

国内排出量取引制度（キャップ&トレード制度）の論点について（案）

1. 国内排出量取引制度の検討に当たって

- （ 1 ） 地球温暖化問題の解決には、すべての主要排出国が参加し、世界全体での削減につながる国際枠組みが必要であり、息の長い努力と連帯を維持するため、各国間での公平な役割分担が確保されることが重要。
- （ 2 ） 国内において温暖化対策を推進するための施策手法には、直接規制や、国内排出量取引制度、課税措置（環境税） 税の減免措置及び補助金等の経済的手法、社会基盤整備、普及啓発等様々なものがある。推進すべき対策の性質（対象の数の多さ、製品に関するものか / 生産や消費に関するものか、対策コスト等）に応じて、適切な施策手法が選択・活用されるべきである。これらのポリシーミックスにより、確実かつ効率的な排出削減を実現することが求められる。
- （ 3 ） 国内排出量取引制度は、こうした施策手法の一つである。同制度については、諸外国における導入や、国際ルールの検討の動きが急であり、気候変動が主要議題となる G 8 洞爺湖サミットに向けて、我が国としても検討を行っておくことが喫緊の課題である。
- （ 4 ） 以上を踏まえ、本検討会では、国内排出量取引制度に関し、具体的な制度設計のあり方について掘り下げた検討を行うことにより、その有効性や、我が国の実情を踏まえた制度の導入可能性等の判断に資することとする。
- （ 5 ） また、温暖化対策の検討に当たっては、環境政策としての効果と同時に、我が国の産業や雇用への影響や効果を考慮し、我が国の経済戦略と環境戦略の統合を目指すべきこととする。

国内排出量取引制度に期待される機能

確実な目標達成

我が国として国際的に約束した総量目標を確実に達成することが必要。可能な限り広範な対象に対して、目標達成を義務付ける

ことにより、フリーライダーを極力排した公平な責任分担の下、確実に排出削減の取組が進むことが期待される。具体的には、個々の対象は、目標を達成するため、自ら実施する削減対策コストと市場で排出枠を購入するコストを比較検討して、適切な行動を取ることが期待される。

コストの低減及び柔軟性

排出枠の取引を通じて、目標達成の柔軟性が確保されるとともに、炭素の排出に価格が設定されることにより、費用効果の高い対策技術の普及が進むインセンティブが働き、排出削減に要する社会全体としてのコストを低減させることが期待される。また、長期間にわたる目標を適切に設定することにより、技術開発を促進することも期待される。

ポリシーミックスにより、他の施策手法との組み合わせで効果を発揮することが期待される例（イメージ）

排出削減対策コストが排出枠の価格よりも高い場合であっても、将来の削減や新産業育成を狙って、現時点からその対策技術を普及させたい場合には、例えば、普及のための補助金を活用することが考えられる。

