

## 【巻頭言】

# 気候変動対策と会計検査院 —カナダの事例から考える—

池上 岳彦\*

(立教大学経済学部教授)

## 1. はじめに

二酸化炭素 (CO<sub>2</sub>) をはじめとする温室効果ガス (Greenhouse Gas [GHG]) の過剰排出に起因する気候変動すなわち地球温暖化は深刻な問題である。世界各国において、GHG の排出量を削減して社会・経済の持続可能性を高めるのが喫緊の課題であるが、そのための政策を決定し、運営するのは立法府及び行政府の役割である。しかし、気候変動対策は、司法府、会計検査院及び研究機関を包含する統治機構全体の取り組みが求められる。もちろん国ごとに制度及び政策方針はさまざまであるが、以下ではカーボンプライシングをめぐる連邦と州の活発な取り組みが展開されているカナダの事例を取り上げたい。

## 2. 気候変動対策とカナダの連邦制度

2015年12月の第21回国連気候変動枠組条約締約国会議 (COP21) において採択されたパリ協定は、21世紀後半には GHG の人為的排出量を人為的吸収量の範囲に収めて純排出量をゼロとするために、加盟国に削減目標 (Nationally Determined Contributions [NDC]) の設定を求めた。

カナダにおける GHG 排出量のピークは2000年代中盤であったが、世界金融危機による不況期に減少した後、2010年以降は漸増もしくは横這いである。それに対して、カナダが現在掲げる NDC は、GHG の年間排出量を、2030年までに対2005年 (CO<sub>2</sub>換算7.38億トン) で30%減の5.17億トンに削減する、というものである。

連邦国家カナダにおいては、連邦及び州・準州のそれぞれについて取り組みが求められる。政策決定は連邦と州・準州それぞれの政府と議会が行う。そのため、連邦には環境・気候変動対策省 (Environment and Climate Change Canada) があり、州・準州にもそれぞれ環境・気候変動対策担当省が設置されている。そ

---

\* 1959年生まれ。1991年、東北大学大学院経済学研究科博士後期課程修了、博士 (経済学)。新潟大学商業短期大学部講師、同助教授、新潟大学経済学部助教授、同教授を経て、1999年より現職。専攻は財政学、地方財政論。所属学会は日本財政学会、日本地方財政学会、日本カナダ学会等。主な著書に『現代財政を学ぶ』(編著、有斐閣、2015年)、『平成財政史—平成元～12年度—第2巻 (予算)』(共著、大蔵財務協会、2013年)、『租税の財政社会学』(共編著、税務経理協会、2009年)、『限政赤字の力学』(共編著、税務経理協会、2005年)、『分権化と地方財政』(岩波書店、2004年)、『昭和財政史—昭和49～63年度—第2巻 (予算)』(共著、東洋経済新報社、2004年)、『地方税制改革』(編著、ぎょうせい、2004年)、『地方交付税—何が問題か』(共編著、東洋経済新報社、2003年) 等がある。

して、連邦と州・準州の担当省が協議を行うカナダ環境担当相協議会 (Canadian Council of Ministers of the Environment) も常設されている。

### 3. カーボンプライシング

気候変動対策のうち、カナダにおいて最も重視されているのは経済的手法としてのカーボンプライシング (Carbon Pricing) であり、具体的には炭素税及び排出量取引である。

炭素税は、化石燃料 (原油・石油製品、ガス状炭化水素、石炭等) の消費に課税する制度である。また、排出量取引とは、事業者ごとに CO<sub>2</sub> の排出可能量を設定したうえで、排出量の売買を通して排出量の削減をはかる手法である。割り当てられた分を超えて CO<sub>2</sub> を排出する事業者は、排出量に余裕のある事業者からの購入、政府保持分の購入、「オフセット・クレジット」 (Offset Credit [再生可能エネルギー利用、排熱回収、森林涵養等]) の取得等により、直接的な排出量削減を回避することもできる。

排出量取引には、①キャップ・アンド・トレード (Cap-and-Trade) と②ベースライン・アンド・クレジット (Baseline-and-Credit) という2つの手法がある。

