

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 9 日現在

機関番号：17301

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530188

研究課題名(和文)環境イシューの多義化とEU環境リーダーシップの諸相

研究課題名(英文)The ambiguity of environmental issues and EU environmental leadership

研究代表者

和達 容子(WADACHI, Yoko)

長崎大学・水産・環境科学総合研究科(環境)・准教授

研究者番号：30325675

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、環境リーダーシップの獲得を目指す欧州連合(EU)の対外行動に込められた意図と手段を明らかにし、国際環境レジームの形成事例において環境リーダーシップ獲得にいかなる成果と課題を残したのか検証することである。本研究では、特に国際会議でEU提案が却下された事例に注目した。この現象は、域内の制度的・政治的問題に依るだけでなく、国際情勢の変化によるEUの相対的な影響力低下を背景としており、EUはリーダーシップのための新たな交渉戦略を求められることとなった。

研究成果の概要(英文)：The aim of this research is to define the intentions and measures for pursuing the EU environmental leadership, and to examine its results and problems in the formation of international environmental regimes. Some cases taken here had resulted in the EU's failure due to issues on the EU internal politics, the EU institutions and the EU declining influence in the changing international context. The EU was therefore required to another strategy for environmental leadership in the new negotiation environment.

研究分野：政治学・国際関係論

キーワード：EU 環境政策 リーダーシップ

1. 研究開始当初の背景

(1) 国際社会が環境 이슈について語る時、環境問題の解決という純粋な動機と同時に、環境技術と密接な関係を持つ国際経済競争力や規範的視点からの政治的評価といった他の要素についても配慮されている。例えば、環境保護と経済発展という2価値を対立させて捉える議論は以前にも存在したが、近年ではグリーン・エコノミーといった新しい経済形態の登場により、環境配慮と経済力はより一層巧妙に一体化している。

(2) 環境レジーム交渉の舞台となる国際社会には、グローバル・イシューである環境問題の台頭によって引き起こされた変化と、それにも関わらず継続している2つの特徴が並存している。環境 NGO 等非政府組織の存在感が増す一方で、国家は環境ガバナンスの要であり続け、政府間交渉による環境国際レジームの形成は未だ基本である。

(3) EU は、域内で国境を越えた問題を解決するための制度を構築した。それを環境領域にも適用し、高い環境水準を全域で達成しようとしている。さらに、環境意識の高い加盟国がまとまって国際環境政策の強化を実現しようと、「環境リーダーシップ」の獲得を公言して憚らない。

(4) 域内市場完成など経済統合がある程度の到達点を見せた現在、欧州統合の目標は域外に視野を拡大している。EU の環境リーダーシップ獲得は、対外的影響力の拡大願望という点において、欧州統合の文脈においても理解することが出来る。

(5) EU は今までにも環境レジームの形成・強化を牽引する役割を担ってきた。例えば、オゾン層保護レジームでは 1990 年代以降米国から主導国を引き継ぎ、生物多様性レジームではカルタヘナ議定書に予防原則を盛り込むことを主張した。しかし、近年、環境保護を掲げる EU の主張が他国に受け入れられていないケースが散見される。

2. 研究の目的

(1) 本研究の目的は、国際環境リーダーシップ獲得を目指す欧州連合 (EU) の行動に込められた意図と手段を明らかにし、環境 이슈の重要化と多義化が進む中で、EU が国際環境レジームの形成事例において環境リーダーシップ獲得にどのような成果と課題を残したのか検証することである。

(2) とりわけ国際環境レジーム形成の中でも、環境保護・資源保全という理想を掲げている EU の主張が他国に受け入れられていない或いは交渉が難航している事例について注目したい。

3. 研究の方法

(1) 事例研究の蓄積・分析により帰納的に結論を導くこととし、事例研究の具体的な手段としては、EU 公式資料の調査、先行研究の文献調査、報道情報の収集、関係者へのヒアリングの4点を軸として開始した。しかしながら、途中事情により海外ヒアリングが困難となったため、前3者を強化するとともに先行研究における理論的含意を分析に活かすことで補填した。

