

2008年9月16日

浅岡美恵 気候ネットワーク代表

国内排出量取引の本格実施に意味のある「試行」の実施を求める

【要約】

・欧州は中期目標の達成のための中核的制度として排出量取引を位置づけ、2013年以降の制度整備を進めている。豪州でも2010年から実施予定で、米国でも法案が審議されてきた。これらは、参加を義務づけられた対象事業所等に排出上限枠を定めて取引を認める、いわゆるキャップ&トレード型国内排出量取引である。

・日本でもその導入が急がれるが、経団連自主行動計画で足りるとする経団連等の強い反対で、中身の議論すら開始できずにきた。6月9日、福田ビジョンに今秋からの「試行」が打ち出され、低炭素社会づくり行動計画にも盛り込まれたが、具体的には「自主行動計画との整合性を考慮する」とされ、本格実施について具体的に言及するものとなっていない。そのため、「試行」の中身は限りなく自主行動計画に近いものとなるおそれが高い。しかしながら、自主行動計画は、業界団体が業界単位で自主的に目標指標を選択し、目標数値も決定し、フォローアップは審議会で行うというものであって、上記排出量取引とは異質なものである。

・「試行」は、キャップ&トレード型国内排出量取引制度の本格導入に向けて、意味ある知見や経験を得ることができるものでなければならない。例えば省エネ法によって94年以来経済産業省に蓄積された第1種、第2種事業所からの定期報告情報や10年来の経団連自主行動計画など、これまでの経験や運用実態の把握と反省を踏まえた制度設計の提案を行うことが考えられる。具体的には、

- 参加は自主判断に委ねるのではなく一定規模以上の事業所は義務的参加とすべき。
- 目標は温室効果ガスの排出総量で設定し、事業者の自主申告ではなく、政府の関与のもとに適正かつ客観的な目標設定が協議されるべき。原単位目標では排出量も増加した場合にもクレジットが生じることにもなり、排出削減のための排出量取引とはいえない。
- 排出枠の設定は、直接排出によって事業所単位で行うべき。企業単位での取引参加を容認するとしても、排出枠の設定と達成は事業所単位で行うことが不可欠。業界団体での参加を容認する「試行」では、現在の自主行動計画の名前を取引に変えるに過ぎない。
- クレジットの登録簿を整備し、目標達成について第三者による十分なモニタリングと検証の手続きが不可欠。産業構造審議会等による経団連自主行動計画のフォローアップは、このようなモニタリング・検証とはいえない。業界での参加や企業単位の目標だけの場合には、検証そのものが困難となる。

➤ 試行であっても目標未達の場合の不利益措置が必要。虚偽報告に対する罰則も必要。

・キャップ&トレード型排出量取引の試行とはいえないような「試行」が行われるならば、意図せずに、日本の政府と経済界の特異な発想、環境対策の位置づけの軽さや市場自体への考え方に関する特殊性を世界に発信することになるであろう。試行期間を半年～1年以内に限定し、並行して本格実施に向けての検討が開始されなければならない。ましてや、今回の「試行」が、単に時間を無駄に費やすだけで、遅れた日本の温暖化政策をさらに遅らせることになってはならない。

1. はじめに

気候変動やその被害が科学者の予想をこえる早さで進行している。日本を含む先進国の大幅削減は「まったなし」、IPCCの報告にあるように2020年に1990年比25-40%削減、2050年80%以上の削減を確実に実現する必要がある。

一方で日本の排出量は90年比で増加を続けている。日本の排出の7割近くは発電所、工場など省エネ法対象事業所であるが、これら大口排出事業者の対策は経団連自主行動計画に委ねられてきた。自主行動計画を産業部門対策の中核とする京都議定書目標達成計画の見直しの度に、自主的取組ではなく、科学の求める大幅削減を実行するための経済的仕組みとしての国内排出量取引の導入を求める声が強く出されてきたが、検討に着手すべきか否かとの入口の議論が続き、どのような制度でどう減らしていくのかではなく、現状のままでも他国より優れた面があるとか、現状をなぜ変える必要があるのか、という後ろ向きの議論が経団連主導で続いてきた。

