

## (参考資料 1) JCI カーボンプライシング提言の詳細

### 1. 提言の背景：現状の GX 政策の改善で留意すべきポイント

政府は、今後 10 年間の温暖化対策として、「産業革命以来の化石エネルギー中心の産業構造・社会構造をクリーンエネルギー中心へ転換する」<sup>1</sup>、グリーン・トランスフォーメーション (GX) の実現に向けた政策を展開している。それによって、2050 年カーボンニュートラル、2030 年までに温室効果ガス排出量を 2013 年比で 46%削減し、更に 50%の高みを目指すという日本の削減目標の達成、エネルギーの安定・安価な供給、経済成長の同時達成を目指す<sup>2</sup>とされる。

そのための施策として、GX 推進法（脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律）及び GX 推進戦略（脱炭素成長型経済構造移行推進戦略）では、「成長志向型カーボンプライシング構想」が打ち出された。今後 10 年間で 150 兆円の官民投資を引き出すため、国が GX 経済移行債に基づいて 20 兆円の投資支援を行なうとする。併せて、排出削減と償還原資の確保のため、2028 年度から化石燃料賦課金を、2026 年度から自主的な排出量取引制度 (GX-ETS) を本格稼働させつつ 2033 年度から特定事業者負担金という名称での電力事業者向けの排出量取引制度を、それぞれ導入することが予定されている。

長年議論されてきたカーボンプライシングの導入の道筋がついたことは歓迎できる。その上で更なる改善を施すことによって、国際的に認められている規模での排出削減に向けて、強力な推進力とすることが期待される。

現在、政府が進める制度の具体化にあたっては、特に以下の 3 つの観点に留意することが必要と考える。

#### (1) 国の温室効果ガス排出量削減目標、とりわけ 2030 年目標の確実な達成

2030 年まで残された時間は少なく、温室効果ガス排出量の急速な削減が求められる。しかし、上述の成長志向型カーボンプライシング構想のままでは、その実現がおぼつかない。

当該構想の下で 2026 年度から本格稼働する GX-ETS は法律によって定められた内容ではなく、参加や削減量を参加企業が自主的に決めることができ、目標未達時の罰則も欠いている。そのため、排出削減効果が限定的である。また、法的義務を伴う化石燃料賦課金と特定事業者負担金も、それぞれ 2028 年度・2033 年度からの導入とされており、2030 年という年限を踏まえると遅い。

加えて、当該構想で実現を図る 150 兆円の官民投資についても、2030 年に向けてどのようなタイムラインで排出削減を進めていくのか、各投資によってどの程度の排出削減量が見込めるのか示されていない。

他方、国際的には、排出削減を一層加速させることが求められており、日本の 2030 年をはじめとした中期目標は必ずしも十分とは言えない。今世紀末までの平均気温の上昇を産

<sup>1</sup> 『脱炭素成長型経済構造移行推進戦略』(2023 年) , p. 1

<sup>2</sup> 前掲 1, p. 2

業革命前から 1.5 度未満に抑えるというパリ協定の目標達成に向けて、国連気候変動枠組条約の締約国会議（COP）では 2030 年削減目標の強化が呼びかけられてきた。また、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は、第 6 次評価報告書統合報告書で、1.5 度目標の達成には世界全体で、温室効果ガス排出量を 2019 年比で 2030 年までに 43%、2035 年までに 60%削減させるべきことを示している<sup>3</sup>。日本がこうした潮流に合致して 2030 年目標の強化と 2035 年目標の設定を行ない、それを実現する上でも、GX 推進法の現状の定めでは心もとない。

日本が世界に向けて公約した目標を確実に達成し、更に野心的な排出削減を求める国際的な潮流に合致できるように、カーボンプライシングに関するルールを追加・修正することが必要である。

## **(2) 排出削減に取り組む企業に不利益のない公平な制度**

GX-ETS は企業の自主性に基づいた排出削減を企図しており、いずれのカーボンプライシングも 2020 年代後半からの導入となる。その背景には、多排出事業者などの負担に配慮していることがうかがえる。他方で、目標設定や制度参加での自主性の重視など他国・地域のカーボンプライシングとの乖離も生じている。それによってむしろ不利益を被り得る企業も存在する。

