

# 「APCF Workshop: PR China National ETS: Latest Updates and Expectations」 傍聴報告

2016年9月13日  
一般社団法人海外環境協力センター (OECC)

本傍聴報告は、2016年9月5日～8日に韓国・済州島で開催された Asia Pacific Carbon Forum 2016 (APCF 2016)において開催されたワークショップの傍聴報告です。

- タイトル：中国 ETS：最新情報と今後の展開 (“PR China National ETS: Latest Updates and Expectations”)
- 日時：2016年9月7日 (水) 14:00 - 15:00
- 主催：International Emission Trading Association: IETA
- 会場：Room 201, ICC Jeju
- プレゼンター (敬称略)：Yuqing Ariel Yu (RCC, Bangkok, IGES), Jeff Swartz (IETA), Lina Li (China Focal Point, ICAP Secretariat), Jeff Huang (Independent Consultant), Caspar Chiquet (South Pole Carbon Asset Management)

## 概要

- 中国における自治体レベルでの試行排出量取引制度の実施内容と得られた教訓を振り返ると共に、2017年より開始予定の国レベルでの排出量取引制度の概要について紹介された。

## ■ 発表内容 (敬称略)

### 1. Jeff Swartz (IETA): 中国排出量取引制度の概要

- 中国の排出量取引制度導入スケジュール
  - 2011年：国レベルでの排出量取引制度の実施可能性を検討するための試行排出量取引制度の実施を決定
  - 2013～2015年：7つの試行排出量取引制度を市及び県レベルで実施
  - 2016～2020年：国レベル排出量取引制度の導入
- 試行 ETS は、排出枠の割当、オフセット・クレジット制度の導入、民間事業者による制度理解の促進等の点で成功を収めた。しかしながら、多くの試行制度で排出枠の過剰割当が行われたため、排出枠取引の必要性がなく、また行われた取引はマッチメイキングのような形態であったため、その面で民間事業者の排出枠取引への理解促進は不十分であったと考えられる。
- 7つの試行 ETS により、GHG 排出量：11億5900万 tCO<sub>2</sub>、人口：2億6500万人 (全人口の18%)、GDP の27%をカバーしている。国レベル ETS の対象 GHG 排出量はま

だ確定していないがおおよそ 40 億 tCO<sub>2</sub> 程度になると予想される。これは現在最大の欧州 ETS (対象 GHG 排出量 : 20 億 tCO<sub>2</sub>) の 2 倍である。

- 国レベル ETS の特徴 (最終的なルールはまだ確定していない)
  - 第 1 フェーズは 2017~2019 年に実施される。
  - 7 つの試行 ETS は廃止され、新しい国レベル ETS に統合される。
  - 2016 年 10 月から排出枠割当のためのプロセスが開始されるが、実際の割当がいつになるかは不明である。セクターによって、ベンチマーキング、グラントファザリング、オークションに基づく無償排出枠割当が行われる。
  - 対象セクター : 発電、石油産業、化学産業、製鉄、その他金属、建設・建設資材、パルプ・製紙、航空の 8 セクターが対象であり、中国全土から 7000 以上の企業が参加する見込みである。
- 最近 IETA は ETS の所管省庁である NDRC に対して意見書を提出した ;
  - ETS のルール策定、取引のためのインフラの整備、オフセット・クレジット (CCER) の使用に関するルール策定が必要。
  - 国外関係者・専門家等の関与を促進すること、当年の排出枠だけでなく翌年以降の排出枠の取引も可能とすること、グラントファザリングではなくベンチマーキングによる割当、が望ましい。

\*\*\*\*\*

## 2. Lina Li (China Focal Point, ICAP Secretariat): 「試行排出量取引制度の経験と国レベル排出量取引制度への展望 (Experience from Chinese pilot ETSs and prospects for a national ETS)」

- 中国のような工業化、都市化が急激に進行する国における排出量取引制度の構築は、先進国のそれとは異なる点が多いだろう。
- 往々にして ETS は、他のエネルギー、気候変動施策より遅れて導入される傾向があり、そのため他政策との整合性が重要である。中国ではエネルギーシステムの変革が進められており、これを考慮しないと排出枠の過剰割当等の問題が起こりえる。

### 【試行 ETS の経験と教訓】

- 試行錯誤による実施が行われた
  - 施策実施のために政治的なリーダーシップが非常に重要であり、この点で大きな権力を持つ NDRC が主導したことは成功要因の一つである。
  - 外部の専門家等にも協力を得ながら、関連省庁の実施体制に係るキャパシティビルディングを行ったことが重要であり、国レベル ETS 実施に寄与するだろう。
- 複数の異なる制度設計オプションが試行された
  - 排出枠の割当、オフセット使用、MRV 等について他制度により得られた教訓が多くあり、これらを参考に試行 ETS が実施された。

