

## 環境税をめぐる諸問題

植 田 和 弘

### I 環境税論議の背景と課題

ピグー<sup>1)</sup>によって提唱された租税政策手段としての環境税が現実の政策課題にのぼり、導入され始めたのはきわめて最近のことである。近年において環境税が特に大きな注目をあびるようになったのには、少なくとも次のような背景があったと考えられる。第1に、環境問題が普遍的現象として、公共政策の中心的課題の1つとなり、そのため租税システムという社会の最も基本的なルールの中に環境配慮を組み込むことが迫られてきたためである。第2に、より効率的な環境制御を達成するためには直接規制に加えて多様な環境政策手段を活用する必要がある、そのことによって規制改革を実現しようとする傾向が強まったことである。それは、それまで指令・統制型の介入手段一辺倒で進められてきた環境政策に行き詰まりが特に先進国で見られ、公共部門の非効率も是正する必要がでてきたこと、そして同時に世界経済のグローバル化への対応から、市場メカニズムを基礎においた規制改革が追求されたことである。

現代社会のエネルギー源である化石燃料の燃焼に伴う二酸化炭素の増加を主因として地球温暖化問題が発生した。その進行を防止<sup>2)</sup>するた

め的手段として議論されている炭素税は、環境税の1つの典型である。炭素税は、すでに、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、オランダの5ヶ国で導入されている。また、炭素税以外にも少なくない環境税が先進国、途上国を問わず、1990年代になって導入されている<sup>3)</sup>。環境税は理論上の税からすでに現実の税になったといつてよいであろう。

しかし、現実の環境税は、理論上想定されてきた環境税、すなわちピグー税やボーモル=オーツ税<sup>4)</sup>とはかなり異なった税になっていることが多い。そうなる理由の1つは、税の導入は政治過程を通じて行われることもあって、税の導入に伴う経済的利害の調整のために政治的判断がしばしば優先されることによる。

第2に、環境税理論の前提となる理論上の想定それ自体がやや一面的だったことである。現実の環境税を詳細に検討してみると、租税論の立場からは環境税についてミクロ経済学的視点とは別の位置付け方も可能である。すなわち、環境税とは、環境保全のための租税政策手段としての税という側面と、環境対策費用を原因者からその寄与(受益)に応じて負担させる財源調達のための税という側面をあわせもつ二重性をもった税なのである<sup>5)</sup>。

1) ピグーは、『厚生経済学』(Pigou, 1920)において、後にピグー税と呼ばれる租税政策手段としての課税を提唱した。ピグー税とは、ある財・サービスの生産や消費の最適水準における私的限界費用と社会的限界費用の差、すなわち限界外部費用に相当する税額を、単位当たりの生産・消費に課す税のことである。

2) 地球温暖化防止は1980年代後半から国際政治の課題になり、1992年のいわゆる地球サミットにおいて気候変動枠組み条約(通称地球温暖化防止条約)が結ばれ、国際協調の下で先進国を中心に各国で対策が進みだした。

3) OECD (1994a), OECD (1995) 参照。

4) ボーモル=オーツ税は、自然科学的知見等に基づいて集約的意思決定によって決められた環境政策の目標水準を最小の社会的費用で達成するような課税のことである。ピグー税のもつ効率性のうち、最適汚染水準の達成という意味での効率性をあきらめる代わりに、実行可能性を高めた税だといわれている。ボーモル=オーツ (Baumol and Oates, 1971) は、基準・価格アプローチと呼んでいる。

5) 植田和弘 (1997) 参照。

さらに、もう1つの理由は、環境税を導入する目的が環境政策のためだけとは限らないことである。たとえば、スウェーデンにおける炭素税導入は所得税減税の代替財源であるといわれている<sup>6)</sup>。また、環境政策の領域が科学技術政策、国土開発政策や財政・金融政策等との統合が必要なほどに広がりを持つようになると、環境税の導入はそもそも多目的となりやすい。