対象となる排出者が小規模かつ多数で、モニタリングや検証が困難である場合には、例えば、当該排出者の使用する製品の性能規制や、税制を活用することが考えられる。

2. 国内排出量取引制度の論点について

制度の構成要素		国内排出量取引制度の論点	
		主な論点	その他の論点
【タイムスケール】	・目標期間をどのように設定すべきか。	<ul style="list-style-type: none"> ・例えば、2050年までといった長期間にわたる目標を適切に設定することにより、制度の見通しを透明化し、設備投資や技術開発といった企業の長期的な戦略に対して、明確なシグナルを発信すべきである。 ・国際枠組みに即した設定(例えば2020年)も必要と考えられる。 ・まったく新しい仕組みであることから、本格的な導入に先立ち、試行的な導入期間を設けることも考えられる。 	・様々な状況変化を踏まえて目標を見直すことをどう考えるか。
【対象ガス】	・対象ガスはどうすべきか。	・我が国の温室効果ガス排出量の約9割がCO ₂ であることや、モニタリング精度・検証コストを勘案して、これらの要件を満たすCO ₂ 及びその他ガス(とその排出源)を適宜対象とすることが考えられる。	
【割当総量】	・割当総量は、どのように設定すべきか。	<ul style="list-style-type: none"> ・第一約束期間中に開始する場合においては、制度開始後、対策を実施する期間が短いことから、既に定められた京都議定書目標達成計画・自主行動計画における目標をベースとすることが考えられる。 ・2013年以降については、我が国の中期目標・長期目標をベースとして、これと整合するように、国内排出量取引制度でカバーされる部門の割当総量を設定することが考えられる。 	
【対象とカバレッジ】	<ul style="list-style-type: none"> ・上流(化石燃料の輸入・販売)と下流(化石燃料の消費)のいずれを対象とすべきか。 ・電力使用に伴う排出については、直接排出・間接排出のいずれを対象とするか。 ・家庭部門や小口業務部門における化石燃料(都市ガス、LPG、灯油等)の使用に伴う排出について、それらの供給業者を対象とするか。 	<p>< 下流案 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・実際に排出削減対策を行う主体を対象とするとの観点からは、下流を対象とすることが考えられる。その際、モニタリング精度や検証コストを勘案しつつ、なるべく広いカバレッジを確保することを考えると、発電・産業部門をカバーすることが考えられる。民生・運輸部門については、モニタリング精度や検証コストの観点から、可能な業種は対象とするが、小規模・多数の主体すべてを対象とすることは困難と考えられる。 <p>< 上流案 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・できるだけ幅広いカバレッジを確保するとの観点からは、上流を対象とすることで、自動車用燃料や小規模排出源を含めて広くカバーすることが考えられる。 <p>< 発電部門について ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・電力使用に伴う排出については、発電所(直接排出)を対象とすることにより、民生(業務・家庭)のかなりの部分もカバーすることが考えられる。 ・他方で、排出削減対策を行う主体を対象とするとの考え方を徹底すると、電力使用に伴う排出について、直接排出だけではなく、間接排出(電力消費者)をも対象とすることも考えられる。 <p>< ポリシーミックス ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・対象とならない部門においても、同等レベルの対策がなされるよう別途の施策手法が適用されるべきである。 	

制度の構成要素			国内排出量取引制度の論点	
			主な論点	その他の論点
排出枠の割当方法	有償割当と無償割当の組み合わせ	・有償割当（オークション）と無償割当をいかなる考え方で組み合わせるべきか。	<ul style="list-style-type: none"> 対象部門・業種ごとに、その状況を踏まえて検討すべきである。 対象に対する負担に配慮するとの観点から、当面は無償割当を基本としつつ、可能な部門・業種については、公平性の観点から有償割当の割合を高めていくことが考えられる。 生産物が国際的な競争下になく、また、価格転嫁が可能と考えられる業種については、有償割当とすることが考えられる（オークションという手法が我が国の慣行になじむかどうかという点や、民間から政府への相当の所得移転が生じる点にも留意）。 生産物が国際的な競争下にある業種については、当面、無償割当とすることが考えられる。 前項の「対象とカバレッジ」の設定と密接な関わりがある。 	・価格転嫁は市場の働きにより行われるものであるが、市場が適切に機能していない場合については、何らかの措置を検討することが考えられる。
	有償割当	<u>排出枠の売却方法</u> ・排出枠の売却方法は、どうすべきか。 ・売り出しの時期や頻度は、どのように設定すべきか。	今後の検討課題	
		<u>売却収入の扱い</u> ・政府による売却収入はどのように取り扱うべきか。	今後の検討課題	・米法案には、排出枠の一部を対象者ではない者に対して、補助金的な意味で割り当てるという発想もある。
	無償割当	・グランドファザリングとベンチマークをいかなる考え方で組み合わせるべきか。	<ul style="list-style-type: none"> 無償割当とする場合、公平性の観点から、可能な限りベンチマークを検討することが考えられる。 当面、技術的にベンチマークの採用が難しいものについては、グランドファザリングの採用を検討することが考えられる。 	
	共通事項	<u>割当の単位（敷地境界）</u> ・事業所単位、企業単位が考えられるが、いずれを採用すべきか。	・事業所単位を基本とするが、企業(企業グループ)全体としての排出量の把握や検証、割当が可能な場合には、企業単位も認めることが考えられる。	
		<u>裾切り基準の設定</u> ・GHG排出削減という目的と、排出量のモニタリング・検証コストや行政コスト等とのバランスをどのように考えて設定すべきか。	今後の検討課題	
		<u>新規参入・閉鎖の扱い</u> ・新規参入者や閉鎖はいかに取り扱うべきか。	<ul style="list-style-type: none"> 新規参入者用に、一定量の排出枠を留保しておくことが必要と考えられる。新規参入者に対しては、過去の実績がないため、なにがしかのベンチマークにより割当を行うか、オークションを活用することが考えられる。 閉鎖の際、一旦配分された排出枠について、継続保有・他者への移転を認めるべきか、あるいは、政府に対して返還することとすべきか。 	

