

Institute for Economic Studies, Keio University

Keio-IES Discussion Paper Series

環境税は国際協調になぜ失敗したか？ —EU, 北欧, オランダを事例に—

倉地真太郎、佐藤一光、島村玲雄

2016年2月1日

DP2016-001

<http://ies.keio.ac.jp/publications/5312>

Keio University



Institute for Economic Studies, Keio University
2-15-45 Mita, Minato-ku, Tokyo 108-8345, Japan
ies-office@adst.keio.ac.jp
1 February, 2016

環境税は国際協調になぜ失敗したか？ —EU, 北欧, オランダを事例に—

倉地真太郎、佐藤一光、島村玲雄

IES Keio DP 2016-001

2016年2月1日

JEL Classification: H23; Q58; F53

キーワード: Environment Taxation; Carbon Taxation; International Cooperation; EU;
Nordic Countries

【要旨】

本稿は、先進諸国において環境税がどのように広まったのか、EU、北欧諸国、オランダを事例に分析を行った。グローバル化が進展する近年においても、税制改革は依然として国内の政治的要因に左右される側面を認めることができる。しかしそれと同時に各国の租税政策は、国際機関や国家間の政策協調によっても影響を受ける。環境税もその例外ではない。特に環境問題や環境税制の国際的側面を踏まえれば、環境税の制度設計に関する国家間政策協調あるいは共通国際環境税の導入は取りうるべき選択肢の一つとなる。分析の結果、以下の3点が結論として集約される。第一は、EUにおける租税協調はこれまでのところ失敗しており、積極的な炭素/エネルギー税の提案の性格は単一市場における競争条件を整備するための租税調和へと変質してしまった。大規模な減免措置は各国内における政治的受容性を高める作用をもたらしたが、環境税が持つ費用効率性という利点も財源効果も減少し、ひいては環境税という政策手段そのものへの期待を失わせてしまった。第二に、北欧諸国における炭素税の連鎖的な導入は、北欧諸国がECよりも先んじて環境政策の経済的手段に関する協調を試みてきた成果であるといえる。その政策協調の動因は、①強制力はないが国内環境立法の調整を意図した環境保護条約や調整機関の存在、②歪みのない国際競争力の達成や二酸化炭素排出量といった問題の共有、③二元的所得税の導入に伴う所得税率の引き下げへの代替財源という類似課題であったといえる。しかし、北欧政策協調が強制力を有しないことは、政策担当者間のアイデアの伝播、すなわち非義務的な政策拡散を容易にするが、セクター間の税率格差や税率の統一は困難であり、現在でもその性格は同様である。第三に、オランダは、炭素税の導入の際、EC提案に非常に影響を受け、そしてEC提案の後押しした。それと同時に国際競争力の観点から産業負担の軽減を施す制度設計も行われた。こうした特徴は北欧諸国と比べてそれほど際立っているわけではない。しかしその後、オランダは環境政党の台頭を背景に、EUの炭素税のハーモナイゼーションの失敗にもかかわらず独自路線を歩んだことは特徴的であった。

倉地真太郎

慶應義塾大学大学院経済学研究科

〒108-8345

東京都港区三田2-15-45

shintarouvista@gmail.com

佐藤一光
慶應義塾大学経済学部
〒108-8345
東京都港区三田2-15-45
k.sato.0419@gmail.com

島村玲雄
慶應義塾大学経済学部
〒108-8345
東京都港区三田2-15-45
leosmmr@gmail.com

謝辞：本研究は、「文部省科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（平成26年～平成30年）」による研究成果である。また本研究は、環境経済・政策学会2014年大会において、討論者の京都大学・植田和弘先生から大変有益なコメントを頂戴した。ここに感謝の意を記したい。なお言うまでもなく本稿に残る誤りは全て著者らに帰するものである。

環境税は国際協調になぜ失敗したか？

—EU, 北欧諸国, オランダを事例に—

Why international cooperation on greening tax system failed?

○倉地真太郎・佐藤一光・島村玲雄

Shintaro Kurachi, Kazuaki Sato, Leo Shimamura

1. はじめに¹

本稿の目的は、環境税（炭素税）が国際的に大きな広がりを見せなかった理由について考察を行う。租税政策は、経済のグローバル化が進展する近年でも依然として国内の政治的要因に左右されると考えられている（Swank, D., 2006）。しかし同時に租税政策の形成には、租税競争をはじめとした国際関係が大きな役割を果たしているという意見も根強い。

租税競争（tax competition）の理論は、国家主権を前提として各国が国際的な経済競争に打ち勝つために税率を引き下げること（資本所得率や法人税率等）で国際的に低い税率へと収斂する底辺への競争（race to the bottom）が引き起こされると主張する。このことを環境税に応用して考えるのであれば、国際関係における政策ゲームにおいて、囚人のジレンマが成立することを意味している（Cremer and Gahvari, 2004）。すなわち、どの国においても環境税を導入しないというナッシュ均衡が成立し、外部不経済は内部化されることなく国際的な環境水準の改善は達成されないことが示唆される。他方、租税協調（tax coordination）が前提とするのは協力ゲームであり、国際的な政策ゲームにおけるもう一つのナッシュ均衡であるすべての国における環境税の導入（あるいは引き上げ）を実現することが可能となる。

¹ 本稿は、環境経済政策学会 2014 年大会で執筆者らが報告した論文「環境税は国際協調になぜ失敗したか？」を大幅に加筆・修正したものである。

これらの対称的な理論の中間に次の二つの議論は位置している。政策拡散² (policy diffusion) とは、各国の政策担当者の情報交換による政策アイディアの伝播として位置づけられる。非義務的で自発的な政策拡散は、税率だけを国際的な経済競争の対象とするのではなく、租税構造のあり方そのものによって経済競争という国際環境への対処と、税収の確保という国内政策の調和を図るものであり、租税競争が予想する底辺への競争を防止する効果が確認されているが、かといって租税協調によって実現可能な税制構造を達成できるわけではない。政策拡散とは別に、欧州における国際的な租税政策を分析するには租税調和³ (tax harmonization) も重要な概念である。税制のハーモナイゼーションとは、欧州共通市場の成立を背景として、各国の租税制度を揃えることによって国際的な経済競争の条件を均質化することに主眼がある。それゆえ、租税調和は各国の政策を縛る強制的な政策枠組みであるが、最低税率と特例措置のメニューが示され、その範囲の中で各国の自律的な政策選択の余地が残されている。

環境税の導入・拡大に国際関係が密接にかかわる理由としては、以下の三点が考えられている。第一は、環境問題の国際化である。特に地球温暖化問題や酸性雨はリージョナルな環境問題であるといえるし、財・サービスの国際間移動の活発化はその問題の重要性をいっそう高めている。第二に、環境税は、国境間の資本・労働移動の増加を背景に引き下げられた所得税の税収中立のための代替財源となり得る。実際に1980年代以降、先進諸国の租税構造が所得税から間接税にシフトする傾向が見て取れる。第三は、開放経済下の小国が単独で環境税を導入した場合、国内生産コストの増大が産業の国際競争力の低下を招く。資本が流出することは国内経済にとって有害であるだけでなく、汚染のリーケージ (leakage) を引き起こし、環境政策としても問題がある。そのため、環境税導入の際には控除制度などを利用した産業優遇措置が同時に要求されるが、このことは環境税の環境政策としての利点である費用効率性や財源効果の減少をもたらす。

² 「政策拡散 (policy diffusion)」とは、過去の他の国々 (あるいは国際機関や私的アクター) の政策決定が、ある国の政策決定に様々な形で影響を与えることである。様々な形とは「強制 (coercion)」、 「競争 (Competition)」、 「学習 (Learning)」、 「模倣 (Emulation)」の4つの拡散メカニズムのことを指す (Simmons, Dobbin & Garrett, 2006, p.787)。

³ 租税調和とは、「独立した諸国家の政府がそれらの国々の租税制度の水準と構造、つまり課税される租税の種類、採用される算定ベースおよび適用される税率に関して協定を結ぶ過程」のことである (クノッセン, 1990, 161-162 頁)。租税競争との関係性において租税調和は高い税率を実現するための手段と位置づけられる場合も多いが (Hoel, 1993; Cremer and Gahvari, 2004), 本稿では欧州連合における政策の位置づけとして、租税調和を租税制度の水準と構造を近づける (approximation) ことと定義している。

こうした環境問題や環境税制の国際的側面を踏まえれば、環境税の制度設計に関する国家間政策協調あるいは共通国際環境税の導入は取りうるべき選択肢の一つとなる（諸富，2005）。後述のように欧州連合においても北欧会議においても炭素税に関する租税協調が模索されてきた。しかし、それらの試みの効果は限定的であり、各国の環境税制の制度設計や税収規模は依然として多様である。1990年にフィンランドで導入されたのを皮切りに、1991年にスウェーデン・ノルウェー、そして1992年にデンマーク・オランダも相次いで導入された。その後、環境税制改革はイギリス（2001年）やドイツ（1998年～）等の欧州諸国に広まることになる。しかし、2000年代以降、EUの最低税率指令（2003年）に基づく改革やスイス・アイルランドでの導入例を除き、実際に環境税の導入がこれ以上広がる傾向は観察されていない。あくまでも政策拡散としての広がりを見せているに過ぎず、それゆえどの制度においても大規模な減免措置が導入されている。

EU諸国では2000年代を通じてエネルギー関連税の税収は、税収比でもGDP比でも下がり続けている。欧州理事会と欧州議会での共通環境税の合意の困難さ、排出権取引（EU-ETS）へのシフトなどの要因が考えられるが、本稿では1990年代の環境税導入のムーブメントにおける租税協調の失敗が、その後の流を決定づけたと仮説を立てている。EUにおける国際協調に先立った北欧の税制の政策拡散において、環境税の導入には成功したものの低い税率と税収しか実現できず、それゆえ環境政策としても成功とはいえない程度の実績しか残すことができなかったことが、政策ツールとしての評価を損ねたと考えるからである。

こうした炭素税の政策拡散の成否の要因を分析するために、二つの視点を導入する必要があるだろう。

ひとつは1990年代初期の北欧・オランダの炭素税導入、政策拡散、そして政策協調の関係性についてである。炭素税の政策拡散は北欧会議、EU、OECDなどのさまざまな国際機関を媒介にして行われたが、その影響は一様でない。環境税の政策拡散は他の環境政策と比較して、拡散形式は遅く・均一であるが、そのメカニズムは「強制力的な賦課」や「法的な調和」とは異なり、「非義務的・自発的な拡散」、すなわち政策担当者間の情報交換等に基づく指摘されている（Busch, P. and H. Jörgens, 2005）。炭素税の政策拡散が低税率であった理由も拡散が遅い理由も、政策決定が国内のアクターから強い影響を受けたことによって説明されている（Busch, P. and H. Jörgens, 2005）。

実際に、北欧諸国における同時的な炭素税の導入は北欧会議（Nordic Council）によって調整されたが、その税率は当初極めて低かった。これは、国際競争力の低下を回避する

ために多くの控除が導入されたからである (Andersen, M., E. Martin and A. Ryelund, 2006, p.11) . さらに北欧諸国, とりわけデンマークは他の EU 諸国に炭素税導入を促進する国 (pushers) として見なされている (Liefferink, D. and M. Andersen, 1998) . 他方で最も早く炭素税を導入したフィンランドは, 他国からほとんど良い例として受け取られなかったという. これはフィンランド・ロシアの歴史的な国際関係や外交政策の「フィンランド化」が関係している (Andersen, M.S. and Liefferink, D. (eds.), 1997, p.25) . 他方でオランダの環境税導入は, 1980 年代に提案された EC モデルを採用している (Tews, K., P. Busch and Jörgens, 2002, p.22) . 同時にオランダは「一国ごとの導入についても国際的な導入に対する刺激になるとの観点から, 積極的に評価すべきという立場」をとっていた (大熊, 1993a, 154 頁) .

