

第1回から第5回までの主な議論

文責：事務局

第1回専門委員会（平成20年9月3日）

<事務局から「地球温暖化対策の最近の状況」、「環境税をめぐる最近の状況」、「当面の検討事項・論点案」について説明>

資料に沿って説明。主な内容

- ・2006年度の温室効果ガス総排出量は基準年比6.2%増。京都議定書削減約束期間2008年から2012年の平均で基準年比マイナス6%まで削減しなければならず、森林吸収源対策、京都メカニズムを見込んででもなお2006年度から6.8%削減する必要がある。
- ・中長期的には、7月29日に閣議決定された低炭素社会づくり行動計画において、2050年までに現状から60～80%の削減をする、来年の然るべき時期に国別総量目標・中期目標を発表する、技術開発・普及を進めていく、低炭素化へと動かす仕組みとして、排出量取引の試行的実施を開始する、環境税の取り扱いを含め、税制全体を横断的に見直し、グリーン化を推進する、と示されている。
- ・道路特定財源の見直しについて、国会論議の結果、本年3月、総理が、道路特定財源制度は廃止し21年度から一般財源化、暫定税率を含めたガソリンなどの税率の在り方について、ガソリンなどに課税することでCO₂の排出を抑制して、地球温暖化対策に取り組んでいる国際的な動向等を踏まえて検討する旨会見で発表。5月13日の閣議決定には、暫定税率も含めた税率は、環境問題への国際的な取組み等を踏まえて、今年の税制抜本改革時に検討とされた。
- ・道路特定財源の一般財源化の流れと低炭素社会への流れを受けて、「骨太方針2008」が6月に閣議決定され、税体系の抜本的な改革に向けて・税制改革の重点事項において、「道路特定財源の一般財源化の問題にとどまらず、環境税の取扱いを含め、低炭素化促進の観点から税制全般を横断的に見直す」と盛り込まれた。

<新税と既存エネルギー関係諸税の関係、環境税の地球温暖化対策全体の中での位置付け等について議論が行われた>

主な意見等

- 道路特定財源の一般財源化が決まって、化石燃料の税収の用途が必ずしも道路と結びつかなくなった。新税として既存税制に追加的に環境税を導入することの妥当性のほか、既存税制である化石燃料課税のあり方や、環境の観点から見た場合に、暫定税率を含めた税率水準はこれでいいのか、課税ベースを炭素含有量等にする必要はないのか議論すべき。
- 新しい炭素税導入の際に、揮発油税等と税率を調整するのであれば、新しい炭素税の目的も揮発油税等の目的に引きずられる。環境税は、価格効果を通して環境の影響・排出量を減らすことが目的であり、税収を上げることを目的としている揮発油税等とは異なる。
- まず、既存の税制をどのように活用していくかということについて考えていく、それとの関連でできること、できないことがあり、必要であれば新税もあり得る、そういう順番で

- 考えるべき。税収を得ることを目的としないものは税ではない。既存税制から入って、それで不十分なところは新税を考え、全体としてグリーン化ということになるのではないか。
- 増税でいくのか、税収中立でいくのかという議論も必要。また、税制の構造として議論することも必要。炭素税を導入して、それを戻す法人税や所得税減税もありうる。グローバル化や、様々な格差是正の中でグリーン税制をどのように位置づけるのかについての検討も必要。経済対策の財源としても一つの候補となりうる。どういう理念型で21世紀の我が国の税制の姿を作っていくのかといったときに、環境税を含めて、税制のグリーン化ということが、非常に重要な方向性を示す。
 - 中長期的な話なのか、短期的な話なのかによって、全く税のデザインが変わってくる。例えば、ガソリンの消費などでも、京都議定書を達成することを考えると、極めて高い税率が本当にすぐに必要になる。一方、2050年という長期的な目標を考えれば、いきなりそういう高い税率を課しているのか、といった議論もある。
 - 経済的手法には、炭素税あるいは環境税と、排出量取引という、2つの大きなものがあり、両者が一番得意な分野、特徴のあるところを強めるような形でそれぞれ政策を策定するのが妥当ではないか。
 - 環境税に関連する検討会も5年かけて行われており、そろそろ腹をくくって、本当に今すぐにでも実施しなければいけないこと、あるいは長期的に見て今から検討すべきことに関して、本当に実現できるように議論していくべき。

＜神野委員長及び事務局からの回答等＞

- 環境税の検討は、新税創設をもちろん含むが、既存のものの位置づけの検討も含み、関連性を考えながら考えていく。
- 20年後の世界の税制を見通せば、環境関連税制は何らかの形で、税体系全体の中で存在感のあるものになっているということは間違いなさだろうということを見通して、動いていかなければならない。
- 長期目標との関係では、60%から80%削減に向けて、環境税も実効的な仕組みの候補と位置づけられていると認識。中期目標との関係では、来年に向けてどういう目標を掲げるかという中で、環境税の位置付けについても議論が必要。6%削減との関係では、目達計画の進捗管理をしつつ、必要があれば環境税も経済的手法として位置づけていくべきもの。達成が危うくなったときに高率の税をかけるという議論もあり得、また、暫定税率の水準を引き下げることによりCO₂が増えるおそれがあるので、税率を引き下げるべきではないということも環境税として議論が必要。

