

中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会

「施策総合規格小委員会」委員長

森島昭夫 殿

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)に対する意見

(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
鮎川ゆりか

長期的な枠組みとしての炭素税の有効性について

地球温暖化を防止するためには、京都議定書を第一歩としながらも、さらにその先を見据えた長期的な取り組みが必要となる。その時に肝要となるのが、社会を脱温暖化へと方向づける社会的な枠組み・制度の整備である。個別の対策・技術開発も必要ではあるが、それらを全体として後押しし、社会内の産業構造やライフスタイルが、脱温暖化へと向かうことを可能にする仕組みが必要である。

温室効果ガスの排出量に対して税をかける炭素税(本小委員会で検討されている地球温暖化対策税を含む)は、そうした制度の1つである。端的に言って、炭素税はCO₂の排出に価格を付与することを意味する。これにより、経済主体はCO₂の排出をコストとして認識し、経済的な選択の際に倫理観に頼らざるとも判断に組み入れることができる。

このことは、それで単にその経済主体が短期的に排出削減努力を行うインセンティブになるという以上の意義を持つ。CO₂の排出がコストになるということが社会の中で明確になれば、個々の経済主体は、自らのエネルギー消費のあり方を長期的にどのようにしていくのかをいやおうなしに考えざるをえなくなる。そして、コストをなるべく減らしたいと考えるならば、自らの活動からのCO₂排出量を極力減らしていくようなエネルギー使用形態を求めるようになるであろう。そして、それはさらにそうした移行を可能にする技術の必要性をより一層高めることになる。

個々の経済主体のそのような判断を導くことによって、社会全体を脱温暖化へと誘導していく機能を、炭素税は持っている。温暖化防止という事業が長期にわたるものであることを考えるならば、そのような仕組みは不可欠である。

P.6 (事業者等による自主的取り組みの促進)

課題の面では、達成したかどうかをはかる統一された基準がないため、透明性に欠ける、達成できなかった場合の対処の仕方(罰則等)がない、などの点も加えるべきである。

P.6 (規制)

ここではどんな規制が想定されているのか不明瞭だが、例えば住宅の断熱基準強化、二重窓の義務化、省エネ型照明の設置義務、㎡あたりの照明基準を決め、コンビニ、スーパー、デパートなどの過剰照明を規制する、エネルギー大量消費型商品、待機電力を消費する商品開発の禁止、などは、ある程度必要である。CO₂ 排出を削減し、脱炭素社会の構築を目指す意味から、これを実現するのに有効な規制は、現実的である。こうした規制が社会生活を息苦しくするものでないよう設計するため、市民を含めたあらゆるステークホルダーが議論を積み重ねる必要がある。

P.7 (補助金、租税特別措置等)

補助金も、使い方によっては、CO₂ 削減に大いに貢献する。例えば省エネ型家電品が、そうでない型のものよりも、値段が高かった場合、その差額を上回って、量販店に補助し、省エネ型商品の方を安くして、消費者に買いやすいようにする。補助金を交付するにあたっては、どの省エネ型商品が売れたのかが報告されないとならないため、そうすることによって、どの省エネ型商品がどのくらい家庭やオフィスなど民生・業務部門に入り込んだかを、政府は把握することが可能になる。

P.7 (国内排出量取引)

メリットとして、参加主体が自由に柔軟にコストのよりやすい削減オプションを選ぶことができることをあげるべきである。またそれにより確実な削減量が得られること、を明記する。「所定の目標を達成する」というのは、わかりにくい。

デメリットとして、「家庭や中小事業者を含む小規模な発生源を取引の対象とするのは現実的でない」と書かれているが、排出量取引自体は大規模事業者を対象とするものなので、このような懸念は必要ない。この最後の3行は削除すべきである。

P.8 (2) 温暖化対策税と他の施策との比較

温暖化対策税は、確実な削減量は得られない。確実な削減量は、国内排出量取引の特徴である。さまざまな施策にはそれぞれ長短あるので、ポリシーミックスの手法をとらなくてはならない。特に大規模事業者には国内排出量取引を、民生・運輸などの下流には対策税というのは、ありうるのではないか。

P.9 (価格インセンティブ効果)

価格インセンティブ効果を、消費者にもたらすためには、化石燃料の消費の際に、どのくらい課税されているのか、わかるような仕組みが必要である。それには下流にかけ、化石燃料の直接消費のレシートなどに、税額が記録されるようにすると、明確になる。また、設備や製品に対して、どのくらいの温室効果ガスが排出されるのか、がラベルなどによって明示されなければならない。

