

温暖化対策税制の制度オプション
とその取り進め方について

(中間報告案)

温暖化対策税制の制度オプションとその取り進め方について

本専門委員会は、平成13年10月の設置以来、中央環境審議会における地球温暖化対策に関する様々な検討の一環をなすものとして、我が国の実情にあった温暖化対策税制の制度面の検討を行い、同年12月には「我が国における温暖化対策税制に係る制度面の検討について（これまでの審議の取りまとめ）」（以下「これまでの審議の取りまとめ」という。）を取りまとめている。

平成14年3月に政府が決定した地球温暖化対策推進大綱は、京都議定書の6%削減目標を達成するための対策の全体像を明らかにするものであり、100種類を超える個々の対策・施策のパッケージが取りまとめられている。具体的には、温室効果ガス毎に様々な対策・施策が掲げられており、例えばエネルギー起源のCO₂についてみると、産業・民生・運輸等の各部門における排出削減対策について、現行対策及び追加対策とその削減量並びにこれらの対策を進めるための国等の施策について示されている。税・課徴金等の経済的手法については、他の施策手法との比較を行いながら、様々な場で引き続き総合的に検討することとされている。

本専門委員会としても引き続き税制面の検討を進めているところであるが、去る6月4日、日本として京都議定書を締結したことを受け、中間報告として、温暖化対策税制の制度オプションとその取り進め方について、取りまとめるものである。

1 取り進め方について

(1) 基本的な考え方

本専門委員会としては、京都議定書の締結を受けて、今後、効率的に対策を推進していくため、現在政府が検討を進めている税制改革全体の中で、税制面での温暖化対策の取組が適切に位置付けられることを強く期待する。

その際、地球温暖化対策推進大綱において、2002年から第一約束期間（2008年～2012年）終了までの間を3ステップに区分し、第2ステップ（2005年～2007年）及び第3ステップ（2008年～2012年）の前に対策・施策の進捗状況・排出状況等を評価し、必要な追加的対策

・施策を講じていく「ステップ・バイ・ステップのアプローチ」が採用されていることを踏まえ、この考え方に沿って取り進めることが適当である。

(注)「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」の採択の際における衆議院及び参議院の環境委員会の附帯決議においても、「温室効果ガス排出削減目標の達成状況を勘案しつつ、排出削減の実効性を高める上で考慮されるべき選択肢の一つとして環境税等の経済的手法、及びそれらの導入のあり方等について国民各層の幅広い議論を行い、税制改革全体の中で検討を進めること」とされている。

(2) 第1ステップの対応

地球温暖化対策推進大綱で示された「ステップ・バイ・ステップのアプローチ」の第1ステップ(2002年-2004年)では自主的取組が中心とされている。

ただし、現在、経済財政諮問会議等の場において見直しが議論されている道路等の特定財源等()について、公共事業やエネルギー政策の推進にあたっては温暖化対策との統合を図ることが重要と考えられることから、温暖化対策の観点からこれを見直し、そのグリーン化を推進すべきではないか。

なお、政府税制調査会の「平成14年度の税制改正に関する答申」においては、「我が国の燃料課税の税負担水準は、国際的に見ても高くない水準にある」とされており、また、平成14年1月に公表されたOECD環境保全成果レビュー・対日審査報告書においても、同様の記述を行った上で、「引き続き環境に関連する諸税をより環境に優しい形に再構築すること」「道路燃料及び自動車税制の制度の見直し及び一層の展開を進めること」との勧告がなされている。

「特定財源等」

特定財源及び目的税を指す。前者は、税法には用途を特定する定めがないが、別途、特別会計法等で用途が特定されているもの(揮発油税、航空機燃料税等)。後者は、特定の経費に充てることを目的として課される税であって、税法上その用途が特定されているもの(電源開発促進税、地方道路税、軽油引取税等)。

(a) 道路特定財源に関しては、その用途のグリーン化を進め、温暖化対策に資する予算を拡充することが考えられるのではないか。
具体的には、道路環境対策はもちろん、低公害車の技術開発や

