

排出量取引制度法（モデル案）の概要

2010年2月24日 気候ネットワーク

はじめに

このモデル案は、気候ネットワーク・経済的手法研究会が提案するキャップ&トレード型排出量取引制度(2010年2月「地球温暖化対策税と国内排出量取引制度の提案 Ver2」)に基づいて、法律案としてその内容を示したものである。

この法案では、制度の対象範囲、排出枠総量(キャップ)、排出枠の割当など、排出量取引制度の骨組みとなる事項を一通り網羅している。別表には計算式も登場するが、制度の構築そのものはシンプルである。日本の行政法規では抽象的な義務、行政組織、計画策定などの規定が大半を占め、重要な部分の定めを政省令や計画に丸投げしてしまう例が多いが、本モデル案ではこうした「官僚による官僚のための法律」のスタイルをあえて排し、できる限り法律において取引制度の主要な部分を定めることを目指した。

本モデル案の大部分はオリジナルであるが、一部に地球温暖化対策推進法(温対法)に依拠したところがある(定義規定の一部、割当口座簿、排出枠の取引など)。

なお、排出量取引法を制定する際には、今後制定されるであろう地球温暖化対策基本法(仮称)や現行の省エネ法(エネルギー使用の合理化に関する法律)との調整が必要となるが、今回の法律案では関係法令との間の調整については別途検討することを前提として、排出量取引に関する部分に絞ってその内容を示している。

取引制度の概要

1 制度期間

第1制度期間は2011年(平成23年)からの2年間、第2制度期間は2013年(平成25年)からの5年間としている(4条)。最初の制度期間は、制度立ち上げの期間であり、経験を集める必要があることから、2年間という短い期間に設定した。

なお、このモデル案においては、1月1日から12月31日を1年間として括っているが、日本の伝統的な「年度」の括り方に合わせて、4月1日から3月31日までを1年間として括る方法も考えられる。

2 対象ガス

CO₂のみを対象としている(5条1項)。ただし、第2制度期間から他の温室効果ガスを対象として追加する可能性を明文で留保している(5条7項)。

3 対象事業所

制度の対象はエネルギー転換部門、産業部門、業務部門及び運輸部門において、基準期間に年平均2万5000トン以上の二酸化炭素を排出した事業所とし、取引制度への参加は義務的としている(5条)。

制度対象の特定方法

取引制度の対象となる排出源の把握の仕方としては、事業者単位、事業所単位、設備単位

が考えられるが、それぞれに長短がある。

(事業者単位)は企業を基本単位とするもので、改正省エネ法(「エネルギー使用の合理化に関する法律」)が採用しているものである。この方法をとると、対象となる企業に属する小規模の事業所・設備を対象として取り込めるためカバー率は上がる。しかし他方で、個々の事業所の排出情報がわからなくなること、対象企業内の小規模の排出源についてまでモニタリングや監視をおこなうためコストが高くなること、企業の合併分割等に影響され人為的に排出量を操作する可能性もはらむことなどの短所がある。対象企業に属する小規模事業所を取り込むことによるカバー率の増加分もさほど大きくない。

(設備単位)は、ボイラーなどの個別の設備を基本単位とするものであり、取引制度の対象範囲は明確である。しかし、複数の設備が技術的に結合されているケースなどでは、制度対象の把握が難しいという問題が生じ得る。

(事業所単位)は、個別設備の場所的なまとまりに着目して全体を一つとして捉えるものである。従前の省エネ法がこの考え方によってきたため、排出に関する情報も基本的に事業所単位で蓄積されてきている。この単位は、企業単位と異なり人為的な操作の余地も小さい。このため、本モデル案ではこの「事業所」という概念を基本的な単位として採用した(5条1項。ただし5条4項は輸送部門についての特例を定めている。事業所については2条8項に定義規定をおいている)。

なお、ひとつの事業所のなかで複数の種類の事業活動がおこなわれている場合、排出枠の無償割当量の算定においては、事業活動の種類ごとに割当量を算定したうえで合算することとしている(13条)。従って、産業施設にある自家発電施設・蒸気製造施設等については、エネルギー転換施設として無償割当量が算定される。

