

温暖化対策税の具体案検討に向けて（報告）

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 ワーキンググループ

名簿

敬称略：50音順

委員	飯野 靖四	慶應義塾大学経済学部教授（座長）
	大塚 直	早稲田大学法学部教授
	中里 実	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	水野 忠恒	一橋大学大学院法学研究科教授
	諸富 徹	京都大学大学院経済学研究科助教授
アドバイザー	永田 勝也	早稲田大学理工学部教授
	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
経済モデル試算実施	国立環境研究所AIMプロジェクトチーム （甲斐沼美紀子室長、増井利彦主任研究員、藤野純一研究員）	

目次

はじめに	1
(1) 地球温暖化問題の解決に向けて	2
(2) 環境と経済の統合に向けて	3
(3) 本報告における検討の考え方	4
第1章 温暖化対策・施策全体における税の位置付け ～なぜ税が検討に値するのか～	5
第2章 税の性格 ～どのような考え方で何に課税するのか～	8
第3章 課税要件	13
(1) 考え得る課税要件のタイプ	13
(2) 課税要件のタイプからの絞り込み	15
(3) 税負担軽減についての考え方	19
(4) 非エネルギー起源CO ₂ 及びCO ₂ 以外の5ガスへの課税	21
第4章 税収の用途についての考え方	23
(1) 税収を温暖化対策のために活用することとした場合の留意点	23
(2) 税収を温暖化対策のために活用することとした場合に考えられる用途	25
(3) 地方公共団体の温暖化対策との関係	30
第5章 既存エネルギー関係諸税との関係についての考え方	31
第6章 温暖化対策上の効果及び経済等への正負の影響	33
おわりに ～今後の検討に向けて～	36

「温暖化対策税」との名称について

温暖化対策のための税は、いわゆる「環境税」という呼称で、多くの人々に用いられているが、単に「環境税」とした場合には、産業廃棄物税や、森林環境税などをも想起させるため、本専門委員会においては、便宜上、温暖化対策のための環境税のことを「温暖化対策税」とした。

また、本専門委員会の名称を「温暖化対策税制」専門委員会としているのは、新たな税の導入だけではなく、既存の関係諸税も含めて検討の視野に入れることを念頭においたためである。

はじめに

地球温暖化問題は最も重要な環境問題の一つ。我々は、これにうまく対処して環境と経済が統合された新たな経済を構築できるか、あるいは、うまく対処できずに環境面や経済面において悪影響を被ることとなるか、という岐路に立っている。

我が国の温暖化対策は、地球温暖化対策推進大綱（以下、「大綱」という。）のステップ・バイ・ステップのアプローチに沿って進められており、現在、第2ステップ（2005～2007年）以降に備えて様々な対策・施策の検討が進められている。地球温暖化対策税制専門委員会では、2004年に予定されている大綱の評価・見直しの結果、温暖化対策のための税の導入が必要とされた場合に備えて温暖化対策のための税の具体案検討を進めている。本報告は、専門委員会からの求めに応じて、本ワーキンググループが取りまとめたものである。本報告が、専門委員会における検討の素材として活用され、そこでの取りまとめに資することを期待する。本報告は、租税法の体系に照らした観点から、また、国民一般の方々、温暖化対策のための税の納税者となり得る方々に御議論いただく観点からも有用な素材とすることを目指したものである。具体的には、以下のような議論の素材の準備を試みた。

- ・ 税はなぜ検討に値するのか。他の政策手法と比べてどのような特長があるのか。どのような効果を期待しうのか。租税には既存の法体系が存在するが、温暖化対策税の性格はこれに照らしてどのようなものとして位置づけられるのか（第1章及び第2章）。
- ・ 具体的にどのような仕組みの税となるのか。課税物件、課税標準、納税義務者はどのようになるのか。また、税以外の施策と組み合わせて実施する場合などには、税負担の軽減について検討する必要があるのではないか。軽減する場合の方法や対象についてはどのように考えるのか（第3章）。
- ・ 税収はどう使うのか。温暖化対策のために活用するのか。その場合には、その対策の内容についてどのような考え方で検討すべきか。具体的にはどのようなイメージの対策が考えられるのか（第4章）。
- ・ 我が国には、既存のエネルギー関係諸税が存在するが、これらとの関係についての考え方はどうあるべきか（第5章）。
- ・ 温暖化対策のための税にはどのような効果があるのか。温暖化対策のための税の効果を試算できないか（第6章）。

他方、2004年に実施される大綱の評価・見直しにおいて税の導入が必要とされ、施策全体の中で税に期待される役割や、税の制度の全体像が明らかにならないと決められない事項もある。そうした事項である以下については、検討が及んでいない。

- ・ 具体的な税率
- ・ 税負担の軽減を行うとした場合の具体的な対象・方法
- ・ 税収を温暖化対策のために活用することとした場合の具体的な用途の内容や充当する仕組み
- ・ 既存エネルギー諸税との具体的な関係整理

(1) 地球温暖化問題の解決に向けて

地球温暖化問題は、その予想される影響の大きさや深刻さから見て、まさに人類の生存基盤に関わる最も重要な環境問題の一つ。

**当面の課題：解決に向けた第一歩として京都議定書の
6%削減約束（2008年～2012年）達成**

**地球温暖化対策推進大綱（2002年3月地球温暖化
対策推進本部決定）**

京都議定書の6%削減約束達成のため、様々な対策・施策を位置付けている。

2004年にその進捗状況の評価・見直しを実施。進捗が充分でない場合には、追加的対策・施策を導入（ステップ・バイ・ステップのアプローチ）。

2000年の温室効果ガス排出量は対90年比で8%増加しており、6%削減約束は、容易に達成できるものではない。



長期的課題：大幅削減が必要（地球100年の計）

**気候変動枠組条約の究極目標である大気中の温室
効果ガス濃度の安定化のためには、長期的に排出量
を削減していく必要がある。**

・京都議定書の交渉の前にIPCCで議論されたIS92aシナリオでは、大気中のCO₂濃度を550ppm（産業革命前の2倍の濃度）に安定化させるためには、世界全体の排出量を21世紀末には半分以下にすることが必要と計算された。

地球温暖化対策推進大綱（抜粋）

京都議定書の6%削減約束の達成を図り、更なる長期的・継続的な排出削減へと導く。このためには、個々の対策を計画的に実施していくと同時に、21世紀の我が国の社会経済動向を踏まえ、各分野の政策全体の整合性を図りつつ、温室効果ガスの排出削減が組み込まれた社会の構築を目指す。



京都議定書の6%削減約束を達成し、さらに長期的・継続的な排出削減を進めていくためには、地球温暖化対策推進大綱の基本方針を踏まえ、以下のような方向を目指すことが必要。

- ・ 第1ステップの取組に全力を尽くすと同時に、その後に備えて様々な対策・施策を検討しておくことが重要。
- ・ 温暖化問題への取組が、我が国の経済活性化、雇用創出などにもつながるような仕組みの整備・構築を図ることが重要。環境と経済の統合への取組を通じて、温室効果ガスの排出削減が組み込まれた社会に向けた、社会経済構造の変革を進めていくべきである。
- ・ これには国、地方公共団体、事業者及び国民が一体となって取組を推進していくことが不可欠。

(2) 環境と経済の統合に向けて

(1)を踏まえると、今後、追加的に導入することが考えられる対策・施策の検討に当たっては、環境と経済の統合に資する制度としていくことを基本とし、具体的には以下のような点に留意すべき。

- ・ 温暖化対策に要するコストを社会全体としてできるだけ最小化していくことが重要。
- ・ 京都議定書はいまだ発効していないが、地球温暖化問題が21世紀を通じた地球全体の重大問題である以上、いずれは、途上国も含めた世界全体での取組の進展が見込まれる。このため温暖化対策に係る新しい巨大な市場が成長する可能性がある。したがって、温暖化問題への対応は、企業にとっては単なるコスト要因ではなく、大きなビジネスチャンスでもある。また、今後の我が国の経済発展戦略を考える上でも、地球温暖化関連ビジネスをはじめとする環境産業の世界市場において、我が国企業が他国企業に先んじて大きな位置を占めていくことは極めて重要。



- ・ 税・課徴金をはじめとする経済的手法は、企業や家計の投資や消費に係る意思決定に環境配慮を組み込むことにより、各主体の経済合理的な対策を促進しうる手法である。このため、温暖化対策のための費用を社会全体として最小化しうる特性を有するとともに、排出削減対策や技術開発のインセンティブを継続的に発揮しうる。さらに、税・課徴金では、それにより生じた税収を幅広い温暖化対策に活用することも可能である。このような場合には、さらに強力に、技術開発や環境産業の振興を促進し、また、我が国における人々の暮らしをも温暖化問題に配慮したものへと変えていくことが期待できる。



- ・ 2004年の評価・見直しに際して、このような他の施策手法にない特性を活用することが必要と判断される場合に備え、他の施策手法の検討と並行して、温暖化対策に係る税・課徴金などの経済的手法の検討を我が国の実情をしっかりと踏まえつつ、進めておく必要がある。

(3) 本報告における検討の考え方

2003年2月、鈴木俊一環境大臣が、以下のような観点から、本年夏頃を目途に、これまで必ずしもそのイメージが明確ではなかった温暖化対策税の具体案を、国民的議論のたたき台として取りまとめるよう指示。

- ・ 地球温暖化対策推進大綱の2004年の評価・見直しにおいて必要とされた場合には、早期に温暖化対策税を導入すべき。
- ・ 税制に関しては国民的議論が不可欠。また、温暖化問題は極めて広範な国民各界各層が関わる問題であり、幅広い議論が必要。したがって、2004年の大綱の評価・見直しに先立ち、国民的議論のための十分な時間的余裕を持って、まずはそのたたき台を提示すべき。

本報告では、以下の ~ の方針に基づき理論的な検討を行った（ワーキンググループでは、6回の会合を開催した他、個別議論等の機動的な検討を行った。）。

温暖化対策税はなぜ検討に値するのか、税に期待し得る機能は何かを整理。	一つの一貫した論理の下に制度の全体像（税の性格、課税要件、税収の用途等の各論点）を構築。	考え得る制度案は唯一ではないため、論点によっては考え得る複数の案を提示。その上で、理論的な検討結果として、各案の優劣とその考え方を提示。
------------------------------------	--	--



今後の温暖化対策・施策全体を幅広く議論する際に、本報告、さらには専門委員会としての報告が、「たたき台」として活用され、国民の合意が得られる制度案が形成されていくことを期待。

第1章 温暖化対策・施策全体における税の位置付け ～なぜ税が検討に値するのか～

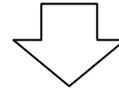
大綱では、2004年にそれまでの対策・施策の進捗状況・排出状況等を評価し、必要な追加的対策・施策を講じていくこととしている。したがって、追加的な対策・施策が必要かどうか、また必要とされた場合に、どのような対策・施策を選択すべきかについては、2004年の評価結果を踏まえて最終的に決定される。

