

成長志向型カーボンプライシング構想について

令和5年2月6日
環境省

これまでの経緯

- | | |
|----------|--|
| 2021年12月 | CP小委においてカーボンプライシングの方向性が了承 |
| 2022年6月 | 骨太の方針等に「成長志向型カーボンプライシング構想」が明記 |
| 2022年7月 | GX実行会議立ち上げ |
| 2022年11月 | CP小委第21回開催 |
| 2022年12月 | 第5回GX実行会議において、「GX実現に向けた基本方針」とりまとめ
↓
2023年1月22日まで意見募集を実施。
今後、閣議決定を目指すとともに、本通常国会に関連法案を提出。 |

ポリシーミックスとしてのカーボンプライシングの方向性

令和4年5月12日
中央環境審議会炭素中立型経済社会変革
小委員会 中間整理

○我が国の産業競争力の向上につながるよう、脱炭素投資への支援策などとあわせて成長に資するカーボンプライシングの制度検討を進める。ウクライナ情勢を受けたエネルギー価格の高騰やトランジションの道筋、社会全体における負担の在り方への適切な目配りにも留意する。

- 2030年度46%削減、2050年のカーボンニュートラルを実現するためには、あらゆる分野で、でき得る限りの取組を進める必要があるが、その中でも、
 - ・あらゆる主体の行動変容の促進
 - ・既存の先端技術の早期かつ最大限の導入、イノベーションの実現及びその社会実装をこれまで想定していた以上の規模・スピード感で実現していくことが必要。
- 規制的手法や情報的手法、自主的取組の促進など様々な手法を通じた施策の見直しに加え、広範囲な対象をカバーできるカーボンプライシングについて最大限活用。
- 我が国の産業競争力の向上につながるよう、脱炭素投資への支援策などとあわせて成長に資するカーボンプライシングの制度検討を進める。政策の実効性を高める観点から、経済産業省と環境省が引き続き連携していくことが重要。
- ウクライナ情勢を受けたエネルギー価格の高騰やトランジションの道筋、社会全体における負担の在り方への適切な目配りにも留意する。

自主的なクレジット取引

- 自主的な取引であることから行動変容の対象が限られるなどの面もあるが、カーボンオフセットに向けたニーズへの対応などその普及拡大の重要性は高いことから、運用の改善や新たな制度の構築も含め引き続き取組の検討を進める。
- Jクレジットや二国間クレジット制度（JCM）等の活性化策に関する具体的な検討が進められているほか、経済産業省においてGXリーグやカーボン・クレジット市場に関する検討が進められている。
- アジア等の脱炭素化促進と産業の国際競争力強化等の観点から、JCM等を活用。

炭素税

- 広く行動変容を促す効果があることや、イノベーションや社会実装のコストを支援する財源確保につながるといった観点を踏まえつつ、成長に資するかどうかの議論を進めるとともに、既に導入されている地球温暖化対策税の見直しを含めた検討を進める。
- 国際的な動向も踏まえつつ国益にかなうものであることや、長期の時間軸、懸念点への配慮、税収の用途等にも留意しつつ、専門的・技術的議論を進める。

排出量取引

- 制度設計次第では確実性をもって二酸化炭素排出総量削減を実現できること等の利点がある一方で、制度の対象が限定されることや、市場において炭素価格が決まるため投資の予見可能性が低いこと、経済成長を踏まえた排出量の割当方法の在り方などの課題が存在。
- 今後の我が国の排出削減状況の推移も踏まえ、将来的な制度の導入を含め、引き続き検討を深める。

GX実行会議

議長	内閣総理大臣
副議長	G X 実行推進担当大臣、内閣官房長官
構成員	外務大臣、財務大臣、環境大臣及び有識者

有識者一覧（50音順）

淡路 睦	株式会社千葉銀行 取締役常務執行役員
伊藤 元重	国立大学法人 東京大学 名誉教授
岡藤 裕治	三菱商事エナジーソリューションズ株式会社 代表取締役社長
勝野 哲	中部電力株式会社 代表取締役会長
河野 康子	一般財団法人 日本消費者協会 理事
小林 健	日本商工会議所 会頭、三菱商事株式会社 相談役
齊藤 猛	ENEOSホールディングス株式会社 代表取締役社長 社長執行役員
重竹 尚基	ボストンコンサルティンググループ Managing Director & Senior Partner
白石 隆	公立大学法人 熊本県立大学 理事長
竹内 純子	特定非営利活動法人 国際環境経済研究所 理事・主席研究員
十倉 雅和	一般社団法人 日本経済団体連合会 会長
林 礼子	BofA証券株式会社 取締役 副社長
芳野 友子	日本労働組合総連合会 会長

「GX実現に向けた基本方針」の考え方

1.はじめに

世界規模で異常気象が発生し、大規模な自然災害が増加するなど、気候変動問題への対応は今や人類共通の課題となっている。カーボンニュートラル目標を表明する国・地域が増加し世界的に脱炭素の機運が高まる中、**我が国においても2030年度の温室効果ガス46%削減、2050年のカーボンニュートラル実現という国際公約を掲げ、気候変動問題に対して国家を挙げて対応する強い決意を表明**している。

(略)

周囲を海で囲まれ、すぐに使える資源に乏しい我が国では、脱炭素関連技術に関する研究開発が従来から盛んであり、日本企業が技術的な強みを保有する分野も多い。こうした技術分野を最大限活用し、**GXを加速させることは、エネルギーの安定供給につながる**とともに、**我が国経済を再び成長軌道へと戻す起爆剤としての可能性**も秘めている。民間部門に蓄積された英知を活用し、**世界各国のカーボンニュートラル実現に貢献するとともに、脱炭素分野で新たな需要・市場を創出し、日本の産業競争力を再び強化**することを通じて、**経済成長を実現していく必要**がある。

GXの実現を通して、2030年度の温室効果ガス46%削減や2050年のカーボンニュートラルの国際公約の達成を目指すとともに、**安定的で安価なエネルギー供給につながるエネルギー需給構造の転換の実現**、さらには、**我が国の産業構造・社会構造を変革し、将来世代を含む全ての国民が希望を持って暮らせる社会を実現**すべく、GX実行会議における議論の成果を踏まえ、**今後10年を見据えた取組の方針**を取りまとめる。