自主行動計画は、業界単位で自主的に目標を設定し、審議会でフォローアップを行うというもので、原単位目標を容認し、生産指標を変えることで原単位の改善を創出する例すら見受けられる。目標指標の如何にかかわらず目標のレベルが低く、業界単位の目標であって個々の企業の責任分担が明らかでなく、内部分担が決められていない業界もあり、業界内でも業種間でも、他者の努力に依存する仕組みになっている。自主行動計画全体としての目標は90年の排出水準に止めるとの努力目標であるうえ、個々に努力している社があっても、逆に効率の悪い設備で石炭を使い続ける会社があっても、その実態が見えず、結果として対策が進まない構造になっている。

2. 温暖化対策の中核としての排出量取引制度の位置づけ

欧州は既に2020年の中期目標を掲げ、その達成のための制度の中核として排出量取引を位置づけ、2013年以降の制度設計案についても具体案が提示され、制度整備を進めている。豪州でも2010年から実施を予定されており、アメリカを含む各国でも、国内排出量取引の詳細な制度設計の議論が進められている。

日本は発電及び産業部門など大口排出事業所の排出全体に占める割合が欧米より高い状況の中で、京都議定書の6%削減を国内対策中心に達成し、かつ現在の技術をベースに2020年に90年比25-40%削減、2050年に80%削減を確実に実現するために、個々の事業所に排出上限枠を

設定して行うキャップ&トレード型の国内排出量取引の導入が急がれる状況にある。

今年6月9日、福田ビジョンにおいて今秋からの取引制度の「試行」が提示され、それに基づき6月29日に閣議決定された低炭素社会づくり行動計画において、目標設定の方法、取引対象とする排出枠・クレジットの種類、排出量のモニタリング・検証方法等の検討事項について、関係省庁からなる検討チームにおいて試行的実施の設計の検討を進めるとしている。

世界の趨勢にてらせば、今秋にも実施される「試行」においては、「我が国としても、いつまでも制度の問題点を洗い出すのに時間と労力を費やすのではなく、むしろ、より効果的なルールを提案するくらいの積極的な姿勢に転ずるべきというのが私の考え」とした福田ビジョンにおける指摘を待つまでもなく、本制度の本格導入に向けて、意味ある知見や経験を得ることができるものでなければならない。即ち、これらの海外の議論や実施における経験に加え、例えば日本の省エネ法による1994年以来経済産業省に蓄積された第1種、第2種事業所からの定期報告情報や10年来の経団連自主行動計画の経験など、日本におけるこれまでの経験や運用実態の把握と反省を踏まえて制度設計の提案を行うべきである。そうでなければ、福田ビジョンにいう「日本の特色を活かせる設計を行い、国際的なルールづくりの場でもリーダーシップを発揮する」こともできない。

逆に、今日においてようやく試行するというにあたり、原単位指標や総量であっても低い目標であったり、排出源ごとの目標自体が明らかにされなかったり、第三者による実質的モニタリング・検証の仕組みを欠くような「試行」とすることで、取引制度の本格導入の意味を減殺しようとする動きが一部業界等にあるとすれば、言語同断というべきである。

3. 日本における取引制度設計における重要項目

気候ネットワークでは、2008年春に気候保護法案を提案したが、そこであわせて、国内排出量取引制度についても検討を行い、第1約束期間の目標達成のためにも2010年には本格導入することとし、その制度設計にあたっての意見を提示してきた。今般の試行にあたっては、一定規模以上の事業所の参加を義務とし、客観性のある排出枠が設定された、キャップ&トレード型の排出量取引の準備とならなくてはならない。とりわけ重要な項目は以下の点である。

(1) 直接排出による排出枠の設定

国内排出量取引における排出枠の設定において、発電所等のエネルギー転換部門におけるCO₂排出削減を総合的に推進するためにも、電力配分後の間接排出ではなく、発電所単位での直接排出量によることが必要である。

