

環境税の「二重の配当」における税収の使い道

— 租税制度、社会保険制度および社会政策上での還元 —⁽¹⁾

木元浩一

城西大学 現代政策学部

早稲田大学 環境経済・経営研究所

要 旨

本稿では、環境税の「二重の配当」について、税収の使い道に焦点を当てて検討を行った。具体的には、税収の使い道の一つとして、減税を想定し、所得税、法人税、消費税、資産課税に焦点を当てて、メリット・デメリットを検討した。さらに、税収の使い道として、社会保険制度を想定し、公的年金制度、公的医療保険制度、介護保険制度、雇用保険制度を挙げ、さらには他の社会政策にも関心を向けて、教育制度、子育て支援、環境政策そのものへの還元についても言及した。各々の使い道については、異なるメリット・デメリットがある。それゆえ、各々を適切に組み合わせさせて併用する方策が考えられる。また、実際に政策を実行するには、実証分析の結果も併せて検討する必要があるだろう。

キーワード：環境税、二重の配当、租税、社会保険、社会政策

目 次

1. はじめに
2. 環境税における「二重の配当」と税収の使途
3. 租税制度
4. 社会保険制度
5. 他の社会政策
6. まとめと今後の展望

1. はじめに

パリ協定の発効を受けて、環境問題への関心が世界的に高まり続けている。日本においても、環境税や二酸化炭素の排出量取引制度についての本格的な議論が始まっている。日本においては、「地球温暖化対策のための税」として、二酸化炭素排出量1トン当たり289円が課されている⁽²⁾が、パリ協定の順守という視点から考えると低税率である。一方、二酸化炭素の排出量取引制度については、現在のところ東京都と埼玉県のみが実施しているだけである⁽³⁾。やはり、パリ

協定の順守という視点から考えると、規模が小さいと言わざるを得ない。日本はパリ協定の順守に向けて、本格的な環境対策を講じる必要がある。

パリ協定を順守するために、本格的に高率の環境税を課すことが求められている。環境税に関わる政策論議で注目されているのが、「二重の配当」という概念である。詳しい説明は、「2. 環境税における『二重の配当』と税収の使途」で行うが、簡単に述べると、環境税を課すことにより資源配分上の効率性を高め（第1の配当）、そこで得られた環境税収を既存の税や社会保険料の減免等に用いることにより、それらの税や社会保険料等が引き起こしている非効率性を減じる（第2の配当）という概念である。

こうした経済効率性の話とは別に、政治的な実行可能性という観点からも「二重の配当」の、とりわけ第2の配当が大事である。もし、日本がパリ協定を順守しようとするれば、高率の環境税が必要となるが、それは経済主体にとって大きな負担となる⁽⁴⁾。このような高率の環境税の導入を試みる場合には、特に影響の大きい経済主体から政治的な反発を受け、政策がとん挫してしまうだろう。そこで、環境税の税収をうまく還元すれば、こうした経済主体の負担も緩和され、政治的な反発も抑えられることになる。結果として、高率の環境税を導入しやすくなる⁽⁵⁾。

環境税収の還元において重要になってくるのが、税収の使い道である。税収の使い道は公平性の問題に直結し、それはまた政治的な意味での実現可能性に直結してくる。これまでの研究では、税収の使い道について、公平性の視点からは本格的に論じられてこなかった。しかし、高率の環境税の実現を目指す場合には、当該問題は避けて通れないであろう。そこで、本研究では、「二重の配当」における環境税収の使い道として、いかなる方策があるかを探り、公平性の視点も含みつつ、各使い道のメリット・デメリットを検討するものである。

本研究では、環境税収の使い道として、減税、社会保険制度を通じた還元、他の社会政策上での還元を取り上げる。本研究では、租税のうち、所得税、法人税、消費税、資産課税を取り上げて検討する。社会保険制度を通じた還元では、社会保険料の軽減のほか、当該社会保険の性質により、自己負担の軽減や積立金の取り崩しの緩和などの方策がある。他の社会政策上の還元では、教育制度、子育て支援、環境政策を取り上げて検討する。

本稿の構成は以下の通りである。次の「2. 環境税における『二重の配当』と税収の使途」で、環境税の二重の配当という考え方について整理し、併せて環境税収の使い道に言及している先行研究を紹介する。「3. 租税制度」では、税収の使い道として上記に掲げた租税項目ごとに検討を行う。「4. 社会保険制度」では、公的年金制度、公的医療保険制度、介護保険制度、雇用保険制度の順に取り上げて検討する。「5. 他の社会政策」では、教育制度、子育て支援、環境政策の順に取り上げて検討する。最後の「6. まとめと今後の展望」で本稿をまとめつつ、今後の展望を述べて締めくくる。

2. 環境税における「二重の配当」と税収の使途

2.1 「二重の配当」とは

環境税の「二重の配当」とは、環境税を賦課することにより資源配分上の効率性を向上させると同時に、環境税収を用いて、厚生損失を生じさせている既存の税・社会保険料の減免を行うことにより経済効率性を向上させることを意味している⁽⁶⁾。現実的に、二重の配当が社会に生じるかは実証分析が必要だが、既存の研究を概観した、有村・武田・尾沼（2018）によれば、「二重の配当の可能性は小さくはないということと、どの税を減税するかによって排出規制の効果が大きく変わりうる」（p.75）と述べている。なお、本稿には直接関係しないので割愛するが、「弱い二重の配当」と「強い二重の配当」という議論もある⁽⁷⁾。

2.2 環境税収の使途

本研究では、環境税の「二重の配当」論における、税収の使途について検討するが、先行研究では、どのような示唆がなされているのだろうか。先に挙げた、有村・武田・尾沼（2018）では、実際に諸外国における税収の使途を示している。使途の項目を挙げると、「他税等の減税」（例：所得税の減税）、「家計への還元」（例：健康保険及び社会保障負担の軽減）、「産業界の低炭素化への支援」（例：省エネ技術の開発）、「気候変動対策の投資への資金提供」（例：クリーンエネルギーへの投資）、「公的債務・財政赤字の削減」（例：景気後退の際の厳しい緊縮財政の回避に活用）、「一般財源化」（例：一般会計への繰り入れ）の6項目である。以下、先行研究で議論されている税収の使途について概観する。