第2回専門委員会（平成20年9月16日）

<天野委員から「我が国におけるエネルギー需要の価格弾力性再推定結果」について説明>

主な内容

- ・日本の価格弾力性の値について、2006年まで3年分データを増やした。結果は、全部門の推定値で、短期が0.1、長期が0.5。産業部門では、長期の弾力性が他の部門と比べて一番大きく、短期は小さい。何年か先に装置を変えるときに、エネルギー効率の高いものを入れて対応するため。民生家庭部門は、短期的に対応することがわかる。運輸・業務部門も長期的にかなりの効果が期待できる。
- ・炭素税は言わば漢方薬のような効き目のある薬。飲んですぐ効くわけではなく、しばらくたたないと効かないため、我々の生活様式を少しずつ変えていくために非常に適した手段。排出量取引制度は、排出量全体をコントロールする短期的に有効な手段と言え、特定の大きな部門を対象とするものであるが、炭素税は、小さなところにも適用が可能。よって、2つの政策手法は代替的というよりも補完性が強い。規制対象が違う、効果の出方が違う、制度を実際に適用する際の費用のかかり方が違うことを理解し、欠点を少なくして利点を増やすように二つを上手組み合わせるべき。さらに、環境税の税収については、環境のために使う必要はなく、所得税減税や、法人税減税に充てている国は多い。税収の話は切り離して議論をすることもできる。

<増井委員から「温暖化対策税の効果に関するこれまでの試算」について説明>

主な内容

- ・2003年の試算では、2005年から税金を課し、第一約束期間で90年比2%削減するという前提の下、炭素トン当たり4万5,000円という限界削減費用が必要になった。税収を活用する補助金ケースの場合には必要な税率が炭素トン当たり3,400円と計算された。その1年後の試算では、排出量の目標が90年比0.5%増加まで認めるとの前提の下、炭素税の導入が1年遅れ、2006年以降導入することを想定した場合には、炭素トン当たり6万円となり、限界削減費用が4万5,000円から6万円へと上昇した。ただし、税収を組み合わせた補助金ケースの場合、炭素トン当たり3,600円程度におさめることができた。この結果を単純比較することは難しいが、温暖化対策税の課税の開始年が1年遅れたこともかなり影響しているのではないかと考えられる。また、長期的な時間の猶予が必要になってくる、というのが炭素税の重要な点。
- ・昨年、家庭のみを対象に目標達成計画に必要な限界削減費用を計算したところ、炭素トンあたり8万円以上の限界削減費用が必要になることがわかった。
- ・前回の試算は温暖化対策税の税収の用途を、温暖化対策のための設備投資としたが、他のポリシーミックスはいろいろと考えられる。自動車税のグリーン化等他の様々な対策を盛り込んで、より低い税率であっても効果を上げる、そういう仕組みは考えられるのではないかと。

＜事務局から「諸外国における取組の現状」について説明＞

資料に沿って説明。その他主な内容

- ・環境省がこれまで要望してきた環境税は、炭素比例の税であり、炭素トン当たり2,400円、CO₂1トン当たり655円。デンマークに近い形と言えるが、既存税制とは独立した仕組みとした点で異なっている。諸外国の取組を踏まえ、引き続き、新たな独立した税を検討していくのか、又は、炭素税ではなく、既存税制の引上げを考えていくべきか、検討すべき課題。
- ・GDPに占める環境関連税制の税収の割合について、先の国会において日本ではOECD平均よりも低い中で環境関連税制の税収を下げる、つまり税率を下げるべきではないのではないか、といった趣旨の議論があった。

＜諸外国の取組の現状等に関して議論が行われた＞

主な意見等

- 少なくとも環境に配慮した形の税制というのが、21世紀の税制の1つの理念形としてある。ピースミールで、漸進的に少しずつといったときに、短期のスケジュールとして、特定財源の廃止の際に、税の理念として現行の暫定税率を含めた税率体系を維持するという方向がベースライン。更に、外国の導入事例を踏まえ、どこまで既存の化石燃料諸税のグリーン化の方向に行けるかが次の議論。最後に、他の政策手段と炭素税の組合せ。また、CO₂累進税もあり得る。間接税と戻し税を組み合わせることによって、CO₂の排出量が多い人ほど、CO₂税の負担の割合が高くなるような税率構造も考えられなくはない。
- 道路財源を一般財源化したときには、しっかりと環境の側面を納税者に理解していただくような努力が必要。そうしたときに、諸外国との比較をすることはかなり意味がある。
- 新しく入れる炭素税を、既存の税制と同じような間接税として構築しなければいけない必然性はない。排出量取引と租税制度との関係を考えると、より受け入れやすいのは、例えば法人税を環境税化することではないか。排出権の評価額分を益金に算入、コストとして損金算入という形にすれば法人税が炭素税になる。何らかの形で国が企業に排出権を与えた段階で、国が与えるのであるから、その後は通常の法人税のメカニズムでやればこれ以上間接税を増やすのかという非難をかわせる。また、税務執行が楽になると思う。
- 排出権取引制度は特定の分野の特定の規模の企業にしか使えない制度。
- 環境省が提案してきた環境税は、実際の税務執行についての考えがあったのか見えてこない。執行コストがかかり、執行できない。実際の執行のことについて考えないと、現実的な税制改正案なり改正案にならないのではないか。

