

新クレジット制度の在り方について（取りまとめ）

平成 24 年 8 月 2 日

新クレジット制度の在り方に関する検討会

1. はじめに

国内クレジット制度は、中小企業等の低炭素投資を促進し、温室効果ガスの排出削減を推進することを目的とした制度であり、2008年10月に開始された。制度開始以来、2009年度末には、承認事業が297件、クレジット認証が約3.6万t-CO₂であったのが、2011年度末には、承認事業が1,037件、クレジット認証が約44.9万t-CO₂となっている。また、制度開始当初に目的としていたような、大企業等が自主行動計画の目標達成のために活用するという用途に加え、CSR活動やカーボン・オフセットにも活用される機会が増えている。

J-V E R制度は、自らの活動に伴い発生する排出量を他の場所の削減量（クレジット等）で埋め合わせて相殺するカーボン・オフセットの取組により、国内における排出削減・吸収を一層促進することを目的として、2008年11月に開始された。制度開始以来、2009年度末には、登録プロジェクトが26件、クレジット認証が約1.5万t-CO₂であったのが、2011年度末には、登録プロジェクトが201件、クレジット認証が約29万t-CO₂となっている。（なお、海外においては、義務的な排出削減目標の遵守に外部クレジットを活用することを「オフセット」と表現する場合があるが、ここでは自主的なカーボン・オフセットの取組のみを表している。）

上記のとおり、国内クレジット制度、J-V E R制度は、世界のボランティアマーケットと比較すると相対的に規模は小さいものの、着実に実績を伸ばしてきており、国内における温室効果ガスの排出削減・吸収の推進に貢献していることから、今後、更なるクレジット制度の利用増大が期待できる。一方で、両制度とも2012年度で一旦終了することとなっていることから、本検討会においては、2013年度以降のクレジット制度についての基本的な視点を検討し、現行の両制度の評価を行った上で、両制度の統合を提言するとともに、統合に当たって検討すべき諸論点について方向性を示した。

2. 2013年度以降のクレジット制度についての基本的な視点

2013年以降の地球温暖化対策について、現在、エネルギー・環境会議が定めた基本方針に基づき、本年夏を目途に戦略をまとめられるよう、政府において検討が進められている。2013年以降、新たな国際的枠組みが構築されるまでの間においても、国内における排出削減対策、吸収源対策を引き続き積極的に推進していくことが必要である。

当該基本方針においては、民間資金を活用した省エネ・再エネの需要を喚起し、新市場を創出するグリーン・イノベーションを推進し、排出削減を経済成長に結びつけるグリーン成長を目指すこととしている。

こうした中、一般社団法人日本経済団体連合会（以下「経団連」という。）は、2009年12月に、現在の環境自主行動計画に続く新たな計画として、国内の企業活動における2020年までの削減目標の設定などにより構成される「低炭素社会実行計画」を策定し推進していくことを宣言しており、2013年度以降も産業界は積極的な取組を進めていくことを表明している。

また、これまで我が国におけるCSR活動やカーボン・オフセット等の取組は拡大してきており、CSR活動やカーボン・オフセットを目的とした国内クレジットやJ-VERの償却件数は、2010年度以前は207件であったのに対し、2011年度は428件と大きく伸びている。また、報道発表の情報におけるカーボン・オフセットの仕組みを利用したと思われる取組は、2008年末時点では、約500件であったのが2012年1月時点では、累積で約1,100件に達している（環境省「平成23年度カーボン・オフセットレポート」）。2013年度以降も、消費者の環境や地域活性化への関心の高まりを背景に、地域の祭りやイベント等における活用から、全国展開する企業による商品・サービスを介した活用まで、引き続き相当のニーズが存在すると考えられる。また、東日本大震災からの復興支援のため、被災地で創出されたクレジットをオフセットに使用するといった取組等新たな広がりを見せている。

このように、クレジット制度は、クレジットを媒介とした資金・技術の還流や地域における連携体制の構築等により、事業者の投資促進や地域活性化につながる面を有しており、こうした取組をさらに進めることができるよう、2013年度以降もクレジット制度を継続することが必要である。

3. 現行の国内クレジット制度、J－VER制度の評価

現行の国内クレジット制度、J－VER制度の評価を行うため、検討会において、両制度に参加しているプロジェクト実施事業者、購入者、審査機関及び妥当性確認・検証機関に対してアンケートを行うとともに、制度参加者へのヒアリングを行った。

(1) 国内クレジット制度及びJ－VER制度の全体評価

国内クレジット制度は、中小企業の排出削減を進めることを目的として開始されたが、中小企業だけでなく、小規模の削減量を効率的に集約することができるプログラム型排出削減事業の仕組み等により、家庭部門の取組も促すものへと発展した。

国内クレジットの活用についても、当初目的としていた大企業等の自主行動計画の目標達成のみならず、CSR活動やカーボン・オフセット目的で活用されるようになった。

J－VER制度は、市民・企業から信頼性の高いオフセット・クレジット制度として、カーボン・オフセットの取組を促進できるよう設計・運営されており、イベントでの活用や商品の販売促進等により、収益の増加だけでなく、企業イメージの向上や社員教育にも役立っている。条例において企業の削減目標に活用できるようにしている自治体もある。また、市民に身近な商品・サービスについてJ－VERを用いてオフセットの取組を行うことにより、カーボン・オフセットの取組が事業者だけでなく、消費者にも浸透し始めているが、さらに、カーボン・オフセットについて認知度・理解度を高めていく必要性が指摘されている。

