



「言葉の力」試される舞台

気候変動問題と国際政治

たなか あきひこ
田中 明彦

(政策研究大学院大学長)

国際政治といえば権力政治（パワーポリティクス）であるといわれる。現在の米中関係を見れば、そこにパワーとパワーの対立があるのは明白である。台湾の防空識別圏に中国軍機が進入する一方、米海軍の艦艇が台湾海峡を通過する。力による抑止によって平和がかるうじて維持されているともいえる。

他方、12日に閉幕予定の国連気候変動枠組み条約の第26回締約国会議「11」（COP26）もまた国際政治の大きな舞台である。ここではパワーポリティクスが行われている

のだろうか。各国だけでなく非政府組織（NGO）をも含めてさまざまなアクター（行為者）が影響力を行使しようとしているのであるからポリティクスであることは間違いない。しかし、そこで使われている力は軍事力ではない。温室効果ガスを削減するために軍事力が役に立つと考える者はほとんどいないだろう。

気候変動問題に関する国際政治は、外交と交渉による政治、つまり非軍事的な力による政治である。しからば、非軍事的な力とは何であろうか。経済力は当然重要である。



気候変動対策推進のための有識者会議の伊藤元重座長（右から3人目）から報告書を受け取る岸田文雄首相（同2人目）。2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロとする政府目標の達成に向けた提言をまとめている＝首相官邸で10月26日、竹内幹撮影

インドのモディ首相をはじめ発展途上国の首脳は、気候変動問題への対処のため年間1000億ドル（約11兆1000億円）以上の支援をするとして先進国の約束を守るように

主張した。COP26の議長国・英国のジョンソン首相は、2025年までに支援額を10億ドル（約1500億円）増額すると表明したし、日本はこれまでに今後5年間で官民合わせて600億ドルの支援を行うとしてきたが、岸田文雄首相はさらに100億ドルを追加すると表明した。

しかし、気候変動問題をめぐる交渉に決定的に影響を与えてきたのは、多くの科学者たちによる研究成果の重みであり、その研究成果を裏打ちするかのように発生してきた自然災害の数々であった。この8月に発表された気候変動に関する政府間パネル（IPCC）Ⅱ第1作業部会の第6次評価報告書は、人間の影響が大气、海洋及び陸域を温暖化させてきたことには疑う余地がないと指摘した。13年の第5次報告書では「可能性が極めて高い（95%以上）」としていたのに比べて、より強い判断を示したのである。さらに、最近頻発している極端な異常気象もまた、人間の影響を受けた温暖化が原因である確率が高いとしている。ただ、このような科学研究の成果は、ただちに各国の政策に反映されるわけではない。温室効果ガスを劇的に減少させる緩和策が必要であること、気候変動由来の災害への適応策をとらなければならないことは、科学研究の成果を否定しない者にとっては当然である。しかし、具体的な対策については科学がすべての解答を与えるわけではないし、それぞれの効果についても不確実性が伴う。理

想や利益を異にする関係者（国家、国際組織、企業、NGO、個人）が、自らのよって立つ科学的根拠を基礎に政策論を展開することになる。

各論で利害が対立

そして、このような政策論争が行われる国際社会は、依然として主権国家が最重要の主体である無政府的システムである。主権国家に無理やり言うことを聞かせる仕組みは存在しない。その結果、法的拘束力を持つ京都議定書のよきな試みでは、米中という最重要な国家が参加せず挫折した。だからこそ15年のパリ協定では「国が決定する貢献」（NDC）と称する自発的な公約を集約することで、平均気温の上昇を産業革命以前と比べて2度未満、望ましくは1・5度に抑えようとの決着が図られたのである。明るいニュースは、なんとか2度未満に収められるかもしれないという試算が発表されていることである。

問題は本当に各国が自らのNDCを完全に実施するかどうかである。気候変動問題の害悪は一国の国境内にはとどまらないので、強い対策を実施する国々は、弱い対策をもち実施しない国々を批判することになる。理想に燃える環境NGOも弱い対策をとる国を批判する。自らの利害が関係する企業や団体は、実施段階でさまざまな態度をとるのである。つまり、気候変動問題は、各論に入り実施が本格化

