

第 1 回クライメイト・デザイン公開シンポジウム

『温暖化政策を議論する』¹

環境・技術ユニット 新エネグループ 主任研究員 佐々木宏一
同 環境・省エネグループ グループマネージャー 工藤拓毅

はじめに

ロシアの批准の可否や批准時期について不確実性が残るものの、日本や欧州など京都議定書を批准した国や地域では、議定書で規定された目標をいかに達成するかという議論が活発化してきている。日本では、2004 年度中に既存の政策措置に関するレビューを行うと共に、必要ならば追加的政策措置の検討を行うことになっており、長期エネルギー需給見通しの策定や各種審議会において関連する議論が展開されている。

一方、京都議定書では、遅くとも 2005 年までに次期約束期間に関する検討を始めることとされている。2003 年に開かれた気候変動枠組条約第 9 回締約国会議（COP9）では、マラケシュ合意の成立によって焦点となる論点を見出すことができず、会議そのものは格段の議論もないままに淡々と進められたが、同時に開催されていたサイドイベントにおいては、多くが「ポスト京都」と銘打って、将来的な地球温暖化防止対策の国際的枠組みに関する議論が活発に行われていた。これは、京都議定書に対する当面の政策措置をどうするかという議論に加え、国際社会では既に次のフレームワークに向けた動きが活発化していることを示しているものである。このため、日本国内においても、最善な国内対策の選択をいかに行うかということに加え、将来的な枠組みのあり方についても国際的にリードしていくような取り組みを進める必要がある。

クライメイト・デザイン²は、地球温暖化問題に関する幅広い専門的知見を集めるとともに、積極的な議論を行うことで、国内外の制度のあり方について提言を行うことを目的とした研究者集団である。今回、前述した国内外の課題に焦点をあて、研究者個々人の考える制度のあり方について公開シンポジウムが開催された。こゝで行われた議論の内容は、あくまで研究者個人に帰属する内容のもので、所属する機関等の公式見解ではないが、当該問題を考える上で重要となるポイントが示されているともいえる。そこで本稿では、シンポジウム当日に国内外で取り組むべき制度のあり方について各メンバーが発表した内容を通して、当該問題を検討する際の今後の課題の整理を行うことを目的として、議論の要

¹ 本シンポジウムは、2004 年 4 月 13 日に霞ヶ関ビル東海大学交友会館にて開催された。当報告は、シンポジウムにおける主たる議論の内容を取り纏めたものである。

² クライメイトデザインは、(財)日本エネルギー経済研究所が事務局となり運営している。各研究員の研究成果、ならびに当シンポジウムでの発表資料等はホームページ (<http://www.climatedesign.org>) を参照されたい。

旨を報告することにする³。

シンポジウムでの議論概要

シンポジウムでは、「日本の国内対策」と「将来枠組みのあり方」という2つの課題に分けて議論が行われた。実際には、各パートの考え方について代表者が問題提起を行い、その内容を踏まえて複数のメンバーからコメントを行うという形式で行われた。

第1部：日本の温暖化対策のあるべき姿について

[問題提起]

○税制 vs. 取引制度

- ・ 京都議定書では、温室効果ガスの排出に正の価格をつけるとともに 先進国に温室効果ガスの排出上限を設定した。すなわち、排出量を固定し、その価格で調整するメカニズムを選択した。
- ・ 炭素税は価格を固定し、排出量を調整するメカニズムであるので、炭素税を骨格とする政策は京都議定書には不適合であり、環境省が提案する広く薄い（低税率）税制では排出上限目標を達成できない可能性がある。
- ・ 京都議定書では、目標達成の手段として他国での削減量を用いることができる京都メカニズム制度を導入しており、京都議定書と適合する政策は排出量取引である。
- ・ EU では炭素税から排出量取引へシフトしており、炭素税を中心とする議論は EU の検討動向に逆行する。
- ・ 京都議定書における補完制約として約束期間リザーブを設定しているが、売り手国に対する制約のため補完性はなくなった。すなわち、基本的には国際的な排出量取引制度の取引量に関する量的制約はないと考えられる。
- ・ 日本国内だけで削減を行うと企業（製造場）のリーケージが起こり、経済的な影響も含めて削減効率が悪くなる。また、国内だけで削減すると、排出量取引で海外へ流出する資金よりもはるかに多額の資金が必要となる。
- ・ 以上の考え方より、国内制度として、絶対量規制・割当量方式・上流型排出量取引制度を提案する。

