

環境省地球環境局市場メカニズム室 御中

東京都環境局

中央環境審議会第5回国内排出量取引制度小委員会（6/1 開催）における御質問に関し、以下のとおり回答させていただきますので、どうぞよろしくお願いいたします。

記

【末吉委員、新見委員、則武委員、武川委員】

- ・国と地方との関係はどのように考えるか。国が直接排出方式を導入し、地方が間接排出方式を導入したら、ダブルカウントなど重複の問題がでてこないか。
- ・フランチャイズチェーンなど、事業者単位にすると排出量が大幅になるところを対象と考えていないのはなぜか。

【回答】

都は、昨年2009年11月27日に、「キャップ&トレードの全国導入についての提言」を発表しております。また、2010年3月31日には、閣議決定された「地球温暖化対策基本法案」の内容<sup>※</sup>を踏まえ、全国レベルでのキャップ&トレード制度が実効性の高いものとなるよう、必ず守られるべき4つの点について、改めて提起しています。これまでの提言内容をもとに、以下のように回答いたします。（都の提言内容は別紙をご参照ください。）

※「国内排出量取引制度の創設」が盛り込まれたものの、排出量の限度を定める方法としては、総量を基本としつつも、原単位による方法も検討するという規定が盛り込まれた。制度の具体的な設計は、基本法施行後1年以内に行うとされており、現時点では、実効性の高いキャップ&トレード制度の導入が実現されるかどうか不明確である。

- ・「国と地方との関係等」につきましても、「国と地方とが共に積極的な役割を果たす制度であること」として、①国と地方が役割を分担し、地方の創意を活かせる制度であること、②中央政府への権限集中とその肥大化を防ぎ、国の地方機関のスリム化と整合する制度であること、が必要と考えます。

＜国と地方がともに積極的な役割を果たす制度に＞

我が国では、国のレベルでの大規模事業所対策が遅れる中で、全国の都道府県・政令指定都市レベルの取組が先行し、今日までに東京都の総量削減義務制度を含め、33都道府県・政令指定都市で大規模事業所を対象とする報告書制度が導入されている。全国には省エネ法の指定事業所が約1万5千施設あるが、これらの都道府県・政令指定都市の制度全体で約1万施設を対象とするに至っている。

2020（平成32）年までの大幅な温室効果ガス削減を実現するためには、中央政府の取組だけでは不十分であり、国と地方がともに積極的な役割を果たす制度とすることが必要である。

国が現在、導入している省エネ法や地球温暖化対策推進法に基づく事業所からの報告書は、直接、国の地方事務所に提出され、その情報は地方自治体には提供されていない。全国で1万5千にも及ぶ事業所の情報を国の地方機関だけが独占している体制は、地方分権の時代にもとるものであるとともに、施策の実効性にも欠けるものである。

全国キャップ&トレード制度の導入にあわせ、これらの既存の法制度も改め、国と地方のより効果的な連携を進めるべきである。

- ・こうした観点等を踏まえ都が提言している、全国レベルで導入されるべきと考える制度のあり方（基本的枠組み）は次のとおりです。

## ＜全国キャップ&トレード制度の基本的枠組み＞

- (1) 全国キャップ&トレード制度は、「国家キャップ&トレード制度」と「地域キャップ&トレード制度」の二つの制度で構成する。両制度で国内のエネルギー・資源の供給側と需要側の双方を対象とし、国内総排出量の60%以上をカバーする実効性の高い制度とする。
- (2) 「国家キャップ&トレード制度」は、特に大規模な発電所、製鉄所などのエネルギー・資源の供給施設（直接排出による年間排出量10万トン以上を目安）を中心的な対象とし、国が直接執行する（約500事業所／国内排出量の約50%をカバー）。
- (3) 「地域キャップ&トレード制度」は、オフィスビル等の業務部門、工場、公共施設などの大規模事業所を対象とし、都道府県・政令指定都市がそれぞれ域内の施設を指定し、制度を運用する（原則として、省エネ法第2種エネルギー管理指定工場までを対象とし、全国で約1万4千事業所をカバーする。直接排出+間接排出方式）。
- (4) 国内には「国家キャップ&トレード制度」と「地域キャップ&トレード制度」に基づく二つの取引市場が形成され、それぞれの制度内で全国的に排出量取引を行うことができる。この二つの制度は排出量の算定方式が異なるため、両制度間での排出枠の直接の取引は行わない。  
なお、「国家キャップ&トレード制度」は将来的に海外制度とのリンクを志向するが、「地域キャップ&トレード制度」は海外とのリンクは想定しない。
- (5) 「国家キャップ&トレード制度」と「地域キャップ&トレード制度」の総排出許容量（キャップ）の設定や排出量取引ルール等は国が法令で定めるが、「地域キャップ&トレード制度」については、国が全国共通基準を定める一方、条例による基準の上乗せを可能にするなど、地方の裁量を可能とした制度とする。

## ※ 都のキャップ&トレード制度との調整

都は、2010（平成22）年4月からキャップ&トレード制度を導入するが、全国制度の導入に当たって、都制度における事業者の努力が適切に評価されるよう配慮する必要がある。

具体的には、都制度において排出量取引の対象となっている「超過削減量」等のうち償却されていないものについては、その価値が減少しないよう、全国制度の開始時に全国制度において利用できる排出枠又はオフセットクレジットと適切に交換できるようにする必要がある。

また、新制度の義務履行期間の開始年度（2013（平成25）年度）が、都制度の義務履行期間の終了年度（2014（平成24）年度）と整合しないことが想定されるが、制度移行時においては義務履行期間の開始年度・終了年度を柔軟に設定できるようにするなど、先行する都制度と調整を図ることを求める。

