

東京大学未来ビジョン研究センター (IFI) SDGs 協創研究ユニット

科研費基盤 A プロジェクト

「気候変動と水資源をめぐる国際政治のネクサス」

2020 年度ワーキングペーパー・シリーズ No. 10

多国間主義のレジリエンスー気候変動対応の場合

The Resilience of Multilateralism as Seen in the Response to Climate Change

東京大学

城山 英明

グローバル化に伴う人・モノ・情報の移動の増大や科学技術の進展は、様々なリスクをもたらしてきた。グローバル化は社会における異なる多様なセクターの連結度の強化をもたらし、この結果、リスクの対象の複合化が加速され、また、その対象は人間の健康や環境の保全を含む広義の「安全」リスクのみならず、様々な「セキュリティ」リスクに関する対象にも拡大してきた（城山 2016）。

このようなリスク管理・危機管理の領域においては、一方では多国間主義に基づく様々な枠組みが構築されてきた。他方、このような多国間主義に対する批判や、一国主義に基づくチャレンジもみられる。しかし、このようなリスク管理・危機管理における領域では、様々な批判やチャレンジがみられるものの、多国間主義に基づく制度は一定のレジリエンス（強靱性）を有しているように思われる。

本論文では、このようなリスク管理・危機管理における多国間主義に基づく制度のレジリエンス（強靱性）を可能とするメカニズムに関して、多国間主義の重層性、中央政府レベルではない専門家・地方政府のネットワークの役割、NGO・民間企業のネットワーク、セキュリティ化（*securitization*）、あるいは議会行政府関係といった国内制度構造に注目して分析する。素材としては、気候変動の事例に即して検討する。また、多国間主義に基づくグローバルガバナンスを維持するためには、国レベルとの連携や国レベルでの能力確保とそれを支援するメカニズムが不可欠である点についても検討する。

1. 気候変動における多国間主義の形成と強化

気候変動問題に関しては、1985年にオーストリアのフィラハで開催された会議において科学者等が地球温暖化の見通しについて合意し、各国政府に国際的対策を要請した。それをうけて、WMO（世界気象機関）と UNEP（国連環境計画）は、1988年に IPCC（Intergovernmental Panel on Climate Change）を合同で設立した。

IPCC は、1990 年に第 1 次報告、1995 年に第 2 次報告、2001 年に第 3 次報告を提出した。IPCC は人為的な気候変動が起きているのかに関するリスク評価を行ってきた。たとえば、第 2 次報告では「エビデンスは全体として地球環境への人間の確認できる影響を示唆している (The balance of evidence suggests a discernible human influence on global climate)」と評価したのに対して、第 3 次報告では「最近 50 年間に観測された温暖化のほとんどは人間活動に起因するものであるという新たなより確かなエビデンスが存在する (There is new and stronger evidence that most of the warming observed over the last 50 years is attributable to human activities)」と評価し、人為的気候変動の可能性がより高まったという判断を示した。

IPCC には、その名称からも明らかなように、専門家パネルという側面と政府間パネルという側面の双方がある。IPCC の各部会の評価報告書の「政策決定者向け要約」については、各国政府代表によって一行一行検討され、合意されることにより、各国政府の政策的要請も反映されることになっている。そのため、IPCC は、厳密な学術組織でなければ政治組織でもない、ユニークな混成団体であると性格づけられることになる。

IPCC の運営においては、信頼性の確保が重要である。しかし、2009 年にイギリスのイーストアングリア大学気候研究ユニット長が特定時期の平均気温の低下を「トリック」を使って隠したというような記述のある文書がハッキングにより明らかにされ、IPCC やこれに関与する研究者が批判されるという「クライメートゲート事件」が発生した。調査の結果、「トリック」は捏造を意味したのではないことなどが明らかにされたが、国連事務総長と IPCC 議長は、各国のアカデミーが参加するインターアカデミックカウンシルに IPCC の「手続きおよび作業過程に関する包括的な独立レビュー」を行うことを依頼した。この評価報告書は、IPCC 全体としては成功してきたと評価したものの、レビューの体制やプロセス、各作業部会における不確実性の扱いに関する統一性の確保、コミュニケーション戦略における透明性の確保等に関して勧告を行った (城山 2018)。

このような専門家組織と政府間組織との中間的性格を持つ IPCC という国際的なネットワークを基礎として、気候変動に関する多国間の枠組みが構築されることとなった。1988 年に IPCC が設立されたのち、1990 年に国連総会の下での政府間交渉プロセスとして政府間交渉委員会 (INC) が決議 (決議 45/212) により設置された。INC は、5 回の交渉を経て、1992 年 5 月に気候変動枠組条約を採択した。交渉プロセスでは、途上国は先進国主要責任論を主張し、それを踏まえて枠組条約 3 条 1 は「締約国は、衡平の原則に基づき、かつ、それぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力に従い、人類の現在及び将来の世代のために気候系を保護すべきである。したがって、先進締約国は、率先して気候変動及びその悪影響に対処すべきである」と規定した (高村 2011)。また、欧州諸国は先進国の削減目標を入れ込むように主張したが、アメリカはモニタリング等の協力だけを記載し、各国の排出削減義務は盛り込むべきではないと主張した。その結果、気候変動枠組条約で

は先進国の排出削減目標を拘束力の低いものとどめた。その後、1995年の気候変動枠組条約第1回締約国会合（COP1）では、先進国の削減目標を拘束力の強いものとすべく交渉が開始され、1997年に合意された京都議定書では先進国の排出削減目標が強化され、各先進国は2008年から2012年までの5年間（第1約束期間）に決められた量の温室効果ガス排出量を削減しなければならなくなった（亀山 2011）。

