

## ■ 書評

## 諸富徹著『環境税の理論と実際』

(有斐閣, 2000年)

川 勝 健 志 (京都大学大学院)

深刻化する現代の環境問題に対して、その原因たる経済活動を環境保全の方向に誘導すると共に、長期的には技術革新を促し、社会構造そのものを環境保全型に転換しなければならぬ。本書は、こうした問題意識に鑑み、このような転換を担い、持続可能な発展を可能にする最も有効な政策手段の1つとして環境税を理論的・実証的に分析している。これは、著者が意思決定過程に環境保全への経済的誘因を埋め込み、徐々に資本主義経済制度自体を「グリーン化」していくには、広範な経済主体に価格機構を通じて影響を与える環境税が何よりもまず重視されるべきとの考えによるものであろう。

ではまず、本書の内容について各章ごとに紹介したい。

第1章では、環境税の定義を宇沢弘文氏により提示された概念である社会的共通資本の維持管理手段とし、またそれは、政策手段及び財源調達手段としての二重の性格を併せ持つとして論を進めている。前者の性格の根拠としての環境税をめぐる議論は、ピグーの「厚生経済学」に端を発し、最小安全基準 (the Safe Minimum Standard) を費用効率的に実現する政策手段として環境税を構想する際に、利用可能となりうるボーモルとオーツによる基準・価格アプローチの提案へと展開する。また公共介入をめぐるピグーとコースの相違を概括した上で、外部不経済を内部化するための公共介入肯定論に系譜を連ねる環境税とコースの公共介入否定論や共有資源の最適管理論に起源を持ち、環境問題を所有権の確立により解決しようとする排出許可証取引とを対比しながらその理論的系譜が辿られている。一方、後者の性格の根拠

としての環境税についてはその発達史、とりわけオランダ排水課徴金を例示しながら財源調達手段としての環境税がもつ「基本的矛盾」が指摘されている<sup>1)</sup>。また更に、こうした性格をもつ環境税を社会的共通資本との関わりで統一的に再定義するとともに、環境税が21世紀の税制としてどのように位置付けられるのかを租税構造の変動を歴史的に立ち返ることで検討されている。

第2、3章では、環境政策における経済的手段に関する経済学上の通説を批判的に検討し、第2章は排出許可証取引制度、第3章は環境税について、それぞれアメリカ及びドイツにおける排出許可証取引制度、ドイツ排水課徴金を格好の事例として政策手段のポリシー・ミックス分析が展開されている。第2章では直接規制と経済的手段及び経済的手段相互の比較を理論的に概括した上で、なぜ経済的手段により直接規制を代替できないのか、また、経済的手段導入後もなぜ直接規制が重要な役割を果たし続けるのかといったポリシー・ミックスにおける直接規制と経済的手段との関係に焦点が当てられている。それに対して、第3章では政策手段の導入がもたらす分配問題を加味しながら環境目標を達成するためにポリシー・ミックスがいかに構築されたかが議論の中心となっていることから、両章のポリシー・ミックス分析はその目的を異にしている。したがって、両章は相俟って、なぜ現実が理論と乖離せざるをえないのかを明らかにするとともに、ポリシー・ミックスの中でそれぞれの政策手段が果たすべき機能を分析することに貢献している。

第4章では、もともと水管理費用の財源調達

手段として導入された点でドイツ排水課徴金とは対照的なオランダ排水課徴金を取り上げ、なぜ課徴金料率の上昇は排出者の課徴金負担を増大させ、分配問題を引き起こさなかったのかを解明することにその主要目的がおかれている。また、そのインセンティブ効果を検証し、少なくとも有機性汚染の削減に関してはインセンティブ効果を発揮したとし、それは排出削減に伴う費用がすべて水管理組合によって排出源に転嫁可能であった点に課徴金が排出抑制上有効性を獲得した要因があるとしている。つまり、その「成功」根拠をオランダ排水課徴金が水管理組合の費用負担システムに巧妙に組み込まれたことに求め、最後にドイツ排水課徴金とオランダ排水課徴金をその費用負担原理の側面から比較することでドイツ排水課徴金のような政策課税実施の困難さや、逆に、オランダ排水課徴金のシステムとしての合理性を見出している。

第5章では、これまでに税・料金政策によって地方自治体が環境問題を制御しようとした経験、とりわけ日本で長い歴史をもつ下水道使用料を取り上げている。下水道事業における料金決定問題を公営企業における料金決定の問題であるとして、今後の税・料金政策の「グリーン化」にあたり、自治体が担うべき役割とその可能性を理論的及び実証的に検討している。

