



RIETI Discussion Paper Series 17-J-074

京都議定書と地球温暖化対策という政策の歴史的意義

牧原 出
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

京都議定書と地球温暖化対策という政策の歴史的意義*

牧原出（経済産業研究所・東京大学先端科学技術研究センター）

要 旨

本プロジェクトは、地球温暖化という争点の起点となる1997年の京都議定書採択をめぐる国内の動きについて、通産省と経済界とに焦点を当て、そこでの政策の構造と組織の戦略とについて再検討する。関係者への聞き取りを重ねた結果浮かび上がったのは、通常EUの政策構造について言われる「マルチ・レベル・ガバナンス」が典型的にあてはまるという特徴である。そこでは国連、日本政府、経団連、業界団体、企業の複層的な構造の中で、強制力なき協調行動によって、合意が形成され、温暖化ガスの排出削減が実行された。グローバル化の中で、通商政策と産業政策とがこのガバナンス構造を通じて結合していくのは、21世紀的な経産省の行政の特質となっていく。その当初の組織戦略としては、マスメディアへの操作的な情報発信、結節点の多重的な確保、省庁編成における集権化といった諸策が有効であった。最後に、今後の経済産業政策において、これらをより活用することが必要となるであろうという展望を論じる。

キーワード：京都議定書、COP、パリ協定、マルチ・レベル・ガバナンス、地球温暖化対策、省庁再編

JEL classification:Q48,Q58

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「京都議定書を巡る政治過程の把握と分析に関する研究」の成果の一部である。本稿の原案に対して、武田晴人名誉教授（東京大学）ならびに経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

京都議定書と地球温暖化対策という政策の歴史的意義

Political and policy implication on the history of Kyoto Protocol

牧原 出

1 はじめに

本稿は、京都議定書を巡る政治過程の把握と分析に関する研究の成果として、第1にこの政策決定の過程を再検討し、第2にその決定の枠組みをシステムとしてとらえた上で、それへの評価を行うものである。

そもそも1996年に締結された京都議定書については、冷戦終結後日本国内で初めて行われた包括的な多国間会議であり、環境政策としての影響範囲も大きく、従来は、環境政策の一環として研究が進められてきた。これに対して、澤昭裕・関総一郎『地球温暖化問題の再検証』は、実務担当者であった澤氏を中心に行った経産省側の早い段階での調査研究であり¹、『通商産業政策史』は、環境サイドの研究を受けて、独自の聞き取りを行った上で、通商産業政策の一部としてこの決定過程を略述している²。

さらに近年、2000年代に地球温暖化対策に深く関わった実務家から、交渉経験を回顧する記録が発表された。加納雄大『環境外交』、有馬純『地球温暖化交渉の真実』が代表的な研究である³。いずれも、当初はNPO法人国際環境経済研究所のウェブサイトでの発表原稿が基礎となっており、経済界と経済政策の観点が比較的重視された報告でありながら、可能な限り環境サイドとのバランスをとろうとしている点が特徴となっている。

以上の諸研究を前提にしつつ、本稿は、その前身のプロジェクトの成果として、『平成26年度グリーン貢献量認証制度等基盤整備事業（自主行動計画、国内クレジット制度等の形成に係る調査事業）報告書』（三菱総合研究所）を受けて⁴、これをさらに発展させる形で、2015年より、COPでの現地調査、京都議定書の政策決定関係者への聞き取り、経産省関係職員とのディスカッション等を通じて進めたプロジェクトの成果である。以下では、前身の研究プロジェクトでの研究蓄積ともあわせて、現在とりわけCOP21でのパリ協定の締結までの過程を視野におさめつつ、京都議定書の政策史的意義を論ずる。もとより経産省内には実体験としてこの政策に係わった職員も多く、非公開となる関係資料もあるであろうことは容易に想像される。その点で、このペーパーは当座必要な事実確認をもとにしつつ、関係者の談話に表れる独自の見方、さらには相互の見解の相違に着目する。立場によって見方が異なるとすれば、そこには何らかの組織的・政策的な構造にもとづくも

¹ 澤昭裕・関総一郎『地球温暖化問題の再検証』東洋経済新報社、2004年。

² 武田晴人著、通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 1980-2000 第5巻 立地・環境・保安政策』経済産業調査会、2011年。

³ 加納雄大『環境外交』NPO法人国際環境経済研究所、2013年。有馬純『私的京都議定書始末記』NPO法人国際環境経済研究所、2014年。

⁴ http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2015fy/000253.pdf（2017年9月14日）。

のと考えられる。こうした構造は、資料にそのまま記載されるものでもなく、関係者が明確に意識しているとも限らない。本ペーパーでは、談話をもとに、そうした構造のいくつかの側面を明らかにすることを課題とする。

その際には、決定過程の再確認によって、とりわけ当時通産省内で共有された敗北感をどう評価するか改めて検討し直す。そして、以後日本政府がとってきた政策決定は、どのようなシステムとして評価すべきなのか、伝統的な日本政治についての評価概念や、他の政策領域とのアナロジーとともに論じることとする⁵。とりわけCOP21におけるパリ協定の採択によって、京都議定書のプロセスは歴史的過去のものになりつつある。各種の記録やインタビューからまずはそこでの決定の構造を映し出すことが不可欠なのである。