しかし、2001年には、アメリカはブッシュ大統領の下で、京都議定書を批准することはないと表明し、京都議定書は当時の最大排出国のアメリカが参加しない枠組みとして2005年に発効した。また、その後、2011年末にはカナダも京都議定書からの脱退を表明した。このように、先進国に環境規制の観点から拘束力のある削減目標を設定するというトップダウンアプローチは有効には機能しなかった。

2. トップダウンアプローチから多中心的アプローチへー地方政府、NGO・民間企業、二国間・主要国間枠組みの役割

京都議定書の後の体制をめぐる議論は停滞し、2009年のコペンハーゲン会議（COP15）には、オバマ大統領を含む110以上の諸国の首脳が参加し、コペンハーゲン合意が作成されたものの、ベネズエラ、ボリビア、キューバ、スーダン等がその作成手続きが透明性、公正さを欠くものとして批判したため、コペンハーゲン合意をCOPの合意として採択することはできず、コペンハーゲン合意を「留意する」とのCOP決定を行うにとどまった（高村 2011）。アメリカのオバマ大統領は積極的な姿勢を示したものの、最終的には正式な合意が得られなかった。そのような状況の下で、従来のトップダウンアプローチとは異なるアプローチが主張されるようになった（Cole 2015）。例えば、オストロムは、世界銀行への報告の中で「多中心的アプローチ（polycentric approach）」を主張した（Ostrom 2009）。多中心的アプローチにおいては、多様な主体が多様な協力を通して相互信頼（mutual trust）を構築することで、関係資本（relational capital）を蓄積することが期待される。また、コヘインとビクターは、単一のレジームではなく複合レジーム（regime complex）による対応（Keohane and Victor 2011）や、実験的ガバナンス（experimental governance）の重要性（Keohane and Victor 2015）を主張した。あるいは、「規制的モデル（regulatory model）」から「触媒的・促進的モデル（catalytic and facilitative model）」への変化（Hale 2016）、間接的なガバナンスの一形態としての「オーケストラ化（orchestration）」といった変化の方向性に関する指摘も行われた。

このような手法の変化は、いくつかの現象の中で、実際に確認することができる。第1に、地方政府が大きな役割を果たすようになった（Bulkeley 2010, Gordon and Johnson 2017）。まず、1990年代初頭から北米、欧州の都市で気候変動への対応がとられるようになり、国

際的にも ICLEI (International Council for Local Environmental Initiative) といったネットワークが構築された。その後、2005 年くらいから地方レベルの活動の第 2 の波がみられ、地方政府の関与は象徴的関与から実質的関与に展開していった (Gordon and Johnson 2017)。例えば、2005 年 10 月ロンドン市長リビングストーン (Ken Livingstone) による 18 大都市による会議開催を契機として、C40 が結成された。2006 年には民間のクリントン気候イニシアティブ (Clinton Climate Initiative) が C40 に招待され関与するようになり、参加都市も 40 都市となった。その後、2011 年にはサンパウロでサミットを開催し、世界銀行や、ICLEI との連携も進めた。また、2011 年元カリフォルニア州知事シュワルツェネッガー (Arnold Schwarzenegger) が、国連、NGO、企業等と連携し、地方政府レベルでのグリーン経済へのインフラ投資の促進を目的として R20 (Regions of Climate Action) を設立した。また、政府間レベルで 2007 年に開催されたバリ会議 (COP13) においてもバリ世界市長・地方政府気候保護協定 (Bali World Mayors and Local Governments Climate Protection Agreement) が署名された。さらに、気候変動に対応する地方政府は拡大し、各国の首都や大都市、南の諸都市も関与するようになった (Bulkeley 2010)。

第 2 に、NGO・民間企業ネットワークが大きな役割を果たすようになった。その重要な契機となったのは 2000 年に開始された CDP (Carbon Disclosure Project) である。CDP は企業の気候変動リスクに関する情報を機関投資家に提供するために、気候関連活動に関する企業の報告手続を自主的に標準化することを試みた。これは、単なる炭素会計 (carbon accounting) ではなく、排出測定に加えて、組織的準備、技術的投資、排出権取引・オフセット等に関する情報開示も試みるものであった (Kolk, Levy and Pinske 2008)。2002 年には 245 社が情報開示を行い、2020 年にはその後に開示対象となった都市・地方政府も含め、10000 以上の組織が情報開示を行っている。CDP は、2007 年には、サプライチェーンを構成する企業にも情報開示を求めるサプライチェーンプログラムを開始した (CDP 2000)。その後、国連のアナン事務総長が 2006 年に提唱した責任投資原則 (PRI: Principles for Responsible Investment) への支持拡大も背景となり、2014 年秋には投資先の温暖化ガス排出量やカーボンフットプリントを定量的に把握し、削減していく動きが顕在化した。具体的には、投資先の二酸化炭素排出量・カーボンフットプリントを毎年計算し公表していくというモントリオール炭素誓約 (Montreal Carbon Pledge) が 2014 年秋に開始され、2015 年 12 月までには 120 の投資機関が署名した (高瀬 2017)。

