

辻 由希 東海大学政治経済学部教授

## 「緑」の現在

2015年の国連サミットで持続可能な開発目標(SDGs)が決議されて以降、17の目標をカラフルでポップなイラストで表したロゴマークを、あちこちで目にするようになった。7番目の目標は「エネルギーをみんなにそしてクリーンに」である。そのエネルギーの価格は2022年のロシアによるウクライナ侵攻をきっかけに世界中で高騰し、各国政府はエネルギー政策の見直しを迫られた。2023年4月には、札幌でG7気候・エネルギー・環境大臣会合が開かれ、共同声明では2035年の温室効果ガス排出削減目標が発表された。このように緑(グリーン)、すなわち自然環境保護、地球温暖化・気候変動対策、それと連動するエネルギー政策は、世界において非常に重要な政治課題となっている。

そもそも気候変動対策に関する国際的な枠組みは1990年代に構築され、日本も少なからず関与してきた。1992年に採択された国連気候変動枠組条約に基づき、気候変動枠組条約締約国会議(COP)が開かれることになった。1997年のCOP3で採択された京都議定書(2005年発効)では先進国の温室効果ガス排出量の削減目標が定められ、2015年のCOP21で採択されたパリ協定(2016年発効)では、先進国だけではなくすべての国が取組に参加する枠組みが合意された。

## つじ ゆき

2011年京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了(博士(法学))。専門分野はジェンダー政治論、福祉国家論。著書に『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』(2012年、ミネルヴァ書房)、論文に「自民党の女性たちのサブカルチャー—月刊女性誌『リぶる』を手がかりに—」(田村哲樹編『日常生活と政治—国家中心的政治像の再検討』岩波書店、2019年、6章)、「女性政策 巧みなアジェンダ設定」(アジア・パシフィック・イニシアティブ著『検証安倍政権 保守とリアリズムの政治』文春新書、2022年、8章)。

表1 OECD環境政策の厳しさ指標 (Environmental Policy Stringency Index)

	1990年	2000年	2010年	2020年
フランス	1.44	1.75	3.61	4.89
フィンランド	1.58	2.08	3.11	4.11
ノルウェー	0.47	1.64	3.67	3.94
スウェーデン	0.69	2.17	3.61	3.83
日本	1.58	2.69	3.22	3.78
デンマーク	0.42	2.00	4.08	3.72
イタリア	1.61	1.78	3.47	3.72
イギリス	1.11	1.33	3.36	3.61
ドイツ	1.44	1.78	3.08	3.47
韓国	0.08	0.89	3.39	3.17
中国	0.00	0.22	1.31	3.14
カナダ	0.67	0.72	3.61	3.03
アメリカ	0.83	1.22	2.03	3.03
アイルランド	0.53	1.22	2.67	3.00
オーストラリア	0.17	0.83	2.83	2.92
インド	0.64	0.92	1.69	2.83
ポルトガル	0.69	1.31	2.75	2.78
スペイン	0.72	1.47	2.61	2.50
ロシア	0.00	0.56	0.67	1.17

出典:OECD統計より筆者作成

日本における環境政策の歴史を振り返ると、公害被害という苦い教訓を経て、政府は環境規制強化へと転じた。反公害の市民運動、革新自治体の誕生、1970年の公害国会、1971年の環境庁の発足、そして各企業による努力が、公害防止対策を推し進めた。ただ、その後の石油ショックと新自由主義を掲げる中曽根政権の誕生により、企業と政府による公害防止の取り組みは後退した。しかし、1980年代後半から自民党内で竹下派を中心とする環境族が形成され、地球環境問題への関心が政治アクター間で再度高まり、1993年の環境基本法の制定につながった(長岡2014:86-88)。

この結果、1990年代には日本の環境政策は世界のトップクラスの厳しさとなった(表1)。意外に思えるが、環境政策のトップランナーというイメージの強い

北欧諸国の指標値は2000年時点では日本より低かった。だが2010年時点ではデンマーク、フランス、ノルウェー、スウェーデンその他の国が日本を追い抜かしている。これらの国で大きな政策転換が起きたことが分かる。

## 環境と経済

環境と経済の関係をどう捉えるかについての論争は古くて新しい。現在は、グリーン成長やESG投資など、気候変動や環境保護、脱炭素への取組と経済成長を結びつける考え方が主流になりつつある。このような発想に政策立案者が注目するきっかけになったのは、2008年に提示された「グリーン・ニューディール」であった(諸橋2009)。

2008年当時アメリカ大統領選挙を戦っていたバラク・オバマが、選挙公約のなかで「グリーン・ニューディール」を掲げ、再生可能エネルギー分野への1500億ドルの投資や、500万人の雇用創出を打ち出した。諸橋邦彦によれば、グリーン・ニューディールとは「環境や再生可能エネルギー分野への投資により、短期的には雇用創出・景気刺激を生み出すことを図り、長期的には環境への負担を削減するための産業構造・社会構造の変革を目指す政策」とされる(諸橋2009)。国連環境計画(UNEP)も2008年10月に「グローバル・グリーン・ニューディール」を提唱した。要するに、環境と経済を対立させず、環境保護と経済成長の好循環を実現させるというアイデアが登場し、それが政策転換を後押しした。

一方、日本はこの転換にやや乗り遅れた印象がある。環境省によると、炭素生産性、エネルギー生産性について、1995年時点で日本はスイスに次ぐ世界第2位の水準であったが、その後伸びず、2001年頃からは北欧、西欧諸国に追い抜かされた。とくに2001年以降の北欧の伸びは顕著である。

日本でも、2009年に政権交代を果たした民主党政権は、グリーン経済のアイデアを成長戦略に取り入れた。鳩山内閣は新経済成長戦略において「グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略」を打ち出し、2012年からは地球温暖化対策税、再生可能エネルギーの固定価格買取制も導入した。しかし結果から見ると、気候変動対策に関するイノベ

ションを通じて、付加価値生産性の向上につなげる推進力は弱かった。

## 緑と政治

緑と政治の関係は、多様な論点を含んでいる。第一に、グリーン成長を実現できるかどうかは、各国の国家能力に負うところが大きい。たとえば、各ステークホルダーの利害対立を調整し、合意形成を促す制度、政治リーダーの指導力、政府の政策立案・遂行力と財政基盤、法令違反の防止、イノベーションを生み出す教育・研究開発、起業支援、市民とのコミュニケーションなど、多方面での国家能力が問われる。

第二に、そういった国家能力を高める、あるいは妨げる構造として、政党と利益団体の関係がある。日本では電力会社、原子力関連企業、関連労組と与党・野党との関係が原子力政策やエネルギー政策の選択肢の幅を規定してきた。

第三に、政治思想における緑の位置づけも興味深い。環境保護運動は左派という印象が強いが、自然環境保全のために伝統的な共同体・ライフスタイルの価値を主張したり、自然のなかに精神的(宗教的)な価値やネーション(民族)の起源を読み込むならば、緑は保守主義とも相性が良い。

さらに、ジェンダーと緑の関係も一筋縄ではいかない。日本ではかつてエコフェミニズムにおける母性主義な志向に対して強い批判がなされたが、エコフェミ

ニズムのなかにも多様な思想があることが近年指摘されている(伊吹2016;横山2007)。気候変動や自然環境の破壊によって真っ先に被害を受けるのは、社会的に脆弱な人々である。資本主義経済に回収されない持続的・自立的な経済のあり方を示すサブシステムという概念は、グリーン経済とも異なる第三の道を示しているかもしれない。

第四に、政治意識や政治参加との関係である。環境問題への関心には世代間の差異がある。内閣府の調査では、日本では年齢が高くなるほど地球環境問題への関心が高く、若い世代ほど関心が低い(内閣府2020)。イギリスや北欧諸国などでは若い世代のほうが高い関心を持つのと対照的である。この差をどう説明すればよいだろうか。

第五に、ポスト・トゥルースと民主主義というテーマともつながる。地球温暖化懐疑論やフェイクニュースが一定の影響を持つ現代社会において、民主主義を通じた気候変動対策の推進がいかに可能だろうか(明日香2021;三上2022)。

以上のように、「緑」というテーマを通じて、私たちは現代の政治システムや民主主義の機能、機能不全を多方面から検証することができる。そのような意図に基づき、本特集では、緑と政治の諸相を多様な分野の専門家に論じていただいた。■

#### 《参考文献》

- 明日香壽川(2021)『グリーン・ニューディール:世界を動かすガバナンス・アジェンダ』岩波書店。
- 伊吹美貴子(2016)「マリア・ミースのサブシステム・パースペクティブーエコフェミニズムとイリイチの再読を通して」、『日本女子大学大学院人間社会研究科紀要』22号、13-26頁。
- 内閣府(2020)「気候変動に関する世論調査」(令和2年11月調査)。
- 長岡延孝(2014)『「緑の成長」の社会的ガバナンスー北欧と日本における地域・企業の挑戦ー』ミネルヴァ書房。
- 三上直之(2022)『気候民主主義一次世代の政治の動かし方』岩波書店。
- 諸橋邦彦(2009)「諸外国の「グリーン・ニューディール」ー環境による産業・雇用の創出ー」、国立国会図書館『調査と情報』第641号、1-10頁。
- 横山道史(2007)「日本におけるフェミニズムとエコロジーの不幸な遭遇と離別ーフェミニズムとエコロジーの結節点に関する一考察ー」、『技術マネジメント研究』6号、21-33頁。

# 地球温暖化問題と「政治的」

明日香 壽川

東北大学東北アジア研究センター教授

## はじめに

「国連気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は政治的だ」。筆者は、このようなコメントを日本の二人の政治家から身近に聞いたことがある。二人とも人為的な地球温暖化に懐疑的であり、「政治的」という言葉を、「科学的」の反語、すなわち事実や真実と関係なく自分の都合の良いように話あるいは言説を作っているという意味で使っていた。その時は、その二人の政治家が、まさにそのような世界にどっぷりと浸かっている、自らもそのような「政治」を実践しているからだろうと推察した。もちろん、ただ単に知識がなく、温暖化問題自体に無関心だったことも要因としてはあったと思う。いずれにしろ、彼らの認識は「温暖化問題は政治的に作られたフィクション」であり、同様の発言はトランプ前米大統領もしている。

### あすか じゅせん

東京大学博士(学術)。専門はエネルギー環境政策。東北大学東北アジア研究センター・同大学院環境科学研究科教授。

主な著書・論文に、2021年に「レポート2030：グリーン・リカバリーと2050年カーボンニュートラルを実現する2030年までのロードマップ」(共著)、同じく2021年に『グリーン・ニューディール―世界を動かすガバナンス・アジェンダ』(岩波新書)。他に、『脱「原発・温暖化」の経済学』(中央経済、2018年、共著)など。

「原子力発電(原発)が温暖化対策として必要」という言説も温暖化問題の「政治的」な使われ方だ。実際に、今の政府・自民党や経団連などの組織は、明確に原発を推進しており、その理由として温暖化対策とエネルギーの安定供給の二つが常に使われる。この言説はとても効果的であり、「原発は安い」という言説とともに多くの日本の国民の頭の中に刷り込まれている。それが理由で原発賛成になる人が少なからずいる一方で、逆に温暖化懐疑論者になる人もいる。後者は、温暖化問題を、「原発推進者による陰謀」と位置付けてしまっている。

以上の状況を踏まえて、本稿ではまず、「温暖化は政治的なフィクション」「温暖化対策のために原発は必要」「原発は安い」などの言説に関して、日本の特異的な状況についても触れながら論じる。次に、原発推進の別の理由について、少し踏み込んで考えてみたい。

## IPCCは「政治的」？

国連気候変動に関する政府間パネル(Intergovernmental Panel on Climate Change:IPCC)は、地球温暖化などの気候変動問題に関して、科学的、技術的、社会経済学的な見地から包括的な評価を行うことを目的として、1988年に国連環境計画(UNEP)と世界気象機関(WMO)により設立された組織である。

一方、温暖化懐疑論は、いわゆる温暖化してい

ない、二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)は温暖化とは関係ない、温暖化して何が悪い、の三つの議論である。温暖化懐疑論者は、前述のように批判の矛先を常にIPCCに向ける。IPCCは、科学をねじ曲げており、気候変動問題の被害を誇張しているという批判だ。

しかし、IPCCに対しては、日本に限らず、下記のような誤解が存在する。

第一の誤解は、多くの人々が、IPCCは研究をする組織だと考えていることだ。確かに、各国政府を通じて推薦された数百人の科学者及び専門家が参加している。しかし、彼らのタスクは研究ではなく、5～6年ごとにその間の気候変動に関する科学研究から得られた最新の知見を整理し、その結果を報告書にまとめて公表することだ。なので、IPCCが新たな科学的問題を研究して、それを発表したりするようなことはしない。

第二に、IPCCを研究者の組織だと思っている人が少なくないが、実際には、最終的な文書を作成するプロセスでは、各国政府の官僚が関わる。また、IPCCのクオリティを決めるという意味で最も重要である「報告書執筆者」の人選は基本的に各国政府が行うことになっている。

第三に、IPCCは、こうするべきだとか、こうあるべきだという価値判断を含んだメッセージは明示的には出さない。基本的には中立という立ち位置であり、「こうしたらこうなる」「こうしないとこうなる」という分析だけを行う。

IPCCの報告書執筆者の人選だが、これに関して、日本は極めて摩訶不思議な状況にある。日本の多くの人々は、IPCCの報告書執筆者は全員が温暖化対策の必要性を強く主張すると思っているのではない。しかし、実際にはそんなことはない。例えば日本の場合、政策の評価などを行う第三作業部会の人選は経産省の管轄であり、当然、経産省が好ましいと考える研究者や元官僚が選ばれる傾向にある。そして、その中には、温暖化対策に消極的な人も含まれる。最近になって再び温暖化の科学に懐疑的な本あるいは早急な温暖化対策は不要と説く本がいくつか出版されているが、そのような本の

著者にIPCC報告書執筆者の肩書きを見るのはおそらく日本だけだと思う。

## 温暖化対策としての原発

日本政府や大手電力会社は、「原発は温暖化対策に必要不可欠」「原発は安い」と言い続けてきた。そのため多くの国民の一般的な認識になっている。

しかし、過去10年で状況が大きく変わった。すなわち、現時点において「原発は温暖化対策に必要不可欠で、かつ安い」と考えている専門家や投資家は極めて少ない。なぜなら、温暖化対策を考慮した場合でも、原発よりも安く良い選択肢が多くあるからだ。