これまで活用されてきた主な施策手法とその限界

<p>規制的手法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・CO₂をはじめとする温室効果ガスのように、極めて多数で多様な発生源を対象として規制（基準設定、監視）を行うためには多大な行政コストがかかる（すべてを対象とすることは行政リソースの限界から実施困難。もちろん、製品の性能規制のように活用できる分野もある）。逆に、例えば一部の大規模な発生源のみに削減を義務づけた場合、その一方で、全く取組を行わない者が存在することは、必ずしも公平とは言えない。 ・CO₂をはじめとする温室効果ガスの排出削減は、経済に影響を及ぼし得るものであり、効率的な取組が求められるが、一律規制によつては、個々の規制対象の削減コストの差異は無視されるため、社会全体としての削減コストは最小化されない。 ・温暖化問題の解決のためには、長期にわたり大幅な削減を行っていく必要があるが、規制対象となっていない主体や、規制値を超えた削減、技術開発へのインセンティブは働かない。
<p>自主的取組</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・自主的取組のみによつて、京都議定書の6%削減約束が達成されるだけの対策が行われる保証はない。 ・自主的に取り組む者のみが負担を担い、フリーライダー（ただ乗り）が存在することは公平とはいえない。
<p>経済的手法 （助成措置） 例：補助金、税制優遇措置</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・財政状況が厳しい現状に鑑みると、追加的な財源にはどうしても限りがある。

以上のような問題を踏まえ、これまでの施策手法を単に強めるだけでなく、新たな発想に基づく施策の活用も検討すべき





これまでの施策手法と異なる機能を持つ税をはじめとする経済的手法の利点

経済的手法（負担措置）：税・課徴金、排出量取引等・・・経済的手法のうち、税・課徴金には以下の機能を期待することができる。

課税による価格インセンティブ効果の発揮

- ・ 温室効果ガスを排出するすべての主体に対策への関わりを求め得ること（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得る施策は税・課徴金の他にない。）。
- ・ 市場メカニズムを通じて、各主体それぞれがその置かれた条件に応じて合理的に対応するため、多数の排出源があっても、社会全体として最小のコストで削減が行われ得ること。
- ・ 制度が存続する限り、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こと。

「課税による価格インセンティブ効果」とは、課税の対象となる物や行為について、その価格を変化させることによって、節約や代替、そのための技術開発を促進する効果。

政策（温暖化対策（助成措置））の財源調達

- ・ 税・課徴金においては、新たな収入を期待することができること。

環境と経済の統合に資することが可能

税・課徴金において、上記の2つの機能にどの程度ずつ比重を置くかは、制度設計次第。

以上の他、税制に対しては社会的な関心が高いため、温暖化対策の急速な普及の原動力となることも期待し得る。

以上を踏まえ、2004年の大綱の評価・見直しにおいて追加的な施策が必要とされた場合に備えて、これまでの施策手法に加え、税・課徴金や排出量取引等の経済的手法についても、現時点から並行して検討を進めることが適当である。

(参考) 税・課徴金等の経済的手法がその効果を発揮した事例

課税の対象となる物や行為の価格を変化させることによって、環境に負荷を与える物の使用を控えるよう促すだけでなく、自動車や電気製品などの買換えの際に、より省エネ型であるなどの環境負荷の少ない物への代替を進め、さらには、環境負荷の少ない技術の開発促進にも資することによって、環境保全上の効果を発揮する(効果を発揮するメカニズムの詳細はP35の参考参照)。

自動車税のグリーン化

平成13年度から排出ガス性能が劣る自動車の税率を重くし、低公害車・クリーンエネルギー自動車の税率を軽くしたことにより、後者の販売台数が大幅に伸びている。平成14年度の実績で見えていくと、上半期の新規登録台数に占める低公害車・クリーンエネルギー自動車数は約57.3%、下半期はさらに約64.5%と伸びている。また、低公害車・クリーンエネルギー自動車の新規登録台数を前年同期比で見えていくと、約156.9%以上の伸びとなっている。なお、平成15年3月末時点における低公害車・クリーンエネルギー自動車の保有台数は、約458万台(全保有台数の約9%)となった。

EU各国の温暖化対策税

フィンランド(1990年導入)(フィンランド総理府の評価)「1998年のCO₂排出削減効果は、総排出量の約7%と推計」

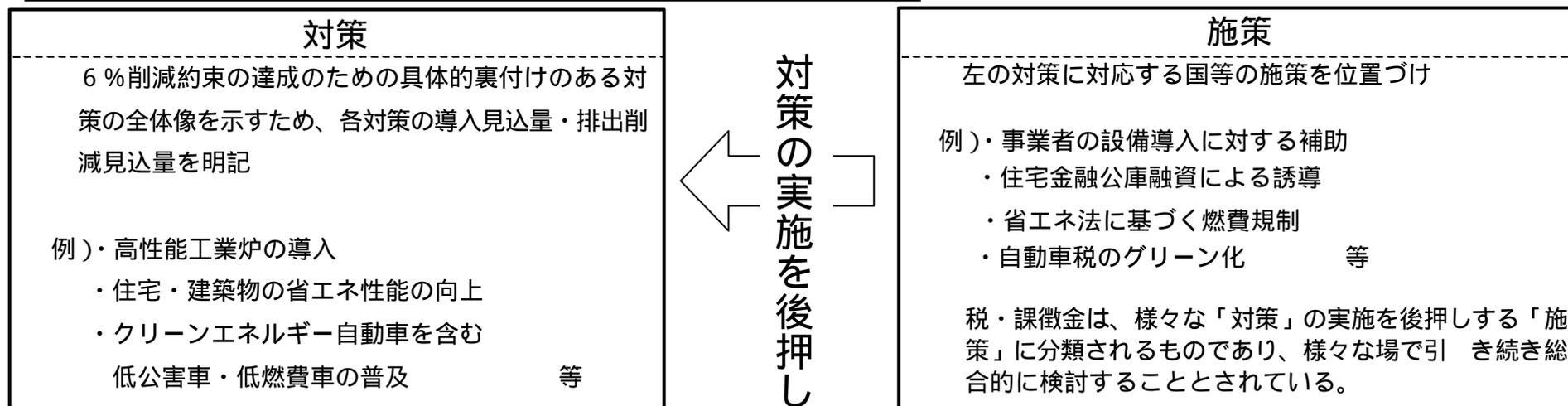
スウェーデン(1991年導入)(スウェーデン産業開発庁の評価)「1987~1994年にかけて産業・住宅・業務・地域暖房のCO₂排出量が平均19%減少。この60%は炭素税の効果」

ノルウェー(1991年導入)(ノルウェー統計局の評価)「1999年のCO₂排出削減効果は、総排出量の2.3%と推計」

オランダ 一般燃料税(1988年導入)(オランダ環境計画庁の評価)「1994年のCO₂排出削減効果は、170万トン・CO₂と推計」

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

(注) 地球温暖化対策推進大綱における「対策」と「施策」



第2章 税の性格 ~ どのような考え方で何に課税するのか ~

税と課徴金のいずれとするかという点については、補論3 (P12) において示しているとおり、税として考えることが望ましい。そこで、以下では税として検討を進めることとした。税としての性格を検討するに当たっては、環境政策の観点から期待される2つの機能を発揮しつつ、税制の体系に整合したものとすることが必要。

温暖化対策の促進のための施策であることから、環境負荷削減に向けて長期的、継続的に課税による価格インセンティブ効果が発揮されるものとし、また、課税によって得られる税収は温暖化対策のために活用されるものとする。

ここでは何らかの方法で税収を温暖化対策のために活用することを想定しているが、具体的にどのような仕組みで行うか(例:「目的税」か「特定財源」か、さらに別の方法か等)という点については第4章を参照されたい。

税負担を課す考え方と対象

課税による価格インセンティブ効果を発揮するという観点からは、環境負荷となる温室効果ガス又は化石燃料に対して、その排出者・消費者等にその排出量・消費量等に応じて、負担を課すことが適当。

(参考)「租税法第8版増補版」金子宏著(P18)より引用

財政税と規制税

租税(形式的意味における)を課す目的による区別で、収入を得る目的で課す租税を財政税と呼び、それ以外の経済政策的ないし社会政策的目標の達成を目的とする租税を規制税と呼ぶ。今日の租税は両者の要素を併有していることが多い。

(参考)「環境基本法」第22条第2項(下線は環境省)

(環境の保全上の支障を防止するための経済的措置)
国は、負荷活動を行う者に対し適正かつ公平な経済的な負担を課すことによりその者が自らその負荷活動に係る環境への負荷の低減に努めることとなるように誘導することを目的とする施策が、環境の保全上の支障を防止するための有効性を期待され、国際的にも推奨されていることにかんがみ、その施策に関し、これに係る措置を講じた場合における環境の保全上の支障の防止に係る効果、我が国の経済に与える影響等を適切に調査し及び研究するとともに、その措置を講ずる必要がある場合には、その措置に係る施策を活用して環境の保全上の支障を防止することについて国民の理解と協力を得るように努めるものとする。この場合において、その措置が地球環境保全のための施策に係るものであるときは、その効果が適切に確保されるようにするため、国際的な連携に配慮するものとする。

税収を何らかの方法で温暖化対策のために活用するという観点からは、温暖化の原因(温暖化対策の必要性を生じさせた原因)である温室効果ガス又は化石燃料に対して、その排出者・消費者等にその排出量・消費量等に応じて、公平に負担を求めることが適当。

(参考)「租税法第8版増補版」金子宏著(P17)より引用

(下線は環境省)

・・・揮発油税・地方道路税等も、自動車による通行という特定の方法で道路を利用し損傷する者から、道路整備の財源に充てるために徴収されるという点では、受益者負担金ないし原因者負担金に類似する性質をもった租税であることは、否定できない。それが、負担金としてではなく、租税として徴収されざるをえないのは、関係者がきわめて広範にわたること、および受益ないし損傷の程度を個人ごとに特定できないこと、による。今後、公共サービスの内容の複雑化に伴い、特定の範囲の者によって受益されるサービスや、特定の範囲の者によって惹起される行政需要が増加すると思われるが、その費用を一般財源から支出するのは合理的でなく、それらの特定範囲の者に費用を負担させるべきである、という考え方が強くなるにつれて、受益者負担金のないし原因者負担金的な租税はますます重要性を増してゆくことになるであろう。

税が担うべき役割について

地球温暖化対策推進大綱においては、100以上の対策・施策が盛り込まれており、現在（第1ステップ）、京都議定書の6%削減約束の達成に向けてこれらの対策・施策の実施に全力を尽くしているところ。

