

[講演会抄録]

2009年度連続研究講座：グローバルゼーションが変える？ “世界像”

第4回「地球環境を救うことはできるのか」

2009年10月13日

阪口 功（学習院大学法学部教授）

今日は「地球環境を救うことはできるのか」というテーマで、主に漁業、熱帯雨林、地球温暖化の三つの問題にフォーカスを当てて講演させていただきます。地球温暖化問題の重要性は広く認知されていますが、同様に重要なのが生物多様性の問題です。生物多様性喪失の最大の原因は生息地の破壊であり、特に生物多様性の宝庫である熱帯雨林をいかに守るのが重大課題です。ただし、海洋の生物資源が枯渇する場合は乱獲、すなわち過剰な漁業が主要原因となっています。このように生物多様性の喪失と言っても一括りにして考えることはできません。しかし、この二つを扱えば生物多様性問題への対処もある程度把握することができます。

まず地球環境の現状についてお話したいと思います。国連によると、地球のあらゆる生態系サービスの60%が悪化しています。世界の漁業資源は75%が非持続的水準で捕られ、ほ乳類・鳥類・両生類の30%が実に絶滅の危機にあります。過去100年の絶滅スピードは自然絶滅率の100倍から1,000倍というような状態になっております。熱帯雨林は毎年40億ヘクタール減少しており、30年後には熱帯雨林が地球から消失すると予想されています。

温暖化についても、京都議定書の基準年である90年と比較すると、

実に19%もCO₂の排出量が増えています。温暖化の進行により、グリーンランドの氷はあと10年でなくなり、北極海も完全に将来には溶けて、自由に船舶が航行できる状態にまでなると予想されています。このように地球環境はかなりひどい状況にあります。地球環境を守ることは誰も反対しないのに、なぜこのように失敗を繰り返すのでしょうか。

同じ環境問題でも、国内の問題であれば、例えば水俣病と四日市喘息など、私たちがさまざまな公害問題を経験しましたが、現在では多くが解決ないし大きく改善されています。しかし、国境を越えるような、地球規模の環境問題は逆にどんどん悪くなっています。なぜ止めることができないのか、その原因をまず知る必要があります。

失敗を繰り返す一つの大きな理由は、アナーキーという国際社会の構造にあります。アナーキーとは中央集権政府が存在しないこと、つまり、強制力を伴う法による解決が期待できないことを意味します。もちろん、条約などの国際法はあるのですが、国際法は厳密な意味では法ではありません。加盟は任意ですし、非加盟国には効力が及びません。国際司法裁判所もありますが、同意原則に基づいているので、裁判を行うには訴えられた国の同意が必要です。たとえ判決が出ても敗訴国がその判決を受け入れない限り効力が発生しません。それゆえ、条約違反があっても裁判により解決されることはまれにしかありません。このようなアナーキーな状況で問題解決を図ることは非常に難しい課題と言えます。

では、アナーキーだと、世界政府が存在しないと、解決が不可能なのかというと、決してそうではありません。国境を越えるグローバルな課題は環境以外にも様々なものがありますが、どれを見ても戦後良くなっています。世界平和の問題についても戦後一貫して戦争による死傷者数は減少しています。自由貿易についても現在では工業製品に

関しては関税率がほぼ無視するレベルまで低下しています。開発を見ても、乳幼児死亡率や識字率などで大きな改善が見られます。世界政府がないにもかかわらず、それなりの成果を上げています。

ではなぜさまざまなグローバルな課題の中で地球環境だけが失敗し続けているのでしょうか。やはりアナーキー以外の理由があるからでしょう。結論から言うと、地球環境というのは基本的には公共の利益に資する公共財ではあるのですが、ほかの問題と公共財としての性質が違います。公共財には非競合性と非排除性という二つの要素があります。非競合性というのは消費が競合しない、つまり使っても減らないということです。非排除性というのは特定の利用者を排除することができない、つまり誰でも利用できるということになります。この二つの要素をとともに満たすものを、特に「純粋公共財」と言います。港の灯台、治安、世界平和などが代表例です。例えば、港の灯台は税金を払っている船だけではなく、脱税している船でも当然使えます。これが非排除性です。しかし、港の灯台を利用している船が増えても灯台が目減りすることはありません。いくら船がやってきても、同じように灯台を利用できるわけです。これは消費に競合性がないからです。

