



## 環境配慮型の税体系を考える

～地球環境を保持する国民的ビジョンの構築に向けて～

2006年1月 2005-14

社団法人 経済同友会

## 【目次】

### 要旨

### 序章 放置しておけない地球温暖化問題

1.進む地球温暖化	
(1) IPCC 報告における警鐘	1
(2) わが国における温暖化と温室効果ガス排出量	2
2. 国際的な関心の高まり	
(1) 京都議定書の発効	3
(2) 「環境政治」が成熟している欧州	4
(3) EU 排出量取引	4
(4) 最近の動き：第 10 回地球温暖化防止会議（COP10）	5
(5) 最近の動き：グレンイーグルズ・サミット	5

### 第 1 章 現状認識

1. わが国での現状と取り組み状況	
(1) わが国における部門別の現状	6
(2) 取り組み状況	6
2. 問題意識の醸成	
(1) 京都議定書を中心とした取り組み	7
(2) ポスト京都議定書を見据えた取り組み	9

### 第 2 章 温暖化問題対策へのアプローチ

1. 国内対策...「税」をどう考えるか	
(1) 国内対策の必要性	12
(2) 「経済的手法」とは	12
(3) なぜ「税」なのか	15
(4) 当プロジェクト・チームのポジション	16
(5) 当プロジェクト・チームが考える「税」のあるべき姿	16
2. 環境配慮型の税体系の構築には	
(1) 「環境税」(環境省案)の問題点	17
(2) 「歳出削減・見直し」が最優先課題	18

(3)「税」を取り巻く課題.....	18
(4)「税」と既存エネルギー税との関連.....	20
(5)環境配慮型の「税」概念の導入に向けて.....	24
(6)「税」のまとめ.....	25
3.国際対策...地球規模での温暖化対策	
(1)環境技術先進国 - 日本.....	27
(2)具体的対策.....	28

## 結び

1.温暖化対策を通じた資源の再配分	
(1)環境後進国の撲滅.....	33
(2)環境は誰のものか.....	33
2.地球環境を保持する国民的ビジョンの構築に向けて	
(1)ポスト京都議定書に向けて.....	34
(2)将来のあるべき姿.....	34

## 別紙 1～5

## 序章 放置しておけない地球温暖化問題

### 1. 進む地球温暖化

- ・地球温暖化の進行に伴い、様々な悪影響を指摘する意見があり、地球温暖化問題への対応は世界における喫緊の課題である。

### 2. 国際的な関心の高まり

- ・京都議定書は、地球温暖化問題解決に向けた先進国の責務を明確化したものであり、2005年2月の発効により、地球温暖化対策への関心が高まっている。
- ・EUをはじめ欧州では、かねてから「炭素税」が導入されているほか、2005年1月より「EU排出量取引」がスタートしており、「環境政治」が成熟していると考えられる。
- ・第10回地球温暖化防止会議(COP10)やグレンイーグルズ・サミット等の国際会議を通じ、地球温暖化問題解決に向けた取り組みが進みつつあるが、米国が京都議定書の枠組みへの参加を拒否している、中国・インド等の途上国を参加させる、等の課題が残されている。

## 第1章 現状認識

### 1. わが国での現状と取り組み状況

- ・わが国では、[産業部門]においてCO<sub>2</sub>排出量の伸びが抑制されているのに対して、特に[家庭部門]や[業務その他部門]で増加が続いている点が問題である。

### 2. 問題意識の醸成

- ・わが国の対策としては、政府の「京都議定書目標達成計画」やこれに基づく「チーム・マイナス6%」の取り組み、日本経団連の「自主行動計画」等があり、一定の成果は認められるが、温室効果ガスの削減効果の実効性向上や効果の持続が可能かどうかは、依然不透明である。
- ・本会では、2004年度地球環境・エネルギー委員会の提言として、「地球温暖化問題の克服に向けての8つの提言」を発表した。
- ・将来的には、a)「国内対策(自国レベルの取り組み)+国際対策(国際協調的取り組み)」、b)京都議定書の目標達成のみならず、ポスト京都=2013年以降を見据えた「持続可能な地球規模での温暖化対策」に向けた取り組みが必要である。

## 第2章 温暖化問題へのアプローチ

### 1. 国内対策...「税」<sup>(注)</sup>をどう考えるか

- ・「環境先進国 - 日本」を目指すのであれば、国内対策としての地球環境を保持する国民的ビジョンの構築が必要である。
- ・OECDの環境政策の分類のうち、「経済的手法」は、規制や自主的取り組みが及びにくい部門に対して有効な唯一の政策と考えられる。
- ・「経済的手法」のうち、「税」は、「アナウンスメント効果」と「インセンティブ効果」により、化石燃料や電力の消費を節約する等の環境配慮行動へのきっかけを付与し、結果としてCO<sub>2</sub>排出の抑制に結び付く効果があると考えられる。
- ・当プロジェクト・チームでは、「家庭部門」や「業務その他部門」に向けた対策が必要であるという認識の下、「まず税ありき」ではなく、次のようなポジションに立って、「税」を含めた温暖化対策の全体像のあり方を検討してきた。

#### 本論における当プロジェクト・チームのポジション

- ） 長期的な視点から見た「税」の役割を明確にする
- ） 「税」を導入する上で留意すべき論点を提示する
- ） 「税」のあり方を検討することを通じて、地球環境を保持する国民的ビジョンの構築を目指す

- ・当プロジェクト・チームでは、税体系の中に「税」の考え方を組み込むことにより、「アナウンスメント効果」と「インセンティブ効果」を活用した環境配慮行動への誘導を行うことが可能であると考える。その際の「税」のあるべき姿は、次の諸条件を備える必要がある。

#### 当プロジェクト・チームが考える「税」のあるべき姿

- ） 環境配慮への誘導という目的を達成するためのアナウンスという位置づけを考慮し、炭素含有量に基づく課税 = エネルギー課税であること
- ） 歳出の硬直化・特定権益化を防止するため、税収を一般財源とすること

- ・あるべき姿の「税」を導入する上で留意すべき論点を検討してみたが、現状の税制下における「税」の導入は容易ではない。「税」の導入には、既存エネルギー税制を含めた現行税体系の抜本的改革が大前提である。
- ・ただし、当プロジェクト・チームでは、こうした諸条件をクリアすることが即、「税」を導入すべきという議論につながるものとは考えていない。環境配慮型の税体系を考える場合には、取り組むべき課題が多い。

(注) 欧州における温暖化対策税や炭素税、環境省における温暖化対策税や環境税を指すが、本提言では、一般的税体系における税と区別する目的で、「税」と表記している。

## 2. 環境配慮型の税体系構築には

- ・本会では、「環境税」(環境省案)について、a) 財源確保を主目的とした単純増税である、b) 既存エネルギー税の見直しに全く踏み込んでいない、等から反対する立場である。
- ・政府がまず着手すべきことは、安易な増税論を持ち出すことではなく、徹底した「歳出削減・見直し」を行うことである。
- ・将来的な「税」の導入条件として、既存エネルギー税を含めた抜本的税制改革が必要である。
- ・今、政府が取るべきポジションは、「税負担と税体系のあり方の再検討 = 課税概念のイノベーション」である。

