

国に先行する東京都の温暖化対策

— 大規模排出事業者を対象に排出権取引制度の導入へ —

2008年4月、わが国が京都議定書に基づき、温室効果ガスの排出削減を実行する期間が始まった。議定書の排出削減期間(2008～12年)に国内排出権取引制度を導入することを見送った政府に代わり、東京都は2010年度から独自の排出権取引制度を開始する方針を決定した。現在検討されている制度案を概観し、導入に向けた課題を考える。

京都議定書(以下、議定書)に基づく温室効果ガスの排出削減期間の開始に先立ち、政府は2008年3月に「京都議定書目標達成計画」を改定した。改定案の議論の過程では、国内排出権取引制度や環境税などビジネススタイルや国民生活に大きな影響を及ぼすことが予想される抜本的な削減策について導入の是非が検討されたが、産業界の反対などもあり、議定書の排出削減期間(2008～12年)での抜本的な削減策の導入は見送られることとなった。このような状況下、東京都は2010年度より都独自の排出権取引制度の導入を盛り込んだ条例改正を行う方針を決定した。

以下では、これまでの都の温暖化対策を概観したのち、都が公表している排出権取引制度案について、2005年より既に開始している欧州域内の排出権取引制度(EU-ETS)とも比較しながら検討する。

着々と進められてきた素地作りと制度強化の背景

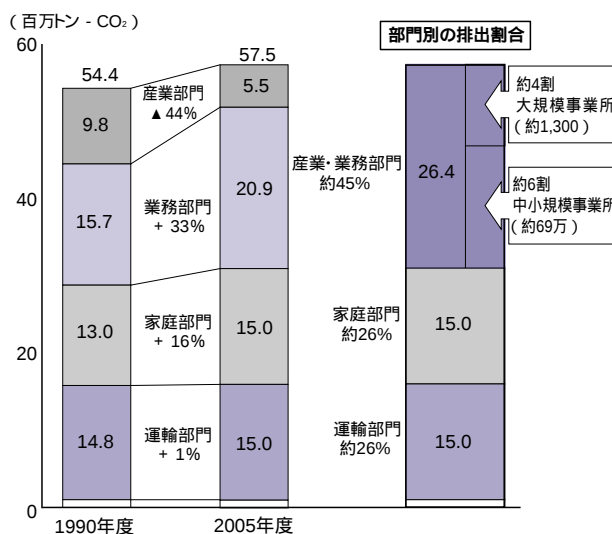
都は、2000年12月に「地球温暖化対策計画書制度」(以下、計画書制度)を立ち上げ、都内のエネルギー消費の多い大規模事業所(1,000力所超)を対象に自主的な取り組みを推進してきた。具体的には、都は2002年度より始まる第1期の3カ年(2002～04年度)に、温室効果ガス排出量を算定・報告するとともに、削減目標を設定し、削減計画を計画化・公表することを事業所に義務づけた。その後2005年に都は条例を改正し、第2期の5カ年(2005～09年)には、事業所の削減計画に関して都が

指導・助言でき、また取り組みの評価・公表もできるようにこの制度を強化した。

計画書制度の成果として、ほぼすべての事業所が削減策を計画化するなど削減対策の底上げができたことと、取り組みを評価・公表することによって、より積極的な削減対策に取り組む事業所が現れてきたことが挙げられる。一方で、全体の4分の3程度の事業所は、計画期間中の削減目標が平均で3～4%にとどまった。実際、2005年度の都のCO₂排出量は5,750万トンと、1990年比で約5.7%増加しており、なかでも特に排出割合の高いオフィス等の業務部門のCO₂排出量が90年比で33%増と大きく増加しているのが現状だ(図表1)。

