

気候政策の生成過程に関する環境政策論的考察 ——「問題認識」から「政策決定」への過程——

杉山 範子 (s040310d@mbox.nagoya-u.ac.jp)

竹内 恒夫
〔名古屋大学〕

Environmental policy study to address the climate policy creation process:

From problem perception to decision making

Noriko Sugiyama, and Tsuneo Takeuchi

Graduate School of Environmental Studies, Nagoya University, Japan

Abstract

Many past studies on climate policy have pointed out that scientists appealed global change problems to policy makers for the first time in 1985 in Villach, and the recommendation to address setting the country's reduction targets at the Toronto Conference in 1988 introduced for the first time the climate policy of developed countries. And by the end of the Cold War, many politicians pushed climate policy as the next agenda for international policies. In this context, it is said that "Science has conducted policy", and "Political will of politicians made climate policy." When and how has climate policy itself been created? All policies have their "policy cycle" which consists of "problem perception", "agenda setting", "policy formulation", "decision making", "implementation", "evaluation" and "termination." In this thesis, we inspect the creation process of climate policy from "problem perception" to "policy formulation," "decision making", and reference governmental documents. "Problem perception" of climate change, caused by anthropological global warming, started in 1970 by the government of the United States. "Global 2000" which was researched and published by the United States government in 1980, has many effects in developing the "Problem perception" of other countries, including Japan. The Japanese government (Environment Agency) established a committee on global environmental problems in 1980. The "problem perception" phase started ten years later in Japan than in the United States. The Declaration of the United Nations in 1982 in Nairobi introduced "problem perception" in the United Nations. The idea of climate policy consists of "precautionary environment policy," which was introduced by OECD in 1979 and "sustainable development," which proposed by Brundtland Commission in 1987. Finally, "policy formulation" and "decision making" has been done by many developed countries without the United States setting its own CO₂ reduction targets in 1990.

Key words

climate change, climate policy, policy cycle, problem perception, policy formulation

1. はじめに

人為的な地球温暖化に伴う気候変動問題（以下「気候変動問題」という）が、国際政治の最重要課題の1つとなっている。この問題は、これまで3度にわたり国際政治の焦点となってきた。

1度目は、80年代末から90年代初頭にかけて、主要先進国が自ら二酸化炭素等の排出削減目標を設け、「国連気候変動枠組条約」（UNFCCC: United Nation Framework Convention on Climate Change）の国際交渉、採択を経て、署名が開始されたリオデジャネイロでの「地球サミット」（UNCED: United Nation Conference on Environment and Development）に至る時期である。2度目は、UNFCCC第3回締約国会議（COP3: Third Conference of Parties）での京都議定書（Kyoto Protocol）の採択（1997年）の頃であり、3

度目は、2001年3月に米国ブッシュ大統領が京都議定書への不参加表明をしてから、EU・日本が京都議定書を批准するまでの約1年間である。そして、2005年秋のハリケーン・カトリーナの襲来、2007年6月のドイツ・ハイリゲンダムでのG8サミットを経て、2013年以後の国際枠組みを決めていこうとしている現在（2007年）、再び、大きな焦点となっている。

この4度の時期は、「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC: Intergovernmental Panel for Climate Change）による4次にわたる評価報告書の発表の時期に概ね符合する。

すなわち、IPCCの第一次評価報告書は、1990年8月に発表された。同年11月の第2回世界気候会議（Second World Climate Conference）に向けて、欧州諸国、日本等では二酸化炭素排出削減目標を策定している時期であり、1991年初頭から始まった「気候変動枠組条約交渉会議」（INC: International Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change）に弾みをつけた。第二次評価報告書は、1995年に出され、また、1997年9月には「地域的気候変動

インパクトに関する IPCC 特別報告」が発表され、同年 12 月京都で開催された UNFCCC の COP3 での京都議定書採択に向けての各国の対応に反映された。第三次評価報告書は、米国の京都議定書不参加表明の半年後の 2001 年 9 月に出版され、UNFCCC の COP7 でのマラケシュ合意、さらには、翌春の日本、EU の京都議定書の批准に重要な役割を果たした。そして、第四次評価報告書は、2007 年 2 月から作業グループごとに順次発表され、ハイリゲンダムでの G8 サミットにおける「2050 年に世界で二酸化炭素排出半減を真剣に検討する」との合意を導いた。そして、IPCC は、米国のアル・ゴアとともに、2007 年のノーベル平和賞を受賞した。

このような背景から、気候変動問題に関しては、「科学が政策を動かした」といわれる。その端緒は、1985 年 10 月にオーストリアのフィラハ (Villach) において、世界気象機関 (WMO)、国連環境計画 (UNEP)、国際学術連合 (ICSU) が主催した「気候変動及びその影響における二酸化炭素及び他の温室効果ガスの役割のアセスメントに関する国際会議」(International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and of Other Greenhouse Gases in Climate Variations and Associated Impacts) であるとされる。ここでは、「地球温暖化は 21 世紀には、人類にとって大きな重要性を持つ」、「各国の政策決定者による緊密な注意 (close attention) が必要」と勧告した。初めての科学からの政策への呼びかけである。そして、政策の端緒は、1988 年 6 月のトロント・サミット直後に、カナダ政府が開催したトロント会議 (International Conference of the Changing Atmosphere: Implications for Global Security) であるとされる。世界 46 カ国と国際機関等から約 300 人の科学者・行政官等が集まったこの会議では、当面の二酸化炭素排出削減目標として、2005 年には二酸化炭素排出量を 1988 年レベルから 20%削減、長期的には 50%削減の必要性が各国、産業界、国際機関等に向けて提案された。これは、政府間の合意ではないが、初めて、削減目標の設定が言及されたわけである。そして、同じく 1988 年の 11 月には、気候変動に関する科学的な研究、観測結果等を評価する政府間の組織として、WMO 及び UNEP によって、IPCC が設置された。科学と政策が共同して、評価報告書をまとめることとなった。前述のように、第一次評価報告書は、1990 年 8 月にまとめられた。この間、欧州諸国等の首脳らのイニシアティブによる気候変動問題の政策に関する国際会議 (1989 年ノルトベイク会議、1990 年ハーグ会議等) が相次いで開催され、気候変動問題への対応は、東西冷戦終焉と軌を一にして、国際政治の焦点となり、1991 年初頭からの国連による INC に至った。その後の展開は、おおまかにいえば、前述のとおりである。

