

**我が国における温暖化対策税制に係る制度面の検討について**  
**(これまでの審議のとりまとめ)**  
**(案)**

平成13年12月

**中央環境審議会**  
**総合政策・地球環境合同部会**  
**地球温暖化対策税制専門委員会**

# 我が国における温暖化対策税制に係る制度面の検討について

## 目次

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| はじめに　～温暖化対策における税制の位置付けと本専門委員会での検討の方向～ | 2  |
| 1 中央環境審議会における地球温暖化対策検討の経緯             | 2  |
| 2 地球温暖化対策税制に係る検討の経緯                   | 2  |
| 3 本専門委員会での検討について                      | 3  |
| 4 今回の取りまとめについて                        | 4  |
| 委員名簿                                  | 5  |
| 検討経緯                                  | 6  |
| <br>                                  |    |
| 第1章　諸外国における温暖化対策税制及び我が国の既存関連税制        | 7  |
| 1 諸外国における温暖化対策税制の状況                   | 7  |
| 2 我が国における既存関連税制の概要                    | 11 |
| <br>                                  |    |
| 第2章　温暖化対策税制に係る制度面の論点整理                | 15 |
| 1 税の目的について                            | 15 |
| 2 税の制度について                            | 15 |
| 3 税による諸影響の緩和等について                     | 20 |
| 4 その他の論点                              | 22 |
| <br>                                  |    |
| 第3章　論点整理に基づく税制のオプション                  | 24 |
| 1 温暖化対策税制のオプションを設定する際のアプローチ           | 24 |
| 2 温暖化対策税制の評価項目について                    | 26 |
| 3 温暖化対策税制のオプション（化石燃料）                 | 27 |
| 4 温暖化対策税制のオプション（電力）                   | 29 |
| <br>                                  |    |
| おわりに                                  | 31 |
| <br>                                  |    |
| （参考資料）                                |    |
| 1 主な導入国における経緯・制度について                  |    |
| 2 我が国のエネルギーフローとCO2排出量（1999年度）         |    |
| 3 我が国の既存エネルギー税制について                   |    |
| 4 ヒアリング団体からの意見（要旨）                    |    |

## はじめに ～温暖化対策における税制の位置付けと本専門委員会での検討の方向～

平成13年11月、マラケシュ（モロッコ）で開催された気候変動枠組み条約第7回締約国会合（COP7）において、京都議定書の運用に関する細目を定める文書が決定されたことを受け、我が国の京都議定書2002年締結に必要な国内制度の整備・構築のための準備が現在本格的に開始されている。こうした中、地球温暖化対策としての税制面での対応にも大きな関心が集まっている。本専門委員会における温暖化対策税制についての検討は、既に進められている中央環境審議会における地球温暖化国内対策に関する様々な検討の一環をなすものであり、本専門委員会での検討開始に至る経緯、本取りまとめの位置付け等は、次のとおりである。

### 1 中央環境審議会における地球温暖化対策検討の経緯

中央環境審議会では、平成9年12月に「今後の地球温暖化対策の在り方」について諮問を受けて以来、継続してこの問題についての検討を行い、節目ごとに時宜に応じた答申等を行ってきた。

京都議定書の2002年締結に向けても、既に平成13年2月から、地球環境部会に「目標達成シナリオ小委員会」及び「国内制度小委員会」の2つの小委員会を設けて検討を行っている。目標達成シナリオ小委員会では、技術の評価を行いつつ、各種対策の削減ポテンシャル等についての詳細な分析を行っており、また、国内制度小委員会では、ポリシーミックスによる政策パッケージ等について検討を行い、具体的な制度案をまとめることとしている。

国内制度小委員会は、平成13年7月にそれまでの審議結果を中間的に取りまとめしており、今後の地球温暖化対策の基本的考え方、主要な追加的国内制度の案を示した。その後引き続き審議を進めており、年内を目途に最終的な取りまとめを行うこととしている。

### 2 地球温暖化対策税制に係る検討の経緯

環境税をはじめとする経済的手法は、市場メカニズムを通じた効率的な施策として、既に80年代からOECDの場において検討されており、91年（平成3年）には加盟国に対してその広範な採用を求める勧告が発表されている。我が国におけるかかる手法の検討経緯を概観してみると、平成5年に環境基本法が制定され、補助金等経済的な助成措置の適切な活用に努めるとともに、環境税等経済的な負担を課す施策についても適切に調査研究を行い、これに係る措置を講ずる場合には国民の理解と協力を得るべき旨規定された。これを受けて平成6年に策定された環境基本計画においては、環境に係る税、課徴金等の経

済的負担を課す措置の有効性が期待されており、温暖化防止のための二酸化炭素抑制など適用分野に応じ、その効果や影響等について適切に調査研究を進めることとされた。

環境省では、これに先立つ平成3年から「環境税研究会」(当時の環境庁企画調整局に設置)を設けて調査研究を行っていたが、環境基本法の規定等を背景に平成6年から本格的な検討を開始し、「環境に係る税・課徴金等の経済的手法研究会」、「環境政策における経済的手法活用検討会」(以上の座長:石弘光一橋大学学長)、「地球温暖化経済システム検討会」(座長:佐和隆光京都大学経済研究所教授)、「地球温暖化防止のための税の在り方検討会」(座長:飯野靖四慶應義塾大学教授)等の場において、温暖化対策の手段としての税を中心とした経済的手法についての検討が進められてきた。

こうした検討作業の結果、以下の点につき、一定の成果が得られている。

税制の活用は、価格を通じて市場メカニズムを機能させることにより、各経済主体が自主的に自らの消費や投資等の行動を温室効果ガス排出の少ないものとするように促進する効率的な手法であること

地球温暖化対策として一定の効果を期待しうること(マクロ経済モデルを用いたシミュレーションによれば、炭素トン当たり3千円《ガソリン換算1リットル2円に相当》という低税率の税であっても、税収を省エネ技術導入促進のための補助金として還元することなど他の施策と組み合わせることにより、炭素トン当たり3万円の税に匹敵する効果が得られる)

税に係る主要論点の析出とその整理(具体的な論点として施策効果、マクロ経済への影響、国際競争力への影響、既存税制との関連、税収の使途、様々な影響の緩和方法の在り方等)

しかしながら、課税物件、課税標準、課税段階等の、税の制度面の検討、とりわけ我が国の既存関連税制との関係を整理した上での、いわば、「我が国の実情にあった具体的な制度面の検討」はこれまで十分になされていない状況にあった。

加えて、政府内においては、平成12年7月に政府税制調査会が公表した中期答申において、地球温暖化対策全体の具体的内容が検討される中で、税制以外の各種手法の活用に加えて、税制の活用の必要性について十分な議論が求められるとされ、また、議論すべき課題として、既存のエネルギー関係諸税との関係が指摘されていた。今後同調査会として、国内外における議論の進展を注視しつつ、PPPの原則(Polluter Pays Principle:汚染者負担原則)に立って、引き続き幅広い観点から検討を行っていくとされている。

### **3 本専門委員会での検討について**

以上の経緯及び現状、さらに、現下の厳しい経済情勢においては慎重に対応すべきとの意見も念頭に置きつつ、以下の考えの下、温暖化対策としての税制の在り方について、一層の検討を行っていく必要がある。

温暖化対策としての税制の導入は、京都議定書締結の必須の前提として位置付られ

るものではないが、かかる税制を導入することにより、より効率的に京都議定書の目標達成を実現できる可能性がある。

より長期的な温室効果ガス排出削減をも視野に入れて、脱温暖化社会における新たな経済活動のルールを各主体が自ら確立していく上で、政策当局に対し将来在りうべき制度の姿の提示が求められている。

検討すべき内容としては、上述の政府税制調査会の中期答申を踏まえつつ、従来必ずしも十分な検討が行われていないが、導入に際して不可欠の検討課題である「我が国の実情にあった温暖化対策税の制度面」に重点を置き、わが国のエネルギーフローの実態や既存の関連税制を含めた包括的なものとなるよう配慮することとした（このため、当専門委員会の名称も単に「税」ではなく「税制」専門委員会としている）。

また、従来の検討作業から、他の温暖化対策とのパッケージとして組み合わせることにより、一層の施策効果が期待できるとの結論が得られているが、本専門委員会での検討は、税制としての基本事項を優先し、その一環として、他の施策との組合せを想定した場合の課題を整理するにとどめた。

なお、中央環境審議会内の検討体制については、税制が専門的な分野であることに鑑み、総合政策部会と地球環境部会との合同部会を設け、その下に本専門委員会が設けられた。

#### 4 今回の取りまとめについて

本専門委員会は、平成13年10月に設置されて以来、6回にわたり会合を開催した。

この間、経済団体、労働組合、消費者団体、環境NGO等からのヒアリングを行うとともに、過去の様々な検討成果、我が国の既存エネルギー税制の現状・特色、及び諸外国における環境税の導入・検討状況等についての検討を行った。その上で、これらを踏まえて、重要な論点について議論を行い、各委員から表出された意見の整理を行った。また、この論点整理に沿って考えうるいくつかの税制のオプションを示した。

先に述べたとおり、従来の検討作業において、税制の制度面に関して十分な検討がなされてこなかったことから、今回の取りまとめに当たっては、まずは極力幅広く論点を俎上に乗せることに重点をおいた。このため、いくつかの論点については異なった意見が並列されたまま残っており、また、提示されたオプションについても、個々のオプションをより具体化し、相互比較に基づく絞り込みを行っていく作業は今後の課題となっている。京都議定書の削減目標の達成に向けて講じられる他の地球温暖化対策の実効性をも見極めつつ、我が国として採用しうる効率的な施策手段として、温暖化対策税制のさらなる検討を進めていく必要がある。

## 委員名簿

敬称略：50音順

|       |       |                                  |
|-------|-------|----------------------------------|
|       | 浅野 直人 | 福岡大学法学部教授                        |
|       | 天野 明弘 | 関西学院大学総合政策学部長                    |
|       | 飯田 浩史 | 産経新聞社論説顧問                        |
| (委員長) | 飯野 靖四 | 慶応義塾大学経済学部教授                     |
|       | 植田 和弘 | 京都大学大学院経済学研究科教授                  |
|       | 大塚 直  | 早稲田大学法学部教授                       |
|       | 奥野 正寛 | 東京大学大学院経済学研究科教授                  |
|       | 小幡 純子 | 上智大学法学部教授                        |
|       | 佐和 隆光 | 京都大学経済研究所教授                      |
|       | 竹内佐和子 | 東京大学大学院工学研究科助教授                  |
|       | 土屋 俊康 | 税理士                              |
|       | 寺西 俊一 | 一橋大学大学院経済学研究科教授                  |
|       | 鳥井 弘之 | 日本経済新聞社論説委員                      |
|       | 中里 実  | 東京大学大学院法学政治学研究科教授                |
|       | 本間 正明 | 大阪大学大学院経済学研究科教授                  |
|       | 榭井 成夫 | 読売新聞社論説委員                        |
|       | 水野 忠恒 | 一橋大学大学院法学研究科教授                   |
|       | 森田 恒幸 | 独立行政法人国立環境研究所社会環境システム研究領域<br>領域長 |
|       | 諸富 徹  | 横浜国立大学経済学部助教授                    |
|       | 安原 正  | (財)環境情報普及センター顧問                  |
|       | 横山 彰  | 中央大学総合政策学部教授                     |
|       | 横山 裕道 | 毎日新聞社論説委員                        |
|       | 和気 洋子 | 慶応義塾大学商学部教授                      |

## 検討経緯

第1回会合 10月17日(水) 14～16時

- (主な議題) 1 地球温暖化をめぐる国内外の情勢について  
2 環境税についての過去の検討経緯等について

第2回会合 10月30日(火) 10～12時

- (主な議題) 1 諸外国における環境税の導入・検討状況等について  
2 温暖化対策税制に係る制度面の論点について

第3回会合 11月8日(木) 9時半～12時半

- (主な議題) 1 関係者からのヒアリング  
(1) 日本労働組合総連合会  
(2) 炭素税研究会(環境NGO等による研究会)  
2 温暖化対策税制に係る制度面の論点について

第4回会合 11月13日(火) 14～17時

- (主な議題) 関係者からのヒアリング  
(1) (社)経済団体連合会  
(2) (財)全国法人会総連合  
(3) (社)全日本トラック協会  
(4) 日本生活協同組合連合会

第5回会合 11月22日(木) 10～12時

- (主な議題) 温暖化対策税制に係る制度面の論点について

第6回会合 12月19日(水) 10～12時

- (主な議題) 温暖化対策税制に係る制度面の論点について  
(これまでの審議の取りまとめ)

# 第1章 諸外国における温暖化対策税制及び我が国の既存関連税制

本章ではまず、我が国における温暖化対策税制を検討するに際して参考となる諸外国の先進事例を当該国の既存関連税制も視野に入れて紹介する。次いで、制度面での検討の出発点となる我が国の既存関連税制の現状について概観し、その特徴を確認しておくこととする。

## 1 諸外国における温暖化対策税制の状況

海外における地球温暖化対策としての税制面での対応について、その時期を分けると、90年代初頭の北欧諸国を中心とした「炭素税型」の税の導入、90年代末期以降の独英等主要国の導入、の2つに大別される。いずれの事例もそれぞれの国内事情等に応じた内容となっているが、前者においては化石燃料に広く炭素含有量に応じたかたちで課税する点に特徴があり、後者については既存税制の活用や京都メカニズムとの組み合わせといった様々な取組みがなされている点に特徴がある。ここでは以下、北欧の代表としてスウェーデン、主要国の実例として既存税制を活用しているドイツ、京都メカニズム等との組み合わせに配慮した英国、さらに将来の税の導入をあらかじめ法定化したスイスの四カ国を取り上げて、その内容を詳しく見ていくこととする。

なお、環境税をはじめとする経済的手法に関しては、本年5月のOECD閣僚理事会において、その活用を積極的に推奨する閣僚コミュニケが発表されており、OECD諸国において活発にその導入の検討が行われている。

(詳しくは参考資料1参照)

### (1) スウェーデン

スウェーデンにおいては、90年代の初頭に税制全体の改正があり、社会保障負担を軽減し、直接税から間接税へと課税をシフトさせていくという大きな流れの中で、91年に「炭素税」が導入された。この税は炭素含有量を課税標準とし、化石燃料の種類に応じてこれに基づく税率を設定しているという意味において典型的な炭素税とみなされている。その後、2001年には新たなグリーン税制改革の一環として炭素税を増税している。

注) 炭素含有量を化石燃料の種類別にみると、ガソリン・軽油が同程度、これらに対して石炭は多く、天然ガスは少ない(発熱量当たりのCO<sub>2</sub>排出係数を比較すると、百万ジュール当たり、ガソリン・軽油が約70二酸化炭素グラムであるのに対し、石炭が約90二酸化炭素グラム、天然ガスが約50二酸化炭素グラムとなっている)。したがって、炭素含有量に応じた税率は、ガソリン・軽油に比して、石炭重課、天然ガス軽課の傾斜的な税率構造となる。

