

「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

平成 22 年 6 月 1 日
日本・東京商工会議所

I. 基本的意見

国内排出量取引制度は、温室効果ガス削減を促す手段の一つと考えられることは認識している。制度の導入に当たっては、中期目標や温暖化対策における「真水」の割合が決まった後に、部門別の削減目標を明確にし、検討中の地球温暖化対策税や再生可能エネルギーの全量買取制度と一体的に検討するべきである。また、その際には、個別省庁による提案に留まらず、政府の案として、環境と経済の両立やエネルギーの安定供給も踏まえた制度概要をご提示いただきたい。

II. 導入に当たっての懸念点

政府の案として制度概要を策定するにあたっては、以下の懸念点を踏まえたものとする必要があると考える。

(排出枠の割り当て)

- ① 公平な排出枠（キャップ）の割当てが極めて困難であり、企業の国内外の競争条件に影響を与えかねない。わが国の製造業はすでに省エネの努力を重ねて来ており、追加的な削減余地が小さい。国内では十分なクレジットの発生が期待できないことから、企業が、利用可能な最高水準の技術を適用しても達成できないようなキャップを設定された場合、海外からのクレジットの購入を余儀なくされるか、活動量・生産量を減らさざるを得ず、環境と経済の両立に反する結果となる。海外のクレジットを購入することは、国富の流出に繋がり、活動量・生産量を減らすことは、企業経営に大きな影響を及ぼす。

(総量規制)

- ② 例えば、地球温暖化に配慮した製品を消費者が購入することにより、消費者は自身のCO₂排出量を抑制することができる一方、企業は製品販売量が増えることにより、CO₂排出量も増加する。総量規制方式の場合、当該企業は、CO₂排出量の増加により排出枠を超過する可能性があり、生産量を抑制する等の対策が必要となる。エネルギー効率の低い海外の企業が、その抑制分を代替して生産することは、地球規模でのCO₂削減に結びつかないうえ、地球温暖化に資する製品を開発した企業は不利益を被る可能性がある。

(炭素リーケージと中小企業への影響)

- ③ 日本だけに厳しい規制がかかる場合、規制の緩い途上国等へ生産拠点が移転する炭素リーケージが懸念されるが、同時に、大企業の海外移転に伴い、海外に移転する余力のない中小企業に深刻な影響が出ることが予想される。

(投機資金の流入)

- ④ クレジットの売買に対し、投機目的の資金が流入し、排出権の価格が高騰する可能性があり、キャップがかかる企業の経営を圧迫する心配がある。

(価格競争力)

- ⑤ 企業がCO₂低減に取り組むと、その費用が国内製品価格に上乗せされるため、販売価格が上昇し、輸入製品との相対的な価格差がつく懸念がある。

(国と地方自治体による多重規制)

- ⑥ 東京都では、総量規制制度が導入されており、他の地方自治体も同様の制度の導入が検討されている。国と地方自治体の制度が、二重規制となる懸念があり、また、義務削減量や排出基準年が異なることで、事業者の混乱を招く。

制度を検討するに当たっては、以上の懸念点を払拭したうえで、制度案の概要を国民に示し、十分な理解と合意を得ることが大前提である。

Ⅲ. 具体的に制度概要を検討するにあたって特に留意する点

具体的に制度概要を検討するにあたっては次の点に特に留意する必要があると考える。

(制度対象)

- ① 600万近いすべての事業所を対象とすることは、その費用対効果の面から非現実的である。対象外となる中小事業所に自主的な削減努力を促す、例えば、現行の国内クレジットのような支援制度が必要である。

(既存制度からのフィードバック)

- ② 現在、参加企業が自主的に総量目標または原単位目標を設定して実施されている「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」と、東京都の改正環境確保条例における総量削減義務と排出量取引制度の、進捗や結果を踏まえ、環境と経済の両立に資するものであるか、また、優れた技術の開発・普及の促進に結び付くものであるか、という観点から、慎重に検討することが必要である。

(中小企業の取り組み支援)

