

|||書 評|||

石 弘光『環境税とは何か』

澤 喜司郎

(I)

本書は、「これからの地球温暖化対策…の中で最重要課題は、市場メカニズムによる経済的手段の活用、とりわけ環境税の導入の是非を含めた政策論議であろう」が、「まだ環境税は本格的な表舞台で論議される段階に至っていない。…規制的手段や補助金、企業・家計の自主的努力…の組み合わせだけで、従来のような地域・局所的な公害対策ならいざ知らず、地球規模にまで拡大した温暖化対策として、必要かつ十分とは到底言えないだろう。地球温暖化対策として、おそらく従来の環境対策はもとよりのこと、税制の活用まで含めたいわば総力戦が、これから避けて通れないと思われ…わが国の税制において環境税とりわけ炭素税の導入の問題は、今後広く国民的な議論として発展させる必要がある」(プロローグ)との問題意識の下で、環境税の正確な概念、租税としての基本的な性格、経済効果、環境政策としての位置づけを明確にし、環境税とは何かを体系的に考察したものである。

本書の構成は、

- 第1章 現代の環境問題—いまなぜ環境税なのか—
- 第2章 これまでの環境政策とその限界—直接規制と自主的取り組み—
- 第3章 環境政策と経済的手段—環境税の理論的基礎—
- 第4章 環境税のデザイン—炭素税導入をめぐる—
- 第5章 環境税の経済効果と今後の課題

以上のとおりであり、本稿では各章の内容を紹介しつつ、いくつかの点について若干の論評を行いたい。

(II)

第1章では、われわれの日常生活が生み出す生活排水、騒音、自動車排気ガスあるいは産業廃棄物の増大などが新しい環境問題の中心課題となり、かつての産業公

害とは異なり「環境問題が構造的に変化したいま…規制的手法にのみ依存するので問題は解決するのに限界がある。それに代わる経済的手段の活用、環境保全費用の負担のあり方が新たに問われねばならない」(5頁)として、環境税の検討が不可欠になり、「従来の政府介入による規制に代わるものとして、市場の価格メカニズムを活用する形の経済的手段が次第に重要視され…環境税は、まさに市場メカニズムを活用する有力な経済手段として考えられている」(19頁)という。

第2章では、直接規制と自主的取り組みの限界について詳述されている。まず、直接規制は日本においてこれまで採用されてきた環境政策の中で伝統的に最も支持されてきたものであるが、経済的手段と比較したとき、第一に市場経済において個々の企業や家計の情報はきわめて限られ、一律の規制による削減量の割当ては非効率を生じやすく、情報収集の費用は価格を媒介にした市場メカニズムを用いるよりはるかに高価である、第二に規制は個々の企業との交渉によるもので、詳細な汚染目標を設定するためには政府は企業の内部事情にある程度精通せねばならないが、ここに政府と企業の間で悪しき癒着が生ずる可能性がある、第三に規制は汚染者に対して汚染量を削減するインセンティブをある程度与えるが、その削減効果は税・課徴金ほどではない、第四に規制は税制と異なって政府に収入をもたらさない、という短所があるとしている。しかし、汚染量の削減を目的とするならば規制が税収入をもたらさないことを必ずしも短所とはいえない。

また、経済的手段を用いた環境政策というとき日本では通常、補助金を意味することが多く、理論的には汚染の社会的費用の内部化にあたっては税でも補助金でも同じ効果を持つが、第一に補助金はOECD諸国で採用している汚染者負担の原則に反する、第二に補助金は隠れた産業政策の手段となり、特定産業の保護に繋がるばかりか、補助金は汚染者を優遇することから当該産業からの退出を阻止し、全体としてその産業の汚染量を増大させる可能性がある、という欠点が指摘されている。

他方、企業は環境税の導入に反対するあまり、その自主的取り組みの効果を強調するきらいがあるが、第一に企業努力によってCO₂排出量を抑制できるとしても、これはあくまで生産者としての供給サイドの話であり、需要抑制のための何らかの手段が不可欠である、第二にCO₂排出量全体の中で企業が関与しうるシェアは8割であるが、非協力的な企業も存在し、自主的努力に訴えるだけで十分な成果を期待するのは困難である、第三に自主的取り組みを効果あらしめるためには直接規制と同じように、ある種の罰則を課す必要があるとして、企業の自主的取り組みには限界があることが示されている。ただし、第一の企業努力が需要抑制のための手段とな

