

カーボンプライシングに関する意見交換会 議事概要

日 時：2017年1月27日（金）10:00～12:00

場 所：全国都市会館2階 大ホール

議事概要：

1 気候変動問題及び経済・社会的課題を総合的に見て、我が国あるいは世界が現在置かれている状況について

- IPCC 第5次報告書にもあるように、GHG 排出量と気温上昇は比例関係にあり、世界の平均気温の上昇を2度以内に抑えるためには、カーボンバジェットの実現が重要。地球温暖化対策としてのコストベネフィットについては、人為起源の累計 CO₂ 排出量を約1兆トンに抑える必要があるという状況を考えると、ベネフィットは明らか。ベネフィットを計算し検討を重ねるよりも、目標に向けて費用効率的な政策を実行すべき。世界全体のエネルギー起源 CO₂ のうち日本の排出割合は3%しかないが、責任を持って取り組むことが重要。累積排出量を減らしていくため、2030年や2050年に向けて段階的に減らしていくべき。
- 世界全体の CO₂ 排出量に限界があるというカーボンバジェットへの認識が拡大。今後は脱化石燃料社会を目指すという共通の認識を持つべき。世界ではビジネスチャンスと捉える企業も多い。初期投資が大きい火力発電所は、40年間稼動する前提で投資される。日本でカーボンプライシング制度の導入が確定すれば、石炭火力発電所に対する投資がなくなるのではないかと懸念されている。石炭火力の増加を抑えるためにも、カーボンプライシングを早急に導入すべき。
- 温暖化対策は、カーボンバジェットや2℃の目標設定等、科学的根拠をベースにした議論が必要。ただし、一般国民・企業にまで温暖化対策の議論が浸透していない。そうした中で、省エネルギー機器や再生可能エネルギーを普及し、さらにこれらの技術革新を含めた様々なイノベーションを起こすために、カーボンプライシングの役割が期待される。
- COP22に参加したが、地球温暖化の世界の流れは「不可逆」。世界の企業は、気候変動対策をCSRとして実施しているのではなく、将来の投資リスクやビジネスチャンスと捉えて対策を実施している。アジアでも、中国や韓国が排出量取引制度を導入、あるいは導入の検討をしているのみならず、他国でもカーボンプライシング導入検討の動きがある。日本だけ乗り遅れるのは将来的に大きなリスクになるのではないかと懸念されている。
- 各国の思惑で共通していることは、どうすれば自国が有利な立場に位置できるか、自国が不利な立場にならないかということ。ルールに従う側よりも、ルールを作る側の方が有利である。日本も今後はルールを作る側に回る必要がある。化石燃料の輸入量が世界

一であり、最大の需要側である日本は、その立場を自覚した上で、国際的なルール作りに参加すべき。

従来は化石燃料消費量に比例して GDP が増加する形だったが、近年は化石燃料消費量と GDP がデカップリングする傾向になりつつある。炭素生産性を上げる知的財産・イノベーションへの期待が高まっている。

- 投資家の動きも重要。カーボンバジェットについては、投資家も意識を持っている。欧米を中心に、ポートフォリオに入っている企業に対して脱炭素低炭素の働きかけをしている。欧州の環境配慮型の企業は、自社のサプライチェーンに対しても意識を向けているため、大企業のみならずサプライヤーの中小企業も対応が必要という「気づき」が必要。
- 脱炭素化は経済に悪影響を及ぼすと言われるが、今後は経済への悪影響に関する議論だけではなく、新しい議論に移るべきである。炭素生産性を上げて、CO₂を減らして経済を上げることが重要であり、その効果的な手法がカーボンプライシングである。各国で経験が蓄積されつつある。
- カーボンバジェット等の、科学的根拠に基づく排出量の限界は認識する必要がある。パリ協定は、京都議定書と異なり、世界全体で取り組むもの。カーボンプライシングについて、短期的には経済への負担が大きいとの懸念の声もあるが、日本だけという状況はなくなっている。むしろ、日本では人口減少などに伴い市場が縮小する一方で、世界には「約束された市場」が広がっているという視点も重要。

