

2003年11月28日

「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～(報告)」に対する意見

炭素税研究会

<連絡先>

住所：〒106-0047 東京都港区南麻布 5-2-32 興和広尾ビル 2 階

氏名：炭素税研究会、足立治郎

連絡先(電話番号等)：TEL03-3447-9515、FAX03-3447-9383

(1) 我が国としての温暖化防止のための取り組み方はどうあるべきかについて、ご意見をお寄せ下さい(主に本報告中、「報告の取りまとめに当たって」、「1 地球温暖化対策の現状についての認識、これに照らした温暖化対策税の特長」及び「6 温暖化対策上の効果 及び経済等への正負の影響」参照)。

(1 - 1) 現状認識

[1] 要旨

日本の温室効果ガス排出量増大は大変深刻な事態である。
全ての部門の対策が遅れており、不十分である。

[2] 意見[3] 理由

IPCC の科学的知見によれば、気候系・生態系に悪影響を及ぼさないレベルで大気中の温室効果ガス濃度を安定化させるには、将来的に全世界での大幅な削減は必須であり、先進国では今から大幅削減の準備をすべきである。日本の温室効果ガス排出量は 2001 年までに基準年比で 5.2% 増加、CO₂に限ると 8.2% 増加しており、大変深刻な事態である。

部門別排出量を見ると、産業部門は確かに総量では減少しているが、生産量はそれ以上に減っている(鋳工業生産指数で 1990 年から 2001 年の 11 年間で 10% も減少)。また、業務・家庭・運輸旅客はいずれも活動量(第三次産業活動指数・世帯数・旅客輸送量)あたりの CO₂ 排出量やエネルギー消費量を増加させ、業務と旅客運輸は産業の悪化を上回っている。これら部門は対策が効果をあげているとは言えず、いずれも問題である。産業部門の効率は世界トップでこれ以上は無理との意見があるが、これ以上の省エネが無理という場合には、世界のトップランナー技術を示した上で、日本の当該業種の工場が全てそれを採用していることを示す必要がある。日本の産業全業種の設備がそういう状態にあるとは考えられない。

(1 - 2) 温暖化対策を強化すべきか

[1] 要旨

全ての部門の対策強化が必要である。
産業部門は、自主的取組では不十分であり、対策強化が必須である。

[2] 意見[3] 理由

現在の大綱の対策は産業部門の CO₂ 削減対策をほぼ産業界の自主計画に任せていて、目標レベルや達成状況のしほりもない。これが、産業の対策があがらない理由である。他の部門でも、民生部門・運輸部門向けの対策で、政策で法的な達成の裏付けがあるのは省エネ法の機器・自動車の効率規制くらいであり、全体の削減対策量の 3 分の 1 から 4 分の 1 しかない(気候ネットワークの分析)。CO₂ 排出量が大幅に増加したままであるのは国の政策が不十分なためである。早急に追加的対策・施策を講じる必要がある。

産業部門の CO₂ 排出総量が若干減少していることは、生産量が鋳工業生産指数で 1990 年から 2001 年の 11 年間で 10% も減っていることを考えれば効率悪化を放置してきた証拠にこそなれ努力の根拠にはならない。むしろ、産業は省エネ法で毎年 1% エネルギー効率を改善する努力義務があるのにそれに反して効率を 11 年で 10% 程度悪化させ、法令遵守レベルの対策すら結果的に実現できていない問題の多い部門である。自主的取組の成果はこの程度であり、対策の「効果」は極めて不十分なものであった。

(1 - 3) 温暖化対策強化の方向

[1]要旨

大量生産・消費・廃棄社会からの脱却のため、技術開発のみに依拠せず、炭素税を含む政策の強化が急務である。

[2]意見[3]理由

長期的観点にたち、環境制約・資源制約を考えれば、対策の方向は現在の大量生産・大量消費・大量廃棄の経済社会からの脱却を目指すものでなければならない。これは、技術開発ばかりに依拠するのではなく、社会政策による解決の必要性を意味する。一部には、対策は革新的技術開発を中心にすべきとの意見がある。技術開発の重要性は否定しないが、それが大量生産・大量消費・大量廃棄・大量エネルギー浪費の温存をねらったものであってはならない。大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済社会を改革するための一手段として技術の開発・普及を行うべきであり、炭素税はその手段になる。対策手法としては、民生・運輸の原単位を向上させる効率規制の強化などとあわせ、広く対策を促進させ、また産業部門の対策を強化させるための経済的手法が必要である。

