



Title	国内排出枠取引制度導入の現状と課題
Author(s)	大塚, 直
Citation	新世代法政策学研究, 4, 121-150
Issue Date	2009-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43709
Type	other
File Information	4_121-150.pdf



国内排出枠取引制度導入の現状と課題

大塚 直

I はじめに

(1) 京都議定書は活発な炭素市場を生成した。クリーン開発メカニズム(CDM)と共同実施(JI)である。2008年の取引額はそれぞれ65億ドル(1次市場。2次市場は263億ドル)、2.9億ドルに上る。もう1つの重要な炭素市場は国内ないし域内の排出枠取引市場である。EUは2005年から域内の排出枠取引制度を導入したが、2008年の取引額は919億ドルに上る。2008年から第2フェーズに入ったが、2008年1月には、2013年以降の第3取引期間(第3フェーズといってもよい)についての改正指令案を公表した。2008年12月のEU指令案改正の合意を経て、2009年4月23日に指令の改正が行われた¹。

2007年12月、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインが欧州経済圏の枠組を活用して、EUETSとリンクすることを決定した。アメリカでも2007年12月に排出枠取引制度の導入を内容とするリバーマン＝ウォーナー法案が上院の環境・公共事業委員会を通過した(その後、本会議では採決されず、期限切れで廃案になった)。2009年5月にはワックスマン＝

¹ Directive 2009/29/EC of 23 April 2009 L 140 p.63. また、第1フェーズでは対象とされていなかった航空部門について、2012年以降はEU域内の空港に離着陸する航空便からのGHGも削減対象とされた(Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, OJ L 13.1.2009.)。

マーキー法案が下院で可決された。近い将来、キャップ・アンド・トレード型の排出枠取引制度が導入される可能性が高まったといえる。アメリカの北東10州では、発電所についてのキャップ・アンド・トレード型の排出枠取引制度が2009年に開始されたし（地球温室効果ガス・イニシャティブ[RGGI]。2008年9月に第1回のオークションが行われた）、カリフォルニア州等西部7州及びカナダ2州（西部気候イニシャティブ[WCI]）、アメリカ中西部6州及びカナダ1州（中西部地域温室効果ガス削減アコード[MGGA]。カナダのマニトバ州はWCIとMGGAの双方に参加）、並びにオーストラリアの一部の州でも類似の動きが広まっている。また、ニュージーランド（2008年開始）、オーストラリア（2010年開始予定。ただし「炭素汚染削減制度(CPRS)」の法案は、2009年6月に下院で可決されたものの、8月に上院で否決され、修正の上再提出される見込みである）でもキャップ・アンド・トレード型の国内排出枠取引制度が導入されつつある。なお、義務的な排出枠取引を導入した国が参加するICAP（国際炭素市場パートナーシップ）と言う組織²も設けられている。

世界の都市においても、温暖化対策の取組は進められており、温室効果ガスについてパリは「2050年までに2004年比75%削減」、ニューヨークは「2030年までに2005年比30%削減」、CO₂についてロンドンには「2025年までに1990年比60%削減」という目標を打ち出している。

(2) その中で、わが国でも、温暖化対策としての排出枠取引に関する動きが表面化してきた。第1に、国として、排出枠取引の試行的実施が2008年の10月21日に決定された。第2に、東京都では、同年の6月25日には、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（環境確保条例）の改正によって、総量削減の義務づけ及び排出枠取引を導入した（7月2日改正条例公布）。

さらに、2009年9月には、鳩山総理が国連の気候変動サミットで、主要国の参加を前提としつつ、わが国が2020年までに1990年比で温室効果ガスを25%削減するという目標を打ち出すとともに、そのために国内排出枠取引制度を導入することを声明した。

本稿は、わが国の温暖化対策として排出枠取引制度の導入がなぜ必要か、

² 2009年6月現在29主体が参加。東京都も5月に正式メンバーとなった。

懸念事項はないかという点に触れ（Ⅱ）、次に、現在のわが国における排出枠取引の動向を示し、その特質や課題について述べることにしたい。国の取組（Ⅲ）、さらに東京都の取組（Ⅳ）に触れ³、若干のコメントを付する（Ⅴ）。そのうえで、現行の仕組み（Ⅵ）及び本格的排出枠取引制度導入の際（Ⅶ）の法的検討について紙幅の許す範囲で若干指摘しておくことにしたい。

Ⅱ 国内排出枠取引制度導入の必要性と、懸念事項に対する解決方法

最初に、国内排出枠取引制度導入の必要性と、懸念事項に対する解決方法についてごく簡単に触れておきたい。

1 わが国の現在の温暖化対策の状況と自主行動計画

わが国の温室効果ガスの2007年度の実績値は1990年比9%増加であった。2008年3月に改定された京都議定書目標達成計画（2008年3月閣議決定）では、経団連の自主行動計画が中心とされている。

経団連の自主行動計画には様々なメリットもあるが、①国全体の目標に照らして産業界の削減目標が十分でないこと、②費用効率性のなさ、③フリーライドの助長と参加者間での不公平、④履行確保の仕組みが設けられていないことなどの欠点がある。また、福田元総理が2008年に国際的に公約した、2050年までに現在のGHG排出量の60-80%減という目標を達成し、さらに2009年のラクイラのG8首脳宣言で認識ないし支持された、工業化以前の水準からの世界全体の平均気温の上昇を2℃以内に留めるという目標、先進国全体で1990年又はより最近の複数年と比較して2050年までに80%又はそれ以上削減するという目標を達成するためには、抜本的な排出削減制度が必要であり、その中で排出枠取引制度に注目が集められている。

³ この点の国及び東京都の取り組みについては、かつて大塚直「排出量取引の国内統合市場の試行的実施および排出量取引に関する東京都の取組みについて」NBL 895号32頁（2008年）で扱った。

2 国内排出枠取引制度の意義

排出枠取引制度は、一般に、次のような利点を有している。第1に、確実に総量目標を達成できることである。この点は炭素税と比較した長所でもある。第2に、炭素に価格をつけることにより、排出枠の価格まで社会であまねく対策がとられ、費用効率性が高いこと、第3に、技術普及に有用であること、第4に、対策に柔軟性をもたせることができること、第5に、温暖化対策に関するアナウンスメント効果があること、第6に、温暖化対策により利潤を上げる可能性を生じ（win-win の状況になりうること）、市場を本格的に巻き込むことができるため、関連するプレイヤーを著しく増加させられること、第7に、公平性の観点から、努力した者が報いられることを明確に打ち出せる意義があることなどである。

3 懸念事項として指摘されること

他方、排出枠取引制度にはいくつかの懸念事項が指摘されている。第1に、炭素リーケージの問題を生じ、国際競争力を危うくするおそれがあること、第2に、公平な割当が困難であること、第3に、価格の高止まりの懸念があること、第4に、資金が海外に流出し、国内対策が進まないこと懸念があることなどである。

4 懸念事項の解決方法

これらに対しては、それぞれ反論がなされうる。

(1) 懸念事項の第1点については、炭素リーケージが起きれば、地球全体でのGHGの削減にはつながらないため、真剣な検討が必要となる。国際競争上の地位が問題となる業種として何を挙げるかについては、EU、アメリカ、オーストラリアで検討されており、それぞれ異なっているが、炭素集約度と貿易集約度がそれぞれ一定以上であることを基準としている。特に問題となるのは、鉄鋼、セメントなどであるが、どの業種をリストアップするかについては詳細な検討が必要となろう。