この二要素のうちの片方しか満たさない財も広義には公共財に含まれます。非競合性のみを満たしている財は「クラブ財」と呼ばれます。WTOなどが促進する自由貿易がこれに該当します。非競合性を満たしているため自由貿易に参加する国が増えても自由貿易の利益は低下しませんが、排除性を持つため関税の引き下げに応じないフリーライダーはWTOに加盟できず、自由貿易へのアクセスを絶たれます。

これに対して地球環境は一般的には非排除性のみを満たす「共有資源」に該当します。つまり、国際的義務を守らないフリーライダーを含め誰でも利用できるが、競合性を持つため使った分減ります。マグロや鯨など公海の漁業資源が共有資源の代表例です。英語でよくコモ

ンズと言われるものが共有資源と同義です。

やや難しい話をしましたが、この中で一番解決が簡単なのはフリーライダーを排除できるクラブ財です。その次に解決しやすいのは純粹公共財です。純粹公共財ではただ乗りがいくらでもできますが、非競争性を持つため、例えばアメリカのような大国が世界の平和を維持するのに必要なコストを一方的に負担してくれれば、憲法9条を持つ日本を含め他の国がただ乗りしたとしても、世界平和を維持することができます。だから2番目に解決が容易ということになります。一番難しいのは共有資源です。ルールを守っていなくても使えるだけでなく、そのルールを守っていない国々が、ルールを守っている国々が使える分をどんどん食いつぶしていくわけですから。ルールを守っている側も協力を続ける気が失せていきます。このような性質から地球環境というものはフリーライダーの問題を解決できず、最終的にはハーディングが言う「コモンズの悲劇」に陥りがちです。

地球環境がコモンズの悲劇に陥るのを回避するには幾つかの方法があります。ハーディングは共有性が過剰な利用をもたらしているのだから財を分割して私有化すれば悲劇は回避できると論じます。また、共同管理、つまり皆で話し合っってルールを作って管理するのも1つの方策です。200海里体制は私有化の典型例です。200海里の中に魚の大部分が生息しているので、漁業資源の枯渇を防ぐために200海里体制に変えたのです。国際社会では共同管理が一般的です。いわゆる国際条約や国際機関を作って共同管理します。

コモンズの共同管理については、オストロムによる研究が有名です。オストロムは国内のローカル・コモンズに関して、管理に成功しているところと失敗しているところを調べ上げて、成功例に共通する特徴を分析しました。オストロムの研究により、特定の集団にアクセス権が制限されている、監視が容易な小規模なコモンズである、ルール違

反に対して制裁が実施される、利用者間の利害対立を調整できる機構が存在する、などの条件が満たされれば、コモンズの悲劇は回避可能であることが明らかにされました。

例えば日本では地付きの沿岸漁業資源は地元漁協により管理され、里山は村で管理されており、ある程度アクセス権が限定されています。また、いずれも小規模ですのでモニタリングが容易です。よそから変な人が入ってきて勝手に取ろうとしても発見が容易です。ルールに反して地元民が過剰に取ってしまった場合は、村八分などの制裁が待っています。こういったローカルなコモンズではコモンズの悲劇を回避することが可能です。しかし、グローバル・コモンズではこうはいきません。マグロや鯨を見ても、オストロムが挙げた条件を満たすことはほぼ不可能です。つまり、アナーキーな国際社会で共同管理によりコモンズの悲劇を回避するのは非常に困難な課題になります。

では、今日のフォーカスである、漁業資源の管理、地球温暖化、熱帯雨林の保護、の3点に話を移しましょう。前二者は共有資源になりますが、実は熱帯雨林は共有資源ではありません。我々がいかに熱帯雨林が生物多様性の宝庫であって、人類共有の財産であると言っても、熱帯雨林を保有する途上国が自由に処分することができます。

これからお話しする内容をそれぞれ分かりやすく言い換えてみると、漁業資源の管理は、増えすぎた鹿に草木を食べすぎると言うようなものです。漁業資源はオープンアクセスですから、みな漁船を増築することで多くの取り分を確保しようとしみます。こうなると資源状態の悪化が分かっても捕るのをやめません。増えすぎたシカが、林も草原も荒れはてることが分かっても、今食べなければ確実に飢え死にするので食べるのをやめないように、漁業者も今捕らなければ借金を返せず倒産するので捕り続けるのです。夜逃げするよりは資源を

