

北東アジアにおける国際環境問題と国際環境制度

—環境ガバナンス・システムとしての役割と課題—

沖 村 理 史

はじめに

1. 国際環境問題の特質
2. 国際環境制度の形成
3. 北東アジア地域の国際環境制度
4. むすび

はじめに

北東アジア地域では、多様な環境問題が現出している¹。これまでに北東アジア地域で認識されてきた環境問題としては、国内における様々な大気汚染問題、水質汚染問題、土壌汚染問題などに加え、酸性雨、海洋汚染、黄砂などの国際的な環境問題の発生も指摘されている²。さらに、北東アジア地域でも、グローバル・イシューの一つとしての気候変動問題にも対処が必要である³。これらの問題群は北東アジア地域で共通の環境問題であるが、その性質を見ると、酸性雨、海洋汚染、黄砂などの問題は越境環境問題として、気候変動問題は地球環境問題として、大まかに分類することができる。したがって、環境ガバナンス・システムは、両者で違いを見せている。

本論文では、北東アジア地域の共通の課題である国際環境問題を取りあげ、その特質を検討する。その上で、対策として形成された、あるいは形成されつつある国際環境制度を概観し、環境ガバナンス・システムとしての役割と課題を分析することとしたい。この目的を達成するために、本論文の構成は以下になる。まず、国際環境問題の特性に着

1 本論文執筆時に、東日本大震災によって、福島第一原子力発電所から放射性物質が、大気中および海洋に大量に漏れ出す事故が起こった。現時点ではこの放射能汚染が北東アジア地域で最も懸念される環境汚染となっているが、いまだその全貌は明らかではないため、本論文では問題を指摘するにとどめ、分析の対象としない。

2 包茂紅『中国の環境ガバナンスと東北アジアの環境協力』はる書房、2009年、160-165ページ。

3 グローバル・イシューとしての地球環境問題の位置づけについては、拙稿「グローバル・イシューとしての地球環境」大芝亮編著『国際政治学入門』ミネルヴァ書房、2008年、126-144ページ、参照。

目し、大まかに分類した越境環境問題と地球環境問題の位置づけを、環境社会学で用いられている受益圏／受苦圏という概念と、国際関係論で用いられている絶対的利得と相対的利得という分析枠組みから検討する。続いて、北東アジア地域の国際環境制度を概観し、それぞれの制度が果たしている役割と課題について検討する。

1. 国際環境問題の特質

(1) 受益圏と受苦圏

冷戦終結後、国際社会では地球環境問題（広義）が国際政治の主要なテーマの一つとなった。ここで用いる地球環境問題（広義）という言葉には、地球規模の環境問題（地球環境問題）、国際的規模の環境問題（越境環境問題を含む）、そして環境問題の地球規模化という三つの問題が混在している。この三つは、梶田孝道が提案した受益圏と受苦圏という概念から整理できる⁴。環境社会学で用いられる受益圏と受苦圏という概念は、当該社会システムの機能要件、あるいは成員の欲求の充足・不充足、及び一定の空間的広がりをもった地域的な集合体の二点から定義される⁵。梶田は、環境破壊が生じたとき、環境破壊を生みだした人々・地域やそれによって利益を受ける人々・地域がいるとともに、それによって被害を受ける人々・地域が存在するとし、前者を受益圏、後者を受苦圏と名付けた。

受益圏と受苦圏が重複しない場合、受益圏は環境被害を受けずに便益を享受できるのに対し、受苦圏は受益圏の外部不経済を受けることになる。乱暴に言い換えると、受益圏は受苦圏にただ乗りしており、受苦圏は受益圏の尻ぬぐいをしている状況である。水俣病などの公害問題は、このように受益圏と受苦圏が重複していないケースである⁶。四大公害問題では、受益圏と受苦圏がともに日本政府の管轄下であり、日本政府が公害発生者に原因行為の中止を求める公害対策をとったことで解決に向かった。また、受益圏がただ乗りして得た便益を、受苦圏が被った被害補償に回すことで、両者の不公平を是正した。

