

未来を見据え問われる日本の役割とリーダーシップ

～ 国際・地球温暖化問題に関する調査会 3年間の活動～

第一特別調査室 わきた ゆういち
和喜多 裕一

1. はじめに

平成 19 年 10 月 5 日に設置された参議院国際・地球温暖化問題に関する調査会は、「日本の国際社会における役割とリーダーシップの発揮」を調査テーマとし、3年間にわたる調査を行ってきた。

本調査会はこれまで、グローバル化に伴い地球規模の諸課題として重要性が高まっている地震等の大規模災害や感染症、アフリカ支援、温暖化などの諸問題に対する取組の在り方のほか、これらに対する我が国の取組の実効性を高めるため、対外発信力強化の在り方や取組に当たってのNGOの役割や連携の在り方についても調査を行ってきた。

さらに、これらの課題に加え、繁栄の前提となっている平和と安定の確保においても、国際社会は軍事力を中心とする伝統的な脅威に加え、国際テロや大量破壊兵器の拡散を始めとする新たな脅威の増大といった問題に直面しており、この解決に向けて我が国はリーダーシップを発揮することが必要とされている。また、温暖化問題では、国際交渉や我が国自身の取組をめぐる議論が難航している状況を踏まえ、我が国が率先して低炭素化を豊かさにつなげるモデルを構築し、それを世界に普及することにより、地球規模で低炭素文明への転換を促すための方策を提示することが求められている。

そこで、本調査会は昨年の中間報告以降、国際問題では、安全保障と軍縮外交分野において我が国が果たすべき役割について、また、地球温暖化問題では、低炭素社会実現に向けた我が国の具体的課題や世界の低炭素化への貢献の在り方などについて、それぞれ有識者等の参考人から意見を聴取するとともに、質疑及び委員間の意見交換等を行ってきた。

以上のような3年間の調査を踏まえ、本調査会は調査会長及び理事等の協議により、調査報告案を取りまとめたが、議決するに至らなかった。

そこで本稿では、当該調査報告案において、国際問題及び地球温暖化問題それぞれに関して取りまとめられた提言案を中心に、調査の概要を紹介する。

2. 国際問題

(1) 調査の背景

今日、様々な技術革新や自由化への取組などにより、国際社会では人、物、資金、情報などの移動が容易になり、グローバル化が急速に進んでいる。その結果、世界経済は一体化し、これまでに例を見ない地球規模での経済成長が実現されるなど、国際社会は全体としてグローバル化の恩恵を享受しているが、一方で、その果実の分配に伴う貧富の格差や、文化や宗教等に起因する対立なども深刻化している。これらの状況を背景に、国際テロや

大量破壊兵器の拡散、さらには気候変動といった新たな脅威が現れており、国際社会の安全保障を確保するためには、これらに適切に対処することが不可欠となっている。

また、世界経済の成長エンジンと期待されているアジアでは、現状や将来像が不明確な中で軍事費の増加や軍備の近代化を進める中国の台頭や国際社会の非難をよそに大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発を進める北朝鮮の存在、東南アジアにおけるテロの頻発など、安全保障環境の安定を図る上で対応しなければならない課題が多い。アジアの安全保障は、これまで主として各国と米国との二国間同盟網等によって確保されてきたが、米国の国力が相対的に低下する中で、新たな対応が必要となっている。

さらに、北朝鮮等による核兵器開発問題や核テロへの懸念など、大量破壊兵器拡散への懸念が強まる中、我が国はこれまでも唯一の被爆国として、国連総会における核廃絶決議の採択や、豪州とともに核不拡散・核軍縮に関する国際委員会（ICNND）を主宰するなど、軍縮外交を展開してきたが、米国オバマ政権の取組などを契機とする国際的な「核のない世界」に向けた気運の高まりを踏まえ、一層の取組を行う必要がある。

