

気候変動政策・制度の 最新動向と提案（要約版）

東日本大震災復興の観点を踏まえた 気候変動政策・エネルギー政策の転換

環境税／エネルギー税、気候変動／エネルギー予算、復興税
気候変動ポリシーミックス、政策プロセスの透明化・民主化

3.11 東日本大震災で犠牲となられた方々のご冥福をお祈りするとともに、被害を受けられた皆様に心よりお見舞い申し上げます。

＊

振り返れば、関東大震災、第2次大戦、阪神淡路大震災、そして今回の大震災、どれをとってもその惨状は私たちの日常をはるかに超え、こうした悲劇を前に、そこに何を読みとっていくか、未来を引き継ぐ者として私たちは真摯に受けとめる努力が求められている。

20世紀から21世紀にかけ、世界・日本は歴史的転換・変貌をとげてきた。日本は、工業化・近代化に邁進し、ある意味での大繁栄を達成してきたが、光の部分だけでなく、公害や自然破壊を含め影の部分も内包してきた。人智を超えた自然災害も、その社会が有する体制等により被害の程度は左右される。現代社会は便利で豊かになった反面、社会経済システム的に脆弱性を抱え込んでしまっているかにみえる。

現代という時代状況をどのように受けとめ、今後どのような道を切り開いていったらいいのか、私たちは現在、時代の方角性を問い直す転換期的な位置に立っていると思われる。

＊

震災を機に、福島原発事故・火力発電所停止・電力供給不足問題が発生。政府は、エネルギー基本計画見直しを発表した。エネルギー・気候変動政策の再構築が迫られている。

日本の復興・発展には、震災被害への対応に加え、そもそも抱えていた課題の解決も不可欠である。しかし、震災の混乱に紛れ、推進すべき政策が推進されず、本来変更すべきであるはずの政策が継続・強化され、不合理な新規政策が実施に至る可能性もある。

そこで、本レポート発行により、震災後の変化も含め、政策・制度の最新動向を共有し、震災復興の観点も加味し、気候変動・エネルギー政策に関する提案を示すこととした。

持続可能で公正な気候変動政策および効果的なエネルギー政策・震災復興策の構築に向け、本レポートが多少なりとも導きの糧となりえる問題提起となることを願うものである。

NPO法人「環境・持続社会」研究センター（JACSES）

古沢広祐(代表理事)／足立治郎(事務局長)

※本レポートには、データ・資料を含む詳細版もあります。ご入用の方はご連絡下さい。

目 次

はじめに	P1
I. 環境税／エネルギー税、気候変動／エネルギー予算、復興税	P2
I-1. 最新動向	P2
I-2. 今後への提案	P4
II. 気候変動ポリシーミックス、政策プロセスの透明化・民主化	P6
II-1. 最新動向	P6
II-2. 今後への提案	P7
補論－将来展望	P8

I. 環境税／エネルギー税、気候変動／エネルギー予算、復興税

I-1. 最新動向

I-1-1. 震災復興財源・復興税に関する議論

政府は、東日本大震災からの復興財源確保のため、法人税減税の見送りやマニフェストで約束した高速道路無料化など目玉政策の見直し等を検討。増税も議論され、消費税や所得税などを引き上げ、増税分を復興のために発行する国債の償還財源に充てる案などが浮上している。また、電力・化石燃料といったエネルギーへの課税を強化し、復興財源とすることも提案されている。なお、オーストラリアでは、洪水被害からの復興に向け、今年1月、高額所得者の所得税を増税することが発表されている。

I-1-2. 環境税／エネルギー税、気候変動／エネルギー予算の動向

●現政権による環境税導入方針決定

民主党政権は、昨年12月、平成23年度税制改正大綱を閣議決定し、「地球温暖化対策のための税を平成23年度から導入する」とした。その方式は、石油石炭税に、「地球温暖化対策のための課税の特例」を設け、CO₂排出量に応じた税率を上乗せする、としている。

●石油石炭税を含む現行エネルギー税の全体像

石油石炭税は、石油・石炭・天然ガスに課されている、日本に現存するエネルギーに対する課税の一つである。現行エネルギー税には、その他に、自動車燃料諸税・電源開発促進税等がある。