- ③ 外部クレジットのうち、中小企業のCO₂削減を推進するために導入された国内クレジット制度は、排出枠の設定対象外となる事業所の自主的な削減努力を促すために有効である。地球規模でのCO₂削減にも寄与することから、制

度の簡素化等の見直しや、国によるクレジット買い上げ等の検討を行ったうえで2013年度以降も継続させることが必要である。

(国と地方自治体制度との互換性)

- ④ 東京都は（中小規模事業所が設備を高効率なものに入れ替えた場合に削減したCO₂のクレジットを売買できる）中小クレジット制度を創設するが、国の国内クレジット制度とクレジットの互換性がないという課題があるため、整合性を取る必要がある。

(海外貢献)

- ⑤ 日本の持つ先進的な環境・省エネ技術を積極的に海外に展開していくことで、我が国の成長戦略と世界全体の低炭素社会への構築の両立が可能であり、こうした観点も踏まえて、国内排出量取引制度の検討を進めるべきである。そのため、日本企業の海外での貢献分を国内での削減量に加算することが認められるようにする等、我が国の世界における温暖化対策に係る取組がこれまで以上に国際的に認知され、かつ、日本企業の国際競争力を高める方策を検討すべきである。

IV. その他個別論点に関する意見

その他、個別の論点について、以下のとおり意見を申しあげる。

1. 対象期間

中期目標の期間（2013～2020年度）を基本とするが、複数期間に分け段階的に実施することも検討してはどうか。

それ以降（～2050年度）については長期目標を踏まえ、そこに至る経路（パス）をできるだけ規定してはどうか。

- ・ CO₂削減に向けた企業の取り組みは、実施から効果が表れるまでに時間差があることから、中期目標の期間（8年）を複数期間に分けるなど、期間を細分化することは好ましくないと考える。

2. 排出枠の総量

対象部門の技術動向等を踏まえ設定し、中期目標等に照らして進捗状況を点検・管理しながら、必要に応じた見直しを行ってはどうか。その際、産業部門、業務部門、運輸部門、エネルギー転換部門といった部門をどうカバーすべきか。

- ・ I 参照。
- ・ 2020年度まで残り10年を切っており、現時点で想定されている以外の革新

的な技術開発は考えにくい上、設備更新のタイミングと合致するかという課題がある。時間軸を踏まえると、企業のCO₂排出削減にはおのずと限界がある点を考慮した排出総量の設定とすべきである。

3. 対象ガス

制度発足当初はCO₂（エネルギー起源、非エネルギー起源）を基本としつつ、モニタリング精度等を確保できるガスについては順次追加してはどうか。

・CO₂のみを対象とする場合と、それ以外の温室効果ガスについても対象とする場合とで、制度全体にどのような影響があるかが提示されたうえで、改めて検討する必要があると考える。

4. 排出枠の設定対象

エネルギー起源CO₂については、化石燃料の流過程において、川上事業者（化石燃料の生産・輸入、販売）を対象とするか、川下事業者（化石燃料の消費）を対象とするか。

川下事業者を対象とする場合、電力（発電に伴う排出）を直接排出で捉えるか、間接排出で捉えるか。

間接排出の場合、電力原単位（1kWh当たりのCO₂排出量）の低減をいかに担保するか。

※「直接排出」は、発電に伴うCO₂排出を、直接排出している電力会社の排出としてカウントすること。

※「間接排出」は、発電に伴うCO₂排出を、その電力を使うユーザー（個別企業など）に電力消費量に応じて割り当ててカウントすること。

排出枠の適用単位について、設備単位、事業所単位、企業単位の排出量のいずれとするか。

- ・ IIIの① 参照。
- ・ 排出枠の設定については、少なくとも、「川上事業者を対象にすると化石エネルギーの高効率利用が促進されない」、「電力（発電に伴う排出）を直接排出とすると需要者は、CO₂排出を伴わない電力を利用できることになり、電力使用量低減のインセンティブが働かなくなる」「電力会社には、電力使用量の増加分を供給する義務（供給責任）があり、使用量をコントロールすることができない」といった問題がある。
- ・ 「川下事業者を対象」「電力を間接排出」とした場合については、制度全体の概要が示された段階で、慎重に検討する必要があると考える。

