

## 公的セクター向けの気候関連開示基準の公開草案 — 国際公会計基準審議会（IPSASB）による世界初の取り組み —

江夏 あかね

### ■ 要 約 ■

1. 国際公会計基準審議会（IPSASB）は2024年10月31日、世界初の公的セクター向けの気候関連開示基準の公開草案を公表した。公開草案では、民間セクター向けの国際的なサステナビリティ開示基準（気候関連財務情報開示タスクフォース〔TCFD〕の提言や国際サステナビリティ基準審議会〔ISSB〕による気候関連開示基準）を基に国等の公的セクター特有の要素等を踏まえて策定された開示枠組みが示された。同基準は、早ければ2025年下半期に最終化予定だが、民間投資家にとっても馴染みのある構成となっている上、比較可能性が担保されていることも踏まえると、投資判断等において活用しやすい形になると想定される。
2. 世界では今後、IPSASBによる気候関連開示基準に基づき情報開示を進める国が増えると想定される。例えば、2024年9月末時点で持続可能な開発目標（SDGs）に資する債券（ソブリン SDGs 債）を発行している55カ国のうち、国際公会計基準（IPSAS）を意識した基準で財務報告を行っている国は、2020年時点で全体の約半分にあたる29カ国、2025年には6割超に当たる34カ国となる予定である。
3. IPSASBによる気候関連開示基準に基づく情報開示を行うのは、既にIPSASを意識した基準で財務報告を行っている国が中心となると見込まれるが、公開草案ではIPSASに基づく財務報告を実施していない国でも適用することができるとしている。日本も含めたIPSASを採用していない国も、気候関連開示基準の内容や各国の適用状況の把握をした上で、適切に情報開示を進めていくことが、投資家の信認を得て、SDGs債等も通じた資金調達の実現性を確保する上でのカギになると考えられる。

### 野村資本市場研究所 関連論文等

- ・板津直孝「地方創生と地方債市場から見た新地方公会計の重要性」『野村資本市場クォーターリー』2016年冬号（ウェブサイト版）。
- ・江夏あかね・富永健司「ウィズコロナ時代のソブリンの資金調達—ソブリン SDGs 債の可能性—」『野村サステナビリティクォーターリー』2020年夏号。

## I 国等を対象とした気候関連開示に関する公開草案

国際公会計基準審議会（IPSASB<sup>1, 2</sup>）は2024年10月31日、世界初の公的セクター向けの気候関連開示基準の公開草案（IPSASB SRS ED1、以下、公開草案）を公表した<sup>3</sup>。

気候関連の国際的な開示フレームワークに関して、民間セクター向けには、気候関連財務情報開示タスクフォース（TCFD）による提言（2017年6月公表）や国際会計基準（IFRS）財団の国際サステナビリティ基準審議会（ISSB）による気候関連開示基準（IFRS S2号、2023年6月公表）が存在する。一方、公的セクター向けには同様のフレームワークが存在していなかった。そのような中、世界銀行が2022年、国（ソブリン）によるサステナビリティ関連の開示フレームワーク構築の必要性を謳ったレポート<sup>4</sup>を公表したことを契機に、IPSASBが2023年6月から公的セクター向けの気候関連開示基準の開発に取り組んできた<sup>5</sup>。

## II IPSASBによる気候関連開示基準の公開草案のポイント

公開草案では、民間セクター向けに策定された国際的なサステナビリティ開示基準を基に、公的セクター特有の要素や利用者のニーズを踏まえて、公的セクター向けにベストプラクティスと言える開示枠組みを示している。公開草案の主なポイントとして、（1）適用対象、（2）ISSB等の民間セクター向けの国際基準を軸としたアプローチ、（3）2種類のレポートニング、（4）今後のスケジュール、を概観する。

### 1. 適用対象

公開草案は、基本的に、公的機関を幅広く適用対象としているが、後述のとおり、気候関連公共政策プログラムについては一定の要件に該当する公的機関に限っている。加えて、

<sup>1</sup> 国際公会計基準審議会（IPSASB）は、1986年に設立された国際会計士連盟（IFAC）の常設機関の1つであり、公的セクターの外部公表目的の財務報告基準である（設立当初は、公的セクター委員会〔PSC〕で2004年11月に現名称に変更）。国際公会計基準（IPSAS）を作成している。

