

E C O マネジメント 地球環境問題 - 新たなる挑戦 -  
コラム 「植田和弘の『地球温暖化防止の環境経済学』」より

## 低炭素化をめざす環境税制改革

植田和弘（京都大学）

### 「第 1 回 排出増加への懸念含む日本のエネルギー税制」

#### 欧州の事情を反映した EU の排出量取引制度

地球温暖化防止に向けて、あらためて環境税が注目されている。

地球温暖化防止のための政策手段はさまざまだが、経済的手法の重要性については国民的にも理解が深まってきている。一言でいえば、「炭素に価格をつけるべきだ」という考えの正当性が認められてきたと言ってもよい。大気中に二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）を排出することは生産活動に不可欠である。にもかかわらず、そのことが生産活動を行う主体に費用として計上されていないことが、CO<sub>2</sub>の過剰な大量排出につながっているからである。

炭素に価格をつけるとして、問題は具体的にどう制度設計するかである。現在、EU（欧州連合）が「EU-ETS」という排出量取引制度を実施していることもあって、排出量取引制度にスポットライトが当たっている。EU が排出量取引制度を導入したのは、EU を取り巻く制度的条件に規定されている面がある。

事実、よく知られているように、もともと排出量取引制度は北米で生まれたアイデアであり、米国で先駆けて実行に移されていた。欧州では、むしろ環境税が主流であり、EU で共通炭素・エネルギー税が試みられたこともあった。しかし、税は国家主権そのものと言ってもいいものであり、全会一致でなければ導入できない。加えて、EU 共通市場の発達ということも考えて、EU では排出量取引制度が選択されることになったと思われる。

日本の場合は、世界的な排出量取引制度の普及にも配慮して排出量取引制度を導入することも有力な選択肢である。ただ、排出量取引制度には、その導入に伴う排出権価格の変動などの問題点も指摘されており、製造業などでは生産計画を立てにくくなるかもしれない。環境税の場合、税率という価格は市場で変動するものではないので、ある条件下では環境税のほうが効率的な環境制御になる可能性もある（この点については、過去のこの欄でワイツマン定理を紹介するなかで論じているので、詳しくは参照してもらいたい）。また、排出量取引制度では、制度設計の仕方によってはカバーすることのできない分野も出てくる。それよりも、排出量取引制度と環境税をいわゆるポリシーミックスすることで、単一の政策手段ではあげることのできない政策効果を達成できるかもしれない。

#### 環境税制改革に強く言及した「福田ビジョン」

おそらく以上のような背景があって、あらためて環境税に注目が集まることになった。政府や国際会議の文書には、次のように書かれている。

まず、先ごろ開催された洞爺湖サミット（主要国首脳会議）での「G8 北海道洞爺湖サミット首脳宣言」（2008 年 7 月 9 日）では、「国内及び国家間の排出量取引、税制上のイン

センティブ、パフォーマンスに基づいた規制、料金あるいは税金、及び消費者ラベル等の市場メカニズムは、価格シグナルを提供することが可能であるとともに、民間部門に対する経済的インセンティブを与える潜在力を有する。我々はまた、これらが費用対効果の高い方法で排出量削減を実現すること及び長期的な技術革新に刺激を与えるのに役立つことを認識している。我々は、こうした手段を各国の事情に従って促進するとともに、異なる手段の効果について経験を共有する考えである」と、税制の積極的な活用を提言している。

また、福田康夫首相が参集した有識者による懇談会「地球温暖化問題に関する懇談会 政策手法分析検討会」が2008年5月26日に出した中間報告（議論の論点整理）では、環境税及び既存の環境関連税制に関して、より具体的な提言が出されている。特に環境税に関する積極的な意見として、委員のなかからは、「炭素の価格をつけることで経済主体に排出インセンティブを与え、同時に、公正な費用負担を求める税体系をつくるべき」、あるいは「炭素税の効果は税率等に依存。既存税制の活用や、道路特定財源の一般財源化も踏まえながら、消費抑制を図るべき。揮発油税、軽油引取税、石油石炭税、電源開発促進税を含めた既存の環境関連税制の税率引き上げ、税の名称等において地球温暖化防止の観点を謳うことも検討する必要」といった提案が出されている。

