

参考資料 12 寺門委員提出資料

中環審地球温暖化防止対策小委員会

委員長 安原正殿

2000 年 11 月 6 日

寺 門 良 二

前回(10 月 19 日)同様、第4回小委員会も海外出張によりやむを得ず出席できませんので、以下の通り意見を申し述べます。

1. 国内排出量取引制度について

(1) 産業界は、京都メカニズムの活用が柔軟性、費用対効果等の観点から、地球規模の温暖化対策の有効な選択肢の一つであると従来から主張してきた。

私はこれまでも、国内における強制的な排出量割当を伴う方式(中環審事務局提示ポリシーミックスA案:排出枠は、排出総量が目標以下になるように、交付しキャップをかける)が、経済活動を過度に制約し、配給制度あるいは経済統制に繋がるとして反対と申し上げてきたのである。生産活動の相当部分に化石燃料の消費が必要不可欠であることを考慮すると、政府が排出許可証を出すことは、個々の経済主体に生産量の割当を課すことに結果としてなるスキームであり、これが経済統制であると認識している。政府による排出枠の各主体への割当といった、経済統制色の濃い政策をわが国が選択することは、単に環境問題にとどまらず、日本全体の産業・社会構造や国民生活のあり方に計り知れない影響を及ぼすものと考えている。

(2) 欧米の国内排出量取引制度について

強制的な排出量割当を伴う国内排出量取引については反対であるが、仮に各国の制度を事例として紹介する場合には、各国で導入された背景や特殊事情、制度構築の意図合いを十分に踏まえる必要があると思う。

英国・フランス等で検討されている国内排出量取引制度は、私は、上記のポリシーミックス A 案のような強制的割当を伴うものではなく、産業界と協議の上導入しようとしている制度であると認識している。

- a. 英国の国内排出量取引制度は、経団連の調査(2000 年 6 月)によれば、A 案とは異なるスタンスに立ったものであると理解している。

- ① 英国の制度は、国が排出枠を各経済主体に、強制的に交付する制度ではない。

- ② 気候変動対策計画の中で、政府と業界の間で削減目標値について交渉による協定値を設定し、協定を締結した業界には気候変動税の減税($\Delta 80\%$ discount)を行う。この数値目標は、排出量又は原単位のいずれかを選択できる。
- ③ この目標値の達成手段として、過不足分の排出枠を購入・売却できる仕組み(国内排出量取引制度)が導入される。
- ④ 国内排出量取引制度への参加は企業単位であり、参加は自由であるが、参加する場合には政府との交渉を行い、排出量又は原単位の数値目標を設定する。
- ⑤ 数値目標として、原単位目標を選択できる点から見ても、経済活動の変動などによる排出総量の変動も許容しており、排出総量をこの制度で規制するものではない。

以上のように、英国の国内排出量取引制度は産業界の数値目標達成のための補完メカニズムであり、かつ企業の参加の自由も保証されている点で、A 案とは異なるスタンスに立ったものとする。尚、英国において、このような制度が成立しうるのは、エネルギーを輸出できるだけの供給体制を有する上に、大幅なエネルギー効率改善の余地や天然ガスへの転換など、豊富な対策の選択肢があるからであり、わが国のように既に世界最高水準の省エネを実現したり、あるいは燃料転換を終えている国において同様な制度を導入することは困難と認識している。

- b. デンマークの国内排出量取引は、電力部門のみである。加えて、わが国と異なる特殊な事情が背景にあることを十分認識する必要がある。
 - ① 石炭が発電用燃料の 75%を占めることにより、発電および熱供給に伴う CO₂ 排出量が国全体の 48%という最も大きな比率を占める。
 - ② 1996 年をピークに電力需要は減少傾向にあり、スウェーデン、ノルウェーとの間で電力の輸出入が盛んに行われ、発電設備に余裕が生じている。
 - ③ 沿岸に豊富なガス田があり、石炭からガスへの燃料転換が容易である。
 - ④ 風力等の自然エネルギー開発の適地が多数存在する。
- c. 米国の SO₂ の国内排出量取引制度は、排出源が限定されており、また、技術的に確立された諸対策があるが故に成立しているのであって、米国の SOX の制度を直ちに CO₂ 削減へ適用するのは、私の経験からは以下の点も踏まえると不可能であると考えている。

- ① 米国の SOX の国内排出量取引制度における削減目標値の達成は、生産（発電）制約以外の対応策で十分達成可能であり、「多くの選択肢」が存在し、全ての選択肢のコスト評価が容易である。
- ② 従って、各主体は SOX 排出枠の購入も含めて、最も安価な選択肢を選ぶだけの単純な判断で済む。
- ③ 対象が発電事業に限定されている。

d. また、CO₂ について SOX・NOX と同じように総量規制を適用することが議論されているが、非現実的であると認識している。

- ① CO₂ の排出抑制は省エネや燃料転換等によらざるを得ず、SOX・NOX のような排ガスからの除去技術に相当する CO₂ の直接的な排出抑制技術は未だ確立されていない。
- ② 排出総量は生産量の増減によって大きな影響を受け、経済の活動規模に密接に関わるものであるため、産業界の努力だけではこうした外部要因を含めたコントロールはできない。

