

算定・検証・報告・償却の一連の手続き

1. 課題

国内排出量取引制度の制度対象者は、対象ガスの排出量が一定量以上の者であり、あらかじめ特定される必要がある。

制度対象者は、排出量の算定を毎年度行い、その結果の正確性を確保するための確認作業（検証）を受け、その結果を政府に報告する。

また、対象期間の中に定められる義務遵守の期間（遵守期間）毎に、検証済み排出量に相当する排出枠を政府に提出（償却）する。

これらの一連の手続きの流れとスケジュールを適切に設定する必要がある。

2. 検討

①制度対象者の特定

排出枠の交付を受け、排出量の算定・検証・報告及び排出枠の償却に関する義務を負う制度対象者が誰であるかを明らかにするために、政府は、対象ガスの排出量が一定量以上の者（次回以降の小委で検討。）を制度対象者として特定するとともに、登録簿システムに制度対象者用の管理口座を開設し、当該口座に、排出量の限度に応じた排出枠を交付する。

②対象期間における遵守期間

国内排出量取引制度では、制度の基本が固定される対象期間の中に、義務の履行・遵守の単位としての遵守期間が設定される。

対象期間と遵守期間が一致している例もあれば、対象期間を複数年度、遵守期間を単年度に区別している例もある。

対象期間は3年・5年・8年など、制度の事情に応じて様々な期間が設定されている。

遵守期間が複数年の場合もあるが、義務の履行・遵守の結果が不明確な期間が長く続くことは制度対象者にとっても制度の運用主体にとっても好ましくはなく、これまでの事例では、長くても5年である。

遵守期間については、義務履行状況を毎年チェックするとの観点から、単年度とすることが望ましいが、義務を遵守する企業の負担の程度や排出量把握方法の在り方とあわせて最終的に整理することが適当である。

なお、海外や東京都など既に先行して実施されている制度では、遵守期間

が単年度・複数年のいずれの制度においても、排出量を算定・検証し、政府に報告するのは毎年度行うこととされている。

③排出量の検証制度の必要性

国内排出量取引制度の遵守状況の確認に当たっては、透明・公正な方法に基づく排出量の正確な算定・報告が不可欠である。

ここで、公害防止法制等その他の法制度では、排出量の測定と記録を義務付け、その頻度を規定しているものがあるが、その正確さを定期的に検証する制度は設けられていない。これは、公害防止法制等が局地汚染対策を前提としており、他の手段で義務遵守の状況を判断できるからである。例えば、大気汚染、水質汚濁の関連法制においては、行政による一般環境の常時監視が法定化されている。この結果、環境基準を超える地域が見つければ、行政がその状況を観察し、立入検査等を行うことによって、当該地域における汚染源を特定することができる。

しかし、温室効果ガスの場合は、例え一般環境の常時監視を法定化して、濃度が局地的に高い地域を発見したとしても、付近の特定の事業場に起因すると断定することは困難である。全世界の様々な発生源が大気中のCO₂濃度に寄与しており、事業場の他にも多様な発生源があるからである。したがって、個々の排出源の排出状況を把握しなければ、制度対象者の義務遵守を判断することができない。そのため、個々の制度対象者が排出量を算定し、政府に報告することが求められる。

ところが、EU-ETS、JVETS、試行排出量取引スキームの経験上、排出源やエネルギー利用状況を漏れなく把握する過程で、制度対象者の一部において、意図せざる誤記・算定漏れ・計算間違いが生じることが分かっている。算定報告公表制度では、報告の懈怠又は虚偽の報告に対して罰則を科しているもので、こうした罰則を設けることにより正確さを担保できるとの意見もあるが、こうした罰則は、報告の内容が虚偽報告の意図がなく間違っただけの場合に科されるものではない。したがって、虚偽報告等に対する罰則があつたとしても、排出量の算定・報告の正確さを確保しているとはいえない。国内排出量取引制度では、遵守状況の確認に当たり正確さの確保が必要であるから、制度対象者が自ら行う算定・報告に加え、何らかの検証の仕組みが不可欠である。

