

# 「日本の税制・財政改革」

～環境の世紀である 21 世紀における、持続可能な社会の実現に向けて～

「環境・持続社会」研究センター  
足立治郎

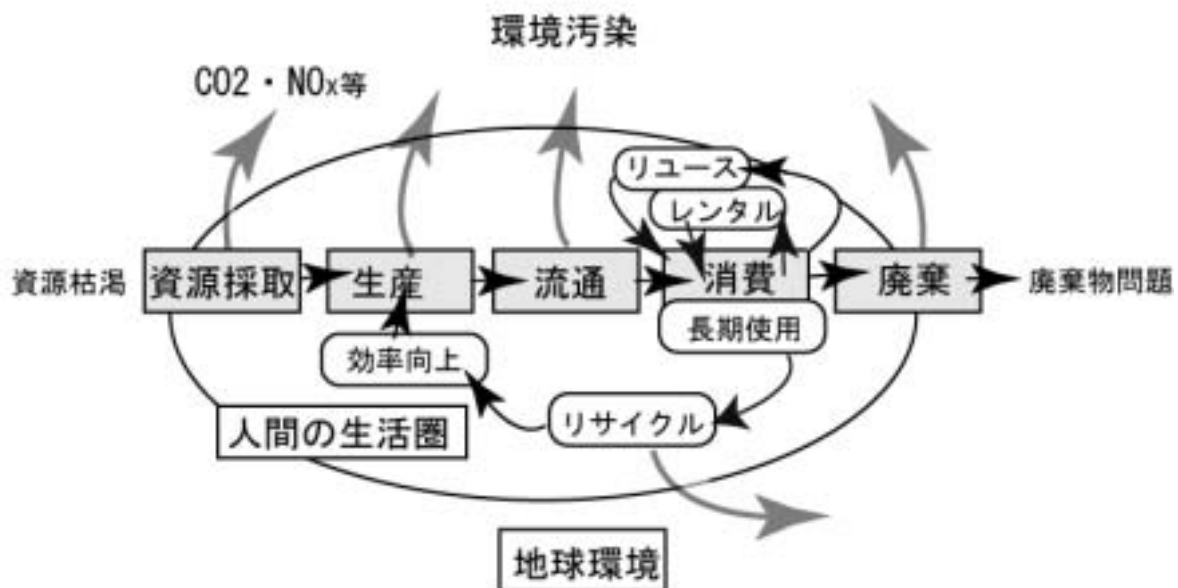
## 1. 持続可能な社会の実現と税制・財政改革

### 1.1. 現状

#### 社会の持続不可能性

地球温暖化・オゾン層破壊など地球レベルのものから、大気汚染・土壌汚染など地域レベルのものまで、様々な環境問題が世界規模で広がっている。自然資源の枯渇・廃棄物の処分問題も深刻化の度を増している。「環境汚染」「資源枯渇」「廃棄物問題」は、社会の持続可能性の脅威となっている。こうした問題を促進しているのが、世界規模の資源利用の拡大である。先進国は、一人当たりの資源利用量とそれに伴う環境問題原因物質（CO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>等）排出量、廃棄物量が、途上国と比較して甚大である。多くの人口を抱える途上国が先進国と同様の生産消費パターンへの歩みを進める今日、日本を含む先進国は、自らの生産消費パターン変更の迅速化が急務となっている。

図1 人間の生産消費パターンと地球環境（イメージ）



## 公的資金政策の非有効性

持続可能な生産消費パターン形成の大きな障害となっているのが、環境汚染のコストが十分に内部化されていない現在の経済システムの不備である。そのため、環境保全型の商品は環境保全に逆行する商品と比較して値段が高くなるケースが多い。従って、消費者は環境保全型製品の購入をためらい、生産者はその商品化をためらう。

国・地方政策の骨格をなす公的資金政策（税制・財政）は、そうした経済システムの不備を正すための切り札となりうる。しかし、現実の税制・財政措置は、公共事業による自然破壊のケースがしばしばとりあげられるなど、かえって持続可能な社会の形成に逆行している側面も大きく、有効に機能しているとはいえない状況にある。

## 1.2. 課題

### 持続可能な社会への転換

「資源枯渇への対処」「温室効果ガスを始めとする環境問題原因物質の排出削減」「廃棄物問題の解決」は、生産活動や消費活動の大幅な縮小を意味するわけではない。「非再生資源から再生可能資源利用への転換」「生産・流通効率向上」「リサイクル・リユース・レンタル・長期利用推進」「省資源・省エネルギー」等の環境保全型の活動を進展させることにより、資源利用効率を高め、「生活」の「質」を向上させつつ、「非再生資源利用」「環境問題原因物質排出」「廃棄物」の「量」を大幅に削減し、持続可能な社会を実現できる可能性が広がるのである。

### 税制・財政の現状からの脱却

経済システムの不備・市場の歪みを正すための公的資金政策（税制・財政）は、「環境負荷が相対的に大きい活動」と「環境保全に寄与している活動」との間に、環境負荷、枯渇性資源利用料、廃棄物処分費用を反映した価格差を設けることができる。これによって、環境保全に努力する企業・個人をコスト的に有利にし、結果、環境保全型の活動を社会全体に広げる可能性を生み出す。公的資金政策の改善余地は大きく、改善されれば、持続可能な生産消費パターンの形成に大きく貢献する。

## 1.3. 提案

### 「持続可能な社会の形成・環境保全」を税制・財政政策の柱に明示

持続可能な生産消費パターンの実現のためには、様々な政策を動員しなければならないが、とくに、経済発展の方向性を左右してゆく公的資金（税制・財政）政策こそが、その枠組みを整えるための中心的なものとなる。持続可能な社会の実現に向け、規制など他の政策手法と適切に組み合わせつつ、公的資金政策を強化しなければならない。

国・地方自治体は、「持続可能な社会の形成・環境保全」を税制・財政政策の中心的な課題と認識し、「持続可能な社会形成の観点からの税制・財政の総合的、抜本的再構築を行う」ことを税制・財政の基本方針として法的に明示すべきである。

### 「新規の税財政措置の導入と既存の税財政の改革」の実施

その上で、国・地方自治体は、具体的に、持続可能な社会形成のための税制・財政改革に尽力する必要がある。その際、新規の税財政措置をいくら導入したところで、既存の税財政措置がその効果を相殺してしまえば全く意味がない。従って、次の2つの側面からの「税制・財政改革」を進めることをその課題として明示すべきである。

(1) 持続可能な社会の形成に逆行する「既存の」税制・財政の是正

(環境破壊的な公共事業への財政支援の撤廃など)

(2) 持続可能な社会の形成のための「新規の」税制・財政措置の導入





(環境税の導入や新たな環境保全のための予算措置など)

