

低炭素社会を軸とした新世界秩序形成と日本

—日本は「うさぎ」になってしまうのか—

蟹江 憲史

東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授

世界では、気候変動とその対策を軸とした新たな世界秩序の再編が起ころうとしている、こう論じ始めたのは一昨年（2007年）ごろからである¹。その後、英語での論考を公表したこともあり、国内ばかりでなく国外からもこの分析に対する反響を得ている。気候変動をめぐる世界秩序再編論への同意の声や納得の声と同時に、そこまでは言い過ぎではないか、気候変動で世界秩序再編というのは気候変動政治を過大評価している、といった批判の声もある。しかし、今年発足した米国オバマ政権の「グリーン・ニューディール」政策や、その後のグリーン・ニューディール政策の世界的「ブーム」を見るにつけ、やはり気候変動を軸とした世界秩序再編論は現実味を増してきていると感じざるを得ない。他の様々な事象と同様に、新世界秩序形成にもまたタイミングというものが重要な要素となる

うが、未曾有の不景気というタイミングも、国際政治のパラダイムシフトを後押ししている気がしてならない。

こうした時機を得た現代世界において、日本はどのような位置取りをし、また位置取りをしようとしているのか。結論を先に言えば、日本は低炭素社会に向かう世界的胎動の中で、「うさぎとかめ」の童話にでてくる「うさぎ」を目指しているのではないかと思われる節がある。そして残念ながらその動きを引っ張っているのが、経団連や経済産業省という、本来日本経済の中枢を担うべき人々や組織でありそうなのである。本稿は、こうした世界と日本の現状をみた後、それでは日本の産業、企業はどう動けばよいのだろうかという課題を考えてみたい。

気候変動をめぐる世界秩序再編と世界大不況というタイミング

気候変動を軸とした世界秩序再編論の要点は、これまで政治的にそれぞれ別個に捉えられていた資源（エネルギー）をめぐる国際主導権争いと気候変動問題がリンクして考えられるようになってきていることに求められる。そもそもエネルギーをめぐる国際的主導権争いは、エネルギー安全保障として従来から国際政治の一大テーマであった。そして核兵器の登場によって最新鋭兵器が「使えない」ものへと変化した現代社会においては、現代社会を下支えするエネルギーをめぐる国際戦略争いこそが、国際秩序決定の重要要因となってきている。

かにえ のりちか

1969年生。慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程修了。博士（政策・メディア）。専攻は国際政治学、環境政策学。国連大学高等研究所、北九州市立大学勤務を経て現職。

主要編著書：「気候変動国際政治の二〇一三年問題」（『世界』7月号、2008年、pp215-227）

Norichika Kanie and Peter Haas eds. *Emerging Forces in Environmental Governance*, (United Nations University Press, 2004年)

「地球環境外交と国内政策」（慶応義塾大学出版会、2001年）

その中心課題は化石燃料の安定供給確保であった。政情不安定な地域にエネルギー源を依存することは脅威となりうる。そういった脅威への対処のためにエネルギー安全保障が重要な政策課題となり、またリスク管理の方法として、石油備蓄や省エネルギー、あるいは戦争を含む対外政策が採られてきたわけである。さらに視点を将来へと移すと、今後世界のエネルギー需要は増加の一途をたどり、国際エネルギー機関 (IEA) は2030年のエネルギー需要は現在の約60%増に上ると試算している。

気候変動は、このような時代に更なる制約条件としてのしかかり始めている。現代社会の生活を可能ならしめるエネルギーという「入口」での化石燃料の利用は、温室効果ガスの排出という「出口」につながっており、そのことが科学者の認識に引き続いてようやく政治的にも認識され始めているというわけである。すなわち、一方で、気候変動を可能な限り抑制するためには、翻って「入口」時点でのエネルギー源を変える必要があり、それはエネルギー安全保障にもつながっていくことが明らかとなってきた。他方で、エネルギー安全保障を考える際には、もはや石油備蓄や省エネルギー、あるいは原油輸入元の多様化を考えるだけでは不十分で、気候変動への悪影響を及ぼさないエネルギー源へのエネルギーの多様化も考えなければならなくなってきた。新たなエネルギーの利活用には技術力も必要なので、それは技術開発や技術移転をめぐる国際競争も生じさせることになる。

こうして気候変動に端を欲した国際的戦略のせめぎ合いが始まっており、その先行きはまだ模索状態である。こうしたなか、2012年には京都議定書に定められた先進国の国別排出削減目標が期限を迎え、2013年以降の約束は、ここ数年で決定されようとしている。つまり、気候変動を軸とした新世界秩序形成のカギは、ここ数年にありそうなのである。だからこそ、G8各国も躍起になって戦略争いを展開しているのである。

