

気候変動政策におけるプレッジ&レビュー方式の主流化

株式会社 野村総合研究所 グローバルインフラコンサルティング部
副主任コンサルタント 吉本 翔生

1. はじめに

COP21 パリ会議(国連気候変動枠組条約第21回締約国会議)において、2015年12月12日19時29分(日本時間13日未明)、フランスのファビウス外相が木槌を鳴らし、気候変動交渉史上、最も重要な合意がなされた。パリ協定である。

京都議定書とパリ協定は何が違うのか。緑の気候基金(Green Climate Fund)をはじめとする資金支援や技術移転のメカニズム、適応に関する言及等、さまざまな相違点があるが、大きな違いは途上国を含むすべての国がパリ協定に参加したことであり、それを可能にしたのは「プレッジ&レビュー」*1という削減目標の決め方と進捗管理のプロセスであると筆者は考える*2。

気候変動交渉における最大の挫折は、COP15(2009年)のコペンハーゲン合意の失敗といえる。これは、地球全体の望ましい総削減量を、気候変動枠組条約下の締約国会議の決定をもって各国に削減量として割り当てるといふ、京都議定書までのトップダウン型の手法の限界が露呈した瞬間でもあった。この反省を踏まえ、国ごとに自主的な削減目標を掲げ、削減を実施していく「プレッジ&レビュー」というボトムアップ型の方式がCOP16(2010年)のカンクン合意で提案され、パリ協定の基礎となった。

プレッジ&レビューの概念そのものは、国際交渉の中で初めて作られたわけではない。日本に立ち返れば、京都議定書の遵守期間中

に経済団体連合会(以下「経団連」という)が主導した経団連環境自主行動計画はプレッジ&レビューそのものであった*3。削減行動のためのプレッジ&レビューという取り組み方式は、今、COP21を経て、国や業界だけでなく、自治体や個別企業といったレベルにも広がろうとしている。

本稿では、2章で国や業界レベルの既存のプレッジ&レビューを概説した後にプレッジ&レビューを構成する要素を一般化して整理する。そして、3章で自治体や企業レベルにおけるプレッジ&レビューの萌芽事例を分析することで、今後の動向を推測してみたい。

2. プレッジ&レビューとは何か

1) プレッジ&レビューの方式

前述のとおり、プレッジ&レビューとは、削減主体が自主的な削減目標を掲げ(プレッジ)、削減努力の確認を第三者から受けながら(レビュー)、温室効果ガスを削減していく方式である。

一般的には、その長所として、削減目標のプレッジが自主的であることにより、参加主体自らの事情を踏まえて削減目標を設定できるため、削減の実効性を担保しやすく、幅広い主体に受け入れられやすい。一方、短所としては、自主的であることにより、参加主体が最終的に削減を実行しない可能性を否定できないことや、容易に達成できる低い削減目標を取って掲げる可能性があること等が挙げ

られる。

国レベルのプレッジ&レビューとして有名なのは、COP21の成果の一つである、各国が自主的に決定する約束草案(INDC: Intended Nationally Determined Contributions)とその後の本約束(NDC: Nationally Determined Contributions) および、その達成度合いを評価・検証する方式である。国内議論を経て国連に約束草案を提出した後、他国や研究機関から削減努力をしているかどうかのアセスメントを受ける。なお、現時点での各国のINDCの積み上げでは、2℃目標達成のために求められる地球全体での削減幅に至らないことが国連環境計画等の調査*4で明らかになっている。よって、各国はアセスメントを通じて、5年ごとの計画更新時に目標の引き上げを求められる設計となっている。

業界レベルのプレッジ&レビューでは、日本人に身近なものとして、経団連が主導する経団連環境自主行動計画および低炭素社会実行計画がある。自主行動計画は、1997年に経団連が京都議定書の目標を達成するための手段として発表した施策であり、各業界団体が自主的に目標を設定し、毎年、環境省と経済産業省が合同で実施する自主行動計画フォローアップ専門委員会等の評価委員会により、各団体の削減取り組みがアセスメントされ、努力が足りない場合は更なる取り組みを促される設計となっている。