(1 - 4)温暖化対策の経済への影響

[1]要旨

温暖化対策は短期的にも、経済と両立する。対策をとらなければ、将来世代に負担を押し付け、経済も環境も破綻する。

[2]意見[3]理由

第一に、長期的な観点から、温暖化対策は経済にとってプラスとなる。地球温暖化のリスクは、問題を先送りにすると解決のコストが時間に比例して増大する。将来世代に増大する問題解決のコストを押し付けるのではなく、現状で可能な限りの手段を講じることが急務である。第二に、短期的な観点から、温暖化対策は、適切な制度設計をとれば、経済にとってマイナスとはならない。温暖化対策の経済への影響は、プラス要素が定性的に多いと考えられ、また定量的には大きなマイナスはないと考えられる。私たちは、直近の事例として、二回の石油危機の際に企業がどう努力して競争力を勝ち取ってきたか、逆に規制緩和と利子率低下のバブル時代に経営者が何をしてその成果がどうだったかを目の当たりにして、「温暖化対策を要請せずに減税や労働規制を撤廃すれば競争力が向上するということが幻想にすぎない」と考えている。

(2) 温暖化防止のための施策として、温暖化対策税を活用することについて、御意見をお寄せ下さい(主に本報告中、「1 地球温暖化対策の現状についての認識、これに照らした温暖化対策税の特長」及び「6 温暖化対策上の効果及び経済等への正負の影響」参照)。

(2 - 1)温暖化防止のための炭素税導入とポリシーミックスの強化

[1]要旨

温室効果ガスへの課税に賛成である。早期の導入が急務である。

規制の強化が必要である。

排出量取引で炭素税を代替することはできない。

補助金・租税特別措置は、効果が不明で、不公正に陥りやすく、裁量行政につながりやすい不透明性を有す。

[2]意見[3]理由

温暖化防止のための炭素税の導入に賛成する。日本の温室効果ガス総排出量のうち、9割以上はCO₂であり、そのほとんどは化石燃料の燃焼により発生している。化石燃料に課税することで、「価格インセンティブ」を持たせ、CO₂排出を抑制することは合理的である。CO₂の排出源は多岐にわたり、すべてを直接規制することは現実的でない。また、温暖化に関する教育や啓蒙活動なども必要であるが、直接的なCO₂排出削減効果は測定できず、効果の現出にも時間がかかる。温暖化防止のための炭素税を導入することは、報告書のP.9に記述されている通り、合理的且つ有効である。炭素税は、課税標準を間違えなければ、排出量の大きな産業にも、総量増加が著しく効率悪化も著しい運輸や業務にも、また対象主体の多い家庭(約5千万世帯で、鉄鋼業というわずが1業種と同じ排出量)にも等しくかかる公平な制度である。炭素税によって環境コストを経済システムに内部化し、CO₂排出削減に努力する個人・企業は得をし、そうでない個人・企業はそれ相応の負担をする経済社会を構築できる。本報告は、ようやくとの感があるが、炭素税導入に向けた一歩と評価できる。炭素税研究会は、税収使途も含めた詳細な炭素税の制度案を2001年に提示し、以来、制度案の改訂作業を進めながら、炭素税の公正・適切な形の導入の必要性を訴えなが

