

特集

ミネルヴァ環境ガバナンス叢書書評論文集(中)
新澤秀則編著『温暖化防止のガバナンス』ミネルヴァ書房, 2010年
気候変動のグローバル・ガバナンス論: 規範的空間と調整コスト

山田高敬(首都大学東京)

1. はじめに

2009年は、京都議定書の効力が切れる2013年以降の気候変動ガバナンスを方向付ける第15回気候変動枠組み条約締約国会議(COP15)が開催された重要な年となった。そしてその記念すべき年に、これまでの気候変動ガバナンスの道程を振り返り、今後のガバナンスの在り方を模索すべく刊行されたのが、新澤秀則編『温暖化防止のガバナンス』であった。その意味で、同書は、京都議定書失効後の「ポスト京都」の気候変動ガバナンスの方向性を示す貴重な論文集である。

言うまでもなく、気候変動問題は、人間活動の国境を越えた外部効果、すなわち温室効果ガス(GHG)の排出によって引き起こされる地球環境問題である。当然のことながら、その解決には多国間協力が必要となる。実際に各国において、この問題への政治的な関心が高まったのは、1980年代の後半であった。1992年には、国際連合(以下、国連)を舞台に行なわれた国際交渉を経て、気候変動枠組条約が締結された。そして1997年には、GHGsに関して具体的な削減目標を設定する京都議定書が合意され、その後、その運用規則も2001年のマラケシュ会議で合意された。気候変動を緩和するためのグローバル・ガバナンスは、これまで、これらの国際制度の創設および執行を通して行なわれてきたのである。しかし「気候レジーム」と称される、この制度的枠組みにアメリカや中国といった主要排出国が参加しなかったため、「ポスト京都」の枠組みにおいては、レジームの参加国をこれらの国々にも拡大することが最大の焦点となった。しかし、この本が出版された時点では、2013年以降の国際的な枠組みを規定する国際的な合意が成立するかどうかは、極めて不透明であった。温暖化対策のあるべき姿について各国間で意見が対立し、どの国が温暖化防止に必要な費用をどの程度負担すべきなのかに関して、意見の収束が見られない状況が続いたからである。

本書のねらいは、まさにこのような混沌とする国際政治の現実を直視しつつ、「ポスト京都」の国際的枠組みの在り方を模索するところにある。そのために、本書は、京都議定書に依拠する気候変動のガバナンスの到達点と課題を多角的に分析する。しかし、ともすれば、多角的な分析は、単に様々な視点から得られる知見をかき集めたものになりがちである。したがって多角的な分析から有意義な示唆を得るためには、より体系的な見地から、個々の分析によって何が明らかにされ、また何か課題として提示されるのかを評価しなければならないであろう。そこで本稿では、制度形成に伴う「調整コスト」という合理選択論的な概念と規範の「内面化」

という構成主義的な概念を組み合わせることによって、そのような体系的な理解を可能にする理論枠組みの構築を試みたい。

2. 本書の成立経緯と構成

本書は、文部科学省科学研究費、特定領域「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」を構成する八つの研究班の一つ「温暖化防止の持続的国際枠組み」の中間的研究成果を刊行したものである。この研究班は、「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」を構成する研究班の中で、唯一グローバルな課題を直接、研究対象とし、グローバルなレベルから自治体のレベルに至る重層的なガバナンスの実態を明らかにしようとした。

では本書を貫く問題関心は、どのようなところにあるのだろうか。編者の新澤秀則が序章でいみじくも指摘するように、本書の問題関心は、どの国がどの程度 GHGs の削減を行うのかという「効率性」の問題と、どの国がどの程度の費用負担を行うのかという「公平性」の問題の解決にある。これらの問題が気候変動を防止する国際的枠組みを構築する上で最も根本的な問題であるからである。「効率性」の問題は、ガバナンスの目的を達成するために求められるアクターの行動を実現する方法に関わる重要な問題である。各国の排出削減目標をどのように設定すべきか、またその目標を達成するための方法として市場メカニズムの利用を認めるべきか、もしそれを認める場合、そのスコープを各国の領域内に限定すべきか、それとも国境を越える市場メカニズムを想定すべきか、といった問題がこれに含まれる。「公平性」の問題は、言うまでもなく、気候変動問題をめぐる責任の帰属に関する問題である。気候変動は、先進諸国が経済成長を遂げる過程で排出した GHGs が原因となり惹き起こされた問題であるため、発展途上国に GHGs の削減義務を求めるべきではないとする見方がある一方で、発展途上国であっても世界の GHGs 総排出量において大きなシェアを占める場合は、応分の責任を負担すべきであるとする見方もある。中国、インド、ブラジルといった新興国に削減義務を課すか否かという問題は、まさにこの「公平性」をめぐる問題である。

気候変動のガバナンスが直面する、こうした問題を念頭に置きつつ、本書は、①京都議定書失効後の国際的枠組みはどのようなものになるのか、またどのような温暖化対策が今後求められるのか(第1章, 2章)、②気候変動の責任をめぐる先進国と発展途上国の対立は、今後も解消されないままなのだろうか、それとも解消の糸口を見つけることは可能なのだろうか(第3章)、③京都議定書を軸とする現行のレジームは、有効に機能してきたのだろうか(第4章, 第5章)、④京都議定書に盛り込まれた排出量取引制度などの制度的工夫については、どのように評価すべきか(第6章, 第7章)、そして⑤温暖化防止に向けたグローバル・ガバナンスにおいて国家以外のアクターは、どのような役割を担っているのだろうか(第8章, 第9章)、といった問いを立てる。以下ではまず、気候変動をめぐるグローバル・ガバナンスが包含する問題を確認するために、各章の概要を紹介することにしたい。

