

自由民主党及び与党3党の平成13年度税制改正大綱

(関係部分の抜粋)

京都議定書の目標達成を念頭においた地球温暖化対策をはじめ環境問題に対する総合的な取組みを進めるため、税制面においては、原因者負担を基本としつつ、規制等による環境対策の具体的枠組みの中での役割を踏まえながら、環境問題全般に配慮した実効性のある施策について幅広い観点から検討を進める。

経済産業省「経済活性化のための税制基本問題検討会」における検討①

エネルギー・環境政策における税制の活用

項 目	概 要
エネルギー政策と税制	エネルギー政策においては、その安定供給や環境保全が基本的な目標となっており、これらを実現するための政策手段として、これまでも石油税や電源開発促進税が活用され、その税収を財源として、省エネルギー対策や新エネルギー、原子力等の開発導入促進等の取組が行われてきた。 また、運輸部門におけるエネルギー利用において大きな位置付けを占める自動車に関しても、これまで、自動車諸税における環境配慮との視点から、自動車取得税の軽減措置等が実施されてきている。 昨今、地球温暖化問題に対応するためのいわゆる環境税の代表例として炭素税が議論の対象となっているが、このように、石油税、電源開発促進税等のエネルギー諸税や自動車諸税が、エネルギー需給両面の対策とともに、地球温暖化問題への対応にも寄与してきていることに留意することが必要がある。
エネルギー・環境関連税制としての一体的扱い	地球温暖化対策に関する税制は、北欧で採用されている「炭素税」等のみならず、結果として温暖化抑制効果を有するものもあり、OECD等では、これらが広く「環境税」として扱われている。これは、エネルギー政策と環境政策は不可分の関係にあることから、税制面でもエネルギー税制は環境関連税制として扱われているものである。 我が国における検討に際しても、炭素税だけではなく、石油税や揮発油税、電源開発促進税を始めとするエネルギー関係諸税や自動車諸税との関係を含め、エネルギー・環境関連税制として、その必要性、実効性等を検討していくことが適当である。 税制を含む経済的手法は、行為者に経済的負担を課すか経済的誘因を提供することにより望ましい行為を誘導するものである。特に、関係主体が分散、小口、多様な場合について価格メカニズムを通じて幅広く政策目的を浸透できる可能性があり、経済的負担を選択するか否かについて行為者の経済合理性に基づく選択の自由がある等の長所がある。他方で、負担のさせ方によっては経済成長力に影響を与えかねないこと、産業分野に負担を求める場合には国際競争力へマイナスの影響を与えかねないといった問題もある。 さらに、例えば運輸分野においては顕著な効果を期待するにはかなり高い経済的負担を課すことが必要になり得るといった点も指摘されていることに留意する必要がある。 また、税制は排出量取引や補助金と並んで経済的手法の一つと位置づけられるものであり、エネルギー・環境政策の手法として税制を検討する際には、他の経済的手法と併せて検討することも必要である。さらに、税制、補助金等のそれぞれの経済的手法について単独ではなく、効果が最大となるような様々な組合せの検討も行うべきである。 なお、地球温暖化対策として重要な省エネルギー対策や新エネルギー対策などエネルギー政策は、石油税や電源開発促進税を主な財源として実施されてきた。また、エネルギー諸税や自動車諸税の中には、エネルギー・環境対策以外の特定財源として使われているものもある。このように現行税制の多くは特定財源に使われているが、エネルギー・環境関連税制として検討するに際してはその使途や在り方をもあわせて検討する必要がある。

出典：経済産業省「経済活性化のための税制基本問題検討会」最終報告書(2001年4月)

