

温暖化対策税制に関する考え方及び留意点（素案）

1. はじめに

- 本小委員会においては、地球温暖化防止のための税制及びこれに関連する施策を総合的に検討するという立場から、中央環境審議会地球環境部会等における地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しの議論を踏まえつつ、温暖化対策税制と他の施策を比較し、温暖化対策税制が他の施策に比べて、どのような長所や短所を持っているかということや個別具体の論点について議論してきた。

2. 基本的考え方

- 今年8月に取りまとめられた、「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」（以下「中間取りまとめ」という。）においては、規制、事業者等による自主的取組の促進、教育や普及啓発、京都メカニズム等と温暖化対策税制を別紙のように比較した結果、以下の観点から有力な追加的施策であり、効果があるとされた。

一公平性、透明性、効率性、確実性の視点に照らし、有力な追加的施策である。

- ・ 公平性・透明性：温室効果ガスを排出する「全ての」主体に対して広く排出量に応じた負担を求め得る。
- ・ 効率性：課税される者は、削減費用が税の支払い額よりも安い対策を実施するインセンティブが働く。
- ・ 確実性：家庭や中小事業者を対象とする場合、執行面等も併せて考慮すれば、相対的に確実性が高い効果を見込むことができる、また必要な対策の実施の確実性を高めるために税収の活用も検討に値する課題である。

一温暖化対策税制には、より排出量の少ない設備や機器などへの代替や、化石燃料の使用等の削減、省エネ技術の研究開発等を促す価格インセンティブ効果、税収を温暖化対策の財源として活用することによる財源効果、国民一人一人が税の負担を感じることでより温暖化対策の必要性を感じてもらおうアナウンスメント効果の3つの効果がある。

- 温暖化対策税制の制度設計においては、こうした温暖化対策税制の長所が生きるように、税を含む各種の施策の長所を活かして、それぞれの施策の短所を他の施策によって補うように有機的に組み合わせるべきである。

- また、こうした長所の中でも、特に、すべての主体に対して、対策を求めることができる数少ない手段であるという温暖化対策税制の長所は、非常に重要である。このため、企業や国民全員が温暖化対策に参加していく仕組みの構築を目指すということが第一にあるべきである。

3. 効果

1) エネルギー価格が需要に与える影響

○ エネルギー価格の変動が消費等需要に与える影響についての分析から、エネルギーの価格変動が需要に与える影響は、短期では現れにくいですが、電気製品・設備の買替え時など中長期的には効果があることが示されている。

○ 具体的には、エネルギー価格が1%増加した場合、エネルギー消費量（需要量）は、1年後には0.2%程度減少し、7～8年後には、0.5%程度減少するとの試算がある。

表1 わが国におけるエネルギー最終消費の価格弾力性

部門別エネルギー 最終消費 ※ () 内は、全消費量に 占める割合	短期（1年）の場合			長期（7～8年）の場合		
	価格弾力性 (A)	課税による 価格上昇率 (B)	エネルギー消 費の減少率 (A) × (B)	価格弾力性 (A)	課税による価 格上昇率 (B)	エネルギー消 費の減少率 (A) × (B)
産業部門(0.4841) 【実質電力価格】	-0.183	2.7%	0.5%	-0.614	2.7%	1.7%
民生家庭部門(0.1460) 【実質電力価格】	-0.129	1.7%	0.2%	-0.129	1.7%	0.2%
民生業務部門(0.1228) 【実質電力価格】	-0.214	2.7%	0.6%	-0.435	2.7%	1.2%
旅客運輸部門(0.1545) 【実質ガソリン価格】	-0.143	2.1%	0.3%	-0.521	2.1%	1.1%
貨物運輸部門(0.0925) 【実質ガソリン価格】	-0.217	2.1%	0.5%	-0.695	2.1%	1.4%
総計	-0.175	2.5%	0.4%	-0.515	2.5%	1.3%

(注1) 消費の価格弾力性とは、価格の1%の変化が引き起こす消費量の百分率を表す。

(注2) 各部門の価格弾力性は、各部門のエネルギー最終消費量について、実質電力単価又は実質ガソリン卸売価格を説明変数として分析した。年次データにより、1978～2000年の推定期間で推定を行った。

(注3) 課税による価格上昇等の計算に用いたデータは、電力、ガソリンの料金は2003年第四半期データ。産業用電力：14.4円/kWh、家庭用電力：21.8円/kWh、ガソリン：108円/ℓ

(注4) 税率は3,600円/t-C

(注5) 総計は、部門ごとの全消費量に占める割合と弾性値等の加重平均を取ったもの。

(第8回施策総合企画小委員会への天野委員提出資料を基に環境省にて作成。)

表2 わが国における民生家庭部門の電力消費の価格弾力性

部門	短期（1年）の場合			長期（7年）の場合		
	価格弾力性 （A）	課税による 価格上昇率 （B）	エネルギー消 費の減少率 （A）×（B）	価格弾力性 （A）	課税による価 格上昇率 （B）	エネルギー消 費の減少率 （A）×（B）
民生家庭部門電力消費 【実質電力価格】	-0.202	1.7%	0.3%	-0.651	1.6%	1.0%

（注1）価格弾力性は、民生家庭部門の電力消費量について、実質電力消費者物価指数を説明変数として分析した。
年次データにより、1980～2002年の推定期間で推定を行った。

（注2）電力、ガソリンの料金は2003年第四半期データ。産業用電力：14.4円/kWh、家庭用電力：21.8円/kWh、ガソリン：108円/ℓ

（注3）税率は3,600円/t-C

（注4）説明変数の追加、変更などにより、結果の精度を上げることが課題である。

（環境省試算）

2）世論調査等における温暖化対策税制の効果

例1）最近の世論調査の結果では、「仮に電気やガソリンの値段が上がった場合、あなたは節約への気持ちが強くなると思いますか。」という問いに対し、87.0%の人が「節約する気持ちが強くなる。」としている。

