

第4回 GX実現に向けたカーボンプライシング専門ワーキンググループ

議事概要

日時：令和6年11月22日（金）13:00～15:00

場所：経済産業省本館17階 第1特別会議室 ※対面・オンライン会議併用形式

- 議事：
1. 開会
 2. 事務局資料説明
 3. 意見交換
 4. 閉会

出席構成員：

- 有村 俊秀 早稲田大学政治経済学術院 教授・環境経済経営研究所 所長
- 伊藤 さゆり 株式会社ニッセイ基礎研究所 経済研究部 常務理事
- 上野 貴弘 (一財)電力中央研究所 社会経済研究所
研究推進マネージャー（サステナビリティ） 上席研究員
- 大橋 弘 東京大学大学院経済学研究科 教授・副学長
- 工藤 拓毅 (一財)日本エネルギー経済研究所 理事
- 高村 ゆかり 東京大学未来ビジョン研究センター 教授
- 望月 愛子 株式会社経営共創基盤 取締役CFO マネージングディレクター
- 諸富 徹 京都大学大学院経済学研究科 教授
- 吉高 まり 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
フェロー（サステナビリティ）

オブザーバー：

(一社)日本経済団体連合会、日本商工会議所、日本労働組合総連合会

○若林参事官

本日は御参加いただきまして、どうもありがとうございます。

それでは、初めに、内閣官房GX実行推進室・龍崎次長、土居次長からそれぞれ御挨拶を申し上げます。

まずは、龍崎次長よりお願いします。

○龍崎次長 本日も御多忙の中お集まりいただきまして、ありがとうございます。

GXの取組というのは、待ったなしの気候変動対策への対応であることはもちろんですが、日本経済の停滞を打破する大きなドライバーとなり得るものでありまして、GXは産業政策としても非常に大きな役割を担うものだと考えてございます。

私、一昨日までCOP29に行つてまいりましたけれども、各国、地球と生活環境を守る、そういう高い志を掲げながらも、自国が競争上有利になるように、したたかにアジェンダセッティング、ルールメイキング、これらをしている姿を目の当たりにしまして、冒頭申し上げた意を強くして帰ってきたところでございます。

4回目の本日でございますが、これまでいただいた御意見を基に、事務局からカーボンプライシング制度の具体化に向けた検討の方向性をお示しさせていただきます。

皆様におかれましては、GXをいち早く実現し、経済成長と脱炭素、これらを同時に実現していく観点から、ぜひ忌憚のない御意見と活発な御議論をお願いできればと存じます。本日もよろしくお願ひいたします。

○若林参事官 続いて、土居次長よりお願ひいたします。

○土居次長 大変お世話になっております。本ワーキンググループにおきましては、様々な観点から御知見を頂きまして議論が深まってきたところでございます。環境省といたしましても、推進室の一翼を担うという観点から、これまで検討を進めてきました専門的な知識も提供させていただきながら、この実現に向けて更に知恵を出していきたいと考えております。

この制度は、GXという環境と経済を両立するという新たな国の政策、これを実現するための大きなツールでございますので、これを必ずや実現するために汗をかいていきたいと思っておりますので、本日もどうかよろしくお願ひいたします。

○若林参事官

それでは、以降の議事進行は座長にお願いしたいと思います。大橋座長、どうぞよろしくお願ひいたします。

○大橋座長 皆さん、こんにちは。大変お忙しいところ御参集いただきまして、ありがとうございます。

本日は、議事は全部で4つございます。まず初めに事務局より、これまでのヒアリングを踏まえて、「GX実現に資する排出量取引制度の具体化に向けた検討の方向性」ということについて御説明いただきます。その後に事務局資料に対する質疑応答、意見交換の時間とさせていただきたいと思っております。

今回はあいうえお順でやらせていただきますので、心積もりのほどよろしく願いいたします。

それでは、まずプレゼンテーションのほうをお願いいたします。

○若林参事官 それでは、お手元の資料に基づきまして御説明させていただきます。

まず、資料4ページ目をご覧ください。これは本格稼働後の排出量取引制度に関する検討の視点として、9月3日第1回のワーキンググループにおいて提示をさせていただいたものです。GX-E-T-Sについては、現在、段階的な発展ということを目指しておりますが、GXリーグで試験的に導入している排出量取引制度の第1フェーズでは、業種別のカバー率に差が生じていることを踏まえ、一定規模以上の排出を行う企業については制度の対象とすべきではないか。その場合、国内における排出量のカバー率は、諸外国制度とのイコールフットィングの観点からどのような基準で決定すべきかということを1つ目の論点とさせていただいております。

目標設定の在り方については、第1フェーズについては、目標水準の客観性・公平性に課題があると認識しておりまして、業種ごとの特性や各社のこれまでの取組状況など目標設定において考慮すべき要素としてどのようなものが考えられるかというのが2つ目の論点でございます。

3つ目の論点は規律の強化です。GXリーグの第1フェーズは、クレジットの購入は義務づけのないComply or Explain型としております。今後、より公平性・実効性を高めていくために、目標達成のための規律付けとしてどのような措置を講じていくべきかというのが3つ目でございます。

4つ目の論点は取引の在り方です。流動性の確保は必要であるものの、マネーゲームとなりうる点について、産業界の皆様の御心配の声もでございます。取引秩序形成の観点から、取引に関する規律、取引参加者の範囲、取引所の在り方をどのように定めるべきかというのが4つ目であります。

最後に、投資の予見性確保のための措置として、2026年度以降、上下限価格を設定することを考えております。その制度設計上、留意すべき点があるかというのが5つ目の論点でございます。

5ページ目をご確認ください。本年9月以降、制度の在り方について産業界や関係団体、有識者の皆様へのヒアリングを実施してまいりました。今回、皆様からの御意見を踏まえて、制度の具体化に向けた方向性をお示ししたいと思っております。

6ページ目をご覧ください。制度設計に関する主な意見といたしましては、1つ目の論点である制度対象者の定め方については、中小企業等への配慮が必要である。法人全体を制度の対象とする場合には、小規模事業所等における事務負担にも配慮すべきである。グループ単位での排出量管理をしている企業も存在するため、グループ全体での制度対応も可能とすべきという御意見をいただいております。

2つ目の論点である目標設定の在り方については、特にHard to abate、多排出の産業に対してトランジション期であることを考慮した水準の検討が必要であるという御意見。製品構成など企業間の相違点を踏まえた制度設計とすべきという御意見。過去からの削減努力やリーケージリスク・雇用への影響等を踏まえた制度設計が重要であるという御意見。イノベーションの原資を奪わないような制度設計が重要であるという御意見。スコープ3の排出削減に寄与する製品の製造に伴う排出量の増加について、配慮が必要ではないかという御意見。排出総量のキャップの設定により、量的コントロールを行う必要がある一方、最初から厳格な総量キャップを課すと制度が混乱するおそれがあるということで、まずは制度の骨格づくりに注力すべきだという御意見をいただいております。

3つ目の論点である目標達成に向けた規律強化については、義務的な制度としつつ、十分な水準での炭素価格の設定が必要だという御意見をいただいております。

4つ目の論点である取引の在り方については、取引の流動性の向上の観点から幅広いプレイヤーの参加を可能にしつつ、同時に投機目的の取引等を抑制する必要があるという御意見をいただいております。

5つ目の論点である投資の予見性確保のための措置については、排出枠の価格帯を設定し、予見可能な範囲内で制御する仕組みが望ましい。その場合に、排出枠の特に下限価格を維持する措置としては、排出量取引と同一の範囲に対する炭素税の併用か、政府による排出枠の買取りが選択肢であるという御意見。そして上限価格を確実に維持するためには、排出枠の追加供給量に制約を設けることは望ましくないといった御意見をいただいております。

ます。また、上下限価格の設定に当たっては、将来導入されるオークションとの関係にも配慮が必要である。1.5℃の目標と統合的な炭素価格の水準の見通しを示すべきという御意見もいただきました。

こうした御意見に基づき、制度の具体化に向けた検討の方向性をご説明いたします。まず9ページ目をご覧ください。今回、成長志向型カーボンプライシング構想に基づいて排出量取引制度を定めてまいります。具体的には、GXに取り組む期間を設けた後に、当初低い負担で導入し、徐々に引き上げるという考え方を、2026年度から開始する排出量取引制度の制度設計にも入れていく必要があるということです。

10ページ目をご覧ください。今回、具体的な制度化に当たっては、GX推進法の改正という方向で検討を進めております。GX推進法は、2023年5月に成立しております。そのGX推進法の目的ですが、第1条を見ていただきますと、我が国における脱炭素成長型経済構造への円滑な移行を推進するとなっております。脱炭素成長型経済構造とは、産業活動において使用するエネルギー及び原材料に係る二酸化炭素を原則として大気中に排出せずに産業競争力を強化することにより、経済成長を可能とする経済構造ということで、今回の排出量取引制度につきましても、排出削減と産業競争力の強化、経済成長を同時に両立させる制度として設計していきたいと考えております。

具体的な制度設計の概要については、11ページ目をご覧ください。2026年度より開始する排出量取引制度については、一定規模以上の排出を行う事業者に対して、毎年度、排出実績と等量の排出枠の償却を求めるという制度を想定しております。具体的には、全量無償割当の制度を導入しようと思っており、割当については、業種特性やトランジション期の取組等を勘案する形で検討していきたいと思っております。

制度対象者の範囲については、CO₂の直接排出量が10万トン以上の法人を対象に、毎年度、排出実績と等量の排出枠の償却を求めるという形を考えております。今回、制度対象者の皆様には法人別の排出枠の口座を開設していただくことを想定しております。無償割当制度とは、政府が定める指針に基づく排出枠を各法人の皆様の口座の中に無償で割り当て、実際の事業活動に伴う直接排出が割当てられた排出枠の範囲内であるという場合には負担がかからない制度です。

企業に求める削減水準の決定方法に関する基本的な考え方としては、業種特性を考慮した基準としてベンチマークを定める形にしたいと思っております。一方、個社の個別事情にも配慮するという観点から、制度開始前の排出削減実績、カーボンリーケージリスク、

足元で削減効果が発現しない研究開発投資の実施状況、設備の新增設・廃止等を勘案するということを考えています。

また、価格の安定化措置として、義務遵守コストの高騰を回避する観点から、上限価格の設定を想定しています。逆に市場価格が下限価格を下回って低迷する場合には、排出枠の流通量を調整するための措置を講じるということとしたいと思います。

最後に、義務不履行時の扱いとして、制度の実効性・公平性の観点から、償却義務を履行しない場合、調達不足量に応じた金銭の支払いを求めることにしたいと思っています。

順次、以上のような制度設計の考え方の詳細について御説明申し上げます。12ページ目をご覧ください。制度対象者の考え方ということで、諸外国の排出量取引制度においても、検証等の事務手続、あるいは一定の行政コストが発生するということから、排出量の大きな設備や企業に対象を限定しております。この点、EUや英国では、直接排出量2.5万トン以上の設備・施設を対象としておりまして、韓国としては、原則、直接・間接排出合計で12.5万トン以上の企業を制度対象者の閾値としております。我が国においては、現在、省エネ法や温対法などの既存の制度においても、現在のGXリーグにおいても法人単位での取組を求めることから、法人単位での排出量を基本としたいと考えております。その上で、諸外国の制度とも同程度の規模の排出量を捕捉するという観点から、裾切り基準をCO₂の直接排出10万トンとするということを考えております。この10万トンの考え方ですけれども、現行の温対法に基づくSHK制度における特定事業所のうち、直接排出2.5万トンに相当する事業所を保有する企業の標準的な直接排出量は9.5万トン程度と推計しております。また、韓国における閾値12.5万トンですけれども、エネルギー統計から我が国の企業の直接・間接排出量の比は約7対3であると想定して、直接排出・間接排出合計である12.5万トンに10分の7を掛けて直接排出量のみを計算したものが9万トン程度に相当すると推計しております。このような観点から、直接排出量を10万トンとするのが妥当ではないかと考えました。その上で、現行SHK制度上、スコープ1と2を別々に算定・公表するという形にはなっていないため、推計にはなりますが、300～400社程度の対象事業者数、そしてカバー率については、我が国の温室効果ガス排出量の60%近くになると想定しております。