＜神野委員長及び事務局からの回答等＞

- 環境税のパターンについて。1つは、フィンランドのパターン。液体燃料税の内数として、基本税、付加税、戦略備蓄料があり、1つの税の中で、税率の算定に当たって、基本税の税率に加え、炭素比例のCO₂排出量1トン当たりの税率を用いている。次に、デンマークのパターン。既存税制とは別に新税として二酸化炭素税がある。既存税制の徴税システム

をそのまま活用して、それぞれの税率に炭素比例の税率を上乗せして課税している。また、もう1つのパターンは、イギリスのパターン。既存税制がかけていなかった課税対象について、炭素比例ではないが新税を導入している。概ねこれらのパターンに収まる。

- 各国の温暖化対策税制の税収については、基本的には法律上、具体的な用途は特定していないという意味において一般財源。その中で、その時々に必要な予算措置として、国民保険の軽減や年金保険料の軽減等に活用している。例えばドイツでは、環境税制改革として鉱油税の税率を上げたが、それ以前、その税収は一般財源かつ一部道路関連の支出に充てるという位置づけがなされていたが、改正後においても、基本的に変えていない。
- 北欧では、公平性、効率性を重視し、炭素含有量に基づく税が導入されているが、フィンランドの天然ガスについては、政策的に半減している。天然ガスについては、石炭に比べ、環境負荷が低く、同じ熱量を得るのに石炭と原油と天然ガスの二酸化炭素の排出量は、10 : 7.5 : 5.5となる。同じ熱を得るのに天然ガスは石炭の半分程度のCO₂排出量で済む。
- 環境省がこれまで要望してきた環境税については、課税段階が既存税制とは異なり、より価格効果が出てくるような下流課税の独立した課税であり、大口事業者について申告納税という仕組みを入れている。そういう仕組みを引き続き検討していくのか、諸外国の取組を踏まえた新たなものを考えていくのかについて、引き続き検討が必要。
- まずCO₂税を追求し、それとの関連で既存の税制や排出権取引などを考えることが前提である。当面はCO₂税を追求していく。直接税にするのであれば、まず課税主体を先に決めて、それにぶら下がっている課税標準としてのCO₂に課税するというのが普通の考え方。構想できないわけではないが難しい話になる。

<事務局から諸富委員のコメントを紹介>

主な内容

- ・環境税の導入にあたっては短期的、中長期的にやるべきことを分けて、2段階で考えてはどうか。
- ・上流課税（石油石炭税）、下流課税（揮発油税等）は、従量税として課税されており、炭素の価格付けになっていないので、横断的に見直す視点が必要。
- ・短期的には、石油石炭税を、税収を変化させないまま炭素税かCO₂税に切り替えるという方法が簡単である。
- ・同様に、下流のエネルギー税の炭素税化も考えられる。このうち道路特定財源については、一般財源となり受益者の負担の根拠が失われるため、暫定税率分を炭素税化することも1つの方策。
- ・仮に道路特定財源の暫定税率を廃止するのであれば、失われた税収相当分を炭素税化して、石油石炭税に上乗せするという方法がある。このような改革が実施されることなく、暫定税率を廃止すると、既存エネルギー税制の環境効果が弱まるため、暫定税率は現状のまま維持する方がよい。
- ・ただし、なぜ道路関係の税制のみ課税されているのかという批判も生じうるため、体系的に税制を見直すことが望ましいが、統一的な見直しは困難であるため、税目ごとの個別対

応とならざるを得ない面もある。

- 中長期的には、2009年に合意をみると思われる国際枠組みの目標の達成に貢献できる環境税の設計にすべきである。その際には、排出量取引とのポリシーミックスにも留意すべきである。ドイツ、イギリスで実施されたような環境税制改革も参考にしながら検討していく必要がある。

第3回専門委員会（平成20年9月30日）

<事務局から「産業の国際競争力や家計に与える影響」について説明>

資料に沿って炭素リーケージの議論等について説明。その他主な内容

- ・炭素リーケージ率については、IPCC第四次報告書において、不確定な幅として5%から15%又は6%から17%と紹介されている。また、炭素リーケージは先進国による途上国向けの技術移転を促し、途上国の排出削減に寄与する側面があり、このようなリーケージの有益な効果はエネルギー多消費型産業において特に重要であると指摘されている。
- ・経済発展と排出効率について、内閣府の世界経済の潮流において、先進国では1人当たりGDPが大きくなると、排出効率が緩やかに改善しており、発展途上国においても、昨今かなり顕著に排出効率が改善してきていることが紹介されている。
- ・家計への影響について、課税により光熱費を引き上げると、光熱費が収入に占める割合は、低所得者層ほど大きくなる傾向がある。

<事務局から日本経団連及び炭素税研究会の要望書を紹介>

<事務局から「諸外国の取組（軽減方策、課税の効果等）」について説明>

資料に沿って説明。その他主な内容

- ・諸外国における軽減措置は、各国の実情に応じて、産業政策やエネルギー政策等様々な理由で講じられている。例えば、イギリス、オランダ、デンマークについては、大口排出者について、温暖化対策に取り組みなければならない中で、例えばCO₂削減目標等に係る協定を締結し、削減の実効性が担保されれば、それとのバランスで、環境税を軽減又は免税している。