以上のように、人為的な地球温暖化に伴う気候変動問題への政策 (以下「気候政策」(Climate policy) という) の生成過程に関する一般的な理解、あるいは政治過程論からの理解は、1985 年のフィラハ会議における科学からの政策へ警告に端を発して、IPCC に代表される科学が政策を動かした、1988 年のトロント会議での数値目標の提案を契機

に、80 年代末から 90 年代初頭にかけての冷戦終焉時の各国首脳等の「政治的意思 (political will)」によって政策の流れができたというものである (Grubb, 1999; 亀山, 2003; 滑志田, 2007; Oberthuer.Ott, 1999; Schreurs, 2002; 竹内, 1998)。

では、1960 年代末から生まれてきた環境政策は、どのような過程を経て、気候変動問題を環境問題として捉え、政策を形成してきたのか。また、環境政策の発展の中で、気候政策は、どのような政策理念に基づき生成したのか。こうした気候政策の生成過程についての環境政策論的な考察はこれまでなされてこなかった。2013 年以降の気候政策の国際的枠組づくりが本格的に始まるこの時期に、気候政策の生成過程を検証し、考察を加えておくことは、今後の気候政策の展開にとって大きな意義があると考えられる。

政策には、ポリシー・サイクル (Policy cycle) がある。例えば、Jaenicke (1999) は、環境政策のポリシー・サイクルとして、①問題認識 (Problem perception)、②課題設定 (Agenda setting)、③政策形成 (Policy formulation)、④政策決定 (Decision making)、⑤実施 (Implementation)、⑥評価 (Evaluation)、⑦政策再形成又は終了 (Policy re-formulation or Termination)、を挙げている (Figure 1)。

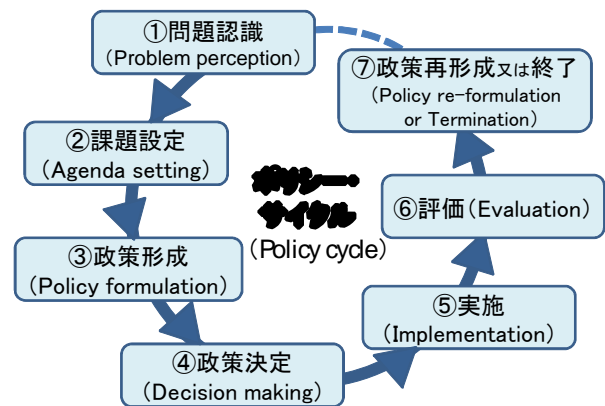


Figure 1: Policy cycle
Martin Jaenicke (1999) より作成

本稿では、このポリシー・サイクルに従って、主要な国、国連等の気候政策に関連する各種の政策文書等から、気候政策の生成過程について考察する。その際、「問題認識」から「政策決定」までを気候政策の生成過程とし、「政策決定」の時期を 1990 年 10 月末から 11 月はじめに開催された第二回世界気候会議 (SWCC: Second World Climate Conference) までとする。気候政策では、「政策決定」の中核は、温室効果ガスの排出削減目標の設定であり、主要な先進国は、SWCC までに、初めて自らの削減目標を決定したからである。

2. 気候変動問題が環境問題になる過程—「問題認識」・「課題設定」の段階—

まず、気候変動問題が、環境問題として「問題認識」され、「課題設定」がなされる過程を検証する。

2.1 環境政策が始まった当初から地球温暖化問題を視野に入れていた米国

政府の政策文書又は各国政府が加盟する国際機関の合意文書の中で、初めて、気候変動問題を環境問題として言及したのは、1970年8月に米国政府の「環境問題諮問委員会」(Council on Environmental Quality)が、1969年に制定された「国家環境政策法」(NEPA, National Environmental Policy Law)に基づき、米国議会に提出した「環境の質」(Environmental Quality, 1970、以下「米国環境白書」という)であろう。ニクソン大統領がメッセージを寄せたこの最初の米国環境白書では、人為的な気候変動 (Man's Inadvertent modification of weather and climate) の章を設け、「もし、人為的な二酸化炭素排出量の60%が大気中に残り、化石燃料の消費が年率5%で増加すると、大気中の二酸化炭素濃度は1990年には400ppmになる。また、地球上の平均気温は華氏1.4度ずつ上昇する。」等指摘している。同時に、エアロゾルの増加による寒冷化の懸念も示されている。また、都市のサーマルマウンテン (ヒートアイランドのこと) についても触れている。そして、章のまとめでは、人為的な気候変動 (manmade atmospheric alteration) の長期的な重大性についての世界的な認識の普及、世界的なモニタリング、モデルを用いた研究等が実施されなければならないと結んでいる (Council on Environmental Quality, 1970)。米国の環境政策は、当初から、気候変動問題を環境問題として、その視野に入れていたわけである。すなわち、環境政策としての「問題認識」を持っており、また、モニタリング及び研究の分野ではあるが、「課題設定」がなされたといえよう。