今後、**今回取りまとめる「基本方針」について幅広く意見を聴くプロセスを経るとともに、次期通常国会に、GX実現に向けて必要となる関連法案を提出**する。

「GX実現に向けた基本方針」における成長志向型カーボンプライシング構想の全体像

3. 「成長志向型カーボンプライシング構想」の実現・実行

(1) 基本的考え方

国際公約達成と、我が国の産業競争力強化・経済成長の同時実現に向けては、様々な分野で投資が必要となり、その規模は、一つの試算では今後10年間で150兆円を超える。こうした巨額のGX投資を官民協調で実現するため、「成長志向型カーボンプライシング構想」を速やかに実現・実行していく。**具体的には、以下の3つの措置を講ずることとする。**

- ・「GX経済移行債」（仮称）等を活用した大胆な先行投資支援（規制・支援一体型投資促進策等）
- ・カーボンプライシングによる GX 投資先行インセンティブ
- ・新たな金融手法の活用

また、**GX投資をはじめとする大規模な脱炭素投資を実現するため**には、民間事業者の予見可能性を高めることが必要であり、そのため**国が長期・複数年度にわたるコミットメントを示す**と同時に、規制・制度的措置の見通しなどを示すことが必要となる。そのため、国として、産業競争力強化・経済成長及び排出削減の同時実現に向けた総合的な戦略を定め、**GX投資が期待される主要分野において、各分野における新たな製品などの導入目標や、新たな規制・制度の導入時期などを一体的な「道行き」として示す**。これを更に産業界や専門家も交えて、進捗評価・分析や必要な見直しを進めていく。

さらに、「成長志向型カーボンプライシング構想」の早期具体化及び実行に向けて、**必要となる法制上の措置を盛り込んだ法案を次期通常国会に提出する**。なお、**関連の制度の一部は将来導入することを踏まえ、その実施のために必要となる詳細な規定の一部については、必要な議論・検討を行った上で、2年以内に措置する**。

(参考) 第4回GX実行会議で示された制度案

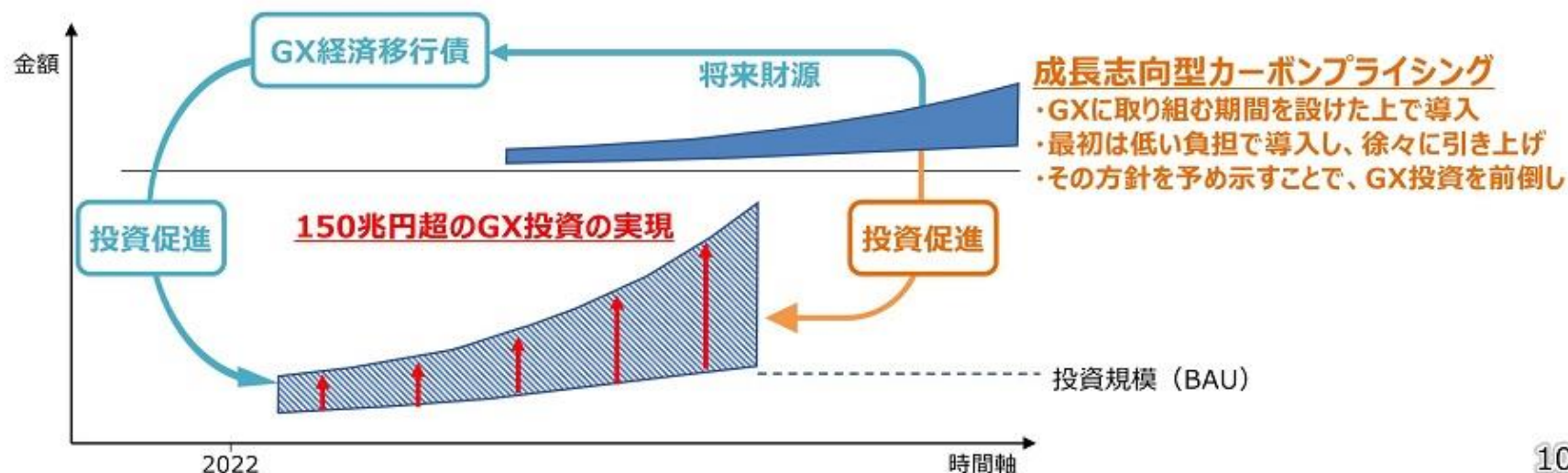
成長志向型カーボンプライシング構想 (案)

■ 今後10年間に**150兆円超の官民GX投資を実現し、国際公約と、我が国の産業競争力強化・経済成長を同時に実現していくため、以下の2つの柱から成る『成長志向型カーボンプライシング』を速やかに実現・実行していくことが望ましいのではないか。**

