

温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する
論点についての取りまとめ

平成16年12月

中央環境審議会
総合政策・地球環境合同部会
施策総合企画小委員会

(目次)

はじめに.	3
1. 基本的考え方.	6
2. 効果.	7
3. 経済影響.	12
4. 課税標準、税率の水準.	13
5. 課税段階.	14
6. 軽減方策.	17
7. 税収の使途.	20
8. エネルギー関係諸税との関係.	25
おわりに.	29
「温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する論点についての 取りまとめ」にあたって（森嶋委員長談話）. 30	
別紙：温室効果ガス削減のための政策手法の比較 33	

中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会
「施策総合企画小委員会」委員名簿

敬称略：50音順

委員長	森 暁 昭夫	(財)地球環境戦略研究機関理事長
委員	浅野 直人	福岡大学法学部教授
委員	天野 明弘	兵庫県立大学副学長
委員	鮎川 ゆりか	(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
委員	五十嵐正	東京急行電鉄(株)常務取締役
委員	大塚 直	早稲田大学法学部教授
委員	奥野 正寛	東京大学大学院経済学研究科教授
委員	久保田泰雄	日本労働組合総連合会副事務局長
委員	小林 悦夫	(財)ひょうご環境創造協会副理事長
委員	佐和 隆光	京都大学経済研究所所長
委員	武田 善行	経済同友会環境・資源エネルギー委員会副委員長
委員	鳥井 弘之	東京工業大学教授
委員	中里 実	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	永里 善彦	(株)旭リサーチセンター代表取締役社長
委員	永利 新一	日本商工会議所環境・エネルギー委員会委員長代理
委員	西岡 秀三	独立行政法人国立環境研究所理事
委員	速水 亨	(社)日本林業経営者協会副会長
委員	平尾 隆	(社)日本経済団体連合会環境安全委員会委員
委員	平松 博	神奈川県税制企画担当部長
委員	榊井 成夫	読売新聞東京本社論説委員
委員	榊本 晃章	(社)日本経済団体連合会環境安全委員会 地球環境部会長
委員	松田 美夜子	富士常葉大学環境防災学部助教授 元気なごみ仲間の会代表
委員	水野 忠恒	一橋大学大学院法学研究科教授

はじめに

- 本年11月にロシアが京都議定書を締結したことにより、来年2月には京都議定書が発効することとなり、2008年～2012年に温室効果ガスを1990年比6%削減することが、我が国にとって国際的義務となった。
また、本年は地球温暖化対策推進大綱（以下「大綱」という。）の評価・見直しの年に当たり、その作業の過程で、6%削減の約束を履行するためには、追加的な対策・施策が必要なことが明らかになっている。
- 本小委員会においては、大綱の評価・見直しの作業を踏まえつつ、17回の審議及び2回の地方ヒアリングを重ね、地球温暖化防止のための税制及びこれに関連する施策の総合的な検討を行ってきた。
本年8月には、「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。）を取りまとめ、温暖化対策税制を「有力な追加的施策」として位置づけた。
これらの審議の中で、温暖化対策税制と他の施策との比較、経済影響、課税段階、軽減方策、効果、税収の使途、既存エネルギー関係諸税との関係といった温暖化対策税制を検討するに当たって重要な論点について議論してきた。
- 本取りまとめでは、これらの論点に関する本小委員会におけるこれまでの議論を整理することとしたい。

