

費用緩和措置

1. 課題

国内排出量取引制度とは、大口排出源の温室効果ガス排出量に排出枠を設定し、排出量の削減を担保するための制度であり、柔軟な義務履行を可能とする観点から排出枠の取引等を認めるものである。

ここで、自然災害等の想定外の事情により、当初の見込みより全体として削減が進まなかった場合、排出枠の需給ギャップが生じて排出枠の価格が高止まりする懸念がある。また、天候や足下の景況感等の短期的な要因等によって、排出枠の価格が短期的に大幅に急変動するおそれがある。その場合に制度対象者に対する過度の負担を緩和するための措置の内容を検討する必要がある。

ただし、国際競争力及び炭素リーケージの懸念への対応、環境改善に寄与する製品等への配慮については、別に議論することとし、ここでは以下の5つについて取り上げる。

- バンキング：余剰排出枠を次期以降に繰り越すことを認める措置
- ボローイング：次期以降の排出枠を前倒しで使用、又は政府からの借り入れを認める措置
- 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を認める措置
- 国際リンク：他国制度とリンクし相互に排出枠を流通可能とする措置
- 費用緩和リザーブ：価格高騰時等に市場に放出するために、政府があらかじめ保持する一定量の排出枠

2. 検討

①バンキングとボローイングの在り方

国内排出量取引制度は、対象期間における制度対象者の削減ポテンシャルに合わせて排出量の限度を設定することができれば、対象期間全体を通じ、当初想定した費用とさほど変わらない範囲で義務遵守が可能になると考えられる。

しかし、対象期間を幾つかに区切る形で遵守期間が設定されている場合は、対象期間内においても、個々の企業の具体的な投資・削減の実施時期にバラツキが生じるので、各遵守期間において排出量の過不足が発生する可能性が

高い。したがって、遵守期間における義務遵守と、対象期間における義務遵守との調整を図るため、バンキングとボローイングの可否を、遵守期間との組み合わせで考える必要がある。

例えば、RGGI や東京都のように、遵守期間と対象期間が一致している制度では、遵守期間をまたぐバンキングやボローイングを設定していない。

①-1 遵守期間をまたぐバンキングとボローイング

ここで、議論の単純化のために、遵守期間を一年とした場合のバンキングとボローイングについて考察する。

排出枠をその年限りで使用できないこととすると、制度対象者は短期的な目標達成に注力せざるを得ず、中長期的な削減投資ができなくなるおそれがある。また、余剰排出枠を次年度以降無価値とするならば、償却期限前後に大量に市場に放出されて価格が暴落し、削減対策投資の見通しに悪影響を及ぼす恐れがある。逆に、排出枠を次の遵守期間に持越可能とすることで早期削減を促す効果も期待できることから、余剰排出枠は無制限にバンキングできることとする必要がある。

逆に、遵守期間を一年とした場合、ある年度は削減投資ができなくても、次年度以降に大幅な削減投資が行われ、対象期間全体としては削減ポテンシャルを反映した総量削減が実現することが考えられる。このことから、対象期間内においては、次年度以降の削減によって今年度の超過排出を補う選択肢も用意されるべきである。そのことによって将来の不遵守リスクが高まるのが懸念されるが、他方、排出枠の交付時期を前年度の償却期限の前に設定する実質ボローイングを認めることで、対象期間内の各遵守期間の調整ができるようにすることが考えられる。

①-2 対象期間をまたぐバンキングとボローイング

次に、対象期間をまたぐバンキングとボローイングについて考察する。

対象期間をまたぐバンキングについては、早期削減を促す効果があるという点では、遵守期間をまたぐ場合と差はない。また、EU-ETS の第1フェーズでは、対象期間をまたぐバンキングが認められなかったために、対象期間終了間際に排出枠の価格が暴落したこともある。このような事態により、削減対策投資の見通しに悪影響を及ぼすことのないよう、対象期間をまたぐバンキングは認めるべきと考えられる。

対象期間をまたぐボローイングについては、次の対象期間に交付される排出枠の活用を前の対象期間の目標達成に活用することを認めると、前の対象期間において、目標年度における削減ポテンシャルによって達成でき