13ページ目をご覧ください。割当ての考え方ということで、ベンチマークとグランドファザリングという2つの考え方を示しております。ベンチマーク方式は、こちらの図にあります通り、この場合、Y年を基準年として考えますと、そこに同一のプロセスを持っ

ている各社の排出原単位の実績をプロットしていきます。その上で、上位〇%の水準まで割り当て、Y+3年目には、基準年度における上位●%のところまで割り当てるという形でやっていくというのがベンチマーク方式の考え方です。このベンチマーク方式のメリットは、同業他社の方々とのプロセス比較になっているため、トランジション期を配慮しやすい指標になっていることです。また、より先行的に脱炭素投資をしてきた企業ほど低い排出原単位を持っていると考えられますので、ベンチマーク方式は早期の脱炭素投資の結果を反映する優れた指標だと考えております。

一方、グランドファザリング方式は、基準排出量Y年から毎年一定ずつの比率で排出枠を減少させて割り当てていくというものです。これについては、適用可能な技術の有無を問わず一律で削減を求めるということになります。それから先行的な投資、この場合、基準年度のY年より前に大規模な脱炭素投資をしていた場合に、その内容が評価されにくいというデメリットがあります。したがって、特に業種特性を考慮する必要性の高いエネルギー多消費分野については、業種別のベンチマークに基づき算定を行い、ベンチマークの策定が困難な分野、例えば同業他社が同一のようなプロセスでやっていないもの、あるいは少量多品種でやられている産業についてはグランドファザリング方式で補完することとしてはどうかと考えております。具体的な水準やどこにベンチマークを設定するかについては、今後、関係省庁とも連携して検討していきたいと思っています。

14ページ目をご覧ください。EUについては、第3フェーズ以降、産業部門についてはベンチマークに基づく割当てに移行しております。韓国は、グランドファザリングをベースにしながら、フェーズを重ねるに連れて徐々にベンチマーク方式に移行しています。

15ページ目をご覧ください。ここからは個社の削減努力を勘案していくための割当ての考え方です。1つ目は早期削減努力の勘案ということで、先ほど申しあげました通り、グランドファザリングは先行投資を評価しにくいいため、これを補うために過去の削減努力を勘案して割当量の調整措置を導入してはどうかと考えております。具体的には、諸外国の制度を見ても、例えば韓国については2015年度以降排出量取引制度が導入されておりますが、排出量取引制度が導入される前の2010年からは、現在の我々のGXリーグに近いような目標管理制度というものが導入されておりました。この目標管理制度の期間中に超過して削減した分というものは早期削減と認定した上で、韓国については制度全体の総量というものをキャップでかけておりますが、そのうちの2.5%をまずは控除した上で対象者に割り振り、2.5%部分は、先ほど申しあげました早期削減と認定された方々

で、いわば山分けをすることで配慮するという形にしております。

EU-ETSの第1フェーズについても、2005年からグランドファザリング方式になっておりますが、このグランドファザリングに基づく割当て分、基準排出量については、多くの国が2000年から2002年の3か年の排出実績の平均値を基準排出量としております。一方でイギリスでは、それよりさらに遡って、1998年から2003年のうちの排出量が最も低い年を除いた5か年の平均値を基準排出量として割当てを行っております。早期の削減行動を評価するというをこのような制度の導入の理由として挙げていたということです。

16ページ目をご覧ください。リーケージリスクの勘案です。世界全体での排出削減を実現するという観点から、カーボンリーケージの回避は非常に重要な課題になります。また、経済成長・産業競争力の強化、国内雇用基盤の維持の観点からも重要です。このため、リーケージリスクを抑制するための措置を今回盛り込んでいきたいと思っております。1つ目として、事務局のほうで参考にしたと考えているのが、豪州のセーフガードメカニズムです。これはGXリーグの第1フェーズに似た形の、いわゆるキャップ&トレード型というよりはベースライン&クレジット型の排出量取引制度として導入されています。毎年、施設に対して4.9%の排出削減を求めているのですが、炭素集約型貿易産業として規定される産業については、その排出枠調達コストが重い場合に、目標削減率を事後的に緩和するという措置を入れております。4.9%から1%までの引下げということで、3.9%を割り引くという形になります。この場合、炭素集約型貿易産業については、国内生産額に対する輸出入の額が10%以上になる業種として定義されています。

カナダについては、**Output-Based Pricing System**という形で、こちらも少し変わった原単位型の排出量取引制度として導入されています。毎年、施設ごとに認定される上限排出量、これは原単位の目標に生産量を掛けたものですが、この原単位の目標は、基準年度とする排出原単位に0.8を掛けたものとして設定されています。原単位が改善されないという場合は、この0.2については超過排出課徴金というものを徴収するという仕組みになっているのですが、この削減係数については、国際競争業種については0.9~0.95まで緩和をするという措置を取っております。

EU-ETSについては、特にリーケージリスクの高い鉄鋼や化学については、排出枠を無償で割当てをするという措置が導入されています。

17ページ目をご覧ください。こちらは、今回GX実現に資するという観点から、事務

局として評価してはどうかと考えているものの1つであります。図には、日本企業が今トランジション技術と非連続イノベーション技術、両方とも取り入れているという絵姿が書かれております。排出量取引制度は、短期での排出量の収支を合わせることを目的とした制度になっております。したがって、排出量取引制度の下では、いわゆるトランジション技術を順次入れていくということは制度上可能であると考えておりまして、例えば鉄鋼についても、現在、革新電炉の技術など燃料転換に取り組んでおりますが、こういうものは排出量取引制度の中で評価ができると思っております。

一方で非連続のイノベーション技術、例えばG I 基金でやっているような技術開発については、その効果の発現が10年以上先になるような技術開発も含まれております。こういった非常に長期の戦略的な投資というものは排出量取引制度の中では評価されにくいということでございまして、各社が実施するGX関連の研究開発の額については一定の範囲内で割当て量の際に勘案するような仕組みが検討できないかと考えております。

18ページ目をご覧ください。割当ての考え方として事業の新設・廃止、あるいは活動量の変動に関する調整措置でございます。排出量取引制度は、ある意味で非常に強力な制度のため、行政コストがかかっても、必要な調整措置を講じない場合にはいろいろな悪影響が出るということで、各国とも細かな調整を行っております。例えば、新規事業への参入・事業拡大の阻害にならないように、工場の設備が新設された場合は、EUのように無償割当てを実施する。あるいは韓国のようにグランドファザリングまたはベンチマークに基づく追加割当てを実施するという形で、新規事業への参入・事業拡大に対する阻害を防止しております。

一方で、工場が閉鎖した場合には、逆に無償割当量をその分減じるという措置も講じられております。そのような形で、いわゆる棚ぼた利益が工場閉鎖によって起こらないというような配慮がされているということです。

もう一つ重要な点が対象事業所・設備の増強です。工場の新設あるいは閉鎖の際の無償割当量の調整にかかわらず、EUの場合、生産活動量が過去2年間平均で15%以上増減した場合に無償割当量を調整するという措置を取っております。この際、例えば欧州ではボイラー等における熱供給量のベンチマークが設定されていますが、エネルギー効率改善によって15%以上減少した場合は、割当ては減少させない一方で、エネルギー効率が悪化した場合は調整をするといった形で、原単位改善の状況も勘案した措置が講じられております。

19 ページ目をご覧ください。償却義務の履行に係る規律付けとして、今回、炭素比例のペナルティという形で、償却義務を履行した企業との公平性を確保する観点から、その不足分に応じた金銭の支払いを求めるという形にしてはどうかと考えております。

20 ページ目をご覧ください。排出枠の取引においては、今回、相対による取引を規制しない一方、諸外国の制度を見ても、相対取引中心では非常に流動性が低い市場になってしまうので、炭素価格の公示機能を維持していくという観点からも、取引所集中義務を課すという形で取引注文が取引所に集中するような措置を講じていきたいと考えております。その上で、市場取引の参加者についても、取引活性化と取引秩序の維持の両立を図る観点から、マーケットメイカーとして取引に関する一定の経験を有する金融機関等に参加を認めるという制度にしていきたいと考えております。

21 ページ目をご覧ください。価格安定化措置についてです。取引価格の上限・下限を設定して、あらかじめその価格帯を示すという形になりますが、その際、図のオレンジが上限価格、ブルーが下限価格ということで、この範囲内に排出枠の価格を誘導するという措置を法律上講じていきたいと考えております。まず上限価格については、排出枠の価格が高騰することによって、国民生活やエネルギー多消費企業に大きな影響が出るため、排出枠の価格が上限を超えた場合には、排出枠の購入をしなくとも、あらかじめ定めた上限価格を支払うことで義務履行を可能とするような措置を入れていきたいと思っております。もう一つが価格の下落対策ということで、排出枠の下限価格を維持できないという場合は、需要に対して供給が超過しているという状況だと考えております。したがって、市場から何らかの形で排出枠を引き上げるための措置が必要だと考えており、そのために政府としてリバースオークションを実施して、需給バランスを引き締めるという措置を取れないかと考えております。その上で、それを実施してもなお価格が低迷した場合には、将来、割当て基準を強化するという形で価格の下落対策を行っていきたいと思っております。

22 ページ目をご覧ください。諸外国の価格のコントロール手法についてです。EUは、例えば価格高騰対策として、政府が留保した排出枠リザーブの放出、あるいはカリフォルニア州では、固定価格での排出枠の無制限での売却も実施しております。価格の下落対策としては、政府オークションによる売却量抑制をEUが行い、カリフォルニアは、オークションでの最低価格の設定を行っています。また豪州では、削減インセンティブを確保するための措置として、政府によるリバースオークションが実施されています。

23 ページ目をご覧ください。これまでの論点を踏まえて本日は制度の大枠に関する案

を示させていただきましたが、本日いただいた御意見や、これまでにいただいたその他の御意見も踏まえて、ブラッシュアップしていきたいと思っています。これまでに示されたその他の意見としては、算定・検証に関する過度な事務負担の回避、保証の水準についてどう考えるか。あるいは外部クレジットの活用として、Jクレジット等をどう考えるか。また、外部クレジットの量的制限をどのようにつけていくかというのも1つの論点かと思っています。それから関連制度ということで、自治体における排出量取引制度、エネルギーの世界での高度化法、あるいは省エネ法等の既存制度との関係整理が必要になると考えております。また、制度対象企業とそうでない企業との間ということで、今回10万トン以上が制度の対象になるという案ですが、10万トン未満の企業に対しても、不合理な負担の差が生じないような配慮が必要だということでありまして。それから最も重要な点が下から4つ目になりますが、脱炭素化された製品や輸送サービスが需要家から適正に評価されるような表示等の仕組みや市場づくりが必要であるということ。あるいは脱炭素コストについて、社会全体で負担する仕組みづくりや国民理解の醸成を図る必要があるということ、排出量取引の制度外も含めて様々な措置を講じていく必要があると考えております。

それから、中小企業にしわ寄せが起こらないような対応をしっかりと検討していくということと、全体として今回大企業向けの措置という側面が強いですが、中小企業を含むサプライチェーン全体での温室効果ガス削減を推進するということ、その他の政策も含めてやっていきたいと思っております。

最後に、今後の進め方についてです。次回、12月頃に第5回のワーキンググループを実施して、個別論点の整理・とりまとめという方向に持っていきたいと考えております。事務局からは以上になります。

○大橋座長　　ありがとうございます。

ここまで、産業界・労働組合を始め、様々な方々のヒアリングを踏まえ、加えて委員の方々からもその都度御意見をいただいたものを事務局のほうで丁寧にまとめていただいた上で、今回、制度の大枠を示していただいたということだと思います。御提示された案に対する御意見あるいは御質問も含めて、ぜひざっくばらんに御意見いただければと思っています。

先ほど申し上げましたが、あいうえお順でということをお願いできればと思っています。若干時間も限られているということですので、御発言1人5分程度をめどをお願いできればと思います。

それでは、よろしければ有村さんのほうからお願いできますでしょうか。

○有村委員　ありがとうございます。名前の順ということで行かせていただきます。

短期間でのこの制度のとりまとめ、提案、大変御苦労さまです。全体として排出削減とグリーントランスフォーメーションを促進する制度で、EUのCBAMのような対応にしていくということが重要だと理解しています。今回、あくまで大枠をここで決めて、詳細は今後詰めていくと、具体的な数値なども出てくるのは多分詳細設計の段階だと思うのですけれども、そういう方向で理解しました。今後の将来設定次第で効果もどんなふうになってくるか、変わってくるというようなことにもなっているのだと思います。その上で、5点ほど申し上げたいと思います。

