



2011年12月11日明け方のCOP17会場で、ダーバン合意が採択された拍手がわき起こる中、机にうつぶせになる日本政府代表団のメンバーら（共同）

# 日本の温暖化外交が死んだ日

あすか・じゅせん 一九五九年生まれ、東京大学大学院工学系研究科博士課程修了（学術博士）、欧州経営大学院（フンシアール）修士課程修了（経営学修士）。現在、東北大学東北アジア研究センター教授（環境科学研究所教授兼任）。環境エネルギー政策局「地球温暖化——ほほすすべての質問に答えませう！」（監訳ブックレット）など。

## 明日香壽川

問題や原発問題と関連づけながら議論する。

### 1 京都議定書延長問題

(1) 支持と不支持…どちらが正しいのか？

COP17の最終日、合意形成の後にEUの交渉担当トップのヘデゴーが各国の交渉担当者らと抱き合う姿があった。その喜びの輪の中に、日本の交渉担当者はいなかった。歴史に、正は許されないのだろうか、もし日本が京都議定書に関する交渉ポジションをもう少し柔軟なものにしていたら「日本は人類共通の課題に率先して取り組む」という強いイメージを世界に与えることができたはずだ。それは、憲法前文で日本

外交がめざす「世界からの信頼獲得」の実現であり、まさに海外開発援助（ODA）などの「お金では買えない」ものになっていったと思われる。

会議で最大の焦点だった京都議定書第二約束期間設定に関しては、反対した日本などの国々も賛成した国々も、どちら側もその理由を「世界の温暖化対策を前進させるため」としていた。ということは、どちら側かが間違っている、あるいは嘘をついていることになる。

ここでは、「どちらが正しかったのか」をきちんと考えてみたい。

まず支持している国の数を見てみよう。日本と同じ交渉ポジションをとるのは、気候変動枠組条約に参加している一九四カ国のうち、ロシアとカナダと米国の三方国のみである。すなわち数では、圧倒的に日本側は少数派である。

次に、日本の盟友であるロシア、カナダ、米国の政治の実情、すなわち温暖化問題に対する政策決定者あるいは政策決定に大きな影響力を持つ人々の考え方をしてみよう。これら三国の政策決定に最も影響力を持つ勢力は、端的に言うると、いずれも化石燃料産業やエネルギー多消費産業などに従事し、既得権益を損なうという理由で温暖化対策に反対している人たちである。それぞれ現政権あるいは有力な野党が温暖化対策否定派を支持基盤としており、しばしば大統領や首相自身が温暖化対策そのものの必要性を公式の場で発言している。

それらの発言は、温暖化など起きていない、CO<sub>2</sub>が温暖化と関係ない、温暖化した方が良く、といったような温暖化懐疑論に基づいたものである。すなわち、中国やインドの国際枠組みへの参加がどうのこうのという問題以前に、そもそも温暖化対策の必要性を感じていないのである。そして彼らがそう思っている（思わせられている）、あるいは思いたい理由は、彼らのビジネスが温暖化対策によって経済的な悪影響を受けるからである。また、彼らは温暖化によってプラスの影響（例：北極海の資源開発など）を受ける場合もある。いずれにしても、そこには、自分たちの利益への関心はある。国益や地球益への配慮はない。すなわち、この時点で、京都議定書第二約束期間反対国はかなりクロに近いと言える。

さらに、おそらく最も重要な判断基準は、温暖化によってより大きな被害を受ける脆弱な国々であるアフリカ諸国や小島嶼国がどう考えているかだろう。なぜなら温暖化によって最も苦しむ人こそが、何が本当に大事かを切実に考えて理解しているはずだからである（それは大岡越前様きにある「子供の本当の母親」の語に似ている）。そして、言うまでもなく彼らこそが京都議定書第二約束期間を強く望んでいた国々だ。

すなわち、状況証拠に過ぎないという批判は予想されるものの、その主張が間違っている、あるいは嘘をついているのは、日本、ロシア、カナダ、米国の方だと考えられる。少なくとも国際社会ではそういう認識が主流である。

## (2) 日本にある大きな誤解

ここで、日本国内にある大きな誤解について述べておきたい。しばしば日本政府関係者や京都議定書否定論者は、「すべての国が参加する枠組みが必要」「だから京都議定書は良くない」の二つの命題を同時に主張することで「京都議定書延長を望んでいる国々は、すべての国が参加するような枠組みが必要だと思っていない」というメッセージを日本国民に与えている。しかし、このメッセージはミスリーディングなものであり事実と異なる。