⇒ **「先行投資支援」と、「排出削減を促進する措置（賦課金と排出量取引制度）」の両輪で、GX投資の加速化**

※ 先行投資支援と将来のカーボンプライシング導入を予め示すことで投資を引き出す手法は、既に措置を導入している他国にはできない手法。

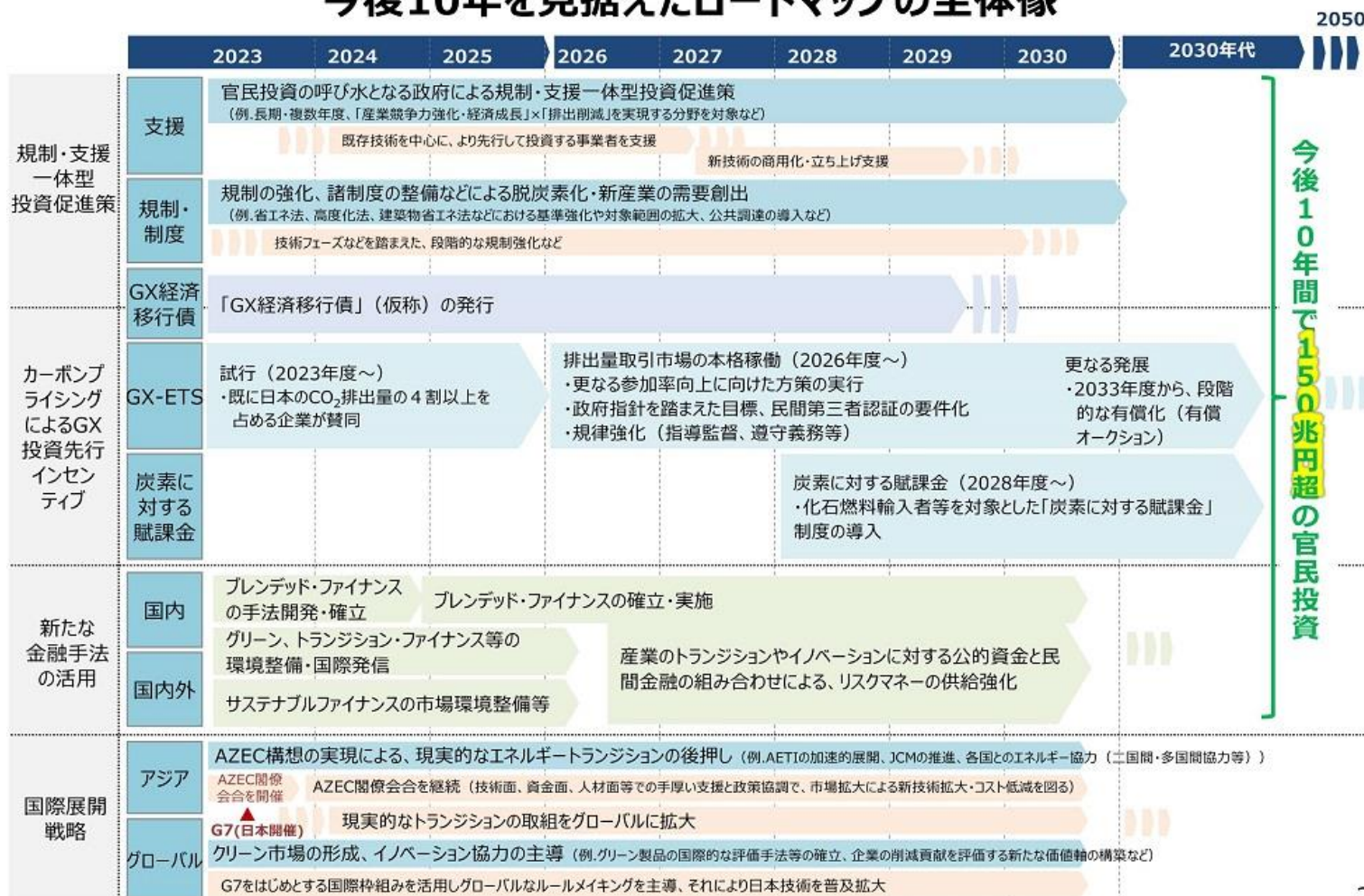
- (1) CP導入の結果として得られる将来の財源を裏付けとした**「GX経済移行債（仮称）」を発行**。これにより、**大胆な先行投資支援**。
- (2) **CPは、直ちに導入するのではなく、GXに取り組む期間を設けた上で、エネルギーに係る負担の総額が中長期的に減少していく中で導入することを基本**としてどうか
 - ① **炭素に対する賦課金（化石燃料の輸入事業者等が対象）を当初低い負担で導入し、徐々に引き上げ**
⇒ その方針を予め示すことで、**GX投資を前倒し**
 - ② **多排出産業には、GXリーグを発展させていく中で「排出量取引制度（GX-ETS）」を段階的に導入・発展**。特に、代替技術が存在し、空洞化（カーボンリーケージ）リスクがない**発電事業者に対して、EU等と同様に「有償オークション」を将来導入** ⇒ **電源のカーボンニュートラル化を更に加速**



今後10年を見据えたロードマップ

- 「成長志向型カーボンプライシング構想」のもとで、**GX投資を促す各種施策を先行し速やかに実施**（GX経済移行債（仮称）を財源とする**施策の一部は22年度補正予算から措置**）
- カーボンプライシングについては、炭素に対する賦課金は2028年度から、排出量取引は2026年度から本格稼働、2033年度から段階的に有償化

