

中国における環境税導入の可能性

—北京市でのアンケート調査とドイツの実例—

705-022 林 雅 指導教官 河辺俊雄

Survey on the Feasibility of Implementing Eco - tax in China

— Survey among Beijing Natives and a Case Study of German (Eco - tax) —

LIN Ya

I . 序

地球環境問題や自然破壊が深刻さを増す中で、持続可能な開発と発展のためには、人間と自然環境との調和が不可欠である。1992年の地球サミットでは、地球問題が深刻な課題であることが明らかになった。特に、地球温暖化は最重要課題であり、具体的な対策が求められ、気候変動枠組条約が調印された。その第3回締約国会議(COP3)が1997年京都で開催され、京都議定書が採択され、国際的な環境保護への取り組みがなされた。

京都議定書で定められた温暖化ガスの削減目標を達成するための、経済手段として、「環境税」や「排出権取引」の導入が有効な対策として検討されている。石(1999)が指摘したように、環境税は環境負荷の抑制を目的とし、環境に負荷を与える物質に課税を行う税である。直接規制的手法ではなく経済手法によることで、外部不経済を経済内部に取り込むことが期待される。アメリカの州やEU各国では既に環境税が導入されている。ドイツなどでは環境税制の改革により社会全体や環境に大きな変化が生じた。現在では環境税の導入は世界的潮流となりつつある。

中国では1978年以後の改革開放以来、環境汚染を抑制するために環境保護政策を実施してきた。しかし、今日の環境汚染の状況を見ると、環境保護政策は一定の効果を発揮したが、大きな成果をあげたと評価できるとは言い難い。今後も引き続き急速な経済成長を見込む中で、環境問題への対処は重大な国家的関心になっている。中国政府は、ドイツにおける環境税導入と環境税制改革の実施に対して、非常に注目している。

本稿は、環境税に関する先行研究を概観した上、ドイツで行われた環境税および環境税制改革の実例を検討し、中国における環境税導入の可能性を探る。中国では環境税導入に関する調査はほとんど行われていない。そこで、今回北京において「中国における環境税導入の可能性調査」を行った。

II. ドイツの環境税導入および環境税制改革

ドイツ社会が1980年代初頭に直面したもっとも基本的な問題は、失業問題と環境破壊である。環境破壊の深刻化や直接規制に対する批判が環境・エネルギー税導入の背景であった。環境・エネルギー税導入は国民生活に大きな追加的負担を及ぼすことになり、炭素税のような、化石燃料やエネルギーに対して広い課税ベースを設定して税をかける場合には、比較的低い税率とし、税制改革を効果的に行う必要である、と指摘された。ドイツ経済研究所が1994年に発表した環境税制改革の画期的な提案により、本格的な環境税の強化が行われることとなった。それは、「環境問題と失業問題の同時解決」という政策であり、環境税の導入は3段階で実施され、同時に包括的税収中立的な環境税制改革を行った（諸富,2000）。

環境税制改革の第1段階は、1994年4月1日からエネルギーのガソリン・ディーゼル（軽油）や電力（消費）、暖房用燃料、天然ガスへの課税を行い、2003年12月31日において終了した。環境税による税収のほとんどは社会保険料の雇用者負担の引き下げに用いられた。この1段階における税収の総額は1998年の341億ユーロから2003年の527億ユーロとなり、55%が増加した。