実際には、途上国は、すべての国が「参加」する枠組みが必要だと考えており、それを前から主張している。したがって、その部分は日本政府の主張と同じであり、日本政府が言っても、それは当たり前のことを言っているとしか彼らには聞こえない。また、当たり前のことだから、あえて言わないのであり、言うのであれば、公平な負担割合などの具体的な中身やそこに至るまでのプロセスにまで触れなければ意味がないと考えている（日本政府は、具体的な中身やプロセスは言わない）。

しかし、現在、米国における政治的現実がまともではない。今年の米大統領選挙における共和党大統領候補全員が、共和党員であることの踏み絵として「自分は気候変動に関する科学を信じない」あるいは「オバマ大統領の温暖化対策法案には反対である」と表明せざるを得ない状況になっている。す

なわち、共和党と米国議会（特に上院）は、温暖化懐疑派に乗っ取られているといっても過言ではない。

したがって、米国を含めたすべての国が野心的な削減義務を負う仕組みというのは、近い将来ではほぼ不可能である。すなわち日本政府の主張は、京都議定書第二約束期間を抹殺するだけでなく、国際社会全体を、温暖化対策に関する規制もインセンティブも何もない無秩序で混沌とした世界に逆戻りさせてしまうことになる。

このような帰結は、交渉の経緯や米国議会の状況を少しでも知っていれば自明である。ゆえに、途上国やEUの研究者は、しばしば筆者に対して「米国、ロシア、カナダの三方国に比べたら懐疑派やエネルギー多消費企業のロビーイングが強くない、環境外交を重視して環境分野でのリーダーになる」と自任している日本が、なぜ京都議定書第二約束期間を支持しないのか皆目わからないと嘆く。そのような質問に対しては、筆者は、「残念ながら、日本では温暖化問題の本質や交渉の実情が理解されていない。エネルギー多消費産業のロビーイングは日本でも強く、他省に比較して環境省の力が弱い。懐疑論の本は多く出版されていて、日本国民の間にそれなりの影響力を与えてしまっている。今の政治家も国民も、環境外交に限らず、一般的に外交問題に関心が低い。米国と同様に中国に対する敵対心も強い」と答えざるを得なくなっている。

日本においては、「京都議定書で数値目標に国際的な法的拘束力を持つ国の排出量が世界全体の排出総量の二六%しかなく、これは（二〇%に比べて）低いから京都議定書は良くない」と断定する議論も聞く。しかし、これも数字を使ったプロパガンダである。京都議定書延長がなされない場合、法的拘束力を持つ国は〇%となる。すなわち、実際には二六%と〇%とのどちらが良いかという問題であり、一〇%と比べて二六%が良いか悪いかという問題にはなっていない。繰り返しになるが、日本の交渉ポジションの帰結というのは〇%の状況を招くものであり、各省庁間でニュアンスの違いはあるものの、日本政府は明確にそれを日本の環境外交の獲得目標としたと言える。

## (3) 足を引っ張っただけの日本

昨年末のCOP17では、このような状況のもと、日本などの実質的な妨害にもめげずに、EUと途上国、特にアフリカ諸国や小島嶼国などの温暖化被害に苦しむ国々が妥協を重ね、合意作りに最大限の努力をした。それは、温暖化対策の必要性への強い意識がもたらしたものであり、結果として二六%として一〇%の国々が法的拘束力を持つようなレジーム構築に導く道筋を作った。一方、実質的に日本は交渉の足を引っ張って、最後は無視された存在であった。

京都議定書第二約束期間がないと混沌とした世界に入るといふ懸念はまったく正しい。実際に、京都議定書第二約束期

間での制約を受けなくなってしまう日本国内は、わずかな望みがある再生可能エネルギー政策を除いて温暖化問題に対する意識は緩まるばかりである。二年前から政府が提出しつづけている地球温暖化対策基本法案は、国会での審議が棚晒しになっている。今後、京都議定書第二約束期間の下での目標を持たないことを理由に、法案の廃案あるいは骨抜きを求める産業界からの声はますます強くなるだろう。財務省が温暖化対策関連予算を減らすことも考えられる。一方、腰を据えて抵抗するべきはずの環境省は、福島原発事故への対応で十分なキャパシティを持ち得ていない。残念ながら、少なくとも二〇二〇年まで、外交という意味でも国内対策という意味でも日本が「失われた八年」を迎える可能性は非常に高い。