る分を超え、次の対象期間の枠を含めた過大な排出枠の活用を認めることになる。さらに、対象期間内に削減が達成できなくても、次の対象期間の初年度からボローイングができるので、排出削減が達成されない状態がいつまでも続き、制度全体としての削減も達成できないままになるおそれもある。

これは、排出削減義務の遵守のための制度対象者の費用を緩和するための措置としての役割を超えて、いわば義務遵守に抜け道を設けるものであるから、認めるべきではないと考えられる。

②外部クレジットの活用

国内排出量取引制度は、大口排出源の温室効果ガス排出量に排出枠を設定し、排出量の削減を担保するための制度であり、制度対象者に課される排出量の限度が制度対象者の削減ポテンシャルに合わせて設定されれば、当初想定した費用とさほど変わらない範囲で義務遵守が可能になると考えられる。

自然災害等の予期せぬ事態が発生したとしても、制度対象者による排出削減への取組、制度対象者同士の調整（取引）、又は制度対象者自身による調整（バンキング、実質ボローイング）によって、排出量の削減を柔軟に達成することができる。

制度対象者における各種の柔軟性措置でも対応できないような排出枠価格の高騰が発生したとき、外部クレジットは、そのような高騰を緩和するとともに、制度対象外における削減・吸収を促進する効果が期待される。しかし、無制限に認めると、国内排出量取引制度の本旨である制度対象者の削減が進まなくなる恐れがある。したがって、一定の信頼性が確保されたものについて、補足的に利用を認めるのが妥当であり、一定の量的制限を設けるべきと考えられる。

②-1 外部クレジットの質的制限

外部クレジットについては、他の取組や政策の流用であって追加的な削減効果が発揮されないものや、算定・報告・検証の精度が担保されていないものの活用を認めると、制度対象外における実質上の削減につながらないおそれがある。

また、国内排出量取引制度は、国内の排出量の着実な削減を実現することを役割としており、制度対象者に対して排出量の算定・報告・検証における一定の手続を整備して、その精度管理を行うこととしている。そのような制度での義務遵守に用いられる排出枠と、活用できる外部クレジットに、質的な差があるのは望ましくない。

したがって、国際的な枠組みに基づくもの、又は、国際的に活用されている基準（例：ISO）に準じる算定・報告・検証の仕組みが確立しているもの等、制度対象外における実質上の削減に繋がるような、一定の質を有するものに限る必要がある。

なお、外部クレジットにおいて、対象ガス以外の温室効果ガスを扱っているものについては、当該外部クレジットを創出する制度が上記の質的制限に合致するものであって、プロジェクト毎に、国内排出量取引制度とは別に算定・報告・検証の精度管理が確保されているのであれば、特段の活用制限をかける必要はないと考えられる。

②-2 外部クレジットの量的制限

外部クレジットの活用は、制度対象者における各種の柔軟性措置でも対応できないような排出枠価格の高騰が発生したとき、制度対象者が柔軟に義務を達成できる効果がある。

ただし、外部クレジットについては、安易な活用を認めると、制度対象者における削減が進まないおそれがあり、また、現在の CDM 等のクレジットでは、我が国の技術や資金による貢献、特に省エネにおける貢献が適切に評価されず、いたずらに資金の流出となるのみで、我が国の国際貢献が正当に評価されていないとの批判もあるので、あくまで補足的に活用することが適当である。

そのために活用量の上限を設ける必要があるが、その水準は、これまでの各業種・事業者の排出量の変動率や、排出量実績と京都クレジットの活用実績の比率、新たなクレジットメカニズムの動向等を勘案しつつ、補足的な活用に留める観点から定めるべきと考えられる。

③国際リンク

国際リンクとは、制度対象者が排出削減義務を遵守するために、他の国・地域の排出量取引制度における排出枠やクレジットを使用することを政府が認めることを指す。

国際リンクを行うと、我が国の制度における排出枠の価格が他国の制度における排出枠よりも高い場合、我が国の排出枠価格の高騰を抑えられるメリットがある。しかし、我が国の制度対象者が他国の制度における余剰排出枠を購入し続けることになれば、海外排出枠市場への資金流出の懸念が生じる。加えて、制度の調和性（算定・検証・報告の水準、排出枠の設定方法、削減目標の水準等）についての慎重な検討も必要であり、将来的な課題として引き続き検討することが適当である。

