

温暖化対策税制の具体的な制度の案  
～ 国民による検討・議論のための提案～

( 報告素案 )

平成 1 5 年 8 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

温暖化対策税制の具体的な制度の案  
～ 国民による検討・議論のための提案～  
(報告素案)

目次

委員名簿	1
報告の取りまとめに当たって	2
温暖化対策税制の具体的な制度の案 ～ 国民による検討・議論のための提案～	5
1 地球温暖化問題についての認識、温暖化対策税の特長 - なぜ温暖化対策税を検討するのか -	5
2 税の性格、課税要件 - 何について温暖化対策税を課税し、誰が納付するのか -	10
3 税負担軽減についての考え方 - 例えば、対策を積極的に行った人や企業なども、なお税金を払 わなければいけないのか -	12
4 税収の使途についての考え方 - 温暖化対策税の税収は何に使うのか -	13
5 既存エネルギー関係諸税との関係についての考え方 - 化石燃料に対する税としては既に石油石炭税や揮発油税があり、 これらの税によるCO <sub>2</sub> 抑制効果や、これらの税の税収を温暖化 対策に活用することも考えられるのに、なぜ温暖化対策税の検討 を行っているのか -	16
6 温暖化対策上の効果及び経済等への正負の影響 - 必需品である石油などのエネルギーに係る税負担を増やして、 経済は大丈夫なのか -	18
代替案の検討 ～ 温暖化対策税について他の案は考えられないのか～	22
おわりに ～ 政府における今後の検討に当たっての留意点～	25
(参考)温暖化対策税制の具体的な制度の案(イメージ図)	26
ワーキンググループ報告「温暖化対策税の具体案検討に向けて」(別添)	

## 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	(財)地球環境戦略研究機関関西研究センター所長
	飯田 浩史	産経新聞社論説顧問
(委員長)	飯野 靖四	慶應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系研究科MOT担当教官 (株)投資工学センター所長
	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	東京工業大学原子炉工学研究所教授
	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
	柘井 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 研究領域領域長
	諸富 徹	京都大学大学院経済学研究科助教授
	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	淑徳大学国際コミュニケーション学部教授
	和気 洋子	慶應義塾大学商学部教授

## 報告の取りまとめに当たって

地球温暖化対策に関する政府の方針(地球温暖化対策推進大綱(以下「大綱」という。注))においては、2004年及び2007年に、それまでの対策・施策の進捗状況や排出状況等を評価し、京都議定書の6%削減約束達成のために必要な追加的対策・施策を講じていくとのステップ・バイ・ステップのアプローチを採用している。このため、中央環境審議会においては追加的施策として温暖化対策税が必要と判断された場合に、すぐに具体的な仕組みの提案ができるよう、他の様々な施策手法の検討と並行して、平成13年10月に設置した地球温暖化対策税制専門委員会において、温暖化対策税の検討を進めている。

(注) 地球温暖化対策推進大綱は、我が国の京都議定書締結に先立つ平成14年3月、政府の地球温暖化対策推進本部(本部長：総理大臣、副本部長：官房長官・経済産業大臣・環境大臣、すべての閣僚がメンバー)が決定したものであり、京都議定書の6%削減約束を達成するための対策・施策が盛り込まれている。

本専門委員会では、14回の会合を重ねたほか、この報告の取りまとめに当たっては、本専門委員会の下にワーキンググループを設けて集中的な審議を行った。本専門委員会は、このワーキンググループからの報告を受け、これを概ね適切なものと認めて了承した。しかしながら、ワーキンググループ報告は、このままでは専門的かつ長大であり、これのみでは国民の間での検討や議論のたたき台とするには必ずしも適当でないため、本専門委員会としては、ワーキンググループ報告を基に、専門委員会での議論を踏まえて、主として一般の国民に向けた、一層簡潔な提案を取りまとめることとした。

地球温暖化は、太平洋の島国においては国土の水没さえもたらすなど世界全体の環境の著しい悪化を引き起こすものである。気候システムは、地球の生態系や人間の生活の基盤となるものであり、その激変は、近年の世界各地での異常気象などにも見られるように、すべての国民、将来の国民皆に影響が及ぶ大問題となる。他方でまた、地球温暖化の原因である温室効果ガスの排出源は非常に多岐にわたっており、一般家庭や自動車利用も相当な割合を占めている。すなわち、地球温暖化防止のための取組は、国

民皆で担うべきものであり、国民生活と密接に関係する。このような性格から、対策を進めるための政策の巧拙は、国民の暮らしや経済に大きな影響を与え得ることとなる。このため、温暖化対策税を含む今後の温暖化防止のための政策は、国民皆で考え、合意形成を図っていくべきものである。国民各界各層による幅広い議論を期待したい。

以下の「温暖化対策税制の具体的な制度の案 ～国民による検討・議論のための提案～」は、このような考え方で取りまとめたものである。また、ワーキンググループ報告についても、本専門委員会としての報告の一部を成すものとして添付することとしたものである。

是非、幅広い国民各界各層に読んでいただき、この報告に対する御意見を中央環境審議会に寄せていただきたい。御意見を踏まえて、さらに検討を深めたいと考えている。

#### (参考)「温暖化対策税」との名称について

温暖化対策のための税は、いわゆる「環境税」という呼称で、多くの人々に用いられているが、単に「環境税」とした場合には、産業廃棄物税などの多様な税をも想起させるため、本専門委員会においては、便宜上、温暖化対策のための環境税のことを「温暖化対策税」とした。

なお、本専門委員会の名称を「温暖化対策税制」専門委員会としているのは、新たな税の導入だけでなく、既存の関係諸税も含めて検討の視野に入れることを念頭に置いたものである。

## (参考) 地球温暖化対策税制専門委員会の検討経緯

中央環境審議会においては、その地球温暖化対策に関する様々な検討の一環をなすものとして、平成13年10月に地球温暖化対策税制専門委員会を設置し、以下のような経緯で、温暖化対策税制の主に制度面を対象とした検討を行ってきた。

この間、平成13年12月には、温暖化対策税についての主要な論点を整理した「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（これまでの審議の取りまとめ）」を公表した。また、平成14年6月には、同年3月に策定された大綱を踏まえて、「我が国における温暖化対策税制について（中間報告）」を取りまとめ、第1ステップにおいては既存税のグリーン化を推進すべきこと、2004年の評価・見直しにおいて必要とされた場合には、第2ステップ以降早期に温暖化対策税を導入すべきであり、それに備えた検討を進めておくべきことを提言した。

こうした中、平成15年2月、鈴木俊一環境大臣から、「税制に関しては国民的議論が不可欠であり、2004年の評価・見直しに先立ち、国民的議論のための十分な時間的余裕を持って、まずはその議論のたたき台となる温暖化対策税の具体的な案を提示すべきである」との観点で、本年夏頃を目途に報告を取りまとめるようにとの要請を受けた。このような要請に応じ、今般、「温暖化対策税制の具体的な制度の案」（報告）を取りまとめたものである。

