



スクール「コペンハーゲン2009」

2013年以降の気候変動新枠組み交渉合意に向けたシリーズ勉強会

第2回：

排出量取引制度の「試行的実施」に当たってのポイント

(2008年9月開催)

制作：WWF ジャパン 気候変動プログラム

2008年8月～2009年12月

<http://www.wwf.or.jp/climate/>
climatechange@wwf.or.jp



for a living planet[®]

排出量取引制度の「試行的実施」に当たってのポイント

2008年9月5日（金）

WWF ジャパン・気候変動プログラム 山岸尚之

はじめに

福田前総理が6月9日に発表した方針“「低炭素社会・日本」を目指して”において、政府は本年10月より国内排出量取引制度の「試行的実施」を行うと表明した。これを受け、7月29日に政府がまとめた「低炭素社会づくり行動計画」では、「関係省庁から成る検討チームにおいて、2008年9月中を目途に試行的実施の設計の検討を進め、10月を目途に試行的実施を開始する」としている。

WWF ジャパンは、政府が排出量取引制度に関する議論を本格化させ、入り口の議論ではなく、具体的な実践へと踏み出したこと自体は歓迎したい。しかし同時に、短い準備期間によって、制度設計に関する十分な議論を経ずに試行的実施が開始されることに懸念を持っている。

本来は、十分な制度設計の議論が事前になければならない。そして、排出量取引制度によって対象とすべき部門を定め、対象部門の全ての主体が参加する形で、取引制度の試行が行われるべきである。そうでなければ、排出量取引制度の設計にとって肝となるキャップの設定や、それに基づく排出枠の配分方式など、同制度の有効性を実質的に決定する事項の検討に関して、十分な知見は得られないからである。

10月からの開始という予定を踏まえると、今回の試行的実施はそのような形式ではなく、参加者は原則として自主的に参加する限定的な形式とならざるをえない。

そのような限定的な形式では得られる知見も限定的ではある。しかし、それを今後の有意義な制度設計の議論につなげていくことが重要である。ここでは、WWF ジャパンが重要と考える以下の点を公表し、試行的実施が適切に行われるよう呼びかける。



for a living planet®

試行的実施のプロセスについて

試行的実施は実施期間を段階に分け、各段階の目的をはっきりとさせる

試行的実施はただ闇雲に行われるべきではなく、前総理のスピーチにもあるように、最終的には「日本の特色を活かせる設計」を行い、「国際的なルールづくりの場でもリーダーシップを発揮」することを目指すべきである。

そのために、試行的実施の期間をいくつかの段階に分け、その中で明確にするべき点・準備が必要な点を事前にしっかりと示しておくことが重要である。

第1段階としては、2009年度末までが1つの目安になる。2009年12月にはコペンハーゲンにおいて次期枠組みが合意される予定であり、将来の削減目標や達成手段に関するルールの概要も徐々に定まっていくはずである。その交渉過程を踏まえて、いま一度、試行的実施の中で明らかにすべきことも検討し直す必要がある。2009年中の交渉の進展と12月に予定されている合意を受けて、年度末までに2010年度の第2期の実施体制を整えることが重要である。

ただし、経験の蓄積のためには一定以上の期間が必要であるため、参加者が定める目標自体は、京都議定書第1約束期間内全てを対象とすべきである。

そして2010年度からの第2段階では、本格導入に近い形での試行的実施を開始し、課題を整理するべきである¹。

そして、第3段階（2011年度もしくは2012年度）として、第1約束期間内に排出量取引制度の本格導入ができるように作業を進めるべきである。

この際、第1段階で自主的に早期参加を表明した参加者は、第2段階においても第1段階での目標設定を継続できるようにし、早期参加に対するメリットを作り出すことが考えられる。

第1段階では、排出枠の各種配分方式の実施上の課題整理および取引制度のインフラ整備を主な目的とする

第1段階における試行は、日本の中期目標が決まっていないうちで行うため、排出量取引制度対象部門のキャップを決めることができない。したがって、排出枠の配分方式等、制度の鍵となる部分も限定的な形でしか試行できない。

ただし、そのような中でも、排出枠の各種配分方式の実施上の課題整理は行なうことができる。具体的には、排出枠配分のいくつかの方式（オークション、ベンチマーク、マルス、グランドファザリング等）のどれが最も望ましいかの判断は難しくとも、それぞれの方式がどのような分野に適用可能で、どのような課題があるのかを検討するための実験は可能である。

また、複数種類の排出枠・クレジットを扱う統合型登録簿の運用が可能か、ベースライン&クレジット型の仕組み（国内クレジット制度）をキャップ&トレードとどれくらい整合性を持たせられるかなど、実践を通じて判断材料を揃えていくことが重要である。

¹この間、並行して第1段階の排出量・排出枠マッチング作業とレビューを行う。



for a living planet®

試行的実施の設計に関する具体的なポイントについて

今回の試行的実施にJVETSや国内クレジット制度以外で自主的に参加する事業者に関しては、排出枠配分方法として、ベンチマーク方式での目標設定（＝排出枠配分）が推奨されるべきである

