

CO₂排出削減を目的とした環境税をめぐる政策過程分析 ——制度選択・導入の阻害要因とその政治的含意を中心に——（1）

青 木 一 益
鈴 木 直 人

1. はじめに
 - (1) 問題関心と本稿の目的
 - (2) 調査手法
2. わが国環境税論議の特徴——海外導入事例との対比において
 - (1) 温暖化対策としての課税措置
 - (2) 低税率・特定財源という制度選択——何が問題視されているのか
3. 「環境省案」の策定経緯
 - (1) 「環境省案」作成まで
 - (2) 「環境省案」発表以降

（以下次号）

4. 考察——環境税をめぐる政策過程
 - (1) アクター間の相互作用
 - ①環境省
 - ②他の関係省庁
 - ③政府税調
 - ④自民党税調
 - ⑤政治家
 - ⑥経済界
 - ⑦環境 NPO/NGO
 - (2) 制度選択を帰結させる要因
 - ①行政の割拠性と政治の指導力不足
 - ②既存エネルギー税制の硬直性
 - (3) 導入先送りを帰結させる要因
 - ①環境政策による利益再分配の忌避
 - ②特定財源をめぐる族議員政治
5. 結論と今日の政治状況への含意——おわりに代えて

1. はじめに

- (1) 問題関心と本稿の目的

地球温暖化対策の推進を謳った京都議定書の発効（2005年2月16日）から2年近くが経

過し、わが国に課せられた温室効果ガスの排出削減義務の履行可能性に注目が集まっている。2012年までに1990年比マイナス6%⁽¹⁾の削減義務を負うわが国だが、その現状は依然として厳しく、主に研究者や環境NPO/NGOなどを中心に、二酸化炭素（以下、CO₂と記す）排出削減を目的とした環境税の導入が不可欠であるとの見解が示されている。

しかしながら、2006年12月現在、わが国の政策過程において、環境税が導入される機運を看取することはできない。そればかりか、環境省主導で策定された当該税制案の中身に対して、関係各方面から様々な批判が向けられる状況にある。そして、興味深いことに、課税負担により企業競争力が殺がれるとする産業界のみならず、導入賛成派の研究者や環境NPO/NGOからも、環境税本来の趣旨に基づく制度案が議論されていない、などとする苦言が呈されているのである⁽²⁾。

本稿は、環境税導入にまつわるこのような政策論議を念頭に、次の2つの問いに解答を用意するものである。

・なぜ、上記のような批判があるにもかかわらず、わが国の環境税は、現在環境省が提案している低税率・特定財源⁽³⁾としての制度設計が基本路線とされるのか。

・なぜ、温暖化対策上必要だとの一般的な理解があるにもかかわらず、当該税制は未だ導入に至らないのか。

以上のような課題設定の背後には、これら2つの政策 이슈——つまりは、環境税をめぐる「制度選択のあり方」と「制度導入の不可能性」——は相互に密接に関連し、それらを生ぜしめている要因に考察の光を当てることが、今日のわが国の政治および政策決定のあり方を理解するための有益な含意をもたらす、との筆者らの問題関心がある。

そこで、本稿では、環境税をめぐる政策過程の実際を分析の俎上にのせ、関係する各アクターの行動インセンティブや相互作用を明らかにすることを通じて、これら2つのイシューを通底する行政・政治的ダイナミクスやその帰結としての合意形成作用が如何なるものなのかを探究することとする。

(2) 調査手法

上記問題関心の下、筆者らは、分析に必要な知見を得るために、既刊の二次資料（新聞、業界紙、業界ジャーナル、専門・学術書など）から必要な情報を得るとともに、当該環境税案の策定過程の実際を知る関係各位へのヒアリング（対面による聞き取り調査）を実施した。

本調査でのヒアリング対象者の所属および人数は、以下に示す通りである。調査期間は、2003年7月から2006年11月にかけてであり、1回につき2～3時間のヒアリングを実施した。