<諸富委員から「環境税の効果等」について説明>

主な内容

- ・気候変動税は、炭化水素油税を補完する形で導入された。炭化水素油税という既存税のリフォームによって現行化石燃料利用の効率により環境効果を高めていくようなアプローチ。
- ・ケンブリッジ・エコノメトリクスが気候変動税を評価し、価格効果とアナウンスメント効果について言及。
- ・1999年の予算書で気候変動税の導入について告知され、そのアナウンスメント効果が早くも2000年に現れた。
- ・気候変動税と組み合わせた気候変動協定は、知覚効果を持っている。Ekinsらはその論文で、気候変動協定上の目標がほとんどの産業で達成され、さらに超過達成も見られている理由として、知覚効果の存在を挙げている。政府と協定を結ぶことを通じて、排出削減機会に関する真剣な検討が行われ、一種の学習過程が働き、目標超過達成につながった。

<環境税の効果等について議論が行われた>

主な意見等

- イギリスの場合は、エネルギー消費を減らさなければならないという痛切な意図がなかったため、気候変動税を導入するということが発表されただけで削減効果が出た。しかし、日本は既にオイルショックの際にエネルギーの安全保障に関連し省エネが進み、その結果として炭素を大幅に減らしており、イギリスのまねをしてもアナウンスメント効果が出るかと期待するのは無理なのではないか。
- 環境目的ではない環境関連税制もピュアな炭素税もどちらも炭素削減の特徴を持っており、ピュアな炭素税を入れなくても既存の環境関連税制を引き上げて減らすことは十分に可能。しかし、既存の税制は炭素税のように名前を変えた上で増税するというのであれば分かる。さらにもっと有効なものが、炭素を対象にした炭素税を入れることであり、もっと効果的。
- 石油石炭税をかなり上げるということでも効果的で、オプションはいろいろあり、ピュアな炭素税を入れることだけが問題ではない。
- アナウンスメント効果に近い効果が期待できるのは、その炭素の価格が目に見えるため。炭素税という形で導入すれば炭素1トンについて幾らというのが目に見えるため、様々な経済主体は、それが現在の値だけでなく、将来どうなるかということを見通して動く。今後長期のことを考えれば、炭素価格の見える化というような制度をつくる必要がある。
- 理念型としてはピュアな炭素税がやっぱりベストなんだということを共有していく必要がある。既存税の税率の上げ下げだけでは、メッセージとしては余り明確ではなく、グリーン化のために効果を出すにはどうしたらいいのかということを考える必要がある。しかし、現実にそれをいきなり導入するわけにはいかないときに、既存税をどうリフォームしてそういう理念型に近づけていくかという問題意識から様々なオプションが出てきて、幅広く議論していく必要がある。
- 炭素税に代表されるように、きちっと炭素に価格をつけているのだということが見えるようにするというのは大事。
- 炭素税は、特に民生対策として、消費者がどういうものを買えば、あるいはどういう行動をすれば、より低炭素化社会に近づけていけるのかということを考えさせる契機。

<事務局から「OECD環境統計において、環境関連税制とされている我が国の既存税制」について説明>

<事務局から植田先生のコメントを紹介>

主な内容

- ・我が国には、既に多種類のエネルギー税があり、税収額がかなりの規模に及んでいる。その用途は開発促進向けになっている。揮発油税や軽油引取税は道路整備に用いられ、電源開発促進税は電源立地対策・電源利用対策である。つまりエネルギー税制は、課税自体は環境税に似た効果を持つ可能性があるが、その用途はむしろ開発を促進し、結果的に温室

効果ガスの排出量を増加させることになりかねない。その意味で、エネルギー税制を環境配慮したものに転換していくことが考慮されるべき。

- ・ 財政の原則に立ち戻るならば、そもそも目的税は財政の硬直化を招きやすく、望ましい税とは言えない。目的税は、税導入時点では必要だったとしても、状況が変化して不要になった場合に廃止されず、一種の既得権益として維持される場合がある。電源開発促進税の場合にも、そうした評価に基づくならば、廃止ということになる。しかし、依然として必要であるということならば、現状の必要額に近い税収が入る程度にまで税率を下げることも考えられる。また、もともとの課税目的を基礎に置きつつ、地球温暖化防止を新たな目的に加えて用途を拡張していくオプションも考えられる。その場合も、制度的には一般財源化しつつ、用途に配慮するということもあり得る。
- ・ 揮発油税の税率が下がればガソリンの消費を刺激することになるので、次善の環境税としての温室効果ガスや汚染物質の排出抑制効果は弱くなる。税収は道路特定財源として今まで道路建設に使われてきた。揮発油税に環境税的な効果があるとしても、これまではその排出抑制効果を税収の用途が相殺していたと言わざるを得ず、全体としては温室効果ガスの排出を増加させていたかもしれない。税収の用途を道路建設だけではなく、環境保全にまで拡張することも考えられてよい。一般財源化するという場合、地球温暖化防止への支出が他の公共サービス（あるいは政治課題）よりも優先順位が高まるということもあり得る。