今回の試行的実施の参加者にはいくつかの種類があると考えられる。代表的なものは2種類あり、1つは、環境省の自主参加型排出量取引制度（JVETS）を通じての参加者、もう1つは、経済産業省の国内クレジット制度を通じての参加者である。この他に、現在、自主行動計画や自社独自の取り組みとして目標を掲げている企業が参加することも考えられる。

JVETS や国内クレジット制度については、目標設定やベースライン設定のプロセスが作られているが、その他の参加者については、目標をいかに設定するか（排出枠をどれくらい発行するか）を決めるプロセスを定式化することが必要となる。

本格的な排出量取引制度の導入を念頭においた場合、ベンチマーク方式による排出枠配分は、効率性に関する努力が重要視される日本においては特に有力な候補であると考えられる。

したがって、試行にあたっては、ベンチマーク方式による目標設定が優先的に試みられるべきである。具体的には、参加主体が所属する部門・業種のベンチマークを政府が設定し、それに基づいて、排出枠の配分（総量目標の設定）が行われなければならない。この際、ベンチマークは当該部門・業種における利用可能な最良の技術（Best Available Technology）、もしくは世界の最高効率に基づくべきである。また、排出枠の配分の単位は事業所別とすべきである。実際の排出枠量の算出には検証された活動量（見込み）が使用されなければならない。

こうして、実際のベンチマーク設定、それに基づいた排出枠の配分、その結果を踏まえて、各業種におけるベンチマーク方式の課題や可能性を検討する材料とすることが重要である。

ベンチマーク方式が適用できない自主的参加者については、目標（排出枠量）の妥当性の検証を受けた上で参加が認められるべきである

ベンチマーク方式での参加ができない自主的参加者（たとえば、ベンチマークの設定が不可能な業種からの参加者）は、自主的な目標を持って参加を検討することになるが、その際は、その目標の妥当性の検証が行われなければならない。

試行的実施とはいえ、実際に排出枠の売買を可能にする以上、その目標の妥当性を確認しなければ、参加者の間で不公平が生じる。したがって、ベンチマークによって客観的に排出枠の配分（目標の設定）ができない参加者については、目標の妥当性を、政府が設置する第三者委員会（専門家で構成）で判断する必要がある。



for a living planet®

また、もともと原単位目標を掲げており、それをもって参加を希望する参加者については、目標を総量に換算した上で参加することが必要である。その際に使用される活動量の想定も、第三者委員会での検証を受けることを義務とし、活動量変動によるリスクは参加者が負うものとする。

既存制度（JVETS、国内クレジット制度）以外の自主的な参加者は、間接排出ではなく直接排出をベースとした参加とすべきである

燃料転換の可能性や大規模な排出源を有効に管理する観点から、排出量は間接排出ではなく直接排出をベースとした参加にすべきである。この際、電力会社が自主的に参加した場合は、既存制度において間接排出で参加する参加者の削減とのダブルカウントが生じないように注意する必要がある。

複数の種類の排出枠・クレジットを統合的に扱うことができるかどうかを登録簿の中で確認すべきである

試行的実施で扱われる排出枠・クレジットは、環境省の JVETS の排出枠、経済産業省の国内クレジット制度の国内クレジット、そしてその他の自主的な参加主体の排出枠、京都クレジットなど、その種類・性質・国際的な互換性に大きな違いがある。これらの性質の違うクレジットを、統合的に登録簿で扱うことができるかどうかを、試行的実施の中ではよく検討し、判断材料を整備していくことが重要である。

ボランティア・オフセットから生じるVERは、試行的実施の中で他のクレジットに互換性を持たせるべきではない

民間のボランティア・オフセットから生じる VER は、その質において、他の排出枠・クレジットと同等の水準を保つことを強要するのは難しいと考えられる。逆にそれを強要した場合、ボランティア・オフセット自体が縮小する可能性が高い。したがって、それらの VER と、他のクレジットとの互換性は持たせるべきではない。



for a living planet®

試行的実施への参加主体は、企業のグループでの参加を認めてもよいが、最終的な排出枠提出の義務は個々の企業が負うべきであり、排出量と排出枠管理の単位は事業所とすべきである

例えばAというグループは、共同で目標を掲げて参加を希望したとする。その場合、Aグループはグループ内での目標をどのように分担するかを明らかにし、個別の参加者の責任を明らかにしなければならない。そして、排出量と排出枠のマッチングは、温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度を活かし、事業所単位で行うことが必要である。

これは、グループという単位で責任の所在を曖昧にすることを防ぎ、かつ排出量・排出枠のマッチングを高い精度で行うために必要である。

試行的実施そのものとは別に進めるべきこと

オークションによる排出枠配分について、別途、複数の方式に関するシミュレーション事業を行うべきである

オークション方式の実施には、様々なパターンがあることが分かっている。第1段階での試行は無理でも、シミュレーションや実験を通じて、実際の企業担当者自身の体験を伴う試行をするべきである。

その際、欧米での検討・実施状況からの教訓を着実に反映することが必要である。

排出量取引制度設計・導入に関する議論は、試行的実施と並行して粛々と進めるべきである

試行的実施は、いわば実験の場であるが、それとは別に、他国の情勢も踏まえ制度設計に関する議論は粛々と進められるべきである。