しかし、受益圏と受苦圏が国境をまたがる場合（越境環境問題）では簡単には解決に向かわない。というのも、受益圏の政府（加害国）は、受苦圏下の自国民がいないため、被害者対策としての環境政策を実施するインセンティブがないからである。他方、受苦圏の政府（被害国）は、受苦圏の自国民を代弁し、受益圏の政府に対応を求めることとなる。

4 梶田孝道『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会、1988年。

5 海野通郎「環境破壊の社会的メカニズム」飯島伸子編『環境社会学』有斐閣、1993年、48ページ。受益圏・受苦圏を地域的に見ることにこの考え方の特徴があるが、両者が地域的に重なっている場合でも、社会的階層や世代によって受益・受苦を分ける考え方もあり得よう。

6 東日本大震災による福島第一原発の放射能汚染問題も、このような事例と言えよう。この場合、福島第一原発のメリットを受けていたのは、東京電力管内の関東地域であり、受苦圏は福島第一原発の隣接区域で、放射能汚染の可能性のある地域となる。

なお、越境環境問題の解決の指針については、国連人間宣言の原則 21 で、国家は「自国の資源をその環境政策にしたがって開発する主権的権利を有し、かつ、自国の管轄又は管理下における活動が他国の環境または国家管轄権の範囲外の地域の環境に損害を与えないように確保する責任を有する」と定められており、国家には他国の環境に悪影響を与えないようにする責務があることを認めたものと解釈されている⁷。

欧州の酸性雨問題は、越境環境問題の典型である。スウェーデンでは、1960年代から森林の立ち枯れ、湖沼の魚の死滅などの環境被害が生じていた。これらの環境被害は、イギリスなどで工業化に伴う大量の石炭を燃焼した結果排出された硫黄酸化物が、北海を渡り北欧諸国で雨や雪とともに降下したため生じた。北欧諸国は経済協力開発機構(OECD)内で働きかけ、1970年7月に主に欧州における越境大気汚染の監視を目的とする OECD 環境委員会が設置された。その後、1972年に開催された国連人間環境会議(ストックホルム会議)では、前述の人間環境宣言が採択された。さらに冷戦下の東西間で数少ない対話のチャンネルとなった欧州安全保障協力会議で、協力の対象として環境問題も取り上げられ、酸性雨問題への解決の機運が高まった⁸。その結果、1979年には国連欧州経済委員会のもとで長距離越境大気汚染条約が成立したのである。欧州では、長距離越境大気汚染条約を枠組条約とし、その下で、硫黄酸化物、窒素酸化物など、原因物質ごとに議定書がまとめられている。これらの条約、議定書作成を通じて、欧州では越境大気汚染問題に対する環境ガバナンス・システムとしての国際環境制度が整備されている。なお、北東アジアでの越境環境問題に対する環境ガバナンス・システムについては、第3章1節で、東アジア酸性雨モニタリングネットワークを取り上げて、検討する。

受益圏と受苦圏が重複し、しかもその重なりが地球規模の場合は、越境環境問題ではなく、地球環境問題となる。この場合は、受益圏の人々も環境被害を受けるため、その地球環境問題を他人の問題ではなく自分の問題としてとらえることができる。したがって、越境環境問題と比べ、問題に対する人々の意識は高いものになると考えられる。しかし、地球環境問題のように重なりが地球規模に広がる場合、一市民や一政府のみの対応では問題が解決せず、必然的に全世界的な国家間協力が必要となる。

その具体例が、気候変動問題である。戦後国際社会で本格化した工業化と、モータリゼー

7 広部和也、白杵知史編集代表『解説 国際環境条約集』三省堂、2003年、3-4ページ。これに先立ち、アメリカとカナダの間では、カナダのトレイル精錬所から排出された煤煙が国境を越えてアメリカ側の農地や植物に悪影響を与える出来事が生じていた。この問題は仲裁裁判に付され、国家は自国内の活動が国外の環境や財産に対して被害を与えないように監督する責任を有するとする判決が出されている。磯崎博司『国際環境法』信山社、2000年、19ページ。

