

環境付加価値税の制度設計と経済に与える影響の考察

東洋大学大学院経済学研究科経済学専攻

博士後期課程

倉見 美規

1. はじめに

これまでの経済活動から生み出されてきた二酸化炭素を代表とする温室効果ガスの大気中への蓄積は、将来的に地球環境や生物の多様性に対し引き返すことができない破滅的な事態を招く可能性を包含しており、我々はこのような地球温暖化問題の事態をしっかりと見据え、化石燃料を用いたエネルギー消費のあり方を考えながら、現在の経済・社会システムを改革し持続可能な構造に作り変えていくことが喫緊の課題である。

本稿ではこのような基本的な考え方を基に、我が国において大気中への二酸化炭素排出量の増加要因の1つである家庭部門でのエネルギーに関わる消費行動を転換させる環境税制度を検討し、当該制度の導入に際し検討すべき事項を考察するとともに、周辺制度の整備や当該税制度の経済的な効果について考察を行なった。

2. 環境政策導入において検討すべき論点

現行の多段階一般消費税制度を活用する環境税としての環境付加価値税制度を本稿において提言するにあたり、環境政策を導入する場合の検討すべき論点を考察した。

第1に環境政策として考えられるいくつかの施策について比較・評価を行う必要があると考える。租税を用いて化石燃料起源のエネルギー財の需要を削減し、結果として二酸化炭素排出量を抑制する環境税制度は、静学的な評価においては公平性、不確実性、効率性及び制度導入に伴う社会的費用の点で、排出量取引制度や統制的な規制制度などの他の制度と比べ利点を有する制度であると判断されたが、早急に二酸化炭素排出量を削減するには統制的な規制制度の導入が必要であると考えられた。

第2に環境税政策を選択した場合には、誰が税を負担するのかを考えなければならない。課税により財の価格の上昇を促す環境税政策においては、原理的に財の販売者である納税義務者だけが税を負担しているわけではない。むしろ環境税の負担は主として消費者が負

っており、細田（1999）が示しているように環境税は「汚染者負担の原則」ではなく「汚染者支払いの原則」として捉えるべきである。現代における完全情報の下ではエネルギーを消費して二酸化炭素を排出する生産者だけではなく、消費者も地球温暖化問題にあっては汚染責任を有するという考え方によって環境税政策は支持されるものと考えられる。

3. 環境政策の類型化と環境付加価値税の有効性

地球温暖化問題に適用しうる環境政策としては、規制制度や経済的な手段を活用した環境政策、財政投融資等による支援制度などがあり、この中で経済的な手段を用いた環境政策には、種々の環境税・課徴金制度、排出量取引制度、補助金制度などがある。更に、環境税については、財源の調達を目的とする財源調達型の環境税制度と経済的手段によって環境汚染問題を緩和するインセンティブ型環境税制度とに分類することができる。

前出のとおり静学的な分析では、社会的便益の損失の大きさや費用負担の公平性の点で環境税を適用する政策が他の政策よりも優れていると判断されたが、環境質の改善という目標に対しては統制的な規制制度が優れており、また、更なる環境質の改善を図るには環境技術開発への補助金制度などの導入を考えなければならない。先行研究の成果をふまえれば、現実的な政策としては環境税と規制制度の要素を有する排出量取引制度を政策の柱とし、これに他の政策を組み合わせる取り組みが効果的であると考えられた。

環境税制度の極めて重要な課題は、課税負担によって生じる産業部門の市場における競争力の低下である。例えば、炭素税は国際的には国境税調整が明示的に認められていないため、エネルギー集約的な産業部門であればあるほど、グローバルな事業活動において炭素税による経済的な負担の影響は大きくなる。このような背景から EU 加盟国では、環境税制度改革の施行当初においてエネルギー集約的な産業部門を中心に税軽減措置が採られ、その後産業部門の構造改革をふまえて税軽減措置の廃止が進められた。

しかし、我が国では 1970 年代のオイルショック以後、エネルギー効率の改善活動が継続的に実施されたため、産業部門等においては、エネルギー効率の改善等によって環境税の負担を吸収する余地は限られている。このような状況を勘案すると産業部門や業務部門等に対しては、どの事業者に対しても一律に税負担が及ぶ環境税政策よりも二酸化炭素の排出量取引制度等の適用を検討すべきであると思われた。

