

環境財政論の構築に向けて

片山博文

1. 経済的手法の拡大と環境財政論

1980年代以降、環境制御のための公共政策として、いわゆる経済的手法を活用する動きが広がっている。OECD諸国では、排出税・課徴金、使用者税・課徴金、生産物税・課徴金、税の差別化など、様々な財や経済活動に対する多様な経済的手法が導入されている。欧州では、北欧諸国を皮切りに炭素税を導入する国が増加している。経済的手法導入の動きは非先進国にもみられ、特にロシア・中国など移行経済諸国では、広範囲の排出汚染物質に課徴金を課し、その収入により環境基金を形成し環境対策に充てる基金アプローチが進められている。

こうした経済的手法増大の背景には、従来環境政策の中心であった直接規制の限界が認識されるようになったことがある。また、規制改革や財政改革といった政府介入の有効性が見直しや、財政赤字に伴う新規財源の追求なども、促進要因としてあげられよう。いずれにせよこれらの経済的手法は、これまで多くの場合、個別環境課題への対応として、アド・ホックに導入されてきた傾向が強いのであるが、その数と範囲の拡大に伴い、より体系的なアプローチの必要性が認識されるようになってきた。経済的手法の拡大を「環境財政」形成の一環として位置づけ、税制という社会システムの根幹をなす制度に環境の観点を盛り込む必要が生じてきたのである。一方こうした動きは、「環境財政論」の構築という新たな理論的課題を提起する。そもそも経済

的手法は、ピグー税ないしポーモル・オーツ税といった外部不経済の内部化手法を理論的根拠としてきた。しかし、財政構造の全般に及ぶ改革が求められる中で、単なるミクロ経済主体の制御理論ではない、環境税制の財政学的根拠づけが求められている。

2. 「税財政のグリーン化」と持続可能性原理

環境財政論を構築する上で注目されるのが、現在OECDなどが唱えている、環境保全の見地からする既存税財政システムの全面的な見直しと再構築、すなわち「税財政のグリーン化」(Greening of Taxation)という考え方である。税財政のグリーン化は、既存補助金の廃止・修正、既存税制の再構築、新しい環境税の導入、という3つの相互補完的なアプローチからなる。またEUやアメリカのNGOによって、「タックス・シフト」という考え方も提起されている。従来型の労働・資本中心の課税から、天然資源や汚染物質中心の課税へと課税対象を移転させる。この課税シフトを通じて、労働生産性に依拠した成長から、資源生産性に依拠した成長へと、新しい「成長の型」の実現をはかる。日本では宮本憲一が、地球環境保全のために「環境の負荷を減少させる課税」、すなわち「エコロジカル租税原則」という新しい租税原則の確立を唱えているが、これも同種の議論に位置づけられよう。

これら一連の改革構想は、税財政システム

に「持続可能性」という新しい制度設計原理を持ち込み、人間と自然の物質代謝を持続可能性という観点から制御するための税財政制度改革として構想されているということが出来る。ピグー税に代表される外部不経済論が、主に環境汚染の原因者・被害者間の利害調整原理として組み立てられてきたのに対し、持続可能性原理は、人間社会と自然の共生を直接視野に入れている点に構想としての魅力がある。またこのアプローチは、国家の財政活動の歳入・歳出両面にわたる全ての財政項目を、持続可能性という観点から再検討しようとするものである。特に、石炭産業や農業・肥料大量投入型の農業に対する補助金の見直しのように、歳入中心の環境税制論議において軽視されがちであった歳出面の非効率性に「環境負荷」という観点から光を当てたことの意味は大きい。道路特定財源や電源開発、各種公共事業の問題点が指摘されている日本の現実にとっても、「政府の失敗」の批判理論として、大きな役割を果たすことができよう。

ただ、環境財政の編成原理を持続可能性に求めるアプローチは、簡素・中立性や効率、公平といった他の租税原則との整合性をどのように図るかという点で、多くの検討の余地を残している。特に、環境税制のインセンティブ機能に焦点を当てる一方で、環境関連税収の用途に関して、必ずしも明確な指針を示していない点が問題であると思われる。

3. 「環境コモンズ」編成手法としての環境財政

大気や水といった自然環境は、人間にとって共通の生存基盤として、その生命活動や経済活動を支えている。したがって自然環境は、社会構成員が等しく便益を享受すべきインフラストラクチャーないしコモンズの一つとして捉えることが可能である。その際環境財政

