

地球温暖化対策推進のための
『炭素税』
の早期導入に向けた制度設計提案
<Version 1.1>

【 本提案の概要 】

温室効果ガス6%削減を担保する政策の中核として、「炭素1トン当たり6,000円」（ガソリン1リットル当たり約4円）の炭素税を「2003年4月」に導入する。

狙いは「価格インセンティブによる二酸化炭素（CO₂）排出削減」である。また、「種々の環境税導入の先駆け」にし、「環境面からの総合的な税制・財政改革（税制・財政のグリーン化）の一步」とする。

課税対象は「化石燃料起源のCO₂」、課税主体は「国」、課税段階は「上流」とする。

仮に上記税率を維持した場合、2010年時点で「700万炭素トン」（1990年における日本の温室効果ガス排出量の「2%分」に相当）の削減効果が期待できる。

税収（約1.7兆円）は「一般財源」とする。「税収中立」とし、「同額の減税」（社会保険料の軽減）を行う。

減税（社会保険料の軽減）に際しては、「雇用及び低所得者への影響に十分配慮」する。

企業に対しては、「雇用・労災保険料の企業負担分の減額」を実施する。また、産業の「国際競争力に配慮する措置」を実施する。さらに、「CO₂排出削減に努力する企業に対する報奨としての軽減・還付措置」を検討する。これらの措置により、「真面目にCO₂排出削減を行った企業は負担減になる」と見られる。

個人に対しては、「雇用保険の掛け金負担または国民健康保険料の軽減」を行う。そのため、「平均的エネルギー消費性向を持つ家庭においては負担増とならない」と見られる。

上乘せの「炭素税の早期導入を最優先」とするが、導入の際に「関連する現行エネルギー諸税の改革も同時に可能な限り行う」。その際には、「税率を現行より下げないこと」および「使途は最終的にすべて一般財源化すること」を原則とする。

～ 炭素税研究会 ～

「環境・持続社会」研究センター、気候ネットワーク、持続可能社会研究会など、いくつかのNGOメンバー、研究者、税理士などで構成。
地球温暖化に対処する炭素税の早期導入に向けて、研究・提言作成を行っている。

< 本提言に関するお問い合わせは、下記までお願い致します >
炭素税研究会事務局：「環境・持続社会」研究センター（JACSES） 担当：足立治郎
〒106-0047東京都港区南麻布5-2-32 第32興和ビル2階
TEL: 03-3447-9515 FAX: 03-3447-9383 E-mail: VZR02520@nifty.ne.jp

【 1 . 目的 ・ 狙い 】

短期的には京都議定書の6%削減実現、長期的には今後の大幅排出削減に備えるため、税の「価格インセンティブ」による削減効果を用い、「あらゆる主体」の対策を強化する。

持続可能な社会構築に向けた「総合的な環境税制・財政改革の一步」とする。「2003年度導入」を目指し、本提案は「早期実現」を優先して制度を考案している。

(1) 地球温暖化に対する追加対策の中核に

地球温暖化問題が深刻化し、温室効果ガス排出の大幅な削減が求められている。しかし、日本の温室効果ガス排出量は増加し続けている。短期的に、第1約束期間(2008～12年)における1990年比6%削減という京都議定書の約束を担保する政策の強化が必要とされている。また、長期的観点にたてば、第2約束期間以降にさらなる排出削減が必要なことは、言うまでもない。

そのため、様々な政策を組み合わせるにより、国内の温室効果ガス排出削減を促進することが必須である。その中核をなす実効的かつ現実的な施策として、価格のインセンティブ効果によって、小規模の主体を含めてあらゆる主体のCO2排出削減を促す炭素税の導入が必要である。

(2) 総合的な税制・財政改革の一步として

環境悪化・不況・財政赤字に対応し、環境負荷の大きな社会から環境と経済が両立する持続可能な社会へ転換していくことが求められている。そのためには、公共投資などの財政支出を改革していくとともに、課税ベースを既存の財から環境負荷へとシフトしていく「環境税制改革」が必要である。

炭素税の導入は、日本における実質的には初めての大規模な環境税として、より幅広い環境税導入のさきがけとなるとともに、総合的な税制・財政改革(税制・財政のグリーン化)の一步として、非常に重要な意味をもつ。

