

特別座談会

気候変動は私たちに何を迫るのか

(特) 気候ネットワーク代表

浅岡 美恵

京都大学経済研究所先端政策分析センター教授

一方井 誠治

京都大学大学院経済学研究科教授

植田 和弘

植田 本日はお集まりいただきありがとうございます。最初は「公共空間」の編集長である田上さんのほうから、雑誌の趣旨についてご発言いただけますか。

田上 雑誌発行の目的の一つは、まだ歴史の浅い公共政策大学院の認知度を高めたいということです。ゆくゆくは院生以外にも読まれるものを目指しています。二つ目は、院生もすべての授業や講演会等に参加するのは難しいですから、そこを補うこと。そして三つ目は、院生同士の交流の場を提供することです。多様なバックグラウンドを持つ院生同士が、

お互いの論文に触れて刺激し合えればと思います、学生投稿枠も設けました。

植田 なるほど、公共政策という総合的な学問を学ぶのだから、専門分野にとどまらず横の交流も広げたいという趣旨もあるんですね。環境政策はそれが最も必要な分野かもしれない。

せん。今日は日本の環境政策について、それぞれ第一線でご活躍されているお二人に来ていただきました。お一人はNGO「気候ネットワーク」の代表をされている浅岡先生。市民の立場からの環境政策のあり方についても様々な提言をされていますので、その観点からお話いただければと思います。もうお一人は一方井先生で、環境庁時代から実際に環境政策の現場で、ご苦労されてこられました。その辺りもお伺いしつつ、議論していきたいと思います。では浅岡先生、どんなご経緯で現在の活動に入られたんでしょうか。

浅岡 もともと弁護士として司法の場で環境問題に関わっていたのですが、気候変動枠組条約第三回締約国会議COP3の京都開催を機に気候変動問題に関わりました。1992年の地球サミット以来、環境政策には市民参加を、という世界的な流れがありました。が、政策決定に影響を及ぼすだけの機会も体力もなかった日本の市民社会にとっては、COP3が事実上初めての挑戦でした。これは非常に有意義な経験でしたが、京都議定書は骨組みだけにとどまりましたし、国内の政策では、会議が終わるや通産省などは議定書ができなかったかのごとく動くという状況がありました。

一方井 今お話のあった地球サミットは日本の環境政策の一つの節目で、翌年の93年に、公害から環境問題に視野を広げた環境基本法という法律が作られました。さらに翌年には初の環境基本計画が策定されて、ようやく日本の行政の中に環境政策というものが本格的に位置づけられた感じでした。もっともその頃はまだ、情報は行政が握っている時代で、審議会でも要約を公表する程度で。それが97年の京都会議の頃は、徐々に審議自体も公開をする時代になっていきましたね。ただ、京都会議では私も側面からお手伝いしました

が、実感として言うと、日本はかなり受身に回ったという印象です。

植田 議定書が以後の国内政策を実質的に変えなかったというご指摘がありました。一方井先生、いわば内部でご覧になっていて、やはりそういう理解になるのでしょうか？

一方井 日本の環境政策は、主として環境庁と通産省という二つの役所の間で綱引きをしながら進んできたという側面があります。特に、削減目標値については、京都會議の直前まで、環境庁は、日本には削減のポテンシャルがありマイナス10%程度までは削減可能であると主張し、一方で、通産省は良くてせいぜい現状維持の0%という主張でした。通常政府は国際会議の前に、共通の対処方針を作るのですが、この問題については、直前までそれがまとまらなかったと思います。結果として、日本は吸収源として目標値であるマイナス6%のうち4%近くを差し引く余地を残し、実質的にはマイナス2%の目標値を得たわけです。つまりこれは通産省の主張に近くなったわけですね。そのあたりがマイナス6%の削減という印象に比べて日本の政策があまり変わっていかかったように見えた原

因でしょうか。もちろん環境省の力不足もあります。

植田 削減目標なんかでは、常にEUが先進国で最も積極的な値を提示してくるという特徴がありますね。日本でもEUの環境政策は先進的という印象が広がっています。しかし1970年後半から1980年代にかけて日本の公害対策や省エネがドイツに高く評価されていたのです。かつてはドイツからずいぶん調査団が来ましたし、日本の環境政策に関する本もドイツ語で出たりと、ドイツが日本に学べという時期がありました。ところが、どこかで政策上の大きな逆転が起こったようですね。