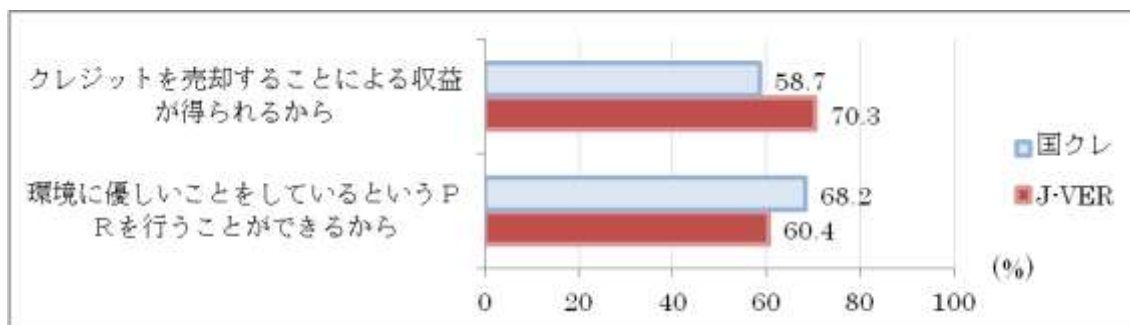
また、森林吸収プロジェクトに関して、中山間地域の地域経済の活性化や震災被災地の復興に資することが期待される取組も見られ、制度利用者からも森林吸収プロジェクトのメリットや継続を求める意見が挙げられた。

(2) アンケート及びヒアリング結果

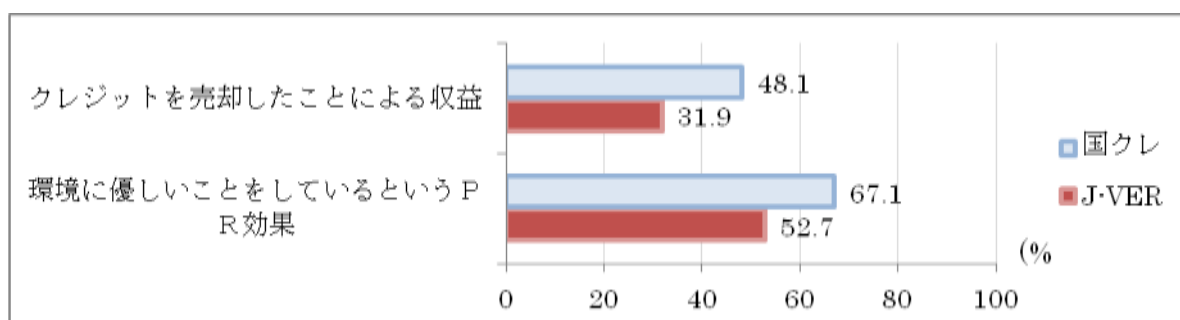
アンケートの結果、国内クレジット制度排出削減事業者（453 者回答：回答率 61.2%）からは、制度に参加することを決めた理由としては、「環境に優しいことをしているというPR効果」、「クレジットを売却することによる収益」が過半数を超え、実際に得られたメリットとしても、「環境に優しいことをしているというPR効果」、「クレジットを売却することによる収益」等ほぼ同様の回答が得られた。

また、J-VER制度プロジェクト実施者（91 者回答：回答率 52.6%）からは、制度に参加することを決めた理由としては、「クレジットを売却することによる収益」、「環境に優しいことをしているというPR効果」が過半数を超え、実際に得られたメリットとしても、「環境に優しいことをしているというPR効果」はほぼ同様の回答率だったが、「クレジットを売却することによる収益」は、まだ売却に至っていない事業が多いこともあり、3割程度にとどまった。

【排出削減事業者／プロジェクト実施者として制度に参加することを決めた理由】



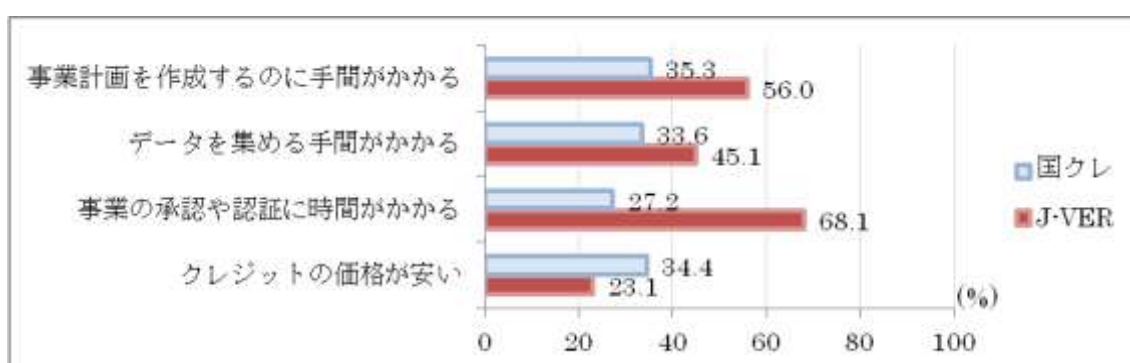
【制度に参加して実際に得られたメリット】



一方、国内クレジット制度において不便な点については、「事業計画を作成するのに手間がかかる」、「データを集める手間がかかる」、「事業の承認や認証に時間がかかる」など時間や手間がかかるという意見や「クレジットの価格が安い」という意見がそれぞれ3割程度みられた。

J-VER制度において不便な点については、「事業計画を作成するのに手間がかかる」、「データを集める手間がかかる」、「事業の承認や認証に時間がかかる」など時間や手間がかかるという意見がそれぞれ4割から7割程度みられ、国内クレジット制度よりも時間や手間がかかるという意見が多かった。

【国内クレジット制度/J-VER制度において不便な点】



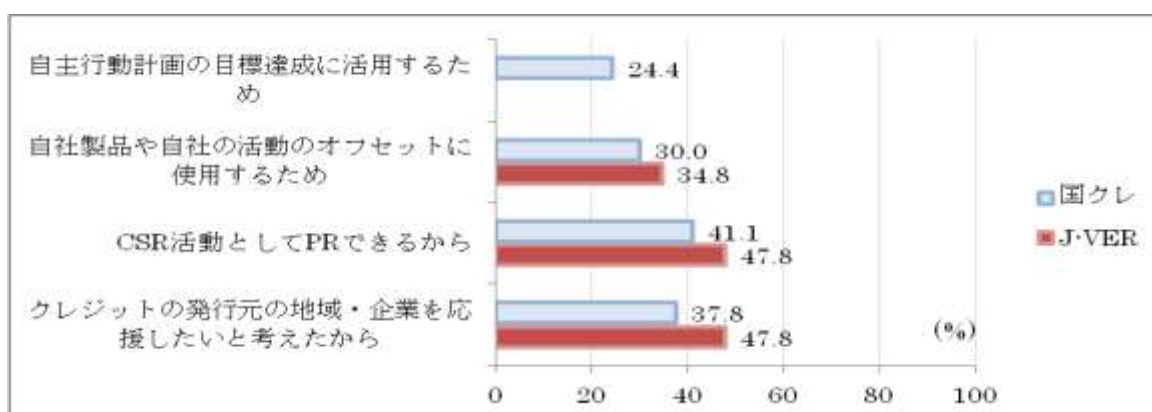
また、2013年度以降に新たなクレジット制度が運用された場合、国内クレジット制度の排出削減事業者については、86.8%の回答者が再度事業者として参加する意向を示したほか、手続の簡素化（23件）、補助事業の継続（12件）、制度の継続（10件）など現行制度の発展的継続の要望が寄せられた。

