

グローバル COE プログラム「アジア地域統合研究試論」 金曜セミナー 第 15 回

2007 年 3 月 10 日 (午後 11 時 00 分～12 時 30 分)

早稲田大学 19 号館 601 号室

松岡 俊二 (大学院アジア太平洋研究科教授)

「アジアの環境ガバナンス」

松岡

今日はアジアの環境ガバナンスということで、お話をしますけれども、アジア地域統合のための世界的人材育成拠点というこのグローバル COE プログラムの中で、私はアジアの環境ガバナンス・Environmental Governance in Asia をやるということになっています。

実際に何を研究するのかということを改めて考え、ある種の試論的な部分を含め、皆さんの意見もいただきながら、今日はお話したいと思っています。

GIARI のパンフレットに僕が書いているように、アジアの環境ガバナンスという、改めて考えると環境ガバナンスという言葉を使うのがいいのかどうか、少し思うところはあるのですが、一応、ガバナンス班ということになっていますので、アジアの環境ガバナンスということを表題にしています。副題としては、アジア地域統合と地域環境協力に関する試みの論、試論ということを書いています。

そもそも何をやるのか、どういう方法でアプローチをしていくのかということも、改めて考えていかなければいけないと思っています。それで、全体のプログラムの中でこの環境分野をどうしていくのかについても考えたい。

言葉として、環境協力とか環境ガバナンスというところが色々出てきていますが、こうした用語の整理もしっかりとやらないといけないと思っています。

それから、アジアの環境協力というのも、色々な評価があるのですが、東アジア酸性雨ネットワーク、これは日本が 1990 年代に主導して、現在 13 の東アジア諸国が入っているネットワークがあります。ASEAN+3 ぐらいのレベルになります。こういうものを非常に高く評価する見方もあるのですが、一般的にアジアの環境問題をやってきた立場からすると、アジアにおける環境問題の取り組み、或いはそこでの政策協調のあり方に関しては非常に不十分な状態であると考えています。

アジアの場合、経済の議論が先行して、環境の議論は遅れているという実態がありますので、どのようなモデルであるとか、ゴールであるとかを考えるのかという事も、もう少ししっかりしないといけないのです。

EC や EU の環境協力、環境政策、環境ガバナンスをみることは、アジアの経済的統合が進む中で環境問題をどうすべきかを考える際に、一つのモデルになる可能性がある。NAFTA の場合、北米の自由貿易協定における社会条項の取り扱いがあり、特に社会条項といった場合、基本的には環境の面でどういう風にハーモナイゼーションを図っていくのかということ、労働政策の面でどうハーモナイゼーションを図っていくのか、この二つのところが非常に大きい。また、環境問題そのものが深刻化する中で、問題に対する対応という形で作られてきたバルト海地域の環境協力ネットワークというものもある。いくつかの既にある地域的環境ガバナンス、環境レジーム、環境協力と言われるものを整理しながら、どういうものが参考になり、どのような共通性があり、どういう違いがあるのか、アジアにおける環境協力、環境ガバナンスを考える際に、どうしたところに焦点を当てていかななくてはいけないのかについて、社会科学の基本的な方法である比較という視点から見てゆきたい。そうした比較という意味で、EU、NAFTA やバルト海のケースを取り上げています。

まず、東アジアで実態としてどういう取り組みが行われ、どのようなガバナンスがあるのかについて整理をする必要があります。代表的に取り上げられるのは、1990 年代に日本が提唱して出来た東アジア酸性雨ネ

ットワーク（EANET）、あるいは日中韓の三国環境大臣会議というものが毎年持ち回りで行われていますが、これらを実態としては見ていく必要がある。その中で最終的には、そうしたものについて、日本がどういう役割を果たしていくのかということを考えていく必要がある。そのため、5つぐらいのポイントで話をしていきたい。