経済産業省「経済活性化のための税制基本問題検討会」における検討②

エネルギー・環境関連税制の在り方

地球温暖化問題を踏まえた今後のエネルギー・環境関連税制の在り方については、以下の論点を十分検証しつつ、経済的手法の一つとして、検討が行わなければならない。

項 目	概 要
C O P等の国際的動向	C O P等の国際的動向を踏まえるとともに、税制のみならず、排出量取引等についても、欧米を中心として政府及び民間において各種の取組が行われつつあることから、これらの動向についても十分に踏まえた上で、今後の我が国としての対応を検討していくことが必要である。
エネルギー・環境政策上の必要性	目標を達成するためには具体的にどのような措置を講ずれば、二酸化炭素の排出抑制や環境負荷の低いエネルギーへの転換などを効果的に実現できるかの、定量的な検討が行われなければならない。
二酸化炭素排出抑制等エネルギー・環境政策としての効果	具体的措置を実現するためには、経済的手法のみならず、規制的手法や自主的取組等幅広い対応が考えられ、それぞれの効果と負担を具体的に検証しつつ、政策の目標に照らして必要と判断される手法が取られるべきである。エネルギー・環境関連税制に関しても、そうした観点からの手法の選択肢の一つとしてその必要性や効果が検証されなければならない。 いわゆる環境税の議論においては、ややもすれば、一般的な財源確保等本来の政策目的とは離れた議論が行われる傾向もあるが、あくまで、エネルギー・環境政策上の効果を検証しつつ、具体的な検討を行うことが必要である。
産業競争力やマクロ経済全体への影響とその軽減・回避方策	産業分野におけるC O 2の排出に着目して、ある国だけが新たな負担を求める形での税制措置を講ずる場合、製造拠点がより負担の少ない海外に移転する可能性がある。この場合、世界全体でみた二酸化炭素排出抑制は実現されない。また、産業競争力の観点からみても、当該国の国際競争力が低下する可能性がある。そのため、欧州各国での環境税の導入事例においては、産業部門に軽減税率を適用したり、エネルギー多消費産業に減免措置を設ける、また、原料としてのコークス、ナフサ等の使用は非課税とする等によってこうした問題に対応している。また、税制措置がマクロ経済全体に様々な影響を及ぼすことも予想される。したがって、エネルギー・環境関連税制の検討を行うに際しては、これらの影響を具体的に評価し、望ましくない影響が考えられる場合にはその軽減方策などについても合わせて検討することが必要である。

出典：経済産業省「経済活性化のための税制基本問題検討会」最終報告書(2001年4月)

地球温暖化防止対策のためのエネルギー・環境関連税制について

税制による地球温暖化防止対策の検討に当たっては、当該税制が国民生活や経済活動に重大な影響を与えるものであることに十分留意すべきである。具体的には、税制の効果、マクロ経済及び産業競争力に与える影響、公平性等の論点について、できる限り定量的な評価に基づき慎重な検討を行うことが必要である。

1. 税制に関する論点

項目	内容
効果	最も重要な視点は、税制導入の結果、有意なCO₂削減効果があることである。 ①価格効果 価格効果には、i) 課税によるエネルギー価格の上昇により需要を抑制する効果と、ii) 課税による相対価格の変更により、CO₂排出割合の高い燃料から低い燃料へ転換する効果がある。 需要抑制効果を狙う場合には、どの分野に課税すべきか慎重に検討すべきである。例えばガソリンに11当たり10円(約16000円/t-C)の重税を課しても、有意な効果は認められない(2000年5月のガソリン小売価格は、前年同期比約10円上昇したが、販売量は約4724千kl→約4889千kl(+約3.5%増)と同月としては過去最高。) これに対して、多様な燃料を利用し得る分野においては、税制によって燃料の転換が行われる可能性がある。ただし、転換効果を狙った税制を導入する場合には、代替が十分に実現するのには長期の期間を要することに留意する必要がある。 ②財源効果 財源効果を狙った課税については、既に電源開発促進税、石油税で年間約8510億円(平成11年度決算ベース)も課していることから、まずこれらを見直し、CO₂削減に必要な対策を実施し得るようにすべきである。(なお、石油への課税としては、その他に例えば揮発油税、軽油引取税等が年間約4.5兆円課されていることに留意する必要がある。) なお、経済的措置については、一般的特徴として、規制的措置などに比べ効果に不確実性があるため、想定したような目標達成が必ず実現できるとは限らないこともある点に留意する必要がある。
公平性	税制の導入は、各主体に新たな負担を課すものであるから、公平を期することは極めて重要な視点である。単に、同一発熱量当たりの炭素含有量見合いで課税することが公平ではなく、例えば、石油税において、原油で2.04円/l(約2900円/t-C)、LNGで約0.72円/kg(約980円/t-C)等が既に課されていることに留意しつつ課税することが公平性を担保することになる。その際、エネルギーへの課税である以上、課税対象となるエネルギーの選択を含め、具体的な課税のあり方については、石油税等と同様、環境のみならず安定供給確保の観点も含め総合的に判断することが必要である。また、公平性という観点からは、より広範な主体に課税を行うということにも留意することが必要である。
経済への影響	制度によっては、我が国産業の国際競争力や経済全体に悪影響を及ぼす可能性があり得る。特に、現下の我が国の経済情勢に鑑み、海外の課税の状況との整合性に留意する必要がある。さらに、税収をCO₂削減対策にあてるという工夫もすべきである。