また、「あなたのお持ちになっている家電製品や車が、買換の時期に来たとします。仮に電気やガソリンの値段が上がった場合、あなたはどうしますか。」という問いに対して、83.2%の人が「価格が多少高くても省エネ型の製品や燃費のよい車を選ぶ」としている。

（平成16年10月16日（土）～17日（日）の電話世論調査（環境省総合環境政策局による世論調査）

例2）「平均的な世帯で毎月460円（注）程度の光熱費が上がるような温暖化対策税が導入された場合、光熱費全体が増えないようエネルギーを節約する」とする者は、約8割（79.8%）である。（注：炭素トン当たり3,400円の温暖化対策税を導入した場合の1世帯当たりの月額負担額）

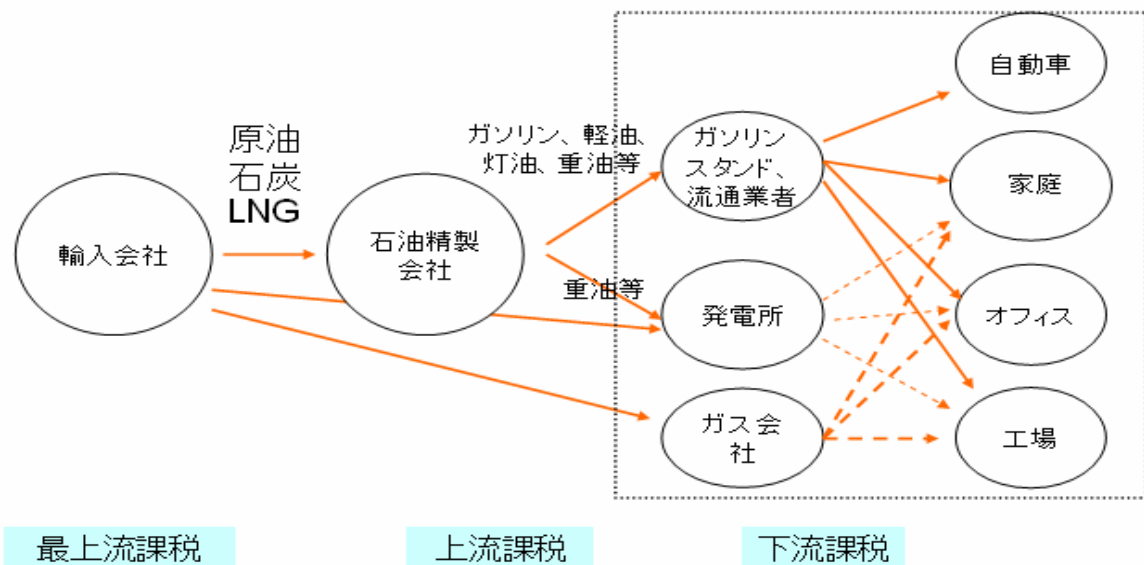
4. 課税標準、税率の水準

- 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べきである。
- 既に温暖化対策税制を導入している欧州諸国においては、税率は相対的に高く、税収は社会保険料や一般財源に充てられている場合が多い。しかし、相対的に低い税率の温暖化対策税制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。
- いずれにせよ、税率の具体的な水準は、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制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。

5. 課税段階

- 温暖化対策税制を導入するとした場合、最終的な負担者はエネルギーの最終消費者とすべきであるものの、課税段階、納税義務者は、化石燃料の多様な流通経路に即し、様々な形が考えられ、基本的類型としては、以下のように、最上流、上流、下流といった形が考えられる。
- また、これらと並んで、これらを組み合わせる課税（ハイブリッド課税）も考えられる。

	最上流課税	上流課税	下流課税
	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	化石燃料の製造場からの出荷時点での課税	化石燃料の消費者への供給時点での課税
課税物件(例)	・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	・石炭、石油製品(ガソリン、重油、軽油等)、都市ガス
課税標準(例)	・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	・石炭、石油製品、都市ガスの消費量(又は消費者への販売量)
納税義務者(例)	・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	・石炭、石油製品、都市ガスの消費者(又は消費者への販売者)
既存の化石燃料課税の例	石油石炭税(国税)	揮発油税(国税)	・石油ガス税(国税) ・航空機燃料税(国税) ・軽油引取税(都道府県税) (軽油の引取に対して課税)



○ 上記の課税段階について、長所、短所を整理すると以下のとおりとなる。

		最上流課税又は上流課税	下流課税
評価基準	①税の価格インセンティブ効果	<ul style="list-style-type: none"> ○ 最上流・上流段階から化石燃料の消費者への税額の転嫁が必要。 ○ 税の負担を実感しやすくするため、化石燃料の販売店が領収証に税額を表示することが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 化石燃料の消費者が申告納税する場合は、上流等からの課税転嫁の問題はない。 ○ 化石燃料の販売店が、納税義務者となる場合に、消費者が税の負担を実感しやすくするためには、販売店が、領収書に税額を表示することが考えられる。
	②減免・還付措置	<ul style="list-style-type: none"> ○ 下流・排出段階に位置する化石燃料の消費者（温室効果ガスの排出者）に対して、最上流・上流段階で課税した税の減免・還付措置を講ずることは、既存税の例に照らすと、制度設計上困難となる。 <ul style="list-style-type: none"> → その場合、下流・排出段階に位置する税負担を軽減すべき者に対しては、歳出面での補助金等により、負担軽減を図ることが考えられる。 ○ また、特定用途についての減免・還付措置は、課税する段階において、課税時又は事後的に当該用途を特定することが可能であれば、制度設計可能であるが、流通経路が長い場合には、事務が非常に煩雑になる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 下流・排出段階に位置する税負担を軽減すべき者に対して、税の減免・還付措置を講ずることは、制度的に可能。 ○ また、特定用途についての減免・還付措置は、課税する段階において、課税時又は事後的に、当該用途を特定することが可能であれば、制度設計可能。
	③徴税事務の執行可能性	<ul style="list-style-type: none"> ○ 納税義務者は比較的少数であり、また、既存税の制度を活用することが可能であり、効率的な執行が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 活用できる既存の国税の制度がほとんどないため新たな仕組みの構築が必要。また、納税義務者が多数にのぼる。 ○ 把握が必要な課税場が多数に昇り、徴税漏れの問題が生じ易い。