(1) 正確には、2008年から2012年までの5年間の排出量の平均値が、1990年比でマイナス6%となる削減義務をわが国は負っている。

(2) 複数のNPO/NGOメンバーや専門家などで構成される「炭素税研究会」が、環境省の提案した環境税案に対してパブリックコメントの中で批判を行っている。「『温暖化対策税制の具体的な制度の案（報告）』に対する意見」2003年11月28日。

http://www.jacses.org/paco/carbon/carbontax_public_comment.pdf（2006年12月23日参照）

(3) 法的には一般財源の扱いだが、特定財源に極めて近い一般財源であり、以下本稿では、この意味での財源を「特定財源」と表記する。なお、第4章第3節の2項で、この概念の整理を行う。

- ・自由民主党議員 2名
- ・民主党関係者 1名
- ・環境省職員 3名
- ・財務省職員 1名
- ・元税制調査会委員 1名
- ・環境 NGO 関係者 1名
- ・学識経験者 2名

なお、調査への協力を得る際には、匿名においてヒアリングを実施する旨を明示して、関係各位への依頼を行った。これは、現在進行形の政策案件に当事者としてかかわる関係各位が、事実関係や自らの見解を脚色や忖度なく語るための必須の条件になる、と筆者らが考えたことによる。その反面、このような、匿名でのヒアリングから得た知見利用には、描写の客観性や真偽を事後的に検証することができないというデメリットがある点は、あらかじめ指摘されるべきであろう。ただし、この点を補正することを目途に、以下本論中に引用するヒアリングから得た知見は、すべて、調査対象者による正誤確認と修正作業とを経たものとなっている。また、当該引用文中に挿入した括弧内の語句や記述は、筆者らによる補足説明であるが、それらの正誤・是非についても、調査対象者による確認を経ることにより、発言の真意や意図が歪曲されないようにつとめた。

2. わが国環境税論議の特徴——海外導入事例との対比において

(1) 温暖化対策としての課税措置

環境税とは、広義には「環境に負荷を与える財・サービス全般を課税の対象にし、それらを抑制し環境保全に役立てようとする」⁽⁴⁾税と定義できる。しかし、本稿で分析の対象とするのは、「CO₂排出量の抑制を目標に、化石燃料が排出する炭素含有量に賦課する炭素税」⁽⁵⁾という狭義の定義に合致する環境税である。

こうした意味における環境税は、1990年にフィンランドで導入されたのを皮切りに、北欧諸国（スウェーデン、ノルウェー、デンマーク）やオランダに広がり、現在では欧州の数カ国（ドイツ、イタリア、イギリス、スイス）が採用するに至っている（表2-1参照）。

一方、2006年12月現在、わが国では、同種の税制の導入に至っていない。しかし、温室効果ガスの排出量を1990年比で6%削減する法的義務の遵守期限が2012年に迫る中、環境税導入の必要性を説く声は大きい⁽⁶⁾。しかも、わが国のCO₂排出量は、運輸・民生セクターを中心に今なお増加傾向にあり、2005年度の排出量は1990年比で8.1%上回っている。

(4) 石弘光『環境税とは何か』岩波新書、1999年、ii頁。

(5) 同上。

(6) 議定書の批准に主導的な役割を果たした環境省の他、「OECD 環境保全成果レビュー・対日審査報告書」2002年では、「環境に関連する諸税を温室効果ガスの削減その他の観点から、適切な場合には、検討し一層発展させること」と述べられている。「OECD 環境保全成果レビュー・対日審査報告書における『結論及び勧告』について」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配付資料、2002年4月4日。

表 2-1 諸外国の環境税の概要

国	導入年	税率（※1）	主な税収の用途	既存エネルギー税との調整
フィンランド	1990	5.33	所得税減税	あり
スウェーデン	1991	12.50	所得税減税	あり
ノルウェー	1991	11.83	一般財源	あり
デンマーク	1992	※2	社会保険料軽減、補助金	あり
オランダ	1992	1.55	一般財源	なし
ドイツ	1999	20.16	社会保険料軽減、補助金	あり
イタリア	1999	0.27	社会保険料等軽減、補助金	あり
イギリス	2001	※3	社会保険料軽減、補助金	あり
スイス	2006	※4	医療基金を通じて国民に還元	※4