以上のような認識に立ち、安全保障への取組と軍縮推進に関し、平和で安定した世界の構築に向けて我が国がリーダーシップを発揮するため、「国際社会の平和と安定への寄与」、「アジアの安全保障への寄与」及び「軍縮推進への寄与」の3分野について、計11項目にわたり、調査会としての考え方を整理した。

（2）提言案の概要

ア 国際社会の平和と安定への寄与

最初に、新たな脅威に直面している国際社会において、平和と安定を実現するために我が国が取り組むべき課題と対応について、次の論点ごとに議論をとりまとめた。

- ・国際テロ・大量破壊兵器拡散への対応の強化
- ・情報安全保障への取組強化
- ・国際社会の安定に向けた我が国の役割の充実
- ・気候安全保障への取組強化
- ・我が国が役割を果たすための基盤整備

2001年9月11日の米国同時多発テロやその後の各地でのテロの頻発は、ネットワーク化を進める国際テロ組織の脅威をまざまざと見せつけたが、近年、一部の国による核兵器開発問題や地球温暖化対策等としての原子力発電の拡大に伴い、これらテロ組織が核兵器や核関連物質を入手し、これらをテロに用いたり、原子力関連施設をテロ攻撃の対象にすることが懸念されている。そこで、我が国は米国を始め関係各国との緊密な連携・協力の下で、核テロ防止のための国際的取組を一層強化するとともに途上国に対して核セキュリティ強化のための支援を積極的に行うべきである。

また、市民生活や行政機能、さらには軍など、あらゆる面で情報ネットワークに支えられた現代社会において、サイバーテロは安全保障上の大きな脅威である。そこで、技術面、制度面、人的面を含む総合的な対応が必要であり、政府内の機密情報を扱う者の固定化や機密情報へのアクセスのクリアランス強化なども行うべきである。

テロ組織に付け入る隙を与えるとともに、紛争などの要因にもなる途上国等における貧困問題の解決は安全保障上の課題でもある。金融危機への対応等に伴う先進国財政の悪化により、対策資金の調達が課題となる中、国際連帯税の創設・活用に向け働き掛けを行うべきである。また、武器製造企業へ金融機関が投融資を行わない「倫理的投融資」の考え方を普及し、紛争防止につなげることも課題である。

同様に、食料生産や水資源に深刻な影響を及ぼし、それらをめぐる紛争や難民の発生要因にもなる気候変動も、人間や国家にとって重大な脅威となることから、安全保障問題と認識すべきであり、後に述べる地球温暖化問題に関する提言等を実行しつつ、国際社会の低炭素文明への転換を進めなければならない。

さらに、これらの諸問題に適切に対処するために、政府における安全保障関連情報の収集・保持・分析体制の強化や、シンクタンクの整備、情報の収集や分析を行う人材の育成、さらには安全保障問題に対する国民意識を高める教育や啓発といった取組も強化する必要がある。

イ アジアの安全保障への寄与

次に、不透明・不安定な状況にあるアジアの安全保障を確かなものとするため、我が国が取り組むべき課題と対応について、次の論点ごとに議論をまとめている。

- ・アジアの平和と安定のための取組の充実
- ・日米同盟の深化と協力の促進
- ・安定した日中関係の構築

アジアにおいては、多くの国で経済の目覚ましい発展や相互依存関係の深まりが見られるものの、先に述べた国際テロや大量破壊兵器の拡散などの新たな脅威の増加のほか、軍備増強を進めている国も多く、伝統的な安全保障上の脅威もなお存在するなど、安全保障環境は不透明・不安定である。

アジアの安全保障はこれまで、各国と米国との同盟網や二国間交渉に依存してきたが、米国の国力が相対的に低下していることに留意する必要がある。そこで、今後もアジアの平和と安定を維持するには米国のほか、驚異的な経済成長を背景に近年存在感を増している中国、そして我が国の三国が安定した関係を構築することが重要であり、三国間で経済の相互依存関係を深化させながら、日米同盟を基軸に我が国の安全を確保しつつ、重層的に地域安全保障のネットワークを構築すべきである。