公共交通機関の利用促進等交通関連の対策をはじめとする温暖化対策にも可能な限り積極的に充当することが望ましい。

さらに、揮発油税等の暫定税率は来春期限切れを迎えることとなるが、仮にこの税率が下がる場合には、CO₂ 排出が増加することが強く懸念される。このため、少なくとも現行の税率水準は維持し、排出増加を回避すべきである。なお、税率水準を維持する場合にあっては、炭素含有量を加味した課税標準とすることも考えられる。

- (b) また、同じく化石燃料・エネルギーへの課税である石油税、電源開発促進税のようなその他の特定財源等においても、従来の支出状況等にかんがみ、より一層用途のグリーン化を進め、温暖化対策に資する予算を拡充することが考えられるのではないか。

具体的には、現在これらの特定財源等により進められている対策をより一層強化し、各種の省エネルギー対策の他、太陽光発電、太陽熱利用等に対する導入補助の推進や、燃料電池、太陽光発電、バイオマスエネルギー等に関する技術開発・実証試験等の強化のような新エネルギー対策、老朽石炭火力発電及びエネルギー多消費型設備の天然ガス化転換費用の補助や、国内天然ガス開発事業への低利融資のような燃料転換等を進めることにより CO₂ の排出を削減していくとともに、水力発電施設に係る森林整備等についても交付金の中でできる限り手当することが望ましいのではないか。

- (c) なお、併せて、税収を温暖化対策に充当する際には、地方公共団体が実施する対策に充てることも考慮すべきではないか。

また、以上の対応と併せて、現在検討されている経済活性化のための研究開発や設備投資に係る税制面での優遇措置等に温暖化対策(例えば、低公害車・低燃費車や、CO₂ 排出の少ない省エネルギー型の住宅・建築物に対する税制優遇措置)も積極的に位置付けることにより、地球温暖化対策推進大綱の第1ステップの中心となる企業や国民の自主的取組を促進し、環境と経済の両立に向けた対策を推進すべきではないか。

(3) 第2ステップ以降の対応

地球温暖化対策推進大綱に基づき、2004年度に実施される対策進捗状

況のレビュー等において必要とされた場合には、第2ステップ（2005年 - 2007年）以降早期に、CO₂排出削減を主目的とした温暖化対策税を導入すべきである。その際には、ポリシーミックスの相手方となりうる自主協定制度や国内排出量取引制度のような他の政策手法の検討状況も踏まえて、適切な税制の制度オプションを選択することが必要である。

また、第2ステップ以降に温暖化対策税を導入する可能性を事前に明示することは、早期の対策実施を進めるメリットを与えうる点から望ましい。

いずれにせよ第2ステップ以降に温暖化対策税を導入する場合には、前述の温暖化対策のための税制優遇措置を含む減税を一体として組み合わせることも一案である。

また、第2ステップ以降に導入する温暖化対策税の税収の用途についても、温暖化対策の実施における国と地方公共団体の関係に十分配慮して検討すべきである。京都議定書の目標達成は容易なことではなく、国、地方公共団体等のすべての主体がそれぞれの役割に応じて総力を挙げて取り組むことが不可決であり、地方公共団体は、地域の自然的・社会的条件に応じ、例えば、温室効果ガスの排出抑制に資する都市整備や、植林、里山林の整備、国土緑化運動の推進及び都市緑化等の二酸化炭素吸収源の保全及び強化に資する対策を講じるとともに、地球温暖化対策に対する普及啓発などにより地域ぐるみの取組を推進していくことが考えられる。

なお、考えうる制度オプションの検討は、他の政策手法の検討とともに、第1ステップのうちから進めておくべきであり、現時点においては、以下において示した整理を素材として、国民的な議論が行われることを期待する。

2 制度オプションについて

昨年12月の本専門委員会の「これまでの審議の取りまとめ」を踏まえ、すべての化石燃料あるいはCO₂の排出を課税対象とすることを基本とする。

また、課税によるCO₂排出削減のインセンティブ効果の大きさを重視すべきとの立場から、化石燃料に課税する間接税型については「課税段階」により分類（ ）し、また、排出そのものに課税する直接税型も視野に入れると、化石燃料上流課税（ ）、化石燃料下流課税（ ）、排出課税（ ）という3つの制度オプションが考えられる。

