

時論

気候変動対応の実現力を高める鍵

先の第26回国連気候変動枠組み条約締結国会議(COP26)は、パリ協定の努力目標、気温上昇1.5度内抑制を「実質」目標に格上げした上で、石炭火力の段階的削減や途上国への支援強化などを盛り込んだ合意文書を採用した。但し、気候変動対策に関する米中共同宣言などの前進はあったものの、先進国と途上国の意見対立も目立ち、肝心の排出量削減目標の上積みなどは実現できなかった。

会議に先立ち、①コロナ禍で化石燃料由来の二酸化炭素(CO₂)排出量は減ったが、依然森林などの吸収量を上回り、大気中のCO₂濃度が過去最高を更新したこと、②オーストラリアの駆け込み表明などにより、「2050年ネットゼロ宣言」は137か国に達したが、それでもパリ協定批准済み192か国全体では2030年の温暖化ガス排出量がむしろ増加してしまうことが報告された。一方で、石炭火力からガス火力への急速な乗り換えに、天候による風力など再生可能エネルギー発電の低調なども加わり、天然ガスの市場価格が急騰するなど、脱炭素に向けた取組みには一部で混乱も見られる。

今回のCOP26を起点に、日本を始め主要国の気候変動対応はもはや決意表明や目標設定を競う段階を過ぎ、実現に向けた具体策や円滑な移行のための工程表の中身を問う段階に入ったと言える。

実行フェーズで求められるのは「国際協調」と「インセンティブ」である。気温上昇1.5度内目標達成には温暖化ガス排出量を2030年までに2010年対比で▲45%減らす必要がある。従って、特に重要なのは世界全排出量の40%前後を占める中国、インド、ロシアの削減上積みを今後引き出せるかどうかである。加えて、エネルギー需要が増大する途上国は技術移転や資金援助の拡充を求めている。先進国は自らの排出量削減や未達に終わった資金拠出などについて、より高い政策コミットと確実な履行実績を示すことで、今回綻びが見えた国際協調の枠組みを再構築していかなければならない。

その際、排出削減に向けた産業転換や行動変容にコストが掛かる以上、各国の自主的な取組みに委ねては進捗が危ぶまれる。環境経済学で提唱される「カーボンプライシング(炭素価格付け)」の導入など、しっかりとした動機付けが欠かせない。また、国際的なイコールフットイング(競争条件均等化)をいかに確保するのも課題となる。今後、ローカル規制が乱立することを避けるには、先般のグローバル法人課税の最低税率適用に関する歴史的な合意に倣って、カーボンプライスの下限導入なども国際協議の争点になることは想像に難くない。

わが国での準備は進んでいるのか。国際協調の必要性は認識されているが、各国各様の取組みを尊重する立場から、COP26でも石炭火力廃止などの有志国宣言には加わっていない。今後はアジア地域での適切なトランジション先導役としての積極的なリーダーシップ発揮が課題となろう。一方のインセンティブの柱となるカーボンプライシングは議論が停滞してきたが、変化も見え始めている。産業界でも環境経営を重視する約190社の集まり「日本気候リーダーズ・パートナーシップ」は炭素税や排出量取引などカーボンプライシングの有効性を認め、制度設計や導入時期について議論を進めるよう提言した。

実際、政府主導の規制強化を先取りする形で、企業が独自に社内のCO₂排出に価格付けを行う「社内カーボンプライシング」の取組みが広がっている。環境関連NGOのCDPによれば、日本企業の252社が社内カーボンプライシングを導入済み、もしくは導入予定と米国に次いで世界第2位の水準にある。

こうした状況のもと、経済産業省の有識者研究会は中間整理で「カーボンニュートラル・トップリーグ(仮称)」を立ち上げる方針を掲げた。これは先進的な企業に自主参加を促し、CO₂排出削減目標・計画の策定・公表とともに、目標達成のために排出量取引を行うスキームである。しかも、当初は自主的な取り組みを尊重しつつも、進捗が不芳な場合は政府によるプライシングも視野に入れると明記されている。カーボンプライシングも総論の賛否ではなく、各論の協議に移ってきていることは間違いない。

