

豪州と EU の排出量取引市場のリンクの背景と今後の課題

Towards Bilateral Linking the Australian Emission Trading Scheme to EUETS

金星姫*

Seong Hee Kim

This paper is focusing linking of EU and Australian emission trading scheme (ETS) which was announced in August 2012. The back ground and possible impact to each carbon market are analyzed with details of linking scheme.

Keywords : EU, Australia, Emission Trading, Carbon Market, Floor Price

1. はじめに

2012年8月28日、豪州政府は2015年7月からEUと双方の排出量取引市場をリンクすると発表した¹⁾。2018年までに完全な相互リンクを目指す、先行して2015年から豪州企業のみが制度遵守のためEUの排出権を使用できるようになる。豪州は2012年7月1日に二酸化炭素1トン当たり23豪ドルの炭素税（固定価格排出量取引制度）を導入したばかりであり、2015年7月からは本格的排出量取引制度に移行する。従来から豪州はEU排出量取引市場とのリンクを示唆して来たが、それが実現するのは早くも2018年以降になるだろうと予想されていた。

豪州は排出権価格の乱高下防止のため、排出量取引制度に移行した直後の2015年度から2017年度の3年間、排出権価格に上限（プライスカップ）及び下限（フロアプライス）を設けていたが、これがリンクにおける大きな制約となっていた。そこで、豪州政府はフロアプライスを撤回することでEUとの市場リンクに踏み切っている。さらに、豪州政府は今後ニュージーランド、韓国、カリフォルニア州の排出量取引市場とも連携していく意欲を示している。

一方、豪州国内では、炭素税導入を理由とする相次ぐ電気料金の値上げに対する国民の不満が高まっており、最大野党の党首は政権を取り戻した際には炭素税を撤廃すると宣言しているため、制度の将来を不安視する見方も強まっている。

本稿は、豪州政府がEU排出量取引市場とのリンクに踏み切った背景と市場リンクが今後それぞれの排出量取引

市場に及ぼす影響について分析し、リンクに向けた今後の課題について述べている。

2. 市場リンクの概要

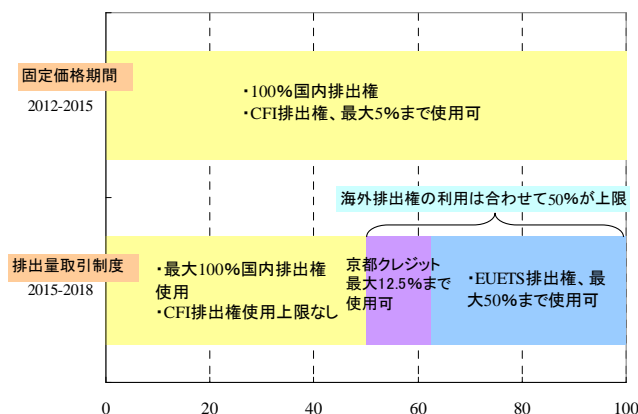


図1 豪州 ETS における使用可能排出権の内訳

注) Carbon Farming Initiative (CFI) : 森林や農業部門における温室効果ガス削減プロジェクトからクレジットを創出する制度。2011年から開始。

出所) 豪州気候変動・省エネ省

2012年8月28日、EUと豪州は双方の排出量取引市場をリンクすることに合意したと発表した。今後豪州とEUは2018年までに双方市場が完全にリンクすることを目指す。市場の完全なリンクとは、豪州企業は豪州国内でEU排出権(EUA)の使用が認められ、EU域内企業もEUETSの遵守の際に豪州の排出権が使用できるようになることを意味する。一方、完全リンクに先行し、2015年7月1日から、豪州企業のみがEUの排出権を使用できるようになる。この部分リンクの実現のため、豪州政府は現行国内排出量取引制度スキームの内、(1)フロアプライスを撤回し、(2)京都クレジット^{注1)}の使用に12.5%の

* (一財)日本エネルギー経済研究所 主任研究員
〒104-0054 東京都中央区勝どき 1-13-1 イヌイビル・カチドキ
e-mail songhee@tky.ieej.or.jp

量的制限を設け、(3) EU 排出権価格をプライスカップの参照価格とする、3つの制度変更を行なった。図1は豪州制度における使用可能な排出権の種類及び量的上限を表す。

このような制度変更により、EUとの市場リンクが可能となったわけであるが、本稿では、豪州においてフロアプライスを撤回せざるを得なかった国内事情に注目する。

3. フロアプライスの問題

3.1 フロアプライスの仕組み

豪州の制度では、排出権価格の乱高下による企業への影響を緩和する目的から、排出権の上限価格であるプライスカップ (Price Cap) 及び下限価格のフロアプライス (Floor Price) を設けている。