### 「課税概念のイノベーション」の方向性

- ）付加価値に対する課税体系にシフトすることにより、課税の公平性を図る
- ）一般財源・特定財源を包括した「国民の総合的な税負担の形」を構築する
- ）環境配慮型の「税」概念(炭素課税・一般財源)を導入する

- ・当プロジェクト・チームは、一つの考え方として「税」による温暖化対策のあり方を検討したが、これをきっかけとして国民的議論が沸き起こることを期待したい。
- ・その上で、将来の税体系の抜本的改革を見据えて、「税」の導入が検討されるのであれば、「地球環境を保持する国民的ビジョン」の構築に一步近づくことになる。

## 3. 国際対策...地球規模での温暖化対策

- ・「地球規模での温暖化対策」を考えた場合、わが国をはじめとした先進国のみが努力することで足りるのではなく、発展途上国をも含めた対応が必要となる。
- ・わが国は環境先進国としての地位を確保すべきであり、グローバルな視点から見た温暖化対策に対する役割において、どのように貢献できるかが重要な課題となる。
- ・地球規模での温暖化対策を強化するためには、「京都メカニズム」の活用が不可欠であり、わが国政府が果たす役割がキーポイントとなる。
- ・対策の一つとして「上流オークション(排出権取引)制度」があるが、同制度の前提条件であるマーケットの創設というには厳しい面があると言える。
- ・途上国向けの対策としては「クリーン開発メカニズム」(CDM)があるが、CDMプロジェクト拡大に向けては、政府の積極的関与が求められる。

## CDMプロジェクト拡大に向けて期待される政府の役割

- ) 2013年以降のカーボンファンドまたはマーケット運営の引き受け
- ) カーボンファンドへの民間企業出資に対する税制優遇措置
- ) 国連CDM理事会におけるプロジェクト承認件数増加に向けたサポート

- ・現状では、CDMプロジェクトがODAとして実施された場合には、当該CDMをプロジェクトとして認めないという方針があったが、2004年4月にCDMプロジェクトにおける投資を、新たにODA手法にカウントする方向性が合意された。
- ・更に、技術受け入れを果たした途上国とわが国との連携により、他の途上国への技術拡大に寄与することを推進することは、当該連携途上国の経済発展や自立を促すことにつながるため、わが国の排出権にカウントする方法などを検討するべきである。

### 結び

#### 1. 温暖化対策を通じた資源の再配分

- ・現在の先進国の技術力を考慮すると、途上国であっても、高いエネルギー効率を持った設備でエネルギー消費を抑えつつ経済発展を遂げることが可能と考えられる。
- ・一方、エネルギーを消費して経済成長を遂げた先進国は、途上国に対して温暖化対策を通じた「資源の再配分」を行う必要がある。

#### 2. 地球環境を保持する国民的ビジョンの構築に向けて

- ・わが国としては、京都議定書目標を達成するために、国内外における温暖化対策を志向するとともに、ポスト京都議定書における地球規模での温暖化対策の実施に向けて、「環境先進国」として積極的にイニシアティブを發揮すべきである。
- ・今後は、「経済成長 快適な生活の獲得 エネルギー使用量の増加 環境悪化 経済の衰退」という従来のサイクルから、「経済成長 快適な生活の獲得 技術革新 エネルギー使用量の低下 快適な生活の維持・向上 経済成長」という環境配慮型のサイクルへ転換すべきである。
- ・このサイクル転換にあたり、わが国としては、「地球環境を保持する国民的ビジョン」を構築し、政府が「率先垂範」するとともに、国民全体が環境配慮に向う行動を起こすことが、今、求められる。

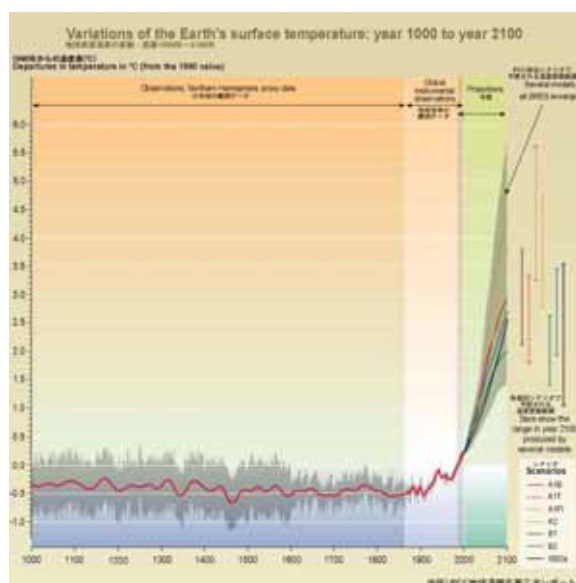
# 序章 放置しておけない地球温暖化問題

## 1. 進む地球温暖化

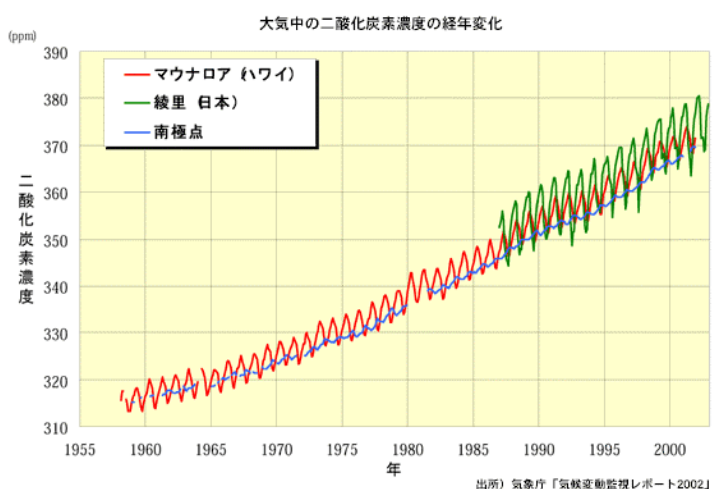
### (1) IPCC<sup>1</sup>報告における警鐘

2001年に発表されたIPCC第3次評価報告書によると、20世紀の100年間で地球の平均気温は約0.6℃上昇した。(図表1、2)

(図表1) 地球の気温変化



(図表2) 世界のCO<sub>2</sub>排出量



(出所) 全国地球温暖化防止活動推進センター (JCCCA) ホームページ

同報告書では、温室効果ガス (GHG: Green House Gas) の6割強を占める二酸化炭素 (CO<sub>2</sub>) の排出量について、これを地球温暖化の原因の一つと位置づけており、「大気中のCO<sub>2</sub>濃度を (中略) 安定化させるためには、人為起源のCO<sub>2</sub>の排出量を (中略) 1990年のレベル以下にした上で、その後着実に減少させ続けることが必要となる。最終的には、CO<sub>2</sub>の排出量を現在に比べてごくわずかなレベルにまで減少させる必要がある」と勧告している。

IPCCをはじめとした国際機関がCO<sub>2</sub>の排出量の減少を求める背景には、CO<sub>2</sub>排出量の増加とそれに伴う地球温暖化問題、また、地球温暖化に起因すると考えられる様々な影響が指摘されていることがある。(図表3)

