

**温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する
中間取りまとめ**

平成16年8月

中央環境審議会

総合政策・地球環境合同部会

施策総合企画小委員会

目次

はじめに

1．地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しの進捗状況

2．温暖化対策税制と他の施策との比較

- (1) 各施策の特徴
- (2) 温暖化対策税制と他の施策との比較

3．温暖化対策税制の効果について

- (1) 温暖化対策税制の3つの効果
- (2) 経済モデルによる効果の試算
- (3) 欧州諸国における温暖化対策税制の効果

4．温暖化対策税制についての論点

- (1) 国際競争力への影響や産業空洞化への懸念、国民生活への影響
- (2) 温暖化対策税制の具体的な仕組み
- (3) 税収の用途

5．今後の検討の進め方

- (参考1) AIMモデルの前提、要件等について
- (参考2) 諸外国の温暖化対策税制の概要

中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会
「施策総合企画小委員会」委員名簿

敬称略：50音順

委員長	森 篤 昭夫	(財)地球環境戦略研究機関理事長
委員	浅野 直人	福岡大学法学部教授
委員	天野 明弘	兵庫県立大学副学長
委員	鮎川ゆりか	(財)世界自然保護基金ジャパン気候変動担当 シニア・オフィサー
委員	五十嵐 正	東京急行電鉄(株)常務取締役
委員	大塚 直	早稲田大学法学部教授
委員	奥野 正寛	東京大学大学院経済学研究科教授
委員	久保田泰雄	日本労働組合総連合会副事務局長
委員	小林 悦夫	(財)ひょうご環境創造協会副理事長
委員	佐和 隆光	京都大学経済研究所所長
委員	武田 善行	経済同友会環境・資源エネルギー委員会副委員長
委員	鳥井 弘之	東京工業大学教授
委員	中里 実	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	永里 善彦	(株)旭リサーチセンター代表取締役社長
委員	永利 新一	日本商工会議所環境・エネルギー委員会委員長代理
委員	西岡 秀三	独立行政法人国立環境研究所理事
委員	速水 亨	(社)日本林業経営者協会副会長
委員	平尾 隆	(社)日本経済団体連合会環境安全委員会委員
委員	平松 博	神奈川県税制企画担当部長
委員	榭井 成夫	読売新聞東京本社論説委員
委員	榭本 晃章	(社)日本経済団体連合会環境安全委員会地球環境 部会長
委員	松田美夜子	富士常葉大学環境防災学部助教授 元気なごみ仲間の会代表
委員	水野 忠恒	一橋大学大学院法学研究科教授

はじめに

地球温暖化問題は、人間活動に伴う温室効果ガスの排出量の増加と森林による二酸化炭素の吸収量の減少により、大気中の温室効果ガスの濃度が高まり、生態系及び人類に悪影響を与えるものである。生物多様性の減少、森林の減少、砂漠化等、他の環境問題に与える影響や、社会経済に与える影響など、その予想される影響の大きさや深刻さからみて、まさに人類の生存基盤に関わる深刻かつ重大な問題の一つである。

中央環境審議会では、地球温暖化対策に関する様々な検討の一環として、平成13年10月に地球温暖化対策税制専門委員会を設置し、主に温暖化対策税制の制度面を対象とする検討を行ってきた。専門委員会は、平成15年8月、温暖化対策税制についての議論のたたき台となる具体案を取りまとめ、「温暖化対策税制の具体的な制度の案～国民による検討・議論のための提案～」(以下「専門委員会報告」という。)として公表した。

専門委員会報告を受け、幅広い方面からの意見を聞きつつ、温暖化対策税制とこれに関連する施策について総合的に検討することをねらいに、平成15年12月に総合政策・地球環境合同部会の下に施策総合企画小委員会を設置した。本小委員会は、これまで11回にわたる会合を開催し、専門委員会報告に対するパブリックコメントの結果の聴取や、産業界、労働団体、環境NGOなどの団体からのヒアリングを行うとともに、温暖化対策税制の経済影響、諸外国の温暖化対策税制、燃料課税の転嫁、税とその他の施策の比較、産業の国際競争力に与える影響等、様々な論点について議論するなど、審議を重ねてきた。

本年は、地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しが行われる年に当たっており、中央環境審議会・地球環境部会において、本年8月、大綱の評価・見直しの基本的な方向性について中間的な取りまとめが行われた。

本小委員会では、これまでの審議経過と地球環境部会の中間取りまとめを踏まえ、本小委員会で行われたこれまでの議論を中間的に整理し、「中間取りまとめ」とするものである。

