

カーボンプライシング —政策検討の視点—

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

脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（通称：GX 推進法案）が 2023 年 5 月に施行された。同法は、日本の 2050 年のカーボンニュートラル目標と経済成長の同時達成を支える根幹の法律となる。政策の目玉は、10 年間で 20 兆円規模の「GX 経済移行債」を先行的に発行し、民間資金と合わせて将来的に 150 兆円超の脱炭素投資を誘発する仕組みである。直ちにカーボンプライシングを導入するのではなく、GX 経済移行債により脱炭素投資を先行させ、GX に取り組む期間を設けた後に、財源を確保するためのカーボンプライシングを時間差を設けて導入するという建付けは、世界でも類を見ない特色ある制度と言える。

一方、第 211 回国会期間に衆議院・参議院で行われた審議における GX 推進法成立への道のりは平坦ではなかった。カーボンプライシングに関連するものとしては、プライシングの水準と対象、開始時期、産業への影響、財源を充当すべき分野、中小企業や労働者への影響を見据えた公正な移行といった多岐にわたる論点が挙げられた。野党からは主に、プライシングの水準が低いこと、開始時期が遅いことⁱの指摘が繰り返し行われた。これに対応するため、“脱炭素化の状況、国内外の経済状況を踏まえてカーボンプライシングの制度のあり方、開始時期、対象業種等を検討する”という文言を追加する修正を衆議院において行ったⁱⁱ。続く参議院においては、産業転換により仕事を失う産業の雇用に対する懸念が大きく、これらを保証し地域への影響を踏まえた転換を目指す『公正な移行』という考え方を明文化する修正を行うこととなりⁱⁱⁱ、法案は衆議院に再度差し戻されるという異例の事態となった。この過程は、GX 推進法およびカーボンプライシングが社会に及ぼす影響は一様ではなく、その影響は複雑に絡み合っており、シンプルな議論が困難な状況であることを浮き彫りにしたと言える。

さらに、本来ならば、政策立案において重要な要素となるカーボンプライシングの効果発現経路および国民への負担の在り方については、具体的な指摘はほとんど行われなかった。カーボンプライシングを構成する化石燃料の輸入事業者等に対する賦課金（化石燃料賦課金）および発電事業者への排出枠の割当てに係る負担金（特定事業者負担金）のいずれも、エネルギー供給事業者が政府に納付する形式であるものの、最終的には需要家が負担をすることとなる^{iv}。価格転嫁がどの程度実行できるのかという別の議論はあるが、一定程度は転嫁がされていくと予想される。このため、本来ならば国民の利益と負担を具体的に明示する必要があったのだが、“中長期において、化石燃料の消費が減少する結果としての石油石炭税の減収分、および再エネ賦課金制度における単価の高い早期の再エネ離脱による再エネ賦課金の負担低減分を活用”するため、日本全体としての負担は増えない旨の説明が一貫して行われるにとどまった^v。また、この点に対して深掘する質疑も行われなかった。日本全体で見た場合は確かに負担は中立となるが、細部に

目を向けると、実際には負担が減る需要家もいれば増える需要家もいる。例えば地域別の家庭部門への影響においては、温暖な気候に恵まれ公共交通機関が発達している都市部での負担は減少する一方で、エネルギー需要が大きい寒冷地やガソリン需要が大きい地方での負担は大きくなる。エネルギーは必需財という性質上、逆進性が大きいことは多くの研究が指摘しているところである^{vii}。業種毎のエネルギー需要の多様性がさらに大きい産業部門においては、その影響に大きな差異が発生することは想像に易しい。

脱炭素技術の投資先や新しい産業育成の議論は、カーボンニュートラルを目指す上で最重要論点である。他方で、日本の経済成長に寄与しながら、誰も取り残さない制度にしていくためには、派生する課題に対しても同時に議論のテーブルに乗せていく必要がある^{viii}。負担の発生パターンを理解し、影響を最小限に留めながら、脱炭素社会に向けた原資をどのように獲得するのか。これは、今後数年間で行われる制度設計において、忘れてはならない視点であることを、ここで改めて提起しておきたい。

i GX 推進法で想定される水準は、国際エネルギー機関の NetZero by 2050 の数値（先進国で必要な 2030 年の価格）のおよそ 10 分の 1（約 1500 円）である等の数値を基に、参議院経済産業委員会において参考人や野党委員から指摘がなされた。

ii 導入のタイミングが極めて遅く、カーボンプライシングの凍結に等しいとの指摘が衆議院経済産業委員会において野党委員から指摘がなされた。

iii 脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律 附則抄 第十一条

iv 脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律 第三条

v 例えば、2023 年 4 月 20 日の参議院経済産業委員会の議事録によると参考人（伊藤元重氏、東京大学名誉教授）は次のような指摘をしている。「カーボンプライスの社会的な負担だとかあるいは行動ってなかなか複雑だろうと思います。～中略～ 一つは、理想型でいえば、もちろんその石油を扱う輸入業者だとかあるいは電力業者という形にカーボンプライスのまず一次的な負担はあるわけですけど、これ、なかなか政治的に難しい話とは思いますが、それが社会全体のあらゆる価格、賃金に転嫁されることは最終的には必要になってくるわけですね。ですから、その結果として、誰がじゃ負担するのかということになってくると、単純に今のその税を払う主体ということではなくて社会全体の話になってきますから、多分もうちょっと複雑な話になると思います。」

vi 後に閣議決定された「脱炭素成長型経済構造移行推進戦略（2023 年 7 月閣議決定）」においても、同様の説明をしている。

vii 例えば、星野・小川（2021）「家庭部門の CO2 排出実態統計調査の個票データに基づく地域別、エネルギー構成別、所得階層別のエネルギー源別価格と支出の分析」、『エネルギー・資源』、2021 年 7 月号 Vol.42（通巻 248 号）は、所得階層では収入が少ない世帯ほど、地域別では北日本において、よりエネルギー価格弾性値が低い一方で、家計に占める支出負担割合が大きいことを証明している。また、エネルギー価格が上昇しても、特に低所得層では、省エネ機器への買い替えなどがスムーズに起こりにくいことを意味しており、エネルギー価格の上昇がエネルギー支出の増加につながりやすく家計の負担を増加させる可能性がある点を指摘している。

viii 例えば、OCED（2020）“Regulatory Impact Assessment(RIA)”は、規制評価を成功させるためには、次の要素が不可欠であることを指摘している。(1)提案の問題と望ましい目標を明確にすること、(2)潜在的な代替案（規制以外のものも含む）をすべて特定し、評価すること、(3)直接・間接を問わず、潜在的なコストと便益を常に評価すること、(4)利用可能なすべての証拠と科学的専門知識に基づくこと、(5)利害関係者に対して透明性をもって、その結果を明確に伝えること。また、RIA 原則の一つとして、「便益だけでなく関連するすべての直接コストと間接コストの特定」の必要性を述べている。

お問い合わせ: report@tky.ieej.or.jp