加えて、誰もが安心して取引に参加できる市場の形成のためには、市場の需給にかかわる排出量の過不足の正確な検証が不可欠である。海外や東京都などすでに先行して実施されている制度や、京都議定書に基づく京都メカニズムでも、それぞれ排出枠・クレジットの売買を認める以上、排出量又は排出削減効果の正確な検証が必須とされており、他の市場においても、取り扱

われる商品に係る正確な情報の提供が、取引の健全性を保つために不可欠であることから、そのための各般の措置が設けられている。

このため、事業場内の CO2 排出源の特定、排出状況の確認、個別の記録の正確さの確認等を行う必要があるが、審議会等の場で、個々の企業から記録を提出させ、踏み込んだ検証作業を行うには限界がある。行政の立入検査によって行うことも考えられるが、そのためには、排出源の算定に係るノウハウを有し、制度対象者に対して個別に検証を実施するための新たな組織体制が必要となり、膨大な行政コストが発生する。したがって、従来制度では、排出量の正確な算定・報告を確保するには不十分であり、行政に新たに検証作業を担わせるのも不適切である。

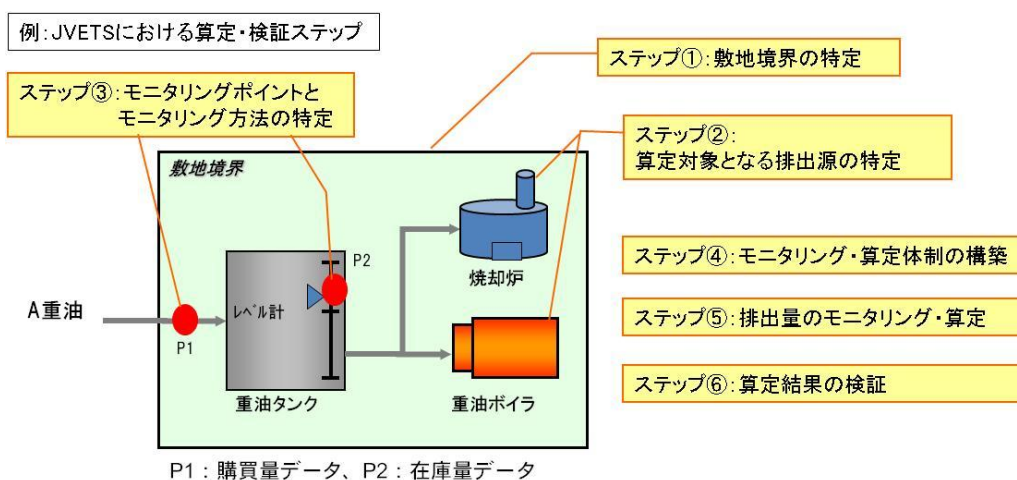
排出量の検証については、行政に行わせるには限界がある一方、既に民間の監査法人及び ISO 認証機関の一部が JVETS 及び試行排出量取引スキームにおける第三者検証機関として取り組んでおり、これらの法人等において、検証を効率的に行う専門的なノウハウが蓄積されている。JVETS 及び試行排出量取引スキームでは、初回の検証は比較的成本が掛かるが、二回目以降の検証については、学習効果により、大幅にコストが下がっている。こうした民間における蓄積を生かして、検証を行わせることが効率的かつ有効である。

④排出量の算定・検証・報告の明確化・効率化

排出量の正確な算定・検証・報告を行わせるに当たって、制度対象者が行うべき作業をあらかじめ明確化することが、算定作業に対する予測可能性を高め、作業の効率化にも資すると考えられる。このため、制度対象者が行う排出量の算定（排出源の特定、各排出源のエネルギー消費量の測定方法（料金メーター等）の特定、測定数値の記録と保管、CO2 排出量への換算、各排出源の排出量の集計）及び報告について、記録の方法及び様式等の基本的なルールを定めるとともに、一連の作業手順について、必要最低限なものを定めた共通のガイドラインを策定すべきである。

