

京都議定書の批准に至る政治過程の検証及び考察

竹内 恒夫 (tsuneo_takeuchi@cc.nagoya-u.ac.jp)
〔名古屋大学〕

Study on political process toward a ratification of the Kyoto Protocol

Tsuneo Takeuchi

Graduate School of Environmental Studies, Nagoya University, Japan

Abstract

This study handles some Japanese political processes from an adoption of the Kyoto Protocol (the KP) at December 1997 to a ratification of the KP at June 2002. After adoption of the KP there were confrontations among ministries, industries and NGOs, how to achieve the reduction target which Japanese government agreed by an adoption of the KP, especially about building additional 21 nuclear power plants until 2010. At March in 2001 Bush-US government proclaimed that USA refuses the ratification of the KP. On this situation Japanese industry sector, many ministries and government parties resisted to ratify the KP keenly. Prime Minister Mr. Koizumi had not changed his line to ratify the KP stubbornly. After hard coordination among political parties, ministries and industries he declared a policy to ratify the KP in Diet speech at February 2002 and the KP was ratified at June 2002.

Key words

ratification of the Kyoto Protocol, action program to arrest the global warming, outline for the promotion of measures to cope with global warming

1. はじめに

2009年のCOP15/MOP5（気候変動枠組条約第15回締約国会議／京都議定書第5回締約国会合）における合意に向けて、京都議定書（2012年まで）以降の国際的枠組みの国際交渉が始まっている。いかに、京都議定書を批准していない米国、また、京都議定書による排出削減義務がない発展途上国、特に中国、インドなどの大量排出国を排出削減の仲間に入れるか。いかに、国別の削減目標量を公平に設定するか。これらが最大の焦点である。米国は京都議定書の採択に加わり、署名も行ったが、批准しなかった。署名後にブッシュ政権に交代したからである。ブッシュ政権による京都議定書を批准しないとの表明（2001年3月）に伴い、日本の経済界は京都議定書への溜っていた不満を一気に爆発させ、また、対米重視の外交方針も手伝って、わが国の京都議定書の批准は、最大の危機を迎えた。また、議定書の発効要件からすると、米国、ロシア、それに日本が批准しないことになると、議定書は発効しない、すなわち、日本の批准如何が議定書の生死を決めるものとなった。

京都議定書を巡る政治過程に関する既往研究には、主として、京都議定書の採択に至る国際交渉に関するもの及び京都議定書採択以降の国際交渉に関するものがある。前者としては、Oberthuer & Ott (1999)、Grubb, Vrolijk, & Brack (1999)、竹内 (1998) があり、後者としては、浜中 (2006)、大木 (2008) がある。また、京都議定書の発効 (2005年2月) に至るまでの国際交渉に関しては、高村・亀山

(2006) がある。いずれも、国際交渉過程を検証したものであって、我が国の国内の京都議定書の批准に至る政治過程は扱われていない。なお、京都議定書に関する国内の政治過程をも扱った研究として、滑志田 (2007) がある。ブッシュ政権による京都議定書不参加表明 (2001年3月) から我が国の京都議定書批准 (2002年6月) に至る政治過程に関しても若干の検証がなされている。

本稿は、京都議定書の採択 (1997年12月) から、わが国の批准 (2002年6月) に至る政治過程について、①京都議定書の目標を達成する方策に関する路線対立、②米国の不参加を契機とした経済界の巻き返し、③政党と国会、の論点で検証し、考察する。また、①の政治過程との比較のため、地球温暖化対策の創成期ともいえるべき1990年代初頭の政治過程も検証する。

2. 京都議定書採択から批准に至る政治過程における主要なアクター

京都議定書は、アルゼンチンのベテラン外交官エストラーダCOP3全体会議 (COW) 議長の絶妙な手腕によって、採択に至った。橋本内閣でCOP3のために外交官出身者として環境庁長官に起用された大木浩 (当時参議院自民党) がCOP3議長 (President) であった。COP3の最終局面で日本の排出量目標を90年比マイナス6%と決断したのは総理の橋本である。社労族の橋本は厚生政務次官当時 (1971年)、環境庁設置を成し遂げ、以降環境庁の後見人としての役割を果たし、また、運輸大臣、通産大臣なども経験しており、環境政策に関して政界随一の論客であった。前年のCOP2 (ジュネーブで開催) でCOP3の日本開催を決めたのは、大木の前任大臣の岩垂寿喜男 (旧社会党) である。COP3の重要局面に、大木が国会の都合で東京に戻らなく

てはならず京都駅まで向かったときに、京都にいながら、与野党国会対策委員会、官邸を根回しして、大木をCOP3の会場に引き戻したのは、政界を引退しCOP3にNGO資格で参加していた岩垂であった。大木は、翌年7月の参議院選で落選するが、その後、衆議院議員として国会に戻る。大木は、小泉内閣の2002年2月、民間人（サントリー常務、元通産官僚）として入閣していた川口順子環境大臣が、更迭された田中真紀子のあとの外務大臣として横滑りした際に、環境大臣に再度起用された。議定書の採択を果たした大木は、今度は、議定書の批准をもち遂げたわけである⁽¹⁾。川口は、議定書に基づく京都メカニズムなどの細目の国際交渉（COP6（ハグ）、COP6再開会合（ボン）、COP7（マラケシュ））に臨み、国際的に「鉄の女」として勇名を馳せた⁽²⁾。