すなわち、二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)などの温室効果ガスの排出が少ない発電エネルギー技術はたくさんあり、その中で、原発は経済的に合理的な選択肢でない。理由は単純で、今、原発は安くなく、再エネの発電コストとの差は数倍から数十倍もあるからだ(Lovins 2021)。つまり、両方ともゼロエミッション電源と考えたとき、同じ金額を再エネや省エネにかけた場合と比べて、原発新設によるCO<sub>2</sub>排出削減量はわずかに数分の1から数十分の1で、かつそれが実現されるのは十数年後である。

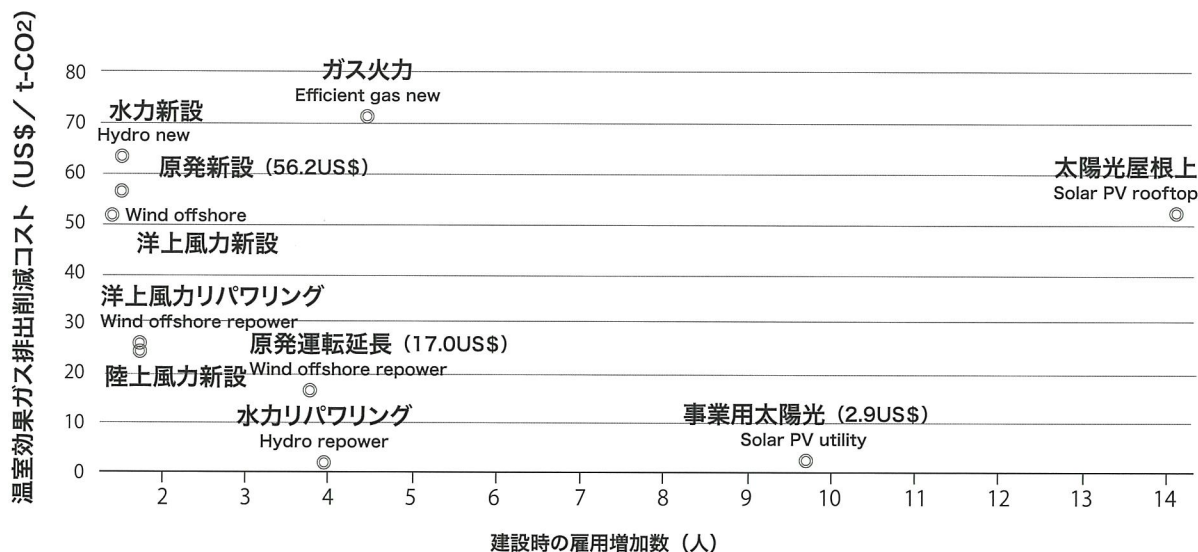
最近では、IEAが同趣旨、すなわち温室効果ガス排出削減コストに関して、原発新設は56.2米ドル/t-CO<sub>2</sub>、原発運転延長は17.0米ドル/t-CO<sub>2</sub>、事業用太陽光は2.9米ドル/t-CO<sub>2</sub>という数値を発表している(IEA2022。図1)。

この図1が示しているのは、同じ費用で、事業用太陽光が原発運転延長に比較して約6倍の温室効果ガス排出量の削減を実現することを意味し、雇用創出効果を考慮しなくても太陽光発電を新設する方が温暖化対策としてはるかに経済合理性があることを示している。

## IPCCは反原発？

前出のIPCCも、最新の2021年の第6次評価報告書で「2030年までの対策を考えた場合、原発

図1 IEAによる原発運転延長を含めた各発電エネルギー技術の温室効果ガス排出削減コストおよび雇用創出効果



出典:IEA (2022)

はコストが高く、温室効果ガスの削減ポテンシャルは小さい」としている(図2)。

さらに原発の場合は、事故リスク、核拡散リスク、戦争時に敵国やテロリストから攻撃対象となるリスク、放射性廃棄物の管理などの固有のリスクや問題が山積している。

すなわち、原発は気候変動対策としては、高すぎて、少なすぎて、遅すぎて、危険すぎて、不確実すぎるといのが多くの専門家や投資家の評価であり、限られた資金を原発に投資するというのは、実質的に気候変動対策を遅らせることになる。

実際に、世界123カ国、25年間のデータを分析したSovacool et al. (2020)によると、1)原子力発電量の多さはCO2排出削減に影響を与えない、2)再生可能エネルギー導入量の多さはCO2排出削減に影響を与える、などが明らかになっている。これは原子力発電と再エネの利用は相互に排反的であることを示しており、この論文では、実際に原子力発電に熱心な国は再エネ導入量が少なく、再エネに熱心な国は原子力発電が少ない、なども明らかにしている。言い換えれば、脱炭素に原発が必要だと主張する国ほど、脱炭素というのは建前でしかなく、その多くが実際には脱炭素にはそれほど

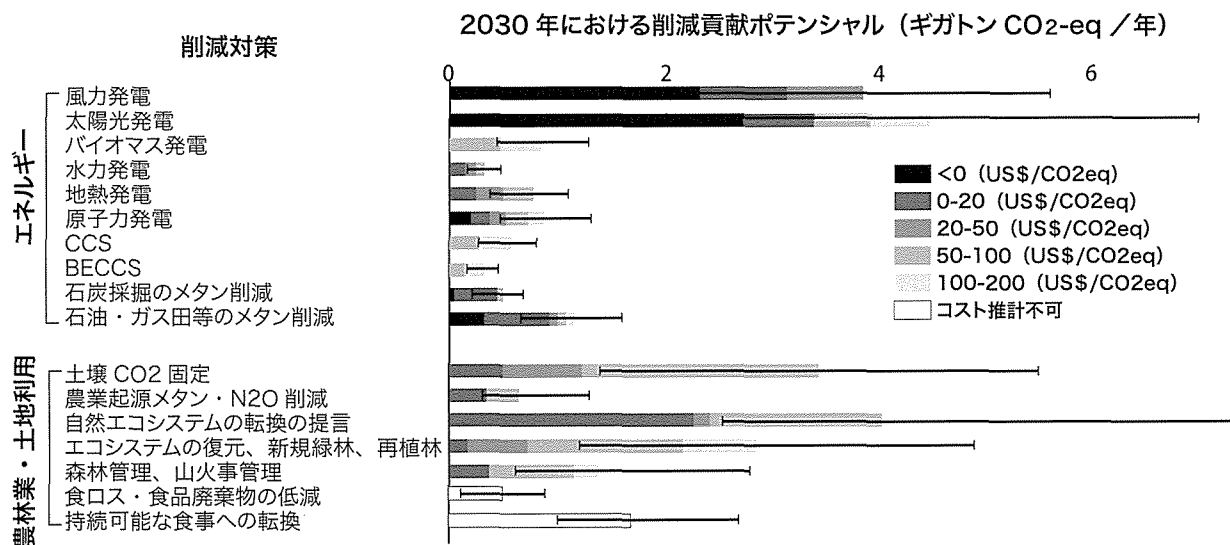
関心がないと言える。

実は、カナダのシンクタンクがIPCC報告書の交渉過程を詳細に伝えているEarth Negotiation Bulletin (ENB)という、気候変動枠組条約事務局がほぼ公認するニュースレターを発行している。そのENBによると、最新のIPCC報告書の採択を決める場で、日本政府は、ブラジル政府、インド政府、サウジアラビア政府といっしょに、前出の図1の元資料となった図の削除を求めている(ENB 2022, p.21)。もしかしたら、日本政府は削除までは求めてはいなかったかもしれないものの、少なくとも文句はつけていて、ENBでは上記4カ国が一緒に削除を求めたように読める書き方になっている。これは多くのIPCC批判者が想像しているような温暖化対策を強化する方向の政治的介入ではなくて、まったく逆の方向での政治的介入の実例だと言える。

### 原発推進の本当の理由?

では、この脱炭素と経済合理性という、実際には事実と異なる二つの「建前としての目的」以外に考えられる原発推進の理由は何だろうか。それらは、1) 利権確保や既得権益維持、2) 原発推進による

図2 2030年における排出削減対策と削減費用別の削減ポテンシャル



出典：国立環境研究所「IPCC第6次報告書第3作業部会報告書政策決定者向け要約解説資料」2022年4月5日  
[https://www.iam.nies.go.jp/aim/pdf/IPCC\\_AR6\\_WG3\\_SPM\\_230227.pdf](https://www.iam.nies.go.jp/aim/pdf/IPCC_AR6_WG3_SPM_230227.pdf)

核兵器転用技術ポテンシャル維持、核兵器産業保護、原子力潜水艦の開発、3) 火力発電維持の方便、などであり、これらの目的に関する議論や研究は多くある。

実際に、核兵器保有国であるフランス、英国、米国では、原発産業と核兵器産業は密接な関係にあり、そのことを政府や企業は否定していない。逆に、政府も企業もその関係性の重要性を訴えている。例えば2020年12月8日、マクロン仏大統領は仏東部にある原子炉メーカー・フラマトムの工場での「原子力の未来」と題したスピーチで、「原発なくして核兵器産業なし、核兵器産業なくして原発なし」と話している。

英国でも、世界の科学・技術政策研究のメッカとも言えるサセックス大学科学政策研究所 (SPRU) の研究グループが、英国の会計検査院の報告書などをもとに「英国政府が原発を多額の補助金まで出して推進するのは、実質的に国民が払う税金や電気料金を使って核兵器産業を維持するため」という内容の報告書を発表している (Stirling and Johnstone 2018)。

一方、日本では、一応は核兵器を持たないことが国是となっているので、原発が持つ核兵器転用ポ

テンシャルに関しては表立って議論されることは少ない。しかし、断続的ではあるものの議論はあり、政策決定に影響がある人々の中で一定の割合の人々が核兵器転用ポテンシャルを重要視していることは確かだ。

例えば、2011年の福島第一原発事故後、自民党の石破茂氏(当時は政調会長)が「日本は原発を放棄すべきではない。原発を持っているということは、一定期間内に核兵器を製造することができ、抑止力になり得るから」とメディアなどで発言している(例えば、SAPIO 2011年10月5日号)。読売新聞も2011年9月7日の社説で同趣旨の主張をしている。

また、2012年に新設された原子力規制委員会設置法の第1条(目的)では、その最後に「(原子力規制委員会は)国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資する(下線筆者)ことを目的とする」という一文がある。また同法は、付則で「原子力の憲法」と呼ばれる原子力基本法を改正し、原子力基本法第2条「基本方針」にも、同じく「安全保障」という文言が書き加えられた。原子力規制委員会設置法の筆頭提案者である自民党の塩崎恭久議員(当時)は、この点について「核の技術を持っているという安全保障上



の意味はある。」と述べている（東京新聞2012年6月21日）。

## むすびにかえて

前米大統領のトランプ氏は、2020年9月14日、温暖化について聞かれた際に、“I don't think science knows, actually（科学は知っているとは思わない）”と答えた。訳すのが難しく、よくわからない言葉だが、米国ではトランプ氏の科学的認識のレベルを示す言葉としてしばしば取り上げられている。しかし、「トランプの言うことは正しい」と思っているトランプ支持者は何千万単位でいる。それが現実だ。

日本でも、「原発は安い」「原発は温暖化対策として必要」の二つを多くの人が「科学的に正しい言説」として認識している。だからこそ、今、政府が「GX（グリーントランスフォーメーション）」というスローガンのもと、福島第一原発事故以来のエネルギー政策を原発回帰に大転換しようとしているのに、大規模な反対運動は起こらず、メディアもほぼ沈黙している。

科学が政治に翻弄されるのは、人間が政治的動物である限り仕方がないのだろう。エネルギーや温暖化のように、化石燃料に関わる兆や京の単位のお金が影響する問題は特にそうだと言える。

今、エネルギーや温暖化の問題に限らず、世界でも日本でも分断化が進み、それぞれの陣営が激しい「情報戦」を展開している。そうした中で、一介の研究者の自分に何ができるのだろうか、といつも自問する。■

### 《参考文献》

- ENB (2022) Summary report, 21 March – 4 April 2022, 56th Session of the IPCC (IPCC-56) and 14th Session of Working Group III (WGIII-14). <https://enb.iisd.org/56th-session-intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-56-14th-session-working-group-III-summary>
- IEA (2022) Job creation per million dollars of capital investment in power generation technologies and average CO2 abatement costs, 26 Oct 2022.
- Lovins A. (2022) US nuclear power: Status, prospects, and climate implications, *The Electricity Journal*, Volume 35, Issue 4, 2022, 107122, ISSN 1040-6190. <https://doi.org/10.1016/j.tej.2022.107122>.
- Sovacool, B. et al. (2020) Differences in carbon emissions reduction between countries pursuing renewable electricity versus nuclear power, *Nature Energy*, Vol.5 928-935.
- Stirling Andy and Johnstone Phil (2018) Interdependencies Between Civil and Military Nuclear Infrastructures, SPRU Working Paper Series (SWPS), 2018-13: 1-18. ISSN 2057- 6668. [www.sussex.ac.uk/spru/swps2018-13](http://www.sussex.ac.uk/spru/swps2018-13)



# 資源循環政策を巡る新潮流

—資源循環型社会から循環経済へ—<sup>※</sup>

山本 雅資

東海大学政治経済学部経済学科教授

## はじめに

日本における資源循環政策を紐解くと、それは廃棄物処理の歴史から始まる。現在の我々の生活ゴミや産業廃棄物の処理方法を規定しているのは「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、廃棄物処理法と呼ぶ）である。この法律は1970年に制定されたものであるが、原点は、1900年制定の「汚物掃除法」までさかのぼることができる。当時は、廃棄されたものから有価物だけを取り出して、不要となったものが空き地等に放置されることもあり、不衛生な状況であった（環境省、2014）。そうした「ゴミ捨て場」が伝染病の媒介につながっていると考えられ、「汚物掃除法」が制定されたのである。第二次大戦後は徐々にごみの量も増え続けたた

め、ごみ問題の抜本的な解決のために「清掃法」が施行され（1954年）、国と都道府県の支援を受けながら、市町村が処理を進めることが明確化された。この段階までは、廃棄物処理は公衆衛生の問題であったと言える。

1960年代に入り、高度経済成長が始まると、市町村による処理を前提としていた清掃法では対応が困難になってきた。大量生産、大量消費の中でスーパーマーケット等で排出される廃棄物の量は膨大となり、我が国の工業化が進むにつれ、工場等から排出される汚泥等の廃棄物がそのまま放置されるような事例も増加していた。また、都市への人口流入が進むとともに、都市開発から出るがれき等の廃棄物も増加し、市町村が処理するには限界があった。こうした問題に対処するために清掃法を発展的に解消して制定されたのが、廃棄物処理法である。廃棄物処理法では、主として家庭から排出される廃棄物を「一般廃棄物」、工場等から排出されるものを「産業廃棄物」として区分した。その上で、一般廃棄物については引き続き市町村が処理するが、産業廃棄物については排出事業者が処理するものとした。また、当時は公害問題が大きな注目を集めていたこともあり、これまでの公衆衛生問題だけでなく、公害問題への取組も含めた「生活環境の保全」を法律の目的とすることが明示された。この廃棄物処理法は、現在の資源循環においても根幹となっている法律である。

### やまもと まさし

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程修了。博士（経済学）。専門は、環境経済学、循環経済、自然資源管理。慶應義塾大学グローバルセキュリティ研究所助教（2005-2008）、富山大学極東地域研究センター准教授（2008-2018）、富山大学社会科学系教授（2018-2021）を経て、現職。

著作に "Is Incineration Repressing Recycling?" with Tom Kinnaman, *Journal of Environmental Economics and Management*, Elsevier, January 2022, 102593.