らないことは事実であるが、これは企業の責任外のことであり、これを企業の自主的取り組みの限界として非協力的企業の存在と並列的に列挙することには問題がある。

家計については、その日常生活の行動からCO₂を直接・間接に全体の半分程度排出し、企業と同じように、その抑制に責任を負わねばならないために、これまでの大量消費・大量廃棄型のライフスタイルを環境保全を重視したものに転換しなければならないが、何らの規制も罰則も伴わない単なる自主的取り組みにのみ期待するのは困難で、経済的手段の積極的な活用と比較してここにも限界があるという。つまり、著者は企業や家計双方の自主的取り組みの意義・効果を認めるものの、それだけでは今日求められているCO₂排出抑制は到底困難であるとする。

(III)

第3章では、経済的手段としての税や補助金、排出権取引、デポジット制度の理論的基礎が分かりやすく解説されている。

地球規模で広がっている各種の環境汚染は外部不経済の重要な現象であり、このような環境汚染という外部費用を市場に反映させることを内部化するというが、問題はこの内部化をいかなる手段で達成するかであると著者はいう。当事者間で相互に交渉する場合(コーズの定理)を除けば、何らかの公的な介入を必要とし、その代表的な手段が環境汚染物質の排出量一単位当たりにも租税を賦課することである。しかし、外部費用の内部化は何も租税手段で行われる必要はなく、補助金や排出権取引という他の経済的手段でもよいが、租税手段が経済的手段の中で最も重要視される理由として、第一に直接規制と比較して租税手段は汚染排出量を削減しようとする際にその削減費用を最小に出来るというメリットを持つこと、第二に租税手段は汚染コントロールに関して削減費用を節約するための技術を開発させるインセンティブを与えることをあげ、さらに「租税手段を経済的手段として用いると、いわゆる環境税の“二重の配当”(double dividend)という現象が招来される。これは課税の結果生ずる税収に起因するもので、他の経済的手段に見られない租税のみのメリットである。…ごく一般的に解釈すると…環境税は、環境に対する賦課(これは負荷の誤植であろう…評者)を低減させるそもそもの狙いのほか、その税収により税制の歪みを是正する効果を持つ」(91頁)としている。

しかし、環境税の賦課によって「環境汚染に起因する外部費用を内部化し、市場の歪みを改めつつ環境を改善しようとする」ことには異論はないが、税収により税

制の歪みを是正しようとするには問題がある。これは、税収の使途に関わる問題であるが、税制の歪みは税制の改善によって是正すべきであり、環境税の税収によって是正すべきものではないと評者は考える。

また、補助金は汚染物質の削減に際して税と同じ役割を果たし、その効果も同じであるが、補助金の場合には補助金を具体的にいかなる基準に基づいて決定するかの問題と、汚染主体たる企業は税負担を強いられるどころか、逆にそれと同額の補助金の支払を受け…その財源を別途何らかの形で調達しなければならないという問題があり、このような欠陥を持つ補助金には経済的手段としての限界があるとしている。しかし、補助金を具体的にいかなる基準に基づいて決定するかは問題とはいえない。なぜならば、著者が「企業は税負担を強いられるどころか、逆にそれと同額の補助金の支払を受け」と述べているように、税負担額の算定基準が補助金額算定の基準となり、さもなければ税制にも税額を具体的にいかなる基準に基づいて決定するかという同様の問題があるといわねばならない。

排出権取引については、これも税・課徴金と並んで近年脚光を浴びてきた経済的手段の一つで、これは汚染物質の排出許容量をまず総枠として決め、個々の汚染主体(企業や国)ごとに一定の排出権を割り当て、市場においてその取引を認め、市場メカニズムを通して費用低減を図りつつ、所定の排出量を削減しようとするものである。「理論的には、租税手段と排出権取引の相違は、価格ベースの手段か数量ベースの手段の選択によるといえ…排出権取引にとってそのための完全な競争市場が形成されるなら、限界削減費用が均一化され社会全体の削減費用も最小に出来る」(96頁)が、取引可能な排出量をどのように設定するのか、市場の透明性をどのようにして確保するのかという大きな問題や、さらには初期の排出権の配分を当事者間でどう合理的かつ公平に行うかという固有にして最大の難問があると指摘している。

そして、租税手段を環境税として用いる場合には二つのタイプがあり、第一のタイプは汚染物質の排出量を実際に測定し、それを直接に課税算定上の基礎として排出量単位当たりの租税を決めるものであり、第二のタイプは汚染の排出量測定値に対する明示的な課税を間接的に代替しようとするもので、具体的には生産や消費において環境に悪影響を与える財・サービスに重く課税し、逆に環境保全に役立つと考えられる財・サービスにその代替物より軽く課税するというもので、この間接税タイプの環境税がより現実的であるとする。