・また、「事務主体」につきましては、次のように考えます。

### ＜国家キャップ&トレード制度＞

国の直接執行とし、国に簡素な執行部局を置く。

### ＜地域キャップ&トレード制度＞

既に東京都のキャップ&トレード制度を初め、33の都道府県・政令指定都市（2010年3月末現在・東京都調べ）が、大規模事業所にCO2排出量と削減計画の提出・公表等を求める、都の「地球温暖化対策計画書制度」と類似の制度を実施しており、今後導入される国内キャップ&トレード制度は、これらの先行する施策との整合性に配慮することが必要である。

こうしたこれまでの条例に基づく地球温暖化対策計画書制度の運用実績を踏まえ、設備・機器等に精通した外部の専門技術者等への委託も活用しながら、各都道府県、政令指定都市に対象事業所数に応じた人員配置により制度所管部局を置く。

なお、対象事業所数が少ないなどの理由により単独自治体での運営に適さないと判断される場合、また、都道府県・政令指定都市の領域をまたがる広域的な運営がより適切と判断される場合には、地方自治法に基づく一部事務組合又は広域連合の設置によって、当該の地域の制度を一括して運営することも可能である。

・なお、都が「事業者単位」ではなく、「事業所単位」での制度にすべきと考えている理由は、次のとおりです。

#### ＜事業者単位でなく事業所単位の制度に＞

実効性のある制度とするためには、制度の対象から排出される温室効果ガスの量や削減量が正確に把握され第三者の検証が可能なものでなければならない。削減義務が満たされなければペナルティが適用され、また超過削減量は経済的価値を持つこの制度を適正に運営するためには排出量・削減量の正確な把握が不可欠である。

我が国では改正省エネ法が従来の事業所単位での報告に加え事業者単位の報告が追加されたため、キャップ&トレード制度についても事業者単位にすべきとの意見がある。

事業者単位とした場合には、その事業者の有する小規模事業所やテナントとして出店している店舗なども、排出量を算定する対象にしなければならない。フランチャイズチェーンなどでは全国で一万店以上の支店を有する事業者も珍しくない。このような場合には、事業者が、すべての施設を網羅して正確に排出量を算定しているのか、第三者が検証することが困難になる。また、建物内のテナントなどでは、そもそも店舗単位のエネルギー使用量が計量されていないことも多い。

事業者に対する努力義務に留まる省エネ法ならばともかく、総量削減義務を課すキャップ&トレード制度は、排出量を把握すべき対象を明確にし、第三者の検証を可能とするよう、事業所を対象単位とすべきである。

# キャップ&トレードの全国導入についての提言

～東京における実績を踏まえて～

平成21年11月27日

東 京 都

## 目 次

### I 提言の発表に当たって

### II 全国キャップ&トレード制度設計の4つの観点

- 1 総量削減を確実に達成する実効性の高い制度であること
- 2 日本経済全体を低炭素型に転換し、持続的な成長を可能とする制度であること
- 3 国際的な共通性と日本での先駆的な取組を踏まえた制度であること
- 4 国と地方が共に積極的な役割を果たす制度であること

### III 全国キャップ&トレード制度のあり方

- 1 全国キャップ&トレード制度の基本的枠組み
- 2 制度の諸元
- 3 都のキャップ&トレード制度との調整

<本提言に関するQ&A>

## I 提言の発表に当たって

本年9月に成立した鳩山内閣は、2020年までに1990年比で25%の温室効果ガスを削減するという意欲的な目標を発表し、目標達成手段の一つとして「キャップ&トレード型の排出量取引制度」の導入を目指すことを明らかにしている。

キャップ&トレード制度は、EUのみならず多くの先進国において、国レベル又は地域レベルで温室効果ガス削減の中核的な施策として導入が進んでいるが、これまで我が国においては、全国レベルでの実効性のある制度の導入は実現してこなかった。

東京都は、来年4月から我が国初のキャップ&トレード制度を開始することを決定しており、本年5月には、将来の国際的な排出量取引市場の創設を目指す「国際炭素行動パートナーシップ（ICAP）」にもアジアで唯一の正式メンバーとして参加している。全国レベルでの制度導入に関しても、都から国への毎年の提案要求において早期導入を求め、本年6月には東京都議会も全会一致で国に対し制度の導入を求める意見書を採択している。

こうした経緯と実績を踏まえ、都は、「キャップ&トレード型の排出量取引制度」の導入を目指す国の新たな方針を歓迎し、真に実効性のある制度の実現に積極的に協力していくため、今回、キャップ&トレード制度の全国導入についての提言を公表することとした。

全国導入に関しては、既に環境NGOからの提案が発表されており、また、八都府市首脳会議（首都圏サミット）においては、首都圏レベルにおける本格的な排出量取引制度の導入についての議論も開始されている。

今後、国において導入されるべき全国キャップ&トレード制度は、東京都を初め、多くの地方自治体が先駆的に取り組んできた地球温暖化対策の実績を踏まえ、国と地方が共に積極的な役割を果たす制度とする必要がある。また、都制度の対象となっている約1400事業所を初め、これまで率先して削減に取り組んできた事業者の努力が正当に評価されるものとすべきである。

キャップ&トレード制度は、我が国の25%削減目標の実現に重要な役割を果たす施策であり、国の関係機関のみならず、多くの地方自治体、環境NGO、企業・金融機関などによる建設的な議論を踏まえて制度構築が進められるべきと考える。

都は、様々な議論や意見を踏まえて今回の提言をさらに充実・強化し、我が国において、真に温室効果ガス削減に効果的な、世界でも先駆的なキャップ&トレード制度が実現されるよう積極的な役割を果たしていく。

## II 全国キャップ&トレード制度設計の4つの観点

我が国に導入する全国キャップ&トレード制度の設計に当たっては、次の4つの観点を踏まえるべきと考える。

### 1 総量削減を確実に達成する実効性の高い制度であること

- (1) 原単位の改善だけでなく、排出総量の削減を求める制度であること。
- (2) 自主的取組に留まらない、義務的な制度であること。
- (3) 義務違反には、制度の実効性を確保する措置（罰則や課徴金等）を導入すること。

