

国内排出権取引制度についての小論

研究主幹 澤 昭裕

2008年11月10日(月)

地球温暖化防止に向けての国内対策として、排出権取引制度導入が広く議論がされている。特に我が国では、その本質が理解されないまま、地球温暖化対策の決め手として同制度への期待が表明されてきた。

この小論の目的は、排出権取引制度の本質について、よくある誤解を解いたうえで、我が国での議論の中で置き忘れている論点を指摘し、同制度とその影響についての正しい理解を広めることにある^{※1}。本小論は、排出権取引制度の本質的な点に議論を絞っていることから、触れていない点も多くある。今後議論を深めていくためにも、本小論への意見を歓迎している。

※1 本小論は21世紀政策研究所の研究成果であり、日本経団連の正式な見解を示すものではない。

1. 排出権取引制度の本質と誤解

第1の誤解

排出権取引制度を導入すれば、温室効果ガス削減目標を確実に達成することができる？

地球温暖化対策としてのキャップ&トレード型排出権取引制度は、温室効果ガス排出について法的な規制値(キャップ)を課せられた主体が、その規制値をクリアできない場合、規制値をオーバーした分の排出権を購入する(トレード)義務が発生し、逆に規制値以下で排出量を抑えることができた場合には、

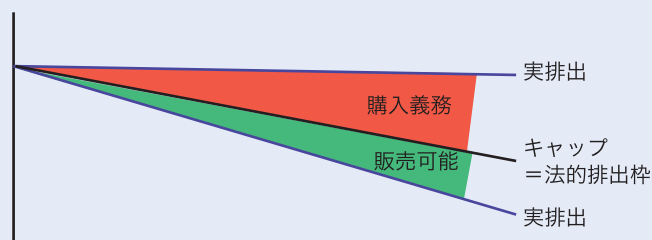
規制値と実排出との差の排出権を売却する(トレード)ことができるとする制度である。また、ベースライン&クレジット型排出権取引制度は、何らかの温室効果ガス排出対策を行うことによって得られる実排出量と、その対策を採らなかった場合に予想される排出量との差がクレジットになる方式である。

(図1参照)

図1 排出権取引制度の代表形

キャップ&トレード型

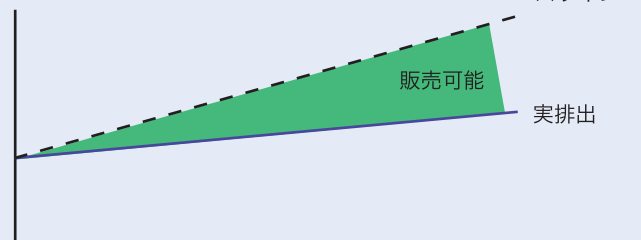
例：京都議定書国際排出権取引、EU-ETS



キャップが厳しすぎれば、全員枠が守れなくなり、排出権が暴騰。
キャップが甘すぎれば、販売側ばかりになり、排出権が暴落。

ベースライン&クレジット型

例：京都議定書C DM



排出予想量が厳しすぎれば、販売可能排出権が見込めず、対策をとるインセンティブがなくなる。排出予想量が甘すぎれば、販売可能排出権が過剰に。


ここで注意しなければならない点は、「排出権取引制度は、キャップを課された主体が、実排出をキャップ以下に抑えることを保証したものではない」ということである。「排出権取引制度を導入すれば、温室効果ガス削減目標を確実に達成することができる」という主張をよく見かけるが、「排出権の購入によって、削減目標という規制値を法的に遵守する」という意味であれば、その主張は正しい。しかし、排出権取引制度を導入すれば、実排出が規制値以下に削減されるという主張であれば、それは全くの誤解である。排出権を購入すれば、各主体は規制値を超えた実排出を行うことは可能なのである。したがって、地球温暖化防止のためには実排出の削減が必要だと主張する論者が、排出権取引制度による排出削減に対して大きな期待を持っているのは、極めて不可解だと言わざるをえない。

考えてみれば簡単に分かることだが、例えば国内排出権取引制度が導入されて、全国民は1週間後に温室効果ガス排出量を半分にしなければならない、というキャッピングが行われたとしよう。このような短期では日常生活の活動を半分に抑えることなど到底不可能なので、温室効果ガスが半減することはない。何が起るかと言えば、全国民が排出権確保に奔走するということであり、その結果排出権価格は暴騰するが、国内では排出権の供給者がいないため、全国民が遵守できなくなって、罰金か罰則が課される、ということになるのである。^{※2}ところが、このような排出権価格の上昇によって利益を得る者も出てくる。それは排出権取引市場に投資していた人々である。こうした投機的行動を企図する人々にとって、技術的に不可能なキャップ(国別目標)を政府に掲げさせることは、市場を堅調に推移させるための期待を現時点で生み出すことになり、自らの利益に転化することが可能になるわけである。最近のCOP(気候変動枠組条約締約国会合)では、排出権に関連するサイドイベントも多く、環境関係者に加えて金融関係者の出席が急増しているが、上記のような事情がその背景にある。