④費用緩和リザーブ

以上の費用緩和措置をあらかじめ設け、制度対象者がこれらの措置を活用したとしても、なお排出枠の価格が予期せぬ事態により高騰することも排除できない。温室効果ガス排出量削減の中長期目標の実現に向け、社会のすべての主体が意欲的な目標を持って、最大限の排出削減努力を行うに当たっては、そうした事態に備えて、費用緩和措置を更に充実させる必要がある。

この場合、市場機能を活かしたまま価格高騰を緩和するには、政府があらかじめ一定量の排出枠を保持して、供給量の調整を行うことが有効と考えられる。諸外国では、あらかじめ排出枠の総量から、専ら費用緩和のために一定量を保持する例や、新規参入用にあらかじめ確保している分を費用緩和に用いる例があるが、我が国の制度において、どれだけの量の排出枠を保持すべきかについて検討を要する。

また、リザーブの放出に当たっては、価格高騰又は高止まりの水準をあらかじめ具体的に定めて、インフレ率等により調整する例があるが、我が国においても、どのような場合に使うかについて検討を要する。

さらに、当該排出枠を市場に供給するに当たっては、オークションを通じて配分する例があるが、我が国においても、排出枠を政府から市場を通じて供給・販売することの法的性質や、その具体的手段（取引所の活用又は公開入札）の在り方について整理する必要がある。

3. 方針（案）

遵守期間をまたぐバンキングは、無制限に認める。また、排出枠の交付時期を前の遵守期間の償却期限の前に設定し、対象期間内における各遵守期間における排出枠の調整を可能とする実質ボローイングを認める。

対象期間をまたぐバンキングは、無制限に認める。ただし、対象期間をまたぐボローイングは、認めない。

外部クレジットは活用できることとするが、活用できるクレジットは、国際的な枠組みに基づく、又は国際的に活用されている基準（例：ISO）に準じる算定・報告・検証の仕組みが確立している等必要な条件を考慮しつつ、特定する必要がある。また、外部クレジットを活用できる量についても、一定の上限を設ける必要がある。

国際リンクについては、将来的な課題とする。

費用緩和リザーブは、あらかじめ保持する量、リザーブを使う要件、リザーブ放出の法的な位置付けや具体的手段などについて検討する必要がある。

(参考)

①バンキング・ボローイングの例

	バンキング	ボローイング
EU-ETS	<ul style="list-style-type: none"> フェーズ内のバンキングは可能 第1フェーズから第2フェーズへのバンキングは不可能 第2フェーズから第3フェーズへのバンキングは可能 	<ul style="list-style-type: none"> 不可能(ただし、排出枠の償却時期が次年の排出枠交付時期より遅いため、実質、運用上は1年間に限り可能)
英国CRC	<ul style="list-style-type: none"> 無制限に可能 ただし、2010～2012年度(排出枠が固定価格にて販売され、排出枠総量を規定しない期間)における排出枠は、2013年度にバンキングすることはできない 	<ul style="list-style-type: none"> 不可能
米国KL法案	<ul style="list-style-type: none"> 無制限に可能 	<ul style="list-style-type: none"> 翌年の排出枠は、無利子、無制限でボローイングできる 5年後までの排出枠は、償却義務の15%を上限として、利子8%にてボローイング可能
RGGI	<ul style="list-style-type: none"> 無制限に可能 	<ul style="list-style-type: none"> 遵守期間を超えるボローイングは不可能
東京都	<ul style="list-style-type: none"> 計画期間をまたぐバンキングが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 不可能