- 中国特有の状況を考慮した解決策が必要な場合があり、直接 GHG 排出に加えて非直接 GHG 排出を対象としたこと、異なる指標を活用した無償割当の仕組みの実施、価格制御メカニズムの導入、実績値に基づく排出枠の事後調整、等が行われた。

#### ■ 政府の役割 対 市場

- 市場メカニズムである ETS に対して、どのようなレベルと頻度で政府が干渉すべきかが非常に難しい論点である。NDRC における議論について伝え聞くところによれば、国レベル ETS ではなるべく政府が干渉せず市場主導の制度を構築する方針とのことである。

#### 【国レベル ETS の開始準備】

- 現在 NDRC は ETS に係る法整備を積極的に進めている。試行 ETS の 2 つの地域以外では、法規制がなされず政治的リーダーシップに頼って実施されていた。ドラフト法案については、既に複数の関係省庁や民間セクター間で深く議論がなされており、NDRC 以外のアクターが興味を持って関与する良い機会になったと思う。
- 特に試行 ETS の実施を経ていない地域にとって、ETS 実施は全く初めての機会であり、これらの地域がスムーズにキャッチアップできるようなキャパシティビルディングの強化が重要である。
- 2017 年前半には最初の排出枠割当が実施される予定であるが、試行 ETS の実施を経ていない地域については過去データの収集が上手く進んでおらず、予定より遅れることが予想される。

\*\*\*\*\*

### 3. Jeff Huang (Independent Consultant): (発表資料なし) 試行 ETS 実施から得られる教訓について

- 試行 ETS 実施により得られた重要な教訓の一つは、取引の流動性が改善されるべきであるという点である。以下、関連する 5 つのポイントについて述べたい。
  - 1) データの透明性が強化されるべきである。例えば、各参加企業に対する排出枠の割当量や取引量等のデータが公開されていない。市場参加者が正確な分析ができるように、タイムリーに情報公開をすべきである。
  - 2) 参加企業の取引に係るキャパシティビルディングを促進すべきである。これまでのキャパシティビルディングは主に MRV 等による規制遵守にフォーカスされていた。
  - 3) これまで金融関係者の参加が非常に限られていた。今後は金融企業が、ETS 参加企業のカーボンリスクマネジメントのサポートを行う立場で大きな役割を果たすことが望まれる。
  - 4) 9 月初めに関係省庁からグリーンファイナンスに関するガイドラインが発表された。ガイドラインでは、国レベル ETS のために開発されるべき金融商品をリス

トアップしている；先物取引、スワップ取引、オプション取引、カーボン資産の証券化など。また、これらに関する将来的な展望について調査・研究することを求めている。つまり、政策決定者は将来的にも排出量取引には **OTC** が望ましいと考えているのではない、というのが個人的な意見である。

- 5) 国レベル **ETS** の実施においては、これまでの試行 **ETS** とは異なり、自由競争における取引が行われるべきである。

\*\*\*\*\*

#### 4. Caspar Chiquet (South Pole Carbon Asset Management): (発表資料なし) 国レベル **ETS** における初期排出枠の割当について

- 国レベル **ETS** の対象セクターとして **8** セクター及び **15** サブセクターが設定され、各県自治体から対象企業のリスト・情報を中央に集約し、排出枠を算定する作業が行われている。
- 短く限られた時間内に国レベル **ETS** の導入準備を完了することが設定されており、特に試行 **ETS** 事業が実施されていなかった地域については困難が予想される。排出枠割当の開始までにはかなり時間がかかるだろう。
- ポジティブな動向として、化学・石油セクターの業界団体がベンチマークによる排出枠割当について関係省庁と積極的に議論している。
- 中国は **INDC** で **CO2** 排出原単位の削減目標を設定しており、その枠組みでの **ETS** 実施はチャレンジである。国レベル **ETS** で導入される仕組みはまだ確定していないが、試行 **ETS** で実施されていたように、排出枠の事後調整の仕組みが想定される。
- 特に試行 **ETS** 事業が実施されていなかった地域ではデータ品質・入手可否の問題も大きく、データの不確実性が排出枠割当にも影響するだろう。
- 試行 **ETS** ではオークションも実施されたが、国レベル **ETS** では排出枠の無償割当が実施される予定である。

(報告者：OECC 渡邊 潤)