<既存エネルギー関係諸税との関係等について議論が行われた>

主な意見等

- CO₂削減対策は、排出量取引制度で充分という議論をする人がいるがそうではない。環境税の、長期的・中期的な効能を踏まえて、EUはかなりしたたかに制度設計をしており、EC指令において最低税率が決められEU諸国で共有されている。既存の化石燃料諸税をベースにしながら、税率を上げたり、課税対象を増やす努力をしている。我が国でも、そういう方向のグリーン化ということが一つの方向としてあるのではないか。
- 排出量取引は、ECで決定できるが、各国の税をEUで統一することについてECが定めることはできない。そのため、排出量取引制度を世界に先駆けて導入した経緯がある。炭素の価格が目に見えるようになっており、将来の効果が期待できる。炭素税も炭素1トンについて幾らというのが目に見える。イギリスは、環境税、排出量取引制度、協定、補助金があり、非常にきれいなポリシー・ミックスを作って多くの経済主体に炭素の値段が将来必ず上がることを示した。これは大いに学ばなければならない。
- 排出量取引は、どうしても大口排出事業者しかカバーできないという事情があり、排出量取引か税のどちらかという議論はよくない。どちらに転んでも、何らかの形で政策的にカバーされているという状態をつくるのが非常に重要。
- 財政の制度は、様々なところからお金を取るが、特定の活動だけに着目せず、お金というフィルターを通して、支出も様々なところに使わなければいけない。その上で、入るほうと出るほうの関係は分断する。担税力を無視して炭素含有量のみに着目することは、租税

としてはあり得ない。ぎりぎりの可能性の中で財政の原則にあわせて環境にお付き合いをしているということ。ピュアな炭素税だけにこだわらず、既存の税制を尊重し、前提にしてプラスアルファで考えるべき。ステップ・バイ・ステップであり、一挙に環境のためだけに財政の原則をゆがめるべきではない。

- 経済は、あらゆる財・サービスの生産消費を管理しており、その一番大きな方法は、いかに資源を無駄にせず、効率的なやり方をすればよいかということである。今までは環境を考慮しない経済制度、市場制度が運用されてきた。しかし、環境というものがあって、これも経済の中で対応しなければいけないことになったときに、人々の自由に任せたのでは環境が保全できないことから、環境に対する効率的な対処の仕方の一つとして税が入ってきた。この税は、収入を上げる目的ではない。
- 国家は法制度で動いている。歴史的に形成されてきた制度を一切無視して経済理論では押せない。ピュアな炭素税にこだわらずに、まずは、既存の税制の有効活用を考え、税収の確保という租税の本質的役割を無視しないようにすべき。

<神野委員長及び事務局からの回答等>

- 実際の排出量を課税標準とすることは困難だが、エネルギーがどれだけ二酸化炭素を排出するかということ根拠にしながら、従量で課税するということがよいのではないか。
- 炭化水素油税は、道路へ充当するための税として導入され、1955年に一般財源ということになった。それ以降、1993年に、温暖化対策等を目的としつつ、税率を引き上げた。日本においても道路特定財源が一般財源化される中で、イギリスのように環境の観点からも検討をしていく必要がある。
- 環境税、環境関連税制の負担率が非常に高い国は、世界経済フォーラム等が出している国際競争力の指標のトップを占めている、又はトップを争うような国が多い。そういう国々は、早めに知識集約産業化に成功して知識を集約させて自然資源を多消費しないような産業構造にいち早く変えるということに成功しているからということだろう。

第4回専門委員会（平成20年10月14日）

<植田委員から「既存エネルギー関係諸税と環境税」について説明>

主な内容

- ・政策手段として、低炭素化促進の観点から、炭素に価格をつけるという考え方の重要性については正当性が認められてきていると理解。一方租税の側面として、租税の具備すべき条件、例えば公平な負担、安定した税収、課税根拠、課税目的等があり、二重の性質を持つ。政策の手段の側面と租税の側面が常に一致するとは限らないという点に留意すべき。
- ・排出量取引制度等他の環境政策手段との関係についても検討、配慮する必要がある。
- ・既存のエネルギー関係諸税に、一種の次善の環境税という性質があるという点も重要であり、既存エネルギー関係諸税を温暖化防止、低炭素化に寄与する方向に改革することも考えられるべき。石油税から石油石炭税の改正の際には、電源開発促進税の減税とセットで、エネルギー関係諸税の中で改革を行った。対象の税目、税収の使途も含めて見直す範囲を広げるということになれば、選択肢は拡大する。
- ・既存エネルギー関係諸税の環境税化を考えるとすれば、燃料種別を横断して統一的に課税するという作業に取り組むことが必要。この場合、個々のエネルギー関係諸税の課税根拠や課税目的と必ずしも合致しない方向での変化を促す可能性を持っており、これらの見直しを伴う場合もある。
- ・石油石炭税は、すべての化石燃料に課税されているという点で注目すべき。この税率をCO₂排出量基準に組み替えれば、CO₂の排出削減効果が得られると考えられる。税収中立とするかなど、検討、効果の定量的分析が望まれる。
- ・低炭素社会への移行という観点から、税収の使途の側面を検討するということが重要。道路特定財源に係る揮発油税に関し、自動車走行に伴う広い意味での環境損害をなくす、あるいは減少させていくような用途に支出することは、正当化される課税根拠になり得る。

<横山委員から「既存エネルギー諸税の活用を含めた環境税の検討」について説明>

主な内容

- ・ヨーロッパでは、ピュアな形の環境税を、既存のエネルギー諸税に上乘せするような形で導入することは非常にまれ。環境先進国と言われている国でも、既存のエネルギー諸税をベースにして温暖化対策税の構築を考えてきている。
- ・道路特定財源が一般財源化され、今までの暫定税率の課税根拠の正当化が求められている。環境保全に軸足を移すということも示唆されているのではないかと。また、暫定税率の水準を維持するというだけで本当にいいのか。公平という観点からすると、なぜガソリン等の消費者だけが環境に対してこのまま負担し続けなければならないのか、納税者の納得が得られない。
- ・何をもって政策手段をよしとするかの判断基準については、①政策実施に伴う費用を最小にする手段をよしとする効率基準、②分配面で公平な手段をよしとする公平基準、③政治的に導入できるかどうかという社会的受容基準、④政策目標達成の確実性が高いかどうか