### 持続可能な社会の実現に向けた包括的な税制・財政改革

政府は、「持続可能な社会の形成に逆行する製品・活動」に対し、「課税の導入・強化(表1の )」「財政支出の削減・撤廃(表1の )」を行い、その抑制をはかるとともに、「持続可能な社会の形成に貢献する製品・活動」に対し、「課税の軽減・免除(表1の )」「財政支援の開始・強化(表1の )」を実行し、その促進をはかる必要がある。

国・地方自治体は、「持続可能な社会を形成していくための上記4つの包括的な税制・財政改革」を実施することを明示するとともに、そのための措置を個別具体化していく責務を有する。

表1 持続可能な社会実現のための税制・財政改革の方向性

	課税	財政支援
環境保全や持続可能性の面から問題の大きい製品や活動	 導入・強化 (ex.環境税導入)	 削減・撤廃 (ex. 環境に悪影響を与える公共事業の削減・撤廃)
環境保全や持続可能な社会の形成に貢献する製品や活動	 軽減・免除 (ex. 環境保全に貢献する活動に対する税の減免・還付)	 開始・強化 (ex. 自然エネルギーへの予算の増額)

## 2. 税制(政府の歳入)改革

### 2.1. 環境関連税

まず、環境保全に関連する税を検討する。

#### 2.1.1 現状

##### <世界の環境関連税の概要>

持続可能な社会の形成に資する税制の世界のデータに関しては、OECDの環境関連税のデータベースがもっとも詳細にまとまっている。これを見ると、世界には実に様々な環境関連税が存在することがわかる。

表2 世界の環境関連税

(注) 本表は、国レベルで実施されているもののみを含み、地方政府レベルで実施されているものは含まない。

	オーストラリア	オーストリア	ベルギー	カナダ	チェコ共和国	デンマーク	フィンランド	フランス	ドイツ	ギリシャ	ハンガリー	アイスランド	アイルランド	イタリア	日本	ルクセンブルグ	メキシコ	オランダ	ニュージーランド	ノルウェー	ポーランド	ポルトガル	スペイン	スウェーデン	スイス	トルコ	英国	米国
自動車燃料関係																												
有鉛/無鉛(差別化)																												
ガソリン(品質で差別化)																												
ディーゼル(品質で差別化)																												
炭素/エネルギー含有量																												
硫黄含有量																												
その他物品税(付加価値税以外)																												
その他のエネルギー製品																												
その他物品税																												
炭素/エネルギー税																												
硫黄含有量																												
窒素酸化物(NO <sub>x</sub> )																												
自動車関連税																												
販売/物品/登録税(車種による差別化)																												
道路/登録税(車種による差別化)																												
農業資材																												
肥料																												
農薬																												
その他の商品																												
バッテリー																												
ビニール袋																												
紙袋																												
使い捨て容器																												
タイヤ																												
ハロン/CFC																												
使い捨てカメラ																												
潤滑油																												
石油による汚染																												
溶剤																												
使い捨て食器																												
直接税規定																												
環境投資/促進償却																												
社費負担車両の課税所得扱い																												
社費負担通勤費の課税所得扱い																												
社費負担駐車場の課税所得扱い																												
課税所得から控除される通勤費 (但し公共交通機関を使用した場合)																												
航空輸送																												
騒音																												
その他の税あるいは課徴金																												
水																												
水の消費																												
下水課徴金																												
排水																												
畜産排水																												
廃棄物の焼却及び管理																												
都市ごみ																												
廃棄物処理																												
有害廃棄物																												
埋め立て																												
計	15	9	18	7	11	29	22	7	13	5	18	9	6	6	6	3	10	16	2	21	15	15	9	20	12	6	8	14

出所: 『Environmental Taxes and Green Tax Reform』(1998) Organization for Economic Cooperation and Development(OECD)

### < 日本の環境関連税の概要 >

表 2 に見られる日本の環境関連税は、主に、次の 3 種類から成る。<sup>1</sup>

**エネルギーへの課税(表2の「自動車燃料関係 その他の物品税 」および「その他のエネルギー製品 その他の物品税 」に相当)**

日本では、自動車燃料であるガソリンに「揮発油税」「地方道路税」、軽油(ディーゼル油)に「軽油引取税」、石油ガスに「石油ガス税」がかかっている。また、その他のエネルギー税として、「石油石炭税」や「航空機燃料税」、「電源開発促進税」が存在する。こうしたエネルギーに対する「課税」は、エネルギーの価格を上昇させ、エネルギー利用量を削減するインセンティブを与える。その結果、エネルギー利用に伴う「二酸化炭素排出による地球温暖化」や「窒素酸化物、硫黄酸化物排出に伴う大気汚染」などの環境悪化を抑制する効果が期待できる。そのため、環境関連税に分類されているのである。

**自動車関連税の車種による差別化(「自動車関連税 販売/物品/登録税:車種による差別化 」に相当)**

「自動車関連税の車種による差別化」とは、自動車の取得や保有に対し課税されている税(自動車税、自動車重量税など)を、自動車の環境への負荷の程度に応じて課税率を変えることである。環境負荷の低い車に税を軽減し、環境負荷の高い車に重課する「自動車税のグリーン化」は、欧州の多くの国々で行われている制度である。日本では、1975 年に実施された電気自動車への自動車取得税の軽減措置に始まり、環境負荷の低い車への自動車関連税の軽減が先行的に行われてきたが、2000 年、重課を含む「自動車税のグリーン化」が実施された。

**環境関連の租税特別措置(「直接税規定 環境投資/促進償却 」に相当)**

「環境関連の租税特別措置」とは、環境保全に資する投資などを行った場合に、既存の税(法人税など)を減免・控除していくものである。日本では、毎年、様々な「環境関連の租税特別措置」が採用されている。

**2.1.2 課題**

**エネルギーへの課税**

もともと、日本のエネルギー関連税は、環境負荷の低減を目的として課税されているわけではない。その課税目的は、「エネルギー対策」「道路整備」「空港整備」の財源確保である。従って、「税収の使途」は、そうした使途に限定されており(図 2)、かえって環境負荷を増大させている側面が大きい。

それに対し、欧州諸国で導入済みの「炭素税」「窒素酸化物への課税」などは、環境負荷を減らすことを第一の目的としてエネルギーに課税を行う環境税である。

表 3 日本のエネルギー関連税と使途

主たる使途	税目	歳出額(2001 年度実績)
-------	----	----------------

<sup>1</sup> その他に、次の 2 つが、表 2 において日本の環境関連税としてとりあげられている。

「**その他のエネルギー製品 硫黄含有量**」:「公害健康被害補償法(1974 年施行、1988 年改正)」に基づく「汚染負荷量賦課金」のこと。公害により健康被害を被ったと認定された患者は医療費などの給付を受ける。給付費用の財源は、汚染原因者が負担することとし、8 割を事業者から硫黄酸化物(SOx)の排出量に応じ「汚染負荷量賦課金」を徴収、2 割を自動車の排気ガスによる大気汚染の負担分として自動車重量税から引き当てられている。これにより、公害防止技術開発が進み、SOx による大気汚染が改善されたとされる一方、NOx 対策の不備等の問題点が指摘されてきた。

