

気候変動問題の構成と国際共同行動の展開(1)

——気候変動レジーム・国連環境計画・欧州連合——

白 井 陽一郎

1. 問題の予備的考察
 - (1) 気候変動問題
 - (2) 国際共同行動を支える制度の多様性
 - (3) 気候変動問題の政治性
 - (4) 理論上の関心
 - (5) 章の構成
2. 国際共同行動の構図
 - (1) 国際制度の多面性
 - (2) 国連システムの構図
 - (3) 国際機構のやわらかい力
 - (4) 国際制度と規範言説
3. 気候変動問題の特徴
 - (1) 気候変動の言説
 - (2) 地球環境問題の政治性
 - (3) 気候変動問題における政治的選択 (以上5号)
4. 気候変動レジーム
 - (1) 気候変動問題の認知
 - (2) 気候変動レジーム
 - (3) IPCC: 政治と科学のインターフェース
5. UNEPの役割
 - (1) 期待機能
 - (2) 組織構成

- (3) 環境行動
- (4) 気候変動の問題化（以上 6 号）

6. EUの共同行動

- (1) 環境ガバナンス
- (2) 対気候変動行動の形成
- (3) 国際行動戦略

おわりに（以上 7 号）

参考文献・資料

1. 問題の予備的考察

国際社会には世界政府が存在しない。しかし、破壊的な無秩序が延々と支配しているわけでもない。人間が人間であることをみずから否定するような殺戮や破壊が何度も生じてきた一方で、国際社会が共同行動の編成に成功した問題も数多く存在する。地球温暖化による気候の変動は、そうした事例のひとつである。もちろん、共同行動の編成が、問題の解決に直結するわけではない。しかし、その制度配置や構築過程の検討は、現代国際社会の複合的な様相の一端に光をあてることになろう。本稿では、気候変動問題が国際共同行動の対象として構成されていった過程とその様相に迫り、国際共同行動の多面的なあり方の一例を提示してみたい。

(1) 気候変動問題

現在の先進国は、産業革命以来、化石燃料を大量に使用する産業の発展によって、国際政治上の力を獲得してきた。しかしそれは、二酸化炭素（CO₂）に代表される温室効果ガス（GHGs）を、大量に排出しつづけることでもあった。やがて、地球の温暖化が科学者集団の中で懸念されはじめ、大規模な国際共同研究が展開し、ひとつの壮大な仮説が彫琢されていった。産業活動がGHGsの大気中濃度を増大させ、全球平均気温の上昇をまねき、地球全体の気候変動を引き起こすというものである。

永久凍土は溶解し、海面が上昇する。海水温や海水中の塩分濃度が影響を受

け、海流は変化する。降雨量や降雪量も、大きく変動していく。こうして、気候のリズムは狂い出す。涼気訪れる時期に灼熱の大气があふれ、暑気苦しき時が早まりまたは遅れ、美しき銀世界は例年通り到来せず、雨期の必要な時期に乾期が侵入する。地球のさまざまな地域の気候にこうしたリズムの変調がもたらされ、地域ごとに多様な生態系は攪乱し、生物多様性は喪われ、各地の農林水産業が打撃を被り、飢饉が発生し、疫病も蔓延する。そして、有無をいわず一瞬のうちに人々の生を奪いさる巨大な自然災害が襲う。これが、国際社会に現在提示されている気候変動問題の姿である (UNEP 2005d: 4-5)。地球温暖化による気候の変動とは、地球規模の統計的平均値というレトリックに惑わされずとも、なおきわめて「地球的」な問題だといえるのである。

しかし、こうした問題の深刻さの一方で、気候変動問題にはどこまでも、科学の知の不確かさがつきまとう。CO₂に代表されるGHGsの排出量増大が、いかに全球平均気温の上昇をもたらし、地球規模の気候変動へ帰結するかについて、科学の知はいまだ完全ではない。もともと科学の知には、本来的に仮説的な性格が見られる。仮説の提示とその検証という厳格な手続きの中で闘わされる反証の応酬は、科学の知の確かさを向上させる。そこには政治の力さえ生じる場合がある。地球温暖化による気候の変動という国際問題には、この点でまだまだ脆弱な部分が多く残る。気候変動問題に対する国際共同行動の編成を検討するには、不確か性の高い問題が共同行動の対象として構成された政治過程に注目する必要がある。

(2) 国際共同行動を支える制度の多様性

本稿は、こうした気候変動問題に対する国際共同行動を、二つの観点から考察する。ひとつは、国家間の共同行動を支える制度のあり方である。その多面的な姿を概括するため、まずは国際制度の概念を、政治・法双方の観点から整理する。それを参照しながら、気候変動に対する国際共同行動の制度的特徴を把握していく。

事例として取り上げるのは、気候変動枠組条約および京都議定書の締約国会

議（COP/MOP）、国連環境計画（UNEP）、欧州連合（EU）の三つである。それぞれ、多国間レジーム、国連システム内の機関、地域統合組織の事例としてとらえられよう。締約国会議がレジームを構成し、国連システムの機関がその構築に尽力し、地域統合組織が先駆的な取り組みを域内で進めるという構図、これが、気候変動に対して編成された国際共同行動のあり方である。これら三者はともに、主権国家が自らの利益を実現するために参入し、共同行動の前提となる規範の構築をめぐる競争していく場（arena）である。そのかぎりにおいて、三者は同じ次元の国際制度複合体である。が、他方でUNEPとEUは、締約国会議に参入し、他の主権国家や非政府組織に働きかける政治主体でもある。国連機関および地域統合組織は、この点で、レジームとは次元の異なる存在となる。

このような構図の検討に付随して、さらに踏み込んで国連システムと地域統合組織の類似性と差異を論じることができよう。両者の制度構成上の差異に目を向けることは、顕著な進展を見せる地域主義への考察を国際機構論と照らし合わせ、国際共同行動のいっそう多面的な理解を進めるひとつの試みにもなる。本稿では、国連システムの機関であるUNEPと地域統合を進めるEUを、上述のように、環境共同行動が国際的に構築される場として、また同時に国際社会の行動主体としてとらえ、それぞれの存在のあり方を併置してみたい。いうまでもなく、こうしたとらえ方には説明がもとめられる。

資金面や政治力といった規模の相違もさることながら、両者の法的な地位の差異に注意する必要がある。詳しくは第4章でふれるが、UNEPは、国連総会の決議によって創設された、国際法人格なき補助機関である（Schermers and Blokker: 1059）。EUの場合、憲法条約発効前のEU条約の下では国際法人格をもたない。が、EC条約に基づく第一の柱（欧州共同体）には国際法人格が与えられ、EUの一機関である欧州委員会が加盟国を代表して、ときのEU議長国政府とともに、国際交渉を進める。また環境外交上の決定を下し、国際条約の義務を域内で履行するための派生法を整備するにあたって、EUでは欧州委員会だけでなく、閣僚理事会や欧州議会といった機関も関わる。いうなれば、EUは

諸条約・諸機関の複合体である。したがって法的な観点から見る場合、UNEPとEUの比較は成り立ちようがない。

しかし、国際政治の一主体として政治的な観点から見る場合、様相は異なる。国連システムに緑の法規範を構築するためUNEPが果たしてきた役割は、簡単に無視できるものではない。58カ国を管理委員会に擁し、200におよぶ市民社会団体を引きつけるUNEPは、国連システムが組織化する国際環境行動に迫っていく上で、格好の手掛かりになる。またEUも、環境行動で先駆的な取り組みを進め、とりわけ気候変動交渉では、アメリカに対抗して国際社会を主導しようとしてきた。両者を照らし合わせることは、国連システムと地域統合組織の関係に光を当てることにもなる。

さらに、共同行動が構築される場（arena）という観点からも、両者に共通項を見いだせる。EUはもちろん、UNEPも、純粋な政府間協力組織ではない。ともに、環境NGOをはじめ、産業界や労働組合、その他の社会運動体など、さまざまな団体を引き寄せ、市民社会の越境討議空間を構築してきた。気候変動行動計画（ECCP）によってEUに編成された多次元多層の利害関係者協議（a multi-stakeholder consultation）は、EU域内がすでにひとつの公論空間と化しているかの印象さえ与える。UNEPもまた、多くの多様な市民社会諸団体を引きつける世界市民社会フォーラム（GCSF）を立ち上げている。各国環境相の定期的な協議と同時並行で開催され、議題も共有される。さらに加えれば、そもそも締約国会議による多国間レジームでさえ、意見表明の機会を与える非政府組織（NGO）名簿を作成しているのである。気候変動問題のように、国連の専門機関や補助機関が、国連事務総長に寄託される多国間条約の締約国会議を支える形で、国連がまさにシステムとして国際共同行動を編成する場合、NGOにも開かれる意見表明の機会が必ず形成されている。こうした市民社会の動員という側面に関するかぎり、地域統合組織の域内関係に独自性はない。少なくとも気候変動問題の場合、国際共同行動は純粋に各国の中央政府だけで構築されているわけではない。EUと同様、締約国会議にもUNEPにも、国家を越えて市民社会をひきつけ、その連携を引き出す場という側面が存在する。

しかし他方で、EUには、国連システムから質的に差異化すべき制度上の特徴がある。加盟国法に優位する派生法が日々策定され、欧州司法裁判所 (ECJ) と国内裁判所の制度化された応答関係 (いわゆる先決裁定手続) が展開し、欧州議会を媒介とした政党連携も、いまだ曙光的ではあるが、すでに国際関係の域を超えるほどには進んでいる (ex. Day 2005)。越境市民社会団体からの意見聴取にとどまらない、こうしたEU独自の特徴は、国家間協力を第一次的に指向する通常の国際機構とは完全に一線を画している。共同行動が構築される場として制度上の特徴をとらえようとする場合、統合を政治目的にするEUが加盟国とともに見せる司法と立法の部分的な融合は、多国間レジームや国連機関との差異を把握する上で、特筆に値する。本稿では、行政と市民社会団体の対話にとどまらない、EUのこうした側面も強調しておきたい。

なお、EUは連邦国家化を指向しているわけではない。加盟国間の国家同意により設立された国際機構でありながら、その活動の量と質において、もはや通常の国際機構の域を超えているといわざるをえない一方で、なお連邦化統合の道を歩んでいるわけではない (白井2004, 2003c)。こうしたまさに特異な政体の姿をいかに概念的に把握するかについて、いまだ学会の一致するところはない (ただし日本での意欲的な試みとして、中村 (2005) をあげておきたい)。

(3) 気候変動問題の政治性

本稿の二つ目の観点は、気候変動が国際政治の問題としてどのような特質をもつかである (Cf. Haas: 107-8)。気候変動の問題には、いうまでもなく、地球環境問題としての特質を見いだせる。本稿は、その一般的な政治的側面を検討した上で、環境言説の競合性と科学知の不確実性という二つの視点から、気候変動問題の政治性をさらに立ち入って考察する。

環境保護の言説は、決してひとつではない。現在支配的な地位を獲得している持続可能な発展の言説も、いくつか存在する環境言説の中のひとつであった。気候変動の問題は、少なくとも理論的には、その他の環境言説によって構成されることも可能だったのである。この点で、Hajerの言説政治分析 (Hajer 1995)

とDryzekによる環境言説の類型化 (Dryzek 1997) が注目に値する。この二つは、環境政治論の幅を広げる貴重な研究である。Hajerは、環境問題の認識や解決策の構想にあたって、ひとつの首尾一貫した物語 (a story-line) が構築される過程に着目し、そこに言説連合間の対抗関係を見出そうとする。またDryzekは、環境言説を構成する諸要素を指標とした類型化を通じて、相互比較と対抗関係の把握を試みている。本稿はこうした研究を土台に、気候変動の規範言説と環境以外の規範言説の競合を視野に入れ、気候変動が国際社会の共有問題として構成されていった過程に迫っていく。

環境言説のこうした本来的な競合性は、なぜ気候変動問題が国際社会の共通アジェンダとして生き残ったのかを、説明の必要な問題にする。気候変動の科学知には、どこまでも不確実性が残るため、気候変動問題をめぐる環境言説間の競合性は、さらに増幅される可能性が高いのである。換言すれば、気候変動以外の地球環境問題が、気候変動問題よりもいっそう確度の高い科学知に支えられて、国際社会の注目を浴びることも十分可能だったのである。不確実性の強い科学研究を制度的に支援する仕組みは、国際社会の中で自然に発生してきたわけではあるまい。地球温暖化の科学言説が科学者集団の覇権的言説として力をもち、国際アジェンダの設定に科学の見地から理性的な影響を与える過程がたしかに存在した反面、不確実な科学言説を政治的に支え、国際問題の構成に寄与することを可能にした制度配置も、気候変動に対する国際共同行動の形成にとって、見落としてはならない一面なのである。本稿では、国際共同行動を支える制度に科学と政治のインターフェースを見だし、その意義とゆがみの双方を検討してみたい。

(4) 理論上の関心

こうして、国際共同行動の制度構成を把握し、気候変動に見られる政治問題としての特徴を明らかにすること、これが本稿のねらいである。したがって、国際共同行動の構築を可能にした参加各国の国内要因については、本稿の射程外となる。国内政治と切り離された国際政治など、存在しようがない。その意

味で、国内要因を考察から除外することは、無視しえぬ欠陥ではある。しかし、主要国の国内政治勢力が、一元的に国際共同行動を規定するわけでもない。国際共同行動を可能にする制度が、国内政治の対抗関係に影響を与える側面は、決して否定できない。本稿の意義は、こうした国際制度の側から進める認識に、事例のひとつを加えるにとどまる。

また国際問題の解決へ向けた行政技術的もしくは組織工学的な側面も、本稿の射程からはずれる。問題の関心は、国際共同行動の前提となる共有規範の構築過程である。その過程の結晶でありまたいまだ進化の続く締約国会議の制度構成を概括するとともに、UNEPやEUが場（arena）として、またそれ自体行動主体（actor）として、共有規範の構築に寄与してきた様相に迫ること、これが本稿のねらいである。

このような本稿の研究は、言説の役割に着目した構成主義的な視座を背景にする。それは、次のような様相を把握するよう研究を方向づける。一方では、さまざまな言説の交差や対抗が、ある争点領域で規範の文脈の構築に帰結し、力の政治がその文脈に方向づけられるようになる。だが、そこでは同時に、言説そのものの覇権・従属関係が形成されてゆく。こうした様相の把握を目指すのが、言説構成主義とも呼ぶべき視座に依拠した研究である（Usui 2005；白井2005）。

ここでいう力の政治の主体は、さまざまな次元の行動主体でありうるが、本稿の文脈では、当然、主権国家である。国際問題の直接の解決主体は、国連システム内ではもとより、地域統合組織にあっても、主権国家である。現代のように地球一体化が進行した時代にあつてさえ、その行政資源の物量や実力を上回る政体は存在しない。もちろん、経済や政治が破綻した国家、もしくはたえず反政府集団との衝突で政情の不安な国家、そして最低限の生存維持経済さえ確立されていない最貧の途上国などと比較すれば、たとえばEUの財政（15兆円）も行政資源（3万人におよぶ欧州委員会職員）も、ずば抜けたものといえよう。UNEPの乏しい予算さえ（詳しくは後述するが、代表的な環境基金で03年度50億円強、信託基金で02-03年度80億円強）、最貧国の行政資源と比較すれば、決し

て大海の一滴などではない。またそうした国々の存在維持にとって国連システムが果たす役割は、たとえ個別のプロジェクトの効果などで非政府組織や現場の実務者にどれほど厳しく批判されようとも、決して存在意義の全否定されるものではあるまい。けれども、こうした点を考慮した上でもなお、主権国家の実行を期待できない国際共同行動の計画が水泡に帰すること、火を見るより明らかである。

しかしながら、そうした主権国家の行動が、国際共有規範によって文脈を与えられることも、また否定しがたい事実である (Arend 1999)。京都議定書に背を向けるアメリカでさえ、その枠外でアジア太平洋6カ国協定をとりまとめたことは (05年7月)、最低限、気候変動問題そのものを否定できないであることを意味している。国際共同行動を支える制度に着目するねらいは、ここにある。その構築には、必ず何らかの共有規範の形成がともなうはずである。共有規範がいったん確立され公文書で提示されると、各国の政治言説はその文言をめぐる展開するよう強いられる。反対の立場を表明するにも、対抗規範の提示が必須となる。いわば、規範をめぐるレトリカルな言説政治がはじまる。それがかえって、言説対抗関係の中で探られる不在の基本規範の理想性を強化することにつながるのである。

このように、国際共同行動の基礎となる制度を検討することは、主権国家の行動を方向づける規範の文脈の構築に迫ることでもある。本稿の分析枠組みに即して換言すれば、場を構成する国際制度が、同時にその機関を行動主体として他の場に参入せしめてゆく様相を、規範言説の展開および言説における優位・劣等関係の生成という側面から明らかにしていくというねらいである。つまり、UNEPやEUを言説政治の場として、またその主体として、とらえるのである。その規範をめぐる言説政治にあらわれる覇権・従属の対抗関係を探っていくことで、問題解決へ向けた共同行動の編成 (governance) と力の政治 (Realpolitik) の展開の緊張関係に迫っていくこともできよう。その意味で、本稿のこうしたねらいは、ガバナンス研究と国際政治研究のリンケージを探る試みでもある。

(5) 章の構成

本稿は次のように構成される。まず第2章で、国際制度に関する基本的な議論を整理し、国際共同行動を支える制度の多面的なあり方を把握する。その上で、言説の対抗関係が形成される場として国際制度をとらえる視点を提起する。第3章は、地球環境問題の政治性を検討し、環境問題が言説の観点から理解可能であることを示した上で、気候変動問題における政治的選択に踏み込んでいく。

第4章は、気候変動枠組条約と京都議定書を取り上げ、締約国会議を通じて維持される気候変動レジームの複合的な姿を概括する。

第5章と第6章は、それぞれUNEPとEUを取り上げ、共同行動が構築される場として、また国際社会における行動主体として、両者を検討する。UNEPについては、気候変動問題に対する貢献と限界にも触れる。EUについては、京都メカニズムの先駆的な実行例を含め、対気候変動戦略の展開を追う。両者の検討により、国連システムとEUが環境行動でどのような差異と類似性を見せているか、立ち入って考察してみたい。そして、EUの気候変動対策に国連システムが前提とする主権国家間協力モデルからの差異を見出し、共同行動が構築される場としてEUが示す特殊性を特定するとともに、場のあり方は国連システムの前提から乖離するが、行動は国連システムに方向づけられるという、EUの国連システムに対する二面的な関係を析出したい。

2. 国際共同行動の構図

国際社会が共同で地球規模の問題に立ち向かう場合、必ずしも国際機構（an international organisation）が必要になるわけではない。国際的な共同歩調は、二国間条約の積み上げや、多国間条約の締結によっても可能である。また、国家間統合を第一次的に指向する地域組織が、国際機構の域を超えるような高度な国家間共同行動を、いったんは域内で実現していくという方向もありえよう。つまり、国際共同行動の展開を追っていくには、必ずしも国際機構にこだわる

必要はなく、むしろ、国際制度 (international institutions) 一般に視野を広げていくことが求められる。

ただしそれは、国際機構の重要性を否定することにはならない。国際社会が形成される過程は、主権国家の仕組みが整備され、一般的なものになりゆく過程と相即していたわけだが、その主権国家間の関係を方向づける規範の構築にとって、国際機構はなくてはならない存在であった。国際機構の存在なくして、現在までの国際法の発展は考えられまい。

国際機構 (international organisations) の名称は、すでに19世紀には使われていたようだが、広く一般に浸透していったのは、やはり第二次世界大戦後である (Schermers and Blokker 1995: 20)。戦間期の国際連盟の失敗を受けて設立された国際連合は、ひとつのシステムを形成しながら (*Ibid.*, 1057)、多くの専門機関を生み出し、国際共同行動が要求される幾多の問題に向けて、主権国家を誘導するよう試みていった。そうして冷戦後、地球一体化の高度な進展にともない、国際機構の活動がますます重要性を増していったこと、これに疑いはなさむ余地はない。国際共同行動を支える国際制度のあり方を検討する上で、国際機構の一般的な理解は必須の条件であるといえよう。

こうして本章では、国際機構に注視しながら、国際制度一般の多様なあり方を概括的に整理し、多国間条約レジームや地域統合組織と国際機構との異同を考慮するための基本図式を提示してみたい。

(1) 国際制度の多面性

① 国際政治

国際制度の多面的な姿は、国際政治理論の主要な理論潮流にも反映されている。ここではRuggieの分類が参考になる (Ruggie 1998)。リアリズム、リベラリズム、構成主義の三つに大きく分類するRuggieの整理は、国際政治理論の教科書的ともいえる理解であろう。この三分類を土台に、国際制度の多面性を概観してみたい。まず、国際制度を国家利益実現の道具としてとらえる見方がある。いわゆるリアリズムである。大国は自らの利益の実現に資するかぎり

国際制度の設立や運営に尽力し、また小国は集団となって大国に対抗する場を国際制度に求める。こうした主権国家の国家利益実現へ向けた力の政治を重視するのが、この立場である。ここで国際制度は、あくまで主権国家を代表する行為主体自身が行う合理的な利益計算の一要素として、考慮に入れられるにすぎない。

他方、国家間関係を構造づけ、安定化させる役割を国際制度に見いだそうとする立場がある。いわゆるリベラリズムである。国際制度は、正常な文明国家が異常な野蛮国家もしくは破綻国家を矯正する場となる。こうした見方は、自由民主主義体制をとる国家間の国際協調に着目したものである。人権、民主主義、法の支配の実現が、国内政治により担保された国家間の共通利益、ここに国際制度形成の動因を見出すのであり、リベラルな制度主義やレジーム論に連なる発想がここにある。

Ruggieはこうした二つの基本認識に対して、構成主義の立場を対置する。構成主義にとって、リアリズムもリベラリズムも、ともに主権国家の利益実現へ向けた行動を絶対視するもので、その意味ではどちらも効用主義という共通項をもつという（Ruggie 1998）。それに対して構成主義は、国家が利益を特定する前提に焦点を移す。国家の自己理解（identity）の変化に応じて、国家利益が再定義される側面を重視するのである。そのため、国家の自己理解を構築する要素が問題になり、理念や価値や規範といった社会事実（social facts）が、利益計算に重要な物的資源配置状況（material facts）よりも、いっそう重要な研究対象になる。こうした立場にとって国際制度は、国家間の相互学習を通じて問題状況認識が変化し、やがて国家の自己理解が変容していく場となりうる。

こうした国際政治からの見方は、広く国際制度一般の把握を可能にする。その意味では、個々の確立された国際機構の機構内法秩序を第一次的に指向する国際法研究に比べて、はるかに豊かな認識を生み出してきた（Schermers and Blokker 1995: 8-9）。しかし、その豊かな認識を確実な知に仕立て上げていく上で、国際法研究が紡ぎ出してきた国際機構論は、貴重な土台となる。国際共同行動のあり方について理解を深めていくにあたって、国際法研究の国際機構論

が提示してきた概念枠組は、しばしばあいまいさの否定しえない国際政治研究を有意義に補足する。本稿では、SchermersとBlokkerの体系的な研究を参照していきたい。

② 国際法

主権国家間で形成される国際制度が、国際機構として比較的高度に組織化された場合、国際法と国内法の齟齬を調整するより積極的な機能が期待される。国際機構の役割は、まず何よりも、主権国家の分立する国際社会で、立法や司法の機能を代替する点に求められる。国家主権の存在は、憲法秩序の整合性に支えられた国内法秩序の統一性を含意するが、それは同時に、国際法秩序を分裂させる可能性もはらむ。それゆえ、国際社会に多数存在する国際機構の役割を考察することは、国際社会に秩序が形成される根拠を探求することに帰結する (Schermers and Blokker 1995: 7)。中央集権的な超国家的政治権力が存在しない国際社会にあって、国際機構を創設し機能させていくことは、国際法と国内法の差異を最小化し、国際法の垂直的な性格を強化することなのである (*Ibid.*, 5-6)。その条件や可能性を探る国際機構論の意義は大きい。

しかし、たとえ国際機構に国際法と国内法のギャップを埋めるという重要な役割が期待されるとしても、それだけで個々の国際機構が存在の正統性を示すことはできない。国際機構の存在は、どこまでも機能性に根拠づけられる。国際社会において国家間関係を補足する特定の機能を果たすこと、これが国際機構の存在根拠であり、そこから組織構造や実体法の法形態、権能の制限、義務の在処が導出されるのである (*Ibid.*, 11)。またここには、国家との決定的な相違を見いだせる。国家には、公共善、一般利益、国民の安全と繁栄という任務があり、これは当然視される。この任務に照らして、国家が自らの存在を何度も正統化する必要は、通常の場合、必ずしも存在しない。しかし国際機構の場合、存在の正統性は、特定の機能を遂行するというその有益性にかかってくる (*Ibid.*)。それは、国際機構の決定に権限の証明が義務づけられることにもあわられている。設立条約に規定された権限を参照することによってはじめて、国際機構の諸機関は決定を下すことができるのであり、この側面に関するかぎり、

EUも同様である（*Ibid.*）。国家の最終目的が不可分一体性（integral）であるのに対して、国際機構の最終目的は機能性（functional）に求められるのである（*Ibid.*, 10）。

そうである以上、国際機構のあり方は、体系的な理解を困難にするほど多様になろう。それゆえ、SchermersとBlokkerの国際機構類型化の試みは、国際機構論を論として可能にする重要な土台である。まず、国際機構は設立の形態によって二つに分けられる（*Ibid.*, 28-30）。ひとつは、条約により設立される独立の機構であり、もうひとつは、既存の国際機構が決議によって設立する機関である（*Ibid.*, 28）。両者の差異は大きい。機構法上、構成国の脱退や組織の閉鎖、構成国の特権や免責などで、後者に裁量の余地はない。また設立の民主的正統性にも大きな差異がある。条約により設立される独立の機構は、全締約国の同意および国内批准といった手続きを基礎にできる。さらに、二国間条約や多国間条約が含意する共同の意志とは異なる、機構それ自身の意志を構成できるかという問題がある。少なくとも、条約により設立された独立の機構は、構成国の意志の総和とは差異化しうる、機構自身の意志を表明する機関を創設することができる。こうした機構自身の意志表明機関は、全構成国の委任（delegation）により、特定構成国に依存しない機構運営や意志決定手続きを通じて行動していくことが、少なくとも理論的には可能である。

こうした分類は、国際政治研究にとってひとつの貴重な問題を提起する。既存の国際機構の決議により設立された機関が、条約により設立された独立の国際機構にも劣らない実績をあげてきた場合、それをどう説明するかという問いである。本稿の研究対象のひとつ、UNEPがまさにそれである。後述のように、UNEPは、国連総会の下部補助機関として国連決議により設立された。しかし、その政治的基盤の弱さにもかかわらず、数々の環境アジェンダを国際社会に提示してきた実績は、国際政治学にとって有意義な研究論点になろう。

このような例外状況がありうるにしろ、より大きな役割を果たしているのは、一般には、条約により設立された国際機構である。そのさらに突き詰めた類型化には、メンバーシップと権限に着目する必要がある。SchermersとBlokker

は、第三国に対して開放的か閉鎖的か、また機構の権限に関して、政府間協力的か超国家的か、といった分類法を示す (*Ibid.*, 35-44)。ここから、開放的政府間協力機構と閉鎖的超国家機構という両極を想定できる。一見したところ、前者には国連専門機関、後者には地域統合組織のEUが思い浮かぶが、当然、そうした単純化は、厳に慎まねばならない。事態はそう単純ではない。

メンバーシップを閉じる場合、特定地域、特定機能の遂行能力そして共通の政治背景といった事由が想定される。たしかにEUは、欧州共通の価値を信ずる欧州諸国に開かれ、加盟に際しては、既存のEU法全体 (いわゆる *aquis communautaire*) を受け入れる意志とそれを施行する能力を求める。しかし、その欧州の概念は、西欧的欧州から中東欧を含む欧州へ広がり、さらに南東欧 (もしくは西バルカン諸国) をも包摂する概念に発展し、いまやトルコを迎え入れるための激しい応酬が、欧州の定義をめぐるで繰り返されている。メンバーシップを限定するための地域概念は、時々の政治言説によって、可変的になりうる。

権限についても、純粋な超国家機構は存在しない (*Ibid.*, 42)。両者の区別は、類型のための参考にすぎない。機構の運営機関や規則が、構成国を拘束する超国家的なものかどうか、あるいは意志決定権限が政府代表により行使され、機構は構成国の意志を拘束できず、全会一致方式で意志決定が行われるかどうかは、いわば、アクセントをつけるための類型基準である。構成国を拘束する意志決定権限が機構そのものに授権され、全構成国の協力に依存しない意志決定機関が多数決制度によって運営され、構成国国民を直接拘束するルールが構成国の議会承認なしで策定され、そのルールが構成国の法に優位し、財政上も自律し、構成国の一方的な脱退を認めず、機構の変更や解体に機構の意志決定機関の関与を絶対の条件とする場合、純粋な超国家機構が存在することになる (*Ibid.*, 41-2)。EUは、たしかにそうした超国家機構に類似した面を多くもつ。しかし、政策領域ごとにきめ細かく調べていけば、そう単純でないことはすぐに分かる。EUが政府間協力機構の性格の強い第二の柱 (共通外交安全保障政策)、第三の柱 (警察刑事司法協力) を包摂しているというにとどまらず、第一の柱

のいわゆる共同体方式 (the Community method) ですら、超国家的な立法過程と政府間協力的な政治過程の、まさに微妙なバランスの上に成り立っているのである。

政府間協力と超国家機構の間のこうした量的なグラデーションは、EUを国際機構の亜種として見る場合には有効であろうが、EUの政体としての特異な姿は、これを覆い隠してしまう。機能性を存在根拠とする国際機構とは決定的に差異化されるべき国家には、それ相応の正統化装置が備わる。たとえばデモス意識に裏づけられた市民の社会契約という言説上の構図などがある。EUは、国際機構の延長線上にありつつも、そうした国家の正統化装置が要請される形で、制度進化を遂げていったのである (白井2003c)。地域統合組織・EUについては、ニュアンスをつけた丁寧な取り扱いが必要である。

いずれにしろ、国際制度一般を視野に入れていく国際政治研究にとって、国際機構の立ち上がった分析枠組を提供する国際法研究は、格好の連携相手になる。この連携の土台となる概念が、レジームとガバナンスである。両概念は、その曖昧さや多義性にもかかわらず、国際共同行動の現代的な複雑さや多様なあり方を理解する上で、有意義な研究領野を開いてくれる。

③ レジーム

レジームは、国際政治と国際法のインターフェースである。あるいは、国際政治研究と国際法研究が、それぞれ別の地点から掘削を進め、やがて同じ岩盤に出会った、といえるかもしれない。双方とも、非拘束的でやわらかい義務を提示する、法のようにそうとも言い切れない合意や協定に着目し、その役割を探求していったのである。

国際政治研究にとって、レジームとは、国際機構と差異化すべき制度複合体であり、たんなる国家間関係を越えてはいるが、国際機構にはいたらない、そのようなまとまりを把握するために彫琢されてきた概念である (Haggard and Simmons 1987)。その把握のためには、制度概念を拡張して、非公式制度にまで研究を拡張する必要があった (Krasner 1982b)。レジームとは、「ある争点領域で行動主体の期待を収斂させるような原則・規範・ルール・意志決定手続き

の総体」としてとらえられる (*Ibid.*, 186)。しかし、そうした原則・規範・ルール・意志決定手続きは、もちろん、非公式の制度と公式の制度の複合として確立される。それゆえ、レジームを構成する法のあり方に着目した段階論も可能である。

この路線で、Abbottらは法化 (legalisation) の段階論を提示した (Abbott et al. 2000)。それによると、法化の程度は三つの基準ではかられる。義務の拘束力が強いかどうか、義務の定義が曖昧さを排除して精密になされているか、そして義務の意味についての解釈がどこまで第三者に委任されているかである (*Ibid.*)。こうした三つの基準を組み合わせることで、自発的国際協調から超国家機構へと、法化の程度を量的に把握できる。この場合、究極の法化段階は主権国家となり、国内から国際にいたる制度一般が、ひとつの平面に照射される。強いていえば、主権国家は究極の法化段階にいたったレジームでもある、ということになる。こうした理解から、国際機構と地域統合組織を、法化の異なった段階にある制度群としてとらえる見方も可能かもしれない。しかし、前述のように、制度の形態に関する量化された段階論は、EUの政体としての性質を逃してしまう。しかもそこには、主権国家の制度構成を理想とする制度進化論すら含意されているかのようである。

国際法研究からレジームを取り上げる場合、条約を基礎にしながらも、さまざまな非拘束文書を加味して柔軟な伸縮を見せる、重層的で複合的な制度群が問題にされる。その特徴を見る上で、レジームの存在を三つの指標でとらえようとする村瀬の整理が参考になる。条約を基礎に国際公益を追求し、締約国の履行確保のため内部に自己充足的な手続制度を確立し、外部の第三国に対して一定の対抗力をもつような制度複合体が存在する場合、それをレジームと呼ぶのである (村瀬2002: 345)。村瀬も強調するように、レジームとは、個々の条約や国際機構からは差異化されるべき制度群であり、複数の条約や協定に非拘束文書も加えて重層的に構成され、国際機構の手続制度を利用しつつも、個々の機構固有の活動とは区別される存在なのである (前掲書: 351, 362)。こうしたレジームを構成する一つひとつのルールや手続きは、それぞれに法的拘束力

の強さを異にする。国際政治研究が、非拘束合意文書に対する主権国家の遵守を検討しようとする場合、レジーム全体が形成する規範群の政治効果を問題にしなければならないだろう。

以上を整理すれば、レジームとは、特定の争点領域で行動主体の期待を収斂させる制度複合体であり、条約というかたい法を基礎にしながらも、さまざまなやわらかい法が補足しながら、全体として一定の政治効果すら期待できる規範文脈を、国際社会に創り出していく。レジームというこのような状況の実際の存在は、リアリズムの立場に立つ合理主義指向の国際政治研究にも、またリベラリズムの立場に立つて国際協調の条件を探る研究にも、それぞれ大きな刺激を与えてきた (Kratochwil and Ruggie 1986)。それに加えて、構成主義がリアリズムやリベラリズムに対してひとつの対抗理論を構築するきっかけでさえあった (ex. Brunnee and Toope 1997)。

本稿が問題にする気候変動枠組条約と京都議定書は、その締約国会議を通じて採択されるさまざまな協定や政治合意を通じて、まさにレジームを構築しているといえる。気候変動問題をめぐる国際共同行動のあり方に接近するには、国際機構や地域統合組織に加えて、気候変動レジームを検討しなければならない。

④ ガバナンス

こうして、レジーム、国際機構、地域統合組織の三つの制度複合体の検討を通じて、国際共同行動の組織化に迫ろうとする場合、さらに加えて、ガバナンスの概念を問題にする必要がある。三つの制度複合体は、それぞれ、いわば政府なき秩序生成に寄与することを求めらる。ガバメントに対してガバナンスの語が強調される文脈が、ここにある。ただし、ガバナンスの概念はレジーム以上に多義的である。また内容上、レジームと重なる部分が多くある。しかし、研究の関心や方針という点で、両者の混同が許されないほどの違いはある。それは一方で、政府組織や企業内の法令遵守や透明性の向上という課題に付され、用いられる語である。しかし他方で、中央政府の存在しない国際社会が問題解決能力を向上させるための制度配置や行為主体の参加のあり方、これがガバナ

ンスとして一括される。したがって、公共問題の解決を指向する政策形成・施行のあり方を指す概念が、ガバナンスである。当然、本稿の関心は後者にある。

国際政治研究の文脈では、ガバナンスの概念に次のような関心が織り込まれる。まず第一に、国益をめぐる力の政治に対して、問題の発見と解決を第一次的に指向する政治過程の存在である。この意味で、ガバナンス研究は、リアリズムが前提にする国際制度観とは相容れない。レジーム研究が取り組む国益の合理的計算は、たとえばグローバル・ガバナンスを掲げる国連の研究チームにとって、研究対象というよりもむしろ、矯正されるべき悪弊でさえあろう。また第二に、上述のように政府なきガバナンスの可能性が探られる。中央政府の存在しない国際社会で、公共政策が形成され施行されるとすれば、政府間の協調のみならず、多様な国際主体の参画が必須である。そうしたいわば多次元的な共同行動の形態や条件が、ガバナンス研究の主要課題となる。これに関連して第三に、制度の実施能力（capacity）を高度化させる方法が探求される。国際社会が問題を共有し、解決する能力を高めるための方途を探るのはもちろん、とりわけ途上国の能力形成が主たる研究課題になる。そして第四に、ガバナンス研究には、各国政府および政府間組織の民主的正統性を向上させるという関心がある。ここには、民主主義の向上が問題解決能力を高めるという社会哲学的な前提が存在する。

ガバナンスのあり方としては、三つの類型を想定できる。第一に、国家間のガバナンス（international governance）である。政府間対話や政府間協力組織を通じた、各国の基本的には自発的な問題解決が想定される。第二に、超国家のガバナンス（supranational governance）である。構成国を法的に拘束する機構の創設を通じた問題解決が想定される。第三に、脱国家のガバナンス（transnational governance）である。非政府主体が越境市民公共圏を形成して、まさにプロアクティブに問題解決へと参画していく状況が想定される。一見すると、レジームや国際機構が国家間のガバナンスで、EUは超国家のガバナンスと脱国家のガバナンスを同時に進めているような印象があるかもしれない。当然、そのような単純化は、現実の暴力的改竄でさえある。条約に詳細に規定

され、締約国で完全に国内法化された義務は、定義が曖昧で具体的な実施のあり方が加盟国政府の裁量にゆだねられる場合のEU法と比べて、はるかに強い拘束力をもつ。また国連機関に誘導される最貧途上国の行政には、EU加盟国が享受するような自由はあるまい。さらに、気候変動レジームも国連環境計画も、非政府組織にますます発言の機会を与えるようになってきた。非政府主体としての越境市民運動体は、さまざまなレジーム、国際機構を利用し、同時にEUへも参入する。いわば、三つの国際制度複合体を貫く形で発展しているのである。したがって、上述の国際機構の類型と同様、ガバナンスの類型にも、国際共同行動のあり方を描き出すにあたって、さまざまな側面にアクセントをつけるというねらいを越えた認識目的を読み込んではならない。問題は、気候変動をめぐる国際共同行動が、どのようなガバナンス類型にアクセントをつけた形で形成されていったのか、またEU域内の場合はどうかである。その作業仮説的な構図を描くには、国連システムの制度的なあり方を確認しておく必要があるだろう。

(2) 国連システムの構図

① 機関ネットワーク

国連は、国連総会、経済社会理事会、安全保障理事会といった全体会合に象徴される地球大の国際機構であるとともに、さまざまな専門機関（Specialized Agencies）・下部補助機関（minors）の相互連関を実体とする機能的分権システムを有する（Schermers and Blokker 1995: 1056-7）。柔軟なメンバーシップのもと、特定分野でさまざまな技術上の協力を行い、政治から切り離された国家間協力を進めている（*Ibid.*）。専門機関は、国連憲章57条と63条に規定された、いわば国連システムのレギュラー・プレーヤーである。それに対して、特定機構の決議によって設立される下部補助機関は、ある程度自律的に運営されるものの、国際法人格をもつ独立した組織ではない（*Ibid.*, 1059）。ただし、別動組織として専門業務を担い、独自のメンバーシップ規定を持つ場合もある（*Ibid.*, 59-60）。多くの場合、ある特定の争点領域で、独立の国際機構の設立を求める

国々と、自発的な多国間協力にとどめたい国々の、まさに政治上の妥協として設立される (*Ibid*, 1060)。本稿が取り上げるUNEPは、まさにこうした国連下部補助機関である。たとえばEUは、UNEPを格上げし、WTOに対抗できる世界環境機構のような強い組織を創設するよう主張してきた¹⁾。ただし、この下部補助機関は、国連システムが全体として環境アジェンダを打ち立てていく上で、無視できない仕事を成し遂げてきたのである。なお、WTOは、国連の専門機関として組織化されなかった。研究の上で便宜上、国連システムとして一括することはあっても、国連経済社会理事会との連携関係は政治的にも期待できず、国連システムとは区別して把握していく必要があるだろう。こうした事情が、UNEPを国連総会の下部補助機関から格上げして、WTOに対抗できるような世界的機関に発展させようというEUの主張の背景となっている。

なお、国連システムはさらに地域経済委員会 (the regional economic commissions of the UN) を擁する。いわゆる国連地域分類 (アフリカ・アジア・西欧・東欧・ラテンアメリカ) ごとに設置され、高度な自律性をもつが、国連ファミリーに属する (*Ibid*, 1060)。たとえば欧州国連経済委員会は、重要な多国間環境協定の策定に貢献してきた。欧州広域大気汚染防止のための条約 (1979年LRTAPおよび関連の議定書群) や、環境情報・政策決定・司法へ市民社会団体のアクセスを保証するよう義務づけるオーフス条約などである。国連システムの射程範囲は、広大である。

諸機関を包摂するファミリーという国連の性格は、実はEUにも見いだせる。上述のように、EUは複数の条約が形成する三つの柱から成り立ち、欧州委員会、閣僚理事会、欧州議会、そして欧州司法裁判所という4つの機関がいわゆる単一制度枠組を構成しながらも、柱ごとに、また柱の中の政策領域ごとに、4機関の権限は異なる。いわば、EUとは諸条約・諸機関を包摂するひとつのファミリーのような様相を示しているのである。ちなみに05年にフランスとオ

1) たとえばthe 2005 Brussels European Council Presidency Conclusions, 10255/05, CONCL2, point 39.