2004年には、第1ステップの取組の進捗状況を評価し、必要があれば第2ステップ以降に追加的な対策・施策を導入することとされている。

したがって、温暖化対策・施策全体の中での税に期待される役割は、最終的には2004年の大綱の評価・見直しの結果を踏まえて決まるものであるが、他の施策手法に対して税が有する特長（第1章で整理）を踏まえると、税には、一般家庭や自動車利用までも含む温室効果ガスを排出する幅広い主体に対して公平に対策への関わりを求める役割、そして、社会全体としてできるだけ小さなコストで、長期的・継続的に、削減対策や技術開発への一定の価格インセンティブ効果を働かせる役割が考えられるところである。

さらに、京都議定書の第1約束期間（2008年～2012年）の6%削減約束という、特定の期間に厳しい約束を達成しなければならない現状においては、その達成に向けて、様々な施策手法の検討を行うことが必要である。そこにおいては、税の担うべき役割について、他の施策手法の導入と併せてさらに検討する必要がある。

なお、我が国経済が直面している厳しい国際競争や、地球温暖化対策が長期にわたって続く取組であることを踏まえると、合理的な温暖化施策を構築していくことが重要であり、上記のような特長を有する税を含めて、様々な施

各種施策の役割分担の基本的な考え方

施策の役割分担についての基本的な構造

2004年の大綱の評価・見直しの結果、現行の対策・施策のみでは京都議定書の6%削減約束の達成が困難であると評価された場合、6%削減のために必要な追加的排出削減量を達成するため、様々な施策手法を新たに構ることが必要となる。

この場合、必要な追加的削減量を達成するため、温暖化対策税を導入するのか、あるいは、他の追加的施策の導入や既存施策の見直し・強化を行うのか、という点については、それぞれの施策の効果・効率等の見地から、さらには、環境と経済の統合に資する制度とするという観点から、よりよい選択を行っていくべきである。

仮に温暖化対策税を導入し、その課税による価格インセンティブ効果のみで必要な追加的削減量のすべてを達成しようとする（他の追加的施策は導入しない）その場合の税率は、最も高いものとなる。これに対し、他の施策手法も併せて導入することにより、相対的に低い税率により、必要な追加的削減量を達成することも考えられる。他の施策手法の一つとしては、経済的助成措置（温暖化対策を促進するための補助金や税制優遇措置等）が考えられるが、これについては、前述のとおり、財源が限られている等の限界があるため、温暖化対策税の税収をこの助成措置に活用することも考えられる。

本ワーキンググループの検討におけるスタンス

本ワーキンググループでは、「相対的に低い税率で、税収は何らかの方法で温暖化対策のために活用する」という場合を仮定して、その場合の税収の使途の考え方なども含めて検討を行った。これは、そこまで検討を行っておけば、将来、どのような制度設計が行われることとなっても（税収を温暖化対策に活用してもしなくても）対応可能と考えられるためである。

一方、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて、また、経済全体を見渡した税財政全体の議論の中で、「高い税率で、税収は温暖化対策のためには活用しない」という結論が導かれた場合において、その課税による価格インセンティブ効果により6%削減のために必要な追加的排出削減をすべて達成できるのであれば、これも温暖化防止のための有効な施策となりうる。その際、高い税率により経済への影響が懸念される場合には、別途、これを緩和するための方策も講じることが適当と考えられる（例えば、ドイツにおいては、比較的高い水準の税率で、税収の大部分は企業の社会保障負担軽減に充当することにより、温暖化問題と失業問題との同時解決を目指している。ただし、税収の一部は温暖化対策にも充当）。

また、「『低い税率』と『高い税率』の中間の税率で、その税収の一部を温暖化対策のために活用する」という場合も同様である。

(補論1) 税負担を課す考え方と対象について

本論においては、税金を何らかの方法で温暖化対策のために活用するという観点から、その負担は温暖化の原因（温暖化対策の必要性を生じさせた原因）に求めるとの考え方を採っている。

一方、議論の過程においては、以下のように受益者負担の考え方を採りうるかどうかについても検討を行った。

< 受益者負担の考え方採った場合 >

- ・ 温暖化対策により受益するのはすべての人々であるからすべての人々が等しい額を負担すべき、との考え方については、各人の温暖化問題への責任の大きさを踏まえた公平な負担という観点からは、なじみにくいのではないか。また、温暖化対策税には、価格インセンティブ効果と温暖化対策のための財源調達との二つの機能が期待されているが、すべての人々に等しい額の負担を求めた場合、価格インセンティブ効果が期待しにくい制度となる。
- ・ 他方、「大気中への温室効果ガスの排出は、いわば『環境公物』の利用によって受益しているものであり、温暖化対策税はその利用料である」という考え方を取り得る場合には、受益者負担金的租税となり、温室効果ガス又は化石燃料に負担を求めることが適当（しかし、環境公物という概念は確立しているものではない。）

(補論2) 大綱の評価・見直し結果を踏まえた税の性格付けについて

本論においては、温暖化の原因である温室効果ガス又は化石燃料に幅広く課税することとしているが、他方、2004年に行われる大綱の評価・見直し結果を踏まえ、追加的に取組を強化すべきところのみを対象として課税するという考え方もある。

ただし、今後長期間にわたって、国民各界各層が一体となって取組を継続していく必要があるという温暖化問題の性質上、ある一時点での取組の進捗状況だけを踏まえて、施策の基本的な枠組みそのものを固定化してしまうことは望ましくない。また税としての制度化を考える上でも、課税要件が大綱の評価・見直しのたびに大きく変動するような制度は、税としてなじみにくい（こうした考え方を採る場合には、本論で検討したような各項目について、税の性格から改めて検討し直すことが必要。）

他方、大綱の評価・見直し結果を踏まえた柔軟な配慮については、幅広く課税することを基本としている本論の考え方の中でも、第3章の「税負担軽減についての考え方」において議論しているような柔軟な対応を行うことが十分に可能である。

(補論3) 税と課徴金(又は負担金)について

租税とは、国家が公共サービスを提供するための資金の調達を目的として、直接の反対給付なしに強制的に徴収するものである。これに対して、課徴金(財政法第3条)とは、収入以外の行政目的のために、国が司法権又は行政権に基づいて強制的に徴収するものとされている。

また、負担金とは、公益上必要な特定の事業の目的に供するために強制的に人民に課される経済的負担であるとされている。

温暖化問題の観点から税・課徴金に期待される「価格インセンティブ効果の発揮」、「温暖化対策の財源調達」という2つの機能を有する制度を、租税、課徴金又は負担金として構築するとした場合、租税法等の法制上の観点からはそれぞれ以下のとおり整理することができる。

租税

財政目的を否定しない限りにおいて、の機能を有する租税の制度構築は可能(いわゆる「規制税」)。

また、の機能に関する租税は、受益者ないし原因者が極めて広範に渡り、また、受益等の程度を個々人ごとに特定できない場合においては、いわゆる応能負担の例外として認められる場合がある(受益者負担ないしは原因者負担金的租税)。

課徴金、負担金

課徴金とした場合、の機能を果たし得る。さらに、その収入を温暖化対策に充当することとすれば、の機能も備え得る。

負担金とした場合、の機能を果たし得る。その場合、の機能も副次的に持つこととなると考えられるため、両者の機能を備え得る。

租税とした場合においても、課徴金又は負担金とした場合においても、税・課徴金に期待する機能は果たし得ると考えられる。ただし、租税の徴収体制を用いない場合には新たな徴収体制の整備に行政コストがかかること、また、温室効果ガスの排出に関わる関係者は極めて広範であり、排出に関わる者それぞれの受益ないしは原因の程度を直接的に特定することは容易ではないことを考えると、課徴金又は負担金ではなく、租税として検討することが望ましいとする。

以上を踏まえ、ワーキンググループにおいては、「温暖化対策税」として検討を進めることとしたものである。

第3章 課税要件

第3章、第4章では、既存エネルギー関係諸税とは独立に温暖化対策税を検討。第5章で、既存エネルギー関係諸税との関係についての考え方を取り扱っている。以下の(1)、(2)では、まず、我が国の温室効果ガス排出の約9割を占めるエネルギー起源CO₂又はその排出源である化石燃料のみを念頭に置いて整理を行っている。さらに、京都議定書の対象となっている6種類の温室効果ガスのうち、非エネルギー起源CO₂やCO₂以外の5ガスについては、その排出源や排出形態等が多様であるため(4)で別途検討を行った。

(1) 考え得る課税要件のタイプ

環境負荷の程度に応じて課税を行うという税の性格を踏まえると、従価税ではなく、従量税。また、価格インセンティブ効果を発揮すること、温暖化対策の財源とすることという2つの機能のいずれの観点からも、「温室効果ガス」を課税物件として、その「排出者」に対して課税するという発想が出発点(「排出量課税」)。

さらに、「化石燃料」についても、消費(燃焼)されれば、これに含まれる炭素分が最終的にはCO₂となって排出されることが確実に見込まれることから、技術的には、「化石燃料」の「消費(燃焼)」についてもCO₂の排出と同一視して課税することが可能(「化石燃料下流課税」)。また、価格転嫁されることや、課税事務の難易を勘案すると、化石燃料の輸入や流通時点で課税することも考え得る。(「化石燃料最上流課税」、「化石燃料上流課税」)。

以上を踏まえ、検討の対象とし得る4つの案を整理すると以下のとおり。

	排出量課税	化石燃料課税		
		下流課税	上流課税	最上流課税
課税物件(例)	・温室効果ガス(CO ₂)	・石炭、石油製品(ガソリン、重油、軽油等)、都市ガス ・発電用化石燃料(石炭、石油、LNG等)	・石炭、石油製品(ガソリン、重油、軽油等)、都市ガス ・発電用化石燃料(石炭、石油、LNG等)	・石炭、原油・輸入石油製品、天然ガス(LNG)
課税標準(例)	・温室効果ガス(CO ₂)の排出量	・石炭、石油製品、都市ガスの消費量(又は消費者への販売量) ・発電用化石燃料*：発電用化石燃料の消費量	・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 ・発電用化石燃料*：同左	・保税地域からの引取量、採取場からの採取量
納税義務者(例)	温室効果ガス(CO ₂)の排出者	・石炭、石油製品、都市ガスの消費者(又は消費者への販売者) ・発電用化石燃料*：発電用化石燃料の消費者	・石炭：最上流と同じ ・石油製品、都市ガス：製造者 ・発電用化石燃料*：同左	・保税地域からの引取者、採取者
税率	・課税標準に応じて設定。 ・税率水準は、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて決定。	・課税標準となる各化石燃料の種類ごとに、その平均的な炭素含有量に応じて設定。		

