



# グリーン・リカバリーのためのグリーン予算編成と租税政策ツール

2020年10月9日

---

世界が新型コロナウイルスのパンデミックによる社会・経済的混乱から回復するには、各国が政策において共同歩調を取る必要がある。各国は復興のための複合的政策を検討しており、環境目標に向けてグリーン政策を優先的に選択して、低炭素化に向けた構造変化を加速するだけでなく、将来のショックに対する社会の危機対応能力(resilience)を高め、将来のリスクを低減する機会がある。本稿では主に、各国がグリーンリカバリーを支える複合的刺激策を実行するためのグリーン予算編成および租税政策ツールの実用的な利用方法、ならびに刺激策と脱炭素化目標を整合させる上で相互に関連する税制と支出措置双方の役割に焦点を当てる。

---



## 主な結論

- 各国政府は新型コロナウイルスのパンデミック対策として、発生当初のロックダウン（都市封鎖）の段階で、その影響を緩和するための即時の緊急対応として前例のない財政措置を実施した。経済活動が大きく停滞したパンデミック初期段階では、企業や家計に対し緊急に流動性を提供する必要性が重視されたことから、強力かつ必要な支出が行われた。ロックダウン措置が緩和され企業活動が再開されてからは、経済の先行きが非常に不透明・不確実であるため、政府の施策の焦点は徐々に支払い能力に関わるリスクの緩和と経済支援に移行している。現在の施策には、パンデミック後の復興段階における景気刺激策の必要性も見込まれている。
- この大規模な財政施策は、各国を持続可能かつ社会・経済的な復興軌道に乗せることを目的とした重要な複合的的刺激策として継続されることになるだろう。実際、脆弱な経済下では、財政措置で復興を強化することができる。とはいうものの、ロックダウン終了のタイミングについては業界によっても国によっても異なる可能性があり、また業界ごとに打撃の程度も異なることから、復興段階での刺激策は慎重にタイミングを計り対象を絞る必要がある。
- 「グリーン」な復興策は、各国政府が低炭素化に向けた構造改革を加速する機会である。脱炭素化を目標に据えた復興策を策定することで、復興を強化し、以前よりもさらに持続可能な成長軌道に乗せることができる。復興の取り組みを環境に配慮したものにするすることで、将来のショックに対する社会の危機対応能力を高め、気候変動に関わるものを含め将来のリスクが低減される。さらに、復興期のグリーン目標を掲げた財政支出は、強力な財政乗数や高い雇用創出の効果により、経済的に正当化することもできる。長期的にみると、グリーンリカバリーの複合政策は、費用対効果の高い手法や投資により、パンデミック関連の臨時支出に必要な資金の調達にも役立てられる。一方、長期的な脱炭素化目標を考慮しない復興政策では、社会や企業に対して、低炭素の未来への移行を遅らせ、企業と社会双方の移行コストを増大させる消費・投資行動を選択するよう仕向ける恐れがある。
- グリーン予算編成は、グリーンリカバリーを目指す複合政策の実施を促進する。各国政府はグリーン予算編成というツールを活用することで、様々な予算措置が環境目標に与える影響を評価し、低炭素の復興を支援する投資を優先し、環境目標に対する複合的な刺激策の影響評価に関する報告に役立てることができる。各国政府はこのように、変革を促す投資に公共資源を投入して、気候や環境に関する包括的目標の達成に貢献することができる。
- 租税政策が適切に策定されることで、環境に配慮した景気刺激策が強化され、従来型の刺激策を脱炭素化目標に整合させることができる。特に、炭素価格付け(carbon pricing)は、投資と消費において低炭素の選択を奨励するもので、復興を成功させるための重要なツールである。炭素排出が低価格のまま続けば、環境に配慮した景気刺激策で脱炭素化を進めることの実効性が大幅に損なわれる。景気刺激策が脱炭素化を目的とせず減税や一般的な投資税制の優遇措置といったこれまでと同じ手段で実施される場合でも、炭素価格付けは、炭素集約型資産のコストを引き上げ、環境に配慮しない刺激策に起因する投資と消費を低炭素の代替品の選択に導くことになる。また炭素価格は税収を増加させるため、公財政の回復にも有益である。
- 国民の福祉、環境保護、気候や将来のショックに対する危機対応能力の観点から長期的に恩恵をもたらす支出と租税政策を十分に検討し選択することで、国民の評価を高めることができる。国民が危機対応能力を強化する必要性を認識したことで、環境分野への支出増を求める声も高まっている。また、公的支出が公平に負担されるよう、税制の累進性を高める圧力になることもある。非常事態は、広範な税制改革の好機である。それによって、より広汎な幸福(well-being)の追求に見合う、政治的・社会的に受け入れられる複合的改革の採用に支持が得られる。



出典：(OECD, 2020[1]) (OECD, 2020[2]) (OECD, 2020[3]) (OECD, 2020[4]) (The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, 2020[5]) (Hepburn et al., 2020[3]) (OECD, 2019[4])

## はじめに

各国政府は現在の新型コロナウイルス危機を重要な意味を持つ機会として捉えることにより、経済・社会の構造的弱点に対処し、より良い復興(build back better)に役立つよう、各種対策や復興の取り組みを実施することができる。事業活動の迅速な回復に重点を置いた従来型の復興政策は、環境に有害な恐れがある。注目すべきは、これまでの復興政策におけるエネルギー向け政策支援の約 50%は、依然として炭素集約型の化石燃料に向けられている(Boone, 2020[5])。一方、「グリーン」リカバリーの複合政策では、復興期の財政支出を気候と環境に関わる目標と整合させることに重点が置かれる。各国政府は、このような復興期の複合政策を好機と捉え、経済を危機に対応でき、近代的かつ自然保護と低炭素に貢献し、資源効率と競争力を備えたものに転換する新たな成長戦略を開発することができる。

グリーンリカバリーは、気候変動を阻止するために必要な大幅な排出削減を推進できるうえ、経済的にも強い正当性も持ちうる。第一に、今回の経済再建の場合、強力な財政乗数と雇用創出を伴う(Hepburn et al., 2020[3])。また低炭素の未来への移行を加速できれば、企業と社会双方の移行コストを削減し、気候変動関連リスクなど将来のリスクが軽減される。復興政策だけが低炭素経済への変革を実現するメカニズムではない。しかし、復興のための複合政策をこれらのリスク軽減に向けた好機として活用する方が、リスクの緩和と適応のためさらに高額な支出を後日負担するより、良い選択肢になる。

グリーンリカバリーのための複合政策の正当性は非常に大きいですが、それを策定し実際に実施することは必ずしも容易ではない。本稿の第一部では、各国政府がグリーンリカバリーの複合政策を策定・実施するためにグリーン予算編成ツールをどのように利用できるかについて、簡潔かつ具体的に提案する。グリーン予算編成ツールは、各国が環境目標の達成を支援する刺激策を特定するとともに、その優先順位を決めるのに活用することができる。各国政府はこのツールを活用し、雇用や経済需要を創出する複合的な刺激策をまとめるだけでなく、気候や環境目標を包括的かつより迅速に進めることができる。本稿の第二部は、租税政策が投資と消費の選択を強力に誘導する役割を果たすことから、復興期もそれ以降も、適切に策定された租税政策ツールが復興政策をどのように補完し、脱炭素化を可能にする強力な環境を創出するかを考察する。特に炭素価格とそれに関連する政策手段について、税優遇措置を脱炭素化目標と整合させるとともに、刺激策によって低炭素経済に確実に移行させる上で果たす役割に注目する。

## グリーン予算編成はどのようにグリーンリカバリーに活用できるか

政府予算の決定は、経済再建を実現する鍵を握っている。グリーン予算編成は、環境と気候に関する目標の達成を支援する予算において、政策策定ツールを活用する方法を提供する。OECDのグリーン予算編成の枠組み(Green Budgeting Framework)は、包括的なグリーン予算編成のアプローチに欠かせない要素である、戦略と財政の計画立案、実証の構築と政策調整のための予算編成ツール、説明責任および透明性、予算権限を付与されたガバナンスの枠組みなどを定めている(OECD, 2020[6])。