P.9 (財源効果)

炭素税はインセンティブ効果、アナウンスメント効果が重要。財源確保のための政策ではないはずだ。

P.10 (アナウンスメント効果)

「温暖化対策税を導入する」というだけで、温暖化対策が急速に普及するとは考えられない。税が導入され、その負担感を個々人に感じさせることがアナウンスメント効果であるので、その負担感を感じさせる仕組みが必要である。価格インセンティブのところでも述べたが、その意味でも上流ではなく、下流にかけ、レシートに税額が記録されるような方式にするべきである。

P.10 (2) 経済モデルによる効果の試算

ここでは、税率を炭素トンあたり 45000 円であれば、2010 年に CO₂ 排出を 90 年レベルから 2%削減できるとしているが、これを炭素トンあたり 3400 円にしても、税収を温暖化対策に用いることによって、同じ効果が得られるとしている。このモデル試算は、税収の用途を温暖化対策に限ることによって、増税である道しか示さず、企業への減税や、社会保険料の軽減など、税収中立のオプションを排除している。これにより、「税収の用途による CO₂ 削減効果」を強調することになり、本来あるべき「課税による CO₂ 削減効果」の議論をできなくさせている。

P.12 (景気、雇用、賃金への影響)

企業は規制や炭素税などの制約下で技術開発に精を出し、競争力をアップさせる。また、温暖化対策のうち省エネ対策は、燃料代や電気代が削減でき、環境対策とコスト削減を同時に達成できるという企業経営では願ってもないものである。企業が競争力を確保できるよう努力をすれば、日本全体の省エネが進むだけでなく、省エネルギー、エネルギーの効率利用、再生可能自然エネルギーなど、温暖化対策上欠かせない技術開発が進み、あたらしい温暖化対策ビジネスが興る。

P.12 (国際産業競争力への影響)

8月6日提出意見書よりコピー

「炭素税が日本の産業の競争力に影響を与えるか否かは、あくまでも税収用途も含めた対策税の制度設計によるところが大きいでしょう。例えば税収中立型の制度にすれば、減税を受ける企業は国際競争力の影響を受けることはなくなり、またそうでない企業には、別途条件付の軽減措置を考案すれば対応可能ではないでしょうか。

以下の意見はあくまでも一般論であり、環境省提案の温暖化対策税の中身に対応したものではありません。

規制を受ける中で、新しい技術開発を進め、省エネの分野で新たな市場を開拓するチャンスを開いてきたのが、日本の産業界の世界市場における歴史です。

WWF が 2001 年に発表した、委託研究「京都議定書批准は経済的損失をもたらすか？」は室田泰弘先生にお願いしたのですが、アメリカの GTAP モデルを使って計算したものです。この中で、炭素削減という規制を、エネルギー税という形で 20%の追加従価税（30ドル／炭素トン）を日本だけに課し、マクロ経済にどのような影響を及ぼすかを見ましたが、「変革なし」と「変革あり」ケースを想定しています。

エネルギー税に対して受身に反応する「変革なし」ケースだと経済的損失を蒙るのですが、過去の歴史から言っても、日本はただエネルギー価格の増大を受身に受け止めることはなく、むしろ、新製品の開発や省エネルギーなどの革新に積極的に取り組むことで、こうした「変革あり」を前提にすると、産業構造は脱エネルギー化に向けて変化し、製品の付加価値率を上げて、GDP を 473 億ドル(0.9%)も増大するという結果になりました。

これは機械産業を例として試算したのですが、エネルギー価格自体は 17%程度上昇し、機械産業は生産性が向上して価格が低下する。また他の部門は景気拡大を繁栄して物価が上昇し、全体で 0.7%物価が上昇しました。

他方このモデル試算の結果の意味するところとして、アメリカではエネルギー税等による温室効果ガス削減を行わないことによるエネルギー産業の生産拡大はテキサス、ルイジアナ州などにわずかにありますが、機械産業は日本の成功により大幅な低迷に陥ることがあげられています。つまり、機械産業の盛んなカリフォルニア、ミシガン、オハイオなどに大きな打撃の出る可能性が強い。景気縮小によるデフレ効果で、0.8%程度の物価下落も生じるだろうとしています。