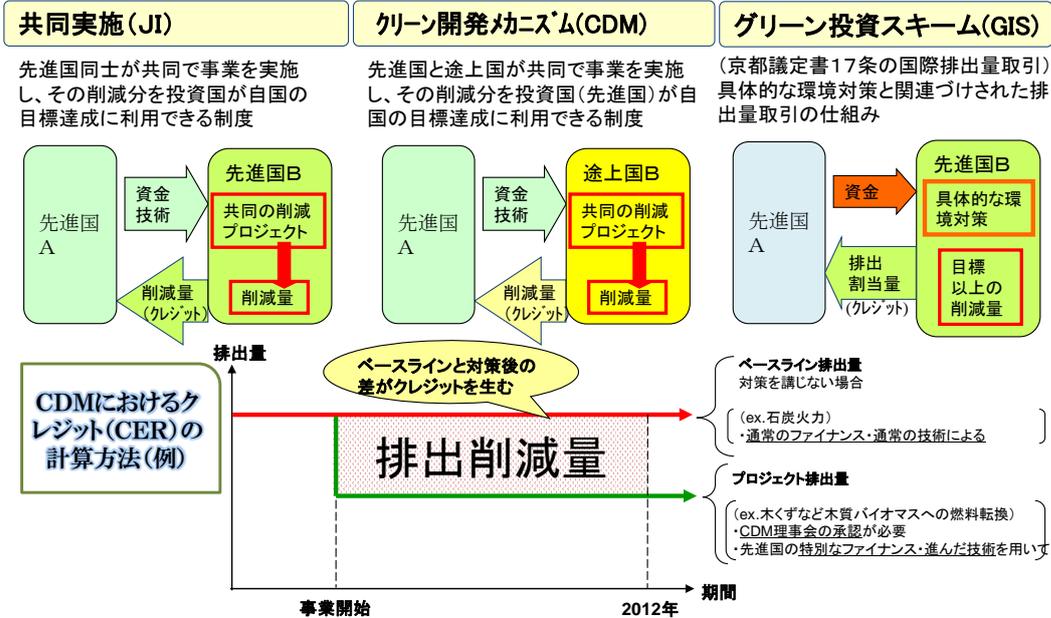
②外部クレジットの活用条件の例

EUETS 第2フェーズ	<ul style="list-style-type: none"> CDM/JIクレジットが利用可能。 利用上限は、加盟国政府が設定後、欧州委員会が承認。(第2フェーズでは割当総量の7～20%程度)
第3フェーズ	<ul style="list-style-type: none"> 第2フェーズで上限まで利用しなかったCDM/JIクレジットを利用可能。 EU全体の2020年削減目標を20%から30%に引き上げた場合、追加的に必要になる削減量の半分まで、CDM/JI及び国際合意に参加する第三国からのクレジットを利用可能。
英国CRC	<ul style="list-style-type: none"> EU-ETSの排出枠を利用可能。(ETS対象事業者は、政府にEUA調達費用を支払う。政府はEUAを調達し、一旦EUAを取り消してから、CRC排出枠として発行し、調達費用を支払ったETS対象事業者に配分する。)
米国KL法案	<ul style="list-style-type: none"> 年間20億t-CO2を上限として、国内外のオフセット・クレジットが利用可能。(各事業者の排出実績に応じて、各事業者分の上限を決定。) 海外オフセット・クレジットは、償却量の25%を上限として利用可能。ただし、排出枠価格以下で購入可能な国内のオフセット・クレジットが年間15億t-CO2未満であった場合、その不足分だけ、海外オフセット・クレジットの利用上限を年間10億t-CO2を上限として引き上げる。 2018年以降、国内のオフセット・クレジット：海外クレジット＝1:1.25として交換可能とする。
RGGI	<ul style="list-style-type: none"> 国内のオフセット・クレジットが利用可能。 償却量の3.3%を上限として利用可能。 RGGI域外で実施する国内オフセットについては、RGGI域内クレジット：域外クレジット＝1:2としてカウントする。 RGGI排出枠価格高騰時には、国内のオフセット・クレジット利用上限の引き上げ、域内外クレジット比率の是正(RGGI域内クレジット：域外クレジット＝1:1)、国外の排出枠/クレジット利用許可の措置を取る。
東京都	<ul style="list-style-type: none"> 外部クレジットは、都外クレジット、都内中小クレジット、再生可能エネルギークレジット等、条例で規定したものが利用可能。 京都クレジットについては、価格高騰等必要な場合に限り活用可能。