8 ソ連側の役割を大きく評価する資料としては、Valentin Sokolovsky, "Fruits of a cold war," in Johan Sliggers and Willem Kakebeeke eds., *Clearing the Air: 25 Years of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*, United Nations, 2004, pp. 7-15, 参照。

シヨンの結果、二酸化炭素を中心とする温室効果ガスの排出が世界各地で増加した。その結果、地球の温暖化が進み、気候変動が顕著になってきた。二酸化炭素は、世界各国の発電部門、工業部門、運輸部門、民生部門で主に化石燃料の燃焼によって排出され、その国での社会経済の発展に役立っている。したがって、どの国も相対的な程度の差はあるにしても、化石燃料の燃焼を通じて受益している。他方、気候変動の悪影響も相対的な差はあるにせよ、世界各国で生じる。どの国も、気候変動の影響を免れることはできない。

そこで形成されたのが、気候変動枠組条約と京都議定書である。典型的な地球環境問題である気候変動問題に対しては、過去20年間気候変動枠組条約のもとで国際環境制度を作る動きが定着している。その結果、気候変動条約の締約国数は195か国、京都議定書の締約国数は193か国にもほのぼの、国際環境条約として機能している⁹。北東アジアでの地球環境問題に対する環境ガバナンス・システムについては、第3章2節で、京都議定書を例にとり、検討する。

他方、越境環境問題と地球環境問題とは異なる様相の環境問題を、地球環境問題とみなす考え方もある。それは、受益圏と受苦圏は共に国内であるが、複数の国々で共通のパターンが見られるような事例である。これは、地球環境問題というよりも、環境問題の地球規模化ととらえる方が適切である。この場合、ある国ですでにその環境問題が発生し、対策が取られていれば、そのノウハウを他国に移転することが可能である。したがって、越境環境問題や、地球環境問題のように条約の形で国際環境制度が作られるよりも、むしろ国際環境組織や、定期的な国際環境会合を通じて、国際環境協力の実践に向けた検討が行われている。北東アジア地域では、このような枠組みとして、日中韓三カ国環境大臣会合、北東アジア地域環境プログラム、環日本海環境協力会議、東アジア酸性雨モニタリングネットワーク、北西太平洋地域海行動計画などがすでに存在している¹⁰。それぞれの制度は目的、参加国、協力の対象、協力の進展具合は異なっているが、各国に共通する環境問題に関する情報交換は行っている。このうち、本論文では、日中韓三カ国環境大臣会合について、第3章3節で検討する。

（2）受益圏と受苦圏概念の発展

前節で用いた受益圏と受苦圏という概念をさらに詳しく検討すると、様々な課題が生じ

9 気候変動枠組条約の締約国については、UNFCCC, “Status of Ratification of the Convention,” http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php (2012年1月31日最終アクセス) 参照。また、京都議定書の締約国については、UNFCCC, “Status of Ratification of the Convention,” http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php (2012年1月31日最終アクセス) 参照。

10 各制度の概要と現状については、太田絵里「北東アジア地域における環境協力体制の現状に対する考察」『環境情報科学論文集』第24号、2010年、155-160ページ、参照。

てくるが、その一つが受益と受苦は同じ基準で比べられるか、という問題である。受益という言葉に含まれる利益という概念は、定量化することが可能かもしれないが、受苦という言葉に含まれる苦しみという概念は、人々によって認識が異なる極めて定性的なものであり、定量化することが難しい。このように、異なる二つの概念を同じ基準で比べることは難しい。実際には、受苦圏を設定する際には、苦しみの程度を被害や損害に基づいて定量化することで、課題を解決している。だとすれば、利益と損害という対概念を利益と費用に置き換えることで、経済学という費用効果分析の概念を応用することができるのではないだろうか。さらには、両者を一体化した利得という概念を用いれば、ゲーム理論の分析の蓄積が応用できるのではないだろうか。