"What activities reduce plastic waste the most? - The path to a circular economy for Japan's manufacturing industry," with Saifun Nahaer Eva, *Waste Management*, Elsevier, vol. 151, pp.205-213, 2022.

## リサイクル時代の到来

1980年代になると大量生産、大量消費、大量廃棄の生活スタイルはさらに進み、バブル時にその頂点を迎えることになる。ここで課題となったのが、最終処分場の逼迫である。言うまでもなく、我が国は国土が狭く、人口も多いため、海上埋め立ての余地のない自治体においては、十分な埋立処分場を確保することは困難を極めた。にもかかわらず、自治体が回収して埋め立てをしているものは、冷蔵庫や洗濯機といったかさばる家電製品が多く含まれていた。これらの家電には鉄やアルミなど有用な資源が含まれていたが、自治体がこれらをリサイクルすることは困難であった。そこで、1998年に、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコンの家電4品目を対象とした家電リサイクル法が制定された。この法律では、小売業者に対して、消費者が排出する家電の引取り義務が課せられた。家電メーカーには引き取った使用済み家電をリサイクルすることが義務付けられ、消費者は廃棄する際、収集運搬料金とリサイクル料金を支払うこととなった。なお、消費者がリサイクル料金を支払うということは必ずしも消費者がリサイクル料金を全て負担していることを意味しないことに注意されたい。

製造メーカーがリサイクルの責任を負うような枠組みを拡大生産者責任 (Extended Producer's Responsibility: EPR) という。EPRを導入することのメリットは、環境配慮設計が進むインセンティブがある点である。環境配慮設計とは、家電リサイクル法の枠組で言えば、新製品を設計する企業がリサイクルする際に手間がなるべくかからない形で製品設計を行うことを指す。このような設計はリサイクルの現場では不可能であり、実際に行うことができるのは経済循環の上流に位置する製造メーカーだけである。家電リサイクル法では、製造メーカーに使用済み製品が戻る仕組みを作ることで環境配慮設計が進んだと言われている。

一方、家庭から出たごみの組成調査をしてみると、(体積で) その約6割が直接的な消費ではない

容器包装であったことから、容器包装リサイクル法が制定された(1995年制定、1997年本格施行)。EPRと資源オークションを実装しており、近年ではレジ袋有料化とも接点をもつなど重要な法律として機能している。同じ頃、不法投棄の問題も大きな社会問題となっていた。特に香川県の豊島における不法投棄の事案は個人が行ったとは思えないような大規模なものであった。この現場で大量に不法投棄されたものの一つが自動車のシュレッダーダストであった。シュレッダーダストとは、使用済みとなった自動車から有価物を取り尽くした後の最後に残った残渣のことを指す。鉄スクラップ市場が下落傾向にあったこともあり、2002年に「使用済自動車の再資源化等に関する法律」(自動車リサイクル法)が制定された。この法律では、これまでもビジネスベースでリサイクルが行われていた部分には関与せず、(豊島問題と原因となった)シュレッダーダストに加えて、処理が困難であるフロンガス類、エアバッグ類の3種類について、自動車メーカーの責任でリサイクルすることが定められ、これらのリサイクルにかかる費用は、リサイクル料金として新車購入時に消費者が支払うということとなった。

同時期に循環型社会推進基本法、食品リサイクル法、建設リサイクル法などが相次いで制定されたことから、2000年は循環型社会元年と呼ばれている。こうした法制度が整備された2000年の最終処分場の残余年数は一般廃棄物で12.8年、産業廃棄物にいたっては、わずか3.8年という危機的な状況であった(環境省, 2021)。ところが、直近では一般廃棄物で21.6年(2018年)、産業廃棄物では16.4年(2017年)まで回復している。それ以外にもリサイクル率の上昇、不法投棄減少など、この20年間で循環型社会を目指す取り組みは大きな成果をあげたといえる。

## EU発の循環経済政策

現在の日本経済は高度な国際分業などグローバル化が進んでおり、国際標準や他国の法制度から強く影響を強く受けざるを得ない。ところが、

2000年ごろの我が国の静脈産業は、ほとんど諸外国の政策の影響を受けていなかった。多くの資源循環政策が導入されたが、誤解を恐れずに言えば、国内の課題解決を最優先すれば良かったのである。しかし、2010年代になると、EU諸国から、日本が長く循環型社会と呼んできた分野に深く関わる新しい政策概念が立て続けに発表された。この中でも特に重視されている概念が循環経済(Circular Economy: CE)である。CEとは、

資源を収奪的に生産・消費・廃棄する(take-make-use-disposal)経済、すなわち「一方通行経済」(Linear Economy)と対局になる概念で、動脈経済と静脈経済がスムーズに接合されることによって天然資源の経済系への投入が最小化される一方、廃棄物の自然系への排出量が最小化されるような経済

のことをいう(細田・山本, 2017)。筆者の考えでは、日本が推進してきた「循環型社会」とEU発のCEは大きな方向性はほとんど同じである。あえてその差を言うとするならば、「循環型社会」は廃棄物をいかに適正処理するかと言う点により軸足を置いているのに対して、CEは動脈経済と静脈経済をより一体的に考えている点である。廃棄物処理法は廃棄されたものについて、不適正処理や不法投棄をした場合に厳しい罰則が適用されるが、再利用される可能性のあるものについてはほとんど制約とならない。また、2000年前後に制定された各種リサイクル法についても、廃棄された後になるべく多くリサイクルされることを目指したものであり、出発点は原則として廃棄物の発生後である。すなわち、廃棄されることを前提として、その廃棄後の製品が環境汚染につながらないことを何よりも重視していたのである。

それに比べると、EUのCEでは、廃棄物になる前から積極的に関与していこうという姿勢がみられる。その考えが如実に現れているのが、「修理する権利」である。壊れた製品を消費者が修理して使用し続けるためのハードルを下げようという試みである。European Commission (2023)によると、

EUは2023年3月に修理を促進するための新たな指令を打ち出した。この指令によれば、販売者は、交換よりも高価な場合を除き、修理を提供することが要求される。また、消費者自身が修理をする場合に必要な情報提供の義務化を進めている。安全上の理由から消費者が安易に修理に手をだすべきでない例があることは間違いないが、行きすぎた修理制限で買い替え促進とみられても仕方がないケースも多く見受けられるのも事実である。今後、「修理する権利」に関する議論はさらに高まるものとみられ、注視していく必要がある。

## 日本における資源循環政策の変化

EUが最初に循環経済パッケージを公表したのが2015年12月であり、フランスの主導で国際標準化機構(ISO)の場で循環経済に関する国際規格の策定を進めることが決まったのが2018年9月である。ISOによる専門家会合(TC323: Circular economy)の第1回総会がパリで開催されたのが2019年5月であるが、この時点での国内での循環経済への関心は決して高かったとは言えないであろう。COVID19による影響ももちろんあると考えられるが、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、グローバルサプライチェーンのリスクを顕在化させた。また、生活に欠かせない重要な資源を外国に過度に依存することのリスクも再認識されたと言えるであろう。皮肉なことではあるが、ロシアによるウクライナ侵攻によって、日本の循環経済への取り組みは大きく前進したように感じる。

我が国の資源循環政策は環境省と経済産業省が中心となって推進してきた。経済産業省は1999年に策定した「循環経済ビジョン」を更新する形で、2020年3月に「循環経済ビジョン2020」を策定していた。2022年10月には、この「循環経済ビジョン2020」をさらに進化させ、資源循環経済政策の再構築等によって、国内の資源循環システムの自律化・強靱化と国際市場獲得を目指していく総合的な政策パッケージを策定することとなり、有識者による集中的な議論を経て、2023年3月

に「成長志向型の資源自律経済戦略」が発表された。同戦略には

サーキュラーエコノミーでの全体最適の実現のためには、関係主体が連携し、ライフサイクル全体で取り組む必要がある。つまり、設計・製造段階、販売・利用段階、回収・リサイクル段階をシームレスに繋ぎ、動脈産業と静脈産業が有機的に連携する「動静脈連携」による取組が要諦である。

とある (P25)。製造段階や利用段階も含めたライフサイクルでの資源の節約利用・循環利用を徹底的に追求する姿勢が示されている。同時に、資源投入1単位あたりの付加価値生産力の拡大も意図しており、動静脈連携の重要性が強調されている。

一方、環境省は、適正処理や不法投棄の根絶を目指し各種法制度の改正を進めてきた。近年は、海洋プラスチック問題に端を発する廃プラスチック問題への取り組みを積極的に進めており、「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」が2022年4月に施行された。この法律は、リサイクルや廃棄物ではなく、プラスチックという素材に着目したはじめての法律であり、効率的な回収や製品設計段階にも言及しており、大きな転換と言えるだろう。

## 結びに代えて

日本は、1991年というかなり早い段階で「再生資源の利用の促進に関する法律」(リサイクル法)を

制定した。その後の1999年の循環経済ビジョン及び各種リサイクル関連法の制定から20年以上が経過し、我が国の循環産業は世界をリードする蓄積がある。今般の「成長志向型の資源自律経済戦略」の策定を契機として、世界のCE推進の取り組みを牽引する姿を期待したい。■

※本研究の一部は(独)環境再生保全機構の環境研究総合推進費(JPMEERF21S11906)により実施したものである。

## 《参考文献》

- European Commission (2023) Right to repair: Commission introduces new consumer rights for easy and attractive repairs," Press Release, March 22, 2023 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_1794](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1794), 最終アクセス: 2023年5月6日)
- 環境省(2021)『環境統計集』(<https://www.env.go.jp/doc/toukei/tokeisyu.html>, 最終アクセス: 2023年5月3日)
- 環境省(2014)『日本の廃棄物処理の歴史と現状』([https://www.env.go.jp/recycle/circul/venous\\_industry/ja/history.pdf](https://www.env.go.jp/recycle/circul/venous_industry/ja/history.pdf), 最終アクセス: 2023年5月3日)
- 経済産業省(2023)『成長志向型の資源自律経済戦略』(<https://www.meti.go.jp/press/2022/03/20230331010/20230331010-2.pdf>, 最終アクセス: 2023年5月6日)
- 細田衛士・山本雅資(2017)「循環型社会の構築に向けて—課題と展望—」『環境経済・政策研究』第10巻1号 pp. 1-12, 岩波書店
- 細田衛士(2008)『資源循環型社会: 制度設計と政策展望』慶應義塾大学出版会



# エネルギー安全保障とは何か

—概念的整理に基づく適正な政策立案のために—

市川 顕

東洋大学国際学部教授

## はじめに

2022年2月24日に始まったウクライナ戦争は欧州において「エネルギー安全保障」概念が多く異なる意味を持つことを炙り出した。27カ国が加盟するEUは、日本と同様にエネルギー輸入に対する依存度が高く、約57.5%（2020年）を輸入に頼る<sup>1</sup>。例えば、ロシアとNord Stream<sup>2</sup>で直接つながるドイツは63.7%、エネルギー料金の急激な上昇で話題となったイタリアは73.5%、EUの行政機関である欧州委員会が立地するブリュッセルを擁するベルギーは78%、ロシア産原油に依存しEUの対露経済制裁の議論において異を唱えることの多かったハンガリーは56.6%、と軒並みエネルギー対外依存度が高い（Eurostat 2023）。そして、エネルギーのほとんどはロシア、ノルウェー、アルジェリアといったEUの近隣諸国からの輸入で賄

われている。

## ウクライナ戦争とEUにおけるガス輸入

『欧州ガス市場に関する四半期報告書』にしたがって、ウクライナ戦争前後のEUにおけるガス輸入の推移を確認したい。図1はEUの国別天然ガス輸入量（四半期別）を示したものである。2019-21年におけるロシアを含む近隣諸国からのガス輸入への高い依存（おおよそロシア50%・ノルウェー20%・アルジェリア10%で推移）と、ウクライナ戦争後のロシア産ガス輸入の大幅な減少およびLNGによる代替が見てとれる。

図2は2022年4月からのEUの国別天然ガス輸入量（日別）である。急激なロシア産ガス輸入の減少とLNG輸入の増加、そしてガス輸入量の減少が観察できよう。

図3は、EUの供給ルート別ロシア産天然ガス輸入量（月別）を示したものである。ウクライナ戦争後、トルコ経由を除いて全体的に輸入量が減少しているが、特に顕著な減少を見せているのはNord Streamである。ちなみにNord Streamは2022年9月26日に爆発物によって破壊され、大量のメタンが環境に漏れ出すという事故を起こした。