施策総合企画小委員会の審議経過

	開催日	主な議題
第1回	15.12.2	小委員会の運営について 地球温暖化対策の最近の状況について 地球温暖化対策税制専門委員会報告について 検討のスケジュールについて
第2回	16.1.27	温暖化対策税制専門委員会報告に対するパブリックコメントの結果について 温暖化対策税の税率とその経済影響の試算について
第3回	16.2.20	温暖化対策税の効果、経済影響等について 団体からのヒアリング (社)日本経済団体連合会、日本生活協同組合連合会
第4回	16.3.26	諸外国の温暖化対策税について 我が国のエネルギー関係諸税とエネルギーコストの水準について 団体からのヒアリング 全国森林組合連合会、東白川村森林組合
第5回	16.4.14	団体からのヒアリング (社)日本物流団体連合会、炭素税研究会、環境経済・政策学会 燃料課税の転嫁について
第6回	16.5.13	団体からのヒアリング 日本労働組合総連合会 地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しに関する、地球環境部会での議論の状況の報告
第7回	16.6.18	英と独の地球温暖化防止のための税制及びこれに関連する施策 地球温暖化対策推進本部の結果報告
第8回	16.7.22	地球環境部会からの報告 税とその他の施策の比較 これまでの意見の整理
第9回	16.7.29	産業の国際競争力に与える影響等個別の論点について その他の論点について これまでの議論の整理について
第10回	16.8.6	地球温暖化対策推進大綱関係予算について 地球温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する中間取りまとめ(素案)について
第11回	16.8.27	温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する中間取りまとめ(案)について

1 . 地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しの進捗状況

地球温暖化対策推進大綱（以下「大綱」という。）は、京都議定書の採択を受けて、1998年に策定された。その後、大綱は、京都議定書の実施細則に関するマラケシュ合意（2001年11月採択）を踏まえ、我が国の京都議定書の締結に先立ち、2002年3月に改定された。この中で、京都議定書の約束を達成するために有効な個々の対策や、対策を推進するための施策を規定している。

大綱では、経済社会の状況の変化等を見極めつつ京都議定書の6%削減約束を確実に達成するため、ステップ・バイ・ステップ（第一ステップから第三ステップ）のアプローチが採用された。2004年は大綱の第二ステップ（2005年から2007年まで）に向けた評価・見直しを行う年に当たる。

中央環境審議会・地球環境部会では、本年1月から大綱の評価・見直しの本格的な審議が開始され、8月に、大綱の評価・見直しの基本的な方向性について中間的な取りまとめを行った。

大綱の評価の結果のポイントは、以下のとおりである。

2002年度の我が国の温室効果ガスの総排出量は13億3100万トンとなっており、その量は京都議定書の基準年である1990年の総排出量と比較すると7.6%上回っていることになる（これは、我が国の6%削減約束との間では、13.6%のギャップが生じていることを意味する）。温室効果ガスの排出量の増減を温室効果ガス別に見ると、我が国の総排出量の9割以上を占める二酸化炭素が増加しているのに対して、その他の5種類の温室効果ガス（メタン、一酸化二窒素、代替フロン等3ガス）は基準年を下回っている。

大綱に盛り込まれている対策の削減効果を確実性の高いものに限定して見込んだ場合（現状対策ケース）、2010年における温室効果ガス排出量の見通しは、現在精査中の代替フロン等3ガスの排出量を除いて、基準年総排出量比6.2～6.7%増の見通しであり、6%削減約束との間には総排出量比で12～13%程度のギャップが生じると見込まれる。他方で、二酸化炭素を固定させる森林吸収源対策が現状で推移した場合、京都議定書上の森林経営による吸収量は3.1%程度にとどまる見通しであることから、現状対策ケースにおいては、2010年において不足する削減量は9～10%程度と考えられる。

このため、京都議定書の6%削減約束を達成するためには、現行対策の強化及び追加的な対策・施策の導入を図る必要がある。

これまで環境基本計画において社会経済の環境配慮のための仕組みの一つとして位置付けられてきた経済的手法について、地球環境部会は、大綱に掲げられる各種の対策を実現する追加的な手法として考えられるとした。そして経済的手法の追加に当たっては、様々な課題の指摘もあるが、温暖化対策税制が有力な手段であると考えられるとした。

なお、温暖化対策税制について、地球環境部会では、我が国企業の国際競争力や技術開発のリソースを失う、あるいは有効性に疑義があるとの意見が産業界から提起されている。

本小委員会は、温暖化対策税制のあり方について、具体的な仕組み、その効果や税収の使途、他の施策との比較や組み合わせ等について、これまでになされた議論を踏まえ、更に議論を深めていくことにしたい。

2 . 温暖化対策税制^{*1}と他の施策との比較

(1) 各施策の特徴

大綱に掲げられる各種の対策を推進するための施策には、温暖化対策税制以外にも、事業者等による自主的取組の促進、情報提供、教育及び普及啓発、規制、補助金及び租税特別措置等、国内排出量取引並びに京都メカニズムがある。これらの主な特徴は以下のとおりである。

(事業者等による自主的取組の促進)

事業者等による自主的取組を促進する施策としては、例えば、経団連による自主行動計画の関係審議会でのレビュー、環境報告書の作成、排出量や取組状況の公表の促進が考えられる。

