

「キャップ&トレード方式による国内排出量取引制度の論点」に対する意見

2010年(平成22年)5月21日

日本弁護士連合会

1. 対象期間について

国内排出量取引制度については国際社会からも早期の制度化と実施が求められており、2011年内に本格実施するよう、法的整備を図るべきである。

2. 排出枠の総量について

(排出枠総量(キャップ)の設定)

取引制度対象事業所(者)の排出枠の削減の経路は、国として2050年までの削減目標を設定し、原則として、同じ割合で縮小させるべきである。国全体の排出削減のためには、大規模排出源である発電所・工場などからの排出も、長期的かつ確実に削減させることが必要だからである。よって、対象主体全体の排出上限枠を2020年において1990年比70%、2050年までに同20%とすべきである。

また、目標年度における削減を確実に実行するためには、大幅削減を将来に委ねるのではなく、目標年度に至る過程においても毎年同量ずつ確実に削減していくことが重要であり、取引制度における各年度の排出枠総量についても、毎年同量ずつ削減していくべきである。よって、上記の各目標年(2020年と2050年)までの各年の排出上限枠は、目標年の排出上限との間を直線で結んだ数値とすべきである。

(対象部門)

対象部門は、日本の温室効果ガス排出量の約7割を占めるエネルギー転換部門、産業部門、業務部門及び運輸部門とし、取引制度への参加を義務付けるべきである。ただし、排出量の割当や検証など取引制度運営のための行政コストが、対象事業所(者)数が増えれば飛躍的に拡大するため、参加義務を負う取引対象主体は、一定規模以上の排出量を有する事業所(運輸については事業者)に限定する必要がある。省エネ法第1種指定管理工場(約7700)のレベルの排出主体のうち、その上位半分で国全体のCO₂排出量の65%を占め、残り半分の事業所の排出量は国全体の1%に過ぎない。さらに、第2種指定管理事業所にまで対象を拡大すると、事業所数は約7000増加するが、カバー率は1%増加するにすぎない。よって、カバー率を高めつつ、行政コストを抑制するために、裾きり基

準としては、省エネ法第1種指定管理工場のレベルまたは直接排出方式によるCO₂量で年間1万トン～2万5000トンの事業所（運輸については事業者）を対象とすることとし、それ以下の排出量の事業所（者）は参加の義務がないこととすべきである。

3．対象ガス

京都議定書が対象とする6種類の温室効果ガスすべてについて検討されるべきであるが、当面は最も排出量が多いCO₂を対象として、早急に制度を実施すべきである。

4．排出枠の設定対象

（川上方式か川下方式か）

化石エネルギーの消費段階における排出削減を促すために、石油や石炭の輸入業者に排出枠を割当ててのではなく、化石燃料を消費する発電所や製造事業所などに対して排出量を割当てて川下方式を採用すべきである。

（直接排出方式か間接排出方式か）

エネルギー転換部門に関しては直接排出で捉えるべきである。エネルギー転換部門におけるCO₂排出量は、1990年以降、石炭火力発電所の増設と稼働率が高まっていることから著しく増加しており、このようなエネルギー転換部門からのCO₂排出削減には、火力発電所における石炭から天然ガスへの燃料転換及びエネルギー効率の向上が不可欠である。そのためには、発電所に排出上限枠を設定して、削減を促すことが必要であり、排出量の割当発電所からの排出は、欧米などと同様に、当該部門の排出として扱うべきである。最終消費部門に割り振る日本特有の算定方式（間接排出方式）は採用すべきではない。省エネ法第1種管理指定工場からのCO₂排出は、間接排出方式では日本全体の50%未満であるが、直接排出方式によれば約66%をカバーすることができ、CO₂排出削減対策としても直接排出方式がより効果的である。

（事業所単位か事業者単位か）

同一業種においても事業所ごとにCO₂排出原単位が異なっており、効率的な報告・検証のためにも、事業所単位で排出枠を割当ててを基本とすべきである。ただし、運輸部門については排出源である自動車、飛行機が移動することから、事業者単位とすべきである。

5．排出枠の設定方法

(有償割当か無償割当か)

有償割当(オークションによる割当)による場合、温室効果ガスの削減に先行的な努力を行っていた事業所に対しても不公平とはならず、また、その収益を新規技術開発、現状ではコストの高い投資への助成、地方自治体による運輸・業務・家庭対策への支援基金、低所得者層や労働者への支援策への助成などに振り向けることができる。また、オークション収益が新規産業や雇用を拡大し、低炭素経済へと移行させていく原動力となりうる。国際的にもオークション方式を原則とする流れにある。よって、取引制度の導入にあたっては、オークション方式によることを原則とすべきである。

ただし、導入当初においては制度導入の容易さや受容性を考慮し、ベンチマーク方式またはグランドファザリング方式による無償配分を一部取り入れ、その後、無償の配分率を年々に引き下げていくこととすべきである。無償配分の比率及びその後の消滅については、対象業種の特性に配慮しつつ業種ごとに定めるべきである。その場合、グランドファザリング方式では過去の努力が報われにくく、産業構造固定化の側面があることから、早期に削減対策を採っていた事業者については、政府が過去の削減対策を評価し、一定基準を満たす事業者に対して、取引開始後一定期間の間、排出枠を追加的に割当てすることも検討すべきである。省エネ法定報告情報で同業種の上位10%程度の原単位に達している事業所を対象とすることなどが考えられる。ただし、無償配分はあくまで過渡的な措置とし、2020年までには、原則として全体をオークション方式による割当とすべきである。