仮に、受益圏の人々が認識する利益と、受苦圏の人々が認識する被害を利得ととらえることができれば、受益圏と受苦圏が重なる地域でも、その利得のプラスマイナスと大小を勘案することにより、いわば「純受益圏」と「純受苦圏」とも呼ぶことができる地域に分けることができる。気候変動問題を例にとると、島嶼国は、化石燃料をエネルギー源として利用していれば、受益圏ととらえることができるが、気候変動による海面上昇によって国が沈む恐れがあり、受苦圏ととらえることができる。化石燃料利用による便益と海面上昇によって国がなくなる恐れをともに利得と考えれば、後者の恐れの方が大きいので、「純受苦圏」と位置づけることができる。他方、産油国は、気候変動による悪影響を免れないという点で受苦圏ではあるが、その被害を上回る便益を石油売却による利益を通じて得ているので「純受益圏」と考えることができる。

受益圏と受苦圏が重なっている場合でも、「純受苦圏」が大きく、しかも発言力の強いアクターが「純受苦圏」に入っていれば、その環境問題への対策を実施することに対する国際的な支持は高まる。逆に「純受益圏」の方が大きければ、「純受苦圏」の人々が抱える社会問題は、政策決定の優先順位が低く位置づけられ、「純受苦圏」の人々は社会的弱者としてその環境問題に苦しみ続けることにもなりかねない。したがって、受苦圏の拡大、言い換えれば、環境被害の拡大や明確化は、環境対策をとるきっかけになる。

2. 国際環境制度の形成

(1) 国際環境制度の形成の誘因

前章で検討した三種類の国際環境問題への対応策として、国際社会では多様な環境ガバナンス・システムが作られている。その一例が、国際環境制度の形成や国際環境会議の制度化であり、北東アジア地域でも実践が進んでいる。

国際環境制度形成の誘因については、すでに数多くの知見が蓄積されており、国際関係

論の主要理論であるリアリズム、リベラリズム、コンストラクティビズムに対応した¹¹、パワー、利益、知識の視点から見る分析が多い¹²。なかでも最も一般的な見方は、利益の視点である。スプリンツとヴァトランタは、オゾン層保護の便益と対策費用の相対的な大小に基づき、交渉参加国を分類し、オゾン層保護に関する国際環境制度形成を説明した¹³。キムは、北東アジアの越境大気汚染問題を、利益の視点と知識の視点から分析している¹⁴。

このように、利益の視点から国際環境制度の誘因を分析する際に、前提となっているのは、国際環境制度の形成にあたり、国益に代表される利益概念が成立するというのである。そこで次節では、国際政治学で議論された絶対的利得と相対的利得の概念を再検討することとしたい。

（2）絶対的利得と相対的利得

国際関係論では、利得を用いて国家の行動を分析する上で、絶対的利得（absolute gains）と相対的利得（relative gains）に注目する見方が存在する¹⁵。ここで、絶対的利得とは、費用効果分析に基づく、そのアクターにとっての純利得である。他方、相対的利得とは、相手の利得と自らの利得を勘案した利得となる。有名な例としては、ライヒによる事例分析があげられる。ライヒは、今後10年間で、アメリカ経済が25%、日本経済が75%成長するというシナリオ1と、アメリカ経済が10%、日本経済が10.3%成長するというシナリオ2の二つを設定し、多くのアメリカの人々に対し、アメリカにとってどちらのシナリオが望ましいかを質問した¹⁶。この事例では、絶対的利得を重視すれば、シナリオ2（10%）ではなく、シナリオ1（25%）を選ぶことに合理性がある。他方、相対的利

11 国際関係論の主要理論については、佐藤壮、大芝亮「国際政治学を見る眼」大芝亮編著『国際政治学入門』ミネルヴァ書房、2008年、12-23ページ、参照。なお、佐藤・大芝論文にあるように、コンストラクティビズムを第三のアプローチとするかについては、多様な見方が存在する。

12 拙稿「気候変動レジームの形成」信夫隆司編『地球環境レジームの形成と発展』国際書院、2000年、163-194ページ、参照。なお、この論文では、交渉の視角も加えている。

13 Detlef Sprinz and Tapani Vahtoranta, "The Interest-based Explanation of International Environmental Policy," *International Organization*, Vol. 48, No. 1, (Winter 1994) pp. 77-105.