●日本政府の環境税案の概要

政府環境税案では、2015年までにCO₂排出量1t当たり289円（原油・石油製品760円/kℓ、ガス状炭化水素<天然ガス等>780円/t、石炭670円/t）税率を引き上げる。2011年10月に引き上げる税率は前記税率の約3分の1で、2013年4月・2015年4月に段階的に引き上げるとする。

税収規模は、初年度（2011年度）に357億円、2015年度に2,405億円、増加する見込みである。税収用途は、エネルギー対策特別会計（以降、エネ特会）に繰り入れられ、気候変動対策に充てるとしている。

●2010年政府環境税案と欧州の環境税の比較

現政権の環境税案が実施されても、化石燃料に対する課税率は、欧州諸国と比較すると、まだかなり低いままであるケースが少なくない。環境税の税収を基本的に気候変動対策に充当する点も、欧州

諸国の環境税の制度設計とは異なる。

※欧州の環境税導入国は、環境税導入と同時に、税収中立型の税制改革を実施。環境税の税収は気候変動対策にも充当されるが、その割合は2割程度で、税収の大半を法人税や所得税の減税・社会保険料の減額に充当。こうした制度設計により、CO₂削減に努力する個人・企業ほど経済的恩恵を受ける仕組みを構築し、気候変動対策を強化しながら、経済・雇用活性化や低所得者対策をはかっている。

●2010年政府環境税案と2003年石油石炭税創設の類似点

政府の環境税案は、石油石炭税を増税する形で環境税を導入し、それを経産省と環境省が共管するエネ特会に組み込み、気候変動対策に充てるものである。2003年の石油石炭税創設の際、2003年・2005年・2007年と段階的に税率を上げ、増税による税収は、エネ特会の前身である石油特会の中で、経産省・環境省の気候変動対策に充てられることが決まった。2010年の政府環境税案は、2003年に石油石炭税が創設されてからのこれまでの路線の延長線上にある、と言える。

●2010年政府環境税案におけるエネ特会の精査の仕組み

昨年末、経産省は、環境税の税収が充当されるエネ特会エネルギー需給構造高度化対策について「無駄な事業や重複事業の排除」を掲げた。2012年度予算から、経産省・環境省の政務三役（大臣・副大臣・政務官）や有識者で構成される事業選定会議を新設。概算要求前に経産省と環境省の予算要求の重複がないか精査、エネルギー起源CO₂排出抑制対策について他省庁の応募も募り（各省枠の固定枠は設けない）、同会議で精査・選定するとした。

●2010年政府環境税案と欧州の炭素／エネルギー税との比較

欧州では、気候変動対処のための環境税（炭素税）導入と連動する形で電力・エネルギー課税を強化する、という「炭素／エネルギー税」に関する議論がなされてきた。

欧州委員会は、欧州全体での環境税導入を検討・提案してきたが、その際、炭素／エネルギー税としての導入を提案してきている。欧州の環境税導入国のいくつかは、実際に、化石燃料への環境税導入・強化とともに、原子力発電も含む電力への課税を強化しつつ、環境負荷が低いと考えられる再生可能エネルギーへの減免を行う税制改革を実施している。

一方日本では、こうした議論はこれまで政府レベルではほとんどなされてきていない。2010年の政府環境税案の策定過程でも、原子力の環境負荷・コストに関する議論や、炭素／エネルギー税の可能性に関する議論はほとんどなされなかった。

●日本の環境税政府案の今後

日本の環境税政府案が実現されるかどうかは、参議院で野党が多数を占める「ねじれ国会」の今、震災の影響もあり、先行きは予断を許さない。

●自動車燃料諸税改革の議論

現政権は、自動車燃料諸税の税率引下げの可能性を検討してきた。それに関し、日本の税率は多くのOECD諸国よりかなり低い（ガソリン税では、英・仏・独等より30円/ℓ以上低い）状況で、気候変動対策に逆行する、政府財源を圧迫する等と、反対の声も多い。こうした状況で、政府は平成23年度は自動車燃料諸税の税率水準を維持することを決定した。