翌年、1972年6月に、ストックホルムで114カ国の代表が集まり、「国連人間環境会議」(United Nation's Conference on Human Environment)が開催された。環境に関する初めての国連の会議である。モーリス・ストロング事務局長、米国等の各国代表、国際機関代表等の演説では、二酸化炭素濃度の上昇、気候変動問題についての言及は皆無であった。採択された「人間環境宣言」(Human Environmental Declaration)にも取り上げられていない。それでも、採択された勧告 (行動計画) のII 196のモニタリングシステムの中で、亜硫酸ガス、オキシダント等と並んで、二酸化炭素の濃度についても、「モニターすることを含めるべきである。」としている (環境庁長官官房国際課, 1972)。この段階では、公害問題、酸性雨問題、貧困問題等が「人間環境問題」であった。なお、米国代表演説では、地球規模の問題として、捕鯨問題については言及されている。

1979年に開催された第1回世界気候会議 (FWCC: First World Climate Conference) では、70年代、気候変動に関して、寒冷化説、温暖化説等があるなか、気候変動の観測・監視、気候情報サービス、気候変動の影響評価・研究を推進するため、世界気候計画 (WCP) が提案された。WCPは、同年、WMOがUNEP、ICSU、国連教育科学文化機関 (UNESCO) 等の国際機関と共同でスタートさせた。ここで、国連における環境政策の実施機関として1972年に設

置されたUNEPがWCPに参加したということは、国連レベルでは、気候変動問題を環境問題としての「問題認識」を持った証左であるということが出来る。さらに、UNEPの1981年の管理理事会 (Governing Council) では、米国はじめ各国は、「WCPにおいて、二酸化炭素問題に高いプライオリティを置くべきである。」との合意をしている (UNEP, 1981)。ここに、気候変動問題に関する観測・監視、研究及び影響評価という分野での「課題設定」が国連レベルでなされたということが出来る。

2.2 米国政府「2000年の地球」が各国の「問題認識」にインパクト

1980年7月には、米国のカーター大統領から政府の環境問題諮問委員会及び国務省に研究の指示 (1977年5月の「環境教書」において指示) があった「2000年の地球」報告 (The Global 2000 Report to the President- Entering the twenty-First Century) がまとめられ、発表された。そこでは、「化石燃料の燃焼が年率2%で増加し続けるなら、次の世紀の半ば以降に大気中の炭酸ガス含有量が2倍になることが予想される」、「その結果、中緯度地方では、気温が摂氏2~3度上昇するだろう」、「極地の気温が摂氏5~10度上昇すると、やがてはグリーンランドおよび南極の氷を溶かし、海面を緩やかに上昇させ、多くの沿岸の都市を放棄させるに至るだろう」等としている (アメリカ環境問題諮問委員会・国務省編, 1980)。この「2000年の地球」は、後述の日本をはじめ、各国の環境政策における気候変動問題の「問題認識」、さらには、「課題設定」に大きなインパクトを与えた。

1980年12月に議会に提出された11回目の米国環境白書では、地球環境を第1章に据え、「WMOの研究グループは、最近 (注: 1979年12月)、大気中の二酸化炭素濃度の上昇は、地球温暖化 (global warming) を引き起こす小さな疑いがあると結論づけた」と紹介した上で、WMO、UNEP、ICSUが、二酸化炭素問題の環境評価をいくつかの段階で計画していると報告している。また、気候変動問題については「エネルギーの章を参照」とあり、そこでは、全米科学アカデミー (National Academy of Science)、エネルギー省 (DOE) 等の二酸化炭素と気候変動に関する研究プログラム等の研究・調査、また、米国内でのバイオマス、水素等の開発・利用について詳細に触れている (Council on Environmental Quality, 1980)。二度にわたる石油危機を経て、特にカーター政権は、再生可能エネルギーの開発・利用に力を入れたが、1980年の米国環境白書の中では、これが、二酸化炭素排出削減の方法でもあると位置づけているわけであり、モニタリング・研究を超えた気候変動問題への対応の「課題設定」の段階に差し掛かっている。

しかし、レーガン政権2年目の1982年の米国環境白書では、気候変動問題は「合衆国と地球環境」の章から、なぜか抜け落ちており、白書全体でも一切の記述がない (Council on Environmental Quality, 1982)。

1980年、日本では、環境庁長官の私的諮問機関として「地球規模の環境問題に関する懇談会 (以下「地球懇」とい

う)」（座長：大来佐武郎）が設置された。この懇談会は、米国政府の「2000年の地球」報告に影響を受けた鈴木善幸総理（当時）の指示により設置された。同懇談会は、同年12月「地球規模の環境問題に対する取組みの基本方向について」、82年4月「地球規模の環境問題への国際的取組について」、87年2月「地球規模の環境問題に関する今後の取組について」と報告を出しているが、気候変動問題に関しては、いずれも、モニタリング、研究、教育の推進を提言するにとどまっている。地球懇によって、気候変動問題の「問題認識」はされたが、政策的な「課題設定」はされていない（地球規模の環境問題に関する懇談会，1980，1982，1987）。

また、日本の政府の環境白書⁹に地球温暖化等の地球環境問題が初めて登場するのは、昭和56年度版である（環境庁，1981）。ここでは、「環境の現状」の章において、これまでであった「公害の状況」、「自然環境の状況」に、「地球規模の環境問題の状況」が追加され、二酸化炭素濃度の上昇のデータ等が掲載された。また、「国際協力の推進」の章において、地球懇について紹介された。環境白書に、初めて地球環境が登場したのも、地球懇が設置されたからである。このように、日本政府が、気候変動問題を環境問題として扱い始めたのは、米国政府の「2000年の地球」がきっかけであり、「問題認識」するに至ったのは、米国政府より10年遅いことがわかる。なお、通商産業省は、1986年11月に「21世紀エネルギービジョン」を策定しているが、この中で、気候変動問題は一切触れられていない（通商産業省，1986）。エネルギー政策においては、この時期になっても「問題認識」すらないのである。

