

中央環境審議会地球環境部会国内排出量取引制度小委員会
「我が国における国内排出量取引制度の在り方について（中
間整理）」に対する意見書

2011年（平成23年）2月17日
日本弁護士連合会

中央環境審議会は、地球環境部会に国内排出量取引制度小委員会を設置して制度の在り方の検討を行い、2010年12月付け「我が国における国内排出量取引制度の在り方について（中間整理）」（以下「中間整理」という。）を公表した。当連合会は、中間整理に関し、次のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 中央環境審議会がとりまとめた中間整理は、排出量取引制度の実現に向けた重要な一歩となりうるものであり、評価する。
- 2 「Ⅱ．制度検討を進めていく上での基本的な考え方」の指摘する6項目の視点は、妥当である。
- 3 「Ⅲ．制度設計上の個別論点についての検討」については、以下のとおり意見を述べる。
 - (1) 中長期的な削減目標の達成に向け、排出総量を将来的にどう削減していくかという道筋を明確に示したうえで、それを制度設計の核に据えるべきである。
 - (2) 発電所における温室効果ガスの排出は、電力消費者による排出として擬制するのではなく、端的に当該発電所の排出として捉えるべきである。
 - (3) いわゆる原単位方式については採用すべきではない。

第2 意見の理由

1 はじめに

2009年9月に開催された国連気候変動サミットにおいて、鳩山由紀夫首相（当時）は、全ての主要国の参加による意欲的な目標の合意を前提としてではあるが、温室効果ガス排出を1990年比で2020年までに25%削減を目指すことを宣言し、その実現のために、政治の意思として国内排出量取引制度や、再生可能エネルギーの固定価格買取制度の導入、地球温暖化対策のための税の検討をはじめとして、あらゆる政策を総動員していく決意を明らかにした。地球温暖化対策基本法案第13条では、排出削減の主要3施策の第一に国

内排出量取引制度の創設を掲げ、同制度が確実に実施できるよう、同法案の施行後1年以内を目途として必要な法制度の措置についての成案を得るとされている。

2 中間整理「Ⅱ. 制度検討を進めていく上での基本的な考え方」について

中央環境審議会が中長期的な削減目標の着実な達成という課題を真摯に受けとめ、わが国における排出量取引制度のあり方について議論を重ねていることについては、まずもって高く評価したい。同審議会がとりまとめた中間整理は、排出量取引制度の実現に向けた非常に重要な一歩となり得るものである。この中間整理において、国内排出量取引制度を、自主行動計画より透明かつ公平なルールの下で大規模工場やビルなどの大口排出源における排出削減を促し、排出量の削減を担保する制度としてとらえていること、これにより世界トップレベルの環境技術の開発・普及が促進され、炭素に価格がつくことによる追加的な排出削減努力へのインセンティブにも繋がるとしていること（5頁以下）は、適切な指摘である。さらに、中間整理において基本的な視点として掲げている6つの項目、すなわち、①総量削減の担保、②効率的な削減、③公平性の確保、④透明性の確保、⑤社会的受容性、⑥簡明性などの諸点は、いずれも非常に重要であり、中間整理がこれらの視点から排出量取引制度のあるべき姿について論じていることは妥当である。

しかしながら、個別の論点における具体的な検討においては、こうした基本的な考え方が活かされているとはいいがたい点が認められるので、以下に指摘する。

3 中間整理「Ⅲ. 制度設計上の個別論点についての検討」における基本的な問題点について

(1) 中長期的な削減目標の達成に向けた制度設計の必要性

中長期的な削減目標の達成に向け、排出総量を将来的にどう削減していくかという道筋を明確に示したうえで、それを制度設計の核に据えるべきである。

(理由)

排出量取引制度の意義は、中間整理が地球温暖化対策のための税等との対比において適切に指摘するように（62頁以下）、中長期的な削減目標の達成に向けた排出削減を着実かつ効率的に実現できる点にある。

ところが、中間整理では、制度対象となる分野の排出総量、すなわち発行される排出枠の総量についての検討がなされておらず、わが国の中長期的な削減目標の実現に向けた道筋が全く示されていない。その反面で、中間整理におい

ては、個別的な排出枠の割当方法についての詳細な検討を行っており（20頁以下）、発行される排出枠の総量はあたかもこうした個別的な割当を積み上げた結果として現れるものとして捉えられている節もある（35頁）。しかし、こうした排出量取引制度においては、排出削減への動機づけが現時点で利用可能な最良の技術の水準への移行を促すという点に留まり、将来的な技術開発を積極的に促していくものにはなり得ない。