<sup>1</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (気候変動に関する政府間パネル) の略。地球温暖化の実態把握とその精度の高い予測、影響評価、対策の策定を行うことを目的として、世界気象機関 (WMO) と国連環境計画 (UNEP) の協力の下に1988年に設立された。



(図表3) 気候変動により影響が予測されられると思われる事象

対象	予測される影響
平均気温	1990年から2100年までに1.4～5.8 上昇
平均海面水位	1990年から2100年までに9～88cm 上昇
気象現象への影響	洪水、干ばつの増大、(台風?)
人の健康への影響	熱ストレスの増大、マラリア等の感染症の拡大
生態系への影響	一部の動植物の絶滅 生態系の移動
農業への影響	多くの地域で穀物生産量が減少。当面増加地域も。
水資源への影響	水の需給バランスが変わる、水質へ悪影響
市場への影響	特に一次産物中心の開発途上国で大きな経済損失

(注1) IPCC第3次評価報告書に基づく。

(注2) 必ずしもCO<sub>2</sub>排出と異常気象等の科学的関連性は確立されていないことに留意。

(出所) 環境省作成資料

ただし、必ずしもCO<sub>2</sub>排出と異常気象等の科学的関連性は確立されていないことに留意すべきであり、米国等は、科学的関連性について否定的立場にある。

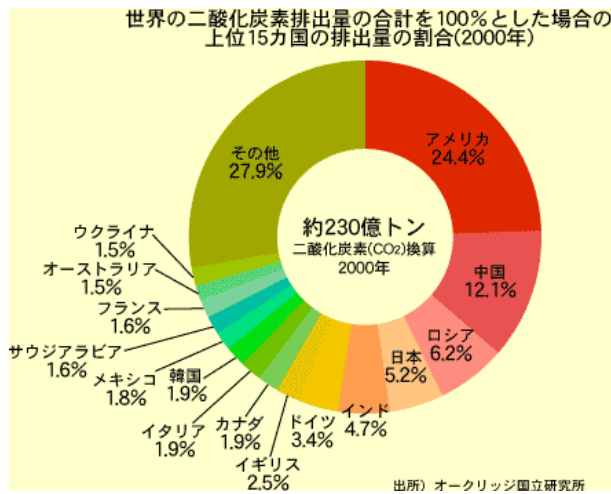
しかしながら、CO<sub>2</sub>排出量の増加と地球温暖化問題は、それぞれにおいて事実であり、現段階では必ずしも因果関係が明確ではなくとも、十分な注意を払って着目する必要があると考える。

## (2) わが国における温暖化と温室効果ガス排出量

オークリッジ国立研究所の調べによると、わが国のCO<sub>2</sub>排出量は2000年現在、世界全体の5.2%を占める。(図表4)

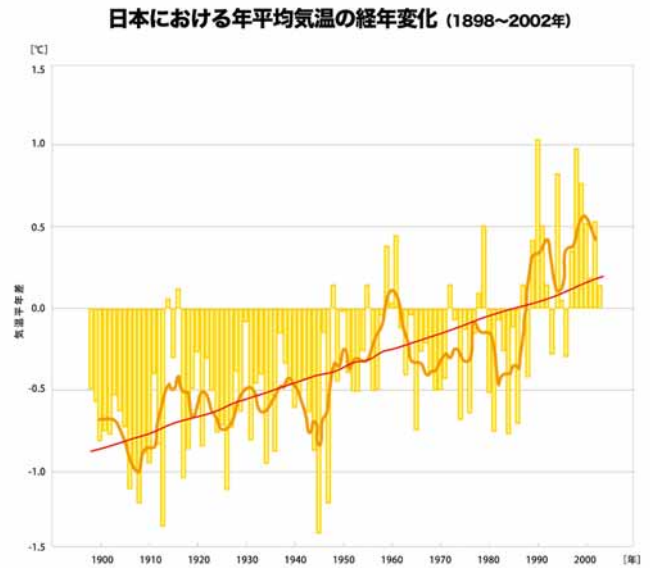
また、温暖化トレンドは世界の傾向と同じであり、わが国でも温暖化が進行していると考えられる。(図表5)

(図表4) 主要国のCO<sub>2</sub>排出量



(出所) 全国地球温暖化防止活動推進センター (JCCCA) ホームページ

(図表5) 日本の気温変化



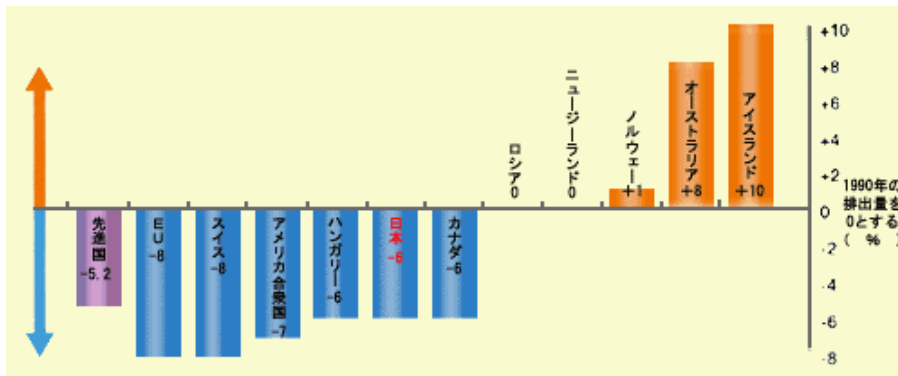
## 2. 国際的な関心の高まり

### (1) 京都議定書の発効

地球温暖化の危機感という世界的潮流を受け、1997年12月京都で開催された「第3回地球温暖化防止会議(COP3)」において、先進国から排出される温室効果ガス<sup>2</sup>の具体的な削減数値目標や、その達成方法等を定めた「京都議定書」が採択された。

同議定書では、CO<sub>2</sub>換算での温室効果ガス総排出量を、先進国<sup>3</sup>全体で2012年までに1990年比5.2%削減を目標としており、わが国の削減目標は1990年比6%となっているほか、国別に削減目標を明示している。(図表6)

(図表6) 京都議定書で定められた主要国の温室ガス排出削減目標



(出所) 全国地球温暖化防止活動推進センター (JCCCA) ホームページ

<sup>2</sup> 京都議定書では、削減対象ガスとしてCO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>、N<sub>2</sub>O、HFCs、PFCs、SF<sub>6</sub>の6種類を規定。

<sup>3</sup> 京都議定書の附属書 国を言う。

同議定書は、ロシアが批准することにより 2005 年 2 月に発効し、地球温暖化対策への関心が更なる高まりを見せる一方、同議定書において排出量が増加しつづける途上国が目標の対象外となっていることに対する批判もある。

また、世界最大の CO<sub>2</sub> 排出国である米国は、COP3 に参加しながら京都議定書を批准せず、この枠組みから離脱していることに対し、強い批判がある。

## (2) 「環境政治」が成熟している欧州

京都議定書採択に先立つ 1990 年代初頭に、北欧において炭素含有量に応じた温暖化対策税が導入された。温暖化対策税については、フランスで公正性を欠く等の理由から違憲判決も出るなどしたが、EU 加盟諸国でも順次導入されたことに鑑みると、欧州では「環境政治」が成熟していると考えられる。

