

温暖化対策税の導入（2012年）¹

話し手 川上 尚貴 氏 ・ 鈴木 正規 氏 ・ 中井 徳太郎 氏

◆ IPCC 第4次評価報告書とエコポイント事業

——地球温暖化対策税の導入に至るまでのことを振り返ってください。

○鈴木 私が環境省に来る少し前、2007年が地球環境問題の1つのエポックで、IPCC第4次評価報告書が2月、4月、5月と順次出されていきました。地球の平均気温が100年で0.74度ぐらいい上がっているとか、原因が人為的なものに起因する可能性がかなり高いなど、前回の報告よりも一段と踏み込んだ内容になっていました。影響については、気温の上昇が1.5度から2.5度を超えると、大変大きな生態系のダメージがあるということ、その上で、緩和策が出てくるんですけども、そのメニューとして、環境税とか排出権取引とか、再生可能エネルギーの導入についてのFITとか、いろいろ出てきたと記憶していて、地球温暖化問題と、その解決方法についての科学的な情報が具体的に示された年でした。

折しも、2007年の半ばにサブプライムローン問題が出てきて、2008年にリーマンブラザーズが破綻するという事で、世界的に金融恐慌的な大問題が起きて、日本も経済が非常に悪くなりました。

私が環境省に来たのが、その2008年の夏なんですけども、いろいろ議論している中で、グリーンニューディール、当時オバマ大統領が提唱されたことを日本でもやって、経済対策と温暖化対策を同時解決するような案を模索すべきじゃないかというので、若い人にも集まってもらって、いろいろ議論しました。

竹本明生さん、大森恵子さんらの職員が担当で、当時の西尾哲茂次官が、御本人は長年温めてきた案だと言っておられましたけど、エコポイント、要するに環境性能のいい家電の普及を図るためにポイントをつけて、広く薄く助成する制度を作ってほしいというリクエストがありました。じゃあ考えてみようかという話になったんですけど、環境省だけで言ってもなかなか通らない、経産省を巻き込むしかないかという話になって、経産省の当時の機械情報産業局長だった近藤賢二局長のところに行って、こういうアイデアがあるんだけど、補正予算のタマとして一緒にやらないかと持ち掛けたんですね。

当時の近藤局長は即答せずにちょっと考えさせてくれという話だったんですけども、後で聞

¹ このインタビューは、2021年3月11日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

いたら、当時の望月晴文次官に相談に行ったらいいんですね。環境省がこんなこと言ってるんですがどうでしょうかといったら、実は当時、経産省では、エコカー補助金とか、うなるほど補助金の要求を出しているの、さすがに補助金というわけにもいかんなあと。できるかどうか分らんけど、ポイント制度というのは面白いから、乗って見たらどうやというふうに望月さんに言われたというので、経産省と環境省、共同でエコポイント制度を担ごうという話になっていきました。

財務省にも説明に行ったんですけど、結局のところ総務省の地デジ対策で地デジのテレビをエコポイントの対象に入れてくれたら認めてもいいみたいな話になりました。もともと我々は、CO2の排出量の多いエアコンとか冷蔵庫を中心に考えていたんですけど、テレビもいいかという話になって、省エネ機能の高いテレビとエアコンと冷蔵庫を対象として制度を作ったわけです。

温暖化対策としては、エコカー補助金の方が金額的には大きかったような気がしますが、3,000億円ぐらいのエコポイント事業を、環境省と経産省と総務省の合同要求という形で、西尾さんの言葉を借りると、長年夢だった、「CO2削減を普及させるためのしっかりした政策と予算」を実現できた初めての例でした。IPCCの報告から始まったいろいろな動きの中で、1つの施策として経済対策としてグリーンニューディールの走りみたいなのができたということが言えたのだと思うんです。



鈴木 正規 氏

その後、私は自然環境局に行って、生物多様性条約 COP10 というのがあったものですから、1年半ぐらいは温暖化対策に直接関わらなかったのですが、2011年度税制改正で地球温暖化対策税が検討課題になっていました。当時は民主党政権で、環境に熱心な方が多かったものから、産業界の反対はものすごくあったと聞いてますけども、検討課題としては残って、2012年度にまた議論しようとなって年が明けた1月に地球環境局長になりました。