浅岡 温暖化に関しては明らかに、EUは80年代後半から長期的な見通しをもって取り組んできました。市場統合が進む中、大幅排出削減が不可避であることを前提に域内の政治経済の安定・発展をも図る、という統合的目標があったようですね。EU官僚たちが常に政治的なリーダーシップをとって、その目標をブレさせなかった。さらに、北欧諸国だけでなくドイツとイギリスが環境政策の引き上げの役割を担いました。まず国内で実践した政策を域内に広げていく。産業界の抵抗は

写真提供 <http://www.pancakeplan.jp/>

どの国でもありますが、政府は産業界ではなくどちらかといえば環境寄りに、でないとフランスがとれないという意識が明確で、だからこそ成果があがったんだと思います。日本の場合、担当各省庁の調整の中で結論が得られる仕組みですから、そうはいかない。京都會議でいちばんショックだったことは、通産省が、6%の内の国内削減は0・5%で京都會議の前と変わらないと京都會議の議場で発表し、翌日の新聞にそれがでかどと出た。その元を辿れば経団連自主行動計画なんですね。日本は経済界の主張から離れて国の向かう方向を差し示せていないというのが、今のEUと日本との大きな違いです。この乖離が今後も広がっていくという懸念は深刻です。

一方井 日本の環境問題は公害から始まりましたが、当時はまだ経済が主という意識がとて強かった。私が役所に入った頃には「環境配慮」という言葉がよく使われており、経済活動において環境にも配慮して下さいというところで、経済が主、環境が副という意味合いが強かったように思います。その後環境基本法が制定された時に、「健全な経済の発展」というのが環境政策の基本理念として入りました。これは、環境政策と経済政策はバラバラではなく、統合的に政策を作ろうという決

意の表れでした。ただ、実際は、その頃は真の意味での統合というよりは、環境も経済も双方両立させていきましよう、というような感覚でした。すると、環境政策が経済に及ぼす影響をしっかりと把握してもらわなくちゃ困ると言われるようになり、環境政策が経済に悪影響を及ぼさないことについての举证責任が環境庁にかかって来るようなことになりました。それに対してEU官僚は最初から比較的統合的な形で政策を発想したのではないかつまり、単なる両立よりも積極的な、「これは気候変動対策として有効な政策だけでも、同時に将来的な経済発展について有効だ」といった攻めの姿勢で論理を組み立てきたような気がしますね。

植田 そもそも何のために環境政策を実行するのか。欧州では生活の質、この向上にこそ公共政策の意義があるというのが大前提です。リスボン条約で競争力重視が宣言されても、他方でサステナビリティをあらゆる政策において機軸として位置づける、他方でそれを経済的に支える競争力、これらを統合的に実現するのだと宣言されている。やはり大目標について明確な合意があるというのは大事ですね。日本の場合、公共政策の大目標は何かと問われたら、ひょっとしたら政府は未だ

にGDPなんて言ってるんじゃないか、というところがある。やや環境経済的な視点からは、EUは大目標を実現するための具体的な戦略・政策

の内容をつくってきたという点も重要です。

たとえば、1983年にヴィンスバンガーさんが発表したいわゆる二重の配当論があります。当時の旧西ドイツは緑の党が1980年に結成され、エコロジー運動が非常に活発だった。直接彼に伺ったのですが、エコロジーは重要だが、失業率の高い欧州社会では雇用もやはり大きな課題だと。そこで提案されたのが、論文のタイトルに見事に現れているとおり「環境破壊なき雇用」です。具体的には当時のエネルギー税の増税で環境負荷を減らし、この税収を雇用対策に活用するという税制改革のアイデアですね。これはいくつかの国である程度実行されています。我々ももっと政策研究をしていかなければと感じます。



あさおか・みえ

京都大学法学部卒業。
1972年京都弁護士会登録。スモンや水俣病裁判、豊田商事事件などに関与。2006年度京都弁護士会会長。1996年から気候フォーラム事務局長、1998年より（特）気候ネットワーク代表。中央環境審議会委員、京都府環境審議会など。