2008年に始まる世界的な大不況と米国オバマ政権の発足はこの動きにさらに加速度を加えている。

2050年低炭素社会実現を目指した研究プロジェクトが始まったのは、今から5年前の2004年のことであった²。当時は低炭素社会などという言葉はまだ聞かれておらず、「脱温暖化2050」という略称を使用していた。昨年度で終了したこの研究プロジェクトにおける検討を通じた私の理解は、現代社会から低炭素社会への移行は、社会の仕組みを変える必要がある以上、ある程度のコストが必要である、というものであった。そしてそのコスト負担をしない、あるいは先送りすると、気候変動の被害が大きくなるため、経済コストはおろか、それでは測りきれない大きな社会的コストや心理的コスト、そして健全な環境を犠牲にする、というコストが将来降りかかってくる。ただ、そういった「将来のコスト」は、まだ見ぬ将来のものであるために、不確実性もあり、また現代の政治家はそういった「票にならない」問題には取り組みたがらない。したがって、低炭素社会実現シナリオを作っても、そこに至るための社会的意思をいかに作り出していか、それが大きな課題であると感じ取っていた。政治学が専門の私の目から見ると、そういった大きな構造改革は、大きなショックがないと一気に実現はできないだろう、というのが直感であった。国際政治の動態を概観すると、戦争や大恐慌という大きなショックがこれまで社会を変えて来たことが頭にあったからである。こういうことを考えると、低炭素社会へ向かうには漸進が現実的なのかもしれないが、それでは手遅れになる可能性がある、さりとてどうすればよいか、これが一つの大きな課題であった。やや残酷な言い方ではあるが、気候変動の強大なインパクトや自然災害などが無い限り、現在の大量生産・大量消費に基づいた化石燃料社会を変えることはできないのではないかと、という悲観論が頭をもたげていた。

2008年に世界を襲った大不況の嵐は、しかし、期せずして低炭素社会へ向かうためには十分なショックであったのではなからうか。確かにひどい不況である。これを歓迎するとは、間違っても言うことはできないし、当然のことながら、それは意図して作り出せる類のショックでもなかった。しかし、不況のショックは起

きてしまった。そこから立ち直るためには、既存の思考の枠を超えた新たな発想が必要であり、新たな産業の創出が必要とされている。そのためにはすなわち、コストがかかるのである。

このコストを低炭素社会に向かうために必要なコストにしよう、というのが本来「グリーン・ニューディール」の意図するところである。大不況のショックを梃子に、そこでは既存の産業の既得権益へのこだわりを抑えた、低炭素社会へ向かうための構造転換に寄与するような財政投入が行われようとしている。不況でなければ既得権益の反発が強く実現できなかったような急速な舵取りが、思わぬ不況という梃子によって実現可能になろうとしているのである。米国においてそれはまた、共和党の極端な保守主義から民主党への政権交代があったからこそ実現できた向きもある。

気候変動問題には、科学的な不確実性が伴っていることも確かである。本当に気候変動が起きているのか、大多数の科学者はイエスと言っているものの、一部これに異議を唱える人々もいる。そういった論争は、健全な科学のためには必要なものでもある。ただし、科学的な論争と、現在起っている気候変動対策の話は別であることにも注意は必要である。低炭素社会をめぐる世界秩序形成が政治の俎上に載った以上、もはやこれは政治的課題なのである。気候変動が起きていようといまいと、予防原則に基づく世界政治の潮流は、既に流れを増してきている。この潮流を見誤ると、日本も日本の産業も、大きな損失を被りかねない。

世界の中の日本

このように低炭素社会を一つの軸とした世界秩序の再編が起こる中、日本における政策はといえば、残念ながらそこまでの変動に気付いているこの島国の人口は多くはないようである。これまで、安倍元首相がクールアース50で世界の温室効果ガスを2050年までに半減する目標を掲げたり、福田元首相が福田ドクトリンで日本は2050年までに60%から80%の削減をすとの長期目標を掲げてはいるものの、いずれも環境先進地域欧州から見ればすでに自明の目標

設定であった。目標に関していえば、既に国際的潮流はどの程度の中期目標（2020年あたりの目標）を提示できるかということに関心が移ってきているが、日本はいまだに目標を明示できていない。