今後10年を見据えたロードマップの全体像



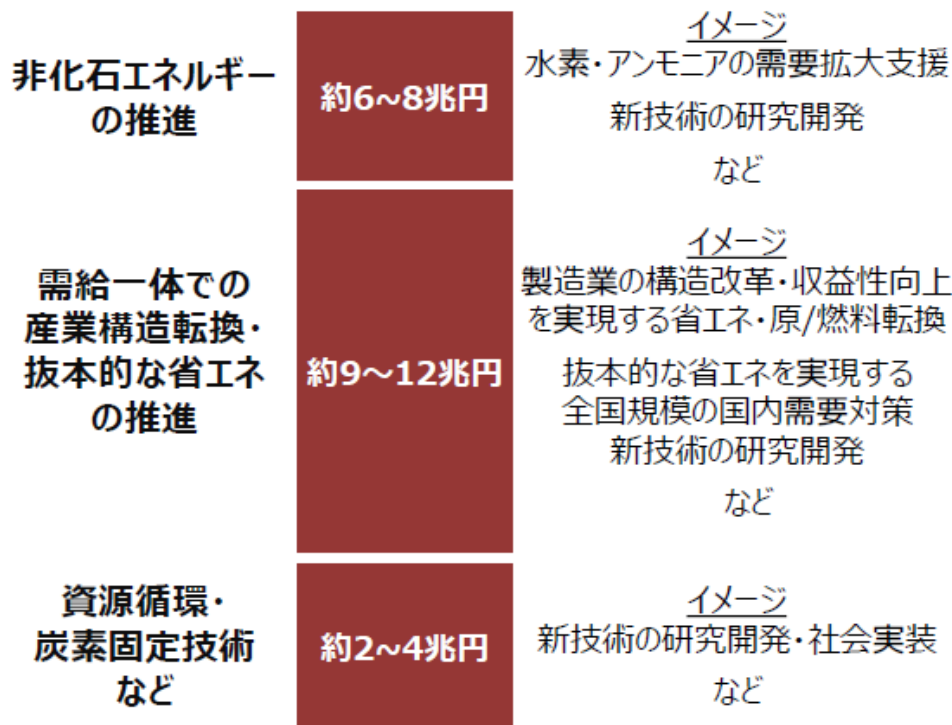
促進策のイメージ

【参考】規制・支援一体型促進策の政府支援イメージ

- 各分野が持つ事業リスクや事業環境に応じて、適切な規制・支援を一体的に措置することで、民間企業の投資を引き出し、150兆円超の官民投資を目指す。
- 世界規模のGX投資競争が展開される中、我が国は、諸外国における投資支援の動向やこれまでの支援の実績なども踏まえつつ、必要十分な規模・期間の政府支援を行う。20兆円規模の支援については、今後具体的な事業内容の進捗などを踏まえて必要な見直しを行う。

今後10年間の政府支援額 イメージ

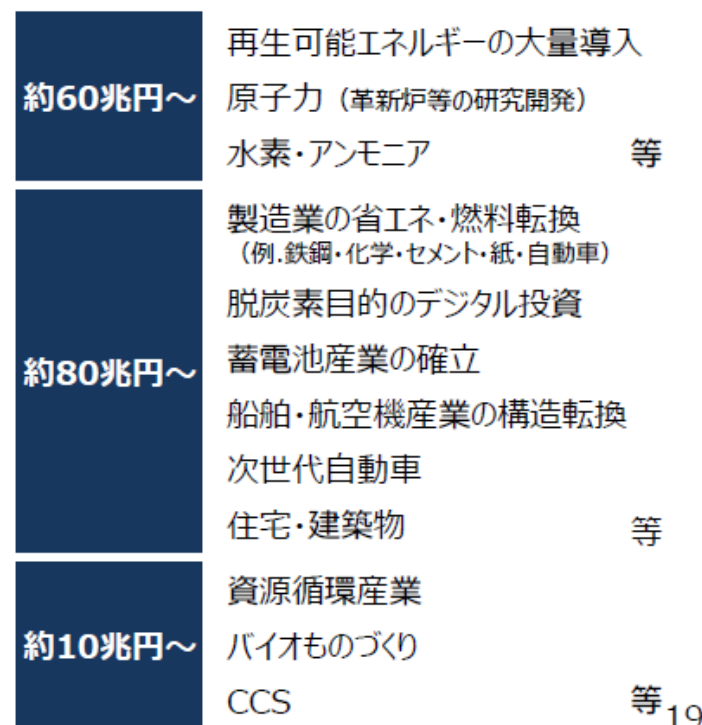
約20兆円規模



規制等と一体的に引き出す

今後10年間の官民投資額全体

150兆円超



等¹⁹

促進策の事例

【今後の道行き】 事例1：水素・アンモニア

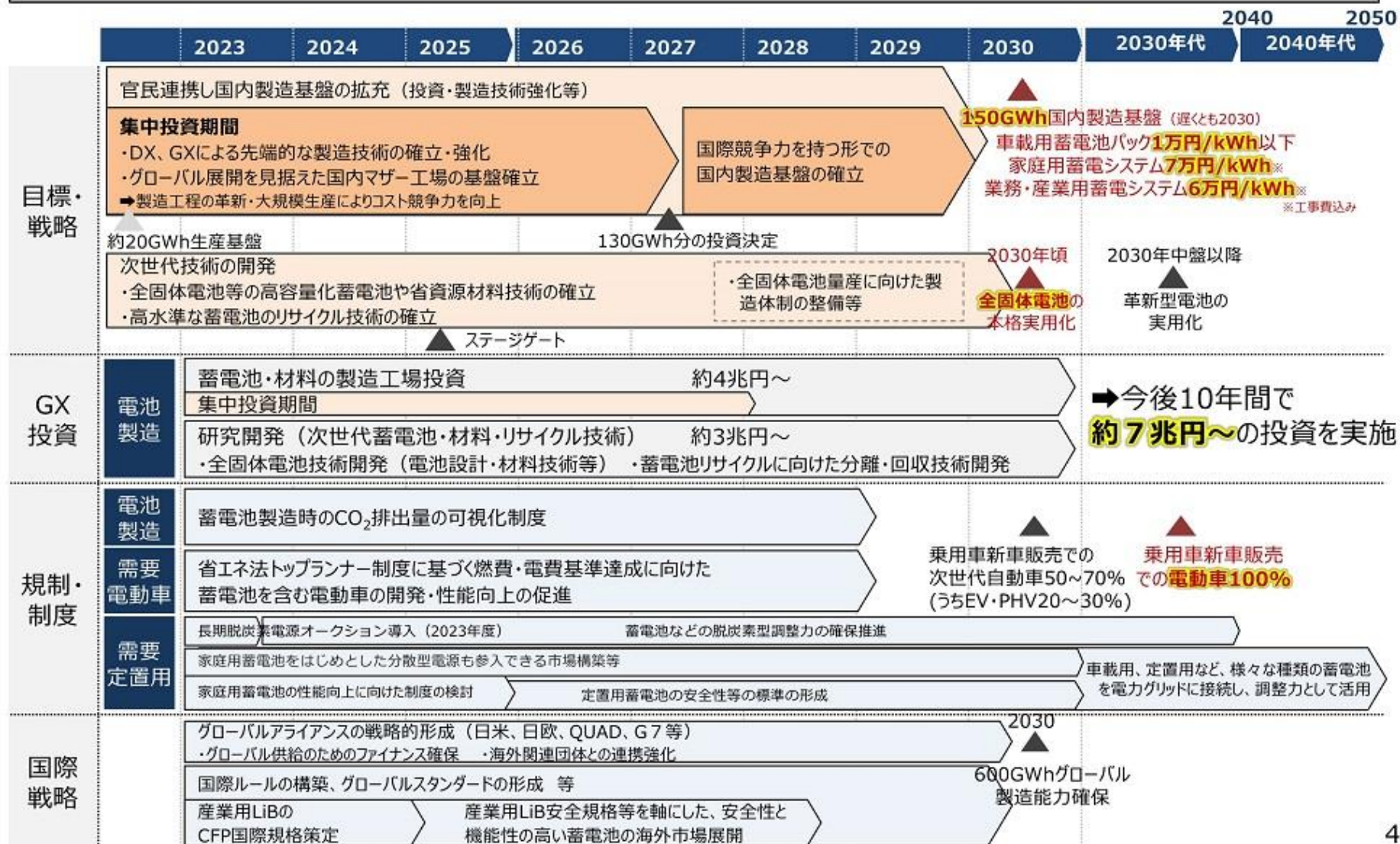
- 水素・アンモニアの国内導入手量2030年水素300万トン・アンモニア300万トン(アンモニア換算)、2050年水素2000万トン・アンモニア3000万トン(アンモニア換算)に向け、今後10年でサプライチェーン構築支援制度や拠点整備支援制度を通じて、大規模かつ強靱なサプライチェーン(製造・輸送・利用)を構築する。



