

博士論文 概要書

気候変動と政治

日本の気候政策統合の到達点と課題

Climate Change and Politics

Climate Policy Integration in Japan

早稲田大学大学院社会科学研究科

地球社会論専攻 福祉関係論

平田 仁子

HIRATA, Kimiko

2019年1月

本論文は、公共政策の対象分野として気候変動問題をテーマに政治課題を明らかにし、気候変動を防ぐ目的を達成する「気候政治」のあり方を探ることを目的にした政治学研究である。

考察に際しては、気候変動問題が多く分野の政策領域にまたがり、短期から中長期の視点に立った対策を要するという性質を踏まえ、統合的アプローチの実践を政治の重要な方向性と位置付け、環境政策統合（Environmental Policy Integration: EPI）の理論を分析方法に用いる。そして、制度的観点・政治的観点・認識的観点から、日本の事例を総合的に分析する。また、EPIの理論的研究を基礎にした上で、気候政策統合（Climate Policy Integration: CPI）の概念の発展への貢献も意図する。

分析方法としては、EPIの概念を包括的に捉えたジョーダンとレンショーによるEPIの3つの観点（制度的観点・政治的観点・認識的観点）の分類[Jordan and Lenshow 2008: 14-17; 2010: 150-152]と、このうちの制度的観点到該当する行政改革・組織・制度改革に関連する様々な手段を整理したヤコブらの研究を参考に用いて、日本の事例を分析する。

まず、制度的観点からのCPIの実施に関する分析については、先行研究で提示される手段を参考に、(1)法令や計画におけるEPI・CPIの原則の所在、(2)気候政策に関連する組織や会議体、(3)政策形成プロセス、(4)気候政策の評価制度、について分析する。

次に、政治的観点と認識的観点については、制度的観点のような体系的な分析を行った先行研究が存在しないが、本論文では、政治的・認識的観点からのEPIと制度的観点からのEPIの関係について解明されていないことが多いというEPIの課題を踏まえ、政治的な関心の高まりや認識に変化をもたらす要素などに注目し、政治的観点については、政治的な優先度とリーダーシップ、認識的観点については、アクターの動向とネットワーク、気候変動を巡る主な言説、について分析し、政治的観点及び認識的観点からのEPIに注目した考察を行う。

以上の事例分析により、日本のCPIの到達点と課題を明らかにする。そして結論として、制度的・政治的・認識的観点からのCPIの関係や、CPIの実施を推進する上での要件について提示し、気候変動を防ぐ目的を達成する「気候政治」の実践の重要な要件と方向性を導き出す。

なお、本論文では、国内の気候政策が国際的な気候レジーム交渉と深く関係していることから、国際的な気候政策動向の国内政治への影響や関係について考察するために、相互依存理論[Kaohane and Nye 2001]や知識共同体理論[Haas 1990]を参照し、また、経済との関係についてエコロジック近代化理論[Mol, Sonnenfeld and Spaargaren 2009]を参照する。また認識への影響を分析するために、環境言説分析[Hajer 1995; Dryzek 2013]も部分的に参考にする。さらに、日本の特徴を明らかにするために、比較政治学研究的要素を取り入れ、イギリスのEPI・CPIの事例を概略的に取り上げる。

本論文の構成は以下の通りである。

第1章では、本論文の問題意識と研究の目的、EPIとCPIの概念を用いた分析の意義と、分析方法について説明する。

第2章では、気候政策を巡る世界の動向を取り上げる。気候変動枠組条約の下で進められてきた気候レジーム交渉が、国際政治及び国内政治の双方に様々な形で影響を及ぼしてきたことを踏まえ、気候レジームの形成過程とこれまでの到達点を確認する。また、近年の気候レジームの進展に伴って見られる、国際政治の変化や、気候関連のリスクや機会、またアクターの関与に関する変化を取り上げ、国内政治に影響を及ぼす動きとして、関連理論と照らしながらその意味を考察する。

第3章では、次の第4・第5章で日本のCPIの実施について事例を分析するため、日本の気候政策動向の推移を4つの時期に分けて俯瞰する。そして日本では、1990年の政府計画の策定により基本的な気候政策枠組みが構築されてきたことや、京都議定書の第1約束期間への準備の時期に最も活発な政策議論が行われたことなどを見る。また、その後、政権交代や福島第一原発事故で政治が揺れ動いたことを踏まえ、政策にどのような変化があったのかを把握する。そして、日本の対策アプローチは、エネルギーのベストミックスと安定供給の観点から原子力と化石燃料を

それぞれに重要視していること、技術対策を中心としたエネルギー効率向上と革新的技術開発を重視していること、対策の大部分は各主体の自主的な取り組みを基本としていること、などに特徴付けられることを説明する。

第4章では、第3章の気候政策動向を踏まえ、日本における制度的観点からのCPIを評価するために、ジョーダンとレンショー [Jordan and Lenshow 2008: 14-17] 及びヤコブら [Jacob, et al. 2008: 28-39] の分類を参考にしつつ、(1)法令や計画におけるEPI・CPI原則の所在、(2)気候政策に関連する組織や会議体、(3)政策形成プロセス、(4)気候政策の評価制度を考察対象として、日本の事例を考察する。考察の結果、日本の法令や計画にEPI・CPI原則の規定があることや、政府全体の方針を決定する閣僚級の会議体が存在することをCPIの事例として取り上げる。その上で、組織や会議体、政策形成プロセスにおける事例はそれ以上には見い出せず、政策形成プロセスでは、各省庁が独立性を維持し、省庁や分野を超えた調整は非公式の協議に委ねられており、エネルギー政策を所管する経済産業省が主導的かつ一方的にCPIを図っていることを指摘する。