1997年12月の京都議定書採択後、国内では、京都議定書の目標をどうやって達成していくのかを巡って、省庁、経済界、NGOを巻き込んだ路線対立が表面化した。原子力発電所の21基増設を巡る対立である。原子力発電所の増設について、そのイニシアティブをとっているのは、通産省（現経済産業省）なのか、電力会社なのか、あるいは、重電メーカーなのか判然としない。これらの複合体かもしれない。いずれもアクターには違いない。そして、特に、ブッシュ政権になって米国が京都議定書への不参加を表明（2001年3月）してから、経済界は京都議定書批准反対の大合唱を展開した。経済界は、温暖化対策の推進に関して、良しにつけ悪しにつけ重要なアクターである。ただ、個別企業と経済団体、例えば経団連とは役割が異なる。いまや日本の大企業は、テレビCMなどで「環境」、「エコ製品」などを宣伝しており、個々の企業として、例えば「京都議定書に反対」ということは言いにくいので、これを経団連に持ち込む。社団法人である経団連は、毎月の幹事会で会員企業から持ち込まれた意見を機関決定して、意見書を公表し、自民党などに要求する。京都議定書批准反対の先頭に立ったのは、今井敬経団連会長（新日鉄会長）である。経済界の中で、最も京都議定書にセンシティブな産業は、鉄鋼業であり、その意味で、今井が経団連会長として京都議定書の批准反対をリードするのは、ふさわしい役回りである。しかし、京都議定書発効にビジネスチャンスを見出している業界、企業からみると、今井が、経団連会長として全産業のために活動しているのか、経団連会長の立場を利用して鉄鋼業、あるいは新日鉄のために動いているのかわかりにくい。省庁もアクターであるが、政策主体というより、利益集団の一種と言ったほうが正確である。なぜなら、省庁は、権限が欲しい、自分で使える予算が欲しいわけである。例えば、経済産業省などが環境をその任務にしたいのは、環境規制、環境のための補助などで業界を掌握したいからである。また、環境省が環境税を導入したいのも、自分で使える財源を持ちたいからである。外務省にとっても、環境は、ODA予算を増やすための口実になる。ただ、外務省は、京都議定書批准に際しては、「対米重視」だけが鮮明であっただけで、政府部内、与党手続きは、全

く怠慢であった。国際的にも、国内的にも、NGOは重要なアクターである。日本では、COP3の前年に、温暖化防止関係のNGOのアンブレラ組織として気候フォーラムが結成されている。代表は、浅岡恵美（京都在住の弁護士）である。気候フォーラムは、温暖化防止関係の国際NGOネットワークであるCAN（Climate Action Network）のメンバーでもある。気候フォーラムは、京都議定書採択後は、気候ネットと改称し、活動を続けている。

さて、川口と大木（2度目）を環境大臣に起用したのは総理である小泉であるが、実は、小泉こそが、ブッシュ米国の不参加表明で危機に瀕した京都議定書を救い、また、日本の批准を実現したのである。小泉は、竹下登のように、調整のために自ら走り回って「汗をかいた」わけではない。また、橋本のように「政策通」でもない。「ブレない」小泉だったからである。本来、政府としては、京都議定書に署名しているわけであるので、政権交代でもない限り、これを批准するのが「筋」である。この「筋」を通したのが「ブレない」小泉だったといえよう。官邸で小泉を支えたのは、古川貞二郎官房副長官（厚生省出身）、竹島一彦官房副長官補（大蔵省出身）である。

最後に、自民党などの政党である。京都議定書が採択されたときは、自民・社会・さきがけの連立政権（橋本内閣）、批准がなされたときは、自民・公明・保守の連立政権（小泉内閣）である。この間には、小淵内閣、森内閣がある。採択から批准に至る政治過程における与党は、すべて自民党を中心とする連立政権で構成されている。自民党での議定書の国会承認の党内手続きは、外交部会、政審、総務会の順であるが、議定書の国会承認案件と併せて、議定書の国内法としての地球温暖化対策推進法（以下「温対法」という。）の改正案の国会提出手続きもあるため、環境部会がかかわり、さらに、温暖化対策は関係省庁が多岐にわたるため商工部会、農林部会、交通部会などがかかわる。批准問題に関しては、麻生政調会長の下に特命委員会が置かれた。委員長は、亀井久興（現国民新党幹事長）である。重要なアクターになった。批准のときには、連立与党の1つとして保守党があった。のちに自民党に移籍し、環境大臣になる小池百合子も保守党であった。議定書国会承認の与党手続きの中で、党全体で批准反対を鮮明にしたのは保守党だけである。議定書の国会承認を求める件は、与党の了解を経て、閣議決定され、内閣から国会に提出される。保守党の批准反対は徹底していた。ただし、本音で批准反対というより、小党の存在感を示すために京都議定書批准問題が利用されたともいえる。

3. 京都議定書の目標を達成する方策に関する路線対立

政府はCOP3に向けて日本の目標案⁽³⁾を固めてはいたものの、COP3では、政治的にマイナス6%の目標が決まったため、どうやって目標を達成するかについては、方針がまとまっていなかった。そこで、COP3終了を待たずに、今後の温暖化対策の主導権争いが起こり、また、目標達成の