①キャップ・アンド・トレードは、政府が CO<sub>2</sub> 排出総量の上限を設定し、特定の事業者に無料で一定の排出量を割り当てる。割当分を超えて排出する事業者は、オークション参加、他事業者の余剰クレジット購入、もしくはオフセット・クレジット取得が必要になる。排出量上限と無料の排出量割当は年々削減される。また、オークションの価格は原則として取引により決定される。政府は CO<sub>2</sub> 排出削減のために、排出総量の上限を引き下げていく。

②ベースライン・アンド・クレジットは、政府が業種ごとにベースライン、すなわち単位生産量当たり CO<sub>2</sub> 排出量基準を設定し、それに各事業者の生産量を乗じたものを基準排出量としたうえで、事業活動に伴う排出の余裕分・超過分をクレジットとして売買する制度であり、その取引価格は政府が決定する。単位生産量当たり排出量がベースライン未満の事業者は、余裕分に生産量を乗じたクレジットを得て、それを売却できる。単位生産量当たり排出量がベースラインを超える事業者は、超過分に生産量を乗じた排出量を、政府もしくはクレジット保持企業から購入する、もしくはオフセット・クレジットを取得する必要がある。政府は CO<sub>2</sub> 排出削減のために、ベースラインを引き下げつつ取引価格を引き上げる。

カーボンプライシングは、CO<sub>2</sub> 排出に付した「価格」を消費者及び事業者がみて、CO<sub>2</sub> 排出を削減する行動をとることで気候変動を抑制する。それと同時に、CO<sub>2</sub> 排出に関与する事業者は、それぞれ「低炭素化」の工夫 (省エネルギー技術、森林涵養、廃棄物リサイクル、再生可能エネルギー等) を行うことにより、金銭的負担を減らすことができる。これは経済構造の効率化と高度化を促し、気候変動対策のみならず、クリーンエネルギー、成長・雇用、イノベーション等の面でも「持続可能な開発目標」 (SDGs) の達成に貢献する。

### 4. 連邦と州・準州のカーボンプライシング<sup>1)</sup>

#### (1) 州が主導して導入された炭素税と排出量取引

カナダにおいて、当初カーボンプライシングを先導したのは州政権であった。

<sup>1)</sup> 詳しくは、池上 (2020b, 129-133 頁) 参照。

炭素税の例を2つ挙げてみたい。太平洋に面するブリティッシュ・コロンビア州は、2008年に中道政党である自由党（Liberal Party）政権がCO<sub>2</sub> 1トン当たり10ドルの炭素税（Carbon Tax）を導入した。2017年には社会民主主義を掲げる新民主党（New Democratic Party）政権が成立しており、2021年の税率は45カナダドルまで引き上げられている。

また、西部の代表的な石油・ガス産出州であるアルバータ州では、2015年に成立した新民主党政権が、2017年に炭素税（Carbon Levy）を導入した。課税対象は燃料購入（発電用を除く）であり、州内生産品は購入者が、輸移入品は輸入業者が、それぞれ納税する「中流・上流課税」であった。税率は、2017年はCO<sub>2</sub> 1トン当たり20カナダドル、2018年は30カナダドルであった。しかし、2019年に成立した統一保守党（United Conservative Party）政権は、ただちに炭素税を廃止した。

さらに、州による排出量取引の代表例はケベック州である。ケベック州は2013年にキャップ・アンド・トレードを導入し、翌2014年、アメリカのカリフォルニア州と合同オークションを年4回行う“Western Climate Initiative”（WCI）に参加している。WCIでは、事業者が無償で一定のGHG排出量が割り当てられ、割当量は徐々に減らされる。割り当てられた排出量を超える、もしくは割当のない事業者は、①WCIの合同オークションに参加して排出量を購入する、②他の事業者から余剰排出量を購入する、もしくは③オフセット・クレジットを購入することにより、排出可能量を増やさなければならない。

## （2）連邦の自由党政権によるカーボンプライシングの全国化

2015年10月の連邦総選挙により成立した自由党（Liberal Party of Canada）のジャスティン・トルドー政権は、気候変動対策を活発化させた。2016年3月、連邦と州は共同で「クリーンな成長と気候変動に関するバンクーバー宣言」（Vancouver Declaration on Clean Growth and Climate Change）を発して、上でふれたように、GHGを「2030年に2005年と比較して30%減らす」目標をNDCとして掲げた。