(3) 炭素税早期(2003年4月)導入:本提案は早期実現を優先して考案

設備投資や買い換えのサイクルを考慮すると、炭素税導入による削減効果が現れるには一定の期間を必要とするため、導入年が遅れば遅れるほど2008年間際での急激な対策強化が必要となる。地球温暖化問題に対処するための社会構造改革を早急かつスムーズに進展させるためには、一刻も早い炭素税の導入が不可欠である。従って、私たちは「2003年4月導入」を提案する。

本提案は、早期実現を最優先し、現行の日本の税務行政・環境行政の仕組みを可能な限り生かす制度を考えており、現在日本にない大規模な新制度の導入など追加の行政コストが莫大になるオプションは極力避けるようにしている。また政治・経済・社会的な受け入れられ易さも考慮している。従って、諸制約にとらわれずに大きな削減効果を持つ炭素税提案を出すことも可能であるが、本案の趣旨はそれとは異なる。

【 2 . 課税対象・主体・段階】

課税対象は、「化石燃料起源の二酸化炭素 (CO₂)」である。
課税主体は、「国」とする。
課税段階は、原則、「上流」とすべきである。

(1) 課税対象とする温室効果ガス：化石燃料起源の二酸化炭素 (CO₂)

京都議定書で対象となっている温室効果ガスは6種類であるが、このうちエネルギー起源のCO₂が88%を占める(1999年)。本提案では「化石燃料起源の二酸化炭素 (CO₂)」を課税対象とする。なお、鉄鋼の還元用の原料炭は除く。

(2) 課税主体：国

炭素税を「地方税」とした場合には、国全体でまんべんなく徴収されるわけではなく、特定の石油施設のある自治体に偏るなどの事態が想定される。そのため、「国税」とするのが適当である。

(3) 課税段階：上流

炭素税は、既存の徴税システムを最大限活用し、行政コストをできる限り抑えけるとともに、軽油引取税に見られる課税漏れや脱税行為の横行など不公正な事態を防止するため、上流課税(輸入・採取・原料引取段階)とすべきである。

但し「国際競争力への対応としての欧州諸国型の各産業への軽減・還付措置」や「CO₂排出削減に努力した企業に対する報奨としての軽減・還付措置」(いずれも後述)を導入することにした場合、下流課税(加工後、最終需要の前段階の仕入れ等)が適することも考えられ、その場合は制度設計を工夫することとする。

なお、上流課税は消費者に見えにくいいため、意識向上を促すため電気やガソリンのレシートへの炭素税額の明記などを検討すべきであろう。

【 3 . 税率・削減効果】

税率を「炭素1トン当たり6,000円」とする。

これによる削減効果は「約700万トン(炭素換算)」と試算される。

(これは1990年の温室効果ガス排出量の「約2%」に相当する。)

(1) 税率：6,000円 / t-C

本提案では、各化石燃料に含まれる炭素分を課税対象とし、導入時(2003年4月)の課税率を「6,000円 / t-C」とする。これによって、試算では、炭素税導入による直接効果のみで炭素換算約700万トン(1990年の温室効果ガス排出量の約2%)のCO₂排出量削減が実現可能である。海外ではより高い炭素税率が課されている国々もあり、より高率にすべきとの意見もあろうが、本提案では、早期実現と助走期間の必要性を重視し、この税率を選定した。なお、税率は、税導入後、温暖化対策の進展状況に応じて、適切に見直しを行う必要がある。

(2) CO2排出削減効果：約700万t-C (約2%削減)

現在、本研究会ではシミュレーションモデルによるマクロ試算を行っている。今回は、直接削減効果のみを対象とした積み上げ方式による試算のみを行った。以下簡単に説明する。

炭素税が、対策コストが炭素税率 (炭素1トン当たり6,000円) 未満の設備投資や機器の買い換え等を促すことに寄与するとして、積み上げ試算を行った。その結果、2003年4月から6,000円 / t-Cの炭素税をかけ続けると、2010年時点でのCO2排出削減量は約700万t-Cと試算され、1990年の温室効果ガス排出量の約2%の削減になる。