例えば、現段階の GX-ETS の下では、自主的に制度に参加したり高い排出削減目標を設定したりした企業は、そうしない企業に比べて、排出削減に関する追加コストを負担する。そのため、真摯に取り組んだ企業が、排出削減に後ろ向きな企業に対して競争上の不利益を被るおそれがある。

また、そうしたコストを顧客に転嫁しようとしても、自主的な枠組みにあっては理解が得られない懸念がある。加えて、大企業の場合はサプライチェーンに多くの中小企業・小規模事業者も属している。そうした事業者が本業で排出削減を行なうにあたっては追加コストの発生やノウハウの不足が障壁となる。そのため、サプライチェーン排出量の削減のために自主的な協力を促すのみでは限界がある。

更に、国際的なルールや他国・地域での制度と、国内ルールが乖離する場合、事業活動を世界中で展開する企業は両者をともに遵守しなければならない。二重の対応が必要となり、余計な負担が生じる。同時に国内市場において、より厳しい国際的ルールに従う企業が、そうでない企業に劣後するおそれも生じる。

確かに日本のみが他国よりも著しく厳しい規制を導入すると、海外に生産拠点を移すリケージが生じる可能性もある。そのリスクの大きさも冷静に判断した上で、制度設計で配慮しつつ、個社のみでは排出削減を十分に進めることはできないとの認識の下、一定の要件に合致する全ての企業が必ず参加し、前向きに取り組める公平な制度が求められる。

---

<sup>3</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001, Table SPM.1, p. 21

### **(3) 日本経済の競争力の強化に貢献する制度**

排出削減に向けた政策の遅れは個社への不利益に留まらず、日本経済全体の地盤沈下につながりかねない。

EU では炭素国境調整措置（CBAM）の導入準備が着々と進められている。2023年10月1日からは移行措置が開始されており、2026年の本格的導入に向けた検討が行なわれている。同様の措置が他国にも広がる可能性がある中で、日本の取り組みが遅れて国際水準での炭素価格を形成できなければ、当該措置の対象となり経済競争力の足かせとなる。

また、規制が強化される海外市場では、海外企業がサプライチェーン構成企業に求める取り組みの水準も上がっている。他方、日本国内で制度整備が遅くなるほど、一部の先進企業を除き、多くの企業における取り組みの遅れが懸念される。日本企業が取り組みを追随させられなければ、そこから除外され得る。また、日本企業に投資する機関投資家も減少してしまう。

国際水準での排出削減策と再生可能エネルギーの導入を進めることで、こうした状況に陥ることを防止できる。更には、日本という国がビジネスを行なう場としての魅力を維持・強化することにもつながる。その意味で、現状の化石燃料賦課金やGX-ETSを国際水準のものに引き上げることは、将来の人口減少で内需が先細ることも憂慮される中で、経済力の維持に大きく貢献し得る。

## 2. 提言：企業が求めるカーボンプライシング 6 原則

以上のような点を満たす形で、実効性の高いカーボンプライシングを早期に導入する必要がある。それに向けて、GX 推進法・GX 推進戦略が定める化石燃料賦課金や GX-ETS をベースにしつつ、必要な修正を加えるべきである。

各国・地域はカーボンプライシングとして、炭素税と排出量取引制度の 2 種類を広く導入している。世界全体で前者は 37 制度が、後者は 36 制度がそれぞれ導入されている（2023 年 3 月 31 日時点）<sup>4</sup>。また排出量取引制度のうち、カナダの連邦・諸州以外での 29 制度は、キャップ&トレード型排出量取引制度を採用する<sup>5</sup>。これは制度対象からの総排出量に上限（キャップ）を設けた上で、その範囲内で排出枠を政府が発行するものである。これらに鑑みると、炭素税とキャップ&トレード型排出量取引制度を、国際社会は実効性あるカーボンプライシングの形態として捉えていると言える。