2 京都議定書締結・批准のプロセス

本節では、京都議定書締結・批准までのプロセスについての基本的な事実関係を確認する。その場合には、国際交渉、政府内のもっぱら通産・経産省と環境庁・環境省との交渉、自主行動計画を策定した経済界と政府との交渉という3つの局面に区分する。

(1) 国際交渉

1992年に国連環境開発会議がリオデジャネイロで開催され、気候変動枠組み条約が採択された。これにもとづき1995年1月に第1回締約国会議(COP1)がベルリンで開催され、COP3までに新しく議定書あるいは法的文書について合意することが決定された。日本は非公式にこの会議を日本で開催することを各国に打診しており、翌年のジュネーブで開催されたCOP2で京都開催が正式に決定された。

そもそも気候変動枠組み条約では、先進国が削減を先導することが規定されており、COP1によって採択されたベルリン・マンデートは今後の方針として、先進国・経済移行国(ロシア及び旧東欧諸国)の定量的抑制・削減目標を設定することが規定されていた。これをもとに、先進国とりわけEU、アメリカ、日本の削減の程度が先鋭な問題となっていた。特に200カ国以上の国々が交渉に参加する国連では、EUをはじめとする主要排出国が責任をもって、削減を目指して交渉をリードする必要がある。京都で開催する以上、このような責任を日本も分担しなければならなくなったのである。

1997年12月に開催されたCOP3では、各国間の激しい交渉、NGOの傍聴と監視の中、最終的に「京都議定書」が採択された。そこでは、1990年基準とした上で、EU、アメリカ、日本の温室効果ガス削減率が、8%、7%、6%に決定され、発展途上国は中国を含めて削減義務を負わなかった。イギリス、ドイツがエネルギー転換を開始する直前であり、EU域内で削減余地のある国が多い点でEUには有利であり、すでに省エネを進めていた日本にとってはきわめて不利な結論であった。またアメリカについては会

⁵ アーネスト・メイ『歴史の教訓』岩波書店、2014年。

議をリードしたゴア副大統領は会議の成功を目指して積極的であったが、議会がこれを批准するかどうかは予断を許さず、結果としてジョージ・W・ブッシュ共和党政権の成立によって、批准はされなかった。事態を不利とみた日本は巻き返しを図り、吸収源活動の運用について合意を見たあと、2002年5月にこれを批准したのである。

(2) 政府内交渉

一連の過程においては、削減率を高め設定する環境庁と、削減を拒否する通産省の対立が、政府内の省庁間交渉の基調となった。通産省内では、1991年10月に産業構造審議会に地球環境部会を設け、92年5月に最初の報告書「地球調和型経済社会への総合的施策」を公表し、1994年6月には環境基本法の制定を受けて「産業環境ビジョン」をとりまとめた。その上で1995年1月のCOP1開催により、共同実施活動をパイロットフェーズで開始するという決定にもとづき国内対応を検討する中で、1997年3月に「地球環境ビジョン」をとりまとめた。

環境側では、すでに1990年6月に地球環境保全に関する閣僚会議が設定され、そこにおいて地球温暖化防止行動計画が策定されていた。だが、そこでの2000年までに一人あたりの二酸化炭素排出量を1990年のレベルに安定化させるという内容は、京都議定書を前に達成が難しくなっていた。その間環境庁における中央環境審議会が環境基本計画をもとにその進捗状況をチェックし、さらに京都会議をにらんで企画政策部会が開催され、庁としての基本方針の検討を進めていた。

こうした両省庁別個の検討を整理するため、1997年7月に橋本龍太郎首相は「官邸主導」で京都会議に向けた日本案の作成を進めることを指示した。その結果、政府は関係9審議会から18名の委員を選任した「関係審議会合同会議」を5回にわたって開催し、11月14日に首相に報告書を提出した。並行して行われた内政審議室・外政審議室の調整においても、マクロモデルによるシミュレーションを基礎にした環境庁が7%削減を唱えたのに対して、産業構造審議会の審議にもとづいた長期エネルギー見通しを基礎にした通産省の試算では0%が限界としており、結局は2.5%を努力目標とすることで合意に至った。さらに10月には官邸からこれを5%まであげることが指示として出され、政府の交渉方針となった。

激しい国際交渉の末、京都会議の最終局面で日本の削減率は6%とすることが決まった。これについては、通産省内では強い異論が出されたが、首相判断ということで従わざるを得なかったのである。

会議後、通産省は省エネルギー法を改正し、環境庁は地球温暖化対策推進法を制定し、京都議定書の遵守に向けた国内体制を整備したのである。

(3) 政府・民間交渉

ここでは主として経団連の動きを中心に見る。1990年代に入って平岩外四会長の下で地球環境問題に対して積極的な姿勢を見せていた経団連は、1991年4月に「経団連地球環境憲章」を公表していた。1994年に会長となった豊田章一郎のもとでもこの方針は堅持され、COP1以後は1996年7月に「経団連環境アピール」のもと、各企業に自主的な取り組みを促した。