すれば、さまざまな国家、国際組織、NGO、企業などが入り乱れて主張を展開する複雑な国際政治の場となるのである。

私は、20年ほど前に出版した本で、今後の国際政治においては言葉の力が重要になってくるのではないかと指摘したことがある。パワーポリティクス（権力政治）とならんでワードポリティクス（言力政治）も重要になってくると主張した（「ワード・ポリティクス」筑摩書房、00年）。気候変動をめぐる国際交渉は、まさに言力政治が本格的に展開されている舞台なのではないか。

議論の見極め重要

はたしてワードポリティクスに法則性はあるだろうか。

◇ COP 26 日欧で溝

国連気候変動枠組み条約第26回締約国会議（COP 26）が、英国で開催されている。1、2日に開かれた首脳級会合には、中露の首脳が欠席する中、岸田文雄首相やバイデン米大統領ら約120カ国・地域の首脳が参加した。岸田首相は発展途上国への支援の増額を発表し、積極姿勢をアピールしたが、石炭火力の全廃を求める欧州側との溝は埋まらない。「言葉の力」による日本の外交力と、議論を見極める力が試されている。



田中明彦（たなか・あきひこ）氏
1954年生まれ。東京大教養学部卒、米マサチューセッツ工科大学大学院博士課程修了。専門は国際政治学。東京大教授を経て2012年4月～15年9月、国際協力機構理事長。著書に「新しい中世」「ワード・ポリティクス」。アジア・太平洋賞選考委員。

当然、言葉が影響力を持った
めには、その主張の基礎がで
きるかぎり真実に近くなけれ
ばならない。気候変動問題に
即していえば、主張ないし批
判への反論の基礎にできるか
ぎり正確な科学的知見と実現
可能性がなければならぬ。
言力政治には科学的論争に近
い側面がある。

科学的論争においても時に
みられるように、優勢な議論
と劣勢な議論が存在する。科
学者は劣勢な議論であっても
決定的証拠を示さなければ
自らの信念を曲げないであろ
う。しかし、国際社会の中の
言力政治においては、何が優
勢な議論であって何が劣勢な
議論であるかを見極めること
が重要になりうる。劣勢な議
論にくみする場合は、優勢な議
勢力から「举证責任」はそち

らにあると論難され、さらに「自粛警察」的な圧力を受け
ることになる。著しく国益を害することがないのであれ
ば、優勢な議論をベースに自らの主張を組み立てる方が建
設的な場合が多いのではないか。

■ことば

◇1 国連気候変動枠組み

条約締約国会議 条約加盟国が地球温暖化を防ぐため
の枠組みを議論する国際会議。昨年を除き1995年か
ら毎年開催されている。意見の近い国同士がグループを
作って協議する。さらに各グループの代表による会合で話
し合い、妥協点を探る。全会一致が原則で、対立する主張
をすり合わせるため、議長が一部の国を呼んで密室で徹夜
の交渉を行うこともある。

◇2 気候変動に関する政府間パネル（IPCC）

1988年に設立された国連組織。気候変動の状態と
それが経済社会に及ぼす影響について明確な科学的見解
を提供する。各国政府を通じて推薦された科学者が参加
し、5～7年ごとに最新の知見を評価して報告書をまと
める。日本の研究者も執筆に参加している。2007年
にゴア元米副大統領とともに、ノーベル平和賞を受賞し
た。

evidence.

Such policy debates take place in the international community that is still an anarchic system with sovereign states as the most important actors. There is no mechanism for forcing sovereign states to do what the international community tells them. As a result, attempts such as the Kyoto Protocol, which is legally binding, failed because the most important states, the United States and China, did not participate. That is why the Paris Agreement of 2015 tried to limit the increase in global average temperature to less than 2 degrees Celsius, preferably 1.5 degrees Celsius, compared to pre-industrial levels, by consolidating voluntary commitments called “Nationally Determined Contributions” (NDCs). The good news is that there are estimates that we may manage to keep the rise below 2 degrees Celsius.

