

排出権取引の現実—EUETSから見えること—

岡敏弘(福井県立大学)

2007年11月30日

産業構造審議会環境部会地球環境小委員会・
中央環境審議会地球環境部会合同会合

なぜ排出権取引？

1. 目標達成の確実性
2. 効率性

自主行動もあって目標も立てていて、達成の確実性の比較的高い部門に導入して、確実性の欠如している部門を放置する制度とは？

排出権取引の利点は効率性に絞られる。

効率性とは

- 最小の費用で排出削減目標を達成するということ

そのための条件は

- 排出権価格 = 限界排出削減費用
- 排出削減の方法に
 - － 省エネルギーやエネルギー源の転換によって、生産現場でのCO₂排出原単位を減らすことと、
 - － CO₂を出しながら作られる製品の生産自体を減らすことの2つがある。どちらの限界排出削減費用も排出権価格に等しくならなければならない。

CO₂を排出するすべての活動が、排出はただではないということを考慮して行われること—これが排出権取引制度の核心である。

ところが、排出権取引に不可欠の、排出権の初期配分が、この原則を崩す。

EUETSの初期配分方法は、

1. 個別施設への配分は、実績排出量または生産量に比例する。
2. 第1期と第2期とから成り、ベース年がずれていく。
 - イギリス 1998～2003年 2000～2003年へ
 - オランダ 2001～2002年 2001～2005年へ
 - ドイツ 2000～2002年 2000～2005年へ
 - － 第1期中の排出実績を第2期の配分に使ってはならないというのが欧州委員会のガイドラインであったが...
3. 期中再配分がある。閉鎖・新設・増設に際して。閉鎖施設から別の施設への移転を認めない。

初期配分方法による歪み

1. 実績排出量に基づく配分 多く排出すればたくさんもらえる。
2. ベンチマークによる配分 大きな生産能力を持ち多く生産すればたくさんもらえる。
3. 新設・拡張への無償配分 設備拡張すればたくさんもらえる。
4. 閉鎖時の没収 古い施設を温存する。新投資すると、却って排出権を減らされるから。(もともとドイツの移転条項はその歪みを緩和するために設けられていたのだが...)

これらの歪みは、排出権費用を気にしない排出の増加や減少が存在するということから生ずる。すべての行動に炭素価格を組み込むという、排出権取引制度の最重要事が消えてしまっているのだ。

つまり効率性をあきらめた制度である。

現実には起こっていること:

- イギリスの電力が2005年に受け取った排出権 136Mt。
- 排出量は、
 - － 2005年 172Mt (基準年平均の11%増)
 - － 2006年 182Mt (基準年平均の17%増)
- 電力は不足排出権を購入している。
- 排出権取引ゆえの排出削減のための投資はない。
 - － エネルギー転換投資をすると却って排出権を失う。
 - － 10年後にこの制度がどうなっているか分からない(特に削減目標、無償配分の程度)
- 唯一の実行可能な削減対策は、既存発電所の利用構成を変えることだが、ガス価格の高騰によって、却って石炭の利用が増えてしまった。
- 第2期も、削減手段がないという状況は変わらない。

効率的な排出削減を実現するためには、

- 配分量を実際の排出量からできるだけ切り離す必要がある。
- 過去の排出量と関係のある量を配分したとしても、それを1回切りのものとして、それ以後再配分を一切行わなければ、それは満たされる。
- そのためには、一度配分を受けた施設の所有者が、施設閉鎖後もそれを所有し続けることが必要である(もちろん売るのは自由だが)。
- そして、新規参入者や設備を拡張するものは、排出権を買わない限り、経済活動ができないようにすべきである。

EU ETSはそれを嫌った。なぜか。

社会がそれを受け入れないからである。

- たまたまある時期にCO₂を排出していたというだけで、未来永劫続く財産を受け取れることを社会が許さない。
- 所有の正当性の根拠は重要なのだ。
- 排出権の初期配分とは、誰もが自由に利用できた自然に政府が恣意的に線を引いて切り取り、私有財産として特定の私的経済主体にばらまくことである。
- EU全体で400億ユーロにも達する資産を、安定した私有財産としてばらまくことはできなかった。
- だから、不要になれば没収され、必要が生じれば新たに配分される、不安定な権利としてしか、それは配分され得なかったのではないか。

初期配分を回避する道は全量競売による配分である。

- しかし、それでは排出者の負担が莫大になる。排出者から政府への大規模な移転支払を生むのである。
- 環境税はこの困難に陥った。それを回避するために、低税率や軽減税率を取り入れ、それでは排出が減らないから、規制や補助金と組みあわせた多段階税率などが実施された。
- しかし、それは限界排出削減費用の均等化をあきらめることを意味した。
- 排出権取引も環境税と同じ道をたどっている。

温暖化対策は大きな費用がかかるから、費用をできるだけ節約すること、つまり効率的排出削減が重要だと言われる。しかし、実は効率性はそれほど重要ではない。

市場で競争しているA社とB社があり、ともに年1000万tのCO₂を排出しているとしよう。A社は2000円/tで200万t削減でき、B社は費用ゼロで200万t削減できるとする。2社合わせて、排出を10%削減するのが目標であるとして、一律100万t分の削減を義務づけられたとしたら、A社は20億円、B社は0円の削減費用をかけることになる。

ここで許可排出量の取引が許され、排出権価格が1500円/tだとすると、A社はB社から100万tの排出権を購入し、代価15億円を支払うだろう。このとき排出削減費用の合計は0円となり、取引前よりも小さい。しかし、AとBとの間に30億円の富の格差ができています。

非効率的だがA社とB社の富の差が小さい状態よりも、効率的だがA社とB社との富の差が大きい状態の方が、大きな社会問題だと見なされるだろう。

日本でEU型の排出権取引を導入するとしたら、

- 自主行動計画を基にして、実績排出量に比例した配分をするだろう。
- 施設閉鎖時には排出権を配分せず、施設拡張時には追加配分するだろう。
- この配分方法が予想させる将来の配分方法ゆえに、限界費用が排出権価格に等しくなるまで削減するなどという行動はとられないだろう。限界費用のきわめて低い段階で排出削減は止まるだろう。
- しかし、自主行動計画が予定していた量の排出削減は起こるだろう。ただし、最小費用ではなく。
- 結果は、取引なしの自主行動の場合と大して変わらないだろう。