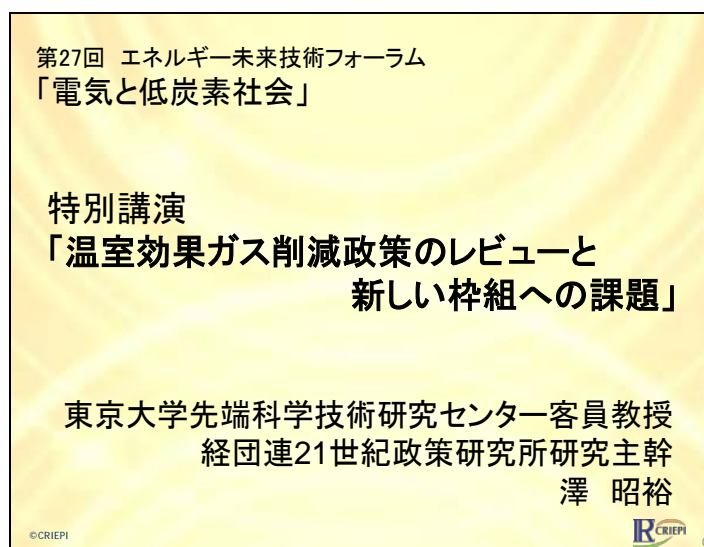


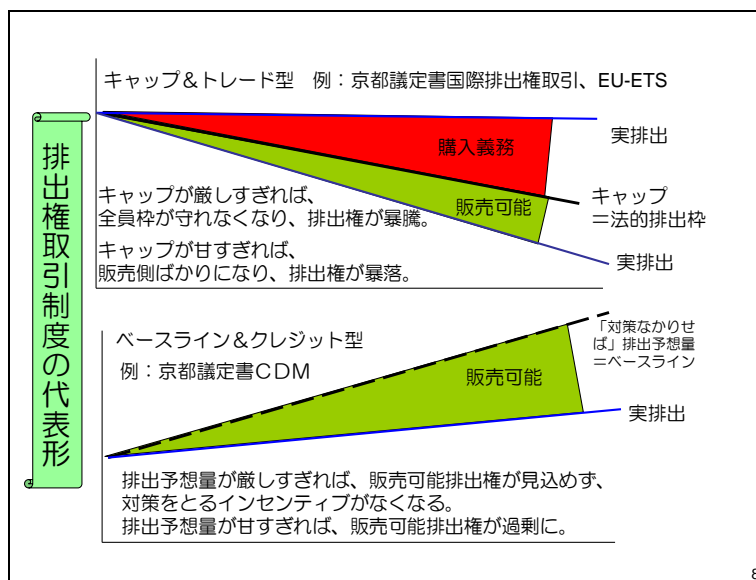
特別講演「温室効果ガス削減政策のレビューと新しい枠組への課題」(東京大学教授 澤昭裕氏)



ご紹介いただきました澤でございます。

本日は、いま一番話題の排出権取引について、非常に大きな誤解というか、あまり知られていない話があるので、これらを中心にお話ししたいと思います。

排出権取引制度には2種類あり、ひとつはキャップ&トレード型。環境派が、国内で導入しろと主張しているのがこの形式です。もうひとつの手法がベースライン&クレジット型、いわゆる CDM で取られる手法であります。



両方とも何らかの目安になるラインが必要ですが、キャップ&トレードは法的な排出枠として国や企業へ上限規制が掛けられます。上限値よりも排出量が多ければ超過分の排出枠を購入し、少なければ余った排出枠を販売できます。ベースライン&クレジット型は、排出削減につながるプロジェクトを行ったことで、何もしなかった場合よりCO₂の排出削減につなげられた分量を販売できる考え方です。

しかし、これらは両方とも問題のある制度であります。キャップ&トレード型では、上限規制を掛けたからといって排出削減に直結するわけではありません。というのも、規制を厳しくすれば全員が購入義務の

対象者となってしまいます。そうなれば排出権の価格が上がり上がるだけです。一方で上限規制が甘ければ排出権は暴落します。欧州の排出量取引市場の第一期は、規制が甘くて排出権の価格が暴落しました。要するに上限規制の掛け方次第です。

ベースライン&クレジット型でも、排出削減の対策を施さないときの予想排出量を引き上げれば、排出権の価格は暴落します。ベースラインを厳しくすると実排出と近くなり、誰もこのプロジェクトに手を出さなくなります。

このように、上限規制を掛けたり、ベースラインを人為的に決められます。科学に基づいて数値を決めるのではなく、人が相談してルールを設定するので、排出権という資産は、人為的にルールセッティングを変えることによって価値そのものが変動する性格を持っています。

排出権取引制度誕生の背景

- 環境税は、欧米では政治的に困難に直面し、実現せず。
- 欧米では、省エネ・新エネ導入等の直接規制に比べ、排出権取引制度の方が政府介入を最小化できるとの産業界側の認識。
- 米国では、SO_x規制での排出権取引の経験あり。
- 金融界のロビーイング