出典：「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「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」参考資料，2004年8月）より作成

※1 税率は円／ガソリン1リットル

※2 既存エネルギー税が68.50という高率のため，ガソリンは環境税の課税対象外

※3 既存エネルギー税が96.18という高率のため，ガソリンは環境税の課税対象外

※4 ガソリンは当面非課税。2008年以降に制度の見直しが見込まれる予定

この状態から遵守に至るには，8.7%⁽⁷⁾ものCO₂排出削減が必要となる⁽⁸⁾こともあり，化石燃料の消費抑制を目的とした課税措置が不可欠と見る向きは多い。

同時に，1990年代以降，バブル崩壊後の長期不況に直面してきたわが国では，マクロ経済の改善が最優先される中，エネルギー消費量の削減につながる当該税制の導入による景気への悪影響を懸念する声も聞かれる。これに対して，環境省は，環境税導入がGDPに及ぼす影響について，年間0.01%（2008～12年の平均）の減少にとどまるとする⁽⁹⁾。しかし，課税対象となる産業界の多くは，すでに自主的な対策を通じて温暖化問題に対処しているとし，国際競争力維持の観点からも増税は認められないという姿勢を維持している。

(2) 低税率・特定財源という制度選択——何が問題視されているのか

このように，わが国では，賛成・反対双方の立場から，環境税をめぐる政策論議が闘わされている。そのような中，導入推進論者の環境省は，2003年8月，省内での審議をまと

(7) この他，京都メカニズムで1.6%，森林吸収源対策で3.8%を削減する。

(8) 「平成17年度の温室効果ガス排出量速報値について」環境省発表資料，2006年10月17日。

(9) 「環境省の環境税案による経済影響」中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会環境税の経済分析等に関する専門委員会配付資料，2005年11月24日。第3章第2節で紹介する2005年10月25日に公表された「環境税の具体案」の税率を前提にしている。

めた環境税案（以下、「環境省案」と記す）を発表した⁽¹⁰⁾。同案は、政府内外における議論のたたき台として位置付けられるものである。この「環境省案」の提示以降、今日に至るまで、税率等の詳細については紆余曲折がある⁽¹¹⁾ものの、当該税制に関する基本的な制度枠組は変わっていない。

「環境省案」の特徴は、比較的低率（当初案では、炭素 1 トンあたり 3,400 円、ガソリン 1 リットルあたり約 2 円）の税を新規に導入し、その税収（約 9,500 億円／年）を温暖化対策に充てる財源とする点にある⁽¹²⁾。これに比べ、上記表 2 - 1 に示すように、すでに環境税を導入している諸国では、税率については幅があるものの、税収が所得税減税や社会保険料の軽減に充てられる例が多い。このように、環境税を導入しながら、同時に他の税や保険料の減免を行うことで、全体としての国民負担を増加させないことを、税収中立と呼ぶ。

加えて、既存エネルギー税とは独立の環境税を想定している点も、「環境省案」の特徴として指摘できる。わが国のエネルギー税制全体を見ると、石油石炭税や揮発油税など、環境税と課税対象が重なる既存税が存在する（後掲の表 4 - 2 参照）。「環境省案」では、環境税の導入に際して、「既存税との調整については、温暖化対策税の細目が固まった段階で、改めて詳細に検討することが適当である」⁽¹³⁾としているものの、その後実際に提出された税制改正要望では、既存のエネルギー税制には手を付けず、新規税制の導入という案になっている。これは、表 2 - 1 に示す国の多くが、環境税導入の際、既存エネルギー税と何らかの調整を行っているのと対照的である。

