

ガソリン補助金下の小売価格と制度の考察

日本エネルギー経済研究所 計量分析ユニット 研究主幹 | 柳澤 明

要旨

燃料油価格激変緩和補助金、いわゆる「ガソリン補助金」の期間がさらに延長された。電力、ガスへの補助も検討されている。こうした大規模かつ広範なエネルギー消費補助は、物価対策として国民生活や産業を守ることに寄与する。一方、制度趣旨の相克、国民のマインド変化などを通じ、省エネルギー・低炭素化を阻害する懸念もあり、慎重な検討を要する。本稿では、その嚆矢となった燃料油価格激変緩和補助金に関連し、注目度が高いガソリンにかかる事柄を取り上げ、考察を行う。

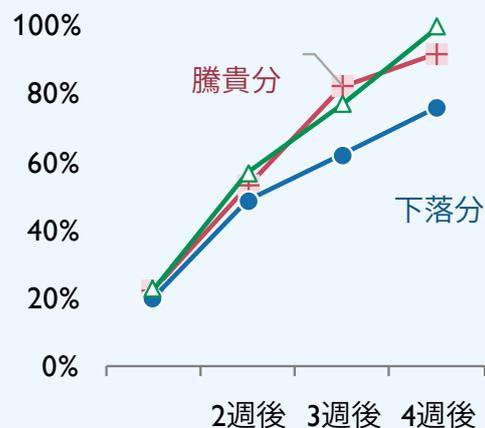
補助金の価格抑制効果は大きい。国際原油価格高騰や32年ぶりの水準を記録した円安による円建て原油価格の上昇にもかかわらず、ガソリン小売価格は基準価格前後で推移している。一方で、代表的エネルギーに対する補助とはいえ、その恩恵から縁遠い層もある。電気自動車などのドライバー、オール電化住宅や都市部・温暖地域に多い灯油非使用世帯、対象油種非使用企業などには直接の恩恵はない。また、ガソリン小売価格の抑制効果も全国一様に現れているわけではない。

ガソリン小売価格を規定する重要な要素の1つに、原油価格の変化がガソリン小売価格の変化にどのように反映されるか、すなわち短期的な転嫁構造がある。原油価格、補助金いずれも、ガソリン小売価格への転嫁が浸透するまでには、1か月近い時間を要する。なお、原油価格の騰貴と下落でガソリン小売価格への反映の速度には差異が生じているが、補助金は原油価格騰貴分とほぼ同じような程度とタイミングでガソリン小売価格を引き下げる方向に転嫁されている。

エネルギーに限らず一般に、消費補助金・価格統制は困窮対策として実施される場合、さまざまな課題が生じることがある。本稿では、制度の基礎は維持しつつ、①激変緩和措置の明確化、②財政負担の緩和、③誤ったシグナルの発信回避などの可能性を検討する。一試案として、補助金支給が停止した後、支給した額相当の一定割合を政府が回収する——払い渡しの補助金というよりは調整金の貸付と一部返済という形に近い——仕組みを検討した。

各国におけるエネルギーへの消費補助・価格統制の実施は、低炭素化の重要性に加え、国民生活や産業が石油をはじめとする化石燃料に深く依存している現実と、エネルギー供給の量的確保とともにその価格安定性の必要性を——少なくとも現下の情勢下においては——各国国民が再認識した証左でもある。財政悪化リスクさえ想起させるその巨大な規模は、低炭素化に向けた現実的対応における課題の複雑さとコスト問題の重要性を示唆していると言えるのではなかろうか。

図1 | ガソリン小売価格への転嫁構造



繰り返し延長されるガソリン補助金

ガソリン¹小売価格が2022年1月24日に当時の基準価格¥170/Lを上回ったことを受け、燃料油価格激変緩和補助金、いわゆる「ガソリン補助金」が発動された。これは、燃料油価格の高騰が「コロナからの経済回復の重荷になる事態を防ぐため、時限的・緊急避難的な激変緩和事業」²である。早期の負担軽減などを重んじ、補助金の消費者への直接支給や、揮発油税・地方揮発油税の特例税率適用を停止するいわゆる「トリガー条項」の発動ではなく、「元売事業者・輸入業者に価格抑制の原資を支給し、卸価格の抑制を通じて、小売価格の急騰を抑制」²する制度として構築された。内容が公表された際には、その仕組みそのものが注目を集めることもあった。