多くの日本関係者は、明らかに世界の温暖化政治のダイナミズム、そして早急な温暖化対策を必要とする人々の強い意志を見誤った。ダーバン会議の前、日本政府は「米国、中国、インドは、これまでの堅いポジションを変えない」「日本が京都議定書延長に反対すればオーストラリア、そしてEUもそれに引きずられて延長を支持しない」「結局何もまとまらない」と考えていた。また、何か合意があったとしても、曖昧で非常に緩いものになるだろうと想定した。それは、その方が国内の温暖化対策消極派にとっては都合がよいからである。自らの見たいようにしかものを見ないといふことの典型である。

同じくダーバン会議の前、日本国内においては、「日本政府の交渉ポジションは多くの国が支持している」という大本営発表が流されていた。それを信じて大臣がダーバンでの交渉に出ていたのであれば、まさにそれは「裸の王様」そのものである。ダーバン会議後に、京都議定書第二約束期間設定を強く否定してきた日本の経団連などが「ダーバン合意の方向性は自分たちのめざした方向であるので歓迎する」と会議結果を総括していた。これは、おそらく合意ができてしまつて逆に困惑しているというのが彼らの実情であることを考えると、少々喜劇的でもある。

(4) 日本が得たものと失ったもの

日本政府は、国際社会からの信頼を喪失し、そして悪役になつてまで、何を守ろうとしたのだろうか。

第一は、端的に言えば経団連などの国内支持基盤への義理とメンツである。長年、京都議定書不公平論を主張しつづけたので、京都議定書第二約束期間を認めてしまつたら、話のつじつまが合わなくなると考えたとも推察できる。しかし、ここで重要なのは、あくまでも義理とメンツ、そしてこれまでの言動との整合性などのためだけであつて、実際に冷静になつて分析すれば、日本企業あるいは日本全体への経済的利益はほとんどなく、企業にとつても日本全体にとつても、おそらく総合的に考えれば不利益の方が大きいことだ。

たとえば、京都議定書第二約束期間不支持の理由である経

である二五%を気兼ねなく変える、あるいは数値は変えなくても、目標が守れなかった場合にペナルティや遵守義務がない自主的な約束に格下げする、そして守らないというシナリオを考えたと思われる。

いずれにしても、日本は、いくつかあった選択肢を自ら葬り去つてしまった。たとえば、「EUと共にリーダーシップをとつて先進国と途上国との妥協を取り付ける」「同時に、みずからのコミットメントに対しては、ある程度は原発事故の影響を考慮したものにせざるを得ないことを理解してもらおう」「その代わり、二〇三〇年や二〇四〇年の目標に対して、他国の状況も鑑みながら相応の目標を受け入れることを表明する」などを交渉カードとするようなことはあり得たはずだ。しかし、日本政府の硬直的な政策決定システムでは、一度決めたポジションを変えることはできなかった。

(5) まだ使える京都議定書カード

実は、この交渉カードはまだ生きています。つまり、まだ使うことはできる。なぜなら、望ましくはないものの、もし数値目標を変えるのであれば、この交渉カードを使って京都議定書第二約束期間の下で正々堂々と目標を変えた方が、国際社会からの信頼度や交渉力はより強くなり、より有利な二〇二〇年以降の目標設定が可能となることは十分に考えられるからだ。また、京都議定書第二約束期間の下の方が海外からのカーボン・クレジットを公式に使えるというメリットも

濟への悪影響として、しばしば日本企業、特にエネルギー多消費産業の国際競争力の低下が言われる。しかし、五年〜八年程度の米国および途上国の削減目標の法的拘束力の有無が、企業の国際競争力の低下を招くというのは、これまでの膨大な国際競争力喪失や空洞化に関する理論・実証研究を踏まえば、まったく考えられない。現在の途上国、特に新興国での厳しい省エネ規制、再生可能エネルギーへの大規模投資、エネルギー価格の高騰、そして不安定なエネルギー供給を考えるとなおさらである。

逆に、次の約束期間において、日本はより厳しい削減目標を要求される可能性は高い。少なくとも、震災に対する同情は衰え、日本を見る目はより厳しいものになるだろう。また、対策を先延ばしにすることによって技術がロック・インしてしまい、対策コストはより高いものになる。さらに環境先進国と考えられていた日本のイメージ低下は、日本のビジネスにも大きなマイナス影響となる。

守ろうとしたものの第二は、温暖化対策に消極的な勢力が、鳩山元首相が掲げた削減目標(二〇二〇年に一九九〇年比でマイナス五%削減)を変更するためには、日本が京都議定書から離れて法的拘束力を持たない方がやりやすいと単純に考えたのだろう。そのために、前述のように〇%の状況、すなわち京都議定書第二約束期間に反対することで世界全体が法的拘束力を持たない状況を作り出し、そのあとに日本の数値目標

