

我が国における国内排出量取引制度の
在り方について（案）
（参考資料）

平成 22 年 11 月 29 日

3. 制度対象者の考え方とその特定方法

①「地球温暖化対策における経済的手法を用いた施策に係る競争政策上の課題（中間報告書）～国内排出量取引制度における論点～」(平成22年3月31日公正取引委員会) 一部抜粋

第6 排出量規制に係る競争政策上の論点

2 排出枠の割当方式が競争に与える影響

(イ) 国による事業者団体への排出枠の割当て

排出枠の割当てに当たっては、国が特定の事業者団体に対して排出枠を割り当て、当該事業者団体が所属する各事業者に対して一定の排出枠を割り当てる方法も考えられる。

しかし、このような事業者団体への割当てについては、①事業者団体が、個々の構成事業者の排出量、ひいては生産量を決定すること、②事業者団体から特定の構成事業者に対して差別的な配分がされることによって、当該事業者の事業活動を制約すること、③排出量に係る構成事業者の義務の達成方法を制限することによって、当該事業者の事業活動を制約することにつながるおそれがある。このため、事業者団体を通じて排出枠の割当てを行うことは、構成事業者間の競争をゆがめるおそれ大きいと考えられる。

(中略)

第7 排出量規制に伴う事業者等の行為のうち独占禁止法上問題となり得る行為

1 事業者等による共同行為

(1) 排出量削減の実施に伴う共同行為

現在、事業者団体が、地球温暖化対策に関して、自主行動計画を策定して排出量の削減に係る取組を行っている例が見られ、このような自主行動計画に基づき、個々の事業者による取組だけではなく、業界単位での共同事業等が行われている。また、排出量取引の国内統合市場の試行的実施についても、事業者団体として参加している例がある。

排出量規制の導入により、国が個々の事業者又は事業所に一定の排出枠を義務付けたり、一定の排出量削減義務を課すこととなった場合、事業者が共同して、又は事業者団体が、これらの義務を目安として各事業者の商品・役務の供給量を決定することは、供給量に係るカルテルとして独占禁止法上問題となり得る。また、事業者が共同して、又は事業者団体が、国による規制が無いにもかかわらず、排出枠に係る義務の達成方法を制限する場合にも、独占禁止法上問題となり得る。

②英国炭素削減コミットメント（CRC）における制度対象者の特定について

英国炭素削減コミットメント（CRC）は、EUETS や気候変動協定（CCA）などのエネルギー集約型産業を対象とした制度がカバーしていない、エネルギー非集約型の業務部門を対象とした義務的キャップアンドトレード型の排出量取引制度である。CRC における民間業務部門の制度対象者の特定方法について、英国環境庁作成のガイド¹及び英国エネルギー気候変動省公開のユーザーガイド²より、以下にまとめる。

<制度対象者>

CRC の参加単位は組織であり、民間業務部門の制度参加者は、企業（undertaking）または企業グループ（group undertaking）である。対象者特定の裾きり基準は、基準年（2008 年）における組織全体の半時間電力メーター（Half Hourly Meter,HHM）で計測される電力消費量が、6,000MWh 以上となるか否かである。企業グループの場合は、企業グループに属する子会社等の電力消費量を合算した組織全体の電力消費量が、6,000MWh 以上となるか否かで判断される。

<定義>

➤ 企業

- ・ CRC における企業には、2006 年会社法（Companies Act 2006）³第 1161 条（1）に定義される法人（body corporate）、共同経営会社（partnership）、商取引またはビジネスを行う非法人団体（unincorporated association）に加え、慈善活動を行う非法人団体が含まれる。

➤ 企業グループ

- ・ 民間業務部門の制度対象者の多くは、企業グループとして参加している。企業グループは、最上位の親企業（highest parent undertaking）の下に、異なる複数の法的企業がグループ化し組織されている。
- ・ 企業グループとしてみなすか否かの判断は、会社法に即して行う。基準年度となる 2008 年の年末（2008 年 12 月 31 日）における組織形態をもって、判断する。
- ・ 企業グループは、単一の組織として CRC に参加し、グループ内の全メンバーは遵守に関して連帯して責任を負う。但し、規模の大きい子会社等（significant group undertakings, SGU）は、単独での制度参加が可能。
- ・ 場合によって、法的には関連のない組織を一つにまとめ制度対象者とする場合

¹ <http://publications.environment-agency.gov.uk/pdf/GEHO0410BSGK-e-e.pdf>

² http://www.decc.gov.uk/assets/decc/What%20we%20do/A%20low%20carbon%20UK/crc/1_20100406154137_e_@@_21934CRCPDFAWv9.pdf

³ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/pdfs/ukpga_20060046_en.pdf

もある。(例えば、後述するフランチャイズが該当。)

<オーナーとテナントの関係>

電力供給会社と契約を締結している主体が、電力消費量の責任を負う。すなわち、オーナーがテナントの分も含めて電力供給契約を結び、電力料金を支払っている場合、当該電力消費量はオーナーのものとみなされる。

<特例>

制度対象者の特定に際し、CRC は組織構成に関する下記の 3 つのケースを特例として提示している。

▶ 親企業が海外企業の場合

親会社が海外企業の場合、企業グループのうち英国に所在するグループ企業や子会社等の電力消費量を合算し、年間 6,000MWh 以上となれば、英国に所在する企業全てが対象となる。(英国以外での電力消費量については、制度の対象外である。)

▶ フランチャイズの場合

CRC への参加要件の判断に際して、基本的にフランチャイズチェーン本部 (franchisor) がフランチャイズ契約事業者 (franchisee) の電力消費量に関して責任を負う。フランチャイズチェーン本部が海外企業で、フランチャイズ契約事業者が CRC の参加要件を満たした場合は、当該本部は英国における代表者を任命しなければならない。

▶ ジョイントベンチャー (JV)、プライベートファイナンスイニシアティブ (PFI) の場合

JV や PFI の組織形態は法人、有限会社、共同経営会社等さまざまである。JV/PFI の CRC への参加要件を判断する際 (JV/PFI の電力消費量をどの主体のものとするか) は、当該 JV/PFI への出資割合、JV/PFI に対する電力供給契約等により異なる。

③業務部門に属する事業所の排出規模報告数及びカバー率

排出規模	電力間接方式				電力直接方式			
	報告数	エネ起 CO2 (特定事業所排出者)			報告数	エネ起 CO2 (特定事業所排出者)		
		排出量 (t-CO2)	算定制度排出量(業務部門)に占める割合	国家インベントリ(業務部門)に占める割合		排出量 (t-CO2)	算定制度排出量(業務部門)に占める割合	国家インベントリ(業務部門)に占める割合
3千 t-CO2	4,308	3,350 万	95.6%	14.3%	587	339 万	41.2%	3.5%
1万 t-CO2	747	1,501 万	42.8%	6.4%	47	83 万	10.1%	0.8%
2.5万 t-CO2	138	617 万	17.6%	2.6%	4	21 万	2.6%	0.2%
5万 t-CO2	22	224 万	6.4%	1.0%	1	10 万	1.2%	0.1%
10万 t-CO2	5	114 万	3.3%	0.5%	0	0 万	0.0%	0.0%

※ 温対法改正前の算定・報告・公表制度のデータより作成。

※ 算定報告公表制度における業務部門のデータには、産業部門（産業分類の業種コード 0111～3299）、エネ転部門（同 3311～3511）及び各部門における下 2 ケタ 00（主として管理事務を行う本社等）並びに 09（その他管理、補助的経済活動を行う事業所）を除いたデータを用いた。

4. 排出枠の設定方法

4-1 無償配分方式

① E U - E T S

- ・ E U - E T S においては、電力部門・産業部門の生産設備を対象に排出枠を割当。
- ・ 産業部門に対しては、データの入手可能性や国際競争力への配慮等から、緩やかな割当を実施。
- ・ 電力部門に対しては、価格転嫁が容易であることから、厳しい割当を実施。

各対象設備への割当量 = 「基準年度排出量」(例：2001～05年のうち3ヶ年の平均) × 「一定の係数」(注)

(注) 一定の係数 [例]

【ドイツ】 産業部門は一律「0.9875」(▲1.25%)と設定。
(企業倒産等の危険がある場合には、環境省の裁量により排出枠の追加割当が可能。)

※電力部門はベンチマーク方式で割当。

【英国】 産業部門は、業種毎にモデルで算出した将来予測 (B A U [Business As Usual]) に基づき係数を設定。

※電力部門は、産業部門への割当量を総排出枠から差し引いた量をベンチマーク方式で割当。

【オランダ】 産業部門は、「①成長率」×「②エネルギー効率指標」×「③調整係数」を設定。

①成長率：1.017 (+1.7%) を全業種一律に設定。

②エネルギー効率指数：各設備の効率に応じ、0.85 (▲15%) ~1.15 (+15%) で設定。

③調整係数：各設備へ割当量の積み上げを総排出枠内に収めるための係数を一律に設定。

電力部門は、上記にさらに「0.85」(▲15%) を乗じた係数を設定。

② 東京都制度 (削減義務量は、グランドファザリング方式による無償割当。)