序章(新澤秀則)では、京都議定書が積み残した課題、温暖化防止に向けた国内制度の実施状況、緩和措置実施に伴う費用負担の在り方、および非政府主体のガバナンスへの関与の在り方が検討され、その上で気候変動のガバナンス論を構築するという本書全体のメッセージが明らかにされる。

「温暖化防止の規範理論」と題する第I部の第1章(羅星仁)は、「持続可能な発展」概念がこれまでの温暖化交渉とその成果物(気候変動枠組条約、京都議定書およびマラケシュ合意)に与えた影響について分析する。ともすると、気候変動の国際的枠組みは、当然「持続可能な発展」に寄与するものだと考えられがちであるが、筆者によると、実際にはこれらの文書において「持続可能な発展」への言及が少ないだけでなく、「持続可能な発展」が温暖化対策の指標として援用されることもなかったという。そのため、筆者は、温暖化対策が「持続可能な発展」を阻害する危険性があることを指摘する。例えば、温暖化対策としての原子力の使用あるいはバイオ燃料の利用による土地利用変化などは「他の環境問題への転嫁」となり、「持続可能な発展」を阻害する。したがって、気候変動のガバナンスを進めるにあたっては、「持続可能な発展」規範との整合性を意識しなければならないと、筆者は主張する。第2章(阪本浩章、植田和弘、林宰司)は、先進国がなぜ温暖化防止において主たる責任を負うのかという「公平性」に関する問題について検討する。この問題は、通常、汚染者負担あるいは受益者負担という視点から論じられることが多いが、阪本らによれば、何れの視点も、先進国の過去の行動に責任の根拠を求める「回顧的責任」論であり、過去世代の行動や過去世代の受益の事実からのみ現在世代の責任を問うことは妥当ではないという。では、どのように考えれば、先進国と途上国の責任の差異化を正当化できるのか。筆者らは、先進国と途上国との間の能力の差に着目し、未来志向的な「展望的責任」論を展開する。つまり先進国の現在世代は、過去世代からの恩恵として優越する能力を継承したのだから、現代世代は、その能力を使うことで恩恵を未来世代に返す責任を持つと考えるのである。

以上のような規範に関する検討を踏まえ、本書は、第II部で京都議定書の実施状況を評価する。まず第3章(新澤秀則)では、京都議定書における排出削減目標の設定方式が検討される。言うまでもなく、この問題は、「効率性」の観点からすると、最も重要な問題である。京都議定書では絶対的な国別排出目標が採用された。この方式は、各国がリスクを回避しようとして緩い目標設定に傾くという問題があるものの、それ以外の方式よりは信頼度が高いと考えられる。というのは、相対的な目標や産業別目標などが採用されると、目標間の比較可能性が失われるため、削減の実態が不透明になるからである。また新澤は、途上国の削減能力の向上という観点から、京都議定書の柔軟性メカニズムの一つであるCDM(クリーン開発メカニズム)を肯定的に評価する。CDMは、先進国から途上国への莫大な資金移転を可能にしただけでなく、開発援助機関のプロジェクトを通して途上国の「持続可能な発展」に寄与したからである。したがって「効率性」および「公平性」の観点から見た場合、京都議定書は、ある程度評価できるのではないかというのが新澤の立場である。

第4章(大島堅一)は, 京都議定書がもたらしたEU共通政策における変化を分析する。EUは, 2006年のグリーン・ペーパーにおいてエネルギー効率の改善, 再生可能エネルギーの利用促進および炭素回収・貯留(CCS)を気候変動政策に関わるエネルギー政策領域として提示し, 2007年の戦略的エネルギー・レビューを経て, 2020年までに, ①90年比で温室効果ガスを20%削減し, ②EUのエネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合を20%にするという「欧州エネルギー政策」を策定するに至った。このように, EUでは, エネルギー政策が温暖化防止に資するように気候変動政策に統合されつつあると言う。ただし, エネルギー消費部門を対象とする効率改善については, 再生可能エネルギーの促進などに比べてやや対策の遅れが見られることも同時に指摘されている。第5章(島村健)は, EUが京都議定書の削減目標を達成する手段として導入した排出量取引制度であるEU ETSがドイツにおいて実施されるプロセスを取り上げている。島村の関心は, EU ETSが第2期から事業所への排出枠を有償配分にするを受けて, それがドイツの国内法においてどのように位置づけられるのかを検討することにある。排出枠のオークションによる有償配分は, 政府による私人に対する金銭徴収という側面を持つため, ドイツではその合憲性をめぐって法的論争が巻き起こった。島村は, 大気を「公共の財」と看做し, その受益者から利益の一部を回収できるか否か, あるいは落札者が排出量を削減する際に経済に負荷をかけないという集団的責任を負うか否かによって判断が分かると分析している。何れにしても, EUは, エネルギー政策との関係を再規定し, さらには加盟国レベルでの国内法の解釈を通じて, 京都議定書の削減目標の達成という先進国としての責任を果たしつつあることが, これらの章から窺える。