2014 年には、NGO であるクライメイト・グループ (Climate Group) が CDP と連携して RE100 を設立した。RE100 は、各企業が事業運営に必要なエネルギーの 100% を再生可能エネルギーで賄うことを支援する取り組みであり、各企業は再生可能エネルギーへの転換期限を設定した目標達成計画を立て、承認受ける必要がある。RE100 の運営は、クライメイト・グループと CDP の代表からなる RE100 プロジェクト委員会が、RE100 諮問委員会 (企業メンバーと独立アドバイザーによって構成される) と技術的諮問グループの支援を

得て行っている (RE100 2021)。2019 年の時点で、RE100 には 261 のメンバーが加盟しており、その内訳は欧州のメンバーが 37、北米のメンバーが 15、アジアのメンバーが 35 となっている。そして、そのうち 141 のメンバーはサプライチェーンの活動についても報告している (RE100 2020)。排出削減のうち、再生可能エネルギーの利用拡大は、いわゆるスコープ 2 (電力・熱・蒸気等二次エネルギーの利用による間接排出) の排出削減に有効であると位置づけることができる (高瀬 2017)

また、NGO であるクライメイト・カウンツ (Climate Counts) と CSO (Center for Sustainable Organizations) が 2013 年に公表した報告書「気候科学から見た企業排出の評価 (Assessing Corporate Emissions Through the Lens of Climate Science)」を契機として、グローバルな目標を企業レベルの目標に翻訳するメカニズムとしての SBTs (science Based Targets) への関心が高まった。SBTs には、絶対量のバランスの取れた削減を目指すアプローチ、経済的貢献とのバランスも踏まえた削減を目指すアプローチ、セクター別の特色を踏まえた削減を目指すアプローチがある。そのような手法の多様性を踏まえつつ、2014 年には、WRI (World Resources Institute)、WBCSD (World Business Council for Sustainable Development)、CDP 等が主導して、SBTs の普及促進が図られた。そして、2016 年には、CDP の企業等への質問項目として、目標設定に SBT を活用しているのかに関して開示することが求められるようになった (Walenta 2020)。また、CDP では、2015 年から、鉄鋼、セメント製造、自動車製造、鉱業、化学、電力といったセクターに関してセクター別リサーチグループを設置し、セクター別の特色の検討も行うようになった (高瀬 2017)。

第 3 に、様々な二国間や主要国間での取り組みが進められた。二国間では、アメリカと中国による取り組みが進んだ (鄭 2017)。中国、アメリカの双方において、国際協力を可能とする条件が整いつつあった。中国では、2008 年以後、高度経済成長を維持しつつもエネルギー利用における石炭比率は低下した。その背景には、環境規制強化、地方政府の業績評価項目にエネルギー・環境指標が加わったこと、石炭価格制度改革による石炭の高価格化といった事情があった。そして、2015 年 6 月には国家自主貢献 (NDCs) として 2030 年前後に二酸化炭素排出量をピークアウトできるとした (堀井 2016)。アメリカでは、2009 年にオバマ大統領がコペンハーゲン会議でリーダーシップ発揮を試みるが失敗し、国内的にも排出権取引法制の立法は 2010 年に上院で頓挫した。その後、2013 年からのオバマ政権第 2 期においては、大統領権限で実施可能な施策を講じることとなり、2013 年 6 月には「大統領気候変動行動計画」を策定し、2014 年 6 月には国内既設火力発電所への排出基準を定めるグリーンパワープランを策定した (上野 2016)。そのような中で、米中間の協議が進むこととなった。2013 年 4 月には米中気候変動共同作業グループ (Joint US-China Climate Change Working Group) が設置され、2014 年 11 月にはオバマ大統領、習国家主席による共同声明が出された (Cole 2015)。その中では、アメリカは、温暖化効果ガス排出を 2025 年には 2005 年比 26~28%削減するという目標を提示した。また、2015 年 9 月にも再

度、米中共同声明が出された。そこでは、「強化された透明性のシステムと能力の点で必要とする途上国への柔軟性」、「低炭素経済への移行に向けた今世紀中頃までの戦略の策定・公表」、「先進国による途上国への支援継続とその意思を持つ他国による支援の奨励」といった方針が示され、これらは 2015 年のパリ協定に反映されることとなった（上野 2016）。

主要国間の取り組みとしては、2005 年にイギリスが議長を務めた G 8 グレンイーグルズサミットにおいて、いわゆる「グレンイーグルズ・プロセス」が開始され、気候変動も課題として取り上げられた。グレンイーグルズ・プロセスでは、G8 諸国のみならず、中国・インド・南アフリカ・ブラジル・メキシコの「プラス 5」諸国に加え、急速に経済発展をしている国を含む計 20 ヶ国が参加する「G20 対話」も開催された。また、グレンイーグルズ・プロセスを開始したイギリスは、気候変動問題を安全保障の問題と位置づけ、「気候安全保障 (climate security)」として問題をフレーミングすることを試みた（環境省 2007）。冷戦後の 1988 年にも気候変動問題を「環境安全保障」問題として位置づける動きがみられたが（米本 1994）、再度、セキュリティ化による政治的注目を集めることが試みられたわけである。そして、その一環として、2007 年 4 月の国連安全保障理事会においては、初めて気候変動問題が取り上げられた。その後、2011 年、2019 年においても、気候変動問題が安全保障理事会において取り上げられた。