1点目は、21ページの価格安定の措置です。排出削減を進めるために、産業政策として脱炭素製品、エネルギーの需要を市場でつくり出すということがとても今回重要になってくると思うのです。21ページには、そこで上限と下限の価格設定が書かれているのですけれども、特に下限価格の設定というのが重要になってくると思います。結局、下限プライスが幾らであるということによって、企業のほうは投資ができる・できないというのが変わってくると思うので、今回リバースオークションの提案がありましたが、これをしっかりと実行可能性を高めていくというようなことが、非常に今後重要になってくると思います。

2点目は排出枠の配分方法です。無償配分で始めるというのは多くの制度であるというので、そのとおりだと思いますし、今回ベンチマークとグランドファザリングの併用になる提案をされていますが、このとき、できるだけ多くの業種でベンチマークを策定することが望ましいのではないかと思います。以前、環境省の審議会で私自身の研究を紹介させていただいたことがあるのですが、排出枠をベンチマークに基づいて、しかも生産量に応じて配分するアウトプットベースストアロケーションということをする、リーケージ対策にもなるというような研究を紹介させていただいたことがあります。今日御紹介いただいた政府側メカニズムとかカナダの制度に似たようなところもあると思うので、今、日本経済でもこれが機能するのではないかなと思います。

あとベンチマークは、グランドファザリングに比べて早期規制削減への配慮提案というところもありますので、そういった意味でもできるだけ多くの業種でこれをやっていくということが大事だと思います。もちろん技術的に、あるいは事務的にベンチマークの設定というのは非常に難しい作業だというのは理解しているので、エネルギー集約的なところ

から始めていくのでしょうかけれども、例えば制度を変えて次の段階でまた業種を増やしていくというような形で示していくというようなことをやっていくということが非常に重要ではないかなと思っております。

3つ目はクレジットについてです。今回はあまり触れられてなかったのですが、これまでJCMとかJクレジットの話が出てきているのだと思います。しかし、GXリーグのフェーズ1では、それ以外のブルーカーボンとかCCSとかDACなども出ていたと思うのですね。例えばDACなどは、すぐ2026年から利用できるようなクレジットではないと思うのですが、将来的に企業が投資してそういったもの、イノベーションに貢献しようと思ったときに、それが使える制度になっているということを示すことが必要だと思いますので、とりまとめ報告書の中のどこかでこれを言及しておくことはとても重要だと思います。

それから海外クレジットについてはいろいろな意見があって、今回も一定の制限を設けるべきだというような意見があって、ある種の制限を設けるというのはどこの制度でもあるので、必要だとは思いますが。一方で、日本の脱炭素戦略というのは、割とアジア全体で取り組んでいくというような側面もあるので、アジアのネットワークを生かしながら、クレジットとか脱炭素を両輪で進めていくというような視点も今後重要になってくるのではないかなと思っております。今回の制度設計そのものの対象ではないかもしれませんが、そういう観点も重要だと思います。

4番目は、20ページにあった市場の在り方、市場の透明性、流動性についてです。20ページの資料の中では、金融機関なども含めたある種規制対象ではない事業者の参加も流動性確保のために必要だということがありました。私もこの点、同意します。それから、毎年排出枠の提出を求めるという制度にすることによって、流動性を高めるということにも貢献するだろうというふうに理解しています。

最後、5番目です。言及がありましたが、ほかの政策との連携とか整理ということも注意深く進めていくべきだろうというふうに思います。カーボンプライシングですと、東京、埼玉の地方制度があると。これは日本のカーボンプライシングをリードしてきた制度なので、ここをどんなふうにGXリーグ、ETSと整合的にやっていくか。できれば事業者の方が二重払いになるようなことは避けたほうが良いと考えます。カーボンプライシングにゆがみが生ずるといったようなことになりまますので、それは避けたほうが良いと思います。

あと、国の政策についても高度化法の非化石証書とか、かなり今回のGX-ETSと似

ているような制度がある。こういったものは全体として整理していくというような議論も、この制度とは別枠でちゃんと進めていくことが必要だろうというふうに思います。

私からは以上です。

○大橋座長 ありがとうございます。

それでは、事務局のほうから御回答をお願いします。

○若林参事官 有村先生、どうもありがとうございます。ベンチマークの設定は非常にチャレンジングだと思っております。諸外国もかなり時間をかけてやっています。一方で、今回、第2フェーズは2026年度から実施をしていくということで、非常に短期間での作業になります。したがって、この法案の骨格について、事業者の方々あるいは業界団体の方々を含めていろいろ意見も交換させていただいています。その中でベンチマークをどういうところで作るのかということの頭合わせをできるだけ早く並行してやっていくということが重要だと思っております。その作業を進めております。

次に、クレジットについてです。GXリーグの第1フェーズは、ボランタリークレジットについて、将来的にNDCに貢献し得るものとして、一定の除去・吸収クレジットを評価する形でやっております。第2フェーズでも、クレジットについてどのような形で評価していくのかというのは、今後考えていきたいと思っております。NDCにダイレクトに貢献するようなクレジットをより優先させていきたいという考え方もあります。その中でJクレジットは、あてはまりますし、先ほどアジアのネットワークというお話もありましたが、JCMクレジットについても活用していくことができるのではないかと考えております。一方で、ボランタリークレジットの部分も、今後JクレジットやJCMの方法論の見直しを順次やっていきたいと思っております。例えば今は無い除去・吸収系や、DAC等の方法論も含めて、日本の制度の中により取り込んでいきたいと思っております。そのような形で排出量取引制度の中でも評価していくということも考えております。いずれにしても、今後また整理をさせていただきます。

最後に、他の制度との関係ということで、東京や埼玉との関係で、まさに事業者の皆さんからも同一の炭素に対する二重払いを避けてほしいというお話をいただいております。東京や埼玉の自治体の制度は、コンプライサイクル等の点で、今回我々が提案させていただいた制度とは性質が異なる部分があります。そういった違いも勘案しながら、どういう形にすればいいかというのはまさに議論しており、今後、具体策を見つけていきたいと思っております。

○龍崎次長 有村先生からアジアを取り込む視点に関するお話がありました。例えばETSの相互認証みたいなこともあるのだと思いますが、非常に悩ましいといえますか、まずアジア各国で必ずしもETS制度があるかどうかという話もありますし、同じクオリティの制度なのかという問題もありますし、日本から考えると他国制度を取り込むとリーケージになりかねないような問題もあるので、まずは今回の視野から外れてしまいますが、この点については、国内で制度をしっかりとつきた上で、アジアで今後どうしていくと日本の産業としても地球環境としても望ましいものと言えるのか含めて、考えていきたいと思っております。

○大橋座長 よろしいですか。ありがとうございます。

それでは、続いて伊藤さん、お願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。私、カーボンプライシング制度を脱炭素化の中核ツールに据えるEUの政策の研究をしていますので、その経験を踏まえた基本認識をお話しした上で、本日お示ししていただいた方向性についてご質問、コメントさせていただきたいと思っております。

このワーキンググループでも何度かお話し申し上げましたけれども、今ヨーロッパでは、ドイツを中心に競争力の危機、産業空洞化が懸念される状況になっています。そういう意味で、日本の排出権取引制度が名称どおり成長志向で、企業の脱炭素化を促すし、企業の成長と日本の成長と、それから何よりも日本の産業立地としての競争力の強化につながるように機能することが非常に大事だと思っております。

日本の産業立地の競争力につなげるようなカーボンプライシング制度となるためには、本日お話しいただきたいいわゆる制度設計あるいは運用の部分と、もう一つは、他の政策・制度との整理というところが重要だと思っております。ヨーロッパのケースですと、脱炭素化を進める中で競争力の危機という問題が出た一番の大きな要因というのは、ウクライナ侵攻が1,000日を超えてエネルギー調達環境が激変してしまったということが大きいのだらうと思っております。

そういう環境の中では、本来、エネルギー安全保障とか経済安全保障の観点では、脱炭素化投資が加速しそうなところがそうならないということも現実で、その辺りからは教訓を得るべきと思っております。そこでは、カーボンプライシングが割高であることが必ずしも問題ではなくて、脱炭素化ですとか循環型経済化などの諸政策、諸制度が重複していることで事業者にとって非常に負担になっている。報告手続きでも負担が増大していて、

投資の意欲とか余力をそいでしまうというような状況が生じていると認識しています。

一方で、野心的な目標に見合うようなエネルギー政策とかインフラ整備ですとか産業政策といった、その他の政策のサポートがなかった。全体のバランスを欠いていたというところが大きな問題だった。そういう意味では日本のカーボンプライシング制度のバージョンアップに当たって、政策のバランスを適宜考えていくことが非常に大事だということが、日本への教訓だと思っております。

本日お示しいただいた基本的な考え方、資料の11ページということですが、産業界、関係団体、有識者からの意見ですとか議論を踏まえたということで、割当ての基本的な考え方ですとか対象者への規律付けの部分、排出枠取引上投資の予見可能性、価格の安定化策などについて、お示しいただいた方向性は適切であると受け止めております。ただ、例えば割当て量のお話、有村先生からも出ましたけれども、基本原則の下でどうやって具体化していくのかということ、そこそこが非常に難しいところなのだろうと思います。先ほど御回答の中に出てきたように、非常に限られた時間の中でのチャレンジではありますが、ぜひうまく立ち上げていただきたいと思います。

それから割当てに関わるところで、17ページでG X関連の研究開発投資額の勘案というような御提案がありました。業界の皆様からのヒアリングの中でも、移行期において、まさに研究開発とか設備投資に係る多額の資金が必要である、その投資原資を奪うようなことは回避して欲しいということであったと思います。このご提案は、そうした問題意識に対応するもので、かつG X投資の促進に向けた前向きなシグナルにもなるということを感じました。一方で、事業者の負担軽減あるいは予見可能性の向上という観点から、カーボンプライシング制度の立ち上げに対応する形でこういう形を設けるのがいいのか、それとも研究開発投資支援、G X関連の制度外で行うのがいいのかは、検討の余地があるように思われました。

それから18ページで挙げていただいた事業所の新設・廃止、活動量の変動に係る調整措置は行政コストはかかるけど非常に大事であるということで、これは導入する方向ということと理解しました。新設・廃止、活動量の変動を反映するということですが、スコープ1を2、3に、削減に資するようなスコープ1の増加への対応についての問題提起がヒアリングで出てきたと思います。この点についてのお考えをお聞かせいただければと思いました。

それから、今回、大枠でこの後に詳細という中に出てくるものと理解しておりますが、

23ページにもある付け替えの問題。本制度の対象は直接排出ということですが、例えば直接排出から間接排出への付け替えを防止するようなメカニズムということについては、どういうお考えを持たれているかお尋ねできればと思いました。

それから適格のクレジットについては、有村先生からの御質問に対してすでに御回答いただきましたが、企業の間で関心が高い問題だと思imasるので、明確な方針を打ち出していくことが大事だと思います。

いずれにしても、特定分野に過度に負担が集中して、産業のエコシステム全体の脱炭素化が進展しない、産業空洞化を助長するような効果を持っていないかは、絶えず確認する作業が必要であろうと思います。最近の欧州の情勢を見ていて気になるのが、インフレによる購買力の低下などへの不満から選挙などで政権に対して厳しい評価が突きつけられる傾向が強まっていることです。そのため、予算策定作業が行われる中で、有権者の反発に配慮し、GXの看板を掲げつつも必要な財源は大企業や、エネルギー企業、富裕層など取りやすいところから取るというところに陥りやすくなっていることが気になってしまいます。これもカーボンプライシングの制度外の問題との調整ということになるのですけれども、GX投資促進を掲げながら長期目標の実現の妨げになるようなことがないように、日本としては工夫していく必要があるかと思っております。