崩壊させてでも借金を返すほうが良いということになります。

地球温暖化問題は一方的に軍縮するようなものと言えます。地球温暖化の防止には非常に大きな費用が必要となり、GDPを大きく押し下げる効果を持っています。つまり、パワーバランスに影響を与えてしまうので、基本的に一方的に軍縮するようなものと言えます。それ故一方的に削減に取り組もうとする国はいません。アメリカは中国やインドが削減義務を負っていないことを理由に京都議定書から離脱しました。日本とEUは京都議定書にはとどまっているもののCO₂の排出量を増やしています。

熱帯雨林の保護は隣家にある庭の木を切るなど隣人に要求するようなものです。隣の家にはたくさんすばらしい木が植えられているのですが、その持ち主は木立を切ってガレージにしようとしていると。これを切るなど要求するのがこの熱帯雨林の保護の問題です。当然そのようなことを言うてもうまくいくはずがありません。

このように3つの問題はそれぞれ特徴が違いますので、別々に解決のためのアプローチを考える必要があります。

最初の事例、つまり漁業資源の管理は可能なのかということですが、これは不可能です。歴史がそれを証明しています。漁業資源の管理に成功している国際機関はゼロです。これは間違いなくゼロです。NGOのキャンペーンにより商業捕鯨にモラトリアムが導入され、日本はそれに強く反発したのですが、実はモラトリアムは正しい政策です。管理しようということ自体が不可能なので、捕獲は一切禁止し、市場に流通していれば条約違反として制裁を科そうという考え方は間違っています。

世界の漁業は1950～90年にかけて急増し、明らかに持続的な水準を超えています。しかも、IUU漁業と呼ばれる違法、無規制、無報告な

漁獲と海に捨てられた漁獲が4割を占めています。マグロなどの大型魚種の資源量を見ると、大西洋、太平洋、インド洋の各海域で60年代から70年代のわずか10年の間に乱獲によりほぼ5分の1の水準にまで減少しています。FAOの発表では世界の漁業資源の4分の3がもう限界まで捕られており、健全な状態なのが20%少々という状態です。資源管理に失敗しているのは明白です。

元々漁業資源は無尽蔵であると考えられていたため、公海自由の原則により領海3海里外の資源はどの国でも自由に捕ることができました。確かに19世紀までは人間の能力に対して漁業資源は無尽蔵にありました。しかし、第二次産業革命を経て次第に状況は変わって来ます。特に第二次世界大戦後ですが、大型工船が開発されて、また冷凍技術が発達したことにより、遠くの海まで鯨やマグロを捕りに行って国に持ち帰ることが可能になってきました。その結果、遠洋漁業が発展し、先見たような資源の乱獲が起きるようになったわけです。ちなみに鯨を日本人が広く食べるようになったのもやはり戦後のことであり、日本政府が主張する日本の伝統的な食文化というのはやや不正確なところがあります。

乱獲と資源の枯渇に対応するために国際社会は1970年代に入り200海里体制に移行しました。200海里内に漁業資源の9割が存在しますので、これで資源は保護できるであろうとにらんだわけです。ところが、結果としてはうまくいきませんでした。まず200海里体制が発足したことによって、まず200海里外での漁業資源の枯渇が加速します。もちろん国際機関を作って共同管理はしています。南極海域の漁業資源（メロ、オキアミなど）、高度回遊性魚種（マグロ、カツオなど）、200海里の内外を行ったり来たりするストラドリリング魚種（タラ、ヒラメなど）を管理するために数多くの国際機関が海域毎に作られていますが、どの国際機関も資源管理に失敗しています。

失敗には様々な原因があります。まず、ほとんどの国際機関は多くの国に参加してもらうため、異議申し立ての手続きを認めています。異議申し立てをすればその国は条約で決められた義務を免除されるため、強い反対を押し切って捕獲枠を削減する決定を行っても意味がなくなります。そのため、緩い捕獲枠を設定することが常態化しています。