ある。そして実際に、なぜこのようなオプショナルを検討しないのかと、EUおよび途上国の交渉担当者や研究者から筆者は質問を受ける。

しかし、現在、日本においては、このような複数の政策オプションに対するコスト・ベネフィット分析を冷静に行うキヤパシティがない。それは霞ヶ関の責任というよりも、永田町の責任である。ある程度はトップダウンで判断すべき政治家にとつて、現在、温暖化対策や外交問題のプライオリティがあまりにも低い。すなわち、状況を十分に理解していないし、どうでも良いと思つているのである。

日本のマスコミ報道も批判されるべきである。日頃は政府にも申すことが多いメディアでさえも、COP17に関しては「日本政府の存在感が薄い」「日本は温暖化外交から降りた」というゆるい表現しか使っていない。しかし、そのような表現は、実情や交渉のニュアンスを正確に伝えておらず、政府の交渉ポジションの帰結も分析していない。存在感が薄い、というよりも、各国は、日本の不作為に対して「温暖化対策をしたくない国」という決定的なレッテルを貼つたのである。

現在、国際社会が日本に対して持つ感情は、おそらく私たち温暖化対策を進めるべきと考える研究者が温暖化懐疑派に対して持つ感情に似ている。それは一言で言うところ「諦め」である。すなわち、個人の信条に基づくものであろうと、経済的な理由であろうと、懐疑派の人々は、そう簡単に主張

を変えない。こちらが一所懸命に説得しようとしても、何も効果がなくむなしだけが残る。たとえば、米国において温暖化懐疑派とかなりダブっている米国の茶会派のような人たち（進化論肯定論者ともかなりダブっている）を外国人の我々が説得するのは現実的には不可能なのである。論理も倫理もない人たちにつきあうのは疲れる、時間の無駄だ、というのが、少なくとも温暖化問題に関しては、国際社会が今の日本に対して持つ感覚なのである。

## 2 日本における温暖化問題に関わる言説の問題

(1) 加害者責任論の欠如

結局、日本人にとって、温暖化問題は、それほど重要な問題ではないのである。その理由は、なんと言っても現世代では身近に被害が感じられないからだ。日本は海に囲まれていて気候は温暖という恵まれた地理・気候条件を持つ。干ばつも洪水も、他国に比べると極めて少ない。経済的に豊かであり、何らかの災害があっても、政府や保険会社が援助する体制ができていく。海があるので、海外からの環境難民も来ない。一方、欧州は、すでにアフリカから毎日大量に押し寄せ、環境難民に苦しんでおり、それが温暖化対策に積極的な大きな理由の一つになっている。

したがって、日本の企業も国民も、「エコ」「地球にやさしい」などの上っ面だけの言葉でしか温暖化問題を語ることを九年までの五〇年間の温室効果ガス排出量は一四四〇ギガトンCO<sub>2</sub>しか許されない。これは、一四四〇ギガトンCO<sub>2</sub>を現世代および次世代で、なんらかの公平性の原則に基づいて分配しなければならぬことを意味する。

すなわち、温暖化問題は、水や食糧を世界中の人々との間で分配するという問題と全く同じであり、人口の大きさ、すなわち一人あたりの配分量や現在の実際の配分量を考えないことはあり得ない。日本で水や食糧を都道府県別に配分することはあり得ない。日本でも水や食糧を都道府県別に配分するということになったときに、各都道府県の消費量だけを考えて人口を考えないということはあるだろうか。例えば、東京と沖縄で、人口に関係なく同じ配分量にしたら、東京で暴動が起きるだろう。逆に、今の一人あたりの量のままで固定するとしたら、沖縄で暴動が起きるだろう。

このように温暖化対策というのは「分配」という非常にシビアな問題に関する交渉なのである。そしてすでに温暖化が影響している洪水や干ばつなどに苦しみ、さらなる被害が確定であり、同時に電気にアクセスできない国民を数十億人も抱える途上国だからこそ、彼らは公平性にこだわっているのである。その切羽詰まった状況や思い詰めた意識と、日本に蔓延する「エコ」とか「地球にやさしい」という浮ついた言葉との間にある格差の圧倒的な大きさは悲しくなる。

とにかく責任論に関しては、日本の政府もマスコミも研究者も、きちんと議論してこなかった（政府は避けており、それに

しない。クールビズやエコポイントのような効果が曖昧な施策だけで政府も国民も満足してしまっている。「環境ががんばっている」というイメージで売っている多くの日本企業が、現在、排出量取引や炭素税などの中身のある温暖化政策の導入には反対している。そのことをマスコミは取り上げず、企業がダブル・スタンダードとして批判されることもない。モッタイナイという言葉が日本の専売特許のような風潮があるが、よく考えれば、そんなことあるはずがない。