「**航空輸送 騒音**」: 空港管理規則「運輸大臣が設置し及び管理する公共用飛行場の使用料に関する告示」に基づく「空港特別着陸料」のこと。空港を設置・管理している国が、空港使用者(航空会社)から、騒音の主たる原因となっている航空機の着陸 1 回ごとに特別着陸料を徴収、航空機騒音対策経費に充てている。

石油備蓄・石油開発 石油代替エネルギー対策 省エネルギー対策	他	・石油石炭税	約 6,214 億円
道路整備	他	・ガソリン税（揮発油税、地方道路税） ・軽油引取税 ・石油ガス税	約 50,411 億円
空港整備・騒音対策	他	・航空機燃料税	約 5,281 億円
電源立地対策・電源多様化対策	他	・電源開発促進税	約 3,560 億円

出所：財務省公表「平成 13 年度決算の概要」より作成

日本のエネルギー関連税は、課税面において「石炭の税率が他の化石燃料より低い」「軽油の税率がガソリンより低い」という歪みを有し、環境負荷の大きな石炭や軽油の利用を促してきた側面がある。

### 自動車関連税の車種による差別化

自動車関連税の「軽課」は「環境負荷の低い」車（「低公害車＜電気自動車・ハイブリッド車等＞」・「燃費目標達成車」等）に対し実施されているが、「重課」は「古い」車を対象としている（車齢 11 年超のディーゼル車および車齢 13 年超のガソリン車の自動車税を 10% 重課）。そのため、環境負荷の低い車でも古ければ重課され、環境負荷が高くても新しい車は重課されないという問題を有し、環境保全効果に疑問を呈する声も大きい。日本の場合、軽課と重課の税率の差が小さい（デンマークでは、燃費の悪い車の税率は、燃費の良い車の税率の数十倍に達する）ことも、環境保全効果の観点からは不十分なものと言える。収税使途の観点から見ると、自動車の取得・保有にかかる税は、その多くが「道路整備」に特定されており（自動車取得税の全て、自動車税のほとんど）、環境負荷を増大させている側面が大きい。なお、自動車関連税の車種による差別化は、環境負荷の削減を第一の目的として課税する環境税とは、その性質が異なるものである。

### 環境関連の租税特別措置

環境関連の租税特別措置は、その決定が国民的議論をほとんど経ることなく、政策担当者の裁量に任せられ、その環境保全効果・公正さの観点からのチェック・レビューが十分行われているとはいえない。「軽課」のみで「重課」がないことも問題である。もともと環境保全を目的としない既存の税を、環境配慮の観点から減免・優遇するものであり、環境負荷の低減を目的として課税する環境税とは異なる。

## 2.1.3. 提案

### 環境関連税の進展

政府は、持続可能な社会の実現のため、環境関連税の精査・進展をはかることが急務である。特に、以下の措置が重要である。

- ・環境保全を第一の目的とする様々な「環境税」の検討・導入の加速化（詳細は、2.2.で記述）
- ・エネルギー関連税の課税面における歪みの除去（石炭・軽油の課税強化）
- ・自動車関連税のグリーン化の徹底（「車齢」でなく「環境負荷の大小」による重課の実施。環境負荷の低い車と高い車との税率の差の拡大）
- ・その他の既存税のグリーン化（その他の既存の諸税を環境負荷の大小に応じ重軽課）
- ・エネルギー関連特定財源・道路特定財源の見直し（詳細は、2.3.、3.2.で改めて記述）

## 2.2. 環境税

「環境税」の定義は様々である。ここでは、環境保全を第一の目的として課税する「環境税」を検討する。

## 2.2.1. 現状

### 環境税

表2を見れば分かるように、欧州各国は、農薬税・容器税・廃棄物への課税など、環境保全・持続可能な社会の形成を第一の目的とする多様な環境税を導入している。日本では、国レベルでの検討はなかなか進んでいないが、地方自治体では、近年、廃棄物税などの環境税の検討・導入が活性化してきている。

図2 地方自治体による環境税の検討・導入状況



### 炭素税

日本政府も、地球温暖化防止のための環境税に関しては、検討を加速化している。2003年8月、環境省は「温暖化対策税」(炭素税)<sup>2</sup>の制度設計案を提示した。

一方、欧州諸国では、ドイツやイタリア、イギリスといった国も含む多くの国々がすでに地球温暖化防止のための環境税の導入を終えている。

表4 欧州の地球温暖化防止のための環境税導入国

国名	導入年	施策
フィンランド	1990年	「炭素税」導入、「既存エネルギー税」の一部を減税・廃止
スウェーデン	1991年	「炭素税」導入、「既存エネルギー税」の税率引き下げ

<sup>2</sup> 「温暖化対策税」とは、地球温暖化防止のための環境税を日本で導入することになる場合の環境省の呼び名(仮称)である。地球温暖化を引き起こす温室効果ガスのなかには、二酸化炭素のほかに、フロン類などがあるが、環境省が検討しているものは、化石燃料に含まれる炭素分に対する課税である。「炭素税」とは、化石燃料に含まれる炭素分に対する課税をいう。従って、「温暖化対策税」と「炭素税」は、同じものを指している。

ノルウェー	1991年	「炭素税」導入、税率は毎年の予算案で変更が審議される
デンマーク	1992年	「炭素税」導入、「既存エネルギー税」の税率引き下げ
オランダ	1990年 1996年	「一般燃料税」(課税対象が広く税率が低い)導入 「エネルギー規制税」(家庭を含む小規模エネルギー消費者を対象)導入
ドイツ	1999年	既存の「石油税」に税率上乘せ、「電力税」新設
イタリア	1999年	「エネルギー物品税」改正、石炭も課税対象とし、2005年の目標税率へ段階的に税率引き上げ
イギリス	2001年	「気候変動税」導入
スイス	2005年(予定)	その他の手法でCO2削減目標の達成が困難な場合、「炭素税」を導入