ら、政策対話を促進してきた。一国も早い炭素税導入は不可欠である。

温暖化対策には、税と他の政策とのポリシーミックスが現実的である。特に、民生・運輸では省エネ効率規制を建築物や電気製品や車の製造者・建築事業者に課して、民生・運輸部門で省エネ物件を選択可能な状態にすることが必要である。再生可能エネルギー普及には電力買取制度などが効果的である。もちろん、規制だけで全ての対策を網羅するのは現実的でなく、炭素税が必要であり、その税率はインセンティブ効果だけで十分な削減を確保できるよう、ある程度高くする必要がある。

経済的手法の中では、炭素税は全ての主体をカバーできるが、排出量取引は家庭や中小企業に排出枠を割り当てるのは現実的ではない。炭素税が不可欠な所以である。

なお、補助金や税制優遇は財政収支を悪化させ、また補助の対象となるような大排出源を結果的に優遇し、そこに投資を集めかねない危険がある。さらに、補助金は、箇所付け・裁量行政につながりやすい不透明な制度である。炭素税の効果の証明を迫る勢力が、補助金や税制優遇措置の効果については一言もないのは大変不思議なことである。

(2 - 2)炭素税の効果・影響

[1]要旨

炭素税は、当然ながら、環境保全効果(地球温暖化防止効果)を有する。

低所得者への影響は、制度設計の適切化により、回避できる。

経済への影響は、制度設計の適切化により、短期的にもマイナスにならず、長期的にはプラスになる

炭素税は、制度設計の適切化により、空洞化を回避できると考える

炭素税は、制度設計の適切化により、短期的に国際競争力に影響を与えず、長期的に国際競争力を強化する。

[2]意見[3]理由

炭素税の効果は、多くのマクロモデルで示されている。これにはモデルの性格上、アナウンスメント効果は表されておらず、省エネ設備投資や省エネ機器購入の増加もあまり含まれていない。こうした効果を含まずにモデルが削減効果ありと推定しているのが、実際の効果はこれ以上と考えられる。欧州の実際に炭素税を導入した国々で効果があったという報告は多数ある。日本国内には、石油ショック時のガソリン価格高騰時でもガソリン需要がそうは減らなかったことなどを挙げ、効果なしとする意見もある。短期の設備投資不可能なスパンでは価格弾力性が低いこともあるが、中長期では価格弾力性が高いという報告がある。また、物価変動と政策的に税を導入することでは近未来に価格が元に戻ることを期待できるか否かが決定的に異なるために影響は異なると容易に予想できる。いくら税率でいくら削減量ということは不確実性を伴うが、他の政策でもそこまで言えるものは原理的に少なく、大綱の対策を支えているはずの政策措置でもそのようなものは少ない。量の担保を厳格に追求することを優先するならば規制と排出量取引が重視されよう。ただし、実際に導入された環境政策にそのような立証が事前になされた例はないと思われ、炭素税だけにそれを求めるのは不当である。例えば産業向けの租税特別措置にそのような立証が求められたことはない。

炭素税は低所得者に相対的に重い逆進性があるが、これについては、低所得者に配慮する制度設計を導入することで回避可能である。(炭素税研究会の制度設計案を参照)

経済への影響は、短期と中長期がある。経済をマクロ的に見た場合、炭素税を導入する場合の多くのモデル計算は短期的にはプラスもマイナスもないとの試算結果を出している。これにはモデルの性格上、単価が高くなったために省エネ行動が進んでかえって負担が減る効果は十分に表されていないし、省エネ設備投資や省エネ機器購入の短期的な増加というプラス要素をあまり含んでいない。こうしたプラス効果を含まずにモデルが影響なしと推定しているため、少なくとも産業活動へのマイナスは考えにくい。中期的には、温暖化対策の効果は省エネ設備産業の発展、ESCO 産業・自然エネルギー産業の振興、さらには省エネ技術開発による国際競争力向上など、経済に悪い材料を探すのが困難なほど経済にプラスの材料が多いと見られる。

炭素税導入が海外移転を加速するとの意見がある。対策強化に消極的な産業界は、日本の炭素税導入が製造業の国際競争力を損ない、国内産業の空洞化をもたらすと主張している。しかし、これまでの企業の海外移転は、様々な調査から見て市場や人件費格差などが理由と見られ、国内環境対策の強化を理由にした移転の報告はないが、仮にあっても取るに足らない割合と見られる。今後も海外移転は続く可能性がある