施策総合企画小委員会の審議経過

	開催日	主な議題
第1回	15. 12. 2	小委員会の運営について 地球温暖化対策の最近の状況について 地球温暖化対策税制専門委員会報告について 検討のスケジュールについて
第2回	16. 1. 27	温暖化対策税制専門委員会報告に対するパブリックコメントの結果について 温暖化対策税の税率とその経済影響の試算について
第3回	16. 2. 20	温暖化対策税の効果、経済影響等について 団体からのヒアリング (社)日本経済団体連合会、日本生活協同組合連合会
第4回	16. 3. 26	諸外国の温暖化対策税について 我が国のエネルギー関係諸税とエネルギーコストの水準について 団体からのヒアリング 全国森林組合連合会、東白川村森林組合
第5回	16. 4. 14	団体からのヒアリング (社)日本物流団体連合会、炭素税研究会、環境経済・政策学会 燃料課税の転嫁について
第6回	16. 5. 13	団体からのヒアリング 日本労働組合総連合会 地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しに関する、地球環境部会での議論の状況の報告
第7回	16. 6. 18	英と独の地球温暖化防止のための税制及びこれに関連する施策 地球温暖化対策推進本部の結果報告
第8回	16. 7. 22	地球環境部会からの報告 税とその他の施策の比較 これまでの意見の整理
第9回	16. 7. 29	産業の国際競争力に与える影響等個別の論点について その他の論点について これまでの議論の整理について
第10回	16. 8. 6	地球温暖化対策推進大綱関係予算について 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)について
第11回	16. 8. 27	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(案)について
	16. 8. 27	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

第12回	16. 9. 28	課税段階について 軽減方策について
	16. 10. 6	地方ヒアリング（名古屋） （社）中部経済連合会、特定非営利活動法人環境市民東海、個人
	16. 10. 8	地方ヒアリング（仙台） （社）東北経済連合会、宮城県七ヶ宿町、（株）仙台食品運輸、個人
第13回	16. 10. 21	地方ヒアリング結果等報告 温暖化対策税制の効果・影響について 税収の用途について
第14回	16. 10. 27	既存エネルギー関係諸税との関係について 普及啓発、環境教育について 全体を通じた議論
第15回	16. 11. 10	2003年度の温室効果ガス排出量速報値について 環境省提案について（報告） 全体を通じた議論
第16回	16. 12. 1	京都メカニズムをめぐる状況 環境税をめぐる最近の状況 中間取りまとめ以降の論点の整理
第17回	16. 12. 22	環境税をめぐる最近の状況 COP10の結果報告 論点についての取りまとめ

1. 基本的考え方

- 今年8月の中間取りまとめにおいては、温暖化対策税制を規制、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、今後検討すべきものであるとされた。
 - ・ 公平性の視点
自主的取組は取組に参加する者だけが費用を負担することとなり、参加しない者は費用負担を免れる。また、規制や排出量取引は、現実問題として家庭や中小事業者といった多様かつ多数の者を対象として執行することはできず、制度の運用を免れる者を捕捉できない。これに比し、税は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ため、公平性の観点から優れている。
 - ・ 透明性の視点
税については、課税の仕組みが税法上規定され、施策自体が国民にも明瞭に分かり、透明性に優れている。
 - ・ 効率性の視点
税については、市場メカニズムを通じ、課税される者は、主体的に排出削減に取り組み、削減費用が税の支払額よりも安い対策を実施するインセンティブが働く。また、国内排出量取引制度のほか、二酸化炭素排出量を削減する単位当たりの費用が低い海外における対策等を活用できる京都メカニズムも効率性の点で優れている。
 - ・ 確実性の視点
規制、排出量取引は確実な排出削減効果を期待できるが、家庭や中小事業者等の多様かつ多数の者を対象とすることは現実的でない。税は、これらの者を対象とする場合、執行面等も併せて考慮すれば、自主的取組の促進など他の手法と比較して、相対的に確実性が高い効果を見込むことができる。
また、財政事情が厳しく、現在の税收から環境対策に対する多額の補助金交付や租税特別措置が極めて困難な現状にかんがみると、必要な対策の実施の確実性を高めるために温暖化対策税制からの税收の活用も検討に値する課題である。
- 温暖化対策税制の制度設計においては、環境と経済の統合の観点から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。その際、諸外国で行われている温暖化対策税制と協定制度等のポリシーミックス等についても検討の必要がある。
- 特に、現在まで業務その他部門や家庭部門、運輸部門といった部門での増加が顕著であることを考えると、これまで行われてきた環境教育等普及啓発を一層充実することを含め、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ことが重要である。

