

# 地球温暖化対策における環境税

氏 名 竹内 春美

勤 務 先 竹内税務会計事務所

連 絡 先 [takeoffice@minos.ocn.ne.jp](mailto:takeoffice@minos.ocn.ne.jp)

キーワード 環境税、温暖化対策、課税対象、財源調達、汚染者負担、補助金

日本は京都議定書でCO<sub>2</sub>排出量を2012年までに6%削減しなければならない。政府において環境税の制度設計が検討されているが、国民のコンセンサスが得られてはいない。

環境汚染による外部費用を、市場メカニズムに採り入れる考え方を示したピグー的課税を検討し、伝統的に行われてきた環境政策として直接規制や補助金制度の問題点に触れる。

導入の目的を環境改善のインセンティブ効果を主として考えるのか、財源調達型を主と考えるか、また税収の用途を一般財源とするか、目的税とするか さらに何を課税対象とするかによって税の制度設計が違ってくる。そして環境税導入によってどのような経済的問題が生ずるのか、環境税の先進国である北欧諸国の環境税を参考にしながら、日本における環境税のあり方を探る。

## 1. はじめに

1992年にリオ・デ・ジャネイロで開催された「地球サミット」以降、国際的に環境問題の取組みが進展する一方で環境劣化が深刻化している。とりわけ地球温暖化の原因となっている温室効果ガスであるCO<sub>2</sub>の排出量の増加は著しい。2001年のIPCC第3次報告書では、「CO<sub>2</sub>の増加により平均地上気温は、1990年から2100年までに1.4～5.8上昇すると予測されている。温室効果ガス削減を目的とした「気候変動枠組条約」における京都議定書で、CO<sub>2</sub>排出量を2012年までに1990年比6%削減しなければならない。これにより政府において環境税の早期導入の方針のもと、具体的な制度設計が検討されているが、一般にはまだまだ環境税に対する反対も大きく、国民のコンセンサスが得られているとは言い難い状況にある。世界的にみても本格的な環境税を導入している国は、北欧諸国を中心としてそれほど多くはない。北欧諸国の環境税を参考にしながら、日本における環境税のあり方を検討する。

## 2. 環境政策と経済的手段

### (1) 環境税の理論的背景

#### 社会的共通資本と社会的費用

宇沢弘文氏によれば「生産、流通、消費の過程で制約的となるような希少資源は、社会的共通資本と私的資本との二つに分類」され、「社会的共通資本は社会全体にとって共通の財産として社会的な基準にしたがって管理、運営されるものである。」(注1) これら希少資源の効率的でかつ最適な分配を実現するためには、社会的費用を負担しなければならない。主に化石燃料により排出されるCO<sub>2</sub>の濃度が高くなると、必然的に地球の温度が上昇し、その結果自然環境破壊を引き起こす。自然環境を社会的共通資本としてとらえ、各段階で環境破壊を引き起こすCO<sub>2</sub>の排出を制約するためには、「社会的共通資本の理論からただちに導き出されるのは、炭素税、二酸化炭素税、もっと広くとれば環境税の考え方である」(注1)と述べている。

#### ピグー的課税

資本主義経済のもとにおいては、限られた資源を最も有効に配分する機能が、市場の価格メカニズムである。企業が生産を行う場合の限界費用と消費者の需要による価格

が一致したとき資源の効率的配分が達成される。

しかし市場で資源が最適配分されないケースもある。市場が競争的でなく独占的である場合や現実の取引があっても市場を経由しないため、その経済活動については価格が反映されないケースである。このような外部効果のマイナス面が外部不経済であり、公害をはじめとした環境汚染がその代表例である。

ピグーはこの外部不経済を市場に内部化するための手段として税を考えた。つまり私的限界曲線(PMC)に外部不経済としての環境損害費用を内部化することによって、その分だけ限界曲線は上方にシフトし社会的限界費用曲線(SMC)が描かれる。そのシフトした乖離分を埋め合わせる税率で課税をすれば、経済主体が環境汚染による外部費用を考慮し生産量を決めるという考え方である。これは環境汚染物質の排出量に租税を賦課するという租税手段であり、ピグー的課税と呼ばれ環境税の原型といわれている。しかしこの大きな難点は社会全体の限界排出削減費用を求める必要があることなど膨大な情報量を必要とすることから、厳密にはピグー税は実現していない。したがって次善の策として、ポーモルとオーツにより考案されたポーモル＝オーツ税がある。これは許容できる現実的な目標水準を定め基準化し、税率を調整しながら環境改善をしていこうという考え方である。

