

寄稿 今後の京都メカニズムの活用について



清水 康弘（しみず やすひろ）
環境省 地球環境局地球温暖化対策課長

1. 京都メカニズム

京都議定書においては、国内の排出削減措置や吸収源確保措置と並んで、排出削減約束達成のための柔軟性措置として、京都メカニズムの活用が認められている。京都メカニズムとは、他国における排出削減量等を先進国が自国の削減約束の達成に使うことができるという仕組みで、CDM（クリーン開発メカニズム：Clean Development Mechanism）、JI（共同実施：Joint Implementation）、国際排出量取引（Emissions Trading）の3種類がある（図1参照）。

このうち、既に実施段階にあるCDMは、先進国が途上国内において行った排出削減・吸収プロジェクトにより生じた排出削減量（または吸収増大量）をCERクレジットとして先進国が取得し、自国の削減約束の達成に用いることができるという仕組みである。CDMは、実際に排出削減・吸収プロジェクトを実施するため、排出削減・吸収努力に確実に裏打ちされているとともに、先進国から途上国への温暖化対策技術・資金の移転を通じて途上国の持続可能な発展にも役立つという特長がある。JIも排出削減・吸収プロジェクトの実施場所が先進国である点を除くとはほぼ同様の性格を有している。

このため、日本政府としては、京都メカニズムの活用に当たっては、CDMとJIを中心として活用する方針である。なお、国際排出量取引による投資資金を環境保全対策に使用する形で実施するGIS（Green Investment Scheme）についても検討課題として認識されている。

2. 現在の地球温暖化対策推進大綱における 京都メカニズムの位置づけ

現在の地球温暖化対策推進大綱（以下「大綱」という）において

は、京都メカニズムの具体的な活用量は明記されていない。これは、京都議定書及びその実施細則であるマラケシュ合意において、「京都メカニズムの活用は国内対策に対し補足的であるべき」とされていることを踏まえ、国内対策が予想以上に効果を上げた場合、京都メカニズム

の活用が不要になることもありうるとの前提に立っているためである（図2参照）。ちなみに、国内対策による削減目標によってカバーされていない排出削減量は1.6%分であり、これが事実上京都メカニズムの活用が予定されている分といえる。

図1 京都メカニズムとは

- 京都議定書の削減約束達成のための柔軟性措置
- 他国における排出削減量を自国の約束達成に用いることができる。

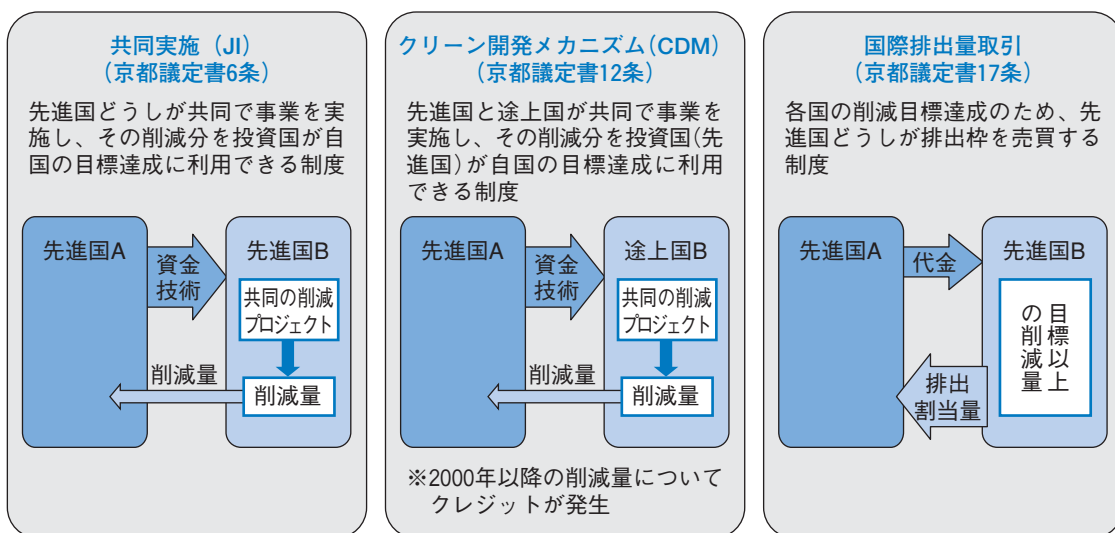


図2 現在の大綱における京都メカニズムの位置づけ

(基準年総排出量比)