炭素税導入以前から既に、化石燃料（石炭を含む）と電気に対して網羅的に個別消費税である「エネルギー税」がかけられていたが、化石燃料に対してこれに上乗せする形で炭素税が導入された。その際、既存のエネルギー税の税率が1 / 2に引き下げられたため、結果として化石燃料は実質増税、電気は減税となった。執行体制としては、国の徴税機関が既存のエネルギー税の徴税システムをそのまま活用している。納税義務者はガソリン・軽油等については卸売もしくは燃料製造業者、天然ガス・石炭等については、それらのほか輸入業者、採掘者などとなっている。

製造業、農林・養殖業といった特定の産業部門及びこれに対する熱供給業者、課税額が一定額を超過した場合などに対して、軽減措置が設けられている。また燃料が金属加工・セメント生産等特定の用途に使われる場合や、環境への配慮から鉄道輸送に使われる場合などに減免措置が設けられており、発電用の燃料は非課税扱いとなっている。

税収は一旦全額が一般財源に組み入れられ、所得税等の減収分に充当されている。

スウェーデンの場合、導入後10年が経過しており、施策効果が注目されるところであるが、同国自然保護庁によれば、特に地域暖房部門におけるCO<sub>2</sub>排出量削減、バイオマス燃料への転換に効果があったという評価がなされている。

## (2) ドイツ

ドイツにおいては、98年の社会民主党（SPD）・緑の党連立政権樹立を契機として、既存の鉱油税（灯油、石炭は課税対象外）の税率を引き上げるとともに、既存税制でカバーされていなかった電力について「電気税」を新設した。現在、環境税制改革の一環として税率が2003年時点での目標税率に向けて毎年徐々に引き上げられている。

注）ガソリンを例にとると、98年時点で、1リットル0.98ドイツマルク（最近の為替レート《1ドイツマルク約60円》換算で約59円。以下同じ）であったが、2003年には同1.28ドイツマルク（約76円）となる予定。

納税義務者は、鉱油税については石油供給企業等であり、電気税については電気供給事業者である。

特定の産業部門に関する減免措置として、零細製造業・農林業に対する鉱油税の8割軽減、自家発電への電気税の非課税などがある。また、環境への配慮に関する措置として、鉱油税については、優良なコージェネレーション、高効率ガスタービン発電に対し非課税とされ、電気税については、再生可能エネルギー発電、鉄道消費電気などに減免措置が講じられている。また、低所得者層が使う可能性の高い夜間蓄熱式暖房については、電気税に関し、50%の軽減税率が適用される。

税収は国民年金保険負担の軽減に重点的に充てられているほか、一部は再生可能エネルギー等の環境政策にも充当されている。

ドイツ政府の報告によれば、これらの税制改革によって、90年を基点とするBAU排出量（何も政策を採らなかったケース）との比較において700万二酸化炭素トンの削減が見込まれている。

### (3) イギリス

イギリスにおいては、従来よりガソリン等に炭化水素油税が課されており、90年代を通して環境面への配慮も念頭に、その税率が徐々に引き上げられていた。

注) その引上げ幅は相当なものであり、無鉛ガソリンを例にとると、90年に1リットル当たり0.1949ポンド(最近の為替レート《1ポンド約180円》換算で約35円。以下同じ)であったが、2000年には0.4882ポンド(約87円)となっている。

イギリスについては従来、そもそも石炭から天然ガスへの転換がわが国等に比して進んでいなかったことから削減余力があり、この点が過去のCO<sub>2</sub>削減が大幅に進捗した要因として挙げられるが、一部研究(ドイツ政府)によれば、意図的な政策効果も相当寄与しており、2000年時点で90年を基点としたBAU排出量との比較において、炭化水素油税の引上げで1100万二酸化炭素トンの削減効果が見込まれていた。

こうした動きに加えて、98年にマーシャル卿(英国産業連盟元会長)が気候変動政策に関して取りまとめたマーシャルレポートが発表され、本年4月、炭化水素油税でカバーされていない化石燃料(LPG、石炭、天然ガス)及び電気を穴埋めするかたちで、これらを一つの税目でカバーする「気候変動税(Climate Change Levy)」が導入・実施された。

この税の際立った特色として、鉄鋼・セメント・化学等のエネルギー集約型の10の主要産業部門(40業界団体)においては、政府との間でCO<sub>2</sub>の削減目標を盛り込んだ「気候変動協定(Climate Change Agreement)」を締結すると80%の軽減措置を受けられる。かかる選択的な執行を可能としているのが、既存のインボイス方式による付加価値税(VAT)であるとされており、執行は関税消費税庁が担当している。例えば、電気に関しては、電力供給会社が最終消費者に電力料金及び付加価値税と併せて気候変動税を請求するが、軽減措置が適用される者は、あらかじめ政府当局から証明書を受けており、これを電力会社に示してかかる措置に基づく請求を受けることとなっている。なお、気候変動協定を締結した業界団体は、協定上の削減目標を達成するため、排出量取引を活用することが可能であり、こうした措置との有機的な組合せにも英国税制の大きな特徴が示されている。

このほかの減免措置として、環境への配慮として再生可能エネルギー発電・コージェネレーション・公共交通機関、特定地域対策として北アイルランドにおける天然ガス消費、用途による措置として発電用燃料、製鉄用の石炭を含む原料、アルミ精錬等の電気分解工程で使われる電気は非課税となっている。

税収はすべて民間産業界に還元されるというシステムをとっており、大半は社会保険の雇用者負担の引き下げに充てられ、その他エネルギー効率の改善、再生可能エネルギー促進に係る技術開発等のための基金(炭素基金)への支出(毎年5000万ポンド)等に充てられている。

英国政府は、この気候変動税により2010年における効果として730万二酸化炭素トンの削減を見込んでいる。

#### (4) スイス

スイスにおいては、昨年 5 月に「CO2 削減に関する連邦法」が施行され、国家の自主目標として 2010 年までに 90 年比で 10 %の削減を行うことが謳われている。そして、かかる目標を達成するため、2004 年までは再生可能エネルギーの利用促進等に関する全般的な総合施策や自主的な取組みを推進し、それだけでは目標達成が困難と予想される場合には、追加的手段として 2004 年以降に連邦政府は「CO2 税」を導入できるとされている。この税は、既存の鉱油税(ドイツの鉱油税に類似しているが、石炭も対象としている一方、LPG・灯油は対象外)に上乗せするという仕組みで、税関で通関する際などに従来の鉱油税と併せて課税されることになる見通しである。

因みに、スイスにおいても、燃料消費者が CO2 排出量の上限を定める自発的な誓約を連邦政府に対して行う場合は免税になるとの規定があり、一種の自主協定制度とのリンクが盛り込まれている。

なお、電気に対する個別課税はされていない。

以上 4 ケ国の特色ある事例を概観したが、その他の欧州諸国のケースも含めてみると、以下の諸点が注目される。

1. 主要国はいずれも、化石燃料(及び電気)を課税対象とする単段階の個別燃料・エネルギー税の形態をとっている。

CO2 排出者に対し、その排出量に応じて直接課税するいわゆる「排出税」、あるいは、個別の物品サービスの販売価格に、製造から最終消費者への供給までの各段階で発生した CO2 の外部コストを上乗せして転嫁し、最終消費者が負担する「消費税型温暖化対策税」の導入例はない。

2. 課税の対象は様々であり、化石燃料については、石炭・灯油が除外されている場合もある。税率も、北欧の炭素税型以外は、必ずしも炭素含有量に基づいたものとなっていない。また電気の扱いも個々であるが、化石燃料課税の対象から発電用燃料が除かれている例が多い。

これと関連して、欧州では原子力発電も、電力課税において温暖化対策以外の環境政策上の視点(核燃料廃棄物の環境への影響等)から課税対象となっている。

3. 制度の導入に際して、新たな税目として、複数の化石燃料(場合によっては電気も含む)をカバーする包括的な新税を導入するアプローチと、既存の燃料・エネルギー関連税を基本として、これを税率引き上げ等によって活用するアプローチと 2 つの方法がある。

4. 原材料として使用される場合の免税のほか、エネルギー集約産業への配慮から、減免措置が講じられている一方で、再生可能エネルギー利用促進等の環境配慮の視点からも

特別な軽減措置が存在する。

5．特定産業の国際競争力への配慮から、物品毎の税負担を輸出入の時点に国境税調整を行うことも考えられるが、CO<sub>2</sub>削減を目的とした税制において、そのような措置を講じた事例はまだ存在しない。

6．英国・スイスのケースのように、最近、CO<sub>2</sub>削減に関して政府と協定を締結した事業者・業界団体に対し、かかる協定締結のインセンティブ付与を目的として減免措置を講じるケースが登場している。

税の負担者を選別するかかる制度を支えている制度面でのインフラとして、インボイス方式の付加価値税の重要性が指摘されている。(これに加えて、課税が燃料・エネルギーの最終消費段階により近い段階で行われていることが、かかる制度の執行を容易にしているとみられる。)

7．税率の段階的引き上げを行っている英国の炭化水素油税、ドイツの鉱油税、課税対象を広げる形で新税を導入したケース(英国の気候変動税、ドイツの電気税)及び将来の導入の可能性を法定化してアナウンスメントを行ったスイスと、実際の税制面での対応において漸進的な方法を採用している例が多い。

8．税の使途については、我が国の特別会計と結びついた特定財源といった厳格な意味での目的税はなく、基本的に一般財源に充当されている。但し、失業率が極めて高い欧州においては、社会的ニーズの強い社会保険負担・雇用コスト削減や、再生可能エネルギー促進策等への支出に充てることを予算面でコミットしているケースがある。

第2章では、以上の諸点を踏まえて項目立てを行い、これに従って本専門委員会における各委員の意見に基づく論点整理を行うが、その前に我が国の実情を概観しておくこととする。海外の事例を念頭に、化石燃料・エネルギー課税の在り方を温暖化対策として検討するには、我が国におけるエネルギーフローの実態と、既存の関連税制を十分理解しておくことが不可欠となる。

## 2 我が国における既存関連税制の概要

### (1) 我が国におけるエネルギーフローとCO<sub>2</sub>排出状況

我が国の精製以前の一次エネルギー総供給に占める各化石燃料の割合についてみると、99年度のデータによれば、全体(2万3000ペタジュール：ペタは10<sup>15</sup>)の52%が石油(原油及び石油製品)、次いで石炭17.4%、天然ガス12.7%の順となっている。これら化石燃料に関しては、石炭について若干の国内生産があるが、ほぼ輸入に頼っている状況にある。

因みに、原子力は 13 % のウェイトであり、新エネルギー等は 1.1 % にすぎない。

( 参考資料 2 参照 )

注) ここでは、我が国のエネルギーフローを、国内の全てのエネルギーの需要と供給のバランスを共通単位 ( 熱量の国際単位であるジュール ) で表したエネルギーバランス表に基づいて説明している。この表において、エネルギーフローは国内生産、輸入、在庫変動等の「一次エネルギー供給」、発電部門、石油精製、都市ガス製造、コークス製造、地域熱供給等の「エネルギー転換」、産業・民生・運輸の 3 部門からなる「最終エネルギー消費」の 3 段階に区分されている。

石炭については、このところ輸入量が趨勢的に増加しているが、その一次エネルギー供給の 40 % 強を占める発電用としての使用量増大が主因であり、供給が安定しているエネルギー源として利用が伸びている。さらに 45 % がコークス製造過程へ回り、主に製鉄業で利用されている。

石油については、その一次エネルギー総供給の 8 割弱が精製過程へ回され、これとほぼ同量が燃料種に分かれて最終消費段階へ流れている。

この最終消費段階へのフローをエネルギー形態別にみると、石油製品が約 6 割、電力が 2 割強、都市ガスとコークス等が各々 6 % 強、石炭が 4 % 強、天然ガス・LNG が 0.1 % 程度となっている。

全体のエネルギーフローの中で CO<sub>2</sub> 排出量が大いなのは、エネルギー転換部門中の電力関係で、99 年度は約 1 億 400 万炭素トン ( 投入エネルギー量 9481 ペタジュール ) である。最終エネルギー消費は、全体で 1 万 5566 ペタジュールであるが、その内訳をみると、産業・民生・運輸の 3 部門が、それぞれ 49 % ・ 26 % ・ 25 % のウェイトとなっている。電力配分後の消費ベースで産業部門について更に詳しく業種別排出状況を見ると、特に鉄鋼・化学工業に集中している。この両方で、最終エネルギー消費段階での総排出量 2 億 9240 万炭素トン中約 2 割を占めている。

民生部門中では、家庭と業務がほぼ同じ ( 前者が若干高い ) エネルギー使用状況となっている。運輸部門は全体の 25 % ほどのウェイトで、その 9 割弱を自動車による利用 ( 概ね 7 割以上が自家用 ) が占めている。

## ( 2 ) 既存の関連税制

我が国の現行税制において地球温暖化対策に資する税制としては、自動車に関する各種税目等も存在するが、ここでは、以上の流れから、化石燃料・エネルギー関連の既存税制を概観し、その特色をまとめておくこととする。

( 参考資料 3 参照 )

我が国の既存の関連税制は、先にみたエネルギーフローの特色を反映し、輸入段階・保税地域からの引取の段階で課税される石油税 ( 及び原油等関税 ) と、精製・製造過程を通じて燃料種に区分され、それぞれが製品として流通・消費されていく段階で課税される揮発油税等に 2 分される。

前者の段階での課税対象は、原油・天然ガスのほか、ウェイトは小さいながら輸入される石油製品等を含むが、石炭には課税されていない。

税目別には、原油等関税（税込 527 億円、税率《原油》215 円 / kl 《平成 13 年度予算ベース。以下同じ》）と石油税（税込 4880 億円。税率《原油及び石油製品》2040 円 / kl）が課されている。

この段階での課税については、ナフサ等原材料とするものについては免税措置等が講じられている。

次に原油が精製を経て、各種の石油製品に加工製造された段階以後においては、かかる種類に応じて、LP ガスには石油ガス税（税込 280 億円、税率 9,800 円 / kl）、ガソリンには揮発油税・地方道路税（両者を総称して「ガソリン税」という。両税合計税込 3 兆 1400 億円、税率 53,800 円 / kl）、軽油には地方税である軽油引取税（税込 1 兆 2472 億円、税率 32,100 円 / kl）、ジェット燃料油には航空機燃料税（税込 1064 億円、税率 26,000 円 / kl）が燃料製造者及び燃料充填者等を納税義務者として課されている。

石炭及び天然ガスについては課税の対象となっていない。また、主に産業用に使用される重油や、家庭暖房用に多くが使われている灯油には課税されていない。

次に化石燃料以外のエネルギーとして電気についてみると、電源開発促進税が、一般電気事業者に対し、445 円 / 千 kwh の税率で課され、3799 億円の税収が見込まれている。

注）このほか、エネルギー関連の税目としては、法定外普通税（地方税）である核燃料税が、原子力発電所が所在する地方自治体（12 道県）の税目として、発電用原子炉設置者に課されている。