2) プレッジ&レビューの実態

プレッジ&レビューは、自主的な方式であるため、次のような誤解をされることもある。

- ・参加主体が独自にプレッジを行うものであり、他主体との比較を目的としたものではない
- ・あくまで参加は任意であり、参加しなくても問題視されない
- ・自己管理のための取り組みであり、未達成となっても不利益を被ることはない

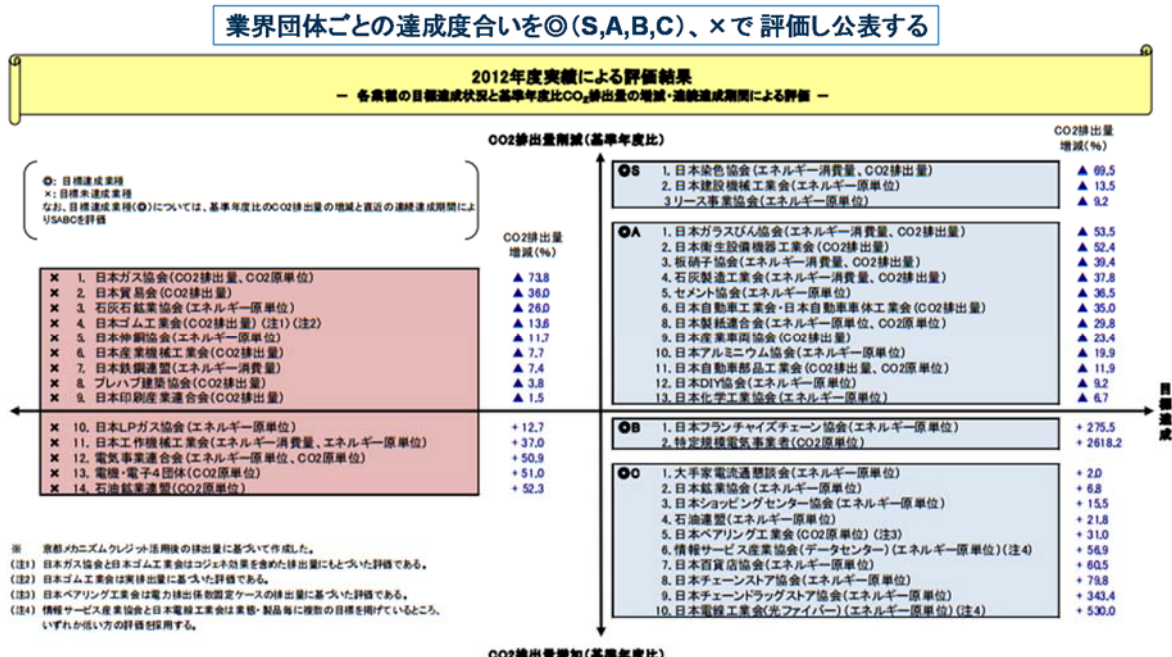
それに反して、プレッジ&レビューの実態は、これらの楽観的な想定とは乖離した厳しい方式であることを、既存の具体例を踏まえ説明していきたい。

①第三者による比較・評価

自主行動計画は自主的な取り組みとされている。しかし、毎年、自主行動計画フォローアップ専門委員会等の公開の場で厳しいアセスメントがなされ、定性指標による目標を掲げていた団体は定量指標による目標の提出を促されたり、業界間で削減目標の達成度合いを定量的に比較されたりする。

「誰が達成していて、誰が達成していないか」が白日の下にさらされることから、アセスメントの結果、当初予定していた削減幅を引き上げた業界団体も多い。

図表1 自主行動計画 2012年度実績による評価結果



出所) 2013年度 自主行動計画フォローアップ専門委員会 資料

国レベルの INDC および NDC も同様である。パリ協定を踏まえ、2030年目標の更新に向けて各国の進捗確認と削減量評価が 2018年に実施される予定であり、その後も5年ごとに実施される世界全体の温暖化対策の進捗状況の確認(グローバル・ストックテイク)を経て、段階的に目標の引き上げを行うこととなっている。レビューの際に、他国や国際機関、NGO 等から削減の積み増しを迫られる可能性が高く、構造としては自主行動計画のフォローアップ委員会と同じである。

