



第5回カーボンニュートラル研究セミナー 講演要旨

環境政策の歴史から見た、地球温暖化防止対策実装の障害と突破の鍵

—気候政策の発展のために—

講演者 小林 光 東京大学先端科学技術研究センター顧問、同大教養学部客員教授

講演日時 2022年7月20日 10:00～11:30

主催 早稲田大学先端社会科学研究所

共催 早稲田大学環境経済・経営研究所、早稲田大学高等研究所、早稲田大学スマート社会技術融合研究機構

(参考文献)

小林 光, 岩田 一政, 日本経済研究センター 編著『カーボンニュートラルの経済学 2050年への戦略と予測』日本経済新聞出版, 2021

マクロ経済モデル分析を通じて、カーボンニュートラルの実現にはカーボンプライシングが必要であること、企業・家計・政府在り方変化が必要であること、国際協調が不可欠であることを論じている。

1. 現在までの地球温暖化防止政策

日本の環境対策(公害対策)の特徴として、未然防止が法益にならない、規制対象物質や規制対象行為は限定列举で被害後追いの、工学技術依存で技術開発があるまで規制しない、総花的でトレードオフの克服策が不得意、アウトカムの評価が不透明、既得権者に拒否権があり稼ぐ機会を社会全体で作り出すという視点がない、などの欠点があった。

地球温暖化防止対策にも同様の欠点がある。地球温暖化対策推進法(温対法)は、国際動向への後追いもしくは対応の形で発展した。その内容は、2050年脱炭素、企業等の排出量の見える化制度、排出抑制指針(技術開発目標)、国外削減量の国内での取引規定(京都メカニズム)など先進的内容を持つ一方、大枠を決めるのみであり、実体規定を持つ法(エネルギー使用合理化法(省エネ法))は温対法の外にある。省エネ法は環境対策を目的とする法ではないため、エネルギー供給計画や経済政策が優先される。CO₂自体を規制する実体的な規定が温対法にはない。ただし、温対法が地方自治体への授權(地方自治体にも、エネルギー政策に対し環境の観点から参入できる権限、温対法第12条)を明示した点は評価できる。

(参考文献)

小林 光 著『エコなお家が横につながる』海象社，2021

断熱性能の表示や義務的規制，日本版ソーラーオブリゲーション，電気ガス消費データの活用，地域配電網の地域管理強化，原子力と再エネの抱き合わせ販売中止，送電網に再エネを取り入れ地域間，融通する費用や FIT 原資の炭素税支弁の政策提案

2. 国内温暖化対策と都市づくり，地域づくり

国内温暖化対策(環境基本計画)と都市づくり，地域づくり(国土形成計画，国土利用計画)との連携が始まっている。地域づくりでは，省エネ対策と創エネ(再エネ)対策を組み合わせる，地理的協力(ex.マイクログリッド)と時間的協力(ex.デマンドレスポンス)とサプライチェーンの協力を組み合わせる，都市の多様なステークホルダーの協調による CO₂ 削減の費用対効果を高める取組みをすすめているなど，相乗効果を狙う工夫が進められている。しかし，日本では土地に係る財産権が強く，経済目的に対して環境保全目的が規制の理由とはなりにくい。ただし，環境目的以外の目的にも合致すれば，規制的な土地利用が可能になる事例は存在する(ex.地下鉄と郊外の私鉄の相互乗り入れは公共交通の利用促進につながるが，これは経済目的と環境目的の両方に合致する)。

地域脱炭素ロードマップの具体策に，規制的要素はあまりないが，温対法 21 年改正法に基づく「地域再エネの目標と促進地域の設定」の項目があり，このもとで条例による規制(ex.住宅・建築物の脱炭素化の強制基準上乗せ，東京都が検討中の太陽光発電を住宅に義務付ける(正確には，主に住宅販売者に義務付ける)条例，等)がどこまでできるか注目される。

