

国内排出量取引制度に係る競争政策上の論点

1 排出枠の割当方式

排出枠の割当てには、無償によるグランドファザリング方式及びベンチマーク方式と、有償によるオークション方式とがあり、それぞれ以下のような競争への影響が考えられる。それぞれの排出枠の割当方式について、競争政策上の観点からどう考えるか。特にそれぞれの方式の留意点や、望ましい割当方式はあるか。

なお、諸外国における排出量取引制度の実施例では、排出枠の割当ては、必ずしもいずれかの方式のみに限定して採用するのではなく、複数の方式を取り入れたり、段階的にその比率を拡大するなどしている。

(1) グランドファザリング方式の場合

グランドファザリング方式による排出枠の割当ては、過去の排出実績を基に決定するため、それまでの省エネ努力等によるエネルギー効率の差が反映されず、効率の良い事業者に比べて効率の悪い事業者に対してより余裕がある割当てが行われてしまうという公平性の問題があるといわれている。

一方、省エネ努力等を反映させるために、早期対策（アーリーアクション）と称される特別規定を設け、別途無償で一定の排出枠を配分している例もある。しかし、そのことがかえって恣意性と新たな不公平性を発生させる点で問題があるともいわれている。

また、毎期の割当てに際し、直前期の排出実績をベースに排出枠を割り当てることとなれば、翌期の排出枠を確保するため、排出量の抑制が可能であってもあえて毎期の排出枠を使い切るような事業者の行動も想定され、排出削減費用を効率化する効果が低減する可能性もあるといわれている。

(2) ベンチマーク方式の場合

ベンチマーク方式は、産業ごとに標準的な「単位生産量当たりの温室効果ガスの排出量」といった排出原単位を定め、これに基づいて各事業者の排出枠を決定し、事業者に割り当てるものである。この方式の場合、エネルギー効率が反映されることから、グランドファザリング方式に比べて公平性が高いといわれている。

しかしながら、排出原単位の概念が明確な業種もあればそうでない業種もある。排出原単位の概念が明確な業種については比較的問題がないと考

えられるが、例えば電機・電子業界のように製品によって生産段階での排出量に差がある業種について、一つのベンチマークで事業者に排出枠を割り当てた場合、公平性が低くなり、事業者間の競争に影響すると考えられる。さらに、各業界における排出量削減の取組や今後の削減余地は異なるため、異なる業種間で競合関係にある事業者（例えば鉄道と航空、電力とガスなど）の競争にも影響するというイコールフットィングの確保の点でも問題があると考えられる。

また、排出枠の算定のためにベンチマークと事業者の活動量を使用する場合、当該事業者の生産量（予想生産量又は実績）が競合事業者に知られることにより、独禁法上問題となりうる数量割当、生産量割当等を誘発するおそれはないか。

(3) オークション方式の場合

オークション方式では、各事業者が必要な排出枠を政府から購入することから、市場価格を通じた割当てとなるため公平感が得られやすく、獲得機会の公平性、透明性が確保できることから、事業者の競争への影響が比較的少ない方式であると考えられる。

しかしながら、排出枠購入が事業者に与える経済的な負担が大きく、事業活動への萎縮効果が生ずることも考えられる。また、排出枠を多量に必要とする事業者がオークション市場で市場支配力を行使し、排出枠の取引価格に影響を与えることも考えられる。さらに、オークションを業界ごとに行うなど比較的小規模単位での制度設計とした場合には、新規参入者など特定の事業者の排除のために排出枠が買い占められることや、排出枠の取引価格の操作などにより競争に影響することが考えられる。

なお、オークションには各種方式があり、それぞれ競争への影響が異なることも考えられる。

2 新規参入事業者等への排出枠の割当て

(1) 新規参入事業者への割当（無償割当を行う場合－グランドファザリング、ベンチマーク方式）

各国の制度では、新規参入事業者に対して一定の排出枠をあらかじめ留保しておき、それを無償で割り当てるなどの例が多い。

その際、新規参入事業者は排出実績がないことから過小評価され、割当を受ける排出枠が小さくなるおそれがある。また、既存事業者が、無償に

よる排出枠の割当てを受けるためだけに、新会社や事業所を立ち上げる行動を取ることも考えられる。

このような問題について、競争政策上の観点からどう考えるか。特に新規参入事業者と既存事業者との間のイコールフットイングを確保するためにどのような方策が考えられるか。