2. 効果

- 温暖化対策税制については、中間取りまとめにおいて、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に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つの効果があるとされた。これらの効果については、より正確な把握に努めるべきとする意見があったため、中間取りまとめ以降、経済モデルによる試算、エネルギー価格が需要に与える影響（価格弾力性）、世論調査等にみる温暖化対策税制の効果（アンケート）等を用い、定量的把握に努めた。

（1）市場メカニズムと温暖化対策税制

- 環境対策・施策は、社会的に望ましくないレベルまで環境汚染が進行する状態をより望ましいものに変えていく役割を担っており、環境汚染という行為を市場に内部化し、市場メカニズムを積極的に活用する経済的手法もその一つである。その中でも、税という手法は、汚染物質の排出量に対して価格付けを行うことにより、企業や消費者に、環境保全上、望ましい行動を促すものであり、一般に、次の2点のメリットがあるとされている。

第一に、税という手法は、市場メカニズムを通じて、家庭、企業、運輸など様々な分野で対策に取り組む多くの人々に対し、取組の内容やその程度について柔軟な裁量の余地を残しつつ、汚染物質の総排出量の削減を達成しようというものであり、結果として、社会全体で最も安い費用で、税率に応じた排出削減量を確保できるというメリットを有している。

第二に、税という手法は、汚染物質の排出を行う限り、その排出量に応じた税を負担することを求めるものであることから、排出主体に対し、恒常的に、税負担を減らすために、汚染物質の排出量を抑制・削減するインセンティブを与えるものである。そうした消費者・企業の行動を背景に、削減費用の節約に繋がる技術の開発が促され、環境ビジネスをはじめとする産業振興が促されるという供給面での効果も大きい。

- 以上のように、各排出主体が、それぞれの削減費用と税率を見比べて合理的に削減に取り組むと、国全体としては、課税により、最少の費用で、汚染物質の排出削減を達成することができる。のみならず、課税は技術開発を促進するという効果をも併せ持っており、環境と経済の統合という観点からも望ましい効果をもたらす手法である。

(2) 経済モデルによる試算

- 国立環境研究所と京都大学が共同で開発したA I Mモデルを用いて温暖化対策税の二酸化炭素削減効果を試算すると、エネルギー起源二酸化炭素排出量は、追加的な温暖化対策を導入しなかった場合には、モデル上は基準年の温室効果ガスの総排出量比10%増加する。そこで、仮に税という手法のみにより削減目標を達成するという観点から試算を行ったところ、炭素1トン当たり約3,600円の税を課し、その税収をすべて温暖化対策に用いると、この施策のみで9.5%分（基準年総排出量比）削減され、中央環境審議会地球環境部会中間取りまとめの追加対策を講じた場合の2010年度の排出量見通し（対策強化ケース）である0.5%増（基準年総排出量比）を達成できるとの結果が得られた。

(3) エネルギー価格が需要に与える影響

- 現在のガソリン価格の値上がり、ガソリンの需要を減少させていないのではないかという指摘がなされている。
- この点に関し、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、電気製品・設備の買替え時など中長期的には効果があるとの分析がある。具体的には、表1のように、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%程度減少すると試算されている。
- また、長期にわたり政策として取り入れる税による価格への影響は、市場や投資家、企業・家庭等に与えるメッセージとしては大きなものがあり、エネルギーの市場価格の一時的な上昇と同一の次元で比較することは適切ではないとも考えられる。
- なお、中長期の影響に関しては、技術開発の進展等の影響の可能性も考慮し分析結果を解釈すべきとの指摘があった。

表1 わが国におけるエネルギー最終消費の価格弾力性

	短期（1年）の場合	長期（7～8年）の場合
部門別エネルギー 最終消費 ※（）内は、全消費量に 占める割合	価格弾力性	価格弾力性
産業部門(0.4841) 【実質電力価格】	-0.183	-0.614
民生家庭部門(0.1460) 【実質電力価格】	-0.129	-0.129
民生業務部門(0.1228) 【実質電力価格】	-0.214	-0.435
旅客運輸部門(0.1545) 【実質ガソリン価格】	-0.143	-0.521
貨物運輸部門(0.0925) 【実質ガソリン価格】	-0.217	-0.695
総計	-0.175	-0.515