その上で、影響が大きいとされた業種に対しては、EU指令において、①無償割当の継続、②国境調整措置、③セクター別アプローチという対応策が示されている（10a条12項、10b条1項）。このほか、金銭による補償や割戻（rebate）などが考えられる。もっとも、②は技術的可能性やWTO

との整合性の観点から極めて困難であるし、③については国際合意において途上国に対して拘束力のある目標を設けることが困難であること、わが国の中でも総量目標を設定しにくくなることなどから採用しがたい。金銭による補償等は補助金と捉えられるおそれがあるため、汚染者負担原則やWTOとの関係で問題が生じうる。結局、現実的には①が残された選択肢となる。なお、炭素リーケージについては、そもそも「将来枠組」の決定の仕方によって生じうる可能性があるものであり、「将来枠組」の問題と、排出枠取引制度導入の問題とを切り離して考える必要があるといえよう。（2）懸念事項の第2点については、一般的に租税などをみても、完全に公平な制度を望むことは難しく、むしろ具体的にどのような配分ルールなら納得できるかの議論をすべきであると考えられる。排出枠取引については、グランドファザリング方式の公平性について批判がなされるが、ベンチマーク方式を重視し、さらにオークション方式へ移行することにより公平性を高めることができる。

(ア) グランドファザリング方式とは、対象工場や施設の過去におけるGHGの排出量実績をもとに排出枠を割り当てる方式を言う。これについては、制度対象者にとって受容性が高い一方、過去に環境対策を熱心に行った企業ほど厳しい排出枠を割り当てられる（早期削減〔early reduction〕が考慮されない）こと、換言すれば、将来的には、フェーズ（期）が変わったときに基準年を直近のものとするのが判明すると、事業者は現在の排出量が将来の基準となることを考慮し、削減を十分にしなくなるおそれがあることが批判される。もっとも、東京都条例のしくみにおいては、基準年を一定の範囲から事業者を選択させることなどにより、早期削減に配慮している。

(イ) ベンチマーク方式とは、排出枠を、「排出原単位（ベンチマーク）×活動量」として算出するものであり、「活動量」については、「設備容量・稼働率」を基礎とする考え方もあるが、「過去の活動量実績」を基礎とする考え方のほうが有力となっている⁴⁵。「設備容量・稼働率」を基礎とする

⁴ さらに、「将来の見込活動量」を基礎とする考え方もあるが、非常に不確実であるため、計算の基礎とはしがたい。

⁵ 「排出原単位（ベンチマーク）」については、①最善の利用可能な技術（BAT）、②

ときは、既存の容量を小規模化することを阻害するインセンティブが働く可能性がある一方、活動量について過去の実績を基礎としても、グラントファザリング方式のように排出量について過去の実績を基礎とするのとは異なり、現在の排出量が将来の排出量のベースとなると考えて早期削減を導入しないというような行動を活動量について引き起こす危険はない（わざわざ将来の排出量のベースを大きくするために活動量を大きくすることはない）と思われるからである。なお、新規参入者にも既存業者と同様にベンチマークを用いることが考えられるが⁶、新規参入者に関しては活動量についての過去の実績のデータはないので、「設備容量・稼働率」を基礎とせざるを得ない（上記のように「設備容量・稼働率」を基礎とする考え方については継続して用い続けることに問題があるので、次期においてもベンチマーク方式を用いるときは、過去の活動量を基礎とするベンチマークに移行すべきである）。この方式は、過去の努力を反映することができ、排出量増加のインセンティブを与えないため、公平性を高めうる一方、細分化されたベンチマークは技術を固定化するおそれがあり、どのような場合にこれを設定すべきかを検討しておく必要がある。EUの考え方によれば、①製品又は業種ごとの設定が可能であること、②公的機関による統計データなど検証可能なデータが得られること、③中間製品については、当該製品が市場で販売されていることなどの要件を満たしている場合に、ベンチマークを設定すべきである。具体的には、鉄鋼、セメント等の素材産業や電力などが設定しやすい分野であり、これらについては、資源エネルギー庁で2010年度の改正省エネ法での適用を目指して開発がすすめられている。

(ウ) オークション方式とは、事業者が必要な排出枠を入札方式で購入するもの（有償割当）である。すべての制度対象者を同等に扱うことができ

排出量・活動量・設備容量についてのデータを基礎とした上位X%の事業所・事業者の過去の実績、③業種別平均原単位などを用いる方法がある。

⁶ 効率性の観点からはオークションを用いる方がよいとも考えられるが、既存業者について無償割当を用いる場合には、新規参入者についてもこれと同様に扱いをすることが平等原則から要請される（大塚直「国内排出枠取引に関する法的・政策的課題」ジュリ1357号26頁〔2008年〕）。

公平性に優れていること、排出量増加のインセンティブを与えず、また、過去の削減努力をした事業者が有利となるため、割当による副作用を除去できること、制度の費用効果性を確保できること、政府による収入が得られることといった長所がある一方、制度の当初の受容性（特に、中小企業の受容性）は低いという問題がある。もっとも、EUは第3期にはオークションを大幅に取り入れること、アメリカのワックスマン＝マーキー法案もオークションを徐々に拡大していくことを宣明しており、オークション方式の導入は世界的な潮流となっている。

(3) 懸念事項の第3点については、いわゆる「費用緩和措置（cost containment measure）」が関連する。価格の高止まりにより産業活動等に悪影響が生じたり、逆に価格の低いところで止まることによりGHG削減がしにくくなるなどの場合において、何らかの方法でこれらの状況をコントロールする措置を「費用緩和措置」という。環境の目標達成と炭素市場の円滑な機能の確保を図ることを目的とする。わが国では、GHGの限界削減費用が他国よりも高いことが想定されるため、前者について特に検討する必要がある⁷。

具体的には、①バンキング、②ボロウイング、③排出枠価格の上限の設定⁸、④外部クレジット・排出枠の活用、⑤国際リンク、⑥市場管理組織による調整などが考えられる。ほかに、⑦不遵守の場合に上限のある課徴金の支払いをさせるに留め、不足排出枠の調達を義務付けないこと⁹（当該上限以上には市場での排出枠価格が上がらないという効果がある）、⑧期間の延長、⑨目標の緩和なども挙げられる。一般的には、費用緩和措置

⁷ 他方、費用緩和措置については（場合によっては）制度の不透明性を高めること、行政コストが増加すること、コスト・リスクの管理方法としての金融商品の開発（デリバティブ、投資信託など）を妨げる可能性があることなどの指摘もあるが、わが国では本文に触れたように、GHGの限界削減費用が諸外国に比べてかなり高いことが予測されるため、これを導入せざるを得ないであろう。⑥については、日本銀行による介入と同様であり、権限を限定しつつ要件について裁量を与える方法はあるのではないかと考えられる。その際、監視委員会の権限、行政府の権限、立法府の役割を整理しておく必要があるといえよう。

⁸ 価格ではなく、発動しうる価格帯を指定する方法もある。

⁹ かつてデンマークで行われていた方式である。

についてはEUは①、②、④以外は用いていないのに対し（⑤も将来的にはありうる）、アメリカでは、⑥なども含めて議論がなされている点が異なる（もっとも、ワックスマン＝マーキー法案では、戦略的リザーブ・オークション、市場監視など、より単純な対応が目指されている）。

③については、上限価格に至った時点で排出枠取引ではなく、実質的には炭素税と同様になるため、排出量が目標値を超えうることになり、総量管理ができなくなることについて批判がみられる。

