

平成 13 年 11 月 8 日

温暖化対策税制に係る制度面の論点整理

1 税の目的について

従来の課税原則（税収確保目的、公平・中立・簡素）の下で、汚染者負担原則（PPP）をどのように位置づけるか。

環境保全、CO2 排出削減という政策目的を達成するために税制を活用することは十分考えられるのではないか。

また、PPPの原則を新たな課税原則とすることについてどう考えるか。

2 税の制度について

制度のオプションを設計していく際に検討が必要な項目は以下のとおり。

(1) 課税段階

化石燃料等の流通の上流課税（輸入・採取・原料引取時）とするか、または、下流課税（加工後、最終需要の前段階の仕入れ時、卸時等）とするか。その場合、誰を税負担者と想定し、納税義務者をどう設定するか。

簡素という観点からは上流課税が望ましいのではないか。一方、この場合、確実に転嫁されて、排出削減効果が得られるか。また、PPPの原則が徹底され得るか。

税負担が確実に転嫁され、税を負担する側においてそれに対する対応策が採られることにより、排出削減効果が上がるような仕組みとするためには、下流でのきめ細かな課税段階の設定をする必要があるが、可能か（例えば、ガソリンならドライバーに販売される際に、重油なら工場・事業場に販売される際に課税。）

一方、この場合、上流課税に比べ、簡素な制度ではなくなるという問題がある。また、行政が、課税に対する対応策がとられ得るかどうかを把握して課税するのは、税という政策手法のメリット（行政が十分な情報を持たなくても、価格を通じて効率的な CO2 削減効果が得られること）が発揮できないこととなるのではないか。さらに、行政が完全な情報に基づかずに、個別の税の負担者に対してきめ細かく課税すると、公平性が確保されないのではないか。

排出量に応じて、化石燃料等の最終消費者である個々の排出者に課税することが可能か。執行上難しいのではないか。

また、電力については、電気事業者が燃料消費者である一方で、エネルギー転換された後の電力の供給者であることから、化石燃料のような上流課税または下流課税という区分による議論にはなじまない。そこで、発電燃料には課税、電力消費は非課税、発電燃料は非課税、電力消費には課税、発電燃料、電力消費の双方に課税、の3通りの制度が考えられる。さらに、どのような課税方式とするかを検討する際に、電力自由化との関連をどう考えるか。

(2) 課税対象

課税の対象とする化石燃料等の範囲について、炭素含有量に応じてすべての化石燃料に対し包括的に課税するか、個別燃料ごとに課税を検討するか。

石炭（原料炭、一般炭等）はどのように扱うか。

原油・各種石油製品（自動車燃料（ガソリン、軽油、LPガス等）、重油、自動車燃料以外の軽油、灯油、ジェット燃料、ナフサ等）はどのように扱うか。

天然ガスはどのように扱うか。

電力の扱いについては、上記のとおり、発電燃料には課税、電力消費は非課税、発電燃料は非課税、電力消費には課税、発電燃料、電力消費の双方に課税の3通りが考えられる。

(3) その他制度に直接関わる論点

課税標準・税率をどのように設定するか。従量税（重量、体積等の固有単位に対して税率を設定）とする場合、炭素含有量に応じた税率設定とするか、炭素含有量を反映させずに燃料種別ごとに設定するか。従価税とすることは考えられるか。