具体的政策を見ても、「日本版グリーン・ニューディール」が叫ばれてはいるものの、その多くは既存政策の読み換えに過ぎず、総合的にみれば低炭素社会を実現するための抜本的な構造改革からは程遠い。社会構造変革を実施するためには、本来は大局的視野を持った政治主導の変革があつてしかるべきであるが、政策を提示して国民に信を問うことができずに目前の総選挙対策にとらわれている政治はリーダーシップを発揮しておらず、混迷を極めるありさまである。不況というピンチは、その脱出を契機に低炭素社会へ向かう舵を本格的に切るチャンスに変えるものであるにも関わらず、現状の政策はこうした政局を反映してか、あるいは現政権の方針であるのか、霞が関主導の政策パッケージに終始している。長期的見通しのないエコカー補助金と同時に、より排出の少ないものへと交通手段を変えていくモーダルシフトの動きに逆行する、高速道路1,000円政策を実施する。一時的景気対策にはなるかもしれないが、これでは低炭素社会実現への一貫したポリシー「グリーン・ニューディール」とは言い難い。あるいは、自転車レーンの普及はなおざりにされながら、景気対策に名を借りた自動車道路整備が進んでいく。本来低炭素社会実現のために最重要なはずの長期的パラダイムシフトという視点が欠落しているのが、残念ながら日本の政策の現状である。

確かにこれまでのところをみると、日本は相対的に見てかなり「エコ」度が進んでいるし、省エネも進んでいるといつてよいだろう。しかし、経団連や経済産業省という、本来日本経済の中枢を担うべき団体や個人を中心とするところの昨今の言動を観察すると、それをさらに進めて世界をリードするという姿勢が見られないのが気になる。むしろ、「ここで一息、カメがくるまで待ちましょう」という態度の表明が目につく。その象徴が、2009年3月17日付の主要紙に掲載された

経団連など業界団体による、温暖化対策に対する全面意見広告である。数字のマジックを巧みに操作しながら、温暖化対策のコストが高くつくと主張、すでに日本は世界トップクラスの省エネ国であると主張するこの全面広告は、「お金のかかる温暖化対策は止めよう、私たちはすでに省エネ世界トップレベルだからいいじゃないか」という主旨を読み取れるものであった。日本の産業が、時機を得て低炭素社会に転換する世界をリードし、そのために政府は支援をするべきだ、という姿勢とは正反対であるといわざるを得ない。

中期目標論議においても同様である。経済系、環境系、それぞれの研究機関による気候変動対策モデルの試算結果では、日本の目標として2020年に4%増から25%減という6案が示されている（削減の基準は1990年の排出量）。しかし経団連は5月12日、4%増が望ましい中期目標だとする意見を公表した。実際にはこれらの数値も、あくまで一定の仮定に基づいた計算結果であり、これ以上削減できないという数値ではない。にもかかわらず、できるだけ多くの排出を許容する方向に進むのが望ましいとするポジションなのである。

そうしているうちに、「かめ」たちはいつの間にか「うさぎ」を越えようとしている。実際、太陽光発電の総設備容量は1位から2位、そしてついに2008年末時点では世界第3位に後退している。

温暖化対策中期目標論議にみる日本の自己満足

中期目標論議に関しては、日本国内の論議が世界の論議とかけ離れつつあることにも留意しておく必要がある。京都議定書の国別目標と同様に、国別中期目標は最終的に国際交渉によって決定していくことになる。すなわち、日本の中期目標は、どのような基準で国際的目標分担を考えるかという課題とも密接にリンクしているというのが国際的な常識となっている。例えば日本は同じ6%削減だとしても、一人当たり排出量を基準に国際的分担を行うのか、削減費用を均等にすべく国際的分担を行うかによって、世界全体で削減できる量は変わってくるし、他国の削減すべ

き量も変わってくる。いくら日本国内で納得したとしても、他国の納得を得られなければ国際的約束にはならないのである。本来はそこまで含めた論議が中期目標検討会でも行われるべきであったが、そのような議論はほとんど見受けられなかった。国内対策の議論はもちろん重要ではあるが、グローバル化が進み、気候変動問題を軸に世界秩序が再編されようという現在、国内対策論だけでは国際的には通用しないのは明らかである。

そもそも「セクター別積み上げ方式で国別目標を計算する」という方針も、他国に先んじて早々に国別の数値を国際的に提示し、各国の反応を見ながら交渉に入ることではじめて有効になったはずのものである。科学的検討をもとに生み出された数値を国際的に提示すれば、賛否両論出てこよう。そういった賛否両論を取り入れながら、さらに今度は政治的目標値を国別に提示していく。そういったプロセスの繰り返して国別目標を提示していれば、この方式が国際交渉の基盤になっていく可能性はあった。実は実際このような方式は、現在のEU域内の排出削減分担を決定する際に採用されている。