事業者等による自主的取組の促進は、自己の取組について詳細な情報を持つ事業者が費用対効果に優れた対策を講じることができる。

一方、目標を達成できるだけの取組が透明性をもって行われる制度的な保証がない、自主的に取り組む者のみが費用を投じて対策を行うこととなり公平性が確保されない、との課題がある。

(情報提供、教育及び普及啓発)

情報提供、教育及び普及啓発としては、例えば、環境ラベル等を通じた環境保全型製品に関する情報の提供や環境教育・学習、普及啓発などを通じ、国民の意識の改革を図り、ライフスタイルやワークスタイルを変更し、個人そして個々の家庭に温暖化対策の実行を促すことが考えられる。これにより生活者自身がどのような対応を行うかを選択することができる。また、生活者等の意識が高まれば、その購買行動等を通じて、温室効果ガスの排出削減に寄与する製品の開発を事業者に促すなど、事業者の温暖化対策を間接的に促すことも期待でき、また、他の施策の効果を発揮させるという観点からも重要な施策である。

普及啓発等は、政府において、更に強化して取り組むべき必須の課題である。

*1 本中間取りまとめにおいて、温暖化対策のための税一般に係る記述については「温暖化対策税制」とし、中央環境審議会税制専門委員会報告（平成 15 年 8 月）で提案されている案に係る記述については「温暖化対策税」としている。

一方、普及啓発等の効果は、受け手側の環境意識のレベルに依存しており、意識の高い者から逐次拡大していくものであって、取組の促進効果や削減量を確実に見込むことは困難である。

（規制）

規制は、法令に基づき、具体的行為を特定した上で、これを禁止したり、制限したり、あるいは何らかの義務付けなどを行うものである。

規制対象については、規制値の範囲内で他の施策による場合に比べて確実かつ迅速な効果が期待できる。

一方、家庭、中小事業者や移動発生源といった多様かつ多数の者を対象とすることは、実効性や実施に要する費用を考えれば、現実的でない。

（補助金及び租税特別措置等）

補助金や租税特別措置等は、環境への負荷の低減のための施設整備などを効果的に推進する目的で経済的な助成を行うことにより、企業、自治体、家計など各主体の行動を誘導するものである。

補助金や租税特別措置により、温暖化対策を実行する者にとっての負担が軽減されるため、その対象となる設備や製品等の導入が促進され、また、そうした製品等の技術開発を促すものと期待される。

一方、現下の厳しい財政状況に鑑みると、十分な財源の確保には限界がある。また、補助対象を施設類型等で特定する従来型の補助金では幅広い対象には効果が及ばない、費用対効果の観点から補助金の配分を適切に行うに足るだけの十分な知識を政府が有しているとは限らない、補助金交付に行政コストがかかるなどの課題がある。

（温暖化対策税制、課徴金）

温暖化対策税制、課徴金は、温室効果ガスの排出又は化石燃料の消費に対して税又は課徴金を課すことにより、化石燃料を政策的に割高にする仕組みである。温暖化対策税制等は、温室効果ガスを排出する全ての主体に対して公平に排出削減への経済的誘因を与えることができる、必要な削減量を最小のコストで達成することができる、排出削減や技術革新のためのインセンティブが継続的に働き続け、長期的には環境低負荷型のライフスタイルと産業構造を実現することができる、税収を温暖化対策に活用することにより排出削減を検討し得る等の特長がある。

一方、排出量に応じた税の負担があるため、特にエネルギーコストの割合が大きい者にとって負担感がある。また、各業種の特性や今後の削減余力が考慮されない、国内産業構造の変化や日本経済への影響があるとの懸念の指摘もある。

また、課徴金については、新たな徴収機構が必要となる場合には、徴収コストの圧縮が課題となる。

（国内排出量取引制度）

国内排出量取引制度は、温室効果ガスの発生源に排出枠を設定し、各参加主体に排出量の取引を認めるものである。

市場原理を通じて参加主体が自由に費用のより安い削減オプションを選ぶことができ、柔軟な対応が可能であるため、国内で達成することが必要な削減量を最小のコストで達成することができる。また、排出量取引の参加主体が全体として排出量取引制度により確保すべき目標を達成する確実かつ迅速な効果がある。

一方、家庭や中小事業者を含む多数の小規模な発生源を取引の対象とすることは、初期の排出枠の設定や遵守状況の確認にかかるコストを勘案すれば、現実的でない。

（京都メカニズム）

京都メカニズムは、京都議定書で設けられた国別の約束の達成のために、他国における排出削減量、他国の割当量の活用を認める措置であり、クリーン開発メカニズム（ＣＤＭ）、共同実施（ＪＩ）及び国際排出量取引がある。

京都議定書に基づく京都メカニズムを活用した方が、国内で温室効果ガス削減を進めるのに対し費用対効果が高い、日本企業に対して国際展開の場を提供するものであり、地球規模での排出削減に貢献し得るため、積極的に活用すべきとの指摘がある。

この点に関しては、京都議定書等において、「共通だが差異ある責任」の下、先進国等が率先して削減約束を達成することが義務付けられており、京都メカニズムは、国内対策に対して「補足的」なものとされている。

