ウェビナー傍聴レポート

ニュージーランドにおける自主的緩和取組の促進 [新たな政策提案の紹介]

Boosting Voluntary Climate Action in Aotearoa New Zealand

[Part 1: Introducing a new policy proposal]

（一社）海外環境協力センター（OECC）

- タイトル: Boosting Voluntary Climate Action in Aotearoa New Zealand [Part 1: Introducing a new policy proposal]
- 日時: 2021 年 4 月 1 日（木）15:30–17:00 JST
- 主催: MOTU、Energy Efficiency and Conservation Authority (EECA)
- スピーカー: Catherine Leining, Motu Policy Fellow
- 参加者数: 不明

概要: 本ウェビナーでは、自主的緩和取組を活性化し、企業による信頼性及び透明性が高くかつ市場で有効な主張を可能するための革新的な政策提案をまとめた報告書「Boosting Voluntary Climate Action in Aotearoa New Zealand」の概要が紹介された。同報告書は EECA の委託によりニュージーランドの経済研究機関 MOTU が作成した。

同報告書では、まず自主的緩和取組の定義と意義及び京都議定書からパリ協定への枠組みの変化により既存のカーボンオフセットの取組も変化する必要性があることを分析している。また、分析結果を踏まえ、ニュージーランドがパリ協定における NDC 目標を達成し、更に NDC 目標を超えて緩和を促進することを目的として、企業が自主的緩和取組及びオフセットに対して異なるニーズを持つことから、2 トラックアプローチを提案している。トラック 1「カーボンホライゾン」は、政府による規制を超えた自主的な GHG 削減に相当調整を伴わない認証もしくはクレジットを付与し、企業は NDC 達成への貢献もしくはカーボンファイナンス貢献を主張する。これは、パリ協定の NDC 達成に向けたギャップを補うアプローチとして位置付けられる。トラック 2「カーボンフロンティア」は、政府による規制を超えた自主的な GHG 削減に対して相当調整を伴うクレジットを付与し、企業は世界全体のカーボンニュートラルへの貢献を主張する。これは、パリ協定の NDC を超えて世界全体の緩和を促進するアプローチとして位置付けられる。同提案はコンセプトの検討段階にあり、実際に施策を実施するには、更なる検討が必要であると言及された。

※本ウェビナーの関連資料及び録画は MOTU のウェブサイトから閲覧可能。

- **発表：Boosting Voluntary Climate Action paper の概要**

[本プロジェクトについて]

✓ エネルギー効率・保全機関（EECA）より経済研究機関である MOTU が委託され、本報告書を作成した。2020 年に実施されたセクター横断による自主的緩和ダイアログの結果が反映されている。本報告書の内容は、EECA 及び他の政府機関の見解を示すものではない。

[キーメッセージ]

- ✓ ニュージーランドがパリ協定下の目標を達成するにはギャップが存在し、世界全体としても気候変動のリスクを阻止するにはギャップが存在している。
- ✓ 企業は、ますます追加的な取組へ関心を持つとともにプレッシャーにもさらされている。しかし、これまでの自主的オフセットのアプローチはパリ協定及び国内政策の下では機能しない。
- ✓ ニュージーランドがパリ協定における目標を達成し、更にその目標を超えた削減を促進するために、企業の野心的削減目標及び外部での自主的緩和取組に関する 2 トラックアプローチを提案する。
- ✓ 本提案は、自主的な気候アクションを促進し、信頼性及び透明性が高くかつ市場で有効な主張を可能にする。その際に、政府による相当調整が必要／不要の 2 つのトラックが想定される。
- ✓ 本枠組みは、政府が 2020 年 12 月に発表し、現在策定中の「Carbon Neutral Government Programme」にも適応するが、本提案を実施するには、市場テスト及び政策検討が必要となる。

[自主的緩和とは何か？]