2 我が国が直面している課題の解決におけるカーボンプライシングの強み、留意すべき課題について

- 炭素税や排出量取引制度にはそれぞれ役割があり、有効であることは過去の事例でも明らかにされてきたが、東京都の排出量取引制度は参考にすべき。東京都の排出量取引制度では、取引を重視する EU-ETS と異なり、キャップをかけることを全面的に打ち出し、取引は補完的な位置づけとしている。さらに、段階的にキャップを引き下げて事業者の投資意識を高めることで大きな削減実績が達成できたと考えられる。今後のカーボンプライシングの導入検討に当たっては、東京都排出量取引制度と EU-ETS の相違・比較についてもフィードバックすることが重要。
- 国内でも意欲的に社内カーボンプライシングを導入、あるいは導入を検討する企業が存在。今後も導入する企業の裾野を拡大すべき。カーボンプライシングの導入によって、どのような投資、削減が可能となるのかを定量的に示していくことが重要。
- カーボンプライシングについては制度の絶対性と予見性が重要。例えば、発電所を設置する場合は、40～50年の長期的な期間が必要。そのため、カーボンプライシングを考える場合は、長期的な軸となる予見可能性が重要。

「カーボンプライシング」という言葉は、炭素税か ETS のどちらの制度が良いかということではなく、複合的に考えることにつながる。カーボンプライシングの中身を議論することが必要。

- 東京都では、都内の総生産が増加する一方で、エネルギー消費量を減少させるというデカップリング効果が現れている。2014年度の時点で基準年度比25%削減が達成されているが、この削減実績の特徴は大きく2点ある。1点目は、制度開始の初年度（2010年度）の時点で、基準年度比13%の削減を実現していること。これは、義務制度導入決定（2008年度）後に、事業所の取組が大きく進んだためである。東京都では、排出量取引制度を導入する以前の2002年度から自主的な削減努力を事業者に依頼していたが、その時はほとんど削減が進まなかった。2点目に、2011年度に東日本大震災の影響で、事業者が照明や空調を止めるなど我慢の節電をして大幅な削減となったが、その後、無理な節電をやめているにも関わらず、削減量を維持、又は更なる削減が達成できた。ここまで削減が進んだ要因としては、キャップが掛かったことにより、経営者の意識が大きく変化し、省エネ機器への積極的な投資が増えたことが考えられる。

排出枠を与えて自由に取引を行うEU-ETSとは違い、東京都の制度は発生した実削減量のみ取引できる制度。事業者から話を聞くと、クレジットを購入するよりも、自分の会社の付加価値を高めるために、長期的な投資を実施するという意見が多い。

- カーボンプライシングの役割として、消費者や産業界が炭素排出量を把握することが容易になる点（見える化）は重要。また、炭素価格＝限界削減費用という議論があるが、この限界削減費用とは対策費用が最も高い特定の対策の費用を指したものであり、実際に導入される炭素税の水準を限界削減費用より低い水準に設定しても、税金を活用するなどのポリシーミックスを通じて同様の効果が得られると考えられる。

カーボンプライシングは、第一義的には温室効果ガスの削減が目的であるが、それ以外の日本の課題解決に寄与することが可能。カーボンプライシングで得た収入の用途等も含めて議論すべき。

- 日本の事業者は、平均気温を2度の上昇に抑えることに対して意識が希薄。これを意識させるには、東京都で実施しているように、ある程度強制力のある目標や義務を作るべき。自主的な取組では限界があると明確に示すべき。高付加価値化については、気候変動コストは、環境意識の高くない消費者にとっては費用が高くなるだけと認識されるおそれ。今後は、気候変動対策コストの必要性を訴え、消費者のカーボンプライシングへの理解を深めるべき。

- 大幅な削減がカーボンプライシングだけで実現できるわけではなく、他の政策との組み合わせも必要。ただし、カーボンプライシングは、国際的に標準的な対策手法であるということは認識する必要。現在ではアジアでも導入されており、このままだとカーボンプライシングの標準装備という意味で、日本はアジア各国に対しても遅れを取るようになる。

世界的に、カーボンプライシングはビジネスの観点においても有効な制度であるという考えが広がってきており、日本も同様の認識を持つべき。参考資料にもあるとおり、欧州では企業がカーボンプライシング導入に関する提言をしており、日本でもこのような認識は広まりつつある。一方で、経済団体連合会が、昨年10月に、国内排出量取引制度等の規制的手法について、「いかなる時点においても、経済界は導入に反対する。」