アジアの安全保障環境の長期的な安定には、このような取組に加え、地域的な一体感を醸成することが重要であり、米国や豪州など環太平洋諸国の参画を歓迎しつつ、可能なものから東アジア共同体の構築に取り組むべきである。あわせて、アジア諸国とのFTAやEPAの締結も促進すべきである。

このような中、日米同盟は国際公共財として地域の安定に一層寄与するものとなることが期待されており、危機対応に加え、気候変動などの地球規模の諸問題への対処を拡充するなど、日米同盟を深化すべきである。同時に、近年広がりつつある日米間の同盟をめぐるギャップを埋める必要があることから、意思疎通や信頼関係構築のた

め、日米政府間、議会、産業界等において必要な人的交流を強化すべきである。

また、経済面を中心に関係が緊密化している日中関係については、両国間で「戦略的互惠関係」を一層充実・強化させていく必要がある一方で、中国の積極的な海洋戦略により、今後、摩擦や衝突が生じる可能性があることから、東シナ海などでの偶発的な海上事故を紛争にエスカレートさせないための信頼醸成メカニズムの構築や、諸問題の建設的な解決の積上げによる信頼関係の構築を進めるべきである。

ウ 軍縮推進への寄与

最後に、我が国がこれまでも積極的に取り組んできた軍縮外交をより実効性あるものとするため、今後取り組むべき課題と対応について、次の論点に沿って議論をまとめた。

- ・ 軍縮に向けた取組の充実
- ・ 核軍縮に関する研究・協議の促進
- ・ 軍縮外交推進のための基盤の整備

冷戦終結後、核兵器をめぐる安全保障環境は大きく変化し、これまでの核保有国による核弾頭の削減や管理、不拡散（NPT）体制の強化といった課題に加え、NPT体制に公然と挑戦し核兵器開発を進める国の存在や、地球温暖化対策等による原子力発電所の世界的な増加などに伴い、核兵器や核関連物質の流出、さらにはそれらを使用した核テロの懸念といった新たな課題も現れている。

そのような中で、不安定・不透明な安全保障環境にあるアジアに位置する我が国は、自国の防衛力のほか、米国の拡大抑止に依存しつつ、その安全を確保する一方で、唯一の被爆国として、核軍縮に積極的に取り組んできている。我が国がこの問題で一層のリーダーシップを発揮するためには、前提として、我が国の安全保障の現状にも留意しつつ、非核三原則など、我が国に核兵器保有の意図がないことについてきちんと説明するなど、国際社会の信頼を得る対応を取っていく必要がある。

その上で、核のない世界の実現を目指し、我が国が取り組むべき具体的な課題としては、米国への包括的核実験禁止条約（CTBT）早期批准の働き掛けや、諸外国と協力したNPT体制強化への取組、豪州と共に我が国がリーダーシップを発揮したICNDの提言の着実な実施に向けた諸外国への働き掛けなどを行うべきである。

また、これらの取組を支える上で、核兵器の役割低減と核の傘についての研究・協議の強化や核軍縮・不拡散に関する研究者間のネットワークの構築、政府内における軍縮外交に関する専門家の育成と実務への配置、外務・防衛両省間で定期的な意見交換を行うなど調整・連携の強化、国民への啓発、NGOや市民との連携や協力などを一層進めるべきである。

3. 地球温暖化問題

(1) 調査の背景

地球温暖化とそれに伴う気候変動に関する科学的な評価を行っている気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の報告書などを基に、国際社会では、気候変動を許容範囲内に食い止めるための一つの指針として、産業革命以前からの気温上昇が2℃を超えないことが共通認識になりつつある。この2℃目標は、G8サミットなどでの合意のほか、昨年12月に行われた国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）で留意することが決定された「コペンハーゲン合意」にも盛り込まれている。