ランダの国民投票で否決され、現在宙に浮いている憲法条約には、こうした諸条約・諸機関融合体を、単一の法秩序へ仕立て直そうとするねらいがあった。それはともかく、EUと国連システムは、絶えず法秩序としての統一性を構築し続けていかななくてはならない、諸要素の暫定的融合体なのである。

② 国際環境行動の構図

では、国連という機能的分権システムは、国際環境行動をどのように構築しているのだろうか。上述のように、国連システムを全体として環境行動に向かわせる機動力を発揮しているのは、UNEPである。それは国連総会の下部補助機関であり、国連の地域分類（西欧・東欧・アジア・アフリカ・ラテンアメリカ）にそくした独自のメンバーシップをもつが、国連総会で構成される国連加盟国全体の意志から独立して、自らの政治意志を表明することは許されない。環境分野に専門機関が存在しないという不利は、こうした形でもあらわれる。ただし、のちに検討するように、UNEPはただの飾り物であったわけではない。国連システムを環境ガバナンスの形成へ向けて突き動かしていく上で、UNEPによるネットワーク指向の独特の活動は、国際政治研究上、検討の価値ある実績を積み上げてきたのである。

そうしたUNEPによる個々のプロジェクトを志向する取り組みは、国連を寄託先とする多国間環境協定（MEA）の枠組内で進められる。UNEPは、個々のMEAに事務局機能を提供するが多い。MEAの体制は、枠組条約を土台に議定書や関連合意文書を積み上げていく方式をとる。したがって、MEAの締約国会議は、ある種の政治過程を継続させることになる。この、いわゆるCOPプロセスを管理・運営し、ひとつのレジームを構築していくにあたって、事務局機能が果たす役割は大きい。枠組条約や議定書に規定された個々の義務や規則を実務上具体化し、関連する技術・科学の専門知を調達し、個々のルールや施策の施行を促進させながら、紛争解決手続に関して独自の制度群を構築・機能化させていくという役割、これは各締約国の政治意志のみならず、事務局の能力に依存する部分も無視できないだろう。事務局がそうした役割を十二分に果たせるとすれば、事務局機能を引き受ける機構が、大本の枠組条約を

起草する段階から関わっていく必要がある。UNEPは、のちに論じるように、MEAに織り込まれるべき環境法原則や、MEAが必要とされる分野を特定し、国連総会で承認を受けるという行動を取ってきた。各国の専門家を動員して進めてきたモンテヴィデオ計画などが、その例である。そうしたやわらかい立法政策文書をもとに、UNEPは多くの枠組条約の起草に関わっていったのである。

ただし、本稿のテーマである気候変動枠組条約の場合、少々事情は異なる。UNEPは、その起草段階どころか、そもそも地球温暖化を国際社会の政治アジェンダとして認知させる過程でさえ、重要な役割を果たしてきたのだが、気候変動枠組条約と京都議定書の締約国会議に事務局機能を提供することはできなかった。COPプロセスを側面から支援し、たとえば京都メカニズムとくにクリーン開発メカニズム（CDM）を実施するための個々のプロジェクトを推進するにとどまっている。

(3) 国際機構のやわらかい力

では、UNEPのような国際機構は、国際共同行動の構築と推進にあたって、どのような力を発揮しているのだろうか。強大な軍事力や莫大な財政力を背景とした圧力でないことは当然として、いったい何が、国際機構の存在を支えているのだろうか。締約国の政治意志が相当程度収斂している多国間レジームや、加盟国の統合へ向けた政治意志を前提にできる地域統合組織とは異なり、国際機構の政治基盤は比較的脆弱であるといえよう。国連という理念上の権威が、ガバナンスを構築する実際の力に具体化されるとしたら、それはどのような力であろうか。

本稿では、国連諸機構のやわらかい力に注意を向けておきたい。アメリカのハード・パワーに対するEUのソフト・パワーという図式が広く語られるようになって久しいが、実は国連諸機構こそ、このやわらかい力をフルに使いこなすことで、機能性という自らの存在根拠を確認しようとしてきたのである。やわらかい力の具体例としては、科学知と政策知への信頼性をあげられよう。国連諸機構、とりわけUNEPは、特定の科学知に政治上の権威を与え、政策知と

して国際社会に提示し直すというプロセスを、国連システム内で確立していったのである。

① 科学知と国際機構

他の政策分野にも増して、環境政策では、科学の研究における知的挑戦と、政策形成における政治の挑戦が、いわば車の両輪となる。ここに、科学と政治の対話はいかに組織化されるか、という研究課題が生じる（Underdal 2000: 3）。この点、Underdalの適切な整理が参考になる。たとえば運輸政策が一定の技術水準を想定できるのとは異なり、環境政策には固有の難しさがある。環境問題は多くの場合、不確実性が高く、環境政策は不確実な情報のもとで立案・施行されなければならない。さらに加えて、問題の科学認識に際して、核となる知（core knowledge）は、その後の研究や情勢の変化によって、修正され、あるいは拒絶される（*Ibid.*, 4）。そのため、政策は科学知から直接導出できず、不十分な情報を前にした政治の判断が必須となる。政府は、科学研究が見出すあらたな状況認識にしたがって、国益を再定義する一方で、その科学知は政策を正当化するために濫用されることもある（*Ibid.*, 6-7）。つまり、さまざまな要素が政治と科学の間に介在し、両者のストレートな結びつきを妨げる。問題となる領域での研究進展状況、政策課題となる問題の深刻さ、政府の研究補助金や研究の自由度、研究プロジェクトの人事権といった制度配置などを、その例としてあげられよう。科学と政治のインターフェースがどう制度化されるかは、まさに政治研究の課題である。

こうした政治による科学知の濫用という除去されるべき可能性に加えて、価値判断の困難な状況も想定できる。そもそも、真理探究を第一とする自由な科学研究が、真理を発見し、政策へと応用されるというシンプルな構図は、国際社会におけるガバナンス形成の理想ですらない。科学知が推奨する政策は、環境保全以外の争点で問題となるさまざまな価値や規範と、競合していくのである。どこまでも部分知である科学が、社会で競合し合うさまざまな価値や理念の複雑な配置を、環境保全へ向けて統一的に組み直すことなど、できようはずもない。政治により歪んでしまう一方で、その政治こそが、科学知の発見した

問題の解決に、価値理念上の優位を与えるのである。こうした事情の複雑さは、地球環境問題を対象とした国際環境行動の場合、各国の国益が絡む分、さらにいっそう増幅される。国際機構の役割は、政治と科学のこうした微妙な関係を、確固とした問題解決プロセスへと方向づけることに求められよう。それはひとつには、科学知が一定の方向へ展開するよう促す役割である。科学の研究アジェンダと政治のアジェンダを一致させる形で、国際共同研究を組織化することができるという点に、国際機構の強みを見出せる。国際科学共同研究の組織化支援とそれを政治アジェンダとして国際社会に提示する翻訳機能、ここに国際機構のやわらかい力が存在する。そうして同時に、上述のように、この翻訳過程にあらわれる政治による歪みと他の価値理念との競合の双方を、丁寧に調べていく必要がある。

② 政策知と国際機構

翻訳過程を通じて打ち出される政治アジェンダは、政策知となって具体化される。それは、いわば最善政策案の体系的提示である。このような政策知という点にも、国際機構の強みがある。MEAには、ほぼ例外なく、国内措置の通報義務が定められており、国際機構がその受理と分析と公表にたずさわるのが、通常の間である。ここには、一方でMEAが大量生産されれば、国内行政をパンクさせかねないという側面がある。大量の報告義務は、当然、その質を低下させかねず、またそもそもMEAが要求する国内措置や規制物質の排出量達成状況について通報義務をこなしていくには、それ相応の官僚機構が必要であり、多くの途上国にとって、それはまさに至難であろう。しかし他方で、そうした通報義務は、国内履行の確認にとってなくてはならない業務であり、またうまい具合に国際社会に公表できれば、各国の名誉心と国際世論に訴えかけるやわらかくも有効な圧力手段になりうる。これは、相互学習を促し、最善実務を共有する仕掛けであり、反省による熟議を通じて、義務履行への動機を高める可能性ももつ。そして、最善実務の定性的・定量的指標が具体化されていけばいくほど、MEAは、まさに生きた目標になってゆく。いわば、国内措置実施の際の基準を義務不履行の確認手段としてとらえるのではなく、相互学習と反省

を通じた熟議の参照点に変えていくという方向である。たとえば、EUがあたらしいガバナンスの一環として進める公開調整方式 (Open Method of Coordination) には、そのようなねらいがある。こうした過程を生み出せる最良の位置にあるのが、やはり国際機構であろう。国際機構は、政策知をめぐる学習過程の組織化という形で、やわらかい力を発揮するのである。

しかしながら、このようなやわらかい力によるガバナンス構築能力を国際機構に読み込み、争点領域ごとに検証していくという研究方針は、上述のリアリズムの発想を完全に無視した形になってしまう。物的利益をめぐる力の政治が国際社会から消えてなくなるとは、とうてい想定できまい。さらに、多国間レジームと地域統合組織とともに、国連システムの国際機構がどのように国際共同行動を構築していくかを検討するには、これら三つのタイプの国際制度を貫く力の政治のあり方に注意を払う必要もあろう。本稿はそれを、規範言説の政治に求めてみたい。それは、構成主義の視座に立脚した言説接近法とでも呼ぶべき研究方針である。

(4) 国際制度と規範言説

① 言説と国際制度

国際社会がある争点に向けて共同で行動する場合、共有規範の構築が必然的にともなう。もちろん、その規範が、国際社会全般にわたって共有されるとはかぎらない。従属的な地位に貶められる規範の言説も、多数存在しよう。しかし少なくとも、主権国家どうしの共同行動が特定の目的に向けて継続的に組織化されゆく場合、主権国家内の政治にすら何らかの作用を及ぼすほどの耐性を備えた国際共有規範が、平行して確立されているはずである。国際共同行動を支える制度群は、国際政治の中でさまざまに方向づけられた言説が相互作用するようし向ける仕掛けでもあり、それを通じて共有規範が構築される場 (arenas) でもある。国際制度の役割は、力の国際政治 (リアリズム) に対抗する価値の国際政治 (リベラリズムや構成主義) の事例として (Schermers and Blokker 1995: 8-9. Cf. Ruggie 1998; Kratochwil and Ruggie 1986)、国際関係論の貴重な研

究対象となっていたのであり（とくに環境問題に関して、Eckersley 2004: Ch.8）、国際的に反響（resonance）しつつ展開する言説の相互作用を安定的に継続させる場という側面、これが国際制度にはたしかに存在する。

しかし、そうした共有規範は、同時に、覇権的な規範言説と劣位におかれる規範言説を作り出してしまうこともたしかであろう。また、環境保全の規範言説が他の争点領域をめぐる規範言説に対して地位を向上させていく中でも、その環境保全の規範言説に他の規範言説が交差し、もとの意味を変容させてしまうこともあろう。さらに、環境保全の規範言説それ自体も、決してひとつではなく、他の規範言説との交差の中で、環境規範言説の中の優位・劣位関係を生み出してゆくだらう。こうした推論を経験的に特定できるとすれば、リアリズムとリベラリズムの基本的な対抗図式をよりニュアンスのついた分析に仕立て直し、ひいては、国際共同行動にともなう共有規範の構築に力の政治が侵食してゆく様相を見出し、ガバナンスに織り込まれる権力関係に迫っていくことも可能だろう（関連先行研究としてKeeley 1990）。これが、構成主義の視座に立った言説接近法による研究方針である。

ここで規範の言説とは、さしあたって、行動規則に具体化される価値や理念を提示する言説ととらえてみたい。この言説に影響を与えるのが、政治言説はもちろん、環境保全に関わる争点領域では、科学の言説である。各国の立場や行動を正当化し、自らの利益を実現するための圧力を陰に陽に含ませる力の政治の言説とともに、問題の発生を証明し、その克服の可能性と方途を示唆する科学の言説は、環境保全の規範言説と複雑な相互作用を展開し、それぞれの言説の真偽や正邪を曖昧にする。

こうした他の言説との交差の中で、規範の言説は法という形式を認定された文書に結晶化する場合がある。注意すべきは、その前後である。いわゆるかたい法として確立される前の段階で、宣言や決議、また枠組条約という形の、解釈が定まらない文書が媒体となって、ある特定の規範言説が覇権的地位を獲得したり、また劣等の地位に追いやられていく。それはかたい法による確立の後も続く。たとえば枠組条約の特定の条項は、宣言や決議、政治合意を通じて、

一定の解釈を与えられることが多い。こうしていわゆるやわらかい法が、立法計画を提示し、拘束力の強い規定の解釈を準備し、行為主体間コミュニケーションの形式となってゆく²⁾。こうした事情から、たとえば国連総会の決議や、気候変動枠組条約締約国会議の暫定合意、さらにはEUの欧州理事会議長総括をはじめとする、広い意味でのやわらかい法は、構成主義の視座に立脚した言説接近法にとって、格好の研究領野となる。

② 国際制度の存在態様

国際機構や地域統合組織は、言説相互作用の中で形成される共有規範を個別の義務として実務上具体化し、その履行を確保するべく行動する主体でもある。ただしこの点で、多国間レジームは国際機構や地域統合組織と様相を異にする。国際主体性の有無がここで問題になる。国際制度の多様なあり方を考慮に入れておく上で、それは重要である。また国際政治上の主体と国際法上の主体とでは意味が異なることにも、注意が必要である（庄司2005：147-160）。国連総会の決議により設立された国際法人格をもたない補助機関は、国際政治の主体として、規範言説をめぐる政治の対抗関係に参入するのである。国際法人格をもたない組織であっても、他の国際法人格をもつ主体に何らかの政治的な影響力を行使することは可能である。それに対して、単一争点領域に設立された締約国会議（COP）の事務局が、政治効果を生み出す独立の言説政治主体になりうるかどうかは、疑わしい。前述した法化の段階論では、国際制度の中心となる機関が政治主体性を獲得する場合の質的飛躍を考慮に入れにくい。後述するように、UNEPは市民社会団体や各国政府の専門家を動員しながら、国連システムに緑の規範を織り込むため、やわらかい法の策定に尽力してきた。いわば、規範言説の政治主体として、戦略性をもった行動を示しているのである。本稿では、UNEPの役割を追っていく上で、こうした理解を前提としておきたい。

このように国際制度は、規範の言説がつむがれ、また政治や科学の言説を交

2) 一例としてSendenによるECを事例とした研究を参照（Senden 2004）。

えて規範言説の対抗関係が展開する場である。そして同時に、とりわけ政治主体性を獲得した国際機構や地域統合組織は、規範をめぐる言説政治の主体として、そうした場に参入していく。UNEPやEUは、気候変動レジームという言説政治の場で主体性を発揮する一方で、UNEPはEUにとって、またEUはUNEPにとって、言説政治上の影響力を及ぼすために利用される場なのである。国際共同行動の展開を跡づけようとする場合、こうした複合的な国際制度のありようを考慮に入れておく必要があるだろう。

このような複合的な関係を考慮して、本稿では、次のような様相を想定してみたい。レジームも国際機構も地域統合組織も、それぞれの制度構成に制約されながら、言説相互作用の過程をそれぞれに生みだし、言説対抗関係に対して三つの作用を及ぼしていく。ひとつは、正義の国際制度に対する利己的で不正でさえある主権国家という図式の創出である。つぎに、個々の言説について、正しい言説と間違った言説を確定する。言説政治への関心から換言すれば、正邪の烙印による覇権言説と従属言説の認定である (cf. Keeley 1990)。そして、このような言説対抗関係の整理を通じて、問題状況に関する意味構造を構成する。覇権従属関係を含意したこの意味構造は、言説政治主体の実際の行為にとって、あらがいがたい制約となってゆく。国際制度は、こうした作用が生じる言説政治の場となり、また中でも国際制度を母体に主体性を獲得した機関は、それ自体戦略的な言説政治主体となり、主権国家の行動を制約し方向づけようとする。科学知と政策知というやわらかい力に依存する国際制度は、こうした言説政治の場としての、またそこに参入する国際政治主体の母体としての、独特の存在態様を示すのである。

Hajerの言説分析は、このような理論上の想定に、具体的なイメージを与えてくれる (Hajer 1995)。とりわけ、物語 (story-lines) と言説連合 (discourse-coalitions) の概念が有用である。物語とは、社会の現実や問題状況、そして解決への道筋を理解するための、わかりやすく単純化されたプロットの展開であると言い換えられよう。それは、科学研究や政策構想や日々のメディア、知識人の論壇といった、さまざまな領域で打ち出される諸言説のうち、親和性のあ

るものを一貫した形で結合した、より高次の言説である (*Ibid.*, 62)。いったんある争点領域で物語が構築され、一般的になってゆくと、当の物語を象徴する暗喩に触れただけで、高度な科学の知見や行政の専門性をもたずとも、問題の争点状況とあるべき解決方向について、漠然とした共通理解を確認しあうことができる。換言すれば、ある種のコミュニケーション・リンクが匿名の人々の間に生じるのである。たとえば、酸性雨の問題について、また地球温暖化について、科学の知見から政策の実務まで、すべてにわたって十全な知をもつことは不可能であろう。しかし、それぞれの分野の言説が、問題状況と解決方法の一貫した物語に結合されると、いくつかの象徴的な語に触れるだけで、当の問題について、政治上の立場を表明するのに十分な理解を示すことができるだろう。Hajerは、さまざまな系統の言説により構築されるそうした物語を共有する言説連合が、それぞれの物語の妥当性をめぐって、政治的な対抗を繰り返す状況を、酸性雨問題を事例に把握しようとした。この言説連合は、党派連合や政策ブローカー連合 (*advocacy-coalitions*) とは、区別されねばならない。というのも、それらは基本的には行為主体中心の接近法であり、その場合の連合は相互に顔の見える人間関係である。言説連合に着目する場合、物語の共有が、連合形成の基盤として重視される。たとえば、自然科学上の訓練を受けていない政治家や官僚が、UNEPの実務者向け温暖化解説を契機に、一定の言説連合に取り込まれるという事態が想定される。のちに触れるように、DryzekはこうしたHajerの言説分析をさらに拡張し、環境保全の物語を収集・分類しながら、それぞれの親和性と競合性を吟味していった (Dryzek 1997)。

一定の物語を共有する言説連合の形成にあたって、国際制度が場として果たす役割は重要である。また、政治主体性を獲得した国際機構や地域統合組織は、それぞれの制度構成に制約されながら、それ自体、特定の言説連合を形成してゆくだろう。本稿では、こうした言説に注目した研究方針により、気候変動問題に対する国際共同行動の展開が、どのようなガバナンスの構築に帰結しようとしているのか、またそのガバナンスにはいかなる形で、力の政治が織り込まれているのかを、検討していきたい。その立ち入った検討に先立って、気候変

動問題の政治的な特質に触れておく必要がある。それを通じて、気候変動の科学言説とそのありうる歪みを特定するのが、次章の課題である。

3. 気候変動問題の特徴

(1) 気候変動の言説

地球温暖化による気候の変動を、国際社会の喫緊かつ深刻な問題として構成したのは、科学者集団の国際連携と国連システムによって紡がれてきた言説であった。この壮大な問題構成過程で、科学と政治の言説がつながっていったのである。その中心的な役割を果たしたのは、UNEPと世界気象機関（WMO）によって共同設立された気候変動政府間パネル（IPCC）であった。IPCCの報告書は、気候変動問題の構成過程で、権威的な地位さえ獲得してきた。

IPCCによる気候変動の科学言説は、結論部分だけを取り出した総括報告書（synthesis reports）や、政策実務者向けの要旨（いわゆるSPM：summaries for policy-makers）を通じて、気候政策言説の核となる認識を培っていった。UNEPは、そうしたIPCCの専門知が科学者や政策実務者を越えて、広く一般に浸透するよう広報活動に力を入れてきた。いわば、環境意識を喚起するための情報提供型政策である。しかし、総括報告書やSPMをへて、さらにUNEPの広報活動へとつづく媒介過程では、ある種の誇張が生じやすい。専門家向けの研究に見られる慎重な限定つき判断が、政策の重要性をわかりやすく一般に訴えるための断定的判断に浸食され、かえって、気候変動の懐疑論者に力を与えてしまっていることは否めない。そこで、気候変動問題の政治的特質を検討するに先立って、まずは、気候変動言説の認知的な側面の基本を確認しておきたい。

20世紀中に、全球平均気温は0.6℃の上昇を記録した。これは、過去1000年のいかなる世紀と比べても高い値であった。しかも90年代は、同じく過去1000年で、最も高い平均気温を記録している（UNEP 2005d: 8）。もちろん、地球は10万年ごとに温暖期と氷河期を繰り返してきたのであり、現在は1万5000年ほど前からはじまった温暖期にある。また過去のどの間氷期でも、平均気温の上

がり・下がりは激しかった。しかし今回の温暖化には、過去のいずれのものとも異なる原因が多く、科学者たちによって想定されてきた。産業活動によるGHGsの大量排出である。

南極大陸東部の中央に、ヴォストーク湖と呼ばれる氷に覆われた湖がある。長く大気から隔離されてきたため、そこには地球の自然史を調査するための格好のデータが眠っている。この科学研究の宝庫に、ロシアが調査基地を構えていた。ロシアはフランスと連合調査団を組み、ボーリング調査を行った。1000mを越す氷柱が取り出されたという（Weart 2004: Past Cycles）。この柱状試料による氷床核の調査分析によって、ある重要な事実が発見された。大気中のCO₂濃度と全球平均気温の間に、強い相関関係が見られるのである（UNEP 2005d: 9）。しかも、40万年前からのトレンドを見るかぎり、CO₂濃度が300ppmを越えたことはなかった（*Ibid.*, 9）。それが、現在では370ppmに及ぼうとしている。このCO₂こそ、温室効果ガスの代表格である。

CO₂の大量排出が現在の温暖化の原因だとする科学の仮説は、いまや科学の言説と化して、覇権的な地位を確保している。IPCCの研究報告書を一般向けに解説したUNEPの啓蒙パンフレットは、次のように敷衍する。

「過去50年間に観察された温暖化のほとんどが、人間活動に起因すると判断できるあらたな強い根拠が存在する。地球温暖化が完全に自然現象であると考えことは、もはや不可能だろう。……火山の噴火や太陽の放射照度は、20世紀前半に観察された温暖化への影響はともかく、20世紀後半の地球温暖化を説明することはできない。」（*Ibid.*, 8）

しかし、そうした言説の基礎となる科学知には、いまだ不確定な部分が多く残る。UNEPの啓蒙パンフレットから、あえてこの不確定な部分を拾い出すことも可能だ。人間の活動が大気中のCO₂濃度を急速に増大させることによって、地球環境に甚大な影響を与えることが理論的に想定可能だとしても、現段階では、化石燃料の燃焼によって排出される炭素を、すべて追跡できてはいないのである。アメリカ航空宇宙局（NASA）によれば、毎年15-30%の炭素が追跡不

可能だという (*Ibid.*, 12)。炭素循環の把握に不確定な部分が多く残る以上、地球温暖化による気候変動が人為起源のものだとする認識は、どこまでも推測の域を出ないことになる。しかも、後に指摘するように、すでに第三次になる2001年のIPCC評価報告書でも、いまだCO₂以外のGHGsを考慮したシナリオが検討されていない。推測される気候変動被害のすべてを化石燃料の大量消費に帰責させる議論には、科学の純粋な批判精神からすると、埋めていかなければならない間隙がまだまだ多く残されている。気候変動問題は、脆弱な科学知に依存しているとさえいえる。

このように、地球温暖化による気候の変動とは、言説として構成された部分を色濃く残した問題なのである。こうした脆弱な科学知による警告が、政策形成に帰結するまでには、政治性を強く帯びた多様な言説の影響に曝されよう。それにより、気候変動問題そのものが、何らかの政治性を帯びることになる。気候変動の政策言説が、科学言説の中で構成された気候変動を政策課題として再構成するまでには、どのような政治が介在するのだろうか。気候変動問題に対する国際共同行動の編成を検討するにあたって、気候変動問題の帯びる政治性は、避けては通れない検討課題である。その追求のためには、まずは、地球環境問題そのものが本来的に帯びている政治性を明らかにしておく必要がある。本稿では、不可視性、党派性、遍在性の三点を提示してみたい。気候変動は、問題として構成される当初より、地球環境問題のひとつとして、こうした三つの政治性を帯びており、気候変動の政策言説をめぐる対抗関係も、この三つの性質によって構造づけられているのである。以下、順に検討していこう。

(3) 地球環境問題の政治性

① 不可視性

まずひとつは問題状況の不可視性である。地球環境問題は時間的には超長期にわたり、空間的には地球規模に広がる。ある種の公害問題のように、比較的短期的で局所的な問題とは、その構造を異にする(植田1996: 3-7)。地球環境問題は、科学の認識の中に存在するのであり、生活実感としてはその存在を感知

しにくい。したがって、責任意識の希薄化が蔓延する。日々の生活では当たり前のようにさまざまなGHGs排出装置が利用されるが、その中でどれほど温暖化を押し進めてしまっているか、実感するのは至難であろう。義務履行確保の確認はコストのかかる困難なものとなる。国際制度を母体とする諸機関がどれほど強い査察権限を与えられようが、地球規模に広がる状況を十全にモニタリングするのは、ほぼ不可能である。

ここから、一方で、広範囲・多次元にわたる参加体制が、また他方で、選別的な義務割当の仕組みが要請されてくる。地球環境問題で少なくとも理念的には確立されたかに見える原則、共通のしかし差異ある責任の考え方は、先進国の途上国に対する償いという意味のほか、問題の構造それ自体が必要とする原則なのである。さらに、問題が超長期に顕在化してくるという点で、後段に検討する持続可能な発展の物語が言説政治上の力を帯びてくるという側面にも、注意していきたい。

② 党派性

二つ目は党派性である。これは、地球環境問題特有のというよりも、環境問題一般にも当てはまる特徴であろう。環境問題は、一見するとイデオロギーや体制に中立的であるように見える。右派・左派、資本主義・社会主義、独裁体制・民主制といった分断を越えて、共通の問題認識もしくは危機意識が醸成されやすいかのようである。しかし、環境規範の言説は、決して単一ではない。異なった世界観を含意するさまざまな環境言説間の対抗関係が生じている。政治体制のあり方や、中央・周辺関係、もしくは支配被支配関係のラディカルな変革すら含意する環境規範言説も、現実存在する。

そうしたさまざまな環境規範言説をそれぞれ一つの物語として整合的に構築し直し、相互の対抗関係・親和関係を分析したのが、Dryzekによる環境言説の政治研究である (Dryzek 1997)。Dryzekは、修正主義的 (reformist) か急進主義的 (radical) か、現状重視的 (prosaic) か想像発展的 (imaginative) かという二つの軸を措定し、環境問題への対応に関する9つの物語を提示している (表1)。Dryzekは、こうした9つの物語を、存在論上想定される存在者、人

表1 Dryzekによる環境言説分類

	修正主義 (reformist)	急進主義 (reformist)
現状重視的 (prosaic)	行政合理主義 民主主義のプラグマティズム 市場志向の経済合理主義	宇宙船地球号の悲観論 プロメテウスの楽観論
想像発展的 (imaginative)	持続可能な発展 生態系に配慮した近代化	緑のロマン主義 緑の合理主義

出所：Dryzek (1997)

間自然関係、問題解決主体、使用される暗喩という4つの指標から解析し、相互の親和性・対抗性を検討していったのである。

9つの物語のうち、現在もっとも支配的な地位を獲得しているのが、持続可能な発展である。Dryzekの整理によると、それは環境保全と経済発展の両立という公共善に動機づけられた多様な主体が、国家の次元よりもむしろ国境をまたぐ形で、また同時に地方の現場でアクティブに行動し、将来世代と現世代の世代を超えた公平を確保することができる、という物語である。Dryzekはこうした持続可能発展戦略の物語を、次のように論断する。

「持続可能な発展とは、まさにその名称からして、進歩の概念と結びついている。……持続可能な発展はまた、経済成長、環境保護、社会正義のすべてをわれわれは手に入れることができるという、安心保証のレトリックでもある。しかも、今現在だけでなく、永遠に。」(Dryzek 1997: 132)

こうした持続可能な発展の物語は、ラディカルな宇宙船地球号の悲観論や、プロメテウスの問題克服の楽観論といった物語を、劣等の地位に追いやっていった。また先進国内では、生態系に配慮した近代化に修正されていく場合もあれば、緑の合理主義の物語の中で再解釈され、経済を環境保全に従属させる形で純化されゆく場合もある。さらに市民参加を重視する民主主義のプラグマティズムや、市場志向の経済合理主義と結びつき、トップ・ダウンのコマンド／コントロールに親和性のある行政合理主義の問題解決シナリオを劣位に引

きずり落とす、といった展開もある。たとえばEUの環境ガバナンスにその例を見出せる（Usui 2005a）。

より注意すべきは、持続可能な発展が、支配体制の政治言説に妥協するレトリックに墮してしまいう可能性である。前述のDryzekによる分析のとおり、持続可能な発展の物語は、党派的分断を越え、すべてをつなごうとする。まさにそれゆえの曖昧さが、このシナリオを、都合よく利用される政治レトリックにしてしまいかねないのである。この物語を掲げていかぎり、経済成長を持続させるかぎりでの環境保護を主張する陣営と、環境に負荷をかけない程度でゆるされる経済成長を目指す陣営の双方に、いわば甘い約束を与えることができるわけである。しかも、社会正義を重視する運動と、市場自由主義を推し進める勢力すら、政治のプロパガンダの中で、同一の言説連合に包摂されることもあろう。緑のロマン主義は、まさにラディカルにこうした政治的道具性を批判していく。

こうした様相は、地球環境問題の場合、とりわけ顕著となる。将来世代と現世代の公平を実現する経済と環境の両立という目標が、国境を越えた多様な行為主体によるローカルをつなぐ連携の中で達成可能であるとする物語は、国際制度を母体とする機関にとって、言説政治の格好の用具となる。この物語は、地球環境問題への対し方をめぐる党派的分断をとりつくろい、ほぼすべての陣営から支持を取り付けるのに、便利なレトリックなのである。そして、この包括性ゆえの曖昧さこそ、環境規範が、規範の言説政治の中で、他の政策分野の規範に対してその地位を改善することができた理由のひとつであり、環境問題の遍在性が、その前提にある。地球環境問題の政治性として、最後にこの遍在性について検討しておきたい。

③ 偏在性

前述のように、地球環境問題は、時間的に超長期で空間的には地球規模に広がる。そのため、きわめて多くの争点領域に何らかの形で関係してくる。地球環境問題の存在は、まさに偏在的なのである。したがって、環境規範の言説としての強さが増していけばいくほど、他の分野の規範言説と衝突していく可能

性が高まる。

環境保全が、国際社会で展開する規範言説群の中で一定の地位を確保してきたのは、ここ30年ほどのことである。国連システムの生み出す決議、宣言、条約などが、その地位向上を確実なものにしてきた。ただし、規範としての強さには限界もある。環境破壊はジェノサイドと同様の表面的なたしからしきで、軍事介入を正当化する政治レトリックにはなりえない (Eckersley 2004: 226-7)。人道的介入に比した環境保全のための介入など、とうてい想定できまい。こうした政治レトリックの強さという点で、環境は人道におよびえない。

しかしそれでも、環境規範が弱い言説の地位を克服してきたことは、たしかであろう。国際環境協定の量的増大や各国内の環境法・政策の拡充は、30年前とは比べものにならない勢いで進んできた。上述のように、そうした環境保全の規範言説を強化するのに力を発揮したのが、持続可能な発展の物語であった。そのあいまいさゆえの包括性こそ、次のようなさまざまな多分野・多次元の規範との衝突の中で、環境規範言説の流通力を高めていったのである。

環境問題の偏在性もたらす衝突の対象として、まず旧植民地の途上国がもつべき天然資源上の主権や開発の権利をあげられる (*Ibid.*, 221-224)。これは、脱植民地化と貧困からの脱出を目指す過程で、南の諸国が国際規範の定立をめぐる政治の中で掲げてきた、主権の言説との衝突である。第一回地球環境サミットとも呼ばれるようになった72年の国連ストックホルム会議では、第21原則で次のようにうたっている。

「諸国は、国際連合憲章及び国際法の諸原則に基づき、その資源を自国の環境政策にしたがって開発する主権的権利を有すること、並びに自国の管轄又は管理の下における活動が他国の環境またいずれの国の管轄にも属さない区域の環境を害さないことを確保する責任を有する」

ここに、環境規範の言説と南北問題の言説の交差を見出せる。植民地支配体制の血の歴史が、こうした言説リンケージの背景となる。国際環境規範の発展において、共通のしかし差異ある責任の原則が公式に定立されてきたのは、こ

の言説リネージュが生み出した成果である。持続可能な発展の物語の中の、公平と発展の部分を強調することが、この成果に寄与してきたといえるだろう。

次に、市場経済体制と環境規範の衝突をあげられる。具体的には、共通のしかし差異ある責任の原則と、WTOにうたわれる無差別最恵国原則との対抗関係である (村瀬2002: 363)。途上国には甘い特別猶予を許し、先進国には環境保全義務の不履行や多国間環境協定 (MEA) への不参加によるフリー・ライダー化に対して、厳しい貿易制限措置をとるといったことが、規範の整合性上、正当化されるかという問題である。またより一般的に、環境保全と自由貿易とは、実務上多くの矛盾を引き起こす。たとえば、環境破壊的な生産工程や生産方法のあり方を事由として、貿易制限措置をとれるかという論点もあろう (前掲書: 635)。

こうした市場経済体制との衝突という側面でも、持続可能な発展の物語は、言説政治上、一定の役割を果たしてきた。少なくとも環境規範が自由市場経済の理念に全面的に従属させられること、これは防いでいる。ただし、それは言説政治上の解釈による部分が大きく、実務上、持続可能な発展の物語から自由市場経済を修正する何らかの具体的な処方箋が引き出されているわけではない。むしろ、市場志向の経済合理主義という問題解決シナリオと結びつくことで、いわゆる市場活用環境政策手段を、理念上も戦略上も正当化してきたという点に、持続可能な発展の物語の便宜的利用事例を見いだせる。京都議定書のいわゆる京都メカニズムが具体化される中で発展してきた炭素ビジネスは、持続可能な発展の物語によって、温暖化対策の主要施策として位置づけられるのである。

最後に、環境規範と自由民主主義体制との衝突をあげておきたい (Eckersley 2004: 85-110; Dryzek 2000: 140-161)。憲法上定立された市民の民主的自己決定の構図が、全体としては経済成長のあくなき追求に帰結してきたことは、20世紀の歴史が示すところである。自由主義的で民主主義的な国家、換言すれば、少なくとも国連人権規約に規定される原則や理念が直感的には実現されているように見える国家、そうした現代国際社会で文明的とされる国家群こ

そが、発展途上で野蛮で失敗した（と、しばしばそれらの国々に形容される）国家よりも、はるかに甚だ環境を破壊してきたこと、これは紛れもない事実である。GHGs（温室効果ガス）の排出量は、まさに文明国家による地球環境破壊を象徴する数値である。環境規範は、そうした国々の自由と民主主義を制限する正当な事由になりえるだろうか。環境規範の言説が力をつけ、自由民主主義政治体制に不整脈をもたらす可能性は、民主主義理論の上でも、看過してはならない論点であろう（Dryzek 2000）。こうした文脈で、持続可能な発展の物語が一定の役割を果たす。それは民主主義のプラグマティズムや生態系に配慮した近代化のシナリオと結びつくことで、この衝突を環境民主主義のチャンスに転換することを可能にする。参加と討論を指向する市民社会団体（CSOs）の、国境を越えたボトム・アップのプロアクティブな活動は、持続可能な発展の物語の主要な要素とされるのである。

以上、地球環境問題（さらには環境問題一般）がはらむ政治的特質として、不可視性、党派性、そして偏在性の3点を検討してきた。持続可能な発展の物語は、地球環境問題を将来世代への配慮という形で倫理上可視化し、党派性をパートナーシップの可能性に転換し、偏在性ゆえの規範対抗関係を環境配慮浸透の契機として活かしていくという、言説政治上の戦略を可能にする。環境規範が言説政治上の地位を向上させていった過程の一側面として、持続可能な発展の物語を検討しておくことは、この物語を編み出し、積極的に広めていった国際機構のやわらかい力のあり方を見定めていく上で、基礎的な作業である。

(3) 気候変動問題における政治的選択

地球温暖化による気候変動の問題は、以上のような政治性をはらむ地球環境問題の、最たる事例である。そこで繰り返られる言説政治の様相をさらに立ち入って突き詰めていくために、気候変動問題をめぐる政治的選択について検討しておきたい。本稿では、GHGs排出規制の政治的含意、原子力政策との関連、そして気候変動科学知の脆弱性という三点を取り上げる。

① GHGs排出規制の政治的含意

国際政治の争点は、政治上重大な問題と大きな政治争点にならない問題とに分けられる。いわゆるハイ・ポリティクスとロー・ポリティクスである。気候変動問題は、この区別を曖昧にする。気候変動の問題では、直接的には、GHGsの排出規制が対策の中心になる。二酸化炭素（CO₂）をはじめ、フロン、オゾン、メタン、窒素酸化物など、GHGsの排出規制をめぐる国際交渉は、軍備管理や領土画定などに比べた場合、政治的な重要性が高いようには見えない。つまり、ロー・ポリティクスの争点であるかのようである。

しかし、CO₂の排出の大幅な削減は、一国の経済水準に大きく影響する。産業部門では産出量に、民生部門では生活水準に縮小を迫ることになるという意味で、本質的には規制政策というより分配政策ですらある。しかもそれが、一国内の産業・企業間のみならず、国際的に展開される。気候変動枠組条約のもとで合意された対途上国支援や、京都メカニズムのひとつであるグリーン開発メカニズム（CDM）には、南北格差是正のための所得分配政策の性格すら見られる。政府開発援助（ODA）が徐々にCDMを目的とするよう修正されてゆくことも期待できよう。後にふれるように、京都議定書はCO₂を代表とするGHGsの排出削減数値義務を、38の先進国に限定した。これは、世界的な分配政策すら含意しているのである。気候変動レジーム形成の意義がここにある。

② 原子力政策との関連

さらに、温暖化対策はエネルギー政策の根本的な見直しにもつながる。ただしこれは、強いては、原子力政策の推進に正当な理由を与えることにもなる。たとえば98年の第四回気候変動枠組条約締約国会議（ブエノスアイレスCOP4）では、日欧米の電気事業者がサイド・イベントを展開し、共同で原子力発電の売り込みを行っていた（電気事業連合会1998）。日本の電気事業連合会、欧州の国際発送配電事業者連盟³⁾、アメリカのエジソン電気協会⁴⁾などの業界団体で、そこに国際エネルギー機関（IEA）も参入していった。こうした団体が、原子

3) UNIPED: 欧州の電気事業者の連盟で、本部はパリ。

4) EEI: 私営電気事業者の集まりで、本部はワシントン。

力の推進や電力技術の有効性を主張していったのである。

また日本と英国さらにアメリカなどには、フランスに続いて、原子力発電を温暖化対策の一環として位置づけ、今まで以上に積極的な原子力政策を推進していこうとする動きが見られる。フランスの原子力発電シェアは70%を越えており、CO₂排出量も英国の634.8Mtに対して553.9Mtと、経済規模に比して少ないのである（数値はEEA Technical Report No.2 2004: 11）。日本の京都議定書達成計画には、天然ガスと原子力発電に頼ろうとする部分が見られる（『京都議定書目標達成計画』平成17年4月28日）。英国では、05年5月の総選挙から一週間後、BBCの著名なニュース番組News Nightsで、政府専門家やNGO、産業団体関係者が温暖化対策と原発をめぐり、激しい議論を戦わせていた。総選挙で争点からはずされていたにもかかわらず、選挙後、寿命を迎えようとする原子炉の処理と温暖化対策のための原子力発電という論点が政府関係者の談話の中で浮上し、議論が巻き起こっていったのである。2005年9月の労働党大会で党首ブレアが温暖化対策として原発の利用を示唆したことで、議論はさらに続きそうである（Friends of the Earth 2005）。

2005年7月には、アメリカ、日本、オーストラリア、中国、インド、韓国の間で「クリーンな開発と気候変動対策のためのアジア太平洋パートナーシップ」が、まさに突如発表された。そこには、原子力発電が温暖化対策の柱の一つに据えられている⁵⁾。京都議定書の署名を拒否しているアメリカとオーストラリアが、京都議定書でGHGs排出削減義務を免除されている大量排出国中国とインドとともに、日本と韓国を交え、京都議定書に対抗するかのような政治協定を発表したのである。そのような協定の中で、原子力発電が気候変動対策の有効策の一つとして提示されていることの意味は大きい。京都メカニズムの一

5) White House Fact Sheet: President Bush and the Asia-Pacific Partnership on Clean Development, 5th July 2005; US Department of State, Vision Statement of Australia, China, India, Japan, the Republic of Korea, and the US for a New Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate, 28th July 2005; EurActiv.com, 29 July 2005, Surprise US-China climate pact meets with scepticism.