14 Inkyoung Kim, "Environmental Cooperation of Northeast Asia: Transboundary Air Pollution," *International Relations of Asia-Pacific*, Vol. 7, No. 3, 2007, pp. 439-462.

15 絶対的利得と相対的利得に関しては、David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993, が包括的な分析を行っている。

16 Michael Mastanduno, "Do Relative Gains Matter?: America's Response to Japanese Industrial Policy," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993, p. 250. なお、ライヒのものと研究は、Robert Reich, "Do We Want U.S. to Be Rich or Japan Poor?," *Wall Street Journal*, June 18, 1990.

得の観点からは、日本の成長との差がより大きいシナリオ 1 (25%–75%=–50%) ではなく、差が拡大しないシナリオ 2 (10%–10.3%=–0.3%) を選ぶ方が望ましい。アンケート結果では、多くの人々がシナリオ 2 を選び、相対的利得を重視していることが実証された。

ここから得られる示唆は、人々は自分の利得を最大化することを常に目的としているとは限らない、ということである。グリーコは、協力を考慮する際に、国家は絶対的利得と相対的利得の双方に注目しており、絶対的利得があっても相対的利得がなければ協力しない可能性があることを指摘した¹⁷。相対的利得はゼロ・サム・ゲームであるため、一方がプラスになれば、他方がマイナスとなる。したがって、全ての参加者が相対的利得のみによって行動する場合、協力が成立するためには、全ての参加者の相対的利得がゼロ、つまり公平性が担保されることが必要となる。

絶対的利得が自国と交渉相手国の双方に利益を生むこと (win-win) もある。その場合、両者が絶対的利得に基づいて行動すれば協力は成立するが、相対的利得に基づいて行動する場合には、必ずしも協力は成立しない。したがって、協力が成立するためには、参加者全員に絶対的利得がプラスとなる win-win 状況を作った上で、相対的利得よりも絶対的な利得に関心を高めるか、あるいは、参加者全員が公平だと思える状況を作る必要がある。

そこで、次章では、参加者の絶対的利得や相対的利得に注目して、越境環境問題、地球環境問題、環境問題の地球規模化という三つの問題に、それぞれ北東アジア地域がどのように対処しているか、検討することとしたい。具体的な事例としては、越境環境問題については東アジア酸性雨モニタリングネットワークを、地球環境問題については京都議定書を、環境問題の地球規模化については日中韓三カ国環境大臣会合を取り上げることとする。

3. 北東アジア地域の国際環境制度

(1) 東アジア酸性雨モニタリングネットワーク (EANET)

欧州では 1960 年代から酸性雨問題が深刻化し、長距離越境大気汚染条約へとつながったが、北東アジア地域でも酸性雨問題は越境環境問題として検討課題となっていた。1992 年に開催された国連環境開発会議で採択されたアジェンダ 21 では、欧州や北米の取り組みをモデルに、東アジア地域での酸性雨対策の必要性が提起された¹⁸。そこで、日本政府は環日本海環境協力会議で酸性雨問題の共同調査や地域協力の実施を提案し、1993 年に第 1 回専門家会合の開催にこぎつけた。5 年間にわたる専門家会合の時期を経て、1998 年

17 Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993, pp. 117–118.

18 国連事務局監修、環境庁、外務省監訳『アジェンダ 21—持続可能な開発のための人類の行動計画—』エネルギージャーナル社、1993 年、107 ページ。

には東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（EANET）が形成されたが、一部の国が本格稼働に消極的な姿勢を示したので、まずは試行稼働することとなった¹⁹。その後2000年の政府間会合の決定を経て、2001年にEANETは本格稼働することとなった²⁰。

EANETには、現在北東アジア、東南アジアの13か国が参加している。活動の目標は、東アジアにおける酸性雨問題の状況に関する共通理解の形成、酸性雨による環境への悪影響を防ぐための国や地域レベルでの政策決定に有益な情報の提供、参加国間での酸性雨問題に関する協力の推進がかかげられている²¹。主な活動としては、酸性雨を中心とする大気汚染物質のモニタリング、モニタリングしたデータの収集、評価、保管及び提供、モニタリングや分析に関連した能力開発などである²²。