（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）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

	短期（1年）の場合	長期（7年）の場合
部門	価格弾力性	価格弾力性
民生家庭部門電力消費 【実質電力価格】	-0.202	-0.651

（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）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）

(4) 世論調査等による温暖化対策税制の効果

- 化石燃料の価格上昇が人々の行動に与える影響を分析する一つの材料として、世論調査を用いることが考えられる。なお、ここに掲げた調査結果は、温暖化対策税制の賛否を問うものではなく、あくまで化石燃料価格の上昇への対応についての意識を質問したものである。

例1) 平成16年10月16日(土)～17日(日)に行われた環境省の電話世論調査によると、「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。

例2) 平成16年4月に行われた内閣府国政モニター調査によると、「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)

(5) 諸外国における温暖化対策税制の効果

- 温暖化対策税制を導入している諸外国においては、その効果について以下のような評価が行われている。これらについては、産業構造などの経済社会条件や気候、国土の広さといった自然条件等各国の状況をよく考慮に入れた上で、日本における検討に活用する必要がある。

・オランダ

「エネルギー規制税(1996年導入)による1999年の天然ガス使用量削減効果は2.3%、電気使用量削減効果は6.3%」(オランダ政府発表 研究機関の評価)

(税率) エネルギー規制税: 2円/kwh(電気)

一般燃料税: 1,569円/kl(ガソリン)、2,021円/t(重油)

なお、1988年導入の一般燃料税については、「1994年のCO₂排出削減効果は、170万トン・CO₂と推計」(1994年の総排出量は1億6900万トン)との評価(オランダ環境計画庁)がある。

・フィンランド(1990年導入)

「炭素税による1998年のCO₂排出削減効果は、総排出量の約7%と推計」(フィンラ

ンド総理府の評価)

(税率) 5,330円/kl (ガソリン) 7,160円/t (重油) 1円/kwh (電気)

・スウェーデン (1991年導入)

「1987～1994年にかけて産業・住宅・業務・地域暖房のCO₂排出量が平均 19%減少。この60%は炭素税の効果」 (スウェーデン産業開発庁の評価)

(税率) 12,500円/kl (ガソリン) 16,240円/kl (重油)

・ノルウェー (1991年導入)

「炭素税による1999年のCO₂排出削減効果は、総排出量の2.3%と推計」 (ノルウェー統計局の評価)

(税率) 15,000円/kl (ガソリン) 7,520円/kl (重油)

(注) 税率は2000年6月現在のもの。

3. 経済影響

- 我が国における温暖化対策税制の仕組みを考える場合、課税による化石燃料価格の上昇が様々な悪影響を及ぼすのではないかと指摘がある。

(景気、雇用、賃金への影響)

- 新たな課税が、企業マインドを冷やし、今後期待される本格的な景気回復に水を差し、産業活動の足かせとなるのではないかと、また、新たなエネルギー課税は、利潤を減少させ、その結果、各企業の研究開発費を減少させ、企業の活力を奪うといった指摘がある。さらに、こうした悪影響が、雇用の減少や賃金の減少を招き、国民の生活にも深刻な影響を与えるのではないかと指摘もある。
- この点に関しては、税収を、温暖化対策を行う主体への財政的支援や所得税・法人税減税などにより国内で還流させた場合、石油危機のときに原油価格の上昇により所得が海外に流出した場合と異なり、マクロ経済に与える影響は軽微であると考えられる。
また、日本の製造業の工場生産額に占めるエネルギーコストの割合は、平均 2.1%であり、課税が生産コストを押し上げる影響も限定的であるという見方もある。
さらに、石油危機による経済の後退は結果的には長期的なものとはならず、一方では、日本社会全体の省エネが大きく進み、経済構造が高度化された。このようにエネルギー価格の上昇が経済の発展につながった経験もある。
- AIMモデルを用いて温暖化対策税制の経済全体への影響を試算すると、仮に前述の炭素トン当たり3600円の税を課し、その税収を温暖化対策に用いた場合の、2010年におけるGDPに与える影響は、年率0.03%ポイント減(2005年から2010年の平均)となった。