中長期的な削減目標の着実かつ効率的な達成という排出量取引制度の意義を十分に活かすためには、個々の年度あるいは対象期間ごとに国全体の許容排出量及び取引制度において発行される排出枠の総量を明確に定め、これを取引制度の中核に据えることが不可欠である。それだからこそ、排出量取引制度は削減目標の達成を担保し、わが国を低炭素経済・社会へと変革していくための柱としての機能を発揮し得るものとなる。個々の排出枠の割当方法は、排出枠の発行総量の定めに応じて検討されるべきものである。

(2) 電力の扱いについて

発電所における温室効果ガスの排出は、電力消費者による排出として擬制するのではなく、端的に当該発電所の排出として捉えるべきである。

(理由)

中間整理は、発電所における温室効果ガスの排出を電力消費者による排出として擬制する方法（間接排出方式）の採用を基調としている（81頁ほか）。

しかしながら、こうした考え方に依拠する場合、取引制度によってカバーされる分野の割合が大幅に低下するだけでなく、わが国における最大の排出源である発電事業に対して排出削減を促す効果が失われる。

中間整理において、発電事業における原単位（単位発電量あたりの排出量）の改善を促すための制度の導入について言及しているが（31頁以下）、その具体的な内容は漠としたものに留まっている。さらに、電力事業者ごとの電源構成が大きく異なることから、具体的な原単位の設定には多大な困難も予想され、設定される原単位が単に現状追認的なものに留まることも強く懸念される。

発電所における排出を当該発電所の排出として扱う方法（直接排出方式）によることで、電力事業者に対して排出抑制へのインセンティブを与え、発電事業における再生可能エネルギーへの転換を促していくことは、中長期的な削減目標を達成するうえで非常に重要な意味をもっている。来るべき電力事業の全面自由化についても視野に入れつつ、排出削減という要請を発電事業者間の競争環境に織り込んでいくという観点からも、中間整理における電力の扱いにつ

いての再検討を強く望むものである。

(3) 原単位方式について

いわゆる原単位方式については採用すべきではない。

(理由)

個々の排出源における排出量の限度を設定する際に、生産量等の1単位あたりの温室効果ガスの排出量を基準とする方式（原単位方式）は、中間整理においても縷々指摘するように（28頁以下）、削減目標の着実かつ効率的な達成という取引制度の意義を大きく失わせるだけでなく、制度全体の不透明性や制度運営のためのコストの増大などの問題を発生させるものであって、採用すべきではない。

4 その他の重要な論点について

(1) 制度対象とする排出の範囲の定め方について

事業者（企業）という単位で取引制度の対象となる排出ガスの範囲を画する場合には、小規模な排出源までが制度対象に取り込まれるため無用な運営コストを招来するだけでなく、企業の組織形態の人為的な操作によって企業ごとの排出量を裾切り水準未満に抑え、制度の対象から逃れるなどの事態が生じる危険性もはらんでいる。したがって、制度対象となる温室効果ガスの排出の範囲は事業所という単位を基礎にして画すべきであって、事業所ごとに排出量の算定・検証・報告を行う制度とすべきである。個別の排出源における排出の実態を正確に把握するとともに、それを広く国民の目にさらすことは、事業者に対し排出の削減を促すうえでも有効である。排出枠の設定及び償却義務の遵守についても、あくまで事業所という単位を基礎として定めるべきである。

複数事業者単位、業界単位などの定め方については、中間整理が指摘するように、責任の所在を不明確にし、履行の確保を困難にさせるものであって採用すべきではない。

(2) 排出枠の割当方法について

先に述べたとおり、個別の事業所に対する排出枠の割当方法の問題は、制度全体の排出枠の総量の定め方如何と密接に関連しており、中長期的な削減目標の達成に向けた道筋を明示しないまま個別の割当方法について長短を論じてみても、その意義は乏しい。

中長期的な削減目標の達成に向け大幅な削減を促していく観点に立つなら

ば、将来的にオークションによる排出枠の交付（有償割当）に移行していくことは不可欠である。たとえ一定期間、ベンチマークあるいはグランドファザリングの方式による無償の交付を行うとしても、無償割当の比率は年々減少させ、遅くとも2020年頃までには全面的な有償割当に移行させるべきである。これによってはじめて、排出削減に向けた長期的な投資やさらなる技術開発が期待される。