第6章では、ドイツのバーデン・ヴェルテンベルク州における農業環境政策と一種の直接所得補償政策と水料金制度を例に取り分析し、21世紀に向けて不可欠な農業政策と環境政策の統合に際して、いかなる費用負担原則が適用されるべきかを検討している。とりわけ、環境政策上の指導原理が「汚染者負担の原則」であるにもかかわらず、なぜ農業に対して「受益者負担の原則」が適用されることがあるのか、またその適用が正当化されるには、いかなる条件が成立する場合なのかといった点を明確にすることに議論の中心が置かれている。

第7、8章では、ヨーロッパ諸国が温暖化ガスの排出を削減するために炭素・エネルギー税を導入したことの意義と問題点を環境税制改革

の理論と実際の検討を通じて明らかにしている。とりわけ第7章では、ヨーロッパ諸国における「共通の道程」となりつつある環境税導入に伴う社会保険料の引き下げという税収中立的な税制改革の枠組みがなぜ採用されるのか、また、これほど「雇用と環境」が問題となるのはなぜかといった疑問点の解明を、「環境税制改革」論争の発火点といえるドイツに求め、その論争の再検討を通じて、環境税制改革のもつ意義とその実施上の困難を解明している。更に、ドイツ経済研究所により発表された環境税制改革の研究成果について検討することで、この論争に客観的な議論の土台を提供している。一方、第8章では、デンマークのような開放経済下の小国が単独で環境税を導入するにはいかに制度設計がなされるべきか、また、環境税制改革に伴い発生する分配問題を税制改革の中でどう解決すべきかといった問題をきわめて巧妙に解決したデンマークの環境税制改革を評価すると共に、その成功ゆえに生み出した新たな問題を指摘している。

第9章では、ヨーロッパ諸国が次々と炭素税を導入した1990年代初頭とは事情が決定的に変化していることを考慮しながら、日本がいかなる政策手段を用いて温暖化ガスの排出抑制に取り組んでいくべきかを課題として論じており、とりわけ京都メカニズムが、京都議定書で定められた排出削減目標の達成という観点からみて、有効に機能しうるのかどうかを批判的に検討している。

本書の結論的意味合いをもつ第10章では、環境税制を税制体系の中に位置付けるにあたり、将来必ず検討されなければならない課題、すなわち経済と環境問題のグローバル化という構造変化の中で、租税政策と環境政策がどう変容し、その結果環境税がどのように税体系の中に位置付けられて行くのかという課題を扱い、問題解決の方向性を探求しながら最後に著者の今後の展望が示されている。

以上、本書の内容を概括・紹介してきたが、以下では、まず本書を一読した若干の感想及び

評価を付した上で、次に評者が関心のある論点をいくつか取り上げ、コメントを試みたい。

これまで環境税を題目とする論文は数多く輩出されてきたが、日本語版のまとまった著作としては、評者が知る限りでは一橋大学の石弘光教授による著書<sup>2)</sup>だけであり、またその内容については概ねいわゆる狭義の環境税である地球温暖化対策としての炭素税に関するものであった。一方、本書は炭素税に限らず、多面にわたり現在考えられる多くの議論を豊富な事例研究を通じて検討し、いわゆる広義の環境税について、これまでの環境税研究とは異なる視点からまとめ上げられている。とりわけ現実の経済的手段をポリシー・ミックスの観点から分析している点は大変興味深い。更に、これまで環境税といえば、主として環境経済学の分野として取り扱われてきた観があるが、本書は環境経済学のみならず、財政学的観点からのアプローチの必要性をも熟知して両面からのアプローチを試み、かつ包括的に論じられているところに特徴があり、著者の広範な視点が見られる。本書の一番の特徴は、著者の大変緻密なサーベイに基礎をおいたドイツを主とするヨーロッパ諸国における環境税の徹底した事例研究であることは言うまでもない。とりわけ、著者自ら自身の環境経済学研究の源と語るドイツの文献及び資料のサーベイは、評者には本書こそがドイツの文献といえるし、本書のもつ独自性のひとつといえよう。ただ、事例研究が豊富な反面、著者のもつ独自の発想に基づいた論点あまり見当たらない点に関しては若干の物足りなさの感なしとしない。勿論、このような些細な指摘は、本書全体の価値を些かも損なうものではなく、本書は、今後評者は勿論、環境税研究を志す者の必須の参考文献となるであろう。地球温暖化問題を中心とした日本における環境税導入に関する議論については第9章において取り上げられているが、とりわけ、今後は著者自身が描く日本における環境税制のより具体的かつ現実的な構想についてのより発展した議論を期待したい。