各対象事業所の排出上限量＝

「基準年度排出量」(原則、2002～2007年度の連続する3ヶ年の平均) ×

「1－削減義務率」(*) × 計画期間

(*) 削減義務率

・ 区分 I-1 (オフィスビル等と地域冷暖房施設 (区分 I-2 に該当するものを除く)) : ▲8%

・ 区分 I-2 (オフィスビル等のうち、地域冷暖房を多く利用している事業所) : ▲6%

- ・ 区分Ⅱ（区分Ⅰ-1、区分Ⅰ-2以外の事業所（工場等））：▲6%

※優良特定地球温暖化対策事業所（トップレベル事業所）に認定された場合、削減義務率を1/2又は3/4に減少

③EU-ETS第3フェーズ以降のベンチマークの検討状況

1. 対象業種の選定（第3フェーズ：2013～2020年）

- ・ 国際競争力への配慮が必要な業種(164/258業種。2009年12月現在。)については、ベンチマークによる無償割当を行う。
- ・ それ以外の業種は、原則としてオークションによる有償割当。

2. 策定手順と現状

- ・ 2009年2月、欧州委員会の委託を受けたEcofys・Öko-Institut・Fraunhofer Instituteは、最も効率の良い技術に基づくこと、製品ごとに共通であること、既存と新規・燃料構成等で区別しないこと等、ベンチマーク設定に当たっての11の原則(次頁)を示した。
- ・ 2009年11月、上記Ecofysらは、各事業者団体からの提案を受けて、13の産業部門(次頁)についてベンチマークの暫定案を公表。
- ・ 2010年12月末までに、欧州統一ルールが策定される予定。

3. ベンチマークの暫定案(鉄鋼部門、セメント部門の例)

- ・ いずれも、各業界団体の提案に基づくもの。
- ・ 製造段階の設定や算定方法等について、業界毎の特殊事情に基づく配慮が求められている。

部門	プロセス・製品	ベンチマーク(案)	考え方
鉄鋼部門	コークス製造・コークス	0.090t-CO2/t-製品	利用可能な最善の技術(BAT[Best Available Technology])に基づく暫定的数値を提示。
	焼結鉱製造・焼結鉱石	0.119t-CO2/t-製品	
	高炉・液状鉄鉄	1.286t-CO2/t-製品	
	電炉・電炉粗鋼	0.058t-CO2/t-製品	
セメント部門	クリンカー	780kg-CO2/t-クリンカー	EU域内施設の上位10%

4. ベンチマーク設定の11の原則

1. 最も効率の良い技術に基づき、ベンチマークを設定する。
2. 同一の製品を製造する技術については、技術ごとのベンチマークを策定しない。
3. 既存設備と新規参入設備とに対し、同一のベンチマークを適用する。
4. プラントの年数や規模、原材料の品質、気候条件によって異なるベンチマークを策定しない。
5. 製品ごとのベンチマークは、正確で意義ある商品分類に基づく検証可能な生産データが得られる区分で設定する。
6. 他者と取引されている中間生産物に対しては、ベンチマークを別途策定する。
7. 個別の設備や、特定の国の設備に対して、燃料ごとのベンチマークは策定しない。
8. ベンチマークを策定する際の燃料構成は、技術毎の事情を踏まえて想定する。
9. 既存設備に対しては、過去の生産量データを元に割当を行う。
10. 新規参入設備に対しては、検証可能な設備容量データに、製品に応じた設備利用率を乗じて割当を行う。
11. 熱生産に対する割当については、熱の消費効率を考慮することが望ましいが、そもそも消費側でのベンチマークが策定困難である場合、消費側の技術改善ポテンシャルを加味した上で、熱生産に係る標準ベンチマークを適用する。

5. ベンチマークの暫定案が対象とする13の部門(括弧内はベンチマーク数)

- | | | |
|------------|-------------|-------------------------------|
| 1. 鉄鋼(4) | 6. 石灰(2) | 10. 非鉄金属(数値なし) |
| 2. 化学(8) | 7. セラミック(7) | 11. ミネラルウール[防音・断熱等のための鉱物綿](1) |
| 3. セメント(1) | 8. ガラス(3) | 12. 石膏(4) |
| 4. 石油精製(2) | 9. アルミ(4) | 13. 鉄鉱(数値なし) |
| 5. 紙パルプ(9) | | |

6. 留意点

- ・ ベンチマークは、原則として製品ごとに策定される。
- ・ 製品ベンチマークの策定が困難なセクター／サブセクターについては、Fall-back approachと呼ばれる代替手段を活用することとされる。
- ・ Fall-back approachとは、熱生産量(t-CO2/熱生産量の熱ベンチマーク)、燃料使用量(t-CO2/GJ)の燃料ベンチマーク)、プロセス排出量(グランドファザリング)に基づき、割当を行うことを指す。

4-2 オークション方式

オークション収益の用途

海外制度ではオークションを実施・検討しており、その収益は、温暖化対策費、低所得者対策又は一般財源として活用することとされている。

	EU-ETS	RGGI	米国ケリー・リーバーマン(KL)法案
オークション比率	<ul style="list-style-type: none"> 発電、CCS 施設は、全量オークションによる割当を原則とする。他の業種は、2013 年に無償割当の割合を80%とし、2020 年には30%、2027年にはゼロを目指す。 炭素集約度と貿易集約度の高いセクターには無償割当を認める。 	<ul style="list-style-type: none"> 排出枠の割当については各州に委ねられているが、大半の参加州が、ほぼ全量をオークションにより割り当ててることを決定。 	(2013～2015年) <ul style="list-style-type: none"> 排出枠のうち25.8%は政府が直接オークション。62.7%は、エネルギー供給者等が無償割当を受け、直接販売又は政府にオークションを委託して収益を得る。 排出枠のうち2%が炭素集約度と貿易集約度の高いセクターに、1%が早期削減対策に無償割当される。
オークション方法	<ul style="list-style-type: none"> 各加盟国政府が実施。オークション全体量の88%は過去の排出実績をベースに、残り12%は経済成長などを勘案して、各国に配分。 	<ul style="list-style-type: none"> RGGI全体でオークションを実施。(四半期に一度実施) 	<ul style="list-style-type: none"> ①一般的なオークション、②排出枠価格高騰時に備えた費用緩和リザーブオークション、③輸送用燃料・石油精製製品プロバイダーへの固定価格販売を実施。
収益の用途	<ul style="list-style-type: none"> オークション収益は、下記の対策に用いられる 気候変動への緩和・適応のための研究開発等 再生可能エネルギー及びエネルギー効率化のための技術開発 途上国への技術移転等への支援 森林吸収 CCS 公共交通シフト 低所得者の省エネ等への支援 EU-ETS制度の管理費用 	<ul style="list-style-type: none"> オークション収益は、下記の対策に用いられる。 省エネ対策の推進 ETS導入による電力料金納付者への影響の直接的な緩和 顕著な削減ポテンシャルを有する革新的な炭素排出削減技術開発への投資の誘発、もしくは報酬 州のETSIにかかる行政コスト支援 	<ul style="list-style-type: none"> オークション収益は、下記の対策に用いられる。 消費者・労働者保護 エネルギー技術開発 輸送部門対策 国内外の適応プログラム 早期削減 財政赤字軽減

海外制度におけるオークションの実施状況

	EU-ETS第2フェーズ		RGGI
	ドイツ	英国	
オークション実施方法	<ul style="list-style-type: none"> 第2フェーズ割当総量(年間4億5,310万t-CO2)の10%を有償割当 ドイツ連邦環境・自然保護・原子炉安全省(BMU)よりEUAの販売を委任されたドイツ復興金融公庫(KfW)はオークションシステムが確立されるまでの間、取引所(ECX及びEEX)にてEUAを販売。 	<ul style="list-style-type: none"> 第2フェーズ割当総量の7%(5年間で8,500万t-CO2)をオークション 政府が実施するオークションは競争入札と非競争入札の2種類。 【競争入札】 入札者は一部のトレーダー(7社)に限られており、制度対象者からの入札希望を取り次ぐ。 購入上限:なし。最低落札価格:あり。 約定方法:全ビッドを高値から順にランク付けし、累積需要量が売りに出された排出枠と同量又はそれより大きくなった買値が決済価格となる。 【非競争入札】 制度対象者のみが入札できる。 競争入札での決済価格が適用される。 最大10,000t-CO2の購入希望数量を提示可能 	<ul style="list-style-type: none"> 大部分の排出枠をオークション World Energy Solutions社がオークション実施を担当。 Potomac Economics社が市場監視を担当。 入札参加者:制度対象者の他、ローカー、環境団体、個人等(RGGICO2排出枠トラッキングシステム上で口座開設が必要) 購入上限:一度のオークションで売却される排出枠の25%まで 最低落札価格:1.86ドル/t-CO2 約定方法:全ビッドを高値から順にランク付けし、累積需要量が売りに出された排出枠と同量又はそれより大きくなった買値が決済価格となる。
結果	<ul style="list-style-type: none"> 2008年:合計4千万t-CO2のEUA(先物(2008年12月渡し)のみ)を平均価格23.33ユーロ/t-CO2にて販売 2009年:合計4千万t-CO2のEUA(先物(2009年12月渡し)76%、スポット24%)を平均価格13.21ユーロ/t-CO2にて販売 	<ul style="list-style-type: none"> 2008年11月以降、これまでに計11回のオークションを実施。第8回(2010年1月)及び第10回(2010年3月)オークションでは、競争入札と共に非競争入札も実施された。 	<ul style="list-style-type: none"> 2008年9月以降、これまでに計8回のオークションを実施。第3回(2009年3月)以降、ビンテージの異なる排出枠(現遵守期間及び第2遵守期間)を売却。