<sup>2</sup> IPSASBに関する詳細は、板津直孝「地方創生と地方債市場から見た新地方公会計の重要性」『野村資本市場クォーターリー』2016年冬号（ウェブサイト版）、を参照されたい。

<sup>3</sup> International Public Sector Accounting Standards Board, “Proposed International Public Sector Accounting Standards Board Sustainability Reporting Standard: Climate-Related Disclosures,” October 31, 2024; International Public Sector Accounting Standards Board, “IPSASB SRS ED1 Summary: Climate-Related Disclosures,” October 31, 2024; International Public Sector Accounting Standards Board, “IPSASB Issues Draft of Groundbreaking Climate-Related Disclosures Standard for the Public Sector,” October 31, 2024.

<sup>4</sup> World Bank, “Sovereign Climate and Nature Reporting: Proposal for a Risks and Opportunities Disclosure Framework,” 2022.

<sup>5</sup> International Public Sector Accounting Standards Board, “IPSASB Begins development of Climate-Related Disclosures Standard for the Public Sector,” June 14, 2023.

公開草案では、国際公会計基準 (IPSAS<sup>6</sup>) またはその他に一般に公正妥当と認められた会計原則 (GAAP) により財務書類を作成しているか否かに関わらず、適用することができる」と説明されている。すなわち、日本政府のように IPSAS に基づく公会計の財務報告を実施していない国等の公的機関でも適用することができるとしている。

## 2. ISSB 等の民間セクター向けの国際基準を軸としたアプローチ

公開草案は、公的セクターが資本市場へのアクセスを確保するためには、民間セクターが行うサステナビリティ関連情報開示のようなアプローチが不可欠との問題意識の下、策定された。具体的には、(1) TCFD 提言や ISSB による IFRS S2 号を踏まえて、組織自身の業務に関するリスクと機会を提示、(2) GRI (グローバル・レポーティング・イニシアティブ) によるマルチステークホルダーに焦点を当てた考え方を統合して気候関連公共政策プログラムの成果を報告、といった特徴を有している。

## 3. 2 種類のレポーティング

公開草案では、公的セクターは、2 つの経緯 (組織自身の運営、気候関連公共政策プログラム) を通じて、気候に対して影響を及ぼすとともに気候から影響を受けると説明した上で、経緯毎にレポーティングすることを提案している (図表 1 参照)。

組織自身の運営に関するレポーティングについては、TCFD 提言及び ISSB による IFRS S2 号をベースとした開示要件と共に、公的セクター特有の適用ガイダンスが示されている。一方、気候関連公共政策プログラムについては、他者の行動変容を主目的とするプログラムに関する開示要件を提案している。

2 種類のレポーティングに関して、組織自身の運営については公的機関の全てのレベルが対象となる一方、公共政策プログラムについては、国 (ソブリン) 等の気候関連の公共政策プログラムの成果に責任を負う組織のみが対象となっている。両レポーティングともに、TCFD や ISSB による IFRS S2 号で示された 4 つの分野 (ガバナンス、戦略、リスク管理、指標及び目標) で開示する旨が提示されている。

<sup>6</sup> 国際公会計基準 (IPSAS) は、国・地方公共団体の財務諸表の国際基準であり、完全発生主義に基づく。当初は、国際会計基準 (IFRS) を基に開発され、近年は公会計特有の基準も増えている。2020 年時点で 28 カ国が採用し、2025 年には 61 カ国が採用予定となっている (日本公認会計士協会「国の財務書類の課題—国際公会計基準 (IPSAS) との比較—」2022 年 2 月 17 日)。

