論　文

気候変動問題における政治的主流化の構造

平　田　仁　子

アブストラクト：気候変動問題は，人間の経済活動と深く関わり、幅広い政治的論点を提起する問題であるにもかかわらず，これまで政治の主要課題として取り扱われてこなかった。これに対し、本論文では，気候変動問題を巡る近年の国際政治環境の変化が要因となって、政治的主流化をもたらす構造が作り上げられているのではないかという仮説を立て、それを検証することを試みる。考察過程では、政治的主流化をもたらす要因として、(1) 気候変動の影響の拡大と科学的知見の深化、(2) 気候変動と経済との関係の変化、(3) アクターの拡大と多元化の３つを取り上げる。(1) については、知識共同体理論や相互依存理論を基盤に議論し、(2) についてはエコロジー的近代化の浸透と見る。さらに (3) については、気候ガバナンスの実践と理解して考察する。そして、政治的主流化の構造には、認識レベルでの合意、主要な利害対立の止揚、アクターの多極化･多元化が不可欠であることを結論として指摘する。

はじめに

(1) 問題意識と定義

気候変動(1)は，人間活動によって排出される温室効果ガスが原因で地球の平均気温が上昇し，地球規模で様々な影響を及ぼす問題である。

この問題は，1985年のオーストリアのフィラハで開催された国際的な科学者会議で国際問題化された。その３年後，主要国首脳会議（トロントG7サミット）で政治課題として取り上げられ，同年，世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）によって，科学的評価を行うための「気候変動に関する政府間パネル（IPCC)」が設立された。そして，1992年の気候変動枠組条約の制定と，環境と開発に関する国際連合会議（地球サミット）を機に，気候変動問題は国際政治の課題として大きく位置づけられた。

以来今日まで，国際レジーム（以下，気候変動の国際レジームを気候レジームと呼ぶ。）交渉は続いているが，気候変動問題が常に各国の政治の主流の課題であったわけではない。例えば，2001年から８年間続いたアメリカのブッシュ政権は，中国を始めとする途上国が削減義務を負わず国内経済に不利に働くという理由で

(1) 「気候変動」という用語は，一般に用いられている「地球温暖化」とほぼ同義で用いられるが，厳密には区別される。本論文では，亀山［2002: 2］の定義「気候変動問題とは，大気中の温室効果ガス濃度が上昇することにより地球から宇宙に放射される熱の量が減り大気が温まる，という地球温暖化現象の結果，地球上でさまざまな気候の変動が生じる問題を指す」に基づき，人為的な温室効果ガスの排出により起こる様々な気候上の変化全般を指して「気候変動」と呼ぶ。

京都議定書から離脱し，気候変動問題の存在を軽視した。気候レジーム交渉をリードしてきた欧州連合（EU）でも，2008年のリーマンショック以降の経済危機に直面した時期には，気候変動政策を牽引する求心力が失われた。日本でも，アベノミクスによる経済再興を掲げる第２次安倍政権は，首相就任以来，国会の所信表明や施政方針演説で気候変動問題にほとんど触れていない。逆に，アメリカのオバマ政権による対中国，対インドの二国間外交やG7サミット等を通じたリーダーシップは，気候変動問題を国際政治課題化させる重要な役割を果たした(2)。

1990年から今日までの約30年の気候レジーム交渉は，アメリカ同時多発テロ事件（2001年）やリーマンショック（2008年）などの世界を揺るがす重大な出来事とも関連しながら，上述のような政権交代等による各国の方針転換の影響も受け，何度か暗礁に乗り上げ，決裂や合意失敗を経験している(3)。交渉の失敗は，国際的な機運を低下させ，国連の下での合意形成の難しさを露呈したが，一方でマルチラテラリズムへの支持を喚起し，2015年の国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）でのパリ協定の採択やその後の発効を加速させる動きへとつながった面もある。

これらの様々な政治的事象による紆余曲折がある中で，近年，世界の行動がより揺らぎなく脱炭素化に向けて進み始めたと見られる変化が起こっている。まず，これまで増加の一途をたどってきた世界の温室効果ガスの排出が，2014年は記録史上初めて経済低迷などの影響と切り離しても削減に転じ，グローバルな排出削減行動の成果が表れ始めたのではないかと見られている。また，2015年のCOP21では，環境関連条約としては過去最高の150人以上の首脳が参加する中で，極めて大胆な各国の行動を必要とする長期目標を盛り込んだパリ協定が合意され，政治的な関心を大きく高めた。

このような変化は，近年の国際情勢の中で得られた偶然の結果にすぎないのだろうか。それとも政治の課題として気候変動問題が主流化されてきたことを表しているのか。後者であるとすれば，それはどのように説明できるのか。

本論文は，近年の変化によって引き起こされる「政治的主流化」の可能性に注目し，分析することを目的としている。なぜなら，ドライゼクらが指摘するよう，気候変動は政府にとっての課題の一つではあるものの，経済問題と並ぶ主要な優先課題にはなっておらず，緊急性も低く［Dryzek, Norgaard and Schlosberg 2011: 10-11］，それゆえに十分な政策効果が上がっていないと考えるためである(4)。これまで多くの国で経済政策と気候変動政策は別々の政策として講じられてきた。化石燃料インフラ整備事業やエネルギー資源権益の拡大に多額の公的な投資が行われ，化石燃料依存を強めてしまうような例も多く，制度や政策の不備や欠陥は改善されていない。また，経済・開発政策を行う際に，気

(2) 2017年の米トランプ政権の誕生や，同年予定される欧州諸国の選挙結果によって，気候変動を巡る国際情勢は再び影響を受ける可能性がある。

(3) 例えば，先進各国の国益の衝突によるCOP6ハーグ会議の決裂（2000年）やCOP15コペンハーゲン会議の枠組合意の失敗（2009年）など。

(4) 1990年以降も温室効果ガス排出量は増加し続け，大気中の温室効果ガス濃度も加速度的に上昇しており，気候変動は悪化し続けている。

候変動目的は必ずしも共有されていない。こうした状況を克服するには，国家ビジョンに気候変動を明確に位置付け，他部門の政策と統合し，重点的に取り組むことが必要になる。政治的主流化に注目することは，気候変動を巡る政治の根本的な課題に迫ることであると考える。