「上流課税と下流課税」

本報告書において、上流課税とは、化石燃料の精製・加工前の輸入、採取及び保税地域からの引き取り時での課税を、下流とは、化石燃料の最終消費者に販売される前段階での課税を指すこととしている（下流については「これまでの審議の取りまとめ」の整理と異なる）。また、この分類は、多段階の流通経路を経る石油及石油製品を念頭に置いており、石炭や天然ガスはこの区分にはなじみにくい。

それぞれの制度オプションについては、効果（CO₂ 排出削減インセンティブ効果）、簡素（制度のわかりやすさ、実施の容易さ）、他の政策手法との組み合わせ（自主協定制度、国内排出量取引制度等との組み合わせが考えられる）等の観点からの検討が必要となる。

（1）3つの制度オプション

化石燃料上流課税

すべての化石燃料（石炭、石油、天然ガス）に対し、炭素含有量を勘案して、上流で課税

まずは、既存税制の対象となっていない石炭に課税することも一案
また、原料としての化石燃料使用（例：製鉄用の原料炭）は非課税とすることが考えられる

（注）現在の石油税と同様、発電用燃料にも課税される

（関連する既存税制）

- ・ 石油・天然ガスに対する上流課税である石油税。
- ・ 石炭に対する既存税制はない。

（注）電力の扱いについて

- ・ 電力に関しては、発電用燃料となる化石燃料に対し、炭素含有量を勘案した課税を導入することにより、発電を行う者が CO₂ 排出のより少ない発電用燃料を選択するインセンティブを生じさせるものである。（制度オプションの においても同じ）。

効果

- ・ 上流課税であるため、税負担の適切な転嫁を図り、燃料消費者に対する削減インセンティブ効果がより確実に働くようにすることが必要である。

簡素

- ・ 上流課税であるため、納税義務者（化石燃料輸入業者等）が少ない。

他の政策手法との組合せ（例）

- ・ 例えば、英国では、排出削減目標を盛り込んだ自主協定を政府と締結した者に対して気候変動税の減免を行うという組み合わせのようなポリシーミックスが実施されているが、これを導入する場合には、各主体の税負担額を明確にするような方法を検討する必要がある。また、国内排出量取引制度と組み合わせる場合も同様と考えられる。

化石燃料下流課税

すべての化石燃料（石炭・石油・天然ガス）に対し、炭素含有量を勘案して、下流で課税

まずは、既存税制の対象となっていない石炭等に課税することも一案

また、原料としての化石燃料使用（例：製鉄用の原料炭）は非課税とすることが考えられる

（注）発電用燃料にも課税される

（関連する既存税制）

- ・ 石油製品に対する下流課税である軽油引取税。この他、石油製品に対する課税として、揮発油税等がある。
- ・ 石炭に対する既存税制はない。また、天然ガスや重油等の石油製品に対する下流での既存税制もない。

効果

- ・ 消費する者に販売される段階での課税であるため、個々の消費者にとっての税負担がより明示的なものとなり、削減インセンティブ効果が期待できる。

簡素

- ・ 化石燃料の販売に係る事業者に対する課税となる。
- ・ 軽油引取税やかつての第一種物品税において類似の実施事例がある。

他の政策手法との組合せ（例）

- ・ 例えば、英国では、排出削減目標を盛り込んだ自主協定を政府と締結した者に対して気候変動税の減免を行うという組み合わせのようなポリシーミックスが実施されているが、これを導入する場合、下流課税は燃料を消費する者に販売される段階での課税であるため、各主体の税負担額を明確にすることが可能であり、

組み合わせになじみやすい。また、国内排出量取引制度と組み合わせる場合も同様と考えられる。

排出課税

CO₂ の排出に対し、その排出量に応じて排出者に直接課税

(類似の制度)

- ・ 「公害健康被害の補償等に関する法律」に基づく公害健康被害補償制度においては、大気汚染による健康被害者に対する補償給付等に必要な費用を汚染原因者が負担することとなっている。具体的には、昭和62年4月1日において一定規模以上のばい煙発生施設を設置していた事業者が、その使用燃料の種類及び量等から算定した硫黄酸化物の排出量に応じて汚染負荷量賦課金を納付している（なお、補償給付等に要する費用のうち、8割はこの汚染負荷量賦課金（固定発生源分）、残る2割は自動車重量税収入の一部引当（移動発生源分）によって賄われている）。