また、各国から提出された削減目標草案は記載内容が統一されていないことから比較が困難であるため、IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change: 気候変動に関する政府間パネル)等に参加する研究機関が分析を加えることで、各国の削減努力度合いの比較評価を試みている⁵⁾。

これは、国際的な取り決めに基づいたレビュー体制ではないが、2018年以降のプロセスでは、このような研究機関が COP 決定等に関与する可能性がある。

図表2 INDCの比較研究プロジェクトである CLIMATE ACTION TRACKER



出所) Climate Action Tracker ウェブページ
<http://climateactiontracker.org/countries/japan.html> (2016年2月1日時点)

② 第三者からの強い参加要請

自主行動計画では、本計画に参加して自ら目標を掲げない業種に対して、政府や環境 NGO 等から強い参加要請があり、参加せざるを得ない状況におかれた業種もあったといわれる。

例えば、証券や大規模展示場、病院等は、2008 年時点で目標未策定である業種として名指しで策定を求められた。INDC についても、COP19（2013 年）で未提出の国に対して提出を促す声明を発表した。

③ イメージ悪化や経済損失等による不利益

自主行動計画では、「法的な縛りがないこと」と「罰則がないこと」は同じと考えられている傾向がある。しかし、実質的には、削減目標を達成できない、もしくは計画から離脱すれば、市民や NGO 等から温暖化防止に協力しない業界という低い評価がくだされて不利益につながる。

INDC や NDC においても、途上国は野心的な削減目標を掲げて、その削減をモニタリングし、国連に報告した後、第三者からの何らかの検証を受けなければ、先進国が積み上げた気候変動対策資金*6 を自国に

活用できない恐れがあり、経済損失となりかねない。

先進国についても、国際社会からの評価が低下することは不利益であるし、温室効果ガスの排出増加をもたらす、あるいは排出削減につながらない対策に関わる新たなルールが導入され、経済損失を被ることが想定される。

例えば、米国が既存の大気汚染防止法を拡張して設定した石炭火力規制（CPP：Clean Power Plan）や OECD による加盟国の石炭火力発電所の公的資金の投融資制限は、発電コストの安い石炭火力を推進したい主体にとっては不利益につながる規約といえる*7。

3) プレッジ&レビューの要素の抽出

本節では、プレッジ&レビューの実態を踏まえ、自主行動計画および INDC や NDC の要素を抽出し、その一般化を図る。

前述のとおり、レビューでは、カイゼン（改善）というプロセスが含まれていることから、プレッジ、レビュー、カイゼンの3つを表側として次表に整理した。

図表 3 既存のプレッジ&レビューの要素抽出

	自主行動計画	INDCおよびNDC
プレッジ	<ul style="list-style-type: none"> 経団連による自主行動計画の立ち上げ 経団連傘下の業界団体に計画策定を呼び掛け、37業種が計画を策定 政府が自主行動計画を国家としての対策に位置づけを変化 政府の地球温暖化対策本部が、計画策定する業種の拡大を要請 不参加の業種の公表と参加要請 	<ul style="list-style-type: none"> 削減目標決定に係る、プレッジ&レビュー方式を提案 INDCの提出を呼びかけ COP決定文書によるプレッジ&レビュー方式の主流化 プレッジしていない国については、COP決定文書でプレッジを催促
レビュー	<ul style="list-style-type: none"> 政府からの要請のもと、参加する業界団体が他者比較可能な定量目標を設定 フォローアップ専門委員会が各業種を比較・評価 	<ul style="list-style-type: none"> 他国やシンクタンク等が、比較・評価を可能にするために、基準年度等の各種前提条件を統一 他国やシンクタンク等が、シミュレーションモデル等を利用してセクター別の削減余地を比較・評価
カイゼン	<ul style="list-style-type: none"> フォローアップ委員会やNGO等が目標の引き上げを要請 会員企業向けの情報ネットワーク等により、改善のための技術・ポイントに関する情報を共有 目標未達成業種の公表 	<ul style="list-style-type: none"> 他国や国際NGOが各国に対して改善を要請 技術移転や資金負担に関するメカニズムを構築 対策が不十分な国に対する他国・市民社会からの批判