これまでの我が国における炭素税の議論では、課税方法として納税対象事業者数が少ない上流課税方式が検討されてきた。これは最終消費段階で課税する下流課税方式の制度では税務行政上必要とする追加的な費用が容認できないとする考え方であるが、上流課税方式の場合には、財の流通過程において税の前方転嫁が十分に行えず、エネルギー需要の削減に対する課税効果が損なわれる可能性がある。

我が国では 2010 年に省エネ法（「エネルギーの使用の合理化に関する法律」）が改正され、エネルギー消費量が一定以上の事業者に対しては、毎年 1% のエネルギー消費の削減が求められている。この制度では運輸部門や業務部門を含めたすべての事業者が規制の対象とな

っているが、罰則規定等は明確ではなく規制的な側面は弱い制度である。しかしながら、改正省エネ法は産業部門だけではなく、すべての大規模なエネルギー消費事業者が対象であることと毎年各事業者にエネルギー消費実績を報告させる点では情報の非対称性を解消する制度であると評価される。したがって、この制度を整備・強化して、産業部門や業務部門等に対し二酸化炭素排出量取引制度が適用されるならば、着実なエネルギー消費の削減が可能になるものと思われる。但し、将来的には大規模なエネルギー消費事業者から小規模な事業者へ適用の対象を広げることも考慮に入れる必要がある。

以上示したように炭素税制度に代表されるこれまでの環境税制度は、すべてのエネルギー消費者が課税の対象となるため産業部門の市場における競争力の確保の点では課題が残る政策であると考えられた。本稿ではこのような炭素税の課題を克服するために付加価値税を活用する環境付加価値税制度を提案する。本制度はエネルギー財を課税対象とする仕入税額控除付きの多段階消費税制度として定義しており、産業部門、業務部門及び運輸部門においてエネルギー財を消費する場合には、消費税の納税時にこれを控除できるため、事業活動に及ぼす影響は軽微であると判断される。

また、付加価値税については国境税調整によって税を控除できることが国際的に許容されているため、環境付加価値税を施行した場合、産業部門等に関してはグローバルな市場においても競争力が維持できる可能性が高いという特徴を有する。我が国では1989年より多段階一般消費税制度が施行されており、この既存の税システムを活用して環境付加価値税制度を運用するならば、税務行政上の費用の点での受容性は高いと考えられた。更に、付加価値税制度の特性から税は最終消費段階まで維持される可能性が高く、エネルギー消費の抑制の点でも着実な効果が期待できる。こういった背景から現行消費税制度に適用する環境付加価値税は政治的な実現性の点でも評価できる政策であると思われた。

諸富は(2005、p.128)は、環境政策の評価要素の中では分配に関わる評価が重要であると述べている。即ち、環境税を活用する環境政策においては、当該政策が二酸化炭素排出者にもたらす経済的な負担をどのように緩和するのかが政策選択において決定的な影響を与えるとしている。分配問題の緩和のための施策としては、既存の税の引き下げや控除、補助金との組み合わせなどが考えられており、環境政策の実行においては極めて重要な役割を果たしている。

しかし、税率の引き下げや控除、補助金制度といった政策が分配問題を緩和するためであるとしても、手法を誤った場合には、環境税を活用した環境政策の本来の目的を失わせ、公平性の確保を喪失させることになりかねない。例えば、二酸化炭素排出事業者に補助金を拠出した場合や家計に対して税収の一括還元を行った場合には、環境税の限界税率を低くすることになるため(Scholz 2000、p.262)、このような形での再分配は実施してはならない政策であると考えられる。

このように、EU加盟国において施行されている炭素税制度では、家庭部門での化石燃料の消費に対してのみ選択的に課税することはできないため、本稿で提案する多段階消費税

制度を活用する環境付加価値税は、有効な政策になりうると考えられる。Rodi(1993)の多面評価の報告においても示されているように、いくつかの環境税政策の中で売上税あるいは個別消費税制度を政策として選択することは他の税制度の選択に比し比較優位にあると判断され、これは付加価値税制度の活用を支持する研究結果であると思われた。