図表 1 IPSASB の気候関連開示基準におけるレポーティングの概要

組織自身の運営	
<ul style="list-style-type: none"> <li>組織の日常の活動に影響を及ぼしうる気候関連のリスクと機会の開示を求める</li> <li>組織の業務には、行政サービスの提供を支える全ての公的セクターの活動が含まれる</li> <li>適用対象となる公的機関は、地域、州、地方政府、病院、公立学校等の全てのレベルの政府</li> </ul>	
ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>気候関連リスク及び機会を把握、管理及び監視するガバナンス・プロセス、管理及び手順の開示を提案する</li> <li>運営組織の役割や、公的機関によって異なるが経営の役割が含まれる</li> </ul>
戦略	<ul style="list-style-type: none"> <li>以下の情報を含む、組織運営に影響を及ぼす気候関連のリスク及び機会に関する開示を提案する <ol style="list-style-type: none"> <li>組織の戦略及び意思決定プロセス</li> <li>現在及び想定される財務面への影響</li> <li>気候変動の影響からの回復力及び組織の適応能力</li> </ol> </li> </ul>
リスク管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>気候関連リスクと機会を認識、評価、優先及び管理するリスク管理プロセス及び政策の開示を提案する</li> </ul>
指標及び目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>戦略的ゴール(温室効果ガス排出量[GHG]削減に関するスコープ 1、2 及び 3 を含む)を達成するためのパフォーマンスを評価すべく、組織が使用しているパフォーマンス指標及び目標の開示を提案する</li> </ul>
公共政策プログラム	
<ul style="list-style-type: none"> <li>気候関連公共政策プログラム及びその成果の開示を求める</li> <li>これは、気候関連の成果の達成を主目的とする、法律、規制、税金、補助金等の公共政策プログラムに関するものである</li> <li>この開示は、気候関連の公共政策プログラムの成果に責任を負う組織のみに求められる。具体的には、他の組織や個人の行動に影響を与える国(ソブリン)若しくは地方公共団体が含まれる</li> </ul>	
ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>気候関連公共政策プログラム及びその効果を把握、管理及び監視するガバナンス・プロセス、管理及び手順の開示を提案する</li> <li>運営組織の役割、公的機関、公共政策プログラムによって異なるが経営の役割が含まれる</li> </ul>
戦略	<ul style="list-style-type: none"> <li>以下 3 点の情報開示を提案する <ul style="list-style-type: none"> <li>気候関連公共政策プログラムのための組織の戦略及び意思決定(政策のトレードオフの検討等、政策設定におけるあらゆる要素及び考慮事項が含まれる)</li> <li>特定の気候関連公共政策プログラムの成果を達成するために予想される課題</li> <li>気候関連公共政策プログラムの財務面の影響</li> </ul> </li> </ul>
リスク管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>気候関連公共政策プログラムの意図された成果を達成するための課題を特定し、優先順位を付け、管理するために、組織がそのプロセスと政策を開示することを提案する</li> </ul>
指標及び目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>気候関連公共政策プログラムに合理的に起因する GHG 排出量の変化及び気候関連公共政策プログラムの成果を測定・監視するために使用される指標を開示することを提案する</li> </ul>

(出所) International Public Sector Accounting Standards Board, “IPSASB SRS ED1 Summary: Climate-Related Disclosures,” October 31, 2024、より野村資本市場研究所作成

## 4. 今後のスケジュール

公開草案は、2025年2月末までコメントを受け付ける予定となっている。また、基準開発当初の2023年6月時点では2025年下半期に最終化することを見込んでいた<sup>7</sup>。IPSASB

<sup>7</sup> 2023年6月に示したスケジュールでは、2024年6月に公開草案を作成し、同年10月まで公開草案のコメントを受け付け、2025年下半期に最終化すると見込んでいた (International Public Sector Accounting Standards Board, “Climate-Related Disclosures Project Brief and Outline,” June 14, 2023; International Public Sector Accounting Standards Board, “IPSASB Begins Development of Climate-Related Disclosures Standard for the Public Sector,” June 14, 2023)。