つ、CDM（クリーン開発メカニズム）では、排出削減を義務づけられた附属書 I 国が、それ以外の国々に原子力発電所を建設してその国々のGHGs排出削減に貢献しても、その分を自国の排出量から差し引けるクレジットを獲得できないと規定されているが、これは附属書 I 国間のプロジェクトを想定している共同実施（JI）でも同様である⁶⁾。アジア太平洋パートナーシップは、こうした京都議定書の原子力発電に対するメッセージに対抗しているかのようである。

ただし、原子力発電がどれほどCO₂の削減につながるのか、専門家の間でも意見が分かれる。日本では、電力中央研究所がひとつの試算を出している⁷⁾。それによると、原子力発電のライフサイクルCO₂排出量は、太陽光や風力と比べても十分に低い。原子力発電の場合、22gCO₂/kwh（送電端）なのに対して、太陽光は53gCO₂/kwh、風力が29gCO₂/kwhだという。ただしこれには仮定がある。ウラン濃縮を火力発電の割合が高いアメリカでなく、原子力発電の割合が高いフランスおよび遠心分離法を利用している日本で実施することで、濃縮時のCO₂排出量を減少させようという計画である。また、使用済燃料を再処理して再び発電に利用すると、その分の濃縮が不要になるため、さらにCO₂排出量は減少するという。こうした原子力発電推進議論に対して、たとえばFriends of the Earthなどの環境NGOは、潜在的に計りしれないリスクを前提とした原子力発電は温暖化の根本的な対策にはならないと強く批判し、原発なき気候変動政策を推奨している（たとえばFriends of the Earth 2002を参照）。

EUもそれ自体の気候変動戦略からは、原子力政策を排除している。しかし、加盟国自身の対策から原子力発電を除外するよう強制することはできない。

6) Decision 16/CP.7 Guidelines for the Implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol and Decision 17/CP.7 Modalities and Procedures for a Clean Development Mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol, FCCC/CP/2001/13/Add.2 双方の決定の前文を参照。なお、京都議定書本文では附属書 B 国となるが、一般にはUNFCCC（気候変動枠組条約）の記述にしたがって附属書 I 国と呼ばれることが多い。ただし、UNFCCCの附属書 I 国ではないが、京都議定書の附属書 B 国に指定された国もある（クロアチア、スロベニア、リヒテンシュタイン、モナコ）。

7) 次のウェブサイトを参照。<<http://www.fepec.or.jp/shikihou/shikihou17.p11.html>>

EUの欧州委員会環境担当委員は、ポスト2012京都ターゲットの計画策定を発表した際に、原子力に反対する見解の広まりや核廃棄物処理のコストに注意を引きながらも、気候変動政策として将来原子力が果たす役割、とりわけ原子力発電所の新規建設が、加盟国自身の決定にゆだねられていることを強調していた（EurActive.com, 1 June 2005）。

このように、気候変動をやわらげ防ぐための地球温暖化対策は、一方では分配政策に、他方では原子力政策に関わる政治的選択に帰結する。このような政治的重要性の高い、つまりハイ・ポリティクスの争点が、次にふれるように、脆弱な科学知を土台として、国際交渉の場に持ち込まれたのである。

③ 科学知の脆弱性

すでにふれたように、地球温暖化の現実を把握するには、壮大な国際共同科学研究が必要であった。科学を温暖化研究に方向づけ、国際社会の政治アジェンダをあらたに打ち立てていくにあたって、UNEPは一定の役割を果たしてきた。気候変動政府間パネル（IPCC）を世界気象機関（WMO）と共同で設立し、温暖化研究と気候変動対策へ向けて、国際共同科学研究を組織化し、またその前後に国連総会を利用して、地球温暖化の現実を国際世論に突きつけていったのである。以来、IPCCの報告書は、地球温暖化による気候変動という現実を把握するための、まさに覇権的な科学言説となっていった。気候変動レジームの中でIPCCがどのような位置づけを与えられているかは後に検討することにして、ここでは、IPCCの気候言説そのものに見られる慎重な態度と、IPCCの覇権的言説に対抗する懐疑的な立場の存在に注意を引いておく。それによって、気候変動問題は科学の言説と政治の言説が交差する中で構築されてきたこと、それゆえ気候変動をめぐる環境規範言説の背景には、特定の言説が覇権的な地位を獲得するのに成功した言説政治が存在すること、このふたつを示唆しておきたい。

88年の設立以来、IPCCはこれまで三次にわたって報告書を提出してきた。第一次が90年、第二次が95年、第三次が2001年である。現在第四次が策定中であるが、現段階で世界各国が地球温暖化と気候変動の認識根拠としているのは、第三次報告書の数値である。しかし、過去三回の報告書で、基本となる数値に

は大きなズレが見られる。精緻さが増してきた面もあれば、想定範囲がむしろ拡大した面もある。少なくとも、科学研究の進展に要求される慎重な態度と、政策上の早急な要求との確執は、いぜんとして続いているといえよう。2100年までの想定として、まず全球平均気温については、第一次報告書が約3℃上昇、第二次が1.0～3.5℃上昇、第三次が1.4～5.8℃上昇と予測している。また海面上昇については、第一次が65cm、第二次が13～94cm、第三次が9～88cmである。大気中のCO₂濃度では、第一次が約800ppm、第二次が750～1000ppm、第三次が540～970ppmと想定されている（産業構造審議会2003：6）。京都議定書は、時系列的には95年の第二次報告書を土台とした認識に基礎づけられているが、ターゲットとして設定された大気中CO₂濃度は、550ppmであった。

こうしたズレは、後にふれるように、IPCCの研究がシナリオ分析を基本にすねねばならない事情による。前提となるモデルや測定値に進展があれば、当然予測数値も異なってくる。しかし、決定的に重要なのは、地球温暖化や気候変動の仕組みを理解し、経済や産業や社会のあり方とその地球全体への影響を予測するに際して前提しなければならない絶望的な複雑性である。気候変動問題の構築は、科学の知が国際政治に影響を与えた貴重な事例であるとともに、人間の能力を超えるような問いに対する科学研究を支援する、政治の側の好意的な態度を必要とするのである。

すでにふれたように、IPCCの第三次報告書が打ち出した数値予測は、現在国際社会が到達した最善の科学認識として、いたるところで、あたかもすでに現実であるかのように喧伝されている。しかし、そのIPCCの報告書自体は、確固とした発見 (Robust Findings) と不確実な知見とを慎重に区別している(表2)。

確実な知見の項目からすると、地球温暖化による気候変動はもはや不可避であるように見える。しかし、知見の確度を区別するこうした態度では、当然、国際政治のアジェンダ設定をめぐる対抗関係の中で勝ち残ることはできない。政治の選択が必要なのである。

しかも、不確実な知見のリストには、温暖化を人為起源と断定することに懐疑的にならざるをえない項目も存在する。国際共同行動の形成という段階にな

表2 IPCCの地球史的研究と将来予測シナリオ

確固とした発見	不確実な知見
<ul style="list-style-type: none"> ● 地球の気温上昇・90年代は記録上もっとも気温が高い。 ● 人為起源のGHGsの大気中濃度が1750年以来増大。 ● 21世紀の全球平均気温は過去一万年間に前例のない率で上昇する。 ● ほとんどすべての陸地で全球平均気温を上回る夏日や熱波が到来。 ● 21世紀中に海面は上昇を続ける。 ● 地球平均降雨量が増大し激しい降雨が各地で見られるようになる。 ● 中緯度大陸の内陸部で激しい乾燥が生じ干魃のリスクが増大する。 ● CO₂・NO₂・PFCsの残存期間は長期。 ● 21世紀を通じたCO₂大気中濃度の増大は化石燃料からのCO₂排出による。 ● 過去50年の気温上昇はおそらく (likely) 人為起源のGHGsの大気中濃度増大による。 ● CO₂濃度は今後10～20年で450ppmに達し、今世紀末までには1000ppmに及ぶ可能性もある。 ● CO₂濃度を450ppmに抑えるには、CO₂排出量を90年レベル以下におさえる措置を20～30年以内にとる必要がある。650ppmの場合は1世紀中、1000ppmの場合は2世紀中という時間的猶予が出てくる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 突発的で非線形的な変化メカニズムの数量的把握 (熱塩海流: ocean thermohaline circulationはその典型例)。 ● モデル形成における要素特定 (気候の変化感度、気候システム全体のフィードバック・システムをどう構成するか、水蒸気や雲、エアロゾルの影響をいかにモデルに組み込むか)。 ● 自然による気候変動の規模や性質、気温と海面温度の予測における確率分布の理解。 ● 自然要因と人為起源のエアロゾルによる気候変化、とくにその間接的な効果。 ● SRESシナリオの仮定 (経済成長・技術進歩・人口成長率・ガバナンス構造)。 ● 以前排出されていたオゾンやエアロゾルの影響。 ● 降雨に関する地域限定モデルの予測精度。

資料：IPCC (2001d: 31)

ると、起こりうる気候変動の影響だけでなく、気候変動を引き起こす温暖化の原因が問題になる。それが人為によるものか、それも化石燃料の燃焼によるものなのかは、共同行動の内実を決定していく上で、絶対に必要な情報である。しかし、表2にあるように、気候システム全体のフィードバック機構におけるエアロゾルの影響が特定できない以上、化石燃料の燃焼によるCO₂の排出だけで、温暖化を人為によるものと断じることができるのだろうか。このエアロ

ゾールの影響に関連して、水蒸気のフィードバック機構も問題になる。たとえばRecharad Lindzenは、水蒸気のフィードバックに関するIPCCの基本仮説に異議を唱え、IPCCの温室効果理論に科学者の支持はないと、IPCCの成果を批判していった。IPCCの第一作業部会はLindzenを参加させようと説得に努めたが、失敗に終わったという (Skodvin 2000: 164-5)。またFred Singerは、IPCCの評価報告書出版にあわせて、報告書作成にたずさわった研究者も動員しながら、懐疑派の研究をまとめていった (*Ibid.*)。アメリカのエネルギー産業界のためにロビー活動を展開しているGlobal Climate Coalitionは、IPCCにも接近していったが、化石燃料の利用を目的とするIPCCに対して、反IPCCの研究を許さない科学批判者浄化 (scientific cleansing) を行っていると強く抗議していった (*Ibid.*, 159)。もちろん、こうした批判にもかかわらず、懐疑派が科学者集団の中で多数派を形成することはなかった (*Ibid.*, 165)。

しかし他方で、炭素循環の特定という大きな課題もあろう。地球全体の炭素循環に対する人為的な炭素排出の影響が、過大評価されている可能性はないだろうか。海洋中には、大気中の何十倍もの炭素が溶解している。海水温の上昇に伴って、海水中から大気中に炭素が移動する事態も想定されよう。しかし、海洋・大気間の炭素交換過程は、数量的把握が可能な形で、完全に解明されているのだろうか。大気中のCO₂濃度上昇が、人為的な化石燃料の燃焼によって大気に付加されたCO₂によるものかどうか、現段階で絶対の確実性をもつ知見が存在しているのだろうか。もちろん、大気中のCO₂濃度が増大してきたことは、たしかである。1800年に280ppmであったものが、1999年には367ppmに達しているのである (IPCC 2001a: 187)。

問題は、炭素循環測定の高精度性をどこまで向上させられるかであろう。実測値でなく、モデル計測値による推測に依存しなければならないという制約がどこまでも残るとしても、その精度を高める努力は続けられていくだろう。IPCCの報告書では、数ある炭素循環モデルのうち、ベルン炭素循環モデル (the Bern Carbon Cycle Model) が採用されたが、いまだ決定版は存在しないようである (IPCC 2001d: 12)。フローで見ると、大気中の炭素滞留量は7500億ト

ン、化石燃料の使用による排出量が55億トンであるという (UNEP 2005d: 12)。つまり、人為による炭素放出は、大気中炭素滞留量の0.73%である。これが測定上の誤差でないと言い切れる根拠は何であろうか。しかも、化石燃料の燃焼によるCO₂排出量の15-30%は追跡できていないのである (Ibid.)。さらに加えて、海洋や大気、陸上の各種生態系ごとに異なる炭素吸収量は、温暖化対策として行われる吸収源改善などの人間活動によって、相互に影響を与えあう。ある生態系へ向けた温暖化緩和策 (Mitigation) は、他の生態系の炭素貯蔵に正負双方の効果を及ぼす (IPCC 2001d: 307)。炭素循環測定は、きわめて困難な作業なのである。IPCCの報告書では、人為起源のCO₂増大分を海洋がすべて吸収するとは考えられないとし、人為起源のCO₂増大が気候システム全体に与える摂動を重要視している (IPCC 2001a 51)。しかし、そうした推測の前提となる炭素循環の把握は、まだまだ多くの改善を必要としている。

もちろん、先に見た不確実な知見のリストもこのような炭素循環測定の難点も、IPCCが現段階で達成した科学認識をすべて否定しざるものではない。IPCCの認識の基礎には、カオス理論にいう高度な複雑性への慎重な態度がある。気候は広大な範囲で影響を受ける複雑なシステムである。地球の軌道の微妙な変化でも、まったく異なった気候を生み出す可能性がある。当然、炭素循環のわずかな歪みも、その帰結は甚大でありうる。炭素の貯蔵庫である大気・海洋・陸上生物圏の間を、炭素は循環してゆくが、それが人間の影響により、たとえ「地球大の巨大な循環にわずかずつであっても重大な摂動」(a small but significant perturbation of a huge global cycle) (IPCC 2001a: 187) が生じた場合、気候システムに与える影響は、計り知れないものになりうる。繊細で精密なバランスの上に成り立つ気候システムにとって、わずかな摂動が巨大な変化に帰結する可能性、これがIPCCの科学認識の基礎にある (Weart 2005: Introduction)。人間の影響がどれほど自然全体の中では微々たるものであっても、気候という高度に複雑なシステムにふれることは、莫大な変化を地球にもたらしかねないのである。

このように、気候変動問題に向けた国際共同行動は、脆弱な科学知に支えら

れている。すべてを無視できずしかしすべてを明らかにしてはくれない科学知から、国際共同行動の前提となる規範を構築するには、政治の決断がどうしても要請されるのである。そして、それは慎重でなければならない。IPCCは、大気中のGHGs濃度を一定に保つための、一步一步確実な施策を強調する。不十分な行動と過度な行動の双方を注意深く避け、「次の100年で最善の行動」ではなく、「予測される長期の気候変動とたえずともなう不確実性を前提とした短期の最善行動」を推奨するのである（IPCC 2001c: Section 10.4.3）。しかし、そうした不確実な情報の中で短期の行動戦略を立てていくために必要な国益の調整は、上述したような分配政策的な性格と原子力政策との関連を考えると、きわめて困難なものになろう。気候変動に対する国際共同行動の難しさが、ここにある。

（2005年12月脱稿）

参考文献・資料

[文献]

- Abbott, Kenneth. W., R. O. Keohane, Andrew. Moravcsik, A-M. Slaughter, and D. Snidal. 2000. The Concept of Legalization. *International Organization* 54: 401.
- Abbott, Kenneth W and D. Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54: 421-456.
- Arend, A.C. 1999. *Legal Rules and International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Baggini, Julian. 2003. Greens and Climate Sceptics: Coping with the backlash. <http://www.openDemocracy.net>.
- Barnett, Jon. 2001. *The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. London: Zed Books.
- Barrett, Scott. 2003. *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Baxter, Brian. 2005. *A Theory of Ecological Justice*. London: Routledge.
- Beckerman, Wilfred. 2002. *Poverty of Reason: Sustainable Development and*

- Economic Growth*. California: Independent Institute.
- Bernstein, Steven. 2000. Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism. *European Journal of International Relations* 6 (4): 464-512.
- Beveridge, Fiona and Sue Nott. 1998. A Hard Look at Soft Law. In P. Craig and C. Harlow eds., *Lawmaking in the European Union*. London: Kluwer Law International.
- Birnie, Patricia and Alan Boyle. 2002 *International Law and the Environment*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bodansky, D. 1999. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *American Journal of International Law* 93: 596.
- Bradley, Robert R. 2003. *Climate Alarmism Reconsidered*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Brunnee, Jutta and Stephen J. Toope. 1997. Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building. *American Journal of International Law* 91: 26.
- Butzengeiger, Sonja and Axel Michaelowa. 2004. 'Greenhouse Gas Emissions Trading in the European Union: Background and Implementation of a New Climate Policy Instrument'. *Intereconomics*. May/June 2004.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics* 50: 324.
- Christiansen, T., K.E. Jørgensen and A. Wiener. 1999. The social construction of Europe. *Journal of European Public Policy* 6: 528.
- Christiansen, Thomas., Knud Erik. Jørgensen and Antje. Wiener. 2001. Introduction. In T. Christiansen, K. E. Jørgensen and A. Wiener eds., *The Social construction of Europe*. London: SAGE Publications.
- Climate Change Secretariat 2002. A Guide to the Climate Change Convention Process. Preliminary 2nd edition. Bonn, 2002.
- Collier, Ute. 2002. EU Energy Policy in a Changing Climate. In Andrea Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Commission, European. 2003. *Second ECCP Progress Report: Can we meet our Kyoto*

- targets?* April 2003.
- 2001. *European Climate Change Programme: Long Report*. June 2001.
- Day, Stephen. 2005. 'Developing a Conceptual Understanding of Europe's Transnational Political Parties (With a Specific Focus on the Party of European Socialists)'. *Journal of Contemporary European Studies* 13(1): 59-77.
- Demmke, Christoph. 2001. Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 05/01.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- 1997. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupuy, Pierre-Marie. 1983. 'United Nations Environmental Programme'. In Rudolf. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Earth Negotiations Bulletin, A Reporting Service for Environment and Development Negotiations published by IISD (the International Institute for Sustainable Development). <<http://www.iisd.ca/>>
- Eckersley, Robyn. 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Eder, Klaus. 1996. *The Social Construction of Nature: A Sociology of Ecological Enlightenment*. London: Sage.
- EEA 2004. Technical Report No.2 2004. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2002 and inventory report 2004: Submission to the UNFCCC Secretariat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- 2005. Technical Report No.4 2005. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2003 and inventory report 2005: Submission to the UNFCCC Secretariat. Revised final version, 27 May 2005. Version 1.2. European Environmental Agency.
- Fairbrass, Jenny and Andrew. Jordan. 2001. Protecting Biodiversity in the

- European Union: National Barriers and European Opportunities. *Journal of European Public Policy* 8 (4): 499-518.
- Finnemore, Martha. 2000. Are Legal Norms Distinctive? *International Law and Politics* 32: 699-705.
- Finnemore, Martha and Kathryn. Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52: 887.
- Finnemore, Martha and Stephen J. Toope. 2001. Alternatives to "Legalization": Richer Views of Law and Politics. *International Organization* 55 (3): 743-758.
- Friends of the Earth Press Release. EU slammed over climate agreement. March 24, 2005.
<http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/eu_slammed_over_climate_ag_24032005.html>
- 2005. Press Release: Why Nuclear Power is not the Answer. 28 September 2005.
<http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/why_nuclear_power_is_not_t_28092005.html>
- 2002. *Tackling Climate Change without Nuclear Power: A report detailing how climate targets in the power sector can be met without replacing existing nuclear capacity*. September 2002. London: Friends of the Earth.
- George C. Marshall Institute 2001. *Climate Change and Policy: Making the Connection*. November 2001.
- Gonzalez-Calatayud, Alexandra. 2002. Atmospheric Pollution. In Han Somsen et al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 2. Oxford: Oxford University Press.
- Grimeaud, David. 2000. The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development? *European Environmental Law Review* 9: 207.
- Haggard, S., and B.A. Simmons. 1987. Theories of International Regimes. *International Organization* 41 (3): 491.
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne. 2003. New Modes of Governance in Europe: Increasing

- Political Capacity and Policy Effectiveness? In Tanja A. Börzel and Rachel A. Chichowski (eds.) *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*. Vol.6. Oxford: Oxford University Press.
- 2002. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?. In Adrienne Héritier (ed.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hertin Julia and Frans Berkhout. 2001. Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration. *SPRU Electronic Working Paper Series 72*.
- Howarth, David. 2000. *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Humphreys, James. 2005. Voter Power Can Make the Difference on Climate Change. <http://www.openDemocracy.net>.
- Hunt, Alan and Gary. Wickham. 1994. *Foucault and Law: Towards a Sociology of Law as Governance*. London/Colorado: Pluto Press.
- IEEP. 2004. *The Manual of Environmental Policy: the EU and Britain*. Institute for European Environmental Policy. Maney Publishing.
- IISD 1999. *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.16 No.1, the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Reporting Service for Environment and Development Negotiations.
- IPCC 2001a. Climate Change 2001: The Scientific Basis. Cambridge University Press.
- 2001b. Climate Change 2001: Impact, Adaptation, and Vulnerability. Cambridge University Press.
- 2001c. Climate Change 2001: Mitigation. Cambridge University Press.
- 2001d. Climate Change 2001: Synthesis Report. Cambridge University Press.
- Jordan, Andrew. et al. 2003. 'How 'new' environmental policy instruments (NEPIs) spread in the European Union: An analysis of the role of the EU in shaping environmental governance'. In European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2003 (8th), March 27-29, 2003, pages 42, Nashville, TN. < <http://aei.pitt.edu/archive/00002883/>>
- Keeley, James F. 1990. Toward a Foucauldian Analysis of International

- Regimes. *International Organization* 44 (1): 83-105.
- Keohane, Robert O., Andrew. Moravcsik and Anne-Marie. Slaughter. 2000. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. *International Organization* 54 (3): 457-488.
- Krämer, Ludwig. 2003. *EC Environmental Law*. Fifth Edition. London: Sweet & Maxwell.
- 2002. *Case Book on EU Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing.
- 2002. Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives. In Han Somsen et al eds. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, S.D. 1982a. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. *International Organization* 36: 497.
- 1982b. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization* 36: 185.
- Kratochwil, Friedrich and John Gerard. Ruggie. 1986. International Organization: A State of the Art and an Art of the State. *International Organization* 40 (4): 753-775.
- Ladeur, Karl-Heinz. 1997. Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept. *European Law Journal* 3 (1): 33-54.
- Ladeur, K-H. 2000. Flexibility and “Co-operative Law”: The Co-ordination of European Member States’ Laws – The Example of Environmental Law. In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change in the EU*. Oxford: Hart Publishing.
- Lefevere, Jürgen. 2000. In Han Somsen et al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 1. Oxford: Oxford University Press.
- Lenschow, Andrea. 2002. Greening the European Union: An Introduction. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Lenschow, Andrea. 2000. Transformation in European Environmental Governance. In B. Kohler-Koch and R. Eising eds., *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.

- Lenschow, Andrea. 1997. Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures. *Journal of European Public Policy* 4: 109.
- Lomborg, Bjørn. 2001. *The Skeptical Environmentalist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Hampshire: Palgrave.
- Malabed, Rizalino Noble. 2000. *Global Civil Society and the Environmental Discourse: The Influence of Global NGOs and Environmental Discourse Perspectives in the UNCED's Declaration of Principles and Agenda 21*. Tokyo: Global Environment Information Center.
<<http://202.253.138.71/Scripts/dbml.exe?template=/ENV/publication1.dbm&type=1&ID=351>>.
- Michaelowa, Axel. 1998. 'Impact of Interest Groups on EU Climate Policy'. *European Environment*. Vol.8: 152-60.
- Milliken, Jennifer. 1999. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of international Relations* 5 (2): 225-254.
- Murphy, Joseph. 2001. Analysing Environmental Policy: Capacities and Discourses. *OCEES Research Paper 22*.
- Nollkaemper, Andre. 2002. Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Onuf, N. 1998. Constructivism: A User's Manual. In V. Kubalkova, N. Onuf and P. Kowert eds., *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E.Sharpe.
- Payne, Rodger A. 2001. Persuasion, Frames and Norm Construction. *European Journal of International Relations* 7 (1): 37-61.
- Reisman, Michael. 1988. Remarks in Panel A Hard look at Soft Law. *Proceedings of the American Society of International Law* 82: 373-377.
- Risse, Thomas. 2000. "Let's Argue !": Communicative Action in World Politics. *International Organization* 54 (1): 1.

- Risse, Thomas and Antje Wiener. 1999. 'Something rotten' and the social construction of social constructivism: a comment on comments. *Journal of European Public Policy* 6 (5): 775.
- Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.
- Sands, Philippe. 2003. *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1996. The European Court of Justice: An Environmental Tribunal? In H. Somsen ed., *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*. London: Blackstone.
- Schermers, H.G and N.M. Blokker. 1995. *International Institutional Law: Unity within diversity*. Hague: Kluwer Law International.
- Scientific Alliance 2005. *Scientific Alliance Statement on Climate Change*. January 2005.
- Scott, Joanne and David M. Trubek. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal* 8 (1): 1-18.
- Scott, Joanne. 2000. Flexibility, "Proceduralization", and Environmental Governance in the EU. In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing.
- 1998. *EC Environmental Law*. London: Longman.
- Senden, Linda. 2004. *Soft Law in European Community Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Skodvin, Tora. 2000. The Intergovernmental Panel on Climate Change. In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*. Manchester: Manchester University Press. pp.146-180.
- Slaughter, A-M., A.S. Tulumello and S. Wood. 1998. International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. *American Journal of International Law* 92 (3): 367-397.
- Smith, Mick. 2001. The Face of Nature: Environmental Ethics and the Boundaries of Contemporary Social Theory. *Current Sociology* 49 (1): 49-65.

- Spiermann, Ole. 1999. The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order. *European Journal of International Law* 10: 763-789.
- Steele, Jenny. 2001. Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach. *Oxford Journal of Legal Studies* 21 (3): 415-442.
- Stokke, Olav Schram. 1997. Regimes as Governance Systems. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Strydom, Piet. 2000. *Discourse and Knowledge: The Making of Enlightenment Sociology*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Surel, Yves. 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy* 7 (4): 495-512.
- Tallberg, Jonas. 2003. *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*. London: Routledge.
- Thuerer, Daniel. 1998. Soft Law. In R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Toope, Stephen J. 2000. Emerging Patterns of Governance and International law. In M. Byers ed., *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, Oliver et al. 2004. Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification. Paper to be presented at the kick-off workshop of NEWGOV Cluster One: Emergence, Evolution and Evaluation. Brussels, 10 December 2004.
<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/TreibBaehrFalknerNewgovInputPaper2004.pdf>>
- Trubek, David M. et al. 2005. “Soft Law”, “Hard Law”, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity’. Jean Monnet Working Paper 02/05,
<<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/05/050201.pdf>>.
- Underdal, Arild. 2005. Science and Politics: The Anatomy of an Uneasy Partnership. In In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in*

- International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*.
Manchester: Manchester University Press. pp.1-21.
- UNEP 2005a. *UNEP 2004 Annual Report*. UNEP 2005.
- 2005b. *UNEP Global Judges Programme*. UNEP 2005.
- 2005c. *Carbon Market Update for CDM Host Countries*. May 2005, Issue No.1.
- 2005d. *Vital Climate Change Graphics*. February 2005.
- 2004a. *Natural Allies: UNEP and Civil Society*. UNEP 2004.
- 2004b. *Draft Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements: A companion to the 2002 UNEP guidelines on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements*. Division of Environmental Implementation. November 2004.
- 2003b. GRID-Arendal Annual Report 2003.
- 2001. *The Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the First Decade of the Twenty-first Century*. 9 February 2001. (モンテヴィデオ計画]本文)
- 1993. Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the 1990s, June 1993.
- and UNFCCC 2002. *Climate Change Information Kit*. UNEP Information Unit for Conventions, September 2002.
- Usui, Yoichiro. 2005a. The Roles of Soft Law in EU Environmental Governance: Bridging a Gap between Supranational Legal Processes and Intergovernmental Political Processes? – A Focus on the EU Climate Change Strategy. Paper submitted to UACES 35th Annual Conference and 10th Research Conference: The European Union: Past and Future Enlargements. Research Panel: 'Policy-Making: Environment and Agriculture'. 5-7 September 2005. The University of Zagreb.
- 2005b. The Principle of Environmental Integration in the European Union: From a Discursive Constructivism. *Bulletin of Niigata University of International and Information Studies* 8: 89-117.
- 2003. Evolving Environmental Norms in the European Union. *European Law Journal* 9 (1): 69-87.
- 2002. Norm Evolution in EC Environmental Law.

- Constitutionalism Web Papers (ConWEB)*, No.1/2002.
- Weale, Albert. et al. 2000. *Environmental Governance in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Weart, Spencer. 2005. The Discovery of Global Warming. April 2005 Version. <<http://www.aip.org/history/climate/>>
- Wellens, K.C., and G.M. Borchardt. 1989. Soft Law in European Community Law. *European Law Review* 14: 267-321.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2): 391-425.
- Wettstad, Jørgen. 2005. The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency? *Global Environmental Politics* 5:1.
- Wilkinson, David. et al. 2004. The Future of EU Environmental Policy: Challenges and Opportunities. A Special Report for the All-party Parliamentary Environment Group. Institute for European Environmental Policy. December 2004.
- Yearley, Steven. 2002. The Social Construction of Environmental Problems: A Theoretical Review and Some not-very-Herculean Labors. In R. E. Dunlap et al. eds., *Sociological Theory and the Environment: Classical Foundations, Contemporary Insights*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers.
- Young, Oran R and Marc A. Levy. 1999. The Effectiveness of International Environmental Regimes. In O. R. Young ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes*. Massachusetts: The MIT Press.
- Young, O. R 1997. Rights, Rules, and Resources in World Affairs. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, Michael. 1998. The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research. *World Politics* 50: 617.
- . 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International*

Relations 6 (2): 183-221.

Zürn, Michael and Dieter. Wolf. 1999. European Law and International Regimes: The Features of Law Beyond the Nation State. *European Law Journal* 5 (3): 272-292.

[和書]

植田和広 (1996) 『環境経済学』 岩波書店。

白井陽一郎 (2005) 「EU環境法とポスト国民国家の言説：刑事罰適用と市民の司法アクセスをめぐる」 中村民雄編著『EU研究の新地平：前例なき政体への接近』 ミネルヴァ書房、75-112頁。

————— (2004) 「EU：欧州統合の意味変容」小川有美・岩崎正洋編著『アクセス地域研究II：先進デモクラシーの再構築』 日本経済評論社、43-63頁。

————— (2003a) 「EC環境立法の展開と共通意味世界の構成：社会構成主義の観点から」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』 第6号、45-64頁。

————— (2003b) 「EUの環境保全とコミュニティ」 田村正勝編著『甦るコミュニティ：哲学と社会科学の対話』 文眞堂、193-215頁。

————— (2003c) 「EUの特異性と規範の進化」『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）第54巻1号。

環境省 (2005) 『図説京都メカニズム』 第3.1版、環境省地球環境局地球温暖化対策課、2005年4月。

原子力百科事典ATOMICA。 http://mext-atm.jst.go.jp/atomica/15010306_1.html

産業構造審議会 (2003) 『気候変動に関する将来の持続可能な枠組の構築に向けた視点と行動』 産業構造審議会環境部会地球環境小委員会中間とりまとめ、平成15年7月。

庄司克宏2005 「国際社会における行為主体としての国際機構」 横田洋三編著『新国際機構論』 国際書院、147-160頁。

地球環境センター (2004) 『CDM/JI事業調査：事業実施マニュアル』 地球環境センター、平成16年8月。

地球産業文化研究所 (2005) 『国連気候変動枠組条約第10回締約国会議/第21回補助機関会議 (COP10/SB21) 参加報告書』 04年12月6日～17日、アルゼンチン・ブエノスアイレス、財団法人地球産業文化研究所、05年1月、地球環境対策部。

————— (2002) 『国連気候変動枠組条約第8回締約国会議/第17回補助機関会議（COP8/SB17）参加報告書』02年10月23日～11月1日、インド・ニューデリー、財団法人地球産業文化研究所、02年11月、地球環境対策部。

電気事業連合会（1998）『気候変動枠組条約第四回締約国会議（COP4）における電力業界としての主な活動』電気事業連合会、1998年10月16日、<http://www.epc.or.jp/KOHO/9810sy2.htm>。

(財)電力中央研究所の研究。www.fepec.or.jp/shikihou/shikihou17.p11.html。

中村民雄編著（2005）『EU研究の新地平：前例なき政体への接近』ミネルヴァ書房。

日本政府代表団（2003）『気候変動枠組条約第9回締約国会議（COP9）概要と評価』平成15年12月12日日本政府代表団。

村瀬信也（2002）『国際立法：国際法の法源論』東信堂。

UNEP（2003a）『CDM入門：クリーン開発メカニズム』2003年2月、地球環境戦略研究機関（IGES）気候政策プロジェクト訳、同機関発行。

UNU（2003）Work in Progress：プログラム活動の現場から。国連大学広報部、03年6月号。

気候変動問題の構成と国際共同行動の展開(2)

——気候変動レジーム・国連環境計画・欧州連合——

白 井 陽一郎

1. 問題の予備的考察
 - (1) 気候変動問題
 - (2) 国際共同行動を支える制度の多様性
 - (3) 気候変動問題の政治性
 - (4) 理論上の関心
 - (5) 章の構成
2. 国際共同行動の構図
 - (1) 国際制度の多面性
 - (2) 国連システムの構図
 - (3) 国際機構のやわらかい力
 - (4) 国際制度と規範言説
3. 気候変動問題の特徴
 - (1) 気候変動の言説
 - (2) 地球環境問題の政治性
 - (3) 気候変動問題における政治的選択 (以上5号)
4. 気候変動レジーム
 - (1) 気候変動問題の認知
 - (2) 気候変動レジーム
 - (3) IPCC: 政治と科学のインターフェース
5. UNEPの役割
 - (1) 期待機能
 - (2) 組織構成

- (3) 環境行動
- (4) 気候変動の問題化（以上6号）

6. EUの共同行動

- (1) 環境ガバナンス
- (2) 対気候変動行動の形成
- (3) 国際行動戦略

おわりに（以上7号）

参考文献・資料

4. 気候変動レジーム

本稿はこれまで、国際共同行動の構図を把握するため、国際制度のあり方を概観するとともに、気候変動問題の政治的特徴を検討してきた。そこで提示してきたのは、多国間レジーム、国際機構そして地域統合組織が、言説政治の場として、また戦略的に言説を展開する行動主体として、国際共同行動の構築を進めていくという構図がひとつ、そしてもうひとつが、環境規範言説の構築過程で、科学の言説と政治の言説が分かちがたく結びつき、環境規範言説のあり方を規定していくという言説政治のありようであった。こうした議論を前提に、本章からは、気候変動レジーム、UNEP、EUを取り上げ、それぞれが気候変動に対する国際共同行動をどのように構成しているのか、順に検討していく。まずは、気候変動枠組条約と京都議定書を核に構成されている気候変動レジームである。先にふれたIPCCも、このレジームの一角を占めている。以下、まずは国際環境規範の発展と気候変動問題の認知過程を整理した上で、気候変動レジームの構成を検討していこう。

(1) 気候変動問題の認知

① 国際環境規範の発展

自然環境の破壊が多国間の枠組みを要する問題として認知されはじめて、いまだ半世紀も経過していない。中でも、地球温暖化による気候変動が国際政治のアジェンダに設定されたのは、ここ20年ほどのことである。大気に限定して

例えば、欧州を中心に酸性雨を標的にした広域越境大気汚染の防止（79年LRTAP）から、オゾン層破壊物質の国際的な規制（85年ウィーン条約）を経て国際政治に浮上してきた、もっともあたらしい地球環境問題ということになる。

地球温暖化が気候変動をもたらす深刻な問題として国際社会に認知される背景として、ひとつには先行して形成されてきた国際環境規範の文脈がある。この規範の文脈は、過去三回の地球環境サミットを通じて、徐々に個々の環境言説を強く規定していくようになっていった。

まず第一回が、72年のストックホルム人間環境会議である。113ヶ国から代表が集い、主要6分野が指定され（居住環境・健康・環境と開発・自然災害・海洋と陸地の生態系）、行動計画として109の勧告が、また人類の権利と責任に関して26の原則が提示された（UN Doc. A/CONF. 48/14；Dupuy 1983/1999：1101）。国際環境法は、こうしたいわばやわらかい法（soft law）から出発していったのである（Sands 2003：36）。第二回は、92年の国連環境開発会議（UNCED）、いわゆるリオ・サミットである。気候変動枠組条約は、生物多様性条約などとともに、この会議で採択された。リオ宣言はまさに個々のMEA（国際環境協定）の憲法的地位を占めるにいたり、このサミットは国際環境法発展過程の画期的な会議であったといえよう。リオで提示された行動計画アジェンダ21は、各国の環境政策の青写真となり、またその施行状況をモニタリングする目的で、持続可能な発展のための国連委員会（UNCSD）があらたに設置された。そして第三回が、02年の世界持続可能な発展のための会議（WSSD）、いわゆるヨハネスブルグ・サミットである。リオの後、10年経過したのを受け、アジェンダ21の施行状況を確認し、今後の課題をあらためて明確にしていく会議となった。特筆すべきは、第二種連携（Type II Partnership）という類型をもうけ、政府間組織の協力関係である第一種連携（Type I Partnership）に対して、市民社会・国際機構・各国政府の間の共同プロジェクトを推奨していくという戦略である。

こうした三回の地球環境サミットに、87年のブルントラント・レポートを加える必要がある。これは83年に国連総会によって設立された環境と開発に関する

る世界委員会（WCED）の成果である。持続可能な発展の原則がここで明確に定義され、以来、国際環境法発展の中心概念となっていった。このレポートは、国際共同行動の焦点を人口・食料安全保障・生物種および遺伝資源の喪失・エネルギー・産業・人間の居住環境にしぼるよう勧告し、以下の優先6領域を提示する（Sands 2003：49）。

- 各国政府や国際機構の活動目標に環境を統合する。
- UNEPのような環境機関の役割や能力を強化する。
- NGOや科学者組織、産業団体などと協調する国際計画を立案する。
- 開発計画の意志決定やプロジェクトの実行に、NGOや科学者組織、産業団体などを参加させ、その権利や役割を確立する。
- 各国政府に対して、国際環境法と国内環境法のギャップを埋め、環境・資源管理の紛争を回避しまた解決する手続きを強化するよう求める。
- 世界銀行やIMFその他の国際金融機関を通じた資金援助を促進する。

Sandsは、「ブルントラント・レポートはわれわれが世界にまなごしを向ける方法を変えるシグナルとなった」と評価する（*Ibid.*, 48-9）。

気候変動問題が国際社会共通の関心として認知され、気候変動レジームが形成されていった背景には、国連システムによるこうした70年代以降の着実な国際環境規範の発展があった。しかし、環境関連の国際条約は、すでに700にも上る（UNEP 2004b：13）。気候変動問題が重要な環境問題として取り扱われるには、気候変動の科学研究に特別な地位を付与する政治の側の選択が必要であった。

② 気候変動国際研究の展開

気候変動問題が国際アジェンダとして認知されていったもうひとつの背景として、国際共同研究の展開にもふれておく必要がある。それには、Weartの研究が参考になる。少なくとも気象学者の国際共同研究は、すでに19世紀にははじまっていた（Weart 2005：International 1）。関心は日々の天候であって、総体としての気候ではなかったが、温暖化の可能性もすでに指摘されていた（*Ibid.*）。スウェーデンの科学者が、1896年に温室効果についての仮説を提示し

ている。それは、化石燃料の燃焼による大気中CO₂濃度の増大が、全球平均気温を上昇させるという、現在基本となっている認識である。しかし思弁的で説得力をもたなかったという (*Ibid.*, Introduction 2)。また1930年代にはアマチュア科学者G.S. Callendarが温室効果の発生を指摘しているが、2、3世紀先に予測された温暖化は、むしろ望ましいと受け取られていた (*Ibid.*)。

19世紀後半には、気象学者たちがIMO（国際気象機構）を設立している。科学者間で国際組織を設立する動きは、20世紀に拡大していった。1919年にはIUGG（地球物理学者国際同盟）が設立され、気象学、海洋学、火山学などの国際研究が展開しはじめる。以来、同様の国際科学研究集団が叢生し、ICSU（国際科学者同盟）が傘団体としてそれらを包摂してゆく。また1932-33年には、IUGGとIMOが協力して、International Polar Yearと呼ばれる共同観測を国際的に展開していった (*Weart International 2*)。他方、47年には世界気象条約（World Meteorological Convention）が締結され、気象観測で国際協力を進める体制が整えられる。そして51年に各国の気象予報部局を連携させる目的でWMO（世界気象機構）が設立され、国連専門機関として活動を展開していった (*Ibid.*, International 3)。

ただし、20世紀中葉まで、気候は地域的に限定された現象として研究されていた。また地域ごとの気候の変化は、緯度に依存する日照量や山脈の地形および海流などに規定されると考えられていた。こうした研究目的の一つには、植民地経営があった。白人植民者の健康が問題だったのである (*Ibid.*, International 2)。

気候変動の本格的な国際共同研究は、50年代に展開しはじめる。冷戦を背景とした軍事的関心から、気候研究に政府資金が回されていったという事情があった (*Ibid.*, Introduction 2)。米ソは地球物理学データに潜在的な軍事価値を見出していったのである。57-8年の国際地球物理学年（IGY）を契機に、米ソ双方とも資金供給を強化したが、この資金が大気中CO₂濃度増大の確認に寄与していった (*Ibid.*, International 3)。また同時に、南極大陸やグリーンランドの氷床掘削がはじまり、人工衛星による大気・海洋の大規模な観測も可能になって

いった (*Ibid.*, International 4-5)。

60年代にはいると、まず上述のWMOがWorld Weather Watchを立ち上げ、気象予報データの国際的な共通化を進めていった。これが、地球温暖化発見の基礎になる (*Ibid.*, International 5)。ICSUはWMOのプロジェクトに協力し、GARP (Global Atmospheric Research Program) を立ち上げたが、そのチェアを68-71年までつとめたのが、やがて気候変動研究をリードしていくことになるスウェーデン人Bert Bolinであった (*Ibid.*, International 5)。GARPの目的は、国際研究プロジェクトを調整し、地球規模でデータを収集することにおかれた。これには、地球物理学が包摂するさまざまな分野で共通言語を見出すという、学際研究固有の困難な課題が付随していた (*Ibid.*, International 6)。ただし気象予報が主たる目的であり、CO₂増大を視野に入れた気候研究は、副次的な地位しか与えられていなかった (*Ibid.*)。

60年代にはまた、大気循環のコンピュータ・モデルも登場した。次世紀に2、3℃の平均気温上昇を予測していたが、いぜんとして科学者間でも政策対応の必要は認められなかった (*Ibid.*, Introduction 2)。

69年に、WMOの気候学委員会が気候変化予測の作業部会を設置し、CO₂を含む大気汚染のモニタリングがはじまる (*Ibid.*, International 6)。また同じく69年に、ICSUがSCOPE (Scientific Committee on Problems of the Environment) を立ち上げる。CO₂の温室効果を問題として認知し、炭素の生物地球化学的循環を射程に入れた研究を進めていった (*Ibid.*)。これがやがて、地球規模の炭素循環に関する報告書の公表など、重要な仕事を行っていく (*Ibid.*, International 11)。

70年代に入ると、知的好奇心は不安へと変わっていった。その背景には、環境運動の盛り上がりがある。上述の72年国連人間環境会議も、この転換の契機であったといえよう。国際海洋調査船隊が編成され、衛星なども利用したデータ収集が大規模に組織化され、さまざまな警告が出されていった (*Ibid.*, Introduction 2 and 3)。74年には上述のGARPがGATE (GARP Atlantic Tropical Experiment) を実施する。20カ国が協力して、12の飛行艇と40の調査船がひと

つの衛星にサポートされ、熱帯大西洋地域の大規模な測定を行ったのである (*Ibid.*, International 7 and 8)。そしてWMOが国連総会などに気候変動の警告を発しはじめるのと平行して、GARPも研究の方向を気候変動にシフトしていった。

③ 国際会議の展開

こうした国際科学研究の展開を土台として、70年代後半以降、多くの国際会議が招集され、研究者集団もあらたに国際的に組織化され、いよいよ気候変動問題が、各国政府による国際交渉のアジェンダにすえられていった。ただし、前史がある。実はすでに71年に、ストックホルムで気候に対する人間の影響に関する専門家会議が開かれていた。SMIC (Study of Man's Impact on Climate) である (*Ibid.*, International 7)。14カ国から専門家が集い、GHGsによる地球温暖化について議論が戦わされたが、コンセンサスは得られなかった。地球の冷却化を主張する専門家さえ当時は存在していた。しかし、温暖化の影響が気候の危険な変動をもたらす可能性は指摘されていた (*Ibid.*)。このSMIC会合は、前述の72年ストックホルム国連人間環境会議の準備という意味合いもあった (*Ibid.*)。そして後にふれるように、このストックホルムから、UNEPが誕生するのである。

気候変動問題が国際社会の共有問題として確立されていく出発点となったのは、78年のウイーン会議 (International Workshop on Climate Change) であった。WMOとICSUが主催し、招待参加で特定の政策担当者と科学者にしほり、世界気候会議の開催を主唱している (*Ibid.*, International 9)。これを受けて、79年に第一回ジュネーブ世界気候会議が開催された。この会議には、50カ国を越える国々から300人以上の専門家が集い、CO₂増大が長期にわたって地球規模の気候変動をもたらす可能性が確認されている (*Ibid.*)。この会議を契機に、国連機関共同の気候対策のための枠組みとして、WMOとICSUがWCP (World Climate Programme) を立ち上げている (Skodvin 2000 : 146)。また前述のGARPの一部がWCRP (World Climate Research Programme) を開始し、気象学を中心としながらも、気候変動研究を進めていった (Weart 2005:

International 12)。このWCRPは、国際的なデータ収集共同プログラムを組織し、TOGA（Tropical Ocean and Global Atmosphere Programme）や世界海流研究（World Ocean Circulation Experiment）、さらには海洋中の炭素を調べるJGOFS（Joint Global Ocean Flux Study）などを展開している（*Ibid.*, International 12）。そのほか、WMOやICSUそしてUNEPが、政府職員と非政府主体の区別をあいまいにしながら、疑似国際会合のような形で、さまざまな研究集会を開いていった（*Ibid.*, International 10）。

