

# 排出量取引制度の具体的制度設計に関する意見書

2009年(平成21年)10月20日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

地球温暖化による気温上昇を産業革命前から2度程度にとどめるために、日本などの先進国は2050年までに少なくとも温室効果ガス排出量を80%以上削減することが求められている。

この目標を達成するためには、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、大口の産業部門、業務部門及び運輸部門について、その排出総量の上限枠を設定し、これを対象の事業所等に割当てた上で排出枠の取引を認める国内排出量取引制度（義務参加型キャップアンドトレード型排出量取引制度）を導入する必要があり、以下の内容から成る国内排出量取引に関する法律を早急に成立させるべきである。

- (1) 対象ガスは、当面、CO<sub>2</sub>のみとする。
- (2) 2011年度内に本格実施を開始する。
- (3) 対象主体は、一定規模（例えば、省エネ法第1種指定管理工場の排出レベルの事業所）以上のCO<sub>2</sub>を排出する発電所・その他エネルギー供給施設、工場・鉱山・業務事業所、運輸事業者とし、参加を義務付ける。
- (4) 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%とし、これを直線で結び、毎年の排出上限枠とする。
- (5) 排出枠は、原則有償とするが、取引開始時には一部を無償とし、段階的に有償の割合を増加させ、2020年までに全量有償とする。対象主体に対する排出枠の割当てについての詳細なルールを速やかに策定する。
- (6) 排出枠のバンキングやボローイング等、一定範囲内で制度対象者が柔軟な対応を行うことを可能とするための措置を検討する。
- (7) 遵守期間は、1年ごととする。
- (8) 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及び温暖化被害の軽減策（適応）に用いる。とりわけ、低所得者層への支援、産業構造の変化に伴う労働者の教育・訓練への支援及び低炭素技術の開発・普及への支援などに重点的に配分する。
- (9) 排出枠登録簿を作成・管理し、報告・モニタリング・第三者による検証の手続

を確保する。

## 第2 意見の理由

### 1 排出量取引制度をめぐる議論状況

当連合会は、2008年9月18日付け「排出量取引制度に関する意見書」において、国内排出量取引の試行にあたって、産業・電力・大口業務・運輸部門の温室効果ガスの排出総量の上限枠を設定し、これを各対象事業所等に割当て、排出枠の取引を認める排出量取引制度（義務参加型キャップアンドトレード型排出量取引制度）の導入を求めた。また、2009年5月8日付け「気候変動／地球温暖化対策法（仮称）の制定及び基本的内容についての提言」において、気候変動／地球温暖化対策法（仮称）の制定及びその基本的内容についての提言を行い、そこで、科学の要請に基づき、1990年比で2020年までに30%削減、2050年までに80%削減という中長期目標を法定するとともに、わが国のCO<sub>2</sub>総排出量（直接排出）の70%近くを占める発電所や工場等の大規模排出源に対し、排出上限枠を設定して行う排出量取引制度の早期本格導入を求め、その内容の骨格を示した。

その後、2009年7月にイタリアで開催されたG8ラクイラサミットでは、先進国において、2050年までに80%以上の削減が必要との認識が共有され、特に、キャップアンドトレード型排出量取引制度について、「実施されたところでは大部分が成功であることを証明し、潜在的な利点や重要な課題及び指標への理解を改善させた」として、排出量取引制度の可能性と国家間の連携の可能性を探り、これを拡大していく方向が確認された。

EUでは、2005年に、発電所や工場を対象とするキャップアンドトレード型の排出量取引制度が実施され、その後、制度の改良が重ねられている。米国では、2009年に誕生したオバマ政権下で、温室効果ガス排出量の80%以上をカバーするキャップアンドトレード型排出量取引制度の導入を盛り込んだ法案が同年6月に下院を通過し、上院でも同様の法案が審議されている。世界は、科学の警告を受け止め、低炭素経済への移行へと大きく舵を切ったといえる。

他方、日本では、2008年12月から「排出量取引制度試行」が行われているものの、総量または原単位目標を自主的に設定し、事業所・個別企業と複数企業（企業グループ）での自主的参加によるもので、温室効果ガスの排出削減を確実に担保する排出量取引制度とはいがたい。

しかしながら、わが国においても、2009年9月の政権交代を機に、地球温

暖化政策が大きく転換されようとしている。2009年9月22日，新政権の鳩山首相は，国連気候変動サミットにおいて，2020年までに1990年比25%削減とのわが国の中期目標を定め，キャップアンドトレード型国内排出量取引制度，再生可能エネルギー固定価格買取制度の導入及び地球温暖化対策税の検討などを含む，あらゆる政策導入による目標達成の決意を表明し，早急にこれらの具体的制度設計の策定を行う必要性が生じている。

