

第 18 回国内排出量取引制度小委員会 報告書案
「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）」への意見

東京都環境局長 大野 輝之

はじめに

東京都は、昨年 11 月に発表した『キャップ&トレードの全国導入についての提言』の中で、我が国に導入されるべきキャップ&トレード制度は、大規模な温室効果ガス排出事業所を対象とし、明確な総量削減義務を導入するとともに、国と地方が共に積極的な役割を果たす制度とすべきであると提唱した。

今回のオプション案に即して言えば、国の制度は、総量削減かつ電力直接排出方式のオプション A 案を採用し、地方制度が電力間接排出方式の総量削減を行うことによって、電力の供給側、需要側をともにキャップ&トレード制度の対象とすることが、本来、最適な枠組みであると考えます。

こうした基本的認識を前提に、今回の報告書案について、以下の 3 点に関し、追加的な意見を提出させていただく。

1 事業者単位の排出枠の償却義務の遵守について… 14 p

制度対象者の考え方については、小委員会の議論を通じてだいぶ論点が整理されてきたと感じる。排出量が非常に少ない事業所までをすべて含んで事業者の排出量の合計量を制度の対象にするということはせず、排出量が基準値以上の事業所を対象にするという裾切り値を設けることや、連鎖化事業者等を対象外とするという、今回の報告書案の方向は、適切なものであると考える。その一方で、排出枠の償却義務の遵守を事業者単位とする方針は妥当ではないと考える。

事業者単位を採用する理由として、排出枠の移転・管理にかかる制度対象者及び制度管理者のコストが「比較的大きくなる」ことを掲げている。しかし、排出量の算定・検証・報告は、事業所単位で行われるのであり、遵守単位を事業所単位にすることによる追加的なコストが、事業所単位を採用できないほど大きくなるとは考えられない。

企業は、内部的には、かならず事業所単位の遵守も管理の内容に入れ、事業所ごとの状況も踏まえて、企業全体の対応を検討するはずである。また、そうでなければ削減の実効はあがらない。追加的な負担が問題になるとすれば、事業所間の排出量取引における移転のコストであるが、その部分は制度設計で対応することができるため、事業者単位を採用する根拠にはならない。

その一方で、遵守を事業者単位とすると、制度の実効性を担保する上で、様々な問題が生ずる。そのひとつは、これまでも指摘してきた、事業所の共有・区分所有の場合やテナントビルの場合など、事業所と事業者は必ずしも 1 対 1 の対応にならないため、ビルの運用の実態からしてエネルギー使用量を正確に複数の事業者へ切り分けることが困難になる、

という問題であるが、それ以下にも、以下3点の理由から、排出枠の償却義務の遵守は事業所単位で行うべきものとする。

(1) 事業所単位での削減を推進するインセンティブにならない

事業者単位で削減義務を遵守するとした場合、事業所の中に複数の事業者が存在することが多い業務系ビルにおいては、ひとつの事業所内にいる各事業者は、事業者ごとの削減義務の遵守を中心に考えて、個々に削減義務の達成に向けた取組を行うことになる。

しかし、事業所の削減を効果的に進めるためには、本来、当該の事業所に関する事業者が相互の協力関係を構築したうえで、ビル全体として削減義務の遵守に連帯して責任を負う仕組みとすることが望ましい。事業者単位の遵守制度では、当該事業所での削減を行う必要が弱くなり、とりわけ業務系ビルでの削減が進みづらくなる恐れがある。

さらに、本社ビルと工場等を持つ事業者において、工場等の産業部門で対策を優先し、本社ビルでの削減が遅れることも懸念され、業務部門の削減の重要性が認識されている現状と逆行することが想定される。

このように、事業所としての遵守を求めない制度では、特に業務系ビルの削減対策インセンティブをそぐ懸念が生じるため問題であるとする。

(2) 企業（事業者）の統廃合や事業継承などへの対応が必要となるため、制度が複雑化する

事業所の新設や廃止等に係る排出枠の設定については、新設・廃止した事業所の分の枠の再設定を行うとしている。

しかし、経済活動の中では、事業所の物理的な変化がない場合でも、企業（事業者）自体の統廃合や事業継承などが頻繁に行われている。その際の取扱いについては、現在の報告書案で言及されていないが、そうした企業の統廃合等がある際には、事業所の新設・廃止等の変更とは別に、事業者の範囲を特定し、排出枠を再配分するルールを設定する必要があると考えられる。

結局、物理的な事業所の新設・廃止に対応するルールとは、別に、事業者としての単位の変更に対応するためのルールが必要になり、事業者単位で義務の遵守状況を把握・管理しようとする制度全体が複雑化してしまう。

(3) 事業所単位でのデータ公表が担保されない恐れがある

第17回小委員会の場において、データの公表に関しては、現行の温対法に基づく算定・報告・公表制度をベースに検討するという説明が事務局からあったが、現行制度では業種や企業で集計した後のデータのみが公表される。しかし、制度の実効性を確保するには、制度検討の重要な視点である「透明性の確保」のためにも、個々の事業所単位のデータを公表することが必要とする。