CO<sub>2</sub>の効果的な削減のために省エネルギー効率の向上は重要であり、原単位の改善も必要である。しかし、気候変動の危機回避のためには、何よりも排出総量が削減されなければならない。その確実な実現を目指す基幹的な施策として、総量削減義務制度の導入が必要である。

また、削減対策の推進に当たり、事業所の自主的で意欲的な取組が重要なことは言うまでもないが、それにとどまらず、削減に取り組まない企業が放置される不公平をなくすために、一定の基準に合致する事業所は必ず参加しなければならない義務的制度とすることが必要である。

地球の温室効果ガス濃度を適切な水準で安定化させる程度を超えて排出される温室効果ガスは、いまや地球環境に深刻な影響を与える環境汚染物質と位置づけられるべきものであり、総量削減義務に対する違反には、罰則や課徴金など制度の実効性を確保する措置が導入されなければならない。

### 2 日本経済全体を低炭素型に転換し、持続的な成長を可能とする制度であること

- (1) 中長期的な高い削減目標の設定により、省エネ技術と再生可能エネルギーの導入と計画的な投資を促進し、低炭素型社会への転換を加速する制度とすること。
- (2) 産業部門、エネルギー転換部門とともに、業務部門をも対象とし、エネルギー・資源の供給側、需要側の双方で削減に取り組む制度とすること。
- (3) 国際競争にさらされるエネルギー集約産業には適切な配慮措置を導入すること。

気候変動の危機を回避するため、先進国には21世紀の半ばまでに80%以上の温室効果ガス排出削減が求められており、もはやCO<sub>2</sub>を無制限に排出することは許されない。炭素制約の時代の中で日本経済が長期的に成長していくためには、目指すべき中期的、長期的削減目標を明確にし、現存する我が国の優れた環境技術を最大限活用するとともに、省エネルギー、再生可能エネルギーの開発のための安定的な投資を可能にすることが必要である。

また、我が国の経済全体を低炭素型に転換するため、エネルギー・資源の供給側と需要

側の双方を対象とし、特に大規模な発電所や工場などでの直接的な排出を削減するとともに、オフィスビルなどの業務部門も含め幅広い主体が削減に責任を負う制度とすることが必要である。

他方、国際競争にさらされるエネルギー集約産業が著しい不利益を被ることのないような措置を導入することも必要である。

### 3 国際的な共通性と日本での先駆的な取組を踏まえた制度であること

- (1) 将来的な国際炭素市場とのリンクを展望した国際的共通性を有する制度であること。
- (2) 我が国におけるこれまでの先駆的な取組を踏まえた制度であること。

欧州連合は、2015年までに各国の排出量取引制度をOECDレベルでリンクすることをめざしている。実際にいつの時点で、こうした国際リンクが実現するかは明確ではないが、我が国で導入されるべきキャップ&トレード制度は、将来的な国際リンクを視野にいれ、排出量の算定方法や排出枠の割当方法などにおいて、国際的な共通性も考慮して設計される必要がある。

同時に、国や地方が行ってきたこれまでの対策の中で、総量削減を実現する観点から有効な経験については、積極的に活かす制度であることも必要である。

なお、昨年から国が実施している「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」は、総量削減義務が欠落しているという点だけを見ても、「キャップ&トレード型の排出量取引制度」の制度設計の土台になりうるものではない。今後の制度設計に当たっては、その批判的な総括を踏まえる必要がある。

### 4 国と地方が共に積極的な役割を果たす制度であること

- (1) 国と地方が役割を分担し、地方の創意を活かせる制度とすること。
- (2) 中央政府への権限集中とその肥大化を防ぎ、国の地方機関のスリム化と整合する制度であること。

日本全体の温室効果ガスの総量削減には、国が最も大きな責任を有しており、その役割が決定的に重要なことは言うまでもない。同時に、温室効果ガスの大幅な削減を可能とする低炭素型社会への転換は、今後の都市づくりや地域開発のあり方にも直接かかわるものであり、地方自治体の果たすべき役割も大きい。

既に東京都のキャップ&トレード制度を初め、31の道府県・政令指定都市（2009年10月末現在・東京都調べ）が、大規模事業所にCO<sub>2</sub>排出量と削減計画の提出・公表等を求める、都の「地球温暖化対策計画書制度」と類似の制度を実施しており、今後導入される国内キャップ&トレード制度は、これらの先行する施策との整合性に配慮することが必要である。

導入されるべきキャップ&トレード制度は、地方分権の推進、行政プロセスの透明化など我が国が目指すべき社会のあり方と合致したものでなければならない。キャップ&トレード制度の導入により、中央政府への権限集中が進み、国の地方機関のスリム化が妨げられるようなことは絶対にあってはならない。

### Ⅲ 全国キャップ&トレード制度のあり方

上記の4つの観点を踏まえ、導入されるべき全国キャップ&トレード制度のあり方を以下のように提案する。ここに示すのは制度の第一次案であり、多くの地方自治体、NGO、先駆的企業等の意見を踏まえ、今後、さらに検討を進めていく予定である。

#### 1 全国キャップ&トレード制度の基本的枠組み

- (1) 全国キャップ&トレード制度は、「国家キャップ&トレード制度」と「地域キャップ&トレード制度」の二つの制度で構成する。両制度で国内のエネルギー・資源の供給側と需要側の双方を対象とし、国内総排出量の60%以上をカバーする実効性の高い制度とする。
- (2) 「国家キャップ&トレード制度」は、特に大規模な発電所、製鉄所などのエネルギー・資源の供給施設（直接排出による年間排出量10万トン以上を目安）を中心的な対象とし、国が直接執行する（約500事業所／国内排出量の約50%をカバー）。
- (3) 「地域キャップ&トレード制度」は、オフィスビル等の業務部門、工場、公共施設などの大規模事業所を対象とし、都道府県・政令指定都市がそれぞれ域内の施設を指定し、制度を運用する（原則として、省エネ法第2種エネルギー管理指定工場までを対象とし、全国で約1万4千事業所をカバーする。直接排出+間接排出方式）。
- (4) 国内には「国家キャップ&トレード制度」と「地域キャップ&トレード制度」に基づく二つの取引市場が形成され、それぞれの制度内で全国的に排出量取引を行うことができる。この二つの制度は排出量の算定方式が異なるため、両制度間での排出枠の直接の取引は行わない。