4-3 原単位方式

①排出量取引の国内統合市場の試行的実施（2008年度実績）

試行排出量取引スキーム 2008年度目標設定参加者の実績等について

試行排出量取引スキームにおける2008年度目標設定参加者の実績について、政府の審査・確認の結果、部門別・業種別の状況は下表の通り（総量目標設定者は8割が超過達成、原単位目標設定者は半数が削減不足）。その後、削減不足者が、不足量の借り入れ（ポローイング）、試行排出枠や京都クレジットの購入・償却を活用した結果、すべての参加者について2008年度目標の達成を確認（なお、2008年度において行われた試行排出枠の取引は1件）。

部門	業種	排出実績						目標と実績の差分(万t-CO2)		
		超過達成者数			削減不足者数			総量	原単位	原単位
		総量	原単位	総量	原単位					
産業	鉄鋼	1	1				624		624	
	化学等	5	4	1	3		36		31	5
	製紙	5	2	3	2		-13		8	-21
	セメント・板硝子等	4	3	1	3		43		45	-1
	電機・電子	10	5	5	2		50		8	42
	自動車 ^(注3)	1	1				125		125	
	その他製造業等	7	3	4	1		19		9	10
エネ転	電気事業 ^(注2)				9		-9,293			-9,293
	石油精製	4		4	2		47			47
業務その他	商社・銀行等	5	3	2	8	6	0.3		-0.5	0.8
運輸	航空・貨物	3	2	1			28		15	13
合計		45	24	21	30 ^(注1)	6	24	-8,333	865	-9,198

(※1)2008年度目標設定参加者(社数ベース)は204社。(※2)第三者検証は、75者中25者が受検。

(注1)削減不足者30者中、複数年度目標を設定している29者のうち27者は、削減不足分を借り入れ(ポローイング)

(ポローイングをしていない3者(複数年度目標を設定していない1者含む)は試行排出枠・京都クレジットの取引・償却により目標達成)。

(注2)電気事業参加者については、9者合計の削減不足分9,293万トンのうち、8者が京都クレジット合計6,356万トン(2008年度の試行排出量取引スキーム上で試行排出枠・京都クレジットの取引かつ償却された量のほぼ100%に相当)により償却。

(注3)自動車製造業(自動車生産温暖化対策推進協議会)については、生産の見通しがたつた段階で目標の引き上げを表明していたことを踏まえ、本年11月の自動車WGでの自主行動計画上の目標水準の引き上げ(1990年比CO2排出量▲22%→同▲25%)を行った。これに伴い、同協議会の試行排出量取引スキーム上の2008年度目標も同水準に引き上げられた。

(参考1)自主参加型国内排出量取引制度(JVETS)については、2008年度に削減を行った61者中、50者が超過削減、11者が削減不足であり、目標と実績の差分の61者合計は24.6万トン超過削減。本年8月末までに取引等を経え(取引件数23件、3.4万トン)、全ての主体が目標を達成。

(参考2)国内クレジット制度において、試行排出量取引スキームに参加し、かつ2008年度目標設定している排出削減共同実施者が保有している認証クレジットは2件・約500トンであるが、償却はなされていない。

②地球温暖化対策基本法案を踏まえた「試行的実施」の今後の取扱いについて

(閣僚委員会での合意)(試行排出量取引スキームポータルサイト

<http://www.shikou-et.jp/abouts/result> より)

地球温暖化対策基本法案第13条の規定に基づき、国内排出量取引制度の創設のための法制上の措置について、法施行1年以内を目途に成案を得ることとされています。

現在実施している「試行的実施」は、本格制度の基盤となるものではありませんが、排出実態等に関する情報収集、排出量の算定・検証の体制の整備、対象事業者における排出量取引への習熟等の意義があることから、本格制度に向けた準備のため、以下の見直しを行った上で継続することとしました。

○目標設定

エネルギー目標に関する見直し(CO2目標への変更)

原単位目標に関する見直し(活動量・CO2排出量の見込み等の把握)

○モニタリング・算定・報告ルール

統一的なモニタリング・算定・報告ルールのあり方の検討に向けた見直し(業界標準のルールの把握等)

○第三者検証

幅広い業種・規模の参加者の受検に向けた見直し(支援等)

○その他

排出枠の交付時期、ポローイングの在り方、目標達成に用いるクレジットの扱い、電力排出係数等についてはさらに検討。業界団体参加については、本格制度の設計を踏まえて検討

③英国の排出量取引制度（UK-ETS：2002～2006年）

- 総量目標と原単位目標が混在する唯一の海外事例としてUK-ETS(2002～2006年)が挙げられる。

・英国で2002年から2006年までの予定で実施された自主参加型の国内排出量取引制度。

・参加類型：

①直接参加者

UK-ETSの主要部分。CO2総量目標のみ。政府が提示する補助金水準(CO2トン当たりXポンド)に対して企業が削減可能な排出量を入札して決定。排出枠は事前交付。

②協定参加者

気候変動協定※において限定的に排出量取引を活用するために認められた参加形態。CO2総量・CO2原単位・エネルギー消費量・エネルギー消費原単位の目標を自ら選択。排出枠は事後交付(精算)。

→ 多くの事業者が原単位目標を選択[対象施設の94%]

※ 気候変動協定(CCA)：英国政府と企業・業界団体が締結。目標達成すると気候変動税(CCL)の80%の減免が受けられる。協定方式の自主行動計画のようなもの。

・原単位目標参加者から総量目標参加者に排出枠を売ることもできたが、原単位目標を達成しても総量が増加するおそれがあるため、原単位目標部門から総量目標部門に排出枠が正味で流入しないよう、「ゲートウェイ」という売却上限を設定。

→ 総量目標部門からの売却量が多かったため、ゲートウェイは作動しなかった。2008年以降は原単位部門から総量部門への排出枠の売却は認められていない。

2006年12月、英国環境・食料・農村省がUK-ETSの評価報告書を公表。

・「UK-ETSは世界初の制度の一つであり、貴重な教訓を得ることができた。」

・「しかし、産業界が事実上自ら削減目標を設定できたことなど、環境十全性への懸念が示された。」

2006年にUK-ETSの主要部分は終了、2005年開始のEU-ETSに移行。

(廃止後も、協定遵守のための経過措置として協定参加者同士の排出枠の取引は可能。

ただし、2012年にはこの経過措置も終了し、排出枠も抹消される予定。)

4-4 電力原単位に係る措置

○電気事業法（昭和39年法律第170号）（抄）

（供給義務等）

- 第18条 一般電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要（事業開始地点における需要及び特定規模需要を除く。）に応ずる電気の供給を拒んではならない。
- 2 一般電気事業者は、供給約款又は選択約款により電気の供給を受ける者の利益を阻害するおそれがあるときその他正当な理由がなければ、その供給区域における特定規模需要（その一般電気事業者以外の者から電気の供給を受け、又はその一般電気事業者と交渉により合意した料金その他の供給条件により電気の供給を受けているものを除く。）に応ずる電気の供給を拒んではならない。
- 3 特定電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給地点における需要に応ずる電気の供給を拒んではならない。
- 4 一般電気事業者及び卸電気事業者は、一般電気事業者にその一般電気事業の用に供するための電気の供給を約しているときは、正当な理由がなければ、電気の供給を拒んではならない。一般電気事業者がその供給区域内に供給地点を有する特定電気事業者と第二十四条の二第一項の補完供給契約を締結しているときも、同様とする。
- 5～7 （略）

4-5 新設、廃止、改修等の扱い

○新規参入等に係る排出枠の取扱い

海外制度の事例

■ EU-ETSにおける英国の新規参入・閉鎖ルール

〈新規参入ルール〉

- 新規参入は施設の操業開始及び以下の条件を満たす拡張が対象となる。
 - ① 対象活動の生産容量が純増する新規設備の導入があること
 - ② 当該設備は温室効果ガス排出量の増加に直接影響するもの
 - ③ 導入される技術が対象のものであること
- 新規参入者リザーブ(NER)の総量は各業界団体と協議し、業界の成長見込みや投資計画等を考慮して業種別に確定する。NERが不足した場合には、それ以降の新規参入者は市場又はオークションにより調達しなければならない。
- 年度途中の新規参入については年間割当量より比例按分して割り当てる。

〈閉鎖ルール〉

- 以下に該当する場合は閉鎖として扱う。
 - ① 対象設備が稼動を中断した場合
 - ② 設備容量が掘きり基準以下に減少した場合
- 閉鎖時の手続きとしては以下のような項目が求められる。
 - ① 事業者は設備閉鎖時には政府への報告、排出枠の償却を行う
 - ② 事業者は当該閉鎖が50日以上にわたるか否かを報告する
 - ③ 政府は、届出に基づき閉鎖を通常業務上(normal course of business)の一時的な閉鎖か永久閉鎖かを区別し、通常業務上の一時的な閉鎖でないと判断された場合は永久閉鎖として扱う

東京都制度の事例

〈新規参入ルール〉

- 3か年度連続して原油換算エネルギー使用量が1,500kl以上となった場合に総量削減義務の対象事業所となる。
(前年度のエネルギー使用量が原油換算1,500キロリットル以上のとき、条例上の対象事業所になり、計画書の提出、排出量の報告等の義務が開始されるが、総量削減義務の対象となるのは、3ヶ年度連続して1,500kl以上となった場合)
- 削減義務対象となった事業所の基準排出量は以下に基づく方法で設定(いずれかの方法を選択可能)。
 - ① 過去の排出実績(地球温暖化対策の推進の程度が一定以上の事業所に限り選択可能)
 - ② 排出活動指標(床面積の大きさ) × 排出標準原単位(用途区分に応じて都が定める)

