

第 441 回定例研究報告会

2022 年 7 月 22 日

カーボンプライシング～内外の制度設計を巡る現状と課題～

<報告要旨>

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

(1) カーボンプライシング (Carbon Pricing : CP) 制度を巡る国内外の動向

1. カーボンニュートラル (Carbon Neutral : CN) 目標の世界的な潮流の下、金融部門や消費者等の多様な関係者からの企業に対する脱炭素化要請が急速に高まっており、その状況下で日本の CP 政策議論も転換期を迎えている。
2. 日本では、政府が成長に資する CP について躊躇なく取り組むとし、産業界 (経団連) もキャップ&トレード型の排出量取引制度は有力な選択肢となり得るとしてこれまでよりも一歩踏み込んだ姿勢を見せている。
3. 経済産業省は、野心的な炭素削減目標を掲げる企業を評価し、削減投資を促す仕組みとして自主的な排出量の取引を取り入れる「GX リーグ」の 2023 年度稼働を準備、440 社 (産業・業務・エネ転換部門の総排出量の約 38%に相当) が賛同している。

(2) CP 制度検討において留意すべき課題

4. エネルギー安全保障・経済成長・CN 目標達成の同時達成を目指す「成長志向型 CP」の制度設計にあたり、次に掲げる様々な課題への対応が求められる。
5. 日本のエネルギー価格：世界主要先進国と比して高水準。貿易相手の約 8 割を占めるアジア太平洋地域との価格差はさらに拡大する点に留意すべき。
6. 炭素リーケージ：国際競争力を削ぐリスク、移転先次第で地球全体の排出量は増加。CP の有り方が、産業構造にも影響するため、産業戦略(育成産業と衰退産業)の事前の明確化が不可欠。
7. 逆進性：エネルギーは必要不可欠の物資。低所得や高齢者世帯、中小零細企業、エネルギー重厚長大産業で負担増加率大。
8. 削減効果：エネルギーの価格弾性値は様々な消費財の中でも最も低く、価格による削減効果は短期的には小さい。代替燃料が存在しなければ需要者の負担を増やすが、削減には寄与しない。価格転嫁の度合いもサプライチェーン構造により様々。
9. 暗示的 CP：国内では省エネ法、高度化法、エネ税制等々を既に実施。これらの既存制度の点検と相互作用の把握が無駄のない CP 制度設計には不可欠。
10. 国際的取組への対応：暗示的 CP と合わせて、戦略的な制度設計が必須。

(3) 海外 CP 制度先行事例の実態

11. 排出量取引制度は、欧州や韓国において既に実施。割当により削減量の担保が可能であるが、制度設計が複雑。特に適切な割当設定が非常に困難かつ、排出権価格が乱高下しやすい。このため、規制当局が割当量等の事後的コントロールを行う官製市場になった。頻繁なルール変更は制度の予見性を失なわせ、早期削減・投資インセンティブを阻害する面もある。
12. 炭素税は、欧州をはじめ多くの国で導入。ターゲットを定め、負担軽減措置を行いつつ、安価な代替技術を補助金で支援するといったポリシーミックスで効果を発揮した事例もある。ただし、税（価格）効果のみで効率的な削減を担保することは困難。財源確保の意味合いが大きく一般財源化されるケースが多い。光熱費上昇を招くため、国民の受容性が低い。このため、課税が可能なセクターに影響のない範囲でのみ実施された。

(4) 成長志向型カーボンプライシングに向けて

13. CP 先行事例の制度設計と運用の経験は、次の課題を提示している。まず、制度設計は想定するよりも長期に渡り、制度設計・運用には莫大な調整コストが発生すること。また行政の力量が制度の安定性に大きく影響すること。そして、理論と実際の運用は異なること。これらを踏まえると、制度導入には相当の覚悟を持って臨む必要がある。その上で、日本での「成長志向型 CP」の設計の検討には特に次の3つの視点が重要となる。
14. 第一に、費用最小で削減最大化する視点。削減オプション、対象セクター、タイミングによって最適な政策手法が異なるため、優先すべきターゲットや育成産業を明確にすること。その上で、重層的に導入されている既存制度の費用対効果検証を行い、場合によっては整理統合を行うべきである。
15. 第二に、世界で拡大する市場・ビジネスに繋がる仕組みとする視点。海外での削減貢献は、より多くの削減量とコスト低減の同時達成を可能にするため、安価で良質なクレジットを早期に獲得できる仕組みを組み込むこと。その点で、アジア太平洋諸国との連携がこれまで以上に重要となる。
16. 第三に、公正な移行の視点。負担の小さい着実なトランジションには代替先手段の確保が不可欠であること。また国際競争力の観点から、日本のエネルギー価格は特にアジア太平洋諸国と比して高額である点を踏まえ負担軽減措置を設けること。受容性の観点から、少なくとも短期的には国民全体の負担増となる。このため、政策形成過程では、透明性の高い説明および理解醸成が求められる。

以上