区 分			目 標
①エネルギー起源のCO ₂	産業部門	基準年比 ▲ 7%	±0.0%
	民生部門	基準年比 ▲ 2%	
	運輸部門	基準年比 +17%	
②非エネルギー起源の二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素			▲0.5%
③革新的技術開発、国民各界各層の更なる地球温暖化防止活動の推進			▲2.0%
④代替フロン等3ガス			+2.0%
⑤森林経営等による吸収量の確保			▲3.9%

○ ①～⑤の国内対策に関する目標のうち、第1約束期間において、目標の達成が十分に見込まれる場合については、こうした見込みに甘んじることなく、引き続き着実に対策を推進するとともに、今後一層の排出削減を進める。

○ しかし一方で、京都メカニズムについて、それが国内対策に対して補足的であるとする原則を踏まえつつ、適切に活用する。

※①～⑤の目標の合計と我が国の▲6%削減約束との差は1.6%分（年間約2,000万tCO₂、5年分で計1億tCO₂）



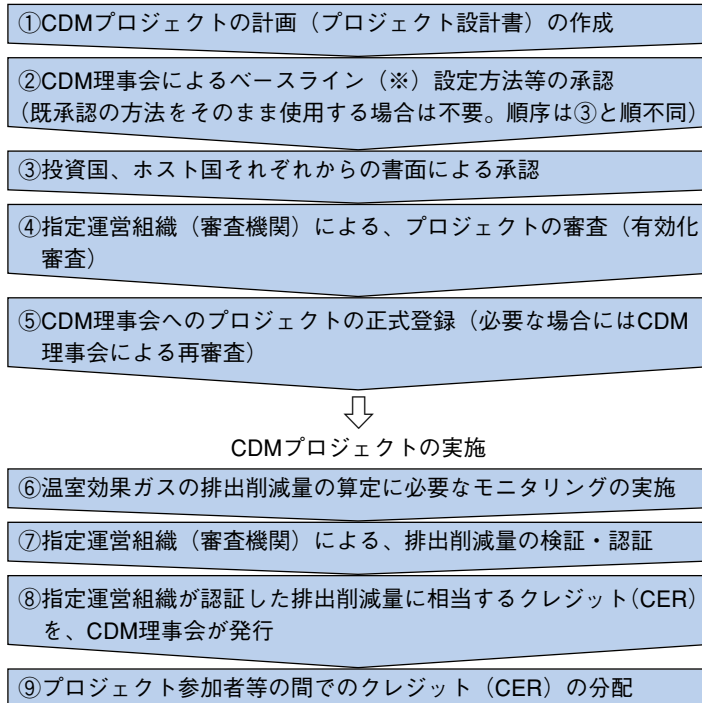
全体として▲6%の目標達成

政府は現在、大綱の評価・見直し作業を行っているところであるが、現在の排出状況や対策の実施状況を踏まえると、目標達成期間において京都メカニズムのクレジットがなくても目標達成が確実になるというような事態を想定することは困難であり、京都メカニズムを一定程度活用することを明示すべきであるとの認識が共有されつつある。そして、その具体的な活用量については、国内においてどのような追加的対策・施策が導入され、それぞれの効果をどれだけ見込むかにもよるが、少なくとも現大綱において国内対策による削減目標によってカバーされていない1.6%分程度（年間2,000万tCO₂、2008年～2012年の5年分で計1億tCO₂）が、今後、京都議定書目標達成計画を策定する上での京都メカニズム活用量の一つの目安となると思われる。

3. 京都メカニズム活用のための国内の体制整備

政府においては、関係6省庁からなる「京都メカニズム活用連絡会」を設置し、この連絡会が、CDM/JIプロジェクトの京都議定書締約国としての承認を行っており、これまでに15件のCDM/JIプロジェクトについて承認している（なお、正式にCDMプロジェクトとして登録するまでには、投資国日本の承認のみならず、ホスト国の承認、国連指定の審査機関による審査、国連CDM理事会への正式登録といった手続が必要。図3参照）。また、京都議定書に基づくクレジットの発行、移転等を記録する国別登録簿については、環境省・経済産業省が共同で整備・運営管理している。また、京都メカニズ