図2 | 燃料油価格激変緩和補助金による燃料油価格急騰抑制の仕組み



出所: 資源エネルギー庁 <https://nenryo-gekihenkanwa.jp/>

2022年9月、補助金の期間がさらに延長され、2022年末までとなった。2022年11月以降は補助金単価を減額するという観測もあったが、従前と同様の仕組みが維持されることとなった。猶も期間を2023年春まで引き延ばすといった報道もある。2022年10月3日の総理大臣所信表明演説では、新たに「電力料金負担の増加を直接的に緩和する、前例のない思い切った対策」を講じることも表明された。10月5日にはガス代の値上がり負担を軽減する制度の創設を検討しているとも報じられた。大規模かつ広範なエネルギー消費補助制度が立て続けに導入されることになる見込みである。

こうした消費補助は、物価対策として国民生活や産業を守る一方で、既存制度との趣旨の相克、国民のマインド変化などを通じ、省エネルギー・低炭素化を阻害する懸念もある。また、将来、現下と同じようにエネルギー価格が高騰した際、再度の補助を求める先例となりうることから、カーボンニュートラル目標とも無関係ではいられない。その扱いについては慎重な検討を行ってゆくことが極めて重要である。以下では消費補助の嚆矢となった燃料油価格激変緩和補助金に関連し、注目度が高いガソリンにかかる事柄を取り上げることにする。

効果はてきめん

補助金の価格抑制効果は大きい。国際原油価格高騰や32年ぶりの水準を記録した円安による円建て原油価格の上昇にもかかわらず、補助金が発動された2022年1月以降、ガソリン小売価格は制度における基準価格(当初¥170/L、現在¥168/L)前後で推移している(図3)。資源エネルギー庁によると、制度によるガソリン小売価格の抑制効果はこれまでで最大¥41.9/Lになるとされている(図4)。2人以上の世帯ではガソリンを月平均34 L購入している³ことから、この8か