2.3 国連レベルで「問題認識」

1982年の5月には、UNEPの管理理事会特別会合がナイロビで開催された。1972年の国連人間環境会議の10周年を記念しての特別会合である。国家元首が参加した3カ国をはじめ105カ国の参加を得て、国連人間環境会議で採択された行動計画の実施状況のレビュー、今後の10年間にUNEPが取り組むべき事項についての検討がなされた。各国代表等の演説の中では、トルバUNEP事務局長、スウェーデン代表、日本代表（環境庁長官）等は、オゾン層の問題等と並んで、大気中の二酸化炭素の上昇の問題に言及している。レーガン政権下の米国代表（環境保護庁（USEPA）長官）は、二酸化炭素濃度上昇、気候変動問題には、全く触れていない。採択された「ナイロビ宣言」（Nairobi Declaration）の中では、「オゾン層の変化、二酸化炭素濃度の上昇等は、人間環境に対する一層深刻な脅威となっている」とした。また、UNEPが作成し、各国代表団に配布された「世界の環境1972-1982」には、「1. 大気」として、「二酸化炭素濃度は着実に増加しており…（中略）…まだ完全には理解されていないものの、世界の気候と農業に対する重要な意味を持っている」とした（環境庁長官官房国際課，1982）。気候変動問題は、「ナイロビ宣言」によって、初めて明確に、国際的な環境政策の視野の中に入った

わけである。UNEPに参加する各国政府が気候変動問題を「問題認識」することになった。ナイロビ会議で地球環境問題に貢献したのは、10年以上前から「問題認識」し、また、「2000年の地球」で各国の「問題認識」にインパクトを与えた米国ではなく、ナイロビ会議の直前になって「問題認識」するに至った日本である¹⁰。

3. 気候政策の政策理念

以上のように、気候変動問題は、1982年のナイロビ会議で「ナイロビ宣言」が採択されたことによって、国際社会（各国政府）において「問題認識」された。次には、「課題設定」から「政策形成」の段階になるが、気候変動問題は、従来の公害問題への対応とは質的に異なることから、「課題設定」に当たっての政策理念の生成をも検証しなければならない。

3.1 予見的環境政策としての気候政策

ナイロビ会議の直後の1982年10月、経済協力開発機構（OECD）は、「経済と生態系の相互依存」（Interdependence Economy and Ecology）をとりまとめた。OECDは、1979年に「予見的環境政策に関する宣言」を採択している。「経済と生態系の相互依存」では、第1章で「二酸化炭素と気候変動」を取り上げ、「この問題に対処するために研究やモニタリング以外の特定の対策の実施を検討するのは早すぎるかもしれないが」としながら、①エネルギー戦略（一定の用途の化石燃料の使用の削減及びエネルギー効率の向上を目指す戦略）、②開発援助戦略（援助プロジェクトを、森林伐採、土壌劣化、植林促進の観点から評価する戦略）、③適応戦略（モデルの改善によって、気候変化の地理的分布と影響がより正確に把握されたときに、各国・国際社会が適応措置を事前に計画する際に、その結果を用いる戦略）に、一層の関心を払う必要があるとしている（OECD，1983）。この「経済と生態系の相互依存」は、「OECD事務局の責任においてまとめられたものであり、必ずしもOECD加盟国政府の見解を反映したものではない」としている。各国政府が加盟する国際機関の合意された政策文書ではないが、モニタリング、研究を超えた「課題設定」の萌芽がみられる。不確実性がある課題に対する予見的環境政策の第1の例として、気候政策が挙げられたわけである。2つ目に挙げられたオゾン層の破壊は、大気の物理・化学的な知見が増大するとともに、予見的な措置が採られ、1987年にはモントリオール議定書が採択されるまでに至った。ナイロビ宣言の採択によって、二酸化炭素濃度の上昇の問題が環境問題の仲間入りした直後に、OECDでは、予見的環境政策として、気候政策の方向性が示されたのである。予見的環境政策という政策理念の下での明確な「課題設定」の提案である。逆の見方をすると、気候変動問題（オゾン層破壊問題も）への課題設定、政策形成の過程が、新たな環境政策の理念として「予見的環境政策」を生み出したともいえる。

3.2 「持続可能な発展」のための政策としての気候政策

次に、1987年4月、1983年に国連決議によって設置された「環境と開発に関する世界委員会」(World Commission on Environment and Development、ブルントラント委員会)は、「我ら共有の未来」(Our Common Future)を発表した(大来, 1987)。ここでは、この間の1985年10月に開催された「フィラハ会議」の結論を引用した上で、「問題を巡る複雑さと不確実性からすれば、直ちに政府間の合意に向けた交渉を開始することが迫られている」として、①進展する現象に対するモニタリングとアセスメントを拡充すること、②現象の原因、メカニズム、影響についての知識を増やすための研究を充実すること、③原因となるガスを削減するための国際的合意に基づく政策を立案すること、④被害を最小限にとどめ、気候変化、海面上昇への対処に必要な戦略を採択すること、の4つの戦略を提案している。この4つの戦略は、「予見的環境政策」としての「課題設定」でもある。また、具体的な政策手段として、①エネルギー効率化政策(GDP成長のテンポを落とさず二酸化炭素削減が可能、大気汚染も緩和)、②再生可能エネルギー比率向上、③天然ガス燃料利用促進を挙げている。「我ら共有の未来」は、「持続可能な発展」(Sustainable Development)を提唱した。持続可能な発展とは、「将来の世代の欲求を充たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような発展」である。気候変動に伴う影響、気候変動をもたらすエネルギーの大量消費、いずれも将来の世代の欲求を損なう。気候政策は、持続可能なエネルギー利用(前述のエネルギー効率化・再生可能エネルギー・天然ガス利用)を目指すものでもある。「我ら共有の未来」は、気候変動への対応が「持続可能な発展」の大きな具体例であるとともに、持続可能な発展の考え方が、気候政策の「課題設定」、「政策形成」等の基本にならなければいけないことを示したのである。