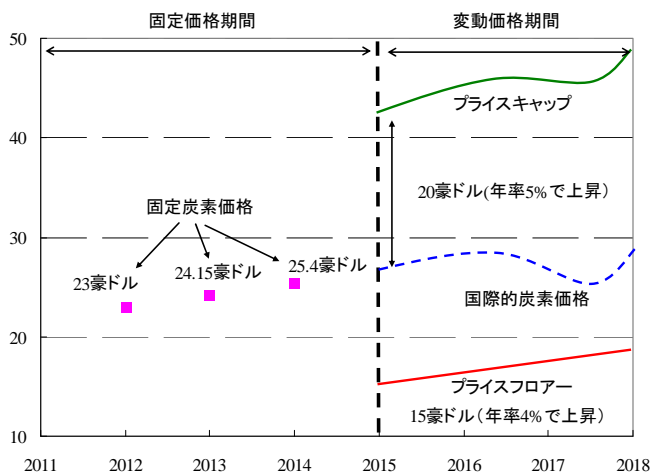


図2 フロアプライスの仕組み
出所) 豪州気候変動・省エネ省

図2に、豪州のプライスカップ、及びフロアプライスの仕組みを示している。上限価格であるプライスカップは、排出権の国際価格水準に20豪ドルを上乗せした価格で、2015年度は40豪ドルに設定されている。一方、下限価格であるフロアプライスは2015年度が15豪ドルで、以降毎年4%ずつ引き上げられる。フロアプライスの運用においては、豪州政府が国内のオークションで売却する排出権に関しては「最低オークションリザーブ価格」を、海外から購入する排出権または京都クレジットに対してはフロアプライスとの差額を徴収する「賦課金 (surrender charge)」を定めるよう規定されていた。

3.2 高まる産業界の反対

一方、フロアプライスを巡っては、当初より産業界からの反発が大きかった。2011年半ばまで15~17ユーロで取引されていたEUAの価格は、景気後退による排出権需要の減少等により2012年には7~8ユーロまでに下落し

ており、CERの価格も下落し、2~3ユーロの水準で取引されていた。国際的に排出権価格が下落した上、豪州ドル高の影響も加わり、15豪ドルといった下限価格の水準が相対的に高くなったのである。しかし、現行規則では、豪州企業は仮に安い海外クレジットを購入しても15豪ドルのフロアプライスとの差額を支払わなければならない。

そこで、豪州の産業界はフロアプライスの引き下げまたは撤廃を強く要請していたのである。例えば、豪州ビジネス協議会 (Business Council of Australia)、エネルギー生産・開発協会 (The Australian Petroleum Production & Exploration Association: APPEA)、エネルギー供給協会 (Energy Supply Association of Australia) 等の主な経済団体や企業は、フロアプライスの撤回と賦課金の廃止を求める意見書を政府に提出している。

3.3 豪州政府のジレンマ

国際的な排出権価格の暴落や産業界の強い反対にもかかわらず、豪州政府がフロアプライスの撤廃に踏み込めなかった理由として、同案が労働党と緑の党の政治的妥協案の一つであった点が挙げられる。そもそも、安定的に低炭素技術への投資を担保する措置としてフロアプライスを強く主張したのは、労働党と連立を組む緑の党である。

一方、議会での法案の可決を左右する Oakeshott 無所属議員^{注2)} はフロアプライスへの反対姿勢を明らかにし、フロアプライスの規則が議会に提出された際には反対すると表明した。Oakeshott 議員は制度設計当初は3年間のフロアプライスの導入を支持していたが、産業界に過大な負担になるとして反対に回ったのである。しかし、緑の党は依然としてフロアプライスが重要な措置であるとし、その維持を主張しており、緑の党の協力なしでは政権が維持できない労働党は産業界と緑の党の間で難しい立場に置かれていたと言える。

フロアプライスにめぐる論争が加熱する中、2012年7月1日に23豪ドルの固定価格排出量取引制度が始まった。そして、制度開始直後から炭素税負担を理由とする石炭火力発電所の閉鎖や電気料金の値上げが次々と発表され、値上げに対する国内各層の不満が高まっていった。さらに、野党保守連合 (自由党・国民党) のリーダーを務める自由党の Abott 党首は次期連邦選挙で政権を取り戻した際には炭素価格スキームを即時廃止すると宣言していたため、制度の存続も疑問視されていた。ある調査²⁾によると、炭素市場専門家の約40%は4年以内に現行炭素価格制度が廃止されるとの見方を示すほど、制度の継続性が疑問視されていたのである。