(2) 温暖化対策税制と他の施策との比較

以上の施策を比較するための視点としては、

- ・ 公平性（化石燃料を使用する主体に幅広く、排出量に応じて取組を促すものであり、かつ、透明性の高いものであること）
 - ・ 効率性（事業者や個人が選択的かつ費用効果的な対応を行うことができること）
 - ・ 確実性（所定の排出削減目標を達成することができること）
- が考えられる。

以上の3つの視点に照らし、温暖化対策税制と他の施策とを比較すると、以下のとおりである。

・ 公平性の視点

自主的取組は取組に参加する者だけが費用を負担することとなり、参加しない者は費用負担を免れる。また、規制や排出量取引は、現実問題として家庭や中小事業者といった多様かつ多数の者を対象として執行することはできず、制度の運用を免れる者を捕捉できない。これに比し、税は温室効果ガスを排出する「全ての」主体に対して広く排出量に応じた負担を求め得るため、公平性や透明性の視点から優れている。

・ 効率性の視点

税については、課税される者は、主体的に排出削減に取り組み、削減費用が税の支払額よりも安い対策を実施するインセンティブが働く。また、国内排出量取引制度のほか、二酸化炭素排出量を削減する単位当たりの費用が低い海外における対策等を活用できる京都メカニズムも効率性の点で優れている。

・ 確実性の視点

規制、排出量取引は確実な排出削減効果を期待できるが、家庭や中小事業者等の多様かつ多数の者を対象とすることは現実的でない。税は、これらの者を対象とする場合、執行面等も併せて考慮すれば、他の手法と比較して、相対的に確実性が高い効果を見込むことができる。

また、財政事情が厳しく、現在の税収から環境対策に対する多額の補助金交付や租税特別措置が極めて困難な現状にかんがみると、必要な対策の実施の確実性を高めるために温暖化対策税制からの税収の活用も検討に値する課題である。

以上を踏まえれば、温暖化対策税制は、有力な追加的施策であり、今後検討すべきものであるということが出来る。

各施策には、それぞれ短所があるが、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、税を含む各種の施策の長所を活かして、それぞれの施策の短所を他の施策によって補うように有機的に組み合わせるポリシーミックスという手法が考えられる。例えば昨年8月の専門委員会における相対的に低率の税に係る温暖化対策税の提案は、税と補助金を組み合わせたものである。また、英国では、温暖化対策税制、自主協定及び排出量取引制度を組み合わせた事例がある。

今後、税を含む施策の組み合わせの具体案について、検討を行うことが必要である。その際、温暖化対策に必要な費用、既存税制との関連等幅広く議論を深め、公平性、効率性、确实性のそれぞれの視点から優れたものとすることが求められる。

3 . 温暖化対策税制の効果について

2 . では、温暖化対策税制について他の施策との比較で評価したが、温暖化対策税制が二酸化炭素排出量の削減に与える効果を具体的にみると、以下のとおりである。

(1) 温暖化対策税制の3つの効果

(価格インセンティブ効果)

温暖化対策税制は、地球温暖化の原因となる温室効果ガスの排出又は化石燃料の消費に対して課税する仕組みである。これによって、設備や機器などの買換えなどの際に、より排出量の少ないものへと代替を促すとともに、化石燃料の使用及びそれに伴う温室効果ガスの排出を控えるように促し、さらには省エネ技術等の研究開発を進めることを促すインセンティブ効果を有している。

エネルギー需要の価格弾力性について、エネルギーは国民生活や事業活動に必要不可欠なものであり、課税の価格インセンティブ効果は低いのではないかと指摘があった。

この点については、我が国におけるエネルギー需要の価格弾力性は、短期的には必ずしも高くないものの、中長期的には多くの部門で高いとの報告がある。すなわち、温暖化対策税制の導入に伴う化石燃料価格の上昇が、省エネ機器や設備等の導入に直ちには結び付かなくても、その買換え時期には、これらの導入を誘うインセンティブ効果が相当程度期待できる。

(財源効果)

温暖化対策税制は、価格インセンティブ効果による削減に加えて、税収を温暖化対策の財源として活用すれば、更に排出量を削減し得るといふ財源効果も期待される。

専門委員会報告では、相対的に低い税率の温暖化対策税を導入し、その税収を温暖化対策に用いることが提案されている。

これに対し、低率の温暖化対策税では、課税の価格インセンティブ効果による二酸化炭素排出削減効果は限定的であり、特に民生・運輸部門では効果が期待できないのではないかと、価格インセンティブ効果が相当見込めるよう

税率を高く設定する場合には経済への影響が大きくなるとのジレンマがある、などの指摘があった。

低率の温暖化対策税に係る提案では、その価格インセンティブ効果と税収を効率的に温暖化対策に用いる効果により、高率の温暖化対策税と同等の効果を生ずることが見込まれている。排出削減対策を講ずる者に対する助成措置や租税特別措置を講ずれば、自動車税のグリーン化によって低公害車・クリーンエネルギー自動車の普及が急速に進んだ例に見られるように、短期的にも相当の効果が期待できる。