方策を巡っての路線対立が起こった。経済界、NGOなどを巻き込んだ原子力発電所 21 基増設を巡る対立である。

3.1 前史：「地球温暖化防止行動計画」（1990 年）

政府は、地球温暖化対策の創成期ともいうべき 1990 年 2 月 23 日に「地球環境問題に関する関係閣僚会議」（会長：海部俊樹内閣総理大臣、事務局：内閣官房及び環境庁。以下「閣僚会議」という。）において、「地球温暖化防止行動計画」⁴⁾（以下「行動計画」という。）を決定した。閣僚会議は、地球環境問題が国際社会の課題となりはじめた 1989 年 5 月（竹下内閣）に設置されている。前年 1988 年のトロント・サミットの直後に、各国の学者、行政官らがトロントに集まり、二酸化炭素排出量を、2000 年までに 20%削減、長期的には 50%削減を目指すことが確認された。政府間の合意ではないが、これを「トロント目標」という。20%削減には特段の根拠はないが、50%削減は、排出された二酸化炭素の半分は森林・海洋などに吸収されずに大気中に蓄積されるので、二酸化炭素濃度を上昇させないためには、排出量を半減することを根拠とする。また、同年秋には、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）が設置された。その頃から、欧州の国々では、2000 年には〇〇%削減するといった数値目標の設定を検討し始めた。1989 年 11 月にオランダのノルトベイクで開催された「大気汚染・地球温暖化に関する環境大臣会議」に出席して、欧州のいくつかの国の数値目標づくりの検討（英国 2005 年安定化、ドイツ 2005 年マイナス 30%など）を目の当たりにした環境庁首脳は、帰国後、早速、2000 年目標の設定を事務方に指示した。1980 年代中葉からのバブル期であり、経済成長率は年率 4%程度、二酸化炭素も年率 4%~5%程度で伸びていた時期である。政府として二酸化炭素排出削減の数値目標を設定するには、まず、環境庁内において、2000 年に 90 年レベルに安定化ができそうだという見通しを持つ必要がある。最初は、簡単な計算、特に、コジェネレーションを大量に導入することによって発電排熱が灯油・重油等の消費に代替して二酸化炭素を減らす、石炭火力の稼働率を下げ、LNG 火力の割合を増やす、太陽光発電を大量に導入するなどであった。外部の専門家の手を借りて、簡易なシナリオ分析モデルを作成した。これは、のちの AIM モデル⁵⁾などの萌芽となるものであった。これによって、2000 年に 90 年レベルの安定化ができそうだという感触を得た同庁首脳は、通産省（当時）の局長、資源エネルギー庁長官に掛け合い、閣僚会議で、温暖化対策の計画を策定し、2000 年の数値目標を設定する方針を固めた。1990 年 6 月に、閣僚会議で、同年の秋には数値目標・計画を策定することを申し合わせた。7 月には、環境庁に地球環境部が設置された。閣僚会議の事務局である環境庁が中心となって、各省庁に対して、関係業種などの 2000 年のエネルギー需要・二酸化炭素排出の予測、温暖化対策の内容などを環境庁に提出することとした。まだ、この時期、各省庁は、通産省と、交通のエネルギー需要の見通しを作成している運輸省（当時）を除けば、そんな予測をしたこともなければ、省エネなど

の対策を検討したこともない。閣僚会議の事務局である環境庁は、建設省、農水省、文部省、厚生省（いずれも当時）などに予測・対策の見本を示し、あるいは、これらの省庁の代わりに試算したこともあって、なんとか、通産省以外の省庁は、環境庁に提出した。一番の大所の通産省は、最後まで提出しなかった。環境庁と通産省の間の確執は激しかったが、環境庁の辣腕局長（大蔵省出身、途中で次官に昇進）が通産省を終始リードした。最後は、霞ヶ関お決まりの深夜のバトルが続き、「2000 年に 1990 年レベルで安定化」で決着した。1990 年 10 月 23 日に閣僚会議で行動計画は決定された。閣僚会議の議長は、海部俊樹総理であった。

このように、行動計画は、閣僚会議の事務局である環境庁の主導で 2000 年の二酸化炭素等の削減目標（2000 年には 90 年レベルに安定化させる。）、100 種類を超える対策などなどが決められた。その対策の基本は、都市・地域構造、エネルギー供給構造、交通体系、生産構造、そしてライフスタイルを二酸化炭素排出の少ないものへ改革するというものであった。「社会システムの改革」を通じて二酸化炭素排出を削減するという考え方が色濃く出た。通産省は、2000 年安定化目標のレベルに最後まで抵抗したが、結局、環境庁（辣腕局長）に押し切られたという苦い経験を持つ。その後の「エネルギー需給見通し」⁶⁾は、この二酸化炭素排出目標を超えることができなくなったのである。