- 温暖化対策税制については、業務、家庭、運輸部門に対する効果が重要であり、これらの効果が最大限発揮されるものとするべきである。この場合、エネルギー消費者が税の負担を意識しやすくし、また、軽減の措置の実施を容易にする観点から、適切な徴税が行われる限りにおいて下流課税を採用し、これと上流課税と組み合わせたハイブリッド課税とすることが考えられる。
- 上流課税を行う燃料種については、価格の転嫁が確実に行われる仕組み、価格が転嫁されていることを消費者が確実に実感できる仕組みを構築する必要がある。
- 下流課税を行う燃料種については、電気や都市ガスへの課税等の形を含めた特別徴収義務者の設定による行政コストの縮減を検討すべきである。
- 電気課税を採用する場合、①電力供給会社の電源構成に応じた課税、②全国の電源構成に応じた課税のいずれかが考えられる。どの方式を選ぶかについてはその効果・影響、公平性等の観点から検討する必要がある。

6. 軽減方策

諸外国の軽減措置を分類すると、(1) 温室効果ガスを排出しないもの、(2) 国際競争力、産業構造の激変緩和への対応等産業活動への配慮として行っているもの、(3) 低所得者層対策として行っているもの、(4) 中小企業者に対する配慮としておこなっているもの(5) 温暖化対策の観点から行っているもの、(6) その他に分類することができる。

(1) 温室効果ガスを排出しないもの

	○原料用途は免税【イギリス：気候変動税、フィンランド：CO2税】
--	----------------------------------

(2) 国際競争力、産業構造の激変緩和への対応等産業活動への配慮として行っているもの

横断的	<ul style="list-style-type: none"> ○ 転換部門の石炭消費は免税【デンマーク：CO2 税】 ○ 石炭は非課税【ドイツ】 ● 製造業において、税負担が環境税制改革に伴う年金保険料の引き下げ分を一定量超える場合に、超過分を還付【ドイツ：鉱油税及び電気税】 ○ 税負担額が社会保険料軽減額分の 1.2 倍を上回る場合、上回った部分の 95%は払わなくてよい。【ドイツ】
製造業	<ul style="list-style-type: none"> ○ 鉱工業、製造業等は電力消費税を軽減【フィンランド：電気消費税】 ○ 鉱物等、石炭、石油コークス、セメント、ガラス等の生産過程用途は減免【スウェーデン：CO2 税】 ○ 紙・パルプ産業、魚肉加工業は軽減【ノルウェー：CO2 税】 ○ セメント製造業・加工産業で使用される石炭・コークスは免税【ノルウェー：CO2 税】
業務	<ul style="list-style-type: none"> ● 製造業への熱供給事業者はCO2税の一部を払い戻し【スウェーデン：CO2税】 ○ 製造業者、公益事業者等の発電用燃料は鉱油税引き上げ分を免除【ドイツ：鉱油税】
農林水産業	<ul style="list-style-type: none"> ○ 温室園芸業等は電力消費税を軽減【フィンランド：電気消費税】 ● 農林業、養殖業への熱供給事業者はCO2税の一部を払い戻し【スウェーデン：CO2税】 ○ 遠洋漁業部門、近海漁業部門における船舶用燃料は免税【ノルウェー：CO2 税】 ○ 漁業船舶用は免税【デンマーク：CO2 税】 ○ 温室園芸業で用いる天然ガスは非課税【オランダ：エネルギー規制税】 ● 農林業は軽減（鉱油税引き上げ分の 80%に相当する払い戻し等）【ドイツ：鉱油税】 ○ 農林業者の発電用燃料は鉱油税引き上げ分を免除【ドイツ：鉱油税】 ○ 農林業は軽減(鉱油税引き上げ分の 40%に相当する払戻等)【ドイツ：鉱油税】 ○ 園芸生産者は 50%に軽減【イギリス：気候変動税】
運輸	<ul style="list-style-type: none"> ○ 船舶、ボートに軽減【スウェーデン：CO2 税】 ○ 国内航空部門、供給船 (supply fleet) 、国内海運業は減免【ノルウェー：CO2 税】

(3) 低所得者層対策として行っているもの

家庭	<ul style="list-style-type: none"> ○ 天然ガス、電力消費は、課税対象の下限を設定【オランダ：エネルギー規制税】 ○ 家庭用の供給、非営利活動のための慈善用供給は課税対象外【イギリス：気候変動税】 ○ (低所得者層の使用が多い)夜間蓄熱式暖房で使用する場合 50%に軽減【ドイツ：電気税】
----	--

