

中央環境審議会地球環境部会・産業構造審議会環境部会地球環境小委員会
合同会合 事務局御中

中央環境審議会委員

大塚 直

最終報告取りまとめに向けた意見について

最終報告の取りまとめに向けて、以下のとおり意見を提出いたしますので、宜しくお取り計らいください。すでに指摘してきたことが多いですが、再確認の意味もあり、提出しておきます。

【金融における環境配慮の推進の必要について】

温暖化対策を進める企業に対して SRI ファンドを拡大するなど、金融機関が果たす役割はきわめて重大であり、12 ページの記述は、よりくわしくすべきではないでしょうか。

【国内排出量取引制度の早期導入の必要について】

19 ページの記述について、もし何か修正されるのであれば、以下の意見についてもご配慮いただけるとありがたく存じます。

1 前提

わが国が第 1 約束期間の目標を達成しないと生ずる問題としては、次の 3 点があげられる。

- ①第 2 約束期間においては超過量の 1.3 倍を差し引かれること
- ②（民間を含めて）排出量の売却ができなくなること
- ③未批准国や途上国が将来の対策をとることを説得できなくなること。

しかし、わが国の 2006 年度の温室効果ガスの排出量は 1990 年比 6.4%増（速報値）となっており、京都議定書目標達成計画実現には不確実性がある。産業部門についても目標達成計画は 8.6%減としているが、経団連の自主行動計画はそもそも±0%を目標としている点に残念ながらギャップがある。

昨年のハイリゲンダム・サミットで前総理がリードして決められた、2050 年に 50%削減という目標を達成するためには、まず先進国が、原単位ではなく、早期かつ大量な総量削減をする必要がある。そして、そのための追加的施策は、環境政策の実効性、効率性、公平性の観点から、汚染者負担原則（PPP）に基づくべきである。温室効果ガスはまさに外部不経済であるからである。

2 国内排出量取引制度の導入が必要な理由

温暖化対策として排出量取引制度が優れている理由としては、次の 8 点があげられる。

- ①業種を超えた横断的かつ明確な目標を提示し、原則として総量目標を達成できること（目標達成の確実性）、
- ②気候変動対策に継続的なインセンティブを与えること、
- ③気候変動対策には膨大な費用がかかる可能性があるが、排出量取引制度は政策の費用効果性ないし効率性改善を達成できること、
- ④技術革新へのインセンティブを与えること、
- ⑤公平性の観点から、努力した者が報いられるということを明確に打ち出す必要があること、
- ⑥温暖化対策に関するアナウンスメント効果を与えること（炭素価格を可視化し、企業のカルチャーを変えること）、
- ⑦利潤を上げる可能性を生じ（win-winになりうるということ）、市場を本格的に巻き込むことができるため、関連するプレイヤーを著しく増加させ（金融市場の俊敏性）、それによって経済社会全体で達成への動機づけが生まれること、
- ⑧他の事業者から排出枠を購入することにより、割り当てられた排出枠以上の排出をすることができる点で、規制的措置にはない柔軟性を与えること。

3 国内排出量取引制度に対する4つの批判点とその解決

国内排出量取引制度に対しては、次の4つの批判がなされている。

- ①義務的排出量取引が統制経済や経営の不安定につながるのではないか（価格が高騰する可能性）、②炭素リーケージ、国際競争力の低下につながるのではないか、③初期割当が困難、不公平ではないか、初期割当、閉鎖のルールについて費用効果を発揮できないのではないか、④期間が短期であるため、技術革新につながらないのではないか。

それぞれについて、以下、解決策を簡潔に示すことにしたい。

なお、中小規模の排出源に対しては、ポリシーミックス（税・賦課金、中小企業を対象としたいわゆる国内CDM、事業者の計画策定義務と公表）が必要となる。

3-1 義務的排出量取引が統制経済や経営の不安定につながるの批判について

EUでは二酸化炭素についての義務的な排出量取引制度（Cap & Trade型の排出量取引制度）が導入されているが、統制経済につながるという批判はない。

EU域内排出量取引制度では第1フェーズで排出枠価格が大幅に変動したが、これは、試行的に排出枠の割当を緩くしたこと、対象企業の排出量予測に関する情報不足によるものであり、情報不足の解消により、第2フェーズの排出枠価格は安定的に推移している。これは、排出枠価格の変動は、取引する者の経験の蓄積によることを示している。