環境税として地球温暖化の炭素税を想定している本研究とは異なるが、浅羽（2007）でも「二重の配当」における税収の使途に関して議論している。浅羽（2007）では、「道路特定財源の国税分（地方譲与税を含む）を環境負荷税化」して、「一般財源をしながら、環境に資する施策に用いるのが望ましい」と述べている⁽⁸⁾。他には、日本の厳しい財政事情を考慮して、債務償還の財源に充てることを示唆し、また、ドイツでは失業者の減少を目的として社会保険料の減免に用いられていることも紹介している。

石（2004）では、ファーストベストとして、高い環境税率を課して、その税収を一般減税に充てることを述べている⁽⁹⁾。この考え方は、次の第3章で論じる減税に相当する。

天野（2004）では、環境税収を財源として、排出削減の計画をオークション方式で買い取るというユニークな提案をしている⁽¹⁰⁾。このオークション方式により、削減費用の低い効率的な企業が入札に成功することになる⁽¹¹⁾。

宮島（1993）では、環境税収の使途を「一般財源」か「特定財源」かという視点から検討している⁽¹²⁾。一般論的な視点では、「一般財源」としつつも、実際問題としては目的税化が支持されると結論付けている⁽¹³⁾。

足立（2004）では、既存の税のみならず社会保険料の減免についても言及している点で本稿と親和性が高い。しかし、基本的には保険料の減免のみに言及しており、本稿の様に、公的医療保険制度の自己負担率の軽減等にまでは言及していない。

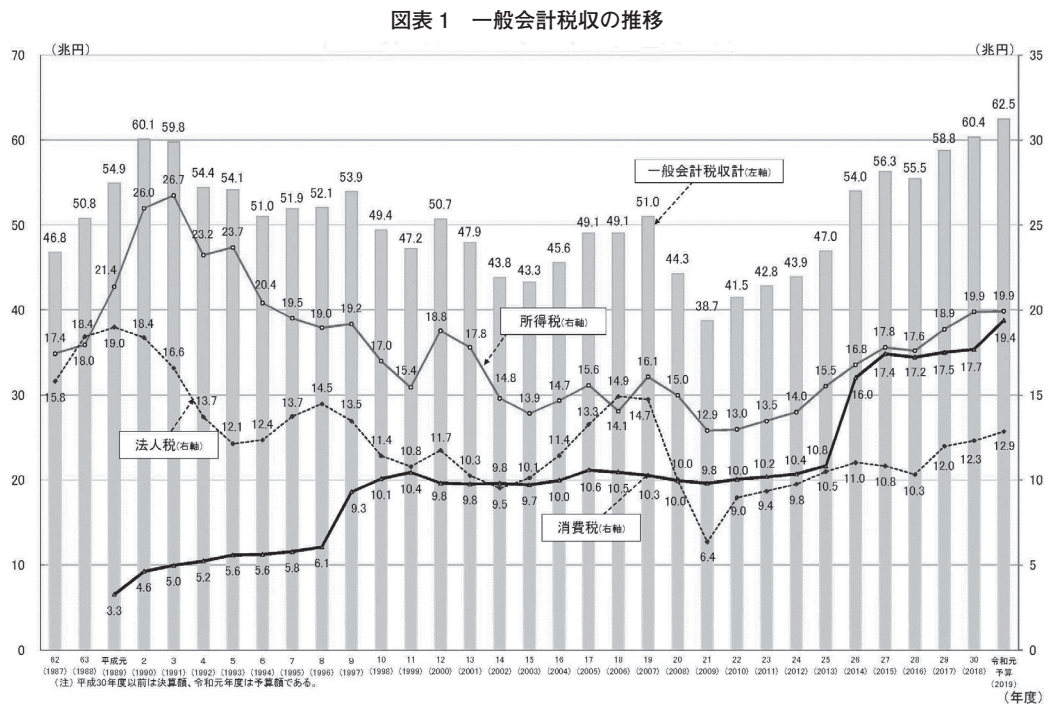
以上の様に、環境税収の使途としては、様々な論点について考え方が異なる。本稿では、各使い道について、項目ごとに検討していく。

3. 租税制度

はじめに、環境税収の使い道として、減税を取り上げる。「2. 環境税における『二重の配当』と税収の使途」で説明したように、環境税の「二重配当」という場合、その使い道で想定されているのは、通常は既存の税の減税である。本稿では、所得税、法人税、消費税、資産課税について論点を検討する。

3.1 所得税

所得税は基幹税の中でも、税収が最も高く、日本の租税収入の柱を成すものである。税収の規模の推移については、次の図表1に示されている。



所得税は、個人の所得にかかる税金であり、税収規模もさることながら、その適用範囲も基幹税の中では消費税に次いで広い。従って、環境税の税収の使い道として、所得税の減税を行う場合、税収還元之恩恵が比較的広く行き渡るメリットがある。また、上述のように、環境税の「二重の配当」は、そもそも既存の税の非効率性を減ずる（第2の配当）という目的があり、その点を考慮すると、労働意欲を阻害している所得税の減税は、環境税の税収の使い道として、あり得る選択肢である。

一方で、環境税の税収を所得税の減税に用いるには、いくつかの課題も存在している。課題の一つ目は、課税所得金額未満の低所得者に恩恵が行き渡らないことである。環境税として、どのように制度設計をするかにもよるが、仮に電気料金に比例して徴収するとなると、課税所得金額未満の低所得者も生活を営んでいく中で、環境税の負担を負うことになる。そのうえ、環境税の税収還元之恩恵も受けられないとなれば、当該政策パッケージは低所得者に不利であり、垂直的公平性の観点から問題が生ずることになる⁽¹⁴⁾。二つ目の課題は、環境税の税収を所得税の減税に用いる根拠が不明なことである。環境税の税収を所得税の減税に用いることは、例えば、環境税として炭素税を想定すると、二酸化炭素を排出している経済主体から所得税を負担している経済主体に所得移転が発生する。しかし、その所得移転の合理的な根拠は明らかではない。仮に、「二重の配当」の理論によって、経済効率性の観点から所得税の減税が望ましいとしても、不合理な所得移転は増税対象となる経済主体からの反発を受ける恐れがある。当該経済主体が反発すれば政治的な観点から実行が困難になる。