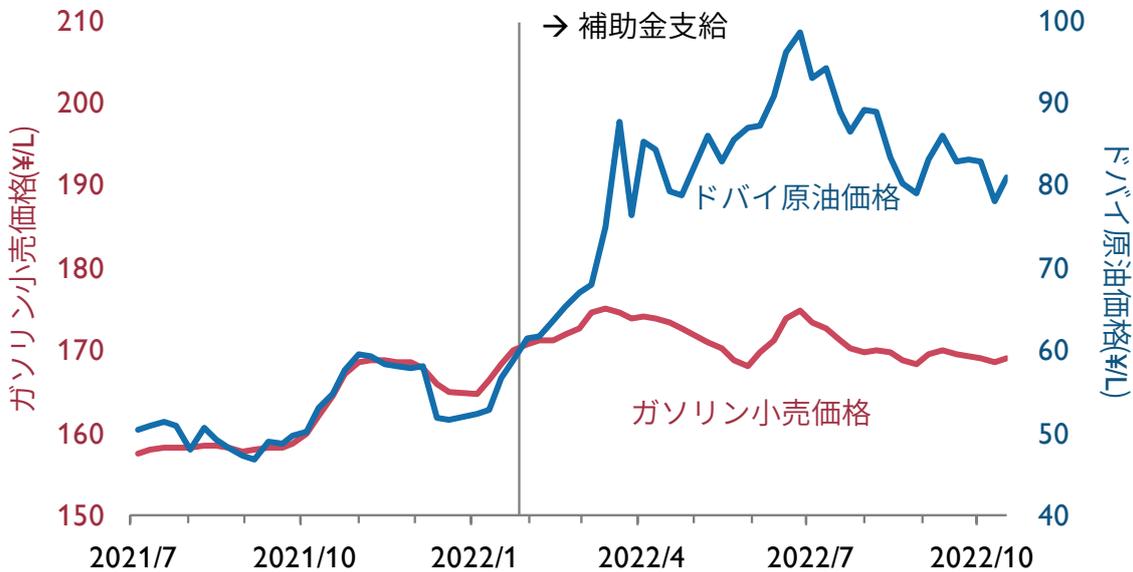
¹ レギュラーガソリン。以下同じ。

² 資源エネルギー庁 <https://nenryo-gekihenkanwa.jp/>

³ 総務省「家計調査」、2021年値、軽油を含む。

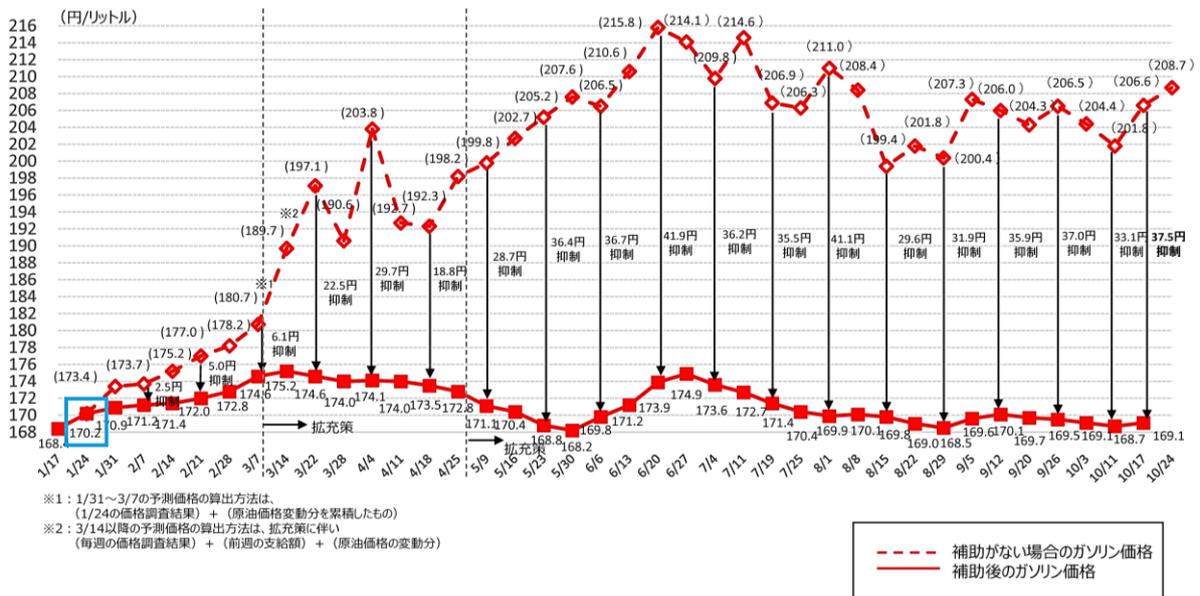
月における負担軽減額は平均¥1,000/月弱になる。実質的な補助客体を家計に限定しておらず、また、ガソリン(レギュラー、プレミアム)のほかに軽油、灯油、重油、途中からは航空機燃料が補助対象油種となっているため、負担軽減効果は家計から産業に至るまで広範に及んでいる。

図3 | ドバイ原油価格とガソリン小売価格



注: ドバイ原油価格は2週前(ガソリン小売価格調査日の前々週木曜日までの1週間)の平均
出所: 資源エネルギー庁「石油製品価格調査」、日本経済新聞等

図4 | 燃料油価格激変緩和補助金の効果(ガソリン)