第1回会合（平成13年10月17日）

第2回会合（平成13年10月30日）

第3回会合（平成13年11月8日）

- ・ 関係者からのヒアリング（日本労働組合総連合会、炭素税研究会（環境NGO等による研究会））

第4回会合（平成13年11月13日）

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

第5回会合（平成13年11月22日）

第6回会合（平成13年12月19日）

「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」（これまでの審議の取りまとめ）公表

第7回会合（平成14年4月4日）

第8回会合（平成14年5月28日）

第9回会合（平成14年6月6日）

第10回会合（平成14年6月13日）

「我が国における温暖化対策税制について」（中間報告）公表

第1回懇談会（平成14年9月27日）

第2回懇談会（平成14年10月28日）

第11回会合（平成15年2月25日）

<ワーキンググループにおける検討>

（平成15年3月～6月にかけて、6回の会合を開催したほか、個別議論等の機動的な検討を行った。）

第12回会合（平成15年7月25日）

第13回会合（平成15年8月18日）

第14回会合（平成15年8月27日予定）

「温暖化対策税制の具体的な制度の案」（報告）公表予定

1 地球温暖化問題についての認識、温暖化対策税の特長 - なぜ温暖化対策税を検討するのか -

( 1 ) 温暖化対策のための様々な施策の中での温暖化対策税の特長

- ・ 我が国のCO<sub>2</sub>等の温室効果ガスの排出量は、これまで様々な施策を行ってきたにもかかわらず、1990年に比べ、2000年時点で8%増加という状況になっている。1990年比で6%削減するという京都議定書の約束は容易に達成できるものではない。しかも、地球温暖化問題の克服には、さらに長期にわたる大幅な排出削減が必要である(注)。そのためには、国内はもとより世界全体で、今後1世紀続くような社会経済構造の変革が必要となる。地球温暖化問題への対応は、我が国の存続、発展にとっての大きな試練と言うべきである。

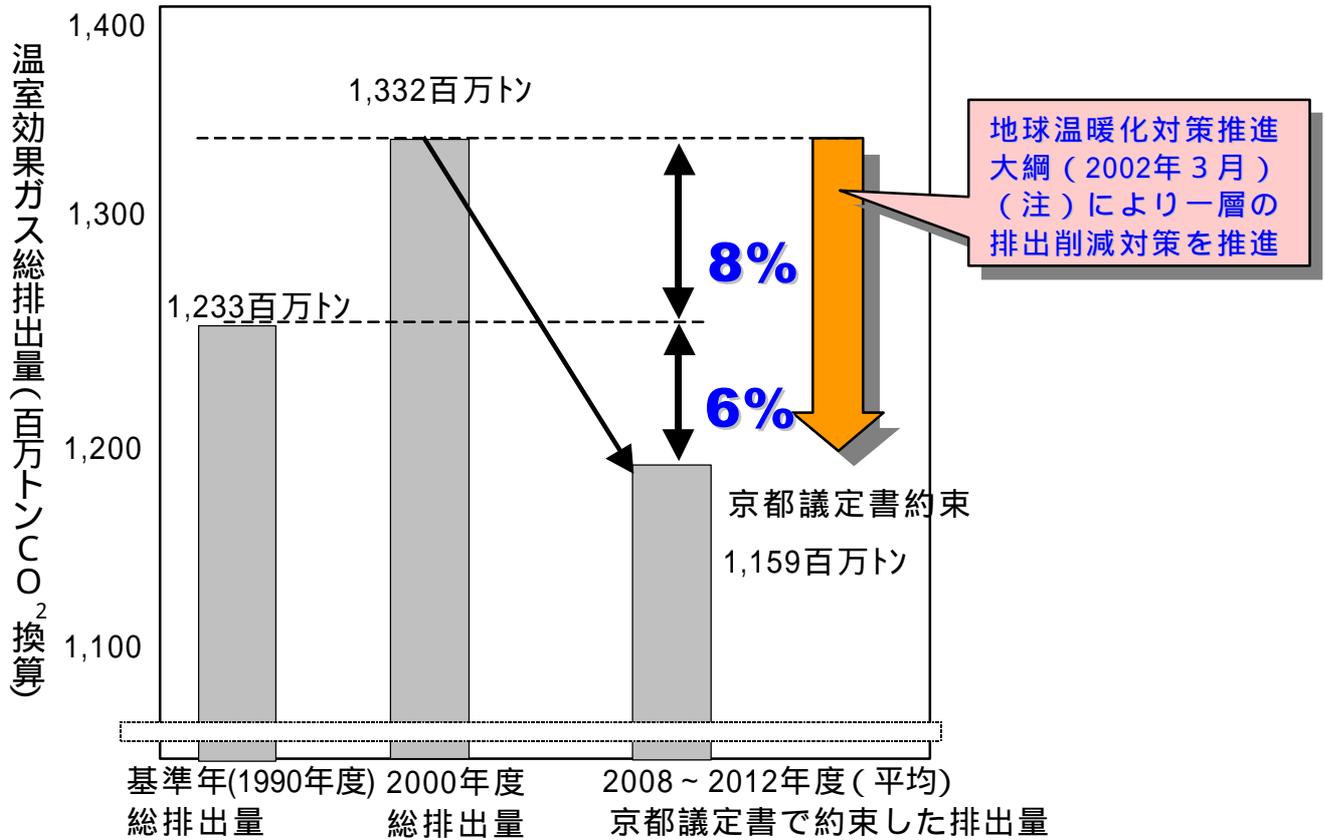
(注) 京都議定書の交渉の前にIPCCで議論されたシナリオでは、大気中のCO<sub>2</sub>濃度を550ppm(産業革命前の2倍の濃度)に安定化させるためには、世界全体の排出量を21世紀末には半分以下にすることが必要と計算されている。

- ・ このような厳しい変革を成し遂げるに当たって、規制や自主的取組のような現行の施策だけでは限界があるのではないか。なぜなら、これらの施策の下では、一部の者だけが対策を担うこととなり、特に重要性の高い一般家庭や自動車利用のような小規模多数の発生源には対策の動機付けができないという問題がある。また、自主的取組も重要であるが、その効果を確実に見込むことができないという限界も抱えている。自主的取組を支援するための経済的助成措置にも、財源に限りがあること等の問題がある。
- ・ したがって、規制などの従来の施策に加えて、新たな発想に基づく施策、すなわち、一般家庭や自動車利用も含むすべての人や企業に対して温暖化防止へのインセンティブ(動機づけ)を与え、それぞれの創意工夫による合理的な対策を促し、社会全体で対策を担っていくという一層合理的な施策を立案し、導入することが必要になるのではないか。

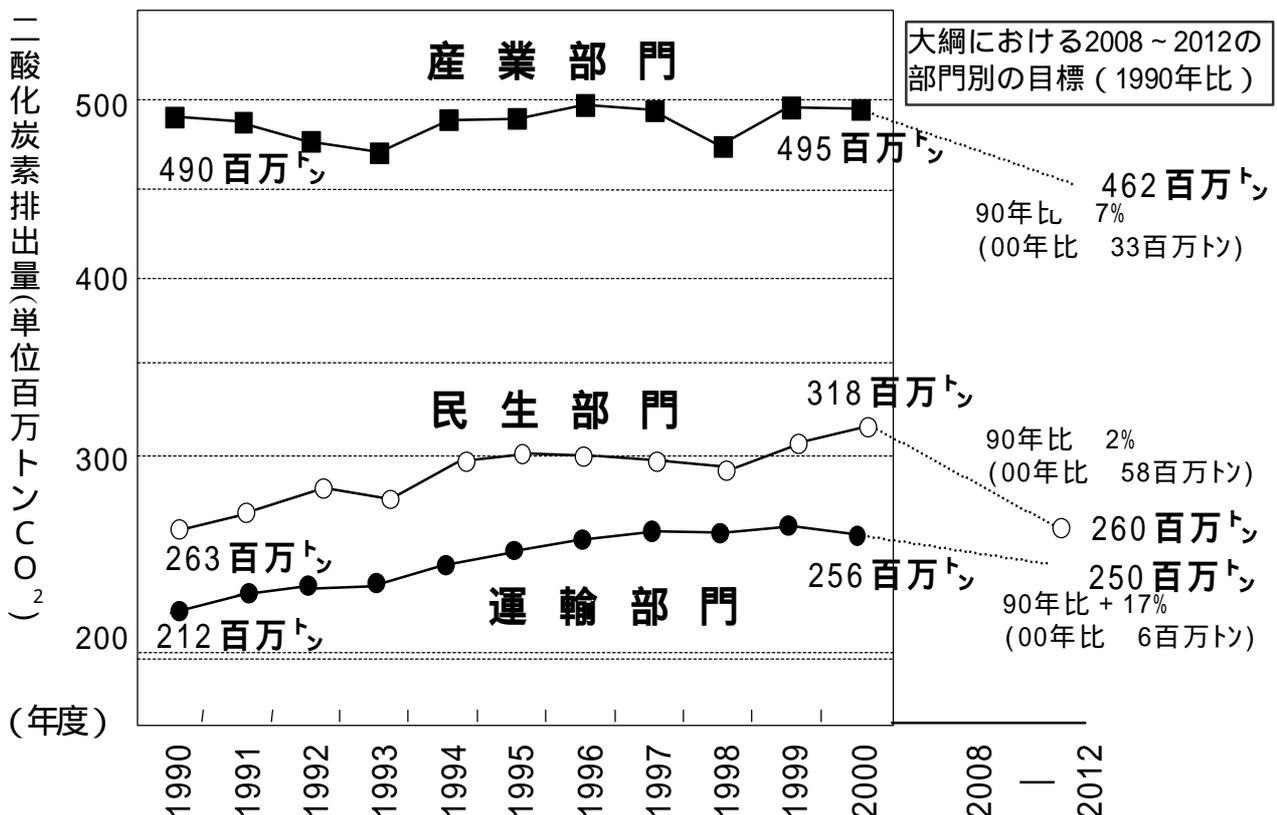
(参考) 我が国の温室効果ガス排出量及び二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)排出量の状況