図3 CDMプロジェクト実施の流れ



（注）※ベースライン：CDMプロジェクトがなかった場合の排出量の予測シナリオ。ベースラインからの削減量がクレジットとして発行される。

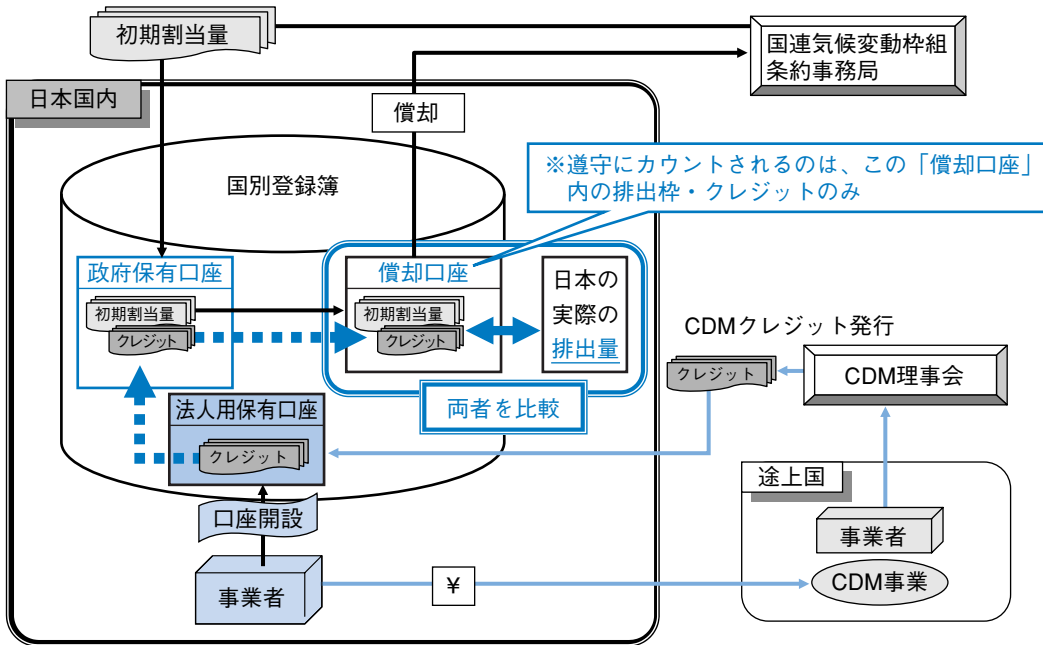
ムによるクレジットの企業会計処理基準については、（財）企業会計基準委員会から昨年11月30日に基準が公表されている。

4. 政府による京都メカニズム活用の実績と見通し

民間企業がクレジットを保有しているだけの状態では、クレジットは我が国の議定書遵守にカウントされない。我が国の議定書遵守にクレジットを使用するためには、政府がクレジットを取得し、我が国の国別登録簿の「償却口座」に入れることが必要である（図4参照）。このため、政府自身による京都メカニズムクレジット取得が必要となる。ところが、日本政府がこれまでに承認したCDM/JIプロジェクト15件からのクレジット発生予測量（年間約800万tCO₂）のうち日本政府による取得が決まっているクレジット量は現時点ではゼロである。

図4 政府によるクレジット取得の必要性

○京都メカニズムによるクレジットを我が国の議定書遵守に用いるためには、政府がクレジットを取得し、国別登録簿の「償却口座」に入れることが必要。(下図の点線矢印 $\cdots\rightarrow$ の流れを参照)



現在実施されているCDM/JI設備補助事業は、CDM/JIプロジェクトの設備整備費を政府が補助するとともに、補助額に応じて政府がクレジットを取得するという仕組みである。2004年度予算においては環境省6億円と経済産業省（NEDO）24億円のCDM/JI設備補助予算があるが、これらの予算による2012年までの政府の獲得クレジット総量は数十万tCO₂程度に止まる見通しである。このように、1.6%分（5年分の総計1億tCO₂）のクレジット確保の見通しは立っていないのが現状である。

5. 京都メカニズムの本格的な活用策に関する基本的考え方

前述のとおり、現在政府が行っている大綱の評価・見直し作業の過程においては、国内対策によってカバーされない1.6%分程度については、京都メカニズムの活用により対応する必要があることが明らかになってきている。これを