本論文では，「政治的主流化」という用語を，「政府やその他アクターが重要な政治課題として関心を寄せ，優先的に政策議論を行い，抜本的かつ統合的な政策転換の実施を可能にすること」を指すものとして定義する。同様の意味を持つ言葉には，「優先化」「主流化」「政策統合」がある。主流化と政策統合はほぼ同義で用いられ［Yamin 2005］，コックとコニンクは，他部門の関連政策との統合を通じて気候変動政策の範囲を拡張させ強化させることを「主流化」と呼んでいる［Kok and Coninck 2007］。本論文では，これらとほぼ同じ意味を指すものの，政治プロセス全体を通じて政治力が発揮され続けることを意図して「政治的主流化」を用いる。

(2) 仮説と先行研究

本論文では，気候変動問題を巡る近年の国際政治環境の変化が要因となって，政治的主流化をもたらす構造が作り上げられているのではないか，という仮説を立て，それを検証することを試みる。考察過程では，政治的主流化をもたらす要因として，(1) 気候変動の影響の拡大と科学的知見の深化，(2) 気候変動と経済との関係の変化，(3) アクターの拡大と多元化の３つを取り上げる。そして，それぞれについて，政治学を中心とする関連理論と照らして分析し，政治的主流化をもたらす構造について考察する。

関連する先行研究には，まず環境政策統合研究が挙げられる。環境政策統合は，環境政策効果を高めるために，他の政策部門において環境目的を共有し優先させる政治プロセス全体を指し［Sgobbi 2010: 10-13］，制度的・政治的・認識的な観点から様々な手段やプロセスを通じて進められる［Jordan and Lenshow 2008: 3-23］。既存研究では，制度的な観点からの環境政策統合の手段や実践について多く分析があるが，政治的・認識的な観点については，制度的な環境政策統合と関連し合うものであると認識されながら，それ自身について深い研究は少ない。

次に，環境問題と他の重要な政治問題との関係性を再定義し，環境問題の主流化を可能にする概念を構築する持続可能な開発論やエコロジー的近代化論がある。持続可能な開発は，環境保全と社会開発，経済発展の３つの政策目標を同時に満たす概念であり［World Commission on Environment and Development 1987］，エコロジー的近代化は，環境政策よりも産業政策に注目し，緑の成長を追求することで経済成長と環境悪化のディカップリングを実現できるという見解に立つ。資本主義や自由経済市場を否定せず，技術開発・技術変化を通じた環境効率性の改善による政策実施や，自省的な社会学習，制度改革などをその視野に含む［Mol and Jänicke 2009］。

これらの研究は，政治的主流化を実現するための手段や概念に注目するものであると言えるが，政治的主流化は，手段や概念を提示するだけでは起こらず，その問題に対する政治的な認識の醸成を必要とする。本論文はその点に注目し，主流化をもたらす政治的な構造を明らかにすることに焦点をあてる。このような研究は，

環境政策統合研究において，まだ十分に分析されていない政治的・認識的な観点における環境政策統合の研究に貢献することになるだろう。

ところでフォグラーは，「構造」という用語について，社会経済構造や政治構造などと用いる場合は，「観察され体系化された様式や規則性」であると定義し，社会科学分野において「構造」は，人々の行動の主要な決定要因として相対的な重要性があると説明する。そして，国際的な構造変化について考察し，脅迫や軍事力などを通じて他国の行為を変化させようとする「相関的なパワー」よりも，経済構造，知識構造，市場構造などの「構造上のパワー」の方が，気候変動政治の方向性をより決定付けると指摘する［Vogler 2016: 131-133］。

本論文は，国際構造に限るものではないが，政治的主流化をもたらす要因について，フォグラーの考察のように，各主体の行動や気候を巡る政治の方向性を決定付けることを「構造」と捉えて考察する。

先に挙げた政治的主流化をもたらすと考える３つの要因に関しては，次に挙げる理論を参照する。第１の気候変動の影響の拡大と科学的知見の深化については，ハースの知識共同体理論［Haas 1990］と，コヘインとナイの相互依存理論［Kaohane and Nye 2001］を基盤に議論を行う。第２の気候変動と経済との関係の変化については，エコロジー的近代化論［Mol and Jänicke 2009］の浸透とみて議論する。さらに第３のアクターの拡大と多元化については，多極化・多元化へと向かう気候ガバナンスの実践［Knieling and Filho: 2013］という理解に基づいて考察する。以上の考察を経て，どのような構造によって気候変動問題における政治的主流化がもたらされているのかを明らかにする。

本論文の以下の構成は次の通りである。

第１に，気候変動問題が，広範な政治的論点を提起するものであることを示し，科学・経済・アクターにおいて見られる近年の変化を，政治的主流化をもたらす要因として取り上げる。

第２に，政治的主流化の要因について，関連する国際関係の諸理論や，エコロジー的近代化論と照らして考察する。

第３に，①リスク認識の拡大，②経済との関係性の再定義，③多極化・多元化を，政治的主流化をもたらす上で不可欠な要因として提示し，その構造を明らかにする。

１．気候変動問題の政治的論点と政治的主流化

１．１　気候変動問題の特徴と政治的論点

本論文の分析対象である気候変動は，様々な政治的論点を提起する問題である。

まず，気候変動は，産業革命以来の人間活動によって排出された化石燃料利用による二酸化炭素（CO_2）排出が主要因であり，産業・社会システムと深く関連している。問題解決には，化石燃料の利用や環境破壊的な市場経済の根底からの見直しを突きつける［高村 2005: 45-48］。

また，気候変動の影響の及ぶ範囲は広く，空間的には地球規模であり，時間的には世代を超える。今日，米中の２カ国のCO_2排出量は世界全体の約４割，主要経済国15カ国の排出量は世界の４分の３強を占めており，排出源は一部の国に偏っている。しかし，気候変動による影響

や被害は地球規模に広がり，脆弱な途上国により大きく及ぶ。また，排出された温室効果ガスの影響は長期間にわたり，将来の気温と将来世代の環境を決定付ける。汚染者と被害者，対策実施者と受益者が一致しないことは，国際関係や倫理・正義に関する課題を提起する［Gardiner 2011: 309-322］。