以上で私からの意見は終わらせていただきます。

○大橋座長 ありがとうございます。

それでは、事務局のほうから受け止めをお願いします。

○若林参事官 ありがとうございます。御質問をいただいたところを中心にお答えしますと、スコープ1の増加につながるけれども、スコープ3で見たときに排出削減になる場合については、Jクレジット制度等を活用して対応できないかと考えております。例えばJクレジット制度の中には、バイオ潤滑油による削減という方法論があります。具体的には、工業用潤滑油を化石燃料由来からバイオ由来に変えたときに、その段階で最終的にLCAで見たときの焼却の部分が排出削減になるということで、これについてクレジットを認めるという方法論です。これを適用する形で、例えばバイオマスやグリーンケミカル等、今後LCA全体で減っていく分野については、Jクレジットの方法論を新しく作って行って、Jクレジット化しやすくする。そうすることによって、制度外の需要家に対して販売して、その環境価値を資金化する。あるいは制度においてJクレジットを排出枠と同様に使えるようにするという事も考えておりますので、Jクレジットをつくって目標を遵守

してもらおうといったやり方があるのではないかということで、今、関心がある業界の方と話し始めております。

それから付け替えの問題については、排出量取引制度自体は世界的に見てもスコープ1を対象にした制度でつくられるのが通常になります。一方で、韓国は先ほども御説明したとおり、スコープ1と2の制度です。ただこの場合、実は1つ問題がございまして、上流で電力会社が直接排出量を削減したときに1トンの排出枠が生まれると同時に、その電力会社から調達した需要家の側でも1トンの排出削減が生まれるということで、物理的には1トンしか排出量が減ってないのに2トン分の排出枠が生まれてしまいます。この点が実は批判をされているポイントで、韓国では電力価格に転嫁しにくい中で、どのようにして節電を進めていくかという点で導入されたものだと思っております。我々が示している制度設計案における直接排出から間接排出への付け替えについては、間接排出はもちろん何も負担しなくなるわけではなくて、発電事業者からの直接排出という形で電力にコストが乗ってくる構図になると思っております。したがって、付け替えしたとしても、完全に負担を免れることはないと理解をしております。

○大橋座長　　よろしいですか。

それでは、上野さん、お願いします。

○上野委員　　電力中央研究所の上野です。短期間でのおまとめ、どうもありがとうございます。また、時間も限られていますので、手短かに話ししたいと思います。

スライド順番に話していきたいのですが、まず12ページ目にある制度対象者についてですが、対象と対象外の間の不公平を踏まえると、できる限り対象は広いほうがいいと言えますが、その点、排出量の60%近くというカバー率は、直接排出量の規制対象とする取引制度としてはEUよりもカバー率が高くて、かなり広範な範囲がカバーされていると評価できます。ただ、それでも非対象が40%近く残るということでありますので、その不公平は別の仕組みで対処されるべきで、今日の事務局の資料でも、⑥その他でその方向性が出ていると理解しています。

続いて13ページ目、割当てですが、制度対象者は法人である一方、ベンチマークは業種やプロセスに対して定めることになります。同一の法人が複数の業種の事業を持つ場合とか、同一法人がベンチマーク対象プロセスですと、非対象プロセスを持つ場合に当該法人の割当て量をどういうふうに計算するのかというのは少し気になりました。恐らく事業やプロセスごとに計算したものを法人単位で積算するのだと思うのですが、

念のため、お考えを確認できればと思います。

続いて、15ページ目の早期削減努力の勘案は、対象事業者間の公平性という観点から重要で、その目的に資するように設計していくべきと考えます。

16ページ目のリーケージリスクについてなのですが、確かに競争力の観点でこれは大事なのですが、排出量取引制度の趣旨に照らして考えますと、まさにこのページの冒頭にありますように、世界全体での排出削減実現という点が一層重要であって、この目的やリーケージリスクの議論において繰り返し強調されるべきと理解をしています。その上で、具体的な措置については、当面はオーストラリア、カナダの仕組みを参考にしつつも、いずれはEUのCBAM、さらにはミスカウントも含めて検討されるべきものと考えております。

17ページ目の研究開発投資の勘案なのですが、最初どう理解すべきなのか結構悩んだのですが、私なりの理解としては、これはボローイングの変形なのかなと捉えています。というのも、研究開発投資は将来の排出削減を目的としたものであって、その投資に基づく枠の付与というものは、ある意味将来の排出枠の前借りに近いのではないのかなと。そもそもボローイングを認めるべきか否かは議論があるところでして、海外事例でもあまり例がないと思うのですが、無制限のボローイングというのはモラルハザードを引き起こしかねないという懸念がある中、研究開発投資という金銭的支出を具体的に伴う行動に基づく形での枠の付与であれば、モラルハザードリスクへの一定の歯止めにはなるかなと思っています。

これと関連してなのですが、今回の資料にバンキングの記載がありません。バンキングを認めるのか否か、認める場合に制限をつけるのかどうかというのは、まさに様々な選択肢がありますけれども、私は無制限にバンキングを認めるべきと考えています。というのも、バンキングに制限をかけると、フェーズをまたぐところで、その次のフェーズでバンキングできない排出枠が市場にあふれ返って価格が崩壊してしまって、予見可能性が壊れるという、そのリスクがあるためです。もちろんバンキングされた枠が大量に市場に滞留するというリスクは、実際にEUとかニュージーランドでそういうことは起きたのですが、この点、バンキングの制限で対応するのではなくて、⑤のところに出ているように、価格下落対策の中で対応されるべきものと私は理解をしています。

続いて、20ページ目の取引条件に関してなのですが、このスライド、本筋からは外れるかもしれないのですが、排出量取引の制度で規律する部分と取引所の規則で規

律する部分という2つがあって、これを使い分けるとするのは、テクニカルなのですが大事な論点だなど、このスライドを見て思いました。

一例を挙げますと、前回、私も上限価格と価格急騰対策を区別すべきという発言をしていたのですが、制度のほうで上下限価格を今回御提示されているように設定をしつつ、取引所の規則のほうで価格の急騰とか急落とか、例えばサーキットブレーカーのようなものを実装するという、そういう使い分けもできますので、ここはテクニカルな論点、どこの場で検討するかというのはあるのですが、使い分けという観点は頭に入れておくといいたいのかなと思いました。

21ページ目の投資の予見性なのですが、下限価格としてリバースオークションという政府買取りが提示された点は画期的だと感じました。そのリバースオークション、どのように行うのかなど、実装に向けた課題はたくさんありそうなのですが、この方向で検討を進めるのがよいだろうと思います。

また、リバースオークションで政府が買い取った枠というのは政府の手元にあって、価格が上がったときに放出できますので、それも含めて総合的に価格安定化に寄与できるように設定していくということが求められるのかなと考えております。

最後に、23ページ目はその他に関連して1点コメントをいたします。排出量取引制度は、今は導入するための最初の制度設計を考えているわけですが、後ろから考えていくと、カーボンニュートラルが達成された時点においては、政府が発行する排出枠がなくなって、残余排出者がその排出量と同量の除去クレジットを調達するという仕組みになるかと思っております。今の時点でそこに至るまでのロードマップを作るというのは到底無理なことなのですが、先手を打っていくという観点から、有村先生の御指摘があったのですが、除去クレジットについては、それがJクレであれJCMであれボランタリークレジットであれ、他の削減系のクレジットとは別枠の扱いとしてはどうかと思っております。具体的には、そのクレジットに除去という属性を付与することなのですが、その上で、除去属性が与えられたクレジットについては何らかの優遇措置を設けるなど、将来の除去クレジットの供給拡大につながる一手であるとよいかなというふうに考えております。

以上になります。

○大橋座長 ありがとうございます。

それでは、事務局からレスポンスをお願いします。

○若林参事官 多岐にわたる御指摘、どうもありがとうございます。制度対象者と非対

象者の差は、まさに重要なところだと思っております。今回、我々はGXリーグの見直しで対処できないかと考えています。GXリーグは、直接排出量10万トンには達しないものの、一方でスコープ3排出量が非常に多い事業者の方々にも入っていただいております。そのような方々に、例えばスコープ3排出削減の目標を何らかの形で提示していただき、実績も開示いただくとか、こういう形で上流の方々の脱炭素投資を後押しし、グリーン市場の創造につながるような形で、10万トン未満の方々にも貢献していただくということができないかということ、今後、しっかり考えていきたいと思っております。

先ほど御質問あったベンチマークプロセスが複数ある場合については、例えば鉄鋼分野で言うと、高炉のベンチマークと電炉のベンチマークをそれぞれつくっていくことになると思います。高炉メーカーであったとしても、今後、電炉転換もしていくことが考えられますので、その場合は排出量のウエート付けをした上で、高炉のベンチマークが適用される部分と電炉のベンチマークが適用される部分に分ける。ベンチマークがないような事業はグラウンドファザリングでやるという形でウエート付けしながら合算していくということで法人全体の排出量を計算していきたいと思っております。

バンキングは今回示していませんが、バンキングについても認める方向で制度内に組み込んでいくことを検討していきたいと思っております。一方で、バンキングをどこまで認めるのか。市場に排出枠が供給過多になったときに、バンキングされた排出枠をどうするのかという点については、各国も悩みながらやっていると思っておりますので、そういう事態が生じたときにバンキング制度をどうしていくかということも、併せて検討していく必要があると思っております。

○大橋座長 ありがとうございます。よろしいですか。

それでは、工藤さん、お願いします。

○工藤委員 御説明ありがとうございます。本当に短い時間の中でここまで整理をしていただいて、感謝いたします。

お話を伺っていて、特に大事な、これまでも何回も申し上げたのですが、制度を詳細に検討し始めると原則を忘れがちになることがよくあるパターンで、最初におっしゃられたGX実現、GX実現とは何かといったスタンスと成長戦略というものをしっかりと両立させることを念頭に置いて制度設計をするということは、何度でも良いので伝えるべきことだと思います。細かい話を進めていく中ではこの原則を忘れていくので、ここは非常に大事だと思っております。

それから9枚目のスライド、これの理解が非常に大事だと思いました。20兆円の投資を誘発していった、最終的に、さらに様々な投資を広げていくのだという、時間軸・スケジュール感があるということを制度設計上どう反映するのかという観点も、大変大事なことだと思います。この辺、くどくなるようではけれども、常に前提としてお示しされた上で、制度設計の詳細を進めていただくことが大事だと思っています。

そういった意味で、これは皆さんおっしゃられていることですが、私も従前から申し上げていた他の制度との相互関係をぜひ精査していただいて、検討していただきたいと思います。それはなぜかといいますと、実は全編を通じてあるキーワードが抜けていると思ったのは、「効率性」という言葉です。経済効率性といった視点も踏まえた制度設計とすべきというポイントを、しっかりと前提に置くということが大事だと個人的には思いました。

そういった中で、特に海外事例を中心に、それらを今回どのように反映させるのか。その詳細な議論はこれからと理解したのですが、既に御指摘になったとおり、東京都や埼玉県の制度検討でも、細かいルール設定を相当議論しています。ここで論点となりそうなことも、既に議論した上で実際に動いているんですね。ですから、そうした既存制度の内容や検討された事項については前向きに参照していただければと思います。

特に早期削減努力は、東京都も埼玉県もトップランナー方式を採用して、効率のいい実績のある企業は排出目標の緩和をするということを既に組み込んでいます。こうした制度の運用が大変かどうかということの評価も含めて、採用する・しないかは別問題としても、そういったことを参照しながら進めていただければと感じました。

制度対象者について特に違和感はないのですが、一方で、制度対象者の選定は、日本全体でのGHG削減を各セクターごとにどの程度期待するのか、この取引制度でどのくらいの効果を期待するのかというストーリーがないと、納得感が得られないという気が個人的にはします。

ですので、中小企業等の能力も当然勘案すべきだとは思いますが、日本全体の政策の行動目標といいますか、達成目標の中のこの制度の位置づけというようなことも、将来的には並行して説明していただきながら、対象範囲や目標の強度をしっかりと説明するという視点が私は大事だと思いました。

ベンチマーク、グランドファザリング、この辺のテクニカルな話は、設備の増減に関する制度設計は、東京都や埼玉県、海外でも実施されていますので、それらの制度設計がよい成果を挙げているかということをお調べすることかと思っています。既存制度の詳細を参照し

つつ検討していただければと思いました。

それから、特に先ほど上流部門の話が出たのですが、脱炭素燃料というものを開発することに伴う投資の増加や生産量の増加は、当然GHG排出量が量的には増えてしまう可能性がある。それについて何かしら対応する考え方については賛成なのですが、ただ、これを取引制度の中に組み込むかどうかというところについては、テクニカルにレビューされてもいいという気がしました。

設備投資を伴うのだったら、投資に対する優遇制度なり支援制度なりというのは既にあるわけで、そういったものを並行して考えるということがあってもいい。効率性という観点からどちらが合理的か、そういった評価をしていくことも幅広に考えていいという気がしました。