※2 この例は、京都メカニズムの活用による海外からの排出権購入をクレジットの対象としない制度を前提としている。

最近の議論の焦点が国内対策としての排出権取引制度にあることから、見逃しがちであるが、京都議定書の仕組みそのものが、各国政府を削減義務主体として課されたキャップの下で、京都メカニズムに定められた方法でトレードを行うキャップ&トレード型排出権取引制度である。日本のみならず、EUにおいても、実排出削減は京都議定書の削減目標に遠く及ばないが、この事実を見ても、排出権取引制度自体が排出をキャップ以下に削減する効果を必ずしも持たないことは明白である。確かに、最終的に実排出で課されたキャップまで削減できなかった国は、京都議定書削減目標達成のために、CDMや政府間排出権取引を活用して法的には遵守することができるかもしれない。しかし、CDMはベースライン&クレジット型の排出権創出メカニズムであり、実排出は削減されていなくともクレジットが生み出されるし、政府間排出権取引では、削減努力を行わなくとも経済崩壊などの原因で生み出されたホットエアを生じている国から購入された排出権が活用される限り、世界的に見てまったく実排出は削減されない。

こうした排出権取引の性質から、京都議定書においては、京都メカニズムは国内対策を補完するものとされている(「補完性の原則」)。さらに、2001年のボン合意やマラケシュ合意においては、排出権取引を「汚染の権利の売買」と見なす環境NGOやEUが、京都メカニズムの活用について量的制限を加えるべきであると強硬に主張した。日本などの反対で、具体的な上限値が設定されることは免れたが、排出権取引制度が一定の削減目標を最小コストで達成するための方法論であるとするならば、こうした補完性の原則は経済合理性に全く矛盾したものである。なぜなら、限界削減費用が大きい日本のような国では、高くつく国内対策を後回しにして、まずは限界削減費用が小さい国での削減機会の活用(京都メカニズムの活用)を優先することが、国民負担を最小化しつつ目標を達成する合理的な道筋だからである。



排出権に価格が付くならば、排出権は資産となるため、排出枠の初期配分は各国間の所得分配そのものである。「補完性の原則」及び当初削減枠配分の偏りの結果、

①京都議定書目標として、厳しい枠が課されることを「あきらめた」国には、高コストの国内対策を主とせざるをえず、多大な国民負担を被る。

②京都議定書目標達成が容易な甘い枠で「済んだ」国は、低コストでの遵守と、上記の国からの排出権購入資金流入で国民利益増進が可能となる。

というメカニズムで、各国間で所得分配に関する格差が拡大した。

外交交渉の巧拙が、このように各国間の所得分配を決めることになるうえ、排出権取引制度活用制限についてのルールセッティング交渉は、国内対策費用の各国間バランスを決定づけることになって産業の競争力にも影響する。これが、温暖化交渉は単に環境交渉ではなく、経済・貿易交渉だと言われる所以である。

国内排出権取引制度導入論者は、排出権取引制度の費用最小化効果を強調するが、その論理は京都議定書における京都メカニズム活用に関する補完性の原則にも適用されることから、補完性の原則の廃止を同時に主張しなければ一貫性に欠ける。ところが、国内排出権取引制度導入論者は往々にして、「国内排出権取引制度を導入することは、地球温暖化に対する取り組み姿勢を諸外国に明らかにすることに主眼があり、国内制度の導入が先決」と主張しながら、国際的排出権取引については、環境効果性の観点から補完性の原則を支持している。EU-ETSでも、同制度が適用される主体の枠順守のために行うCDMからのクレジットの活用を制限しているが、こうした国内排出権取引制度と京都メカニズムのリンク制限は経済合理性を台無しにする。補完性の原則と国内排出権取引制度とは、経済効率性の観点からは両立しないものである。

第2の誤解

排出権取引制度を導入すれば、技術革新が加速される？

国内排出権取引制度導入論者によれば、排出権取引制度によって炭素の排出に価格が付与されることにより、費用対効果の高い対策技術の導入を始めとする排出削減行動を行うインセンティブが働くため、排出削減に要する社会全体としてのコストを低減させることが期待される。この議論の正否は、もう少し時間が立たないと判断できないというのが公平な見方であろう。温暖化対策としての国内排出権取引制度導入によって、技術開発が進むかどうかについて結論づけるためには、今後、EUやオーストラリアの企業の動向を10年単位で調査していく必要があるだろう。