環境省によると、「低税率で温暖化対策の特定財源とする案を推すのは、高率課税による経済への悪影響を避けつつ、温暖化対策の効果を上げるため」⁽¹⁴⁾であり、「大きな（高税率の）環境税もあり得るが、（それでは）より大きな負担が生じてしまう。そこまでやらなくても、CO₂を減らせるのであれば、そちらの方がよいから、低税率・特定財源になる」⁽¹⁵⁾とされる。しかし、このような税制の基本方針に対しては、まず、これほどの低税率では CO₂排出抑制効果が得られないとの批判がある⁽¹⁶⁾。実は、環境省は価格インセン

(10) 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「温暖化対策税制の具体的な制度の案」2003年 8 月。なお、環境省はこの時点では「温暖化対策税」という名称を用いていたが、現在は「環境税」としているので、本稿でも原則として「環境税」という名称を用いる。

(11) 当初炭素 1 トンあたり 3,400 円としていた税率が、2005 年度税制改正要望では 2,400 円とされたり、2006 年度税制改正要望ではガソリンが非課税とされたりした。

(12) 正確には、この数字は一つの試算として示されているのであるが、関係者の間では事実上の税率案として認識されている。

(13) 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「温暖化対策税制の具体的な制度の案」2003年 8 月、22 - 3 頁。

(14) 環境省職員へのヒアリング、2004 年 9 月 22 日。

(15) 環境省職員へのヒアリング、2006 年 10 月 30 日。ただし、同職員は、「日本のエネルギー価格は高率の炭素税を導入した諸外国と比べて決して高くはないと発言している。

(16) たとえば、最近の原油高によるガソリン価格の高騰が、消費抑制につながっていないとして、環境省が想定するガソリン 1 リットルあたり約 2 円という税率の実効性を疑問視する向きもある。山本一元「導入反対、温暖化対策予算の検証を」『日経エコロジー』2004 年 11 月、94 頁。その一方で、環境税の価格インセンティブ効果は短期的には小さいが、長期的には決して小さくないという指摘もある。佐和隆光「巨匠に学ぶ、マーシャル 環境問題への貢献」『日本経済新聞』2003 年 1 月 30 日。

タイプ効果を重視した案の検討も行っており、そこでの試算では「炭素1トンあたり45,000円（ガソリン1リットルあたり約30円）」という税率を設定すれば、京都議定書の目標を達成できるとしている⁽¹⁷⁾。無論、これだけの高税率は、マクロ経済へのマイナスの影響を考慮すれば、政策的に現実的な数字とはいえない。環境省は、そうであるからこそ、低率での課税を基本にしつつ、CO₂削減効果の高い技術開発などを喚起するために、税収の使途を温暖化対策に限定するとの基本方針を採用する、としている。

このような議論の運び方に対しては、高税率案は非現実的であるという印象を与えて、低税率・特定財源案へ誘導しようとする狙いがあるのではないか、そもそも炭素1トンあたり45,000円という高率の環境税を課している国はドイツ以外には⁽¹⁸⁾なく、3,400円から45,000円の間で複数の案が検討されていないのはなぜか、といった様々な批判が出ている⁽¹⁹⁾。また、高率の課税が経済全体や特定の産業に打撃を与えるのであれば、必要に応じて減税を実施すればよいとの提案もあるが⁽²⁰⁾、現在に至るまで、こういった税収中立案は検討されていない。

次に、税収を温暖化対策に用いた際の効果に疑問が持たれている。「環境省案」の根拠となった試算は、最も費用対効果の高い施策から順番に予算を付けていくという、理想的なケースを想定したものである。しかし、この点に関しては、他の多くの政策領域に見られるように、政府・官僚機構による税収配分が、そのような理想的な形で行われる保証はない、との懸念が寄せられている⁽²¹⁾。

さらには、既に存在する多額の温暖化対策予算との関係も問題となる。表2-2は、2006年度の地球温暖化対策関連予算の内訳を示したものである。この表からは、年1兆円弱の予算が、多様な温暖化対策に使われていることがわかる⁽²²⁾。「環境省案」では、約9,500億円／年の税収を見込んでおり、この額は現在の温暖化対策予算全体に匹敵する。しかし、これまでの温暖化対策予算の効果は十分に検証されていないため、当該予算の増加が温暖化対策の確実な進展につながるかどうかは不確かであり、その効果を適切に評価する新しい仕組みが必要であるとの意見も出されている⁽²³⁾。