なお、「国家キャップ&トレード制度」は将来的に海外制度とのリンクを志向するが、「地域キャップ&トレード制度」は海外とのリンクは想定しない。
- (5) 「国家キャップ&トレード制度」と「地域キャップ&トレード制度」の総排出許容量（キャップ）の設定や排出量取引ルール等は国が法令で定めるが、「地域キャップ&トレード制度」については、国が全国共通基準を定める一方、条例による基準の上乗せを可能にするなど、地方の裁量を可能とした制度とする。

## 全国キャップ&トレード制度のあり方 ～基本的内容を法で規定、条例による地方の裁量を可能に

No	項目	国家キャップ&トレード制度	地域キャップ&トレード制度	
基本的な考え方		特に大規模な発電所、製鉄所等のエネルギー・資源の供給施設を中心的な対象とし、国が直接執行する制度	オフィスビルなど業務部門、工場、公共施設等の大規模事業所を対象とし、都道府県・政令指定都市が運営する制度	
		双方の制度に基づく2つの取引市場が形成される。それぞれの制度内で全国的に排出量取引を行うことが可能 ※なお、2つの制度は排出量の算定方式が異なるため、両制度間の排出枠の直接取引は行わない（両制度で相互に利用可能なオフセットクレジットは取引可能）。		
共通事項	1	制度開始時期	2013（平成25）年度 ※必要な準備期間を確保しつつ、できるだけ速やかな導入を目指す。	
	2	義務履行期間	5年程度	
	3	割当総量	1990年比で2020年までに25%削減を達成するために必要な対象部門全体の温室効果ガス排出削減量を算定し、総排出許容量（キャップ）を設定	
	4	対象ガス	エネルギー起源CO <sub>2</sub> ※モニタリング精度の確保や排出量の算定方法等の整備状況を踏まえ、京都議定書の対象ガスを順次追加	
	5	バンキング、ボロイング	バンキングは可能とする。ボロイングは許可しない。	
	6	実効性の担保措置	課徴金・罰金の賦課、違反事実の公表等	
	7	モニタリング、算定、報告、検証制度	統一的な制度基盤として国が排出量のモニタリング、算定、報告、検証制度を構築	
	8	登録簿	排出枠、オフセットクレジットの登録簿を国において整備（都道府県、政令指定都市も利用可能に）	
個別事項	9	対象者（適用単位）	事業所単位 年間のCO <sub>2</sub> 排出量（直接排出量）10万トン以上の特に大規模な排出事業所 ※発電所、製鉄所などのエネルギー・資源の供給施設が中心	年間のエネルギー使用量が原油換算で1,500kℓ以上の事業所（省エネ法第2種エネルギー管理指定工場相当以上）※オフィスビル等の業務部門、工場、公共施設等の大規模事業所
		対象事業所数	約500事業所	約1万4千事業所
	10	排出枠の割当方法	制度開始当初からオークションの導入を検討。ただし、国際競争力への配慮が必要な産業に対しては一定の配慮（直接排出方式）	当面、グラントファザリング。段階的にオークションの導入を検討（直接排出+間接排出方式） ※排出係数は固定
	11	オフセットクレジット	京都クレジットの利用を一定の上限を付して認める。再エネクレジットの利用が可能	中小クレジット、再エネクレジットの利用が可能
	12	事務主体	国による直接執行 ※簡素な執行部局を置き運営	都道府県及び政令指定都市 ※都道府県・政令指定都市が対象事業所を指定 ※条例による基準上乗せ等が可能 ※一部事務組合又は広域連合の設置による運営も可能

※都のキャップ&トレード制度で達成した削減実績や購入したクレジットを新制度で活用できるようにするなど、これまで率先してCO<sub>2</sub>排出総量の削減に取り組んできた事業所の努力が正当に評価されるよう十分に配慮した制度とする。

## 2 制度の諸元

### (1)制度開始時期

必要な準備期間を確保しつつ、できるだけ速やかな導入を目指すこととし、2013（平成25）年度の制度開始とする。

### (2)義務履行期間

対象事業所が自らの施設での削減を優先し、計画的に省エネ投資や運用対策などに取り組むことができるように、義務履行期間は5年程度とする。短期間の義務履行期間としないことで、景気動向や気候条件の変化などの短期的な要因で、過度に排出量取引に依存する必要をなくすることができる。

### (3)割当総量

日本国政府の中期削減目標である「1990年比で2020年までに25%削減」を達成するために必要な対象部門全体の温室効果ガス排出削減量を算定し、「国家キャップ&トレード制度」及び「地域キャップ&トレード制度」の総排出許容量（キャップ）を設定する。

### (4)対象ガス

制度開始時は、エネルギー起源CO<sub>2</sub>を対象とする。

なお、モニタリング精度の確保や排出量の算定方法等の整備状況を踏まえ、京都議定書の対象ガスを順次追加する。

### (5)バンキング、ボローイング

対象事業所に早期の削減対策を促すため、余剰削減量を次の義務履行期間に繰り越すバンキングは可能とする。

次の義務履行期間の排出可能量を前倒しで使用するボローイングは許可しない。

### (6)実効性の担保措置

対象事業所が削減義務を達成できなかった場合、課徴金・罰金の賦課、違反事実の公表等により、実効性の高い制度とする。

### (7)モニタリング、算定、報告、検証制度の構築

すべての対象事業所が自らの温室効果ガス排出量を高い精度で正確に算定し、確実な削減対策を実施するため、国が統一的な制度基盤として、排出量のモニタリング、算定、報告、検証制度を構築する。また、併せて、第三者検証機関の育成と検証精度の向上を図る。