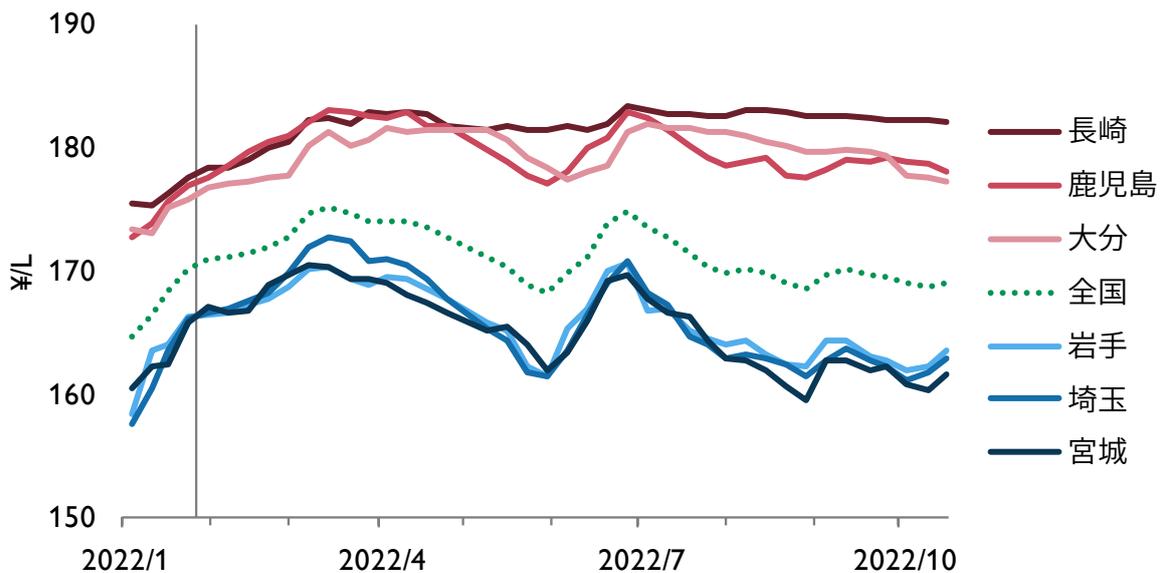
出所: 資源エネルギー庁 https://nenryo-gekihenkanwa.jp/pdf/result_rev36.pdf

しかし、まだらに

一方で、補助金の恩恵から縁遠い層もある。諸々のエネルギーが値上がりする中、電気自動車などガソリン・軽油車以外⁴のドライバー、オール電化住宅や都市部・温暖地域に多い灯油非使用世帯、対象油種非使用企業などには直接の恩恵はない。

また、ガソリン小売価格の抑制効果も全国一様に現れているわけではない。図5は補助金発動後の2022年1月31日以降の平均価格が最も低廉な3県(宮城、埼玉、岩手)と最も高価な3県(長崎、大分、鹿児島)におけるガソリン小売価格の推移を示したものである。

図5 | ガソリン小売価格



出所: 資源エネルギー庁「石油製品価格調査」

ガソリン小売価格は、製品原価の違い、店舗形態(フルサービス、セルフサービス)別構成比などによるコスト差、需給・競争状況などを反映し、地域により異なっているのが普通である。実際、安値3県と高値3県との間には、平均して¥15/Lほどの価格差がある。しかし、ここで注目すべきは、地域間価格差ではなく、価格変動の仕方の違いである。安値3県では、全国平均とそう変わらない値動きをしている。これに対し、高値3県では、変動値幅が小さい。同時に、その変化は全国からやや時間遅れを伴っている。もっとも、高値地域におけるこうした傾向は、ガソリン補助金導入後に限った話ではなく通常時でも観察されるものである。

