

環境社会配慮と赤道原則



株式会社三菱東京 UFJ 銀行 ストラクチャードファイナンス部
プロジェクト環境室

大高 明
OOTAKA Akira

プロフィール

1986年3月東京大学経済学部卒業。同年4月三和銀行（現株式会社三菱東京UFJ銀行）入行。プロジェクトファイナンス、融資企画、企業再生などに従事し、2008年5月より現職。

■ 出会い

2008年5月も終わりのある日、辞令が出た。異動である。

当時は出向の身。そろそろ銀行に戻る頃でもあり、辞令が出ることへの驚きは無い。新任地は「ストラクチャードファイナンス部」。プロジェクトファイナンスなどの金融プロダクトを手掛ける部署である。但し、その後に「プロジェクト環境室」と続いていた。業務内容が全く想像できない部署への異動は初めてだった。

辞令を受けたその足で新任地に挨拶に行った。上司からは、赤道原則に基づいてプロジェクトの環境社会配慮確認を行って欲しいと言われる。やはり業務内容は想像できない。しかしその次の上司の一言で霧が晴れた。「銀行員の仕事ではないから。」業務内容が想像できなくて当然だったのである。

銀行員となって二十余年が過ぎており、若かりし頃の柔軟性は失われている。新しい知識の吸収にも時間が掛かるだろう。それでも自分としては、不惑を超え

て新しい業務に挑戦できることに一抹の不安を覚えつつも、期待に胸を膨らませていたように記憶している。

この時から今日に至るまで、赤道原則との付き合いは続いている。付き合い始めてもうすぐ10年。付き合いはこれからも続きそうである。

本稿では環境社会配慮確認と赤道原則について、思うところを自分なりに書き連ねてみた。筆者の考えの中には、巷間言われていることとは異なり、独り善がりなものもあるかも知れないが、そこは読者各位のご寛恕を乞う次第である。

それでは、まずは環境社会配慮確認とは何かから始めよう。

■ 環境社会配慮確認とは

最近では余り聞かれなくなったが、南北問題という言葉を目にしたことがある方は多いだろう。先進国と開発途上国との間の経済格差およびその是正を巡る問題である。技術発展に伴って両諸国間の経済格差は拡

大し、格差の固定化が危惧される中、1960年代頃より国際機関が中心となって発展途上国の工業化が試みられた。国際開発金融機関はファイナンス面でその一翼を担った。

発展途上国の工業化が南北問題の解消にどの程度寄与したかはさておき、工業化を目指す過程で様々なプロジェクトが実施された。大規模な資源開発やインフラ建設プロジェクトは、実施されるエリア周辺の環境および地域住民に対して様々な影響を及ぼす。影響には、就業機会の創出、地域経済活性化など地域住民にとって望ましいものもある。しかしながら、大気汚染物質の排出、森林伐採、地域住民の強制的立退きなどネガティブな影響も多く、中には地域社会や生態系に不可逆な変化をもたらすものも見られた。

こういった経験への反省が、国際開発金融機関による環境社会配慮ガイドライン制定を促し、国際開発金融機関がプロジェクトへの融資決定に先立ち、ガイドラインに基づいてプロジェクト事業者の環境社会配慮を確認することがプラクティスとして定着した。

プロジェクト実施に当り、開発エリア周辺の環境と地域社会に配慮しながらプロジェクトを実施するのはプロジェクト事業者の義務である。一方、国際開発金融機関はプロジェクトの実施を金融面から支援する際に、プロジェクト事業者が適切な環境社会配慮を行った上でプロジェクトを計画していることを確認しなければならない。そして、配慮が不十分な点については、配慮のレベルが適切なものになるようプロジェクト事業者に求めなければならない。

具体的には、プロジェクト実施に際し、プロジェクト事業者は環境社会影響評価書 (Environmental and Social Impact Assessment、以下「ESIA」) を作成する。これはプロジェクト実施エリア周辺の環境および社会に対し、計画中のプロジェクトがどのような影響をどの程度及ぼすかを予測した文書である。また、ESIAには予測される影響について、その影響レベルを許容出来る水準まで低減するのに必要な対策についても記述される。

国際開発金融機関は開発プロジェクトへの融資決定に先立ち、ESIA等に基づいてプロジェクトが周辺の環境社会に及ぼす影響の種類、程度、そしてプロジェクト事業者による影響低減策の充分性などについて、

