

揮発油税の今後に関する一考察

～令和7年度与党税制改正大綱における暫定税率廃止の方向性を契機に～

一般財団法人日本エネルギー経済研究所
環境ユニット 気候変動グループ 研究主幹
小川 順子*

2024年12月20日、自由民主党・公明党の令和7年度税制改正大綱が公表されたⁱ。この大綱は、翌年度以降の税制改正の方向性を示す重要な文書であり、毎年12月に発表される。今回の大綱には、同年12月に自由民主党、公明党及び国民民主党において合意された、ガソリン税（揮発油税と地方揮発油税の通称）の暫定税率廃止の方向性が盛り込まれたⁱⁱことは、エネルギー関連諸税の動向を長年追ってきた筆者にとっては大きな驚きでもあった。というのも、この暫定税率、いわゆる「当面の間税率」は暫定的な措置とされていながらも、実質的には恒久的な税率として暗黙の了解を得てきたと捉えていたからである。そのため、この決定は日本のエネルギー関連税制における歴史的な転換点の一つになると考える。そこで、本稿では、揮発油税の歴史を振り返るとともに、今後の揮発油税の在り方についての考察を試みたい。

石油に対する税金は、明治時代から様々な目的で導入と廃止を繰り返しているが、現在の揮発油税の原型は今から75年前、1949年に導入された揮発油税（一般財源）にさかのぼる。戦後復興期の主要インフラとなる道路整備を国全体で支えることを目的として導入され、1954年には道路特定財源化が行われた。暫定税率については、田中角栄政権によって、オイルショックや財政需要の高まり、道路整備財源不足を補うことを目的に、1974年に導入されている。その後、経済成長等を経て、1993年には現在の税率である1リットルあたり48.6円（本則税24.3円、当面の間税率24.3円）まで引き上げられることとなった。なお、この間、1989年には消費税が導入され、揮発油税が含まれた小売価格に消費税が課されることになり、二重課税状態（いわゆるTax on Tax）が生じている。まとめると、現在の1リットルあたりの揮発油税に関連する負担は、揮発油税（48.6円）および地方揮発油税（5.2円）に加えて、これらの税金にかかる消費税分（5.38円）を合計した、59.18円となっているⁱⁱⁱ。

暫定税率を巡っては、道路整備がある程度行き渡ったことや他の乗数効果の大きい公共投資（例えば社会保障や少子化対策等）を行うべきという議論が過去にも行われている。さらに、暫定税率が廃止になった時期もあった。2008年3月末の暫定税率延長措置の期限切れを前に、民主党（当時）が暫定税率廃止の方針を掲げ、同年1月に召集された通常国会は「ガソリン国会」と呼ばれ、与野党間での議論が紛糾することとなる。当時の衆議院の過半数が与党、参議院の過半数が野党という「ねじれ国会」の状態を利用し、民主党が暫定税率の失効に持ち込んだ。これにより、1か月間のみ暫定税率が

廃止される状態を生み出したが、福田康夫政権が道路特定財源の一般財源化^vと合わせて暫定税率の関連法案^vを再議決、復活させている。期間限定の暫定税率廃が終了する前に安価なガソリンを手に入れようと街のガソリンスタンドには、長蛇の列ができるといった社会現象も起きた。1か月間という短期間の暫定税率廃止であったものの、揮発油税の負担感を広く世間に認識させるには十分な効果があった。そして、そのおよそ1年後、民主党政権が誕生することとなる。自民党への批判やリーマンショックによる景気後退など複数の要因があるが、揮発油税の暫定税率撤廃を即時実現することを公約に掲げた点も、民主党の支持を高める一因となったと言えるだろう。ただし、民主党政権は最終的に、揮発油税の暫定税率の撤廃に失敗している。暫定税率を廃止すると国と地方を合わせて約2.5兆円の税収減が見込まれ^{vi}、財政赤字の拡大や社会保障費の捻出に影響を及ぼす懸念があったこと、党内や関係団体との意見調整に難航したこと（暫定税率廃止に賛成する意見と、財政や環境への影響を懸念して反対する意見が混在）により暫定税率の撤廃を断念、公約違反として批判を招く結果となった。