次に、本書の目玉のひとつでもあり、評者が最も関心を抱く環境税制改革について、本書と関連して以下に環境税導入を議論する際に必ず論争になる3つの論点を上げ、評者なりの見解を加えたい。まず1つ目は、いわゆる二重配当論の「第2の配当」である環境改善以外の非環境便益についてである。本書ではこの点に関して第7章にて触れられているが、環境保全と失業問題の同時解決は本当に整合的かどうかを再考したい。というのも、環境税収を所得税、法人税、消費税あるいは社会保険料を引き下げる財源に充てること自体はよいが、環境との関係が今ひとつ見えてこないところに疑問を拭えないからである。例えば、とりわけヨーロッパ諸国は環境税導入にともなう社会保険料の雇用者負担分の引き下げを行い、「環境問題と雇用問題の同時解決」を共通して志向しているが<sup>3)</sup>、環境と雇用がどう結びつくのかが不明である。本書第7章1.3節におけるピンスヴァンガーらの著作の検討により、その問題意識の背景が確かに垣間みられる部分はあるものの、環境と雇用との関係を結びつける根拠までには至らない。著者が第1章において定義しているように、環境税は確かに環境負荷を抑制する為の政策手段としての性格だけでなく財源調達手段としての性格とを併せ持つが、後者の性格には環境問題の対象や空間レベルの拡大につれて、環境税収が膨大な額に達する<sup>4)</sup>という、ここ数年の試算結果が軒並み出てきたことから論議的になった側面がある。ゆえに今ここで、環境税の原点は使途も含めて環境保全対策としての手段であるという根本的な目的を再認識することが必要であると評者は考える。つまり、税負担の大きいものほど環境に負荷を与えていることが認識され、国民一人一人に環境問題の存在やその解決のための取組みの必要性等が浸透することが重要であるということに立ち返らなければならない。したがって、環境税収を既存の税の減税に充てること自体は分配問題を考慮したよいアイデアであるが、今後、環境税制(とりわけ「第2の配当」)について議論する際には、減税

の対象となるものと環境との明確な関係、「結びつき」についても盛り込んでいく必要があるのではないかと考える。一方、著者は二重の配当論（静学的効率性）よりもむしろ、ヴァイツゼッカーらにより構想されている長期にわたり環境税制改革を実施し、価格機構を通じて大量生産・大量消費・大量廃棄社会を徐々に環境保全型社会構造へと転換させること（動学的効率性）を環境税制改革の長所として重視している。今ある社会を異なる社会へ移行するそのプロセスには、「いかにすれば、ソフト・ランディングしていけるのか」という課題があるが、この著者特有といえる視点は大変興味深い。

2つ目は、環境税収の限界についてである。環境税収は、当然環境がよくなるにつれて減収することになる（温暖化問題でいえば、CO<sub>2</sub>排出が削減されていくにつれて、炭素税収は減収する）。つまり、税収の安定性がないため、他の税の減税に充てる程の税収は、いつまでも当てにできないのではないかという論点である。著者が第1章脚注で炭素税を例に述べているように、確かに炭素税収が究極的にゼロになることは起こりえないだろうが、所得税や法人税などの主たる税の減税に充てるとなると、いつまで、ないしどこまで環境税収を当てにできるのが懸念されることから、例えば同時に所得、法人税率を段階的に引き下げて行くという対策なども考えて行く必要があるのではないかと考える<sup>71</sup>。ただ、第9章において著者は、環境税制がもたらす逆進性を重視する際には消費税の引き下げを行うことが望ましいとされているが、環境税収を消費税の引き下げに充てることについては、ヨーロッパのように高率であれば別であるが、いまだ低率でしかも今後その引き上げが構想されている日本においては適していない。環境税収の用途については、いまだ議論する余地が多々あり、最終的な結論を下すにはもう少し時間を要すると考えるが、環境税の基本原則に立ち返るならば、前述したように環境税はあくまでも環境保全対策として、環境への負荷を抑制するために課されるのであるか