(3) 新設、廃止時の扱いについて

中間整理においては、事業所の廃止時の扱いについては排出枠を返還させる方向で検討されているが（32頁以下）、旧式施設の更新を強く促していくうえでは、事業所の廃止時の扱いが重要な意味を持っている。最新技術による施設への更新を行う事業所については、排出枠の返還義務を一部あるいは全部免除するなどの優遇措置を導入することについても具体的に検討されるべきである。

また、新規参入者が競争上の不当な制約を受けないよう、新規参入者に対する無償交付のための留保分が底をついた際には、次期の排出枠総量からの補填（前借り）を行うなどの制度的な手当を定めておく必要がある。

(4) 情報の公開について

温室効果ガスの排出量についての情報公開は、制度の透明性を確保するとともに排出事業者に対して排出削減を促していくうえで非常に重要であり、個別の事業所ごとにその排出量を例外なく公開すべきである。中間整理においては「競争上の地位への配慮」についても言及しているが（42頁）、排出量の公開範囲が競争上の配慮から限定されることがあってはならない。

(5) 排出削減に貢献する製品について

中間整理において、使用段階での排出削減効果をカウントすることは慎重に考えるべき（51頁以下）としているのは適切である。他方で、一定の最終製品の製造段階で従来製品より排出量が増加する場合に、その差分に着目して排出枠を追加交付することも考えられるとしている。ライフサイクルを通じた国内外での排出削減効果や製造時の排出量増加差分の算定は、具体的には極めて困難である。また、使用段階での排出削減に貢献する製品への配慮を行うとすれば、他方で排出量が多く削減に貢献しない製品の効果の反映や製造時の排出量の差分の検討も必要となる。いずれにしても、使用段階での排出削減効果を

カウントする方法は、削減効果が顕著な製品の製造時の排出量の増加分の算定が可能であって、競争上の阻害要因となることが明らかな場合に、検討に値することになるであろう。

(6) 炭素リーケージについて

中間整理では、貿易集約度及び炭素集約度という基準をもとに、制度導入によるマイナス影響が特に大きい事業分野に対する特例措置について検討している（53頁以下）。スムーズな制度の導入を図るという観点から、こうした特例措置の必要性自体は否定しないが、対象となる事業の範囲が無限定に拡大することがあってはならず、特例措置を一定の期間に限ることも必要である。

(7) 国と地方との関係について

中間整理が適切に指摘するように、国レベルでの取引制度の導入に際しては、既に先行する地方レベルでの取組や今後の地方レベルでの取組を損なうことがないように配慮することが必要である（57頁以下）。国レベルでの取引制度の対象を、地方レベルでは対応しがたい発電所や大規模排出工場等の大規模排出源に絞ることは、こうした観点からも必要かつ合理的である。

5 おわりに

内閣総理大臣及び関係各大臣から構成される「地球温暖化問題に関する閣僚委員会」は、地球温暖化対策に関する政策の基本方針を実質的に議論し事実上決定する機関であるところ、中央環境審議会による本中間整理の公表の後に、2010年12月28日付け「地球温暖化対策の主要3施策について」との見解をまとめた。そこでは、国内排出量取引制度について、「企業経営への行き過ぎた介入、成長産業の投資阻害、マネーゲームの助長といった懸念があり、地球温暖化対策のための税や全量固定価格買取制度の負担に加えて大口の排出者に新たな規制を課すことになる」とし、「我が国の産業に対する負担やこれに伴う雇用への影響、海外における排出量取引制度の動向とその効果、国内において先行する主な地球温暖化対策（産業界の自主的な取組など）の運用評価、主要国が参加する公平かつ実効性のある国際的な枠組みの成否等を見極め、慎重に検討を行う」として、その導入を事実上、先送りするものとなっている。これでは、鳩山前首相の国連気候変動サミットにおける決意表明や地球温暖化対策基本法案においてキャップアンドトレード型の排出量取引制度の導入が明言されていることから、大きな後退である。

他方で、国内排出量取引制度は、確実に排出量を削減していくための対策の柱であることを閣僚委員会は前記見解の中で明言しており、それだけでなく、同制度は、わが国の経済に新たな成長分野と雇用をもたらすことにもつながるものである。よって、地球温暖化対策基本法を制定し、キャップアンドトレード型の排出量取引制度を速やかに導入すべきである。

以 上