

第5章 日本と環境

亀山 康子

はじめに

地球上に初めて存在して以来、人類は、他の生物には類を見ない急激な速度で高度な文明を築き上げた。私たちの今日の日常生活は、この高度な文明に支えられている。そして、この高度な文明を築き維持するために、私たちは地球上の多様な資源を大量に利用してきた。人口と一人当たり資源消費量が同時に増えるにつれて、地球の変質が目に見えるようになってきた。目に見えるほどの水準にまで劣化した地球は、いまやかつての地球の姿に復元することは不可能な状態となっている。

環境問題が国際問題の一つとして認識されるようになってすでに数十年が経過した。その重要性はますます増しているといえよう。本稿では、国際問題の一つとしての環境問題に対する日本の外交戦略を検討することを目的とする。最初に我が国の環境問題への対応とその間に諸外国で起きていた環境関連の出来事を説明する。次に、地球環境問題の中でもとりわけ重要性が高いと認識されている気候変動問題(地球温暖化問題)に焦点をあて、近年の状況をふまえて今後の進展を予想する。最後に、地球環境分野における我が国にとっての戦略を提唱する。

1. 日本の環境行政の歴史と国際動向

(1) 日本の環境行政は公害から

日本の環境行政の歴史は、第二次世界大戦直後の経済的な高度成長期に遡る¹。1950～60年代、急速な工業化が戦後復興に貢献したが、同時に多くの地域で公害を発生させた。大気汚染や水質汚濁は、それ自体は問題とはされず、経済成長のためには仕方ないと受け止められていた。しかし、水俣病や四日市喘息等、健康被害が目立つようになるにつれ、対策の必要性が地元から叫ばれるようになった²。

ようやく公害への対策が国家レベルでの動きまで高まり、1967年には日本の環境行政の出発点ともいえる「公害対策基本法」が制定され、1970年には14の公害対策関連の法律が成立あるいは改正された。そして1971年には環境庁が発足している。翌1972年には「自然環境保全法」が成立した。

このように、日本では、公害対策から環境行政が発展したが、他の国も同じような経緯で発展してきたわけではない³。例えばイギリスでは、工業化による環境破壊から自然地区

を保全するナショナル・トラスト運動が、環境行政の源となっている⁴。環境行政の担当官庁の前身や、環境行政の発展を目撃してきた国民の認識は、現在の環境問題に対する国の意思決定にまで影響を及ぼしうるといえよう。

1970年代、日本国内では法律の施行により対策が進んだ。また、1973年及び1979年における石油危機は、原油価格の急騰を招き、それを契機に省エネ対策が進んだ。その結果、1980年代には、大半の公害対策は山を越えた状態となった。

国内にて公害対策という役目を終えつつあった1980年代も後半に入ると、次の課題が見えてきた。一つは国際問題としての地球環境問題である。オゾン層破壊や酸性雨等、国内対策では解決できない問題が指摘されるようになった。ちょうど1980年代は日本にとっては世界的な経済大国の地位についた時期でもある。日本企業による途上国での森林伐採等が環境保護団体から非難された。日本は経済大国として国際問題に先駆的に取り組むことが求められるようになったということになる。また、国内では、公害とは異なる次元の環境問題が取り上げられるようになった。これは、かつての公害ほど深刻な健康被害までには至らないものの、よりゆたかな生活を営む上で弊害となる問題であり、廃棄物処理や里山保全といった課題である。このような新たな課題に取り組むため、1993年には「公害対策基本法」の後継にあたる「環境基本法」が制定された。また、廃棄物対策として2000年には「循環型社会形成推進法」が制定された。

（2）環境問題の国際的進展

1950、60年代に公害対策が必要となったのは日本に限られない。欧米でも石炭燃焼による大気汚染の被害や、土壌汚染に依る健康影響が観測され、緊急の対処が求められた。他方、第二次世界大戦後、多くの途上国では急激な人口増加がみられた。先進国での公害や自然資源の大量消費、そして途上国での人口増加を掛け合わせて考えると、地球に与える人間活動による負荷は大変なものになる⁵。1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議は、先進国を中心とした危機感を根底にしていた。しかし、途上国にとってみれば、将来自らの経済成長の制約となりうる議論への参画には消極的だった。