当時の民主党与党が、暫定税率を撤廃できなかった理由の一つは、上でも述べたように、ガソリンが税収確保の観点から極めて優秀な担税物資である特性にある。ガソリンは価格弾性値が低く（エネルギーの価格弾性値については [2024年9月号](#) に詳細）、税率を引き上げても需要が大きく減少しにくいため、安定した税収が確保できる。加えて、ガソリンは日常生活や物流を支える不可欠なエネルギー源であり、広範な需要層が消費することから課税ベースが広い。この一方で、輸入事業者および精製事業者が納税を行うため、徴税コストが低いという利点もある。これらの担税物資としての優れた特徴から、日本国内の個別物品税の中では最大の税収を誇っており、長きにわたり日本の財政を支えてきた。

以上のように、揮発油税の暫定税率廃止は財政面や政治的調整の難しさから実現が困難とされてきたという経緯を鑑みると、今回の決定はエネルギー関連税制の大きな岩が動いた出来事と言える。そして、時代の変化とともにエネルギー税制も見直しが必要であることを示した点で意義深い。例えば、12月24日付で衆議院本会議において継続審査となっている暫定税率廃止に関わる法案^{vii}では、その趣旨について「（前略）当該税率の特例が設けられた当時とは社会経済情勢が著しく変化していることに鑑み、当該税率の特例の廃止及び脱炭素社会の実現等に資する税制の構築のための措置について定めるものとする」と述べている。この趣旨にも示されているように、脱炭素社会への移行を進めるためにも、暫定税率の廃止を契機に、次の段階では、揮発油税の本則税そのものも再考していくことも必要なのではないかと考える。例えば、上の趣旨でも言及している“脱炭素社会の実現”という観点からは、課税の基準を従来のキロリットル（KL）から炭素含有量に変更する案が考えられる。仮に本則税部分（24,300円/KL）を二酸化炭素排出量ベースで計算すると、10,611円/t-CO₂（地方揮発油税の本則税率4,400円/KLを含めた場合は12,533円/t-CO₂）となり^{viii}、これは世界水準と比較しても

遜色ない高い水準と言える。例えば2024時点で、1万円/t-CO₂を超えている炭素税率を持つ国は世界で7か国のみ、欧州排出量取引制度の排出権価格は1万円を切っている^{ix}。

本案は、消費者の負担の在り方を変えずに、消費者に対して炭素価格を明確に示すことができるという利点も大きい。海外に目を向けても、スウェーデンは炭素税の導入と同時にエネルギー税の50%減税を実施^x、フィンランドではエネルギー税を炭素税に切り替えて導入^{xi}することによって財政中立を確保しており、類似事例は散見される。もちろん、揮発油税法の目的に照らし合わせて課税標準の変更が可能なのかといった租税的観点からの検証、炭素含有量ベースに代わることによって用途がどのような影響を受けるのか、将来的な他の国内炭素価格水準との整合性にどのように対処するか^{xii}といった課題はある。しかし、こういった点を含めても、脱炭素に向けた対策を考える上では、既存エネルギー関連諸税の再評価と再構築を行う余地は大きい。特に、本稿で考察した課税標準のKLからt-CO₂へ改変については、揮発油税の歳入規模と負担あり方の両面において大きな変更を伴わない一方で炭素価格の見える化が可能となる。加えて、近年、欧州の炭素国境調整措置(CBAM)のように、炭素コストが不十分な国に対して追加関税を課す動きがみられるが、一般論として言えば、既存エネルギー税を炭素含有量ベースで示すことは、こうした措置への対応力を強化し得る。

本論考で示した考え方は、主に気候変動とエネルギー政策の観点からエネルギー関連諸税を見てきた研究者の視点に基づくものである。また、上述のように、租税制度の観点や影響を受けるステークホルダーへの配慮など、検討すべき課題は多岐にわたる。しかし、こういった既存政策を再考することは、日本のこれからの脱炭素政策の検討を進める上では、十分に価値のある検討だと筆者は考えている。

