

地球温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する
中間取りまとめ（素案）

平成 16 年 月

中央環境審議会

総合政策・地球環境合同部会

施策総合企画小委員会

目次

はじめに

1. 温暖化対策推進大綱の評価・見直しの進捗状況

2. 温暖化対策税と他の施策との比較

- (1) 各施策の特徴
- (2) 温暖化対策税と他の施策との比較

3. 温暖化対策税の効果について

- (1) 温暖化対策税の3つの効果
- (2) 経済モデルによる効果の試算
- (3) 欧州諸国における温暖化対策税の効果

4. 温暖化対策税についての論点

- (1) 国際競争力への影響や産業空洞化への懸念、国民生活への影響
- (2) 温暖化対策税の具体的な仕組み
- (3) 税収の使途
- (4) その他

5. 今後の検討の進め方

中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会
「施策総合企画小委員会」委員名簿

敬称略：50音順

委員長	森 嵐 昭夫	(財)地球環境戦略研究機関理事長
委員	浅野 直人	福岡大学法学部教授
委員	天野 明弘	兵庫県立大学副学長
委員	鮎川ゆりか	(財)世界自然保護基金ジャパン 気候変動担当シニア・オフィサー
委員	五十嵐 正	東京急行電鉄(株)常務取締役
委員	大塚 直	早稲田大学法学部教授
委員	奥野 正寛	東京大学大学院経済学研究科教授
委員	久保田泰雄	日本労働組合総連合会副事務局長
委員	小林 悦夫	(財)ひょうご環境創造協会副理事長
委員	佐和 隆光	京都大学経済研究所所長
委員	武田 善行	経済同友会環境・資源エネルギー委員会副委員長
委員	鳥井 弘之	日本経済新聞社論説委員
委員	中里 実	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	永里 善彦	(株)旭リサーチセンター代表取締役社長
委員	永利 新一	日本商工会議所環境・エネルギー委員会委員長代理
委員	西岡 秀三	独立行政法人国立環境研究所理事
委員	速水 亨	(社)日本林業経営者協会副会長
委員	平尾 隆	(社)日本経済団体連合会環境安全委員会委員
委員	平松 博	神奈川県税制企画担当部長
委員	榭井 成夫	読売新聞東京本社論説委員
委員	榭本 晃章	電気事業連合会副会長
委員	松田美夜子	富士常葉大学環境防災学部助教授 元気なごみ仲間の会代表
委員	水野 忠恒	一橋大学大学院法学研究科教授

はじめに

地球温暖化問題は、人間活動に伴う温室効果ガスの排出量の増加と二酸化炭素の吸収量の減少により、大気中の温室効果ガスの濃度が高まり、生態系及び人類に悪影響を与えるものである。生物多様性の減少、森林の減少、砂漠化等、他の環境問題に与える影響や、社会経済に与える影響など、その予想される影響の大きさや深刻さからみてまさに人類の生存基盤に関わる最も重要な問題の一つである。

中央環境審議会では、地球温暖化対策に関する様々な検討の一環として、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、主に温暖化対策税制の制度面を対象とした検討を行ってきた。専門委員会では、平成15年8月、温暖化対策税制についての議論のたたき台となる具体的な案を取りまとめ、「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～」(以下「専門委員会報告」という。)として報告した。

専門委員会報告を受け、幅広い方面からの意見を聞きつつ、温暖化対策税制とこれに関連する施策について総合的に検討するため、平成15年12月に総合政策・地球環境合同部会の下に施策総合企画小委員会を設置した。本小委員会は、これまで●回にわたる会合を開催し、専門委員会報告に対するパブリックコメントの結果の聴取や、産業界、労働団体、環境NGOなどの団体からのヒアリングを行うとともに、温暖化対策税の経済影響、諸外国の温暖化対策税制、燃料課税の転嫁、税とその他の施策の比較、産業の国際競争力に与える影響等、様々な論点について議論するなど、審議を重ねてきた。

本年は、地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しが行われる年となっており、中央環境審議会では、地球環境部会において、本年8月に大綱の評価・見直しの基本的な方向性について中間的なとりまとめが行われる予定である。(※地球環境部会の中間とりまとめの結果を踏まえて適宜記述。)