共通のガイドラインの参考になりうるもので既に公表されているものとして、既に、算定報告公表制度の「算定報告マニュアル」のほか、JVETS 参加者向けの「モニタリング報告ガイドライン」、試行排出量取引スキームにおける「自主行動計画非参加企業向け モニタリング・算定・報告ガイドライン」が公表されている。国際的には、組織又は企業における温室効果ガス排出量の定量化におけるステップや報告内容等の原則や基本的な要求事項を示した ISO14064-1 があり（ただし、具体的なモニタリング方法や精度等のルールは各制度が独自に定めることとされている。）、JIS 化（JISQ14064-1）もされている。

国内排出量取引制度の制度対象者に対して、排出量の算定・報告に係る基本的ルール及びガイドラインを定めるに当たっては、これらの国内外における成果物を参考にしつつ、制度対象者の事情を踏まえて、作業の明確化・効率化を図るものとする必要がある。



民間の検証機関が行う排出量の検証に当たっては、当該検証機関に検証を依頼する過程で制度対象者に追加的な負担を求めることとなる。そこで、国際的な基準も加味しつつ、検証機関の資格要件と行為規制を定め、これらの要件・規制に違反した検証機関による検証を認めない等、検証機関の適格性を確保するための措置を講じる必要がある。

資格要件の参考になりうるもので既に公表されているものとして、既に、JVETSの「検証機関が満たすべき要求事項」及び試行排出量取引スキームの「第三者検証機関募集要項」において採択基準が公表されている。国際的には、制度当局や認定機関が検証機関の能力を審査し、承認するために必要な事項を示したISO14065があり、(財)日本適合性認定協会(JAB)では、本年7月より、温室効果ガス排出量の検証を行う第三者検証機関の認定プログラムを開始している。

行為規制の参考になりうるもので既に公表されているものとして、既に、JVETSの「排出量検証のためのガイドライン」及び試行排出量取引スキームの「第三者検証機関による排出量検証のためのガイドライン」が公表されている。国際的には、温室効果ガス排出量の検証における原則や検証プロセス等の基本的な要求事項を示したISO14064-3がある。

国内排出量取引制度の検証機関に対して、資格要件及び行為規制を定めるに当たっては、これらの国内外における成果物を参考にしつつ、検証に当たって、制度対象者に過度の負担を求めることのないよう留意したものとする

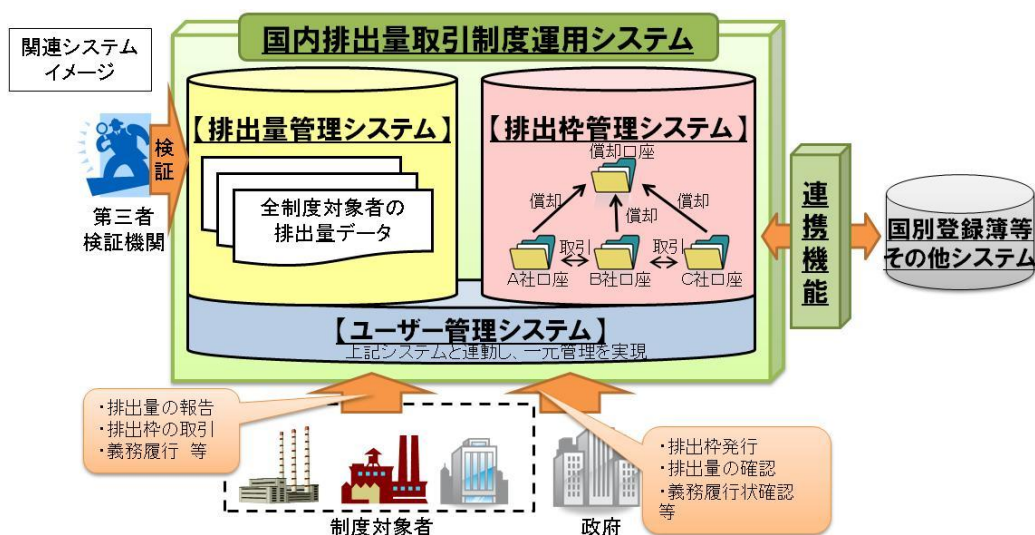
必要がある。

また、環境省のオフセット・クレジット（J-VER）制度で行われているように、検証機関及び検証人の育成を図り、特に地方における人材不足の解消を図ることも、検証費用の低減のために重要である。