環境省は党税調なり政府税調の扱いがあんまり慣れていない。もちろん頼みに行くんだけど、経産省が非常に手厚い布陣をもともと持っているんで、結果としてはそこがかなり効いたんじゃないかなと思います。

いずれにせよ、地球温暖化対策税の細かいスキームとか、段階的にやる、仕上りのところには僕はあんまり何も言わなかった。入れることが先決だから、味方をつけないといけなだろうと言ったという記憶があります。

◆ 2010 年度税制改正～2011 年度税制改正

○川上 当時の手帳を3冊持ってきまして、昨日、おととい辺り、少し振り返りました。

当時の、私が見聞きしたことで少しまとめて申し上げますと、まず、総合環境政策局の総務課長を2年やらせていただきました。その直前、財務省主税局税制第二課長ということで、間接税の担当をやっていたんですが、当時の税の世界の状況で言いますと、道路特定財源のひもつきが廃止をされて、財務省的には、消費税は当面上げられないと。それからガソリン税については、もともと道路特定財源として、税率の根拠があったわけですけど、それがなくなる中で何か新しい根拠が必要であると。私自身、税制第二課長のとき、自動車重量税でエコカー減税をやったのは初めてで、非常に世の中の風当たりが強くそれをどう守るかという中で、経産省もエコカーを推進したいという気持ちは同じで、経産省が協力をしてエコカー減税ができたという、そういう背景がありました。

私は2009年の夏に環境省に来て、9月16日に鳩山内閣が発足をして政権交代になった。民主党政権は、ガソリン税の暫定税率は廃止をする、他方で、地球温暖化対策税については導入を検討するというのをマニフェストに書かれていたんですね。当時民主党は、例えばたばこ税を増税して健康に悪いたばこは禁止しましょうみたいな、税を政策のツールとして使うという発想があって、そういうことがマニフェストに書かれていました。財務省も消費税は当面上げられないし、ガソリン税を守る新たな援軍が必要だということがありました。

世の中の流れの中でも、CO2対策を本気でやるなら財源が必要という状況でした。当時の環境省の体制としては、総合環境政策局が環境税をやり、排出量取引は地球環境局が担当だった。小林光次官が、もともと炭素税を御持論でやっておられて、南川秀樹さんが官房長、総合環境政策局は白石順一局長、三好信俊審議官でした。正田寛さんが経済課長だったですかね。地球環境局は、当時、寺田達志さんが局長で鎌形浩史さんが総務課長だったと思います。小さな所帯ですが、そういう方々が、何でも、とにかく毎日いろいろなことを相談しながらやりました。

そういう中でトータルな議論をいろいろしていく中で、経産省も排出量取引よりは税の方がましという感じは多分あったんだろうと思います。

それから、私が来て新たな要素で加えさせていただいたのは、地球温暖化対策税の要望のときに、ガソリン税も一緒に要望したんですね。ガソリン税だって下げちゃったら環境に悪い。財務省も何かつかえ棒が欲しいということだったんですけども、ポンチ絵で今のガソリン税もグリーンに塗って、ガソリン税もちゃんと今の税率水準を維持してください。そうしないと環境に悪いですよ。併せて今の化石燃料になべてかかるような、地球温暖化対策税のようなものを作ってください。こういう要望をしたのが、1つのみそだったと思います。

結果として、財務省もある程度応援をしてくれましたし、それから経産省とも年末には一応妥協ができて、2011年度に向けて検討するという、そういう合意ができたということでした。

当時小沢鋭仁さんが環境大臣で非常に頑張っていたいただいたと思っていまして、経済産業大臣

が直嶋正行さんですね。年末に、2011年度実施に向けて成案を得るべく更に検討を進めるとい
うのが最後に合意できたんですけど、実は一時揺り戻しがあってですね、この2011年度実施に向
けてというのを、直嶋大臣から、他の施策との整合性を図りつつ、早期に、という修正案が来
ただけども、小沢大臣が、最後に直嶋経産大臣との間で一生懸命頑張っていたら、そう
いう道筋ができたということがありました。その道筋ができたことによって、民主党政権の中
で、これはちゃんとやらなきゃいけないとなったと思います。