本小委員会では、これまでの審議経過と地球環境部会の中間とりまとめを踏まえ、本小委員会で行われたこれまでの議論を中間的に整理し、「中間取りまとめ」とするものである。

施策総合企画小委員会の審議経過

	開催日	主な議題
第1回	15.12.2	小委員会の運営について 地球温暖化対策の最近の状況について 地球温暖化対策税制専門委員会報告について 検討のスケジュールについて
第2回	16.1.27	温暖化対策税制専門委員会報告に対するパブリックコメントの結果について 温暖化対策税の税率とその経済影響の試算について
第3回	16.2.20	温暖化対策税の効果、経済影響等について 団体からのヒアリング (社)日本経済団体連合会、日本生活協同組合連合会
第4回	16.3.26	諸外国の温暖化対策税について 我が国のエネルギー関係諸税とエネルギーコストの水準について 団体からのヒアリング 全国森林組合連合会、東白川村森林組合
第5回	16.4.14	団体からのヒアリング (社)日本物流団体連合会、炭素税研究会、環境経済・政策学会 燃料課税の転嫁について
第6回	16.5.13	団体からのヒアリング 日本労働組合総連合会 地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しに関する、地球環境部会での議論の状況の報告
第7回	16.6.18	英と独の地球温暖化防止のための税制及びこれに関連する施策 地球温暖化対策推進本部の結果報告
第8回	16.7.22	地球環境部会からの報告 税とその他の施策の比較 これまでの意見の整理
第9回	16.7.29	産業の国際競争力に与える影響等個別の論点について その他の論点について これまでの議論の整理について
第10回	16.8.6	

1. 地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しの進捗状況

地球温暖化対策推進大綱（以下「大綱」という。）は、京都議定書の採択を受けて、1998年に策定された。そして、京都議定書の実施細則に関するマラケシュ合意（2001年11月採択）を踏まえ、我が国の京都議定書の締結に先立って、2002年3月に改定された。この中で、京都議定書の約束を達成するための個々の対策や、対策を推進するための施策を規定している。

大綱では、経済社会の状況の変化等を見極めつつ京都議定書の6%削減約束を確実に達成するため、ステップ・バイ・ステップ（第一ステップから第三ステップ）のアプローチが採用された。2004年は大綱の第二ステップ（2005年から2007年）に向けた評価・見直しを行う年に当たる。

中央環境審議会では、地球環境部会において本年1月から大綱の評価・見直しの本格的な審議を開始し、8月に、大綱の評価・見直しの基本的な方向性について中間的なとりまとめを行う予定である。そのポイントは、以下のとおりである。

- 2002年度の我が国の温室効果ガスの総排出量は13億3100万トンとなっており、基準年の総排出量を7.6%上回っている。（これは、我が国の削減約束との間には、13.6%のギャップが生じていることを意味する。）基準年から2002年までの温室効果ガスの排出量の増減を温室効果ガス別に見ると、我が国の総排出量の9割以上を占める二酸化炭素の増加が大きく、その他5種類のガスは基準年を下回っている。
- 2010年における温室効果ガス排出量の見通し（現状対策ケース）は、精査中の代替フロン等3ガスの排出量を除き、基準年総排出量比6.2～6.7%増であり、京都議定書の6%削減約束との間には総排出量比で12～13%程度のギャップが生じることになる。森林吸収源対策が現状のまま推移した場合、京都議定書上の森林経営による吸収量は3.1%程度になる見通しであることから、現状対策ケースでみた場合、2010年において不足する削減量は9～10%程度と考えられる。
- 京都議定書の6%削減約束を確実に達成するためには、追加的な対策及び施策の導入を図る必要がある。
- 大綱に掲げられる各種の対策を実現する手法の一つとして経済的手法が考えられるが、経済的手法の追加に当たっては、温暖化対策税が有力な手段であると考えられる。温暖化対策税及びこれに関連する施策に関しては、中央

環境審議会総合政策部会と地球環境部会が合同で設置した施策総合企画小委員会で議論がなされているところであり、温暖化対策税制に関しては同小委員会において上記を踏まえた検討が行われることを期待する。