(国際産業競争力への影響、産業空洞化問題)

- エネルギーコストの上昇によって、国際的には、中国を始めとするアジアの近隣諸国や米国といった、我が国の競争相手であり、かつ、京都議定書の削減義務を負っていない国々における産業との競争にハンディを背負うこととなり、我が国産業の国際競争力に深刻な打撃を与えるのではないかと指摘がある。また、海外との競争の結果、海外移転や国内の工場の閉鎖といった、いわゆる「産業の空洞化」が起きるのではないかと指摘もある。
- 国際競争力については、エネルギーコスト以外にも為替レート、賃金、現地での製品への需要、インフラの整備状況等様々な要因に依存する。
とりわけ、工場の海外移転は、市場を海外に求めるために起こるものであったり、海外との差が著しい労働コストの軽減のために行うものという場合が多く、課税によるエネルギーコストの上昇は、これらの要因の中で大きな比率を占めるものとは考えにくいことが指摘されている。

また、比較的エネルギーコスト上昇の影響を受けやすいと見込まれるエネルギー集約産業の中には、輸出入の割合が低い業種もある。

- 温暖化対策税制の導入は、日本経済に対して悪影響を及ぼすに止まらず、温暖化対策の推進に対しても悪影響を及ぼすのではないかという指摘もある。
すなわち、日本が温暖化対策税制を導入した場合、日本の工場が海外に移転したり、海外の安価な同種商品の輸入が増えたりすることとなると、先進国での操業よりもエネルギー効率が悪い施設で操業が行われることとなる。このため、日本からの二酸化炭素排出量は減るが、工場の移転先あるいは製品の製造元の国からの排出量が大幅に増えてしまい、世界全体の温室効果ガス排出量が増えてしまうのではないかという懸念である。
- この点に関し、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の試算では、京都議定書の達成を目標として、先進国等が税導入等の温暖化対策を講じ、排出量の削減をした場合、開発途上国の排出量の増加は、先進国における排出削減量よりも少なく、世界全体としては削減が進むと指摘されている。