それから当時、民主党政権の下で事業仕分け
がありました。(50年史に載せる)思い出の品
はあまりないんですけど、今日のネクタイは、
事業仕分けのときにしていた当時下ろした
てのネクタイです。ちょうど朝の一発目の事業
仕分けが環境省の施策だったのですが、直後に
国会の関係でその日の事業仕分けが止まって
しまいましたので、そのとき半日にわたって、
NHKの毎時の全国ニュースのトップで、私が
このネクタイで汗をかいて懸命に説明してい



川上 尚貴 氏

る姿が繰り返し放送されることになりました。そんなこともあって、エネ特のいろいろな施策
を事業仕分けで議論をされて、そのときは経産省と一緒にあって共闘体制でエネ特の事業を守
ったというところがありました。

当時のエネ庁の総合政策課長が、1年目が、エネ庁長官で辞めた高橋泰三さん、それからそ
の後、特許庁長官で辞めた小宮義則さんで、企業行動課長が今のエネ庁長官の保坂伸さん、そ
ういう方々と立場の違いはあっても連携しながら、あるいは共闘しながらやれたかなという感
じがします。

鈴木さんがアジェンダを環境省から投げかけて、財務省と経産省をできるだけ仲間につける
ような、そういう工夫をさせていただいたと思うんですけども、最後は制度設計になると、環
境省は税調に慣れていないし、なかなか難しい。最後の個別の業界についての非課税とか軽減
措置は、経産省と財務省で詰めて、2010年の秋には、民主党の温暖化対策税小委員会とい
うのができて、ここで温暖化対策は何か形にしなきゃいかんというのがあるって、10月から11月
にかけてかなり精力的に議論されて、環境省、経産省、財務省も小委に呼ばれて、それぞれ一省
庁としてプレゼンをしました。

最終的に税率がどうしてこうなったかとか、我々は関わっていないんですけども、その小
委員会の提言として案が出てきて、それが当時の政府の案になりました。

◆ 2012 年度税制改正

○中井 私が2011年4月に環境省に来て、川上さんから引き継いで、当時、除染を始めたり、原子力安全・保安院を原子力規制庁にするとかですね、大きな政策マターにもいろいろ関わっていたんですけども、そういう中で、この地球温暖化対策税というのがあるよと言われて、通すの大変だからあと頼むと言われて、そこからですよ。



中井 徳太郎 氏

その年の夏まではまず規制庁をどうするかみたいな議論があって、環境省の外局として規制庁を作り、かつ、そのために内閣官房に準備室立ち上げて動かしていくので、環境本省と協力しようという話が、8月、9月ぐらいまで結構大変だったんです。

国会が与野党でねじれる中で、2011年度税制改正では新規ダマは出せないという話になっていた。だから、時限のものだけをぎりぎり通してもらって、2011年度に掲げられた新規要望としての地球温暖化対策税はほかの主要な新規ものと同時に全部サスペンドされている状況であったところ、2011年の秋に、それらがどうなるのかという本格議論が始まるんですよ。民主党、自民党、公明党の税調幹部で、2012年度税制改正というより、まず2011年度の積み残しを何とかしないとイケないという相談事が秋ぐらいに動いた過程で、この地球温暖化対策税を突っ込まないとイケないという状況で、これをお願いしますと言いに行くのをまずゲリラ的に始めました。秋口に、自民党にお願いに行ったら、中井君、こんなもの通るわけないだろうって、開口一番言われました。そういう意味で、当時野党である自民党、公明党にどうやって理解してもらおうかが重要だと思ったのです。

経団連が賛成していない中で、いろいろな議員に根回しに行くと、温対税は絶対反対というのがセットになってアポが入って、経団連の幹部が部屋の外に並んでいて、次は反対ですというプレゼンをするという構図が最後の最後まで続くんですけども、民主党、自民党、公明党三者で協議しながらも、いつまでも温対税の話は進まないという状況がありました。

