

持続可能な社会と税財政

—全国知事会主催講演会(H22.5.21)の概要—



京都大学大学院経済学研究科教授

植田和弘

地方環境税の現状と課題

ただいまご紹介いただきました植田です。私に与えられたテーマは、「地方環境税の現状と課題」です。

地方環境税の話は、三つの角度から考えなくてはなりません。一つは、租税論の立場から地方環境税はいかにあるべきかということです。地方環境税も租税ですから、これは当然のことです。しかし、地方環境税が議論されはじめてきた背景には、環境政策上の必要という側面があります。むしろ、それが大きいという考えもある。そういう意味で言うと、環境政策論とか環境経済学とか、地方環境税はそういう領域の問題でもある。もう一点は、

地方環境税の担い手は地方政府ですので、地方財政問題とも無関係ではあり得ないと思います。

そういう意味で言うと、租税論と地方財政論と環境経済・政策学という三つの領域の重なったところに地方環境税はある。こういうところがあります。

どれか一つの観点からだけで解釈してしまえばそれで済むものではない。私の話も主として租税論的な話と環境経済・政策論的な話が重なりながら話をしていくことになるかと思えます。

最初に、地方政府と環境政策という問題に

ついて少しお話させていただきます。日本の環境政策というとき、ほかの国々にはない特徴点があります。それが地方自治体にかかわることです。環境政策がそもそもいつから始まったかというように問われると、何を尺度にそれを考えるかで変わるわけです。例えば英国などですと、下水道整備はかなり古くから始まり出していますので、下水道の整備が始まったら環境政策が始まっているのだと言えばかなり古いわけです。

しかし、環境に関する基本的な法律と行政機構ができないとやはり本格的な環境政策とは言えないのではないかと思います。というのは、環境問題を引き起こす経済活動があるわけですし、それを規制するなり、コントロールするということから、これは、基本的に法的根拠なしにコントロールはできません。日本で言うと一九七〇年の公害国会のときにその法的枠組みはつくられるわけでありました。その法的枠組みの一つに環境庁設置法があり、七一年に環境庁が設置されるわけです。実は、アメリカも一九六九年に国家環境政策法ができて、一九七〇年に環境保護庁ができています。ヨーロッパ諸国もほぼ同時期です。つまり、世界的に一九六〇年代末から七〇年代初めにかけて環境政策が本格的に公共政策の一つになったということなんです。もちろん、歴史的に考えれば、それより前にも環境政策らしいことはありました。例えば水利問題などが典型的です。農耕などですと、どうしても水の流れを変えますが、変えることで引き起こされる問題が多くなるので必ずあったのです。それは、多くの共同体にとって重大問題でした。ただ、今考える意味での本格的な環境政策は、私の尺度で言えば、法と行政機構という意味で、そのころが始まりだということになります。

世界的には、一九七二年にストックホルムで国連人

環境会議がありまして、それを受けて途上国でも一部の国々で環境行政機構ができていきます。その後、特に地球環境問題が出てきてより本格的に、今、世界の国々で環境行政機構のない国はほとんどない。ほぼすべての国にあるのではないでしょうか。つまり、租税を支出して環境目的を達成する。こういうことをやるようになっていきます。

もちろん、環境庁や環境省ができたなら、すぐ環境政策がうまくいくとか、環境がよくなるというほど簡単ではありません。非常に厳しく言う人もいます。一時期は環境庁などに対して環境破壊庁だ、そのように言う人すらいたわけです。

そうした批判もあながち間違いではないところがあります。しかし、租税を支出して、環境保全という目的を掲げて政策を実施するということは、公共政策において環境という価値を明確に組み入れるということですから、それ自体は大変意義のあることではないかと思えます。その意味で法と行政機構を環境政策の始まりとを示す一つの尺度にしていると考えているということです。

途上国などは大半そうなのですが、まず、国で環境行政がつくられて、その後地方に行政機構が整備されるといって格好で進展します。

ところが、日本では、七一年に環境庁ができるのですけれども、水俣病問題は今でも補償、救済問題で依然として課題が残っているわけですけれども、その水俣病の公式確認は実は一九五六年五月です。チッソの水俣病院に五歳ぐらいの女の子が担ぎ込まれまして、中枢神経の疾患であることは分かるのですが、当時、水俣病という言葉は全くありませんので、医者さんは原因が分からない。よく似た症状の人がまた来るわけです。お医者さんは、専門家ですから大変まずい状況だと思ってしまうわけです。処方せんを考え

るとき原因が分からないと的確な治療ができない。それで、水俣市の保健所に届け出られるわけです。この地域に原因不明の中枢神経疾患の患者が多発している、こう言って届け出た。これが水俣病の公式確認です。公式という意味は、市の保健所という公的機関に届け出たためです。もちろん、地域社会とか家族の間では当然問題になっていたでしょう。でも、公的機関に正式に届け出られたのが一九五六年五月だったのです。

ここからは、国を批判するようですけれども、実は、日本の政府が水俣病を公害病に認定したのは一九六八年です。五六年にお医者さんは届け出たのですが、認められるのは六八年。当然、中枢神経疾患になりますと、働くことも厳しい、所得をどうやって得るかという難しいでしょう。でも、水俣病という認定もされていなかったらどうしようもない。

水俣病の発生源自体は工場からの排水にあり、その意味で水俣病は企業犯罪の面がある。ただ政府が非常に問題にされているのは、その十二年間という期間の間に水俣病の被害が大きくなってしまった。なぜもつと早い対応ができなかったのか。

ということは、率直に私一人として感想的に言くと、そのころ日本の政府は環境対策に余り熱心ではなかったのです。環境庁もなかったし、環境という価値はずっと後のほうだったわけです。一番重要な価値は、いわゆる高度成長期に入っていきますので、追いつき、追い越せというスローガンで、欧米へのキャッチアップです。それがまったく間違いないわけでは、ないのですけれども、環境とか生命の価値というのは非常に後景に押しやられていた。このことは否めないと思っています。