一連の文書のなかで、最も明確なメッセージが出されているのは、「『低炭素社会・日本』をめざして」と題する、いわゆる「福田ビジョン」である。そこでは、「国全体を低炭素化へ動かしていくための仕組み」の一つとして、「今秋、環境税を含め、低炭素化促進の観点から税制全般を横断的に見直す」と、税制改革の方向性と視点が言及されている。

こうした文書から明らかなように、環境税導入や環境関連税制改革の目的は、環境税導入あるいは税制を活用することによって、環境保全とりわけ低炭素化へのインセンティブを高めることである。しかし、一口に環境税（税制改革）と言っても、人によって思い浮かべている内容が異なるかもしれない、論点も多岐にわたる。

## 2008年度税制改正要望で提出された環境税の中身

国全体を低炭素化へ動かしていくための仕組みの一つとして環境税を考えることは、その税があることによって、CO<sub>2</sub>の排出量を削減しようとする動機づけが経済主体に働くことを期待してのことである。環境税の導入によるものではないが、今回の原油価格の大幅な上昇は、人々の自動車に関連する行動様式を変えることになった。環境税の価格効果に似た現象である。つまり、低炭素化のために環境税（炭素を課税標準にしているので炭素税と呼ぶこともできる）を課すと、ガソリンの価格などがその分上昇するので、消費量を削減しようとする行動が起こるといっているのである。

低炭素化のための環境税を世界で初めて導入したのはフィンランドで、1990年のことであった。その後、北欧など、欧州を中心にいくつかの国が導入している。わが国では、低炭素化を促す税制は、まだ構築されていない。それでも、環境省が2008年度の税制改正要望で、「環境税の具体案」を出している。その概要は以下の通りである。

税率は炭素1tあたり2400円で、ガソリンに換算すると1リットル当たり1.52円、石炭にすると1kg当たり1.58円になる。課税対象と課税方法は以下のように考えられている。

### 1. 家庭・オフィスの灯油、ガソリン、LPG：上流で課税

2. 工場等の石炭、重油、軽油、天然ガス、ジェット燃料：大口排出者による申告納税
3. 家庭・オフィス・工場等の電気・ガス：発電・ガス事業者が用いる化石燃料に課税

同時に、国際競争力の確保や排出削減努力の奨励促進などのため、軽減措置も考えられている。

1. 大口排出事業者において削減努力をした場合は8割削減
2. 鉄鋼等製造用の石炭、コークス等については免税
3. 灯油について5割の軽減
4. 重油は大口排出者の申告納税であり、漁船用燃料使用は免除

これらの結果、税収額としては約3600億円、家計の負担は、1世帯あたり年間約2000円増加すると想定されていた。

一方、税収の用途についても注目される論点であるが、「税収を、省エネ家電や住宅・建築物の省エネ設備、低燃費自動車に係る買い替え促進のための減税等に重点的に充てる」としつつ、一般財源化することが基本であった。また、税収の一部を地方の地球温暖化対策に充てるため、地方公共団体に譲与することも提案されていた。

## 似て非なるエネルギー税制と環境税制

しかし、日本の政府税制調査会では、環境税に関する議論が十分行われてきたとはまだ言い難い。今後本格化していくものと思われるが、福田ビジョンで言うように「税制全般を横断的に見直す」という場合、環境税の導入と並んで注目されるのが、既存税制の見直し、とりわけエネルギー税制の問題である。

既存の環境関連税制という場合、自動車関連の税が取り上げられるが、大半はエネルギー税制である。2008年の租税収入、予算案（税収見込み）をみると、揮発油税（課税物件はガソリン、税収は2008年度に2兆7685億円）、地方道路税（ガソリン、2962億円）、石油ガス税（LPG、280億円）、軽油引取税（軽油、9914億円）、航空機燃料税（航空機燃料、1052億円）、石油石炭税（原油・石炭など、5210億円）、電源開発促進税（一般電気事業者の販売電力量、3480億円）となっている。

以上のエネルギー税制を見て直ちに気付くことは、すでに多種類の税があること、税収額がかなりの規模に及んでいること、そして、その用途が開発促進向けになっていることである。揮発油税や軽油引取税は道路整備に用いられ、電源開発促進税は電源立地対策・電源利用対策である。