J-VER制度のプロジェクト実施者については、78.0%の回答者が再度事業者として参加する意向を示したほか、クレジットが流通する仕組みの構築（13件）、手続の簡素化（11件）、認知度の向上（9件）など現行制度の発展的継続の要望が寄せられた。

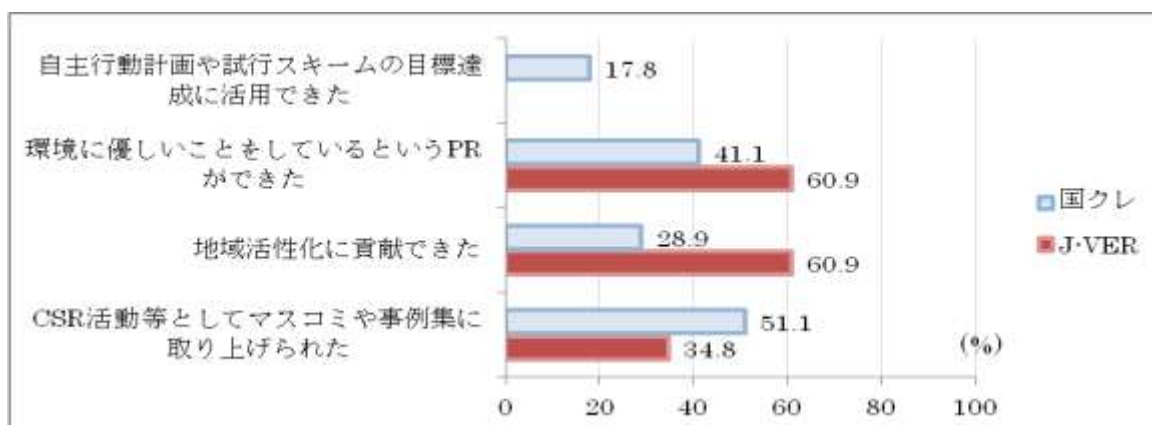
国内クレジット制度共同実施者（90 者回答：回答率 52.9%）からは、共同実施者になることを決めた理由としては、制度の当初の目的である「自主行動計画の目標達成への活用」よりも「CSR活動としてのPR」、「発行元の地域・企業の応援」及び「自社製品や自社の活動のオフセットへの使用」が上回った。また、共同実施者になって実際に得られたメリットとしては、「CSR活動としてマスコミや事例集に取り上げられた」が過半数を超え、「環境に優しいことをしているというPR」、「地域活性化に貢献できた」が続き、「自主行動計画や試行スキームの目標達成への活用」は2割弱となった。

J-VER購入者（23 者回答：回答率 27.7%）からは、購入を決めた理由としては、「CSR活動としてのPR」、「発行元の地域・企業の応援」、「自社製品や自社の活動のオフセットへの使用」、「信頼性の高いクレジットにより他者との差別化」が3割を超えた。また、購入して実際に得られたメリットとしては、「環境に優しいことをしているというPR」、「地域活性化に貢献できた」が6割を超え、「CSR活動等としてマスコミや事例集に取り上げられた」は3割強となった。

【共同実施者/J-VER購入者になることを決めた理由】

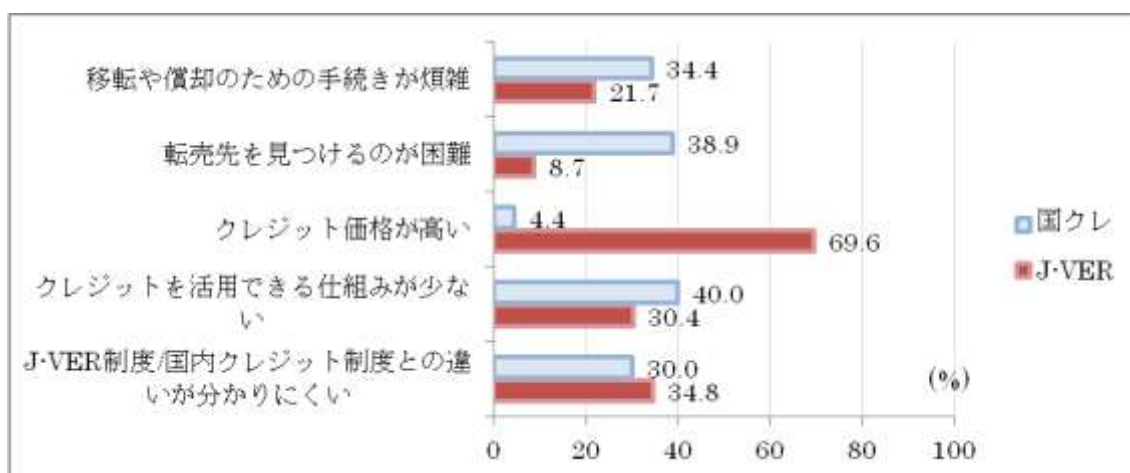


【制度に参加して得られたメリット】



一方、国内クレジット制度において不便な点については、「クレジットを活用できる仕組みが少ない」、「転売先を見つけるのが困難」、「移転や償却のための手続きが煩雑」が3割を超えた。J-VER制度において不便な点については、「クレジット価格が高い」が7割近くの回答率となり、「国内クレジット制度との違いがわかりにくい」、「クレジットを活用できる仕組みが少ない」が3割を超えた。