さらに，気候の変化や，陸上及び海洋生態系の変化は，生活基盤や居住空間における安定的な社会生活を脅かし，経済的な影響や国家の不安定化，貧困の加速の要因にもなり，基本的人権や人間の安全保障の確保にかかる問題として，政治・社会・経済・軍事・文化などの制度とも深く関連する［高村 2007: 219-240］。

そして，温室効果ガスは，様々な経済活動や行為を通じて様々な過程・場所から排出されるため，個人・企業・地方自治体・国の多次元の排出主体に対し，重層的な政策対応が求められ［Knieling and Filho 2013］，環境政策統合や環境ガバナンスの問題を提起する。

このように，気候変動が提起する政治的論点は広範である。とりわけ，気候変動対策を従来の経済政策とどう整合させるのか，という経済との関係や，国際的に協調的・規範的に行動するのか，競争的・敵対的に行動するのか，国益や安全保障の確保と気候リスクの関係をどう捉えるのか，という国際関係のあり方は，国家の重要課題にかかわる問題である。

1．2　政治的主流化をもたらす変化

以上の通り，気候変動は国の経済成長や繁栄，グローバルな社会・経済の発展と深く関連する問題である。それゆえに，気候変動対策の強化が抑制されてきた側面もある。

しかし近年，気候変動問題が政治の主流の課題となるような動きが見られている。以下，科学・経済・アクターの３つの観点からそれらを取り上げる。

(1) 気候変動の影響の拡大と科学的知見の深化

第１に，気候変動による様々な影響が顕在化し，またそれを裏付ける科学的な知見が深化し，具体的に説明されるようになっている。

近年，気候変動による影響はますます顕在化している。2016年の世界平均気温は観測史上最高を記録し，北極海の海氷面積も過去最小となり，グリーンランドの氷床の記録的融解も報告されている。高温，熱波，降水パターンの変化による洪水や干ばつなどの異常気象は，各地に被害をもたらし，生活環境への影響が拡大しており，紛争勃発や難民増加とも関連している。

「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」は，このような様々な影響について科学的な知見を提供してきた。科学者と各国政府によって構成されるIPCCは，既発表の研究論文を収集し評価する作業を行っており，過去５回の評価報告書では，気候変動による影響や将来のリスク，経済活動との因果関係，政策効果やコスト等に関する客観的な評価を発表してきた。第５次評価報告書では，安全保障と関連するリスクについても触れており，気候変動が，途上国と低海抜地域などで難民を増加させるリスクを高め，貧困や経済的打撃などの紛争の要因や，暴力的な紛争リスクを間接的に拡大させ，国家の安全保障政策に影響を与える可能性がある，と指摘している［IPCC 2014a: 20-21］。

さらに，近年の貢献はIPCCに止まらない。IPCCの科学的知見を基礎に，国際機関や研究

機関，NGO等が多数の付属的研究や分析を発表し，問題への理解を助け，政治に判断材料を提供するようになっている。例えば，国連環境計画による2℃に気温を抑制する目標と現在の取組とのギャップに関する評価［UNEP 2015］や，民間の研究機関である気候行動トラッカーによる各国の対策の比較分析［Climate Action Tracker 2013］は，各国の行動が科学に照らして全く不十分であることを知らしめる上で重大な役割を果たしている(5)。IPCC報告を補完するこれらの研究や情報提供は，問題構造やリスク，機会に対する理解を助け，政治の応答性を強めることに貢献している。

2015年に採択されたパリ協定は，気候変動の影響の顕在化と科学的知見の深化を受け，政治が応答した結果であることが見て取れる。パリ協定はその第2条で，地球の平均気温について2℃をはるかに下回り，また1.5℃に止めることを目指すことを目標に定めた（以下，2℃未満目標という）［UNFCCC 2015］。2℃のみならず，努力目標として1.5℃の目標も盛り込んだのは，IPCCによる海面上昇予測やその他のリスク情報から，一部の島嶼国にとって2℃に止めるだけでは国家としての存続が危ういことが明らかであり，交渉でそれらの国々に配慮したためである。

また，パリ協定の2℃未満目標は，IPCCの知見が段階的に反映されてきた経過を経て実現している。最初に2℃の気温目標に言及した2009年のラクイラG8サミットの首脳宣言は，その2年前にIPCC第4次評価報告書が初めて示した2℃の気温上昇シナリオを含む将来シナリオを根拠にしたものである［IPCC 2007: 12-14］。それを土台に，2010年のCOP10の決定文書には2℃目標が記され，国際目標の位置付けを得た。さらに，2015年のエルマウG7サミットの首脳宣言では，2014年のIPCC第5次評価報告書が2℃目標の達成に必要な行動として示した「2050年に世界全体で40〜70%の温室効果ガス排出削減を目指す」ことや「世界経済の脱炭素化」を文言に盛り込んだ［IPCC 2014b: 10-14］。これらを経て，パリ協定では，更に踏み込んだ2℃未満目標と，今世紀中に実質的に温室効果ガス排出をゼロにする目標が規定された。IPCCの知見の国際合意への反映はより明確になっている。

また，気候リスクの顕在化とその知見の深化は，国連安全保障理事会における議論にもつながっている。国連安全保障理事会では，2007年に初めて気候変動と安全保障に関する議論を取り上げ，2009年には国連総会で気候変動と安全保障に関する決議を採択した［UNGA: 2009a, 2009b］。その後も3度の会合で，拡大する脅威である気候変動が国際平和や世界安全保障にどう関連するかを特定し，どのように対応するべきかの議論が行われている。

以上に見られるよう，近年，気候変動の影響が拡大し，科学的な知見が深化していることは，国際政治が気候リスクを認識し共有する環境を作り出している。またリスクの具体化は，気候レジーム形成において具体的な目標や行動が与える影響を明らかにし，具体的な合意をする上での根拠を与え，一定の判断を下す材料を提供するようになっている。