お問い合わせ:report@tky.ieej.or.jp

(参考文献)

揮発油税制の仕組みや変遷については以下の文献を参考にした。

- 橋爪吉博、「新しい石油の地政学」、秀和システム、2024年
- 橋爪吉博、「図解入門業界研究 最新石油業界の動向とカラクリがよ〜くわかる本 [第3版]」、秀和システム、2023年
- 武部健一、「道路の日本史 - 古代駅路から高速道路へ」、中公新書、2015年
- 倉信隆弘、我が国における揮発油税の沿革に関する一考察、国税庁 HP
<https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/ronsou/14/123/hajimeni.htm>
- 高木夏子、揮発油税等の「トリガー条項」－主な経緯と論点－、参議院 HP
https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2022pdf/20220708087.pdf
- 国土交通省、道路特定財源制度の沿革
<https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-funds/sfncl2.html>
- 財務省、自動車関係諸税・エネルギー関係諸税（国税）の概要
https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d10.htm

* 本稿は筆者の個人見解であり、必ずしも所属先の見解を示すものではない。

ⁱ 自由民主党・公明党、令和7年度税制改正大綱、2024年12月20日

https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/zeisi_2025.pdf

ⁱⁱ 令和7年度税制改正大綱では、税制改正の全体の考え方を述べる冒頭の“第一 令和7年度税制改正の基本的考え方”において、以下のように述べている。

『なお、衆議院における令和6年度補正予算の採決にあたり、令和6年12月11日に自由民主党、公明党及び国民民主党の幹事長間で、以下の合意がなされた。

「一、いわゆる「103万円の壁」は、国民民主党の主張する178万円を目指して、来年から引き上げる。」

一、いわゆる「ガソリンの暫定税率」は、廃止する。」

上記の各項目の具体的な実施方法等については、引き続き関係者間で誠実に協議を進める。」

自由民主党・公明党としては、引き続き、真摯に協議を行っていく。』

ⁱⁱⁱ ガソリンには、揮発油税以外にも、関税、石油石炭税が課税されている。

^{iv} 道路整備事業に関わる国の財政上の特別措置に関する法律

^v 租税特別措置法第88条の8

^{vi} 総務省資料（2009年）https://www.soumu.go.jp/main_content/000050381.pdf

^{vii} 揮発油価格高騰時における揮発油税等税率特例停止措置の実施並びに揮発油税等の税率の特例の廃止及び脱炭素社会の実現等に資する税制の構築のための措置に関する法律案

（2024年12月24日付で閉会審査中）

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/216/pdf/t0902160032160.pdf>

^{viii} 環境省、『温室効果ガス排出量 算定・報告・公表制度 算定方法及び排出係数一覧』https://ghg-santeikohyo.env.go.jp/files/calc/itiran_2023_rev4.pdf、財務省『自動車関係諸税・エネルギー関係諸税（国税）の概要』https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d10.htm より筆者推計

^{ix} World Bank, *Stata and Trends of Carbon Pricing 2024*

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/253e6cdd-9631-4db2-8cc5-1d013956de15/content>

円への換算は2024年12月26日レートを採用

^xFolke Bohlin, *The Swedish carbon dioxide tax: effects on biofuel use and carbon dioxide emissions*, *Biomass and Bioenergy*, Volume 15, Issues 4–5, 1998 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0961953498000361>

^{xi} Finland Prime Minister's Office, *Environmental and Energy Taxation in Finland- Preparing for the Kyoto Challenge Summary of the Working Group Report*, Prime Minister's Office Publication Series, 2000

https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/622996/J0400_Environmental+and+Energy+Taxation+in+Finland.pdf/bf880b78-6d64-461e-92c1-c823904bbb94

^{xiii} 日本では、2026年度にGXETSの規律強化、2028年度に化石燃料賦課金の導入、2033年度に特定事業者負担金の導入、という一連の成長志向型カーボンプライシング制度の実施を予定している。