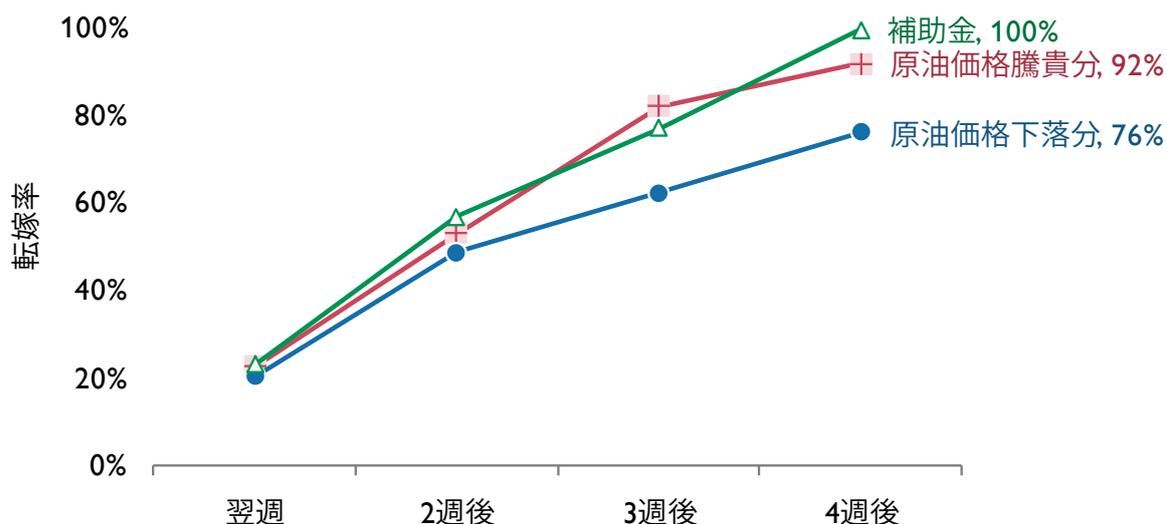
⁴ 液化石油ガス(LPG)を燃料とするタクシーに対しては、国土交通省が「タクシー事業者に対する燃料価格激変緩和対策事業」を実施している。

原油価格のガソリン小売価格への転嫁

ガソリン小売価格を規定する要素の1つとして、原油価格水準とガソリン小売価格水準とが中長期的にどのような均衡関係にあるかが挙げられる。同時に、原油価格の変化がガソリン小売価格の変化にどのように反映されるか、すなわち短期的な転嫁構造もまた重要である。その転嫁構造を、ガソリン補助金が発動してから足元までの期間(2022年1月31日～2022年9月22日)を対象に推計した⁵。なお、推計においては、原油価格騰貴分と下落分とで転嫁構造が異なりうることを考慮した。また、補助金については、転嫁が済んだ時点の最終的な転嫁率が100%であるとの前提を置いた⁶。原油価格は、資源エネルギー庁による補助金効果の算定方法にならない、日本経済新聞掲載のドバイ原油価格から算出した。ただし、小売価格調査日(月曜日)の前々週金曜日から前週木曜日までの原油価格を前週の原油価格としている。

推計結果は、原油価格、補助金いずれも、ガソリン小売価格への転嫁が浸透するまでには、1か月近い時間を要することを示している(図6)。原油価格の騰貴と下落のガソリン小売価格への反映の速度には需給構造などの影響で差異が見られているが、補助金は原油価格騰貴分とほぼ同じような程度とタイミングでガソリン小売価格を引き下げる方向に転嫁されている。