つまり、このモデル試算によると、エネルギー税を課すと、却って日本は必要な技術革新を行い、省エネルギーへ産業構造を変化させ、国際競争力を増すことになることを示し、エネルギー税を課さない国のほうが、日本の競争力に負けてしまうことを暗に示しています。

これからの世の中は、あたりまえのように炭素排出がコストになる時代になります。温暖

化対策税という形でなくても、何らかの形で、炭素排出コストが、製品価格に上乗せされるようになります。これからはそういう状況における国際競争力なり、技術開発なりを考えていかなければならないでしょう。炭素税は、日本をそうした方向へ導く、最も手っ取り早く、適切な手段の一つであると言えます。」

P.12 (産業空洞化問題)

製造業等が、海外に移転するのは、多くの場合、人件費や市場がそこにあるからという理由からであり、環境規制や環境コストで移転することはいまだかつてない。日本政策投資銀行の調査（平成14年4月、「我が国製造業の現状と課題」）でも、海外進出理由としては、①安価な労働力（78%）、②マーケットイン（55%）、③販売先追随（32%）となっており、環境規制などはあげられていない。

過去にも、日本の産業は、繊維、鉄鋼、電気機器、自動車というように、さまざまな輸出のリーディング産業が出てきては成熟し、海外移転をし、というなかで、日本のGDPを上げてきた。しかし現在の問題は、その次のリーディング産業が日本に出てきていない、ということであり、それが「産業の空洞化」の本当の問題である（「京都議定書の経済的効果」室田泰弘・高瀬香絵、'02/5/17）。日本の産業が抱えている構造的な問題が本質的にあることを、まず認識しなくてはならない。

その空洞化を、炭素税が促進するか、という問題であるが、産業ごとに影響は異なるはずだ。生産コストに占めるエネルギーコスト比率によって影響の度合いが異なることは、前回の参考資料（温暖化対策税が産業の国際競争力に与える影響について）でも、明らかにされた。すべてに対して空洞化を進めるということはなく、またどのような影響がどの業種に出てくるかは、税の制度設計によっても大きく異なる。こうしたことをまず分析する必要がある。

アメリカのマイケル・ポーター氏（ハーバード大学）は、「適切に設計された環境規制は、技術革新を刺激するため、他国に先駆けて環境規制を導入した国の企業は国際市場において他国企業に対して競争優位を得る」と主張し（専門委員会資料 '03/7/25）、環境規制の強い国ほど、国際競争力は高いという結果を実証している（Esty and Porter, “Ranking National Environmental Regulation and Performance: A Leading Indicator of Future Competitiveness?”, in World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2001-2002, Oxford Press, 2002, 市民エネルギー調査会、「持続可能なエネルギー社会を目指して」'04/8/1）。

P.13 (世界規模で見た排出量の増減について)

途上国としては、CDM などを通して、クリーンな技術の移転を望んでいるわけで、世界が炭素制約社会に向かっているなかで、汚染源となるような工場の移転は、許されない。例えば中国などでも、省エネルギーに努力しているし、再生可能な自然エネルギーに対しては、こ

の6月にボンで開かれた「自然エネルギー2004」の会議で、2010年までに自然エネルギー（大規模水力を除く）で10%をまかなうという、日本よりもはるかに高い目標を掲げた。フィリピンも2013年までに自然エネルギーの容量を倍増することを約束した。また同会議の政治宣言では、これからの世界では、省エネルギーと再生可能な自然エネルギーが最も重要なエネルギー源になる、との文が採択されている。炭素税が、日本の工場の海外移転を促し、それによってCO₂排出が増大する、という想定は時代の流れに沿っていない。IBM、リコー、キャノンなどのグローバルな企業は、グローバルにCO₂を削減しようとしており、それが世界市場をリードしていく産業となるのである。

P.13 （エネルギー関係諸税の負担）

揮発油税、石油石炭税など既存のエネルギー関係所税は、いずれも環境負荷の低減を目的としたものではなく、「エネルギー対策」「道路整備」「空港整備等」の財源確保を目的としている。また、炭素排出に応じて課税される炭素税であれば、炭素排出が環境に不可を与えて、良くないことだ、炭素排出は避けるべきことだという、教育的効果が見込まれる。既存のエネルギー諸税には、その効果はない。よって、炭素税(対策税)とは異質のもので、同じレベルで議論する類のものではない。