裾切り

本モデル案は、エネルギー消費による温室効果ガスの排出をターゲットとする下流型の排出量取引制度である。こうした下流型の取引制度は、エネルギーの消費者を対象とするため消費の抑制によって排出量の削減を直接動機づけられるという長所がある反面、小規模の消費ポイントまで取引制度の対象に取り込んだ場合には制度の運営コストが大きくなる。このため、裾切りによって対象を絞り込むことが不可欠となる。

裾切りの基準

この裾切りにおいては、生産能力、排出実績、エネルギーの消費実績、という3つの基準の立て方がある。

(生産能力基準)は、EU ETSが採用するものであり、制度対象の範囲は(改修がない限り)固定的であるため制度が安定するという長所がある。他方で、生産能力は大きいものの排出量は小さい施設まで対象となってしまうという短所がある。

(排出実績基準)は、ストレートに温室効果ガスの排出実績を基準とする点ですぐれているが、温室効果ガスの排出量についての算定方法が変更された場合にはそれに影響される、排出量が毎年上下することにより制度対象の範囲が流動的になるなどの問題がある。

(エネルギー消費量基準)は、原油や石炭などのエネルギー源の消費実績を基準とするものであり、省エネ法が採用する基準である。基準としては明確であるが、エネルギーの消費量と温室

効果ガスの排出量とは必ずしも比例しない点に問題を残す。

本モデル案では、の排出実績を基準とする方法によりつつも、制度の不安定化を避けるために、制度期間ごとにそれに先立つ数年間の排出実績を基準として制度対象となる事業所の範囲を決し、制度期間中はそれを固定している。

裾切りのライン

また、どの水準で裾切りをおこなうかについては、従前の制度との整合性、行政コスト、他の排出抑制政策（特に環境税）との関係などを勘案して判断することになるが、モデル案では、裾切りの水準を年間のCO₂排出量2万5000トンに設定している。これにより、取引制度の対象となる事業所の数は約1500、企業数で約900となり、国全体のCO₂排出量の約64%が取引制度によってカバーされると推定される。

なお、省エネ法の第1種事業所のレベルである原油換算エネルギー量3000klという水準に裾切りラインを設定した場合、対象事業所の数は約7700、カバー率は約70%となる。

4 エネルギー転換事業の扱い

発電所などのエネルギー転換施設から排出される温室効果ガスの扱い方としては、当該エネルギー転換施設の排出として扱う方法（直接排出方式）、転換後のエネルギー（電力など）の消費者の排出として扱う方法（間接排出方式）がある。

（直接排出方式）は、温室効果ガスの排出の実態をストレートに反映させたものであり、EU-ETSをはじめとする欧米の取引制度の大半で採用されている。最大の排出源であるエネルギー転換部門を取引制度に取り込むことができ、その排出抑制をはかれるという長所があるほか、間接排出方式に比べカバー率も高くなる。他方で、この方式では転換後のエネルギーの消費者の消費抑制に対する動機付けは（電力価額の上昇などによる）間接的なものとどまる。

（間接排出方式）は、転換後のエネルギーの消費ポイントをターゲットとするため電力消費を抑制する動機づけは大きくなる。しかし、カバー率が低下するだけでなく、最大の排出源であるエネルギー転換施設が取引制度の対象から外れ、これらの施設における燃料転換などによる排出削減を促す効果が失われる。これは制度全体の排出抑制効果を大きく低下させる決定的な短所である。また、石炭火力発電所による発電量の増加や原子力発電所の稼働率の低下などエネルギー転換事業者側の事情による排出量の増減が、電力消費者などの排出増減分としてカウントされてしまうという不合理をかかえている。

本モデル案では、欧米各国における排出量取引制度と同様に、エネルギー転換部門の排出をそのまま当該事業所の排出としている。

5 排出枠の発行総量

本モデル案では、発行する排出枠の総量（キャップ）について、2010年の総量を1990年の対象事業の排出量（基準量）の-0.6%に設定している。これは京都議定書目標達成計画に沿ったものである。その後、各年のキャップを基準量の2.94%ずつ減少させ、2020年のキャップが1990年の70%（-30%）となることを予定している（6条）。