また、改めて、何を明らかにするのかということをもう一度考えてみたい。僕自身は一昨日まで、モンゴルの気候変動、砂漠化に対する取り組みの支援ということでモンゴルに行っており、その後に中国の北京で環境問題の関係者と話をしてきました。さらにこの数年は、インドネシアの水質汚濁、森林減少であるとか、マレーシア、タイ、ベトナムなど各国のいろいろなところで環境問題の調査研究をやってきました。そして、改めてアジアの環境ガバナンスというテーマで、何をどのように明らかにするかについて再整理する必要があるなと感じています。

アジアの地域統合の中で、開発と環境という問題のあり方、或いは持続可能な発展のあり方を考えるわけですが、そうした中で、環境協力がどうなっていくのか、或いはもう少し正確に言えば環境政策のポリシー・コーディネーション、ポリシー・ハーモナイゼーションというような政策協調のあり方を考えていく必要があると思っています。

環境政策では、当然、問題があって対応しますので、そういう問題性というものを、どう把握していくのか、ブラウン系といわれる大気汚染、水質汚濁、廃棄物、或いはグリーン系といわれる森林破壊、多様性の減少、グローバルな気候変動といった問題の中で、そうした問題を引き起こすマイナスの財（価値）を抑制する。この発生抑制というのが環境政策の基本ですので、こうした部分をどう考えていくのか、さらに今後の環境政策の中ではマイナスの価値を抑制していただくだけではなく、よりよい環境をどのように維持、発展させていくのか、そういう環境の価値をどう創造していくのかということも非常に大きな課題になっている。

こうした意味で、アジアの環境の価値をどう守り、発展させていくのか、どのようにアジア環境のプラスの価値を創っていくのかという地域的メカニズムのあり方を考えていく、ということになるんだろうなと思

っています。

これから、私自身がやってきたことも含めながら、話を進めたい。

私自身は基本的には環境協力、特にバイの環境協力、日本と中国、日本とモンゴル、日本とインドネシア、日本とベトナムなどを中心的なテーマとして、どのように効果的な環境協力ができるのか、さらにそこから進んで、バイからマルチということで、面的な環境協力のあり方、日本と中国を基軸として ASEAN+3 で環境政策のハイレベルな人間を集めて、環境政策のコーディネーションを行なっていくとかをやってきました。そういう中で考えてきた大きな枠組みというのが、ここで示したものです。環境政策、環境マネジメントのあり方を考えた時に、ここで示したのは環境政策に関わる社会的能力、**Social Capacity for Environmental Management** と言われる社会的能力というのが、基本的にはそれぞれの社会的アクターの関係性の中で定義をされてくる。最も基本的には政府であったり、プロフィット・セクターの民間企業であったりノンプロフィットの CSO であったり NGO であったり、そういう社会的アクターの関係性が、それぞれのアクターの能力資源の不足をお互いの関係性が補っていき、1+1 が 2 以上になっていくような関係性が固まっていき、それがフォーマル化されていけば、ガバナンスやレジームになっていくと考えます。

レジーム形成前のインフォーマルな慣習的な社会的行為といったものを含めた制度、というのもアクターの行為は制度に依存し、或いは制度がアクターの行為を規制していくと考えられているのですが、つまり、そういう面でいくとアクターに規定されるような、或いはアクターの関係性の中で出てくる社会的能力と、それから社会の制度の変化というものをみていくことになります。このような、社会的能力の形成と制度変化というものを車の両輪でみていくことを基本的な枠組みとして出しています。