【国内クレジット制度/J-VER制度において不便な点】



2013年度以降に新たなクレジット制度が運用された場合、国内クレジット制度の共同実施者については、72.2%の共同実施者が再度参加する意向を示し、新たな制度に対しては、理解しやすい制度（5件）、対象範囲の拡大（3件）などの意見が寄せられた。また、J-VERの購入者については、95.7%の回答者が再度購入する意向を示すなど、新制度に対する高い期待が寄せられた。

ヒアリングにおいては、国内クレジット制度に関しては、既に認証されているクレジットが新制度に継承されることや、クレジットを使う側・最終需要者にインセンティブが生まれるような方策を実施すべき、自主行動計画の参加有無にかかわらず、中小事業者が国内クレジットに参加できる制度を期待する、などの意見が述べられた。

J-VER制度に関しては、既に認証されているクレジットが新制度に継承されること、手続の簡素化が求められた。また、森林吸収プロジェクト由来のクレジットは、森林保全や地域貢献という観点から、一般消費者も含め購入者にとってわかりやすいという評価を受けた。

(3) アンケート及びヒアリング結果の整理

アンケート及びヒアリングでは、両制度の利用者から、制度の継続、さらには両制度の統合に期待する意見が寄せられた。また、統合後の新制度においては、参加者の拡大やクレジット制度の活性化に向け、創出側からは、手続の簡素化やソフト支援機能の充実が、購入側からは購入インセンティブの生まれる方策や活用先の拡大等が求められていることがわかった。

こうした事業者からの意見を踏まえると、新制度は、制度の信頼性を確保しつつ、クレジット創出に係る手続をできるだけ負担の少ないものとし、創出側にとってより参加しやすく、クレジットが安定的に供給される制度とする必要がある。

また、クレジット購入に係る手続を負担の少ないものとすることで、購入側もより参加しやすい制度とし、クレジットの需要拡大を図ることが非常に重要である。

そのため、購入側のニーズに応じたクレジットの大口化等の取組を進めるとともに、購入者が自らのニーズに合ったクレジットを選択できるよう、個別のクレジットについてその由来となるプロジェクト実施地や使用された方法論等を一覧できるような情報提供の在り方について、検討を行うべきである。

また、クレジット購入の利点を多くの者に理解してもらえるような取組を行うことも必要である。例えば、表彰制度のように事業者の取組を評価する制度の構築・拡充や、消費者へのコミュニケーションの充実により、カーボン・オフセットを消費者にとって身近な存在とし、クレジットの活用先として期待されるオフセットの取組を活性化するなど、創出されたクレジットが活発に活用されるような環境を整備していくことが重要であると考えられる。

こうしたクレジットの需要があることで、供給側の事業者にとっても一定のクレジット収入が見込めるため、制度に参加するインセンティブとなり得る。

さらに、創出側と購入側両者に共通して、申請手続や移転手続等の電子化等により手続の利便性を向上させることや、創出側と購入側のマッチングを促進することで、いわゆる取引費用の低減を図り、取引の厚みを増していくことが重要である。

4. 国内クレジット制度とJ-V E R制度の統合に向けて

(1) 国内クレジット制度とJ-V E R制度の統合の重要性

国内クレジット制度とJ-V E R制度は、異なる目的の下、別々の制度として開始したが、両制度の活用機会の増加に伴い、方法論の内容等で共通する部分が増えてきているほか、国内クレジット制度もC S R活動やカーボン・オフセット目的に活用されるようになる等、活用目的も近接するようになった。

このため、制度に参加しようとする事業者等にとっては、クレジットを創出する制度が併存していることにより、どちらの制度を利用すべきか分かりにくいという状況が存在している。

こうした分かりにくい状況を解消し、活性化を図るうえで、2013年以降のクレジット制度の継続に当たっては、両制度を統合すべきである。

(2) 新制度の理念

新制度の設計に当たっては、以下の4つの理念に基づいて制度を構築すべきである。

① 現行の両制度の優れている点を取り入れ、相互補完し、多様な主体が参加できる制度とする。

国内クレジット制度とJ-V E R制度が開始されて約3年半が経過しており、一定の数の事業者が両制度に参加していることを考えると、新制度においては、現行の両制度における優れている部分を生かし、よりよい制度にしていくべきである。また、これまで両制度に参加していた主体だけでなくこれまで両制度に参加していなかった主体が、新制度に参加し、制度が発展していくように、多様な主体が参加可能な制度設計をする必要がある。

- ②環境の観点からみて信頼が得られるものとするとともに、使いやすく適用範囲の広い利便性のある制度とする。

クレジット制度は、温室効果ガス排出削減・吸収を金銭的な価値を持ち、市場で流通するものとして認証する制度であることから、削減・吸収量が過大に評価されるような事態又は認証されたクレジットが重複して使われるような事態は、制度に対する信頼性を損ないかねないため、こうした事態を防止する必要がある。一方で、厳格な算定を追求するあまり、事業者にとって過大な時間やコストがかかることは制度に対する参加インセンティブを削ぐことになる。新制度の普及のためには、信頼性と利便性のバランスを重視しながら、例えば、負担の少ない簡便なプロセスにしていくことで削減・吸収量の過大評価やクレジットの重複使用を防止する必要がある。また、適用範囲を広げる観点から、信頼性と簡便性のバランスを重視しつつ、方法論の拡充に取り組むべきである。

- ③地域資源の活用による温室効果ガス削減に向けた地域の取組やクレジットの地産地消を後押しし、地域活性化につながるような制度とする。

現在、都道府県 J-VER 制度により地域の取組が進んでおり、クレジットの地産地消や地域資源を活用した削減・吸収の取組は、地域活性化にもつながるものとして期待が大きいことから、国が行う制度との整合を図りつつ分権的な仕組みを進める必要がある。

- ④国際的にも評価され、海外における取組においても参考とされるような内容となることを目指す。

将来的な世界のクレジット制度との互換性や、国際的な展開を見据えて、制度の信頼性を確保するとともに、諸外国の制度も参考にしながら利便性の向上に努める必要がある。また、英語版のホームページを整備する等海外への情報発信にも努める必要がある。