ので、景気が悪くなってきたから炭素税を下げようとかいう議論にはならないそうです。日本でも2005年に環境税が提唱されましたが、あれはまさに単品の提案だったんですね。既存の税制との統合もなく、企業や消費者に一方的に税金が増えるような印象を与えてしまいました。ですからやはり、本当の意味での政策統合を考えなければ。2001年の再編でかなり省庁間の壁は低くはなってきたんですけども、昔からの縦割りによる問題はまだ残っているような気がしますね。

植田 日本でイノベーションというすぐ技術革新の話になるでしょう。EUを見ていると、制度・政策のイノベーションが大きな原動力になっているように思うのですが。

浅岡 新しい課題に対応する際には、本当は行政組織の改革が必要なんです。政策に期待されているものを生み出すイノベーション

の基礎を築くためです。オーストラリアでも政権が変わって気候変動省が設けられました。けれども日本は従来どおり縦割りのままで、財政も予算も硬直的に運営されるのが現状です。消費者行政もずっと同じ問題を抱えていたところ、やっと今消費者庁構想というのが福田（前）首相の号令下で出てきて、曲がりなりにも一元化の動きがある。温暖化についても行政機関の統合が必要です。日本の公害対策は深刻な健康被害が顕在化してやむなく動いたものです。この発想で温暖化に臨むとなると、よほど深刻な被害が顕在化しない限りは動かないのではないかと。残念ながら気候への悪影響をどのレベルで回避しようとするのかという到達目標で省庁間にも大きな違いがある。そんな中で、今回のG8では、リーダーシップを発揮できなかった首相を経産省がとりこんじやったわけです。日本の温暖化政策を変えるには最も高いレベルで政治的意思決定が変わる必要があります。総選挙で各政党の公約がクリアに示され、国民の立場に立った公約にさせられるか、さらに、それがちゃんと実行されていくかにかかっている。そのあたりも頭に置きながらNGOの取り組みもしなきゃいけないですね。

一方井 大目標はすごく大事だと思いますね。少し前にEUのバロツソ委員長が『クローズアップ現代』（NHK）のインタビューで、何より大事なのは人々の幸福だという観点からEUは市場経済やグローバル化の進展に對しても一種の棹をさしていきたい、その一つの表れが排出量取引のようなものだと言っていて、非常に感銘を受けました。とはいえ、必ずしも人々の幸福や環境が大事だから経済はひっこんでろ、という発想ではない。気候変動対策が実はこれからの経済のキーなんだというのがEUのスタンスではないでしょうか。私などは公害時代の記憶が鮮明なものですから、ややもすると産業界悪人論というのが頭をよぎるんですが、経済が環境へのプラス要因になりえないわけじゃないと思うんですね。EUはまさにそれを狙っている気がします。日本にはまだ、そういう発想をきち



写真提供 <http://www.pancakeplan.jp/>

んと語ってくれる政治家があまりいない。本当の意味での環境経済をきちっと説明して、だからこういう厳しい政策が必要なんだと人々を説得できる政治家が待たれますね。ただ、EUでも政治家を支えている選挙民がいるわけです。EUの排出量取引にも国際競争力を削ぐといった批判が結構多いんですが、欧州企業の担当者には、それでも気候変動問題の放置は経済にとってもまずいということがきちんとして共有されています。気候変動に関する限り、日本はベーシックな基礎知識の浸透度において完全に負けているように思います。

植田 最近関西の財界セミナーが初めて温暖化問題を討議するというので呼ばれたのですが、その時の報告者で新日鉄や関西電力の方はそれほど積極的な話にはならないのですが、ダイキンの会長の井上さんは、排出量取引をぜひ導入すべきだと言われた。彼はヨーロッパ赴任を経験していて、ヨーロッパの経営者と交流があるのだけれども、どうも日本の経営者と考え方が違うって言うのです。日本の企業社会には依然として環境保全に熱心な企業が評価されないというちよつといびつな構造があるのかなと思います。経団連会館にもやはり重厚長大の業種が多く入ってますけれ