は、自然インフラないし「環境コモンズ」を維持運営するための制度と考えることができる。

例えば宇沢弘文の主張する「社会的共通資本」も、環境税制の拡大をコモンズ管理の一手法として位置づけようとする試みであるといえよう。宇沢は炭素税の理論的根拠を考える際、大気を社会的共通資本として把握する。社会的共通資本とは、「個々の経済主体に分属されることなく、一つの国ないし社会にとって共通の資産として社会的に管理されているような稀少資源」である。その場合炭素税は、大気利用による混雑現象を緩和し、同時に大気という社会的共通資本を安定的に維持管理するための財源となる税として機能する。また池上惇は、環境税を都市計画税と類似の性格を有する「特別課税金」の一種として特徴づける構想を提示している。池上の構想によれば、環境税は汚染物質の排出量や枯渇性資源の投入量に比例して課税され、収入は汚染対策の他、「生活の質」を高めるために、国土の文化環境総合整備の財政的基盤として用いられる。この「新しい目的税と基金制度」は、環境を占有して経済資源として利用する経済主体を環境制御計画に参加させ、文化環境整備のための費用を分担させるものである。

現在導入されている環境税制の多くは、環境保全のためのインセンティブ税であると同時に、環境対策費用を原因者に応じて負担させる財源調達手段として用いられている。上述の諸構想は、そうした現行環境税の二面的性格によくフィットした議論であり、持続可能性アプローチの難点を免れているといえる。また池上が指摘しているように、課税を通じた自然管理への利害関係者の「参加」の契機を内包しているところに、「環境コモンズ」編成手法としての長所と魅力がある。その反面、持続可能性アプローチの有していた、国家の

財政活動全般を視野に収めた批判・チェック理論としての「切れ味」は、かなり鈍っているといえるかも知れない。

しかし、これらのアプローチは、国家の財政活動に対して持続可能性アプローチとは異なる点から批判の光を当てる。環境税の制度化は、既存の国家という枠組にはうまく適合しないことが多い。地球温暖化対策としての炭素税は、そもそも国際的な導入が求められるものである。モンテリオール議定書多国籍基金や地球環境ファシリティ（GEF）のように、地球環境保全のための南北間資金移転を目的とした国際基金も制度化が始まっている。その一方では、地域における環境税導入の動きがある。日本では、2000年地方分権一括法で法定外目的税が認められたことを受けて、多くの自治体が地方環境税の導入を検討している。愛知県豊田市を始めとして、90年代に日本各地で導入された水道課徴金 水源保全基金は、80年代における全国的な規模での水源税導入の挫折を受けて試みられたものであった。このように国際的協調課税から地域・地域間課税に至るまで、国家とは異なるレベルの課税主体が要請される根本的な原因は、管理・編成されるべき「環境コモンズ」の重層的な性格にある。近代を、国民国家の形成による「環境コモンズ」の分断と破壊の歴史と捉えるならば、現在、果たして国民国家がこうした重層的な「環境コモンズ」の制御主体として適切であるかどうか問われているのである。

4. 「環境権」に基づく財政システムの再構築

このようにみえてくると、環境財政の形成は、既存の財政構造に大きな変化をもたらす可能性を内包するものであるといえよう。20世紀を通じて確立された福祉国家体制の財政構造は、生存権の保障を理念とし、成長政策によってパイを拡大しつつ、所得税を基幹税とする中央集権的な財政システムと財政調整制度によって国民統合を図るものであった。環境財政形成の動きはいまだ緒に着いたばかりであるが、その深化拡大は、福祉国家財政のあり方に対して 新自由主義とは異なる観点から見直しと再構築を迫るものとなる。おそらくその際には、従来の生存権理念を内包しつつ、さらに良好な環境を享受したその形成に積極的にコミットしていく権利としての「環境権」が、新しい財政システムを構築していく上での基本的理念となるであろう。

参考文献

- 宮本憲一『環境政策の国際化』実教出版、1996年。
- 宇沢弘文『地球温暖化の経済学』岩波書店、1995年。
- 池上惇「財政学 共通特別課徴金としての環境税」『環境研究』No.100、1996年。

（経済学部専任講師）