

環境税の意義とその実現の方途

—「持続可能な福祉社会」構築に向けて—

諸富 徹

京都大学大学院経済学研究科准教授

1. 環境税とは何か

環境税とは、環境問題の原因となる汚染物質の排出に対してかけられる租税のことである。大気汚染の場合であれば、その原因物質となるSOXやNOX、水質汚濁の場合であればBODやCOD、そして地球温暖化問題の場合であればCO₂の排出に対して税がかかってくる。それまでは、汚染物質を無制限に排出しながら生産を行うことは安くついたかもしれないが、環境税が導入されると、そのような生産方法はきわめて高くつくことになってしまう。環境に負荷を与えれば与えるほど、税負担は増大していく仕組みになっているからである。

したがって環境税が導入されると、企業の意思決定としては次のことを考えざるをえない。つまり合理的な水準までCO₂の排出を削減することである。当

然、その削減には費用がかかる。CO₂の削減を進めれば進めるほど環境税の負担は減るが、反対にその削減にかかる費用は増大していく。したがって企業にとっては、環境税の負担削減と排出削減費用の増大を比較衡量し、トータルとしての企業負担を最小化するような排出水準を見出すことが最適な戦略となる。

このように、環境税は、それまでは無料であった環境利用に、適切な価格を人為的に設定することを意味する。このような価格がこれまでは環境に設定されていなかったために、その過剰な利用が発生し、地球温暖化問題をはじめとして環境の不可逆的な破壊が懸念されるような事態になってきたのである。したがって環境税は、環境という希少財に価格をつけることで、その効率的な利用を促すことを狙っている。

環境税の組み込まれた市場は、それまでは差の無かった環境負荷を最小化しようとしている企業とそうでない企業を選別していくことになる。そして環境負荷の高い企業は税負担が重くなり、競争力を失うが、逆に環境負荷を最小化している企業の環境税負担は小さく、このような企業は、市場におけるマーケット・シェアを伸ばしていくであろう。こうして産業構造は徐々に「環境保全型」に転換していき、経済システム全体がやがて「グリーン化」されていくであろう。

環境税の導入が注目されるようになってきた背景には、公正競争とは何かという観念が変化してきているという事情がある。つまり、環境負荷を最小化する生産を行ってこそ、公正競争であり、環境負荷を大

もとみ とおる

1968年生。京都大学大学院経済学研究科博士課程修了。横浜国立大学経済学部助教授などを経て、現在、京都大学大学院経済学研究科准教授。経済学博士。専攻は財政学、環境経済学。

主要著書に『環境税の理論と実際』（有斐閣 2000年）、『環境』（岩波書店 2003年）、『地方財政システム論』（共編著 有斐閣 2007年）などがある

表 1 ドイツにおける環境税制改革の効果 (参照シナリオからの乖離: %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2005	2010
PANTA モデル	GDP	-0.13	-0.24	-0.33	-0.48	-0.56	-0.61	-0.54
	雇用	0.10	0.23	0.31	0.34	0.42	0.47	0.51
	CO ₂ 排出	-0.42	-1.10	-1.52	-1.94	-2.30	-2.35	-2.21
LEAN モデル	GDP	0.24	0.12	0.03	0.09	0.10	0.02	-0.10
	雇用	0.58	0.43	0.34	0.55	0.64	0.56	0.49
	CO ₂ 排出	-0.78	-1.80	-2.25	-2.49	-2.81	-2.85	-3.00

[出所] Bach et al. (2001), Tabelle 4-10 および Tabelle 4-35 より作成。

量に放出するような生産活動は一種の「ダンピング」とみなされるようになってきた。これは、環境保全が公正競争の前提条件であり、また市場における共通ルールとなりつつあることを意味している。

2. 欧州諸国はどう対応したか

1990年代初頭から、北欧を先頭にして欧州諸国で炭素・エネルギー税の導入が活発になっていく。その税収はそれまで導入されていた小規模な排水課徴金などと比べても格段に大きく、したがってその導入がもたらす経済的影響も極めて大きくなる可能性が出てきた。そこで、環境税がもたらす負の経済的インパクトを緩和するため、炭素・エネルギー税の導入に際しては、各国でさまざまな工夫がなされることになった。その1つが、「環境税制改革」と呼ばれる税制改革の実施である。