## 2.2.2. 課題

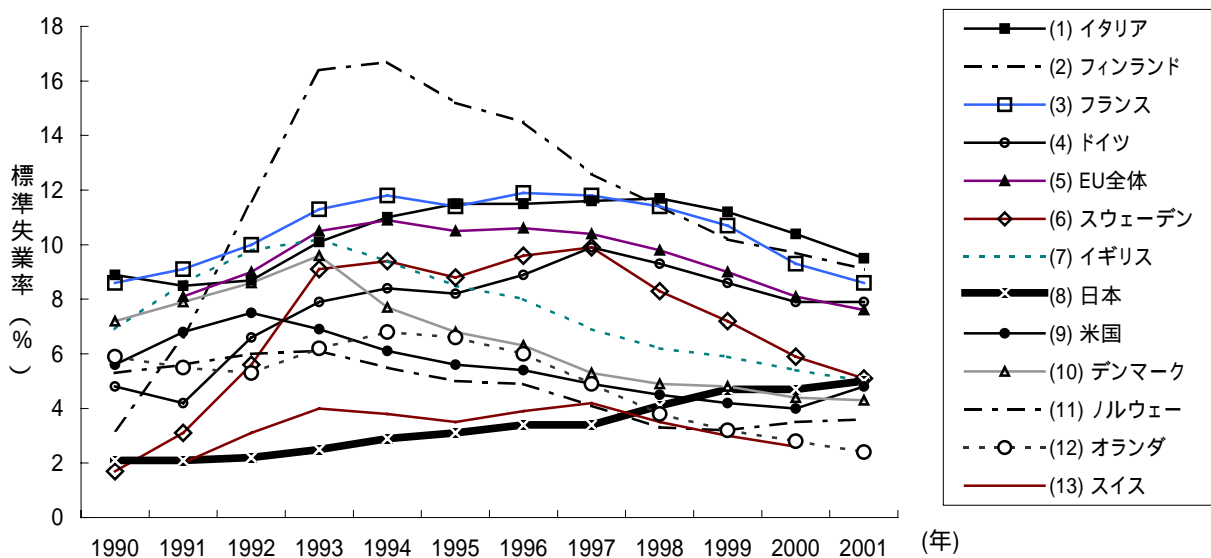
### 様々な環境問題・資源枯渇・廃棄物問題への対応

環境関連の租税特別措置(軽課のみ。環境保全効果のチェック・レビューも不十分)等を中心とするこれまでの環境関連の税制措置では、地球レベル・地域レベルの様々な環境問題・資源枯渇・廃棄物問題への対応に遅れを来す。「省資源・省エネルギー」「非再生資源から再生可能資源利用への転換」「効率向上」「リサイクル・リユース・レンタル・長期利用推進」等を促進し、「非再生資源利用」「環境問題原因物質排出」「廃棄物」を大幅に削減するには、「規制」やこれまでの租税特別措置を中心とした環境関連税財政措置の強化に加え、環境税の検討・導入の加速化が急務である。

### 環境コストが配慮された公正なマーケットの確立

環境悪化は、莫大な社会的コストを発生させる。しかし、現在、環境悪化を促している原因者がそのコストを支払う責任を十分に問われているとはいえない。環境税の導入により、環境コストを経済システムに組み込み、公正なマーケットを確立することが課題となっている。

図3 各国の失業率



(注) 国際労働機関 (ILO) の定める「標準失業率」によるが、算出方法の詳細は各国で異なるため、単純な比較はできない。  
出所: OECD EMPLOYMENT OUTLOOK (2002), OECD, Paris より作成

### 経済・雇用への配慮

環境税を盛んに導入している欧州の国々の多くは、失業率が概して高く(図3)、環境税導入に際し、国際競争力問題・雇用問題は、重要な課題であった。これらの国々のほとんどは、環境税導入に際し、「労働課税から環境課税へのシフト」をかけた、同時に所得税・法人税減税、個人や企業の社会保険料



負担分の減額等を行ってきた。「こうした環境税導入を伴う税制改革（環境税制改革）により、経済・雇用が増加する」との分析結果を示す経済モデルによる研究成果も、多数存在している<sup>3</sup>。

経済停滞・失業率上昇の現状において、雇用全体への悪影響をもたらす税の導入に対しては異論も大きいであろう。環境税の導入にあたっては「環境と経済・雇用に両立」するための制度設計の工夫が重要である。

### 低所得者への配慮

環境税は「逆進性（低所得者の負担増）」という側面を有し、その検討・導入にあたり、「所得再分配」の観点からの低所得者に配慮する制度設計を工夫することも重要である。欧州諸国では、低所得者にさまざまな措置をとることによって、逆進性を回避する制度設計を選択している国もある。

### 地方と国の役割分担の精査

環境問題は地球温暖化のように地球レベルのものもあるが地域レベルのものもあり、環境税は、国レベルで導入すべき性質のものと地方レベルで導入すべき性質のものが存在する。環境税の導入検討において、地方と国の役割分担の精査も重要な課題となる。

## 2.2.3. 提案

### 効果のある公正な炭素税の早期導入

京都議定書で約束した温室効果ガスの6%削減<sup>4</sup>の達成は、京都会議の議長国である日本の責務である。また、長期的には、より大規模な温室効果ガスの排出削減が必要となってくる。炭素税は、温暖化防止政策の中でも、「全部門のCO<sub>2</sub>排出削減を促進できる」「継続的に地球温暖化防止の効果を発揮する」などの大きな利点を有する。「地球温暖化防止政策全体の中での炭素税の位置付け」「既存のエネルギー税との関係」を明確化しながら、「経済・雇用」「低所得者」への配慮を行いつつ、「環境保全効果」および「課税面および用途面の公正さ（不公正な減免措置や用途の排除）」を確保した形での炭素税の早期導入が急務である。

### 国・地方自治体の環境税導入加速化とプロセスの民主化

環境汚染物質・枯渇性資源・廃棄物・包装材等に対し課税する環境税は、大気・水・土壌汚染を防止し、持続可能な資源（エネルギー・水・食料・鉱物等）循環型の産業・消費構造を促進する有効な手段となりうる。政府は、環境税の検討・導入を加速しなければならない。

国だけでなく、地方自治体は、様々な環境税の導入を進めていくべきである。例えば、廃棄物税は、地方で導入するのに適した税といえよう。

ただし、「環境税」は、「環境保全」という大義名分があるため、市民や企業がその導入に対し異議を唱えるのが困難な「税」である。そのため、新たな税収確保の方策として、巨額な財政赤字を抱える国・地方政府による安易な環境税導入がはびこる可能性もある。いうまでもなく「環境税」であるから全てよしとすべきではない。環境保全効果の見込めない財源調達を主目的にするだけの環境税は排除すべきである。持続不可能な開発・生産・消費行為を抑制するインセンティブ効果をもつ税を導入することが

<sup>3</sup> Andrew Horner and Benoit Bosquet "European Tax Reform : The European Experience" (2001)

<sup>4</sup> 京都議定書の対象となる温室効果ガスは、二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）、メタン（CH<sub>4</sub>）、一酸化二窒素（N<sub>2</sub>O）、ハイドロフルオロカーボン類（HFCs）、パーフルオロカーボン類（PFCs）、六フッ化硫黄（SF<sub>6</sub>）の6種類である。日本は、これらの温室効果ガスの排出量を、2008～2012年の平均で、基準年<CO<sub>2</sub>・CH<sub>4</sub>・N<sub>2</sub>Oは1990年、HFCs・PFCs・SF<sub>6</sub>は1995年>に比べて6%削減することになっている。