10

では、なぜ欧州やアメリカでこのような制度を入れようとしているのかです。温暖化を防止する政策は排出権取引、環境税、直接規制(省エネ法)のいずれかしかありえないと思います。欧州やアメリカでは環境税は、選択肢としてあり得ません。日本でも同じ事が言えます。欧州では過去に反対された経緯があり、再度議論に浮上することはないでしょう。省エネ法も日本が一番真面目に取り組んでいます。欧米には実行可能な省エネ法は存在しません。そうすると、排出権取引しか温暖化対策の政策として残りません。

もし、日本で排出権取引制度を入れるのであれば、省エネ法を廃止してエネルギー課税を廃止しないと経済が歪みます。でも政府は、エネルギー特別会計や省エネ法を廃止できないと言うでしょう。日本には、すでに省エネ法や環境税(石油石炭税)があります。それらを強化してCO₂の排出削減につながるなら、むしろ既存の税制や法制を強化することを検討すべきで、最後の手段として排出量取引の導入議論をすれば良いのです。

排出量取引制度の導入論者は、確実な目標達成、炭素への価格付けによる技術革新の進展、新しい金融商品取引市場の形成が期待できると主張します。

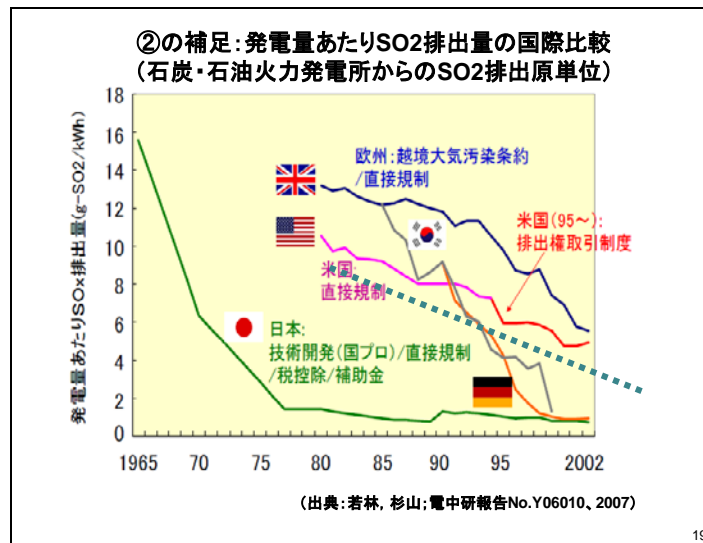
排出権取引制度への期待と真実

- ① 確実な目標達成
- ② 炭素価格付け→技術革新→社会コスト最小化シナリオ
- ③ 新たな金融商品取引市場

13

しかし、キャップを掛けても、結局は排出枠を購入すれば法的義務は遵守できます。これでは実際にCO₂排出量が減るわけではありません。

炭素に価格付けして技術革新が進むかどうかについては、将来にならないと何とも言えません。海外では硫黄酸化物(SO_x)の排出量取引制度を導入した例もありますが、それによって排出量が削減できたと証明できたわけではありません。SO_xについては日米欧とも直接規制を行い、実際に削減できました。



排出量に価格を付けたからと言って、買った方が安ければ、技術開発をしないでしょう。ですから、技術開発を加速度的に促進するとは限らないのです。

金融市場形成への期待もあります。だが、欧州は、排出量取引市場を米国とリンクしたくないと考えています。というのも、米国の方が安い費用で排出削減できますから、欧州企業は米国から排出権を購入します。つまり欧州企業の資金が米国へ流れてしまうからです。逆に欧州は、日本との間で排出量取引市場をリンクしたがついています。日本企業の資金がEUに流れるとの期待があります。

さらに欧州の排出権取引のトレーダーは、排出権の価格が落ち込むと投資家が逃げることを恐れています。だからトレーダーは「排出権価格が右肩上がりになる」との期待感を生み出すことを重視します。各国政府が、技術的に無理な削減目標を表明すれば、排出権の価格は上がります。ですから、排出権

取引をやりたい人は、絶対に無理な数字を政府に言わせようとするロビー活動のインセンティブが出てくるのです。

①の補足
キャップ&トレード型の京都議定書の国別目標は達成確実か？

● 厳しい排出枠(キャップ)をかければ、排出量は削減される？
実際には、京都議定書削減目標は、どの国も達成できていない。

⇒ わかりやすく言えば、「世界各国来年度50%減」という枠をはめても、実際に削減することは不可能。排出権価格が暴騰するのみ。

⇒ 排出権市場に投機目的で参加する者は、排出権価格上昇に利益。削減が技術的に不可能でも、無理な削減目標を主張する傾向にあることに注意が必要。(事後的に削減目標は達成されなくとも、排出権価格上昇の予想を生み出せば十分であるため。)