次に, 「温暖化防止のガバナンス論」と題する第Ⅲ部では, 第6章(高村ゆかり)および第7章(橋本征二)において気候変動ガバナンスの制度的な側面が検討され, 第8章(松本泰子)および第9章(久保はるか)において, そのガバナンス・プロセスにおいて注目されるNGOや地方自治体といった非国家アクターの役割に関する検討が行われる。まず高村は, 現行の気候レジームでは国内での削減努力が原則とされるという前提で, 排出量取引や吸収源などの柔軟性メカニズムに着目する。京都議定書では, 国内削減だけで目標を達成するよりも国際的な炭素市場や吸収源を利用した方が削減費用を抑制できるという理由から, これらの制度が用意されている。「京都メカニズム」として知られている, これらの制度はどのような意義を持つのだろうか。高村は, この「京都メカニズム」がガバナンスの有効性を高めていると主張する。なぜならば, 京都議定書によって定められている削減目標が義務の不履行によって達成されなかった場合, 当該国のみならず, その国の民間事業者も「京都メカニズム」への参加資格を失うことになるからである。また途上国への資金・技術移転を目的とするCDMについても, 政府間ベースの「地球環境ファシリティ」などよりはもっと有効に機能していると評価している。さらに興味深いのは, EU ETSのような地域的な炭素市場が, 域外の国にとっても排出削減へのインセンティブになっているという指摘である。このように考えると, 全体として市場メカニズムの利用は, 代替フロン破壊事業のように短期的な利益に基づく行動を誘発するという

短所はあるものの、補足的な手段としては気候変動のガバナンスにとって有効に機能していると考えられる。第7章は「京都メカニズム」の一つである森林等吸収源(以下、吸収源)に着目する。筆者の橋本によると、吸収源に関する対策としては、大きく分けて、大気中から除去された炭素を森林の中に閉じ込める「固定」と、森林の炭素蓄積量を一定レベルに保ちつつ、化石燃料などからの炭素の排出量を減らすという「代替」とがある。京都議定書では、各国の削減目標の中に吸収源による除去分も含めるという「グロスネット・アプローチ」が採用されることになったが、基準年における吸収源による除去分を予め計測できなかったことから、吸収源は人為的な増減であることを測定しやすい植林や再植林などに限定された。しかしその後、吸収源は、マラケシュ合意に至る過程で森林管理などの測定に伴う不確実性が高い措置にも拡張された。これによって炭素蓄積が向上している森林のみを計測対象とする危険性が生まれたと、橋本は指摘する。また「固定」をめざす対策だけを意図した現行のやり方では、火災などによる可逆的な炭素排出を阻止できないという問題があることも指摘されている。このように、橋本は吸収源の過大な利用にやや否定的な立場をとる。

では、気候変動の緩和や適応に向けて国家以外のアクターはどのような役割を果たしているのだろうか。第8章において松本は、環境NGOの国境を越えるネットワークが気候変動ガバナンスにおける議題設定にもたらす影響を分析する。1989年に組織された「気候行動ネットワーク(CAN)」は、これまで先進国のNGOを中心に削減目標の設定や市場メカニズムの導入促進といった緩和措置に力点を置く活動を展開してきた。しかし2007年のバリ会議を契機に、途上国の貧困を解消するためには気候変動への取り組みが不可欠と考えられるようになったオックスファムなどの国際協力NGOがCANに加入した。このことにより、ネットワーク内部で途上国の適応問題への関心が高まり、緩和措置と並行して適応基金の設立が提案されるようになった。この事実は、NGOは「単一の声」を持った時にこそ、その影響力を発揮するという従来の見方に修正を迫るものである。最終章となる第9章は、日本における自治体の温暖化対策を事例に、国内の温暖化対策が、多様なアクターが参加するネットワークによって推進されている実態を明らかにする。この中で久保は、2008年の温暖化対策法の改正に伴って温暖化対策への自治体の主体的な関与が見られるようになったか否かを検証する。世界各国の自治体が気候変動問題などに取り組むための国際的なネットワークとして設立されたICLEIは、国の中央政府とは独立したかたちで自治体独自の温暖化対策を実施したり、国際交渉において自治体の意見を代弁したりする役割を担ってきた。「ICLEI日本」は、そのネットワークの日本支部として本部からの情報の提供や自治体の温暖化対策に関するデータベースの作成を行っている。また、京都市が設置した「京のアジェンダ21フォーラム」は、京都市の温暖化対策の実施の一翼を担う自治体内のネットワークとして知られている。このネットワークは、市民団体、学識経験者、事業者などから構成され、京都市からの事業委託収入を財源として省エネラベル制度の構築などの実績をあげている。ICLEIのような自治体間のネットワークには、自治体のニーズを把握し、それに見合った対策に関するアイデアを提供することが期待されるが、実際

には政府による財政的な支援が少ないことから、その実効性は低いと評価されている。その一方で、「京のアジェンダ21フォーラム」のような自治体内のネットワークは、財源や行政との程よい距離が担保されることによって、政策形成のみならず、政策実施段階においても有効に機能するネットワークになる得ることが指摘されている。

このように本書の中で扱われているテーマは多岐にわたる。気候変動に関する規範に焦点をあてることで先進国と途上国の間の責任分担に関する相克を乗り越えようとするものから、京都議定書の実施状況や「京都メカニズム」のガバナンスへの影響を分析するもの、さらにはNGOや自治体のネットワークがガバナンスの方向性や実効性に与える影響を分析するものまで様々である。このことは、気候変動に関するグローバル・ガバナンスが直面する課題が多面的であり、それらを理解するには複眼的な視点からの考察が必要であることを示すものと言えよう。しかし、このことは同時に、有効なガバナンスを可能にする条件もしくは今後のガバナンスの展開を考える上で、複雑な様相を呈するガバナンス・プロセスを律する要因間の関係性を見つける必要があることを意味するのではないだろうか。以下では、そのような問題関心から、ガバナンスにおける「調整コスト」という国際政治経済学の概念を取り入れ、その概念を気候変動の規範的な空間に埋め込むことで、グローバル・ガバナンスに関する新しい理論的な視座を提供したい。