3.2 法人税

法人税は法人所得を課税ベースとする課税である。法人税の税率は、法人の区分および法人所得水準の段階によって異なる⁽¹⁵⁾。法人税の規模は基幹税とはいえ、所得税、消費税と比較すると、その規模は小さい。

環境税の税収の使い道として、法人税の減税には、次のようなメリットがある。上の議論で見たように、環境税の「二重の配当」は、経済的な非効率性を引き起こしている既存の税を減税することによる経済効率性の向上（第2の配当）を意図している。法人税についても、企業にとっては事業コストに他ならないため、企業活動にとって負の影響（例えば、国際競争力の低下、投資意欲の低下など）が生じる。環境税の税収還元として、法人税の減税を行えば、企業活動に正の影響を与え、経済が活性化するなど経済効率性の向上が期待できる。

しかし、環境税の税収の使い道として、法人税の減税には課題もある。まず、法人税の減税は、文字通り法人にしか減税対象にならないという問題がある。法人でない個人事業主は減税の対象とならないのである。仮に他の条件が同じであって、法人の場合には減税、個人事業主の場合には減税なし、ということになれば水平的な公平性が満たされない。こうした政策パッケージは実現可能性に疑問がある。一つの解決策としては、法人税の減税を行う一方で、個人事業税の減税も行うことであるが、仕組みが煩雑になる問題がある。また、法人にかかる租税は、法人税

他に法人住民税、法人事業税、地方法人特別税等が存在するが、そうした税の減税まで行うかについても検討を要する。

3.3 消費税

消費税は1989年4月に導入され、1997年4月に5%に、2014年4月に8%に、そして2019年10月に軽減税率を伴って10%に引き上げられた。消費税は図表を見れば分かる通り、基幹税の中でも所得税に次いで税収規模が大きく、しかも、所得税の税収規模に極めて近い水準にまで達している。

環境税の税収の使い道として、消費税の減税には、次のようなメリットがある。まず、消費税は消費に課される税なので、消費を行う経済主体が財政的な負担を負うことになる⁽¹⁶⁾。消費という経済活動は老若男女問わず行うため、その課税範囲は極めて広範囲にわたる。このような消費税に対して、環境税の税収を用いて減税を行えば、恩恵が国民全体に広く行き渡るメリットがある。また、消費税への税収還元の方法は比較的単純に行うことができるのもメリットである。例えば、標準税率を何パーセントか引き下げて、その減税分を環境税収で補填すればよい。しかも、消費税には逆進性があるため、消費税の「減税」は相対的に低所得者に大きな恩恵が行くという、社会政策的な意味合いも生じてくる⁽¹⁷⁾。さらに、環境税の「二重の配当」における、非効率性を引き起こしている既存の税の減税（第2の配当）という視点からも消費税の減税は有効である。なぜなら、軽減税率の導入により、相対価格が変化して厚生損失が生じているからである。環境税の税収を、消費税の標準税率の引き下げに充当すれば厚生損失を減じられる。

一方、環境税の税収の使い道として、消費税の減税を行う場合、課題も存在している。課題の一つ目は、環境税の税収を用いて消費税の減税を行うことの根拠が乏しいことである。経済理論上の効率性の観点からは是認されるとしても、環境税を大きく負担する主な経済主体は、不合理な所得移転だとして納得しない可能性がある。この点は、上の所得税の議論と同じである⁽¹⁸⁾。

3.4 資産課税

資産課税は文字通り、資産に対して課される税であり、財務省によると「資産課税等」のうち、国税として相続税・贈与税、登録免許税、印紙税があり、地方税として不動産取得、固定資産税、特別土地保有税、法定外普通税、事業所税、都市計画税、水利地益税、共同施設税、宅地開発税、国民健康保険税、法定外目的税がある⁽¹⁹⁾。

環境税の「二重の配当」における議論では、その税収の使い道として、資産課税が挙げられることは少ない。それは、税収規模が他の租税項目と比較して小さいことが挙げられよう。税収規模と関係するが、公平性という視点から見ても、税収の使い道として資産課税は適していない。ここでいう公平性とは垂直的公平性を意味している。通常、低所得者は資産額自体も低く、資産税負担も低い。ほとんどの場合には非課税である。そのような状況で、環境税収の使い道として、資産課税の減税が行われると、減税の恩恵が中・高所得者のみに行き渡ることになる。これ

は「3.1 所得税」で指摘した、垂直的公平性と同じである。ただし、「3.1 所得税」のところで論じた、給付付き税額控除という方策は、資産課税においては、ほとんど議論されておらず、この点が資産課税で異なる。

ただし、環境税の税収の使い道として、資産課税の減税というのは、環境税の種類によっては、別の公平性の視点から見て正当化される面もある。本研究で想定している環境税というのは、暗に二酸化炭素の排出に対する税、すなわち炭素税であるが、環境税の唯一のものではない。たとえば、ある工場が排出する有害物質が、近隣地域の環境を汚染している状況で、当該物質の排出に対して課税する場合も環境税とみなしうる。そのような環境税の場合には、税収の使い道として、資産課税の減税というのは正当化されうる。その理由は、当該有害物質の排出によって、土地の資産価値が減少するからである。その資産価値の減少への補償として、資産課税の減税が正当化されるだろう。

以上で議論した、環境税の税収を租税の減税に用いる方策のメリット・デメリットを図表にまとめると以下ようになる。

図表2 減税におけるメリット・デメリット

| 租税項目 | メリット | デメリット |
|------|--|---|
| 所得税 | <ul style="list-style-type: none"> ・還元対象が広い ・労働供給を刺激 | <ul style="list-style-type: none"> ・課税最低限未満の問題 ・所得移転の根拠が不明 |
| 法人税 | <ul style="list-style-type: none"> ・国際競争力の上昇 ・投資意欲の向上 | <ul style="list-style-type: none"> ・個人事業主が対象外（公平性の問題） ・他の法人に掛かる税の扱い |
| 消費税 | <ul style="list-style-type: none"> ・還元対象が広い ・減税が容易 ・逆進性の高い税の負担緩和（低所得者対策） ・複数税率の非効率性の緩和 | <ul style="list-style-type: none"> ・所得移転の根拠が不明 |
| 資産課税 | <ul style="list-style-type: none"> ・近隣住民に害を及ぼす場合の補償 | <ul style="list-style-type: none"> ・垂直的公平性の問題 |