日本政府の失敗は、これを国内論議のみに使用し、国際政治の俎上にあげるべく先手を打たなかったことにある。先手を打って、計算を基に数値を各国に打診し始めていれば、流れは変わっていたであろう。科学的計算に基づいて交渉を進めようという基盤の上に立った「セクター別積み上げ方式」そのものは、興味深いアプローチと受け止める向きもあったからである。国内での目標決定はそれと並行して進めることもできたはずである。先手を打てないでいる間に、すでにEUは独自の排出削減の国際的分担基準として4つの基準を発表し国別数値も提示してしまった³。日本は受け身にならざるを得なくなってしまったのである。国際的にもそれらを含めた多様な「衡平性基準」を議論し始めており、「セクター別積み上げ方式」は、もはやそれらのうちの一つにすぎなくなっている。

日本の中期目標論議では、「日本は国別排出削減量を限界削減費用で計算するのだから、他国もこれ

に合わせるべきである」という「べき論」が盛んに主張されていた。しかし、国際交渉でこれは通じないのは、すでに京都議定書の交渉経験からも明らかであろう。にもかかわらず、今行われている議論のように「べき論」を通そうとし、それ以外の基準への対応を考えていなければ、それが国際的に通らなくなったときにあつたふたし、結局国際的に数値を「押しつけられた」という印象を持って交渉を終えることになりかねない。一部の人は、京都議定書での6%という日本の削減目標は他国の押し付けの数値であり、京都議定書は不平等条約だという主張をしているが、このままと同じ事が起こりかねない。皮肉なことに、このような経済界の一部リーダーたちの主張こそが同じことを繰り返す方向に引っ張っているのである。こうなると、結局最終的にコストをこうむるのは日本政府であり、日本の産業界であり、日本国民となる。

「うさぎ」は足の速さを自己満足している間に、「かめ」に追い越されてしまう。そろそろ現実目覚め、現実的な対応をしていくべきときではなからうか。

誇り高きリーダーに

この現状を打破するには、低炭素社会実現政策を次期総選挙の重要争点の一つにしていくのが最善の案であると考えられる。欧州ではすでに90年代初頭には、環境政策をめぐる総選挙が実施されている。それから20年近く遅れてはいるが、そろそろ日本でも総選挙の争点に環境政策が取り上げられてもよいころではなからうか。そしてより重要なことには、実はそれは単なる環境政策ではなく、国内的にも国際的にも社会構造を大きく転換するような政策課題なのであり、また、長期的に日本がどのような国を目指すのか、という課題なのである。

世界に目を転じれば、もはやグリーン・ニューディールは時代の趨勢とさえいえる。これに乗り遅れるばかりでなく、これをリードしていく日本になるのか、あるいは既存の産業構造で押していくのか。これは国内政策の問題であると同時に、国際政策の問題でもある。国際的に名誉ある地位を得るためにはどうすればよ

いのか、どのような道で名誉ある地位を得るべきなのか、時代の転換点にあつて、国民はしっかりとこのような問題を考えるべきであろう。結局これは国民の意思が決めることである。

もう一つは、これまでの日本の繁栄を支えてきている産業界や企業においても、国際政治の動向を敏感に感じながら、現実的な対応をしていくことが重要となろう。ロビイングの一環としては、確かに極論を持ち出すことも戦略上ありうることはあろう。もうこれ以上の対策はコストがかかる、できるだけ対策を抑えよう、と主張するのは、対策にブレーキをかけるにはある程度有効かもしれない。しかし、現状で世界一流の省エネ技術を持っており、しかも世界がそれを必要とする時代に来ているのであれば、そこで他の追随を待つのでなく、一気に世界を引き離しにかかる、というのが明らかに得策ではなからうか。実際、経団連のポジションとは裏腹に、すでに経済同友会は低炭素社会をリードする方向へと舵を取り始めている。

グローバル化の進む今日、米国の不況はすぐさま日本に飛び火する。低炭素社会を梃子に社会構造改革をするという政策も、温暖化の影響が次第に露わになるにつれ、世界に広がるのは時間の問題であろう。そうなるとすれば、産業界や企業でも、低炭素社会を見越した戦略を打っておくことが極めて重要になろう。ましてや政治が動けない（あるいは動かない）とすれば、なおさらその重要性は増すというものである。■

《注》

- 1 蟹江憲史「気候安全保障をめぐる国際秩序形成へ：ハイポリティクス化する環境政治の真相」現代思想 2007年10月号 Vol.35-12、pp.210-221、蟹江憲史「気候変動国際政治の二〇一三年問題」『世界』7月号、2008年、pp215-227
- 2 環境省地球環境研究総合推進費戦略研究プロジェクト「脱温暖化社会に向けた中長期的政策オプションの多面的かつ総合的な評価・予測・立案手法の確立に関する総合研究プロジェクト」
- 3 4つの基準とは、①一人当たりGDP、②原単位排出量、③温室効果ガス排出傾向(1990～2005)、④人口動向(1990～2005)である。