環境税制改革とは、環境税を導入すると同時に、既存税の一部を減税する税収中立的な改革を指す。これは、政府に入る純収入をゼロにすることで、環境税導入がもたらすマクロ経済上のインパクトを和らげ、企業の国際競争力を弱めないよう配慮するためであった。環境税と相殺される減税対象として選択されたのは、企業が負担する社会保険料であった。それにしても、なぜ社会保険料が減税対象として選ばれるのかという疑問が生じる。一見、社会保険料

は環境と何の関係もないようにみえるからである。

実は、これらの国々が社会保険料負担の軽減を選択したのは、環境保全と雇用拡大を両立させようとしたからであった。環境税の導入は、経済成長を阻害し、企業の国際競争力を弱めることによって失業を生み出すという批判が数多く行われてきた。とりわけ、この批判は潜在的に大きな税収を生み出し、マクロ経済的に大きな影響を与える可能性のある炭素・エネルギー税に対して当てはまるように思えた。そこで、この批判に 대응する中から、環境を保全しながら雇用も拡大する方途として、税収中立的な枠組みの中で環境税を導入し、それと引き換えに社会保険料負担を削減する環境税制改革のアイデアが生み出されたのである (Binswanger et al. 1988)。

社会保険料は、企業が労働者を雇用するにあたって給与に加えて負担しなければならない点で、労働コストを構成する。逆に言えば、社会保険料負担を削減することで、企業が負担する労働コストを引き下げることができる。仮に環境税が導入されても、他方で社会保険料負担を削減して労働コストを引き下げることができれば、逆に雇用を拡大する効果が生み出される可能性がある。こうして、1つの税制改革から2つの望ましい効果 (①環境税導入による環境改善効果、および、②社会保険料負担の軽減による雇用拡大効果) が生み出されるという利点を環境税制改革は発揮する可能性があり、このことを「二重の配当」

表 2 既存エネルギー関連税の課税ベース

		課税対象								
上流	課税標準	天然ガス	石油・石油製品						石炭	電力
	税目	石油石炭税								
下流	課税標準	天然ガス	ガソリン	軽油	LPG	灯油	重油	ジェット燃料	石炭	電力
	税目		ガソリン税*	軽油引取税	石油ガス税			航空機燃料税		電源開発促進税

は現行税制の下で課税されている課税対象を示す。

*「ガソリン税」とは、揮発油(=ガソリン)に課税ベースを置く「揮発油税」と「地方道路税」を総称する名称である。

と呼ぶ。

以上のような環境税制改革は、環境と経済に対してどのような影響を与えるのであろうか。その定量評価を示したのが表1である。この表は環境税制改革の効果を、GDP、雇用水準、CO₂排出量に対して与える影響で見ようとしている。表の数値はすべて、環境税制改革を実施しなかった場合の「参照シナリオ」との乖離率を示している。これをみると、環境税制改革はGDPに対してそれほど大きな負の効果を及ぼすことがないばかりか、むしろ雇用水準を拡大させ、CO₂排出量を2～3%削減することに寄与することが分かる。このことから、もし税収中立的な環境税制改革という形で環境税が導入される場合には、経済成長や雇用に大きなマイナスの影響を与えることなく環境税を導入し、温暖化効果ガスの排出を削減していくことが可能だということを表は示している。

3. 日本にとって環境税導入をどう考えればよいか

3.1. 日本におけるエネルギー課税の現状

さて、今後日本で環境税の導入を議論する際に視野に入れなければならないのが、エネルギー関連税との関係である。折しも道路特定財源の暫定税率の継続可否が国会で大きな問題となった。エネルギー関連税は、いずれも石油対策及びエネルギー需

給構造高度化対策、空港整備等、電源立地対策・電源利用対策など、特定支出目的と結びついている。

表2と表3は、日本の現行エネルギー関連税の現態を整理したものである。表2は、どの税がどの段階で課税されているかを示している。ここでいう「上流」とは、化石燃料の採取・輸入段階を指し、「下流」とはそれが精製され、石油製品として出荷される段階以降を指す。これをみると、「石油石炭税」があらゆる化石燃料に対して上流で幅広く課税されていることが分かる。これに対して下流では、石油製品ごとに課税がなされているが、天然ガス、灯油、重油、石炭など、課税ベースが設定されていない石油製品もある。電気は下流で「電源開発促進税」(以下、「電促税」と略す)によって課税されている。