(4) 中小事業者に対する配慮として行っているもの

中小事業者	<ul style="list-style-type: none"> ○ 天然ガス、電力消費は課税対象の下限を設定【オランダ：エネルギー規制税】 ○ 2MW までの自家発電は非課税【ドイツ：電気税】 ○ 零細製造業は軽減(鉱油税引き上げ分の 40%に相当する払戻等)【ドイツ：鉱油税】 ○ 少量の燃料、電力供給は課税対象外【イギリス：気候変動税】
-------	---

(5) 温暖化対策の観点から行っているもの

再生可能エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> ○ 風力、木材燃料等による発電は還付【フィンランド：CO2税】 ○ 再生可能エネルギーによる発電は免税【ドイツ：電気税、オランダ：エネルギー規制税】 ○ 再生可能資源による発電は免税【イギリス：気候変動税】
天然ガス	<ul style="list-style-type: none"> ○ 天然ガスは軽減【フィンランド：CO2 税】 ○ 天然ガス(本土消費分)は免税【ノルウェー：CO2 税】 ○ 発電用の天然ガスは免税【オランダ：エネルギー規制税】 ○ 1999 年 12 月 31 日以降に設置された高効率コンバインドサイクルガスタービン発電は免税(10 年間)【ドイツ：鉱油税】
コージェネレーション(CHP)	<ul style="list-style-type: none"> ○ CHPによる発電は還付【フィンランド：CO2税】 ○ CHP に用いる燃料は軽減【スウェーデン：CO2 税】 ○ 月間稼働率 70%を超える CHP は免税【ドイツ：鉱油税】 ○ 高効率 CHP 発電は免税【イギリス：気候変動税】
公共交通機関	<ul style="list-style-type: none"> ○ 鉄道は免税【ノルウェー：CO2 税】 ○ 鉄道で消費される電気は免税【フィンランド：電気消費税】 ○ 鉄道輸送用燃料(ガソリン以外)を減税【スウェーデン：CO2 税】 ○ 公共交通用の一部燃料(urtra-light diesel, gas)は免税【デンマーク：CO2 税】 ○ 公共交通機関で消費される燃料油は鉱油税の引き上げ分を軽減【ドイツ：鉱油税】 ○ トロリーバスによる輸送又は鉄道輸送の車両運行で消費される電気は 50%に軽減【ドイツ：電気税】 ○ 公共交通機関のエネルギー消費は免税【イギリス：気候変動税】
協定締結者	<ul style="list-style-type: none"> ○ 政府とエネルギー効率改善の協定を締結した企業への税率軽減【デンマーク：CO2 税】 ○ 気候変動協定締結により 80%を減税【イギリス：気候変動税】
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○ 環境配慮型燃料の開発プロジェクトで使用される燃料は、エネルギー税又は CO2 税の減額又は免除【スウェーデン：CO2 税】 ○ 地域熱供給は免税【オランダ：エネルギー規制税】 ○ ガソリン、軽油は硫黄含有量に応じた税率【ドイツ：鉱油税】

(6) その他

	<ul style="list-style-type: none">○ 博物館、美術館で使用する燃料は免税【ノルウェー：CO2 税】○ NATOで使用する燃料は免税【ノルウェー：CO2 税】○ 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免税（5年間）【イギリス：気候変動税】
--	---

- 中間取りまとめにおいては、国際競争力や産業構造の激変緩和への対応の観点などから軽減措置を検討すべきとされている。
- 諸外国の例、経済の実態に照らしつつ、軽減についての基準を検討すると以下のとおりとなる。
 - i 国際競争力、産業構造の激変緩和への対応等産業活動への配慮を行うもの
課税による経済的・国際的影響が大きい業種、例えば、支出に占めるエネルギーコスト比率が高い業種や、原料炭やコークス等代替が非常に困難であるものに対しては、税の軽減が行われている諸外国の制度や我が国の実情等を踏まえつつ、負担軽減を図っていく必要がある。
 - ii 低所得者層、中小企業者層に対する配慮が必要なもの
光熱費等には所得に対する逆進性が見受けられることを考慮し、消費税導入以前に施行されていた電気税・ガス税において低所得者層に配慮等するため免税点が設けられていたことにも留意しながら、温暖化対策税制においても、低所得者層に対して負担軽減の配慮を行う必要がある。
また、既存税制においても、中小企業への経済的影響を緩和するために軽減措置を設けているケースがあり、温暖化対策税制においても、中小企業に対する配慮について検討する必要がある。
 - iii 温暖化対策の観点から行うもの
温暖化対策に資する観点から行う軽減策等に関しては、排出削減努力を行う者に対しては税を軽減することなどが考えられる。
 - iv 温室効果ガスを排出しないもの
例えば、ナフサは、プラスチックの原料として使われる場合、燃焼に伴う二酸化炭素の排出は行われない。化石燃料の消費に着目して課税する場合でも、このようなケースは、免税することが適当である。

7. 税収の使途

○ 温暖化対策税制の税収の活用方法を検討する場合、以下のような形が考えられる。

- ① その全てを温暖化対策の財源として活用する。
- ② 一般財源として幅広い目的に活用する
- ③ 温暖化対策の財源とするとともに、一般財源として幅広い目的に活用する。