なお、2000 年目標の設定をはじめとする行動計画の作成は、今では、信じられないことであるが、政府部内で、役人だけで策定したものであり、審議会にも諮らず、与党（自民党）、経済界などとの調整（もちろん通産省は経済界を代弁）を一切行っていない。いわんや、パブリック・コメントも求めている。なお、政府が、審議会を公開し、また、パブリック・コメントを求めるようになったのは、リオでの地球サミット（1992 年）を経た 90 年代半ばからである。また、環境庁が、経済界と直接調整を行うようになったのも 90 年代になってからである。おそらく、行動計画が閣僚会議で決定された直後に、経団連事務局（当時の産業政策部長ら）からの要請により、環境庁の担当者が行動計画を説明に行ったのが、はじめての直接的な接触であろう。これ以降、環境庁は、通産省を介することなく、直接、経済界と事実上の調整をすることとなった。

1990 年 11 月はじめ、第 2 回世界気候会議（SWCC）が開催された。1989 年 11 月のノルトベイク会議以降、先進主要国は、第 2 回世界気候会議に向けて、自らの二酸化炭素排出削減目標を決めることにしていた。ドイツ、イギリス、フランスなどが「2000 年に 1990 年レベルで安定化」、「2005 年に 1987 年レベル 30%削減」などの削減目標を決定し、日本が最後に決定した。米国は、削減目標を決定しなかった。これまで、温暖化の対策について検討していた IPCC の第 3 作業部会には、日本の 2000 年の排出量は米国と同じように 1990 年比では 20%程度増加するとの通産省の予測が出されていたので、10 月に決定された日本の 2000 年安定化の削減目標の決定には、第 2 回世界気候会議に集まった各国の代表、NGOなどを驚かせた。これで、気候変動枠組条

約づくりに弾みがつき、翌1991年初頭から条約交渉会議（INC）が始まったのである⁷⁾。

さて、1997年12月のCOP3が終盤にさしかかった頃、通産省は、通産大臣経験者である橋本総理に対し、内閣に「地球温暖化対策本部」（本部長：総理、副本部長：環境庁長官及び通産大臣、事務局：内閣官房、環境庁及び通産省。以下、「本部」という。）を設置し、議定書の目標を達成するため「地球温暖化対策推進大綱」（以下、「大綱」という。）を策定する方針を内々に提案していた。COP3終了後、直ちに、内閣に本部が設置され、早急に大綱を作ることになった。これにより、1990年の行動計画策定に際して前述のような苦い経験を持つ通産省は、政府の中での地球温暖化対策の主導権を環境庁から奪い取ったのである。すなわち、環境庁主導で閣僚会議において決定された行動計画（原案は環境庁が作成し、環境庁が政府部内の実質的な調整・取りまとめに当たった。）は、目標年である2000年を待たずして葬り去られ、京都議定書の目標達成の方途等は、通産省が大綱の事実上の原案を作成し、通産省から内閣官房に出向している参事官が政府部内の取りまとめに当たるといって体制が出来上がったのである。

3.2 原子力を巡る対立の構図

通産省が主導権を握って作成された大綱の中核は、2010年までに原子力の発電電力量を2倍にする、すなわち、発電所を21基増設・運転開始するというものであった。なお、大綱は、本部の事務局が関係省庁の対策を取りまとめ大綱案を作成し、関連する9つの国の審議会の会長クラスがメンバーになった審議会合同会議の議を経て、本部で決定する。審議会合同会議は、オープンになっておらず、また、パブリック・コメントを求めてはいない。原子力21基増設によって、日本の二酸化炭素排出量は、2010年には約14%削減することができる⁸⁾。この21基は、各電力会社が毎年電気事業法に基づき、通産省に提出する「電力供給計画」に盛り込まれている設置予定基数を単純に合計しただけのものであるが、COP3の最終局面で日本がマイナス6%を受け入れるかどうかの橋本総理の決断に当たって、通産省・資源エネルギー庁は、マイナス6%削減と引き換えに、原子力21基を総理に飲ませたのである。橋本は、早くも1999年8月には、「通産省が、原子力を2010年までに21基増設するのでマイナス6%は大丈夫と言ったから決断した。しかし、これは無茶だ。通産省に騙された。」と筆者に語っている。

この大綱における原子力発電所の21基増設という計画は、電力会社にとって追い風になっただけでなく、温暖化対策を進めなければならない経済界全体にとって極めてありがたい措置となった。すなわち、電力会社から供給される電力を使う企業（企業だけでなく、家庭もそうであるが。）にとっては、電力会社が21基原子力発電所を増設してくれたら、自らが使う電力の二酸化炭素排出原単位が2010年までに約20%減ることになる。例えば、二酸化炭素排出の半分が電力の消費に起因する工場では、自らは何も

省エネなどしなくても、その工場からの二酸化炭素排出量は約10%減るのである。こうしたことから、大綱が決定された1998年夏前から、経済界は、原子力増設の大合唱となった。経団連は、98年夏の参議院選で、原子力建設促進を担ってきた電力会社幹部を当選（自民党）させている。この議員は、京都議定書批准反対の急先鋒の1人となり、また、原子力推進を位置づけたエネルギー政策基本法案を議員提案し、成立させた。大綱で21基増設が温暖化対策の切り札と位置づけられたこのタイミングで、本物の「原子力議員」が誕生したのである。なお、経団連は、もう1人商社幹部を参議院（自民党）に送り、同じく、京都議定書批准の自民党内手続きに際して裏工作（成功しなかったが）をさせている。この議員は、後に、小泉人事によって、ある公団総裁に就任した。

