

排出量取引制度に関する意見書

2008年9月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 大規模産業・電力等の事業所及び運輸事業者に各排出上限枠を設定して行う排出量取引制度（いわゆる義務参加型キャップアンドトレード型排出量取引制度）の本格導入に向けて、国会は早急に議論を尽くし、立法すべきである。
- 2 国は、2008年秋に予定されている排出量取引の試行においては、一定量以上の温室効果ガスを排出する事業所の取引制度への参加を義務付け、事業所ごとに、直接排出による排出上限枠を政府と協定させ、クレジットの登録簿を管理し、目標達成状況のモニタリング、報告及び第三者による検証手続が透明性をもって行われるようにすべきである。

第2 意見の理由

1 温暖化対策としての排出量取引制度の意義

わが国は京都議定書の下で、2008年から2012年までの第1約束期間において、1990年比6%の温室効果ガス削減義務を負っており、G8洞爺湖サミットで2050年までに世界全体の排出量の少なくとも50%の削減を達成するとされ、いわゆる福田ビジョン（2008年6月9日発表「低炭素社会・日本」をめぐして）でも日本は現状から60～80%の削減を掲げており、2013年以降もより厳しい温室効果ガス排出削減対策が必須である。しかるに、2006年度排出量は1990年比で6.2%増加しており、わが国の温室効果ガス削減対策は遅々として進んでいない。こうした中で、直接排出でわが国のCO₂総排出量の70%近くを占める大規模の産業・電力及び業務事業所並びに大口運輸事業者からの排出をいかに確実に大幅削減していくかは、極めて重要な課題である。

このような大規模排出事業所等における排出削減を長期的かつ確実に実現するために、国際社会では、各事業所等の排出上限枠を定め、各事業所等が排出枠を相互に取引できる制度（排出量取引制度）の導入の流れにある。ここにいう排出量取引制度とは、大規模産業・電力等の事業所及び運輸事業者らに対して排出上限枠（キャップ）を設定して、余分に達成した排出削減分を取引（トレード）する制度であり、当然のことながら、排出上限枠の設定を受ける事業所等は制度への参加が義務的となる（義務参加型キャップアンドトレード型排出量取引制度）。同制度によって、最も安価に排出削減できる事業所から削減が進むことになり、排出削減に要する社会的費用は低減化され、排出上限を定められた事業所にとっても、自身で削減するか排出枠を購入して目標を達成するかの選択が可能となる。すなわち、排出量取引制度は、総量での排出を削減し、それに伴って社会が負担する費用を緩和し、かつ規制対象となる事業所等に選択肢を与えることにより経済活動への制限を緩和する役割を果たす制度である。

また、このようなキャップアンドトレード型排出量取引制度の導入は、再生可能エネルギーや省エネルギーに向けた技術開発へのインセンティブとなりうるものである。EUで既に実施されている排出量取引制度及び米国でも導入が検討される排出量取引制度（米国のリーバーマン・ウォーナー法案は一旦審議が打ち切られたが、今後も同種法案が提出され、更なる議論が国家レベルで展開されることは確実である）は、排出量の義務的削減を確実にする他国の排出量取引制度とのリンクを予定しているところ、わが国に導入される国内排出量取引制度もこれらの制度とリンク可能な制度であることが必須である。しかし、取引制度への参加を自主的とする制度・排出目標を自主的に設定する制度・エネルギー効率やCO₂排出の原単位目標による仕組みではこれらの制度とのリンクは期待できず、その場合には日本経済は世界的炭素市場からも取り残されることになる。

上記のように、義務参加型キャップアンドトレード型取引制度の早期本格導入が急がれているところ、排出削減総枠と対象事業所等の排出上限枠をどう設定するか、また、排出枠の価格高騰等への対応措置をどうするか等の論点につき、早急に開かれた場で本格的検討を行い、立法化が図られるべきである。

2 排出量取引の試行にあたっての問題点

(1) 低炭素社会づくり行動計画等における試行案

2008年7月29日に閣議決定された「低炭素社会づくり行動計画」では、「本年秋に、できるだけ多くの業種・企業に参加してもらい、排出量取引の国内統合市場の試行的実施を開始する」、「関係省庁から成る検討チームにおいて、2008年9月中を目途に試行的実施の設計の検討を進め、10月を目途に試行的実施を開始する」とされている。その具体的な仕組みについて、京都議定書目標達成企画に盛り込まれた経団連自主行動計画との整合性を考慮し、参加企業等が排出量や原単位（すなわち、エネルギー消費量ないしCO₂排出量/生産量又は活動量）指標についての目標を設定することを軸とする試行案が想定されている。

また、2008年7月25日に公表された経済産業省・地球温暖化対応のための経済的手法研究会の「ポスト京都における我が国の産業分野を中心とした対策 - 中間報告 -」においては、今秋からの試行的実施につき、個々の企業が原単位改善又は総量削減の目標を、自ら努力して達成すべき目標（自主目標）として設定する、企業は同取引制度への参加は任意とする、との案が提案されている。

これらのもとで、現在、関係行政機関の間で協議中であると伝えられる。

(2) 試行にあたって求められる要件

しかしながら、国内排出量取引の試行にあたっては、今後の本格的実施に向けて有意義な知見が得られ、削減にも実効性があり、今後の国際的なルールづくりの場で効果的なルールの提案ができるものでなければならない。そのためには、少なくとも以下の要件が必要である。

ア 参加主体

参加主体は事業所ごと、少なくとも企業単位とすべきであり、排出上限枠は一定

量以上の温室効果ガスを排出する事業所単位で設定されるべきである。すなわち、一定量以上の温室効果ガスを排出するすべての事業所（又はそのような事業所を擁する企業）が制度に参加することを義務付けられなければならない。なお、経団連の自主行動計画は業界団体単位で目標設定がなされ、参加企業・事業所の責任も達成状況も明らかでない。業界団体単位での取引への参加が容認される試行では、自主行動計画と大差ないことになる。

イ 試行もキャップアンドトレード型とする必要性

各事業所に対して、直接排出による排出総量での上限枠が設定されるべきである。また、これを事業者が自主設定するのではなく、少なくとも、政府との協定により設定されるべきである。企業等の自主判断に委ねるならば、設定される目標は相当程度緩やかなものとなり、取引制度の必要性を失わせかねない。また、エネルギー消費原単位やCO₂排出原単位目標による試行では、原単位が改善したとしてもCO₂排出総量での削減を約束するものではなく、CO₂が増加しているのにクレジットが生じることもありうるもので、上記1で述べた排出量取引制度とは全く異質のものとなる。

ウ 第三者による検証等の確保

排出量取引制度は目標を超過達成した場合にクレジットを生じ、売買可能とする制度である。しかし、排出削減の確認と実効性を確保するためには、クレジットの登録簿を備え、目標達成状況のモニタリング、報告、検証が透明性をもって行われることが必須である。そのための第三者検証機関及び検証の制度整備が不可欠である。

エ 試行案の決定手続

温室効果ガスの削減は、日本のみならず世界の人類の生命・健康にも影響を及ぼす緊急の課題であり、排出量取引制度の導入は温室効果ガス削減のための最重要施策の1つである。したがって、その試行も、本格実施に向け意味のある成果が得られるものであることが必要である。かかる重要施策につき、2008年9月17日に地球温暖化問題に関する懇談会政策手法分科会に付されたとはいえ、実質的には政府内での限られた検討組織だけで決定されようとしている。しかしながら、本格実施を見据えつつ、国民に開かれた議論や国会での議論を経て決定されるべきである。

以 上