EANETはこのように欧州の体験をアジアにも取り込むためにスタートした。そのため、まずはモニタリングを通じて酸性雨の現状把握に努め、その後大気汚染物質の排出削減へと進む道りが構想されていた。日本の酸性沈着に及ぼす寄与の推定に関して1990年代後半に発表された日中の研究で、中国側の研究は94%が日本国内及び火山による寄与で、中国の影響は3.5%としているのに対し、日本側の研究は日本国内が37%、火山が28%、中国からの寄与が25%としており、大きな乖離が見られる²³。このような乖離を超え、共通の認識を作るためのプラットフォームとしてEANETを作ることが構想されたが、その歩みは欧州に比べて遅い。その結果、本格稼働から10年以上を経過した現在も、次のステップとなる大気汚染物質の排出削減に向けた国際環境制度は存在していない。

このように越境大気汚染問題の典型である酸性雨問題の解決の歩みが、北東アジア地域で遅い原因は、絶対的利得と相対的利得の両面から説明できる。EANETに消極的参加を続けてきた中国は、大気汚染問題を国内問題と位置づけ、外交問題として捉えることに極めて消極的である。中国国内で大気汚染は深刻であり、大気汚染対策は急務である。したがって、大気汚染対策を進めることは中国にとってプラスであり、絶対的利得は向上する。

19 中国は試行稼働時にはオブザーバーとして参加しており、EANET参加を正式に表明したのは1998年12月のことであった。鈴木克徳「越境大気汚染」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック2009-2010年版』蒼蒼社、2009年、78ページ。

20 東アジア酸性雨モニタリングネットワークに関する事実関係は、東アジア酸性雨モニタリングネットワーク「これまでの経緯」<http://www.eanet.cc/jpn/profile/history.html>（2012年1月31日最終アクセス）、宮崎麻美「環境協力における『緩やかな』制度の形成」『国際政治』166号、2011年、128-141ページ、などに基づく。

21 東アジア酸性雨モニタリングネットワーク「概要」<http://www.eanet.cc/jpn/profile/activity.html>（2012年1月31日最終アクセス）。

22 東アジア酸性雨モニタリングネットワーク「主な活動」<http://www.eanet.cc/jpn/profile/activity.html>（2012年1月31日最終アクセス）。

23 山本浩平「大気汚染政策による硫酸化物の排出削減効果」森晶寿、植田和弘、山本裕美編著『中国の環境政策—現状分析・定量評価・環境円借款』京都大学学術出版会、2008年、213-218ページ。

しかし、同時に8-10%程度のGDPの成長率を維持したい中国にとって、外貨獲得に向けた製品輸出につながる工業化と、民生安定と工業部門の安定生産に向けた電力の安定供給は、大気汚染対策よりも政策の優先順位は高い。国際環境条約により、環境改善の観点から大気汚染物質の排出量が設定されると、産業部門や電力部門で石炭消費に国際的な制約がかかる。中国政府はそのような対外的な制約がかかるよりも、大気汚染問題を国内問題として位置づけ、産業部門や電力部門に過度な負担がかからない形で大気汚染対策を進めているように見える。例えば、中国政府が定めた第11次五カ年計画では、二酸化硫黄の排出量を2005年比で10%削減するという目標が設定されている²⁴。この目標は、環境改善という点では不十分な目標であるが、実現可能性はある。このように国内対策として設定された目標は、国際環境条約で重視される環境改善よりも、実現可能性に基づいた目標を設定しやすく、国内の政策優先順位を反映することができる。

しかし、仮に、国際交渉を通じて大気汚染物質の削減目標が設定される場合、より環境改善効果が重視されることになる。その際には中国国内の環境被害に加え、他国の環境被害も勘案した目標設定がされる可能性が高く、中国にとって負担感は重い。国家間の相対的利得という観点からすれば、自国にとって負担が大きい制度構築に対し、中国が積極的に参加するインセンティブは少ない。その結果、北東アジア地域の越境大気汚染対策は、EANETによる広域大気汚染モニタリングにとどまり、欧州のような排出削減へ向けた国際環境制度が整っていない、と説明できる。