小委員会の議論の中では、排出量の正確な把握と第三者検証が不可欠であるため、排出量のMRVも排出枠の配分も、事業所単位で行う必要があることが合意されている。その理由は、義務の遵守状況を透明・公正な方法で確認するためであり、同様の理由により、報告されたデータの公表も事業所単位で行われる必要がある。

特に、遵守対象が企業単位となった場合、個々の事業所の取組状況はブラックボックスに入ってしまう、第三者検証まで行った個々の事業所のデータが活用しきれず制度の実効

性を弱めてしまうことを非常に懸念する。

都制度の経験からも、排出削減を進める上で事業所のデータを公表する意義は大きい。個々の事業所のデータが比較検証できる形で公表されることによって、同業種や同規模の事業所のCO₂排出原単位を参考に削減対策を検討することが可能になるなど、実質的な削減対策の推進において重要な要素となっている。排出削減に係る計画の策定及び知事等への提出を義務付ける都と類似の地方制度においても、事業所ごとのデータを公表している自治体は多く、制度の実効性向上につながっていると考える。

なお、特に業務部門のビル等に関して言うと、将来の義務履行に向けたビルの対応状況は不動産投資を判断するうえでの重要な要素であるにも関わらず、ビルごとの削減の取組状況が公表されない場合、不動産取引に不確実性を与え、問題が大きい。

事業所単位のデータ公表が確実に行われるようにするためにも、遵守対象を事業所単位とすべきである。

p 14において、「排出枠の償却義務の遵守を事業所毎に求めるか事業者ごとに求めるかについては、……最終的に決するべき」としていることから、同様の記載をp 18「(3)方針」及び方針の再掲の「V.まとめ(1)③制度対象者の考え方」(p 80)において行い、事業者単位と決め打ちしない記載に修正する必要がある。

また、「5. 算定・検証・報告・償却の一連の手続⑦報告された排出量の公表について(p 41)」には、上記視点を踏まえたうえで、事業所単位での公表の意義を追加すべきである。

2 地方における先駆的制度により行われた事業者の努力の評価について

(1) 国と地方の関係について

p 56 (1) 課題において、条例に基づき先行して削減努力を行った事業者に対して、新たな法制度の下で適切に評価する方策を検討する必要があるとしており、p 60 (3) 方針の1～2行目及びp 85⑦国と地方の関係にも、その旨を追加で明記すべき。

⇒「制度対象者に過剰な負担や混乱が生じないように、また、条例に基づき事業者が先行して行った削減努力が適切に評価されるよう整合が図られることが望ましい。

(2) グランドファザリング方式の過去排出実績の算定方法について…p 23、24

事業者の先行努力を評価する方法のひとつとして、基準とする過去排出実績の時期については、平成18(2006)年度からを原則とするとしても、既存の条例等に基づく先行努力が行われている場合には、2006年度以前の年度についても基準とすることが必要である。

3 制度オプションの評価について

(1) 制度オプションの評価のまとめ方について

p 73以降の<制度オプションの評価>について、個別論点で取り上げて検討している事項について、ことさらに懸念を書き込むことには違和感がある。

例えば、①総量削減が担保できることの部分に、海外移転の懸念、また、②効率的な削

減を促すことの部分に、低炭素型製品の普及を阻害・抑制するとの懸念などが書かれているが、こうした問題がおきないため、個別論点の排出削減効果のある製品のLCA評価や炭素リーケージの部分で配慮の方法を検討している。そのため、オプションの評価において、懸念を強調する必要はないのではないか。

(2) より本質的な問題点

電力の直接・間接方式の選択肢と、排出枠の有償・無償の設定は、全く別の課題であり、電力直接方式が有償に相性がいいという性質は全くないため、3案のみを比較するだけで結論を導き出すことには問題がある。

オプションを3案にしぼったのは、あくまでも比較検討作業を単純化するためでしかなく、p 72においても、オプションA、Bそれぞれについて、無償設定、有償設定とする方法も想定しうると書いている。この記載どおり、有償・無償の組み合わせを変えたバリエーションを想定すれば、単純な3案の比較の結果から、オプションBをベースする、というp 79のような結論は出せないはずである。

p 78のオプションAの評価で問題点とされているのは、有償配分に関する内容であり、電力直接方式に関してではない。電力直接+無償配分という案であれば、社会的受容性の問題は緩和され、こういう結論にはならないと考える。

オプション3案の比較検討から導き出せることは、

- ①総量削減の観点からは、AまたはBであるべき
- ②対象事業者への負担軽減から、当初は無償配分とする
- ③電力については、需要側、供給側ともに規制の枠組みが必要

ということに留まるのではないか。

したがって、p 79に書くべきなのは、

総量削減+無償配分案をベースにする。

電力については、直接、間接どちらかに。

また、電力については、需要側、供給側ともに規制の枠組みが必要ということ、である。

小委員会の議論で、オプションBをベースにすべきという結論は出ていない。p 89では、「検討・評価結果については、依然として議論の収束を必要とする論点が残されている。」としていることから、p 79の「4) 制度オプションの評価のまとめ」の1段落目としては、同様の記述とすべきである。そのうえで、2段落目は、「なお、 → 議論が収束して いない例として、オプションAについては・・・」という書き方が適切だと考える。