

責任あるエネルギー価格設定の推進

クリスティーヌ・ラガルド
国際通貨基金 専務理事
世界開発センター、2014年7月31日

おはようございます。本日、ここ世界開発センター (Center for Global Development: CGD) で再びこのような機会をいただきうれしく思います。ナンシー・バードセル、ローレンス・マクドナルド両氏のあたたかい歓迎の言葉に感謝いたします。ご存知の通り、CGDは一流の知識人層と、世界で最も貧しい人々に関連した根深い様々な問題を結びつけている組織であり、また経済発展に欠くことができない組織です。ナンシー、ローレンス、そしてCGDの皆様の優れた活動に感謝いたします。

皆さんのなかには覚えておられる方もいらっしゃるかもしれませんが、私は2年前にここで、国連持続可能な開発会議（リオ+20）の準備会合に参加しました。そのとき、私は、持続可能な未来への道、そしてその過程で求められる三つの危機—経済危機、社会的危機、環境危機—の克服についてお話ししました。

本日は、第三の分野、すなわち、我々の世代と今世紀が直面する最も深刻な危機の一つである環境危機についてフォローアップしたいと思います。これは、後世の世代が我々の世代を審判する問題でもあります。

何も策を講じなければ、暗澹とした未来が待ち構えています。我々の運命は氷と共に溶解し、容赦なく照りつける太陽のもと水と共に蒸発し、砂嵐の砂と共に消えていくでしょう。そして、最初にその痛みを感じるのは、世界で最も貧しく最も脆弱な人々です。

これが選択肢ではないのは明白です。環境への深刻な脅威との戦いは喫緊の課題です。そのためには、もちろん国際社会がともに戦う必要があります。しかし、加盟国が自ら実行できることや実行すべきことも多くあります。これが、本日私がお話しするテーマの一つです。

こうした課題における国際通貨基金（IMF）の役割は何でしょうか？2年前、私は、加盟国が責任を持ってエネルギー価格を設定できるように、IMFが実践的な指針—「ツールキット」の類—を提供するために懸命に努力することを約束しました。

そして本日我々は、新たに書籍を出版することとなり、この約束を守ることができました。書籍の題名は **Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice** ((仮題) エネルギー価格を適正化する：原則から実践へ) です。この書籍は、実際、我々が約束したツールキットです。

このようななか、今朝は三つの課題についてお話しします。

- 最初に、なぜ環境問題—特にエネルギーの生産と使用に関する問題—は IMF にとってそれほど重要なのか。
- 二番目に、我々の言う「責任ある」エネルギー価格設定とは、何を意味するのか。
- そして三番目に、この原則はどのようにして実践することが可能なのか。

環境問題と IMF

まず、IMF が環境について懸念を抱いている理由から始めます。理由は簡単です。環境の劣化は経済の劣化につながるからです。環境破壊はマクロ経済に影響を及ぼし、財政政策の内容と効果に影響します。

したがって、環境破壊が「マクロ・クリティカル (マクロ経済に決定的な意味を持つ)」だと、それは IMF にとっても「ミッション・クリティカル」なのです。

化石燃料は、我々がこれまで学んできたように、経済の諸刃の剣です。過去 1 世紀の間に世界の生活水準は前例のないほど向上しました。化石燃料から得られるエネルギーなくしては不可能だったでしょう。

しかしながら、我々は兼ね合いと節度が重要であるという先人の知恵を失ってしまったようです。

というのは、エネルギーによって経済の拡張が勢いづくにつれて、世界はさらに豊かになったものの、我々は最近まで、我々の貴重な—そして、かけがえのない—天然資源に与えた損害を十分に認識することがなかったからです。

温室効果ガスの大気中濃度に占める割合が急上昇したことについて考えてみてください。気候変動に関する政府間パネルが実施した最新のアセスメントによると、確固たる政策対応をとらなければ、2100 年までに地球の温度は約 3~4 度上昇します。

また、主に化石燃料の燃焼を原因とする大気汚染について考えてみてください。世界保健機関（WHO）によると、屋外の大気汚染だけで、1年間に320万人が早死にしています。一方、交通量が容赦なく増加すると、日常的な渋滞によりこれまで以上に生産的な時間が失われます。

それでは、我々に何ができるのでしょうか？我々が産業革命以前の時代に時計を戻せないのは明白です。これは、不可能であるだけでなく望ましいことでもありません。実行可能な唯一の解決策は、政策担当者が環境を荒らすのではなく保護し、貴重な資源を故意に破壊するのではなく管理することです。

アメリカの詩人、ウエンデル・ベリーは、次のように述べています。「地球に残されているものを大切にし、その再生を促すことが、生き延びるための唯一の道理にかなった希望である」

しかし、時には詩人たちも「大切にし、促す」方法について、明白かつ効率的で実践的な助言という形での助けを必要とするときがあります

ご存知の通り、ここには単純な解決策はありません。環境保護には、多くの要素が関連しています。例えば、研究開発、電気系統と輸送システムのインフラの整備、採取産業への適切な課税と規制制度の整備などです。