促進策の事例

【今後の道行き】 事例2：蓄電池産業

- 蓄電池の2030年目標150GWhの国内製造基盤の実現に向け、今後10年で、省エネ法などで需要側にアプローチして需要を創出しつつ、今後5年間で蓄電池生産拠点への集中投資を行う。



促進策の事例

【今後の道行き】 事例3：鉄鋼業

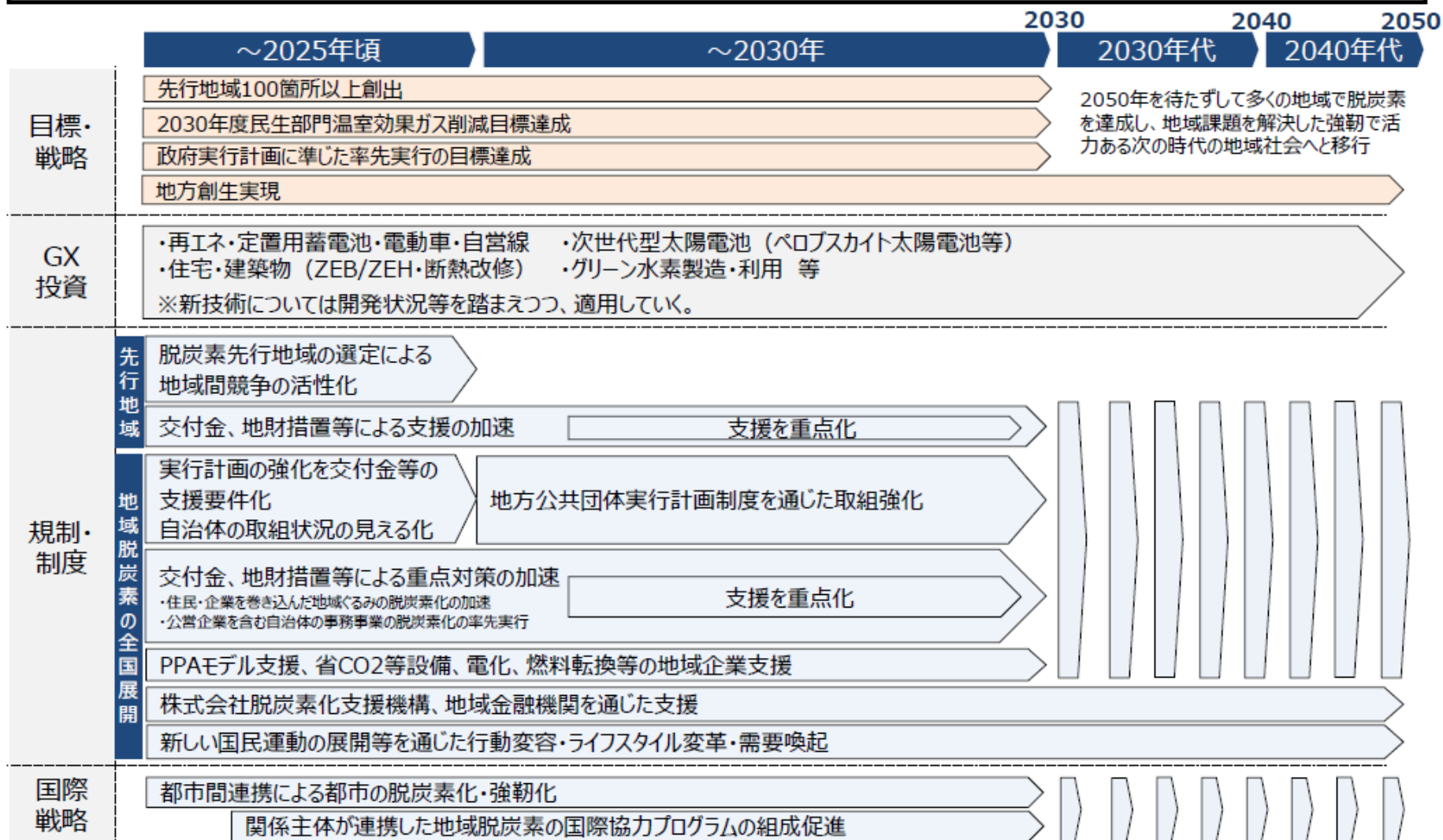
- グリーンsteelの2030年1000万t供給に向け、今後10年で省エネ法や構造改革を前提としたGX投資支援などで燃料・原料転換(例、電炉への転換)を促進しつつ、国際競争力のある電力価格の調達を実現し、国際ルールメイクによりグローバル市場への展開を進める。



促進策の事例

【今後の道行き】 事例22：地域・暮らし

- 地域・暮らしの脱炭素化の実現に向け、脱炭素先行地域の選定や、公営企業を含む自治体の事務事業に係る重点対策の率先実施の加速等による地域脱炭素の全国展開を図るとともに、新しい国民運動の展開等を通じた行動変容・ライフスタイル変革を促し、地域特性に応じた産業・社会の構造転換や脱炭素製品の面的な需要創出を進める。