(IV)

第4章では、既存税制のグリーン化と炭素税および炭素・エネルギー税の具体像が試算結果とともに示されている。

環境税は、現行税制との対応で概念的には三つのカテゴリーに分けられ、第一は主として道路財源として徴収されている既存の自動車燃料税などの一部を新たに環境税として課税するもの(つまり既存税収を部分的に振り替えるもの)、第二は非エネルギー関連の財・サービスに対して課税するもの(とりわけ自動車に関連する付加価値税、売上税などを活用するもの)、第三は炭素税に代表される独立した名称が付与される新しい環境税で、新税といっても必ずしも既存税制の活用と峻別されるわけではないという。

そして、非環境目的で導入された租税を環境税として活用しようとする税制改革の動きが顕著であり、こうした動向はしばしばグリーン税制改革あるいは税制のグリーン化とよばれ、揮発油税をはじめ地方道路税、石油ガス税、軽油取引税、自動車重量税の一部、自動車取得税を道路特定財源いわゆる目的税としているのは今日世界中で日本ぐらいなもので「政治的には困難と思われるが、…少なくともその一部を…炭素税に転換することを政策的にそろそろ考えるべき時期であろう」し、「石油関連諸税(原油等関税、石油税、航空機燃料税…評者加筆)の一部を炭素税に転換させると共に、新税としてガソリンに負担を課する炭素税導入も、国際的に見れば十分考えられ」、さらに「揮発油税などの一部を炭素税に転換しないまでも、その種類に応じ差別税率を課すことは有力な環境政策の一手段となりうる」(123-4頁)としている。

このように、石油関連諸税を炭素税に振り替えることは最も合理的であるが、この他にもより広い意味で環境税の資格を潜在的に備えているものに自動車関連諸税があり、環境負荷を低減させる狙いから課税上「(1)消費者が自動車を購入する際、低燃費車を選択するように、低燃費車の自動車取得税の税率を低くする。逆に高燃費車は、税率を高くする。(2)自動車税の算定にあたり、総排気量区分でなく燃費効率を考慮した区分に改め、低燃費車への誘導を図る。(3)定額課税にあたり、クリーンエネルギー車、低公害車、低燃費車を優遇し、その普及促進を図る」(128頁)という手段が採りうるであろうし、これが実現すれば自動車関連税制のグリーン化となり、この施策は他のものと比べ自動車からのCO₂排出量の削減により大きな効力を発揮し、「増税も含む差別税率の手法による既存税制のグリーン化は、今後大いに促

進されるべきであろう」(129頁)と主張している。

しかし、ここには大いに問題があるといわねばならない。著者の主張は、すべての自動車の走行距離あるいは一定期間の燃料消費量が等しいという前提に立つものであるが、そもそもそのような前提は成り立たない。自動車からのCO₂排出量は燃費効率と走行距離(あるいは一定期間の燃料消費量)の積に比例し、低燃費車であっても走行距離が長くなればCO₂排出量は多くなり、高燃費車であっても走行距離が短ければCO₂排出量は少ない。そのため、低燃費車の自動車取得税の税率を低くし、また自動車税の算定を燃費効率を考慮した区分に改めるとしても燃料に対する課税が行われなければ、自動車からのCO₂排出量の削減に大きな効果を期待することができないし、この場合には一定期間の燃料消費量が多くなればなるほど、あるいは一定期間の自動車走行距離が長くなればなるほど燃料価格が高くなるような仕組みも必要とされる。さらに、自動車からのCO₂排出量の削減にはクリーンエネルギー車、低公害車、低燃費車の普及を図ることも重要だが、日本にあるすべての自動車をそれに切り替えるには相当の長期間を必要とするため、既存の高燃費車の使用を減らすことが緊要であり、そのため一定期間の走行距離あるいは燃料消費量に自動車税を比例させ、走行距離の長い自動車の税率を高くし、走行距離の短い自動車の税率を低くすることも必要となる。

そして、日本のエネルギー需要構造(1992年)を前提に、炭素税あるいは炭素・エネルギー税(課税ベースをエネルギー源の炭素含有量を50%、発熱量を50%とする)を導入し、新税が関連するエネルギー源の輸入段階か消費段階のいずれかで賦課され、税率をEUの2000年を最終目標とする原油換算1バレル当たり10ドルとした場合の試算が行われている。その結果から、税収はいずれの場合も3.5兆円を超え、輸入段階で賦課される場合には徴税コストが最小で最も効率的な税務執行が可能となり、消費段階で賦課される場合にはエネルギー源が多様化するため課税の対象範囲が拡大し徴税コストは大幅に上昇し、税制が原子力発電を推進しないようにするならば消費段階で賦課される炭素・エネルギー税が新税として推奨されるべきものになるとしている。