が、企業のコストの中で環境対策コストが微々たるものである現状を見れば、人件費や市場による海外移転があっても温暖化対策のコストがそれを後押しするとは常識的に考えられない。

炭素税を導入すると日本の産業が海外との競争に負け、海外のエネルギー浪費産業がその市場占有率を増加させるとの懸念がある。これは、対策をとると競争力が低下するという仮定に基づいている。対策を強化すれば短期的には省エネで燃料費負担が減って競争上優位に立つと想像できる。また、中期的には省エネ設備投資でさらに燃料費負担が減り、また機械産業では省エネ製品の開発が進んで製品の競争力も向上すると考えられる。対策強化で日本の産業が海外との競争に負けるとは考えにくい。

(3) 温暖化対策税の課税の仕組みはどうあるべきかについて、御意見をお寄せ下さい(主に本報告中、「2 税の性格、課税要件」参照)。

(3 - 1) 課税の具体的な仕組み

[1] 要旨

課税要件: 炭素含有量あたり同等に課税しなければならない。

課税段階: 上流でよいが、制度を工夫すべきである。下流課税の検討も強化すべきである。

税率: 税の価格インセンティブ効果で一定以上のCO₂削減が達成できるより高率の炭素税を導入すべし

[2] 意見 [3] 理由

中央環境審議会の報告では、課税要件は「消費量等に応じて課税する」(報告書 P.13)と表現されているが、すべての化石燃料に炭素含有量当たりで同等に課税する原則を明確化し、恣意性を排除しなければならない。

課税段階は最上流・上流課税が課税事務の観点から妥当であるとされている。基本的に、上流課税でよいと考える。ただし、下流課税も検討する余地がある。上流課税とする場合、最終消費者が税の負担を感じるような仕組み(領収書に炭素税相当額を記載するなど)を工夫する必要がある。下流課税で脱税が防げ、また徴税コストの問題もクリアされる方法があるのならば上流課税にこだわるものではない。下流課税の可能性も検討すべきである。ただし、早期導入が何より重要であり、課税段階という技術的な問題で導入が遅れてはならず、現実的な制度設計で早期導入をはかるべきである。

税率はインセンティブ効果だけで一定以上のCO₂削減を達成できるよう、ある程度高くする必要がある。炭素税研究会は炭素トンあたり6千円から1万2千円を提案している。報告書には、税は必要最低限にという原則が提示されているが、炭素税は本来インセンティブ効果により地球温暖化防止を進める政策手法であり、その効果を発揮するにはより高い税率の方が望ましい。税が低いほどよいという原則はいかなるものか。環境省は「相対的に低い税率の温暖化対策税を導入し、税収を温暖化対策の助成措置などに充てる」ことを提案しているが、それだけを検討するのではなく、「価格インセンティブ効果」によるCO₂排出の削減を基本とする相対的に高い税率の検討の強化も必要であり、より幅広い税率について早急に議論・検討を行わなければならない。

(3 - 2) その他

[1] 要旨

他の環境負荷の高い発電方式への課税を強化する必要がある。

他の温室効果ガスへの課税も、別途、検討すべきである。

[2] 意見 [3] 理由

原子力発電、大規模水力起源の電力は、CO₂は排出しないが大きな環境負荷を有しているため、たとえば石油火力相当の課税をすべきである。

HFC など CO₂ 以外の温室効果ガスへの課税についても、別途、検討すべきである。

(4) 温暖化対策税の減免・還付をはじめとする負担軽減はどうあるべきかについて、御意見をお寄せ下さい(主に本

報告中、「3 税負担軽減についての考え方」参照。

[1]要旨

公平性の確保のため、税の減免・還付措置は、基本的にないことが望ましい。
無原則・不公平な懐柔政策は認められず、恣意性を排除し、負担軽減の理念・厳格な基準明確化が必須である。
軽減措置は厳格な基準に基づくCO₂削減実行を条件としなければならない。
CO₂排出削減目標を達成しない場合の罰則規定を明確化しなければならない。
以上の観点から、報告書のあいまい・不適切な記述を修正しなければならない。