### (2) 伝統的な環境政策

環境保全のために外部費用を内部化する手段は、税に限らず政府による直接規制や他の経済的手段である補助金、排出権取引などがある。この中で日本で行われてきた環境政策には直接規制と補助金がある。しかしこれらの方法にも限界があり、また様々な問題点も指摘されている。

#### 直接規制

直接規制の問題点は、規制された汚染量のレベル以上に削減するというインセンティブが働かないため、積極的な汚染の削減効果は期待できない点である。また、政府が規制対象者の個別情報を考慮して規制をしているわけではなく一律に規制せざるを得ないため、削減効果に非効率が生じることになる。さらに言えば、政府と企業の癒着の可能性が生じやすい点である。

#### 補助金と汚染者負担原則

日本においては、公害防止設備の促進や大気汚染防止のための緑地の整備など環境設備投資に対し補助金や有利な融資制度がある。また「隠れた補助金」と言われる環境投資に対する特別償却や税額控除など税制上の優遇措置があり、環境保全に一定の効果をあげてきたといえる。しかし汚染した企業に汚染防止対策費用としての補助金を出すことは、社会的公平を欠くという指摘もある。国際的ルールである汚染者負担の原則（注2）に反するからである。また特定業種や企業の保護に繋がりがやすく直接規制と同様に政府と企業の癒着が生じやすい。しかし汚染対策の研究開発などプラス効果をもたらす経済活動を促進する補助金であるならば、その有効性は認められてしかるべきである。また環境税ではないが、行政と企業との自主協定による方法は、環境保全を推進する上でも企業にとってもかなり有効な方法ではないかと考える。

### 3．北欧諸国の環境税

#### (1) 導入の背景

1990年に世界で初めての温暖化対策税としての環境税がフィンランドに導入され、1991年にはスウェーデン、ノルウェー、デンマーク、オランダと環境税の導入の動きが広がった。といってもその以前から課徴金制度やエネルギー税は導入されていた。環境税が導入された時期の北欧における税制は、所得税が75%という高率である一方で、借入金の利子控除制度が過度に利用され実質10%~15%、場合によっては還付するという状況になっていた。また市場の自由化により資金が自国から流出するようになり、これらに対処するため税率を下げ、二元的所得税を導入することとなった背景がある。導入された環境税は財源調達型を主とし、税収目的を一般財源とされたが、この税収は所得税減税による減収に充当された。環境税の導入により直接税から間接税へのシフトが進んだ。

京都議定書において温室効果ガス削減目標が決定されたことにより1999年から2001年にかけて、ドイツ、イタリア、イギリス、フランスも環境税を導入している。しかし最近の導入国の税の制度設計では、税・課徴金というよりポリシーミックスにより社会的費用を低減していこうという考え方が中心となっている。

#### (2) 課税対象と軽減措置

環境関連税・課徴金は、種々多岐にわたっているが、炭素税・エネルギー税における課税対象をとりあげれば、おおよそ交通用では、ガソリン、軽油、LPG、天然ガスであり、熱利用では、重油、軽油、LPG、天然ガス、電力消費である。

フィンランドでは1997年に大幅に税制が改正され電力消費については電力消費量に課税するエネルギー税が創設された。

またエネルギー多消費産業に対し減免・還付措置が導入されている他、製造業や園芸業など特定の産業部門に対して軽減措置がとられている。なかでもノルウェーの炭素税は高税率であるため、国際航空部門、国際海運業等での燃料油については免税となっている。これは2国間の物品輸送をすることによって繁栄してきたノルウェーにとって、これらの部門は重要な産業の一つだからである。

#### (3) 導入後の評価

環境税のなかでも1990年~91年に導入された炭素税の目的は、CO<sub>2</sub>排出量削減のインセンティブ効果にある。果たしてその目的は達成されているのであろうか。「温暖化対策税の具体案検討に向けて」（注3）によれば次のとおりである。

スウェーデン産業開発庁の評価によれば「1987年~1994年にかけて産業・住宅・業務・地域暖房のCO<sub>2</sub>排出量が平均19%減少し、この60%は炭素税の効果」とされた。フィンランド総理府では、「1998年におけるCO<sub>2</sub>排出量の削減効果は総排出量の約7%と推計」されとしている。ノルウェー統計局では「1999年のCO<sub>2</sub>排出削減効果は、総排出量の2.3%と推計」されている。これによればCO<sub>2</sub>排出に一定の削減効果があったと見ることができ、長期的な今後の推移にも注目したい。