プレッジの段階では、まずはプレッジされた情報を見える化させるためのプラットフォームが立ち上がる。その後、削減主体に対してプラットフォームへの参加を呼び掛ける。しかし、参加が少なかったり対策が十分でなかったりする場合は追加措置が必要となる。すなわち、削減主体の自主的な取り組みであったものが、国家等の対策に位置づけが変更されることで義務的な取り組みの意味合いが強くなる。実際、日本でも、国家の対策として位置づけされた後、不参加業種の特定と公表および、再度の参加要請がなされた*8。

次に、レビューの段階であるが、2節で述べたように、比較可能にするための指標・フォーマットの統一化が図られ、比較される。

最後にカイゼンの段階では、各種の外圧を利用して削減目標の引き上げが要請される。一方、対策を推進しようとする主体に対しては、例えば、INDC（NDC）では技術移転を

促進するメカニズム等、さまざまなオプションが用意されている。

以上、自主行動計画、INDC および NDC から抽出した要素のうち、共通するものを一般化したのが、図表4の「一般化したトレンド」である。

3. 自治体や企業におけるプレッジ&レビュー方式の広がり

これまで、自治体や企業の削減対策にプレッジ&レビューを取り入れる向きは少なかつたかもしれない。一方、国や業界の施策において、その有効性が証明される中で、自治体や企業の施策でもプレッジ&レビュー方式の萌芽が確認できる。図表4は、自治体や企業における動向を整理したものである。

図表4 一般化したトレンドと自治体や企業におけるプレッジ&レビュー方式の萌芽

	一般化したトレンド	自治体	企業
プレッジ	<ol style="list-style-type: none"> 見える化プラットフォームの立ち上げ プラットフォームへの参加呼びかけ 権威のある組織によるプラットフォームの主流化 不参加者に関わる公開情報の収集・提供（第三者による間接的参加） 不参加者リストの公表と参加要請 	<ol style="list-style-type: none"> LIMA-PARI アジェンダによるNAZCAの立ち上げ NAZCAへの参加呼びかけ COPおよびパリ協定によりNAZCAを国際的な対策に位置づけ 不参加の自治体に関わる公開情報の収集・NAZCAへの提供 CDP、NAZCA等の外部による不参加者リストの公表 	<ol style="list-style-type: none"> CDP（Carbon Disclosure Project）の立ち上げ CDPへの参加呼びかけ 国連等により、CDPを任意の取り組みから国連公認の取り組みに変更 不参加者に関わる公開情報収集 CDP、NAZCA等の外部による不参加者リストの公表
レビュー	<ol style="list-style-type: none"> 比較・評価のための開示情報に関するフォーマットの統一化 第三者による努力度合いの比較・評価 	<ol style="list-style-type: none"> 比較・評価のための削減目標（総量/原単位）の統一化 国際機関やNGO、シンクタンク等による目標数値等の比較・評価 	<ol style="list-style-type: none"> 比較・評価できる指標を利用した質問票による調査 CDP等の外部機関による目標数値等の比較・評価あるいはランキング
カイゼン	<ol style="list-style-type: none"> レビュー後の改善要請 改善手法の共有 改善が不十分な場合の評価結果に関する情報公開等 	<ol style="list-style-type: none"> 市民社会や国などからの改善要請 先進国と途上国の自治体間連携による技術移転 国の予算確保、国際的な資金調達における悪影響 	<ol style="list-style-type: none"> 金融機関や投資家、市民社会や国等からの改善要請 民間ビジネスやCTCN等の国連技術移転、メカニズム等による技術移転 資金調達コストの上昇、投資資金の引き上げなどの影響