○ 諸外国の温暖化対策税制における主な税収の使途は以下のとおりである。

国名	使途の例
フィンランド	○一般財源（所得税等の減収分に活用）
スウェーデン	○一般財源（所得税等の減収分に活用）
ノルウェー	○一般財源
デンマーク	○一般財源 （民生部門からの税収は、石油等の個別消費税の減税に充当。産業部門からの税収は、雇用者の社会保険負担の軽減、中小企業用補助金、省エネ投資補助等として産業部門に還元）
オランダ	【一般燃料税】 ○ 一般財源
	【エネルギー規制税】 ○ 他の税の軽減や省エネ等に対する財政的措置を通じて、課税対象部門（家庭及び企業）にそれぞれの納税額に応じて還元。
ドイツ	○ 税収のうち、 90%弱 を雇用者、被雇用者両方の年金保険料負担の軽減に用いる。 ○ 残りは、再生可能エネルギーの普及等温暖化対策に使用している。
イタリア	○ 一般財源（社会保険負担の軽減、エネルギー効率を高めるための設備投資への補助等に活用。）
イギリス	○ 税収の大半（約 80% ）は、雇用者の年金保険料負担額の引き下げ（ 0.3% ）により産業部門に還元。 ○ カーボントラスト（政府の設立した独立の非営利企業）等がエネルギー効率対策事業を実施。 ○ 省エネ投資に対する資本控除拡大制度実施の財源に充当。

(1) 税収の使途として考えられる温暖化対策の例について

- 温暖化対策税制の税収を温暖化対策に充てる場合、どのようなものに充てるかについては、京都議定書の6%削減約束達成のためにどのような対策が必要となるかを踏まえて検討する必要がある。
- 必要となる対策は、「地球温暖化対策推進大綱」の評価・見直し作業において明らかにされることになる。
これらの対策の中には、規制や自主的取組によって実効性が上がるものもあれば、確実性をより高めるために、経済的措置による促進策が必要となるものもある。
具体的には、以下の要件に該当するかどうかという視点から追加的財源の必要性を検討して、温暖化対策税制の税収の使途を検討すべきである。
 - ①今後大幅な普及・導入が必要なため、追加的財政支援が必要と考えられるもの
 - ②大きな削減量が見込まれているもの、ないし現状では普及・導入が補助制度に支えられておりその継続・拡大が必要と考えられるもの
 - ③削減対策としての費用対効果が高いため、ないし先行導入の必要性が高いため、支援措置を講じていくことが適当と考えられるもの
- このような考え方により、温暖化対策税制の税収を充てるべき対策として考えられる対策は以下のとおりである。

世界最高水準のグリーンな交通の実現

- －低公害車、低燃費車の購入促進
- －鉄道へのモーダルシフトの促進

環境設備支援と環境産業の育成

- －省エネ機器の購入促進
- －ビルの省エネ改修（ESCO事業等）の促進
- －太陽光発電装置の導入促進

豊かで環境に優しい生活の実現

- －省エネ機器の購入促進
- －住宅の断熱向上
- －太陽光発電装置、燃料電池の導入促進

クリーンエネルギーへの転換

- －風力、太陽光、バイオマスなど新エネルギーの促進
- －天然ガス火力の設備利用率の向上

費用対効果の良い代替フロン等3ガス対策の推進

緑の国づくり（森林対策）

京都メカニズムの有効活用

- このほか、地球温暖化対策は、中長期的取組が必要であることから、技術開発、都市構造の転換、環境教育等に温暖化対策税制の税収を充てることが考えられる。
- また、普及啓発については、例えば、環境省において平成16年度は、約11億円の予算を用い、以下の事業が行われているが、今後とも一層の施策の充実が望まれる。
 - ・ 放送局、新聞社など、広域的な情報発信を業務としているマスコミと連動した普及啓発
 - ・ 国民一人ひとりが自らのライフスタイルを「環のくらし」に転換することを目指した、ホームページによる情報提供や消灯キャンペーン
 - ・ 地方自治体が行う新聞、雑誌、放送等のマスコミ媒体を利用した普及啓発への補助
 - ・ 都道府県地球温暖化防止活動推進センターが行う、シンポジウム、セミナー等の普及啓発・広報への補助

(2) 既存の温暖化対策関係予算の見直しについて

- 既存の地球温暖化対策推進大綱関連予算としては、平成16年度において1兆2586億円が計上されている。これらの予算は、①地球温暖化対策を主な目的とすると考えられるものと、②地球温暖化対策として位置づけられ温室効果ガスの削減に効果があるものを、に分けられる。このうち、②が全体の77%となっているが、これらの予算は、元々温暖化防止とは別の目的から予算化されたものであり、温暖化防止効果の高低をもって予算を増減することは容易ではない。
- こうした観点からみると、既存の地球温暖化対策推進大綱関連予算に加えて、新たな財源を検討することが必要であろう。
- 既存の温暖化対策に使われている予算は、中央環境審議会地球環境部会における地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しにおいて、その効果が、その他の規制的手法、自主的取組などと同様検証されているところであるが、温暖化対策税制の税収の活用の対象となる対策についてもしっかりとした評価が行われる必要がある。

(3) 目的税・特定財源に関する考え方

- 目的税・特定財源は、会計区分が明確となり、特定目的の財源確保に有効な仕組みではあるが、一方では資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化の一因となるといわれている。また、租税の基本的な考え方に照らすと、目的税・特定財源ではなく、一般財源とすることが基本的には望ましいとされている。
- 温暖化対策税制の設計に際しては、目的税・特定財源とし、税収を特別会計に繰り入れるということも考えられるが、一般財源として税収を一般会計に繰り入れた上、これを温暖化対策のための補助金や他の税の減税財源として明確にすることも、目的税や特定財源とすることと同様の効果を発揮し得ると考えられる。

(4) 地球温暖化対策における地方公共団体の役割

- 地球温暖化対策の推進に関する法律等において掲げられている温暖化対策における地方公共団体の役割や、地方において実施されている温暖化対策の現状等を踏まえれば、温暖化対策税制と地方の温暖化対策についての考え方は以下のとおり整理することができる。
 - － 温暖化対策税制を導入し、その税収を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べきものであるとき（例えば、地域の森林管理等）は、その財源の確保を図るため、税収の一定割合を地方の財源とする必要があると考えられる。
 - － 税財政における国と地方の関係についての現在の議論も踏まえると、可能な限り地方公共団体の自主性を損なわないようにする必要があるが、税収の一定割合を地方の財源とする場合には、国と同様に、当該財源が確実に温暖化対策に用いられるような措置を講じるべきである。