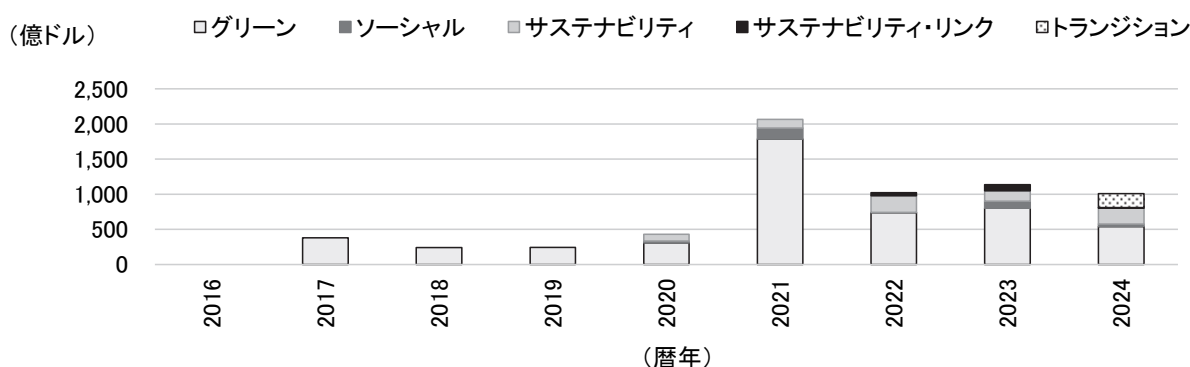
SRS ED1 では、公的機関に対して、基準が最終化された日以降に始まる会計年度から適用することを求めているが、それ以前に適用することも可能としている。

### III 今後の注目点

IPSASB による気候関連開示基準の公開草案は、TCFD の提言や ISSB による気候関連開示基準をベースに、公的セクター特有の要素等を踏まえて提案されたものである。その意味で、民間投資家にとっても馴染みのある構成となっている上、比較可能性が担保されており、投資判断等において活用しやすい形で最終化されると想定される。

世界では現在、各国・地域で ISSB による基準の国内への導入が進捗しているほか、持続可能な開発目標 (SDGs) に資する債券 (ソブリン SDGs 債<sup>8</sup>) の発行額が増加傾向にある (図表 2 参照)。

図表 2 ソブリン SDGs 債の発行額推移



(注) 2024年12月末時点。

(出所) ブルームバーグのデータを基に、野村資本市場研究所作成

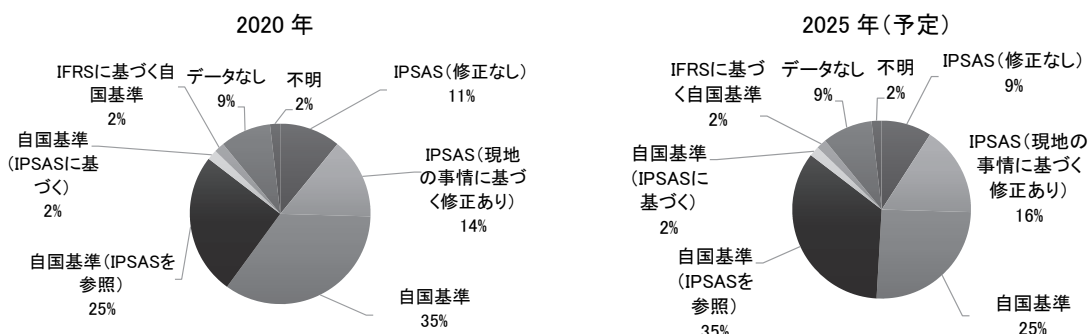
IPSASB による気候関連開示基準は早ければ 2025 年下半期に最終化される予定だが、上記の状況を踏まえると、同基準に基づき情報開示を進める国が増えていくと想定される。例えば、国際会計士連盟 (IFAC) 及びブルームバーグのデータに基づく、2024 年 9 月末時点で SDGs 債を発行している 55 カ国のうち、IPSAS を意識した基準<sup>9</sup>で財務報告を行っている国は、2020 年時点で全体の約半分にあたる 29 カ国、2025 年には 6 割超に当たる 34 カ国となる予定である (図表 3~4 参照)。