ら、当然その用途は著者の環境税の定義たる社会的共通資本を維持管理（環境保全対策技術促進などを含む）するための補助金等のために特定化されるべきであり、特別課徴金の基本原則からも、当然税収は用途特定のはずである。しかし、実際問題として、環境税を目的税化し、莫大な税収の用途を特定化することは、財政の硬直化を招く恐れがある。これは日本の道路財源が抱えている課題でもあるといえる。確かに道路整備も重要であるが、今日では環境や高齢化の問題の方が、我々をはじめ、将来世代に至るまでのより重要な課題となってきている。つまり、問題の「優先順位」が変わってきているのである。以上から勘案すると、その用途を特定化しないまでも目的税的性格を持たせ、用途をはっきりと明示することを前提に環境保全を最優先に考えた財源として用い、一般財源に繰り入れるべきであると考え。そしてその段階ではじめて非環境便益について考えて行くべきだろう。

3つ目に、環境税の「逆進性」を議論する際の留意点を論じたい。環境税は、税負担の部分だけを考えると確かに逆進的ではあるが、環境問題の被害者は往々にして社会的な弱者、すなわち低所得階層であることを考えると、環境改善便益をより享受できるのは低所得者層である。最終的には低所得者層から高所得者層への所得移転を起こすため、低所得者層が享受できる環境改善便益は当初よりも相殺され、縮小されてしまうという実証研究はあるものの、これまで環境税の逆進性問題を議論する際に、あまりにも税負担の部分だけが強調されすぎてきた観があるのではないか。確かに環境税負担による帰着もOECDの実証研究<sup>61</sup>によれば、一般的に逆進性が見られるが、J.M.Poterbaの実証研究（アメリカの消費者支出調査のデータを用いて）<sup>71</sup>によれば、「環境税はやはり逆進的な帰着をもたらすが、生活水準を表す指標として所得ベースを用いた場合よりも支出額ベースで用いた場合の方がより逆進的でなくなる。換言すれば、たとえ累進的とは呼べないとしても低

所得者層及び中所得者層にとっての負担は一般に考えられているよりも少ないであろう。したがって、指標如何で逆進性は異なった大きさになる」と評価している。

以上の論点は勿論、わが国の環境税に関する議論は、平成5年に制定された環境基本法に経済的措置に関する条文が置かれて以来、数多くなされてきたが、その具体的な制度化にまではいまだ至っていない。確かに環境税に課せられる問題は大きく、今後も困難を伴うであろうが、櫓権の立たぬ海もなしである。実際、先頃発表された政府税調の答申においても初めて環境問題への税制面での対応が盛り込まれるなど、環境税をテーマとした議論の重要性は今後もますます高まっていくことは必至であり、その具体的制度化についても近い将来国民的に議論されるときがくるであろうことを考えると、この先駆的な業績の持つ役割はますます重要なものとなることは間違いない。

註

1) オランダ排水課徴金のケースのように財源調達を課徴金によって行おうとしても、そのインセンティブ効果が大きすぎると、それは課税ベースが縮小することを意味し、逆に税収が低下してしまうという問題が発生する。そこでオランダ排水課徴金のケースでは、税収確保のために課徴金料率

の引き上げを行わざるをえなくなり、排出者がいくら環境負荷を削減しても税負担が減らないという矛盾が発生した。この環境税の財源調達目的と政策手段としてのインセンティブ効果の対立を財源調達手段としての環境税における「基本的矛盾」といえるのではないかと著者は指摘している(本書 p.31)。

- 2) 石弘光(1999)『環境税とは何か』岩波新書
- 3) デンマークでは実際に実施されている(本書、第8章参照)。
- 4) 炭素税はその典型であり、ガソリン1リットル当たり2円程度の炭素税でも約1兆円の税収を生み、まして20円まで税率を上げると10兆円の税収規模となる(石1999, 前掲書 p.185)。
- 5) 著者も環境税制改革によって得られる第2の配当は極めて厳しい条件のもとでしか成立しないというのが、これまでの理論的・実証的研究の到達点であるとし、二重の配当論により環境税導入を正当化することに慎重になる必要があることを示唆している。
- 6) OECD(1994), *The Distributive Effects of Economic Instruments for Environmental Policy*.
- 7) Poterba, J.M.(1991), "Tax Policy to Combat Global Warming: On Designing a Carbon Tax", editions, Dornbusch, R. and Poterba, J.M. *Global Warming: Economic Policy Responses*, The MIT Press.