もっともこの取り組みは業界単位で進められた。結果として1996年12月に経団連は主要29業界が策定した産業別環境自主行動計画を取りまとめた。政府内での省庁間交渉が膠着する中で、経済界として先手を打つことで、政府からの介入を防ぐことが目的であった。さらに6月には7業種が加わり、36業種137団体が参加する計画が取りまとめられた。9月に経団連はこれを橋本首相に提出した。ここでは、2010年のCO2排出を1990年レベルに抑制することは「石油ショック並のエネルギー消費抑制が必要」であることへの危機感の下で、安易に交渉で妥協しないよう求めつつも、政府の5%削減方針には協力する姿勢を示したのである。

京都議定書の採択後は、1998年11月、1999年10月といった形で、毎年この自主行動計画の「フォローアップ」を行い、公表している。他方政府の側は、産業構造審議会・総合エネルギー調査会・産業技術審議会・化学品審議会などによって、この自主行動計画の「フォローアップ」を経団連とは別個に行っている。経済界としての排出量は全体として増加傾向にあり、一層の削減を提言しているのである。

3 政策システムにおける政策決定の成功要因

以上のように、京都議定書をめぐる政策決定過程は、複層的な構造をとっている。政策出力は、第一次的には条約上の義務としての日本としての温室効果ガスの排出量削減であるが、政策結果は諸国の協調としての地球温暖化の抑制であり、これについては日本限りの努力のみでは実現不能である。しかも、排出量削減に伴い、経済活動が停滞することは避けなければならない、国民生活の必要以上の規制も非現実的である。他方、地球環境保護の観点からは、京都議定書はいまだ不徹底であるという見方も成り立ちうる。

こうした場合に、この政策決定の評価にあたる基準ないしは視角をどう設定するかは一義的には困難である。すでに澤・関らは、全体が「ゲーム」の構造をとっており、そのルールの確定が不備なままゲームが開始された結果、短期的な削減コストの押し付け合いというゲームとなり、長期的に技術革新を生み出すような投資行動の誘導といった策がとられていないことを指摘している⁶。

本節では、もっぱら聞き取りによる当事者の問題意識をとらえる手法をとっていることから、とりわけ通産省、経済界を中心に、何をどう問題ととらえられたのかを抽出し、第1にそのような問題意識の基盤を探り、第2にそこから政策決定の過程と帰結をどう評価

⁶ 澤・関、前掲『地球温暖化問題の再検証』終章。

できるか分析し、第3にそのような決定の枠組みの意義をとらえ直す。とりわけ2015年のCOP21でパリ協定が採択されて、京都議定書に替わる新しい国際的な枠組みが成立した現在、これまでを問い直すことが初めて可能になった。既存の研究はもっぱら京都議定書の枠組みの中で行われてきたからである。

(1) 地球温暖化対策という政策におけるサブシステム

従来は地球温暖化対策は、地球環境問題への対応の一つであり、環境政策ととらえられてきた。ところが、京都会議に至る過程で先進国の温室効果ガス排出量抑制が交渉の中核的テーマとなるに及んで、これがエネルギー政策さらには経済政策ともなりうるものが徐々に判明した。通産省と経済界が、この問題に本格的に参入するのである。だが、通産省内では、各業界を所掌する原課、環境経済局という全体を見渡す局、資源エネルギー庁の間で、把握の違いがあり、この対立をどう調整するかが課題となった。また経済界としては、個々の企業、業界で可能な限り対応することとし、経団連は環境問題に熱心な会長のもと、政府からの介入は何とともあれ回避することが課題となった。

ここにおいて、サブシステムはそれぞれ以下のようにとらえることができる。

まず通産省であるが、本省では、環境立地局がこの案件を所掌し、環境政策課が国内、総務課が対外交渉を担当した。また、個別業界に温室効果ガス削減の施策を求めており、状況を確認するためにいわゆる原局原課が、各業界とのコミュニケーションを密にした。そして、エネルギー政策としての側面については、資源エネルギー庁がこれを担った。特に資源エネルギー庁は「関東軍」と言われるほど自律性が高く、本省との意思疎通は十分ではなかった。

次に経済界は、平岩経団連会長以降の歴代の会長が地球環境問題に対して積極的であったことが重要である。そうした方針の下、業界ごとに自主規制のあり方に向けて動き出す。だが、業界を束ねるのは、電力、鉄鋼、自動車などの会長輩出企業であり、こうした企業を中心に経済界を主導する役割を自他共に任じている業界が自主規制に向けて動いた。各企業で環境担当の役員などが相互に連携を密にして、脱落せずに個別業界の自主規制の方針をまとめ上げ、他の業界を徐々に巻き込んでいくという方針をとった。業界に応じては、通産省などの支援で自主規制に参画するものもあった。こうした枠組みは、さらに毎年のフォローアップという結果に対する自己評価の枠組みをはめることによって、より堅固に制度化されていったのである。