つまり、エネルギー税制は、課税自体は環境税に似た効果を持つ可能性があるけれども、その用途は、むしろ開発を促進し、結果的に温室効果ガスの排出量を増加させることになりかねない。その意味で、エネルギー税制を環境配慮したものに転換していくことが考慮されるべきであろう。次回以降、個別のエネルギー税をより詳細に検討していくことで、この課題に迫っていきたい。

## 「第2回 電源開発促進税をどう使う？低炭素時代にあう見直しを」

### エネルギー節約を目的としない電源開発促進税

エネルギー税は、環境税の次善的性格をもつといわれる。しかし、環境税とは機能的にかなり異なるエネルギー税もある。例えば、電源開発促進税だ。環境問題や省エネルギーに関心のある人は、エネルギー税というとエネルギー消費に対して課税することでエネルギーの節約を促す税だと考える向きが多いただろうが、電源開発促進税はそうした節約を促すエネルギー税とは似て非なるものである。

電源開発促進税の課税標準は、一般電気事業者の販売電気量なので、原理的には省電気を促す効果が想定できないわけではない。ただ、電源開発促進税の税率が、販売電気 1000kW 時につき 375 円と低率であることに加えて、そもそも電源開発促進税の課税は、省電気を促すことを目的にしているわけではない。

電源開発促進税は 1974 年 6 月 6 日に制定された電源開発促進税法に基づいている。同法第 1 章第 1 条（課税目的及び課税物件）には、課税の目的が以下のように明確に述べられている。

「原子力発電施設、水力発電施設、地熱発電施設等の設置の促進及び運転の円滑化を図る等のための財政上の措置並びにこれらの発電施設の利用の促進及び安全の確保並びにこれらの発電施設による電気の供給の円滑化を図る等のための措置に要する費用に充てるため、一般電気事業者の販売電気には、この法律により、電源開発促進税を課する」

この条文には、どこにも「エネルギーの節約」や「省電気」という文言は出てこない。条文から明らかなように、電源開発促進税の課税目的は、発電施設の設置の促進、運転の円滑化、電気供給の円滑化などに要する費用に充てる財源の調達にある。一言でいえば、税の名前そのもの、すなわち電源開発を促進するために必要な財源を調達する税である。

### 「補償」の制度化？

電源開発促進税は、いわゆる電源三法の一翼を担う税である。この電源三法は、1974 年第 72 国会で制定され、同年 10 月から施行された。資源エネルギー庁の説明によれば、電源三法とは「電源開発促進税法」「電源開発促進対策特別会計法」「発電用施設周辺地域整備法」を総称するものであり、三つの法律の名前をつなぎあわせれば類推できる通り、電源開発促進税による税収を電源開発促進対策特別会計に入れて管理し、発電用設備周辺地域整備に使うという枠組みである。すなわち、これら三つの法律を軸に、(1) 電源地域の振興、(2) 電源立地に対する国民的理解及び協力の増進、(3) 安全性確保及び環境保全にかかる地元理解の増進など、電源立地の円滑化を図るための施策が行われている。

電源三法が 1974 年に制定されていることから明らかなように、石油ショックによってエネルギー危機が顕在化するなかで、危機に緊急に対処するために制定されたのである。当時の田中角栄内閣が、石油代替エネルギー源開発を国家的課題と位置づけ、電源立地促進システムとして構築した制度である。法制定以後、何度か制度が改変されているが、基本的骨格は変わっていない。電源開発のためのこうした制度は、国際的にもユニークな制度だと思うが、台湾や韓国では日本の制度を参考に類似のシステムを制度化している。

電源開発促進税によって調達した財源で、発電用施設周辺の地域を整備するという電源三法の方式は、電源開発に伴う発電用施設周辺地域の不安や不満を、後述するような一種の「補償」を制度化することで解決することが期待されていた。発電所の立地は、それ自体としては雇用などの地域経済効果が乏しく、地域発展の契機が求められたのである。もう一つは、発電所立地に伴う事故や汚染に対する不安があるにもかかわらず、生産された電力は現地では使われず都市部へ移出されることである。例えば、原子力発電所は電気の大消費地たる東京や大阪には立地しておらず、福島、新潟、福井など遠方から移送されている。

