

社会保障の財源としての環境税の可能性

河合伸治

(受付 2016年10月31日)

1. はじめに

現在行われている「社会保障と税の一体改革」は、社会保障の機能強化と財政の健全化を同時に行うことを目的としている。このような改革が行われている背景には少子高齢化が急激に進展している社会情勢がある。少子高齢化が進むことによって年金や医療保険等を受け取る高齢者が激増しているのに対して、その保険料を主に支払っている現役世代の割合は減少の一途を辿っており、この状況は今後さらに進展する見込みである。現状でもこれらの社会保障費は国民から徴収した保険料のみでは賄うことができず、税収や公債金等の公費負担によって補填されている状態であるが、今後さらに少子高齢化が進展すれば、公債金の返済等の形で将来世代への負担が増加し続けていくことになる。

このような状況に歯止めをかけるためには、「社会保障費」の削減か「増税」のどちらか、あるいは両方を選択するしか道はない。そこで政府は「社会保障と税の一体改革」と銘打って社会保障改革に着手していくこととなった。ここでのポイントは、少子高齢化が進展する現状を鑑みると社会保障費の削減が困難であることは明白であるため、「社会保障と税の一体改革」を進めていくためには、増税という選択肢しか残されていないということである。政府は2011年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」を受けて、同年8月には「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」を成立させ、消費税率引き上げによってこの改革を進めて行くという方針を示した。財源が安定して確保できる消費税を徴収して、増税分をすべて社会保障の財源とすることが内閣官房等（2014）にも明記されている。しかしながら、消費税による増税には、所得が低い人たちほど税負担を重く感じてしまう逆進性があるという批判や、また消費にかかる税であるため消費が落ち込み景気が悪化する危険性が高いという指摘もある。

そこで本稿では、消費税増税に代わる社会保障の新たな財源として、2012年10月から施行されている「地球温暖化対策のための税」を利用することを提案したい。いわゆる環境税であると考えられる「地球温暖化対策のための税」で徴収した税金を温暖化対策等の環境対策に使うのではなく社会保障の財源にすることについては疑問の声があがることが予想されるが、すでにドイツ・イギリス等では環境税を社会保障の財源にするという取組みがなされて

いる。本稿では、「社会保障と税の一体改革」の内容について概観したうえで、消費税率引上げが経済に与える影響について確認して、ドイツにおいて環境税が社会保障の財源として使われている事例を紹介し、日本において環境税（地球温暖化対策のための税）を社会保障財源として使用する理論的根拠を示すことを目的とした。

2. 社会保障と税の一体改革

社会保障と税の一体改革では、①「全世代対応型」の社会保障を実現すること、②「将来世代への負担の先送り」を軽減して安定した社会保障制度を目指すこと、③消費税の引き上げを柱に「税制抜本改革」を実施すること、の3点を基本的考え方として掲げている。

従来の社会保障では給付が高齢者中心、負担が現役世代中心となっていた。少子高齢化が進め日本においては持続可能な社会を目指すため、旧来の高齢者3経費（基礎年金・老人医療・介護）中心の社会保障から社会保障4経費（年金・医療・介護・子育て）に拡充することによって、①「全世代対応型」の社会保障を実現することが求められている。

②③については、社会保障制度の財源確保と大きな関係があるが、財源確保に関しては以下の4点が検討事項として挙げられていた。1点目は、①への対応と重複するが、2014年4月1日以前の消費税5%の時の国の消費税収分（4%・1%は地方消費税収分）の用途が高齢者3経費に限定されてものを、社会保障4経費に拡充することである。2点目は、基礎年金の国庫支出分を2009年から引き上げられた国庫負担割合2分の1の財源を確保することである。3点目は低所得者の医療・介護保険料の軽減であり、4点目は消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%へ引き上げることであったが、経済状況に鑑みて10%への引き上げが2017年4月に先送りされたことは周知の事実である。増収分の用途については、全て社会保障の充実・安定化に向けることとなっており、その基本的な考え方については、財務省（2016）によれば以下の通りになっている。社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す観点から、2016年度の増収額8.2兆円については、