③現在実施中又は検討中のクレジット制度

京都メカニズムについて

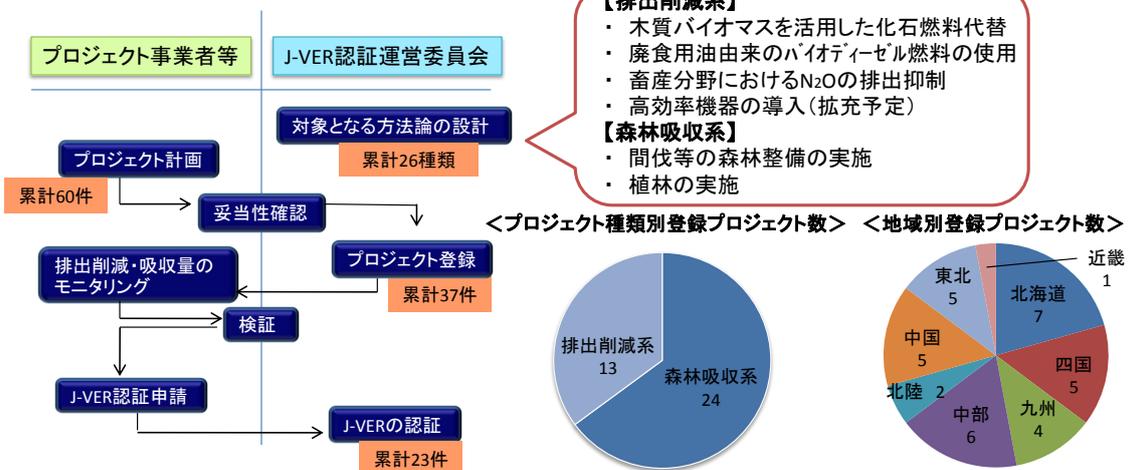
他国での排出削減プロジェクトの実施による排出削減量等をクレジットとして取得し、自国の議定書上の約束達成に用いることができる制度。



オフセット・クレジット (J-VER) 制度の概要

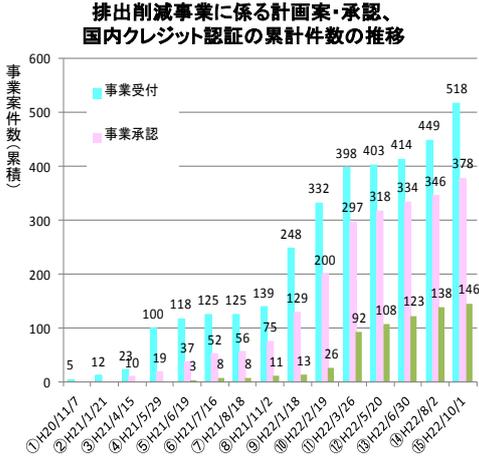
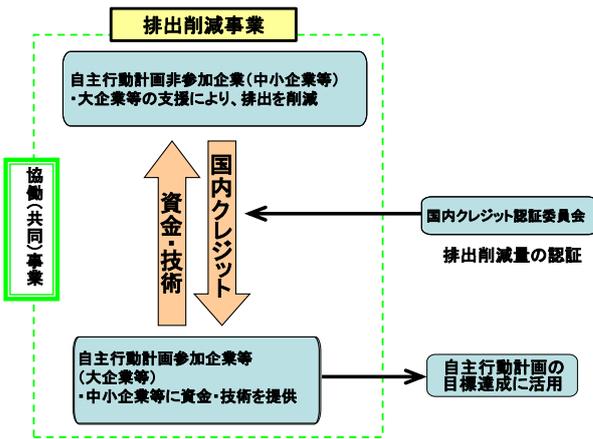
- 環境省は、カーボン・オフセットの仕組みを活用して、国内における排出削減・吸収を一層促進するため、**国内で実施されるプロジェクトによる削減・吸収量を、カーボン・オフセット用のクレジット (J-VER) として認証する制度**を平成20年11月からスタート。(「J-VER」=「Japan-Verified emission reduction」)
- 国内排出量取引制度の制度設計を見据え、外部クレジットとしての活用も視野に、ISOに準拠した信頼性の高い認証制度として運営。
- 平成22年9月末時点で、J-VER制度に登録されているプロジェクトの件数は**累計37件**。このうち**23件**のプロジェクトについて、**オフセット・クレジット (J-VER) の認証**が行われている。累計認証クレジット量は**27,017t-CO₂**。
- このほか、**平成22年度中に、新たに100件以上のプロジェクト**が登録される予定。

<J-VER制度のフロー図>



「国内クレジット制度」の概要

- 大企業等による技術等の提供を通じて、中小企業等が行った温室効果ガス排出削減量を認証し、自主行動計画や試行排出量取引スキームの目標達成のために活用できる制度であり、平成20年10月に開始された取組み。(平成24年度までの制度)
- 中小企業のみならず、農林(森林バイオマス)、民生部門(業務その他、家庭)等における排出削減も広く対象。