このように炭素税の政策拡散といっても, 政策の波及の仕方や採用された炭素税の税制度の設計や税收規模もさまざまである. しかし, その影響の仕方はこれまで十分に明らかにされていない. 特に, リージョナルな政策協力を先んじて実施した北欧協力, 対照的なオランダの独自路線が環境税の税收規模の推移にどのような影響を与えたのか. もちろん, 炭素税の政策拡散がさまざまな国際機関を媒介として行われている一方で, 炭素税の政策拡散が国内的な影響に大きく左右されることも無視できない.

いまひとつの論点は, 炭素税のハーモナイゼーションに関して, 国内アクターがどのような影響を与えているかという点である. 北欧三カ国で導入された炭素税の当初の計画では法人に対する負担軽減措置は盛り込まれなかったが, 最終的に国内産業側の強い反発のもとに法人に対する大きな負担軽減がもりこまれた. これは炭素税の導入に関して, 環境改善による受益は広い層に分散し, 支持する誘引が弱いのに対して, 炭素税負担は特定の負担者に集中し, 産業側に対して強く反発する誘引をもたらしたからだという

(Daughbjerg, C. and G., T., Svendsen, 2001) . しかし, こうした炭素税の政治経済学的分析は, 国際政治情勢が各国の炭素税の多様性にどのような影響を与えているかに十分な関心を置いていない.

ドイツの環境史家であるラートカウは長期的な環境政策の成功の条件として, 敵対ではなくある一定の合意が存在していることを挙げている (ラートカウ 2012, 428 頁) . 気候変動に対する炭素税の国際的な導入という問題は, まさに国際的な租税協調によってのみ対処可能となる. それゆえ, なぜ炭素税の導入が各国で十分な成功を収めることができなかったのか, 導入そのものに失敗したのかを考えるにあたって, 国際協力の成功と失敗を分析する必要がでてくるのである. したがって本稿では, 炭素税導入に際して, EU や北

欧会議といった国際的な政策動向と、高い炭素税率を実現できた事例の分析を合わせて行う。分析にあたっては北欧協力機関・EC等の報告書を用いる。

本稿の議論は次のように展開される。第二節では、1990年代以降の環境税の各国の採用動向、税収、控除ルール等を比較することで、環境税の政策拡散がどのような点で成功し、失敗しているかを議論する。第三節では、EC・EUの環境税政策の協調がどのような経緯で上手く行っていないかを概観する。第四節では、北欧諸国の環境政策協力と炭素税の政策協調の動向について分析する。第五節では、北欧と同時期に炭素税を導入したオランダの環境税史を概観する。ここではオランダの独自路線が北欧諸国の政策協調とは対照的なものとして論じられることになる。第五節では、最後に本稿の結論を述べる。

2. 環境税の政策拡散とその評価

本節では、1990年代以降の炭素税の政策拡散の動向を確認し、それを租税論の観点から考察する。炭素税は1990年のフィンランドの導入を皮切りに、1991年スウェーデン・ノルウェー、1992年デンマークとオランダが相次いで導入した。1999年にドイツ・イタリア、2001年にイギリスもそれに続いた。近年では2008年にスイス、2010年にアイルランド、2012年にオーストラリアに導入された。しかしその一方で、2010年にフランスでは炭素税の導入が見送られ、さらには2014年7月にオーストラリアで炭素税の廃止が決定した。

もっとも炭素税といってもフィンランドやスウェーデンのように新税として導入する国やイギリスのように既存エネルギー税制で課税対象外であったエネルギーへの課税を新税・既存税制の改組として導入する国もある（遠藤,2009.2頁）。

したがって各国の炭素税における課税対象、税率、控除の適用、財源の使徒等はさまざまである。まず環境関連税制の税収推移（対GDP比）をみると、OECDの算術的平均は2%台を推移したが、1999年の約2.7%をピークに徐々に低下傾向にある。各国の推移をみると、デンマークとオランダの税収規模が突出して高く（2000年代後半は4%前後）、ノルウェーは1990年代初頭が3.5%前後あったが、それ以降低下傾向がみられる。スウェーデンやフィンランドは国際的に高い水準にあり、3%前後を推移している。

続いて総税収に占める環境関連税制の税収（%）をみよう。OECD合計平均は、5-6%の間を安定的に推移している。デンマークとオランダは、1998年以降他国と差をつけて、リーマンショック前までは9%を維持してきた。他方でスウェーデンは2000年代中頃までOECD諸国合計平均の値とほとんど同一の水準であった。もちろん税収の多寡が、環

境にやさしい税制であるかどうかには繋がらないことは注意が必要であるし、もっとも 1999 年以降の環境関連税の税収が対 GDP 比率で低下していることは、欧州諸国におけるガソリン需要の低下によってある程度説明がつくという (OECD,2006,p.51) .

しかしながら、OECD 諸国がこれまで炭素税のハーモナイゼーションに成功してきたかといえばそうではない。ここで炭素税の平均実効税率 (2013 年) をみよう。2013 年の水準に関しては各国間でバラつきは大きく、最小がメキシコで 2.8%、OECD 加重平均で 27.12%、OECD 算術平均で 52.04%、最高でスイスで 107.28%である。北欧諸国はノルウェーが 93.25%、デンマークが 81.7%、スウェーデンが 78.56%、フィンランドが 60.18%、オランダが 93.25%と比較的高い水準に位置している (OECD,2013 をもとに) .

さらにセクターごとの負担率をみると 住宅・商業と産業・エネルギーの間で国ごとに大きく異なる。OECD 加重平均と OECD 算術平均は、それぞれ前者が 16.90 と 9.99、後者が 8.12 と 4.51 である。これに対して、デンマークは 69.45 と 15.00、オランダが 65.16 と 12.97、スウェーデンが 63.87 と 9.84、ノルウェーが 18.45 と 14.07 というように明らかに産業向けに対しては軽課する傾向が顕著である (OECD Statistics より作成) .

このことから北欧とオランダの炭素税、そして炭素税の国際的ハーモナイゼーションについては、以下の二点が特徴として挙げられる。第一は、北欧・オランダが傾向として炭素税の高い実効税率を課す一方で、企業に軽課・家計に重課しているようである。第二は、炭素税の実効税率は、十分にハーモナイゼーションが進んでいないどころか、実効税率が高い国に限ってセクター間の負担構造の差異が大きい。

このように炭素税の政策拡散といっても、各国の適用状況には実効税率、税収規模、セクター間の税率格差という点でみて相当の乖離がある。そして北欧諸国や EU 諸国における炭素税の導入に向けた歩調は必ずしも揃わなかった。

以上でみてきた環境税の政策協調の失敗は、主に 3つの問題をもたらしている。

第一に租税理論からみて、各国の炭素税の実効負担率に差異が存在することは公正な競争のためには望ましくない。仮にすべての国が協調して炭素税を実施し、企業がすべての国において同一の炭素税を負担する場合、国内産業と世界の供給曲線は上方シフトし、世界の生産物価格は上昇し、当該生産物に対する国際的な需要は減少する。だが、税負担は幅広い主体の間で分担され、より公正な競争が行われるようになる

(OECD,2001,p.199) .

第二に、産業側の負担軽減、あるいは払い戻しの導入は、政治経済学的な観点でみると、炭素税導入のための現実的手段として見なせるが (Daugbjerg, C. and G., T., Svendsen, 2001) , CO₂ の排出削減効果という観点 (Lin, B and X. Li, 2011 等) や「汚染者負担の原則」という観点からも決して望ましいとはいえない。炭素税の政策協調が進めば、理論的には必要以上の産業側の負担軽減策を課す必要はない。

以上のように、本説で明らかにしたように、炭素税は 1990 年代以降先進諸国で広まったものの、実際の税制度には大きなバラつきがみられる。次節以降では、北欧、オランダ、そして EU を事例に国際協調の枠組みにおいて、こうしたバラつきをどのように埋めようとしたのか、できなかったのかを明らかにしていく。

3 EU における炭素・エネルギー税の国際協調の失敗とその行方

本節では欧州連合 (European Union : EU) における、環境税を巡る国際協調について考察を行う。

はじめに、EU における国際的な租税政策を分析するにあたって重要な EU の政治構造について簡単に確認しておこう。EU は 1992 年 2 月 7 日に調印されたマーストリヒト条約によって創設された超国家的性格を持つ国際機関である。同条約が成立するまでには長い年月をかけた紆余曲折があったわけであるが、直接的な契機としては東西ドイツの再統一が存在していた。欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) や欧州原子力共同体 (EACE) が設立された経緯と同様に、ドイツの封じ込めと、ドイツの欧州における承認の必要性が問われた際に欧州統合への動きは加速したのである (平島 2004) 。

もっとも、マーストリヒト条約の発効と欧州連合の誕生は難産であった。同条約は翌 1993 年 1 月 1 日には発効される予定であったが、1992 年 6 月 2 日に行われたデンマークにおける国民投票において同条約の批准が否決される「デンマーク・ショック」を引き金に、欧州各国で批准に向けた動きに対する逆風が起きた。いくつかの妥協を経て 1993 年 11 月 1 日に同条約は発効し、欧州連合は誕生するに至った⁴。欧州連合の誕生によってさまざまな政策領域に変更が加えられたが、本稿との関わりにおいて重要なことは次の 3 点である。

第一に、欧州経済共同体 (EEC) は欧州共同体 (EC) へと変更が加えられたことである。この変更の中で最も大きな部分を占めていたのは経済通貨同盟 (EMU) に関するもの

⁴ マーストリヒト条約の批准を巡る経緯については田中 (1993) を参照のこと。

だが、欧州共同体における政策領域が拡張されたことが重要である。1957年に調印された欧州経済共同体条約が主眼としていたことは、欧州共同市場の創設とそれに関連する政策領域の11項目に限定されていた（EEC条約第3条）。1987年に発効した単一欧州議定書（Single European Act）は、欧州経済共同体の任務を記した第3条を改変せずに、新しい政策領域として域内市場、経済通貨政策協力、社会政策、域内格差の是正、研究・技術開発、環境等を追加した。マーストリヒト条約においては第3条に修正と追加を行い、環境やエネルギー・市民保護・旅行を含んだ20項目へと欧州共同体の活動は拡張された。