ですので、研究開発投資も企業の背中を押すというのは非常に大事だとは思いつつ、これもETSのルールの中に組み込むことが本当に合理的かどうかというのは、今申し上げた上流側の脱炭素、例えば燃料なりエネルギー供給増加に対する支援みたいなものと同じような理屈かと思うので、そういったことをぜひ柔軟性を持って検討していただくと良いという気がいたしました。

ETSの対象はスコープ1とのことですが、最終的に需要家企業の観点からは、スコープ1とスコープ2、今はスコープ3も考慮するという話があるように、この制度の目標達成という部分と、それ以外の企業全体でのGHG排出実績はどうなっているのかという情報をできれば一元的に公表するような仕組みを御検討いただけるといいと感じました。SHK制度ではスコープ1、2の報告と公表を行っています。今度の制度ではスコープ1に着目するわけですが、各企業の全体の実績を一元化した情報として閲覧できるようにすれば、いろいろな意味での取り組みのインセンティブに繋がっていくという気がいたしました。

それから若干悩ましかったのは、償却義務不履行の措置と先ほどの上限価格の機能です。上限価格の機能は、排出量が目標を超過してもその上限価格で排出枠を購入して償却できるということかと思いますが、これは事実上のペナルティの下限価格みたいな感じになるのではないかと。この辺の位置づけをどのように考えるかという点について技術的にうまく理解ができなかったので、今考えていらっしゃることをお教えいただければと思いました。

いずれにせよ、実際に量的なものも含めた制度の中身の是非論というのは、最終的に制度に求める貢献度合いをどう評価するかという国全体の位置づけの中で考えることが今後

も多分求められるという気がいたしましたが、特にその中で、第2ステージの役割は一体何なのかということを確認にすることが必要と感じました。

実際問題として、長期的な観点での制度の位置づけと、当面の制度環境を整えるといった両方の論点がある中で、クレジットの扱いをどうするか、ネガティブエミッションのクレジット化は将来的に当然必要な措置になりますので、そういったものをどのタイミングでどう組み込んでいくかといったようなことにも留意しながら、第2ステージの役割をしっかりと踏まえた上で詳細な制度内容の検討を今後は行っていただけるといいと感じた次第です。

以上です。

○大橋座長 ありがとうございます。

それでは、事務局からお願いします。

○若林参事官 関連制度をよく整理をするというのは、まさにそのとおりだと思っております。特に条例に基づいている排出量取引制度との関係整理がまず1つあると思っております。先ほど申し上げましたとおり、東京都の制度はいろいろなところで先行しておりますので、我々もその知見を生かしながら、国の制度でやるべきところと、自治体に担当してもらおうとよりよいところというのがどこかというのをよく見極めて議論していくのが大事だと思っております。例えば東京都の場合、オフィスビル等が多く、スコープ1とスコープ2の両面での排出枠取引制度という形になっています。今回、我々はスコープ1に着目していますが、特に節電ということも考えたときには、東京都のようなスコープ2に着目した様々な取組は引き続き重要になるのではないかと考えておまして、そういう意味での役割分担をよく自治体の皆様とも議論をさせていただきたいと考えております。

あと、高度化法との関係というのもあります。高度化法は、小売電気事業者の方に非化石電力の調達を求めるという形になっています。我々、E T S制度は基本的に排出源に対する措置だと思っております。非化石の電力ということはストレートで評価するものではないです。例えばベンチマークを考えたときに、火力部門も非効率な石炭火力からより効率的なガス火力に転換していくための措置としてベンチマークが設定されたりすることになると思いますが、そのときに再エネがあるというのがストレートに評価される制度ではないと思っております。したがって、そういう化石か非化石かというところでそれぞれ役割分担があると思っております。そういうところをしっかりと整理して説明もしていくのかなと思っております。

省エネ法は我々の制度でもありますし、今後、ベンチマークも含めてどういうふうにして考え方を整理していくのかとか、あとは重要なのは、できるだけ手続的な負担をかけないということが大事だと思っております、我々として例えば今回、排出量の実績報告をしていただくこととなりますが、これはある意味で温対法とか省エネ法で同じような定期報告の制度もありますので、こういったものとの関係で、できるだけ事業者の方々に同一の情報を何度も入力させるということが生じない形でできないか、環境省等も含めてしっかり議論して作っていきたいと思っております。

研究開発投資のところは、まさに我々もチャレンジングだとは思っております、研究開発投資を後押しする制度は、まさにG I 基金等で様々取り組んでいます。今回は、特に研究開発投資をしっかりとやっていけば、足元の削減をしなくてもいいという措置でやるとは考えておらず、あくまでもそういう研究開発投資を頑張ってやっている企業が本当に買わなければいけないような局面になったときに、その買う量を一定程度できるだけ少なくしてあげると、そういう形の追加割当てを事後的にできないかという制度を今考えています。研究開発をやっていたら、何も短期的なことはやらなくていいということにはしないという形にしていきたいなと思っております。

上限価格は、一番初めにも御説明しましたが、基本的にはGX投資の促進を阻害するほどの国民負担が出てきたときにどう抑制するかということで、我々は上限価格がペナルティ的なものだというふうに考えておりません。むしろ、経済や国民生活をどうやって守っていくかという手段だと思っております。カリフォルニア等の先行する制度においても、上限価格に達したら、州政府が上限価格で排出枠を無制限に売却するというような措置を講じているという例があります。これは短期的に見たときには、キャップを破るということでもあるのですが、それによって逆に守られる価値というのがありますので、そういう形のを制度上、我々はビルトインしていきたいなと思っております。

○工藤委員 要するに、その上限価格で購入可能になるという状態は、結局ペナルティを払わないようにするためにそれで購入すればいいという話になるとイメージをしまったので質問させていただきました。

○若林参事官 その点は、まさに我々、今回制度の償却義務を果たさなかった事業者の方々、仮にいらっしゃったら、炭素比例でのペナルティというようなものをお願いするということも考えておまして、その炭素比例のペナルティに該当するものは、上限価格をベースにして、それに調達が無履行されなかった分の量に乗じた金額をベースにして計算す

るということを考えております。

○大橋座長　　よろしいですか。ありがとうございます。

それでは、オンラインで御参加の高村さん、お願いしてもよろしいですか。

○高村委員　　大橋先生、ありがとうございます。まず事務局に、これまでの議論、ヒアリング踏まえて案をまとめていただいたこと、お礼申し上げたいと思います。

G X推進法とその下で設置する排出量取引制度は、事務局の資料にもありますけれども、日本が脱炭素成長型の経済構造に円滑に移行できるかどうかという点で非常に重要な制度だと思っております。今回ヒアリングで、特にその観点から中長期的な予見性あるいは中長期的な投資の予見性を示すことが、業界団体をはじめ意見をうかがった皆様から共通して求められているということは、この制度が法の目的にかなって実施をされる上で非常に重要だと思っております。将来に向けて炭素の排出のコスト、言い換えれば排出をしないことの便益が明確になることが、移行に向けての対応とそのための投資の判断を企業が行うことを可能にすると思っております。あえてこのことを申し上げるのは、その価格のシグナルが明確に出る制度であるということが、まさに将来にわたって投資を促していくために必要だと思っているからです。仮に想定される市場価格あるいは義務の水準というものが当初相対的に低いものであっても、将来にわたって価格水準が上がっていくという見通しをこの制度の前提として示すことが必要ではないかと思っております。これが1点目です。

その上で、1点目の将来にわたってその価格が上がっていく、水準が上がっていくという見通しを明確にするというためには、特に価格シグナルが分かりやすく発せられることが非常に重要だと思っております。これはまさに投資の判断を可能にするためです。

それと関連してもう一つ重要な点として事業者の皆様から指摘をされた点というのは、事業者間、業界間、制度対象事業者とそうでない事業者の間の公平性が保たれる制度であるということでありました。これは制度対象事業者、制度対象でない事業者ともに、事業者に納得感が得られて制度がスムーズに動き出すというのがこの局面では非常に重要だと思っております。その意味では特に初期、立ち上げの段階の制度はできるだけシンプルに構成をすることが必要ではないかと思っております。様々な考慮や、その考慮からの例外や特別扱いが必要な場面というのはあると思っておりますけれども、大原則として、シンプルに価格のシグナルが明確に出される制度の設計というのを基本理念として持つ必要があるんじゃないかと思っております。これが1点目です。

2点目が、対象となっていない事業者やセクターとの公平性というものが非常に重要で

あると思います。国の削減目標、当然GX推進法の下でも50年カーボンニュートラル、そして30年のNDC、恐らく来年提出予定の35年のNDC、国の削減目標もこれから決めていくと思います。これらの国の削減目標に照らして、この制度の対象となる事業者全体の想定される排出削減量が、それと見合うものである必要があると思います。これは、先ほど申し上げました、対象となっていない事業者やセクターとの公平性の観点からです。

60%近くというカバー率を念頭に、これは先ほど上野委員おっしゃったと思いますが、対象事業者の範囲を広げていく可能性も将来あるかとは思いますが、当然国の目標が決まっているわけですから、この制度の下での対象事業者の排出削減があまりにそれに見合わない水準だとすると、対象となっていない業界や中小企業の削減負担が増える可能性があると思います。ヒアリングの中でもこの点は強調されていたと思っていまして、対象となっていない事業者、セクターとの公平性の観点から、この制度の下で全体として排出の削減が見込まれる水準が国の削減目標と整合的なものであること、それを追求するということが重要ではないかと思えます。

3点目ですけれども、業界ごとのベンチマークを原則にという事務局の提案を支持したいと思えます。これまでの排出削減をしっかりと評価してほしいというのは、あらゆる業界団体の共通した要望だったと思えます。その意味で、事務局提案のように、グランドファザリングは、基本的には例外的あるいはベンチマークを補完するものとして用いていただく、できればベンチマークに収斂をしていくことを目指すことが望ましいと思えます。

4点目ですけれども、伊藤委員、工藤委員などが既に御指摘になっている割当ての考え方の中での研究開発投資についてです。今ソリューションのない技術の開発、研究が重要であるということは全く異論がありませんで、この間もGI基金あるいはGX移行債を原資とした支援も行われてきていると思えます。ただ、特に割当て量の算定に当たって、研究開発投資の額を勘案するというのをどのように行うのか。いわゆる企業間の公平性の確保——それは言い方を変えると、行政の裁量が大きくない形で一定のクライテリアに基づいて割当てが行われるためには、この26年度からの制度立ち上げというスケジュールにおいてはかなり難しい課題ではないかと思えます。少なくともこれをいかに割当て量の算定に反映するという検討をしっかりと行う必要があります、拙速に行うことはしないほうがいいのではないかと思えます。

難しさの1つは「研究開発投資」ということですのでけれども、果たして割当て量の算定に当たって対象となる研究開発投資が何なのかということです。研究開発投資は様々ですし、

それがさらに今ない技術、イノベーションのためのものかというのをどう判断するのか。御指摘のように、研究開発については既に様々な支援も行われているわけです。特に事業者間の公平性を確保するというのは訴訟リスクの回避のためにも重要です。これは法的課題の研究会でも指摘がありましたけれども、憲法の平等原則に照らして、また先行する海外の制度においても、事業者間の公平性は非常に重要な要素で、果たして研究開発投資の額に基づく割当量の算定というものがフィジブルなのかどうかを、しっかり検討しないと、制度全体の公平性を欠く、先ほど言いました法の適合性あるいは訴訟リスクにも関わってくると思います。

先ほど上野委員から一種のボローイングとありましたけれども、ボローイングしたものが返されるかどうか分からないタイプのボローイングだとも思っていて、研究開発投資の性格上、それを期待するのは難しいと思います。その意味で、私自身は、初期の制度はできるだけシンプルに、この制度をしっかりと事業者が納得する形で立ち上げていくということが非常に重要だと思うものですから、研究開発投資の額などを勘案するという点については慎重に検討していただいて、拙速に行わないということを期待しております。

あと2つだけ申し上げます。法人単位の制度という点について、基本的に理解をしつつも、伴う課題があるように思っていて、御検討いただけないかと思います。まず、前提の質問として、法人と言ったときの法人の定義・範囲についてです。例えばサステナビリティ情報の開示、これは排出量の算定検証にも関わるとは思いますけれども、基本的に連結ベースであります。ここで言っている法人の定義・範囲について確認をさせていただければと思います。

