

序論

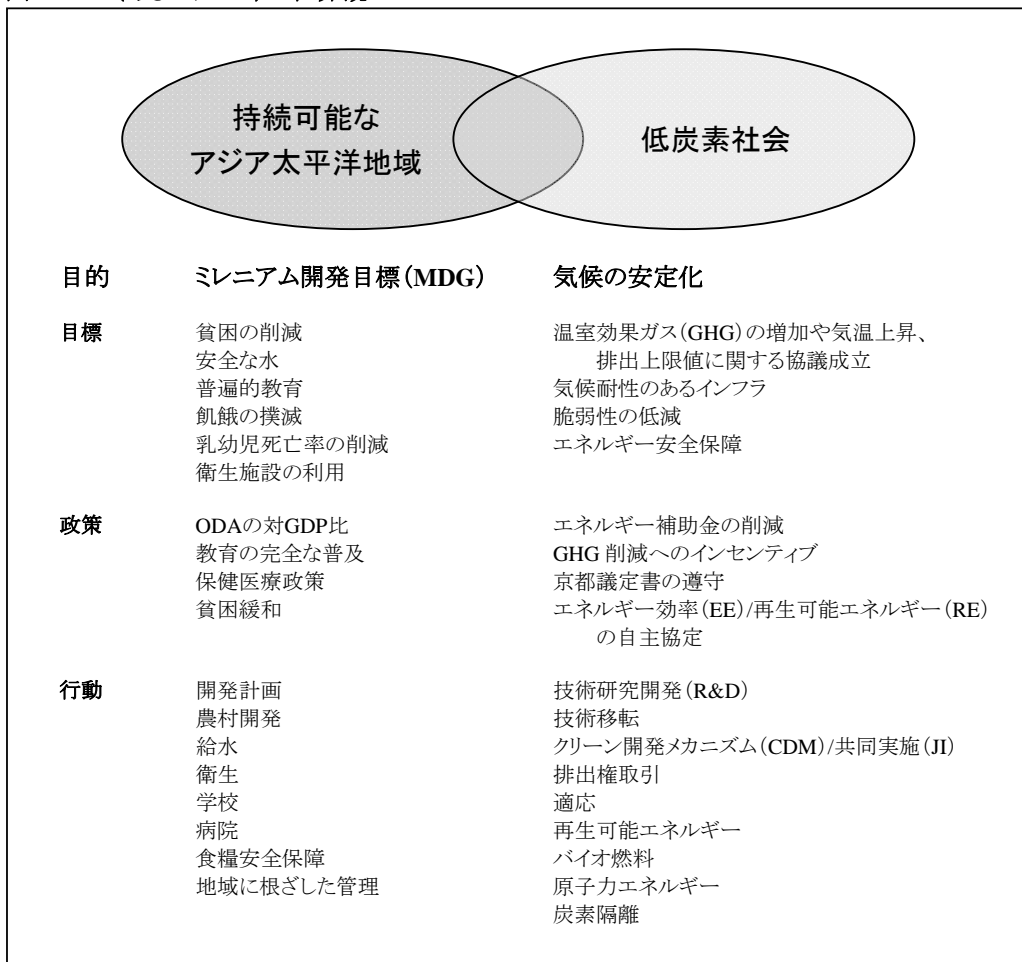


第1章 序論

気候変動問題は、アジア太平洋地域で現在どのように考えられ、政策立案者はこれにどう対応しているのか？

気候変動の緩和と適応に寄与する開発政策と、持続可能な開発に寄与する気候変動政策は、どちらも等しく関心を集めてはいるものの、鏡像のように常に完全に一致するわけではない。気候変動政策と持続可能な開発政策は、時として収束するよりも分化が進んできているように見受けられ、本白書ではこれを重大な懸念事項と考える(図 1.1)。白書のパート I では、アジアでなぜ気候変動と持続可能な開発を一体化する必要があるのか、そして、これを達成する最良の方法とはどのようなものかを説明する。