5. 排出枠の設定方法

排出枠の総量を踏まえ、適用単位ごとに排出枠を設定する方法として以下のものがあるが、これらをどのように組み合わせるか。

【無償割当】

・ベンチマーク方式：業種・製品に係る望ましい排出原単位（生産量当たりのCO₂排出量：ベンチマーク）に基づき、排出枠を設定。＜排出枠＝活動量（過去実績又は予測値）×ベンチマーク＞

・グランドファザリング方式：過去の（排出）実績に応じて排出枠を設定。

【有償割当】（オークション方式）：排出枠を競売によって配分。

国際競争力やリーケージ（※）への影響に配慮する観点から、どのような措置が必要か。

（※）企業が生産拠点を温室効果ガスの排出規制が緩やかな国に移転し、移転先で生産を行うことで、地球全体としての排出を増加させること。またはそのおそれ。

新規参入、閉鎖時の取扱いをどうするか。

原単位方式についてどのように考えるか。

- ・ IIの① 参照。
- ・ IIの② 参照。
- ・ IIの③ 参照。
- ・ IIの⑤ 参照。
- ・ 地球温暖化に配慮した製品を消費者が購入することにより、消費者のCO₂排出量を抑制することはできるが、企業にとっては製品販売量が増えることにより、CO₂排出量も増加する。総量規制方式の場合、当該企業は、CO₂排出量の増加により排出枠を超過する可能性があり、生産量を抑制する等の対策が必要となる。結果として、地球温暖化に資する製品を開発した企業は不利益を被る可能性がある。そのため、排出枠の設定方法については、製品のライフサイクルの視点も踏まえ、総量規制方式に限定せず、原単位方式と併せて検討すべき。
- ・ なお、排出枠の設定方法については、一長一短があるため、以下の点を踏まえ、引き続き慎重に検討すべきと考える。

ベンチマーク方式：業種や製品毎に細かく排出原単位を設定することが可能か。

グランドファザリング方式：過去のCO₂削減の努力が正当に反映することが可能か。キャップの割当は、業種間・企業間で公平

であるべきだが、過去の排出削減努力を反映させることは極めて困難であり、企業の国内外での競争条件に影響を与えかねない。

オークション方式：企業の負担が重くなることから導入は慎重に検討すべき。

6. 費用緩和措置

企業のコストを緩和するために考えられる以下のような措置について、どうするか。

- ① バンキング（余剰排出枠を次年度以降に繰り越し）
- ② ボローイング（次年度以降の排出枠を前倒しで使用、又は政府からの借り入れ）
- ③ 外部クレジット（京都メカニズムクレジット等の海外クレジット、国内削減・吸収努力に伴うクレジット）の活用
- ④ 国際リンク（他国の制度とリンクし相互に排出枠を流通可能とする）

- ・ IIIの① 参照。
- ・ IIIの③ 参照。
- ・ バンキング、ボローイング、国際リンクについては、制度全体の概要が示された段階で、改めて検討すべきと考える。

7. その他

a. 遵守ルール（遵守期間、不遵守の場合の措置等）

b. 登録簿

- 遵守すべきルールや、登録簿については、制度全体の概要が示された段階で、改めて検討すべきと考える。

c. 排出量のモニタリング・算定・報告・公表、第三者検証

- 現行の国内クレジット制度において、第三者認証機関による排出削減量の認証や実績確認に要する費用が大きく、制度普及の阻害要因になっている。モニタリングや第三者検証の簡素化等が望まれる。

d. 適切な市場基盤

- IIの④ 参照。

e. 国と地方との関係

- IIの⑥ 参照。
- IIIの④ 参照。

f. 国内外での排出削減に貢献する業種・製品についての考え方

- IIIの⑤ 参照。

g. ポリシーミックスの在り方

- I 参照。

以上