出所：筆者作成

4. 社会保険制度

次いで、環境税の税収の使い道として、社会保険制度の仕組みを通じた還元を取り上げる。環境税の「二重の配当」の議論は、基本的に租税の減税を念頭に置いたものであるが、社会保険制度の特徴として、公権力による強制性を有し、特に社会保険料の賦課においては実質的に租税と同様とみなせる⁽²⁰⁾。

4.1 公的年金制度

公的年金制度は老齢、遺族、障害の3リスクに対応した社会保険制度である。本稿では、財政的に見て最も規模が大きい老齢年金を念頭に議論する。

環境税の税収の使い道として、公的年金制度の仕組みを通じた還元には大きく3通りの方法がある。一つ目の使い道は、社会保険料の軽減である。二つ目の使い道は、給付の増額である。三つ目の使い道は、積立金への繰り入れである。以下順に検討する。

環境税収の使い道の一つ目である、社会保険料の軽減は、現実的な選択肢である。公的年金制度の仕組みとして、1階部分に相当する基礎年金制度については、国民年金制度および厚生年金保険制度の被保険者共に共通しており、その部分での税収還元が現実的である⁽²¹⁾。厚生年金保険制度の保険料負担は労使折半であるため、基礎年金部分の保険料負担の軽減が雇用主の労働コストの減少を引き起こし、労働需要のインセンティブを高めるといった、労働市場の効率性を高める働きも期待できる。しかし、公的年金制度の被保険者は、通常、現役世代であるため、環境税の税収還元の恩恵が当該世代に集中するという不公平性の問題が生ずる。租税制度のところでも同様の議論を行ったが、環境税の税負担者から公的年金制度の被保険者である現役世代への所得再分配が是認される根拠は乏しく、政治的な実行可能性に疑問が残る⁽²²⁾。

環境税収の使い道の二つ目である、給付の増額は、社会保険制度の中では、公的年金制度特有の使い道である。公的年金制度の給付は、厚生年金保険制度と国民年金制度で異なる仕組みとなっているが、社会政策的な配慮から、低年金・無年金が問題となっている国民年金のみの受給者に税収還元の恩恵を与える選択肢も考えられる。この点は制度設計の問題である。

環境税収の三つ目の使い道は、積立金への繰り入れである。日本の公的年金制度は賦課方式を前提としているが、バッファーとしての積立金も有している。公的年金制度における2004年の大改革によって、有限均衡方式という形で、ゆるやかに積立金の取り崩しを行うことにより、給付と保険料のバランスを調整していくことが決められた。「100年安心」というキャッチフレーズで当年金改革は進められたが、逆に言うと積立金が給付1年分にまで減少してしまう100年後の安心は保証されていない。そこで、環境税の税収の使い道として、積立金の繰り入れを行えば、 $100 + \alpha$ 年の安心が得られる⁽²³⁾。この方策は公平性の視点からも是認される。環境税の税収として、炭素税を想定すると、二酸化炭素の排出者が税負担者となる。二酸化炭素の排出は、地球温暖化やそれに伴う気候変動の原因となり得るが、その影響は排出して即座に表出するのではなく、長い年月を経て顕在化することになる。よって、二酸化炭素の排出は、排出者から将来世代への外部不経済を生じさせることになる。環境税の税収の積立金への繰り入れは、将来世代への金銭的なメリットとなるため、当該外部不経済の補償として正当化されうるだろう。

以上で議論した、環境税の税収を公的年金制度のシステムを通じて還元する方策のメリット・デメリットを図表にまとめると、以下のようになる。

図表3 公的年金制度におけるメリット・デメリット

| 公的年金制度 | メリット | デメリット |
|---------|----------------|-----------|
| 社会保険料軽減 | ・現役層の間で対象が幅広い | ・対象が現役層のみ |
| 給付増額 | ・低所得者への社会政策的配慮 | |
| 積立金繰り入れ | ・将来世代への補償 | |

出所：筆者作成

4.2 公的医療保険制度

日本の公的医療保険制度は、年齢と雇用形態によって制度が分かれている。75歳以上であれば、後期高齢者医療制度に加入し、公務員ないし私学教員であれば各種共済、民間の内、大企業であれば組合健康保険、中小企業であれば協会管掌健康保険、それ以外の場合には市区町村が実施している国民健康保険の被保険者となる⁽²⁴⁾。環境税の税収の使い道として、公的医療保険制度の仕組みを通じた還元には、大きく分けて三つの方法がある。一つ目の使い道は、公的医療保険料の軽減である。二つ目の使い道は、自己負担率の軽減である。三つ目の使い道は、高額療養費制度の自己負担限度額の引き下げである。

環境税の税収の一つ目の使い道は、方法としてはポピュラーである。メリットとしては、租税の減税と同様に労働市場の効率性の向上が挙げられる。しかし、実際の制度設計には、困難が伴う。上で見た公的年金制度と異なり、公的医療保険制度の仕組みはより複雑であり、制度が複数に分かれていて、基礎年金のような共通部分もない。しかも、同じ制度、例えば、国民健康保険制度であっても、実施している市区町村ごとに保険料の水準が異なる。このような状況で、環境税の税収を公的医療保険の保険料の軽減に用いることは、公平性の観点から難儀であろう。異なるすべての公的医療保険制度の被保険者が納得するような、税収還元方法を確立して政策として実行するのは困難であると予想される。

環境税の税収の二つ目の使い道は、公的年金制度にはない、自己負担がある介護保険制度および公的医療保険制度の特徴である。税収還元の方法として、自己負担率の引き下げを行うのは、メリットがある。上で見たように、公的医療保険の負担の仕組みは制度間で大きく異なるが、自己負担率の仕組みには、一定の統一性がある。公的医療保険制度の負担率の仕組みは、大きく年齢によって区分されている。75歳以上の場合には、特有の後期高齢者医療制度の被保険者となり、基本的には、自己負担率は1割である⁽²⁵⁾。義務教育就学前の年齢ならば、制度に依らず自己負担率は2割である⁽²⁶⁾。それ以外の場合には、3割負担である。このように比較的、自己負担率の仕組みは統一されているので、自己負担率の引き下げも一律で行いやすいというメリットがある。ただし、この方策の場合、正確には被保険者への税収還元ではなく、保険診療の受診者が税収還元の対象となっている。言うまでもなく、医療需要が高まるのは高齢期であり、税収還元として自己負担率の引き下げを選択すると、その恩恵が高齢者に集中するという公平性の問題が生

