

我が国におけるカーボン・オフセット の推進に向けた展望

2014 年3月31日

『我が国におけるカーボン・オフセットのあり方について（指針）』の見直しに関する検討会

2008年に環境省が策定した「我が国におけるカーボン・オフセットのあり方について(指針)」(以下「指針」という。)については、その後の社会状況の変化に対応しつつ、カーボン・オフセットを社会全体で取り組む仕組みへと発展させるために見直しを行うこととなり、「我が国におけるカーボン・オフセットのあり方について(指針)」の見直しに関する検討会において指針見直しに向けた検討を行った。この検討を行う過程で、カーボン・オフセットを着実に普及・促進させるためには、指針の改訂に加えて、関係機関と連携した政府等による推進施策も必要であるとの認識の下、政府等が今後取り組むべき施策についても検討を行った。本稿はこの検討結果をまとめたものである。

はじめに

近年、地球温暖化が原因とみられる干ばつや洪水、大型の台風等の異常気象の発生とそれに伴う穀物や農産物価格の高騰等の経済への影響が世界各地で数多く報告されている。2013年にはハワイ・マウナロアにおいて大気中の二酸化炭素濃度が1日平均で初めて400ppmを超えたことが観測され、これを受けて気候変動に関する国際連合枠組条約¹事務総長より「我々は歴史的な閾値を超え、新たな危険域に入った」との声明が発表された。

また、IPCC(気候変動に関する政府間パネル)²の第5次評価報告書第1作業部会報告書では、「第4次評価報告書以降、気候に対する人為的影響に関する証拠は、ますます多く検出され、近年の地球温暖化が化石燃料の燃焼等の人間活動によってもたらされたことがほぼ断定されており、現在増え続けている地球全体の温室効果ガス排出量の大幅かつ持続的な削減が必要である」とされている。

このような中、国際的な地球温暖化対策の取組である京都議定書³の第一約束期間が終了し、2020年以降の新たな枠組の構築が急がれるとともに、更なる地球温暖化対策の前進が世界的な急務とされている。我が国では、長期的・継続的に温室効果ガス排出量を削減していくことが喫緊の課題であり、2013年11月に、地球温暖化対策推進本部において2020年までに我が国の温室効果ガス排出量を2005年比で3.8%削減することが決定され、さらに、地球温暖化外交戦略において長期目標として2050年までに先進国全体で80%削減をすることとしており、低炭素社会の構築に向けて、国際的なリーダーシップを発揮していくことが求められている。

地球温暖化の原因となる温室効果ガスの排出及び地球温暖化による影響は経済活動や生活全般に深く関わることから、市民、企業、NPO/NGO、自治体、政府等の社会を構成する者全ての主体が自らのこととして、地球温暖化対策を推進していく必要がある。国外では、法規制に基づく温室効果ガスの排出に関する情報開示や排出量取引が進んでいるが、我が国においては、排出量取引などの法的拘束力のある規制に拠らない地球温暖化対策としての「カーボン・オフセット」が推進されている。我が国におけるカーボン・オフセットは、企業や自治体、政府だけでなく、一般市民・消費者も商品の購入やイベントへの参加等を通じて自らの意思で積極的に参加することができ、社会全体で取り組むことが可能な地球温暖化対策である。

1 温室効果ガス増大による生態系や人類に対する悪影響への懸念から、気候システムに対し危険な人為的干渉が及ぶ事を防止する水準に温室効果ガスの大気中濃度を安定化させることを目的とし、1992年、地球環境サミット(リオ・サミット)で採択された条約。近年の環境条約に多く見られるように、条約規範の「枠組」を提供し、科学的知見の向上と国際的な合意の形成にあわせて、締約国の義務内容を詳しくしたり、強化したりする取組の母体となっている。