カーボンプライシングは排出削減に要する費用を社会全体で最小化できる点が最大の強みである。そのためには、必要な排出削減を実現するだけの強いインセンティブを付与することが制度設計で目指されなければならない。

炭素税の場合、十分な水準での炭素税率を課すことが求められる。またキャップ&トレード型排出量取引制度では、十分に小さい排出量の上限（キャップ）の設定が不可欠である。加えて、両者ともに、不遵守に対して履行確保措置をとることや、温室効果ガス排出量の測定・報告・検証（MRV）を精度の高い形で導入することが必要となる<sup>6</sup>。

翻って、政府が検討する化石燃料賦課金と GX-ETS は、企業の自主性に大きく依存し、かつ負担抑制のために価格に上限が設けられている。そのため、特にインセンティブの付与と履行確保措置の点で不十分なものになっている。

しかし、これまでに検討・構築された枠組みを白紙に戻すと、社会的なリソースの浪費となるとともに、2030 年まで残された時間も大きく減じることになる。この点に鑑みると、これら 2 つの制度設計を今後進める中にあるのは、インセンティブ付与と履行確保の点を中心に、化石燃料賦課金の修正や、GX-ETS のキャップ&トレード型排出量取引制度への改良を実施した上で、早期に導入するべきである。

具体的には、今後の制度設計を適切に方向づけるために、以下の 6 つの原則が満たされることを強く求める。

### (1) 2030 年 GHG 排出量半減に向けて 2025 年を目処として化石燃料賦課金やキャップ&トレード型排出量取引制度を導入すべき

先述のとおり、IPCC は第 6 次評価報告書統合報告書において、1.5 度目標の達成に向け

<sup>4</sup> 世界銀行ウェブサイト “Carbon Pricing Dashboard”, [https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map\\_data](https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data) (閲覧日：2023 年 10 月 24 日)

<sup>5</sup> ICAP (2023). Emissions Trading Worldwide: Status Report 2023. Berlin: International Carbon Action Partnership.

<sup>6</sup> 参考：ICAP (2021), “Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation”, 2<sup>nd</sup> edition, p. 17

て 2025 年までの排出量ピークアウト、2030 年 43%減、2035 年 60%減が世界全体で必要だという排出削減のタイムラインを示している。この最新かつ最良の科学的知見に整合する形で政策を実施すべきことは、日本も当然例外ではない。まして日本は、過去の排出に対する歴史的責任と、排出削減を可能にする社会的・経済的・技術的能力を有しており、上述よりも野心的なペースでの排出削減が求められる。

それにもかかわらず GX 推進法・GX 推進戦略では、GX-ETS の本格稼働が 2026 年度、化石燃料賦課金の導入が 2028 年度、GX-ETS の一部である特定事業者負担金の導入が 2033 年度と極めて遅い。これでは 2030 年目標の達成に貢献できない。

排出削減策であるカーボンプライシングもまた、その各時点での削減量に整合する形で導入される必要がある。まずは、排出量取引制度等について「法制上の措置」をとることとされている 2025 年 6 月末（GX 推進法附則 11 条 2 項）を目途として、化石燃料賦課金の導入を前倒ししたり、キャップ&トレード型排出量取引制度を運用開始したりすることは一案である。

また導入時期に加えて、制度設計でも上述のタイムラインでの排出削減に整合することが求められる。

GX-ETS では自主的に各社が掲げる目標が積み上がるに過ぎず、総排出量は制限されない。キャップ&トレード型排出量取引制度へと修正するために、まず対象部門からの総排出量の上限（キャップ）を設定する必要がある。その上で、当該キャップをタイムラインに沿う形で縮小させていくべきである。修正版化石燃料賦課金でも、賦課金単価が時間の経過とともに適切に引き上げられていくべきである。