そうして、85年という転機を迎える。この年に、対気候変動行動につながるふたつの重要な土台が形成された。ひとつが、オゾン層保護のためのウィーン条約である。20カ国が調印したMEAであり、以後、地球環境問題に対するレジームの形成が本格化していく。またこれは、UNEPが科学研究を調整し、国際共同行動へつなげていった成功例でもある（*Ibid.*, International 13）。ただし、このウィーン条約は、科学研究が国際共同行動に具体化された最初の例ではない。他に59年の南極条約や79年の欧州広域大気汚染防止条約（LRTAP）といった先行例がある。Weartが強調するように、科学研究にとって重要なのは、条約の締結が、さらなる国際科学共同研究の組織化へ帰結することである（*Ibid.*）。この点で、ウィーン条約は、気候変動枠組条約のモデル的な事例である。またさらに加えて、枠組条約を先行させ議定書で詳細な義務を規定していくという国際立法政策のあり方という点でも、モントリオール議定書を生み出したウィーン条約は、京都議定書を生み出した気候変動枠組条約のモデルとなっていた（Barrett 2003：361）。

もうひとつの成果は、フィラハ会議の開催である。この会議では、あらたなデータを利用したスーパー・コンピュータによるモデル計測に依拠して、全球平均気温が人類史上かつてないほど上昇する可能性が指摘されている。この可能性について、出席した科学者は共通見解に達し、いっそうの研究と政策対応を要請していった（*Ibid.*, International 10；Skodvin 2000：146）。具体的には、CO₂排出量を2005年までに88年比で20%削減する必要があるとする見解となったが、それは政府への暗黙の政策勧告ともなっていた（Skodvin 2000：147）。

まさに、気候問題を国際共同行動のアジェンダに格上げする上で、重要な役割を果たした画期的な会議であったといえるだろう (*Ibid.*, 146-7)。その成果は、88年の国連総会でも参照される (A/RES/43/53, December 1988)。さらに、このフィラハ会議が契機となって、86年にはWMO、UNEP、ICSUが共同でAGGG (Advisory Group on Greenhouse Gases) を立ち上げる。これは小規模な精鋭専門家会合で、各機関がそれぞれ二人ずつ専門家を指名し、そこにもうひとり加えた7名でパネルを設定するというものである (*Ibid.*, 147)。このAGGGが、やがてIPCCに発展解消されていくのである (*Ibid.*)。また同じく86年にICSUがIGBP (International Geosphere Biosphere Programme) をスタートさせ、作業部会・委員会・パネルを大規模に組織化して、気候変動の観点から、地球の総体的な測定とモデル化に着手していった (Weart 2005 : International 12)。

こうしたウィーン条約とフィラハ会議といった二つの成果が85年に見られたものの、80年代後半まではゆるぎなきコンセンサスが存在したとはいえない情勢でもあった。地球温暖化そのものを明確に否定する科学者も、まだまだ存在した (*Ibid.*, International 11)。しかし他方で、80年代は気候科学研究の革命期でもあった。コンピュータの飛躍的な能力向上と、国際科学研究の連携の広範な進展が見られたのである (*Ibid.*, International 12)。

80年代後半は、いよいよ気候変動条約の策定過程がはじまる。UNEPの貢献は、この時期から本格化する。87年のUNEP管理理事会 (GC) 決定 (UNEP Decision 14/20, June 1987) により、世界の気候変動を問題とするよう国連総会に働きかけ、88年に関連した二つの決議を生み出していった。国連決議 A/RES/42/184によってUNEPの要請が承認され、同A/RES/43/53によって現在と将来世代のための地球気候保全が提言された。とくに後者は、気候が人類共通遺産の一部であると位置づけ (para. 1)、人間の活動が気候の変動をもたらす経済的社会的打撃をあたえたと認識 (Preamble and para. 6)、UNEPの働きを評価するとともに (Preamble)、上述の85年フィラハ会議の声明を重視している (*Ibid.*)。

さて、UNEPの行動の詳細は第4章でふれるとして、ここでは88年のトロシ

ト会議から91年の気候変動枠組条約準備会合開催にいたる過程を概観しておきたい。

トロント会議は、大気変化の観点から世界の安全を議論する目的で開催された(名称はWorld Conference on the Changing Atmosphere: Implications for Global Securityという)。300人以上の科学専門家や国連機関、NGOが48ヶ国から集った大規模な会議となった(Skodvin 2000:147)。前述の85年フィラハ会議ではじまった研究集会から発展し、科学専門家は招待参加であったが、公式の政府代表には招待状が出されなかった(Weart 2005:International 13)。会議の成果をまとめた報告書では、人間の汚染による大気の変化が、国際社会の安全を脅かす主要な脅威になると結論づけ、首脳級レベルの関心を、とりわけGHGsに引きつけようとしていた(*Ibid.*, International 14)。また数値目標も勧告している。CO₂排出を2005年までに20%削減するという、いわゆるトロント・ターゲットである(Barrett 2003:366;UNEP 2005d:20-21)。このトロント会議は、上述のAGGGが研究を政策に具体化するための提言活動を継続する上で、重要な土台となった(Weart 2005:International 15)。

また同年、英国サッチャー首相(当時)による英国王立協会でのスピーチがあった。地球温暖化問題が主要問題のひとつと位置づけられ、気候変動研究への研究資金増額が発表された。Weartによると、「サッチャーは(気候変動問題に対して)確固とした立場をとった世界で最初の政治リーダーである」という(*Ibid.*)。

そして、後述のように、88年11月に、IPCCがUNEPとWMOによって設立されるにいたった。その後、89年2月に法と政策の専門家が集い、「大気保全」と題する声明を発表したオタワ会議が開かれ、以後、気候変動枠組条約の策定が本格化していく。91年2月に気候変動枠組条約交渉準備会合が開催されるまでを、以下時系列で確認しておきたい(UNEP 2005d;UNEP and UNFCCC 2002; Climate Change Secretariat 2002; others)。

まず89年5月に、UNEPとWMOが国連から気候条約準備の要請を受ける。9月には東京世界環境会議が開かれ、変化する大気に焦点があてられた。10月

にはノルトヴェイクで大気汚染と気候変動に関する環境閣僚会議が開催され、GHGs排出量の安定化に向けた数値目標をIPCCで検討するという合意にいたった。続く12月にはUNEPがカイロ世界会議を主催し、気候変動条約の準備として、いわゆるカイロ・コンパクトを採択した。明けて90年4月になると、UNEPが第二回世界気候会議の開催を管理理事会（GC）で決定する。5月に開かれた地球温暖化と気候変動に関するケニア国際会議では、アンブレラ型の条約という方向も出され、いよいよ条約の形について駆け引きが活発化してくる。そうした流れの中で、8月にIPCCの第一次報告書が完成する。間髪入れず9月にUNEPとWMOが暫定作業部会第一回会合を開き、条約の争点を整理した上で、単一交渉過程の樹立を勧告する。続く10月に開催された第二回ジュネーブ世界気候会議にIPCC第一次報告書が提出され、国際社会の本格的な取り組みへ向けた閣僚声明が出される。そして12月に気候変動枠組条約準備交渉委員会（INC）が国連総会決議によって設立される（A/RES/45/212）。このINCでは、IPCCとの密接な連携が求められていた（Skodvin 2000：166）。こうして、明くる91年2月に、INCの初会合が開かれ、翌92年の第二回地球環境サミット（リオ・サミット）において、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）が調印され、以降、この条約を母体に、気候変動レジームが成長していく。

後にふれるように、UNFCCCを土台とする気候変動レジームは、IPCCの科学研究体制を構成要素として取り込もうとしていった。たとえば93年3月には、上述の気候変動研究の世界的なリーダーBert Bolinを中心とした作業部会がUNFCCCとIPCCの共同部会として設置される。またUNFCCCの補助組織である後述のSBSTAに、IPCCが研究報告書を提出する手続きも整備され、UNFCCCとIPCCの間の対話が制度化されていった（Skodvin 2000：166）。

(2) 気候変動レジーム

① 気候変動枠組条約

気候変動枠組条約（UNFCCC）は、92年6月に採択され、94年3月に発効した。その基本目的は、GHGsの大気中濃度を2000年までに安全なレベルで安定

させることにあった。ただし、定量的指標は設定されなかった。締約国は、気候変動に影響を与えてきた先進国とそれ以外の国々に区別された。UNFCCCは、前者のいわゆる附属書I国に対して、上記の目標を達成するためのリーダーシップとイニシアティブを求めている。またGHGs排出量やその削減のための国内措置について通知する国別報告書の提出が、全締約国に義務づけられた。

UNFCCCの意義は、先行科学研究の不確実性に留意しつつも、気候変動問題に対する共通認識を打ち立て、責任の所在を確認していることにある。前文に盛り込まれたそうした文言は、気候変動問題に対する国際共同行動の土台となる規範の言説を体現している。

まず気候問題の認識について、UNFCCCの前文⁸⁾は「地球の気候の変動およびその悪影響が人類共通の関心事」と確認し、「人間活動が大気中のGHGsの濃度を著しく増大させてきていること、またこの増大が自然の温室効果を増大させていること、そしてこれが地表および地球の大気を全体として追加的に温暖化せしめることとなり、自然の生態系および人類に悪影響をおよぼすおそれ」に対して、憂慮を表明している。責任の所在に関しては、共通のしかし差異ある責任の原則を定立する。前文は、「過去もまた現在も、世界全体で排出されるGHGsの大部分が先進国によるものであること、発展途上国における一人あたりの排出量はいぜんとして比較的少ないこと、ならびに世界全体の排出量に対して発展途上国の排出量が占める割合は、これらの国の社会的必要および開発上の必要に応じて増加していくこと」に留意し、「気候変動が地球的規模の性格を有することから、すべての国が、それぞれ共通に有しているが、差異のある責任、各国の能力ならびに各国の社会的また経済的状况に応じて、できるかぎり広範な協力を進めていくこと、および効果的で適切な国際的対応に参加することが必要であること」を確認する。ただし科学認識については、「気候変動の予測には、とりわけ、その時期、規模および地域ごとの特性

8) UNFCCCの条文は、外務省告示350号『気候変動に関する国際連合枠組条約』平成6年6月21日、条約6号があるが、本稿では日本語としての表現を多分に変えてある。

に関して、多くの不確実性があること」に注意を引いている。

UNFCCCは通常の枠組条約と同様に、一般的義務の設定に終始する。科学的知見の増大にともなって、規制の詳細を決定し、また改正していくという計算が織り込まれているのである。いわゆる枠組条約・議定書方式である (Brunnee and Toope 1997 : 56-7 ; 村瀬2002 : 351)。つまり、基本規範の設定時に広範な参加をうながし、共通利益を構築する過程を生み出し、政治言説の収斂を促す規範文脈を漸進的に構築していくという、いわばレジーム理論の応用例であるといえるだろう (Brunnee and Toope, *Ibid.*)。

② 京都議定書

UNFCCCの目的を数値目標に具体化し、その達成のための措置を規定したのが、京都議定書である⁹⁾。UNFCCCの第三回締約国会議 (いわゆる京都COP3) で97年に採択されたが (FCCC/CP/1997/7/Add.1)、批准に時間がかかり、発効したのは05年2月16日である。京都議定書の発効には、90年基準でGHGs排出シェア55%を占める55カ国の批准が必要とされていた。実際にはUNFCCCの附属書I国の批准が絶対の条件で、アメリカの批准が期待できない状況のもと、それは厳しいものであったといえる。採択されて以来、そのハードルをクリアするのに実に7年の月日が費やされたわけで、まさに難産であった。目標期間は2008年から2012年、6種のGHGsを、90年比で5.2%削減することをねらう。すでに科学知の脆弱性を指摘したところからもあきらかなように、この数値に確実な根拠はない。05年3月現在、批准国は146カ国、そのうち批准した附属書I国のCO₂排出量は、附属書I国全体の61.6%である (環境省2005 : 2)。6種類のGHGsは、二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、ハイドロフルオロカーボン (HFC)、パーフルオロカーボン (PFC)、六フッ化硫黄で、京都議定書附属書Aに記載された。また部門・発生源として、エネルギー (燃料の燃焼/燃料からの漏出)、産業の工程、溶剤等製品の利用、農業そして廃棄物が、

9) 条約本文は『気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書』平成17年1月20日、条約第1号、外務省告示第58号。

同じく附属書で特定されている。その上で、締約国間の情報交換・経験共有、政策・措置の比較可能性・透明性・効果改善方法の共同検討が、全締約国に義務づけられた（2条1項b）。レジームにおける相互学習効果をねらった仕組みである。さらに目標達成のための政策手段として、後述の京都メカニズムが掲げられた。これを含めた京都議定書運用ルールは、採択後の締約国会議（COP）で交渉され、01年のマラケシュ合意（FCCC/CP/2001/13/Add.1, 2 and 3）により確定し、その後、各国は批准体勢に入っていた。

GHGs排出削減の数値義務を課せられたのは、38の先進国からなる附属書I国だけである。その他の締約国に削減数値義務はない。ここに、共通のしかし差異ある責任の原則が具体化されている。これらの国々は、附属書Bでそれぞれに特定されたGHGs排出削減義務を、2008～2012年の約束期間中に達成しなければならない（3条1項）。これが第一約束期間である。つまり、ポスト2012の約束期間と数値義務が、次の交渉課題として先送りされているのである。その本格的な交渉は、05年11月のモントリオールCOPではじめられる予定である（05年10月現在）。かりに第一約束期間末に附属書I国が総排出枠を越えてしまった場合、後述のように第二約束期間の総排出枠が削減され、京都メカニズムの利用も制限される（CP/2001/13/Ad3:76）。このように、法による排出規制ではなく、不遵守が不利益をもたらす仕組みが模索されているのが、京都議定書の特徴である。

また2条1項aでは、とくに附属書I国に次のような義務が与えられている。

- GHGsの吸収源・貯蔵庫の保護と強化
- 持続可能な森林経営と新規植林・再植林の推進
- 気候変動に影響を与えない持続可能な農業
- 運輸部門での措置
- 廃棄物処理における措置
- 再生可能エネルギーおよびCO₂隔離技術の促進・開発
- GHGs排出部門における市場機能の適正化および排出抑制へ向けた市場手段の採用

さらに附属書 I 国は、その他の国々に資金援助を含む温暖化防止のためのさまざまな支援を行い、京都メカニズムの一つであるクリーン開発メカニズムを通じて、途上国の持続可能な発展を促進するよう求められている。このように、京都議定書は先進38カ国からなる附属書 I 国の行動に依存した体制なのである。

中でも、アメリカ、EU、日本のCO₂排出量が群を抜いている。それは現代国際社会における覇権の象徴でさえある。そうした附属書 I 国のCO₂排出量を確認しておこう (Barrett 2003 : 372)。まず、附属書 I 国全体では、EUが24%、日本が9%、旧社会主義国のいわゆる経済転換国が25%、そして京都議定書に背を向けるアメリカが36%である。これらのうち、EUの内訳を見ると、ドイツが全EU排出量の30%、イギリスが18%、イタリア13%、フランスが11%になる。また経済転換国の内訳は、ロシアが70%で群を抜き、ポーランドが12%で続く。その他の附属書 I 国の内訳を見ると、カナダが54%と最大で、アメリカ同様京都議定書の批准を拒むオーストラリアが34%を占める。こうした数字から明らかなように、G8 諸国の排出が他を圧倒しており、気候変動問題が人為起源のGHGsを原因とするとの仮説を受け入れるかぎり、気候変動問題とはG8 諸国がもたらしめている問題なのである。ただし、中国やインド、ブラジルといった新興大国の排出量は、今後も爆発的に増大してゆく。ポスト京都の第二約束期間における数値義務が、そうした新興大国をも拘束するかどうかは、気候変動レジームの実効性を左右していくだろう。

すでにふれたように、京都議定書の制度設計モデルは、87年のオゾン層破壊物質規制のためのモントリオール議定書であった。ただし、京都議定書の方がより柔軟でゆるやかな制度であるように見える。両者の異同を表3で確認しておこう。

京都議定書の最大の特徴は、附属書 I 国の数値義務達成を補助する仕組みを制度化したことにある。いわゆる京都メカニズムであり、共同実施 (JI)、クリーン開発メカニズム (CDM)、排出量取引制度 (ETS) の三種類が規定されている (それぞれ順に、京都議定書6条、12条、17条)。GHGs削減へ向けた取り組みを進めた方がそうしない場合よりも多くの利得を獲得できるようにする仕

表3 モントリオール議定書と京都議定書の比較

	モントリオール議定書	京都議定書
先進国の排出量数量制限	○	○
途上国の排出量数量制限	○	×
各国別の排出量数量制限	○	○
恒常的な排出制限	○	×：第1約束期間だけ
国際排出量取引	制限的	○
共同実施	×	○
報告書提出義務と証明義務	○	○
遵守手続	○	○：締約国会議で事後的に規定
非締約国の便益制限措置	○：貿易制限	×
発効要件	世界排出量2/3・最低11カ国	世界排出量55%・最低55カ国
対途上国支援	○	○：GEFおよびCDMを通じて

出所：Barrett（2003：361）より作成。

組みであり、広い意味で市場活用手段といえるだろう。まずその出発点として、附属書 I 国の総排出枠が設定される¹⁰⁾。それは、初期割当量単位(AAU)+国内吸収量(RMU)+JIおよびCDMから得られるクレジット(ERU+CER)±ETSと計算される。ここで初期割当量単位が、基準年の90年に排出されたGHGsの量から2008～2012年の第一約束期間までに削減するよう義務づけられた分を差し引いた排出許容量である。うまい具合に第一約束期間までの数値義務を余裕をもって達成した場合、次期約束期間にその分を繰り越すことが認められる。この繰り越しをcarry-overという。また初期割当量単位の算定では、専門家チーム(ERT: Expert Review Team)による内容審査が行われる(京都議定書8条)。当然、割当量をめぐる交渉は、熾烈なものになった。のちに触れるように、EU内の割当交渉では、当初絶対に合意達成は不可能だと見られていた。なお、

10) 京都メカニズムの詳細かつわかりやすい解説として、環境省(2005)がある。公式文書はFCCC/CP/2001/13/Add.1, 2 and 3を参照。

三種の京都メカニズムを利用することは義務ではない。しかし、国内措置にプラスしてこうしたインセンティブ付与のための制度を作り上げているところに、環境ガバナンスの現代的な姿が映し出されている。EUの域内気候変動戦略では、京都メカニズムのまさにプロ・アクティブな活用が試みられようとしている。京都議定書では、初期割当量設定のためのはげしい政治交渉を前提として、市場活用手段の利用が可能になっているのである。

三種のメカニズムのうち、JIは、附属書I国どうしが実施するGHGsの排出削減と吸収量増大のためのプロジェクトを想定する。このプロジェクトによって達成される排出削減量と吸収増大量に応じて、ERU (Emission Reduction Unit) と呼ばれるクレジットが発行される。ただし、このERUの発行は2008年以降である。つまり、第一約束期間に入るまでは発行されない。JIの仕組みは、プロジェクトのホスト国からプロジェクト実施国へ排出枠が移転されるというもので、附属書I国全体の排出枠は変わらない。A国がB国の排出量を削減するような投資プロジェクトを行った場合、A国がその削減分のクレジットを獲得することになるだけで、A国とB国を合わせた総排出枠が変わってくるわけではない。またプロジェクト実施前の状態と比較して、排出量が削減されるか、吸収量が増大するようにならなければ、クレジットは発行されない。これにより、すでに行われている事業は、JIによるクレジット獲得に利用できないようにしているのである。

このようなインセンティブ制度に類似して、必ずしもプロジェクトを実施するわけではないが国家間で排出枠を融通しあう仕組みが、京都議定書に盛り込まれた。その先例は、87年のモントリオール議定書2条8項aによる、EUを対象としたものである。京都議定書の場合とは異なり、他地域には開かれなかった(村瀬2002:628)。京都議定書では、EU以外の地域も排出権を融通しあうことが許される。しかし、今後の可能性こそ興味深いものの、現段階では地域統合組織EUだけがその利点を享受できる。EUはこの仕組みを利用して、加盟国の数値義務を域内で独自に差異化していった。つまり、EUは全体として8%削減の義務を負うが、この削減総量は、15の加盟国間であらたに配分し直

してよいわけだ。こうした一種のJIにより、負担シェア合意（the burden-sharing agreement）をもとにした後述のいわゆるEUバブルと呼ばれる加盟国間再配分が行われた。EU15ヶ国の削減数値義務は-8%であるが、EU内で差異化され、たとえばドイツが20%を越える削減義務を負うのに対して、ギリシャやポルトガルは、25%を越える排出増が許される。当然、京都議定書の交渉段階では、EUと加盟国の責任関係が域外国には曖昧にうつることや、EU加盟の一部の附属書I国だけが大幅な排出増を許されることなど、多くの批判があった（産業構造審議会2003：22）。しかし、最終的に、EUはこの特権を勝ち取る。もちろん、後述のようにEU内でのあらたな負担シェア合意は、困難なものであった。それを成し遂げたEUには、地域統合組織としての力量を評価しなければなるまい。

CDMは、附属書I国と非附属書I国の間で行われるプロジェクトを想定する。附属書I国が数値義務を達成する方途であるとともに、非附属書I国が条約の基本目的を達成する手段でもある。端的に言って、先進国の政府・企業・団体が途上国で行うプロジェクトであり（UNEP 2003）、GHGs排出の削減量および吸収量に応じて、認証済排出削減量（CER：Certified Emission Reduction）と呼ばれるクレジットが発行される。新規植林や再植林もCDMプロジェクトとして認定され、その内容に応じて、短期期限付きクレジット（tCER）か、長期期限付きクレジット（iCER）を獲得できる。附属書I国は、政府をはじめさまざまな団体が獲得したクレジット総量分を、自国の総排出枠に加えることが許される。またJIとは異なり、京都議定書第一約束期間前のクレジット発行が認められており、CDMはいわば先行実験の形で進められる。

なお、上述のJIもこのCDMも、原子力発電所の新規建設は、クレジット発行の対象プロジェクトとして認められていない¹¹⁾。一応、京都メカニズムか

11) Decision 16/CP.7 Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol (FCCC/CP/2001/13/Add.2)およびDecision 17/CP.7 Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol (FCCC/CP/2001/13/Add.2)を参照。

らは原子力という選択肢が排除されている。もちろん、締約国が京都メカニズムによるプロジェクト以外で国内GHGs排出量を削減するため、その方策として原発政策を進めることは、締約国自身の決定にゆだねられる。

CDMプロジェクトは、CDM理事会の認証を受けなければならない。初の認証プロジェクトは、ホンジュラスとブラジルで行われている（UNEP 2005d: 21）。ホンジュラスでは、河川の表面流去水（A run-off-river）を利用した水力発電プラントが建設され、獲得見込みのCERは10年間で17万8000トン（CO₂換算）になる。またブラジルでは、廃棄物埋立地から発生するメタンを除去し、電力を発生させようというプロジェクトが進められ、こちらは21年間で合計140億7200万トン（CO₂換算）のCER獲得が見込まれている。たとえばEU最大の排出国ドイツで年間10億トン（CO₂換算）強であるから、たとえ見込みとはいえ、かなり大きなプロジェクトがCDMの立ち上げ早々に試行されているわけだ。

CDMは、市場活用手段の一種として理解できる。しかし、WTO規則との潜在的な衝突も想定できる。村瀬は、途上国がCDMプロジェクトを進める場合、投資国からの特定産品に対して最恵国税率の適用を免除できるかどうか、という論点を提起している（村瀬2002：636）。WTO規則からすると、ホスト国がCDMプロジェクトに関わらない国からCDMプロジェクトに必要な同等品目を輸入する場合も、同じ関税率が求められよう。市場メカニズムを活用する京都メカニズムも実は、WTO体制との衝突を内包している。

ETSは、京都議定書附属書B国間で、排出枠の取得・移転売買を認める制度である。すでに注記したとおり、UNFCCCの附属書I国ではないが京都議定書附属書B国に指定された国が存在するので、それに該当するクロアチアやスロベニアなどは、ETSに参加可能である。この制度では、実際にはCDMの場合以上に、民間事業者が主役となる。排出枠を設定されるCO₂排出事業者だけでなく、吸収関連事業者や新エネルギー産業の事業者などが、利益得失のあらたなゲームに参加するのである。ETSは、まさに炭素ビジネスの起爆剤になるだろう。CO₂は汚染物質ではなく、商品となる。

ETSには先行例が存在する。アメリカの大気浄化法には、特定の地域・企業

に汚染権（pollution rights）を配分する仕組みがあり、また英国やデンマークも排出権取引制度を導入していた。さらに欧州のエネルギー関連企業による試行例もあった。しかし、京都議定書は世界最大規模のETSを発足させる契機となった。後にふれるように、2005年1月、EUが域内でETSをスタートさせたのである。

ETSは一見すると、究極の市場活用手段に見える。しかし、問題は初期排出枠をETS参加企業にどう配分するかである。これには、政府が既存の実績をもとに割り当てるいわゆるグラント・ファーザー方式と、政府が排出枠を競売にかけるオークション方式がある（村瀬2002：637-8；Wettestad 2005：6-7）。後者が徹底される場合、一単位あたり炭素排出許可量の価格が上がり上がっていき、排出削減計画を拡張せざるをえない事業者が増大する。それに対して前者が主となる場合、行政の支援もしくは手加減も可能となる。両方式の選択は、公権力による制御をすべて市場にゆだねるかどうかの選択である。EUでは、あらかじめETSへの参加を義務づける産業を特定した上で、ほとんどの初期排出枠をグラント・ファーザー方式により割り当て、その後、オークション方式による初期割当量および対象産業を増大させていくという方法がとられた。2003年のETS指令は、2008年までは総初期排出枠の5%を、それ以降は10%をオークション方式により割り当てると規定している（Directive 2003/87/EC）。ただし京都議定書の第一約束期間が終了する2012年以降、この指令が改正される可能性もあろう。

さて、以上のような京都メカニズムには、参加資格が必要になる。京都議定書が採択されたのち、締約国会議（COP）で交渉が重ねられ、2001年のいわゆるマラケシュ合意で、その詳細が定められた。それは、締約国向けと民間事業者向けに分けられる¹²⁾。まず、京都メカニズムを利用するには、京都議定書を批准していなければならない。UNFCCCの締約国であっても、京都議定書

12) 以下、環境省2005：56およびCP/2001/13/Ad2, pp.12-3, pp.52-3；Ad3, p.76を参照。

は批准していない国家が存在する以上、この規定がすべての出発点になる。次に、国内で排出量と吸収量を算定し、その情報を収集・公表できる体制が整えられていなければならない。とりわけ、国別登録簿を策定し、排出量と吸収量の目録を条約事務局に提出することが求められる。これらは締約国会議の補助機関である遵守委員会・執行部で監督され、そこで参加資格なしと判断された場合、参加資格の回復には、同じく遵守委員会・執行部に再申請しなければならない。条約事務局は、そうした審査結果に応じて、有参加資格国リストを公表する。なお、CDMの場合、指定国家機関（DNA: Designate National Authority）の設立が条件となって、CERの発行と取得が可能になる。民間事業者の参加資格は、国別登録簿に法人用保有口座を開くことだけである。また、たとえ自国が参加資格を認定されていなくても、JIとCDMのプロジェクトに参入することは可能である。さらに、自国が参加資格を認定される前段階で、そうしたプロジェクトの準備を進めることも認められている。

以上のような参加資格の整備は、UNFCCCと京都議定書が核となる気候変動レジームの性格を現している。このレジームは、排出削減量というシンプルな実体的義務を課す一方で、本質的には、手続設定を締約国に義務づけていく。京都メカニズムとは、レジームが提示した手続制度を国家が整え、民間事業者が主役となって動く仕組みなのである。また附属書I国が数値義務を達成できなかった場合、法的義務不履行を公式に確認して義務違反の烙印を押すことよりもむしろ、未達成国が京都議定書の定める期限（2012年）以降の第二約束期間で不利な状況に置かれる仕組作りが優先されている。いわば、正負のインセンティブにより、締約国が数値義務履行に向けて積極的に行動するよう刺激しようというのである。具体的には、第一約束期間末に総排出量が総排出枠を越えてしまった場合、その附属書I国は、京都メカニズムの利用が制限される（CP/2001/13/Ad3:76）。たとえば、三種のメカニズムによって獲得した排出許可単位、京都ユニットの移転資格が停止される。これはその国の事業者も同様である（*Ibid.*）。これにより、京都ユニットの海外移転や売却が許可されなくなるわけで、当該国やその事業者は、京都議定書が用意した利得獲得チャンス

を失うことになる。さらに、総排出枠を越えた排出量の1.3倍分が、第二約束期間の国別初期割当量から差し引かれてしまう（*Ibid.*）。こうして、手続制度の整備とインセンティブの操作によって、数値義務不遵守を回避する仕組みが整えられているのである。

③ COPプロセス

UNFCCCと京都議定書に盛り込まれた規範や措置は、締約国会議（COP）を通じて具体化されてきた。枠組条約・議定書方式の成功は、このCOPプロセスが生産的であるか否かにかかってくる。その過程では、個々の条文の具体的な解釈が確定され、締約国内の履行を確認しまた促進する制度があらたに構築される必要がある。このような過程の中でさまざまな委員会や機関が設立され、ひとつのレジームが生成していくのである。こうしたレジームを形作る委員会や機関の編成に立ち入っていくまえに、まずは気候変動レジームを発展させてきたCOPプロセスを時系列で確認しておきたい¹³⁾。

COP 1 ベルリン（95年3月28日～4月7日）では、京都議定書に帰結する誓約（mandate）が採択された。いわゆるベルリン・マンドートである。UNFCCCの義務をより適切に具体化するため、締約国がその内容を真摯に精査すること、またCOPプロセスを通じて、追加の議定書もしくは法文書を採択するため、締約国が誠実に努力することなどが、この誓約の内容である。またその具体化のための時限特別作業部会（Ad Hoc Group on the Berlin Mandate）も設立された（Skodvin 2000：149）。この会合が2000年以降の排出削減数値義務と必要な法的手段を検討し、97年のCOP 3 京都につなげていった（UNEP/UNFCCC 2002：19.2）。

COP 2 ジュネーブ（96年7月8日～19日）では、IPCCから提出された第二次報告書が承認された。京都議定書に向けた科学的基礎が、ここで確認されてい

13) 以下の時系列については、UNEP/UNFCCC 2002；地球産業文化研究所2002；日本政府代表団2003；Barrett 2003；Skodvin 2000およびGISPRI（地球産業文化研究所）のウェブサイト<<http://www.gispri.or.jp/kankyo/unfccc/copinfo.html>>を参照した。

る。また途上国の国別報告書提出期限が、97年に設定された（UNEP/UNFCCC 2002：19.2）。国別報告書の策定には、排出量や吸収量の算定を行い、そのデータを整理する官僚機構が必要になる。途上国の能力形成は、こうした面でも求められていった。

COP 3 京都（97年12月1日～11日）は、京都議定書の採択に成功する。ベルリン・マンデートの実現である。上述のように、附属書 I 国は、GHGsを2008-12年の平均で90年比5.2%削減するよう義務づけられた。またすでに概観したような京都メカニズムが設定された（*Ibid.*）。

COP 4 ブエノスアイレス（98年11月2日～13日）では、COP 6までに京都メカニズムの施行規則および遵守手続を決定するという交渉期限が設定された（*Ibid.*）。交渉の時間についての交渉が、一応の合意を見たのである。またすでにふれたように、サイド・イベントが多数開催され、原子力発電の売り込みも活発であった。

COP 5 ボン（99年10月25日～11月5日）は、GHGs排出量を測定する基準の厳格化や、途上国の国別報告書の内容、提出・回覧方法について、交渉が進められていった（UNEP/UNFCCC 2002：19.2）。

COP 6 ハーグ（2000年11月6日～25日）では、途上国への資金援助と技術移転で交渉が進展する一方、京都メカニズムの施行規則やGHGs吸収源の特定、遵守手続について、交渉が決裂した。合意に達したのは、京都メカニズム施行のルール・ブックに盛り込まれる政治原則だけであった（UNEP/UNFCCC 2002：19.2）。会議はいったん延期され、翌年7月16日～27日のボンで再開される。この間、G.W.ブッシュ米大統領がアメリカの京都議定書からの離脱を表明する。それが2001年3月であった（Barrett 2003：371）。再開されたCOPでは、EUが吸収源に関して妥協し、日本が主張していた植林による吸収が認められる。いわば、日本に餌を提示したのである（*Ibid.*, 371-2）。

COP 7 マラケシュ（2001年10月29日～11月9日）は、ついに京都議定書運用ルールの採択に成功した。マラケシュ合意である（FCCC/CP/2001/13/Add.1, 2 and 3）。これによって、三種の京都メカニズムが施行可能になったのである。

COP 8 ニューデリー (2002年10月23日～11月1日) では、デリー閣僚宣言が採択された。そこでは、京都議定書の早期発効、マラケシュ合意の全面的実行、途上国の事情への配慮などが強調されている (地球産業文化研究所2002)。

COP 9 ミラノ (2003年12月1日～12日) では、CDMの施行や途上国の国別報告書、途上国支援に関して、細部の調整が続けられた (日本政府代表団2003)。また新規植林と再植林によるCDMの運用ルールが採択された (環境省2005:2)。

COP10ブエノスアイレス (04年12月6日～17日) では、CDMの運営に関して細部の調整が続けられた。民間企業にCDM参加のインセンティブを付与するような調整を優先するかどうか、交渉の中心になった (地球産業文化研究所2004)。

その後、ロシアの批准により京都議定書発効要件が整い、2005年2月16日、京都議定書は国際法の一角を占めるにいたった。2005年11月のCOP11モントリオールでは、いよいよ、ポスト京都の第二約束期間について、あらたな数値目標も含め、その体制に関する交渉がはじまった。

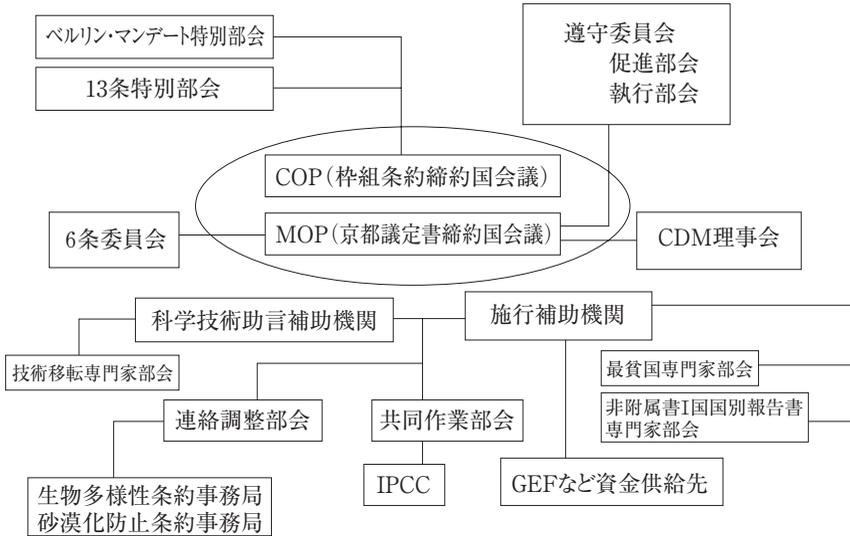
④ レジームの機関構成

こうした時系列の整理から容易に見て取れるように、COPプロセスがレジームを維持し、またたえず成長させているのである。では、気候変動レジームの場合、どのような委員会もしくは機関が編成されてきたのだろうか。以下、UNFCCCの事務局がまとめた解説書 (Climate change Secretariat 2002) を参照して、気候変動レジームの機関構成を概観していく。

気候変動レジームの委員会や機関は、COP (および京都議定書締約国会議であるMOP) を中心に、UNFCCCの委員会・機関と京都議定書の委員会・機関に分けられる。その全体像を図1に示しておいた。

まず、COPおよびMOPがレジームの最高決定機関になる。MOPは京都議定書発効後はじめて存在することになったが、2005年11月のCOP11モントリオールでは同時開催された。COPの事務局はMOPのそれも兼ねる。人員は11名で、国連分類5地域から各2名、残り1名は島嶼途上国から選出される。これにCOPの議長と副議長 (7名)、および後述のSBSTA (科学技術助言補助機関) とSBI (施行補助機関) の議長、そして報告書提出者 (Rapporteur) が加わる。

図1 気候変動レジームの委員会・機関



資料：Climate Change Secretariat (2002) より作成。

COP議長は閣僚級で、毎年の輪番制になる。事務局メンバーは毎年選出されるが、二期まで再任が認められる。

COPの補助機関のひとつSBSTAは、環境親和的技術の開発・移転、国別報告書の内容やGHGsごとの排出・吸収目録を作成する。またIPCCと連携して、科学の知をCOPに供給する。もうひとつのSBIは、条約の施行全般の業務を担当するが、とくに国別報告書や排出・吸収目録を精査し、非附属書I国に対する資金援助の内容を評価し、GEF（地球環境ファシリティ）などの資金供与に関して、ガイドラインを作成する。またCOPの予算や運営にも助言を与える。両機関とも、京都メカニズムの実施や途上国の対応能力向上（capacity building）などに共同で取り組む。年二回のペースで会合を開き、うち一回はCOPと同時にされる。過去の議長出身国は、SBSTAが、ハンガリー、マレーシア、ノルウェー、アイスランド、SBIがモーリタニア、セネガル、アンティグア＝バーブダ、アルゼンチンである。端的に言って、議長に政治力が発生

するような選出法ではない。

気候変動レジームのCOPは、他のレジームと同様に、常設機関と時限的な作業部会を使い分け、交渉を進めていく。政治的に重要度が高く、交渉の困難な案件には、時限的な作業部会が立ち上げられる。常設機関は、政治的な色彩の濃い決定の内容が公式の制度として確立された後、任務をその実行に限定する形で創設される。したがって、常設機関が政治性をおびる可能性はきわめて少ない。多国間レジームにおける言説政治の主体は、あくまでも締約国であり、またレジームに参入する他の政府間組織や越境社会団体である。

これまでにCOPは3つの時限的特別作業部会を立ち上げてきた。ひとつはベルリン・マンドート特別作業部会（AGBM：Ad hoc Group on Berlin Mandate）である。COP1で決定され、アルゼンチンの議長のもと8回の会合を重ね、COP3に成果を提出、京都議定書の採択に成功した。つぎに13条時限特別作業部会（AG13：Ad hoc Group on Article 13）がある。同じくCOP1で立ち上げられた。条約に規定された義務や措置の実行に際して生じうる諸問題の解決へ向けて、UNFCCC13条は多国間協議過程（multilateral consultative process）の樹立を定めていた。AG13にはこの過程を具体化する仕組みの提案が求められた。英国の議長のもと6回の会合を重ね、COP4に最終報告書を提出している。最後に共同作業部会（Joint Working Group）がある。SBSTA（科学技術助言補助機関）とSBI（施行補助機関）をつなぐために、COP4で立ち上げられた。京都議定書に規定された遵守手続きを具体化する案が検討され、COP6の最終会合まで、ノルウェー、サモア、マーシャル諸島と交代してきた議長のもと、議論が続けられていった。

つぎに常設機関を追っていこう。まず、リオで採択された他の国際環境条約との連絡調整部会（JLG：Joint Liaison Group）がある。UNFCCC、CBD（生物多様性条約）およびUNCCD（砂漠化防止条約）の条約事務局が協議し、情報を交換するため、2001年に設立された。共同の活動を模索し、活動の重複を避けるのが目的である。残りの常設機関は、UNFCCC機関と京都議定書機関に分けられる。なお、IPCCとGEFも、気候変動レジームを構成する機関としてと

らえられる。IPCCについては後述する。GEFは、気候変動レジームへの資金供給ルートとして重要である。

UNFCCC機関には、非附属書 I 国報告書専門家協議部会 (CGE: The Consultative Group of Experts on National Communications from Non-Annex I Parties)、最貧途上国専門家部会 (Least developed country expert group) そして技術移転専門家部会 (Expert Group on Technology Transfer) がある。CGE は非附属書 I 国つまり途上国の国別報告書準備過程を調整し、策定の基本指針を検討する目的で、COP 5 が立ち上げた。国連途上国地域 (アジア、アフリカ、ラテンアメリカ・カリブ) から 5 名、附属書 I 国から 6 名、その他関連組織の専門家 3 名が、年 2 回の会合を開く。報告書はSBIに提出される。最貧途上国専門家部会は、最貧途上国が気候変動に適応するための行動計画の策定に助言を与える目的で、マラケシュ合意により設置された。年 2 回会合が開かれ、アフリカ、アジア、小島諸国から 9 名、附属書 II 国から 3 名の 12 名で構成される。ただし数名はCGEと兼任する。報告書はSBIに提出される。技術移転専門家部会は、環境親和的技術の開発・移転に関して助言する目的で、これもマラケシュ合意により設置された。年 2 回の会合で、アフリカ、アジア太平洋、ラテンアメリカ・カリブから各 3 名、島嶼途上国から 1 名、附属書 I 国から 7 名、その他関連国際組織から 3 名で構成され、報告書はSBSTAに提出される。UNFCCC機関は、このように基本的には気候変動レジームの中で途上国をサポートする目的をもつ。レジームを成長させるCOPプロセスで途上国が勝ち取った制度である。

京都議定書機関としては、CDM理事会 (CDM executive board)、6 条監督委員会 (Article 6 supervisory committee)、そして遵守委員会 (Compliance Committee) がある。CDM理事会は、CDMプロジェクトの認定や投資者の認可も含めて、CDMの運営全般をつかさどる。5 つの国連地域から各 1 名、島嶼途上国から 1 名、附属書 I 国と非附属書 I 国からそれぞれ 2 名の計 10 名により構成される。メンバーはCOP 7 で選出され、01年11月11日に初会合が開かれた。京都議定書発効後は、締約国だけがメンバーを選出することになる。6

条監督委員会は、JIプロジェクトの運営方法や報告義務に関して、とくに資格を満たしていないホスト国で実施されるプロジェクトのERU認定を監督する。経済転換国から3名、それ以外の附属書I国から3名、非附属書I国から3名、島嶼途上国から1名の計10名で構成されるが、メンバーはCOP11/MOP1（2005年11月モントリオールで開催）で選出される予定である。遵守委員会は京都議定書の義務履行確保を目的とし、京都議定書発効後に活動が開始される。総会、事務局、促進部会（Facilitative Branch）、執行部会（Enforcement Branch）が設置され、年2回会合が開かれる。メンバー構成は、促進部会・執行部会の両部会とも、CDM理事会と同じ基準である。総会には両部会のメンバーが出席し、事務局も両部会の議長と副議長から構成される。目的はCOP/MOPに活動を報告し、予算や運営に関して助言することであり、COP/MOPで合意された政策ガイドラインを施行していく。以上の三機関とも、同様の運営規則が適用される。メンバーの任期は2年で、2年間の延長が可能、議長は1年ごとの交代制になる。意志決定は全会一致が原則であり、やむをえない場合に3/4以上可決の多数決がとられる。ただし遵守委員会の執行部会の場合、附属書I国と非附属書I国双方の賛成多数（double majority）が必要とされる。なお、CDM理事会と6条監督委員会のメンバーがCDMやJIのプロジェクトで金銭上の利害関係に入ることは禁じられる。このように、京都議定書機関には、いわば京都メカニズムのルールを監督し、またこのメカニズムを促進する役割が期待される。どの機関も任務は限定され、メンバーも完全な交代制であり、少なくとも制度上は、言説政治の主体としてプロ・アクティブに発言行為を進める余地はない。完全な事務請負機関であり、政治性は発生しにくい。その存在のあり方は、あくまで京都議定書に体现された規範をめぐって繰り広げられる言説政治の場（arena）である。