### 4．日本における環境税の導入の意義

#### (1) 目的と用途

##### 目的

環境税は、本来環境改善や保全を第一義的に考えるインセンティブ効果をもつ租税であるべきである。しかし実際に環境税が導入されている北欧諸国やEU諸国では財源調達型が主となっている。導入の目的を、環境改善のインセンティブ効果を主として考えるのか、財源調達

型を主とし、副次的に環境改善を考えるかによって税の制度設計が違ってくる。

### 一般財源か目的税か

税収の用途を一般財源化した場合、環境税本来の目的と直接関係を持つことがなくなる。税収は中立であるべきだが、政策目的で導入される税収も中立であるべきなのだろうか。北欧諸国で導入された目的と同様に、他の租税（北欧は所得税）の減収を環境税で充当するということも考えられる。また法人税、所得税の減税や社会保障負担を軽減させるため「歪みをもたらしている既存の租税を、炭素税を用いて減税することは、一国の最適な資源配分上、大きな意味を持つ」（注4）というように既存の租税に対して矯正の役割も指摘されている。

一方目的税として考えた場合、環境税の税収を省エネ装置、技術開発などの促進にあてる場合は、環境対策が進めば進むほど税収は減少する。また道路特定財源のようにその用途が固定化され硬直化する恐れがあり、その透明性が要求される。しかしインセンティブ効果による環境全保効果と革新的な新エネ、省エネ技術の開発を促がす効果が期待できる。

## (2) 課税対象

課税対象を、炭素（CO<sub>2</sub> 排出）のみとした場合、化石燃料の消費量は購入量により容易に把握できるため、その徴税コストは小さい。しかし現実には地球温暖化以外にも様々な環境問題を伴っている。自動車使用による大気汚染や騒音の問題、原子力発電所の建設に伴う放射性廃棄物の問題などがある。これらを考え合わせるとCO<sub>2</sub> 排出とエネルギー使用削減を目的とした化石燃料及び非化石燃料によるエネルギーの消費に比例して課税することが適切ではないだろうか。もし非化石燃料を課税の対象としないければ、化石燃料によるエネルギーとCO<sub>2</sub> 排出を伴わない原子力や水力による非化石燃料エネルギーとの間で価格差が生じることになる。とくに原子力発電は放射性廃棄物の問題をかかえており、日本のエネルギー政策の根幹から考えていかなければならない問題といえる。

## (3) 環境税の問題点

環境税導入の問題点は、第一に経済成長を阻害するのではないかという懸念である。環境税導入により生産目的で使用される化石燃料の消費を減少させ、一国全体の生産量の

伸びを抑えることになる。環境税の導入は増税となるため、所得税や法人税の減税を伴わなければ雇用や投資を削ぐことに繋がり、デフレに拍車をかけることにもなりかねない。しかし所得税や法人税の減税とともに組み込むことにより、環境負荷削減の他に消費や投資を促進させる効果が期待できるかもしれない。

第二に国際競争力の低下である。環境税は生産コストを増大させるため、価格を押し上げることに繋がる。エネルギー効率の改善や技術開発の進展により環境改善効果も期待できるが、その効果が増加した生産コストを上回ることが要求される。北欧諸国で特定の産業に対し軽減措置がとられているが、同様な緩和措置や国境税調整の検討をする必要性はあるだろう。しかし過度に行われると本来の環境税の効率性を損なうこともある。第三に税の逆進性が考えられる。消費税と同様に、低所得者ほど所得に対する環境税の負担割合が相対的に大きくなるという逆進性がある。炭素税の配分効果は、税収を所得への負の影響を直接的又は間接的に補うために使わない限り、低所得者層の所得に影響を与える可能性も指摘されている（注5）。低所得者層に対しては一定額の免除等の措置が必要とされるであろう。

## (4) 企業経営に迫る環境問題

2003年2月15日には土壤汚染対策法が施行、10月1日から1都8県（政令指定都市を含む）では、「粒子状物質排出基準の遵守等（ディーゼル車の排出ガス規制）」が施行された。このように環境に関する法律や条例が次々と施行されており、環境に関する動きは加速することはあっても、逆行することはありえない。企業は環境を視野にいれた戦略的経営をしていかなければ生き残れない時代になっている。環境問題は決して大企業だけの問題ではなく、中小企業にとっても重要な問題である。環境問題というとコストがかかるという意識が先行するあまり、その背後に控えている大きなリスクを見過ごすことがあってはならない。資源には限界があり、再生可能な環境を維持するためにはコストがかかることを認識しなければならない。環境税導入は、企業経営にとって生産コストを増加させる重大な問題であるが、同時に環境に関わる様々な事象に目を向けてビジネスチャンスととらえれば、企業の発展も大いに期待できるのではないだろうか。大企業は既に環境問題を経営の