本節では、グリーンリカバリーを下支えするためのグリーン予算編成ツールの活用方法について考察する。各国の状況によっては、すでに構成要素の一部が存在している国もあるかもしれないが、データ、方法論、制度設計などが欠落している場合もある。本節では、発展の程度にかかわらず、複合的的刺激策に合わせて開発、実施することができる平易かつ普遍的に適用可能なグリーン予算編成ツールを各国に提供することを狙いとしている。具体的には、次のツールが中心となる：グリーン優先事項とそれを支える予算上の選択肢の特定に役立つツール；様々な予算措置がグリーン目標に与える影響を評価するた





めのツール；低炭素の復興を支援する投資の優先順位付けに役立つツール；グリーン目標達成に有効な刺激策パッケージの報告ツール。

### 環境優先事項とそれを支える予算上の選択肢の特定に役立つツール

このツールは、強力な戦略的枠組みにより、各国の環境目標の概要を説明するとともに、その目標達成を支える適切なグリーン投資の特定に有効である。「グリーン」戦略的枠組みとは、政府の政策にとっての明確な気候・環境目標を含む、適切な戦略、政策、計画のことである。これまでの経験によると、現実的な費用見積もりや運用の枠組みなど、予算配分を導くには十分具体的な戦略的枠組みが必要である (World Bank, Forthcoming[7])。このように戦略的枠組みは、気候・環境分野における政府の戦略的優先事項に直接資源を割り当てるのに役立つよう活用することができる。また明確に定義された戦略的枠組みは、現在より漠然とした状況であっても適切な予算項目を導き出すこともできる。例えば、石炭火力発電所に代わるガスタービン複合サイクル発電所は、現状と比べれば気候に対してプラスに働く (climate positive) とみなされるかもしれないが、天然ガスは依然として地球温暖化に寄与しているため、気候に対してマイナスに働く (climate negative) とも考えられる。また、EU の持続可能性分類法 (EU Sustainable Taxonomy) (EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, 2020[34]) は、「欧州連合域内排出権取引制度 (EU Emissions Trading Scheme, ETS)」または EU 共同研究センター (EU Joint Research Centre, JRC) が開発した「利用可能な最良の技術 (Best Available Techniques, BAT)」の枠組みの中で設定されたベンチマークと併せて、低炭素技術を特定する有用な指針となる。各予算措置が長期的な気候政策とどの程度整合性があるかを把握すれば、より長期的な環境に配慮するとともに包摂性がかかげる目標の達成に役立つ復興のための複合政策策定の一助となる。例えばフィンランドでは、持続可能な発展のための長期国家戦略に沿って予算措置の枠組みが決まるが、その戦略では、フィンランドがカーボンニュートラルで資源を有効利用し、また非差別的で平等かつ高度なスキルを持つ国でいることが重視されている。

またグリーン予算のタグ付け設定などのツールは、各国政府が各予算項目と戦略的枠組みで定められた環境目標との整合性を明らかにするのに有効である。予算管理システムで予算に関する政策が分野横断的な目標に与える影響を確認するのが難しい場合でも、グリーン予算のタグ付けを行えば、歳入・歳出の個々の分野が環境目標に有効か有害かを明らかにすることができる。タグ付け情報により有用な実証基盤が構築されれば政府が予算措置と環境目標との整合性を高めるのに役立ち、さらに、予算に関する政府の政策の透明性を向上させることができる。タグ付けは、復興の取り組みの中で、予算配分の決定や年度調整に関する情報をもたらすと同時に他の予算プロセスにもつながり、例えば歳出見直しでは、気候と環境の影響との関連で歳出の効率性・有効性の検討が行われる。コラム 1 では、フランスのグリーン予算のタグ付けを活用した環境に配慮した復興政策の策定事例を紹介している。

#### コラム 1. グリーン予算のタグ付けはフランスの環境に配慮した復興政策の策定をどのように支援したか

フランスは最近、OECD Paris Collaborative on Green Budgeting への参加をきっかけにグリーン予算のタグ付けに着手し、包括的なアプローチを開発した。それには、6 つの環境目標（気候変動への適応、気候変動の緩和、生物多様性と持続可能な土地利用、循環経済とリスク回避、水資源管理、汚染対策）に対する正または負の影響に応じた予算ラインの分類が含まれている。このアプローチは、ある環境領域から別の環境領域に及ぶと想定される正の効果または負の効果を評価するのに有効である。この分析は、フランスの 2021 年度予算の一環として初めて発表された。

フランスは、2020 年 9 月に発表された同国の復興計画の策定に、グリーン予算タグ付けの新アプローチを活用することができた。フランス政府は、1 千億ユーロ規模の「復興計画 (Plan de Relance)」において、その 30% をグリーン対策に充当するという目標を設定した。グリーン予算のタグ付けは、当初予算の歳出計画に対し実行された。これにより政府は環境に配慮した社会への移行に 300 億



ユーロを充てるという目標を達成するため、有効な支出措置を特定できた。また、同国の環境・気候目標に反する有害な支出措置も特定できた。全体的にみて、グリーン予算のタグ付による情報は復興計画の最終構成の意思決定に効率的に活用され、復興計画を政府の環境目標に適合させることができた。

出典：筆者

### 様々な予算措置が環境目標に与える影響を評価するためのツール

影響評価などのツールは、個々の政策とプログラムが環境に与える影響について情報を提供し、予算の決定に有効な情報をもたらす。プロジェクト案や政策案に関して事前に行われる影響評価は、政策の実施前の予算決定に有効な情報をもたらすことができる。また政策やプロジェクトの事後評価も、特定の政策の継続や調整に関する決定に有効な情報をもたらす。例えば、戦略的環境評価に関する EU 指令(EU directive on Strategic Environmental Assessment, SEA)では、環境に重大な影響を及ぼす可能性のある計画やプログラムの政策提案について評価を行うよう求めている。

OECD と欧州委員会が実施したグリーン予算編成調査結果の速報によると、最新の新型コロナ救済のための緊急措置にグリーン視点の統合することができたのは OECD 加盟国中わずか 3 分の 1 の国々であった (OECD/EC, Forthcoming[9])。5 カ国 (オーストリア、カナダ、デンマーク、トルコ、英国) が、個別の対応策を実施する前に、環境または気候に関する影響評価を行っていると報告する一方で、コロンビア、フランス、ニュージーランドは、復興のための複合政策全体について事前あるいは気候に関する影響評価を行っていると報告した。OECD 加盟国の半数以上が、今後予定されている経済の復興策の策定にあたり策定から実施までの時間を延ばすことで、その復興政策に環境保全の視点を統合するための具体的行動を計画している。実際、OECD 加盟国中 12 カ国 (オーストリア、カナダ、デンマーク、ギリシャ、アイルランド、ラトビア、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、トルコ、英国) では、今後予定されている復興政策について個別対策の環境または気候に関する事前評価を実施する予定がすでにある。さらに、5 カ国 (コロンビア、デンマーク、ラトビア、ポルトガル、スペイン) は、復興のための複合政策全体の環境または気候に関する影響評価を事前に実施する予定である (OECD/EC, Forthcoming[12])。

影響評価による情報が予算案と共に提供されれば、景気刺激策の策定に有効な情報となり、環境目標にプラスの影響を与えることができる。環境または気候に関する事前の影響評価が強力な枠組みや伝統としてすでに存在する場合、通常は同じタイプの評価から取り掛かる方が実施しやすい。影響評価はジェンダー予算の編成に関しても有用なツールであることが分かった。カナダやアイスランドなどの国々においては、コロナ対策がジェンダー平等に与える影響について判断する有用な材料となっている (コラム 2 参照)。