の信頼基準、⑤動学的な誘因基準がある。

- ・既存エネルギー諸税を生かしながら、これに温暖化対策税を加えた合計の税率を、炭素含有量に応じた税率体系の純粹炭素税に近づけるということが一つの考え方であり、道路特定財源制度の廃止の際には、環境配慮を前提として暫定税率を含めた税率体系を維持する。次に、暫定税率水準を維持する場合には、自動車ユーザーの納得を取り付けるために、既存のエネルギー諸税も何らかの対応をする。最後に、排出量取引制度や協定などの他の政策手段と炭素含有量に近づけた税の組合せを今後どうやって、どのようなタイムスケジュールで行うのが重要。

＜事務局から和気委員のコメントを紹介＞

主な内容

- ・資源エネルギー問題と環境問題をどう統合していくかが大きな課題であり、「エネルギー対策」と「地球温暖化対策」は、一体的に解決すべき問題。
- ・既存エネルギー関係諸税を環境に配慮したものに転換し、エネルギー税構造を再構築していくことは、自然な流れ。その転換を検討するに当たっては、エネルギー・環境対策の観点から、国のかたちとして、どういう姿を目指すのか、といった理念を掲げるべき。
- ・環境税でインセンティブ効果を発揮するのは、国民一人ひとりが関与する消費・下流段階であろう。消費者に広く浸透する仕組みが必要。他方、徴税コストなどに留意が必要。
- ・安定供給と環境への配慮を目指したエネルギー対策としての財源確保のための課税、という考え方はあり得る。
- ・炭素リーケージをもたらすと言われる海外への生産移転については、為替レート、賃金その他様々な要因に依存し、とりわけ、これまでの海外直接投資動向を見ると、労働コスト要因が大きい。課税によるエネルギーコストの上昇が、一般的な企業行動に大きな影響を与えるとは考えにくい。ただし、鉄鋼業等エネルギー多消費産業では影響が大きい場合もあることから、必要な軽減措置を個々に講じるべき、ということは、大体の共通理解ではないか。

＜事務局から「我が国の温室効果ガス排出量・部門別CO₂排出量」及び「燃料別の排出量の例」について説明＞

主な内容

- ・産業、運輸、業務その他・家庭のあらゆる部門で対策が必要である。
- ・燃焼して同じ熱量を得るために排出される二酸化炭素排出量が、石炭は天然ガスの約2倍であり、環境負荷の点では、石炭よりも天然ガスの方が優れている。
- ・石油石炭税をCO₂排出量1トン当たりの税率で見ると、石炭・天然ガス・重油・ガソリンで、291円・400円・753円・879円とバラツキがある。なお、フィンランド・デンマークでは、それぞれCO₂排出量1トン当たり3220円・1984円の炭素含有量比例の税を入れている。

<諸富委員から「排出量取引制度とのポリシー・ミックス」について説明>

主な内容

- ・環境税の導入にはいろいろなオプションがあり得る。新税導入か既存税の活用か、税収中立か増税か。新税として炭素税をまず導入した上でその税収を特定財源化、あるいは一般財源化するもの、既存税制を引き下げ新税としての炭素税を導入する税収中立のもの、日本の既存エネルギー税を「炭素税化」していくもの、というようなものが考えられる。
- ・産業部門等については、下流型排出量取引制度を実施し、環境税の税率は例えば75%軽減し、運輸、民生（業務・家庭）、中小企業については、（100%の税率の）環境税を導入。
- ・産業部門等について、政府と協定を締結したり、排出量取引制度の対象となった場合でも、非課税ではなく割引とすべき。理由は、課税対象者のみ過度な負担となる可能性があり、公平性の問題があることと、割引対象とすることにより、協定等を遵守しなければ割引を解除、といった仕組みで、協定等の実効性を高めることができること。
- ・環境税を上流でかけるか下流でかけるかによって、執行上の問題が発生する。下流で環境税を導入すると、課税ポイントと還付ポイントが一致するという利点があるが、課税漏れ、課税逃れの可能性があり、また、非常に徴税コストがかかると想定される。一方、上流でかけた場合は、納税者と還付対象者が異なるということ、それから還付対象者と還付非対象者をどう区別するのかという問題が発生する。欧州では、上流で課税したものを還付する際に、付加価値税のインボイス制度を利用して実施しているという。我が国には、インボイス制度が入っていないため、「温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度」に基づき記載されたCO₂排出量を情動的基礎として利用することで解決できないかと考えている。この制度を用いれば、企業が、正直にCO₂を算定し、報告し、公表することに対するインセンティブが働く。

