

R 電力中央研究所

自主的取り組みの理論的位置づけ

平成26年5月28日

産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会
中央環境審議会地球環境部会自主行動計画フォローアップ専門委員会
合同会議
(1400-)
委員意見

(一財)電力中央研究所 上席研究員 杉山大志
(IPCC 第五次評価第三部会 統括執筆責任者(担当:15章 国内政策))

© CRIEPI

資料3-1および6に関連して、日本の自主的取り組みの理論的位置づけについてコメントする。

日本の自主的取り組みは、実践としては優れたものであったが、理論的な整理はまだ十分になされていない。それについてここで一つの見方を説明する。@

政策パッケージと自主的取組み(VA)

- ◆日本は「VAだけ」ではない・・・省エネ法やエネルギー諸税などの取組みを補完。
 - ◆日本は世界最高のエネルギー効率・規制水準。エネルギー価格(税)水準も高い。
- 政策強化に慎重を要する中での選択がVA。

表 温暖化対策パッケージの3本柱

合理的活動促進: 情報や協調の不足を除く	炭素価格: コスト計算を変える	長期的投資: 民間だけで出来ない投資
省エネ法 自主的取組み	税、ETS	技術開発政策

(IPCC AR5; Stern Review 2006; Grubb et al 2014; 杉山&若林 2012)

よく海外で誤解されているが、日本は自主的取組み(VA)しか実施していないわけではない。

IPCC 第5次評価でも、Stern reviewでも、いま学界では政策パッケージを3本の柱で理解する。すなわち、①経済合理的な活動の推進、②炭素価格づけと、③技術開発等である。

この3分類でいえば、多くの場合、日本の自主的取組みは、省エネ法等と並んで、経済合理的な活動を促進する第1の柱に属すると理解できる。

@

政策パッケージの3本柱

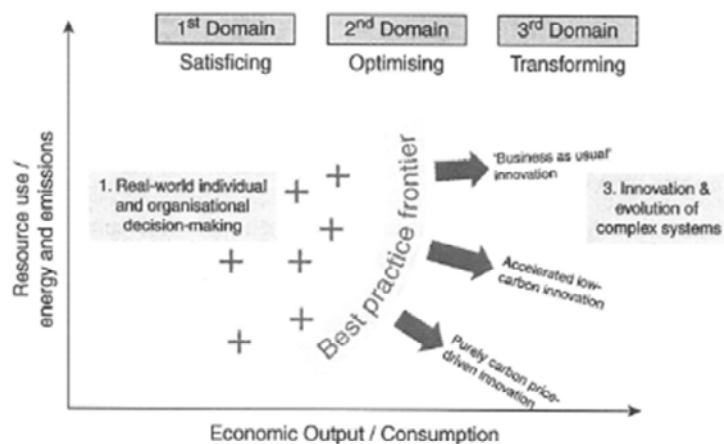


Figure 2.3 Resources and economic outputs in the Three Domains

(a) Resource trade-offs in the neoclassical domain conditions.

(b) Resource trade-offs and opportunities in the three domains.

出典: Grubb, Neuhoff and Carraro (2014)

© CRIEPI

これは、最近英国のグラブらが出版した本である。

「3本柱」による温暖化防止政策の分類が、学界で用いられていることこの具体例として紹介する。@

日本のエネルギー価格は高水準にある

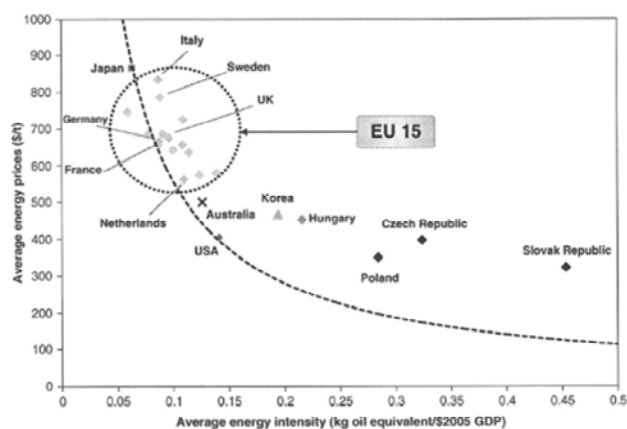


Figure 6.1 The most important diagram in energy economics

Note: Average energy intensity against average energy prices (1990–2005). The dotted line illustrates expenditure of 6% of GDP, which was the level across the US, Japan and the major EU economies of France and Germany, despite wide differences in their domestic energy prices. The data cover a period of rapid GDP growth in these countries and exceptionally low international energy prices, neither proving sustainable. The long-run norm of national energy expenditure has been in the range 8–10% (Chapter 1, p.19).

Source: After Newbery (2003), with updated data from IEA and EU KLEMS.

