

欧州委員会コミュニケーション「コペンハーゲンでの総合的な気候変動合意に向けて」における国内排出量取引制度に関する記述について

平成21年 2月19日
環境省市場メカニズム室

欧州委員会は2009年1月、欧州理事会、欧州議会、経済社会評議会及び地域委員会に対し、「コペンハーゲンでの総合的な気候変動合意に向けて」と題するコミュニケーションを発表した¹。欧州は、2009年末に開催されるコペンハーゲン会議で国際合意を締結することを最重要視している。同コミュニケーションでは国際合意に必要な事項を具体的に提案しており、その1つにグローバルな炭素市場の設立を掲げている。以下、同コミュニケーションにおける国内排出量取引制度に関する記述についてまとめる。

【 欧州委員会コミュニケーションより 】

キャップ&トレード型国内排出量取引制度について²

- ・ キャップ&トレード型国内排出量取引制度は、特に比較的大規模な排出源部門において、温室効果ガス(GHG)の排出を減らすための最も有効な国家施策の一つである。排出量キャップの設定により環境への効果が保証され、排出枠のトレードがもたらす柔軟性により費用効率的な制度となる。国内炭素市場は、気候変動の緩和に要する費用を削減するための有効かつグローバルな市場を創設するため、リンクできるし、リンクすべきである。コペンハーゲン合意は、世界全体の削減目標及び国別の削減目標を設定することを通じて、新たな炭素市場の勃興を支援することができる。
- ・ 欧州連合は、世界最大のキャップ&トレード制度である EU-ETS を創設することにより、「先駆者」としての経験を積んでいる。この制度への関心が、いくつかの先進国において急速に高まっている。国連における交渉と並行して、欧州連合は、2015年までに、確固たる OECD ワイドの炭素市場の創設を促すべきであり、さらに2020年までに、より経済的に発展した途上国へ拡大するべきである。
- ・ グローバルな炭素市場の設立の重要なステップとして、欧州連合は米国の新政権に積極的に働きかけるべきである。オバマ大統領は既に強力な米国式キャップ&トレード制度を設立する意向を示している。欧州委員会は、欧州連合と米国との間で、炭素市場の設計に係るワーキンググループを設置することを目指す。同じような協議の場が、他の先進国や、より経済的に発展した途上国とも持たれるべきである。
- ・ 途上国は、世界的な排出削減に貢献する必要があるが、将来的には自国内での効率的な削減を誘導するために、キャップ&トレード型国内排出量取引制度を導入し、実施するべきである。欧州連合は、制度導入を目指す途上国に対して、排出量取引に係る経

¹ 欧州委員会 (2009年) Communication “Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen” (COM(2009) 39 final) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0039:FIN:EN:PDF>)

² 同 5.1 より

験の蓄積（特に、健全なガバナンス機構、強力な国内制度の構築、排出量のモニタリングと報告に関するキャパシティビルディング）をサポートするべきである。民間企業や他のステークホルダーもこのプロセスに関与すべきである。

【 欧州委員会コミュニケーションー背景情報及び分析 Part 1ーより 】

キャップ&トレード型国内排出量取引制度について³

- ・ キャップ&トレード型国内排出量取引制度には、以下の利点があり、温室効果ガス（GHG）排出削減の最も有効な手段の一つである。
 - キャップを設定することにより、排出削減効果を保証できること。
 - 完全な取引メカニズムの下では、理論上、限界削減コストは平準化され、費用対効果の高い削減が可能となること。特に、他制度とのリンクやオフセット・クレジットの利用を通じて、地域又は部門間の限界削減コストが平準化され、各国又は地域の支払い能力や、その他の割当基準に応じた削減が可能となる。
- ・ 理論的には、国際炭素税も国内排出量取引制度と同様、限界削減コストの平準化につながり費用効率化を実現すると考えられるが、以下の問題がある。
 - 国際炭素税が限界削減コストの平準化につながるためには、全ての国又は部門に対して一律の水準が適用されなければならない。
 - 国際炭素税は、事前に一定の排出削減量を保証するものではない。
 - 世界的気温上昇を2℃以内に抑えるという目標達成のためには、世界的に高い水準の国際炭素税を課さなければならず、そのような税への政治的合意が得られるとは考え難い。