## 2 国内排出量取引制度導入の必要性

### (1) 日本のCO<sub>2</sub>及び温室効果ガス排出の実態

日本の2007年度の温室効果ガスの総排出量（各ガスの排出量に地球温暖化係数を乗じ，合算したもの）は13億7400万トン（CO<sub>2</sub>換算）であり，1990年の総排出量（12億6100トン）から9.0%（1億1300万トン）増加した。CO<sub>2</sub>は温室効果ガスの約95%を占め，2007年度の排出量は13億400万トンであり，1990年の11億4400万トンから14.0%（1億600万トン）増加している。このままでは，京都議定書第1約束期間の目標（1990年比6%削減）の達成のために大量の排出枠を海外から購入せざるを得ない状況にある。

2007年度のCO<sub>2</sub>の排出の部門別の直接排出（発電におけるCO<sub>2</sub>排出をエネルギー転換部門からの排出とする）の内訳は，以下のとおりである。括弧内の数字は，発電におけるCO<sub>2</sub>排出量のうち，電力の最終消費部門に電力消費量に応じて配分し，残余分だけをエネルギー転換部門からの排出とする計算方式（間接排出方式）によって算出したものである。

エネルギー転換部門 33.8%（6.4%）

産業部門 29.6%（36.1%）

事業関連系運輸部門 12.5%（13.1%）

業務部門 6.7%（18.1%）

家庭部門 4.8%（13.8%）

家庭系運輸部門 6%（6%）

廃棄物 2.4%

工業プロセスからの排出 4.1%

直接排出で見ると，2007年のわが国のCO<sub>2</sub>の部門別排出はエネルギー転換部門が最も多く，1990年から1億2600万トン（1990年比43%）増加しているが，これは石炭火力発電所の新設及び稼働率の増加による

ものである。

また、直接排出方式による、省エネ法第1種エネルギー管理指定工場及びこれと同レベルの発電所、大口の産業部門、業務部門及び運輸部門などの排出主体からのCO<sub>2</sub>の排出量は、日本のCO<sub>2</sub>排出量全体の約7割に及んでいる。

## (2) 国内排出量取引の有用性

2050年までに現状から少なくとも80%以上の排出削減を実現していくためには、以下の政策視点が重要である。

まず、今日、CO<sub>2</sub>など温室効果ガスがもたらす地球温暖化は、直接的または間接的に人の生命、身体、財産などに深刻な被害を及ぼしつつあり、米国では、連邦最高裁（2007年4月2日）が大気浄化法にいう大気汚染物質として規制されるべきと判示している。わが国においても、大気汚染防止法が大気汚染物質に対してとっているような総量規制がなされるべきである。少なくとも、CO<sub>2</sub>など温室効果ガスの一定規模以上の排出主体については、事業者の自主的取組みに委ねられるのではなく、法的に、総量で排出量が制限される必要がある。

他方で、CO<sub>2</sub>排出が事業者の経済活動と深く結びついていることに照らせば、炭素に価格を付け、排出削減への経済的インセンティブが働く仕組みを作るとともに、事業者にとって、より低いコストで削減目標を達成できる柔軟性を確保することが必要である。キャップアンドトレード型排出量取引制度は、こうした効用をもつ制度である。

## (3) 日本における妥当性

直接排出方式による日本のエネルギー転換部門及び産業部門（工業プロセスを含む）からのCO<sub>2</sub>排出量は、全体の排出量の約68%（ドイツでは66%，米国は56%，英国では56%。いずれも2007年）を占め、そのほとんどが大規模排出源からの排出である。EU、米国、オーストラリア、カナダなどでは、総量の排出規制と排出枠の取引を認める国内排出量取引制度がすでに導入されているか、あるいは導入に向けた法制化の過程にあるが、日本は、これらの国に比べて大規模排出主体からの排出の占める割合が多いのであるから、その導入の必要性が一層高いといえる。

## (4) 排出量取引制度についての懸念への対応

排出量取引制度導入に対しては、企業の活動量を制限するもので、民間の自由な活動を阻害することにつながり 経済統制的な制度となるのではないか、日本の産業界には削減の余地がない、技術改善を促進しない、排出枠の