I-2. 今後への提案

I-2-1. 復興財源・復興税のあり方

復興財源捻出に際し、日本の厳しい雇用・社会情勢を勘案すれば、低所得者の負担増は極力避け、オーストラリアのような高額所得者の増税措置をまず検討すべきである。

復興財源としてエネルギー課税強化を選択肢とする場合、政府の環境税案や現行エネルギー税との関係整理、それらの抱える課題解決を伴うものとするのが重要である。

I-2-2. 環境税の導入加速

環境税は、小口の排出者も含むCO₂排出者に漏れなく課すことができ、価格インセンティブ効果で、努力していない企業・個人も含め、排出削減を促すことができる。

環境税は、制度設計の工夫により、省エネ設備・機器等のマーケットを広げ、技術開発を促し、国際競争力強化・経済活性化・雇用拡大に大きな力となりえる。化石燃料輸入量を削減し、エネルギーセキュリティ向上にも貢献する。

政府は、大震災・不況を理由に、導入を先延ばしするのではなく、制度設計を練り上げ、早急に導入する必要がある。

I-2-3. 環境税の制度設計のあり方

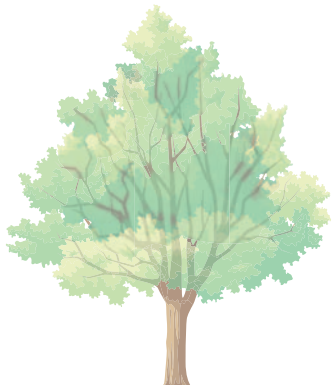
現政権の環境税導入方針決定は画期的であるが、制度の中身は、以下の通り、改善を要する。

- ①政府案は課税率が低い。価格インセンティブ効果発揮のため、税率強化が必要である。（ただし、低所得者層の過度な負担増や失業増加を避けるための制度設計の工夫が必要。）
- ②減免・還付措置は、公平性と効果の確保の観点から、極力避けるべきである。政府案の減免・還付措置に関し、その内容の精査および必要性に関するより詳細な説明が必要である。
- ③平均よりCO₂排出が少ない生活をしてきている人々（所得の少ない世帯が多い）がトータルで減税となり、金銭面でも報われるようにすることも重要であり、環境税の税収を社会保険料の減額等に充てる税収中立型の制度を推進すべきである。
- ④税収全ての気候変動対策への充当は、不公正なロビー活動、非効率な予算を増やすなどの懸念もある。気候変動予算精査の仕組み強化（詳細はI-2-5で記述）も必須である。

I-2-4. 炭素／エネルギー税検討も含む、石油石炭税・電源開発促進税の改革

福島原発事故に起因する巨額の賠償金を含むコストは、電力会社のみならず、政府が負担する可能性がある。政府が負担するコストは、最終的に納税者が負担することになる。福島原発事故・電力不足に対応するため、電力・エネルギー課税を強化する場合、電源開発促進税の単なる増税でなく、気候変動対処の必要性和原子力発電の様々な環境・社会コストを鑑みれば、化石燃料と原子力発電への課税を強化し、自然エネルギーには免税とする「炭素／エネルギー税」の導入を、真剣に検討すべきである。

また、電源開発促進税・石油石炭税といった既存のエネルギー税の課税・税収活用のあり方の徹底的な見直しが必要である。



I-2-5. 気候変動／エネルギー予算・エネ特会の抜本改革

昨年の事業仕分けでも、気候変動予算・エネ特会の課題、特に、03年の石油石炭税創設以降、エネ特会の中で増額されてきた気候変動予算に課題があるものが含まれてきたことが示された。環境税導入に際し、これまでの延長線上で増税し、税収をエネ特会に単に組み入れるだけでは、有権者の納得を得にくい。

経産省が示した事業選定会議新設等のエネ特会精査・選定の仕組みは、従来よりは予算精査の点で改善が見られるものの、抜本改革につながるかは疑問が大きい。環境税の税収を気候変動対策に充てるとしても、一般会計に入れ、各省庁が予算要求し十分な精査を経るのがあるべき姿と考える。環境税収をエネ特会に入れるなら、より踏み込んだ予算精査の仕組みを示す必要がある。予算構築の段階も含め第三者（経産省・環境省メンバーや両省の選定した有識者でない方）が客観的に精査・取捨選択する制度が必要である。