以上の化石燃料・電気に係る既存エネルギー関連税制は、全体としての税収は 5 兆 4422 億円の規模となり、いずれも各燃料の利用形態に応じた目的税となっており、石炭対策（原油等関税）、石油対策・エネルギー需給構造高度化対策（石油税）、道路整備（石油ガス税・揮発油税・地方道路税・軽油引取税）、空港整備等（航空機燃料税）及び電源立地対策等（電源開発促進税）に充当されている。

なお、道路整備財源となっている税目のうち、揮発油税・地方道路税・軽油引取税については、来年度を最終年度とする現行の道路整備五箇年計画に合わせて、基本税率から引き上げられる形で平成 15 年 3 月末を期限とする暫定税率が適用されている。

因みに、現行税制には存在しないが、過去に課税されていたエネルギー関連税目として、消費税導入時に昭和 63 年度をもって廃止された電気税及びガス税（いずれも市町村税）があった。これらは、料金を課税標準としてエネルギー使用者に課され（電気税は税率 5 %、ガス税は 2 %）、製造業用については特定の軽減措置（2 %）が適用されていた。

以上の我が国の既存エネルギー関連税制の特色と、温暖化対策税制の構築を検討するうえでの留意点をまとめると、以下のとおり。

- 1．石油については、原油をほぼ全量輸入していることから、課税段階は輸入・保税地域からの引取段階（上流）と、精製・製造過程を経て燃料種別に区分された後の段階（下流）に大別される。
- 2．石炭については、以上の2つの段階のいずれにおいても課税されていない。
- 3．下流段階における石油製品の種別の課税状況をみても、重油・灯油等に課税されていない。また、課税対象となっている燃料の税率についてみると、炭素含有量においてほぼ同等のガソリンに比して軽油が低くなっている等の格差が存在している。
- 4．電気については、電気事業者に電源開発促進税が課税されているところであるが、追加的な電気課税の導入のケースはもちろん、化石燃料課税を新たに行う際には、これらの扱いを検討する必要がある。
- 5．例えば、石油税については原材料として使用される場合には免税となるなど、特定用途免税等の措置が現在講じられており、温暖化対策税制としても同様の措置の活用が考えられる。しかしながら、消費に近い段階でかかる免税措置を行う場合には、我が国においては、欧州型のインボイス方式の付加価値税が存在しないため、特定の者を選択的に扱う制度の執行面に一定の限界が予想される。

## 第2章 温暖化対策税制に係る制度面の論点整理

本章では、当専門委員会での各委員からの意見を、税制設計に重要となる項目毎に整理した。

### 1 税の目的について

温暖化対策税制は、CO<sub>2</sub>の排出削減という政策目的により課税されるものであるが、従来の課税原則（税込確保、公平・中立・簡素）との関係で、かかる目的をどのように位置付けるかが税法上の課題である。

すなわち、目的どおりCO<sub>2</sub>の排出削減が進めば税込が減少することとなるため、従来の財政収入の確保という課税原則から逸脱するものであるとして、温暖化対策税制を税に位置付けることには問題があるとの見方が存在する。

一方、既存の租税特別措置や税制のグリーン化、諸外国における動向に鑑みれば、環境保全、CO<sub>2</sub>排出削減という政策目的を達成するために税の仕組みを活用することは十分に考えられ、温暖化対策税制も広い意味での税制度といえるとの考え方が大勢であった。これに関連して、最近ドイツにおいて、歳入の目的がなくても政策目的だけで税制として認める憲法判断が示されたとの指摘があった。

また、かかる政策目的からの課税と環境政策上の費用負担に関する原則であるPPP（汚染者負担の原則）の関係をどのように考えるか、にも留意する必要があるとの意見があった。その場合、PPPの原則の定義について、汚染者に対して、環境への負荷といった外部不経済の内部化を図る手法として汚染防止・管理等の費用の支払を求めるものであるのか、あるいは、法的責任として環境復元や被害救済の費用負担を求めるものであるのか、その内容を明確にする必要があるとの意見があった。

政策目的の税の導入について問題があるのであれば、炭素ないしエネルギーの課徴金ないし負担金として構成することを検討すべきではないかとの意見があった。これに対して、CO<sub>2</sub>の排出削減という政策目的に照らして、罰則的な性格を持つ課徴金はなじまないのではないかと意見があった。

### 2 税の制度について

具体的な税の制度を設計していく際に検討が必要な項目を整理する。

前章の海外事例にみられるとおり、温暖化対策税制の構築にあたって、全く新しい「温

暖化対策税(仮称)」を導入する場合(付随的に既存税制を調整することを含む)と、「既存税制を活用して、これを調整することにより温暖化対策に資する」ようにする場合、の二つのアプローチが考えられるが、記述の便宜上、制度設計の根本から検討する必要のある前者を特に念頭において整理することとする。

もっとも、これは新税導入アプローチを優先する意図を表明するものではなく、後者の場合においても、以下の項目に対しては十分留意する必要がある。なお、第3章では、両アプローチを同等に扱い、比較検討を行う。

制度の検討にあたっては、まず、CO<sub>2</sub>の排出そのものをとらえて課税するのか、あるいは、CO<sub>2</sub>排出と密接な関係を有する化石燃料に対して課税するのか、という点から明らかにしていく必要があるが、これに関連して以下の議論があった。

理論的にはCO<sub>2</sub>排出量に応じてCO<sub>2</sub>排出者に直接課税する方(排出税)が、将来における実用化を目指したCO<sub>2</sub>固定化等の排出抑制技術の開発促進等の観点から適当ではないかとの意見がある一方、CO<sub>2</sub>は自動車や家庭からも排出されるため排出源が極めて多く、排出量そのものを膨大な排出者毎に的確に把握するのは極めて大きなコストがかかるとされてきており、実施に当たっての課題が多いのではないかとの意見もあった。

これに対してはさらに、例えば、化石燃料課税と排出税を組み合わせ導入し、大口排出者である大規模工場等には排出税を課し、使用した化石燃料に課税されていた税は還付する一方、小規模事業者や家庭には化石燃料課税で対処するという制度も考え得るのではないかと、との意見があった。

以上のような議論を踏まえると、排出税の導入を検討するためには、少なくとも主要な個別企業毎にCO<sub>2</sub>の排出を的確にモニタリングし、その結果を検証する制度を整えることが重要である。排出税としての温暖化対策税は、主要な諸外国にも例がないことから、以下の検討では化石燃料等に対する課税を検討対象としている。

注) 排出税(直接課税)と化石燃料課税(間接課税)についてのOECDの見解

OECDの報告書(「課税と環境」93年7月発表)において、測定された排出量への直接課税よりも、改善しようとする環境問題と「間接的な」関係を有するものへの課税の方が費用効果的である場合として、以下が挙げられている。

- ・ 排出量の測定コストが高い場合(例えば、非常に多数の排出源があるが、特定の排出源を持たない汚染源の場合)
- ・ 政策が目標とする環境問題に密接に関連した課税ベースが見出せる場合
- ・ 排出浄化技術が期待できない場合
- ・ 排出によって生じる社会的費用が、排出の濃度、時点や位置により影響を受けない場合等

## (1) 課税段階

以下では化石燃料等に対する課税を念頭に置き、化石燃料の採取・輸入から消費に至

る流れを「上流」と「下流」と分けて取り扱うこととし、課税段階を検討する。

我が国の既存の化石燃料課税の状況を踏まえると、前章で触れたように、課税段階は、上流課税(化石燃料の精製・加工前の採取・輸入・保税地域からの引取時)と下流課税(個別燃料種別に、精製・加工等の製造場からの移出、卸売り、最終消費の直前の販売時等)とに大別できる。温暖化対策税の課税段階を検討するに当たっては、何を課税対象とするか、誰を最終的な税負担者と想定し、税務当局に対する納税義務者をどう設定するか、を十分吟味する必要がある。その際、課税に係る行政コストも考慮に入れた上で、効率的なCO<sub>2</sub>排出削減となるように配慮する必要がある。

注) 化石燃料課税の課税段階に係る「上流」「下流」の定義についての留意点

本論点整理において、

- ・ 上流とは、化石燃料の精製・加工前の輸入、採取及び保税地域からの引取時、
- ・ 下流とは、化石燃料の精製・加工後の保税地域からの引取、製造場からの移出、卸売及び最終消費者への供給・販売時等

と定義しており、現行の石油消費課税である石油税(上流)及びガソリン税等(下流)の課税段階をその雛形としている。従って、化石燃料を使用して製品を製造する企業等は下流の最終消費者として整理されている。化石燃料を使用して製造される製品の製造・流通の段階とは異なる点に留意する必要がある。

ただし、石炭や天然ガスについては、その消費に至る経路が石油とは異なり、輸入後、相当量は電気事業者や製鉄会社といったエネルギー消費者に直接供給されており、上流・下流の区分になじまない。また、石油に関しても、揮発油・灯油等が石油製品として輸入される場合がある。

簡素という観点からは、課税対象がガソリン、軽油、重油等個別の燃料種別に分岐しておらず、かつ、取扱事業者の数が限定される上流課税が望ましい。

他方、最終消費に近い段階で課税する下流課税は、上流課税に比べ、燃料種が多岐にわたり、取扱事業者、消費者が膨大な数にのぼるため、簡素な制度ではなくなるという懸念がある。

さらに、既存税制を活用する場合には、上流・下流のいずれであっても、制度構築及び実施面での対応の容易さにおいて大きな問題とはならないのではないか、との意見があった。

次に、税負担がCO<sub>2</sub>排出者に確実に転嫁されて、これに対する排出削減策等の対応策が採られることにより、税負担による所期の排出削減効果が得られる仕組みとするべきとの観点から以下の議論があった。

まず、具体的な化石燃料等の消費者・使用者を念頭に置いて、きめ細かく課税する必要がある(下流課税)との意見があった(例えば、自動車燃料用ガソリンならドライバーに販売される際に、重油ならこれを製造工程で消費する工場・事業場に販売される際に課税)。

この場合、行政当局が個々の化石燃料の消費・使用の実態を細かく把握する必要がある

るとすれば、税という政策手法のメリット（行政当局が十分な情報を持たなくても、価格を通じて効率的にCO2排出削減効果が得られる）が乏しくなるのではないかと、更に、仮に行政当局が十分な情報に基づかずに個々の化石燃料消費者・使用者に対して選択的に課税すると、公平性が確保されないのではないかと懸念がある。これに関して、結局は、課税の効果が期待される相応の大口の化石燃料使用者でかつ、削減対策を実施する能力を有する意思決定主体（電気事業者等）を対象を絞って、課税することが重要、との意見もあった。

前項目の議論に関して、税負担の転嫁と帰着は、課税対象となる化石燃料の市場の状況（例えば競争条件）に依拠するものであり、上流・下流の区別により一概に転嫁の程度を論ずることはできないことから、課税対象となる化石燃料の市場の状況についてのより詳細な分析が必要となる。

これに関連して、下流課税ではガソリン、軽油、重油など課税対象となる石油製品が特定されることに対し、上流課税の場合、各石油製品への転嫁は当該石油製品の価格弾力性に応じて各石油製品の炭素含有量とは無関係に転嫁されるため、例えば、炭素含有量は大きい燃料であるが価格弾力性も大きいため転嫁割合が小さいといった状況を回避するという観点から下流課税が望ましいのではないかと、との意見があった。

多段階で課税している現行の消費税を活用することも考え得るのではないかと意見もあった。

電力の課税上の扱いについては、以下のような議論があった。

すなわち、電気事業者は火力発電において燃料消費者である一方、エネルギー転換された後の電力供給者であるため、化石燃料に係る上流課税、下流課税という単純な議論にはなじみにくい。

電力については、発電用燃料は課税、電力消費は非課税、発電用燃料は非課税、電力消費は課税、発電用燃料、電力消費の双方に課税、の3通りの制度が考えられる。

課税の狙いとしては、は電気事業者に発電用燃料転換のインセンティブを与えることに重点を置き、は、電力消費者に電力消費削減のインセンティブを与えることを通じてCO2排出削減につなげようとするものである。は、との両方の狙いのバランスを取ろうとする折衷案であるが、諸外国においても例は少ない。

また電力に対する課税を考える場合には、電力自由化との関連も踏まえる必要がある。

CO2排出が継続して増加している民生・運輸部門における対策の促進に効果のある課税段階とすることが望ましいとの意見があった。

さらに、温暖化対策は長期的には個々人のライフスタイルの変革が重要であり、個人が必要な費用を支払っていると実感できる課税段階とすべきとの意見があった。

## (2) 課税対象

(1) の整理を踏まえ、化石燃料及び電力（以下「化石燃料等」という。）について検討を行う。

課税対象とする化石燃料等の範囲については、すべての化石燃料に対し包括的に課税するアプローチを採るか、個別燃料ごとにその実情に応じて課税の要否や水準を検討するアプローチを採るかが論点となる。

個別燃料ごとに検討する場合、次のような検討課題が挙げられる。

- ・炭素含有量が多いにもかかわらず、現在全く課税されていない石炭（原料炭、一般炭等）をどのように扱うか。
- ・原油・各種石油製品（ガソリン・軽油・LPガス等の自動車燃料、重油、自動車燃料以外の軽油、灯油、ジェット燃料、ナフサ等）をどのように扱うか。
- ・現在、下流での個別課税は行われていない天然ガスをどのように扱うか。

このうち石炭については、既存の課税において石炭に対する部分が不均衡であり、その結果石炭使用へのインセンティブとなっていることから、早急に見直す必要があるとの意見、及び、我が国においては、もはや石炭産業がほとんど存在しないため、先進各国の中でもっとも温暖化対策をやりやすい国の一つであるとの意見があった。

化石資源の用途が原料である場合（例、石油をプラスチックや化学繊維等の原料として使用する場合）に異なった対応を行うかどうか、検討する必要がある。

電力については、前述（1）のとおり、3通りの課税方法が考えられる。

## (3) その他の制度上の検討項目

課税標準・税率を具体的に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、必ずしも炭素含有量に比例した税率ではなく、別途燃料種別ごとに設定するか。

一方、化石燃料の消費により排出されるCO<sub>2</sub>の量は、化石燃料の価格ではなく数量の関数であることから、従価税は、CO<sub>2</sub>の排出削減という目的にそぐわない。また、諸外国に例もない。

地球温暖化対策の性質上、法定外税として地方公共団体ごとに独自に導入するよりも、全国一律の国税または地方税とすることが望ましい。また、国税とした場合においても、税収を地方自治体の温暖化対策の財源に充当することも考えられるとの意見があった。

#### (4) 既存税制との関係

(1)～(3)の項目については、既存税制の現状を踏まえて検討を進めることが必要である。

化石燃料等に対して包括的な新税を導入する。その上で必要となる範囲の既存税の調整を行うことも考えられる。

例：スウェーデンの炭素税導入

既存税制を活用して課税する場合、以下が考えられる。

- ・既存税の税率を調整して課税する。

例：ドイツのエコロジカル税制改革、英国の炭化水素油税 既存税の増税

- ・既存税の対象に新しい税を上乗せして課税する。

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

- ・既存税の対象外に課税する。

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

(英国の気候変動税は、課税対象から既存の炭化水素油税の対象である石油を除外しているものの、それ以外の化石燃料は網羅しており、一部例外はあるが包括性の高い新税の導入と捉えて、 として整理することもできる。)