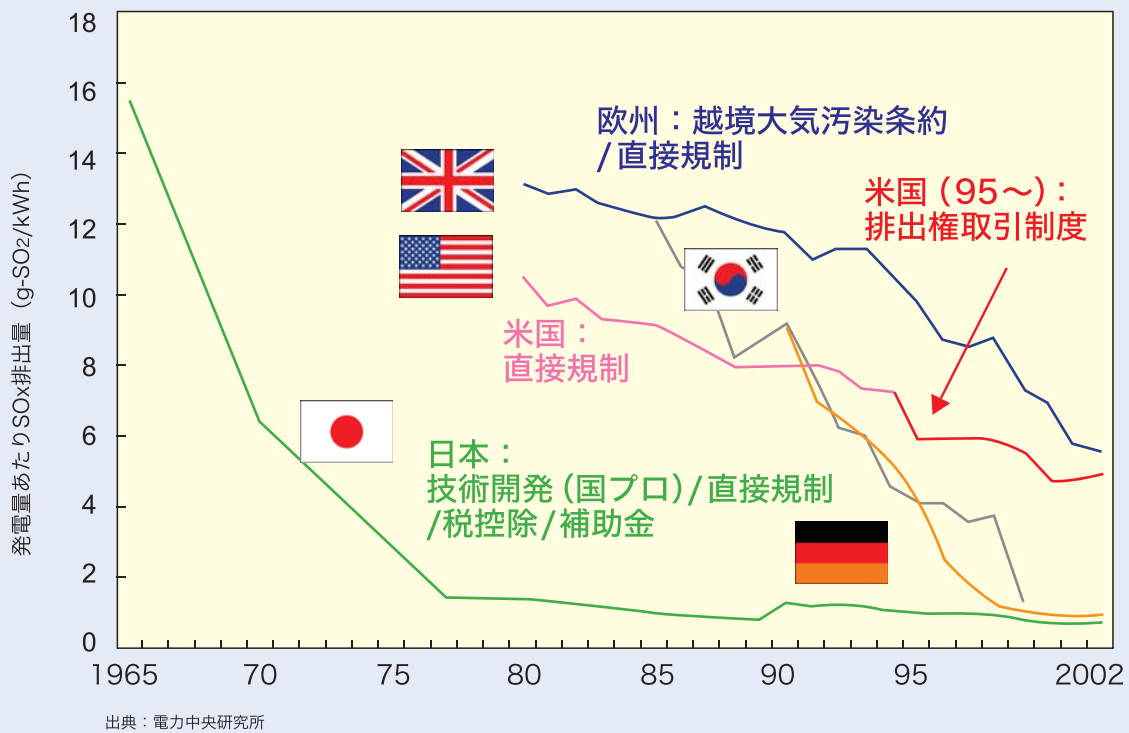
というのは、上記のような技術開発促進説に対して、排出権取引市場に対する投機によって価格が実力以上に高くなっているようなことでもあれば、開発すべき技術の選択に間違ったシグナルを与えることになって、技術開発が失敗に終わる可能性も大いにありうるからである。例えば、過去のオイルショックの際に、原油価格の高騰は永続的なものとなるという予想の下に、石炭液化や潮力発電など相当チャレンジングな技術開発課題に取り組んだが、その後原油価格は安定化し、その際に投じられた技術開発投資資金は回収することができなかった。価格が一定程度安定するのであれば、経営者としても技術開発に資金を投ずるかもしれないが、価格の不確実性を考慮すれば、リスクの大きな技術課題に取り組むよりも、排出権を継続的に購入する方が安全だという判断に傾く可能性も高い。価格が低位安定すれば、こうした行動の方が一般的となるだろう。さらに、石油やガスのような実物と異なり、排出権の権利内容が外交交渉によって決定・改正されていくことを考慮すれば、排出権価格の動向は、化石燃料価格よりも予想が困難となり、不確実性が増す。

また、技術開発の現場から見た場合、価格という間接的なシグナルよりも、法的な直接規制の方がより直接的効果がある。技術開発はいったん着手すれば、成果を挙げるために継続的な研究・実証試験活動を余儀なくされ、価格の上下によって簡単にオン・オフできるものではないからである。法的規制は政治・行政プロセスを通じて実現することから、毎日動く市場価格に比べて、一定期間は継続するものと受け止められ、研究開発に係わるリスクも小さくなる。

次ページの図2は、発電量あたりSO₂排出量(石炭・石油火力発電所からのSO₂排出原単位)推移の国際比較である。

この図を見れば明らかのように、世界各国とも直接規制によって脱硫装置が開発され、SO₂が削減されている。米国では、1995年から排出権取引制度を導入したが、それ以前の削減トレンドが、同制度の導入によって加速されたという事実はない。あくまでも技術の進展それ自体が、削減を進める要因であったということが明らかである。

図2 発電量あたりSO₂排出量の国際比較（石炭・石油火力発電所からのSO₂排出原単位）



第3の誤解

欧米が国内排出権取引制度を導入し、国際的な排出権取引市場が形成されていく中、日本も導入しなければ乗り遅れてしまう？

国内排出権制度導入論者の中でも、こうした主張を行っている論者は、地球温暖化防止が目的というよりも、それを口実として排出権という金融商品市場の伸長を望む関係者が多い。そもそも、排出権取引制度は、制度自体が目的ではなく、削減目標の法的遵守を目的とした方法論にしか過ぎない。排出権取引制度は、省エネ法や環境税などと同列に、削減手段としての優劣を比較すべきであるにもかかわらず、こうした論者は、排出権取引制度の導入のみに焦点を当てた議論を展開し、排出権取引制度を導入した国は地球温暖化対策に熱心で、導入していない国は不熱心だとする。あたかも排出権取引制度は、地球温暖化対応の「免罪符」であるかのような主張である。

こうした論者は、EUはともかく、米国は京都議定書を批准さえしていないことを忘れていないのだろうか。米国は国内排出権取引制度の導入に向けての議論を進めていて地球温暖化対策に熱心だから、日本も見習って排出権取引制度を導入せよなどという議論は到底受け入れられるものではない。こうした論者は、もし地球温暖化問題を深刻に受け止めているのであれば、「米国新政権は、京都議定書を批准せよ」と主張するのが筋だろう。

国際的な排出権取引市場のリンクについても、一部論者が予想するようには簡単ではなく、各国の利害が絡み合う。即ち、削減枠が甘い国と削減枠が厳しい国との間で、大きな資金の流れが生じてしまうのである。例えば、EU-ETSが仮に米国の市場とリンクするとすれば、エネルギー多消費型社会である米国における限界削減費用は、EUに比べて低いため、EU-ETSの規制下にある企業は、米国の排出権取引市場で排出権を購入して、自らの削減義務を満たすことになる。そうなれば、排出権の購入資金

はEUから米国への一方向に流れることとなり、所得移転が生じる。一方で、米国の排出権がEU-ETSに流入すると、EU-ETS市場の価格は低下することになり、EU-ETS市場への投資家は損失を被ることとなる。こうしたことが、EUとして政治的に容認できるだろうか。