[2]意見[3]理由

炭素税は、すべての化石燃料に炭素含有量当たりで同等に課税することが前提・基本であり、同じCO₂を出す燃料を買えば全ての国民・企業が同じ負担をするという公平性を確保する必要がある。庶民のCO₂は悪いが特定産業のCO₂は良性だなどということはない。温室効果ガス削減効果の確保および制度全体の信頼感・衡平性の担保の観点から、軽減措置はないことが望ましい。

負担軽減を議論する場合、その理念について最初に議論し、「無原則な懐柔政策を避ける」ことを確認しなければならない。「声の大きな」大企業が合理的でない理由によって軽減されることがあれば、CO₂削減効果は失われ市民の支持も得られず、炭素税とは呼べないものになってしまう。このような事態は絶対に避けなければならない。負担軽減をもし行う場合には理念・基準を明確化することが必須である。

炭素税を一定以上の税率とする場合、国際競争力への配慮などからエネルギー集約型産業などに軽減措置を導入する必要性は認めるが、軽減措置を講じる場合、客観的な基準に基づく一定のCO₂排出の削減目標を設け、それを達成した場合にのみ税負担の軽減を行う仕組みとすることが必須である。削減の実績をほとんどあげないものには減免しないことをはっきりとわける必要がある。努力をしていない、あるいはその成果が出ていない(例えば省エネ法の努力目標の1%効率改善が守られていない)企業群が、努力に無関係な要件で負担軽減されるようなことは、国民の不信感を増幅させるだけである。対策の進んだ企業は対策を怠っている企業よりも税負担や燃料負担が少なく、標準税率の一律適用だけで同業他社より優位に立つ。政府は対策の進んだ企業を支援できるよう無用な負担軽減をしないようにしなければならない。さしたる努力もしていない業者まで一括減免になることは、対策の進んだ事業者に対して不公正である。負担軽減の要件としては、負担軽減をされない誰が見ても賛成できるようなものが必要である。他の法令(例えば省エネ法の努力目標)を守っていない事業者はその対象から除外されよう。

政府は、負担軽減を受けた企業が一定のCO₂排出削減目標を達成できなかった場合に受ける不利益を示すべきである。不利益は、当該年度の軽減分の全額納付を求める、数年間は軽減の資格がない、などが考えられる。

中央環境審議会の報告書には、負担軽減に関しあいまいで適切でない記述が見られ、表現の修正が以下のとおり必要である。

- ・報告書には、軽減対象に例示されている「例えば、対策を積極的に行った人や企業など」とあるが、対策を積極的に行っていない人や企業、例えば売上高当たりの税負担が重いなどの対策効果に無関係な理由だけで減税をすることは問題であり「などは削除」すべきである。また、対策を行っても効果がなければ軽減には値しないので積極的に対策を行って「効果をあげた」人や企業とすべきである。
- ・軽減対象に例示されている「対策の観点から推進すべきもの」については具体例を示すべきである。
- ・軽減対象に例示されている「成果を上げている」又は「今後成果を上げることが期待できるもの」という表現では、判断の基準がない上に、誰が判断を下すのかも不明である。減免の乱発の口実に使われかねないので表現を改めるべきである。具体的に期間・手法・数値を揚げたCO₂削減目標の設定と、その達成を条件とすることが必要である。炭素税による効果を超える効果をあげている、あるいはその達成が法的に担保されているもの、という趣旨にすべきである。
- ・軽減対象に例示されている「大綱の評価・見直しの結果に照らして成果を上げている、又は成果を上げていると言えるもの」についても曖昧であるし、そもそも大綱が全ての対策を網羅しているわけではないので、この記述は不公平である。