これら既存エネルギー関連税の特徴は、表3に示されているように、その税収使途がすべて、特別会計と結びついて特定化されていることである。例えば、石油石炭税の場合であれば、その税収は「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」に一旦入り、そこから関連の支出項目に配分される。表3に示されている特別会計制度はいずれも、高度成長期に社会資本拡充の必要性に応じて財源確保を容易にするために創設されたものばかりである。しかし低成長期に入り、社会構造の変化とともに大規模な社会資本整備の必要性が低下したため、特別会計制度の社会的意義は低下しつつある。とはいえ、エネルギー

表3 既存エネルギー関連税の税収・使途

税目	税収(2007年度予算額)	税収の使途
石油石炭税	5,330億円	石油対策及びエネルギー需給構造高度化対策
揮発油税	28,449億円	道路整備
地方道路税	3,044億円	道路整備
軽油引取税	10,750億円	道路整備
石油ガス税	280億円	道路整備
航空機燃料税	1,099億円	空港整備等
電源開発促進税	3,460億円	電源立地対策・電源利用対策

[出所]財務省ホームページ

ギーに対する課税は、温暖化問題の観点からは引き下げるところかますます強化することが望まれる。したがって現在議論されているように、その税収の使途は一般財源化して貴重な財政資源の有効活用を図るだけでなく、課税面では暫定税率部分のみ、あるいは本則税率部分を含めて「炭素税化」することが望ましい。

ここでいう「炭素税化」とは、課税ベースを化石燃料の炭素含有量に切り替えることを指す。現在の既存エネルギー関連税は、そのエネルギーの量に応じて課税する「従量税」となっている。例えば石油石炭税の場合で言えば、原油・輸入石油製品は1klにつき2,040円、天然ガス、石油ガス等は1tにつき1,080円、石炭1tにつき700円の税率が課されている。しかしこの税率設定には、これら化石燃料を燃焼させたときの温暖化への影響が全く考慮されていない。

既存エネルギー税に環境税の視点を導入するならば、そこに含まれる炭素含有量に応じて課税がなされねばならない。そうすれば、炭素含有量の最も高い石炭は、同量であれば化石燃料のなかで最も高い税率が適用されるはずである。石油石炭税の税率設定がそうになっていないのは明らかである。このように、地球温暖化への影響を考慮し、化石燃料の炭素含有量に応じて課税することを、ここでは「炭素税化」

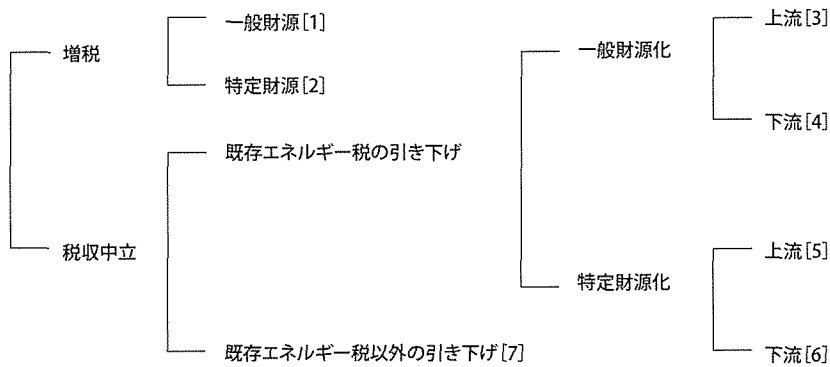
と呼ぶ。以下で「環境税」という場合は「炭素税」のことを指し、「既存エネルギー税を環境税化する」、あるいは「既存税を環境税と相殺する」という場合は、既存エネルギー税の課税ベースその炭素含有量に応じたものに切り替えることを指す。

3.2. 環境税導入の選択肢

図1は、環境税を新税として導入するか、あるいは既存税制と調整することで導入する際に、考える選択肢を示したものである。まず環境税を、既存税制とはまったく調整せずに導入する場合を考えよう。この場合、国税収入は環境税収の分だけ純粋に増税となる。このケースでは、税収を一般財源とする方法と([1])、特定財源とする方法がある([2])。[2]は環境省がこれまで支持してきた考え方、つまり、環境税収を全額温暖化対策に充当する代わりに低税率で環境税を導入するタイプに相当する。これに対して[1]は、高税率で環境税を導入し、その価格インセンティブ効果のみで排出抑制を狙う。したがって、税収は温暖化対策に充当する必要はなく、一般財源に入ることになる。しかしこの場合には、そのマクロ経済、産業の国際競争力、企業の雇用等への負の影響をどう解決するのが課題となる。