4. 研究成果

(1) EU は何故リーダーシップを取りたいのか。EU 公式文書および要人発言等言説を分析することによって、以下の要素が抽出できる。

第1に、環境問題解決の必要性とその認識がある。明確な環境意識を持つ EU 諸機関とそれを支持する EU 市民の存在は EU 環境行動の源泉であり、環境問題の解決とエコロジック価値の追求は EU の使命となり、地球環境の悪化は当該政策の優先順位を押し上げた。

第2に、EU の正当化である。環境 이슈の規範化により、EU 環境行動は EU の信用と評判を内外で上げることに繋がる。

第3に、環境問題解決以外の実質的利益の獲得である。環境対策と表裏一体の経済活動では、技術開発やそれらの使用を定める国際ルール・国際規格、環境規制等の規定次第で経済活動および国際競争力に大きな負担を与えることになる。域内市場に責任を持つ EU には、自らに有利なレジーム形成を実現すべく主導権を取ることが求められた。

第4に、域内制度と国際制度の整合性確保および制度確立コストの最小化である。EU 内で何らかの制度を確立・実行するまでには域内関係者の労力と時間という多大なコストが支払われており、新たに設けられる国際制度の下で既存の EU 制度が引き続き有効なのか、それとも域内制度を新たに作り換えなければならないのかによって、EU の負担は大きく異なってくる。EU は制度確立コストの最小化あるいは制度上の先行者利得という点からも、国際制度の確立に強い関心を持っているのである。

(2) EU は主に3つの場面で環境リーダーシップを追求してきた。一つは国際環境条約の策定、もう一つは WTO や ISO など経済活動に係る国際ルール・規格の策定、3つ目に EU 市場における環境規制・措置の策定である。本研究では、国際社会を舞台とした環境条約策定を取り上げた。

(3) 国際社会で環境リーダーシップを取るために、EU は先ず「一つの声で発言する」こ

との重要性を強調する。5 億人を超える巨大市場と市民の力を背景に国際社会で自らの理念と構想を実現することを目指す。EU が備え持つ特別な政体としての機構の特徴が EU 対外交渉に影響を与えている。第 1 に、EU 対外交渉のマンデート付与は基本的に政府間主義的である。当初より一致を見ている案件であれば一つの声も容易であるが、加盟国に意見の相違があれば域内交渉に時間を取られ、対外交渉への配慮が疎かになりがちである。第 2 に、国際交渉の場での柔軟性に欠ける。加盟国の同意を取り付ける必要性のみならず、議長国・次期議長国・欧州委員会によるトロイカ制は一定の交渉継続性を担保しながらも担当国の外交資源・能力の制約を受けてしまう。第 3 に、欧州委員会における環境 DG の立ち位置である。環境 DG は他 DG から比較的独立している。それは環境野心的な提案が出来る利点があると同時に、他政策との調整不足さらには加盟国レベルへの混乱を招く可能性を含んでいる。

(4) より高い水準での環境保護・自然保護を求め、より良い国際合意を得るために、EU は、自らが先進的政策を実践し他者の模範となり実行可能性を示す指針的リーダーシップを重視してきた。それは環境 이슈 の規範性を考慮すると必要条件に思われ、結果にも一定の効果を持ってきた。しかし近年、その努力を無にするようなケースが散見された。EU の主張が国際社会で受け入れられず、外交上の失敗と評されるケースである。

(5) EU-ETS の航空業界適用と国際航空の気候変動対策

EU の気候変動対策の核をなす EU 排出量取引制度 (EU-ETS) は、2008 年採択の指令によって、2012 年から航空業界へ適用されることが決定した。EU 域内の空港を離発着するすべての民間航空機が対象となった。

