

英国下院環境監査委員会報告書の概要

House of Commons Environmental Audit committee
“The Voluntary Carbon Offset Market”

(1) 調査開始の経緯

- 英国下院環境監査委員会（以下、EAC）は、英国政府の政策の環境保護・持続可能な開発への適合性を検査するために1997年より組織された委員会であり、定期的な会合を開催し各テーマの報告書を英国下院に提出している。
- 2007年7月にEACが公表した『The Voluntary Carbon Offset Market』は、英国環境・食料・農村地域省（以下、DEFRA）が検討しているカーボン・オフセットの自主規則（案）への提言であり、カーボン・オフセットに関係する45の企業、組織を招聘し5回にわたる委員会での質疑を踏まえてまとめられたものである。

(2) 概要

カーボン・オフセットの一般的な理解が不足しているため、EACの提言ではこの背景、内容、問題点を整理し今後のボランタリーなカーボン・オフセットの理解促進と議論につながることを目的としている。

オフセットの役割と目的

- 企業は広報活動の一環としてカーボン・ニュートラルを活用しているが、カーボン・ニュートラルという言葉の意味は、直接的な排出量をさすのか、間接的あるいはサプライチェーンまで含めるのか、企業が実際に削減努力した削減量を含むのか、単純に排出量のみを数量化し削減するのかといった定義が曖昧な点が問題である。
- オフセット商品・サービスを購入しただけで、自身の排出削減努力をしない富裕層の免罪符になっているという批判がある。

【EACの提言】

- まずは消費者が自身の排出削減努力をなすべきであるが、一方でボランタリーなカーボン・オフセット市場は排出削減と市民への気候変動に対する啓発という、二つの役割を果たすことができる。また、低炭素技術への出資と発展途上国の技術革新につながるものとする。
- ボランタリーな市場に対しては多様な意見があるが、企業・消費者はオフセットの役割について混乱した理解をしているように思われる。オフセットが個人・企業の排出削減の責務にどの程度役に立つのか明確なガイダンスが必要とされている。こ

の点に関して政府がリーダーシップを取るよう強く勧める。

- もし、ボランタリー・オフセット市場が排出削減の一手段として機能し、気候変動に関する啓発につながるのであれば、参加者の数が飛躍的に増加する必要がある。
- 政府は、どのような対策を実行すれば企業が顧客のオフセット行動を促すようになるのか、精査すべきである。このためには、消費者が商品やサービスを購入する際に選択肢が与えられていることも重要である。
- 何が消費者の排出削減行動に結びつくのか、どのようなオフセットの実施がそのような行動に結びつくのか、また気候変動について消費者の啓発につながるのか調査が必要である。
- ボランタリーなオフセット市場における消費者行動の理解と評価のため、政府は早急に調査を実施すべきである。
- オフセット市場最大の消費者は産業界である。政府は、企業がボランタリーなオフセット市場を活用する誘因（CSR 推進、消費者へのアピールなど）を調査し公表すべきである。
- カーボン・ニュートラルという用語は多くの企業の関心を集めており、いくつかの企業は実際に取り組みを開始し、ボランタリーなオフセット市場に参入している。このため政府は、カーボン・ニュートラルの定義を明確にし、監査・検証する基準を整え、いかなるカーボン・ニュートラルという状態も正当化できるようにすることが重要である。

ボランタリー市場の現状

- DEFRA によると、ボランタリー・オフセット・市場の市場規模は 2006 年の 6,000 万ポンドから 2009 年には 2 億 5,000 万ポンドまで成長すると予想されている。サービスの利用とセットでオフセット商品を購入したり、インターネットで直接購入するなど、個人や企業、政府が簡単に参加できる仕組みも市場の拡大要因と言える。
- ボランタリー・市場の問題点としては、プロジェクトの失敗、プロジェクト領域内外への影響（リーケージ）、追加性、森林事業の永続性等、ベリフィケーションの問題、オフセット・プロバイダーが提供する情報の透明性、価格設定、ダブルカウンティング、将来価値の計算(future value accounting：購入時点と実際の削減に要する期間のかい離)などが指摘されている。(参考資料 1 参照)

【EAC の提言】

- 政府は、自主規則(案)または品質マーク、またはその他の関連する政策でオフセット・プロバイダーによるプロジェクトの透明性を確保すべきである。透明性のないものを消費者は購入しないため市場の成長に信頼性は不可欠となる。