原子力シフトは、これにとどまらない。COP3後には、大綱の策定と同時期に、温対法が制定されている。この法律では、行政機関が事業者の1つとして率先して二酸化炭素などを減らすための「実行計画」の策定、市民への二酸化炭素排出削減の方法等の情報を提供する全国と都道府県の「地球温暖化活動促進センター」の指定、都道府県知事による「地球温暖化防止活動推進員」の委嘱などの措置が盛り込まれたほか、地球温暖化対策の「基本方針」を閣議決定することが規定された。これら、この法律に規定された措置は、どれ1つとってみても明確に二酸化炭素などの排出を減らすものはない。なかでも、基本方針は悲劇をももたらした。基本方針の案の作成は、98年秋から、中央環境審議会地球環境部会で審議された。部会のメンバーは、電力会社幹部、製鉄会社幹部、気候フォーラム代表ら2人のNGO、それに学者らが中心となった。このときには、既に、審議会は、完全にオープンになっている。経済界委員は、明確に原子力を位置づけるべきだと主張し、NGO委員は、原子力に頼る温暖化対策ではダメだと主張し、毎回の議論は平行線のまま推移した。1950年代の原子力基本法づくりにも携わった近藤次郎前中央環境審議会会長も審議会の部会に登場し、両者の意見の調整を図った。環境庁事務局は、窮余の策として、基本方針における具体的な温暖化対策の部分は、既に策定されている大綱を引用することにして議論を収めた。これによって、基本方針には「原子力」の言葉は出ないが、原子力が明示されている大綱を引用しているので、対策には原子力があるというわけだ。出来上がった基本方針案は公表され、パブリック・コメントが求められた。集まったコメントは、約1000通。このうち、約900通が、なんと、ほぼ同じ文面で「原子力を明記する必要がある。」というものであった。誰がコメントを出したかは、部会に報告されたコメント概要からはわからないが、この約900通のコメントは、電力会社からではなく、複数の重電メーカーの社員たちから出されていた。

さて、90年代末には、このように二酸化炭素排出削減の切り札として原子力が位置づけられ、経済界挙げて2010年までに21基の増設が目指されたが、2002年3月に議定書批准のために新たに策定された「地球温暖化対策推進大

綱」では、13基を目指すことになり、さらに、2005年2月の議定書発効を踏まえて温対法に基づき同年4月に閣議決定された「京都議定書目標達成計画」では、「建設中の3基の2010年までの確実な運転開始を目指す。」ことになった。「通産省に騙された。」と吐露した橋本は、「できもしないものを、できると言うな。」と思ったのであろう。99年3月末に基本方針は閣議決定された。閣議決定の3日前、基本方針づくりを中心になって担当していた環境庁の課長補佐は、心筋梗塞で急死した。原子力という「言葉」に振り回された犠牲者である。

4. 米国の不参加を契機とした経済界の巻き返し

京都議定書は1997年に採択されたが、各国がこれを批准するには京都メカニズムの運用方法などの詳細が決まらなければならない。また、京都議定書は、先進国の1990年の総排出量の55%以上の占める国々が批准した90日後に発効する。2000年10月のCOP5（ボン）の冒頭、シュレーダー独首相は、「京都議定書を2002年に発効させよう。」と演説し、これが共通のスケジュールとなった。その直後、事件が発生した。米国では、環境派国会議員の国際的組織である「Globe」の創設メンバーであり、COP3でも米副大統領として演説するなど環境派として鳴らしたゴア候補を何とか抑えて、ブッシュが大統領選に勝利したのである。ブッシュは、大統領就任早々の2001年3月初旬、ヘーゲル議員らからの質問状への回答という形で、米国は京都議定書に参加しないことを表明した。これを契機に、日本では経済界、具体的には経団連が、議定書で定められた日本の排出目標のレベルそのものや、これを経済界との調整なしに政府が勝手に決めたことなどへの鬱積していた不満を一気に爆発させた。

4.1 経団連の逆襲

経団連は、今井敬会長（新日鉄会長）を先頭に、議定書批准反対の大合唱を始めた。今井らは、「京都議定書は不平等条約である」、「これでは、日本の国益が守れない」、「米国が参加しない京都議定書を批准すべきではない」などと主張した。経団連が火をつけた京都議定書批准反対論は、自民党の政調会の部会、特命委員会、政府の審議会、新聞社主催のシンポジウムなどにおいて噴出した。

米国の議定書不参加表明を受け、日本政府はどう反応したか。政府部内は非常にセンシティブになった。対米関係を最も重視する外務省は、議定書の早期批准を口にしなくなった。経済産業省は、批准反対こそ口にしないまでも、経済界の意向もあり、批准には全く消極的になった。環境省は、川口大臣は別として、米国抜き（米国が批准しなくても）でも、日本は早期に批准し、2002年には議定書の発効を目指すという考えであった。川口大臣は、経済界が温暖化対策の中心になるのだから、経済界が合意しない限り、批准はできないという考えをもっていた。また、「国益」という言葉をしばしば使った。政府全体としては、米国が京都議定書に戻る気配がない中、日本の早期批准はタ