①まず基礎年金国庫負担割合2分の1に3.1兆円を向け

②残額を満年度時の

・「社会保障の充実」及び「消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増」

・「後代への負担のつけ回しの軽減」

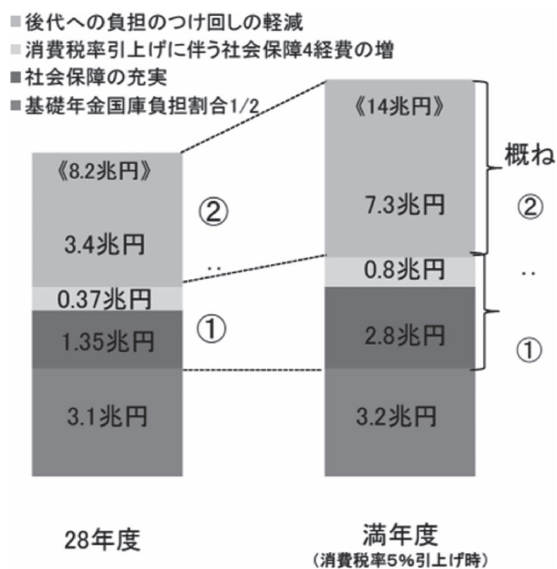
の比率（概ね1：2）で按分した額をそれぞれに向けることになっている。

また、2016年度の増収分の具体的な内訳は、以下の通りである。

消費税が1%増税されることによって税収は2.7～2.8兆円程度増加すると試算されているため、満年度（消費税5%引き上げ時）の増収額は約14兆円になるがその時の算定イメージ

〈28年度消費税増収分の内訳〉		《増収額計：8.2兆円》
○基礎年金国庫負担割合2分の1 (平成24年度・25年度の基礎年金国庫負担割合2分の1の差額に係る費用を含む)		3.1兆円
○社会保障の充実 ^(※) ・子ども・子育て支援の充実 ・医療・介護の充実 ・年金制度の改善		1.35兆円
○消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増 ・診療報酬、介護報酬、年金、子育て支援等についての物価上昇に伴う増		0.37兆円
○後代への負担のつけ回しの軽減 ・高齢化等に伴う自然増を含む安定財源が確保できていない既存の社会保障費		3.4兆円

図表① 平成28年度（2016年度）年度消費税増収分の内訳
出所：財務省（2016）



図表② 消費税増収分 算定イメージ
出所：財務省（2016）

は図表②の通りである。

今後も社会保障費が増加し続けていくであろうことが予想され、2017年4月に予定通り10%に引き上げられたあとも、数年後にはさらなる引上げについて検討されることは容易に想像がつくであろう。