### コラム 2. アイスランドとカナダにおける新型コロナ対策の計画立案へのジェンダー影響評価の活用

#### アイスランド

アイスランドでは新型コロナ対策の一環として、担当省が財務省の要請を受け、想定される雇用創出数とそれが性別にかかわらず与える影響からプロジェクトの影響を評価した。多くの場合、影響評価の既存の枠組みはジェンダー予算の編成に適切な分析情報を提供する役に立った。初期評価では、社会的対策および労働市場における取り組みはジェンダー平等にプラスの効果となるか現状維持にとどまると見込まれることが判明した一方で、投資プログラムの評価では、創出される雇用のほとんどが男性になることが示された。これらの取り組みに基づき、アイスランドは次期予算で投資プログラム



第2段階の一環として、投資のジェンダー効果を改善するため、プロジェクトの構成を調整する予定である。

#### カナダ

カナダは、新型コロナ対策がジェンダーの平等、所得配分、世代間平等にどのような影響を与えるかを把握するため、既存のジェンダー分析プラス(GBA+)システムを活用した。カナダ政府は初期の分析から、新型コロナ経済対策計画は広くジェンダーバランスが取れており、その直接的な評価結果の77%のうち、9%が男性に有利である一方、14%が女性に有利であることが分かった。さらにカナダは、対応策が主要な指標（児童手当、ジェンダーに基づく暴力、教育など）に与える影響を示すため、「ジェンダー評価の枠組み(Gender Results Framework)」を活用した。

出典：(Iceland Ministry of Finance and Economic Affairs, 2020[8]) (Finance Canada, 2020[9])

環境監査は、政策実施後の影響評価に加え、環境目標の達成に取り組んでいる政策やプログラムの成果、プロセス、進捗状況の事後審査を行うための有益なツールである。各国の最高会計検査機関(Supreme Audit Institutions, SAIs)は、政府のプログラムや政府・業界のレベルを超えた複雑な問題とリスクについて洞察を得るため、業績監査を活用することが多くなっている。国によっては、業績監査の中で環境に対する考察を行っている。新型コロナの復興策に関して現在進行中の、また将来行われる監査によって、復興策が気候と環境目標に与える影響を明らかにするとともに、これらの目標に向けた実績を向上させるため今後の復興のための複合政策に関する一連の検討を行うことができる。欧州連合と英国の例はコラム3を参照されたい。

### コラム 3. EUと英国における環境監査

#### 欧州連合(EU)

2016年、欧州会計検査院(European Court of Auditors, ECA)は、その予算のうち20%以上を気候関連の施策に充てるというEU目標についての特別報告書を公表した。同報告書は、著しい進展があったことを強調しつつ、20%の目標を達成する上で具体的な方法論や制度上のリスクを特定している。

#### 英国

英国会計検査院(National Audit Office)は、歳出見直しの中で持続可能性審査に着手した。これにより、単独府省計画(Single Departmental Plans, SDP)における環境問題の範囲の妥当性や、議会に対し環境目標に関する最善の説明責任を果たすためのSDPの有効な活用方法など、持続可能性の側面により細かく対応するため、歳出見直しプロセスに対する一連の改革の検討が提案された。

出典：(ECA, 2016[10]) (NAO, 2016[11])

### 低炭素の復興を支援する投資の優先順位付けに役立つツール

OECD加盟国の多くは、「グリーン」経済の復興政策に有効な対策を後押しすることに関して、環境保護の条件をつけている。それは、政府が環境と気候に関する目標の達成を支援する投資に優先順位を付ける方法の1つである。例えば、スロバキア政府は、支援措置が環境に重大な害を及ぼしてはならないと述べており、またイタリア政府は、低排出ガス車の購入に対して、今後の支援措置の一環として5千万ユーロを追加で充当する予定である(OECD/EC, Forthcoming[9])。さらに、2021~27年にわたり1兆ユーロ以上が予算化されるEU新型コロナ復興基金(European Coronavirus Recovery Fund)では、特に環境プロジェクトに対し30%が充当される。気候に関する支出として特に明記されていない対策の部分で





さえも、2050年までにカーボンニュートラルを達成するというEUの目標に支障がないようにしなければならない。条件付けが実施されている場合は、適用の有無にかかわらず、各措置に対する明確な基準があることが重要である。例えば、EUの持続可能性分類法(EU Sustainable Taxonomy) (EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, 2020[34])は、「欧州連合域内排出権取引制度(EU Emissions Trading Scheme, ETS)」またはEU共同研究センター(EU Joint Research Centre, JRC)が開発した「利用可能な最良の技術(Best Available Techniques, BAT)」の枠組みの中で設定されたベンチマークと併せて、国によっては、低炭素技術を特定する有用な指針となる。

歳出見直しも、支出の優先順位を付けるためのツールとして有効である。歳出見直しは、効率性と効果を考慮しながら予算プログラムが国の環境と気候に関する目標に及ぼす影響を検討する場合、低炭素の復興を支援する投資の優先順位付けをするのに有効なツールにもなり得る。復興プロセスの次の段階として、投資の優先順位付けに役立てるため歳出見直しを活用している国は多い。歳出見直しは、予算の決定内容を政府の中期目標と足並みを揃えるようにする戦略的な機会を提供している。歳出見直しには、環境目標の達成を支援する投資の優先順位付けに役立てるために、効率性と有効性を考慮しつつ環境面の検討を含めることがある。なおこの歳出見直しは、狭い範囲から（政府支出全体の0～5%が対象）から広範囲（同5～20%）、包括的範囲（同20～100%）に至るまで、いずれの範囲にも対応している。どのような方法で実施されたかは、英国が過去の事例を示している（コラム4参照）<sup>1</sup>。

#### コラム 4. 英国における歳出見直しへの環境配慮の組み込み

2015年における英国の歳出見直しは、英国財務省が環境目標の達成に向けて調整されたアプローチを奨励する重要な機会であった。歳出見直しの設計では、OECD加盟国の多くとは対照的に、新たな支出提案の可能性も検討するため、政府内の各省が環境上のリスク、影響、義務に関する情報を入札の一部に含めるように、その情報の範囲を各省に提示した。英国財務省は、各省の入札が炭素目標に与える影響の概要を提出するよう求めることで各省に適切な対策を促し、その入札を評価しつつ気候変動、エネルギー、燃料不足、大気の状態に関する法制化を検討するよう各省に助言した。その結果、英国財務省は、省によっては環境目標に関する支出案件の取り組み方法を改善し、以前の歳出見直しに比べて見直しのメリットをより細かく定量化できたと報告している。同省は、歳出見直しが環境目標に与える影響を暫定的に分析するというアプローチを前進させた。この分析は歳出見直しの期間中に実施されたことから、政府全体で取り組む入札が環境目標を達成する上で政府の能力にどの程度重要な影響を及ぼすかについて評価を行うことができた。

出典：(NAO, 2016[13])

歳出見直しを活用するもう一つの方法は、気候または環境関連支出に的を絞った見直しを実施することである。これにより、国の環境目標を達成する上で環境関連支出の財源が効果的かつ効率的に活用されるようになる。OECDの教訓によると、これらの見直しは特定の機関（アイルランドの事例）あるいは分野横断的な課題（コラム5のオランダの事例）に的を絞って行うことができる。

#### コラム 5. オランダにおける環境に的を絞った歳出見直し

<sup>1</sup> 公共投資の評価におけるシャドーカーボンプライスの活用は、低炭素の復興を支援する投資の優先付けを行うもう一つの方法である。フランスと英国のシャドーカーボンプライスに対するアプローチについては、コラム11で詳細に論じる。



オランダは 2019 年、同国の大気に関する歳出見直しを行った。この歳出見直しには、様々な事業体が関与しており、大気質の向上を目的とした措置の効率性のみならず、同国の大気質を向上するための政府諸機関の役割と協力状況についても調査が行われた。

出典： (Ministry of Finance, Netherlands, 2019[14])