³ 発表内容は個人的な見解であり所属する機関等の公式なものではない性格上、本文中では特に発表者の氏名を明記していない。

[コメント]

○国内産業への影響に留意しつつ、国際貢献の可能性を視野に入れた国内制度を検討すべきである

- ・ 京都議定書の排出削減カバレッジは、目標を持たない途上国、離脱を表明している米国・オーストラリアを除くと、ロシアが批准したとしても世界全体の排出量の 31.8%であり、日本のように 20%以上の削減がひつような国は、5%強に過ぎない。
- ・ 温暖化対策により日本国内でのエネルギー価格上昇等が起こると、日本国内での生産量が減り温室効果ガスの排出量は減るが、生産は海外にて補われるため、途上国でのエネルギー消費が増加し、温室効果ガスの排出が増加する（リーケージの発生）。
- ・ 温暖化対策では、End of Pipe 対策が使えないため、持続可能な削減に向け、物理・技術・社会・経済・市場的障害をどれだけ克服できるかが課題である。
- ・ 日本において炭素税を導入した場合、負担が一部の業種に集中する傾向がある。
- ・ 京都議定書の目標達成だけが、地球温暖化防止の貢献ではない（地球規模での対策が必要）。
- ・ 日本は途上国の先頭となる対策を実施し、他国をリードすべきである。
- ・ 京都議定書は、大事な一歩であるが対策コストが未知であり、経済負担が不明である。

○環境税に対する受容性は認められるものの、日本的政策の観点からは税制で京都議定書の目標達成は困難である

- ・ 産業界が排出量割当を望まない理由は、政府による有限資源の割当に関して合理的な事例がほとんどないためである（例：地方交付税、公共事業、水資源、関税割当等）。
- ・ また、政府の過去の環境政策は、企業への過度な措置と家計の放置であったことも理由としてあげられる。
- ・ 逆に、産業界が環境税に寛容な理由として、税金は消費者に転嫁すればよいと考えているためである。環境税はエネルギーへの課税となるため、逆進性が起こりえるが、大企業には直接影響がないと考えている。
- ・ 日本の税制では、税率法定主義が厳格に守られているため、実際には税率は年 1 回を越えて改定できない状況となっている。したがって、京都議定書の目標達成のために税率変更を行い、削減量を調整することは実質には無理である。
- ・ 低率の課税では、課税していなお不遵守、のリスクが残り、高率の課税では、経済は縮小均衡となる。
- ・ 日本的税制は京都議定書への適合性が悪い措置であり、京都議定書の発効や京都メカニズムの制度的不安定性のリスクから企業・家計を免責する意味しか持たない。

○ 京都議定書の本来の特性を再確認するとともに、市場を活用した国内制度の構築を図るべきである

- ・ 京都議定書の目標年に日本の温室効果ガス排出量を 6%削減しなければならない、との認識は間違いであり、排出過剰となっても京都メカニズムを使うことで相殺できれば京都議定書を遵守したことになる。
- ・ 京都議定書の原則は、経済効率的な対策を行い、そのコストを負担できる者が負担することである。したがって、経済的に見れば京都メカニズムの利用は補完的である、と考えられる。
- ・ ホットエアは、ロシアだけの特典ではなく、イギリス、ドイツもホットエアを持っている。もともと両国は、温室効果ガスが減少する政策を取っており、数値的には 90 年比としたために、あたかも削減するかのように見えている。
- ・ ホットエアの本質は、附属書 I 国全体で約 5%削減相当量をどのように割り当てるかの問題であり、ホットエアを問題とするのであれば、割当の議論に戻って考え直すべきである。
- ・ 地球温暖化対策推進大綱は、今回指摘したような視点で作成されていないか、検証する必要がある。特に分野別の削減の議論は間違いであり、国民の選択に委ねるべきである。