<既存エネルギー関係諸税との関係、排出量取引制度とのポリシーミックス等について議論が行われた>

主な意見等

- 既存税の中で税負担が増える人と減る人がいれば、どうして既存税制の中だけでやろうとするのか、新税と一緒に並行して議論すべきではないかという議論が当然出てくる。既存税制を触る部分と、環境に対する新しい税率については、両方あわせてきちんと定量的な評価をする必要がある。
- 税収中立か増税か、今の経済情勢のもとで本当に増税ができるのかどうかはわからない。また、ピュアな炭素税であっても、本当に効果があるのか。既存税の税率をそれなりの環境効果が上がるような形で維持し、ある程度不均等な税制だとしても、環境への効果があるということも1つの政策判断になってくる。
- 現行のガソリンの税率を下げるというような形はヨーロッパではなかなか取り入れられていない。暫定税率が廃止された場合、二酸化炭素の排出量の増大が見込まれると試算されているが、これをへこますだけのほかの油種に対する税率アップが同時になされれば、環境についての負荷はニュートラルになるが、税率を一度下げてしまうと、再び上げること

は、今の政治の力では難しいのではないか。

- 納税者の納得や公平という観点から、石油石炭税を、上げざるを得ないかもしれない。それは、ピュアな炭素税の性格を持ち得るのではないか。その導入に当たっては、排出量取引制度や協定とどのようにポリシーミックスをするのかという議論が必要になってくるのではないか。
- 石油石炭税のウェートを増すことに加え、収入の使途についてもあわせて議論をすることが必要。石油石炭税は、上流ですべての化石燃料に対してほぼ課税されており、全体を網羅できる。政策手段的に、下流でかけるという案はもちろん出てくるが、どの程度うまくすべての排出源を網羅できるミックスになるかという問題との比較検討が必要。
- 炭素税だけしか政策手段がないというときであれば、環境税は上流か下流かの議論になる。一方、たくさん手法がある場合には、一番適したところに炭素税を使えばよく、炭素税を必ずしも下流でかけなければいけないというわけではないと考えている。ポリシーミックスの議論を取り上げるべき。
- 負担緩和として、税の還付以外にも、排出削減に応じた補助金を交付するという手法もある。1トン削減当たりの排出削減補助金ということで、オークションのような形で、応札した企業に与えるということであれば、特定の企業に与えるということにならず、削減費用の負担増も回避されるのではないか。
- 新たな税負担が生じれば、分配の側面も1つの重要な点となる。分配の側面もポリシー・ミックスに入れるとなれば、ミックスの内容にも変化が生まれる。政策選択の基準を先見的に与えるとの意見があった。何を所与とするか、与えられた条件をどこに設定するかによってミックスの作り方が変化する。
- 中長期的に京都議定書の目標よりさらにCO₂排出量を削減しなければならず、恐らく税率を何らかの形で上げて行かざるを得ない。ヨーロッパでは、税を上げていくような仕組みを組み込んでいるのか。

<神野委員長及び事務局からの回答等>

- 既存のエネルギー税の税率を炭素の単位当たりの負担に固定化して、税収中立にするとした場合、あるところは減税になり、あるところは増税になるが、負担を後退させるべきではない、との意見があり、既存のエネルギー税とは別に新税として炭素税をつくった場合でも、既存の税制で炭素の少ないものを減税するということがあり得るという論議もあるが、税率をそれなりの環境効果が上がるような形で維持するという意見に基づけば、ないということになる。
- 所得階層別の負担の不公平という問題が出てくる。上流で課税した場合、例えば、灯油などの生活必需品的な色彩の強いものについては、どのように軽減措置を講ずることができるか考えていかなければならない。税務執行上、還付は非常に大変ではないか。
- 欧州においては、EC指令において最低税率を定めており、その中で2010年に税率を引き上げる方向で検討されているものと承知している。

第5回専門委員会（平成20年10月31日）

＜事務局から「我が国における地球温暖化対策の施策の例」、「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」について説明＞

資料に沿って説明。主な内容

- ・京都議定書目標達成計画に基づき、自主的手法、規制的手法、経済的手法、情報的手法などあらゆる政策手法のポリシーミックスの最適な在り方については、本計画の対策・施策の進捗状況を見ながら、速やかに総合的検討を行う。
- ・10月21日から排出量取引の国内統合市場の試行的実施について、参加企業の募集を開始。

＜地球温暖化対策全体の中での具体的な位置付け、排出量取引制度とのポリシーミックスについて議論が行われた＞

主な意見等

- ポリシーミックスの最適な在り方を何で評価するのが重要なポイント。それぞれの政策手法が、環境効果に対してどれだけ有効であるか、その手法を実施するためにどれだけのコスト（政策実施主体にとってのコスト、排出主体が負担するコストの二つ）がかかるかで評価すべき。
- できるだけコストを削減しながら目的を達成していこうということで、（排出量取引制度や環境税などの）経済的手法について議論が出てきている。
- コストを払えば破っていい約束があるのではないか。状況にもよるが、マイナス面が大きい場合、もし目標の達成できなかったときに、どんな制裁があるか、そのときコストがどうなるか、クールに考えることが重要。
- 今のところ、排出量取引の試行的実施を注視して、日本型と言われているものの限界とよさの両面をしっかりと勉強していくという段階であり、一步一步ということであり、まだ環境税とのポリシーミックスの段階にはないのではないか。
- 来年予想される2013年以降の国際枠組みの姿が明らかになると、日本の国別削減目標や中期目標の策定が進み、また、排出量取引の試行的実施のフォローアップの結果も出てきて、国内対策をどうするかを議論する非常にいいタイミングが来る。排出量取引制度の本格実施の可能性に備えて議論を進め、その中で、税とのポリシーミックスも含めて議論をすることが重要。