3. パリ協定と TCFD（気候関連財務情報開示タスクフォース）－多様なステークホルダーの役割の制度化

多中心的アプローチに基づく都市や NGO・民間企業等の動員は、2015 年に締結されたパリ協定に向けた準備過程においても進められた。2014 年 9 月には、気候変動枠組条約の下での政府間交渉の枠外で、国連により気候サミットがニューヨークで開催され、政府代表に加え、企業 CEO、市長等が招聘された。その後、2014 年 12 月に気候変動枠組条約の下でリマにおいて開催された COP20 では、ペルーの環境大臣が中心となり、都市、企業等の動員を主導した。COP 採択文書においても都市、民間セクターへの言及が試みられたが、最終的にはそれらの文言は落とされた。ただし、その後、2015 年の COP 開催国であるフランスもトランスナショナル気候ガバナンスを重視するようになった（Hale 2016）。

このような背景の下で、パリ協定に向けて LAPP (Lima-Paris Action Agenda) が設置された（Gordon and Johnson 2017）。LPAA は、フランス政府、ペルー政府、UNFCC 事務局、国連事務総長が主導するものであり、都市、企業等から 10000 以上のコミットメントを得た（Hale 2016）。このような動きは、AOSIS (Alliance of Small Island States) の支持も得て、2015 年にパリにおいて開催された COP21 では、4 つ目の柱となる行動アジェンダ (Action Agenda) として、「非締約国ステークホルダー (Non-Party stakeholders)」が言及されること

となった (Hale 2016)。

その結果、2015年12月に採択されたパリ協定提案文書(FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1)では、第118パラグラフにおいて、「非締約国ステークホルダーによる気候関連活動の拡大を歓迎し、これらの活動をNAZCA (Non-State Actor Zone for Climate Action platform) に登録することを促進する (Welcomes the efforts of non-Party stakeholders to scale up their climate actions, and encourages the registration of those actions in the Non-State Actor Zone for Climate Action platform)」とされた。また、第134パラグラフにおいて、「市民社会、民間部門、金融機関、都市その他の地方政府を含む全ての非締約国ステークホルダーによる活動を歓迎する (Welcomes the efforts of all non-Party stakeholders to address and respond to climate change, including those of civil society, the private sector, financial institutions, cities and other subnational authorities)」とされた。このように、非締約国ステークホルダーを公式的に位置づける枠組みとしてNAZCA (Non-State Actor Zone for Climate Action platform) が設置され、ここには、市民社会組織、民間部門組織、金融機関、都市その他の地方政府等が参画することが期待された。また、これらの非締約国ステークホルダーの参画を促す手段としての国の役割も強調され、第137パラグラフにおいて、「国内政策や炭素価格を含む排出削減のためのインセンティブを提供の重要な役割も認識する (Also recognizes the important role of providing incentives for emission reduction activities, including tools such as domestic policies and carbon pricing)」と規定された。その後、2016年4月時点で2021都市がNAZCAに参画し、これらの都市の人口は世界人口の6.5%を構成していた (Hsu et al. 2017)。また、NAZCAの実質的役割を確保するためには、排出の二重計上等を防ぐために透明性のあるデータ共有が重要であることが主張された (Hsu et al. 2018)。

パリ協定 (Paris Agreement) は2015年12月にCOP21において採択され、2016年11月に、165カ国とEUが署名して発効した (高村 2017b)。パリ協定では、2条1において、「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏2度高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏1.5度高い水準までのものに制限するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること (Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change)」と目的を設定した。

その上で、各国が、国が決定する貢献 (NDCs: Nationally Determined Contributions) の達成状況について定期的に報告し、その報告に基づいて世界全体としての実施状況の検討を行うという枠組みが設定された。NDCsの設定主体、報告主体、実施状況の検討主体として国という重要ステークホルダーも重視されているといえる。まず、4条2において、「各締約国は、自国が達成する意図を有する累次の国が決定する貢献を作成し、通報し、及び

維持する。締約国は、当該国が決定する貢献の目的を達成するため、緩和に関する国内措置を遂行する（Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions）」と規定された。その上で、4条9において、「各締約国は・・・国が決定する貢献を5年ごとに通報する。第14条に規定する世界全体としての実施状況の検討の結果については、各締約国に対し、情報が提供される（Each Party shall communicate a nationally determined contribution every five years...and be informed by the outcomes of the global stocktake referred to in Article 14）」とされ、14条1において、「この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、この協定の目的及び長期的な目標の達成に向けた全体としての進捗状況を評価するためのこの協定の実施状況に関する定期的な検討（この協定において「世界全体としての実施状況の検討」という。）を行う。この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、包括的及び促進的な方法で、緩和、適応並びに実施及び支援の手段を考慮して並びに衡平及び利用可能な最良の科学に照らして、世界全体としての実施状況の検討を行う（The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall periodically take stock of the implementation of this Agreement to assess the collective progress towards achieving the purpose of this Agreement and its long-term goals (referred to as the “global stocktake”). It shall do so in a comprehensive and facilitative manner, considering mitigation, adaptation and the means of implementation and support, and in the light of equity and the best available science）」とされた。

また、このようなメカニズムを動かすためには信頼や透明性の確保が重要であること、また、各国の能力差を考慮し柔軟性を確保することが重要であることが強調された。13条1では、「相互の信用及び信頼を構築し、並びに効果的な実施を促進するため、この協定により、行動及び支援に関する強化された透明性の枠組みであって、締約国の異なる能力を考慮し、及び全体としての経験に立脚した内在的な柔軟性を備えるものを設定する（In order to build mutual trust and confidence and to promote effective implementation, an enhanced transparency framework for action and support, with built-in flexibility which takes into account Parties' different capacities and builds upon collective experience is hereby established）」と規定され、13条14では、「開発途上締約国に対しては、また、その透明性に関する能力を開発するための支援を継続的に提供する（Support shall be provided to developing countries for the implementation of this Article）」と規定された。