第二に欧州連合における政策決定メカニズムである。欧州連合における政策決定メカニズムを端的に示すのであれば、政策の原案を作成する欧州委員会（European Commission）、原案を承認する立法権を有する欧州閣僚理事会（Council of the European Union）⁵、閣僚理事会の立法に対して民主主義的な正当性を与える欧州議会（European Parliament）によって構成されている。欧州連合の成立以降、欧州連合における政策決定が官僚的であって非民主主義的であるという民主主義の赤字（democratic deficit）を解消する使命を全うすべく、欧州議会の権限強化が図られてきた。それは国家間における合意が成立しても、民主主義的にそれは支持されていないという問題を解決するための政治メカニズムであるが、こと炭素・エネルギー税の国際協調に関してはそれ以前に国家間の合意が欧州閣僚理事会において成立していないため、本稿においては重要でない。

第三に補完性の原理（the principle of subsidiarity）である。同原理は欧州共同体の政策領域が拡大していく中で、加盟国の国家主権と欧州共同体の権限との調和を図る原理である。すなわち、欧州共同体によって「提案された行動の目標は加盟国によって十分に達成することができない場合において規模もしくは効果ゆえに、共同体によってよりよく達成する場合においてのみ、また、その限りにおいて、行動をとることができる」のである。炭素・エネルギー税の国際協調は、まさに補完性の原理からして欧州共同体において行われるべき政策であるといえることができる。

3.1 EECにおける租税調和の到達点

⁵欧州各国の首脳が会するサミットとしての欧州理事会（European Council）とは別の組織であることに留意が必要である。本稿では島野他編著（2000）の和訳を採用して、欧州閣僚理事会としている。

欧州連合の成立前夜、欧州経済共同体において二つの鉱油税に関する指令（directive）として結実した。欧州閣僚理事会（蔵相）が全会一致で立法化した強制力を有する指令は次の二つである。

1) 鉱油税の構造の調和に関する EEC 指令（COUNCIL DIRECTIVE 92/81/EEC of 19 October 1992 on the harmonization of the structures of excise duties on mineral oils）

2) 鉱油税の最低税率に関する EEC 指令（COUNCIL DIRECTIVE 92/82/EEC of 19 October 1992 on the approximation of the rates of excise duties on mineral oils）

これらの二つの EEC 指令は、付加価値税（Value added tax）とタバコ税、アルコール税、鉱油税の 3 つの主要な個別物品税（excise duty）のハーモナイゼーションの一部として合意に至ったものである。すなわち、国際的な財の取引拡大を背景として、消費税＝間接税に関する課税・減免のルールと税率を近づけること（approximation）を目的としていた。

もちろん、国際的な合意形成とそれに基づく各国における税制構造・税率の接近は国際的な協調行動として認識しうる。しかし、ここで重要なことは、国際的に高い鉱油税率を実現するナッシュ均衡と低い鉱油税率を実現するナッシュ均衡の二つが存在している場合に、高い税率を実現するナッシュ均衡を目指すものがハーモナイゼーションではないということである。仮に、租税競争によって実現される低い税率のナッシュ均衡であったとしても、それが国際的な合意に基づくものであるならば、単一市場における競争条件を均一化するハーモナイゼーションといえることができる。同指令は、国際的な鉱油税の構造と税率のばらつきを背景としており、ルクセンブルクなどわずかながら税率を引き上げなければならない国があることからして、単純なナッシュ均衡の選択ということはできないが、少なくとも相互に高い税率を実現するという意図も効果も同指令にはなかったのである。

3.2 EU の誕生と失敗する租税協調

単一市場を背景とした経済競争条件の整備としての物品税の調和を超えた環境税の租税協調に関する動きは、欧州連合の誕生と並行して発生した。1991年に当時の EC 委員会（Commission of the European Communities）が閣僚理事会に向けて提出した通知（Communication）「二酸化炭素排出の制限とエネルギー効率の改善に向けた共同体戦略

(SEC(91)1744 final) 」に端を発する。同通知は、1990年のIPCC(Inter Governmental Panel on Climate Change)の報告に基づいて、温室効果ガスである二酸化炭素の排出削減を主目的としたEC委員会の意見書である。

1990年6月にダブリンで行われた欧州理事会で示された「環境責任 (the Environmental Imperative) 」宣言において政治的合意に至った責任を果たすための方策を示したものである。すなわち、欧州単一市場の世界市場に占める規模と、そのモラル、経済、政治に対する影響力と権威の重要性を鑑み、さらに欧州共同体の現在と未来の世代に対する自主的な解決と国際社会に対するリーダーシップと事例を示すためにも、先行して気候変動対策を行うことが必要であるとしたのである。このことは、当時の政策的空白を埋めるとともに、1992年に予定されていた地球サミット (the UNCED Earth Summit) に向けた促進的役割を企図していた。

すでに1986年の単一欧州議定書130R条において、天然資源の慎重で合理的な天然資源の利用と、環境被害を抑制し、汚染者支払の原則を実現する必要性が謳われていた。以上の背景のもとで、1990年10月28日のエネルギーと環境の共同理事会において、二酸化炭素排出量を2000年時点で1990年の水準に抑えることが決定された。この決定を実現すべく、総合的な戦略をEC委員会は通知したのである。同通知は様々な政策手段をパッケージ化したものであるが、その中の第6章において財政的手段 (Fiscal Measures, §17-28) について言及している。市場メカニズムに基礎を置いた政策手法である財政的手段の利点として、費用効率性、技術開発への永続的なインセンティブ、汚染者支払原則などをあげ、非再生エネルギーに対するエネルギー単位による税と炭素単位による税の二つの租税体系に既存の鉱油税に対する物品税を改変するべきであると提案している。エネルギー税は持続的なエネルギー効率改善のインセンティブ付与と、炭素単位では非課税となる原子力エネルギーに対する課税をその目標とし、炭素税では二酸化炭素排出の効率的な削減を目的とした。

英国のIFSは同意見書の提案に関して、特に共通の租税構造と税率を有した炭素税の提案は有益であるとの評価を行っている (Pearson and Smith, 1991) 。そのなかでも、現在のところ国家間の税率のばらつきが存在しており、しかも各国国内における燃料ごとの税率のばらつきも大きく、特定産業に対する軽減措置の存在が二酸化炭素排出削減という観点からすると有害であることを問題視しているのである。

もっとも、このような野心的な提案に対して、国際的な合意形成が著しく困難であるという意見も当初から存在していた (Hoel, 1993) 。事実、北欧ですでに導入が始まってい

た二酸化炭素排出抑制を目的の一つとした環境税の導入と税収中立的な税制改革というアイデアは、欧州連合における租税協調としてすぐに実現することはなかった。その理由を以下の2点に整理しておく。第一に、ECの産業界からの反対が存在していた

(Boeshertz and Rosenstock, 2003)。欧州連合を通じた国際協調によって共通の炭素/エネルギー税を導入したとしても、アメリカや日本などとの競争関係に悪影響を与えるからである。第二に、国際協調が欧州連合内ですべての国の厚生を上げるわけではなかったために政治的合意が得られなかった。すなわち、税制に関する委員会提案は国家主権を犯していると英国が主張したり、欧州連合内における南北格差を背景として、二酸化炭素排出削減の費用分担のあり方にスペインやポルトガルが異議を唱えたりしからである。

3.3 租税協調の失敗と租税調和への回帰

EC委員会の意欲的な提案は、国際的に環境税の導入機運を高めたが、租税協調に向けた国際的な合意はなかなか形成されなかった。1992年初頭にEC委員会は二酸化炭素排出抑制のために二つの方策を示した。エネルギー効率の改善(COM(92)246 final)と炭素/エネルギー税の導入(SEC(92)1996)である。そして、炭素/エネルギー税を協調して導入する提案を閣僚理事会に対して行った(COM(92)226 final)。同提案では17.70ECU/toe⁶税率の半分を炭素単位で、半分をエネルギー量で課税することを提案している。その特徴は、二次エネルギー源である電力に対する課税が含まれていること、エネルギー集約的な企業にはその集約性に応じて減税措置が講じられていること、エネルギー効率改善と二酸化炭素の排出抑制のための投資に対して税額控除が認められていること、税収中立で租税負担が増加しないことを盛り込んだ、野心的であるが現実性もある程度兼ね備えたものである。もっとも、同提案がなされたのが1992年の6月であるが、同提案内の指令案は1993年1月1日までに加盟国に国内法を整備することを求めており、かなりタイトなスケジュールを想定していたことが伺える。しかし、同提案は欧州閣僚理事会において採択されることはなかった。全会一致のルールが重くのしかかっていたのである。

1993年12月の欧州理事会(エッセンサミット)において、「すべての加盟国に対して、共通の要素をベースとした二酸化炭素/エネルギー税の利用を可能とするガイドラインを提供しようとする委員会の意志」を各国首脳は確認した。炭素/エネルギー税の導入に関する指令案COM(92)226が受け入れられなかったEC委員会はこのサミットにおける合意

⁶ ECUは欧州通貨単位(European Currency Unit)の略で、ユーロ(Euro)の前身にあたる。なお1ECU=1Euro。toeは石油換算トン(tonne of oil equivalent)の略で、原油1トンの燃焼エネルギーである42GJを1単位としたもの。

に定めるべく、再び 1995 年に炭素/エネルギー税の提案を行った (COM(95)285 final) . その際のポイントは、閣僚理事会における議論であげられた問題点を解決するべく、フレキシブルな要素を導入したことにある。すなわち、炭素/エネルギー税という租税構造の調和を指令の中心とし、課税対象ごとの税率の決定権は各国にゆだねるというものである。ただし、委員会は各国に対して中期的な目標となる税率表を提供する。このように委員会は国際的な政治的合意の可能性を高めるために柔軟な対応をとったが、やはり閣僚理事会のコンセンサスを得ることはできず、炭素/エネルギー税の導入指令案は棄却されることになったのである。

二酸化炭素/エネルギー税を巡る交渉の行き詰まりを受けて、EC 委員会は 1997 年に、エネルギー製品に対する租税調和という別の戦略を提出することになる (COM(97)30 final) . 同提案の目的は、国際市場における租税機能の改善を目指して、欧州共同体全体の租税体系を見直すというものであり、加盟国にエネルギー税の似通った構造 (coherent framework) を提供するとともに、雇用促進的な政策の選択肢を示すことを意図している。そしてこの提案より、エネルギー税の調和に関する提案は気候変動政策ではなく、財政戦略 (fiscal strategy) として位置づけられることになる。同提案の主な特徴は、各エネルギー製品に対して最低税率を設定し、1998 年、2000 年、2002 年と 2 年ごとにその税率を引き上げるところにある。その最低税率はもっとも高くなる 2002 年においてガソリン 1,000l で 500ECU (約 583ECU/toe) 天然ガスにおいて 4.5ECU/GJ (189ECU/GJ) と、炭素/エネルギー税という野心的なアイディアは棄却し、租税構造は既存の構造に近づけてはいるものの、税率の水準については高い水準を要求していた。

