

発信力強化と温暖化への取組強化に向けて

～ 国際問題及び地球温暖化問題に関する調査報告（中間報告）～

第一特別調査室 すぎやま たけし
杉山 長

1. はじめに

参議院国際・地球温暖化問題に関する調査会は、国際問題及び地球温暖化問題に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第168回国会の平成19年10月5日に設置された。同年10月31日の理事会において、今期3年間にわたる調査テーマを「日本の国際社会における役割とリーダーシップの発揮」と決定した。

第一年目は、国際問題に関しては「日本の発信力の強化」を、また地球温暖化問題に関しては、本年、我が国において北海道洞爺湖サミットが開催され、地球温暖化問題が主要議題の一つになることにかんがみ、「京都議定書目標の達成に向けた地球温暖化対策の現状と課題」、「国際的な取組と日本の役割・課題 - 2013年以降の問題 - 」をそれぞれ取り上げることとした。

本調査会は、国際問題に関して6回、地球温暖化問題に関して8回にわたって34名の参考人から意見を聴取したほか、外務省、環境省、経済産業省、農林水産省、国土交通省等の関係省庁から説明を聴取し、質疑を行うとともに、委員間の意見交換を行い、平成20年6月9日、調査報告書（中間報告）を取りまとめ議長に提出した。なお、中間報告においては、二つのテーマについて、調査会で述べられた意見を踏まえ、それぞれ提言を行った。

本稿では、第一年目の調査テーマについてこれを取り上げた背景や課題を述べた上で、中間報告に盛り込んだ提言のうち主なものについて、論議を含めて紹介することとする。

2. 日本の発信力の強化

(1) 調査の背景

我が国は、これまで、発展途上国への経済協力や国際機関に対する協力等を通じて様々な国際貢献を行ってきた。また、平和国家として、世界の平和と安定に寄与するとの姿勢を貫いてきた。しかしながら、このような実績を積み上げてきているにもかかわらず、国際社会においては、そのことが十分認知されていないばかりか、我が国の外交政策や国民の考え方などが諸外国で誤って理解されたり、我が国の姿が古いイメージでとらえられたりするなどの問題もしばしば起きている。これは、我が国の外交政策や国民の考え方、更には我が国の魅力あるイメージなどを世界に正確に伝えるといった発信の取組が日頃から必ずしも適切に行われてこなかったためともいえる。

このような問題意識の下、調査会では、我が国の考え方や魅力などを世界に向けて発信していく取組を強化するためにどのような方策が考えられるかにつき、調査を行うことと

した。特に、近年、諸外国では相手国の国民や世論に直接働きかけるパブリックディプロマシーと呼ばれる手法が重視されるようになってきていることから、調査会においても、こうした観点に立ち、発信の哲学、日本や諸外国の発信の現状、海外の「日本発情報」への批判・意見などの各事項について参考人から意見を聴取するなどし、発信力強化の道を探った。

(2) 調査結果の概要

調査を通じ、パブリックディプロマシーを行うに当たって、日本の魅力や考え方が諸外国に理解できるような形で伝えられていないこと、有識者対話が特に重要であるが、その受け手となる海外のシンクタンク等の日本研究の体制・活動が不十分であること、我が国の発信体制には財政面などを含めて改善すべき点があること、発信を担う人材の育成が十分でないこと、コミュニケーションに必要な外国語能力が低いこと、など様々な課題があることが明らかになった。

そこで、調査会では、こうした課題を解消し、日本からの発信力を強化し、そのイメージ、存在感を高めることが外交目的を達成する上で重要であると考え、発信に当たっての考え方、発信体制の整備・強化、発信力強化に向けた人材の育成・確保、発信の受け手に対する施策の強化について合計 16 項目にわたる提言を取りまとめた。

(3) 主な提言の概要

以下、調査会の提言のうち主なものは次のとおりである。

ア 日本の魅力の再評価

日本からの対外発信が、海外において好意的に受け止められ、日本に対する関心が高まるには、魅力ある情報を伝える必要がある。そのためには、まず自らの魅力を知ることが重要であるとして、日本が伝えるべき情報について様々な意見が示された。

また、日本の大衆文化は、クール・ジャパンという言葉に象徴されるように、世界の隅々に発信されているが、それだけで終わると、日本には大衆文化しかないとの誤解を招きかねないため、なぜ大衆文化が日本で発達し、世界的にも理解されるようになったか歴史的背景を説明する必要があるとする意見、世界の人々に夢、希望、感動を与えるメッセージとするべきであるとする意見などが示された。