それでは、電源開発促進税をはじめとする電源三法の方式は、当初の狙い通りの成果をあげたのだろうか

### 電源三法は持続可能な制度か？

電源開発促進税は、電力販売量を課税標準にして電気事業者に課され、電気利用者がそれを支払うことで電源の開発を促進するのであるから、受益者が負担する税だと言える。この受益者負担的性格の強い電源開発促進税が、国税で、しかも目的税として課されている。電源開発促進税の税収は用途が限定され、電源開発促進対策特別会計の電源立地勘定（発電用施設立地の円滑化のための歳出）と電源多様化勘定（1980年創設、石油代替エネルギーである原子力、新エネルギーなどの施策を推進するための歳出）を通じて支出されている。

電源開発促進税の用途をはじめ、電源三法の方式の効果や、この方式によって新たに生み出された問題点については、すでに多くの論者によって詳細な研究がなされている。既存研究の結果を要約して言えば、この制度は政府が期待したほどの成果を上げ得なかっただけでなく、近年、特に制度自体の構造的矛盾や限界、そして問題点があらわになってきているということである。

この制度が、「誰に」「どのような」インセンティブを生み出しているかに注目してみよう。このことは電源三法制定直後から指摘されていたことであるが、電源立地促進対策交付金（発電用施設周辺地域整備のために、電源開発促進税の税収から国が当該地域に対して支出する交付金）は、不要不急、あるいは必要以上の施設をつくる傾向を助長し、地元自治体の財政規模を過大にしがちであった。これは当初、交付金の用途が公共施設、しかもその建設費のみに限定されていたことも大きな原因である。不足していた公共施設を建設していた制度開始初期はまだよかったが、いわゆる“ハコモノ”を無限につくっていくわけにもいかない。まさに、持続不可能な制度であった。しかも、電源開発促進に使用されるということはエネルギー需要の増大に対応するためであり、エネルギー節約につながるものではない。また、電源立地勘定全体、及び交付金の執行状況がきわめて悪い。予算額が使われておらず、多額の余剰金が発生している。

ところが、電源開発促進税は目的税であるため、用途が決められており、発電所の立地が進んで、初めて必要になるものである（言い換えると、支出可能になる）。近年の電力需要の伸び悩みや原子力発電所立地に対する反対運動などから、発電用施設の建設そのものが進まなくなると、当然税の使用額は減っていかざるを得ない。にもかかわらず、電源

開発促進税からの収入は毎年確実に入ってくるので、電源立地勘定全体の剰余金は増加する一方ということになる。

### 電源開発促進税の抜本的改革を

このような電源開発促進税は、そもそも電源開発のために税を取るというのではなく、持続可能な発展のための税に組み替える必要があるのかもしれない。制度の廃止も含めて抜本的な改革が課題になっている。

それでは、電源開発促進税を地球温暖化防止や持続可能な発展のためという目的に沿ったものに改革するとすれば、どのようなオプションがあるか考えてみよう。もちろん改革する場合には、税の名称も変更する必要があるかもしれない。改革の方向を考える際には、課税の局面（対象や税率など）も重要である、しかし、ここでは税収の用途について考えてみたい。

財政の原則に立ち戻るならば、そもそも目的税は財政の硬直化を招きやすいので、望ましい税とは言えない。おそらく目的税は、その課題から特に推進する必要があると考えられた場合に導入されるものであろう。しかし、しばしば問題になるのは、税導入時点では明らかに必要だったとしても、状況が変化して不要になった場合に廃止されず、一種の既得権益として維持される場合である。

電源開発促進税の場合にも、そうした面があり、そうした評価に基づくならば、電源開発促進税は廃止ということになろう。しかし、課税の目的はすべて達成されたわけではなく、依然として必要であるということならば、現状の必要額に近い税収が入る程度にまで税率を下げることも考えられる。さらに、「減税」の経済効果は小さく、むしろ電気への課税から得られた税収の用途はもっと広くてもよいと考えるならば、減税するのではなく、逆に、税収の用途を拡張するというのも一案である。

いくつかの選択肢で、わかりやすいのは一般財源化することであろう。また、もともとの課税目的を基礎に置きつつ、地球温暖化防止を新たな目的に加えて用途を拡張していくオプションも考えられる。その場合も、制度的には一般財源化しつつ、用途に配慮するということもありうるだろう。いずれにしろ国民的合意が不可欠なテーマであり、地球温暖化防止に向けて本格的な議論が望まれる。