2016年10月、トルドー政権は全国的なカーボンプライシング導入を提案し、州・準州の2018年までのカーボンプライシング導入を求めた。その提案では、連邦は州・準州に、①価格ベースシステム（炭素税もしくはベースライン・アンド・クレジットを導入して、炭素価格は最低でも2018年にはCO<sub>2</sub> 1トン当たり10カナダドルとし、2022年までに50カナダドルに引き上げること、②キャップ・アンド・トレードを導入し、①による削減量と同等以上の効果が出るようにキャップを引き下げること、のいずれかを求め、そのベンチマークに適合しない州・準州には「バックストップ」（Backstop）を導入する、とした。

2016年12月、連邦と州・準州は「クリーンな成長と気候変動に関する全カナダ的枠組み」（Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change）を宣言した<sup>2)</sup>。主な施策はカーボンプライシングであり、それをエネルギー効率化、自動車・建物等の規制で補完して、環境破壊対策とクリーン技術の促進による雇用創出を両立させる、とされた。

連邦は、2018年6月、“Greenhouse Gas Pollution Pricing Act”（GGPPA）を公布し、上のベンチマークに適合しない州・準州について、2種類のバックストップを導入した<sup>3)</sup>。

第1に、連邦は2019年1月、“Output-Based Pricing System”（OBPS）を導入した。OBPSはベースライン・アンド・クレジットであり、GHGの年間排出量（CO<sub>2</sub>換算）5万トン以上の事業者に参加義務を課す。OBPSは、ベンチマークを満たさないオンタリオ州、マニトバ州及びニュー・ブランズウィック州では全面的に、

<sup>2)</sup> サスカチュワン州とマニトバ州は参加しなかったが、マニトバ州は後に参加した。

<sup>3)</sup> バックストップの内容について、詳しくは池上（2020a, 11-14頁）参照。

またサスカチュワン州では一部の産業部門に強制導入された<sup>4)</sup>。さらに、プリンス・エドワード・アイランド州、ユーコン準州及びヌナヴト準州では連邦との協議により自主的に導入された。OBPS は、業種ごとに単位生産量当たり GHG 排出量のベースラインを設定し、ベースラインを下回る事業者は余剰クレジットを得て、それを売却できるが、ベースラインを上回る事業者は、①超過排出量に応じた課金の支払い、②余剰クレジット（過去の蓄積分、他事業者からの購入）の入手、③連邦もしくは州・準州が認定するオフセット・クレジットの利用、のいずれかが必要になる。

第2に、連邦は2019年4月、「燃料課金」(Fuel Charge)を導入した。これは、課金される州内で課金年度開始日に化石燃料1,000カナダドル以上を保持している事業者が納付義務を負う実質的な炭素税である。課金率は、2019年はCO<sub>2</sub>1トン当たり20カナダドルだが、毎年10カナダドルずつ引き上げて、2022年には50カナダドルになる予定である。2021年時点で、ベンチマークを満たさないオンタリオ州、マニトバ州、サスカチュワン州及びアルバータ州では強制課金され、またユーコン準州及びヌナヴト準州では連邦との協議により任意で課金されている。なお、強制課金される州からの収入の90%は“Climate Action Incentive Payment”(CAIP)として、徴収地の州民に定額給付される。人口1人当たり課金額には州ごとに差があるため、給付金額も州により異なる。また、収入の10%は中小企業、市町村、大学、学校、病院、NPO及び先住民地区に配分される。さらに、制度に任意参加する州・準州に対しては、連邦は課金収入を全額交付する。

すなわち、連邦のカーボンプライシングは、州の制度に連邦制度と同等以上のGHG削減効果が見込まれる場合は導入されず、しかも連邦は燃料課金収入を自らの財源としない。これは、連邦が州の権限と主導権を尊重しつつ気候変動対策のミニマム・スタンダードを設定したものといえる。