ずる⁽²⁷⁾。また、自己負担率を引き下げると、医療需要が増加し、医療費の高騰を招くという問題も心配される⁽²⁸⁾。

最後の三つ目の使い道は、公的医療保険制度特有の税収還元の方法である。上で見たように、日本の公的医療保険制度には自己負担が存在している。これは、国民にコスト意識を喚起させる狙いがある。しかし、医学の向上を背景に、医療費は高騰しがちであり、自己負担率をそのまま適用すると、医療費の自己負担が家計を圧迫し、場合によっては、生活が立ち行かなくなる可能性がある。そのため、高額療養費制度という形で自己負担が一定以上（自己負担限度額）になった場合に、公的医療保険制度から給付が行われる仕組みとなっている⁽²⁹⁾。環境税の税収の使い道として、この自己負担限度額を引き下げの方策が考えられる。医療費で経済的に困難な家計への社会政策的な支援となる。しかし、上記で検討した自己負担率の引き下げよりも対象者が限定され、やはり公平性の問題が懸念される。

以上で議論した、環境税の税収を公的医療保険制のシステムを通じて還元する方策のメリット・デメリットを図表にまとめると、以下のようになる。

図表 4 公的医療保険制度におけるメリット・デメリット

| 公的医療保険制度 | メリット | デメリット |
|----------------------|-------------|-------------------|
| 保険料軽減 | ・労働市場の効率化 | ・制度設計が困難 |
| 自己負担率軽減 | ・制度設計が比較的容易 | ・高齢者優遇 ・医療需給逼迫 |
| 高額療養費制度の自己負担限度額の引き下げ | ・社会政策的支援 | ・対象者が極めて限定的 |

出所：筆者作成

4.3 介護保険制度

介護保険制度は、日本で一番新しい社会保険制度であり、1997年に法律が制定され、2000年から施行されている。被保険者は第1号被保険者（65歳以上）、第2号被保険者（40歳以上65歳未満の公的医療保険加入者）に分かれ、要介護認定を経て介護保険の受給権者となる。

環境税の税収の使い道として、介護保険制度の仕組みを通じた還元には大きく分けて3つある。一つ目は、保険料負担の軽減である。二つ目は、自己負担率の軽減である。三つ目は、被保険者の範囲の縮小（ないし拡大の抑制）である。

環境税の税収の使い道の一つ目である、保険料負担の軽減は最もポピュラーである。現役世代にも対象者が及ぶので、労働市場の効率化が促進される⁽³⁰⁾。しかし、実行に向けては課題が多い。まず、適用範囲であるが、上記の様に40歳以上が被保険者であるので、中・高齢世代に税収還元の恩恵が偏ってしまう。当該政策に関しては若年世代から強い反対にあうだろう。また、介護保険料の負担の仕組みは複雑である。第1号被保険者の場合には、保険者である市町村によっ

て異なる⁽³¹⁾。第2号被保険者の場合には、公的医療保険制度の保険料と一緒に徴収されるので、所属する制度によって異なる。このように複雑な介護保険料の負担の仕組みを前提とすると、スムーズに環境税の税収を還元する方法を設定するのは極めて困難であろう。

環境税の税収の使い道の二つ目は、自己負担率の引き下げである。介護保険制度では、第1号被保険者、第2号被保険者を問わずに、自己負担率は基本的に1割である。したがって、制度設計上の共通性から、環境税の税収を用いて自己負担率を引き下げる方策は実効性が高い。もしくは、現在のところ、自己負担率の引き上げが議論されているが、その引き上げ幅の抑制に、環境税の税収を充当することもあり得る。ただし、保険料負担の軽減と同じように、税収還元の恩恵が行き渡るのは40歳以上の中・高年層のみであり、実際には要介護・要支援となるのは第1号被保険者である65歳以上の高齢者が中心となる。こうした税収還元の対象者の偏りは公平性の観点から問題があるだろう。

環境税の税収の三つ目の使い道である、被保険者の範囲の縮小（ないし拡大の抑制）は、介護保険制度特有の方策である。先に見たように、介護保険制度では、65歳以上の高齢者である第1号被保険者が主な受給権者である。それにもかかわらず、第1号被保険者のみで被保険者を構成するのではなく、40歳～64歳の第2号被保険者を加えているのは、保険財政を維持していくのに必要だからというのが大きな理由である⁽³²⁾。介護保険の財政健全化のために、介護への需要が極めて低い40歳～64歳を被保険者とすることは公平性の観点から望ましくない。そこで、環境税の税収を用いて、介護保険制度の第2号被保険者の年齢を引き上げ、被保険者の範囲を縮小するという方策が考えられる。実際に、何歳まで引き上げられるか、すなわち税収還元の対象者は、税収還元の規模によるが限定的ではある。現在、介護保険財政が逼迫しており、被保険者層の拡大が検討されている。こうした状況を鑑みると、被保険者層の拡大の抑制という形で税収還元を用いるという方が現実的な可能性もある。

以上で議論した、環境税の税収を介護保険制度のシステムを通じて還元する方策のメリット・デメリットを図表にまとめると、以下のようになる。

図表5 介護保険制度におけるメリット・デメリット

| 介護保険制度 | メリット | デメリット |
|--------------------------|------------|----------|
| 保険料軽減 | ・労働市場の効率化 | ・制度設計が困難 |
| 自己負担率軽減 | ・制度設計が容易 | ・対象者が限定的 |
| 被保険者の範囲の縮小 (ないし拡大の抑制) | ・世代間公平性の促進 | ・対象者が限定的 |

出所：筆者作成

4.4 雇用保険制度

日本の雇用保険制度では、「労働者の生活及び雇用の安定と就職の促進のために、失業された方や教育訓練を受けられる方等に対して、失業等給付を支給します。また、失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進等をはかるための二事業⁽³³⁾」が実施されている。

環境税の税収の使い道として、雇用保険制度を通じた還元方法は大きく分けて3つある。一つ目は、他の社会保険制度と同じく、保険料負担の軽減である。二つ目は、失業手当の増額である。三つ目は、雇用対策事業への充当である。