(17) 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「温暖化対策税制の具体的な制度の案」2003年8月、19頁。

(18) そのドイツも、様々な減免措置を講じることで、極端な負担増を抑えている。「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「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」参考資料、2004年8月。

(19) 足立治郎『環境税』築地書館、2004年、202-4頁。

(20) 石弘光「税を検討する背景が熟していない」『日経エコロジー』2004年11月、93頁。

(21) 中央環境審議会委員佐和隆光氏のコメント。「立場を超えた環境税の検討が必要」『日経エコロジー』2004年11月、98頁。また、ある環境NGO関係者は、補助金として配るのなら、その内容を精査する必要があるが、その点が制度的に保証されていないことを批判している。同関係者へのヒアリング、2006年11月20日。なお、ある環境省職員は、こうした見方に対して、後述するエネ特会を使った排出権取引に対する補助金が一定の効果を上げていることに触れ、「補助金だから非効率だとは思わない」と反論している。同職員へのヒアリング、2006年10月30日。

(22) ただし、ある環境省職員は、「温暖化対策予算といっても鉄道整備なども含まれており、短期間に直接削減効果を出せる省エネ施設への補助等の額はごく一部にしか過ぎない」と、既存の温暖化対策予算の実効性に疑問を呈している。同職員からのコメント、2006年9月6日。

(23) 足立、前掲書、156-8頁。

表 2－2 2006年度の地球温暖化対策関連予算

京都議定書 6 %削減約束に直接の効果があるもの	4,537億円
省 CO ₂ 型の地域・都市構造や社会経済システムの形成	
産業部門の対策	
運輸部門の対策	
業務その他・家庭部門の対策	
エネルギー供給部門の対策	
エネルギー起源二酸化炭素以外の排出削減対策・施策	
森林吸収源対策（森林の整備を行うもの）	
京都メカニズムのクレジット取得事業	
横断的な施策等	
温室効果ガスの削減に中長期的に効果があるもの	1,209億円
対策技術の開発等	
対策技術の中長期的な普及，人材育成等	
その他結果として温室効果ガスの削減に視するもの	3,382億円
森林吸収源対策（森林の整備以外のもの）	
運輸部門の対策	
廃棄物の焼却等に伴う温室効果ガス排出の削減	
基盤的施策など	329億円
対策の評価・見直し	
排出量・吸収量の算定等	
気候変動に係る研究の推進，観測・監視体制の強化	
地球温暖化対策の国際的連携の確保，国際協力の推進	
合計	9,457億円

出典：「平成18年度京都議定書目標達成計画関連予算案について（お知らせ）」（環境省発表資料，2006年1月31日）より作成

3. 「環境省案」の策定経緯

前章で見たように，低税率・特定財源として制度設計された「環境省案」には，CO₂排出抑制効果や税収配分の適切性確保の観点から，種々の問題点が指摘されている。そこで，本章では，このような，一部論者から政策的合理性を欠くともいわれかねない「環境省案」

が、どのように策定・論議されたのかを理解するために、同案公表前後の経緯を時系列により記述する。

(1) 「環境省案」作成まで

表3-1に示すように、環境省（旧環境庁）は、1990年代の初めから環境税の検討を行ってきた。

表3-1 主な環境税検討機関の一覧

時期	名称	委員長等	報告書
1991年～ 1994年	環境税研究会	石弘光（一橋大学経済学部教授）	なし
1994年～ 1997年	環境に係わる税・課徴金等の経済的手法研究会	石弘光（同上）	なし
1998年～ 2000年	環境政策における経済的手法活用検討会	石弘光（一橋大学学長）	なし
2001年～ 2003年	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	飯野靖四（慶應義塾大 学経済学部教授）	「温暖化対策税制の具体的な 制度の案」（2003年8月）
2003年～	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	森嶋昭夫（財地球環境 戦略研究機関理事長）	「温暖化対策税制とこれに関 連する施策に関する論点につ いての取りまとめ」（2004年 12月）
2004年～	中央環境審議会 総合政策・地球環境合同部 会環境税の経済分析等に関 する専門委員会	神野直彦（東京大学大 学院経済学研究科教授）	「環境税の経済分析等につい て—これまでの審議の整理—」 （2005年8月）