8. エネルギー関係諸税との関係

○ エネルギー関係諸税の中には、揮発油（ガソリン）を課税対象とする揮発油税及び地方道路税、自動車用の石油ガス（LPG）を課税対象とする石油ガス税、軽油（ディーゼル燃料）の引取りを課税対象とする軽油引取税があり、その税込の全額又は一部を国・地方の道路整備財源に充てることとされている。

また、このほか、航空機燃料を課税対象とする航空機燃料税、原油や輸入石油製品などを課税対象とする石油石炭税、一般電気事業者の販売電気を課税対象とする電源開発促進税があり、それぞれ空港整備財源、エネルギー対策、電源開発対策に充てることとされている。

<既存エネルギー関係諸税>

名称	課税主体	課税物件	税率	税 収 (16年度予算)	使 途	予 算 額 (平成16年度)
揮発油税	国	揮発油 (ガソリン)	48,600円/kl	28,362億円	道路整備(国の財源)	道路整備 41,770億円 (国分) 大綱予算 6億円
地方道路税			5,200円/kl	3,035億円	道路整備 (全額を地方の財源として譲与)	
石油ガス税	国	自動車用 石油ガス (LPG)	17.5円/kg	280億円	道路整備 (1/2は国の財源。1/2は地方の財源として譲与。)	
軽油引取税	都道府県	軽油	32,100円/kl	10,750億円	道路整備(地方財源)	
航空機燃料税	国	航空機燃料	26,000円/kl	1,064億円	空港整備等 (11/13は国の財源。2/13は地方財源として譲与。)	空港整備等 4,722億円(国分) 大綱予算 0.1億円
石油石炭税	国	原油、輸入 石油製品	2,040円/kl	4,770億円	石油対策(国家備蓄、石油開発等)及びエネルギー需給構造高度化対策(新エネルギー対策等) (国の財源)	石油対策及びエネルギー需給構造高度化対策 6,242億円 大綱予算 1,771億円
		輸入LPG	800円/t			
		国産天然 ガス	840円/t			
		輸入LNG				
石炭	230円/t					
電源開発促進税	国	一般電気事業者の 販売電気	425円/ 1000kwh	3,593億円	電源立地対策・電源利用対策 (国の財源)	電源立地対策・電源利用対策 5,033億円 大綱予算 3,170億円

○ これらの既存エネルギー関係諸税と温暖化対策税制とは、歳入、歳出について次のように比較される。

	歳入	歳出
揮発油税 地方道路税 石油ガス税 軽油引取税	<ul style="list-style-type: none"> ○ 道路整備の費用を利用者が負担するという受益者負担の考え方の下に課税。 ○ 揮発油等の炭素分に着目して課税されているものではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 道路整備費用に充てられる。(特定財源) ○ 道路特会の予算の中で大綱予算に位置付けられているものは、6億円(16年度予算)
航空機燃料税	<ul style="list-style-type: none"> ○ 空港整備の費用を利用者が負担するという受益者負担の考え方の下に課税。 ○ 航空機燃料の炭素分に着目して課税されているものではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 空港整備費用に充てられる。(特定財源) ○ 空港特会の予算の中で大綱予算に位置付けられているものは、0.1億円(16年度予算)
石油石炭税	<ul style="list-style-type: none"> ○ エネルギー対策の費用をエネルギー利用者が負担するという受益者負担の考え方の下に課税。 ○ 税率の中には、炭素税的な要素があるとされる。ただし、税率は、化石燃料の炭素含有量に比例したものとはなっていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ エネルギー対策費用に充てられる。(特定財源) ○ ただし、税收の一部については、石油特会法の規定によりCO₂排出抑制のための施策に充てることとされており、その部分は環境大臣も所管している。(環境省所管分は、125億円(16年度予算。大綱予算に該当)) ○ 石油特会の予算の中で大綱予算に位置付けられているものは、約1800億円(16年度予算)
電源開発促進税	<ul style="list-style-type: none"> ○ 電源開発の費用を電気利用者が負担するという受益者負担の考え方の下に課税。 ○ 発電用燃料の炭素分に着目して課税されているものではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 電源開発費用に充てられる。(特定財源) ○ なお、税收の一部については、新エネ対策に充てられており、その部分は、平成19年度までに石油特会に移行し、石油石炭税の使途となる予定とされている。 ○ 電源特会の予算の中で大綱予算に位置付けられているものは、約3200億円(16年度予算)
温暖化対策税制	<ul style="list-style-type: none"> ○ CO₂の排出者に汚染者負担の原則を踏まえた公平な負担を求めるという考え方の下に課税。 ○ 税率は、化石燃料の炭素含有量に比例したものとなる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 次のような使途に充てることが考えられる。 <ul style="list-style-type: none"> ①温暖化対策 ②一般財源 ③温暖化対策＋一般財源