* 補論参照

(補論) 電力について

上表において、化石燃料課税の課税標準は、原則として、

- ・「最上流課税」の場合は、保税地域からの引取量又は採取場からの採取量、
- ・「上流課税」の場合は、製造場（エネルギー転換部門）からの移出量、
- ・「下流課税」の場合は、消費量（又は消費者への販売量）

となっている。

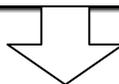
ただし、「上流課税」及び「下流課税」の課税標準の欄には、一見当てはまらないように見える「発電用化石燃料」が位置付けられている。これは、発電用化石燃料を用いて行われる発電は、エネルギー転換ではあるが、そこで転換された後に移出されるエネルギーは化石燃料ではなく「電力」であり、化石燃料課税の対象とはならないためである。したがって、発電用化石燃料への課税が電力料金に転嫁されて効果を発揮していくとの前提で、「上流課税」「下流課税」のいずれにおいても、「発電用化石燃料の消費」を課税標準とした。

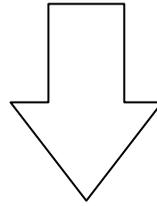
これに対して、「電力消費」に課税してはどうかとの考え方も存在するが、温暖化防止の観点からは、水力、原子力等による発電電力のように発電過程でCO₂を排出していないものに課税することは適切ではない。したがって、CO₂を排出しない電源分を除いて、「化石燃料起源の電力の消費」へ課税を考える場合には、例えば、電気事業者ごと（場合によっては年ごと）に異なる化石燃料起源の発電電力の比率などを考慮しつつ、ある程度の割り切りを行って制度の構築を図る必要がある。

(2) 課税要件のタイプからの絞り込み

課税要件のタイプを絞り込む評価基準としては、まず、課税に係る事務の効率的な執行可能性を確認する必要がある。さらに、温暖化対策税は他の施策手法とのポリシーミックスで導入され得ること(注)や、課税による価格インセンティブ効果が期待されていることも勘案して検討を行う必要がある。

		最上流課税又は上流課税	下流課税又は排出量課税
評価基準	課税事務の効率的な執行可能性を重視した場合	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、 <u>問題ない。</u>	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などの理由により <u>執行面で困難。</u>
	ポリシーミックスの観点及び課税による価格インセンティブ効果を重視した場合	<p>下流・排出段階に位置する化石燃料の最終消費者(温室効果ガスの排出者)に対して、最上流・上流で課税した温暖化対策税の減免・還付措置を講ずることは、既存税の例に照らすと、制度設計上相当困難となる。</p> <p><u>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、他の税目の減免・還付措置又は歳出面での補助金等により、負担軽減を図ることが適当。</u></p> <p>一方、<u>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。</u></p> <p>また、化石燃料の流通段階においては、かなりの程度の課税転嫁が期待できるため、下流課税・排出量課税に近い水準の価格インセンティブ効果は確保可能。</p>	<p><u>下流段階に位置する税負担を軽減すべき者に対して、温暖化対策税の減免・還付措置を講ずることは、下流課税の場合には制度的に可能であり、特に排出量課税では容易と考えられる。</u></p> <p>また、<u>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。</u></p>





現時点における評価

税として導入するためには、課税事務を執行できることが必須であり、下流課税及び排出量課税を採用することは難しいのではないか。

したがって最上流課税又は上流課税が有力な候補となるのではないか（下流・排出段階における特定の者に対して、温暖化対策税そのものの減免を行うことは難しいという限界はあるものの、歳出面や他の税の減免によりある程度の対応は可能といえる。）

なお、最上流課税又は上流課税と、 の評価基準をよりよく満たすことができる下流課税とを組み合わせ、双方の長所を活かすことができないか（ハイブリッド型）という観点からの検討も行ったが、次ページの補論で示すとおり、現時点では、相当の割り切りを行った上で制度化を行うことが必要となることに留意する必要がある。

（注）地球温暖化対策推進大綱では、「効果的かつ効率的な温室効果ガスの排出削減のためには、自主的手法、規制的手法、経済的手法等、あらゆる政策手法の特徴を活かして、有機的に組み合わせるというポリシーミックスの考え方がある。」とされている。実際に、税と他の施策とのポリシーミックスを行う場合、他の施策手法の対象となる人や物については、税負担の軽減を検討することが必要。

(補論) 「大口下流課税 + 小口上流課税」の「ハイブリッド型」課税の可能性

前ページで見たとおり、純粋な下流課税（又は排出量課税）とすることは執行面で困難。しかしながら下流課税にもメリット（様々なポリシーミックスが容易、価格インセンティブ効果が一層明らか）があるため、これを可能な限り活かすことを検討した。

具体的には、別途の制度（注）により化石燃料消費量が把握されており、下流でも課税し得る大口化石燃料消費者（産業、民生業務）に対しては下流課税を採用し、他方、この大口下流課税の対象から漏れる小口化石燃料消費者が使用する化石燃料には上流で課税する「ハイブリッド型」（小口化石燃料消費者は、CO₂排出量増加が著しい民生家庭・運輸部門であり、これらを漏らしたままとすることは適当ではない。）が可能かどうかを以下のとおり検討した。

ハイブリッド型のイメージ	下表は大口、小口それぞれの化石燃料消費者が使用している主な化石燃料。 ハイブリッド型は、これら化石燃料について、「大口には下流」で、「小口向け燃料には上流」で課税することを考えるもの。									
		石炭	重油	ガソリン	軽油	灯油	ジェット燃料	LPG	都市ガス	(電力)
	大口化石燃料消費者(産業・民生業務部門)が消費する化石燃料に対する下流課税			×						
小口化石燃料消費者(民生家庭・運輸部門)が消費することとなる化石燃料に対する上流課税	×	×				×				
実現可能性の検討	論点1：二重課税の排除 上表を見ると、上欄・下欄の双方に「 」が入っている箇所がある。これは、「小口上流」で課税する化石燃料は、民生家庭・運輸のみで消費されるのではなく、多くは産業部門や民生業務部門でも消費されているということである。したがって、「小口上流」と「大口下流」との二重課税にならないような仕組みが必要であり、その方法としては、以下の二つが考えられるが、いずれの方法においても、その実施のためには、大胆な割り切りが必要となる。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 上流課税の時点で大口の産業・民生業務部門の消費にまわるものを特定して免税すること、又は、「大口下流」の課税物件から「小口上流」の課税物件を除外すること。 ・ 「大口下流」の納税額から、当該納税者が消費した「小口上流」の燃料に係る税額を控除すること。 									
	論点2：漏れる対象の排除 論点1をクリアした場合においても、産業・民生業務部門における小口消費者がまったく課税されない可能性が考えられるなど、公平性の観点からの検討も行うことが必要。									

(注) 工場等のエネルギー使用量把握のスキームについて

エネルギーの使用の合理化に関する法律（省エネ法）に基づき、一定量以上の化石燃料及び電気を使用する工場・事業場（民生業務部門にあたるオフィスビルなども含む）は、その化石燃料及び電気の使用を主務大臣に報告することが義務づけられている（制度の目的は異なる）。

(3) 税負担軽減についての考え方

温暖化対策税の性格（地球温暖化の原因である温室効果ガスの排出又はそれにつながる化石燃料への課税）や、温暖化対策における位置付け（税は様々な施策手法の一つであり、他の施策手法とのポリシーミックスで導入される可能性もある。）に鑑みると、税の体系との整合性にも留意しつつ、税負担を軽減することについても検討を行っておく必要がある。

以下では、税負担を軽減する方法及び対象について、考え方の整理を行った。

	「税の趣旨に照らし負担を軽減すべき化石燃料の用途・者」	「温暖化対策をうまく進める観点から負担を軽減すべき化石燃料の用途・者」
考え得る負担軽減の方法 注1	温暖化対策税の減免・還付 他の税の減免（租税特別措置等） 歳出面での還流（補助金等）	
負担軽減対象の分類・考え方	温室効果ガスを排出しないもの： 「排出」に対して公平に負担を課するという温暖化対策税の趣旨に照らすと課税は不適當。	温暖化対策の観点から推進すべきもの： 負担軽減により温暖化対策の進展が見込める。
	課税による影響が極めて大きいもの： 諸般の状況に照らして、税負担能力という観点から、負担軽減を図る必要がある場合には、検討が必要（例：国際競争力上の影響 注2、逆進性の問題）。 ただし、負担軽減の結果、CO ₂ 排出削減効果が失われるだけとならないように、なんらかの形で右表の、の条件を満たすこととなるように検討すべきである。	温暖化対策税と他の施策手法をポリシーミックスすることにより成果を上げた、又は、今後成果を上げることが期待できるもの： 負担軽減により、対策を行う者に効率的な取組を選択する余地を与え得る。また、他の施策手法にしたがって別途負担は行っていると考えられる。 大綱の評価・見直し（2004年、2007年）の結果に照らして、「成果を上げている」といえるもの： 自らの費用で自主的に対策を実施することにより「成果を上げている」と評価できると考えられる。また、負担軽減が、より一層の排出削減のインセンティブとなることも期待し得る。

税負担軽減の具体的な方法・対象は、2004年の大綱の評価・見直し結果に照らして最終的に決定されるべきものである。

(注1) 税負担軽減の方法について

「環境関連税制 - その評価と導入戦略」(OECD著、天野明弘監訳)においては、上表で掲げたもののほか、切り口の異なる以下のような方法も紹介されている。

- ・段階的導入(段階税率引き上げ)
- ・国境税調整
- ・課税最高限度の設定

(注2) 国際競争力上の影響について

国際競争力上の影響を緩和する方策として、国境税調整が取り上げられることがあるが、これについては、地球温暖化対策税制専門委員会のこれまでの報告にあるとおり、化石燃料を用いて製造した様々な製品(例えば、鉄鋼、自動車、電気機器等)ごとに、その輸出入に際して、当該製品の製造工程で投入された化石燃料に係る税額を把握して、還付等を適切に実施することは極めて困難であり、また、

国境税調整は、欧州における付加価値税の国際的な重複回避を目的として考案されたものであることから、温暖化対策税による国際競争力への影響の緩和としては別の仕組みを検討すべきであると考えられる。ただし、輸出用の化石燃料(ガソリン等の石油製品等)については、既存のエネルギー関係諸税にも例がある輸出免税について検討することが考えられる。

なお、国際競争力上の影響は、税のみならず、他の施策手法を導入した場合にも、同様に生じ得るものであるとの意見もあった。

(4) 非エネルギー起源CO₂及びCO₂以外の5ガスへの課税

これまで主に検討してきた化石燃料課税の対象とはならない温室効果ガス（非エネルギー起源CO₂、メタン、一酸化二窒素、HFC等）への課税について、「環境関連税制 - その評価と導入戦略」（OECD著、天野明弘監訳）においては、