(2) 京都議定書

地球環境問題の典型である気候変動問題については、1992年に合意され1994年に発効した気候変動枠組条約、および1997年に形成され2005年に発効した京都議定書が環境ガバナンス・システムとして機能している。京都議定書は、先進国の温室効果ガス排出削減に向けた数値目標と、発展途上国の温室効果ガス排出削減に関する一般義務、および排出枠／排出削減量の取引を可能にする炭素市場の創設の三つの特徴がある。京都議定書に基づき、北東アジア地域では、日本とロシアには数値目標が設定され、中国、韓国などの発展途上国は温室効果ガス排出削減に向けた一般義務を負うこととなった²⁵。

日本が1990年比で6%削減という目標に合意した背景は、京都で開催され自国の古都の名前が冠された国際環境条約に対し、議長国である日本が見映えのする数字を求めたことが指摘されている²⁶。ロシアについては、排出取引制度が導入された結果、計画経済期から大きく経済構造が変化したことに伴う余剰排出枠を炭素市場で売却することで、大き

24 「国家環境保護総局 国家発展と改革委員会關於印發『国家酸雨和二氧化硫污染防治“十一五”規則』的通知」中国環境年鑑編輯委員會編『中国環境年鑑2009』中国環境年鑑社、2009年、111ページ。

25 京都議定書については、高村ゆかり、亀山康子編『京都議定書の国際制度』信山社、2003年、を参照。

26 竹内敬二『地球温暖化の政治学』朝日出版社、1998年、8ページ。

な利益が得られると目された²⁷。したがって、両国共に絶対的利得の観点から見ると、メリットが存在していた。他方、相対的利得の観点からは、日本にとって京都議定書は不公平なものであった。というのも、経済成長が続いていた中国などの新興国に対して、数値目標が設定されていないからである。アメリカ国内では、相対的利得を重視するアクターの影響力が強く、発展途上国に数値目標が課されないのは不公平だとして、その後京都議定書から離脱することとなったが、日本は産業界を中心に不公平さを訴える声は多かったものの、相対的利得よりも、京都議定書を成立させることによる絶対的利得の認識の方が政府・国民の間で大きかったため、京都議定書に批准することとなった。

しかし、ポスト京都議定書を議論している現時点では、日本は絶対的利得よりも相対的利得を重視している。その結果、2013年以降の京都議定書の第二約束期間について、日本政府はコミットしない意向を繰り返し表明している²⁸。さらに、2020年の温室効果ガスの排出削減目標は、一見25%削減という高い目標を示しているものの、その目標を設定する条件として、主要国の参加を掲げており、公平性を重視していることが分かる²⁹。

（3）日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM）

日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM）は1998年の第6回国連持続可能な開発委員会で韓国が設立を提案した。毎年日中韓の環境大臣が会合を開き、地域内の環境問題に関する重要項目や今後の方向性を話し合うことを通じ、地域協力を強化し北東アジアの環境管理において主導的な役割を果たすとともに、地球規模での環境改善に寄与することを目指している。1999年に開催された第1回会合では、協力の優先分野として、環境共同体意識の向上、情報交換の活発化、環境研究における協力の強化、環境産業分野及び環境技術協力の促進、大気汚染防止及び海洋環境の保全のための適切な対策の探求、生物多様性や気候変動などの地球環境問題への対応があげられ、第2回会合では、具体的なプロジェクトとして、上記の優先分野に加え、淡水（湖沼）の汚染防止、陸上起因の海洋汚染防止、中国北西部の生態系修復といった分野が掲げられた。2010年の第11回会合では、過去10年間の取り組みを踏まえ、今後5年間の活動の優先分野として、環境教育、環境意識および公衆の参加、気候変動（コベネフィット・アプローチ、低炭素社会、緑色成長等）、生物多様性保全、黄砂、汚染管理（大気、水、海洋環境等）、環境にやさしい社会／3R／

27 工藤拓毅「エネルギー需給構造から見た各国の交渉ポジション分析」澤昭裕、関総一郎編著『地球温暖化問題の再検証』東洋経済新報社、2004年、85-89ページ。

28 環境省「COP17 細野豪志環境大臣ステートメント」

<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h23/s1207.html>（2012年1月31日最終アクセス）。