重要である。環境保全効果・公正さの観点からの個々の環境税の内容の吟味が不可欠であり、そのためには、検討・決定プロセスの民主化が非常に重要である（詳細は4で記述）

## 2.3 その他、税制改革

### 2.3.1. 現状

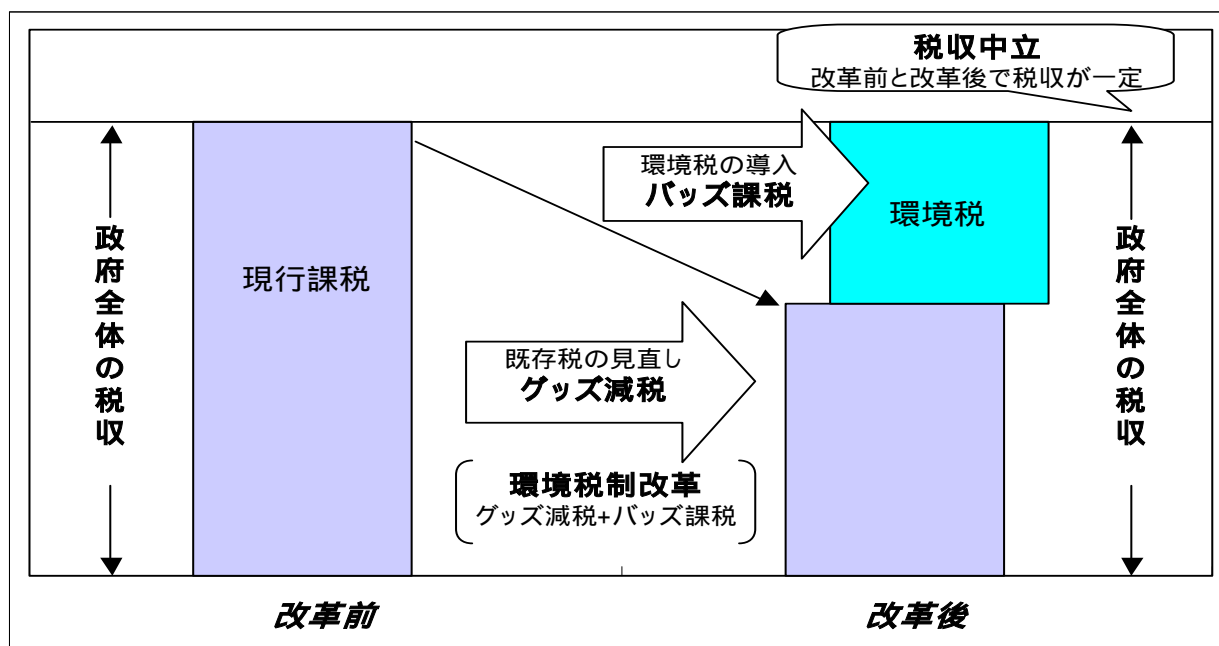
#### 様々な租税特別措置

租税特別措置は、環境関連の他にも様々なものがある。租税特別措置による国の税収の減収額は、年間2兆円以上にのぼる。「公平・簡素・中立」という税制の基本原則の観点から、こうした租税特別措置の妥当性の吟味、整理・合理化が求められている。

#### 特定財源諸税

現在の特定財源は、道路建設・石油開発・空港建設など環境保全に逆行するものにその税収が硬直的にあてられるなどの問題を抱えている。その改革を求める声は大きい。

図4 グッズ減税・バス課税と税収中立（イメージ）



#### 「グッズ減税、バス課税」が浸透する欧州

欧州諸国では、「バス課税（環境破壊などの社会的に問題を発生させている行為（バス）への課税を強化し、そのような行為の縮小を促す）・グッズ減税（社会的意義の高い労働などの行為（グッズ）への課税を軽減し、そうした行為を奨励する）」という基本的考え方が一般化している。

多くの国が、そうした考え方にに基づき、環境税導入による増収をその他の税の減税により相殺し、政府の歳入全体は増やさない「税収中立型」の税制改革を進めている（図4）。

## 2.3.2. 課題

### 環境保全に逆行する租税特別措置の可能性

租税特別措置は、第二の補助金といわれる。租税特別措置の中には、環境保全と逆行するものが含まれている可能性があり、その場合そうした租税特別措置を除外する必要があるが、租税特別措置に関する環境保全の側面からの精査はほとんど行われていない。

### 特定財源諸税の見直しと環境

特定財源となっているエネルギー関連税(揮発油税・地方道路税・軽油引取税など)は減税されると、エネルギー価格を下落させる。結果、「課税面」の環境保全効果(燃料消費抑制の価格インセンティブ効果)を減じ、地球温暖化や大気汚染などを促進する可能性が高まる。特定財源諸税の見直しの際に、環境保全に逆行するものとならない制度設計とすることが重要である。

### 税制改革論議の不足

環境省による地球温暖化防止のための環境税の検討において、「グズ減税(環境税の税収をその他の税の減税にあてる)」に関する検討はほとんどなされていない。政府レベルの議論・検討は、持続可能な社会の形成にむけた総合的な税制改革のためには、不十分である。

## 2.3.3. 提案

### 「租税特別措置」の精査

持続可能性の観点から租税特別措置の精査を行う制度・体制を確立すべきである。

### エネルギー・特定財源・道路特定財源となる諸税の改革と環境税との調整

現在の特定財源は早急な見直しが必要である。その際、環境悪化を促進せず、逆に、地球温暖化防止等を促す制度とすることが必須である。従って、もし特定財源にあてられているエネルギー諸税の減税を行う場合には炭素税やNOx税などの環境税の課税を同時に行い、エネルギー諸税と新規の環境税との合計税率を、それまでのエネルギー諸税の税率以上としなければならない。

民主党は、「道路特定財源である自動車にかかる税の減税」と「地球温暖化防止のための環境税の導入」をセットとして実施することを提案している。「環境税の導入」と「既存税の減税」をセットにした税制改革を提唱しているという意味では、これまでの政策担当者レベルの議論・検討のなかでも一歩進んだものと言える。しかし、自動車にかかる税の減税は地球温暖化等の環境悪化を促進する可能性が極めて高い。現在、日本の自動車にかかる税(燃料・保有・取得のトータル)は多くの欧州諸国と比較して低率である。「環境税の導入」とセットにすべきは、欧州諸国のように「所得税・法人税・社会保険料などの軽減」とする方が適切であろう。

### 労働課税から環境課税へのシフト

政府は、持続可能な社会実現のための税制全体のデザインに関する検討・議論を加速化し、「グズ減税・バズ課税」の考え方にたち、労働への課税から環境負荷への課税のシフトを進めるべきである。

## 3. 財政(政府の歳出)改革

### 3.1. 環境保全のための財政支出

#### 3.1.1. 現状

## 環境保全経費

日本政府の環境保全経費は、2003年度に計2兆7423億円（当初予算）である。その中には、省エネルギー対策や太陽光発電導入促進のように環境保全効果が高いものもあるが、森林整備と称する林道建設のように「環境保全効果があいまいなもの」や、原子力推進対策のように事故の危険性・放射性廃棄物など「他の環境負荷が高い」と考えられるものも含まれている。