このような場には、締約国だけでなく、政府間組織や越境社会団体も参入してくる。まず締約国であるが、レジーム内の機関や作業部会のメンバー選出は伝統的な国連地域分類にそくして行われるものの、締約国は多くのグループをレジーム内で形成し、国益をめぐってしのぎを削ってきた。表4にそれをまと

表4 気候変動レジーム内の国家間グループ

グループ77+中国 (Group of 77 and China)	もともと64年にUNCTADを土台に形成。気候変動問題では実際に利害一致せず、地域グループで行動。アフリカ国連地域グループ、島嶼諸国連合、最貧国グループなど。
島嶼諸国連合43カ国 (Alliance of Small Island States (AOSIS))	京都議定書交渉過程で最初に草案提出 (05年までに90年比で20%削減案)
最貧国グループ48カ国 (Least Developed Countries)	通常国連内で共同で実務。気候変動への脆弱性と適応に関して利害統一が図られてきた。
EU15カ国	地域経済統合組織として単一交渉主体の地位。加盟国別の投票は認められず。COPや関連機関では議長国が代表して発言。
アンブレラ・グループ (Umbrella Group)	非EUのゆるやかな連合。京都議定書の調印を機に形成。JUSSCANNZグループから発展。JUSSCANNZは京都議定書の交渉過程で積極的に活動した日本、アメリカ、スイス、カナダ、オーストラリア、ノルウェー、ニュージーランドの頭字語。アンブレラ・グループはこれにロシアとウクライナが加わる。
環境保全グループ (EIG: Environmental Integrity Group)	メキシコ、韓国、スイスが形成する連携。
中央グループ (CG-11: Central Group-11)	附属書I国の中の経済転換国が形成。
CACAMグループ	中央アジア、コーカサス諸国、アルバニア、モルドバが形成。完全な途上国でなくグループ77にも属さない国々。COPに地域ステータスを求める。
OPEC諸国	交渉過程で共同行動。

資料: Climate Change Secretariat (2002)

めておく。

気候変動レジームはまた、多くのオブザーバーを引きつける。オブザーバー資格をもつと、COPおよび上述の各種補助機関に出席可能であるが、投票権は与えられない。オブザーバー資格を獲得した組織は、大きく政府間組織と非政府組織に分けられる。前者は、主として国連システム内の国際機構とOECDやIEAといった国連システム外の機構であり、総数41に上る。オブザーバー資格をもつ国連システム内の主要な国際機構は、国連総会補助機関ではUNDP、

UNCTAD、UNEP、また国連専門機関ではGEFとWMOである。UNEPとWMOという気候変動問題を国際社会の共通アジェンダに押し上げた機構は、レジーム発足後、オブザーバーの地位にとどまっているわけだ。同じくリオで採択されたCBD（生物多様性条約）でUNEPが条約事務局をつとめているのは、大きな違いがある。ここに気候変動問題の政治性を見てとれる。

オブザーバー資格をもつ非政府組織は、環境団体、経営産業団体、地方政府組織、研究者組織、議会関係者、労働組合、宗教組織など、510の団体におよぶ。資格の獲得には、法人格を保持し、非営利団体で、気候変動関連の活動を進め、利害関係が認められる、といった認可条件が必要とされる。こうした非政府組織は、マラケシュ合意によって、CDM理事会と6条委員会へのオブザーバー参加が認められる。COPの際には、こうした非政府組織が数々のサイド・イベントを開催してきた。たとえば、COP3では1万人以上が参加しており、その他のCOPでも少ないときで4000人は越える。またCOP6では120のイベント、100の展示があったという。COPはいまや、一大イベントである。さらにCOPセッションの間期には、非政府組織とCOP事務局との非公式会合も設定される。こうした非政府組織が、たんにそれぞれの物的利益のロビー活動に終始せず、京都メカニズムや途上国支援のプロジェクトを世界各地で遂行し、その経験をレジーム内にフィードバックする仕組みが確立されるなら、気候変動レジームはもはや締約国内の環境ガバナンスを方向づける規範や措置の勧告にとどまらず、脱国家の環境ガバナンスを生み出す契機となってゆくだろう。しかしその判断は、さしあたって、京都第一約束期間の終了をまたねばなるまい。

こうして気候変動レジームは、COPを中核に、政府間組織と非政府組織を引きつける場（an arena）として、進化を遂げていった。気候変動問題をめぐる政治の駆け引きは、このレジームなる制度装置によって、規範をめぐる言説政治の対抗関係に変換される。そしてこの規範言説の政治対抗関係に根底で影響を与えているのが、IPCCの科学言説である。気候変動レジームは、IPCCをまさに多国間レジームゆえの柔軟さで取り込むことによって、規範政治の言説

相互作用を科学の知によって方向づけているのである。

(3) IPCC：政治と科学のインターフェース

① 政策志向の科学研究

IPCCは88年11月に設立された。温暖化による気候変動の科学研究を国際的に刺激し、研究の現状を精査し、現実的な対応戦略を提言することが、その目的である (Skodvin 2000 : 147)。後述のシナリオ構築を除いて、それ自体が研究を組織するというよりも、基本的には、既存の研究をレビューする場である。上述のように、SBIとSBSTAをつなぐ共同作業部会を通じて、IPCCは気候変動レジームに取り込まれていった。とくにIPCCはSBSTA事務局と定期的に協議・情報交換を行い、研究報告書も提出する。また国別排出吸収目録作成のためのタスク・フォースを設置し、目録のガイドライン¹⁴⁾を策定するとともに、土地利用・森林問題についても、最善実務 (good practices) のガイドライン¹⁵⁾を提示している。このような形で、IPCCは気候変動レジームの運営に貢献し、また最新の科学的知見が恒常的に気候変動レジームに供給される仕組みが作られている。

90年の第一次評価報告書では、地球温暖化が進行しており、その原因が人間の活動にあるという二つの仮説を提示した (UNEP 2005d : 20-21)。それは第二回世界気候会議に提出され (Skodvin 2000 : 147)、気候変動に対する国際共同行動の編成を不可避の課題として国際社会に突きつけていった。95年の第二次評価報告書では、さまざまな科学的証拠を勘案すると (the balance of evidence)、地球の気候システムに対する人間の影響は感知可能であるとして (UNEP 2005d : 20-21)、一歩踏み込んで地球温暖化の人為起源性を強調していった。この第二次の報告書はCOP 2に提出され、COP 3での京都議定書採択の科学的基礎となった。そして2001年の第三次評価報告書は、人為起源の地球温暖化に

14) The IPCC 1996 Revised Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.

15) Special Report on Land Use, Land-Use Change and Forestry, 2000.

科学的証拠があるとの判断を下し（*Ibid.*）、現在までに覇権的な科学言説の地位を確立してきた。

しかし、政策的な対応をどれほど生み出してきたかという点からすると、たとえばSkodvinは第一次評価報告書について、次のように慎重な評価を下している。

「第一次報告書採択後7年にわたって諸政府はGHGs排出削減にきわめて限定的な目標しか設定しなかった。IPCCが提示した科学知はそれゆえ、大気中のGHGs蓄積を制限する政府の行動という点から見ると、まったく限定的な政策対応しか生み出さなかった。」（Skodvin 2000：150）

しかし、

「92年のUNFCCCが示すように、人為起源の気候変動という問題は、その解決に国際的な協調行動を要する政治問題として政府に受け入れられていった」（*Ibid.*）

つまりSkodvinは、政策担当者が科学者集団に情報と助言を求め、その意見を受け入れたことはたしかなのだという。その後、第二次、第三次と続いた報告書は、Skodvinの慎重なプラス評価をさらに裏打ちしていったといえるだろう。

IPCCの研究は、その設立目的に枠づけられ、政策志向性がきわめて強い。それはIPCCのシナリオ分析にも現れている。IPCCの科学認識は、CO₂濃度が安定化する数値とその条件に関するシナリオを立て、それを分析することによって、政策対応に示唆を与えようとするのである。このシナリオ分析が、少なくとも理念的には、気候変動レジームを場とする政策立案相互学習の基礎となる。現在策定中の第四次評価報告書に期待される最新のシナリオ分析は、ポスト京都の数値義務と約束期間についての交渉を方向づけていこう。ここでは、第三次評価報告書によるシナリオ分析を概観し、IPCCが気候変動レジームを支える科学知を供給するに際して、いくつかの社会ビジョンを前提していることを示しておきたい。

表5 SRESシナリオ

高成長経済・世界規模で収斂 (A1)
A1FI: 化石燃料の大量消費
A1T: 非化石燃料がエネルギー源に
A1B: 両エネルギー源でバランス
高成長経済・地域的に拡散 (A2)
環境親和的・世界規模で収斂 (B1)
環境親和的・地域的に拡散 (B2)

IPCC (2005d: 144-5)

第三次評価報告書はCO₂だけを取り上げ、他のGHGsは後の研究に先送りしている。おそらく現在策定中の第四次には盛り込まれていくだろう。しかし、CO₂だけの排出量シナリオでも、経済や政治、技術や産業の発展など、自然科学的な方法ではとらえきれない総体社会の、しかも将来のあり方を想定する必要がある。シナリオを構築するには、ほとんど絶望的に複雑な事象を扱わねばならないのである。

第三次報告書では、先行して提出されていた「シナリオ特別報告書 (Special Report on Emissions Scenarios)」がベースになった。通称SRESシナリオと呼ばれるもので、その策定過程では400におよぶCO₂排出量シナリオが分析され (IPCC 2001d: 144-5)、二つの軸をもとに6つのシナリオが提示された。ひとつは世界経済の成長率や成長速度に関して高成長経済か環境親和的かであり、もうひとつは、人口・経済成長・技術進歩・エネルギー・農業土地利用といった5つの要素の動向と、それらに対する政策対応のあり方が、世界規模で収斂するかまた地域ごとに拡散するかである (*Ibid.*)。こうした二つの軸の組み合わせから4つの象限が論理的に可能であるが、IPCCはこの図式をもとに、表5にある6つのシナリオを提示する。

シナリオA1では、急速な経済成長が進み、世界人口は今世紀中葉でピークをむかえ、その後減少傾向にはいる。またあらたなより効率的な技術が急速に普及し、一人あたりGDPの地域間格差は十分に減少していく。IPCCはこのシナリオA1に、エネルギーに関して3つのケースを追加する。化石燃料が大量

に消費されるA1FI、非化石燃料に切り替えられるA1T、そして両者が均衡するA1Bである。

A2シナリオでは、地域ごとに異質性の高い世界が想定される。人々の一体感が地域に結びつけられ、人口動向や地域格差も収斂せず、経済成長も一人あたりGDPも技術発展も、地域ごとに大きな差が見られる。

B1シナリオでは、人口動向はA1と同様だが、経済構造はサービス・知識集約型に変化し、資源集約的な産業は縮小していく。また省エネ型のクリーン技術が導入され、経済・社会・環境の持続性へ向けた政策対応は、世界規模で同一歩調をとる。

B2シナリオでは、経済・社会・環境の持続性に向けた政策対応が地域ごとに異なる。人口増加の速度はA2よりゆるやかで、経済成長は高すぎず低すぎず、技術変化のペースはB1やA1よりも遅く、地域ごとにも多様になる。

IPCCは、以上6つのシナリオを前提に、大気中CO₂濃度を一定にするための排出削減量を90年基準で算定し、そのために必要なエネルギーや技術、政策対応を導出しようとした。CO₂濃度は、450ppm、550ppm、650ppm、750ppmの4ケースを提示している（IPCC 2001d：147）。この条件で予測モデルの作成者を世界中から募り、9のチームが選定された。日本から3チーム（東京大・京都大・東京理科大）、オランダから2チーム（CPB・RIVM）、アメリカから2チーム（ICF Corp.・PNNL）、オーストリア、ノルウェーから各1チームである（*Ibid.*, 148）。各モデルの予測を総合すると、550ppmで安定させる場合に必要排出削減量をもっとも大きくなるのは、A2シナリオであり、もっとも少なくてすむのはB1（*Ibid.*, 151）であった。A2シナリオの場合、21世紀末までに90年の排出量を75%～80%削減する必要がある。それに対してB1シナリオは、5%～40%である。A2シナリオの場合と比べて、B1シナリオでは9チームそれぞれの予測モデルごとに格差が目立ち、最大削減必要量の相違も大きい（*Ibid.*, 151）。問題は、京都議定書の第一約束期間後に、どれほどの削減量が必要になるかである（*Ibid.*, 152）が、そのためのより洗練されたシナリオ提示は、第四次評価報告書にゆだねられる。

モデルによる予測で想定されたエネルギー政策およびエネルギー源は、次の通りである (*Ibid.*, 157)。

- 需要削減・効率性改善
- 炭素排出量の比較的少ない化石燃料への置換
- 原子力発電への置換
- バイオマス発電への置換
- 他の再生可能エネルギーへの置換
- CO₂除去技術開発促進
- 植林推進

どのチームの提示したモデルもそろって大きな寄与度を示したのは、需要削減・効率性改善、化石燃料間の置換、再生可能エネルギーへの置換であった。それに対して原子力発電への置換やCO₂除去技術開発促進および植林推進が示す寄与度については、モデルごとに大きな違いが見られた (*Ibid.*)。

今後の課題は、CO₂以外のGHGsをシナリオ分析にどう組み込むかである (*Ibid.*, 160)。現在準備されている第四次報告書では、これが焦点の一つになる。

② 制度構成

IPCCのこうした政策志向の研究は、その独特の制度の中で遂行されてきた。いわばIPCC方式 (the IPCC method) ともいうべき研究体制である。WearはすでにふれたBert Bolinの卓越したリーダーシップと調整能力がその構築の背景にあったという (Wear 2005: International 18)。このIPCC方式では、独立の作業部会を中心にするものの、科学の純粋な研究機関の体裁はとらない。上述の世界気候会議やフィラハ会議、またAGGGのような、純粋に科学研究を進めようとするワークショップとは異なり、明確に、政府間組織の色彩が与えられる (*Ibid.*)。科学専門家だけでなく、各国内の研究施設に強いつながりをもつ政府代表も参加する。まさに「独特な混合種 (a unique hybrid)」 (*Ibid.*, International 16) である。以下、こうした混合種のあり方を、Skodvinの卓越したIPCC研究によって概観しておきたい。

作業部会は三つ設置された。気候変動研究の現状を精査する第一部会(WG1)、

気候変動が環境と経済に与える影響を調査する第二部会 (WG 2)、対応戦略を構築し、政策提言する第三部会 (WG 3) である (Skodvin 2000 : 147)。この配置は92年に改組され、WG 2 と WG 3 が合併し、あらたなWG 3 は社会や経済への影響に関する情報の精査に焦点をあてることになった (*Ibid.*, 148)。またWG内にはタスク・フォースが設置され、主任格 (lead author) が中心になってワークショップを開き、既存の研究を評価しまとめ、ピア・レビューにかけるといった基本の手続きが確立された (*Ibid.*, 157)。しかし、たとえば89年には発展途上国のための特別委員会がIPCC内に設置される (*Ibid.*, 148)。ここには、各国代表の政府間組織というIPCCの非科学研究的側面が現れている。

IPCCの政治的性質はその設置当初から明らかであったと、Skodvinは指摘する。まず、IPCCはWMOとUNEPという国連システム内の国際機構によって設立された (*Ibid.*, 152)。政府間組織というIPCCの地位は、研究論点が政治化しやすく、脆弱である (*Ibid.*, 169)。制度設計でも、政治の要素が入りやすい部分が多く残された (*Ibid.*, 152) SkodvinはIPCCを次の5つの層に分けて、政治性の高低を図式化している (表 6)。

報告書は4つのカテゴリーに分けられる。関連資料 (supporting material) としての寄稿論文 (contribution)、WGの評価報告書 (assessment reports)、WGの報告書、総会の総括報告書 (synthesis report) の4つである。このうち前二者の採択に制度化された手続はない (以上は93年にIPCCによって決定) (*Ibid.*, 153)。WGの報告書はWG内で承認され総会で受理されるが、総括報告書は総会での交渉の上、採択され承認される。ただし政策担当者向けの要約 (SPM) は、WG内で承認され採択される (*Ibid.*, 153)。SPMの採択に際しては、政府任命の政策担当者によって一字一句吟味される (*Ibid.*, 158)。とくにWG 3 では徹底的にレビューされるという (*Ibid.*, 161)。研究者の採用はオープンであり、IPCCのチェアが各国政府やWMO、UNEP、科学者団体などに招待状を出す (*Ibid.*, 154)。しかし研究者の出身国バランスに配慮が加えられる。発足当初は先進国の研究者が圧倒的であった。やがて途上国の特別な事情に配慮し、89年に上述の途上国に関する特別委員会が設立され、途上国出身の研究者も増大

表 6 IPCCの政治性

UNFCCC：政治集団 (the climate change political community)
↑
Full Panel Plenary (総会)：政治が支配的
↑
WG Plenaries (部会ごとの全体会合)：政治と科学が均衡
↑
WG内の個別研究 (the scientific core of the WGs)：科学が支配的
↑
気候研究者集団 (the climate change scientific community)：純粋な科学

出所：Skodvin (2000：152) より作成。

していった (*Ibid.*, 155)。またIPCCの資金は、各国政府の任意拠出である (*Ibid.*, 155)。こうしてIPCCは、政治と科学の微妙な均衡を強いられながら、気候変動レジームの重要な一角を占めているのである。

5. UNEPの役割

主要先進国の政治資源に比べてどれほど脆弱な政治基盤であろうとも、UNEPが行動主体として何らかの形で参画することのない国際環境共同行動は、きわめてまれである。酸性雨、オゾン層保護そして気候変動対策といった最近数十年の国際環境行動の展開は、UNEPの役割をはずして跡づけることはできない。資金供与や科学研究の組織化、データ収集とその公表、そしてさまざまな非法的文書もしくはやわらかい法 (soft law) の発行は、国際共同行動の基礎となる規範の定立やその実行促進にとって、たしかに認識の価値ある政治効果を及ぼしてきた。UNEPが科学と規範の力によって主権国家におよぼす政治効果を不問に付しては、国際環境政治の社会科学的認識は進まないだろう。むしろ、UNEPの行動主体という側面に光をあてることによって、科学や規範が政治による枠づけ (framing) を受けることも明らかにできよう。気候変動問題は、その格好の事例になる。まずは、UNEPが設立された経緯と公式の期待

機能を確認しておこう。

(1) 期待機能

① 設立の経緯

UNEPの設立は、72年のストックホルム人間環境会議（第一回地球環境サミット）で採択された人間環境宣言により要請された。それを受けた国連事務総長の勧告（UN Doc. A/8783）のもと、国連総会決議（UNGA Res. 2997）によって創設されたのである（Dupuy 1983/1999：1101）。その基本目的は、環境分野の国際協力を促進し、各国に政策を勧告し、国連システム内で環境計画を調整するための一般的な政策指針を提示することにあった（UNGA Res. 1997）。

国連システム内の位置づけは、国連総会の補助機関であった。経済社会理事会（ECOSOC）を通じて毎年国連総会に報告書を提出するよう義務づけられている。専門機関でなく国連総会補助機関として、また条約でなく決議によって創設されたという点には、注意が必要である。しかも国連システムの中では比較的小規模の機関で、期待されていたのは、国連システム内の他機関を環境行動へ向けて刺激しまた個々の動きを調整する役割であった。つまり、当初はそれ自体行動主体となるよりも、環境に焦点をあわせて国連諸機関の計画をすりあわせ発展させるための、触媒機能が期待されていたのである（Dupuy 1983/1999：1102；Birnie and Boyle 2002：53）。

② 期待機能

こうした設立の経緯もあり、国連システム内におけるUNEPの存在意義は、必ずしも確固としたものではない。持続可能な発展委員会（CSD）や地球環境ファシリティ（GEF）などと制度や任務が重複する部分もあり、それにより国連システム内の影響力も殺がれてしまう。92年のリオ・サミット（国連環境開発会議（UNCED）もしくは第二回地球環境サミット）では、国連専門機関に格上げする案も浮上したが、あらたな負担増や環境専門機関の創設がもたらす政治的な影響などを考慮した先進国が拒否、当初の地位のままその機能を強化する路線がとられた（Birnie and Boyle 2002: 53）。しかし、関連した任務をもつCSD

が、このサミットで採択されたアジェンダ21の実行を促進する目的で設立されており、一応UNEPがCSDに科学・技術・政策の広い範囲で助言する形にはなっているものの、UNEPの機能強化というよりはむしろ、その存在感を弱める結果になってしまった。さらに加えて、UNEPは紛争の特定や防止や解決 (conflict identification, prevention or resolution) には関わらないことが、国連総会でも確認されている (A/RES/53/242, para. 10)。

UNEPの発展的改組については、現在も議論がつづけられている。すでにふれたように、EUはUNEPをWTOに匹敵する専門機関に発展させようと主張しつづけてきた¹⁶⁾。発展的改組の議論にはいくつかのパターンを想定できるが、BirnieとBoyleの整理が参考になる (*Ibid.*, 54-55)。完全な国連専門機関に格上げするか、またさらに進んでWTOに匹敵する強さの機関に育てていくか、そのためにも多国間環境協定 (MEA) の事務局機能を占有し、さらにCSDやGEFとも統合していく、といった方向が考えられよう (*Ibid.*, 54)。しかしBirnieとBoyleも指摘するように、たとえMEAの事務局機能を占有しても、それによって締約国の義務履行が確保され、規制体制が強化される保証はない (*Ibid.*, 54)。また食糧農業機関 (FAO) や世界保健機構 (WHO) など、環境に密接に関連した業務を行う機関との調整が、今以上に煩雑になる可能性もある (*Ibid.*, 54)。その解決にWTOほどの強さを必要とされる紛争が多発するともかぎらず、既存の遵守手続きや第三者の加わった当事者間交渉で十分な場合も多い (*Ibid.*, 55)。さらに既存の自律的なMEA事務局で十分期待機能が果たされる場合もある (*Ibid.*)。すでに検討したUNFCCCと京都議定書は、その一例になろう。そうして、UNEP強化が業務の集権化による官僚的弊害に帰結する可能性も否定できない (*Ibid.*)。

16) たとえば the 2005 Brussels European Council Presidency Conclusions, 10255/05, CONCL2, Point 39.

UNEPの発展的改組に対する反対論として、以上の論点を上げられるだろう。各国の実際の思惑を別にしても、こうした論点をすべて環境軽視の政治レトリックとして否定することはできない。UNEPはその任務の大きさと重さにもかかわらず、後述のようないわば分権的でネットワーク指向の行動方針によって、国連補助機関としての弱さを補おうとしていった。もちろん戦略的意図というより、そうせざるをえなかったのである。またそうした戦略に加えて、UNEPは国際環境規範の発展に応じて自らの役割を絶えず吟味し、その任務を強化していった。

まずUNEPは各国の専門家を招集して、各国環境法やMEAの基本原則や戦略を策定し、とくにMEA草案作成の際には、その指針にしていった。後述のいわゆるモンテヴィデオ計画である。また87年のブルントラント・レポートは、UNEP自身が自らの行動指針として承認し、取り入れていった（A/RES/42/184, para. 3）。92年のリオ・サミットでは、上述のようにUNEPを専門機関に格上げする代わりに、行動計画アジェンダ21の中でUNEPの行動範囲を拡張する形がとられた。国際環境法を発展させ、環境影響評価を浸透させ、国際世論一般にも環境情報を提供して意識を喚起し、増大しつづけるMEA（多国間環境協定）を調節するため、個々のMEAそれぞれがもつ事務局機能を相互に調整するといった役割などである（Birnie and Boyle 2002 : 54）。MEAの効果的な施行と相互の調整は、リオ・サミット後にいっそう問題となっていった。この面でUNEPに期待されている役割は、国際環境法秩序の適切な育成であるともいえよう。97年のナイロビ宣言では、UNEP自身が自らの任務を次のように定義している。

「UNEPの役割は、世界を先導する環境保護の公的主体（environmental authority）になり、世界の環境アジェンダを設定し、国連システム内で持続可能な発展の環境面を首尾一貫して遂行し、世界の環境保護を目的とした権威ある代弁者（an authoritative advocate）として奉仕することにある。」（UNEP/GC.19/1, para. 2）

この宣言では、すでにふれた国際環境法の発展や国連システム内の環境行動の調整に加えて、4つの行動目標を上げている (*Ibid.*, para. 3)。

- 世界の環境破壊状況の分析、政策の助言、早期警戒のための情報提供
- 社会の全部門の協力を促進
- 科学者集団と政策立案者のリンケージを確立
- 政府およびその他の組織の制度構築に助言

加えて97年の国連総会では、世界環境閣僚フォーラム (Global Ministerial Forum) の創設を決定した (A/RES/53/242)。国連システム内で存在感を増し、アジェンダ設定の際の権威を強化し、地球環境保全という利益の代弁者として地位を確立していくことなどがそのねらいであった (Birnie and Boyle 2002: 54)。

UNEPは、このような形で自らの地位を固めながら、個々の役割を拡張しまた深化させていった。環境破壊の現状と環境法の施行の双方をモニタリングし、MEAだけでなく途上国の環境法整備も支援し、個別の環境保護プロジェクトを進め、環境分野で活動する市民社会団体 (CSOs: Civil Society Organisations) を国連システムと結びつける役割を果たし、科学と政治のインターフェースともなっていったのである。UNEPは、専門機関に匹敵するようなこうした任務を、専門機関としての地位をもたずに遂行していかなければならなかった。DupuyはUNEPが「その行動戦略と組織構成という点で、国連の革新的な機関」であると指摘する (Dupuy 1983/1999: 1101)。後に検討するように、指針などの形をとるやわらかい法を通じてUNEPが進めていった環境規範の提示は、UNEPによる規範の言説政治戦略でもある。UNEPの革新的な行動戦略に迫るには、こうした言説政治上の戦略にも注意を向ける必要がある。それは国際政治の研究にとっても、興味深い論点になるだろう。

(2) 組織構成

① 機関

UNEPの中核的な機関は、管理理事会 (GC: the Governing Council) である。理事国の構成は、国連地域分類に即した純粋に政府間組織的な性格をもつ。ア

フリカから16カ国、アジアから13カ国、西欧から13カ国、東欧から6カ国、そしてラテン・アメリカから10カ国である（UNGA Res. 2997）。UNEPの報告書や勧告は、このGCで採択されたのち、ECOSOCを通じて、国連総会に提出される。

UNEPの事務局は、890のスタッフを擁する。国際スタッフ（international staffs）が490人、地域採用のスタッフ（locally recruited staffs）が400人である（UNEP 2004a：7）。事務局長は国連総会で選出され、中長期計画をGCに提出する（Dupuy 1983/1999：1102）。現在の事務局長は元ドイツ環境大臣のテプファーがつとめる。事務局長職は、実権をもって国連の環境行動をリードすることなどできず、むしろその言説の力で、やわらかい力を行使するにとどまる。したがって、国際世論に存在感を示せる象徴的な人物が求められているといえよう。

事務局には、副事務局長の下に部局が置かれている。管理機関局（SGB：Secretarial for Governing Bodies）、計画調整管理局（Programme Coordination and Management）、資源調達供与局（Resource Mobilization）、そして評価監督局（Evaluation and Oversight）の4部局である（UNEP 2004a：9）。管理機関局は、各国政府と連絡調整を行い、UNEPの活動を説明する（*Ibid.*）。この他に、分野ごとの業務担当部局やMEAの事務局、そして世界各地の地域オフィスがUNEPに置かれているが、UNEPの顔と声は、事務局長がスポークス・パーソンとして体現する。ただし、部局間に垂直的な指揮命令系統はない。与えられた業務を遂行するのに必要に応じて設置された部局が、まさに水平的な分業体制を構成しているのである（Dupuy 1983/1999：1102）。業務担当部局と地域オフィスをそれぞれ表7と表8に示しておく。

表7 UNEP業務担当部局

-
- 早期警戒環境評価担当部局：Division of Early Warning and Assessment (DEWA)
 - 法・政策立案担当部局：Division of Policy Development and Law (DPDL)
 - 環境政策施行担当部局：Division of Environmental Policy Implementation (DEPI)
 - 環境条約担当部局：Division of Environmental Conventions (DEC)
 - 技術・産業・経済担当部局：Division of Technology, Industry and Economics (DTIE)
 - 環境情報コミュニケーション担当部局：Division of Communication and Public Information (DCPI)
 - 地球環境ファシリティ担当部局：Division of the Global Environmental Facility (DGEF)
 - 地域協力担当部局：Division of Regional Cooperation (DRC)
-

資料：UNEP (2004a: 8)

表8 UNEP地域オフィス

-
- アフリカ：Regional Office for Africa (ROA)
 - ヨーロッパ：Regional Office for Europe (ROE)
 - ラテンアメリカ・カリブ：Regional Office for Latin America and the Caribbean (ROLAC)
 - 北アメリカ：Regional Office for North America (RONA)
 - アジア・太平洋：Regional Office for Asia and the Pacific (ROAP)
 - 西アジア：Regional Office for West Asia (ROWA)
-

資料：UNEP (2004a: 8-9)

② 予算

UNEPの予算は乏しく、また各国拠出金に依存せざるをえないため不安定でもある¹⁷⁾。全予算の50%を占める環境基金 (Environment Fund) が中心になるが、2003年実績で5271万ドル (約60億円)、2002-04年の総額でも1億6000万ド

17) 以下、UNEP (2005a: 72; 2004a: 7)、Dupuy (1983/1999: 1102) およびUNEPのWebサイト<<http://www.unep.org/>>を参照した。

ル（約1800億円）にすぎない。この環境基金は各国の任意拠出金によるもので、UNEP設立の当初から国連総会決議（UNGA Res. 2997）に規定されていた。環境破壊の現状についての研究、データ収集・交換、モニタリングと評価、情報交換・公開・啓蒙、環境保護の制度構築への支援、その他管理委員会のプログラムなどに使用される。拠出国上位5カ国は、英国・米国・独・オランダ・日本で、拠出国上位20カ国に占めるEU加盟国は12カ国におよび、このEU12カ国で1億200万ドルを拠出、それは全体の64%を占める¹⁸⁾。UNEPは、財政に関するかぎり、EUなしには存立できない。

この環境基金の他に、信託基金（Trust Funds）およびその補助（Trust Fund Support）、特定割当拠出（Earmarked Contributions）、パートナーシップ合意（Partnership Agreements）、経常経費（Regular Budget）がある。信託基金は、特定の活動や計画のために各国から拠出を受けるもので、モンテリオール議定書関連のプロジェクトがもっとも多い。総額はこれも少なく、2002-3年の2年間で8070万ドル（約90億円）である。特定割当拠出は、各国政府や国連機関、NGOおよび個人のプロジェクトに充当され、2002-03年の2年間に4150万ドル（約46億円）が拠出された。パートナーシップ合意は、各国が独自に片務協定（unilateral agreements）や特定使途用寄付によって供与する資金で、多年度にわたる安定した資金供給が可能になり、定期的な政策協議も生まれる。この意味で、プロジェクトの計画ごとに時限的（ad hoc）な二者間協議を開く伝統的な方法よりも有効であると、UNEPはとらえている（UNEP：2005a：72）。またこれはとりわけ途上国向けプロジェクトに充当されるので、UNEPが先進国の途上国支援金にアクセスできることにもなる（*Ibid.*）。これまでに、ノルウェー（02-04年で1300万ドル）、アイルランド（02-04年で300万ユーロ）、オランダ（02-04年で1230万ユーロ）、ベルギー（01-03年で940万ドル）といった先例がある。最後に経常予算であるが、これは全予算の4%ほどで、国連総会から拠出される。GCと事務局の維持運営費に使われ、2003年は473万ドルであった。

18) UNEP（2005a：72）より計算。

③ 市民社会団体

UNEPは、非政府組織である市民社会団体（CSOs：Civil Society Organisations）を引きつける場ともなってきた。かつてEUの欧州委員会がそうであったように、国際機関が地位も行政資源も乏しい場合、国内で基盤をもちながら他国の団体と連合を組む越境CSOsとの提携は、各国政府に対抗する有効な手段の一つになる。

国連システムはすでに70年代から、環境分野でCSOsの取り込みをはかってきた。国際環境規範発展の端緒ともなった72年のストックホルム人間環境会議には、自然保護団体の参加も見られた¹⁹⁾。同会議による行動計画のための109の勧告のうち、勧告97は、環境保全に向けた非政府組織の活動を促進する手段の提供を国際社会に要求している。

92年のリオ・サミットでは、行動計画アジェンダ21の第28章でCSOsの参加が課題として提示され、農民団体、女性団体、科学技術者団体、児童・若年者支援団体、先住民団体、労働組合、経営・産業団体、地方自治体が、主要グループ（Major Groups）として特定された（UNEP 2004a：10）。主要グループをこのような領域の団体に特定することは、UNEPでも踏襲されている（UNEP/GCSS. VII/5）。

2002年のヨハネズブルグ・サミット（WSSD）では協力のあり方が整理され、すでにふれたように、第二種連携（Type II Partnership）という分類が定められている。ヨハネズブルグ実施計画（Johannesburg Plan of Implementation）のために、政府間の第一種連携（Type I Partnership）に対して、CSOsと政府および政府間組織の間の協力が類型化されたのである。2003年12月現在、CSD（持続可能な発展のための委員会）には246件の第二種連携プロジェクトが登録され、そのうちWSSD主要領域の水・エネルギー・保健・農業・生物多様性では、96件の活動が見られる（UNU 2003：25）。2002年には、2000以上のCSOsが

19) たとえば自然および資源保全のための国際同盟（The International Union for Conservation of Nature and Nature Resources）などである（Dupuy 1983/1999：1101）。

ECOSOCに認定されている（UNEP 2004a：12）。

さらにMEA（多国間環境協定）の量的増大につれて、CSOsが各国政府と接触・交渉・提携・対立する機会も増大してきた（UNEP 2004a：12）。とくにUNFCCC、CBD、UNCCD（砂漠化防止）といったリオ・サミットが生み出したMEAでそれが顕著である。MEAのCOP（締約国会議）では、すでにふれたようにCSOsにもオブザーバー資格が与えられ、COP総会での口頭陳述や総会への供述書の提出が認められる。UNFCCCでは1000以上のCSOsがオブザーバー資格を獲得している（UNEP 2004a：41）。

2000年5月のUNEP第一回世界環境閣僚フォーラム（GMEF）で採択されたマルメ閣僚宣言（UNEP/GCSS.VI/1/Add.1）では、市民社会の役割が次のように強調されている。

「市民社会は環境問題への取り組みで決定的に重要な役割を果たしている。CSOsの役割や能力（capabilities）そして影響力（involvement）は、近年大幅に拡充されているが、それは各国政府やUNEPおよびその他の国際機構が取り組む環境問題に、ますますそうした組織の関与を促していく必要があることを物語っている」（The Malmö Ministerial Declaration, para. 14）

「市民社会は、一般民衆の感覚（popular sentiments）や関心を表現する効果的なあたらしい方法を見出してきた。CSOsは、環境政策の目的や価値の共有を促進する強力な代理人（a powerful agent）である。CSOsが果たす重要な役割は、あらたに生じてきた環境問題に政策立案者の注意を引きつけ、一般民衆の意識を喚起し、革新的な発想や方法を展開し、環境政策の意志決定を透明で腐敗のない形で進めていくことにある。」（*Ibid.*, para. 15）

「市民社会の役割は、あらゆるレベルで強化されなければならない。それには、環境情報への自由なアクセス、環境政策決定過程への広範な参加、環境を争点とした司法へのアクセスが必要になる。各国政府は、市民社会のすべてのパートが発言できるようにし、持続可能な未来の創出へ向けてアクティブな役割を果たしていけるような条件作りを進めていかなければならない。」（*Ibid.*, para. 16）

マルメ閣僚宣言を採択した第一回GMEFと平行して、地球市民社会フォーラ

ム（GCSF）が開催された。これはいわばCSOsの世界会議であり、02年にカルタヘナで開かれたGCとGMEFで定例化され、以後、GMEFと並行して進められることになった（UNEP 2004a：20）。GCSFは二日間のイベントで、GCおよびGEMFと同一のアジェンダが設定される。100～150のCSOsが参加する大規模なもので、開催運営費はUNEPによって拠出される（*Ibid.*）。

UNEPがとくに重視するCSOsの機能は、次の5点である（UNEP 2004a：10）。

- プロジェクト支援（Service-delivery）
- 利益代表（Representation）
- 代理政策要求（Advocacy and policy inputs）
- 能力向上支援（Capacity building）
- 日常的社会機能（Social functions）

こうした5つの機能に加えて、UNEPは非政府科学者組織との連携によって²⁰⁾、専門的知見の獲得を進めてきた（Dupuy 1983/1999：1105）。科学者集団との連携は、UNEPにとってとりわけ重要である。UNEPで新政策案が形成される場合、まず専門家・関係団体と協議した上で起案書（concept paper）が作成されるが、この段階で科学認識の妥当性や政策の有効性が確認され、知の力を確保した後に、政府間協議組織に政策案が送付される（UNEP 2004a：29）。

UNEPは、基本的には傘団体を通じてCSOsと接触し、その活動を支援し促進していく（UNEP 2004a：11）。そのための恒常的な連携に向けて、95年5月のGC決定により事務局内に調整役が置かれ、仕組み作りが進められてきた（UNEP/GC.18/4）。98年のGC規則69では、GCに環境NGOのオブザーバー出席を認め、発言や文書の提出も許可し、提出された文書は政府代表者に回覧する手続きを定めている（UNEP/GC/3/Rev.3, 4 January 1998）。99年には法・政策立案部局（DPDL）内に市民社会・NGO担当課を設置しているが²¹⁾（UNEP

20) たとえばCIUS/SCOPE（the Scientific Committee for the Protection of the Environment of the International Council of Scientific Unions）やICRP（the International Commission for Radiation Protection）などがある。

2004a：12）、2004年にはさらに整備が進み、主要グループ・利害関係者担当課（the Major Groups and Stakeholders Branch）が同じく法・政策立案部局内に設けられ（*Ibid.* 13）、全部局から一名が出て構成される市民社会関連部局間調整部（interdivisional Civil Society Task Group：CSTG）を指導する形がとられた（*Ibid.*, 25）。この間、2001年のGC決定によって、CSOsと連携していくための戦略について協議を進め、報告書を作成するよう、事務局長に指示が出されていた（UNEP/GC. 21/19）。UNEPの任務に関連したCSOsの活動を強化する方策を立てるのがその目的であった。

上述の2002年にカルタヘナで開かれたGCとGMEFでは、CSOsの活動向上戦略文書（Strategy Paper Enhancing Civil Society）が採択された（UNEP/GCSS.VII/5）。ここでは、連携の制度化、政策形成への参加、計画実行時の連携という三つの柱が立てられた（UNEP 2004a：13）。CSOsをGCSFに招待するにあたって、地域的なバランスをとること、またGCおよびGMEFとCSOsとの密接な協議、そして多次元多層の利害当事者（multi-stakeholder）が政策設計、施行、行動のモニタリング、成果の普及といった一連の過程に参加できるようにすることなどが確認されていた（UNEP/GCSS.VII/5, I paras. 1 and 2）。上述のように、このカルタヘナ以降、GCSFが定例化されたのである。

さらに、GC規則を見直し、CSOsの参加方法やビジネス界との連携も検討されていた（*Ibid.*, I para. 3）。上述の規則69を見直すための常任代表委員会も設置され（*Ibid.*, II）、GCやその他の機関にオブザーバー出席を認めるCSOsを特定する作業が進められた。CSOsの特定にあたっては、ECOSOC、CSD、各種MEAのCOPによって認定されたものに加えて、UNEPが独自に認定する余地も残している（*Ibid.*, II para. 1）。

発言や文書提出については、制限をかける形がとられていった。口頭の発言は、議長が依頼した場合にその特定の案件にかぎって、また各団体の活動領域に関することに限定して許可するようし、書面による意見表明は、GCおよび他部局の設定した議題に関連したものにかぎり認め、事務局によってGCメンバーに回覧される形がとられた（II para. 2）。

(3) 環境行動

UNEPの環境行動は多岐にわたる。73年に活動を開始した後、たとえば76年バンクーバー人間居住環境会議（Human Settlements in Vancouver of 1976）や77年ナイロビ砂漠化防止会議（Desertification in Nairobi of 1977）など、環境に焦点をあてた国連特別会議をすでに早い時期から開催してきた（Dupuy 1983/1999：1103）。また伝染病ではWHOと、食糧危機ではFAOと連携し（*Ibid.*, 1103-4）、世界自然保護会議（IUCN：International Union for Conservation of Nature and Natural Resources）やWWF（World Wildlife Fund）といった環境NGOと提携していった（*Ibid.*, 1103）。そして開発計画に環境配慮を盛り込む方法や環境教育、技術支援などで、途上国向けのコンサルティングを進めている（*Ibid.*, 1104）。

こうした多岐にわたるUNEPの行動も、とりわけ、科学研究、環境保全プロジェクト、国際環境法の三点に照準が合わされている。中でも、国際環境法の形成・強化に向けたUNEPの行動には、環境規範の進化を刺激する言説戦略を見出すことができる。まずは環境モニタリングと環境保全プロジェクトの推進についてごく簡単にふれたのち、国際法人格なき国連総会補助機関がどのように環境規範の言説を操作しようとしてきたか、その一端を概観していく。

① 科学と政治のインターフェース

UNEPは、科学研究を政治アジェンダの設定から政策の立案へとつなげ、また政策上の必要から科学研究を方向づけようとしてきた。すでにふれたようなやわらかい力の戦略的利用であり、WMOと共同で行ったIPCCの設立はその最たる例であった。UNEPによる国際的な環境モニタリングへの支援は、科学と政治のインターフェースを確立する上で、目立たないながらもなくてはならない事業である。ここでは4つの事例をあげておこう。

まず、世界環境モニタリング・システム（GEMS：Global Environmental Monitoring System）への参加である（Sands 2003：84）。調査項目は、汚染、健康被害、気候変動、自然資源など網羅的である（Dupuy 1983/1999：1103）。主たる目的は、国際的なデータの収集・分析を推進し、その共有のための標準化

を進めることにある (*Ibid.*, 1103)。次に、INFOTERRAへの協力である (Sands 2003 : 84)。これは科学・技術に関して政策志向の情報を収集する世界大のネットワークであり、既存の各国・国際機構の施設や業務を統合する形で構築された (Dupuy 1983/1999 : 1103)。また国際汚染化学物質登録制度 (IRPTC : the International Register of Potentially Toxic Chemicals) の構築がある (Dupuy 1983/1999 : 1103)。UNEPの主要な環境情報政策のひとつで、化学物質のデータ収集・分析・定期的な評価を進め、報告書を発行している。最後に、データ・ユニット (Data Unit) による環境状況の評価研究がある (Dupuy 1983/1999 : 1103)。自然資源や生態系、気候変動、大気汚染、オゾン層と、その射程は広大である。

UNEPはこうした科学研究の取り込みののち、その専門科学知を政策実務担当者および一般向けに加工し、環境意識の向上につなげていこうとする (UNEP 2003b)。UNEP GRID-Arendal²¹⁾は、専門科学研究と環境行動をつなぐ仕掛けの一例である。拠点はノルウェーであるが、支部がジュネーブ、オタワ、ストックホルムに置かれている。環境情報管理能力の向上や環境影響評価の支援、環境教育の促進を進め、IPCCの報告書を普及させていく活動をつづけている (*Ibid.*)。

② プロジェクト推進

UNEPによるプロジェクト指向の行動は、計画過程 (programme processes) によって特徴づけられる (Dupuy 1983/1999 : 1102-3)。第一段階で環境状況の把握と問題の特定がなされ、第二段階で目標が設定され行動主体が選定され、政府間組織や非政府組織に計画が提示される。そして最終段階で、手段が選択され優先順位が決定され、環境基金から支出するプロジェクトが認定される。こうした計画過程と呼ばれる段取りで、UNEPは各国や他機関の既存の行動を調整し促進していくのである (*Ibid.*, 1103)。

資金を重点的に供与する領域としてUNEPがあげているのは、貧困と環境、

21) Webサイトが<www.grida.no>にある。

都市環境、衛生と環境、水資源、エネルギー、市民社会の活動、そして気候変動である (UNEP 2004a : 28-29)。とくに地域の気候変動シナリオの作成は、科学者集団に資金を供与する場合の優先的な研究課題として特定されている (*Ibid.*, 29)。また、2000年の国連ミレニアム・ゴール (the Millennium Development Goals) (A/RES/55/2) では、8つの目標のうち、UNEPとして次の二つを重点領域に指定し、優先的な資金供与対象としている (*Ibid.*, 74)。2015年までに安全な飲料水にアクセスできない人々を半分に減らすことがひとつ、もうひとつが2020年までに最低1億人のスラム生活者の生活を著しく改善するという目標である。この他のちにふれるように、UNEPは気候変動問題に関するプロジェクトを、とくにCDM (クリーン開発メカニズム) の支援に力を入れて進めている。こうした途上国を対象とした能力形成支援は、UNEPの最重要課題でもある。

③ 国際環境法の形成と強化

UNEPの条約形成戦略は、三段階方式をとる (Birnie and Boyle 2002 : 57)。第一段階が科学研究上の立場の形成、第二段階で立法戦略を立案、そして第三段階で政治支援が模索される。注目したいのは、第二段階の戦略である。UNEPはやわらかい法 (soft law) の形式で原則や指針を設定する。そこには「建設的な曖昧さ (constructive ambiguities)」が与えられ、論争的な争点は先延ばしされる (*Ibid.*)。国連総会は、こうした原則や指針を勧告として参照するよう諸国家に要請する。UNEPは、まさにやわらかい法を戦略的に利用するパイオニアであるといえるだろう (*Ibid.*, 56)。BirnieとBoyleは、やわらかい法によって提示される原則や指針の意義を、次のように評価する。

「……かたい法 (hard law) とやわらかい法の区別は、諸国家が勧告に基づいて行動するにつれて不鮮明なものになる。たえず観察が必要なのは国家実行であり、また実務の観点から (UNEPの) 指針の地位を再評価しなければならない」 (*Ibid.*, 57)

本稿の理論的関心から換言すれば、UNEPは言説政治の主体として、環境規

範の形成と浸透に向けて戦略的な行動を取ってきたのであり、やわらかい法はその格好の手段となったのである。実はUNEPには、アジェンダ21の採択まで国際環境法を発展させる任務は与えられていなかった。しかし実際には、やわらかい法を駆使する形で、設立の当初から国際環境法の発展に貢献してきたのである (Birnie and Boyle 2002 : 55)。

こうした戦略を通じて、UNEPは次の三点で国際環境法の形成と強化に貢献してきた。MEAの締結促進、途上国の国内環境立法・行政の支援 (*Ibid.*, 57)、そして原則や指針や基準の発展である (*Ibid.*, 56, 75 ; Sands 2003 : 84 ; Dupuy 1983/1999 : 1104)。Dupuyは、設立以来UNEPが国際環境法の発展や途上国の国内環境法の形成に果たしてきた役割を、国連システムにおける環境保全利益の代弁者という点から理解し、とくにリオ・サミット以来、持続可能な発展、事前予防原則、共通のしかし差異ある責任の原則を具体化しようしてきたUNEPの戦略に注意を喚起している (Dupuy : 1105-6)。またBirnieとBoyleは、法文書の数とその個々の重要性で評価するかぎり、UNEPの実績は無視しえないものであり、まさに設立以来、その触媒機能をフルに発揮してきたと評価する (Birnie and Boyle 2002 : 56)。

UNEPが初期に提示した原則や指針として、78年の行動原則がある (UNEP/GC. 6/17)。正式名称は、「二カ国以上が共有する自然資源を保全し調和的に利用するために諸国家をガイドするための環境行動原則」である²²⁾。国連総会がUNEPに要請する形で作業部会が設立され、各国共有資源の利用に適用されるべき15の原則が提示されている (Sands 2003 : 43-4)。これらは、リオ・サミットで採択された原則にきわめて類似する (*Ibid.*)。共有資源としては、国際水路、複数国家領土上大気、閉鎖水域・海岸線、移動性生物種、山岳・森林その他の特殊生態系である (*Ibid.*)。とくに共有自然資源の利用に際して国家管

22) Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States.