目標に掲げてビジネスとして取り組み始めてきているが、中小企業では環境問題に対する動きはまだまだ鈍い。しかし持続可能な企業を目指すならばエコノミーとエコロジーの双方に視点をのこした経営は不可欠であろう。

## 5. おわりに

EU諸国においては京都議定書の温室効果ガス削減目標が決定されたことが、環境税の導入に踏み切ったきっかけになっている。日本においても2003年7月25日には中央環境審議会から「温暖化対策税の税率とその経済影響の試算」が公表された。現状維持の場合、所得税減税と環境税導入のセットの場合、環境税の税収を補助金に還元した場合の3つのシナリオを想定しGDPやCO<sub>2</sub>排出量、税率、雇用などについて評価している。環境省では2003年8月には、最上流又は上流課税が徴税コストが少なく有力な候補となっていた。が、2004年8月3日の発表では、最終消費段階での課税を中心とする方式に変更され、石油や石炭を燃料に使う事業者やガソリンを購入する消費者が対象となっている。これによる税収の使途が財源調達的位置付けとされた場合、財源調達目的があまりに先行すると環境保全効果という本来の目的が見失われる可能性がある。また他の税目と違って、課税による環境保全を目的としていることから、環境税の導入による様々な効果や影響を定期的に事後評価していく必要があると思われる。

環境税を導入する場合、環境保全が促進されることはもちろんであるが、企業に対し将来へ向けての技術革新を促すインセンティブをもつような制度設計は不可欠である。持続可能な経済発展とは、資源を利用しながらも自然環境を破壊することなく一定の水準を保ちつつ、次世代へ引き渡すことができる経済社会を構築することである。環境税の本来の目的は、このような持続可能な社会の実現へ向けた環境保全のための経済的手法の一つである。環境の名を借りた税収確保のためだけの環境税とならないよう、長期的な視野に立った環境保全システムの中での税体系であることが望まれる。

注1 宇沢弘文「社会的共通資本」岩波新書 21頁、227頁

注2 1972年5月にOECD閣僚会議で採択された環境指

針原則で、「希少な環境資源の合理的利用を促進し、かつ国際貿易及び投資における歪みを回避するための汚染防止と規制措置に伴う費用配分について用いられるべき原則」とあり、「・・・それらの措置費用は、その生産や消費の過程において汚染を引き起こす財及びサービスのコストに反映されるべきである。これらの措置を講じるに際して、貿易と投資に著しい歪みを引き起こすような補助金を併用してはならない。」

注3 地球温暖化防止のための税の在り方検討会「地球温暖化防止のための税の論点 報告書」1.12頁

注4 石 弘光「環境税とは何か」岩波新書 170頁

注5 IPCC「第3作業部会報告書 気候変化2001緩和対策」参考文献

中央環境審議会 総合政策・地球環境合同部会 地球温暖化対策税制専門委員会「温暖化対策税の具体案検討に向けて（報告）」2003年8月

地球温暖化防止のための税の在り方検討会

「地球温暖化防止のための税の論点 報告書」2001年8月  
環境政策における経済的手法活用検討会

「環境政策における経済的手法活用検討会報告書」2000年5月

環境に係る税・課徴金等の経済的手法研究会

「地球温暖化を念頭においた環境税のオプションについて」  
1997年7月

石 弘光 「環境税とは何か」岩波新書 1999年2月

レスター・ブラウン「エコ・エコノミー」家の光協会 2002年4月

レスター・ブラウン「プランB」ワールドウォッチジャパン 2003年12月

諸富 徹 「環境税の制度設計とその導入上の論点」

日本税務研究センター vo1.109 2003年5月

馬場義久「北欧諸国の租税政策」日本証券経済研究所 2001年9月

植田和弘「環境経済学」岩波書店 2003年4月

C・D コルスタッド「環境経済学入門」有斐閣

諸富 徹 「環境税の理論と実際」2003年5月 有斐閣

天野明弘訳「環境関連税制」2002年6月 有斐閣