〈閉鎖時等削減義務対象指定の取消しルール〉

- 以下に該当する場合は指定の取消しに係る届出が求められる。
 - ① 前年度の原油換算エネルギー使用量が1,000kl未満
 - ② 原油換算エネルギー使用量が前年度までの3か年連続して1,500kl未満
 - ③ 事業活動の廃止、又はその全部の休止
- 上記①～③に該当した場合には、当該変更が生じた前年度までの期間に義務履行期間が短縮。義務履行が確認され次第、本制度の対象から外れる。(短縮された期間に対応した義務履行が必要)

〈基準排出量の変更(基準排出量の見直し)〉

- 以下の①～③の変更部分における排出量の増減量が基準排出量の6%以上と算定される場合には、基準排出量の変更を申請する必要がある。
 - ① 床面積の増床・減床
 - ② 用途変更
 - ③ 設備の増減(事業活動量・種類の変更に伴うもの)

※なお、気象条件の変化、営業時間の短縮、生産量の増減等は基準排出量の変更条件とはならない。
- 熱供給事業所については、熱の供給先の床面積の増減が6%以上となる場合に変更申請が必要。

4-6 排出総量

○総量の設定方針について

【EU-ETS】

- 2020年までの第2フェーズの骨格が決まっており、一部の業種に係る無償割当のウェイトについて、2013年に80%、2020年に30%、2027年にはゼロを目指すとしており、2020年以降も継続させる意図が明確。
- また、2020年に制度対象部門の排出量が2005年比21%となるよう、2013年以降、毎年1.74%ずつ排出枠の総量は減少させる。必要に応じ2025年までに見直し。

【米国ケリー・リーバーマン法案】

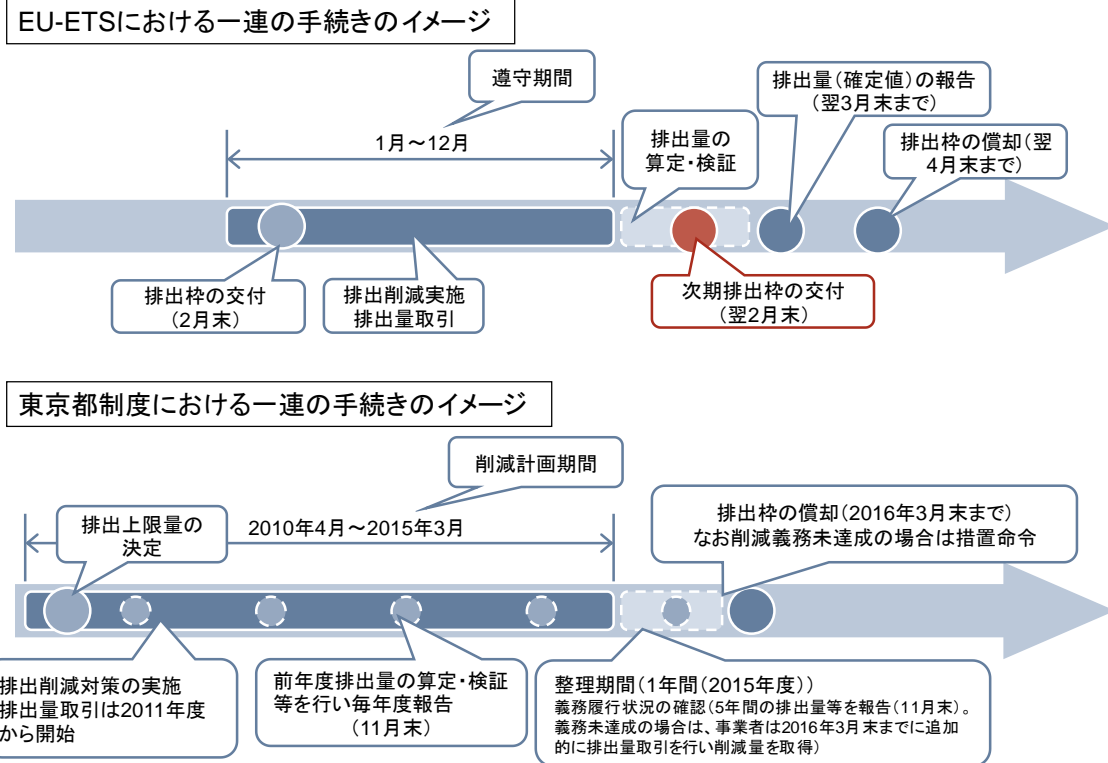
- 国全体及びキャップ・アンド・トレードの対象部門の削減目標として、2005年比で、2013年に4.75削減%、2020年に17%削減、2030年に42%削減、2050年に83%削減することを明記。2050年に至る各年での割当総量を定めている。

【東京都の総量削減義務と排出量取引制度】

- 2020年に2000年比25%削減するとの目標の達成に向けた、2020年度の業務・産業部門の削減目標を、2000年度と比べて17%削減する水準に設定。この業務・産業部門における削減目標達成に必要な、本制度の対象事業所（大規模事業所部門）の総量削減目標（排出上限目標量）を計画期間毎に設定することとしている。第一計画期間は2010～2014年度、第二計画期間は2015～2019年度とし、以後、4年ごとに期間を区切って設定。第一計画期間の総量削減目標は、大規模事業所部門の基準排出量から5%削減した水準に設定（第二計画期間の見通しは17%程度）。

5. 算定・検証・報告・償却の一連の手続き

①他国・他地域の制度について



(補足)

- EU-ETS では、毎年1月から12月を遵守期間とし、3月末日までに検証済み排出量の報告をさせ、4月末日までに排出枠等の償却をさせる。報告義務違反については各国法に基づく罰則が科され、償却義務違反については一律1t-CO₂当たり100ユーロ(第2フェーズ)の課徴金を課す。算定・報告の基準の策定及び検証機関の指定は、各国法に基づき行う。
- NZ-ETS は、毎年1月から12月を遵守期間とし、3月末日までに検証済み排出量の報告をさせ、5月末日までに排出枠等の償却をさせる。報告義務違反についてはNZ\$24,000の罰金が科され、償却義務違反については1t-CO₂当たりNZ\$30の課徴金を課す。
- 東京都は、第一計画期間を2010～2014年度、第二計画期間を2015～2019年度としているが、毎年度11月末日までに、地球温暖化対策計画書に前年度の排出量を記載し、登録検証機関の検証を経た上で提出することとしている。報告の懈怠について50万円以下の罰金が科される。排出削減量が不足している場合には1.3倍の調達義務を課す措置命令が下され、これが達成されない場合50万円を上限とする罰金等が科される。第三者検証機関は、都が登録要件を定め、都への登録制としている。

6. 事業者の負担の緩和措置

6-1 費用緩和措置

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"> ・(対象期間と遵守期間が一致した)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"> ・市場におけるオフセット・クレジット等の供給量が極端に不足し、取引価格が異常に高騰することが予見された場合は、オフセット・クレジットの発行対象を拡大するが、無制限に対象を拡大することではなく、都内中小クレジットとの組み合わせ、利用上限量などの条件を付す。また、新たに拡大して認めるオフセット・クレジット(京都クレジット等)の価格がそれまでの市場価格よりも極端に低い場合は、価格差に応じた重みづけを行い、それまでに既にオフセット・クレジット等を購入していた者が不利にならないようにする。

③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。 (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。

6-2 国内外での排出削減に貢献する製品への配慮

①製品別省エネ型製品の削減効果（試算）

- 使用時のエネルギー消費量の比率が大きい製品について、以下の手順により、当該製品の使用時における排出削減効果を試算した。
 - それぞれの製品について、製品のエネルギー効率とトップランナー基準とを比較し、トップランナー基準を上回る部分を「削減量」とした。
 - 製品の排出削減量は、この製品1台当たりの削減量に、販売台数、平均使用年数、年間平均使用量を乗じて求めた。
 - ※
$$\text{排出削減量 (t-CO}_2\text{)} = (\text{推計}) \text{販売台数 (台)} \times 1 \text{台当たりの削減量 (t-CO}_2\text{/台)} \times \text{平均使用年数 (年)} \times \text{年間平均使用量}$$
 - 販売台数は、製品の車種・型番ごとに公表されている数字を用いた。公表されていない場合は、製品の販売台数に、(財)省エネルギーセンターが公表している「省エネ製品率」^(注1)を乗じた推計販売台数を用いた。
 - ^(注1)：トップランナー基準値を上回る車種・型番数／全車種・型番数
- それぞれの製品のメーカーのうち、上位2～4社の年間排出総量（算定報告公表制度より）^(注2)に占める当該製品の排出削減効果の割合を推計した。
 - 乗用車 : 年間排出総量の約29.1%に相当。
 - エアコン : 年間排出総量の約51.5%に相当。
 - 冷蔵庫 : 年間排出総量の約90.6%に相当。
 - 蛍光灯器具 : 年間排出総量の約69.9%に相当。
 - 液晶テレビ : 年間排出総量の約19.6%に相当。
 - プラズマテレビ : 年間排出総量の約58.0%に相当。
 - ^(注2)：それぞれの製品の製造ラインに限らない、企業全体の排出量。

②省エネ型製品の使用状況による効率の変化

- 平成19年度国土交通白書における分析によると、各年度に販売された新車の車両重量区分別の燃費（10・15モード）は15.6km/L（平成18年度）であるが、各年度末に保有されている車両の車令別の燃費は13.7km/Lであり、走行量を燃料消費量で除した実走行燃費は9.7km/Lとなる。
- 一方、(財)省エネルギーセンターの分析によると、普段の走行時の燃費が10.1km/Lである場合、市街地でエコドライブをすると12.0km/Lに、郊外でエコドライブをすると16.6km/Lに、平均すると13.6km/Lに燃費が向上する。
- このように、使用状況によって、実際の効率及び削減効果は変化し得る。