2000年度の総排出量は、基準年総排出量比約8%増

6%削減約束を達成するためには、2000年度から約14%相当分の排出削減が必要



我が国の温室効果ガス総排出量のうち、9割以上を占める二酸化炭素排出量は、部門別にみると以下のとおり。



(注) 京都議定書が発効した後は、地球温暖化対策推進法に基づく「京都議定書目標達成計画」を策定予定。

- ・ こうした新たな仕組みの一つとして、国民に身近な市場の力を積極的に活用する、温暖化対策税や排出量取引制度などの経済的手法が考えられる。これらのうち、温暖化対策税については、地球温暖化の原因となる温室効果ガス又は化石燃料（石炭、石油、天然ガス）に対して課税することによって、事業者であれば設備の導入・更新、一般家庭であれば自動車や電気製品などの買換えや家の建て替え・リフォームの際に、より省エネ型のものへと代替するよう促すとともに、化石燃料の使用及びそれに伴う温室効果ガスの排出を控えるように促すものである。さらには、省エネ技術の開発促進にも資するものと考えられる。つまり、地球を汚さないようにするための費用を幅広い経済社会主体に今以上に適切に負担してもらうための仕組みである。

- ・ 温暖化対策税の導入により、まず、上記のような課税による価格インセンティブ効果（値上がりした物への支出を抑えるため、その物の使用を節約できる対策を実施しよう、との動機を高める効果）を通じて、温室効果ガスの排出を削減することが期待される。

また、この課税により生ずる税収は、様々な政策目的の達成に向けて国民のために活用し得るものであるが、例えば、温暖化対策を進めるために活用すれば、これによって温室効果ガスの排出を更に削減し得る、という機能も期待される。

- ・ 温暖化対策を促進するために税を活用する利点としては、以下のようなことが挙げられる。

近年排出が増大している民生部門や運輸部門を含む温室効果ガスを排出するすべての主体に対策への関わりを求め得るほとんど唯一の施策である。

一定の削減を行う場合に、社会全体としては最小のコストでその削減を行い得る経済合理的な施策である。

排出削減や技術開発のインセンティブが継続的に働き続ける施策でもある。

税収が生ずるため、その活用による削減を検討し得る。

以上のような点を通じて我が国の環境産業・環境関連技術開発の進展が期待できる。

さらには、税制に関しては社会的な関心が高いことから、「温暖化対策税を導入する」ということが、温暖化対策を急速に普及させる原動力となることが期待できる（アナウンスメント効果）。

- ・ いずれにせよ、今後の温暖化対策・施策を展開していく過程は、わが

国の盛衰にも関わる国民全体にとっての大きな挑戦となる。わが国は、合理的で国際競争力ある施策を持ち、環境と経済の統合を積極的に実現していくべきである。

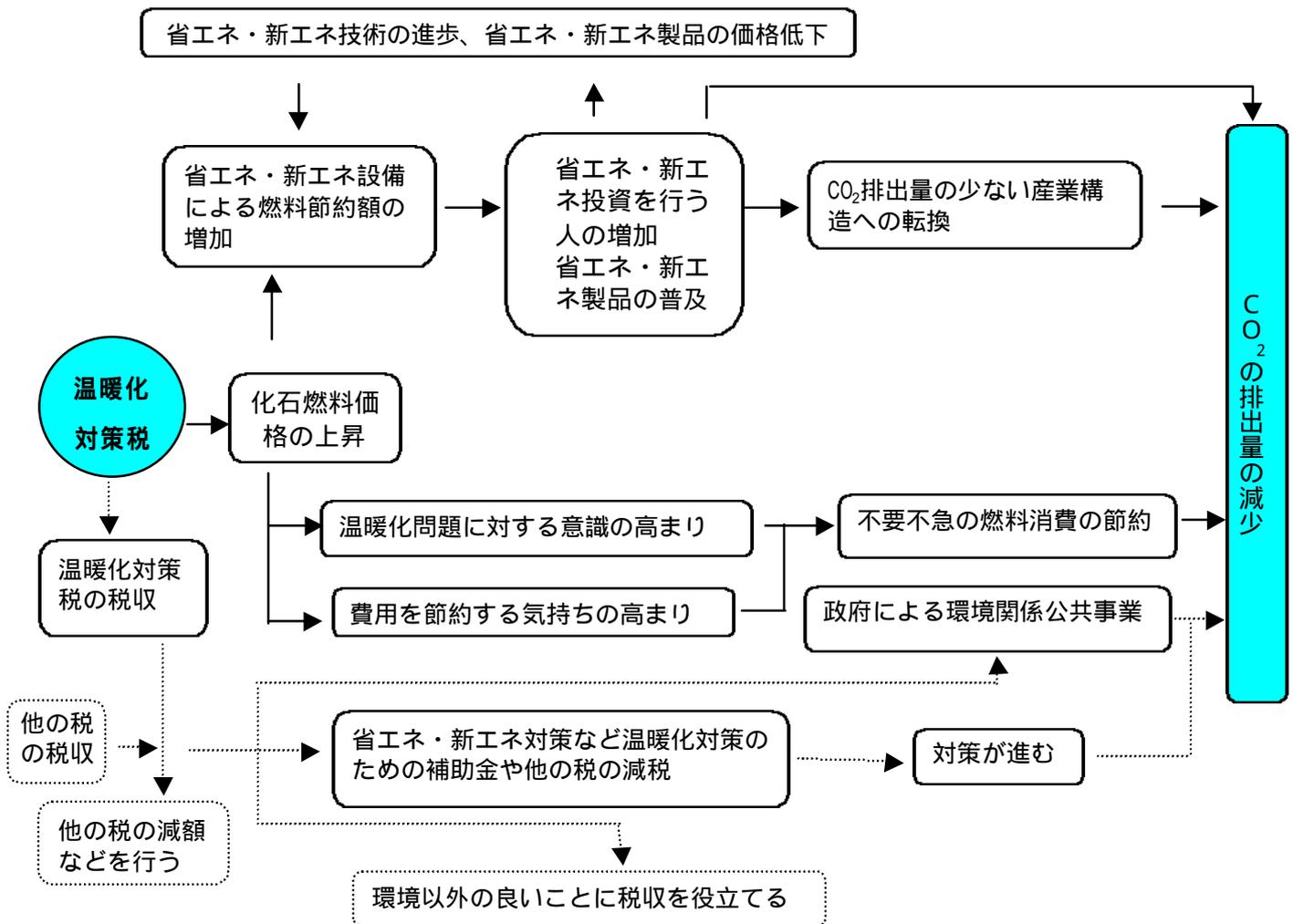
- ・ なお、既に温暖化対策税は、1990年代初頭から導入した北欧諸国やオランダに加え、近年は、英国、ドイツなどでも導入されている。導入の歴史が長い北欧諸国では、その効果も実証されている。また、わが国においても、環境負荷の大きな自動車に課される自動車税の税率を高くする改正が既に行われ、温暖化対策税のような考え方が部分的には実行に移されている。