### 3 税による諸影響の緩和等について

#### (1) 税の導入に伴う諸影響の緩和について

我が国においても、温暖化対策税の導入に伴って想定される諸影響を緩和する方策を検討する必要がある。これに関して、温暖化対策税の導入は、ミクロのレベルでは、産業をウィナー・インダストリー（得する産業）とルーザー・インダストリー（損する産業）に分かつことは避けがたいため、後者のロスを最小限に食い止めるための適切な政策措置について検討すべきとの意見があった。

税制度の中での諸影響の緩和措置としては、以下のようなものが考えられる。

化石燃料課税について、燃料種別、燃料の特定用途別、納税義務者別、税負担者別等の区分に応じた税の減免を行う。

例) 原材料使用の場合、減免措置を設ける等

マクロ経済等への配慮から、国全体での税収の中立化を図る。その際に、他分野の税目を減税することによって調整し、税収の中立化を図ることも検討する。

これに関して、温暖化対策税の導入は、政府への所得移転をもたらすが、政府がかかる所得を適切に支出するならば、経済成長率が鈍化するわけではないとの意見があ

った。

製造業等の国際競争力への配慮から、国境税調整（B T A : Border Tax Adjustment）を実施する。

国境税調整については、化石燃料等を用いて製造した製品の製造工程において投入された燃料・エネルギーに係る税負担額を把握することが困難であるため、個別の製品に応じた還付等の適切な執行が極めて難しい。また、W T Oとの関係において、間接税の国境税調整が基本的に認められている以上、間接課税の方法を採るならば問題とはならないのではないかとの見方ある一方、かかる解釈は必ずしも確定しておらず、W T O協定に抵触するおそれがあるとの意見があった。

これに対して、国境税調整は、製品毎に平均的な税負担額を設定することにより執行可能であり、国際貿易において環境的側面が重視される趨勢にあること等を踏まえ、W T O協定上認められるように働きかけていくべきであるとの意見があった。W T Oの新ラウンドにおいて、貿易と環境の問題が取り上げられて議論される見込みであることから、今後W T Oとの整合性も調整し得るのではないかと、この意見もあった。

注）米国フロン税の国境税調整

環境政策上の物品税に関して国境税調整が実施されている例の一つとして、米国が 89 年法改正で導入したフロンガスに関する物品税が挙げられる。業界平均値に基づいた輸入製品別のフロンガス等の使用量を表として作成し、これに基づいて、海外からの輸入に課税されている。

税制度ではないが、税収を補助金等の形で民間部門に還元するといった財政的措置を講ずると、温暖化対策税導入の影響緩和措置にもなると考えられる。

他方、影響緩和措置を講じる際には、所期の CO2 排出削減効果を損なうことがないよう慎重に工夫するべきである、また、P P Pの原則と齟齬しないか検討すべきであるといった意見があった。

## （ 2 ） 環境政策との整合性

温暖化対策の観点から促進すべき対象については、税の減免措置を講じることが考えられる。前章でみた通り、かかる税制による環境政策上のインセンティブ付与は、諸外国の温暖化対策税制において積極的に講じられている。

例）風力等再生可能エネルギーによる発電された電力（注）コジェネレーション（熱電併給） 高効率ガスタービンにより発電された電力、鉄道等公共交通機関のエネルギー消費

注）欧州では電力消費に課税する場合、エネルギー間のバランスに配慮して原子力発電による電力にも課税している点は、前章で指摘したとおり。

## 4 その他の論点

### (1) 他の温暖化対策との組み合わせ

ここまで、温暖化対策税を単独で導入することを想定して検討してきたが、温暖化対策税を他の政策手法と組み合わせ、政策パッケージにすることによって一層効果を発揮し、また、ネガティブな影響を緩和できる可能性がある。このため、温暖化対策税の制度を検討する場合には、他の施策との組み合わせの可能性を検討することが望ましいとの意見があった。

組み合わせ例) 財政的措置との組み合わせ  
政府と業界団体・企業との CO<sub>2</sub> の排出削減に関する協定(自主協定)との組み合わせ  
排出量取引との組み合わせ  
～ の複合的な組み合わせ

以上のような組み合わせを検討する場合、温暖化対策税の課税段階との関係をよく考慮し、組み合わせが円滑に機能するよう配慮すべきとの指摘があった。

例えば、排出量取引には多数の主体が参加することが望ましく、排出量取引への参加と引き替えに温暖化対策税を減免する制度とするならば、下流課税が望ましいこととなる。

また、協定等により業種・企業等の区分に従って減免措置を行う場合、欧州型の付加価値税におけるインボイス制度が存在しない我が国の現状においては、上流で課税したものを下流で的確に還付することは必ずしも容易ではない。

### (2) その他

税収の使途についてはどう考えるか。この点に関し、税の制度と税収の使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使途を検討すべきではないかとの意見があった。一方、税収は予め温暖化対策に充当することとする方が、国民の理解が得やすいなどとして、これへの疑問も呈された。

使途に関しては、雇用問題が深刻化している現下の状況に鑑み、欧州諸国においては、雇用保険支払い負担の軽減等労働に関する課税を軽減し、雇用コストを削減するための支出に充当されていること(「二重の配当」論)が参考になるとの意見があった。

温暖化対策と必ずしも整合的でない他分野の政策との調整をどのように考えていくべきか(特に、エネルギーセキュリティの確保を目的とする政策との調整。例えば、供給が安定的で、国外産地が分散している石炭の位置付けをどう考えるべきか)。

導入に際していかなる方法を採用すべきか。

これに関しては、できるだけ早期に導入することが小さなコストで対応することとなる  
とする意見がある一方で、以下のような段階的なアプローチや柔軟なアプローチが必要  
ではないかと の意見があった。

次の点をねらいとして、導入時に将来にわたる段階的な税率引き上げ等を織り込  
むもの

- ・急激に大きな影響を与えないことを旨とする激変緩和
- ・導入スケジュールを予測可能なものとし、各経済主体に対して計画的な温暖化対  
策を促進

直ちに導入してその制度を維持するのではなく、CO2 の排出状況を定期的に点  
検しつつ、そのレビュー結果を踏まえて、導入のタイミングを決定し、導入後も制  
度を随時見直すもの

【参考】我が国における化石燃料・エネルギーへの課税状況

|                  |        | 課 税 対 象 |          |               |                      |         |                       |  |
|------------------|--------|---------|----------|---------------|----------------------|---------|-----------------------|--|
|                  |        | 天然ガス    | 石油・石油製品  |               |                      |         | 石炭                    | 電力                                     |
| 課<br>税<br>段<br>階 | 上<br>流 | 石油税     |          |               |                      |         |                       | 電源開発<br>促進税<br>(納税義務<br>者は一般電<br>気事業者) |
|                  | 下<br>流 |         | ガソ<br>リン | 軽油<br>引取<br>税 | LPG<br>石油<br>ガス<br>税 | 灯油<br>油 | 重<br>機<br>油<br>燃<br>料 |  |

## 第3章 論点整理に基づく税制のオプション

前章においては、新しい「温暖化対策税」を導入する場合を念頭に置いて、制度設計に係る考え方を整理した。本章では、前章の論点整理を踏まえ、さらに、既存税制を活用する場合も含めて、温暖化対策税制のオプションを検討する。なお、オプションの設定においては、諸外国の事例等を踏まえて、化石燃料・エネルギーに対する課税を前提としている。

### 1 温暖化対策税制のオプションを設定する際のアプローチ

#### (1) 化石燃料について

化石燃料を対象とする温暖化対策税制のオプションを設定する際には、以下の各項目における選択肢を組み合わせていく。

##### 1) 課税対象

CO<sub>2</sub> の排出削減を目的としていることに鑑み、原則としては、すべての化石燃料に課税することとし、既存税に対するスタンスの違いから、以下の2つのアプローチに分けて検討することとする。これは、かかる違いにより、制度整備等の導入プロセスや実施面での対応の容易さ等が異なってくるからである。

すべての化石燃料に対して包括的な新税を課税することを検討

既存税を活用することを中心に検討

の場合、既存税が課税されていない化石燃料（石炭等）にも新たに課税するかどうかという観点から、派生的な選択肢を設定しうる。

##### 2) 課税段階

既存の化石燃料課税の課税段階を念頭においた前章での議論を踏襲し、大きく以下の2通りに分けて検討することとする。この区分は新税とする場合にも制度の性格が大きく異なると考えられる。

上流

下流

1) 2) の2つを制度設計上の基本的な区分と位置付けて、機械的に場合分けした下図の ~ をオプション設定の際の基本的なアプローチとする。これに基づき、第3節でオプションを設定することとする。

【オプション設定の際の基本的なアプローチの概念図】

|                  |        | 検 討 の ア プ ロ ー チ                  |                         |
|------------------|--------|----------------------------------|-------------------------|
|                  |        | 化石燃料に対する<br>包括的な新税を検討する<br>アプローチ | 既存税の活用を中心に検<br>討するアプローチ |
| 課<br>税<br>段<br>階 | 上<br>流 |                                  |                         |
|                  | 下<br>流 |                                  |                         |

今回のとりまとめにおけるオプション設定は、1) 2) の基本的な区分に基づくものにとどまったが、今後は以下の項目にも留意し、具体的なオプションを設定していくことが考えられる。

3) その他の項目

- ・ 課税標準・税率設定の方法に関しては、新たな課税分についての課税標準を炭素含有量とし、対象燃料の炭素含有量に応じて税率を設定するか否か。
- ・ 税率の水準をどのように設定するか。
- ・ 税収中立とするかどうか。

(2) 電力について

第2章で触れたとおり、エネルギー転換を伴う課税段階として発電用燃料と電力消費のいずれに課税するかについて以下の3通りが考えられる。

なお、電力への課税に関しても、既存の電源開発促進税との関係、整理が必要となるが、オプションが複雑となるため、今回のとりまとめでは新税導入・既存税活用の区分を行わなかった。

発電用燃料には課税、電力消費は非課税  
 発電用燃料は非課税、電力消費には課税  
 発電用燃料、電力消費の双方に課税

## 2 温暖化対策税制の評価項目について

具体的な税制のオプションを設定して、これを評価していく際には、以下のような観点に留意していく必要があり、既に第2章における制度のあり方についての議論もこのような評価項目を念頭において行われているが、ここで改めて整理しておく。

### (1) 課税原則の観点からの評価

税制（特に新税の場合）である以上、オプションは公平・中立・簡素という課税の原則に照らして評価する必要がある。

#### 公平

水平的公平、垂直的公平（例えば、生活必需品に課税した場合の低所得者への影響（逆進性））という従来の課税原則における公平

注）公平に関しては、上述の従来の課税原則における公平の他、CO<sub>2</sub> 排出の観点からの公平（CO<sub>2</sub> を多量に排出する者とあまり排出しない者の間のバランス、排出削減コストが大きい者と小さい者とのバランス、排出者として物品・サービスを提供した者とかかる物品・サービスの便益を得る者とのバランス）世代間の公平（地球温暖化の原因を作る現在世代と地球温暖化の影響を受ける将来世代との間のバランス）をも考慮すべきとの意見があった。

#### 中立

財源を確保する目的で税制を導入する際に、経済活動に与える歪みを極力抑制すべきとする原則としての中立

温暖化対策税制は、CO<sub>2</sub> の排出削減という政策目的により経済活動に一定の変更を加えるために課税するものである以上、経済活動に対して中立な課税とはならない。しかしながら、諸外国の事例に照らしても、以下のような課税に伴う様々な影響を評価し、それらに対応していく必要がある。

マクロ経済への影響（景気・経済成長への影響）

産業分野・企業別の影響（特定産業の国際競争力への影響等）

#### 簡素

制度のわかりやすさ、実施面での対応の容易さ

### (2) 政策目的（CO<sub>2</sub> 排出削減）の観点からの評価

制度オプションは、上記の課税原則とともに、CO<sub>2</sub> 排出に伴う外部不経済を前提としてその内部化を図る政策目的を効率的に達成できる制度かどうか、という観点から評

価する必要がある。

効率的に政策目的（CO2 排出削減）を達成できるかどうかの評価に当たっては、価格上昇による化石燃料等の需要抑制効果のみならず、技術革新のインセンティブの付与等、中長期的な技術開発・燃料転換による効果なども考慮する必要がある。

確かに化石燃料は、短期的には代替性が低いことから価格弾力性が小さいが、長期的には、化石燃料課税によるエネルギー価格の上昇が、省エネルギー技術の採用及び開発、新エネルギーの開発などを進展させ、長期の価格弾力性は短期の価格弾力性よりも大きくなる。

注）米国での例によると、1970年代に起きた原油価格の上昇では、燃料用の石油需要の短期の価格弾力性は0.2だったのに対し、長期の価格弾力性は1.2であったとの研究（J.E.Stiglitz1993）もある。

また、課税の実施コストも考慮に入れて、政策目的達成の効率性を評価する必要がある。

### 3 温暖化対策税制のオプション（化石燃料）

今回のとりまとめにおいては、本章1で述べたアプローチ、すなわち、課税対象と課税段階に着目して選択肢を示し、評価を行った。今後、第2章の「4 導入による諸影響への対応について」「5 その他の論点」をも踏まえた、具体的なオプションについても検討していくことが考えられる。

#### （1）4つのオプション

前節で示した ~ の基本的アプローチにより導かれるオプションは、以下のとおり。

##### オプション（アプローチ）

- ・ 上流ですべての化石燃料（石炭を含む）を対象とする包括的な新税を導入する。
- ・ 上流で課税されている既存税としては石油税があるため、石油に関する全体の税負担をいかなる水準とするか等、調整の要否について検討が必要となる。

##### オプション（アプローチ）

- ・ 上流で既存の石油税の税率を適切な水準とするとともに、既存税の対象外（石炭）への新たな課税も検討する。

##### オプション（アプローチ）

- ・ 下流ですべての化石燃料（石炭・灯油等を含む）を対象とする包括的な新税を導入する。
- ・ 下流で課税されている既存税としては、ガソリン税、軽油引取税等があるため、個々の燃料についての全体の税負担の水準をどうするか等、調整の要否について検討が必要となる。

### オプション（アプローチ）

- ・ 下流で既存のガソリン税、軽油引取税等の税率を適切な水準とするとともに、既存税の対象外（石炭・灯油等）への新たな課税も検討する。

## （２）各オプションについての評価

（１）で列挙したオプションについて、評価を行う。ただし、今回は課税対象、課税段階のみに着目して設定したオプションに対する評価であるため、評価項目も課税原則のひとつである簡素及び効率的な CO2 排出削減等、限定的なものとなっている。このため今後、公平等他の重要な評価項目に照らした検討を、具体的なオプションを設定して行っていく必要がある。