日本の公害経験は、ほかにもいろいろあるわけですが、公害に対応する過程で日本の自治体の

中には先駆的な取り組みが出てきます。もちろん、被害者の住民の運動もありますし、いわゆる裁判なども訴えられ、いろいろな方法が取られます。自治体は大事な役割を果たしたと私は思うのですが、一つの分かりやすい例は公害防止協定です。一番最初と言われているのは一九六四年の横浜市が——発電所というの汚染が一番多いものなのです。必要だけれども汚染が多い。ですから、何とかしないとけないということがありまして、横浜市と発電所の間で協定書が結ばれます。原型は山陰地方で、地方政府と企業が協定を結んで、例えば漁業資源に被害が出ないようにする対応策を規定した例があるようですけれども、本格的になったのは一九六四年の横浜市の協定が一番有名なものです。

公害防止協定はその後広がり、現在は三万以上あります。日本の環境政策上、地方公共団体の公害防止協定は、最近の名前は環境協定とかいろいろありますが、大変大きな役割を果たしている。これを私は世界的に調べて大変興味を持ったのですが、日本の地方政府の発明です。

明治維新以降の日本の近代化のシステムはほとんどヨーロッパからでしょう。戦後はアメリカの影響も強くなった。ですから、今は日本のほうが能率的なものもたくさんあると思えますが、鉄道とか郵便のシステムの原形は、ほとんど欧米からです。ただ、公害はそうではない。高度成長が一つの奇跡ですが、あいう公害が起こっているということ自体がない。ですから、多分、当時担当された方は苦労されたでしょう。国は余りやってくれないわけで、法律をそのまま執行して環境行政ができるのだったら楽ですが、当時はそうでない。

一九六〇年代になりますと水俣だけではなくて、工業化と都市化が進展するとともに、全国各地でさ

さまざまな公害問題に自治体は直面する。多分、住民からも突き上げがあったらうと思います。国に言っても何も言ってくれない。そこで苦肉の策の一つが公害防止協定であり、これは日本の地方自治体の発明です。

一九六八年に東京都が公害防止条例というのをつくります。これも大きな意味を持ちました。七〇年の公害国会における理念を先取りした内容です。

余談を少し。ヨーロッパの環境政策が進んでいて、とりわけドイツが先進的であるイメージを持っている方が多くいます。地方議会の議員の方なども、循環型社会の調査にドイツなどに行かれてそういう評価をされている。それ自体は誤りとは言えませんが、ドイツやドイツ人は昔から環境に配慮していたと結論づけるとそれは不正確です。

ドイツの環境政策は、確かに今見るべきものがあると思いますけれども、昔から進んでいたわけではありません。とりわけ七〇年代後半とか八〇年代初めは、ドイツから日本に調査団がたくさん来ました。旧西ドイツに緑の党という政党が一九八〇年にできるのです。エコロジー運動が非常に盛んになりまして、その影響で主要政党すべてに環境税に関する見解が明確に出ているというようなことが八〇年代から起こり出したわけですから、そういうことがありましたので、ドイツの研究者とか政府関係者も世界で進んだ環境政策を調べるということになりました。そのときに対象になった一つは日本です。注目の一つは、日本で省エネが進んだのはなぜか、これを知りたかった。もう一点が地方政府の環境政策で、公害防止協定に大変関心を持った。質問することがいつも一緒なのです。発電所はなぜ協定を守るのかという質問です。公害防止協定は紳士協定で法的根拠がないのです。

法的に義務付けられていないのに、なぜわざわざ

投資するのだと。株主とか投資家にどのように説明するのだと。今でこそ環境投資に対する考え方がグリーンイノベーションとか、環境というのも成長戦略の柱の一つだとか言っているから、変わってきているのですけれども、当時は、環境に何かするというのは利益を生まない投資、利益を減らす投資ですから、企業の立場からはやらないほうがいいわけです。規制されるから仕方なく投資するというイメージです。そうすると、法的に強制されてもいないのに、なぜ利益を減らすようなことをするのだと株主に言われたときにどう答えるのだということなんです。

ところが、発電所の人も協定は守るのが当然だと思っているから、答えがなかなか出ない。公害防止協定を締結し守る理由の一つは、土地利用問題や立地問題にかかわって、全体として地方自治体がかんりの権限を持つておくことです。戦後憲法が地方自治に根拠を与えており、それを考えると、自治体との協議に応じ協定を結ぶという考えはおかしい話ではないと思います。そういう面が一つある。

もう一つは、それともかかわっていますけれども、成長期だったということなんです。また発電所を建設しなければいけないという計画ですから、次もつくりやすくしておきたいということなんです。

当時、環境問題は新しい問題だったので、発電所の側にいる技術者と自治体側の技術者との間で相互に一種のコミュニケーションがそれなりにあって、一定の技術水準を互いに納得して決める。そういうことが可能であったということもあります。もちろん、当然ながら住民がサポートしたということもあります。そういうさまざまな要素があって、公害防止協定はできています。

ですから、一九八五年前後にドイツで「日本の環境政策」というドイツ語の本が幾つも出ている。英語

はPollution Control Agreementと言っているのですけれども、ドイツ語では訳し方が分からないからローマ字で公害防止協定とそのまま書いてある。ですから、日本の自治体の環境政策は大変学ばれていくわけです。

今、温暖化防止策でデンマークなどで産業界と中央政府で協定を結ぶというのがありますが、そのアイデアの源泉つまり、日本の公害防止協定は世界的にも大変インパクトを与えたのです。環境政策は、世界的に学び合うという状況にあるのです。

日本の環境政策が本格的に始まったのはいつですかと言われると、先ほどの法と行政機構という定義から言えば、七〇年の公害国会と七一年の環境庁設置なのですけれども、日本の環境政策は実質的にはその前に英語ではローカルイニシアチブ(local initiative)と言われていますが、地方で始まっていたのです。国際的な文献の中にも出てくる有名な話です。