## ( 2 ) 課税することと排出削減との関係

- ・ 温暖化対策税は、化石燃料の費用を高め、国民や事業者が地球温暖化防止のための対策を導入するように後押しするための仕組みであるが、果たして京都議定書の6%削減約束を達成できるだけの製品や設備などの対策技術はすでに存在しているのだろうか。
- ・ 京都議定書の6%削減約束達成のためには、燃料電池などの新たな革新的技術の開発・普及を進めていく必要があることはもちろんであるが、既に存在する技術だけでも、何らかの施策によりこれを広く導入することができれば、大幅な効果が期待できる(例えば、民生・運輸部門を中心に、太陽光発電・太陽熱利用・小型風力発電などの新エネルギー技術や、省エネルギー機能の優れた住宅、省エネルギー効果の高い冷暖房・冷蔵庫などの家庭用機器などの省エネルギー技術の導入、さらにバイオエタノールの利用等が広く普及すれば、6%削減約束も十分達成可能である。 )。
- ・ 問題は、どのような施策により、こうした対策技術を活用した製品・設備の導入を進めるかということである。現時点でのエネルギーの価格と対策技術のコストの下では対策を実施する方が高つく、という場合に、「温暖化防止に役立つ製品購入や設備投資を行って下さい」と啓発するだけでは、環境問題への意識が高い一部の人のみにしか取組は広がらない。そこで、規制を強化しようとしても、あらゆる人に対してそれぞれが行うべき対策を政府が特定して、対策を強制することは到底できない。

- 他方、現実の我が国の温室効果ガス排出量は、毎年1兆円規模の政府支出を伴う積極的な施策を実施しているにもかかわらず、1990年レベルの排出量を大きく超過している状況にある。1990年比での6%削減約束を達成するためには、官民による温暖化対策への取組や投資をさらに増加させるための今以上に強力な施策展開が必要となる可能性が高い。
- 施策の実効をあげるには、規制や自主的取組をできる限り強化することはもちろん、これに加え、化石燃料の価格を上げたり、あるいは対策技術の導入のための初期投資額を下げたりすることによって、省エネのための製品や設備の経済的な魅力を高め、エネルギーを今以上に大切にすよう、広く、かつ自然に促すことが一つの有効な方法となろう。こうした機能を持つ施策が、温暖化防止に着目した税や助成措置といった経済的手法である。

(参考) 温暖化対策税導入が二酸化炭素を減らす仕組み



(出典)「環境政策における経済的手法活用検討会報告書(平成12年5月)」を基に作成

## 2 税の性格、課税要件 - 何について温暖化対策税を課税し、誰が納付するのか -

- ・ 前述の「1 温暖化問題についての認識、温暖化対策税の特長」でみた  
とおり、温暖化対策税は、「課税による価格インセンティブ効果（P7参  
照）によって、CO<sub>2</sub>の排出を削減すること」、「その税収を温暖化対策  
に活用することによって、CO<sub>2</sub>の排出を削減すること」という機能を果  
たし得る。これら2つのいずれの機能を果たさせるにしても、この税は、  
「CO<sub>2</sub>」又は「化石燃料」を対象として、その排出者・消費者等に対し  
て、その排出量・消費量等に応じて（より正確には、課税標準となる各化  
石燃料の量ごとにその平均的な炭素量に応じて）、課税することが適切で  
ある（注）。

（注） ここでは、我が国の温室効果ガス排出量の約9割を占めるエネルギー起源CO<sub>2</sub>  
又はその排出源である化石燃料について取り扱っている。京都議定書の対象と  
なっている6種類の温室効果ガスのうち、非エネルギー起源CO<sub>2</sub>やCO<sub>2</sub>以外の  
5種類の温室効果ガス（メタン、一酸化二窒素、HFC、PFC、SF<sub>6</sub>）につ  
いては、その課税の適否について検討を行ったが、その排出源や排出形態が多  
様であるため、いずれも2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて、更に検討す  
ることが適切と判断された。なお、実際に課税を検討する場合には、改めて、  
以下に述べる化石燃料課税の場合とは別途の制度設計について検討することが  
必要である。

- ・ CO<sub>2</sub>又は化石燃料への課税を行う時点の選択に当たっては、他の施策  
手法との組み合わせやすさ、課税による価格インセンティブ効果が働く度  
合いも重要であるが、課税事務の執行可能性も含めて考慮が必要である。  
これらを総合的に勘案すると、以下のような化石燃料への最上流課税又は  
上流課税が有力な候補となる（P22の「代替案の検討」参照）。

「化石燃料最上流課税」：化石燃料の保税地域からの引取量（輸入時点）又は  
採取場からの採取量（採取時点）

「化石燃料上流課税」：化石燃料の製造場（エネルギー転換部門）からの移出  
量（出荷時点）

- ・ 税率の水準については、どの程度の強さの追加的な施策が必要なのか、また、その追加的な施策の中で温暖化対策税がどのような役割を担うべきかなどに関して、2004年の時点で大綱の評価・見直しを行い、その結果を踏まえて決定されるものである。例えば、これまでの施策の継続や強化によっては京都議定書の6%削減約束を達成するための十分な削減量が見込めない場合に、新たな追加的な施策として、温暖化対策税だけを導入し、その課税による価格インセンティブ効果だけに必要な排出削減のすべてを担わせる場合には、最も高い税率となる。これに対して、他の追加的な施策も併せて導入することにすれば、相対的に低い税率によって、それに応じた比較的小さい排出削減を温暖化対策税に担わせるということになる。
- ・ 税は、国民に経済的な負担を求めるものである以上、必要最小限のものであるべきである。さらに、現下の経済や雇用の情勢を踏まえると、高い税率のものとして、経済の姿を劇的に変えることはあまり現実的ではない。このため、本専門委員会としては、相対的に低い税率の温暖化対策税を導入してはどうか、そして、それでは削減効果が不足する分は、この税の税収を前提とした助成措置を含む何らかの施策を併せて導入し、これらの施策の全体として、京都議定書の6%削減約束の達成のために必要な排出削減量を確保することとしてはどうかと考える。これにより、現在の産業構造など、今ある経済の姿を余り変えることのない施策とすることができるのではないか（P22の「代替案の検討」参照）。
- ・ なお、温暖化対策税は、化石燃料の最終消費者において対策を実施させる動機付けとなることを意図した税であるため、最上流又は上流課税であっても、化石燃料の最終消費者が税の負担を感じるような仕組みについて検討すべきである。さらに、既存の税をみると、納税義務者が実際に税を納付するものと、納税義務者と異なる者が、源泉徴収義務者、特別徴収義務者といった形で税を納付するものがある。温暖化対策税では、最上流課税の場合は輸入者又は採取者が、上流課税の場合では製造者が、税を納付することとなるものと通常考えられるが、この税の負担が化石燃料の最終消費者に円滑に転嫁されるよう図るため、納税義務者（本来納税すべき者）などをどのように設定するかについても、今後更に検討することが適切である。

3 税負担軽減についての考え方 - 例えば、対策を積極的に行った人や企業なども、  
なお税金を払わなければいけないのか -

- ・ 温暖化対策税は、温室効果ガスの排出又はそれにつながる化石燃料に対して課税し、温暖化対策の実施を後押ししようとする施策である。また、温暖化問題に対処するための様々な施策のうちの一手法であり、他の施策との組み合わせ（以下「ポリシーミックス」という。）で導入される可能性もある。