ブーとなった。そこで、環境省は、「日本の早期批准」とは言わず、「2002年議定書発効」のキャンペーン⁹⁾を始めた。議定書が発効するためには、日本の批准が大前提になるからである。しかし、このキャンペーンに対して外務省からクレームが寄せられた。そこまでセンシティブであった。国会における委員会審議、また、党首討論では、「米国を京都に戻すべきだ」、さらに「米国なしでも日本は批准すべきだ」との質問が中心で、これらに対し、小泉、川口らは、「米国を説得したい」の答弁を繰り返した。しかし、2001年の夏前までに行われた日米首脳会談、米EU首脳会議、G8サミット（ジェノバ）などの際に、京都議定書が話題にのぼっても、米国ブッシュは動じなかった。

4.2 「議定書の批准が最大の温暖化対策」

日本で経済界による議定書批准反対運動が展開されたこの時期は、実は、まだ、議定書を批准するために必要な京都メカニズムの運用方法などに関する細目が決まっておらず、COPにおいて交渉中であった。米大統領選直前の2000年11月のCOP6（ハーグ）は決裂し、2001年7月のCOP6再開会合（ボン）では、政治的には合意が成立し、最終的に先進国が批准できる条件が整ったのは同年11月のCOP7（マラケシュ）であった。

COP6再開会合で、批准のために必要な細目の政治的合意が成立しつつあることに焦りを感じたのか、あるいは、小泉総理らへの働きかけが巧を奏していないことへの苛立ちからか、経団連は、9月19日に、はじめて、みずからの見解を機関決定して、発表している。以下が、その全文である。

「地球温暖化問題へのわが国の対応について

2001年9月19日（社）経済団体連合会

地球温暖化問題は、世界各国が一致協力して取り組むべき最重要の中長期的課題である。今の流れの中で京都議定書の批准を急げば、日本だけが深刻な影響を受けることになる。政府は、2002年の議定書発効に固執することなく、米国を含む国々が参加できる国際的な枠組み作りを目指すべきである。」

一方、議定書の京都メカニズムなどの細目に関する国際交渉と並行して、政府部内では、京都議定書の目標を達成するための国内制度などの検討が進められた。主に、審議会の場において検討された。中央環境審議会（環境大臣の諮問機関）では、国内制度の検討、2010年の目標を達成するための個々の対策内容とそのコストに関する検討、そして、環境税に関する検討であった。産業構造審議会（経済産業大臣の諮問機関）では、さまざまな対策を一気に導入するのではなく、既存の対策の効果を評価しながら、段階的に追加的対策を講じていく必要があるとした。「段階的アプローチ」である。中央環境審議会で検討されてきた国内制度の中間報告がCOP6再開会合の後にまとまった¹⁰⁾。事業者の排出量の公表制度、事業者の取組の認証制度など

を同時に導入しようというものであった。これには、経済界は「不信の構造」という表現まで飛び出して反対の意向を示した。経済界は、あくまでも「自主的取組」を主張した。

通常、COPが終わると早速、内閣の本部が開催され、COPの報告、今後の方針が確認された。外国で開催されているCOPの終了を待たずに霞ヶ関では、今後の方針づくりの主導権争いが始まる。議定書批准のための条件が整った11月のCOP7直後の本部開催に向けては、次の通常国会で議定書を批准するかどうかのせめぎ合いがはじまった。本部での決定文書の文言を巡って、環境省は「次の通常国会で批准すべく準備を行う」、経済産業省・外務省は「批准すべきかを検討する」をそれぞれ主張し、対立した。

その頃、自民党国対から温暖化対策の制度的仕組みを問われた環境省は、産業構造審議会（経済産業省）が提案している「段階的アプローチ」ならぬ「ステップ・バイ・ステップ・アプローチ」を提出した。言葉が違うだけで、中央環境審議会で検討してきた新たな対策措置を一気に導入するのではなく、既存の対策を評価しながら進めるというものである。ここに、環境省は、内々、「最大の温暖化対策は議定書の批准であって、個々の対策制度の導入は批准後でよい」という方針に転換したのである。

次期通常国会での批准を前提にすると、同じ国会で議定書の国内法を制定する必要があるが、環境省では、温対法の改正作業を進めた。事業者の排出量の公表制度、事業者の取組の認証制度、地域協議会の設置などを盛り込むこととし、11月には、内閣法制局の審査にも入った。また、議定書批准の国会承認に当たっては、京都議定書の削減義務（マイナス6%）が間違いなく達成されるということを国会に対して明らかにしなくてはならず、このため、大綱を新たに策定することとし、本部の事務局である内閣官房を中心に、各省挙げて新たな大綱作成の準備に入った。

肝心の「次の通常国会で批准するかどうか」については、環境省と通産省との間の調整の結果、同年11月の本部での申合わせでは、「2002年締結⁽¹⁾」に向けた国内制度の整備・構築のための準備を本格化する。」とした。本部で決定した方針としては「準備を本格化する。」となっているが、実は、その直後、内閣官房（官邸）から、副本部長である環境省、経済産業省に対し「官邸としては、次期通常国会で批准することにしたい。各省間で十分調整せよ。経済界も説得せよ。その結果を、2月初旬に予定される通常国会冒頭の自民党総務局長の施政方針演説において明らかにする」旨の指示が出されたのである。