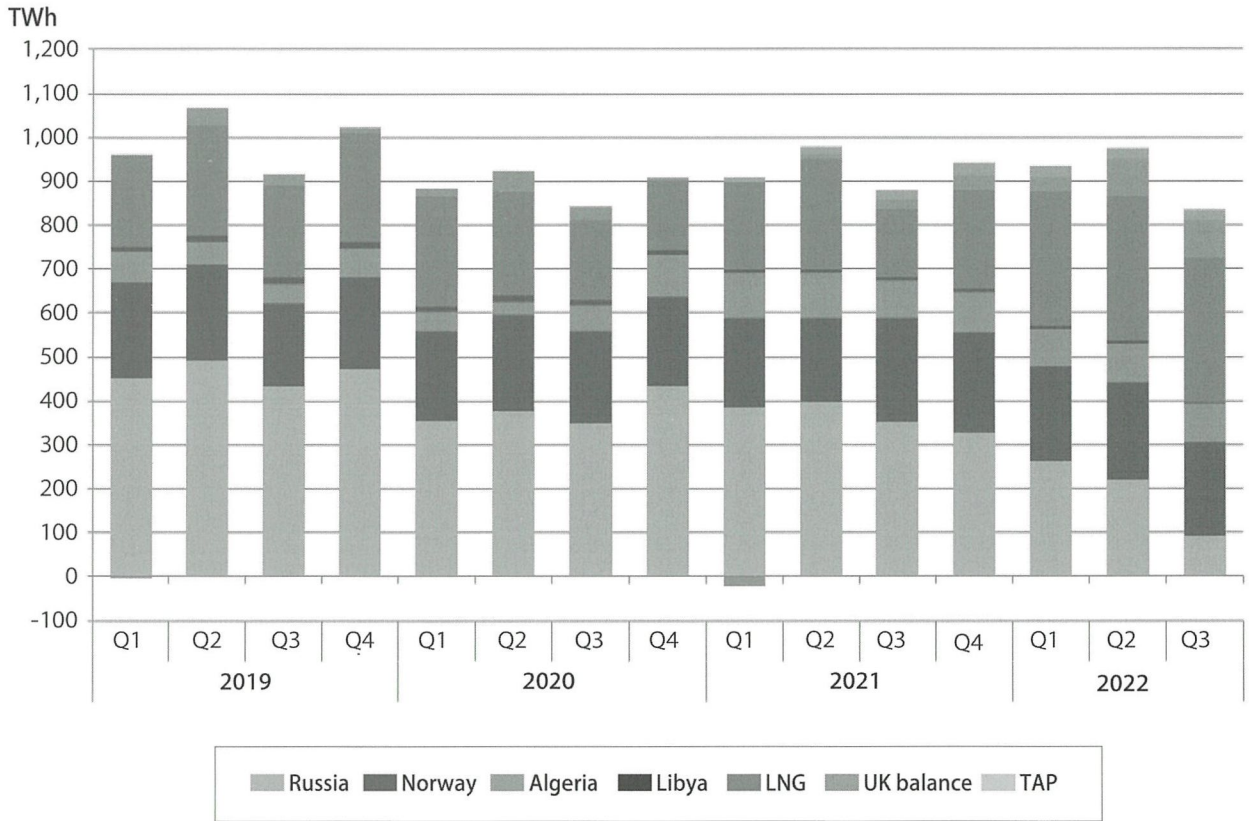
## バズワードとしてのエネルギー安全保障

さて、このようなエネルギー供給の不安定に晒さ

### いちかわ あきら

慶應義塾大学政策・メディア研究科後期博士課程修了。博士（政策・メディア）。専門は、EU 気候変動・エネルギー・環境政策、EU 政治、地球環境ガバナンス。東京工業大学産官学連携研究員、関西学院大学産業研究所准教授、東洋大学国際学部准教授を経て、現職。他に、東洋大学大学院国際学研究科グローバル・イノベーション学専攻長、東洋大学グローバル・イノベーション学研究センター長、政策情報学会会長、政治社会学会副理事長を兼務。共編著に『EUの規範とパワー』（中央経済社）、『EUの社会経済と産業』（関西学院大学出版会）、『グローバル・ガバナンスとEUの深化』（慶應義塾大学出版会）がある。

図1 EUの国別天然ガス輸入量(四半期別)



出典: European Commission 2023:11

れたEUで、改めて重要なキーワードとして浮上したのがエネルギー安全保障である。そもそもEUの前身であるECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）は、石炭（と鉄鋼）というエネルギー資源の共同管理によって欧州に平和と経済的繁栄をもたらそうという考えのもとにつくられた（例えば福島2005：246）。しかし、エネルギー政策は国家の安全保障に強く反映されるものであることから、エネルギー政策に関してEUが法的にこの政策の権限を有したのは2009年のリスボン条約発効からとなる。しかし、ここでもEUの権限は「エネルギー市場の自由化と市場創出、競争、インフラの建設、エネルギー効率や再生可能エネルギー源の開発などエネルギー政策の環境面」であり、「自国のエネルギー安全保障やエネルギーミックス、各種エネルギー源の開発」については加盟国の権限として残存した（Godzimirski and Zuzanna 2018：228）。この「法的不確実性（Abbasov 2012：31）」が、昨今のエネルギー危機におけるエネルギー安全保障概念の多様な理由に

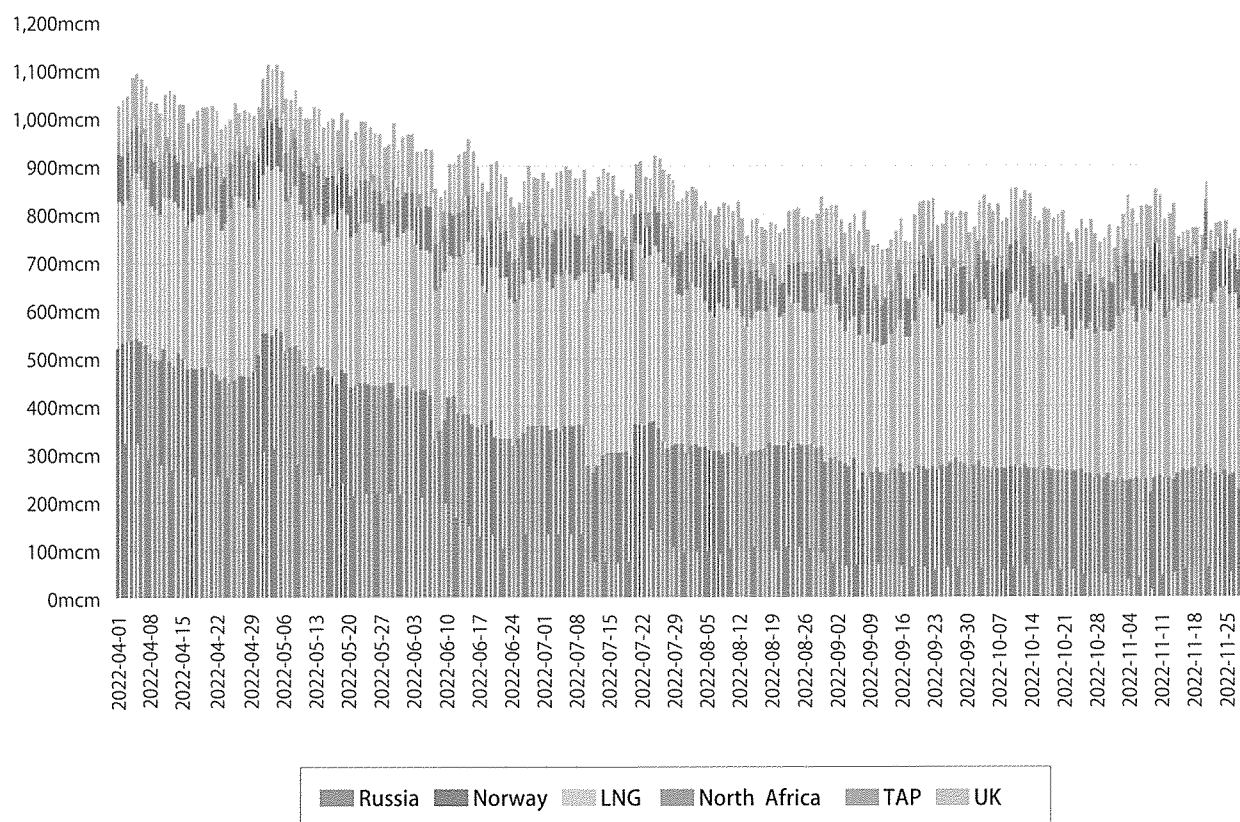
影響を及ぼしている。

## 多様なエネルギー安全保障概念

では、そもそもエネルギー安全保障とはどのような概念なのか。

Ostrowskiによると、この言葉はオイルショックの影響を反映して、1970年代半ばに作られた言葉であるという。その後80～90年代にはエネルギーの安定供給が再開したことからその重要性は減少したが、2000年代に入って再度国家の最重要アジェンダの一つとなった（Ostrowski 2018：1）。2000年代に入る以前には、エネルギー安全保障は「availability：十分なエネルギーがあること」と「affordability：入手可能な価格であること」という最小限の古典的定義に基づいて使用されてきた（Szulecki 2018：6）。しかし、2004年と2007年のEU第5次拡大によってロシアに対する脅威認識の強い中・東欧諸国がEUに加盟したこと、2006年

図2 EUの国別天然ガス輸入量(日別)



出典: European Commission 2023:12

と2009年のロシア＝ウクライナ間のガス危機の発生、さらには気候変動に関するEUの取り組みの深化により、EU域内におけるこの言葉の用語法に変化が見られ始めた。

例えば2010年の時点でCiutàは以下のように述べている。つまり、第一にエネルギーは各国の政治経済および安全保障にとって特別な存在であること、第二にエネルギー安全保障に言及するものは、この言葉を異なる文脈で用いていること、ゆえに第三に、この言葉が意味を持たない、もしくは利用できないという懐疑的な考え方が生じている、とする(Ciutà 2010: 124-125)。つまり、エネルギー安全保障は従来の最小限の古典的定義を超えて、「異なるアクターが、異なる程度において、政治的・経済的・環境的問題をエネルギー安全保障の問題の中に放り込むことで、異なる政策手法を生む」(Ciutà 2010: 126)状況が生まれた。これにより、この言葉は「一般的な概念はもはや存在しない」(Tanrikulu

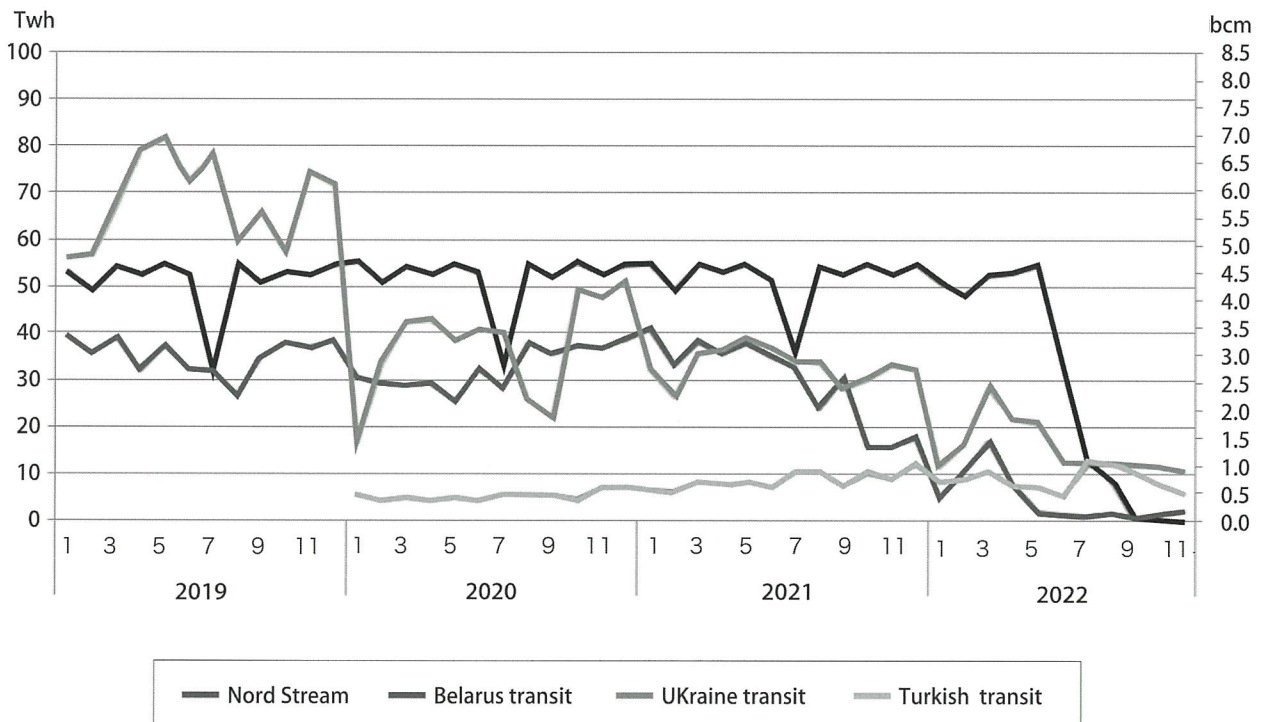
2018: 27)状態を伴うことで、各国のエネルギー政策をそれぞれに規定する状況を生んだ。

### エネルギー安全保障概念の認識の相違

まずは、ウクライナ戦争後に欧州委員会によって提示されたREPowerEU<sup>3</sup>を見てみたい(市川2023参照)。この文書の序論で欧州委員会は、ウクライナ戦争が急速なクリーンエネルギーへの移行の方向性を明確にしたと述べる。そしてその第二章「ロシア産化石燃料依存解消」において、以下の二つの柱を通じてエネルギー政策としてのREPowerEUと気候変動政策としてのFit for 55<sup>4</sup>の両立を目指した。第一の柱は「ガス供給の多様化」であり、①LNG輸入の増加、②ロシア以外のガス供給源からのパイプライン輸入の増加、そして③バイオメタンおよび水素の利用、がその中身となる。第二の柱は「化石燃料への依存軽減の加速化」で



図3 EUの供給ルート別ロシア産天然ガス輸入量(月別)



