

宛先:環境省地球環境局地球温暖化対策課市場メカニズム室

件名:「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

住所:京都市中京区高倉通り四条上る高倉ビル 305

氏名: 特定非営利活動法人 気候ネットワーク (代表 浅岡美恵)

職業: NPO 法人

電話番号: 075 - 254 - 1011

FAX番号: 075 - 254 - 1012

電子メールアドレス: kyoto@kiconet.org

意見内容:

全体について:

- ・産業革命前から 2 未満に気温上昇を止めるために、2020 年に 25~40%、2050 年に 80~95%削減を実現することが必要である。その実現に対して日本としての責任を果たすため、それだけの目標を国内で削減するべきであり、そのための政策措置を実施することが必要である。

- ・国内でキャップ&トレード方式による国内排出量取引制度は、地球温暖化対策基本法に基づき、1 年以内に成案を得るよう議論を進め、2011 年の通常国会で法律成立の上、遅くとも 2012 年度初めには導入をするべきである。

- ・環境省内の同小委員会の議論だけではなく、政府全体としての横断的な議論を進めるべきである。とりわけ、省庁の縦割りであればらに審議がなされ、その結果、省庁間の非公開の調整で制度案が固められるような旧来のプロセスを繰り返さず、市民や NPO の十分な参加を確保しながら、透明性の高いプロセス合意形成を図るべきである。

1. 対象期間

対策は早ければ早いほど効果が上がるものであることから、導入時期は、遅くとも 2012 年度初めとするべきである。その上で、2020 年度までの間を 3~5 年ごとで複数期間に分け、実施状況等と照らしながら、制度強化や目標引き上げを図っていくことが適当である。この際、国際的な制度構築や、諸外国の動向も踏まえながら、決定するべきである。

また、2020 年から 2050 年にかけても、そこに至る経路として、毎年、もしくは数年おきの排出総量(国全体及び排出枠総量)を設定し、方向性を明確にするべきである。

2. 排出枠の総量

排出枠総量は、国全体の目標 2020 年 25%削減(1990 年比)、2050 年 80%削減(同)を確実にするために、直接排出において排出の大きい発電部門、産業部門の一部、運輸部門の一部を対象として、それらの参加を義務とし、総量を設定するべきである。また、当該部門は、技術や燃料選択において大幅な削減可能性を有していることから、総量は、国全体の目標(25%)を上回る削減率を設定することを原則に、技術動向のみならず、少子高齢化や産業構造の転換等の社会・経済的な動向も踏まえ、その後も 80%削減に向けて各年の総量を直線的に減少させるよう設定するべきである。

3. 対象ガス

制度発足当初、CO₂ を基本として導入し、順次ガスを追加していく方法は現実的である。

4. 排出枠の設定対象

電力については直接排出で捉え、川下事業者を対象とし、事業所単位で排出枠を適用するべきである。

電力を直接排出で捉えることは、本制度の重要な論点の一つである。

これまでの温暖化対策は、最大の排出源（日本の排出の3分の1）である火力発電からの排出が大幅に増えていることに対し、適切な政策を取ってこなかったことに大きな問題がある。これからの政策では、発電部門の燃料転換を促し、排出総量を減らしていくことを確実に促す仕組みであることが必要である。直接排出で電力を捉えることで、日本の排出の6割以上をカバーし、発電部門への直接的な排出削減インセンティブを付与することが極めて重要である。

これに対し間接排出方式は、カバー率が大幅に低下してしまう。その上、変動原単位で義務を課せば、電力消費側に、消費電力削減努力を上回る原単位変動によって削減努力を無にする懸念があり、固定原単位で義務を課せば、発電時の削減の担保が実質的にできなくなるという問題がある。

直接排出量で、CO₂排出量が25000トン以上で裾切りをすれば、1500事業所程度で日本の排出の64%をカバーできる。一方、省エネ法第2種管理指定事業所の最小排出量は約3000トンであるが、この基準では事業所数はCO₂で25000トン以上を対象とした場合の10倍の約15000事業所となり、EU全体よりも多なるが、カバー率は4ポイント上昇する約68%となるに過ぎない。対象事業所が膨大になりすぎず、行政コストがかかりすぎないように設計が必要である。

また適用単位を事業所ごととすることが肝要である。企業単位では、設備や技術を有する事業所ごとの情報がわかりにくく、削減可能性や削減効果が不明瞭となってしまう。その上、企業内の小規模排出減までモニタリングや監視を行うため、コストが高くなるというデメリットもある。

5. 排出枠の設定方法

・オークションの原則：排出枠は、原則、有償とする考え方を取るべきである。その上で、制度開始からしばらくは、無償割当も行うこととし、制度への経験を蓄積していき、2020～2025年には、完全にオークションへ移行するべきである。