表5 環境保全経費の評価

環境保全効果 他の環境負荷	環境保全効果が高いと見込まれる	環境保全効果に疑問が残る
他の環境負荷が軽微と見込まれる	省エネルギー対策 再生可能エネルギー対策	森林整備と称した林道建設
他の環境負荷が高いと見込まれる	原子力推進対策	

## 温暖化対策費

温暖化対策のための日本の政府支出予算（地球温暖化対策推進大綱関係予算）は、2003年度に合計で約1兆3,200億円。その内訳は、額の大きいものから、森林・林業対策に約3,900億円、原子力対策に3,200億円等となっている。

これも、環境保全経費と同様、「温室効果ガス排出削減効果があいまいなもの」や、「他の環境負荷が著しいと考えられるもの」が含まれている。

温暖化対策予算はこうした問題点を抱えるものの、環境省は、2003年8月に発表した温暖化対策税・炭素税の制度案において、その税収使途として温暖化対策へ活用することを最有力候補としている。これに従えば、1兆円近い温暖化対策費が増額されることとなる。

### 3.1.2. 課題

#### 環境保全効果の向上

環境保全経費の環境保全効果の不確実性を排除し、その効果の向上をはかることが重要である。そのためには、環境保全経費の環境保全効果を政府が説明する責任を果たすことが重要である。また、効果的な環境保全対策に予算が常に振り向けられるための仕組みづくりが重要である。

#### 持続可能性に逆行するものの除外

一つの環境負荷の低減を他の環境負荷の増大によって成し遂げても、持続可能な社会は実現できない。たとえある環境負荷を低減させるものであったとしても、その他の環境負荷を増大させるものに対しては、環境保全経費をあてることは不適切である。

#### 「量」より「質」

「環境保全のための財政支出」は、「環境保全」という大義名分で、予算の増大を行いやすい。環境保全予算は、政策担当者の安易な予算確保の手段となりえるのである。環境保全予算は、「量」的拡大の前に、その「質」的改善（環境保全効果を向上させ、環境保全に逆行するものを除外すること）にまず取り組むべきである。質を改善するには、裁量を極力排除し客観基準で判断するシステムを構築することが重要である。

### 3.1.3. 提案

#### 環境保全経費

「環境保全経費」は、「環境保全の効果が高く」「ひとつの環境負荷の軽減が他の環境負荷の著しい増大の要因になっていない」予算であることを明示する必要がある。その上で、政府は、それぞれの環境保全経費がどのようにどの程度環境保全に効果を発揮するのかを客観的な基準に従って説明しなければならない。市民から環境保全経費として不適切であると疑義が提示されたものは、その疑義を晴らさない限り、環境保全経費から除外すべきである。

#### 温暖化対策費

「温暖化対策費」も、「温暖化防止効果があいまい」で「他の環境負荷の著しいもの」を除くことを明示すべきである。政府は、それぞれの温暖化対策費の温室効果ガス削減効果を数値で説明する必要がある。市民から強い疑義が提示されたものは、その疑義を晴らさぬ限り、温暖化対策費から除外すべきである。

問題の大きな既存の温暖化対策費をそのままにして、国民から環境税を集めることで温暖化対策費の増額を行うことは大きな問題である。温暖化対策のための新規財源は、温暖化防止に逆行する予算を見直すことで捻出することが可能であり、環境税の増税を前提とする必要はない。もし環境税の税収を温暖化対策にあてる場合には、温暖化対策費の「質」を向上させるための上記等の制度を確立することがまず必要である。<sup>5</sup>

#### 地方への税源移譲

環境保全経費の質を高めるためには、地域特性に合致した対策を進めることが必要である。環境保全経費を政府全体で有効に活用するために、地方自治体への税源移譲を行うことも重要である。

## 3.2. その他、財政支出改革

### 3.2.1. 現状

#### 環境保全に逆行する財政支出撤廃の進展状況

「環境・自然破壊的なダム建設への予算拠出の中止」「環境アセスメントの強化」など、「環境保全に逆行する財政支出の撤廃」「環境保全に逆行する財政支出を防ぐための政策的改善」が徐々に進展して

---

<sup>5</sup> 環境省は、「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計（石特会計）」の2003年度からの見直しで、その一部を経済産業省と共管することとなった。これにより、環境省は、石特会計からの温暖化対策予算を毎年獲得することとなった。石油石炭税の増税（03年度・05年度・07年度と段階的に実施）分を経済産業省と分けあう。07年度に石油石炭税の増税は500億～800億円程度になる見込みで、その半分が環境省予算になるとすると250億円～400億円規模となる。

筆者は、2002年度末、温暖化対策費の「質」を改善させるためのNGOとの協議を環境省に提案し、環境省は石特会計からの環境省温暖化対策予算2003年度分に関するNGOからのアイデア募集とそれに関するNGOとの会合開催を実施した。環境省は、今後も引き続き、こうしたアイデア募集のためのNGOとの会議を年3回程度行うとしている。

これは、温暖化対策予算の質を向上させるための制度の一つとして、確かに評価できるものである。ただし、これは、「対象になるのは温暖化対策予算の内の石特会計分のみであり、環境省の温暖化対策予算全体が対象となっているわけではない」「NGOが提起する温暖化対策費の現状の問題点とその改革のための方策に関しては議論がなされず、環境省にとって痛い事は言われぬアイデア募集にとどまっている」「環境省以外の省庁の温暖化対策費は対象とならない」等、温暖化対策費の総合的な質的改善のための制度としてはこれだけでは不十分なものとどまっている。

いる。しかし、NGO 等から、環境・自然破壊を引きおこしていると指摘される財政支出は、依然として後をたたない。

### 3.2.2. 課題

#### 「課税面」も含めた総合的検討の必要性

持続可能性の観点から不適切な予算を峻別し、迅速に減らしていくことが重要である。環境保全に逆行する財政支出を見直す際には、その「課税面」での影響・効果をあわせて検討する必要がある。

例えば、道路建設は地球温暖化や大気汚染の促進・騒音・自然生態系への影響などの問題を有し、道路特定財源<sup>6</sup>の見直しは、環境保全上問題のある道路予算が維持される現状を修正するために重要である。しかし、道路特定財源にあてられているエネルギー関連税・自動車関連税は、課税面で環境保全効果を有する。従って、道路特定財源の削減・撤廃は、環境悪化を促してしまう可能性がある。道路特定財源の見直しにあたっては、課税面での環境保全効果を維持・強化することが重要である。

### 3.2.3. 提案

#### 特定財源・特別会計

政府は、硬直的な特定財源制度を見直さなければならない。環境税の導入等と組み合わせ課税面での環境保全効果を強化しながら、特定財源の一般財源化を進めれば、「必要な使途に一般財源の中で他の施策と比較して優先度が高いものから支出することになる」ので、非効率・環境破壊的な財政支出の存続は困難となろう。