(5) 2010年から毎年公表されるUNEPの排出ギャップ報告書は，条約交渉の技術文書に反映され，パリ協定の各国の行動を引き上げる仕組みにつながった。

(2) 気候変動対策の経済合理性の向上

第2の点は，気候変動対策と経済の関係の変化である。気候変動の主要因であるCO_2排出は，経済成長に伴うエネルギーの利用・消費の増加に連動して増加してきた経緯があり，気候変動問題と経済との関係は切り離せない。「気候変動政策は経済に悪影響を与える」という主張は，電力業や重工業を始めとする産業界の政策強化に対する代表的な反対理由であり，強力な政策を回避する説得的な理由となってきた。他方，2007年にスターンは，気候変動による社会的コストが内部化されずに負の影響が過小評価されていることや，早期対策を講じる方が行動しないことによる被害コストより安価であり，経済的に有利であることを示し，逆の見方も存在感を増した［Stern 2007］。

これに対し近年は，対策コストと対策を取らないことのコストの大小を問う議論を超え，気候変動政策は経済成長を加速させる手段であるという議論が広がっている(6)。また，低炭素・脱炭素化技術の開発や普及などの気候変動対策が，経済や雇用環境に正の効果をもたらすことが評価されるようになり，経済を萎縮させるものであった気候変動対策が成長を後押しするものだと認識されるようになっている。

このような議論の変化は，既に起こりつつある市場の変化に裏付けられている。再生可能エネルギーのコストは年約5％の割合で低下しており，アメリカ，中国，ドイツ，デンマーク，インド，ブラジル，チリなどの国々で，従来型の化石燃料や原子力発電と比べても価格競争力を持つようになっている。関連して，再生可能エネルギービジネス関連の雇用が増加し，経済成長に寄与し始めており，2030年には，この分野で世界の全地域で数千～百万人規模の雇用が創出されると予測されている［IRENA 2016: 15-16］。エネルギー効率化や省エネも燃料費や光熱費の削減をもたらす費用対効果の高いものであり，多様な便益があるものとして再評価されている［IEA 2014: 27-41］。さらに，欧米諸国を中心に，温室効果ガス排出と経済成長（GDP成長）とが切り離され，排出削減を実現しながら経済成長を遂げるディカップリングが実現している［平田 2012: 46-49］。

このように，経済的負担や追加的コストであった気候変動対策は，経済合理性を獲得し始め，緑の経済成長を促進するものと認識され，経済対策として位置付けられるようになっている。

(3) アクターの拡大と多元化

1992年の気候変動枠組条約採択時と現在とでは，気候レジームを巡る各国の経済状況や温室効果ガス排出状況は大きく変化している。1990年は冷戦後のアメリカ一強の状況にあり，先進国の温室効果ガス排出割合だけで全体の約7割を占めていた。現在はそれが約4割にまで減り，途上国の割合が大きく増加している。また，新興国の台頭により，2009年以降は国際経済協力の重点がG8/G7からG20へとシフトし，気候レジーム交渉でも，排出割合の大きい中国・ブラジル・南アフリカ・インドで構成されるBASICがCOP15コペンハーゲン会議でアメ

(6) 代表的なものには，経済学者などで構成されるニュー・クライメート・エコノミーによる「より良い成長，より良い気候」報告書［The Global Commission on the Economy and Climate: 2014］がある。

リカと最終合意の協議を直接行うなど［Vogler 2016: 143］，発言力を増している。さらに気候変動の影響が懸念されている島嶼国やアフリカ諸国の発言力も増している。アメリカ離脱後の京都議定書交渉でリーダー的存在であったEUは，コペンハーゲンCOP15の交渉で失敗したものの，脆弱な国々とBASICとの間をつなぐ役割を担い，再び存在感を高めている。

またその他のステークホルダーにも変化が見られる。気候変動分野では非政府組織（NGO）の国際連携が早くから進んでおり，その中心的存在を担う国際的なネットワーク「気候行動ネットワーク（CAN）」は，1980年代後半の設立以来，政府間交渉に関与し，各国の交渉姿勢の分析や，共通の政策提案の策定，ロビー活動などを行っている。現在，CANの参加団体は，途上国の草の根団体にも広がり，世界120カ国，約1,100団体に上り，発達した通信手段を活用して活動の範囲を広げ，世界一斉行動や署名などの国際的に連帯した行動の大規模化をもたらしている(7)。

企業や地方自治体でも，気候変動対策に意欲的な姿勢を示すネットワークが複数形成され，存在感を増している。1990年に200の地方自治体のネットワークとして設立されたイクレイ（持続可能性を目指す自治体協議会）は，現在100カ国，1,500団体に拡大している。イクレイは，大都市の連合体であるC40（世界大都市気候先導グループ）とともに，地方自治体による気候変動対策の優良事例の経験交流を通じて，先進的な対策実践を推し進めている。また，民間企業では，かつて産業への悪影響や科学への疑問を呈し気候レジーム交渉に大きな影響力を有していたアメリカの産業ロビー団体GCC（Global Climate Coalition）が2002年に解散する一方，持続可能なビジネスを牽引する200の企業で構成される「持続可能な発展のための世界経済人会議（WBCSD）」の存在に加え，低炭素経済への移行を目指して連携する企業グループWe Mean Businessなどの新しいネットワークが構築されている。また，投資家によるクリーンエネルギー投資の拡大や，科学に整合的な目標設定の促進などの，新しいイニシアティブが続々と発表され，様々な企業が，独自の目標設定や行動宣言，共通課題や優良事例の共有，経験交流などを活発に行うようになっている。

パリ協定の実施の積極的な担い手としてのNGO，企業，地方自治体の組織化やイニシアティブは，気候変動対策の強化に反対するアクターのそれと比べて拡大している。

2．政治的主流化の要因に関する考察

以上に述べた近年の変化は，気候変動問題の政治的主流化の要因として説明できるだろうか。関連する理論と照らしながら考察を行う。

2.1　気候レジームを取り巻く国際関係の変化

(1) 知識共同体の存在と貢献

前章では，気候変動の影響の顕在化とIPCCやその他の関連機関による知見の深化と共有が，リスク認識や気候レジームの合意形成を後押ししていることを述べた。

国際レジーム論によれば，事実や因果関係の認識はルール設定の重要な要素であり，専門

(7) 2014年９月の国連気候サミットに併せた世界同時気候マーチは，世界全体で約70万人が参加し，162カ国で2,646イベントが開催された。

的な情報提供を行う集団「知識共同体」がレジーム形成を後押しする［Haas 1990: 40-46］。IPCCは，気候レジームにおける知識共同体として説明されることが多く［例えば，太田 2011: 17］，前述したように，近年その知見をさらに蓄積させ，より定量的な情報を提供するようになっている。さらに，様々な研究機関，国際機関，民間団体などが，IPCC報告を補う研究や分析を行い，社会や地域のリスクの低減のために必要とされる行動に関し，IPCCだけでは十分に説明し切れないことを各主体に伝え，直接的・間接的に気候レジーム交渉やリスク認識に影響を及ぼしている。この傾向は，知識共同体の層の厚みを増し，気候変動の影響の深刻化を説明する科学的知見の共有の枠組みを強化する働きをしている。そしてその結果，気候レジームと政治との関連付けを深め，政治的判断により大きな影響力を持つようになっていると考えられる。