等の点から非現実的であり、そもそも地球規模の問題である温暖化対策にも係わらず、地域を限定して規制を課すことは全く意味をなさないと考える。

(3) 排出量取引の価格変動リスクについて

SOX・NOX と違い、取引が可能な条件を持たない状況で排出枠を割当られれば、佐和委員も仰る通り、気象や経済活動の変動等様々な要因により、需給バランスが崩れて排出枠確保のため価格が暴騰する可能性がある。例えば、国内排出量取引の対象を限定すれば、最近の石油高騰に伴う電力供給制限によって、米国・カリフォルニアの地域ブロック毎の輪番停電制を余儀なくされたように国民生活に与える影響は極めて大きい。あるいは、生産規制回避のために排出許可証の買い手が殺到すれば価格が暴騰し、輸出産業は当初の輸出計画を断念して、生産調整を余儀なくされる。また、中小企業等にも大きな打撃が生じる。こうした事態を結果として生じるような仕組みは、危急存亡の折以外は経済統制そのものであるとしか考えられない。現実の経済社会では大変な混乱が生じるのではないか。

これまで何度も申し上げている通り、既にわが国産業界は、世界的にみて最高効率のエネルギー効率を達成しており、更なる省エネルギーによる CO₂ 排出削減が容易ではないことを考慮すると、排出枠の供給不足により、生産制限や生産コストの高騰を招くといった日本経済への重大な影響を及ぼす。

(4) 排出削減の選択肢について

「排出量の削減は、事業者の自主的判断によって行われるもので、エネルギー効率の改善(中略)その他多数の可能性があり、生産量の削減はそれら多くの選択肢の一つである」という点については、わが国においてはCO₂排出削減の現実的な選択肢は以下に述べるように著しく限定され则认为。

- ① 多くの国内企業は、その生産工程等において諸外国に比べて既に極めて高いレベルの省エネルギー対策を実現してきている。こうした中で、産業界の自主行動計画では、さらにチャレンジングな目標を掲げ、技術開発、設備投資など長期的視点に立った多大なコスト負担を伴いながら積極的に取り組んでいる。こうした取組を捨てて、一方的に削減を迫られた場合、省エネだけでは限界があり、結果として多くの場合生産制限せざるを得ない事態が懸念される。
- ② 生産制限をすることは、例えば、国民生活及び国内産業を支えるエネルギー供給の分野においては、事業者が法的に負っているエネルギーの供給責任という観点、ならびにエネルギー供給の制限による日本経済の停滞を懸念する観点から、現実的には選択し得ないものであると認識している。即ち、様々な事情で選択肢を数多く有する諸外国と異なり、わが国には多くの選択肢を持ち併せていないのである。

2. 温暖化防止対策ポリシーミックスの逐次的実施について

わが国では政策が一旦導入されれば、その見直しや、廃止は極めて難しい例が多い。まさに税制がその典型であり、例えば地価高騰を抑えるという名目で導入された地価税は、地価が下落した後もなかなか廃止されず、現在は凍結されたままである。個々の政策の効果が立証されないまま、また温暖化対策をめぐる諸外国の動向が不透明な状態にあるにも係わらず、取りあえずポリシーミックスを導入し、段階的に強化していくという考え方に私は組みしえない。

個々の政策の内容をみても、強制的な排出枠の割当を前提とする国内排出量取引、段階的に税率引上げ・強化を図る環境税、規制の段階的強化であり、経済統制の懸念、産業競争力の低下等から容認することはできない。いずれも国民や企業の活動を過度に制約するスタンスであり、インセンティブの働く前向きな発想に欠けていると考えざるを得ない。

また、早期対応という意味では、わが国は地球温暖化対策推進大綱を定め、その中でも位置づけられた経団連の自主的取組を実行に移し、また、実際に具体的な排出削減を実現してきており、世界に先駆けたものと認識している。むしろ求められるのは大綱に基づく施策の評価と、現在遅れている施策の推進であり、現行の施策の評価を行わないまま、段階的に新たな施策を打ち出すことは、政策の安定性や信頼性を大きく損なうものであり、企業は長期

的な視点に立った環境対策を立てることができなくなる。

3. 経団連自主行動計画について

かねてより申し上げている通り、経団連自主行動計画はあくまでも参加業界団体による自主的な取り組みであるが、我々は自主行動計画の着実な実行と目標の達成を社会への一種の公約であると認識している。従って、担保措置がないからといって、取り組みをいささかも疎かにすることはなく、目標達成に向け最大限の努力を行い、着実に成果を上げている。寧ろ問題は、真摯な取組を既に実行に移し成果も上げている産業部門ではなく、民生・運輸部門にあるのではないか。そのためには、国民一人一人の消費パターンやライフスタイルの見直し等が是非とも必要であると考える。

自主行動計画はあくまでも産業界の自主性や柔軟性が確保されるが故に、技術開発をはじめとする効果的な取組が促進されるものである。中環審事務局提案のポリシーミックス D 案でいうところの協定化は、選択肢も狭まる結果、生産規制に繋がりがうることが懸念され、長期的な視点で展開をしている自主的取り組みの実行を阻害することになる。

例えば、複雑なプロセスを有する製造業においては、CO₂ 排出削減をするため設備対策は単一 CO₂ 削減のためだけの目的で投資するケースは希で、種々複合した目的を持っており、CO₂ 削減の限界費用を確定することは容易ではない。従って、目標設定の妥当性を政府が適正に判断することは難しく、自らの業をよく知る事業者が、技術動向や経済性等総合的に判断して実行していくことが適切であると考える。政府が、CO₂ 削減の目標設定の妥当性を適正に判断することが困難である以上、政府との協定の締結を強制されることは温暖化問題には不適切であると認識している。

最後に、自主的取組の意義については寧ろ海外での評価が高く、IPCC や OECD に加え、COP のワークショップあるいは EU 委員会等においても、規制的措置や経済的手法には限界があり我々の自主的取組を手法の一つとして広めて行くべきとの意見も多いことを付け加えておきたい。

以上