P.15 （課税段階・納税義務者）

下流課税のメリットとして、エネルギーの最終消費者である各個人や企業の支払う環境税額がわかりやすく、CO₂排出削減努力を促すのに有効、ガソリンスタンドなどの領収書に炭素税額を明記することによって、自分が地球に与えている環境負荷を知ることができ、教育的効果があることを追加してほしい。また、企業への負担軽減を含む協定や、大規模事業者が行う国内排出量取引制度などと組み合わせやすいことも、付け加えるべきである。

P.16 （税率の水準）

低率でも、早期に導入すれば効果は徐々に出てくる。環境NGOである炭素税研究会では、当初03年4月導入予定で、炭素トンあたり6000円を提案してきたが、導入が遅れれば高くせざるを得なくなるとしている。同研究会は2005年4月に導入されるとして、炭素1トンあたり、6000～15000円（ガソリン1リットルあたり約4から10円）とすると、基準ケースに比べ2030万トンC(5.9%)の削減効果があるという試算を出している。

炭素税は、社会を脱温暖化へと向かわせるための社会的枠組みとして理解されるべきであるが、それ単体で政策目標を達成すると考えられるべきではなく、炭素税は制度の性質上、そのような確実性を過度に期待するのは適切でない。あくまで、様々な政策の組み合わせの中で用いられること、即ちポリシーミックスを前提として考えられるべきである。

したがって、この税率の議論に際しては、一定程度のインセンティブ効果が確保できるような税率を設定し、それで足りない分は他の政策努力によって補うことを前提とすべき

である。

P.16 (温暖化対策税の軽減方策)

軽減方策は、明確に CO2 排出削減を実現するために行われるべきである。それは例えばこの分野を優遇すれば CO2 排出削減が実現できるか、という政策的判断に基づくものである。例えばオランダでは、自然エネルギーによるグリーン電力を契約すれば減免措置を受けられ、そのおかげで、グリーン電力が爆発的に広がった。また省エネに貢献するコージェネレーション、再生可能自然エネルギー、地域熱供給、発電用天然ガス、公共交通の燃料、などが、ヨーロッパ諸国では軽減の対象となっている。

産業の競争力を考慮した軽減措置もある(ドイツ)が、軽減措置を実施する場合には、一定の CO2 排出削減の目標を掲げ、それを達成した場合など、「協定」を結んでいるもの、あるいは、大規模事業者で国内排出量取引制度に参加しているところ、などに限定する必要がある。

また、税収を、企業の減税に使う、などの税収中立制度も含め、いかに企業の負担感を減らし、公平性を確保し、確実な削減量を担保することができるかは、税の制度設計いかににかかっている。産業界、市民を含めたあらゆるステークホルダーの参加を確保し、透明性を持った議論を行ない、炭素税のあり方を決定していくべきである。

(3) 税収の使途

P18 (使途の内容)

基本的に、税の制度として、温暖化対策税の税収は、一般財源にするべき。

そして減税や、社会保険負担低減などの形で、税収中立にするような仕組みにしたほうが、社会的に受け入れられやすいと考える。

ここでは、税収を温暖化対策に使うことのみがかかれており、これでは増税一本である。企業の減税、社会保険料の軽減、低所得者層への逆進性軽減措置などに使う、税収中立のオプションには触れられていない。

8月6日の小委員会では、今までの「温暖化対策」予算では、「温暖化対策」という名目のもと、温暖化防止どころか、温暖化を進めてしまうような道路整備などに使われている例が多い事が明らかにされた。温暖化対策税が温暖化対策に使われる場合には、多くの対策オプションの中から、CO2削減効果が高く、かつ他の環境負荷が低いものを選び、原子力、大規模水力ダムなど温暖化以外の環境負荷の高いものに税収が当てられないようにしなければならない。

また、ここでは吸収源の3.9%について、多く述べられているが、税収はこれを確保するために使われるべきではない。もし温暖化対策のために税収を使うのであれば、これは排出源対策に使われるべきである。それは吸収源と違って確実性があり、永続性があるからである。

でも一方で、森林がバイオマスエネルギーとして利用されると化石燃料の抑制効果があり、木材・木質系材料として使われると省エネ効果があるので、こうした利用法は排出源対策といえる。バイオマスエネルギー利用を促進するためには、それによる発電電力を電力会社がコストに見合った価格で買い取ってくれるシステムが必要である。それには国の政策が求められる。