このようなことを踏まえると、以下のような場合には、税負担を軽減する必要が生じ得ると言え、さらには、税負担軽減を行うことによって温暖化対策がより一層進展すると考えられる。

< 税の趣旨に照らし負担を軽減すべき化石燃料の用途・者 >

温室効果ガスを排出しないもの

課税による影響が極めて大きいもの（ただし、負担軽減の結果、CO<sub>2</sub>排出削減効果が失われるだけとならないように、何らかの形で、「成果を上げている」という条件を満たすこととなるように検討することが必要）

< 温暖化対策をうまく進める観点から負担を軽減すべき化石燃料の用途・者 >

温暖化対策の観点から推進すべきもの

温暖化対策税を他の施策手法と組み合わせて導入する場合において、他の施策手法の下で、「成果を上げている」、又は、「今後成果を上げることが期待できる」と言えるもの

大綱の評価・見直しの結果に照らして、「成果を上げている」と言えるもの（社会全体の削減コストを最小化するとの観点からは、負担軽減は更なる排出削減のための価格インセンティブ効果が失われない範囲のものとする必要がある）

以上のようなものの具体的な対象のイメージについては、P15の「税収を温暖化対策に活用する場合の対策のイメージ」を参照。

- ・ 税負担の軽減を行う方法としては、温暖化対策税そのものの減免・還付のほか、他の税の減免（租税特別措置等）や歳出面での還流（補助金等）が考えられる。

#### 4 税収の使途についての考え方 - 温暖化対策税の税収は何に使うのか -

- これまでの施策の継続やそのできる限りの強化等に加えて、「2 税の性格、課税要件」で提案したような考えで相対的に低い税率の温暖化対策税を導入するとした場合、その税率が低いことにより、そうした税だけでは京都議定書の6%削減約束を達成するまでの削減を見込めない可能性がある。こうした場合には、前述の「3 税負担軽減についての考え方」にもあるとおり、温暖化対策を行う人や企業に対して、当該対策を行う場合に新たな補助金を出したり、温暖化対策の促進につながるように他の税も含め減免等の新たな負担軽減を行う、といった他の施策を併せて実施することが考えられる。
- このような他の新たな施策を実施するに当たっては、追加的な財源が必要となる。しかし、財政状況が厳しい現状を踏まえると、既存の財源から温暖化対策へと活用する資金を現状よりも相当程度上積みすることには自ずと限界がある。したがって、このような場合には、別途新たな財源を確保することが必要となる。
- 温暖化対策のための新たな財源をどこに求めるべきかという点に関して、例えば、所得税や法人税、あるいは消費税その他の税を増税し、その税収に求めることも考えられる。しかし、このことは、地球温暖化問題への責任の大きさ（発生させる環境負荷の大きさ）を踏まえた公平な負担にはならないため、この問題への対応としてはなじまないと考えられる。さらに、これらの税による場合には、環境負荷に対応して課税するものでないため、対策実施への価格インセンティブ効果も期待できない。
- したがって、本専門委員会では、温暖化対策税により、一定の税収が生じることに着目し、この税収に見合う額の資金を活用し、温暖化対策のための補助金や他の税の減税措置などを行うこととして、税収の使途についての考え方なども検討した。
- なお、仮に税収を温暖化対策に活用することとした場合、その際の具体的な仕組みについては、例えば、目的税や特定財源とし特別会計に繰り入れられるということも考えられる一方、一般財源として一般会計に繰り入れ、あるいは、他の税の減税財源としつつ、温暖化対策のために活用するとい

うことでも同様の効果を発揮し得ると考えられる。

- いずれの仕組みによるにしても、世の中の納得が得られる透明な使い方とすべきであり、また、府省の所管にかかわらず効率的で確実な削減につながる対策への支援を行うことを基本とし、我が国の経済活性化や国際競争力強化の同時達成にも寄与するものとするべきである。
- 以上のような考え方に立ち、仮に税収を温暖化対策に活用することとした場合、それによって促進される温暖化対策のイメージとしては、次ページの図のようなものが考えられる。温暖化対策税の税収を活用するのであれ、あるいは他の財源を用いるのであれ、何らかの資金を用いて今以上に促進されるべき具体的な対策については、2004年に実施される大綱の評価・見直しを踏まえて検討されるべきものである。しかしながら、図のとおり、我が国の今後の発展にとって、いずれも極めて重要な意義を持つ対策技術等が、何らかの資金を用いて促進される対策の候補になると考えられる。
- また、温暖化対策税を導入し、その税収を何らかの方法で温暖化対策に活用することとした場合において、その対策が地方公共団体によって実施されることが求められるものであるときには、その財源の確保を図るため、税収の一部を地方の財源とする必要がある。

(参考) モデルによる試算

温暖化対策税の税率を検討するためには、2004年の大綱の評価・見直しの結果を踏まえる必要があるが、温暖化対策税の税率と効果等についての大づかみのイメージをつかむため、本専門委員会では、モデルによる試算を行った(「6 温暖化対策上の効果及び経済等への正負の影響」を参照)。その試算のうちの一つの結果では、炭素1トン当たり3,400円(ガソリン1リットル当たり約2円の値上がりに相当)の温暖化対策税を課税することによる価格インセンティブ効果とあいまって、約9,500億円の補助金を温暖化対策の助成に投じると、京都議定書の6%削減約束を達成できる削減が可能との結果になった。この場合、炭素1トン当たり3,400円の温暖化対策税の税収は約9,500億円であり、温暖化対策税の税収にちょうど見合う額すべてを温暖化対策に活用していることとなっている。

## 税収を温暖化対策に活用する場合の対策のイメージ

**基本原則：**効率的、効果的、確実かつ直接的な対策に対する集中的な支援の実施  
**環境と経済の統合：**脱温暖化型社会の構築と我が国の経済活性化・国際競争力の強化の同時達成に寄与

温暖化対策税の税収の使途については、これを温暖化対策のために活用することとした場合においても、2004年の大綱の評価・見直しの結果を踏まえて、温暖化対策税の必要性と併せて改めて検討することが必要。以下で示した使途は現時点でのイメージの例であり、必ずしもこれに限るものではない。

### 脱温暖化による豊かな暮らしと社会の実現（主に一般家庭の取組支援）

- ・ 省エネ機器の買い換え促進
- ・ 省エネ・新エネ住宅・建築物の新築や、断熱化リフォームの促進
- ・ 地方公共団体が、地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化対策地域協議会、地球温暖化防止活動推進員と連携して、地域の実情に即した対策を推進

### 世界最高水準のグリーンな交通社会の構築（主に運輸部門の取組支援）

- ・ 我が国が世界で最も高性能なクリーンエネルギー自動車を含む低公害車・低燃費車ばかりが走る国となるよう支援
- ・ 我が国が世界に先駆けた燃料電池自動車普及社会となるよう後押し
- ・ 公共交通機関の利用の促進、モーダルシフト(注1)や物流の効率化

### 技術革新や経済界の創意工夫を活かした対策の推進による経済活性化と国際競争力の強化（主に事業者の取組支援）

- ・ 自主的に高い目標を掲げた事業者の目標達成への対策支援
- ・ 先駆的な対策技術の導入支援
- ・ 国際競争力上の影響を受けるエネルギー多消費産業の対策支援
- ・ 廃棄・使用の際に温室効果ガスの排出が少ない製品を生産する設備の導入支援