6 留保分

本モデル案では、制度期間の開始後に操業を開始した事業所等に対する無償割当のために、排出枠の発行総量の5%を留保している。このため、その他の事業所に対する割当(有償・無償)をおこなう排出枠の総量はキャップの95%にとどまる(7条)。

5%という留保分は新規事業所に対する留保分としては十分と思われる。ただ、仮にこの留保分が新規事業者に対する無償割当分として不足した場合にどのように対処するかについて予め定めておく必要がある。

留保分を超過した場合の対処方法としては、新規事業者への無償割当を取りやめる、外部からクレジットを購入して無償割当をおこなう、翌制度期間からボローウィング(前借り)する、などの方法が考えられる。には新規事業者の参入障害となるという弊害があり、採用は困難である。はドイツなどが採用している方法である。ドイツでは、政府系の金融機関が市場で購入した排出枠を政府に無償で譲渡し、当該金融機関は次期の制度期間に政府から同量の排出枠を(留保分から)無償で譲渡を受けるという方法がとられている。しかし、日本の場合、当面は外部からの調達を想定することが難しいため、本モデル案では(ボローウィング)の方法をとった。すなわち、排出枠の総量を超えて無償割当をおこなうものの、その分を次の制度期間の留保分から減少させることとした(7条3項)。

7 個別の初期割当の方法

個別の割当方法は多くの重要な論点をはらんでいる。

部門別のキャップ?

部門別に排出枠の割当量の総量(部門別キャップ)を設定するのか。

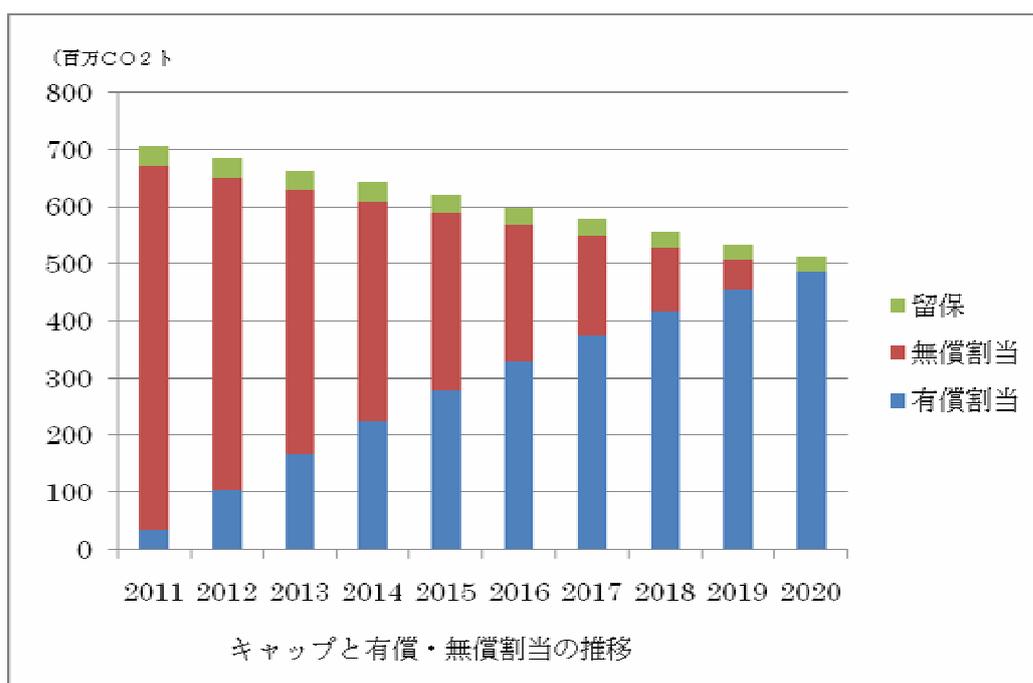
部門別キャップを設定することの長所は、各産業部門の特性を割当に反映できることである。削減策のこれまでの実施状況、今後の生産量の増減の可能性、排出削減の技術的な可能性、限界削減費用などは部門によってかなり異なっており、国際的な競争環境もさまざまである。部門別のキャップの設定することによって、当該部門の特性を割当量の大小に反映させることが可能となり、それによって割当規定の簡素化も期待できる(例えば炭素リーケージにさらされた部門における割当の特例などが不要になる)。しかし、算定方法についての客観的な基準を見出すことが困難であり、部門別キャップの決定を不透明な政治交渉に委ねることで無償割当に大きな歪みが生じることも懸念される。こうした観点から、本モデル案では部門別キャップの設定をおこなっていない。