迅速な復興のための複合政策のみならず、中長期的な予算の枠組みに環境保護の視点を統合することで、各国が財政の持続可能性に配慮しながら環境の優先事項を組み込むことができるようになるだろう。各国政府には、財政規則や財政管理全般の監督責任により、新しい優先事項のための資金配分の条件として、既存および将来の公共資源が効率的に活用され、最大の効果を生むよう取り組むことが義務付けられている。そのため、予算の決定には様々な政策目標間のトレードオフと相乗効果の管理に役立つように十分な議論が行われる必要がある。環境に対する配慮を複数年の予算の枠組み（中期支出枠組みなど）に組み込めば、環境への配慮と複数年の財政パラメータの考慮が並行して、公的支出を国の優先事項に調和させることで支出の有効性を向上させることができる。さらに、もっと長期的な財政評価に環境リスクを統合すれば、政府が潜在的な環境リスクと公的部門による予算成案化の機会を特定し、可能であれば定量化することに役立つだろう。コラム 6 では、英国とドイツの事例から得られる教訓について論じている。

## コラム 6. 環境への配慮を財政の長期持続可能性分析に組み込む

### 英国

英予算責任局 (Office for Budget Responsibility, OBR) は、2019 年に初めて、経済に対する気候関連リスクと気候関連の財政リスクの特性に関する検討を、財政リスク報告書に盛り込んだ。これは本来は定性的評価であるが、OBR はイングランド銀行と協力して、金融安定ストレステストのシナリオをいかに財政リスク分析に適合できるかを確認する予定である。さらに、議会予算局および独立財政機関 OECD ネットワーク (OECD Network of Parliamentary Budget Offices and Independent Fiscal Institutions) と、金融システムグリーン化のための OECD ネットワーク (OECD Network for Greening the Financial System) との協力強化も見込まれている。

### ドイツ

財務省が委託した 2009 年の調査では、社会経済と気候変動に関する様々なシナリオを用いて、気候変動がドイツ財政の持続可能性に及ぼす潜在的な影響を検討している。同報告書には、建設、農業、林業、エネルギー、水、観光、輸送、保険、健康という最も影響の大きい部門を対象とした 10 のケーススタディと、海面上昇に関する 2 つの分野横断的問題、国際的影響の重要性に関して、定性的および定量的評価が収録されている。

出典： (OBR, 2019[12]) (Peter and Lückge, 2009[13])

## 景気刺激策が環境目標の達成にいかにも有効かを報告するツール

予算に沿ってグリーン予算書 (green budget statements, GBS) などのツールを活用し報告を行えば、復興策が国の環境目標にどの程度整合しているかの概略を報告することができる。グリーン予算のタグ付け、影響評価、その他のツールからの情報を活用すれば、GBS の予算政策に関する透明性、説明責任、公的関与の有効性をさらに高めることができる。こうした書類は、予算案の一部として公表し、予算編成の承認段階で審議に資する要素の一つとすることができる。例えばフランスでは、グリーン予算のタグ付





けプロセスから生まれた情報や家計や企業に対する環境税の経済的影響に関する情報などが、予算配分に関する説明として年間予算に添付されている。例えば、GBS には次のような情報を含めることもある。

- **一般グリーン予算書**：この概要書には、予算に取り入れた各措置の環境優先事項と環境目標に対する支援目的の概要を収録している。
- **グリーン予算進捗報告書**：この報告書では、各予算措置について設定目標と指標を参照した政府の環境保護の進め方をより詳しく説明する。例えば OECD は、経済、雇用、その他の社会的指標に加え、復興政策の環境上の成果を長期間追跡するための主要指標を提案している(OECD, 2020[3])。
- **予算配分の影響分析**：この分析は、収入と支出双方において特定の環境対策が個人、家計、企業に与える影響を評価する。

## グリーンリカバリーを支える支出と税制措置の間の相互作用

環境に配慮した公共支出は、復興を支援することができるがトレードオフも存在する。例えば、既存の建物を改装する省エネ対策への支出、または新規のクリーン技術を普及させるためのグリーン研究開発への投資は、経済を刺激し炭素排出量を抑制するのに有益である。しかし、経済刺激策のための支出を全て環境プロジェクトに直接割り当てるとするのは現実的ではなく、環境、経済、社会の目標が両立しない場合もある (Agrawala, Dussaux and Monti, 2020[14])。競合する目標の間のトレードオフの管理と景気刺激策のための支出を 100%環境に配慮したものにすることの困難は、追加的なツールが必要であることを示唆している。

炭素価格付けと関連する租税政策ツールを活用すれば、環境保護を明確に謳っていない景気刺激策であっても環境目標に整合させることができる。環境の要素を多く含む復興策でさえ、他の社会・経済的優先事項に対処するために従来型の刺激策を相当な割合で盛り込む傾向がある。例えば、2020年9月3日に発表されたフランスの1千億ユーロの「復興計画(Plan de Relance)」では、景気刺激策の30%を明確に環境対策に充当し、残りの70%は「産業の立て直し」と社会的・地域的な結束の確保に充てている。有意の炭素価格付けの導入方法が定まれば、政府が将来性が最も高い技術と支出の選択を事前に特定する必要がなくなり、政府の助成を受ける企業は環境条件が設定されなくてもよりクリーンな技術に投資するインセンティブが高まる。

場合によっては支出政策を活用することで、ある種の環境税制を導入しやすくなる可能性がある。例えば、エネルギー効率プログラムを支援し、炭素排出量の削減に寄与する支出措置によって、長期的には炭素価格付け制度を導入しやすくなる可能性がある。同様に、環境税収入は、支出措置を通じて部分的に家計に還元することができるため、コスト配分に関するマイナス影響、例えば低所得世帯への影響を緩和することができる。

税制措置には、費用対効果の高い方法で環境上の成果を向上させ、政府収入も増加させるという重要な利点がある(OECD, 2017[16])。例えば、北欧諸国が1990年代初頭の景気後退期に取った対応からは、化石燃料に対する課税増が社会福祉と経済刺激策の資金調達に有効な方法であったことが分かる。労働への課税から化石燃料に対する課税に移行したことで、北欧諸国の国民は高い社会的支出を維持しつつ、エネルギー価格の上昇の影響を軽減するのに十分な収入を確保した(International Institute for Sustainable Development, 2020[17])。

租税政策がグリーンリカバリーの支援でこれまで以上に重要な役割を果たすことを考えると、明確かつ強力な奨励策を創出する税金の力を活用する必要がある。次節では、租税政策を脱炭素化目標を達成できるように再設計するための選択肢を明らかにする。特に、パンデミック後のグリーンリカバリー奨励策に沿って炭素価格付けが果たせる強力な役割について考察する。



## 環境に配慮した景気刺激策を支える租税政策の再設計

グリーンリカバリーのための前提条件と足掛かりの 1 つは、より広範な租税政策を脱炭素化目標と整合させることである。租税政策により、投資と消費を低炭素の代替手段を選ぶように誘導することができる。コロナ危機の直接的な影響と危機の間に行われた施策により、税収は今後長年にわたり大幅に減少するとみられる。税収を増やす最良の方法は、十分に強力で持続的な刺激策などによって堅調な復興を支援することである。さらに、税制改革により財政資金を確保する能力を増強させることで、コロナ後の公共支出に対する需要の高まりに対応できる。例えば、炭素価格付けは、その実装に慎重かつバランスの取れた法令が必要だが、公共財政に大きく貢献できる。

本節では、グリーン税制の枠組みの重要な要素をいくつか取り上げる。具体的には、脱炭素化を促進するための中心的な租税政策ツールとして、炭素価格付けの役割（特に政府財源の相当額が環境に配慮した景気刺激策とその他の刺激策に充当されている場合）を検討する。炭素価格付けの具体的な設計特性とより広範な租税政策の枠組みの適用により、脱炭素化の実装および強化を円滑に進める方法について論じる。