ども、産業構造って変わるものでしょ。そういう変化の方向、まさにビジョンですが、それを産業界でも政治でも見通さないといけない。それは情報化社会とか低炭素社会とか一般的に言われているはずなのに、現状を固定化するような発想の議論しかでてこないという点は非常に危惧しています。リアリティのあるビジョンを国民レベルで共有すること、ことが、公共政策がワークするための基礎だと思います。日本には公共政策をつくる場がないのじゃないかと危惧するのです。

浅岡 その点については、研究者の貢献が十分でないというのがあるのではないでしょう。欧米には、中立的・大局的な立場から新しいアイデアや政策提案を発信する民間の研究所がいっぱいありますよね。一方日本の民間シンクタンクは行政の委託研究機関になっており、独立した信頼できる研究所は殆どない。なぜ欧米では自主研究ができるのでしょうか？

植田 例えばドイツのブッパタル研究所が有名ですが、あれは州がお金を出していますね。

浅岡 公共的に財源が確保されているんですか。研究所もNGOと問題は同じなんですね。我々「気候ネットワーク」でも意見や提言を発表していて、その質は随分と向上してきていると自負していますが、なかなか政治的な影響力を及ぼすには至らない。これはNGOの資金不足、人手不足ですね。海外では職業としてのNGO活動、つまり実績ある専門家が雇用されて働くことができているのに、日本ではわずかのスタッフの確保も十分でない。24時間やっている官僚や経済界の方々と対峙していくのは極めて困難です。海外のNGOはキャンペーンをする際にも、**研究所のこういう研究成果を踏まえてやっていますよ、と言います。日本ではすべて自前だということも社会的信用性が乏しい理由の一つだと思うのですが、委託するお金もなければ委託する先もないと。ですから研究者の方々への期待というのはとても大きい。今それができるとすれば大学の先生方なので、もう少し協力いただければあ

りがたい（一同笑）

一方井 私が今いる先端政策分析研究センターというのは、研究者と官僚との交流が不足しているので、官僚を大学に派遣して研究者と共同研究をさせ、お互いのレベルを高めよう、という趣旨で3年前に設立されました。実際来てみて自分自身の勉強不足を痛感しましたし、逆に純粋な経済学をやっておられる方の中には現実の問題に対する感覚がちょっと鈍い向きもあるのではということも感じました。何とかここでの研究の成果を霞ヶ関で役立ててもらおうと、シンポジウムで講演したり、本を書いたりしていますが、確かにそういうお互いのフィードバック機能はもっと強化する必要がありますね。

植田 公共政策の質が高まるためには、その政策内容を判断・判定できる国民がいなくてはなりません。国民に普及できる政策・技術はどういうメカニズムでつくり出されるかがとても重要なのに、大学にもその発想が薄かった。日本の社会科学には、あまり実践的な学問を良しとしない風潮があったのではないかと。政策を論ずるということ自体が問題だ、みたいな（笑）。その中で、残念ながらい



いっかたい・せいじ

東京大学経済学部卒業後、環境庁（現環境省）入庁。環境庁地球環境部企画課長、環境省大臣官房政策評価広報課長、財務省神戸税関長などを経て、現在、京都大学経済研究所先端政策分析研究センター教授。経済学博士。

空間」をつくり、ワークさせる条件が整備されてこなかった。それが日本の公共政策をたいていへん未熟にしているような気がしますね。どうでしょう、公共政策を学ぶ大学院生の方から何かありませんか。

田上 まず、一種の欧州賛美についてですが、欧州は欧州で何か問題を抱えていると思うんですね。そもそも本当に欧州を目指すべきなのか。日本にそれが根づかないのは、もしかしたら日本の文化的な何かと水が合わないからかも知れません。日本型公共空間とでも言うべきものをもう少し議論した方がいいのでは。二点目に、例えば子どもへの環境物質の影響を心配しているようなお父さんが、企業戦士になったとたんそれを売る側に回っている・・・企業と市民社会の乖離という、これも問題だと思っんですね。お父さんとサラリーマンのアイデンティティがバラバラにならないような働きかけも重要ではないでしょうか。

櫻村 確かに、消費者として、生産者として、それからちよつときれい事を言いたいような場合と、同じ人でも意見が違ってしまうところがありますよね。マスコミ報道などを見ても印象的なのですが。もう少し個々人が一貫