・割当方式：無償割当の場合には、過去の努力を反映し衡平な割当をするためにも、CO₂排出原単位を基準にするベンチマーク方式を基本とし、全ての対象事業所に対して、総量で設定するべきである。

・国際競争力やリーケージ対応：制度開始の第1期は、オークション比率を小さく抑えることとし、一定の基準によって特定される炭素集約度が高く、かつ深刻な国際競争にさらされる企業は、他よりもオークション率を低くし、完全オークションの時期をやや遅らせることも考えられる。

・新規参入・閉鎖時：新規参入事業所に対し、5%程度の排出枠を確保しておくこと、さらに閉鎖枠については、閉鎖の際に返却するしくみとするべきである。

・原単位方式について：原単位は、総量における排出枠設定の際の、ベンチマーク検討の際に用いるが、排出枠は、対象事業所全体に対して例外なく、総量で設定するべきである。電力や一部の業種に原単位方式を認めたり、原単位と総量のいずれかを選択できるような方式は、総量削減を担保する制度とは言えず、反対である。

6. 費用緩和措置

・バンキング・ボローイング：バンキングは認めるが、制度期間を超えたボローイングは原則禁止とするべきである。

・外部クレジット：CER・ERU の利用に限り、排出枠（償却量）の 5%まで認めるものとするべきである。

・国際リンク：国際リンクは、導入当初は検討の必要はないが、その後のリンクの可能性については、国際的な枠組みや各国動向を踏まえながら、国内制度も互換性がある制度として検討していくのが望ましい。

7. その他

(1) 遵守ルール

数年間の制度期間とは別に、遵守期間は 1 年ごととするべきである。また、対象主体が確実に目標達成をするために、排出超過には課徴金を課す罰則を明記するべきである。課徴金額は、たとえば、10000 円/トンなどが考えられる。

(2) 排出量のモニタリング・算定・報告・公表、第三者検証

制度の対象事業所に対しては、新たなモニタリング・算定・報告・検証制度の確立が必要である。現行では、地球温暖化対策推進法及び省エネ法に基づき、温室効果ガス排出量の把握がなされているため、これを直接排出量での報告などを加え、透明性を高める方向で改善することで、活用することができる。

さらに、削減可能性を把握するためには、省エネ法に基づく事業所ごとのエネルギー種類別の使用量とクレジットの種類と量については公開するものとし、生産量・原単位情報等も原則公開し、第三者検証を可能とする必要がある。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上で非常に重要である。

(4) 適切な市場基盤

中期的に見通せる安定的で透明性の高い制度設計が、価格の乱高下を防止する最善の策である。また、排出枠総量が甘く設定されることも、価格の下落を招くことになるため、野心的な目標の設定が重要である。

(5) 国と地方との関係

直接排出量で大規模事業所に排出量取引制度を導入することにより、日本全体の排出の 6 割をカバーすることになる。その上で、中小規模の工場やオフィス等の業務施設、中小規模の運輸事業者など多様な事業所・事業者が排出削減を進めるために、炭素税（地球温暖化対策税）によって、価格インセンティブを通じた削減インセンティブを付与することが重要となる。また、東京都が提案するよう、地域版キャップ & トレード制度と併設し、自治体が管理運用主体として役割を果たしながら、総量削減を担保する仕組みを強化することも考えられる。

(6) 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

キャップ & トレード制度は、国内外で排出削減に貢献する企業を育て、製品開発を推し進め、競争力を高めるものである。そうした業種や事業所に対しては、たとえばオークション収益の一部を省エネ投資等に還元し支援する方法などが考えられる。一方、同制度は、各事業所の排出量を確実に減らすという観点から設定するものであり、目標設定に国内外での排出削減への貢献などをオフセットとして安易に認めるべきではない。

(7) ポリシーミックスの在り方

キャップ & トレード制度は、国内の発電部門・産業部門を中心に、排出量の大きい事業所に対して確実な削減を促すための仕組みであり、大規模事業所に同制度への参加を義務づけることとして、実効的な制度としていく必要がある。

また、キャップ&トレード制度と同時に、地球温暖化対策税を全ての主体に導入し、エネルギーを使用する全ての主体に削減のインセンティブを付与するべきである。

その上で、制度対象外となる事業所や個人・企業に対しても削減のインセンティブを高め、エネルギー需要を削減していくために、様々な規制措置や優遇措置などが必要である。中でも、住宅や建築物に関しては、省エネ規制措置、公共交通機関の利用促進のための支援策、自動車利用抑制のための措置、再生可能エネルギー促進のための全量固定価格買取制度導入、等が不可欠である。

(8) その他、オークション収益

省エネ等の対策実施、低所得者への支援、自治体対策や適応への支援、縮小産業に従事する労働者の職業転換支援などに用いるべきである。

以上