これらの事情を勘案すると、豪州政府がフロアプライスを撤回した背景には、排出量取引制度そのものの存続が不

透明になったことから、EU との早期リンクを実現することで、制度をより確実なものとする狙いがあったと思われる。

4. 排出量取引市場のリンクの影響

豪州の限界削減費用は EU より高いと考えられているので、市場リンク後は主に豪州側が EU 排出権の買手になると予想されている。また、豪州はこれまでは京都クレジットの使用について企業の排出量の 50%までは可能としていたが、その使用上限を 12.5%に引き下げた。従って、その分京都クレジットへの需要は減少することになる。

本節では豪州・EU の排出量取引市場のリンクが双方の取引市場及び国際的な炭素市場に及ぼす影響について分析した。

4. 1 豪州

豪州企業が使用できる排出権には①政府オークションで購入する豪州排出権 (ACU: Australian Carbon Units)、②森林や農業部門の温室効果ガス削減プロジェクトから発行される豪州国内オフセットクレジット (ACCU: Australian Carbon Credit Units)、③EU 排出権 (EUA: EU Allowance)、④京都クレジットの 4 つのタイプがある (図 1 参照)。豪州企業は③と④合わせて排出量の最大 50%まで使用可能となっている。そうした中で、今後豪州の排出権価格は、EUETS の市場動向に大きく左右されることになる。特に、2015 年の豪州の排出枠は約 3.3 億トン程度に対して、EUETS の同年の排出枠規模は 19.7 億トンと約 6 倍の差がある点にも留意が必要である。

EU 排出権の価格は 2012 年現在 7~8 ユーロ (10 豪ドル) 水準で取引されているので、この傾向が続けば、今後豪州企業はより費用効率的に制度遵守が可能となる。一方、企業が排出量の削減に取り組むより安い海外クレジットを利用し、排出量が増加すれば、結果的に国全体としての 2020 年の削減目標の達成が困難になる恐れがある。また、安い海外クレジットの使用により、国内オフセット市場の需要が減少する可能性もある。豪州財務省は排出量の最大 50%まで海外排出権が使用可能な場合、2015 年の豪州国内排出権の価格は 29 豪ドル程度になると予測しており、豪州企業の海外クレジット需要については 2020 年までの 5 年間で約 9,700 万トンになると推定している。豪州政府はこの 29 豪ドルの価格を基準にクリーンエネルギーや省エネルギー投資額を設定しているため、EU との市場リンクにより排出権価格が引き下がる場合は、これらの投資のための財源の確保が課題となる。

4. 2 EU

排出権の供給過剰に悩まされている EU にとって、豪州という新たな排出権買い手の登場は歓迎されている。EU では 2009 年以降経済後退により排出量が減少したため、排出権供給過剰状態が続いている。図 3 は EU における排出枠の需給状況を示す。第 2 期 (2008 年~2012 年) の開始年である 2008 年を除いて、EU の無償割当量は総排出量を上回り、2008 年~11 年の累積余剰排出枠は約 9 億 5,500 万トンにも上っている。一方、京都クレジットの使用量は年々上昇し、2011 年にはさらに増加している。これは、EUETS の第 3 期 (2013~2020 年) から現行 CER 量の 3 分の 2 を占める産業プロセス起源の CER 利用を制限するなど、プロジェクトの種類や実施国によって CER の利用が制限されることになっているため、早期に京都クレジットを消化しようとしているからであると考えられる³⁾。ただし、EUETS 市場関係者は豪州とのリンクを歓迎しながらも、市場規模の差から EU の排出権需給バランスが豪州とのリンクにより直ちに改善されることは期

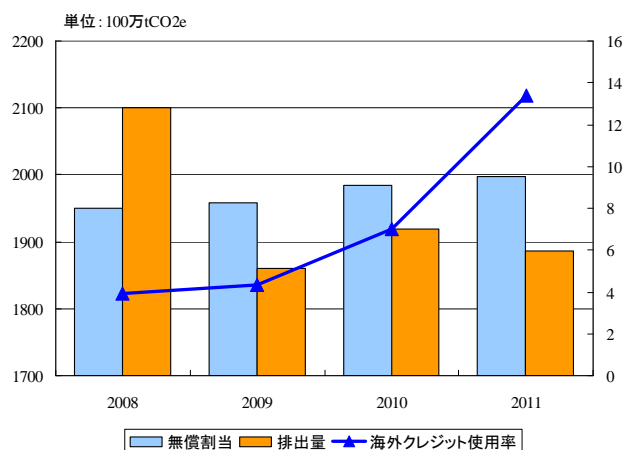


図 3 EU における排出枠の需給バランス (2008~2011) 出所) 欧州委員会
待していない。

4. 3 国際炭素市場

Carbon Finance (2011) は、2013 年から 2020 年までの京都クレジットに対する先進国の需要が約 30 億トンに達すると予測している³⁾。これまで、京都クレジットの最大の買手は EU であり、2008 年~2011 年の需要の 7 割以上を占める。しかし、前述したように、EUETS での CER の価格は 2011 年 9 月以降下落し、現在も低位で推移している。また、2015 年の CER の価格は 6.64 ユーロ、2013 年~2020 年の取引価格も 5.71 ユーロと、低位水準が継続すると予想されている (Carbon Finance (2011))。