排出量を推定したり測定したりするのがどれくらい複雑か

課税対象行為の数

現在及び将来に予想される排出量から見た各排出源の重要性

排出抑制のために講じる可能性のある他の施策・措置との相互作用

の4点に依存するとしている。ここでは、この4つの観点に基づき、「化石燃料課税の対象とはならない温室効果ガス」への課税の実行可能性を評価する。

ガス	観点	排出量の推定・測定の複雑さ（現状の方法）	課税対象行為の数	現在及び将来の排出量の見通し	排出抑制のための他の施策・措置との相互作用
非エネルギー起源CO ₂		「セメント製造」に伴う排出量は全国平均データを用いた推計。 「一般廃棄物の焼却」に伴う排出量は、サンプル調査を用いた推計。	セメント製造者は20社程度。 一般廃棄物の排出者は全国民。一般廃棄物の焼却施設は平成12年度現在で約1,715程度。	1990年比で7.5%増加。 セメント等の製造に伴う排出量は減少傾向。 廃棄物焼却に伴う排出量が大幅に増加（1990年比57.5%増）。	製造段階でCO ₂ 排出のより少ない混合セメントの利用拡大等。 廃掃法、個別リサイクル法に基づく3R対策の推進等。
メタン		「家畜の消化管内発酵」「水田」からの排出量は、サンプル調査を用いた推計。 「廃棄物埋立処分場」からの排出量は、過去の埋立量の推移モデルを適用して推計。	農業従事者の数は約375万人。 管理型埋立処分場の数について一般廃棄物は2,077施設、産業廃棄物は1,033施設。	1990年比で17%減少。 家畜数や水田面積の減少傾向に応じ、排出量も減少の見通し。 廃棄物全体の埋立処分量を2010年度までに2000年度比半減とする目標あり。	遺伝的改良による生産性増加（家畜の消化管内発酵）。 水管理方法の改善や稲わらの分解促進（水田からの排出）。 廃棄物の分別収集。

観点 ガス	排出量の推定・測定の複雑さ（現状の方法）	課税対象行為の数	現在及び将来の排出量の見通し	排出抑制のための他の施策・措置との相互作用
一酸化二窒素	「家畜のふん尿処理」からの排出量は、標準値を用いた推計。 「自動車走行(燃料の燃焼)」からの排出量は、IPCCの標準値を用いた推計。	農業従事者の数は約375万人。 自動車の普及台数分の課税対象行為が存在。	1990年比で5%減少。 家畜数等の減少傾向に応じ、排出量も減少する見通し。	間欠曝気、メタン発効処置等への変更（家畜のふん尿処理）。
HFC等3ガス	製造系からの排出実態については、個別の算定方法が明らかにされていないものも多い。 製品の使用・廃棄過程からの排出量については、機器の使用・廃棄台数から推計。	対象ガスの種類、用途等の別によって多様。 対象ガスの製造は、1社～数10社の範囲と考えられる。 製品の使用・廃棄については、排出者は広く事業者・国民一般。	基準年である1995年比で26%減少。 HFC等については、オゾン層破壊物質であるHCFCの代替化等による今後の生産の増大が見込まれる。	代替・転換促進に加え、製造・使用・廃棄時の回収・破壊・再利用の促進、機器からの漏出防止等。 多様な排出形態に応じた対策費用の負担の検討。

ガス	課税に関する考え方
非エネルギー起源CO ₂	上記 にみられる測定・推計の複雑さや、 にみられる他の施策・措置との相互作用などの留意点を中心に、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて、引き続き検討が必要。
メタン	上記 にみられる測定・推計の複雑さ、 にみられる今後の見通し、 の他の施策・措置との相互作用などの留意点を中心に、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて、引き続き検討が必要。
一酸化二窒素	上記 にみられる測定・推計の複雑さ、 の課税対象行為者の数、 の他の施策・措置との相互作用などの留意点を中心に、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて、引き続き検討が必要。
HFC等3ガス	上記 にみられる測定・推計の複雑さ、 にみられる対象行為の多様さ等の留意点を中心に、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて、引き続き検討が必要。その際、回収・破壊手法の確立が困難なCO ₂ 、メタン、一酸化二窒素と異なり、廃棄時におけるフロン回収破壊の促進などの対象行為に応じた対策へのインセンティブを働かせることの検討も重要。

以上を踏まえて、これらのガスについての課税を検討する場合には、あらためて、化石燃料課税とは別途の制度設計について検討することが必要。

第4章 税収の使途についての考え方

前出のとおり、ここでは、税収を何らかの方法で温暖化対策のために活用し、その効果によってさらなる削減を図るとの仮定の下で議論している。このような場合には、さらなる削減を図るための財源を温暖化対策税以外の税に求める場合に比べて、環境負荷への責任の大きさを踏まえた公平な負担が実現でき、この観点からは、よりなじみやすい税となるといえよう（ただし、このような税の性格付けが変われば、使途に係る考え方もそれに伴って当然変わるものである。例えば、「高税率で課税による価格インセンティブ効果のみにより所期の温暖化対策の目標が達成できる」税とした場合には、税収を温暖化対策のために活用する必要性はなくなり、より幅広い財政目的の観点から検討すべきこととなる。）。

（1）税収を温暖化対策のために活用することとした場合の留意点

世の中の納得が得られる透明な使い方について

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。ここでは、こうしたことも念頭におきつつ、税制・財政に係る何らかの方法でその税収を温暖化対策のために活用すると仮定の下で議論。

その場合の具体的な方法・仕組みについては、例えば、目的税や特定財源（注）とし特別会計に繰り入れるということも考えられる一方、一般財源として一般会計に繰り入れつつ温暖化対策のために活用するということでも同様の効果を発揮しうると考えられる。こうした様々な方法について、既存税との関係も踏まえつつ別途検討する必要がある。

なお、上記の仕組みがどのようなものとなっても、税収を温暖化対策のために活用する場合には、世の中の納得が得られる透明な使い方とすることが望ましい。その際には、以下のような考え方を基本とすることが期待される。

- ・ 税収によって行う対策の計画・基準等の枠組みについては、国民の意見を聞く場を設けること。
- ・ 対策の内容の検討に当たっては関係府省が国民各界各層から幅広く提案を募集しこれを踏まえて行うこと、また、対策の内容及び期待される効果と対策を実施して得られた効果について関係府省が説明責任を果たすこと。

（注）目的税とは、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、税法上その使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）。特定財源とは、税法には使途を特定する定めがないが、別途、特別会計法等で使途が特定されているもの（揮発油税、航空機燃料税等。）

(参考1) 国政モニターへのアンケートにおける温暖化対策税の用途に係る国民意識

平成14年4月に内閣府が公表した国政モニターへのアンケートによると、「仮に、環境税が導入された場合、環境税税収は何に使われるべきだと思いますか。該当するものに を付して下さい。」との設問に対する回答状況は以下のとおりであった。

- ア) 省エネルギー・再生エネルギー投資への補助金などの温暖化対策に使う..... 234件(78%)
- イ) 用途を特定しないで、政策全般に使う..... 16件(5%)
- ウ) 所得税、法人税など他の税の減税に使う..... 16件(5%)
- エ) その他..... 32件(11%)

また、「地球温暖化防止対策として燃料・エネルギーに課税する環境税の導入については賛成ですか、反対ですか。該当するものに を付して下さい。」との設問に対する回答状況は以下のとおりであった。

- ア) 賛成..... 133件(45%)
- イ) どちらかという賛成..... 87件(29%)
- ウ) どちらともいえない..... 27件(9%)
- エ) どちらかという反対..... 33件(11%)
- オ) 反対..... 18件(6%)

全国550名の国政モニターを対象に実施。298名から回答。

(参考2) 諸外国の温暖化対策税の税収の用途

諸外国においては、温暖化対策税の税収は、基本的に一般財源(他の税の減税財源とするものを含む)とされている。他方、英国、ドイツ、オランダ、デンマーク等においては、一部温暖化対策関連の財源としているとの説明がなされている。

(詳細は参考資料集を参照)

(2) 税収を温暖化対策のために活用することとした場合に考えられる使途

温暖化の原因（温暖化対策の必要性を生じさせた原因）である温室効果ガス又は化石燃料に課税するという温暖化対策税の性格を踏まえ、税収を温暖化対策のために活用することとした場合には、税の負担者に還流しなければならないというような制約なしに、関係府省や地方公共団体と連携して、効率的・効果的な温暖化対策のために活用することが適当。

基本的な前提

税収の使途については、京都議定書の削減約束の達成を図るために必要な対策に充てるとの仮定を置くと、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて検討されるものであるため、現時点で結論を出すことは困難。自主的手法、規制的手法、普及啓発等の他の手法と比較を行いながら、総合的にその活用を検討する必要がある。こうしたことを前提としつつ、使途についての考え方を暫定的に整理すると、以下ようになる。

使途決定に際して検討すべき観点	使途のイメージ	
大綱に示された対策実施量が確保されるかどうか	特別会計の対象に該当しないこと等により予算的に十分な裏付けのない対策や、吸収源対策として整備が期待されているが事業量の確保が厳しい状況にある森林対策等	
削減量が大きく、必要な削減の絶対量を確実に確保できるかどうか	1 案件当たりの削減量の大きな対策（例：エネルギー部門や産業部門等）、森林対策、共同実施及びクリーン開発メカニズムの推進等	
対策の費用対効果が高いかどうか	（例えば）削減量に応じた補助制度、京都メカニズムの活用策などの新しい仕組み	
大綱の評価結果による重点分野かどうか	大綱策定時と比較して伸びの著しい分野	民生部門
	大綱の目標とのかい離が著しい分野	民生部門、産業部門
	施策努力の著しい分野	事業者の自主的な取組、NGO・地域住民などによる活動等
	大綱の見直しによる追加的対策・施策	現在の大綱で明示されておらず、具体的に記述されることとなる対策・施策
日本の経済発展や技術優位につながるかどうか	（例えば）新規の技術開発や環境産業の起業支援に関連する予算等	
税負担による影響を軽減する配慮の対象となるかどうか	課税により国際競争力が著しく低下する等により、税負担による影響が過度となる者に対しては、その者の行う温暖化対策への支援という形で税を還元する等	