存続する特定財源は、「特定財源が非効率・環境破壊的なものに硬直的に予算があてられないような柔軟性を保障するための措置・制度」を早急に組み込まねばならない。

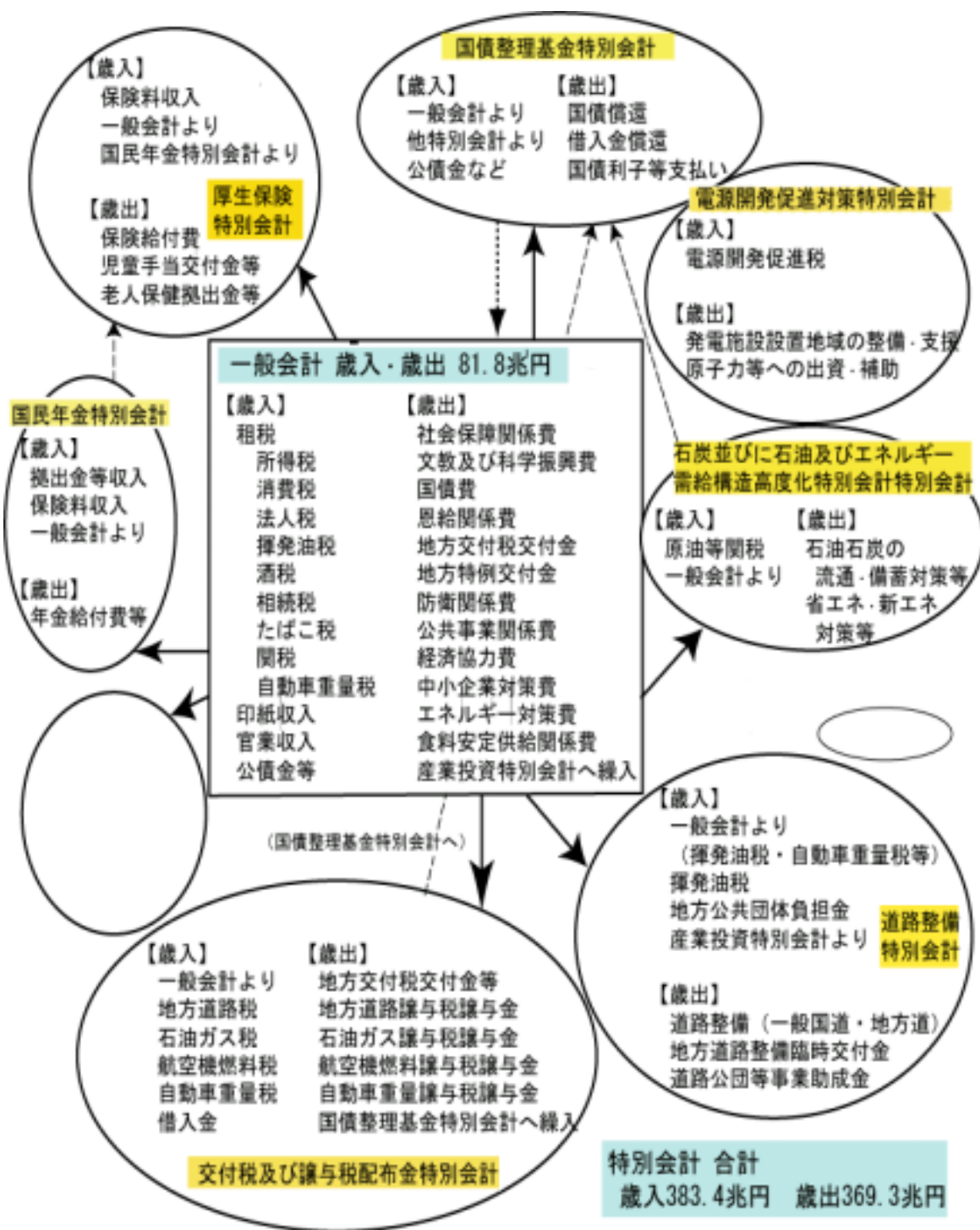
特定財源を所管する各省庁・政府（地方自治体も含む）は、その所管する特定財源・特別会計の環境保全の観点からの評価（全体評価およびそれぞれの予算の評価を含む）とその改善策（環境保全に逆行する予算を撤廃するための方策を含む）をまとめるべきである。また、市民から環境保全に逆行することが指摘された財政支出については、それに対する説明責任を果たし、予算に反映させるべきである。

#### 一般財源・一般会計

財務省・政府（地方自治体も含む）は、一般財源・一般会計の持続可能性・環境保全の観点からの評価を行い、その改善策をまとめるべきである。また、市民から環境保全に逆行することが指摘された財政支出については、それに対する説明責任を果たし、予算に反映させなければならない。

図5 国の特別会計・一般会計

<sup>6</sup> 道路建設に使途が特定されている税には、自動車燃料への税（揮発油税・地方道路税・軽油引取税・石油ガス税）と自動車本体にかかる税（自動車重量税のほとんど・自動車取得税の全て）がある。



重複を差し引いた純計額は  
歳入245.0兆円 歳出232.3兆円

（金額は2003年度予算）

- ▶ 一般会計から特別会計への繰入
- ▶ 特別会計間の繰入・受入
- .....▶ 特別会計から一般会計への繰入

#### 4. 政策プロセス

## 4.1. 現状

### 制度提案の不足

課税の仕方・税収の使い方の組み合わせは多様であり、持続可能な社会の形成に効果的で公正な税財政制度を構築するには、様々な制度案のメリット・デメリットを比較検討した上で、決定する必要がある。例えば、ドイツでは、環境税導入に際し、社会民主党や緑の党といった政党、ドイツ経済研究所といったシンクタンク、BUND といった NGO などが、その課税・用途の両面における提案を示し、議論が進展し、導入がはかられてきた。しかし、日本では、地球温暖化防止のための環境税の詳細な制度提案は、政策担当者やシンクタンクから長い間提示されなかった。2001 年に「炭素税研究会」<sup>7</sup>が詳細な制度提案を示し、制度案の提示を各政党や環境省等に促し、その後、環境省はようやく 2003 年になり制度案を提示した。政党の中では民主党が 2002 年に環境税導入と自動車関連税減税のセットの案を示したが、内容的な問題性を有する（2.3.3.参照）のみならず、環境税の制度提案と呼ぶには具体性があまりに乏しいものである。政策担当者・民間シンクタンクなどの政策提案能力の不足が、日本の税財政改革を遅延させてきた大きな要因の一つといえる。