環境税の税収の使い道の一つ目である、保険料負担の軽減は、公平性の視点から合理性がある。環境税という形で、高率の税を課すと、特定の産業に租税負担が集中し、結果として産業構造が変化する。産業構造の変化は、しばしば、摩擦的失業を引き起こす。例えば、環境税として、炭素税を想定すると、二酸化炭素を多く排出している産業の租税負担が相対的に過重になる。そうすると、相対的に炭素税負担が軽い産業が栄える形で産業構造が変化していくであろう。その際に、二酸化炭素を排出する産業に属する企業に雇用されていた労働者は、失業の憂き目にあう可能性が高くなる。また、こうした労働力の調整については、企業側も労務上のコストが生じる。したがって、その補償として、被保険者の保険料負担を軽減することは、公平性の視点から合理性がある⁽³⁴⁾。ただし、この保険料負担の軽減という方策には問題もある。それは、そもそも雇用保険制度が被雇用者を対象としている点である。自営業者はそもそも雇用保険制度の対象ではないのである。したがって、環境税の税収の使い道として、保険料負担の軽減を行うと、税収還元の恩恵が被雇用者だけに集中し、自営業者には行き渡らない問題がある。環境税の負担および産業構造の変化の影響は自営業者にも及ぶことを鑑みれば、公平性に欠ける。

環境税の税収の使い道の二つ目である、失業給付の増額は、一定の合理性のある税収還元方法である。なぜなら、高率の環境税の負担によって失業リスクが高まるのはもちろんであるが、実際にリスクが顕在化したのが失業者であり、その者達への給付が失業給付だからである。ただし、失業の原因が高率の環境税に帰せられるかという識別の問題が生ずる。また、高率の環境税は、被雇用者だけでなく自営業者にも倒産などの経済的なリスクを顕在化させる。しかし、雇用保険の対象は被雇用者のみであり、自営業者には税収還元の恩恵が行かない。また、税収還元の範囲適用という意味では、被雇用者のみであり、自営業者はもちろん、無職の学生や高齢者等には恩恵が行き渡らない。公平性の観点から問題がある。

環境税の税収の使い道の三つ目である、雇用対策事業への充当については、上で見た議論よりもさらに合理性が高い。上の議論では、雇用保険の失業給付が被雇用者特有の性質であり、それゆえに税収還元の恩恵が偏ってしまうのが問題であった。しかし、雇用対策事業に関しては、無職者すべてが対象となるため、自営業者から廃業した者も含まれることになる。したがって、雇用対策事業への充当は望ましい。言うまでもなく、雇用対策事業への充当は産業構造の変化によ

る失業への対策となっていることから合理性がある。

以上で議論した、環境税の税収を雇用保険制度のシステムを通じて還元する方策のメリット・デメリットを図表にまとめると、以下のようになる。

図表6 雇用保険制度におけるメリット・デメリット

| 雇用保険制度 | メリット | デメリット |
|------------|--------------------------|-------------|
| 保険料軽減 | ・労働力調整コストの補償 | ・対象者が被雇用者のみ |
| 給付増額 | ・環境税の賦課と整合的 | ・対象範囲が限定的 |
| 雇用対策事業への充当 | ・環境税の賦課と整合的 ・対象者がより広い | |

出所：筆者作成

5. 他の社会政策

これまで、環境税の税収の使い道として、租税制度、社会保険制度の仕組みを通じた還元について議論してきた。最後に、環境税の「二重の配当」の元々の議論からは少し離れるが、新たな展望として、上記とは異なる社会政策上での還元について検討していく。社会政策は多岐にわたるが、本研究では、教育制度、子育て支援、環境政策について取り挙げて議論を進める。

5.1 教育制度

まず、環境税の税収の使い道として、教育制度への財源に充当する方策を検討する。ここで、具体的に教育制度のどの分野のいずれの施策に財源を充当するかについては明言しないが、例えば、すでに実施されている「高等学校等就学支援金制度⁽³⁵⁾」や大学生への奨学金制度、そして度々議論されている給食費の無料化などが挙げられる。経済学的な視点から言えば、教育制度を国が整備する理由は、教育により生ずる外部経済性の存在である。教育投資は、人的資本の深化を通じて、自己の将来の期待賃金を引き上げるだけでなく、国の発展に貢献する人材が育成されるといった外部経済性がある。その場合、教育制度を市場に任せていたのでは、社会的に最適な教育投資はなされないため、教育制度を公的に整備することが経済効率性の観点から正当化される。環境税の「二重の配当」の議論が、そもそも経済効率性の観点から議論されていることを踏まえれば、環境税の税収の使い道として、教育制度への財源の充当に用いることは十分に検討に値する。雇用の非正規化を背景に、世帯の所得格差が拡大している中であって、教育の機会均等を推し進めていくことは重要な社会政策となる。また、教育制度への財源の充当は、結果として、世帯の教育費負担を軽減させることになるため、日本における最大の問題である少子化対策にも資することになる。

5.2 子育て支援

環境税の税収の使い道として、子育て支援の財源に充当する方策も検討に値する。子育て支援という上記で検討した教育制度と重なる部分も多いが、ここでは、主に妊娠・出産期や子供の幼少期に対する子育て世帯への支援を念頭に置く。想定している支援としては、2019年10月から開始された「幼児教育・保育の無償化⁽³⁶⁾」や妊娠・出産による休業補償などを想定している。環境税の税収の使い道として、子育て支援の財源に充当するのは、公平性の視点から合理性がある。上の公的年金制度の節でも議論したように、例えば、環境税として炭素税を想定すると、二酸化炭素の排出に課税することになるが、二酸化炭素による地球温暖化や気候変動の影響が表れるのは将来時点である。こうした影響により、将来時点において、環境に関わる直接的な被害だけでなく、厳しい排出抑制による経済への影響、エネルギー価格の上昇による家計への圧迫が生じる。そのため、人生百年時代と言われる今日にあって、幼年期にある子どもたちにメリットがある子育て支援は、異時点間の補償という観点から、公平性のある税収還元方法である。