### 温室効果の高いガス（HFC等3ガス、メタン、一酸化二窒素等）の排出抑制

- ・ 温暖化及びオゾン層破壊につながらない冷媒等やこれを使用した製品の開発・普及
- ・ 有機廃棄物を材料やエネルギーとして有効活用する技術・システムの支援

### 緑にあふれた街と国づくり

- ・ 吸収源対策となる森林の保全・整備（植栽、間伐、下草刈りなど）
- ・ 都市緑化促進

### 京都メカニズム(注2)の有効活用

- ・ CDM等の加速的促進

この他、バイオマス(注3)や廃棄物のエネルギーの利用や、温暖化対策が組み込まれた街づくりなど

補助制度

温暖化対策税の減免

既存税の減免

融資制度等

(注1) モーダルシフトとは、物流手段を自動車から鉄道や海上輸送に転換していくこと。

(注2) 京都メカニズムとは、京都議定書において認められている、国別の約束の達成に係る柔軟措置で、他国における排出削減量や他国の割当量の一部を利用する仕組み。共同実施（J I）、クリーン開発メカニズム（CDM）及び排出量取引をいう。

(注3) バイオマスとは、生物資源（バイオ）の量（マス）を表し、食品廃棄物、稲わら、木くず等の「再生可能な、生物由来の有機性資源で化石資源を除いたもの」をいう。

5 既存エネルギー関係諸税との関係についての考え方 - 化石燃料に対する税としては既に石油石炭税や揮発油税があり、これらの税によるCO<sub>2</sub>抑制効果や、これらの税の税収を温暖化対策に活用することも考えられるのに、なぜ温暖化対策税の検討を行っているのか -

- ・ 石油石炭税や揮発油税などは、温暖化対策ではない別の社会的経済的な目的を実現するために課税されているものであり、その課税の考え方もCO<sub>2</sub>に着目したものではないが、これらも、燃料価格を引き上げているので、結果的にはCO<sub>2</sub>排出抑制効果も持っていると言える。
- ・ しかし、2004年の評価・見直しにおいて、これらの税による効果も含めて既存の施策では不十分となった場合には、追加的な施策の導入が必要となる。その際、燃料価格を政策的に引き上げて、省エネ対策や新エネ導入促進対策を促すために課税を行うこととすれば、少なくとも化石燃料への課税に関しては、ある程度の強化は避けて通れない。この点に関し、国民や納税義務者の理解が得られるよう、十分な議論を尽くすことが必要である。
- ・ さらに、温暖化対策税の税率が、「2 税の性格、課税要件」の考え方の通り、それだけで十分な温暖化対策を引き出すのには不足する低率の場合は、税による対策促進効果に加え、対策への新たな助成も必要となるので、追加的な財政支出の検討も要する。
- ・ その際、既存税の税収の使途としても、一部、温暖化対策となるものが実施され、あるいは助成されているのも事実であって、そのことを考慮する必要がある。しかし、既存税の税収による温暖化対策の内容には、それぞれの税の趣旨・目的からくる制約があり、温暖化対策として考えられる範囲をすべてカバーしているわけではない。また、京都議定書の6%削減約束を達成するための財源として、その規模自体が不十分である場合も大いに考えられる。
- ・ このようなことから、2004年に実施される大綱の評価・見直しの結果、既存のエネルギー関係諸税に加えて、温暖化対策税を導入し、その税収を温暖化対策に活用することとなることが考えられる。この場合には、既存税の税収により行われる温暖化対策との役割分担の考え方を整理し、必要

な調整を行うべきと考えられる。このような既存税との調整については、温暖化対策税の細目が固まった段階で、改めて詳細に検討することが適当である。

6 温暖化対策上の効果及び経済等への正負の影響 - 必需品である石油などのエネルギーに係る税負担を増やして、経済は大丈夫なのか -

- これまで述べてきたような温暖化対策税を導入した場合の経済及び雇用への影響はどのようなものであろうか。かつて、1970年代の第一次、第二次石油危機を通じ、石油などの価格は大幅に上がったが、その際の経済の後退は一時的なものにとどまった（石油危機の場合には、課税による値上がりと比べ、化石燃料が値上がりした分の資金が国外に流出するため、経済へのマイナスの影響がより強く出たとみられる。）。一方で、日本社会全体の省エネが大きく進んだことはよく知られた事実である。

- 今後予想される温暖化対策税の効果と影響については、前述の「2 税の性格、課税要件」や「4 税収の用途についての考え方」にもあるとおり、税率等の具体的内容が2004年の大綱の評価・見直しの結果を踏まえて検討されるものであるので、その内容に応じて変わるものである。ここでは、効果と影響について、国立環境研究所及び京都大学が開発したモデルを用いて、大づかみのイメージを得るための試算を行った。

その結果、仮に、2005年から、炭素1トン当たり約45,000円の課税、すなわちガソリンや灯油1リットル当たり30円程度、石炭1kg当たり29円程度、天然ガス1m<sup>3</sup>当たり25円程度、それぞれ値上がりさせた場合、2010年ごろのGDPは、何も追加的な対策を行わなかった場合に比べ（注）、0.16%程度引き下げられる（追加的な対策を行わない場合のGDPは2000年比で約15.2%の伸びであるところ、これが約15.0%の伸びにとどまる。）と試算された。

また、炭素トン当たり 約3,400円の課税、すなわちガソリンや灯油1リットル当たり、石炭1kg当たり、天然ガス1m<sup>3</sup>当たり2円程度、それぞれ値上がりさせた上で、税収を温暖化対策のための補助金に活用した場合には、2010年ごろのGDPは、何も追加的な対策を行わなかった場合に比べ（注）、0.06%程度の減少にとどまると試算された。

（注）モデルにおいて比較の対象とされた何も追加的な対策を行わなかったケースにおいては必要なCO<sub>2</sub>排出削減はなされていない。したがって、上記の試算は、追加的な温暖化対策を行わない場合との比較であり、他の施策手法で追加的な温暖化対策を行った場合との比較ではないことに留意することが必要。