5. 新制度構築に当たっての基本的な考え方

(1) 制度の対象者

国内クレジット制度は、主として大企業等が自主行動計画の目標達成に活用することを目的として制度が開始されたことから、自主行動計画参加企業間でクレジットの取引が行われることでダブルカウントが生じ、目標達成の信頼度が損なわれることがないように、自主行動計画の参加者以外に対象者を絞っている。

※例えば、自主行動計画に参加しているA社が排出削減事業者として国内クレジットの認証を受け、そのクレジットを同じく自主行動計画に参加しているB社に売却した場合において、A社が実排出量を、B社がクレジット充当後の排出量を報告した場合にはA社の創出したクレジット分がダブルカウントとなる。

他方、J-V E R制度は、カーボン・オフセットの仕組みを活用して国内における排出削減・吸収を一層促進することを主な目的としていることから、そのような制限がない。

上記を踏まえ、対象者の範囲については、制限を設けないこととするべきである。ただし、経団連において策定が進んでいる低炭素社会実行計画の参加者がクレジット創出事業者になる場合等、クレジットのダブルカウントを避けることが必要な場合、活用先をCSR活動やカーボン・オフセット等に限定する等の制限を設ける等、クレジットの活用先と合わせて検討する必要がある。

((3) 及び (4) 参照)

(2) 共同実施者

J-V E R制度は、カーボン・オフセットに活用できるクレジットを創出するための制度であり、カーボン・オフセットの取組を実施したい者に対してより多くの削減の手段が提供されることを確保するという観点から、プロジェクト実施者が創出したクレジットは、市場を通じて第三者に流通する仕組みとし、プロジェクト実施時に、クレジット購入者が決まっている必要はないこととした。

一方、国内クレジット制度は、自主行動計画に参加している大企業等が、中小企業等に対して技術・資金等を提供して削減された温室効果ガス排出量を、自主行動計画の目標達成のために活用する制度として開始したため、中小企業等が事業の申請を行う際には、クレジットの買い手となる共同実施者（大企業等）の存在を要件とした。しかし、最近では償却件数の9割程度がオフセット目的の申請であるなど、自主行動計画目的での活用を理由として大企業等が共同実施者になるケースではないものが増加している。また、共同実施者が取得した国内クレジットについて、共同実施者以外の者による取得ニーズが増加したため、共同実施者以外の者へのクレジット移転を認めた結果、オフセットプロバイダーが暫定的に共同実施者になるケースが増加している。

よって、プロジェクト実施時に購入者を確保しておくかどうかは、各プロジェクト事業者の判断に任せることとし、新制度において共同実施者の要件は設けないこととすべきである。ただし、クレジット取引の円滑化を図ることも重要であるため、排出削減事業者とクレジットの購入者を結びつけるマッチングを促進していく必要がある。

(3) 環境価値の正確な把握と事業者の利便性のバランス

①MRV（排出削減量等の算定・報告・検証）手法について

国内クレジット制度は、排出削減量の認証に当たっては、民間有識者からなる第三者認証機関が京都メカニズムクレジットに適用される簡便な認証方法に倣った基準により認証を行うことにより、一定の厳格性及び追加性を確保するとともに、中小企業等の利便性確保の観点から手続の簡素化等を行っているが、審査機関及び審査員は、ISO14064-3や国際保証業務基準[※]等を参考に策定したガイドラインに基づき審査・実績確認を実施することとしている。

※国際会計士連盟の国際監査・保証基準審議会が作成した非財務情報を対象とする国際保証業務基準

J-VER制度においては、排出削減・吸収量がクレジットと呼ばれる商品として捉えられ、安心して取引を行えるよう、国際的な考えとも整合を保ちつつ、常に高いレベルで安定した品質が確保された制度から産まれたものでなければならないという考えの下、ISO14064-2及びISO14064-3に準拠したMRVガイドラインを策定し、また、ISO14065の認定又は認定申請受理を妥当性確認機関及び検証機関の要件としている。

クレジットの信頼性確保の観点から、削減・吸収量の算定に当たっては、一定レベルのMRV手法が必要である。プロジェクトレベルでの排出削減量のMRV手法については、国際標準としてISO14064-2、14064-3及び14065が制定されており、これらの規格に準拠することで国際的な信頼性を確保することが可能である。例えば、VCS（Verified Carbon Standard）においても、ISO14065の取得又は国連CDMのDOE（指定運営組織）であること等を検証機関の要件としていたり、欧米でも多数の機関がISO14065の認定取得を取得しているなど、海外においても審査機関のISO14065の認定取得の動きが進んでいる。

このため、新制度においても、ISOを視野に入れた制度設計や信頼性の高いMRV手法の確立が必要である。また、ISO14065の認定を審査機関の要件とするべきであるが、14065の認定取得には一定の期間や経費がかかることを踏まえ、J-VER制度のように14065の認定申請中の審査機関も認めるなどの経過措置等を講ずるべきである。

②ダブルカウントについて

多くの者が安心して新制度に参加するためには、新制度に対する信頼性の確保が不可欠であり、1つのプロジェクトにより得られたクレジットが二重に使用される等のダブルカウントが生じることがないように、現行の両制度で採られている措置を踏まえながら、適切な措置を検討していく必要がある。

以下、1) 日本全体の排出量の算定、2) 政府の目標達成計画上の削減効果の計上、3) 個別企業のクレジットに係る環境価値の主張に分けて、各ケースにおける対応の可否と講ずべき措置を整理したが、これらの整理及び措置によりこれまで以上にダブルカウントの防止が徹底されるものとする。また、これらの整理及び措置を、一般消費者等にわかりやすく説明することが重要である。ただし、以下のうちのいくつかは、2012年時点での関連制度の取扱いを前提に整理したものもあるため、2013年以降の関連制度の内容が明確になった際に、再度以下の整理の妥当性について確認する必要がある。

1) 日本全体の排出量の算定

日本全体の温室効果ガス排出量の算定は、下記の政府の目標達成計画や算定・報告・公表制度による個別データを用いることなく、国全体の統計データ等を用いて行っているため、その算定上、クレジット制度由来のダブルカウントの問題は起こり得ない。