出典:European Commission 2023:14

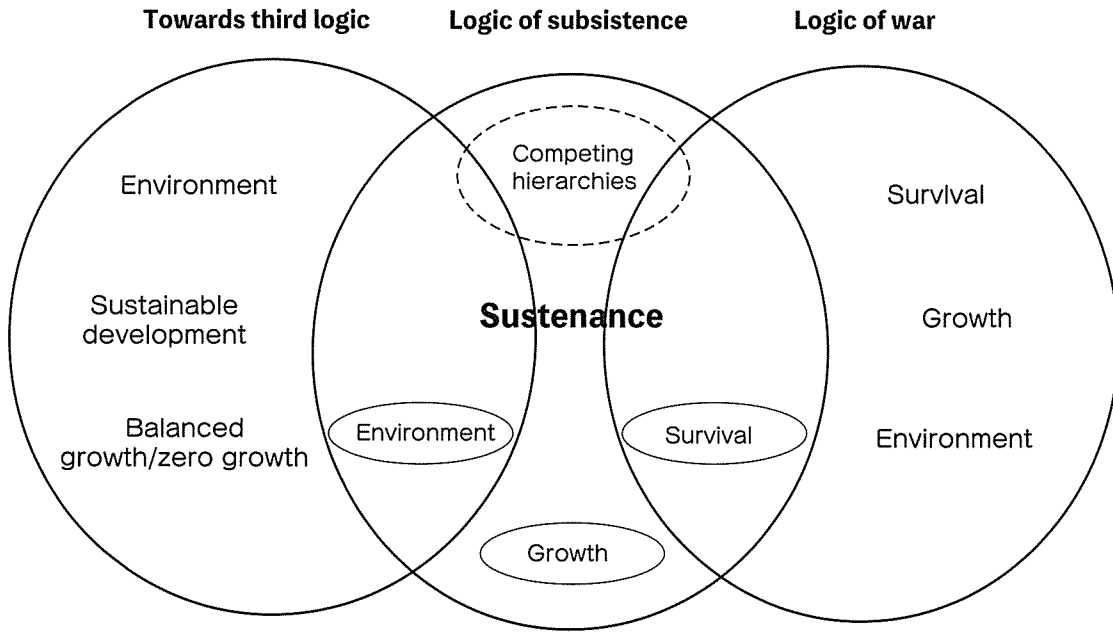
あり、①エネルギー効率の向上、②再生可能エネルギーの促進、そして③エネルギー・インフラの近代化、が謳われた。このように、欧州委員会によるEU域内のエネルギー安全保障の確保は、再生可能エネルギー源に依存した文脈で把握されている。

しかし、欧州委員会のエネルギー安全保障の理解は、必ずしも各国が唱える同概念と一致するわけではない。ロシア産石油の禁輸措置<sup>5</sup>を巡る欧州委員会とハンガリーとの衝突がその一例である。2022年5月4日に欧州委員会がEU加盟国のロシア産原油の輸入禁止措置の意向を表明すると、5月9日、ハンガリーのオルバーン(Viktor Orbán)首相は欧州委員会のフォン・デア・ライエン(Ursula von der Leyen)委員長と、この措置がハンガリー経済に負の影響をもたらすとして会談の機会をもった。会談後、フォン・デア・ライエン委員長は「オルバーン首相との会談で、制裁とエネルギー安全保障に関する課題を明確にすることができた」と成果を強調したが、翌日ハンガリーのシーヤールトー(Péter Szijjártó)外務貿易相は「欧州委員会の提案は、ハンガリーの安定的なエネルギー供給を破壊

する」「国内の石油精製インフラの調整にも莫大な投資と時間が必要になる」「ブリュッセルは、自分が引き起こした問題を解決すべきだ」と語気を荒げた(日本貿易振興機構2022.5.17)。ハンガリーの主張はつまるところ、拙速なロシア産石油禁輸措置は、それに依存する自国経済を破壊する、というものであった。

また、ポーランドおよびバルト三国は、ウクライナ戦争開戦直後からエネルギーの脱露を主張してきた。実際ポーランドは、ロシアが要求するルーブル建てのガス代金決済を拒否し、2022年4月27日にロシア国営ガス会社のガスプロムからガス供給を途絶された。これら諸国は、ロシアによるエネルギーの「武器化(Weaponization)」を常に身近に感じており、したがって、相互に国境を跨ぐエネルギー・インターコネクタの建設や、ロシア産ガスの代替として、ノルウェーからデンマークを經由してポーランドに至るバルティック・パイプの建設、さらにはバルト海沿岸のLNGターミナル建設など、急ピッチでこのような事態に備えてきたことも指摘しておかなければならない。これら諸国は、ウクラ

図4 エネルギー安全保障:安全保障と持続可能性の論理競合



出典:Surwillo 2019:77

イナ、ベラルーシ、そしてロシア領の飛び地である  
カーニングラードに接していることもあり、エネルギー  
安全保障は至極、生き残りの問題であり、東の  
脅威の遮断にある。

さらに、フランスの動きにも触れる必要がある。  
2023年2月3日、フランスと中・東欧8ヶ国<sup>6</sup>はEU  
の再生可能エネルギー規則を巡り、欧州委員会に  
対して、生産過程における二酸化炭素排出量の少  
ない、原子力発電由来の水素を再生可能エネル  
ギーとして認めるよう求めた。現行の再生可能エ  
ネルギーのみで温室効果ガス排出量目標を設定す  
ると、EUにおける水素経済の発展のペースが鈍化  
することが要求の根拠とされた<sup>7</sup>。この事例は、上  
述した中・東欧諸国における脱露の動きとも関連  
する。中・東欧諸国はEUの西側諸国企業の工場が  
多く立地し、その電力需要は増加傾向を見せてい  
る。またウクライナ戦争後の戦後復興、ウクライナが  
EU加盟候補国となったこと、そして今後さらに厳し  
さを増す化石燃料利用の制約を鑑みると、脱炭素  
エネルギー自給の観点から原子力発電に食指が  
伸びた恰好である。

## エネルギー安全保障概念は未だに有効 か?—Surwilloの整理—

このように欧州委員会やEU加盟各国のエネル  
ギー安全保障概念の理解は多様であり、それにと  
もない、エネルギー安全保障担保のための各国政  
策もまた多様である。この状況はまさに、先述した  
CiutăやTanrikuluの議論でみられるように「一般  
的な概念はもはや存在しない」状況と言える。

本稿では最後に、このような状況を概念化した  
Surwilloの議論を取り上げたい。彼女はエネル  
ギー安全保障概念に放り込まれた様々なアクター  
の期待や思惑を、図4のように3つのロジックに整  
理した。

第一のロジックは「戦争のロジック (Logic of  
War)」である。これはエネルギーの「武器化」が進  
み、現実には国家の安全保障における危機に直面  
している場合に採用されるロジックである。ここ  
において最も重要なテーマは「生き残り (Survival)」  
であり、そのあとに「経済成長 (Growth)」と「環境

(Environment)」が続く階層となっている。2006年・2009年にエネルギー危機に見舞われたウクライナがこれに当たる。また、ウクライナ戦争後、次の標的は自国ではないかと恐怖を感じたポーランドやバルト三国も同様の階層を有していると考えられる。

第二のロジックは「生存手段のロジック (Logic of Subsistence)」である。これは、それぞれの国の歴史および地政学的位置に起因する経路依存性 (Path Dependency) が反映し、「生き残り」「経済成長」「環境」の三つの階層が、各国の状況によって決定される「階層の競合 (Competing Hierarchies)」に着目する。例えばハンガリーは、「経済成長」「生き残り」「環境」の順で階層化がなされていると考えられるし、フランスは、同じ主張を行った他の中・東欧諸国とは地政学的位置や歴史的背景<sup>8</sup>から思惑<sup>9</sup>が異なり、「経済成長」「環境」「生き残り」という順の階層化がなされていると考えるのが適当である。

第三のロジックは「第三のロジック (Towards Third Logic)」である。ここでは「環境」「持続可能な発展 (Sustainable Development)」「バランスの取れた成長 (Balanced Growth) / ゼロ成長 (Zero Growth)」という環境重視の階層を持つ安全保障のロジックとなっている。このロジックは REPowerEU と Fit for 55 の調和による、再生可能エネルギーの発展を基礎としたエネルギー安全保障の担保<sup>10</sup>を目指す、欧州委員会が当てはまろう。

## Surwillo モデルの貢献

Surwillo の概念図による整理の貢献は、Ciută によるエネルギー安全保障概念に対する現実的な指摘である「エネルギー安全保障に言及するのは、この言葉を、異なる文脈で用いている」と、悲観的な指摘である「エネルギー安全保障という言葉が広範囲にわたって用いられることによって、この言葉が意味を持たない、もしくは利用できない」(Ciută 2010: 124-125) という概念の混沌状況を超克し、再度、エネルギー安全保障という概念による

現状の整理を可能にしたことにある。

## 戦時下こそエネルギー安全保障についての冷静な議論を

戦時には、政治・経済・社会がこれに過敏に反応して議論が拡散したり、一つの議論が突出したりすることが、往々にして見られる。とくに EU では 2006 年のウクライナ危機、2008 年のリーマンショック、2009 年のウクライナ危機、2010 年のユーロ危機、2014 年のロシアによるクリミア併合、2015 年の難民危機とそれに続くテロの頻発、2016 年から 2020 年にかけての BREXIT、2019 年から続く COVID-19 パンデミック、という危機の連鎖<sup>11</sup>に続き 2022 年のウクライナ戦争が勃発した。上記危機のいずれも EU = 加盟国間関係を問い直す十分な契機だった<sup>12</sup>。

自国のエネルギー安全保障概念は EU や他国のそれと異なる、という抵抗感から、「脱統合」という概念が生まれつつある。しかし今は、Surwillo のモデルの中に EU 加盟各国のエネルギー安全保障概念を位置づけ、将来的にどうあるべきか、そのためにはどうしたらよいか、というインテンシブな議論を通じて、統一した政策を打ち出していく時期であろう。エネルギーの「武器化」に対応し、加盟各国の「生存手段のロジック」に理解を示しつつ、EU の「第三のロジック」に向かうための欧州委員会の行政能力、欧州議会の規範力、そして加盟各国政府の政治力が求められている。■

### 《注》

- 1 ただし、ノルウェーだけは例外であり、エネルギー輸入依存率は -618% となっている。
- 2 ウクライナ戦争以前直近の 3 年間において、Nord Stream によるガス輸入は、EU のガス輸入の約 50% を占めていた。
- 3 European Commission (2022a)
- 4 2030 年までに 1990 年比で EU の温室効果ガス排出量を 55% 減少させるという目標のこと。
- 5 市川 (2022a) に詳しい。
- 6 ポーランド、チェコ、ルーマニア、ブルガリア、スロヴェニア、クロアチア、スロバキア、ハンガリー。
- 7 ドイツやデンマークなどはこの提案に反対している。

- 8 市川 (2022b) および市川 (2022d) に詳しい
- 9 市川 (2023b) に詳しい。
- 10 市川 (2022c) に詳しい。
- 11 遠藤の言う「欧州複合危機」
- 12 このことは、加盟国国民の経済格差の拡大をともしない、EUの政策に対する否定的評価からナショナルリスト・ポピュリスト政党の台頭を促してきた。

《参考文献》

- 市川 颯 (2023a) 「REPowerEU—危機への対応と3つのE—」日本国際問題研究所編『戦禍のヨーロッパ—日欧関係はどうあるべきか—』日本国際問題研究所 pp.129-141。
- 市川 颯 (2023b) 「ポーランドにおける原発建設計画—脱露・脱炭素・国際関係—」ユーラシア研究所レポート (中東欧)。
- 市川 颯 (2022a) 「対ロ経済制裁に関するEUの対応—グローバル・ガバナンスの変容可能性—」『ロシアNIS調査月報』第67巻第11号 pp.44-66。
- 市川 颯 (2022b) 「ロシアによるウクライナ侵攻に直面する隣国ポーランドドゥダ大統領の歴史認識を基礎とした対露強硬論の形成—」シノドス <https://synodos.jp/opinion/international/28342/> [Last Access: Apr. 23, 2023]
- 市川 颯 (2022c) 「ウクライナ侵攻で分断するEU：ふたつのエネルギー自給」新潮社フォーサイト <https://www.fsight.jp/articles/-/48771> [Last Access: Apr. 23, 2023]
- 市川 颯 (2022d) 「ウクライナ支持を鮮明にするポーランドは自由・民主主義体制の勇敢な支援者か?」新潮社フォーサイト <https://www.fsight.jp/articles/-/48717> [Last Access: Apr. 23, 2023]
- 遠藤 乾 (2016) 『欧州複合危機』中公新書。
- 日本貿易振興機構 (2022.5.17) 「ハンガリー、ロシア産原油の禁輸措置に反対、代替案の提示を要求」<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/05/4ed9dda05c2aa071.html> [Last Access: Apr. 22, 2023]
- 福島安紀子 (2005) 「政治・安全保障協力の限界と可能性」青木保・浦田秀次郎・白井早由里・福島安紀子・神保謙共編著『東アジア共同体と日本の針路』NHK出版 pp.223-278。
- Abbasov, Faig Galib (2012), *Challenges to the European Union's Energy Security*, (Saarbrücken, Lambert) .
- Ciută, Felix (2010) , “Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security?”, *Security Dialogue*, Vol.41, No.2, pp.123-144.
- European Commission (2023) , *Quarterly Report on European Gas Markets: Market Observatory for Energy*, Vol.15, Issue.3, (Brussels, European Commission) .
- European Commission (2022a) , *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*, Strasbourg, 8th March 2022, COM (2022) 108final.
- European Commission (2022b) , *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*, Press Release, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1511](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1511) [Last Access: Nov. 18, 2022]
- European Commission (2022c) , *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*, Strasbourg, 8th March 2022, COM (2022) 108final ANNEX1.
- European Commission (2022d) , *REPowerEU: A Plan to Rapidly Reduce Dependence on Russian Fossil Fuels and Fast Forward the Green Transition*, Press Release, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131) [Last Access: Nov. 18, 2022]
- Eurostat (2023) , *Energy Import Dependency by Products*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG\\_07\\_50\\_custom\\_2468826/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=4f61ba6a-74c6-498c-99f2-ada4e80fc751](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_07_50_custom_2468826/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=4f61ba6a-74c6-498c-99f2-ada4e80fc751) [Last Access: April 22, 2023]
- Godzimirski, Jakub M. and Zuzanna Nowak (2018), “EU Gas Supply Security : The Power of the Importer”, Szulecki, Kacper ed., *Energy Security in Europe : Divergent Perceptions and Policy Challenges*, (Cham, Palgrave Macmillan) , pp.221-249.
- Ostrowski, Wojciech (2018) , “Introduction”, Ostrowski, Wojciech and Eamonn Butler eds., *Understanding Energy Security in Central and Eastern Europe: Russia, Transition and National Interest*, (Abingdon, Routledge) , pp.1-13.
- Surwillo, Izabela (2019) , *Energy Security Logics in Europe: Threat, Risk or Emancipation?*, (Abingdon and New York, Routledge) .
- Szulecki, Kacper (2018) , “The Multiple Faces of Energy Security: An Introduction”, Szulecki, Kacper ed., *Energy Security in Europe: Divergent Perceptions and Policy Challenges*, (Cham, Palgrave Macmillan) , pp.1-29.
- Tanrikulu, Faik (2018) , *The European Union's Energy Security and Turkey's Role in the Southern Gas Corridor: Interdependence on the Natural Gas Pipeline Between Turkey and EU*, (Berlin, Peter Lang) .