(アナウンスメント効果)

税制に関しては社会的な関心が高いことから、国の施策として「温暖化対策税制を導入する」ということが広く認知されることにより、また、国民一人一人が税の負担を感じ、化石燃料の使用を抑制すべきことが認識されることにより、温暖化対策を急速に普及させる原動力となるアナウンスメント効果が期待できる。例えば、ガソリンを買う度に、温暖化対策の必要性を感じてもらおうのがアナウンスメント効果である。

(2) 経済モデルによる効果の試算^{*2}

温暖化対策税制の価格インセンティブ効果は、経済モデルの分析結果でも示されている。国立環境研究所及び京都大学が開発したアジア・太平洋統合評価モデル(AIMモデル)を用いた分析結果では、炭素1トン当たり約45,000円の温暖化対策税を課すことにより、2010年において、エネルギー起源二酸化炭素の排出量を1990年比で2%削減することが可能であると報告されている。

また、同じモデルを用いた分析結果において、炭素1トン当たり約3,400

*2 昨年8月に出された専門委員会報告においては、国立環境研究所及び京都大学が開発したアジア・太平洋統合評価モデル(AIMモデル)を用い、専門委員会報告において提案されている温暖化対策税の効果と経済影響について評価している。AIMモデルは、技術選択モデルや経済モデルなど複数のモデルからなり、今回の試算は、エネルギーを消費することにより得られる便益を想定された水準以上に確保する、雇用は完全である、政府を含む各主体は経済合理的に行動する等の一定の条件の下での結果である。

AIMモデルの詳細については、参考1「AIMモデルの前提、要件等について」を参照のこと。

円の低率の課税に加え、その税収を効率的に温暖化対策に用いることにより、上記の炭素1トン当たり約45,000円の課税のみを行った場合と同等の削減量が達成されると試算されている。

(3) 欧州諸国における温暖化対策税制の効果

また、既に温暖化対策のために税制を導入している欧州諸国においても、その有効性が各国政府により評価されている。(参考2「諸外国の温暖化対策税制の概要」を併せて参照のこと。)

< EU各国の温暖化対策税制の効果 >

・オランダ

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

(税率) エネルギー規制税: 2円/kwh(電気)

一般燃料税: 1,569円/kl(ガソリン) 2,021円/t(重油)

なお、1988年導入の一般燃料税については、「1994年のCO₂排出削減効果は、170万トン・CO₂と推計」(1994年の総排出量は1億6900万トン)との評価(オランダ環境計画庁)がある。

・フィンランド(1990年導入)

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

(税率) 5,330円/kl(ガソリン) 7,160円/t(重油) 1円/kwh(電気)

・スウェーデン(1991年導入)

「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」(スウェーデン産業開発庁の評価)

(税率) 12,500円/kl(ガソリン) 16,240円/kl(重油)

・ノルウェー(1991年導入)

「炭素税による1999年のCO₂排出削減効果は、総排出量の2.3%と推計」(ノルウェー統計局の評価)

(税率) 15,000円/kl(ガソリン) 7,520円/kl(重油)

(注) 税率は2000年6月現在のもの。

4 . 温暖化対策税制についての論点

(1) 国際競争力への影響や産業空洞化への懸念、国民生活への影響

我が国における温暖化対策税制の仕組みを考える場合、課税による化石燃料価格の上昇が様々な悪影響を及ぼすのではないかとの指摘がある。

(景気、雇用、賃金への影響)

新たな課税が、企業マインドを冷やし、今後期待される本格的な景気回復に水を差し、産業活動の足かせとなるのではないかと、また、新たなエネルギー課税は、利潤を減少させ、その結果、各企業の研究開発費を減少させ、企業の活力を奪うといった指摘がある。さらに、こうした悪影響が、雇用の減少や賃金の減少を招き、国民の生活にも深刻な影響を与えるのではないかと、といった指摘もある。

この点に関しては、税収を、温暖化対策を行う主体への財政的支援や所得税・法人税減税などにより国内で還流させた場合、石油危機のときに原油価格の上昇により所得が海外に流出した場合と異なり、マクロ経済に与える影響は軽微であると考えられる。

また、日本の多くの製造業の生産コストに占めるエネルギーコストの割合は、一部のエネルギー集約産業を除けば5%に満たず、課税が生産コストを押し上げる影響も限定的であるという見方もある。

さらに、石油危機による経済の後退は結果的には長期的なものとはならず、一方では、日本社会全体の省エネが大きく進み、経済構造が高度化された。このようにエネルギー価格の上昇が経済の発展につながった経験もある。

(国際産業競争力への影響、産業空洞化問題)

エネルギーコストの上昇によって、国際的には、中国を始めとするアジアの近隣諸国や米国といった、我が国の競争相手であり、かつ、京都議定書の削減義務を負っていない国々における産業との競争にハンディを背負うこととなり、我が国産業の国際競争力に深刻な打撃を与えるのではないかと、という指摘がある。また、海外との競争の結果、海外移転や国内の工場の閉鎖といった、いわゆる「産業の空洞化」が起きるのではないかと、という指摘もある。