このように、2015年12月に採択されたパリ協定においては、多様なステークホルダーの役割をNAZCA（Non-State Actor Zone for Climate Action platform）として制度化するとともに、主要なステークホルダーである国の役割やその能力構築についても重視してきた。このような国と多様なステークホルダーとの連携の制度化は、パリ協定以外の局面におい

でもみられた。

第3節において触れたように、企業等の気候リスクの開示と評価は、2000年に活動を開始したCDP等によって進められてきた。しかし、様々な試みにおいて、何が重大なリスク（a material risk）なのかといった点に関して違いがあった。そのような中で、金融的観点から公的機関も関与する形で、情報開示方法の標準化が進められることとなった（Walenta 2020）。

標準化のきっかけとなったのは、G20財務大臣・中央銀行総裁会議である。2015年4月にワシントンDCにおいて開催されたG20財務大臣・中央銀行総裁会議は、その共同声明においては、金融安定理事会（FSB：Financial Stability Board）に対し「公共・民間セクターの参加者を招集し、金融セクターが気候関連問題をどのように考慮できるかについてレビューを行うように求めた」（TCFD 2017）。その背景には、低炭素経済への移行は重大な、また短期的には経済セクター及び産業界全体にわたる根本的な変化を必要とすることもあるため、特に深刻な金融混乱や資産価値における急激な損失を避けるという観点から、財務関連の政策決定者は国際金融システムに対するその影響に関心が高かったという事情があった（TCFD 2017）。

そのような要請を受けて、金融安定理事会は産業界が主導するタスクフォースとしてTCFD（Task Force on Climate-related Financial Disclosures：気候関連財務情報開示タスクフォース）を2015年12月に設置した。タスクフォースは幅広い経済部門と金融市場から、気候関連財務情報開示の利用者と作成者のバランスを考慮した32名により構成された。TCFDは、複数の気候関連情報開示の枠組みがさまざまな国や地域で提示されてきてはいるものの、既存の体制とG20の国・地域を越えた連携を促進し、気候関連財務情報開示の共通の枠組みとなる標準的な枠組みに対するニーズがあることを確認した（TCFD 2017）。

TCFDは2017年6月に最終報告書を公表し、企業等に対し、気候変動関連リスク、及び機会に関する項目について開示することを推奨した。項目は大きく4つに分かれる。第1の項目は、ガバナンス（Governance）である。どのような体制でリスクや機会を検討し、それを企業経営に反映しているかに関する事項である。第2の項目は、戦略（Strategy）である。短期、中期、長期にわたり、企業経営にリスクや機会どのように影響を与えるか、またそれについてどう考えたかに関する事項である。第3の項目は、リスク管理（Risk Management）である。気候変動のリスクについて、どのように特定、評価し、またそれを低減しようとしているかに関する事項である。最後に第4の項目は、指標と目標（Metrics and Targets）である。リスクと機会の評価について、どのような指標を用いて判断し、目標への進捗度を評価しているかに関する事項である（TCFD 2017）。

また、リスクと機会の具体的内容についても一定の整理を行った。まず、気候変動リスクは気候変動に対応するために必要とされる移行にともなう移行リスクと気候変動の物理的リスクに大きく分けられた（Walenta 2020）。そして、移行に伴うリスクは（Transition

Risks)、政策及び法規制のリスク (Policy and Legal Risks)、新たな技術の利用に伴うリスク (Technology Risk)、製品やサービスへの需要が変化することに伴う市場のリスク (Market Risk)、評判上のリスク (Reputation Risk) に分けられ、資産に対する直接的損傷やサプライチェーンの寸断から生じる間接的影響を含む物理的リスク (Physical Risks) は 異常気象等の急性リスク (Acute Risk) 急性リスク、長期的な気温上昇等の慢性リスク (Chronic Risk) に分けられた。他方、気候関連のもたらす機会、循環型経済の進展みられるような資源の効率的利用 (Resource Efficiency)、再生可能なエネルギーのような新たなエネルギー源 (Energy Source)、カーボンフットプリントを重視した低排出型の新たな製品・サービス (Products and Services)、新しい市場や新しいタイプの資産に関する機会を積極的に見つけようとする組織がより良いポジションを確保できる新たな市場 (Markets)、リスクを管理し機会をとらえられるような適応能力を開発することにつながるレジリエンス (Resilience) に分けられた。

このように、機関投資家要請のもと NGO 主体で進められてきた CDP 等の気候変動についての比較可能な情報開示の枠組みについて、TCFD を G20 財務大臣・中央銀行総裁会議や金融安定理事会 (FSB) が主導したことからもわかるように、特に金融面から国家・地域も必要性を認識し、進展させることとなった (高瀬 2017)。この点でも、NGO・民間企業主導の動きと政府間の動きとの連動が進められてきたといえる。

4. アメリカ連邦政府の政策変動と多国間主義のレジリエンス

2017 年に政権についたアメリカのトランプ大統領は、パリ協定からの離脱を表明した。しかし、このようなアメリカ連邦政府の離脱表明の実質的インパクトについては、様々な限界も指摘されている。