図1.1. 2つ(あるいは1つ)の世界観？



アジア太平洋地域のほとんどの途上国では、経済開発や貧困削減の方が差し迫った問題として重要視されていることもあり、気候変動はこれまで政策課題の中でも比較的優先順位が低かった。しかし、すべての途上国が気候変動に対して同じ見方をしているわけではない。海拔の低い小島嶼開発途上国(SIDS)や広大な氾濫原が広がる(バングラデシュのような)国々は、海面上昇の被害者となり得る立場から考えている。また、大きな人口を抱える途上国は、国民一人当たりの排出量は比較的少ないものの、世界の排出量への寄与度は大だとして、国際社会から温室効果ガス(GHG)総排出量を削減するよう圧力を受けている。それ以外の国はこれら両極端のグループの間に位置する。

アジア太平洋地域の先進国も、気候変動への対応についてまた違った見方をしている。特に日本はエネルギー消費量を増大させない経済成長の実現にある程度成功しており、(特に、京都議定書を通じて)GHG削減に関する世界的合意を達成すべくさまざまな試みを行ってきた。

地球温暖化や気候変動などの地球規模の現象に対して、国によってこれほど受け止め方が違うのなら、個々の国におけるさまざまな利益追求団体の間でも、それと同様、あるいはそれ以上に対応は多様である。無知であつたり懐疑的な団体もあれば、強い関心を寄せている団体、さらに自主的に行動している場合までである。各団体は、気候変動に対して行動を起こす場合、起こさない場合それぞれの費用と便益について自分たちなりの解釈を行い、それに基づいて気候変動を見ている。対策に消極的な団体が、特に誤った想定のもとに活動している場合には、本当の費用と便益を認識できるようにすること、また、費用と便益それぞれに対する彼らの評価を変える効果的な政策介入を明らかにすること、といった研究もこの地域では必要なのである。

アジア太平洋地域の個人、団体、そして国の気候変動に対する考え方がこのようにまちまちな場合、政策決定者が現在どのような対応をしているか、また、どうすれば近い将来もっと積極的な対応をとるように彼らを説得できるか——これらについて理解を深めるための政策分析とはどのようなものだろうか？ 政治学においては、気候変動の議論と政策面での対応の現状を理解したいのなら、それぞれの政治状況下で多様な利益追求団体がどのように相互に作用し合っているかを分析するのが最も効果的だとされている(Oats and Portney 2001)。先進国では環境政策に関して多種多様な決定が下されているが、それを見る限り、各団体の利益が融合され、社会福祉全般が最大限向上するかどうか、政策の行く末を決めていることが分かる。

短絡的な分析ではあるが、アジア太平洋地域においては平行して2つの「世界観」が現れる危険性がこれまで存在してきたといえる(図 1.1)。「持続可能な開発」の観点では、環境と開発に関する世界委員会、アジェンダ 21、ヨハネスブルグ実施計画、ミレニアム開発目標(MDG)における論理が適用され、貧困の緩和と人間の幸福に重点が置かれている。一方、「低炭素社会」の世界観が、経済発展における課題の中で特に重視しているのは、明らかな化石燃料「依存症」から生産と消費をどのように切り離すかである。

どちらの世界観も、それぞれに固有の言語や略語、利益共同体、政策、交渉技術、実施メカニズムを生み出してきた。気候変動に関連しては、再生可能エネルギー(RE)(風力、太陽光、波力、バイオ燃料)、炭素取引、カーボンオフセット、技術開発、炭素回収と隔離(CCS)、災害保険など、全く新しい産業分野が形成されつつある。