いずれにしろ、日本での温暖化問題をめぐる状況においては、すでに発展を終え、かつ一人あたりで温室効果ガスをより多く排出している先進国に加害者責任があるという認識が圧倒的に乏しい。水俣病をはじめ、すべての環境問題を考える際の原則となっている「汚染者負担原則」は深く語られず、加害者として自分たちが排出している温室効果ガスが脆弱な地域に住む世界の人々を苦しめているという自覚もない。

(2) 分配問題としての温暖化問題

ここではつきり認識されなければならないのは、「中国やインドのような国全体での総量として排出量が大きい国の方が責任は大きい」という議論は全くもっておかしいことである。なぜなら、地球温暖化問題は、CO<sub>2</sub>という希少資源の配分問題だからだ。いわゆる産業革命以降の温度上昇を二度に抑えるという目標のためには、五〇%の確率で達成するとしても、最近の研究によると、二〇〇〇年から二〇四

マスコミも研究者もつられてしまった。そして議論してこなかったからこそ認識がない。たとえば、COP17開催中の一月二九日の『朝日新聞』の天声人語は、「米中をはじめ各国のエコが……」という人口の大きさや一人あたり排出量を全く無視した書き方をしている。温暖化交渉を、米中などの大間の政治ゲームのようなものに矮小化して、そこには日本の責任が全く感じられない。

悲しいかな、日本のマスコミは、温暖化に関して実にワンパターンな記事しか書かない。たとえば、おきまりのフレーズに「経済発展を重視するために温室効果ガス排出削減を嫌う途上国は」というものがある。しかし、経済発展を重視して、温室効果ガス排出削減を嫌うのは日本も全く同じである。そこには、「日本は環境先進国」という誤った認識のもとでの「上から目線」や責任回避が明らかに見られる。

実は、日本の政治家で唯一と言ってよいほど、温暖化問題における公平性の議論を理解して、「一人あたり排出量を基準にすべき」と公式の場で発言していた政治家がいる。それは民主党の菅前首相である。菅前首相に関しては毀誉褒貶があるが、少なくとも温暖化問題の本質は理解していた。しかし、日本政府の方針とは違ったので、まわりの関係者は、彼の発言の火消しに大わらわであった。

(3) 温暖化対策はエネルギー安全保障対策

不思議に聞かえるかもしれないが、温暖化対策のために温

暖化対策をやっている国はない。実際には、ほぼすべての国がエネルギー安全保障の確立のために温暖化対策を実施している。なぜなら、具体的な温暖化対策、特に温室効果ガスの排出削減（抑制）というのは、大部分が省エネと再生可能エネルギー導入策であり（国によっては原子力が加わる）、それらはどの国にとっても喫緊の課題だからだ。実際に、日本政府が温暖化対策として公表している予算（毎年約一兆円）の約八割が原子力、省エネ、再生可能エネルギー対策関連の予算である（日本の場合は原子力の割合が大きい）。そして、これらは、温暖化問題がなくても実施していた政策である。

このように、実際には、純粹な意味での温暖化政策というものも存在せず、温暖化問題は、エネルギー政策を考慮する際の一つの要素にすぎない。それが現実であり、中期的にも現実でありつづける。

ただし、このことは、必ずしも悪いこととは言えない。なぜなら、エネルギー政策さえ変えることができれば、有効な温暖化対策も可能となるからだ。そして、化石燃料産業などからの抵抗は強いものの、まさに化石燃料の希少性から、エネルギーシステムの改革が不可欠という認識は国内外で共有されつつある。

その意味で、温暖化対策の国際枠組みに「参加」していることと、温暖化対策を実施していることは関係ない。だから本当は、本稿の前半で議論した国際的な法的拘束力の有無は、い取り価格の設定によって、太陽光発電の導入量の大幅な増大が予想されている。さらに、日本政府がこれまで主張してきたように原子力発電が温暖化防止に貢献するのであれば、数カ月に一基の信じられないペースで新設している中国は、とてつもなく厳しい「温暖化対策」を実施していることになる。そして、究極の対策は人間を減らすことで、それも中国では一人っ子政策として実施している。

このような状況は、中国に限らず、ある程度、どの途上国にも言えることである。なぜなら、エネルギーを輸入している多くの途上国にとって、省エネと再生可能エネルギー導入は死活問題であるからだ。もちろん、これらの対策が、いわゆる産業革命以降の温度上昇を二度以下に抑えるという目標に十分であるかどうかは判断が難しく、厳密には公平性を定義しないと判断できない。途上国も含めたすべての国において、より積極的な取り組みが必要であることも確かである。