環境税導入による第1次環境税制改革の5年間で、環境は改善し社会全体に着実な成果が表れた。主な環境面での変化は、以下の5つである。

- (1) 交通面では、燃料消費量およびCO2排出量が初めて4年連続（2000～2003）で減少傾向が続いている。1999年に比べて、CO2の排出量は6～7%減少した。
- (2) 公共交通の利用客数は、1998年までは連続して減少していたが、環境税の徴収による環境税制改革以後、このような現象は改善され、ドイツ連邦統計局のデータによると1999～2003年の5年間で、公共交通の利用乗客数は年々増加している。
- (3) 環境税の徴収により、燃費が新車購入で考慮する大きな要因となった。ドイツ国内のドライバーを対象に消費者調査団体が行った調査の結果によると、63%の人が燃料費の上昇のため次の車の購入を控えている。また、車を購入する時の要因として、89%の人が環境に対する配慮を挙げている。
- (4) 環境税収入の一部は、天然ガス使用に対する補助金に用いられる優遇税制があり、ドイツ国内の天然ガス車の販売台数は2000～2004年、2千台に増え、総販売台数は2万台を超えた。また、2006年からドイツ国内で全国規模の天然ガスステーションの建設が公約された。
- (5) 燃料への課税と環境税収入は再生可能なエネルギー源開発の基金として用いられ、太陽光発電機の生産台数は2倍の増加率となり、ドイツ国内では2002年末4,200,000m²を超える太陽光発電機が装置された。

環境税導入当初、ガソリン価格が高騰するという反対意見が多かった。しかし、実際には、環境税導入によるガソリン価格の上昇は全上昇率の4分の1の影響しかなかった。

また、社会全体から見ると、主に以下の3つの成果がある。

(1) 社会保険料として連邦政府該当部門に繰り入れられた税収は1998年約600億ユーロから2003年の760億ユーロとなり、5年間164億ユーロ（税収の約88%）に増加した。

(2) 約5億ユーロ（環境税収入の3%）の予算が環境プログラムに組み入れられ、連邦政府予算では、再生可能エネルギーの効率改善への投資、古い建物の使用効率の上昇、CO2排出量の少ない画期的な建設技術に対する補助金などに、計上された。

(3) 財政歳入は760億ユーロに増加し、中長期的な社会保険料と雇用補助金の需要に対応できる。

ドイツ環境税制改革振興会（FOS,2005）によると、このような成果が得られたのは、環境税制改革の貢献に加えて、国際市場の原油値段、ドル相場、経済、政府財政計画等の相互作用の結果である。しかし、決定的な要因はエネルギー価格の上昇によって、消費者の行動が影響を受けたことである。さらに、環境税制改革が消費者行動の変化を促した。1999年の環境税導入による環境税制改革は、エネルギーの節約に有効であった。

Ⅲ. 北京市でのアンケート調査

(1) 調査の目的

中国では改革開放以来、環境汚染を抑制するために、「環境保護法」を始めとする多くの環境関連法や環境保護制度を制定し、経済手段としての環境保護機能をもつ租税を作った。しかし、経済発展を重視する政策を取っていたため、これらの政策は環境保護面で一定の効果を発揮したが、まだ十分な成果は現れていない。今後も引き続き急速な経済成長を見込む中で、中国が持続可能な環境保全型社会へ転換するには、重大な国家的関心になっている。環境保護を着実に推進し、改善策を検討する必要がある。

このような現状の中で、今回の調査の目的は、ドイツの環境税導入および環境税制改革の事例を参考にして、中国における環境税導入の可能性を探ることである。

(2) 調査の対象と方法

アンケートの質問事項は、ドイツ連邦環境庁が公開する報告書「環境データ2005」、EUに発表されたドイツを事例とした報告書である「ドイツの環境税制改革の進展」と、中国環境省が発表した「第11期5年環境保護および生態建設計画（草案）」とこれによる市民調査を基に作成した。

本調査は、2006年9月末、北京市内の政府機関である北京市市委党校、北京市統計局と、北京市市宣伝部、北京市社会科学学院の行政機関と、華電集団、清華大学を対象に、直接訪問によるアンケート調査を実施したものである。100名に調査を依頼し、直接訪問で回収したのは60名、後に電話で行ったのが10名、友人に依頼して回収したのは21名で、合計91名を回収した。回答者91名のうち、国家公務員が27名、事業行政公共団体が28名、サラリーマンが17名、工業又は農業が9名、学生が7名、軍人が3名である。学歴では、大学と大学院（またはそれ以上）が80名、