全国一律の国税または地方税とするか。

その他

(4) 既存税制との関係整理

(1)～(3)の論点については、既存税制がどうなっているかを踏まえて、考えうるオプションを検討することが必要である。

例) 化石燃料等に対して包括的に新しい税を課税し、その上で既存税を調整することが考えられる。

例：スウェーデンの炭素税導入

既存税を踏まえた課税を検討する場合、以下が考えられる。

・ 既存税の対象外に課税する場合

例：英国の気候変動税導入 既存税の対象外のエネルギーに課税

・ 既存税の対象に課税する場合（既存税自体の税率調整）

例：ドイツのエコロジカル税制改革 既存税の増税

・ 同じく既存税の対象に課税する場合（既存税に新しい税を上乗せ）

例：オランダのエネルギー規制税の導入 小規模エネルギー消費者に対し、既存税の対象の一部に上乗せして課税

これらを組み合わせることも考えられる。

3 税による効果・影響に関する評価について

(1) 課税原則の観点からの評価

2の論点を踏まえて考えうる制度のオプションは、公平・中立・簡素という課税の原則に沿って、以下のような評価を行いながら検討していく必要があると考えるがどうか。

公平

水平的公平、垂直的公平（低所得者への影響（逆進性への配慮）という従来の課税原則における公平

CO2 排出責任の観点からの公平

世代間の公平

中立

マクロ経済への影響（景気・経済成長への影響）

産業の国際競争力への影響

簡素

(2) 政策目的 (CO2 排出削減) の効率的達成の観点からの評価

制度のオプションは、上記の課税原則とともに、最も効率的に政策目的を達成しうる制度とすべきという原則に照らして評価すべきではないか。

なお、効率性を検討する際には、CO2 排出削減のための対策コストと税の執行 (徴税等行政事務、納税者側の事務) に伴うコストの双方を考慮に入れるべきではないか。

また、CO2 排出削減効果としては、価格上昇による需要抑制効果、中長期的な技術開発・燃料転換による効果などを考慮にすることが適当ではないか。

税負担が確実に転嫁され、税を負担する側においてそれに対する対応策が採られることにより、排出削減効果が上がるような仕組みをするためには、下流でのきめ細かな課税段階の設定をする必要があるが、可能か。

4 導入による諸影響への対応について

(1) 税の導入に伴う諸影響の緩和について

3 の評価を踏まえ、税の導入に伴う諸影響を緩和するにはどのような方策があるか。

税の減免措置による対応 (影響緩和と効果減退のトレードオフ) としては、以下のようなものが考えられるのではないか。

温暖化対策税について課税対象等 (特定の燃料種別、納税義務者別、納税負担者別、特定用途別等) による減免

他の税の減免も視野に入れた対応

税収中立とするか否か

国境税調整をどうするか

財政的措置により対応することも考えられるのではないか。

影響緩和措置を講じる際には、かかる措置を講じたことにより、所期の CO2 排出削減効果が失われてしまう制度とならないよう工夫するべきではないか。

(2) 環境への配慮について

温暖化対策の観点から課税しない方が望ましい対象に対しては、減免措置を講じることが考えられるのではないか。

例) 再生可能エネルギーによる発電された電力、公共交通機関のエネルギー消費 (諸外国の実施例より)

5 その他の論点

(1) 他の温暖化施策との組み合わせ

税を独立した施策として導入することも考えられる一方、温暖化対策の政策パッケージとして、他の施策手法と組み合わせることによって効果をより一層発揮させ、また、ネガティブな影響を緩和できる可能性があることから、税の制度を検討する際には、併せて他の施策との組み合わせも考えるべきではないか。

組み合わせ例) 財政的措置による対応との組み合わせ
政府と業界・企業との協定との組み合わせ
排出量取引との組み合わせ
～ との複合的な組み合わせ

(2) その他

税収中立とするかどうか。税収の用途についてはどう考えるか。

税の制度と税収の用途は一旦切り離して議論すべきではないか。まず制度を検討して別途税収の用途を検討すべきではないか。

導入に関しては、段階的なアプローチが必要ではないか。

(参考)

大まかな制度を検討するための様式

(制度の基本的な枠組みとなる論点1の(1)(2)を軸に整理)

		課 税 対 象							
課 税 段 階	上 流	石炭	石油・石油製品					天然ガス	電力
	下 流		ガソリン	軽油	LPG	灯油	重油	ジェット燃料	

【参考：既存税制がカバーしている範囲】

		課 税 対 象							
課 税 段 階	上 流	石炭	石油・石油製品					天然ガス	電力
	下 流		ガソリン	軽油	LPG	灯油	重油	ジェット燃料	
			ガソリン税	軽油引取税	石油ガス税		航空機燃料税	電源開発促進税	