図6 | 原油価格と補助金のガソリン小売価格への転嫁構造

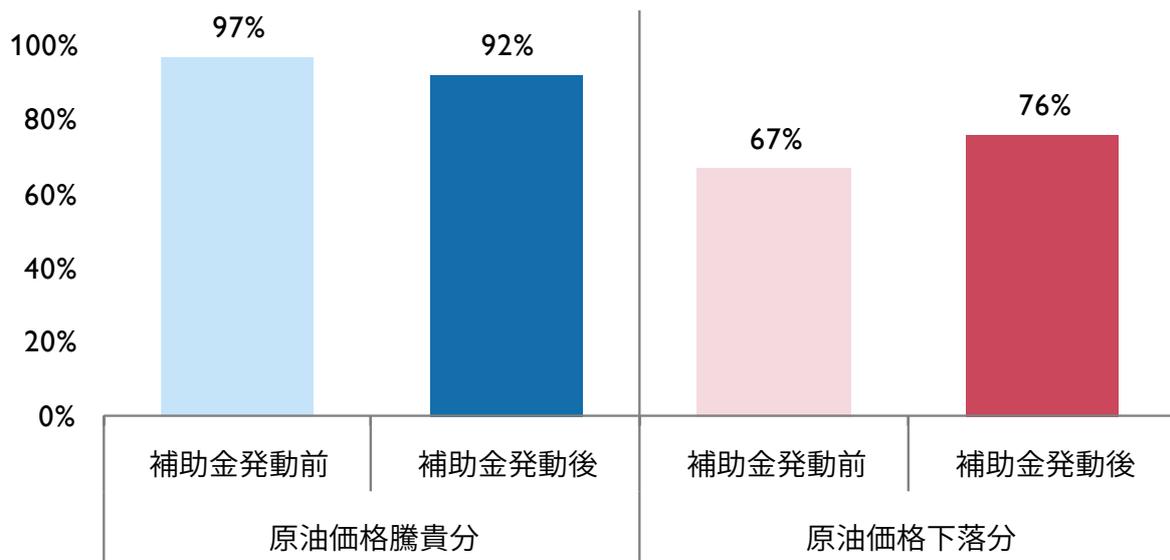


補助金発動前(2021年1月4日～2022年1月24日)と比較すると、原油価格騰貴分の転嫁率はやや減少する一方、下落分の転嫁率は増加している(図7)。下落分転嫁率の増加が、原油価格が2022年6月下旬をピークに下落傾向を示していることによるものなのか、多くの目が高いガソリン価格に対し向けられている状況を反映したものなのか、あるいはそれ以外の要因が作用しているのかを見極めるには、さらなる分析が必要である。

⁵ 現実社会では、補助金単価は¥0.1/L円刻み、ガソリンは卸売が一般に¥0.5/L円刻みで、小売が¥1/L円刻みで取り引きされていることに注意。

⁶ これは分析の視点によっては厳しい前提かもしれないが、多重共線性に備えるためのものである。

図7 | 原油価格のガソリン小売価格への転嫁率



注: 補助金発動前は2021年1月4日～2022年1月24日、補助金発動後は2022年1月31日～2022年9月22日

過去との不整合性

燃料油価格激変緩和補助金については、省エネルギー・低炭素化政策との不整合性の可能性が指摘されている。さらに言えば、エネルギーに限らず一般に、こうした消費補助金・価格統制は困窮対策としてさまざまな課題があることが指摘されている。その理由としては、

- ① 相対価格を人為的に低下させることによる過剰消費・浪費、供給能力不足の誘発
- ② 適切な対象以外への補助の発生
- ③ 制度終了の政治的困難度の高さ

などがある⁷。補助をするのであれば、理論的な観点からは、困窮者に対する直接補助(金銭支給)の方が好ましいとの見方もある——ただし、現実的な観点からは、事務の煩雑さは難点である⁸。

こうしたことから、原油価格が史上最高値を付けるなどエネルギー価格の高騰が世界的な課題となっていた2000年代末、発展途上国などでの燃料消費補助金が問題視された。そこで、主要20か国(G20)は、2009年のピッツバーグサミットにおいて、主に先進国メンバーがイニシアティブをとる形で首脳声明をまとめた^{9, 10}。

⁷ 古くは、老人医療費無料化の例を挙げることができる。無料化により、病院のサロン化、社会的入院、国全体としての老人医療費の急増、国民健康保険の運営難などが生じたとされる。こんにちでは、地方自治体による子供医療費無料化が過剰受診を誘発しているとの指摘もある。

⁸ また、日本のように政府が各世帯・個人の所得を十分に把握できていない状況では、困窮者の特定にも困難が生じる。

⁹ <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>

¹⁰ https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/0909_seimei_ka.html

To phase out and rationalize over the medium term inefficient fossil fuel subsidies while providing targeted support for the poorest. Inefficient fossil fuel subsidies encourage wasteful consumption, reduce our energy security, impede investment in clean energy sources and undermine efforts to deal with the threat of climate change.