### (3) 保守政権州と連邦の裁判闘争<sup>5)</sup>

カナダにおいて、州が環境政策を担うことに異論はみられないが、問題は連邦がどのような権限をもつかである。

保守政党が政権を握る州のうち、サスカチュワン州、オンタリオ州及びアルバータ州は「環境は州の専管であり、燃料課金とOBPSを強制するGGPPAは憲法違反である」と裁判所に提訴した。それに対して連邦は、1867年憲法(Constitution Act, 1867)<sup>6)</sup>第91条本文の「平和、秩序及び良き統治」(Peace, Order and Good Government [POGG])、すなわち憲法の明文で州の専管とされない事項について、「国家的重要事項」(National Concern)もしくは「緊急事態」(Emergency)であれば連邦は包括的立法権をもつ、という規定をカーボンプライシングの根拠として掲げた。すなわち、GGPPAによる気候変動対策は「国家的重要事項」だからPOGGに該当し、連邦が規制権限をもつ、との主張である。

2019年5月3日にはサスカチュワン州控訴裁判所(Court of Appeal for Saskatchewan)が3対2の評決により、また同年6月28日には、オンタリオ州控訴裁判所(Court of Appeal for Ontario)が4対1の評決により、気候変動対策は「国家的重要事項」としてPOGGに該当する、GGPPAはGHG価格のミニマム・スタンダードを設けた制度である、また連邦は州が独自の政策をとることを妨げていないとして、いずれも連邦勝訴の決定を下した。しかし、2020年2月24日、アルバータ州控訴裁判所(Court of Appeal of Alberta)は4対1の評決により、環境は州の専管事項であって「緊急事態」以外は連邦が踏み込むことはできない、

<sup>4)</sup> ニュー・ブランズウィック州は2021年、ベンチマークに適合したために適用除外された。

<sup>5)</sup> 保守政権州と連邦の裁判の経緯について、詳しくは池上(2020a, 14-16頁)参照。

<sup>6)</sup> 現在、1867年憲法は、1982年憲法(Constitution Act, 1982)等とともにカナダ憲法(Constitution of Canada)を形づくっている。カーボンプライシングの根拠となりうる憲法上の規定について、詳しくは池上(2020b, 128-129頁)参照。

GGPPA を認めれば連邦制度の原則が損なわれるとして、州勝訴すなわち GGPPA を憲法違反とする決定を下した。

サスカチュワン州とオンタリオ州は、カナダ最高裁判所（Supreme Court of Canada）へ上訴し、アルバータ州に関する決定については連邦が上訴した。2021年3月25日、最高裁判所は6対3の評決により、連邦勝訴の決定を下した<sup>7)</sup>。その理由は、GHG 排出による気候変動が人類の未来にとって深刻な問題であることは「国家的重要事項」として POGG に該当し、連邦は GHG 価格のミニマム・スタンダードを設けることができる、また連邦が GHG 排出削減に取り組みなければ気候変動の影響を受けやすい地域は不可逆的な損害を被る、さらに GGPPA による燃料課金は税ではなく規制的措置である、というものだった。

GGPPA の合憲性は確定したものの、政府や裁判官の意見が分かれていることにみられるように、気候変動対策の主体について政府間でも法律家の間でも判断は多様である。

2021年4月現在、州が連邦のバックストップ（全部もしくは一部）を強制適用されているのはオンタリオ州、マニトバ州、サスカチュワン州及びアルバータ州の4州である。その他の6州・3準州は、連邦のベンチマークに適合した州独自の制度を運営している、もしくは連邦のバックストップを任意適用している。

州の政策が多様なのは、政権政党の相違だけでなく、地理的条件、産業構造及び天然資源の分布状況が多様であるために、地域ごとに気候変動による環境破壊への危機感に差があるためである。海洋地域及び北方地域は環境破壊への危機感が強い。それに対して、西部の石油産出州は、とくに保守政党が政権を担当する場合、気候変動対策に慎重な態度をとる。

## 5. カナダの気候変動対策における会計検査院の役割

ここで注目すべきは、連邦・州の政府と議会の政策決定・運営を支える機関である。

連邦の場合、法律と予算を決定する段階で、議会予算局長（Parliamentary Budget Officer）が、政府施策の効果と課題について調査・推計を行う<sup>8)</sup>。カーボンプライシングについてみると、議会予算局長は、パリ協定の目標を達成するためには、2022年のCO<sub>2</sub> 1トン当たり50カナダドルという連邦の目標を達成した後、「2023年56カナダドル ⇒ 2030年102カナダドル」へ引き上げる必要があると指摘した<sup>9)</sup>。