③省エネ型製品の製造時のCO2排出量の推移

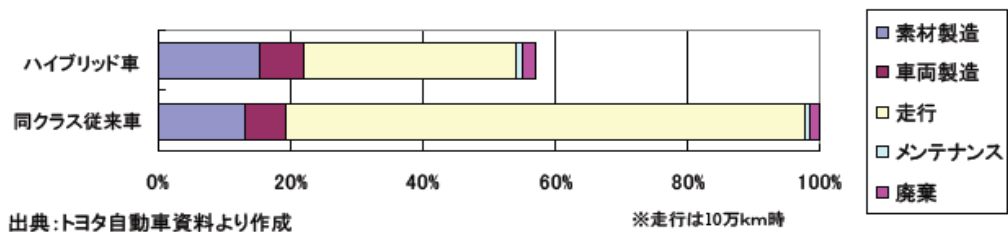
- 省エネ型製品を製造している各企業の公表資料によると、使用時に排出削減効果がある製品の1台当たり製造時CO2排出量は、改善する場合と悪化する場合があります。

- 乗用車については、製造時CO2排出量が悪化する例が示されている。

➤ 乗用車（(社)自動車工業会ヒアリング資料（2010年5月21日）より）

【ハイブリッド車のLCA評価の例（日本）】

ハイブリッド車は、素材・部品製造段階（バッテリー、モーター、コントロールユニット）や車両製造段階（部品点数の増加）でCO2排出が増加する。



6-3 国際競争力への影響及びその結果としての炭素リーケージへの配慮

○他国における配慮業種の選定・配慮方法

- EU-ETS では、
 - 第3フェーズにおいて、排出枠価格が 30 ユーロ/tCO₂ と想定した場合に、①炭素集約度>5%かつ貿易集約度>10% 又は、②炭素集約度又は貿易集約度>30%のいずれかに該当すれば、配慮業種となる。
 - 第3フェーズでは、電力等他業種にオークション方式が適用される一方、配慮業種には、ベンチマーク方式による無償割当が適用される。
- 米国法案（WM 法案から KL 法案まで）では、
 - 排出枠価格が US\$20/tCO₂ と想定した場合に、①炭素集約度>5%かつ貿易集約度>15% 又は、②炭素集約度>20%のいずれかに該当すれば、配慮業種となる。
 - 配慮業種には、ベンチマークに過去二年の平均生産量に化石燃料（直接排出）及び電力消費（間接排出）によるベンチマークを掛けて合計した、アウトプット・ベース・アロケーション（ODA）が適用される。
- NZ-ETS では、
 - 排出量が多く国際競争下にある産業部門への無償割当においては、法令により定められたベースラインを基に割当量を調整する。このうち、炭素集約度が特に高い部門は排出総量の 90%、比較的高い部門は 60%について無償割当を受けることができる。
 - その他の業種は、移行期間中は、政府から固定価格により排出枠を購入する。

7. 国と地方との関係

①憲法、地方自治法における規定

日本国憲法、地方自治法において、(普通)地方公共団体は、法律の範囲内で(法令に違反しない限りにおいて)条例を制定することができる。とされている。(日本国憲法第94条、地方自治法第14条1項)

<日本国憲法>

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

<地方自治法>

第十四条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

②最高裁判決(徳島市公安条例事件最高裁判決)

条例が法令に違反しているかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって決しなければならないとされている。

<徳島市公安条例事件(最判昭和50年9月10日刑集29-8-489:抜粋)>

「地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容

認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾
牴触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。」

③環境基本法における規定

(地方公共団体の責務)

第七条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、環境の保全に関し、国の施策
に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応
じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

④地球温暖化対策推進法における規定

(地方公共団体の責務)

第四条 地方公共団体は、その区域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの
排出の抑制等のための施策を推進するものとする。

2 地方公共団体は、自らの事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の量の削減
並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるとともに、その区域の事
業者又は住民が温室効果ガスの排出の抑制等に関して行う活動の促進を図る
ため、前項に規定する施策に関する情報の提供その他の措置を講ずるように努
めるものとする。

⑤地球温暖化対策基本法案における規定

(地方公共団体の責務)

第五条 地方公共団体は、基本原則にのっとり、地球温暖化対策に関し、国との
適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応
じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

2 地方公共団体は、地球温暖化対策の策定及び実施に当たり、国、他の地方公
共団体及び民間団体等と連携協力するよう努めるとともに、その地方公共団
体の区域において民間団体等が地球温暖化の防止及び地球温暖化への適応に関
して行う活動の促進を図るため、前項に規定する施策に関する情報の提供その
他の措置を講ずるよう努めるものとする。

3 地方公共団体は、自らの事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の量の削
減並びに吸収作用の保全及び強化に資する物品及び役務の調達並びに温室効
果ガスの排出の量の削減に配慮した契約の推進その他の温室効果ガスの排出
の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるものとする。

⑥公害法制における対応

既存の公害法制では、条例との関係において以下のような対応がなされている。

- 具体の規制基準を自治体に委ねる。(例：騒音規制法・振動規制法における狭域的な騒音・振動の基準)
- 法律よりも厳しい上乗せ規制を定めることを認める。(例：大気汚染防止法の排出基準、水質汚濁防止法における排水基準)
- 法律が規制していない対象を規制する横出し規制を認める。(例：大気汚染防止法・水質汚濁防止法における規制対象施設及び規制対象物質の範囲)

※ 近年の学説は、横出し条例と上乗せ条例を区別し、前者は一般的に許容されるのに対し、後者は、法律にこれを許容する明示規定がない場合には、法律の趣旨・目的等の考慮が必要となるとするのが一般的。

- なお、アセス法では、法により環境影響評価に関する一連の手続が定められている事業について、条例により環境影響評価に関する一連の手続を定めることができない旨規定されている（第61条第2号、逐条解説）。

◎環境影響評価法（平成9年法律第81号）

（条例との関係）

第六十一条 この法律の規定は、地方公共団体が次に掲げる事項に関し条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。

- 一 第二種事業及び対象事業以外の事業に係る環境影響評価その他の手続に関する事項
- 二 第二種事業又は対象事業に係る環境影響評価についての当該地方公共団体における手続に関する事項（この法律の規定に反しないものに限る。）

⑦法定受託事務について

(a) 法定受託事務は、次の第一号法定受託事務と第二号法定受託事務に分けられる（地方自治法第2条第9項）

<第一号法定受託事務>

法律又は政令により都道府県、市町村等が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国において適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの

<第二号法定受託事務>

法律又は政令により市町村等が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、都道府県において適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの

(b) 法定受託事務のメルクマール

地方分権推進計画で、8つのメルクマールが示されており、「法定受託事務」とされている事務は、このメルクマールのうちのいずれかに該当。

- 新たな地方公共団体の事務を自治事務とするか、法定受託事務とするかを判断する際には、地方自治法上の法定受託事務の定義（1. 国が本来果たすべき役割に係るものであること、2. 国においてその適正な処理を特に確保する必要があること。）とこのメルクマールが基準となる。
- 衆議院において、「第1号法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにするとともに、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする」旨の規定が地方分権一括法に加えられた。

【地方分権推進計画に規定されたメルクマール】

1. 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務
2. 根幹的部分を国が直接執行している事務で以下に掲げるもの
 - 国が設置した公物の管理及び国立公園の管理並びに国立公園内における指定等に関する事務
 - 広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務
 - 環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務
 - 信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督等に関する事務
 - 医薬品等の製造の規制に関する事務
 - 麻薬等の取締りに関する事務
3. 全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの
 - 生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務
 - 全国単一の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務
 - 国が行う国家補償給付等に関する事務
4. 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通等の取締りに関する事務
 - 法定の伝染病のまん延防止に関する事務
 - 公衆衛生上、重大な影響を及ぼすおそれのある医薬品等の全国的な流通の取締りに関する事務
5. 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務

6. 国が行う災害救助に関する事務
7. 国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの
8. 国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務

⑧義務付け・枠付けの見直し

地方分権委員会の第2次・第3次勧告において、自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの（義務付け・枠付け）を見直しの対象とし、以下のメルクマールを示して義務付け・枠付けを原則として廃止することを各省に求めている。

＜義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール＞

- i 地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合
- ii 補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合
- iii 地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- iv 地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
 - a ～ g (略)
- v 国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- vi 広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- vii 国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

＜「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール＞

ア ～ エ (略)