5.3 環境政策

最後に、環境税の税収の使い道として、環境政策に掛かる費用の財源への充当を取り上げる。すなわち、環境税という形で外部不経済を市場に内部化して、資源配分上の効率性（環境の改善）を高めつつ、得られた税収を環境政策に用いることにより、更なる環境の改善を目指す施策である。この施策を行えば、ある特定の環境状況への目標設定をクリアするのに必要な環境税率は引き下げられることになる。例えば、日本がパリ協定を順守しようとするれば、極めて高率の炭素税が必要となり、経済への打撃は大きい。特に、高率の環境税は環境負荷の強い特定の産業に大きな影響を与え、経営体力の乏しい中小企業にとっては倒産のリスクが高い。このような状況を考えれば、環境税の税収の使い道として、環境政策の財源に充当することは合理性がある。実際、上で見たように、税収還元として環境政策の財源に環境税の税収を充当している国もある。設定目標のクリアに向けて必要な環境税の税率が高ければ高いほど、環境政策への財源の手当てに充当することの正当性は高まる。また、環境政策が企業支援型であれば、公平性の視点から見ても合理性がある。なぜなら、環境税を主に負担するのは企業だからである。

6. まとめと今後の展望

本稿では、環境税収の使い道について、個別具体的に検討してきた。パリ協定の発効を受けて、本格的に環境問題に取り組むにあたり、環境税は有力な選択肢である。環境税を導入するにあたっては、各経済主体に負担を強いることになるため、政治的な実行可能性を考慮する必要がある。環境税には「二重の配当」論があり、経済効率性のみならず公平性からの検討も重要であり、ひいては政治的な実行可能性にもつながることになる。

本稿で示したように、環境税収の使い道は様々である。本稿では、既存の税の減税、社会保険制度のシステムを通じた還元、他の社会政策の財源への充当について検討してきた。いずれの使い道についてもメリット・デメリットが存在する。取るべき道としては、いずれか一つの使い道に限定するのではなく、複合的な視点から、それぞれの使い道を併用する方が考えられる。また、使い道を限定する場合には、当該環境税は目的税の性質を帯びることになる。その場合、環境税の負担者から還元者への所得再分配が発生する。当該所得再分配が租税論からいかに正当化されるかについても検討を必要とするだろう。

本稿では、税収の使い道について、制度論の視点から検討してきた。実際に政策を実行する場合には、データサイエンスに基づく、実証分析の結果をも考慮する必要がある。公的年金制度のシステムを用いた、環境税収の還元についての数値分析については、注に掲げた共著における拙稿にてなされている。今後は、他の使い道についても、実証分析が進められることが期待される。本稿で行ったような制度論と実証分析の結果を併せて、実際の政策として、どのような環境税収の使い道が政治的に実行可能で効果的なのかを探っていく必要があるだろう。

《注》

- (1) 本研究成果は、(独)環境再生保全機構による環境研究総合推進費（課題番号：2-2008、体系的番号：JPMEERF20202008）の助成を受けている。
- (2) 環境省「地球温暖化対策のための税の導入」<https://www.env.go.jp/policy/tax/about.html#sec05>（アクセス日：2020年8月19日）
- (3) 関連する研究成果として、Arimura, T. H., Abe, T. (2020) がある。
- (4) 例えば、日本経済研究センター（2019）では、将来的に1万円の環境税を示唆している。
- (5) 他には、環境税と削減に対する補助金のセットにより、必要とする環境税率を低く抑える方法もある。
- (6) 「二重の配当」に関する反論を含めた議論については、浅野（2009）を参照のこと。なお、若林・木村（2018）では、ポーター仮説を考慮して、三重の配当について議論している。
- (7) 例えば、藤田（2001）pp. 35-39で整理されている。
- (8) 浅羽（2007）p. 129
- (9) 石（2004）p. 12
- (10) 天野（2004）pp. 18-20
- (11) ただし、削減をどうモニタリングするかの問題が残る。
- (12) 類似の論点として、飯野（2007）pp. 36-37では、環境税について「目的税なのか一般税なのか」という視点から検討している。
- (13) 宮島（1993）pp. 42-43
- (14) 解決策としては、給付付き税額控除を採用する方が考えられる。
- (15) 法人税の税率については、国税庁「No. 5759 法人税の税率」<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/hojin/5759.htm>（アクセス日：2020年3月13日）、に記載されている。
- (16) 帰着の問題は煩雑になるので無視する。
- (17) 消費税率の引き上げの財源は社会保障財源に充当されることとなっている。したがって、消費税率を引き下げて、その減収分を環境税収で補填する場合には、環境税収が間接的に社会政策の財源として充当されることになる。
- (18) ただし、消費税の場合には、所得税よりも課税範囲が広範囲に及ぶため、当該所得移転の受け手側

である消費者の方が数は多い。当該所得移転によって、消費者は金銭的なメリットを享受できるため、環境税の税収の使い道として、消費税の減税に用いることに賛成するだろう。単純な多数決で見れば、政治的な実行可能性はあるかのように見えるが、ことはそう単純ではない。それは、環境税の場合には、大きな負担が特定の経済主体（例：二酸化炭素を大量に排出する企業）に及び、消費税の減税の場合には、広く「薄く」国民に恩恵が行き渡る。結果として、政治的に行動を起こすのは、反対費用を負担してでも、回避によってメリットがある環境税を潜在的に負担する経済主体（＝企業）のみであり、やはり、政治的な観点から実行可能性に難がある。