自主規則（案）について

【EAC の提言】

- DEFRA は 2007 年 1 月に自主規則（案）の策定に乗り出した。自主規則（案）策定の目的は、消費者がオフセット商品を購入する際の透明性、信頼性を確保することである。2007 年秋頃までに運用予定の自主規則では、本調査報告書に挙げられた提言を盛り込んでほしい。
- DEFRA の自主規則（案）は、国際的な承認・検証方法がなく国際的な登録・取消基準がないことから VER を対象としていない。
- DEFRA はオフセット商品への品質マークの付与を検討しているが、企業が提供または購入するオフセット商品自体を対象としていない。
- DEFRA の自主規則（案）では、家計、民間、運輸、航空部門の排出削減を算出できるよう Carbon Calculator と称する政府公認のデータベースの導入を提案している。
- 商品・サービスとのパッケージ化販売については、品質マークがラベルビジネスに利用されてはならないため、品質マーク適用の条件も議論されるべきである。
- 消費者に提供されるべき 6 つの必要な情報について 明確でシンプルなオフセットの説明 気候変動とエネルギー消費削減の重要性に関する情報 炭素クレジットの基となるメカニズムに関する情報 支援したプロジェクトに関する情報 プロバイダーのポートフォリオか、または第三者ブローカーに提供されたクレジットのいずれかの情報 クレジットの取得とキャンセルに関する情報。これら 6 つの情報がどうか自主規則（案）で提示されている。
- オフセットされた排出削減量、クレジット購入にかかる費用、クレジット取得費用、管理費用、クレジット取得にかかる総費用などの明細が消費者に提供されるべきか、必要に応じてのみでよいかといった議論も必要となる。
- UK のレジストリにオフセット・プロバイダーは口座を開設し、取引状況を管理されるが、プロバイダーは消費者に商品を販売後 6 か月以内に必要なクレジットを調達しなければならない。

コンプライアンス市場：ボランタリー市場のクレジットの基準

- アフリカ諸国はコンプライアンス市場の対象から外れており、VER の販売により利益を得ている。ボランタリー市場の強みは、小規模事業や持続可能な開発にそぐうプロジェクトを開発できる点にあるためプロジェクト実施地域の偏在を改善できる。

【EAC の提言】

- DEFRA のコンサルテーションは、コンプライアンス・市場では除外されている小規模プロジェクトへの視点が抜け落ちている。このため DEFRA は引き続き CDM のプロジェクトタイプの多様化といった CDM 改革に尽力してほしい。
- 政府は CDM 理事会とアフリカ諸国との定期的な会合を設け、シンプルな方法論の開発を支援し、非再生エネルギーから再生エネルギーへの燃料転換を進めるべきである¹。
- 政府は、ベースライン・モニタリング方法論パネル(MP)からプロジェクト参加者が技術的なアドバイスをより早く受けられるよう、事務作業の効率的を働きかけるべきである。
- CER をボランティア市場で取引すると決定する場合、2012 年以降のクレジットへの投資が保証されなければならない。政府は 2012 年以降の CDM の問題について、国際レベルでの迅速な意思決定をなすべきである。
- 汚染活動が利益をもたらすような CDM 事業の改善を働きかけるべきである。消費者が倫理規範の高いプロジェクトに安心して投資できるよう、政府はボランティア市場でコンプライアンス市場のクレジットを売却する場合は、どのプロジェクトから生じたクレジットなのかリスト化すべきである。これは DEFRA の自主規則(案)に織り込むか如何に関わらず直ちに実行すべきである。
- EU-ETS のフェーズ 1 のクレジット (EUA) については、制度上の不備に対する問題点が指摘されており、フェーズ 2 は確固たるルールが策定されるに至らないため、オフセット・プロバイダーがフェーズ 1 の EUA を消費者に提供することを政府は抑制すべきである。
- 政府は既存の自主規則(案)を再考し、ボランティア市場がコンプライアンス市場の補完的役割を果たすべく、すべてのクレジットタイプを対象とすべきである。

規制 (regulation) とオフセットの基準の策定

- クレジットの売り手と開発者は異なるため、クレジットの販売だけではなく、クレジットの質とプロジェクト自体への規制が必要である。
- DEFRA の自主規則(案)は CDM 関連クレジットに焦点を当てた自主的スキームであるため、ボランティア市場が規制されずに放置されれば VER はより不確実なものになる恐れがある。
- オフセットは適用範囲が広く、より革新的であるため今こそ推進すべきである。DEFRA は自主規則(案)で VER から CDM 市場への移行を推奨しているが、これはオフセットされる排出量の減少を意味するであろう。政府は、独自の承認基準を設け、CDM の対象とならないプロジェクトに品質マーク (stamp of approval) を付与できるようにすべきである。

¹ 発展途上国の約 24 億人は調理や暖房に使うエネルギー源としてバイオマスに依存しており、バイオガスダイジェスター、ストーブなどの効率化により非再生エネルギーバイオマスの利用を大いに改善することができる。

- 品質マークの根拠として、CDM に依存するのではなく、どのような基準が適応されるべきか、プロジェクト、クレジットが CDM 範囲内か範囲外か、どのような基準に合致し誰がそれを見極めるのかといった基準を政府は設けるべきである。
- CDM の場合はプロジェクトが実施され検証された段階で販売されるが、VER はその限りではないため、場合によってはプロジェクトがまったく実施されないこともある（特に森林・土地利用にみられる）。

【EAC の提言】

- コンプライアンス・市場以外での取引は、DEFRA のスキームから除外される。ボランティア・市場は環境・持続可能な開発に貢献するものの、規制されずに放置すれば悪徳業者(carbon cowboys)を放置することにつながり、VER は不確実なものになる。
- オフセット企業の提供するプロジェクトとクレジットに対して品質マークを認定する独立した団体が必要となる。Climate Care 等はこの資金は産業界が負担すべきであり、市場への信頼が広がれば取引が増し、この独立機関の運営資金をカバーできるだろうと述べている。運営は産業界よりも政府が管轄し、承認には主要な NGO が参加するのが適当であろう。