4. 課税対象と消費税率の複数化

環境付加価値税の課税方式は、現行消費税と同じ従価課税方式とし、課税対象を家庭部門で消費されているガソリン、軽油、電力、都市ガス及び灯油とすることにより、本制度は特別のシステムを構築することなく自動的に家庭部門及び自家用車のエネルギー需要を抑制することができる。仮に、化石燃料に対して環境付加価値税を課税し燃料消費量を削減させる政策を行った場合には、仕入税額控除ができる電力事業者においては税を控除することができるために二酸化炭素排出量の削減の効果は期待できない。したがって、発電に伴う二酸化炭素排出量を削減するには、イギリスやドイツで実施されているように電気料金への課税の割増しを行うことが唯一の効果的な手段であると考えられた。

環境付加価値税制度を導入することにより、我が国の消費税率は複数化されることになるが、税率を複数化する場合、現行の請求書等保存方式で仕入れ税額の証左を行うには正確性の問題があり、EU加盟国で行われているインボイス方式に準じた方式に制度を整備し、徴税に要する精度を確保する必要がある。また、現行制度で実施されている事業者免税点制度や簡易課税制度は複数税率化に対応するよう見直しされるべきであると考察した。

5. 環境付加価値税の影響と税収の用途

本稿においては環境付加価値税の税率を算出するために、まずエネルギー需要関数を設定し、最小2乗法により課税対象となる各エネルギー財の需要に関する価格弾力性を推定した。次に、これらの推計値を用いて家庭部門における各エネルギー財の需要削減目標を達成する税率（従価税率）を算定した。本稿では京都議定書の基準年である1990年からの二酸化炭素排出量の増加率を勘案して、エネルギー需要の10%を削減することを暫定的な目標とし、課税対象財は家庭部門で消費されるガソリン、軽油、電力、都市ガス及び灯油とした。

推計の結果、家庭部門のガソリン需要及び軽油需要の10%を削減するには27.40%の従価税率が必要であり、電力需要については20.99%、都市ガス需要については19.06%、灯油需要については53.05%の税率が必要であるという結果であった。当該税率で課税した場合の税収は、図1に示したように3兆2,361億円に達すると考えられた(2兆7,489億円+4,872億円=3兆2,361億円)。

本稿で提案する環境付加価値税を施行した場合の問題点の第1は現行消費税制度において非課税部門となっている医療・保健部門、介護部門及び社会保障部門等における税負担の増加問題である。医療費や介護費用の増大が重大な社会問題になっている点をふまえれ

ば、環境付加価値税の施行によってこれら非課税部門の費用は増々増大し国民の負担が更に重くなることが想定される。本稿では非課税部門の税収を医療・保健部門、介護部門、社会保障部門に還元することによって負担の増大を抑制する政策の提言を行った。

第2の問題は環境付加価値税の施行によって生まれる消費税制度の逆進性の増大である。税の基本は公平・中立であり、逆進性の増大は重要な問題であると考え。本稿では公平性を確保するための施策として、食料品等に課税される消費税のゼロ税率化と給付つき消費税額控除制度について検討した。環境税の目的を損なわない範囲で環境付加価値税の逆進性を緩和するには生活必需品のゼロ税率化が適切な政策手段であると考えられたが、ゼロ税率化の対象となる財の選択については慎重に吟味する必要がある。

本稿で提案する環境付加価値税による国民の税負担は、地域ごとのエネルギー消費の差異により影響を受けると考えられるため、得られた税収を活用して実施する施策についても住民がおかれた環境と住民の意思をふまえた地域への配慮が望まれる。社会基盤の整備をはじめとする国民生活に密着した多くの行政サービスは地方自治体によって実施されている点を勘案すれば、環境付加価値税の一部を地方税とし、税収を地方に配分することには大きな意義があると思われた。

