

制度対象者の考え方とその特定方法

1. 課題

本制度の対象事業者についての考え方とその特定方法について、カバー率、既存制度との親和性及び排出量の算定・検証・報告の実施可能性の観点等から、どのように設定するのか検討が必要となる。

2. 検討

①-1. 制度対象者が責任を負う排出の範囲

法律に基づく義務の履行主体は自然人又は法人に限られるため、事業者（企業）毎に排出枠の償却義務を履行することとなるが、その場合であっても、当該事業者が責任を負う排出の範囲をどのように捉えるかについては、以下の二通りの考え方がある。

- i) 排出量の合計量が基準値以上である事業者が、その排出量全体について責任を負うこととする考え方。
- ii) 排出量が基準値以上の事業所を有する事業者が、自己が有する基準値以上の量を排出する事業所の排出量の合計について責任を負うこととする考え方。

この点、事業者の排出量を可視化することで自主的な削減対策を促進する制度である現行の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）（以下、「温対法」という。）に基づく温室効果ガス排出量の算定報告公表制度では、上記 ii) のように排出量が裾切り以上の事業所を保有している事業者に対して当該事業所の排出量を算定・報告する義務を課すと同時に、上記 i) のように事業者全体の排出量についても算定・報告の義務を課すこととしたところであるが、これは、特に近年排出量の伸びが著しい業務その他部門も含めて企業の排出削減の取組みを促進していく必要があるとの観点から、これらの部門に属する事業所も制度の対象となるよう措置したものである。

他方、国内排出量取引制度が我が国の温室効果ガス排出総量の増減に大きな影響を与える工場やビル等の大口排出源に着目し、これらに対し確実な排出削減を義務付けるものであることから、本制度の対象とすべきは、事業者による排出削減の対策が効果的に講じやすい排出量が多い事業所である。ここで、上記 i) の考え方を採用した場合、事業者は排出量が多い事業所だけでなく排出量が非常に少ない事業所についても定期的に排出量の算定・検

証・報告等を行うことが必要になるため、大口排出源における確実な排出削減を義務付けるという本制度の趣旨・目的をはずれた不合理な負担を事業者に強いることとなる。また、同程度の排出量の事業所を有しているものの、排出量全体としては基準値を下回り本制度の対象外となる事業者との公平性の観点からも問題がある。加えて、会社分割等により国内排出量取引制度の義務を逃れるような事態が生じることも想定される。

①-2. 事業所又は設備（施設）毎に排出枠の償却義務の遵守を求めるとする考え方についての検討

上記①-1. で ii) の考え方を採用した場合において、事業所又は設備（施設）毎に排出枠の償却義務の遵守を求めるとする考え方があるが、この場合、事業所又は設備（施設）毎に排出枠の管理が行われることが必要になるため、複数の事業所を有する事業者は同一事業者内で排出枠の移転を行わなくてはならず、排出枠の移転・管理に係る制度対象者の負担が比較的大きくなることに加え、制度管理者にとっても排出枠の管理や義務の遵守確認に係るコストが比較的大きくなることが想定される。

本制度の目的が達成される範囲内で可能限り制度対象者の負担を軽減するとの観点からも、排出枠の償却義務の遵守は事業所ないしは設備毎ではなく事業者毎に求めることとし、事業者内においてはある程度柔軟に排出枠の償却義務の遵守を認めることが望ましいと考えられる。

なお、その場合であっても、正確な排出量を把握するとの観点から、排出量の算定・検証・報告については、事業所毎に行うことが必要である。

①-3. 業界単位及び関連会社単位についての検討

我が国の意欲的な中長期目標を実現するため社会のすべての主体に相応の取組を要請せざるを得ないことに鑑みれば、その削減の要請には、より透明かつ公平なルールの下で各事業者の排出削減を促し、排出総量の削減を担保する仕組みが必要であることから、義務の履行は企業毎に行われるべきである。

法人格を持つ業界団体も存在するが、業界団体自らが行った排出活動であるならばともかくとして、業界団体とは別人格である企業として行った排出活動について、法律に基づく義務の責任を業界団体に追求することは法制的にも困難であると考えられる。地球温暖化対策基本法案においても、国内排出量取引制度について、「温室効果ガスの排出をする者（以下、この条において「排出者」という。）の一定の期間における温室効果ガスの排出量の限度を定めるとともに、その遵守のための他の排出者との温室効果ガスの排出量に