「地域のステークホルダーが参画し地産再生可能エネルギーを極力活用するエネルギー融通のシステムづくり」，すなわち「環境目的的なエネルギー政策と同様な目的の都市政策(コミュニティ開発)との掛け合わせ」には注目しており，そうしたコミュニティ開発の実践例もある。ただしそのような環境目的のコミュニティ開発(=都市的手法)を実施するには，経済性の問題、制度面等の問題が多い。また，「都市的手法」には，大きな CO₂ 削減効果があるにもかかわらず，それが評価されていない。「都市的手法」を意識的に推進するには，都市改造関係法制度に環境目的を明定し，費用対便益の分析に変えて，SDG s に照らした政策アセス、事業アセスを行い，事業のトレードオン効果を評価すべきである。

3. カーボンプライシングの活用

脱炭素時代のより良い温暖化防止政策として，カーボンプライシングを中心とした新ポリシーミックスが不可欠である。カーボンプライシングは，炭素排出削減に取り組む企業が「報われる」ためのルールである。欧州主要国に比べ，日本の炭素税率は低い，炭素を減らせば補助金，炭素を大気排出すれば課税という差が機会費用を作り，一定の効果をあげてきた。もっと税率を上げて，課税(価格)効果で CO₂ を削減すれば，税収を環境対策補助に使う必要性は減るので税収を一般目的に使用できる(いわゆる二重の配当)。岸田内閣の基本方針でも「成長志向型カーボンプライシング構想」が明記された。

ところで、経済政策の手段には、価格政策のほかに数量政策があり、環境政策ではむしろ数量政策がポピュラーである。鉄鋼などの技術的に CO₂ 排出削減困難産業は「排出量取引制度」を活用すればよい。

アメリカでは、2018 年以来、炭素税とその税収の国民への還元に関する超党派提出法案が、下院に提出されている。

4. 今後について

デジタルトランスフォーメーション(DX)社会をベースにした 2050 年のゼロエミッション社会を、将来技術を組み込んだ産業連関表を用いたマクロモデルで分析したところ、CO₂ 排出量は 80%減少した。

望ましいポリシーミックスとは、以下の項目の実施である。

- ✓ 自動車や家電、建築物は、環境性能についての規制を行う。
- ✓ より優れた環境性能の物への優遇措置(消費税の 2%戻しなど)。
- ✓ 鉄鋼など重化学工業のような技術的排出削減困難産業は排出権取引制度を活用
- ✓ 市中の一般的な排出源での削減インセンティブのために、炭素税を導入。
- ✓ 既存のエネルギー関係税を炭素税に再編した上で、さらに、6000 円/t-CO₂ 程度に課税強化。
- ✓ 税収は、公共的な温暖化対策（例えば、FIT 費用、送電網強化、水素ガス配管、水電解装置、防災対策など）に使うほか、二重の配当として、雇用対策や福祉対策にも用いる。

最後に、一国だけの政策ではなく、国際協調により、海外とのポジティブな相互依存関係を構築することが必要である。

【質疑応答】

- ✓ 炭素税の発展のためには一般会計であることが望ましい。法人税減税や軍備の問題など、「二重の配当」の効果が発揮されるからである。
- ✓ ただし炭素税率が十分高くない場合には、補助金が必要なので、その場合には、特別会計のイメージとなる。
- ✓ 政府のみならず、与党の税制調査会にたいして、環境費用は払うべきものであるとか、環境対策費用のベネフィットは環境改善にとどまらないなどの考え方の変革(ex. 断熱対策は CO₂ 削減と同時に快適な住環境をもたらす健康のための支出を減らす等の考え方)を促し、炭素税への理解を深める働きかけが必要である。
- ✓ 炭素税の課税段階は徴税コストのことを考えれば上流課税とせざるを得ない。そのさい、鉄鋼などの技術的排出削減困難産業は排出権取引制度を活用して還付を行えばよい。

- ✓ 電気で代替できない熱需要は、再エネの活用ができないので、グリーン水素の活用を考える必要がある。

文責 鷲津 明由
早稲田大学社会科学総合学院 教授