### 1) 課税原則の観点からの評価（「簡素」の観点からの評価）

- ・ 税制のわかりやすさ

オプション、は、既存税の法体系を活用しうる点で、わかりやすいが、既存税の対象外の燃料等に新たな課税を行う場合には、制度構築による対応が必要となる。かかる新たな課税を行わない場合には、CO2 排出削減のための税制としての意義が薄れることとなる。

- ・ 実施面での対応の容易さ

オプション、は既存税の実施体制を活用しうるが、オプション、についても、既存税の実施体制を活用しうるように制度化すれば、この観点からの差異はなくなる。

既存税の対象外に課税する場合には、取引の把握がより容易であり、税務当局及び納税者双方の負担が少ないと考えられる上流課税（オプション、）が優れている。

### 2) 効率的な CO2 排出削減等の観点からの評価

- ・ 効率的な CO2 排出削減

効率的な CO2 排出削減の手段とするためには、実際に CO2 排出削減を行う主体に税負担が帰着することが望ましく、課税段階の設定が重要となるが、前章で触れたとおり、税負担の転嫁と帰着は、市場の競争条件等に依拠するため、課税段階による違いだけで一概に議論することはできない。

しかしながら、一般論としては、上流よりも下流における課税の方が、CO2 排出削減を行う主体に税負担が帰着する度合いが大きく、より効率的に効果が得られる可能性が高いと考えられる。少なくとも、CO2 排出削減を行う主体に課税を意識させる効果は、かかる主体により近い課税段階である下流の方が大きい。

・その他

諸影響の緩和措置とのなじみ易さの観点からみると、特定のエネルギー集約型業種・事業者に対する減免措置を行う場合には、かかる措置の適用者毎に税負担額が明らかになっている必要があるため、下流課税（オプション及び ）が優れていると考えられる。

また、自主協定制度や排出量取引といった他の温暖化対策との組み合わせの容易さについても、かかる対策の促進策として税の軽減措置等を講じる場合、個別の業種や事業者毎の税負担額が明らかになっている必要があることから、下流課税が優れていると考えられる。ただし、確実な税負担の転嫁状況を把握できるインボイス制度が導入されれば、上流課税に関する課題が克服される可能性がある。

以上をまとめると、上流・下流において既存税の対象となっているものに関しては、CO2 の効率的な排出削減、諸影響の緩和措置とのなじみ易さ、他の温暖化対策との組み合わせ易さの観点から、下流課税であるオプション 及び が優れている。（さらに両者を比べると、税制のわかりやすさ等の観点から、既存税を活用する が優れているものの、既存税の対象外の燃料等の取り扱いが問題として残る。）

一方、上流課税であるオプション 及び については、既存税の対象外の燃料等への対応しやすさの観点から優れている。

#### 4 温暖化対策税制のオプション（電力）

##### （１）３つのオプション

電力に係る課税のオプションは、前述のとおり以下の３通りである。

発電用燃料には課税、電力消費は非課税

発電用燃料は非課税、電力消費には課税

発電用燃料、電力消費の双方に課税

##### （２）各オプションについての評価

、 については、すでに述べたとおり、CO2 排出の少ない電源構成とする効果を重視すれば、電力消費者における対策促進効果を重視すれば が優れている。これまでの議論では、電気事業者を含め大口の CO2 排出者への対策を促進することが重要との意見があった一方、民生部門の対策を促進すること、国民一般に納税意識を持たせることを重視する意見もあった。

また、温暖化対策以外の他の政策も考慮した場合、 により石炭の利用を減らすなど、CO2 排出の少ない電源構成への移行を志向することは、エネルギーの安定供給、電源多様化を目的とした政策と対立する可能性がある。

の双方への課税は、 及び の両方のメリットを併せ持つが、税負担の調整を図る必要がある。諸外国においても、 の調整方法を採用している例は少ない。

## おわりに

今回のとりまとめでは、「はじめに」で述べたとおり、温暖化対策税制について、我が国の実情に合った温暖化対策税制の制度面に重点を置いて本専門委員会で行った議論を整理し、いくつかのオプションを示した。その中においては、既存のエネルギー関係税制が有する一定の CO2 削減上の役割にも注目して、これらを活用するアプローチも盛り込んでいる。本とりまとめが温暖化対策税制についての国民の間でのより踏み込んだ議論の契機となり、そのたたき台としての役割を果たすことを期待している。

一方で、本とりまとめは、あくまで開始されたばかりの議論の一区切りとしての取りまとめであり、検討に必要な項目の整理にとどまっている。今後制度面に関して検討すべき主な課題として考えられるものを列挙すると、以下のとおりである。

- ・ 意見が並記されたままとなっている項目に関して、その方向付けを行い、また、項目相互間の優先順位をつけていくための議論の深化
- ・ 具体的なオプションの設定（例えば、税率の水準の設定、具体的な既存関連税制との整理方法、かかるオプションについての関係者からの意見聴取等）
- ・ これから具体的な制度構築が進む他の温暖化対策としての施策との組み合わせのあり方の検討

このほか、税収や経済面での導入インパクトに関する計量分析を含めたオプションの数量的な評価を行うことも考えられる。

「はじめに」で述べたとおり、温暖化対策税制は、京都議定書締結の前提としては位置づけられていないものの、効率的に対策を進めうる手法として期待される。一方で、温暖化対策税制には慎重に対応すべきとの意見も示されており、その導入に向けては、広範な関係者を巻き込んで国民的な議論が行われることが不可欠である。

また、12月14日に政府税制調査会が行った平成14年度税制改正に関する答申においても、温暖化問題について、「京都議定書の締結に向けた準備が本格化する中で、各手法の組み合わせが検討されている状況を踏まえ、当調査会としても税制面での対応について具体的な検討を進める。その際、既存のエネルギー関係諸税等との関係も検討する必要がある。」とされている。

こうした状況を踏まえ、来るべき本格議論に備えるために、本専門委員会では来年以降も検討を継続し、早急かつ着実に上記の課題に取り組んでいくこととしたい。

最後に、今回の検討期間中に行ったヒアリングに応じていただいた方々に深く感謝したい。

主な導入国における経緯・制度について

- 1 . スウェーデン…………… 1 ページ
- 2 . ドイツ…………… 3 ページ
- 3 . イギリス…………… 6 ページ
- 4 . スイス…………… 9 ページ

# 1. スウェーデンにおける状況

## 導入の経緯（下線部は当該国の温暖化対策税制に該当すると考えられるもの）

- ・ 1991年：大規模な税制改革において、所得税の大幅減税を伴って炭素税[carbon dioxide tax]を導入。
  - ◇ 1990年からの包括的税制改革により、税体系全体が、社会保障負担や直接税から間接税を強化する方向に修正。炭素税はそのオプションの一つとして導入。課税標準は炭素含有量。
- ・ 2001年：新たなグリーン税制改革の一環として炭素税を増税し、既存のエネルギー税 [energy tax] を減税（政府予算2000年12月時点）

## 既存エネルギー税制との関連

- ・ 炭素税導入に伴い、エネルギー税の税率は1/2に減額。
  - ◇ 炭素税の導入とあわせると、化石燃料への課税は実質増税。

## 主な課税対象と税率

- ・ 炭素税の主な課税対象：下表ガソリン～天然ガスに該当
- ・ エネルギー税の主な課税対象：下表ガソリン～電気に該当
- ・ 1995年より、炭素税、エネルギー税ともに、税率をインフレ率に従って自動的に上昇させる仕組みが導入されている。

|             |                   | 温暖化対策税制<br>(炭素税)         | 既存エネルギー税制<br>(エネルギー税)    |
|-------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| 交通<br>用     | ガソリン <sup>1</sup> | 860 SKR/kl               | 3,640 SKR/kl             |
|             | ディーゼル/軽油          | 1,058 SKR/kl             | 2,090 SKR/kl             |
|             | 航空機燃料(ケロシン)       | 1,058 SKR/kl             | 2,090 SKR/kl             |
| そ<br>の<br>他 | 軽油                | 1,058 SKR/kl             | 743 SKR/kl               |
|             | 重油                | 1,120 SKR/t              | 787 SKR/t                |
|             | LPG               | 1,112 SKR/t              | 145 SKR/t                |
|             | 灯油                | 1,058 SKR/kl             | 743 SKR/kl               |
|             | 石炭                | 920 SKR/t                | 316 SKR/t                |
|             | 天然ガス              | 0.792 SKR/m <sup>3</sup> | 0.241 SKR/m <sup>3</sup> |
|             | 電気                | -                        | 0.139 SKR/kWh            |

出典：欧州連合作成の Database on environmental taxes in the European Union

Member States, plus Norway and Switzerland

([http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env\\_database/database.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm))

による。特に断りのない限り 2000年6月現在の税率。2001年12月14日現在の換算レートは 1SKR (スウェーデンクローネ) = 12.44 円。

<sup>1</sup> 無鉛ガソリンの値

## **課税段階**

- ・ 国の徴税機関（National Tax Board：NTB）による既存エネルギー税の徴税システムを活用。

## **納税義務者**

- ・ EU鉱油体系指令の対象燃料（ガソリン、ディーゼル、ケロシン、LPG、潤滑油・グリースを除く暖房用その他の石油製品など）：卸売者または製造者。
- ・ その他の燃料（天然ガス、石炭、ピートなど）：燃料を製造及び加工する者。卸売者も該当。天然ガスについては輸入者も該当。ピートについては採掘者も該当。

## **主な減免措置**

### **産業部門に対する措置**

- ・ 製造業、農林業、養殖業には35%の軽減税率を適用。
- ・ 課税額が一定額を超過する場合に超過分について軽減。
- ・ 製造業、農林業、養殖業へ熱を供給する熱供給事業者は炭素税の65%が還付。

### **用途による減免措置**

- ・ 金属業加工過程で使用される石炭・コークスは非課税
- ・ 鉱物油、石炭、石油コークスなどの製造に用いられるものは非課税（生産された鉱物油、石炭、石油コークスに対して課税されるため）。
- ・ セメント、褐炭、ガラスなどを生産する際に投入される燃料（石炭、天然ガスのみ）については軽減措置。
- ・ 発電用燃料は非課税。

### **環境配慮に対する措置**

- ・ ガソリン以外の鉄道輸送用燃料については軽減措置。

## **税収の用途**

炭素税の税収は一般財源に組み入れられ、所得税等の減収分に充当。

## **効果**

- ・ スウェーデン自然保護庁[The Environmental Protection Agency]の報告書（1995年10月）では、炭素税によるCO<sub>2</sub>排出量の削減効果を次の通り評価している。
- ・ 1987～1994年にかけて、地域暖房、産業、住宅、業務部門でCO<sub>2</sub>排出量が平均19%（8百万tCO<sub>2</sub>）減少。この削減量のうち約60%が炭素税の導入によるもの。特に地域暖房部門が炭素税の影響を大きく受けており（同時期28%、2.6百万tCO<sub>2</sub>減少）、使用燃料の内訳が変化している。
- ・ また、自然保護庁の報告書（1997年7月）においてもエネルギーに関する税課徴金の効果について、炭素税が既存エネルギー税とともに、地域暖房部門におけるバイオ燃料の消費量を増大させたと評価している。

## 2. ドイツにおける状況

### 導入の経緯（下線部は当該国の温暖化対策税制に該当すると考えられるもの）

- ・ 1998年：社会民主党(SPD)と緑の党との連立政権樹立に際し、包括的な環境税制改革の実施を規定した連立協定を締結。
- ・ 1999年 4月：第1次環境税制改革を実施。
  - ◇ 既存のエネルギー税である鉱油税[mineral oil tax]に税率を上乗せするとともに、それまで課税の対象となっていなかった電気に対して電気税[electricity tax]を新設。
- ・ 2000年 1月：第2次環境税制改革を実施。
  - ◇ 1999年の上乗せ税率を決定した第1次税制改革に続き、2000年から2003年まで鉱油税及び電気税の段階的税率引き上げを行い、2003年1月1日に暫定的目標税率に到達する。

### 既存エネルギー税制との関連

- ・ ドイツの温暖化対策税制は、既存のエネルギー税である鉱油税の税率引き上げと電気税の新設により導入された。

### 主な課税対象と税率

- ・ 鉱油税の主な課税対象：下表ガソリン～LPG及び天然ガスに該当
- ・ 電気税の課税対象：電気

|             | 温暖化対策税制           |                            | 既存エネルギー税制<br>(1998年までの<br>鉱油税) |                          |
|-------------|-------------------|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|
|             | (電気税)             | (1999年以降の<br>鉱油税引き上げ<br>分) |                                |                          |
| 交通<br>用     | ガソリン <sup>2</sup> | -                          | 120 DM/kl                      | 980 DM/kl                |
|             | ディーゼル/軽油          | -                          | 120 DM/kl                      | 620 DM/kl                |
|             | 航空機燃料(ケロシン)       | -                          | 120 DM/kl                      | 980 DM/kl                |
| そ<br>の<br>他 | 軽油                | -                          | 40 DM/kl <sup>3</sup>          | 80 DM/kl                 |
|             | 重油                | -                          | 5 DM/t                         | 30 DM/t                  |
|             | LPG               | -                          | 25 DM/t                        | 50 DM/t                  |
|             | 灯油                | -                          | -                              | -                        |
|             | 石炭                | -                          | -                              | -                        |
|             | 天然ガス              | -                          | 0.0313 DM/m <sup>3</sup>       | 0.0352 DM/m <sup>3</sup> |
|             | 電気                | 0.025 DM/kWh               | -                              | -                        |

出典：欧州連合作成の Database on environmental taxes in the European Union Member States, plus Norway and Switzerland

([http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env\\_database/database.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm))による。特に断りのない限り2000年6月現在の税率。2001年12月14日現在の換算レートは1DM(ドイツマルク) = 58.53円。

<sup>2</sup> 無鉛ガソリンの値

<sup>3</sup> 産業・商業用の値

- ・ 税率は、2003年まで、毎年概ね、鉱油税率については60DM/kl、電気税率については0.005DM/kWhが引き上げられる。主要エネルギーについて段階的な税率引き上げを整理すると以下の通り。

|             |                           | 98年<br>時点        | 99年<br>4月1日                       | 2000年1<br>月1日   | 2001年1<br>月1日   | 2002年1<br>月1日          | 2003年1<br>月1日          |
|-------------|---------------------------|------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------|------------------------|
| 交通<br>用     | ガソリン <sup>4</sup>         | 980<br>DM/kl     | 1040<br>DM/kl                     | 1100<br>DM/kl   | 1160<br>DM/kl   | 623.80<br>ユーロ/kl       | 654.50<br>ユーロ/kl       |
|             | ディーゼル<br>/軽油 <sup>4</sup> | 620<br>DM/kl     | 680<br>DM/kl                      | 740<br>DM/kl    | 800<br>DM/kl    | 439.70<br>ユーロ/kl       | 470.40<br>ユーロ/kl       |
| そ<br>の<br>他 | 暖房用軽油                     | 80<br>DM/kl      | 120DM/kl<br>(61.35ユーロ/kl)         |                 |                 |                        |                        |
|             | 天然ガス                      | 0.0036<br>DM/kWh | 0.0068DM/kWh<br>(0.003476ユーロ/kWh) |                 |                 |                        |                        |
|             | 電力                        | -                | 0.020<br>DM/kWh                   | 0.025<br>DM/kWh | 0.030<br>DM/kWh | 0.01790<br>ユーロ<br>/kWh | 0.02050<br>ユーロ<br>/kWh |