また、IPCC報告書には、この2℃目標を達成するためには、温室効果ガスを世界全体で2050年までに1990年比で半減、先進国は同じく80～95%削減することが必要といった数字が挙げられている。

先進国では温室効果ガスのうち、その大半をエネルギー起源のCO₂が占めている。これまで先進国が目指してきた豊かさを体現した現代文明は、化石燃料起源のエネルギーを大量消費することを前提としており、2℃目標を達成するためには、文明の転換とも言える経済・社会構造の変革をいかに進めていくかが問われている。

さらに、地球規模で進行する温暖化は、先進国のみでの取組で対応できるものではなく、今後一層の経済発展を望んでいる新興国や途上国との一体的な取組が不可欠である。急速な経済成長に伴いCO₂の排出も急増する新興国については国際的な排出削減枠組みへの意味ある参加が、また、途上国については気候変動の影響への適応に対する支援を実現するための仕組みづくりなどが課題となっている。

以上のような認識に立ち、地球温暖化問題に関し、低炭素が豊かさを生み出す新たな文明への転換に向けて我が国がリーダーシップを発揮するため、「低炭素時代に豊かさを創造する日本モデルの構築」及び「世界に文明の転換を促す日本のリーダーシップ」の2分野について、計8項目にわたり、調査会としての考え方を整理した。

（2）提言案の概要

ア 低炭素時代に豊かさを創造する日本モデルの構築

最初に、太陽光パネルや省エネなど、高い低炭素化技術を有する我が国が、低炭素で豊かな社会を創造するモデルを構築し、世界の化石燃料文明からの転換をリードするために取り組むべき課題と対応について、次の論点ごとに議論を取りまとめた。

- ・新たなリーディング産業創造に向けた取組
- ・グリーン化を中核に据えた政策の再構築
- ・すべての国民が低炭素社会づくりに参加できる仕組みの創造
- ・温暖化対策に対する国民の理解を深める環境教育等の推進

我が国は、世界的に見ても高い水準にある低炭素化技術を有しており、これを普及することは、我が国のためだけでなく、地球規模でCO₂削減を進める上でも効果的である。また、今後、世界で削減への取組が強化されるのに伴い、これらの技術については、先進国のほか、新興国も含めた巨大な市場が生まれることが予想されており、新たなリーディング産業への成長が期待されている。

このような中、各国はその潜在市場の獲得を目指し、積極的に産業界への支援や戦

略的な連携を強化しており、我が国も必要な諸施策を講じることで当該産業をリーディング産業に育て、経済を活性化するとともに、地球規模での削減に貢献すべきである。そのためには、オープンソース方式の開発など先進的取組の活用や、円滑な産業構造の転換を進めるため、ロードマップの早期提示や、人材養成や融資制度の拡充なども必要である。

また、新たなリーディング産業を創造し、その製品・技術の世界へ普及させるためには、我が国自身が低炭素社会のモデルとなる必要がある。一方、我が国の低炭素化技術は高水準であるものの、世界一の座を明け渡した太陽光パネルの例からも分かるように、普及には政策の後押しが不可欠である。そこで、豊かで低炭素な文明への転換を国家戦略として明確に定め、その下で既存の温暖化対策に加え、地域振興、農村振興、社会福祉など、あらゆる目的の推進が同時に低炭素化を促すように政策を全般的に見直すほか、必要があれば国家組織の在り方も検討すべきである。

さらに、温室効果ガスを 80 %超削減する低炭素社会モデルは、国民の全員参加がなければ到底実現できない。そこで、低所得者層等でも低炭素化技術を容易に導入できるように、例えば家庭版 E S C O を活用したローンや「緑の贈与」といった新たな仕組みの導入や、強力な温暖化対策の推進に伴う相応の負担について国民の理解を得るため、対策の意義や効用、対策を講じないときのリスクなどについて、情報提供や対話、実践的な環境教育の推進も行う必要がある。