効果

- ・ 排出そのものに対する課税であり、大きなインセンティブ効果が期待できる。特に、化石燃料課税である制度オプションの ・ では促進しにくい CO₂ 貯留 ・ 固定化技術のような CO₂ 排出をエンドオブパイプで直接抑制する技術の開発を促進する効果が期待できる（短期的には CO₂ 貯留・固定化は困難とされているが、中長期的に考えると、こうした効果を期待しうるとの意見もあった）。

簡素

- ・ 大規模排出者を対象とするならば、現時点においても実現可能であるが、小規模多数の排出者の排出量をすべて把握することは、現時点では、行政コストが大きくなるとともに、技術的にも困難と考えられる。

他の政策手法との組合せ（例）

- ・ 例えば、英国では、排出削減目標を盛り込んだ自主協定を政府と締結した者に対して気候変動税の減免を行うという組み合わせのようなポリシーミックスが実施されているが、これを導入する場合、排出課税は、排出量そのものに対する課税であるため、各主体の税負担額を明確にすることが可能であり、組み合わせになじみやすい。また、国内排出量取引制度と組み合わせる場合も同様と考えられる。

(2) 3つの制度オプション等の組み合わせ

制度オプションは互いに排他的ではなく、例えば小規模排出者には燃料課税を、大規模排出者には排出課税を適用したり、また、上下流のハイブリッド型とすることも考えられる。さらに、自主協定制度や国内排出量取引制度のような他の政策手法も含めた温暖化対策の政策パッケージ全体の中での役割分担も検討すべきである。

それぞれの政策手法の役割分担に当たっては、課税される主体の規模や、政策手法の導入の狙い（例えば、特定の部門（産業・民生・運輸等）の対策促進）等に応じて、適切な政策手法を選択することとなる。

(3) 税収の使途

税収の使途を温暖化対策に充当する場合、その対象としては地球温暖化対策推進大綱に掲げられた各種対策の推進のための財源に充てることが考えられる。なお、既存の関連税制はいずれも特定財源等となっていることから、従来の税収の使途も踏まえて検討することが必要である。

また、温暖化問題は、地球的規模の環境問題であることから、税制面の対応においては全国的視点から制度を構築することが適当であるが、対策については、地域における取組が重要であることから、税収の一部を地方公共団体の財源とする方式も考えられる。

(4) 減免措置

マクロ経済や国際競争力に対する影響の緩和、環境政策の観点からの優遇、他の政策手法との組み合わせに伴う優遇等の観点から、以下に示したとおり必要に応じた範囲・規模の減免措置を設けることが考えられる。ただし、言うまでもなく、こうした措置を講ずる場合には、所期の CO2 排出削減効果を損なうことがないよう慎重に検討するべきである。

税負担が集中する化石燃料・エネルギーの大規模消費者や、逆進性の影響を被る低所得者等、さらには環境政策の観点から優遇すべきものに対する減免措置が検討の対象となりうる（措置を設ける場合、下流課税又は排出課税においては、上流課税に比して、よりきめ細かな措置を講ずることが可能）。

さらに、マクロ経済への配慮に関しては、直接税等の他の税目も絡めて適切な対応を検討することも考えられる。

また、国境税調整については、昨年12月の本専門委員会の「これまでの審議の取りまとめ」で整理したとおり、CO2 排出抑制を目的とした化石燃料課税の場合においては、個別製品に応じた還付等の適切な執

行が極めて難しいものと考えられ、また、現時点では消費税を除いてかかる措置は実施されていない。

3 今後の検討課題について

第2ステップ以降に向けた他の政策手法全体の検討状況を踏まえつつ、地球温暖化対策の政策パッケージ全体の中での温暖化対策税制と他の政策手法との組み合わせ方、それぞれの政策手法の役割分担の在り方をより詳細に検討していくべきである。

各制度オプションによる効果・影響についての定量的な分析を実施し、温暖化対策税制の導入に向けた議論に供していくことも必要である。

中長期的には、温暖化対策税制の導入のみならず、税制全体のグリーン化に向けた検討も進めて行くべきである。