さらに、捕った者勝ちのため各国は設備の増強に走り、資源状態が悪化していても投下資本を回収するために捕獲枠の削減に強く抵抗します。例えば、1946年に国際捕鯨取締条約が締結され、国際捕鯨委員会つまりIWCが設置されたのですが、実に1965年まで継続的に科学委員会の勧告を無視して、過剰な捕獲枠を設定し続けました。その結果、海に行っても鯨がおらず、自ら設定した捕獲枠ですら満たせない状態になり、ようやく捕獲枠の大幅削減に同意したという歴史があります。全く同じような経過をマグロを含むさまざまな公海の漁業資源がたどっています。

もう一つの問題はフリーライダーによるIUU漁業です。これは一つには、漁獲の無報告または過少報告の問題です。広い海洋ですので、監視は困難なわけです。二つには、便宜地籍船による操業です。例えば、条約で規制が強化されると船主は船籍を非加盟国に移すことで規制を回避することができます。国際法には旗国主義という原則があり、船舶に対して管轄権を持つのは登録されている国になるため、非加盟国に船籍が移されてしまうと為す術がありません。この便宜置籍船による操業が蔓延しています。

もちろんこういったフリーライダーを排除する取り組みも行われています。例えば1993年に締結されたFAO遵守協定は便宜地籍船の受け入れを禁止しています。さらには95年に締結された国連公海漁業協定は公海上で条約の規制を無視して捕る船を拿捕する権限を加盟国に与

えています。いずれも有意義な取り組みですが、やはり国際社会はアナキーなのです。こういう手立てを作りフリーライダーを排除しようと思っても、結局加盟国にしか効力が及びません。悪いことをしている国は加盟しようとしません。いずれも加盟国数は伸び悩んでおり、現在のところ十分な効力を持っていません。

国際共同管理の成功例は漁業ではないのかと言うと、もちろんあります。カツオです。様々な機関で管理しています。正確に言うと、人間が食べきれないほど資源があるので今のところ管理する必要がありません。北太平洋のオットセイ条約も保護に成功しています。これはオットセイの毛皮を加工する技術を持つのがロンドンの一部の職人にほぼ集約されていたためです。イギリスが加盟している以上は非加盟国は捕っても仕方がなかったのです。いずれも偶然の要因に助けられており、ほとんど参考になりません。つまり、国際的な資源の管理に成功している条約というのは、厳密な意味では存在しないと言えます。

では200海里内の漁業資源はどうでしょうか。私有化されたため乱獲は起きないはずでしたが、そうはなりません。例えば、元水産庁の方は日本の漁業は「倒産状態」にあると評しています。実に資源評価をしている93系群のうち50系群が低位水準、つまり枯渇の状態にあります。マサバもマイワシもマダラもスケトウダラも枯渇の状態です。食べて問題のない日本近海の魚はサンマやゴマサバなど数えるほどしかありません。日本が例外かということそうではありません。EUも同じです。2001年のEU漁業白書はEUが漁業資源の管理に失敗していることを認め、現在のトレンドが続くと資源は崩壊すると述べています。

私有化してもコモンズの悲劇を回避できなかったのは、オープンアクセスの構図が国内で再現されたからです。日本では20～30万の漁業者がいますが、その漁業者の間でとり合いとなり、それぞれが設備を

増強して、できる限り多くの分け前にあずかろうとしたのです。こうなると漁獲枠を削減しようとしても漁業者の激しい抵抗にあい容易に削減できなくなり、結果として乱獲になってしまいます。これはほぼすべての地域で共通して起きたことです。つまり、国内の鹿（船）も増えすぎてしまったのです。このように、管理ができないのなら捕るなという環境NGOの主張にはもっともなところがあります。もちろん、可愛いから捕るなというのは間違っていると思います。

漁業に未来はないのかということ、国際法構造が大きく変わる必要があると思います。条約の枠外で公海上で捕っている国に対しては国連公海漁業協定がありましたが、この協定の非加盟国の船であっても拿捕して、処罰できるようにすべきです。国内漁業については過剰な漁獲能力を解消するために漁船を半分ぐらいスクラップする必要があります。日本では15万人ぐらいは廃業する必要があります。これは政治的なコストが非常に大きいため、政府はもちろんやろうとしません。そのため今も乱獲が続いています。

二つ目の事例の熱帯雨林についてお話しします。森林の破壊は熱帯雨林に集中しています。実は温帯林、寒帯林は一定か、あるいは増えています。熱帯雨林だけがぐんと減っているため、熱帯雨林の減少を国際社会は食い止める必要があるのですが、森林の伐採を制限する条約はありません。熱帯雨林はそもそも私財ですので国際共同管理は不可能です。解決策は二つです。先進国が途上国に大規模な所得移転をする。つまり、森を切らない代わりに開発で得られたであろう利益を補填してあげるわけです。もう一つは、森林のローカルな経済的価値について途上国に学んでもらい、自発的に守るように促します。