地球温暖化防止を考えましても、やはり、地方からのパイオニア的な取組みというのは大変大きな意味を持つてのではないかと私は思っています。それはなぜかという点、政府は温室効果ガス排出量を二〇二〇年に二五%削減、二〇五〇年に八〇%削減というのが、日本全体での目標ですので、原則的に言うところ、各地域がすべて二五%削減しないといけないわけです。しかも、この研修事業の大きなテーマ「持続可能な社会と税財政」と関連がありますが、単に二五%削減するのではなく、持続可能な社会をつくることの一環として二五%削減であることに留意しないとけません。二五%削減の環境的効果自体は、グローバルに薄く広く、グローバル全体に寄与する話になっている。

二五%削減をしたときに地域社会にとってどうかということが大事だと私は思うのです。これについて

は、E.U.が使っている用語ではデカップリングです。普通は、経済が発展、成長すると、それに伴ってエネルギーの使用量や温室効果ガスの排出量は増える。これがカップリングです。経済と比例的だということ。それがそれだと温室効果ガスを二五%削減するということ。それは、それに合わせて経済が二五%衰退することになるのではないか。それに加えて雇用が二五%削減するということになったら、これは大変なことです。

私がE.U.に着目したのは、温暖化防止の国際交渉を見たから、いつもE.U.が大幅削減目標を提示している、なぜあんな大幅削減目標を出せるのかということがありました。それには政治的な決定の仕方とか、E.U.は軍隊を持っていませんので、環境とか貧困削減というのが国際貢献の一番の方法だという考え方もありますし、それぞれ一理あると思いますが、経済的には、デカップリングを明確にしたことが非常に重要なことです。経済は発展しても環境負荷は減る。経済発展、経済成長と環境負荷を切り離す。これは、経済構造を変えることになると思っています。

ですから、環境政策は、最初に、水俣病のお話をしましたが、汚染を何とか食いとめるといふことから始まったのですけれども、これからは温暖化防止を進めながら持続可能な社会、持続可能な地域社会をつくるという課題になっています。

ですから、環境政策の視野も広くならないといけない。環境政策は、もちろん環境目的があるわけですが、その目的に、例えば環境政策を進めると雇用が増える。雇用効果も環境政策の評価基準の一つになるということです。そういう発想が必要になってくるのではないか。二五%削減したから、雇用が二五%減りましたが仕方ありませんとはいかない。あるいは環境政策上は二五%削減が目的なのだから、雇用はほかの局のやることだ。一面ではそうなのだけ

れども、そのようにやってしまうと持続可能な地域づくりは難しい。

ですから、地方環境税は、そういう大きな政策のコアになるような性格を持ったものですが、今申し上げたような環境政策上の効果をはかるときにも、持続可能な地域社会づくりにどういう寄与があるかという発想が必要になります。それは、通常は三つの次元と言われているわけです。

一つは環境目的で、例えば二五%削減とかですが、それ以外に経済、社会の側面があります。この経済的な側面も社会的な側面もプラスになるように取り組む必要があると言われています。経済的な側面というのは、地域経済活性化とか、雇用が増えるということがある。社会的な側面というのは、ヨーロッパ的な文脈は、排除される人のいない社会という意味です。社会的包摂(social inclusion)と言って、逆に言えば社会的排除(social exclusion)をなくす。社会的に排除されている人のいない社会をつくる。難しい用語なのですが、みんなが社会にコミットして何かやることがあるという状況です。そういう状況を地域社会でもつくる観点が重要だと言われています。

つまり、地方環境政策は、そういういろいろな目的を持つことになります。ティンバーゲンの法則というのをございまして、目的が複数ある場合は手段も複数必要になります。一つの手段で全部の目的を達成することは難しい。ですから、複数の目的を達成する場合は、政策をうまく組み合わせるポリシーミックスが必要になります。

以上、日本における環境政策の発展史の中で地方自治体の果たした役割は大変大きなものがあつたと思います。環境政策における国の制度が整ってくる中で、国の決めたことを執行するという面が自治体の仕事の中に強くなってきましたが、改めて温暖化

防止という新しい領域をつくっていくかといけなくなりそうですので、そのとき国全体で取り組むというのは、実は動きがなかなか鈍い。先ほどの公害防止協定ではないですが、地方からの先駆的な事例が求められている。

これから、地方環境政策の核になる地方環境税の現状と課題についてお話をしていくことになるので、けれども、地方環境税も環境税であるという面がありますので、その確認を最初におきます。

環境税のアイデアの最初と言われているのは一九二〇年『厚生経済学』におけるピグーのアイデアです。その意味では環境税の発想は古いのです。この本は一九二〇年出版なので、イギリスです。工業化が進んでいて、もう環境問題が起きているのです。鉄道が石炭を燃やして走っていると、火の粉が随分飛びまわって、それによって森林や畑に影響が出ているわけです。住宅街に突然工場が建ち騒音や汚染の問題が生じていました。ピグーは、ケンブリッジ大学の経済学の先生で、経済学の源流中の源流ですけれども、イギリスの都市計画は十分ではない、ドイツのほうがいいと書いてあります。当時、既にそういうことを観察していたのです。

もう一点、とても重要なことは、ピグーは、その問題を土地利用計画や政策の問題だけで終わらせていないので、経済理論の問題だと考えたところ。これが外部不経済の考え方で環境税の原点になるわけ。この用語はピグーの発明です。外部不経済、要するに原因者が費用を不払いにするということ。生産活動に伴って火の粉が飛んでいたの、どこかに被害が出ているわけですが、当時、補償のシステムは全くありません。ですから、社会あるいは第三者は被害を受けているわけですが、その生産活動に伴う被害が生産活動を行っている企業には費用とし