係る取引等を認める制度」と規定し、自ら排出活動を行う者に対して当該排出の量について責任を負わせることとしているのは明らかである。

仮に、義務の履行主体を業界単位とした場合、業界団体への企業の加盟・業界団体からの企業の離脱により、当該業界団体の義務の範囲が容易に変わってしまうなど法的安定性に課題がある。

加えて、公正取引委員会の報告書では、事業者団体を通じた排出枠の配分について、「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が大きいと考えられる」として競争政策上問題であること、及び、排出量規制の導入により国が事業者に一定の排出削減義務を課すこととなった場合に、例えば、排出削減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等、事業者が共同して、又は事業者団体が行う排出量削減に伴う共同行為等が独占禁止法上（昭和 22 年法律第 54 号）問題となりうることを指摘しているところである。

また、透明かつ公平なルールの下で各事業者の排出削減を促し、排出総量の削減を担保する仕組みが必要であるとの観点からは、関連会社（企業グループ）など法人格が異なる複数企業をまとめて義務履行の主体とすることは、グループ内の企業における責任の所在が不明確になり法的安定性を欠くため妥当でないと考えられる。なお、支配従属関係にある 2 つ以上の企業からなる企業集団を単一の組織体とみなして総合的に財政状態等を報告する連結財務諸表の作成・開示を義務付ける例として金融商品取引法（昭和 23 年法律第 25 号）もあるが、これは、一般投資家の保護の観点から、当該企業集団の親会社に対して義務を課すものであり、複数企業をまとめて義務履行の主体としているものではない。

業界団体や企業グループ全体での取組を評価できるような仕組みにすべきとの意見もあるが、この点、業界団体内又はグループ内の企業間で排出枠の移転・取引を行うことにより、業界団体内又はグループ内の企業間の義務遵守状況を調整することが可能である。

②. 事業所の定義（範囲）について（複数の企業が含まれる事業所（ビル）などの扱いを含む）

本制度が工場やビル等の大口排出源である事業所に着目して、これらに対

し確実な排出削減を義務付けるものであることから、事業所を設置している者が本制度の対象となることが考えられるが、複数の企業が含まれるテナントビル等においては、事業所を設置している者と事業所を使用し排出活動を行う者が異なる場合もあり、事業所を設置している者を具体的にどのような判断基準で特定するか、当該事業所における排出の責任の所在を明確化する観点から検討が必要になる。

この点、現行の温対法・エネルギーの使用の合理化に関する法律（昭和54年法律第49号）（以下、「省エネ法」という。）においては、テナントビルの扱いについては、法文上必ずしも明らかではないが実務運用上¹、以下のように整理している。

- ・テナントについては、その専用部分の排出について責任を有することとする。
- ・オーナーについては、テナントがエネルギー管理権原（①設備の設置・更新権限を有し、かつ②当該設備のエネルギー使用量が計量器等により特定できる状態にあること）を有する範囲以外の排出について責任を有することとする。

ここで、本制度において現行制度と同様の判断基準を採用することとした場合、現行制度の運用により蓄積された解釈・経験、バウンダリ（事業所の範囲）、排出実績等を活用することができ、本制度を導入することに伴う実務上の負担が比較的軽減される等のメリットが期待できる。

現行制度の判断基準をそのまま採用した場合に、テナントとオーナーの排出量の算定・報告等が一部重複する等の一定の課題も存在するが、重複する部分はオーナーの排出量として扱うとすること等によりそのような課題を克服することは可能であると考えられる。

他方、不動産登記制度等を活用し、形式的な所有権に着目して事業所の範囲を特定する考え方もあり、このような判断基準によると事業所の範囲を明確かつ容易に特定できる等のメリットが考えられる。しかし、温対法や地球温暖化対策基本法案においては、環境政策上、温室効果ガスの排出の責任を「温室効果ガスの排出をする者」に負わせることとしているが、事業所の所有者と実際に事業所を管理又は使用し排出活動を行っている者が異なる場合は、そのような考え方とは異なることとなる。また、現行制度と異なる判断基準を採用することにより、これまで現行制度の運用により蓄積された解釈・経験等を活かすことができず、本制度を導入することに伴う実務上の負担が比較的増大する等のデメリットも想定される。