3. 消費税率引上げが経済に与える影響

消費税率引上げが経済に与える影響については多くの論文が見られるが、本稿では松浦

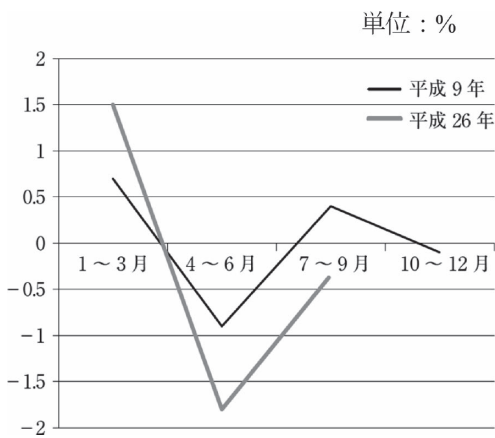
(2012)・小山(2015)を参考にまとめておきたい。

まず、消費税率上げが経済に与える仕組みについて、松浦(2014)では4点があげられている。1点目は「異時点間の代替効果」と「所得効果」である。「異時点間の代替効果」とは、税率引上げ前に消費を増加させ引上げ後に消費を減少させる、いわゆる駆け込み需要と反動減のことである。所得効果とは、税率引上げが家計の実質可処分所得を減らすことによってもたらされる消費の減少のことである。消費税率上げの影響はこの両面から消費に対して影響を与えている。2点目は段階的税率引上げによる効果である。消費税率の段階的引上げについては、駆け込み需要からくる反動減の先送りや経済への負担の平準化といった効果が期待されるという意見がある¹⁾。一方で、事業者の事務コストの増大、度重なる税率引上げが消費者心理に与える悪影響といった理由から、段階的ではなく一気に消費税率を上げるべきであるという意見もある²⁾。3点目は非ケインズ効果である。財政赤字の削減が社会保障に対する将来の不安を緩和することによって、それまで家計が貯蓄に回していたお金が消費に振り向けられるというものである。財政再建が民間需要を喚起する(または財政拡大が民間需要を減少させる)効果であるが、この効果の有無や発生条件については、専門家の間でも意見が一致していない³⁾。4点目は消費税が経済成長に与える効果である。消費税は貯蓄・投資など経済活動に与える影響が比較的小さく、税の中立性を実現しやすい税であるといわれている。法人税増税や所得税増税に比べて消費増税は経済成長に対する負の影響は小さいという試算⁴⁾や、消費税は所得税に比べると勤労世代(現役世代)の負担が少なくなり引退後の課税に備えるために貯蓄をするインセンティブが生まれ資本蓄積や経済成長にも資する税であるという主張もある⁵⁾。

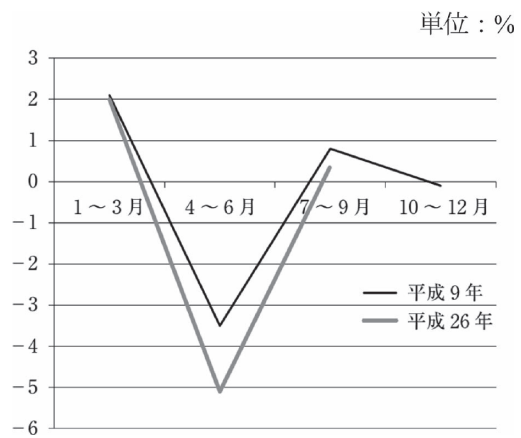
次に、消費税率上げが経済に与える影響を実質GDP経済成長率・民間最終消費支出成長率で確認しておきたい。実質GDP経済成長率とは、国内で生産されたすべての財・サービスの総価値額を時価で示した名目国内総生産(名目GDP)から物価変動分を除いて実質国内総生産(実質GDP)を求め、前年度と比べてどのくらい変化しているかを示したものである。民間最終消費支出成長率とは、経済主体としての家計や民間非営利団体の財・サービスに対する消費需要が前年度と比べてどのくらい変化しているかを示したものである。図表③は実質GDP成長率について、消費税が3%から5%に引上げられた平成9年(1997年)と

- 1) 野口旭(2012)
- 2) 税制調査会資料(2011)
- 3) たとえば、中里(2002)はPerotti(1999)の手法で年度データを用いた分析を行い財政改革の「継続性」を通じて非ケインズ効果が発生する可能性がある」と論じている。これに対して、竹田・小巻・矢島(2005)は四半期データによる分析を行い、先行研究では可能性が指摘されてきた非ケインズ効果は否定されたと主張している。
- 4) Michael Keen et al.(2011)
- 5) 財務省(2010)

5%から8%に上げられた平成26年（2014年）の四半期ごとの変化を示したものである。図表④は民間最終消費支出成長率について、同様に示したものである。図表③・図表④のどちらからも共通して読み取れるのは、消費税率引上げ直前の1～3月期には駆け込み需要が発生しているが、4月1日に消費税率の引上げが実施された直後の4～6月期には反動減としてどちらの成長率も大きく落ち込んでいることがわかる。とくに平成26年（2014年）に行われた5%から8%への引上げ時には落ち込みが激しく、実質GDPについてはその後の7～9月期においてもマイナス成長から脱却できていない。