一方、COP7で批准のための条件が整ったことに焦った経団連は、11月19日、さらなる長文の見解を明らかにしている。「今後の地球温暖化対策に冷静な判断を望む」と題して、京都議定書の批准は国益を損なう、経済界は自主取組を行う、また、国策として原子力を推進せよ、などを主張しているのである。

そして、12月中旬、突然、自民党政調会長（会長：麻生太郎）直属の地球温暖化対策の特命委員会ができた。経済

界の巻き返しの最後の場である。委員長は亀井久興（のちの国民新党幹事長）、事務局長は嶋下一郎（のちに安倍・福田内閣で環境大臣）。メンバーは商工族中心である。特命委員会では、製紙会社の社長らが次々に「京都議定書には欠陥がある。不平等条約だ。」「経済界は自主的取組み行う。」をなどと説明し、商工族の委員が社長らの顔をみながら、これみよがしに、政府の役人を罵倒するというパターンが続いた。特命委員会は、経済界だけでなく、NGOである気候ネットからもヒアリングした。

通常国会で批准するかどうかの件は、1月中旬、内閣官房をはさんで、環境省、経済産業省の最終交渉が行われ、①温対法の改正案に、本部、大綱を法律上位置付け、この法律を議定書の国内法にする。②改正法案には事業者の取組の認証制度等はいれない。③新しい大綱は、「ステップ・バイ・ステップ」方式で、全体の対策は、節目、節目で見直す。対策の導入量、その実施メカニズムを明確にすること、とした上で、通常国会で批准することが合意された。環境省としては、批准と引き換えに、温対法での経済界の取組の法的義務化を断念したわけだが、「京都議定書の批准が最大の温暖化対策。具体的な対策制度は批准後」とした内々の路線どおりとなった。

一方、自民党政調会長直属の特命委員会は、12月から1月にかけて4回開催され、1月下旬に、議論を踏まえて、特命委員会から小泉総理への要望書をまとめ、亀井委員長が総理に面会して要望した。要望書の内容は、批准を前提にした留意事項（米国などが参加できる国際的枠組みの構築など）である。この特命委員会は、おそらく、経団連から前述の「今後の地球温暖化対策に冷静な判断を望む」の陳情を受けた麻生政調会長が、経済界の溜まった不満の「ガス抜き」の場として設置したのであろう。冷静沈着な亀井久興を委員長に据えたことから、それが伺える。これで、経済界も、公然と議定書批准反対などを叫ぶこともなくなった。なお、経団連が国会に送った議員（自民党）は、その後も、議定書承認案件・温対法改正案の自民党内手続き、これらの国会の委員会審議の際に暗躍したが、動きを察知し、自民党政調事務局と連携した環境省の役人にことごとく事前に潰された。

そして、2002年2月4日の小泉総理の衆参本会議における施政方針演説では、2ページ（演説全体の1割）を費やして、「今国会で京都議定書締結の承認を求める。」からはじまって、さまざまな地球温暖化対策などについての演説が続いたのである。施政方針演説で、環境の案件がこれだけ大きく取り上げられたのは、極めて異例である。

4.3 政党と国会—「国際社会における名誉ある地位」

2月4日の小泉総理の施政方針演説で、今国会で京都議定書の国会承認、国内法の整備を目指すことが明らかにされ、政府は、3月19日に新しい大綱を本部で決定し、また、議定書の国会承認と、国内法としての温対法改正案を国会に提出するための与党手続きに入った。自民党は、それぞれ外交部と環境部を経て、政審、総務会の上で承認がとら

れた。ただし、政審においては、外務省の勝手際⁽¹²⁾によって紛糾し、了承は次回に持ち越された。一方、与党の保守党では、小さな政党であるので、全体会議⁽¹³⁾で審議が行われた。京都議定書反対派が多数を占め、政府の5省（環境、外務、経産、農水、国交）がそろって、何日も説明したが、了承が得られず、最後には、保守党は、文書で質問事項を政府に示し、これに対して5省が文書で回答することとなった。回答に対し、保守党は、回答書に5省の事務次官の署名が必要だと要求し、急遽、署名が付された回答書が提出された。これを受け取った保守党は、今度は、政府の回答書をもとに決議書を作成した。そして、「この決議書を踏まえて、しっかり頑張る」旨の5省それぞれの大臣の署名入りの文書をもってこいということとなった。これは全く前代未聞なやり方であり、農林水産大臣の署名文書が最初に提出された時点で、福田康夫官房長官は、保守党の二階俊博幹事長⁽¹⁴⁾に電話で説得し、大臣の書名文書提出は撤回され、保守党は、議定書承認、法案の国会提出を了解した。政府では、この間、この案件を事務次官等会議に付すことができずにいたが、保守党の了解と同時に、古川貞二郎官房副長官は、臨時の事務次官等会議⁽¹⁵⁾を招集したのであった。異例尽くめであった。

このように、自民党、保守党という政党の中では、京都議定書に関して批准反対のさまざまな議論があったが、国会では、本会議、委員会、党首討論の場において、「米国を説得すべし」、「米国なしでも、日本は批准すべし」などという批准応援質問しかない。なぜ、国会で「議定書批准反対」の主張がなされなかったのか。実は、ブッシュが議定書不参加表明を発表した2001年3月初旬から間もない4月18日に衆議院本会議では、米国の議定書参加への働きかけ、日本の早期批准、2002年の発効などを内容とする決議⁽¹⁶⁾が全会一致で可決され、同日、参議院本会議でもほぼ同文の決議がなされている。