欧州における温暖化対策税の特徴は、政府と企業間の協定の締結と国際競争力への配慮に基づく減免措置と言える。

また、温暖化対策税の導入に伴う既存税制の取り扱いや税収中立の考え方にも特徴が見られる。(別紙 1)

## (3) EU 排出量取引

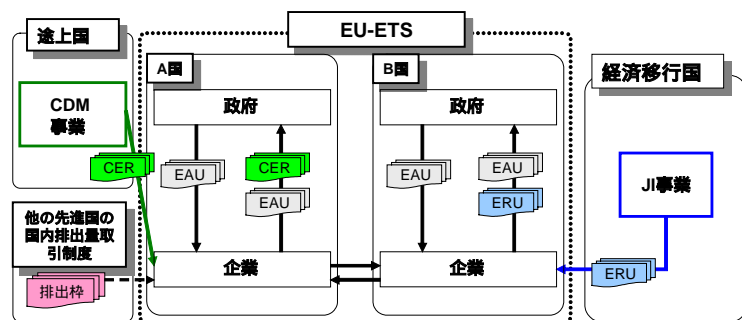
温暖化対策税の導入が進んだ欧州では、一方で EU 共通炭素税の導入には失敗したが、2005 年 1 月に「EU 排出量取引」をスタートさせることに成功した。

この政策が選択された目的は、EU 拡大を視野に入れ、世界的な排出量取引市場の展開を見据えたフレームワークの構築である、と言えるのではないかと考えられる。(図表 7)

(図表 7) EU 排出量取引制度 (EU - ETS) の仕組み

- EU域内での**キャップ&トレード**方式による取引制度、2005年1月から開始、排出量の51%をカバー
- 発電所、石油精製、製鉄、セメント等のエネルギー多消費施設を対象として指定、14000施設
- 各加盟国は対象施設に、EU-ETS専用の排出枠(EAU)\*を交付、各施設は各年終了後に、排出量と同量のEAUを政府に提出する義務あり、義務を果たすため、排出枠等を買ってくるができる。
- 各施設がこの義務を果たすために、JII/CDMによるクレジット(ERU,CER)を使用でき、EU-ETSと京都メカニズムはリンクしている EU企業は、CDM/JIプロジェクト実施を強く動機づけられ、先を争って事業に着手している。

EUA = EU Allowance AAU = Assigned Amount Unit CER = Certified Emission Reduction  
ERU = Emission Reduction Unit



\*EAUとは、EUの初期割当量(AAU)に対応する形で発行される、EU-ETS内でのみ通用するEU通貨のようなもの

(注) J I / C D Mについては後述

(出所) 環境省作成資料

また、こうした制度を補完するため、欧州企業向けの国際会計基準<sup>4</sup>が作成されるなど、官民を挙げた温暖化対策の体制づくりが進んでいるのが実情である。

ロシアが京都議定書を批准した背景には、EUの排出量取引市場への参加が、ロシアにおけるビジネスチャンスを拡大する狙いがあるとされており、こうした動きを見る限り、わが国政府においても、戦略的判断が求められていると考えられる。

#### (4)最近の動き：第10回地球温暖化防止会議（COP10）

2004年12月アルゼンチンでCOP10が開催され、地球規模での温暖化防止について協議し、ポスト京都議定書の検討を2005年から開始することを合意した。

一方、同会議では、途上国の温室効果ガス排出量の目標設定や自国経済への影響を懸念する米国等の抵抗が鮮明になった。

また、途上国は、今後の自国の経済成長を盾に先進国の削減優先を求めており、地球温暖化に対する世界的危機感の深まりが懸念されている。

#### (5)最近の動き：グレンイーグルズ・サミット

英国ブレア首相がホストとなり、2005年7月に開催された先進国首脳会議（グレンイーグルズ・サミット）では、貧困問題と温暖化問題がテーマとなった。同会議で温暖化対策が取り上げられた背景には、EUが温暖化対策問題でイニシアティブを握るための布石があると言える。

米国が頑なな態度を変えない等、会議の結果自体で見ると、大きな進展は見られなかったものの、今後、先進国8ヶ国とインドや中国など経済発展が目覚ましい国々との対話の場を設けることが約束され、一定の評価を下す向きもある。

こうした国際的問題解決への積極的な取り組み姿勢について、日本は外交戦略の面からも見習うべき点があると言えるであろう。

---

<sup>4</sup> 国際会計基準理事会解釈指針委員会の指針によると、過去の排出実績に基づいて企業が政府から割り当てられる排出権を無形固定資産として計上する。その後は市場の取引実勢などに応じて評価し直す。一方、実際の排出量を排出権の枠内に収める義務は負債として取り扱われる。

# 第1章 現状認識

## 1. わが国での現状と取り組み状況

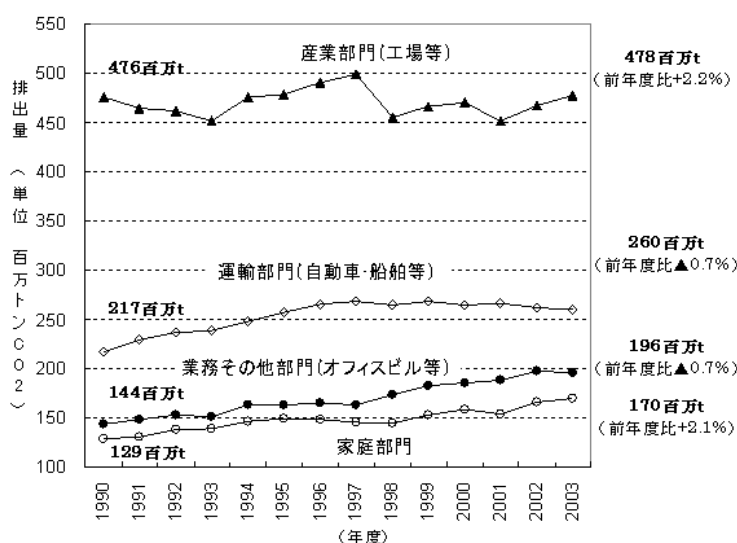
### (1) わが国における部門別の現状

環境省の算定によると、2003年度の主要部門のCO<sub>2</sub>排出量は1990年度比、[産業部門]（工場等）で+0.3%、[運輸部門]（自動車・船舶等）+19.8%、[業務その他部門]（オフィスビル等）+36.1%、[家庭部門]+31.4%となっている。

また、排出数量の構成比を見ると、最大は[産業部門]で全体の37.9%を占め、次いで[運輸部門]の20.7%、[業務その他部門]15.6%、最小は[家庭部門]の13.5%となっている。

CO<sub>2</sub>排出量の推移を見ると、[産業部門]において排出量が抑えられているのに対し、特に[業務その他部門]や[家庭部門]で増加が続いている点が問題であり、これらの部門において何らかの対策が必要であることが分かる。（図表8）

（図表8）わが国における部門別CO<sub>2</sub>排出量



（出所）環境省「2003年度（平成15年度）の温室効果ガス排出量について」

### (2) 取り組み状況

#### 京都議定書目標達成計画（背景、概要、問題点）

##### A) 策定の背景

2002年に政府が策定した「地球温暖化対策推進大綱」<sup>5</sup>の見直しに当たり、2005年

<sup>5</sup> 「京都議定書」の目標達成を目指して、2002年3月に政府が策定した計画。環境と経済の両立を柱とするステップ・バイ・ステップの取り組みを行い、2004年及び2007年に進捗状況についての評価と大綱の見直しを行う。各階層における削減目標・取り組み項目を明記しているが、温