※ 注) 地球環境部会中間とりまとめでは、温暖化対策税は「横断的対策・施策」の一つと位置づけられている。

※ 上記の記述は地球環境部会における審議に従って変更があり得る。

2. 温暖化対策税と他の施策との比較

(1) 各施策の特徴

- 大綱に掲げられる各種の対策を推進するための施策には、温暖化対策税以外にも、事業者等による自主的取組の促進、情報提供、教育及び普及啓発、規制、補助金及び租税特別措置等、国内排出量取引並びに京都メカニズムがある。これらの主な特徴は以下のとおりである。

(事業者等による自主的取組の促進)

事業者等による自主的取組を促進する施策としては、例えば、経団連による自主行動計画の関係審議会でのレビュー、環境報告書の作成の促進、排出量や取組状況の公表の促進が考えられる。

事業者等による自主的取組の促進は、自己の取組について詳細な情報を持つ事業者が費用効果的な対応を行うことができ、効率性の面で優れている。

一方、目標を達成できるだけの取組が行われる制度的な保証がない、自主的に取り組む者のみが対策を行うこととなり公平性が確保されないとの課題がある。

(情報提供、教育及び普及啓発)

情報提供、教育及び普及啓発としては、例えば、環境ラベル等を通じた環境保全型製品に関する情報の提供や環境教育・学習、普及啓発などを通じ、日常生活を営む生活者がこれらの製品を選択するなどの取組を促すことが考えられる。これにより生活者自身がどのような対応を行うかを選択することができる。また、生活者等の意識が高まれば、その購買行動等を通じて、事業者における温暖化対策を間接的に促すことも期待できる。

一方、普及啓発などは重要ではあるものの、その効果は環境意識の高い者から逐次拡大していくものであって、取組の促進効果や削減量を確実に見込むことは困難である。

(規制)

規制は、法令に基づき、具体的行為を特定した上、これを禁止したり、制限したり、あるいは何らかの義務付けなどを行うものである。

規制対象については、他の施策による場合に比べて確実かつ迅速な効果が

期待できる。

ただし、家庭、中小事業者や移動発生源といった多様かつ多数の者を対象とすることは、実効性や実施に要する費用を考えれば、現実的でない。

（補助金、租税特別措置等）

補助金や租税特別措置等は、環境への負荷の低減のための施設整備などを効果的に推進する目的で経済的な助成を行うことにより、各主体の行動を誘導するものである。

補助金や租税特別措置により、対策を行う者にとって負担が軽減され、その対象となる設備や製品等の導入や技術開発が進展することが期待される。

ただし、補助金交付には行政コストがかかる、厳しい財政状況に鑑みると十分な財源の確保には限界があるとの課題がある。また、補助対象を施設類型等で特定する従来型の補助金では、幅広い対象には効果が及ばない、費用対効果の観点から適切な補助金の配分を行うに足る十分な知識を政府が有しているとは限らない、などの課題がある。

（温暖化対策税、課徴金）

温暖化対策税、課徴金は、温室効果ガスの排出又は化石燃料の消費に対して税又は課徴金を課すことにより、化石燃料を政策的に割高にする仕組みである。温暖化対策税等は、温室効果ガスを排出する全ての主体に対して公平に排出削減への経済的誘因を与えることができる、必要な削減を最小のコストで行うことができる、排出削減や技術革新のためのインセンティブが継続的に働き続け、長期的には環境低負荷型産業構造を実現することができる、税収の活用による削減を検討しうる等の特長がある。

ただし、排出量に応じた税の負担があるため、特にエネルギーコストの割合が大きい者にとって負担感がある。また、課徴金については、新たな徴収機構が必要となる場合には、徴収コストの圧縮が課題となる。

（国内排出量取引）

国内排出量取引は、温室効果ガスの発生源に排出枠を設定し、各参加主体に排出量の取引を認めるものである。

市場原理を通じて参加主体が合理的に対応するため、最小のコストで削減を行い得る。また、排出量取引の参加主体が、全体として所定の目標を達成する確実かつ迅速な効果がある。

ただし、家庭や中小事業者を含む多数の小規模な発生源を取引の対象とすることは、初期の排出枠の設定や遵守状況の確認にかかる行政コストを勘案すれば、現実的でない。

(京都メカニズム)

京都メカニズムは、京都議定書で設けられた国別の約束の達成のために、他国における排出削減量、他国の割当量の活用を認める措置であり、共同実施、クリーン開発メカニズム及び国際排出量取引がある。