- ✓ 規制的緩和とは、政府により義務付けられる GHG 削減・吸収の取組を指す。これに該当する排出量取引制度では、サプライチェーン内の指定された機関に責任が課され、規制的炭素市場は法的にコントロールされ、排出枠の供給と価格は政府目標に沿って調整される。
- ✓ 一方で、自主的緩和とは、政府の規制範囲を超えた GHG 削減・吸収の取組を指す。参加は自主的なものでサプライチェーンのどこでも発生しうる。自主的炭素市場は、参加者の需給により動かされ、法律よりも市場の基準により誘導される。
- ✓ 現在、世界はカーボンニュートラル実現への移行期にあり、パリ協定では今世紀内に GHG の排出と除去のバランスを取ると表現されており、IPCC ではネットゼロ排出への移行を目指すことと記述されている。このような世界的な長期のカーボンニュートラル化へのプロセスと並行して、組織／企業のカーボンニュートラルのコンセプトが発達してきている。
- ✓ このコンセプトは、企業が 1）自身の排出を算定し、2）できる限り自身の排出を削減し、3）外部の緩和取組に投資することで残った排出をオフセットする、という 3 段階から構成され、これにより企業はある一定期間に対して自社のカーボンニュートラルを主張することができる。
- ✓ オフセットに使用するカーボンクレジットの要件は、1）透明性があり、2）実際に削減され、計測及び検証が可能で、3）追加的で、4）二重計上されておらず、5）リーケージに対処し、6）永続的であること、が挙げられる。これら要件はニュージーランド環境省のレポートを参照しているが、国際的にも広く認められた項目である。
- ✓ なお、自主的緩和にはオフセットだけでなく、他の形態もある。1）自社排出の削減、2）緩和プロジェクトの支援もしくはそのための連携、3）低炭素な商品・サービスの提供、4）オフセット。
- ✓ 自主的緩和によるベネフィットは、企業にとっては環境・社会への責任及びリーダーシップを示すこと、市場での優位性を確保することが挙げられ、ニュージーランド政府にとってはイノベーションと投資の促進、「公正な移行」のための緩和コストの再配分、市民の教育と社会規範の変化、が挙げられる。
- ✓ 近年、企業に自主的緩和を促すリスクが高まっており、1）気候変動情報開示の要求、2）操業

のための社会的営業免許、3）サプライチェーンからの要求、4）環境ラベル要件、5）排出コストの増加、6）消費者の嗜好の変化、が挙げられる。

[自主的なクレジット創出のあり方はなぜ変わる必要があるのか？]

✓ 自主的緩和取組が変化するべき 3 つの要因がある。

1）現在のオフセットアプローチの限界

- アカウンティング範囲の非一貫性：特に間接的なサプライチェーン下流の排出（スコープ 3 の一部）についての算定範囲は一貫していない。例えば、BP がカーボンニュートラルな石油販売をする際にどこまでスコープ 3 排出を含めオフセットするべきか不明である。
- 自社の排出削減が不明瞭：低価格で低品質なクレジットを購入し、自社では削減努力を行わずにカーボンニュートラルを主張するケースがある。
- 森林吸収によるグロス排出削減の置換：森林吸収取組が、長期的な脱炭素化において必要となる高コストで複雑な削減取組の進捗を妨げてしまう可能性がある。
- コインパクト（コベネフィット）の除外：カーボン取引において、ポジティブ及びネガティブな影響が見過ごされてしまう可能性がある。
- カーボンネガティブに取り組むインセンティブが限定的：自社の排出を削減することを超えて、削減取組を行うことへのインセンティブが働かない懸念がある。
- クレジット需要が供給を大きく上回る：多くの企業がネットゼロ目標を掲げる中で、クレジット需要が大幅に増加し、供給が不足する可能性がある。

2）パリ協定と京都議定書の設計の違い

- 京都議定書：先進国等におけるユニットベースの目標と目標達成のためのプロジェクトから構成され、巨大なキャップアンドトレード制度として設計されている。また、政府と企業のどちらもユニットの取引と取消が可能。ユニットの取消は自動的に目標の野心の引き上げを意味する。自主的炭素市場では二重計上を回避できており、十全性は大きく追加性にかかっている。
- パリ協定：全ての国がイベントリーベースの目標を持ち、経済全体の絶対値目標から一部セクターのエネルギー原単位目標まで様々な形態を取っている。各国は 6 条 2 項に基づき協力して緩和成果を移転することが可能だが、現状排出取引が可能なのは政府レベルに限定され、非政府組織が直接的にパリ協定に準拠した海外の緩和成果を売買することは不可能である。将来的には、6 条 4 項メカニズムにおいて企業による取引も可能になると想定されるが、ある程度時間がかかると思われる。また同様に、政府以外が目標の野心を引き上げることは不可能であり、自主的炭素市場は二重計上と追加性の問題を検討する必要がある。
- もしニュージーランド政府が、国内企業に対してカーボンニュートラル達成のためオフセットすることを許可した場合、NDC に対して相当調整を行うことが必要になると考えられるが、政府がそのような相当調整を行う意図があるか未定である。（※本報告書によれば、UNFCCC 条文において、クレジットとして発行された緩和成果に対して一つの主体のみが主張が可能であるとされ、この解釈に基づけば、企業と政府のクレジットの二重計上は認められないこととなる。）