4月に政策評価に基づいて計画を洗い直した上、閣議決定された。

## B) 概要と問題点

P D C Aサイクルの概念が導入され、政府・地方自治体の率先垂範を謳い込んだことが特徴であり、各階層の削減量の目標を明示したことは評価ができよう。

一方、わが国の温室効果ガス排出削減に向けた道筋はある程度明確になったが、費用対効果が明示されていないなどの問題点もある。

### 産業界の取り組み

日本経団連においては、製造業・エネルギー多消費産業だけでなく、流通・運輸・建設・貿易・損保など幅広い業種について、業種ごとに温暖化対策と廃棄物対策に関する数値目標を掲げる「自主行動計画」を公表している。

同計画は、各産業が誰からも強制されることなく自らの判断で行う全くの自主的な取り組みであるが、毎年レビューし、結果についても公表している。

日本経団連の公表結果を俯瞰すると、取り組みの弱い業種が存在することも事実である。

## 2. 問題意識の醸成

### (1) 京都議定書を中心とした取り組み

#### 京都議定書目標の達成

京都議定書は地球温暖化防止に向けた第一歩であり、「京都」という日本の地名が付いた約束事である点からも、目標達成は必達事項であると言える。

また、第一約束期間の期限である2012年までに目標達成が出来なければ、その後の温室効果ガス排出削減について、ペナルティーが課されることにもなる。

目標達成に向けては、将来的に持続可能な地球規模での対策が必要であり、わが国はこれに対するイニシアティブを取ることで「環境先進国 - 日本」を目指すべきである一方、世界に「真摯な姿勢」を示すためにも国内対策が求められる。

### 日本政府の取り組み

#### A) 経済産業省の取り組み

経済産業省は、主として京都メカニズム（後述）や自主行動計画により京都議定書目標達成を目指している。

京都メカニズムによる温室効果ガス排出量がその国の削減量と認定されるためには、国単位での登録が必要となるため、環境省と共同で、各企業の獲得クレジット

---

暖化対策の全体像や実効性に課題、国際的連携の確保という面では、日本政府はグローバル・ルール策定へのイニシアティブをとるべきという批判がある。

を買い取るための予算措置を行うこととした他、経団連の自主行動計画に基づき業種毎の取り組み状況を評価している。

## B) 環境省の取り組み

環境省では、2005年度より自主参加型国内排出量取引制度を創設した。

同制度は、参加を表明した各企業が自主的に設定した排出量上限を義務付ける一方、温室効果ガス削減技術に対して補助金を交付することとしている。

また、設定した上限目標の達成が厳しい場合、企業間での排出量取引を可能としている点に特徴がある。

同省ではこの他、「京都メカニズムに関する検討会」の実施や、環境報告書の公表義務付けを法制化<sup>6</sup>する等の取り組みを行っている。

同省における最も特徴的な取り組みは、「環境税」(環境省案)の導入<sup>7</sup>であり、排出量が増加傾向にある家庭部門等への有効な対策と位置づけている。確かに、一般消費者レベルに対する取り組みについて手詰まり感があることは否めない事実であり、何らからの対策を講じる必要はあると考えられるが、同案には問題も多く、本会を始めとした産業界では、反対の姿勢を明確にしている。

### わが国政府の取り組みにおける問題点

「環境税」(環境省案<sup>8</sup>)はそもそも、温暖化対策のための財源確保を主目的とするとの位置づけであるが、2004年度の政府予算案における地球温暖化対策推進大綱関係予算は約1兆2千億円に上っている。

本会では、こうした予算措置が有効に活用されていないのではないかという問題意識を持っており、温暖化対策項目自体が有効かつ効率的に実施されているかという点について、徹底的な検証を求めたい。

わが国政府が取り組むべき温暖化対策としては、まずは )「京都議定書目標達成計画」(以下「達成計画」)等に明記した対策を国民的課題として実施し、 )財源

<sup>6</sup> 2004年5月に「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律(環境配慮促進法)」が成立し、2005年4月より施行された。同法では、独立行政法人や国立大学などに環境報告書の定期的開示を義務付ける一方、民間企業には環境情報の開示促進を促している。多くの企業では、CSR(企業の社会的責任)の観点から既に「環境報告書」等を自主的に公表しているため、企業に与えるインパクトは少ないが、今後は掲載すべき項目や内容に関するガイドラインを統一し、比較評価が可能な仕組みの構築が求められる。

<sup>7</sup> 2003年8月に「温暖化対策税」の導入に関してパブリックコメントに付した後、税率や配慮項目の追加を行い、2004年11月に「環境税の具体案」として経済的手法の必要性を訴えたが、増税案であることや税の実効性に疑問があるため、産業界を始めとした反発が強く、2005年度の税制改正議論の中では「早急に検討する」という結果に終わった。一方、「京都議定書目標達成計画」において「真摯に総合的な検討を進めていくべき課題」との位置づけとなったことから、中央環境審議会に「環境税の経済分析等に関する専門委員会」を設置し、税の経済的効果や産業の国際競争力に与える影響等を検討することとしている。

<sup>8</sup> 同案では、税収規模を「家庭部門」で約1,400億円、「業務その他部門」で約2,000億円としており、全て税収増と位置づけている。

については、他の温暖化対策を含めてコストを政府が算定した上、財源の要・不要を議論すべきであろう。

2005年5月よりスタートした「チーム・マイナス6%」については、広く一般消費者レベルを視野に入れたプロジェクトであり、省エネ行動への歩み出しにきっかけを与える取り組みとして評価ができるものであり、本会でも積極的に参加を呼びかけている。

このプロジェクトの一環として、夏の「クール・ビズ キャンペーン」や秋冬の「ウォーム・ビズ キャンペーン」が実施され、衣料品業界や百貨店業界のみならず、幅広い産業を巻き込んだ運動の広がりにより、CO<sub>2</sub>排出量の削減に関して、一定の効果が出た模様だ。

ただし、こうしたキャンペーンが、個々の家庭での取り組みにまで浸透しているとは言い難い面もあり、呼びかけのみで温室効果ガスの削減効果の実効性向上や効果の持続が可能かどうかは、依然不透明であることに注意を要する。

#### 経済同友会の提言

本会では、2004年度地球環境・エネルギー委員会の提言として、「地球温暖化問題の克服に向けての8つの提言」を発表した。(別紙2)

同提言では、地球温暖化問題の解決に向けて、( )短期的には「エネルギーの効率的利活用」に焦点を当て、「国内の既存設備やインフラなどのストック更新」や「モーダルシフト」、「国民の意識改革」などを軸とした取り組みにより、国内のCO<sub>2</sub>削減ポテンシャルを顕在化させることをアピールしている。

また、( )長期的には「エネルギーの多様化」を実現し、化石燃料に過度に依存しないカーボンフリー・カーボンニュートラルの社会を築くことが不可欠であるとして、エネルギーに関する国家戦略の確立が必要であるとした。