カーボンプライシングに伴って、どの程度の経済影響が及ぶのか。産業連関分析を用いて試算してみた。シナリオとして、国際エネルギー機関(IEA)などの将来予測をもとに CO₂ 排出1トン当たり1万円の炭素税を想定し、CO₂ 排出量に応じて石油・石炭・天然ガスの各製品に2対2対1の割合で課税する。2019年度の化石燃料由来の CO₂ 排出量は約1ギガトンであり、炭素税額はちょうど約 10 兆円に相当する。

試算結果が示すのは第一に、CO₂ 高排出業種を中心に生産財価格が上昇するとともに、ほぼすべての産業に波及影響が及ぶ。課税対象の石油・石炭製品は47%、電力・ガスは15%値上がりし、影響の大きな鉄鋼と化学製品の上昇率は各々21%、7%を見込む。全産業平均で3.3%の上昇圧力となる。

第二に、家計消費はガソリン代と電気代の値上がりを通じ、特に中～低所得層および地方圏の寒冷地の家計への波及影響が大きくなる。光熱・水道費が18%、交通・通信費が8%、消費全体で年間12万円、3.6%の影響を受ける。また、年収約5～7.5百万円の層が3.8%で影響が最大となる一方、約1千万円以上では3.3%に止まる。地域別では北海道や東北、北陸などの家計が4.2%と最も支出が膨らむ。

第三に、炭素税を段階的に引き上げることで、その間に CO₂ 排出削減が進めば、生産財価格や消費支出への影響は緩和できる。事実、CO₂ 排出量が国際公約の2030年▲46%を踏まえて2040年▲75%まで減少していれば、炭素税が1万円/トンでも価格上昇は0.8%と、現状のままフル課税する場合の4分の1程度に抑えられる。その一方で、課税を先送った結果、排出削減が▲50%に遅延すると、炭素税が7.5千円/トンでも価格上昇は1.2%を上回り、高止まり状態が長引くことになる。

第四に、石油石炭税などエネルギー課税全体を CO₂ 排出量に比例するように組み直すことで、炭素税の引上げ幅を圧縮できる。既存の炭素税「温暖化対策税」の289円/トンを含め、エネルギー課税全体で年間4.2兆円の税収があり、CO₂ 排出1トン当たりでは約4,100円に相当する。現状はガソリンに偏った税率設定であるが、制度変更してカーボンプライシングとしての機能を高めることは不可能ではない。

カーボンプライシングの利点として、①排出コストが見える化し比較することで費用対効果が最も大きい手法を選択する「シグナル効果」、②得られた収入を脱炭素技術への投資補助や家計への所得補償などに充当する「財源効果」が挙げられる。これまでの議論ではコスト負担の多寡に焦点が当たり、導入するかしないか、あるいは炭素税対排出量取引のような二者択一に陥り、思考停止し勝ちであった。

今後は先行事例の経験を活かしつつ、最適な制度設計を追求すべきであろう。例えば、①影響甚大な業種に配慮して当初は無償割当付きで排出量取引を導入、②大幅な市場変動を避けるため炭素価格に上限・下限のレンジを設定、③すべての企業や家計の行動変容を促すべく薄く広く一定の炭素税を賦課、④得られた財源を最大限活用し技術開発や産業転換、労働移動を後押しすることを目指したい。

気候変動対応は難度が高く、かつ時間を要する課題である。今こそ一歩踏み込んだ政策ミックスのもと、希望的観測の「ウイッシュリスト」を実現可能な「ウイリリスト」に書き換えていく努力が求められている。

(上席理事 調査部 主管 井上 一幸 : Inoue_Kazuyuki@smtb.jp)

※ 調査月報に掲載している内容は作成時点で入手可能なデータに基づき経済・金融情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解を示すものではありません。