また、中国は非民主主義的な国であり、政治的・経済的な問題は山積している。大気汚染や水汚染などの問題も深刻である。しかし、これらの問題と、エネルギーや温暖化の問題は種類がかなり異なる問題であり、同列に議論するのは間違っている。同様に、途上国だから温暖化対策に消極的だと断定するのも間違っている。

繰り返しになるが、温暖化問題の交渉は、公平性の問題を十分に認識していかなければ絶対に前に進まない。それは水

実際に温暖化対策を実施しているかどうかと関係ない（少なくとも関係は単純ではない）。しかし、他国が国際的な法的拘束力を持つ数値目標を負わないことを自国の責任回避の理由にする人がいて、それを単純に信じてしまう人がいるので、法的拘束力にこだわらざるを得ないというのが実情なのである。すなわち、国際枠組みに参加しようがしまいが、省エネ、再生可能エネルギーが大事だと考えている（国によっては原子力も）のであれば、実質的に厳しい「温暖化政策」を実施している。その意味では、法的枠組みよりも、数値目標の自身や遵守のための仕組みが国内に具体的な制度として存在して、確実に機能しているかどうかの方がよっぽど重要なのである。

#### (4) スケープ・ゴートにされる中国の実情

再び中国を見てみよう。省エネ政策で一番厳しいのは、（良い悪いは別にして）強制的なエネルギー供給制限や生産量制限である（昨年の日本の強制停電を思い出してほしい）。五年ごとの国家計画の中で省エネ目標を持つ中国では、一昨年、各地でそのような事態が発生して大きな社会問題になった。すなわち、省エネ目標達成が人事評価にリンクされている地方政府の担当者やエネルギー供給者が目標達成のために独断で強制的にエネルギーや熱の供給を止めてしまい、結果的に工場稼働率や生産量なども制限された。また、風力発電に関しては、年間導入量でも総発電容量でも世界でトップであり（二〇一〇年の風力発電導入量は日本の七五倍）、今年からは高い買

戻病でも福島原発事故でも、加害者であるチッソや東京電力が、ある程度加害者であることを認めなければ合意は成立しないのと同じである。日本を含めた先進国が、中国やインドの国全体の排出量だけを取り上げて批判し、結果的に彼らをスケープ・ゴートにして責任回避しているのは、やはり論理的にも倫理的にもおかしい。

#### (5) 原子力は温暖化対策のためという誤解

温暖化政策と原子力発電との関係に関しても日本では大きな誤解がある。原子力が温暖化防止に役立つと喧伝していたのは日本政府と原発関連企業とマスコミだけである。真剣に温暖化対策の推進をめざしている多くの日本の環境NGOは、温暖化対策としての原子力発電の拡大には強く反対していた。積極的に推進していた研究者も一握りで、それもなんらかの形でエネルギー業界とつながりがある人たちが大部分である（ただし、多くの研究者が、結果として、間接的にでも原発を推進していた、あるいは声高に反対の声をあげなかったという批判は甘受すべきだと思ふ）。

いずれにしても、福島原発事故以前は、「日本では原子力があれば省エネも再生エネも不要」という一部の政府関係者やエネルギー業界の勝手な理屈によって、実質的な温暖化政策がストップさせられていた。例えば、炭素税や排出量取引などの実質的な温暖化対策に反対していた人たちと、原子力発電を推進していた人たちは、ほぼ完全に重なっている。「温

暖化対策のために原発が推進されるべきという国民的合意が日本には存在する」というのはまったくの誤解あるいは政府の勝手な議論なのに、それが真実だと思っている人が日本には非常に多い。

実は、非常に興味深いことに、温暖化対策に関する国際交渉においては、「温暖化対策積極国」エネルギー輸入国、「温暖化対策消極国」エネルギー輸出国」という明確な図式ができつつある。これは、温暖化対策がエネルギー対策、特にエネルギー安全保障の確立と直結していることを証明している。同時に、多くのエネルギー輸入国は、エネルギー需給や産業構造の変革によって、二一世紀唯一の成長産業といわれるエネルギー・環境分野での新規産業育成や雇用創出をめざしている。このような状況は端的に言えば、「どうせエネルギー安全保障や新規産業育成のために省エネや再生可能エネルギーは促進せざるを得ない。その結果として自動的に達成される温室効果ガス排出削減には大きな抵抗がない」という感覚がエネルギー輸入国の間で共有されつつあることを示す。