The question is whether countries will really implement their NDCs in full. Since the evils of climate change are not confined within the borders of a single country, countries that implement strong measures criticize those that do not implement even weak measures. Idealistic environmental NGOs will also criticize countries that take weak measures. Companies and organizations with their own interests at stake will take different stances in the implementation phase. In other words, the issue of climate change will become a complex international political arena where various nations, international organizations, NGOs, and corporations will jostle to make their case once the implementation of the measures begins in earnest.

In a book I published about 20 years ago, I pointed out that the power of words would become more important in international politics in the future. I argued that word politics would become just as important as power politics (“Word Politics” published by Chikuma Shobo in 2000). The international negotiations over climate change may be the stage on which word politics is being developed in earnest.

Is there any law to word politics? Naturally, in order for words to have influence, the basis of their claims must be as close to the truth as possible. In the case of the climate change issue, the basis of claims and counter-claims must be as accurate as possible in terms of scientific knowledge and feasibility. There are aspects of word politics that are similar to those of scientific debate.

As is sometimes the case in scientific debates, however, there are dominant arguments and inferior arguments. Scientists will not bend their beliefs without conclusive evidence even in the case of inferior arguments. However, in the word politics of the international community, it can be important to determine what argument is superior or inferior. If you side with the inferior argument, you will be accused by the superior force that the “burden of proof” is on you, and you will face peer pressure to withdraw your argument. In many cases, it may be more constructive to build one’s argument on the basis of the prevailing argument, as long as it does not significantly harm the national interest.

(By Akihiko Tanaka, President, National Graduate Institute for Policy Studies)

Global Perspective: The climate change issue as ‘word politics’

International politics is often described as power politics. Looking at the current relationship between the United States and China, it is clear that there is a power confrontation between the two countries. While Chinese military aircraft enter Taiwan’s air defense zone, U.S. naval vessels pass through the Taiwan Strait. It can be said that peace is barely being maintained through deterrence by force.

On the other hand, the 26th session of the Conference of the Parties (COP26) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which closed on Nov. 12, is another major stage of international politics. Is there power politics at play here? There is no doubt that the gathering involves politics, as various actors, including non-governmental organizations (NGOs) as well as governments, are trying to exert their influence. However, the power being used is not military power. Few would think that military power would be useful in reducing greenhouse gases.

The international politics of climate change is a politics of diplomacy and negotiations, a politics of non-military force. What, then, is non-military power? Economic power is naturally important. Leaders of developing countries, including Prime Minister Modi of India, insisted that developed countries keep their pledges to provide more than 100 billion dollars a year to address climate change. Prime Minister Boris Johnson of Britain, which chaired COP26, pledged to increase international aid by 1 billion pounds, or 150 billion yen, by 2025. Japan has thus far pledged \$60 billion in public and private support over the next five years, and Prime Minister Fumio Kishida announced additional aid of \$10 billion.

However, what has been decisive in the negotiations on climate change has been the weight of research results by many scientists and the natural disasters that have occurred as if to support the research results. The Sixth Assessment Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), released in August, pointed out that “it is unequivocal that human influence has warmed the atmosphere, ocean, and land.” This evaluation was much stronger than the Fifth Assessment Report released 13 years ago, which called the causal relationship “extremely likely” or more than 95%. Furthermore, the report stated that there was a high probability that the extreme weather events that have been occurring frequently recently were caused by human-induced global warming.

The results of such scientific research, nevertheless, are not immediately reflected in the policies of each country. It is obvious to those who do not deny the results of scientific research that mitigation measures are needed to dramatically reduce greenhouse gases and that adaptation measures to climate change-derived disasters must be taken. Still, science does not provide all the answers to specific measures, and the effects of such steps are subject to uncertainty. Parties with different ideals and interests -- nations, international organizations, corporations, NGOs, and individuals -- will develop sometimes conflicting policy arguments based on their favorite pieces of scientific