その上で、1つの課題は、事業者からも指摘がありました法人単位とすることで、法人単位でスコープ1排出量、10万トン以上を制度の対象とする基準とするということなのですが、場合によってはスコープ1の排出がない、ごく限られている小規模な事業所も含めて、法人単位でこの閾値を満たしているかどうかを示すためには、そうした小規模事業所も含めた排出量の算定・検証が必要になる可能性があるかと思います。これが恐らく事業者から排出量のモニタリング算定・検証に当たっての過重な負担という点で御指摘があったと点と思っていて、この点は、法人単位とする場合に検討していただきたい点であります。

もう一つは、日商さんなどから指摘がございました排出量の付け替えであります。法人単位とすることで、対象事業者を法人の外に出す。例えばその事業・サービスを委託する、

あるいは別会社を設立して外に出すといったような形で、対象事業者とならないための動きが生じないのかという御懸念だったかと思います。これは先ほどの法人の定義・範囲にも関わるかと思いますが、検討していただく必要がある点かと思います。

外部クレジットについて既に議論ございました。私は、特に何をどこまで認めるか、特に海外由来の削減クレジットをどこまで認めるかについては、慎重に、先ほども言いましたが、初期の段階ではとりわけ慎重に検討いただきたいと思っています。これは、日本の経済の脱炭素への移行を進めるというのが法の趣旨であること、NDCの達成に使えるものでないため、その分のNDC達成をどうするかという課題があります。

さらに今回提起をいただいている外部クレジットをどこまで認めるかは、市場価格に与える影響があるわけです。相対的に安価な外部クレジットが大きく許容されると、当然市場価格を押し上げる効果があり得ると思います。その意味でも慎重に検討いただきたいと思っています。

最後に、制度間の調整についても既に事務局からお答えいただきました。自治体の対策、取引制度との関係について他の委員からも御指摘がありましたけれども、例えば東京都の例を言えば、事務局からもご説明があったように、スコープ2を対象とした制度でもあるわけです。スコープ1を排出する対象事業所についてどう調整するかという点の一つの課題だと思いますけれども、他方、スコープ2を対象とした対策は、むしろ発電事業者やエネルギー事業者が価格転嫁をしやすい制度環境をつくるといった可能性もあると思います。この制度間の調整については、今自治体を例に申し上げましたけれども、ほかの関連制度との調整も含めてさらに検討いただきたいと思っています。

以上です。

○大橋座長　ありがとうございます。

それでは、事務局からお願いします。

○若林参事官　ありがとうございます。まず、NDCなど国の削減目標とこの制度との関係でございます。先ほど先生からも、できるだけシンプルな制度にするということや、訴訟リスクも踏まえたものにするという御指摘もいただきました。我々、このGX推進法に基づく排出量取引制度は、ある意味でこれだけでもって排出削減をするというような措置ではございません。様々な情報開示を行うことによって排出削減努力を外に見えるようにしていく等も必要になってくると思っています。したがって、幾つかの制度の組合せによってやるということで、この制度だけでNDCを達成するというような位置づけにはし

ないでいこうと思っています。他方、企業の皆様はNDCを意識した排出削減の取組をやっていただいていますので、これについてどのように今回の制度上見せていくかということについては、次回までに提示をさせていただきたいと思っております。特に韓国の制度等がありましたけれども、制度開始当初もおっしゃるような制度にしてしまうと、それによって非常に訴訟リスクにさらされるということで、できるだけシンプルな形で始めたいと思っています。

研究開発投資は結構チャレンジングなものだということは、おっしゃるとおりだと思っております。研究開発費ですけれども、現状はASBJの会計基準に基づいて費用として切り出すことが可能です。その上で、GI基金等の研究開発支援の執行スキームでも、どれが研究開発費用になるかを判断する既存の執行スキームがあります。あるいは研究開発税制においても、その税制優遇のためにどういうふうなものに費用が切り出されるかという考え方があります。この辺も参考にしながら、まさに先生に御指摘いただいたような、簡易かつ明確に執行可能な制度として制度設計をしていきつつ、今回、GX実現のためにやっていくということで、研究開発への配慮をさせていただいているということになります。

法人については、会社単位の単体の法人で今回判定をしていくということです。一方で、委託による排出量取引制度逃れ、あるいは会社分割によつての排出量取引制度逃れというのがあり得るのではないかと指摘がございました。これは我々、実態も含めてよく見てみたいというふうにも思っております。委託が排出量取引制度を逃れるためなのか、企業はいろいろな事業活動上メリットを受けながらやっているところもございます。会社分割も組織再編成を機動的にやるということで、その目的が本当に排出量取引の制度を逃れるためにやっているのかというのは、執行するときに見るのは非常に難しい課題かと思っております。こういうことも踏まえまして、今後、どのような形で制度設計できるかということの検討を深めていきたいと思っております。

○大橋座長　ありがとうございます。

委員の御発言続くのですが、オブザーバーからも実は委員の御発言の次に御意見いただこうと思っていたのですが、池田さんのほうが早目に御退席ということなので、ちょっと順番変えますが、池田オブザーバーのほうからいただければと思います。

○池田オブザーバー　ありがとうございます。まず、今回精力的な御検討をいただき、ありがとうございます。本日御提示いただいた検討の方向性につきましては、全体として

合理的なパッケージになっていると受け止めました。GX-E-T-Sが成長戦略としてのGXの推進に資する制度となるよう、引き続き検討を深めていただきたく、重ねてお願い申し上げます。

その上で、前回会合で申し上げた点と重複するところもありますが、特に留意いただきたい点などについてコメントさせていただきます。まず、12ページの制度対象者の考え方についてです。6ページに意見として御紹介いただいておりますが、小規模事業所が対象となる場合の実務負担への配慮や、グループ単位での報告を可能とする制度については、ぜひ手当てを御検討いただきたいと思います。

次に、13ページからの割当ての考え方につきまして、今後、具体的なベンチマークを策定する際には、一部工程が別会社化されている、あるいは下流工程が別の事業所に集約されているといった、個々の企業、事業所による差異を十分踏まえたものにする必要があると考えます。競争上の不公平を生じない、公正な指標の設定をお願いしたいと存じます。

また、省エネ法や温対法で認められているのと同様に、副生物や廃棄物の有効活用が適切に評価されるような設計も重要と考えております。

15ページから17ページにかけて、早期削減努力、リーケージリスク、研究開発投資を勘案することを記載いただきました。ぜひこうした方針で御検討いただきたいと思います。特に研究開発投資につきましては、Hard to abate産業を中心に、長期的視点に立って大幅削減を実現するイノベーションの創出に挑戦している企業が多くございます。こうした研究開発に投じられている資金が排出枠の購入に充てられ、将来のカーボンニュートラル実現をかえって遠ざけることのないよう、仕組みを御検討いただきたく、重ねてお願い申し上げます。

23ページ、その他の論点に関しては、1ポツ目、企業がCO₂排出量の算定・報告及び第三者認証取得を求められる場面は、SSBJによる法定開示やEU-CBAMへの対応など、GX-E-T-S以外にも次々に増えていく見通しでございます。アルファベットスロープなどと言われることもある状況ですので、実務面・費用面の負担抑制の観点はぜひ重視していただきたいと思います。

5ポツについて、前回申し上げましたように、既存制度との関係整理は重要でございます。加えて、今後導入される化石燃料賦課金とE-T-Sが二重負担にならないよう調整する措置も必要と考えます。

最後に7ポツに関連して、GX製品・サービスが適正に評価される市場の創出の重要性

につきましても、改めて指摘しておきたいと思います。

私からの発言は以上でございます。よろしく願いいたします。

○大橋座長　　ありがとうございました。

それでは、委員の御意見、引き続き伺いたいと思いますので、続いて望月さん、お願いします。

○望月委員　　望月です。御説明ありがとうございました。私からは、4点コメントさせていただければと思います。

まず1つ目は、最後のほう、23ページにありました「その他の論点」の中で、前回のヒアリングのときにも出てきたと思うのですけれども、ここで言うところの「社会全体で負担する仕組みづくり」というところで、下から3つ目にあるところだと思うのですけれども、本件につきましては、もちろん直接排出をしている企業を対象としたものですし、業種別のベンチマークもしっかりされていくものではあると思うのですけれども、やむを得ないと思いつつも、モノをつくる側の排出という観点に寄りがちな部分はあるかなと思います。ただ最後は、社会全体で実現、少なくしていく、ゼロにしていくということが目的だというふうに思いますので、ユーザーが最後にたくさん出しちゃう選択をしたら意味がないという部分もあると思いますし、だからといって、例えば排出する移動手段は一切使わずこれからは健康にもいいみんなで歩くぞというわけにもいかないと思いますので、そういった全体感の中でどう企業を位置づけていくのかというところも多面的に見ていただいた上で、こういういろいろな業種別の排出とかを決めていただければよいかなと思いますというのが1点目です。

続きまして2点目が、ほかの委員の方からも多くコメントありましたけれども、17ページの研究開発投資のところです。コンセプトとしては、こういったものを勘案していくというところは、特徴ということも含めてよい仕組みだなというふうには思うのですけれども、ただこれって、どこの国でやっているのが範囲になるのだろうかとか、日本で使われる技術だったら何でもいいのかとか、その辺の範囲が難しいかなと思いますので、そこについてはどんどんアップデートしていくこともあるのかもしれないのですけれども、いいルールを作っていただいくことが大事かなと思います。

あとは21ページ目で3点目なのですが、21ページの価格安定化のところなのですが、今回対象になる多くの企業というのは、投資家との対話やステークホルダーとの関係構築というのをたくさんやっていかなければいけない企業というのが対象になると思

います。その上で、価格の安定化というのはすごく大事な論点で、多くの企業だったら為替であったり材料であったりいろいろなものを先々に予約したりとかしていると思うのですが、予約で儲けられるかもと思ってやっているわけではなくて、ある程度安定しないと困るということでそれを組まれているのだと思いますので、本件の価格をある程度安定化するというところは、ボラティリティを少なくするという意味ですごく大事だと思います。

その一方で、逆のことを言うようなのですけれども、ある程度上限が決まっちゃっていると、じゃ買っちゃえばいいんじゃないという話にもなりがちな部分があるかなと思いますので、安定は必要な一方で、別に買えばいいという話にもならないというところで、例えば株価だっただけで上がっていくのがいいに決まっていますし、ただ本件の価格についてはどうなっていくのいいんだろうというのは描きにくい部分があると思うのですけれども、どういう価格のあり方が良いのだろうかということについてのイメージは持ったうえで、企業が導入しやすいという点が大事かなと思いましたところでは。

あと制度なのであるけれども、これは全体で申し上げるのですけれども、カーボンニュートラル実現って、ある意味未来のための制度だというふうに思っているのですけれども、現在の予見を前提にしながら考えていく部分は一定あると思うのですけれども、ただ現在の予見に縛られてしまっているいろいろなものを決めてしまうというのは、未来の制度というところとの整合性は違うのかなと思います。

例えば16ページのリーケージリスクの勘案で、産業競争力の強化とか国内雇用基盤の維持とあって、競争力は維持しなければいけないですし、雇用も大事だと思うのですけれども、今どこに行っても人が足りないというふうに言われたりしますけれども、雇用を維持することは大事なのですが、これから雇用というのはどう変わっていくのだろうかとか、産業構造がどう変わっていくのだろうかということ、今の延長で将来を見過ぎないということが大事かなと思います。

今雇用を維持されている領域というのが、もしかしたらそのまま維持されるということがいいことなのかもしれませんし、そもそもそうじゃないんだという話もあるかもしれませんし、その下に記載されている言葉で言えば、カナダのところに「国際競争に直面する産業分野」と書いてありますが、価格が安いということだけが国際競争力なのかという話であって、そもそもグローバルなサプライチェーンの輪をちゃんとつくるというために国際競争に直面するというようなことなのかもしれませんし、目的を大切にという話がほかの委員

の方からもあったと思うのですけれども、ある意味それに加えて、現在を予見するのに、これから多分未来は変わっていくと思いますので、そういった辺りも意識していただけるといいかと思いました。