第 1 に、気候変動対応主体として、アメリカは 30 年前ほど重要ではなく、中国、EU が主導しているという現実がある (Keohane 2017)。

第 2 に、第 3 節において述べてきたように、現在の気候変動ガバナンスが「多中心的 (polycentric)」あるいは「トランスナショナル (transnational)」な性格を持っているという事情がある (Selby 2018)。アメリカでは、温室効果ガス削減による経済的利益 (再エネ、省エネ)、異常気象といった負の効果経験、州のリーダーシップ志向、実験場としての州の活用という事情もあり、カリフォルニア州における自動車からの二酸化炭素排出制限、ニューヨーク州における地域的な排出権取引市場の試みのように、地方政府レベルでの気候変動対策が試みられてきた (Rabe 2008)。また、2015 年には 50 州のうち 20 州が温暖化排出ガス削減目標を持っていた。そして、例えば、カリフォルニア州は温暖化ガス排出を 2030 年までに 1990 年比 40%削減するとし、テキサス州は風力発電導入を促進してきた (Selby

2018)。さらに、これらのボトムアッププロセスの成果は強靱性を持っており、トランプ大統領がパリ協定離脱を表明した際にも、企業、地方政府のリーダーは継続的参加を主張した。例えば、2016年11月には、85市長がトランプ次期大統領への公開書簡である「市長全国気候行動計画（Mayors National Climate Action Agenda）」に署名した（Betsill 2017）。あるいは、24州の州知事の超党派的な集まりである「アメリカ気候同盟（United States Climate Alliance: USCA）」という組織も存在する（USCA 2019, Murthy 2020）。現時点で、アメリカの人口の55%をカバーすることになっている。USCAはパリ協定の目標達成を目的としており、温暖化ガス排出削減の記録をとり、公表することを具体的に目指している。

そのような地方政府の行動の背景には、エネルギーコスト構造の変化もあった。各州による排出削減策、再エネ導入策が進んでおり、30州が再エネ目標を設定していた。例えば、2030年にカリフォルニア州は総小売電力量の50%、ニューヨーク州は最終エネルギー消費の40%、ハワイ州は総小売電力量の50%を再エネにすることを目標として掲げていた（高村 2017a）。

このような地方政府の動向と同様に、民間企業もパリ協定へのコミットメントを維持した。2017年のアメリカ連邦政府のパリ協定からの離脱表明後、アメリカの主要企業は目標達成へのコミットメントを再確認した（Walenta 2020）。

第3に、制度的要因もある。国内的には、独立行政機関や予算決定権限を持つ議会は、大統領から一定の自律性を持っていた。例えば、連邦エネルギー規制委員会はトランプ大統領が主張した石炭発電所への補助金導入を拒否した（Selby 2018）。また、行政府は2018年度のEPA（連邦環境保護庁）の予算31%削減を要求したが、これは実現せず、結局1%削減のみが議会により認められた（Hand 2017）。さらに、2017年度国家安全保障戦略からは気候変動の脅威は削除されたが、他の文書には国家安全保障への気候変動の脅威に関する言及は残った（Selby 2018）。

また、制度的要因には、国際的要素もあった。パリ協定は国別目標を設定するものではなかった。NDCs（National Determined Contributions）は自主的コミットであり、履行できなかった場合の制裁はなかった。また、条約規定上、発効の4年後である2020年11月4日まで脱退できない仕掛けとなっていた（Selby 2018）。

このように、アメリカにおいては、連邦政府＝トランプ政権はパリ議定書からの離脱を志向していたが、一定の地方政府や主要企業は、パリ協定へのコミットメントを維持した。その結果、気候変動対応に関する多国間主義は一定のレジリエンス（強靱性）を示したといえる。その際、鍵となるのは、連邦政府と地方政府の緊張関係の帰趨である（Balthasar, Schreurs and Varone 2020, Trachtman 2019）。

まず、理論的には、州や都市はパリ協定の署名当事者になることはできない。しかし、マーシーは、地方政府は規範支持者（norm sustainer）としての役割を果たすことができるとする。具体的には、①自らの温暖化ガス排出削減等に関する情報開示（disclosure）によ

る履行確保 (compliance)、②規範における原則の明確化 (例えば、「共通だが差異ある責任」の具体的内容を、地方政府の具体的なコミットメントを通して体现し、規範内容の明確化を図ること)、③政策の実現可能性 (feasibility) の証明といった役割を果たせるとする。これは、NGO のような組織が果たす規範起業家 (norm entrepreneur) としての役割、国のような協定当事者が果たす規範主催者 (norm sponsor) としての役割と対置されるとする (Murthy 2020)。このような、規範支持者としての役割、あるいは規範起業家としての役割については、パリ協定において、NAZCA (Non-State Actor Zone for Climate Action platform) という枠組みが与えられていると考えることができる。

また、トランプ政権下のアメリカにおいては、実際に、連邦政府と地方政府の緊張関係が進行していた。アメリカにおいては、州の役割は、特にカリフォルニア州に関連して歴史的な文脈の中で規定されてきた面が大きい。カリフォルニア州では、1969年に、ロサンジェルス、サンフランシスコ湾地域における大気汚染規制が超党派的な支持の下で制定され、実施のための行政機関として CARB (California Air Resources Board) が設置された。翌1970年、連邦政府が CAA (大気清浄法) を制定したが、既に存在したカリフォルニア州規制の方が厳しかったので、カリフォルニア州に対してウェイバー (the California waiver) を認めたとする経緯がある (辻 2021)。その後、1977年には、CAA の修正において、他州にもカリフォルニア州と同一基準を採用するのであれば、ウェイバーを認めるという規定が追加された (Mazmanian, Jurewitz, and Nelson 2020)。