### 課税段階

#### 納税義務者

- ・ 鉱油税：納税義務者は主に石油供給企業
- ・ 電気税：納税義務は、電気が電気供給事業者から国内の最終消費者に買い取られる際に発生。実際の納税者は電気供給事業者

### 主な減免措置

#### 産業部門に対する措置

- ・ 零細製造業、農林業に対する軽減措置（鉱油税引き上げ分の80%に相当する払戻等）。
- ・ 2MWまでの自家発電について電気税が非課税。

#### 環境配慮に対する措置

- ・ 月間稼働率70%を超えるCHP（熱電併給、コージェネレーション）は、鉱油税が非課税。
- ・ 1999年12月31日以降に設置された高効率複合サイクルガスタービン発電は、鉱油税を10年間免除。
- ・ 再生可能エネルギー発電による電気は電気税が非課税。
- ・ 鉄道で消費される電気は50%の軽減税率適用（電気税）。公共交通機関で消費される燃料油に対する軽減措置（鉱油税引き上げ分について軽減）。

#### 用途による減免措置

- ・ 製造業者、農林業者、公益事業者等の発電用燃料は鉱油税引き上げ分が免除。

#### 低所得者層への配慮

<sup>4</sup> 98年～2002年は硫黄含有量50mg/kg以下のもの、2003年は硫黄含有量10mg/kg以下のものの税率。

- ・ 夜間蓄熱式暖房（低所得者層での使用が多い）については50%の軽減税率適用（電気税）。

#### **税収の使途**

- ・ 雇用者、被雇用者両方の国民年金保険負担の軽減。
- ・ 一部は再生可能エネルギーへの補助金。

#### **効果**

- ・ 2001年6月にドイツ連邦環境・自然保護・原子力安全省から公表された報告書によれば、ドイツにおける温室効果ガスの排出削減のうち、90年を起点としたBaUケース（なりゆきケース）との比較において、エコロジカル税制改革による二酸化炭素削減分は7.0百万 tCO<sub>2</sub>（全体の削減量は240.3百万 tCO<sub>2</sub>）。

### 3. イギリスにおける状況

#### 導入の経緯（下線部は当該国の温暖化対策税制に該当すると考えられるもの）

- ・ 1998年11月：排出量取引のパイロット調査と産業及び商業のエネルギー消費に対する税の導入を提案した「マーシャルレポート"Economic Instruments and the Business Use of Energy"」<sup>5</sup>を発表。
- ・ 1999年3月：政府予算案の中で、2001年4月から産業及び商業のエネルギー消費に対する税（気候変動税「Climate Change Levy」）の導入が盛り込まれ、2001年4月より課税を実施。

#### 既存エネルギー税制との関連

- ・ 既存のエネルギー税である炭化水素油税[Hydrocarbon oil tax]の課税対象となっているガソリン等の炭化水素油及び道路交通用ガス燃料については、気候変動税の課税対象となっていない。
- ・ なお、炭化水素油税については、気候変動税の導入に先立つ1993年から1999年までの期間において、税率をインフレ率以上に引き上げる措置が採られた。その目的は、1992年に廃止された自動車税[Car tax]の減収分の補填と、2000年までに地球温暖化ガスの排出量を1990年レベルに引き下げること。この措置は2000年9月の石油価格上昇により凍結され、2000年以降は毎年の予算に応じて税率引き上げが判断されている。

無鉛ガソリンにかかる炭化水素油税の税率推移（UK £/kl）

|    |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 年月 | 90.3  | 91.3  | 92.3  | 93.3  | 93.11 | 94.11 | 95.1  | 95.11 | 96.11 | 97.7  | 98.3  | 99.3  | 00.3  |
| 税率 | 194.9 | 224.1 | 234.2 | 257.6 | 283.2 | 304.4 | 313.2 | 343.0 | 368.6 | 402.8 | 439.9 | 472.1 | 488.2 |

<sup>5</sup> マーシャル卿は、当時英国産業連盟会長。財務省からの依頼でタスクフォースを設けて、新しい政策の検討し、上記提言を行う。この提言が現在の英国の気候変動税及び気候変動協定並びに排出量取引制度の土台となっている。

### 主な課税対象と税率

- ・ 気候変動税の主な課税対象：LPG、石炭、天然ガス、電気
- ・ 炭化水素油税の主な課税対象：下表のガソリン～重油、灯油に該当
- ・ 気候変動税は産業及び商業のエネルギー消費がその対象であり、交通部門及び家庭部門は課税対象外。その他、登録された慈善活動や非常に小さな規模の企業も課税対象外。

|             |                   | 温暖化対策税制<br>(気候変動税 <sup>6</sup> ) | 既存エネルギー税制<br>(炭化水素油税 <sup>7</sup> ) |
|-------------|-------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 交通<br>用     | ガソリン <sup>8</sup> | -                                | 488.2 UK £ /kl                      |
|             | ディーゼル/軽油          | -                                | 478.2 UK £ /kl                      |
|             | 航空機燃料(ケロシン)       | -                                | 546.8 UK £ /kl                      |
| そ<br>の<br>他 | 軽油                | -                                | 31.3 UK £ /kl                       |
|             | 重油                | -                                | 27.8 UK £ /t                        |
|             | LPG               | 9.6 UK £ /t                      | -                                   |
|             | 灯油                | -                                | 31.3 UK £ /kl                       |
|             | 石炭                | 11.7 UK £ /t                     | -                                   |
|             | 天然ガス              | 0.0015 UK £ /kWh                 | -                                   |
|             | 電気                | 0.0043 UK £ /kWh                 | -                                   |

出典：欧州連合作成の Database on environmental taxes in the European Union

Member States, plus Norway and Switzerland

([http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env\\_database/database.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm))

による。特に断りのない限り 2000 年 6 月現在の税率。2001 年 12 月 14 日現在の換算レートは 1UK £ (イギリスポンド) = 186.12 円。

### 課税段階

- ・ 電力供給企業等のエネルギー供給事業者が最終消費者から料金と併せて徴収し納税。供給事業者からの納税は、既存のインボイス方式のVAT徴収システムを活用。
- ・ 下記の80%の軽減を受ける消費者は、供給事業者に、環境政策当局が発行した証明書を示した上で軽減後の額を請求させる形でこれを支払う(行政コストを低減でき、軽減対象の確認も容易であるため)。

### 主な減免措置

#### 産業部門に対する措置

- ・ 統合汚染管理規制(IPCC)の対象施設を設置する事業者を有する業界団体は、政府と二酸化炭素排出削減目標等を盛り込んだ気候変動協定を締結することにより、80%の気候変動税の減税が受けられる。協定を締結したのは、主要な10のエネルギー集約産業(アルミ、セメント、セラミック、化学、食品飲料、鋳造、ガラス、非鉄金属、製

<sup>6</sup> 2001年4月導入時の税率

<sup>7</sup> 炭化水素油税は既存のエネルギー税制の欄に整理したが、気候変動税導入に先立つ期間に、温暖化防止を目的とした税率引き上げを行っている点に留意する必要がある。

<sup>8</sup> 無鉛ガソリンの値

紙、鉄鋼)を含む40業界団体。気候変動協定を締結した業界団体は、協定上の目標を達成するため、排出量取引を活用することが可能。

#### **環境配慮に対する措置**

- ・ 再生可能エネルギー発電、高効率CHP(熱電併給、コージェネレーション)発電及び公共交通機関エネルギー消費は非課税。

#### **地域的な配慮**

- ・ パイプライン計画が進行中の北アイルランドにおける天然ガス消費は向こう5年間非課税。

#### **用途による減免措置**

- ・ 発電用燃料は非課税。
- ・ 原料として用いられる場合(鉄鋼業における石炭消費なども含む)は非課税。
- ・ アルミ精錬等の電気分解工程で消費される電気は非課税。

#### **税収の用途**

- ・ マーシャルレポートでは、産業の国際競争力を損なわないような形で税を導入すべきであると勧告された。これを反映して、税収(年間総額約10億ポンド)は全て産業に還付される税収中立的なものである。
  - 税収の大半は、社会保険料の雇用者負担の引き下げ(0.3%)により産業部門に還元。
  - 英国の炭素基金(エネルギー効率改善及び再生可能エネルギーの促進のための技術開発等に支出)に毎年5千万ポンド充当。
  - エネルギー効率改善を目的とした投資の初年度全額償却のための財源に充当(2001~2002年に1億ポンド)

#### **効果**

- ・ 英国は「気候変動プログラム」において、国内の各種施策による2010年における効果の見通しを示している。この中で、「気候変動税」による効果は7.3百万tCO<sub>2</sub>、「炭化水素油税」率の1999年までのエスカレーターによる効果は3.7~9.2百万tCO<sub>2</sub>とされている。
- ・ なお、英国の京都議定書の目標は、「6ガスについて90年レベルから-12.5%削減」であるが、二酸化炭素の排出量については、2010年までに、90年レベルより20%の削減を達成することを国内目標として設定している。

(過去の効果については、資料1-2参照)

## 4 . スイスにおける状況

導入の経緯（下線部は当該国の温暖化対策税制に該当すると考えられるもの）

- ・ 「CO<sub>2</sub>削減連邦法[Federal Law on the reduction of CO<sub>2</sub> emissions (CO<sub>2</sub> law) ]」が2000年5月に施行された。この法律の目的は、化石燃料のエネルギー使用に由来するCO<sub>2</sub>を削減することであり、CO<sub>2</sub>削減連邦法では化石燃料のエネルギー使用に由来するCO<sub>2</sub>の削減目標を、2010年までに1990年比10%削減としている。この削減目標達成のため、まず第一にエネルギー・交通・環境・財政政策及び自主的取組を行い、それらの取組だけで削減目標達成が困難な場合に新たにCO<sub>2</sub>税[CO<sub>2</sub> tax]を導入する。課税標準は炭素含有量。CO<sub>2</sub>税の導入は早くても2004年。それまでの自主的取組の成果を踏まえて導入を判断。

CO<sub>2</sub>削減連邦法の概要

- ・ 2010年までに化石燃料のエネルギー使用に由来するCO<sub>2</sub>を総量で10%削減する（1990年比）。
- ・ 内訳は暖房用油[heating oils]由来のCO<sub>2</sub>について15%削減、交通用燃料[motor fuels]由来について8%削減する。
- ・ 削減手法はまず第一にエネルギー・交通・環境・財政政策及び自主的取組であり、それだけでは削減目標達成が困難な場合にCO<sub>2</sub>税を導入する。なお法的拘束力のあるCO<sub>2</sub>削減協定を連邦政府と取り交わす場合には、CO<sub>2</sub>税が免除される。

### 主な課税対象と税率

- ・ CO<sub>2</sub> 税の主な課税対象：鉱物油税の課税対象と同じ（CO<sub>2</sub> 削減連邦法第 7 条で、CO<sub>2</sub> tax の課税対象について、鉱物油税法第 2 条で規定される石炭・暖房用油・交通用燃料が、エネルギー利用として販売される場合に適用されると定義）
- ・ 鉱物油税[mineral oil tax]の主な課税対象：下表のガソリン、ディーゼル/軽油、軽油、重油、石炭、天然ガスに該当。
- ・ CO<sub>2</sub> 削減連邦法によれば、CO<sub>2</sub> 税 の税率は 210SF/tCO<sub>2</sub> を上限とする範囲で決められるとされている。

|             |                   | 温暖化対策税制<br>(CO <sub>2</sub> 税) | 既存エネルギー税制<br>( 鉱物油税 )     |
|-------------|-------------------|--------------------------------|---------------------------|
| 交<br>通<br>用 | ガソリン <sup>9</sup> | ( 2004 年以降の導入を<br>検討中 )        | 727.2 SF/kl               |
|             | ディーゼル/軽油          |                                | 758.7 SF/kl               |
|             | 航空機燃料(ケロシン)       |                                | <sup>10</sup>             |
| そ<br>の<br>他 | 軽油                |                                | 3 SF/kl                   |
|             | 重油                |                                | 3.6 SF/t                  |
|             | LPG               |                                |                           |
|             | 灯油                |                                |                           |
|             | 石炭                |                                | 0.9 SF/t                  |
|             | 天然ガス              |                                | 0.00016 SF/m <sup>3</sup> |
|             | 電気                |                                |                           |

出典：欧州連合作成の Database on environmental taxes in the European Union

Member States, plus Norway and Switzerland

( [http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env\\_database/database.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm) ) による。特に断りのない限り 2000 年 6 月現在の税率。2001 年 12 月 14 日現在の換算レートは 1SF ( スイスフラン ) = 77.37 円。

### 課税段階

- ・ CO<sub>2</sub> 削減連邦法によれば CO<sub>2</sub> 税の納税義務者は以下の通り。なお、石炭以外の化石燃料については既存のエネルギー税である鉱物油税の徴税・還付手続が適用され、税関において鉱物油税とともに徴収される。また、石炭についても、現状においてすべて輸入されていることから、税関で課されることになる。

納税義務者 ( CO<sub>2</sub> 削減連邦法 第 8 条 )

- ・ 石炭：関税法における輸入品に関する支払義務のある者及び国内の製造者・生産者
- ・ その他化石燃料：鉱物油税法における鉱物油税の納税義務者

<sup>9</sup> 無鉛ガソリンの値

<sup>10</sup> Database on environmental taxes in the European Union Member States, plus Norway and Switzerland ( [http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env\\_database/database.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm) ) において該当する税率が報告されておらず、課税対象かどうか確認できていない。

### 主な減免措置

- ・ 暖房用油及び交通用燃料の大量消費者や国際競争力に大きな影響を受けるおそれのある者は、CO<sub>2</sub>排出量の上限を定める公式の約束[formal undertaking]を連邦政府と取り交わすことにより CO<sub>2</sub>税が非課税となる。
- ・ 削減協定の内容が達成できなかった場合は、CO<sub>2</sub>税の税額に利息[interest]を加えて支払う。