このような状況を受けて都は、2006年12月に策定した

●図表1 都内CO₂排出量の部門別推移と排出割合



(資料) 東京都環境局

(注1) 国や東京都は「排出量取引」という表記を用いるが、本稿では一般的に使用されている「排出権取引」を用いることとする。

(注2) 環境確保条例(正式名称は、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」)。

「10年後の東京」で「2020年までに温室効果ガス排出量を2000年比25%削減する(約1,500万トン)」という温暖化対策の中期目標を設定し、その目標達成に向けた対策を盛り込んだ「東京都気候変動方針」を昨年6月に公表した。「気候変動方針」では、従来の自主的取り組みではより高いレベルの排出削減策が十分に計画されないことを踏まえ、新たに総量削減を確実に達成する仕組みの導入が必要とされた。具体的には、事業所数では1%にも満たない大規模事業者が、都内の産業・業務部門の排出量の約4割を占めていることから(図表1) 現行の計画書制度の対象となっている大規模排出事業者に対する総量削減義務と排出権取引制度を2010年度(現行制度の計画期間が終了する年度の翌年度)より導入することが提案された。昨年6月の提案以降、都環境審議会やステークホルダー・ミーティングで制度設計に関する議論が進められ、2008年3月末に都環境審議会による条例改正に向けた最終答申が出されたことを受けて、都の排出権取引制度の導入方針が決定された。

大規模排出事業所を対象とした 総量削減義務と排出権取引制度の導入

制度の対象は、現行の計画書制度の対象事業所に基本に検討されることとなっている。計画期間は2010年度からで、5年間程度が一区切りとして想定されている。各事業所の排出削減義務量の算定方法は、【基準排出

量】×【削減義務率】で算出される(図表2)。「基準排出量」には、過去の複数年度(平均)のエネルギー使用量等から算出した排出量が用いられ、【削減義務率】は当該事業所の削減余地と、都の温室効果ガス削減目標とが勘案されて定められることとなっている。なお、削減義務量を算定する際には、これまでの積極的な取り組みを評価する意味で、対策がトップレベルにある事業所に対しては削減義務水準を軽減すること、また、現行制度で既に総量削減実績のある事業所に対しては、現行制度での削減実績を新制度での削減実績に反映させることとなっている。

排出削減義務の履行方法は、高効率なエネルギー消費設備・機器の導入等による自らの削減を基本とするものの、それを補完する措置として、制度の対象となっている他の事業所が義務量を超えて削減した量などを購入することで達成することが認められている。排出権取引の導入にあたっては、第三者機関による削減量の認証ルール等を策定することとなっている。

世界初となるオフィスビル等の排出削減義務化

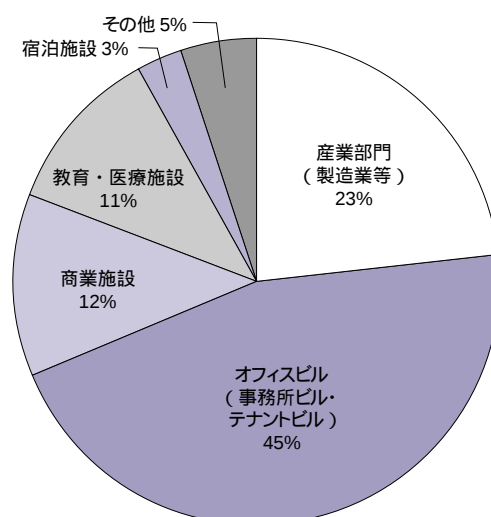
都の制度の対象となる約1,300の事業所のうち、約8割はオフィスや商業施設等の業務部門である(図表3)。他方、EU-ETSの対象は欧州連合(EU)加盟国の発電所、石油精製、製鉄、セメント等のエネルギー多消費施設(約11,500カ所)であり、都のように業務部門を対象とした排

●図表2 東京都の排出権取引制度(案)の概要

項目	概要
対象事業所の主な義務	温室効果ガス排出量の削減義務 (【基準排出量】×【削減義務率】で算出) 「削減対策計画書」「進捗状況報告書」等の提出・公表
基準排出量	各事業所の基準年度 のエネルギー使用量等から算出した排出量 複数年度平均:2005～09年度のいずれか複数年度または2002～04年度の3か年度
削減義務率 (右記の2点を考慮)	対象事業所の削減対策の実施による削減余地等 都の温室効果ガス削減目標 (2020年までに2000年比25%削減)
早期取り組み等への配慮	・取り組みが特に優れた事業所 → 削減義務水準を軽減 ・現行制度で、既に総量削減実績のある事業所 → 現行制度での削減実績を新制度での削減実績としても算入
削減義務の履行手段	基本は自らが削減:高効率なエネルギー消費設備・機器への更新など 補完措置として他者の「削減量」の取得(取引) (1)対象事業所が義務量を超えて削減した量 (2)中小規模事業所の「削減量」 (3)グリーン電力証書の購入等

(資料)東京都環境審議会「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)の改正について(答申)」(2008年3月)などを参考に作成

