

我が国における温暖化対策税制について

(中間報告案)

平成14年6月

中央環境審議会
総合政策・地球環境合同部会
地球温暖化対策税制専門委員会

我が国における温暖化対策税制について

目 次

委員名簿	1
1 取り進め方について	2
(1) 基本的な考え方	2
(2) 第1ステップの対応	3
(3) 第2ステップ以降の対応	5
2 課税タイプについて	6
(1) 3つの課税タイプ	7
(2) 3つの課税タイプの組み合わせ	9
(3) 税収の使途	10
(4) 政策的な優遇措置等	10
3 今後の検討課題について	11
別添 道路特定財源の税率変更に伴う二酸化炭素排出量の変化 ～ 暫定税率が有する二酸化炭素排出抑制効果～ (国立環境研究所 A I M プロジェクトチーム資料)	12

委員名簿

敬称略：50音順

	浅野 直人	福岡大学法学部教授
	天野 明弘	(財)地球環境戦略研究機関 関西研究センター所長
(委員長)	飯田 浩史	産経新聞社論説顧問
	飯野 靖四	慶応義塾大学経済学部教授
	植田 和弘	京都大学大学院経済学研究科教授
	大塚 直	早稲田大学法学部教授
	奥野 正寛	東京大学大学院経済学研究科教授
	小幡 純子	上智大学法学部教授
	佐和 隆光	京都大学経済研究所教授
	竹内佐和子	東洋大学経済学部教授
	土屋 俊康	税理士
	寺西 俊一	一橋大学大学院経済学研究科教授
	鳥井 弘之	日本経済新聞社論説委員(囑託)
	中里 実	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	本間 正明	大阪大学大学院経済学研究科教授
	榭井 成夫	読売新聞社論説委員
	水野 忠恒	一橋大学大学院法学研究科教授
	森田 恒幸	独立行政法人国立環境研究所社会環境システム研究領域領域長
	諸富 徹	京都大学大学院経済学研究科助教授
	安原 正	(財)環境情報普及センター顧問
	横山 彰	中央大学総合政策学部教授
	横山 裕道	毎日新聞社論説委員
	和気 洋子	慶応義塾大学商学部教授

我が国における温暖化対策税制について

温暖化対策税制は、税制を活用して経済的インセンティブを付与し、各主体の経済合理性に沿った行動を誘導することにより、CO₂の排出削減を進めるものであり、主要諸外国においても導入が進められ、我が国においても効率的に温暖化対策を推進しうる手法として検討が進められてきたものである。

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を対象に検討を行い、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。

その後、平成14年3月に政府は地球温暖化対策推進大綱を決定したが、これは、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・施策のパッケージを構成している。具体的には、温室効果ガス毎に目標を定め、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れによる削減見込み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。この大綱において、税・課徴金等の経済的手法については、他の政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。

こうした動きを背景に、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、また、現在包括的かつ抜本的な税制改革の検討が進められていることも踏まえ、中間報告として、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）では自主的取組と補助金等による助成措置や普及啓発等の促進策が中心となっている。

しかしながらその中であっても、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必要であると考えられることから、現在、経済財政諮問会議等において見直しが議論されている道路等の特定財源等（注）についても、温暖化対策の観点に立って、課税の在り方と用途の両面からこれを見直すという「税制のグリーン化」を推進すべきであると考えられる。

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。

（注）「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。

具体的には、現在この特定財源により進められている対策をより一層強化し、道路環境対策や低公害車の技術開発、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、課税の在り方に関しては、この特定財源である揮発油税等の暫定税率が来春期限切れを迎えることとなるが、仮にこの税率が本則税率に戻る場合には、CO₂ 排出が増加することが強く懸念されるため(注)、少なくとも現行の税率水準は維持し、CO₂ の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。

(注) 国立環境研究所 A I M プロジェクトチームの試算によると、道路特定財源の税率の本則税率への引き下げによる 2010 年における CO₂ の増加は、約 2500 万二酸化炭素トンとされており、これは 1990 年の CO₂ 排出量の 2.2% に相当する(詳しくは別添を参照)。

- (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。

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、電源立地に係る交付金による治山のための森林整備等についても、引き続き、地域の需要に応じて対応することが望ましい。

- (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十分考慮すべきである。

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・低燃費車に係る自動車税のグリーン化(注)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等)を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に位置付けられた対策を促進し、環境と経済の両立に向けた対策を推進すべきである。

(注)「自動車税のグリーン化」

自動車の燃費性能、排ガス性能の両方の観点から、税収中立を前提に、環境負荷の少ない自動車(低燃費かつ低排出ガス車)について税を軽くするとともに、環境負荷の多い自動車(車齢が11年又は13年以上の自動車)について税を重くする制度。平成13年4月より導入され、平成13年度には約154万台の低燃費かつ低排出ガス車が普及するなど、自動車メーカーやユーザーにインセンティブを与えている。