＜増井委員から「炭素税の財源効果と経済影響の試算」について説明＞

主な内容

- ・2009年から、昨年環境省の案の炭素トン当たり2400円の環境税を導入し、長期エネルギー需給見通しに示された対策が補助金を受けて導入促進されると仮定し、財源効果と経済影響を試算。
- ・2009年から2012年の平均で510万CO₂トンの二酸化炭素排出が削減（BaU比0.43%減）。また、大口排出者が削減努力をした場合には8割軽減をするなどの軽減措置を導入した場合は、

420万CO₂トンの二酸化炭素排出が削減（BaU比0.36%減）。さらに、ガソリン、軽油等への適用を停止した場合は、370万CO₂トンの二酸化炭素排出が削減（BaU比0.31%減）。2020年には、軽減措置がない場合は、5000万CO₂トンの二酸化炭素排出が削減（BaU比4.4%減）。

- ・GDPへの影響については、2009年から2012年の平均で、BaU比0.055%分減、先の軽減措置を導入した場合BaU比0.042%分減、先の適用停止をした場合BaU比0.029%分減。

<天野委員から「炭素税の価格効果と税収効果」について説明>

主な内容

- ・エネルギー需要の価格弾力性の推計を基に、2009年から、炭素トン当たり1万円の炭素税を導入すると仮定し、価格効果を試算。2020年に4%程度の削減効果をもたらすと試算。
- ・環境省案の炭素トン当たり2400円の環境税では、長期的に1%程度の削減となり、財源効果の試算を上乗せすると、合計で5%程度。
- ・バズに課税してグッズに補助金を与えるという、環境税プラス炭素削減補助金の2つの価格効果を組み合わせた手法を一塊とする2成分手法が理論化されており、イギリスにおいても、気候変動税を導入する際に、買い付け型のオークションで補助金を配ったという例がある。
- ・IPCC第4次報告書では、炭素税・排出量取引（オークション）の収入を排出削減補助金に使った方が、はるかに低いコストで排出削減が実施できるとされている。
- ・補助金の使い方には工夫が要り、低費用で排出を削減したところにまず補助金を配分するというような工夫をしないと、期待されているような効果が得られない。そのような工夫を再び日本発で作って欲しい。

<原油価格の高騰等の経済状況下での課税の効果について議論が行われた>

主な意見等

- 環境税の税収が、環境によい機器やトップランナー型のものに対する補助金として使われた場合、新しい需要創出が行われ、環境産業やエネルギー効率的なものを製造する産業に対して、非常に大きな刺激を与える。新しい産業が育つことで逆にGDPが上昇する、新しい雇用が生まれるということもあるのではないか。
- 課税と補助金の組み合わせを行った場合、産業部門別の影響の違いも考えるべき。
- 補助金の給付には、非効率な企業の産業からの退出を妨げるといった効率性に反する影響もあり得る。削減という行為がなければ補助金は出ない、という排出削減1単位について給付される補助金の仕方をしないとイケない。
- 財政の観点からは、炭素税収を環境目的で使うということをあらかじめ決めるような方向ではなく、税と補助金の問題は別々に考えるべき。

<事務局から「収入階級別の光熱費等とその収入に占める割合」について説明>

資料に沿って説明。主な内容

- ・環境税課税後の光熱費及びガソリン代が収入に占める割合は、低い収入分位の方ほど高くなる傾向がある。

<収入階級別の光熱費等とその収入に占める割合に関して議論が行われた>

- 産業への影響の緩和をかなり重点的に議論してきたが、所得の分配に与える影響の考慮も考えなければならない。例えば、イギリスでは、気候変動税は産業用のエネルギー使用だけに課税し家庭は外しており、またドイツでは、所得税減税と同時に実施している。
- 基礎的なエネルギー消費量をCO₂換算し、それに税率をかけて、その部分の負担は全部還付するというようなやり方もある。あるいは、電気・ガスの段階で基礎消費に関しては課税しないというような形もある。ただし、川上で課税し、価格転嫁により料金が上がっている場合の配慮や工夫が必要。
- 逆進性の問題を、配慮すべきことの1つとして、ポリシーミックスをどうするかというときの目的に入れるかどうかは重要な問題。税の範囲内で逆進性に配慮する場合と、全体でミックスして配慮する場合ではやり方が違う。
- アメリカで廃案になったリーバーマン・ウォーナー法案のような、排出量取引のオークションでの収入の一部を所得再分配に充てるという低所得者対策の方法もある。

<事務局から「第1回から第4回までの主な議論」について説明>

資料に沿って説明

<神野委員長の提起により暫定税率等について議論が行われた>

- 今のまま暫定税率を維持するにしても、揮発油税等の名前のままでは、納税者の納得が得られないのではないかと。環境税というような形の名前にしていくことも一つの工夫。ヨーロッパでは、既存エネルギー諸税を不均一にかけながら、名前だけは地球温暖化対策税・炭素税等とし、環境について配慮していることを外見で示している。今回の暫定税率を維持するという点についても、何らかの形で環境に資するという目的で課税したということが、どこかで明確に示せるようなことも必要ではないか。

- ※ 本ペーパーは、事務局の責任でまとめたものです。意見の整理等の観点から、適宜、質疑等の順番の変更をしております。
- ※ 本ペーパーは、暫定版のため、今後、修正があり得ます。