熱帯雨林の破壊の原因には、丸太の伐採、農耕地や牧草地への転換など様々なものがあります。多くの人は、丸太の伐採と国際木材貿易

が熱帯雨林の破壊の元凶であると考えていますが、実は農耕地や牧草地への転換が原因の6割を占めます。それゆえ国際木材取引を禁止しても、熱帯雨林は守れません。丸太を伐採する場合も、大部分は薪のために伐採します。これが丸太の伐採の8割を占めます。木材のための伐採はわずか2割です。その中で国際取引に回されるのはさらに13～16%と非常に少ない。それゆえ国際取引を規制しても抜本的な解決策にはなりません。このように熱帯雨林の破壊の原因はほとんどローカルなレベルにあるということが言えます。

この熱帯雨林の破壊を止めるために1980年代末から森林条約交渉が行われました。木材取引の規制については、国際熱帯木材機関、略してITTOと呼ばれる機関が1986年に既に設立されていましたが、伐採自体は規制できません。ITTOは1990年には「目標2000」を定め、2000年までにすべての熱帯木材取引を持続的に管理された森林から産出された木材にする、という目標を定めました。しかし、2000年になっても目標は1%しか達成できませんでした。つまり、99%の熱帯木材は非持続的に管理された森から来ています。持続的な森林管理を促すために森林認証ラベルを導入する提案も行われましたが、木材取引国により拒否され、導入に失敗しています。

ITTOでは十分でないと考えたブッシュ大統領が1990年に森林条約の締結を提案しましたが、途上国の激しい抵抗にあい、リオサミットでは法的拘束力のない森林原則声明を採択するにとどまりました。その後も国連が設置したIPF (Intergovernmental Panel on Forest) やIFF (Intergovernmental Forest Forum) で条約交渉が続けられました。途上国も次第に態度を軟化させ、先進国が資金を提供するのなら条約を受け入れるようになりました。しかし、肝心の先進国がお金を出すのを拒否したため条約の採択に失敗します。とうとう2000年には法的拘束力のある森林条約の考えを棄却する決定を行います。

交渉が頓挫した直接の原因は先進国が費用の負担を拒否したことで、先進国からすると破壊の原因が国際取引にあるわけではなく、熱帯雨林の保有国自身にあるのだから費用は出せないということになります。途上国は途上国で持続的利用の必要性すら認めていません。例えば、マレーシアの代表は、先進国は途上国に熱帯雨林の持続的利用を押し付けようとしているとすら言っています。

森林にはローカルな利益とグローバルな利益があります。ローカルなレベルでは、木材、水害の防止、水源の涵養、空気の浄化などのさまざまな利益が森林によりもたらされます。グローバルな利益としては、二酸化炭素の吸収、遺伝資源の供給などがあります。世界で熱帯雨林の面積は7%しかないのですが、そこに世界全体の40%の種が生息しています。非常に貴重な遺伝資源の供給源と言えます。

このように非常に多様な、すぐれた利益をもたらすにもかかわらず、なぜ先進国だけでなく途上国も熱帯雨林の保全に力を入れないのでしょうか。一つには、グローバルな利益に関して途上国は何もえるものがないからです。途上国が熱帯雨林を守ることによって、先進国は温暖化を防止でき、遺伝資源から医薬品を開発したり、農作物の品種改良をするなど利益を享受できるのですが、先進国が受ける利益を途上国に還元するシステムがないのです。

生物多様性条約では、途上国の遺伝資源から先進国が利益を上げたら、遺伝資源を有していた途上国に利益を分配することが規定されています。ただし、実際にどのように分配するかに関して法的拘束力を持ったルールが作られていません。利益の分配に関してはボン・ガイドラインが2002年に採択されましたが法的拘束力がありません。そもそもバイオテクノロジーで先端に行くアメリカが条約に加盟していないのであまり期待できません。