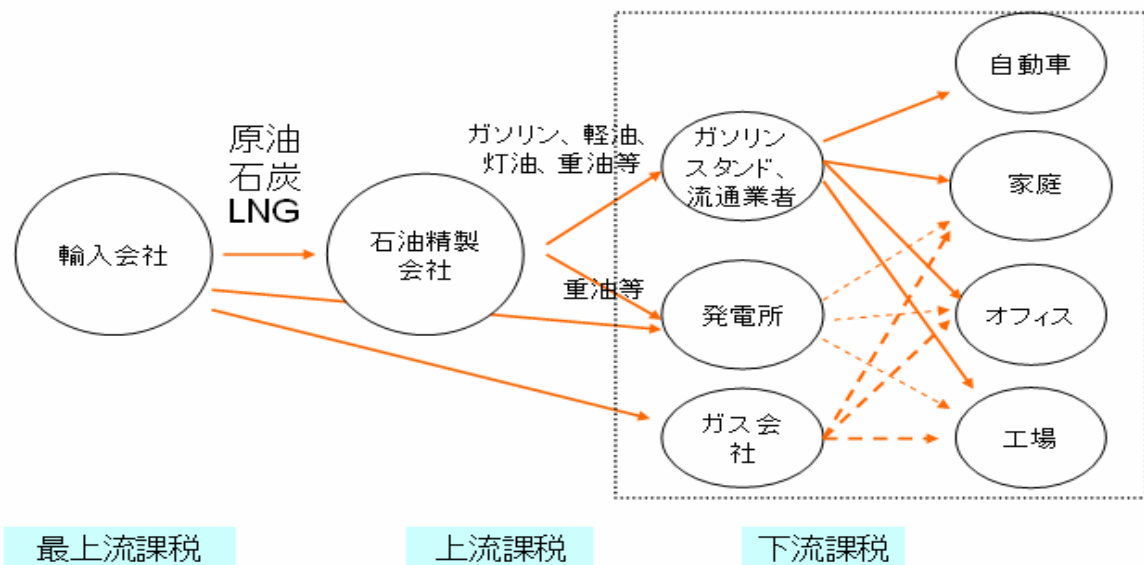
4. 課税標準、税率の水準

- 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。一方、経済モデル（AIMモデル）の試算によれば、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とされている。
- いずれにせよ、税率の具体的な水準は、大綱の評価・見直しを通じて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、業務その他、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、これらの上流課税、下流課税の他、適切な徴税が行われる限りにおいて下流課税を採用し、これと上流課税とを組み合わせたハイブリッド課税とすることも考えられる。
- 上流課税を行う場合は、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。
- 下流課税を行う場合は、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行っているもの、(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：鉦油税及び電気税】 ○ 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"> ○ 鉦工業、製造業等は電力消費税を軽減【フィンランド：電気消費税】 ○ 鉦物等、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鉦油税引き上げ分を免除【ドイツ：鉦油税】
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（鉦油税引き上げ分の 80%に相当する払い戻し等）【ドイツ：鉦油税】 ○ 農林業者の発電用燃料は鉦油税引き上げ分を免除【ドイツ：鉦油税】 ○ 農林業は軽減（鉦油税引き上げ分の 40%に相当する払戻等）【ドイツ：鉦油税】 ○ 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¹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、軽減についての考え方を整理すると以下のとおりとなる。

なお、温暖化対策税制は、社会全体で汚染者負担の原則を踏まえた公平な負担を行うことを意図したものであり、税の軽減については、公平性の観点に留意しながら検討する必要がある。

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。

また、税収の使途については、他の税の減税や社会保険料に充てる税収中立という考え方もある。

○ 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、大綱の評価・見直し作業を通じ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。
 - 本小委員会では、大綱に掲げられた対策及び地球環境部会で提案された追加対策について、次のように追加的財源の必要性の検討を行った。
 - まず、大綱に掲げられた対策及び地球環境部会で提案された追加対策は、資料「各種排出抑制対策による温室効果ガス削減効果」（参考資料5-1参照）に掲げられており、これらの対策（エネルギー起源CO₂に関するもの）について、その実施の確実性を高めるために自主的取組、情報的手法、経済的措置、規制的手法のいずれが必要かについて整理した（資料「大綱に掲げられた対策及び地球環境部会で提案された追加対策と関連する施策一覧」（以下「施策一覧の表」という。参考資料5-2参照）。
 - 次に、「施策一覧の表」において経済的措置が必要と記述されている対策から、削減効果が定量的に評価されていないものなどを除外し、エネルギー起源CO₂以外で有力な対策（代替フロン等3ガス対策等）を加えた上で、これらの対策について、地球環境部会中間取りまとめにおける位置づけ、現行の支援措置の内容、市場規模、普及状況や価格等を勘案して、以下の①～③の観点から、追加的な財源の必要性を検討した（資料「追加的財源が必要と考えられる主な対策の例」。参考資料5-3参照）。
- 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

- この結果、追加的財源が必要な対策として抽出されたものは以下のとおりとなる。これらは、温暖化対策税制の税収の使途として考えられる対策の例と位置づけられる。

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、バイオマスなど自然エネルギーの促進
- －天然ガス利用促進等火力発電所の運転改善

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、環境教育や普及啓発については、あらゆる世代の国民の意識改革を図る上で極めて重要な施策である。特に、地球温暖化に関する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支援
 - ・ 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・広報への支援
- さらに、環境教育については、本年10月「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」が全面施行されたところであり、こうした仕組みを活用して、温暖化対策への取組が促進されることが望まれる。

- なお、税収の使途を検討するに当たっては、削減効果の高い支出をするという観点から税収の支出効率を念頭に置くことが重要である。さらに、税収を用いて行った対策の効果を評価するシステムの構築も重要である。