出典: Grubb, Neuhoﬀ and Carraro (2014)

さらなる価格引き上げには慎重にならざるを得ない。

© CRIEPI

以下では、3本柱を順に見ていこう。

温暖化対策を推進する場合、3本柱のうちの一つ、エネルギー価格が適切でなければならない。

日本については、エネルギー価格は高い水準にあることが、グラブらのこの本でも明瞭である。なお、わざわざ海外の文献を使ったのは、誰が見てもロバスタな事実だということを示したかったからである。

従って、日本のエネルギー価格は、温暖化対策という観点からみればすでに及第である。

さらなる課税には、国民経済など他の政策目的を損なう懸念から、慎重にならざるを得ない。@

省エネ法等の規制は一巡した

省エネ法：エネルギーの使用を**合理化**する法律

民生部門:

- トップランナー規制：機器、自動車の効率規制・ラベル
- 建築物の断熱基準等

産業部門:

- エネルギー管理組織体制の構築義務づけ
- 省エネ診断・設備導入補助金等

運輸部門:

- 燃費基準・ラベル等

過去に**大きな成果**があった。

だが**効果は飽和傾向**にある。

過度な介入による**経済効率の低下**という「**政府の失敗***」の**リスクは高まりつつある**。

© CRIEPI

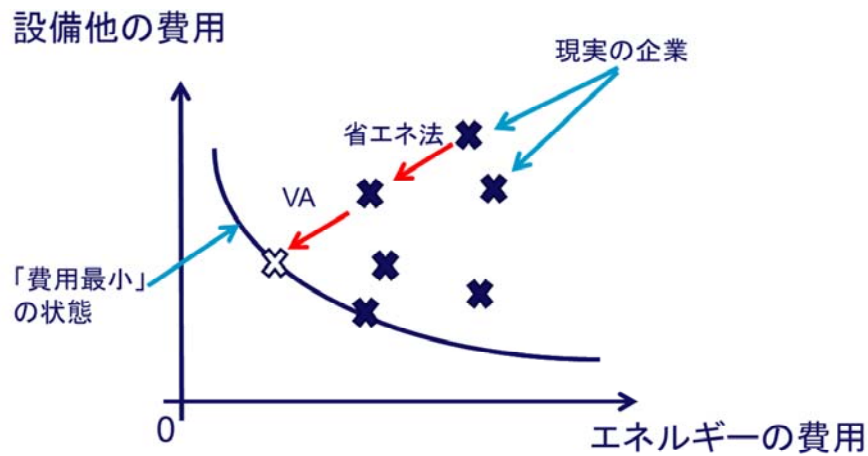
また日本は、省エネ法などの、法律による経済合理的な省エネの推進も進んでいる。

これは過去に大きな成果があった。一方で、その代償でもあるが、今後は、政策の費用対効果は飽和傾向にならざるをえない。

このため、さらなる規制の強化は、経済効率の低下という「政府の失敗」を招くリスクが高まりつつある。

*なおここで、「政府の失敗」とは経済学の術語であり、短期的な政治的影響等の理由によって政府の活動が国民経済を損なう形で実施されることを指す。特定の政府部門ないし職員を批判する意図はない。@

自主的取り組み(VA)の役割



(筆者作成; 但し 有村 2014; Thollander & Palm 2012 を参考にした)

© CRIEPI

「規制が一巡した」日本の状況において、自主的取り組みには重要な役割がある。

企業は、図中の曲線が示す「効率性のフロンティア」にあつて費用最小の状態になるように常に努力するが、現実にはそうになっていないことが多い。

それを、一定程度助けるのが省エネ法などの規制である。

ただ、それでも十分ではないことが多い。

そこで、業界を挙げて企業の省エネ活動を促進し、「費用最小」にするのを助けるのが、自主的取り組みの役割である。@

なぜ罰則は不要か

- ◆仮に「VAが暗黙に炭素価格を付けるもの(第2の柱)」だとすると、フリーライダーへの罰則、目標未達時の罰則が必要、となってしまふ。
- ◆だが、「VAは経済合理的な範囲での最大限の効率改善を図るもの(第1の柱)」である。この認識が重要。VAに罰則は不要である。今回の評価・検証は適切。
- ◆なお経営の実際では、第1の柱と第2の柱の間はあいまいな領域がある。そこを最大限探求するのもVAの重要な役割(Thollander & Palm 2012)。

自主的取り組み(VA)について、欧州では異なる認識もあった。欧州の文献では、「VAが暗黙に炭素価格を付けるもの(第2の柱)」だと認識するものがあつた。実際に欧州のVAはそのような制度設計思想になっているものもあつた。かかる認識のもとでは、フリーライダーへの罰則や、目標未達時の罰則など、とにかく罰則が必要、といった議論の流れになる。

だがこれは日本のVAには当てはまらない。日本のVAは、おおむね、経済合理的な範囲での最大限の効率改善を図るものであり、第1の柱に属する。この認識が重要である。この認識にたつと、VAに参加しない企業はせいぜい損をするだけなので、フリーライダーという批判はあたらない。また今回の評価・検証においても、目標の未達については「説明責任を求める(が、罰則は課さない)」という形になっており、これも適切である。罰則は、VAへの積極的な取り組みを阻害するため、かえって有害だろう。

なお経営の実際では、第1の柱と第2の柱の間はあいまいな領域がある。そこを企業が最大限探求して更なる温暖化対策の深掘りができるようにするのもVAの重要な役割である(Thollander & Palm 2012)。これは規制で代替することは不可能であろう。@

結論

日本における、自主的取り組みの役割は、以下のように理論的に整理できる：

- A. エネルギー価格が既に高く、また、
 - B. 省エネ法等の規制も一巡した、
- という日本の状況において、自主的取り組みは、
- ① 更なる温暖化対策を促進する
- のみならず、
- ② 政府の失敗を避ける
- という政策手段であって、
政策パッケージにおいて重要な役割を占めている。

© CRIEPI

結論。日本における、自主的取り組みの役割は、以下のように理論的に整理できる：

- A. エネルギー価格がすでに高く、また、
 - B. 法律による規制も一巡した、
- という日本の状況において、自主的取り組みは、
- ①更なる温暖化対策を経済合理的な形で促進する
- のみならず、
- ②政府の失敗を避ける
- ことのできる政策手段(policy instruments)であって、日本の政策パッケージの中で重要な役割を占めている。@