④は海外クレジット、国内のクレジットがあるが、海外クレジットの活用については、国内での対策が進まなくなるおそれが相当高いことから、償却量に占める海外クレジットの割合を一定限度とすることが考えられる。また、ワックスマン＝マーキー法案のように用いる海外クレジットを熱帯林不伐採などに限定することや、海外クレジットの活用制限の量を新興国のGHG削減についてのコミットメントと関連させて決めることなどの方法も検討されるべきである。⑤はわが国のGHG削減についての限界削減費用が他国よりも相当高い現在では、非常に困難であるが、将来的には検討されるべきであろう。

⑥については、リバーマン＝ウォーナー法案では、価格高止まり¹⁰の場合について炭素効率性理事会を置いているのに対し、ワックスマン＝マーキー法案では監視委員会を置いているに留まる。

④についても排出枠が一定価格に達したことを契機とするメカニズムが考えられる。例えば、RGGIにおけるオフセットの活用規制は、排出枠価格に照らして3.3%から5%、さらに10%まで上げられることになっている。⑥の場合を含め、このような一定価格の設定については、事前に慎重な検討が必要となる。

（4）懸念事項の第4点のように、排出枠取引制度の導入の結果、国内で対策が進まないとすれば由々しき問題である。この点は上記のように、わが国ではGHGの限界削減費用が高いことが関連しており、（3）で触れたように、海外クレジットを際限なく活用することについては、国内での対策が進まなくなるおそれが相当高いことから、償却の際の海外クレジット

¹⁰ ほかに、価格が短期的に大幅な急変動をすることが、企業経営にとっては望ましくないという問題もある。

の割合を一定限度とする規定を置くことが考えられる。

Ⅲ 排出枠取引の国内統合市場の試行的実施

1 目的と内容

試行的実施の中心は①試行排出量取引スキームであり、これを、②国内クレジット¹¹、③京都クレジットが補完する関係にある。

このスキームは、参加者が自主的に排出削減目標を設定した上で、自らの削減努力に加えて、その達成のための排出枠・クレジットの取引を認めるものである。このスキームは、排出総量目標や原単位目標の選択など様々なオプションを試行するものであり、できるだけ多くの企業等の参加を得てそれぞれのオプションを評価することを目的としているとされる。「技術とモノ作り中心の日本の産業に見合った日本型モデル」を検討するとされている。

2 本スキームへの参加

このスキームに参加するのは、①目標設定参加者と②取引参加者である。

¹¹ 国内クレジット制度は、大企業の技術・資金等を提供して中小企業等が行った二酸化炭素の排出抑制のための取組による排出削減量を認証し、自主行動計画等の目標達成のために活用する制度であり、京都議定書目標達成計画（平成20年3月28日閣議決定）に根拠を有する。原則として、大企業等（自主行動計画参加企業）と中小企業等（自主行動計画参加企業以外の者）との共同事業として実施される。事業者は、技術ごとの排出削減方法論に基づき事業計画書を策定し、承認された事業計画に従って事業を実施し、モニタリングをした排出削減量について実績報告書を作成する。国内クレジット認証委員会は、自ら登録した審査機関・審査員に計画を審査させ、その報告を受けて事業を承認するかを決定するとともに、やはり審査機関・審査員に排出削減に関する検証をさせ、実績報告書を確認させ、排出削減量（国内クレジット）を認証する。削減事業には「追加性（additionality）」が必要であるが、そのレベルは小規模CDMと類似する程度である。同委員会は、クレジットに係る保有者、その量、認証を受けた日等を管理・記録し、移転申請のあった場合は保有者を変更し、その事項を管理・記録する。クレジットの償却・取消があった場合も同様である。

3 目標設定参加者に関する基本ルール

(1) 対象ガスは、エネルギー起源二酸化炭素である。目標の設定主体は、事業所・個別企業・複数企業（企業グループ）である。原則として、「業界団体を構成する企業全体」での参加は認めないが、例外的に認められる（鉄鋼業界など）。

目標の設定方法は、総量目標と原単位目標のいずれを選択することもできるが、自主行動計画参加企業とそうでない企業とで異なる。

自主行動計画参加企業の場合はどうか。この場合には、自主行動計画と整合的な目標を自主的に設定することになる。目標の水準は、安易な売手の参加を助長しないため、①当該参加者の直近の実績以上であり、かつ、②目安として、参加者の所属する自主行動計画の目標又は実績のうちいずれか高い水準以上とする。

自主行動計画非参加企業の場合はどうか。自主行動計画非参加企業については、①当該企業の属する業種における業界団体が自主行動計画を策定している場合には、当該自主行動計画の目標又は実績のうちいずれか高い水準のものであり、かつ、当該参加者の実績以上のものであることを要し、②当該企業の属する業種における業界団体が自主行動計画を策定していない場合には実施要領に従って目標を設定する。

環境省自主参加型国内排出量取引制度（JVETS 主として中小企業を対象とする）については、本スキームの参加類型の1つと位置づけられ、目標の設定に当たっては（JVETSに参加するときに国から払われた）補助金による削減の部分は、目標の設定外のものとして扱われる。

当初から目標を設定してスキームを実施するため、この試行的スキームも一応キャップ・アンド・トレードの排出枠取引と見ることはできる（ただ、後述するように、事後清算型の場合には、削減量の取引となる）。

(2) 目標設定参加者の目標の設定年度は、2008-2012年度のうちの全部又は一部である。選択した設定年度の中で年度ごとに、排出削減目標を設定し、目標達成の確認を行う。

(3) 参加申請手続、目標の審査・確認手続はどうか。

参加については、政府の運営事務局に対して、所管省庁を通じて、設定目標を申請する。

目標の妥当性については、一義的には、まず所管部局において審査を行

い、運営事務局が確認する。また、自主行動計画の評価・検証制度と同様に関係審議会等において評価・検証が行われる。

(4) 目標達成確認システムにおける記録の作成・口座開設はどのように行われるか。

口座は、試行排出量取引スキームについては、取引を行う者のみが開設する。国内クレジットについては、包括的な口座簿は作られていない。

(5) 排出量のモニタリング・算定・報告、及び検証はどうか。

目標設定参加者は、目標年度終了後、排出量を算定し、政府に報告する。算定された排出量については検証を受ける。検証について第三者機関による検証を受けるのは、自主行動計画参加企業においては、売却を行おうとするとき又は自らが希望するときのいずれかに限る。自主行動計画を持たない企業はJVETSの検証を受ける。この点についても、自主行動計画を持つ企業は検証を受けない場合が多くなるといえよう。

なお、検証の費用は、当面、国の負担とされている。

(6) 目標達成はどのようにして確認されるだろうか。

目標達成にあたっては、排出枠、国内クレジット、京都クレジットが利用可能である。バンキング、ボロウイングも可能である。

排出枠の事前交付を受ける参加者については、実排出量に相当する排出枠・クレジットの償却を確認する。これに対し、事後清算を受ける参加者については、目標と実績の差分がプラスの場合は超過分を記録し、その分の排出枠を交付し、マイナスの場合はこれに対応する排出枠・クレジットの償却を確認する。事後清算の場合には、従来の排出枠取引とは異なり、削減量の取引をすることになる。

(7) 排出枠（削減量を含む）の取引はどのようにして行われるか。

事業者が排出枠の事前交付を選択する場合には、安易な売りすぎを防止するため、9割はコミットメントリザーブとし、1割しか売却できないとされる。他方、事業者が事後清算を選択する場合には、超過達成分のみについて事後的な取引が可能となる。