[質疑・議論]

- ・ Q：揮発油税を例にとると、本税とはかけ離れた税率となっているが、なぜこのような状況となるのか？環境税も同じ状況とならないか？
- ・ A：税は価格の弾力性がないので、緊急措置的に導入され、やがて市場経済に移行してきているが、揮発油税は利害関係者が少ないために調整しやすく、現在も残っている。しかし環境税は、多くのステークホルダーがいるため、意見をまとめて結論を出すには、消費税と同じくらいの議論となるはずである。
- ・ Q：途上国が導入したいと考える政策とはどのようなものか？
- ・ A：原則的には、持続可能な発展を伴う政策である必要がある。現在の技術レベルでは絶対量規制ではなく、原単位目標を設定する政策がよい。国内の政策としては、省エネ法を活用した省エネ権取引を行い、CDM などと組み合わせて活用すべきである。
- ・ Q：具体的に提案するとしたら税制はどのようなものか？
- ・ A：京都議定書の第 1 遵守期間の目標は遵守せず、仮に税金を導入するのであれば、その税収を確保しておき第 2 遵守期間の対策に使うべきである。
- ・ Q：温暖化対策税は、枠組み条約に反するとしているが、なぜ反するのか？
- ・ A：排出量取引を利用しない制度、国内だけで対策を行う制度は、枠組み条約にある経済効率的な政策ではなく持続可能な発展も不可能となるため、条約違反と考えている。

第2部：将来枠組みの検討課題とあるべき枠組みについて

[問題提起]

○不確実な将来的排出量規模を前提にしつつ、効率性と公平性に関する国際的合意を得るとともに、グローバルな参加を実現するような枠組みが必要である

- ・ 将来の BAU (Business as Usual) 排出量の予測は、エネルギー価格、経済成長、産業構造の変化、エネルギー政策、環境規制等の不確実性により難しい。
- ・ 2005 年から EU 域での排出量取引が開始され、アローワンスの取引価格が BAU と比べてどれくらいの負担となるかの指針となる。また、EU 域排出量取引は、CER の排出量割当への転換を認めている。
- ・ 米国は京都議定書を離脱し、独自の目標で対策を進めている。
- ・ ロシアおよび途上国は、本来であれば負担も利益もない国であるが、京都議定書では利益が発生することがあり得る。ただし、将来の BAU 排出量は不確実である。
- ・ 地球規模での温暖化防止では、どの国でどれだけ減らすか（効率性）、その費用をどの国がどれだけ負担するか（公平性）の国際合意が必要となる。
- ・ 京都議定書では、各国の目標自体が効率的である必要がないため、京都メカニズムを導入し経済効率性を確保している。
- ・ 日本の、特に産業界の京都議定書に対する不満は、乏しいエネルギー賦存と高いエネルギー費用にある（日本の国際競争力上の劣位、高いエネルギー効率）。
- ・ 京都議定書の短所としては、強制力が弱く、短期的目標しかないことである。また、京都議定書には、ホットエアやリーケージ等の問題点が指摘されている。
- ・ 米国が国際的枠組みに復帰しない限り、他の国は経済負担がないような対策しか実施しない。

[コメント]

○技術変化の促進に主眼を置いた新たな枠組みの検討が必要である

- ・ 京都議定書の意義として、温暖化問題への政治的関心や一般の理解を高めた、各国の政策措置の実施を促進、新しい政策措置の概念の創生、企業の取り組み促進、等があげられる。
- ・ 一方、京都議定書の問題点としては、国際交渉の場において、排出枠を互いに被せることに交渉が費やされ国家間の相互不信を生んでおり、排出量の多い国（米国、中国、インド）の積極的参加が望めない。また、排出量取引市場の価格が、技術開発の動機とならない。そのため、京都議定書の枠組みを継続しても「温暖化防止の実行性」に乏しい。
- ・ 京都議定書に替わる枠組みの再設定が必要であり、ゼロ排出技術条約（技術開発）、排出量市場群（排出量取引市場）（環境配慮型開発条約）、気候変動枠組み条約（情報交換）を組み合わせた、枠組みに再設定を行うべきである。