<sup>8</sup> ソブリン SDGs 債に関する詳細は、江夏あかね・富永健司「ウィズコロナ時代のソブリンの資金調達—ソブリン SDGs 債の可能性—」『野村サステナビリティクォーターリー』2020 年夏号、江夏あかね・富永健司「ネットゼロの達成に向けて発展するグリーン国債—英国の個人向けグリーン国債の事例—」『野村サステナビリティクォーターリー』2022 年春号、を参照されたい。

<sup>9</sup> IPSAS (修正なし)、IPSAS (現地の事情に基づく修正あり)、自国基準 (IPSAS を参照) 及び自国基準 (IPSAS に基づく) の合計。

IPSASBによる気候関連開示基準に基づく情報開示を行うのは、既にIPSASを意識した基準で財務報告を行っている国が中心となると見込まれるが、公開草案ではIPSASに基づく公会計の財務報告を実施していない国でも適用することができるとしている。その意味では、日本も含めたIPSASを採用していない国も、気候関連開示基準の内容や各国の適用状況の把握をした上で、適切に情報開示を進めていくことが、投資家の信認を得て、SDGs債等も通じた資金調達の安定性を確保する上でのカギになると考えられる。

図表3 SDGs債の発行国が採用する財務報告フレームワークの内訳



(注) ブルームバーグのデータに基づき、2024年12月末時点でグリーンボンド、ソーシャルボンド、サステナビリティボンド、サステナビリティ・リンク・ボンド(SLB)及びトランジションボンドの発行残高がある国が対象。

(出所) ブルームバーグ、International Federation of Accountants, “Public Sector Financial Accountability Index,” より野村資本市場研究所作成

図表4 SDGs債の発行国が採用する財務報告フレームワーク一覧

国	SDGs債発行残高(億ドル)					合計	財務報告フレームワーク	
	グリーン	ソーシャル	サステナビリティ	サステナビリティ・リンク	トランジション		2020年	2025年(予定)
アイスランド	8	1	0	0	0	9	IPSAS(現地の事情に基づく修正あり)	IPSAS(修正なし)
アイルランド	126	0	0	0	0	126	自国基準	自国基準(IPSASを参照)
アラブ首長国連邦	0	0	25	0	0	25	自国基準(IPSASを参照)	自国基準(IPSASを参照)
アンドラ	0	0	12	0	0	12	データなし	データなし
イスラエル	20	0	0	0	0	20	自国基準(IPSASを参照)	自国基準(IPSASを参照)
イタリア	523	0	0	0	0	523	自国基準	自国基準(IPSASを参照)
インド	46	0	0	0	0	46	自国基準	自国基準
インドネシア	70	0	23	0	0	93	自国基準(IPSASを参照)	自国基準(IPSASを参照)
ウズベキスタン	3	0	6	0	0	10	自国基準(IPSASを参照)	自国基準(IPSASを参照)
ウルグアイ	0	0	0	22	0	22	自国基準	自国基準
英国	796	0	0	0	0	765	IFRSに基づく自国基準	IFRSに基づく自国基準
エクアドル	0	4	0	0	0	4	自国基準(IPSASを参照)	自国基準(IPSASを参照)

図表4 SDGs 債の発行国が採用する財務報告フレームワーク一覧 (続き)