国際競争力については、エネルギーコスト以外にも為替レート、賃金、現地での製品への需要、インフラの整備状況等様々な要因に依存する。

とりわけ、工場の海外移転は、市場を海外に求めるために起こるものであったり、海外との差が著しい労働コストの軽減のために行うものという場合が多く、課税によるエネルギーコストの上昇は、これらの要因の中で大きな比率を占めるものとは考えにくいことが指摘されている。

また、比較的エネルギーコスト上昇の影響を受けやすいと見込まれるエネルギー集約産業の中には、輸出入の割合が低い業種もある。

(軽減策の検討について)

企業は、たとえわずかであってもコスト上昇に敏感に反応するものであるとの指摘もある。また、エネルギー集約産業では、温暖化対策を行ったとしても、実質的にかなりの増税となり、深刻な影響が出るおそれがあるという指摘もある。

当小委員会では、エネルギー集約型で輸出入の比率も高い業種については、これらの影響や長期的見通しをできるだけ調査した上で、その影響の軽減策について検討を行うことが適当と考えられる。

(世界規模でみた排出量の増減について)

温暖化対策税制の導入は、日本経済に対して悪影響を及ぼすに止まらず、温暖化対策の推進に対しても悪影響を及ぼすのではないかという指摘もある。

すなわち、日本が温暖化対策税制を導入した場合、日本の工場が海外に移転したり、海外の安価な同種商品の輸入が増えたりすることとなると、先進国での操業よりもエネルギー効率が悪い施設で操業が行われることとなる。このため、日本からの二酸化炭素排出量は減るが、工場の移転先あるいは製品の製造元の国からの排出量が大幅に増えてしまい、世界全体の温室効果ガス排出量が増えてしまうのではないかという懸念である。

この点に関し、I P C C (気候変動に関する政府間パネル) の試算では、京都議定書の達成を目標として、先進国等が税導入等の温暖化対策を講じ、排出量の削減をした場合、開発途上国の排出量の増加は、先進国における排出削減量よりも少なく、世界全体としては削減が進むと指摘されている。

(エネルギー関係諸税の負担)

揮発油税、石油石炭税などに加えて、新たに税を課すのは、過重であるという指摘がある。確かに、我が国におけるエネルギー課税は米国と比べると重い。その反面、欧米を含めた O E C D 諸国と比べた場合、中位程度であり、

他の先進国と比べて日本のエネルギー関係諸税は決して高いとは言えない。

(A I Mモデルによる試算)

以上の論点に関し、専門委員会報告で提案された温暖化対策税についての A I Mモデルによる試算結果は次のとおりである。

2010年に、1990年の排出量に対してマイナス 2 %の水準までの削減を温暖化対策税のみで行うことを前提として、仮に、2005年から課税をした場合(その税収は所得税減税に用いると想定) 2010年ごろの G D P は、2000年比で約15.0%増加する。すなわち、追加的対策を行わなかった場合(約15.2%) に比して約0.2%減少する。

また、税収を温暖化対策のための補助金に活用した場合には、2010年ごろの G D P は、2000年比で約15.1%増加する。すなわち、何も追加的対策を行わなかった場合(約15.2%) に比して0.06%程度の減少(成長率換算では、年率約0.01%の成長率低下)にとどまる。

さらに、雇用に関しては、温暖化対策税のみで行う場合には減少するが、税収を温暖化対策に活用した場合には増加する。いずれにしても、その変動幅は0.1%前後の範囲内であった。

ただし、個々の産業を見た場合、一部の産業はプラスの影響がある一方で、マイナスの影響を受ける産業もある。

世界規模でみた排出量の増減については、京都議定書に米豪が参加せず独自路線をとる一方で、米豪を含むすべての先進国で温暖化対策税制を導入した場合、開発途上国の2010年の排出量は、何も追加的対策を行わなかった場合における排出量に対して0.9%増加する。一方で米豪を含む附属書 国全体の排出量は何も追加的対策を行わなかった場合と比べて7.5%減少し、世界全体の排出量は、トータルでは3.9%減少する。

(2) 温暖化対策税制の具体的な仕組み

温暖化対策税制の具体的な仕組みを考える場合、小委員会としては、次のような論点について今後できる限りの方向付けを行うための検討を進めていくことが必要である。

課税対象

課税段階・納税義務者

税率の水準

国際競争力への影響等も踏まえた税の軽減方策

既存エネルギー関係諸税との関係

(課税対象)

二酸化炭素又は化石燃料を対象として、二酸化炭素の排出量又は化石燃料の消費量等に応じて課税するという基本的枠組みについては、この方向で検討を進めることが妥当である。

(課税段階・納税義務者)

