

ポリシーミックスと
カーボンプライシングの
制度設計

大塚直

報告の内容

○この10年の温暖化対策とカーボンプライシング

一政権交代の結果、温暖化対策基本法案が挫折し、排出枠取引は（東京都、埼玉県のものは残ったが、国の制度は）0に逆戻り。炭素税は温暖化対策税がかろうじて導入されたにすぎない

→基本的には0からの出発。1) 現在の諸外国の潮流に持っていくか、2) とりあえず2000年代前半レベルの世界の潮流のところにようやく達するか

○制度設計の基礎としての政策目標と経済的手法の優位性

○2008年の排出枠取引に関する報告書と、その後の変化：電力自由化と、直接の電力供給義務の廃止

○提案1：電力についてETを導入し、他は炭素税

○提案2（漸次的な提案）：協定、税、ETの混合形態

制度設計の基礎としての政策目標

- ①環境目標の実現
- ②費用効率性の達成（静学的効率性）
- ③イノベーションへのインセンティブ（動学的効率性）
- ④公平性の確保
- ⑤制度の确实性（モニタリング、取引の実効性、行政・管理コスト）
- ⑥現在わが国が抱えている問題との同時解決
- ⑦制度の受容性
- ★⑥が加わったことが最近の特色

制度設計の基礎としてのポリシーミックス

○ポリシーミックスが必要とされる理由

- ・複数の政策目標を同時に達成する必要がある場合がある
- ・分配問題が存在する
- ・すでに規制を導入している場合にはそれをやめにくい（←ただし、この点は制度の効率性との関係で抜本的な変更が必要な場合もあろう）

○種々のポリシーの中でも経済的手法の優位性

- ・政策目標②（費用効率性の達成）及び③（イノベーションへのインセンティブ）の点で、ほかの手法よりも優る。

排出枠取引制度（ET）の優位性と限界

○（経済的手法の中でも）ETの優位性

—効率的に（政策目標②、③）総量削減の目標（政策目標①）が確保できる点

- ただし、ETは、関係主体に枠の管理・取引をさせるため、小規模事業者等をカバーすることは困難である。そのため、ETがカバーしない部分は炭素税の導入が必須。

排出枠取引制度の対象と方式

○ 3つの方法

A（電力について） 間接排出方式をとり、大規模事業者を対象とする

B（電力について） 直接排出方式をとり、大規模事業者を対象とする

C 電力のみを対象とする（直接排出方式）

★2008年報告書はAを採用。

理由） ・ 算定報告公表制度との親近性
・ 電気事業法上の電力供給義務

電力部門の特色と排出枠取引制度

○（上記Cとの関係で）電力についてETを入れる必要性（実現性）が高い理由

- わが国全体のCO2排出量の4割を占める
- 電力の排出係数は（他の）産業、民生、家庭のすべての部門の基礎となるため、現実性が特に必要である。電力の排出係数が達成されない、と、各主体の取組結果を評価できないし、取組結果を予見することもできない。
- 電力自由化に伴い、取引に慣れている、または慣れつつある。
- 電力部門自体は国際競争力による影響を直接受けるわけでは
ない（海外への移転一雇用の喪失、炭素リレーケージが問題に
なりにくい）点で、通常の産業部門とは異なる

直接排出方式 v. 間接排出方式

○ETについて直接排出が適当な理由（もっとも、C電力のみを対象にするのであれば、直接排出方式となるのは必然）

- ・電気事業者に対して強いインセンティブを与えることができる
- ・カバー率が上昇する、電力については（間接排出方式よりも）モニタリングが容易になる
- ・（反対理由の欠落）2008年報告書のと看との変化：電力の直接的な供給義務がなくなったこと

Cf.仮にETについて間接排出方式をとる場合

－電気事業者にインセンティブを与えるため、電気事業者に対しては、原単位目標の直接規制をすることが考えられる（→現在の供給高度化法及び省エネ法の判断基準の仕組みの修正。2008年報告書参照）

炭素税

○排出枠取引制度についてA～Cのいずれを採用する場合も、同制度がカバーしない部分については、炭素税の導入が必要

★炭素税・・・政策目標②（費用効率性）、③（イノベーションへのインセンティブ）。⑤（制度の確実性）もある。

○上流v.下流

○炭素税を上流で徴収する場合には、排出枠取引制度の対象者に他の者と同等の負担をさせるのであれば、同制度の対象者に対しては、炭素税徴収額の還付が必要となる。

炭素リーケージの防止

○排出枠取引制度の対象

—国際競争にさらされる業種については、（ベンチマーク方式による）無償割当の維持

・・・対象を電力のみにするのであれば、この点はあまり問題にならない。

○炭素税の対象

—国際競争にさらされる業種については、炭素税の減免。さらに国境税調整（ただし、WTOとの関係には配慮が必要）

★国境税調整は、ETよりも炭素税の方が容易ではある

排出枠取引制度における公平性の確保

- 無償割当は、ある意味で制度の受容性（⑦）は高いが、公平性の確保（④）のため、グラントファザリング方式よりは、ベンチマーク方式の方がbetter
- 将来的には、国際競争にさらされていない分野においては、オークション方式への移行をすることが公平性の確保に適う。