2 気候変動に関する政府間パネル。地球温暖化問題に関する科学的、技術的、社会経済的な知見について各国の研究者が議論するため、1988年に世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)により設置された機関。IPCCによる評価報告書は、世界の専門家や政府の精査を受けて作成されたもので、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)をはじめとする、地球温暖化に対する国際的な取組に科学的根拠を与えるものとして極めて重要な役割を果たしてきた。

3 国連気候変動枠組条約の目的を達成するため、第3回締約国会議(COP3)で採択された国際条約。附属書 国に対し、法的拘束力のある数値目標(温室効果ガスを第一約束期間(2008~2012年)の5年間平均で基準年比-5%)を設定。目標達成のための補的手段として、京都メカニズム(CDM・JI・国際排出量取引)を導入している。

1. カーボン・オフセットの取組の実績及び課題

(カーボン・オフセットの普及促進活動)

これまでの我が国におけるカーボン・オフセットの取組は、2008年に環境省が策定した指針に沿って、カーボン・オフセットに関連するガイドライン類の整備や普及促進母体の設立等、信頼性の高いカーボン・オフセットの取組を推進する基盤の構築が実現されてきた。

また、カーボン・オフセットやカーボン・ニュートラル⁴の取組の認証制度⁵も開始されるとともに、オフセット・プロバイダー⁶の活動内容の透明性を高めるためのプログラムの運用も始まっている。

カーボン・オフセットに用いるクレジットについても、国内の排出削減活動への貢献といったニーズの高まりを受けて、国際規格に準拠した信頼性の高いクレジット認証制度であるオフセット・クレジット（J-VER）制度が創設され、数多くの温室効果ガス排出削減・吸収プロジェクトからクレジットが発行されてきた。また、2013年にはJ-VER制度と国内クレジット制度が発展的に統合し、J-クレジット制度⁷が創設されたことにより、国内におけるクレジット認証制度が一本化され、クレジットを創出する側にも使用する側にも使いやすい制度となった。

普及促進母体としては、環境省がカーボン・オフセットフォーラム（J-COF）及び日本カーボン・アクションプラットフォーム（JCAP）を設置した。このうちJ-COFでは、環境イベントへの出展や普及啓発ツールの作成及び提供を通じて、カーボン・オフセットに関する正しい理解の普及や啓発、カーボン・オフセットの取組に関する相談・支援を行ってきている。加えて、クレジット創出事業者とカーボン・オフセット取組事業者とのマッチングを目的としたイベントなども開催し、最新のカーボン・マーケット事情や気候変動政策、環境経営等の情報提

4 カーボン・ニュートラルとは、社会の構成員が、自らの責任と定めることが一般に合理的と認められる範囲の温室効果ガスの排出を認識し、主体的にこれを削減する努力を行うとともに、削減が困難な部分の排出量について、クレジットを購入すること又は他の場所で排出削減・吸収を実現するプロジェクトや活動を実施すること等により、その排出量の全部を埋め合わせた状態をいう。すなわち、市民の日常生活、企業の事業活動といった排出活動からの温室効果ガスの排出量と、当該市民、企業等が他の場所で実現した排出削減・吸収量がイコールである状態のことをカーボン・ニュートラルという。カーボン・オフセットは、市民の日常生活や企業の事業活動におけるカーボン・ニュートラルを実現するための手段であり、排出量が全量オフセットされた状態がカーボン・ニュートラルとなる。

5 カーボン・オフセットの取組に関する信頼性を構築し、カーボン・オフセットの取組に対する認識の向上、取組の促進、及び公正な市場形成に資することで、社会を構成する主体が地球温暖化を自らの問題として捉え主体的な排出削減の取組を促進するとともに、国内外の排出削減・吸収プロジェクトを支援することを目的として、環境省により2012年から運用が開始された制度。本制度では、信頼性のあるカーボン・オフセットの取組を認証するカーボン・オフセット第三者認証プログラムと、信頼性のあるオフセット・プロバイダーの情報を公開するオフセット・プロバイダープログラムの2つのプログラムが設置されている。