3）アカウンティングに関する大きな課題（特にニュージーランドにとって課題となるもの）

3-1）政府と企業による二重計上

- NDC の範囲内にある限り、国内のプロジェクトベースの削減量は自動的に GHG インベントリに反映され、政府のパリ協定における目標に計上される。現状、ニュージーランドの NDC では、小規模植林、土壌炭素管理、湿地管理、ブルーカーボンが対象範囲外になっている。

3-2）ウォーターベッド効果（経済全体的な ETS を実施するニュージーランドに特有のプロセス）

- ウォーターベッド効果への対応方法：1）ある企業が ETS の対象セクター内で自主的緩和を行う→2）キャップに余裕が生じ、他社がより多く排出できる→3）政府は排出の置換を回避するためにキャップを縮小する→4）ETS の非対象セクターの排出バジェットが増加してより多く排出できる→5）政府は排出の置換を回避するために排出バジェットを縮小する→6）政府は NDC 目標を達成するための海外からのクレジット調達量を減らせる→7）自主的緩和による削減量に対して相当調整を行う→8）海外からのクレジット調達量は減らさず、NDC 目標を超えた削減が実現する
- 企業が ETS の規制に対応することはキャップのレベルまで排出削減することであり、ニュートラル化の取組ではない。また、企業が自主的に NZU を取消しした場合、政府が GHG インベントリ及び排出バジェットもしくは NDC を調整しなければ、自動的に排出枠の供給フィードバックが起こり（毎年の割当調整及び Cost Containment Reserve の仕組みよる）、世界全体での緩和効果への貢献は追加的に発生しない。
- 一方で、2021 年まではニュージーランド政府の「Kyoto Voluntary Cancellation Workflow」により自主的緩和と政府目標の二重計上が回避されており、ETS 参加者は Permanent Forest Sink Initiative により発行されるユニット（AAU もしくは NZU）を自主的オフセットのために購入・取消することが可能だった。このメカニズムはパリ協定の開始とともに終了する。

3-3）企業の排出報告／フットプリントの重複

- 企業の排出フットプリントは、スコープ 1（生産側）、2（消費側）、3（サプライチェーンの上流と下流）に分類されており、元々仕組みとして二重計上がなされている。これは、基本的に生産側しか対象としない国レベルの GHG インベントリとは異なっている。
- 結果として、以下のような矛盾が生じる。
  - 例：企業が GHG 排出する一方で森林を所有することでカーボンニュートラル化する場合、政府もその森林吸収を二重計上するが、企業が外部から森林吸収のクレジットを購入する場合は、政府は二重計上できない。
  - 例：企業がサプライチェーン内で GHG 削減してカーボンニュートラル化する場合、サプライチェーン内の複数主体により二重計上することが可能だが、外部からクレジットを購入する場合は二重計上できない。
- ニュージーランドにおける国内の自主的緩和のアカウンティングの想定ケーススタディ：企業 X が企業 Y の石炭ボイラーから農業残渣を利用したバイオマスボイラーへの更新に出資し、削減量は独立検証され、企業 X は自らの削減として主張する。企業 Y では設備更新が可能となり、ETS における排出コストの削減にもつながる。
  - 追加性評価では、ETS 及び他の政策的インセンティブを含むことが必要。

- 企業 Y は削減量を報告し、企業 X はオフセット量を報告し、両者ともフットプリントを削減する。また両社のサプライチェーン内の複数主体も削減量を報告する。
- 政府は GHG インベントリにおいてボイラー更新による削減量を報告する。
- しかし、ETS のキャップを縮小しなければ、この削減効果は ETS 内で置換えられてしまう。
  →排出バジェットを縮小しなければ、この削減効果は ETS 外で置換えられてしまう。
  →NDC 目標の調整を行わなければ、政府はその分だけ少ない海外クレジットを調達することで NDC 目標達成が可能になってしまい、ニュージーランドによる世界全体での緩和効果はボイラー更新前と変わらない。

[変化する国際的背景]

✓ パリ協定下における自主的緩和取組の扱いは、経済全体的な ETS を実施するニュージーランドではより複雑だが、他国にも共通する課題であり、以下の根本的な問いに対する検討が必要。