3. グローバル・ガバナンスにおける「調整コスト」

グローバル・ガバナンスを考える上で、なぜ「調整コスト」を考える必要があるのか。そもそもグローバル・ガバナンスという概念は、国際政治学の領域においてどのように定義されているのか。これに関して統一的な定義があるわけではないが、グローバル・ガバナンスは、通常国際政治学では、共通政府が存在しない国際社会において国境を越える問題を解決するのに必要となる、アクターの行動を制約する規律を創設し、それを執行するプロセスとして理解されている¹⁾。そして、そのようにして創られ、執行される規律は、レジーム (regime) と呼ばれる。したがってグローバル・ガバナンスは、国境を越える問題を解決するためのレジームの創設および執行のプロセスと言い換えることができよう。

では、どのような条件が満たされれば、レジームは創設され、執行されるのだろうか。これに関して国際政治学は、これまで (1) 他国を圧倒するパワーを保持する覇権国の存在、(2) 国家による相互主義戦略の採用、(3) 大国間の利害の一致、あるいは (4) 国際組織による規範の社会化、といった要因を重視してきた²⁾。本稿の関心は、京都議定書をベースとする現行の気候レジームが、今後どのような気候レジームへと進化するのか、あるいはすべきかという点にあることから、レジームの執行ではなく、創設の方に主眼を置きながら、議論を進めることとする。

その場合、理論的な可能性としては、上記の (1)、(3) および (4) が考えられる。しかし

気候変動の領域で、覇権国が単独でレジームを創設することは考えにくいだけでなく、そもそもどの国が覇権国なのかもはっきりしない。軍事力が気候レジーム形成交渉に直接影響を与えることはないからである。この過程で影響力の源泉になり得るものがあるとすれば、それは各国の国内市場の規模もしくはGHGsの排出量の規模であろう。国内市場の規模が大きければ、その国の生産者が海外市場に依存する度合いは低くなるため、国際的な基準に従うインセンティブも低くなり、その国は他国から同意を得ようとして妥協に応じる必要も生じないからである。またGHGsの排出量が大きければ、その国の協力なくして気候変動を防ぐことができないため、他の国はその国に譲歩してでも合意を形成しようとするからである。しかし、何れの基準を採用しても他を圧倒する国は存在しないことから、(1)の覇権国によるレジーム形成は気候変動には妥当しない。では、国際組織によるレジーム形成の可能性はどうか。たしかに気候変動枠組条約には条約事務局があるが、加盟国の認識や政策を変更させるような専門的権威は持ち合わせていない。したがって気候変動の場合、レジーム形成への経路として最も実現性の高いのは、(3)の大国間の合意によるものであろう。

「調整コスト」が重要になるのは、このためである。なぜならば、レジームの創設に伴う「調整コスト」が大きければ、統一的な基準をそれほど必要としない大国にとっては、レジームの創設は魅力的なアウトカムではないからである。では、「調整コスト」とは何か。アメリカの国際政治学者D.ドレズナーによると、「調整コスト」には、経済的なコストと政治的なコストの二種類がある³⁾。経済的な調整コストは、レジームによって一定の変更を強いられるときに生産者としての企業が負担する費用を指す。レジームの基準が厳格であればあるほど、強いられる変更の度合いが大きくなるので調整コストも高くなる。その場合、企業には二つの選択肢がある。一つは、レジームが適用されない地域に生産拠点を移す「退出(exit)」という選択肢で、もう一つは、レジームを支持する政府を非難する「発言(voice)」という選択肢である。この二つの選択肢のうち、政府にとってより深刻なのは后者である。なぜならば、「発言」は、政府の正当性を弱め、政権交代や政府の権限縮小のリスクを高めるからである。そして企業が「発言」を選択した場合、経済的なコストは、政治的な調整コストに変換されることになる。とくに埋没費用が高く生産拠点を容易に海外に移すことができない企業、あるいは高度に組織化され、政府が無視できない影響力を持つに至った業界は、「発言」を選ぶ可能性が高い。その場合、レジームの創設は困難となる⁴⁾。

これまで気候変動分野におけるレジーム形成は、まさにこのような状況の中で進められてきたと言える。とくに大国の一つである米国では、エネルギー関連業界および鉄鋼や化学といったエネルギー集約型産業が強力な圧力団体を組織し、レジーム形成を阻んできたからである。このような中で、米国政府は、気候レジームの交渉過程において二つの提案をした。一つは、国際的な排出量取引制度に代表される柔軟性措置の提案であり、もう一つは、途上国の枠組みへの参加を求める提案であった。前者は、「仮想退出」の選択肢を創出する提案であり、後者は、途上国の産業界との間で国際的な競争条件を平等化しようとする提案であった。これらの提案

は、何れも企業の経済的調整コストの除去をめざすものであった。というのは、企業は、柔軟性措置を使えば、自ら過剰な削減コストを払わなくても、削減コストの低い国から排出量を購入できるようになり、事実上生産拠点を海外に移転するのと同じ効果を得ることができるからである。同様に、途上国に先進国と同程度の削減義務が課せられれば、国際的な競争条件の平等化がはかられ、先進国の企業だけがグローバルな競争において不利になることは避けられるからである。そして何れの場合でも「発言」を選択する必要がなくなるため、政治的な調整コストは生じない。