更には、( )技術面での世界貢献や「京都メカニズム」を活用し、京都議定書目標達成を確実なものとするよう呼びかけている。

同提言の結論としては、各階層でのCO<sub>2</sub>削減ポテンシャルを顕在化させ、削減に向けた課題に対して積極的に取り組む必要があるということであり、少なくとも提言に明示した対策を実現することにより、目標の達成が近付くと考えられる。

本会では今後とも、同提言のフォローアップのほか、新たな対策が顕在化した場合、積極的に公表することを検討したいと考える。

## (2) ポスト京都議定書を見据えた取り組み

### 今後の世界の動向

地球温暖化を放置すると、気象現象のみならず生態系等への深刻な影響を与えることが懸念されている。

京都議定書に示された目標は終着点ではなく、地球温暖化対策の第1ステップに過ぎない。2013年以降も更なる取り組み強化が求められ、具体的には京都議定書目



標を上回る取り組みが必要であることは、世界共通の認識である。

これに関してIPCCの勧告では、現排出量に対して直ちに50%～70%のCO<sub>2</sub>削減が必要としているが、CO<sub>2</sub>排出者と、もたらされる結果との間に、直接的因果関係を見出すことが困難であることは先述の通りである。

一方、例えば、米国で排出されたCO<sub>2</sub>が欧州の異常気象の引き金になるといった可能性については、否定できないことも事実であろう。

従って、我々に求められる対策は、「誰が悪いのか」ではなく、「一人一人が何をできるか」に焦点を当てた対策であるべきと言えよう。具体的には、a)「国内対策（自国レベルの取り組み）+ 国際対策（国際協調的取り組み）」、b) 京都議定書の目標達成のみならず、ポスト京都=2013年以降を見据えた「持続可能な地球規模での温暖化対策」に向けた取り組みが必要、という観点が重要である。

### 総合的対策の必要性とわが国のイニシアティブ

将来のあるべき姿としては、これまでの化石燃料依存型のライフスタイルから脱却し、水素などの代替エネルギーや風力、原子力等の推進などエネルギー政策の議論が必要である。すなわち、化石燃料を使わない、または温室効果ガスを排出しない経済発展は実現できないのか、等の命題に対して、わが国が世界の進むべき方向性を示せるのが課題である。

一方、温室効果ガスの排出量を削減しても、大気中の濃度が安定するまでには時間がかかることが指摘されている。（図表9）

（図表9）安定化状態における世界の温室効果ガス排出量

安定化濃度 (ppm)	平衡に達した時の気温上昇幅 (括弧内：平均値) <sup>1</sup>	2300年における世界のGHG排出量 <sup>2</sup>		安定化する時期とCO <sub>2</sub> 累積排出量 <sup>1</sup>	
		年間排出量 (Ct)	2000年総排出量 (80億Ct)比	おおむね安定化する年	21世紀の累積排出量 (Ct)
450	1.5～4 (2.5)	14億	18%	2090年	5,500億
550	2～5 (3.5)	20億	25%	2150年	8,600億
650	2.5～6 (4)	26億	33%	2200年	10,500億
750	3～7 (4.5)	34億	43%	2250年	11,600億
1,000	3.5～8.5 (6)	40億	50%	2375年	12,600億

（注1）IPCC第3次評価報告書より抜粋。

（注2）国立環境研究所（MAGICC：簡易炭素循環モデル）による計算結果。GHGについては、化石燃料からのCO<sub>2</sub>排出量・土地利用変化によるCO<sub>2</sub>及びnon-CO<sub>2</sub>の効果を含む。なお、1000ppmの場合の排出量についてはIPCC第3次評価報告書の図より推計した。

（出所）環境省作成資料

温暖化の「結果」は将来世代で顕著になるが、温暖化が「進行」するのは今である。

もちろん、経済発展にはエネルギー使用の増加が必要条件であることは否定できないが、だからと言ってCO<sub>2</sub>排出量の増加を容認しても構わない、とする途上国の言い分を放置すべきではないだろう。

途上国の言い分に基づけば、京都議定書で示されるような考え方が出てくるが、一部の国の努力だけでは、「地球規模での温暖化対策」を考えた場合、実効性に問題がある。

これに対して、途上国を巻き込んだ地球規模での温暖化対策の枠組み作りと、その実施を担保するためには、先進国の協力は不可欠であることは間違いなく、その際には、わが国が積極的にイニシアティブを取るべきである。

以上を踏まえ、以下の章では、本会が2004年12月に提言した内容に加え、わが国が国家の政策として取り組むべき方向性について検討する。

## 第2章 温暖化問題対策へのアプローチ

### 1. 国内対策...「税」<sup>9</sup>をどう考えるか

#### (1) 国内対策の必要性

温暖化対策では、政府・産業界・家庭等、各階層における不断の努力が不可欠であるが、わが国の技術的素養は、世界におけるCO<sub>2</sub>削減ポテンシャルを高め、「地球規模での温暖化対策」に貢献できる可能性を秘めている。

従って、わが国の技術的素養を対外的に活用することは、発展途上国を含めた「地球規模での温暖化対策」への貢献と同時に、わが国の排出枠を拡大し、京都議定書目標の達成にも大きく近づくものである。

一方で、わが国の現状を踏まえると、同目標である1990年比6%削減は、厳しい目標値と言えよう。

また、目標達成にばかり気を取られると、国外における排出量削減を自国の削減量とする施策だけになってしまう危険性がある。

従って、「環境先進国 - 日本」を目指すのであれば、国内対策としての地球環境を保持する国民的ビジョンの構築が必要と結論付けられる。

#### (2) 「経済的手法」とは

##### OECDの考え方

地球温暖化防止に係る国内対策としては、政府の「達成計画」や経団連の「自主行動計画」等があり、相応の削減効果は期待できると推察される。

ただし、いずれの対策も産業部門が中心であり、対策強化が必要と考えられる「家庭部門」や「業務その他部門」への対策が少なくないにもかかわらず、その取り組みは不十分ではないかとの疑問がある。(別紙3)

不十分な原因として考えられることは、「家庭部門」や「業務その他部門」では、CO<sub>2</sub>排出量のモニタリングや算出想定が難しいことから、CO<sub>2</sub>排出量に関する規制や自主的取り組みが及びにくい点であろう。このような規制や自主的取り組みが及びにくい部門に対して、「効果のある政策」を選択することが、「京都議定書」の目標達成に資するだけでなく、地球環境を保持する国民的ビジョンの構築につながるものと言える。

そこで、「効果のある政策」を考える上で、OECDの考え方に基づいて検討を行ないたい。

OECDでは、環境政策を「直接規制的手法」、「枠組規制的手法」、「自主的取り組み」、「経済的手法」に分類している。

<sup>9</sup> 欧州における温暖化対策税や炭素税、環境省における温暖化対策税や環境税を指すが、本提言では、一般的税体系における税と区別する目的で、「税」と表記している。

**直接規制的手法：運用には厳格さが必要**

「直接規制的手法」は、下記のように区分され、土壌や水質汚染基準等の環境に係る多くの規制は、「社会的規制」の範疇となる。(図表 10)