実質的に温室効果ガス削減規制が課されることは、域外国にとって受け入れ難い「一方的措置」として受け取られた。とりわけ米国、ロシア、中国、日本等は、EU の措置に激しく抵抗した。米国・カナダの航空会社および業界団体は、「EU 指令が航空会社に負担を押し付ける一方的な措置であり、当該措置が各国の主権を侵害し、シカゴ協定、京都議定書、特に燃料消費に対する課税の一種である」という点からオープンスカイ協定違反である」として英国で訴訟を起こした。中国は、エアバスに出していた大量注文のキャンセルを仄めかした。前出訴訟は欧州司法裁判所に先決裁定が求められ、結果的に当該指令の合法性が支持されたが、反対派は「国際航空の事柄は国際民間航空機関 (ICAO) にて決定すべき」との姿勢を変えなかった。

航空機からの温室効果ガス排出は当時世

界の全排出量の 2%程度であったが、今後の航空輸送の成長予測から排出規制は気候変動対策および航空業界の課題となっていた。1997 年に採択された京都議定書では、国際航空はその特徴から規制対象に含まれず、ICAO を通じて排出抑制または削減を追求することとされた。しかし、ICAO における議論はなかなか進まず、他の領域に比較して国際社会としての規制枠組み作りは遅れていた。

EU-ETS の国際航空への適用は政治的・経済的報復の可能性をもたらし、一方で EU 当該業界の競争力にも配慮を求められていた。EU の環境リーダーとしての立場もある。そこで EU は ICAO における議論の促進剤として EU-ETS を利用しようと、2012 年 11 月、欧州委員会は「時計を止める」と発表した。ICAO が 2013 年の総会で対策を決定することを期待し、それまで EU-ETS の非 EU 加盟国離発着の国際航空への適用を凍結すると決めたのである。(公刊した論考ではここまでしかフォローしていないが、その後の ICAO 総会では期待に応える成果を出せず、EU は適用再開しようとしたが再び激しい抵抗に遭うという経過を辿っている。)

EU は域内政策を先行させ、ICAO への問題提議やグローバルシステムの提唱者としての役割を果たしてきた。ICAO の気候変動対策も経済的手段による方針で検討されている。しかし、当該イシューを話し合う既存の枠組みが存在し、そこを経ない一方的措置、それも経済的利益に直結する措置の実施が域外に受け入れられることは非常に難しい。EU-ETS に参加する国数が増えることは EU の主張を支える力になるが、その数は ICAO において一部に過ぎず、現状で EU の影響力は限定されたものでしかない。

(6) ワシントン条約第 15 回締約国会議における大西洋クロマグロの場合

大西洋クロマグロ類は、大西洋マグロ類保存国際委員会 (ICCAT) において管理されてきた。しかし、ICCAT は乱獲と違法操業によって減少していく資源を適切に管理できず、それを懸念したモナコが 2009 年に当該種をワシントン条約付属書 に掲載することを提案した。国際取引を禁止することによって大西洋クロマグロ保護を徹底する道を国際社会に問うたのである。

欧州委員会は、2009 年 9 月、漁業担当委員および環境担当委員の同意を得てモナコ案支持を表明した。欧州委員会の提案は加盟国に諮られることになっていたが、加盟国は割れていた。関連漁業団体がワシントン条約による規制に激しく抵抗しており、フランス、イタリア、スペイン、ギリシャ、マルタ、キプロス等漁業国の反対によってモナコとの共同提案は見送られてしまう。その後改めて

協議を重ねるがワシントン条約締約国会議に臨む EU の立場は集約できず、会議直前に漸く譲歩と妥協の EU 案 付属書 リストの発効は 11 月の ICCAT 年次総会後、最新の科学的知見を踏まえた上で、常設委員会が発効させるべきかどうかを決定するという条件を付け、沿岸の小規模漁業は雇用効果の相対的大きさと資源への影響の小ささから対象外にすること、漁民への経済的支援の必要性にも言及した をまとめた。それでも採択された EU 案に納得していない加盟国は存在し、域内は一枚岩ではなかった。