て計上されていないわけです。これは問題だとピグーは考えた。なぜ問題か。

もちろん環境被害が起こっているから問題なのですが、ピグーの考えはそれだけではありません。ピグーの学問は、厚生経済学(Welfare Economics)といて、welfareは福祉の意味です。ですから、ピグーは、経済の目的は福祉を最大にすること。平たく言えば、人々の暮らしぶりを最大にするのが目的だと考えているわけです。

そうすると、企業が本来払うべきはずの費用が不払いになっており、そのことによって費用が少なく見積もられている。環境負荷の分の費用が入っていませんので、その費用分だけ生産費用が少なくてすから、その製品は過大に生産されているわけです。ですから、社会全体で一種の非効率が起こっており、そのため福祉の水準が下がっているという理解なのです。だから、環境税を課したほうが社会全体の福祉水準が上がるということです。これがピグーの一番基本的な考え方なのです。環境税をかけて外部不経済を内部化し資源配分の非効率を是正したほうが、つまり、生産活動に伴う費用はその活動を行っている人がすべて払うという基本のルールに基づいて活動したほうが社会全体の福祉水準は高まるはずだという理屈です。

ですから、環境問題を解決するという目的よりも社会全体の福祉水準を最大にするという目的、逆に言えば社会全体にとつての費用を最小にするという目的で環境税を導入するのです。企業にとつては費用が増えるのです。これが環境税の原点です。

ですから、環境税と聞いて、皆さん、税務のこと、詳しい方は、その税は何だと思われたいと思います。なぜなら、税収の話が一つも出てこないわけです。環境税のもととの出発は、通常の税の感覚からする

と違和感のある税だと私は思います。

環境税は今申し上げたような意味で、今までは環境負荷を出しつ放しにしていた企業という主体の活動がそれを配慮しなければいけなくなるという意味で変わるわけです。税の中立性という用語がありますけれども、税は人々の行動を変えないほうがいいと考えられてきた。ところが、環境税は行動を変えさせるための税です。行動を変えることを制度的につくり出すという性格の税なのです。これが環境税の出発点です。

次に、ポーモルとオーツという二人は、現在も活躍している有力なアメリカの経済学者です。環境税の原点は、ピグーが最初に提唱したのでピグー税と言っています。次に一九七二年のポーモルとオーツによる論文が大変重要なのですが、ポーモルとオーツが提唱したので、ポーモル・オーツ税と言っています。ですから、環境税の出発はピグー税で、次に重要なのがポーモル・オーツ税です。

一九七二年というのは環境政策が実際に始まったころで、実際に環境税も政策の一案として出てくる。しかし、行政当局はなかなか認めしてくれない。なぜかという、例えば鉄道で火の粉が飛んで、それで被害が起こっている。幾らぐらいの被害ですか。金額に勘定するのがなかなか難しい。生産物被害だったらまだ可能です。農作物の被害のみだったら、一応想定できます。でも、実際は生態系が壊れたり、景観が悪くなったり、金銭勘定することがなかなか難しいものがたくさんあります。もちろん、今の経済学は、そういう被害額の推計方法を開発しているわけですけれども、絶対に信頼に足るかと言われると議論があります。

それで、ポーモルとオーツが考えたかのは、守るべき基準要するに環境基準ですが、それは政治的に、

端的に言うてと議会で決めてください。例えば医学的な知見をベースに、あるいは地域間の公平性とか、いろいろな要素を加味しなければいけないでしょう。そういう要素を加味して目標を決める。つまり、目標は、経済学で決める話ではありませんということ。例えば、硫酸酸化物の濃度はここまで下げなければいけない、こういうことを先に決めるわけです。ポーモルとオーツは、それを実現する手段を税にするべきだということです。

温室効果ガスの二五%削減という目標は、経済計算したのではなくて、バリ合意における先進国の二五%から四〇%からで、その後にはIPC C(Intergovernmental Panel on Climate Change, 気候変動に関する政府間パネル)のアセスメントレポート、すなわち科学的知見からすると、このぐらいは削減しないといけない、こういうことからきているわけです。それを日本の政府が受け入れて政治的に決めているわけです。そしてもしその目標達成を税という手段でやりますと、それがポーモル・オーツ税です。

環境税のアイデアの源泉はピグーにあるのですが、ポーモルとオーツはより実践的な形の税にしています。被害額の計量とかしなくても目標を決めてくれたらいいわけだから、それを税で達成していく。ということになると、税率は最初からは決まらない。最後に決まるわけです。普通は低い税率で入れていって、それで目標が達成できなかつたら上げていく方式です。

しかし、このポーモル・オーツ税もお分りのように税収の話は出てきません。ですから、税務当局の皆さんからすると、何という税だという話になるのです。これは、お分りのようにピグーもポーモル・オーツも環境政策手段として課税を考えているわけです。企業の行動を変える動機づけを制度的につく

り出す税なのです。企業の行動をより省エネ型に変えるとか、CO₂を出さないようにしようとか、そういう動機づけを制度的につくり出す税、これが環境税です。ボームル・オーツ税のほうが現実の環境行政に合わせているわけですが、いずれも租税を環境政策の手段として用いるという意味での租税政策手段としての環境税ということですよ。

ところが、一九九四年にハーバード大学で国際財政学会があり、石弘光先生が興味深い報告をされました。日本に当時EUで議論されていた炭素エネルギー税を環境税として入れた場合の試算を報告された。EUでなぜ炭素税ではなく炭素エネルギー税かというと、炭素にだけ課税すると、原発の多いフランスはあまり税金がかからないから得るので、半分はエネルギー全体にもかける。そういう一種の妥協をした炭素エネルギー税というのが提案されていた。ただEU共通で税を導入するには加盟国の全会一致が必要ですので非常に難しい。現在、排出量取引制度というのが先に入っているのは、そういう関係です。