出典：石前掲書 iv 頁および環境省ホームページ（<http://www.env.go.jp/council/16pol-ear/yoshi16.html>, 2006年12月23日参照）より作成。肩書きは当時のもの

本稿が分析対象とする「環境省案」は、中央環境審議会の総合政策・地球環境合同部会地球温暖化対策税制専門委員会（以下、専門委員会と記す）が、2003年8月に発表した「温暖化対策税制の具体的な制度の案」を指す。当該政策案は、「研究会」や「検討会」というアドホックな機関で行われてきたそれまでの論議の内容を、中央環境審議会という常設の審議会において集約したものとして位置付けることができる。

以下では、まず、2003年8月の「環境省案」策定までの経緯を概観する（表3-2参照）。

表 3-2 「環境省案」策定までの経緯

2003年	2月14日	鈴木俊一環境相（当時）が2005年度中にも「環境税を導入する方向で具体的検討を始める」と表明。→専門委員会で議論開始。
	3月～6月	専門委員会にWGを設置，環境税の具体案を集中審議。
	6月17日	政府税調が答申（「少子・高齢社会における税制のあり方」）の中で，環境税検討の必要性に言及。
	8月27日	専門委員会が「温暖化対策税制の具体的な制度の案」を発表。炭素1トンあたり3,400円（ガソリン1リットルあたり約2円，税込規模約9,500億円／年）で税収を全額温暖化対策に充てる案。
	8月末	環境省が2004年度税制改正要望を財務省に提出。「わが国の実情に合った温暖化対策税の具体的な制度の在り方を引き続き検討」という表現で，環境税の具体策には触れず。

2003年2月14日，鈴木俊一環境相（当時）が，閣議後の記者会見で，2005年度中にも「温暖化ガスの排出に課税する環境税を導入する方向で具体的検討を始める」と表明した⁽²⁴⁾。その後，上記専門委員会で環境税の議論が開始される。

2月25日の専門委員会では，飯野靖四委員長を座長とし，租税法の専門家らを中心とするワーキング・グループの設置を決め，環境税の具体的な素案を作成することを決めた。3月から6月にかけて，このワーキング・グループが集中審議を行い，「環境省案」の原案が練られていった。

税制の改正にあたっては，税制調査会（以下，政府税調と記す）の議論が重要である。6月17日，政府税調は「少子・高齢社会における税制のあり方」と題する答申を発表しており，その中で，環境税を検討する必要性を述べた上で，「税なのか課徴金なのか」，「一般財源か特定財源か」，「既存エネルギー税制との関係」といった点を検討課題としてあげている。

7月，専門委員会において，課税額を炭素1トンあたり3,400円（税込規模約9,500億円／年）とし，税収を全額温暖化対策に充てれば，京都議定書の目標を達成できるとの試算が提示され⁽²⁵⁾，低税率・特定財源という「環境省案」の骨格が固まってくる。

その後，環境税導入によって多大な影響を受ける者⁽²⁶⁾への負担軽減措置の検討などを盛り込み，8月27日に「環境省案」は正式に発表された。その際，飯野専門委員会委員長の名で，環境税の検討を国民に訴えるアピール文が添えられている。ここからは，環境省がこの案をもとに，本格的に国民的議論を喚起しようとしたことがうかがえる。

一般に国税の改正は，各省庁が案を練り，所管官庁である財務省に提出するという手順を踏む。この作業は予算編成と並行して進められ，各省庁から財務省への税制改正要望の提出は，例年8月末になる。この年，環境省は，具体策には言及していないものの，「我