グローバルな利益のもう一つは温暖化防止ですが、実はCO₂を吸収

してくれるのは植林後の若い森であり、成熟した森はCO₂を吸収しません。呼吸と光合成でCO₂の収支がほぼゼロになるからです。問題なのはむしろ伐採したときに森に閉じこめられていたCO₂が大気に放出されてしまうことです。つまり、「炭素ストック」としての役割がより重要となります。ところが京都議定書には、植林された森のCO₂の吸収に関する規定しかなく、たとえ熱帯雨林の保有国が森を切らずに我慢しても何の利益も得られない仕組みになっています。これでは守る気は起きません。熱帯雨林を切らないことに対して報酬を払う仕組みについては今、ポスト京都議定書の交渉で行われているのですが、なかなか進んでいません。

熱帯雨林がもたらすグローバルな利益から何もえるものがない場合は、ローカルな利益の認識が重要となります。木材については既に経済評価が行われていますが、木材以外の多様な価値については経済評価が進んでいません。そのため途上国は、熱帯雨林を伐採して農耕地にした方が利益になるとしか認識しておらず、保全のためのインセンティブを見出せないでいます。森林の総合的な経済的評価をもっと進める必要があります。もっとも、近年の穀物価格の高騰とバイオエタノールブームにより、開発の利益が森林の総合的利益を凌駕する構造が成立している恐れがあります。つまり、森のまま保持するよりも農地に変えた方がより多くの利益を得られる可能性です。だからアマゾンもどんどん牧草地や大豆畑、トウモロコシ畑、サトウキビ畑にかえられているわけです。

ますます困難さを増す状況で熱帯雨林の破壊を止めるにはどうすればよいのでしょうか。やはり彼らが農地転用したときに得られる利益を先進国が補填する必要があります。破壊の原因を作っているわけでもないのに相当な費用負担が先進国に発生します。それが分かっているので先進国はお金を出さないと言い張っているのです。どうにもな

らない状態に今は陥っています。

最後の問題、地球温暖化を防ぐことができるのかという問題ですが、一方的な軍縮と同じく無理な課題です。オゾン層の場合は確かにうまくいきました。1985年にウィーン枠組条約、87年にはモントリオール議定書が締結され、なんと50%の削減義務を課したのです。温暖化の場合は1992年に枠組条約ができ、97年に京都議定書ができたのですが、削減義務は先進国平均で5.2%にすぎません。だからオゾンの条約は大変なことをやってのけたわけです。しかもその後、削減義務をさらに強化し、フロンガスを含むほぼすべての規制対象物質の全廃を実現しています。しかも先進国が皆参加しているだけではなくて、フロンガスを利用していた途上国もすべて参加しています。このようにグローバルな参加を確保し、遵守のレベルも非常に高い。その結果、1985年に発見された南極のオゾンホールも2050年ぐらいには消失するであろうと予測されています。

この成功から、温暖化問題でもオゾン層をモデルにしようとよく言われるのですが、実は全く参考になりません。温暖化とオゾンは同じ大気の問題なのですが、特徴が全然違います。それを最後に説明したいと思います。

まずは温暖化問題の現状ですが、CO₂濃度は産業革命以後急激に上昇しています。IPCCの第4次報告書によると、気温も一貫して上がり続けており、雪面積もどんどん減少しています。雪は日光を反射するため熱を吸収しません。しかし雪が溶けると地面や海面が露出し、熱を吸収するようになります。そうすると加速度的に温暖化が進みます。実際海水面はすでに大きく上昇しています。このように深刻な事態が起きつつあります。

世界全体のCO₂の排出量は、これまでアメリカがトップでしたが、

今では中国が逆転しています。京都議定書で削減義務を負っているのは、日本、EU諸国などの先進国に限定されます。中国やインドなどの途上国には削減義務がありません。アメリカも離脱しているため全体の排出量のごく一部しかカバーしていない議定書と言えます。将来の気温の上昇を2度までに抑えられれば生物の大量絶滅は防げると言われていますが、そのためには2050年までに2000年比で50～85%のCO₂の削減が必要です。京都議定書の削減率では話になりません。完全に実施されたとしても京都議定書の効力はわずか0.1度です。日本で100年後気温が3.5度上がるとすると、京都議定書が実施されれば3.4度ということです。このように京都議定書は全く効力のない条約です。それでも守れないのです。