有償か無償か

排出枠の割当を無償でおこなうのか、有償(オークションや取引市場による売却)にするのか。それぞれの長所短所はすでに知られているところであるが、削減へのインセンティブや公平性の観点からは有償割当が望まれる。EUにおいても取引制度の開始当初はほぼ100%無償による割当がおこなわれたが、第2制度期間(2008-12)からは一部の国で有償割当の比率が高められた(ドイツやイギリス)。さらに、第3制度期間(2013-20)からはエネルギー転換部門が原則100%オークション移行することになった。その他の産業部門でも無償割当の比率は80%にとどめ、2027年までに全量有償割当に移行することになっている。こうした有

償割当への流れはその他の国の制度（案）においても明確になっている。

ただ、有償配分が望ましいとしても、取引制度の導入時の対象事業者に対する急激な影響を避け、スムーズに制度を導入させるために、過渡的にせよ無償割当をおこなうことは必要である。このため、本モデル案では、有償による割当を原則としつつも（9条）制度開始当初から全量を有償割当とするのではなく、制度開始年はキャップの90%を無償で割当てることとした。その後は毎年10%ずつ無償割当の比率を引き下げていくことで段階的に有償割当へ移行していく方法をとった（10条）。2020年には100%有償割当に移行することを予定している。



グランドファザリングかベンチマークか

無償割当の方法は、過去の排出実績によるもの（グランドファザリング方式）と排出係数によるもの（ベンチマーク方式）に大別できる。

（グランドファザリング方式）は、制度導入時に対象事業者が受けるインパクトを最低限に抑えるという面ですぐれており、EU-ETSにおいても制度発足当初はこの割当方法が大半の国で採用された。しかし、EU-ETSの経験を通じて、この割当方法の弊害も明らかになっている。重大な問題点として、将来的にもこの割当方法が採られることで排出抑制への動機を失わせてしまうこと、先んじて排出抑制をおこなった者が少ない排出枠の割当しか受けられなくなるという不公平が生じること、こうした公平性の問題に対応しようとする中で割当規定が複雑化してしまうこと、などが指摘されている。このため、EUにおいてもドイツやイギリスが第2制度期間（2008-12）からベンチマークによる割当を大幅に増やした。第3制度期間（2013-20）からはEU内で統一的なベンチマークによる割当がおこなわれる。

（ベンチマーク方式）は、公平性や排出抑制への動機づけの観点でグランドファザリングよりもはるかにすぐれている。このため本モデル案ではグランドファザリングによる割当方法はとらず、ベンチマークによる割当方法をとることとした（10条～12条）。

さまざまなベンチマーク方式

ベンチマークによる割当は、生産量に排出係数を掛け合わせた量の排出枠を割当てることが基本となる。しかし、生産量や排出係数の定め方には複数の方法がある。

生産量の定め方

割当量の算定に適用する生産量の決め方としては、当該事業所における過去の生産実績による方法、当該事業所における制度期間中に予測される生産量による方法、当該事業所の生産能力に標準的な稼働率を掛け合わせて求めた標準的な生産量による方法、制度期間中の実際の生産量による方法（一旦おこなった割当を生産実績に応じて事後調整する）などがある。

（過去の生産実績による方法）は、個々の事業所の客観的な実績に基づいて割当をおこなうもので、実情に即した割当を実現できる。しかし、次の制度期間でも同様の割当方法がとられることで、生産量を増加させる方向への動機づけを発生させてしまう短所がある。

（将来予測による方法）は、事業者が過大な生産予測をおこない過剰な割当を受けるといった問題を生じさせるおそれがある。すなわち、事業者は将来的な生産量の伸びを予想しがちであり、過剰な割当につながりやすい。行政の側でも将来的な生産量について客観的に予測することは容易でない。ドイツでは第1制度期間に事業者の将来予測に基づく割当により、大量の過剰割当が発生し、第2制度期間からはこの割当方法が撤廃された経緯がある（へ移行）。

