

特集1

「地方財政と環境・文化」セッション

「持続可能な地域発展と地方環境税の可能性」

川 勝 建 志（京都府立大学）

皆さん、こんにちは。川勝と申します。

いま川瀬先生の方からご紹介の中で、アメリカでの経験を踏まえて、勝手に内容を変えられてしまったのですが、今日の話の内容は、そこが中心ではございません。

私は院生時代にはもちろんですが、勤め先がいまの京都府立大学ということもありまして、就職後も植田先生とは本当にいろいろなことを一緒にやらせていただきました。そのたびにあらためて考えさせられる、先生から学ばせて頂く数多くの機会に恵まれました。

そういうことで、今日は本当にこのような報告の機会をいただいたのはよかったのですが、いったい何を話すのが一番よいのかと、ぎりぎりまで悩みました。

いろいろ思い返してみたのですが、やはり植田先生との出会いのきっかけでもあります。地方環境税研究についてお話しさせて頂くのが本日の機会には最もふさわしいのではないかと思います。このテーマでお話をさせていただきます。

まず私自身の問題意識として、グローバル化や人口減少・高齢化が進行するという時代の中で、地域の持続可能な発展をいかにして実現するのかということを挙げております。

植田先生は、ことあるごとに非常に好んで引用されるお話というのがたくさんありますが、その中の一つに、午前のセッションでも

紹介があった、ダスグプタの持続可能な発展の理論の中で、持続可能な発展とは「生活の質の持続的向上」、これを目標に取り組んでいくことなのだというのをよくおっしゃっておられました。

私もそのような問題意識に大変共感しまして、その目標を達成するための1つの切り口として地方環境税というテーマから考えてみようという研究を始めたのですが、より広い意味ではまちや地域の持続可能な発展を考えていこうと思うようになりました。

いま切り口と申し上げました、地方環境税の話に入っていきたいと思うのですが、その際に重要になるのが、まちや地域が有する社会的共通資本の存在です。社会的共通資本とは、皆さんよくご存じの宇沢弘文先生が提唱された概念ですが、持続可能な発展の理論の中では、資本資産に含まれるストックとして捉えられるものになるかと思えます。植田先生の整理でも、社会的共通資本は資本資産に比べて、もう少し狭い意味で捉えられていたように思います。

いずれにしても、この社会的共通資本を持続可能な発展と整合的なかたちで維持管理していくには、地方環境税のような税財政システムが必要ではないかと、もちろんそれは、地方環境税さえあれば、そうしたことが実現できるというような話ではないのですけ

れども、私としてはこれを切り口に考えていきたいということで、院生時代に研究を始めました。

ご承知のように、日本では地方環境税が全国の自治体で導入されるようになったのは、2000年に地方分権一括法が制定されたことを契機としています。私が地方環境税の研究を始めたのもちょうどその頃でしたので、事例を取り上げて検証するという実証研究に取り組むには時期尚早ということもあって、当初は研究の方向性とか方法論というところで悩むことが少なくありませんでした。

理論的な研究はもちろんしていたのですが、やはり一方で実際に導入されている事例を検証していくということをやらなければ、地方環境税とはそもそも何なのか、持続可能な地域発展のためにどのような役割を果たしているのかということが、まったくわからない、そういう状況に陥っていました。

そんな中、ある時先生から日本に事例がなくても海外に事例があるのではないかということをお願いいただきました。当時の私は、海外の事例を自分で調査して研究するなんて大それたことはできないと思っていたのですが、先生にそのようにご助言をいただいたことで、自ら英語文献や資料、インターネットなどを通じて海外にどのような事例があるのかを調べるようになり、アメリカにそうした事例が数多く存在するということを知ることができました。

このスライドには、私がこれまで行ってきた事例研究の例を複数挙げておりますけれども、院生時代に唯一海外で調査を行い、検証した事例として、アメリカのミネソタ州で導入されていた廃棄物管理税や、当時検討され

ていた環境税制改革案があります。後者については案となっていますので、結論としては導入に至らなかった事例ではあるのですが、当時の北米では唯一、環境税制改革に具体的に取り組んだ事例として、検討する価値があるだろうということで、アメリカに調査に行こうと決意しました。

そのときは植田先生も同行してくださるということで、非常に心強い思いで調査の準備をしていたのですが、その前日に突然、先生から電話がかかってきて、「川勝君、僕、行けんようになった」と言われました。まさかの前日にです（笑）。

そのときは本当にあぜんとしたのですけれども、あとから考えますと、「かわいい子には旅をさせよ」ということで、あえて私に試練を与えてくれたのではないかと前向きに捉えて、一人でアメリカに出かけました。

帰国してから先生にお尋ねしたら、単に緊急の用事が入ったということだったのですが（笑）。そういうわけで、私の考えとはちょっと違ったのですが、私にとっては大変貴重な経験となりました。実は私はそれまで海外に一度も行ったことがありませんでしたので、正直アメリカに初めて行ったときには、いろんな困難に直面したのですが、海外事例に学ぶことの意義や難しさというものを知るとても良い機会になりました。