## 「第3回 揮発油税の選ぶべき道」

### 道路特定財源の過半を占める揮発油税

今回も地球温暖化防止を促進する立場からエネルギー課税の改革について議論したい。なぜならエネルギー税は、既存の税のなかでは地球温暖化防止のための環境税に近い役割を果たす税と考えられているからである。

近年、エネルギー税の分野において、税制の改革が最も具体的に議論されてきたのは、おそらく揮発油税をはじめとする道路建設に使用される税であろう。ただ、これらの税が政治の世界で活発に議論されたのは、地球温暖化防止の立場からの税制改革をめざしてではなく、道路特定財源の是非と改革の方向をめぐってであった。

道路特定財源制度は、1953年に「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」が制定され、揮発油税を道路整備のための特定財源とすることが決められ、それを基に1954年から「第1次道路整備五箇年計画」がスタートしたことに始まる。1958年には臨時措置法を廃止して「道路整備緊急措置法」を施行するとともに、「道路整備特別会計」を設けた。こうして、道路特会を媒介にして道路建設と揮発油税を結びつけるという道路特定財源制度が成立し、今日まで、半世紀以上も続いているのである。

道路特定財源制度のための税は、最初は揮発油税のみだったが、その後、国の道路特定財源には、揮発油税に加えて石油ガス税（LPG車の燃料にかかる税。1966年創設）と、自動車重量税（車検の際に自動車の重量に応じて負担する税。1971年創設）が加わった。また、地方の道路特定財源用に、軽油引取税（ディーゼル車の燃料の軽油にかかる税。1956年創設）、自動車取得税（自動車を取得する際にかかる税。1968年創設）、地方道路譲与税（ガソリンにかかる地方道路税を地方に譲与するもの。1955年創設）、自動車重量譲与税（自動車重量税の一部を地方に譲与するもの。1971年創設）、石油ガス譲与税（石油ガス税の一部を地方に譲与するもの。1966年創設）が用意された。

こうしてみると、実に多くの税が道路建設に注ぎ込まれていることがわかる。これらの税を大別すると、自動車関連の税とエネルギー関連の税に分けることができるが、このうちの揮発油税、石油ガス税、軽油引取税、地方道路譲与税、石油ガス譲与税がエネルギーに課される税である。なかでも揮発油税は現在、道路特定財源全体の半分以上を占める3兆円近くの税収がある最も主要な税である。

### 税率を引き上げて道路建設を進めてきた

揮発油税法における「揮発油」とは、「温度15において0.8017を超えない比重を有する炭化水素油」（第2条）と定義されるが、要するにガソリンのことである。

揮発油税がどの程度、環境税的な役割を持つのか、また議論されている改革の方向がより環境税に近づける内容になっているか否かについては、揮発油税を課税することによる温室効果ガス（GHG）の排出抑制効果と、揮発油税収の用途という二つの側面から評価しなければならない。

まず、揮発油税の税率であるが、揮発油税法第9条では、「揮発油税の税率は、揮発油1キロリットルにつき2万4300円とする」と定められている。もともと揮発油税は、戦前の1937年4月に、代用燃料生産を助長する目的で創設されたものだ。当時、税率は1リッ

トルあたり13円20銭だった。石油が配給制になった1943年7月に課税が廃止になったが、戦後、1949年5月に復活した。そのときには一時、従価税になったが、1951年1月に従量税に改正され、税率は1キロリットルあたり1万1000円とされた。その後、道路建設予算が増加するのに対応して、道路特定財源となる揮発油税の税率は引き上げられていったのである。

それは、揮発油税法に定める税率が、1キロリットルあたり1万1000円（1951年）から2万4300円（現在）になったというだけのことではない。租税特別措置法第89条2項には、次のように書かれている。

「平成5年12月1日から平成30年3月31日までの間に揮発油の製造場から移出され、又は保税地域から引き取られる揮発油に係る揮発油税及び地方道路税の税額は、揮発油税法第9条及び地方道路税法第4条の規定にかかわらず、揮発油1キロリットルにつき、揮発油税にあつては4万8600円の税率により計算した金額とし、地方道路税にあつては5200円の税率より計算した金額とする」