●図表3 地球温暖化対策計画書制度の対象事業所の内訳



(注) 2005～07年度:地球温暖化対策計画書対象事業者数(2009年2月現在)
(資料)東京都環境局

出削減義務化は世界で初めての例となる。

業務部門の半分近くを占めるオフィスビルの対策については、ビルオーナーとテナント事業者が協働して有効な省エネ対策を打ち出せるかどうか削減の力を握っている。そこで都の制度案では、すべてのテナント事業者にもオーナーの削減対策に協力する義務を課すとともに、ビル全体の排出量に占める割合が大きい一定規模以上のテナント事業者に対しては、自ら温暖化対策の計画書を作成・提出する義務を課すことなどによって、テナント事業者にも直接、都が指導できるような仕組みの検討が必要であるとしている。「一定規模以上」の基準は、ビル全体に占める床面積の割合やエネルギー消費量の大きさ等を考慮して決められる。

事業所間の削減負担の公平性への配慮と効率性の確保

翻って、2005～07年にEUで試行的に運用されたEU-ETSでは、各国政府が規制対象事業所のCO₂排出量等のデータを保有していなかったために、各事業所の削減ポテンシャルなどが十分に考慮されず、全体の削減義務の設定が緩くなったうえ、業種間の削減負担に不公平が生じる事態を招いた。また、業種の特性に対する配慮が国ごとに異なったため、異なる国の同業種間でも削減負担に不公平が発生したことも指摘されている。

このような経験を踏まえ、都の制度案では各事業所の削減義務の設定に関し、可能な限り公平性が保たれるように配慮されている。まず、削減のベースとなる基準排出量は、基本的に各事業所の2005～09年度のいずれか複数年度の排出実績から算定されることとなっているが、既に総量削減実績のある事業所は、より過去の年度(2002～04年度)の排出実績をベースに削減義務が算定できるため、早期の削減努力が評価される仕組みとなっている。また、削減義務率についても、都は2002年度から開始した計画書制度によって各事業所のCO₂排出量や省エネ設備の設置状況等のデータを保有していることから、各事業所の削減余地等を踏まえて、きめ細かく削減率を設定できることになる。さらに、事業所ごとの削減

コストの違いに配慮して、他者の削減量を取得して義務の達成に充てることが認められており、効率的な削減が可能となっている。

取引の手法には、以下の三つが想定されている。一つは、大規模CO₂排出事業所間の取引(直接取引と省エネ事業者等の仲介取引)である。二つ目は、削減義務の対象となっていない同会社・グループ内での中小規模事業所との取引(直接取引とそれら中小規模事業所の削減量を集約したものを省エネ事業者や金融機関等の仲介者から購入するもの)である。三つ目は、自然エネルギー販売企業等から再生可能エネルギーの利用分のグリーン電力^(注3)証書を購入するものである。

この仕組みにより、各事業所は自社で目標値まで削減するコストと、他者から排出権(削減量)を購入するコストとを比較して、安価な方を選択できるため、目標達成における経済的負担を抑えられる。同時に、中小規模事業者の削減を後押しするとともに、再生可能エネルギーの利用も促進される効果が見込まれる。

将来的には排出権取引制度の国際連携の可能性も

現状では制度導入に対し産業界が難色を示しているが、今後、各事業所の削減義務設定の公平性・合理性について産業界の理解が得られれば、東京都では国に先駆けてわが国初のCO₂排出削減の義務化が実現することとなる。

さらに都は2008年3月、米国のカリフォルニア州と排出権取引制度に関する連携を図ることで合意文書を交わしたほか、昨年EUや米国・カナダなどの21の国と州で創設された国際排出権取引市場の共通ルール化を進める国際炭素行動パートナーシップ(ICAP)にも参加する方針を表明しており、都の制度と海外の制度との連携が進むことも予想され、今後の行方が注目される。□

みずほ総合研究所 政策調査部
主任研究員 山本美紀子
mikiko.yamamoto@mizuho-ri.co.jp

(注3) グリーン電力証書システムは、風力、太陽光などの再生可能なエネルギーによって得られるCO₂排出量削減などの環境付加価値を取引するシステム。具体的には、グリーン電力認証機構が認証したグリーン電力を企業等に販売し、証書を発行することで、発電事業者はグリーン電力証書の購入者より対価を得るしくみ。