社会的能力の形成と制度変化というのは、基本的には社会経済的条件に規定され、その中の社会的能力と制度の相互関係の中から一定の環境

パフォーマンスが出てくるという、グルグルと循環をしていくような相互規定関係を考えて、これをある種の全体システムとして見ましようということ、今まで言ってきました。

基本的には一国のシステム、ナショナルなシステムというスコープでとりあえずは考えて、それと貿易であったり、投資であったり、或いは援助であったり、様々な社会文化的なものを含めた外的なファクターを考えるとというのが、とりあえず今までやってきたことです。ただ、これは基本的には一国システムを前提とした社会的能力システムの枠組みと分析道具を作っていくという作業です。そうした中で、それぞれのアクターの能力がどういう風に向かっているのか。それぞれの国の政府、企業、CSOがどのような能力要素と関係性の中で社会的能力が形成されるのか、また社会的能力を向上させるためにどのような制度変化が必要になっていくのか。このように、社会的能力と制度変化との両方をみていくことが大切です。このようなことをやってきましたので、これからは、一国レベルから、多国間、または地域レベル、東アジアのレベルにどのように方法論を拡大していくことができるのか、またしていくことが可能なかどうか、そういう学術的挑戦をしていくということが僕自身の研究課題です。

ただ、このチャレンジがどうなされていくのかということは、改めて考えてみると、このジャンプの距離感はずいぶんあるなと思っています。今まではこうした問題のアプローチというのは、例えば環境省系の地球環境戦略研究機構・IGES という組織がありますが、その IGES が *Promotion of Sustainable Development in a Context of Regional Economic Integration* という大型研究をやっています。そこでは、アジアの経済統合が深まる中で、環境面へのインパクトをどうみていくのかということ、エネルギー・セクター、或いは農業セクター、廃棄物セクターという3つぐらいの部門をセットして、ASEAN+3 ぐらいの研究者を集めて議論しています。

僕はこの研究のアドバイザーをやっていて、もうすぐ3月の終わりに横浜で最終の総括会議を行います。IGES のアプローチはアジアの経済

統合が進展することによって、それがどう環境面へのインパクトを与えるのか、アジアにおける環境問題の共通化というものが起きてくのか、これを根拠にして地域の環境協力、環境政策における政策協調、もっと進めば政策を一貫させていく、というところの必要性が出てきて、アジアの環境ガバナンスの構築の必然性とか必要性というものが出てくるのではないだろうかと考えています。またやがて、それがあつた種の国際条約、地域条約になっていき、フォーマルな制度化ができ、それが環境レジームになるという見方をしています。これが最も素直で一般的な環境専門家のこうした問題へのアプローチです。

経済統合による環境インパクトによって問題の共通認識化というものが行われて、環境ガバナンスだとか、環境レジームの必要性が出てくる。そういうロジックでみていくというのが大きな既存のアプローチとしてある。ただこれはあくまでも、ドライビング・フォースがあつて、プレッシャーがあつて、インパクトがあつて、レスポンスがあつてといった DPSIR などの枠組みがあるというある種のロジカルな整理をしているというだけのことです。つまり、経済統合が進んで、環境に対するインパクトが生じてアジアの環境問題という共通化がおこり、それにともなって共通の取り組みが必要となってくる、というある種当たり前のロジック、ある種の因果律に基づいた議論にすぎません。つまり、そこには社会科学的にみて面白い方法論があるわけではなく、ロジカルに問題を整理しただけということです。

そうすると、ロジックはいいが、実際にどのような方法論で分析していくのかについてもう一段考えないと研究にはならないわけです。

この論理プロセスの中で各アクターがどう国境を越えていろいろな関係性を作り、お互いに足りないものを補って、社会的能力を高めていくのか。またこの関係性の維持とか発展がインフォーマルな制度、フォーマルな制度によって、より強固なものになっていくのかということを考えなくてはいけない。そういう部分をアジア・レベルでみていく必要があります。僕はアクター分析と言っていますが、つまり、アジア地域レベルでアクター分析を行い、どのような関係性が構築され、それぞれ

が足りない能力要素を補い、どのように社会的能力の形成や制度変化が起こり、全体のシステムができていくのか、ということです。

こうした制度形成がどのように行われ、それがガバナンスといわれるような枠組みの中でどのように位置づけ、発展し、実体化されていくのか、あるいはレジームという形でどのように発展するのか。たぶんそういう制度分析になっていくのであろうと思います。

その面では、先述したロジックのところ、このアクター・ファクター分析、制度形成分析みたいなところをみながら、その発展プロセスを描いていくことになる。

ただ、最初に言いましたように、どこに向かっていくのかというのは、アジアの場合なかなか分かりにくいので、そこももう少しはっきりさせないといけない。そのため、EU、NAFTA、バルト海の例を見ながら参考にしていきたい。