環境保全と経済成長の両立を目指した概念として「持続可能な発展（sustainable development）」という用語が使われ始めたのは1980年代に入ってからである⁶。環境破壊は究極的には経済発展の阻害要因となる点を強調し、自然を保全しながら長期的に利用していく方法を目指した「持続可能な発展」は、1992年にリオ・デジャネイロで開催された国連環境開発会議でのキーワードとして用いられた。その後、持続可能な発展委員会が年に1度の頻度で開催されるようになった。1992年は、その他、気候変動枠組条約や生物多

様性条約、森林原則等多くの地球環境条約その他文書を成立させた年でもあった。この年以來、環境問題が国際的な問題として正式に位置づけられたといえよう。日本のみならず、多くの国で、外交を担当する官庁が環境問題に精力的にかかわるようになる。そして、環境問題に対する対応を外交政策の一部としてみなすようになる。

2002年には、リオ会議の十周年記念として、世界持続可能性サミット（ヨハネスブルグ地球サミット）が開催され、リオ宣言以降の進捗状況がレビューされたが、地球環境の悪化は依然としてとどまるところなく、今後のさらなる取り組みが求められている⁷。

（3）外交政策の一部としての環境問題

日本国内の環境問題が、産業や経済に近い「公害」から出発しているのに対して、国際的には、生態系保全が公害と並行する形で環境政策が進展してきた。また、途上国においては「持続可能な発展」概念の下、環境保全という名目で資金的ないし技術的支援の要請

表 日本の環境政策と地球環境に関する国際社会の動向

年	日本の状況	地球環境問題に関する国際的な動向
1967	「公害対策基本法」成立	
1970	公害国会	
1971	環境庁発足	ラムサール条約採択
1972	「自然環境保全法」成立	国連人間環境会議（ストックホルム会議）
1973	石油危機の影響	ワシントン条約採択、第1次石油危機
1979		長距離越境大気汚染条約採択
1985	プラザ合意	オゾン層保護のためのウィーン条約採択
1987		オゾン層保護のためのモントリオール議定書採択
1988		気候変動に関する政府間パネル（IPCC）発足
1992		気候変動枠組条約及び生物多様性条約採択 国連環境開発会議（リオ地球サミット）
1993	環境基本法	
1994		砂漠化対処条約採択
1995		気候変動枠組条約第一回締約国会合（COP1）、 議定書交渉開始
1997		京都議定書採択
2000	循環型社会形成推進法	
2002	京都議定書を批准	世界持続可能な発展サミット（リオ+10）
2005		京都議定書発効
2007	安倍総理（当時）「美しい星 2050」	ハイリゲンダム G8 サミット COP13/CMP3 バリ行動計画採択
2008	洞爺湖 G8 サミット招致	
2009	2020年排出削減目標、2005年比-15% （国内排出量で達成）（自民）、その後、 1990年比-25%（海外クレジット活用） （民主）	COP15/CMP5 コペンハーゲン合意
2010	地球温暖化対策法案継続審議	COP16/CMP6 カンクン合意
2011		COP17/CMP7 ダーバンにて予定

を目的に議論に参加している国が少なくない。経済問題あるいは途上国支援としてみる場合、交渉では相手との相対的なバランスの調整が重視される。他方、生態系保全という観点からは、相手国とのバランス調整よりは、相手と自分が生態系に与える影響の総量が重要な検討課題となってくる。

技術的に解決できる環境問題には、外交の要素が入る余地は少ない。他方、他の国との相対的な力関係が重視される場合には、外交政策としての観点が重要となってくるといえる。相手に何をしてもらいたいのか。相手を説得するために自分は何をするのか。両者が納得できた時に初めて地球環境問題は解決に向かうといえよう⁸。

2. 気候変動問題への日本の対応

(1) 気候変動問題に関する国際交渉

経済活動にせよ日常生活にせよ、我々はエネルギーを利用しないわけにはいかない。現在、我々が使うエネルギーの多くは石油や石炭等の化石燃料の燃焼により供給されている。しかし、化石燃料の燃焼により大気中の二酸化炭素が増え、大気の平均気温を上昇させる。地球が温暖化すると地域の気象が変わる。近年の我が国における集中豪雨や猛暑の増大は、気候変動によって生じると言われている影響と似た傾向を示している⁹。

気候変動は長期的には地球全体の気候を変えてしまうため、現在地球上に存在する生態系が経験したことがない状況に進んでいくことになる。影響の規模の大きさから、また、予想される被害の大きさから、気候変動問題は他の地球環境問題以上に喫緊の課題であると認識されている。

他方で、エネルギー利用の制約は経済活動への制約と受け止められるため、いくら気候変動が重要な問題だからといって容易に二酸化炭素排出量を減らせるわけではない。どの国がどれほど排出量を減らすべきかという議論が、1980年代から今日まで続いている。