## **(2) 法定の要件を満たす事業者を一律に制度の対象として公平性を担保するべき**

1. (2) で述べたように、自主性に基づく施策では、制度に参加し取り組む企業とそうでない企業の間で負担の不公平が生じる。GX-ETS をキャップ&トレード型排出量取引制度に修正する際には、不確かなインセンティブで制度参加と排出削減を確保するのではなく、端的に法定要件を満たす企業を一律に制度対象として公平性を持たせるべきである。

また、化石燃料賦課金の修正と、キャップ&トレード型排出量取引制度への改良に当たって、履行確保の手段としては例えば、諸外国と同様に、罰金又は課徴金、及び社名公表が一案として考えられる。

なお、修正版化石燃料賦課金とキャップ&トレード型排出量取引制度を両方実施するに当たっては、業務負担を抑制し、二重の負担を回避する制度設計が求められる。両制度は、メリット・デメリットを相互に補完し合う関係にある。前者は、いくら賦課金単価でどの程度の排出削減が見込めるか明確でない反面、比較的低い行政コストで広い範囲を制度の対象にできる。後者は、制度の対象が一部の多排出部門に限られる一方で、そこからの総排出量を一定水準に確実に抑えられる。両方を実施することで、多排出部門には総量規制をかけたつつ、それ以外の部門にも広く炭素価格に基づくインセンティブを与えられる。それによ

って、幅広い企業が排出削減に取り組む、より公平かつ効果的な制度にできる。

### **(3) 世界に比肩する水準で将来の炭素価格を明示すべき**

将来の排出削減に向けて企業は研究開発や設備に投資していく。その投資判断の際には、カーボンプライシングの下で、将来的にどの程度の価格を支払う見込みとなるかを知る必要がある。それに資するように、将来の炭素価格が予見可能な形で示されるべきである。

この場合には、併せて国際的な水準との整合性も意識されるべきである。例えば、国際エネルギー機関(IEA)は、2050年までにCO<sub>2</sub>排出のネットゼロを達成するシナリオにおいて、2030年に先進国ではCO<sub>2</sub>排出量1トン当たり130ドルの炭素価格が必要であることを示している<sup>7</sup>。

こうした点に鑑みて、修正版化石燃料賦課金やキャップ&トレード型排出量取引制度では、上述の2030年130ドル/t-CO<sub>2</sub>など、国際的に比肩できる水準での炭素価格を目指すことを導入時に示すべきである。

なお、科学的知見の充実に伴って国際的に妥当と認められる炭素価格が更新された際には、それを反映する必要がある。また、日本は先進国としての歴史的な排出責任と能力を有していることに鑑みると、更に野心的な炭素価格を目指すことも望ましい。

他方、エネルギーに係る負担が過度にならないようとして、現在のGX推進法では化石燃料賦課金の賦課金単価に上限が設けられている。現在の政府案では炭素価格はIEAの求める水準の10分の1になるとの試算<sup>8</sup>もある。炭素価格を国際的な水準に適合させる上で支障になるのであれば、当該上限価格は撤廃されるべきである。

### **(4) 国際的なルールに適合させるべき**

国内外でカーボンプライシングに関するルールが異なる場合に、企業に二重の負担が生じたり国内外の競争で不利益を被ったりするおそれが懸念される。その解消を図るためには、地域の固有の事情を過度に重視することなく、基本的な設計を国際的なルールに整合させるべきである。例えば、温室効果ガス排出量の測定・報告・検証(MRV)は、GHGプロトコル等の国際標準に準拠することが求められる。

炭素国境調整措置(CBAM)の対象とならないためには、同等のカーボンプライシングとして認められるように、十分な炭素価格を形成できるようにするべきである。そのためには、一律の制度対象にすることやその広さ、履行確保措置、炭素価格の引上げペースなどが重要な点となる。

また、制度設計では他国・地域における教訓を十分に踏まえるべきである。特にクレジットの使用のあり方は、国際的な動向を受けて慎重に検討されるべきである。

<sup>7</sup> IEA, 2021: Net Zero by 2050 - A Roadmap for the Global Energy Sector, p. 53, table 2.2.