京都議定書に基づく京都メカニズムを積極的に活用した方が、国内で温室効果ガス削減を進めるのに対し、費用対効果が高いとの指摘がある。

しかし、京都メカニズムは、京都議定書等において、国内対策に対して「補足的」なものとされている。京都議定書及びマラケシュ合意が採択された際の我が国の考え方は、森林吸収源を含む国内対策で－4.4%まで削減するとともに、残りの1.6%について京都メカニズムを活用することで6%削減約束を達成するというものである。

(2) 温暖化対策税と他の施策との比較

- 以上の施策を比較するための視点としては、
 - ・ 公平性（化石燃料を使用する主体に幅広く、排出量に応じて取組を促すものであり、かつ、透明性の高いものであること）
 - ・ 効率性（事業者や個人が選択的かつ費用効果的な対応を行うことができること）
 - ・ 確実性（所定の排出削減目標を達成することができること）が考えられる。
- (1) で整理した各施策の特徴に鑑みれば、温暖化対策税は、この3つの視点に照らしても、十分検討に値する有力な施策であるといえることができる。
- 効果的かつ効率的な温室効果ガスの排出削減のためには、税を含む各種の施策の特長を活かして、それぞれの施策の弱点を他の施策によって補うように有機的に組み合わせるといったポリシーミックスという手法が考えられ、例えば温暖化対策税と自主協定、排出量取引を組み合わせた英国の事例等が参考になる。今後、税を含む施策の組み合わせの具体的な案についても検討を行っていく必要がある。

3. 温暖化対策税の効果について

2. では、温暖化対策税について他の施策との比較で評価したが、温暖化対策税が二酸化炭素排出量の削減に与える効果を具体的にみると、以下のとおりである。

(1) 温暖化対策税の3つの効果

(価格インセンティブ効果)

- 温暖化対策税は、地球温暖化の原因となる温室効果ガスの排出又は化石燃料の消費に対して課税する仕組みである。これによって、設備や製品などの買い換えなどの際に、より排出量の少ない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し、さらには省エネ技術等の研究開発を息長く進める上でもインセンティブ効果を有している。
- なお、エネルギー需要の価格弾力性について、エネルギーは国民生活や事業活動に必要不可欠なものであり、課税の価格インセンティブ効果は低いのではないかとの指摘があった。この点については、我が国におけるエネルギー需要の価格弾力性は、短期的には必ずしも高くないものの、長期的には相当高いことが明らかとなっている。すなわち、温暖化対策税の導入に伴う化石燃料価格の上昇が、省エネ製品や設備等の導入に直ちには結びつかなくても、その買い換え時期には、これらの導入を誘うインセンティブ効果が相当程度期待できる。

(財源効果)

- 温暖化対策税は、価格インセンティブ効果による削減に加えて、税収を温暖化対策を進めるために活用すれば、更に排出量を削減し得るという財源効果も期待される。
- 専門委員会報告では、相対的に低い税率の温暖化対策税を導入し、その税収を温暖化対策に用いることが提案されている。
- これに対し、低率の温暖化対策税では、課税の価格インセンティブ効果による二酸化炭素排出削減効果は限定的であり、特に民生・運輸部門では効果が期待できないのではないかと、などの指摘があった。しかし、低率の温暖化

対策税に係る提案では、その価格インセンティブ効果と温暖化対策税の税収を温暖化対策に用いる効果により、高率の温暖化対策税と同等の効果を生ずることが見込まれている。排出削減対策を講ずる者に対する助成や租税特別措置を講ずれば、自動車税のグリーン化によって低公害車・クリーンエネルギー自動車の普及が急速に進んだ例に見られるように、短期的にも相当の効果が期待できる。

(アナウンスメント効果)

- 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アナウンスメント効果が期待できる。

(2) 経済モデルによる効果の試算

- 温暖化対策税の価格インセンティブ効果は、経済モデルの分析結果からも明らかとなっている。国立環境研究所及び京都大学が開発したアジア・太平洋統合評価モデル(AIMモデル)を用いた分析結果では、炭素トン当たり約45,000円の温暖化対策税を課すことにより、2010年において、エネルギー起源二酸化炭素の排出量を1990年比で2%削減することが可能であると報告されている。
- また、同じモデルを用いた分析結果において、炭素トン当たり約3,400円の課税に加え、その税収を温暖化対策に用いることによって、上記の炭素トン当たり約45,000円の課税のみを行った場合と同等の削減量が達成されると試算されている。