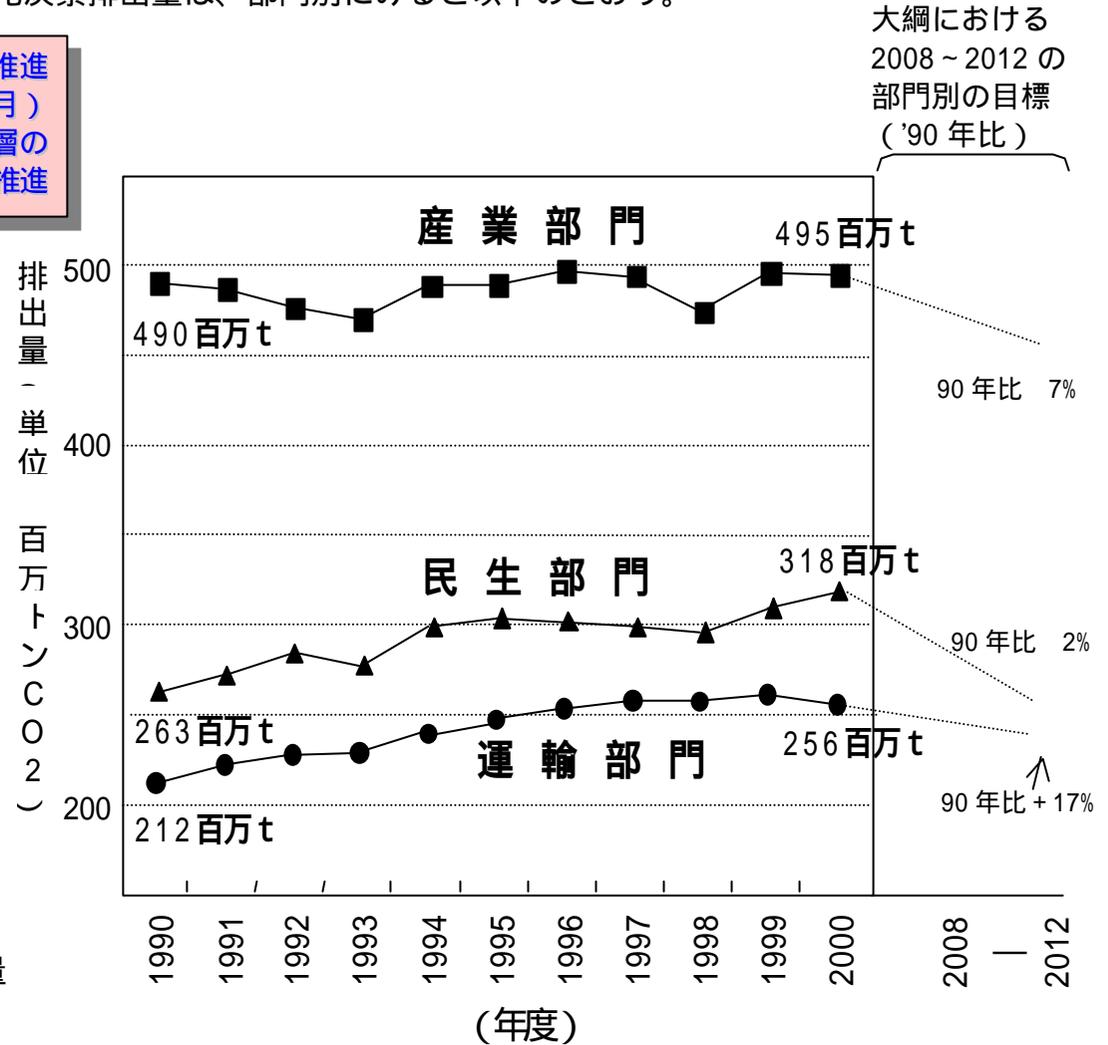
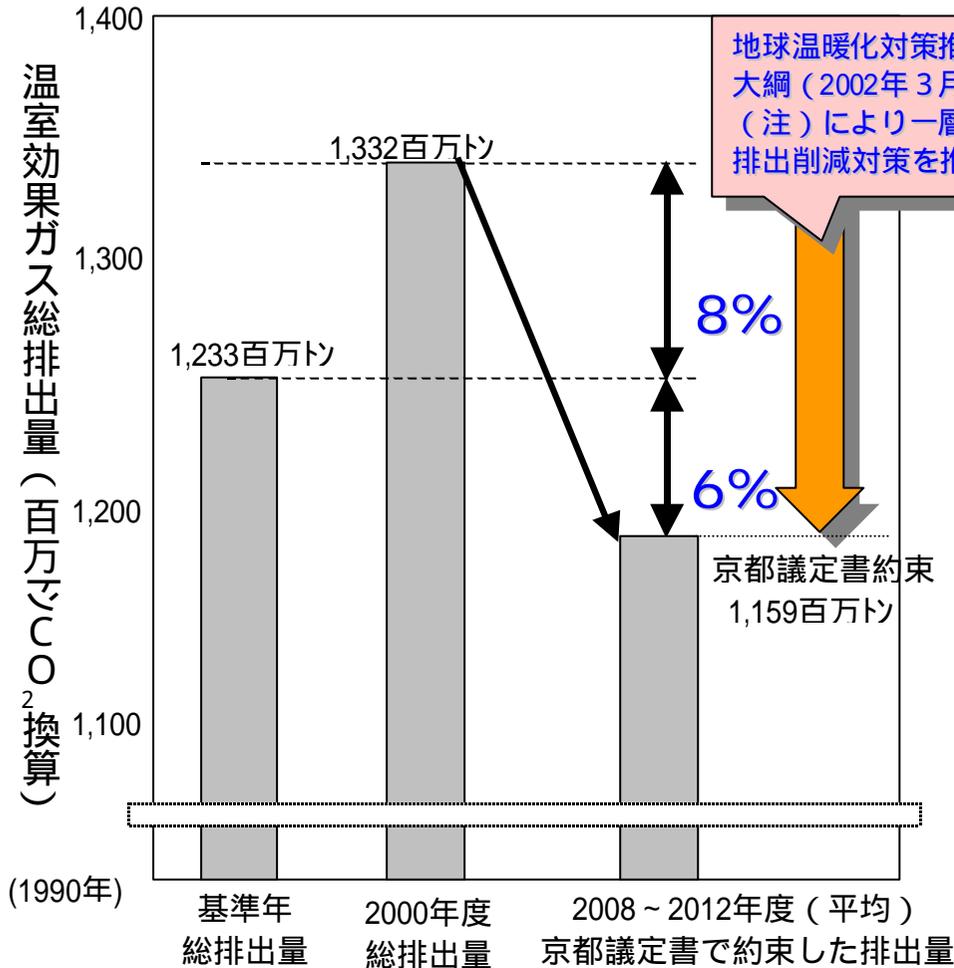
* なお、税収の使途となる対策は、確実な排出削減につながっていくべきものである。対策の実施による削減量が定量的に予測・把握、評価し得るものであることが望まれる。

(参考) 我が国の温室効果ガス排出量の状況

2000年度の総排出量は、基準年総排出量比**約8%増**

6%削減約束を達成するためには、2000年度から**約14%相当分の排出削減**が必要

我が国の温室効果ガス総排出量のうち、9割以上を占める二酸化炭素排出量は、部門別にみると以下のとおり。



(注) 京都議定書が発効した後は、温暖化対策推進法に基づく「京都議定書目標達成計画」を改めて策定予定。

温暖化対策のイメージ

前記のとおり、温暖化対策税の税収の使途については、これを温暖化対策のために活用することとした場合においても、2004年の大綱の評価・見直しを踏まえて検討されるものであるため、現時点でそれを示すことは困難である。ただし、各主体の参加が温暖化対策の基本であり、そのために必要な場合に国民の理解を得て温暖化対策税を導入するという観点からは、国民各界各層のアイデアを取り入れ、説明責任を果たしながら、省の枠を超えて関係府省や地方公共団体が連携して、次のような対策に税収を活用することがイメージとして挙げられるのではないか。

1) 民生部門・・・省エネ機器への買い換え促進、省エネ・新エネ住宅・建築物の新築・リフォーム支援

民生（家庭やオフィスビル）部門のCO₂排出量は1990年比で20%以上増加しており、大綱の2%削減目標を達成するためには、各家庭やオフィスビルの排出量を20%以上削減する必要がある。そこで、例えば、省エネ機器の買い換え促進による環境と経済の統合に向けた社会作り、省エネ・新エネ住宅・建築物の新築や、断熱化リフォームの促進などに税収を活用することが考えられる。

また、特に民生部門の対策は、地域における日常生活と密接な関係を有することから、地方公共団体が中心となって、地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化対策地域協議会、地球温暖化防止活動推進員と連携して、地域の実情に即した対策を進めることが重要と考えられる。

2) 運輸部門・・・クリーンエネルギー自動車を含む低公害車・低燃費車・燃料電池自動車の普及促進等

運輸部門のCO₂排出量は1990年比で20%以上増加しており、これを削減基調に転換する必要がある。平成13年度から排出ガス性能が劣る自動車の自動車税の税率を重くし、クリーンエネルギー自動車を含む低公害車・低燃費車の税率を軽くすることにより、後者の販売台数が急速に伸び、新車の販売の半数を低公害車・クリーンエネルギー自動車が占めることとなった。そこで、例えば、我が国が世界で最も高性能なクリーンエネルギー自動車を含む低公害車・低燃費車ばかりが走る国となるよう税収を活用することが考えられる。また、ハイブリッド車に続き、我が国が世界に先駆けた燃料電池自動車普及社会となるよう後押しすることも考えられる。

さらに公共交通機関の利用の促進、モーダルシフトや物流の効率化などを支援することが考えられる。

3) 産業部門・・・グリーンな事業者の取組支援

産業部門のCO₂排出量は横這いとなっており、大綱の7%削減目標を達成するためには、さらなる対策が必要である。そこで、例えば温暖化対策について高い目標を掲げ、目標達成に取り組む事業者の対策支援、温室効果ガスの排出の少ない先駆的な対策技術を導入する事業者の支援、京都議定書の削減約束のない国の事業者との国際競争力上の影響を受けるエネルギー多消費産業の事業者の対策支援、廃棄・使用の際に温室効果ガスの排出が少ない製品を生産する設備の導入の支援などが考えられる。

4) 代替フロン等3ガス、非エネCO₂、メタン、一酸化二窒素対策・・・温室効果の高いガスの排出抑制

我が国の温室効果ガス排出量の1割を占める、これらのガスの排出の抑制対策を進めることが、6%削減約束の達成にとって重要である。そこで、例えば、地球温暖化につながらず、オゾン層を破壊しない冷媒等やこれを使用した製品の開発・普及、メタンや一酸化二窒素の発生源となる有機廃棄物を材料やエネルギーに有効利用する技術やシステムなどを支援することが考えられる。

5) 森林対策・・・緑にあふれた街と国づくり

森林が荒れることを防ぎ、森林によるCO₂の吸収量を確保するため、植栽、間伐、下草刈りなど、我が国の森林の保全・整備に温暖化対策の観点から税金を活用することが考えられる。また、ヒートアイランド現象の緩和にも資するよう、都市の緑化の促進に活用することも考えられる。

6) 京都メカニズム・・・温暖化防止国際協力の推進

途上国の経済成長に伴い温室効果ガス排出量が激増することが国際的な課題となっている。そこで、我が国の温暖化防止技術を途上国の温暖化防止に活用しつつ、我が国の京都議定書の削減約束の達成に活用できるクレジットを取得できる、クリーン開発メカニズム等の加速的促進に税金を活用することが考えられる。