一方、2008年から同税率 (6,000円 / t-C) の炭素税を導入する場合、2010年時点での直接削減効果は、約200万t-C (1990年の温室効果ガス排出量比約1%削減) と試算された。2008年から導入して2003年導入の場合と同じ効果を得るためには、税率は約190,000円 / t-Cとしなければならなくなり、非常に急激な社会構造変化が必要となってしまう。これらの試算は、一刻も早い炭素税の導入が不可欠であることを示している。

なお欧州各国の報告では、税率に比した削減効果について私たちの試算より大きい効果を示している。また日本についての横山彰氏らの試算によると、3,000円 / t-Cの炭素税上乗せで約830万t-Cの削減効果が見込まれるとされている。私たちの試算はかなり控え目なものであるといえる。

【 4 . 税収使途・減税対象】

炭素税収は、「一般財源」とする。

炭素税収と「同額の減税を実施」し、「税収中立」とする。

減税対象としては、「個人と企業の負担する雇用・労災・国民健康保険料を減額」する。

(1) 一般財源

炭素税収は一般財源とする。炭素税収を地球温暖化対策に限定することは、巨大な特定財源 / 特別会計につながる。特別財源 / 特別会計は既得権益として不要な使途を継続させるなど、大きな問題を有する。また温暖化対策予算という名目で道路や原子力予算に使われる可能性もある。従って本提案では特別財源 / 特別会計としない。

(2) 税収中立

炭素税収と同額の減税 (社会保険料等の軽減) を行うことにより、社会全体の税負担を現在と同等に保つ (政府全体で税収中立とする) ことを提案する。なお、財源を温暖化対策に充当する議論もあるが、温暖化対策の財源調達とは区別することとした (温暖化対策予算については、補論 4 参照) 。

(3) 減税(社会保険料等の軽減)の概要

対象として、
中小企業や低所得者・自営業・農家など日本の全住人に行き渡り、逆進性緩和措置を兼ねられる。

企業の負担を軽減し雇用の増加に寄与する。
という理由から、「社会保険(雇用保険・労災保険)料」と「国民健康保険料」を考
える。

個人向けと企業向けの比率は、おおむね1:2程度を想定する。

A.個人向けには、「雇用保険料の個人負担分」または「国民健康保険料」を減額(総額約6000億円)する。これは、逆進性緩和措置を兼ねたものとし、(子どもを含む日本の全ての住人)一人当たり定額(約5000円)を軽減する。

B.企業向けには、「雇用保険料・労災保険料の企業負担分」を軽減(総額約1兆1千億円)する。

また、本研究会では、現在、「CO2排出削減に努力した企業に対する報奨としての炭素税軽減・還付措置」も検討しており、その際には上記企業向けの額から一部をその財源として回すこととする。

【5.産業や低所得者への配慮】

産業には、雇用対策のための「社会保険料減額」とともに、「国際競争力対応措置」を実施する。さらに「CO2排出削減に努力する企業に対する軽減・還付」を検討する。

個人には、低所得者層へ配慮し、「保険料減額」を実施する。

(1) 産業への配慮

産業に対する配慮としては、上記の「社会保険料の減額」<4参照>の他に、以下の措置を行う。

A.国際競争力への対応措置

炭素税の導入に際し、国内産業の国際競争力に配慮するための何らかの対応措置が必要であると考えられる。このための対応方法としては、大きく下記の2つが考えられる。

(a)「国境税調整」により、日本からの輸出品は炭素税分を払い戻し日本への輸入品

はみなし課税を行う方法

(b)欧州諸国で行われているように、各産業に対し「炭素税の軽減や還付」などによって負担を軽くすることで国際競争力に配慮する方法

現在、どのような国際競争力への対応措置が最適か検討中である。

(a)の場合の制度設計の試案を、以下、簡単に説明する。

日本の平均的なエネルギー効率に基づいて、各種品目について「炭素税早見表」をつくる。それに基づき、輸出時の払い戻しと輸入品のみなし課税を行う。消費税・酒税・石油税などは、輸入時の課税と輸出時の払い戻し(正確には免税)を行っており、炭素税も、同様に行う。輸出時に日本の平均的なエネルギー効率に基づく「炭素税早見表」で払い戻せば、輸出競争力には影響を与えない。行政コストを考慮すると「早見表」で一律に行う仕組みが現実的であろう。