(24) 『日本経済新聞』2003年2月14日。

(25) 『日本経済新聞』2003年7月26日。

(26) 鉄鋼・化学などエネルギー集約産業が典型例として想定される。

が国の実情に合った温暖化対策税の具体的な制度の在り方を引き続き検討」⁽²⁷⁾すべきという税制改正要望を提出している。「検討」という要望であるから、この段階ではまだ税制改正過程の俎上にはのっていない。

(2) 「環境省案」発表以降

「環境省案」の発表以降、環境税の導入で負担増を強いられる経済界を中心に、反対の意見表明が続出した。また、第1章第1節で紹介したように、環境税の導入自体には賛成している環境NPO/NGOも、「環境省案」の内容には不十分な点があるとして、批判や改善の提言を行っている⁽²⁸⁾。このことからわかるように、「環境省案」は、政府内外の議論を喚起した初の本格的な環境税案であり、2003年8月以降、環境税は環境省内の検討段階を超え、税制改正の論点として広く認識されるようになった。

以下では、「環境省案」公表後の進展をたどる（表3－3参照）。

表3－3 「環境省案」公表後の経緯

2003年	12月	小委員会で議論を再開。環境税の効果や経済への影響などについて検討。
2004年	8月27日	小委員会が「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」を発表。内容は前年の「環境省案」と大きく変わらず。
	8月末	環境省・農水省が共同で2005年度税制改正要望を財務省に提出。「地球温暖化対策を推進するため、環境税（仮称）の創設等、必要な税制上の措置を講ずること」と初めて環境税の導入を明確に要望。この段階では税率は決めていない。
	11月5日	環境省が「環境税の具体案」を財務省に提出。炭素1トンあたり2,400円（ガソリン1リットルあたり約1.5円、税込規模約4,900億円／年）とし、大部分を温暖化対策に充てる案。
	11月25日	自民党環境・農林合同部会が「環境税の具体案」を修正。税率を炭素1トンあたり3,000円に増額し、税収は全額を温暖化対策の特定財源とすることを決める。
	11月30日	自民党税調が環境税について「関係者が二日間徹夜で調整」（伊吹文明小委員長）するも、結論を出せず。
	12月15日	2005年度与党税制改正大綱が決定。環境税は「早急に検討」とし、次年度検討事項として先送り。
	12月22日	小委員会が「温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する論点についての取りまとめ」を発表。論点整理。環境省が決めた「環境税の具体案」には触れず。

⁽²⁷⁾ 「平成16年度環境省税制改正要望の概要」2003年8月。

⁽²⁸⁾ 前述の「炭素税研究会」が、「環境省案」に対する評価と独自の環境税案の提言を行っている。
<http://www.jacsos.org/paco/carbon/tansozeikenkyukai.htm>（2006年12月23日参照）

2003年12月、環境省は、中央環境審議会の総合政策・地球環境合同部会において、先の専門委員会に代わる施策総合企画小委員会（以下、小委員会と記す）を設置した。小委員会では、環境税の議論が再開され、課税効果や経済への影響を中心に検討が進められた。

2004年8月27日、小委員会は「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」を発表し、「温暖化対策税制は、（地球温暖化対策推進大綱に掲げられた対策への）有力な追加的施策であり、今後検討すべきもの」とした。環境税の効果については以前よりも詳細な試算が示されているものの、課税段階、税率、税収の使途については、前年の「環境省案」の記述と大きく変わるところはなく、そこでの議論は論点整理の域を出ていない。

8月末、環境省は、農林水産省（以下、農水省と記す）と共同で、2005年度税制改正要望を財務省に提出した。この時の環境・農水両省の要望は、「地球温暖化対策を推進するため、環境税（仮称）の創設等、必要な税制上の措置を講ずること」とし、初めて環境税の導入を明確に訴えた。この時点では税率は明記されていないが、前年の「検討」という表現が「導入」という踏み込んだ表現に変わり、税制改正過程における環境税の位置づけが一段ステップ・アップしたといえることができる。