(5) 温暖化対策税の税収の用途はどうあるべきかについて、御意見をお寄せ下さい(主に本報告中、「4 税収の用途についての考え方」参照)。

[1]要旨

他の税の減税、温暖化対策と減税との組み合わせ、など多様な選択肢を議論・検討すべきである。温暖化対策に回す場合には、他の環境負荷が小さく、効果の高い施策に限定する制度が必須である。いずれの選択肢の場合も、明確な基準のもとに制度設計がなされる必要がある。税収の一部を地方自治体の財源とすることに賛成である。税率と用途の議論を切り離さなければならない。

[2]意見[3]理由

税収の用途は大きく3つに大別できる。温暖化対策に充てる 減税に充てる 両方を組み合わせる。今報告書は の場合を強調しているが、財源目的の単純増税との批判もある。税収をその他の税の減税に充てる税収中立の考え方も検討に値する。税収の用途について、「減税に充てる」「温暖化対策と減税を組み合わせる」といった多様な選択肢を示し早急に十分な議論・検討を行うべきである。

税収を温暖化対策に使う場合、温暖化対策の中身が問われる。税収を温暖化対策に使うならば、効果的なCO₂排出削減対策のために使われるのが当然であり、CO₂排出を増大させる可能性の大きい施策（渋滞解消のための道路整備など）に充てることには断固反対する。また、CO₂排出効果が測定できない施策（啓蒙のためのDVD作成・配布など）に税収を充てるべきでない。現在の地球温暖化対策推進大綱関係予算に含まれる「原子力の推進」は、放射性廃棄物の処理、操業中の安全管理、将来的に取り壊す際のリスクやコストが甚大であり、他の環境負荷が大きい。温暖化対策税の税収を原子力に投じることに国民的なコンセンサスが得られるとは到底思えず、断固反対である。化石燃料からの排出削減にならない吸収源対策（ただし、化石燃料を代替するバイオマス燃料利用や鉄・プラスチック等を代替する木材製品利用は、排出削減になる適切な対策である）、化石燃料消費削減を緩めてしまい環境・エネルギー面で問題があるCO₂固定化、国内での排出削減にならない京都メカニズムに使うことには反対である。自然エネルギーの拡大、省エネの促進（各種のエネルギー効率向上）公共交通の促進など、国内できちんとした排出削減になり環境的にも優れたもののみが、炭素税の税収を温暖化対策に回す場合に国民的コンセンサスが得られるものであろう。効果の高い確実な削減につながる施策に十分な予算が配分されているか、問題あるものに予算が配分されていないかを見直しチェックする制度の構築が必須である。

「温暖化対策」に使うことに賛成する意見が多い一方、政府全体として増税となることへの批判も大きい（温暖化対策に使えば減税できないのでその分は増税になる）。「減税」などによって低所得者への逆進性（低所得者の方が相対的に高所得者より炭素税の負担が重くなる点）に配慮する措置も必要と考える。これらの選択肢について、それぞれの長所・短所を含め、広く一般に理解をはかった上で、「温暖化対策」にせよ「減税」にせよ、明確な基準に従って制度設計が構築されなければならない。

自治体独自の温暖化対策の活性化などのために、税収の一部を地方自治体の財源とすることに賛成する。

報告書において、炭素税の用途が税率と絡めて議論されているのは遺憾である。炭素税の本論であるインセンティブ効果の議論を薄めるだけでなく、「温暖化対策」という名前のついた予算にまわせば自動的に税率は45000円から3400円に下げられるとの幻想を与える点で大変罪が重い。議論を税率と切り離した上で、減税に回すことを併記することが必要である。

(6) 既存エネルギー関係諸税との関係はどうあるべきかについて、御意見をお寄せ下さい(主に本報告中、「5 既存エネルギー関係諸税との関係についての考え方」参照)。

[1]要旨

日本の既存のエネルギー課税の税率は高いとはいえない。炭素税は、基本的に既存のエネルギー税とは別に、上乘せして課税すべきである。炭素税の課税と合わせエネルギー関係諸税の調整を行う場合、全体として課税が強化されなければならない。炭素税導入に際しての既存エネルギー諸税の「調整」について、その案を具体的に提示しなければならない。炭素税の導入とは別に、既存のエネルギー税制の課税面・用途面のゆがみをなくす必要がある