対象にすべき範囲	一般的には、化石燃料に課税することが考えられるが、CO ₂ を発生させないナフサ等に課税しないのは当然のことであるとともに、例えば原料炭のように現時点で転換効果が望めないものについては、諸外国の例も参考にしつつ、現状では課税対象とはしないことが適当である。 また、対象にすべき範囲の検討に当たっては、課税規模とCO ₂ 削減効果の関係にも留意することが必要である。
自由化・効率化との関係	税の基本的考え方は、環境対策の外部コストを内部化するものである。従って、平等かつ公平な条件の下で競争を促進し、自由化・効率化を達成する上で、税は、競争条件の整備措置と言うべきものである。
エネルギーの安定供給との関係（省エネ対策・新エネ対策との関係）	税による転換効果を狙う場合、例えば石炭が化石燃料の中で最も環境負荷が高いからと言って、最も環境負荷の低い天然ガスに過度に依存するような措置を採ることは、石炭が化石燃料の中で最も安定供給に優れている点を考慮すれば、エネルギー全体の安定供給を確保する観点から望ましくない。 従って、エネルギーの安定供給を確保しつつ、2010年度のエネルギー起源のCO ₂ を1990年度レベルで安定化させるという目標を達成するためには、まず国民経済上出来る限り効用を変えずに、可能な最大級の省エネ対策を行うとともに、国産エネルギーであり、かつ、CO ₂ を発生させない新エネルギー等を可能な限り導入する対策を採るべきである。 その上でまだ、上記の目標が達成できない場合に、税制についての検討がなされるべきである。

2. 検討の方向

以上の論点を踏まえれば、以下について検討を行うことが適当である。

(1) エネルギー特別会計の歳出グリーン化

省エネルギー対策、新エネルギー対策や2010年度以降も念頭に置いた技術開発の実施等CO₂排出削減に必要な対策を実施するため、まずは既存の財源を十分に活用することが重要であり、エネルギー特別会計の歳出項目について見直しを行う（エネルギー特別会計の歳出グリーン化）。

(2) エネルギー・環境関連税制の在り方

エネルギー・環境関連税制について、助成措置、規制措置等其他の手段とともに、京都議定書を巡る国際的な交渉の状況、エネルギー価格の動向等を含む国際的エネルギー状況、国内における今後の経済情勢等を考慮して検討を進めることが必要である。

※ 総合資源エネルギー調査会総合部会／需給部会報告書「今後のエネルギー政策について」（平成13年7月）【参考4】を元に作成

エネルギー・環境関連税制の評価

本評価は、現在既に実施されている経団連環境自主行動計画、トップランナー方式による効率向上等を考慮した上で、さらに追加対策として今回関係部会で審議された最大限の省エネ、新エネルギー対策を講じ、それでもなお2010年度のエネルギー起源のCO₂排出量が287百万t-Cに抑制できない場合に、当該不足分に対して仮に税制で対応する場合を想定して整理したものである。具体的には、石炭発電のコストを天然ガスに比して0.3円/kWh程度上昇させる税率を想定して評価を行ったものである。