# 気候市民会議の企画設計のための手引きづくり

## —欧州と日本での最新動向—

三上 直之

北海道大学高等教育推進機構准教授

### 気候市民会議とは何か

2015年のパリ協定の採択を契機として、気候変動の進行を食い止めるため、今世紀半ばをめどに温室効果ガスの排出を世界全体で実質ゼロにするという目標が国際的に共有されてきた。日本でも政府が2020年10月に、2050年までにカーボンニュートラルを目指すことを宣言。先行する形で自治体でも同様の宣言が相次ぎ、2023年3月末時点で46都道府県、888市区町村が2050年までの二酸化炭素排出実質ゼロを目指すことを表明している<sup>1</sup>。

日本における温室効果ガス排出は、その大半がエネルギー起源、すなわち石炭や石油、天然ガスの使用に伴う二酸化炭素の排出である。現代の暮らしや産業は、家庭や商業施設、発電所や工場、自動車や飛行機による移動・輸送を始めとして、至る所で化石燃料を使用している。省エネルギーを進め、エネルギー消費量自体を減らすとともに、使用

するエネルギーを、再生可能エネルギーなど二酸化炭素を排出しないものに切り替える必要がある。この劇的な転換を、今後、数十年の間に各国、各地域で成し遂げなければならない。

そのための対策を、異なる立場の人びとの参加を得て、実効性のある形で生み出す方法として、無作為選出型の「気候市民会議」と呼ばれる方法に期待が集まっている。気候市民会議とは、各国や地域の縮図となるように一般から無作為に選ばれた数十人から百数十人の参加者が、気候変動とその対策について専門分野や立場の異なる専門家からバランスの取れた情報提供を受けて学習し、参加者同士で熟議して取りまとめた結果を、政策決定や更なる取り組みに向けての議論に活用する市民参加の方法である。この方法が、2019年から欧州の国々で広がっている。その背景には、脱炭素社会への転換と、公共的な意思決定のあり方をより参加型で熟議的なものに刷新する民主主義のイノベーションという2つの変革を同時に起こそうとする、「気候民主主義」とも呼ぶべき潮流がある(三上 2022)。

日本でも2020年に札幌市(気候市民会議さっぽろ2020実行委員会 2021)で、2021年には川崎市(脱炭素かわさき市民会議 2021)で、研究者グループや民間団体が行政と協働して気候市民会議を開催した。これを踏まえて、2022年には東京都武蔵野市や埼玉県所沢市で行政が公式に主催する気候市民会議が開かれ、2023年度にもこれに続く

#### みかみ なおゆき

東京大学大学院新領域創成科学研究科博士課程修了。博士(環境学)。専門分野は環境社会学、科学技術社会学。北海道大学 CoSTEP 特任教員を経て、2008年から現職。著書に『気候民主主義 一次世代の政治の動かし方』(岩波書店、2022年)、『リスク社会における市民参加』(共編著、放送大学教育振興会、2021年)、『「ゲノム編集作物」を話し合う』(共著、ひつじ書房、2019年)など。

自治体が出てきている(表1)。

## 欧州における 「ナレッジネットワーク」の展開

欧州では、2019年に英国の自治体やフランスで気候市民会議が開かれたのを皮切りに、国レベルだけでも10以上、自治体レベルではさらに多くの気候市民会議が開かれてきた。特に数が多い英国では、2019年7月にロンドンのカムデン自治体で最初の気候市民会議が開かれて以降、自治体レベルで30以上の気候市民会議が開かれてきた<sup>2</sup>。英国ではこの他、議会下院主催の全国規模の会議(2020年)や、スコットランド政府主催によるスコットランド全体を対象とした会議(2020年～2021年)が行われている。

こうした展開と並行して、欧州では、気候市民会議を一過性のブームにとどめずに、いかにして国や自治体の気候変動対策のガバナンスに実質的に活用するか模索が、実践家や研究者、行政関係者などの間で重ねられている。欧州気候財団(ECF)の資金提供により、政治学の研究者や市民会議運営の経験が豊富な実践家を中心となって2021年夏に設立された「気候市民会議に関するナレッジネットワーク(KNOCA)」は、そうした動向のハブである(KNOCA 2023)。オンラインでワークショップやセミナーを重ねながら、欧州各地の気候市民会議の事例からノウハウを集積し、共有している。

KNOCAの「気候市民会議の鍵となる特徴」に関するレポート(Smith 2022)では、国や自治体ごとに異なる形で開催される気候市民会議について、設計や実施の基本となる主要な項目を体系化している。「目的」「主催者」「任務」「提言に対する応答の約束」など、企画の土台となる事項に始まり、「運営主体」「参加者募集」「開催期間」「情報提供」「プログラム構成とファシリテーション」など会議設計・運営の具体的内容や、「最終報告書」「評価」「予算」も含む。各項目の具体的な中身は個別の気候市民会議ごとに異なるが、設計・実施の枠組みが整理された形で共有されつつある意義は大きい。

## 気候市民会議の実施のための手引き

KNOCAでは会議の主催者や運営者、評価者向けに、さらに具体的な手引きも公開している。例えば「気候市民会議の準備」に関する手引きでは、会議を主催しようとする政府、自治体関係者向けに、準備に着手する前段階から会議の企画・実施、終了後の提言への対応やモニタリングまで、踏むべきステップと各段階での留意事項が概説されている。この手引きの冒頭にある「出発点」の章では、気候市民会議は気候変動対策への市民参加の一つの方法にすぎず、解決しようとしている問題を的確に把握し、その問題にふさわしい参加や熟議の方法を選ぶことの重要性が強調されている。他にも、既存の行政計画を踏まえること、気候変動対策に関する幅広いガバナンスの仕組みの中に気候市民会議を位置付けること、参画を得たり情報共有したりすべき関係者は誰かを意識すること、特に政治家を巻き込むこと、予算規模に見合った計画とすることなどが大切だとされている。

この準備に関する手引きの他に、これまでに「レミット(remit)の設定」「インパクトを生み出す鍵」「インパクト評価の枠組み」「気候市民会議に対する政策アクターの姿勢」の4テーマに関する手引きが刊行されている。中でも注目されるのは「レミットの設定」に関する手引きである(Brancaforte and Pfeffer 2022)。レミット(remit)とは「ある気候市民会議が議論することを求められる具体的な問い」を指す。ここでは仮に「審議事項」と訳しておく。

これまでの気候市民会議での審議事項の一つの典型は、「社会的公正の精神に基づいて、どのように2030年までに温室効果ガスを40%以上削減するか(フランス政府主催の気候市民会議)」「英国は2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロにするという目標をどのように実現すべきか(英国議会下院主催の気候市民会議)」というように、気候政策全般をカバーするような幅広い問いとして設定するものである。他方、英国デヴォン州の会議のように、州の再生可能エネルギー戦略の中での陸

表1 日本における気候市民会議の開催状況(開催中・予定も含む)

開催期間	開催地	会議名称	主催者	目的	主なテーマ	参加者数
2020年 11月-12月	北海道 札幌市	気候市民会議 さっぽろ2020	気候市民会議 さっぽろ2020 実行委員会	①日本における気候市民会議の実践 例を、全国に先駆けて形成し発信する ②「札幌は、脱炭素社会への転換 をどのように実現すべきか」につ いて議論し、その結果を、札幌での 気候変動対策の取り組みに生かす ③オンラインによる本格的な市民会議 の運営のノウハウを開発し、発信する	・脱炭素社会の将来像 ・エネルギー ・移動と都市づくり、ラ イフスタイル	20
2021年 5月-10月	神奈川県 川崎市	脱炭素かわさき 市民会議	脱炭素かわさ き市民会議実 行委員会	川崎市地球温暖化対策推進基本計画の 改定段階において、一般市民の意見を 川崎市に自発的に届ける	・移動 ・住まい ・消費	75
2022年 7月-11月	東京都 武蔵野市	武蔵野市気候市 民会議	武蔵野市	誰もが気候変動問題の当事者としての 意識を持ち、対策のための具体的な行 動を実践するため、無作為抽出などによ って選ばれた市民が、地球温暖化・ 気候変動対策について話し合い、その 結果を「気候危機打開武蔵野市民活動 プラン(仮称)」の作成に生かす	・地球温暖化の現状とこ れからの社会／・モノを 買う・使う・手放す／ ・動く・働く(学ぶ)・遊ぶ ・住まいのエネルギー ／・2050年の武蔵野市 (脱炭素社会)に向けて、 広めていきたい取組	68
2022年 8月-11月	東京都 江戸川区	えどがわ気候変 動ミーティング	江戸川区	家庭や職場、自動車から出る二酸化炭 素の削減や、温暖化などへの具体的な 取組について議論し、検討結果を区の 気候変動適応計画に盛り込む	・気候変動の現状と対策につ いて／・緩和策(家庭・業務・ 運輸部門)に対する取組 ・適応策に対する取組	14
2022年 8月-12月	埼玉県 所沢市	マチごとゼロカー ボン市民会議	所沢市	参加者一人ひとりが地球温暖化問題を 自分事として捉え、議論することで、問題 意識を共有すると共に、会議結果を所沢 市マチごとエコタウン推進計画の改定 及びゼロカーボンシティ実現に向けた 施策に繋げる	・商品選択 ・食・農 ・エネルギー ・住まい ・移動 ・地域での連携	51
2023年 5月-7月	東京都 多摩市	多摩市気候市民 会議	多摩市	気候危機を一人ひとりが当事者として捉 え、「何をすべきか」「何ができるか」「地 域としてできること」、そのために「行政 や民間事業者はどのような支援をすべ きか」などについて話し合い、意見を「多 摩市みどり環境基本計画」に反映させる	・生活編(身近な生活の中 でできる、取組や工夫)／ ・社会編(脱炭素に向けて、 まちに必要な機能やしくみ) ・脱炭素に向けた取組(市 民・行政・企業が協働で できること)	50
2023年 6月-11月	神奈川県 厚木市	あつぎ気候市民 会議	厚木市・あつ ぎ気候市民 会議実行委員会	脱炭素でありつつ、豊かで暮らしやす い厚木の未来を創ることを目的に、「脱 炭素市民アクションプラン」を作成し、 市行政に正式に反映させる	・創エネ・エネルギーの 地産地消 ・移動、まちづくり ・住まい、省エネ ・消費、食・農、廃棄	50
2023年 8月-12月	東京都 日野市	日野市気候市民 会議	日野市	市民が気候変動の影響や課題を学びな がら熟議を重ね、政策への提言をまと める。市は提言された政策案について、 透明性が担保されたプロセスの中で内 容を精査し政策に反映する		40
2023年 9月-12月	茨城県 つくば市	気候市民会議つ くば	気候市民会議 つくば実行委 員会	ゼロカーボンシティの実現に向けて、 地域社会や市民一人ひとりが主役と なって取り組むための一歩として、「脱 炭素社会と住みよいつくばの両立に向 けて、つくば市とつくば市民は何をす べきか」を話し合い、市へ提言する		50

出所：「気候民主主義の日本における可能性と課題に関する研究」プロジェクトのウェブサイト ([https://citizensassembly.jp/project/cd\\_kaken/jp-list](https://citizensassembly.jp/project/cd_kaken/jp-list)) を元に作成。本稿執筆時点で、主催者のウェブサイトなどで開催情報が公開されているものを一覧にした。他にも開催を準備・計画している自治体が複数ある。

表2 気候市民会議基本設計整理表の項目と内容

項目	内容
1 大目的	気候市民会議が目指す大きな目的
2 目的	気候市民会議の具体的な目的
3 討議テーマ	討議テーマの内容と、その決定プロセス・理由
4 主催者	気候市民会議の主催者
5 自治体の関わり	主催や協力など自治体の関わり方、気候市民会議の結果に対する自治体の対応（企画段階での約束など）
6 実施体制	運営責任者や参加者募集、ロジスティックス、会議設計・会議進行、情報提供などの役割分担と責任の所在
7 参加者	参加者数、参加者募集の対象範囲、参加者選出の際に考慮する属性（年齢、性別、学歴、収入、雇用、居住区、気候変動に対する考え方など）
8 ステークホルダーとの関わり	気候変動対策に強い関心を持つステークホルダーをどのように位置付けるか
9 参加を支える仕組み	参加者の継続参加を支援する仕組み（託児やバリアフリーサポート、謝金、オンラインでの参加、代替要員の確保など）
10 市民会議の時間数	情報提供や全体討議、グループディスカッションにどれぐらいの時間をかけるか
11 グループディスカッション	グループサイズやサポート体制、討議のプロセスなど
12 ファシリテーション	ファシリテーターが話し合いを先導するのか、参加者同士で話を進めるのか
13 議論の結果のとりまとめ方法	意見を整理し、議論を取りまとめるための方法（提言の草稿の作成者と意見調整のプロセス、投票の方法など）
14 最終提言・報告書	最終提言、報告書とそれらの執筆主体
15 情報公開	開催状況および結果の発信、傍聴、取材の受け入れ
16 一般市民の参加	気候市民会議の参加者以外の声をどのように取り上げるか
17 フォローアップ	気候市民会議終了後に参加者が提言内容についてフォローアップする機会
18 費用（金銭と労働）	予算の内訳や出所、人的資源としての自治体職員やボランティアなどの関与・協力など
19 事後評価	主催者による事後評価や、外部評価の体制