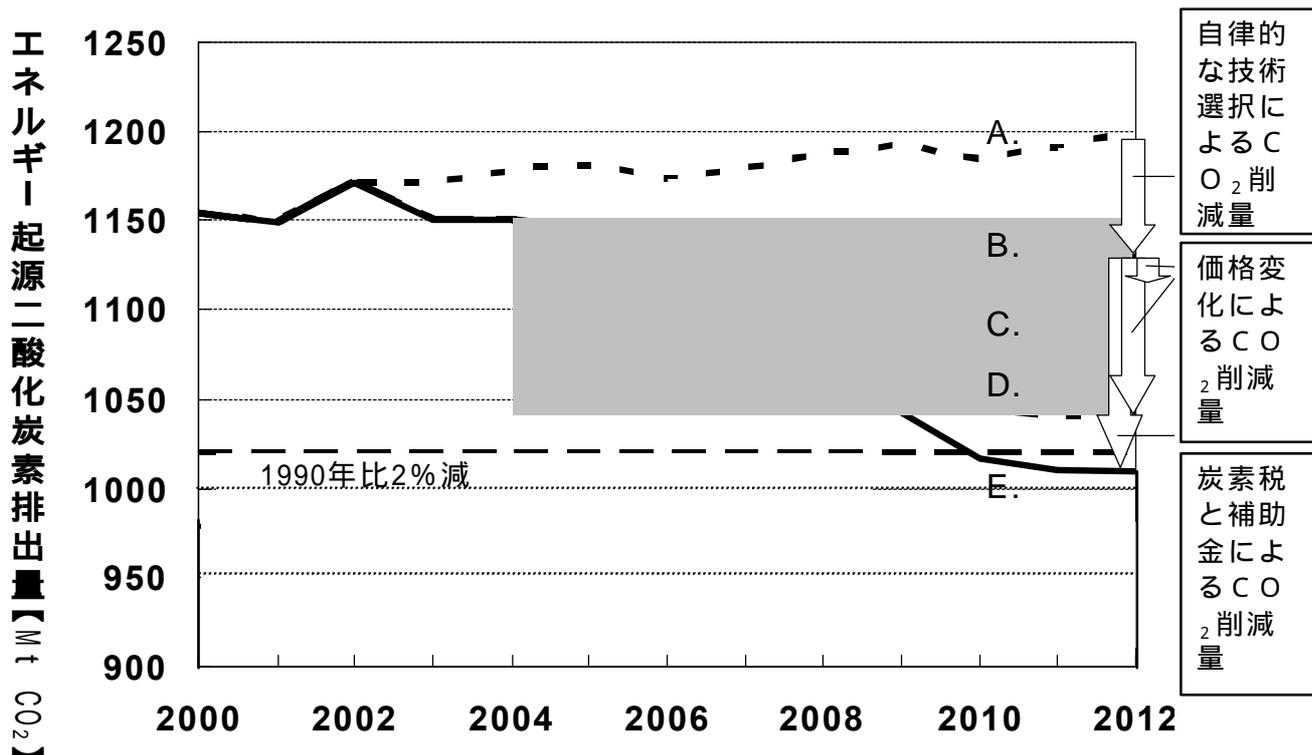
- 上記の2つのケースにおいては、同等のCO<sub>2</sub>の排出削減効果が見込まれる。すなわち、エネルギー起源CO<sub>2</sub>に関し、2010年に1990年の排出量に対してマイナス2%の水準（すなわち、温室効果ガス全体について6%削減約束が達成される水準）まで削減されると見込まれる。
- 予測される経済影響は、現在の経済情勢の中では必ずしも「小さい」とは言えないかもしれないが、決して「非常に大きい」ものではない。すなわち、マイナス成長になってしまった石油危機の場合と比べ、税による値上がりに見合う資金は国内にとどまり、国内で有効に使われることにより、マクロ経済に大きな影響を及ぼすことがないからである。また、石油危機の時と異なり、エネルギーを節約する技術が豊富にあるため、特に税収を温暖化対策に活用した場合には、経済活動を小さくしてまでエネルギー代を節約せざるを得ないということではなく、省エネ設備などの投資を増やして値上がりに対応することができるからである。そして、その投資が経済を拡大する効果を発揮することとなる。実際、モデル試算においても、電気機械・サービス部門などの省エネルギーに関わる業種などにおいては、生産が増加すると予測されている。
- また、モデルでは、税収が最も効率的に配分されると仮定している一方、地球温暖化防止への取組をきっかけに新しい省エネ技術等の更なる開発が進むといったダイナミックな変化は見込んでいない。これらを通じてみると、上記試算による影響の値は、実際には、さらに小さなものとなり得る。
- また、雇用に関しては、炭素1トン当たり約45,000円の高い課税を行った場合にはマイナス（減少）となるが、炭素1トン当たり約3,400円の課税を行い、税収を温暖化対策に活用した場合にはプラス（増加）となると試算された。いずれにしても、変動幅は0.1%前後の範囲内とされた。
- もとより、現在も各種の化石燃料には様々な課税がなされているが、わが国のエネルギー税の水準は、OECD諸国の中では中位であって、エネルギーをもっと大切に取り扱い、CO<sub>2</sub>の排出をより少なくなるよう促す方向で、さらに税を活用する余地はある。
- 総じて見れば、もともと化石燃料資源を国内に持たない日本の経済は、エネルギーを節約し、代わりに、人の労働や知恵を活用して発展するほか

ない。今後、化石燃料の使用に関する制約が更に強まっていくのは、国際的にも自明のすう勢である。我が国は、先んじて方向転換を行い、先行者利益を得る努力をすべきではないだろうか。

すなわち、温暖化防止のための施策が強化されると、温暖化防止のための対策技術を活用した製品・設備への需要が増大することにより、さらに革新的な技術進歩が生じるとのダイナミックな動きが進んでいく。このような動きを踏まえると、世界全体で大きな需要が将来産まれると考えられる温暖化防止のための対策技術について、我が国企業が他国企業に先んじて革新的技術の開発を行い、先行者利益を得ていくことは、我が国の経済発展戦略を考える上でも極めて重要であり、実際に優位を得るチャンスも大きい。

本報告で述べてきたとおり、このような方向転換、社会経済構造の変革のための積極的な政策の一環として、温暖化対策税の持つ長所を活かすべきではないかと考えられる。

(参考) 技術選択モデル(AIMエドユースモデル)による試算結果概要



ケース設定	1990年の排出量を100としたときの2010年の排出量	内容
「新技術を導入しない」ケース	A : 113.7	現行の効率のエネルギー技術の使用割合が将来にわたって一定と想定したケース。すなわち、新規設備への更新に当たっても、従来同様の技術レベルのものが選択されるというケースである。
「費用を最小化する」ケース	B : 107.6	特別な施策は行わない。省エネルギー技術を導入するかどうかの判断に当たって、将来の自然なエネルギー価格の下で初期投資のコストと設備の運用に必要なエネルギーコストの双方を勘案し、各部門の主体が合理的な機器選択を行うケース。投資回収年数3年を省エネ投資の判断基準とした。言い換えれば、個々の経済主体の投資判断が専ら経済的な意味で合理的に行われているとして、実際に対策がその他の特段の支障なく実施された場合の排出量の下限である。
「炭素税導入」ケース	C[3,000円/tC] : 105.7 D[30,000円/tC] : 100.2	化石燃料の消費に対して炭素含有量に応じた課税(ここでは「炭素税」と呼ぶ)を行うケースである。本分析では、炭素トン当たり3,000円、15,000円、30,000円の3パターン of 税率についてシミュレーションを行った。課税開始年は2005年とした。
「炭素税[約3,400円/tC]+ 税収活用補助金* 導入」ケース	E : 97.6	低率の炭素税を導入し、地球温暖化対策を実施するための補助金として税収を還流させるケース。本分析では2010年のCO <sub>2</sub> 排出量について、1990年レベル2%減を達成するために必要な補助金額を推計した。課税開始年、補助金還流開始年ともに2005年とした。 * 上図での削減量には表れていないが、約3,400円/tCの税収による補助対象には必ず対策分を含む。

(参考) 経済モデル(AIMツップダウンモデル)による経済への影響の試算

何も対策を行わなかった場合と比較した2010年ごろのGDPの大きさ

- ・上記のEのケース(炭素税[約3,400円/tC]+ 税収活用補助金)では、-0.06%
- ・Eと同様の削減効果を有する炭素税[約45,000円/tC]では、-0.16%

(注) AIMモデルとは、アジア・太平洋地域を中心とした温暖化対策とその影響を評価するためのモデルである。上記のAIMエドユースモデルについては、モデルの内容がすべて公開されており、誰もが追試や他の政策案のシミュレーションを行うことが可能となっている。

(1) 課税の仕組みについての代替案

- ・ 温暖化対策税の導入の趣旨に照らして省エネ対策等の促進効果を最も強く発揮させようとする、省エネ努力の大小に応じて、納税額が極めて分かりやすい形で増減する仕組み、すなわち、実際に化石燃料を燃やしてCO<sub>2</sub>を排出する人々か、又は、これらの人々に燃料を販売する者が税を納付する仕組みが望ましいとの意見もある。また、そのような仕組みであれば、他の施策と組み合わせて税を導入した場合や、課税による影響が極めて大きい場合に、個々の化石燃料の消費者の事情に応じて温暖化対策税の減免・還付を行いやすいという利点もある。
- ・ しかし、世帯数だけでも4,600万を超える現実を踏まえると、化石燃料を使う世帯や事業者ごとの化石燃料消費量やCO<sub>2</sub>排出量を直接に政府（具体的には税務署等）が把握し、あるいは申告の真偽をチェックするのは不可能であるか、あるいは、大変な事務量となる。このため、せっかくの税収が政府の事務執行費用の形でかえって失われてしまうことになり、実際には困難が大きい。化石燃料を小売りする者が税を納付することとする場合についても、これに近いことが言えよう。
- ・ そこで、上記のメリットを一部だけでも活かすという観点から、以下のような方法は考えられないかという検討も行った。すなわち、税以外の他の追加的な施策の主な対象になると目されるのは、大口の化石燃料消費者である工場やオフィスである。こうした大口の化石燃料消費者については、その化石燃料消費量を直接に把握することが可能であることから、下流での申告納税とする。他方、小口の家庭や商店、事務所、自動車などが使用する化石燃料・電気、工場、家庭等に共通する化石燃料・電気については、前述の「2 税の性格、課税要件」で述べたような最上流又は上流での課税とする（以上のような方法を以下では「ハイブリッド型課税」という。）、との案である。