4. 「課題設定」から「政策決定」へ

1986年、米国議会は、環境保護庁(USEPA)に対し、「気候変動から生じるとみられる人間の健康と環境への影響」、「大気中の温室効果ガス濃度を安定化させるための政策オプション」について、それぞれ調査し、報告するよう指示し、1987年度250億ドル、1988年度700億ドルの予算を計上している。なお、1987年には「地球気候保護法」が制定され、環境保護庁と国務省が気候変動問題の政策を調整すること、科学的アセスメントを用意することを政府に指示している。前者の報告書“The Potential Effects of Global Climate Change on the United States”(地球温暖化影響研究会編, 1990)は1989年12月に、後者の報告書案“Policy option for stabilizing the global climate 1989”は1989年3月に公表されている。後者では、フロンの2003年までの段階的廃止、植林、エネルギー排出課徴金、天然ガス利用、バイオマエネルギーの商業化、セメント需要の抑制等、それに原子力推進の11の政策を政策オプションとしてシミュレーションがなされ、さらに強力な措置として、高率の化石燃料課徴金、化石燃料消費税、自動車燃費改善、石炭使用の

段階的廃止等8つの政策が必要とされている(USEPA, 1989)。こうした政策オプションによる削減シナリオの考え方は、各国の気候政策の目標、計画づくりに利用され、化石燃料課徴金等の経済的手段も、欧州諸国を中心にして、1990年代から導入されている。気候政策の「政策形成」の流れをつくったのも米国であるといえる。しかし、米国政府は、他の主要先進国とは異なり、「気候変動枠組条約交渉会議」(INC)が始まる1991年初頭までに「政策決定」の中核となる「削減目標」を決定していない。なお、INCの過程で、UNFCCCに規定された「排出量を2000年までに1990年レベルに戻す」という努力目標に合意したが、米国にとっての「削減目標」の「政策決定」であるといえるかもしれない。1992年5月である。

ドイツ(西ドイツ)の連邦議会は、1987年10月に「地球大気を保護するための予防措置」調査委員会を設置している。テーマは、オゾン層保護と気候変動問題である。委員会メンバーの半分は、連邦議会議員、残りの半分は各分野の・科学者・専門家からなる。調査委員会は、1989年8月に報告書“Protecting the Earth's Atmosphere-An International Challenge”(German Bundestag (ed.))をまとめている。ドイツ(西ドイツ)政府は、この報告書をもとに、1990年6月、「2005年に87年比マイナス25%」という二酸化炭素排出削減目標を閣議決定している。約600ページのこの報告書は、削減目標づくり、政府の行動計画(「政策オプション」の考え方と同じ)づくり等、その後のドイツ政府の気候政策の「政策形成」、「政策決定」のバイブルとなった。

このように、米国、ドイツ(西ドイツ)では、気候政策の「政策形成」に当たり、議会が大きな役割を果たした。米国では、議会が気候政策立案に必要な調査(影響、政策オプション)を政府に指示し、ドイツの議会は、自ら調査し、その後の政府の気候政策の大方針を示したわけである。

では、日本ではどうか。地球懇話会、ブルントラント委員会の「我ら共有の未来」が発表された直後の1987年11月に特別委員会(茅陽一主査)を設置し、1988年6月に「地球環境問題へのわが国の取組—日本の貢献:よりよい地球環境を目指して—地球化時代の環境ビジョン」(環境庁編, 1988)を取りまとめた。しかし、気候変動問題については、モニタリング、研究、環境教育・啓発について言及するに止まり、「原子力を含むエネルギー問題については、別途の検討に期待する」とした。政策的な「課題設定」には至っていない。1988年5月には「昭和63年度版環境白書」(環境庁, 1988)が出され、「地球環境問題とわが国の貢献」が総説の特集となった。政府の文書としては、初めて、二酸化炭素の排出量(1985年8億4200万トン(二酸化炭素換算))及び世界の中での排出量シェア(1985年4.3%、世界4位)の数字が出された。その意味で、環境白書は「排出削減」という「課題設定」を示唆した。また、1989年5月には内閣(竹下登総理)に「地球環境問題に関する関係閣僚会議」が設置された。同年9月に同閣僚会議は、地球環境に関するモニタリング・研究を政府一体となって推進す

Table 1: Target of carbon dioxide reduction set by main developed nations

国	二酸化炭素の削減目標	決定時期
スウェーデン	1988年レベルで安定化	1988年6月 国会決議
ドイツ	2005年に1987年からマイナス25%	1990年6月 閣議決定
イギリス	2005年に1990年に安定化	1990年9月 環境白書で表明
オーストラリア	2005年までに1988年からマイナス20%	1990年10月 閣議決定
EU	2000年に1990年に安定化	1990年10月 環境エネルギー理事会決定
日本	2000年に1990年に安定化	1990年10月 地球温暖化防止行動計画 閣僚会議決定

出典：「IPCCにおける温室効果ガス排出安定化の検討と国際的動向」（佐藤1991）より作成

ることを申し合わせた。これも政策的な「課題設定」ではない。同じく9月には、政府主催で「地球環境問題に関する東京会議」が開催された。UNEP事務局長、WMO事務局長、IUCN会長、世銀総裁らの参加を得た。議長サマリー（環境庁地球環境部企画課編、1990）では、気候変動問題については、各国のIPCCへの参加、研究調査、条約の早期採択、再生可能エネルギー・原子力・CO₂除去技術の開発導入等が推奨された。政府主催であるので、ここで、ある程度「課題設定」がなされたということがいえよう。