排出枠は口座簿でのみ移転される¹²。各年4月1日～翌年3月31日を目

¹² 排出枠は口座簿の中でしか存在しない点は、温暖化対策推進法の割当量口座簿制度において口座簿の記録が効力発生要件となっているのと類似した考え方を基礎

標年度とし、翌年4月1日から償却期限までを調整期間とする。両期間を合わせて移転期間という。

4 取引参加者に関する基本ルール

(1) 参加については、当該企業の主たる業務が属する業種を所管する政府部局に申請する。

(2) 政府は取引口座における排出枠の移転を閲覧できる。取引参加者は、毎月、前月行った取引に関する情報（取引価格等）を政府に報告する。

(3) 取引参加者は自らの取引口座における保有量を超えて排出枠を売却できない。バンキングは可能である。

5 参加状況

(1) 試行的排出量取引については、2008年12月12日に応募が締め切られたが、目標設定参加者446社（目標設定主体数317）、取引参加者50社、その他参加者5社、計501社が参加した¹³。これによって産業部門のCO₂排出量の7割がカバーされるが、会員数は経済産業省所管の自主行動計画参加者は約2000であるところからすると、2割程度にすぎない¹⁴。鉄鋼連盟と自動車工業会は個別企業でなく、業界で参加した。

目標としては、原単位とする主体110、総量とする主体69、両方とする主体2となった。総量について排出枠の事前交付方式を希望した主体は1に留まった。

なお、この制度に関して、普及、課題の抽出、情報交換等を行う官民共同の組織として、排出量取引試行協議会が設立された（政府及び日本経団連・日本商工会議所が運営する）。

としていることになる。口座簿上移転されないと、排出枠を償却に用いることもできない。

¹³ その後、2009年6月に締め切られた第2次募集を経て、目標設定参加者は521社（目標設定主体数392）、取引参加者68社、その他参加者126社、参加者合計715社となった。

¹⁴ 製造業で、主要業種でない企業（例えば、自動車部品製造業者）が参加していないという問題がある。

(2) 国内クレジットについては、2009年7月16日の時点で、申請受付事業は125件、国内クレジット認証委員会での承認事業は52件、国内クレジットの認証事業は8件となっている。

経済産業省では、国内クレジットの仕組みの活用が期待される中小企業等を対象としたソフト支援（排出削減事業計画の作成支援、排出削減事業計画の審査費用の半額支援）を開始しており、支援の実施機関として8団体・企業（日本商工会議所、全国中小企業団体中央会のほか、認証機関等の民間企業が含まれる）を選定した。

6 特質

この仕組みの特質としては次の点があげられよう。

第1に、排出枠取引の導入段階における目標設定に関して自主行動計画を活用するのが現実的であるということについてはかねて筆者などが主張してきたことでもあるが、さらに、この仕組みは自主行動計画参加者については検証、口座簿開設等を行わなくてよいとしており、自主行動計画にできるだけ修正を加えない姿勢を示している。

第2に、この仕組みにおける統合的市場というのは、目標設定参加者がどの排出枠もクレジットも使えるという意味に過ぎない。今回のスキームの口座簿と（京都クレジットについての）割当量口座簿、国内クレジットのエクセルの如き記録簿とは、独立に作られることになる。包括的な口座簿がないことにより、これらの間での情報のやりとりには、余分なコストがかかる可能性もある。

第3に、マネーゲームの防止が極めて重視されているという特質がある。これは、事後清算が選択された場合には差分のみ取引がなされること、事前交付が選択された場合にもコミットメントリザーブが9割とされたこと、バンキング及びボロウイングが認められたこと（バンキング及びボロウイングについては、5年をトータルで見るという自主行動計画の趣旨を単に取り入れた面もある）、取引参加者からの排出枠価格の報告を要請したこと、政府からの価格指標の提供の可能性が認められていることなどに表れているといえよう。このうち、事後清算方式は東京都の削減量の取引と同様であり、東京都の方式の影響を受けたと見ることもできる。東京都と同様、事後清算方式をとっても、先渡しの市場は生じうるが、排出枠取

引の問題としてはこの点は検討対象としないという趣旨である。

第4に、第3点とも関連するが、取引所は作らない予定であり、取引参加者を介しての相対取引が中心となる。口座を開設するのは、目標設定参加者の中で売買を行う者と取引参加者に限定される。

7 批判

この仕組みに対しては、いくつかの批判点が考えられる。

第1に、特質の第1点に関して、目標設定について、排出実績より厳しくするものの、それでも甘くなるのではないかとの批判がある。これは自主行動計画を前提としている以上いたしかたないともいえるが、問題はこれで温室効果ガスを削減できるかであり、その点が最大の課題であろう。

第2に、個々の企業、事業所だけでなく、例外的に業界団体での参加も排除していない点である。これは、企業の経営戦略と排出枠取引を直結できないこととなり、問題があるといわざるを得ない。

第3に、事後清算方式が中心となる可能性が高く（上記5で指摘したように、実際にそうなった）、これでは、排出枠取引の費用効果性は減殺されることになるという問題が生ずる。さらに、この点は、口座簿の開設者を限定していることとも関連し、取引が行われる可能性を少なくしており、排出枠取引の活用機会が大いに減少することになる。市場ができるかどうかという問題が生ずるのである。

第4に、検証について第三者機関による検証¹⁵を受けるのは、自主行動計画参加企業においては、売却を行おうとするとき又は自らが希望するときのいずれかに限られるのであり、検証の機会も限定されている。企業の負担を避けるためであろうが、このスキームの活用を実質的に減少させることになる。また、検証の程度が異なるものを同等に扱い交換可能にすることになるという批判もなされる。

第3点、第4点は、取引の可能性、このスキームの活用可能性を減らすことにつながり、「実験」としての試行の意味を減じるものである。

¹⁵ 検証については、試行的排出量取引等の申請時に国が行うという方法もある。また、ガイドラインについては国が作ることが予定されているが、業界ごとに相違する点を踏まえる必要がある。

8 課題

7で触れたようなこの仕組みの根幹に関わるだけでなく、実施の途中で引き続き議論が必要な事項がいくつか挙げられる。

第1に、原単位目標の排出枠を事前に交付する方式の適否と（それが適当な場合の）その在り方である。これは、2008年の5月に公表された環境省国内排出量取引制度検討会「中間とりまとめ」のオプション4に関連するものといえよう。これに関連して、所属業種が自主行動計画を策定していない場合の原単位目標をいかに設定するかという課題があるが、これについてはベンチマークを用いることになろう。

第2に、取引所取引の活用可能性、エネルギー起源CO₂以外の温室効果ガスについて、対象にする必要性、妥当性があげられている。

さらに、次の点をあげることができよう。

まず、ボロウイングの効果である。ボロウイングの結果、ある程度の不利益を与えないと、際限なくボロウイングをすることになってしまうことから、例えばボロウイングした場合にはその量の1.3倍を償却したのと同様に扱うなどのルールが必要となろう。

また、過剰売却、虚偽報告、目標未達成の場合にいかなる対応がなされるかについても検討する必要がある。任意の仕組みであるものの、何らかの対応は検討されるべきであろう。

IV 東京都の排出枠取引制度

1 大規模事業所に対する対策の位置づけ

冒頭に述べたように、2008年6月に環境確保条例改正案が可決され、2010年4月に大規模事業所に対する総量削減義務が施行されるとともに、排出枠取引制度が導入されることとなった。では、総量削減義務が導入される大規模事業所に対する対策は、都内全体での温暖化対策の中ではどのような位置づけとされているのであろうか。