先ず概念の問題として、環境協力とか環境ガバナンスというところからです。いくつかの研究から整理すると、環境協力というのは政府間関係の組織、例えば IPCC のような組織では、どういう風に組織され、機能していくのかという面を考える上で重要である。ガバナンスに関しては、これは政治学の皆さんの専門でしょうが、ある種の定義をさせていただくと、政策のリンク・アンド・ハーモナイゼーション、或いは制度、或いはプロセス、或いはツール、インフォメーションというものをハーモナイズ、或いはリンクさせて問題を解決していく仕組みとして、様々なアクターが関わり、それがガバナンスと定義されるということになると思います。環境ガバナンスは、ここで書いたように、最近の議論では環境民主主義でガバナンスというものを描いていくのが一般的です。いま京都大学にいる松下さんは、環境ガバナンスを上からの統治と下からの自治の結合と定義をしています。或いはその様々な主体の参加と共同、情報の交換とアカウンタビリティとして環境ガバナンスを定義していくというのが、ごく一般的となっています。

地域協力に関しても、いくつかの研究があります。ただ、アジアの環

境ガバナンスを考えていく上でぼんやりとしたものは見えてくるのですが、今どういう状態で、それは今後どういう方向で、どういうメカニズムで発展・促進させられるのかということになると、必ずしも十分な分析道具があるわけではない。そのため、現在はこんなものですよという程度のレベルで議論されている。そんなところで、定義上の問題ももう少し我々は考えなければならない。

それではアジアの環境ガバナンスを考える時、どういうモデルをゴール(目標)として参考にしていくのかということですが、現在あるもの、あったものから何らかの示唆・レッスンを得る、歴史的に物事をみていくという社会科学的な比較手法が最も有力な方法論であります。

アジアの環境ガバナンスをみていく場合は、そうしたものを見る中で、どういうことを考えればいいのか。まずは、EC、EU の環境政策、環境協力。あまり時間がないので、いくつか調べて、これをちょっと整理します。

EC の場合は欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) から始まって、当然ながら最初は、環境というのはそんなに大きなものではなかった。それが 1973 年に、第一次環境行動計画が EC で採択されて、このあたりから環境というものが大きな課題として、ヨーロッパ統合の中で比重を上げてきた。つまり、EC ができたあとの長い年月によってできてきた。第一次環境行動計画は、1972 年の国連主催のストックホルム人間環境会議の影響を受けて、1973 年にこういうものができたと言える。国連の国際レベルの環境の取り組みが、ヨーロッパに反映された。世界からヨーロッパという意味で、現在とは逆の方向と言える。

また、第三次行動計画ぐらいから、公害をどう抑制していくのかというアプローチから、そこからさらに予防原理の方向へと、1983 年ぐらいから転換していく。これは EC の環境政策において歴史的転換です。1986 年の欧州議定書では、環境政策を正式の共同体政策として追加をしていく。初めてここで「欧州統合条約」に環境というものが入ったということになります。1987 年ぐらいから、環境政策を他の政策とどういう風に、

一貫性を持たせていくのかという考えが出てきます。1992年のマーストリヒト条約を踏まえながら、欧州環境庁という環境をつかさどるエージェンシーを作る、こういう組織形成にまで展開してくるというようにEC、EUの場合はなってきます。

その後の展開というのは、EC域内の環境政策のハーモナイゼーション、コンプライアンスだけではなくて、それを世界全体に広めていくという、そういうグローバル・スタンダード作りという方向に1990年代から入っています。現在のWTOの環境の議論、化学物質の規制、或いは地球温暖化の議論というのが、最も典型的な例ですが、外交戦略として環境を使っていくというのを、この頃からEUは展開していく。まあそういう面で、EC或いはEUの環境に対する取り組みというのは、その面では最も先進的な、政治統合まで向かってやっていく、最終的にはヨーロッパ共同体の政治的な意思決定組織の形成という方向で動いていますので、その意味で言うと、これからの欧州諸国の環境政策は連邦国家における各州の環境政策というものに近いような所に進んでいくのだろう。