国	SDGs 債発行残高(億ドル)						財務報告フレームワーク	
	グリーン	ソーシャル	サステナビリティ	サステナビリティ・リンク	トランジション	合計	2020年	2025年(予定)
エジプト	8	0	5	0	0	12	データなし	データなし
オーストラリア	50	0	0	0	0	50	自国基準 (IPSASに基づく)	自国基準 (IPSASを参照)
オーストリア	151	0	0	0	0	151	自国基準 (IPSASを参照)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
オランダ	274	0	0	0	0	274	自国基準	自国基準
カタール	25	0	0	0	0	25	データなし	データなし
カナダ	85	4	0	0	0	88	自国基準	自国基準 (IPSASを参照)
韓国	8	0	0	0	0	8	自国基準 (IPSASを参照)	自国基準 (IPSASを参照)
キプロス	0	0	11	0	0	11	IPSAS(修正なし)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
グアテマラ	0	5	8	0	0	13	自国基準	自国基準 (IPSASを参照)
コートジボワール	0	0	11	0	0	11	IPSAS(修正なし)	自国基準 (IPSASを参照)
コロンビア	11	38	0	0	0	49	IPSAS(現地の事情 に基づく修正あり)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
シンガポール	67	0	0	0	0	67	自国基準	自国基準
スイス	24	0	0	0	0	24	IPSAS(現地の事情 に基づく修正あり)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
スウェーデン	23	0	0	0	0	23	自国基準 (IPSASを参照)	自国基準 (IPSASを参照)
スペイン	181	0	0	0	0	181	自国基準 (IPSASを参照)	自国基準 (IPSASを参照)
スロベニア	0	3	28	0	0	32	自国基準	自国基準
セルビア	12	0	15	0	0	27	IPSAS(修正なし)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
タイ	0	0	141	9	0	150	自国基準 (IPSASを参照)	自国基準 (IPSASを参照)
チリ	74	260	65	107	0	497	IPSAS(現地の事情 に基づく修正あり)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
デンマーク	50	0	0	0	0	50	自国基準	自国基準
ドイツ	834	0	0	0	0	834	自国基準	自国基準
ドミニカ共和国	8	0	0	0	0	8	IPSAS(修正なし)	IPSAS(修正なし)
トルコ	25	0	0	0	0	25	IPSAS(現地の事情 に基づく修正あり)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
ナイジェリア	0	0	0	0	0	0	IPSAS(現地の事情 に基づく修正あり)	IPSAS(修正なし)
日本	0	0	0	0	196	196	自国基準	自国基準
ニュージーランド	56	0	0	0	0	56	IPSAS(現地の事情 に基づく修正あり)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
ハンガリー	70	0	0	0	0	70	自国基準	自国基準
フィジー	1	0	0	0	0	1	データなし	データなし
フィリピン	0	0	54	0	0	54	IPSAS(修正なし)	IPSAS(修正なし)
ブラジル	0	0	40	0	0	40	自国基準 (IPSASを参照)	自国基準 (IPSASを参照)

図表4 SDGs債の発行国が採用する財務報告フレームワーク一覧（続き）

国	SDGs債発行残高(億ドル)						財務報告フレームワーク	
	グリーン	ソーシャル	サステナビリティ	サステナビリティ・リンク	トランジション	合計	2020年	2025年(予定)
フランス	844	0	0	0	0	844	自国基準	自国基準
ベナン	0	0	6	0	0	6	データなし	データなし
ペルー	0	11	137	0	0	148	自国基準 (IPSASを参照)	IPSAS(修正なし)
ベルギー	223	0	0	0	0	223	自国基準	自国基準 (IPSASを参照)
ポーランド	35	0	0	0	0	35	自国基準	自国基準
香港	267	0	0	0	0	267	自国基準	自国基準
マレーシア	0	0	35	0	0	35	IPSAS(修正なし)	自国基準 (IPSASを参照)
マン島	0	0	6	0	0	6	不明	不明
メキシコ	0	0	168	0	0	168	自国基準 (IPSASを参照)	自国基準 (IPSASを参照)
ラトビア	0	0	7	0	0	7	自国基準 (IPSASを参照)	自国基準 (IPSASを参照)
リトアニア	1	0	0	0	0	1	IPSAS(現地の事情 に基づく修正あり)	IPSAS(現地の事情に 基づく修正あり)
ルーマニア	24	0	0	0	0	24	自国基準	自国基準
ルクセンブルク	0	6	18	0	0	23	自国基準	自国基準
合計	5,028	331	821	138	196	6,514	—	—

(注) 発行残高は、2024年12月末時点で、ブルームバーグによるグリーンボンド、ソーシャルボンド、サステナビリティボンド、サステナビリティ・リンク・ボンド(SLB)及びトランジションボンドの判定基準に基づく。ドル換算ベース。

(出所) ブルームバーグ、International Federation of Accountants, “Public Sector Financial Accountability Index,” より野村資本市場研究所作成