高校が7名、その他が4名である。

今回アンケートの質問事項は大きく以下の9項目に分けられる。

1. 年齢、学歴、職業および彼らの環境保全意識
2. 調査対象者における環境税の認知度
3. 保護機能を持つ現租税に対する市民の意思
4. 中国における環境税導入の可能性
5. 環境税導入後の徴収範囲、対象、税率
6. 環境税の徴収管理、運営事項、用途
7. 環境税導入と同時に、環境税制改革を行う可能性
8. 現行租税の増税や新税導入などの環境税導入の方法
9. CO2削減対策として、化石燃料税の課税と増税に対する市民の意見

表1 調査対象者職業と環境税に対する認知度

N=91

職業	知っている	知らない
事業行政公共団体	19	9
サラリーマン	8	9
国家公務員	7	20
工業または農業	3	6
学生	1	6
軍人	0	3
総人数	38 (42%)	53 (58%)

表2 環境税の導入に対して何か不安を持っていますか？
(複数選択)

N=91

カテゴリ	人数	全体(%)
税金の使途	58	64%
監査機能	51	56%
環境改善の効果	51	56%
合理性	49	54%
その他	2	2%

(3) 調査の結果

回収したアンケートの集計結果について重要な結果を選んで示す。環境税の認知度については、調査対象者の42%が知っている。しかし、環境税が徐々に普及していると考えているものの、表1を見ると、「学生」、「軍人」、「国家公務員」の大多数は環境税を知らないことが明らかになった。

中国における環境税導入について不安を持っている事項を調べた結果、表2に示したように、「税金の使途」(64%)、「監査機能」(56%)、「環境改善の効果」(56%)と「合理性」(54%)の順となっている。この回答結果は、対象者がかつこれまでの政策に対する不信感により、環境税導入に対してもかなり不安を持っているこ

とを表していると考えられる。

表3を見ると、環境税導入に関するこれらの懸念材料を除けば、環境税導入の可能性の回答結果は、90%の人が賛成することが明らかになった。表4は環境税の徴収対象を調べた結果である。「鉱工業」(66%)と「製造業」(63%)を選択した人が大多数を占めている。それに対して、「行政機関」と「非営利法人と個人」に対する徴収対象は20%と低い。

また、環境税の徴収、管理、運営方法については、調査対象者の意見が分かれており、表5のように、「一般財源として中央と地方政府が共同で徴収・管理し、税金は政府案によって共同で運営する」が62%である。この結果を見ると、大多数の者は環境税として徴収した税金が「人民代

表4 環境税の徴収対象（複数選択） N=91

カテゴリ	人数	全体(%)
鉱工業	60	66%
製造業	57	63%
行政機関（政府機関）	9	10%
非営利法人および個人	9	10%

表5 環境税を徴収、管理、運営する方法（複数選択） N=91

カテゴリ	人数	全体(%)
一般財源として中央と地方政府が共同で徴収・管理し、税金は政府案によって共同で運営する	56	62%
目的税として、環境省が徴収し、管理する	41	45%
目的税として、地方から徴収し、税金の一部は地方が管理し、一部は中央政府調査によって管理する	32	35%
一般財源として、中央政府は基本原則を定めて、具体的な徴収、管理、運営は地方の現状によって対処する	19	21%

表6 燃料税（炭素税・エネルギー税）の徴収に対する意見 N=91

カテゴリ	人数	全体(%)
完全に賛成	23	25%
賛成	48	53%
反対	10	11%
その他	10	11%

表7 燃料税（特に自動車関連諸税）を徴収する場合、交通手段はどのようにしますか？（複数選択） N=91

カテゴリ	人数	全体(%)
いまより小排気量の自動車に変える	51	56%
公共手段を利用	48	53%
関係なく使用	14	15%
その他（徒歩・自転車を利用）	4	4%

表大会」を通して、政府案によって公表され、環境保護を目的として使用されるのが望ましいと考えている。表6はCO2を削減するために「燃料税（炭素税・エネルギー税）を徴収する」ことに対する意見の結果である。78%の対象者が賛成すると回答した。また、燃料税（特に自動車関連諸税）を徴収した場合、人々の自動車の使用に影響を与えることに関して、表7の通り「いまより小排気量の自動車に変える」が56%、「公共手段を利用」が53%と多くの者が2つの方法を選んだ。