イ 世界に文明の転換を促す日本のリーダーシップ

また、日本モデルの普及を通じて世界の低炭素化に貢献するためには、モデルの有効性に対する国際的な理解の促進や、その有効性をいかに国際的な削減枠組みの構築が必要であり、そのために取り組むべき課題と対応について、次の論点に沿って議論をまとめた。

- ・ 公平で実効性ある国際枠組み構築への貢献
- ・ 各国の削減努力を公平化する必要性
- ・ 途上国支援のための資金メカニズム等の構築への貢献
- ・ 国際交渉におけるリーダーシップ発揮に向けた課題

地球規模での温暖化を食い止めるためには、国際社会においても全員参加の取組が求められ、今後は特に、世界一のCO₂排出大国となった中国などの新興国を含むすべての主要排出国の国際枠組みへの意味ある参加が不可欠となってくる。

現在、国際社会は国連気候変動枠組条約の下で京都議定書以降の国際的な取組の枠組みづくりを進めているが、同条約の言う「共通に有するが差異のある責任」をどのように具体化するかをめぐって先進国と途上国とが厳しく対立し交渉が停滞している。加えて、先のCOP 15ではコンセンサス方式の難しさが改めて浮き彫りになった。

温暖化対策は喫緊の課題であり、対策の遅れはリスクを高めると同時に、結果的に対策費用を増やすことにもなる。そこで、我が国はこれまでも行ってきた「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)など、あらゆる機会

を活用して新興国等の削減実績の積上げを支援しつつ、それをてこに国際的な新たな枠組みへの参加を求め、国連交渉を後押しすべきである。

なお、我が国が有する高度な低炭素化技術を活用した日本モデルを世界に広めるには、市場を通してその製品や技術を普及する必要があるが、すべての主要排出国の排出削減枠組みへの参加は市場の拡大や公平な国際競争条件を確保する意味からも重要である。

また、世界の低炭素文明への転換を一刻も早く進めるためには、高度な製品や技術が広く普及することを促す国際的枠組みが必要であり、炭素リーケージを引き起こすようでは本末転倒である。そこで、製品輸出や技術移転などの削減効果を適切に反映した国別削減割当ての実現など、日本モデルの普及に資する枠組みづくりに取り組むべきである。

さらに、対策のための資金や技術に乏しく、気候変動の影響に対して脆弱な途上国の取組を支援するため、安定的な財源として期待される国際連帯税の活用や相手国の発展段階や技術の成熟度などで保護の在り方に差を設ける知的所有権ルールの再構築などの議論を深め、知的貢献を行うべきである。

そのほか、これら我が国の考え方や取組に対する国際社会の理解を促すため、各国が一目置くような経験豊富な交渉官の育成や、国際社会のアクターとして近年存在感を増しており、世界的なネットワークも持つNGOとの連携強化などについても取り組む必要がある。

4. おわりに

以上、3年間の活動の締めくくりを目指して取りまとめられた調査報告案の中の国際問題、地球温暖化問題それぞれに関する提言の基となった議論内容を中心に本調査会の活動について概観した。

本調査会では、大局的な見地から、長期的なあるべき姿を示しつつ、問題解決に向けて今できることを着実に進めていく漸進的なアプローチに基づき、諸課題の解決に向けた議論が行われた。これらの議論を契機として、平和で豊かな未来を目指す国家ビジョンをめぐる議論が深まれば幸いである。

今般、調査報告については議決するに至らなかったが、二度にわたる中間報告で行った提言も含め¹、本調査会における調査の成果が諸施策に反映され、国際社会の諸課題の解決に向けて我が国が一層のリーダーシップを発揮することを期待したい。

1 中間報告で行った提言は、本院ウェブサイトの以下のアドレスで閲覧することができる。

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/hou10.html>>