このほか、バイオマスや廃棄物のエネルギーの利用や、温暖化対策が組み込まれた街づくりなどに税金を活用することが考えられる。

(参考) 温暖化対策のイメージ図

基本原則：効率的、効果的、確実かつ直接的な対策に対する集中的な支援の実施

環境と経済の統合：脱温暖化型社会の構築と我が国の経済活性化・国際競争力の強化の同時達成に寄与

温暖化対策税の税収の使途については、これを温暖化対策のために活用することとした場合においても、2004年の大綱の評価・見直しの結果を踏まえて、温暖化対策税の必要性和併せて改めて検討することが必要。以下で示した使途は現時点でのイメージの例であり、必ずしもこれらに限られるものではない。

技術革新や経済界の創意工夫を活かした対策の推進による経済活性化と国際競争力の強化（主に事業者の取組支援）

- ・ 自主的に高い目標を掲げた事業者の目標達成への対策支援
- ・ 先駆的な対策技術の導入支援、
- ・ 国際競争力上の影響を受けるエネルギー多消費産業の対策支援、
- ・ 廃棄・使用の際に温室効果ガスの排出が少ない製品を生産する設備の導入支援

緑にあふれた街と国づくり

- ・ 吸収源対策となる森林の保全・整備（植栽、間伐、下草刈りなど）
- ・ 都市緑化促進

京都メカニズムの有効活用

- ・ CDM 等の加速的促進

脱温暖化による豊かな暮らし社会の実現（主に一般家庭の取組支援）

- ・ 省エネ機器の買い換え促進
- ・ 省エネ・新エネ住宅・建築物の新築や、断熱化リフォームの促進
- ・ 地方公共団体が、地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化対策地域協議会、地球温暖化防止活動推進員と連携して、地域の実情に即した対策を進めることが重要。

世界最高水準のグリーンな交通社会の構築（主に運輸部門の取組支援）

- ・ 我が国が世界で最も高性能なクリーンエネルギー自動車を含む低公害車・低燃費車ばかりが走る国となるよう税収を活用
- ・ 我が国が世界に先駆けた燃料電池自動車普及社会となるよう後押し
- ・ 公共交通機関の利用の促進、モーダルシフトや物流の効率化

温室効果の高いガス（HFC等3ガス、メタン、一酸化二窒素等）の排出抑制

- ・ 温暖化及びオゾン層破壊につながらない冷媒等やこれを使用した製品の開発・普及
- ・ 有機廃棄物を材料やエネルギーとして有効活用する技術・システムの支援

このほか、バイオマスや廃棄物のエネルギーの利用や、温暖化対策が組み込まれた街づくりなど

補助制度

温暖化対策税の減免

既存税の減免

融資制度等

(3) 地方公共団体の温暖化対策との関係について

現行法令等における地方公共団体の役割

【温暖化対策推進法】

「地方公共団体は、その区域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制等のための施策を推進するものとする。」「地方公共団体は、自らの事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の抑制等のための措置を講ずるとともに、その区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出の抑制等に関して行う活動の促進を図るため、前項に規定する施策に関する情報の提供その他の措置を講ずるように努めるものとする。」

【温暖化対策推進大綱】

「地球温暖化対策の推進に当たっては、国、地方公共団体、事業者、国民といった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る。また、地方公共団体は、環境と経済の両立、ステップ・バイ・ステップのアプローチとの基本的な考え方を勘案し、その区域の自然的社会的条件に応じて、温室効果ガスの排出の抑制等のための総合的かつ計画的な施策を策定し、及び実施するよう努めるものとする。」



温暖化対策税と地方の温暖化対策についての考え方

2004年の大綱の評価・見直しの結果、温暖化対策税を導入し、その税収を何らかの方法で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ことが求められるものである場合（例えば、地方公共団体による財政支出を伴う温暖化対策や、温暖化対策を促進するための地方税の減免措置(租税特別措置)）には、その財源の確保を図るため、税収の一部を地方の財源とする必要がある。

地方公共団体の温暖化対策に活用する方法

税収の一部を地方公共団体の対策に活用する方法としては、温暖化対策税の一部を地方税とすること、地方譲与税の仕組みを活用することが考えられる。

ただし、確実に削減につながるような対策に活用される必要があること、また、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こと等を勘案して、具体的に地方公共団体が講じる施策に応じた制度設計を行う必要がある。

第5章 既存エネルギー関係諸税との関係についての考え方

化石燃料に対しては、既に様々な税が存在する。これらの既存エネルギー関係諸税は、温暖化対策を目的として課税されているものではないが、副次的効果としてCO₂の排出抑制効果も有している（注）。

（注）平成14年6月の経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革の基本方針」においては「道路等の「特定財源」に係る、諸税の税率についてはこれらの税が有する種々の環境改善効果などに十分配慮し決定する」とされている。

また、平成14年11月の政府税制調査会「平成15年度における税制改革についての答申」においては「当面、適用期限を迎える揮発油税等の暫定税率については、自動車の社会的コストや環境の保全を考慮し、現行の水準を維持することとする」とされている。

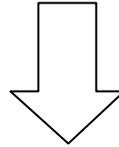
本専門委員会が平成14年6月に取りまとめた中間報告においても、「揮発油税等の暫定税率が来春期限切れを迎えることとなるが、仮にこの税率が本則税率に戻る場合には、CO₂排出が増加することが強く懸念されるため、少なくとも現行の税率水準は維持し、CO₂の排出増加を回避すべきである。」としていたところ。

ただし、こうした効果も含めて既存の施策では不十分となった場合には、追加的な施策が必要となる。

追加的な施策として、税制での対応を考えるに当たっては、税にどのような機能を期待するのか、それを踏まえた税の性格や課税要件の骨格はどのようなものとなるのか、というような観点から検討し、しかる後に、既存エネルギー関係諸税との関係について検討する必要性が生じるのか否かについて、検討することが適当。具体的には以下のとおり。

どのような場合に既存税との関係を検討する必要性が生じるのか

検討が必要となり得る場合	温暖化対策税の制度設計によっては、「重複」とされる可能性のある既存税	
目的が「重複」 用途が「重複」	<ul style="list-style-type: none"> 温暖化対策税と目的が重複する既存税はない。 石油石炭税：省エネ・代エネ対策によるCO₂排出抑制対策にも充当 揮発油税・石油ガス税・軽油引取税：道路特定財源であるが、一部、温暖化対策に資する対策にも充当 	（既存のエネルギー関係諸税はいずれも目的税・特定財源）
課税物件が「重複」	<ul style="list-style-type: none"> 石油石炭税：最上流課税と重複 揮発油税：上流課税と重複 石油ガス税、軽油引取税、航空機燃料税：下流課税と重複 	



関係を検討することが必要となった場合においては、さらに、どのような考え方で関係付けを行っていくべきかについて検討することとなる。具体的には以下のとおり。

温暖化対策税と既存エネルギー関係諸税の関係についての考え方		
温暖化対策税と既存税の関係についての場合分け		
	用途が重複	課税物件のみ重複
関係についての考え方	<p>< 歳出面 > 重複する用途については、<u>それぞれの税の用途の役割分担の考え方を整理し、必要に応じて調整すべきではないか。</u></p> <p>< 課税面 > 用途が重複する場合には、併せて、<u>課税面の調整を行う必要性についても検討すべきではないか。</u></p>	<p><u>既存税と重複して課税すること自体には、他に例もあり、制度上問題があるとはいえない</u>（既存税は別途の財政目的に因ずるため課税されているものであるため、これを無視した調整を行うことは困難。）。</p> <p>例）消費税と地方消費税、揮発油税と地方道路税、固定資産税と都市計画税等</p> <p><u>むしろ、この問題は制度論というよりも追加的な税負担能力があるかどうか、納税者の理解が得られるかどうか、という問題ではないか。</u></p>

なお、課税物件は同一でなくとも、価格転嫁を通じて負担が重複するとして、課税物件が重複した場合と同じ議論が生ずる可能性がある。

実際に、どのような税とどのような調整を行うかについては、より具体的な温暖化対策税の内容を踏まえて検討することとなる。

第6章 温暖化対策上の効果及び経済等への正負の影響

温暖化対策税の効果と影響については、2004年の大綱の評価・見直し結果、すなわち、追加的対策の必要性の有無や、各対策・施策間の役割分担を踏まえて構築される税の具体的な制度設計によって変わるものであるが、効果と影響についての大まかなイメージをつかむために、一定の前提を置いた試算を行うことが必要。

これまでも様々な試算が実施されてきたが、国立環境研究所及び京都大学が開発したA I Mモデルを用いて、今般新たな前提の下に試算を行った結果は以下のとおり（試算結果は仮の数値であり、前提条件の見直し等により変更する場合がある）。

【試算の内容、前提】

課税による価格インセンティブ効果のみ、又は課税による価格インセンティブ効果及び税収を活用した温暖化対策の効果のみによって、エネルギー起源CO₂に関し、2010年に現状から90年比でマイナス2%の水準まで削減するとした場合の税率のイメージを試算した（注）。

税導入のタイミングを2005年として試算 かつての試算より、税導入から第1約束期間（2008年～2012年）までの期間が短縮。
近年の景気低迷を反映 かつての試算より、対策を実施しなかった場合の温室効果ガス排出量見込みが低下。

最新の対策技術を組み込んで試算。 技術選択モデルと経済モデルの2種類のモデルを用いて試算。

【温暖化対策上の効果：技術選択モデルによる結果】

(1) 課税による価格インセンティブ効果のみ

約45,000円/tCで達成*

*2000年に税を導入するとしていたかつての試算では約30,000円/tC

(2) 課税による価格インセンティブ効果 + 税収を活用した温暖化対策の効果

約3,400円/tC + 税収を活用した補助金で達成

本モデル試算は、様々な前提を置いて実施しており、実際に生じうる効果をすべて反映しているものではない。

例えば、課税によって経済合理的に投資行動が変化する、税収は最も費用対効果の高い対策から順に（最も効率的に）配分する、等を前提に試算しているため、試算結果は、最大限効率的に効果が発揮された場合のものとなっている。他方、課税による技術開発の促進効果やアナウンスメント効果は見込んでいないため、こうした効果の上乗せは期待できる。