排出量取引制度

3. 「成長志向型カーボンプライシング構想」の実現・実行

(3) カーボンプライシングによるGX 投資先行インセンティブ

2) 今後の対応

① 「排出量取引制度」の本格稼働

2023年度から試行的に開始する、GXリーグにおける「排出量取引制度」は、参加企業のリーダーシップに基づく自主参加型である。企業が自主的に目標設定することで、企業に説明責任が発生し、強いコミットメント・削減インセンティブが高まるという観点から、削減目標の設定及び遵守についても、企業の自主努力に委ねることとする。

参画企業の自主性に重きを置く中で、制度に係る公平性・実効性を更に高めるため、**2026年度の「排出量取引制度」本格稼働以降、更なる参加率向上に向けた方策や、政府指針を踏まえた削減目標に対する民間第三者認証、目標達成に向けた規律強化（指導監督、遵守義務等）などを検討する**とともに、「排出量取引制度」の進捗を踏まえ、更なる発展に向けた検討を進める。

なお、「排出量取引制度」は、市場機能を活用することで効率的かつ効果的に排出削減を進めることが可能となる一方、市場価格が変動するため、取引価格に対する予見可能性が低い点が課題となるとの指摘もある。このため、諸外国の事例を踏まえ、**中長期的に炭素価格を徐々に引き上げていく前提で、上限価格と下限価格を適切に組み合わせて、その価格帯を予め示すことで、取引価格に対する予見可能性を高め、企業投資を促進する制度設計を行う。**

(略)

② 発電事業者に対する「有償オークション」の段階的導入

排出量削減に向けたインセンティブを強化し、カーボンニュートラルを実現するためには、電化と合わせた電力の脱炭素化が重要となる。このため、発電部門で有償オークションを適用するEU等の諸外国の事例を踏まえ、**再エネ等の代替手段がある発電部門を対象とし、排出量の多い発電事業者（電気事業法第二条第一項第十五号に規定する発電事業者）に対する「有償オークション」の段階的導入を実施する。**

具体的には、発電事業を行うに当たって取得する必要がある排出量に相当する排出枠をオークションの対象とし、排出量の見通しや発電効率（ベンチマーク）等を基礎に、企業のGXの移行状況等を踏まえ、**まずは排出枠を無償交付し、段階的に減少（有償比率を上昇）させる。**

また、**段階的導入の開始時期については、「炭素に対する賦課金」と同様、エネルギーに係る負担の総額を中長期的に減少させていく中で導入するため、再エネ賦課金総額がピークアウトしていく想定を踏まえて2033年度とする。**あわせて、効率的な政策体系を目指し、既存の高度化法等との関係整理を行う。

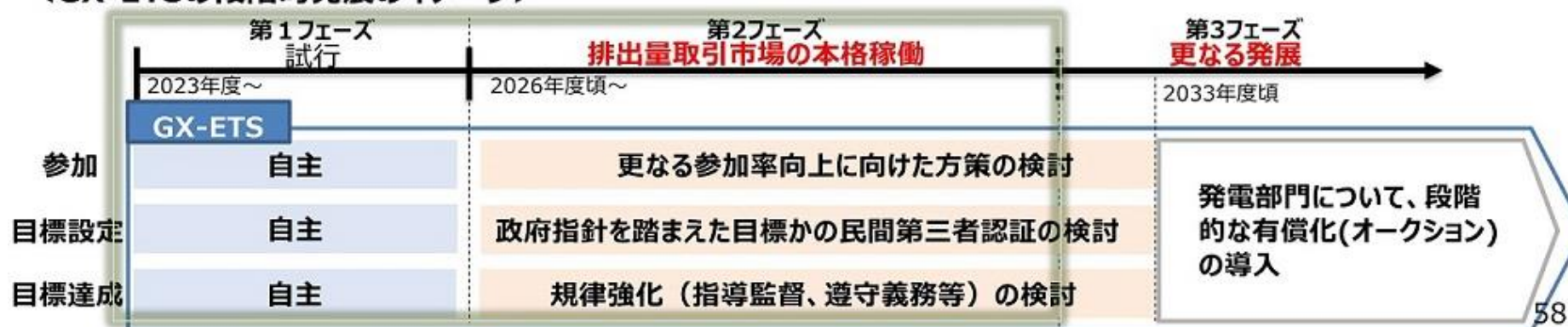
(参考) 排出量取引制度の制度設計の考え方

排出量取引の制度設計 (案) ①-1 : GX-ETSの段階的発展の方向性

<第1フェーズ (2023年度～) → 第2フェーズ (2026年度頃～) >

- 来年度から開始するGXリーグは、カーボンニュートラルへの移行に向けた挑戦を果敢に行い、リーダーシップを発揮する企業群が、GXを牽引する枠組み（既に我が国のCO₂排出量の4割以上を構成する約600社が賛同）。企業が自主設定・開示する削減目標達成に向け、排出量取引 (GX-ETS) を導入し、発展させていく。
- 企業自らが、削減目標・進捗を開示することで、目標達成へのコミットメントが働くと考えられる。国としても、規制・支援一体型投資促進策の考え方にも照らし、本枠組の下で成長と排出削減に果敢に取り組む多排出企業に対しては、GX経済移行債 (仮称) による支援策のあり方を含めた検討が必要ではないか。
- 自主性に重きを置く中で、制度に係る公平性や実効性を更に高めるべく、第2フェーズでは、①政府指針を策定した上で、企業が設定した目標が指針に合致しているか等を民間第三者機関が認証する仕組みを導入し、目標からの超過削減分を取引対象とするとともに、②制度濫用者に対する指導監督等の規律強化を検討してはどうか。
- こうした、企業毎の状況を踏まえた野心的な削減目標に基づく排出量取引市場の本格稼働を見据え、来年度からの試行においては、国・参画企業が連携し、必要なデータ収集や知見・ノウハウ蓄積、政府指針の検討等を行うとともに、本制度に係る各種実務を円滑に進め、中長期に渡り制度を安定的に運営するための公的主体についても検討が必要ではないか。