確かに、国が割り当てる排出枠だけで取引するのであれば、排出枠が極めて高額でない限り手に入らなくなることが起きるかもしれない。しかし、外国からの排出枠やCER等のクレジットを購入できるため、統制経済に至るわけではない。むしろ、基本的には、新たな

生産費用が追加されたのと同様である。排出枠価格は、経営判断の目安を提供するものといえる。

さらに、このような場合が生じる可能性に対処するため、セーフティ・バルブ（需給逼迫などにより排出枠価格が高騰した場合の措置）を準備することは検討を要する。先日、アメリカの連邦の上院委員会で可決されたリーバーマン・ウォーナー法案における「炭素市場効率化理事会」は、次期期間へのバンキング、次期期間からのボロウイング等を調整し、排出枠価格の安定化を図るものであり、セーフティ・バルブの一種であり、参考にされるべきである。

3-2 炭素リーケージ、国際競争力の低下につながるとの議論について

炭素リーケージは国内対策をとれば（たとえ自主的取組であっても）、幾分は生ずる問題、すなわち、そもそも京都議定書の削減目標を受け入れた時点で生ずる問題であり、排出量取引制度固有の問題ではない。

炭素リーケージを防ぐためには、政府が提案しているセクター別アプローチ（鉄鋼、セメントほか）が1つの対応である（私も支持したい）。このことは、まさに将来枠組みの目標設定自体が炭素リーケージに直結する問題であることを意味している。また、日本企業の海外事業所での温室効果ガス排出量の届出を義務づけることは、炭素リーケージに対する一つの対策となろう。

他方、国際競争力については、省エネを進める方が高まる可能性もあり、排出量取引制度の導入によっていちがいに低下するとはいい難い。

3-3 初期割当について

当面の初期割当の方法としては、①自主行動計画のある業界については、自主行動計画の目標を基礎とし、②それ以外の業界については、ベンチマーキング方式か、修正されたグランドファザリング方式（過去の生産量に基づく割当方式／割当時の設備容量に基づく割当方式）を基礎とすることが適切である。①は、自主的に割当の宣言ないし合意をしたとみることができるからであり、②は生産量を所与とした上で公平を図る考え方である。ちなみに、ベンチマークについては、現在、資源エネルギー庁で開発中である。もちろん、初期割当の際に、国際競争力に配慮することも可能である。

将来的には、初期割当は、「オークション+排出枠償却時の還付方式」に移ることによって、新規参入者を含めて対象事業者間の公平を図ることが考えられる。必要なときに購入できるようにするため、年に数回のオークションを行うことが望ましい。

初期割当の方法については、過去の排出量・販売量を基礎とした無償割当が既得権保護となるとの批判があるが、①過去の排出量・販売量ではなく、自らの宣言や合意に基づくこと、②新規参入者に対してあらかじめ排出枠のリザーブ等をして配慮すること、③可能な限り、ベンチマーキングを取り入れる等の考慮をすることによって対処できる。将来的

には、「オークション+排出枠償却時の還付」方式に移行することが望ましい。

なお、事業所の閉鎖の際に、排出枠を没収する仕組みとすべきか否かは、EU とドイツとで争われているところである。費用効果性を高めるには、閉鎖の際に、排出枠を没収しないことも検討すべき問題である。

3-4 排出量取引制度の期間が短期であるため、技術革新につながらないとの議論について

この点をクリアするため、排出量取引制度の期間を長期にするか、短期であっても、バンキングを続けて認める必要がある。

4 上流割当方式か下流割当方式か

排出量取引制度については、化石燃料の輸入事業者へ排出枠を配分する上流割当方式と、化石燃料の需用者へ排出枠を配分する下流割当方式の2つの方式が考えられるが、上流割当方式においては、下流事業者は、上流での（排出量取引に基づく）価格転嫁の影響を受けるのみであり、自ら排出削減か排出枠の購入かを検討し選択する余地がなくなるため、基本的には、下流割当方式が適当であると考えられる。