6 社会の構成員がカーボン・オフセットを実施する際に必要なクレジットの提供及びカーボン・オフセットの取組を支援・コーディネート又は取組の一部を実施するサービスを行う事業者をいう。事業者・消費者等がプロバイダーの信頼性と透明性を継続的に識別できるようにするため、環境省のカーボン・オフセット制度において、オフセット・プロバイダーの過去一定期間の排出量クレジットの取扱方法等を定期的に確認し、ウェブサイトで公表する「オフセット・プロバイダープログラム」が運営されている。

7 オフセット・クレジット（J-VER）制度と国内クレジット制度が発展的に統合し、2013年に運用が開始された温室効果ガス排出削減・吸収量認証制度。省エネルギー機器の導入や森林経営などによる、CO₂などの温室効果ガスの排出削減量や吸収量を「J-クレジット」として国が認証し、本制度により創出されたJ-クレジットは、低炭素社会実行計画の目標達成やカーボン・オフセットなど、様々な用途に活用される。

供、市場メカニズムを利用したビジネス機会の拡大に関する情報提供を行うことでカーボン・オフセットの取組を促してきた。

国と地方自治体によるネットワークであるJCAPでは、定期的に自治体によるカーボン・オフセットの取組、クレジットの創出、地域におけるクレジットの活用に関する情報共有が進められてきた。

さらに、カーボン・オフセットの取組を促進するために、企業・NPO・自治体などの事業者が中心となったカーボン・オフセット推進ネットワーク（CO-Net）が設立され、カーボン・オフセットに関連する活動の持続的かつ発展的な普及活動が行われている。その一つとして、カーボン・オフセット大賞が創設され、優良事例が表彰されることによりカーボン・オフセットに取り組む機運が高められてきている。

（カーボン・オフセットの取組）

我が国では、諸外国における排出量取引制度などの法的拘束力のある温室効果ガス排出規制がない中で、事業者を中心に会議・イベントの開催や事業活動に係る温室効果ガス排出量をオフセットする取組が数多く実施されてきた。ここ最近では、事業者はCER⁸を算定・報告・公表制度の調整のために主に用いる一方、J-VERや国内クレジットを主にCSR（社会的責任）の観点からカーボン・オフセットに用いるといった特徴がみられる。

特に、CSRの一環としてカーボン・オフセットに取り組む場合、消費者に対するわかりやすさという観点から、森林吸収系のクレジットが活用されることが多く、クレジット価格も比較的高値で取引されている。当該分野は補助金になじみにくい部門であることから、同分野において温暖化対策が実施されるための資金調達に貢献している。

その他にも、製造段階等の排出量をオフセットした製品・サービスあるいはクレジットを付与した製品・サービスが提供されており、これらの製品・サービスを購入することで、消費者が容易にカーボン・オフセットに参加できる環境が整備されつつある。また、カーボン・オフセットの活用を地域振興につなげる取組事例が増加してきている。

（カーボン・オフセットを推進する上での課題）

カーボン・オフセットの取組は社会の中で一定程度の広がりをみせているが、事業者や一般市民の間においては、カーボン・オフセットの取組に触れる機会が少ないことやカーボン・オフセットの仕組みの分かり難さ等により、カーボン・オフセットの認知や理解が十分に進んでいない。

このような中では事業者がカーボン・オフセットに取り組むことへのインセンティブを見いだすことは難しく、カーボン・オフセットの意義や効果を理解し、実際にカーボン・オフセッ

⁸ 京都議定書に定められる手続きに基づいて発行され、削減目標達成のために用いられるクレジットのうち、クリーン開発メカニズム（CDM）プロジェクトにより発行されるクレジットのことをいう。

トに取り組んでいる事業者は限られている。

更なるカーボン・オフセットの取組拡大においては、事業者へのインセンティブとしてオフセットに取り組むことが見える形で評価されるような仕組みの構築やカーボン・オフセットの認知度・理解度の向上、オフセット製品・サービスの更なる普及、オフセットの取組の継続性の確保、政府や自治体の率先垂範等により幅広い主体を巻き込んでいくことが大きな課題として上げられている。