東京都の二酸化炭素の部門別排出量は、2000年度において、業務・産業が44%、家庭が24%、運輸が30%であり、業務・産業については、大規模事業所（1300程度。排出量としては2割程度）と中小規模事業所（70万程度）に分かれる。今回の「総量削減義務」の導入は、この大規模事業所に

対するものである。2割というカバー率は高くはないが、比較的厳しい措置をまず大規模な排出者から取り入れることは、EUETSやRGGIにも見られる一般的な傾向である（ただし、東京都の対象者に特色がある点については、後述する）。

東京都では、従来から中小規模事業所に対しては省エネの支援をしており、2008年にも、中小規模事業所の地球温暖化対策報告書制度を創設したし、家庭に対しては、節電・省エネを促進し、運輸に対しては、自動車交通の燃費の向上を図ってきている。

2 大規模事業所に対する総量削減義務と排出枠取引制度の導入

東京都における大規模事業所に対する二酸化炭素総量削減義務と排出枠取引制度の導入は、わが国で最初のものである点に大きな意義がある。東京都は、総量削減の義務化が必要な理由として、次の4点をあげている。第1に、積極的に削減対策に取り組まない事業所が見逃される不公平感をなくす必要があること、第2に、省エネを現場スタッフの努力の問題からトップマネジメントの課題にする必要があること、第3に、義務化により、削減コストを明確な経営経費とし、省エネ投資が競争上不利にならないよう配慮する必要があること、第4に、気候変動の危機の回避のためには二酸化炭素排出総量が減らなければならないのであって、原単位の削減だけでは足りないことである。

3 改正後の「地球温暖化対策計画書」制度の概観

今般の改正後の「地球温暖化対策計画書」制度を概観しておきたい。

(1) 対象施設は、前年度の燃料、熱、及び電気の使用量が、原油換算で年間1500kl以上の事業所である。この点は現行の地球温暖化対策計画書制度の対象と同様である。1300-1400の事業所が対象になることが想定されている。総量削減義務者は、原則として、対象となる事業所の所有者である。

一般には、上記の規模要件を満たす事業所は、まず都知事から当該事業所を「指定地球温暖化対策事業所」に指定される。これによって、事業所には、自主的に削減する目標を設定する義務、毎年度計画書を提出する義務、組織体制を整備する義務、統括管理者・技術管理者の選任義務などが

課される。その上で、一定期間（3年間）連続して規模要件に該当する場合には、当該事業所は、都知事によって「特定地球温暖化対策事業所」に指定される。これによって、事業所には、排出総量の削減義務が課される。なお、現行制度の対象事業所は、2010年度から直ちに「特定地球温暖化対策事業所」に指定される。

(2) 対象ガスは、燃料・熱・電気の使用に伴って排出される二酸化炭素、すなわち、エネルギー起源二酸化炭素のみとされる予定である（特定温室効果ガス）。非エネルギー起源二酸化炭素及びその他のガスは、現行制度と同様に毎年度、算定と報告が必要となるが、登録検証機関の検証結果を添付する必要はなく、また、削減義務の対象にはならない予定である。

(3) 削減計画期間は5年間であり、第1計画期間（2010-2014年度）、第2計画期間（2015-2019年度）と続く予定である。削減義務の履行に向けた状況の確認のため、対象事業所は毎年度、前年度の排出量を都に報告する。初年度の排出量が確定した2年度目（2011年度）から排出枠取引が開始される。

(4) 総量削減義務の内容としては、削減義務量は、基準排出量×削減義務率として算出される。これは、削減計画期間である5年間の排出量の合計として算出される。

(5) 基準排出量は、原則として、過去3カ年度の平均排出量に基づいて算定される。もっとも、すでに総量削減実績がある事業所は、より過去の年度での設定が可能であり、2002-07年度までのいずれか連続する3カ年度の平均排出量を用いる。この点は、ステークホルダー会議でのやりとりの結果、導入された点である。基準排出量については、基本はグランドファザリングの方式を用いているが、早期削減をした者に対する公平性からの配慮をしたものといえよう。

都知事は、対象事業所から提出された基準排出量についてその内容を確認した上で確定する。

基準排出量の変更はあるか。建物の増改築により、床面積が大幅に増減し、排出量が大幅に変化した場合には、基準排出量を変更する仕組みも定められている。この変更可能性は年度ごととなるか、検討中である。年度の途中での変更は、この制度の効率性を害するおそれがあり（床面積の減少に対するディスインセンティブを与えることになる）、年度ごとの変更

に留めるべきであろう。そもそも変更は行うべきでないとの議論もあるが、公平性と効率性の双方を勘案したとき、排出量の大幅な変更の場合にはどこかでそれを考慮する必要は生じると考えられる¹⁶。

対象事業所や登録検証機関については基準排出量の算定・検証を行うためのガイドラインが策定される予定である。検証費用がどの程度かかるかはこの仕組みにとって重要であるが、基準排出量の算定については、平均50万円程度の見込みといわれている（他方、毎年度の排出量の検証については20万円程度の見込みである）。

(6) 基準排出量について、新築ビルなど新規対象事業所の取り扱いはどうか。上記のように、まず「指定地球温暖化対策事業所」に指定され、そこで計画書（地球温暖化対策計画書）を提出・公表し、一定期間規模要件が連続して満たされた時点で総量削減義務の対象となるが、その際、基準排出量は、①ベンチマークに基づき算定するか、②複数年度の平均排出量に基づき算定するか、のいずれかを事業所で選択することができる。ただし、施設稼働後に適切な対策が講じられていない場合はベンチマークを用いることとなる。すなわち、このような場合にもグラントファザリング方式をとると事業所で自ら甘い対応をする可能性がため、この場合に限り、ベンチマークの方式が採用されているのである。

(7) 削減義務率については、①都の温暖化ガス削減目標の達成の必要（都全体では2020年までに2000年比で25%削減を目標としているが、対象事業者については20%削減を目安とする）と、②事業所の側での削減対策の実施による削減余地の2つの視点を踏まえて設定するとされる。削減義務率は、個々の事業所でなく、産業・業務部門で一律のものが、削減計画期間ごとに設定される。第1計画期間では、I-1（オフィスビル等と地域冷暖房施設）は8%削減、I-2（オフィスビル等のうち、地域冷暖房を多く利用している事業所）及びII（工場、上下水施設、廃棄物処理施設等）では6%削減とされた。

削減義務率は、削減に向けた対策の「推進」の程度が、特に優れた事業所（優良特定地球温暖化対策事業所。都知事が定める基準に適合するとし

て都知事が認定する）については、1/2又は3/4に軽減することとした。これは、温暖化対策に関する事業所の取組を抜本的に促進することにインセンティブを与えたものといえよう。

(8) 次に、削減義務の履行手段に移ろう。削減の基本は自ら削減することであり、それを補完するものとして、排出枠取引により、柔軟な対応が可能としている。

東京都の仕組みでは、排出枠取引の対象を「実際に削減が確認されたもの」に限定することとしており、諸外国における従来の排出枠取引とは異なっている。この点は東京都の仕組みの最大の特質である。この削減量は毎年度後明らかになるため、大規模事業所については、毎年度後取引の対象が生ずることになる¹⁷。

取引の対象として用いられるものは次の5種類である。

- ①対象事業所が義務量を超えて削減した量。これは、大規模事業所の削減量であり、当然活用可能である。
- ②都内の中小規模事業所が省エネ対策の実施により削減した量。この量を取引の対象とすることができるかについては、都が認定の基準を検討している。
- ③都外の事業所における削減量（一定の制限付で認める）。同一の企業が都外にも事業所を有している場合が通例であるが、それ以外にも検証された都外の事業所の削減量が取引の対象となる。
- ④グリーンエネルギー証書の購入。電気事業者による自主的取組としてのグリーンエネルギー証書が取引の対象とされた。
- ⑤条例上、その他のものが加えられうることとなっており、国内クレジットや海外のCDMが取引の対象となるか、が今後問題となろう。