しかし、これらの提案を、京都議定書をベースとする気候レジームの形成過程では十分に反映させることができなかった。というのは、柔軟性措置にせよ、途上国の参加にせよ、何れも既存の規範に抵触する提案だったからである。柔軟性措置の方は、GHGsの排出削減は各国が責任をもって行うべきとする「国内削減」規範と抵触し、途上国への参加の方は、途上国ではなく先進国の方に責任があるとする「責任差異化」規範と抵触したからである。柔軟性措置に関しては、欧州連合(EU)が、途上国の参加に関しては、G77諸国が激しく抵抗した⁵⁾。このように、国内および国際の両レベルで異なる規範認識を持つ政治勢力が衝突し合う「乱気流的な」状況の中で、レジーム形成に向けた交渉は実施され、最終的に決裂することとなった⁶⁾。その結果、米国が参加しない、有効性を欠くレジームが形成されるに留まったのである。

4. 気候変動の規範的空間

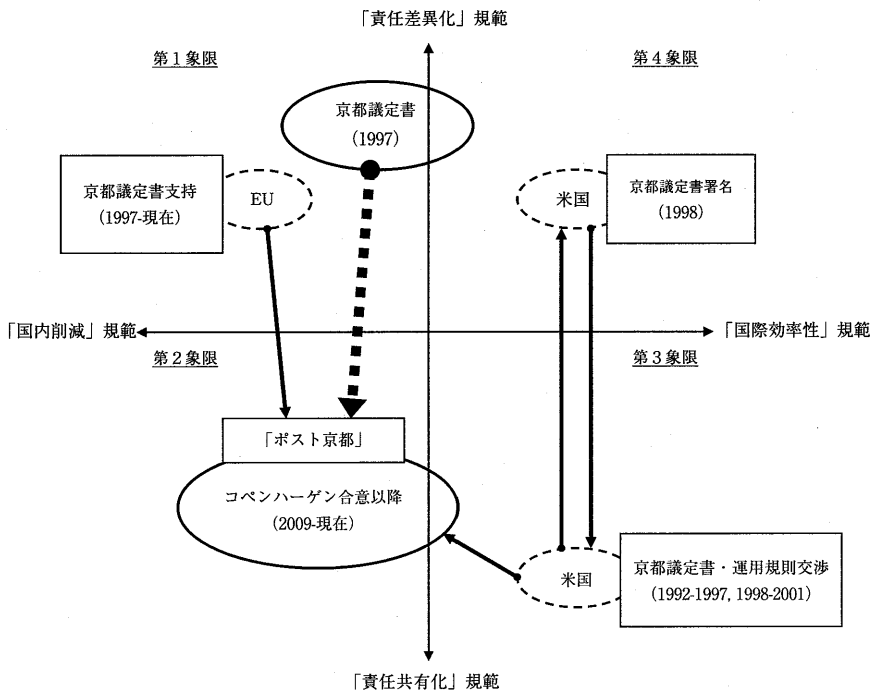


図1：気候変動ガバナンスの規範的空間

したがって気候レジームの形成交渉は、図1で示すような、「国内削減」規範および「国際効率性」規範の対立軸と、「責任差異化」規範および「責任共有化」規範の対立軸によって規定される規範的空間の中で展開したと言えよう。

ここで一つの疑問が生じる。それは、なぜEUが「仮想退出」を可能にする柔軟性措置に批判的な立場をとったのかという疑問である。これは、EUにとってもレジーム形成の経済的な調整コストがアメリカと同程度大きかったとした場合、説明が見つからない。実際、EUの主要加盟国の当時の国内状況を分析すると、炭素税の導入等の提案に対する産業界の反応は米国のそれと全く変わらなかった。強制的な削減は、グローバルな競争に曝されるエネルギー集約型産業の国際競争力を削ぐ恐れがあったからである。その結果、何れの国の政府も、産業界の自主的な取り組みを尊重し、実効的な政策措置を執ることを躊躇った⁷⁾。つまりEU内でも、やはり当初は、「調整コスト」は大きいと認識されていたのである。それなのに、なぜ国際交渉の場でEUは、柔軟性措置の活用に難色を示したのだろうか。その理由は、「国内削減」規範がEUレベルで急速に浸透しつつあったところに見出される。

逆説的ではあるが、EUの行政機関である欧州委員会は、排出量取引制度の導入を通して「国内削減」規範の産業界への浸透をはかったのである。京都会議終了後、欧州でも排出量取引制度への関心が高まり、欧州委員会も次第に、キャップ・アンド・トレード型の排出量取引制度であれば、環境NGOだけでなく、産業界にも受け入れられるEU共通政策になり得るとの確信を強めていった。そこで欧州委員会は、2000年に入ると、欧州気候ネットワーク(CAN-E)や世界自然保護基金(WWF)といった環境NGO、欧州産業連盟(UNICE)などの頂上団体、そして欧州化学工業連盟(CEFIC)などの業界団体が直接参加できるステークホルダー間の対話の場を組織した⁸⁾。NGOに関しては、市場メカニズムの利用への抵抗が懸念されたが、EUレベルでの排出量取引制度の導入は、旧社会主義国からの余剰排出量の購入を可能にするグローバルなものとは異なり、「国内削減」規範と適合するものであると理解されたため、一定の評価を得るに至った。産業界に関しては、化学、セメント、鉄鋼といったエネルギー集約型業界が挙ってキャップ・アンド・トレード型の排出量制度の導入に異議を表明したのに対して、電力業界などがその導入を強く求めたため、最終的には排出量取引制度を導入することと引き換えに影響を受ける業界に対しては排出枠の配分の仕方などを工夫することとなった⁹⁾。これを受けて欧州閣僚理事会は、2003年にEU ETS指令を承認し、2005年から2007年にかけてEU ETSの第1フェーズが、そして2008年から2012年にかけて第2フェーズが実施されるに至った。