また一方で、近年においても国内外でカーボン・オフセットに関連した詐欺事件等が報告されていることから、信頼性のあるカーボン・オフセットの取組を推進していく体制を充実させていくとともに、このような事件を未然に防ぐためにも市民のカーボン・オフセットに関する正しい理解を普及していくことが重要である。

2．我が国におけるカーボン・オフセットの展望

我が国のカーボン・オフセットの取組の特徴を生かし、今後は、カーボン・オフセットの取組が持つ意義や効果がより一層一般市民や消費者に伝わるよう、クレジットの創出方法や創出地域等の評価を取り込み、かつ、より多くの主体が主体的かつ容易にオフセットに関わり及び地域密着型の取組としてのカーボン・オフセットを展開することが望ましい。

(1) オフセット製品・サービスの流通拡大

オフセット製品・サービスの消費者などエンドユーザーによる消費量が増加することで、国民はカーボン・オフセットをより身近なものと捉え、一人ひとりがカーボン・オフセットの取組を推進していく機会を増やすことが可能となる。また、消費量の増加を受けて事業者からのオフセット製品・サービスの商品開発や供給量が増加するという、流通拡大の好循環を構築することが可能となる。

消費者がカーボン・オフセット市場を牽引するためには、オフセット製品・サービスについてのクレジットの創出方法や創出地域等の情報が、簡潔でわかりやすく、かつ的確に消費者に伝達される必要がある。また、一人ひとりが個別に取り組む省エネ・再エネ活動に加えて、各主体が連携して取り組むオフセットも含めたキャンペーンを展開する必要がある。さらに、環境教育の一環として、若年層に対して、地球温暖化による影響とその対策の一つとしてのカーボン・オフセットについて情報提供、教育の場を広げることが重要である。

事業者に関しては、財務情報とともに非財務情報としての温室効果ガス排出量の情報開示が国際的にも重要視されていることから、カーボン・オフセットの取組が投資家や金融機関による評価に組み込まれていくことが望まれるとともに、将来的には、サプライチェーン⁹における

⁹ 製造した商品が、消費者に届くまでの一連のプロセスのこと。各企業で製造される製品は、例えば「製品の開発」「製造部品の調達」「製品の製造」「配送」「販売」といった流れを経て消費者に届けられる。それぞれの家庭で温室効果ガスが排出されており、温室効果ガス排出量の削減を効果的に進めていくには、こうした各過程にも視野を広げ、関係者と協力

カーボン・オフセット製品・サービスの調達・利用により、サプライチェーンにおける排出量（スコープ3）のオフセットとして適切に主張・報告する方法について検討することが望ましい。

また、カーボン・オフセットの認証に係る事業者の負担を軽減するため、制度の信頼性を担保することを前提としつつ、認証に係る手続を簡素化することが望ましい。加えて、カーボン・オフセットに関連するガイドライン類を事業者等にわかりやすく示すため、ガイドライン類の統合や、ウェブサイトでガイドライン類を相互参照できるように整理する必要がある。

さらに、カーボン・オフセットの取組を率先して牽引し、オフセット製品・サービス等の需要を喚起する役として、政府・自治体は、グリーン購入及び環境配慮契約の考えに則り、公共調達においてオフセット製品・サービスを優先的に利用するとともに、カーボン・オフセットに取り組む事業者が入札等において評価される仕組みを導入する必要がある。

(2) 地域におけるクレジット創出やオフセットの推進体制の強化

カーボン・オフセットを地域密着型に展開していくことにより、地域への資金還流・雇用創出等を通じた地域の活性化、オフセット実施による地球温暖化対策の推進及び地域の環境保全という3つの目的を同時に達成することが可能となる。