以上の基礎的なサブシステムには、システム環境要因として、環境庁とこれに圧力をかける環境NGOが一方であり、他方で首相官邸において政府全体の方針をとりまとめ、対外交渉を進める枠組みがある。前者はもう一つのサブシステムであり、後者はむしろそれらサブシステムの上位システムである。だが、本節は、この上位システムから全体を俯瞰するのではなく、通産省・経済界のサブシステムに焦点を当てつつ、その他を必要に応じて分析対象とする。というのは、京都議定書に対する日本政府としての意思決定のレヴェ

ルで見ると、評価は各方面の要請を調停したという面と、国際貢献の面とが主たる柱となるが、この決定は通産省としては敗北感が強く、経済界としてもぎりぎりの外部からの要請を防いだという面が強かった。この関係者の実感を生かしつつ評価するには、まずはこのサブシステム・レベルに光を当てるべきなのである。

(2) マス・メディアという評価の枠組み

通産省・経済界双方のサブシステムにとって、最大の対外的な意見表明の障害はマス・メディアであった。地球環境問題が重要な争点であることを前提にして、マス・メディアがこれを取りあげる。その場合には、地球環境問題を解決すべきという方向に記事が組まれ、生産活動を通じて環境汚染を生みがちな経済界はこれへの敵対勢力と描かれる傾向が強い。通産省もその陣営に位置づけられがちである。温室効果ガス排出では、家庭部門が相当量の排出を行っている現実があったとしても、やはり当面の排出抑制を経済界に向ける傾向があった。

これに対して、経済界では、マス・メディアに積極的にアピールするスタイルがとられた。環境に優しい企業であることをPRするとともに、環境派との座談会などに可能な限り参加し、経済界の立場を印象づけることに努めた。経団連としての方針も必要に応じてメディアに打ち出していった。にもかかわらず、読者の反応は必ずしも好意的ではなかったと関係者はとらえている。

これにはメディア側の態勢にも原因があった。環境問題はもっぱら公害問題の延長でとらえられるために、社会部の領域であった。地球温暖化の場合は、科学的知見から見た未来予測が基礎にあるため、これに科学部ないしは科学関係の記者たちが加わる。いずれも経済界からではなく、環境保護の側から問題をとらえるのは、この争点が浮上した初期においてはごく自然であった。だが、これを経済問題ととらえる記者も少数であったにせよ、現場にはいた。その場合には、社内で社会部・科学部などときに対立、ときに妥協しながら、経済界からみた記事を打ち出すことになるが、実際にはきわめて限られた数しかいなかった。

こうした情勢の中で、通産省としては、選択的にメディアに情報を流し、内容に応じてリーク先を変えるという手法が常に意識されたのである。また海外の経済メディアと接触することも試みられたという。

経済界としても次のように判断したという。COP3が京都で開催されるに及んで、国内で『日本はリーダーシップを発揮し、大胆な削減目標と対策を打ち出すべきである』、という大合唱が起こると予想し、「産業界は先手を打って、日本の現状、特に産業界のこれまでの努力にたいする理解を深め、かつそれでも最大限の取り組みを行なって成果を上げようとしていることへの理解を求め」るよう行動を起こそうとした。とりわけ具体的な削減目標について数値目標に関する検討が政府部内で始まると、「マスコミや環境NGOなどを中心に、日本は温暖化防止を推進するためには率先して高い削減目標をまとめ、国際世

論をリードすべきである、といった論調が出始めた」のである⁷。

メディアの構造は、通産省・経済界にとり、不利であった。日本としての排出量削減の割合を可能な限り押さえようとする二つのサブシステムにとって、地球環境問題の解決に資するよう訴えるマス・メディアの論調とは正面から衝突するからである。この状況はその後徐々に変化するが、地球環境問題が経済政策であるという認識がジャーナリストの間に少しずつ浸透するには時間がかかったのである。

(3) 通産省

もともと、排出量削減の割合を抑えるとはいえ、通産省と経済界とではその意味は決して同一ではない。それぞれが属するサブシステムの構造が異なるからである。

通産省の場合、通商政策、個別業界ごとの産業政策、エネルギー政策の三つの政策が連関する。そして後二者について国内対応の問題として調整の上、省としての方針を決定する必要があった。

通商政策から見れば、地球温暖化交渉は形を変えた通商交渉となる。これを主導するEUは、地球環境保護という大きな目的を掲げつつ、具体的な条件では1990年基準という日本、アメリカ双方にとって不利な基準を打ち出した。EUは温室効果ガスの排出削減による経済の打撃は少ないが、日本、アメリカにとっては打撃は大きく、日本としてはEU側の経済面での制約を設ける意図をにらみながら、これにどう対応するかを考え、交渉を行っていくこととなる。

他方、産業政策としてみるならば、産業部門の経済活動の条件を十分整えるためには、できるだけ排出量の削減率を低くすることが求められる。原局原課はほぼ一貫してそのような主張を投げかける。これを受けて、削減率をぎりぎりの所で決定するのが、環境立地局となるのである。決定に際しては、環境立地局の側で自ら有力企業と接触して情報をとるなどの、独自の手法によって、原局原課の主張の背景を把握することは不可欠であった。