公平な配分は困難、マネーチームを招く、国際競争力を阻害する、燃料光熱費の高騰などによる社会的経済的弱者への負担が大きいなどの批判がある。

しかし、そもそも営業の自由の保障は絶対的なものではなく、その制約の合理性は、制約内容、範囲、程度の相当性の有無により判断されるべきものである。また、同一業種においても事業所ごとにCO<sub>2</sub>排出原単位（活動量当たりのCO<sub>2</sub>排出量）は異なっており、燃料転換や効率改善の設備投資などによる削減が可能である。そして、このような排出上限枠の設定自体が技術革新のインセンティブとなる。さらに、業種間や事業者・事業所間の公平性は、省エネ法による定期報告情報を活用して取引制度の制度設計で対応し、情報の公開と検証等を行うことで確保されうる。マネーチームの抑止の必要性は、炭素市場に限るものではなく、取引制度の設計により対応していくべきものであり、炭素市場化を否定する理由にはならない。エネルギー集約型で国際競争力にさらされている産業が不当に競争上の不利益を受けることは、排出枠の割当方法や有償配分の割合などによって回避することができる。そして、省エネ製品への買い換えなどで光熱費負担の軽減を図ることが困難な低所得者の保護には、排出枠の有償化による収益を当てることで対応が可能である。

(5) よって、わが国も、将来的にEUをはじめとする他国・他地域における国内排出量取引制度とリンクが可能な本格的排出量取引制度の早期実施に向けて法制化を急ぐべきである。

### 3 具体的な制度設計について

これまで述べてきたように、日本に導入すべき国内排出量取引制度は、一定規模の排出主体の参加を義務として、排出総量での上限を設定し、これを各排出主体に割り振った上で取引することを認める、いわゆるキャップアンドトレード型排出量取引制度である。

当連合会は、以下のとおり、その具体的な要件を提案する。

#### (1) 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、まず、最も排出量が多いCO<sub>2</sub>について同制度を導入する。

#### (2) 開始年

同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。

### (3) 取引対象排出主体と発電所の取扱い

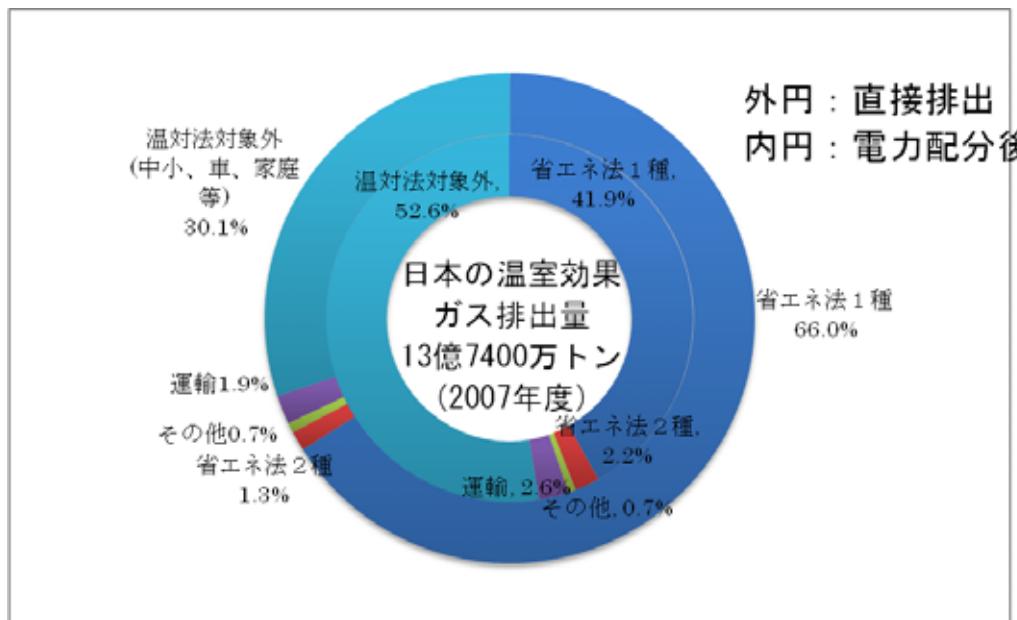
化石燃料の消費・エネルギー転換の段階（下流）での割当とする

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るのではなく、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るべきである。

発電所を排出者として扱う

エネルギー転換部門におけるCO<sub>2</sub>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いる。このようなエネルギー転換部門からのCO<sub>2</sub>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が、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る。よって、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って、これを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）を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CO<sub>2</sub>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、CO<sub>2</sub>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。



（気候ネットワーク作成）

事業所単位での割当とする

同一業種においても事業所ごとにCO<sub>2</sub>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ることを基本とする。但し、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、事業者単位とする。