### (8)登録簿

対象事業所等の口座開設、排出枠及びオフセットクレジットの発行・移転・償却を行う登録簿を国において整備する。併せて、都道府県・政令指定都市が利用可能なものとする。

## (9)対象者、対象事業所数

制度の対象者（適用単位）は、事業所単位とする。

適用単位としては、企業単位、事業所単位、設備単位が考えられるが、既存制度（省エネ法、地球温暖化対策推進法、都道府県・政令指定都市条例に基づく地球温暖化対策計画書制度）を最大限に活用でき、排出量のモニタリング、報告、検証を最も確実に行うことが可能な事業所単位とする。

### <国家キャップ&トレード制度>

排出量の算定は、直接排出方式とする。

年間のCO<sub>2</sub>排出量（直接排出量）が10万トン以上の特に大規模な排出事業所を対象とする。発電所、製鉄所などの大規模工場が中心的な対象となる。全国で約500事業所となる。

### <地域キャップ&トレード制度>

排出量の算定は、直接排出+間接排出方式とする。需要側（対象事業所）のエネルギー使用量削減努力を評価するため、熱、電気の排出係数は、供給事業者の別によらず一律とし、義務履行期間中、固定する。

年間のエネルギー使用量が、原油換算で1,500kl以上の事業所（省エネ法の第2種エネルギー管理指定工場相当以上）とし、対象事業所の指定は都道府県知事、政令指定都市市長が行う。オフィスビル等の業務部門、工場、公共施設等の大規模事業所が対象となり、全国で約1万4千事業所が指定される。

## (10)排出枠の割当方法

### <国家キャップ&トレード制度>

総量削減の達成に向け、特に大規模な排出源として汚染者負担の原則を先行的に適用し、制度開始当初から有償割当（オークション）の導入を検討する。

ただし、製鉄所など国際競争力への配慮が必要な産業に対しては、当初は無償割当を行うことや、オークション比率を低く設定し、国際的な気候変動対策の枠組みの整備にあわせ、段階的にオークション比率を高めていくことを検討する。

### <地域キャップ&トレード制度>

対象事業所ごとの過去の排出実績を踏まえ、当面、無償割当（グランドファザリング）とする（割当に当たっては、制度開始前の過去の排出削減努力を反映できるよう十分に配慮した制度設計を行う）。新規参入事業所に対しては、一定の削減対策の実施を前提として一定期間の実績排出量を基準として割当を行う。

対象事業所の削減対策の進展、排出量取引市場の成熟、制度運営に関する経験の蓄積など、キャップ&トレード制度の社会的な定着の状況を踏まえ、段階的にオークションの導入を検討していく。

## (11) オフセットクレジット

キャップ&トレード制度の目的は、対象となる大規模事業所部門における総量削減を進めることであるから、キャップ対象外の部門での削減量であるオフセットクレジットの利用を無制限に認めることは好ましくない。一方、一定の制限を課した上での利用は、排出量取引における価格の異常な高騰を抑制する上で効果があるとともに、キャップ&トレード制度の政策効果を制度対象外の部門にも及ぼすことができるというメリットがある。

こうした観点から、以下のようにオフセットクレジットを導入する。

### <国家キャップ&トレード制度>

国家キャップ&トレード制度は、特に大規模な施設を対象にするとともに、将来的に国際的なリンクを志向する制度であることから、国際クレジット（現在の京都クレジット）の利用を一定の上限を付して認める。

また、本制度は、直接排出方式による制度であることから、地域キャップ&トレード制度の排出枠及び中小クレジット（※1）の利用は認めない。一方、再生可能エネルギークレジット（※2）の利用は可能とする。

### <地域キャップ&トレード制度>

中小クレジット、再生可能エネルギークレジットの活用を可能とする。

基本的に国内における排出削減を目指す制度であることから、原則として京都クレジットの利用は認めない。ただし、取引価格が異常に高騰する恐れがある場合など、価格高騰を抑制するために必要な範囲において、一定の条件を付した上で利用を可能とすることを検討する。

また、国家キャップ&トレード制度の排出枠の利用は、電気の需要側と供給側のダブルカウントを生ずることになるため原則として認めない。

### ※1 中小クレジット

総量削減義務の対象とはならない中小規模事業所の総量削減を推進するため、高効率な省エネ設備・機器への更新を行うとともに、総量削減を達成できた中小規模事業所に対し、その削減量をオフセットクレジットとして認定し大規模事業所等への売却を可能とするもの。

### ※2 再生可能エネルギークレジット

太陽光（熱）、風力、地熱、小水力等によるグリーンエネルギー証書やRPS法新エネルギー等電気相当量の活用、さらに再生可能エネルギー電気の託送による利用をオフセットクレジットとして認めるもの。

## (12) 事務主体

### <国家キャップ&トレード制度>

国の直接執行とし、国に簡素な執行部局を置く。

### <地域キャップ&トレード制度>

これまでの条例に基づく地球温暖化対策計画書制度の運用実績を踏まえ、設備・機器等に精通した外部の専門技術者等への委託も活用しながら、各都道府県、政令指定都市に対象事業所数に応じた人員配置により制度所管部局を置く。

なお、対象事業所数が少ないなどの理由により単独自治体での運営に適さないと判断される場合、また、都道府県・政令指定都市の領域をまたがる広域的な運営がより適切と判断される場合には、地方自治法に基づく一部事務組合又は広域連合の設置によって、当該地域の制度を一括して運営することも可能である。

## 3 都のキャップ&トレード制度との調整

都は、2010（平成22）年4月からキャップ&トレード制度を導入するが、全国制度の導入に当たって、都制度における事業者の努力が適切に評価されるよう配慮する必要がある。

