

委員からご提出いただいたご意見

平成13年11月22日

温暖化対策税に係る制度面の論点整理について

飯野 靖四

1 税の目的について

- ① 税収目的以外の税を排除とする税法的発想にこだわる必要性はそれほど無いのではないか。現にたばこ税のように、建前としてだけかもしれないが、消費量を抑制するために課せられている税もあるからである。課税目的が達成されると税収が減っていくという点ではたばこ税も同じである。
- ② PPPの原則を課税原則とすることには若干無理がある。特に汚染者の責任を追究するという観点から課税するとなるとその税は罰金に近い。罰金を課するとなるとその汚染者の責任を明確化しなければならなくなり、行政コストが大きくなる可能性がある。もっとも汚染者に無実を証明させる義務を負わせることができれば話は変わってくるが。
- ③ 外部不経済の内部化という観点から課税するとなると、現実には社会的費用の大きさと最適汚染量を確定できないといういわゆるピグー税の問題点が生じてくる。現実の政策目標としては二酸化炭素の排出目標値があるのであるから、それへの抑制手段として考えれば、需要関数さえ分かれば税額はおのずと決まってくる。

2 税の制度について

- ① 上流課税するにしろ下流課税するにしろ、市場の状態によって転嫁の大きさが異なるので納税義務者を定めることはできても、税の負担者を指定することはできない。いわゆる化石燃料の多くは輸入されているので上流課税の方が簡素で脱税しづらいという長所はあるが、現行の石油税に上乘せして課税できるのかどうか、そしてそれら2税の間で調整しなくてよいのかどうかという問題が生ずる。また今まで課税されていなかった石炭に新たにどれくらいの率で課税するのかも決めなければならない。石炭に課税する場合、外国にならって、エネルギーとして利用する石炭にのみ課税するのが妥当ではないか。
- ② 下流で課税する場合には灯油や重油等今まで非課税であったものも含めて炭素含有量に応じて課税されなければならない。灯油のように寒冷地の暖房を考えて非課税にすると現在の違法軽油のような問題が生じてくるからである。
- ③ 電力への課税については、発電燃料の段階でも課税されると二重課税となるのでどちらかの段階で避けることが望ましい。発電について炭素含有量の少ない方法を選ばせるといった観点からは、発電燃料に課税するほうが望ましいと考える。
- ④ 炭素含有量に応じて課税するといった観点からは従量税が好ましい。地球温暖化といった地球規模の話では、税は国税である方が好ましい。

3 税による効果・影響に関する評価について

- ① 炭素税もエネルギー税も省エネを促進するという意味では同じ効果をもつが、炭素税がエネルギー代替を促進し得るのに対してエネルギー税にはその効果が期待

できない。

4 導入による諸影響への対応について

5 その他の論点

- ① 税金は原則として中立としておく方が無難である。税金の用途についてもいくつかの案を考えておくことが好ましい。なぜなら財政赤字対策目的だけの税ではないことを広くアピールできるからである。
- ② 導入に関しては、段階的なアプローチよりできるだけ早く導入することが安上がりであることを示して、早期導入を訴えるべきである。
- ③ 他の温暖化施策との組み合わせを考えることも大切である。特に直接規制、補助金(税の減免)、協定、排出量取引等との組み合わせは避けて通れない。

1 税の目的について

追加して、政策目的の税の導入について問題があるのであれば、炭素ないしエネルギーの課徴金ないし負担金として構成することを検討すべきではないか。徴収が租税行政庁によって行われない点が変わってくるが。

2 税の制度について

(2) 課税対象

6ページの図からも明らかなように、既存の課税において石炭に対する部分が不均衡であり、温暖化防止の観点からは最も炭素分が多いと考えられる燃料へのインセンティブを与える結果になっている。この点は早急に見直す必要がある。

(3) その他制度に直接関わる論点

- ・温暖化防止の観点からは炭素含有量に応じた税率設定が望ましいが、原子力等のエネルギーのバランスに配慮するにはエネルギー税とすることも考えられる。
- ・温暖化防止の観点からは、全国一律の国税とすべきである。

4 導入による諸影響への対応について

(1) 税の導入に伴う諸影響の緩和について

③ 税収中立とするか否か

税収中立にすることが受容性の観点からは望ましいが、同時に、税収中立にした方が温暖化防止への投資等に特定財源化する場合よりも税率を高額にせざるを得ないと考えられるので、両者のバランスを考えなければならないと思われる。

- 影響緩和措置を講じた場合の排出削減効果が失われない制度としては、①政府と企業ないし業界とで協定を締結するか、②一定規模以上の企業に温暖化防止計画の策定を義務づけ、政府がその承認をするものとするか、いずれかの方法が考えられる。

5 その他の論点

(1) 他の温暖化施策との組み合わせ

2008年以降の温暖化対策税と、協定・排出量取引の組み合わせとしては、主に次の2つが考えられる。

第1は、温暖化対策税と協定をリンクさせ、協定参加者については温暖化対策税の減税を大幅に認めることである¹。その上で、協定参加者についての排出量取引への参加を認め

¹ なお、このように協定参加者に減税措置を施すためには、租税法律主義の観点から、対象事業者、対象事業、減税の基準、減税の手続等について法律で明定することが必要であることであることにも注意が必要である。

ることである。

税と協定のリンクは、税のみでは経済主体に目標が設定されないという問題に対して、定量的な目標を与え、国としても計画的な温室効果ガスの削減をしやすくすることになるし、エネルギー多消費産業に対して国際競争力の観点から減税をした場合に、代わりに、産業界の合意の下、温暖化対策措置をとることを可能にすることになる。協定の方から見ても、①協定について参加のインセンティブを与え、また、②協定の履行の確保のため、協定の目標を達成できなかった場合に何らかの不利益措置を課することが必要であるが、これらの要請を満たす1つの方策として、①温室効果ガスの排出について税を課し、協定参加者については一定の減税措置をとるとともに、②協定目標の不履行の場合には、次期については、減税措置を与えないという措置をとることが大きな効果を発揮すると考えられるのである。

また、協定参加者について減税することにより、効率的な資源配分を害する可能性があることから、協定参加者に排出量取引を行わせることにより、効率的な資源配分の阻害の問題を少なくすることとなろう。

第2の方法は、低率の温暖化対策税を課するとともに、温室効果ガスの大規模発生源には排出量取引を導入するという考え方である。大規模発生源に限ったのは、この制度が多額のモニタリングコストを要するおそれがあるためであるが、運輸・民生でも大規模な発生源はこの中に含めることができる。

第1の方法によるときは、協定参加者の減税を行うため、上流での課税は困難であるが、第2の方法によるときは、上流での課税も可能である。

なお、2007年までは、2008年からの固い制度の前段階として、より自主的な制度を構築すべきである。自主的な排出量取引制度（制度自体は立法によるが、目標量の設定については自主的に行う）を試行的に導入すると共に、低率の温暖化対策税を課すべきである。

（2）その他

税収の使途については、上記のように、温暖化防止への投資等に特定財源化する場合の方が税収中立にする場合よりも税率を低く抑えられると考えられるので、両者のバランスを考えなければならないと思われる。