したがってEUの場合、すでに京都議定書の運用規則を決める段階で環境NGOだけでなく、産業界も「国内削減」規範を内面化していたと言える。それゆえEUでは、経済的な「調整コスト」が政治的な「調整コスト」に変換されることは避けられたのである。つまりEUでは、「国内削減」規範が主要なステークホルダーに受容されたため、影響を受ける業界が表立って反対の意を表明することは許されなくなったのである。このように経済的な「調整コスト」が政治

的な「調整コスト」に変換されるかどうかは、特定の規範にアクターがどの程度コミットするかによって決まる。

したがって「調整コスト」の問題は、規範的な文脈から独立して考察することはできない。もう一度先に示した規範的空間の図に基づいて、「調整コスト」と規範の関係を考えてみよう。経済的な「調整コスト」が政治的な「調整コスト」に最も変換されにくい第1象限は、当該アクターが「国内削減」規範および「責任差異化」規範の両方を内面化している場合であろう。京都議定書を軸とするレジーム形成過程におけるEUの立場がこれに近似する。これとは対称的に、経済的な「調整コスト」が政治的な「調整コスト」に最も変換されやすい第3象限は、当該アクターが「国内削減」規範および「責任差異化」規範を共に内面化していない場合であろう。京都議定書およびその運用規則の交渉過程で米国が主張した立場がこれに近似する。「国内削減」規範および「責任差異化」規範への社会的な支持を得ることができなかったため、「仮想退出」および途上国の参加を求める以外に、政治的な「調整コスト」の発生を防ぐ道は残されていなかったのである。したがって米国は、京都議定書を採択する段階では、一旦EUに譲歩したものの、その後EUが頑なに柔軟性措置の利用制限を主張したため、「仮想退出」に対する希望を失い、政権交代後、即座に気候レジームから離脱した¹⁰⁾。

では、2009年のコペンハーゲン会議(COP15)以降にその片鱗が見え始めた「ポスト京都」の気候レジームは、この図のどこに位置するのか。まず京都議定書をベースとする気候レジームとの違いを見ておこう。第1に、「ポスト京都」レジームでは、2020年までの中期削減目標の設定が各加盟国の裁量に委ねられている。例えば、EUは、単独で90年比で20%削減し、米国は2005年比で最高17%削減するという目標を掲げている。第2に、途上国にも初めて削減行動計画の提出が求められ、多くの途上国がこれに応じた。したがって、京都議定書の下ではタブー視されていた途上国による義務的な排出削減への道が初めて開かれたのである。このような前向きな姿勢を途上国から引き出すことができた背景として、先進国が、途上国に対して、削減能力向上のために2020年までに1000億ドル拠出することを約束したことに加え、森林減少・森林劣化に起因するCO₂の排出削減を支援するREDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) において進展が見られたことを指摘できるだろう。第3に、京都議定書のような不遵守に対する懲罰規則はないが、削減目標の達成および削減行動の遂行を確実にするための装置として測定・報告・検証(MRV)が採用されることとなった。外からの支援を受ける削減行動に関しては、国際的なMRVが、そして外からの支援を受けない削減行動に関しては、国内的なMRVと「国際的な協議および分析」に供することとなった。そして第4に、京都議定書の交渉過程で争点となった排出量取引制度などの柔軟性措置への明示的な言及は姿を消した。この最後の相違点が、これまでのレジーム形成過程との違いを最も如実に現している。なぜならば、「ポスト京都」の交渉では、国内の経済的な「調整コスト」を下げる手段として、「国内削減」規範を「国際効率性」規範と置き換えようとする動きは見られなかったからである。

このことは、何を意味するのだろうか。これに関しては、次のような解釈が可能になろう。第1に、「調整コスト」を下げる手段として、柔軟性措置の導入よりも、先進国のエネルギー集約型産業の実質的な競争相手となる新興国の参加を確保することが優先された。また第2に、中期目標の設定だけではなく、その実施に関しても、各国の自主性に委ねることで柔軟性の確保をねらった。その結果、EUの賛同が得られにくい「国際効率性」規範を柔軟性確保の方法として前面に押し出す必要がなくなったのである。またEUにとっても、「国内削減」規範が産業界によって内面化されたとは言え、エネルギー集約型産業においては国際競争力の面で不安が残っていたので、国際的な競争条件の公平化という観点から、EUも米国が主導した「責任共有化」規範への転換を容認したと考えられる。このことから、EUは、「国内削減」規範を「責任差異化」規範よりも強く内面化していたと見ることができよう。つまり京都議定書をベースとする気候レジームの「ポスト京都」の国際的枠組みへの「進化」の方向性としては、削減目標の設定と実施において柔軟性を確保しつつ、「責任差異化」規範へのコミットメントを撤回する可能性、すなわち図の第2象限でのレジーム形成の可能性しか存在しなかったと見ることができるだろう。このように特定の規範がどの程度大国によって内面化されているかを知ることによって、レジーム変容の方向性を「調整コスト」の視点から「予測」することが可能になると言えるのではないだろうか。

5. おわりに

気候変動のガバナンス論を確立していくには、本稿で紹介した『温暖化防止のガバナンス』のような、これまでのガバナンスの実態を多角的に解明する研究が不可欠である。つまり、ガバナンスにおいて何が根幹的な課題であり、その課題が実際にどの程度解決されたのか、もし、それらの課題が十分に解決されていないとすれば、何がその解決を妨げているのか。また当初予定されていなかった課題があるとすれば、それは何か、こういった疑問への答えを追究した上で、どのような国際的な枠組みが今後望まれるのか、また実現すると考えられるのかについて検討すべきである。