また同時に、海外事例について調査して勉強し、それをいろいろなかたちで検証していくということの面白さも知りました。前日に同行を断られたときには、一瞬先生をうらんだのですが、いま思い返せば、私自身がいまほぼ毎年のように行っている海外調査の基盤をその時につくっていただいたのだ

と、先生にはとても感謝しています。

その話はともかくとしまして、私はそのようなかたちで地方環境税の海外事例を検証しながら、日本の事例も追いかけるということを、これまでやってきました。そして実際に、地方環境税を制度設計するというプロセスに立ち合わせていただけるという機会にも恵まれました。

今日の地方環境税の動向というのを少し紹介させていただきますと、日本の事例というのは下の方にちょっと書いてありますように、都道府県レベルでは産廃税と森林環境税というかたちで導入が進んだわけなのですが、それ以上の広がりということで言いますと、あまり広がっていないというのが現状です。

それに対して海外事例というのは、一口に地方環境税と言いましても、その目的は環境政策に限らず、多目的で多様な導入形態を持ち合わせているというケースがたくさんあります。

これは植田先生の話の思い返しますと、そもそも環境政策の領域というのは、非常に複雑化、多様化していく。そのプロセスで、当然ながら環境政策の対象が広がっていく。そして今日、あとからお話するような交通政策とか、土地利用政策とか、エネルギー政策との統合というものを余儀なくされていくということの結果ではないかと考えられます。

だとするならば、一般に環境税の規範理論と呼ばれているようなものでは捉えきれないような事例をどのように説明すればよいのか。海外事例に学ぶことによって、そうした環境税の理論的課題について検討するきっかけにもなりました。

現状の続きをご覧ください。日本の事例は広い意味での地方環境関連税制というかたちで、数字を拾ってみますと、税収は地方税収全体のわずか0.2%にすぎません。

このことは何を意味するのかということですが、スライドを1枚追加させていただきました。地方自治体で地方環境税の話をする時、「別にわざわざ新たな税をつくらなくても、一般財源で環境政策の経費をまかなえばいいじゃないか」ということをよく言われます。

しかし、このスライドで今日の地方財政の現状を見てみますと、ご存じのように社会保障関連経費が年々増加し、下水道や病院などの経営悪化が地方公営企業会計を圧迫するような状況もずっと続いています。また、地方債現在高の推移を見てみますと、それが増加傾向にあることもさることながら、特に目につくのがいわゆる赤字地方債といわれている臨財債の割合が非常に高くなってきていることです。自治体の中には、財源不足で借金を返済するために、再び臨財債を発行するというのを繰り返しているというケースも少なくありません。

臨財債は、たしかに交付税で後々措置されることになっていますが、肝心の国の財政は地方以上に厳しい状況にあり、交付税の総額が保障されるとは限らないので、臨財債がこのような累積していくことは、地方財政にとって大きな将来リスクを抱えることになってきます。しかも人口減少や高齢化が進んでいる中で、全国の自治体では高度成長期に数多く建設された公共施設やインフラが更新時期を迎えて、その莫大な更新費用も将来の財政リスクとなっています。では国の財政移転に頼れるのかというと、これもまた巨額の債務を抱

えているということから、その見通しは決して明るくない。

そうした中で、社会的共通資本とか、資本資産とかいろいろな言い方があるかと思うのですが、植田先生がよく使われる言葉をお借りすれば、「地域にとって大切なもの」を本当に持続的に維持管理していくことができるのか。そう考えたときに、その「大切なもの」を守り伝えていくために、安定的な財源をいかにして確保するかということが課題になり、その時に地方環境税というものの可能性を、もう少し考えていく必要があるのではないかと考えております。

ここから先は、植田先生と一緒に海外調査をさせて頂いたエピソードが語れるものを取り上げたいと思います。私が海外事例を扱うときの主たるフィールドはアメリカということになりますけれども、植田先生と最初に行った海外調査先はヨーロッパでした。先ほどご紹介しましたように、院生時代にチャンスがあったアメリカ調査には残念ながら先生と一緒することがかなわなかったので、先生との海外調査はこの時が事実上、初めてということになります。

このヨーロッパ調査は確か2005年であったと思いますが、植田先生はすでにこの時、非常に多忙な日々を過ごされていて、私も同じ京都に勤めながら、お会いしてお話をするという場合でも本当に限られた時間しかありませんでした。しかし海外に行くと、いまはメールなどがあるとはいえ、日本にいるときに比べると少しお時間に余裕ができるのか、比較的ゆっくりお話をさせて頂ける機会があって、先生もいつも以上に冗舌にお話しただけだったことは、いまも非常に良い思い出とし

て自分の中にあります。

調査先の1つであったフランスではいろいろなところに行ったのですけれども、中でも印象に残っている写真を1枚ご紹介したいと思います。リヨンという都市にとある有名な丘があるのですけれども、その丘の途中に、こういう野外舞台みたいなものがあって、先生の写真をパチリと撮らせていただきました。何かポーズを取ってくださいと言ったら、非常にサービス精神旺盛な先生は、この舞台であたかも演技をしている俳優のように、私の要望に応じてくれたという大変貴重な写真です。

