

制度オプションの評価について

1. 制度オプションについて

本小委員会においては、関係団体からのヒアリングや国内外の先行事例等も踏まえ、国内排出量取引制度の制度設計上の個別論点について検討を進める中で、特に意見が分かれる電力の取扱い、排出枠の設定方法（設定方法の組合せ、原単位方式）について、意見の集約が可能な方向性を見出すため、個々の論点を環境保全の効果と経済活動への配慮の視点から組み合わせ、以下の3つのオプションを提示した。

オプションA：電力直接方式＋総量方式（有償割当）

【電気事業者を含め温室効果ガスを直接排出する者に総量方式（有償）で排出枠を設定】

オプションB：電力間接方式＋総量方式（無償割当）＋電力原単位規制

【電気事業者には排出原単位での改善を義務づけ、電気事業者を除く制度対象者には総量方式（無償）で排出枠（電力起因の排出を含む）を設定】

オプションC：電力間接方式＋原単位方式

【電気事業者を含め温室効果ガスを直接排出する者（電力需要家においては電力起因の排出を含む）に排出原単位の改善を義務づけ、排出量確定後に事後精算で超過削減量を交付】

なお、オプションA、オプションBそれぞれについて、無償割当、有償割当とする方式も想定しうるが、論点の明確化のため上記3つのオプションについて検討した。

2. 制度オプションの評価について

1. において提示した3つのオプションについて、本小委員会におけるこれまでの審議を踏まえつつ、制度検討を進めていく上での基本的考え方に照らして評価を行った。

<表：制度オプションの評価>

(表中の記号の意味)

◎：視点に照らして大いに評価できる

○： " 一定程度評価できる

△： " 課題がある

| | オプションA 電力直接＋総量方式 (有償割当) | オプションB 電力間接＋総量方式 (無償割当)＋電力 原単位規制 | オプションC 電力間接＋原単位 方式 |
|-----------------------|---|---|-------------------------------------|
| ①総量削減 が担保できる こと | ◎ ・総量方式による排出 枠の設定により、電 気事業者を含めて、 総量削減が担保でき る。 | ◎ ・総量方式による排出 枠の設定により、電 力需要サイドでは、 総量削減が担保でき る。 | △ ・生産量増等に伴 い、総量削減が担保 されない。 |
| ②効率的な 削減を促す こと | ◎ ¹ ・カバー率は間接方 式よりも広がるが、 電力供給者に対して 直接的な削減インセ ンティブが働く。 ・オークションを通 じて制度対象者がそ れぞれ必要な排出 枠を調達すること により、社会全体 での費用の効率化 が期待される。 | ○ ¹ ・カバー率は直接方 式よりも狭くなるが 電力需要家に対して 直接的な削減インセ ンティブが働くため、 電力需要家の幅広い 取組により技術開発 を促す観点に立てば 、評価できる。 ・無償で排出枠を設 定されることにより 生じる、古い施設の 延命や、対策技術の 固定化等を完全に回 避できない。 | ○ ¹ |

¹ どのオプションによっても生産効率改善が促進されるとの指摘もあったなか、特に、ベンチマーク方式や原単位方式において、技術開発や生産効率の改善を追求することが製造業マインドに合致するとの指摘があった。

| | | | |
|--------------|---|--|---|
| | <p>・総量方式ではLCA的な視点を十分盛り込めないとの指摘もあったが、国内外での排出削減に貢献する製品への配慮を行うことで対応できるとの考えもある。</p> | | |
| ③公平性が確保できること | <p>○</p> <p>・オークション方式により、市場を通じた公平性の高い排出枠設定が期待されるが、排出枠の初期割当の際に全量が取引の対象となるため、買い占めや相場操縦等に対処できるようなルールや監視体制を整備する必要がある。</p> | <p>○</p> <p>・ベンチマーク方式では、過去の削減取組も反映できる。活動水準を公平に推計できるか課題があるが、第三者を交えるなど検証可能かつ透明性の高い方法によることで、一定の公平性の確保が可能と考えられる。</p> <p>・単純なグランドファザリング方式では過去の排出削減を怠った者が多くの排出枠の設定を受けることとなるが、削減率等を個別の排出削減ポテンシャルを見込んで設定する等により、一定の公平性を確保しうる。</p> | <p>○</p> <p>・全業種・製品に原単位を設定することは困難であるが、原単位方式は過去の生産効率向上の取組も反映でき、一定の公平性を確保しうる。</p> |
| ④透明性が確保できること | <p>◎</p> <p>・オークション方式により高い透明性が期待される。</p> | <p>○</p> <p>・無償割当の場合、ベンチマークの設定や、グランドファザリング方式における削減率の設定、原単位の設定に当たって、事業者との協議プロセスが必要となり、制度対象者のロビイング競争を誘発するおそれがあるが、第三者を交えるなど検証可能かつ透明性の高い方法によることで、一定の透明性の確保が可能と考えられる。</p> | <p>○</p> |