(2) 事業所の閉鎖

EU-ETSのように排出枠が事業所ごとに割り当てられる制度では、既存の事業所が閉鎖された場合、①その事業者にいったん配分された排出枠を事業者が保持し、別の事業所に移転しても構わないとする方法と、②既存の事業所を閉鎖したことによって生み出された過剰排出枠は、期末に政府に対して返還しなければならないと定める方法がありうる。それぞれの方法について、競争政策上の観点からどう考えるか。

3 その他

(1) 政府による事業者団体等への排出枠の割当て

特定の事業分野又は特定の事業者団体に対して、一定の排出枠を義務付けたり、排出量削減義務を課すことも考えられる。

その場合、当該義務を達成するために、事業者が共同して又は事業者団体が当該業界又は団体に属する各事業者に対して一定の排出量を割り振ることが想定されるが、このような政府による事業者団体等への排出枠の割当てについて、競争政策上の観点からどう考えるか。

(2) 排出枠及び外部クレジットの使用制限

与えられた排出枠に基づく排出量削減義務の達成に際して、他の主体との排出枠の取引のほか、遵守に当たっての柔軟性措置として、京都メカニズムによるクレジット（CER, ERU）や国内クレジット（オフセットクレジットなど）といった外部クレジットの利用を認めることが考えられる。

それらのクレジットは、排出量削減義務の達成に当たって補完的なものであり、各主体自らの排出量の削減を促進させるため、クレジットの利用に一定の制限を設けている例もある。

このように排出枠及び外部クレジットの利用制限を設けることについて、競争政策上の観点からどう考えるか。

(3) 排出枠及び外部クレジットに係る価格制限

排出枠及び外部クレジットの価格の上限規制の目的は、排出量の削減に取り組む事業者の利益の保護と考えられるが、この制限について、競争政策上の観点からどう考えるか。

(4) バンキング、ボローイング

バンキング及びボローイングは、排出枠の需給ギャップ（需要過多／供給不足）により排出枠の価格が長期間にわたって高止まることや、天候や足元の景況感等の短期的な要因等により排出枠の価格が大幅に急変動することが考えられることから、排出枠の価格を安定化させるための緩和措置である。これらの措置について、競争政策上の観点からどう考えるか。

(5) 取引所取引

EU-ETSでは、排出枠及び外部クレジットの取引について、相対取引とともに取引所取引が行われている。

これらの取引所取引について、競争政策上の観点からどう考えるか。

(6) 中小規模の事業者への規制

中小規模の事業者を排出量削減規制の対象とする場合、一般的に、これら事業者の排出量は相対的に小さい一方、削減費用や排出量の検証等の手続きに要する費用等が過度な負担となり、競争単位の減少をもたらすおそれがある。

これら中小規模の事業者に対する規制について、競争政策上の観点からどう考えるか。

(7) 透明性及び公平性の確保

事業者等への排出枠の割当てには困難を伴うことが指摘されているが、公平な競争条件の確保という観点からは、透明な客観的基準に基づいて、可能な限り公平な割当てを行うことが求められるのではないかと。また、実際の割当てのプロセスを外部から検証できるようにするべきではないかと。

また、事業者等による政府への排出量の実績報告（モニタリング・算定・報告制度）についても、同様に、客観的基準に基づく制度を整備し、第三者がこれを検証する仕組みも必要ではないかと。

4 その他の検討事項

上記 1～3 のほか、地球温暖化対策における排出量取引制度について、競争政策上の観点から検討すべき事項はあるか。

※ 本資料は第 1 回の議論を受け、前回の資料 3 から「2（2）新規参入事業者への割当（有償割当を行う場合－オークション方式）」を削除し、新たに「3（7）透明性及び公平性の確保」及び「1（2）ベンチマーク方式の場合」において事業者の活動量に関する記述を追加したものである。