(V)

第5章では、環境税の経済効果と今後の課題について述べられ、まず環境税を広くとらえると、炭素税はその一部にすぎず、これからの議論は環境税の導入イコール炭素税の創設という形になるに違いないし、「既存税制を活用する方式の環境税、

つまりエネルギー税の環境税化や個別消費税の再編も、日本においても他国と同じように、検討すべき重要な課題である。しかし、環境対策のために、税制を本格的に活用しようとするなら、どうしても新税である炭素税導入の是非を広く検討せねばならない」(164頁)が、より重要なことは炭素税の導入にどのようなデメリットが懸念されているかであり、この懸念が克服されない限り日本において実際に炭素税を導入することは困難であるといい、炭素税の問題点あるいはデメリットとして、(1)税負担は逆進的となり、所得分配上必然的に不公平をもたらす、(2)経済成長を阻害する、(3)国際競争力を低下させる、(4)地球温暖化防止に有効で、かつ好ましい炭素税の基本的な枠組みを果たして構築できるか疑問がある、(5)実施にあたり、国際協調は不可欠であるが、その可能性はどうか疑問がある、という5点があげられ、それぞれについてコメントしている。

税負担の逆進性については、炭素税の逆進性は所得水準を基準に税負担を算定することにより生ずるもので、幸いなことに炭素税はかなりの額の税収を生み出すので、これを用いて逆進性を是正もしくは緩和することが可能であるとし、具体的には炭素税の税負担がより重い貧困な低所得層の所得税や社会保障負担の減税への定額支払の導入があげられている。

経済成長の阻害については、炭素税を賦課すれば当然、一国の経済活動に影響を与えることになるとして、とりわけマクロ経済面に及ぼす様々な阻害効果のうちGDPの削減効果(つまり成長率の鈍化)に焦点を当て、そのマクロ効果について検討された既存のモデル分析の結果を紹介し、「炭素税のリサイクルがもっと効率的に実施されるなら、GDPの損失はより縮小する可能性もある」(174-5頁)としているが、それ以上に詳述はされていない。また、国際競争力の低下については「炭素税はエネルギー集約型産業を直撃し、売上高の減少、市場シェアの喪失、究極的には工場閉鎖にまで、追いやるかもしれない。しかしもしすべての企業が、同じ費用高騰に直面するなら、このような結果は生じない」(178頁)し、炭素税の影響はある企業や産業の競争力全般を決定する要因のほんの一部にすぎないことも多く、生産性の成長を抑えるかどうかは必ずしも明確ではないばかりか、「炭素税が国際競争力を削減するとする明白な経済的根拠は、存在しない」(179頁)としているが、炭素税が国際競争力を削減しないとする明白な経済的根拠が示されているわけでもない。

炭素税の基本的な枠組みの構築については、課税時点を生産・輸入時とする「低税率・補助金併用型炭素税」あるいは「低税率・補助金併用型炭素・エネルギー税」が望ましいタイプであるとし、国際協調の問題については「炭素税の導入にあたり、

国際協調はきわめて難しい。殊に差別税率は、各国の政治的思惑もあり、おそらく不可能と思われる。最良の方法は、まず地球温暖化(これは地球温暖化防止の誤植であろう…評者)を目標に、低い均一税率から始め、実施の段階を踏まえて次第に上げていくことであろう。…／かりに国際協調の下での炭素税の導入が当面困難であるとしたら、それに代わる手段として相殺関係(これは関税の誤植であろう…評者)を設けることが、一つの方法である。これは炭素税の国境税調整ということになり」(201頁)、「炭素税導入を、国際協調の下で、より円滑に行おうとするなら、この相殺関税と国境税調整も有力な手法の一つであることは間違いない」(203頁)としている。

しかし、経済成長の阻害や国際競争力の低下など、このような懸念が克服されない限り日本において実際に炭素税を導入することは困難であろうとしているものの、ここでは懸念を払拭するに十分な説明がなされているとは言い難い。

(VI)

以上、本稿では本書の内容を紹介しつつ寸評を行ったが、全般的に本書は環境税の全体像を体系的に理解する上では格好の書物であり、豊富な資料と諸外国の例の紹介は非常に有益である。誤植が少々気になるが、大学生をはじめ多くの人々にぜひ一読を薦めたい書物の一冊である。

(岩波新書、1999年、214+ v 頁、660円+税)