最貧国に對しては絞った支援を提供する一方で、中期的に、非効率な化石燃料に対する補助金を段階的に廃止し、合理化すること。非効率な化石燃料への補助金は、不経済な消費を奨励し、我々のエネルギー安全保障を低下させ、クリーン・エネルギー源への投資を阻害し、気候変動の脅威に取り組む努力を損なう。[外務省仮訳]

こうした姿勢はその後も維持されており、たとえば2021年のナポリ G20気候・エネルギー大臣会合でも改めてこの公約に言及した^{11, 12}。

Noting that phasing out inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption is one of the key policies to reform harmful incentives and align finance flows with the Paris Agreement, we recall our 2009 Pittsburgh and 2013 Saint Petersburg commitments to phase-out and rationalise, over the medium term, inefficient fossil fuel subsidies while providing targeted support for the poorest. Such subsidies reduce our energy security, impede investment in clean energy sources and undermine efforts to deal with the threat of climate change...

無駄な消費を助長する非効率な化石燃料補助金を段階的に廃止することは、有害なインセンティブを改革し、資金の流れをパリ協定に合わせるための重要な政策の一つであることに留意し、我々は、最貧困層に對して絞った支援を提供しつつ、中期的に非効率な化石燃料補助金を段階的に廃止し、合理化するという2009年ピッツバーグ・サミット及び2013年サンクトペテルブルク・サミットの公約を想起する。このような補助金は、エネルギー安全保障を低下させ、クリーンエネルギー源への投資を妨げ、気候変動の脅威に對処するための努力を損なうものである… [経済産業省仮訳]

ところが、今般は日本を含む先進国が、新型コロナウイルス禍からの経済回復過程での供給制約、ウクライナ危機、通貨価値急変などの環境激変を背景に生じたエネルギー価格の高騰に對し、大規模なエネルギー消費補助・価格統制を実施しているのである。それだけ、今回の価格高騰のインパクトが大きく、現実を踏まえた政治的対応の必要性が極めて大きいという点を理解する必要がある。

出口に向けて

一方、消費補助金に内在する課題は、ピッツバーグサミットから10余年を経ても解消されたわけではない。実際、燃料油価格激変緩和補助金も、省エネルギーや電気自動車普及の促進などの政府自身の施策と相反する要素がある。制度創設時には2022年3月までとされていた期間は繰り返し延長されている。さらに、補助金単価上限額の引き上げも重なり、予算額は当初の800億円から2022年12月まででも消費税率1%当たりの税収を超える3兆円規模にまで急速に膨らんでいる。

¹¹ <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210723-climate-energy.html>

¹² <https://www.meti.go.jp/press/2021/07/20210726010/20210726010-2.pdf>

2022年9月、インドネシアでは、燃料補助金の財政負担膨張により、ガソリンや軽油への補助を削減せざるを得なくなった。同月、エネルギー価格統制などからなる「成長計画2022」¹³を発表した英国では、巨額の財政負担¹⁴が懸念され、ポンドが対ドルで史上最安値を更新するまで減価し、英国債価格は急落(金利が急騰)した。

こうした状況を踏まえつつ、財政負担問題なども考慮に入れ、日本の対応について以下に一案を考察する。

試案の考察

早期の負担軽減を重んじ短期間で構築された燃料油価格激変緩和補助金は、多方面の課題にまで万全に目配りした完璧な制度とは言い切れない側面もある。さまざまな課題を克服し、日本経済と暮らしそして財政を考慮する対応を検討してゆくことが重要になろう。

他方、すでに実施されている制度の根幹にもかかわる部分を後から変更することは現実的ではない。その点も踏まえ、今後に向けたたたき台の素案を考えるうえでのポイントとも言うべきものとして、

- ① 激変緩和措置であることの明確化
- ② 財政負担の緩和(受益者負担)
- ③ 誤ったシグナルの発信回避(政策間の不整合性の回避)