(2) パリ協定と相互依存

パリ協定は，共有される利益の達成のために国家が平和的に協力するという前提に立っており［Keohane and Nye: 2001］，原則，規範，ルール，意思決定手続きの制定により争点が収斂し，国際的な問題解決を図ること［Krasner 1983: 2］を具現化しようとする試みである。また，パリ協定の2℃未満目標は，世界を脱炭素化させることを意味し，先進国・新興国を始め全ての国の行動を必要とするため，おのずと気候地政学的な相互依存を高める性格を有している［Oberthür 2016: 85］。さらに，パリ協定は，自国の目標や行動が公平で意欲的なものであるという正当性を他国に説明すること（パリ協定実施に関する決定，第27段落）や，5年毎の相互確認を求めており（第14条）［UNFCCC 2015］，相互主観的に理解が再編され，道徳的規範の役割などの諸次元によって各国を協調的行動へと導くことが期待されている。国際社会の構成者として規範的かどうかについては，科学的な知見に照らして十分でありかつ適切かという観点から評価される。その情報提供の役割は，知識共同体に与えられている（パリ協定実施に関する決定，第21，99，100段落）［UNFCCC 2015］。

このようにパリ協定は，国家間の相互依存を強めるよう作用し，国家の規範的行動を確保するために知識共同体に役割を与え，それを活用しようとするものである。

(3) 気候変動とリアリズムとの交差

これに対し，人間の本質は勢力維持及び拡大を欲するものであり，国際政治は通常兵器の整備あるいは拡充，また核保有による国家の存続と安全保障のためのパワー・ポリティクスであるという立場で国際関係を見れば，経済成長と安全保障の確保が国家の最大の関心事となる［Morgenthau and Thompson 1985］。その視点からは，気候変動対策は経済成長を阻害し国力を低下させうるものとなる。アメリカの京都議定書離脱や，厳しい規制に反対する動きはそのような解釈と整合する。

しかし，先に見た通り，再生可能エネルギービジネスは最も成長する部門となっており，経済的利益の阻害要因であった気候変動対策が，経済成長を推し進め，国際競争力を高めるものになりつつある。逆に，気候変動問題に適切に対処しなければ，影響の拡大により安全保障が

脅かされる事態も予測される。激しい気候変化によるインフラや産業部門への影響が起これば，経済への悪影響も無視できない。未然にリスクを回避できなければ国力の低下にもつながりかねない。

気候変動問題が国家の安全保障や経済成長を脅かすならば，国家は，国力を維持し高めるために，この問題に優先的に取り組まなければならない。オーバーテュアは，国家が低炭素化の能力を高めていくことは，国家のパワーと影響力と深く関係し，経済的利益をもたらすことになると指摘する［Oberthür 2016: 85］。気候リスクの幅広い共有は，従来の重点課題である安全保障や経済と気候変動の関係を再定義させ，気候変動問題を周辺化させてきたリアリズムにおいても気候変動問題を積極的に考察する可能性を生み出している。

２．２　経済との関係の再定義

経済や産業，開発との関係は，気候変動問題に限らず，これまでも環境問題にとって重大な課題であった。持続可能な開発やエコロジー的近代化は，経済成長と環境対策との関係について概念を提起してきた。これらの概念と照らして先に挙げた変化を考察する。

(1) 持続可能な開発とエコロジー的近代化

持続可能な開発は，1980年代後半に国連の環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント報告書）により提起された概念で，1992年の環境と開発に関するリオ原則において明確な位置付けを得て以来，環境問題解決のアプローチとして世界的に共有されるようになった。ブルントラント委員会は，「将来世代がそのニーズを充たす能力を損なうことなく，現在世代のニーズを充たす発展」と定義する［World Commission on Environment and Development 1987］。また，リオ原則では，「開発の権利は，現在及び将来の世代の開発及び環境上の必要性を公平に充たすことができるよう行使されなければならない」とし（第３原則），将来世代のニーズが充たされる範囲内で，自然や環境の持続可能な利用を要請している。この解釈は，「持続可能性」と「開発」の重点の置き方によって異なっており，自然資本の絶対性を強調し，自然資本と人工資本との間の代替性を認めないとする「強い持続可能性」と，人工資本と自然資本の代替性を認め，枯渇性資源の利用を人工資本の蓄積によって生産能力を補えば持続可能性は確保できるとする「弱い持続可能性」の解釈がある［Neumayer 2013，植田 2015: 17-20］。前者に基づけば，自然資源枯渇を招き将来世代のニーズを損ねる化石燃料の継続的な使用は厳しく制限されなければならないが，これまで開発行為や経済活動において「強い持続可能性」が実践されてきたとは言いがたい。

他方，経済や産業との関係に注目して理論を確立してきたエコロジー的近代化は，1970年代にドイツにおいて提起された概念で，環境破壊の原因者としての経済アクターと環境対策に十分な対応を取れない国家に関して，国家と市場の関係を再定義し，環境に寄与する新たな役割を提起してきた［Mol and Jänicke 2009: 17-18］。

エコロジー的近代化は，問題解決における技術の役割に強い信頼を置き，環境効率を向上させる技術だけではなく，経済成長を遂げながら，エコロジー的に質の高い生産過程と製品を指向した予防的な技術への革新的な転換を目指

