

ECOマネジメント 地球環境問題—新たなる挑戦—
コラム 「植田和弘の『地球温暖化防止の環境経済学』」より

低炭素化をめざす環境税制改革

植田和弘（京都大学）

「第4回 石油石炭税誕生に隠された狙い」

2008年度の税収は5210億円に

地球温暖化防止のための税制改革をいかに進めるべきか、検討すべき課題は多い。もちろん一つの方向性は、政策課税としての環境税を導入することである。現状の税体系の下で温室効果ガスが大量に排出されており、その大幅な削減が課題になっているのだから、既存の税体系を所与として温室効果ガスの大幅削減をめざす新たな税、すなわち環境税を課すというのは筋の通った考えである。

しかし、既存の税体系が地球温暖化防止や環境的持続可能性を実現する立場から見て問題があるのだから、新税の導入ではなく、既存税制を地球温暖化防止に対して促進効果のあるものにつくり替えるという発想があってもよいはずだ。事実、地球温暖化防止の税制改革という場合、どんな国でも、環境税の導入に加えて、常に既存税の改革や新税の導入をセットにする案が検討されてきた。その場合に焦点になるのは、次善の環境税といわれるエネルギー税である。なかでも日本の場合、注目すべきは「石油石炭税」である。

石油石炭税は、OECD（経済協力開発機構）の環境統計において「環境関連税制」とされている税制の一つ。原油や石油製品、メタンやプロパンなどのガス状炭化水素、さらに石炭に課税されている。2008年度予算では、5210億円の税収が見込まれており、税収の用途は、燃料安定供給対策とエネルギー需給構造高度化対策の二つ。このうち、燃料安定供給対策は石油、天然ガス及び石炭の安定的かつ低廉な供給の確保を図るために講じている石油及び天然ガス等の開発や備蓄などの措置のこと。また、エネルギー需給構造高度化対策は、内外の経済的・社会的環境に応じた安定的かつ適切なエネルギーの需給構造の構築を図るために講じられるもので、省エネルギー・新エネルギー対策などの措置、及びエネルギー起源の二酸化炭素（CO₂）排出抑制対策などの措置である。

環境税との性質の違い

石油石炭税の納税義務者は、末端の消費者ではなく、石油や石炭の採取者、あるいは、それらを引き取って流通させる商社などである。石油石炭税法第4条によると、以下のよう定められている。

- 原油、ガス状炭化水素又は石炭の採取者は、その採取場から移出した原油、ガス状炭化水素又は石炭につき、石油石炭税を納める義務がある
- 原油若しくは石油製品、ガス状炭化水素又は石炭（以下「原油等」という）を保税地域から引き取る者は、その引き取る原油等につき、石油石炭税を納める義務がある

また、石油石炭税の課税標準は、石油石炭税法第8条によれば、「……その採取場から移出した原油、ガス状炭化水素若しくは石炭又は保税地域から引き取る原油等の数量とする」となっている。つまり石油石炭税は、その採取場から移出した化石燃料の数量に対して課税されるものであって、「化石燃料資源採取税」と呼ぶことができる。

環境税の原点ともいべきピグー税（英国の経済学者、アーサー・セシル・ピグーが提唱した税で、課税そのものによって環境負荷を低減する手法の一つ）は、汚染物質の排出に対して課税することを想定していたのに対して、石油石炭税は化石燃料の使用に対して課税するものでもないし、化石燃料の使用の結果生じる汚染物質の排出に対して課税するものでもない。この点からすると、環境税と石油石炭税とは、まったく性質を異にする税だといえるべきである。

ところが、石油石炭税は実質的に環境税であると主張する議論もあるし、2003年度の石油石炭税の導入時には、環境省と経済産業省との間で「石油石炭税は、CO₂排出抑制を主目的とする環境税とは異なる」との覚書が取り交わされたとも言われている。それには、両省間の縄張り争い的な要素もあるのだろうが、そうした議論が出てきた背景と経緯を確認しておこう。

電源開発促進税とセットの税制改革

石油石炭税の旧名は石油税であり、2003年度の税制改正により、法律名が旧名の石油税法から石油石炭税法に変更された。それとともに、2003年10月1日以降、新たに石炭に

も課税されることになった。また、液化石油ガス（LPG）や液化天然ガス（LNG）など、ガス状炭化水素に対する税率も引き上げられた。

しかも、この改正では、その後も税率の引き上げが予定されていた。「原油及び輸入石油製品」は1キロリットルにつき2040円の課税で変わることはなかったが、ガス状炭化水素のうち天然ガスは2003年10月1日から840円/t（天然ガス以外は800円/t）、2005年4月1日から960円/t（天然ガス以外は940円/t）、そして2007年4月1日からは、どちらも1080円/tになっている。