本白書で特に挑んだのは、2つの世界観を、持続可能な開発の世界観において統一されている論理や優先事項、メカニズムに一体化させることである。と言うのも、アジアの途上国ではこの優先されるべきアジェンダがまだまだ解決には程遠く、そしてほぼ間違いなく、世界の不平等が解消されない限り気候変動の解決はないからである。これら2つの世界観の分化がさらに進むと、アジア太平洋地域で不平等や貧困が悪化し、お粗末な政策が選択される可能性が増してしまうかもしれないのである。

アジア太平洋地域で気候変動問題を解決するために、なぜ持続可能な開発政策が重要なのか？

アジア太平洋地域で、気候変動は重要な問題であると認識され、受け入れられるようになってきているが、多くの途上国は、GHG の排出抑制は主に先進国の責任であると考えている。この地域の多くの国はいまだに、気候変動への取り組みは、経済成長の可能性を損なうことにつながると考えており、違った形で成長するための新たな機会を生み出すものとは捉えていない。中国やインドのような主要排出国は、自国の GHG 総排出量についていずれ対策を講じねばならないと分かっているが、今のところ国内の優先課題は依然として経済成長と貧困削減である。とは言え、クリーン開発メカニズム(CDM)のように、先進国が費用対効果の高い方法で排出削減目標を達成しながら少ない資金で途上国の経済成長に貢献できる資金メカニズムを、途上国は素早く取り入れている。中国やインドを含む多くの国は、エネルギー効率(EE)、エネルギー安全保障、そして経済成長とエネルギー消費量増大の切り離しにも関心を寄せているが、その一方で急激な経済成長が続けば、総排出量は削減というよりせいぜい伸びが鈍化するにとどまるかもしれないと認識している。

自分たちは基本的に気候変動の被害者だと考えているその他の国々(特に太平洋諸島地域にある海拔の低い SIDS や大規模な低地河川デルタが広がる国々)は、緩和より適応への関心の方が高く、また主にこの問題の原因となっている先進国に、自分たちの適応努力を手助けしてもらいたいと期待している。中にはツバルのように、国民の一部をニュージーランドやオーストラリアへ移住させることも含めた危機管理計画を立てている国もある(Government of Tuvalu 2004)。多くの場合、これらの国々では CDM プロジェクトの見込みがほとんどなく、GHG の総排出量に対する自国のささやかな寄与分を緩和することへの関心は低い。しかし、化石燃料の輸入が現在、国内経済に大きな負担となっていることから、RE の技術開発から恩恵を受けられる可能性はある。

従って、政策検討事項を分析する際の第一歩は、気候変動にはグローバル・コモンズ(地球の共有財産)の管理が関わっていることを認識することである(Hardin 1968)。何世紀もの間、人々は大気をまるで無限に存在するもののように扱ってきた。人為活動によって排出された気体を吸収、同化するという大気的能力は限界を超えてしまったが、その最初の兆候の一つが、南極上空に突如、予期せぬ形で現れた巨大なオゾンホールであった。それゆえ、現在の気候変動の議論とモントリオール議定書として結実した多国間のアプローチにつながる政策検討事項に、数多くの類似点が見られる。大きく違うのは、(i)オゾンホールは何十億もの人や世界経済を即座に脅かすことはなかった、(ii)非常に限られた要因と前駆物質が原因として特定された、(iii)原因となった冷媒とエアゾールスプレーに代わる費用対効果の高い代替物や技術が存在した、(iv)気候変動に比べると総費用は比較的少なくて済んだ、という点である。モントリオール議定書でクロロフルオロカーボンの使用中止が定められたにもかかわらず、オゾンホールはいまだに存在するし、大気の傷が癒えるにはあと 50 年から 60 年ばかりそうである。地球の気候システムのような大規模なシステムには本来、何十億年にもわたって進化してきた安定化のメカニズムが備わっている。しかしいったん不安定な状態になると、たとえ完全に問題(GHGの濃度上昇)が是正されたとしても、再び気候システムの平衡が保たれるようになるまで非常に長い時間がかかるであろう。