私としては、公明党政調の事務局に何とか賛成に持っていかせませんかみたいなことをずっと相談しながらやりました。公明党の先生で理解してくれる人はいたのですが、当初、党としては基本的に負担に反対だったので、この税金が入れば小学校の屋根に太陽光が入ります、税収を使う方でお金がちゃんと行きますからと説明し、最終的に公明党は賛成してくれました。それが大きかった。

次に自民党には、地元は欲してるということを理解してもらったり、今やらなければ、もう10年遅れてでないと税の話、環境税の話はできません、しかもこれが税収で使えますよということを説明しました。自民党の税調は、当時の税調会長が最後を仕切ってくれました。

あともう1つ、この税は森林にお金が行かないなら環境税じゃないんだと言って反対する議員がいらっしやった。この対応は経産省がやりました。いや、これは石油石炭税の増税なんで、これは環境税じゃないですよと言って、ああ環境税じゃないっていう整理なんだとなりました。ただその議員はよく理解されていて、真の環境税はやるんだよな、それならこれは通してやるからなって言ってくれたようです。それは森林環境税ということになるんですけど、そっちに汗かけよなっていうことだと思いました。

◆ 地球温暖化対策税の理想的な形

——今の温対税である、石油石炭税の特例ではなくて、ほかの税制の形は当時考えられていたのでしょうか。

○川上 理想形がどうだということと関わってくるんですけど、当時で言うと、三好さんが一番環境省プロパーの思いを代表されておられました。本当は石油石炭税の特例じゃなくて、名前も環境税っぽい名前になって、環境基本法か何かでちゃんと位置づけをして、課税目的があって、という本格的な環境税を作りたいというのは、思いとしてはもちろんあったんですね。

ただ、それを直ちにやるのは現実性がないという実態があって、割と早い段階で、現実性があるものにしたいということじゃなかったかと思います。

○鈴木 CO₂にかけるということさえあればいいという感じだったですね。石油石炭税というのは、もともとは、第一次オイルショックの後の石油の備蓄とか、石油の開発とか、そういうのに使うお金とかですね、石炭については、炭鉱を閉山していくときの対策に使うというための目的財源で作った税なので、その後、エネルギー特会とかいろいろやっていますが、そこにひっつけたというのは課税の考え方が全然違うので、変と言えば変なんですけども、発想はもう全然違って、特例ではあるんだけど、CO₂にかける、排出量に応じてかけるというのが確保されたので、少なくとも実は取れているんじゃないかなとは思っています。

○川上 やっぱり特定財源にするということについても、環境省プロパー的に言うと、純粹形じゃないという思いもどこかにあったと思うんですね。だから、本当は一般財源にして、筋論としては、もっぱら価格効果を狙うというのが1つあったんですが、これは両論もちろんあって、税収をCO₂対策に使うことによって、歳出面でも効果があって、ダブルに効くと。だから比較的低い税率でも両方の効果があっていいんだという、もちろんそっちの議論を押ししたんですけど、長年環境税の議論をされてきた環境省プロパーの中ではそういう特定財源にするというところに、やや純粹形じゃないと言われる方もありましたね。そこは、経産省を味方にし、財務省を味方にしていた中で、これが現実的だろうという判断だと思います。

○鈴木 これは個人的な意見ですけど、もちろん石油石炭税も、石油特会とか石炭特会があった時代にも、省エネとかそういう目的はあるのですが、従来のものは、技術開発まではするんですけど、本当にエネルギー消費が減ることに歳出を使うということについては、非常に消極的だったんですね。それは1つは、技術開発まではするけれども、その先はもう民間の仕事だという財政の理論もあるんだと思いますけど、もう1つは、やっぱりエネルギー業界がバックにいますので、本当にエネルギーの需要が減るようなことはしない、あるいはできないというのがあったんじゃないかなというのが私の勘繰りなんです。

しかし、東日本大震災（後の供給面の課題）があって、あるいは温暖化みたいな話があって、初めて省エネの普及というか、本当にエネルギー消費を減らすことについて予算がつくという時代が来た。エコポイントとかは、そういうことだと思うんです。それまでは、エネルギー特会は省エネについてもすごい金を使ってるんですが、技術開発だけなので、例えばLEDなんかの開発も、NEDO でやってるんですけど、普及は一切しなかった。そのため、ずっと眠ってたんですね。それを僅かな環境省の一般会計の予算で電球型蛍光灯を作って、それが起爆剤になってLEDの普及につながった。