それに対して、政府活動の結果を財務と業績の両面から検査する機関として、連邦及びそれぞれの州において、議会の下に会計検査院が設置されている<sup>10)</sup>。

とくに気候変動問題については、連邦と州の会計検査院が協力して検査に取り組んでいることが重要である。連邦及び3準州を所管するカナダ会計検査院（Office of the Auditor General of Canada）と州（ケベック州を除く9州）の会計検査院（Provincial Audit Offices）<sup>11)</sup> は、気候変動の緩和策（Mitigation）及び気候変動への適応策（Adaptation）に関する共通の質問項目をつくって、2016年11月からそれぞれの政府に対する検査を実施した。その結果を取りまとめた共同報告書『カナダにおける気候変動対策の展望』（*Perspectives on Climate Change Action in Canada: A Collaborative Report from Auditors General*）は2018年3

<sup>7)</sup> Supreme Court of Canada（2021）参照。

<sup>8)</sup> Tellier（2019, pp.183-187）参照。

<sup>9)</sup> Parliamentary Budget Officer（2019, pp.11-13）参照。

<sup>10)</sup> Tellier（2019, pp.177-183）参照。

<sup>11)</sup> ケベック州の会計検査院が共同検査に参加しなかったのは、同州のGHG削減策に関する検査を独自に実施したばかりだったからであり、共同検査事業のワーキンググループにはケベックのメンバーも陪席していた。

月に発表された。共同報告書は、カナダの気候変動対策がカーボンプライシング及びそれを補完する多様な施策からなることを確認し、それぞれの政府の政策の到達点及び問題点を指摘した。そこで示された主な問題点は次の通りである<sup>12)</sup>。

第1に、検査対象となった9州・3準州のうち6州・1準州は2020年までのGHG削減目標を定めておらず、定めていた3州・2準州のなかでも目標を達成するのは2州（ニュー・ブランズウィック州、ノヴァスコシア州）のみと見込まれる。

第2に、ほとんどの政府が気候変動のもたらすリスクの評価を十分行っておらず、それに適応するための計画も内容・時期設定等の面で不十分である。

第3に、ほとんどの政府の内部で責任部局とその他の部局との情報伝達・施策調整等が限定的にしか行われていない。

第4に、気候変動の緩和策や適応策の状況等について議会・住民に定期的な報告を行っていない政府がある。

共同報告書は、それぞれの議会に対して、上記の論点に関する政府への質問及び議論のポイントを整理したが、連邦と州・準州の状況比較を行うことにより、それぞれの改善に向けた論点が明確化されたのである。とくに、その時点でカーボンプライシングをめぐる連邦の自由党政権と対立する保守政党が政権を握っていたサスカチュワン州及びマニトバ州の会計検査院も共同報告に参加しており、会計検査院レベルの共同プロジェクトがそれぞれの政権の意向を超えて機能することを示す。これは会計検査院が議会の下におかれているからともいえる。

この共同報告に対して、カナダ環境担当相協議会は、それぞれの検査報告を受けて改善の取り組みを始めているとして、その内容を挙げた回答を寄せている<sup>13)</sup>。

さらに、カナダ会計検査院の「環境／持続可能な開発担当局長」（Commissioner of the Environment and Sustainable Development）は、2019年9月の連邦議会宛て報告書のなかで、環境・気候変動対策省が2018年に発表した「連邦の持続可能な開発戦略（2016～2019年）」（Federal Sustainable Development Strategy, 2016-2019）の進捗状況報告書において、一方で現行の施策により2030年のGHG年間排出量目標（CO<sub>2</sub>換算）5.17億トン達成できると記したにもかかわらず、他方で同報告書及び他の政府資料には現行施策による2030年のGHG排出見込量5.83億トンとの記載があり、0.66億トンのギャップがある、との指摘を行った。環境・気候変動対策省はこの批判を受け容れて、政府の報告書と資料における数値の整合性を確保する方針を表明した<sup>14)</sup>。