### グリーン税制枠組みの中核的ツールとしての炭素価格付け

炭素価格付けは、低炭素の投資と消費のための技術中立な事例であり、環境に配慮した景気刺激策を強化するため、グリーン税制の枠組みの中核的ツールである。炭素排出量の価格が引き続き低く抑えられるなら、復興期の刺激策による脱炭素化の推進は有効ではない。明示的な環境条件がなくても、強力な炭素価格付けは、将来的にカーボンニュートラルの技術の便益と価値を高める。また、景気を刺激する低炭素の優先事項を明確にするのも容易ではない。炭素に価格を付けると炭素集約型資産のコストが上昇し、復興段階における投資と消費のインセンティブを脱炭素化という目標に沿わせることができる。

炭素価格付けは、現在、潜在的可能性があるにもかかわらず活用されていない。炭素の価格が低すぎるため、大半のエネルギー利用者やその他の温室効果ガス排出者に対して強力な脱炭素化のインセンティブになっていない（コラム 7 参照）。OECD (2019[18])の調査によると、先進国と新興国のエネルギー関連炭素排出量の 97%には、パリ協定の脱炭素化規定に適合するレベルで課税されておらず、同排出量の 70%には非課税である。排出権取引制度を活用することで、価格付けされた排出量の割合を増加させた国もあるが、排出権取引を検討しても世界の現状は変わらない(OECD, 2018[19])。化石燃料助成は、場合によって炭素価格の効果を事実上否定することになる。<sup>2</sup>したがって、低炭素化のインセンティブを純粋に高め、復興のための複合政策に対する財政余力を高めるためには、炭素価格の改革を化石燃料助成の改革と並行して行うことが理想的である。

### コラム 7. 炭素価格は、脱炭素化の浸透を促すために必要な価格水準をはるかに下回っている

各国は、炭素排出量の価格設定のために、様々なツールを利用している。

- 炭素税は、通常、炭素含有量に基づきエネルギー使用量に対する税率を設定する。
- 燃料使用に課される特定の税（主に消費税）は、通常、物理単位またはエネルギー単位で税率を設定するが、各エネルギー形態の炭素含有量に基づく実効炭素税率にも換算することができる。
- 排出権取引制度では、排出権取引価格は、排出権の割当方法にかかわらず、追加単位の排出炭素の機会費用となる。

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/fossil-fuels/>



OECD の Effective Carbon Rate はこの 3 要素を合わせて、燃料使用からの炭素排出に適用される合計金額を市場ベースの政策手段の結果として算出している。

税制や排出権取引制度を通じて、どの程度炭素排出量に価格付けをするかという方針は、国によって大きく異なる。炭素価格シグナルは、国民や企業に自身の行動の気候コストを考慮するよう促すには弱すぎる。最近の実証によると、汚染物質を排出する燃料への課税は、クリーンエネルギーへの移行を奨励するのに必要なレベルには程遠い。税金と助成を調整したり投資を奨励したりすることが、炭素排出量の抑制に不可避である。

出典： OECD (2018[19]; 2019[18]) and Saint-Amans (2020[20])

炭素価格の改革に対する支持が現時点で低い国々では、炭素価格を時間をかけて徐々に引き上げるといふ公約が、現在低レベルで止まっている低炭素化への投資を増やす一助となる。炭素価格の引き上げは、現在の厳しい経済状況では容易なことではないが、復興が進んだ時に価格引き上げを今公約すれば、特に長寿命資産やインフラへの投資に対して強引インセンティブを与えることができる（コラム 8 参照）。長期的な気候目標に対する一般的な公約に加え、炭素価格を引き上げ化石燃料助成を改革するという強力な政治的公約を行うことは、低調な低炭素投資を改善する可能性がある。価格を上げる機会は、国によっても価格付けの手段によっても異なるだろう。また、炭素価格を段階的に引き上げること、炭素価格に関する国際協力、国際的な調整のための選択肢を探る機会が得られる。

炭素価格改定(carbon price trajectory)に対する信頼性は、低炭素資産への長期的な投資を実現する鍵を握っている。投資家を安心させるには、主旨を明らかにするだけでは十分でないかもしれない。炭素価格改定を法制化すれば、政府発表よりも信頼性は高まるが、潜在的な投資家が将来政府がその法律を改正することを懸念することも考えられる。このリスクは、炭素化格付けに対する支持が政党間で分かれています。また現在の炭素集約型資産が GDP に大きく貢献していたりする国々では特に高い。このような状況では、炭素価格をめぐる広範な合意を形成する取り組みが重要となり、それによって長期的な炭素価格改定に対する信頼性を高めることができる。

## コラム 8. カナダ、ドイツ、オランダにおける炭素価格改定

### カナダ

「カナダ連邦炭素価格付け提案 (Pan-Canadian Pricing on Carbon Pollution)」は、カナダ全州で一貫した炭素価格の目標を保証しているが、税制や排出権取引制度などの実施の有無は、各州の決定に委ねられている。炭素課税を実施する州は、CO<sub>2</sub> 換算 1 トン当たり 20 カナダドル (2019 年) の最低価格レベルから始めるべきで、その後、同 1 トン当たり年間 10 カナダドルの値上げを行い、全体的な価格設定方式が見直される予定の 2022 年には、同 1 トン当たり 50 カナダドルまで引き上げるべきである。

### ドイツ

ドイツは、欧州連合域内排出権取引制度 (EU-ETS) で対象から外された部門、特に暖房および輸送部門で、国レベルの炭素価格付けを実施することを決定した。同国の排出権取引制度は 2021 年に施行され、CO<sub>2</sub> 換算 1 トン当たり 25 ユーロの固定価格とする予定である。その後、事前に設定された筋道で価格を引き上げ、2026 年には同 1 トン当たり 55~65 ユーロにする予定である。

### オランダ

オランダ政府は、施設ごとに非課税水準を超える排出量に対し、欧州連合域内排出権取引制度 (EU-ETS) 価格に追加する形で、産業部門における全国炭素課税の導入を提案した。炭素課税総額 (すな





わち ETS 価格+国による追加)には、2021年にCO<sub>2</sub>換算1トン当たり30ユーロから始まるという最初の価格改定が含まれており、2030年には同1トン当たり125~150ユーロに達するよう、一定の割合で上げていくことが提案された。また、電力部門に対して価格改定を含む2021年現在の最低炭素価格を導入する提案もある。

出典：Environment and Climate Change Canada (2017[23]), BMU (2020[21]) Deutsche Emissionshandelsstelle (2020[22]), Government of the Netherlands (2019[24]; 2020[25])

復興のための複合政策において「減額支払い」を活用すれば、より強力な炭素価格付けの見直しが政治的に実現可能になるまで、脱炭素化を直接支援することができる。「減額支払い」は、排出量を削減した企業や市民に排出削減の報奨を与える価格ベースの政策手段である。<sup>3</sup>支払い水準は、現在の炭素価格付けの水準とパリ協定の脱炭素化目標に適合した価格水準の差に対応させることができる。経済復興を刺激するために、減額支払いは、初めは公的債務で賄われることになるだろう。財政コストは、超低炭素材料や炭素回収貯留などの基本的な低炭素技術に関連する優先プロジェクトへの支払いを引き当てることで、抑えることができる。複合的景気刺激策の一環として、減額支払いを直接支持すれば、より強力な炭素価格付けの見直しが政治的に実現可能になるまで、炭素集約型資産ロックインされてしまうのを防ぐことができる。これはまた、将来必要となるコンプライアンス費用を削減し、炭素価格引き上げに対する政治的反発を緩和することになるため、将来的な炭素価格の見直しの促進につながることも考えられる。