つまり、揮発油税における正式な税率である1キロリットルあたり2万4300円に加えて、特別な措置として、その2倍にもなる高い税率が課されているのである。

### 一般財源化の議論は自然な流れ

もともと1993年12月に、税率を1キロリットルあたり4万8600円に引き上げるときに、2008年度末までの暫定措置としていたので、今年3月、暫定措置の期限切れ時に激論になったのは記憶に新しいところである。最初に述べたように、そのときは、道路特定財源制度の是非そのものが問題になっていた。

暫定措置を廃止すべきだという議論の背景の一つには、道路予算そのものが過大ではないかという論点と結びついていた。確かに、日本政府の歳出を他の先進国と比較してみると、政府による固定資本形成、一言で言えば公共投資の比重が一貫して高かった。もし、このことが日本経済の構造転換を遅らせた原因と考えるならば、また、そもそも公共事業には利権的要素が強く浪費的歳出になっていると判断するならば、過大な道路予算を制度的に担保していた道路特定財源制度にメスを入れるのは当然であろう。問題は道路特定財源制度の改革の方向であり、その方向が地球温暖化防止の観点からはどのように評価されるのかという点である。

まず、妥当な道路予算の水準はいかにあるべきかという問題だが、一般論から言えば、予算に制約がない場合には、道路整備から得られる便益が整備に要する費用を上回る場合に限り整備されるべきだということになる。

しかし、現在の税制を与件、すなわち限られた税収規模を前提にするならば、歳出の優先順位をめぐって他の公共サービスとの比較も必要になってこよう。この優先順位を決める作業は、まさに政治そのものであるが、道路特定財源制度の問題は、歳出の優先順位の調整過程の別枠で、最初から用途が道路建設に特定されていることである。仮に、道路特定財源制度がつくられたころは道路建設の優先性が国民的に合意を得られていたとしても、現在の高齢化社会においては、介護や年金など、ほかにも優先すべき分野がある。とすれば、財政の硬直化を防ぎ、財政の総合性を回復するという観点からも、特定財源の一般財源化という議論が出てくるのは自然な流れである。

## 税収の用途は環境保全に拡張すべき

しかし、揮発油税は受益者負担的性格を持っており、受益を課税根拠にするのならば、税収の用途は道路に限られるべきだとする論者もいる。その立場からは、道路建設の優先順位が低下している（道路予算が減額される）というのであれば、税率を下げる（特に暫定税率を廃止する）べきだということになる。

揮発油税の税率が下がれば、ガソリン消費を刺激することになるから、次善の環境税としての GHG や汚染物質の排出抑制効果は弱くなる。どの程度弱くなるかは、ガソリン需要の価格弾力性に依存する。揮発油税の税率は、エネルギー税的要素からは下げるとしても、地球温暖化防止の観点からは、環境税的要素が新たに加えられなければならないのである。この作業を、既存税すなわち揮発油税の改革として行うか、それとも新税の導入として行うのかという選択肢が出てこよう。

税収の用途も問題である。揮発油税の税収は道路特定財源として道路建設に使われてきたので、仮に揮発油税に環境税的な効果があるとしても、これまでは、その GHG 排出抑制効果を税収の用途が相殺していたと言わざるを得ない。全体としては GHG の排出を増加させていたかもしれない。

地球温暖化防止が論じられるなかでは、税収の用途を道路建設だけではなく、環境保全にまで拡張することも考えられてよいだろう。その考えを推し進めれば、先ほど歳出の優先順位をめぐる問題で言及したように、揮発油税を一般財源化するという方向もあろう。しかし、同じように一般財源化する場合でも、地球温暖化防止への取り組みの緊急性を重視するならば、地球温暖化防止への支出が他の公共サービス（あるいは政治課題）よりも優先順位が高まるということもありうる。

また、東京大学の宇沢弘文名誉教授が主張するように、道路における自動車の走行は、そもそも市民の環境権を侵害するようなかたちでは認められないとする立場からは、揮発油税の課税を強化することで、その税収を自動車走行に伴う環境損害をなくし、人々の環境権を保持できるような用途に支出することは正当化されるであろう。