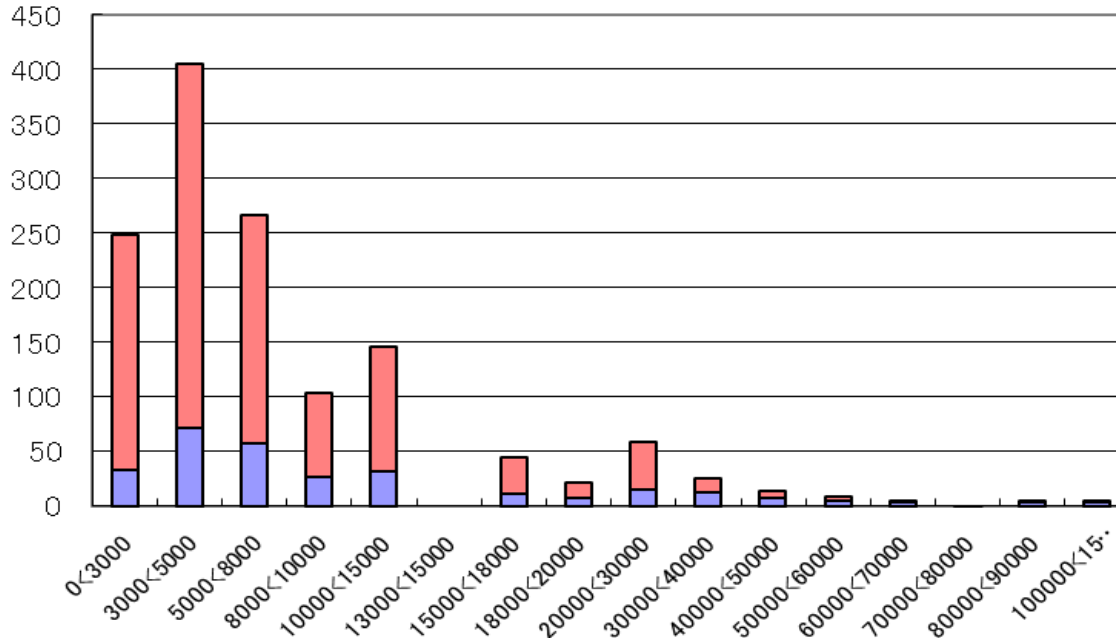
オ 必要不可欠であるが周辺地域に多大な環境負荷をもたらす施設の設置の許可等の手続・基準であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合の事務の処理に係る規定

カ・キ (略)

⑨東京都制度の対象事業所の排出量規模別の分布

(参考)東京都制度における対象事業所の分布

(1359事業所。2007(H19)年度エネルギー起源CO2値)



※上が業務部門、下が産業部門の事業所数

8. 他の施策との関連でみた国内排出量取引制度における配慮

①基本法案の三施策を含む主要施策の効果等の整理

(i) 国内排出量取引制度（キャップ・アンド・トレード）

- 温室効果ガスの排出量の削減が着実に実施されるようにするため、大規模排出源に対して排出量の限度（キャップ）を設定することで、公平で透明な排出削減の取組を担保する。
- 事業者に対し、義務の履行手段として、自分に適した削減手法を選んで自ら削減する方法だけでなく、排出枠の取引等により履行する方法も選べることとし、履行手段の多様性、柔軟性を高めている。制度設計の際には、いわゆるマネーゲームの懸念に対する留意が必要である。
- 排出枠の取引の仕組みを導入することにより、費用の少ない排出削減の取組が効率的に選択され、社会全体として効率的な排出削減が行われるとともに、より効率的な排出削減技術、低炭素型製品の需要も高まり、低炭素型の技術・製品の開発が促される。
- 遵守状況の確認や排出枠の設定等を行うための行政コストがかかる。

(ii) 地球温暖化対策のための税

- 二酸化炭素の排出に着目して課税することにより、排出量の伸びの著しい業務・家庭部門や運輸部門、小規模事業者を始め、幅広い分野で排出抑制効果を期待できる。ただし、一定量の削減を担保する仕組みではない。
- 税収を地球温暖化対策に活用することで、更なる排出抑制効果が期待できる。
- 二酸化炭素の排出がコストとして認識されることから、各主体が経済合理性に沿った排出削減等の行動を選択し、社会全体として小さいコストで排出削減が行われることとなる。
- 広く国民各層の意識改革を促すとともに、温暖化対策に資する技術の開発・利用を促す。

(iii) 再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度

- 再生可能エネルギー導入時に必要な投資コストの回収期間が短縮され、企業や家庭における再生可能エネルギーの導入促進が図られる。
- 電気事業者の買取費用について、電気料金への上乗せにより電気の需要家が使用量に応じて負担することとなれば、負担の公平性が保たれる。
- 地域間の負担の公平性を確保する観点から、地域間調整が必要。
- 再生可能エネルギーに関する市場拡大効果が見込まれる一方、導入拡大に伴い系統安定化に係る追加投資のコストが発生する。

(iv) 規制

- 規制対象については着実な削減が確保される。ただし、規制基準を満たせば一般にそれ以上の対策を促すインセンティブはない。
- 一律の規制値を設定する場合は、個々の規制対象の削減費用の差異にかかわらず削減を求めることとなるため、社会全体としての排出削減コストが小さくはならない。
- 規制対象の設備や製品等について、低炭素型の技術・製品の開発の促進につながる。
- 遵守状況の確認や規制基準の設定を行うための行政コストがかかる。

(v) 補助金、税制優遇等

- 補助や税制優遇等の対象となる設備や製品等の導入が進展し、技術開発の促進につながる。
- 削減量に着目した措置であれば、一層の排出削減への経済的インセンティブを与える。
- 対象となる設備や製品等を限定せざるを得ず、公平性の観点から課題がある。
- 財源が必要でありその分の国民負担が生ずるほか、補助金交付等の手続のための行政コストがかかる。

(vi) 事業者による自主的取組の推進

- 事業者が自ら目標・取組を決定するため、社会的受容性は高い。
- 目標や取組内容が事業者の自主性に委ねられ、我が国の中長期目標の実現という観点から必要な目標が設定・達成される確実性はない。
- 意欲の高い企業では着実な削減がなされるが、フリーライダーを防ぐことができないために、公平性の面で課題がある。
- 業界としての取組の場合、業界内のルール、企業の取組度合いの差が明らかにならないことが多い。

(vii) 情報提供、普及啓発、国民運動

- 広く国民・事業者等の行動を促すことができ、社会経済の仕組みそのものを低炭素型に変えていく効果がある。
- 国民・事業者等が選択的な取組を行うことができる。
- 必要な削減が行われる確実性はない。

(viii) 京都メカニズム及び新たな柔軟性メカニズム

- 世界規模での排出削減に貢献するが、国内での排出削減にはつながらず、

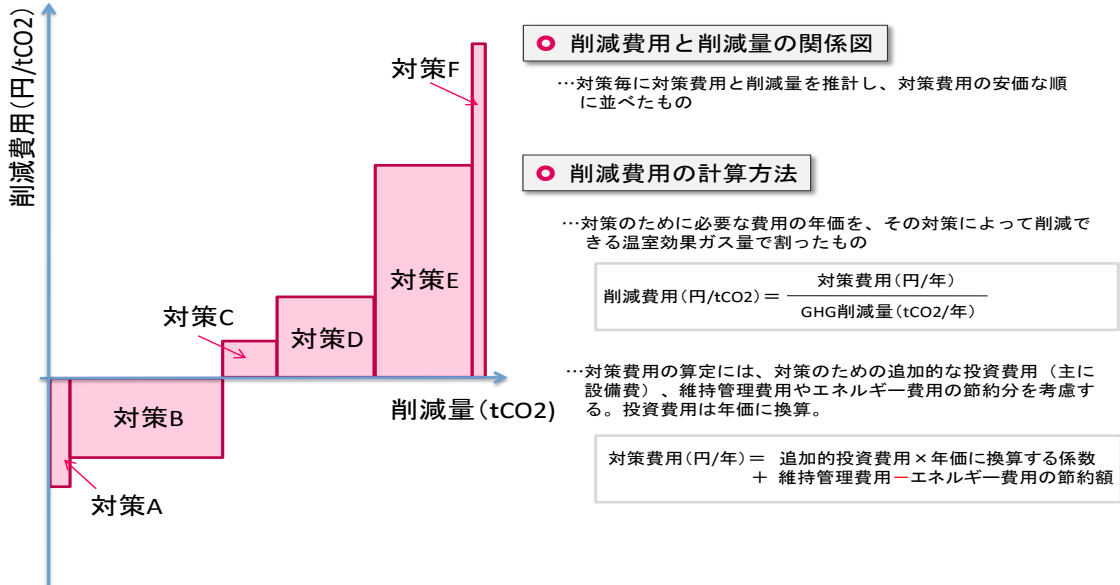
国外への資金流出との批判もある。

- 国としてクレジットを取得するためには財源が必要。
- 開発途上国等におけるより低コストな削減機会を活用することとなり、所与の目標達成のためには、一定の費用緩和が見込まれる。ただし、必要量を取得できるかは、制度のあり方、相手国や市場に流通するクレジット量との関係等によって不確実。