2) 政府の目標達成計画上の削減効果の計上

現行の目標達成計画では、6%削減に向けた対策・施策が削減見込量とともに列挙されている。個々の対策・施策同士の効果の重複を厳密に避けているものではないものの、計画全体の評価の際には、個別の対策・施策の効果を足し上げていないことから、自主行動計画による削減量と国内クレジット認証量の両方を計上していることについて、厳密に言えばダブルカウントは生じていない。

※目標達成計画上、国内クレジット制度を構築し、自主行動計画の目標引き上げ等を促していく旨記載されているが、これは、審議会のフォローアップ等を通じて自主行動計画の目標の引き上げが規定され、国内クレジット制度は、このような目標引き上げを促進させる環境整備として重要な役割を担うと整理されていたことによるものである。

2013年以降の目標達成計画の後継計画においては、施策の効果、削減見込みについてより分かりやすくする観点から、従来への対応ではなく、例えば、新クレジット制度による削減量の報告において、クレジット制度による削減量の一部は低炭素社会実行計画において活用されているため、一部効果が重複している等の注記を行うなどの措置を検討すべきである。

※現行の目標達成計画上においても、自主行動計画と省エネ施策等、効果の重複を計上している旨注記しているものがある。

また、現行の目標達成計画においては、森林吸収源対策で3.8%（4,767万t-CO₂）の確保を図ることとされており、我が国における森林吸収量は、すべて当該数字に含まれる整理となっているため、森林吸収系プロジェクト由来のクレジットを目標達成計画に位置づけられている自主行動計画に活用すると、効果が二重に計上されることとなるため活用できない。

目標達成計画の後継計画において、森林吸収量と低炭素社会実行計画について同様の整理がなされるのであれば、低炭素社会実行計画の目標達成に活用できないこととするなど、ダブルカウントが生じないような措置を講じる必要がある。

3) 個別企業のクレジットに係る環境価値の主張

低炭素社会実行計画参加者の創出するクレジットを、低炭素社会実行計画の目標達成に活用できることとした場合、クレジット創出側ではプロジェクトの実施により削減された後の排出量を計上し、クレジット購入側でもクレジットによる削減量を計上することとなり、低炭素社会実行計画内でのダブルカウントが生じる。このため、今後の低炭素社会実行計画の内容次第ではあるが、低炭素社会実行計画参加者が創出するクレジットは、低炭素社会実行計画の目標達成には活用できないこととすることが適当である。

ただし、低炭素社会実行計画の下で、参加業種が設定する2020年のCO₂削減目標の対象分野以外で削減行動を行った場合、当該削減行動が目標達成のための対策と明確に区別できる限りにおいては、ダブルカウントの問題は生じない。そのため、その削減量を他の計画参加者が目標遵守等のために活用可能なクレジットとして認めることが妥当であるが、区別が可能かどうか低炭素社会実行計画の内容が明らかになった段階で検討し、判断すべきである。

なお、低炭素社会実行計画参加者は、低炭素社会実行計画の目標以上の削減行動を行った場合にのみクレジットの創出を認めるべきとの考えもあるが、現行の自主行動計画は業界単位で目標を設定しているのに対し、クレジット制度は個社単位での取組であることから、低炭素社会実行計画が同様の内容になる場合には、個社の削減行動が業界目標以上の削減行動であるかについての判断は困難である。そのため、多様な主体が参加できる制度とするとの理念も踏まえ、低炭素社会実行計画参加者についても、低炭素社会実行計画の目標以上という限定はせずにクレジットの創出を認めることとしつつも、活用先については、上記のように、低炭素社会実行計画の目標達成には活用できないこととすることが適当である。

また、地球温暖化対策の推進に関する法律（以下「温対法」という。）に基づく算定・報告・公表制度の対象者がクレジットを創出した場合に、当該創出者が削減後の実排出量を報告し、当該クレジットを購入した他の者が当該クレジットを調整後排出量の報告に用いる場合、同じ削減効果を二重に主張することとなる。これまで、J－V E R制度においては、当面の措置として、温対法の報告様式の備考欄に当該譲渡分に関する情報を記入する等の情報開示を求めてきた。しかしながら、本来は、クレジット創出者は、当該クレジット分は自己の排出削減とはみなさず、排出量として上乗せして報告することが適切である。このため、クレジット創出者がクレジット分を加算する時期や方法等について、クレジット創出時に当該クレジット分を排出量として報告する等事業者の事務的負担を考慮した上で、同じ削減効果を二重に主張することを防止するよう検討すべきである。

同一事業からの二重認証については、例えば一つの事業を国内クレジット制度とJ－V E R制度との両方に登録する場合は考えられるが、現在、両制度において重複事業の登録を認めておらず、また、新制度の発足によって案件重複のおそれは解消される。ただし、他のクレジット制度との重複認証については対策を講ずる必要がある。

(4) クレジットの活用先

現行の両制度の活用先は以下のとおり。

- ✓ 自主行動計画
- ✓ 温対法に基づく算定・報告・公表制度における調整後排出量の報告
- ✓ エネルギーの使用の合理化に関する法律に基づく定期報告における共同省エネルギー事業の報告
- ✓ C S R活動やカーボン・オフセット

クレジットの需要を喚起し、制度を活性化するため、新制度のクレジットの活用先は幅広く考えるべきであり、低炭素社会実行計画や、C S R活動やカーボン・オフセットへの活用を含め現行の活用先は維持される制度とすべきである。

一方で、低炭素社会実行計画の参加者が創出したクレジットや、森林吸収プロジェクト由来のクレジットについては、これらを大企業等の削減目標達成に用いた場合、ダブルカウントの問題が生ずる。このようにダブルカウントを防止すべきと考えられるものについては、前述の(3)②の整理に従い、活用先をC S R活動やカーボン・オフセットに限定すること等が考えられる。その際、クレジットの創出者やプロジェクトの種類によって活用先が限定されることによる混乱を防止するため、活用先が明確になるような措置等を検討する必要がある。