轄を越えて生じる環境破壊を避けることをうたった原則が重要である (Dupuy 1983/1999 : 1104)。その他にも、環境影響評価、情報交換・協議・通報、誠実協調、科学評価、国際機関の利用、環境責任、非差別といった指針が提示され、とくに他国で環境被害を被った個人の権利や、行政・司法手続きにアクセスする権利、そして途上国の開発の権利などが強調されていた (Sands 2003 : 43-4)。この文書は国連総会で承認され (A/RES/34/186)、UNEPの国際環境法形成戦略の基本となっていた (Dupuy : 1105)。また後述の三次にわたるモンテヴィデオ計画は、この78年環境行動原則を原型としている。なお、その他の主要なガイドラインは表9に示しておいた。

表9のガイドラインのうち、「2000年以降の環境展望」では、各国や国際機構の政策立案に際して国際協調を導くための枠組が設定された。その目的は、ブルントラント委員会の提示した主要6部門に焦点をあて、具体化することにあつた (Sands 2003 : 50)。また海洋、大気圏外、生物多様性、環境安全保障という4つの目標領域が定立され (Sands 03 : 50)、条約策定目標分野として、化学、産業災害、オゾン層、生物多様性ととも、気候変動があげられている (*Ibid.*)。87年という早い段階で、UNEPはすでに対気候変動行動を条約化の対象として認識していたのである。

また上記の他に、UNEPがCSOs (市民社会団体) とりわけ環境NGOと組んで環境規範構築戦略を立てた事例もある (Sands 2003 : 47-8)。80年の世界環境保全戦略 (World Conservation Strategy) と91年の地球戦略原則 (Caring for the Earth Strategy) であり、どちらもIUCN (世界自然保護会議) とWWF (世界野生保護基金) がUNEPと共同で策定にあつた。前者は生物種保護や種の持続可能な利用および生態系アプローチを中心とし、後者は環境原則として、持続可能な発展の原則、事前予防原則、最善技術選択 (Best Available Technology)、環境責任などを勧告していった。

表9 UNEPの環境ガイドライン

79年	<p>気象の変化に対する国家間協力のための条項と気象の変化に関する国内立法のためのガイドライン草案 (Provisions for Cooperation between States in Weather Modification with Draft Guidelines for National Legislation Concerning Weather Modification)</p> <p>野生動植物の船積み輸送のためのガイドライン (Guidelines for Transport and Preparation for Shipment of Live Wild Animals and Plants) (CITES 締約国会議で採択)</p>
80年	<p>環境に対する産業の影響評価と産業立地の環境基準のためのガイドライン (Guidelines for Assessing Industrial Environmental Impact and Environmental Criteria for Siting of Industry)</p>
82年	<p>モンテヴィデオ計画 (UNEP/GC.10/21) (その後2次、3次が策定される)</p>
84年	<p>禁止もしくは厳しく制限された化学物質を通報するための暫定手続き (Provisional Notification Scheme for Banned and Severely Restricted Chemicals)</p>
85年	<p>陸地起源の汚染に対する海洋環境の保全のためのモントリオール・ガイドライン (Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-based Sources) (UNEP GC Dec. 13/18 (II) 1985)</p>
87年	<p>国家管轄権の範囲内で行われる沖合採鉱および掘削に関連する環境の法的側面についての最終判断 (Conclusions on Legal Aspects Concerning the Environment related to Offshore Mining and Drilling Carried Out Within the Limits of National Jurisdiction) (ガイドラインはUNEP GC Dec. 10/14 (VI) 1982)</p> <p>環境保全の観点から適切に危険廃棄物を管理するためのカイロ・ガイドライン (Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Waste) (UNEP GC Dec. 14/30 1987)</p> <p>環境影響評価の目的と諸原則 (Goals and Principles of Environmental Impact Assessment) (UNEP GC. 14/25 1987)</p> <p>2000年以降の環境展望 (the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond) (A/RES/42/186)</p>
89年	<p>国際貿易において化学物質に関する情報を交換するためのロンドン・ガイドライン (London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade) (UNEP GC. 15/30 1989)</p>
95年	<p>陸上活動から海洋環境を保全するための地球行動計画 (Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities)</p>

資料：Dupuy 1983/1999；Sands 2003；Birnie and Boyle 2002；UNEPのWebサイトなど。

表10 MEAに対するUNEPの貢献

MEAの締結に貢献	MEAに技術支援	MEAの事務局担当
ボン条約（渡り鳥保護：CMS）	気候変動枠組条約（UNFCCC）	ボン条約（渡り鳥保護：CMS）
ウィーン条約（オゾン層保護）	砂漠化防止条約（UNCCD）	バーゼル条約（有害廃棄物越境移動規制：SBC）
バーゼル条約（有害廃棄物越境移動規制：SBC）		生物多様性条約（CBD）
バーゼル議定書（損害の責任・賠償）		ワシントン（希少種貿易規制：CITES）
生物多様性条約（CBD）		ウィーン条約（オゾン層保護）
カルタヘナ議定書（生物学研究の安全性）		モントリオール議定書施行のための多国間基金（オゾン層保護）
ロッテルダム条約（有害化学物質・農薬の国際貿易における事前同意PICs：PICs）		ロッテルダム条約（有害化学物質・農薬の国際貿易における事前同意：PICs）*FAOと共同
ストックホルム条約（難分解性有機汚染物質：POPs）		ストックホルム条約（難分解性有機汚染物質：POPs）

資料：Birnie and Boyle（2002：56, 75）とUNEPのWEBサイト。
 <http://www.unep.org/dpdl/Law/Programme_work/Devt_international_law/devt_meas.asp>

UNEPが国際環境法の形成と強化に貢献する場合、MEA締結の直接支援、技術支援、条約事務局の担当といった形が取られる。その事例を表10にあげておく。すでにふれたように、UNEPはUNFCCC（気候変動枠組条約）では技術支援にとどまり、条約事務局を担当することにはなっていない。

またUNEPの地域海行動計画（Regional Seas Programmes）も、国際環境法の形成・強化に寄与してきた。その事例を表11に示しておく。直接には国連海洋条約の履行確保を促進する目的をもつが、当然、海洋生物の多様性保護や有害廃棄物の規制などに帰結していく。たとえばアフリカや東南アジアでは、そうした単一争点の地域海環境保全計画も立てられている。

国際環境法の形成と強化を目指すUNEPのこうした行動は、モンテヴィデオ

表11 UNEPの地域海行動計画

76年より地中海	84年より西中央アフリカ
78年よりクウェート地域	85年より東アフリカ
81年より東南太平洋	86年より南太平洋
82年より紅海	92年より黒海
83年よりカリブ海	02年より東北太平洋 (中南米)

資料：UNEPのWebサイト。

<http://www.unep.org/dpdl/Law/Programme_work/Devt_international_law/devt_meas.asp>

計画によって基礎づけられている。国際環境法形成戦略に関する10年計画で、政府代表専門家をその策定のために招集する定期的な会合は、UNEPのもっとも重要なイニシアティブの一つであった (Sands 2003 : 67)。この計画の中で打ち出される国際環境立法の方向性や土台となる基本原則および指針は、UNEPによる環境規範言説の基本にもなる。

第一次は82年に策定された (UNEP GC Dec. 10/21 1982 ; UNEP/GC.10/5/Add.2, Annex, Chapter II, 1982; Sands 2003 : 44-5, 84)。その照準は、土地利用に起因する海洋汚染やオゾン層保護、危険廃棄物などに合わされた (Sands 2003 : 44)。国際環境法だけでなく、UNEP自身によるやわらかい法の策定に活かされ、国連中期環境計画 (84-9年と90-95年) にも導入されていった (*Ibid.*)。92年の第一回改訂時 (第二次計画策定・93年に採択) には81カ国から政府代表の専門家が招待されたが、CSOs (市民社会団体) の出席はなかった。2000年の第二回改訂時 (第三次計画策定) にもCSOs関係者の出席はなく、政府代表の専門家が70カ国から集められた (Sands 2003 : 67)。

第三次モンテヴィデオ計画 (UNEP/GC.21/23) は三部からなる (UNEP 2001)。第一部の環境法の効果向上 (Effectiveness of Environmental Law)、第二部の保全と管理 (Conservation and Management) そして第三部の他領域との関連 (Relationship with other fields) である。このうち第一部の9章では、環境法への革新的アプローチとして、自発的な非拘束的合意などのやわらかい法の利用が勧告されている (*Ibid.*, I-9)。第二部は環境立法分野の特定が中心になる。淡水資源、沿岸・海洋環境、土壌、森林、生物多様性、汚染防止、生産・消費パ

表12 モンテヴィデオ計画・第一部環境法の効果向上（1～9章）

-
- ・ 途上国の国内環境法・環境行動計画の策定・強化を支援
 - ・ 資金援助・技術移転・経済インセンティブの役割重視
 - ・ 民事の賠償責任・刑事罰・行政罰の利用
 - ・ 近接国家間での国際環境法施行協力
 - ・ 国際環境条約の策定段階から施行・遵守・執行の向上を考慮
 - ・ 各国政府高官の訓練・教育のための国際セミナー・ワークショップの開催・資料や教材の配布・大学などに国際環境法教育プログラムを設置
 - ・ 環境損害の経済評価基準や評価手段を標準化
 - ・ 環境破壊被害者の損害補償・国籍による差別禁止・司法アクセスと保険／補償基金
 - ・ 環境損害の防止／緩和のための政府・国際組織・市民社会の協働
 - ・ 環境紛争回避の仕組み・国境を越えた環境影響評価／中立の専門家による情報交換
 - ・ 環境紛争和解の仕組み・国際機関を通じた環境オンブズマンの役割
 - ・ 環境紛争回避・和解の効果的な実現に向けた国内司法関係者の訓練
 - ・ MEAとその他の分野の国際協定の紛争解決手続きを比較・調整へ
 - ・ 既存のMEAの重複や相互連関の吟味・体系化（codification）を準備
 - ・ MEAごとに異なる報告義務（reporting requirements）の内容を調和化および合理化
 - ・ 環境問題に関連して情報公開・参加・司法アクセスを推進
 - ・ インターネットなど情報技術を利用・データベースの構築・文書アクセスを容易に
 - ・ 革新的手段の開発・推進
- エコラベル・汚染料徴収・環境税・排出権取引
任意義務の行動規範（voluntary code of conduct）による環境親和行動の誘発
環境価値や将来世代の利益を代弁するスポークス・パーソンの任命
-

資料：UNEP（2001） * 選択による抜粋であり、すべてを網羅していない。

ターン、緊急の環境危機・自然災害があげられ、気候変動レジームの強化も定められている（*Ibid.*, II-15(d)）。第三部は、安全保障と環境（*Ibid.*, III-19）や軍事活動と環境（*Ibid.*, III-20）など、高度に政治的な領域における環境規範の確立が打ち出されている。表12に第一部を、また表13に安全保障や軍事活動に環境規範を織り込む戦略をまとめおく。

表13 モンテヴィデオ計画・第三部他領域との関連 (19~20章)

安全保障と環境 (III-19)

伝統的な安全保障概念に環境を統合、国家・地域・世界それぞれの安全保障に関連した政策・法・制度の策定にあたって環境争点に配慮
環境保護と安全保障上の争点の関連を研究

軍事活動と環境 (III-20)

環境に対する軍事活動の悪影響を緩和、環境保護に対する軍事部門の積極的な役割を模索

軍事活動の際に遵守を義務づけられる環境保護規範を展開

軍事活動に適用される環境規範と手続の研究

国際環境規範が軍事活動中に適用される程度や可能性の研究

軍事衝突時に保護の義務づけられる自然・文化遺産エリアの設定

新兵器開発時に環境への短期・中長期の影響を考慮するよう義務づける一般協定の検討

軍事活動により破壊された環境を回復する法的義務の検討

軍事関係者に対する国際環境法のトレーニング

資料：UNEP (2001) *第18章の貿易は省略した。

このようなモンテヴィデオ計画の一環として、UNEPは世界裁判官連携計画 (Global Judges Programme) を進めてきた (UNEP 2005d)。国際環境法の履行確保へ向けた国内司法の強化がその目的である。2002年のヨハネスブルグ・サミットに合わせて開催された世界裁判官シンポジウムを契機に、ヨハネスブルグ行動計画を支援するねらいも込めて、世界9地域にわたる裁判官会合が組織されていった。この会合組織では、途上国を中心に、国内裁判官や上席判事が集い、MEA関連の情報交換、技術的法的助言、MEA関連のデータ・ベースや教育用マテリアルの作成、法曹者訓練のためのシンポジウムやワークショップの開催などが、IUCN (世界自然保護会議) や各国政府との連携のもとで進められる (Ibid.)。またそうした裁判官・上席判事の会合で、モンテヴィデオ計画の原則が確認されていく。表14に世界裁判官計画に参入する声明を発した地域の一覧を示しておく。

EUもまた、UNEPのこの事業に参加していった。2004年4月に環境のためのEU裁判官フォーラムが立ち上げられ、ルクセンブルグの欧州司法裁判所で

表14 世界裁判官連携計画

03年5月リヴィフ声明（中東欧諸国）
03年6月バンコク声明（東南アジア諸国）
03年9月ブエノスアイレス声明（ラテン・アメリカ諸国）
03年10月ナイロビ声明（東アフリカ諸国）
03年12月ヨハネスブルグ声明（南アフリカ諸国）
03年12月オークランド声明（南太平洋諸国）
04年5月カイロ声明（北アフリカ・中東諸国）
04年6月ジャマイカ声明（カリブ海諸国）
04年2月パリ声明（西アフリカ諸国）

資料： UNEP (2005b)

定款が採択された。EU加盟国と加盟候補国の裁判官および欧州委員会によって構成され、EU域外から欧州審議会とUNEPおよびその他の国際機構がオブザーバーで出席する（UNEP 2005b）。途上国以外で立ち上げられた裁判官連携計画の貴重な事例である。

(4) 気候変動の問題化

① 問題の喚起と条約の準備

地球温暖化が発見され、気候変動が問題化されるには、科学と政治を結びつける仕組みが必要である。また気候変動問題が国際共同行動の対象になるには、共有規範が定立されなければならない。気候変動問題は他の環境問題と切り離されてそれ単独で存在するわけではない。UNEPが国際環境規範の発展に果たしてきた役割は、気候変動に対する国際共同行動を編成するための土台作りにもなったといえる。しかし、気候変動問題に対するUNEPの役割は、直接的なものではなかった。

UNEPが地球温暖化による気候変動を政治問題化するために行ったのは、WMOと共同でIPCCを設立することであった。IPCCの科学認識が覇権的な科学言説として国際交渉の土台となっていたのち、UNEPは今度はUNFCCCの準備交渉を進めていった。しかし、条約が調印され、発効し、COP（締約国

会議）が進行していく過程で、UNEPは表舞台から消えていった。同じくリオで生まれた生物多様性条約（CBD）の場合とは大きく異なる。UNEPは条約スポンサーとしてCBDに事務局機能を提供し、COPプロセスのプレイヤーでありつづけた。しかしUNFCCCには専用の事務局が設けられ、UNEPは気候変動レジームの裏方からもはずれていく。UNFCCCの調印・発効以降、COPプロセスが動き出すと、UNEPのGC（管理理事会）は、気候変動問題に対する共同行動を編成し共有規範を構築する場（arena）ではなくなった。気候変動問題に関わる行為主体は、すべて気候変動レジームに引きつけられていった。UNEPのGMEF（世界閣僚フォーラム）やGCSF（世界市民社会フォーラム）は、気候変動問題に関するかぎり、COPのサイド・イベントにすぎない。UNEPの役割は、気候変動レジームに対して技術的に支援するとともに、IPCCの一般向け代弁者として気候変動問題の理解を高めていくこと、および温暖化対策の個別プロジェクトを推進していくことに限定されていった。

にもかかわらず、気候変動を甚大なる地球的問題として国際社会に認知させていったUNEPの初期の働きは、国際共同行動の編成に対する国際機構の典型的な役割を示している。既存の科学研究を精査し、問題を政策対応に翻訳し、国連総会の権威によって国際社会に共同行動を訴えていくという過程は、すでにふれたようなやわらかい力の実践である。以下、UNEPが関わった二つの国連総会決議を確認しておきたい。

気候変動が国連総会で重視されはじめたのは87年であった。その年の総会決議は、UNEPの報告を受けて、WMO（世界気象機関）やICSU（国際科学者同盟）と共同でUNEP自身が世界気候計画（the World Climate Programme）のために積極的な役割を果たすよう要請している（A/RES/42/184, Preamble）。また上述の「2000年以降の環境展望（Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond）」が承認されて、CO₂およびその他のGHGsの大気中濃度増大をモニタリングするための国際協力が推奨され（*Ibid.*, para. 47）、気候変動が条約策定の優先領域として指定された（*Ibid.*, para. 101）。

翌88年の国連総会決議では（A/RES/43/53）、気候変動が人為起源の問題で

ある可能性が示され、現在および将来世代の潜在的な経済的社会的打撃に注意が喚起された。国連総会はUNEPをはじめWMOやICSUが気候変動問題に対する科学および法の領域で重要な仕事をしてきたことを評価する (*Ibid.*, Preamble)。また上述の85年フィラハ会議の声明を想起し (*Ibid.*)、UNEPのGCで承認された「90-95年の中期環境計画」にそくして (*Ibid.*, para. 4)、UNEPとWMOおよびICSUが主導的な役割を果たすことで、地球温暖化研究を推進し、気候変動の影響を遅らせた緩和させる戦略を策定し、可能な国際法上の手段とりわけ気候変動に対処する国際条約の可能性について検討していくよう求めていった (*Ibid.*, para. 10)。なお、この国連決議ではまた、IPCCの設立が合意されている(ただし設立の正式な承認はA/RES/43/49)。

こうして、89年の国連総会決議では、UNEPのGC(管理理事会)決定(Decision 15/36)による要請を承認し、気候変動条約の準備会合を開催するようUNEPに指示を与えた(A/RES/44/207, para. 10)。この決議では、第二回世界気候会議の成果やIPCCの中間報告書が考慮されている (*Ibid.*)。なお、この決議に先立って、G7でも気候変動条約が緊急に必要であるとする共通認識に達していたことが強調されている (*Ibid.*, Preamble)。そして90年の国連総会決議(A/RES/45/212)によって、条約策定のための政府間交渉委員会(the Intergovernmental Negotiating Committee)と時限的暫定事務局(an ad hoc secretariat)の設置が決定され、UNEPとWMOがこの事務局を運営し、IPCCが技術的科学的に補助していく体制が確立された (*Ibid.*, para. 5)。

② 個別プロジェクト

最後にUNEPの個別プロジェクトを概観しておこう。まず気候変動レジームに対しては、COP事務局の運営を技術的財政的に支援し、途上国の国別報告書の策定を補助していくが、とくに途上国向けの関連プロジェクトの発展に力を注いでいる²³⁾。次にGEF(地球環境ファシリティ)を利用した資金供与があ

23) UNEPのWebサイト参照。<www.unep.org/dec/support/atmosphere_desertification.html>

る。UNEPの利用は2004年現在で総額8億600万ドルに上るが（UNEP 2004a：66）、気候変動関連の支出は1億2000万ドルで全体の15%（*Ibid.*）、とくに気候変動への適応支援が優先されている²⁴）。ちなみに水資源関連がトップで2億4600万ドル、生物多様性の1億7400万ドルがそれにつづく。またUNEPは中規模プロジェクト（MSP）を積極的に進めようとしてきた。たとえばケニアの発電会社²⁵とデューク大学が共同で進める代替エネルギー開発プロジェクトを支援している（UNEP 2004a：69）。

こうした個々のプロジェクトにも増してUNEPが力を入れてきたのが、CDMプロジェクトの具体化による炭素市場の活性化である²⁶）。これには途上国の能力向上（capacity development）が必要であり、UNEPはCDM施行のための制度の構築や人的資源の育成を、たとえばオランダの資金を獲得して、12の途上国で進めている²⁷）。

（2005年12月脱稿）

参考文献・資料

[文献]

- Abbott, Kenneth W., R. O. Keohane, Andrew. Moravcsik, A-M. Slaughter, and D. Snidal. 2000. The Concept of Legalization. *International Organization* 54: 401.
- Abbott, Kenneth W and D. Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54: 421-456.

24) 上記Webサイト参照。

25) Kenya Electricity Generating Company Ltd. (KenGen) .

26) たとえば次のセンターの活動がある。The UNEP Risoe Centre on Energy, Climate and Sustainable Development. <<http://uneprisoe.org>>

27) 12の途上国は、北アフリカ・中東（エジプト・ヨルダン・モロッコ）・サハラアフリカ（コートジボワール・モザンビーク・ウガンダ）・アジア（カンボジア・フィリピン・ベトナム）・ラテンアメリカ（ボリビア・エクアドル・グアテマラ）。次のWebサイトを参照。<<http://cd4cdm.org>>

- Arend, A.C. 1999. *Legal Rules and International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Baggini, Julian. 2003. *Greens and Climate Sceptics: Coping with the backlash*. <http://www.openDemocracy.net>.
- Barnett, Jon. 2001. *The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. London: Zed Books.
- Barrett, Scott. 2003. *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Baxter, Brian. 2005. *A Theory of Ecological Justice*. London: Routledge.
- Beckerman, Wilfred. 2002. *Poverty of Reason: Sustainable Development and Economic Growth*. California: Independent Institute.
- Bernstein, Steven. 2000. Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism. *European Journal of International Relations* 6 (4): 464-512.
- Beveridge, Fiona and Sue Nott. 1998. A Hard Look at Soft Law. In P. Craig and C. Harlow eds., *Lawmaking in the European Union*. London: Kluwer Law International.
- Birnie, Patricia and Alan Boyle. 2002 *International Law and the Environment*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bodansky, D. 1999. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *American Journal of International Law* 93: 596.
- Bradley, Robert R. 2003. *Climate Alarmism Reconsidered*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Brunnee, Jutta and Stephen J. Toope. 1997. Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building. *American Journal of International Law* 91: 26.
- Butzengeiger, Sonja and Axel Michaelowa. 2004. 'Greenhouse Gas Emissions Trading in the European Union: Background and Implementation of a New Climate Policy Instrument'. *Intereconomics*. May/June 2004.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics* 50: 324.
- Christiansen, T., K.E. Jørgensen and A. Wiener. 1999. The social construction of

- Europe. *Journal of European Public Policy* 6: 528.
- Christiansen, Thomas., Knud Erik. Jørgensen and Antje. Wiener. 2001. Introduction. In T. Christiansen, K. E. Jørgensen and A. Wiener eds., *The Social construction of Europe*. London: SAGE Publications.
- Climate Change Secretariat 2002. A Guide to the Climate Change Convention Process. Preliminary 2nd edition. Bonn, 2002.
- Collier, Ute. 2002. EU Energy Policy in a Changing Climate. In Andrea Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Commission, European. 2003. *Second ECCP Progress Report: Can we meet our Kyoto targets?* April 2003.
- 2001. *European Climate Change Programme: Long Report*. June 2001.
- Day, Stephen. 2005. 'Developing a Conceptual Understanding of Europe's Transnational Political Parties (With a Specific Focus on the Party of European Socialists)'. *Journal of Contemporary European Studies* 13(1): 59-77.
- Demmke, Christoph. 2001. Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 05/01.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- 1997. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupuy, Pierre-Marie. 1983. 'United Nations Environmental Programme'. In Rudolf. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Earth Negotiations Bulletin, A Reporting Service for Environment and Development Negotiations published by IISD (the International Institute for Sustainable Development). <<http://www.iisd.ca/>>
- Eckersley, Robyn. 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Eder, Klaus. 1996. *The Social Construction of Nature: A Sociology of Ecological*

- Enlightenment*. London: Sage.
- EEA 2004. Technical Report No.2 2004. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2002 and inventory report 2004: Submission to the UNFCCC Secretariat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- 2005. Technical Report No.4 2005. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2003 and inventory report 2005: Submission to the UNFCCC Secretariat. Revised final version, 27 May 2005. Version 1.2. European Environmental Agency.
- Fairbrass, Jenny and Andrew. Jordan. 2001. Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities. *Journal of European Public Policy* 8 (4): 499-518.
- Finnemore, Martha. 2000. Are Legal Norms Distinctive? *International Law and Politics* 32: 699-705.
- Finnemore, Martha and Kathryn. Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52: 887.
- Finnemore, Martha and Stephen J. Toope. 2001. Alternatives to “Legalization”: Richer Views of Law and Politics. *International Organization* 55 (3): 743-758.
- Friends of the Earth Press Release. EU slammed over climate agreement. March 24, 2005.
<http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/eu_slammed_over_climate_ag_24032005.html>
- 2005. Press Release: Why Nuclear Power is not the Answer. 28 September 2005.
<http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/why_nuclear_power_is_not_t_28092005.html>
- 2002. *Tackling Climate Change without Nuclear Power: A report detailing how climate targets in the power sector can be met without replacing existing nuclear capacity*. September 2002. London: Friends of the Earth.
- George C. Marshall Institute 2001. *Climate Change and Policy: Making the Connection*. November 2001.
- Gonzalez-Calatayud, Alexandra. 2002. Atmospheric Pollution. In Han Somsen et

- al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 2. Oxford: Oxford University Press.
- Grimeaud, David. 2000. The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development? *European Environmental Law Review* 9: 207.
- Haggard, S., and B.A. Simmons. 1987. Theories of International Regimes. *International Organization* 41(3): 491.
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne. 2003. New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness? In Tanja A. Börzel and Rachel A. Chichowski (eds.) *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*. Vol.6. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?. In Adrienne Héritier (ed.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hertin Julia and Frans Berkhout. 2001. Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration. *SPRU Electronic Working Paper Series 72*.
- Howarth, David. 2000. *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Humphreys, James. 2005. Voter Power Can Make the Difference on Climate Change. <http://www.openDemocracy.net>.
- Hunt, Alan and Gary. Wickham. 1994. *Foucault and Law: Towards a Sociology of Law as Governance*. London/Colorado: Pluto Press.
- IEEP. 2004. *The Manual of Environmental Policy: the EU and Britain*. Institute for European Environmental Policy. Maney Publishing.
- IISD 1999. *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.16 No.1, the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Reporting Service for Environment and Development Negotiations.
- IPCC 2001a. *Climate Change 2001: The Scientific Basis*. Cambridge University Press.
- . 2001b. *Climate Change 2001: Impact, Adaptation, and Vulnerability*.

- Cambridge University Press.
- 2001c. *Climate Change 2001: Mitigation*. Cambridge University Press.
- 2001d. *Climate Change 2001: Synthesis Report*. Cambridge University Press.
- Jordan, Andrew. et al. 2003. 'How 'new' environmental policy instruments (NEPIs) spread in the European Union: An analysis of the role of the EU in shaping environmental governance'. In *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2003 (8th), March 27-29, 2003*, pages 42, Nashville, TN. < <http://aei.pitt.edu/archive/00002883/> >
- Keeley, James F. 1990. Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes. *International Organization* 44 (1): 83-105.
- Keohane, Robert O., Andrew. Moravcsik and Anne-Marie. Slaughter. 2000. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. *International Organization* 54 (3): 457-488.
- Krämer, Ludwig. 2003. *EC Environmental Law*. Fifth Edition. London: Sweet & Maxwell.
- 2002. *Case Book on EU Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing.
- 2002. Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives. In Han Somsen et al eds. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, S.D. 1982a. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. *International Organization* 36: 497.
- 1982b. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization* 36: 185.
- Kratochwil, Friedrich and John Gerard. Ruggie. 1986. International Organization: A State of the Art and an Art of the State. *International Organization* 40 (4): 753-775.
- Ladeur, Karl-Heinz. 1997. Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept. *European Law Journal* 3 (1): 33-54.
- Ladeur, K-H. 2000. Flexibility and “Co-operative Law”: The Co-ordination of European Member States’ Laws – The Example of Environmental Law.

- In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change* in the EU. Oxford: Hart Publishing.
- Lefevere, Jürgen. 2000. In Han Somsen et al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 1. Oxford: Oxford University Press.
- Lenschow, Andrea. 2002. Greening the European Union: An Introduction. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Lenschow, Andrea. 2000. Transformation in European Environmental Governance. In B. Kohler-Koch and R. Eising eds., *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Lenschow, Andrea. 1997. Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures. *Journal of European Public Policy* 4: 109.
- Lomborg, Bjørn. 2001. *The Skeptical Environmentalist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Hampshire: Palgrave.
- Malabed, Rizalino Noble. 2000. *Global Civil Society and the Environmental Discourse: The Influence of Global NGOs and Environmental Discourse Perspectives in the UNCED's Declaration of Principles and Agenda 21*. Tokyo: Global Environment Information Center.
<<http://202.253.138.71/Scripts/dbml.exe?template=/ENV/publication1.dbm&type=1&ID=351>>.
- Michaelowa, Axel. 1998. 'Impact of Interest Groups on EU Climate Policy'. *European Environment*. Vol.8: 152-60.
- Milliken, Jennifer. 1999. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of international Relations* 5 (2): 225-254.
- Murphy, Joseph. 2001. Analysing Environmental Policy: Capacities and Discourses. *OCEES Research Paper* 22.
- Nollkaemper, Andre. 2002. Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy*

- Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Onuf, N. 1998. Constructivism: A User's Manual. In V. Kubalkova, N. Onuf and P. Kowert eds., *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E.Sharpe.
- Payne, Rodger A. 2001. Persuasion, Frames and Norm Construction. *European Journal of International Relations* 7 (1): 37-61.
- Reisman, Michael. 1988. Remarks in Panel A Hard look at Soft Law. *Proceedings of the American Society of International Law* 82: 373-377.
- Risse, Thomas. 2000. "Let's Argue !": Communicative Action in World Politics. *International Organization* 54 (1): 1.
- Risse, Thomas and Antje Wiener. 1999. 'Something rotten' and the social construction of social constructivism: a comment on comments. *Journal of European Public Policy* 6 (5): 775.
- Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.
- Sands, Philippe. 2003. *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1996. The European Court of Justice: An Environmental Tribunal? In H. Somsen ed., *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*. London: Blackstone.
- Schermers, H.G and N.M. Blokker. 1995. *International Institutional Law: Unity within diversity*. Hague: Kluwer Law International.
- Scientific Alliance 2005. *Scientific Alliance Statement on Climate Change*. January 2005.
- Scott, Joanne and David M. Trubek. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal* 8 (1): 1-18.
- Scott, Joanne. 2000. Flexibility, "Proceduralization", and Environmental Governance in the EU. In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing.
- 1998. *EC Environmental Law*. London: Longman.
- Senden, Linda. 2004. *Soft Law in European Community Law*. Oxford: Hart

- Publishing.
- Skodvin, Tora. 2000. The Intergovernmental Panel on Climate Change. In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*. Manchester: Manchester University Press. pp.146-180.
- Slaughter, A-M., A.S. Tulumello and S. Wood. 1998. International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. *American Journal of International Law* 92 (3): 367-397.
- Smith, Mick. 2001. The Face of Nature: Environmental Ethics and the Boundaries of Contemporary Social Thoery. *Current Sociology* 49 (1): 49-65.
- Spiermann, Ole. 1999. The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order. *European Journal of International Law* 10: 763-789.
- Steele, Jenny. 2001. Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach. *Oxford Journal of Legal Studies* 21 (3): 415-442.
- Stokke, Olav Schram. 1997. Regimes as Governance Systems. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Strydom, Piet. 2000. *Discourse and Knowledge: The Making of Enlightenment Sociology*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Surel, Yves. 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy* 7 (4): 495-512.
- Tallberg, Jonas. 2003. *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*. London: Routledge.
- Thuerer, Daniel. 1998. Soft Law. In R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Toope, Stephen J. 2000. Emerging Patterns of Governance and International law. In M. Byers ed., *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, Oliver et al. 2004. Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification. Paper to be presented at the kick-off workshop of

- NEWGOV Cluster One: Emergence, Evolution and Evaluation. Brussels, 10 December 2004.
<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/TreibBaehrFalknerNewgovInputPaper2004.pdf>>
- Trubek, David M. et al. 2005. “Soft Law”, “Hard Law”, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity’. Jean Monnet Working Paper 02/05,
<<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/05/050201.pdf>>.
- Underdal, Arild. 2005. Science and Politics: The Anatomy of an Uneasy Partnership. In In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*. Manchester: Manchester University Press. pp.1-21.
- UNEP 2005a. *UNEP 2004 Annual Report*. UNEP 2005.
- 2005b. *UNEP Global Judges Programme*. UNEP 2005.
- 2005c. *Carbon Market Update for CDM Host Countries*. May 2005, Issue No.1.
- 2005d. *Vital Climate Change Graphics*. February 2005.
- 2004a. *Natural Allies: UNEP and Civil Society*. UNEP 2004.
- 2004b. *Draft Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements: A companion to the 2002 UNEP guidelines on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements*. Division of Environmental Implementation. November 2004.
- 2003b. GRID-Arendal Annual Report 2003.
- 2001. *The Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the First Decade of the Twenty-first Century*. 9 February 2001. (「モンテヴェイデオ計画」本文)
- 1993. *Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the 1990s*, June 1993.
- and UNFCCC 2002. *Climate Change Information Kit*. UNEP Information Unit for Conventions, September 2002.
- Usui, Yoichiro. 2005a. The Roles of Soft Law in EU Environmental Governance: Bridging a Gap between Supranational Legal Processes and Intergovernmental Political Processes? – A Focus on the EU Climate

- Change Strategy. Paper submitted to UACES 35th Annual Conference and 10th Research Conference: The European Union: Past and Future Enlargements. Research Panel: 'Policy-Making: Environment and Agriculture'. 5-7 September 2005. The University of Zagreb.
- 2005b. The Principle of Environmental Integration in the European Union: From a Discursive Constructivism. *Bulletin of Niigata University of International and Information Studies* 8: 89-117.
- 2003. Evolving Environmental Norms in the European Union. *European Law Journal* 9 (1): 69-87.
- 2002. Norm Evolution in EC Environmental Law. *Constitutionalism Web Papers (ConWEB)*, No.1/2002.
- Weale, Albert. et al. 2000. *Environmental Governance in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Weart, Spencer. 2005. The Discovery of Global Warming. April 2005 Version. <<http://www.aip.org/history/climate/>>
- Wellens, K.C., and G.M. Borhardt. 1989. Soft Law in European Community Law. *European Law Review* 14: 267-321.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2): 391-425.
- Wettstad, Jørgen. 2005. The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency? *Global Environmental Politics* 5:1.
- Wilkinson, David. et al. 2004. The Future of EU Environmental Policy: Challenges and Opportunities. A Special Report for the All-party Parliamentary Environment Group. Institute for European Environmental Policy. December 2004.
- Yearley, Steven. 2002. The Social Construction of Environmental Problems: A Theoretical Review and Some not-very-Herculean Labors. In R. E. Dunlap et al. eds., *Sociological Theory and the Environment: Classical Foundations, Contemporary Insights*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers.
- Young, Oran R and Marc A. Levy. 1999. The Effectiveness of International Environmental Regimes. In O. R. Young ed., *The Effectiveness of International*

- Environmental Regimes*. Massachusetts: The MIT Press.
- Young, O. R 1997. Rights, Rules, and Resources in World Affairs. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, Michael. 1998. The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research. *World Politics* 50: 617.
- 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations* 6 (2): 183-221.
- Zürn, Michael and Dieter. Wolf. 1999. European Law and International Regimes: The Features of Law Beyond the Nation State. *European Law Journal* 5 (3): 272-292.