- (19) 財務省「税の種類に関する資料」https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a01.htm (アクセス日：2020年3月10日)
- (20) 実際、国民健康保険においては、保険料ではなく、保険税として徴収する自治体もある。また、Takeda, S., Arimura, T. H. (2020) の分析も参考になる。
- (21) 具体的な実証分析の研究として、Asakawa, K., Kimoto, K., Takeda, S. & Arimura, T. H. (2020) がある。
- (22) ただし、政府は全世代対応型の社会保障を推し進めており、高齢者偏重の現状を鑑みると、現役世代に集中的に恩恵が及ぶのは方針と一致する。
- (23) α の値は税収還元規模と積立金の取り崩し速度によって決定される。
- (24) 被雇用者の場合には、その扶養家族も同制度の対象となる。
- (25) 現役並み所得がある場合には3割になる。
- (26) なお、多くの自治体で医療費補助等の福祉制度がある。
- (27) 公的医療保険制度の保険料負担の仕組みとして、後期高齢者医療制度での給付の内、後期高齢者自身が負担しているのは1割であり、他の多くは公費負担や他制度からの支援金に頼っている。こうした保険料負担の公平性の問題があるなかで、自己負担率（すなわち裏を返せば給付率）の仕組みにおいて、後期高齢者を優遇することになるのは、政治的な反発を招く恐れがある。
- (28) ただし、医学上の観点から受診が望ましいにも関わらず、経済的な理由から受診を控えていた患者の場合を考えると、必要な医療費が計上されているだけであり、特に問題はない。
- (29) 仕組みは所得水準によって異なり、複雑であるため、ここでは詳しく立ち入らない。
- (30) ただし、介護保険制度の被保険者は40歳以上なので、効率化の恩恵は限定的である。
- (31) 厳密に言うと、介護保険の保険者となり得るのは、市町村の他に、東京都23区などの特別区、複数の市町村からなる広域連合である。
- (32) 他には40歳になると、年齢に起因する要介護者となる疾病に罹患する確率が高まる点、自身の親世代が介護を必要とする高齢期に突入する点が挙げられる。椋野・田中（2020）の解説が参考になる。
- (33) 厚生労働省「雇用保険制度」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koyouhoken/index_00003.html (アクセス日：2020年3月11日)
- (34) 雇用保険の保険料負担者は雇用主と被雇用者である。環境税収の使い道として雇用保険料の軽減に用いることは、制度の財政的な安定性の観点からも被雇用者に恩恵がある。
- (35) 詳しい説明は、文部科学省「高校生などへの就学支援」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/1342674.htm (アクセス日：2020年3月12日)、を参照のこと。
- (36) 詳しい説明は、内閣府「幼児教育・保育の無償化」<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/musyoushouka/index.html> (アクセス日：2020年3月12日) を参照のこと。

参考文献

- Arimura, T. H., Abe, T. (2020) The impact of the Tokyo emissions trading scheme on office buildings—what factor contributed to the emission reduction?—, *Environmental Economics and Policy Studies*, published online, pp. 1-17

- Asakawa, K., Kimoto, K., Takeda, S. & Arimura, T. H. (2020) Double Dividend of the Carbon Tax in Japan — Can we increase public support for carbon pricing? —, Arimura, T. H., Matsumoto, S. ed. (2020) *Carbon Pricing in Japan*.
- Takeda, S., Arimura, T. H. (2020) A Computable General Equilibrium Analysis of Environmental Tax Reform in Japan, *RIEEM Discussion Paper Series*, No. 2002
- 足立治郎 (2004) 『環境税 — 税財政改革と持続可能な福祉社会 —』 築地書館
- 浅野耕太 (2009) 「環境税の二重の配当について」『人権フォーラム』第23号、pp.36-41
- 浅羽隆史 (2007) 「道路特定財源の環境負荷税化と二重の配当の使途」『中央大学経済研究所年報』第38号、pp.117-136
- 天野明弘 (2004) 「2 討論1 地球温暖化対策パッケージ」, 「シンポジウム・環境税 第I部 環境税とその導入をめぐる」、『環境税』東洋経済新報社、pp.16-20
- 有村俊秀・武田史郎・尾沼広基 (2018) 「炭素価格の二重の配当 — 環境と経済の同時解決に向けて —」『環境経済・政策研究』第11巻、第2号、pp.73-78
- 飯野靖四 (2007) 「第2章 環境税をめぐる諸問題 — いわゆる環境税について —」、日本都市センター編 (2007) 『環境税をめぐる理論と自治体の課税』日本都市センター、pp.27-40
- 石弘光 (2004) 「1 環境税とその導入をめぐる」、 「シンポジウム・環境税 第I部 環境税とその導入をめぐる」『環境税』東洋経済新報社、pp.3-16
- 環境省「地球温暖化対策のための税の導入」<https://www.env.go.jp/policy/tax/about.html#sec05> (アクセス日: 2020年8月19日)
- 厚生労働省「雇用保険制度」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koyouhoken/index_00003.html (アクセス日: 2020年3月11日)
- 国税庁「No.5759 法人税の税率」<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/hojin/5759.htm> (アクセス日: 2020年3月13日)
- 財務省「税収に関する資料」https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a03.htm (アクセス日: 2020年3月8日)
- 財務省「税の種類に関する資料」https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a01.htm (アクセス日: 2020年3月10日)
- 内閣府「幼児教育・保育の無償化」<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/musyouka/index.html> (アクセス日: 2020年3月12日)
- 日本経済研究センター (2019) 「デジタル経済への移行、温暖化ガスは6割減 — 2050年8割削減には1万円の環境税 —」<https://www.jcer.or.jp/economic-forecast/2019057.html> (アクセス日: 2020年8月19日)
- 藤田香 (2001) 『環境税制改革の研究 — 環境政策における費用負担 —』 ミネルヴァ書房
- 宮島洋 (1993) 「環境税 (炭素税) の租税論的検討」、石弘光編 (1993) 『環境税 — 実態と仕組み —』 東洋経済新報社、pp.31-46
- 椋野美智子・田中耕太郎 (2020) 『はじめての社会保障 — 福祉を学ぶ人へ (第17版)』 有斐閣
- 文部科学省「高校生などへの就学支援」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/1342674.htm (アクセス日: 2020年3月12日)
- 若林雅代・木村宰 (2018) 「炭素税と三重の配当論」『電力経済研究』第65号、pp.55-66

Implementing Tax Reductions and Strengthening Social Security and Social Policy from the Double-Dividend of Environmental Tax

Kouichi KIMOTO

Abstract

In this paper, the author examined the double dividend of the environmental tax. Specifically, it assumed that this could be used to implement a reduction in income, corporate, consumption, and property taxes. Another point of focus was how it could be used to improve the social insurance system, specifically the public pension system, public health care insurance system, long-term care insurance system, and employment insurance system. The author also examined other social services and policies that could be strengthened due to the gain in tax revenues stemming from the environmental tax. Various methods of revenue recycling have their advantages and disadvantages; therefore, it is important to take measures to implement them appropriately. In addition, the results of the data analysis should also be considered when implementing future policy of revenue recycling.

Keywords : environmental tax, double-dividend, tax system, social insurance system, social policy