した意見を形成しやすくするための一つの鍵は、教育なのではないと思います。

一方井 まず、欧州賛美はちよつとどうかというご意見ですが、これが日本では、欧州以上に優れたものを作ってやろうというのではなく、単なる現状維持につながってしまった感じがしてなりません。以前ドイツの方に、「気候変動は現実起こっていて、どのみち(CO₂の排出量を)減らさなきゃいけない。なぜ合理的な手段をとらないのか。日本は非常に合理的な国だと思っていたけれどもそうではないようだ。これは文化の違いですか？」なんて言われて私も絶句しちゃいました。合理的な理由があるならばいいんですが、自らの現状を批判的に見ることなく欧州賛美論はどうか、と言われるのは大きな違和感があります。それから欧州の排出量取引制度も問題が多々あるという意見もよく言われていますけども、欧州は走りながら一生懸命それを改善しているのが垣間見えるわけです。次に、企業人の立場と市民の立場の乖離については、私も公害時代から強く感じていました。当時の大きな公害源だった電力会社の幹部の人などは、結構山歩きや自然好きが多かったりしてね。やはり社会経済の仕組みがそのような乖離を生み出しているんですよ。

個人的には環境に配慮したいけれども、市場経済の中では公害出しても利益を出していないと企業は立ち行かないというので。ですから、個人が一人家庭人と企業人の間で、できるだけギャップを生じさせないような社会システムを作るといっても公共政策の一つの目標ではないかと、私はそう思っています。

浅岡 日本の政策が論理的じゃないのは、基本的に情報管理の問題です。欧州では積極的な政策を説得するための情報を出しているから国民が理解する。日本の首相も不可避な削減の量を国民にきちんと伝え、それでも2度程度も気温が上昇することは避けられない。いいですか、嫌ですか？と大目標の選択をさせればいい。誰がどう排出しているのか、削減の可能性はどこにあるのか、対策を先送りしたリスクなどを情報に基づいて説明すれば、論理的帰結に至るはずですよ。けれども日本ではそのような伝え方がされていません。温暖化に限らず「知らしむべからず、よろしむべし」がずっと続いていて、これは人を賢くさせない政策なんです。これが日本人を非論理的にしています。それではこれからの厳しい国際競争を生き抜けない。そういう基礎能力開発のための教育がすごく大事ですね。五十年、百年後に生きる人々の将来を今選んでい

写真提供 <http://www.pancakeplan.jp/>

るとというのが気候変動問題です。回復可能なギリギリか、もしかしたらもう手遅れのところに来ている。早くから教育を重視していた欧州では、その危機感を共有した世代が育ってきています。遅れている日本には、今、ジャンプが必要です。日本人の感性のようなものを大事にすべき面もあると思いますが、今のような情報の扱い方を前提とする日本型公共空間であれば、将来的に国力を失っていくでしょう。日本型という言葉が何を意味するのかというところはよく考えなければ。

田上 日本型公共空間をどのように作るかを考えたとき、確かに政府に集約されない形で様々な専門家・市民の参加のもとでやるというのは私も良いと思いますけれども、むしろ中央にガツと吸い上げてしまうという選択の余地もあるのではないのでしょうか。ボトムアップ型に発想が拘束されてしまうというのは怖いというか・・・

浅岡 いや、ボトムアップだけでは間に合わないのが気候変動問題ですから、大目標と政治の力が必要だと言っているんです。確かに、京都市が市民参加の例と宣伝するのは、政策とはいえないレベルのものです。そうではなく地域政策レベルでのボトムアップが不可欠

ですが、それを積み上げて国の温暖化政策をつくっていくのでは間に合いませんから、まさにトッパダウンで政治的に変えさせる働きかけが必要なのです。



田上 政治家が引つ張っていくという場合に考えるのは選挙との関係です。政治家になりたい人は、最初は何かビジョンがあると思うのですが、一度政治家になって、それでご飯を食べていかなければということになると、政治家で居続けることが目的になる。いかにして票を稼ぐかという方に関心がシフトしていくんじゃないかと。だとすれば、情報をすべて出して、自分はこっちの路線の政治家なんですけれども、私を選んでくれますか、というのはある意味で危険を侵すようなことになる。政治家としては、なぜ自分がそんなリスクをとらなくてはならないのか、と思うかもしれない。そういう部分に関しては、それこそ選挙民がどんな政治家を選ぶのかについて、どう意識を高めていくか、という問題が大きく関係してくるのではないのでしょうか。