| | | | |
|----------------------------------|--|---|--|
| <p>⑤ 社会的に受容可能なものであること</p> | <p>△</p> <ul style="list-style-type: none"> ・オークションによる排出枠調達費用を価格転嫁できない場合²、制度対象者の負担が大きく、国際競争力の面での影響が懸念される。³ ・電力供給義務との関連で、電気事業者にとっては自らの努力のみでは義務履行が困難となる可能性がある。 | <p>○</p> <ul style="list-style-type: none"> ・無償割当により、制度対象者の排出枠調達のための直接負担が少ない。 ・電力間接方式により、電力供給義務やエネルギー安全保障とも整合。 ・成長産業の成長を阻害するとの指摘がある。 | <p>○</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不景気等で設備稼働率が悪化すると、原単位は悪化するため、排出量が減少しても義務達成できないおそれがある。 |
| <p>⑥ 複雑な手続を要せず、分かりやすい制度であること</p> | <p>◎</p> <ul style="list-style-type: none"> ・制度対象者が電力間接方式よりも少ない。 ・オークション方法や収益の用途等の設計が必要である。 ・枠の設定そのものに対する行政コストは低い。 | <p>○</p> <ul style="list-style-type: none"> ・電力直接方式よりも、制度対象者が多い。 ・排出枠の設定についての行政・制度対象者のコストが懸念される。 | <p>△</p> <ul style="list-style-type: none"> ・原単位の設定についての行政・制度対象者のコストが懸念される。 ・追加的に活動量の把握のための行政・制度対象者のコストが懸念される。 |

² 通常は、排出枠調達費用は適切に価格転嫁されると考えられるが、例えば制度対象者が国際競争にさらされている場合、他国との競争上、価格転嫁が困難になると考えられる。

³ 有償入札に伴う収入を法人税減税に用いることにより経済活性化につながるとの指摘もある。

3. 評価結果の整理について

以上のような評価を総合すれば、各オプションについては、以下のように整理できる。

1) オプションAについて

総量削減の担保の観点(①)から評価でき、特に効率性(②)、公平性(③)、透明性(④)及び制度の分かりやすさ(⑥)について最も優れていると評価できるものの、オークションによる排出枠調達費用を価格転嫁できない場合について制度対象者の負担が重く、経済成長や雇用の安定の確保の観点からの懸念が払拭できない段階で社会的受容性(⑤)があるとは言い難い。

2) オプションBについて

総量削減の担保の観点(①)から評価でき、効率性(②)、公平性(③)、透明性(④)、及び制度の分かりやすさ(⑥)について一定の評価が可能である。総量方式を採用する場合、経済成長、雇用の安定の確保(⑤)の観点から成長産業の成長を阻害するとの指摘がある一方、各種の費用緩和措置や、国際競争力への配慮、国内外での排出削減に貢献する製品への配慮を盛り込むことにより一定の配慮が可能であるとの考えもある。

3) オプションCについて

経済成長及び雇用の安定の確保の観点(⑤)から、原単位方式が適当であるとの意見があった。効率性(②)、公平性(③)及び透明性(④)の観点からは一定の評価が可能であるが、活動量把握のための行政・制度対象者のコストが懸念される(⑥)。また、総量削減を担保する観点(①)から原単位を厳しく設定することについては、不景気等の際に過酷な規制となることや、排出枠が事後交付となるため取引による柔軟性確保が有効に働かない恐れがある。事業者の選択の余地を認めることにより、不景気の際の社会的受容性の問題は回避できるとの指摘もあったが、全面的に原単位方式とするオプションCは総量削減を担保する観点から課題が多い。

4) まとめ

以上から、具体的な制度設計に当たっては、オプションA、オプションCについては、全面的な採用は課題が多く、オプションBをベースとしつつも、それぞれの利点をミックスすることが可能かどうかの検討が必要である。なお、オプションBのような総量方式とオプションCのような原単位方式を併存させることについては、総量削減担保の観点や、公平性の確保の観点から課題が多いが、これらの課題を克服できるかは慎重な見極めが必要である。