排出量取引市場

- ・ 京都議定書批准以来、公的な炭素市場（主として政府による CDM クレジット（最近では幾らかの AAUs を含む。）の取得市場）及び民間の炭素市場（事業者が参加する EU-ETS の取引市場）のいずれもが活況を呈している。
- ・ 2007 年、世界の取引高は 640 億米ドルに達したと推定され、そのうち EU-ETS 排出枠の取引高は 500 億米ドルを占めた。
- ・ しかしながら、現行の市場は完全なものではなく、限界削減コストは全世界的にはまだ平準化されていない。
- ・ 今後、各国で国内排出量取引制度が導入され、炭素市場は更に発展すると見込まれる。例えば米国、豪州、ニュージーランド等が国内排出量取引制度を導入しつつある。

国連ベースのオフセット・メカニズムの改善について

- ・ 現在のままの CDM を継続することには、以下の点において問題がある。

³ 欧州委員会（2009 年）”Staff working document - Extensive background information and analysis - part 1” (SEC(2009) 101) (http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/part1.pdf) 3.5 より

- プロジェクト・ベースで、十分に大きな量のオフセットを実現できるかという、規模の問題
 - 特定の種類の CDM に関し、その環境上の効果について疑問が呈されているという、質の問題
 - 単なるオフセット・メカニズムを継続的に利用することにより、途上国が自らオフセット・クレジットを作り出すことなく、排出削減を行うことへのインセンティブを失わせるという問題
- ・ したがって、国際合意により、オフセット・メカニズムが単なるクレジット創出のためではなく、クレジットを創出しない発展途上国において適切な自らの行為を促進するような形で発展して行くことが必要である。
 - ・ 加えて、オフセット・メカニズムは重複計算がされないようにしなければならない。先進国での目標達成に用いられるオフセット・クレジットは、途上国自身の削減努力とみなされるべきではない。

【 欧州委員会コミュニケーションー背景情報及び分析 Part 2ーより 】

各国の状況について⁴

米国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米国議会では、米国企業を対象とするキャップ&トレード法案が審議されており、米国が何らかの形の拘束力ある約束を受け入れる意思がある可能性を示している。 ・ 法案のほとんどは、上流での規制を通じた輸送及び住宅暖房からの排出量を含め、多岐にわたる排出源を含んでいる。審議中の有望な法案の一つは、2020年までにほぼ1990年の水準にまで削減するよう求めるボクサー・リーバーマン・ワーナー法案である。 ・ いずれの大統領候補者も連邦レベルのキャップ&トレード制度の創設を支持。バラック・オバマ新大統領は、「超党派知事の気候サミット」に対して送られたビデオテープによるスピーチの中で、同氏が2020年までに米国の排出量をその1990年の水準まで削減し、2050年までにそれを更に80%削減する軌道に乗せる積極的な年次目標を設定する、と宣言。 ・ 気候変動についてのEU-米国二者間協力は、ウィーンでの2006年EU-米国サミットにおいて創設されて以来2度開催されている「気候変動、エネルギー効率、および持続可能な発展についてのハイレベル対話」(High Level Dialogue on Climate Change, Energy Efficiency and Sustainable Development) の枠組みの中で実施されている。
カナダ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 原単位目標に基づく排出量取引制度を導入する試みがなされている。⁵ ・ 現在、カナダのいくつかの州（ブリティッシュコロンビア州、マニトバ

⁴ 欧州委員会 (2009年) ”Staff working document - Extensive background information and analysis - part 2” (SEC(2009) 101) (http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/part2.pdf) 5.2より

⁵ 大気排出量に関する法規的枠組み (Regulatory Framework for Air Emissions - RFAE)