もっとも、有力な経済学者が上流割当方式を唱導しており、また、アメリカの連邦の法案にこの方式を採用したものもあり、上流割当方式もオプションとしては残しておくべきであろう。

5 排出量取引制度導入を早急に具体的に検討すべきである

以下、理由を示す。

(1) ハイリゲンダム・サミットで安倍前総理のイニシャティブの下に2050年には50%以上の削減が必要であると決められ、また、COP13における京都議定書の下での特別作業部会では、締約国が2020年までに90年比25-40%削減する必要があるとの文言が入れられた。まず先進国が、原単位ではなく、早期かつ大量な総量削減をする必要があることは回避しがたい状況になっている。そのためには、国内においても、総量規制が不可欠であり、費用効果性、柔軟性をもつ排出枠取引が優れているといえる。相当量の削減のためには、個々人の善意だけでなく、システムによって減らすことが重要である。

(2) 義務的排出量取引制度が欧州で導入され、CDM、JIとリンクされ、また、アメリカの州でも導入が予定される中で、排出量取引に関する世界市場への参加が遅れることが、わが国やわが国の企業にとっても、クリーンテクノロジー開発（エネルギー効率の上昇）へのインセンティブを失い、技術開発の遅れにつながることを危惧される。

この点については、わが国が元来資源小国であり、省エネ技術を1つの原動力として国際競争力を維持してきたところ、省エネ技術開発のインセンティブを失い、技術開発に遅れをとることは極めて重要な懸念事項というべきである。わが国では石油ショックの頃に

省エネが大いに進展したが、1990年代以降は横ばいの状況であり、インセンティブがなければ省エネはなかなか進まないことが示されている。キャップを伴う中長期目標は、企業の投資計画や技術開発に大きな影響を与える。

(3) すでに世界の排出量取引制度については ICAP でルールが策定されつつあるが、わが国は、先発国がルールを確定し、あとで押し付けられる愚を繰り返すのだろうか。制度設計に入れずにルールを決められてしまうことによって不利益を受ける IS09000 のような歴史をまた繰り返すのだろうか。

(4) 第1約束期間において現在予定されている、政府及び産業界による CDM の購入は相当額に上る。政府によるものだけで、不足見込み〔1.5～2.7%〕をすでに取得することとされている 1.6%分と合わせて、EUETS における排出枠の取引価格を参考にして算出すると、2200 億円～1 兆 2000 億円（財務省による）となる。これらの国民による税負担、国民への転嫁をどう考えるか、という重要な問題がある。特に税については、納税者の理解を得られるかという問題があり、国内対策の実施の必要はさらに高まるものと思われる。

他方、CDM、ET、CDM の信託化、カーボンオフセット、自主参加型 ET、中小企業向けの国内 CDM、RPS のように、排出枠ないしそれに類似する取引は、わが国においても増加しつつあり、国民の取引に対する親近性は高まっていると見られる。

(5) 東京都は 2010 年から排出量取引制度を施行する予定である。これは自治体の先進的取り組みとして評価できるが、地域的規模としてみれば、東京都のみで行うのでは必ずしも十分でなく、また、不都合な面もないではなく、日本国全体での対応が必要とされる。

(6) さらに、排出量取引制度は社会全体が慣れるのに一定の期間を要するところから、緩やかな対応を迫るための助走期間が必要であり、それを見越した上で早期に対応することが要請される。EU においても、第1期間（2005—2007 年）は助走期間であったのであり、わが国において、2013 年以降に先送りすることなく、排出量取引制度の導入に向けた共通認識を早急に作る必要があるといえる。

【自主参加型の国内排出量取引制度について】

20 ページの記述は維持されるべきものと考えます。

理由) 自主参加により温室効果ガスを削減する試みは目標以上の削減実績を達成していると高く評価されており、さらに推進されるべきものであるため。

【市町村の地方公共団体実行計画について】

地方公共団体実行計画については、市町村も策定するものとされているが（温暖化対策推進法 21 条）、その策定率はきわめて低い状況にあります。未策定の市町村に対し、総務省や都道府県を通じて早急に策定していただくよう求めるべきものと考えます。その際、計画には、公立学校や公立病院も対象として含めるべきであると考えます。