図表③ 実質GDP成長率の比較
出所：小山（2015）

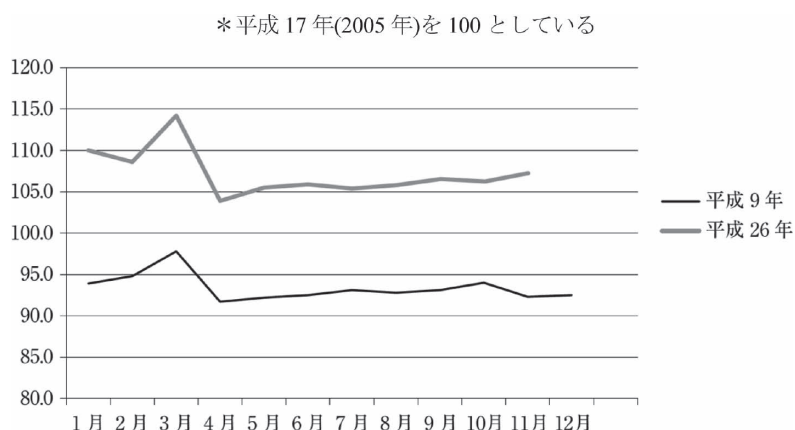


図表④ 民間最終消費支出成長率の比較
出所：小山（2015）

消費税率の引上げが経済に与える影響についてさらに詳しくみるため、消費総合指数を示したものが図表⑤である。消費総合指数とは、個人消費の動向をより正確に把握するため、需要側の家計調査データに振れ幅が大きい高額消費等需要側の統計を組み合わせ推計するものである⁶⁾。

図表⑤からも、やはり消費税率引上げ前の駆け込み需要と4月の消費税率引上げ後の反動減による消費の大幅な落ち込みが見て取れるが、どちらの場合も消費税率が引上げられた後に1～2月の消費総合指数のレベルまでなかなか回復しないことが注目すべき点である。また、消費税率引上げによる反動減は3月と4月の消費総合指数の差としてみると、平成26年

6) 具体的には、需要側からは家計調査を主として用い、振れ幅が大きい高額消費等は供給側の統計を用いて推計する方法で、マクロの消費動向を示す指数を作成する。また、供給側からは、財については月次の販売統計を統合した指数を、サービスについては第3次産業活動指数から個人向けサービス活動指数をそれぞれ作成し、これらを加重平均して総合的な指数を作成する。詳細は清水・永野・塩川（2001）を参照。



図表⑤ 消費総合指数の比較

*平成17年(2005年)を100としている

出所：小山(2015)

(2014年)はマイナス9.8ポイントであり、平成9年(1997年)のマイナス5.9ポイントと比べて大幅な減少となっていることがわかる。以上より、平成26年(2014年)の消費税率引上げは平成9年(1997年)の消費税率引上げに比べて消費に与える影響が大きいといえ、平成9年(1997年)の回復の仕方を考えると、消費税率引上げ前の水準まで回復するのはしばらく先であることが予想される。

4. 社会保障の財源としての環境税

前節で消費税率の引上げが経済に与える影響について検討したが、消費税率が引上げられた後の反動減が大きく、消費総合指数でみると消費税率引上げ前の水準まで回復するにはかなりの時間を要することが確認できた。消費税率の引上げが2017年4月に予定されている10%への引上げで終わらず、今後も引き続き行われるであろうことを考えると、消費税以外にも社会保障の財源になりうるものについて考慮しておくことは大きな意味をもっているといえる。

本稿では、環境税を新しい社会保障の財源として検討することを提案したい。日本では、2012年10月から施行されている「地球温暖化対策のための税」がいわゆる環境税として導入されている。この「地球温暖化対策のための税」は、税制による地球温暖化対策を強化するとともに、エネルギー起源CO₂排出抑制のための諸施策を実施していく観点から導入するものであるとされている。具体的には、原油やガス、石炭といった全化石燃料に対してCO₂排出量に応じた税率を課し、税収は省エネルギー対策、再生可能エネルギー普及、化石燃料の

クリーン化・効率化などのエネルギー起源 CO₂ 排出抑制の諸施策を着実に実施していくこととされている⁷⁾。例えば、リチウムイオン電池などの革新的な低炭素技術集約産業の国内立地の推進、中小企業等による省エネ設備導入の推進、グリーンニューディール基金等を活用した地方の特性に合わせた再生可能エネルギー導入の推進等の諸施策が行われることとなっており、税収を環境対策のみに使用する目的税となっていることが分かる。このような税を社会保障の財源にすることについては疑問の声があがることが予想されるが、すでにドイツ・イギリス等では環境税を社会保障の財源にするという取組みがなされている。