さらに、1989年11月のオランダ政府主催のノルトベイク環境大臣会議（Noordwijk Ministerial Conference on air pollution and climate change）の宣言で、「先進国は、第一段階として、少なくとも2000年までにCO₂排出量を安定化させなくてはならない」とされた（Noordwijk Ministerial Conference on air pollution and climate change, 1989）。ヨーロッパの主要国等は、2000年あるいは2005年における削減目標の設定の作業をはじめようとしていた。日本政府は、ノルトベイク環境大臣後、急遽「政策形成」の作業を開始し、1年後の1990年10月に、二酸化炭素排出量を2000年に1990年レベルで安定化させる削減目標、これを達成するための方途、措置等を盛り込んだ「地球温暖化防止行動計画」（地球環境問題に関する関係閣僚会議、1990）を決定した。ここに「政策決定」にまで至ったのである。日本の気候政策は、気候変動問題に関する「問題認識」は米国の「2000年の地球」（1980年）の影響を受け、「政策形成」、「政策決定」はノルトベイク環境大臣会議（1989年）の影響を強く受けているのである。1990年10月末から11月はじめに開催された「第二回世界気候会議」（SWCC）までには、米国を除く主要先進国は自らの削減目標量を決め（Table 1）、同年12月の国連総会では、気候変動枠組条約交渉会議（INC）の開始が承認された。

本稿では、ここまでの、気候政策の生成過程、すなわち、気候政策のポリシー・サイクルにおける「問題認識」から「政策決定」に至る過程とする（Table 2）。

5. 考察

政府、国連等の政策文書から、気候政策の生成過程を検証した。これらから、以下の事項が明らかになった。

- (1) 気候政策については、1985年のフィラハ会議から1988年のIPCC設置を経て「科学が政策を動かした」、また、「冷戦終焉時の主要国首脳らの政治的意思が政策の流れをつくった」という一般的理解がある。それ自身は正しいが、気候政策のPolicy Cycleを検証してみると、米国政府では既に1970年（米国環境白書）から、国連レベルでも1982年（ナイロビ宣言）から、「問題認識」がなされ、同時に、まず、モニタリング・研究という「課題設定」もなされている。米国の環境政策が、気候変動問題をその視野に入れたのは、今から40年近くも前になる。
- (2) 日本政府における「問題認識」は米国政府の「2000年の地球」がきっかけであり、その後、ノルトベイク会議の影響を強く受け「政策決定」に至った。すなわち、日本はPolicy cycleの「課題設定」と「政策形成」の2段階をスキップした。米国は1980年代初めに「課題設定」の段階に入ったかに見えたものの、レーガン政権以降、「ポリシー・オプション」の提案等の「政策形成」の試みはあったが、今日に至るまで明確な「政策決定」（特に削減目標の設定）に至っていない。その意味では、気候政策の生成過程のPolicy Cycleは、必ずしも「規則的」ではない。
- (3) 気候変動への「課題設定」、「政策形成」における政策理念にも着目した。環境政策の新たな政策理念とし

Table 2: Creating-process of the climate policy (1970-1990)

Year	International	USA	Europe	Japan
1970		「Environmental Quality」(米国環境白書)で CO ₂ 濃度増加・気温上昇を指摘 ★☆		
1972	国連人間環境会議(行動計画で CO ₂ モニタリングの必要性)			
1977		カーター大統領「環境教書」で米国環境問題諮問委員会・国務省に地球問題研究の指示		
1979	第 1 回世界気候会議(FWCC) 世界気候計画(WCP) ★ OECD「予見的環境政策に関する宣言」			
1980		“The Global 2000 Report to the President-Entering the Twenty-First Century” “米国環境問題諮問委員会・国務省” ★★		「地球規模の環境問題に関する懇談会」設置 ★
1981	UNEP 管理委員会「WCP で CO ₂ 問題を重視」に各国合意 ★☆			「環境白書(昭和 56 年度版)」地球環境問題を初めて掲載 ★
1982	ナイロビ会議: ナイロビ宣言(国連レベルで地球温暖化が政策課題に) ★★ OECD「経済と生態系の相互依存 (Interdependence Economy and Ecology)」(地球温暖化→予見的環境政策) ★★☆	米国環境白書から気候変動問題が消える		
1983	国連「環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント委員会)」設置			
1985	フィラハ会議(地球温暖化に関する科学者から政策へ警告) ★★			
1986		議会は政府に対し「温暖化による影響」、「ポリシーオプション」の策定を指示		「21 世紀エネルギービジョン」に気候変動問題の言及なし
1987	ブルントラント委員会「我ら共有の未来」(気候政策→持続可能な発展) ★★☆		ドイツ連邦議会「地球大気を保護するための予防措置」調査委員会設置	地球懇特別委員会設置
1988	トロント会議(CO ₂ 20%削減目標の提案) ★★ IPCC 設置、第1回 IPCC 会合			「環境白書(昭和 63 年度版)」CO ₂ 排出量試算掲載 ★☆ 地球懇特別委員会の報告(モニタリング・研究等のみ) ★☆
1989	ノルベイク会議(先進国に対して 90 年レベルでの安定化の方向付け) ★★	報告書“The Potential Effects of Global Climate Change on the United States”, “Policy option for stabilizing global climate” ★★☆	ドイツ: 連邦議会調査会報告書 Protecting the Earth’s Atmosphere - An International Challenge ★★	「地球環境問題に関する関係閣僚会議」設置(政府一体でモニタリング・研究) ★☆ 「地球環境保全に関する東京会議」(IPCC への参加、技術開発等) ★☆
1990	IPCC 第 1 次評価報告書 第 2 回世界気候会議(SWCC) 条約交渉を開始することの合意) ★★ ※「気候変動枠組条約」国際交渉(1991~1992)	(削減目標設定せず)	ドイツ: 2005 年に 87 年比 マイナス 25% ★★ EU: 2005 年に 90 年レベルで安定化 ★★ (主要先進国が同様の目標、Table 1 参照)	地球温暖化防止行動計画 閣僚会議決定: 2000 年に 90 年レベルで安定化 ★★