最低税率指令による租税協調の試みも、長い間政治的な合意に至らなかった。2000-2010 の欧州全体の経済政策の方向性を示したリスボン戦略が採択され、エネルギー・輸送・環境の分野における税制改革が資源の持続的な利用と持続可能な経済成長にとって重要であることが示された 2003 年 3 月の経済と財政の閣僚会議においてやっと、エネルギー税の調和に関する合意に至った (DIRECTIVE 2003/91/EC) . エネルギー税の調和が必要となる理由は、税率が異なることによる国際的な経済競争のゆがみを減少させること、特に 91 年の鉱油税の調和を目的とした指令は、石炭、天然ガスと電力に関する調和が含まれていないため新たな調和が必要であること、エネルギー効率を改善するインセンティブを引き上げることとしている。そして、エネルギー効率が改善すれば、輸入エネルギーへの依存からの脱却と二酸化炭素の排出削減にも寄与すると、申し訳程度に記されてい

る。そしてその最低税率はガソリンで 421EORU/kl, 天然ガスで 2.6Euro/GJ と引き下げられた。

政治的な妥協のもとに成立した同司令は十分な効果を上げることはできなかった。その最大の問題点は、税率の低さにある。多くのEU諸国にとって同司令の税率は、すでに達成されている水準にしかすぎず、欧州全体として環境関連税から得られる税収を増加させるには至らなかった。確かに、ドイツやフランスなど石炭に対する課税を行っていなかった国々は、同司令を受けて税制を改正し、石炭に対する課税を開始した。しかし、それらの国においてすら、税率の低さゆえに財政に対する影響はほとんどなく、環境に対する影響も不十分なものとどまっている。

3.4 続く租税協調への挑戦

以上の欧州連合における経験から何が引き出せるであろうか。本稿の問題意識に照らし合わせると、以下の3点が重要である。

第一に、二酸化炭素排出削減と失業問題の改善を意図して炭素/エネルギー税を税収中立的な改革によって欧州各国で導入するという租税協調政策は失敗に終わり、欧州連合におけるエネルギー税政策は国際的な経済競争の条件をそろえるという意味における租税調和政策へと舵を切ったと評価できることである。また、そのような租税調和においてのみ、国際的な政治的合意が形成可能であったことを示している。

第二に、炭素/エネルギー税が提案された1992年から最低税率指令が発行した2004年までの間に、政策拡散として各国で環境税制改革が行われたということである。強制力を伴わないアイデアの伝播による政策拡散であるがゆえに、各国の税制改革の構造は多様であり、ある特定のパターンを見出すことは難しい。第三に、最低税率指令以降の気候変動政策の重点は排出権取引に移ったことにより、欧州連合におけるエネルギー税税収は、対GDP比においても総税収比においても減少し、税制のグリーン化は後退したということである。

もっとも、炭素/エネルギー税の租税調和への試みが潰えてしまったわけではない。政策拡散による環境税制改革の伝播には、税率の面でも減免措置を含んだ租税構造の面でも、環境政策上・財政政策上の問題を含んだままだからである。このことをよく示している例がフランスにおける炭素税に対する違憲判決である。2000年に当時のジョスパン首相が気候変動対策として炭素税の導入を表明したが、エネルギー集約的な産業に対する減免措置が公平性の原則に反するとして憲法裁判所が違憲判決を下した。2010年にもフランスは炭

素税の導入を試みたが、再び例外規定が多く公平性の原則に反するために違憲とされた。同国は 2014 年になってやっと炭素税の導入を実現した。この事例は、租税協調によらない炭素税の導入が、国内のエネルギー集約産業に対して大きな減免措置を必要とするものの租税政策面の問題を浮き彫りにしている。

2010 年のリスボン戦略の失効に伴い制定された欧州 2020 (Euro2020) において、再び欧州共通環境税の導入に大きなウエイトがおかれることになった。欧州 2020 ではスマートな、持続可能な、そして社会全体を包括する経済成長が志向され、経済の脱炭素化、再生可能資源の利用拡大、運輸部門の近代化とエネルギー効率の向上を促進することが目標とされたのである。具体的には 2013 年から 2020 年の間に 20%の温室効果ガス排出削減、20%のエネルギー効率改善、20%の再生可能エネルギーシェアを目標としている。低炭素社会の実現のための、さらには包括的な経済成長（失業の解決）のための切り札として再び、炭素税は注目を集めている。欧州委員会は欧州議会、閣僚理事会と経済・社会委員会に対して、再びエネルギー税指令の改革を提案した (COM(2011)168/3)。

欧州委員会が起草した新しい指令案 (COM(2011)169/3) は、消費者のエネルギー選択に対するゆがみを取り除くこと、再生可能エネルギーに対して共通の土台を提供すること、炭素に対する価格付けに関して排出権取引との重複を避けた補完的な炭素税の枠組みを示すことを中心として構成されている。租税構造は炭素単位とエネルギー単位の 2 種類の単位で課税するという、かつての EC 委員会案を踏襲しているものの、より広範囲な減免措置の導入の自由が認められていることと、排出権取引との間で調整が行われることを大きな特徴としている。2013 年からの租税協調を目指した同案は、欧州 2020 を実現するためのガバナンスの枠組みとして、欧州セメスター (European Semester) やユーロプラス協定 (競争力と収れんのための経済政策協調の強化: The Euro Plus Pact: Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence) が存在してはいないものの、国際的な合意には至っていない。

4. 北欧諸国における政策拡散

1990 年にフィンランドが世界ではじめて炭素税を導入して以来、1991 年にスウェーデンとノルウェーが、1992 年にデンマークが相次いでそれを導入した。こうした北欧諸国における炭素税の導入には、EC・EU と異なる北欧諸国間の緊密な協調関係が背景にある。つまり EC・EU が租税調和に失敗したのとは異なる形で、北欧諸国は環境税の国際協調

に失敗したのである。そこで本節では、炭素税の導入前後における北欧諸国間の政策協力がどのように変遷し、炭素税の政策拡散に影響を与えたかを明らかにする。

4. 1 北欧諸国の環境税政策協力

まず北欧協力関係の概要を整理しよう。北欧諸国間の政策協力の歴史は長く、公式・非公式に政治家や専門家などの様々な政策領域で協力関係を構築してきた⁷。特に戦後以降は、議員間協力機関の北欧会議（Nordisk Råd）と政府間協力機関の北欧閣僚会議

（Nordisk Ministerråd）が中心となって緊密な政策協力を展開してきた。北欧会議では様々な政策担当者による議案が、各国の国会議員の代表者によって議論される。そして会議での議決は北欧閣僚会議に対して勧告という形で伝えられる。会議で取り上げる議題は、北欧会議が管轄する経済委員会、文化委員会、交通安全委員会、社会・環境委員会、法律委員会ですべてに事前に取り上げられる。北欧閣僚会議では、出席者の北欧協力大臣や政府担当者等が北欧会議の勧告を受けて議案の採択の是非を決定する。閣僚会議には数多くの下部組織が存在し、様々な政策領域で調整と協力が行われている。北欧閣僚会議での決定は国内法の変更を通して反映されることになるが、その決定を認めない国はそれに従わなくても良いので、北欧協力機関は超国家的機関とはいえない。

したがって北欧諸国間の政策協調は、EU・EC等の他の国際機関の政策協調と性格が異なる。それは北欧諸国の政策協調が、各国の制度調整を目的にしているにもかかわらず、最終的な意志決定を各国に委ねる、すなわち政府間（inter-governmental）主義を採用する点においてである⁸。

北欧諸国の政策協調はこうした非義務的な性格を持つが、実際には数多くの政策協調の実績を残し、なかでも環境政策は、積極的に推進されてきた政策領域の一つであるといえる⁹（石渡，1986）。

⁷政治家や政府間の交流以外には、官僚同士の交流も頻繁にある。北欧諸国の行政機関の64%が定期的な交流や情報交換を通じて他の北欧諸国から活動における何らかのアイデアや刺激を受けているといわれている（Jacobsson, Lægred & Pedersen, 2004, p.67）。

⁸ もともと、このような北欧協力の政府間主義という特徴は、固定的なものではない。というのも、1970年代初頭までの北欧協力の目的は、EUが目指す制度の「統合」、いいかえれば租税調和にあったからである。ところが1970年代初頭の北欧経済統合（NORDEK）の頓挫以降、協力の目的は「統合」から「調整」へとシフトし、さまざまな制度調整の協力機関が設立されるようになった（倉地, 2014）

⁹ また北欧会議が実施した世論調査（北欧諸国の国民を対象）によれば、北欧協力でもっとも重要だと考えられる領域は、1983年調査では環境政策協力であり、これは当時の北欧協力機関の活動を反映していたといえよう（Enggaard, K (ed.), 2002, pp.94-95）。さらに1993年調査（50%）と2006年調査（30%）でも「環境の保護と改善」が最も高い割合を示す回答の一つであった（Nordic Council, 2007, pp.10-11）。こ

北欧諸国間の公式な政策協力についても環境政策は重要であり、これまでいくつかの国際環境条約が締結されている。まず1974年、1962年締結のヘルシンキ条約に、環境保護領域の新たな三つの追加条約が加えられた。それは、①国内法とそれに関する他の北欧諸国の環境利害の北欧各国での均一化、②廃棄物、有害物質、そして環境の他の歪みに関連する最大可能な合意達成における環境保護ルールの調和への努力、③自然保護、大気の再生、同様に動植物の保護と一般的な保全のための協調達成のための努力、という内容であった（Nordic Council of Ministers,1989a,p.11）。さらに1976年に発行した北欧環境保護条約では、「環境保護利益に同位原則を適用することと北欧諸国の国内環境立法の調整」が目的に置かれた（石渡,1986,146頁）。1978年には、北欧諸国の環境行政担当閣僚委員会が北欧協力の指針を設定し、1978-82年の5年間、各分野の協力を推進し、環境保護関係の立法を統一することを目標に定めた（日本貿易振興会,1980,21頁）。環境政策に関していえば、他の政策領域よりも進んで政府間で国内環境立法の調整が目指されていたといえる。

次に環境政策協力の実態についてみよう。1980年代後半の環境政策協力にまつわる議論は、北欧会議・閣僚会議に関連する様々な北欧協力機関内で展開された¹⁰。特に1980年代後半以降、環境税は環境政策の経済的手段のひとつとして北欧諸国の国際機関で活用が検討された¹¹。

北欧閣僚会議所属の環境大臣らは、環境と開発に関する世界委員会（ブルンラント委員会）が1987年に発表した『我ら共有の未来（*Our Common Future*）』の報告書をベースに1989年に『環境のための北欧プログラム（*Nordic Programme for the environment*）』を発表した。この報告書によれば、閣僚会議は、環境セクターの規制と統制の法律、経済、行政政策の仕様と関連する経験を交換することを計画し、デポジット、税・課徴金あるいは補助金などの経済政策の協調が、エコ技術と生産を促進し、貿易効果の競争と歪みの問題を回避することを目的にしていると強調した（Nordic Council of Ministers,1989a,p.45）。こうした積極的な方針が提示される一方で、「閣僚会議は（環

のように環境分野の政策協力に対する北欧市民の支持は近年低下傾向にあるが、依然として高い関心事項であるといえる。

¹⁰ 本稿では北欧会議での環境政策に関する議論を詳しく論じていないが、1980年代後半以降頻りに環境政策が議論されるようになっていく。北欧閣僚会議での議論は、それらの議論を集約したものであるといえる。