うえた・かずひろ

大阪大学大学院工学研究科博士課程修了。環境問題研究を通じて経済学へ領域を広げ、現在、京都大学大学院経済学研究科・地球環境学堂教授。中央環境審議会臨時委員など。著書に『環境経済学』（岩波書店）、『環境学序説』（共著）（岩波書店）他多数。

浅岡 いえ、個々の政治家に情報なんかありません。情報はどの国でも政府と、政府に連なる与党政治家が持っているだけ。政府の中でも縦割りで情報管理をしていて、隣の省には出さない。アメリカの情報公開法もともとと野党が情報を得るために作った法律なんです。

植田 アメリカは日本よりも議会が強いですね。私が昔調べに行った有害廃棄物政策にしても、当時議会の技術調査局 office of technology assessment という組織が権限を持って徹底的に調べ上げ、選択肢を示していた。日本の議会にももっと力を発揮してもらわないと。日本は科学や政策に関する知見が直接国民に広がる経路も非常に弱い。実は地域公共人材作りという試みがあつて、公務員も企業の担当者もNGOも、もちろん一般市民も一緒に研修するのです。すると共通の土



写真提供 <http://www.pancakeplan.jp/>

ての危機意識がやや薄いように思います。頭で考えてるというか、よく言えば批判的に考えているのかも知れませんが、体で感じる危機感があまりない感じがしますね。私が環境庁に飛び込んだ最大の動機は怒りです。社会の発展の方向と自分が幸福だと思う方向とが違うという危機感です。公共政策大学院で学ぶ学生は、公共政策についての知識や技術の習得もさることながら、将来あるべき社会について自分なりの理想像をきちんと持ち、現状の社会とのギャップへの危機感や怒りのようなものを育んでほしいと思います。

浅岡 この前呼ばれたある学会で、学問は、国民の安全とか幸福のためにあるのではと聞きましたら、そんなこと考えませんよって言われたんです。殆どの方がそんな顔してられた。私はとても驚きました。学問をする時間とお金を与えられた人は、それを国民の幸せのために使うべで、自分の恵まれた立場はそのためにあるのだと考えてもらわないといけない。気候変動は、今後の人間の活動すべてにおいて大変な制約になります。その悪影響を最小にし、かつ必要な新しい便益を作り出していくことにこそ皆さんの知恵が使われるべきです。今のままでも大丈夫と思っている限りは現状維持型の政策しか出てこないでしょうが、そんな余裕は全然ない。まず皆さんはどれくらいの気温上昇をリミットとするかを判断しなければならぬ。すべてそこからです。

植田 ありがとうございます。やはり温暖化というのは、公共政策のいろんな要素が含まれていますね。大事なことです。が、やっぱり公共政策は説得力がないとダメだね。それもごく内輪ではなく、世界的に通用するものじゃないといけない。日本は特にバブル崩壊以降大変内向的な傾向が出ましたから、これは重要です。気候変動問題は、必然的にグローバルな説得なしには始まらないし、未来世代の観点も要る。さらに他の生命体も「説得」できなければいけない。だから温暖化問題に取り組むことは公共政策の幅をすごく広げるのです。その文脈で論理性も必要になるし、コミュニケーションやリーダーシップも大事になる。公共政策大学院からそんな人材が育ってくることを期待しましょう。

俵が広がって議論が豊かになる。公共人材は役所にだけいるんじゃないのです。「縦割り」は日本社会の大きな特徴で、大学でもすぐ出身学部を聞きます。法学的公共政策だとか経済学的公共政策だとかじゃなく、公共政策の理念と体系を総合化する必要がある。公共政策大学院は本来そのために作られたところでもあるので、皆さんも専門分野同士は交流が薄いのでは意味がないと思うのです。じゃあ最後に一言、公共政策を学ぶ大学院生への期待を・・・

一方井 率直に言って、公共政策大学院で教えてみて、若い人たちは気候変動問題について

△ 聞き手 △
田上 翔 (京都大学公共政策大学院修士課程・当誌編集委員)
檜村 さや香 (同)