(図表 10)「直接規制的手法」の区分

) 経済的規制	価格規制や参入規制等
) 社会的規制	健康規制や環境基準等
) 行政上の規則・規制	行政指導等

「直接規制的手法」では、罰則等を伴う強制力により「確実な効果」を期待できる一方、わが国においては、「経済的規制」については「原則自由」として、規制緩和が推進されてきた。

「社会的規制」も、規則の対象が相当数に及ぶ状況下では、実施コストが膨大になる他、専ら法規制によることから、基準の改変に伴う柔軟性に欠けるといった問題点がある。

更に「直接規制的手法」は、過度の行政介入を伴う手法であるため、国民の健康や安全を阻害すると考えられる要因についてのみ適用されるべきものであり、運用についても厳格さを要求される政策であることに留意すべきであろう。

**枠組規制的手法：多数の対象者への政策としては不向き**

「枠組規制的手法」は、「直接規制的手法」に近い考え方に基づくが、手続きやルールを重視した政策であり、一定の枠内においては、規制の対象者に自由度が与えられている点において特徴的である。

「枠組規制的手法」の具体例としては、環境省の提案する「環境報告書作成・届出の義務化」や「自主参加型排出権取引」が相当する。

「枠組規制的手法」のメリットは規制と経済合理性を融合した点にあるが、他方、行政は届出や報告に基づく規制を行うため、モニタリング等のバックアップ措置の不備や、規制対象が多数になれば、規制自体が形骸化する可能性もある。

従って、「枠組規制的手法」についても、「家庭部門」や「業務その他部門」への政策としては不十分である。

**自主的取り組み：産業界で有効な取り組み**

「自主的取り組み」は、下記のように区分される。(図表 11)

(図表 11)「自主的取り組み」の区分

) 自主協定	公的主体との取り決め
) 片務的公約	全くの自主的申告

欧州に多く見られる「自主協定」は、「経済的手法」(後述)などの減免措置を講じるための条件的措置として用いられている。

欧州では、「自主協定」の反古 = 減免措置の剥奪というペナルティーが課されるケースが多いため、「自主協定」と「経済的手法」をミックスした一種の「枠組規制的手法」と言うことができる。(別紙1)

日本経団連の「自主行動計画」は「片務的公約」に相当するが、経産省では2004年度より「自主行動計画のフォローアップ」を通じて、各業界団体に一層の努力を求め取り組むを行なっている。

経産省の取り組みは、現在のところペナルティーを伴うものではないが、規制の側面が追加されることによって「枠組規制的手法」へと移行し得る可能性を残しているため、「自主的取り組み」についても、「家庭部門」や「業務その他部門」への対策としてはなじまない政策であると言える。

#### 経済的手法：「家庭部門」や「業務その他部門」に有効な政策

##### A) 外部不経済を価格に内部化する

「経済的手法」は、ある行為を通じた外部不経済について、価格の内部化により「市場の失敗を補完」し、この結果、価格の適正化が図られ、「市場メカニズムを通じた環境負荷の抑制」を図ることを目的とした政策である。

「経済的手法」には、下記の区分がある。(図表12)

(図表12)「経済的手法」の区分

) 経済的賦課	「税」や課徴金等
) 経済的便益	補助金や税制優遇等
) 新規市場創設	排出権取引等
) 預託払い戻し	保証金預託等

##### B) 経済的手法 = 誘導的手段

「経済的手法」の最大の特徴は、政策の対象者の経済合理性に基づく「選択の自由」が与えられている点であり、強制的手段ではなく、「誘導的手段」であると言える。

また、公平な政策の実施に伴って得られる収入が効率的に活用されるという前提に立てば、政策の対象者を特定しなくとも、例えば環境汚染に対する社会的便益費用を公平に賦課できるという側面を持つ。

「経済的手法」における問題点は、a) 経済理論的なアプローチのみからでは、その効果自体や、例えば、政策の対象者が環境汚染防止行動に確実に移行することについて予測が難しいこと、b) ある意味での価格コントロールに伴い、「マクロ経済への悪影響」や「価格の歪みを引き起こすリスク」、「経済的弱者への負担増」等が予測されること、であろう。

しかしながら、対象者が不特定多数である「家庭部門」や「業務その他部門」など、規制や自主的取り組みが及びにくい部門に対しては、何らかの「経済的手法」が環境配慮行動へ誘引する、有効な唯一の政策と考えられる。

これまでの「地球温暖化対策推進大綱」や、その後続く「達成計画」をはじめとする政府の政策において、国民一人ひとりに訴えかける対策は多数示されてきた。

また、既に示された政策以外にも、環境家計簿の活用等、取り組むべき課題は少なからず存在することも事実である。

しかし、いずれの政策も、単なる「呼びかけ」や「べき論」に終始しており、必ずしも実効性の伴う政策とは言い難い。

従って、国民一人ひとりが環境問題の重要性に気付き、地球環境を保持する国民的ビジョンを構築するためには、「経済的手法」を通じた環境配慮指向への誘導を行なうという考え方に立つ必要がある。

その際、「経済的手法」によって目指すべき「ポジション」と「経済的手法」の導入に付随する「諸問題」を明確にした上で具体的な制度設計を行わなければ、意味のある政策とはなり得ないだろう。

地球環境を保持する国民的ビジョンを構築するためには、誰のための、何のための温暖化対策であり、なぜ「経済的手法」が必要なのか、という視点が重要である。

### (3)なぜ「税」なのか

#### *直接的規制は不適切*

CO<sub>2</sub>排出量を抑制することのみを目的とするのであれば、a)直接的に排出量を規制する(キャップを義務付ける)、b)排出抑制装置を義務付ける、c)CO<sub>2</sub>固定化技術を早期に開発する、d)排出源である化石燃料等の使用を規制する、等の方法が考えられるが、コスト的な観点から見ても、実現性は乏しい。

また、直接的規制は、公共的福祉に照らし合わせた安全性の観点や、生命に関わるものを除いて厳に慎むべきものである。

不特定多数の対象者が存在する場合、理想とする状況(環境配慮)を実現するためには、対象者自らが、自らの行動として環境配慮を実現する方法しかなく、政策実施の観点は、対象者を環境配慮行動へと誘導して行くことにある。

しかし、これまでの政策に見られる単なる「呼びかけ」や「べき論」のみでは、価値観の異なる不特定多数の対象者を誘導することには限界がある。

#### *「税」の役割=「アナウンスメント効果」と「インセンティブ効果」*

「経済的手法」の中で不特定多数の対象者に効果を波及することが可能な政策は、「経済的賦課」と「経済的便益」であり、「新規市場創設」と「預託払い戻し」については、どちらかと言えば産業等、対象者の限られた政策と言える。

「経済的賦課」と「経済的便益」の双方に共通する点は、「税」を活用した価格の変更に伴う環境配慮への「アナウンスメント効果」である。こうした「税」の「ア

「アナウンスメント効果」により、不特定多数の対象者に対して、化石燃料や電力の消費を節約する等の環境配慮行動へのきっかけを付与し、結果としてCO<sub>2</sub>排出の抑制に結び付けていくことが、「経済的手法」の本質であろう。

また、対象者を環境配慮行動へ誘導することにより、下記のような「税」の追加的效果 = 「インセンティブ効果」が考えられる。(図表 13)