<sup>8</sup> 自然エネルギー財団ウェブサイト「コメント GX基本方針は二つの危機への日本の対応を誤る なぜ原子力に固執し、化石燃料への依存を続けるのか」(2022年12月27日付) | <https://www.renewable-ei.org/activities/reports/20221227.php> (閲覧日: 2023年10月26日)

例えば、EU におけるキャップ&トレード型排出量取引制度では、排出削減効果に疑問のある安価なクレジットが大量に流入した。それにより炭素価格が低迷し、制度全体でも排出削減が進まなかったという経験がある。J-クレジットをはじめとしたカーボン・クレジットによるオフセットがGX-ETS では想定されている。しかし、上記の反省を活かすのであれば、修正版化石燃料賦課金やキャップ&トレード型排出量取引制度における活用は無制限に認めるべきではない。

#### **(5) 公正な評価のもと排出削減が困難な企業における削減を政府収入により支援すべき**

カーボンプライシングによる政府収入の用途は 2 つに大別される<sup>9</sup>。1 つ目は歳入を増加させない方法であり、一般家庭等を対象とした直接還元や他の税制の軽減策などが含まれる。2 つ目は歳入を増加させる方法で、一般会計に繰り入れたり、特定の施策に紐づけたりするなどの方策がある。

カーボンプライシングの下で早急に排出削減を進めるべき必要はあるが、他方で既存技術では排出削減が困難な業種や、エネルギー転換に伴う中小企業等の負担増には対応が求められる。この点は制度の社会的受容性を高め、公正性を確保する点で重要である。例えば EU ではキャップ&トレード型排出量取引制度で生じた歳入を活用して、脱炭素技術の開発・導入や、低所得加盟国に対して大規模な支援策が講じられている。カーボンプライシングの収入を活用した支援は、公正性を担保しながら将来に向けて経済競争力を強化する有力な手段となる。

これらの事情に鑑みて、化石燃料賦課金やキャップ&トレード型排出量取引制度によって生じた政府収入は、一定の条件を設けつつ、既存技術では排出削減が困難な業種や、中小企業等の負担増の緩和のために用いられるべきである。

支援の対象は取捨選択される必要がある。中小企業における再エネ・省エネの導入拡大に向けた取組みの加速や、排出削減が困難な業種で活用できる新しい脱炭素技術の開発および普及拡大などが考えられる。

他方、技術開発・導入に対する支援には一定の条件が付されるべきである。石炭火力発電でのアンモニア混焼といった 1.5 度目標に不整合な技術など、将来の「革新的技術」の開発・実装に過剰な期待を寄せて、2030 年までの温室効果ガス排出量半減、そして 1.5 度目標の達成が蔑ろにされることは受容できない。各支援によって、どの程度の排出削減が、どの時点で見込まれるのかを明確にした上で、メリハリの利いた分配が必要である。

また上述のような支援措置がカーボンプライシングの制度設計を歪めないように配慮されなければならない。カーボンプライシングの主目的は排出削減であり、政府収入の確保は副次的な効果である。加えて、その収入は排出削減が進むにつれて減少することや、当該支援は制度導入時のショックの緩和が目的であることなど、将来的には廃止される過渡的なものという認識が、支援を行なう政府と支援を受ける企業の両方に求められる。この点を念

<sup>9</sup> ICAP, 2017: Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers , pp. 115-126

頭に置きつつ、コスト面のみならず、カーボンプライシングによる政府収入がもたらすメリットにも注目される必要がある。



#### (6) カーボンプライシングの立案・評価・更新では透明性を確保するべき

カーボンプライシングは、業種や地域、属性を問わず社会全体に影響を及ぼす。そのため、そのあり方を決める場合には、社会の幅広いアクターが利害関係を有することになる。そうした広範なアクターの声を制度に反映することを確保できるように、カーボンプライシングの導入時、導入後の定期的な効果検証・修正の際には、透明性のある議論の場が設けられるべきである。

その構成には、直接に制度の対象となる経済界はもちろんのこと、最終的に負担が転嫁される消費者や、海外での最先端の議論を把握している団体の参加も含まれるべきである。そうすることで、特定の業種の見解に偏った制度となることが防止できる。また、強力な制度を導入する場合には、危機意識の共有や納得感の醸成、生物多様性や資源循環など他領域との関係性の理解も求められる。