既に指摘したように離脱したアメリカだけでなく日本やEUでもCO₂の排出量は減るどころか増えています。真剣に削減しようとしなないのは、中国やアメリカが削減義務を負わない中で自分たちだけで削減しても効果はないし、先進国が石油と石炭の消費を減らせば価格が下落するので、削減義務を負わない途上国での消費量の増加で相殺されてしまうからです。これではやる気が起きません。しかも3度までに気温上昇を抑える場合でもGDPの3～5%の費用がかかります。今アメリカと中国やインドが将来の覇権をめぐる競争しています。EUも加盟国を増やし力をつけています。こういう競争の中でライバル国の台頭を自ら助けてあげるようなことを誰がするのでしょうか。

オゾンでうまくいったのは第一に費用がほとんどかからなかったためです。GDPの0.001%という話です。温暖化の何千分の1の世界です。さらに皮膚がんは白人に集中して発生するため、加害者と被害者がほぼ一致します。かつ対策コストが微々たるものですから、先進国は途上国を条約に参加させるために先進国の拠出による多国間基金をつくりました。途上国が代替物質や代替技術を導入する際に必要となる費

用はこの基金からすべて拠出されます。当然途上国としては一切費用がかからないわけですから、条約に参加します。先進国としては、途上国が事実上フリーライドしても、自分たちが費用を全面的に出して取り組んだほうが、取り組まなかった場合よりも純利益が出る状況が発生していたためにこのような気前のよいことをしたのです。このような恵まれた構造があったのでオゾンではうまくいったのですが、こういった幸運は滅多に起きません。

温暖化はオゾンと全く逆の構造を持ちます。被害は先進国だけでなく途上国にも広く分散します。また、既に述べたように、対策費用は3度までの上昇でもGDPの3～5%と非常に大きい。2度に抑えるとなるとさらに膨らむ。先進国が途上国の費用も負担する場合は先進国の負担は倍増します。このように被害が分散し、コストも高い場合は、一国あるいは数か国ですべての費用を負担すると純利益が全く出なくなります。つまり、オゾンの場合と異なり「公共財の私的供給」の条件が満たされなくなります。その結果、公共財が供給されない状態に陥っているのが地球温暖化問題です。

国家が取り組みに失敗している場合の最後の砦は世界市民政治、つまりNGOの活躍です。反捕鯨キャンペーン、反アザラシ猟キャンペーン、象牙の取引禁止キャンペーン、放射性廃棄物の海洋投棄禁止キャンペーンに見られるように環境NGOの働きにより多くの問題で実効的な措置が取られるようになりました。当然、温暖化、熱帯雨林、漁業の問題でもNGOの活躍に期待したくなります。ただ、これもなかなか一筋縄にはいきません。なぜなら、NGOには資金の制約があるからです。NGOはお金を目的に活動しているわけではありませんが、お金がないと活動できません。だからむやみにキャンペーン活動をするのができません。彼らがキャンペーンを実施するには、費用利益計算に

より黒字が出ること、つまり会員や寄付金の増加につながり、収入がコストをペイすることが条件となります。

キャンペーンが成功しやすいのは、まず敵が明確かつ限定的なものです。例えば鯨では捕鯨産業だけに限定すればいいので、支持を集めやすいと言えます。温暖化問題ではそうはいきません。また、視覚的に訴えることができるかどうかも大切です。アザラシ漁ではこん棒で頭をなぐって捕獲します。一瞬で死ぬので実際には人道的なのですが、写真で撮れば非常に残酷に見えます。鯨の解体も、もう既に死んでいるのですが、解体されて血を流しているシーンを見れば、残酷に思えてしまいます。このように視覚的に訴えやすいものはやりやすいと言えます。しかし、温暖化、熱帯雨林、漁業などの問題では視覚的に訴え難いでしょう。マグロの解体ショーを見せてもみんな喜ぶだけで、残酷だと誰も思わないわけです。こういったものはキャンペーンには不向きです。

イシューが単純であるというのも重要な点です。鯨やマグロは比較的単純ですが、温暖化問題では共同実施、クリーン開発メカニズム、排出権取引等の専門用語が飛び交います。私も最初はなかなか理解できませんでした。こういう複雑なものはメディアを通じてキャンペーンを行っても市民に理解してもらうのは難しく、時間もかかるため、キャンペーン対象としては回避します。実際グリーンピースはアメリカを京都議定書に参加させるためのキャンペーンを始めたことがありますが、成果が上がらなかったため早々に撤退しています。やはり黒字が出る問題でないとキャンペーンを継続できないのです。大きな赤字を出してしまうと職員の解雇、支部の閉鎖につながります。これは現実に起きています。こういう資金の制約の問題があるためNGOに過大な期待は抱けません。