注) 太字はこれから起きる可能性のある事象

1) 自治体や企業を対象とした国際的プラットフォームであるNAZCA

COP21では、自治体や企業のレベルでNAZCA（非国家主体気候変動活動：Non-state Actor Zone for Climate Action）というプラットフォームができた。これは、自治体や企業等の取り組みに関する情報を統合・見える化し、取り組みの共有と実行を促すことを目的に設置されたものである。現時点では、具体的な機能や活用方針は決まっていないため、プラットフォームの有効性については判断が難しい。しかし、自治体や企業レベルでプレッジ&レビュー方式が広がるきっかけになることも想定される。

特筆すべきは、自治体や企業の主体自身がNAZCAへの参加意思を示していなくても、

マスタープランやCSR報告書等に何らかのプレッジを掲載している場合は、NAZCAが外部のコンサルタントやNGO等の協力を得て情報収集し、NAZCAのウェブページに掲載しているようである。

これにより、主体自らが参加していなくても、間接的に参加していることとなる。現在は自治体や企業の名前と目標・対策等が掲載されるだけであるが、今後は定量的な比較・評価をはじめとしたレビューの段階に移行していくことが想定される。

また、自主行動計画やINDCの経験に倣えば、情報開示をしない自治体については、第三者から主体の名称が公表される「情報開示をしていないこと見える化」という対応がなされるのではないかと。

図表5 NAZCAプラットフォーム



出所) NAZCA ウェブページ <http://climateaction.unfccc.int/cities> (2016年2月1日時点)

2) 温暖化対策に関わる企業情報の開示を求める動き

機関投資家らによるCDP（Carbon Disclosure Project）は、世界の主要企業の削減対策を評価して、そのパフォーマンススコアを提供する活動である。2016年1月時点では、822の機関投資家がCDPに参加し、5,000社以上の企業情報⁹が提供されている。

CDPの目的の一つは、投資ポートフォリオにおける炭素リスク（将来的な温暖化関連規制の強化に伴う事業リスク）を減らすことで

あり、パフォーマンススコアの悪い企業からの投資を引き上げる傾向にあるという。また、温暖化規制の強化に関わる事業機会を捉えた投資判断への活用も期待される。

CDP以外にも、炭素リスクに関わる企業情報の開示に対して要求が年々強まっている。欧州では、2014年の会計指令の改正に伴い、環境指標を含む非財務情報の開示の義務化に向けて大きく転向した。米国でも、非財務情報開示の義務化に向けた同様の動きがあるという。日本でも、2014年に金融庁が主導し日

本版スチュワードシップ・コード^{*10}を取りまとめており、温暖化対策に係る基礎情報の義務的開示の議論が進む可能性がある。

企業にとっては、今後、温暖化対策に関わる情報開示を進めた結果、機関投資家等からの企業評価、更には資金調達等に影響を及ぼすことが懸念され、このような動きも一種のプレッジ&レビュー方式として捉えられる。

CDPは、現在はNAZCAと同様に自主的な取り組みであり、アンケートに回答しない企業が明示的に公表・批判されるわけではない。一方、既存のプレッジ&レビュー方式に倣えば、今後、CDPの取り組みが国連の政策として位置づけが変更される、もしくはOECD等の国際規約に組み入れられる等、徐々に義務的な取り組みの意味合いを強めていくことも考えられる。図表6で示したように、CDPはNAZCAに企業情報を提供する主体としてすでに参加しており、これは権威によるCDPの取り組みの公認および主流化、そして、その後の義務化に向けた布石とみなすこともできるのではないかと。

4. おわりに

今後は、プレッジ&レビュー方式が広がる中で、すべての主体が温暖化対策および情報公開に無関心でいることは許されなくなる。このため、自治体や企業は、むしろプレッジ&レビュー方式を積極的に活用し、自らの温暖化対策を強化するとともに成長機会につなげたい。