その意味では、日本も温暖化対策積極国になってもおかしくないはずである。したがって、これは「日本パラドックス」とも呼びうる。あえてその理由を考えるとすれば、日本においては化石燃料産業やエネルギー多消費産業の政治的影響力が強く、産業構造変革の議論はタブーであった。かつ、あまりにもエネルギー政策として温暖化対策が原子力推進に

温暖化問題に真剣に取り組む議員は非常に限られた。逆に、エネルギー業界や労働組合出身の民主党議員が政策決定に大きな影響力を持った。

福島原発事故以降、そのような政策決定システムがどう変わるのかはわからない。新たに設立されたエネルギー環境関連の委員会には、今までの霞ヶ関の判断基準では選ばれなかったような委員も見られる。しかし、周知のように、先日の再生可能エネルギーの買い取り価格を決める委員会での人選は、あえて買い取り制度をつぶすために委員を選んだような人事であった(幸い、後に反対運動が起り修正案が提出される予定である)。

## (2) 瓦解する温暖化対策インフラ

政府の施策が後退する時、民間は一〇倍の速さで後退する。日本は、反対派のロビーイングに悩まされながらも、政府も民間も膨大なお金をかけて炭素に価格をつけるためのインフラを作る努力をしてきた。それは、試行であったものの排出量取引制度であり、それに付随する温室効果ガス排出の算定・報告・検証制度であった。

このような炭素価格付けのインフラ構築は別に日本に限ったことではなく、現在、米国や中国を含む世界全体で行われつつある。その理由は、炭素価格付け制度に関するインフラは、温室効果ガスの排出削減を最低コストで実現するものであり、低コストでの資金調達を目的とする株式市場や債権市

偏っていたために、国全体としての長期的視野に立った合理的な政策判断が困難であった、といったところであろうか。

## 3 最後に…失われた八年を迎える日本

### (1) すべての鍵を握るエネルギー政策改革

結局、すべての問題は政策決定プロセスの問題に行き着く。そして、これまで述べてきたように、温暖化対策を進めることは、省エネや再生エネルギー導入を進めるために、エネルギー政策の決定プロセスの改革あるいは利権構造の変革を進めることと同じである。すなわち、温暖化政策を前に進められるかどうかは、エネルギー政策を改革できるかに一〇〇%依存する。逆に、エネルギー政策を進める利権構造を変えない限り、温暖化対策を前に進めることは絶対に不可能である。

エネルギーや温暖化問題を巡る政策決定プロセスの改革に関しては、多くの人が新しい民主党政権に期待した。それは、選挙前の民主党のマニフェストを信じたからであり、霞ヶ関やエネルギー多消費産業によるロビーイングの影響が小さくなると思ったからである。しかし、皮肉なことに、民主党は自民党と同じ、あるいは自民党よりも、いまだにエネルギー多消費産業が大きな影響力を持つ経団連や労働組合からの支持を獲得せざるを得なかった。官僚の抵抗も予想以上であった。結局、民主党議員にとつてエネルギー改革につながる議論はタブーでありつづけ、票にならないからという理由で、

場のインフラ構築と同じように、目的をコスト効率的に達成するために必要不可欠なものであると世界各国が認識しているからである。

しかし、日本の場合、日本政府が京都議定書第二約束期間を支持しないことが原因の一つとなつて、炭素価格付けに関するインフラは瓦解寸前である。現在、インフラ構築に関わっていた多くの人が仕事を換え、多くの貴重なノウハウが消えつつある。

残念ながら、このような事態は、これまでの日本における環境政策の歴史、特に環境アセスメント制度や再生可能エネルギー固定価格買い取り制度(FIT)などの導入の経緯を考えると、しようがないのかもしれない。つまり、世界的にも政策導入に関する検討開始時期は遅くないものの、強い導入反対のロビーイングにあつて、途上国を含めた多くの国々に抜かれ、最後になってやっと導入するというのが日本のパターンだからである。いつか来た道を、悲しいかな炭素価格付け制度もたどっているだけだとも言える。

### (3) 動く世界、動かない日本

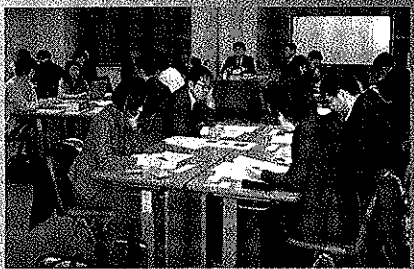
一方、世界は急速に動いている。たとえば、今年一月一日から、EU域内排出量取引制度(EU ETS)が航空分野にも適用されることになった。すなわち、今後、EU域内の国の空港への発着便は、EUの排出量取引制度で流通している排出枠を購入する必要がある。これは、実質的な国境税調整