具体的には、都制度において排出量取引の対象となっている「超過削減量」等のうち償却されていないものについては、その価値が減少しないよう、全国制度の開始時に全国制度において利用できる排出枠又はオフセットクレジットと適切に交換できるようにする必要がある。

また、新制度の義務履行期間の開始年度（2013（平成25）年度）が、都制度の義務履行期間の終了年度（2014（平成24）年度）と整合しないことが想定されるが、制度移行時には義務履行期間の開始年度・終了年度を柔軟に設定できるようにするなど、先行する都制度と調整を図ることを求める。

## <本提言に関するQ&A>

### 1. 国と地方の役割分担

**Q1：なぜ国だけではなく、地方自治体も制度運営の主体となる制度としているのか。**

A1：我が国において大幅な排出削減を実現するためには、CO<sub>2</sub>排出が特に大規模な発電所や製鉄所などを対象としたキャップ&トレード制度を導入することが重要であるが、同時に、エネルギーや資源を消費する幅広い主体に削減義務を課し、我が国経済の供給側と需要側の双方で、削減に向けた取組を進めることも必要である。

とりわけ、先進国には今世紀半ばまでに80%以上という大幅な削減が求められており、こうした長期的な目標を視野に入れば、特に大規模な少数の主体の取組だけではなく、幅広い主体が、今の時点からCO<sub>2</sub>削減に向けた明確な義務を負い、低炭素型の企業行動へと転換していく必要がある。このため、省エネ法の第2種エネルギー管理指定工場レベルまではキャップ&トレード制度の枠組みに組み込むべきであると考えます。

しかし、その対象施設数は、全国で約1万4千以上に達するため、このように多数の事業所を対象としたキャップ&トレード制度の運営を単一の中央官庁が効果的に行うことは困難である。

一方、エネルギー・資源を消費するオフィスビルや公共施設等での省エネの取組は、地域社会全体の取組とも密接に関係しており、それぞれの地方、地域における低炭素型都市づくりを進める観点からは、当該の地方自治体が制度の実施主体となることが望ましい。

こうしたことから、本提案では、特に大規模な事業所を国が、それ以下の大規模事業所を地方が所管することとした。また、制度の基本的内容は法令により定める一方、地方が条例により削減義務率の上乗せなどができるなど、地方の裁量を尊重する制度として構想し、地方分権の考え方にもかなう制度とした。

**Q2：都道府県・政令指定都市でキャップ&トレード制度を運営することは可能か。**

A2：現在、全国で26都道府県、6政令指定都市が、大規模CO<sub>2</sub>排出事業所に対し削減計画の作成、排出量の報告等を求める制度を既に導入しており、これらの自治体では大規模事業所対策の執行体制の整備が進んでいる。

また、今回の提言では、排出量取引ルールなど制度の基本的な枠組みは国の責任で構築することにしているほか、東京都が先行的に開始するキャップ&トレード制度で整備してきた規定・ガイドライン類や、事業者指導のノウハウなどを活用することも可能である。

こうしたことから、都道府県・政令指定都市が地域キャップ&トレード制度の事務主体となることは十分に可能と考える。

なお、対象事業所数や自治体での組織体制によっては、キャップ&トレード制度の事務を一部事務組合又は広域連合で処理することも有効な方策と考えられる。

**Q3：地域キャップ&トレード制度は都道府県・政令指定都市ごとの個別の制度となるのか。他の地域の事業所との排出量取引を行うことは可能か。**

A3：地域キャップ&トレード制度は、各都道府県・政令指定都市が事務主体となるが、制度自体は法令に基づく一つの制度である。したがって、排出量取引市場は地域キャップ&トレード制度全体として形成されるものであるため、他の都道府県等の域内の対象事業所との取引は当然に可能である。対象事業所は、各々の削減義務の達成状況に従い、必要に応じこの制度の中で削減クレジットなどを購入し、又は売却することができる。一方、国家キャップ&トレード制度とのリンクは、算定方法が異なることや、電気の排出削減量等がダブルカウントになる問題があることから基本的に想定していない。

## 2. 算定方式（直接排出方式と間接排出方式）

**Q4：直接排出方式の国家キャップ&トレード制度と、間接排出方式の地域キャップ&トレード制度という二本立てにしたのはなぜか。**

A4：電力や熱の生産に起因する排出量の算定方式については、国際的には、電力等を生産した事業所（発電所等）において物理的に発生するCO<sub>2</sub>の全量を、当該事業所からの排出量としてカウントする直接排出方式が採用されている。これに対して、日本国内では、電力等を消費した事業所でCO<sub>2</sub>が発生したものとみなす間接排出方式が採用されてきた。

CO<sub>2</sub>排出量削減の取組を推進する観点からは、直接排出方式と間接排出方式に、それぞれメリット・デメリットがある。

直接排出方式は、実際に（物理的に）CO<sub>2</sub>を排出している事業所に排出量を割り振るものであり、直接的に排出削減のインセンティブがある。また、特に直接排出方式を発電所の排出量のカウントに適用すれば、キャップ&トレードの対象事業所となっていない小規模な施設、家庭での消費電力、さらには、今後電気自動車の普及が目指される運輸部門での消費電力などの生産もキャップ&トレード制度でカバーできることになる。

このように、直接排出方式を採用することで制度のカバー率が向上し、発電所を含む500事業所程度を対象とすれば国内排出量の半分程度をカバーする、制度運営コストの観点からも効率的なキャップ&トレード制度を構築することが可能となる。

さらに、EUを初め海外の排出量取引制度と同じ算定方法となるため、将来的な国際リンクのしやすさという観点でも望ましい方法である。

しかし、直接排出方式を採用すると、電力の最終消費者であるオフィスビルなどの業務部門や工場などでは、電力等の使用量がCO<sub>2</sub>排出量としてカウントされないため、削減インセンティブが働かないことになる。特に業務部門では消費するエネルギー総量に占める電気の比率が7割程度と高いため、これが削減義務対象としてカウントされなくなることは、これらの部門での温室効果ガス削減を進めるうえで好ましくない。