EUが考えていた低率の炭素エネルギー税を日本に導入すると三・六兆円〜三・八兆円の税収がある。きわめて大きな額ですよ。

ほかの報告を聞いても、従来環境経済学とか政策学の観点から環境税は議論されてきたが、そのときの印象は、環境税の税収規模が少なくとも潜在的には大きいということが、分かったという面を持っていました。

税ですから課税すると必ず税収は上がるのですけれども、財源調達手段的な意味合いが明確になったということですよ。その点でもう一つ重要なのは、環境税は環境政策手段として、環境負荷、つまり、汚染物質の排出を減らす税だから、効果があればあるほど税収が減るのではないかという疑問についてです。

この意見には少し誤解があります。環境税をかける目的は政策手段であつたとしても、汚染物質の排出をゼロにすることはありません。ゼロにするのだったら禁止するほうが分かりやすい。ゼロにするのではないが削減することが目的なので環境税なのです。二五%削減というのは、七五%はそのまま排出されるわけです。これは、世界全体で地球の持っている大気環境容量があつて、その容量の内におさめるために削減するわけですので、ゼロにするために削減するわけではありません。

環境税は、一単位排出すると幾らというように課税しますので、当然排出されている七五%部分の税収は上がります。政策効果があるとしても税収は上がります。ですから、租税政策手段と財源調達手段というのは、一見すると矛盾する機能に見えるかもしれませんが、実は多くの場合、両方の機能を兼ね備えている税が多いのです。私は、環境税の二重性と呼んでいます。二重の性格すなわち政策手段的性格と財源調達型の性格と両方の性格がある。どちらのほうに比重がかかっているかは、ケースごとによって異なります。

以上が環境税の基礎理論で、二重性という性格は地方環境税においても基本的には変わらない。ただ、個別に考えていくと、検討すべきことがあります。日本の場合に重要なのは、一九九九年の地方分権一括法に基づいて地方税制改正が行われ、法定外目的税の創設が可能になったことが地方環境税導入の契機になっていることです。それを受けて森林環境税や産業廃棄物税が導入されたという経緯です。ただし、これら税の導入は、長く続く大きな移行過程の一環というように見ていただくのが正解だと私は思っています。それは、地方税制のグリーン化という考えです。

つまり、法定外目的税の創設が可能になったので、創設可能な税を探したということももちろんあるのですけれども、全体としては、持続可能な地域社会をつくっていく場合に地方税制はいかにあるべきか、地方税制自体を環境の観点、持続可能性という観点から一度洗い直す。そうすると、違った方向性、あるいは新しい地方環境税の可能性についても議論が出てくるのではないのでしょうか。差し当たり早くから動き出したのが自動車税のグリーン化ですけれども、全体として見直していくことが必要なのではないでしょうか。

地方税制のグリーン化と、地方財政をグリーン化するというのとは一緒ではありません。地方税制のグリーン化は、税体系を環境・持続可能性の観点から洗い直すのですが、地方財政となりますと、支出も含めてグリーン化という話になります。

個別の税目から言えば、例えば森林環境税を最初に導入した高知県の例を見ますと、個人県民税や法人県民税の均等割に付加しているわけです。だから、森林環境税という名前はついていないけれども、税としてはグリーン化ではありません。支出はグリーンです。税のグリーン化の基準は、環境負荷を出す行為を抑制する税が入っていく、あるいは環境をよくする行為を奨励し、環境を悪くする行為を抑制する、そういう枠組みの方向へ税が変わっていくのだったらグリーン化なのですけれども、少なくとも高知県の森林環境税はそうはなっていないのではない。しかし、地方財政としてグリーン化していかないと、これはその方向性を持ったものというように言えなくはないと思つています。

私に与えられたのは「地方環境税の現状と課題」というテーマだったので、森林環境税や産業廃棄物税という新しい税を検証して、改善の方向を

提言できればいいのではないかと思つたのですが、考えていくうちに、長く続く地方税制のグリーン化に關して基本的にどういうことを考えながらすすめるべきかをじっくりさせることが重要ではないかと思つていました。

固い言い方になりますが、地方環境税の基礎理論ないし指針が要るのではないかと思つています。これは、直ちに答えがあるわけではないのですが、一種の着眼点を提示してみました。

一つは、環境政策における政府間機能配分論です。環境問題は多様ですが、その問題のどの問題は市町村が中心的に担い、どの問題は都道府県が中心に担い、どの問題は国が担うかという機能を配分しなければいけない、効率的な資源配分には不可欠なことです。もちろん、そこが重なるようなこともあり、そのときは、水平的、垂直的な連携と調整の問題が出てきますけれども、まずは機能の配分をはっきりさせないといけません。

例えばごみ処理は市町村、産業廃棄物管理は都道府県の担当です。この分担は妥当でしょう。地球温暖化防止との関連では、エネルギー政策における政府間機能配分が問題になります。エネルギー政策は、日本では基本的に国が担当しております。特にエネルギー安全保障が重要な課題でもあったので、国がそれに責任を持つのは一理あると思うのです。ただエネルギー政策に關するすべての権限を国が握っている現状は、地球温暖化防止を促進する観点からは再考の余地があります。私がこのことを疑問に思つた背景には、いくつかの体験があります。

中国は湖南省常德近くの農村に行く機会がありました。なぜ行つたかという点、その農村に対して国際環境NGOが支援して温暖化防止に取り組んでいるという話を聞いたからです。中国には豚も五億頭ほ

どいまして、世界全体の豚の半分は中国にいる。その豚からの排泄物はメタンガス発酵するので、温室効果ガス大量排出の原因なのです。そこに国際環境NGOは目をつけて、メタンガスを回収して別の有用なことに使う。そうすると、温暖化防止に大きな効果がある。実は私が訪問した農村では、それに既に取り組んでいた。それをもっと促進しようということによって環境NGOが支援に来ているわけです。