これらを踏まえて、提言では、政府は、海外において、ポップカルチャーを含め、日本の歴史、伝統及び文化等の中でどこに真の魅力があるとされ、それが日本のイメージの形成にどのように役立っているのかを検証し、評価した上で、それを積極的に発信すべきである、としている。

イ 外国語による迅速な情報発信及びそのための職員・予算の確保等

発信の現状について調査する中で、政府を始め発信を担う機関の予算や人材面での脆弱さが明らかになった。また、発信体制に関して、以下のような意見も述べられた。

すなわち、日本のウェブサイトは更新も遅く、内容も少ない、インターネットを効率的に使い、新鮮な情報を提供することで、国境がなくなる、日本には記者クラブ制度があり、多くの情報が記者クラブにいるメディアにオフレコで提供され報道されているが、外国のジャーナリストはそれから排除されており、日本のマスコミで

報道された後で関係府省に照会しても、コメントできないと返答されることが多い、

予定されている報告書の公表や公聴会の日程について事前に分かれば、報道の準備ができ、より新鮮な情報の取材が可能となる、政治家などにフランス語や英語でインタビューできれば、非常に有益である、直接引用は記事を書く場合に重要な要素の一つであり、トランスクリプトや動画があってその人の発言が表情から何から分かる形でもって使えるようにすることは、記者から見ると大変に魅力的、使い勝手のいい素材である、米国は、外国人のジャーナリストが米国政府の情報や政策等について米国内のジャーナリストと同等のアクセスを担保することを方針としているとする意見などが示された。

これを受けて、提言では、日本に対する関心を高めるため、政府の各機関は、インターネットを活用して、外国語により迅速にそれぞれの所管事項に関する情報を積極的に発信すべきである。政府機関の中でも、とりわけ世界の主要都市に置かれている在外公館は、対外発信において大きな役割を果たしている。日本から発信を行う上で重要な手段の一つである主要公館のウェブサイトについては、その国の言語でタイムリーに日本に関する様々な情報が提供できるよう、公館に必要な人材を配置するとともに、そのための予算を確保すべきである、とするとともに、海外への日本発信情報の伝わり方いかんでは、日本に対する印象が大きく異なってくる。海外への日本発信情報を伝える際の仲介者である外国人ジャーナリストに対するサービスを向上させ、日本に対する印象をよくする必要がある、としている。

ウ 国民全体の英語を始めとする外国語能力の向上

国際的なコミュニケーションにおいて、英語が広く用いられている。しかしながら、日本人の語学力が十分でなく、外国人とのコミュニケーションが十分とれない状況がみられる。このため、日本の発信力が弱いのは、英語を自由に使える人が少ないことにあるとして、カナダで採られている方法などを参考に英語教育を強化すべきであるとする意見、語学については、日本人は発音や文法にこだわるが、ブローケンイングリッシュで構わず、重要なのはメッセージがはっきり伝わることであるとする意見、教育現場で、コミュニケーションの能力、意識や意欲を育てるメソッドをしっかりと教えるべきであるとする意見などが示された。

そこで、提言では、対外発信のすそ野を広げるため、英語教育にしっかりと取り組み、外国語で一般科目の授業を行い、外国語環境に浸りきるというイメージ教育と呼ばれる教育手法なども参考にすべきである、として一つの方向性を示している。

エ 発信の受け手としての海外のシンクタンク・大学等への支援

メッセージが伝わるためには、受信者が受け入れやすくするための仲介者となる日本研究者や知日派、世論指導者を育成、支援をすることが重要である。しかしながら、海外における日本研究は質量ともに低下しているとして、優秀な人や組織に集中的に援助することや空白地点をなくすよう戦略的に考えていくべきであるとする意見などが示された。

そこで、提言では、日本からの発信の受け手として重要な役割を果たしている諸外

国のシンクタンクや大学等に対して、日本に関する研究・講座及び日本との共同研究・対話を支援するなどの措置を更に拡充するべきである、としている。

オ 海外における日本語教育の拡充

日本への理解を深めてもらうためには、受け手である外国の人々の日本語能力を高めることが重要である。しかし、海外における日本語教育の場が十分整備されていない状況もみられる。また、調査会では、過去 10 年、国際交流基金の職員の増員がなく、事業規模も最高時に比べると概ね 2 割ぐらい減っているため、海外日本語教師への長期研修や日本語教材寄贈事業などが縮減傾向にあるとしてこれを憂慮する意見なども示された。