(b)の場合の制度設計案については、欧州の制度を研究しながら、現在、検討を進めている。

B．CO2排出削減に努力した企業に対する報奨としての炭素税軽減・還付措置の検討

炭素税の導入の際に、CO2排出削減をさらに促進するために、排出削減に努力した企業に対し報奨として炭素税を軽減・還付する措置を同時に導入することも考えられ、現在検討中である。その具体的な案として現在検討を進めているのは、CO2排出削減協定を政府と結んだ企業に限り、その協定の実行を条件として炭素税を還付する、という方法である。

(2) 低所得者への対応

炭素税は、低所得者にもかかる税でありその逆進性が指摘されている。炭素税は家庭においても省エネ努力で減額できる特殊な税ではあるが、低所得者には削減手段も限られている。そこで、先に述べたように低所得者も含めて減税が行き渡るよう、雇用保険及び国民健康保険の掛け金の減額を提案する。

平均的なエネルギー消費性向をもつ家庭の炭素税負担額は、車を持たない家庭で年間約6,000円、車を持つ家庭は9,000円程度と見られる。標準的なエネルギー消費である家庭では、上記社会保険料減額と合わせると、増税にはならないと見られる。

【6．現行エネルギー課税との関係】

「炭素税早期導入を最優先」するが「現行エネルギー諸税改革も同時に可能な限り行う」

エネルギー諸税の税率は、「現行より下げない」こととする。

エネルギー諸税の使途は、「最終的にすべて一般財源化」する。

(1) 課税について

本提案は、炭素税を現行のエネルギー諸税に上乘せするものであり、現在対象品目に課せられているエネルギー諸税の合計の税率は（暫定税率分を含め）一切下げないものとする。これは、現行諸税が発揮している燃料消費抑制の価格インセンティブ効果を減ずるべきではなく、今後は化石燃料消費を抑えるためには燃料価格を上げていく方向に進むべきだからである。

(2) 使途について

直接本提案に含むものではないが、特定財源の諸税は、早急に使途も見直し一般財源化すべきである。現在の特定財源諸税は、道路建設・石油開発・空港建設などCO2排出増を促す使途に多く使われており、早急に抜本的見直しが必要である。最終的にはすべて一般財源とし、道路にせよその他の使途にせよ、必要な使途は一般財源の中で他の施策と比較して優先度が高いものから支出すべきと考える。

(3) 基本的考え方と最近の政府などでの議論について

私たちは上乘せの炭素税の早期導入を最優先と考えるが、炭素税導入の際に（暫定税率の問題を含む）現行の石油諸税の改革も同時に出来るだけ行うべきと考えている。いずれにせよ、

各対象品目に課せられている現行の税率（税額）を維持する
使途は最終的にすべて一般財源化する
という2大原則に則った、適切な制度とすべきである。

現在政府などで、一般財源化を含め石油諸税と道路などの特定財源を見直す議論が進んでいることは評価できる。この際、現行諸税の暫定税率をどうするかが、一つの論点となっている。その場合のアイデアとして、(a) 現行の上乗せ分(本則税率と暫定税率の差分)の一般財源化を先行させる、(b) 上乗せ分を現行の税(揮発油税など)から分離し環境目的の別の税とする、などの案が考えられる。

【 7 . 中長期的な制度設計 】

炭素税導入後も、「政策目標の達成度を検証しつつ、制度を定期的に見直す」
「透明性」を高め、「市民/NGO参加システムを組込むこと」が重要である。

炭素税の制度については、導入後、その政策目標の達成度を検証しつつ、定期的に見直していく必要がある(税導入後3年となる2006年を目処とすべきと考える)。特に、税率に関しては、温室効果ガス排出削減状況をレビューしつつ、特に第一約束期間(2008年~2012年)における日本の国際公約を担保するために、段階的に改訂する必要がある。なお、炭素税の適切な形での導入/運用/見直しを進めていくために、税制決定システムの透明性およびアカウンタビリティを高めるとともに、そこに市民/NGOの参加システムを組込むことが重要であろう。