生産者や消費者への減額支払いは、様々な政策ツールにより具体的に実施することができる。例えば、各国政府は、現行の炭素価格水準があらかじめ設定された炭素行使価格を下回っている限り、炭素契約を利用して、生産者に排出削減に対する還付金を支払うことができる。このようなアプローチは、将来の炭素価格についての不透明性を軽減し、特定技術への投資を促進できる(Sartor and Bataille, 2019[26]; DIW, 2019[27])。フィーバート (feebates) は、製品ごとに設定された一定の基準よりも炭素集約度が低い製品には報酬を与え、基準より高い製品には徴収金(課税)を請求する制度である(コラム9参照)。景気刺激策が必要で財政に余力があれば、政府は景気刺激策の段階で、ボーナスとしての報奨金を増額できる。経済がまだ危機から回復していない時期であっても、政府がこのような政策手段を炭素価格改定で補えば、炭素価格をすぐに引き上げることなく消費者や生産者に指針を示すことができる。設計上の課題は各手段ごとに異なるが、考えられる課題としては、合理的な行使価格の合意、排出削減量を測定するための信頼できる基準の設定、広範な製品に対する排出原単位の基準設定などがある。

## コラム 9. フィーバート

フィーバート(feebates)は、ボーナス・マルス制度とも呼ばれ、排出量が平均を上回る製品(または活動)に対してその程度に応じた徴収金(消費税)を課し、平均を下回る製品(または活動)に対しては同様に還付金(助成金)を支払う制度である。この制度によりCO<sub>2</sub>排出量の少ない自動車の購入を実質的に奨励している例として、フランスでは消費者が低汚染車に移行することで還付金や免税措置を受けられる(D' Haultfoeuille, Givord and Boutin, 2014[28])。排出削減へのインセンティブの強さは、フィーバートによって低炭素製品を高炭素製品よりいかに安価にできるかに左右される。フィーバートは、炭素集約的製品から徴収した料金がよりクリーンな代替品への助成に使われるため、実際には想定よりコストがかかると判明した場合でも、通常は収益に対して中立に設計されている(Teusch and Braathen, 2019[29])。一般にフィーバートによる収入は、再配分など他の目的に利用で

<sup>3</sup> 従来は、農業部門など炭素価格の対象とされていない部門における排出削減の動機付けとして、減額支払いが活用されてきた。その利点と課題についての議論は、OECD (2019[42])参照。



きる政府の歳入の増加にはつながらない。しかし、フィーバートは実際にアメ（還付金）とムチ（徴収金）の両方を提供する手段であることから、この政策手段が一般に受け入れられる可能性は高い。

出典：筆者

減額支払いは柔軟なツールであり、各国は復興段階に様々な政策目標や技術を優先させることができる。一般的な環境に配慮した景気刺激策を目指し、炭素価格改定に対する信頼を高めようとする国々は、あらゆる産業部門と技術を対象とした幅広い減額支払いを選ぶことができる。財政負担を抑えたい国・地域は、後に大幅なコスト削減が期待できる有望な少数のクリーンテクノロジーに的を絞った支援を選択できる。

### 炭素課税はイノベーション政策や特定の技術支援と密接に関連

有望なクリーンテクノロジーに的を絞った支援を行いイノベーションの取り組みを支えることは、特に強力な炭素価格の公約と組み合わせた場合に、カーボンニュートラル経済への移行を加速させる。低炭素イノベーションへのニーズと潜在的な拡散効果を考えると、法人税制度を通じた支援を含む研究開発と応用に向けた技術移転に的を絞った支援は正当化できる（例えば、投資家の納税額を減額または繰り延べする法人税の優遇措置）。これらが適切に設計されれば、特定の技術への投資を奨励することができる(Maffini, Xing and Devereux, 2019[31])。このような優遇措置は、特定の部門や技術を対象としたり、研究開発全体を対象としたりすることができる（コラム 10 参照）。低炭素投資を促す的を絞った技術支援は、将来的に炭素価格付けに適合するためのコストを削減でき、より強力な炭素価格付けへの支持を構築する上で有力なツールとなりうる。<sup>4</sup>注意すべきは、技術的なロックインを回避し、投資家が優遇措置がなくても実施したであろう活動から予想外の利益を得ることがないようにすることである。各国政府は適切に設計された炭素価格の見直しによって、より低コストで実現可能な断片的な支援に対して過度な支出を回避するために、注意深く的を絞った介入のバランスを取る必要がある。

## コラム 10. オランダと米国におけるグリーン法人税の優遇措置

### オランダ

オランダの「環境投資控除(Environment Investment Allowance)」は、「環境に配慮した資産に投資した企業が、その課税利益から通常の減価償却費に加えて資本コストの 36%を差し引くことができる制度である。毎年更新される「環境リスト」には、控除対象となる資産が明記されている。現在のリストには、化学産業の電化、燃料電池、水素関連の機器など、低炭素化の促進を目指す技術が含まれている。

### 米国

米国は、法人税額控除を活用して風力や太陽光などの再生可能エネルギー生産への投資を奨励するという長い伝統がある。例えば 2020 年には、太陽光発電所に投資した企業は、法人税に関して資本コストの最大 26%の控除を請求することができる。

出典：Netherlands Enterprise Agency (2020[33]), Internal Revenue Service (2019[32])

<sup>4</sup> また、省エネ家電、建物、技術の導入を奨励するために法人税や個人所得税制度、付加価値税を通じた減税措置もよく見られる(Greene and Braathen, 2014[45])。



クリーンな技術の分類と基準が世界的に進歩していることを受けて、的を絞った低炭素イノベーション支援は、徐々に実用的なオプションとなってきた。事前に技術を取捨選択することは引き続き容易ではないが、各国政府は的を絞った技術支援を行うことの追加リスクを負う立場にある。EU の持続可能性分類法 (EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, 2020[34])は、「欧州連合域内排出権取引制度(EU Emissions Trading Scheme, ETS)」または EU 共同研究センター(EU Joint Research Centre, JRC)が開発した「利用可能な最良の技術(Best Available Techniques, BAT)」の枠組みの中で設定されたベンチマークと併せて、将来有望な低炭素技術を分類する出発点である。クリーンな製品やプロセスの基準が設定されていれば、的を絞った支援の方向性を決めるのに活用できる。

またシャドーカーボンプライスまたはその改定は、環境に配慮した復興政策を有する部門や技術に的を絞るための追加ツールとして活用できる。どのプロジェクトが支援対象に値するかを決定する際にシャドーカーボンプライスを適用すれば、復興のための複合政策を脱炭素化目標に適合させることができる。シャドープライス、またはその改定により、将来的な活動からの排出量に金銭的価値をつけることができる(コラム 11)。これは、排出削減の可能性が最も高い投資または既存資産を支援するという別の優遇措置を提供することになる。

## コラム 11. フランスと英国の政策評価におけるシャドーカーボンプライス

### フランス

2019 年に"Quinet Commission II"は、首相の要請を受け、政府が公共政策と投資の選択に関する社会経済分析を行う際の指針として「気候変動対策の価値」についての報告書を発表した。これは 2050 年にフランスがカーボンニュートラルを確実に実現するため、シャドーカーボンプライスの改定を設定したもので、2009 年の前委員会による成果報告の更新版である。

### 英国

英国財務省は、政策を評価するために炭素の価値の更新情報を定期的に公開している。政府は炭素排出量によって生じる損害に基づいて算出された価値を適用していたが、2009 年の見直しで、政府の温室効果ガス排出目標に見合う炭素の価値を用いるようになった。

出典： France Strategie (2019[35]), HM Treasury (2018[36])

## 復興を環境に配慮したものにするには、明示的な脱炭素化政策を超えるアプローチが求められる

復興のための複合政策は、気候目標と整合性があり、脱炭素化が実現可能な確かな環境を創出することを目指すことが望ましい。明らかな環境目標を持つ租税政策ツールに加え、税制の多くの側面で、クリーンな代替手段に対する偏見が意図せず生じることが考えられる(コラム 12 参照)。<sup>5</sup> 上述のグリーン予算編成ツールは、各国がより幅広い税の枠組みにおいて生じる主な不整合を把握するための有益な手段である。

## コラム 12. 電力税

<sup>5</sup> 環境に対するマイナス影響も、個人所得税制の一環として意図せず生じる可能性がある(Harding, 2014[43]; Roy, 2014[44])。