森林等の吸収源の扱いについて

- コンプライアンス・市場の新規植林・再植林プロジェクトの方法論は、計算が複雑であり、クレジットの正確性も不確かである
- スターン・レビューが森林保全は近隣のコミュニティへの効果など、森林・土地利用の重要性について強調しているように、森林の持続可能な保全のためには、森林保全による CO₂ 吸収、新規・既存森林への投資が必要である。

【EAC の提言】

- 英国政府は、2012 年以降の CDM メカニズムに森林減少抑制や森林以外の吸収源を保全・強化するプロジェクトを対象とするよう国際社会に働きかけるべきである。
- 泥炭地からの CO₂ 排出抑制など、既存の方法論では測定が難しい分野のプロジェクト化も考慮すべきである。
- 森林減少抑制は気候変動問題において重要な課題となる。森林保全、科学的に的確で適切に確かな方法で実施された森林関連のプロジェクト、的確に評価された割当量またはクレジットが今後も開発されていくべきである
- すべてのクレジットにはピンテージマークをつけ、発行段階になって再度販売されないようにしなければならない。

航空産業

- 航空機のオフセットの効果については、確固たる分析データが存在しないものの、個人がオフセットに参加を希望する主要な分野になると予想されている。
- 2050年までに60%排出削減(1990年比)という英国の気候変動プログラムの目標に基づき算出された社会全体の排出許容量のうち、イギリスの航空機からの排出量は、2005年時点の5%から2050年には24%にまで上昇すると見込まれている²。
- 英国政府は、2005年3月に政府カーボン・オフセット基金(GOCF)を設立し、公務による飛行機の利用をCERによりオフセットする取組みを開始している。GCOFのデリバリーはEEA Fund Manager Plcが行うが、政府がクレジットの取得を管理することで2重取引を防いでいる。EEAは2009年4月までに25万5,000トンのCERを購入し、オプションとして追加5万トンを取引する予定である。
- Tufts Climate Initiatives(2006)の計算によるとフライト距離でもボストンからワシントンDCまで最大10%のバリエーション相違がある。往復の排出削減量は0.19-0.44トンの相違があり、これによる価格の相違は1.31ドル~18.49ドルと見積もられる。このほかにも、アムステルダムからバルセロナのフライトでは、最低1.92ユーロ、最大で20.33ユーロの差がある。実際の排出量を測定する範囲(運行区間か、陸路の移動を含むか)は計算方法が統一されておらず、価格設定の基準もない。また、航空機・エンジンの種類、座席クラス、放射強制力などのカウントも課題となる。

航空産業のオフセット事例

企業名	オフセット取組状況	EACの批判
BA	オフセット購入希望者はClimate Careウェブサイトより購入できる。2005年より開始。	BAが実際に取得した排出削減量は年平均1,600トン程度に過ぎない(777でNYを4往復分)
Virgin Atlantic	今年末より開始予定	取組み開始を待つ
Silverjet	世界最初のカーボンニュートラル宣言をした国際航空。Te CarbonNeutral Companyの提供するクレジットによりオフセットする。	最も合理的かつ先進的取組みをしているが、航空機以外の排出がいかにかにオフセットされたかは明確ではない。

² 2050年までに1990年比で6億5,000万トン削減という目標を2003年のエネルギー白書で提唱している。このうち、航空機からの排出量は高位推計では2050年には1億5,700万トン(削減目標の24%)に達する。Environmental Audit Committee, Ninth Report of Session 2005 - 2006, *Reducing Carbon Emissions from Transport*, HC981, para116

【EACの提言】

- EU-ETS が航空機の排出削減につながるかは疑問だが、航空機の排出削減につながる方向に向かってほしい。
- 航空機利用の増加に対して、オフセット自体の排出削減効果は小さいが、よりよい排出削減行動につながると考える。
- 英国国内の航空チケットにオフセットのコストを含め、消費者がリクエストする場合は、航空機チケットとして販売するという政府の意見に賛成する。
- オフセットの対象となる活動の測定方法については政府が定めた Carbon Calculator³に沿って家庭・運輸部門の排出量を算出し、産業・業務部門については別のガイドライン⁴に従うことを提案している。この DEFRA の Calculator (Act on CO2 Calculator) の活用に賛成する。この方法論や仮定を航空機でも活用できるようにしてほしい。また民間の計算方法も考慮し、様々な航空機の排出の測定方法の標準化を目指してほしい。
- DEFRA の Act on CO2 での航空機に関する仮定には賛成だが、放射強制力については今年末に決まる自主規則（案）にも、より明確に記載してほしい。

³ Defra 's greenhouse gas (GHG) conversion factors for company reporting
<http://www.defra.gov.uk/environment/business/envrp/conversion-factors.htm>

⁴ the Government 's guidelines for company reporting of greenhouse gas emissions