以上のような環境税の導入の広がりや導入形態の多様化は、既存の経済理論の再検討を迫るとともに新しい検討課題をあらためて提起しているように思われる。すなわち、環境税をいかなる根拠で、何のために、どのように導入し、税体系上いかに位置づけるべきかという問題である。

## II 環境税の定義

石弘光 (1993) は、環境税についてピグー税を基本において議論を展開している。他の環境政策手段と比較して環境税を環境政策の経済的手段の1つとして活用することが有効であると、導入に伴う論点を整理しているが、そこから環境税導入についての現実的インプリケーションを引き出すことはできない。また、宮島洋 (1993) は、環境税の租税論的課題を検討しているが、そこでも「環境税とは、地球規模ないし地域規模の環境悪化をもたらす種々の汚染物質 (有害な廃棄物等も含む) の排出を抑制するために賦課される税の総称」<sup>7)</sup> であるとし、課税のタイプ、対象、段階もあくまでもピグー税を念頭において議論している。

それに対して、宮本憲一 (1996) は、新しい租税原則の確立の中に、環境税を位置づけようとする。スミスの租税原則は納税者の立場に立ったといわれているが、①公平、②明確、③便宜、④徴税費最少という4原則で定式化されている。これを基に、納税者の権利を土台にした近代国家の租税原則を整理すると、①負担の公平、②参加、③効率、になるという。そして、

環境税という新税がこの三原則に妥当するか否かを検討しなければならないとした上で、上記の近代国家の租税原則に、もう1つ租税原則を加える必要があると主張している。それが、地球環境保全のために「環境の負荷を減少させる課税」というエコロジカル租税原則である。この原則に基づいてエネルギー課税をはじめ、一次産品 (稀少な資源) の課税などの新税 (環境税) の導入とともに、全租税の課税標準や税率の改革という租税体系の全面的な改革が必要であるとしている。また、こうしたエコロジカルな税制改革は、環境保全のための全面的な行財政改革の一環として行われるべきだという。これは、公共支出面の改革や課税原則の変更という行財政制度全般のエコロジーの立場からの体系的な見直しの提唱であり、言わば人間と自然の共生というルールを行財政システムに組み入れる提案といってもよいだろう。しかし、このような原則の下で環境税とはいかなる税であるか、たとえば「環境の負荷を減少させる課税」という原則と効率や公平という原則との関連や調整原理はいかにあるべきかという点については必ずしも明確ではない。そのため、導入すべき環境税や環境保全のための行財政改革も体系性を持ちえていない。現行自動車関連税の問題点や改革の方向が論じられているが、新税としての環境税については、E C型炭素・エネルギー税を蔵出しの段階で課税するとされているのみである。

環境税とりわけ炭素税の理論的根拠を考える上で、興味深い示唆を提示しているのは、宇沢弘文 (1995) である。宇沢は、大気を社会的共通資本として把握する。社会的共通資本とは、宇沢によれば、「個々の経済主体に分属されることなく、一つの国ないしは社会にとって共通の資産として社会的に管理されているような希少資源」<sup>8)</sup> であり、具体的には、堤防、道路、港湾、上下水道、電力、鉄道などの社会資本、司法、教育、医療などの制度資本、さらには水、

6) OECD (1994b) 参照。

7) 宮島洋 (1993), 31ページ。

8) 宇沢弘文 (1995), 4-5 ページ。

河川、土壌、海洋などの自然環境をさす自然資本に分類されるとする。大気はもちろん自然資本である。大気などの自然環境を資本という経済的概念で把握できるか、また把握してよいのかについては検討すべき課題が多いので、ここでは自然環境の素材的な特徴を定義づける意味でインフラストラクチャーと呼んでおきたい。留意すべき点は、どのような希少資源がインフラストラクチャーとして社会的管理下におかれるかは、経済技術的に決まるものではなく、その時々、社会的、文化的、歴史的、自然的諸条件の下で、政治プロセスによって決められるものだとしていることである。そして、大気などの自然環境インフラストラクチャーは、市民の基本的権利に重要なかわりをもつサービスを生み出すという点で、その管理に関しては、一般の希少資源とは異なる基準が通用されるべきだという。適用されるべき基準は、公共信託<sup>9)</sup>の考え方である。その場合、大気というインフラストラクチャーの管理を信託されている社会的機構ないし組織（多くの場合は公共機関）は、国民あるいは社会にとっての資産を預かり管理していることになり、その管理責任を果たす義務が生ずることになる。