②中央環境審議会中長期ロードマップ小委員会（平成22年10月15日）資料

5. 中期目標達成の姿

削減費用と削減量との関係（1）・概要



6. 低炭素社会の実現のために必要な投資額

～温暖化対策投資額～
2020/2030年 追加投資額

2020年▲15～▲25%を実現するための追加的な投資額は年平均6～10兆円。2030年に向けた投資額は年平均10～12兆円。

● 削減目標に応じた追加投資額（兆円）

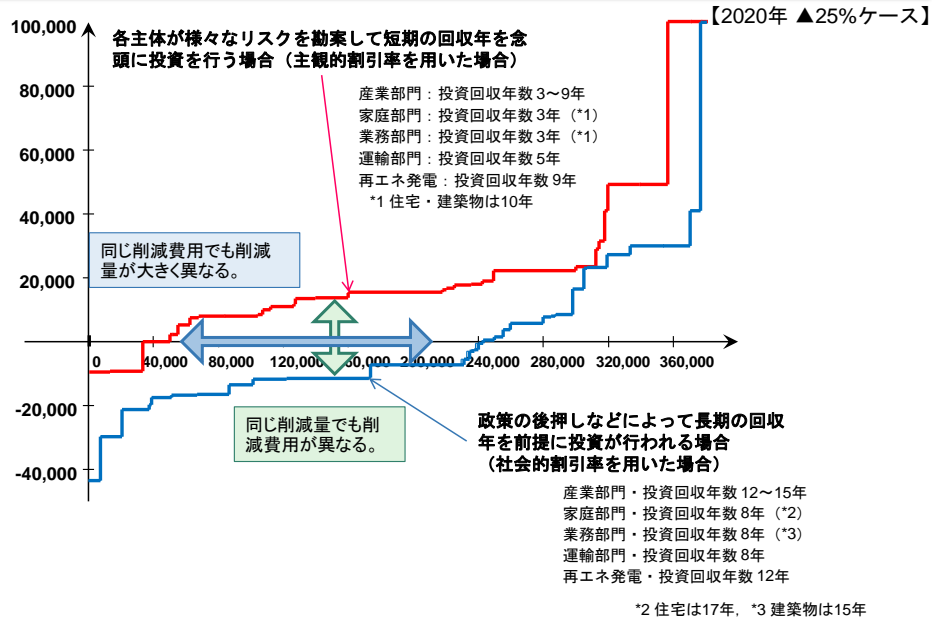
ここでの追加投資額は、温暖化対策や省エネ技術のために追加的に支払われた費用をさす。例えば次世代自動車の場合、従来自動車との価格差がこれに当たる。エネルギー削減費用は含まない。

産業部門	2011-2020	2011-2020			2021-2030		
		▲15%	▲20%	▲25%	対策下位	対策中位	対策上位
エネルギー多消費産業 業種横断的技術（工業炉・ボイラ等）	2.1	2.1	2.1	1.2	1.2	1.2	
	0.9	0.9	1.1	1.1	1.1	1.2	
	3.1	3.1	3.2	2.3	2.3	2.5	
家庭部門	10.1	15.3	19.9	14.4	20.0	18.6	
	6.1	7.9	9.6	8.0	10.1	10.0	
	4.8	7.9	11.3	8.5	13.5	18.8	
	21.1	31.1	40.8	30.9	43.5	47.4	
業務部門	3.6	5.8	6.1	3.8	5.2	5.6	
	0.4	1.1	1.5	0.7	2.1	2.5	
	2.0	2.7	3.6	5.3	6.3	7.2	
	6.0	9.7	11.2	9.8	13.5	15.3	
運輸部門	6.9	7.4	7.7	12.3	12.9	13.5	
	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	
	7.7	8.1	8.5	13.1	13.7	14.3	
新エネ	11.0	13.0	15.2	12.9	12.5	11.7	
	2.8	2.8	2.8	7.1	7.1	7.1	
	1.7	3.2	5.3	4.4	4.5	4.4	
	1.0	1.0	1.0	0.2	0.2	0.2	
	2.3	3.6	5.1	13.6	13.1	12.6	
	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.6	
	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	
	19.0	23.8	29.9	38.6	37.9	36.7	
非CO2部門	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	
	0.6	1.4	1.8	1.0	1.0	1.2	
	1.0	1.8	2.1	1.1	1.2	1.3	
合計	57.8	77.6	95.7	95.9	112.2	117.6	
年平均	5.8	7.8	9.6	9.6	11.2	11.8	

注) 2020年▲15%・▲20%・▲25%：国内対策によって日本国内の温室効果ガス排出量を1990年比でそれぞれ15%、20%、25%削減するケース。
 2030年対策下位～上位：2020年▲25%に向けて排出削減のために取り組んだ対策を2021～2030年も継続して努力を行うことを想定し、2030年の排出量試算を実施。

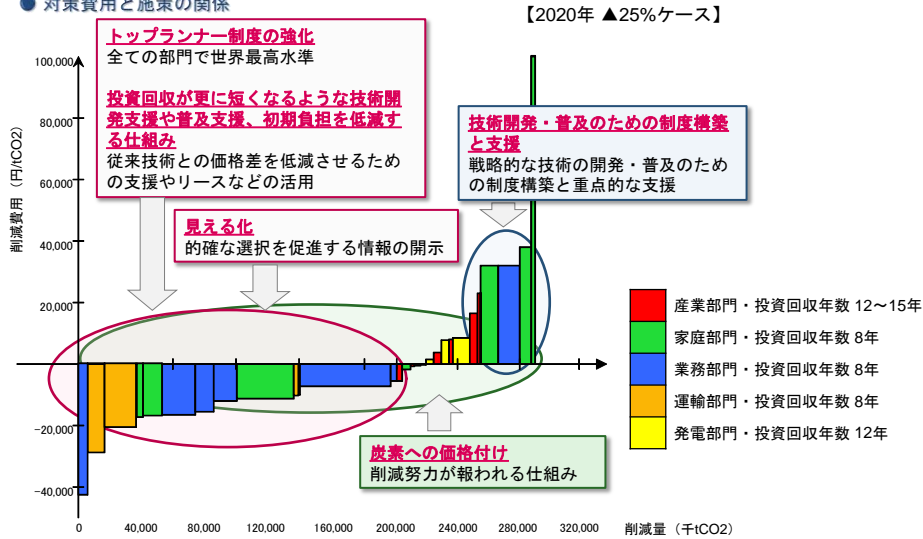
「削減費用は投資回収年に応じて大きく変化」

各主体に任せては対策技術の導入は進まない。主観的な選択が外部費用や社会費用も加味して変容するような施策の後押しが必要。



「削減費用に応じた効果的な対策の組み合わせの提案」

● 対策費用と施策の関係



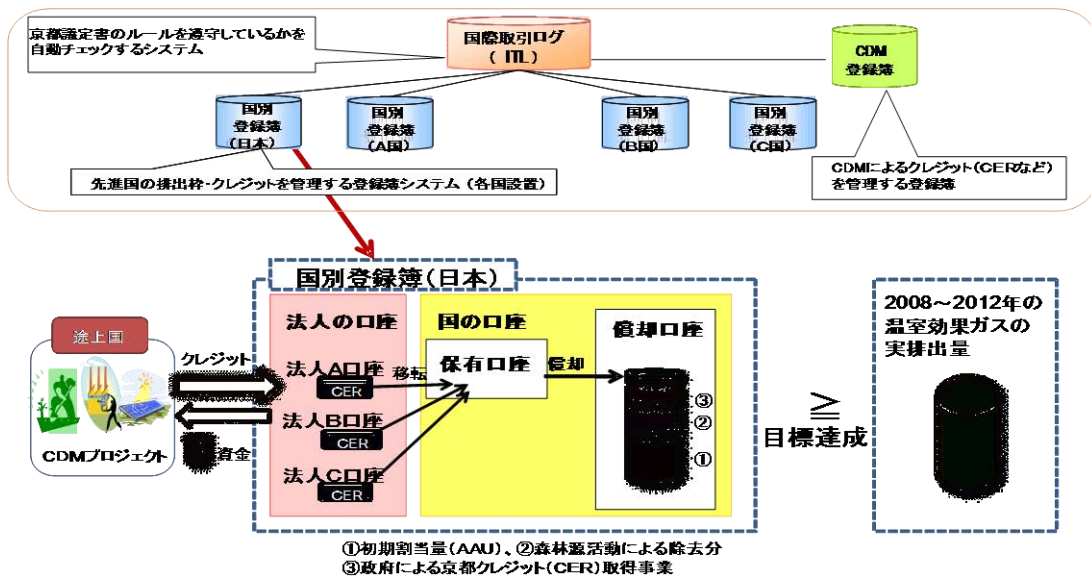
9. その他（登録簿、適切な市場基盤）

（1）登録簿

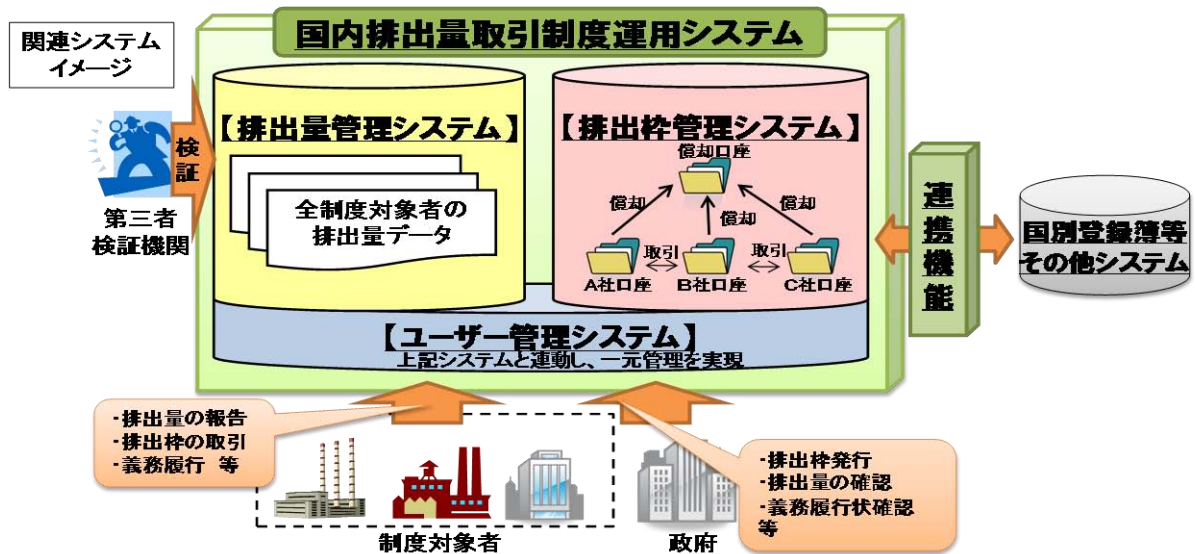
①登録簿システム、データ管理システムのシステム仕様の検討及び設計

国内排出量取引制度の本格実施に対応するための登録簿システム及び排出量等のデータ管理システムの仕様・設計については、これまで国別登録簿、JVETS 及び試行排出量取引スキームの運用を通じ、利用者の利便性に配慮した仕様及びシステム設計に関する知見・経験が得られている。