そのような状況の下で、トランプ大統領は、自動車燃費規制に対してカリフォルニア州に2013年に付与されたウェイバー撤回の提案を2018年8月に行った。燃費規制については、カリフォルニア州と他の13州およびワシントン DC が他よりも厳しい基準を採用していた。このようなウェイバーを撤回する際の法的理由として、トランプ政権は、①気候変動はグローバルな問題なので州規制は不要であること、②厳しい規制は技術的に実現可能性がないこと、③温暖化ガスについては他の法 (EPCA : Energy Policy and Conservation Act) により連邦が管轄を先占しているという論点を提示した。しかし、①については、元来ゼロエミッション車導入理由は NOx 規制であったこと、②については既に CARB が技術的実現可能性を確認していること等を考えると、なかなか難しい議論であった (Hankins and Bryner 2018)。

その後、トランプ政権とカリフォルニア州の交渉が行われたが、妥協することはできず、2019年7月、カリフォルニア州は一部の自動車メーカー (BMB、本田、フォード、フォルクスワーゲン) と温暖化ガス排出削減に関する自主的合意を締結した。それに対して、2019年9月トランプ大統領が実際にウェイバーを撤回すると、カリフォルニア州、他の22州、ワシントン DC、ニューヨーク市、ロサンジェルス市は、まずは NHTSA (National Highway Traffic Safety Administration) に対し、その後、EPA に対して訴訟を提起した。他方、自動車メーカーは割れており、2019年10月に、GM、トヨタ、マツダ、現代等11社はトラン

ブ大統領支持で訴訟に参加した。そのため、カリフォルニア州は、これらの 11 社を州の調達から締め出す枠組みを構築することとなった（Oller 2019）。

5. 考察

以上、気候変動の事例に即して、多国間主義のあり方、トランプ政権下でのアメリカの一国主義的な行動に対する一定の多国間主義のレジリエンス（強靱性）を確認してきた。このような多国間主義の強靱性の源泉としては、以下の 4 つを指摘することができる。

第 1 に、多国間主義自身の重層性がある。気候変動の場合、気候変動枠組条約に加え、G8、G20 のような枠組みや、米中共同宣言のような二国間枠組みが一定の役割を担った。

第 2 は、民間組織・専門家・地方政府のトランスナショナルなネットワークである。気候変動においては IPCC という政府間組織としての性格も持った専門家ネットワークや C40、R20、USCA（アメリカ気候同盟）のような地方政府のネットワーク等が重要な役割を果たした。また、CDP 等が開始した企業の気候変動関連のリスク評価・情報開示に多くの企業が参加し、また、開示情報を機関投資家等の金融機関が重視するに従い、多くの主要企業は、国レベルの政府の政策からは独立して、一定の削減目標に対するコミットメントを表明するようになってきた。

第 3 に、セキュリティ化（*securitization*）というフレーミングも一定の役割を果たしてきた。気候変動についても、イギリスは G8 サミットや国連安全保障理事会において、気候安全保障というフレーミングを行った。気候変動の安全保障問題としての位置づけは、近年もみられる。

第 4 に、国内制度構造の要因もある。アメリカのトランプ政権下において、行政府は環境行政を担当する EPA の予算の大幅削減を試みたが、結果としては実現しなかった。その要因としては、議会がそのような予算削減に抵抗したことが挙げられる。また、特にアメリカにおいては、連邦政府と州政府（特にカリフォルニア州）の歴史的な緊張関係が、重要な規定要因となっていた。

このように、多国間主義は、一定程度、一国主義的な行動に対してレジリエンス（強靱性）を示してきた。ただし、多国間主義の実効性確保には、国レベルでのコミットメントが重要であるという側面もある。気候変動における目標設定、報告、検証においても国が重要な主体であり、これらにおける国レベルの能力の確保や能力確保への支援も、多国間主義の重要な要素であった。また、企業のカーボンフットプリント等の情報開示に関して、TCFD の活動の経緯にみられるように、金融規制の観点からの政府レベルでのコミットメントが重要な促進要素であった。

【参考文献】

- 上野貴弘（2016）「オバマ政権第二期の気候変動対策と今後の行方」『アジア研ワールド・トレンド』245巻。
- 亀山康子（2011）「国際関係論からみた気候変動レジームの枠組み」亀山康子・高村ゆかり編『気候変動と国際協調：京都議定書と多国間協調の行方』慈学社出版。
- 環境省中央環境審議会地球環境部会気候変動に関する国際戦略専門委員会（2007）「気候安全保障（Climate Security）に関する報告」。
- 城山英明（2016）「複合リスクとグローバルガバナンスー機能的アプローチの展開と限界」杉田敦編『岩波講座現代4：グローバル化のなかの政治』岩波書店。
- 城山英明（2018）『科学技術と政治』ミネルヴァ書房。
- 高瀬香絵（2017）「パリ協定後の企業戦略：カーボン・プライシング規制・ESG投資の拡大が企業経営にもたらす影響」『日本LCA学会誌』13巻1号。
- 高村ゆかり（2011）「気候変動レジームの意義と課題ー国際法学の観点からー」亀山康子・高村ゆかり編『気候変動と国際協調：京都議定書と多国間協調の行方』慈学社出版。
- 高村ゆかり（2017a）「米国不在でも進むパリ協定の枠組み」『外交』41巻。
- 高村ゆかり（2017b）「パリ協定：その特質と課題」『公衆衛生』81巻12号。
- チェン（鄭）ファンティン（2017）『重複レジームと気候変動交渉：米中対立から協調、そして「パリ協定」へ』現代図書。
- 辻雄一郎（2021）「自動車規制をめぐる州と連邦政府の衝突」辻雄一郎他編『アメリカ気候変動法と政策：カリフォルニア州を中心に』勁草書房。
- 堀井伸浩（2016）「中国の石炭・エネルギー問題と気候変動対応」『アジア研ワールド・トレンド』245巻。
- 米本昌平（1994）『地球環境問題とは何か』岩波書店。
- Andreas Balthasar, Mirand A. Schreurs, and Frederic Varone (2020), “Energy Transition in Europe and the United States: Policy Entrepreneurs and Veto Players in Federalist Systems”, *Journal of Environment & Development*, Vol. 29-1.
- Michele M. Betsill (2017), “Trump’s Paris withdrawal and the reconfiguration of global climate change governance”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Vol. 15-3.
- Harriet Bulkeley (2010) “Cities and the Governing of Climate Change”, *Annual Review of Environmental Resource*, Vol. 35.
- CDP (2000), “Celebrating 20 years of CDP”. (<https://www.cdp.net/en/info/about-us/20th-anniversary#34e2d1989a1dbf75cd631596133ee5ee>).