化石燃料への課税をどの段階で行うか、すなわち課税段階に関しては、専門委員会報告において、「他の施策手法との組み合わせやすさ、課税による価格インセンティブ効果が働く度合いも重要であるが、課税事務の執行可能性も含めて考慮が必要である。これらを総合的に勘案すると、化石燃料への最上流課税又は上流課税が有力な候補となる。」との提案があったところである。

(注)「化石燃料への最上流課税」とは、化石燃料の輸入時点又は採取場からの採取時点での課税をいい、「化石燃料への上流課税」とは、化石燃料の製造場からの出荷時点での課税をいう。一方、「化石燃料への下流課税」とは、化石燃料の消費者への供給時点での課税をいうものである。

上流課税については、化石燃料の上流段階から下流段階への価格転嫁は行いにくく、化石燃料の消費者が税の負担を実感しにくいことから、そもそも税の価格インセンティブ効果が期待できないのではないかという指摘がある。この点に関しては、上流課税でも、化石燃料の小売業者が領収証に税額を表示することとすれば、化石燃料の消費者が税の負担を実感する仕組みとなるという指摘もある。

さらに、上流課税の場合、特定の主体を対象とする税の軽減を行いにくいという面もある。

下流課税については、税の価格インセンティブ効果が期待でき、また、税の軽減を行うことが容易であるが、膨大な徴税コストが必要となるほか、徴収漏れの問題も生じやすいとの指摘もある。

このため、こうした課題について、今後、さらに具体的に検討を進め、課税段階を適切に設定していく必要がある。その際、納税義務者についても併せて検討する必要がある。

(税率の水準)

専門委員会報告においては、相対的に低い税率の温暖化対策税であっても、併せてその税収を前提とした助成措置等を導入すれば、必要な排出削減量を確保することが可能であり、相対的に高い税率の温暖化対策税を導入した場合と同等の効果が上がるものである旨、提言されたところである。

このように、相対的に低い税率を設定し、併せて税収を活用するという方法には一定の合理性があるものと考えられる。

税率の具体的な水準は、大綱の評価・見直しにより必要とされる追加的対策を実現する上での温暖化対策税制の位置付けや役割を踏まえ、適切に決定していくべきものである。なお、専門委員会報告においては、炭素1トン当たり約3,400円(税収約9,500億円)という試算がなされているところである。

いずれにしても、国民と企業に経済的な負担を求めるものである以上、税率は必要最小限のものであるべきである。

(国際競争力への影響等も踏まえた税の軽減方策)

エネルギー集約産業で国際競争にさらされている業種については、課税した場合に経済的な影響が大きく、国際競争力の低下や生産拠点の海外移転といった問題が生ずるのではないかとの指摘があり、こうした懸念を十分見極めその影響の軽減策について検討を行うことが適当であることは、前述したとおりである。

一方、温暖化対策税制は、幅広い人や企業に対して化石燃料の消費による二酸化炭素排出量に応じて課税するものであり、社会全体で汚染者負担の原

則を踏まえた公平な負担を行うことを意図したものである。

また、仮に特定の産業を対象として税の軽減を行うとしても、そのような措置は、その産業の二酸化炭素排出量削減に対する努力を削ぎ、環境低負荷型産業構造への転換を遅らせるものではないかとの指摘もある。

したがって、課税による経済的・国際的影響が大きい業種については、税の軽減が行われている諸外国の制度も我が国の実情を踏まえつつ参考として、税を軽減する手法を採用するかどうか、また、軽減を受ける条件をどう設定するかなど、公平性の観点や上記の指摘にも留意しながら検討する必要がある。

国際競争力への影響を緩和する方策としては、輸出品に対して、製造工程等において支払った税を輸出時に還付する、税が課税されていない輸入品に対して、輸入段階でそれまでに使用したエネルギーの量に応じて、課税するといった国境税調整を行うことも考えられる。しかし、国際貿易のルール上認められるか、すべての製品について製造工程で投入された化石燃料に係る税額を把握することが技術的に困難である等の問題があり、国境税調整を行うには、これらを解決することが必要である。

また、温暖化対策税制は消費課税であり、所得に対しては逆進的なものとなることから、課税した場合の低所得者への影響に配慮すべきではないかとの指摘がある。

この点に関しては、必ずしも逆進的でないとの指摘もあるが、税率の水準を具体的にどのように設定するかという問題と関連しており、今後さらに検討していく必要がある。

(既存エネルギー関係諸税との関係)

石油石炭税や揮発油税などは、燃料価格を上げているため、結果的には二酸化炭素排出抑制効果も持つものであり、温暖化対策税制とこれらの税との関係を整理すべきとの指摘がある。また、これらの税の税収は一定の施策に充てられているが、新たに財源が必要な場合は、こうした税収の用途を見直し、財源を確保すべきとの指摘がある。

こうした既存の税は、温暖化対策ではない別の目的を実現するために課税されており、また、温暖化対策税制のような、直接的に二酸化炭素排出量に

応じた課税が行われているものではない。さらに、その税収の用途についても、それぞれの税の趣旨・目的からくる制約があるため、温暖化対策として考えられる範囲をすべて対象としているものではない。このように、温暖化対策税制は、既存の税とは歳入・歳出の趣旨や内容が異なるものである。