●（京都メカニズム）国別登録簿システムの仕組み



● 国内排出量取引制度の運用システムのイメージ



「国内排出量取引制度の法的課題について(第二次中間報告)」(平成 22 年 1 月、国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会(環境省)) 一部抜粋、改変

②排出枠の法的性質と基本的なルールについて

国内排出量取引制度において、排出量の限度の設定・遵守と排出枠の取引は車の両輪であり、どちらも適切に行われることで、その期待される機能を発揮することができる。

国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会では、排出枠の取引の信頼性を確保するため、民事法上の課題を整理した。具体的には、排出枠の法的性質を検討するとともに、民法及び民事執行法といった既存の法令との関係整理や、国内排出量取引制度及び排出枠の特徴を踏まえた特則の洗い出しを行った。

本検討会では、このような課題整理によって、排出枠の取引の信頼性を確保するための必要最低限の法的措置について、以下のような結論を得た。ただし、国内排出量取引制度の本格導入によって、想定しなかった問題点が発生するおそれもあり、引き続き、民事法上の論点について議論を深める必要がある。

③-1 排出枠の法的な位置づけ

排出枠は、物(有体物)ではなく、1 t-CO₂ 毎に固有のシリアル番号が付された登録簿上の電子情報によって認識される。また、通常の財産権とは異なり、制度対象者の排出総量目標の達成に活用される手段である。いわば、排出枠の保有者は、第1に、一定量の排出をすることができる、すなわち、正確には、それを国に対して譲渡することにより償却義務を履行できること、第2に、それを(国以外の)他人に対して譲渡できることを内容とする民事法上の「特殊な財産権」を有すると考えられる。

③-2 取引の信頼性を確保するため、法律上の規定を設ける必要がある事項

排出枠の取引の信頼性を確保するため、排出枠を管理する特別なシステムを整備した上で、排出枠の帰属、移転についての効力発生要件、保有の推定、善意取得について、法律上の規定を設ける必要がある。

(地球温暖化対策の推進に関する法律(平成10年法律第117号)の既存の規定を基とした例)

- ・ 排出枠の帰属は、この章の規定による登録簿の記録により定まるものとする。
- ・ 排出枠の譲渡は、第●条の規定に基づく振替により、譲受人がその管理口座に当該譲渡に係る排出枠の増加の記録を受けなければ、その効力を生じない。
- ・ 国又は口座名義人は、その管理口座における記録がされた排出枠を適法に保有するものと推定する。

- ・ 第●条の規定に基づく振替によりその管理口座において排出枠の増加の記録を受けた国又は口座名義人は、当該排出枠を取得する。ただし、国又は当該口座名義人に悪意又は重大な過失があるときは、この限りでない。

③-3 上記規定で対応できない部分につき特則を設けることを検討すべき事項

排出枠の財産権性（譲渡性）の程度、とりわけ差押えや制度対象者の破産の場面における排出枠の譲渡性の在り方、政府の過誤（又は虚偽申請）による排出枠の過剰割当への対応、悪意の第三取得者からの排出枠の取り戻し等の排出枠の取引の局面における規律、悪意の第三取得者からの償却について、これらの規定で対応しきれない部分に対して、それぞれ特則を設けることを検討すべきである。

（基本的規律では対応しきれない部分について特則を設けることを検討すべき事項）

- ・ 排出枠の財産権性（譲渡性）の程度、とりわけ差押えや制度対象者の破産の場面における排出枠の譲渡性の在り方の整理
- ・ 政府による排出枠の割当に過誤があった場合の対応
- ・ 排出枠の移転に関する問題事例（悪意の第三取得者に対する返還請求）の整理
- ・ 排出枠の償却に関する問題事例（不正に取得された排出枠の償却の取扱い）の整理

③-4 民法及び民事執行法制の適用又は類推適用の可否

民法及び民事執行法制との関係では、排出枠が物（有体物）ではないことから、直接適用される規定は限定されるものの、類推適用が可能と解される規定が存在する場合も考えられることから、各規定の趣旨に基づき、その可否について整理した。

（民法と排出枠の適用関係と特則の要否）

<物権、契約各則>

- ・ 排出枠に直接適用可能であり、特則が不要なもの
 - 準占有（第 205 条）、一般の先取特権（第 306 条）、贈与（第 549 条）、売買（第 555 条）、交換（第 586 条）
- ・ 排出枠に直接適用されないが、類推適用されても差し支えなく、特則が不要なもの
 - 消費貸借（第 587 条）、消費寄託（第 666 条）
- ・ 排出枠に直接適用されず、類推適用される場面が想定し難く、特則が不要なもの
 - 使用貸借（第 593 条）、賃貸借（第 601 条）、寄託（第 657 条）
- ・ 排出枠に直接適用されず、適用を認める意義が乏しく、特則を設けて禁止する必要があるもの
 - 質権（第 362 条）

<債権総則>

- ・ 排出枠取引に適用できると考えられ、特則が不要なもの

- 履行の強制（第 444 条）、債務不履行による損害賠償（第 415 条）、同時履行の抗弁（第 533 条）、履行遅滞等による解除権（第 541 条）
- ・ 排出枠取引に適用できる余地があり、特則が不要なもの
 - 詐害行為取消権（第 424 条）
- ・ 排出枠取引に直接適用されないが、類推適用されても差し支えなく、特則が不要なもの
 - 債権者の危険負担（第 534 条）、停止条件付双務契約における危険負担（第 535 条）

④国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会について

- これまでの検討内容
 - ・ 排出枠の割当に関する憲法上の課題
 - ・ 排出枠の割当に関する行政法上の課題
 - ・ 排出枠の民事法上の法的性質及び法的位置づけ
 - ・ 国境調整措置の国際法上の論点整理

- 平成 20 年度の検討日程
 - ・ 3 月 27 日～翌 3 月 9 日にかけて、5 回開催（非公開）
 - ・ 平成 21 年 4 月 7 日中間報告（憲法、行政法）の公表

<憲法上の論点>

- 国内排出量取引制度を用いた CO2 等温室効果ガスの排出規制それ自体が直ちに違憲とは言えないが、国内排出量取引制度による温室効果ガスの排出規制が営業の自由の制約に当たり、かかる制約が比例原則の観点から許されるかとの問題が生じうる。しかし、温室効果ガスの排出規制には合理的理由があり、国内排出量取引制度による営業の自由の侵害度は、取引を認めない単なる排出規制に比べて緩和されていることから、比例原則上違憲であるとは言えないとされた。また、具体的な制度設計に当たって平等原則の問題が生じうるが、一般に人的属性（人種や性別）と関連しない区別については厳格審査が適用されないことから、合理的な根拠に基づく制度設計であれば、平等原則上違憲であるとは言えないとされた。

<行政法上の論点>

- 排出枠の割当が行政処分であり、行政不服審査及び抗告訴訟の対象となりうる点については異論がなかった。排出枠の法的性質及び排出枠の法的性質の前提となる温室効果ガスの排出規制の在り方については、排出枠を「法的義務を遵守するための手段」と捉えて、その譲渡可能性を認めることが現実的であり、その交付に当たり、温室効果ガスの排出に対する許可制度を創設することは必ずしも必要でないとされた。

- 平成21年度の検討日程
 - ・ 5月30日～11月23日にかけて、7回開催（非公開）
 - ・ 平成22年1月13日第二次中間報告（民事法、国際法）の公表

<民事法上の論点>

- ▶ 国内排出量取引制度が期待される効果を発揮するために、取引の信頼性の確保が重要であるという認識の下、排出枠の法的性質を国内外の既存の法制度に則して整理するとともに、必要な機能として挙げられる「売買」と「償却」における問題事例の整理を通じて、法制度設計に当たって最低限必要な規定の洗い出しと論点整理を行った。

<国際法上の論点>

- ▶ 炭素リーケージ及び国際競争力への影響を緩和する手段としての国境調整措置について、GATT/WTOの法令及び裁定事例に則して論点整理を行った。

- 委員名簿（平成22年1月現在）

太田 穰	長島・大野・常松法律事務所 弁護士
大塚 直（座長）	早稲田大学大学院法務研究科教授
神橋 一彦	立教大学法学部教授
高村 ゆかり	龍谷大学法学部教授
野村 修也	中央大学大学院法務研究科教授
野澤 正充	立教大学法務研究科教授
松尾 弘	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
松本 和彦	大阪大学大学院高等司法研究科教授
武川 丈士	森・濱田松本法律事務所 弁護士
平 康一	三菱UFJ信託銀行営業第1部第3グループ調査役
西川 淳也	三井物産(株)環境事業部排出権プロジェクト室マネージャー
松尾 琢己	(株)東京証券取引所上場部排出量取引プロジェクト担当課長
手塚 一郎	清和大学法学部講師（補助委員）

※ 事務局：環境省。オブザーバー：法務省、金融庁。