また、環境NGOは本来国際機関の民主主義の赤字を解消するのが役

割であると言われていたのですが、実はNGO自身も民主主義の赤字を抱えています。例えば、国際的に大きな影響力を持つ環境NGOを挙げられるだけ挙げてみると、グリーンピース、地球の友、WWF、シエラクラブなどすべて欧米のNGOになります。ではこういう欧米のNGOは一体誰を代表しているのでしょうか。世界全体の利益を代表しているのでしょうか。それは少々疑わしいと私は考えます。基本的には金を出してくれるのは欧米人です。一般的に途上国の市民はNGOに寄付できる状態ではありません。そうすると途上国の人たちの関心が軽視されがちです。実際彼らが主張する政策には、先進国の人々の利益に沿ったものが多い。例えば彼らは途上国に対して熱帯雨林の破壊を止めるように主張します。しかし、元々ヨーロッパの8割が森であったものをさんざん切り倒したわけです。森を切り倒して、開墾し、発展する。途上国に自分たちがしてきたことをするなど言うのであれば、途上国の人たちに対して、ヨーロッパと同等の、そこまで行かなくても、相当な生活保障をすべきでしょう。つまり、大規模な所得移転をするので伐採をやめようと途上国に提案すればいいのです。

実はローマクラブが1972年に『成長の限界』という報告書を出したときには、先進国から途上国への大規模な所得移転を提唱しています。そうしないと環境は守れないと。しかし、欧米の環境NGOでこういった主張をしているところはありません。そんなことを言っても欧米の市民は誰も寄付してくれないし、会員も増えないので。やはり欧米の環境NGOが一体誰を代表しているのか考える必要があります。彼らは欧米の市民の利益を代表しているのではなからうか、だから鯨やアザラシでは一生懸命になっても、熱帯雨林の問題に対しては抜本的な解決策を知っているにもかかわらず真実を語らないのではないか。途上国の人々の利益を軽視しがちであるため欧米の環境NGOは途上国から反発されがちです。

では、究極的に地球環境に未来は、希望はあるのでしょうか。幾つかの可能性が考えられます。一つは、First Mover Advantageと呼ばれるものです。もう国際的な規制は待たないと企業が認識した場合は、先に技術の開発に成功したほうが、将来競争上優位に立てるため、自発的な代替技術開発競争が起きます。オゾンではそれが起き、デュポンなどのフロンガス生産メーカーが代替物質の開発にまい進するようになりました。温暖化でも、今それが少し起きつつありますので、解決が可能になるかもしれません。ただし、このメカニズムが働き得るのは汚染問題に限定されます。漁業では捕るか捕らないか、熱帯雨林では伐採するかどうかの問題ですので、技術的な解決はありません。

もう一つはグローバル・アカウンタビリティです。環境NGOが、先ほど私が説明したように、世界全体の市民の利益を代表して行動できるようになることです。お金を寄付できない途上国の人たちの利益も代表して活動できるようになる。これはかなり難しい課題です。下手をすると職員の解雇、支部の閉鎖に追い込まれます。それでもやるのか。そこまでの責任感を示せるのか。グローバル・アカウンタビリティを環境NGOが追求することが一つのカギとなります。

最後の可能性は本物のエコロジストになることです。これは市民、我々自身の課題です。わたしが個人的にエアコンを使わないで我慢しているような意識を皆が持って日々生活する必要があります。もちろん将来技術的に解決できればエアコン使っても問題ないのですが、現時点では車もエアコンも環境に良くないのは明白です。そういうことを日々、皆さん一人一人が意識して、行動するようになればどうかなるので、私は授業などで学生にそれを強いています。この夏も感化された学生から「先生、まだエアコン使わずにがんばっています」とメールが来たりします。私も真夏は暑くて死にそうになります。昼の2時ぐらいになると頭がもうろうとしてくるので、エアコンをつけたい

阪口 功

誘惑に駆られるのですが、学生からそういうメールを受けている以上つけられない。というような人が世界中に増えてくると希望が見えるのかなという気がいたします。ご清聴ありがとうございました。