出所：「気候市民会議基本設計整理表（試用版2304）」から抜粋して筆者作成

上風力の役割、州内での自動車利用を削減するための方策、住宅や商業ビルの改修を促す最善の方法など、特定の課題についての提案を求めるものもある。さらに、政策選択肢やシナリオの評価、既存の提案の精査を審議事項とするケースもある。ポーランドのポズナニ市の気候市民会議では、住宅の暖房用の石炭ボイラーを禁止するルールを導入すべきか否かが審議事項として取り上げられた。

審議事項を何とするかは、会議を開く目的にも直結し、企画にあたっての最重要の事柄である。ただ、

それは主催者が任意に決められるものではなく、当該の気候市民会議を取り巻く種々の要因に規定される。KNOCAの手引きでは、審議事項の設定を導く基本的な観点として、気候変動対策に関する政治的文脈に合っているか、提言を作成し活用するための十分な時間があるか、主催者である政府機関等が提言の実行のために十分な権限を有しているか、市民にとって重要な課題であるかなど、11項目が挙げられている。



## 日本での「基本設計整理表」 づくりの試み

欧州における気候市民会議の先例や、KNOCAに見られる系統的・組織的な知見の集積は、日本での気候市民会議の活用にあたって大いに参照すべきものである。とはいえ、それらを単純に当てはめるのではなく、日本の社会的、政策的な文脈や、各地域での気候変動対策の状況に応じて再文脈化しつつ用いる必要があるだろう。そうした問題意識に基づく動きとして、私自身も参加した一つの取り組みを紹介したい。

2021年の川崎市における気候市民会議を、同市の地球温暖化防止活動推進センターや、関連分野の研究者などと協働して開催した環境政策対話研究所では、2023年1月から4月にかけて、国立環境研究所と協働し、各方面の関係者の参画・協力を得て気候市民会議の「基本設計整理表」を作成した<sup>3</sup>。これは、気候市民会議の企画・設計にあたって考慮すべき主要な要素を整理・抽出し、基本設計要素として列挙したものである。環境政策対話研究所では整理表の作成のため、会員や理事の他、日本各地の気候市民会議の企画運営に携わった実践家や研究者らの参画も得て研究会を設けて議論を重ねた。筆者も、議論のまとめ役としてこの研究会に参加した。

議論の末に完成した基本設計整理表は、19項目の基本設計要素からなっている（表2）。KNOCAの「鍵となる特徴」と共通する要素も多いが、異なる箇所もある。

まず会議の目的については「大目的」と「目的」とに分けて項目が設定されている。大目的とは「(当該の)気候市民会議が目指す大きな目的」であり、上述のKNOCAの準備に関する手引きで言えば、そもそも解決しようとしている問題は何か、という話に当たる。これに対して目的は「審議事項」に対応する。審議事項は、より詳しい議論のテーマと共に、次の「討議テーマ」の中に含めてもよいだろう。

「主催者」については、今後、日本国内での地域

レベルでの気候市民会議では自治体（行政）の主催が一般的になると思われるが、民間団体やパートナーシップ組織などが主催し、行政が協力する場合もありうる。そうしたケースを想定して、「自治体の関わり」の項目も設けられている。「実施体制」には、会議運営の全体を統括し、会議の重要事項を決定する運営責任者に加えて、参加者募集やロジスティクス、会議設計や進行、情報提供をだれがどのように担当するかの詳細が含まれる。ちなみに、これまで日本で自治体が主催する気候市民会議では、運営責任者の役割も行政が直接担う形がとられているが、特に対立のあるテーマを取り上げる場合などには、公平性の観点から、外部の専門家からなる実行委員会を設けるなどして、運営責任者を第三者に委ねることが望まれるだろう。

整理表ではその後、無作為選出による参加者募集の方法や、会議の時間数、参加者によるディスカッションの構成や進行（ファシリテーション）の方法、結果のとりまとめ方など、会議設計の詳細に関わる項目が続く。さらに、最終提言・報告書や、情報公開、一般市民の参加の方法、参加者による提言内容のフォローアップ、そして費用と事後評価といった項目が設けられている。

これらの項目を一つずつ検討しながらデザインすることで、自治体における気候市民会議の基本的な設計ができるようになっていく。すでに公開されている整理表の試用版では、2019年～2022年に国内外の地域で開催された気候市民会議の代表的な実施例6例が、この19項目に沿って記述されており、また日本の人口20万人規模の都市で行政が主催して気候市民会議を行う場合の設計サンプルも盛り込まれている。

整理表のまえがきでも明記されている通り、これらの実施例やサンプルはあくまでも参考例である。実際の企画にあたっては、各地域の実情、すなわち温室効果ガスの排出やその削減に対する取り組みの状況、その中で解決すべき問題と会議開催のねらい、現実にとりうる主催や運営の体制、予算や人員等の制約などに応じた創意工夫が求められる。制約条件に合わせて、気候市民会議というツール

をどのように生かせるかを、関係者が話し合い、会議を共に企画運営するプロセスも、市民会議それ自体に劣らず、脱炭素社会に向けた対話と協働として重要な意味を持つ。

## 気候市民会議の活用の 更なる広がりに向けて

2023年4月28日には、2023年度以降に気候市民会議の開催を各地で準備・検討している市民グループや行政関係者を対象として、基本設計整理表の試作版を紹介し、気候市民会議の企画や基本設計について情報提供するオンラインセミナーが環境政策対話研究所の主催で開かれた<sup>4</sup>。同研究所の村上千里理事の進行で、整理表の作成に携わったメンバーが、整理表について解説するとともに、国内外でこれまでに行われた気候市民会議の事例や、整理表を活用した気候市民会議の企画・設計のポイントについて報告した。

セミナーには北は北海道から南は鹿児島県まで30地域から、自治体職員やNPO、市民グループのメンバーなど約50人が参加した。整理表の内容にとどまらず、気候市民会議の企画運営に関して突っ込んだ質問が相次ぎ、気候市民会議を実際に活用しようとする動きの広がりをうかがわせた。

質疑では「自治体の地球温暖化対策実行計画（区域施策編）の策定が済んでしまった後でも、気候市民会議を立ち上げることに意味があるのか」との質問があった。筆者を含むパネリストからは、かりに実行計画が策定された後でも、その計画を実施するためのアクションプランをつくるなどの目的で、一般の市民が熟議する機会を設けることには意義があり、計画づくりに限定されない活用の可能性があることを説明した。2022年に武蔵野市で行われた気候市民会議の運営に携わったパネリストからは、同市の会議が、先に策定されていた実行計画を踏まえて市民の行動計画を作る目的で開催され、成果を挙げた例が紹介された。

「参加市民の声が、情報提供する専門家の考え方に流れてしまう恐れはないのか」と懸念する質問

もあった。これに対して筆者からは、そうした結果にならないようにするため、専門家からの情報提供が多様な角度からなされるように設計することや、異なる意見が十分に表明できるよう、グループディスカッションを進行することが欠かせないことを指摘した。透明性を確保するため、専門家による情報提供の録画や使用された資料は、多くの気候市民会議において公開されていることも紹介した。

整理表は会議設計の器を提示したものであり、その中の個別の項目のマスにどのような内容を盛るかについては、今のところ定まったマニュアルは存在しない。特に会議の「大目的」「目的」「討議テーマ」をどのように定めるかは、無作為選出型の気候市民会議の特徴を生かすうえで根本的な検討事項となるが、本稿でKNOCAによる「レミット（審議事項）」に関する手引きを紹介したように、欧州でもまさに議論や模索が重ねられているところである。日本でも今後、各地で気候市民会議を活用した脱炭素をめぐる対話と協働の実践が積み重ねられる中で、その他の基本的な設計項目も含めて、いかに考え、デザインすべきかに関する知見が蓄積されていくであろう。そのような実践の手がかりとして、先行する気候市民会議の事例と並んで、この整理表が活用されることを期待したい。■

### 《注》

- 1 環境省ウェブサイト (<https://www.env.go.jp/policy/zerocarbon.html>) を参照。
- 2 KNOCA ウェブサイト (<https://knoca.eu/>)、Involve ウェブサイト “Citizens’ Assembly Tracker” (<https://involve.org.uk/citizens-assembly-tracker>) を参照。
- 3 「気候市民会議基本設計整理表（試用版 2304）」として公開されている (<https://nies.repo.nii.ac.jp/records/2000004>)。整理表の作成には次のメンバーが参画した（敬称略）。浅川賢司、岩崎茜、大塚彩美、島田幸子、竹井斎、竹内彩乃、松橋啓介、三上直之、村上千里、森秀行、柳下正治。
- 4 「気候市民会議オンラインセミナー〈企画設計編〉」。録画と資料が環境政策対話研究所のウェブサイト (<https://inst-dep.com/info/5144714>) で公開されている。

## 《文献》

気候市民会議さっぽろ 2020 実行委員会 (2021) 『気候市民会議さっぽろ 2020 最終報告書』

脱炭素かわさき市民会議 (2021) 『脱炭素かわさき市民会議からの提案—2050 年脱炭素かわさきの実現に向けて』

三上直之 (2022) 『気候民主主義—次世代の政治の動かし方』 岩波書店

Brancaforte, Stephanie and Janosch Pfeffer (2022) ‘Setting the remit for a climate assembly: Key questions for commissioners (Draft guidance),’ KNOCA (<https://knoca.eu/setting-the-remit/>)

Smith, Graham (2022) ‘Key features of climate assemblies and brief guidance (Version 16),’ KNOCA (<https://knoca.eu/key-features-of-climate-assemblies/>)

KNOCA (2023) ‘Climate assemblies: emerging trends, challenges and opportunities: A report of the Knowledge Network on Climate Assemblies,’ KNOCA (<https://knoca.eu/news/new-knoca-report-climate-assemblies-emerging-trends-challenges-and-opportunities/>)



# エコフェミニズムの目指す社会

萩原 なつ子

独立行政法人 国立女性教育会館理事長

## はじめに

「緑と政治」というテーマから、真っ先に私の脳裏に浮んだのがドイツ「緑の党」元代表のペトラ・ケリーだった。もはやペトラ・ケリーの名前や存在を知っている人は少ないかもしれない。ケリーは1979年にドイツにおいて、平和・人権・環境を政策の中心とした「緑の党」(緑の人々)が旗揚げされた際の中心的なメンバーだった。1983年から1990年まで、旧西ドイツの連邦議会で「緑の党」の代議員として活動している。1982年に、「軍縮と社会的正義と人権へのエコロジカルと環境保護的な関心を結びつける新たな視点を編み出し、それを具体的な実現へ向けて前進させた」ことにより、もう一つのノーベル賞といわれる「ライト・ライブリフッド・アワード」(1980年RAL財団創設)を受賞している。著書に『希望のために闘う』(Um Hoffnung Kämpfen)がある。

### はぎわら なつこ

1956年山梨県生まれ。お茶の水女子大学大学院修士課程修了。博士(学術)。トヨタ財団アソシエイト・プログラムオフィサー、宮城県環境生活部次長、武蔵工業大学助教授、立教大学社会学部教授・21世紀社会デザイン研究科教授等を経て、2022年4月より現職。認定特定非営利活動法人日本NPOセンター代表理事。立教大学名誉教授。

著書が出版された1985年は、「国連婦人(女性)の10年」<sup>1</sup>の最終年にあたり、ケニア、ナイロビで「第3回世界女性会議」(7月)が開催された年である。この会議は「環境と女性/ジェンダー」という概念が国際社会において主流化する端緒となる会議として重要である。なぜならば、自然環境の破壊による影響は女性、とりわけ貧困女性に影響を与えることが指摘され、採択された「女性の地位向上のための将来戦略」(ナイロビ戦略)の重点項目のひとつに「環境」が位置づけられたからである。そして環境保全活動への女性の参加・参画の促進や、生態系管理者としての女性の参加、環境保全活動を通じた経済的報酬の獲得などが目標として掲げられている。

おそらく「環境」が重点項目になったからだと思うが、今となっては貴重なケリーの「第3世界にも目を、ケリー・西独「緑の党」元代表に聞く」と題したインタビュー記事が残されているので紹介する(「婦人の十年いままでこれから③」日本経済新聞社、1985年7月17日夕刊)。ケリーは「国連婦人の10年はたしかに女性の地位向上を後押ししたが、まだ不十分」であり、「先進国の女性は、もっと第3世界の悲惨な状況に目をむけない」として、次のように述べている。長くなるが引用する。

「経済発展は、男たちに恩恵をほどこしても、しばしば女性はその分け前にあずかれないどころか、かえって搾取される結果にもなってきた。今

後、私たちは第3世界の女性への波及効果を考えながら、さまざまな課題に取り組まなくてはならない。地方政治に、またコミュニティ運動にと、女性の力を結集していくことだ。途上国への開発援助も、その国の女性たちが自立できるよう、これまでとは違った形で行う必要がある。先進工業国で「私たちの」大地をとりもどす運動を展開すると同時に、「彼女たち」の地球を奪い返す手助けをするのだ。反核、環境保護などの運動で女性が全面に立って奮戦するのを見るにつけ、私は自分たちの内に秘めた力の大きさを思い知るのである。文化は違っても性差別は万国共通だ。今や対外援助はフェミニストの問題でもある。「支配」に抗すべく、世界中の女性たちがこれまで以上に手を結ばなくてはならない。」

女性たちに連帯を熱く呼びかけたケリーは、1992年に配偶者の手により突然に命を絶たれてしまった。その悲劇を告げるニュースを見たときの衝撃を今でも鮮明に覚えている。ケリーは、思想としてまた運動としてのエコロジーとフェミニズムの交差性に着目して研究を進めていた私にとって、とても重要な活動家であり思想家の一人であった。なぜなら、ケリーは「人間と自然の共生をめざすエコロジカルなフェミニストの考え方に基づいた真の自由な社会を創ることは、すべての人々の共通した目的である」と述べ、環境政策や平和政策における「エコロジカルなフェミニスト」の視点の重要性を認識していたからである。