29 首相官邸「国連気候変動首脳会合における鳩山総理大臣演説」

http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/ehat_0922.html（2012年1月31日最終アクセス）。

循環型社会、電子電気機器廃棄物の越境移動、化学物質の適正な管理、北東アジアの環境ガバナンス、の10大優先分野が決められ、翌年の第12回会合では、環境協力に係る日中韓三カ国共同行動計画を採択し、10大優先分野の行動計画を定めた³⁰。

このように、当初は、環境共同体意識の向上、情報交換の活発化、環境研究における協力の強化といった一般的な協力を掲げていた TEMM だが、会合を重ねるごとに具体的な協力分野を定め、共同行動計画を策定するに至っている。とはいえ、その行動計画の内容は、すでに日中韓が参加している国際環境条約や国際的取り組みにおいて、積極的な行動を取るといった一般論が多い³¹。しかし、このプロセスを通じテーマごとの協力強化に向けた取り組みが実施されており、地球規模化しつつある環境問題に対する国内対策が一定程度進むこととなった。TEMM を通じて各国にとって負担が大きい程度に環境対策が進み、環境協力が強化されているので、TEMM 参加による日中韓三国の絶対的利得はプラスである。また、現時点で環境協力の範囲は、黄砂の共同研究や3Rに関するセミナーの開催、光化学オキシダントに関する研究協力などにとどまっており、参加国の不公平感も少ない。

4. むすび

以上、北東アジア地域の国際環境問題を受益圏と受苦圏の観点から三つに分類し、それぞれの問題に沿った国際環境制度の事例を検証した。続いて、各制度の形成と発展について、各国の絶対的利得と相対的利得に注目して分析を行った結果、以下の三点について、一定程度の説明ができることがわかった。つまり、1) 各国にとって絶対的利得がプラス (win-win) で、不公平感が少ない国際環境制度は形成され、ある程度は発展する (EANET、TEMM)、2) 不公平感があるが、参加者が相対的利得よりも絶対的利得を重視している場合、各国にとって絶対的利得がプラス (win-win) であれば、国際環境制度は形成される (京都議定書)、3) 参加者が相対的利得を重視している場合、各国にとって絶対的利得がプラス (win-win) であっても、不公平感の認識が強ければ、国際環境制度は発展しない (ポスト京都議定書)、の三点である。

以上の考察を踏まえると、EANET や TEMM は環境ガバナンス・システムとして一定の役割を果たしていると評価できる。しかし、前章で見たとおり、EANET と TEMM を通じて行われている内容は、モニタリングや研究協力といった一般的なものとどまり、

30 日中韓三カ国環境大臣会合については、環境省「日中韓の環境協力 日中韓参加国環境大臣会合 日本オフィシャルサイト」http://www.env.go.jp/earth/coop/temm/introduction_j.html (2012年1月31日最終アクセス)、および、太田、前掲論文、を主に参照した。

31 “Tripartite Joint Action Plan on Environmental Cooperation,” http://www.env.go.jp/earth/coop/temm/archive/pdf/actionplan_E12.pdf (2012年1月31日最終アクセス)。

数値目標の設定などを通じた環境汚染物質の削減への具体的な取り組みにまで踏み込んでいない。したがって、京都議定書や欧州の長距離越境大気汚染問題に関する各議定書と比べると、環境改善の観点からはEANETやTEMMが果たしている役割はまだまだ限定的であると言える。今後、EANETやTEMMを、環境改善に向けた具体的な政策実施を参加国に求めるような国際環境制度に発展させるか、という点が残された課題であると言える。

付記

本研究は、北東アジア地域学術交流助成金、および文部科学省科学研究費基盤研究（C）「2013：数値目標失効後の世界－機能が低下した地球環境ガバナンスの行方」（課題番号23530189）の助成を受けた研究成果の一部である。記して、感謝申し上げたい。

キーワード 国際環境制度 国際環境条約 気候変動問題 酸性雨問題

(OKIMURA Tadashi)