しかし、これらの要素の中で中心となるべきは財政政策です。メッセージはシンプルです。正しく理解し、適切に価格を設定することです。価格には、エネルギー供給のコストだけでなく、環境への二次的影響も確実に反映させなければなりません。

ここで、IMFがこの問題にどのように関与するかについてお話ししましょう。

我々は、既にこの分野でかなりの作業を行ってきました。例えば、エネルギー補助金の撤廃のために懸命に努力してきました。これについては、昨年発表したIMFの調査結果で論じていますが、エネルギー補助金は、地球、経済、予算、そして社会的公正に悪い結果をもたらします。

直接的な現金給付の撤廃に留まらず、全世界のエネルギー税システムに環境への二次的影響を適切に反映させる必要があります。

この点に関してははっきりと申し上げさせていただくならば、我々は増税ではなく、よりスマートな賢い税について論じています。これは、財政目標をより効率的に達

成するため、もっと明確に言えば、負担となっている他の税を引き下げのために、
税金を利用して税制を再調整することを意味します。このエネルギー税からの収入
は、優先度の高い項目への支出あるいは公的債務の返済にも、もちろん使用するこ
とができるでしょう。

我々は、こうした類の税のシフトが経済に及ぼすマイナスの影響は限定的だろうと
考えています。重要な点は、市場の失敗を矯正し経済をさらにうまく機能させるよ
うなやり方で税金を高めることにあります。

もちろん、エネルギーへの課税が唯一の手段ではありません。我々は、政府による
汚染権売却プログラムといった、優れた代替策についても考えることができます。
ここ数年活用されているキャップアンドトレード制度は、適切に構築されるならば、
この目的を達成するための極めて正当なもうひとつの手段であります。

責任あるエネルギーの価格設定とは

本日の二番目のテーマに移ります。政策当局は責任あるエネルギーの価格設定をど
のように行うことができるのでしょうか？

財政手段を用いてエネルギー価格に環境破壊を反映させることは難しいことではあ
りません。これは実際は基本的な租税原則の問題であり、さらにいうならば単なる
常識です。主な問題点は、適切な税基盤と税率の二つです。

極めて重要な点は、環境破壊の源を慎重に絞り込むことです。例えば、さまざまな
燃料に課税する場合、それらの燃料の排気量に比例させるようにします。こうして、
低質燃料、中間域燃料、無公害燃料の相対的価格を適切に導き出すことができ、こ
れにより環境破壊をエネルギー価格に適切に織り込むことができます。

そして今度はこれが、あらゆる点で人々に環境保護を意識した「グリーンな選択」
を行うよう働きかけます。例えば、発電関連企業は低公害燃料に切り換える、ある
いは排ガス規制テクノロジー装置を導入する、家庭では車を運転する機会を減らす、
あるいは燃費の良いクルマやエネルギー効率に優れた電化製品にアップグレードす
るなどです。

特定の環境破壊源をターゲットにした単一の財政手段を用いると、効率的でまた管
理がシンプルになります。一部の製造メーカーには特定の制御技術を導入するよう
に、他の製造メーカーには特定の燃料を使用するように要請し、あるいは家庭には

特定の車を購入すると特典を出す、といったコーディネイトを欠いたばらばらな政策に頼るよりは良いでしょう。

要するに、よりシンプルなツール、すなわち単一の財政手段を用いて、同じような好ましい行動を促すことができるのです。そして、いったん悪いものを適切に価格付けすれば、良いもの、例えば、再生可能エネルギーなどへの補助金、についてそれほど心配することもなくなるでしょう。

何に課税するかがわかれば、次に生じる質問は当然どの程度課税するかです。繰り返しますが、これは原理上は単純なことです。税率と環境破壊を整合させれば、自動的にチェックされ、釣り合いがとれます。

税率が低すぎると、エネルギーの生産と利用において社会的に望ましい変化が生じず、環境にマイナスの影響を及ぼします。税率が高すぎると、エネルギーの生産に過剰なコストが掛かり、経済が被害を受けます。

したがって、適切なバランスをとるにあたり、細心の注意が必要であり、そしてこれは極めて重要です。このために政策当局が、環境破壊の規模と、これが適正なエネルギー租税制度にどのような意味をもたらすのか把握していなければなりません。

原則を実践に移す

それでは、三番目のテーマである「原則を実践に移す」に移ります。これこそが、新しく刊行された IMF の書籍の核心であり、この本で我々は「エネルギー価格を適切に設定する」ために、迅速に実行できる指針を政策当局に提供することを狙っています。

この本—ツールキット—は、先進国も途上国も同様に環境破壊を定量化するための実用的な方法について説明しており、この点でユニークだといえます。こうしたダメージが、適正なエネルギー課税に何を意味するのか、そして政策改革の利点は何かを示しています。