これに対して、既存税制と何らかの形で調整しながら税収中立的に環境税を導入する方を次に検

図1 既存税制との調整方式



[出所] 財務省ホームページ

討しよう。まず、環境税導入と引き換えに既存エネルギー関連税の税率を引き下げ、税収中立的な税制改革の枠組みの中で環境税を導入するケースが考えられる。言い換えれば、既存エネルギー関連税の一部、または全部が「炭素税化」されることになる。このケースでもやはり、環境税収を一般財源とするのか、それとも特定財源とするのかという選択肢がある。

環境税を既存エネルギー税と相殺することで導入し、その税収を一般財源化するならば、環境税を上流課税とする方法（[3]）と、下流課税とする方法がある（[4]）。[3]の場合、環境税は石油石炭税と相殺されることになる。これに対して下流で環境税を導入する[4]の場合は、ガソリン税をはじめとする既存エネルギー関連税と相殺することになる。

これに対して、環境税収を特定財源化する場合、環境税を上流課税とするのか（[5]）、それとも下流課税とするのか（[6]）で既存税制への影響は異なってくる。[5]の場合、石油石炭税を炭素税へ衣替えし、特定財源制度を維持しながらもその枠組みの中で税収の用途を「グリーン化」していくことになる。[6]の場合、既存エネルギー関連税の課税ベースの一部、または全部が炭素含有量に応じたものに切り替わるが、その税収は依然として各特別会計に入る。

最後に、既存エネルギー関連税以外の既存税と相殺することで環境税を導入するケース（[7]）が、第2

節で詳述した環境税制改革に相当する。

4. 環境税と「持続可能な福祉社会」

国会で論争を呼んだ道路特定財源の暫定税率は、それを維持する根拠として、ガソリン消費の抑制を通じて温室効果ガスの排出を削減し、環境税的な効果を持っているからだという説明がなされていた。しかし、本当に既存エネルギー関連税に環境税的な効果を発揮させるならば、揮発油税以外の化石燃料課税も含めた「炭素税化」を図るべきであろう。こうすれば、新たに環境税を導入しなくても現在よりCO₂排出削減効果を発揮できる。

さらにいえば、既存エネルギー税を炭素税に衣替えするだけでなく、その税収を一旦は一般財源化した後に社会保障財源に充てることができれば、事実上、それは欧州における環境税制改革と同等の効果を発揮する。また、このように特別会計制度改革と連動した環境税制改革の実施は、財政資源を道路などの公共投資から社会保障の充実へと転換させる点で、「持続可能な福祉社会」を構築するという理念に合致した改革となるであろう。

環境税はもちろん、日本が京都議定書で定められた温室効果ガスの排出削減目標を達成するための国内政策手段としての位置づけを持っている。しか

し、環境税の意義を単にそれだけにとどめるのではなく、「持続可能な福祉社会」の構築というより広範な、そして新しい社会構想の観点から位置づけていくことも必要であろう。そのために我々には、現在国会で議論されているような、「暫定税率の維持か撤廃か」という二項対立的で単純な議論に陥るのではなく、エネルギー関連税総体を、「持続可能な福祉社会」への移行という理念に沿ってその課税面と支出面の両方から総合的に改革する構想力が求められているのである。■

[参考文献]

- 諸富徹 (2000), 『環境税の理論と実際』有斐閣。
諸富徹 (2006), 「環境税による『持続可能な福祉社会』の構築を」『世界』2006年5月号, 129-133 ページ。
Bach, S. et al. (2001) , *Die ökologische Steuerreform in Deutschland: eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt*, Physica-Verlag.
Binswanger, H.C., et al. (1988) , *Arbeit ohne Umweltzerstörung*, Fischer Taschen-buch Verlag (植田和弘・諸富徹訳「環境破壊なき雇用」淡路剛久・川本隆史・植田和弘・長谷川公一『リーディングス環境第4巻 法・経済・政策』有斐閣, 2006年, 179-183頁) .