だが、エネルギー政策としてみた場合には、石炭のように温室効果ガスの排出量の多い資源に依拠するか、原子力発電を強化するか、さらには未知の新エネルギーへの依拠を増やすかといったエネルギー基本計画の策定に決定的な影響を与える。しかも、ここでは、電力業界という東日本大震災以前には、政府に対して強力な自律性を発揮する業界が対象となる。結果としてエネルギー政策自体の自律性が強まり、通産本省に対して、資源エネルギー庁は指示を受けない傾向が出てくる。また庁内でも、長官に対する各部の自律性も強かったという。

京都議定書の採択までをめぐるプロセスでは、1997年夏の人事で、資源エネルギー庁長官に、環境立地局長の稲川泰弘が着任した。ここで本省と資源エネルギー庁とが一体となって意思決定を進める態勢を整えられたのである。

⁷ 太田元「地球温暖化問題に対する産業界の考え方、取り組み」『三田学会雑誌』第94巻第1号、2001年、67～68頁。

(4) 経済界

経済界にとり、温室効果ガスの排出量削減とは、地球環境問題というグローバルな政策課題への責任の一端があるという立場から、協力することが基本的な前提である。その結果としてとられたのが、自主行動計画であった。

まず経団連として1996年7月に「経団連地球環境アピール」を公表した。ここでは、環境倫理、エコ・エフィシエンシー（環境効率性）、自主取り組みの3つのキー・ワードによって、団体会員を通じて具体的な目標と計画を策定することを申し合わせた。

次の段階は各業界団体による行動計画の策定である。経済界全体としては、「2010年の産業部門のCO₂排出量を1990年レベル以下にするよう努力する」というものであったが、業種間では目標を統一せず自主規制とした。製造業、エネルギーなどの分野を中心に目標策定が進み、これに他業界が続いた。

こうした業界による計画策定では、業界と個別企業との関係とりわけ業界内の有力企業の動向が問題となる。当時経団連産業本部長であった太田元は、「温暖化問題と深い関わりのある業種は一般に短時日でとりまとめ、加盟企業の多いまたは企業規模が比較的小さい業種、団体の性格や事務局のキャパシティーに問題があるところ等はまとめるのに時間がかかっている」と回顧している⁸。

こうした経団連、業界団体、企業の三層構造で意思決定が進んでいく。すべて「自主」的な決定であるため、「雰囲気作り」が重要であり、そこには担当者間の默契のような連携もあった。特に経団連は、独走せず、かといって無施策として指弾されないような立ち位置を考えながら、作業を進めていった。第1に、経団連役員、業界団体の有力企業などが重畳する企業の垂直的な指揮命令関係が、重要な局面で横の連携を生み出した。そして第2に、マス・メディアや世論からの批判を受けないという点も意識された。第3には、こうした動きが、政党に波及し政府への陳情・圧力が加わることで、最終的には政府からの経済界への介入によって排出規制が発動されないようにするには、自主的な対応こそがそれを阻む最大の手段であることが了解されていたのである。

(5) 評価のポイント

こうしてみると、地球温暖化対策という政策領域は、その初期段階では多面的かつ複雑な組織構造のもとで意思決定を下す状況にあった。そこでは命令系統からの指示と、各決定単位の自主的な決定とを全体として同調させて、これを環境庁や、官邸に投げかけていく必要があった。

このような通産省と経済界という2つのサブシステムを同調させていくには、障害となる要因を除去し、決定を加速するような戦略も必要になる。ここではインタビューで繰り返し登場した以下の4点についてさらに分析を加えることとする。

⁸ 太田元、前掲論文、71頁。

①開催地

まず京都という開催地の決定については、通産省・経済界双方から強い警戒の念が出ていた。国際会議場から発信される会議の熱気を受けて、日本国内の世論の中で経済界への批判が強まることが懸念された。また議長国として、会議をまとめる際には積極的な妥協が必要になるのではないかという危惧がかねてからあり、それは日本の方針を決定する際に現実のものとなった。実際に、日本での開催を機に、環境NGOが気候ネットワークのような形で統合された。海外のNGOの支援を得つつ、国内の環境NGOが急速に強化されたのである。

こうした状況は、通産省・経済界にとっては一次的には大きな障害となったが、逆にそれを切り抜けるために、新しく組織の自己刷新が求められた。仮にこのときの開催地が日本ではなかったとしても、いずれこれに近い水準での温暖化ガス排出量削減は不可欠であったとすれば、早期に対応したことの意義はあった。特に経済界が通産省に先手を打つ形で自主行動計画をまとめていた点からは、通産省としても対応せざるを得なかったであろう。もっとも、この段階では日本に有利な交渉に入ろうとしたとしても、COP設立の段階で進め方を海外に握られていた面もあり、交渉ルールを日本に適するよう早期に誘導するには後手に回っている点は否めなかった。