エネ特会の抜本的見直し、エネルギー予算の決定の仕方自体の再検討も必要である。補助金のあり方や地方と国の税源配分のあり方も、再検討の重要テーマとなる。特に、原発事故・火力発電所停止・計画停電実施は、分散型エネルギーの重要性を広く知らしめた。その推進には、地域の特色を生かす仕組みづくりが必要である。環境税・石油石炭税・電源開発促進税の税収を地方分に移していくことも検討すべきである。

I-2-6. 自動車燃料諸税改革

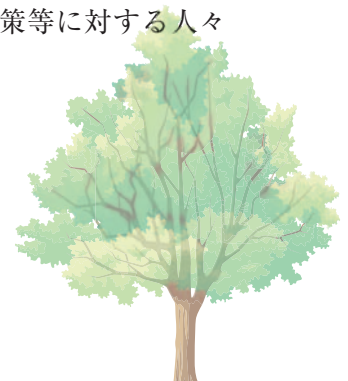
民主党政権は、今年、CO₂排出量増加を招くガソリン税・軽油引取税引き下げは回避したが、これは税率維持に過ぎず、今後は、公共交通機関が不備な地域や逆進性に十分配慮する制度設計としながら、税率を引き上げていくべきである。また、高速道路無料化は、公共交通機関への悪影響回避・CO₂排出増加を避ける観点からも、見送るべきである。なお、生活コスト引き下げや地域経済活性化のための生活者負担軽減を行う場合、自動車燃料諸税引き下げや高速道路無料化でなく、気候変動対策と矛盾のない形とすべきである。

I-2-7. その他税財政のグリーン化

税財政全体のグリーン化を急ぐべきである。その際には、「Bads課税 Goods減税」の理念を前面に打ち出し、社会全体に負の影響をもたらす環境負荷への課税強化（大気汚染などの環境負荷や社会的費用を加味した自動車燃料・保有・取得関連税改革やフロン税導入等）と、社会全体に正の影響をもたらす労働等への課税軽減（企業・個人の支払う社会保険料の減額等）を打ち出すことが重要である。

I-2-8. 税財政プロセスの改善

課税や税収活用のあり方は、省庁・政党にとって支持者に不適切な形で便宜を与える手段になり得、緊急を要する震災復興のための税財政措置であっても、透明なプロセスで議論を進める必要がある。今後の環境税の議論も、よりオープンな形で進められなければならない。原発事故によりエネルギー政策見直しが不可欠となっているが、エネルギー税制・エネ特会の決定プロセスにメスを入れることも必須である。震災後の混乱に乘じ、不適切な税財政措置やプロセスの温存・構築がなされることのないよう、税財政構築過程の透明化・民主化が欠かせない。震災後のエネルギー政策等に対する人々の意識の変化は、これまでのような政策プロセスを許容しないだろう。



Ⅱ．気候変動ポリシーミックス、政策プロセスの透明化・民主化

Ⅱ－１．最新動向

Ⅱ－１－１．日本の自主行動計画、排出量取引制度、気候変動ポリシーミックスの動向

●自主行動計画

日本では、事業者の気候変動対策として、自主行動計画が重視されてきた。各業界は、「CO₂排出量」「CO₂排出原単位」等から指標を選び、削減目標を自主的に設定する。日本政府は、目標達成状況等を定期的にフォローアップし、目標引き上げも促している。2009年末、日本経団連は、自主行動計画に続く計画として、2020年までのCO₂削減目標・計画・手段設定等を組み込んだ「低炭素社会実行計画」を発表。参加業種・企業は、世界最高水準の低炭素技術やエネルギー効率の維持・向上を社会に公約すること等を掲げた。

●排出量取引の国内統合市場の試行的実施

2008年、政府（当時は自民党政権）は「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」を開始。事業者は、目標達成のため、海外の排出枠に加え、他の国内事業者の排出枠（中小企業の排出削減への協力により発生したクレジットも含む）も活用可能となった。欧州の制度と異なり、企業が自主的に目標を設定、目標設定方法は総量目標だけでなく原単位目標を選択可能とした。また、自主行動計画の「業種」ごとの目標設定と異なり、基本的に「事業所・個別企業・企業グループ」ごとに目標値を設定することとした。