他方、京都クレジットについては、当面对象とされない予定である。これは、都内・国内の削減を優先する姿勢によるものである。京都クレジットと都内・都外（国内）で産出される削減量・クレジットとは価格が相当異なることを理由とする。

削減計画期間中は、年度を越えた削減量のバンキングも可能である。一

¹⁶ ドイツとEUとで訴訟上争われた点である（Case T-374/04 *Federal Republic of Germany v. Commission of the European Communities*, [2007] ECR II-04431.）。

¹⁷ もっとも、先渡し市場は当然生じうるのであり、先渡契約の不履行が口座簿と関係なく起きる可能性はある。

方、自己ボロウイングは認められない。

排出枠取引のイメージとしては、次の3つのものがあげられる。

- 1) 大規模事業所どうしでの取引。直接取引と省エネ事業者等（銀行も含む）の仲介による取引に分かれる。
- 2) 中小規模事業所の「削減量」の取引。その中には、同一法人やグループ企業全体での総合的な対策による削減実績を融通しあう場合が含まれる。
- 3) 再生可能エネルギーの利用（グリーンエネルギー証書の購入）。

都は、対象事業所の排出量や削減実績を毎年度公開し（既に公表されている）、仲介を促進する。削減量口座簿も整備される予定である。

(9) 検証及び検証機関はどうか。検証を行うガイドラインが策定される予定である。検証を行う機関は、排出量や削減量の検証業務能力を有する必要がある、建物設備やエネルギー管理の専門能力等を有する機関となる。都知事の登録が必要とされ、登録要件は規則で決定される予定である。登録が開始されるのは2009年度中の予定である。

(10) 実効性の確保のため、どのような措置が考えられているか。

削減計画期間が5年間であるため、削減義務の履行状況の確認は6年度目である2015年度となる。

削減計画期間終了後一定期間（整理期間。1年程度）の間に排出枠取引が認められるが、整理期間終了後に削減義務が未達成の場合には、削減不足量に最大1.3を乗じた量を削減するよう都知事の措置命令が出される。

その命令の履行期限の間に命令が履行されなかった場合には、①違反事実が公表され、②罰金（50万円を上限とする）が科されるほか、③都知事は命令不足量を調達しその費用を請求することができる。この費用はその時々での市場での排出量等の価格に基づくものであり、固定価格ではない。この額は相当額になる可能性がある。都の行政代執行の費用回収と類似したものといえる。

(11) なお、テナントビルにおける義務者について触れておきたい。都の仕組みでは、ビルオーナーを義務対象の基本としつつ、その上で、テナント事業者に対しては、①すべてのテナント事業者に、オーナーの削減対策に協力する義務を課すると共に、②一定規模（ビル全体に占める床面積の割合／エネルギー消費量の大きさ等を考慮）以上のテナント事業者（特定テナント等事業者。規則で決める）に対しては、テナント事業者独自の対

策の計画書を作成・提出する義務を課している。これは、ビルオーナーはテナント事業者にあまり強い主張ができないことが多いことに基づいている。

テナント事業者が計画書の目標を達成できない場合の措置としては、違反事実の公表のみが定められている。

4 東京都の仕組みの評価

(1) まず、都の仕組みの意義・特質に触れておきたい。

意義としては、第1に、わが国初の二酸化炭素総量削減義務と排出枠取引を導入した点があげられる。この点は画期的であるといえよう。すなわち、①総量削減、②義務的制度、③キャップ・アンド・トレード型（ただし、後述するように削減量の取引）という特質を有している。

第2に、オフィスビルをも対象とする世界初の都市型総量削減義務制度とされる点である。EUやアメリカの北東部諸州のRGGIの仕組みでは、産業や発電所が対象とされているのに対し、東京都では大規模な工場が少なくなっていることが関連している。

第3に、温暖化対策に関する技術革新の側面を重視する観点から、中長期で削減義務を履行させるため、5年間という比較的長期の期間を設定していることである。

第4に、排出枠の取引ではなく、削減量の取引（排出枠取引の対象は「実際に削減が確認されたもの」に限定される）としていることである。この点は、産業界やNGOからの要請に応え、いわゆる「マネーゲーム」にならないよう配慮した点である。排出枠取引の費用効果性の点では問題のある点でもある。

第5に、京都クレジットの活用は認めておらず、都内、国内での対策をとることを志向した制度となっている。この点はこの制度の重要な特質といえよう。

(2) この仕組みは従来の排出枠取引制度の議論とはどのように関連しているのだろうか。

排出枠取引制度に関する前述（Ⅱ．3）の一般的懸念事項に対して東京都はどうか対処したか。

前述の第1点については、上記のように東京都には現在大規模な工場は

殆どなくなっているため、あまり考慮されずに済んでいる。オフィスビルについてはその可能性がないではないが、首都にビルを構えるメリットの方が大きいと考えられているのである。

前述の第2点については、グランドファザリングを基本としつつも、早期対応について配慮していること、新規参入者についてベンチマークを使う余地を残していることに、公平性に関する配慮が見られるといえよう。

前述の第3点については、いわゆるマネーゲームの排除に関心が集中したため、あまり配慮されているとはいえない。具体的には京都クレジットを取引対象とするかが関連しようが、あまり価格が安くなって都内や国内の対策が進まなくなることが懸念されており、その方が重視される結果となっている。

前述の第4点については、取引の対象として用いるものを限定することによって対処しようとしていると考えられる。

(3) 東京都の仕組みについては、いくつか問題点や課題も残されている。

第1に、削減が確認されたもののみを取引の対象とすることの是非である。これはいわゆるマネーゲームとなることを恐れた結果であるが、排出枠取引の費用効果性は減殺されることになる。後述する国の試行的実施でも、同様の考え方が一部取り入れられており、詳細な検討が必要である。

第2に、さらに東京都の仕組みでは、削減量の取引に限定されるとともに、京都クレジットの利用が認められておらず、排出枠の価格は相当程度高額になる（この点は、京都クレジットの活用を認める試行制度よりも問題となる）ことからすると、この制度は実は活発に取引することは想定しておらず、総量削減のところが主軸であるといわざるをえない（この点は、都でも認識されている）。措置命令や罰金、費用回収等の規定もあり、総量削減としての規制に若干の取引が追加されたというイメージである。

第3に、取引の対象としてグリーンエネルギー証書のような再生可能エネルギーを取り入れたことは、都の仕組みが削減量の取引であることを如実に物語っている。排出枠取引と再生可能エネルギーの取引（わが国にもRPS法が存在する）との関係は、従来は別のものとしてきたが、これをどう整理するかという問題となる。さらに、取引の対象としては、都外の排出削減量を活用できることをどうみるか、国内クレジットは対象とされるかなどの問題もあろう。国内クレジットが対象となるかは認証の要件のレ

ベル次第となるであろう。

第4に、ビルオーナーとテナント事業者の責任の関係については、都は1つの整理をしたといえよう。本来はテナント事業者を義務者とすべきであるが、空調などについてビルでテナントごとの排出量を把握していない場合があること、共用スペースなどテナント事業者には割り当てられない場合があること、テナントごとに分けると排出量の規模が小さくなり、仕組みのカバレッジが下がることなどの問題がある。この点については、省エネ法でも2008年の改正の結果、従来よりも小規模の建物を対象とすることとなったため、資源エネルギー庁で別に検討がなされる予定である。