また、大綱の評価・見直しの過程で追加的施策として検討されているものであることに留意する必要がある。

ただし、既存の税の中には、石油石炭税のように、その税率の中に炭素税的な要素があり、かつ、その税収の一部が二酸化炭素排出抑制のための施策に充てられているものもある。温暖化対策税制と既存の税との調整については、税制全般にかかわる問題を含み、別途の検討が必要になると考えられる。本小委員会においては、できる限り、必要な範囲で、既存の税との調整について検討していく必要がある。

(3) 税収の用途

専門委員会報告において、温暖化対策税を導入する場合には、相対的に低い税率とし、その税収を温暖化対策に充てる案が提案されている。そして、税収の活用方法としては、補助金、租税特別措置等による他の税の軽減、低利融資への利子補給等があり得る。どのような対策に税収を充てるかは重要な課題であり、地球環境部会の中間取りまとめを踏まえて、当小委員会としては、今後、できる限りの方向付けを行うための検討を進めていく必要がある。

(用途の内容)

税収の活用を考えるに当たっては、府省の所管にかかわらず、政府全体で、効率的で確実な二酸化炭素削減につながる対策への支援を行うことを基本とすべきである。

用途の内容や効果等を明確に示し、透明性のある使い方をすべきである、また、税収を用いて費用対効果の良い対策から優先的に実施する仕組みを設けることを検討すべきである、補助金よりも行政コストが比較的小さい租税特別措置のような施策が望ましいという指摘があった。

さらに、個人・法人所得減税や社会保険料の軽減などによって、税収中立を目指す考え方を示す指摘もあった。

具体的な使途のイメージとして、専門委員会報告は、省エネ機器の買換え促進等の一般家庭の取組支援、低公害車・低燃費車の普及促進やモーダルシフト等運輸部門の取組支援、先駆的な対策技術の導入支援等事業者の取組支援、代替フロン等3ガス削減対策、森林対策、京都メカニズムの有効活用などを例示している。

京都議定書の削減目標達成のために算入できる我が国の森林経営による獲得吸収量の上限值は基準年総排出量比約3.9%であるが、民有林等の経営状態が厳しい現状における森林整備水準では、2010年度における吸収量の見通しは約3.1%程度にとどまるおそれがある。このため、税収を森林整備や木材使用、バイオマス使用等の森林吸収源対策に積極的に活用すべきであるとの指摘があった。

また、風力発電、太陽光発電やバイオマス発電などの自然エネルギーの促進に活用すべきであるという指摘があった。

我が国で温暖化対策に関連する施策のために毎年支出されている1兆2,000億円を超える政府予算の評価・見直しを十分に踏まえるべきであるとの指摘があった。

税収の使途については、今後、これらの点に十分留意しつつ、早急にその具体像を提示していく必要がある。

(特別会計とするか、一般財源とするか)

温暖化対策税制について国民の理解を得るためには、税の目的・使途を明確にすべきであり、温暖化対策税制を温暖化対策の目的税とし、特別会計とするべきだとの指摘があった。しかし、特別会計を設けた場合には、予算の硬直化を招くおそれがある。このため、特別会計を設けない場合であっても税収が温暖化対策に用いられるための措置を検討すべきである。

(地方公共団体の位置付け)

また、温暖化対策については、国との連携の下、地方公共団体においても一層積極的に実施されることが期待される。各地域における様々な取組を促進するために、地方公共団体にも税収を配分すべきだとの指摘があった。

税収の一部を地方の財源とする場合においても、国と同様に、当該財源が確実に温暖化対策に用いられるための措置を検討すべきである。

5 . 今後の検討の進め方

今後の検討に当たり、課題として残された主な事項は、以下のとおりである。

- 各施策の利点を活かして、それぞれの施策の弱点を他の施策によって補うように有機的に組み合わせるといったポリシーミックスの考え方を踏まえ、税を含む施策の組み合わせの具体案について検討を行うこと。
- 温暖化対策税制については、
 - ・ エネルギー集約型で輸出入の比率も高い業種等について、その影響等を調査し、その影響の軽減策について検討を行うこと
 - ・ 課税段階・税率を適切に設定するための具体的な検討を進めること
 - ・ 既存エネルギー関係諸税と温暖化対策税制との調整について検討すること
 - ・ 温暖化対策に関連する予算の評価を踏まえつつ、税収の用途について、その具体像を提示していくこと

本小委員会では、引き続き、以上の事項について、できる限りの方向付けを行うために議論を深める必要がある。その際には、産業界からの反対の意見があることを踏まえ、更なる意見交換が必要である。また、税制に関しては国民的議論が不可欠であることから、引き続き検討過程の透明性を確保するとともに、国民各界各層の参加を積極的に求めていくこととする。

本小委員会としては、政府部内においても、温暖化対策税制(いわゆる「環境税」)について、この中間取りまとめの趣旨を十分に踏まえつつ、検討を進めることを求めるものである。