2010 年 3 月ドーハで開催されたワシントン条約第 15 回締約国会議において大西洋クロマグロの扱いが議論され、提案が投票にかけられた。結果は、EU 修正案もモナコ案も否決された。EU は、反対派が仕掛けた議事進行に関する提案によって議論および説得の機会を奪われ、投票結果は大敗を喫することとなった。

その後、ICCAT によって大西洋クロマグロ管理は一層強化され、資源量はある程度の回復を見た。一方で、ワシントン条約締約国会議における投票結果は EU 内に波紋 投票拘束に従わなかった加盟国が居るのではないかという疑念 を生じさせた。EU 側は域内の分裂状況から明らかに事前調整が不足しており、国際会議での交渉の柔軟性も余裕もなく、加盟国に結束力が欠如していたことを反省することとなった。

(7) 気候変動問題における 2009 年コペンハーゲン会議の場合

EU は、気候変動対策を重視してきた。EU 設立条約に取り組みを明記するほどであった。国際レジームの発展にも当初から積極的に関わり、気候変動枠組み条約（1992 年）、京都議定書（1997 年）、マラケシュ合意（2001 年）の成立過程において常に主導国に位置していた。

EU が国際交渉でリーダーシップを取るために重視していたのは、自らの域内政策を強化することであった。域内で認識を統一、国際会議に先立ち高い目標を掲げて当該対策を確立し、その実現可能性と先進的取り組みを示して国際交渉をリードするというものであった。低炭素社会やグリーン経済を推進しそこに持続可能な発展を見出す経済戦略ゆえに、EU にとって気候変動対策は経済発展および国際競争力強化と一体化するものであった。EU は、EU 経済システムと整合性のある国際環境レジームを創出する必要があった。また、EU は先進国集団として、資金提供および技術支援等によって途上国と連携する手段を持っていた。京都議定書第 1 約束期間が終了する 2012 年以降の国際的枠組みを決定するコペンハーゲン会議

（COP15/CMP5）を前に、EU は 2007 年「温室効果ガス排出を 2020 年までに 1990 年比で 20%削減すること、他の先進国が同様の目標値を示すなら 30%削減する」という目標を提示し、2008 年には「気候変動・エネルギーパッケージ」を発表、削減目標を達成するための EU-ETS 拡充や再生可能エネルギー普及を促す法律等も整え、2009 年 10 月の環境相理事会はコペンハーゲン会議での「EU の立場」に合意していた。

EU 域内政策とは対照的に、ポスト京都議定書に関する国際交渉に進展はなかった。事前協議は不調、2009 年 12 月の本会議においてもその状況は覆せず、EU は目標としていた法的拘束力のある合意を導くことが出来なかった。それどころか、会議終盤の議事混乱により、COP 全体会合は政治的合意を採択することさえできず、コペンハーゲン合意は「留意する」ことが決定された。ここに長期的な削減目標値の明示、先進国および途上国による中期的削減目標値の明示はなかった。また、各国の自主削減目標・行動の策定および MRV（測定・報告・検証：先進国および途上国における国際支援による行動が対象となる）が記され、京都議定書とは異なる、緩和行動に対する新しいアプローチが示された。

コペンハーゲン会議が EU 外交の失敗と評されることになった重大な要因の一つは、EU の影響力低下に求められる。第 1 に、原因物質の排出量である。EU は気候変動対策を進めて温室効果ガス排出量を削減し、全世界に占める排出割合は小規模なものとなっていた。第 2 に、新興国の影響力増大である。非付属書 国であった中からは中国、インド、ブラジル等が急速な経済成長を遂げており、温室効果ガス排出量を増加させていた。特に中国は自らが思うように経済活動することを望み、他国から干渉されることに激しく抵抗した。資金援助提案はもはや十分な交渉取引材料とはならず、強く明確な主張は米国の意向と一致して、法的拘束力のある合意を阻止し合意内容を後退させる決定的な勢力となった。こうした勢力に対し、EU の経済力や一方的で先進的な域内政策は説得力を持たなかった。