【経済等への正負の影響：経済モデルによる結果】

成りゆきシナリオ（温暖化対策を行わない場合）との比較。

< GDPへの影響 > 2010年頃のGDPを0.06%（左の(2)の場合）～0.16%（左の(1)の場合）程度引き下げる。

産業別にみると、エネルギー産業・素材製造部門で減少、電気機械・サービス部門で増加。

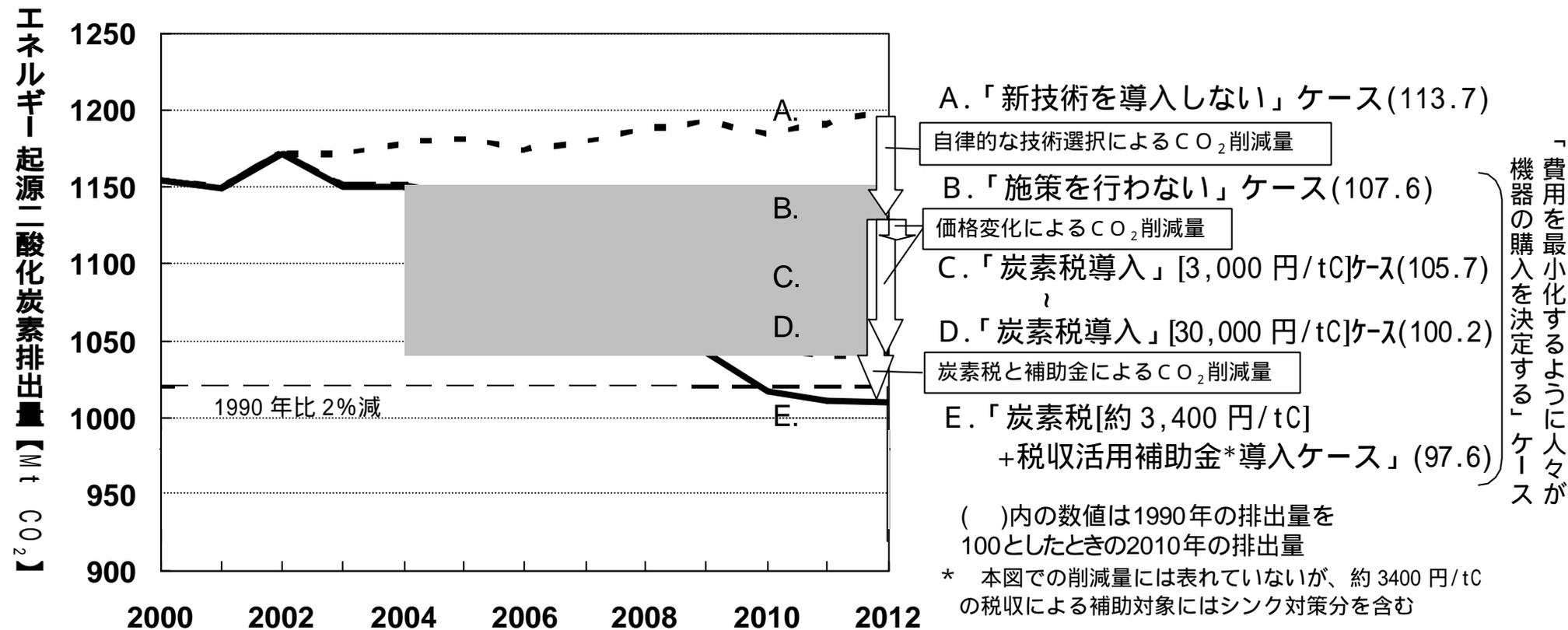
< 雇用への影響 > 我が国全体において、左の(1)の場合はマイナス、(2)の場合はプラス、いずれにしても、0.1%前後の範囲内の変動となる。

上記ではマイナス影響が示されているが、これについては、本モデル試算においては、課税によって促進される技術開発や、企業経営の効率改善による経済等への正の影響が反映されていないため、マイナスの影響のみが強く出ていること、比較の対象である成りゆきシナリオでは必要なCO₂排出削減はなされていない。したがって、上記の試算は、温暖化対策を行わない場合との比較であり、他の施策手法で温暖化対策を行った場合との比較ではないことに留意することが必要。

（注）この試算は、課税によるインセンティブ効果と税収を活用した対策による効果のみによって、エネルギー起源CO₂に関し、2010年に現状から、90年比でマイナス2%*の水準まで削減するという強い前提の下で行っているが、本専門委員会として、そのような前提を採っているわけではない。税が担うべき削減量や、具体的な制度案は、2004年の大綱の評価・見直し結果を踏まえて、改めて検討すべきものである。

* 6%削減約束達成に向けた大綱において、エネルギー起源CO₂の分の削減目標は90年比で±0。これに「革新的な環境・エネルギー技術の研究開発の強化」「国民各界各層による更なる地球温暖化防止活動の推進」の分の削減目標である90年比 - 2%を加えたものを、エネルギー起源CO₂で達成するとの前提による。

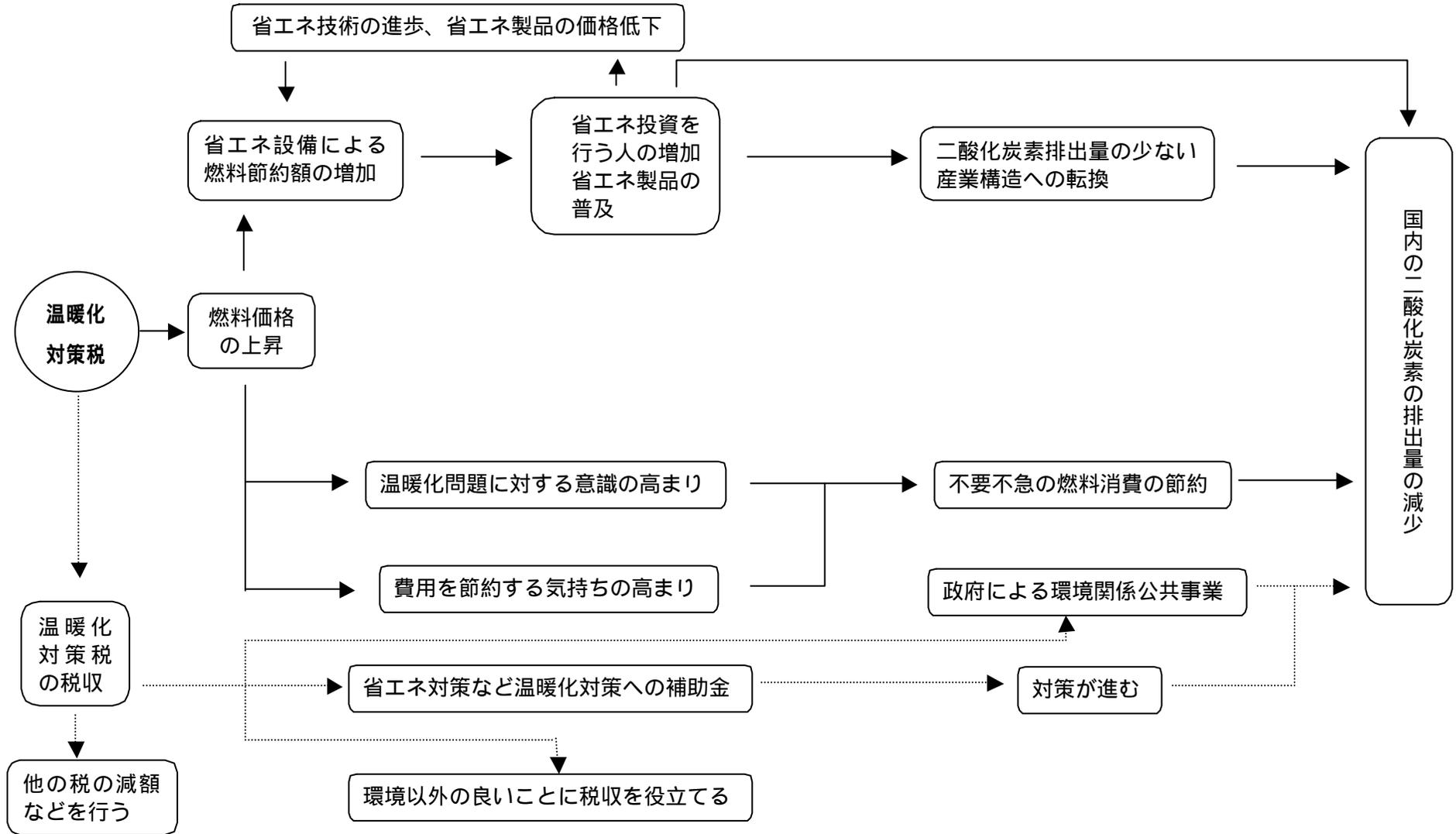
(参考) AIM 技術選択モデルによる試算結果概要



ケース設定

ケース設定	内容
「新技術を導入しない」ケース	現行の効率のエネルギー技術の使用シェアが将来にわたって一定と想定したケース。すなわち、新規設備への更新に当たっても、従来同様の技術レベルのものが選択されるというケースである。
「費用を最小化するように人々が機器の購入を決定する」ケース 「施策を行わない」ケース	省エネルギー技術を導入するかどうかの判断に当たって、初期投資のコストと設備の運用に必要なエネルギーコストの双方を勘案し、各部門の主体が合理的な機器選択を行うケース。投資回収年数3年を省エネ投資の判断基準とした。言い換えれば、個々の経済主体の投資判断が専ら経済的な意味で合理的に行われているとして、実際に対策がその他の特段の支障なく実施された場合の排出量の下限である。
「炭素税導入」ケース	化石燃料の消費に対して炭素含有量に応じた課税(ここでは「炭素税」と呼ぶ)を行うケースである。本分析では、炭素トン当たり3,000円、15,000円、30,000円の3パターンの課税率についてシミュレーションを行った。課税開始年は2005年とした。
「炭素税 + 収活用補助金導入」ケース	低率の炭素税を導入し、地球温暖化対策を実施するための補助金として収活用を還流させるケース。本分析では2010年のCO ₂ 排出量について、1990年レベル2%減を達成するために必要な補助金額を推計した。課税開始年、補助金還流開始年ともに2005年とした。

(参考) 温暖化対策税導入が二酸化炭素を減らす仕組み



(出典) 「環境政策における経済的手法活用検討会報告書(平成12年5月)」をもとに作成

おわりに ～今後の検討に向けて～

本報告は、地球温暖化対策税制専門委員会からの指示を受けて、温暖化対策税の具体案検討を行うための素材として、税の性格や課税要件の骨格等についての考え方をワーキンググループにおいて取りまとめたものである。今後、専門委員会としての報告の作成に向けた議論において活用されることを期待する。

また、「はじめに」において述べたとおり、税制に関しては、国民的議論を行い、その理解を得ることが何よりも重要である。また、温暖化問題は極めて広範な国民各界各層が関わる問題であり、幅広く議論した上でその対策・施策を講じていくことが必要である。

環境省は、温暖化対策税を含む今後の温暖化対策・施策の検討を行う中で、国民各界各層と幅広く議論を行うべきである。