- Daniel H. Cole (2015), “Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy”, *Nature Climate Change*, Vol. 5.
- David J. Gordon and Craig A. Johnson (2017), “The Orchestration of Global Urban Climate Governance: Conducting Power in the Post-Paris Climate Regime”, *Environmental Politics*, Vol. 26-4.
- Thomas Hale (2016), ““All Hands on Deck”: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action”, *Global Environmental Politics*, Vol. 16-3.
- Mark Hand (2017), “Climate, environmental programs left mostly untouched in budget deal”, Think Progress (1 May 2017) (<https://thinkprogress.org/climate-environmental-programs-left-mostly-untouched-in-budget-deal-3742f7bad9c5/>).
- Meredith Hankins and Nicholas Bryner (2018), “Trump Administration and California are on Collision Course over Vehicle Emissions Rules”, *The Conversation*, August 3, 2018 (<https://theconversation.com/trump-administration-and-california-are-on-collision-course-over-vehicle-emissions-rules-100574>)
- Angel Hsu, Yaping Cheng, Amy Weinfurter, Kaiyan Xu and Cameron Yick (2016), “Track Climate Pledges of Cities and Companies”, *Nature*, Vol. 532.
- Angel Hsu, Amy J. Weinfurter, and Kaiyan Xu (2017), “Aligning Subnational Climate Actions for the New Post-Paris Climate Regime”, *Climate Change*, Vol. 142.
- Kolk, A., Levy, D., Pinkse, J. (2008), “Corporate responses in an emerging climate regime: The institutionalization and commensuration of carbon disclosure”, *European Accounting Review*, Vol. 17-4.
- Robert O. Keohane (2017), “The International Climate Regime without American Leadership”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Vol. 15-3.
- Robert O. Keohane and David G. Victor (2011), “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspective on Politics*, Vol. 9-1.
- Robert O. Keohane and David G. Victor (2015), “After the Failure of Top-down Mandates: The Role of Experimental Governance in Climate Change Policy”, in Scott Barrett, Carlo Carraro and Jaime de Melo, eds., *Toward a Workable and Effective Climate Regime*, CEPR Press.
- Ans Kolk, David Levy and Jonatan Pinkse (2008), “Corporate responses in an emerging climate regime: The institutionalization and commensuration of carbon disclosure”, *European Accounting Review*, 17-4, 719-745
- Daniel A. Mazmanian, John L. Jurewitz, and Hal T. Nelson (2020), “State Leadership in U.S. Climate Change and Energy Policy: The California Experience”, *Journal of Environment & Development*, Vol. 29-1.

- Sharmila L. Murthy (2020), “States and Cities as “Norm Sustainers”: A Role for Sustainable Actors in the Paris Agreement on Climate Change”, *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 37-1.
- Samantha Oller (2019), “California Strikes Back at Trump Efforts to Revoke Emissions Waiver: State sues EPA and snubs automakers who defended Trump’s position on one federal policy”, *CSP*, Nov. 20, 2019 (<https://www.cspdailynews.com/fuels/california-strikes-back-trump-efforts-revoke-emissions-waiver>)
- Elinor Ostrom (2009), “Polycentric Approach for Coping with Climate Change”, Policy Research Working Paper 5095, The World Bank.
- Barry G. Rabe (2008), “States on Steroids: The Intergovernmental Odyssey of American Climate Policy”, *Review of Policy Research*, Vol. 25-2.
- RE100 (2020), RE100 Annual Progress and Insights Report 2020.
(<https://www.there100.org/growing-renewable-power-companies-seizing-leadership-opportunities>).
- RE100 (2021) “RE100 About us”, (<https://www.there100.org/about-us>).
- Jan Selby (2018), “The Trump Presidency, Climate Change, and the Prospect of a Disorderly Energy Transition”, *Review of International Studies*, Vol. 45-3.
- TCFD (2017) 「最終報告書 気候関連財務情報開示タスクフォースによる提言 (Final Report Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures)」
(https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2020/10/TCFD_Final_Report_Japanese.pdf)
(<https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2020/10/FINAL-2017-TCFD-Report-110>)
- Samuel Trachtman (2019), “Building Climate Policy in the States”, *The Annals of the American Academy*, Vol. 685.
- USCA (2019), “2019 FCAT SHEET”
(https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5ccb5aa56e9a7f542fe4233c/1556830885910/USCA+Factsheet_April+2019.pdf)
- Jayne Walenta (2020), “Climate risk assessment and science-based targets: A review of emerging private sector climate tools”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol. 11-2.