### 透明性・説明責任の欠如

国民レベルで政府の税財政に対する不信感が高まっているのは、税財政の決定プロセスの透明性と説明責任が欠如していることによるところも大きい。例えば、2002 年に進められた「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計（石特会計）」及び「電源開発促進対策特別会計（電特会計）」の見直しは、「グリーン化・環境保全」を看板にしたものであった。しかし、その見直しの内容は、環境保全効果も疑わしく多くの課題を抱え<sup>8</sup>、NGO や研究者等から大きな疑問が表明された。しかし、内容が明らかにされた時点では大枠はすでに決定され、そうした意見が見直しの内容に影響を与えうる状況にはなかった。また、見直しの内容・プロセスに関し表明された疑義に対して、経済産業省はじめ政府は、ほとんど説明を行わなかったため、NGO・研究者等の不信感をさらに増大させる結果となってしまった感は否めない。

### 多角的検討・チェックの欠如

税財政は、環境・経済・福祉など様々な政策に関わり、多角的検討が必要になる。例えば、ノルウェーでは、環境税導入に際し、環境省・財務省・経済省・産業界・NGO などのメンバーが多角的な議論を重ねて制度案を策定し、導入を進めてきた。オランダでは、多様なメンバーから構成されるグリーンタックス委員会が設置された。しかし、日本では、地球温暖化防止のための環境税の検討は環境省中心で進められており、低所得者対策の検討などはほとんどされず、欧州で一般的なグズ減税を含む税収中立型の制度もほとんど議論されていない。様々な角度からの多角的な検討と呼ぶには程遠い状況である。

税財政の環境保全効果と公正さを確保するためには、省益などの特定利益を排除するチェックの仕組みが必要である。しかし、例えば、日本の審議会は各省庁がメンバーを決定し設置するものであり、その落としどころは実質的に各省庁が決定しているケースが多く、政策担当者の裁量を排除するための十分なチェック機能を果たしているとはいいがたい。税財政を多角的にチェックする制度は欠如している。

### 独立・非営利の民間シンクタンクの不在

持続可能な社会実現に向けた公的資金改革を迅速に公正な形で実現していくためには、各省庁や政党

<sup>7</sup> 筆者がコーディネートする研究者、企業人、税理士、NGO スタッフ等からなる研究会

<sup>8</sup> 「石特会計」「電特会計」の見直しにおける課題の詳細は、「核心に迫れないエネルギー税制改革」（足立治郎、『週間金曜日』2002.12.13.号）参照



の利害から独立した民間からの提案・チェックが必要である。民間が、政策担当者からの制度案が出されるのを待ち、出された制度案を不十分な形でチェックするだけでは、持続可能な生産消費パターンを実現するための税財政改革の公正・迅速な実現は不可能である。

日本では、省庁の天下りを受け入れたり、政策担当者の言にイエスと言いつけない限り、補助金や委託金を得ることは困難な傾向が強い。こうした公的資金のあり方に疑義を唱えたと、省庁からの委託金・補助金の存続が危ぶまれるため、そうしたことを問題にする民間研究機関はほとんどない。

持続可能な社会の形成に資する公正な税財政の実現のためには、非営利で独立したシンクタンクによる提案・チェックが不可欠であるが、それを支える資金は極めて乏しい。

## 4.2. 課題

### 税財政の環境保全効果を高める

税財政の環境保全効果を高めるための制度の強化が必須である。詳細な「新規の税財政政策案」と「既存の税財政改革案」の提案を増やす仕組みが必要である。持続可能な社会の形成に逆行する税財政措置の継続・強化を許している、「透明性」「政府の説明責任」の欠如した政策プロセスを改革する必要がある。

### 税財政の公正さを担保する

租税は巨額であり、税の集め方・使い方には巨大な利権が絡む。力の強い者のみ恩恵を得る不公正なものとなる危険性を常にはらんでいる。例えば、環境税も、力の強い企業は免税で、発言力の弱い企業や市民は増税、各省庁は増税による新規予算を獲得する、といった不公正なものとなる可能性もある。不公正さを生み出しやすい政策プロセスは避け、公正さを担保するための制度を強化しなければならない。

## 4.3. 提案

### 多様なアイデアを組み込むシステムの構築

持続可能な社会のための公正な税制・財政改革を迅速化するには、癒着を生みやすい政策担当者や営利企業とは異なる、民間非営利機関（NPO/NGO）等独立した立場の者からの提案を政策に反映する制度の強化が必要である。「環境税」「既存税のグリーン化」「環境関連予算の適性化と増額」「環境保全に逆行する予算の減額」などの措置を具現化する制度について、NGO 等からのアイデアを受け入れる仕組みを、政府はその政策プロセスに組み込む必要がある。

### 多様なセクターによる検討の場の設定

不公正で効果の少ない税財政の実現を防ぎ、公正で環境保全効果の高い税財政の実現をはかるため、政府は、各省庁（環境省・財務省・経済産業省・農林水産省など）・経済界・NGO など各セクターが、税財政制度に関し多角的な見地から忌憚なく議論を尽くす検討の場を設定することが必要である。

### 定期的なレビューの実施

税制・財政の政策目標の達成度（環境保全効果・雇用効果など）をレビューするシステムの確立が重要である。例えば、環境税に関しては、導入後、効果をレビューし税率などを定期的に見直していくことが重要である。また、環境保全経費に関しては、その有効性を検証し、効果を高める体制・制度の確立が必須である。

### 透明性・説明責任の徹底

政府は、税財政の政策プロセスの透明性と説明責任を向上しなければならない。「新規の税財政措置の導入（環境税の導入など）」および「既存の税財政の制度改革（既存税のグリーン化など）」の双方を行う際に、事前に制度案を公表し、それに対する市民等からのチェックに十分に応えた上で、実施を図るべきである。政府・各省庁は、税財政措置に対する環境上の疑義が提示されたものに関する説明責任を有し、その妥当性（税財政措置が環境保全に逆行しないこと）の説明責任を果たせない場合には、課税および財政支出を停止しなければならない。

### 市民のチェックシステムの確立

税財政により、政策担当者や発言力の強い企業・団体・個人のみが不公正に利益を得ることがないように、また、政策の効果を高めるために、市民/NGOの税財政チェックシステムの確立が不可欠である。NGOと諸官庁との政策協議の制度化<sup>9</sup>も必要であろう。

### 民間シンクタンクの育成・強化

持続可能な社会の実現のための公正な公的資金改革を迅速化するために、活発な政策提案・独立した立場からの政策チェック・レビューを実施できる、各政党の利益や省益から自由な、多様な非営利の民間シンクタンクが必要であり、それらを日本に育成・強化するシステム整備が急務である。

:

## 5. 最後に

### 国際貢献

EUでは、国際共通環境税を導入しようとの議論もあり、それが欧州各国の環境税導入を後押ししてきた。日本も、自国の税制・財政改革に取り組むだけでなく、米国や欧州、アジアの国々と共通の国際的な税財政メカニズムの実現に、米国とともにリーダーシップを発揮することが重要である

---

<sup>9</sup> 国際協力資金に関しては、財務省・外務省とNGOとの定期的な政策協議がすでに確立している。特に、財務省とNGOとの定期協議は、1997年より実施されており、その議事録などの詳細は、URL:<http://www.jacsces.org>を参照のこと。