ガイドラインに照らして確認するのである。

文書による確認に加えて、通常はプロジェクト実施エリアへの実査、プロジェクト事業者および周辺住民へのインタビューなども行い、ESIAでは足りない部分を補っていく。

以上が環境社会配慮確認のおおよそのイメージである。次は赤道原則に登場してもらおう。

■赤道原則誕生

プロジェクトファイナンスは国際開発金融機関だけが手掛けるものではない。ビジネスの国際化の進展に伴い、民間金融機関も次第にプロジェクトファイナンスを手掛けるようになり、プロジェクト事業者の環境社会配慮を確認する必要に迫られるようになった。では、そこで民間金融機関もそれぞれが独自のガイドラインを策定したかといえば、そうはならなかったようだ。

国際復興開発銀行 (世界銀行)、国際金融公社 (IFC) などに代表される国際開発金融機関は、環境社会配慮の専門家を多く擁している。専門家の得意分野も細かく分かれており、労働問題の専門家、生物多様性の専門家、住民移転の専門家などなど、民間金融機関では到底太刀打ち出来ないレベルのスタッフの層の厚さを誇る。これに対して環境社会配慮について門外漢の民間金融機関が、何も無いところから環境社会配慮確認ガイドラインを策定するのは困難だったと思われる。

1990年代に入ると、開発エリア周辺の住民による抗議運動に加え、環境 NGO と呼ばれる団体が活動を行うようになり、プロジェクトにより影響を受ける住民の権利擁護、自然環境保護などがますます声高に叫ばれるようになった。プロジェクト向け融資を手掛ける民間金融機関も批判の対象に加えられた。

このような状況にどのように対処していくべきかについて頭を悩ませていた複数の民間金融機関が、ほぼ時を同じくして先を行く IFC に相談を持ちかけたのが赤道原則誕生の契機となったようである。

2003年6月4日、欧米10民間金融機関の採択により赤道原則が産声を上げた。

■赤道原則の特徴

赤道原則の特徴として、民間金融機関はガイドラインの枠組みだけを策定し、環境社会配慮確認に係る具体的な基準は国際開発金融機関に求めた点が挙げられる。

環境社会配慮の専門家を擁しない民間金融機関にとっては、IFC との協働は大きな救いだったのではないだろうか。環境社会配慮確認に係る具体的な基準については、IFC の基準 (Performance Standards) および IFC が所属する世界銀行グループの基準 (Environmental, Health and Safety Guidelines) を援用することとし、民間金融機関による独自の基準制定は回避したのだ。

これは民間金融機関にとっては大きな負担軽減である。日進月歩とは言わないまでも、環境社会配慮の世界にも変化はある。そういった変化をウォッチしつつ、必要に応じて赤道原則の中に適切に取り組んでいくことは負担である。赤道原則は、具体的な基準を含む包括的なガイドラインを制定したものではなく、環境社会配慮確認に係る民間金融機関としての共通の考え方のフレームワーク、即ち「枠組み」なのだ。

もちろん、枠組みだからといって改訂と無縁なわけではない。しかしながら、環境社会配慮確認に係る枠組みの改訂ならば、専門知識は必ずしも必要ではない。2003年に創設された赤道原則は、既に2回の改訂を経て現在は第3版となっている。環境社会配慮に係る専門的な知見を有しない民間金融機関でも、時代の変化に呼応して枠組みをアップデートすることは可能だ。

もう一つ特筆すべきは、赤道原則はそれを採択した民間金融機関共通の枠組みとなっていることである。個々の民間金融機関は赤道原則を自らの意思で採択し、自分たちが融資を検討しているプロジェクトの環境社会配慮が赤道原則を遵守しているかを確認する。

2017年12月現在で90を超える金融機関が赤道原則を採択しており、赤道原則協会という団体を構成している。赤道原則協会は、赤道原則の運営や国際開発金融機関との情報交換、赤道原則の改訂などを行う団体である。

個々の民間金融機関は専門家を擁してはいないものの、協会組織として90を超える金融機関の衆知を集めることができる態勢となっており、環境社会配慮確認においては無視できない勢力となっている。

■コンサルタント会社の役割

もう一つ大事なことがある。環境社会配慮を専門とするコンサルタント会社が増えたことも、赤道原則にとっては追い風となった。

ESIA は環境社会配慮確認を手掛ける者にとっては重要な一次資料ではあるが、筆者のような専門家でない者が読みこなすことは決して簡単ではない。プロジェクトによっては、付属書類まで含めると数百ページを超える ESIA も珍しくなく、読み通すだけでもかなりの時間を費やさざるを得ない。