- ・ 将来枠組みを考えるには、問題の捉え方としてエネルギーシステムの変革であり、対策の枠組みとしては技術開発の普及、高効率な経済開発を考慮すべきである。
- ・ 将来の枠組みを考える場合、 国家がエネルギー政策を主権とみなしている、 国家間の対立を避け、協力を進める、 技術開発と持続可能な開発への国益を中心とする、短期的排出削減だけではなく、長期的な技術変化を目指す、を原則とすべきである。
- ・ 技術開発においては、地域により多様性があり政策的優先順位が異なるため、地域レベルでの協力が必要である。そういった意味で、東アジア地域での省エネに関する条約は、各国共に共通の興味であり、促進すべきである。

○京都議定書の様な目標設定には合理性がある

- ・ 京都会議での目標設定議論は、欧州や米国、日本、そして途上国がそれぞれのポジションを持っていた状態から、お互いが最大限妥協できる形で決着したものであり、政治的プロセス上は必ずしも公平性に欠けるものではない。
- ・ 京都議定書のような数値目標の設定には、公平性、環境保全性といった側面から合理性があるのではないか。
- ・ 今後の枠組みを考えるにあたっては、世界全体での削減に加え、気候変動に対する適応措置をいかに進めていくかに行った視点も重要である。

○今後の枠組みの検討を行うにあたっての論点(課題)を明確にすべきである

- ・ 制度を検討する上での特質を、十分に考慮する必要がある。国際的取り組みは外部から与えられる制約であるという点から、枠組みや取り組みによる影響や結果をいかに評価していくかが重要である。
- ・ 温室効果ガス排出量の削減の負担をいかに分担するかが鍵である。今後排出量の増加が見込まれる途上国の役割は非常に大きい、今後の途上国の発展を考えた際にこういった負担の分担を提起していくかがポイントとなる。

[質疑・議論]

- ・ Q：京都会議では、日本が一番望んだ事として米国の参加であるとの発言があったが、なぜ日本は望んだか？
- ・ A：各省庁により思惑は異なっていた。外務省は開催地が京都であったため、条約の合意を望んでいた。世界最大の排出国である米国の参加が実効性をもたらすと考えていたからである。
- ・ Q：東アジア省エネルギー条約が将来締結された場合、CDM の扱いはどうなるのか？
- ・ A：CDM では削減量が限られており、多くの部分は中国自身が必要とする対策であり、国際的合意が必要となる。そこで CDM との整合性を現時点でとる必要はないと考えている。

所感

当シンポジウムは、全体で 1 つの結論を導き出すというのではなく、それぞれ異なった意見を交換することで、発表者やシンポジウム参加者の当該問題に対する理解向上と、新たな検討課題の抽出に参考とする、ということが目的であった。そういった意味で、内容的には個々の研究者の知見を幅広く提起するにとどまっていた。

しかし一方で、温暖化問題への現状の枠組みが必ずしも合理的ではないのではないかとといった考え方も存在すること、もしくは短期的な取り組みだけではなく長期的な枠組みをいかに構築すべきかという議論が既に進行していて、関係者は早急にこうした流れの中で検討を行わねばならないという必要性に対する気づきの機会が提供されていたと考えられる。

いずれにせよ、国内外における短期・長期的な取り組みに関する議論が今後同時期に活発化してくる可能性は高く、こうした専門家による積極的な意見の交換と建設的な問題提起を更に進めていく必要性が強く感じられた。

お問い合わせ: report@tky.ieej.or.jp