間接排出を採用したときのメリット・デメリットは、上記の裏返しであり、業務部門などの削減インセンティブを高めることができる一方、発電所側の削減インセンティブが小さくなることのほか、家庭部門や運輸部門の電力消費が制度の対象外になってしまうこと、国際的なリンクが直接排出方式と比較して困難になることなどの問題が生じる。

このように、直接排出方式と間接排出方式には、温室効果ガスを全体として削減するうえで

それぞれ一長一短がある。我が国において、今後、温室効果ガスの大幅な削減を実現するためには、石炭火力発電所からの排出を減らすことなど、直接排出にかかわる部門での取組が重要であることは言うまでもないが、同時に、近年排出量の伸びが大きくなっている業務部門での間接排出の削減も重要な課題である。

しかし、発電所は直接排出方式でカウント、工場やオフィスビルは間接排出方式でカウントし、これらの排出枠を一つの排出量取引市場で取引可能とする、というように両方式を混在させると、排出量・削減量のダブルカウントの問題が発生する。これは、国際的リンクの確保のうえでは避けなければならない問題である。

こうしたことから、今回の都の提言では、排出量取引制度（＝排出量取引市場）を二分し、エネルギー・資源供給側では直接排出方式、需要側では間接排出方式を採用することにした。

このことによって、発電所側においても工場・オフィスビルなどの業務・産業部門においても削減対策を進めることが可能となる。また、工場・オフィスビル等で削減が進めば、電力消費量の減少を通じて発電所の排出量も減少することになる。電力会社は削減義務達成に向けて、電気ユーザーの省エネ対策をさらに促進するインセンティブも働くことにもなる。

### 3. 排出枠の割当方式

#### Q5：オークション方式を最終的な割当方式と考えるのはなぜか。

A5：現在、キャップ&トレードに最もふさわしい排出枠の割当方法として、国際的に導入が目指されているのは、オークションによる方法である。

その背景にある根本的な考え方は、温室効果ガスは地球温暖化という深刻な問題を引き起こす環境汚染物質（注1）であり、大気汚染や水質汚染を引き起こす公害物質と同じように、その削減に要する費用の負担には、汚染者負担原則が適用されるべきだというものである。炭素制約の時代においてはCO<sub>2</sub>の排出はコストを要するものであり、企業は、経営に必要な土地や人材、原材料などの資源を市場を通じて有償で調達するのと同じように、排出枠も有償で調達すべきである、という考え方に立っている。またオークションは、事業所自らが必要な排出枠の量を決定するために、公平性の担保という点でも、制度運営コストの削減という点でも最も優れている。

しかし、海外の排出量取引制度の導入期においても見られるように、それまで無償であったCO<sub>2</sub>の排出が直ちに有償になることについての合意形成は容易ではない。また、総量削減義務のない国の企業との国際競争にさらされる業種では、オークションによる有償調達が国際競争力の低下につながるという懸念も出されている。

今回の都の提言では、「国家キャップ&トレード制度」は原則オークション方式、「地域キャップ&トレード制度」はグランドファザリング方式としているが、排出枠の割当方式については、国際競争上の問題が小さい電力部門などからオークションを導入し、順次、国際的な状況を踏まえながらオークション方式の対象部門を拡大していくことがふさわしいと考える。

（注1）米国連邦最高裁判決（2007年4月2日）「CO<sub>2</sub>は大気汚染物質」

自動車の温室効果ガス排出規制を求め、NGOやカリフォルニア州などが提訴した裁判で、米国連邦最高裁判所は、CO<sub>2</sub>を大気汚染物質として大気浄化法の規制対象になるとする判断を下した。

#### 4. 制度の排出量カバー率等

**Q6：国内総排出量のカバー率、対象事業所数等はどのような根拠に基づき算定したのか。**

A6：地球温暖化対策推進法に基づく温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度による2007（平成19）年度の事業所別排出量（注2）の情報をを用いて、エネルギー起源CO<sub>2</sub>の直接排出量10万トン以上の事業所を抽出し、その排出量を合計すると、約500事業所で約7億5千万トンとなる。これが国家キャップ&トレード制度がカバーする規模であり、2007（平成19）年度の日本全国の温室効果ガス排出量約13億7千万トン（環境省公表値）の約55%である。

地域キャップ&トレード制度の対象は、省エネ法第2種エネルギー管理指定工場の対象（約14,700事業所・資源エネルギー庁公表値）から国家制度の対象となる事業所を除いたものであり、約1万4千事業所になる。

地球温暖化対策推進法による報告のエネルギー起源CO<sub>2</sub>の総合計排出量（注3）は、約9億4千万トンで、日本全国の温室効果ガス排出量の約68%となる。ただし、この数字は、電力等の使用に伴う排出量を供給側・需要側で二重計上しているため、その点を考慮すると、国家キャップ&トレード制度と地域キャップ&トレード制度の両制度でカバーする割合は、60%強と推定される。

（注2）特定非営利活動法人気候ネットワークが開示請求し、開示された情報及びその情報を基に推計した値

（注3）環境省公表値を基に都が算定。特定輸送排出者の排出量は除く。発電所等については配分前の値（直接排出量）とし、それ以外は直接排出量と間接排出量の合計値。

## <提言の発表にあたって>

- ・鳩山内閣は、「温室効果ガスを2020年までに1990年比で25%削減」という意欲的な目標を発表。達成手段のひとつとして「キャップ&トレード型の排出量取引制度」の導入を掲げている。
- ・都は、2010年4月からわが国初のキャップ&トレードを開始。全国レベルでの早期導入も国へ要求
- ・2009年6月には東京都議会も全会一致で国に対して制度の導入を求める意見書を採択

### ◆制度導入をめざす国の新たな方針を歓迎し、真に実効性ある制度の実現に積極的に協力していくため キャップ&トレードの全国導入についての都の提言を公表

- 排出総量の削減を明確に義務付ける、国際的にも通用する制度へ
- 多くの地方自治体の先駆的な取組や、都の制度対象として先駆的に取り組む1400事業所等の削減努力を確実に活かす制度へ