ハイブリッド型課税を採った場合には、最上流又は上流での課税と、下流での課税との間で漏れが生じたり、二重課税にならないようにするために、割り切りを行うことが必要となり、ある程度公平性が犠牲になることには留意する必要がある。

- ・ 本専門委員会としては、このようなハイブリッド型課税と比べた上で、「2 税の性格、課税要件」にあるとおり、化石燃料の流れの最上流又は上流で一括して課税する案を、最も有力な候補とした(言い換えると、この場合には、実際に化石燃料を消費し、CO<sub>2</sub>を排出する者は、温暖化対策税込みの価格で化石燃料を購入することにより、税を負担する仕組みとなる。)。課税段階に関するこのような考えについての国民の意見も、中央環境審議会として承りたいと考えている。

## (2) 税率の水準についての代替案

- ・ 「2 税の性格、課税要件」において触れたとおり、本専門委員会では、相対的に低い税率の温暖化対策税を導入してはどうか、そして、CO<sub>2</sub>排出量の削減が不足する分については、この税の税収を前提として、新たな助成措置を併せて導入し、これら施策の全体として、必要な削減量を確保することとしてはどうか。これにより、現在の産業構造など、今ある経済の姿を余り変えることのない施策とすることができるのではないか、とした。
- ・ ただし、十分に高い税率とすることができれば、温暖化対策税を課税することによる価格インセンティブ効果により十分な効果が得られ、温暖化対策のための追加的な財源を要するような他の施策が不必要となる(この場合には、温暖化対策税の税収を温暖化対策に活用する必要もない。)。すなわち、高い税率により、化石燃料の価格が十分に高くなれば、自ずと省エネ設備などがいきわたるので、さらに省エネ設備などへの助成を行う必要も少なくなる。このような方法でも、必要な排出削減を達成することはできるが、その場合は、産業構造など経済の姿は、低税率の場合(そして補助金等の助成措置その他の施策を併用する場合)に比べ、速く大きく変わると考えられる。したがって、この場合には、高い税率とすることで省エネ対策などを組み込んだ経済へと変えていく力を強くする一方で、これに伴う経済等の影響を緩和するために、あるいは、より広い他の社会的経済的な目的のために、税収を活用したり、他の税を減免したりすることも検討する必要が生ずる。
- ・ 温暖化対策税の税率を、課税による価格インセンティブ効果だけで相当な排出削減量を確保できる程の高い水準とし、その税収は温暖化対策

以外の施策や一般的な減税に活かす、との考え方についても、国民の意見を中央環境審議会として承りたいと考えている。

## おわりに～政府における今後の検討に当たっての留意点～

2004年の大綱の評価・見直しを極力迅速に行うべきである。

大綱の評価・見直しの結果、追加的な施策が必要と判断される場合に備え、温暖化対策税と同様に、大規模事業者の自主的な取組の成果の政策的な担保の仕組みやその取組の費用対効果を高める排出量取引制度などについても、それぞれ検討を加速化させるべきである。

さらに、温暖化対策税と他の施策手法との組み合わせ（ポリシーミックス）の細目についても早急に検討を深めるべきである。

温暖化対策税等の地球温暖化に関する政策の立案に当たっては、国民が主人公となって主体的に施策の選択が行われることが重要であり、このため、環境省は積極的に情報提供を行い、広く国民や利害関係者との議論を様々な機会を捉えて展開すべきである。

温暖化対策税は、仮に導入されることとなった場合は、多数の既存税との調整を含めた環境のための税制改革の一環として導入されることとなることも評価できることを踏まえ、環境省その他の関係府省は、幅広くかつ積極的な検討と判断を行うべきである。

## 温暖化対策税制の具体的な制度の案（イメージ図）

\*他に考えられる制度案については、専門委員会報告書の「代替案の検討」（P22～24）を参照

### 温暖化問題についての認識、税の特長

京都議定書の6%削減約束は容易に達成できるものではない。また、その後も長期にわたる大幅な排出削減が必要  
このような取組を進めるためには、従来の施策のみならず、一般家庭や自動車利用も含むすべての人や企業に対して温暖化対策へのインセンティブを与え、それぞれの合理的な対策を促し得る温暖化対策税が有効

温暖化対策税には、以下の機能を期待

上記のような課税によるインセンティブ効果によって、CO<sub>2</sub>の排出を削減すること

課税により生ずる税収は、国民のために活用し得るものであるが、温暖化対策を進めるために活用すれば、これによってさらにCO<sub>2</sub>の排出を削減し得る

2004年の大綱の評価・見直しの結果、必要とされた場合には、2005年以降早期に温暖化対策税を導入すべき

### 課税要件のイメージ

### 税負担軽減についての考え方

<b>化石燃料課税</b>	<b>最上流課税案</b>	<b>上流課税案</b>	<b>負担軽減の方法</b>	温暖化対策税の減免・還付 他の税の減免（租税特別措置等） 歳出面での還流（補助金等）
<b>課税物件（例）</b>	・石炭、原油・ 輸入石油製品、天然ガス（LNG）	・石炭、石油製品（ガソリン、 重油、軽油等）、都市ガス ・発電用化石燃料（石炭、石油、LNG等）	<b>対象の考え方</b>	温室効果ガスを排出しないもの 課税による影響が極めて大きいもの 温暖化対策の観点から推進すべきもの 温暖化対策税と他の施策手法をポリシーミックスすることにより成果を上げた、又は、今後成果を上げることが期待できるもの 大綱の評価・見直し（2004年、2007年）の結果に照らして、「成果を上げている」といえるもの
<b>課税標準（例）</b>	・保税地域からの引取量、 採取場からの採取量	・石炭：最上流と同じ ・石油製品、都市ガス：製造場からの移出量 ・発電用化石燃料：同左		
<b>納税義務者（例）</b>	・保税地域からの引取者、 採取者	・石炭：最上流と同じ ・石油製品、都市ガス：製造者 ・発電用化石燃料：同左		
<b>税率設定方法</b>	・課税標準となる各化石燃料の種類ごとに、その平均的な炭素含有量に応じて設定。			
<b>税率の水準</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>税率水準は、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて決定</li> <li>相対的に低い税率とし、不足する削減量については、この税の税収を前提とした助成措置を含め、他の施策を併せて導入することとしてはどうか</li> </ul>			

### 税収についての考え方

温暖化対策の税収を前提として、温暖化対策のための補助金や他の税の減税措置などを講ずることとして検討  
具体的な方法・仕組みについては、以下を検討

- ・ 目的税や特定財源とし特別会計に繰り入れる
  - ・ 一般財源として一般会計に繰り入れ、あるいは他の税の減税財源としつつ、温暖化対策のために活用する税収の活用にあたっての留意点
  - ・ 世の中の納得が得られる透明な使い方とすべき
  - ・ 効率的で確実な削減につながる対策への支援を基本とすべき
  - ・ 我が国の経済活性化や国際競争力強化の同時達成にも寄与するものとすべき
- 地方公共団体が行う温暖化対策の財源の確保を図るため、税収の一部を地方の財源とする必要がある

### 既存エネルギー関係諸税との関係

<課税物件が重複> 納税者の理解が得られるかどうかという問題であり、十分な議論を尽くすことが必要

<用途が重複> 温暖化対策税の税収を温暖化対策に活用することで、既存税の税収の用途と重複が生ずる場合には、それぞれの役割分担の考え方を整理し、必要に応じて調整すべき