大気をこのようなインフラストラクチャーとして理解するならば、その社会的管理のあり方との関わりで、炭素税も位置づけることができる。つまり、ここでの炭素税は、大気というインフラストラクチャーを安定的に維持管理するために課される税である。そのために、「化石燃料の消費や森林の伐採によって、大気中の二酸化炭素の量が限界的に1トン（炭素含有量で計って）だけ、増えたときに、将来の世代に対してどのような被害を与えるかを考慮して、その限界的被害を適当な社会的割引率で割り引いた現在価値が、大気中の二酸化炭素の帰属価格あるいはたんに大気の帰属価格の概念である。そして、現在の世代の人々が、さまざまな経済活動をおこなうさいに、それによって大気中に

排出される二酸化炭素の排出量に対して、大気の帰属価格に基づいて評価し、それを炭素税として」<sup>10)</sup> 賦課することになるという。ただ、この「理論的」炭素税は帰属価格を計算することができないこともあって、具体的政策提案の段階では「現実的」炭素税のかたちで定式化するという修正が施されている。

炭素税を大気というインフラストラクチャーを維持管理するための税と位置づけることの意義は小さくない。大気をインフラストラクチャーとして把握するならば、道路等の社会資本との類推からも明らかのように、インフラストラクチャーとしての大気を利用して活動する主体とその活動規模が増加し、その活動量が混雑現象を引き起こす水準にまで達したことによって、例えば地球温暖化現象が生じていると解釈することができることになる。したがって、炭素税とは、その課税によって混雑現象を引き起こす活動を抑制するとともに、大気を安定的に維持管理するためのインフラストラクチャー整備財源としても活用するための税だということになる。まさに、二重性をもつ税とすることができるだろう。そして、この定義はすでに述べたように、環境税一般に適用可能なものである。

### III 環境税システムの設計問題

環境税を上記のように定義づけたとき、次には、環境税の具体的設計とその導入方法が問題になろう。

環境税の設計という場合、課税主体、課税客体、課税段階、課税標準、税率、税収の用途等が明らかにされなければならない。また、導入方法が環境税が導入される社会的条件とは何かという問題と深いかわりを持つのは当然である。ここでは、そのすべてについて論ずる用意はないので、いくつかの点にしばって論点を整理しておこう<sup>11)</sup>。

10) 宇沢弘文 (1995), 212ページ。

11) その一部については、植田和弘 (1997) でも論じている。検討すべき主な論点を取り上げるだけでも、いわ

9) 植田和弘 (1996)、および都留重人 (1972), 140-141ページ、参照。

1つは、環境税の導入に伴う国際的な協調の問題である。しばしば炭素税は国際的に協調して導入されなければ効率性が阻害される、また国際競争力に影響を及ぼすとして、そのことが1国での炭素税導入反対の論拠の1つになっている。宇沢弘文(1995)は、大気の帰属価格が、世界のすべての国々について共通の値をとるのではなく、1人当たりの国民所得に比例的であるように定義しているため、単一炭素税率というわけではないが、炭素税導入は国際的な協調が前提になっている。というよりも、現実的な状況に通用することができる炭素税は、抽象的、理論的な考察から導き出されるものではなく、国際的同意を得ることができるような定式化を検討しているのである。柴田弘文(1996)は、相互外部不経済のケースを想定すると同じく国際的な共通税率である必要はなく、むしろ国レベルで既に導入している抑制措置と、国際的に新たに導入しようとする環境税の効果をあわせたものが、抑制の限界コストを汚染排出者の間で同一にさせる配慮が必要になることを論証しているが、そこでも国際的な協調は前提である。また、宮本憲一(1996)は、環境税の導入は先進国の協調によって行うべきではあるが、発展途上国は免税されるべきであるとしている。さらに、Weizsäcker(1992)も、エコロジー的税制改革を経済的にも政治的にも魅力あるものにする基準として、国際的調整をあげている。つまり、協調の内容やプロセスについては明確ではないが、多くの論者が環境税の導入は国際的協調が必要であるという点では一致しているのである。

