を返却 	<ul style="list-style-type: none"> (地球温暖化対策としては議論されていない。) 	<ul style="list-style-type: none"> (地球温暖化対策としては議論されていない。)

(出典) 政府税調提出資料

● 多様な税による環境対策

一口に税と言っても、そのアプローチはいくつか考えられる。政府税調答申（平5.11.19）は、環境問題に係る税制には「①環境汚染抑制のための『経済的手段』としての税制の活用の側面と、②国内外の環境対策のための『財源調達手段』としての税制の活用の側面の二つ」があるとした。このうち①の税は、さらに「環境汚染原因の経済活動を意図的に抑制する環境税」と、現在の石油・エネルギー関連税制のように環境対策を主たる目的とした税制ではないが、「環境汚染原因の経済活動を付随的に抑制する潜在的環境税」に分けられる⁽³⁾。

こうした中で、注目されているのが、意図的に抑制する税制としてのいわゆる炭素税である。同税は、国税として90年代当初に相次いで導入された北欧4か国（スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、デンマーク）及びオランダが知られている。課税客体は、概ねガソリン、灯油、軽油、石炭、天然ガスなどの燃料で、その生産ないし輸入時等に、従来の石油関連諸税に加えて、各燃料の炭素含有量、CO₂排出量等に着目して、一定の税率で課税している。

炭素税のねらいは、税が燃料価格に転嫁され、それに伴って燃料消費の節約が進むなどの所得効果、省エネ技術の進歩や排出量の少ない製品へのシフトなど代替効果などのインセンティブを期待するものである。その削減効果については、例えば、スウェーデンは87～94年で排出量を19%削減させたが、その60%は炭素税の効果であったとされている⁽⁴⁾。

このようにCO₂排出削減効果が期待される税制であるが、導入への抵抗もまた大きい。税による燃料価格の上昇に伴い、経済への影響が懸念

されるからである。特に、我が国のように省エネルギーが相当程度進んでいる国においては、エネルギー消費を抑制・削減するためには、炭素税の税率を高める必要があり、この場合、エネルギー多消費型産業を中心に産業活動に対し負担を増やしマクロ経済や国民生活にマイナス効果があると考えられている。

具体的な影響については、各種の試算がなされているが、これをレビューすると、「税率で1トン当たり9,000円から35,000円、経済成長率の低下でみて年間約0.01から0.5%ポイント」⁽⁵⁾とされている。また、経済企画庁のモデル計算⁽⁶⁾では、「日本が単独で炭素税を導入すれば、日本の経済損失は、7.3億ドルであるのに対して、国際市場における競争相手国であるアメリカと西ヨーロッパなどが5.4億ドルの利益を得る。先進国が協調して炭素税を導入すれば、先進国の経済損失は、186.5億ドルであるのに対して、発展途上国は46.7億ドルの利益を得る。世界全体で協調して炭素税を導入する場合には、先進国の経済損失は168.6億ドルであるのに対して、発展途上国は36.6億ドルの利益を受けるが、利益を受けるのは中近東やロシアなどのエネルギー輸出国である」とされている。このため我が国が率先するのも難しい状況にある。いずれにせよ、こうした試算は、前提条件がそれぞれ異なっており、経済への影響については、厳密に見極める必要があろう。

● 我が国のグリーン化動向

我が国で昨年来グリーン課税として注目を浴びたのは、運輸省、環境庁から平成12年度税制改正要望として提出された自動車関係税のグリーン化である。内容は自動車税、軽自動車税、自動車重量税について低燃費化等の状況に応じて税額の

軽課ないし重課（例えば、低燃費化の推進については、軽課、重課とも自動車税が一律に5,000円の増減、軽自動車税が一律に2,000円の増減、自動車重量税は、一律0.5 t当たり1,000円の増減）をしようとするものであった。これは、社会的費用をもたらす環境への負荷の大きい製品に税を重くし（バズ課税）、経済活動によって得られる利益を大きくするような負荷の小さい製品の税を引き下げて（グッズ減税）、資源の効率的活用、生産性の向上を図ろうとする考え方である。

両省庁の要望は、既に導入されている燃費基準という一定の規制的手法には限界があり、追加的な「経済的手法の導入は、低燃費自動車を開発するインセンティブを生産者に与える効果が期待される」⁽⁷⁾こと、補助金では毎年販売される600万台の車には金額的にも交付コストの面からも不十分であること、現下の財政事情を考慮すれば、税収中立に立って、自動車関係諸税のグリーン化は、低燃費自動車の購入を消費者に動機づけること、さらに「自動車が与える環境負荷に係る社会的コストを、何らかの形で自動車ユーザーが負担するべきであることについては、外部不経済の内部化という観点からも、また汚染者負担の原則に基づいて、社会的な合意が形成」されており、CO₂の指標となる燃費を公正の基準の一つに採用するべきであること等が提出の考え方である。

そこで、なぜ自動車なのかということだが、実はCO₂増加の原因は、燃料の燃焼はもちろん、工業プロセス、溶剤等の使用、家畜の管理や野焼きなどの農業、廃棄物など人間活動に起因するいろいろな分野に及んでいる。しかし、我が国で部門別にみると、CO₂排出量（9年度）は、産業部門からが40.1%、次いで運輸部門からが20.9%、民政部门（家庭）からが12.6%、同（業務）からが11.6%となっている。特に運輸部門が排出量の増加傾向にあり（平成2年度比21.3%増）、輸送機関別にみて自動車からの排出