## エコロジーとフェミニズムとの交差

なぜ私が、公害問題、自然破壊等の環境問題を最大の課題とし、人間と自然の共生を唱えるエコロジーと女性に対する差別や不平等の解消を目指すフェミニズムに関心をもつようになったのかについて述べておきたい。

私は幼少期から公害問題や環境問題に関心を持っていた。というよりは、持たざるを得なかった世代である。「もはや戦後ではない」と「経済白書」に

記された1956年に生まれ、1960年代～1970年代の高度経済成長と共に育ち、その負の側面として、私たちの命や健康を脅かす公害のニュースが連日新聞の一面やニュースで大きく報道されていたからである。とりわけ妊娠中の母親の胎盤をすり抜けた水銀の影響で生まれた、私と同年の胎児性水俣病患者の存在は、生態系の破壊や食の安全・安心への関心と共に「環境と女性／ジェンダー」を研究テーマにする原点であると言っても過言ではない。

フェミニズムの主張を自分事として捉えるようになったのは、企業の就職活動が解禁された大学4年生の秋である。男女雇用機会均等法がない時代、自宅通勤者以外の、加えて強力なコネのない4年制大学卒業予定の女子学生には、ほとんど入社試験を受ける機会すらなかった。しかも「容姿端麗」という条件まである企業も少なからずあった。やっと就職した小さな広告代理店だったが、数ヶ月で結婚退職することになった。当時は慣行・慣習として女性のいわゆる、「寿退職」はあたりまえであった。どうして生物学的に女性であるということが、就職の機会の不平等、結婚退職、そして男女賃金格差などにつながってしまうのか。その社会構造を明らかにしたくなり、アルバイトと子育てをしながら社会学部に学士入学。卒業論文のテーマは「制度としての性差」。そして、数ヶ月ではあったが広告業界に身を置いたことで感じた疑問、すなわち企業広告の多くが、いかに消費者の購買意欲を高めるかに主軸がおかれ、「環境」を意識したものがほとんどないことへの違和感と「大きいことはいいことだ…」という当時のキャッチコピーに代表される、大量生産、大量消費、大量廃棄のライフスタイルへの疑問が環境問題やエコロジー思想への関心に私を導くことになった。

いうまでもなく、この時代は、日本のみならず世界的に地球規模の環境破壊や汚染や資源エネルギーの枯渇化が表面化し、人間の生活様式そのものの在り方が問われ始めた時である。そして市民による豊さへの問い直しや生態系を破壊しない、自然と共生しうる生き方が模索され始め、エコロジー運

動、消費者運動、反核運動が始まったのである。こうした世の中の動きを背景に登場したのがエコロジカル・フェミニズムである。

「エコロジカル・フェミニズム／エコフェミニズム」は、フランスの作家であり、フェミニストのフランソワーズ・デュボンヌ (Françoise d'Eaubonne) が1974年に、その著書“Le Feminisme ou la mort” (『フェミニズムか死か』) で用いた造語である。デュボンヌは著書の中で、現在の地球環境破壊と女性への性差別や植民地支配の問題を引き起こしたのは家父長制的資本社会であると述べ、男性優位の社会システムを変えない限り、根本的な解決にならないことを指摘している。エコロジカル・フェミニズムはアメリカに渡り、さらに発展することになる。

以上が、私が、自身の経験や疑問を通して、エコロジーとフェミニズムと出会い、その交差性について興味を持った背景である。

ちなみに、私がエコロジー (Ecology) という言葉を最初に目にしたのは、夫の書棚に並べられていた英国の雑誌『Ecologist』と『Resurgence』である。10歳年上の夫は環境問題に早くから関心を持っていたようで、1960年代に創刊された両誌を創刊号から購読していたのである。「エコロジーって何?」と聞く私に夫は一言、「エコロジーを知るにはマレイ・ブクチンの思想を学ばないとね」。マレイ・ブクチン? 誰? とりあえず、創刊号を手にとり、ページをめくってみると、環境問題はもとより、人種差別、男女差別などの人権問題、開発途上国の問題など、当時、世界で課題となっていることが論じられている環境問題研究の専門誌だった<sup>2</sup>。

## エコロジーは魔法の言葉ではない

本格的にエコロジーとエコフェミニズムの理論を学ぶきっかけは、購読していたカナダの雑誌『女性と環境』(Women & Environment) に掲載されていたソーシャル・エコロジー研究所 (Institute for Social Ecology、米国バーモント州) の夏期講座の案内を見つけ、参加したことに始まる。ソーシャル・エ

コロジー研究所の所長がマレイ・ブクチン (Murray Bookchin) だったのである。1989年6月、ブクチンは初めての日本人受講生である私を驚きと共に温かく迎え入れてくれた。

エコロジー、非暴力、社会的公正、草の根民主主義の4つの理念を掲げるドイツ「緑の党」の創設にも関わり、思想的バックボーンとなっていたブクチンからは、ソーシャル・エコロジーのイロハを学び、アメリカにおけるエコロジカル・フェミニストのパイオニアと言われているイネストラ・キング (Ynestra King) からは平和運動、反核運動や環境運動に女性がどのようにかかわっているのか、あるいはいくべきかについて理論的、実践的学びを得た。ブクチンの唱えるソーシャル・エコロジーの特徴は「人間と自然」の関係だけではなく「人間と人間」の関係に着目しているところにある。前者については、生態系の破壊や人類の危機を招いたのは、人間が作った社会システムが生み出した社会問題、たとえば資本主義、消費中心主義、成長主義が引き起こしていること。後者については、人間による自然の抑圧は人間の人間に対する支配の構造の反映であるという認識である。ブクチンの講義の中で特に印象に残っていることは、「エコロジー」という言葉は人間による自然の搾取の実態すべてを明らかにし、地球環境問題を解決する魔法の言葉ではないと強調していたことである。民主主義 (democracy)、自由 (freedom) といった言葉同様に曲解され、誤用されかねないとも言っていた。そして、花と緑でこの地球をいっぱいにしてと表面を飾ることにのみ関心があり、肝心の環境問題に横たわる根本的な原因、すなわちあらゆる差別、格差、貧困問題などの社会的公正について目を向けようとしない環境主義者を批判していた。たとえば「自然にやさしい」企業イメージを作り、利潤を追求するビジネスを「エコ・キャピタリズム」と表現していた。「環境にやさしい」「地球に優しい」などのイメージをアピールする一方、実態が伴わない見せかけのグリーンな取り組みを指す、「グリーン・ウォッシュ」(greenwash、greenwashing) をすでに見抜いていたのだろう。

ブクチンの思想は当然のことながら、イネストラ・

キングを始めとしたアメリカのエコロジカル・フェミニストにも多大な影響を及ぼした。

イネストラ・キングは「社会支配が女性蔑視と自然憎悪と相互に関連しているという、その核心をあばく綿密なフェミニストの分析がなければエコロジーは抽象化の域を脱せず不完全なものとなる」<sup>3</sup>と述べている。講義の中でもフェミニズムとエコロジーを結ぶ中心的な概念は「支配」と主張していた。そして、エコロジカル・フェミニズムとは女性の抑圧、人種差別、経済的搾取、そして生態系の危機がどのように相互に関わりあっているかを理解する方法であると繰り返し述べていた。イネストラ・キングは1980年3月に米国マサチューセッツ州アマハーストにおいて開催された「エコロジーとフェミニズムに関わる女性と地球の生命会議 (Women and Life on Earth Conference on Ecology and Feminism)」を主導した一人である。1980年～1981年にかけては、約2000人の女性たちを集めて、アメリカ国防総本部(ペンタゴン)を、蜘蛛の巣状に包囲する「女性ペンタゴンアクション」を実施し、平和的な非暴力の抗議活動を行っている。地球環境を守ること、平等な社会を作ること、軍国主義と決別すること、核兵器、原子力開発をやめることを要求する非暴力の活動は、なによりも子ども(現在そして未来世代)の命と健康を守り、平和で人類と地球のよりよい関係の構築をめざす女性たちによって推進されたのである。

ソーシャル・エコロジー研究所での学びを糧に、帰国後、私はカタログを集めるようにエコロジカル・フェミニズムの論考や概念、各地のエコフェミニズムの実践を収集し、整理し発表してきた<sup>4</sup>。また、エコフェミニズムの実践が議論された「健康な地球のための世界女性会議 (World Women's Congress for Healthy Planet)」(1991年、米国フロリダ州、世界83か国、約1500人)に参加し、「私たちは、健康で持続可能な環境は、世界平和、人権尊重、参加民主主義、民族自決、先住民とその土地、文化、伝統に対する敬意、すべての種の保全があつてこそ、と信ずる。」から始まる「女性のアクション・アジェンダ

21」の採択の現場にもいた<sup>5</sup>。持続可能な開発におけるジェンダー主流化のための「グローバルな女性運動における重要な突破口、歴史的な分水嶺」と位置付けられているこの重要な国際会議にはインドのヴァンダナ・シヴァ、2004年にノーベル平和賞を受賞したケニアのワンガリ・マータイなど、名だたるエコフェミニストが参加していた。

女性のアクション・アジェンダ21」は1992年の地球(リオ)サミットで採択された行動計画「アジェンダ21」の第24章「環境と女性」に結実する。地球環境保全や持続可能で公平な開発、環境政策立案における女性の役割を認め、そのためには女性の地位向上が前提であることが明記された。環境と持続可能な開発の議論における女性の視点と女性の声は、グローバルで多様な危機や問題の解決の方向性を探るうえで、必要不可欠であることが認知され、ジェンダーの主流化が各国政府の取り組むべき重要な政策課題となったのである。そして、その理念はSDGsの前文「ジェンダー平等の実現と女性・少女の能力強化は、すべての目標とターゲットにおける進展において死活的に重要な貢献をするものである。人類の半数に上る女性の権利と機会が否定されている間は達成することができない」(パラグラフ20)となり、SDGsの全17目標を達成するための前提条件となっている。

## おわりに

1999年に沖縄県石垣島で行なったエコフェミニズムの実践的調査について述べる。調査対象は1980年代半ばに沖縄県石垣島新空港建設問題に関わった地元の“オバア”たちである。新石垣空港建設反対運動は「サンゴ礁の海を守る」というスローガンのもと、IUCN(世界自然保護機構)など国際NGOも巻き込んでの闘争が展開されていた。闘争に積極的に参加していた女性3名に、彼女らのライフヒストリーも含めて聞き取りを行った。彼女たちの最も強烈なメッセージは、サンゴ礁を守る自然保護運動の背景に存在した確固たる「戦争反対」の意思であった。Kさんは語った。

「特攻隊の若い兵隊が、ばっちゃん明日の朝は、特攻隊で飛ぶよ。この上を3回飛ぶよって言ったから、布切れ持って3人の子どもと振ったさ。屋根の上を3回廻って特攻の若者が行った。帰ってこなかった。いまでもずっと覚えているよ。体当たりした兵隊さんのことを思うと、あのときの苦しさを思うと泣くね」。

空港建設が予定されていた白保には、第2次世界大戦中、陸軍の飛行場があった。住民たちはそのために何度も爆撃を受け、山に避難しなくてはいけなかった。加えて多くの若い特攻隊員が飛び立っていった記憶が「空港建設反対」に強く影響していたのである。空港建設は生活の基盤である海を破壊するだけでなく、いつか戦争につながってしまうこと、そのような戦争は生存に必要な生活の基盤を、命を破壊するというを経験的に知っていたのである。しかし、ウクライナで戦禍が続いているさなか、石垣島に、与那国島、宮古島に続いて、陸上自衛隊の「石垣駐屯地」が開設された。

エコフェミニズムという言葉が1974年に誕生してから、2024年で50年を迎える。近年、エコフェミニズムへの再評価が行われ始めている。エコフェミニズムが目指す社会は「平和で人類と地球のよりよい関係」、すなわち、破壊、暴力、争い、差別、支配といった言葉とは無縁の社会であることを忘れてはならない。■

#### 《注》

- 1 国際婦人年 (International Women's Year) は、国連が女性の地位向上を目指して定めた国際年で、1975年を国際婦人年とすることを宣言した。「平等・開発・平和」をスローガンに同年、メキシコで第1回世界女性会議が開かれ、女性の地位向上のための「世界行動計画」が採択された。国際婦人年は、「国連婦人(女性)の10年」(1976-85年)として拡大され、以後、第2回世界女性会議(1980年、コペンハーゲン)、第3回世界女性会議(1985年、ナイロビ)、第4回世界女性会議(1995年、北京)で開催された。
- 2 2012年に両誌は統合され、『Resurgence & Ecologist』誌と改名。
- 3 イネストラ・キング(1989)「エコ・フェミニズムとフェミニストのエコロジーに向けて」『女性VSテクノロジー』新評論。
- 4 日本のエコフェミニズムの歴史については森田系太郎「日本のエコフェミニズム40年——第一波から第四波まで」(2022)を参照していただきたい。
- 5 萩原なつ子(1992)「健康な地球のための世界女性会議に参加して」『婦人教育情報No.25』国立女性教育会館。

#### 《参考文献》

- 萩原なつ子(2001)「ジェンダーの視点で捉える環境問題—エコフェミニズムの立場から」長谷川公一(編著)『環境運動と政策のダイナミズム』、有斐閣
- 萩原なつ子(2003)「エコフェミニズム」奥田暁子・秋山洋子・支倉寿子編『概説フェミニズム思想史』ミネルヴァ書房
- 萩原なつ子(2015)「環境と女性/ジェンダーの主流化」亀山康子・森晶寿(編著)『グローバル社会は持続可能か』、岩波書店
- 萩原なつ子(2019)「ジェンダー平等を実現しよう」阿部治・野田恵(編著)『知る・わかる・伝えるSDGs I 貧困・食料・健康・ジェンダー・水と衛生』、学文社
- 森田系太郎(2022)「日本のエコフェミニズム40年——第一波から第四波まで」『ジェンダー研究と社会デザインの現在』萩原なつ子監修、萩原ゼミ博士の会著、森田系太郎編著、三恵社
- マレイ・ブクチン(1996)『エコロジーと社会』藤堂真理子・戸田清・萩原なつ子訳、白水社