提案 1

○ETと炭素税とのポリシーミックス：電力についてET、他は税

- ・ 税を上流で徴収する場合
 - ー（排出枠取引制度の対象者と他の者とを同等の負担とするためには）同制度の対象者には税の還付が必要となる
- ・ 税を下流で徴収する場合

★2008年報告書を基礎としつつ、電力自由化、直接の電力供給義務の廃止に伴い、

- 1) 直接排出方式を採用しうる
 - 2) 電力部門が取引に慣れ、ETの対象とする能力を備えつつある
- の2点が異なる：ETの対象を電力のみとすることにより、政策の実現可能性を高める。

既存の規制との関係

○排出枠取引制度の目標、炭素税の税率設定の際に、既存の規制（特に、供給高度化法、省エネ法の判断基準）との関係は考慮する・・・ポリシーミックスの問題

ーただし、既存の規制は行政指導を中心としており、これのみでは、特に長期目標のような大幅削減の達成は困難と考えられる。

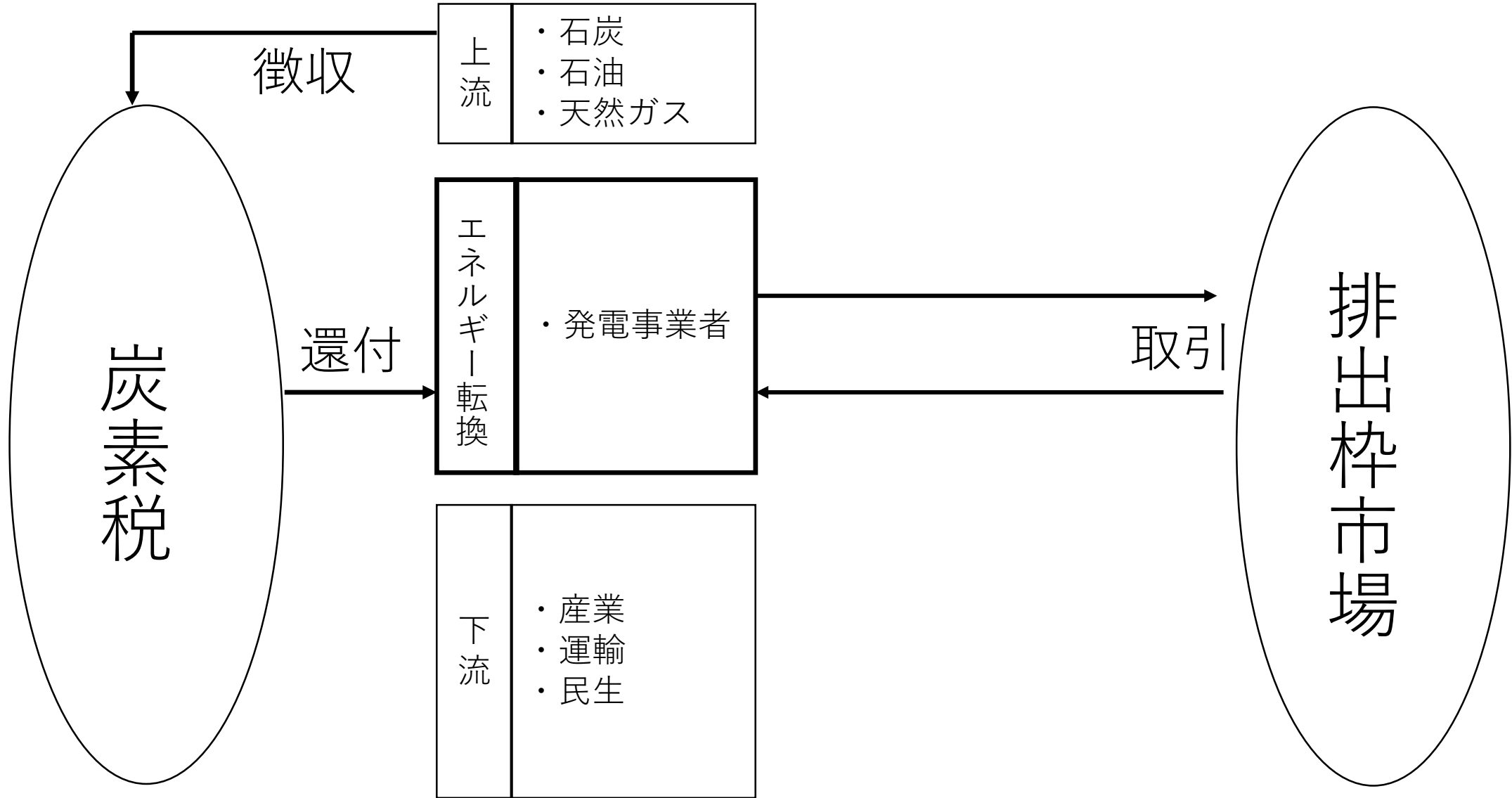
★いずれも、政策目標①－③を達成、④にも配慮。

⑤は税の方が制度の確実性はあるが、ETの対象を電力のみにするのであればモニタリングの困難の問題は少ない。