が9割近くを占めている。中でもシェア55.1%の自家用乗用車（含むバン型）は、CO₂排出原単位（一人を1 km運ぶ際のCO₂排出量）で他の機関に比べて一番高い数値⁽⁸⁾を示しているからである。

しかし、このような自動車関係税のグリーン化については、自動車業界などの反対が強く、政府税調でも12年度税制の答申では見送られた。その反対論の主なものは、概ね次のとおりであった。

- ・税制中立を言いながら軽減措置が先立っていると同時に、低燃費車へのシフトが進めば減収となること、
 - ・家庭においては大都市よりも圧倒的に地方都市の方が自動車の利用が多く、人口密度の低い地域においては、公共交通機関は成り立たないため、単純に自動車利用の抑制を図ろうとすると、都市への人口の集中を促してしまうこと、
 - ・CO₂を多く排出する大型トラック、車両総重量2.5 t超の貨物車等については、燃費基準がないため、軽重課税の適用除外となること、
 - ・現在の技術水準では、CO₂を減らすとNO_x（窒素酸化物）が増えるという相関関係にあり、NO_xは酸性雨、光化学スモッグ等の原因として影響を与える。特に東京都などが、NO_xの対策を検討しているところであり、重軽課税は環境政策としての整合性に欠けること、
 - ・環境問題の取組みとしては、自動車の交通量を抑制することが必要であって、そのためには公共交通機関へのシフトを促進すべきであること、
 - ・家電、自動車等業界は、省エネ法による規制強化で、今後計画的に熱効率を上げることを約束していること、
- などがあげられている。

自動車関係税のグリーン化要望は、停滞している温暖化対策に一石を投じた形となったが、前述のように見送られた。この点は最近の政府税調中期答申⁽⁹⁾でも、税制上の軽減措置等は、「P

PP（汚染者負担）に反する可能性があり、汚染の原因者に対し公的資金により助成するおそれがある」として否定されている。

ただ、中期答申は、環境問題についての税制面での対応が排出が多い分野における環境負荷の軽減になじむと位置づけた上で、PPPの考え方を踏まえ、環境負荷の原因者を広く対象とすることを基本に検討する必要があるとして正面から向き合うこととしている。この点は評価できるが、CO₂を6%削減するという厳しい国際公約を達成するためには、のんびりとした検討が許されるはずがなく、時間の切迫を意識しなければならない。

● 道路目的税との調整

我が国で炭素税導入に際して、どうしても乗り越えなければならないのは、既存税制との重複であろう。特に、道路特定財源になっている揮発油に課税する揮発油税、地方道路税、自動車用石油ガスに課税する石油ガス税、軽油に課税する軽油引取税（地方税）との調整である。さらには、自動車重量税、自動車取得税（地方税）を加え、自動車関係税という意味での整合性が求められている。

こうした税制も、CO₂排出抑制の面からは上記のように付随的な効果があり、一面ではその存在によって自動車の化石燃料の使用にブレーキをかけているようにも見える。他方、同税は特定財源・目的税としてこれまで道路整備に貢献し、結果として我が国のモータリゼーションの普及・推進に果たし、CO₂排出の増加を来したことになる。

仮に炭素税を導入するとした場合、こうした類似の税制に上乘せするのか、あるいは既存税制を統廃合した上で新たな税を仕組むのかという問題がある。しかし、自動車関係諸税は税目が多く、また税収としても無視し得ない金額に上るだ

けに、建設省や地方自治体との調整が困難を極めるものと予想される。いずれにせよ税制としては、税目や税率等のシンプルさ、合目的制などが求められることとなろうが、炭素税の導入を含めた税のグリーン化は、温暖化対策の切り札として期待されているだけに早急に結論を得るよう検討を急ぐ必要がある。（ふじさわ すすむ）

注

- (1) 温室効果ガスとしてはCO₂（二酸化炭素）、CH₄（メタン）、N₂O（亜酸化窒素）、HFC（ハイドロフルオロカーボン）等6種類が挙げられている。CH₄、N₂O、HFCなど一定量当たりの温室効果が高いとされているが、絶対量の多いCO₂の温暖化寄与度は我が国では94.4%とされており（平11年度環境白書）、CO₂の排出抑制が最も求められる。
- (2) 「環境政策における税・課徴金等の経済的手法の活用について」『環境に係る税・課徴金等の経済的手法研究会』（平8.6）13～14頁
- (3) 横山彰「地方税のグリーン化」『地方税』48巻12号
- (4) 上掲（2）19～21頁
- (5) 「地球温暖化経済システム検討会第二次中間報告書」『環境庁地球温暖化経済システム検討会』（平6.4）
- (6) 「応用一般均衡モデルによる貿易・投資自由化と環境政策の評価」（平10.3.31）
- (7) 「運輸政策審議会総合部会答申」（平11.5.20）
- (8) 「平成11年度環境白書」75頁
- (9) 「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—」（平12.7.14）