ここでは仮に“1.6%相当分”と呼ぶこととする*1。この1.6%相当分については、我が国が京都議定書に合意したとき以来、国内対策とは別枠の京都メカニズム活用分として取り扱われてきているものである。

この1.6%相当分のクレジットを政府が取得するための政策措置としては、国内対策に係る各部門（産業部門等）にクレジットを提出する義務を課す、あるいは、政府の財政支出によりクレジットを取得する、という2つのオプションがある。しかし、京都議定書合意以来の経緯も踏まえて考えれば、1.6%相当分に係る責任・財政負担を国内対策に係る各部門に転嫁することは適当でないと考えられる。したがって、この1.6%相当分については、政府がクレジットを確保すべき分として認識すべきであり、必要な政策措置についてもこうした認識を前提として検討する必要があると考えられる。

ところで、我が国が京都議定書遵守に当たっ

て京都メカニズムを用いる量は、必ずしも上述の1.6%相当分に限られるわけではない。この「政府が京都メカニズムクレジットを確保すべき分」以外に、企業等が、補足性を踏まえつつ、自主行動計画の各業界目標等の達成に当たって、あるいは国内排出量取引制度が導入された場合における自己の目標達成に当たって、費用効率的に目標を達成するため、京都メカニズムを自主的に活用することが考えられる。

既に、電気事業連合会のように自主行動計画の業界目標達成のために京都メカニズムを活用する旨を表明している業界団体もあり、また、民間企業によるクレジット獲得の動きとしては、昨年12月に民間企業31社と国際協力銀行・日本政策投資銀行が共同で「日本温暖化ガス削減基金」を設立している。ただし、1.6%相当分の枠外で各企業が自己の目標達成のために京都メカニズムのクレジットを使用したというためにはクレジットを「償却」することが不可欠であり、各企業はクレジットを国別登録簿の政府口座または償却口座に移転する手続きを経る必要がある。

*1 京都メカニズム活用分の具体的な数値については、前述のとおり、追加的な国内対策・施策及びこれらの効果の評価を踏まえた上で今後決める必要がある。

6. 1.6%相当分の確保に向けた具体的な政策措置の在り方

政府が1.6%相当分のクレジットを確保するための政策オプションとしては、2つの方法がある。一つは、CDM/JIプロジェクトへの設備補助を通じたクレジットの政府への移転であり、CDM/JIプロジェクトの設備整備に対し政府が補助金を交付し、補助額に応じて政府がクレジットを取得する方式である。設備整備段階という早期に資金を助成するため、事業者によるプロジェクト着手を促進する効果（案件形

成促進効果）が高い。ただし、取得できるクレジットが設備整備補助額の枠内に限定されること、日本企業が補助事業者に含まれる場合に事実上限定されること、既に設備整備に着手または竣工しているプロジェクトは対象にできないこと、政府側がプロジェクトのリスクを負うこと、といった特徴がある。