我が国が見舞われた2011年3月の東日本大震災や福島の原子力発電所事故からの復興を果たすためには、今後10年以上にわたり財源確保のための増税は必要であり、また、介護・医療・年金制度といった社会保障制度の整備、運営に係る増税も必要とされる状況にある。一方、デフレ基調が継続する我が国の経済環境下での増税は極めて慎重な対応が求められており、地球温暖化対策としての環境税を施行する場合には、環境質改善施策のための増税による財源確保というコンセプトではなく、税収中立の立場を念頭に置き、積極的な経済政策を含む複合的な制度として検討を行なうことが必要である。このような考え方に従えば、環境付加価値税の税収は温室効果ガスの低減に資する産業振興に適用するなどの政策を立案し、国民の厚生を向上させる施策を展開するべきであると考え。本稿で検討した環境付加価値税の税収の使途の構成を図1にまとめた。

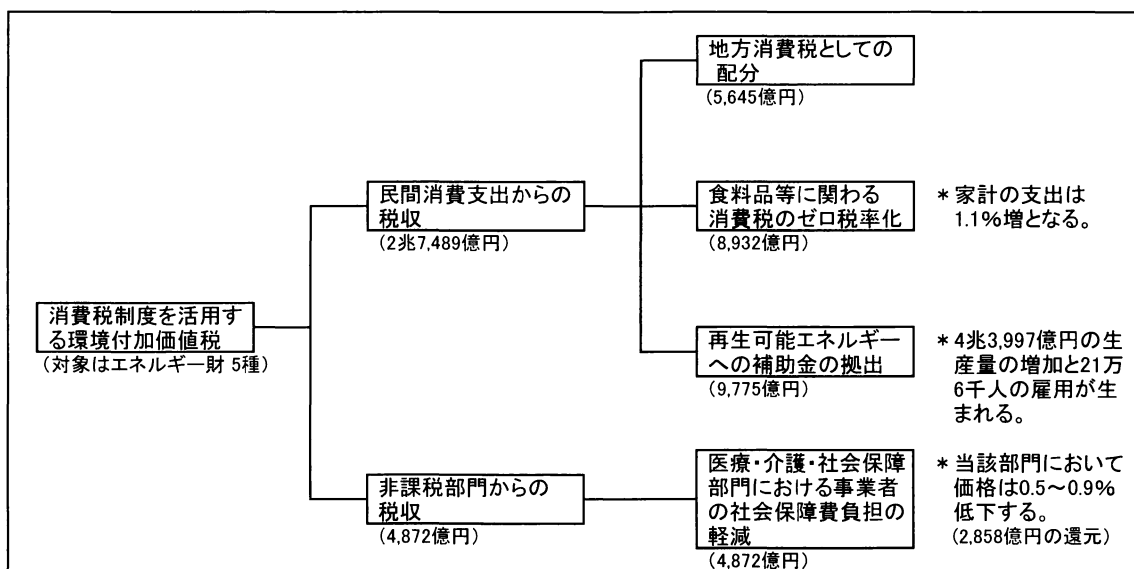


図1. 環境付加価値税の税込と用途

注) 上記施策を実施した場合においても用途可能な税込は3,137億円が残る。

本稿で提案した環境付加価値税の税込は全体で 3 兆円を超す大きな財源であり、この税込の用途は透明性を持った形で施行されなければならない。前述のとおり持続可能な社会を構築するためには、我が国の未来に向けて社会構造の変革を行う施策が求められているものとする。本稿では再生可能エネルギーを活用した発電事業への投資施策を提案した。しかしながら、ドイツにおける再生可能エネルギー政策の行き詰まりの状況をふまえると、我が国で2012年度から施行された再生可能エネルギーの固定価格全量買取り制度は見直しを行い、買取り価格に関しては逡減する方向性を示さない限り、いずれ限界に直面してエネルギー構造の変革には至らない危惧が持たれた。

本稿においては環境付加価値税の基本的なコンセプトを提示し、当提言に付随する課題について考察を加えた。しかし、本稿ではまだ多くの課題が評価・考察しきれておらず、今後更なる検討を加え、産業部門や業務部門等との調和のとれた政策について研究を進めていきたいと考える。

参考文献

細田衛士 (1999) 『グッズとバズズの経済学』 東洋経済新報社。

諸富徹 (2005) 『環境税の理論と実際』 (株) 有斐閣。

Rodi, M. (1993), *Umweltsteuern - das steuerrecht als instrument der umweltpolitik*, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.

Scholz, C. M. (2000), *Environmental tax reforms and the double dividend*, Tübingen: Mohr Siebeck.