★: ①問題認識 Problem perception
 ★★: ②課題設定 Agenda setting
 ★★★: ③政策形成 Policy formulation
 ★★★★: ④政策決定 Decision making
 ☆は移行段階を示す。
 ← (実線矢印): Policy cycle への影響
 ■■■ (点線): Policy cycle の停滞期間

て、OECDにより「予見的環境政策」(1979年)、ブルトラント委員会により「持続可能な発展」(1987年)が生み出された。気候政策の「政策形成」、「政策決定」、そして「実施」は、予見的であり、かつ、持続性(将来世代との公平性)がなくてはいけないことがわかった。「ポリシー・オプション」の頃からオプションの1つとされてきている原子力、炭素固定化・隔離(CCS)などは、果たして「持続的」であろうか。

- (4) 国際的な気候政策の最初の「政策決定」は、米国を除く主要国が自らの削減目標を設定した上で、気候変動枠組条約交渉(1991年初頭)という形で展開した。それぞれの削減目標は、概ね2000年に1990年レベルで安定化であり、あらかじめノルトベイク会議(1989年)で「相場」が決まった。条約では、削減目標の達成は、「義務」ではなく、「努力」となったが、2000年に1990年レベルに排出量を戻すという目標が達成できた国はごく限られた。京都議定書(1997年採択)では、国別の削減目標になったが、削減目標の決定に至る「課題設定」、「政策形成」の方法は、1990年頃に主要国が採った方法を踏襲した。すなわち、10年後を目標年次にして、BAU(Business As Usual)ケースを設け、短期的な対策を積み上げて削減量を予測し、それを削減目標量にするという方法であり、もともとは1980年代末に出された米国の「ポリシー・オプション」の方法である。京都議定書の目標を達成する国も限られるであろう。2013年以降の国際的枠組づくりに当たっては、まず、世界で2050年半減の目標に合意し、各国、各地域で半減の姿を描き、二酸化炭素排出の根本的な原因を見極め、それを取り除くために最もふさわしい短期・中期・長期の「政策」を形成し、それに応じた段階的な削減目標を「政策決定」していくという方法が必要である。

6. 補論：地域気候政策の生成過程の国際比較及び考察

国際的気候政策(international climate policy)、国の気候政策(national climate policy)の生成過程は、以上のとおりであるが、一方で、自治体レベルでも、地域気候政策(local climate policy)が生成され、近年、地域気候政策の役割は不可欠なものになってきている。補論として、その生成過程を国際比較し、考察する。

6.1 地域気候政策のネットワークの形成

はじめに地域気候政策の国際的ネットワーク組織ができた。1989年にベルリンで開催された熱帯林保護の会議に集まったヨーロッパの自治体は、気候変動問題にも取り組むこととし、1990年にフランクフルトに集まり、「気候同盟」(climate Alliance)を発足させた(Kern, Niederhafer, et.al. 2005)。メンバーは、オーストリア、ドイツ、オランダ等ヨーロッパの国の自治体を中心であり、2010年までに二酸化炭素排出量を1990年比で半減する目標を持つ。「気候同盟」が設立されたのは、主要国が、国レベルでの削減目標

を設定している頃であり、メンバー自治体は、国レベルの削減目標より数段厳しい目標を掲げて、地域気候政策の「政策形成」、「政策決定」から「実施」へと進んだわけである。例えば、気候同盟の加盟都市であるベルリンでは、2004年に1990年比25%削減を達成している(Berlin, 2006)。「気候同盟」のメンバー自治体数は、2007年8月現在、1458自治体となっている⁽³⁾。

また、1990年に設立された「持続可能性をめざす自治体協議会」(ICLEI、本部：トロント)は、1993年にニューヨークで「気候保護都市」(CCP: Cities for climate protection)のキャンペーンを発足させた(Kern, Niederhafer, et.al. 2005)。ICLEIのメンバー自治体は、1997年12月のUNFCCCのCOP3の直前に名古屋に集まり、2010年に二酸化炭素排出量を1990年比マイナス10%にする目標設定に合意した。ICLEIは、メンバー自治体の「政策決定」(特に削減目標の設定)に貢献したといえる。ICLEIには世界の約800自治体がメンバーとなっている。

一方、京都議定書を批准していない米国の都市では、同議定書の発効(2005年2月)を契機に、シアトル市長の呼びかけにより、2005年6月から「全米市長気候保護協定」(2012年に90年比7%削減等)に同意する活動が全米市長会議(The US Conference of mayors)のプロジェクトとして始まった。国内での地域気候政策ネットワークである。2007年10月12日現在、全米で691市長が同意している⁽⁴⁾。

ヨーロッパと比べてかなり出遅れた米国の自治体の地域気候政策は、国レベルの気候政策の「政策決定」がなされないことへの対抗として、ネットワークを形成しつつ、近年、急激に「政策形成」、「政策決定」、さらには「実施」が進んでいる。例えば、ロスアンジェルスでは、2007年、2020年に1990年比35%削減の目標を設定し、市の水道・電力局を中心とした取り組みを開始している(Los Angeles 2007)。

6.2 議会からの「政策形成」、「政策決定」の指示

1997年にドイツの「気候政策首都賞」⁽⁵⁾を受賞したミュンスターでは、ドイツ政府が削減目標を閣議決定した1990年に、早くも、議会から気候エネルギー・アドバイザー会議を設置し、気候戦略を策定するよう指示を受けた。同会議は、1993年に中間報告を出し、これに基づき、同市は、2005年までには1990年比25%削減する目標を含む戦略を策定するとともに、「気候エネルギー調整機関」(KLENKO)を設置して、気候政策の「実施」を開始した。こうした議会からの指示に基づく「政策形成」、「政策決定」は、多くのドイツの都市において共通する。ミュンスターは、気候同盟のメンバーにもなったが、これも、議会からの提案である。