これらの目的のため環境省が公募し設置している特定地域協議会とは、各地域において、カーボン・オフセットに取り組む事業者、クレジット創出事業者及びそれらの潤滑油としての役割を担うプロバイダーが連携してクレジットの売り手と買い手のマッチングを促すことで、地域における取組を活発化させる団体であり、平成25年度は11件を採択している。同協議会は、地域に根付いた取組として、地域内のクレジット創出やオフセットのきめ細やかなマッチングと、イベント等を通じた普及啓発を着実に実施している。また、地域内のオフセットの取組が継続的に実施されるようフォローアップすることが可能であることから、地域密着型の取組の受け皿としての役割が期待される。今後は、特定地域協議会を地域におけるカーボン・オフセットの担い手として、地域内の自治体、事業者、消費者団体等の連携を強化し、マッチング等を更に促進する必要がある。具体的には、相談窓口・マッチング、取組事例の収集、優良事例集の作成、イベント等を通じた普及啓発、カーボン・オフセット認証支援を実施することが考えられる。

また、地域ごとの特定地域協議会に集積される知見や経験を、他の地域の協議会及び政府等において共有するとともに、政府・自治体における最新の政策の方向性を協議会にフィードバックし、新たな普及施策に反映する仕組みを構築する必要がある。

さらに、マッチング業務等をより円滑かつ積極的に実施するため、個別事例についてのケーススタディ等を通じたマッチング専門家を育成する必要がある。

して削減対策に取り組んでいくことが必要であるという考え方が近年広まっている。

その他、諸外国における先進事例を参考にしつつ、都市・地域における温室効果ガスの排出削減が促進されるよう、算定・報告・検証（MRV）に関する検討や、都市・地域全体の排出削減が促進される仕組みの構築が望まれる。

(3) 普及促進母体の活性化

カーボン・オフセットの普及促進を行ってきたJ-COF 及びJCAPは、これまでの活動を拡大し、我が国全体のカーボン・オフセットの取組を一層促進することが求められる。具体的には、指針に則ったカーボン・オフセットの普及促進を継続しつつ、事業者によるカーボン・オフセットの取組状況について消費者や金融機関に幅広く情報提供することで投資家の意識を喚起する等、カーボン・オフセットに取り組む事業者が経済面でも評価される環境を生み出すための検討が望まれる。

また、CO-Netにおいては、カーボン・オフセットに取り組む事業者に対しての情報提供や教育プログラム、カーボン・オフセット大賞の表彰などの活動を通じ、我が国におけるカーボン・オフセットの普及の土台となる活動を引き続き行っていくことが期待される。

(4) カーボン・ニュートラル

カーボン・ニュートラルについては、取組が緒についたばかりであり実績が国際的にも限られていることから、まずは、個別の取組に係る技術的支援や、国内外における取組事例の紹介を進めていくこと、また、日本での先進的な取組の海外発信等を行い、我が国における取組のアピールをより一層行うことを通じて、自らの温室効果ガス排出をカーボン・ニュートラル化していくような機運を高めることが望ましい。

おわりに

昨今の我が国における温暖化対策の実施状況をみると、個人や企業等においては、自らの温室効果ガス排出量を直接減らすための行動を実践している一方、カーボン・オフセットに取り組むという機運が希薄になりつつある。しかし、カーボン・オフセットは、地球温暖化対策を社会全体で推進するという意義に加え、地域への資金還流等による地域活性化への貢献という効果も有しており、その重要性は引き続き高いものであることを強調したい。今後は、直接的な排出削減活動とカーボン・オフセットによる取組を相互に生かし、相乗効果を発揮していくことが期待される。

本検討会で整理したカーボン・オフセットを着実に普及・促進させるための施策の中には、具体的な推進施策を早急を実施すべきものから、中期的な課題として引き続き検討を続けていくものも含まれている。この点に留意したうえで、本検討会の成果が最大限に活用され、市民、企業、NPO/NGO、自治体、政府等の社会の構成員において幅広くカーボン・オフセットの取組が進められることにより、温室効果ガスの排出削減が促進されることを期待するものである。