これを踏まえて、提言では、近年、世界各国では、青少年を中心に日本に関心を持ち、日本語を学びたいと考えている者が増加しており、海外での日本語の普及は、日本と諸外国との間の相互理解・友好・信頼関係の増進にも役立つので、今後、海外における日本語教育拠点を大幅に増やすとともに、日本語教師を計画的に育成・派遣すべきである、としている。

3．京都議定書目標の達成の確保及び 2013 年以降の問題 - 北海道洞爺湖サミットに向けて -

(1) 調査の背景

2007 年の IPCC (気候変動に関する政府間パネル) 第 4 次評価報告書は、気候システムの温暖化には疑う余地がないと断じ、差し迫っている危機を具体的に示すとともに、温室効果ガスの排出削減の遅延は、より厳しい気候変化の影響を増加させるとし、一刻も早い行動が必要であることを訴えた。

こうした中、京都議定書以後の枠組みについての議論が進められ、昨年 12 月のパリ会議では、2009 年の合意を目指した交渉の進め方を示す行程表が採択された。今後は、この行程表を踏まえ、中長期的な削減目標を含めた合意形成に向け、一層弾みをつける必要があり、本年 7 月に開催される北海道洞爺湖サミットは、そのための重要な国際交渉の場として期待が寄せられている。

本調査会は、温暖化への対応の在り方について議論を深めるとともに、北海道洞爺湖サミットにおいて、議長国である我が国が、2013 年以降の実効性ある枠組みづくりに向けてリーダーシップを発揮すべきであるとの認識の下、国会の立場からどのような提言を行うことができるかを念頭に調査を進めることとした。

(2) 調査結果の概要

調査を通じ、我が国の温室効果ガスの排出量は、依然として京都議定書の基準年を上回り、特に業務・家庭部門での増加が著しいこと、危険な気候変動を避けるため低炭素社会への移行が求められていること、温暖化防止には地球規模での取組が必要であり、次期枠組においては、京都議定書を離脱した米国に加え、現在削減義務のない中国やインドなどの開発途上国の参加が不可欠なこと、そしてこれらの国の参加を可能にするには技術や資金の移転が重要な条件となることなどが明らかとなった。

このため調査会では、我が国がリーダーシップを発揮するには、進むべき方向を明らかにし、まず、自ら努力する姿を示さなくてはならないとし、調査結果を踏まえるなら、我が国が、京都議定書で課せられた6%削減目標を確実に達成できることをその道筋とともに明確にすること、そして、低炭素社会を世界に先駆けて実現するとの強い決意の下、我が国としての温室効果ガス削減目標を明示し、その実現に向け具体的な方針の策定を行い、経済的手法、金融、再生可能エネルギーなどあらゆる手段を活用し目標実現に向けて努力することを明確にすること、そして、途上国の支援に当たっても、世界最先端の省エネ技術を誇る我が国が貢献できる余地は大きく、技術的な分野で我が国が率先して協力すること、資金面、人的な面での支援についても途上国の意見を踏まえて行うことなどを明らかにするべきであるとの認識で一致をみた。

(3) 主な提言の概要

調査会では、上記調査結果と認識を踏まえ、合計13項目の提言を取りまとめたが、このうち主なものは、次のとおりである。

ア 京都議定書目標の確実な達成

我が国がサミットでリーダーシップを発揮していくためには、まず自ら努力する姿を示さなくてはならない。そのため、京都議定書に定められた我が国の削減目標達成を第一に掲げることとした。

提言では、我が国が、京都議定書の削減約束を果たすことは、京都議定書を取りまとめた議長国として当然のことであり、我が国が議長国となる北海道洞爺湖サミットを始め、京都議定書以後の枠組みの構築に向けての国際的なリーダーシップを発揮していくため、是が非でも果たさなければならない責務と言える、とした上で、京都議定書目標について、これを確実に達成できることをその道筋を含めて宣言し、我が国の確固たる決意を国内外に示すべきである、としている。

イ 低炭素社会の実現

現在の世界全体での温室効果ガス排出量は、自然界の吸収量の2倍を超えており、その大部分を占めるCO₂排出量を半減する必要がある、今後、世界は低炭素社会への移行が必至となっている。我が国が世界に先がけて、こうした社会の実現を図るため、我が国が行うべき取組について、様々な議論がなされた。