②官邸・通産省・資源エネルギー庁

京都議定書の採択時には、通産省にとり、官邸に前通産相の橋本龍太郎首相がいたことは大きな制約となった。橋本首相は、自民党が野党時代であった時期から環境問題には熱心であり⁹、この後も省庁再編で環境庁の省昇格を進める側に立った。京都會議でも議長としてまとめ上げることには並々ならぬ意欲を持っていたのである。官邸では通産省出身の秘書官は広報担当でもあり、メディア情勢には敏感な立場にあった。そうした官邸から、通産省には削減量を上げるよう、強い支持が来ていた。前通産相として、日米経済交渉でも先陣に立って交渉に臨んでいた橋本首相に対しては¹⁰、無碍に拒否できない雰囲気省内にあったのである。橋本はそれ以前には蔵相を務めるなど、重要閣僚を歴任していた。この時代の自民党には、そうした政治家が少なからずおり、いずれも首相候補として党内外から認知されていた。

またこのときの対外交渉の戦略を担った環境立地局総務課長の豊田正和はその後通商審議官に就任し、国内対策のとりまとめを担った環境政策課長の松永和夫は後に事務次官に就任する。こうしたリーダーシップを発揮できる人材を配置した上で、環境立地局長を資

⁹ 橋本龍太郎『政権奪還論』講談社、1994年。また小林光「環境政策を革新し続けた先見性」（『政治家橋本龍太郎』編集委員会『61人が書き残す 政治家橋本龍太郎』文藝春秋、2012年）、350～357頁。

¹⁰ 坂本吉弘『『異国の丘』と橋本通産大臣——日米自動車交渉の日々』（前掲『61人が書き残す 政治家橋本龍太郎』）、223～225頁。

源エネルギー庁長官に転任させて、省全体の調整能力を高める運営がなされている。京都會議に向けて、官邸一本省一資源エネルギー庁との情報流通がより密接になる態勢を構築していたのである。

③結節点の設定

こうした多元的な組織の中で、京都會議に向けて意思決定を統合しなければならない。そこでとられた手法は、結節点の設定とでも言うべき戦略であった。結節点すなわち **nodality** は、行政組織において、職員、資金、権限といった行政資源と並ぶ情報という行政資源の交流点を捕捉することを指している¹¹。多元的なアクターが参画するこのときの意思決定では、効果的に結節点を設定することが不可欠であった。

まず、関係9審議会から18名の委員を選任した「関係審議会合同会議」の設置である。その主眼は、通産省の産業構造審議会と環境庁の中央環境審議会とを統合することであった¹²。庶務を通産・環境両省庁が担当していることからそれは明らかである¹³。マクロモデルによるシミュレーションを基礎に7%程度の削減が可能とする環境庁と、長期のエネルギー見通しをもとに0%が限界とする通産省とでは、政策的価値も計算方法も全く異なるため、双方の審議会が個別に審議を進めても政府としての統一見解は得られない。そこで、官邸で合同審議会を開催することとしたのである。これと並行して内政審議室・外政審議室による関係省庁会議で最終的な削減量の方向性が決定されたため、既存の分析では、「合同会議は開かれたが、目的は達せられなかった」と指摘されている¹⁴。だが、審議会が結論を正式決定する前に事務局で合意内容を調整するのが、この時期の基本的な政策決定の手法であり、関係省庁会議で決定する際に、各省庁の審議会が妥協を許さない雰囲気を作らせないために合同審議会があったとみるべきである。その点では、目的は達せられており、以後も平成20年まではこの「地球温暖化問題関係審議会」が開催され、現在では、産業構造部会地球環境小委員会・中央環境審議会地球環境部会の合同会合が開かれるという手法がとられることとなったのである。

そして、経済界の自主行動計画も主要産業は業界団体による自主的な計画策定が進んだが、必ずしも円滑に進まない業界については、通産省がサポートに入った。また、そのフォローアップは経団連独自のものと、通産省の産業構造審議会の枠組みで行われているものとの二本立てとなった。主体は異なるものの、自己評価と第三者評価という二重の評価によって、制度の正統性が強化されている。

¹¹ Christopher C. Hood & Helen Z. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

¹² 武田晴人著、通商産業政策史編纂委員会編、前掲『通商産業政策史 1980-2000 第5巻 立地・環境・保安政策』、509～510頁。

¹³ 「地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議の開催について」(平成9年8月22日内閣総理大臣決裁)。

¹⁴ 竹内敬二『地球温暖化の政治学』朝日新聞社、1998年、173頁。

こうして、様々な主体に対して、結節点を介して枠にはめていくことによって、全体としての調整が進む仕組みがCOP3の前後で整備されていった。自主性を保ちつつも、同調が可能な調整の仕組みが結果として構築されたのである。

④ 2つの地球温暖化対策推進要綱

COPの終了時に通産省内では、当初の温室効果ガス排出量削減率の主張を維持できないことから、敗北感が漂ったが、すぐに巻き返しを図った。会議終了前に「内々」に地球温暖化対策本部の設置と議定書の目標達成のために大綱を作成することを、橋本首相に提案し、COP終了後これを実現させた。ここでの大綱とりまとめに当たっては、環境庁主導にさせず、通産省がかなりの程度主導したのである¹⁵。