- 既存エネルギー関係諸税に対する温暖化対策税制の位置付けに関しては、温暖化対策税制は、既存エネルギー関係諸税の価格効果や財源効果といった効果も含めて既存の施策では不十分である場合の追加的施策として検討されているものであることに留意する必要がある。
- 既存エネルギー関係諸税は、受益者負担の考え方の下に課税されており、歳入においては、化石燃料の炭素分に着目して課税されているものではないため、税率が炭素含有量に応じたものとなっていない。また、歳出においては、税収は道路整備、空港整備、エネルギー対策、電源開発といったそれぞれの目的に充てること（特定財源）とされており、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。このように、既存エネルギー関係諸税は、歳入、歳出における考え方、内容が温暖化対策税制とは異なるものである。
- 石油石炭税は、歳入、歳出における考え方、内容が温暖化対策税制とは異なるが、石油石炭税の税率の中には炭素税的な要素があり、また、石油石炭税の税収の一部がCO₂排出抑制のための施策に充てられていることから、部分的に見れば、温暖化対策税制に類似する割合が高い部分があり、温暖化対策税制との関係について所要の整理を検討していく必要があると考えられる。

温室効果ガス削減のための政策手法の比較

	事業者等による自主的取組の促進	情報提供、教育、普及啓発	規 制	補助金、租税特別措置等	税・課徴金	国内排出量取引	京都メカニズム
具体的な政策手法(例)	<ul style="list-style-type: none"> 取組状況の評価 環境報告書の作成促進 排出量や取組状況の公表の促進 	<ul style="list-style-type: none"> 環境ラベリングによる消費者に対する情報提供 普及・啓発 環境教育・学習 	<ul style="list-style-type: none"> 省エネ法に基づく工場 事業場規制 製品等(自動車、家電等)に対する規制 	<ul style="list-style-type: none"> 特定の施設等に対する補助金、租税特別措置 削減量に着目した補助金、租税特別措置 	<ul style="list-style-type: none"> 温暖化対策税・課徴金 低率の温暖化対策税・課徴金 	<ul style="list-style-type: none"> 義務的な国内排出量取引 	<ul style="list-style-type: none"> 共同実施 CDM 国際排出量取引
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 自主的に取り組む者のみが対策を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 環境に意識の高い者のみが対策を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 多数の小規模な発生源(家庭や中小事業者)を規制することは困難。このため、対象は大規模な発生源に限られる。 	<ul style="list-style-type: none"> 補助対象を施設類型等で特定する従来型の助成措置では、限られた対象のみしか促進することができない。 削減量に着目した支援措置を講ずることと公平性の基準を満たす。 	<ul style="list-style-type: none"> 温室効果ガスを排出する全ての主体に対策への関わりを求め得る(特に、一般家庭や自動車利用にまで実効性の高い影響を及ぼしうる施策は税の他にない)。 排出量に比例して税額が課される従量課税の場合には、理念的に汚染者負担の原則に合致し、一つの公平性の基準を満たす。 特に上流課税で税の転嫁が円滑になされない場合には、一般家庭等の対策への関わりが小さくなり得る。 所得に対して逆進的。 	<p>排出枠の設定方法について</p> <ul style="list-style-type: none"> 過去の排出量に基づく場合には、新規参入者との関係等の観点から公平性に課題あり。 オークションによる場合には汚染者負担の原則に合致する。 家庭や中小事業者を含む多数の小規模な発生源にまで適用することは困難。このため、対象は大規模な発生源に限られる。 	<ul style="list-style-type: none"> 京都メカニズムによるクレジットを誰がどのように負担するかにより異なり、課題あり。
効率性	<ul style="list-style-type: none"> 自己の取組について詳細な情報をもつ事業者が選択的かつ費用効果的な対応を行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 生活者等が選択的に対応を行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 個々の規制対象の削減費用の差異は無視されるため、社会全体としての削減費用は最小化されず、生産性の低い企業が過大に生産し、生産性の高い企業が過小に生産する可能性がある。 対策を講ずる側の対応の柔軟性に限度がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 補助対象を施設類型等で特定する従来型の助成措置では、助成すべき技術等の選択が必ずしも効率性の観点から行われるとは限らない。 削減量に着目した支援措置を講ずることと事業者や国民が選択的かつ費用効果的な対応を行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 市場メカニズムを通じて、各主体それぞれがおかれた条件に応じて合理的に対応するため、多数の排出源であっても、社会全体として最小のコストで削減が行われうる。 自己の取組について詳細な情報をもつ事業者や国民が選択的かつ費用効果的な対応を行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 市場メカニズムを通じて、各主体それぞれがおかれた条件に応じて合理的に対応するため、多数の排出源であっても、社会全体として最小のコストで削減が行われうる。 自己の取組について詳細な情報をもつ主体が選択的かつ費用効果的な対応を行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 開発途上国等に効率のよい削減機会があるため、より低コストで行うことができる。