は、客観的な割当方法であり過剰割当の危険性は小さい。しかし、現実の稼働率が低い施設に対しても施設の生産能力に応じた割当がおこなわれるという問題を抱えている。こうした施設は概して効率性が劣る老朽施設であり、たとえ排出係数による割当であってもこうした施設がその生産能力に応じた割当を受けることの弊害は無視できない。

（制度期間中の生産実績による方法）は、制度期間中の排出量に応じた排出枠を割当ててを意味し、排出抑制への動機づけを大きく低下させる。

本モデル案では、無償割当の比率を減らしていくことを前提にしており、次の制度期間における割当を見込んだ過剰な生産が生じる可能性は小さいと考えられる。このため、（過去の生産実績による方法）による割当方法を採用した（10条 - 別表4）。

排出係数の定め方

次に、排出係数の決定においては、基準となる排出効率をどのレベルに設定するか、という問題と、燃料などの種別を考慮に入れるか否か、という問題がある。

前者の効率レベルについては、実用可能な最善技術（B A T技術）を基準とする方法、上位10%にあたる排出効率を基準とする方法、平均的（標準的）な排出効率を基準とする方法、当該事業所における排出効率を基準とする方法などが考えられる。

将来に向けた排出削減への動機づけという観点では（B A T基準）が望ましいが、他方でこの方法によると排出係数の決定のために最新かつ詳細な技術的な情報が必要となるという問題がある。これに対し、と は排出効率を相対的に比較することで得られるため、必要となる情報の程度は少なく済む。E U - E T Sでは第3制度期間から の基準が採用されることになった。

は個々の事業所の排出効率を割当に反映させるもので、実質的にはグランドファザリングによる割当と大差がない（当該事業所の基準期間における生産量と掛け合わせて割当量を算定すれば、グランドファザリングによる割当と全く同じになる）。

本モデル案では、有償割当の比率を年々高めて行くことを予定しており、**ア**の方法を採用する実益は必ずしも大きくない。このため、無償割当の基準としては（平均的な排出効率）を採用している（別表4～6）。ただ、**イ**の基準を採用することも考えられる。

また、排出係数については、技術や燃料の違いを考慮に入れるか否かという問題もあるが、本モデル案では生産物の種類ごとに割り出された生産物1単位あたりの温室効果ガスの排出量を基準として排出係数を定めることを予定している（2条5項）。従って、同じ生産物であればたとえ技術や燃料が異なっても同一の排出係数が適用される。例えば発電施設では電力1kWhあたりの排出係数が統一的に定められる。これは、技術や燃料の種類別に排出係数を定めることによって、技術や燃料の転換を促す効果が失われてしまう弊害が生じることを防ぐためである。

炭素リーケージの扱い

国際的な競争にさらされている産業部門においては、事業所の国外移転や外国製品の輸入量の増加などによって日本以外の場所で二酸化炭素の排出増を招いてしまう可能性についても一定の配慮が必要となる。この炭素リーケージの問題については、排出枠の無償割当、国境調整措置、オークション収益の還元などの対処方法があるが、自由貿易のルール(WTO)との整合性なども視野に入れた検討が必要となる。

本モデル案では、生産コストに占めるエネルギーコストの割合と貿易集約度が一定割合以上の産業部門について、排出枠の配分における有償化への移行のスピードを緩めている（11条 - 別表5）

新規事業所の扱い

競争上の弊害を避けるため、制度期間の開始後に操業を開始する新規事業所に対しても排出枠の無償割当をおこなう必要がある。

新規事業所に対する割当はベンチマーク方式によることになるが、本モデル案では当該事業所の生産能力と標準稼働率から割当の基準となる生産量を算定し、これに平均的な事業所における排出係数を掛け合わせることで割当量を算定している。なお、新規事業所についても、既存事業所と同様に年々無償割当を減少させている。ただし、炭素リーケージのリスクを負う事業については、新規事業所についても有償化への移行のスピードを緩めている（12条 - 別表6）

本モデルにおける割当量

その年の排出枠総量		別表2の量
有償割当分	公売へ	別表3の量
留保分（7条）	新規事業所等への無償割当へ	別表2（ ）の5%
無償割当（炭素リーケージの特例対象事業）	特例対象事業の既存事業所に対する無償割当へ	別表5 上限は - - の量
無償割当（その他の事業）	その他の既存事業所に対する無償割当へ	別表4 上限は - - の量