削減協定を締結可能な者

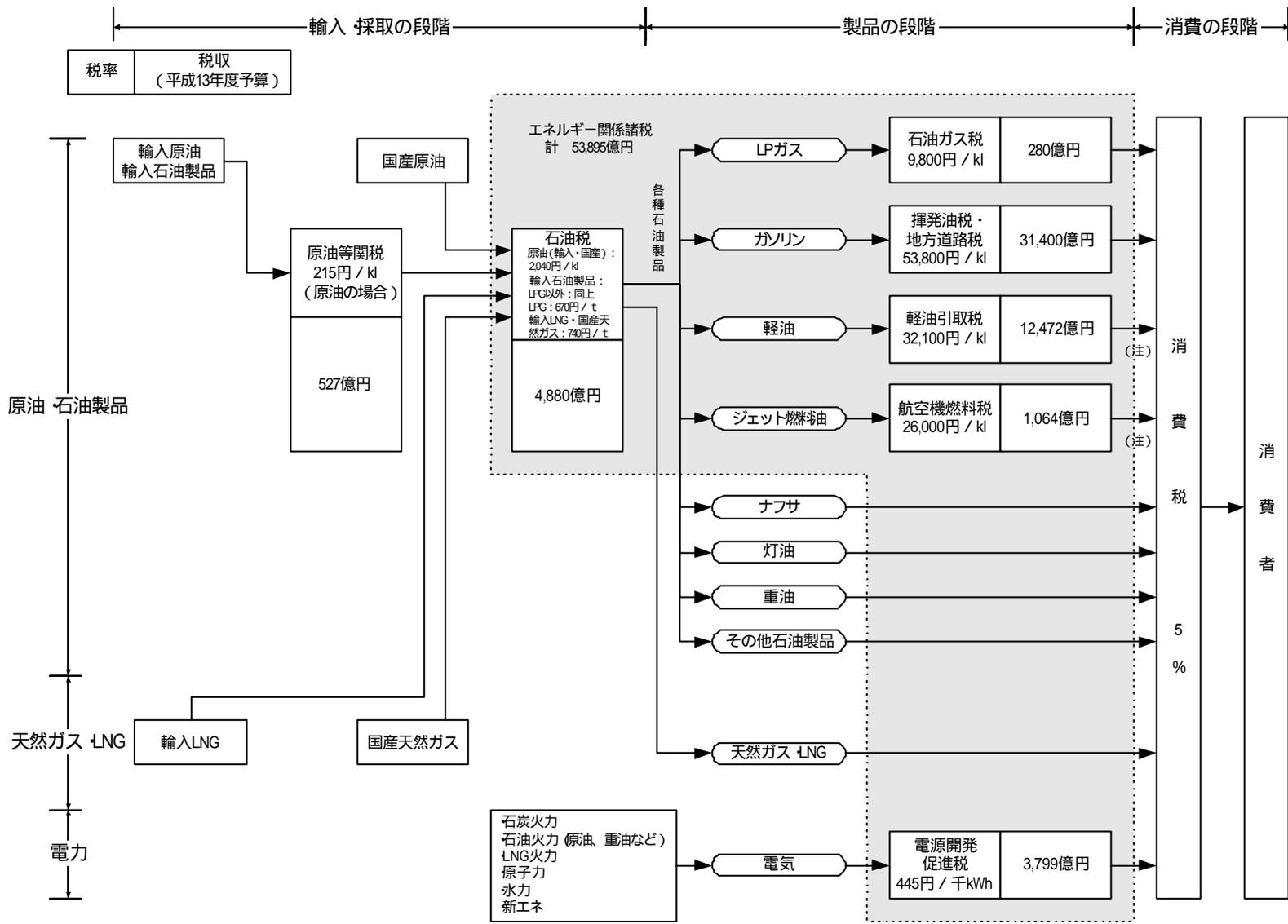
- ・ 大企業
- ・ 暖房用油及び交通用燃料の消費者グループ
- ・ エネルギー集約型企业で CO<sub>2</sub>税の課税額が企業の総生産額の1%を超える場合  
削減協定は以下の内容を含む
- ・ 2010年までに CO<sub>2</sub>排出を制限
- ・ 行動計画の作成
- ・ 行動計画に盛り込まれた措置の効果のモニタリング
- ・ 定期的な報告書の作成

### 税収の用途

- ・ 税収はその支払額に応じて国民と経済界に還元される。
- ・ 国民への還元は、連邦議会がその手続きを所管する。すべての自然人の間で等分される。
- ・ 経済界への還元は、連邦高齢者遺族保険資金[Federal Old Age and Survivors' Insurance Fund]に税収を充当し、社会保障費を軽減することにより行われる。

(以上 CO<sub>2</sub>削減連邦法第10条)

# 我が国の既存エネルギー税制について

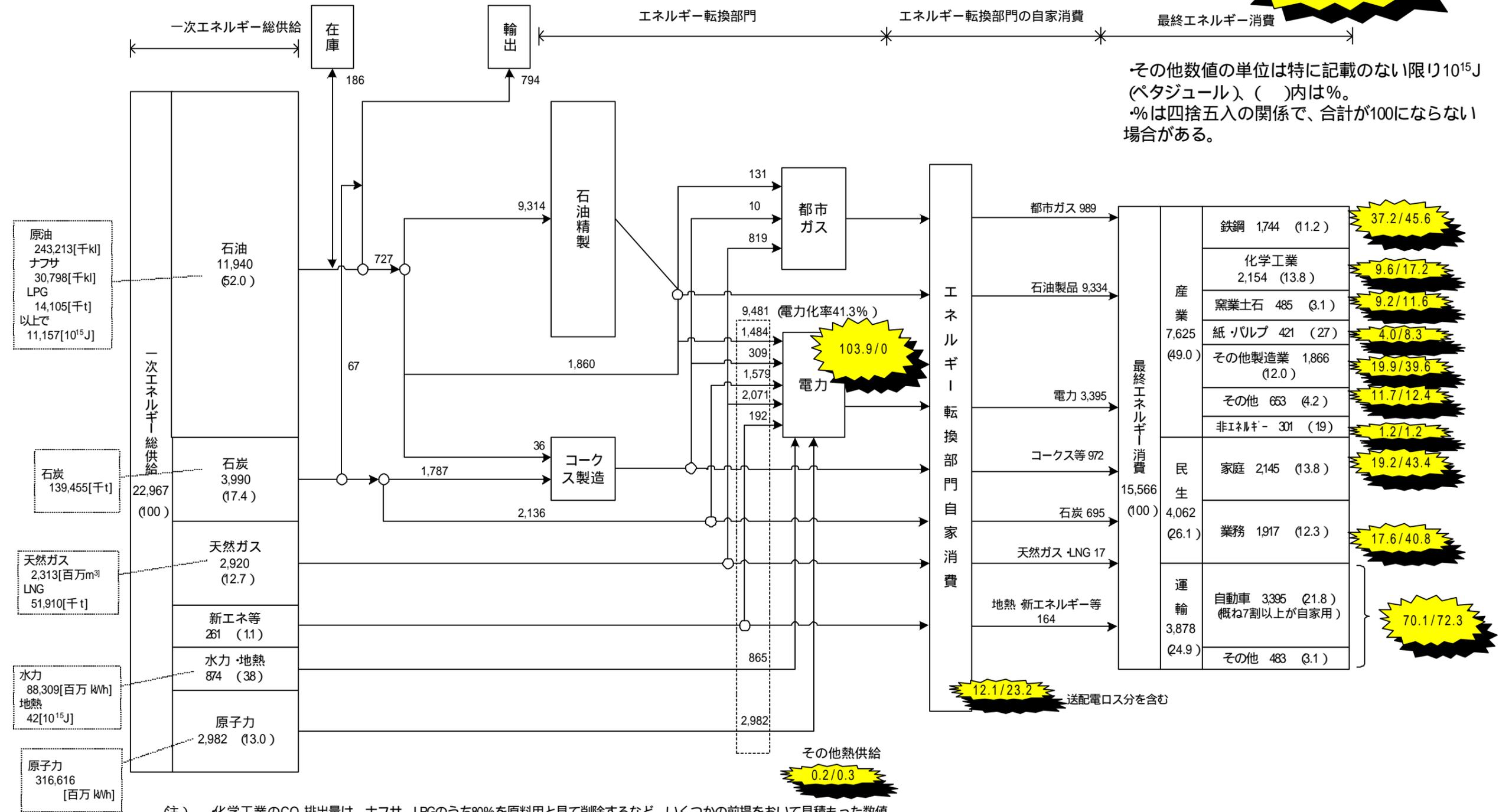


(注) 軽油引取税と航空機燃料税には tax on tax はない。

出典：石油連盟「石油税制便覧 平成 13 年度版」ほか各種資料より作成

# 我が国のエネルギーフローと CO<sub>2</sub> 排出量 (1999 年度)

1999年度CO<sub>2</sub>排出量  
単位:百万t  
発生源ベース/消費ベース



その他数値の単位は特に記載のない限り10<sup>15</sup>J (ペタジュール), ( )内は%。  
%は四捨五入の関係で、合計が100にならない場合がある。

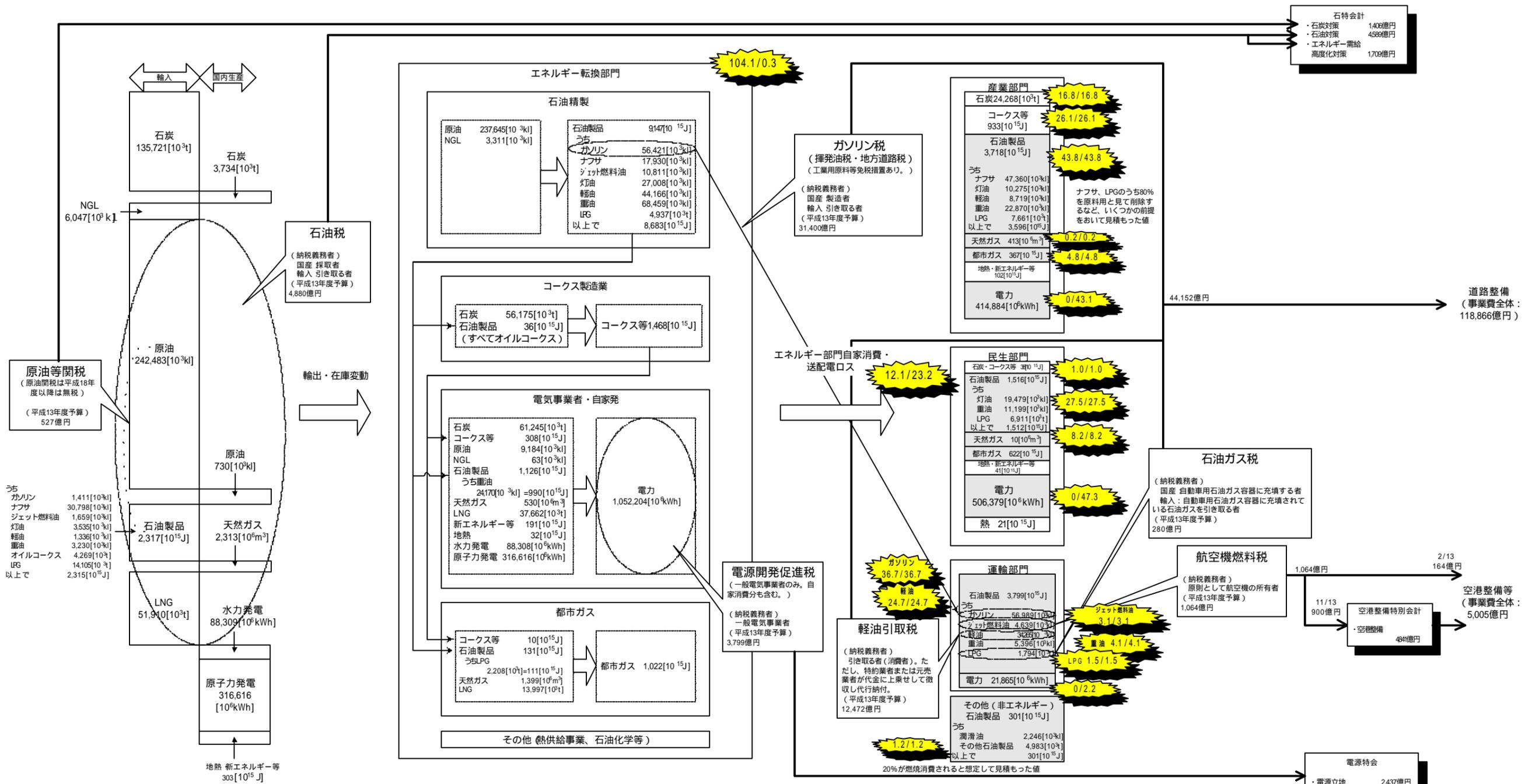
(注) 化学工業のCO<sub>2</sub>排出量は、ナフサ、LPGのうち80%を原料用と見て削除するなど、いくつかの前提をおいて見積もった数値。非エネルギーのCO<sub>2</sub>排出量は、潤滑油とその他石油製品の各々20%が燃焼消費されると想定して見積もった数値。

# 1999年度における我が国のエネルギーフローと既存エネルギー関連税制の課税状況

1999年度  
CO<sub>2</sub>排出量  
単位：百万t  
発生ベース/  
消費ベース

単位：10<sup>15</sup>J

既存のエネルギー関連税制のい  
ずれかにおいて課税対象となっ  
ているもの及びそれらを主要な原料  
として作られたエネルギー



注1 石特会計の税収と使途の合計額が合致しないのは、石油税収の一部(260億円)が一般会計に留保される一方、石特会計が上記税収以外に剰余金等(2,557億円)を財源としているためである。  
 注2 電源特会の税収と使途の合計額が合致しないのは、電源特会に剰余金があるためである。  
 注3 道路整備事業の事業費全体は、ガソリン税、石油ガス税、軽油引取税の税収以外に、自動車諸税の税収等も用いられている。  
 注4 空港整備特別会計の税収と使途の合計が合致しないのは、空港整備特別会計に空港使用料収入等があるためである。

出典：資源エネルギー庁「総合エネルギー統計 平成12年度版」、石油連盟「石油税制便覧 平成13年度版」、温室効果ガス排出インベントリほか各種資料より作成

## ヒアリング団体からの意見（要旨）

## 1. 日本労働組合総連合会

連合としては、現在までの中央環境審議会あるいは産業構造審議会等の議論を踏まえ、早晩、経済的手法の導入が検討される必要があるかもしれないと考えて、連合内に環境税制を考える研究会を設置し、1年間にわたり議論をしてきた。取りまとめた研究会の報告は討議素材であり、連合の組織として決定したということではないが、関係組合が集まり、この問題について議論した結果として、現在、組織討議に付している。これは、6%のCO<sub>2</sub>削減に取り組むことになった場合、経済的手法の議論が出てくるはずであり、その議論をよく聞きながら、連合として最終結論を出す際の判断材料としようという位置づけで行ったものであり、連合としては、まず環境税ありきという立場には立っていない。

### 【連合提出「環境に関する税制研究会(まとめ)[討議素材]」を要約】

地球温暖化防止に向けた取り組みは、喫緊の課題であり、従来の施策に加え、税や補助金などの経済手法についても、前向きに検討しなければならない。

環境税は、その目的と効果等により、課税対象、税収規模など様々に制度設計が可能である。「環境税に関する税制研究会」では、税収中立(増減税ゼロ)の場合 増収の場合に分けて、導入を検討した環境税のイメージを整理した。

#### 税収中立の場合

##### 【A案 炭素税：一般財源タイプ】

炭素排出抑制を目的とし、現行の石油諸税を化石燃料の炭素含有量に着目した課税標準に組み替えた炭素税

|              |                              |
|--------------|------------------------------|
| ア) 課税対象・課税標準 | 化石燃料全般、炭素含有量                 |
| イ) 税収の用途     | 一般財源                         |
| ウ) 特例措置      | 原料炭・ナフサは課税対象外(産業の国際協力への影響が大) |
| エ) 税収規模・税率   | 現行石油諸税の税収規模                  |