・ カーボンクレジットは企業と政府により二重計上することが可能か？この問いに対して、様々なイニシアティブの見解について、簡単な調査を行った結果は下表のとおり。

見解	イニシアティブ
肯定	ICROA
否定	Gold Standard：カーボンファイナンス主張の場合は肯定 GHG Management Institute／SEI
どちらの見解も持たない	Verra：相当調整の有無のラベリング
未決定	TSVCM：6 条ルールの交渉結果を待つ EDF／WWF／Oko Institute：検討中
イニシアティブ開発段階	SBT ネットゼロ目標 ISO Carbon Neutrality Standard
オフセットではなくカーボンファイナンス／貢献を行う	Net Zero Initiative（フランス） WWF ／ Boston Consulting Group：「A Blueprint for Corporate Action on Climate and Nature」を発表

[2 トラックアプローチの提案]

✓ 本提案のための前提条件を以下の通り設定する。

・ ニュージーランドは NDC 目標を達成する。目標達成のために、海外の緩和成果を活用する。

・ 当分の間、非政府組織は直接的にパリ協定に沿った海外での緩和成果を購入できない。

・ ETS におけるキャップはネット排出に紐づけられる。

✓ 企業によってオフセットに対して異なるニーズを持っており、それらに対応するために 2 トラックのアプローチを提案する。本アプローチの市場での有効性等について更なる検討が必要である。

・ 両トラックに共通する枠組みとして、企業がパリ協定の温度上昇の抑制目標に沿った自社のスコープ 1～3 に関する自主的な目標を設定することが必要である。

・ トラック 1「カーボンホライゾン」：パリ協定の NDC 達成に向けたギャップを補う。

- 政府の規制を超えた自主的緩和取組に対して、認証もしくはクレジットを付与し、相当調整は行わない。企業は NDC 達成貢献もしくはカーボンファイナンス貢献を主張する。
- トラック１の意義・影響：複数組織が利益をシェアできる幅広い取組及び連携が促進される。また、他の枠組み（リスク管理、自然基盤の解決策、生態系サービス、生物多様性オフセット、インパクト投資など）と統合しやすい。ネットゼロへの移行進捗が測定できる。

・ トラック２「カーボンフロンティア」：パリ協定の NDC を超えて世界全体の緩和を促進する。
- 政府の規制を超えた自主的 GHG 削減に対して相当調整を伴うクレジットが付与される。企業は世界全体のカーボンニュートラルへの貢献を主張する。
- トラック 2 の意義・影響：ニュージーランド政府が国内の緩和成果に対して相当調整を行わない場合は、このアプローチの適用対象は海外の緩和成果に限定される。輸出産業及び CORSIA 参加企業にとって適したアプローチとなる。

✓ ウォーターベッド効果への対応：
・ カーボンホライゾンアプローチ：ETS によるキャップ縮小はあってもなくても運用できる。ETS キャップ及び排出バジェットが縮小される場合は、海外クレジットの調達量を減らして NDC 目標を達成できる。キャップ縮小がされない場合でも、自主的緩和により目標達成のための削減コストの再配分というベネフィットが発生する。
・ カーボンフロンティアアプローチ：NDC における二重計上を回避するために相当調整が必要である。また、NDC 目標達成のために必要な海外クレジットの調達量は変わらない。

✓ 組織の排出報告への対応：通常のネット排出報告に代わる方法として「ダッシュボードアプローチ」がある。このアプローチでは、削減と除去の区別、カーボンファイナンス主張の報告の分離などを行い、組織の内部での削減の進捗と外部貢献を区別しながら透明性を持って算定することが可能である。このアプローチについては、Net Zero Initiative が有効手法を開発しており、参考にできる。

[実現のために必要な検討]

✓ イノベーション、専門知識、リーダーシップ及び官民のリソースが必要であり、以下の検討が必要：十全性を担保する信用性のあるプロセス、取引可能な商品のトレーサビリティ、透明性、強固な市場監督、明確な市場で有効な主張、識別可能な実際のベネフィット、低い取引コスト、野心的取組へのインセンティブ、需給が成り立つための必要量。

[更なる研究の必要性]

✓ 2 トラックアプローチが企業、投資家、消費者及びその他ステークホルダーに受け入れられる国内及び国際的な条件の検討。
✓ ESG 報告の枠組み及び気候関連の情報開示の要件にどのように適合させることができるかの検討。
✓ ニュージーランドの貿易関係及びパリ協定の国際交渉における信頼性への影響の検討。

※質疑応答は省略

作成：渡辺　潤