温室効果ガス削減のための政策手法の比較

	事業者等による自主的取組の促進	情報提供、教育、普及啓発	規制	補助金、租税特別措置等	税・課徴金	国内排出量取引	京都メカニズム
効果・確実性 (全般)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 目標を達成できるだけの対策が確実に行われる保証はない。 ○ 公の政策という観点から見た場合に必要と考えられる目標が設定されるとは限らない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 教育、普及啓発や情報提供による取組の促進効果を定量的に評価することが困難。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 規制対象については確実かつ迅速な効果が期待できる。(但し、規制を満たせば、一般にそれ以上の対策は行われない。) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 従来型の支援措置では、補助や租税特別措置の対象となる設備や製品等の導入が進展することが期待される。 ○ 削減量に着目した支援措置を講ずることとした場合、各主体に対して、一層の排出削減への経済的誘因を与える。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 家庭等を含めた各主体に対して、一層の排出削減への経済的誘因を与える。 ○ 税金の有効な活用により、一層の環境改善に役立てることが可能。 ○ 家庭等を含めた各主体に対して、アナウンスメント効果が期待できる。 ○ 特に上流課税で税の転嫁が円滑になされない場合には、排出削減への効果が減少する可能性あり。 ○ 所定の削減を達成するための税率を設定することは困難。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 排出量取引の対象となる主体(企業/事業場)については、所定の削減を達成する確実かつ迅速な効果がある。 ○ 多数の小規模な発生源(中小事業者)や移動発生源を排出枠取引の対象とするのは困難。 ○ 家庭に排出枠を設定することは困難。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 必要なクレジットが確保できれば、所定の削減量を達成する確実な効果がある。(但し、相当量を確実に購入できるかは相手国や市場に出回るクレジットの量との関係等で不確実。)
	(企業) 産業・業務	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事業者等による自主的取組について、取組状況の評価の実施、公表等により、取組が促進されることが期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 消費者等の意識の高まりにより、事業者等においても取組が促進されることが期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 規制の対象となる主体(企業/事業場)については、所定の削減を達成する確実かつ迅速な効果がある。 ○ 多数の小規模な発生源(中小事業者)や移動発生源を規制することは困難。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 削減量に着目した支援措置を講ずることとした場合、各主体に対して、一層の排出削減への経済的誘因を与える。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 排出量取引の対象となる主体(企業/事業場)については、所定の削減を達成する確実かつ迅速な効果がある。 ○ 多数の小規模な発生源(中小事業者)や移動発生源を排出枠取引の対象とするのは困難。 	
	運輸		<ul style="list-style-type: none"> ○ 普及啓発や省エネ設備・製品等に関する情報の提供により、生活者等の取組が促進されることが期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 家庭を規制することは困難。 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 所定の削減を達成するための税率を設定することは困難。 	
(個人) 家庭マイカー							
長期的効果	<ul style="list-style-type: none"> ○ 環境低負荷型産業構造に転換させる効果は働かない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 生活者等が、温暖化対策に積極的に取り組む企業の製品や省エネ製品を積極的に購入するようになった場合、環境と経済の好循環が図られる。 ○ 但し、普及啓発等による取組の促進効果を定量的に評価することは困難。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 規制の対象となる設備や製品等について、規制が強化されていく場合には、技術開発に対するインセンティブが働く。(ただし、規制対象となっていない分野は別) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 補助金を交付される分野での技術開発が促進される。 ○ 削減量に着目した支援措置を講ずることとした場合、各主体に対して、排出削減やそのための技術開発のインセンティブが継続的に働き続ける。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。 ○ 補助金がなければ、市場から退場していたであろう産業が、補助金により利潤を生み出すことができようになり、環境低負荷型産業構造への移行が遅れる可能性が大きい。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 温室効果ガスを排出するすべての主体にして、排出削減やそのための技術開発のインセンティブが継続的に働き続ける。 ○ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 排出量取引の対象となる主体に対して、排出削減やそのための技術開発に対するインセンティブ効果が働く。 ○ 排出量取引の対象とならない主体の排出削減や、これらの主体が用いる施設や商品について技術開発のインセンティブが働かない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 世界規模で環境低負荷型の産業構造に転換させる効果が働く。 ○ 国内産業構造を環境低負荷型に転換させる効果は働かない。

温室効果ガス削減のための政策手法の比較

	事業者等による自主的取組	国民に対する情報提供、教育、普及啓発	規 制	補助金、租税特別措置等	税・課徴金	国内排出量取引	京都メカニズム
経済への影響	<ul style="list-style-type: none"> ○ 経済への影響が生じるおそれは低い。(各主体においては、経済影響が生じない範囲でのみ対策が講じられる。) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 生活者による取組が進展することにより、経済への影響が生じることは考えにくい。 ○ 省エネ製品の開発の進展により、経済や雇用への好影響が、一定程度、期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 企業・事業場や施設・製品等について厳しい規制が行われる場合には、経済への影響が生じるおそれがある。 ○ 省エネ製品の開発の進展により、経済や雇用への好影響が、一定程度、期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 対策を行う者の負担が軽減される。 ○ 削減量に着目した支援措置を講ずる場合、環境低負荷型産業構造を実現することにより、経済や雇用に対する好影響が期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 税収が還元されれば、マクロ経済に与える影響は軽微である。 ○ エネルギー負担割合が大きい者に対する経済影響が生じるおそれがある。 ○ 環境低負荷型産業構造の実現により、経済や雇用に対する好影響が期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 排出枠の設定方法や設定される排出枠の総量により異なるが、規制に比べれば、経済への影響は緩和される。 ○ 省エネ製品の開発の進展により、経済や雇用への好影響が、一定程度、期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 他国における対策等を通じて安価なクレジットを確保することができる場合には、国内の経済への影響は小さい。 ○ 国外への資金流出となる。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○ 実施者が自ら取組を決定するため、導入が容易。 ○ 業界単位の自主的取組の場合、各業界内で企業の体力に応じた分担が可能となる等協調的な取組が可能となる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各主体が自ら取組を決定するため、導入が容易。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 企業・事業場や施設・製品等について規制(基準の設定や監視)を行うために行政コストがかかる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 従来型の支援措置では、補助金等の効率的な分配のためには、どのような分野を支援すべきかについての情報を絶えず更新していかなければならない。 ○ 財政状況が厳しい現状に鑑みると、追加的財源にはどうしても限りがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 課徴金の場合や下流課税とする場合には、新たな徴収体制の整備が必要となり、多大な行政コストがかかる。 ○ 排出量に応じた税負担があるため、対策を行う者にとって負担感がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 過去の排出量に基づき排出枠を設定する場合には、排出枠の設定を行うための行政コストがかかる。 ○ 遵守状況の確認を行うために行政コストがかかる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 京都議定書では、京都メカニズムは補足的な手段と位置づけられている。 ○ 我が国の京都議定書の目標の達成のために、国としてクレジットを獲得するためには、財源等が必要。