他方で、そうした透明性の追求が自己目的化してはならず、あるべき姿の設計に資するように留意するべきである。前述のとおり、1.5度目標を達成する上で重要な2030年まで、残された時間は少ない。導入時期を明確に定めた上で、迅速かつ効率的な議論とすることが重要である。こうした観点にも配慮をした上で、実質的に意見が募集・反映されるプロセスを経なければならない。

## **(参考資料 2) JCI アンケート調査の結果の概要**

### **※本提言の検討の経緯**

本提言の作成にあたっては、気候変動イニシアティブ (JCI) 声明「再生可能エネルギーとカーボンプライシングで二つの危機を打開する」(2023年4月12日付)への賛同団体のうち、企業225社を対象に、カーボンプライシングに関するアンケート調査(以下、JCI アンケート調査)を実施し、67社から回答を得た。

また当該調査の際に有志企業を募り、22社で構成されるカーボンプライシング検討会を設置。JCI アンケート調査に基づき、現状のグリーン・トランスフォーメーション (GX) 政策に対する懸念や、カーボンプライシングの実効性の高い制度のあり方・導入時期について議論を行なった。

### **▼導入すべきカーボンプライシングの種別**

- 「炭素税の強化とキャップ&トレード型排出量取引制度の導入の両方が必要」が48.5%と最多だった。
  - 主な意見：価格と量の両方からアプローチできる、メリット・デメリットの相互補完が可能、など。
- 炭素税の強化は合計約9割の回答企業から必要との認識が示されている。
  - 主な意見：制度設計がシンプル、炭素価格の予見可能性が高い、など。
- キャップ&トレード型排出量取引制度の導入も合計約6割から支持されている。
  - 主な意見：柔軟に取り組める、排出削減に取り組むほどメリットが享受できる、など。

### **▼履行確保措置の必要性**

- 必要とする回答が9割以上となった。
  - 具体例：罰金、追徴課税、社名公表、公共調達バリューチェーンからの一時除外、十分な削減時の報償・表彰、など
- 不要とする意見では、過度な負担の発生や、排出量の正確な算定の難しさなどが挙げられた。

### **▼IEAが示す炭素価格2030年130ドル/t-CO<sub>2</sub>に対する評価**

- 「ちょうどいい」とする回答が最も多く、47.1%となった。また、130ドルより高い金額を求める意見(「ちょうどいい」～「低い」と合わせると54.4%となった。
  - 主な意見：専門家が算出して国際的に認められた金額である、日本に有利な金額は対外的な信頼を損なう、など
- 「高い」とする意見では、経済への悪影響やリーケージへの懸念などが聞かれた。
- 2030年の炭素価格として妥当と考える金額を尋ねたところ、その平均値は約12,000円

であった。

#### **▼GX-ETS・GX リーグと他国制度とのギャップ**

- 「はい」と回答した企業が 63.2%だった。
  - 主な意見：ボランタリーベースである、クレジット使用に依存している、2035 年 60%減（2019 年比）への言及を欠いている、など。

#### **▼2025 年 6 月末での炭素税の強化・キャップ&トレード型排出量取引制度の導入の評価**

- 「遅い」とする回答が最も多く 42.6%だった。
  - 主な意見：自主的取組ではコスト転嫁に顧客理解が得られない、これ以上の遅れは海外に比べて不利になる、2030 年まで時間が無い、など。
- また、「ちょうどいい」が 38.2%と僅差で続いた。
- 他方で、制度設計に時間を要することや、周知期間の必要性なども指摘された。

#### **▼政府と非国家アクターが議論する場の必要性**

- 必要との回答が 82.4%を占めた。
  - 主な意見：国民・社会全体での理解を醸成する必要がある、業種に偏らない議論が必要、など。
- 他方で、スピーディな議論も必要、「開かれた場」が自己目的化するべきではない、などの意見もあった。