

「排出権取引と排出量取引」

地球環境ユニット

金星姫

「排出量取引 (Emission Trading)」は、近年気候変動対策としてよく検討される環境政策手法である。今ではかなり知られた政策手法であるが、十数年前にはあまり馴染みのない制度であった。欧州では 2005 年に気候変動政策の分野で本格的な排出量取引制度が導入され、その後日本や米国、カナダ、豪州などの先進国における検討が進み、最近では中国も国内対策として排出量取引制度を検討している。韓国では、2009 年末に制定した「低炭素グリーン成長基本法」で排出量取引制度の導入を明示し、現在草案の策定中である。

環境規制の長い歴史から見ると、排出量取引制度は新しい手法である。そのため、日本では近年排出量取引制度と一般的に称しているが、当初は排出権取引制度や排出許可書取引制度などと呼ばれ、呼称の面では必ずしも統一されていなかった。実際に筆者としては、排出権取引制度の方が馴染み深い。いずれにせよ、数多くある政策手法の中で、当該制度の社会的認知や評価はまだ始まったばかりと言える。

そもそも排出権取引制度は、1960 年代末、トロント大学の政治経済学者 J. H. Dales が環境管理のための取引可能な財産権を提議したことからはじまった。Dales の基本構想は、規制当局が汚染排出の許可証を発行し、この許可証をオークションで売買するというものである。その後、様々な学者によって同制度の経済効率の優位性について研究が行われてきたが、実社会において初めて導入されたのは、基本構想から約 30 年後、1995 年に石炭火力発電所から排出される二酸化硫黄 (SO₂) と酸化窒素 (NO_x) の排出量抑制のために米国で実施された酸性雨プログラム (1980 年の排出水準から約 50% の SO₂ 排出量を削減することを目標とする) である。理論的優位性が主張されながらも環境規制手法として現実において採択されなかった理由としては、実は「倫理的反対」が大きかった。つまり、「環境汚染」に対して、「汚染する権利」を与えるといった構想に対して、倫理的観点からの反対が強かったのである。

環境政策が公共政策の課題となったのは 20 世紀後半のことで、1960 年代初までは環境問題は自然に解決できると考えられていた。19 世紀半ばにはじめて登場した産業汚染に対する規制では、例えば下水処理の場合、Petterkofer の川の自浄効果理論といった科学的根拠に裏付けられ、汚染物質は直接海に排出されていた。自然の自浄能力があるという科学的楽観論が強かったため、下水処理施設に対する環境規制も、環境汚染物質ではなく衛生状態の改善を目的に導入されていた。しかし、深刻な公害に直面した政府は、環境問題への国民の関心が高まるにつれ、迅速に結果が得られる直接規制を実施するようになった。つまり、金銭で汚染する権利を与える排出権取引制度は政治的に受容できなかったのである。

しかし、1980 年代になると各産業分野における民営化に代表される規制緩和の波が押し寄せる。その波は環境手法に対しても影響を及ぼし、直接規制方式から市場メカニズムを利用する環境税や排出権取引制度への転換が検討された。とりわけ、米国では排出権取引制度導入により直接規制より安い費用で基準が遵守できることが期待された。規制緩和の流れに後押しされながら、以前には問題視された倫理的観点より経済効率性が重視された結果、排出権取引制度は導入されることとなったのである。また、環境政策における経済的手法である環境税や排出権取引制度において排出権取引制度が採択された他の背景には、汚染物質の濃度規制から総量規制への転換がある。それまでの環境規制の主流は、大気汚染基準や水質基準などの濃度基準であった。しかし、基準を満たしているにも関わらず、経済的な活動量の増加から環境汚染物質の排出総量は増加するという問題に対応するため、総量規制への転換が求められたのである。

米国の酸性雨プログラムは当初目標を上回る削減が達成でき、また排出権価格も予想を下回ったことから「成功した環境政策」として評価され、その後欧州の排出権取引制度導入の契機になった。

この取引制度を用いた政策手法の名称について現在日本では「排出量取引」と一般的で呼ばれているが、このような歴史的背景を考えるとやはり個人的には「排出権取引」の方が馴染み深いのである。

ただし、どちらの呼び方にせよ排出権取引制度は市場メカニズムを用いた環境政策手法の一つに過ぎないし、米国における酸性雨プログラムでは、従来の環境規制手法の課題を是正するために取引制度が導入されたのである。日本国内で排出量取引制度の検討が活発化してきているが、新しい環境規制の導入意義と既存／他の政策手法における課題を明確にして、その制度のあり方に関する議論を行うことが重要であろう。

お問合せ : report@tky.ieej.or.jp