そのときには、環境庁に地球温暖化対策基本法を作成させず、地球温暖化対策推進法という概括的な法律を枠組みとしつつも、通産省の所管法である省エネルギー法の改正という手段をとった。「トップランナー方式」という省エネ基準を新たに設けて、法で指定する特定機器の省エネ基準について、最も省エネ性能が優れた機器の性能以上に設定するというものであった。環境庁から見れば、「エネルギー政策法を借用するというようなこれまでの便宜的なスタイル」にすぎないことになるが¹⁶、ここでは「トップランナー」というキャッチフレーズも併用して、主導権を握り、マス・メディアへの浸透を図ったのである。また産業構造審議会に「スマートライフ分科会」を設置して、新しいライフスタイルのコンセプト作りを目指した。京都議定書採択までは、マス・メディアの批判を浴びた通産省は、逆にコンセプトを新しく打ち出すことでマス・メディアに浸透するよう働きかけ、巻き返しを成功させたのである。

だが、以後事態は二つの方向で進む。第1には、2001年のアメリカの京都議定書からの離脱である。これを機に経済界は京都議定書批准の見送りを主張する方向へと転じた。政府は、批准を強く求める環境派の主張とにらみながら、2001年のCOP6再開会合で批准のための細目の合意へと至り、マラケシュで開かれた同年11月のCOP7において先進国間で批准する環境を整わせた。

第2に省庁再編である。官邸が権限を強める中、各省は合意形成を目指すこととなる。この過程で経産省となった通産省は、経済界の強い反発を受けて、「段階的アプローチ」を唱え、規制的措置を当初から導入せず、徐々に成果を検証しながら、必要な施策を導入するという方式を提唱した。他方、環境庁は環境省に昇格し、その最初の大きな課題がこの京都議定書批准であった。環境NGOが主張するCO2排出規制の法定化といった措置をとるよりは、何よりも批准を優先的課題とする方向へ転じたのである。環境省は「ステッ

¹⁵ 竹内恒夫「京都議定書の批准に至る政治過程の検証及び考察」『人間環境学研究』第6巻第2号、2008年、52頁。

¹⁶ 小林光「京都議定書が環境政策に与える影響」『ジュリスト』1998年3月15日号、34頁。

「プ・バイ・ステップ・アプローチ」を提示し、通産省との間で妥協を図った。その結果、2002年3月に新しい地球温暖化対策推進要綱が決定され、京都議定書批准の国会承認とそれを法律上担保する地球温暖化対策推進法の改正が行われたのである。

省庁再編は各省の内部ガバナンスにも影響を与えている。通産省から切り替わった経産省では、本省組織よりは、資源エネルギー庁が、長官官房、石油部、石炭部、公益事業部の体制から、長官官房、省エネルギー・新エネルギー部、資源・燃料部、電力・ガス事業部へと変化した。石油部と石炭部を統合し、省エネルギー法に合わせた新しい部を設けているのである。また、長官官房では、総務課とは別に企画調査課がエネルギー基本計画の策定を行っていたのに対して、省庁再編後は長官官房に総務課を廃して総合政策課を置いている。ここで、いわゆる総務的な業務だけではなく、庁内の計画調整をも所掌するため、従来以上に長官の下での統合が進んだ。

他方、環境庁は省への昇格によって、職員の士気が高まったという。だが定員は増えていないために、少ない人員で地球環境問題など新しい政策課題へ対処するよう迫られているのである。

4 おわりにーグローバル化の中の新しい政策決定システムの制度化

以上のように、京都議定書は、冷戦終結後の1990年代におけるグローバル化の局面で登場した新しい政策領域であり、それに対して通産・経産省、経済界という政策のサブシステムは、適応を迫られた。従来ならば、世界経済に対して、個別業界とこれを所管する通産省の原局原課との間の相互作用の中で、産業政策が展開された。省全体として個々の産業政策は、1970年代、80年代、90年代の「ビジョン」として統合されたのである。

だが、グローバル化が進行する中で、日本固有の政策ビジョンを構築するのは困難となった。世界大の競争の中で、新規のビジョンはグローバル企業が先導して打ち出しはじめ、これを横目に国連やOECDなどの国際機関がビジョンを掲げ、各国がそれらを独自に取り入れるというスタイルが常態となっていくのである。国連の気候変動枠組み条約のもとで、温暖化効果ガスの世界大の削減という政策課題が提示され、それを各国が具体的に追求するための枠組みとして京都議定書が採択された。日本は当然のこと、多くの国がこれに対して受け身に立つこととなったのである。もはや「通商産業政策ビジョン」を10年単位で作成することはなくなった。