（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。これらは、関係府省の地球温暖化対策に係る施策を幅広く整理し、その積極的推進を図ることを目的に取りまとめられている。この予算は、①地球温暖化対策を主な目的とするものと、②地球温暖化対策として位置づけられ結果として温室効果ガスの削減に効果があるものに分けられる。このうち、②には、既存の森林関係予算のほか、原子力の推進のための予算、廃棄物関連予算、鉄道建設に関連する予算等が含まれ全体の77%となっている。これらの予算の必要性については、それぞれの行政目的からの検討が必要なことから、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を組み替えることのみによって、追加的対策の財源を充足させることは難しいことから、同予算の活用を図りつつ、追加的財源についても検討を進める必要がある。
- 既存の温暖化対策については、中央環境審議会地球環境部会における大綱の見直し作業において、評価が行わ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追加的対策も含めて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) 地方公共団体との関係

- 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、地域の森林管理や普及啓発）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方向で検討する必要がある。
 - － 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

- 我が国のエネルギー課税の負担割合は、OECD諸国の中では中位程度であるが、これらの課税規模は5兆円を超え、国民の間に負担感があることから、温暖化対策税制の検討に当たっては、既存エネルギー関係諸税との関係について、国民の理解が得られるよう、議論が行われる必要がある。その際留意すべき点は以下の通りである
- 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）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 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 輸入LNG	840円/t			
		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、新エネルギー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った考え方の下に課税。 ○ 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度合いが高い部分があり、温暖化対策税制と石油石炭税との関係について所要の整理がなされる必要がある。
- なお、温暖化対策税制については、既存エネルギー関係諸税との関係や位置づけについて更に検討が進められる必要があるという指摘があった。

おわりに

- 温暖化対策税制（環境税）については、関係各方面でも、議論が進められてきている。
本年11月に出された政府税制調査会答申においては、「環境税は、国民に広く負担を求めることになるため、その導入を検討する際には、国民の理解と協力が不可欠である。国民経済や産業の国際競争力に与える影響、既存のエネルギー関係諸税との関係、その他税制全体の中での位置づけなど、多岐にわたる検討課題がある。今後温暖化対策全体の議論の進展を踏まえ、環境税に関する多くの論点をできる限り早急に検討せねばならない。」とされた。
また、本年12月の与党の平成17年度税制改正大綱においては「われわれは、過去とは比べものにならない大量の化石燃料を消費し、豊かで便利な生活を享受している。その反面大量の二酸化炭素を排出し、将来世代に地球温暖化という大きな負の遺産を残している。この事態に対処し、京都議定書の平成17年2月発効とそれに伴うわが国の責任を踏まえ、地球温暖化対策推進大綱の評価、見直しにも考慮を払いつつ、環境と経済の両立を図ることが重要である。このため、あらゆる政策的手法を総合的に検討した結果を受けて、いわゆる環境税については、必要に応じ、そのあるべき姿について早急に検討する。」とされた。
- 今後は、政府税制調査会答申でも記述されているように、大綱の見直し作業を通じ、京都議定書の目標達成を念頭に、温暖化対策税制の果たすべき役割が具体的かつ定量的に検討されることが必要である。また、国民各界各層から意見を聞きつつ、議論を進めることが必要である。
- 今後も各方面で温暖化対策税制をめぐる議論が行われると考えられる。
今回の取りまとめが、こうした議論・検討に資することができれば幸いである。

「温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する論点についての取りまとめ」にあたって (森嶋委員長談話)

本年11月ロシアが批准したことによって、京都議定書が発効することが本決まりとなった。わが国は、京都議定書に従って温室効果ガス（GHG）の排出を2008年から2012年（第1約束期間）について1990年比で6%削減する義務を負うことになる。しかし、2002年の実績では、わが国のGHGの90%を占めるCO₂の排出量はむしろ1990年比で8%近く増加しており、京都議定書の目標達成は容易ではない状態にある。

