

気候変動の岐路： 温暖化する世界における財政政策

地球温暖化は地球と人類の暮らしを脅かしており、2023 年は観測史上最も気温の高い年になる見込みだ。こうした脅威を認め、各国は気候変動への対策に目標を設けている。例えば、多くの国は2050年までに温室効果ガス排出量を正味ゼロに抑える誓約を掲げており、一連の政策措置を講じている。しかし、現在発表されている政策では、2015年のパリ協定が掲げる気温目標を達成できないだろう。地球温暖化を食い止めれば、気候変動の破滅的な影響を軽減でき、最終的には誰もが恩恵を受けられる。だがそのためには根本的な経済改革が必要であり、人々、企業、地域、国々の間で不均等なコストと恩恵が見られるかもしれない。民間資金が決定的な役割を担うなか、低炭素エネルギー源へ移行するには公共部門と民間部門が積極的に補完し合わなければならない。

歳出措置に依存すると高いコストが伴う

多くの国が多額の債務や金利上昇、弱い成長見通しに直面している。世界の債務対 GDP 比は2023年から2028年の間に毎年1%ポイントずつ上昇すると予測されており、パンデミック前に予測されていたペースよりも速い。こうした逆風は、気候変動への取り組みを困難にしている。

一部の国では、再生可能エネルギーへの公共投資や補助金を拡大するなど、歳出措置に大きく依存する形で排出量削減政策を講じている。排出量を削減する政策は歓迎すべき取り組みだが、場合によっては大きな財政コストを伴う。ここで政策当局者は根本的なトレードオフに直面している。歳出に基づく措置へ大きく依存しながら、2050年までに正味ゼロ目標を達成しようとする、コストがどんどん膨れ上がる。主要な排出国では、公的債務が対 GDP 比で45%から50%増大する可能性があり、債務が持続不可能な軌道に乗ってしまう。他方で、気候変動対策を抑えると、世界を地球温暖化の悪影響に晒すことになり、それに準じてマクロ経済的リスクも高まるだろう。このトレードオフは、カーボンプライシングを活用すれば緩和できる。排出量を抑えつつも、歳入を生み出して債務負担を軽減できる点に、高い費用対効果があるからだ。しかしカーボンプライシングは支持が得られにくいため、トレードオフが「気候変動対策の目標」、「財政の持続可能性」、そして「政策の実現可能性」というトリレンマに変わる。

こうした課題は、成長や開発という優先事項もある新興市場国と発展途上国に著しい。新興市場国と発展途上国は気候変動の影響に適応する必要もあるため、持続可能な開発目標を達成するための既に大規模な投資ニーズに上乗せして負担がかかる。また、こうした国々は低炭素技術へのアクセスも限られている。ただし、既存の技術であっても、気温目標を達成する上で2030年までに削減すべき排出量の約90%は削減可能だ。こうした中、世界が正味ゼロ排出の達成に向けた軌道に乗れば、石油産出国では一次産品収入が急減し、財政と経済多様化の面で甚大な課題を抱えることになるだろう。

適切な政策を実施すればクリーンな未来が実現できる

単独で気候目標を十分に達成できる政策措置は存在しない。本章では、経済効率、行政上の実用性、政策の実現可能性などの特性に配慮した実践的なポリシーミックスを提示する。マクロ財政的観点から言うと、政策は各国の事情に合わせるべきであるものの、カーボンプライシングをポリシーミックスの不可欠な要素として据えるべきである。カーボンプライシングは必要だが十分ではないため、これを補完するためにフィーバート、グリーン補助金、規制基準など他の緩和ツールを活用することで、低炭素技術の革新や展開を促し、市場の失敗やネットワーク外部性に