実はこの税が通った後、今度は予算の問題になったときに、経産省も、さすがに一緒にやった制度なので、全部自分が使うとは言わなかったんですけど、需要に応じて配分しようじゃないかという話がありました。需要はもともと向こうの施策分野の方が圧倒的に大きく、それはほとんど全部自分に使わせろみたいな話になるので、主計局も間に入ったりもして大変だったんですけども、原則は折半になった。

もちろん、東日本大震災があって、経産省の行動パターンも変わってきてはいるんだとは思いますが、やっぱり環境省というのは、エネルギー消費やCO₂を減らすということについて、純粋に考えられる省庁なんですけど、経産省、特にエネルギー特会を所管しているエネ庁は、エネルギー産業の育成というのも1つの役割になっているので、彼らだけにやらせていると、CO₂が減らないという面があります。環境省みたいに純粋にCO₂を減らすという発想でやるところがあるからこそ、経産省も露骨にエネルギー業界のためだけのことはしないということになるので、最初の段階のこの温暖化対策税というのは特会でよかったんじゃないかと個人的には思います。

というのは、環境省は何をやろうとしても、施策を裏づける財源がないので、グリーンニューディールをやろうといったときにも、なかなか施策が作れなかった思いがあって、エコポイントのときは補正予算という形では取れましたけども、實際上、恒常的にやれるようになったのは、この特会予算が使用できるようになってからじゃないかなと思うので、本当の意味で、政策官庁、政策を実行する官庁が変わっていくためには、ある程度の財源がないといけない。最低限の予算がないと、何かやるにしても、言ってるだけという話になるので、ある程度の財源が持てたというのは、環境省の性格を変えるのには役立ったと、私は思っています。

○中井 使い道は本当にもめたんです。私の思い出だと、まず最初るとき（2012年度）、半年の執行で、確か450億円ぐらいだと思うんですね。経産省的に言うと、石油石炭税で5,000億円の本体があって、これにちょっと乗るといような比例感で言ってきました。鈴木さんは、当時汗かいたのどっちだと思ってるんだ、そんなこと言うんだったら10対0で全部こっちだ



インタビュー風景

みたいな言い方もして、最後は主計局のさばきが入って真ん中になったんだけど、初年度のところは通るか通らないかってぎりぎり分からないような見通しでした。当時は樋水洋主計官で、1兆円の復興予算を作ってくれた立役者なんですけど、特会の半年の税収の200億円が来るとか来ないとか、本当に不透明だったんで、中井さん、入らないんでしょう、むしろ入らない方が予算やりやすいみたいな、それぐらいのニュアンス出してたんですよ、まずね。

ところが現実はその予算が入ることになったので、配分の話になって、温対税としての特会のお金はつくんだけど、根っこの一般会計が切られるとか。その後、私は神田真人主計官と相当戦って戻すということをやりましたし、確か主計局次長の中原広さんのところに鈴木さんが行って、次長裁定みたいな形にしてもらったということもありました。

◆ カーボンプライシングの設計に向けて

——現在、環境省ではカーボンプライシングの検討をしています。検討に当たってのメッセージをいただけますか。

○鈴木 私からは、次官を辞めるときに、どこかでしゃべったような気がするんだけど、ちゃんと違う形の温暖化対策税を検討しておいた方がいいと。具体的には、例えば2050年に向けて、温対税の税率をずーっと引き上げていく。2年に1回でもいいし、毎年でもいいんですけど、上げ幅は小さくてもいいんだけど、ずっと上げていって、2050年にはここまでになるという、民間の投資行動を変革するような形で示すのがいいんじゃないかと。だから今やるのなら、とにかく長い時間軸で石油なり石炭なりの価格の将来予想がつくような形でやった方がいいと、財源を取りに行くんじゃなくて、そういうふうなのがいいんじゃないかと申し上げました。また、タイミングは法人税を下げなきゃいかんというときぐらいがいいのではないかなと、将来法人税を下げざるを得なくなったときの代替財源でいいんじゃないかと、そのときは申し上げたと思います。