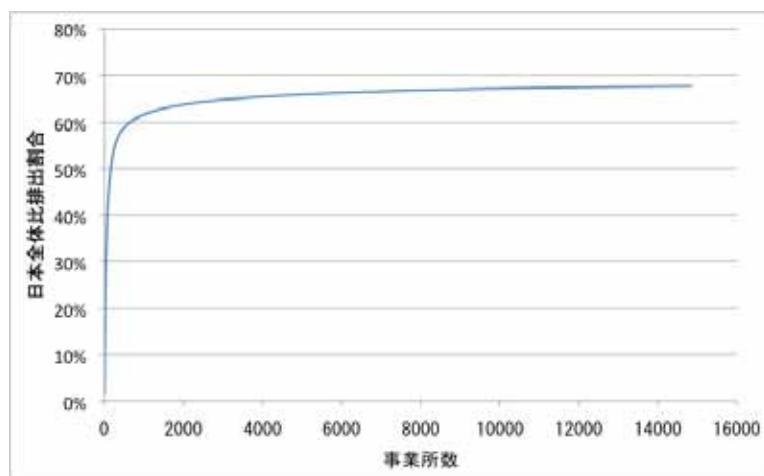
#### 裾切り基準

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は、対象事業所（者）数が増えれば飛躍的に拡大するので、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CO<sub>2</sub>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CO<sub>2</sub>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る。

なお、割当に際して、行政コストとして申請費用や検証の費用を徴収することも必要となるため、取引制度開始前に事業者負担費用額を明示しておく必要がある。

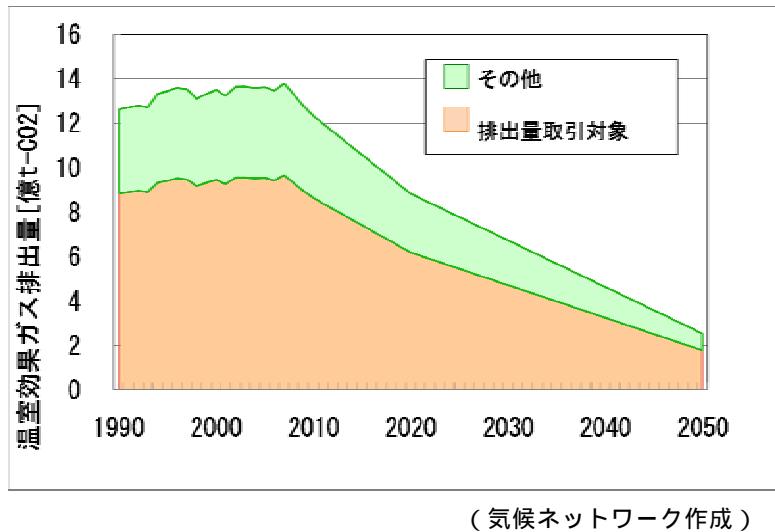


（気候ネットワーク作成）

#### (4) 対象事業所（者）全体の排出枠

取引制度対象事業所（者）の排出枠の削減の経路は、国としての2050年

までの削減目標を設定し、原則として同じ割合で排出枠を縮小させるものとする。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であるからである。これを図示すると以下のようになる。



(気候ネットワーク作成)

## (5) 個別対象事業所への排出枠割当の方法

原則オークション方式に

排出枠の割当方法としては、現状のエネルギー効率やCO<sub>2</sub>原単位の差をあまり考えず、過去の排出実績（数年分の平均とする例が多い）を基礎として総量を割り振るグランドファザリング方式と、一定の原単位を基にそれに想定生産量などをかけて総量割り振りを行うベンチマー킹方式、排出枠を競売にかけて配分するオークション方式がある。

オークション方式によれば、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る。但し、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比率を引き下げていくこととする。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。そして、2020年までには、原則として全体をオーケーション方式による割当とすべきである。

#### 早期対策への配慮

また、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、早期に削減対策を探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ることが考えられる。その場合、省エネ法定期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。

#### 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。また、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。

#### 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

排出量取引制度は、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る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。

以上を考慮し、本制度対象の各主体に対する排出枠の割当についての詳細なルールを速やかに策定する。

#### (6) 柔軟性措置

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ボローイングを期限及び使用量を限定して認めることや、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CO<sub>2</sub>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組み込むべきかどうかも、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) 遵守期間

排出枠の遵守期間は1年ごととする。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。

#### (8) オークション収益の活用

オークション方式を導入した場合の収益は、低炭素経済へのスムーズな移行のために活用することができる。具体的には、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）などにその収益を提供できる。米国法案では、地方自治体自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。

#### (9) 排出枠の報告、登録、検証制度

以上のような排出量取引制度が機能するための必要条件として、規制対象事業所がCO<sub>2</sub>をはじめとする温室効果ガス排出に係る情報を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・電気の種類別の使用量、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

な情報であるからである。

なお，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ず，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。

#### 4 結論

排出量取引制度の導入は，化石エネルギーの大量消費に依存しているわが国の経済構造を転換していくうえで必要不可欠である。本意見書に掲げた制度設計案を基礎とする実効的な取引制度を実現するため，取引制度について開かれた議論を経て，一刻も早く排出量取引制度を定める法律を制定すべきである。

以上