電力税は、通常、電力生産者がよりクリーンな供給源に移行することを直接推進するわけではなく、電力業界の脱炭素化に直接的な優遇措置を提供してこない。それが、産業、暖房、交通分野の電化が進まない原因の 1 つと言える。それは、ほとんどの電力税がエネルギー源で区別されていないため、炭素含有量に関係なく、すべてのエネルギー源の価格を押し上げているからである。しかし、電力税が化石燃料から発電された電力に限られているアイルランドと南アフリカのように、この共通慣行には例外もある。さらに多くの国が、自家消費のために電力を生産する一部の小規模設備に対しては電力税の支払義務を免除している。このような免税が屋上の太陽光やその他クリーンエネルギー源の利益となる程度に、電力税は脱炭素化のための何らかの直接的な優遇措置を提供する。これは、電力税を国の脱炭素化目標にさらに沿ったものにするために電力税を改革するニーズと便益があることを示唆している。

出典： OECD (2019[18])

特に、法人税の枠組み全体が環境ビジネスを取り巻く状況に寄与する可能性があるが、場合によっては、クリーンな代替手段に対する偏見を誘発することもある。現在の法人税制度については、国内外で抜本的な改革が行われている。脱炭素化は、その改革の中核ではないものの、よりクリーンなエネルギー源の選択をさらに促す機会が生じるならば、それを推進すべきである。法人税の優遇措置によりの絞った支援ができる（コラム 10 参照）一方で、税制に不整合があれば、低炭素資産が差別される可能性がある。例えば、資本コスト回復のための税規定が完全に技術中立的ではないという理由で、クリーンテクノロジーを代替手段とする法人税制に意図しないテクノロジーの偏見が生じている可能性を指摘する研究もある(Dressler, Hanappi and Van Dender, 2018[37])。

### **グリーン税制には歳入を増やす強力な要素があるが、危機からの復興段階で炭素価格の改革案を進めるには、慎重かつバランスを取るための法令が求められる**

炭素価格付けを含む租税政策は、危機対応費用を工面できるものの、公財政を回復させる取り組みを拙速に実施すべきではない。危機対応能力の強化が必要だという意識が高まって公共財に対する税金の投入を増やすことが求められており、そのためには、さらに増税が必要がある。炭素価格付けは、公財政に大きく寄与する可能性がある。例えば、現在低いレートで価格設定されている全エネルギー関連の排出量に対して CO2 排出量 1 トン当たり 30 ユーロという炭素価格を導入した場合、そこから得られる増収は、GDP の約 1% に相当するとみられる (Marten and Van Dender, 2019[40])。排出権取引制度の場合、見込まれる収益を手にするには、排出権を売却する必要がある。

競争力の問題や炭素リーケージが復興のための複合政策を環境に配慮したものにするのを妨げると考えられる場合は、追加の政策ツールが必要であろう。現在の炭素価格付け制度の事後評価からは、競争力に大きな影響が生じるということは明らかではなく、逆に炭素価格によってイノベーションや生産性などの競争力の側面が改善されることが分かっている (Arlinghaus, 2015[38]; Ellis, Nachtigall and Venmans, 2019[39])。しかし、国・地域間で炭素価格に差があるため、少数のエネルギー集約型で貿易の影響を受けやすい産業では、炭素リーケージと競争力が問題になる可能性がある。この問題が放置されれば、復興政策を長期的な脱炭素化目標に適合させるという各国の意欲が削がれることになる。そのため、特定の貿易に従事する業界に対して排出許可を自由に割り当たり、免税したり、企業の投入コストの増加分を補償したりすることで脱炭素化を後押ししようとしても、成果はあまり期待できない。業界全体でより強力な炭素価格を実現することでより強い説得力を持つ代替ツール（例えば、国境における炭素調整、炭素消費料金、上述の減額支払い）もあるが、大抵の場合、技術的、法的、政治的な多くの課題が含まれている。炭素リーケージが起こる可能性に対処するツールができると、将来的に炭素価格が上昇するという予測が高まる可能性がある。

しかし、改革案のタイミングが悪かったり、十分に理解されていなかったりすると、世論の反発を招き、炭素価格改革の取り組みも失速しかねない。特に石油製品に関して、比較的低い税引前価格を見直すために、今こそ炭素価格について議論すべきである。こうした改革が今手の届くところにあるならば、確実に取り組みを進めるべきである。しかし、エネルギーの税引前価格が以前の水準に戻れば、国民から



価格上昇に対する賛同が得られなかったり拒否されたりする恐れがある。程度の差こそあれ同様のことが、新型コロナウイルスのパンデミック以前に、フランスやメキシコ、インドネシアで起こった。パンデミックとその結果発生した危機は脆弱な世帯に特に影響を及ぼしているため、潜在的な価格上昇に対して負担の配分に関わる懸念が生じれば、政策立案者の注意を引くことができる。税引前価格が低いことで、政治的には一時的に注視されるかもしれないが、それだけでは増税はできない。

税制改革に対する段階的、包括的なアプローチを活用すれば、税金の支払いや負担の配分に関する懸念が緩和され、改革を政治的に受け入れる機運を高めることができる。パンデミックで発生した異例の支出を補うために炭素価格付けと税制改革を強化すると、一部の世帯に偏った影響を及ぼす可能性がある。税制改革に関わる負担配分や税金の支払いの問題は、復興の初期段階から真摯に検討する必要がある。税制改革には、他の補完的な施策だけでなく、的を絞った宣伝と情報キャンペーンにより実施することが不可欠である。例えば、低炭素の代替品の利用を促進したり、短期的には脱炭素化政策によって特に強い影響を受ける世帯で、しかし経済的理由などにより改革に容易に適応できない世帯への支援措置に、施策の重点を置くことができる。

環境に配慮した復興政策における購買力支援では、脱炭素化へのインセンティブを維持することが不可欠である。貧困層に的を絞った支援措置は、社会給付制度または所得制限付き税額控除で実施することができる。的を絞った支援には、その他に全世帯に対する一律給付金の支払いがある。これらは非常に目に見えやすく、世帯の便益となるため政治的立場を越えて支持を得やすい。一律給付金は、より多くの世帯に恩恵が及ぶ。これは、政府が支出総額を固定されている場合、対象を絞った給付の場合よりも貧困層に配分される金額が少なくなるということである。一般的な社会給付制度、所得制限付き給付金、一律給付金を通じて行われる支援は、炭素価格のシグナルが影響を受けないため、炭素集約型の消費パターンを変更する意欲を維持できる。それに対して、優遇エネルギー税率や免税によって特定の世帯を支援すると、そうした世帯のよりクリーンな選択をする意欲を弱める。同様に、あらかじめ設定された目的で世帯に直接支援を行うと（例えば、エネルギー使用の引換券の配布など）、脱炭素化を促進するために必要な意欲が損なわれる恐れがある(OECD, 2019[41])。

## 参考文献

- Agrawala, S., D. Dussaux and N. Monti (2020), "What policies for greening the crisis response and economic recovery?: Lessons learned from past green stimulus measures and implications for the COVID-19 crisis", OECD Environment Working Papers, No. 164, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c50f186f-en>.
- Arlinghaus, J. (2015), "Impacts of Carbon Prices on Indicators of Competitiveness: A Review of Empirical Findings", OECD Environment Working Papers, No. 87, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js37p21grzq-en>.
- BMU (2020), Bundeskabinett beschließt höheren CO2-Preis, Entlastungen bei Strompreisen und für Pendler, <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundeskabinett-beschliesst-hoeheren-co2-preis-entlastungen-bei-strompreisen-und-fuer-pendler/>.
- Boone, L. (2020), Coronavirus: Living with Uncertainty, <https://oecdecoscope.blog/2020/09/16/coronavirus-living-with-uncertainty/>.
- Deutsche Emissionshandelsstelle (2020), Nationales Emissionshandelssystem: Hintergrundpapier, Umweltbundesamt, Berlin, [https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/nehs/nehs-hintergrundpapier.pdf;jsessionid=DCEEDD71F98AA2323C50DED91F037E58.2\\_cid292?blob=publicationFile&v=3](https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/nehs/nehs-hintergrundpapier.pdf;jsessionid=DCEEDD71F98AA2323C50DED91F037E58.2_cid292?blob=publicationFile&v=3).
- D'Haultfœuille, X., P. Givord and X. Boutin (2014), "The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French Bonus/Malus", *The Economic Journal*, Vol. 124/578, pp. F444-F480, <https://doi.org/10.1111/eoj.12089>.