¹ 平成20年度 省エネ法改正にかかるQ&A＜工場・事業場編＞（平成22年3月31日 資源エネルギー庁省エネルギー対策課）

③. 裾切り値について

本制度が我が国の温室効果ガス排出総量の増減に大きな影響を与える大口排出源における確実な排出削減を義務付ける制度であることから、本制度の対象事業者の特定は排出量の多寡によって判断されるべきであり、また、具体的な判断基準（裾切り値）については、制度の対象となる事業所からの排出量が国家インベントリに占める割合（カバー率）を踏まえて設定することが必要である。

また、規制実施に当たっての行政コスト等の観点から、制度の対象となる事業所数についても考慮が必要。

現行の温対法 算定報告公表制度では、裾切り値を 3,000t-CO₂（原油換算エネルギー使用量 1,500k1）としているところ。本制度が、対象事業者に対し、算定・報告のみならず排出量の検証や排出量に応じた排出枠の償却等の義務を負わせるものであることに鑑みると、比例原則の観点から、少なくとも算定報告公表制度において採用している裾切り値より高い値を採用することが妥当であると考えられる。

この点、1万 t-CO₂ とした場合であっても、制度の対象となる事業所からの排出量が国家インベントリに占める割合は大きくは減少しない一方、制度の対象となる事業所数は大幅に減少することから、裾切り値は1万 t-CO₂ 以上として検討してはどうか。

なお、どの時点での排出量を基準として裾切り値に当てはめるかどうかについては、景気変動等の影響により排出量が急激に増減することもあり得るから、複数年度の排出量の変動を平準化するため、連続した複数年度の排出量の平均を基準（基準年排出量）とするべきと考えられる。

④. 温対法に基づく連鎖化事業者（フランチャイズチェーン等）、特定輸送排出者（運輸事業者等）の扱いについて

本制度が我が国の温室効果ガス排出総量の増減に大きな影響を与える工場やビル等の大口排出源に着目し、これらに対し確実な排出削減を義務付けるものであることから、本制度の対象とすべきは、事業者による排出削減の対策が効果的に講じやすい排出量が多い事業所である。大口排出源においては、家庭等の小口の排出源に比して一般に費用効率的な取組が可能であり、また、規制実施に当たっての行政コストの面からも効率的である。ここで、温対法に基づく連鎖化事業者や特定輸送排出者を本制度の対象とした場合、当該事業者は排出量が非常に少ない事業所についても排出量の算定・検証や排出枠の償却をすることが必要になるため、大口排出源における確実な排出削減を

義務付けるという本制度の趣旨・目的をはずれた不合理な負担を事業者に強いることとなる。また、同程度の排出量の事業所を有しているものの、本制度の対象外となる事業者との公平性の観点からも問題がある。

他方、例えばフランチャイズチェーンにおいては、フランチャイズチェーン契約の約款に基づき、本部が加盟店の経営に関する指導等を行う立場にあり、温室効果ガスの排出の抑制に関しても本部が加盟店に対して指導・助言をし、フランチャイズチェーン全体として取り組んでいるなどの現状を踏まえ、排出削減対策の責任と実効性の両面から判断して、一定の条件の下、温対法に基づく連鎖化事業者や特定輸送排出者に一定の責任を帰せることが合理的であるとの考え方もある。

3. 方針（案）

法律に基づく義務の履行主体である法人（企業）毎に、自己が保有する一定の基準値以上の量を排出する事業所の排出量の合計について義務を負うこととする。

事業所の定義（範囲）については、複数の企業が含まれる事業所（ビル）の扱いも含めて、基本的には現行の温対法算定報告公表制度と同様の判断基準を採用することが考えられるが、この判断基準には一定の課題もあることから、それらの課題を改善することも含めて検討することが必要である。

裾切り値については、1万 t-CO₂ とした場合であっても、制度の対象となる事業所からの排出量が国家インベントリに占める割合は大きくは減少しない一方、制度の対象となる事業所数は大幅に減少することから、裾切り値は1万 t-CO₂ 以上として検討することが必要である。

なお、どの時点での排出量を基準として裾切り値に当てはめるかどうかについては、複数年度の排出量の変動を平準化する観点から、連続した複数年度の排出量の平均を基準（基準年排出量）とするべきと考えられる。

温対法に基づく連鎖化事業者や特定輸送排出者の扱いについては、算定報告公表制度に基づき蓄積されるデータ・知見を踏まえつつ、今後の課題として引き続き検討するべきである。

以上を踏まえ、現行の温対法算定報告公表制度と制度上どのような調整が必要なのかについて検討が必要である。

(参考)