¹¹ これ以外にも北欧協力機関では環境政策協力の一つとして、北欧ラベル（Swan label）、いわゆるスワンシンボルが共通して1989年に採用された（Christiansen,M.P.(ed.),1996,p.353）。ラベルは、消費者などが利用できる情報の質が向上するため、価格弾力性を増進する一助となりうる（OECD,2006,p.194）。そのため共通ラベルの導入は、炭素税の環境に対する効果を一層高めることができる。

境政策の：筆者注）ハーモナイゼーションを公式の北欧環境政策の作成への重要な段階としてみなしているが，各国による良い施策を阻止することは許されない」，すなわち「ハーモナイゼーションに関して，他の北欧諸国における導入前に単一国が政策を導入すること阻止してはならない」のである（Nordic Council of Ministers,1989a,p.44）．

上のプログラムと並行して，北欧閣僚会議がこれまでの北欧会議の複数の勧告を集約する形で策定した1989-1992年共同経済行動計画『より強固な北欧へ（*Ett Starkare Norden*）』は，環境問題に配慮した経済成長を協力政策のなかで積極的に打ち出した（Nordic Council of Ministers,1989b）．

そのプログラムの一環として，1991年以降は，閣僚会議の専門組織の一つである「環境問題のための北欧上級委員会（Nordic Committee of Senior Officials for Environmental Affairs）」が，『北欧環境政策における経済施策の利用（*The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy*）』を定期的に発行するようになった．

1991年の4月に発表した報告書では，北欧諸国の環境政策協調の動機が，主に①コントロールの必要条件の調整（経済政策が意図する効果を発揮するためには協調が前提），②歪んだ競争の回避（競争的条件に歪みをもたらす環境税を回避できる），③環境問題の越境性（協調は地域的な環境問題に効果的な解決策であり，二酸化炭素等のグローバルな環境問題にも協調は重要である），④経験から得られた知見の交換（新しい環境税等の経済政策の波及を手助けする），⑤他の国々における影響，にあるという（Nordic Council of Ministers,1991,p.48）．特に⑤他の国々における影響とは，以下のように説明されている．

「北欧諸国の協調行動が，新しい環境課徴金のための提案に重点をおくかもしれない．それゆえに他の国々に影響を与える機会や環境課徴金のための国際的受容性の獲得は増大する．新しい産出課徴金と炭素課徴金は，重要になるかもしれないケースである．」（*Ibid.* ,p.49）．

このように北欧諸国政府は，環境問題の越境性や国際競争力の観点から，炭素税に限らず積極的に環境税制の協調や情報の交換を行うことを表明した．同時に，北欧諸国の政策担当者は，北欧協力機関を媒介として，環境問題の越境性や国際競争力の観点から積極的な政策協力を目指していたと考えられる．しかし，だからといって北欧協力政策が各国の政

策実施に強制力を持つまでには至らなかった。それどころか各国の独自の政策の共存が図られ、結果控除ルールや税率等に関して、北欧協力機関が統一ルールを打ち出すまでに至らなかったのである。

続いて、租税政策の協調という観点から環境税の政策協調の状況を確認すると、1980年代後半の北欧協力は、環境政策面と同じく税制面の協調を積極的に推し進めていたことで（倉地，2014），その後の炭素税の一斉的な導入にも少なからず影響を与えたことである。特に、二元的所得税という北欧特有の所得税制が、1987年のデンマークを皮切りに、1991年スウェーデン、1992年ノルウェー、1993年フィンランドにおいて導入されたことが重要であった¹²。そして1980年代後半以降の二元的所得税のアイディアの拡散には、閣僚会議の下部組織である北欧税制評議会（Nordiska Skatteeventenskapliga Forskningsrådets）での専門家や政策担当者間の情報交換が影響を与えた（倉地，2014）。つまり間接税としての環境税の増税の必要性が、北欧諸国で概ね共通して増していたということである。もちろん、所得税減税に伴う間接税へのシフトの潮流は、北欧諸国以外の所得税改革にもみられるが、北欧諸国における1990年代以降の炭素税の導入が、1980年代後半以降の所得税の減税、特に二元的所得税導入と関連しているといえよう。

4. 2 各国の修正と実効負担率の問題

ここでは1990年代初頭に炭素税が導入された北欧各国の当時の状況を整理する。1970年代は補助金政策が中心的であった北欧各国の環境政策は、1980年代に入ると北欧諸国で二酸化炭素の排出削減目標が提示され、環境税の活用が議論されるようになった。そして1990年代初頭に入ると次々と環境税が導入されていった（Nordiska Skatteeventenskapliga Forskningsrådets, 1994等）。

各国の政策過程をみると、1980年代後半より、二酸化炭素排出量の排出削減目標にそって、炭素税の導入が検討されるようになった。当初の炭素税は、産業側に対しても家計側と同等の負担を求めているが、いずれの国々でも産業側には大きな減免措置が認められる結果となった。これには、北欧諸国が環境税の産業側の負担軽減と排出削減を組み合わせた自発的協定（Voluntary agreements）を採用してきたという、歴史的な政労使の関係性も影響している。

¹²特にスウェーデンでは炭素税の初めての導入と同年に導入された。

1990年にはじめて環境目的の炭素税を導入したフィンランドでは、既に1980年代終わりから、環境関連課徴金と税が導入された。しかし環境経済委員会

(Miljöekonomikommittén 1989)が、1989年春に最終報告書を提出し、炭素税を含む多くの環境税の導入を提案した(Nordic Council of Ministers,1991,p.29;Andersen,S.M., N.Dengsøe and A.B.Pedersen,2000,p.34)。もっともフィンランドの1980年代後半の環境税はエネルギー生産コストが比較的安く、それは理想的な環境税であった

(Andersen,S.M., N.Dengsøe and A.B.Pedersen,2000,p.34)。しかし1990年代の税制改革(特に1994年と1997年)を通して「『低率で純粋な炭素比例税』から『高率で炭素との関係の薄い税』へと変化した」(若林・杉山,2006,3頁)。すなわち、1990年代を通して様々な軽減措置が取られたことで、税率は課税対象やセクター間で異なるものに変更された。

デンマークでは、1992年に炭素税が導入されたが、これはECの炭素税提案の後のことであった。政府が1990-1991年に設けた省庁間委員会の報告書では、炭素税を含めた多くの方法が採りあげられたが、あくまで「ECレベルでの炭素・エネルギー税の導入まで待つべきという考え」に政府は立っていた。しかし当時多数派を占める野党は炭素税の導入を主張し、むしろデンマークが炭素税の導入の先頭に立つべきという見解を有していた。こうしてデンマークではECで導入される以前に炭素税が導入された(瀧口,1993,131-132頁)。これと合わせて、デンマークは国内の産業界の要望を受けて、ECに対して炭素税の導入を強く求めていた(瀧口,1993;Lieberink,D. and M.Andersen,1998)。

1992年税制改革の当初の提案は統一税率、100DKK/1トンが提案されていたが、産業界からの反発にあって産業界のみ税率は50DKK/1トンまで削減された。さらにエネルギー集中産業等に対しては、基本的に炭素税が払い戻しの制度によって免除されることになった。これによって実際の負担率は35DKK/1トンまで引下げられることになった(Daugbjerg,C. and G.,T.,Svendsen,2001,pp.24-26)。さらに1993年の税制改革では、二重の配当を狙いに、労働所得税の減税と環境税の増税に伴って対GDP比1%の労働課税から環境課税への移転が行われた(Larsen,T.,2011,pp.99-100)。1995年の税制改革では、企業に対する環境・エネルギー関連税の導入・拡充が主眼となり、炭素税の税率が徐々に引き上げられていくことになったが、これとあわせてエネルギー効率性改善に関する協定によって税率引下げの還付が行われるようになった(諸富,2005,240頁)。デンマーク政府が環境税改革の過程で重視してきたのは、「企業の国際競争力を弱体化させてはならない」という点であった(Ibid.,285頁)。またデンマーク国内にはスウェーデンの

ように自動車産業がなく、車体課税に対する軽課する誘引がなかったため、結果非常に重課されるようになった。そのためもあって環境関連税収の規模は国際的にみて際立って大きい。

スウェーデンでは、1991年税制改革の政策過程で所得税の大幅減税に伴い間接税増税が企図されたが、その増収分をもってしても税収中立的改革には財源が不足していたため、新たに炭素税などの環境税が導入された（飯野,1993,107頁）。諸外国との調整に関しては、スウェーデン産業連合（Confederation of Swedish Industries, 以下CSI）が「炭素税の削減は他のEU諸国と調整されなければならない」と主張したように（Daugbjerg,C. and G.,T.,Svendsen,2001,pp.36-37），負担軽減措置は国際競争力を勘案した結果であったといえる。

ノルウェーでは1991年1月に炭素税が導入された。炭素税は既存のエネルギー税の上に付加する形式で、その増税分は所得税減税でカバーされた（大熊,1993b:123）。炭素税導入に主要な役割を果たした環境課徴金委員会（Mijøafgiftsudvalget）は、「炭素税は他国と調整されなければならない、ノルウェーの目標水準が非現実的である」ことから、産業側の意向を汲んだ内容を最終報告書に提出した（Daugbjerg,C. and G.,T.,Svendsen,2001,p.32）。そしてノルウェー産業連合（Confederation of Norwegian Industries(CNI)）とLO（労働組合連合）は委員会報告を支持し、「炭素税は国際化しなければならなかったし、ノルウェーは同時期に炭素税の水準を削減する過程にあるスウェーデンよりもさらに変更すべきではない」という点を政府に要望した（Ibid., pp.32-33）。これらから分かるように、ノルウェーもスウェーデンと同様に国際競争力の維持という観点において産業側の負担軽減措置が講じられたわけである。

このように北欧諸国は炭素排出削減に向けた国際協調の機運にのって炭素税の導入に歩調を揃えたが、実際には各国内での産業側の反発によって大きく修正が行われた。つまり、国際競争力に対する配慮として各国の産業側が要求した負担軽減は、政策協調が国際競争力の維持を目指していたにもかかわらず、それが全く及ばない領域で行われたということが考えられる。北欧諸国における炭素税の家計側と産業側の実効税率（1992年,導入当初）を比較すると、フィンランドを除いて産業側が家計側に比べて大きく軽減され、その軽減の度合いもばらつきがみられた（Nordic Council of Ministers,1994）。またCO₂量に対する平均実効課徴率は、同様に北欧諸国でバラつきがみられ、ノルウェーとスウェーデンの課徴率はデンマーク、アイスランド、そしてフィンランドよりも2-3倍高い。

そのため北欧諸国間の課徴金における均一性のコスト効率性の基準には合致しなかったのである (Nordic Council of Ministers,1994,p.33) .

4. 3 1990年代初頭の環境税政策協力の方針

炭素税の導入以降,北欧諸国は所得税の減税に伴って幾度も炭素税の増税を繰り返すようになった.いわゆる税制のグリーン化である.しかし,先述したように,北欧諸国において炭素税の統一税率が達成されるようなことはなかった.これは国内アクター反発も影響を与えるが,北欧協力機関で炭素税の協調に関する問題点が露呈したこととも関係している.さらに冷戦構造の崩壊と EU 加盟が現実のものになるにつれ,北欧協力のあり方そのものも再考されるようになったことも関係している.