(3) 欧州諸国における温暖化対策税の効果

- また、既に温暖化対策税に相当する税制を導入している欧州諸国においても、その効果が実証されている。

<EU各国の温暖化対策税制>

- ・ オランダ

「エネルギー規制税(1996年導入)による1999年の天然ガス使用量削減効果は2.3%、電気使用量削減効果は6.3%」(オランダ政府発表 研究機関の評価)

なお、1988年導入の一般燃料税については、「1994年のCO₂排出削減効果は、170万トン・CO₂と推計」（1994年の総排出量は1億6900万トン）との評価（オランダ環境計画庁）がある。

- フィンランド（1990年導入）
「炭素税による1998年のCO₂排出削減効果は、総排出量の約7%と推計」（フィンランド総理府の評価）
- スウェーデン（1991年導入）
「1987～1994年にかけて産業・住宅・業務・地域暖房のCO₂排出量が平均19%減少。この60%は炭素税の効果」（スウェーデン産業開発庁の評価）
- ノルウェー（1991年導入）
「炭素税による1999年のCO₂排出削減効果は、総排出量の2.3%と推計」（ノルウェー統計局の評価）

4. 温暖化対策税についての論点

(1) 国際競争力への影響や産業空洞化への懸念、国民生活への影響

我が国における温暖化対策税の仕組みを考える場合、化石燃料価格の上昇に伴って様々な悪影響があるのではないかとの指摘がある。

(景気、雇用、賃金への影響)

- 新たな課税が、企業マインドを冷やし、今後期待される本格的な景気回復に水を差し、産業活動の足かせとなるのではないかという指摘がある。また、こうした悪影響が、雇用の減少や賃金の減少を招き、国民の生活にも深刻な影響を与えるのではないかといった指摘もある。
- しかし、温暖化対策税の税収を、温暖化対策を行う主体への支援や、減税などにより国内で還流させることを考えると、石油危機の時に資金が海外に流出した場合と比較して、影響は軽微であると考えられる。
また、日本の多くの製造業の生産額に占めるエネルギーコストの割合は、一部のエネルギー集約産業を除けば5%に満たず、影響も限定的であるという見方もある。
さらに、石油危機による経済の後退は結果的には長期的なものとはならず、一方では、日本社会全体の省エネが大きく進み、経済構造が高度化された。このようにエネルギー価格の上昇が経済の発展につながった経験もある。

(国際産業競争力への影響、産業空洞化問題)

- エネルギーコストの上昇によって、国際的には、中国を始めとするアジアの近隣諸国や米国といった京都議定書の削減義務を負っていない国々における産業との競争にハンディを背負うこととなり、我が国産業の国際競争力に深刻な打撃を与えるのではないかという指摘がある。また、それにより工場が海外に移転し、いわゆる「産業の空洞化」が起きるのではないかという指摘もある。
- 国際競争力については、エネルギーコスト以外にも為替、労働力、市場、インフラ整備状況等様々な要因が関係するが、工場の海外移転は、市場を海外に求めるために起こるものであったり、海外との差が著しい労働コストの軽減のために行うものという場合が多いことが指摘されている。このため、温暖化対策税の課税によるエネルギーコストの上昇は、これらの要因の中で

大きな比率を占めるものとは考えにくい。

- また、比較的エネルギーコスト上昇の影響を受けやすいと見込まれるエネルギー集約産業の中には、輸出入の割合が低い業種もある。
- なお、企業は、たとえわずかであってもコスト上昇に敏感に反応するものであるとの指摘もあり、エネルギー集約型で輸出入の比率も高い業種については、その影響や長期的見通しを精査した上で、その影響の軽減策について検討を行うことが適当と考えられる。

(世界規模でみた排出量の増減について)