⇒ 結局、技術革新や省エネ技術普及が不可欠

15

排出量取引制度を導入すると、国民負担につながる点も、政府は説明する必要があります。排出権取引制度をやった場合、EUでETSが30ユーロ/tだとすれば、為替レートや日本の原価費用を考えると、7,670円/tCO₂(2008年8月末での計算)となります。これを電気、ガス、ガソリン、灯油というエネルギー価格に乘せ、試算すると、年収350万円以下の家庭では約月1,700円強と相当な負担増となります。この金額を産業界が負担するのか、個人に転嫁するのか、この転嫁対策について全く議論されていません。この点を誰かが説明しないとイケません。

私は、環境税と排出権取引制度のどちらを選ぶと言われたら、環境税を選択したほうが良いと思います。排出権は年度末にならないと、購入量、販売可能な量がわかりませんし、期首には、期末の価格も判りません。この点、環境税の方は透明性があります。ただし、上述の転嫁の問題は環境税についても当てはまることに留意が必要です。

排出権取引制度と環境税との差異

● 排出権取引制度

排出権価格(=生産コスト→販売価格)は、排出権市場によって決定されるため、自らは事前設定不可能。

排出量(=生産量)の上限設定はあるが、結果としてどの程度排出(=生産)するかは、需要量によるため、予想不可能。例えば、電力は、法的に「供給義務」あり。また、排出量の配分方式は行政庁主導となるため、不透明かつ頻繁な変更の可能性大。

→ 売上計画、利益計画が立たないため、企業経営の不確実性が増大。

28

これらに対して、公平で現実に即した方法として日本政府が提案しているセクター別アプローチ(SA)があります。セクター別アプローチのメリットは、広範な国の参加を促し、競争力の問題に対応できます。

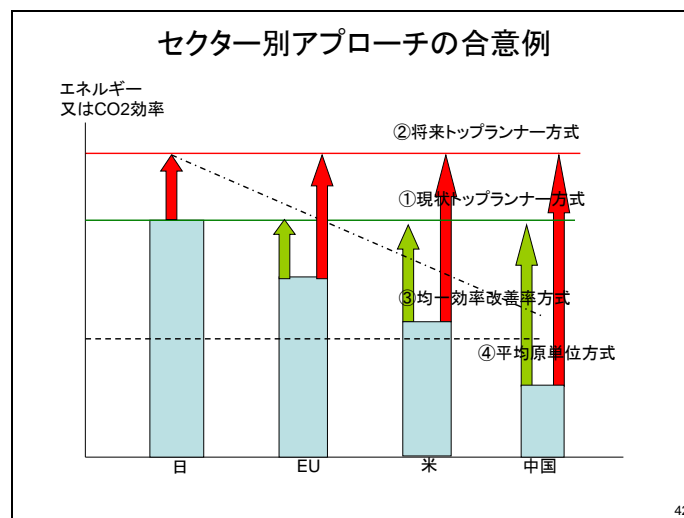
国別削減目標も公平で、技術の普及促進になると言われています。ただ、京都議定書を完全にリプレースするようなものにはならないというのが、研究者全体の評価であります。

研究者間のSA総合評価

- ①セクター別アプローチには、京都議定書において実現されていない途上国の緩和行動への参加、技術的観点からの削減ポテンシャルの分析及びそれに基づく政治的に受け入れやすい国別目標や国内排出枠配分の決定などに役立つ可能性がある。
- ②ただし、コスト効果性や環境効果性に疑問があり、京都議定書タイプのトップダウンアプローチ+柔軟性メカニズムの方式に比べて勝っていると断定はできない。
- ③また、セクター別アプローチの交渉は、データ収集問題やセクター別の複数の交渉が並行することなどから、相当複雑。一定時間内で合意を得なければならない地球温暖化対策の国際的枠組みとしては、京都議定書をreplaceするほどの費用対効果はなく、あくまで補完的又は追加的なものととどまる。

34

セクター別アプローチでは、日本は何%、EUは何%というやり方ではなく、セクター毎に積み上げの的にやっつけようという考え方があります。その目標はどうやって決めるか。これは、原単位で一番良い日本に、追いつきなさい、必要な投資には日本が貢献してあげますというのがオリジナルでした。



日本はトップランナーを走り続ける努力はするという考え方があります。しかし、これは日本にとっても両刃の刃になる可能性があります。省エネを進めてきた日本が、あと10%良くしようとしても技術がなく、また資金もかかるからです。

私の提案は、日本がトップランナーとして頑張ろうとしても資金が相当掛るときには、この分の排出権を買ってきて埋めても良いという制度とセットにしてセクター別アプローチを考えるのが良いと考えます。ただ、これにも、政治、経済、技術に課題があります。政治的な問題としては、政府が産業界に介入することを嫌う文化を持つ国は多く、これが国際的な交渉の手続き、プロセスが複雑化してしまいます。経済的には、ボトムアップで積み上げていった削減目標が2050年半減に届かないで、総量目標の初期配分にトップダウンが必要となる懸念があり、技術に関しても、技術移転は途上国に対するインセンティブとは

なるが、誰が資金を負担するのか、知的財産権はどう守るのかという問題があり、ルール作りが課題となってきました。

まだ、国内対策の考え方にお話ししたいのですが、時間となりましたので、また別の機会にさせていただきます。

ご清聴ありがとうございました。