11月5日になってようやく、環境省は「環境税の具体案」を財務省に提出した。ここで初めて、税率を炭素1トンあたり2,400円（税収は約4,900億円／年）に設定し、その大部分を温暖化対策に充てるとする、具体的な制度設計を行っている。前年の「環境省案」で提示された炭素1トンあたり3,400円（税収は約9,500億円／年）という税率からは大幅に減額されている⁽²⁹⁾。

そして、この頃から、政治の側でも動きが日立つようになった。11月25日、自由民主党（以下、自民党と記す）環境部会・農林部会は、環境省が提出した「環境税の具体案」を修正し、税率を炭素1トンあたり3,000円に増額した上で、税収を全額温暖化対策の特定財源とすることを決めている。

その後、自民党税制調査会（以下、自民党税調と記す）で「関係者が二日間徹夜で調整」⁽³⁰⁾したとされるものの、12月15日にまとめられた2005年度与党税制改正大綱では、「環境税については、必要に応じ、そのあるべき姿について早急に検討する」として、導入は見送られた。

翌2005年、「環境省案」の低税率化はさらに進んだ。2006年度税制改正の過程で環境省は、当面の間ガソリンや軽油などを非課税とする環境税案を提示、税の減免措置を拡大した結果、税収規模は3,700億円／年程度と大幅に減った。しかし、結局のところ、2006年度与党税制改正大綱においても、「環境税については、08年から京都議定書の第一約束期間が始まることを踏まえ、さまざまな政策的手法全体の中での位置づけ、課税の効果、国

(29) なお、この「環境税の具体案」は、小委員会の直接の審議・承認を経ずに、環境省が独自に作成・提出したものである。産業界からの出席者も含まれる小委員会では、税率まで踏み込んだ議論ができなかったためと考えられるが、審議会を通さない意思決定のあり方に対しては、産業界側の一部委員から「何のための審議会なのか」といった批判が出ている。「自民党環境税攻防戦」『エネルギーフォーラム』2005年1月、56-58頁。その後12月22日、小委員会は「温暖化対策税制とこれに関連する施策に関する論点についての取りまとめ」を発表したが、これは論点整理にとどまるもので具体策を固めるには至らず、「環境税の具体案」で示された税率案にも触れられていない。

(30) 伊吹文明小委員長の言葉、『朝日新聞』2004年12月16日。

民経済や産業の国際競争力に与える影響，既存の税制との関係などに考慮を払いながら，総合的に検討する」とされ，その結論は先送りされ続けている。

（以下，次号に続く）

—Abstract—

Analyses on the Policy Making Processes of a Carbon Tax in Japan
——Political Implication of Institutional Difficulties in the Design and Introduction——

In this article, we explore the institutional dynamics of policy-making processes of carbon tax in Japan. Based on the findings gathered from our interviews with relevant actors (e.g., governmental officials from the Ministry of the Environment and others, LDP and JDP politicians and party staffs, and members of advisory committee and environmental NGO), we shed lights on two of the policy issues as follows: 1) Despite skepticism of its effectiveness, why have discussions on carbon tax constantly led to a plan to set low tax rate and to spend all the revenue for implementing CO₂ reduction measures which includes subsidies for regulated businesses? 2) Although many advocate the necessity of introducing the carbon tax especially in light of achieving compliance with the Kyoto Protocol, why has the plan been postponed ever since it was first proposed in 2003? As for the first issue, we find that bureaucratic sectionalism, lack of political leadership, and the rigidity of the existing energy taxation system inevitably force the actors to come up with the above-mentioned plan as the only alternative that can be put on today's political agendas. As for the second issue, we find that because of the low tax rate and uncertain redistributive impacts, political rents that can be drawn from the use of the revenue are not yet attractive enough for the regulated businesses and their representatives from LDP to fall in with such plan. The implication of these analyses is that (despite the fact that recent scholarly works claim that relevant decision-making styles in Japan have changed to a new top-down model that can break through institutional deadlocks hindering development of much needed policies) old politics and conventional policy processes still continue except for matters in which the prime minister has strong political incentives.