では、新しく通産省・経産省、経済界はどう対応したのか。地球温暖化対策は、その一つの重要なケースとなったのである。

①グローバル化の中のマルチ・レヴェル・ガバナンス

そこで徐々に制度化された政策決定のサブシステムは、「マルチ・レヴェル・ガバナンス

ス」としての性格を強く持った。複層的であるのはもちろんのこと、各層でグローバルな連携が試みられたことこそ、「ガヴァナンス」としての特徴であった。環境の側では、気候ネットワークの形成など、日本の環境NGOが強化される過程では、海外の環境NGOの助言や先例としてのパフォーマンスが大きな影響を与えたという。

経済界も同様であった。業界レベルでいえば、鉄鋼業の場合は、国際的に連携して情報共有に努め始めた。もちろん、国際鉄鋼協会のような国際的な業界団体という枠組みがすでにあり、そこで自主行動計画の手法の重要性を日本側が主張したという点も重要であるが、個別企業としても「環境アライアンス」を組んで、技術標準の策定などを打ち出しており、地球温暖化対策についても同様な取り組みを行い始めた。クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ（APP）を2005年にアメリカ、オーストラリア、中国、韓国とともに設立し、「セクター別アプローチ」を主張して、国単位よりは、セクターごとに温暖化効果ガス排出量の実効的な削減に努めるべきという方向が採られたが、これには日本の経済界も大きく貢献したのである。

このように、環境NGO、経済界が国境を越えてグローバル化を進めつつ、国内での政策形成に影響力を発揮するようになる。そのときに通産省・経産省はグローバルな連携については大きな壁に直面している。COPでは「アンブレラ・グループ」というアイスランド、アメリカ、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、ノルウェー、ロシア、ウクライナおよび日本の9カ国の枠組みの中で、協調を採ろうと努めてきたものの、ここでは他のグループと比べて共通利益が少なく、合意形成は容易ではない。つまりあまり「頼りにならない」のである。

②経済産業政策の可能性

かくして、通産省・経産省は、対外的な連携の困難を抱えつつ、政策形成を行うという状況の中にある。このようにグローバル化の中で形成されたマルチ・レベル・ガヴァナンスの中では、通産省・経産省は不利なポジションにある。では、これは打開可能なのだろうか。

まず第1に必要なのは、政策的価値の体系化である。今回の聞き取りの中では、「岡松イズム」という指摘がなされた。つまり岡松壯三郎立地公害局長から、公害問題について、各国一律とはせずに、先進国から途上国に省エネ推奨を働きかけて世界的な対応を図るという方針が示されていたという。環境対策の技術基準が絶え間なく進歩している現状では、こうした政策の体系化を絶えず進めていくことが不可欠であろう。

第2に、対外的な連携が容易ではないとしても、対外的戦略の練り直しは常に心がけなければならない。AACアプローチにおいては、強制力を外してゆるやかな合意形成を進めるというAPECでの経験を活用すべきである。そもそも京都議定書の国際交渉では、EU、アメリカ、日本という当時の先進国の排出量削減が争われた。それは核管理交渉という少数保有国の間の国際交渉とのアナロジーでとらえることも不可能ではない。あるいは

はそれはかつての海軍軍縮交渉において、保有船舶のトン数をめぐって少数の有力海軍国が激しい交渉を行ったことも同型である。だが、中国をはじめとする先進国以外の国における二酸化炭素排出量の拡大によって、現在ではこうした軍縮交渉モデルを単純に適用することはできない。またかつてのG5でプラザ合意などの国際政策協調を行う際の負担配分も、類比可能な国際的な枠組みである。もっとも中国やインドのような排出量の多い国など、より多くの国を巻き込み、実効的な削減の枠組みを構築することが求められている。現在は、こうした過去の決定モデルは限定的に適用できるとどまるであろう。むしろAPECのような非拘束的決定を取り入れた国際協調の枠組みが、新しい事例として比較可能性の高いモデルとなり得るであろう。パリ協定の実施という今後の局面において、こうしたモデルをより具体化しつつ、対外戦略を練ることも重要な作業である。

第3にマス・メディア対策である。COP3のプロセスでは、マス・メディア対策は困難を極めたが、その後の20年近い経験を経て、日本のマス・メディアの社会部系の記者からも、経済政策としてのCOPという側面への理解が深まりつつある。野心的な削減目標のためには、技術革新が必要であり、そこへ投資を呼び込む必要があることが共有されつつある。COP21は、地球温暖化対策の経済政策的側面をさらに共有させる契機でもあるだろう。かつて岡松局長が率先的にメディアで発言していったように、歴代の担当局長・課長たちは、組織的にマス・メディアの活用を考えるとときに来ている。

総じて、高度経済成長と重厚長大産業主導の経済成長を特色とする第二次世界大戦後において、産業政策では、通産省主導で新しいモデルを考案する「ビジョン」行政が有益であり、そこでは必ずしも歴史は重視されなかった。だが、「ビジョン」構築が省のミッションではなくなったグローバル化の中では、他国からの学習が重要であるのと同様に、過去の政策史から成功要因を引き出すことも重要である。特に後者は、当該組織のみが知りうる情報の中から得られるものであり、他国・他組織との差別化もまた容易である。21世紀の経済産業政策では、歴史からの学習はきわめて有意義である。