- 温暖化対策税の導入は、経済に対して影響を及ぼすに止まらず、温暖化対策の推進に対しても負の影響を及ぼすのではないかという指摘もある。
すなわち、日本が温暖化対策税を導入した場合、日本の工場が海外に移転したり、海外の安価な同種商品の輸入が増えたりすることとなると、先進国での操業よりもエネルギー効率が悪い施設で操業が行われることとなる。このため、日本からの二酸化炭素排出量は減るが、工場の移転先あるいは製品の製造元の国からの排出量が大幅に増えてしまい、世界全体の温室効果ガス排出量が増えてしまうのではないかという懸念である。
- しかし、日本企業の工場は生産効率が良いため、移転先での排出量が、日本で操業していた場合よりも増加することはないという指摘がある。また、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の試算では、京都議定書の達成を目標として、先進国等が税導入等の温暖化対策を講じ、排出量の削減をした場合、開発途上国の排出量の増加は、先進国における排出削減量よりも少なく、世界全体としては削減が進むと指摘されている。

(エネルギー関係諸税の負担)

- 揮発油税、石油石炭税など、エネルギーにはすでに税金がかけられており、これ以上の課税は過重であるという指摘がある。確かに、我が国においてエネルギーに課される税金は米国と比べると高いものの、欧米を含めたOECD諸国と比べた場合、中位程度であり、国際比較の中でエネルギー関係諸税は決して高いとは言えない。

(A I Mモデルによる試算)

以上の論点についてのA I Mモデルによる試算結果は次のとおりである。

- 2010年に、1990年の排出量に対してマイナス2%の水準までの削減を行うことを前提として、仮に、2005年から炭素1トン当たり約45,000円の課税をした場合（その税収は所得税減税に用いると想定）、2010年ごろのGDPは、2000年比で約15.0%増加する。すなわち、追加的対策を行わなかった場合（約15.2%）に比して約0.2%減少する。
- また、炭素トン当たり約3,400円の課税をした上で、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、2000年比で約15.1%増加する。すなわち、何も追加的対策を行わなかった場合（約15.2%）に比して0.06%程度の減少（成長率換算では、年々約0.01%の成長率低下）にとどまる。
- さらに、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減少するが、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増加する。いずれにしても、その変動幅は0.1%前後の範囲内であった。

ただし、個々の産業を見た場合、一部の産業はプラスの影響がある一方で、マイナスの影響を受ける業種もある。
- 世界規模でみた排出量の増減については、京都議定書に米豪が参加せず独自路線をとるとの仮定の下、先進国で温暖化対策税を導入した場合、開発途上国の2010年の排出量は、何も追加対策を行わなかった場合における排出量に対して0.9%増加する。一方で米国を含む附属書I国全体の排出量は何も追加対策を行わなかった場合と比べて7.5%減少し、世界全体の排出量は、トータルでは3.9%減少する。

（2）温暖化対策税の具体的な仕組み

- 温暖化対策税の具体的な仕組みを考える場合、次のような論点について検討を進めていくことが必要である。
 - ① 課税対象
 - ② 課税段階・納税義務者
 - ③ 税率の水準
 - ④ 国際競争力への影響等も踏まえた温暖化対策税の軽減方策
 - ⑤ 既存エネルギー関係諸税との関係

(課税対象)

- 二酸化炭素又は化石燃料を対象として、二酸化炭素の排出量又は化石燃料の消費量等に応じて課税するという基本的仕組みについては、この方向で検討を進めることが適当である。

(課税段階・納税義務者)

- 化石燃料への課税をどの段階で行うか、すなわち課税段階に関しては、専門委員会報告において、「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、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。」との提案があったところである。

(注)「化石燃料への最上流課税」とは、化石燃料の輸入時点又は採取場からの採取時点での課税をいい、「化石燃料への上流課税」とは、化石燃料の製造場からの出荷時点での課税をいう。一方、「化石燃料への下流課税」とは、化石燃料の消費者への供給時点での課税をいうものである。

- しかし、上流課税では、化石燃料の消費者が税の負担を感じにくいことから、そもそも税の価格インセンティブ効果が期待できないのではないかという指摘がある。この点に関しては、化石燃料の上流段階から下流段階への価格転嫁は行いにくいとの指摘もある。
また、上流課税では、一定の場合に特定の主体を対象として温暖化対策税の軽減を行うことが技術的に難しいという面もある。
- 一方、下流課税については、税の価格インセンティブ効果が期待できるが、膨大な徴税コストが必要となるほか、徴収漏れの問題も生じやすいとの指摘もある。
- このため、こうした課題について、今後、さらに具体的に検討を進め、課税段階を適切に設定していく必要がある。その際、納税義務者についても併せて検討する必要がある。