補論

《補論1 . 石炭への課税強化》

CO2排出量が天然ガスの2倍近くにのぼり、汚染物質排出も桁外れに多い石炭の消費をおさえ、化石燃料の中での燃料転換を進めるため、炭素税とは別に、石炭への課税強化を提案する 1。

現在、石炭には、石油や天然ガスにかけられている関税・石油税がかかっておらず、国が石炭利用を奨励する形になっている。こうした温暖化防止に逆行する歪んだ現状を改めるため、石炭に対して炭素含有分当たりで現行の原油並の課税を直ちに行わなければならない 2。(なお、それによる税収は約1500億円<原料炭を除く>と試算される。)

石炭消費をおさえ、欧米に比して大幅に導入量の小さい天然ガスへのシフトを進めるためには、石炭価格が天然ガス価格を上回るよう政策誘導する必要がある。このため、次の段階として、石炭に対しさらなる税の上乗せを図ることが必要になる 3。

本提言では詳細な制度提案は行わないが、上記の2段階の石炭課税の実現を図ることが重要である。

1 石炭は、資源枯渇の点で見れば、安定した燃料である。環境対策に万全を期すことを前提に、大事に使うべき燃料であろう。

2 これにより、石炭の価格は1.5倍程度になる。それでも石油や天然ガスの価格の3分の1程度である。

3 総合資源エネルギー調査会は、石炭火発からLNG火発の転換を促すため、石炭火発の発電コストがLNG火発より0.3円/kWh上回るように政策を導入することを提案している。

《補論2 . 他の温室効果ガスへの課税》

HFC等、他の温室効果ガスもその排出削減が早急に必要である。とりわけHFCは冷媒や断熱材向けに製造・使用されるとその後長期にわたって排出が続くため、早期に代替・削減対策をとることが必要である。本提言では制度提案は行わないが、こうした対策を実現するため、HFC等への課税も、別途必要である。(なお、それによる税収は約1600億円と試算される。)ただし、この課税は、冷媒の回収・破壊費用の負担とは別である。

《補論 3 . 電力への課税》

炭素税は化石燃料による発電コストを高めるが、原子力発電や大規模ダム水力発電をコスト的に優位に置く。これらの発電方式はCO₂を出さないとしても大きな環境負荷をもたらす、原子力発電は将来世代に莫大なつけを残す。温暖化対策は、こうした環境負荷や将来世代へのつけで代替されてはならない。本提言では制度提案は行わないが、原子力発電や大規模水力発電に対しても、火力発電と同等に課税を行うことが重要である。(なお、それによる税収は約4300億円と試算される。)

《補論 4 . 財政支出改革》

地球温暖化対策推進のためには、税制面の改革のみならず、財政支出の改革も必須である。本提案では詳細な制度設計は行わないが、以下、温室効果ガス排出削減に必要な予算の中味とそれに見合った財政支出削減候補を示す。

(1) 地球温暖化対策予算の増額

製造業向けには、省エネ設備投資を前倒しさせる誘導・支援策、省エネ製品(民生・運輸向け)の製造・開発のための誘導策などが必要である。また、民生・運輸向けには、省エネ規制の強化・拡充だけでなく、重点的な買い換え補助やESCO支援などで、なかなか価格誘導が働きにくい分野への対策の浸透を目指す。

さらに、石炭から天然ガスへの火力発電所の燃料転換、および、自然エネルギー促進については、対策コストが高いとしても、長期的なCO₂排出削減を見据え、積極的に予算化すべきである。

(2) 地球温暖化対策に逆行する予算からのシフト

地球温暖化対策予算のための財源として、次のものが考えられる。

【オプション1】様々なエネルギー特別会計の一般会計化が、現在、議論されている。道路特定財源だけでも約6兆円になる。その他、石油・電源・空港などエネルギー消費増加を促す支出のあるエネルギー関係特別会計を入れると、8兆円近くにのぼる。これと比較すると、必要となる地球温暖化対策予算は、ほんのわずかであろう。

【オプション2】現在、道路特定財源に充てられている自動車重量税の国分を一般財源化すべきとの議論が行われている。この分だけでも約7千億円ある。