[和書]

- 植田和広 (1996) 『環境経済学』 岩波書店。
- 白井陽一郎 (2005) 「EU環境法とポスト国民国家の言説：刑事罰適用と市民の司法アクセスをめぐる」 中村民雄編著『EU研究の新地平：前例なき政体への接近』 ミネルヴァ書房、75-112頁。
- (2004) 「EU：欧州統合の意味変容」小川有美・岩崎正洋編著『アクセス地域研究II：先進デモクラシーの再構築』 日本経済評論社、43-63頁。
- (2003a) 「EC環境立法の展開と共通意味世界の構成：社会構成主義の観点から」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』 第6号、45-64頁。
- (2003b) 「EUの環境保全とコミュニティ」 田村正勝編著『甦るコミュニティ：哲学と社会科学の対話』 文眞堂、193-215頁。
- (2003c) 「EUの特異性と規範の進化」『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）第54巻1号。
- 環境省 (2005) 『図説京都メカニズム』 第3.1版、環境省地球環境局地球温暖化対策課、2005年4月。
- 原子力百科事典ATOMICA。 http://mext-atm.jst.go.jp/atomica/15010306_1.html
- 産業構造審議会 (2003) 『気候変動に関する将来の持続可能な枠組の構築に向け

た視点と行動』産業構造審議会環境部会地球環境小委員会中間とりまとめ、平成15年7月。

庄司克宏2005「国際社会における行為主体としての国際機構」横田洋三編著『新国際機構論』国際書院、147-160頁。

地球環境センター（2004）『CDM/JI事業調査：事業実施マニュアル』地球環境センター、平成16年8月。

地球産業文化研究所（2005）『国連気候変動枠組条約第10回締約国会議/第21回補助機関会議（COP10/SB21）参加報告書』04年12月6日～17日、アルゼンチン・ブエノスアイレス、財団法人地球産業文化研究所、05年1月、地球環境対策部。

（2002）『国連気候変動枠組条約第8回締約国会議/第17回補助機関会議（COP8/SB17）参加報告書』02年10月23日～11月1日、インド・ニューデリー、財団法人地球産業文化研究所、02年11月、地球環境対策部。

電気事業連合会（1998）『気候変動枠組条約第四回締約国会議（COP4）における電力業界としての主な活動』電気事業連合会、1998年10月16日、<http://www.epc.or.jp/KOHO/9810sy2.htm>。

（財）電力中央研究所の研究。www.fepec.or.jp/shikihou/shikihou17.p11.html。

中村民雄編著（2005）『EU研究の新天地：前例なき政体への接近』ミネルヴァ書房。

日本政府代表团（2003）『気候変動枠組条約第9回締約国会議（COP9）概要と評価』平成15年12月12日日本政府代表团。

村瀬信也（2002）『国際立法：国際法の法源論』東信堂。

UNEP（2003a）『CDM入門：クリーン開発メカニズム』2003年2月、地球環境戦略研究機関（IGES）気候政策プロジェクト訳、同機関発行。

UNU（2003）Work in Progress：プログラム活動の現場から。国連大学広報部、03年6月号。

気候変動問題の構成と国際共同行動の展開(3・完)

—— 気候変動レジーム・国連環境計画・欧州連合 ——

白 井 陽一郎

1. 問題の予備的考察
 - (1) 気候変動問題
 - (2) 国際共同行動を支える制度の多様性
 - (3) 気候変動問題の政治性
 - (4) 理論上の関心
 - (5) 章の構成
2. 国際共同行動の構図
 - (1) 国際制度の多面性
 - (2) 国連システムの構図
 - (3) 国際機構のやわらかい力
 - (4) 国際制度と規範言説
3. 気候変動問題の特徴
 - (1) 気候変動の言説
 - (2) 地球環境問題の政治性
 - (3) 気候変動問題における政治的選択 (以上5号)
4. 気候変動レジーム
 - (1) 気候変動問題の認知
 - (2) 気候変動レジーム
 - (3) IPCC: 政治と科学のインターフェース
5. UNEPの役割
 - (1) 期待機能
 - (2) 組織構成
 - (3) 環境行動
 - (4) 気候変動の問題化 (以上6号)
6. EUの共同行動
 - (1) 環境ガバナンス

(2) 対気候変動行動の形成

(3) 国際行動戦略

おわりに

参考文献・資料 (以上8号)

6. EUの共同行動

EUの対気候変動戦略は、国連システムと地域統合組織のある種均衡した関係を示している。一方でEUは域内で独自の制度を構築し、あたかも自己充足的であるかのようにガバナンスを形成する。しかし他方で、そのガバナンスの根本となる政治目標や基本の政策枠組みは、UNFCCCと京都議定書に枠づけられていて、ガバナンスのまさに核の部分は、国連システムに埋め込まれているかのである。EU法秩序の自律性は、手続的側面に限定される。政策枠組みを構築する個々の派生立法やその不履行のモニタリングおよび不遵守手続きについては、外から閉じた独自の制度複合体を持ち合わせているが、そうした制度複合体を稼働させる政治目標や政策枠組みは、国連システムの生み出したUNFCCCおよび京都議定書に忠実なまでにしている。京都数値義務の達成と京都メカニズムの導入は、EU気候変動戦略の骨格なのである。

国連システムが構成するガバナンスに整合的な戦略を域内で構築するEUの行動は、EU自身の対域外行動の帰結でもある。温暖化による気候変動の問題を重要視して、数値義務の定立を強く訴え、アメリカの京都からの離脱に対抗勢力となったEUは、UNEPとの間に環境規範の言説連合を組んでいるかのである。UNEPがやわらかい法を通じて展開してきた先進的な環境原則、たとえば予防原則や環境配慮義務原則、汚染者負担原則などは、どれもEU環境法の中で主権国家を越えて実現している。そのUNEPを国連専門機関に格上げし、WTOに対抗しうる国際機構に発展させようとするEUの主張は、EU環境ガバナンスを国連システムに埋め込ませようとする一貫した戦略と符合する。すでにふれたように、UNEPの環境基金の64%はEU加盟国からの拠出である。またUNEPのGC(管理理事会)やGMEF(世界環境閣僚フォーラム)には、EU

加盟国の無視しえぬ存在感があろう。EUが国連システムによるMEA（多国間環境協定）の策定に協力し、そのCOP（締約国会議）プロセスでEUが一体感を示していくとき、環境規範に関するUNEPとEUの言説連合に亀裂が入らないかぎり、EUの域内環境ガバナンスの展開は、国際環境行動の先駆事例ともなろう。サイプラスとマルタをのぞく23カ国を附属書 I 国に擁するEUの域内戦略は、気候変動に対する国際共同行動の成否に直結するのである。EUの気候変動戦略を等閑に付しては、国際共同行動の展開の重要な側面を見落としてしまう。

当然、国連システムと地域統合組織EUのこうした関係は、他の争点領域ではまったく違った展開を見せるだろう。しかし、気候変動戦略は広範な射程をもつ。EU域内の共同行動が多国間レジームや国際機構と取り結ぶ関係に迫っていくにあたって、気候変動戦略は無視しえぬひとつの比較事例になるだろう。こうした三者の関係こそが、国際共同行動のあり方を構造づけていくのである。本章では、まずEU環境ガバナンス一般の特徴を概観した上で、その気候変動戦略の概略を整理してみたい。

(1) 環境ガバナンス

① 共同体方式

すでにふれたように、EUは諸条約・諸機関の複合体である。その複雑な制度構成は、三本柱構造に体现される。第一の柱が欧州共同体（EC）、第二が共通外交安全保障政策（CFSP）、そして第三が警察刑事司法協力（PJCC）である。一見して、第一の柱で通貨を含む経済社会政策全般の共同行動を進め、第二の柱で対域外行動を一本化し、第三の柱で警察力を凝集し、あたかも連邦国家のプロトタイプが作り上げられているようであるが、もちろん、ことはそう単純でない。三つの柱それぞれで、法的手段もEU諸機関の権限も異なる。

第一の柱では、EC法が高度に発展してきた。加盟国の国民に直接権利と義務を与え、加盟国の法に優位し、加盟国のEC法不履行が国際司法裁判所の場合とは比較にならないほど容易にかつ日常的に欧州司法裁判所（ECJ）で確認

され、加盟国間の紛争で相互主義や自助は完全に否定され、しかも場合によっては条約に明示されない分野の立法もECの黙示的権限としてECJに認定される可能性がある(白井2004)。加盟国の立法のかなりの部分は、EC法の国内法への置換に費やされる。のちにふれるように、英国ではその環境政策の8割方がECの環境立法に起因するという。もはや、国際社会におけるような外交は加盟国間に存在しないかのようである。しかし、こうしたあたかも法的には連邦国家化しているかに見える第一の柱でさえ、政府間協力に依存する部分がまだまだ残り、欧州議会の関与が制限され加盟国が拒否権をもつ分野が存続している。

2004年に採択され調印された憲法条約は、三本柱構造を単一の法秩序に一本化しようとした。それは2005年にフランスとオランダの国民投票で否決され、2007年にあらたに改革条約と称する条約にその内容が引き継がれていくことになったが、その条約のテキストにも、三つの柱の跡が深く刻印されていることは、法の専門家ならずとも理解できる。第二、第三の柱に位置づけられていた共同行動に対して、欧州委員会や欧州議会といった超国家的な機関の権限はいぜんとして制約され、加盟国の拒否権も確保されている。EUは、諸条約・諸機関の複合体であるとともに、性質の異なった様々な法的手段や政策措置の、まさに錯綜関係として存立しているのである。加盟国の立法・司法・行政に食い込むEUの法や政策は、行動領域ごとに三権それぞれで多様な権限関係となって現れる。単純にEUを超国家組織と政府間組織の二分法でとらえることはできない。EUは両者の錯綜のあり方が分野ごとに異なる複雑な制度複合体なのである。

改革条約発効前の現段階では、EU環境法は正確には、EC条約上の条項とそれを法的根拠とする派生法の総体である。そこには、規則、指令、決定および非拘束の勧告、意見といった多様な形態があり、それぞれ適用範囲や宛先人が異なる。ECが締結する国際環境条約は、決定の形態でいったんEU法秩序に導入され、規則または指令の形で実行に移される。EU自身に法を施行する行政資源はなく、これらのEC派生法は加盟国内で実施される。よって加盟国がEC

派生法を適切に期限通り国内法に置換しているかが、たえず問題になる。

このように、EC条約という一次法に根拠をもつ派生法の総体として、EU環境法は第一の柱固有の、いわゆる共同体方式を通じて構築されてきた。共同体方式とは、端的に言って、欧州委員会が法案を提出し、欧州議会と閣僚理事会が共同決定をなし、欧州司法裁判所（ECJ）が立法の合法性や違法性の認定を行うという仕組みである。ただし、欧州議会の関与が制限される亜種が存在する。いわゆる協議手続と呼ばれるもので、ECの環境立法にも見られる。

EC条約は環境立法に二種類の手続きを用意している。EC条約175条1項の共同決定手続（the codecision procedure）と同条2項の協議手続（the consultation procedure）である。前者が環境立法上通常の手続きであり、欧州委員会の法案が、欧州議会の多数決と閣僚理事会の特定多数決（qualified majority voting）で採択される。欧州議会と閣僚理事会の立場が分かれた場合、調停委員会が開かれるが、そこでも合意にいたらない場合、欧州委員会の法案は廃案となる。つまり、共同決定手続とは、欧州議会が閣僚理事会とともに拒否権をもつ仕組みなのである。

それに対して協議手続の場合、欧州議会に拒否権はない。欧州委員会の法案に対して閣僚理事会が採決を行う前段階で諮問を受ける権利こそ与えられるが、その際に出される欧州議会の決議には一切の拘束力はない。こうした協議手続が適用されるのは、法案が、財政的性質をもち、都市計画に影響を与え、水資源や土地利用の管理に関わり、エネルギー資源の選択やエネルギー供給の構造に影響を与えるといった、いずれかの措置を含む場合である（EC条約175条2項）。こうした領域では、閣僚理事会は全会一致で決定しなければならない。気候変動問題への対応には、まさに175条2項の領域に関わる措置が求められる。しかし、欧州委員会は175条1項を気候変動対策上の立法措置の根拠としてきた。加盟国も、これに対して違法性確認訴訟をECJに起こすことはしていない。EU気候変動戦略は、共同決定手続と特定多数決によって立案されてきたのである。

法案を提出する欧州委員会は、73年まで環境部局をもたなかった。しかし、

環境立法は欧州統合の最初期から行われてきた。MacCormickは欧州原子力共同体条約に根拠をもつ59年の放射線に対する一般公衆および労働者の衛生に関する指令 (Dir 59/221/Euratom) をEU環境法の嚆矢とし、またEEC (欧州経済共同体) が創設されたのちは、67年の危険物質管理指令 (Dir 67/548/EEC) を最初期の環境法としてあげている (MacCormick 2001: 43)。その後、環境立法はEEC条約上明示的な法的根拠が存在しないにもかかわらず、続けられていった。87年の単一欧州議定書により環境立法の根拠があらたに置かれるまで、EEC条約の前文、第2条の基本目的、第100条の共同市場創設、そして第235条の権限創出条項などにより、またECJの創造的解釈もあずかって、環境立法が進められていたのである。

上述のように73年に欧州委員会は環境部局を設置するが、それは産業政策を主管する第三総局 (DGIII) の一部署にすぎなかった (MacCormick 2001: 101)。独立の総局として創設されたのは、81年である。第11総局 (DGXI) である。99年には欧州委員会総局体制の改組があり、それを機に環境総局 (the Environment DG) と名称が改められた。この環境DGは加盟国のポスト争いの対象にならず、たとえば対外通商が英国、域内市場がドイツといった形で指定席が特定加盟国に用意されることもなかった (Ibid.)。スタッフは98年段階で500人であった (Ibid.)。EUという広大な領域に多くの多様な行政制度をもつ加盟国が存在し、しかも環境というきわめて範囲が広く問題も複雑な政策分野に、わずか500人である。EUの環境行動がのちにふれるように多次元多層の参加体制をとらざるをえない組織上の理由がここにある。こうした人的資源の乏しさとは対照的に、環境総局の組織構成は表15のとおり網羅的である。

② 法の調和化

第一の柱の共同体方式は、欧州委員会や欧州議会といった超国家機関と、閣僚理事会という政府間協力機関との、まさに絶妙のバランスの上に成り立つ。EUの環境がバナンスは、一方でこうしたバランスの中で構築されてきたEU環境法に立脚する。いわば、かたい法が土台である。しかし、環境分野の派生法の数は、尋常ではない。ある数え方では、すでに1000を越えている (Wilkinson

表15 欧州委員会環境総局の組織構成

総務 (Office of the Director-General)	Directorate D : 水資源と環境計画
ENV.1 戦略的計画・評価	D1. 環境補助金 LIFE
ENV.2 内部監査	D2. 水資源と海洋の保全
ENV.3 予算	D3. 結束基金と環境
Directorate A : ガバナンス、コミュニケーション、市民保護	D4. 公衆衛生と都市
A1. コミュニケーション	Directorate E : 国際問題
A2. 義務不履行	E1. 国際関係・ガバナンス・開発
A3. 法務	E2. 環境協定と貿易
A4. 連絡調整	E3. 拡大と近隣諸国政策
A5. 市民保護	Directorate F : 資源
Directorate B : 自然環境保護	F.1 人的資源
B1. 農業と土壌	F.2 資金提供
B2. 生物多様性	F.3 情報技術
B3. 森林	Directorate G : 持続可能な発展と環境統合
B4. バイオテクノロジーと農業	G.1 持続可能な発展と経済分析
Directorate C : 大気と化学物質	G.2 環境と産業
C1. 大気と輸送	G.3 研究開発
C2. 気候、オゾン、エネルギー	G.4 持続可能な生産・消費
C4. 産業廃棄物	

資料：欧州委員会環境総局のWebサイト。

<<http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/directory.htm>>

et al. 2004: 7; IEEP 2004)。もちろん、その数は修正立法や、勧告、意見、通知 (notice) といった非拘束文書も入れるかどうかで変わってくる。しかし少なくとも580、多くても850といったところだろう (MacCormick 2001: 17-8; Weale et al. 2000: 2)。

こうした膨大な立法は、加盟国の置換作業とECJの司法審査の双方に多大な負担をかける。上述のように、ある推計では英国の環境政策の8割方がEUの環境立法を起源とするという (Wilkinson et al. 2004: 7)。また欧州委員会の報告書によると、環境を含む全立法分野で、2003年12月31日現在、3927の義務不履行が確認され、うち司法審査が開始されたのは2708件である (COM (2004) 839: point.1.1)。EU司法制度の処理能力は、すでに限界に近い。いうまでもな

く、環境立法関連の審査にも余裕はない。共同体方式は、結果的には、こうした困難な状況を生み出してきたのである。EUで立法に依存しないやわらかい環境ガバナンスの構築が目指されていた要因のひとつが、ここにある。Héritierが指摘しているように、EUの社会政策の場合、非拘束的な目標をEUとして採択するだけで重要な一歩であったのに対して、環境の場合、ハイアラーキー的な状態から任意の規制に転換することが求められたのである (Héritier 2002)。

③ やわらかいガバナンス

欧州委員会は、欧州持続可能な発展戦略 (SDS) の一環として、環境立法の改善 (better law-making) と簡素化 (simplification) を目標に掲げてきた (COM (2002) 275: 3)。既存の立法政策を再吟味するこうした傾向は、非立法アプローチの本格的な導入をはかった2001年ガバナンス白書 (COM (2001) 428) の路線と合致する。その発想は、第6次環境行動計画にも見られる (Decision 1600/2002/EC)。この計画では、環境保全の目的を達成するために立法以外の選択肢を考慮する必要が訴えられ、市場活用手段や利害当事者 (stakeholders) との協働が提案されている (Ibid., point.14)。この路線は、すでに第5次環境行動計画 (OJ 1992 C138/7) で開始されていた。欧州委員会は、立法だけに依存する環境政策では不十分だとし、共有責任原則に立脚した参加体制の確立を追求してきた。また非立法手段として、市場を活用する方法や汚染者との環境協定などに、費用対効果の高さを見出していった (ex. Commission Recomm. 96/733/EC, preamble)。こうしてEU環境ガバナンスは、90年代を通じて、大量の環境立法を背景としながら、市民参加と非拘束的な手段を導入する方向に向かっていったのである。

EUのやわらかい環境ガバナンスのあり方には、すでに多くの研究上の関心が寄せられてきた。Héritier はEUの環境ガバナンスにおける目標の設定と施行の方法に着目して、評判と学習 (reputation mechanisms and learning) および任意協定 (voluntary accords) による二つのパターンを析出する。その上で、目標数値と期限を設定し、モニタリングの結果を公表する一連の過程が、多次

元多層の参加によって進められるという形を、EU環境ガバナンスに見出している (Héritier 2002)。同様の認識で、ScottはIPPC (統合汚染防止) 指令を事例に、EUの環境ガバナンスを、厳格な手続規則と柔軟な実体的義務の二点で特徴づける (Scott 2000: 280)。加盟国は手続きの上で拘束されるが、実体的義務の実行には柔軟性が認められるという傾向が、EUの環境ガバナンスに内在しているというのである。Scottは、こうしたガバナンスのあり方に、柔軟性、分権化、参加、反省 (reflexivity)、熟議 (deliberation) といった5つの価値を見出す (Ibid., 265-6)。そしてWealeらのグループは、多次元的で、水平的に複雑で、進化しつづけ、たえず学習を指向する未完成の環境ガバナンスをEUに見出す (Weale et al 2000: 6)。EU環境ガバナンスのこうした特徴は、法の調和化路線と対照的である。やわらかいガバナンスには、かたい環境法を補足する役割が期待されてきた。しかし、EU気候変動戦略の場合、そのソフト化はいっそう進んでいる。

(2) 対気候変動行動の形成

① 直近の動き

EUの直近の動きは、EU機関と加盟国のある種複雑な関係を示している。欧州委員会が主権国家を越えた利益を求めるのに対して、加盟国は自国の利益を求めてEUの進展にストップをかけるという構図は、必ずしも一般的でない、気候変動戦略の場合もあてはまらない。2005年春の欧州理事会では、同年2月の京都議定書の発効もあり、気候変動問題がアジェンダの一つになった。欧州委員会はそこに2012年以降のポスト京都をにらんだ戦略文書を提出した (COM (2005) 35 final)。しかし、具体的な数値目標を出すことは控えていた。それに対して、この戦略文書を審議した同年3月の環境理事会は、京都議定書の基準年90年比で、2020年までに15-30%、2050年までには60-80%削減という、大方の予想をくつがえす野心的な数値目標を打ち出した。上述の欧州理事会は、2050年目標については先送りしたものの、2020年目標については、世界の平均気温を前産業化時代より2℃以上高くしないという目標を提示しながら、今後

の費用対効果分析と国際交渉の動向によるという条件つきながら2020年目標を承認し、EUが気候変動問題で国際社会を先導するという姿勢を明確に示していったのである。なお、2007年には欧州委員会が2020年までに他の国際社会の動向にかかわらず、一方的にEUが20%削減するという提案を公表し、また欧州議会は2020年までに30%、2050年までには60-80%削減を求める決議を採択している²⁸⁾。

EUの産業組織であるUNICEは、こうしたEU諸機関の野心的な動きに批判的な声明を出していった。また環境団体からは賛否両論の反応があった。Greenpeaceは、基本的に好意的であった。WWFも同様であるが、エネルギー効率化、代替エネルギー、排出権取引制度の強化など、気候変動対策のための立法を確実に進めるよう注文をつけている。これらに対して、Friends of the Earthは、数値目標の曖昧さや実現の道筋がまったく示されていないことを鋭く批判していった。とくに環境理事会が合意した2050年までの長期目標が完全に削られていることに対して、強い失望感を表明している²⁹⁾。こうしたさまざまな反応はあるものの、2005年春の欧州理事会が他国に先駆けて提示したポスト京都のGHGs排出削減数値目標は、たしかに同年11月のモンリオールCOP11からさらにつづいていく国際交渉の中で中心的な論点となっていたのである。なお、モンリオールCOP11では、同時に初の京都議定書締約国会議（MOP 1）が開かれている。

② 気候変動戦略の形成

EU気候変動戦略の発展過程は、二つの段階に分けられる。97年の京都議定書採択以前と以後である。京都以前では共通理解の形成には成功したものの、個々の措置は単純で、実効性もなかった。

28) EurActive.com 24 March 2005, Climate Change: EU leaders agree to flexible targets for 2020; EurActive.com 29 June 2007, EU Climate Change Policies; 2005 Brussels European Council Presidency Conclusions, p.15.

29) Friends of the Earth, Press Release, EU slammed over climate agreement, March 24 2005.

85年に、欧州委員会は気候変動に対処する必要をうったえ、気候変動研究の推進を提案した。おそらくこれが、EUで気候変動対策が政策アジェンダとなった端緒であろう (McCormick 2001: 280)。これは同年に開催された前述のフィラハ会議に対応している。すでに述べたとおり、88年の国連総会決議はフィラハ会議の結論も引きながら、気候変動問題の優先順位を上げている (A/RES/43/53)。EUの気候変動戦略は、国連システムに方向づけられる形で展開していったのである。94年発効のUNFCCC (Decision 94/69/EC) と97年調印の京都議定書 (Decision 2002/358/EC) は、EU気候変動戦略を枠づけてさえいる。ここで注意しておきたいのは、気候変動という国際アジェンダが、欧州委員会のCOMドキュメント、閣僚理事会決議、欧州理事会議長総括などを通じてEUに取り込まれていったという点である。決して、加盟国首脳のみでの声明だけではなかった。いわばやわらかい法のような形で共通認識が培われていったのであり、それを土台として、UNFCCCや京都議定書がEU法秩序に導入されていったのである。表16にその過程をまとめておく。

この過程を通じて、科学研究上の不確実性を強調することは否定されていた。気候変動への政策対応を遅らせるというのが、その理由である。88年のロードス環境宣言 (the 1988 Rhodes Declaration on the Environment) は、GHGsをオゾン層の破壊や生物多様性の喪失とならぶ重要問題として強調している (Bull. EC 12-1988, point.1.1.11)。89年閣僚理事会決議は、科学知の不確実性に起因する議論のゆれを払拭するべく、「GHGsの科学研究にいぜんとして不確実性が残ろうとも、(気候変動問題への) 対応を遅らせることは、もはや許されない」(OJ 1989 C183/4: para.1) と宣言する。科学研究に多くの不確実さが残る段階から気候変動を問題として強調していたのには、EUが92年リオ・サミットで強い立場を確立するというねらいもあった。90年ダブリン環境宣言はまさにそれを訴えていた (Bull. EC 6-1990: Annex II, point 1.36)。

こうした規範構築過程を経て、90年の環境・エネルギー合同理事会がEU初の目標設定を行った。2000年までにEU全体のCO₂ 排出量を90年水準で安定化させるというものであった (Dir 93/76/EECの前文)。これは非拘束でまた柔軟

表16 気候変動問題の認知過程

86年10月13日	大気中のCO ₂ 濃度増大(温室効果)に対処するための措置に関する決議(OJ 1986 C255/272)。
88年11月16日	温室効果とそれに対処する政策を評価するための作業計画に関するコミュニケーション(COM(1988)656-1)。 共同体の温室効果対策に関する閣僚理事会決議草案(COM(1988)656-2)。
88年12月2-3日	ロードス環境宣言(ロードス欧州理事会議長総括)(Bull. EC 12-1988)。
89年7月20日	共同体の温室効果対策に関する閣僚理事会決議(OJ 1989 C183/4)。
90年6月25-6日	ダブリン環境宣言(ダブリン欧州理事会議長総括)(Bull. EC 6-1990)。
90年10月29日	環境・エネルギー合同理事会総括(EC Bull. 1990 October, point. 1.3.77)。

であった。というのも、他の先進諸国が同様の目標を立てた場合、という条件つきで、さらに一人あたりエネルギー消費が比較的低い水準の加盟国は、よりゆるやかなCO₂排出削減目標が認められていたのである。他の先進諸国は97年京都議定書まで数値目標を立てることはなく、このEU初の数値目標が法的に拘束力をもつことはなかった。ただし、のちにUNFCCCが掲げる共通のしかし差異ある責任の原則が、ここに先取りされていたことに注意しておきたい。

欧州委員会は、87年の第4次環境行動計画で気候変動政策を開始すると宣言し(OJ 1987 C328/5, point. 2.3.20)、93年の第5次環境行動計画で一連の政策パッケージを示している(OJ 1993 C138/5; Krämer 2003: 299)。この初期の戦略は単純なものであった。エネルギー効率の向上と代替・再生エネルギーの推進、モニタリング制度、そして炭素税・エネルギー税といった、「三種の気候変動対策パッケージ(a three part climate package)」(McCormick 2001: 281; COM(1991) 249)である。これらは指令や決定の形態で提案され、立法化されていたが、義務履行における柔軟性という点で、総じてやわらかいものであっ

た。

エネルギーに関しては、加盟国のプロジェクトに資金を提供する形が取られた。エネルギー効率向上のためのSAVE計画と、代替・再生エネルギーの開発・推進へ向けたALTENER計画である。しかし資金総額は大きなものでなかった。代替・再生エネルギー政策は、やがて推奨目標の提示と年次報告書の提出という形をとっていく (ex. Dir 2003/30/EC)。

モニタリング制度は、93年に創設された (Decision 93/389/EC)。人為起源のGHGsすべての排出量について、加盟国は定期的な報告書の提出を義務づけられ、欧州委員会がそれらをまとめ、公表する形がとられた。この93年モニタリング決定は、やがて京都議定書の要求するモニタリング制度にも対応できるよう修正されていった (Decision 280/2004/EC)。

租税措置に関して、欧州委員会はずっと炭素税を構想していたが (COM (92) 226)、合意にはいたらなかった。欧州議会の支持はあったものの、閣僚理事会には受け入れられなかった。どの加盟国も税制の変更には敏感に反応する。政治的に重大な争点である以上、それは当然である。炭素税はやがてエネルギー税として装いもあらたに提案されるが、根強い反対がつづいていった (Wettestad 2005: 8)。やがて最低基準をEUが定めてあとは加盟国の任意にゆだねるきわめて柔軟なエネルギー税指令 (Dir 2003/96/EC) が採択される。

③ 目標設定

たんに個々の政策措置の寄せ集めとは異なる単一の気候変動戦略は、97年京都議定書の調印以降発展していった。その端緒となったのが、加盟国間でCO₂排出削減負担をシェアする合意であった。それは純粋な政府間交渉過程で到達した合意であり、そののちに法的に翻訳されるにいった。通常の共同体方式は実質的にとられなかった。この負担シェア合意は、いわゆるEUバブルと呼ばれるEU域内数値調整のためのものである。それを表17に掲げておく。

すでにふれたように、97年12月に調印された京都議定書は、GHGs排出削減の数値義務を38の先進国からなる附属書 I 国に課している。東方拡大以前のEU15カ国は、すべて含まれる。このEU15は、すでに97年3月の段階で、議長

国オランダのもと環境理事会においてGHGs排出削減負担をシェアする合意に到達していた。それは当初、まったく不可能であると見られていた (Lefever 2000: 363)。京都COP 3の9ヶ月前であった。EU全体の目標は、CO₂、メタン、一酸化二窒素の三種のGHGsを90年基準で2010年までに15%削減するという野心的なものであった (Lefever 2000: 363)。また各加盟国の負担は、共通のしかし差異ある責任の原則を適用したかのような形になった (表17)。しかし、この負担シェア合意は、完全にはほど遠かった。各加盟国の削減負担を合計しても、EU全体で15%削減するのに必要な量の3分の2にしかならないのである (Ibid.)。にもかかわらず、この15%が、京都COP 3におけるEUの交渉材料となった。

EUの交渉目標のひとつは、この97年負担合意をモデルに、EU全体で京都数値義務を達成するといういわば特権を認めさせることにあった。EUは交渉に成功する。EUに割り当てられた京都数値義務は8%削減となった。EUは、それに必要な削減量を、15の加盟国間で再配分することを認めさせたのである。これにより、EU15はそれぞれ異なった排出削減義務を京都義務とは別に負うことになった。これがいわゆるEUバブルと呼ばれるものである (表17)。あらたな8%削減という数値義務のもと、97年負担合意は修正が必要になり、98年の環境理事会で、あらためて負担シェア合意が決定された。そしてこの98年負担シェア合意が、京都議定書を批准するために「法的に翻訳」(COM (2999) 88: 2) されることになったのである (Decision 2002/358/EC)。こうして、EUバブルは法的に確定されるにいたった。

ここで注意すべきことがある。97年と98年の二つの加盟国数値義務は、欧州委員会の提案によらず、つまり通常の共同体方式を適用せずに採択された。その上で事後的形式的に、EC条約175条1項を法的根拠とした共同決定手続による京都議定書批准のための決定 (Decision 2002/358/EC) 採択過程に送られ、正式にEU法の一角を占めるにいたった。EU気候変動戦略の根幹となる域内数値義務負担シェアは、純粹な政府間交渉によって確立されたのである。そして、この98年負担合意の採択ののち、EU気候変動戦略は発展していく。

表17 EUバブル

	97年3月合意 (京都 COP3 以前)	98年6月合意 (京都 COP3 以後)
ルクセンブルグ	- 30.0%	- 28.0%
ドイツ	- 25.0%	- 21.0%
デンマーク	- 25.0%	- 21.0%
オーストリア	- 25.0%	- 13.0%
英国	- 10.0%	- 12.5%
ベルギー	- 10.0%	- 7.5%
イタリア	- 7.0%	- 6.5%
オランダ	- 10%	- 6.0%
フランス	0.0%	0.0%
フィンランド	0.0%	0.0%
スウェーデン	+ 5.0%	+ 4.0%
アイルランド	+ 15.0%	+ 13.0%
スペイン	+ 17.0%	+ 15.0%
ギリシャ	+ 30.0%	+ 25.0%
ポルトガル	+ 40.0%	+ 27.0%

資料：Decision 2002/358/EC, Annex II; Lefevere (2000: 365)

④ 政策形成

EUの気候変動戦略は、欧州気候変動計画（ECCP: European Climate Change Programme）を通じて策定されていった。欧州委員会が2000年に設置したもので（COM（2000）88, Annex 2）、気候変動対策の手段を採択するため、「多角的利害当事者協議過程（a multi-stakeholder consultative process）」（Commission 2001: 6）を立ち上げることに力が注がれた。これは、ある程度まで欧州委員会の大権たる提案権を犠牲にすることも意味した（COM（2000）88: 5-6）。というのも、欧州委員会はECCPから出される政策手段の提案を、「委員会自身の明確な政治誓約（a clear political commitment from the Commission）」にすると宣言していたのである（Commission 2003: 6）。ただし、委員会は自身が期待する政策措置リストを、利害当事者協議過程に提示していた（COM（2000）88:

Annex 3)。とくに欧州単位で規制をかけるための立法措置よりも、当事者の自発的もしくは任意の規制や、市場を活用した柔軟な制度、そして租税措置などが想定されていたようだ (Ibid., 9)。ECCPからの提案が、委員会の予期した範囲に収まるような仕掛けはあったといえよう。

ECCPの起源は、99年の欧州委員会コミュニケーションにさかのぼる (COM (1999) 230)。京都議定書の施行を準備するための文書で、これを土台に、環境理事会は98年6月と99年10月の2回にわたって、欧州委員会に気候変動対策のための政策措置リストを提出すること、ならびに政策提案の準備を進めることを要請していった (Commission 2003: 4)。つまり、委員会が自ら段取りをつけたのである。こうした政治過程ののち、ECCPは「EU持続可能な発展戦略の本質的な部分」 (Commission 2001: 157) になっていった。基本的には、欧州委員会、閣僚理事会そして欧州議会の間にはコンセンサスがあった。2000年の10月に、欧州議会環境政策委員会は、ECCPを優先課題とする意見を採択する (Commission 2001: 7)。また同年11月には、気候変動特別閣僚理事会が開かれ、欧州委員会が進捗報告書を提出している (Ibid.)。第二次ECCP報告書では、欧州委員会は第一段階で広範な合意が存在したことを強調し、次のように指摘している。「きわめて短い期間であったにもかかわらず、ECCPはすでに欧州議会決議と閣僚理事会提案を十分に考慮して、すべての部門で想定可能なあらゆる措置を、第一次リストとして上げている」 (Commission 2003: 7)。

ECCPの目的は、「京都議定書の施行に必要なすべての要素を欧州気候変動戦略の中に組み込み発展させること」および「委員会、加盟国、産業、NGOそれぞれの代表からなるすべての利害当事者が協力して問題解決に努力していく方途」を追求することにある (COM (2000) 88, Annex 2, 8)。政策目標はきわめて単純化された。2010年に90年のGHGs総排出量から336MtCO₂eq (CO₂換算で3億3600万トン) 削減することである。 (Commission 2001: 5)。この削減量は欧州委員会の計算によると、EU15が京都数値義務を達成するのに必要な量に相当するという (Ibid.)。多角的利害当事者協議過程は、この目的を達成する政策や個別措置を考案するために立ち上げられたのである。

ECCPの組織構成は、COMドキュメント付属の「ECCPの主要要素 (Main Elements of the ECCP)」に定められている (COM (2000) 88, Annex2, 8)。管理委員会 (the Steering Committee) と作業部会 (WG) からなり、WGは「国家や地域の単位でなく、欧州を代表する特定の利害当事者集団」から構成し、ひとつのWGにつき15人ほどに限定している (Ibid., 8)。各WGが管理委員会に報告書を提出し、それを元に、欧州委員会が正式な提案を行う (Ibid., 9)。当初、5つのWGが立ち上げられたが、最終的には、表18に見られるような多様なWG体制に帰結した。

こうした多種のWGには広範囲の多様な利害当事者が参加し、あたかも欧州委員会と共同で政策を立案しているかのように、それぞれ政策提案報告書を提出していった。参加者の概略を確認しておこう (cf. Michaelowa 1998)。まず欧州委員会職員が、各総局より参加した。その範囲は、環境 (DG ENV)、企業 (DG ENTR)、財政 (DG ECFIN)、拡大 (DG ELARG)、運輸 (DG TREN)、研究 (DG RES)、農業 (DG AGRI) といった総局に広がっていた。専門家は加盟国政府派遣が多いが、大学や研究所など独立の専門家も加わった。経営・産業団体からは、UNICEをはじめ、排出者になる側と排出抑制者になる側がともに参加者を派遣した。後者はたとえば代替エネルギー開発のCOGEN Europe³⁰⁾などで、京都メカニズム上は、いわば気候保護業者でもある。当然、環境保護ロビーも参入していった。WWFやグリーン・ピースといった常連の国際環境NGOに加え、各国の環境NGOネットワーク組織である欧州気候ネットワーク (Climate Network Europe) や、地方政府のネットワーク組織であるローカル環境イニシアティブ国際委員会 (ICLEI: International Council for Local Environmental Initiative) なども入り込んでいった。またWG5の部会 (Sub-WG 5) には、欧州議会からの参加者が見られた。そこでは任意協定による環境協定がテーマにされているが、欧州議会にとって、その多用は自らが政策過程から

30) Webサイトは<<http://www.cogen.org>>。

表18 ECCPのWG (作業部会)

WG 1 : 柔軟な制度 (Flexible mechanisms)
Sub-WGs : 共同実施・クリーン開発メカニズム／排出権取引
WG 2 : エネルギー供給
WG 3 : エネルギー消費
Sub-WGs : 工業生産過程最終用途におけるエネルギーの効率 (WG 5 と共同)
WG 4 : 運輸
Sub-WGs : 輸送技術と燃料／運送インフラ／航空便および複合一貫輸送／意識喚起と行動パターンの変化／データ収集改善
WG 5 : 工業
Sub-WGs : フッ素ガス／再生可能鉱物資源／任意協定／工業生産過程最終用途におけるエネルギーの効率 (WG 5 と共同)
WG 6 : 研究
Sub-WGs : GHGs 吸収の科学研究
WG 7 : 農業
WG : 農業用土壌への GHGs 吸収 (WG 番号不明)
WG : 森林による GHGs 吸収 (WG 番号不明)

資料 : Commission (2001: 6) and Commission (2003: 5)

排除されることを意味するのである。また京都メカニズムを議論したWG 1の部会 (sub-WG1) には、気候変動レジームの一角CDM理事会や、EBRDおよびEIBといった国際機関からも参加者が派遣されている。なお、本稿の研究で把握できたかぎりの参加者をWG別に表19でまとめておいた。

すでにふれたように、欧州委員会は各WGの議論を、脱立法主義とでもいうべき、やらかわいガバナンスの構築に向けて方向づけていた。もちろん、新規立法や既存のEC派生法の改善も強調されていたが、全体として、軸足が欧州規模の法調和化に置かれることはなかった (Commission 2001: 157)。ECCPが生み出した戦略をまとめると、次のような特徴が見られる。

- 既存のおよび新規の立法、任意協定による自発的行動、補助的措置、意識喚起、最善実務の伝達、市場手段、研究技術開発といった、あらゆる範囲の政策手段を利用する (Ibid., 158)。
- 必要な専門的知識を集中して、合意形成を促進する過程を立ち上げた

め、戦略発展過程にあらゆる範囲の利害当事者を招集する (Commission 2003: 4-5)。

- すべての欧州委員会総局による協働を可能にし、単一の統合的な戦略を確立するため、水平的な政策統合を進める (Ibid., 4 and Commission 2001: 157)。
- GHGs削減に向けた政策や個別措置を採択する加盟国の責任を強調するため、共有目標を確立し (target-sharing)、その達成状況をモニタリングしていく (Commission 2003: 6)。

ECCPの第一段階は、42の個別措置を特定した。欧州委員会の胸算用では、技術的な可能性として (a technical potential)、664-765 MtCO₂eqの削減がその完全な実行によって可能になるという (Commission 2003: 6)。これらの措置は、一方で指令などEC派生法の形で具体化される。2003年EU排出権取引制度 (EU ETS) 指令や、2004年共同実施・クリーン開発メカニズム (JI/CDM) 指令、またバイオマス指令、建造物内省エネ指令、エコ公共調達指令、フッ素ガス指令、コジェネ指令などが採択され、また採択の過程にある。しかし、そうした環境立法は、多かれ少なかれ、目標共有 (target-sharing) もしくは参考目標 (indicative targets) を確立し、それをモニタリングする仕組みを整えるもので、その未達成が司法により法的義務の不履行として確認されるようなかたい法とは異なる。さらに、ETSなど市場活用手段が本格的に導入され、欧州委員会が行政当局として欧州規模の業界団体と環境協定を結ぶといった、やわらかいガバナンスが実現されていった。欧州委員会によると、ECCPは第一段階を通じて気候変動戦略を打ち立てるための主唱者 (initiator) であり触媒 (catalyst) であり議論の場 (a discussion forum) であったという (Ibid.)。第二段階に入り、ECCPの役割は、合意された措置の施行とモニタリングに移っていった (Ibid.)。

⑤ 個別政策措置

EUの気候変動戦略を構成する個々の政策措置について、以下本稿では、EU排出権取引制度と環境協定を事例としてあげておきたい。

表19 ECCPのWG参加者

	欧州委員会 総局	加盟国政府派遣 専門家	産業団体	環境NGO	国際組織
WG1 柔軟な制度	<ul style="list-style-type: none"> ● DG ENV ● DG ENTR ● DG ECFIN ● DG TREN 	<ul style="list-style-type: none"> ● オーストリア ● フランス ● ドイツ ● スウェーデン ● 英国 	<ul style="list-style-type: none"> ● EURELECTRIC ● BDI ● ERT ● European Chemical Industry Council ● Emissions Trading Group UK 	<ul style="list-style-type: none"> ● Climate Network Europe ● WWF ● FIELD 	
Sub-WG1: JI/CDM	<ul style="list-style-type: none"> ● DG ENV ● DG DEV ● DG ELARG ● DG ENTRE ● DG TREN ● DG RES 	<ul style="list-style-type: none"> ● チェコ ● ポーランド ● オランダ ● ギリシャ ● フランス ● オーストリア ● 英国 	<ul style="list-style-type: none"> ● RWE Rheinbraun ● UNICE ● EUROFER ● ABB ● Gaz de France ● Euro-Heat & Power ● E5 ● Edison ● Shell ● Lafarge 	<ul style="list-style-type: none"> ● Climate Network Europe ● FIELD 	<ul style="list-style-type: none"> ● CDM 理事会 (UNFCCC) ● EBRD ● EIB
WG2 エネルギー 供給	<ul style="list-style-type: none"> ● DG TREN ● DG ENV ● DG RTD ● DG ENTR 	<ul style="list-style-type: none"> ● ベルギー ● フィンランド ● 英国 ● イタリア 	<ul style="list-style-type: none"> ● ERES representing EPIA, ESIF, EWEA, EUBIA, ESHA, EUREC ● OGP ● EUROPIA ● EUROGIF ● EUROGAS ● COGEN ● EURELECTRIC ● CECESO ● VATTENFALL AB representing EURISCOAL 	<ul style="list-style-type: none"> ● INFORSE-EUROPE ● WWF ● Climate Network Europe 	
WG3 エネルギー 消費	<ul style="list-style-type: none"> ● DG ENTR ● DG ENV ● DG JRC ● DG RTD ● DG TREN 	<ul style="list-style-type: none"> ● フランス ● ドイツ ● 英国 ● デンマーク ● イタリア ● フィンランド ● スペイン 	<ul style="list-style-type: none"> ● ACE-CAE ● BASF ● BDI ● CEFIC ● CELMA ● Cembureau ● CEPI ● COGEN Europe ● Esoterica ● Eurima (European Insulation 	<ul style="list-style-type: none"> ● ICLEI ● Climate Network Europe ● ECEEE (European Council for an Energy Efficient Economy) ● Greenpeace ● WWF 	<ul style="list-style-type: none"> ● IEA

気候変動問題の構成と国際共同行動の展開(3・完)

			Manufacturers Association)	
			●EUROHEAT	
			●FEDARENE (European Federation of regional Energy and Environmental Agencies)	
			●FIEC (European Construction Industry Federation)	
			●JHA	
			●Orgalime	
WG4 運輸	●DG TREN ●DG ENV ●DG RTD ●DG ENTR	●英国 ●オランダ ●スウェーデン	●PSA ●ACEA ●EUROPIA ●European Biodiesel Board ●WERD ●ASECAP ●Logistic/ Telematics ●UNICE/ Transport ●Alliance Internationale du Tourisme	●SNM (Stichting Natuur en Milieu) ●IEEP (Institute for European Environmental Policy) ●T8E
WG5 工業	●DG ENTR ●DG ENV ●DG RTD ●DG TREN	●英国 ●フランス ●オーストリア ●イタリア ●デンマーク	●CEFIC ●CEMBUREAU ●CEPI ●EUROFER ●EUROPIA ●Orgalime/CECED ●UEAPME ●UNICE	●Climate Network Europe ●WWF ●Greenpeace
Sub-WG5: 任意協定	●DG ENTR ●DG ENV ●DG RTD ●DG TREN ●欧州議会	●デンマーク ●フィンランド ●ドイツ ●イタリア ●スウェーデン ●英国	●BDI ●CECED ●CEFIC ●CEMBUREAU ●CEPI ●DSM ●EURELECTRIC ●EUROFER ●UEAPME ●UNICE	●Climate Network Europe ●WWF
WG6 研究	●DG RTD	●フランス	●European	●Climate

	●DG ENV ●DG JRC ●DG TREN ●DG ENTR ●DG AGRI	●スウェーデン ●イタリア ●ポルトガル	Business Council for Sustainable Energy Future ●Gerling Insurance Company	Network Europe
WG7 農業	●DG AGRI ●DG ENV ●DG ENTR	●ドイツ ●英国 ●イタリア ●オランダ ●フランス ●アイルランド	●COPA/ COGEA ●COPA ●Hydro Agri Deutschland GmbH ●ENCA ●Norsk Hydro Porsgrunn – Norway	●Birdlife International ●CEPF (Confederation of European Forest Owners)

資料：Commission (2001) および委員会環境総局のWebサイト上にある各WGの報告書など
<<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>>。

*なお、この表19はすべてのWGを網羅していない。また大学組織や民間のコンサルタント、委員会職員の代理参加者 (alternates) は除いてある。

(EU排出権取引制度 (EU ETS))

2005年1月、ETS指令が発効した (Dir 2003/87/EC)。京都約束期間がはじまる2008年までの第一段階で、EU25カ国、1万2000のプラントが対象になる。対象産業は、鉄鋼・製鉄、硝子、セメント、陶磁器に限定されるが、EUの全CO₂排出量の40%は捕捉される³¹⁾。個々のプラントは、加盟国の国別割当計画 (NAP: national allocation plans) にしたがって排出許可量 (allowances to emit CO₂) が割り当てられる。これを上回ってしまった場合、CO₂ 1トンあたり40ユーロの課徴金が課せられる。2008年の京都約束期間一年目からは、この課徴金は100ユーロに値上げされる。ETSは典型的な市場活用手段である。いわば、CO₂排出量を売買可能な商品に変えるのである。こうした市場志向の戦略は、第5次と6次の環境行動計画で構想されていた。それが、2005年1月、ついに実現されたのである。

31) EurActiv.com, June 21, 2005, Climate Change - EU Emissions Trading Scheme (EU-ETS).