①排出枠の設定対象の考え方の比較表

(第11回 国内排出量取引制度小委員会資料より抜粋)

	設備単位	事業所単位	企業単位
特定方法	・大気汚染防止法の対象リストから特定可能。	・地球温暖化対策推進法に基づく算定・報告・公表制度の特定事業所(※1)リストから特定可能。	・地球温暖化対策推進法に基づく算定・報告・公表制度の特定排出者(※2)リストから特定可能
カバー率	・低い (大規模設備に限定される。)	・比較的低い (大規模事業所に限定されるものの、その中に中小規模の設備が含まれる可能性がある。)	・比較的高い (大規模企業に限定されるものの、その中に中小規模事業所が含まれる可能性がある。)
<p>・すべての設備・事業所・企業に排出枠を設定するのは困難であり、一定の裾切りが必要となる。</p> <p>・適用単位は企業単位とし、裾切りを事業所や設備単位で行った上でその集合として捉えることも考えられる。</p>			
既存制度との親和性	・なし (設備単位で排出量を把握する新たな仕組みが必要。)	・あり (地球温暖化対策推進法の活用が可能。)	・あり (地球温暖化対策推進法の活用が可能。)
留意事項	・対象の特定が容易(「設備」の概念が明確であり、設備の新設・改廃の把握が容易)。	・対象の特定が比較的容易(「事業所」の概念が比較的明確であり、事業所の新設・改廃の把握が容易)。 ・特定事業所の排出量合計を企業の排出量と捉える考え方もある。	・対象の特定が比較的困難(「企業」の概念が比較的曖昧であり、企業の新設・改廃の把握が難しい場合もある)。
他制度の状況	・EU-ETS	・米国法案 ・東京都制度	・地球温暖化対策推進法 (算定・報告・公表制度)

② 「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

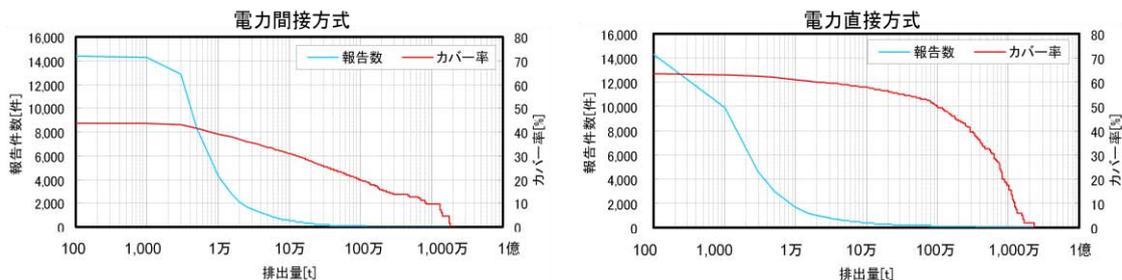
(1) 排出量削減の実施に伴う共同行為

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⁴⁶。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⁴⁸、独占禁止法上問題となり得る。

③排出規模と報告数及・カバー率（エネルギー起源CO₂）

（第11回 国内排出量取引制度小委員会資料より抜粋）



排出規模	電力間接方式				電力直接方式			
	報告数	エネルギーCO ₂ （特定事業所排出者）			報告数	エネルギーCO ₂ （特定事業所排出者）		
		排出量 (t-CO ₂)	算定制度排出量に占める割合	国家インベントリに占める割合		排出量 (t-CO ₂)	算定制度排出量に占める割合	国家インベントリに占める割合
3千t-CO ₂	12,834	4億9,264万	99.2%	43.3%	4,608	7億928万	97.2%	62.3%
1万t-CO ₂	4,226	4億4,643万	89.9%	39.2%	1,678	6億9,390万	95.1%	61.0%
2.5万t-CO ₂	1,752	4億875万	82.3%	35.9%	903	6億8,214万	93.5%	59.9%
10万t-CO ₂	538	3億5,1688万	70.8%	30.9%	407	6億5,826万	90.3%	57.8%

（注）温対法改正前の算定・報告・公表制度によるもの。企業単位で据切り基準が適用される改正後制度では、約6割に上昇する見込み。

出典）電力間接方式：平成20年度 算定・報告・公表制度データより分析

電力直接方式：平成20年度 算定・報告・公表制度データ及び平成20年度エネルギー消費統計データより推計