気候変動問題への国際的取り組みを目的とした国連の下での多国間条約は2つある。一つは、1992年に採択された気候変動枠組条約である。ここでは、当面の目標として附属書I国（先進国等）に対し、2000年までに1990年の水準に排出量を戻すという目標を掲げている。しかし、努力目標として提示されていたにすぎなかったため、その目標を真剣に受け止めた国は少なかった。その反省から、1997年に採択された京都議定書では、同じく附属書I国に2008年から2012年までの5年間、温室効果ガス排出削減目標を規定し、目標未達の場合のための不遵守措置を講じている。

上記の2つの国際合意が交渉されていた時代には、中国やインド等、現在新興国と呼ばれる国はまだ途上国の水準にあり、国全体の排出量も現在より大幅に少なかった。当

時、先進国だけが排出削減目標を設定されることに大きな反対意見が先進国側から出されなかったのはその時の先進国と途上国の排出量に絶対的な差が存在したことによる。しかし、2001年にブッシュ政権率いる米国が京都議定書への不参加を表明し2005年に京都議定書が発効する頃になると、京都議定書の排出削減目標が設定されている国の排出量が世界総排出量の3割ほどにしかならないことが明らかになる。

京都議定書では2012年までの排出削減目標しか設定されていないため、2007年以降、2013年以降の国際的取り組みのあり方に関する交渉が続いている。しかし、2011年2月現在、この交渉が数年以内に終結する可能性は低い。

(2) 気候変動交渉における日本の対応

気候変動交渉における日本のポジションは、複雑である。省エネの努力の大きさという点からみれば、日本の水準は欧州に近い。エネルギーを無駄に使っているという意味では米国やカナダに削減余地があるという点を強く主張すべきだろう。しかし、多国間交渉の中で、外交政策という観点からみれば、日本は米国の同盟国であるという意識が強まる。簡単に米国を批判し追い込むことはできないということだ。

米国は世界第2位の排出大国であり、米国の参加しない国際条約は意味がない。しかし、米国内ではエネルギー消費に制約をかけることに対する国民の反発が強いため、米国を参加させるためには、合意内容の水準を相当緩和する必要がある。米国の参加の重要性を理由に合意内容を緩めるよう働きかけ、しかしながら米国を批判することがない日本の態度は、外国からは理解を得られにくい。単純に考えれば、日本が気候変動を重要な問題と認識しているのであれば、先進国の中で省エネが最も遅れている米国を批判するはずである。米国の参加の重要性を強調し合意内容を緩めようとする日本の主張は、「米国の影に隠れて対策から逃れようとしている」と誤解されやすい。

日本国内では、特に産業界からの京都議定書に対する反発が強まる中、2013年以降の国際枠組みの議論においても京都議定書反対論が根強い。しかし、現行の京都議定書の何が日本にとって本当の問題で、どのように改正すればその問題が解消され、なおかつ、国際的合意が得られる見込みが高いのか、という点について、十分な検討が行われている状態ではない。例えば、京都議定書の問題は、6パーセントという削減目標の水準なのか、それとも米国や中国が参加していないことなのか、あるいは、各国に排出上限（キャップ）を設定し排出量取引制度を導入するアプローチなのか。いかなる点を改正することを目標とするかによって、日本にとって本当に望ましい将来枠組みは違ってくる。

日本では2007年に、安倍晋三首相（当時）が「美しい星2050」の中で、2050年までに

世界総排出量半減を提示した。また、2008年1月ダボス会議では、福田康夫首相（当時）が国として排出上限を設定するアプローチを認め、6月には「福田ビジョン」を提示し、日本として2050年までに60-80パーセント削減を盛り込んだ。両首相の努力は、同年7月に北海道洞爺湖にて開催されたG8主要国首脳会合（サミット）のホストとしての準備を意図していたが、その直後に福田首相は辞任した。次の麻生太郎首相（当時）は10月に中期目標検討委員会を設置し、日本の2020年削減目標の検討を進めた結果、2009年6月、日本の2020年排出削減目標として、2005年比-15パーセント（1990年比-8パーセント）を決定した。この中には国外からの排出枠の購入は想定していなかった。ところがその直後の選挙で民主党に政権交代し、9月、鳩山由紀夫首相（当時）は新たに2020年目標として、1990年比25パーセント削減を提示した。この数字は排出枠の購入等、海外でのオフセットを含めた数字となっている。前麻生政権下では、「1990年比25パーセント削減に必要な一人当たり国民負担36万円」と費用の多さが強調されたが、その後の調査で、この数字が内閣府によるモデル結果の誤使用であったことが判明した（モデル結果の費用22万円の中に光熱費14万円が含まれていたにもかかわらず単純に足していた。また、世帯当たりの可処分所得が経済成長などに伴い2005年比76万円増というプラス部分は加算されていない¹⁰）。2010年には、地球温暖化対策法案が審議されたが、その間に菅直人首相への移行等、政治的な指導力が欠けたまま継続審議となっている。