(図表 13) 「税」の追加的效果

消費者	省エネ製品等の購入を促す可能性
企業	省エネ製品や省資源技術の開発を誘発する可能性

#### (4) 当プロジェクト・チームのポジション

当プロジェクト・チームでは、「家庭部門」や「業務その他部門」に向けた対策が必要であるという認識の下、対策として「税」が考えられるかという論点を通じた、温暖化対策の全体像のあり方を検討してきた。

この結果、「家庭部門」や「業務その他部門」に向けた対策として、後述の環境省の主張するところの、財源を目的とした「環境税」(環境省案)とは切り離れた問題意識を持つに至った。当プロジェクト・チームでは、「まず税ありき」ではなく、次のようなポジションに立って、温暖化対策の全体像のあり方を検討してきた。(図表 14)

(図表 14) 本論における当プロジェクト・チームのポジション

) 長期的な視点から見た「税」の役割を明確にする
) 「税」を導入する上で留意すべき論点を提示する
) 「税」のあり方を検討することを通じて、地球環境を保持する国民的ビジョンの構築を目指す

#### (5) 当プロジェクト・チームが考える「税」のあるべき姿

当プロジェクト・チームでは、税体系の中に「税」の考え方を組み込むことにより、「アナウンスメント効果」と「インセンティブ効果」を活用した環境配慮行動への誘導を行うことが可能であると考えている。

また、それこそが環境配慮型の税体系の構築であり、従って、「税」のあるべき姿として、下記の諸条件を備える必要があると考えている。(図表 15)

(図表 15) 当プロジェクト・チームが考える「税」のあるべき姿

) 環境配慮への誘導という目的を達成するためのアナウンスという位置づけを考慮し、炭素含有量に基づく課税 = エネルギー課税であること
) 歳出の硬直化・特定権益化を防止するため、税収を一般財源とすること

そこで、当プロジェクト・チームでは、こうしたあるべき姿に加え、仮に現行税制において、あるべき姿の「税」を導入する場合の手続き上の問題点を抽出するため、課税対象、課税段階、税込中立、産業への配慮等を論点とし、それぞれの項において検討した。(別紙4)

これまでの検討の結果、「税」の導入に際しては、様々な論点と課題をクリアしなければならないことが分かり、現行の税体系を根本的に見直さない限り、「税」の導入は、極めて困難と言わざるを得ない。特に既存エネルギー税については、炭素課税と比較すると概念がバラバラであり、将来的に抜本的な見直しを行う必要がある。

ただし、当プロジェクト・チームでは、上記諸点をクリアにすることが即、「税」を導入すべきという議論につながるものとは考えておらず、また、「税」が最終到達地点であると位置付けているわけではない。

以下の項では、「税」導入に向けた諸条件を検討する。

## 2. 環境配慮型の税体系の構築には

### (1) 「環境税」(環境省案)の問題点

環境省では、「環境税」(環境省案)の効果として、「アナウンスメント効果」を強調した上、「環境対策財源が必要、故に『増税』が必要」というロジックで「環境税」(環境省案)導入への理解を求めている。

本会では、「環境税」(環境省案)について、a) 温暖化対策のための財源確保を主目的とした増税となっていること、b) 既存のエネルギー関係諸税の見直し等に全く踏み込んでいないなど、税体系全体の中で「税込中立」の原則のもとに実施される内容にはなっていないこと、等の理由により反対を表明しているところである。

すなわち、財源の論点については、先述の通り、地球温暖化対策推進大綱関係予算が約1兆2千億円に上っている現状からすると、既存予算の効率性や費用対効果の検証が先に行われるべきである。

同省が、既存予算の見直しや既存エネルギー税などをはじめとした税体系の見直しが他省庁に及ぶ問題であり、検討に時間と労力がかかるという理由で手を付けず、新たな増税案の導入を主張していることは、あまりにも安易な姿勢と言わざるを得ない。

また、税込増、すなわち歳入増がマクロ経済に与える影響については、慎重に考えるべき問題であり、ともすると、立ち直りかけたわが国の経済を再び疲弊させる恐れがある。

更に、温暖化に伴う対策 = 「税」が生産拠点の海外移転を誘発し、地球規模での温暖化対策としては効果がないとする意見もある。

本論で主張したいことは、環境配慮への誘導に「税」は有効であると考えられるが、「税」を導入する上では、かくも多様な論点が存在し、それ故、環境省案にある



ような、用途が曖昧な財源確保を目的とした増税案を安易に持ち出すべきではないという点である。

## (2) 「歳出削減・見直し」が最優先課題

本会では一貫して、「小さくかつ効率的な政府<sup>10</sup>」の構築を提言しており、また、単純増税にも反対する立場である。歳入増は、本会提言はもちろん、小泉首相も指摘する通り、歳出面での見直しと効率的な財政運営を大前提とすべきものである。わが国の財政状況をこのまま放置すれば、間違いなく財政破綻を招くことは周知の事実であるが、環境省を始め政府がまず着手すべきことは、安易な増税論を持ち出すことではなく、徹底した「歳出削減・見直し」を行うことである。

また、当プロジェクト・チームが想定する「税」の導入に伴って得られる税収については、マクロ的観点から「税収中立」の考え方に基づいた税体系全体の中で議論されるべきである。これにより、「税」の導入を検討する際には、マクロ経済に与える影響を最小限にとどめるとともに、政府の歳入規模に変化を与えない配慮が必要となる。

## (3) 「税」を取り巻く課題

### 「税」による直接的効果は数値化が困難

マクロ経済的観点から見た「税」によるCO<sub>2</sub>排出の抑制効果については、a)効果があるという議論と、b)効果はほとんどないという議論がある。

加えて、既に炭素税等を導入している欧州においても、導入効果はあったという点が共通認識となって入るものの、実態としての削減効果を計量的に示しているレポートはほとんど見られないことから、現段階において直接的抑制効果を「税」に求めることは難しいと考えられる。

この理由として考えられることは、化石燃料等の需要抑制効果がある「税」を導入しようとする、必然的に税率を高くせざるを得ず、税率が高くなれば、経済に与えるインパクトは大きいものとなるであろう。

また、「税」を導入した場合、a)選択の自由度を残した政策である以上、対象者の行動を完全にコントロールすることが困難、b)マクロ経済への悪影響や価格の歪みを引き起こすリスク、c)経済的弱者への負担増、等が予測される。

従って、「経済的手法」の本質に着目し、「税」の「アナウンスメント効果」と「インセンティブ効果」を活用した環境配慮行動への誘導こそ、「税」の果たすべき役割

---

<sup>10</sup> 本会は、行政委員会提言『「自立国家」と「国民負担率30%の小さな政府」』（2001年1月18日発表）において、2010年の国民負担率を2001年時点と同水準の30%（国内総生産比）に保つことを提言。以降、行財政委員会提言『国民の信頼の回復と若者たちの夢を支えるシステム改革を』（2003年2月27日発表）や行財政改革委員会提言『行財政抜本改革と公平・公正な税制の構築』（2004年4月28日発表）にて、国民負担率30%の小さな政府実現へ向けた改革のあり方や具体的プランを提言。なお、これらの提言では、国内総生産比（GDP比）で国民負担率を30%としたが、国民所得比（NI比）に換算すると40%弱となる。