なお、現時点では、クレジットの活用先によって、クレジットに対し、単に価格だけを求める場合やプロジェクトの内容を求める場合など様々であり、それぞれに応じた取引方法がとられているが、今後取引規模が大きくなった際には、円滑な取引を確保する観点から、更なる措置を必要とするか否かについても検討していくことが適当である。

(5) 方法論及び対象プロジェクト

①設備の新設に関する方法論について

J-V E R制度では、省エネプロジェクトにおけるベースラインの設定において、当該設備の新設・増設が不可避なものであるかどうかの客観的な判断が困難であることやプロジェクト実施後に実排出量が増加することを踏まえ、一般消費者から見た信頼性を損なうことがないよう、保守的な考え方に立ち新設・増設プロジェクトを認めていない。

他方、国内クレジット制度においては、設備を新設する事業の場合、標準的な機器（機器の普及状況や経済性等を踏まえ、一般的に導入されるであろう機器）をベースラインとすることによって、その差分をクレジットとして認証している。これは、いずれにしても機器を新設する必要がある場合、標準的な機器に比べて高効率な機器を導入した方が温室効果ガスの排出量は削減されるとの趣旨に基づくものである。

現行の国内クレジット制度において、設備の新設の方法論を利用している事業者が一定数いること、新制度は事業者の自主的な排出削減の取組を促す制度であることから、事業規模や内容、導入される機器の用途、事業実施地域の特性、燃料の調達可能性、技術動向等を踏まえつつ、投資インセンティブ及び保守性の観点からベースラインとして適切な機器やその効率等を設定した上で、設備の新設に関する方法論も認めるべきである。ただし、その際には、一般消費者から見た制度の信頼性の確保に留意すべきである。

②追加性判断・ポジティブリスト方式について

国内クレジット制度においては、京都メカニズムクレジットに適用される簡便な認証方法に倣った基準により認証を行うことにより、一定の厳格性及び追加性を確保することとしており、各排出削減事業に係る追加性の有無については、当該事業において導入される排出削減設備の「投資回収年数」が、概ね3年以上か否か等を目安として判断を行っている。一方、国内クレジット制度の運営開始から3年以上が経過し、事業の承認件数が約1,000件となり、定型的な事業も増えてきている状況にある。

J－V E R制度では、個別プロジェクトにおける追加性の判断に当たって、京都メカニズムクレジットで採用されている障壁分析の手法（事業者により個別のプロジェクトごとに、その実施を阻害する障壁の説明を求める手法）を採用した場合、円滑な審査プロセスを阻害するおそれがあることから、ポジティブリスト方式を採用している。これは、積極的に促進支援すべきプロジェクト種類の一覧（ポジティブリスト）を予め策定し、一定の条件（適格性基準）を満たすプロジェクトを登録する方式であり、これにより、個々のプロジェクト事業者による追加性の立証を代替するものである。

新制度においては、円滑な審査手続を実施するため、これまでの実績を生かし、投資回収年数が長い設備については、個別プロジェクトごとの投資回収年数の判断をせずに追加性を認めるポジティブリスト方式を採用すべきである。ただし、投資回収年数は、設備の普及状況等により変化するものであるため、ポジティブリストに掲載される方法論の追加や削除については、定期的に見直しを行うことが必要である。

なお、ポジティブリストに掲載されていない方法論については、従来どおり個別プロジェクトごとの投資回収年数等により追加性を判断する。

③系統電力の排出係数について

国内クレジット制度においては、小規模電源の導入等により系統電力を代替するプロジェクトを実施した場合における排出係数について、電力需給変化が起こる期間を考慮し、移行限界電源方式（一定の移行期間を設定したうえで、限界電源排出係数及び全電源平均排出係数を併用する方式）を試行的に採用している。

J－V E R制度においても、国内クレジット制度と同様に、移行限界電源方式を試行的に採用している。

上記を踏まえ、新制度においても、移行限界電源方式を採用すべきであるが、具体的な移行期間の年数や係数等については、既存の制度との継続性にも留意しつつ、引き続き検討する必要がある。

④承認前に開始されたプロジェクトについて

国内クレジット制度においては、事業承認前に開始された排出削減事業についても、2008年4月1日以降に開始された事業については、個々の事情を勘案して排出削減事業として承認を行うものとしている。

また、J-VER制度においても、国内クレジット制度と同様に、登録前に開始されたプロジェクトについても、2008年4月1日以降に開始されたプロジェクトについては、当該プロジェクトの登録を可能としている。

新制度においては、既存の制度との継続性や追加性の考え方にも留意しつつ、新制度における承認前に開始されたプロジェクトの取扱いについて検討する必要がある。

(6) 地方公共団体との関係

J-VER制度においては、地域の取組を進めるため、都道府県J-VER制度を実施している。地方の事業者にとってより身近な都道府県が運営するため、申請などの各種手続が容易となり、排出削減・吸収プロジェクトの普及につながるものである。

都道府県J-VERはJ-VERと同様にJ-VER登録簿に登録されるが、現在のところ、J-VERと異なり、温対法の算定・報告・公表制度への活用は認められていない。

こうした都道府県J-VER制度による地域の取組が進んでおり、クレジットの地産地消や地域資源を活用した温室効果ガス削減・吸収の取組は地域活性化にもつながるものとして期待が大きい。また、現在政府として中央集権的な国連のCDMだけでなく、柔軟かつ迅速な対応が可能な分権的な制度である二国間オフセット・クレジット制度を提案していることを踏まえ、国内においても、国の管理する新制度とは別に地域の分権的な取組を進めていくべきである。

したがって、現行の都道府県J-VERや、さらに単一の都道府県によらない広域の取組によるクレジット認証等を認め、活用先も幅広く考えるべきである。その際、国の制度への活用が想定されることから、国が定めたガイドライン、審査機関の要件や国が一括で管理する登録簿等の利用等について、それぞれの地域が自由に制度を構築するのではなく、国の制度との整合性・同質性を国が確認できる体制を構築すべきである。

また、都道府県J-VERの他にも、各地方自治体等が独自に運用している「排出削減量認証制度」は多数存在している。それらは国によるクレジット制度とは別個のものであるが、制度相互の整合性を図ることについては将来的な課題である。