その村に行きまして、エネルギー弁公室（日本で言えば、エネルギー課）の室長の王さんにお会いしました。日本の地方政府でエネルギーが直接課題になつていくような課を持つているところはかなり少ないと思うのです。ただ、エネルギー課があるとつても温暖化防止を目的にしていくわけではない。現在中国政府の一部を除いて、少なくとも農村では温暖化防止に取り組みましようということにはなつていない。温暖化防止に關心を持つていくわけではない。でも豚のふん尿を回収してメタン醗酵させているのです。なぜ回収しているのでしょうか。その農村、多くの中国の農村は、貧しくエネルギー源はまきとか練炭が中心です。練炭を燃やすと有害なガスが発生する、あるいはすがでて真っ黒になる。だから、農民の多くが何かわ別のエネルギー源を求めていて、その王さんは、豚のふん尿がエネルギー源になるのではないかと考えたのです。つまり、農民の生活改善のための新しいエネルギー源です。こうした活動こそ自治体の原点と言える活動です。

醗酵したメタンガスで温水を供給したり、調理に使う。農民には大変喜ばれている。もちろん、設備投資に費用がかかり、それに対して環境NGOによる支援が得られれば、設備導入のスピードが高まるというのです。ですから、もともとは農民の生活改善のために地方政府が始めたことですが、これは、

まさに温暖化防止の取組みです。

対比して考えると、日本の市町村はごみの分別や減量には熱心に取り組んでいる。ごみ減量対策室はどの市町村にもありますし、循環型社会づくりは必要なことです。

ごみ問題に対する熱心さと比較すると、温暖化防止は地方自治体レベルでは余りにも取り組まれていない。なぜ取り組まれないのかというと、ごみは市町村の責任、固有事務であるのに対して、エネルギー問題は地方政府の事務になつておらず、行政枠組み上のエネルギー問題に取り組めるようになっていないのです。風力や太陽光など自然エネルギーに關して小規模分散型の技術が出現してきているわけで、さまざまな技術的可能性が生まれているのです。

現状では自治体に余り権限がなくても、技術的にはできる可能性が出てきていろいろな取組みが出てきていますので、一層促進する立場からすると政府間機能配分を考え直すこともあり得る。つまり、エネルギー政策を分権化することです。もちろん、エネルギー問題は中央政府も取り組まなければいけないのですが、地方政府の権限や財源を増やすことは地球温暖化防止を促進する上で考え得る話ではないかと思つています。環境政策における政府間機能配分論という観点から、環境政策を促進する立場で現状を見直してみることは必要でしょう。

もう一つ、地方政府が環境問題に取り組む場合に必ず問題になるのは越境性です。大気汚染のような越境性のある問題は、よく言われるようにもう一つ上の階の行政機構が担うのが通常の対応策です。そういう考えはあつていいと思つています。しかし、もう一つの対応策があり得て、それは、今後ますます重要になると思いますが、地方政府間で協調・連携して取り組むということです。

第三に、基礎的なことで考えないといけないことは、地方税の原則に基づいてこの問題を考えることです。地方税の原則として、応益課税原則がありますし、税源の移動性と税源の偏在性をチェックする必要があります。例えば産業廃棄物税についての厳密な実証研究が研究者のレベルで行われていまして、そういう成果も見てみる必要があると思います。

もう一点注意が必要なのは、地方環境税が考えられるときの発想として地方環境政策が念頭に置かれており、多くの場合、税収の使途が問題になりやすいということ。政府財政の基本は、歳入と歳出が分離して考えることになっているわけです。しかし、環境政策における地方環境税というのは、もともと税収の使途を念頭に置いているところがあつて、目的税の性格を持ちやすい面があると思います。高知県が最初に始めた森林環境税も、もともと森林の再生ということが念頭にあつた。先ほど申し上げましたように超過課税は必ずしも森林保全のインセンティブが働くというわけではないのですが、税収は環境保全費といった費目をつくって森林保全基金に入れ、その基金に基づいて森林保全事業をいろいろ実施するということです。つまり、一応、一般財源に入れるけれども、実質的には使途がはっきりしている一種の目的税ということになっている。

これも今後検討すべき重要な課題なのですが、目的税には功罪があるわけです。常にいいわけでも、常に悪いわけでもないとは考えています。現在は評判が悪い。なぜかという、目的税と特別会計が結び付いていまして、エネルギー課税が問題になっているわけです。一九五三年、道路の特定財源化について臨時措置法をつくって目的税化していくわけ。一九五三年時点におけるガソリン税の税収は二百億です。ところが二〇〇〇年の税収は三兆円にまで大き

くなつた。

当時大蔵省は目的税化に反対だったのでないかと思ひます。目的税は財政を硬直化させるといふ点でまずいという意見だったのでないかと推察しております。たしか議員立法でしたが、なぜ通つていったかと言われると、日本の戦後復興において、あるいはその後の経済発展において道路には特筆すべき役割がある、要するに優先的に整備すべきだといふ考えなのです。それはあながち間違いとは言えず、そういう側面があつたのではないのでしょうか。

しかし、当時急速に整備する必要性があつたとしても、二〇〇〇年の時点で道路を優先すべきかと問われると、違うという意見のほうが多いのではないのでしょうか。介護・高齢社会、の問題もありますし、温室効果ガス排出削減も急速にすすめるなければなりません。優先順位が変化するということですから、目的税の問題というよりは、その変化に対応できなかったことが大きな問題ではないかと私は考えているわけです。

最後に地方炭素税の話です。温室効果ガス排出量を二五%削減するということは、すべての地域で二五%削減、進んでいる地域は五割削減するところがあつてもおかしくない。それには当然経費がかかる。炭素税は政策手段として位置付けられるものだから、課税したら自動的に経済メカニズムによって削減が進んでいくかのようには考えられ過ぎています。実態としては、現在排出している事業所が省エネ装置を導入したり、あるいは新しい低炭素型の産業が出てきて変わっていくとか、そういうダイナミズムが生まれるわけです。そういうダイナミズムを公共機関としても推進していくという観点が必要で