では、ドイツ・イギリス等ではどのような根拠によって環境税を社会保障の財源としていたのであろうか。たとえばドイツは、1999年に行われた環境税制改革（ETR）によって環境税を導入すると同時にその税収を「年金」の財源にあて、そのぶん年金保険料を引き下げるという大胆な政策を行った（年金保険料が月収の20.3%から19.5%への引き下げされた）。その考え方の根底にあるのは、「資源消費や CO₂ 排出に税にかけることで環境悪化にブレーキをかけるとともに、福祉の水準を維持し、しかも企業の社会保険料負担を軽減することで雇用改善と国際競争力の維持にも寄与する」というものである⁸⁾。このように1つの税制で異なる2つの利益を同時にもたらすことを「二重の配当」という。環境税で考えてみると、資源消費や CO₂ 排出に税にかけることで環境悪化にブレーキをかけるという環境の改善による利益（第1の配当）に加えて、企業の社会保険料負担を軽減することで雇用改善と国際競争力の維持にも寄与するという副次的な利益（第2の配当）かも見込まれるということの意味している⁹⁾。これが事実であれば、温暖化対策税のような環境税を導入することは、経済的な負担どころか、利益にもなりうる可能性がある。

1999年から実施しているドイツの ETR については、これまでその効果などについて様々な議論があったが、二酸化炭素排出量の削減、GDP の増加、雇用数の増加（事業主の年金保険料引き下げによる雇用コストの軽減に伴う増加より、GDP の増加に伴うものの方が大きいとみられる）が実証的に確認され、所期の目的を達成しているということから、二酸化炭素排出削減と雇用増という意味での ETR の「二重の配当」は、実証的に明らかにされていると竹内（2007）は結論づけている。つまり、日本においても「地球温暖化対策のための税」を年金等の社会保障の財源に用いることによって、CO₂ 排出量削減と雇用数の増加という「二重の配当」を得られる可能性があるのである。

しかしながら、このドイツの ETR については、いくつかの問題点・課題も指摘すること

7) 第4次環境基本計画（2012年4月27日閣議決定・<http://www.env.go.jp/press/files/jp/19833.pdf> 2016年10月10日閲覧）

8) 広井良典（2009）

9) 朴勝俊（2004）

ができる。竹内（2007）はドイツの ETR の問題点・課題を 3 つ挙げている。1 つ目は、ドイツの環境税では石油・天然ガス・電力に課せられている税が引上げられたのであって、税率は個々のエネルギーの二酸化炭素排出量には着目していないという点である。例えば、石炭・褐炭には、直接課税されていない。これは、国内で算出する石炭・褐炭が依然主要なエネルギー源の 1 つであり、また、石炭労組はシュレーダー社会民主党にとっての重要な支持団体であるからではないかと考えられる。2 つ目は、エコロジー税負担は 2003 年では総額約 2.5 兆円、年金保険料引き下げ額が同約 2.2 兆円（差額の約 0.3 兆円は太陽光発電設備への補助等）、年金保険料の引き下げ率は 2003 年では 1998 年比 1.7% の引き下げといった具合に、いずれもその規模が小さい。規模が小さいので、二酸化炭素排出削減効果も大きなものではない。皮肉にも、ETR が導入されて以降、ドイツの二酸化炭素排出量は減っておらず、横ばい状態が続いている。また、例えば、ガソリンの税金の引上げは、その率が小さくてもガソリンスタンドの表示で一目瞭然であるが、この程度の年金保険料の引き下げはほとんど実感がない。このため、ETR は消費者・企業にとっては環境のためだけの増税に映ってしまう可能性がある。3 つ目は、年金保険料の引き下げ率が一律であるので、業種間・企業間などの負担の不公平が生ずる。こうした不公平については憲法裁判所に提訴されたが、判決は「不公平ではない」となっている。