プロジェクトファイナンスでは、ESIA などの一次資料のレビュー、現地実査、プロジェクト事業者との面談などを通じて、プロジェクト事業者による環境社会配慮が国際基準を遵守したものになっているかをまとめたレポートを、環境社会コンサルタントが作成することが今では一般的となっている。

国際開発金融機関であれば、自分たちが擁する専門家を使ってこのようなレポートを作成できるのだが、専門家を抱えていない民間金融機関ではそれは望むべくもない。環境社会配慮を専門とするコンサルタント会社は、この課題を解決してくれたのである。

プロジェクトファイナンスでは、一つの案件に様々な専門家が関与して、案件を実現していく。環境社会配慮に付いては、ESIA などの一次資料を環境社会コンサルタントがレビューし、その内容を民間金融機関向けにわかりやすくレポートにまとめてくれる。

環境社会コンサルタントは、民間金融機関を専門知識が必要とされる業務から解放してくれたという点で、環境社会配慮確認業務に不可欠の存在と言っても過言ではないだろう。

■赤道原則の意義

赤道原則の策定とその採択の自由度は、環境社会問題への対応を迫られていた民間金融機関に重要な役割を果たしたのではないかと筆者は考えている。

具体的な基準こそ国際開発金融機関から拝借したが、民間金融機関に共通の枠組みを策定したことで、赤道原則は環境社会問題に係る専門的な知見を持たないことを引け目に感じる民間金融機関の心理的な障壁を取り払ったのではないだろうか。

赤道原則を採択すると自動的に赤道原則協会に加盟することになる。民間金融機関だけの集まりならば環境社会配慮確認に関する専門的知見のレベルも大同小異。枠組みの議論ならば、誰でも貢献できる、などなど。創設から約15年の間に協会メンバーが10行から90行強へと9倍以上に増えたことがその一つの証左であろう。

また、赤道原則を創設するにあたり、その採択についてはあくまでも個々の民間金融機関の自由意思に委ねる方式にしたことにも意味がある。赤道原則は民間金融機関が自主的に制定した枠組みであり、採択したからといって法的拘束力を持つものではない。仮定の話だが、ある民間金融機関が赤道原則を遵守しないプロジェクトに融資を行っても、その金融機関が赤道原則協会を除名されることもない。罰則はないのである。

それでは、赤道原則を採択した金融機関が赤道原則を遵守しないプロジェクトへの融資を行わない理由は何か。一つはピアプレッシャーであろう。もう一つは自らの意思で赤道原則を採択したという事実由来する個々の民間金融機関の矜持と責任感ではないか。

組織であるから、矜持と責任感にすべてを委ねているわけではない。赤道原則を採択した個々の民間金融機関は、赤道原則違反が発生しないよう、融資決定プロセスに赤道原則に基づく環境社会配慮確認を組み込み、手続を定め、態勢を整備している。

しかしながら、規制などへの対応とは若干意味合いは異なる。あらねばならない姿になるために経営資源を投下しているのではない。自らが選んだ、あらまほしき姿になるために経営資源を投下しているのだ。

少々評価が高すぎるかもしれないが…。

■時代は変わる

ご承知の通り、2015年12月に気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）がパリで開催された。COP21においてパリ協定が採択されたのだが、その頃から世界的に脱炭素に向けた動きが加速しているように感じられる。

低炭素ではなく、脱炭素だ。石炭を筆頭に、化石燃料には表舞台からご退出願おうという動きだ。

産業革命以来、エネルギー資源として人類に貢献してきた化石燃料だが、このままのペースの使用が続くと、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃以内に収めるというパリ協定の目標を達成できなくなるらしい。

産業革命期には化石燃料が表舞台に躍り出て、エネルギー革命を引き起こしたが、現在人類は温暖化の危機に直面し、脱炭素社会への転換を迫られている。多くの人々が抱く危機感がパリ協定に結実したと言えよう。2016年11月4日、パリ協定が発効した。