(ア) 国民意識の変革

産業界でのCO₂排出削減の取組が進みつつある一方で、家庭部門での排出量増加が顕著となっている。そのため、教育・啓蒙を通じた意識改革が必要であるとする意見、地球温暖化対策では、民生部門のエネルギー消費に歯止めをかけることが重要であり、いかに市民の省エネインセンティブを刺激していくかが課題であるとする意見、家庭でのCO₂削減への取組は、それが削減へどうつながるかについて見える化を図ることが大事で、例えば、省エネ効率を星で表すラベリングや電球を省エネ型蛍光灯に換える白熱球一掃作戦というようなキャンペーンへの取組があるとする意見、小中学生のような若い段階から身近なテーマを取り上げて環境教育を行うことや、環境の損益計算書を作るなどの視覚性を取り入れた啓蒙活動を行うことが効果的であるとす

る意見などが示された。

これらの意見を受け、提言では、温暖化防止の鍵は国民一人一人が握っており、エネルギーや物を大量に消費するライフスタイルを見直すこととともに、温室効果ガス削減問題を生活の質の向上を図る好機ととらえるべきことについて強く訴えるべきであるとして、サマータイムや一斉休業の実施、深夜放送の自粛、NHK番組などによる国民への啓発、環境教育、商品等にCO₂排出量を表示する「見える化」などを通じて国民の意識変革を行うべきである、としている。

(イ) 地域における取組の促進

CO₂排出削減については、国、地方、産業、国民が一体となって取組む必要があり、地方自治体の取組についても様々な意見が述べられた。そうした中で、地球温暖化問題については、NGOが熱心に取り組んでいるが、その発信の場が限られているので、一般市民の知恵を集めるとの観点からパブリックコメントやコンテストという形で国民運動に向けて発信の機会を与える必要があるとの意見、都道府県別のCO₂排出量の推移を示すことは自治体の意識改革につながるとする意見、市町村レベルでのCO₂削減の取組には限界があるので、国が規制や補助という形でリーダーシップを発揮するべきであるとする意見、日本国内でのカーボンの流れをフォローできれば、それを地方交付税の配分に反映させることもできるとする意見などが示された。

提言では、低炭素社会の実現のためには、地域においても積極的に取り組む必要があり、行政だけでなく住民、企業、NGOなどの多様な主体が参加し、知恵を出し合い、それぞれの地域の特性を生かした取組、例えば、環境モデル都市事業対象の拡大やCO₂削減実績に応じた地方交付税の配分などを考えていくことが重要である、としている。

(ウ) 国内排出量取引、環境税等の経済手法の導入の検討

その導入をめぐり議論を呼んでいるキャップ・アンド・トレード型の排出量取引や国別の削減目標は、日本が温暖化防止の抵抗勢力と言われたいよう、これらの導入を積極的に検討するべきであるとする意見、削減目標設定のためにはキャップを掛けるべきだが、その際は必ず排出量取引をセットにして、CO₂を減らした企業にインセンティブを与え技術革新につなげてほしいとする意見、京都議定書の枠組み下で行う国内排出量取引制度には反対であり、公正、公平なキャップの設定が担保されず、不参加の主要排出国がある状態では機能しないとする意見、企業及び個人の削減努力が前提となるべきで、排出権を買ったから何もしなくてもいいという安易な考え方は許されないとする意見、鉄鋼業においてはCO₂排出量は排出原単位に生産量を掛けたものであるが、その生産量は需要によって決まるので、キャップ・アンド・トレード型の国内排出量取引ではキャップをどう設けるかが非常に難しい問題であるとする意見、新しい枠組みについては、国民ないし産業自体の自発性をどう引き出すかがポイントであり、目標設定に当たっては、キャップアンドトレードではなくプレッジアンドトレード方式が望ましいとする意見、環境税は、CO₂排出量が増加している家庭や運輸部門、オフィスで、問題意識を高めることに役に立つので、前向きに考えるべ

きであるとする意見、国際競争力維持の観点から、輸出する場合には全額還付する環境税の導入を検討すべきであるとする意見、国内排出量取引及び環境税については、冷静な議論を尽くすべきであり、立てるべき目標に対して手段の議論が先行しているように見受けられるとする意見などが示された。