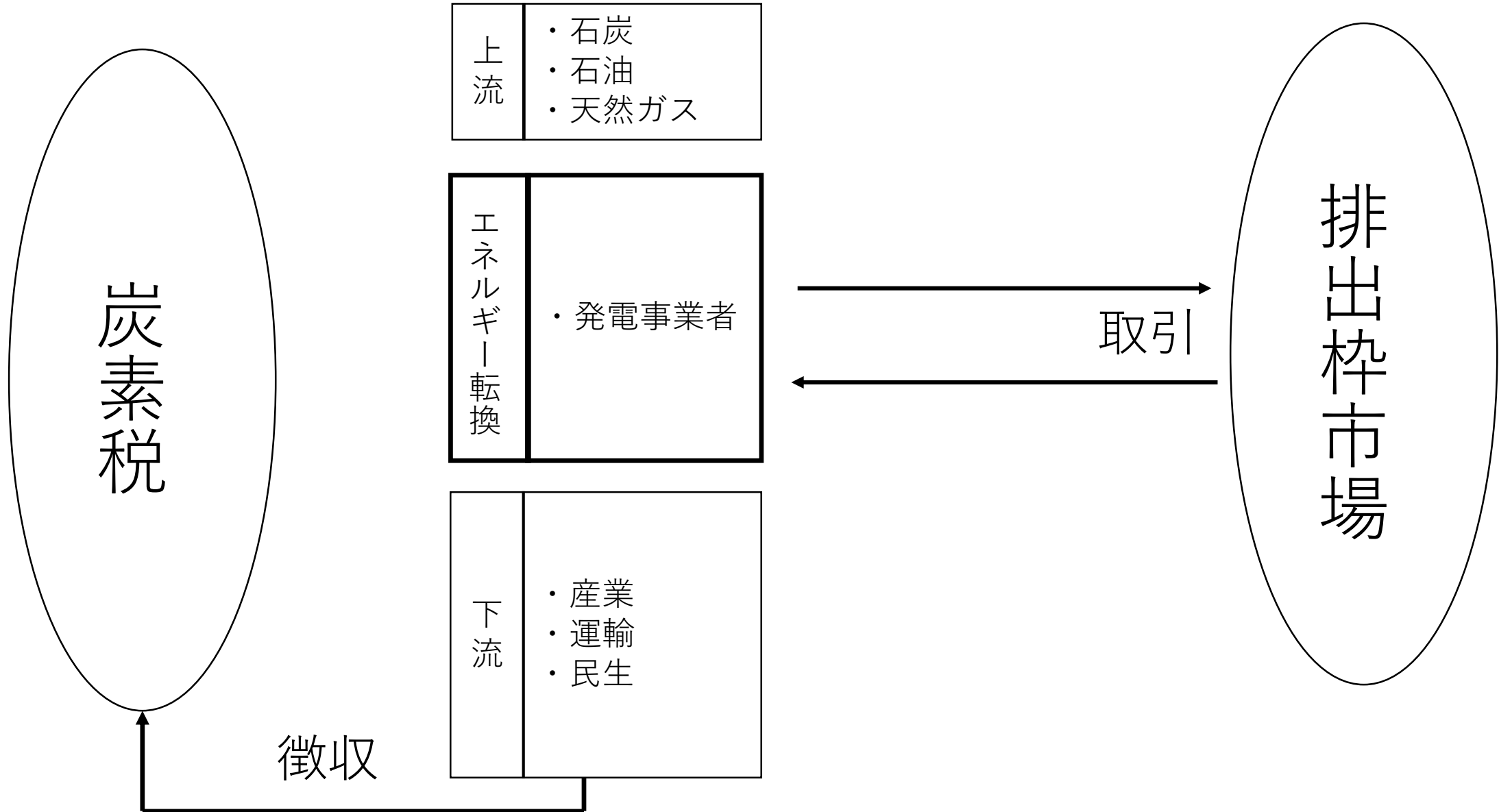
⑥は税込、オークション収入の用途による。

⑦は税率、排出量目標の設定の仕方による。漸次強化とその予測可能性の確保が重要。

税を上流で徴収する場合



税を下流で徴収する場合



提案2 税、排出枠取引、協定のポリ シーミックス

○初期のUKの方式

- ・協定制度の活用（政府と業界の協定）
 - －協定参加者には税の減免をすることによりCO₂削減のインセンティブを与える
 - －税の減免によって失われた費用効率性を回復するため、協定参加者は排出枠取引を用いることができるものとする（排出枠取引の初期配分＝協定の目標となる）

○この制度の趣旨・メリット：合意の形式をとることにより、制度の受容性（政策目標⑦）を確保し、公平性（④）の問題をクリア。費用効率性（②）についても配慮。

一自主行動計画ないし低炭素社会実行計画の（飛躍的にはあるが）発展した形態

一協定を入れることにより、政策の実現可能性を高める

○前提：協定の目標を、（政府と業界の交渉により）総量目標に適合するものとする。この点が達成されないと、環境政策の目標（①）が達成されなくなる

(参考) UKの初期の制度の概要