す［Huber 2009: 42-55］。また，エコロジー的近代化により技術革新を進めるためには，構造的な転換が不可避であり，国家の役割を再定義する政治的近代化の実現に向けて，経済活動や政策決定構造，長期的な政策形成に対する国家およびその他の主体の能力の向上が必要となる［Jänicke 2009: 28-41］。

環境効率性の改善によるコスト最小化戦略アプローチは「弱いエコロジー的近代化」と呼ばれ，これに対し，「強いエコロジー的近代化」は，経済・社会・国家における抜本的構造転換を求める自省的な戦略がとられ，新しい技術，環境マネジメント，政策決定と政策原則，社会目標に基づく新しい政策パラダイムや国家と国家システムの役割と原理に関する新しい理解を提起するアプローチを指す［Christoff 1997］。

エコロジー的近代化は，持続可能な開発の概念だけでは乗り越えることのできない経済との関係について，技術や産業の積極的な関係を示し，経済成長を犠牲にせずに環境問題の解決が可能であることを示している。

(2) エコロジー的近代化の浸透

CO_2排出は経済成長に伴って排出されてきた。環境効率性の改善など経済活動の縮小を回避できる範囲の対策は，多くの国で既に実践されてきた。しかし近年，再生可能エネルギーの技術の普及やコスト低下などの経済と環境技術を取り巻く情勢が変化し，末端での環境対策（環境汚染対策，排ガス処理等）から，未然に問題を防ぐ，より抜本的な対策（化石燃料補助金撤廃，再生可能エネルギー優先接続等）への転換が見られている。また，パリ協定における低炭素技術の開発・移転・普及のメカニズム（第10条），途上国の能力構築（第11条），資金支援（第９条）の枠組みは［UNFCCC 2015］，途上国の経済成長を後押しする気候変動対策の実施を可能にするものである。

抜本的な気候変動政策を進める近年の言説は，対策によるコベネフィットに注目するもの［New Climate Institute 2015］や，経済成長を後押しするもの［The Global Commission on the Economy and Climate: 2014］など，エコロジー的近代化論に依拠したものである場合が多い。脱炭素化技術の普及やコスト低下により，経済を成長させながら抜本的な気候変動対策を実施することは可能であるという言説の採用は国際的なトレンドとなりつつあり，エコロジー的近代化論が浸透し，広く採用されていると見ることができる。

経済を巡る情勢の変化とエコロジー的近代化論の浸透は，政治における気候変動対策と経済対策との関係を再定義し，「強いエコロジー的近代化」に類する制度的対応や，政策の抜本的転換という困難な課題の受容可能性を高めるよう作用し始めていると見ることが出来る。

２．３　アクターの多極化・多元化

(1) アクターの多極化・多元化

今日，気候変動を巡る主要な国家アクターは，アメリカを筆頭にした限られた数の先進国による支配から，中国・インドを含む新興国，及び影響を最も受ける脆弱な小島嶼国やアフリカグループなどを含む多極化へと進んでいる。フォグラーは，気候レジームを巡る国際構造は，GDP成長や，それに伴う温室効果ガス排出量に加え，グローバルな金融市場，脱国家ビジネス協力などによる複雑なものであるとしつ

つ，この間の新興国の台頭により新しいプレーヤーが増えたことにより，冷戦後のアメリカのヘゲモニーは相対的に低下していると言う。また，経済や資源などの物質的基盤のない小島嶼国連合（AOSIS）のように，議題設定に重要な役割を果たすアクターの存在も認めている［Vogler 2016: 144-156］。

パリ協定は，先進国だけに削減義務を課した京都議定書の仕組みと比べ，全ての国を対象にし，緩和（排出削減）だけでなく，適応，資金，技術移転，能力構築等の要素も規定した包括的な協定であり，国家アクターのさらなる拡大と多極化をもたらす。アクターの多極化は交渉を複雑にするものの，特定の限られた国による一方的な決定や方向転換，交渉の妨害は難しくなる。

(2) 気候ガバナンスの実践

その他の様々なステークホルダーでは，NGOはアドボカシー団体から草の根団体にまで裾野を広げており，また，脱国家的な企業や自治体連合は様々なイニシアティブや活動を展開している。

コペンハーゲンCOP15の交渉の失敗以降，様々なアクターによる多様なイニシアティブが活発になっていることについて，オーバーテュアは，多次元で多様なアクターや場によって実践される気候ガバナンスの性格付けが強まっており，パリ協定は，多極化・多元化する気候ガバナンスにおける国連プロセスの役割を再構成する試みであるという見方を示している［Oberthür 2016: 89-90］。

気候ガバナンスとは，気候変動の緩和策と適応策に関し，政府による従来の階層的な規制に加え，異なる組織やアクターが協力し合い，自己組織化の構造を発展させるものであり，官民のステークホルダーによって異なるレベルで実施され，相互に影響を与える［Fröhlich and Knieling 2013: 16, 21］。気候変動問題を巡って様々なステークホルダーによる多次元で多様な活動やイニシアティブの活発化や，脱国家的な組織化，そしてそれらが相互に影響を与えている変化は，気候ガバナンスの実践が加速度的に進んでいる動きと見ることができる。温室効果ガスが多様な主体によって様々な分野で排出される性質からもその裾野は益々広がると見られ，逆に特定部門の産業による反対勢力の衰退が一部で進んでいることで，脱炭素化への方向性を確たるものにしつつあると言える。

３．政治的主流化をもたらす構造

３．１　政治的主流化の要因に関する考察

前章では，気候レジームにおいて知識共同体が重要な役割を果たすようになり，リスク認識が広く共有されてきたことに注目し，それがパリ協定の２℃未満目標への合意や国連安全保障理事会でのリスク議論へつながっているという考察を行った。また，各国が５年毎に相互確認を行い，それぞれの行動を引き上げることを要請するパリ協定の仕組みでは，知識共同体が理解の基盤となる客観的情報を提供する重要な役割を果たすことになる。知識共同体が介在する仕組みが強固になることは，気候変動の影響や安全保障に関するリスク認識に立った国際政治の対応を引き出すことに寄与することになるだろう。とりわけ世界各地で深刻な気候変動の影響が顕在化している今日においては，政治的主