第5に、東京都の仕組みについては、自治体の仕組みとして排出枠取引を導入することに対する懸念がみられた。これについては、確かに東京都は面積は小さいが、GDPや二酸化炭素の排出量は一国に匹敵するものであるし、埼玉県などでも類似の制度をつくる検討がなされていることからすると、それほど問題はないであろう。地球温暖化対策推進法も地方公共団体の温暖化対策の重要性を前提としており、2008年の改正でも地方公共団体の計画についての規定が入れられた（20条の3第3項）。もっとも、今後国が制度を導入する場合には、制度間について調整が必要となるし、今回の試行的実施との関係でも、できるところについては制度間の調整を図ることが望まれる。

V わが国の現行の制度についてのコメント

以上のわが国の現行の制度について、若干の指摘をしておきたい。

(1) 国の試行的実施にせよ、東京都の仕組みにせよ、マネーゲームの防止の観点が強打ち出されている。中でも東京都の仕組みは、都内、国内での削減に大きく傾斜したものであり、価格の高騰を殆ど問題としていないに見える点に特色がある。他方、国の試行的実施については、京都クレジットの活用を許容しているため、京都クレジットの方が安ければ、いくらマネーゲームを心配して制約をかけても、排出枠ないし削減量の価格は京都クレジットの価格に左右されるだけではないか、という疑問もある。このような状態になると、取引価格を報告させたり、取引価格の指標を提示したりしてもあまり意味はないことになろう（これに対し、国内クレジ

ットの検証の厳格さがCDMよりも緩やかなため、国内クレジットの方が安価になることも全く考えられないではないが、互換可能である以上、価格は流通量がより多いCDMに引き付けられるとみることができよう。

(2) 筆者としては、オプション2をわが国の特色ある排出枠取引として打ち出すこともできると考えているが、さらに、マネーゲーム防止のため、削減量を取引することがわが国の一つの特徴となるかもしれない。ただ、取引にはある種のゲーム性は必要であるため、ゲーム性を極小化したのでは、取引は行われず、排出枠取引制度の費用効果性も達成されない。この点のバランスが極めて重要であると考え。

(3) 国の試行的実施と東京都の仕組みとは、当面別々に実施される。ビルオーナーとテナント事業者の関係、取引の対象として京都クレジットを認めるかなど、乖離しつつある点もあるが、検証などの点で統合できる場所があれば統合するほうがお互いにとって望ましいと考えられる。中小企業等による国内クレジットについても、国の仕組みでは用いるが都の仕組みでは用いることができなくなるのは混乱を呼ぶため、できれば避けるべきである¹⁸ ¹⁹。

(4) 東京都の仕組みにせよ、国の試行的実施にせよ、外国からは理解しにくい制度になってしまった感は否めない。特に国の試行的実施は試行であり、様々なオプションが認められているため、説明は極めて困難なものとなっている。もっとも、東京都の仕組みは、その後都がICAPへの正式

¹⁸ 国の仕組みは（フォローアップされている）自主行動計画を前提としているし、都の制度は2020年までに20%削減することを目的としており、お互いに独立した目標を有しているところから、片方の仕組みでクレジット等を償却したら他方の仕組みではもはやそれを使えないことにすると、不都合を生じるであろう。その意味では、同じクレジットを国の仕組みと東京都の仕組みの両方で活用できる（利益を上げられる）ことにせざるをえないともいえよう。

¹⁹ なお、2009年6月、東京大学と(株)ローソンの排出削減共同事業が承認され、国内クレジットとして認証されたが、東京大学は国の仕組みでは自主行動計画を有していない中小企業の範疇に入るものの、都の仕組みでは、大規模事業者（都における最大の排出者）として義務づけを受けるため、2010年以降は（都における）中小企業のクレジットは売却できないということになる。このようなギャップはある程度は発生することを認めざるをえない。

な加入を認められたことから、国際的にも一応承認されたとはいえよう。(5) 試行的実施については、今後、試行をしながら、上記のような種々の課題、批判にどう対処するかを検討し、見直しをしていく必要がある。任意の仕組みであるだけに、EUETSの第1期以上にLearning by Doingを行いやすいのであり、そのメリットを生かして、後に役に立つような実験を行うことが望まれる。

VI 現行の仕組みについての法的検討

国の現行の仕組みにおいて排出枠やクレジットは法的にはどのような性質を有するといえるか、について検討しておきたい。

京都クレジットについては、温暖化対策推進法上、割当量口座簿制度があり、算定割当量の帰属は割当量口座簿の記録により定まり（30条）、譲渡は譲受人が口座に記録を受けなければ効力を生じないこと（35条1項）（効力要件主義）、国又は口座名義人はその口座における記録がされた算定割当量を適法に保有するものと推定されること（38条）、振替により口座において算定割当量の増加の記録を受けた国又は口座名義人は、悪意又は重大な過失があるときを除き、当該算定割当量を取得すること（39条）（善意取得）などが定められた。京都クレジットについては、——財産権と明確に規定されたわけではないが——、動産と類似の法的規律が基礎とされており²⁰、一種の財産権的性格が認められているといつてよい。

一方、試行的排出量取引スキームについては、目標設定参加者にせよ、取引参加者にせよ、取引に参加する者は約款上の義務を負うのと同様に、種々のガイドラインや規約上の義務を負うものとなろう。口座簿が法的な根拠を有しておらず、口座簿に関する規律が明確になっていない点で、割当量口座簿制度のある京都クレジットに比べて、財産権性は弱いことになる。運用では、記録が効力発生要件となる点については京都クレジットと同様の扱いがなされる予定であるが、法律に根拠がないため、紛争が生じた場合には紛糾するであろう。

²⁰ 京都議定書に基づく国別登録簿の在り方に関する検討会「京都議定書に基づく国別登録簿を法制化する際の法的論点の検討について」（2006年）。

さらに、国内クレジットは、口座簿として明確なものがない点で、試行的排出量取引スキーム以上に財産権性は不明確となる。国内クレジットについては、クレジットの取消の際にどのように法的に解決がなされるかについては検討されていない²¹。

試行的排出量取引スキームや国内クレジットにおける排出枠の性格は、温暖化対策推進法の割当量口座簿制度ができる前に京都クレジットの売買が単なる数値の移動とされたときと類似している。ただ、財産権性について濃淡のあるものが互換可能なものとして統合市場に組み込まれた結果、試行的排出量取引スキームの排出枠ないし削減量や、国内クレジットも、単なる数値とはみられない段階に至っているといえよう²²⁻²³。

VII 国内排出枠取引制度の本格的実施の際の法的問題

国内排出枠取引制度の本格的実施の際の憲法的及び行政法的問題については、別途検討会²⁴で考察を加えた。ここでは、その要点を示すとともに、民法上の論点にも若干触れておきたい。

²¹ 国内クレジットを購入した企業が不況で排出量が減り、排出量に余裕ができたため、同クレジットを他に売却するときに、二重譲渡をしたらどうか。口座簿の記録にクレジットの保有を推定する効力が認められておらず、善意取得も決められていないため、紛糾するであろう。

²² 試行の名の下、法的な検討はなされていない。実際には、現在もJVETSとCDMを交換する者は殆どないところから推及すると、試行的排出量取引の排出枠と国内クレジットをCDMと交換することは殆どないかもしれない（もっとも、試行的排出量取引の排出枠と国内クレジットの額については、CDMの価格が大きな影響を与えるとみられる）。