制度の構成要素		国内排出量取引制度の論点	
		主な論点	その他の論点
【遵守評価】	<ul style="list-style-type: none"> ・遵守期間、遵守の評価方法、償却までの期間などをどのように設定するか。 	諸外国の事例同様、我が国においても、1年単位とすることが考えられる。	
【ペナルティ】	<ul style="list-style-type: none"> ・不遵守の場合の措置として、どのようなものを講ずるべきか。 	今後の検討課題	
【モニタリング・算定方法】	<ul style="list-style-type: none"> ・対象事業所の排出量のモニタリング・算定をどのような枠組みで行うか。 ・排出量のモニタリング・算定の精度をどの程度とするか。 ・排出量以外のデータのモニタリングをいかに行うか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ISO14064シリーズやWBCSDのGHGプロトコルなどにおいて、検討が進められている国際的な基準を踏まえ、温暖化対策推進法の算定・公表制度も基礎としつつ、適切なガイドラインを定めて実施することが考えられる。 ・自主参加型国内排出量取引制度の実施を通じて、既に国際的な基準を踏まえた整備を進めているところ。 	
【排出量の検証方法】	<ul style="list-style-type: none"> ・検証結果の公平性を確保するための方策は何か。 ・検証機関をどのように活用するべきか。 ・検証機関のサービスの品質をどのように確保するか。 ・検証コストを低減するためにはどのような方策が考えられるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ISO14064シリーズや同14065などにおいて検討が進められている国際的な基準を踏まえ、温暖化対策推進法の算定・公表制度も基礎としつつ、適切なガイドラインを定めて実施することが考えられる。 ・自主参加型国内排出量取引制度の実施を通じて、既に国際的な基準を踏まえた整備を進めているところ。 	
【登録簿】	<ul style="list-style-type: none"> ・排出枠はどのように管理すべきか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・信頼性の高い登録簿システムの整備を行う必要がある。 ・自主参加型国内排出量取引制度の実施を通じて、既に登録簿の整備を進めているところ。 ・国別登録簿との関係についても留意する。 	