⑤ 排出枠の償却手順

排出削減義務の遵守のために制度対象者から政府に償却される排出枠は、当初政府から交付される分が、取引によって増減するものであるから、遵守期間の終了後に、算定・検証・報告を経て確定された排出量に相当する量の排出枠を、制度対象者が保有しているかどうかを確認する手続が必要である。

したがって、京都クレジットの国別登録簿に準じた登録簿システムを活用して、制度対象者が、自ら保有する排出枠のうち、自らの排出量に相当する分を償却するシステムを適用することが必要である。



⑥ 排出量の算定・検証・報告、排出枠の償却に必要な期間

こうした一連の手続きについては、制度対象者が無理なく実施できるよう、十分な時間的余裕を持ってスケジュールを組む必要がある。

試行排出量取引スキームでは、電力の排出係数には、2008年度では9月頃に明らかになる実排出係数を用いたので、電力由来の排出量を明らかにするにはそれまで待つ必要があり、排出実績の確定は10月中旬までに行うこととされた。2009年度では、電力の排出係数について各社が目標設定時に見込んだ値を用いたので、排出実績の確定は9月までに行うこととされた。

電力の排出係数をあらかじめ固定しているJVETSでは、4月から翌3月までを遵守期間としており、翌4月中に算定作業を行い、概ね翌6月末までに

第三者検証を受けることとしている。

電力を直接排出で算定している諸外国の例では、概ね排出量の算定・検証・報告には3か月ほどの期間を設けている。

すなわち、排出量の算定に必要な排出係数が事前に明らかになっている場合には、毎年度の末日後、算定・検証・報告のために概ね3～4か月ほどの期間が設けられている。

また、検証済み排出量に相当する排出枠の償却については、JVETS は翌8月末に償却期限を設けているほか、他の制度でも、遵守期間終了後概ね1～2か月の猶予を設けている。

こうした事例を踏まえつつ、我が国において実際に発生する事務量を勘案しながら、排出量の算定・検証・報告、排出枠の償却のために、それぞれ必要な期間を検討する必要がある。

⑦制度対象者の義務と罰則等の在り方

こうした一連の手続きの中で、制度対象者が義務づけられるのは主として次の2点であり、それぞれに対して罰則・課徴金等の措置を検討する必要がある。

- 一定の方法で対象となる事業者／事業所の排出量を算定し、一定の要件を満たす第三者機関による検証を受けた排出量を一定の手續に基づいて政府に報告すること。(検証・報告義務)
- 設定された「温室効果ガスの排出量の限度」の範囲内に排出量を抑えるとともに、それができない場合には他からの排出枠の取得等を行い、報告した排出量と同量以上の排出枠を定められた期限までに政府に提出すること。(償却義務)

3. 方針 (案)

政府は、対象ガスを一定量以上排出する制度対象者を特定し、制度対象者のために管理口座を登録簿に開設し、排出量の限度に相当する排出枠を交付する。

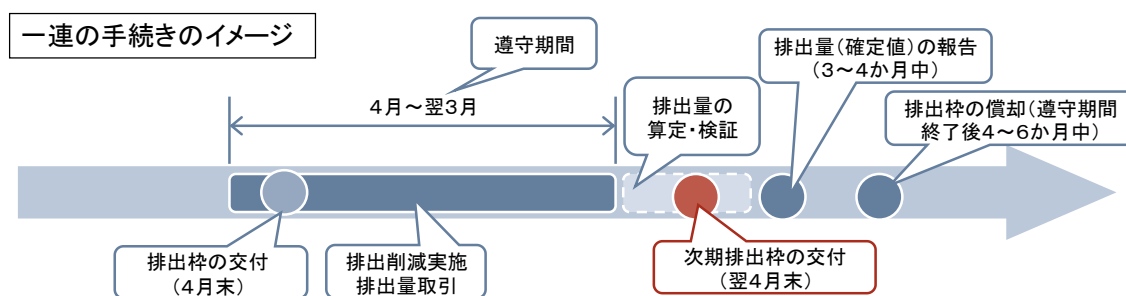
排出量の算定・検証・報告については、制度対象者に共通に適用されるルールを定める。当該ルールは、既に国内で利用されているものや、ISO14064及びISO14065等の国際基準も参考に、作成するものとする。