例えば、自治体であれば、東京都が実施する総量削減^{*11}のような取り組みが困難であってもプレッジ&レビュー方式を率先して取り入れ、外圧を活用しながら自治体内の取り組みを促進することが考えられる。

これにより、域内対策の強化による国予算の確保や、温暖化対策に取り組む企業および投資の拡大を期待できるだろう。また、域内でこれ以上の削減が困難である場合は、域内企業と連携して、他地域の排出削減に協力することも産業振興の観点で有効な施策であろう^{*12}。

2015年12月のCOP21では、世界各国の自治体が連携してパリ市庁舎宣言^{*13}が成し遂げられ、多くの欧米企業からは科学的事実に基づき、脱炭素に向けた変革を主導するとの表明がなされた。これから、プレッジ&レビュー方式を基盤とした温暖化対策のルール等がますます整備されていくものと見込まれる。カイゼンのために必要不可欠な温暖化対策や技術こそが日本の自治体や企業の強みであり、この世界的な動きをチャンスと捉えたい。

[脚注]

- *1 参加各国が自主的な削減目標を国際的に誓約 (pledge) し、目標の達成状況を他国等が検証 (review) する方式をいう。
- *2 パリ協定の合意に成功した要因は、途上国の削減実施の条件として、先進国から途上国への資金・技術支援の拡充をうたったことや、ロス&ダメージ (損失と被害) への言及等がある。本稿ではプレッジ&レビューに絞る。
- *3 現在は、日本経済団体連合会による低炭素社会実行計画が進行中である。
- *4 UNEP REPORT「Bridging the Emissions Gap」
- *5 ヨーロッパの著名な研究機関からなる国際研究チームの Climate Action Tracker 等の NGO や、国際応用システム分析研究所等の国際機関、オランダ環境評価庁等の各国政府の研究機関が、各国の産業構造や発展度合いを考慮したシミュレーションモデルを保持し、INDC や NDC を比較・分析している。日本では地球環境産業技術研究機構 (RITE) や国立環境研究所等が実施している。
- *6 COP15 において、2020 年までに先進国が毎年 1,000 億ドルを官民で提供することを決定した。COP21 では、さらにその積み増しをすることが決定された。
- *7 日本では高効率石炭発電を推進する動きがあるが、国際規約は日本企業の得意分野である超超臨界発電等については規制していない。ただし、後発途上国では超臨界や亜臨界発電方式も一部の公的資金を活用した投融資が可能である。
- *8 pp4「環境自主行動計画の実態と評価、今後の活用の論点整理 自主的取り組みの事例分析 その③」社会経済研究所 若林雅代
- *9 2014 年時点の CDP アンケートに回答した企業数 <https://www.cdp.net/>
- *10 投資家に対して、投資先が持続的な成長を遂げられるよう対話を促すためのもの。温暖化対策の情報を開示していない、もしくは十分な対策を実施していない投資先企業は、投資家から対策実施の圧力がかかる事が想定される。
- *11 2010 年度から東京都が実施している環境確保条例に基づく「温室効果ガス排出総量削減義務と排出量取引制度」を指す。
- *12 例えば、北九州市はインドネシアのスラバヤ市と、大阪市はベトナムのホーチミン市と環境協力の MOU を締結しており、協力は条例等の策定支援にとどまらず、域内企業の技術輸出につながる事が期待されている。環境省はこのような自治体同士の環境協力を後押ししている。<http://www.env.go.jp/press/101280.html>
- *13 COP21 期間中に世界各国の自治体の首長がパリの市庁舎に集合し、国の目標を超える削減を実施する等、温暖化ガスの削減施策の強化を共同宣言した。

筆者

吉本 翔生 (よしもと かい)
株式会社 野村総合研究所
グローバルインフラコンサルティング部
副主任コンサルタント
専門は、気候変動に係る政策、事業戦略策定 など
E-mail: k-yoshimoto@nri.co.jp