<GX-ETSの段階的発展のイメージ>



(参考) 排出量取引制度の制度設計の考え方

排出量取引の制度設計 (案) ①-2 : GX-ETSの段階的発展の方向性

<発電部門における段階的な有償化 (2033年度頃～)>

- **発電部門の脱炭素化の移行加速**は、電化と併せて、家庭や業務、産業等の多くの部門のカーボンニュートラル実現に向けた鍵を握る。
- 諸外国の排出量取引制度においては、発電部門での取組を先行させていること、また発電部門の脱炭素化に向けた投資には時間を要し予見性が重要であることから、**GX-ETSの発展形**としても、**発電部門について、段階的な有償化**を先行させることを**予め明確化**してはどうか。
- 具体的には、**2033年度頃から発電部門 (※1) について段階的な有償化 (オークション) を導入し (※2)**、その際、排出枠の**価格を上昇基調に誘導**することと併せて、**有償比率の引き上げの道筋**を示しつつ、制度の効果や負担の状況等を踏まえ、**有償比率について一定の見直しができる**ようにしてはどうか。

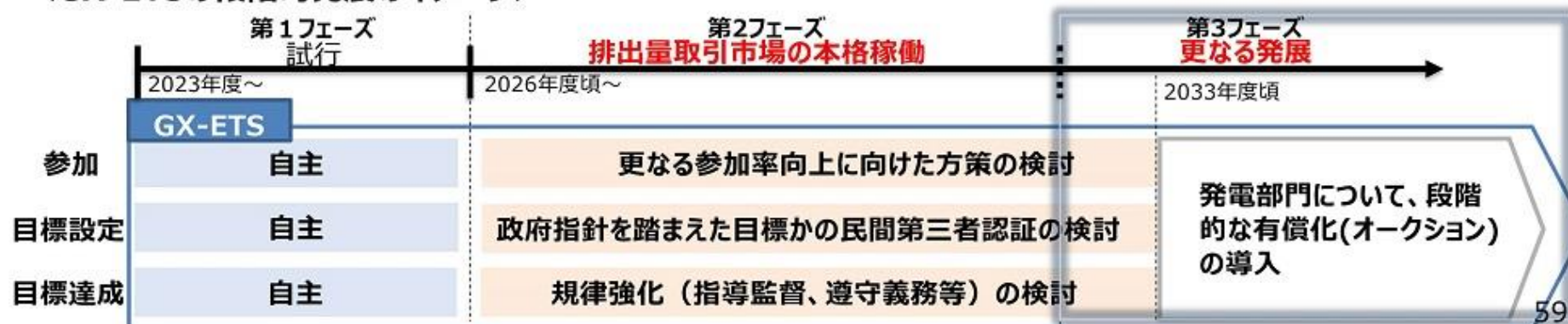
(※1) 発電部門として、専ら売電の用に供する事業者を想定。詳細については、GX-ETSを発展させていく中で検討を行う。

(※2) 第3フェーズの開始前後から、**発電部門は排出には同量の排出枠が必要とした上で、政府がまず排出枠を無償交付することを検討**してはどうか。

なお、無償交付する排出枠の量は、排出量の見通しや発電効率 (ベンチマーク) 等を基礎に、企業のGXの移行状況等を踏まえ算定することが考えられる。

- こうした制度発展に向けて、制度間の重複等を排除するため、既存の**高度化法等との関係整理**も必要ではないか。

<GX-ETSの段階的発展のイメージ>



(参考) 排出量取引制度の制度設計の考え方

排出量取引の制度設計 (案) ② : 市場価格安定化措置

- 排出量取引制度では、市場価格が過度に変動すると、カーボンプライスとしての予見可能性が低下するのが課題。そこで、諸外国の事例も踏まえ、取引価格の価格帯を予め定め、かつ長期的に上昇させることを示すことで、予見可能性を高め、企業投資を促進してはどうか。
 - ・下限価格：炭素削減や吸収活動が有する、最低限の市場取引価値として機能。
社会全体に、行動変容に向けたシグナルを発信する（いわゆる「価格効果」）。
 - ・上限価格：市場取引価格が急騰した際に、政府が当該価格で削減目標遵守に用いることが出来る排出枠を市場供給することを予め示しておくことで、価格急騰を抑え、制度に係る負担を抑える機能。
- これらの水準を定める際は、価格水準がGX移行に向けて行動変容を促す効果や、カーボン・クレジット市場での取引価格（来年度からの市場創設を目指し、現在、東京証券取引所で実証中）、国際的な炭素価格等も踏まえ、排出量取引市場が本格稼働する2026年度以降に設定してはどうか。
- その際は、予見性を高めるため、5年程度の価格上昇の見通しを定めつつ、経済情勢の変動等を踏まえ、一定の見直しが可能としてはどうか。

【市場価格安定化措置のイメージ】



炭素に対する賦課金

3. 「成長志向型カーボンプライシング構想」の実現・実行

(3) カーボンプライシングによるGX 投資先行インセンティブ

2) 今後の対応

③ 「炭素に対する賦課金」の導入

多排出産業だけでなく、広くGXへの動機付けが可能となるよう、炭素排出に対する一律のカーボンプライシングとしての「炭素に対する賦課金」を導入することとする。具体的には、代替技術の有無や国際競争力への影響等を踏まえて実施しなければ、我が国経済に悪影響が生じるおそれや、国外への生産移転（カーボンリーケージ）が生じることに鑑み、直ちに導入するのではなく、GXに集中的に取り組む5年の期間を設けた上で、2028年度から導入する。化石燃料の輸入事業者等を対象に、当初低い負担で導入した上で徐々に引き上げていくこととし、その方針を予め示すことで、民間企業によるGX投資の前倒しを促進する。

また、本制度の適用範囲については、既存の類似制度における整理等を踏まえ、適用除外を含め必要な措置を当分の間講ずることを検討するとともに、**排出量取引制度における「有償オークション」と「炭素に対する賦課金」については、同一の炭素排出に対する二重負担の防止など、必要な調整措置の導入を検討する。**