と表明しているが、日本には、カーボンプライシングを推進すべきという企業も少なからず存在しており、経済界全体を代表した意見とは言えない。

日本では「乾いた雑巾論」が指摘されるが、実際には東日本大震災以降に十数%のエネルギー削減を達成するなど、排出量の削減余地があることは明確。削減余地は電力だけでなく、熱利用にも可能性がある。

東京都排出量取引制度から学ぶべき一番重要な教訓は、キャップをしっかりと設定することで、制度が機能するという点。ただし、今後は世界の市場との共通点を作る視点も重要。例えば、電力起源 CO2 排出量は、日本では間接排出として算定するが、世界では直接排出としての算定が標準的。過去の経験からを学びつつも、世界の現状も考えた制度設計が必要。

- 温暖化対策は社会的に費用がかかり、費用効率的に進める必要があるところ、カーボンプライシングによる明確な価格シグナルが重要。産業界からは、カーボンプライシングは経済に悪影響を及ぼす、イノベーションにつながらない等という意見があるが、需要創出、高付加価値化の効果があり、イノベーションを促進する。炭素リーケージへの懸念もあるが、エネルギー多消費産業に排出枠を無償で与える、炭素税なら減税する等、国際競争力上の配慮をする方法はある。

現在の日本が抱えている問題との同時解決も重要。例えば、社会保障への活用、法人税減税、赤字補填等が考えられる。同時解決は収入の使途としても考えるべき。

今後の制度設計に当たっては、2010年に排出量取引の制度設計をした当時とは環境が変わったことに留意。電力自由化により電気事業者の供給義務が緩和され、間接排出にこだわらなくてもよくなった。

- 汚染者負担原則は重要。カーボンプライシングは将来世代のため社会的に費用を支払っていくと同時に、費用対効果が高い対策の実施が可能であるという特徴がある。OECDの実効炭素価格に注目が集まっているが、日本は部門によって実効炭素価格が異なり効率が悪い。炭素リーケージや国際競争力を心配する声があるが、中国など、むしろ日本が心配する相手の方が先に行っている印象。排出枠の無償配布や免税など、各国で経験が蓄積されており、日本がやれないということはない。カーボンプライシングの収入を上手く使えば三重の配当があり、経済成長に繋げることも可能であることも重要な視点。カーボンプライシングの導入が、削減ポテンシャルが明らかになるきっかけとなる点も重要。東京都排出量取引制度でも、制度の導入によって事業者は更なる削減努力を進めた。
- カーボンプライシングについて費用効率性の指摘があるが、出費が経済活性化に繋がるという考え方に変わってきており、投資効果性とも言える。高付加価値化については、CO2排出量が少ないこと自体が高付加価値ではないので、丁寧に示す必要がある。高付加価値は金銭的な価値に繋がるものだという認識が強いので、デンマーク、スイスなどの経済成長を実現している事例を参考に、実際に何が生み出されたのかを示すべき。
- 出資が経済活性化につながる議論と、費用効率性が重要であるという議論は、タイムスパンが異なる。費用効率性の議論は、温暖化対策に長期的に膨大なコストがかかるため

常に重要な議論である。

3 全体について

- 早く入り口の議論から次のステージに進めるべき。対象となる事業者の懸念は具体的な制度設計の中で解決して、前に進まないといけない。
- コスト増加の議論に終始せず、高付加価値や新市場創出といった新しい日本経済の成長にプラスになるという議論をすべき。人口減少により市場が縮小する中で、イノベーションを起こして、生産性を上げなければならない。その誘導手段としてのカーボンプライシングについて議論していく必要がある。環境と経済をポジティブに向上させていくための媒介項としてカーボンプライシングを使っていくという発想が重要。

出席者：

有村 俊秀	早稲田大学政治経済学術院教授
大塚 直	早稲田大学法学部教授
大野 輝之	自然エネルギー財団常務理事
手塚 一郎	清和大学法学部准教授
増井 利彦	国立環境研究所社会環境システム研究センター 総合環境経済研究室長
三浦 亜希子	東京都環境局地球環境エネルギー部総量削減課長
三田 真己	Argus Media Limited 日本代表
森澤 充世	CDP ジャパン ディレクター
諸富 徹	京都大学大学院経済学研究科教授

配布資料：

資料 1	カーボンプライシングに関する意見交換会参加者名簿
資料 2	カーボンプライシングの意義について
参考資料	国内外のカーボンプライシングの動向

以上