1980年代までの北欧関係は欧州統合に依存しつつも独自性を形成し,一種の分業が成立していたが,1990年代に入るとその独自性は失われ,「EUの中の北欧」としてみられるようになったといわれる¹³ (吉武,1999,p.75) .1990年代初期以降,とりわけ北欧諸国の EU 加盟後は,そして北欧協力体制も,従来の北欧内での政策協調に限界を認め,今後は北欧外,つまり EC 諸国やバルト三国への協力の展開を重視するようになった¹⁴. もっとも北欧外への北欧協力政策の展開で最も重視されたのが,環境問題領域であった (大島,1991) .

当時の北欧協力機関の報告書では,北欧諸国以外との関係性が一層重視されるようになっている. 1994年に発表された『北欧環境政策における経済施策の利用』では,「北欧諸国と競争している多くの国々が環境税を導入するのが遅いとするならば,北欧諸国の環境税は高度な資本移動によって,より低いものとなる」と記されている (Nordic Council of Ministers,1994,p.34) . つまり,北欧諸国における環境税負担の水準が,他国の環境税の導入の進捗状況に依存することが意味されている.

さらに環境税の課税対象物間とセクター間の実効負担率には明らかに「非統一性」があったため,環境税政策の調和には一種の制約が存在していた. このことは「税・課徴金政策が一国の問題である一方で,同時に国際レベルで費用効果的な大気汚染物関連の環境政策を実施するために国際協調が必須であることを示し」ていた (Ibid.,1994,p.36). そのため最も費用効果的な環境税制度とは,ひとつは比較的統一された税率を採用するフィン

¹³ こうした評価と類似して, Laatikainen (2003) は EU 加盟以降,北欧協力の高いレベルの結束力が減退したと評価している.

¹⁴ Bergman (2006) は北欧協力がバルト三国と協力関係を進めたことで,結果的に北欧の国際主義は新しいバルチックの水準に達したと積極的に評価している (Ibid.,74) .

ランド方式、いまひとつは二酸化炭素を削減するためのインセンティブ付けを重視するノルウェーやスウェーデン方式のいずれかであったが、いずれにしても調整されたルールが必要であった (Ibid.,1994,p.36)。この点については、1994年10月の北欧税制評議会でも、炭素税の「統一」税率と「差別」税率が、それぞれ国際競争力を鑑みた選択肢であるものの、それらは各国間での国際競争力問題への対応の相違をもたらすと指摘された¹⁵ (Ibid. ,pp.296-98)。

このような理由から1994年の北欧行動計画は、他国への潜在的な影響と炭素税の国際的な再認識を得ることの重要性が増していることを理由に、炭素税の他国への政策協力の促進に重点を置いたのである (Ibid.,1994,p.63)。

同様の見解は、同時期、1994年10月の北欧税制評議会のノルウェー側の見解にも表れている。すなわち「政府は、環境問題を特定することを狙いとした政策は出来る限り調整されるべきである」し、「ノルウェーは環境問題と戦うための新しい施策を実行する際に他の北欧諸国とともに喜んで先頭に立つ」が、「小国のノルウェーはもし他の国々が同様の施策を設立しないのであれば、この政策を継続することはできないであろう。一つの例が炭素税である」と主張したのであった (Nordiska Skatteeventenskapliga Forskningsrådets,1994,p.114)。

このように1994年前後の北欧協力機関では、実効税率の統一性が政策協調の達成において重要視されていると同時に、現時点での大きな障がいとなっていたのである。

この政策協調上の問題に加えて、炭素税の環境・経済的効果も疑問視されるようになる。「環境と経済のための北欧会合グループ」は、北欧三カ国で導入されている税・課徴金の環境・経済的効果について検討を行い、その報告書で炭素税は環境改善にコスト効率的な手段であり、その増税は環境をさらに改善させると論じたが、他方で(エネルギー集中の産業に関する炭素税の除外を巡る評価の差異のために)税・課徴金が環境の改善を超えた積極的な福祉便益(雇用)をもたらすとはいえないと断じた (Nordic Council of Ministers,1996,pp.10-11)。要するに、1990年代初頭に導入された炭素税は、いわゆる二重の配当の効果が十分に期待できないというのである¹⁶。

¹⁵会議の出席者 (Jur Lic Kalle Määttä と pol lic Markku Ollikainen) による一般報告。

¹⁶ また北欧諸国において二重の配当(雇用増加)は共通する利害であったかどうかとも疑わしい。なぜならば北欧諸国の1990年代初頭の失業率は、1995年はデンマークが9.22%、フィンランドが15.4%、アイスランドが5.02%、ノルウェーが4.91%、スウェーデンが8.8%とバラつきが目立ち、共通レベルの経済的利害を有していない可能性があったからである。

このように 1990 年代初頭になると、炭素税に対する北欧協力機関の消極的な評価が目立つようになった。北欧閣僚会議が 1999 年に発表した今後の環境政策協力の見通しは以下の通りである。

北欧諸国における炭素税の調和の状況については、租税構造に差異はあるものの税収の規模は類似し、国際的な観点からして非産業（つまり家計側）の炭素税制は北欧諸国内でよく調整され、その点は合理的であると評価された（Nordic Council of Ministers,1999,p.57）。したがって北欧諸国の炭素税が、産業側の負担軽減に関して十分に調整されず各国で負担率のバラつきがみられることから、非産業の部分しか調和を達成できなかったというのが北欧閣僚会議の評価であるといえよう¹⁷。

こうした負担率の差異は、縮小するのが望ましいとされながらも、実際に負担率の差異が縮まることはなく、現行の環境税の租税構造に継承されることになった。このことは、1990 年代初頭の冷戦構造の崩壊以降、北欧協力が EU やバルト三国との協調関係を模索していったことと少なからず関係している。EC・EU が最低税率の租税調和を試みていたことは既に論じたが、北欧諸国は EU の方針に即して環境税制の協調を進めていった。2002 年の北欧閣僚会議で提出された北欧諸国の財政に関する報告書によれば、少なくとも北欧諸国は、環境税における最低実効税率（当時 EU では実現していなかった）の実現という共通利害を持つし、EU や OECD 等の国際レベルにおいて租税協調から利益を得ると指摘された（Sørensen,B.P.,2002,p.85）。

以上のように北欧諸国における炭素税の政策協調は、1990 年代初頭の一斉の導入という形式においては成功したが、その内実は多くの問題が残されていた。すなわち、北欧諸国の炭素税協調の成否が EC 諸国による炭素税の導入に大きく依存していたために、1990 年代、2000 年代を通じて負担水準や租税構造の差異を解消することはできず、協調による利益を生み出すまでには至っていない。しかし実際には EC の炭素税導入が遅々として進まないために、北欧諸国の炭素税の租税協調は十分に進んでいない。元をたどれば北欧諸国の政策協力が非義務的な性格を持つことが炭素税の一斉的な導入を可能にしているが、税制度の設計まで統一できなかったことが将来的な影響を与えたのである。

¹⁷ 2002 年の『北欧環境政策における経済施策の利用』では、北欧諸国の炭素税に対する評価を様々な観点から整理し、多様な評価を与えている。すべての研究で共通する結論は、「炭素税は国内炭素排出量を削減するという結論に到達する」点である（Nordic Council of Ministires,2002,p.113）。すなわち北欧諸国で導入された炭素税は、二重の配当の効果を共通して認めるまでではないが、少なくとも二酸化炭素排出量の削減に関しては認められたのである。

5. オランダへの政策拡散とその独自性

以上、EU と北欧における租税協調の試み、租税調和と政策拡散の在り方を分析してきたが、国際的にみてもっとも高い水準でエネルギー課税を行っているオランダの事例を取り上げることで、これらの国際協力の影響へ評価の一助としたい。オランダはなぜ突出して高い税率を実現できたのであろうか。オランダの環境税の導入に対して、「国際的に協調した環境税の導入を重視しており、この観点から、EC におけるエネルギー・炭素税提案を積極的に後押し」する立場をとってきたという（大熊，1993a）。国際的な文脈と国内的要因の相互関係に着目して、ここでは環境税（炭素税）を導入した経緯、およびその議論について確認する。

5.1 1992 年一般燃料税導入まで

まずオランダの環境税の広がり、1988 年の一般燃料課徴金（heffing op brandstoffen）の導入が契機となっている。それまでは、1969 年の 6 つの分野別環境法（水質汚染法，大気汚染法，化学廃棄物法，廃棄物法，騒音法，航空法）によって、環境政策の財源として個別に課徴金が課せられていた¹⁸。しかし、1980 年代に入ると制度が個別に分離し、環境政策への支出と負担の関係が納税者にとって複雑なものになっていたことから、新たな総合的な環境政策と合致しなくなった¹⁹。そのため、簡素化を目的に、燃料を課税ベースとする一般燃料課徴金が住宅・計画・環境省によって導入された。

1989 年になると、オランダ政府は国家環境政策計画（Nationaal Milieubeleidsplan ; NMP）を発表した。これは環境問題に対する包括的かつ長期的な政策を提示し、特に経済的手段の積極的利用を明言した²⁰。また環境重視か経済成長重視かが選挙の争点となった同年の選挙では、国民が前者を選択したことで、新たな連立政権が誕生した。その連立の合意内容において、環境支出の増加と、その財源として課徴金を含む環境関連税制の増税が挙げられたのである。翌 1990 年に、新政権は NMP を補足する新国家環境政策計画（NMP+）を発表し、経済的手段の積極的実施と炭素税からの財源調達を提案した。そして同年 2 月には地球温暖化に対する行動目標の達成、及びその追加的な税収確保を目的として、炭素含有量に対する炭素税を一般燃料課徴金の一部として導入した。

¹⁸制度的には 15 の環境課徴金制度が実施可能であったが、実際には 7 つの課徴金が課せられていた。

¹⁹ Hamelink (1998 ; 975) Vermeend and van der Vaart (1998 ; 17)

²⁰政策計画は、1987 年のブルントラント委員会報告、1988 年の国立公衆衛生・環境保護研究所の「将来への懸念（Zorgen voor Morgen）」報告を基に作成された。（山本（1997,54-55 頁））

しかし、同じ環境税とはいえ、土壌や空気汚染といった分野別から温暖化問題へと環境政策の対象も変わったことで、課税対象と課税目的の間に齟齬が生じた。課税ベースを燃料に一本化したことにより、「なぜ土壌汚染や化学汚染に関する政策の財源調達が燃料税なのか」と疑問視されることとなったのである²¹。そのため、1992年7月に環境分野の支出に対する目的税化をやめ、環境税からの税収を一般歳出に組み込んだ。それに伴い、これまでの課徴金から税の形態に移行し、一般燃料税（brandstoffenbelasting）となった。ただし、一般歳入に組み込まれたものの、「予算面では、環境対策費が環境税収総額以上に予算配分が行われて」いたことから、「実質的には特別課徴金と目的税の性格を保持した制度」であった²²。さらに税率は、毎年の予算審議中に決定される財政需要額に応じて設定される制度となっており、固定税率のデンマーク、スウェーデンとは異なる税率設定となっていた²³。