EUはこうした懸念を背景に、根拠法である欧州指令第25条において、EU-ETSの国際リンク対象国の条件として、「京都議定書を批准し、削減目標を有する国」であることを明記している。このため、京都議定書未批准国である米国の排出権取引制度（これまで議論されている法案においては、京都議定書適用期間中の排出量は、全て京都議定書の目標よりも甘い目標値を前提としている。）とのリンクは現在の法制上は不可能である。

仮に、日本が国内排出権取引制度を導入して、欧米とリンクするならば、最も限界削減費用の高い日本から欧米に資金が流出することは明らかである。EU関係者が日本に対して、国内排出権取引制度を導入して国際的リンクを行うよう執拗に働きかけてきているのも、こうした狙いがある背景にあると分かれば理解しやすい。

以上のような誤解による感情的な環境保護論や、一部の利害関係者による特定の利益の増進を図るための導入論を排除しなければ冷静な議論は期待できないのが、この排出権取引制度論議なのである。

2. 国内排出権取引制度の政治・行政的含意(産業界の懸念)

国内排出権取引制度の導入には、産業界の強い懸念が表明されてきたが、その理由は次の諸点にある。

① 政治・行政による経済介入の増大

国内排出権取引制度導入論者の「排出権取引制度は、市場メカニズムの活用による温暖化対策である」という主張はもっともらしく聞こえるが、同制度の政治・行政的含意を理解していない(あるいは見て見ぬ振りをしている)主張である。市場メカニズムだと言えるのは、排出権のトレードの部分だけであって、キャップを当てはめる行為は政治・行政そのものである。経済効率性はトレードによって達成されるが、所得分配(キャップの分配)は市場原理の外で為されるしかない。それゆえ、国内排出権取引制度を導入するならば、企業への枠配分は財産分配と同義になるため、枠配分ルールからの恣意性排除が大きな課題となる。枠配分に裁量の余地が残れば、政治の介入を招く危険性が増大することは、これまでの様々な割当制度の歴史を振り返るまでもない。

オークションによれば、そうした介入は避けられるとの主張もあるが、オークションは全体として民間から政府への所得移転であり、その移転された所得がどのように再分配されるかというプロセスで、やはり政府や政治の介入が行われることとなる。

排出権取引は、割当を法的拘束力のある形で受けている主体が、その割当量を達成できない場合に、何らかのペナルティを受ける仕組みが裏側に存在していて初めて機能する。したがって、キャップ&トレード型排出権取引制度を導入するためには、国民の自由な経済活動に関する権利を制限する一方、罰則付きで義務を課することになるため、必ず法律を制定しなければならない。その法律の執行は行政機関(〇〇省)が行うことになるが、排出量の割当を受けるために、企業の担当者は、その時期毎日のように行政機関に足を運んで交渉する努力を払わなければならない。それも毎年割当が行われるとなれば、行政機関通いが年中行事になってしまうし、そのための担当組織や担当人員を増やさなければならない。昔の外貨割当と同じ状

況が現出する。今回の政府による試行実験を通じて、枠割当の透明なルールづくりが進むとの見方もあるが、所詮そのルールセッティングそのものが、市場原理ではなく人為的なものとなるため、諸方面からのロビイングを避けることはできない。

また、行政機関側にしても、いったん割り当てた量に対して、実際にはどのくらい排出したのかをモニタリングしなければならない、不正行為をはたらく企業があればそれを摘発しなければならないのだから、行政組織は肥大化するであろう。実際EU-ETSでは数百人の行政職員を増員している。こうしたことを避けるために、排出量割当対象者を大口に限定すべきだとの主張も見られるが、割当対象者を限定すればするほど、京都議定書の目標達成のための手法としては、その価値を減ずることになる。

② 自主行動計画との関係

京都議定書の削減目標の遵守義務は政府にある。国内の主体には直接の遵守義務はないため、政府としては、国内の排出主体に削減目標を割り振って、その達成に努力することになるが、その際、大口の排出主体であり最も法的にコントロールしやすい産業部門に対して、その他の部門と比べて相対的に厳しい目標を課したくなる誘惑にかられる。産業界にとってみれば、京都議定書の厳しい削減目標を交渉上受け入れたのは政府であって、直接国民全体に負担を求める説明や努力もなしに、産業界に更なる削減を求めるというのは安易過ぎるのではないかという思いになっても自然であろう。

日本の産業界は、2回のオイルショックを経て、政府の省エネ・新エネ政策に協力しつつ、エネルギー使用合理化のための膨大な設備投資を行ってきた。そうした官民の協調努力で世界最高水準の省エネ型経済構造を達成していたため、京都議定書の削減目標は、

欧米に比べて格段に限界削減費用が高いものとなっている。そうした状況の中にもかかわらず、産業界は自主行動計画の目標を自ら掲げ、それを自己拘束的な枠(キャップ)として遵守を約束しており、これまでは十分な成果を挙げてきている。こうした官民の政策協力で省エネ・温暖化対策を実効的なものとしてきている我が国において、政策実施の方法論を急激に転換し、①に述べたような弊害もある国内排出権取引制度を導入する必要があるのかどうかという点に関して十分な説明がなされていないというのが、産業界の見方ではないだろうか。

京都議定書に続く次期枠組みに関する現在の交渉では、日本政府もセクター別アプローチを提案するなど、公平な納得感が得られる各国目標設定に向けて積極的外交努力を行っている。国内排出権取引制度導入に関する議論を進めることは、少なくとも、こうした外交努力が実を結ぶかどうか明確にならない間は、上記の経緯に照らしても時期尚早であると考えられる。