5. おわりに

本稿は、今後も増大が続くことが確定的である社会保障費の財源として環境税を用いる理論的根拠を示したものである。はじめに社会保障と税の一体改革について概観し、将来にわたって社会保障の財源として増税が不可避であることを確認した。次に、消費税率引上げが経済に与える影響について検討して、特に消費税率が引上げられた後の反動減による経済へのマイナスの影響が大きく、消費総合指数でみると消費税引上げ前の水準まで回復するにはかなりの時間を要することを確認した。以上より、今後の増税は止む得ないものの、消費税率引上げのみに頼ったさらなる増税は経済に対する悪影響等を考慮すれば危険性が高いことが示された。そこから、社会保障の財源として消費税以外の財源も検討してみる必要性が出てくる。本稿では環境税を社会保障費の財源として使うことを提案しているが、その根拠として、ドイツをはじめとする欧米諸国で取り入れられている環境税が、資源消費や CO₂ 排出に税をかけることで環境悪化にブレーキをかけるという環境の改善による利益（第 1 の配当）に加えて、企業の社会保険料負担を軽減することで雇用改善と国際競争力の維持にも寄与するという副次的な利益（第 2 の配当）も見込まれるという「二重の配当」をもたらす可能性があるということを示した。竹内（2007）はドイツの現行の環境税が二酸化炭素排出

削減と雇用増という意味で「二重の配当」が実現できているとしているが、一方でいくつかの問題点・課題も指摘している。日本では2012年10月から「地球温暖化対策のための税」が施行されているが、本稿ではこの税を社会保障の財源として用いることが理論的に可能であることを示すに止まっている。この「地球温暖化対策のための税」を消費税の代わりに社会保障の財源として機能させるためには税率をどのくらいに定めればよいのか、また日本においてもドイツと同様に「二重の配当」が期待できるのか、といった点については今後研究を進めていきたい。

【参 考 文 献】

- 小山修平（2015）「消費税率引き上げによる影響についての一考察」『国際文化研究所紀要』20号，17－38頁
- 財務省（2010）『財政制度審議会財政制度分科会議事録』，財務省<http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/proceedings/zaiseia220518.htm> 2016年10月10日閲覧
- 財務省（2016）『日本の財政関係資料』
- 清水雅之・永野知子・塩川智宏（2001）「消費総合指数の作成について」『景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー DP/01-2』，内閣府
- 篠原克岳（2009）「環境税（地球温暖化対策税）とエネルギー関係諸税について」『税務大学校論叢』61号，138－207頁
- 税制調査会資料（2011）「税制抜本改革に関する経済産業省意見」<http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/12/12/23zen27kai6-1.pdf> 2016年10月10日閲覧
- 竹内恒夫（2007）「日本版環境税制改革：基礎年金一元化，150万人雇用増なども実現」『公共研究』（千葉大学公共研究センター）3巻4号，28－45頁
- 竹田陽介・小巻泰之・矢嶋康次（2005）「非ケインズ効果と rule-of-thumb な家計」，竹田陽介・小巻泰之・矢嶋康次著『期待形成の異質性とマクロ経済政策』，東洋経済新報社
- 田中 薫（2014）「社会保障と税の一体改革についての検討」『高田短期大学紀要』（32），35－42頁
- 内閣官房・内閣府・総務省・財務省・厚生労働省（2014），『社会保障と税の一体改革（パンフレット）』
- 中里透（2002）「財政再建の非ケインズ効果をめぐる論点整理」『経済分析』第163号，内閣府経済社会総合研究所
- 野口 旭（2012）「消費増税は「景気条項」を明示せよ」，『エコノミスト』90(4)，毎日新聞出版
- 朴 勝俊（2004）「環境税制改革の『二重の配当』の可能性をめぐって」『環境税』（環境経済・政策学会編），東洋経済新報社
- 広井良典（2009）『グローバル定常型社会』，岩波書店
- 藤本健太郎（2012）「ドイツの年金改革の動向：支給開始年齢の引き上げ（特集 公的年金の支給開始年齢の引き上げと高齢者の所得保障）」『海外社会保障研究』181，29－39頁
- Michael Keen, Mahmood Pradhan, Kenneth Kang, and Ruud de Mooij（2011）“Raising the Consumption Tax in Japan: Why, When, How?” *IMF STAFF DISCUSSION NOTE* <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1113.pdf>> 2016年10月24日閲覧
- Perotti, R.（1999）“Fiscal policy in good times and bad.”, *Quarterly Journal of Economics*, 114(4), pp.1399－1439