個別の税率は現行石油諸税の税収と同じ

それぞれの燃料の炭素含有量により按分して設定

オ) 論点と評価

- ・一般財源としているが環境対策に充当しなくてよいのか
- ・道路整備財源が減少するので、経過措置が必要
- ・著しく税負担が増加する産業については、既存税制との調整
- ・税率の検討等を十分に行う必要がある
- ・炭素含有量に応じた課税に変えることで、CO<sub>2</sub>排出抑制につながる要素もあるが、石油製品の税負担が減少し価格が下がることによりCO<sub>2</sub>排出が増大する要素もある

##### 【A'案 炭素税：特定財源タイプ】

基本設計はA案と同様、税収の用途を温暖化対策等の環境対策に充当。

ア) 論点と評価

- ・道路整備財源が減少するので、経過措置が必要
- ・著しく税負担が増加する産業については、既存税制との調整
- ・炭素含有量に応じた課税に変えることで、CO<sub>2</sub>排出抑制につながる要素もあるが、石油製品の税負担が減少し価格が下がることによりCO<sub>2</sub>排出が増大する要素もある

【B案 エネルギー税型：特定財源タイプ】

環境対策の税源を確保するため、既存のエネルギー関連税の枠組みを踏まえて、これを環境対策に充当する目的税

- |              |                          |
|--------------|--------------------------|
| ア) 課税対象・課税標準 | 現行の石油諸税を引き継ぐ             |
| イ) 税収の使途     | 温暖化対策等の環境対策および社会保険料負担の軽減 |
| ウ) 税収規模・税率   | 現行の石油諸税の税収規模および税率。       |
| エ) 論点と評価     | 道路整備財源が減少するので、経過措置が必要になる |

増収（増税）で考えた「環境税」の場合

【A'案 炭素税＋税率調整型】

現行の石油諸税より税負担が軽くなる石油製品については、炭素含有量による課税とは別に、現行の税負担水準を維持する税率に調整する

- |          |   |
|----------|---|
| ア) 論点と評価 | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 道路整備財源が減少するが、経過措置が必要になる</li><li>・ 著しく税負担が増加する産業については、既存税制との調整、税率の検討を十分に行う必要がある</li><li>・ 現行の複雑多岐にわたる石油関連税制の整理を行うことが不可欠になる</li></ul> |
|----------|---|

【C案 消費税＋法人負担型】

環境対策の財源としての「環境消費税」と外形基準を課税標準とした「環境法人税」。国民が薄く広く環境保全費用を負担するという発想に基づく。

- |              |   |
|--------------|---|
| ア) 課税対象・課税標準 | 「環境消費税」は現行の消費税に上乘せる<br>「環境法人税」は企業の活動規模を表す外形基準を課税ベースとする  |
| イ) 税収の使途     | 国の環境施策に必要な資金に充当する   |
| ウ) 特例措置      | 逆進性が懸念されるので、食料品は非課税とする<br>2012年までの時限立法（第1約束期間）とする。  |
| エ) 税収規模      | 地球温暖化対策の政府予算は今後10年程度において必要な財源は年間1兆円程度見込まれる。   |
| オ) 前提条件      | 現行消費税の持つ欠陥を是正する。  |
| カ) 論点と評価     | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 法人環境税の外形基準のあり方をどうするか。</li><li>・ 環境負荷の度合いと無関係に税負担することに納得できるか</li><li>・ 薄く広い課税のため、相当規模の税収が確保できるが、得られた税収を有効に活用し、CO<sub>2</sub>排出削減対策をやり抜くことが必要</li></ul> |

総合的に評価する基本となるのは、第1に、温室効果ガスの削減に対して持つ効果である。第2に、税制の公平・中立・簡素の原則や汚染者負担の原則に照らした場合の妥当性である。第3に、自主的取組、排出権取引などの組み合わせである「政策パッケージ」のあり方をどうするかである。どのような考え方をもとに、どのような要素を、どの程度の割合で組み合わせるのかにより、税が果たす役割も変わってくる。政策パッケージのあり方については、今後、実効性あるものとするよう、多面的な角度から検討していかねばならない。

## 2. 炭素税研究会

### 【炭素税研究会提出「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」を要約】

#### 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、「早期実現」を優先して制度を考案する。

#### 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(CO<sub>2</sub>)」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。

#### 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。)

#### 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。

#### 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「CO<sub>2</sub>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。

#### 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。

#### 中期的な制度設計

- ・ 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。

### 3. 経済団体連合会

#### 【経団連提出「経団連の温暖化対策への取組み」を要約】

##### 経団連環境自主行動計画（温暖化対策）策定の経緯と狙い

経団連は、97年に「経団連環境自主行動計画」を策定し、温暖化対策については、「2010年度に産業部門及びエネルギー転換部門からのCO<sub>2</sub>排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」という統一目標を掲げている。我が国産業界は欧米諸国に比べ既に極めて高いエネルギー効率を達しており、この目標は非常に厳しく意欲的なものと言える。

70年代の公害対策等で効果をあげてきた従来型の規制的措置に代って、地球規模での問題について対策効果が期待されるのが自主的取組である。自主的取組は、自らの業をもっとも良く知る事業者が、技術動向や他の経営判断などを総合的に勘案して、費用対効果の高い対策を自ら立案しこれを実施することが、対策として最も有効であるという考え方に基づいている。今後とも、参加業種に対して個々の目標達成に向けた対策の着実な実施を求めるとともに、全体として統一目標の達成に全力をあげて努力していく。また、民生・運輸部門を含めた参加業種の拡大、CO<sub>2</sub>排出量増減に係る要因分析の精度の向上など、自主行動計画のより一層の内容改善、情報開示に努めていく。

##### 温暖化問題についての基本的な考え方

###### ア) 産業界の温暖化対策

- ・ 2000年度のCO<sub>2</sub>排出量は景気拡大が影響し、1.2%増加したが、CO<sub>2</sub>排出原単位やエネルギー原単位の向上あるいは炭素含有量の少ないエネルギーへのシフトの面で着実に成果を上げているので、産業界の温暖化対策は、今後とも自主的取組を中心とすべきである。
- ・ 経団連では毎年、自主行動計画の進捗状況を業種別にフォローアップし、その結果を広く公表している。今後も、一層の信頼性を確保しつつ中長期に自主行動計画の枠組みの中で産業界の取組を続けるために、自主行動計画参加企業・業界が自主目標、排出実績等を登録する国内登録機関の設置を検討している。
- ・ 温暖化対策は長期的に技術開発が鍵となることから、産業界としては引き続き技術開発によって貢献していく考えである。しかし一層のCO<sub>2</sub>削減を実現するためには、革新的な技術開発が不可欠であるため、地球温暖化防止技術を国家の技術開発戦略の柱の一つとして位置付け、民間の技術開発を促すよう政府が中期的な支援を行っていくことが求められる。
- ・ CO<sub>2</sub>を排出しない原子力利用の推進が温暖化対策のうえで、最重要の課題となるので、産業界が安全性の確保に最大限の努力を傾注するとともに、国民の理解を得る上で、国・地方自治体が役割を果たすべきである。

###### イ) 民生・運輸部門の温暖化対策

- ・ 民生・運輸部門における対策の遅れを、自主行動計画に参画し自ら温暖化対策に取り組んでいる産業にしわ寄せすることがあってはならない。
- ・ 政府は民生・運輸部門の対策の多くが国民生活に直結するものであることを認識し、国民が果たす役割の重要性について啓蒙に努めるべきである。またインフラ整備など、CO<sub>2</sub>削減に効果的な対策を策定すべきである。

###### ウ) 国内制度

- ・ 英国での協定制度を導入すべきとの議論があるが、温暖化対策を協定化すれば、従来の自主的取組のメリットである柔軟性が損なわれる恐れがある。また、行動計画の策定を義務づけるべきとの議論があるが、義務化することは自主的取組のメリットを損なうこととなり、望ましくない。
- ・ 強制的な排出枠の割り当てを前提とした国内排出量取引は、極めて経済統制的であり

市場経済になじまず、割当における公平性の確保が困難であることから不適切である。

- ・ CO<sub>2</sub> 排出抑制の手段として、環境税を導入すべきとの考え方があるが、エネルギー需要の価格弾力性が低いこと、産業の国際競争力の低下を招くこと、自主的取組を阻害すること、転嫁を確実にする制度設計が難しいこと、環境コストの低い途上国への生産移転を促進すること、国境税調整が複雑なことなどの理由から慎重に検討すべきである。
- ・ 京都メカニズムは有効な対策の一つであり、民間が参加しやすい仕組みを構築することが求められる。

#### 4. 全国法人会総連合

##### 【全法連提出「平成14年度税制改正要望書」から抜粋】 第六 環境税制について

地球温暖化の問題を始め、海洋汚染、有害廃棄物など地球環境を守るための対策が、21世紀の全人類的な課題として浮上している。すでに京都議定書にみられるように、主要国による国際的な環境対策の枠組みも動き出している。このような動きは当然、税制面での積極的な対応も求めている。

いわゆる環境税は、オランダやデンマーク等で炭素税の形で導入されているが、わが国では環境省が構想を発表しているものの、関係者や有識者の考え方も異なっているなどして、検討段階にとどまっている。しかしながら国内外の大勢は、税制を通じて例えば二酸化炭素の排出を抑制する、あるいは排出削減を誘導するという方向で検討が行われている。

このため現在の石油税、揮発油税や特定財源制度の問題も含めて、環境対策を視野に総合的な検討を進め国民的合意の形成に努めなければならない。その場合、環境対策の重要性と複雑性、さらには国民性等をも考え、いわゆるゴミ対策などは別として、特定の自治体が財源調達的手段として環境税を創設することは避けるべきである。

## 5.(社)全日本トラック協会

トラック運送業界としては、環境を良くしようということに異論はない。事業者が積極的に環境対策に取り組むため「環境基本行動計画」を取りまとめて推進しているところである。

自動車については、取得・保有・走行の各段階にわたり9種類にも及ぶ課税の対象となっており、自動車ユーザーの負担は既に限界に達している。ここ数年、景気の低迷の中で経営環境は非常に厳しくなっており、加えてNOx・PM法が施行されると、新車代替に要する多額の資金を、極めて短期間に集中して調達しなければならず、東京都等の条例による規制も重なるなど、新たな負担に耐える余裕はない。

このようなことから、トラック協会の基本的な立場としては、環境税であれ、炭素税であれ、これ以上の重課となる新税の創設には反対の立場を取らざるを得ない。

環境対策として、国の方でも既に自動車グリーン税制を導入されており、単純に税を追加するだけでは屋上屋を重ねることとなるので、整合性について十分に検討されたい。

運輸部門の温暖化ガス排出の大半は自家用車である。グリーンナンバーの営業用トラックは、もともと自家用トラックより効率の良い輸送を行っている。今後、エコドライブを徹底することで15%程度の燃料節約が見込まれるなど、排出するCO2総量を出来る限り抑制することは不可能ではない、と考えているので、新たな税の検討の際には、その辺りを勘案いただきたい。

総理の提言のもと、道路財源の使途の見直しの議論があるが、道路交通に対して何らかの新税を検討するならば、現行の道路財源のワケの中で環境への配分を考えてほしい。

皆さんの生活と産業活動をしっかり支え、ニーズに応じて日夜がんばっているわけだから、トラック運送業界だけに負担を押しつけることなく、ニーズに応じた輸送を求め、そこから受益を受けている社会全体で、環境対策の経費を負担すべきだと考える。

## 6 . 日本生活協同組合連合会

### 【生協提出「温暖化対策税政に関する生協の考え方」を要約】

#### はじめに

生協は、従来から環境問題に積極的に取り組んできており、組合員参加の環境保全活動や、生協の事業における環境負荷削減の取り組みなど、様々な角度から環境対策を進めている。

近年は、地球温暖化問題が人類社会に極めて深刻な影響を与えることが危惧されており、生協としても重大な関心を持ちつつ、事業における温室効果ガスの排出削減に向けた努力をしている。しかし生協の事業活動から排出されるCO<sub>2</sub>の絶対量は、事業規模の拡大に伴う電気使用量の増加などにより、この数年微増傾向にあり、温暖化対策は個別の組織による取り組みでは、大変困難な課題であることを実感している。

近年の報告では、民生部門・運輸部門からの温室効果ガス排出量の伸びが大きいとされており、特に民生部門については、生協は事業面でも、消費者の暮らしの面でも、深い関わりを持っていることから、今後も、さらに効果的な温暖化対策の取組を強化する必要があると考えている。

#### 地球温暖化対策税制について

近年、環境問題解決の手法として環境税制の議論が高まっているが、生協での環境活動の経験からみても、社会教育だけでは温室効果ガス排出量の削減は困難であり、社会制度面から実効性のある対策を行うことは避けて通れないと考えている。生協では、税財政のグリーン化や環境税の導入が環境保全型社会の形成に、決定的な役割を果たすものであると認識しており、積極的な検討が必要であるとする。温暖化対策の推進には消費者の理解と一致した協力が不可欠である。その点では、地球温暖化問題の実態や、わが国の温暖化対策の実施状況、各国の温暖化対策や環境税制の状況などを分かりやすく広報して、国民的な理解を広めることも重要である。

- ア) 「はじめに新税ありき」の発想に陥らないよう、確実な温暖化対策と税制全体のグリーン化を並行して追求する必要がある。政府の「地球温暖化対策推進大綱」等の完全実施なくして、税制議論だけが先行しても国民の理解は得られない。検討されるべき税制は、温暖化対策と経済の発展が調和し、人々と自然環境の豊かな関係づくりに資するものであることが望まれる。持続可能な循環型社会へと転換していくという考え方を基礎に、国民各層の議論への参加を保障して、公平な制度作りを行うことが必要である。
- イ) 消費者が抱く税財政への不信感を払拭することが、国民の温暖化対策税制への理解を得るための前提となるので、制度の検討に当たっては、公平性ととも透明性の確保に最大の努力を払うことが必要である。また、温暖化対策税が、逼迫する国の財政を補填する財源とされてはならないと考える。
- ウ) 温暖化対策税制の温暖化防止への寄与が、明らかに示されることが必要であり、税財政全体のグリーン化にも強い姿勢で取り組むことが必要である。
- エ) 温暖化対策税制は、人々がその選択権を行使し、環境保全型の消費行動をとることが可能となる仕組みであることが重要であるため、国民の自主性の尊重と、消費者行動を通じて社会経済システムが環境保全型に移行するような工夫が必要である。
- オ) 既存エネルギーのクリーン化とともに、再生可能エネルギー利用技術の開発と普及の促進に寄与する税制を検討すべきである。
- カ) 炭素税・エネルギー税の形での温暖化対策税の導入を検討する場合には、寒冷地などでエネルギー消費が不可欠となる人々や、社会的弱者の利益に配慮する必要がある。新たな税制の所得に対する逆進性がどのように生じるかについては、詳細に検討する必要がある。