(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中において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、温暖化対策全体の中で、税の担う役割、目的を明らかにし、適切な制度の案を策定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と併せて、税制改革全体の中で検討することが必要である。

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には、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欠であり、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、具体的な制度の案の策定に向けて考え得る課税タイプの検討は、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、以下のような整理を行った。これを素材として、国民的な議論が行われることを期待する。

2 課税タイプについて

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。

次に、課税方法として、諸外国同様の化石燃料に課税する間接税のような課税方法と、排出そのものに課税する直接税のような課税方法に区分できる。さらに、間接税のような課税方法については、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、「課税段階」により分類（注）できる。以上から、化石燃料上流課税（ ）、化石燃料下流課税（ ）、排出量課税（ ）という3つの課税タイプが考えられる。

（注）「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段階での課税を、下流とは、化石燃料の最終消費者（事業者、個人消費者）に販売される前段階等での課税を指すこととしている。この分類は、基本的に多段階の精製・加工・流通経路を経る石油及石油製品を念頭に置いている。この区分に従えば、発電用燃料を購入する電気事業者も化石燃料の最終消費者として整理される。

3つの課税タイプについては、効果（CO₂排出削減インセンティブ効果、技術開発促進等による経済活性化効果等）、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。

なお、今後より具体化していく上で必要な税の目的、税率、税収の用途及び税収中立とするか否か等の要素については、他の政策手法との組み合わせの在り方を考慮し、温暖化対策全体の中で検討することが必要である。

(1) 3 つの課税タイプ

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は非課税とすることが考えられる

（関連する既存税）

- ・ 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はない。

（注）電力の扱いについて

電力に関しては、現在の石油税と同様、発電用燃料にも課税されることとなる。すなわち、発電用燃料となる化石燃料に対し、炭素含有量を勘案して課税することにより、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。この場合、化石燃料については、炭素含有量の多い方から石炭、石油、天然ガスの順に税負担が重くなり、また、原子力、水力、風力、太陽光等の化石燃料起源以外の電源には課税されないこととなる（課税タイプの においても同じ）。

（注）原料としての化石燃料使用の扱いについて

諸外国で導入されている温暖化対策税制は、化学繊維やプラスチック等を製造する石油化学工業の原料としての石油製品や、製鉄用の原料炭を非課税としている例が多い（課税タイプの 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や技術開発促進等による経済活性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は非課税とすることが考えられる

（関連する既存税）

- ・ 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もない。

効果

- ・ 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、個々の燃料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や技術開発促進等による経済活性効果が期待できる。

簡素

- ・ 化石燃料の販売に係る事業者に対する課税となる。
- ・ 軽油引取税等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。

排出量課税

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、硫黄酸化物の排出量（使用燃

料の種類及び量並びに対策により除去される排出量等から算定)に応じて汚染負荷量賦課金を納付しており、制度の目的は異なるものの、排出量に基づき、排出者から直接徴収する制度という点で類似しているといえる(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)。

(注) 排出量の把握方法について

排出量を直接モニタリングすることが望ましいが、これが技術的な支障等により困難である場合には、燃料使用量を基礎にしつつ、対策実施による排出削減量も考慮した上で、排出量を算定することも考えられる。

効果

- ・ 排出そのものに対する課税であり、大きな削減インセンティブ効果や技術開発等の経済活性効果が期待できる。特に、化石燃料課税である課税タイプの
・ 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得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、排出量課税は、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つの課税タイプの組み合わせ

課税タイプは互いに排他的ではなく、例えば小規模排出者には化石燃料課税を、大規模排出者には排出量課税を適用したり、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、政策手法の導入の目的（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

まず、税収の使途を温暖化対策に充当する場合は考えられるが、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。なお、税の目的や税率にもよるが、必ずしも税収を特定の施策に充当する必要はなく、一般財源や税収中立とすることも考えられるのではないかとの意見もあった。

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） 政策的な優遇措置等

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・規模の政策的な優遇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、さらには公共交通機関のような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、下流課税又は排出量課税においては、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。

なお、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、その可能性を検討する必要があると考えるが、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る。

3 今後の検討課題について

第2ステップ以降に向けて、温暖化対策全体の検討状況を踏まえつつ、幅広く国民各界各層の意見を聴きながら、引き続き、税制に係る以下のような課題についての検討を進めていく必要がある。

- ・ 各課税タイプに応じた具体的な温暖化対策税の制度の案の構築
- ・ 自主協定制度や排出量取引制度のような他の政策手法や税制の役割分担の考え方の整理（産業、民生、運輸等の部門を考慮して整理）
- ・ 他の政策手法と組み合わせる場合の税法上の観点からの検討課題の整理
- ・ 制度の案による効果・影響についての定量的な分析

中長期的には、温暖化対策税の導入のみならず、温暖化対策の観点からの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。