IV. 考察

今回の中国北京市で実施した環境税導入の可能性の調査結果から、大多数の対象者は、経済手段を使って環境汚染を抑制し、持続可能な生態環境を保つという環境税政を、支持すると思われる。しかし、環境税の徴収、有効使用、管理運営上に対して不安を持っている。このような懸念を除けば、ほとんどの人が環境税の導入に賛成していることが明らかになった。大多数の者は個人を対象に環境税を徴収することに対して、生活水準への影響を避けることが必要であり、徴収対象は主に、関連企業・産業であると考えている。産業別には、鉱工業と製造業が重要で、これらの産業における環境税の課税は「多汚染には高税率」が望ましいことであろう。

大多数が燃料税徴収に対してCO2削減のための、賛成し、それによって、これまでの交通手段を変えると回答した。このことから、環境税の徴収により、消費者の行動が影響を受け、省エネ型のライフスタイルに転換できると推定される。

しかし、今回の調査は対象者の学歴が高く、環境税導入との関係については、調査対象者の属性を十分に考慮して判断する必要がある。とはいえ、今回の調査対象者のような環境保全意識の高い人は政策提言などの重要な役割を果たす可能性が高く、環境税導入の賛意は北京市の環境政策に大きな影響を与えられらる。

V. 結語

中国とドイツでは社会システムに違いがあり、中国でドイツ型の環境税導入および税制改革を行うには、いくつかの課題が残されている。曹（2004）指摘したように、中国の行政権限の不明確さや、モニタリング制度の不備が指摘されており、税収の管理面では税制上の公平の原則と明確の原則が不十分であり、国・地方の税源配分の問題が顕在化している。環境税を導入する際には、税収が「人民代表大会」を通して、政府案によって公表され、環境保全を目的として使用されるべきであろう。

環境保全型の社会に転換するためには環境税の導入だけでは不十分である。ドイツのように、税収を環境保全目的に支出することにより、環境税の「中立性」と「二重配当」を維持して、環境税制改革を行い、環境の改善と雇用の増加、そして新エネルギーの開発に有効利用することが望ましい（藤田, 2001）。中国においても、自国の現状にあわせた環境税を導入し、環境保護を主な目的としながら医療や教育の改善を伴う環境税制改革が必要であり、このような政策により社会問題の解決を図ることが望まれる。環境政策は、国土計画、公共支出政策、直接規制、経済的手段、環境教育、環境情報など総合的な施策を行い、相互補完的に機能することで、環境税の有効性が発揮されるであろう。

参考・引用文献

- 1) 大塚柳太郎・河辺俊雄・高坂宏一・渡辺知保・阿部卓, 『人類生態学』, 東京大学出版社, 2002.
- 2) 石弘光, 『環境税とは何か』, 岩波新書, 1999.
- 3) 諸富徹, 『環境税の理論と実際』, 有斐閣, 2000.
- 4) ドイツ環境税制改革振興会 (FÖS), GREEN BUDGET GERMANY (GBG) Find here information about eco - taxes and green fiscal reforms in single European countries:
「ECOTAX GBG-MEMORANDUM 2004 — GREEN BUDGET GERMANY DEMANDS FOR ECOTAX AND FISCAL REFORM IN GERMANY FROM 2005」, 2005年12月23日, <http://www.eco-tax.info/5EUecotax/index.html>.
- 5) 曹瑞林, 『現代中国税制の研究』中国の市場経済化と税制改革, 御茶ノ水書房, 2004.
- 6) 北京市環境保護局, 「北京市第11期5年環境保護と生態建設の計画(草案)」, 2006年4月.
- 7) 中国環境省(環境保護連合会), 中国「11期5年環境保護計画の意見と建議」, 2005年8月6日.
- 8) 藤田香, 『環境税制改革研究』環境政策における費用負担, ミネルヴァ書房, 2001.
- 9) 宮本憲一, 『環境経済学』, 岩波書店, 1989.