本書は、まさにそのような目的に沿って編集されたタイムリーな論文集であると言えよう。グローバル・ガバナンスにおける基本的な課題である「効率性」と「公平性」の問題を、京都議定書をベースとするこれまでの気候レジームはどのように解決してきたのか、温暖化の原因であるGHGsの排出削減は、この気候レジームによってどの程度達成されつつあるのか、またこのレジームの制度設計は、削減義務を果たさないフリーライダーの出現を阻止するという点で有効であると言えるのか、そしてこのレジームは、途上国の削減能力の向上にどの程度寄与したのか、さらにNGOや地方自治体はこのプロセスにどのような関わり方をしたのか、といった多岐にわたる疑問に答えることで、本書は気候変動のグローバル・ガバナンスの多面性を捉えるのに成功していると言える。

しかし気候変動のガバナンスがどのような制約に遭遇し、またどのような方向に進化していくのかを予測するためには、このような多角的な研究から得られる知見を一定の統一的な理論枠組みを通して再解釈する必要がある。そこで本稿では、経済的な「調整コスト」と政治的な「調整コスト」の関係性に着目し、有効なガバナンスを可能にする政治学的な条件について考察した。その中で、経済的な「調整コスト」がレジーム形成を阻害する政治的な「調整コスト」に変換されるかどうかは、規範的空間のどの象限に当該アクターが位置するののかによって規定されるとする仮説を提示した。気候レジームの場合は、「国内削減」、「国際的効率性」、「責任差異化」および「責任共有化」という四つの規範が競合する規範的空間がレジーム形成交渉を通じて創られているため、大国がその四つの規範のうちのどの規範を内面化するかによってレジーム変容の方向性が決まると論じられた。換言すると、『温暖化防止のガバナンス』が重視する「効率性」と「公平性」の問題を米国やEUなどの「大国」がどのように解釈するかが重要となる。つまり「効率性」に関しては、「国内削減」規範を堅持するのか、それとも「国際的効率性」規範に移行するのか、「公平性」に関しては、「責任差異化」規範に固執するのか、それとも先進国、途上国を問わず、GHGsの排出量に応じて「責任共有化」規範に移行するのか、が重要な問いになるのである。

現時点では、環境NGOの影響が相対的に強いEUが「国内削減」規範を、産業界を含めて、内面化している。そのため、「国際的効率性」規範は退けられ、「公平性」に関してのみ「責任共有化」規範にシフトしている(第2象限)。これは、新興国にも責任を共有させることで、削減の影響を受ける産業の経済的な「調整コスト」を抑制すべきとする認識がEUと米国の間で多少なりとも共有されるに至ったからであろう。その結果、先進国からは途上国に対して大規模な資金メカニズムやREDDなどが提案され、新興国を含む数多くの途上国が削減に参加する意思を示すに至っている。その意味では、大国間の利益の収斂が「ポスト京都」の国際的枠組み作りを曲りなりに実現可能なものに行っていると見えよう。

しかし、気候変動のガバナンスにとって幾つかの課題が残ることも事実である。第1に、削減目標の設定および実施が自主的であることから、統一性と実効性の課題が残る。統一性の欠如は、目標間の比較を困難にすることから、全体としてどの程度ガバナンスの目的が実現しているのかがはっきりしないという問題をつくり出している。実効性については、MRVによって透明性はある程度確保されるものの、義務が履行されなかった場合の制裁メカニズムが用意されていないという課題を残している。国際的な排出量取引制度が存在しないため、それへの参加停止という制裁措置をとることができないからである。したがって当該国の評判への影響のみが負のインセンティブとして働くのである。第2に、「国際的効率性」規範が退けられたと言っても、EU ETSのように市場メカニズムに基づく排出削減が「国内削減」規範と適合する形で行われないということではない。実際に、米国では、州レベルで既に実施されている排出量取引以外にも、連邦レベルでの排出量取引制度の導入を定める環境エネルギー法案が上院に提出されている。米国やその他の主要排出国において排出量取引制度の導入が進めば、将来

的には、これらの制度が連結され、炭素市場の結合もしくは統合が進むことになろう。また、それと並行して、CDMやREDDといった途上国を対象とするクレジット・メカニズムが、これらの炭素市場にリンクされることにもなろう。その場合、結合や統合の程度によっては、国内で削減するよりも国外で削減された排出量を購入した方がより効率的であるとの判断が合理性を持つようになるかもしれない。そうなった場合、「国内削減」規範は形骸化されるおそれもある。また途上国に関しては、『温暖化防止のガバナンス』の第3章で指摘されているように、「ロー・ハンギング・フルーツ」問題(先進国が途上国の安価な排出削減オプションを使い切ってしまうこと)も発生する。したがって今後、異なる炭素市場の間の結合をどこまで認めるのが重要な争点となろう。この問題に関する立ち位置は、最終的には、次に述べる「国内削減」規範の内面化によって決まるであろう。