世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃以内に収めるための新たな取組みも目立つ。イギリス、フランス、中国はガソリン車の販売を止め、電気自動車に代表される新エネルギー車を普及させる方針を表明した。昨年11月にドイツ・ボンで開催された国連気候変動枠組条約第23回締約国会議（COP23）では、英国やカナダなど20以上の国や自治体が、石炭火力発電の廃止を目指す連合組織を発足させた。また、COP23開催中にフランス・パリで開かれた首脳級会合「ワン・プラネット・サミット」で、世界銀行は石油や天然ガス事業への資金提供を2019年に打ち切ると発表した。これからも様々な取組みが現れるだろう。

また、この数年の間に、投資マネーの流れが急激に変化しつつある。いわゆるESG投資における運用額の増加や、世界的な再生可能エネルギー市場の拡大のように、マネーが脱炭素社会への投資へと向かい始めているのだ。

赤道原則も、これらの大きな流れにどのような貢献ができるかを考えなければならない。

■赤道原則も変わる

話を赤道原則に戻そう。

環境社会配慮確認は、プロジェクトが引き起こす様々な環境社会影響を対象としている。すべてはプロジェクトから始まるのだ。

2003年の創設時、赤道原則はプロジェクトコストが50百万米ドル相当以上のプロジェクトをその適用対象とすると定めた。2006年の改訂で、プロジェクトコストが10百万米ドル相当以上のプロジェクトをその適用対象とするよう下限が引下げられた。更に2013年の改訂では、プロジェクトに資金が振り向けられる企業向け融資の一部まで適用対象が拡大された。このように赤道原則は改訂の都度そのカバーする範囲を広げてきたものの、あくまでも個々のプロジェクトをその適用対象とするという考え方に変わりはない。

繰り返しになるが、現在の環境社会配慮確認は、個々のプロジェクトが周辺エリアの生態系や地域社会に及ぼす影響を主に対象としている。言い換えれば、短期、ミクロの視点からのアプローチである。これは、そもそも赤道原則が誕生したときの経緯を考えれば当然の形とも言える。

だが、現在多くの人々が危機意識を募らせている地球温暖化の問題に目を転じたとき、時間軸はより長期に亘り、産業革命以降の人類の活動全般を対象にしていることからわかるように、マクロの視点が必要とされるように考えられる。

マクロの動きはミクロの総和だけでは推し量れないところがある。一つひとつのプロジェクトの赤道原則遵守を確認しても、その累積はパリ協定の目標達成には貢献しない可能性がある。貢献しないばかりか、今のままの赤道原則ではパリ協定の目標達成の阻害要因と見なす向きもあるかも知れない。

昨年10月にブラジルで開催された赤道原則協会の年次総会で、近く赤道原則の3回目の改訂を行うことが決まった。パリ協定が改訂の直接の契機ではないが、時宜を得た決定であろう。

大切なことは改訂の中身である。適用対象を広げていくことはもちろん重要である。プロジェクトがもた

らす影響に対して脆弱な住民に対してより適切な配慮がされているかを確認することももちろん大切である。しかしながら、その延長線上にパリ協定の目標達成は見えてこない。個々のプロジェクトに視座を据えるだけでは捉えられないものがあるのだ。

枠組みとは理念を形に落とし込んだものと言えるかもしれない。そうだとするならば、枠組みの改訂に先立ち、理念の見直しが必要な時期かも知れない。赤道原則が誕生した当時の理念—プロジェクトが引き起こす様々な環境社会影響を回避、回避できない場合は可能な限り低減するという理念は今でも全く色褪せていない。この理念はそのまま残すべきだ。

ただ、時代の要請を踏まえると、大袈裟に聞こえるかもしれないが、人類の恒久的な経済活動に真に寄与するような新しい理念を打ち立てる時期が来ているような気がしてならない。一つの提案として、赤道原則を採択している民間金融機関が、理念としてパリ協定の目標を共有できるかどうかを自らに問うてみてはどうか。そして赤道原則協会の総意としてパリ協定の目標を理念として共有し、それを枠組みに落とし込むという形で改訂を進めてみてはどうだろう。

■終わりに

独白はそろそろ終わりにしよう。赤道原則を改訂する楽しみは、ステークホルダーの声を聞いて、実際に手を動かして改訂案を起草する人たちのものだ。

弊行も赤道原則を採択する民間金融機関として様々な意見を言うことになるだろう。90行を超える民間金融機関の総意がどのような姿に結実するか楽しみだ。

今般の改訂作業に参画できることは幸せ。次の世代に胸を張れるようなものに仕上がれば、と願っている。