そのためには、炭素国境調整措置とか、いろいろなことをちゃんと措置しないとイケないん

で、よく勉強しないといけない。というのは、産業界は必ずこういうことについては反対するので、産業界にとってどうしても反対せざるを得ないようなところは何かというのを見極めて、そこについての措置を考えておく方がいいんじゃないかとも思います。今ならコロナ対策でもいいんですけどね。

○川上 今の鈴木さんの 2050 年に向けて、長いスパンで打ち出していくというのは私も同感でして、要するに歳入効果と歳出効果と、中長期的なアナウンスメント効果というのが大事で、2050 年に向けてこうなっていくんだよという絵をバンと打ち出してもいいと思うんですね、そういうのを出すことによって、民間の投資行動に組み入れてもらうというのは非常に大事だと思います。

それから、環境基本法に位置づけて、課税目的を書いてみたり、本格的な炭素税みたいなことは環境省プロパーの方の 1 つの理想像だと思うんですけど、法律関係の税制の専門家の感じで言うと、この手の、いわゆるピグー税という外部不経済に対して税としてコストをかけて、マーケットを通じて抑制していくという、この手の税は、税体系論だと割と異端という面があって、だんだん課税対象が減っちゃうわけですね。

最後は課税対象自体がなくなっちゃうかもしれないと。そういうものに税をかけるという議論は経済学者は非常に好むんですけど、税制をやっている先生方って非常にそういうのに抵抗感があって、そこをどう打破するのかというのは温暖化対策税のときもあって、石油石炭税の特例を超えて、環境基本法にちゃんと位置づけて課税目的から書いて税を作るのは難しかったのです。今後もそう簡単ではないというところはあるかと思います。

それから個人的に関心持っているのは炭素国境調整措置ですね。国外に取られちゃうんなら、国内でかけた方がいいよね、国内で税収として使った方が得だよね、という議論はあると思うので、炭素国境調整措置の中で、各事業者が自分の製品の CO2 とか、自分の仕入れにどれだけ CO2 が入っているというのを把握できるような仕組みを作るのは、この税と並行しての議論かと思います。

○中井 新たなカーボンプライシングというものが正当に議論される世の中の地合い、これを巻き起こすってできるのかなとか思っているうちに、気候危機だと言われるほど状況が悪化して、世界中で動きが出てきました。ESG という金融の流れができて、手法としてカーボンプライシングというのが真っ当に、サステイナブルな方に移行するというのが成長だという流れができてきました。この半年、1 年で、そういうことが議論できる状況になってきたので、それをうまく捉えて政策を進めたいと思っています。

○川上 1 点だけ補足させていただくと、ガソリン税のときの議論もそうだったと思うんですけど、逆進性ということと同時に、地方で車をいっぱい使っている人が一番負担が多いみたいなこともあるので、東京だけの議論じゃなくて、地方にちゃんと恩恵が行くよということをしっ

かりアピールできるような仕組みをよく配慮されたいんじゃないかなと思います。

— 了 —

話し手 川上 尚貴 氏 東日本旅客鉄道株式会社 顧問、辻・本郷税理士法人 特別顧問 など

1983年 大蔵省入省、2008年 財務省主税局税制第二課長（間接税担当）、2009年 環境省総合環境政策局総務課長、2011年 広島国税局長、2014年 関東信越国税局長、2015年 内閣府地方創生推進事務局次長兼内閣審議官、2017年 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補兼内閣審議官、2018年 国税庁税務大学校長、2019年 退官。

鈴木 正規 氏 イオンフィナンシャルサービス株式会社 取締役会長、AFS コーポレーション株式会社 取締役、株式会社イオン銀行 取締役会長

1978年 大蔵省入省、2011年 環境省地球環境局長、2012年 大臣官房長、2014年 環境事務次官、2015年 退官。

中井 徳太郎 氏 環境事務次官

1985年 大蔵省入省、2016年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2017年 総合環境政策統括官、2020年 環境事務次官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）