(2) 排出枠設定対象者

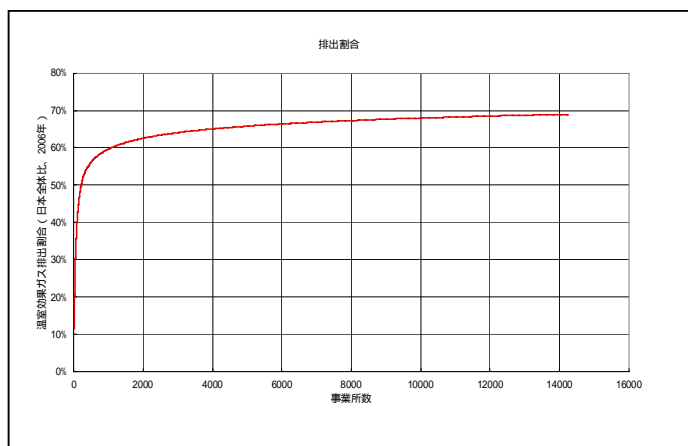
現行法の温室効果ガス算定・報告・公表制度による第1回報告データをもとに、気候ネットワークが直接排出量を推計した数値によれば、日本全体の排出量に占める大規模排出事業者の直接排出では、第1種事業所レベルの約8500事業所（運輸は事業者）で日本全体の排出量の

約 66%をカバーしている。国内排出量取引対象事業者としては、管理費用効果的に適切な規模といえる。

第 2 種事業所 (約 6400 事業所) を加えるとカバー率は 67%に増えるが、対象事業所が約 2 倍になり、事務コストを考慮すると、第 2 種事業所の取引制度への参加は必須とする必要はなく、任意とし、あわせて炭素税を導入する中で、取引制度に参加する場合に炭素税の規定の適用を減免することも考えられる。

ちなみに、国内 C D Mも試行の対象とされるようであるが、中小企業の排出量は、省エネ法第 1 種などの大規模事業所に比べて、排出総量でも事業所あたりでも大変小さい。第 2 種事業所でも、全国の約 6400 事業所あわせた間接排出でも 2 %程度である。しかるに、京都議定書目標達成計画では、2010 年度に 182 万 t-CO₂ (2910 件) もの削減が見込まれている。これは過大見積もりであろう。

超大口排出事業所の排出量全体に占める割合 (2006 年度)



温対法に基づく排出量報告より気候ネットワーク推定

(3) 初期割当の公平性

EU では、第 1 期割当では一部業種に過剰割当がなされていたことや、初期割当の適正問題に対応するために、2013 年以降の割当においては排出枠を原則有償割当として順次有償枠を増加させ、2020 年にはすべて有償配分とすることが予定されている。有償割当の場合には、初期割当の公平性の課題は相当程度解決される。米国の最新のリーバerman・ウォーナー法案 (廃案になったが、今後、同様の法案が再提出されるとみられている) でも大幅な有償割当が組み込まれており、いずれもその収益を活用しての幅広い分野での削減や適応の政策が盛り込まれている。

わが国でも、事業者からしばしば、初期割当の公平性の問題が提起されているところであるが、幸いなことに、省エネ法では第 1 種事業者には毎年 1 %の効率改善の努力目標が課されており、1994 年以来、毎年、定期報告においてその実績と設備投資状況や活動量についても報

告され、努力義務ではあるが、経済産業省において一定レベルの取組への公平な指導がなされてきたものと想定できよう。そこで、日本での国内排出量取引制度の導入に際しては、グランドファザリング等による一定量の無償割当から開始することが現実的ではあるが、より公平性を高めるために、省エネ法に基づく定期報告情報を活用し、過去の取組実績に応じて、例えばエネルギー効率上位 20%程度内の事業所について、共通の割当方法に対する 20%程度の限度内での排出枠の緩和を認め、他方で、下位 20%程度の事業所に同程度の排出枠を減縮するなどが考えられる。

(4) 自治体の役割やオークションの収益の使途

リーバーマン・ウォーナー法案にみられるように、地方自治体への排出枠割当、対象事業所の有償割当分の収益を排出削減や省エネのための技術開発、他のセクターにおける削減行動、交通対策等に活用する方策などによって、日本の社会経済システムを低炭素社会に移行させるための総合的な政策を実施することが考えられる。