[2]意見[3]理由

既にエネルギー諸税で高い負担があるとの意見がある。自動車燃料・航空機燃料は場合によっては本体価格に匹敵する税額がかかっているが、これは欧州では常識であり、日本の税率はかなり安い部類に入る。それ以外の燃料は、石油石炭税程度の課税しかない。これは最も高い石油製品でも1リットル2円程度で

あり、税率として低く、また欧州と比較して税が高いわけでもない。

「エネルギー税があるので炭素税は不要」との意見がある。しかし、そもそも導入された経緯が環境上の理由からではなく、目的が異なる。インセンティブに注目すると、自動車燃料・航空機燃料を除くと他の税はせいぜい1リットル2円程度(炭素トンあたり約3000円。ただし石炭は税率引き上げが終了してもその3分の1程度、ガスも石油の3分の1程度)である。さらなる「価格インセンティブ効果」によるCO₂排出削減が必要であり、不要論はあたらない。石炭課税の際に、この税制改革は炭素税導入とは異なることが政府内でも確認されている。基本的に既存のエネルギー税に上乗せして炭素税を課税すべきである。

エネルギー税の減税は炭素税のインセンティブ効果を相殺するので望ましくないが、仮にその減税を考えるのであれば、炭素税分とエネルギー税引き下げ分との差で十分なインセンティブ効果を生むように制度設計する必要がある。つまり、既存エネルギー関係諸税との調整を行う場合、炭素税とエネルギー税の合計税率が現在のエネルギー税の税率より十分な削減効果を生むだけ高くする必要がある。

既存エネルギー税と炭素税を調整した結果、地球温暖化防止と逆行する、あるいは、不公正な制度となってしまうことも危惧される。従って、既存エネルギー諸税との調整をはかる場合には、十分事前にその制度案を提示し、国民的議論に付す必要がある。(なお、2002年に行われたエネルギー諸税の見直しでは、そのようなプロセスがとられなかったことが非常に大きな問題である。)

エネルギー税で問題なのは、負担でなく「ゆがみ」である。課税面では、CO₂排出も他の環境負荷も大きい石炭が、ようやく税が導入されたとはいえ石油に比較して現状ではエネルギーベースでも9分の1程度、最終的にも3分の1程度の税率にとどまっており、問題である。用途面では、既存エネルギー諸税は道路建設・石油開発・空港建設などCO₂排出増を促す用途に多く使われており、抜本的な見直しが必要である。(ただし、こうした既存エネルギー税の是正と炭素税の導入は別のものであり、既存エネルギー税制の問題の解決なしには炭素税導入ができないわけではない。)

(7) 本報告中の「代替案の検討」で示した(1)課税の仕組み及び(2)税率の水準についての御意見をお寄せ下さい。

(7-1) 課税の仕組み

[1] 要旨

上流課税のデメリットを消す措置を提示すること、及び、下流課税のさらなる検討をすべきである。

[2] 意見[3] 理由

上流課税には、化石燃料の消費者がいくらの税を支払っているかが明らかでないというデメリットがある。イギリス型の「協定」「排出量取引」とのポリシーミックスを行うためには、下流課税の方が制度設計が行いやすい。そこで、下流課税も選択肢の一つとなりうる。ただし、下流課税には、「徴税コストの増大」「課税漏れの可能性の拡大」などのデメリットがある。上流と下流のメリット・デメリットを洗い出し、上流にするなら「消費者に税を意識させるための措置(レシートへの税額表示など)を導入する」「ポリシーミックスの可能性を妨げないための措置を導入する」、下流にするなら「課税漏れを防ぐ」といった制度設計をより詳細に示し、その上でどちらがよいか議論・判断することが重要でなかろうか。現在の中央環境審議会の議論は、そうしたデメリットを解消する制度も示さずに上流課税に決めてしまっていることが問題であろう。