また、それまで非課税であった石炭は、2003年10月1日から230円/t、2005年4月1日から460円/t、そして2007年4月1日からは700円/tが課税されている。「原油及び輸入石油製品」「ガス状炭化水素」「石炭」における相互間の税率の変化をみると、石炭の税率が最も急速に変化し、重課されていったことがわかる。

石炭が課税されるようになったことは大きな変化であり、課税に伴う石炭、石油、天然ガスの相対価格の変化により、これまで石炭を使用していた用途について、炭素集約度が相対的に低い石油や天然ガスに変更する可能性が出てきたことの意義は大きい。ただ、石油石炭税における石炭への税率は、石油や天然ガスとの比較で言えば依然として低く、税率は環境負荷に応じたものにはなっていない。

もう一点、石油石炭税改革について留意しておかなければならないのは、この改革は電源開発促進税の改革とセットになっていたということである。石油石炭税改革に伴って、「原油及び輸入石油製品」の税率は変化しなかったが、「石炭」は新たに課税されることになったし、「ガス状炭化水素」の税率も上昇した。その結果、石油石炭税の税収は2002年度までは4000億円台であったのが、すでに述べたように、2008年度予算で5210億円の税収が見込まれるまでに増加している。

注目すべきは、新たな負担の増加に対する見返りと思われる減税が行われていることである。具体的には、電源開発促進税が減税されている。石油税から石油石炭税への“発展”的増税に伴う増収は、電源開発促進税の減税に伴う減収分でほぼ相殺されているので、いわゆる税収中立であり、二つの税を合わせた税収にはほぼ変化がない。

つまり、この税制改革は、石油石炭税だけを見ると増税になるが、全体としては増収をめざしたのではなく、むしろその裏に隠された政策的意図が重要なのである。

石特会計と電特会計の一般財源化の検討を

この一連の改革は、全体の税収という面では変わらないが、重要な変化が少なくとも二つある。一つは、石炭に対する課税が始まったこと、もう一つは、得られた税収の使途が変更されていることである。

もともと石油税は、「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計（いわゆる石特会計）」という特別会計に入れられ、石油備蓄や省エネ対策などに使用されていた。それが増税された機会に、いわゆる歳出のグリーン化が進められた。所管が経産省であったのが、経産省と環境省との共同管轄になり、省エネルギー対策に加えて新エネルギー対策、京都メカニズム対策などが加えられた。

これに対して、電源開発促進税は「電源開発促進対策特別会計（いわゆる電特会計）」に入れられ、火力発電や原子力発電、太陽光発電などの支援などに使われていたが、さらに原子力発電の支援も重点化されることになった。電源開発促進税は、このシリーズでも紹介したように、もともと「原子力発電施設、水力発電施設、地熱発電施設等の設置の促進及び運転の円滑化を図る等のための財政上の措置、ならびに、これらの発電施設の利用の促進及び安全の確保ならびに、これらの発電施設による電気の供給の円滑化を図る等のための措置に要する費用に充てるため、一般電気事業者の販売電気には、この法律により、電源開発促進税を課する」というものである。石特会計も電特会計も使い切れず、あまり気味であるという指摘もあり、一般財源化することが考えられてもよいのではないか。

エネルギー税を次善の環境税と考えるならば、環境効果と税収効果という二つの側面について考えなければならない。環境効果は通常、（次善の）環境税を課すことによって、温室効果ガスがどれだけ削減されるかということである。石油石炭税はピグー的意味での環境税とは性質を異にするが、 $C+O_2 \rightarrow CO_2$ という関係を踏まえるならば、経済への「C」のインプットに対する課税と見なすことができる。短期と長期の価格弾力性がどうであるかによって、その温室効果ガス削減効果は規定される。

それに対して税収効果という場合は、通常、税収の規模が問題にされているが、税収の使途によって環境に対する影響が大きく異なることに留意しなければならない。石油石炭税と電源開発促進税に関する一連の改革では、石炭に課税するようになり、歳出のグリーン化も一定の範囲において図られた。その限りにおいて、多少なりとも地球温暖化防止に対する配慮がなされるようになったということもできる。しかし、実は、そのすべてがエネルギー対策の枠内であったことも指摘しておかなければならない。