地方炭素税について私が考えていることは中央と地方の共同税にすることです。低炭素型まちづくり、低

炭素型の地域社会をつくるための経費を調達する手段として地方炭素税——これは一種の目的税です——を考える。なぜなら、二五%削減は急速に達成しないといけない課題だといふ認識からで、特別の体制をとらないと実現できないのではないかと、いふ観点から、そのように申し上げております。

目的税は、現在罪の側面ばかりが強調されているけれども、実は功の側面もないわけではないし、再評価の余地はあるのではないかと。再評価という意味合いは、住民からすると、自分の払った税が何に使われるかがはっきりしているということですし、政府と住民との関係を近くするという意味合いもあると考えます。つまり、自分の払った税が何に使われるか分からない、裁量でどこかへ、無駄なところへ行っているのではないかと。そうした税に対する不信感を克服する一つの方向であると思ひます。そういう意味で、目的税を再評価できる側面もある。

もう一点、高知県が森林環境税を理屈付ける、つまり、新税の導入はその正当性を説明しないといけないのですが、そのときに、地方環境税の基礎理論を活用して考えていくことは当然必要ですけれども、高知県の森林環境税では参加型税制という用語が用いられました。私は参加型税制は意味があるという立場ですし、このことが目的税の再評価とかわつていきます。先ほど申し上げたように森林環境税は均等割の上乗せ、超過課税ですから、一人ひとりが例えば五百円追加的に支払うということ。それがなぜ森林環境保全に意味を持つかということ、使途を決めるときに自らもかわつて、本当に森林環境保全のためになる税だと確認できるということ。何度も申し上げたように、課税自体は森林環境保全のインセンティブをもたらずわけではないので、使途を何にするかを決定する過程にかかわると

いうことを通じて、森林環境保全を進めるといふ税としてみんなが納得するところに一つの正当性があると言えるのではないか。

これは、応益課税全般に言えることだと思ふのですけれども、自分も使途の決定に参加する、関与するといふことを通じて税に対する受容性が出てくる面もあるので、こういう観点も地方環境税を基礎的に考えるときに必要ではないかと思つてゐる次第です。

神奈川県の水源地環境税はほかの森林環境税と少し違つてゐまして、法人県民税の所得割にも課税してゐます。

地方環境税は政策手段としてどういふ効果があるか、それから、財源調達としてどういふ意味を持つてゐるか、この二つを常に見ないといけない。この財源調達ともかかわつてゐるけれども、森林の保全は大事業なので、高知県でも、森林環境税で得られる税収は、森林維持のための事業全体にかかる経費からすると、また国からの巨額な補助金と対比すると非常に小さい。

しかも、政策手段という点で言うと、そもそもインセンティブの効果は余りないわけですから、その税をどのように使うか、どういふ形で森林の公益的機能の維持に役立つのかといふことについて明確にすることがとても大事なことはないかと思ひます。それが、私が参加型税制を提唱してきた背景です。高知県も最近では森林環境税を地球温暖化防止との関係で位置付けられておられるようですけれども、もともとは以上のようなことでした。つまり、インセンティブ側面が十分なくて、財源調達も森林全体の保全事業からすると微々たる額なので、それを使うことがどういふ意味を持つつかといふことについて、使途決定に關与することで住民が税の意義や効果を理解でき

ることが必要だといふことです。

産業廃棄物税につきましては、地方分権一括法を契機に、三重県が二〇〇二年に日本で最初に導入いたしました。産業廃棄物税が導入されたのは当時産業廃棄物の処分場を巡る紛争が各地に噴出しまして、不法投棄も非常に多かつた。例えば香川県の豊島や東北三件の県境に大量の不法投棄が見つかるということがありました。産業廃棄物問題が大きな社会問題だったので、産業廃棄物税はその解決を図る一つの手段であつたことは確かです。

産業廃棄物税はかなり府県で導入されましたが、いくつかの方式があります。それぞれについて詳しいことを申し上げる時間はないですし、ほかの分類の仕方もあるかもしれません。排出事業者が申告納付する方式、最終処分業者特別徴収方式、最終処分業者申告納付方式、焼却処理・最終処分業者特別徴収方式、こういう四つの方式があります。なぜ幾つかの方式があるかといふと、それぞれの利害得失があります。つまり、ある側面からはこちらの方式がよさそうだけれども、別の側面からは別の方式がよさそうだ、そういうことになるからです。

産業廃棄物税の導入は、最初は排出事業者を念頭に置くわけです。排出源から減らすというのが原点です。そういう観点で考えると、排出事業者に課税となるのですけれども、移動性の問題とか、確実に捕捉しやすいということになると、最終処分業者になる。なぜなら、排出事業者のほうが圧倒的に数が多く、最終処分のほうが少ないのでコントロールしやすい。

ただ全体的にみれば、産業廃棄物税は、財源調達型ではないのかと考えられている。というのは、産業廃棄物問題が深刻になつて、不法投棄が増えたりして、不法投棄の撤去費用がかさむのですが、そのす

べてを原因者に払わすとはなつていないのです。不法投棄は原因者を特定するのが難しいので、制度的な措置として例えば業界から一定負担させるのですが、マッチング費用があり自治体側もかなりの額を払わなければいけない。

産業廃棄物問題が社会問題化したこともあつて産業廃棄物行政も人手がモニター、監視などあらたに必要になつたかもしれません。だから、多くの人が産業廃棄物税は財源調達型の税という性格が強いと指摘したのですけれども、ボーマル・オーツ税の側面もないわけではない。これは金子林太郎先生の研究成果ですが、産業廃棄物処理計画あるいは産業廃棄物排出量や最終処分量削減計画があつて、それに基づいて産業廃棄物税がかけられてゐるといふ側面もないわけではないといふことがあります。