時間があまりないので、私の研究そのものはポイントだけご紹介して終わりたいと思います。私は、財政と環境の両方を専門とさせて頂いているのですが、交通政策や都市交通経営についても研究対象として取り組んでまいりました。そのため、よく「何で環境を専門とされているのに交通をやるんですか」と言われることがあります。たしかに私は交通の専門家ではありませんけれども、交通政策は環境政策やエネルギー政策であり、また財政問題でもあると私自身は捉えているので、何の疑問もなく交通という分野に着目して研究をして参りました。

特にフランスの交通政策については、後輩の南君が留学もして研究されていたということから、院生時代から植田先生主催の「サステイナブル・シティ研究会」で何度もそうした話を聞かせてもらったという経緯もあります。日本では、独立採算ということで、公共交通事業者が自ら経営を支えるという部分が非常に大きい。しかしアメリカやヨーロッパに目を向けますと、むしろそれはまれなケー

スであって、財政でもって支えるという仕組みがあるのだと。私はその財源は広い意味で、環境税として捉えられるのではないかと思います。この調査の中ではフランスの交通税というものに着目しました。

フランスの地方都市圏に限った事例として、ここから先はお聞きいただきたいのですが、公共交通は都市圏という単位でAO（都市圏交通局）と呼ばれる行政体がその事業を担っています。その財源構成を見ますと、8割が公的負担によってまかなわれているということがわかりになると思います。

ではその根拠は何なのか。フランスでは人々の公平な移動を確保するという交通権というものが法律で明確にうたわれていて、それを保障するという観点、またそれに加えて環境保全という観点からも公共交通を公的な負担、財政で支えるという考え方が定着しています。

交通税の仕組みそのものの細かな説明は、ここでは省かせていただきたいと思います。ただその課税根拠、つまりどのようなかたちで課税され、どのように根拠づけられているのかということについては、非常にユニークなので、ここでご紹介したいと思います。

端的に申し上げますと、この仕組みは日本でいう社会保険料の事業者負担分、これに上乗せするようなかたちで課税をするというものであるため、事業者が負担するという制度になります。

その課税根拠は、交通税というかたちで集めた税収を公共交通の充実を図るための財源として使うということの最大の受益者は誰になるのかと考えたときに、公共交通のネット

ワーク拡大に伴う労働市場の拡大という意味において、これは事業者が最も集積の利益を得られるからとされています。こういういわば応益課税の観点から根拠づけられ、交通税というものがフランスの公共交通を支える財源として定着しているということです。

スライドにある右のグラフをご覧ください。と、交通税はその導入以来、税収を着実に確保しているということ、導入する事例が毎年のように増えているということがわかりになると思います。左下のグラフは、公共交通の整備がこのようなかたちで進んでいますとか、乗客数が増えていますということを示したものです。右下は、これは地方税なので、地域間で税収格差が一定生じるということを示したものになっております。

最後に、この交通税をわざわざ地方環境税として捉えることの意義というのをどう考えるかというお話しをして、私のお話を終わらせていただきたいと思います。

まず公共交通を先ほど触れた社会的共通資本として明確に位置付けなければいけませんけれども、その整備に伴う移動の公平性確保や環境保全といった便益の対価を間接的受益者たる事業者に求めるというようなかたちで、地方環境税として正当化されるのではないかと思います。

もちろん間接的受益者という見方で言いますと、事業者以外にも当てはまるような主体がいくつか考えられます。したがって、公共交通の便益の範囲をどのように定義するかということによって、誰がどのように負担すべきか、という点は変わってくるということです。

日本では公共交通は利用者とか、一般財源

でまかなわれている部分が多いのに対して、事業者が負担している割合が非常に限られているということもあって、フランスの事例に学んで、日本でも交通税みたいなものを導入することの意義は大きいのではないかなと考えています。

とりわけ日本のご存じのように、地方では2000年以降、規制緩和の影響などで、バス路線は典型なのですけれども、不採算・赤字路線の廃止が相次いで、いわゆる買い物難民、移動の不自由によって生活の質が低下している人たちが増えているので、こういったことも考えていかなければいけないのかなということで、このような研究を進めてまいりました。

時間が来ましたので、残りのスライドについては皆さんの方でお読みいただければと思

います。いずれにしても、このように植田先生から海外調査に学ぶきっかけを与えていただいたことで、私の研究者としての視点をより柔軟で豊かなものにして頂けたように思います。この場をお借りして、植田先生にはあらためて感謝申し上げたいと思います。以上です。

○川瀬 はい、ちょっとせかしてすみません。もう一回発言の機会がありますので、そのときに補足していただいてもいいです。

次のスピーカーは、摂南大学の後藤和子先生です。後藤先生は、池上先生、植田先生が切り開かれた文化と経済、財政に関する分野では、いまや第一人者で国際的にも大変活躍されておられる方です。

ではよろしくお願いします。