こうしたオランダの取り組みはデンマークとともに、EC規模の二酸化炭素税導入を牽引し、「両国はEU規模の二酸化炭素税を実現すべく、その交渉過程を促進する意図を持ちながら、不完全ではあるもののそれぞれ国内に二酸化炭素税とエネルギー税を導入」した²⁴。そのためEC域内の議論において、1991年10月と12月のエネルギー及び環境大臣の共同欧州理事会は環境税を含む気候変動政策の具体的行動に起こすことに合意したのである²⁵。

したがってオランダの炭素税は、EC提案型に近い炭素／エネルギー要素（比率は炭素：エネルギー1：1）を課税標準とする税となった。この制度の背景には、政府諮問委員会であったウルフソン委員会による1992年2月の最終報告で、OECD加盟国内の共通課税案（A案）とオランダ国内のエネルギー消費の課税（B案）、国内の家計と中小企業を対象とした小規模消費に対する課税案（C案）の3つの課税案による政策効果を検証している。この報告書では、EC内での協調についても検討し、オランダにおける環境税導入を促進することとなった。

²¹Hamelink (1998,p.975)

²²山本 (1997,61 頁)

²³財政需要額の決定後、個々の課税対象燃料に対する税率は、単位あたりの燃料別エネルギー量、炭素含有量と、1年で消費される燃料の送料を基礎として、エネルギー量と二酸化炭素含有量に1:1で課税される。1988年から1994年までの税率表は、山本 (1997,62 頁) 第4表を参照のこと。

²⁴蟹江 (2001,179 頁)

²⁵蟹江 (2001,177 頁) 1992年6月頃のEUの気候変動政策の焦点は、EU規模の二酸化炭素またはエネルギー税を巡る議論に収斂していったものの、他に導入する国は現れなかった。

このようにオランダでは、個別課徴金によって環境政策の財源調達を行ってきたが、地球温暖化の議論が活発になったことで、新たな環境政策に沿った財源調達方法として一般燃料税が選択されたのである。

5.2 規制エネルギー税導入

オランダは1991年に実質的な増税目的として燃料税の増税を行い、EC提案型に近い環境税を導入したが、1991年の増税時にはエネルギー集約産業から猛烈な抵抗を受けた²⁶。そこから一般燃料税とは別の課税ベース、及び産業に対する免税という方向が考えられた。

そこでウルフソン報告書のC案が経済活動に影響を与えることなく、二酸化炭素の排出量を削減することが可能であるとして、政府はこの新税の実現に関して諮問委員会に意見を求めている。オランダの政策決定過程において影響力を持つ、政府諮問機関である社会経済評議会（*Sociaal-Economische Raad* ; SER）は、規制エネルギー税導入に関して1993年にアドバイス報告書を発表している。この中で、規制エネルギー税の導入について、欧州委員会の議論を注視しつつ、導入の際にはエネルギー集約産業に負担が集中するため、「オランダの企業が国際競争力を損なわれないようにしなければならない」と指摘し、導入には肯定的な見方を示しつつも、産業の国際競争力に一定の配慮を求めたのである²⁷。SERの報告書を受け、電気・ガスの小規模使用に対する規制エネルギー税

（*Regulerende energie belasting*）が、1996年に導入されることになった。この新税では、小規模エネルギー消費者を対象とした理由として、大規模エネルギー消費をする企業が国際競争力を損なうことを挙げている。国際競争力に加えて、オランダのエネルギー集約産業では、エネルギー節約のため自発的協定（*Vrijwillige overeenkomsten*）を結び、これを実施している一方で、小規模商業者は自発的協定などによる節約の実行が難しかったことから、小規模商業者に対する課税が検討されたのである²⁸。

またこうした動きの背景には、これまでの環境政策をさらに推進する政治的土壌が形成されたこともある。1994年選挙によって戦後長期にわたって政権を担ってきた中道右派のキリスト教民主主義政党（CDA）が敗北し、中道左派の労働党（PvdA）を第一党に、自由主義の自由民主党（VVD）、左派のD66党による「紫政権」が誕生し、1989年に結党

²⁶ Hamelink（1998,p.975）そのため、1995年に地下水の取水、不法投棄、発電目的のウラン使用、それぞれに対しても課税されることとなった。

²⁷ SER（1993,p.103）

²⁸山本（1997,66頁）脚注24にて、経済省 Huiskamp 氏へのヒアリング調査でも指摘されていた。

した緑の党（Groen Links）が議席を伸ばした。規制エネルギー税は、この連立政権の誕生による政治的妥協の産物として、そして欧州規模で炭素／エネルギー税の導入に失敗したことの反応として、導入された税なのである²⁹。

5.3 21世紀に向けた税制

紫政権誕生後、オランダは財政及び税制のグリーン化を明確に打ち出し、『21世紀に向けた税制』報告書でグリーン税制の方針が確立する。この税制のグリーン化は、所得税の負担を引き下げや、直接税から間接税への移行といった1980年代後半から採られてきた税制改革の方針に合致するものであった。オランダ財務省は、1995年2月に「税のグリーン化に関する政府検討部会（The Dutch Green Tax Commission）」を創設し、環境税制について検討している³⁰。この最終報告では、環境税の増税を労働に対する所得税の引き下げと併せて論じていたが、前年に出された第2次報告書では、むしろ提起されたエネルギー税の増税以上に、環境投資への免税などの積極的インセンティブ政策を重視する姿勢が見られた³¹。

また最終報告書は、1997年の税制改革案『21世紀に向けた税制』についても検討し、見解を示している。この改革案は、先の第3次レポートの提案を引き継ぎ、所得税の引き下げと併せての環境税の引き上げを提案していた。これに対し最終報告書は、環境税の引き上げには、既存の環境税の増税と新たな環境税の導入などを対案としつつも、提案は「（環境改善に対する）”報酬”と”課税”のバランスの重要性を強調した」税制で、「さらに財政的にも魅力的で、（中略）国民の支持を受けている」と肯定的に捉えていた³²。

このようにオランダは、EC規模での環境税導入を推し進めていたものの欧州で政策協調が形成されない事態を受け、国内の環境意識の高まりから独自に環境税を導入する路線を歩むこととなったのである。

6. おわりに

²⁹ Vos (1997,p.254) また1992年6月以降、1994年12月まで環境税の議論は取り上げられず、その欧州理事会で欧州委員会は二酸化炭素税／エネルギー税を導入する加盟国に対してサポートはするもののそのEU規模での導入については決議が下されないことが決定された。（蟹江,2001,181頁）

³⁰報告書は、1995年9月に第1次、1996年3月に第2次、1997年10月に第3次及び最終報告書が出されている。

³¹ Vermeend and van der Vaart (1998,p.93)

³² Tweede Kamer der Staten-Generaal 25810 nr.2 p.87

最後に本稿の議論を要約すると、三つの点が肝要である。

第一は、EUにおける租税協調はこれまでのところ失敗しており、積極的な炭素/エネルギー税の提案の性格は単一市場における競争条件を整備するための租税調和へと変質してしまった。欧州諸国において炭素税とエネルギー税を利用した税収中立的な環境税制改革が、1990年代から2000年代初頭にかけて広まった理由は、欧州共同体における国際協力の成功というより、国際協力への努力を通じて政策のアイディアが広まり、各国が自主的に改革を進めた政策拡散の結果によるものと考えるのが妥当である。それゆえ、国際的な経済競争に十分配慮した租税構造、すなわち大規模な減免措置の導入と、高くない税率がその共通する特徴となったのである。このような措置は各国内における政治的受容性を高める作用をもたらしたが、環境税が持つ費用効率性という利点も財源効果も減少し、ひいては環境税という政策手段そのものへの期待を失わせてしまった。

第二に、北欧諸国における炭素税の連鎖的な導入は、北欧諸国がECよりも先んじて環境政策の経済的手段に関する協調を試みてきた成果であるといえる。その政策協調の動因は、①強制力はないが国内環境立法の調整を意図した環境保護条約や調整機関の存在、②歪みのない国際競争力の達成や二酸化炭素排出量といった問題の共有、③二元的所得税の導入に伴う所得税率の引き下げへの代替財源という類似課題であったといえる。しかし、北欧政策協調が強制力を有しないことは、政策担当者間のアイディアの伝播、すなわち非義務的な政策拡散を容易にするが、セクター間の税率格差や税率の統一は困難であり、現在でもその性格は同様である。また従来の研究では、租税政策にみる国内アクターの影響の強さ（産業側の強固な反発）に、この原因が求められている。確かに小国開放経済にとって国際競争力の維持のために産業側負担の軽減は避けられなかった側面もある。しかしながら本稿で新たに明らかにしたのは、特に1990年代初頭以降の北欧諸国間の炭素税の調整が、北欧協力からEUへという国際政治情勢の変化に伴って、常に他の欧州諸国の炭素税の導入状況に大きく左右されるようになったことである。

第三に、オランダは、炭素税の導入の際、EC提案に非常に影響を受け、そしてEC提案の後押しした。それと同時に国際競争力の観点から産業負担の軽減を施す制度設計も行われた。こうした特徴は北欧諸国と比べてそれほど際立っているわけではない。しかしその後、オランダは環境政党的台頭を背景に、EUの炭素税のハーモナイゼーションの失敗にもかかわらず独自路線を歩んだことは特徴的であるといえよう。

以上のように本稿では、環境税の国際協調はなぜ失敗したのかという問題をさまざまな国際機関の政策協調の機能という観点から分析した。炭素税の国際協調における失敗は、

租税政策が相対的に国内要因（産業側などの反発）に規定されるといえるが、同時に国際機関の政策協調の方針や当時の国際政治情勢にも要因は求められる。その意味で、各国の租税自主権を維持させつつ租税政策の国際協調を図ることは一層困難な道のみである。

しかし、E. H.カーが『危機の二十年』の最終章で論じるように、国際政治に力（パワー）は不可欠であるが、すべての国際政治が力（パワー）で決するわけではない。そして「平和的変革は、共通の正義感というユートピアンの考えと、変革された諸力の均衡状態に対する機械的な調整というリアリストの考え方との妥協を通じて、はじめて達成されることを、われわれは知っている」（Car,E.H.,1939,p.290）。つまり国際関係論の問題意識に立ち戻れば、国際協調の歩みそのものは完全に否定する必要はない。同様に環境税のさらなる調和、そして共通環境税の導入には現在のところ多くの障壁が残されているものの、環境税が全く政策拡散や調和に全く適合しないかといえそうではない。むしろ重要なのは、環境税の調和や政策協調が、当時の国際政治情勢や国際機関による政策協調の方針に規定されたという点であり、環境税の国際協調が今後も失敗し続けるというわけではない。

最後に残された課題を述べる。第一に、排出権取引政策は環境目的の経済政策の一つとして炭素税と頻りに比較対象にされるが、本稿ではその政策拡散についてはほとんど触れることができなかった。第二は、北欧と EC・EU 関係を十分に考慮することが出来なかった。1980年代の北欧諸国はデンマークを除いて EU には加盟せず、1990年初頭の EU 創設期にスウェーデン、フィンランドが加盟することになった。こうした北欧と EC・EU の関係性の変化が炭素税の政策拡散に与えた変化は無視できない。第三に、国内アクターの影響（産業側の反発）、さらには国境を越えるアクター（国際企業）の影響を分析対象に捉えていないのは残された問題である。これらの課題については稿を改めて分析したい。