(税率の水準)

- 専門委員会報告においては、相対的に低い税率の温暖化対策税であっても、併せてその税収を前提とした助成措置等を導入すれば、必要な排出削減量を確保することが可能であり、相対的に高い税率の温暖化対策税を導入した場合と同等の効果が上がるものである旨、提言されたところである。

このように、相対的に低い税率を設定し、併せて税収を活用するという方法には一定の合理性があるものと考えられる。

- 税率の具体的な水準については、専門委員会報告において、炭素1トン当たり約3,400円(税収約9,500億円)という試算がなされており、この水準を一つの目安として考えていくことができるが、地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しにより必要とされる追加的対策を実現する上での温暖化対策税の位置付けや役割を踏まえ、適切に決定していくべきものである。

いずれにしても、国民に経済的な負担を求めるものである以上、税率は必要最小限のものであるべきである。

(国際競争力への影響等も踏まえた温暖化対策税の軽減方策)

- エネルギー集約産業で国際競争にさらされている業種については、温暖化対策税を課税した場合に経済的な影響が大きく、国際競争力の低下や生産拠点の国外移転といった問題が生ずるのではないかとの指摘があり、こうした懸念を十分見極めその影響の軽減策について検討を行うことが適当であることは、前述したとおりである。

- 一方、温暖化対策税は、幅広い人や企業に対して化石燃料の消費による二酸化炭素排出量に応じて課税するものであり、社会全体で汚染者負担の原則を踏まえた公平な負担を行うことを意図したものである。

また、仮に特定の産業を対象として温暖化対策税の軽減を行うとしても、そのような措置は、特定の産業の二酸化炭素排出量削減に対する努力を削ぎ、環境低負荷型産業構造への転換を遅らせるものではないかとの指摘もある。

- したがって、温暖化対策税の課税による経済的・国際的影響が大きい業種については、温暖化対策税の軽減が行われている諸外国の制度も参考として、温暖化対策税を軽減するという手法を採用するかどうか、また、軽減を受ける条件をどう設定するかなど、公平性の観点や上記の指摘にも留意しながら検討する必要がある。

- また、温暖化対策税は消費課税であり、所得に対しては逆進的なものとなることから、温暖化対策税を課税した場合の低所得者への影響に配慮すべきではないかとの指摘がある。

この点に関しては、必ずしも逆進的でないとの指摘もあるが、温暖化対策税の税率の水準を具体的にどのように設定するかについての検討も踏まえ、今後さらに検討していく必要がある。

(既存エネルギー関係諸税との関係)

- 石油石炭税や揮発油税などは、燃料価格を上げているため、結果的には二酸化炭素排出抑制効果も持つものであり、温暖化対策税とこれらの税との関係を整理すべきとの指摘がある。

- こうした既存の税は、温暖化対策ではない別の目的を実現するために課税されており、また、温暖化対策税のような、二酸化炭素排出量に比例した課税が行われてはいない。さらに、その税収の用途についても、それぞれの税の趣旨・目的からくる制約があるため、温暖化対策として考えられる範囲をすべて対象としているものではない。

したがって、温暖化対策税は、既存の税とは歳入・歳出の趣旨や内容が異なるものであり、既存の税とは別の形での追加的施策として提案されているものであることに留意する必要がある。

- ただし、既存の税の中には、石油石炭税のように、その税率の中に炭素税的な要素があり、かつ、その税収の一部が二酸化炭素排出抑制のための施策に充てられているものもある。こうしたものについては、必要な範囲で、温暖化対策税との調整について、検討していく必要がある。

(3) 税収の用途

専門委員会報告において、温暖化対策税を導入する場合には、相対的に低い税率とし、その税収を温暖化防止対策に充てる案が提案されている。そして、税収の活用方法としては、補助金、租税特別措置等による他の税の軽減、低利融資への利子補給等がありうる。どのような対策に税収を充てるかは重要な課題であり、地球環境部会の中間とりまとめを踏まえて、今後、具体的な検討を進めていく必要がある。