## ■制度設計の4つの観点

### 1. 総量削減を確実に達成する実効性の高い制度であること

- (1) 原単位の改善だけではなく、排出総量の削減を求める制度であること。  
・エネルギー効率の向上は重要。しかし、気候変動の危機回避のためには排出総量の削減が必要
- (2) 自主的な取組に留まらない、義務的な制度であること。  
・自主的・意欲的な取組は重要。加えて、義務化により削減に取り組まない企業が放置される不公平をなくす。
- (3) 義務違反には、制度の実効性を確保する措置(罰則や課徴金等)を導入すること。

### 2. 日本経済全体を低炭素型に転換し、持続的な成長を可能とする制度であること

- (1) 中長期的な高い削減目標の設定により、省エネ技術と再生可能エネルギーの計画的な投資を促進し、低炭素型社会への転換を加速する制度とすること。
- (2) 産業部門、エネルギー転換部門とともに、業務部門をも対象とし、エネルギー・資源の供給側と需要側の双方で削減に取り組む制度とすること。
- (3) 国際競争にさらされるエネルギー集約産業には適切な配慮措置を導入すること。

### 3. 国際的な共通性と日本での先駆的な取組を踏まえた制度であること

- (1) 将来的な国際炭素市場とのリンクを展望した国際的な共通性を有する制度であること。  
・将来的な国際リンクを視野にいれ、排出量の算定方法などについて、国際的な共通性も考慮した設計を
- (2) 我が国におけるこれまでの先駆的な取組を踏まえた制度であること。  
・既存の対策のなかで総量削減を実現する観点から有効な経験は積極的に活かす制度に。  
・昨年国が実施している「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」は、総量削減義務がない点だけをみても「キャップ&トレード型の排出量取引制度」の設計土台になりうるものではない。

### 4. 国と地方が共に積極的な役割を果たす制度であること

- (1) 国と地方が役割を分担し、地方の創意が活かせる制度とすること。  
・日本全体の総量削減には国が最も大きな責任を有する。同時に、地方自治体の果たす役割も大きい。  
・既に、都のキャップ&トレードをはじめ、31の道府県・政令指定都市が、大規模事業所にCO2排出量と削減計画の提出・公表等を求める、都の「地球温暖化対策計画書制度」と類似の制度を実施。  
今後導入される国内キャップ&トレード制度は、これらの先行する施策との整合性に配慮することが必要
- (2) 中央政府への権限集中とその肥大化を防ぎ、国の地方機関のスリム化と整合する制度であること。  
・地方分権の推進、行政プロセスの透明化など我が国がめざすべき社会のあり方と合致したものに

## 「キャップ&トレードの全国導入」についての都の提言

### ～実効性のある制度の実現に向けて～

### ■全国キャップ&トレード制度の基本的枠組み

- ・「国家キャップ&トレード制度」と「地域キャップ&トレード制度」の二つの制度で構成

#### 【特徴①】国と地方との連携(共に積極的な役割を果たす)

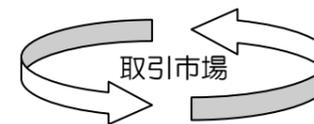
- ・総排出許容量(キャップ)の設定や排出量取引ルール等は国が法令で定めるが、条例による基準の上乗せ等を可能にするなど、地方の裁量を可能とした制度に。
- ・国と地方の役割分担により、中央政府への権限集中とその肥大化を防ぎ、国の地方機関のスリム化と整合する制度に。

#### 【特徴②】エネルギーの供給側と需要側の両方を対象

- ・「エネルギー・資源の供給側と需要側」、「産業部門と業務部門」の双方を対象とし、国内総排出量の6割以上をカバー

#### 『国家キャップ&トレード制度』

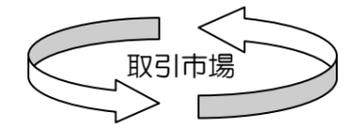
- ・対象：発電所・製鉄所など、特に大規模なエネルギー・資源供給施設  
(全国500所で日本の排出量の約5割)
- ・国が直接執行



※将来的な国際リンクも視野に

#### 『地域キャップ&トレード制度』

- ・対象：都制度に準じ、大規模なオフィスビルや工場など(全国で1万4千事業所)
- ・都道府県・政令指定都市が運営  
(一部事務組合又は広域連合の設置による運営も可能に)



※全国的な市場を形成

### \* 基本的内容を法で規定。条例による地方の裁量を可能に。

- ・開始時期: 必要な準備期間を確保しつつできるだけ速やかな導入をめざすこととし、2013年度に制度開始
- ・対象者: 制度の対象者(適用単位)は、事業所単位
- ・実効性の担保措置: 義務未達成の場合、課徴金・罰金の賦課、違反事実の公表等

### ※都のキャップ&トレード制度との調整 ～都制度における事業者の努力を適切に評価するべき

- ・都制度で達成した削減実績や購入したクレジットを、国の新制度でも活用できるようにすべき。
- ・新制度の義務履行期間の開始年度(2013年度)が、都制度の義務履行期間の終了年度(2014年度)と整合しないことが想定されるが、制度移行時においては義務履行期間の開始年度・終了年度を柔軟に設定できるようにするなど、先行する都制度との調整をすべき。

### 実現に向けて

- ・我が国の25%削減目標の実現に重要な役割を果たす施策であるため、国の関係機関のみならず、多くの地方自治体、環境NGO、企業・金融機関などによる建設的な議論を踏まえて制度構築が進められるべき。
- ・都は、様々な議論や意見を踏まえて今回の提言を更に充実・強化し、我が国において、真に温室効果ガス削減に効果的な、世界でも先駆的なキャップ&トレード制度が実現されるよう積極的な役割を果たしていく。