第3に、「国内削減」規範の内面化がEU以外においても進めば、炭素市場間の結合は緩いものになるだろう。結合が強すぎると、安価な排出クレジットが大量に国内市場に供給され、それによってその市場の炭素価格が低下し、国内における削減努力のモチベーションが下がるからである。では「国内削減」規範の内面化プロセスにおいて、どのアクターが重要な役割を果たすのかと言えば、それは環境NGOであろう。したがって、これまで国境を越えた結びつきを強めてきた環境NGOが、この問題に関して、どの程度共同歩調を取ることができるかが問題となろう。しかし、この問題に関しては、CAN-Eのように、「国内削減」規範に拘るNGOもあれば、米国のEDF(環境保護基金)のように「国際的効率性」規範を強く支持するNGOもある。今後の動向を知るには、環境NGOネットワーク内でのこの問題に関する議論の行方に目を向ける必要があるだろう。もちろん、今後途上国が削減にもっとコミットするようになってくれば、先進国内のエネルギー集約型産業の経済的な「調整コスト」も下がり、炭素市場の結合へのインセンティブは弱まっていくかもしれないが、「国内削減」規範の内面化が進まなければ、気候変動ガバナンスが安易に炭素市場の結合へと流れていくことを阻止することはできないであろう。そのような意味で、今後主要国の政策担当者は、ガバナンスの倫理的な正統性と経済的な合理性をどのように調和するのかという難しい課題に直面することになるだろう。そのことを念頭に入れて、研究する側も、気候変動のグローバル・ガバナンスの在り方について考えていかなければならないであろう。

(注)

- 1) Koenig-Archibugi and Michael, 2006, p. 4.
- 2) 他国を圧倒するパワーを保持する覇権国の存在を重視する覇権論については、Gilpin, 1981を、覇権国が不在でも、レジームが存在し、各国が相互主義戦略を採用すれば国際協調は可能であるとするリベラル制度論については、Keohane, 1984を、大国間の利害の一致がないと、有効なレジームは形成されないとする政府間主義的なレジーム論については、Drezner, 2007を、そして国際組織による社会化を重視する社会構成主義的な国際組織論については、Barnett, and Finnemore, 2004を参照されたい。

- 3) Drezner, pp. 48-50.
- 4) Drezner, pp. 50-51. エネルギー集約型の産業には、大規模な設備投資を必要とするものが多く、また成熟した産業が多いので、不動性が高く、また組織化の度合いも高いと考えられる。
- 5) Cass, pp. 153-161.
- 6) Haas, pp. 109-125. このような状況では、多様な世界観が競合し、国家連合間および政府内で認識が対立し、それゆえ新たな制度の形成が困難となり、国際組織の権威と正統性はともに失墜するとされる。
- 7) Cass, p. 135, pp. 138-139, p. 182, pp. 141-142, p. 187, p. 192. 1997年に英国で誕生したブレア政権は、エネルギー税を実施しようとしたが、英国産業連盟(CBI)などが強く反対したため、税率が大幅に引き下げられ、脆弱な業界は課税対象から外されることとなった。1998年にドイツで誕生した社会民主党と緑の党の左派連合政権も、エネルギー税の増税をはかったが、結局産業界が反対し、エネルギー集約型産業は税の払戻しの対象となった。その後2000年にドイツ政府は気候戦略を発表したが、その中心は産業界と政府との間の削減を目標とした自主協定であった。
- 8) Skjaeseth and Wettestad, 2008, p. 81. 欧州気候変動プログラム(ECCP)の第1作業部会がこのステークホルダー間の対話の場となった。EU ETSの改正の際も同様の方式が採用された。欧州委員会は、加盟国内での意思決定を待たず、直接的にステークホルダー間の合意形成を行なうことで、EU政策の形成においてイニシアティブをとろうとしたのである。
- 9) Egenhofer, 2008, p. 254. 原則として各事業所への排出枠の配分は無償配分となった。配分された枠以内に排出量を制限できた場合、その企業は、余剰部分を売却することができるため、その売り上げをすべて収益とすることができる。したがって無償配分は、削減を目的とする一種の補助金としての役割を果たすことになる。EU ETSの改正で、2013年以降も、「カーボン・リーケージ」産業に対しては、排出枠の配分が無償になることが決まっている。ただし、それに該当する業界内で最もエネルギー効率性の高いトップ10%の事業所の平均値をベンチマークとして、無償配分の対象を決定することになっている。その他の業界に関しては、2020年までは、その業界に配分される総排出枠の八割が無償となるが、それ以降はそれが三割に削られ、さらに2027年以降は全て有償となる。
- 10) 京都議定書をベースとする気候レジームの交渉過程において見られる規範と調整コストの関係については、Yamada, 2011を参照されたい。

(参考文献)

- Barnett, Michael, and Martha Finnemore, 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press.
- Cass, Loren R. 2006. *The Failures of American and European Climate Policy: International Norms, Domestic Politics, and Unachievable Commitments*, State University of New York Press.
- Drezner, Daniel W. 2007. *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press.
- Egenhofer, Christian. 2008. "The New EU Emissions Trading Scheme: A Blueprint for the Global

- Carbon Market?" in Jonathan M. Harris and Neva R. Goodwin eds., *Twenty-First Century Macroeconomics: Responding to the Climate Challenge*, Edward Elgar Publishing.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- Koenig-Archibugi, Mathias and Michael Zurn (eds.) 2006. *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Palgrave Macmillan.
- Skjærseth, Jon Birger, and Jørgen Wettestad. 2008. *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-Making and Implementation*, Ashgate.
- Yamada, Takahiro, "The Failure of a Great Experiment in Market-Based Public Governance for Climate Change: The Norm of Domestic Actions and the Social Construction of Adjustment Costs," a paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, March 16, 2011, Montreal, Canada.
- 山田高敬 (2010) 「越境する問題群とグローバル・ガバナンスの多様化」押村高責任編集『越える一境界なき政治の予兆』(政治の発見⑧), 風光社, pp.137-170.