参考文献

- Andersen, M.S. and D.Liefferink (eds.) (1997). *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester and New York.
- Andersen, S.M., N.Dengsøe and A.B.Pedersen (2000) *An Evaluation of the Impact of Green Taxes in the Nordic Countries*, TemaNord 2000:561.
- Andersen, M., E.Martin and A.Ryelund (2006) *Decoupling of CO₂ Emissions from Energy Intensive Industries*, TemaNord 2006:528, Nordic Council of Ministers.
- Bergman, L. (1996) "Sectoral differentiation as a substitute for international coordination of carbon taxes: A case study of Sweden," In: *Environmental Policy with Political and Economic Integration*. J. Braden, and T. Ulen, Eds. Edward Elgar, Cheltenham.
- Bauer, B. and R.Fischer-Bogason (2011) *Voluntary Agreements and Environmental Labelling in the Nordic Countries*, TemaNord 2011:538.
- Bergman, A. (2006) "The Concept of Solidarity and Post-Cold War Nordic-Baltic Relations", *Cooperation and Conflict* March 2006 vol. 41 no. 1, pp.73-97.
- Bernheim, Thomas (2001) " *Vrijwillige overeenkomsten als instrument in het klimaatbeleid : Mogelijkheden en beperkingen*", CLIMNEG Working Paper N° 37, <
http://www.econ.kuleuven.be/ew/academic/energimil/climneg/pdf/CLIMNEG_WP37.pdf>
- Boeshertz, D. and M. Rosenstock (2003), "Energy Taxes in the EU: a Case Study of the Implementation of Environmental Taxation at a Supranational Level", in J. Milne et al., eds., *Critical Issues in Environmental Taxation*, vol. 1, Richmond Law and Tax Ltd., Richmond, UK, 151–61.
- Bosquet, B (2000) "Environmental tax reform: does it work? A survey of the empirical evidence," *Ecological Economics*, 34, pp.19–32.
- Busch, P. and H. Jörgens (2005) "International Patterns of Environmental Policy Change and Convergence", *European Environment*, 15, pp.80-101.
- Car, E.H. (1939) *The Twenty Years' Crisis 1919-1939 An Introduction Study of International Relationships*, The Macmillan and Co.Ltd. (1952年, 井上茂訳『危機の二十年』岩波現代業書)

- Christiansen, M.P. (ed.) (1996) *Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries*, Nord 1996:5.
- Commission of the European Communities (1991) "Communication from the Commission to the Council, A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide emissions and to Improve energy efficiency," SEC(91)1744 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (1997) "Proposal for a Council Directive, Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products," COM(97)30 final, Brussels.
- Cremer, H. and Gahvari, F. (2004) "Environmental taxation, tax competition and harmonization," *Journal of Urban Economics*, 55, pp.21–45.
- Daugbjerg, C. and G., T., Svendsen (2001) "Designing green taxes in a political context: From optimal to feasible environmental regulation"
- Eerola, E. (2004) "Environmental Tax Competition in the Presence of Multinational Firms," *International Tax and Public Finance*, 11, pp.283–298.
- Enggaard, K. (red) (2002) *,50 år. Nordisk Råd 1952 – 2002. Til nordisk nytte?*, Nordisk Råd 2002.
- Hamelink, Peter (1998) "Environmental policy and fiscal instruments in The Netherlands", *Studies in environmental science*, 72, pp.969-980.
- Hoel, M. (1993) "Harmonization of Carbon Taxes in International Climate Agreements," *Environmental and Resource Economics*, 3, pp.221-231.
- Jacobsson, Lægreid and Pedersen (2004), *Europeanization and Transnational States Comparing Nordic Central Governments*, Routledge
- Joachim Radkau (2000) "Natur und Macht – Eine Weltgeschichte der Umwelt," München: Verlag C.H. Beck oHG (2012年, 海老根剛・森田直子訳『自然と権力—環境の世界史』みすず書房) .
- Laatikainen, K. (2003) "Norden Eclipse: The Impact of the EU's Common Foreign and Security Policy on Nordic Cooperation in the United Nations". *Cooperation and Conflict: The Nordic Journal of International Relations*, Vol. 38, No. 4, pp.409-441.
- Larsen, T. (2011) "Greening the Danish Tax System", *Documentatieblad*, 71e jaargang, nr. 2, 2e kwartaal 2011.

- Liefferink, D. and M. Andersen (1998) "Strategies of the green 'member' states in EU environmental policy-making," *Journal of European Public Policy* 52, pp.254-270."
- Lin, B. and X. Li. (2011) "The effect of carbon tax on per capita CO2 emissions," *Energy Policy* 39, pp.5137-5145.
- Miranda A. Schreurs (2002) "Environmental politics in Japan, Germany, and the United States," Cambridge: The syndicate of the press of the University of Cambridge (2007年, 長尾伸一・長岡延孝監訳『地球環境問題の比較政治学—日本・ドイツ・アメリカ』岩波書店) .
- Nordic Council (2007) *Nordic Cooperation: Nordic citizens on Nordic cooperation An opinion poll in Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden.*
- Nordic Council of Ministers (1989a) *Nordic Programme for the Environment.*
- Nordic Council of Ministers (1989b) *Stronger Nordic Countries.*
- Nordic Council of Ministers (1994) *The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1994*, TemaNord.
- Nordic Council of Ministers (1996) *Environmental Protection and Employment in Nordic Countries*, TemaNord 1996:604.
- Nordic Council of Ministers (1999) *The Scope for Nordic Co-ordination of Economic Instruments in Environmental Policy*, TemaNord 1999:550.
- Nordic Council of Ministers (2002) *The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy*, TemaNord 2002:581.
- Nordic Council of Ministers (2008) *The Nordic Swan- From past experiences to future possibilities*, TemaNord 2008:529.
- Nordic Council of Ministers (2009) *The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 2006–2009*, TemaNord 2009:578.
- Nordiska Skatteeventenskapliga Forskningsrådets (1994) *Mijöskatter.*
- OECD (1992) *Climate Change: Designing A Practical Tax System*, OECD PARIS 1992.
- OECD (1994) *Environment and taxation : the cases of the Netherlands, Sweden and the United States*, OECD, Paris.
- OECD (2001) *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, Paris (天野明弘訳『環境関連税制—その評価と導入戦略』有斐閣) .

- OECD (2006) *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OECD (環境省環境関連税制研究会訳『環境税の政治経済学』中央法規.)
- OECD (2013), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing.
- Pearson, M. and Smith, S (1991) “The European carbon tax: an assessment of the European commission’s proposals,” The Institute for Fiscal Studies, London.
- Simmons, B., D. Frank, and G. Geoffery (2006) “Introduction: The International Diffusion of Liberalism”, *International Organization*, 60(4), pp.781-810.
- Sociaal-Economische Raad (1993) *Advies over de invoering van regulerende energieheffingen*, Sociaal-Economische Raad
- Sørensen, B.P. (2002) *Financing the Nordic Welfare State: The Challenge of Globalization to Taxation in the Nordic countries*, Nordic Council of Ministers.
- Swank, D. (2006) “Tax Policy in an Era of Internationalization : Explaining the Spread of Neoliberalism”, *International Organization*, 60, The IO Foundation and Cambridge University Press, pp.847-882.
- Tews, K., P. Busch and Jörgens (2002) “The Diffusion of New Environmental Policy Instruments”, *FFU-report 01-2002*, pp.1-35.
- Vos, Hans (1997) “Environmental Taxation in the Netherlands”, Tim O’Riordan (ed.) *Ecotaxation*, St. Martin's Press, New York, pp.246-262.
- UNSPECIFIED (1992) Proposal for a Council Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy. COM (92) 226 final, 30 June 1992. [EU Commission - COM Document]
- Vermeend, Willem and Jacob van der Vaart (1998), Kluwer Law International, the Hague.
- Vos, Hans (1997) “Environmental Taxation in the Netherlands”, Tim O’Riordan (ed.) *Ecotaxation*, St. Martin's Press, New York, pp.246-262.
- Zodorow, G.R. (2003) “Tax Competition and Tax Coordination in the European Union,” *International Tax and Public Finance*, 10, pp.651-671.
- 飯野靖四 (1993) 「スウェーデン」石弘光編『環境税』東洋経済新報社.
- 石渡利彦 (1986) 『北欧共同体の研究 — 北欧統合の機能的法構造 —』高文堂出版社.
- 遠藤真弘 (2009) 「環境税をめぐる状況—温暖化関連諸税を中心に—」『調査と情報』第665号, 1-10頁.

- 大熊一寛 (1993a) 「オランダ」石弘光編『環境税 実態と仕組み』東洋経済新報社,153-166 頁.
- 大熊一寛 (1993b) 「ノルウェー」石弘光編『環境税 実態と仕組み』東洋経済新報社.
- 大島美穂 (1991) 「欧州秩序再編と下位地域—東欧・北欧における地域協力の今日的意味—」『世界法年報』第 11 号, 39-45 頁.
- 大森恵子 (2000) 「オランダにおける『グリーン税制改革』の最近の動向」『資源環境対策』36(2), 198-202 頁.
- 蟹江憲史 (2001) 『地球環境外交と国内政策—京都議定書をめぐるオランダの外交と政策』慶應義塾大学出版会
- クノッセン,S. (1990) 「EC における税制の調和」, 貝塚啓明他編, 『グローバル化と財政』.有斐閣.
- 倉地真太郎 (2014) 「北欧諸国における租税政策の相互関係 —デンマークとスウェーデンの事例を中心に—」日本財政学会編『財政研究』第 10 巻、pp.143-162.
- 柴由花 (2014) 「オランダ環境税制改革とエネルギー税の意義」『税大ジャーナル』(23), 1-13 頁.
- 島野卓爾、岡村堯、田中俊郎編著 (2002) 『EU入門—誕生から、政治・法律・経済まで—』有斐閣.
- 日本貿易振興会 (1980) 『北欧 5ヶ国間の相互協力の現状と将来』,
- 瀧口直樹 (1993) 「デンマーク」石弘光編『環境税』, 東洋経済新報社, 131-143 頁.
- 田中俊郎 (1993) 「欧州連合に向かって--EC 委員会,欧州議会,加盟国間の政治」日本政治学会編『年報政治学』 1993 年度, p19-38.
- 諸富徹 (2005) 『環境税の理論と実際』有斐閣.
- 藤田香 (2001) 『環境税制改革の研究』, ミネルヴァ書房.
- 若林雅代・杉山大志 (2006) 『欧州環境税の実効性に関する事例研究レビュー』, No.Y06002,社会経済研究所.
- 山本香 (1997) 「オランダにおける環境税制度改革の検討」『経済論叢 (別冊) 調査と研究』第 13 号, 53-75 頁.
- 吉武信彦 (1999) 「地域協力と北欧--北欧協力と EU との間で」,拓殖大学海外事情研究所『海外事情』47(10), 65-82 頁.

その他の資料

Consequences of the proposed carbon/energy tax. SEC (92) 1996, 23 October 1992.

Supplement to Energy in Europe, February 1993.

COUNCIL DIRECTIVE 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community
framework for the taxation of energy products and electricity

Tweede Kamer der Staten-Generaal 25810 nr.2