## 6. 気候変動対策を推進する日本への示唆

気候変動対策をめぐる、カナダの連邦と州は競合関係にある。そのなかで重要なのは、行政府間に協調もしくは対立がみられることと並んで、連邦と州の会計検査院による共同検査が、施策の運営状況と問題点を解明することにより、それぞれの政府における施策の改善を促進していることである。

気候変動対策としての脱炭素化が世界の重要課題である現在、政策の決定・運営において立法府・行政府のみならず統治機構全体の取り組みが求められるという意味で、カナダの事例は日本にも大きな示唆を

<sup>12)</sup> Office of the Auditor General of Canada, Provincial Audit Offices of Alberta et al. (2018, pp.4-26) 参照。

<sup>13)</sup> Office of the Auditor General of Canada, Provincial Audit Offices of Alberta et al. (2018, pp.27-28) 参照。

<sup>14)</sup> Office of the Auditor General of Canada (2019, pp.1-3) による。

与える。

国と地方自治体の間で、地方自治体同士の間で、そしてそれぞれの政府機関内部において、気候変動に関する方針・施策は多様である。もちろん地方分権は重要であり、政策の充実へ向けた競争が起こることが期待される。ただし、そのためには、国・地方自治体それぞれが気候変動の緩和と適応に関する目標の策定、それへ向けた具体的施策の策定と時期設定、国民・住民への報告を適切に行うシステムが確立することが必要である。

気候変動対策として有力なカーボンプライシングについてみると、日本には国の石油石炭税を用いた「地球温暖化対策のための税」（2012年～）があり、またキャップ・アンド・トレード方式をとる東京都の「総量削減義務と排出量取引制度」（2010年～）及び埼玉県の「目標設定型排出量取引制度」（2011年～）が導入されている<sup>15)</sup>。なお、GHGの排出削減量・吸収量を国（経済産業省・環境省・農林水産省）が認証するJ-クレジット制度も運営されている。

今後ますます国・地方自治体の取り組み強化が期待される。もし会計検査院が地方自治体の監査委員・監査事務局と協力して気候変動対策に関する検査及び調査研究をこれまで以上に充実させて、それが国・地方自治体を通じた政府同士の施策の「学び合い」及びそれぞれの政府内部の円滑な意見調整を促進することができれば、施策の改善・充実つまり「上向きの競争」（Race to the Top）を招くことができる。これは日本がパリ協定の目標達成という国際公約を守ることに大きく貢献するであろう。

---

<sup>15)</sup> 東京都と埼玉県の排出量取引制度は、World Bank Group（2020, pp.79-80, 81）でも紹介されている。

## 参考文献

- 池上岳彦 (2020a) 「カーボンプライシングの政府間関係—カナダの連邦と州」『地方財政』第59巻第6号, 4-20頁。
- 池上岳彦 (2020b) 「北米地域のカーボンプライシング—アメリカとカナダの比較」『立教経済学研究』第74巻第2号, 109-148頁。
- 関口裕晃 (2018) 「カナダ会計検査院の組織と役割—カナダ議会下院公会計委員会の概要を交えて」『立法と調査』(参議院) 第407号 (12月), 89-99頁。
- Office of the Auditor General of Canada (2019) *Review of the 2018 Progress Report on the Federal Sustainable Development Strategy (2019 Fall Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Report 1)*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada.
- Office of the Auditor General of Canada and Provincial Audit Offices of Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island and Saskatchewan (2018) *Perspectives on Climate Change Action in Canada: A Collaborative Report from Auditors General*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada.
- Parliamentary Budget Officer (2019) *Closing the Gap: Carbon Pricing for the Paris Target*, Ottawa, Office of the Parliamentary Budget Officer.
- Supreme Court of Canada (2021) *References re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, 2021 SCC 11*, Case Number: 38663, 38781 and 39116.
- Tellier, Geneviève (2019) *Canadian Public Finance: Explaining Budgetary Institutions and the Budget Process in Canada* (Translated by Käthe Roth), Toronto, University of Toronto Press.
- World Bank Group (2020) *State and Trends of Carbon Pricing 2020*, Washington, D.C., World Bank Group.