第5章では、政治的観点と認識的観点からの日本のCPIの事例について考察する。ジョーダンとレンショー [Jordan and Lenshow 2008: 14-17] によれば、政治的観点からの統合は、政治の高いレベルでのリーダーシップやコミットメントの表明などを指し、認識的観点からの統合は、政治をとりまく世論やアクターの問題への関心の高まりや、社会的あるいは政治的に大きな変化をもたらす事件などを指す。本論文では、政治的観点については、政治的な優先度とリーダーシップ、認識的観点については、アクターの動向とネットワーク、気候変動を巡る言説、を考察し、その要因について分析する。その結果、日本では、気候変動問題は政治課題の一つとなっているが、その位置付けは常に高いわけではなく安定していないことを指摘する。ただし、政治的な関心の高まりにより、官邸や首相がより深く関与して政策決定が行われた事例がいくつかあり、それらの背景には、国際政治情勢の変化とそれに伴う世論の変化、政権交代等の政治的な変化、加えて、首相の関心や信念が影響していたことを明らかにする。一方、一時的に留まった理由として、気候変動問題に対する認識基盤が脆弱であることを指摘する。また、第4章の制度的観点からのCPIと併せた考察の結果、政治的観点からのCPIと認識的観点からのCPIが複合的に推進されることによって制度的観点からのCPIも推進され、さらに、制度的観点からのCPIが実施されることにより、気候政策の実現につながっていることを示す。

第6章では、日本と比較するために、気候政策の実施経験が豊富な先進国であり、かつEPIを先駆的に行ってきた国の一つでもあるイギリスのCPIの実施事例について概略的に考察する。日本と同じ時期に気候政策対応を始めたイギリスは、温室効果ガス排出が削減傾向に転じたことを生かして積極的な気候外交と国内気候政策を実施し、気候変動法の下で、長期目標と管理の仕組みを実施している。CPIの事例としては、組織の再編や気候変動法の運用による目標管理、外部の独立機関の設置(制度的観点からCPI)、首相によるリーダーシップ(政治的観点からのCPI)、気候関連リスクの認識の広がりや市民社会からの要請、経済影響を巡る認識の変化(認識的観点からCPI)などがあることを取り上げる。

第7章では、本論文の結論として、イギリスと比較しながら日本のCPIの到達点と課題についてとりまとめ、CPIを推進することを通じて気候目的の達成を可能にする「気候政治」と呼ぶべき政治の実践の重要な要件と方向性を導き出す。

日本のCPIの到達点と課題としては、制度的観点からのCPIは、政府横断的な仕組みが整備されているものの、気候政策は、非公式な省庁間の調整を通じた経済産業省主導によって一方的に統合され、その結果、現状政策が追認されやすくなっており、プロセスが硬直的であることを指摘する。また、政治的観点からのCPIは、国際動向や政権交代、首相の関心や信念を背景に政治的な動きがあったが、一時的に留まったことから、安定的な認識基盤が脆弱であることを指摘する。そして、認識的観点からのCPIが下支えとなって政治的観点からのCPIが発出され、さらにそれらに後押しされて制度的観点からのCPIが引き出される関係があり、制度的観点からのCPIが実施されれば、困難であった政策の実現が図られるという関係を明らかにする。

以上から、CPIの実施を促進する重要な要件として、制度的観点からのCPIに重要なこととし

て、柔軟性・公開性・客観性を確保することを提示する。また、政治的・認識的観点からの CPI については、アクターの関与と言説の転換が重要な要件となることを提示し、気候安全保障の概念化、エコロジー的近代化による経済の再定義、多元的ガバナンスを通じた認識基盤を広げることが重要な要素となり得ることを指摘する。最後に、本論文で得た結論を踏まえ、制度的・政治的・認識的観点からの CPI を連動して推進することを通じ、気候変動を防ぐ目的を達成する「気候政治」の要件と方向性を導き出す。

本論文の目次概要は以下の通りである。

はじめに

第1章 研究の目的と論文内容

- 1.1. 気候変動はなぜ政治の問題か
- 1.2. 分析の視点
- 1.3. 先行研究
- 1.4. 分析方法と論文の概要

第2章 気候変動を巡る世界の動向

- 2.1. 気候レジームの形成
- 2.2. 国際情勢の変化
- 2.3. まとめ

第3章 日本の気候政策動向

- 3.1. 気候政策動向の推移
- 3.2. 気候変動対策・政策の特徴
- 3.3. まとめ：日本の気候政策動向とその特徴

第4章 日本の気候政策統合（CPI）－制度的観点からの分析

- 4.1. 法令や計画における EPI・CPI の原則の所在
- 4.2. 気候政策に関連する組織や会議体
- 4.3. 政策形成プロセス
- 4.4. 気候政策の評価制度
- 4.5. まとめ：制度的観点からの日本の CPI の特徴

第5章 日本の気候政策統合（CPI）－政治的観点と認識的観点からの分析

- 5.1. 政治的な優先度とリーダーシップ－政治的観点からの CPI
- 5.2. アクターの動向とネットワーク－認識的観点からの CPI (1)
- 5.3. 気候政策を巡る言説の特徴－認識的観点からの CPI (2)
- 5.4. まとめ：政治的観点・認識的観点からの日本の CPI の評価

第6章 イギリスの気候政策統合（CPI）の事例

- 6.1. イギリスの気候政策動向
- 6.2. イギリスの EPI・CPI の事例
- 6.3. まとめ：イギリスの CPI の特徴

第7章 日本の CPI の到達点と課題

- 7.1. 日本の CPI の特徴－イギリスとの比較分析
- 7.2. CPI の推進の要件
- 7.3. 結論－「気候政治」の実現に向けて

おわりに 今後の課題