6.3 日本の自治体の地域気候政策の生成過程

日本の自治体は、1990年代半ばから、徐々に削減目標、削減計画を策定する都道府県、都市が増加し、現在、全ての都道府県、政令指定都市で策定されている(杉山, 印刷

中)。日本の中にも、地域環境政策のネットワークはある。ICLEIのメンバー自治体も21団体(2007年10月現在)ある。しかし、日本の地域気候政策ネットワークは、ヨーロッパ、米国のような広範な広がりはない。1990年代半ばから始まった日本の自治体の地域気候政策生成の端緒となったのは、地域削減計画策定のための国によるガイドライン、国からの削減計画策定のための補助金等である。また、2002年に改正された地球温暖化対策の推進に関する法律に、地方公共団体の計画的取組等が位置づけられたことも、地域での削減計画の策定の動きが拡大した背景になっている。

6.4 「自立型」と「国依存型」

このように、ヨーロッパの自治体が、既に1980年代末・1990年代初頭から国の削減目標設定(「政策決定」)に呼応して「政策決定」し、また、米国の自治体の多くが国の「政策決定」がなされないことに反抗して「政策決定」している等「地域自立型」の地域気候政策を展開しているのと比較すると、日本の自治体の地域気候政策は、国からのガイドライン、法律における地域気候政策の位置づけ等があつて初めて「政策生成」、「政策決定」がなされていることから、「国依存型」であるといえることができる。

注

- (1) 日本の政府の環境白書は米国より1年早く、1969年から毎年出されている。
- (2) ナイロビ会議で日本政府代表は、「地球の環境保全に関する諸施策を長期的かつ総合的な視点から検討する特別委員会」の新設を提案し、決議された。特別委員会の設置は国連総会で決議され、1983年に「環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント委員会)」として設置された。
- (3) <http://www.klimabuendnis.org>
- (4) <http://usmayors.org/climateprotection>
- (5) 環境団体Umwelthilfeが主催する「環境首都賞」であるが、京都議定書が採択された1997年は「気候政策首都賞」とした。

引用文献

アメリカ環境問題諮問委員会・国務省編 1980 2000年の地球 監訳田中勉 日本生産性本部。
 Berlin 2006 *Landesenergieprogramm 2006-2010*.
 Bundestag, G. (ed.) 1989 *Protecting the Earth's Atmosphere - An International Challenge*.
 地球規模の環境問題に関する懇談会 1980 地球規模の環境問題に対する取組みの基本方向について。
 地球規模の環境問題に関する懇談会 1982 地球規模の環境問題への国際的取組について。
 地球規模の環境問題に関する懇談会 1987 地球規模の環境問題に関する今後の取組について。
 地球温暖化影響研究会編 1990 米国EPA レポート抄訳 地

球温暖化による社会影響 技報堂出版。
 地球環境問題に関する関係閣僚会議 1990 地球温暖化防止行動計画。
 Council on Environmental Quality 1970 *Environmental Quality The First Annual Report of the Council on Environmental Quality* (Transmitted to the Congress August 1970).
 Council on Environmental Quality 1980 *Environmental Quality-1980 the eleventh Annual Report of the Council on Environmental Quality* December 1980.
 Council on Environmental Quality 1982 *Environmental Quality-1982 13th Annual Report of the Council on Environmental Quality*.
 Grubb, M. 1999 *The Kyoto Protocol-A Guide and Assessment* Royal Institute of International Affairs.
 Jaenicke, M., & Kunig, P., & Stitzel, M. 1999 *Umweltpolitik* (Dietz 1999).
 亀山康子 2003 地球環境政策 昭和堂。
 環境庁 1981 昭和56年度版環境白書 大蔵省印刷局。
 環境庁 1988 昭和63年度版環境白書 大蔵省印刷局。
 環境庁編 1988 地球環境問題へのわが国の取組—日本の貢献: よりよい地球環境を目指して—地球化時代の環境ビジョン 大蔵省印刷局。
 環境庁地球環境部企画課編 1990 地球環境時代 碧い地球を未来へ 地球環境保全に関する東京会議。
 環境庁長官官房国際課 1972 国連人間環境会議の記録。
 環境庁長官官房国際課 1982 ナイロビ会議の記録—UNEP管理理事会特別会 1982年。
 Kern, K., & Niederhafer, S. et.al. 2005 *Kommunaler Klimaschutz in Deutschland* Discussion Paper WZB.
 Los Angeles 2007 *Green Los Angeles*.
 滑志田隆 2007 地球温暖化問題と森林行政の転換 論創社。
 Oberthuer, S., & Ott, H. E. 1999 *The Kyoto Protocol* Springer Verlag.
 OECD 1983 *Interdependence Economy and Ecology* (大来佐武郎 監訳 1983 共存の条件—経済と生態系の相互依存 公害対策技術同友会).
 大来佐武郎 監修 1987 地球の未来を守るために—環境と開発に関する世界委員会 福武書店。
 佐藤雄也 1991 IPCCにおける温室効果ガス排出安定化の検討と国際的動向 環境研究 第80号 4-15。
 Schreurs, M. A. 2002 *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States* Cambridge University Press.
 杉山範子 地域気候政策の計画と政策手法に関する考察 計画行政 (印刷中)。
 竹内敬二 1998 地球温暖化の政治学 朝日新聞。
 Noordwijk Ministerial Conference on air pollution and climate change 1989 *The Noordwijk Ministerial Declaration on climate change*.
 通商産業省 1986 21世紀エネルギービジョン—複合エネルギー時代の幕開け— 通商産業調査会。
 UNEP 1981 *Report of the Governing Council of the United Nation*

Environmental Program on the Work on its ninth Session.
USEPA 1989 Policy option for stabilizing the global climate
1989.

(受稿：2007年10月31日 受理：2007年11月13日)