といったことなどを狙い、制度の改変点をあくまで試みとして示してみたい。

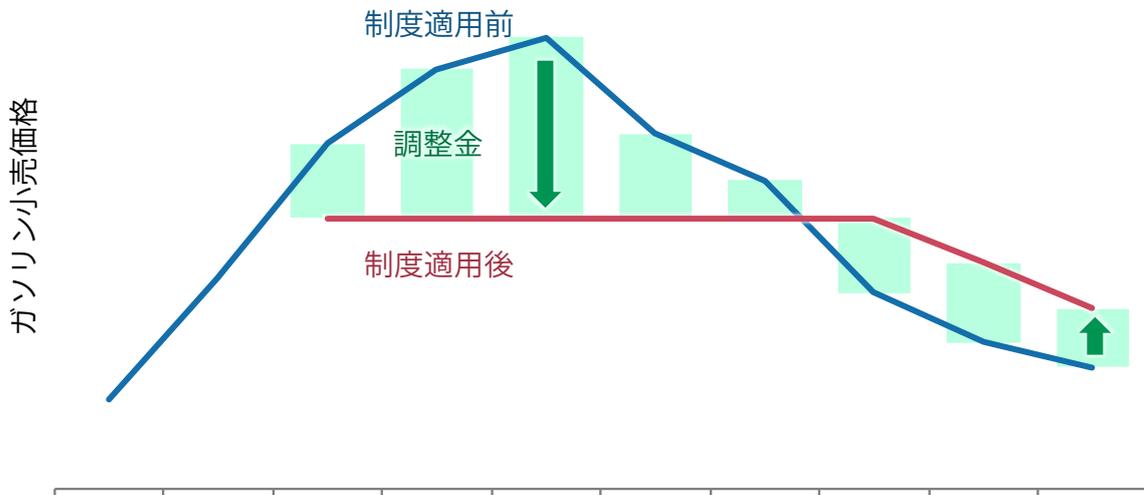
ガソリン高騰期における補助という制度の基礎は維持する。ただし、ガソリン小売価格が基準価格以下に下落するなどして補助金支給を停止した後は、国民負担軽減の観点も踏まえ、支給したお金の一定割合を政府が回収すべく、事務諸経費分などを差し引いた額につき、補助金を受け取った元売から逆に徴収する(図8)。仕組みとしては、払い渡しの補助金というよりは、調整金の無利子貸付と一部返済という形に近い¹⁵。

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/the-growth-plan-2022-documents/the-growth-plan-2022-html>

¹⁴ エネルギー価格高騰対策は2022年10月からの半年間で600億ポンド(約10兆円)規模と見積もられている。もう1つの目玉である大型減税は1年で450億ポンド(約7兆円)規模とされていたが、10月3日に高所得者向け(数十億ポンド規模)が、10月17日にはほぼすべてが撤回された。

¹⁵ なお、この仕組みを検討してゆくにあたっては、市場におけるさまざまな状況・条件を考慮してゆくことが不可欠になるものと思われる。

図8 | 燃料油価格激変緩和補助金制度の改変試案模式図



政府がお金を回収する期間が終わるまではガソリンは「割高」となるが¹⁶、乱高下を抑制するという激変緩和の狙いはより明確に体现される。いったん支給したお金を事後に一部回収する制度とすることで、公的債務への影響を最小限に抑えることができる。同時に、緊急避難的な措置であることの理解がより浸透し、省エネルギー・低炭素化政策との不整合性も緩和されることが期待される。もちろん、現実にはこうしたアイデアについても、さまざまな課題が存在しうることが明らかである。あくまで、1つの試案として、政策検討に資することになれば幸いである。

今般の措置の含意

ヨーロッパ諸国では日本の燃料油価格激変緩和補助金をも上回る、財政悪化リスクさえ想起させるほど大規模なエネルギー消費補助・価格統制が実施あるいは計画されている。エネルギー価格高騰に対する内外でのこうした対応は、低炭素化の重要性に加え、国民生活や産業が石油をはじめとする化石燃料に深く依存している現実と、エネルギー供給の量的確保とともにその価格安定感の必要性を——少なくとも現下の情勢においては——各国国民が再認識した証左でもある。低炭素化に向けた現実的対応では、その時間軸や技術、インフラストラクチャー整備などにかかるステークホルダーや利用者の費用負担とその影響などに関する議論が喚起されている。低炭素化に向けた現実的対応における課題の複雑さとコスト問題の重要性を示唆していると言えるのではなからうか。

お問い合わせ: report@tky.ieej.or.jp

¹⁶ 消費者は、変動が均された価格に接するだけであり、支払総額は総体としては不変である。