制度の構成要素		国内排出量取引制度の論点		
		主な論点	その他の論点	
【費用緩和措置】 バンキング、ポロイーニング、セーフティバルブ(安全弁)、外部クレジットの使用		<ul style="list-style-type: none"> ・排出枠のバンキング、ポロイーニングを認めるべきか。 ・排出枠の市場において、何らかのセーフティバルブを設けるべきか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・価格の乱高下や暴騰により、制度の対象者への負担が大きくなりすぎて、制度が機能不全に陥ることがないよう、何らかの措置を講ずることが考えられる。 ・排出枠の供給に一定の柔軟性を与えるバンキング、ポロイーニング、外部クレジットの使用(次項参照)については、一定の制限量まで認めることが考えられる。 ・セーフティバルブのうち、いわゆる価格上制限(上限価格で政府が無制限に排出枠を供給する)については、金融政策の観点も含め、その是非をどう考えるべきか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・バンキング、ポロイーニングの使用制限量や利子率をどのように考えるべきか。 ・価格上制限は、他の手法と異なり、排出枠の総量を何の埋め合わせもなく恒久的に拡大してしまうことをどう考えるか。
【外部クレジットの利用】 (オフセット)	外部クレジットの使用を認める範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・制度内で初期配分される排出枠以外のクレジットの使用を認めるかどうか、その場合どういう範囲で活用を認めるべきか。 	<ul style="list-style-type: none"> < 海外クレジット > ・京都クレジット(CER、ERU、AAU等)については、使用を認めることが考えられる。他方、次期国際枠組みにおける位置付けは未定であり、国際交渉の状況も踏まえて、検討することが考えられる。 ・他国の制度の排出枠については、下欄(リンク)参照。 < 国内クレジット > ・GHG排出削減・吸収の追加性、排出削減・吸収の検証など一定の条件を満たすクレジットについては、その使用を認めることが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・海外クレジット、国内クレジットともに、その使用制限量をどのように考えるべきか。
	他国の制度とのリンク	<ul style="list-style-type: none"> ・他国の制度とリンクすべきかどうか。 ・他国の制度とリンクできるかどうかを決める要件はなにか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・リンクについては、我が国にとってのメリット・デメリットを整理し、また、世界全体で効率的に削減することも勘案して、判断することが考えられる。 ・リンクの技術的な側面については、ICAP(国際炭素行動パートナーシップ)などでの議論を注視しつつ、我が国としても、ルール作りへの積極的関与を含め、適切な対応をとることが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・リンクの利害得失は、主体により、また、各国の制度の目標設定のレベルや、排出枠の価格によって異なると考えられることから、これらを総合的に考慮して、国として判断することが考えられる。
【国際競争下にある業種への配慮】		<ul style="list-style-type: none"> ・生産物が国際競争下にある業種について、競争相手国において我が国と同等の温暖化対策が実施されていない場合には、どのような措置を取り得るか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・カバレッジ、割当方法、米LW法案にあるような国境措置等による対応を検討することが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・米LW法案にあるような国境措置については、WTOルールとの整合性についても検討する必要がある。 ・国際的な業種横断的取組が国際約束に位置づけられる場合、そのセクターの取り扱いをどう考えるべきか。

制度の基盤整備		国内排出量取引制度の論点	
		主な論点	その他の論点
【会計処理上及び税制上の扱いの明確化】	<ul style="list-style-type: none"> ・排出枠の売買に関して、会計処理上の扱いを明確化することが必要。 ・併せて税制上の扱いの明確化が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・会計処理上の扱いについては、京都クレジットを想定した既存の基準によって概ね整理されているが、キャップ&トレード制度固有の処理(例えば、無償割当時の処理等)についての明確化を図ることが必要である。これについては、IASB(国際会計基準委員会)等における国際的な議論を注視しつつ、我が国としても適切な対応をとることが考えられる。 	
	<ul style="list-style-type: none"> ・価格発見機能が適切に働くことが必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・排出枠の取引を通じて、効率的な排出削減を実現するためには、市場の価格発見機能が適切に働くことにより、炭素排出の価格指標が形成・明示されていることが必要と考えられる。そのためには、取引所や仲介業者が価格情報開示の役割を担うことが期待される。現在、金融商品取引所が京都クレジット等を扱うことを認める制度整備が進められているところ。 ・実施・運用の場面で、期待される機能が働くよう検討していくことが考えられる。 	
	<ul style="list-style-type: none"> ・排出枠の流動性が確保されることが必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・排出枠の取引を通じて、効率的な排出削減を実現するためには、排出枠の流動性が確保されていることが必要と考えられる。そのためには、取引所や金融機関が適切な役割を果たすことが期待される。現在、金融商品取引所や金融機関が排出クレジット等を扱うことを認める制度整備が進められているところ。 ・実施・運用の場面で、期待される役割が果たされるよう検討していくことが考えられる。 	