では、なぜ、こうした決議が国会の本会議において、全会一致でなされたのか。国会決議を仕掛けたのは、国会議員（この場合は公明党議員）とのパイプを持つ環境市民団体幹部である。決議の時期が、経済界の逆襲が本格的に始まる前であり、また、公明党から持ち込まれた決議案の扱いを積極的に素早くさばいた衆議院自民党の国会対策委員長は、環境庁長官経験者の大島理森であったという好条件下ではあった。決議文には、「日本は地球温暖化防止京都会議（COP3）の議長国として京都議定書を取りまとめた特別の地位にある。」とある。日本国憲法前文には、「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。」という件があるが、決議文の「特別の地位」は、憲法前文のこの件の「名誉ある地位」を想起させる。京都議定書によって、日本国憲法制定後をはじめ「われらは、国際社会において名誉ある地位を占めた」と国会議員全員が感じ取り、そのメンタリティーが国会決議の賛同へと向かわせたのでないだろうか。議定書批准を巡る政治過程において、「ブレない」小泉の功績が大きい

が、結果としては、この国会決議が歯止めとなったといえよう。

5. おわりに

日本は、2002年6月4日に批准書を国連本部に寄託し、京都議定書を批准した。そして、ロシアが批准した90日後の2005年2月16日に、京都議定書は発効した。2008年からは、議定書に規定された排出量目標を遵守する義務が国に課された。そして、2013年以降の国際枠組みの国際交渉もすでに始まっている。ブッシュが議定書に参加しないとされたのも、わが国で経済界などが批准に反対したのも、その理由は「国益」に反するからということであった。今後、中国、インドなどにも排出削減グループに入ってもらうためには、「国益」議論を回避する必要がある。そのためには、はじめから「国別目標」の議論をするより、各国が「共通の政策・措置」に合意し、これらを議定書で各国に義務化し、そのうえで、国別目標を規定する方法を提案したい。各国の共通の政策・措置としては、電気製品・自動車等のエネルギー基準、再生可能電力固定価格買上制度、発電所の総合熱効率（例えば80%）、石炭火力の新增設100年間凍結などが挙げられよう。2009年のCOP15まで、あと1年余り。今の京都議定書の批准に至るまでの政治過程は繰り返したくないものだ。

注

- (1) 大木は、現在、地球温暖化防止活動推進センター（JCCCA）代表。
- (2) 川口は、その後参議院議員（自民党）になり、現在、自民党地球温暖化対策推進本部事務局長。
- (3) 2010年の二酸化炭素排出量は「柔軟措置」により90年比で実質マイナス2.5%。
- (4) 地球温暖化防止行動計画（1990年10月23日、地球環境保全に関する関係閣僚会議決定）。
- (5) 国立環境研究所のシミュレーションモデル。
- (6) 総合資源エネルギー調査会需給部会決定。
- (7) 条約交渉に至るまでの世界の気候政策の生成過程については、杉山・竹内「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—」（人間環境学研究（2007年））が詳しい考察をしている。
- (8) 原子力発電所（100万kW）が石炭火力（同規模）に代替すると仮定すると、日本の1990年の二酸化炭素排出量の約0.7%分を減らすことになる。
- (9) 環境省と地球温暖化防止活動推進センター（JCCCA）との共同キャンペーン。
- (10) 中央環境審議会地球環境部会国内制度分科会及び目標達成シナリオ分科会報告（2007年7月）。
- (11) 「締結」の方法には、批准、承認、受諾、加入があり、京都議定書の場合は「受諾」であるが、本稿では、人口に膾炙されている用語としての「批准」を使う。
- (12) ①外交部会では、約10本の案件をまとめて審議したの

で、京都議定書が十分審議されなかったこと。②外務省が政審委員に事前説明した際に委員の対応についての「採点表」を作成し、さらに、このコピーが外部に出回ったこと。

- (13) のちに環境大臣を務める小池百合子も保守党所属の衆議院議員として出席。
- (14) 保守党は、のちに自民党に合流し、二階派となる。
- (15) 事務次官等会議は、閣議（火曜日、金曜日が定例日）の前日の月曜日、木曜日が定例日。
- (16) 京都議定書発効のための国際合意の実現に関する決議（2001年4月18日、衆議院本会議）。

引用文献

- Grubb, M., Vrolijk, C. & Brack, D. (1999). *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*, Royal Institute of International Affairs.
- 浜中裕徳編 2006 京都議定書をめぐる国際交渉—COP3以降の交渉経緯 慶応義塾大学出版会
- 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 - International Climate Policy for the 21st Century*, Springer Verlag.
- 大木浩 2008 きれいな地球は日本から—環境外交と国際会議 原書房
- 高村ゆかり、亀山康子編 2002 京都議定書の国際制度—地球温暖化交渉の到達点 信山社
- 竹内敬二 1998 地球温暖化の政治学 朝日新聞社

(受稿：2008年9月10日 受理：2008年10月21日)