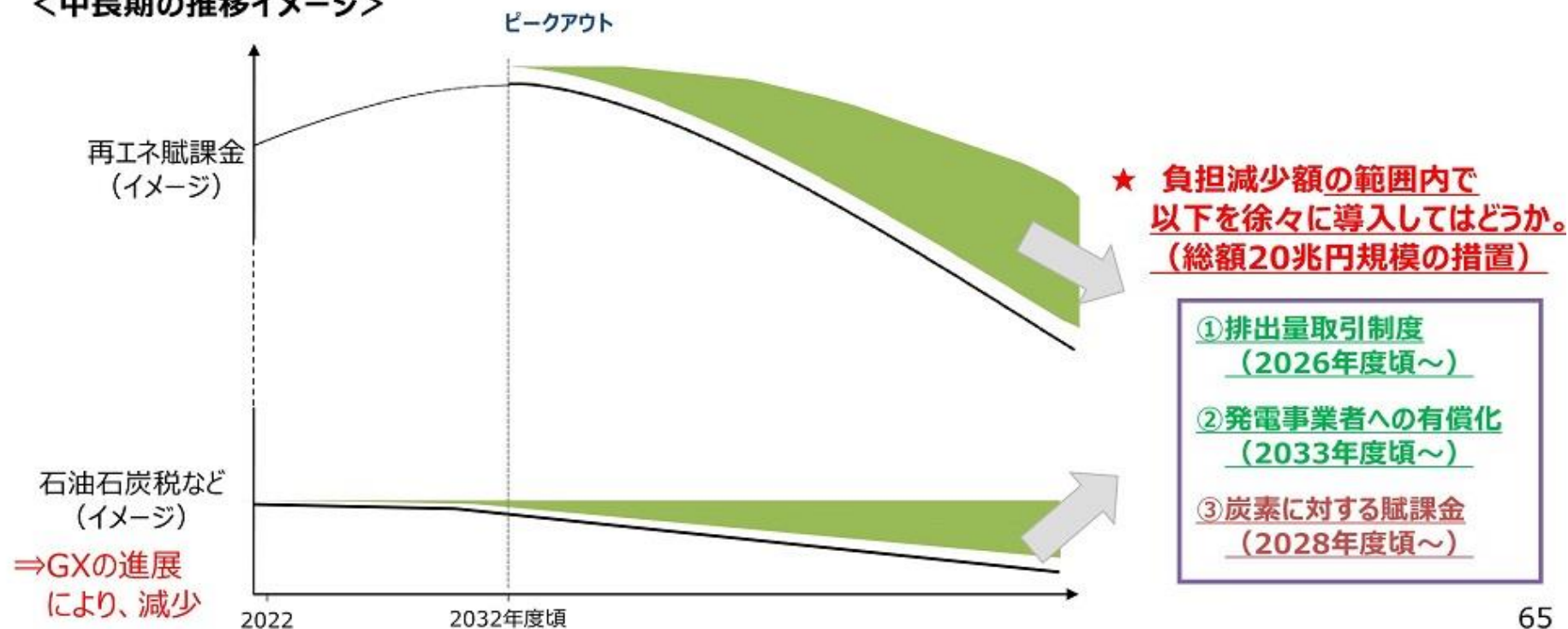
加えて、エネルギーに係る負担の総額を中長期的に減少させていく中で導入していくことを基本とし、「排出量取引制度」の取引価格が最終的には市場で決定されること等も踏まえて、炭素に対する賦課金の水準等を決定できる制度設計とする。

(参考) 中長期的イメージ

成長志向型カーボンプライシングの中長期的イメージ

- 「成長志向型カーボンプライシング」に係る新たな制度については、エネルギーに係る負担の総額を中長期的に減少させていく中で導入することを基本としてはどうか。また、そのために、同一の主体が、「排出量取引制度」と「炭素に対する賦課金」を一体的に運用していくことが必要ではないか。
- エネルギーに係る負担としては、例えば、石油石炭税や、再エネ賦課金などが挙げられる。
- 石油石炭税については、今後、GXの進展により、負担総額が減少していくことが想定される。
- 再エネ賦課金についても、再エネ電気の買取価格の低下等により、ピークを迎えた後に総額が減少していく。発電事業者に対する「有償オークション」は、その後から段階的に導入してはどうか。

<中長期の推移イメージ>



新たな金融手法の活用

3.「成長志向型カーボンプライシング構想」の実現・実行

(4) 新たな金融手法の活用

1) 基本的考え方

2050年カーボンニュートラルの実現に向け、今後10年間で官民150兆円超のGX投資を実現するためには、「GX経済移行債」(仮称)による国の支援と合わせて、民間金融機関や機関投資家等による積極的なファイナンスが必要となる。

2050年カーボンニュートラル実現という目標に向けて、**グリーン・ファイナンスの拡大に加えて、多排出産業によるトランジションの取組に対する投資家・金融機関の資金供給は不可欠であるため、トランジション・ファイナンスに対する国際的な理解醸成へ向けた取組を強化していく。**

同時に、GX分野の中には、大規模かつ長期的な資金供給が必要である一方、技術や需要の不透明性が高く、民間金融だけではリスクをとりきれないケースも存在するため、**公的資金と民間資金を組み合わせた金融手法（ブレンデッド・ファイナンス）の確立が重要である。**

加えて、我が国は気候関連財務情報開示タスクフォース（以下「TCFD」(Task Force on Climate-related Financial Disclosures) という。) 賛同数が世界一を誇るなど、企業の積極的な情報開示により、産業と金融の対話を進めてきている。今後、国際サステナビリティ基準審議会（以下「ISSB」(International Sustainability Standards Board) という。) 等の議論も踏まえて、**気候変動情報の開示も含めた、サステナブルファイナンス全体を推進するための環境整備も図る。**

2) 今後の対応

① **GX分野における民間資金の呼び込み**

(略)

② **公的資金と民間資金を組み合わせた金融手法（ブレンデッド・ファイナンス）の開発・確立**

(略)

③ **サステナブルファイナンスの推進**

(略)