その意味で言うと、欧州のケースはアジアで我々が議論する地域統合と環境というレベルとはかなりかけ離れた部分、距離感が、非常にあるということです。EC、EUというのは、個々には面白い、参考になるものはあると思います。特に欧州環境庁なんかが行なっている技術的・科学的な視点からの加盟国に対する支援というのは参考になるし、アジアの地域統合でもそうした政府間組織を創っていくということが重要になってくると思います。ただし、全体としてはやはり距離感がある。

NAFTAの自由貿易協定というのも、一つの参考になる。ある面ではEC、EUよりも参考になると思っています。NAFTAの歴史は、まず1988年にアメリカとカナダが自由貿易協定を結んだことから始まります。このアメリカとカナダの自由貿易協定に基づき、発展される形で、1992年にメキシコを加えて、いわゆるNAFTA (North American Free Trade Agreement) ・北米自由貿易協定ができた。

ご承知のように、NAFTAがアメリカ、カナダという先進国から、途

上国、中進国であるメキシコを入れるということに関しては、アメリカ、カナダにおいて大変な議論があり、特に環境分野からは非常に反対論が強かった。基本的には、ポリューション・ヘブンと呼ばれる問題。汚染企業が環境規制の緩いメキシコに流れ、労働条件を無視する、安かろう、悪かろうという形で環境、労働面では悪くなるであろうという議論があった。その結果として、NAFTA の前文では環境保護、環境保全ということを確認している。つまり、付帯条項の中で環境をお互いに守っていき、特に環境規制の弱かったメキシコには、アメリカとカナダが支援委員会を作ってメキシコの環境政策の支援をしていくということが規定されている。自由貿易協定の中で、環境、労働のような社会条項をどのように規定に入れていくのかというのが一つの重要なポイントになりますが、NAFTA の場合は付属協定の中にちゃんと入れている。多くのアジアの自由貿易協定（FTA）では、社会条項が入らない形で自由貿易協定、或いは EPA などを結んでいくというのが一般的になっていきますけれども、その面でも貿易協定の中に社会条項をどう入れていくのかというのも大きなポイントになりますが、そういう面で NAFTA は一つの大きな参考事例になる。

ただし、NAFTA の場合はバイの環境問題というのがそれぞれ非常にはっきりしてしまっていて、そのバイの中で取り組んでいく、ということもまたやっています。

それからもう一つ、日本ではあまり知られていませんが、我々がよく取り上げる例としてバルト海の地域環境協力があります。これはアジアを考えていく場合に、EC、EU のような非常に制度化された中で環境協力を進めていくというよりは、環境問題が先行している中でどう取り組んでいくのかという機能主義的アプローチがアジアの状況になりますので、そうした状況を考えて場合には、EC、EU や NAFTA の例よりも、もう少し違った例の方がよいのではないかという時に、バルト海のフィンランド、スウェーデン、エストニア、ラトビア、ポーランドといったところが入った地域の環境協力を研究する意味がある。汚染問題があり、それにどう取り組むのかというアプローチとしてはアジアにお

いても参考になるのではないかと、我々も注目する時があります。

バルト海周辺地域の水質汚濁が報告され、閉鎖性水域ですので、非常に汚染が進む。特に重金属汚染や富栄養化が、問題の背景としてあります。どのように取り組んできたかですが、1974年に沿岸7カ国でヘルシンキ条約、バルト海の海洋環境保護条約というものが結ばれます。これは1980年に発効するのですが、当初はあまり進まずに、バルト海汚染に対する取り組みが進んだのは、冷戦終結のあたりで、政治的な緊張関係ではなく、人々の暮らしのところに目がいって、その時に環境問題が色々と深刻だということで、1988年にバルト海の環境保護宣言というものが同意され、1990年に正式に採択をされて、そこからそのバルト海に対する取り組み、共通のモニタリング、共通の政策というものが形成されてきたわけです。