ですから、産業廃棄物行政全体の展開方法としては二つの面があつて、一つは排出量を削減する、あるいは最終処分量を減らしていくということで、それとの関係で、この税を位置付けることができる。同時に、税収を産業廃棄物行政の高度化に活用するといふ側面、両面をあわせ持った方式ではないかと思ひます。

産業廃棄物税を評価する着眼点の一つは、排出抑制とカリサイクル促進へのインセンティブになつてゐるか。重要な点は、その税がだれに對する、どういふインセンティブになつてゐるかといふことです。排出事業者に対してどうか、中間処理業者に対してどうか、最終処分業者に対してどうか。つまり、産業廃棄物は、物の流れがあつて幾つかの業者がかかわつてゐますので、それぞれにどういふインセンティブになるかといふことが大事です。

もちろん、徴税コスト問題もあります。これも無視できない重要な論点です。また、導入してゐる多くの府県は、排出量を基準にして事業者の一部免税

や裾切りをされている場合もある。これは、当然、公平性問題とかかわった問題になります。

さらに、さきほど現実の産業廃棄物税がポータル・オーツ的だと言っている理由は、産業廃棄物の削減へ向けた動きが課税によって業者に起こっているというわけです。それは、税の転嫁問題とかかわっている。税の負担があるので、生産費が上がってしまうので、それを消そうとして生産方式を変えてみたりというように動きにも部分的にはつながっていることが実証されている。そういう転嫁のメカニズムも理解しておく必要があると思います。もちろん、産業廃棄物税とほかのいろいろな要素とがどういうミックスになっているかというのが大事だということです。

それから、地方税制の全体としてのグリーン化という問題は、先ほど申し上げたとおりであります。税制全体を環境保全、温室効果ガス削減、あるいは持続可能性に配慮したものに変わっていく必要がある。そのときは、地方環境税という直接的に環境目的とつながっているものもありますけれども、そうではなくて、これはOECDが使っている用語ですが環境関連税制、すなわち、直接的には環境目的で課税しているわけではないのですが、環境と関係している、こういう税があります。これは、環境関連税制という位置付けで考えてみる。

先ほどエネルギー税の話をしましたけれども、日本のエネルギー税は、その法律を見ると環境目的で課税されているわけではない。省エネもほとんど目的になっていない。むしろ税収を使う目的、道路と空港と電源の開発を進めるとか、維持するとか、そういうことにかかわった財源の調達のための税ですとはっきり書いてあります。エネルギー税は、そういう目的で導入された。けれども、エネルギー税は、経済学の立場から言えば、次善の環境税です。化石燃料、

あるいはエネルギーにかかっていますから環境税的位置付けを与える、ないしはその側面から検討することが必要です。

ですので、現在は今言ったようなことになっているのですが、使途も組み換ええるし、税の体系も全体を見直して、CO₂、炭素の含有量を基準にして課税するとか、そのように変えたと同じエネルギー税だったものが変わっていきます。そういうことは大いにあり得る。自動車税もエネルギー税制もそういう観点で考えることはあり得る。

あと、電気・ガス税、都市計画税も地方環境税的発想で考えていいもので、電気・ガス税は消費税にかかわってなくなってしまうのですが、地方行政が電気とかガスすなわちエネルギーや温室効果ガスの排出にかかわる手掛かりだったのです。課税というのは税収を上げたり政策手段としての効果というだけでなく、もう一つ大変重要な意味を持っていて、情報をとるという意味なのです。課税できるためにはその基礎となる課税情報が必要で、それが入るわけです。課税情報は、全体的な政策的な観点からするととても重要な情報源ではないかと思えます。また、都市計画税もまちづくりと関連していて、広い意味では地方税制の中で環境税的要素を持ち得るものではないかとも思っています。

最後は、地方炭素税です。炭素税は、一九九〇年のフィンランドが世界最初に導入しました。温室効果ガス二五%削減を実現するために政府は三つの政策手段と考えています。一つがキャップ・アンド・トレードの排出量取引制度、二つが地球温暖化対策税、三つが自然エネルギーの固定価格買取制度です。地球温暖化対策基本法案の中にこの三つが書いてありまして、税制改正大綱に既に地球温暖化対策税がうたわれています。

私は、温室効果ガス二五%削減は急速に進めていけないといけないので地方からの創意ある取組みがいろいろな形で進むことが期待され、そういうことを支援することが必要であり、地方炭素税は、そういうことのための財源という側面を持つのではないかといいことが一つであります。

それから、温暖化問題はグローバルな問題なのですけれども、排出源はすべてどこか地方にあります。ロケーションを持たない排出源はありません。最終的には各地域での削減が積み上がるようになります。そういう意味では、地方炭素税的な発想は必要で、かつ、先ほど言ったような税源のいろいろな意味での移動性の問題なども加味して、一つのアイデアは中央と地方の共同税にしまして、それを大幅削減の取組みのための財源にもする。そういう視野を持ってこの問題は見ておいたほうがいいと思っております。終わります。ありがとうございます。

【プロフィール】

一九五二年香川県生まれ。京都大学工学部卒業、大阪大学大学院博士課程修了。京都大学経済研究所助手、同大学経済学部教授を経て、一九九七年京都大学大学院経済学研究科教授、二〇〇四年京都大学地球環境学堂教授(両任)現在に至る。中央環境審議会臨時委員、産業構造審議会臨時委員を歴任。著書に『環境ガバナンス 全8巻』(編集代表、ミネルヴァ書房二〇〇九―二〇一〇年)『P&S:現代財政学 第3版』(共編、有斐閣、二〇〇九年)『P・ダスグプタ『経済学』(共訳、岩波書店 二〇〇八年)『持続可能な地域社会へのデザイン』(編者、有斐閣 一九九八年)、『環境経済学への招待』(丸善ライブラリー 一九九八年)などがある。