環境規制が企業の国際競争力や立地選択に及ぼす影響はごく一部の業種を除いて小さいと言われてきたが<sup>12)</sup>、環境問題の深刻化と環境政策の具体化につれて今後は大きくなる可能性がある。そうした中で、環境政策の国際的協調は一層求められるであろうが、問題は協調の可否で

はなく協調のあり方と方向性にある。ところが、世界経済のグローバリゼーションは現状では国家の統制を緩める方向に働いている。このことは、各国において規制緩和や貿易・直接投資の自由化が進行していることに現れている。こうした流れに沿う規制改革は、各国の基準や制度—各国の主権を最も反映する税制も対象になっている—をいわゆる世界標準にあわせるように平準化する方向で進められつつある<sup>13)</sup>。さしあたりの論点の第1は、自然環境インフラストラクチャーの保全を可能にする国際協調はいかなる条件の下で可能になるのかである。論点の第2は、国際協調が直ちには容易でない段階において、一国のみで炭素税の導入や環境税制改革を実施することをいかに評価するかである。デンマークの環境税制改革にその1つの典型を見ることができるが、その意義と限界を明らかにすることが当面の課題となろう<sup>14)</sup>。

第2に、環境税と他の環境政策手段との関係についてである。環境税を環境保全のための経済的手段の1つとみなす場合、同じ経済的手段の1つである排出権取引制度との関係は、理論的には環境税と排出権取引制度は代替的な手段であるとして従来議論されてきた。しかし、排出権取引制度がどのような制度として具体化されるかによってその関係はまったく異なるものになる。排出権取引制度の導入が検討されている地球温暖化対策は気候変動枠組み条約を基礎においており、排出権の取引を国家間で行うことになる場合には各国における炭素税の導入は、排出権取引制度と矛盾しないばかりか、むしろ補完関係になる可能性もある。

環境政策手段と呼ぶるか否かは微妙であるが、環境政策分野における1つの新しい傾向は、世界中の産業界が、環境対策について自主的取り組みを表明し、その尊重を政府に要求していることである。自主的取り組みは *voluntary agreement* や *voluntary commitment* と呼ばれ

12) ゆる二重の配当論、環境税分野における目的税の意義と限界、環境税のマクロ経済的影響等多岐にわたる。

12) OECD (1993) 参照。

13) このような規制改革の環境政策分野での動向と問題点の検討については今後の課題としたい。

14) 諸富徹 (1997) 参照。

ているが、その内容は多様である。各国で実施されている産業界の自主取り組みについてその中味を検討してみると、いくつかの検討課題が明らかになる。1つは、産業界の自主的取り組みが公共政策との関連をどのようにもっているかという点である。つまり、自主的取り組みが達成すべき目標は、環境政策の目標すなわちたとえば地球温暖化防止のための国のCO<sub>2</sub>削減目標と明確な関連をもっているか否かである。また、オランダでは政府と産業界が協定を結ぶのであるが、産業界がその内容に不満がある場合には結ばなくてもよいという意味で voluntary ではある。しかし、一度締結された協定は法的拘束力をもつものであり公共政策上の位置づけは明確である。第2は、それと関連するが、自主的取り組みの実効性がどのように担保されているかという点である。ドイツやオランダでの取り組みは、その成果について一般に公開されるとともに政府の点検を受け、改善するというプロセスをもったものである。また、デンマークでは、省エネルギー投資に関する協定を政府と結ばない場合にはCO<sub>2</sub>税の減税措置が受けられないことになっており、協定締結への強力なインセンティブが働いている。この場合には税と自発的協定（厳密には投資補助金も）はパッケージになった1つの政策とみなすことができるだろう。