が国際的に適用された世界初のケースとも考えられる。実は、この動きは、前述の「温暖化対策推進国IIエネルギー輸入国」という観点から見ると非常に興味深い。なぜなら、国境税調整は、あるセクターにおいて輸入国と輸出国が共通エネルギー税(炭素税)をかけることとほぼ同義であるからだ。このような措置に多くのエネルギー輸入国が参加し、かつセクターの数も増えれば、温暖化対策という意味でも、エネルギー安全保障という意味でも大きなプラス効果を持つ。実際に、EU、特にフランスは、セメント・セクターに対しても同様な措置の実施を提案している。この動きは、世界政府が存在しない限り難しいと言われていた地球全体での排出量取引あるいは世界共通炭素税への一歩とも考えられ、現在の(対立が硬直化しつつある)国別排出量の削減という国際制度を補完する以上の意味を持つ可能性がある。

残念ながら、少なくとも現時点では、EU ETSの航空分野の域外適用に対して、途上国を含む多くの政府(例えば、米、カナダ、日本、中国、インドなど)が強く反対している。しかし中国の研究者も含む多くの研究者は、このような制度は温室効果ガス排出が急増する航空分野の温暖化対策には不可欠であり、特にEUだけに資するものではないとして賛同している。すなわち、何をやるべきかをわかっている人は徐々に増えており、それを現実させるような制度も独自に導入されつつある。

また、ダーバンでのCOP17の際、米国の代表団の態度が変わった大きな理由の一つに、会議場でNGOの女性が唐突に大声を張り上げて米国批判論をぶったことが挙げられる。この事件は、米国のメディアで大きく取り上げられ、米政府代表団は弁明に大わらわだつた。今後、このような直接行動が増えることが予想され、日本が標的になる、例えば日本製品の不買運動などが起こることも決して想定外ではない。いずれにしろ、このままでは、温暖化問題に関する国際交渉での発言力低下や無関心が国内対策の停滞を招き、それが国際交渉での消極性にさらに跳ね返るといような悪循環が続く。その意味では、外交という側面でも国内の制度設計という側面でも、京都議定書第二約束期間終了とされる二〇二〇年まで失われた八年を迎え、状況次第ではさらに長引く可能性はある。そして、それを変えることができるかどうかは、これまで述べたように、温暖化問題およびエネルギー問題の本質を理解し、エネルギーに関する国の政策決定システムを変革できるかによる。

これまでの日本では、外圧(災害、中国、米国など)が国の基本的なシステムを変えさせてきた。もし原発事故という大きなきっかけがあっても日本のエネルギー政策、そして結果としての温暖化政策を変えることができないのであれば、どのような外圧が必要になるのだろうか。考えるだけでも恐ろしく、かつ悲しくなる。



衆議院法制局と日本弁護士連合会による研修風景 (撮影：筆者)

# 市民の手で法律を作る

## 日弁連と衆院法制局の試み

**秋山訓子**  
あきやまのりこ  
朝日新聞記者。一九六八年生まれ。東京大学文学部卒業。政治部、アエラ編集部、イギリス留学などをへて現在国際報道部所属。

法律や条例をつくる、すなわち「立法」を永田町の国会議員や霞が関の官僚、あるいは自治体の公務員というプロの手による閉じた世界から開放しよう、もっと多くの人がかかわれるようにしよう。そんな試みが始まっている。

昨年一月から二月半ばまでの週一回、計五回の夜、東京の弁護士会館に通常の仕事を終えた弁護士たちが三〇人程集まった。

「法律案・条例案立案研修」と名付け

られた講座に通うためだった。日本弁護士連合会(日弁連)と衆議院法制局の主催だ。議員立法とは何かから始まって、立法技術のノウハウ、地方自治における条例づくりの現状と問題点などを学ぶ。その後はグループに分かれて実際に課題を与えられて、条例をつくってみようという演習もあった。

法解釈が仕事の中心である弁護士。同じ法律まわりでも「立法」作業は新鮮らしく、毎回ほとんど欠席者はおらず、関

心の高さをうかがわせた。中心になった一人は、衆議院法制局の法制企画調整部長の橋幸信氏だ。本論に入る前に、衆議院法制局について少し説明しよう。

永田町・霞が関の界限には、「法制局」と名のつく組織が三つある。内閣法制局と衆参両院にある法制局である。このうち、一番目の組織と、二、三番目の組織では役割が決定的に違う。立法過程を概観すると、大きく二つに