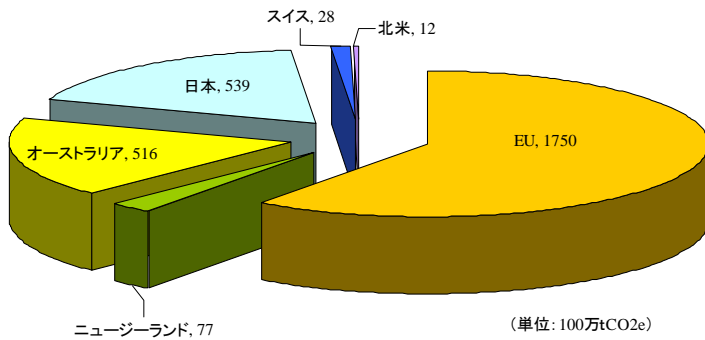


図4 先進国の京都クレジット需要予測（2013-2020）
出所）Carbon Finance（2011）

図4は、各国がコペンハーゲン合意に基づいて提出した削減目標の達成を前提に、2013年から2020年における先進国の京都クレジットへの需要を推定したものである。約60%の需要は引き続きEUによるものであるが、豪州の需要も17%に上ると予測されている（Carbon Finance（2011））。しかし、豪州は今後の制度変更で京都クレジットの使用に12.5%の制限を設けたので、今後豪州の京都クレジット需要は限定的なものになると思われる。

5. 今後の課題

豪州とEUの排出権市場リンクは双方にとってメリットがあるが、完全リンクのためにはこれから双方の制度を調和していかなければならない。以下に、今後の完全リンクに向けた課題を概説する。

①削減負担の整合性

EUは2020年までに1990年比20%の削減を、豪州は2020年までに2000年比5%の削減目標を設定している。今後、豪州は削減負担がEUと整合するよう削減目標を引き上げるよう求められる可能性がある。

②規制対象の調和

現行のEUETSは域内排出量の約40%をカバーするが、豪州制度は国内排出量の約60%を対象とする。EUETSでは2013年から対象部門を拡大する方針であるが、それでもカバー率は43%に止まる。対象部門も双方では異なり、とりわけ今後課題となるのは農業部門である。EUETSでは農業部門を除外している一方で、豪州では農業部門が直接の規制対象ではないが、農業・森林部門のオフセットプロジェクトを通じた参加を認めている、そのため、今後は農業・森林部門の排出量の計測に関する検討等、更なる議論が必要となる。

③排出枠の決め方

総排出枠について、EUETSでは2013年の第3期開始前の段階で2020年までの排出枠総量がすでに決まっているが、豪州は翌年度の排出枠を毎年更新する仕組みである。

④海外クレジットの利用

EUETSでは、2013年から中国やインドなど、後発開発途上国以外の地域におけるCDMのCER使用を制限する方針であるが、豪州は今のところ同様な制限を設けていない。とりわけ、石炭や鉄鉱石などのエネルギー資源の多くをアジア地域に輸出している豪州が今後そのような制限を設ける可能性は低いと思われる。

これら以外にも、炭素リーケージ対策として国際競争産業部門に対し、EUと豪州は各自の補償策を設けているが、その補償水準及び規則が異なるので、今後調整が必要となる。このように豪州とEU市場の完全リンクの実現のためにはこれら様々な検討課題を解決しなければならない。

注

注1) 京都メカニズムによるクレジットで、森林等による二酸化炭素の吸収量に応じて発行されるRMU（Removal Unit）、JI（Joint Implementation）の実施により発行されるERU（Emission Reduction Unit）、CDM（Clean Development Mechanism）より発行されるCER（Certified Emission Reduction）がある。

注2) 豪州では下院（150人定員）で過半数を取った政党が政権与党となる。2010年の選挙の結果、労働党（72）、保守連合（73）とともに下院において過半数以上を確保できなかった。結局、労働党は緑の党及び無所属議員3人の支持を得て、政権を維持することになっており、Oakeshott議員は労働党を支持している無所属議員の1人である。

注3) EUでは第2期（2008年～2012年）の京都クレジットの利用枠が国別に決まっており、5年間の利用枠総量は約14億トン、年間2億4800万トンとなっている。

参考文献

- 1) Department of climate change and energy efficiency, (2012) Australia and European Commission agree on pathway towards fully linking Emissions Trading Systems
- 2) Point Carbon, "Survey shows huge doubts over Australia ETS", 4/07/2012
- 3) Carbon Finance (2011) State and Trends of the Carbon Market 2011