(エネルギー集約型で国際競争にさらされている産業への対応)

国際競争力にさらされているエネルギー集約型産業で、排出規制の厳しい国から排出規制の緩やかな国へ産業が移転する、いわゆる「炭素リーケージ」が生じるおそれがある業種については、国際的な合意形成に至るまでの間、その業種に属する事業所(者)に追加排出枠を割当てなどの配慮が求められる場合がある。したがって、国際競争上、いかなる業種について、いかなる悪影響があるのかを調査したうえで、該当業種については一定期間、排出枠の取り置きを行うことが考えられる。また、排出枠の価格が異常に高騰したと判断される場合に、市場へ介入するための排出枠を取り置くことも考えられる。

(新規参入枠など)

制度の開始後に新規に事業を開始する者(いわゆる新規参入者)への排出割当のために、一定量の排出枠(5%程度)を留保しておく必要がある。

(閉鎖時の扱い)

工場の閉鎖や縮小の場合には排出枠を政府に返還する義務を負わせるべきである。

(原単位方式について)

原単位方式は、排出量の確実な削減を困難にさせるものであり、採用すべきではない。

6. 費用緩和措置

(バンキング・ポローイング)

個々の事業所に大幅削減を義務付けると同時に、事業活動の自由度を確保するために、対象事業者が柔軟な対応を行うことを許容するための措置を一定程度組み込む必要がある。年度を超えて排出枠を保有し、それを将来年に使用するバンキングはもとより、将来年の排出枠を借り入れするポローイングを期限及び使用量を限定して認めることも検討すべきである。

(外部クレジットの活用)

京都メカニズムによるクレジットを国内排出量取引制度の排出枠の一種として使用することも、一定の範囲で認めることが妥当である。

また、2013年以降の国際枠組みでは、新たな国際的なクレジットが生み出される可能性があるため、かかるクレジットの許容性についても検討が必要となる。さらに、国内におけるCO₂吸収源となる植林や森林保全プロジェクト等に投資し、それによる吸収量を自己の削減分としたり、再生可能エネルギーや国内中小企業の省エネ削減プロジェクトによる削減量を目標達成に組み入れる手法を採用すべきかどうかも、今後の検討課題である。ただし、国内排出量取引制度は、あくまで国内での排出削減を主目的とすべきであって、こうした目的が阻害されることのないよう、これらの措置の利用に制限を設ける必要がある。

7. その他

(1) 遵守ルール)

遵守期間は、1年ごととすべきである。これとは別に、数年を単位とする取引期間を設けることも考えられる。

(2) 排出量のモニタリング・算定・報告・公表、第三者検証)

規制対象事業所がCO₂をはじめとする温室効果ガス排出に係る情報すべてを監督官庁へ報告することを義務付ける必要がある。また、その情報の正確性を確保するために、認証機関などを設置し、第三者の検証を受ける必要がある。

ここにいう情報とは、排出量だけでなく、燃料別・電気の種類の使用量、生

産量，活動量等も含む。これらの情報は，国民に対して事業者の営業上の秘密を除いて公開される必要がある。少なくとも，温室効果ガスの排出量情報だけでなく，事業所ごとの毎年の燃料別，電気の種類別消費量が公表されるべきである。これらは排出量を算定するために必要となるだけでなく，燃料転換の可能性等，有効な温室効果ガス削減のための施策を検討するために必要不可欠な情報である。

(3) 登録簿)

政府の登録簿には，排出枠の保有者及びその移動が取引ごとに記載されなければならない。排出枠取引の安全を確保するために，登録簿の記載に公信力を認めるべきである。

(5) 国と地方との関係)

東京都は，国と地方がそれぞれ別個の排出量取引制度を創設し運用することを提案している。その内容は，国が制度全体の基本設計を整備した上で，国の排出量取引制度では，一定規模を超える大口排出源（その排出量は日本の総排出量の半分を超える。）を対象として国が直接執行するのに対し，地方自治体が単独または複数で運営する排出量取引制度では，国の制度の対象とはならない業務部門等の排出源（その排出量は日本の総排出量のうち直接排出方式で10%程度，間接排出方式で20%程度）を対象とし，地方自治体が直接事務を行うとともに，同制度における基準の上乗せ等の裁量を地方自治体に与えるというものである。このような仕組みをとれば，例えば，地域独自のオフセット（対象施設における排出削減とは別個のCO₂排出削減または吸収増加を，当該対象施設の排出削減としてカウントすること。）を当該取引制度において利用可能とすることにより，当該地域に見合った排出削減へのインセンティブを付与することができるなど工夫の余地もあることから，地域における温暖化対策の一つとして積極的に検討されるべきである。

(8) その他)

排出枠の有償割当によって生じる収益は，低炭素経済の移行期における措置として，温室効果ガスの排出削減，新規産業の育成，大幅削減で経済的影響を受ける業種への影響の緩和，エネルギー価格の高騰の影響を受ける貧困層消費者への支援，労働者の教育訓練の支援，森林対策，温暖化による被害の軽減策（いわゆる適応）などに重点的に配分すべきである。米国法案では，地方自治体に排出枠を配分し，その収益をもって地方自治体の交通対策や民生対策などの費用に充当することを認めている。これは，排出枠の配分を通じて対策のための資金を分配するものであるが，日本においても参考とされるべきである。