③ マネーゲームの懸念

排出権は新たな金融商品として、市場で取引される。したがって、金融商品取引に付きまとう問題点は全て当てはまる。とりわけ排出権の価格は、化石燃料価格と連関するため、排出権取引市場での市場変動が、化石燃料市場を変動させると予想される。化石燃料市場は、昨今の原油価格暴騰に見られるように、投機的資金が市場のかく乱要因になっていると指摘されるが、排出権取引市場にも投機的資金が流入することによって、両方の市場の価格変動が相乗的に大きくなれば、企業の技術開発や設備投資の意思決定に大きな影響を与える危険性がある。

さらに、排出権は、化石燃料のように実在する財物の価値に価格が付くのではなく、人為的なルールによって構成される権利である。したがって、京都議定書のような外交交渉で当該ルールの内容が左右されるため、排出権という資産の価値は、化石燃料に比して、より大きな不安定性及び不確実性を有する。また、ルール策定プロセスに大きな政治的影響力を持つ特定の利害関係者又はグループは、インサイダー的な取

引の誘惑にかられかねない。

マネーゲームの悪弊が、既に化石燃料市場や株式市場に実際に現れている現在、排出権取引という、それをさらに悪化させる危険性をもつ制度を導入することには、相当慎重でなければならない。

④ 誰も触れたがらない転嫁問題

排出権取引制度によって、排出主体の実排出削減の努力を促進することを企図するならば、温室効果ガス増加の原因になっている化石燃料等の最終消費者に排出権価格が転嫁されて初めて、温室効果ガスの需要増を抑制する効果が得られるというプロセスが機能しなければならない。しかし、この転嫁問題は欧米では頻繁に議論され、最終消費者も電気料金の上昇が、排出権価格の転嫁によって生じるということはよく理解している。ところが日本では、この転嫁問題が全く議論されていない。それが、環境対策のコストが最終消費者に転嫁されるということが、政治的に不人気な政策であるという理由なのか、排出権価格の上昇によるコストは企業努力で吸収すべきだという一般的認識があるためなのか判然としないが、排出権取引という「炭素に価格を付ける」という政策(環境税も同じ)は、必ず最終消費者である企業や個人に転嫁されていくことこそを目的とするものなのだということが、十分理解されなければならない。国内排出権導入論者は、転嫁がもたらす経済への影響や所得分配に与える影響を十分なデータをもって説明する責任がある。

こうした影響についての具体的なデータは、後述する。

3. 国内排出権取引制度—忘れられた論点—

国内排出権取引制度導入の是非論議の中で、本質的問題であるにもかかわらず、忘れられたり、知られていなかったりする論点を次に示しておく。今後の論議においては、こうした論点を詳細に詰めていく必要がある。

① 排出権価格の転嫁による物価上昇懸念

欧米の論者は、環境税と国内排出権取引制度とを比較し、環境税と異なり、排出権取引制度の方が最終消費者への転嫁問題が表沙汰にならないため、政治的に導入しやすいと一致して指摘している。環境税については、以前EUが域内統一環境税導入を目指したが、いくつかの国の反対で実現できなかった経験があり、また米国でも、そもそも増税に対する国民の反発は伝統的に強いことから、政治的に環境対策のオプションとなつてこなかった。省エネを促進したり、新エネルギーを導入する施策は、欧米ともに、それなりに講じられてきてはいるが、トップランナー方式というユニークな仕組みを持つ日本の省エネ法のような実質的効果をあげる法的措置は、あまり見当たらない。

そうした中で最後の選択肢として導入されたEU-ETSは、第一段階の甘い排出枠設定のフェーズでは問題にならなかったものの、最近、第二段階、第三段階と制度が強化される中で、最終消費者への転嫁問題がクローズアップされてきている。

また、米国においても、国内排出権取引制度の導入を企図する最有力の法案だったリーバーマン・ウォーナー法案が先ごろ廃案となったが、その理由の一つとして、同法案がもたらすエネルギー価格の上昇が、原油価格高騰にあえぐ最終消費者の経済的負担を更に悪化させるとの懸念から、与野党の議員とも腰が引けたことが指摘されている。

残念ながら、日本ではこうした国内排出権取引制度導入に伴う排出権価格転嫁問題と、それに伴う全体的国民負担の増大が正面から議論されておらず、企業がそのコストを負担することが前提となっているかのようであり、制度の本来目的と

導入の帰結を理解していない論者が多い。それとも、国内排出権導入論者は、こうした転嫁問題のような政治的に「不都合な真実」は、議論しないでおこうということなのだろうか。環境税論議においても、同じ問題がある。

② 「格差拡大」の危険性

上述したような全体的国民負担増大に関連して、その負担の増大する層が、低所得者層であったり、地方であったりすることは、あまりにも認識されていない。国内排出権取引制度導入による国民負担増は、低所得者層と地方を直撃し、所得分配の「格差拡大」をますます悪化させることになるのである。

電気、ガス、灯油などのエネルギーは、言うまでもなく生活必需品である。消費支出に占めるエネルギー消費支出(いわば、「エネルギー・エンゲル係数」)の割合は、低所得者層の方が高額所得者に比べて、その割合が大きい。また、寒冷地方や交通手段が自家用車に依存している(価格弾性値が低い)地方にとって、エネルギー価格の高騰が、その生活に甚大な影響を及ぼすことになることは、実感にも合う(図3参照)。