(7-2) 税率の水準

[1] 要旨

トン3400円という税率は、理想的対策に税収が充てられた場合に限り成立つことを明確化しなければならない。低税率(3400円)にする場合、AIMの示す効果の高い対策に税収をあてることを担保する法的措置を明示しなければならない。

トン3400円より高い税率のオプションの検討を強化する必要がある。

税収用途を他の税の減税に充てるオプションの検討の強化も必要である。

「トン4500円もの高税率オプション」と「税収を他の税の減税に充てるオプション」を結びつけるのは、大問題。

[2]意見[3]理由

中央環境審議会の報告書では、2010年に1990年比で2%削減が期待される税率は、インセンティブ効果のみで炭素トンあたり45000円、用途を温暖化対策にまわすと3400円となっている。モデルの結果として見れば興味深い。しかし、これが報告書にそのまま引用されるのは問題がある。AIMは費用対効果の高い対策を選択してそれが実現するので3400円まで税率を下げてインセンティブ効果を下げても2%削減が実現するとしている。これは、用途を何でもいから温暖化対策と名前のついているものに回しさえすれば予定調和的に2%削減が実現するわけではなく、あくまでも極めて費用効果的な対策が実現する場合とのセットである。3400円はあくまで理想的な場合に過ぎないことを明示し、誤解を防ぐ必要がある。

残念ながらこれまでの政府の温暖化施策は事前に削減効果やコストを一切あるいはほとんど考慮せずに決まっている。炭素税の財源をAIMの示すような費用対効果の高い対策にあてるには、税法本文にその手続きを書き込むなど相当強力なしくみが必要である。3400円にあくまでこだわるならば、AIMの示した費用対効果の高い対策の一覧を示し、それを法的に担保する政策措置を実現する方策をセットで示す必要がある。

そうした対策の選択を強固にするしくみの実現可能性が乏しいならば、従来通りの分配が政府部内でなされると懸念せざるをえない。中央環境審議会の報告書20ページの表には多様な分野の多様な対策が並び、費用対効果で見れば疑問なものも多く、AIMの想定した3400円の根拠となった対策とはかけ離れている。従来型の予算措置がとられた場合、2%削減を実現する税率はインセンティブ効果のみの45000円に近づくことになる。税率の水準に関しては、より高い税率のオプションを更に検討しなければならない。

報告書の作成にあたり、こうした温暖化対策予算に分類されている予算の実態を踏まえた上で、従来のしくみで予算づけをした場合の税率はそれでは到底すまず、45000円に近い可能性もあることなどを示した上で、用途についての意見を聞くべきであった。税収使途に関し、「税収使途を他の税の減税に充てる」オプションを更に検討することが重要である。

「税収使途を他の税の減税に充てるオプション」を「45000円もの高税率のオプション」と結びつけ、税収を温暖化対策に使うしかないように示すことを早急にやめるべきである。欧州諸国のように、3400円より高く45000円より低い税率の炭素税を導入し（炭素税研究会の提案参照）、さらに、その他の政策と結びつけるポリシーミックスを検討する道筋もあるはずである。

(8) その他自由に本報告について御意見を記述してください。

[1]要旨

炭素税の導入・運用における市民参加と透明性の確保が必須である。

[2]意見[3]理由

政府の税金の集め方・使い方に対する市民の不信感は、根深い。新税をかける以上、課税および用途の公正さ・適切さ・効果が大きく問われる。公正・適切な炭素税（温暖化対策税）制度の構築・実現には、様々な意見をたたかわせた上で政策決定に至ることが重要であり、意思決定の中枢に市民が参画しその意思がしっかりと反映される仕組みとするよう強く求める。今後の意思決定は市民参加で透明性の高い方法で行わなければならない。特に、軽減・税収使途の議論を明確な基準もなしに閉ざされた場で行えば、それ以外の企業や国民の不信感を増幅するのは必至である。市民の納得が得られ、一連のプロセスが既存の税制・財政の改革の見本となるものとしなければならない。

以上