こうした様々な意見を踏まえ、提言では、低炭素社会への移行のための主要な政策ツールであるとして、国内排出量取引制度については、炭素に価格を付けることにより、社会全体として小さな費用で確実に排出削減を促すことができる施策であるので、我が国としても、温室効果ガスの排出状況を踏まえ、同制度の早期導入を前向きに検討すべきであり、その際には、排出枠の配分についての公平性、透明性を確保するとともに、排出削減対策の実績などを踏まえた我が国にふさわしい制度としていくことが重要である、としつつ、国内排出量取引制度を補完し排出削減の効果を高めるため、中小企業を対象とする「国内版CDM」や、ポリシーミックスの観点から、環境税についても検討すべきである、としている。

ウ 地球温暖化問題における日本の貢献

(ア) 開発途上国の地球温暖化防止対策への支援

我が国が地球温暖化防止に向けた次期枠組みづくりにおいてリーダーシップを発揮するには、積極的に国際貢献を行って行くことを明らかにし、中国、インドなどの国々の協力を得ることも必要である。このため、技術・資金移転は、途上国にとって最重要条件であり、バリ会議で途上国の削減に触れた文言が入ったが、これは途上国に技術移転をすればCO₂排出量も削減するということを意味するとする意見、どれだけ先進国がカードを出せるかが途上国を巻き込む上で一番重要なことであるとする意見、可能な限り技術協力はすべきだが、日本企業の持つ省エネ等の技術は今まで築き上げた貴重な財産であり、移転先での知的財産保護に関する制度整備等について、国家レベルでの支援が必要であるとする意見、環境に関する基準がない国に対しては、技術の提供は困難であるとする意見などが示された。

このため、提言では、地球温暖化防止の実効性を高めるには地球規模での取組が必要であり、2013年以降の枠組みにおいては、米国を始め、中国、インド等の開発途上国を含む主要経済国のすべてが参加するものとすべく、開発途上国には、資金協力のほか我が国が有する省エネ等の技術や開発中の革新的な技術についても積極的に協力するとの姿勢を強く示すべきである、とする一方で、技術協力を円滑に進めるため、協力先での知的財産保護に関する制度整備の支援にも言及している。

(イ) 北海道洞爺湖サミットでの日本の役割

京都議定書目標の達成、低炭素社会に向けて国内・国外への貢献などに対し、日本が積極的な姿勢を示し、国際的な信頼関係を築くことがまず必要である。そうすることにより、サミットにおいて我が国が調整役として、長期目標の設定、途上国の参加など次期枠組みの構築についての合意形成に向けた機運の醸成が可能となる。

このため、提言では、北海道洞爺湖サミットにおいては、地球温暖化問題でのイニシアティブ、特に2013年以降の枠組みに関する国連での議論に弾みをつけることが

期待されており、我が国はサミット議長国として、前記した京都議定書目標の達成、低炭素社会実現に向けた取組、温暖化問題での世界への貢献に対する我が国の積極的な姿勢を世界に向けて強く訴えることにより、リーダーシップを発揮すべきである、としている。

また、その具体的内容については、世界全体の温室効果ガスの排出量について、長期的には 2050 年までのできるだけ早い時期に 1990 年度比 60 %以上削減するとともに、中期的には 2020 年までに同 25 %以上削減との目標を示すべきとする意見が述べられる一方、外交的に交渉中の事項であるので現時点での目標明示には慎重となるべきであるとする意見も示された。

提言では、地球温暖化対策を進めるに当たっての世界共通の長期目標の設定について、昨年ハイリゲンダム・サミットでは、G 8 首脳が 2050 年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも半減することを真剣に検討することに合意しており、今回のサミットでは、これを更に前進させる必要がある、とし、その 2020 年などの時点における中期目標の設定についても、先進国においては 25 %以上の削減を目指すべきとの指摘もあるが、今サミットにおいては少なくとも中期目標の設定について各国の理解を求めていくべきである、としている。さらに、世界全体の排出量のピークアウトについては、今後 10 ~ 20 年の間に、世界全体の排出量をピークアウトさせていく必要があることにつき、各国の理解を求めていくべきである、としている。

4 . おわりに

以上、本調査会の中間報告についてその提言を中心に概観してみた。このうち、発信力の強化については、この提言をもって一応調査を終了するが、地球温暖化問題では、引き続き来年の C O P 15 に向けて次期枠組み交渉が進められることとなるため、本調査会もこうした動きを注視しつつ調査をするめることとなる。