とはいうものの、地球温暖化対策は待ったなしだという認識が急速に広まっているから、我が国国民は、その対策のためには経済的負担を相当被ることになって我慢するという心構えを持っているのではないか、という見方もあろう。

図3 所得分配への影響

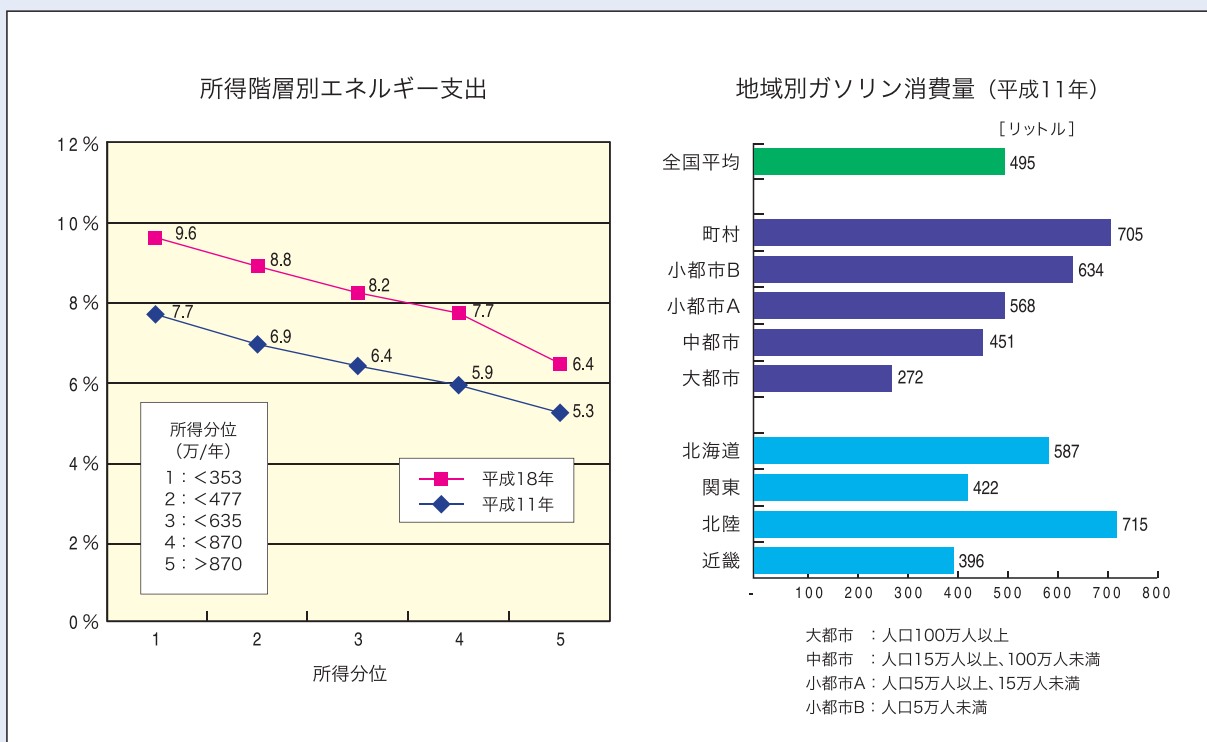


表1 内閣府世論調査「低炭素社会に関する特別世論調査」(平成20年7月)の要旨から

調査時期：平成20年5月22日から
平成20年6月1日
調査対象：全国20歳以上の者3,000人
回収結果：1,837人 (61.2%)

「低炭素社会」での暮らしについて	
技術革新が進むので、豊かな暮らしを続けることができる	41.4%
消費を我慢することになるので豊かな暮らしができなくなる	31.7%
どちらともいえない	18.4%
わからない	8.5%

「低炭素社会」づくりに係る家計の負担について		
6割	全く負担したくない	17.0%
	1 家庭当たり月500円未満	21.8%
	1 家庭当たり月500円以上1,000円未満	24.4%
	1 家庭当たり月1,000円以上2,000円未満	15.1%
	1 家庭当たり月2,000円以上5,000円未満	9.5%
	1 家庭当たり月5,000円以上	4.0%
	わからない	8.3%