流化が牽引される重要な要因と考えられる。

　また，経済成長と気候変動政策の関係が，従来の理解に基づくトレードオフではなく，補強し合う関係になってきていることは，双方の相乗効果を説くエコロジー的近代化論の説得性・受容性を高め，主要な言説になっていることも指摘した。この傾向は今後，脱炭素化技術の更なるコスト低下や市場の変化に後押しされて一層強まることが予測され，その結果，環境効率性の向上に止まらない自省的な政策転換や制度改革の実現可能性が高まると考える。この傾向が強まれば，伝統的な国家の重要課題である経済成長や安全保障を確保する上でも，気候変動問題が重要な位置を占める可能性が出てきており，関連する理論に新しい解釈を与える可能性もある。

　さらに，もう一つの要因として，アクターの拡大と多元化を挙げた。これらの動きは多極化・多元化に特徴付けられる気候ガバナンスの実践であると見ることができ，その結果，特定の政府の判断や政策だけに拠らずに気候変動対策が推進され，政治的課題としての安定性を確保することにつながると考えられる。

　以上を踏まえ，政治的主流化をもたらす要因について，以下の通り整理する。

[政治的主流化をもたらす要因]

①リスク認識：科学的事実とそれに対する認知・共有が深まり，リスクと機会が的確に把握されるようになるにつれ，政治の応答性が高まり主流化が図られる。

②経済との関係性の再定義：経済を取り巻く状況の変化に伴って，気候変動問題と経済成長との関係が再定義され，阻害要因が取り除かれ，政治的主流化が図られる。

③多極化・多元化：国家とその他アクターの多極化・多元化，また，アクターの数と規模，行動，イニシアティブの拡大や進展が，政治的主流化をもたらし牽引する。

３．２　政治的主流化の構造に関する考察

　上記の３つの要因「リスク認識」,「経済の再定義」,「多極化・多元化」は，各主体の行動や気候を巡る政治の方向性を決定付けることに寄与し，政治における位置づけを変えるよう作用していることが確認できる。

「リスク認識」は，知識共同体の役割の拡大によってその方向性が決定付けられ,「経済の再定義」は，エコロジー的近代化の浸透によって進む。また,「多極化・多元化」は，気候ガバナンスの実践により，行動の裾野を広げ，方向性を明確にする力を拡大し，限られたアクターによる方向転換が起こりにくい流れを作っている。また，それらはより強く，拡大する方向にあり，一過性に止まらず安定的に効果を発揮し続けることが期待される。以上から，これらが要因となって，政治的主流化をもたらす構造が作り上げられていると捉えることが出来る（図１）。

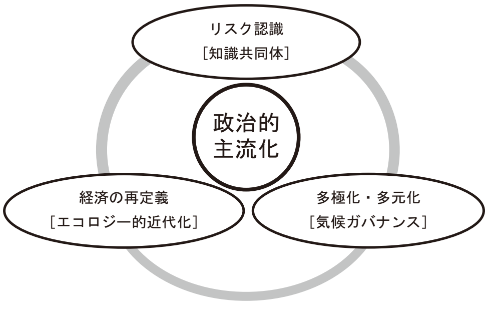

図１　気候変動問題の政治的主流化をもたらす要因と構造

このような結論は，ドライゼクらによる「政府における気候変動問題のフレーミングを変える可能性があるのは，気候変動の安全保障に関する認識を持つことと，エコロジー的近代化の概念を幅広く採用することである」という論考を支持する［Dryzek, Norgaard and Schlosberg, 2011: 12］。また，オーバーテュアが，気候変動問題への関心の高まりの要因は，気候変動の影響と新しい気候経済の隆盛，そして社会的な関心の高まりであると指摘し，パリ協定によって今後それらは更に高まっていくという展望とも一致する［Oberthür 2016: 88-89］。

なお，気候レジームとその交渉の場は，前述の３つの要因の存在を可視化し，互いに関連し合うのを助け，気候行動を肯定し意欲的に行動する方向で新たな言説を生み出す場と機会を提供しており，政治的主流化をもたらす要因を融合させるアリーナとなっている。気候変動問題における政治的主流化には，気候レジームの存在が重要である。

おわりに―気候変動の政治的主流化の構造

本論文では，気候変動問題を題材に，政治的主流化をもたらす構造を明らかにすることを試みた。分析方法には，政治的主流化をもたらす要因について，経済や気候レジーム，ガバナンスに関連する理論と照らし合わせることを通じて検証する方法を取った。明らかにしたことは次の通りである。

第１に，気候レジームは，協調的で規範的な国際関係を具現化しようとするものであり，その中で知識共同体の役割が拡大し，政治の応答性を強めている。また，気候変動によるリスクと経済を巡る認識の変化により，国家の安全保障の確保や経済成長のために，気候変動対策に積極的に関心を寄せる可能性があり，国際政治上の重要性が高まっている。

第２に，気候変動対策による経済的な便益が生まれ，それが認識されてきたことにより，経済成長との関係に変化が生じ，産業のエコロジー化が加速している。そして，資源・エネルギーの効率性の向上を通じて一定程度の効果をもたらす「弱いエコロジー的近代化」の実践から，「強いエコロジー的近代化」の実践へと軸足が移りつつある。またその移行は，経済成長とCO_2削減のディカップリングが可能であって，より良い成長とより良い安定した気候の両者の確保が可能であるという実績と言説により，資本主義の是非を巡る論争を避けながら，経済成長と矛盾しない形で政治の主流の議題として取り込まれる環境を生み出している。

第３に，国際経済情勢の変化に伴う国家アクターの多極化が起こっており，また，その他のステークホルダーでは，NGO，地方自治体，企業それぞれに勢力の拡大による多元化が進み，気候ガバナンスの実践が進んでいる。この変化は，気候変動問題への対応が，特定の政府やアクターの判断に過度に影響されず，政治的課題としての位置づけを確立させる効果をもたらしている。

以上から，①リスク認識の拡大，②経済との関係性の再定義，③多極化・多元化の3つの要因によって，気候変動政治の方向性が決定付けられ，気候変動問題の政治的主流化が構造的に押し進められているという結論を導き出した。ここから，政治的主流化の構造には，認識レベルでの合意，主要な利害対立の止揚，アクター

の多極化・多元化が不可欠であることが指摘できる。構造全体が強固になればなるほど，気候変動問題の政治的主流化はより確固としたものになることが予想される。政治的主流化に関する更なる分析は，政治的な観点による環境政策統合の理論展開につながるだろう。

〔投稿受理日2016.9.16／掲載決定日2017.9.17〕

引用文献

植田和弘［2015］「持続可能な発展論」，亀山康子・森晶寿編『グローバル社会は持続可能か』岩波書店，11-32頁.