8 割当量の決定手続

本モデル案は、無償割当を行政処分（決定）として構成し、対象となる事業所の事業者には不服申立と行政訴訟による権利救済の道を保証している（14条）。

行政の割当決定をめぐっては、ある事業所が取引制度の対象となるか否かをめぐる争いも生じ得る。事業所の範囲や排出量の算出方法を必ずしも一義的に決められないためである。ある事業所について事業者の見解と行政の見解が対立した場合、事業者の立場は著しく不安定なものになる。なぜなら、制度の対象ではないと考える事業者が行政の見解を訴訟等で争う場合、期限後の割当申請が認められないことや、届出義務・報告義務・排出枠提出義務の不履行を理由とするペナルティー（賦課金や罰金）を受けるリスクを覚悟しなければならなくなるためである。このため、本モデル案では、事業所が取引制度の対象であるか否かを予め決定（確認）するための手続を割当量の決定手続とは別個に導入した（15条2項以下）。

9 排出枠の支給と提出手続

割当決定によって制度期間中に支給される排出枠の量がすべて決定される。ただし、排出枠の支給は制度期間中の毎年2月28日に当該年度分の排出枠を支給していく方法をとっている（16条）。支給は当該事業者が開設した口座に排出枠を移転する方法でおこなう。

事業者は毎年3月31日までに前年分の排出量などについての報告をおこなわなければならない（18条1項）。また、排出量その他の事項を記載した提出資料については、第三者機関による事前の検証を義務付けている（18条2項）。

10 遵守期間、バンキング、BORROWING

本モデル案では、各事業者は毎年4月30日までに前年分の排出量に相当する排出枠を提出しなければならないと規定しており、遵守期間（排出量に相当する排出枠を提出することが義務付けられる期間）を1年間に設定している（19条1項）。

バンキング（溜め置き）については、翌制度期間にまたがるバンキングを可能としている。すなわち、排出枠の有効期間を翌制度期間の終了時まで（正確には、翌制度期間の最終年の排出分についての排出枠提出期限日の翌日まで）としている（8条4項）。

BORROWING（前借り）については、本モデル案では認めていない。ただし、前年分の排出枠の提出期限（4月30日）の前に、当年分の排出枠の無償割当がおこなわれる（2月28日）ことから、事業者は当年分として割当を受けた排出枠を使って前年分の提出義務を履行することが可能となる。これは、実質的に約1年分のBORROWINGを認めることを意味する。猛暑厳冬など事業者がコントロールできない要因によってエネルギー使用量が上下することなどを考慮したものである。EU-ETSでも同じ方法がとられている。

（排出枠の支給と提出のスケジュール）

毎年2月28日	当年分の排出枠の支給
3月31日	前年分の排出量等についての報告期限
4月30日	前年分の排出量に相当する排出枠の提出期限

11 閉鎖ルール

排出枠の無償支給を受けた事業所が閉鎖された場合、排出枠を返還させるべきか。いわゆる「閉

鎖ルール」の問題であるが、規定の仕方としては、大きく分けて、閉鎖にかかわらず支給を継続する方法と、すでに支給された排出枠の返還を義務付ける方法がある。

(閉鎖にかかわらず割当を継続する)は、閉鎖によって排出が削減される以上、当該事業者が閉鎖によるメリットを享受してもかまわない、との考えに基づく。対応としては明確であるが、当該事業者が代わりに設置した新規事業所において無償配分を受け得ることまで視野に入れると、そう単純に割り切ってしまうのか疑問が残る。この方法をとっても、次期の制度期間まで事業所の閉鎖を意図的に伸ばして割当を受けることへの動機づけを排除することまではできない。これに対し、(返還を義務付ける)は、事業所を閉鎖した以上は無償で割当を受けた排出枠を返還させるというもので、不公平を避けることはできる。しかし、こうした返還義務の導入は、排出枠の返還を避けるために既存の事業所の操業を継続することを動機づけてしまうという問題をはらんでおり、老朽化した事業施設の新規施設への更新を阻む要因になりかねない。閉鎖ルールの定め方は、無償割当の方法(特に新規事業所に対する割当方法)の定め方などにも密接に関係するため、閉鎖ルールだけを取り出してどのような方法が望ましいかを一概に決めることはできない。制度設計上難しい問題の一つであるが、本モデル案では の考え方に依拠している(17条)。