以上です。

○大橋座長 ありがとうございます。

では、事務局からお願いします。

○若林参事官 ありがとうございます。社会全体で脱炭素のコストを負担していくという考え方も非常に重要な点だと思っております。我々、排出量取引制度を作るときにもそういうような考え方も踏まえながらやっていくということと、いろいろ制度内の措置も含めて様々講じていきたいと思っております。そういう考え方については、現在、政府で「GX2040ビジョン」というのをとりまとめており、その中の1つのテーマが、どうやって市場の創造をしていくかと、有利な市場をどのようにしてつくっていくかということになります。そういうところに関連する考え方も含めていろいろ記載をするということにもチャレンジしていきたいと思っております。

我々、現状を維持するよりも、むしろ全体として脱炭素化された産業構造というのをつくっていかないと、今後、世界でのサプライチェーンを考えたときに、日本は製造業の輸出国でもありますので、対応できない可能性もあると思っております。これは、例えば競合しているアジアの近隣国である韓国でも、非常にしっかりした排出量取引制度が導入されており、中国もCBAMに対応するために排出量取引制度を電力部門から他産業に向けても拡大していくという動きを見せておまして、そういう近隣国としっかり競争しながら、脱炭素の産業構造、サプライチェーンをどう日本でつくっていくかという課題にトライをしたいと思っております。その結果として、日本で雇用基盤が維持されるというのが理想だと思っております。

一方で、急激な変更によって、本当は日本で脱炭素投資ができる余地があるのに規制の緩い国に移転をしてしまうという動きや、雇用基盤が失われるという事態を避けるというのが重要な考え方だと思っております。将来も見据えた制度としてしっかり制度設計していきたいと思っております。

○大橋座長 よろしいですか。ありがとうございます。

続いて、諸富さん、お願いします。

○諸富委員 ありがとうございます。基本的に11ページスライドで示されました基本

設計のところ、賛成でございます。非常にしっかりした骨子、骨格の制度に仕上げていると思います。10万トン以上の直接排出者への義務づけ、毎年償却を行うという1点目、2番目のベンチマークの仕組みに反映、3番目の価格安定措置の導入、4番目の義務不履行時の炭素比例型のペナルティ、いずれも非常に重要な点でして、これらの措置を組み込むことによって、制度の実効性も上がるしフェアな競争環境が作り出されるというふうに思います。

少しこの点だけ、1点だけ付言しますと、高村委員がおっしゃっていた点、私も少し注意はしたほうがいいかなと思いました。地方税のほうで、例の法人事業税の外形標準課税の資本金1億円という制止ホールドを人為的に下回することで、外形標準課税逃れ。これ、証明が難しいんですよね。高村さんおっしゃったとおりで、証明はどうするのか、これが難しいのですが、そうではないかという幾つかの……。いずれもその証明に苦慮したという事例がありましたので、じゃ法人と言った場合に、その法人の範囲は一体どこを指すのか。会社分割や例えば子会社化によって、出してしまうとか本当にできるのか。100%子会社であれば範囲として含むよというふうに規定するとか、何か範囲を広めを取っておいたほうが安心かなと。E T S逃れと言われるような事態にならないように工夫が必要かなと思いました。

それから13枚目ですけれども、ここでちょっと教えていただきたいのですが、ベンチマーク水準を一旦決めた上で、時間ごとに排出原単位のところから下へ下がっていくので、厳しくしていくというイメージなのでしょうか。この原単位の水準を毎年強化していくというようなイメージなのかどうか。

例えばE Uであれば、一旦キャップした上で量的に-1.74%、毎年キャップを小さくしていくというような措置を取っていたわけですね。本制度はE U型のようなトータルキャップはつukらないにしても、毎年、一定程度ベンチマークを厳しくしていくような、そういう措置をお考えなのかどうかという点です。これが例の、先の16ページで出てくるような緩和措置、一定の事業者に対する緩和措置を考える場合に、こういった一定の比率的に厳しくなっていくのを緩和するといったような考え方につながっていくのかなというように思いまして、ちょっと確認したかったという点でございます。

また、研究開発については、多々御意見が出ておりでありましたが、私自身は、事務局のこの研究開発をE T Sが阻害しないように設計したいという思い自体は、そこは理解したいところであります。とりわけ、何度もこれまでこの対面では産業代表者の方々

が表明されていた最大の懸念点の一つで、この制度が研究開発原資を奪ってほしくないという点に答えを出した一つの方法かなというふうに私は思いました。

次の2つの点、ページがなかった、必ずしも資料に載ってないのですが、Jクレジット等の取扱い、これを遵守に使えるようにすることによって、明らかに投資インセンティブになるというので、前向きに考えるべしという一方で、これはあまり自由に相殺可能にしておきますと、せっかく参入セクターに削減を求めているのに、これでやればいいんだねというふうにあまりなってしまうのも困ると思うので、有村委員もおっしゃっていた上限設定を何らかの形で導入する必要はあるかなと思っています。

それから上野委員も御指摘の余剰クレジット、毎年償却するとき余ったらどうするのか。通常はフェーズ2の範囲内で手元に置いておいて、翌年の遵守に使うのはありだと。問題は、フェーズ2のもので余ったら、それは所有権、財産権なり発生して、それを持っていいかどうか。これはお答えだと、オーケーにしたいということのようなのですけれども、ちょっとここはEU-ETSの制度を見ている、様々にフェーズ1、フェーズ2、フェーズ3、フェーズ4、揺れている感じがありまして、フェーズ4では安定化基金の中に一部を繰り入れて、フェーズ4で基金が使えるようにするというような形で吸収しちゃうというようなこと、余剰分についてですね。

ですから、ここは、例えばそういった市場安定化機構みたいなものを、恐らく何らかの形でつくられるのではないと想定していますけれども、そこができるような仕組み、権限というのを持っておかれるほうがいいんじゃないかなと。何か固定的な所有権みたいになっちゃいますと困ったことになるかなと。そこは法的な検討会の中で。これは、そういう意味での土地とか建物とかの償却とちょっと違うのだということを確認したということだと思います。

それから18枚目は、ETSが活動量を抑制する趣旨ではないということを明確にするための措置として、評価させていただきたいと思います。また、意図的に上場、工場が閉鎖してクレジットを獲得してしまう、このようなことを防ぐ意味でも大事だというふうに思います。また、こういう制度を作っておくことによって新陳代謝を促すことができるというプラスの効果も出てくるだろうと思います。

19枚目については、制度実効性の担保のために償却不足分に対する炭素比例課金を導入することについては、私も賛成でございます。

20枚目、排出量取引制度の取引の導入です。排出量について、ずっとそれぞれ議論し

てきたわけですが、取引制度としても制度を充実させていただきたいなと思います。常に価格が表示される。不連続的な価格しか分からなくて、相対取引の結果としての価格しか分からないという状況ではなくて、常時取引所で活発に取引が行われて、証券取引市場のように価格形成が行われること、これは非常に価格シグナルを出すのに大事だと思います。そういう意味では取引所への集中、一定の要件を満たした仲介事業者さんの参加容認、これは重要ポイントだと私も思います。

最後です。価格安定化措置を図るということであれば、市場の安定化を図るのは一体誰なのかということ。ここはちょっとぼかしてあるのですが、主体は誰なのかを決める必要があります、また、それがどのような権限を持つのかということも明らかにしていく必要があると思います。もしそれがGX推進機構をお考えであれば、それに対して、特に地銀が国際市場でやっているようなマーケットオペレーションをやっていいという権限を付与していく必要がありますし、上野さんが先ほどおっしゃっていたような緊急時の場合におけるサーキットブレーカーのような措置も含めて、あるいは先ほど出た第2期から第3期へかけての繰越しに関しても、例えば余剰が明らかに出ている場合には、それを吸収してキープする権限だとか、そういったものを定めていく必要はあると思います。

以上でございます。

○大橋座長 ありがとうございます。

事務局からお願いします。

○若林参事官 会社分割の場合は、実は我々もすごく悩ましいと思っております。一方で、例えば11万トン直接排出量があった企業が、5万トンと6万トンに分かれましたといったときに、ある一定の規模の設備を持っていたら、分割後の会社も捉えて制度対象にするという考え方もあるとは思いますが、それは10万トンを下回ってもずっとETSの対象になるのか等、そういう点もなかなか難しい課題かと思っております。いろいろな理由で組織再編成をやっているときに、これをETSが阻害しているというふうに言われる可能性もあると思っております、あまりまだ答えが出ていないのですが、今後よく考えていきたいと思っております。

ベンチマーク水準は、先生にいただいたところで、Y+3年のときに基準年度の●%まで持って行ってくださいということなので、原単位としても徐々にしっかりと下げて行ってくださいということをお求めしていくということです。この水準を据え置くという考え方もあるとは思いますが、基準年度を例えば初めに50%で割当てて、3年から5

年目にも基準年度の50%の水準だと、削減のインセンティブという観点からどうなのかという話もあるので、こういうふうにとりあえずは考えているのですが、これもいろいろな考え方があって思っていますので、今後、詰めていきたいと思っています。

市場安定化措置については、まさに市場安定化を担うような機能をGX推進機構に担っていただけないかと考えておりました、これは我々、今回のGX推進法の改正の中に、そういうふうな考え方を入れていくことを考えています。欧州は、基本的にオークションに出す前にマーケット・スタビリティ・リザーブに一定量を入れた上で、それ以外のところをオークションで割り当てるといったような措置でやっていますが、それと同じように、例えば我々の想定している無償枠の制度では、一旦リバースオークションを実施した後、例えば価格が上がったタイミングで、そのリバースオークションで買い取った排出枠をGX推進機構が市場に出す等、そういう形で資金負担というのをできるだけ抑えるようなやり方ができないか等を検討していきたいと思っています。

以上です。

○大橋座長　よろしいですか。ありがとうございます。

続いて、オンラインの吉高さん、お願いします。

○吉高委員　どうもありがとうございます。今回、大枠でこれまでのヒアリングも網羅されておりまして、第1回目の御提案ということで、今後のブラッシュアップのために非常に重要なおまとめをいただきました。私自身が実際にこういった取引に金融機関として関与してきましたので、幾つかコメント差し上げます。

既にほかの委員もおっしゃっていますが、私も、9ページにあるこの制度がGX資金を生み出すことも目的であることを言い続けることは重要かというふうに思っています。さらに他の制度との整合性、あとJクレやJCMのコンプライアンスクレジットの活用を補完的にというのも、私も同意でございます。

まず、13ページにあります、ベンチマークを基本として、ベンチマークの策定が困難な場合グランドファザリングによる割当てということは、私もこれがよいかというふうに思っています。ただ、今後慎重な検討が必要で、例えば排出基準年ですとかいろいろあると思いますので、既に有識者や産業界から意見を聞いていらっしゃると思いますけれども、さらに聞いていただいて、スタートしても、以降、その取引状態やそれをモニタリングしながら継続的に見直しを実施していくというのが重要かと思えます。

ただ一方で、制度の変更の予見性というのは、きちっと示していかないと参加者に非常

に混乱があると思いますので、そこをぜひ御検討いただきたいと思います。

それから17ページです。これはほかの委員もおっしゃっていましたが、中長期のGXの投資のために原資を失わないようにというのは非常に重要かと思いますが、他の取引所にはない日本特有のアイデアだと思いますので、評価はしたいと思います。ただ、先ほど何人かの委員もおっしゃっていましたが、実際にイノベーションしても製品価格が転嫁できないような場合においてこういったことが考えられると思うのですが、高村委員もおっしゃったように、既にJIA、GX資金でカバーしている研究があつて、それでない研究との差、その研究が真にGX、特に将来本当にコマーシャルベースに乗るのかという確度とか、将来に対しての予見の評価をどのようにしていくか、ここが企業間での公平性が保てるどころの重要なポイントかと思いますが、既に御説明されていると思いますけれども、そういうところをきちっと考えながら、将来入れていただきたいというふうに思います。

実際に23ページで指摘された「社会全体で負担する仕組み」、これが醸成されませんと、結局コマーシャルベースに乗っていかないわけですよ。ぜひ十分なタイムスパンをもって慎重に御検討いただきたいというふうに思っています。

次に、取引の活性化でございます。20ページのところです。排出枠の取引に関する規律のスライドですが、私自身の経験から、取引活性化には金融機関や仲介者、商社等ですが、役割は大変重要だというふうに認識しています。EUのキャップ&トレードも多くの金融機関が参加して、プライマリー、セカンダリー両方金融機関が入っています。EUでは、セカンダリーだけではなくてプライマリーにも金融機関が参加して、3分の1は金融機関が引き受けています。