(使途の内容)

- 温暖化対策税の税収の活用を考えるに当たっては、府省の所管にかかわらず、政府全体で、効率的で確実な二酸化炭素削減につながる対策への支援を行うことを基本とすべきである。
- 具体的な使途のイメージとして、専門委員会報告は、省エネ機器の買換え促進等の一般家庭の取組支援、低公害車・低燃費車の普及促進やモーダルシフト等運輸部門の取組支援、先駆的な対策技術の導入支援等事業者の取組支援、代替フロン等3ガス削減対策、森林対策、京都メカニズムの有効活用などを例示している。
- 京都議定書の削減目標達成のために算入できる我が国の森林経営による獲得吸収量の上限値は 1,300 万 t-C (4,767 万 t-CO₂、基準年総排出量比約 3.9%) であるのに対し、1998～2002 年の過去 5 年間の森林整備等の水準から評価すると、2010 年度における吸収量の見通しは約 3,776 万 t-CO₂ (約 3.1%) 程度に下回るおそれがある。このため、温暖化対策税による税収を森林整備や国産材使用、バイオマス使用等の森林吸収源対策に積極的に活用すべきであるとの指摘があった。
- このほか、風力発電や太陽光発電などの自然エネルギーの促進に活用すべきであるといった指摘があった。
- 使途の内容や効果等を明確に示し、透明性のある使い方をすべきである、また、我が国で温暖化対策に関連する施策のために毎年支出されている政府予算の評価・見直しを十分に踏まえるべきであるとの指摘もある。
- 温暖化対策税収の使途については、今後、これらの点に十分留意しつつ、早急にその具体像を提示していく必要がある。

(特別会計とするか、一般財源とするか)

- 温暖化対策税について国民の理解を得るためには、税の目的・使途を明確にすべきであり、温暖化対策税を温暖化防止対策の目的税とし、特別会計とするべきだとの指摘があった。しかし、特別会計を設けた場合には、予算の硬直化を招くおそれがある。このため、特別会計を設けない場合であっても税収が温暖化対策に用いられるための措置を検討すべきである。

(地方公共団体の役割)

- また、温暖化対策については、国との連携の下、地方公共団体においても積極的に実施されることが期待される。地方公共団体における取組を促進するために、地方公共団体にも温暖化対策税の税収を配分すべきだとの指摘があった。税収の一部を地方の財源とする場合においても、国と同様に、当該財源が確実に温暖化対策に用いられるための措置を検討すべきである。

(4) その他

- 地球温暖化対策のために多額の財源が必要となるならば、消費税等を増税し、その税収に財源を求めてはどうかとの指摘もある。しかし現行の消費税は、様々な財の消費に一律の税率で課されるものであることから、温暖化対策税の持つ価格インセンティブ効果やアナウンスメント効果が期待できない。また、支払われる税額が温室効果ガスの排出量に比例していないので、温室効果ガスの排出者が地球温暖化への対策費用を公平に支払うという汚染者負担の原則に合致しない。

5. 今後の検討の進め方

- 今後の検討に当たり、課題として残された主な事項は、以下のとおりである。
 - － 各施策の特長を活かして、それぞれの施策の弱点を他の施策によって補うように有機的に組み合わせるといったポリシーミックスの考え方を踏まえ、税を含む施策の組み合わせの具体的な案について検討を行うこと
 - － 温暖化対策税については、
 - ・ エネルギー集約型で輸出入の比率も高い業種について、その影響等を精査し、その影響の軽減策について検討を行うこと
 - ・ 課税段階・税率を適切に設定するための具体的な検討を進めること
 - ・ 既存エネルギー関係諸税と温暖化対策税との関係の調整について検討すること
 - ・ 税収の使途について、その具体像を明らかにすること
- 本小委員会では、引き続き、以上の事項について、その方向付けを行うために議論を深める必要がある。その際には、税制に関しては国民的議論が不可欠であることから、引き続き検討過程の透明性を確保するとともに、国民各界各層の参加を積極的に求めていくこととする。
- 本小委員会としては、政府部内においても、温暖化対策税制について、この中間取りまとめの趣旨を十分に踏まえつつ、検討を進めることを求めるものである。