政府は、1997年12月の気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）における京都議定書の採択を受けて、1998年6月に「地球温暖化対策推進大綱」を策定した。さらに、2000年のモロッコ・マラケシュにおけるCOP7を経て京都議定書の詳細なルールを決めるマラケシュ合意の成立に対応して、わが国は、京都議定書の締結をすることとしたが、それにともなつて、2002年3月、現在の大綱を策定した。

現大綱において、わが国の2002年から第1約束期間終了までに講じられる温暖化対策は、2002年から2004年までの「第1ステップ」、2005年から2007年までの「第2ステップ」、そして2008年以降の第1約束期間の「第3ステップ」に分けられ、それぞれのステップにおいて、大綱に掲げられた温暖化対策・施策の進捗状況を評価して、第1約束期間における6%削減目標達成のために、必要があれば次のステップで対策の見直しや追加を行うという、いわゆるステップ・バイ・ステップのアプローチをとっている。環境税の議論は、第1ステップの最終年の2004年から第2ステップへ向けて、新たな経済的施策を導入するとすれば、どのような制度が構想でき、それにはどのような課題があるのかを検討するものである。

環境の外部費用を内部化する経済的手法としての環境税（課徴金）の理論については、すでに10年以上前から議論され、ヨーロッパの一部の国においてはすでに現実に導入されている。わが国においても、京都議定書の締結を控えて中央環境審議会に学識経験者を構成員とする地球温暖化対策税制専門委員会が設置されて、温暖化対策税の位置づけ、課税要件、税収の使途、既存関係諸税との関係、税の効果などについて、きわめて専門的立場から詳細な検討がなされ、2003年8月「温暖化対策税制の具体的な制度の案」が公表されている。

しかし、理論上の妥当性はとにかくとして、わが国においては環境税については最初から経済界に強い反対があった。その理由とするところは、削減効果があるほどの税率であればわが国の産業の国際競争力はなくなる、不況となり雇用が減る、税より有効な手段があるはずである、などであったが必ずしもその根拠となる事実が示されているわけではない。新聞等の世論調査では、回答の過半数が環境税を支持しているものが報告されている一方、新聞の論調でも環境税に対する賛否はまだ定まっていないうに見受けられる。要

するに、環境税に関するこれまでの議論は、極めて理論的あるいは専門的なものか、絶対反対あるいは賛成といった結論先行型のものであったのではないだろうか。

本小委員会は、学識経験者のみを構成員とした先の専門委員会と異なり、NGO、地方自治体、労働組合、産業界などの代表からも構成されている。税は国民に課する負担であるから、目的がどのようなものであれ、負担を受ける側がある程度納得できるものでなければならない。理論的専門的に説明可能というだけでは、税制度を提案する小委員会としての責任を果たしたことはない。そのためには、委員長は、環境税制の結論に賛成の委員であれ反対の委員であれ、それぞれの議論の根拠を示して結論に至る論理を国民のために正しく展開してもらえるように議事運営をする必要がある。

しかし、検討の最初の段階では、具体的な課題について論拠を示して議論をするというスタイルではなく、残念ながら、反対、賛成論の応酬といった入り口での論議に終始した感がないではない。しかし、検討の途中からは、次第に各委員ともに意見の違いはともかく、環境税をめぐって現時点では何が問題であるのかを客観的・現実的に議論するようになったように思う。そして、この報告書では、委員の議論の中で指摘された、課税段階、軽減方策などについての実際的な論点に関する各委員の意見をなるべく具体的に整理している。また、これらのそれぞれの論点について、事務局に詳細な資料データを集めてもらった。現時点では、この報告書は、温暖化対策税について一定の結論を示しているものではない。しかし、本報告書は、今後さらに議論を進めていくにあたって考慮すべき論点、およびその際参照すべきデータを用意したつもりである。

施策総合企画小委員会委員長

森 崑 昭夫

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"> 生活者等が選択的な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された場合、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実行される保証はない。 ○ 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"> ○ 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。 	<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							
(個人) 家庭マイカー		<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。 					
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。 ○ 同額の税をかけた場合と比較して補助金がない場合は、市場から退場していただろう産業が、補助金により利潤を生み出すことができるようになることあり、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。 	<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。