対処すべきだ。脆弱な労働者や世帯、コミュニティに給付措置を講じれば、エネルギー価格高騰から生じる懸念に対処できる。様々な開発段階にある諸国の成功体験では、このアプローチによって、カーボンプライシングに伴う政治的なハードルを下げられることが示されている。以上の考察は、カーボンプライシング計画を既に実施中でさらなる引き上げを必要とする約50か国だけでなく、導入を検討中の23か国を超える国々にとっても有用である。

財政コストは歳入政策と歳出政策の組み合わせによって異なる。分析によれば、気候変動対策として既に成立した歳入措置と歳出措置を適切に組み合わせて優先付けることが、必要な排出量削減の財政コストを抑えることに寄与する。参考シナリオでは、先進国の公的債務は2050年まで対GDP比で10%から15%増加する。これは基礎的財政赤字が2050年まで平均で毎年対GDP比0.4%ポイント増加するに等しい。財政に余裕がある先進国であれば、こうしたポリシーミックスを受容できるかもしれない。財政余地が限られた先進国は、債務の持続可能性を維持するために、化石燃料補助金を削除するなど歳出に優先順位を付けた上で、歳入を拡大する必要があるだろう。いずれの場合であれ、カーボンプライシングに関する行動が遅れると大きなコストが生じる。1年遅れる毎に、公的債務が対GDP比で年間0.8%から2.0%増大すると推計される。

新興市場国は世界の排出量の大部分を占めている。気候変動対策パッケージから予想される債務の増加幅は、先進国と同程度であり、2050年までに対GDP比で約15%増加する見込みである。債務見通しは、投資と補助金、家計への補償、財政余地、化石燃料への依存度の開きを反映し、不確実性が高い。緩和の投資ニーズが高いこと、見込まれる炭素収入が大ききこと、債務を左右する借入コストが高いことを理由に、債務の影響の内訳は先進国と著しく異なっている。大きな適応の必要性に迫られながら、既に多額の債務や金利上昇に苦しむ新興市場国と発展途上国にとって、債務の増加は特に悩ましい課題となるだろう。以上の調査結果は、知識の移転や定評のある低炭素技術の普及に加えて、歳出の効率化や、歳入動員、民間資金の役割、外部金融支援の必要性を裏付けている。IMFも「強靱性・持続可能性トラスト」による長期融資を提供することで一助となれる。気候変動の非線形的な影響や政策の影響から生じる大きな不確実性は、債務持続可能性の分析に気候変動への対応を組み込むことが不可欠であることを示している。

政府は企業のグリーン移行を促進しなければならない

企業は脱炭素化の努力において極めて重要な役割を果たすため、政府は低炭素の未来に向けた必要な改革を企業に促すべきである。この点に関して、企業レベルの分析では、排出量目標の設定や監視を企業に義務付ける規制があると、企業がしばし、低炭素技術により多くの投資を行うことが示唆されている。エネルギー価格が急騰した2022年に、大規模なエネルギー価格ショックに際して企業がエネルギーの効率化に投資し、エネルギー消費を削減できることが示された。これは、規制、インセンティブ、そしてカーボンプライシング計画が、企業による脱炭素化の努力を加速できることを示している。

税額控除や補助金を通じた財政的インセンティブは、企業の低炭素技術への投資を促進できる。企業が、自社の投資計画に対する政策の影響を確信している場合は特にそうだ。したがって、国内政策は範囲、対象、適格基準などを企業にしっかりと伝達しなければならない。一部の企業は政府の支援がなくとも投資を行うため、財政的インセンティブの対象を絞り込めば財政コストを最小化できるだろう。これは政策の設計と実施の両方が重要であることを意味する。意図しない形で貿易に歪みを引き起こしたり、各国間で補助金レースを招いたりしないように、グリーン補助金は世界貿易機関のルールと整合性を取るべきだ。

気候変動には、誰もが責任を負っている。一国が単独で解決することは不可能である。政策当局者はあらゆる方面で取り組みを加速・連携させることで、持続可能で強靱な世界を未来の世代へ引き継がなければならない。