しかし、市場の活用とはいっても、排出許可量を割り当てるのは国家である。この割り当て方がETS成功の鍵を握る (Wettestad 2005: 19; Butzengeiger and Michaelowa 2004: 117-8)。ETS指令では、上述のようにNAPにそくして排出権が割り当てられる。一応欧州委員会が指針を策定し、拒否権も握る。しかし個々のプラントに割り当てる量を決定するのは加盟国であり、ETSから除外するプラントも指定できる。当然、欧州委員会と加盟国の間で綱引きがあり、割当量に関してすでに英国と欧州委員会の法的紛争がECJに持ち込まれている³²⁾。加盟国はまた、冬場の気候の激しい変化など、不可抗力の事態 (force majeure) に際して追加の排出量を割り当てることができる。

初期割当には、行政当局が既存の実績をもとに割り当てるといわれるグラント・ファーザー方式が採用される。排出権が競売にかけられるオークション方式は、2008年までが全体の5%、それ以降は10%適用される (Wettestad 2005: 6)。ちなみに、100%のオークション方式は、個々の企業に対する影響という点で、理論的には炭素税の導入と同等の効果をもつという (村瀬2002: 637-8)。

90年代を通じて、EUはETSの導入に対して懐疑的であった。ETSの導入は、「突然の態度変更 (the very about-turn)」 (Wettestad 2005: 2) による。Wettestadはそこに「欧州委員会の強力な (政策) 起業家的役割 (the strong entrepreneurial role)」を見出す (Ibid.)。Butzengeiger と Michaelowa は、ETS指令の立法案提出から発効までのスピードがブリュッセル・ウォッチャー (seasoned observers) を驚かせるほどのものであったと指摘している (Butzengeiger and Michaelowa: 2004: 118)。この突然の路線変更と指令採択・施行の例外的に早いスピードについて、Wettestadは次の背景的要因をあげる (Wettestad 2005: 10, 12)。

- 炭素税導入の失敗
- IPPC指令による排出権割当制度の先行事例

32) FT.com, Britain retreats in emissions dispute with Brussels, 11 March 2005; EurActiv.com, 11 March 2005.

- 再生可能エネルギーに不利なエネルギー市場自由化
- 一部大企業や加盟国での先行導入事例 (デンマークと英国)
- 米ブッシュ政権の京都議定書拒否

Wettestadも指摘するように、とりわけ最後の点に関して、EUの諸機関や加盟国政治リーダーは、京都議定書を救い、世界の環境外交で主導的な役割を果たすという合意を再確認し、その方向で協力する下地がここに固まったのである (Ibid.)。ETS指令が共同決定手続を要求するEC条約175条1項を法的根拠に提案されたにもかかわらず、提案から発効まで2年足らずのスピードで誕生したという事実には、欧州委員会、閣僚理事会そして欧州議会が対外状況によって協調を余儀なくされたという側面も見出すことができるだろう。

(環境協定)

99年から2000年にかけて、欧州委員会は欧州、日本、韓国の自動車生産者連盟と、新規発売自家用車のCO₂排出量抑制について、環境協定を結んだ。協定の相手は、欧州の団体がACEA (the European automobile manufacturers associations)、また日本と韓国はそれぞれJAMA (the Japanese automobile manufacturers associations) およびKAMA (the Korean automobile manufacturers associations) である (Commission Recom. 1999/125/EC; Commission Recom. 2000/304/EC; Commission Recom. 2000/303/EC)。ACEAはアメリカの自動車会社も加盟しているので、以上三者との環境協定は、欧州のほぼすべての自動車生産者団体を包摂する (Gonzalez-Calatayud 2002: 304)。この環境協定は、EC条約211条を根拠とする欧州委員会勧告 (Commission recommendations) の形式が取られた。欧州議会がその立案・発行過程から除外されても、制度上は問題がない。環境協定は、欧州議会にとって問題となる政策手段である。その決定に関与することができないのである。

協定には、新規販売車のCO₂排出量について、数値目標と期限が設定された。ACEAの場合、2008年までに1kmあたりCO₂排出量を140gまで削減し、2012年までに同120g/kmを達成する。JAMAとKAMAの場合、2009年までに140gで、2012年はACEAと同じく120g/kmである。こうした数値は目標であ

って、義務ではない。この環境協定のねらいは、欧州委員会と自動車生産者団体の協働枠組みを構築することにあるといえよう。両者の協力義務が、上記の委員会勧告に規定されている。数値目標達成状況をモニタリングすること、2012年目標を達成するのに必要な燃料効率改善について中間評価をとりまとめること、自動車生産者団体の会員企業が市場に2012年目標を実現するモデル車を送り出すこと、初期段階で暫定目標を立てること（165-170g/km CO₂）、既存車・中古車をCO₂排出量が少なくまた代替エネルギーをもちいる新車に代える実績も、目標達成の計算に反映させることなどが、委員会勧告に盛り込まれている。

こうした環境協定は、欧州委員会と自動車生産者団体の政治取引（political exchange）の結果でもある。委員会が自家用車を規制する立法や生産者に負担を求める租税措置を提案しない代わりに、生産者自身が自らの方法でCO₂削減を進めていくという取引である。よって、勧告に規定された数値目標が達成されない場合、もしくは達成されないことが明白になった段階で、自動車を規制するEC法が提案され、何らかの租税措置が発動される可能性が示唆される。すでに何度かふれているように、欧州議会は環境協定に反対で、通常の立法・租税措置の採択を要求してきた（Lefevre 2000: 368; cf. OJ 1997 C132/210）。実際、環境協定の政策過程は、欧州委員会と閣僚理事会の共同で進められている。ACEAは当初、欧州委員会の提示した140g目標を拒絶し、150-160gを主張していた（Ibid.）。しかし、97年12月の環境閣僚理事会でACEAの提案は拒絶される。欧州委員会の示唆がそこにあった（Ibid.）。立法化の脅しが、ここで働いてきた。ACEAは提案を修正し、上述の2008年までに1 kmあたりCO₂排出量を140g削減する目標を提示する。委員会はこれを受け入れ、最終的に環境閣僚理事会でこの環境協定が承認されるのである（Ibid., 368-9）。

さまざまな産業団体が、この協定を歓迎した。対照的に、環境NGOや欧州議会は、批判を浴びせていった（Ibid.）。さらに、環境協定の政策過程では、地域評議会（CoR）や経済社会評議会（ECOSOC）が、公式にはいっさい発言の機会を与えられないことにも注意が必要である（Krämer 2003: 284）。欧州委

員会はすでに96年の段階で、環境協定の原則や手続きを定めたCOMドキュメントを提出し (COM (96) 561)、その内容にそくして環境協定に関する委員会勧告を発していた (Commission Recomm. 96/733/EC)。そこで提示された指針は、環境協定策定過程で広範な協議を行っていくこと、契約として協定に法的な性格をもたせること、客観的な数値目標を盛り込むこと、段階的な目標達成の仕組みを作ること、モニタリング結果を公表し、情報公開と透明性を徹底すること、目標達成の評価にあたって審査を独立の第三者に委託することなどであった (COM (96) 561: 11-17)。欧州議会は、EC派生法の形でこうした枠組みをさらにしっかりと規定するよう要求してきた。実はEUではすでに多くの多様な環境協定が、EU・加盟国双方のレベルで結ばれている³³⁾。その大枠の指針は、たしかに改善され、派生法の中でその手続きや原則が規定される必要がある。欧州委員会は、2002年にあらたな環境協定指針をCOMドキュメントで提示しているが (COM (2002) 412)、欧州議会の要求するようなかたい法制化はなされなかった。

こうして地域統合組織EUの域内気候変動戦略は、国連システムが生み出した気候変動レジームに政策目的 (京都数値義務) と手段の枠組み (京都メカニズム) を与えらる一方で、政策措置の特定に際して壮大な参加体制を構築し (ECCP)、さらに独自の政策措置によって (環境協定)、立法に依存しないやわかいガバナンス様式の構築へと進んでいった。本稿では立ち入って検討することができないが、加盟国が附属書 I 国の 6 割を占めるEUは、さらに域内全体にわたるモニタリング・報告制度を整備し、加盟国の誘導を意図した再生・代替エネルギーの推奨目標や柔軟なエネルギー税の仕組みを考案していった。それぞれの

33) 産業部門単位でまた個別企業が単独で数値目標を盛り込んだ任意協定として、テレビ待機電力、洗濯機、冷蔵庫、デジタルTVなどに関する多くの省エネ目標協定がある。また個別企業が最善実務 (best practices) を示すための協定例として、Green Light (non-residential lighting)、やEUエネルギー・スター (energy star)、EUエコ・ラベル宣言などのスキームが存在している。以上はCommission (2003: 58) を参照。

政策実効性には、もちろん議論の余地がある。しかし少なくとも、気候変動問題に対する国際共同行動の展開に研究の照準を合わせようとするとき、EUの気候変動戦略を考察の対象から外すことはできない。そのやわらかいガバナンスの展開は、国際気候変動行動の成否にも帰結する重大な選択なのである。さらに立ち入った批判的な検討が求められる。

(3) 国際行動戦略

① 国連重視

これまでの検討からあきらかなように、EUの環境行動は一方でCOPプロセスに文脈を与えられてきた。すでにふれたように、当初は三種の京都メカニズムのひとつETSに慎重であったものの、アメリカの京都議定書離脱を契機に一転、まさにプロアクティブな推進主体となっていった。しかし他方で、EUは少なくとも環境外交では単一交渉主体としてまとまり³⁴⁾、気候変動レジームを立ち上げる際にもまたその後のCOPプロセスでも、国際社会を方向づけようと試みてきた。

これは環境分野におけるEUの国連重視の現れでもある。EU首脳会議である欧州理事会でも、国連重視の姿勢は明確に打ち出されてきた。2004年の欧州理事会は、「(第一京都約束期間の終わる) 2012年以降の体制も、国連の枠組みの中で議論していかなければならないとEUが主張しつづけることが、きわめて重要である」³⁵⁾と、おそらくはアメリカや中国の動向を念頭において、明確に言い切っている。欧州議会は、EUの第一の柱ECが他の国家や国際機構と結ぶ条約の承認権をもつが、交渉自体への参加は制度的に担保されていない。この制約は議会という性格上当然であるが、欧州議会はCOPプロセスへの強い参加

34) ほんの一例として、CBD(生物多様性条約)のCOPプロセスもあげられよう。EUは単一交渉主体として、環境規範をめぐる言説政治上の戦略を一本化している(ex. Earth Negotiations Bulletin, Vol.9 No.326, 20 June 2005)。

35) European Council Press Release 05-10-2004, Climate and sustainable road traffic to be central themes at Environment Council.

意欲を示してきた。2004年の欧州議会決議は次のように要求する。

「EU代表は気候変動の交渉で重要な役割を果たしてきたと信ずる。またそれゆえ、欧州議会議員がCOPに臨むEU代表団の調整会合に参加できないという事態は、受け入れがたいものである。プエノスアイレスCOPの際には、欧州議会議員が最低でも投票権なきオブザーバーとしてそうした会合に参加することになるよう、期待する。」(European Parliament Resolution B6-0129/2004, para.7)。

気候変動レジームは、EU域内の政治アクターがEU自体の共同行動を特定の方向へ誘導するための、格好の場なのである。レジームの決定にEUが背を向けることは、EUの諸機関や加盟国首脳によるこれまでの政治言説を否定することを意味する。国連システムが掲げる環境規範を取り込み、気候変動レジームでの合意を具体化していこうとするEUの対外行動は、当然、アメリカとの対抗関係に帰結する。

② アメリカとの対抗

地球産業文化研究所が、COP10 開催直前のアメリカとEU の主な発言を取材している(地球産業文化研究所2005:4)。すでにポスト京都の体制作りが実質的に国際交渉のアジェンダとなっており、2013年以降を見通すアメリカ・EU両者の認識や戦略の相違を明らかにする上で、非常に参考になる資料である。それを参照しながら、気候変動行動に対する両者の主張の相違を概括しておきたい(以下丸括弧内は地球産業文化研究所による発言収集の記録による。前掲書:4)。

アメリカは、ポスト京都の議論を時期尚早とし、クリーン・エネルギーの開発で協力体制を構築することに議論を向けていこうとする(2004年11月29日、ポーラ・ドブリアンスキー国務次官)。またブッシュ大統領に京都議定書を再考する余地がないことも強調され、京都議定書は実行不可能であると、その欠陥が繰り返される(11月30日、ホワイトハウスのジェームズ・コンノート環境会議議長)。さらにアメリカは気候変動問題の調査に数十億を費やしており、多くの二国間・多国間連携(パートナーシップ)も構築してきたことが説明され、今後どのようなあたらしい合意もありえないと、とりつく島もない(12月2日、

ハーラン・ワトソン米国国務省気候変動問題上級交渉官)。

すでにふれた2005年アジア太平洋6カ国協定は、そうしたアメリカ独自の多国間体制の拡張になろう。しかし、それは気候変動レジームの枠外で形成される既存のアメリカ中心の連携とは、潜在的な影響力という点でまったく異なる。附属書I国日本とともに、ポスト京都で間違いなくその数値義務が議題に上る中国とインドを取り込むこの体制が実際に動き出すと、京都議定書を核とする国連気候変動レジームの対抗力の強さが問われていくことになるだろう。EUはこのレジームの中心に存在している。

EUが気候変動レジームの中心でありつづけることは、欧州委員会の基本の対外交渉戦略である。当然、ポスト京都の交渉が既存のレジームを枠組みとして進められることは、欧州委員会の至上命題である。欧州委員会の環境言説でとりわけ目立つのが、途上国の重要性を強調する点である。京都議定書のフリー・ライダーとしてでなく、気候変動の被害国として理解し、また先進国の責任を繰り返し表明していった(11月28日、マルゴット・ヴァルストレーム欧州委員会環境担当委員)。もちろん、これはEU全体をつらぬく基本認識というよりは、ヴァルストレームという卓越した政治家の人格に起因する発言として見るべきでもあろう。しかし、国連システムを土台とした多国間枠組みの構築が、環境外交においてもEUの基本方針である。たとえ附属書I国の6割を擁しようとも、EUだけで成功を望めないこと、これがヴァルストレームの後任として環境総局を率いることになったディマスによっても強調されている(12月3日、スタブロス・ディマスEU環境委員)。

欧州委員会はまた、2013年以降の第二約束期間に、航空便や海運に対する政策措置の考案を訴える(11月30日欧州委員会)。先送りされたこの二つの巨大なCO₂排出産業をETSの対象として取り込むことが、ポスト京都のEU域内戦略具体化の方向になっていくだろう。

アメリカとEUの態度の相違は、多分に科学的不確実性に対する認識の違い

36) EurActive.com, 21 September 2004.

にも起因する。2002年2月にアメリカは科学技術開発を中心とする独自の温暖化対策スキームを提示しているが、EUは強く批判、温暖化に対処する効果的な方法ではないと切って捨てた³⁶⁾。技術の進歩が気候変動問題にとって本質的に重要かどうかという点とともに、温暖化が人為起源であるとする科学認識に不十分さが残ることが、法的義務の設定を否定する正当な根拠になるかどうかという点もまた、大西洋関係を分け隔てる論争点である。Sandsは、ハード・サイエンスのアメリカに対して、不確実性に反応しようとするEUが対抗するという構図で、科学知の状況に対する政策的反応の相違に注意を引いている(Sands 2003: 7)。

05年7月のG 8は、英国が議長国となり、アフリカ貧困問題とともに気候変動問題を議題にあげた。アメリカは、G 8が京都議定書にそくしてそれに上積みする形で数値義務を掲げることに、最後まで抵抗したものの、気候変動が人為起源の問題であり、国際社会として取り組みべき問題であることまでは認めた。当時の英首相ブレアは、会議の成果を誇った。しかしその直後、上述のように気候変動レジームに対抗するかのようなアジア太平洋6カ国協定が発表されたのである。法的義務の設定ではなく、科学技術の進歩によって気候変動問題に対応していこうとするアメリカの方針が、この協定を契機に、EUの重視する国連中心の多国間枠組みを揺り動かしていくかどうか。ポスト京都の気候変動政治の重要な側面の一つである。

おわりに

以上、本稿は気候変動問題に対する国際共同行動の編成を検討してきた。地球温暖化による気候変動が国際社会の問題として共有されるには、国際科学研究が地球規模で組織化される必要があった。また平行して形成されてきた国際環境規範は、国際科学研究の成果を国際共同行動の編成に結びつける下地となった。UNFCCCと京都議定書を核として構成される気候変動レジームは、こうした科学研究と規範構築の二つの成果の帰結である。国連システムを環境行

動へ向けて動かす触媒としてUNEPが進めてきた環境規範言説の戦略的な展開は、科学研究を温暖化問題に向けて誘導する上でも、また気候変動行動の原則を定立する上でも、国連総会補助機関という地位上の制限の意味を再考させるほどの成果を上げてきた。38の附属書I国のうち23カ国を占める地域統合組織EUは、気候変動行動成否の鍵を握るとさえいえる。EUが域内で進める気候変動戦略は、EUが自らの自己充足的な制度に立脚しつつも、同時に国連システムに埋め込まれているという、二面的な関係も示している。こうした三つの国際制度が重層的に気候変動行動を編成しているのである。

他方で、気候変動問題に内在している政治性にも注意を払う必要がある。気候変動問題は、その対策上、分配問題に帰結する。それは旧宗主国・植民地関係の現代的分配問題でもある。また温暖化メカニズムに関する科学知の脆弱性を糊塗した黙示録的な気候変動像は、原子力産業にとってチャンスになり、石油産業にとって覇権言説の暴力になる。さらに、持続可能な発展の概念のあいまいさがある。それは一方で、本質的に対立した陣営をひとつのテーブルにつける上で、重要な政治レトリックとしての役割を果たしてきた。が、他方で、この概念に立脚したGHGs排出抑制策は、行政の直接規制を避け、利害当事者の広範な参加と市場活用手段の積極的な利用という方向に結実していった。京都メカニズムはその最たる例であり、EUの域内気候変動戦略はそのモデル的实践例であろう。そこに見え隠れするのは、新自由主義的な経済哲学である。炭素ビジネスの広範な展開の中で進められる市民参加は、国家の撤退の民主的な正当化事由として格好の理屈になる。

本稿は、理論的仮説を提示し、その展開と批判を期待しうる実証研究を進めたわけではない。本稿の研究は記述にとどまる。多くはたんに論点の提示に終始しており、先行研究の吟味も不十分で、一部の研究だけを参照して検討した箇所が少なくない。しかし、気候変動問題に対する国際共同行動の、いわばマップのようなものを作っておく必要は否定できまい。現代国際社会の複合的な様相の一端は、本稿が概括してきた気候変動行動の編成に現れているのである。

多国間レジーム、国連システムの機構、そして地域統合組織が織りなす共同行動の複雑な展開と、その基礎となる共有規範をめぐって生じる覇権・従属の言説政治を概括しておくという作業は、たんに素朴な地球市民社会論の理想性を赤裸々にするというにとどまらない。国際法研究をベースとした国際機構論に、リアリズム、リベラリズム、構成主義の対抗関係を読み込んでいくという、いわば学際的な国際政治研究の展望をも準備するのである。地球ガバナンスの研究のひとつのあり方として、多国間レジーム、国際機構そして地域統合組織の複合的な関係を争点ごとに明らかにし、その争点の中で三制度それぞれを貫く共有規範がどう現れてきたかを把握していくと同時に、その基本規範の共有過程に侵入してくる覇権・従属の政治関係を析出するという研究方向がありえるだろう。国際主体性をもつ機構の言説戦略は、そうした方向の研究にとって、認識の第一次的照準となる。制度構築の基礎となる共有規範に覇権・従属の言説関係が現れる様相、ここに、ガバナンスとポリティクスをつなぐ認識の鍵があるように思われる。

参考文献・資料

[欧文文献]

- Abbott, Kenneth W., R. O. Keohane, Andrew. Moravcsik, A-M. Slaughter, and D. Snidal. 2000. The Concept of Legalization. *International Organization* 54: 401.
- Abbott, Kenneth W and D. Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54: 421-456.
- Arend, A.C. 1999. *Legal Rules and International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Baggini, Julian. 2003. Greens and Climate Sceptics: Coping with the backlash. <http://www.openDemocracy.net>.
- Barnett, Jon. 2001. *The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. London: Zed Books.
- Barrett, Scott. 2003. *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental*

- Treaty-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Baxter, Brian. 2005. *A Theory of Ecological Justice*. London: Routledge.
- Beckerman, Wilfred. 2002. *Poverty of Reason: Sustainable Development and Economic Growth*. California: Independent Institute.
- Bernstein, Steven. 2000. Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism. *European Journal of International Relations* 6 (4): 464-512.
- Beveridge, Fiona and Sue Nott. 1998. A Hard Look at Soft Law. In P. Craig and C. Harlow eds., *Lawmaking in the European Union*. London: Kluwer Law International.
- Birnie, Patricia and Alan Boyle. 2002 *International Law and the Environment*, Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bodansky, D. 1999. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *American Journal of International Law* 93: 596.
- Bradley, Robert R. 2003. *Climate Alarmism Reconsidered*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Brunnee, Jutta and Stephen J. Toope. 1997. Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building. *American Journal of International Law* 91: 26.
- Butzengeiger, Sonja and Axel Michaelowa. 2004. 'Greenhouse Gas Emissions Trading in the European Union: Background and Implementation of a New Climate Policy Instrument'. *Intereconomics*. May/June 2004.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics* 50: 324.
- Christiansen, T., K.E. Jørgensen and A. Wiener. 1999. The social construction of Europe. *Journal of European Public Policy* 6: 528.
- Christiansen, Thomas., Knud Erik. Jørgensen and Antje. Wiener. 2001. Introduction. In T. Christiansen, K. E. Jørgensen and A. Wiener eds., *The Social construction of Europe*. London: SAGE Publications.
- Climate Change Secretariat 2002. A Guide to the Climate Change Convention Process. Preliminary 2nd edition. Bonn, 2002.
- Collier, Ute. 2002. EU Energy Policy in a Changing Climate. In Andrea

- Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Commission, European. 2003. *Second ECCP Progress Report: Can we meet our Kyoto targets?* April 2003.
- . 2001. *European Climate Change Programme: Long Report*. June 2001.
- Day, Stephen. 2005. 'Developing a Conceptual Understanding of Europe's Transnational Political Parties (With a Specific Focus on the Party of European Socialists)'. *Journal of Contemporary European Studies* 13(1): 59-77.
- Demmke, Christoph. 2001. Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 05/01.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1997. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupuy, Pierre-Marie. 1983. 'United Nations Environmental Programme'. In Rudolf, Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Earth Negotiations Bulletin, A Reporting Service for Environment and Development Negotiations published by IISD (the International Institute for Sustainable Development). <<http://www.iisd.ca/>>
- Eckersley, Robyn. 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Eder, Klaus. 1996. *The Social Construction of Nature: A Sociology of Ecological Enlightenment*. London: Sage.
- EEA 2004. Technical Report No.2 2004. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2002 and inventory report 2004: Submission to the UNFCCC Secretariat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- . 2005. Technical Report No.4 2005. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2003 and inventory report 2005: Submission to the UNFCCC Secretariat. Revised final version, 27 May

2005. Version 1.2. European Environmental Agency.
- Fairbrass, Jenny and Andrew. Jordan. 2001. Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities. *Journal of European Public Policy* 8 (4): 499-518.
- Finnemore, Martha. 2000. Are Legal Norms Distinctive? *International Law and Politics* 32: 699-705.
- Finnemore, Martha and Kathryn. Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52: 887.
- Finnemore, Martha and Stephen J. Toope. 2001. Alternatives to “Legalization”: Richer Views of Law and Politics. *International Organization* 55 (3): 743-758.
- Friends of the Earth Press Release. EU slammed over climate agreement. March 24, 2005. <http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/eu_slammed_over_climate_ag_24032005.html>
- . 2005. Press Release: Why Nuclear Power is not the Answer. 28 September 2005. <http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/why_nuclear_power_is_not_t_28092005.html>
- . 2002. *Tackling Climate Change without Nuclear Power: A report detailing how climate targets in the power sector can be met without replacing existing nuclear capacity*. September 2002. London: Friends of the Earth.
- George C. Marshall Institute 2001. *Climate Change and Policy: Making the Connection*. November 2001.
- Gonzalez-Calatayud, Alexandra. 2002. Atmospheric Pollution. In Han Somsen et al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 2. Oxford: Oxford University Press.
- Grimeaud, David. 2000. The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development? *European Environmental Law Review* 9: 207.
- Haggard, S., and B.A. Simmons. 1987. Theories of International Regimes. *International Organization* 41 (3): 491.
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne. 2003. New Modes of Governance in Europe: Increasing

- Political Capacity and Policy Effectiveness? In Tanja A. Borzel and Rachel A. Chichowski (eds.) *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*. Vol.6. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?. In Adrienne Héritier (ed.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hertin Julia and Frans Berkhout. 2001. Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration. *SPRU Electronic Working Paper Series 72*.
- Howarth, David. 2000. *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Humphreys, James. 2005. Voter Power Can Make the Difference on Climate Change. <http://www.openDemocracy.net>.
- Hunt, Alan and Gary. Wickham. 1994. *Foucault and Law: Towards a Sociology of Law as Governance*. London/Colorado: Pluto Press.
- IEEP 2004. *The Manual of Environmental Policy: the EU and Britain*. Institute for European Environmental Policy. Maney Publishing.
- IISD 1999. *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.16 No.1, the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Reporting Service for Environment and Development Negotiations.
- IPCC 2001a. *Climate Change 2001: The Scientific Basis*. Cambridge University Press.
- . 2001b. *Climate Change 2001: Impact, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge University Press.
- . 2001c. *Climate Change 2001: Mitigation*. Cambridge University Press.
- . 2001d. *Climate Change 2001: Synthesis Report*. Cambridge University Press.
- Jordan, Andrew. et al. 2003. 'How 'new' environmental policy instruments (NEPIs) spread in the European Union: An analysis of the role of the EU in shaping environmental governance'. In European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2003 (8th), March 27-29, 2003, pages 42, Nashville, TN. < <http://aei.pitt.edu/archive/00002883/>>
- Keeley, James F. 1990. Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes. *International Organization* 44 (1): 83-105.

- Keohane, Robert O., Andrew. Moravcsik and Anne-Marie. Slaughter. 2000. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. *International Organization* 54 (3): 457-488.
- Krämer, Ludwig. 2003. *EC Environmental Law*. Fifth Edition. London: Sweet & Maxwell.
- . 2002. *Case Book on EU Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing.
- . 2002. Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives. In Han Somsen et al eds. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, S.D. 1982a. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. *International Organization* 36: 497.
- . 1982b. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization* 36: 185.
- Kratochwil, Friedrich and John Gerard. Ruggie. 1986. International Organization: A State of the Art and an Art of the State. *International Organization* 40 (4): 753-775.
- Ladeur, Karl-Heinz. 1997. Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept. *European Law Journal* 3 (1): 33-54.
- . 2000. Flexibility and “Co-operative Law”: The Co-ordination of European Member States’ Laws – The Example of Environmental Law. In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change in the EU*. Oxford: Hart Publishing.
- Lefevere, Jurgen. 2000. In Han Somsen et al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 1. Oxford: Oxford University Press.
- Lenschow, Andrea. 2002. Greening the European Union: An Introduction. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Lenschow, Andrea. 2000. Transformation in European Environmental Governance. In B. Kohler-Koch and R. Eising eds., *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Lenschow, Andrea. 1997. Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures. *Journal of European*

- Public Policy* 4: 109.
- Lomborg, Bjørn. 2001. *The Skeptical Environmentalist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Hampshire: Palgrave.
- Malabed, Rizalino Noble. 2000. *Global Civil Society and the Environmental Discourse: The Influence of Global NGOs and Environmental Discourse Perspectives in the UNCED's Declaration of Principles and Agenda 21*. Tokyo: Global Environment Information Center. <<http://202.253.138.71/Scripts/dbml.exe?template=/ENV/publication1.dbm&type=1&ID=351>>.
- Michaelowa, Axel. 1998. 'Impact of Interest Groups on EU Climate Policy'. *European Environment*. Vol.8: 152-60.
- Milliken, Jennifer. 1999. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of international Relations* 5 (2): 225-254.
- Murphy, Joseph. 2001. Analysing Environmental Policy: Capacities and Discourses. *OCEES Research Paper 22*.
- Nollkaemper, Andre. 2002. Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Onuf, N. 1998. Constructivism: A User's Manual. In V. Kubalkova, N. Onuf and P. Kowert eds., *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E.Sharpe.
- Payne, Rodger A. 2001. Persuasion, Frames and Norm Construction. *European Journal of International Relations* 7 (1): 37-61.
- Reisman, Michael. 1988. Remarks in Panel A Hard look at Soft Law. *Proceedings of the American Society of International Law* 82: 373-377.
- Risse, Thomas. 2000. "Let's Argue !": Communicative Action in World Politics. *International Organization* 54 (1): 1.
- Risse, Thomas and Antje Wiener. 1999. 'Something rotten' and the social construction of social constructivism: a comment on comments. *Journal of European Public Policy* 6 (5): 775.

- Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.
- Sands, Philippe. 2003. *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1996. The European Court of Justice: An Environmental Tribunal? In H. Somsen ed., *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*. London: Blackstone.
- Schermers, H.G and N.M. Blokker. 1995. *International Institutional Law: Unity within diversity*. Hague: Kluwer Law International.
- Scientific Alliance. 2005. *Scientific Alliance Statement on Climate Change*. January 2005.
- Scott, Joanne and David M. Trubek. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal* 8 (1): 1-18.
- Scott, Joanne. 2000. Flexibility, “Proceduralization”, and Environmental Governance in the EU. In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing.
- . 1998. *EC Environmental Law*. London: Longman.
- Senden, Linda. 2004. *Soft Law in European Community Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Skodvin, Tora. 2000. The Intergovernmental Panel on Climate Change. In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*. Manchester: Manchester University Press. pp.146-180.
- Slaughter, A-M., A.S. Tulumello and S. Wood. 1998. International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. *American Journal of International Law* 92 (3): 367-397.
- Smith, Mick. 2001. The Face of Nature: Environmental Ethics and the Boundaries of Contemporary Social Thoery. *Current Sociology* 49 (1): 49-65.
- Spiermann, Ole. 1999. The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order. *European Journal of International Law* 10: 763-789.

- Steele, Jenny. 2001. Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach. *Oxford Journal of Legal Studies* 21 (3) : 415-442.
- Stokke, Olav Schram. 1997. Regimes as Governance Systems. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Strydom, Piet. 2000. *Discourse and Knowledge: The Making of Enlightenment Sociology*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Surel, Yves. 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy* 7 (4): 495-512.
- Tallberg, Jonas. 2003. *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*. London: Routledge.
- Thuerer, Daniel. 1998. Soft Law. In R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Toope, Stephen J. 2000. Emerging Patterns of Governance and International law. In M. Byers ed., *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, Oliver et al. 2004. Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification. Paper to be presented at the kick-off workshop of NEWGOV Cluster One: Emergence, Evolution and Evaluation. Brussels, 10 December 2004. <<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/TreibBaehrFalknerNewgovInputPaper2004.pdf>>
- Trubek, David M. et al. 2005. “Soft Law”, “Hard Law”, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity’. Jean Monnet Working Paper 02/05, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/05/050201.pdf>>.
- Underdal, Arild. 2005. Science and Politics: The Anatomy of an Uneasy Partnership. In In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*. Manchester: Manchester University Press. pp.1-21.
- UNEP 2005a. *UNEP 2004 Annual Report*. UNEP 2005.
- 2005b. *UNEP Global Judges Programme*. UNEP 2005.
- 2005c. *Carbon Market Update for CDM Host Countries*. May 2005, Issue No.1.

- 2005d. *Vital Climate Change Graphics*. February 2005.
- 2004a. *Natural Allies: UNEP and Civil Society*. UNEP 2004.
- 2004b. *Draft Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements: A companion to the 2002 UNEP guidelines on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements*. Division of Environmental Implementation. November 2004.
- 2003b. GRID-Arendal Annual Report 2003.
- 2001. *The Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the First Decade of the Twenty-first Century*. 9 February 2001. (「モンテヴェデオ計画」本文)
- 1993. Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the 1990s, June 1993.
- and UNFCCC 2002. *Climate Change Information Kit*. UNEP Information Unit for Conventions, September 2002.
- Usui, Yoichiro. 2005a. The Roles of Soft Law in EU Environmental Governance: Bridging a Gap between Supranational Legal Processes and Intergovernmental Political Processes? – A Focus on the EU Climate Change Strategy. Paper submitted to UACES 35th Annual Conference and 10th Research Conference: The European Union: Past and Future Enlargements. Research Panel: 'Policy-Making: Environment and Agriculture'. 5-7 September 2005. The University of Zagreb.
- . 2005b. The Principle of Environmental Integration in the European Union: From a Discursive Constructivism. *Bulletin of Niigata University of International and Information Studies* 8: 89-117.
- . 2003. Evolving Environmental Norms in the European Union. *European Law Journal* 9 (1): 69-87.
- . 2002. Norm Evolution in EC Environmental Law. *Constitutionalism Web Papers ConWEB*, No.1/2002.
- Weale, Albert. et al. 2000. *Environmental Governance in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Weart, Spencer. 2005. The Discovery of Global Warming. April 2005 Version. <<http://www.aip.org/history/climate/>>

- Wellens, K.C., and G.M. Borchardt. 1989. Soft Law in European Community Law. *European Law Review* 14: 267-321.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2): 391-425.
- Wettestad, Jørgen. 2005. The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency? *Global Environmental Politics* 5:1.
- Wilkinson, David. et al. 2004. The Future of EU Environmental Policy: Challenges and Opportunities. A Special Report for the All-party Parliamentary Environment Group. Institute for European Environmental Policy. December 2004.
- Yearley, Steven. 2002. The Social Construction of Environmental Problems: A Theoretical Review and Some not-very-Herculean Labors. In R. E. Dunlap et al. eds., *Sociological Theory and the Environment: Classical Foundations, Contemporary Insights*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers.
- Young, Oran R and Marc A. Levy. 1999. The Effectiveness of International Environmental Regimes. In O. R. Young ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes*. Massachusetts: The MIT Press.
- Young, O. R 1997. Rights, Rules, and Resources in World Affairs. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, Michael. 1998. The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research. *World Politics* 50: 617.
- . 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations* 6 (2): 183-221.
- Zürn, Michael and Dieter. Wolf. 1999. European Law and International Regimes: The Features of Law Beyond the Nation State. *European Law Journal* 5 (3): 272-292.

[和書]

- 植田和広 (1996) 『環境経済学』 岩波書店。
- 白井陽一郎 (2005) 「EU環境法とポスト国民国家の言説：刑事罰適用と市民の司法アクセスをめぐる」 中村民雄編著 『EU研究の新地平：前例なき政体への接近』 ミネルヴァ書房、75-112頁。
- (2004) 「EU：欧州統合の意味変容」小川有美・岩崎正洋編著 『アクセス地域研究II：先進デモクラシーの再構築』 日本経済評論社、43-63頁。
- (2003a) 「EC環境立法の展開と共通意味世界の構成：社会構成主義の観点から」 『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』 第6号、45-64頁。
- (2003b) 「EUの環境保全とコミュニティ」 田村正勝編著 『甦るコミュニティ：哲学と社会科学の対話』 文眞堂、193-215頁。
- (2003c) 「EUの特異性と規範の進化」 『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）第54巻1号。
- 環境省 (2005) 『図説京都メカニズム』 第3.1版、環境省地球環境局地球温暖化対策課、2005年4月。
- 原子力百科事典ATOMICA。 http://mext-atm.jst.go.jp/atomica/15010306_1.html
- 産業構造審議会 (2003) 『気候変動に関する将来の持続可能な枠組の構築に向けた視点と行動』 産業構造審議会環境部会地球環境小委員会中間とりまとめ、平成15年7月。
- 庄司克宏 (2005) 「国際社会における行為主体としての国際機構」横田洋三編著 『新国際機構論』 国際書院、147-160頁。
- 地球環境センター (2004) 『CDM / JI事業調査：事業実施マニュアル』 地球環境センター、平成16年8月。
- 地球産業文化研究所 (2005) 『国連気候変動枠組条約第10回締約国会議/第21回補助機関会議 (COP10/SB21) 参加報告書』 04年12月6日～17日、アルゼンチン・ブエノスアイレス、財団法人地球産業文化研究所、05年1月、地球環境対策部。
- (2002) 『国連気候変動枠組条約第8回締約国会議/第17回補助機関会議 (COP 8 /SB17) 参加報告書』 02年10月23日～11月1日、インド・ニューデリー、財団法人地球産業文化研究所、02年11月、地球環境対策部。
- 電気事業連合会 (1998) 『気候変動枠組条約第四回締約国会議 (COP 4) における電力業界としての主な活動』 電気事業連合会、1998年10月16日、 <http://>

www.epc.or.jp/KOHO/9810sy2.htm。

(財)電力中央研究所の研究。www.fepc.or.jp/shikihou/shikihou17.p11.html。

中村民雄編著(2005)『EU研究の新地平:前例なき政体への接近』ミネルヴァ書房。

日本政府代表団(2003)『気候変動枠組条約第9回締約国会議(COP9)概要と評価』平成15年12月12日日本政府代表団。

村瀬信也(2002)『国際立法:国際法の法源論』東信堂。

UNEP(2003a)『CDM入門:クリーン開発メカニズム』2003年2月、地球環境戦略研究機関(IGES)気候政策プロジェクト訳、同機関発行。

UNU(2003)Work in Progress:プログラム活動の現場から。国連大学広報部、03年6月号。

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies

Article on EU Law and Governance

International Collective Actions for Climate Change: Climate Regime, the UNEP and the EU

USUI, Yoichiro

The paper explores international collective actions for climate change, which have been constructed since the late 1980s and, in the year 2005, led to the entering into force of the 1997 Kyoto protocol. The focus is placed on three types of international institutions: climate regime, the UNEP and the EU.

First, the paper reviews major arguments about international institutions briefly from the viewpoints of realism, liberalism and constructivism on the side of international political studies, and from functional approaches on the side of international legal studies, with a view to seeking a way of good collaboration between international political and legal studies. Following this review, the paper points out different research concerns of regime and governance and then problematises governance studies for the lack of viewpoints of *Realpolitik*. What the paper suggests is a discourse approach based on constructivism. On this view, international institutions are regarded as arenas in which discursive interactions around science, policies and norms occur, and at the same time some organs of an international institution become political actors who carry out discursive strategies to establish normative orders against the preference of hegemonic states. A point is that these discursive interactions on arenas of international institutions may lead to play down, or even deny, other normative orders. In this way, the paper suggests the possibility that the formation of governance

system at international levels accompanies discursive orders of dominant and subjugated norms. In this sense, the study of this paper is to seek a way of bridging a gap between governance and *Realpolitik*.

Second, the paper examines the political nature of climate change problems. The paper points out that scientific researches on climate change are still to some degree so uncertain that political decisions are required in order to establish climate change as an international agenda; collective actions for climate change cause conflict with other normative issues such as developing countries' sovereignty of exploiting natural resources and the free trade regime of the WTO; and climate change issues belong not to low politics of regulative policies, but rather to high politics in the sense that they influence distributive policies and nuclear power policies. Drawing on discourse approaches of Hajer and Dryzek, the paper proposes a research strategy based on the concepts of story-lines and discourse coalitions with a view to approaching discursive politics around norm-construction on international institutions.

Third, the paper takes an overview of three types of international institutions in order to compare them with one another. They are a regime (the climate regime), a UN international organisation (the UNEP) and a regional integration organisation (the EU). The COP of the UNFCCC is the core on the basis of which the climate regime has been developed as a single institutional complex. This regime has produced several agreements such as the 1995 Berlin Mandate, the 1997 Kyoto Protocol and the 2001 Marrakech accord, the last one of which establishes the implementation rules of the Kyoto mechanisms. The annual COP has become the centre of climate discursive politics. The UNEP has played indispensable roles as a catalyst of environmental normative evolution, into the context of which the climate regime is embedded. This minor organ of UN General Assembly has carried

out strategic normative discourses and exercised soft power, by issuing several soft environmental instruments and establishing, together with the WMO, a science-policy interface: the IPCC. The climate change strategy of the EU is decisively crucial for the success of international climate actions, because the 23 member states of EU27 are Annex I countries, which are legally obliged to meet their own Kyoto targets. The EU as a regional integration organisation has established a self-contained governance system in which her own legal instruments are issued and monitoring and infringement procedures are set up and activated. The so-called Europeanisation of member states' legislature, execution and judiciary has highly proceeded in the process of European integration. However, political goals and policy frameworks for climate change are completely embedded into normative and institutional contexts that have been set up by the COP process. This is reflected in environmental diplomatic strategies of the EU respecting the UN system, and thereby the EU has become the countervailing power against the USA that rejects the climate regime.

In examining these three types of international institutions and thereby offering a map of international climate actions, the paper suggests that the construction of international collective actions is contingent on the establishment of shared norms and, in this sharing of norms, discursive politics has emerged, which may be said to lead to a discursive order of dominant/subjugated norms. In this way, governance studies can be conducted from the viewpoint of power politics. The study of this paper is a stepping-stone towards this research strategy.