	メリット		デメリット	
	定性的評価	定量的評価	定性的評価	定量的評価
炭素税	エネルギー産業の自由化・効率化とCO₂排出削減とを両立させ得る手段として有望	- 実際の効果は今後の発電設備の整備状況により異なるが、早期の対応が行われる場合には、全体としては経済への影響が軽微な下で概ねエネルギー起源のCO₂削減目標が達成できると見込まれる（一方で、電力供給計画ベースで設備建設が進む場合には、効果が限定的になる） - 少なくとも設備計画に柔軟性が高い2010年度以降においては、相当のCO₂削減効果が期待される	- 現行のエネルギー税制に上乗せして導入する場合には、実質的には公平とはならない - 温暖化防止対策のための財源対策としてとらえる場合には、炭素税による増税に依存するよりも、既存の税制の使途の見直しを先行して行うべき	1兆円弱程度の大増税となり、転嫁が困難との指摘もあり、特定の分野に大きな影響を及ぼすおそれがある。また、貿易財について転嫁を行った場合には、価格上昇を招くことによって国際競争力に著しい影響を与える可能性がある。その一方で、CO₂削減効果は電促税グリーン化、一般炭への課税と同程度にとどまる - 電力供給計画ベースで設備建設が進む場合には、効果が限定的になり、非常に高額の税制等が必要となり、大幅な増税となる。この場合には、経済に悪影響を及ぼすおそれがある
一般炭への課税	- エネルギー産業の自由化・効率化とCO₂排出削減とを両立させ得る手段として有望 - 一般炭への課税は、現状で非課税である一般炭への課税により、化石燃料の取扱いにおいて、より公平性の高い税制となる	- 実際の効果は今後の発電設備の整備状況により異なるが、早期の対応が行われる場合には、全体としては経済への影響が軽微な下で概ねエネルギー起源のCO₂削減目標が達成できると見込まれる（一方で、電力供給計画ベースで設備建設が進む場合には、効果が限定的になる） - 少なくとも設備計画に柔軟性が高い2010年度以降においては、相当のCO₂削減効果が期待される		- 一般炭への課税の場合には、一般炭を使用する者に対象範囲が広がっているが、電力以外の分野では効果は限定的（0.1百万t-C） 1000億円弱程度の増税となり、転嫁が困難であるとの指摘もある。また、貿易財について転嫁を行った場合には、価格上昇を招くことによって国際競争力に著しい影響を与える可能性がある - 電力供給計画ベースで設備建設が進む場合には、効果が限定的になり、非常に高額の税制等が必要となり、大幅な増税となる。この場合には、経済に悪影響を及ぼすおそれがある
電源開発促進税（多様化勘定分）の組換え（グリーン化）	- エネルギー産業の自由化・効率化とCO₂排出削減とを両立させ得る手段として有望 - エネルギー・環境関連税制を検討する視点として、既存税制との関係を検討することが求められているが、電促税グリーン化は既存のエネルギー課税を視野に入れて、その変更により対応を行っている	- 実際の効果は今後の発電設備の整備状況により異なるが、早期の対応が行われる場合には、全体としては経済への影響が軽微な下で概ねエネルギー起源のCO₂削減目標が達成できると見込まれる（一方で、電力供給計画ベースで設備建設が進む場合には、効果が限定的になる） - 少なくとも設備計画に柔軟性が高い2010年度以降においては、相当のCO₂削減効果が期待される - 電促税グリーン化は税収中立として制度設計が可能	電促税グリーン化は、燃料転換を目的とする税制としては対象が狭く、電力事業者に対象が限定され、公平性に欠ける	- 省エネルギー・新エネルギー対策等の財源の確保が必要な中、税収が不安定になることが想定される - 電力供給計画ベースで設備建設が進む場合には、効果が限定的になり、非常に高額の税制等が必要となり、大幅な増税となる。この場合には、経済に悪影響を及ぼすおそれがある

運輸政策審議会総合部会環境小委員会での検討

運輸政策審議会総合部会環境小委員会「環境の改善に貢献する持続可能な交通体系の構築に向けて―最終報告―」（平成 12 年 9 月 18 日）においては、交通部門の 21 世紀初頭における施策の方向性として、環境税について以下のような考えを示している。

燃料課税としての炭素税（環境税）

- 燃料課税としての炭素税については、今後持続可能な社会の発展、汚染者負担の原則（PPP）等の観点を踏まえ、導入に向けた検討を進めることが必要。
- その際、税収の使途や、特定の分野、業種にのみ負担を求める制度とならないよう配慮すべき等の点について勘案することが適当。

（同報告書別紙「炭素税（環境税）の導入に対する考え方」より抜粋）

② 我が国において炭素税を検討するに当たっての諸条件

我が国において、燃料課税としての炭素税を検討するに当たっては、持続可能な社会の発展、汚染者負担の原則（PPP）等の観点を踏まえ、

- (i) 持続可能な経済社会の発展を重視する観点から、炭素税を導入するとしても、経済に与えるマイナスの影響は最小限に抑える手法をとること
- (ii) PPPを遵守するため、炭素税を導入する場合には、燃料種別を問わず、炭素含有量に完全に比例した燃料課税方式とすること
- (iii) 炭素税は、本来、その性格からみて単なる税収確保を目的とする税ではない。その税収は、二酸化炭素排出削減に効果のある施策に対し、有効な順に優先順位を置いて充当すること
- (iv) 炭素税の創設は、新税の創設となることから、税収の使途を含め、十分な国民の理解を得た上で導入すること

(v) 特定の分野、業種にのみ負担を求める制度とならないよう配慮すること

といった条件を勘案し、導入に向けた検討を進めることが必要である。

③ 炭素税の導入に伴う経済への影響の最小化

ガソリン等燃料需要の短期的な価格弾力性はあまり高くないといわれていることから、炭素税の課税だけで二酸化炭素削減効果を得ようとすれば、かなりの重税にならざるを得ず、経済に与える悪影響が懸念される。交通部門においても、炭素税だけで自動車交通量の削減効果を得ようとするには問題が多い。