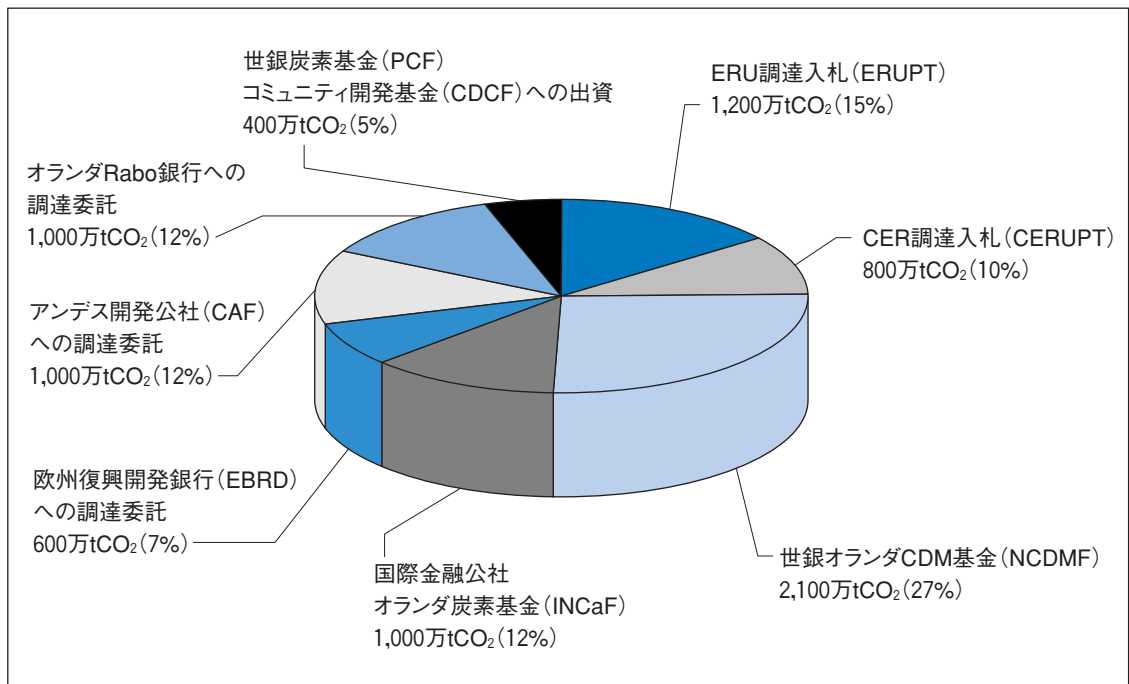
もう一つは、京都メカニズムクレジットの政府による調達制度であり、クレジットの移転と引換えに支払うことを基本とする方式（Pay on Delivery）である。政府としては、プロジェクトに係るリスクを避け、資金をより有効に活用できる。また、世界中から優良なプロジェクトを選定できる上、現物クレジットも取得できるといった利点がある。このように、京都メカニズムクレジットの政府調達制度は、まとまった量のクレジットを効率的に取得するに適しているため、オランダ、スウェーデン、デンマーク、オーストリア、イタリアなど欧州各国において既に実施に移されている（詳細については、中央環境審議会地球環境部会第25回会合における参考資料2を参照にされたい<http://www.env.go.jp/council/06earth/y060-25.html>）。

後者をさらに細分化すると以下の3つの手法が考えられる。

- 1) 政府による直接調達（CDM/JIプロジェクトの入札制度）
- 2) クレジット調達の外部機関への委託（専用の基金の設置）
- 3) （他国や民間企業等も出資する）基金への一部出資

これら3つの手法を組み合わせ、政府によるクレジット調達を既に実施しているのがオランダである。オランダ政府は、必要削減量の5割を京都メカニズムによる方針であり、我が国とほぼ同量の約1億tCO₂のクレジット獲得を目

図5 オランダ政府の京都メカニズムクレジットの調達ポートフォリオ
調達契約済み8,100万tCO₂の内訳と割合



指している。そのため、2001年という早期からクレジット調達制度を実施しており、これまでに約8,100万tCO₂程度のクレジットについて調達契約を締結している（オランダNational Allocation Plan等からの推計）。その調達ポートフォリオの内訳については、図5のとおりであり、我が国の施策の在り方を検討する上での参考となると考えられる。

7. 京都議定書の発効と今後の方策

我が国では、2005年度予算案において、CDM/JI設備補助事業を大幅に拡充している（環境省管掌分6億円から20億円へ、経済産業省管掌分24億円から37億円へそれぞれ増額）。これは、CDM/JI設備補助の案件形成促進効果に着目し、また、概算要求を行った8月段階では京都議定書の発効が必ずしも明らかでなかったことを踏まえ、既存のCDM/JI設備補助を拡充することにより、案件形成の促進と補助額

の範囲内でのクレジット取得を図ろうとしたものである。

しかし、総計1億tCO₂という大量のクレジットを確保するのは決して容易なことではない。このため、京都議定書の2月16日発効を踏まえ、1.6%相当分のクレジットを確実に取得するためには、我が国においても、プロジェクトの支援方式に加え、政府によるクレジット調達制度の導入について検討していく必要がある。また、京都議定書発効後に地球温暖化対策推進法に基づき策定される「京都議定書目標達成計画」において、1.6%相当分のクレジットを確保するための具体的な道筋を明らかにすることが望ましい。

このため、京都メカニズムの本格的な活用のため、我が国としていかなる措置を講ずることが適切かについては、「京都議定書目標達成計画」の検討過程を含めて、今後、政府部内の調整を図ることとしている。

JF
TC