第3に、環境税の課税主体についてである。今後の環境政策の中心である自然エネルギーの導入、自動車交通抑制と公共交通機関の拡大、廃棄物の減量・リサイクル等は地方自治体に依存する度合が大きいので、環境税は地方税とするか、国税の場合は地方への配分に重点をおくべきだという意見もある<sup>15)</sup>。環境政策における地方自治体の役割が今後大きくなることは確かであるが、たとえば大気環境の保全を例にとるならば、同じ大気がローカルにもリージョナルにもさらにはグローバルなスケールでも保全する必要がでてくるのであり、それぞれに対応し

た環境管理組織が必要になると思われる。具体的には地方自治体レベル、その広域連携のレベル、国のレベル、国家間の連携のレベル、地球大のレベルなど多様なスケールの組織が重層的に環境保護に取り組むことになろう。だとするならば、環境税を国と地方の共通税として、税収を必要に応じて各レベルに配分するのも一案であると思われる。

第4に、環境税の税体系上の位置づけについてである。個人所得税中心の税体系の下では、政府と納税者との間でインフラストラクチャーの整備と個人所得税を中心とした納税との間に一種の契約関係があると考えられる。こうした前提の下での環境税は、政府と納税者の間の契約に基づいて整備されたインフラストラクチャーを過剰に利用して混雑現象を引き起こし環境を破壊する主体に課税し、その利用を抑制するとともに、インフラストラクチャーの維持管理のための財源をも一部調達する税である。こうした性格をもつ環境税は、個人所得税中心の税体系にあって基幹税たる個人所得税を補完する税といえることができるだろう。

しかし、環境税の税体系上の位置づけは、個人所得税中心の税体系を考えるか、付加価値税中心の税体系を考えるか、それとも最適課税論の立場から税体系を構想するかによって変わってこざるをえない。環境保全という原則が税体系にいかに関わり込まれるべきかは、グローバル経済下における税体系のあり方はいかにあるべきかという課題と深く結びついて議論されていくことになろう。

#### 参考文献

- Baumol, W. and W. Oates (1971), "The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment", *Swedish Journal of Economics*, Vol. 73, March, pp. 42-54.
- 石弘 光 (1993) 「いまなぜ、環境税か」石弘光編 環境税研究会著『環境税 実態と仕組み』東洋経済新報社、3-17ページ。
- 宮島 洋 (1993) 「環境税（炭素税）の租税論的検

15) 宮本憲一 (1996) 参照。

- 討] 石弘光編環境税研究会著『環境税 実態と仕組み』東洋経済新報社, 31-46ページ。
- 宮本憲一 (1996) 『環境政策の国際化』実教出版。
- 諸富 徹 (1997) 「ヨーロッパにおける環境税制改革論争—ドイツとデンマーク—」『調査と研究』本号。
- OECD (1993), *Environmental Regulation and International Competitiveness*.
- OECD (1994a), *Applying Economic Instruments to Environmental Policies in OECD and Dynamic Non-Member Economies*.
- OECD (1994b), *Environment and Taxation: the Cases of the Netherlands, Sweden and the United States*.
- OECD (1995), *Environmental Taxes in OECD Countries*.
- Pigou, A. C. (1920), *The Economics of Welfare*, 1st ed., 4th edition. (1932), 永田清監修, 気賀健三・千種義人・鈴木諒三・福岡正夫・大熊一郎訳 (1953-55)『厚生経済学』全4冊, 東洋経済新報社。
- 柴田弘文 (1996) 「現代環境税論の二つの誤謬」大山道広他編『現代経済学の潮流』東洋経済新報社, 63-88ページ。
- 都留重人 (1972) 『公害の政治経済学』岩波書店。
- 植田和弘 (1996) 「環境制御と行財政システム」『経済論叢』第158巻6号, 145-160ページ。
- 植田和弘 (1997) 「環境税」植田和弘・岡敏弘・新沢秀則編『環境政策の経済学』日本評論社, 113-127ページ。
- 宇沢弘文 (1995) 『地球温暖化の経済学』岩波書店。
- Weizsäcker (1990), *Erdpolitik: ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 宮本憲一他監訳 (1994)『地球環境政策』有斐閣。