(7) 運営の体制について

国内クレジット制度においては、運営、方法論の承認、クレジットの認証を国内クレジット認証委員会の一つの委員会で行っている。これは、一つの委員会で制度運営を行うことで、議論の一貫性を担保し、効率的な制度運営を行うことをその趣旨としている。また、方法論の承認に当たってのパブリックコメントや、承認排出削減事業計画や国内クレジットの一覧の公開等によって透明性を確保するとともに、認証委員会委員宛てに計画案等を事前送付することにより、専門的知見による排出削減事業やクレジットの適切性を担保する十分な時間の確保にも努めている。

一方、J-VER制度においては、制度文書の決定等を行うJ-VER運営委員会、プロジェクトの登録、排出削減・吸収量の認証等を行うJ-VER認証委員会、方法論の審議を行う技術小委員会の3つの委員会で運営を行っている。技術小委員会は、方法論の追加、見直しについて技術的観点から審議を行うために設置したものである。制度開始時は、認証運営委員会と方法論パネル（現在の技術小委員会）として運営していたが、プロジェクトの増加に伴い、審議件数が増加したこともあり、個別の登録及び認証を行う認証委員会と、第三者の独立した視点から制度を運営する機能を集約した運営委員会とを分離して設置している。

新制度における体制については、クレジットの信頼性の担保、専門的知見の集約、透明性の確保、事務局の役割分担の明確化、各省にまたがる事務局の運営の容易さ、迅速性等の観点から検討すべきである。

現行の両制度における審議対象案件の平均件数（承認90件、認証80件）を前提とすると、新制度においても、事業承認・クレジット認証に係る審議については効率的な運営が必要となる。また、制度全体の運営に係る議論や個別のプロジェクトに係る技術の評価等、それぞれの段階で求められる専門的知見も様々であり、これらを効率よく集約していくことが必要である。さらに、制度運営や制度全般の在り方に関する審議や方法論については、透明性の確保の観点から公開することが望ましいが、個別プロジェクトの承認・認証においては、プロジェクトごとの投資回収年数などについても議論が及び得るため、公開に馴染まず、これらの審議を分けた方が、効率的な制度運営が可能である。

上記を踏まえ、新制度においては、制度運営と方法論の承認を行う委員会と、個別プロジェクトの承認とクレジットの認証を行う委員会の2つを設置することが適切である。

(8) 制度の終期

中期目標の期限やカンクン合意の期間を踏まえると、新制度は 2020 年度までとし、2021 年度以降については、改めて検討を行うことが適当である。

(9) 移行措置

現行の制度の下で承認された①方法論、②事業（プロジェクト）及び③その事業（プロジェクト）から創出されるクレジットの新制度の下での扱いについて整理が必要であり、これらの移行措置を考えるに当たっては、これまで両制度に参加してきた事業者が不利益を被ることなく、極力手続上の負担も生じないような措置を取ることが望ましい。

①の方法論については、新制度においては、両制度の方法論を統合した新制度の下で承認された方法論によって事業の承認を行うべきである。ただし、新制度における方法論の整備にかかる期間を考慮した措置を講じる必要がある。

②の承認・登録済み事業の取扱いについては、事業者の意思表示等により、現行の方法論に従って承認された事業であっても、新制度において継続が認められる手続を用意すべきである。ただし、クレジットの認証に事業の実態を適切に反映させる観点からは、事業計画に対する承認に一定の有効期限を定めておき、有効期限が到来した事業についてはベースラインの見直しを行うことが適切であり、具体的な期限等については、今後検討が必要である。

※国連CDMにおいては、7年ごとにベースラインを更新することとされている。

③の現行制度の下で発行されたクレジットの扱いについては、国内クレジットは、自主行動計画の最終的な評価・検証が行われる期間までは活用可能とする必要がある。その他の目的に使用されるクレジットの新制度での扱いは、2013年3月31日以降短期間でクレジットが無効になるとすると、クレジットの有効期限が近づくにつれ、クレジットの価格が下落する可能性があり、その結果、新しいクレジット制度に対する悪影響も考えられるため、現行制度の下で発行されたクレジットの有効期間は2020年までとすることが、事業者の利益と予見可能性の確保、制度としての分かりやすさから適当であると考えられる。なお、新制度の下では、クレジットの創出だけでなく、クレジットの需要を喚起する措置を積極的に講じていくことが重要であるが、その上で必要があれば、2021年度以降の制度について検討を行う際に、新制度の下で発行されるクレジットの有効期間を一定程度限定することも含め、検討を行うことが適当であると考えられる。

※EU-ETSにおいては、第二期間のクレジットは第三期間にも使用可能となっている。

(別紙1)

新クレジット制度の在り方に関する検討会 審議の経過

第1回

日時：2012年4月16日(月) 15:00～17:00

場所：全国都市会館 第1会議室

議題：検討会の運営方法について

国内クレジット制度、J-V E R制度の概要について

検討会における論点等の例

各委員からの発言

アンケート調査について

第2回

日時：2012年5月14日(月) 14:00～16:30

場所：経済産業省別館1028会議室

議題：制度参加者等アンケートの調査結果について

制度参加事業者からのヒアリング

新クレジット制度の在り方について

第3回

日時：2012年6月18日(月) 13:00～15:00

場所：ルポール麹町 2階ルビー

議題：新クレジット制度の在り方について(取りまとめ)

(別紙2)

新クレジット制度の在り方に関する検討会 委員名簿

大塚 直	早稲田大学大学院法務研究科 教授
茅 陽一	公益財団法人地球環境産業技術研究機構 理事長
小林 紀之	日本大学大学院法務研究科 客員教授
荘林 幹太郎	学習院女子大学国際文化交流学部 教授
田海 直樹	新潟県県民生活・環境部 副部長
新澤 秀則	兵庫県立大学経済学部 教授
新美 育文	明治大学法学部 専任教授
松橋 隆治	東京大学大学院工学系研究科 教授
宮城 勉	日本商工会議所 常務理事
棕田 哲史	一般社団法人日本経済団体連合会 常務理事