太田宏［2011］「国際関係論と環境問題－気候変動問題に焦点を当てて」，日本国際政治学会編『国際政治』第166号，12-25頁.

亀山康子［2002］「気候変動問題の国際交渉の展開」，高村ゆかり・亀山康子編『京都議定書の国際制度』信山社出版，2-22頁.

高村ゆかり［2005］「地球温暖化防止のための国際制度を規定する要因」，高村ゆかり・亀山康子編『地球温暖化交渉の行方』大学図書，44-60頁.

高村ゆかり［2007］「環境問題と『人間の安全保障』」，松井芳郎編『人間の安全保障と国際社会のガバナンス』日本評論社，219-240頁.

平田仁子［2012］『原発も温暖化もない未来を創る』コモンズ.

Christoff, P. [1997] "Ecological Modernisation, Ecological Modernities", *Environmental Politics*, 5(3), 476-500.

Climate Action Tracker [2013] "Analysis of Current Greenhouse Gas Emission Trends". URL: http://climateactiontracker.org/assets/publications/publications/CAT_Trend_Report.pdf (2017/6/13閲覧)

Dryzek, J.S., Norgaard, R.B. and Schlosberg, D. [2011] "Climate Change and Society: Approaches and Responses", *The Oxford Handbook for Climate Change and Society*, eds. Dryzek, J.S., Norgaard, R.B. and Schlosberg, D., Oxford Press, 3-17.

Fröhlich, J. and Knieling, J. [2013] "Conceptualising Climate Change Governance", *Climate Change Governance*, Springer, 9-26.

Gardiner, S.M. [2011] "Climate Justice", *The Oxford Handbook for Climate Change and Society*, eds. Dryzek, J.S., Norgaard, R.B. and Schlosberg, D., Oxford Press, 311-322.

Haas, E.B. [1990] *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press.

Huber, J. [2009] "Ecological Modernization: Beyond Scarcity and Bureaucracy", *Ecological Modernization Reader,* eds. Mol, A. P. J., Sonnenfeld, D.A. and Spaargaren, G., Routledge, 42-55.

IEA [2014] "Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency". URL: http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Captur_the_MultiplBenef_ofEnergyEficiency.pdf (2017/6/14閲覧)

IPCC [2007] *Climate Change 2007: The Physical Science Basis,* Summary for Policymakers. URL: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf (2017/6/13閲覧)

IPCC [2014a] *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Summary for Policymakers. URL: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_en.pdf (2017/6/12閲覧)

IPCC [2014b] *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, Summary for Policymakers. URL: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf (2017/6/12閲覧)

IRENA [2016] "Renewable Energy Benefits: Measuring the Economics". URL: http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_Measuring-the-Economics_2016.pdf (2017/6/12閲覧)

Jänicke, M. [2009] "On Ecological and Political Modernization", *Ecological Modernization Reader,* eds. Mol, A. P. J., Sonnenfeld, D.A. and Spaargaren, G., Routledge, 28-41.

Jordan, A.J. and Lenschow, A. [2008] "Integrating the Environment for Sustainable Development: An Introduction", eds. Jordan, A.J. and Lenschow, A., *Innovation in Environmental Policy?,* Edward Elgar, 3-23.

Kaohane, R.O. and Nye, J. [2001] *Power and Independence*, 3rd ed., Longman.

Knieling, J. and Filho, W.L. [2013] *Climate Change Governance*, Springer.

Kok, M. and de Coninck, H. [2007] "Widening the Scope of Policies to Address Climate Change: Directions for

Mainstreaming", *Environmental Science and Policy,* 10, 587-599.

Krasner, S.D. [1982] "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, 36, 185-205.

Mol, A. P. J. and Jänicke, M. [2009] "The Origins and Theoretical Foundations of Ecological Modernization Theory", *Ecological Modernization Reader,* eds. Mol, A. P. J., Sonnenfeld, D.A. and Spaargaren, G., Routledge, 17-27.

Morgenthau, H.J. and Thompson, K.W. [1985] *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed., Knoph.

Neumayer, E. [2013] *Weak versus Strong Sustainability: Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms*, 4th ed., Edward Elgar.

New Climate Institute [2015] "Assessing the Missed Benefits of Countries' National Contributions". URL: https://newclimateinstitute.files.wordpress.com/2015/10/cobenefits-of-indcs-october-2015.pdf（2017/6/15閲覧）

Oberthür, S. [2016] "Reflections on Global Climate Politics Post Paris: Power, Interests and Polycentricity", *The International Spectator*, 51(4), 80-94.

Sgobbi, A. [2010] "Environmental Policy Integration and the Nation State: What Can We Learn from Current Practices", eds. Goria, A., Sgobbi, A., and Homeyer, I.V., *Governance for the Environment: A Comparative Analysis of Environmental Policy Integration,* Edward Elgar, 9-41.

Stern, N. [2007] *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press.

The Global Commission on the Economy and Climate [2014] "Better Growth, Better Climate". URL: http://2014.newclimateeconomy.report/（2017/6/3閲覧）

UNEP [2015] "The Emissions Gap Report 2015". URL: http://www.unep.org/emissionsgapreport2015/（2017/6/12閲覧）

UNFCCC [2015] Paris Agreement, Decision 1/CP.21.

UNGA [2009a] "Climate Change and its Possible Security Implications", Resolution adopted by General Assembly, A/RES/63/281.

UNGA [2009b] "Climate Change and its Possible Security Implications", Report of the Secretary-General, A/64/350.

Vogler, J. [2016] *Climate Change in World Politics*, Palgrave Macmillan.

World Commission on Environment and Development [1987] *Our Common Future*, Oxford University Press.

Yamin, F. [2005] "The European Union and Future Climate Policy: Is Mainstreaming Adaptation a Distraction or Part of the Solutions?", *Climate Policy*, 5, 349-361.