(8) 先行研究にも指摘されている通り、当該イシューに関して域内が当初から統一見解を持っていないと、域内調整に時間を取られ対外交渉準備が手薄になり、期待に添う交渉成果を得ることは非常に難しくなる。さらに、域内が準備万端で臨んだ場合でも、EU が国際社会の少数派である時、望ましい外交的成果を得られないことがある。少数派が多数派になるためには「仲間」を増やさなければならないが、協力を引き出す構想力および交渉力が備わっているかどうかは問われるところ

である。

(9) 気候変動問題に代表されるように、環境対策の多くは時間との戦いになっており、政治的合意を優先させる妥協が科学的・環境的な後退になることは望ましくない。EUは引き続き指導的リーダーシップを重視すると表明していた。同時に、現実を踏まえた外交戦略や提案力・交渉力に依拠する手段的リーダーシップの強化も求められた。一方で、EUの機制的・制度的特徴から来る外交上の不利を修正することとともに、EU 対外行動の政府間主義的な特徴を踏まえ、加盟国の力を利用すべきという意見もあった。域内政策で活用された分権の利点、換言すれば加盟国の力を対外行動に適用するという発想は、短所を長所と捉え直す点において興味深い。

(10) 既定の研究期間は終了したものの、検討対象の時期・問題類型を拡大すれば事例は多岐に渡る。より多くの事例分析を試み、異なる理論枠組みを適用すれば、新たな知見を得られる可能性もある。既刊論文で扱ったイシュー以外に遺伝子組み換え食品の扱いや生物多様性条約下の議定書策定など調査途中の案件もあり、今後ともこのテーマには取り組み続けたいと考えている。

< 主要引用文献 >

Joyeeta Gupta and Michael Grubb (eds.), *Climate Change and European Leadership- A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer, 2000.

Sebastian Oberthür and Thomas Gehring (eds.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance- Synergy and Conflict among International and EU Policies*, MIT Press, 2006.

Daniel C. Thomas (ed.), *Making EU Foreign Policy- National Preferences, European Norms and Common Policies*, Palgrave Macmillan, 2011.

Jan Wouters, Hans Bruyninckx, Sudeshna Basu and Simon Schunz (eds.), *The European Union and Multilateral Governance- Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Palgrave Macmillan, 2012.

Andrew Jordan and Camilla Adelle (eds.), *Environmental Policy in the EU- Actors, institutions and processes*, Third edition, Earthscan, 2013.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 3件)

1. 和達容子「EUの環境リーダーシップと気候変動問題 2009年コペンハーゲン会議の

場合」『長崎大学総合環境研究』第18巻第1号, 2015年, 予定, 査読無

2. 和達容子「EUの環境リーダーシップと域内事情 ワシントン条約第15回締約国会議における大西洋クロマグロの場合」『長崎大学総合環境研究』第17巻第1号, pp.53-60, 2014年, 査読無

3. 和達容子「EUの環境リーダーシップとEU-ETSの航空業界適用」『長崎大学総合環境研究』第16巻第1号, pp.11-19, 2013年, 査読無

[学会発表](計 1件)

1. 和達容子「環境イシューの多義化とEU環境リーダーシップの諸相」, 慶應EU研究会, 2014年2月1日, 慶應義塾大学(東京都港区)

[図書](計 0件)

[産業財産権]
出願状況(計 0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計 0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
取得年月日:
国内外の別:

[その他]
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者
和達 容子 (WADACHI, Yoko)
長崎大学・水産・環境科学総合研究科(環境)・准教授
研究者番号: 30325675

(2) 研究分担者
なし

研究者番号:

(3) 連携研究者
なし

研究者番号：