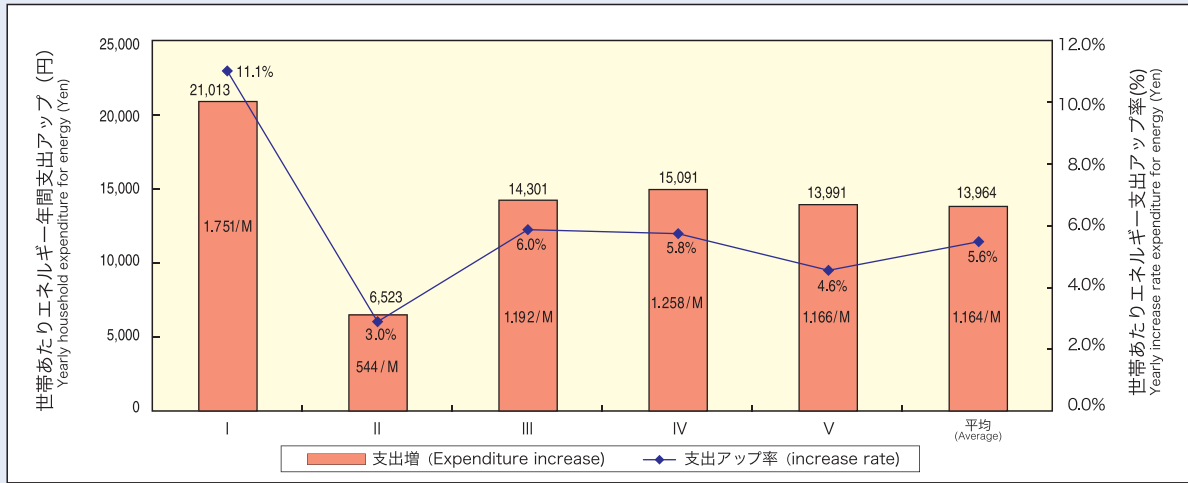
ここに、今年7月に発表された内閣府の世論調査の結果がある(表1参照)。これを見ると、低炭素社会での暮らしは、豊かなものと考えてる人も4割強いるが、3割は「消費を我慢することになるので豊かな暮らしができなくなる」と認識している。また、低炭素社会づくりのために家計から負担してもよいと考える額は、1家庭当たり月1,000円未満と答えている人が6割以上に上り、2割弱の人は「全く負担したくない」と答えているのである。社会保障や医療に関する老後の不安が高まる中、地球温暖化対策に関して、大きな国民負担を求めていくには、国民はまだ「心構え」ができていないと言ふべきであろう。こうした調査を見れば、排出権取引導入によってもたらされるエネルギー価格上昇による国民負担は、政治的に「不都合な真実」であり、できるだけ表立って議論されることを回避したいという国内排出権制度導入論者の気持ちも分らないではない。

さらに、上で指摘した国内排出権取引制度導入によってもたらされる各所得層間、中央と地方の格差拡大の可能性について試算した結果を、右ページの図4、及び図5に示す。

この試算は、8月終わりのEU-ETS市場での排出権価格をもとに、EUと日本の限界削減費用の差(IPCCによれば日本がEUの1.6倍)を考慮して、日本における排出権取引制度導入時の予想価格を出し、各所得分位や各県庁所在地の世帯のエネルギー消費の価格弾力性に依じてエネルギー消費量を変化させた結果、それぞれの主体がどの程度支出額を増加させることになるかを推計したものである(詳細は21世紀政策研究所に照会可能)。

これを見れば、低所得者層である年収350万円以下のエネルギー支出増加額は、月額1,751円である。上記の世論調査と併せ見れば、負担の心理的限界を超えているといえる。また、県庁所在地別でみれば、北海道、東北、北陸などの地方で負担の増大額が大きい。この試算結果は、一定の仮定を置いたものではあるが、直感的な予想とマッチするのではないだろうか。

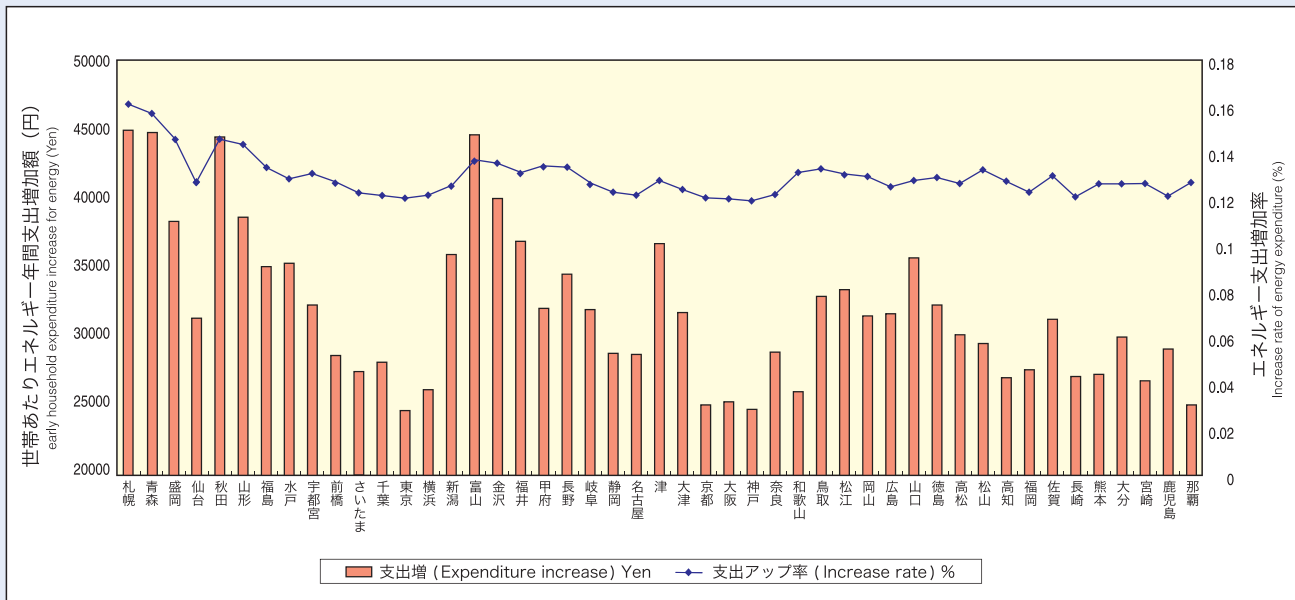
図4 排出権取引の世帯エネルギー支出への影響 (Effect of ET on household expenditure for energy)