²³ 他方、東京都の制度に対して、事業者が不服申立てをし、行政処分の取消請求をすることは可能である。例えば、都が基準排出量としたものが過去の排出量と異なることなどを主張立証することはありうるであろう。また、一般的に二酸化炭素排出の大幅な削減の規制を営業の活動の自由の侵害として憲法違反を訴えることもありえないではないが、勝訴の可能性はかなり少ないであろう。

²⁴ 国内排出枠取引制度の法的課題に関する検討会「国内排出枠取引制度の法的課題について（中間報告）」（2009年4月7日）。

1 国内排出枠の割当

本格的な排出枠取引制度においては、排出枠の割当は行政処分とみられる。これは、行政不服審査法及び行政事件訴訟法の対象となる。もっとも、排出枠の割当は多数人が関係することとなり、行政計画のような性質を持つことから、決定前の事前手続における関係者の参加システムを十全なものとする必要がある。これは、対象分野からの資料提出・意見聴取、関係審議会の意見聴取などによって行われることになろう。また、専門の見地から判断できる特別の紛争処理機関を設け、不服申立前置とすることが適当であろう。

なお、申請で求められた排出枠に満たなかった量については拒否処分と考へ、その取消を求めると考えれば、この訴訟は取消訴訟となる。割当に関する実体的・手続的要件に関する違法、割当計画そのものの違法を問うことになろう。申請を適切に取り扱ってもらうという手続上の利益と、割当量の増加による利益・法的地位を獲得するという実体的利益の双方の点から申請者には原告適格があると考えられる。

2 国内排出枠についての考え方

排出枠については2つの制度設計の可能性がある。

第1は、排出に対する許可制を前提とした制度設計であり、「GHGの排出には許可が必要であり、排出枠は許可の条件としての、許可された量を示している。許可された量は、排出枠の取引によって変更され、その変更には行政の関与は要しない」とするものである。EUの二酸化炭素に関する排出枠取引（統合的環境規制〔IPPC〕に基づく）及びアメリカの酸性降下物質に関する排出枠取引ではこのような設計がなされている。

第2は、許可制を前提とせず、事業者に対して、排出量に応じた排出枠の提出を義務づけるという行為義務規制の制度設計である。これは「GHGを一定量以上排出する者に対しては、年度末に排出量に応じた排出枠の提出を義務づける」というものである。すなわち、GHGを排出する者は、排出量の抑制に努めなければならない、一定量以上GHGを排出する者（割当対象者）は、義務遵守のための手段として、政府から排出枠を割り当て

られる²⁵。割当対象者は、遵守期間の末日に排出量に相当する排出枠を提出する義務を負い、もし提出できない場合には、不足分について義務の不履行を問われ、その程度に応じて罰則を科され又は課徴金を払う義務を負うというものである。

わが国では、元来、大気汚染防止法や水質汚濁防止法のような直接の健康被害を生じうる場合についてさえ許可制を導入していないことから、許可制を前提とする欧米の制度設計は困難であるというほかない。対象者を明確に確定するために、一定量以上の GHG の排出者に対して届出義務を課することが必要となろう。なお、このように許可制を前提としないからといって、欧米とは全く異なる制度設計にすることが適切かどうかは問題であり、許可制の有無によってどのような相違が出てくるか、それが機能的にみて排出枠取引制度にとって望ましいか（例えば、許可の移転という考え方が認められれば、財産権性を過度に強調する必要はなくなる）等の観点からのチェックは常に必要である。

3 憲法上の論点

また、憲法上の論点としては、①個々の制度について、企業の営業の自由の制約ないし財産権の侵害にあたる可能性はあるが、憲法の観点からは比例原則違反となるかが問題となること、その際、制度全体を見て検討する必要があること、総量管理の手法を採用する際には、排出枠取引は取引を認めない総量規制に比べて侵害度を緩和しているのであり、一般には営業の自由を不当に侵害しているとはいいがたいこと、②個々の制度において、新規参入者と既存事業者の関係、既存事業者どうしとの関係、競合関係にある産業間での関係、対象となる事業セクターの限定、国際競争の激しい領域にいる事業者の優遇等について、平等原則上違憲となりうるか、すなわち、合理的根拠に基づく制度設計かを検討する必要があること、③憲法84条の租税法律主義との関係で、要件を法律で定め、明確にすることが望まれること、特に、有償割当の場合は強制的な賦課ともいえるから、規律密度を上げる必要があること、④制度の変更に伴う不利益変更の違憲性

²⁵ このように、事業者が許可制に服さなくても、事業者には排出枠を配分し、排出をコントロールする公法上のシステムは必要である。

については、排出枠の性質、制度変更の程度、保護される公益の性質の3点の相関関係で判断されるが、国内排出枠取引制度の場合、憲法違反の財産権侵害となることは殆ど考えられないこと、制度当初から定められていた措置によって損失を被った場合には、排出枠に内在する制約といえるから、損失補償は必要ないこと、もっとも、政策的補償の可能性は残ることなどがあげられる。

4 国内排出枠に関するその他の論点

(1) 排出枠の法的性質については、その財産権性についての問題がある。2005年から排出枠取引制度を導入した EU ではこの点があまり明確にされていない²⁶。

EU の2005年排出枠取引制度導入直前においては次のような議論がなされていた。第1に、流通確保の観点からは、社会において限界削減費用を一律化するためには取引がなされた方がよいという観点からは極めて重要であるが、必ずしも財産権性と一体として考察する必要はない。効力発生要件、口座簿記録による保有の推定、善意取得があれば十分である。第2に、財産権を認める最大の意義は行政による恣意的な没収を禁ずることであるが、財産権性には強弱の程度があり、排出枠にどのような財産権性があるかについては、各構成国に委ねられたこと、排出枠は義務達成のための手段であり、基本的には償却と売却ができれば十分であることである。

さらに、ドイツでは次のような議論がなされていた。すなわち、財産権には2つの意味があり、第1は、基本法14条の財産権であり、第2は、ドイツ民法903条の財産権（所有権）である。排出枠に対する権利が第1の意味の財産権であることは明らかである。例えば、年金に対する期待（権）も基本法14条で保護される。これに対し、第2の意味については、民法上の所有権とは性質が異なると考えられている。その理由としては、1) 排出枠が義務達成のための手段にすぎないこと、2) 償却するか売却するか

²⁶ 2004年5月、排出削減単位の法的性質についての国際ワークショップが開催され、議論されている（FIELD (Foundation for International Environmental Law and Development), Background Paper — International Workshop on the Legal Nature of Emissions Reductions)。

が基本であり、ドイツ民法903条にいう所有権者が自由にできること（使用収益処分）がすべてできるわけではないこと、3）排出枠に関してできることについては法律・行政によって相当に制限されていること、4）妨害排除もできないことなどがあげられる。

このようなEU、ドイツの議論を参照すると、排出枠の保有者の権利とは、一定量の排出をすることができるという（国に対する）特殊な権利（一種の財産権。排出権）であり、割当（行政行為）により、行為義務の限度（排出量）を設定する（義務づけ）とともに、排出権という特殊な権利を交付するものと捉えられよう。

（2）上記の点以外は、現行の温暖化対策推進法の算定割当量に関する規律を、国内排出枠取引にも及ぼしてよい場面が殆どであろう。具体的には、口座簿に関する法的規律のほか、流通量の増大に対応した措置、市場の育成と取引当事者の保護の観点からの規制などが考えられる²⁷。

（2009年2月の報告をもとに同年7月脱稿、同年9月校正）

²⁷ 大塚・前掲ジュリ1357号31頁。