(5) 確実な削減の担保

国内排出量取引におけるもう一つの重要な側面は、目標の達成状況についてのモニタリング・報告・検証と削減量によるクレジットの管理である。透明性を確保し、第三者による検証を確実に進めることが不可欠である。そのために、目標未達成の場合の罰則とともに、虚偽申告に対する処罰規定も必要である。

4. 原単位目標及び業界単位参加、検証なき試行は、「取引制度の試行」とならず

欧米企業から IPCC の大幅削減シナリオや排出量取引制度支持の声明があいつぎ、長期的な排出量取引制度の制度設計の本格的議論をしているこの時期に、日本では、何のための試行かが論点となっている。

本格実施を前提としない「試行的実施」のための「試行」であったり、エネルギーやCO₂の原単位目標を容認し、かつ事業者や業界が自主的に設定した既存の自主行動計画の目標によるものであったり、第三者による実質的な検証を欠いたものであれば、このような試行をもとに「より効果的なルールを提案する」ことはおよそ期待できない。

原単位目標の場合には活動量の設定が必要であるが、自主行動計画のように、原単位目標の設定を事業者の自主的判断に委ね、さらに活動量を実績値としたり自主的に設定する見込み量として排出枠を算出するようなことになれば、排出量も増加した場合にもクレジットが生じたり、活動量が見込み量に至らない場合に過大なクレジットが生じるということにもなりうる。これは、およそ、排出削減のための排出量取引とはいえないものである。

今回の「試行」から本格実施における有益な知見が得られるものとするためには、そもそも、参加自体を自主判断に委ねるのではなく一定規模以上の事業所は義務的参加とし、温室効果ガス

の排出総量目標とし、事業者の自主申告ではなく、政府の関与のもとに適正かつ客観的な目標設定が協議されるべきである。

また、排出枠の設定は、直接排出によって、事業所単位で行うべきであり、企業単位で取引に参加することを容認するとしても、排出枠の設定と達成は事業所単位で行うことが不可欠である。ましてや、業界団体での参加でもよいとして、傘下の事業所や企業単位にすら目標を割り振らず、検証のしようもないような「試行」を行っても、現在の経団連自主行動計画の名前を変えるだけということになる。

さらに、いうまでもないことであるが、国内排出量取引制度はクレジットを生じさせ、これを取引することを前提とするものであり、クレジットの登録簿を整備し、目標達成について第三者による十分なモニタリングと検証の手続きが不可欠である。産業構造審議会等による経団連自主行動計画のフォローアップは、このようなモニタリング・検証とはいえない。業界単位の目標設定による場合や企業単位の目標だけの場合には、検証そのものが困難となる。

また、試行であっても、目標未達の場合の不利益措置が必要であり、虚偽報告に対する罰則も必要である。

5．意味のある試行と、国内排出量取引制度の早期本格導入を

日本の6%削減を確実にし、かつその後の大幅削減を着実に実現する政策として、2010年の排出量取引制度の導入をめざし、削減効果を如何に上げるかの観点から、制度設計を早急に具体化させる必要がある。

そのために意味のある「試行」となるよう、参加主体は責任の主体を明確にするため事業所単位・直接排出の総量枠とし、排出削減・排出枠配分・モニタリング・第三者検証などの知見を積み重ねることができるものとすべきである。

キャップ&トレード型排出量取引の試行とはいえないような「試行」が行われるならば、意図せずに、日本の政府と経済界の特異な発想、環境対策の位置づけの軽さや市場自体への考え方に関する特殊性を世界に発信することになるであろう。試行期間を半年～1年以内に限定し、並行して本格実施に向けての検討が開始されなければならない。

ましてや、今回の「試行」が、単に時間を無駄に費やすだけで、遅れた日本の温暖化政策をさらに遅らせることになってはならない。

問い合わせ：気候ネットワーク

浅岡美恵 TEL：090-2114-4551、東京事務所 TEL：03-3263-9210