- DIW (2019), Contracts for Difference,  
[https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.670596.de/differenzvertraege\\_contracts\\_for\\_difference.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.670596.de/differenzvertraege_contracts_for_difference.html).
- Dressler, L., T. Hanappi and K. Van Dender (2018), “Unintended technology-bias in corporate income taxation. The case of electricity generation in the low-carbon transition”, OECD Taxation Working Papers, No. 37, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9f4a34ff-en>.
- ECA (2016), Special Report: Spending at least one euro in every five from the EU budget on climate action: ambitious work underway, but at serious risk of falling short, <http://dx.doi.org/10.2865/688157>.
- Ellis, J., D. Nachtigall and F. Venmans (2019), “Carbon pricing and competitiveness: Are they at odds?”, OECD Environment Working Papers, No. 152, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f79a75ab-en>.
- Environment and Climate Change Canada (2017), Technical Paper on the Federal Carbon Pricing Backstop, Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Environment and Climate Change, <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/20170518-2-en.pdf>.
- EU Technical Expert Group on Sustainable Finance (2020), Financing a Sustainable European Economy - Final report,  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf).
- Finance Canada (2020), Gender Budgeting and Canada’s COID-19 Economic Response Plan (Presentation to Virtual Workshop on Gender Budgeting and the Covid-19)).
- France Strategie (2019), The Value for Climate Action: a Shadow Price of Carbon for Evaluation of Investments and Public Policies,  
<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-the-value-for-climate-action-final-web.pdf>.
- Government of the Netherlands (2020), 2021 Tax Plan: post-crisis tax system will be better, fairer and more sustainable, <https://www.government.nl/latest/news/2020/09/15/2021-tax-plan-post-crisis-tax-system-will-be-better-fairer-and-more-sustainable>.
- Government of the Netherlands (2019), Climate Agreement,  
<https://www.government.nl/documents/reports/2019/06/28/climate-agreement>.
- Hepburn, C. et al. (2020), “Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?”, Smith School Working Paper 20-02.
- HM Treasury (2018), The Green Book - Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation,  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/685903/The\\_Green\\_Book.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf).
- Iceland Ministry of Finance and Economic Affairs (2020), Applying a gender perspective on economic recovery following Covid-19 (Presentation to Virtual Workshop on Gender Budgeting and the Covid-19).
- Internal Revenue Service (2019), Instructions for Form 3468, Department of the Treasury,  
<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i3468.pdf>.
- International Institute for Sustainable Development (2020), Green Recovery Know-How From the Nordics, <https://www.iisd.org/articles/green-recovery-nordics>.
- Maffini, G., J. Xing and M. Devereux (2019), “The Impact of Investment Incentives: Evidence from UK Corporation Tax Returns”, American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 11/3,  
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20170254>.
- Marten, M. and K. Van Dender (2019), “The use of revenues from carbon pricing”, OECD Taxation Working Papers, No. 43, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/fd193abd-en>.
- Ministry of Finance, Netherlands (2019), IBO Air Quality,





- <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/eindrapport-luchtkwaliteit.pdf>.
- NAO (2016), Sustainability in the spending review, <https://www.nao.org.uk/report/sustainability-in-the-spending-review/>.
- Netherlands Enterprise Agency (2020), MIA/Vamil Brochure en Milieulijst 2020, [https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/06/Brochure-Milieulijst-2020\\_0.pdf](https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/06/Brochure-Milieulijst-2020_0.pdf).
- OBR (2019), Fiscal risks report 2019, [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/Fiscalrisksreport2019.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscalrisksreport2019.pdf). [18]
- OECD (2020), Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-back-better-a-sustainable-resilient-recovery-after-covid-19-52b869f5/>.
- OECD (2020), Making the Green Recovery Work for Jobs, Income and Growth, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/making-the-green-recovery-work-for-jobs-income-and-growth-a505f3e7/>.
- OECD (2020), OECD Economic Outlook, Interim Report September 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34ffc900-en>.
- OECD (2020), OECD Green Budgeting Framework: Highlights, <http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>.
- OECD (2020), Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience-60f640a8/>.
- OECD (2019), Accelerating Climate Action: Refocusing Policies through a Well-being Lens, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2f4c8c9a-en>.
- OECD (2019), Tax Policy Reforms 2019: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da56c295-en>.
- OECD (2019), Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/058ca239-en>.
- OECD (2018), Effective Carbon Rates 2018. Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305304-en>.
- OECD (2018), Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- OECD (2017), Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/environmental-fiscal-reform-G7-environment-ministerial-meeting-june-2017.pdf>.
- OECD (2014), “The crisis and its aftermath: A stress test for societies and for social policies”, in Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-5-en](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-en).
- OECD (2010), OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis, OECD Publishing, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en).
- OECD/EC (Forthcoming), Green Budgeting Survey.
- Peter, M. and H. Lückge (2009), Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?, [https://www.ecologic.eu/sites/files/project/2013/Endbericht\\_FINAL\\_Klimawandel.pdf](https://www.ecologic.eu/sites/files/project/2013/Endbericht_FINAL_Klimawandel.pdf).
- Saint-Amans, P. (2020), Supporting the global economy: what role for tax systems in responding to COVID-19?, [https://www.oecd-forum.org/posts/supporting-the-global-economy-what-role-for-tax-systems-in-responding-to-covid-19?utm\\_source=Adestra&utm\\_medium=email&utm\\_content=Read%20the%20blog%20post&utm\\_campaign=Tax%20News%20Alert%2010-09-2020&utm\\_term=ctp](https://www.oecd-forum.org/posts/supporting-the-global-economy-what-role-for-tax-systems-in-responding-to-covid-19?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=Read%20the%20blog%20post&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%2010-09-2020&utm_term=ctp).



- Sartor, O. and C. Bataille (2019), Decarbonising basic materials in Europe: How Carbon Contracts-for-Difference could help bring breakthrough technologies to market, <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/decarbonising-basic-materials-europe>.
- Teusch, J. and N. Braathen (2019), “Are environmental tax policies beneficial? Learning from programme evaluation studies”, OECD Environment Working Papers, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/218df62b-en>.
- The Coalition of Finance Ministers for Climate Action (2020), Better Recovery, Better World: Resetting climate action in the aftermath of the COVID-19 pandemic, <https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/Better%20Recovery%2C%20Better%20World%20FINAL.pdf>.
- World Bank (Forthcoming), Climate Change Expenditure Tagging: An overview of current practices.

## 担 当

Luisa DRESSLER (✉ [luisa.dressler@oecd.org](mailto:luisa.dressler@oecd.org))  
 Scherie NICOL (✉ [scherie.nicol@oecd.org](mailto:scherie.nicol@oecd.org))  
 Andrew PARK (✉ [andrew.park@oecd.org](mailto:andrew.park@oecd.org))  
 Jonas TEUSCH (✉ [jonas.teusch@oecd.org](mailto:jonas.teusch@oecd.org))  
 Kurt VAN DENDER (✉ [kurt.vandender@oecd.org](mailto:kurt.vandender@oecd.org))

---

本報告書は OECD の事務総長の責任のもとで発行されている。本書で表明されている意見や主張は必ずしも OECD またはその加盟国政府の公式見解を反映するものではない。

本文書及び掲載のいかなる地図も、領土に関する地位或いは主権、定められた国境及び境界、またいかなる領土、都市、地域の名称を害するものではない。

本書の利用については、電子版又は印刷版のいずれの場合でも <http://www.oecd.org/termsandconditions> に記載された諸条件が適用される。