●現政権による国内排出量取引制度の検討

民主党政権は政権獲得後、政府が排出枠を設定するキャップ&トレード型国内排出量取引制度導入検討を開始。環境省・経産省はそれぞれ委員会を組織し、検討。それぞれ中間整理を行った。これらを踏まえ、政府は昨年末、導入見送り・検討継続を発表した。

●気候変動に対処するポリシーミックス

政府は、再生可能エネルギー全量固定価格買取制度の導入を進めるとしており、短期的には、この買取制度と環境税・自主行動計画が併存することが見込まれる。

英国は、政府と協定を結ぶ企業に環境税（気候変動税）の税率を80%軽減。協定目標が達成できない場合は、未達成分の排出枠を購入すれば目標を達成したとみなす制度を構築している。EU域内排出量取引制度開始後、EUの環境税導入国では、環境税と排出量取引制度が共存しており、それらの国では、排出量取引制度の対象となる業種に対し環境税が軽減されるケースが多い。ただし、EU各国では、少なくともEUエネルギー税指令により指定された最低税率が化石燃料・エネルギーに課されている。

Ⅱ－１－２．震災後のエネルギー・気候変動政策に関する議論

震災・福島原発事故・火力発電所停止・電力供給不足問題の発生を機に、様々な立場から提言が発表されている。地域分散型の自然エネルギーを中心とするエネルギー政策への転換を行う提案や、石炭や液化天然ガスなどの化石燃料による火力発電所の再稼動・増設の提案、原子力政策を抜本的に見直し省エネと再生可能エネルギーを軸とした低炭素社会への転換を行う提案などが出されている。

こうした中、政府は、エネルギー基本計画の見直しを行うことを発表した。



Ⅱ-2. 今後への提案

Ⅱ-2-1. 自主行動計画の改革

自主行動計画は、真剣に取り組んできた企業・業界については、一定の効果を発揮してきた。世界最高水準の目標を掲げ取り組もうという低炭素社会実行計画は、世界全体の取り組みをもリードする。ただし、単なる自主活動と捉えられやすく、国内外での理解が得にくい上、大した努力もしない企業が混在する懸念はぬぐえない。よって少なくとも短期的課題としては、自主行動計画をより公的な枠組みである事業者と政府との「協定」へと移行させ、その中身に対し政府が対外的な責任をもつ必要がある。

Ⅱ-2-2. 国内排出量取引制度の検討のあり方

国内排出量取引制度の検討にあたっては、「国内外の企業間の公平性確保」「過度のマネーゲーム・投機行動による問題発生の可能性」等の十分な検討が重要である。

Ⅱ-2-3. 気候変動対処のためのポリシーミックスの構築

本稿で提案してきた「環境税導入」と「自主行動計画の政府と事業者との協定化」の組み合わせ方として、「政府と協定を結ばない事業者への環境税率の強化」を提案する。さらに、製品等の効率規制強化も進める必要がある。

Ⅱ-2-4. その他エネルギー政策・制度に関する提案

エネルギー政策の見直しとして、まず、自然エネルギー・地域分散型エネルギーの推進、および、電力自由化・発送電分離の検討・適切な形での推進を提唱する。

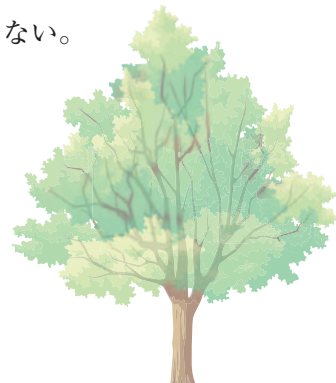
さらに、夏場の電力ピークを乗り越えるため、需用者の行動を呼び起こすべく、電力需給情報・逼迫状況(注意報・警戒レベル等)をリアルタイムで流すことを提唱したい。