・ 二酸化炭素排出権価格=29.8ユーロ×160.88円/ユーロ×1.6=7670.8円/トンCO₂
 CO₂ ET price= 29.8 Euro* 160.88 Yen/Euro *1.6=7670.8 Yen/tonCO₂
 ・ 需要の変化= 1 + 価格弾性値*価格上昇割合 Demand_change=1+Price_elasticity* Price_increase_rate
 支出の変化=需要の変化*(1+価格上昇割合) Expenditure_change=Demand_change*(1+Price_increase_rate)
 ・ 年間収入5分位階級 (円)
 Definition of income quintile group (Yen) I (~ 3,500,000) II (3,500,000 ~ 4,740,000)
 III (4,740,000 ~ 6,280,000) IV (6,280,000 ~ 8,690,000)
 V (8,690,000 ~)

出典：家計調査（総務省）Data: Family income and expenditure survey (Ministry of Internal Affairs and Communication)などより 21世紀政策所にて作成

図5 排出権取引の世帯エネルギー支出への影響 (Effect of ET on household expenditure for energy)



・ 二酸化炭素排出権価格=29.8ユーロ×160.88円/ユーロ×1.6=7670.8円/トンCO₂
 CO₂ ET price= 29.8 Euro* 160.88 Yen/Euro *1.6= 7670.8 Yen/tonCO₂
 ・ 需要の変化= 1 + 価格弾性値*価格上昇割合 Demand_change= 1+Price_elasticity* Price_increase_rate
 支出の変化=需要の変化*(1+価格上昇割合) Expenditure_change=Demand_change*(1+Price_increase_rate)
 ・ 年間収入5分位階級 (円)
 Definition of income quintile group (Yen) I (~ 3,500,000) II (3,500,000 ~ 4,740,000)
 III (4,740,000 ~ 6,280,000) IV (6,280,000 ~ 8,690,000)
 V (8,690,000 ~)

出典：家計調査（総務省）Data: Family income and expenditure survey (Ministry of Internal Affairs and Communication)などより 21世紀政策所にて作成

③ 企業の経営計画の不安定化

排出権取引制度は、制度設計にもよるが、企業の経営計画に大きな不確実性をもたらす可能性が高い。排出枠の上限設定がなされたとしても、結果として期末にどの程度の量を排出することになるか（即ち、どの程度製品・サービスを生産することになるか）は、自らの製品やサービスに対する需要がどの程度になるかによるため、事前に予測不可能である。特に、法的に供給義務がある公益事業においては、需要があれば供給せざるをえない。

また、購入義務が発生した場合に購入する排出権の価格は、期末の排出権取引市場によって決定されるため、燃料費と同じく本来製造原価になるにも関わらず、期初の経営計画においては、価格の確定が不可能である。これは為替レートと本質的に同じ性格であり、ヘッジ商品をうまく活用することができる財務セクションを有する大企業の場合には、不確実性を減ずることができるかもしれないが、大方の企業にとっては、相当困難である。

環境税は、量は決まらずとも価格面では確実性があるが、排出権取引制度においては、価格も量も決まらない。そうした生産要素を、生産・利益計画においてどのように扱うのかという問題は、企業経営にとって大きな影響をもたらすだろう。

4. 結語

ここまで見てきたように、国内排出権取引制度については、いまだ大きな誤解が存在したままであり、また導入に際して必要になる論点について議論が尽くされていない。

特に、一旦導入すれば、数十年にわたって継続することが予想され、経済取引や企業経営にとって大きな影響を持つ制度が、この小論で指摘したようなポイントについての実証的なデータもなしに導入されることは、将来に大きな禍根を残すことになる。導入したはいいが、この制度によって所得分配などの格差拡大問題が広がった結果、制度を廃止するというような政治的決定が時を置かずしてなされるようなことにでもなれば、経済の混乱は必至である。

日本は、欧米では不十分な省エネ法や環境税(石油石炭税)が既に存在しており、温暖化対策にはこうした政策手段が利用可能な状態にある。同一の政策目的に対して、複数の政策を割り当てるという方法(ポリシーミックス)は、「あらゆる手段を取っている」という政治的姿勢を示すには好都合かもしれないが、制度が屋上屋を重ねて複雑化したり、相互に矛盾する結果、経済効率性を一層失わせしめる悪影響があるということを認識しなければならない^{※3}。

「国内排出権取引制度」の導入を表明すれば国際的評価が得られると論ずる者もいるが、洞爺湖サミットの結果を見れば明らかである。排出権取引制度を導入するかしないかなどは、共同声明の一部に各国の事情に応じて種々の国内対策を進めるという中で小さく扱われているに過ぎない。京都議定書においては、国内対策は各国政府の自由であり、且つどの政策手段を取ろうと、手段自体に意味を持たせた評価軸は規定されていない。要するに、削減目標の達成・未達成だけが問題だからである。また、国内排出権取引制度は、税や法的手段にオプションを期待できない国情にある国が、自らに最適な手段として採用しているのであって、日本が採用すると表明したからといって、真の評価を受けることはありえない。もし評価されるとすれば、それは国民の資産の流出をコミットした日本は寛容な国であるという評価か、取引の増大で金融的に潤う関係者からの評価であって、日本の環境問題への取り組みを評価するものではないことを肝に銘ずべきである。

以上

※3 例えば、省エネ法は原単位規制であるが、絶対量キャップの排出権取引制度が導入されれば、二つの規制が齟齬をきたす可能性がある。



お問い合わせ

21 世紀 政策 研究所

〒100-8188 東京都千代田区大手町1-9-4 経団連会館6階

TEL: 03-5204-1764 FAX: 03-5255-6279

URL: <http://www.21ppi.org>