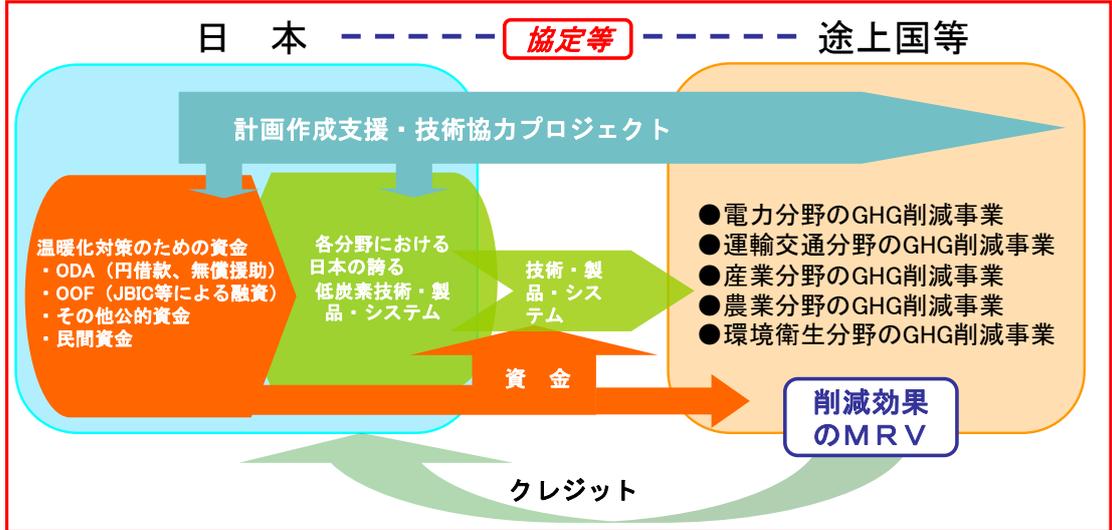
二国間・多国間メカニズムのイメージ

【メカニズムが満たすべき要件】
 国際的に受け入れられるものであること。
 ➢ 定量評価可能なGHG削減効果
 ➢ 国際的な水準のMRVが実施可能

➡

【目標】
 途上国と先進国が、技術移転の促進とクレジットの生成を通じて**互恵関係を構築**

途上国等政府との間で**協定等を締結**し、我が国の優れた技術や製品の提供等により実施する、途上国等の各分野におけるGHG削減事業を適切に評価し、各事業における我が国の貢献分をクレジットとして活用する。



④費用緩和リザーブの例

	リザーブの規模	発動要件等
米国 KL 法案	<ul style="list-style-type: none"> ・毎年 40 億 t-CO₂ (2013～2021 年の 1.5%、2022～2029 年の 2.5%、2030～2050 年の 5%) ・本リザーブの排出枠売却収益で、リザーブを補填する。具体的には、森林減少回避 (REDD) 由来の海外オフセットクレジット (海外オフセットクレジットが十分利用できない場合には、国内オフセットクレジット) を購入し、購入したオフセットクレジットを一旦取り消して、取消相当分の排出枠を新たに発行する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・償却期日 (毎年 4 月 1 日) の前 90 日間に実施。 ・最低価格は、2013 年は、25 ドル (2009 年ドル) とし、2014 年以降は 5% + インフレ率 (消費者物価指数により算出) 分、上昇させる。 ・制度対象者のみ入札可能 (排出枠・クレジットを過去 90 日以内に売却した制度対象者は、購入できない。) ・償却に使う排出枠の 15% を購入上限とする。 ・本リザーブはバンキングしておくことができない。
EU-ETS 第 3 フェーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・加盟国における、将来のオークション配分枠又は新規参入用リザーブ 	<ul style="list-style-type: none"> ・連続する 6 か月において、排出枠価格が、過去 2 年間の欧州市場平均価格を 3 倍以上上回り、価格上昇の原因が市場のファンダメンタルズ要因の変化に基づかない場合、下記の対策を講じる可能性がある旨規定。 <ul style="list-style-type: none"> (a) 加盟国は、オークションを前倒しして実施する。 (b) 加盟国は、新規参入者用リザーブに残った排出枠の最大 25% をオークションにかける。