Ⅱ-2-5. 気候変動・エネルギー政策構築過程の透明化・民主化

以上のような政策構築に際し、その内容を外部からチェックできる透明性や説明責任の確保が重要である。事業者・生活者の現場の視点だけでなく、小島嶼国や将来世代を含む環境被害の現場の視点やバックカスティング（長期目標を想定し今何をするか考える）の視点も十分汲み取ることのできる政策プロセス構築が問われている。

政策見直しにおいて、原発事故の徹底調査・情報開示はもちろん、原発のもつ様々なリスク・コストを徹底的に明確化する必要がある。原発のコスト計算に、政府の補助金や今回の福島原発事故に起因するコスト、様々な環境コストを組み入れ、オープンな形で計算し直す必要がある。第三者検証を経た信憑性あるデータをつまびらかにし、短期・中期・長期でいかなる政策をとるか、原子力発電の今後も含め、国民的議論を経て決定することが、原子力事故の被災者や、そのコストを負担する納税者・電力料金負担者に対する責務である。こうしたプロセスを経ずに、「原子力は安いから当分は必要」との喧伝をしないよう、政府は各方面に指導しなければならない。

持続可能で公正な気候変動政策・エネルギー政策の構築は、将来世代そして他国に対する責務でもある。政府は、これまでの政策の立案方法を再構築・透明化・民主化しなければならない。



補論－将来展望

震災と原発事故は、エネルギー大量消費・一極集中を前提にした社会・産業構造の見直しを組み込む政策形成、化石燃料と原子力発電中心のエネルギー政策見直しを求めている。

具体的には、第一次・第二次・第三次産業のバランスある産業構造の展望が必要である。すなわち、農林漁業をはじめとする第一次産業を社会の基礎に位置づけ、工芸的要素が活きる「ものづくり」を大切にされた第二次産業（工業等）の育成、精神的豊かさと人々の繋がり（コミュニケーションとコミュニティ）にも資するサービス経済（第三次産業：商業・サービス・情報・金融等）が、関連しあって豊かに花開く社会形成が求められている。

地域性を活かした国土のバランスある生活圏の形成、農山漁村が育んできた自然資源の有効活用の様々な可能性を探りつつ、持続可能な自然エネルギー利用拡大と地域資源循環システムを確立し、環境・国土・生活が保全されていく未来社会を展望していきたい。

「危機をチャンスに!」、多くの困難が私たちを押しつぶそうとしているかにみえる今こそ、この困難な危機的状況を逆手にとって、様々な可能性に挑戦する格好の機会としたい。

<JACSES発行物のご案内>

書籍 <JACSESウェブサイト (<http://www.jacses.org/>) から購入可能>

 「環境税－税財政改革と持続可能な福祉社会」 2004年 250ページ 定価：2,400円 著者：足立治郎 発行：築地書館	 「カーボン・マーケットとCDM」 2009年 261ページ 定価：2,400円 編集：JACSES 発行：築地書館	 「カーボン・レジームー地球温暖化と国際攻防」 2010年 107ページ 定価：1,200円 編集：JACSES 発行：オルタナ
--	---	---

メールマガジン <JACSESウェブサイトから登録可能（無料）>

「Climate Policy Express」 国際枠組み／制度、排出量取引／クレジット制度、環境税／炭素税等、気候変動政策／制度に関わる国内外の最新動向を、月1回配信	「JACSESメールマガジン」 イベントや新刊案内など、JACSESの活動の最新情報を、月1回程度発行
--	--

<賛助会員・サポーター募集>

JACSESウェブサイトからお申込み下さい。また、ご寄付も募集しています。ご支援宜しくお願い致します。

●賛助会員（年会費：1口10,000円） ご入会后1年間のJACSES主催イベント参加費無料、入会后1年間に発行されたJACSES出版物贈呈等	●サポーター（年会費：1口2,000円） ご入会后1年間のJACSES主催イベントの参加費が半額
--	---



NPO法人「環境・持続社会」研究センター（JACSES）

Japan Center for a Sustainable Environment and Society

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋2-3-2三信ビル401 URL：<http://www.jacses.org/>

電話：03-3556-7323 Fax：03-3556-7328 Email：jacses@jacses.org

発行責任者：足立治郎（JACSES事務局長）

本レポートの作成・発行には、「環境再生保全機構地球環境基金」「日立環境財団」の助成を受けています。