制度対象者は、毎年度の末日後一定の期間内に、上記算定ルールに従って、前年度の排出量を算定し、当該算定結果について第三者検証機関の検証を受け、検証結果とともに政府に報告する。

政府への報告の後、制度対象者は、遵守期間の末日後一定の期間内に、当該期間内の検証済み排出量に相当する排出枠を、登録簿を通じて償却する。この排出枠には、政府から交付を受けたものと、他者から購入したものが含まれる。

報告期限は毎年度の末日後3～4か月、償却期限は遵守期間後4～6か月という諸外国の制度の事例を目安として、それぞれ適切な期間を設定する。

排出枠は、遵守期間の初日後1か月以内に交付される。



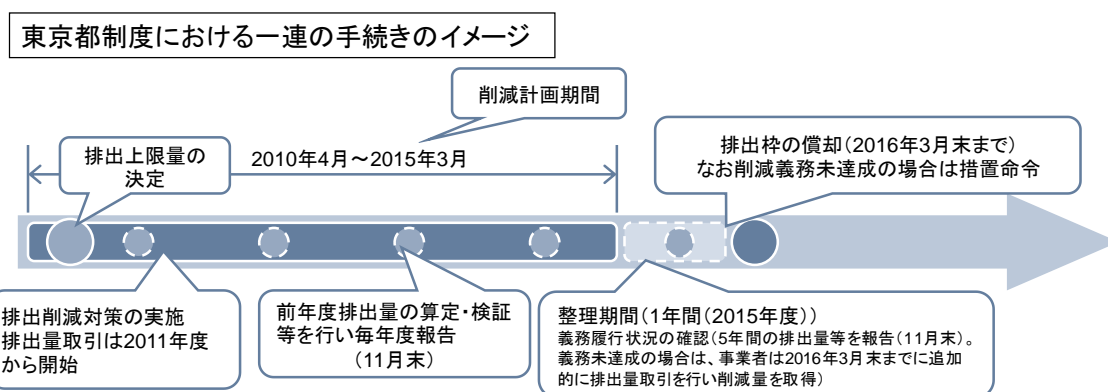
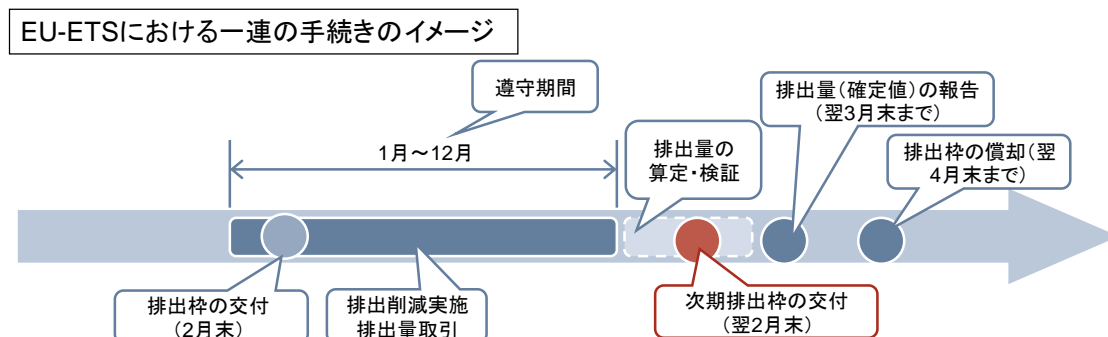
※遵守期間が一年の場合

こうした一連の手続きの中で、制度対象者には、主として排出枠の報告義務と排出枠の償却義務が課せられる。それぞれの義務違反に対して、罰則・課徴金等の措置を検討する必要がある。

第三者検証機関の資格要件及び行為規制は、既に国内で利用されているものや、ISO14065等の国際基準も参考に、作成するものとする。政府は、第三者検証機関になることを希望する者が、これらの要件等を満たしていれば、適格者として登録する。当該要件等を満たさない場合は、登録取消等の措置を講ずる。

(参考)

○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。