政治的な指導力の下での検討がないまま、一部での京都議定書単純延長反対の声が強まり、2010年末にメキシコのカンクンで開催された気候変動枠組条約第16回締約国会議では、「いかなる条件下でも京都議定書第2約束期間を支持することはない」と主張した。

3. 地球環境問題に関する将来展望

気候変動問題をはじめとする主だった地球環境問題は、今後どのように展開していくのだろうか。それは国際情勢の進展そのものに多分に影響を受けると考えられる。特に今後の国際社会では、次の点に留意する必要がある。

第一は、新興国の台頭と米国の相対的地位の低下である。1980年代の冷戦構造の終焉により、米国が世界唯一の超大国として、地球環境問題に関する国際的協議の場でもそれなりの影響力を持っていたが、その地位にかげりが見え始めている。中国の経済規模は急速に拡大しており、資源消費量も増えている。二酸化炭素排出量は近年米国を抜きトップとなった。気候変動に関連する国際交渉においても、中国の政府代表団の人数は年々増加し、発言力も増している。他方、米国では、国民の関心が内向きになっている。2010年秋の中間選挙で話題となったティーパーティーに示唆されるように、人々の関心は景気回復や身

近な安全であり、国際社会において強い米国を見せることではない。

気候変動に関して、新興国は、現在の気候変動の責任を先進国の今までの累積排出量に負わせている。そして、経済的に発展した現在においても、先進国が責任を取り十分な対策を講じた後でなければ、新興国も排出抑制する責任は生じない、と主張している。他方、米国では、人件費の安い中国との国際競争力を踏まえ、先進国だけが対策を取るような国際制度には参加できないと考えている。米国を動かせるのは、国際社会でなく中国単独なのかも知れない。

第二には、資源や商品の希少性が今までよりも顕著になるだろうという点である。石油や天然ガス等のエネルギー資源はもとより、最近ではレアアースという言葉に代表される鉱物資源の希少性に対する関心が高まっている。気候変動対策に必要な技術に使われる金属の中には、地球上で数カ国に偏在しているものもあり、それらの国の独占力が高まる可能性がある。また、水や穀物の希少性もかつてないほど高まってきている。その一部は、気候変動が原因か否かはさておき、世界各地での異常気象の増加が、食料供給を不安定にし、投機の対象となり始めていることにある。とうもろこしなどバイオ燃料として利用される穀物は特に近年価格が高騰しており、貧困層の食料として回らないようになった。人口はいまだ増加傾向にあるにもかかわらず食料の価格が高騰する中、投機等で儲ける「勝ち組」と貧困が悪化する「負け組」の二極化が今後さらに悪化する可能性が高い。

第三として、国際社会において、国家以外のアクターの重要性が高まると予想される。国境を超える、いわばトランスナショナルな、企業の活動が指摘されるようになって久しいが、この傾向は今後さらに顕著になるだろう。資本や労働力の国際的な移動が増え、インターネットの普及は世界中どこにいても同じ情報が得られる状態を生むだろう。このような状態において、国連の下での多国間条約交渉では、参加者や関係者の数が増えすぎ、実効性の高い内容に合意することが今後より困難になってくる可能性がある。他方で、多国間条約の外で、地域レベルや民間レベル、地方自治体レベル等、多様なレベルでの国際ネットワークづくりが進む可能性がある。むしろ、後者のタイプのネットワークの方で、実践的な協力関係が進展する可能性が高まるだろう。このように、国際合意の成立を待つまでもなく、アジア太平洋といった地域レベルや、同業種間、環境保護団体レベルでトランスナショナルな活動が推進していく状態は、「多層的な環境ガバナンス」と呼ばれる。