このため、炭素税の導入に当たっては、①自動車交通のグリーン化に係る総合的施策の一環として、他の施策と組み合わせることにより政策効果を上げるものと位置づけること、②炭素税の税収を自動車走行量削減施策や環境自動車導入のための補助金等の財源とすることにより、比較的低い税率で十分な政策効果を上げるための手法を検討する必要がある。

特に、自動車走行量を削減しようとする場合、単なる流入規制では需要がバイパスしてしまい、十分な効果が得られにくいことが懸念される。このため、TDM施策、二酸化炭素排出の少ない公共交通機関の整備等をパッケージで行い、都市部におけるマイカーの走行をより二酸化炭素排出の少ない公共交通機関利用へ誘導したり、物流に係るモーダルシフトを促進すること等が必要である。

このため、我が国において炭素税を導入するに当たっては、経済に与える悪影響を最小化するという条件を満たすため、交通部門に係る炭素税の税収の一部を、自動車交通のグリーン化等環境にやさしい交通体系を構築するために必要な政策に係る財源の一部に充てることにより、炭素税額を抑えることが適当である。

注) アンダーラインは、環境省で付した。

環境税に対する(社)経済団体連合会の意見

○ 中央環境審議会地球環境部会国内制度小委員会中間とりまとめに対する意見（抜粋）

産業界は、事業者自身が自主的に実行計画を策定し実施することが、産業部門からの CO₂ 排出抑制に最も効果的であると考えている。経団連環境自主行動計画は、こうした事業者の自主的かつ柔軟な取組の利点を活かしたものであり、政府の関係審議会合同小委員会におけるレビューによって、透明性・信頼性も確保されている。

こうした自主的取組の利点を損なうような、実行計画の協定化、強制的な排出枠の設定を伴う国内排出量取引の導入には、産業界は断固として反対する。また、環境税についても、軽課であれば効果はなく、重課であればわが国経済に与えるマイナスの影響が大きく、拙速な導入論議は避けるべきである。

出典：経団連 環境安全委員会共同委員長提出資料（2001年7月2日）より抜粋。

○地球環境問題へのわが国の対応と環境自主行動計画の一層の透明性確保に向けた取組み(抜粋)

5. 経済への悪影響を考慮すべき

7月の完全失業率が5%に達し、当面、雇用情勢は厳しい情勢が続くとの判断から、雇用対策が内閣の最重要課題として掲げられている。今後、環境税の導入などさらなる対策を産業界に求めるとすれば、環境コストの上昇により国際競争力が失われ、国内の雇用が減少し、さらには国際経済においても大きな歪みが生じることを懸念せざるを得ない。このような状況に十分配慮し、温暖化対策が、雇用にさらなる悪影響を及ぼすことのないよう慎重に議論を進める必要がある。

出典：経団連 環境安全委員会資料（2001年9月6日）

注）アンダーラインは、環境省で付した。

OECDにおける検討

2001年OECD閣僚理事会コミュニケ

- コミュニケにおいては、排出量取引、環境関連税、環境に悪影響のある助成制度の廃止という、市場機能を活用した政策手法の利用の拡大が勧告されている。閣僚理事会レベル（従来の経済担当、財政担当に加え、環境担当の閣僚レベルも参加した）で、経済的手法の活用が勧告されたのは初めて。

持続可能な開発「政策レポート」及び環境政策委員会「21世紀の最初の10年間の環境戦略」

- 2000年より、OECD事務総長のもとで、「持続可能な開発プロジェクト」が実施され、その報告書（政策レポート）は、2001年の閣僚理事会（5/16・17、パリ）に提出。「政策レポート」においては、加盟国における環境関連税の状況について分析を行うとともに、税率、税収の使途、免税措置等の環境関連税の具体的な内容について提案を行っている。
- 1998年の環境大臣会合において、OECD加盟国が実施すべき環境戦略を策定するとされたことを受け、2001年の環境大臣会合（5/16）において環境政策委員会「21世紀の最初の10年間の環境戦略」が採択。「効率的な天然資源管理による生態系の十全性の保持」等の5つの目的を掲げ、目的毎に具体的な政策措置等を提言。気候変動、淡水の利用、生物多様性、交通などの分野において、環境税などの経済的手法が、とるべき国内施策の例として挙げられている。

租税、環境合同委員会「OECD加盟国における環境関連税」

- 2000年より、租税委員会、環境政策委員会の合同会合において検討が進められ2001年9月に公表。環境関連税について理論的考察を加えるとともに、OECD加盟国の環境関連税の導入状況について、炭素税、自動車燃料税などの税目毎に横断的に紹介。国際競争力への影響、所得分配への影響、税収の使途、行政コスト・遵守コスト、合意形成、環境保全上の効果などの各論点について検討。