地球上の他の形態の共有財産(放牧地、漁場、森林など)を管理する際の知識をすべて合わせると、共有財産の管理枠組みが成功を収め、持続可能である場合には、相互の信頼、明確なルール、透明性の高い目標、広範囲にわたる参加、協力、違反に対する重大な制裁措置が存在していることが分かる(Ostrom 1990)。こう考えると、京都議定書は、気候変動問題に対する包括的な解決策というよりも、まず信頼関係を構築する訓練であったと解釈することもできよう。残念ながらこの議定書は、ある主要国が批准を拒否したため、共有財産問題への政策対応としては最初から難のあるものとなり、必要な信頼関係を構築することはできなかった。

京都議定書に参加を決めた先進国の大半は、当初の目標を設定し、3つの主要なメカニズム(共同実施、CDM、排出量取引)も生かしてこれらの目標を達成しようとした。しかし、世界全体での目標は達成できそうであるものの、現在では、目標自体がそれほど高く設定されておらず、メカニズムも十分に活用されなかったという認識が広がっている。第一約束期間(2008年から2012年)後については、これよりさらに高い目標の設定や、その目標達成のための新しいメカニズムが必要となろう。また、米国をはじめとする京都議定書を離脱した先進国も、現在の技術開発への取り組みに加え、新たな目標とその達成方法を定めるべく、国際社会と協力し信頼を築く方法を探さなければならない。

中には失敗であるとする向きもあるかもしれないが、京都議定書は気候変動とGHG削減の必要性について国際的な協力基盤を築くことに貢献した。また、CDM理事会(CDM-EB)と指定国家機関(DNA)のような制度的枠組みも設けられたのである。2007年12月にバリで開始されたプロセスが進められている現在では、いかに将来の交渉においてその基盤を活かし、短期・中期・長期での影響を考えた上でしっかりとした気候変動枠組みを整備していくかが焦点となっている。

以降の章で見られる通り、途上国は2013年以降の多国間の取り組みに参加する用意がある。ただし、これはあくまでこのような協定が経済成長の原動力を損なうことなく、経済発展に役立つ場合のみである。気候変動対策に関して、アジア太平洋地域の多くの国々は、動機については多少違いがあるものの、相互に容認できる新たな国際・国内レベルでの政策上のコミットメントを見つけ出すことが、明らかに国益につながると認識している。このような見方は、さまざまな利益追求団体が政治家と及ぼし合った相互作用、彼らの費用と便益に対する理解、その相対的な力と影響力によってもたらされたものである。アジア太平洋地域の国々は何よりもまず、自国の成長の可能性を犠牲にすることなく経済成長を続け、気候変動の緩和あるいは適応を可能にする政策を組み合わせたいと望んでいる。貧困を軽減する持続可能な開発政策を見いだすことがこの地域に必要なことは間違いないが、気候変動への国際的な解決を遅らせると、結局、事態はさらに悪化するだけかもしれない。対策を行う場合より、何も行わない場合の方が、費用がはるかに高くつく可能性もあるからである。

以上のような理由から、第2章では、この地域の政策決定者が検討すべき優先事項が4つ示されている。

- (a) アジア太平洋地域の途上国がより効果的に関与することで、気候変動枠組みへの全世界的な参加を実現する。
- (b) この地域の脆弱な人々の適応能力を高める。
- (c) 特に、緩和策に市場メカニズムの力を活用する。
- (d) 気候と開発の両面で恩恵がある効果的な政策を立案し、持続可能な形で開発された低炭素社会のビジョンを実現する。

参考文献

- Government of Tuvalu. 2004. National strategies for sustainable development 2005-2015. First draft for review by Steering Committee. Funafuti, Tuvalu.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162(1968):1243-1248.
- Oates, W.E and P.R. Portney. 2001. The political economy of environmental policy. Discussion Paper 01-55, Washington, D.C., Resources for the Future.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge. Cambridge University Press.