4. 地球環境問題に対する日本の戦略

今までの国際関係では見られなかった現象が国際社会で見られるようになる中で、日本は、地球環境問題に対してどのように対面していくべきだろうか。

(1) 新興国の台頭と米国の相対的地位の低下に対して、日本は米国との同盟関係を強化していくべきだろう。しかし、それは必ずしも「米国は温室効果ガス排出量を減らさなくてよい」という立場に賛同することとは同義ではない。米国の国民や議会の内向きな姿勢を変革させるためにも、米国の外にある多様なリスクを認識してもらう必要があるだろう。ある国が日本にとっての軍事的な脅威である場合、日米協調は今までも重要であった。同様に、ある国がエネルギーや希少資源を独占し、日本への供給が途絶えたときに米国と協同してその国に対抗できるような関係を構築する必要がある。

日米関係が重要であると同時に、日本とアジア諸国との関係改善も重要である。日中間では近年緊張関係が続いているが、そのような状態が継続することは特に日本にとって望ましくない。日本の省エネ技術等が中国の排出削減に貢献し、なおかつ、日本の経済的便益として還元されるような関係づくり、制度づくりが求められる。

(2) 資源のない国として、他国と比べて比較優位な製品を作り、他国に輸出し続けることが日本経済にとって不可避である。人件費等が途上国よりも高いために、製品の値段では勝負できない。あくまで高品質であると同時に、他国の政策に受け入れられる製品を作り続けることが重要となる。現在、気候変動の将来枠組みに関する国際交渉は難航しているが、世界が低炭素社会に向かって大きく舵を切ったのは確実である。中国では太陽光発電用パネルの生産量が急増している。日本でも、排出削減について議論している間にも、各種電池や次世代型自動車等に関する技術開発にしのぎを削っている。「日本は減らせません」と頑なな態度をとるよりは、積極的に排出削減に寄与する技術投資を推進し、日本経済の牽引力とするような戦略を検討すべきではないか。

(3) 我が国では、手続き上、国際条約を批准しなければその条約に規定された約束を履行するための立法措置がとられにくい。京都議定書の6パーセント削減という目標値は1997年に採択されたにもかかわらず、目標達成のための実質的な措置は京都議定書が発効する2005年まで導入されなかったのは一例である。また近年では、気候変動に関する将来枠組みの交渉が合意に至らない現在、国内での気候変動対策に関する審議も宙ぶらりんとなっている。

しかし、他国では必ずしもそうではない。例えば欧州では京都議定書の発効が決まる前から欧州域内の排出量取引制度導入を独自で検討し、実践した。米国は、連邦政府レベルでは京都議定書に不参加であるが、州レベルでは先駆的な取り組みがみられる。例えばカリフォルニア州など一部の地域で再生可能エネルギーの推進が進んでいる。カリフォルニア州一つだけでも世界の主要国と同水準の排出量を占めていることから、州レベルの取り組みが重要となっている。

我が国でも、国際条約の合意を待つことなく、自らが正しいと思う方向に自主的に進んでいく姿勢が求められるだろう。すでに動きは各地で見られている。例えば東京都は、排出量取引制度の導入に取り組む自治体レベルの国際炭素活動パートナーシップ（International Carbon Action Partnership, ICAP）¹¹に参加し、日本という国の枠を飛び越えて国際的な連携を深めている。

地球環境問題は一朝一夕には解決しない。長期的な世界の潮流として、日本の社会経済全体が持続可能な発展の方向に向かって進んでいくことが求められる。

—注—

- ¹ 橋本道夫『私史環境行政』（朝日新聞社、1988年）。
- ² 原田正純『水俣病』（岩波書店、1972年）。
- ³ 沼田真『自然保護という思想』（岩波書店、1994年）。
- ⁴ 木原啓吉『ナショナル・トラスト（新版）』（三省堂、1998年）。
- ⁵ ドネラ・H・メドウズ『成長の限界—ローマ・クラブ人類の危機レポート』（ダイヤモンド社、1972年）。
- ⁶ 環境と開発に関する世界委員会（WCED）“Our Common Future”（大来佐武郎監修『地球の未来を守るために』（福武書店、1987年））。
- ⁷ 亀山康子『新・地球環境政策』（昭和堂、2010年）。
- ⁸ Harris, Paul ed., *Climate Change and Foreign Policy* (London: Routledge, 2009), esp. chap.1.
- ⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2007: Synthesis Report, (the Fourth Assessment Report of the IPCC)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007)
- ¹⁰ 『共同通信』2009年10月18日。
- ¹¹ About International Carbon Action Partnership (ICAP), ICAP, <http://www.icapcarbonaction.com/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2&lang=ja>、アクセス日2011年2月15日。