なお、閉鎖ルールに関しては、老朽化した施設の閉鎖を先延ばしすることを防ぐため、例えば稼働率が一定の率を下回った時に施設の閉鎖と同様の(一部)返還義務をかすか否か、という点についても検討する必要がある。

12 外部クレジットの扱い

外部クレジットの扱いは、どのような種類のクレジットを認めるのか、外部クレジットの使用の上限をどう設定するか、という2つの点で問題となる。

本モデル案では、本制度に基づき発行された排出枠に代替しうる外部クレジットとして、京都メカニズムに基づくクレジット(ERU、CER)を認めている(20条1項)。ただし、外部クレジットの利用は5%に限っている。これは、排出削減は基本的に国内において進めるべきとの考えに基づいている。

なお、国内のクレジット制度、海外の吸収源の利用(RMU)、途上国での森林減少対策(REDD)などについては検討課題も多く、すぐに本制度の排出枠に代替するものと認めることは難しいと考え対象から外した(20条2項)。

13 情報公開

事業者の排出に関する情報を市民に公開することは、制度の信頼性を担保すると同時に、事業者に排出の抑制を促していくうえで非常に重要である。

本モデル案では、各事業所の排出データ等を記録したデータベース(「排出情報記録簿」)を設け、その内容を一般に公開することを定めている(21条)。

また、事業者による届出及び報告事項に含まれる各種データについては、温室効果ガスの排出データ及び燃料関連データを無条件で一般に公開する対象としている。その他のデータ(生産量など)については、事業者の正当な利益を害するおそれがあるものについては例外的に非公開としている(15条5項、18条3項)。

14 排出枠の取引規定

本モデル案では、排出枠の譲渡について口座の振り替えを効力要件としている（24条）。また、取引の安全をはかるため、口座簿の名義人を真の権利者と推定する規定を盛り込み、善意取得規定を盛り込んだ（26条）。これらの規定は基本的に温対法の規定に依拠している。

15 オークション

オークションの制度設計には複数の方法があり、制度発足時までに取引市場が機能するか否かにも左右される。オークションの方法については、現時点で詳細を規定することは困難と考え、本モデル案ではその詳細を政令の定め委ねている（9条）。ただし、法の制定時までにかような状況が明らかになった場合には、法律においてオークション制度の骨格について規定すべきであろう。

また、オークションについてはその収益の扱いが問題となる。収益については、一般財源に組み入れる方法、目的税として特別会計にする方法、一般財源としつつも特定の支出のための財源とすることを予定する方法が考えられる。

国家財政の自由度を維持するためには（一般財源への組み入れ）が望まれる。しかし他方で、排出枠取引制度の受容を高めるという観点からは、用途を温暖化対策に限定する意味合いも大きい。このため、本モデル案では目的税化することは避けつつも、法律において「優先的に支出する」事項を限定することで、温暖化対策のための財源とすることを明確にした（27条）。

16 罰則

本モデル案では、排出枠の提出義務を怠った事業者に対し、CO₂換算1トンあたり1万円の賦課金を課している（29条1項）。事業者はこの賦課金を納めるとともに、本来の排出枠の提出義務を履行しなければならない。なお、将来的に排出枠の取引市場が確立した場合には、賦課金の額を「1万円と市場価額のどちらか高い方」あるいは「市場価額の1.5倍」などとして定めることも検討すべきである。

また、排出枠の提出義務と賦課金の支払義務を実効的なものとするために、行政の検査権、排出量の推定、事業者名の公表などの制度を盛り込んだ（28条、29条）。

17 地方自治体

本モデル案は全国規模で大規模排出事業者を対象とするものである。これとは別に地方自治体が地域の実情に応じた排出量取引制度の導入あるいは排出規制等をおこなうことが望まれる。このため、法律に特に1項を設けて、地方自治体による制度の導入が可能であることを確認している（31条）。

以上