まずここで、わかりきったことですが重要な注意点についてお話をさせてください。環境破壊の測定については、多くが議論されまた不確実な要素が存在しています。例えば、今後の地球温暖化やこれまでよりきれいな空気を実現することで救われる命に対して値札を付けるといったことです。こうした事柄に対するもっともらしい様々な価格をひねり出すことは可能ですが、IMF はここで政府に意見する立場にありません。

むしろ、この本が提供しているのは、問題、すなわち環境破壊をもたらす主要因を理解するための枠組みです。150カ国以上を対象に、石炭、天然ガス、ガソリン、ディーゼル油の価格に環境コストを織り込むために必要な、税水準の想定値を示しています。また、付録としてオンラインで利用できるスプレッドシートツールをつけ、こうした要因を別のシナリオのもとで考えた場合の影響を示すことができるようになっています。

つまり、データベースの充実を支えとともに、別の想定をした場合の政策的意味合いを明確にし、政策当局がトレードオフを十分理解できるように、他のあまり効果的ではない政策を評価するベンチマークを提供することが、ここでの我々の貢献だと理解しています。

本日は、大気汚染による死亡、あるいは交通渋滞による大気汚染といったコンセプトを評価する方法について技術な議論に入る場ではありません。こうした点については、この本をお読みください。

代わりに、重要なもうひとつの側面について述べさせてください。それは、我々のアセスメントを基盤とすると、現在エネルギーの誤った価格設定が広く浸透しているという点です。

石炭を例に挙げます。あらゆる燃料の中で最も質の低いものが石炭ですが、その使用に意味のある課税をしている国はほとんどありません。我々の分析では、炭素排出によるダメージのみを反映させるだけで合理的に計測された額は、平均して現在の世界の石炭価格の約3分の2に達します。多数の国民が大気汚染にさらされている国では、石炭への課税を場合によっては数倍高くするなど引き上げるべきです。

自動車燃料はどうでしょうか？考慮すべきコストはたくさんあります。言うまでもなく炭素と大気汚染による被害、それに交通渋滞や交通事故が増加するといったリスクから生じるコストなどが考えられます。こうしたコストがすべてガソリン税やディーゼル税に反映されているならば、先進国でも途上国でも、かなりの税金が課されます。

他に先駆け、既に課税に踏み切っている国もあります。例えば、欧州の多くの国では、自動車燃料が引き起こす損害に対して概ね適切と思われる水準で燃料に課税しています。今後より重要となる問題は、従来の燃料税とより斬新な手法—例えば、交通渋滞に対処すべく渋滞ピーク時の走行について、一定の距離ごとに課税するなど—を適切に融合することです。

我々はまた、最も貧しく最も脆弱な家庭を確実に保護しなければなりません。ただし、ここではっきりとお伝えしたいことは、エネルギー価格を人為的に低く抑えても、貧しい層を救うことにはならないということです。そうではなく、政策担当者は税制の全体的な公平性を重視すべきであり、全員が一定水準の医療、教育、社会給付を利用できるようにしなければなりません。

エネルギー価格改革を推し進めることは容易ではありませんが、確かにやるだけの価値があります—それも、何倍もの価値です。エネルギー価格改革は、三つの利益をもたらします。命が救われ、地球が救われ、予算が救われます。たとえば、IMFの概算によると、こうした政策により化石燃料を原因とする死が**63%**、炭素排出量が**23%**減少し、税収が**GDPの2.6%**増加します。

このように考えますと、行動のための議論が早急に必要です。間違いなく、気候変動のような地球規模の課題を克服するためには、地球規模の協力が必要です。こうしたなか、我々は、気候変動緩和政策を前進させるために現在行われている国際的な取り組みを全面的に支援しています。しかし、これはやはり困難が伴うということが明らかになっています。というのは、行動にかかるコストは明白でローカルなコミュニティがこれを担う一方で、その恩恵はより長期的なもので広く地球全体に分散されるからです。

しかし、これは各国が何もしないで良い言い訳にはなりません。我々が示してきたように、国の利益のために行動することで環境保護のために自ら実践できることがたくさんあります。誰もが自分の周囲をきれいにすれば、地球全体ではるかに良くなるでしょう。

まとめ

この演説をまとめたいと思います。我々は、エネルギー価格の改革が一夜にして達成されるとは考えておりません。増え続ける環境問題に対処するには、燃料価格はこれまでよりはるかに高く設定される必要があります、またそれが不可避であるということを理解するには教育が必要です。

ただし、故ネルソン・マンデラ氏がかつて述べたように「やり遂げるまでは、常に不可能のように見える」のです。ですから、国内レベル・国際レベルでエネルギー価格の改革をやり遂げましょう。我々がどこに向かうべきか、そしてどのようにそこに到達するのかわかっているのですから、歩き出しましょう。

その道程で IMF は、政策助言とそして望まれるのならば技術支援を行い、皆さんをお助けすることを約束いたします。皆で取り組んでいきましょう。

ご清聴ありがとうございました。