	<p>州、オンタリオ州、ケベック州) は、西部気候イニシアチブに加盟。</p>
豪州	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2008 年末、「豪州炭素汚染削減スキーム」(The Australian Carbon Pollution Reduction Scheme) が発表された⁶。このスキームは、下記の特徴がある。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 2010 年 7 月 1 日に開始 ➢ 広い分野をカバー ➢ 排出枠の大半を有償で割り当てる予定 (ただし、国際貿易にさらされている産業に対しては、グランドファザリングにより無償割当) ➢ 価格キャップを持つ ・ 豪州の中期目標は、2020 年までに、2000 年比 5%から 15%削減という幅を持ったものである。5%の目標は無条件だが、15%の目標は、「全ての主要経済国が排出量を大幅に抑制することを約束し、先進経済国が豪州と同等の削減を行うという全世界的な合意」が得られることを条件としている。この条件はかなり意欲が高いとはいえない水準だが、豪州は 450 ppmv 達成に真の関心を示している。
N Z	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済のほぼ全域をカバーした国内排出量取引制度(NZETS)を導入した。同制度は、森林セクターにおける活動と併せ、同国の京都議定書目標を達成するための主要な方策である。この制度は、下記の特徴がある。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 第一約束期間 (2008-2012 年) では、京都議定書目標によりキャップを設定する。 ➢ 2013 年までにすべての主要セクター (定置エネルギー、輸送、工業プロセス、森林、農業、および廃棄物) と京都議定書に特定された全 GHG を順次含めて行く予定。 ➢ 森林セクターは、最初に導入される計画となっており、合計 21 百万 NZUs⁷が第一約束期間(2008 年～2012 年)に割当てられる予定。 ➢ 輸送、固定発生源、廃棄物部門への無償割当は予定されていない。 ・ 新政権は、ニュージーランドのキャップ&トレード制度を近い将来に改定することを発表している。
日本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自主参加型排出量取引制度は既に存在しており、試験的に来年拡大される可能性がある。 ・ 義務的な国内排出量取引制度又は炭素税は存在していないことから、日本はその目標を達成するために、京都議定書の柔軟性メカニズムに大きく依存することになるであろう。

各国のキャップ&トレード制度－新興のグローバル炭素市場の中核⁸

⁶ 更なる情報については、<http://www.climatechange.gov.au/whitepaper/index.html> を参照のこと。

⁷ NZU は 1t-CO₂ に相当。

⁸ 欧州委員会 (2009 年) ”Staff working document - Extensive background information and analysis - part 2” (http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/part2.pdf) 17.1 より

キャップ&トレード型国内排出量取引制度は、各国が温室効果ガス排出量を削減するために利用することのできる多くの手段のうちの一つである。この制度は、排出量キャップによって確実にされる環境上の有効性と、排出枠の取引により享受できる柔軟性に基づく費用効率性との二つが組み合わさった利点があることから、良い評価を得ている手段である。欧州連合は、世界最大の企業ベースの排出量取引制度として、EU 排出量取引制度（EU-ETS）を構築した先駆者としての経験を蓄積してきた。⁹

欧州での進展に刺激され、多くの OECD 加盟国（および国の中の地域）が、EU-ETS と並ぶようなキャップ&トレード型国内排出量取引制度の導入を検討、あるいは実際に制度を設計中である。この点について最も注目されるのは、2008年に制度を導入したニュージーランドや、2010年には制度開始を強く決意している豪州を含む、アジア太平洋地域における進展である。日本も取引制度の導入を計画しているが、この制度は他の新興の制度とは異なり、自主的なものである。米国においては、連邦レベルのキャップ&トレード制度の導入に向けた気運が高まっている。一方、初の地域的制¹⁰は北東部で2009年から運用を開始する予定であり、他に二つの地域が制度設計を行っている。

国内排出量取引制度のリンク

EU-ETS の根拠である欧州指令は、排出枠の相互承認により、他の国内制度とリンクする可能性を予見している。欧州は、二者間ベースでの堅固で義務的な（企業ベースの）排出量取引制度と漸進的にリンクすることは、グローバル炭素市場¹¹を構築するための中心的な柱であると考えている。国内取引制度とのリンクは、相互の制度での目標達成に要するコストを引き下げることになる。リンクは炭素市場を拡大させ、市場の流動性を活発化し、費用対効果を高める。さらに、リンクは拘束的削減目標をもった国同士の協力を強め、その他の国が適切な行動を取ることに對するインセンティブを高める。

新興の制度は EU-ETS の仕組みとは多かれ少なかれ内容が異なっているであろうし、EU-ETS の仕組みも時の流れと共に進化するだろう。しかし、リンクが可能となるには、制度は一定の共通した基本的特徴を備えている必要があるだろう。最も重要なことは、環境に対する意欲の水準（キャップの厳しさ）と、制度の義務的性質である。設計に欠陥がある制度や自主的な制度とリンクすると、EU-ETS のような意欲的な制度の環境効率性を損なうおそれがある。

(以上)

⁹ EU ETS に関する更なる情報については、<http://ec.europa.eu/environment/climat/emission.htm> を参照のこと。

¹⁰ 地域的温室効果ガスイニシアチブ（RGGI）<http://www.rggi.org/> を参照のこと。

¹¹ 更なる情報については、<http://www.icapcarbonaction.com/declaration.htm> を参照のこと。