こういった金融機関が実際のところ、適正な価格の形成をしたいという事業者、安心できる相手と取引したいという事業者、こういった事業者にとっては非常に金融機関の参加は意義があると思っています。もちろん金融機関や仲介者が入ると投機的な行為が行われるのじゃないかという御懸念もよく聞きますけれども、投機と投資は違いますし、一般的に相応の金融機関は、コンプライアンスやレピテーションリスクを十二分に考慮してビジネスを行いますので、それで十分私自身はブレーキがかかっていると思いますので、参入を認める方向でぜひ御検討いただきたいなというふうに思っています。

また、こういった金融機関にとって、将来の取引をしたいと、価格を固めたいというような事業者のためのニーズに答えていく必要もありますので、将来的には先物取引という

のもぜひお考えいただきたいと思います。

最後に、ここの20ページにある公正な価格を形成するために、取引所集中義務を課すというのは非常に重要なのかというふうに思っております。

以上を前提に、取引について一定の経験のある金融機関、仲介者が市場に参加して流通を高めるといったことがあると思いますので、ぜひこれは御検討いただきたい。ただ、既に今、民間で取引所的なことをやっている方たちもいますので、その方たちと十分にコミュニケーションをする必要があろうかと思えます。その上で、最初、取引所が集中はしても、将来的には複数になることも考えられるのかというふうには思っています。

一方で、法制度の研究会のほうでもあったと思うのですが、不公正な取引への対応についてはやはり対応が必要ですので、相場操縦などの禁止についてもきちっと考える必要があろうかと思えます。

最後にですが、質問なのでありますが、21ページに、既にほかの委員からも御指摘あったのですが、先ほどの御説明の中で、法律で制定していくとおっしゃっていましたが、今まで御説明あった部分と法律的に決めるところをどのように分けていくのかというのが、もしある程度お考えがありましたら教えてください。

先ほど御説明あったリバースオークション、この導入は非常に重要かと思いますが、例えば実際にリバースオークションかけても価格が動かない場合、基準がころころ変わってしまうと、それに対しても事業者とか参加者は不安になる。ただ実際には、将来は厳しくなるだろうというような可能性もあるといったこともメッセージを出さなくてはなりませんし、こういった制度と法律で制定するところの仕分けというのをどのように考えているか教えてください。

以上でございます。ありがとうございます。

○大橋座長 ありがとうございます。

○若林参事官 金融機関の参入については、少なくとも制度当初としては今回お示したような考え方で入れていく一方で、排出枠の流動性等をよく見ていく必要があるのだろうと思っております。韓国の経験を踏まえても、流動性が非常に低い市場であると逆に厚みが全く出てこないというところにもなりますので、その際に取引参加者を徐々に増やしていくという方法を取っています。そういう意味では、流通量を見ながら実際にさらに制度対象者以外の人たちをどれぐらい入れていくかというようなことは、継続的に検討していくということが大事だと思っております。その中の一つとして、御指摘いただいたデリ

バティブ取引の検討というのも将来的にあるのだらうと思っております。

それから、御質問いただいた法律でどこまでやるかというところですが、今回、GX推進法は、全体としての例えばベンチマークに基づく割当てとか、先ほど申し上げました様々な個別の調整措置を講じますというような考え方、あるいは上下限価格を公示する等、こういうものについて規定する想定でおります。例えば、具体的にベンチマークをどこでやるのか、ベンチマークの水準は何かとか、こういうものについては、今後、継続的に政令以下のところでもさらに専門的に議論していく必要があると思っております。したがって、そういう意味では、制度の全体の骨格的なところのみを法律で規定し、より詳細の部分は、法律ができた後に継続的に検討していく必要があると思っておりますので、引き続き先生方にも御意見いただきながらやっていきたいと思っております。

○大橋座長　よろしいでしょうか。ありがとうございます。

お時間のほう、もう超過しちゃってはいるのですが、大変申し訳ないですが、オブザーバーの団体の方でもし御発言希望であれば承りたいと思いますが、いかがでしょうか。よろしくをお願いします。

○富田オブザーバー　連合の富田でございます。

まず、本日御説明いただきました検討の方向性につきましては、前回のヒアリングに基づいて連合の意見を丁寧に拾っていただきましたことに、まずもって感謝申し上げたいと思います。特に対象者の在り方やリーケージリスクにつきましては、経済成長、産業競争力の強化、国内の雇用基盤の維持が重要な論点でありますので、この機軸に沿った詳細な制度設計をお願いしたいと存じます。

一方で、制度対象者を一定の規模とすることで、同じ産業の中でも対象となる企業とならない企業が出てきます。この点につきましては、先ほど高村委員が強調されておられましたが、不合理な差が生じない配慮の検討をお願いしたいと存じます。併せて中小企業を含むサプライチェーン全体で温室効果ガス削減が進むよう、とりわけ中堅・中小企業へのサポートをお願いしたいと存じます。

最後に、負担の在り方についてです。既に多くの委員からも御指摘がありましたが、脱炭素移行コストが、特定の産業だけではなく便益を享受する国民全体で広く負担していくことを基本に、丁寧な議論が必要と考えます。この点は23ページのその他の意見にもありますが、GX製品・サービスが需要家から適正に評価される表示の仕組みや市場づくり、社会全体で負担する仕組みづくりなどの具体策について検討を深めていただき、国民、企

業、自治体ごとに十分な説明を行って、国民的な合意形成を図っていただきたいと存じます。

私からは以上です。

○大橋座長　ありがとうございます。

続いて大下オブザーバー、お願いします。

○大下オブザーバー　日商・大下でございます。御発言の機会、ありがとうございます。中小企業の観点から、少しだけコメントさせていただければと思っております。

ご説明いただいた内容、中小企業も大きな影響を受けかねないリーケージリスクへの対応ですとか、あるいは研究開発投資、ここもぜひ中小企業が参画していければと思っておりますが、こうしたところへの配慮など、これまで議論があった内容に細かく配慮された内容かなというふうを受け止めております。

これまでも皆さんから御発言ありましたけれども、この制度が一つのエンジンとなって、我々の視点から言うと、地方あるいは中小企業も幅広く巻き込んで、社会全体の変革につながっていくということが求められるのではないかなと思っております。

そうした意味では、これまで御発言ありましたけれども、できるだけ中小企業も含めてシンプルで分かりやすい制度設計をお願いしたいと思いますし、併せて既存の他の制度との整合性、役割分担、連携というものも重要なかなと思っております。

その他の論点に幾つか記載をしていただいている内容がありますけれども、これまでも繰り返しお願いをしてきたところです。最後のほうにあります、サプライチェーンの問題です。ぜひ中小を含むサプライチェーン全体での排出削減の取組につなげていただくことが重要かなと思っております。参画する大手の企業にそうしたインセンティブが働く仕組みを御用意いただければというふうに思っています。これから具体的な制度の設計に入っていくのだと思いますが、その設計された内容を大手企業に打ち出すときに、中小との連携が重要なのですよということをしっかり受け止めて具体的なアクションに移してもらえるような打ち出しをぜひお願いしたいと思っております。

これはちょっと話が広がり過ぎるというか、ジレンマという気もするのですが、別途、環境省さんのほうでは地域内のいろいろな企業とか、あるいは自治体が連携をしてやっている地域脱炭素の取組がございます。この中には、対象になる大手の企業が参画をしている部分もあるのかなと思っておいて、今回のこの制度は地域における脱炭素の推進にどのような効果を生み出すのか、この点も少し見ておく必要があるのかなと思ってお

ります。

最後に、これまでも御議論ありました、前回御発言させていただいた付け替えの問題でございませけれども、ぜひ事務局から御説明があった実態把握を踏まえ、適切な制度の設計に向けて御検討をお願いしたいと思います。

私からは以上です。ありがとうございます。

○大橋座長 ありがとうございます。

それでは、事務局のほうからお願いします。

○若林参事官 ありがとうございます。経団連の池田様、連合の富田様、日商の大下様、3名の皆様から御意見いただきました。池田様からいただいた、省エネ法や温対法等の既存制度との関係で廃棄物の有効利用という観点を入れるべきだという話です。我々、今回、排出のベースになる算定については、SHK制度におけるルールをベースにしていこうと思っております。したがって、その場合、廃棄物のエネルギーの有効利用をしている部分の排出量については控除するというような制度が基本的なSHK制度の考え方にもなりますので、そのような配慮をしっかりとしていけるような形にしていきたいと思っております。

それから第三者認証のコストの点についてです。これは非常に重要な視点だと思っております。事業者の皆様にも過度な負担がかからないようにしていく必要があると思っております。もう一つは、第三者認証を提供する保証主体の方々も、急ピッチにインフラをつくっていかねばいけないということだと思っておりますので、そういう意味では今回300～400社ということを示唆していますが、この方々がしっかりと保証を受けられるようなインフラを提供できるようにしていきたいと思っております。

それから連合の富田様からいただきました、リーケージリスクや対象者の考え方についてです。我々、特に連合の皆さんの御意見も非常に重視した形で制度設計をしております。いただいた意見は、かなり反映させていただいているつもりでございますので、引き続き連合の皆様の視点で気になる点があれば、さらに含めていただければと思います。

日商の大下様からいただきました、中小企業のサプライチェーン全体での温室効果ガスの削減というのは、これは別の政策軸で、我々、今後しっかりと重視した政策を幾つか用意していきたいと思っております。これもGX2040等の中核的な政策の1つになっていくと思っておりますので、その中でも議論させていただきたいと思っております。

中小企業の方にしわ寄せがいかないというのは、とても大事な視点だと思っております。制度内というより制度外になるのかもしれませんが、そういう視点も、実態を見ながらし

っかりした形で配慮していくようにしたいと思っております。

○大橋座長　ありがとうございます。たくさんの御意見をいただきまして、本当にありがとうございました。今回は、カーボンニュートラルをきっかけにして産業構造なり社会構造を変革する一つのツールとして、排出量取引制度のほうを事務局に大変御尽力いただいて、出発点を示していただいたということだと思えます。今後、産業での投資をしっかりと価値あるものとして進めていく上で様々御意見をいただきました。ぜひ事務局には、今日の御意見を踏まえて御検討を進めていただければと思えます。

それでは、お時間過ぎてしまって申し訳ございませんでしたが、最後に、まず土居GX実行推進室次長より御挨拶のほうをお願いいたします。

○土居次長　本日は、長時間にわたり、また詳細につきまして御議論いただきまして、ありがとうございます。

全体といたしまして、制度を開始するための骨格と、またこれを確実に効果があるものにするための詳細に大きく関わる場所だと思っておりますので、経済産業省、環境省、力を合わせて皆様方のお話を伺いながら詰めていきたいと思えます。

また、制度の内外にはなるかとは思いますが、GXの取組の環境価値を国民全体で認めて、これを応援していくということは非常に重要な側面だと思っておりますので、こちらにつきましてもぜひ力を発揮していきたいと思えます。

最後となりますが、地域の脱炭素につきましては環境省を中心にさせていただいておりますが、この制度の対象になる企業が地域の取組の中核になっているというエリアも多数あります。地方公共団体、地場の中小企業、また市民団体などとの連携も深めて、この制度と両輪になって前に進めるように力を発揮していきたいと思っておりますので、引き続きの御指導をよろしく申し上げます。ありがとうございます。

○大橋座長　土居次長、ありがとうございました。

続いて、龍崎GX実行推進室次長よりよろしくをお願いいたします。

○龍崎次長　本日は、大変活発な御議論、ありがとうございました。コメントする時間というのはございませんけれども、特に何のためにやっているのかという原点、原理原則を忘れずに制度設計をやっていききたいと思っております。

次回ですけれども、今回いただいた御意見を踏まえまして、事務局でより詳細な検討を加えまして制度案のとりまとめをさせていただければと思っております。

その上で、年末にとりまとめます「GX2040ビジョン」の検討とか、来年度のGX推

進法の改正に向けまして、より一層取り組んでまいりたいと思っております。今しばらく皆様の御協力を賜れますと幸いです。本日は、どうもありがとうございました。

○大橋座長　　龍崎次長、ありがとうございました。

それでは、次回開催の詳細は、追って事務局から御連絡させていただきたいと思っておりますので、本日、これにて閉会とさせていただきます。大変長い時間お付き合いいただきまして、ありがとうございました。

——了——