バルト海における環境政策、環境協力が示唆しているのは、元々、ヘルシンキ宣言から始まった1970年代の頃は冷戦構造ですので、政治的体制、価値観の異なる、つまり政治的な意思決定が民主的システムで行われるのか、それともワン・パーティ・システムで行われるのか、というようなところで非常に異なっており、そういう面ではアジアにおける環境協力を考える場合、バルト海の問題は参考になる。ただし、バルト海の場合は冷戦が崩壊してからですので、そういう意味ではアジアでも冷戦が終結しないと地域協力が進まないのかということになりますが。色々な異なりがある中で、どういう風に作っていくのか、どう問題に共通したアセスメントをしていけるか、社会的アクターや市民の意識を醸成させていく中で作っていくか。政治的な側面である障害を取り除いていかないといけないのかな、という風に見ることも出来ます。

それでは、東アジアのレベルで実態的がどう動いているのか。東海大学が編集した本で、僕もあまり知らなかったのですが、重要な本がありました。その中で安藤さんは、東アジアの共同体を実現する上で、いろんな機能の統合が必要なのであるが、環境対策は進んでいるという評価をしている。これはアジアの環境分野をずっとやってきた人間からする

と、ちょっと違和感のある表現です。安藤さんは東アジア酸性雨モニタリング・ネットワーク、EANET と呼ばれていますが、それが東アジア全域に跨った唯一の機構として、色々な科学的データの測定、蓄積をしてきたというところで高い評価をしている。しかし、これは元々、日本が提言をして、ずっと日本だけが環境省からお金を出してやってきたものです。我々は日本だけがお金を出すやり方はだめだ、ということをお願い続けてきたのですが、なかなか他の国との合意がとれなかった。しかし、2005年からは国連分担金方式を採用するということが決まりました。一応、EANET は東アジア全域に跨った組織として、ここに示しましたようにカンボジア、中国、インドネシア、日本、ラオス、マレーシア、モンゴル、ミャンマー、フィリピン、韓国、ロシア、タイ、ベトナムの13カ国が入っています。モンゴルが入っているのは私としては、嬉しいです。また、ロシアも入っているのが ASEAN+3 の枠とは違うところです。そういうところも入った 13カ国が、現在、協定の中に入って、それぞれのところで酸性雨モニタリングを共通の基準をもって行っている。また、お互いの評価・学習ということもやっています。最新の動向としては、2002年に新潟の事務局をバンコクの UNEP のアジア太平洋センターの中に移転させました。

ただ、この東アジアの酸性雨モニタリング・ネットワークという名前自身が示すように、これはあくまで酸性雨観測のためのネットワークですので、環境政策のところはお互いの経験を交換して学習していきましょうというだけの環境機関であります。モニタリングをするということがミッションになっていて、酸性雨に対してどういう共通したアタック、政策を作っていくか、という組織ではないので、そこは EANET の限界かなと思います。ただし一応、政府間の会合があり、事務局があり、という意味で一応その国際的組織という形式は整えてきている。その意味では、現在、唯一の東アジア全体のレベルをカバーしている環境分野における国際的な地域組織として存在している。

また、日中韓というあたりでは、日中韓での議論があります。一橋の寺井さんは環境共同体としての日中韓と言っています。そこでは従来の

国民国家の原理に基づく、国家の利害主義、ナショナリズムの限界を打ち破って、開かれた地域共同体に基づく環境コモンズの環境管理、地域のリージョナル・コモン・インタレストを作っていく、それに基づいた環境共同体が必要なんだと言っています。

ただ、日中韓に関しましては、1990年以來、日中韓環境大臣会議というのが渡り鳥の保護という問題を契機に開かれまして、毎年持ち回りで開いていくうちに、渡り鳥の保護だけではなく、様々な問題に日中韓3国で取り組んでいきたいと思いますということになりました。これは日中韓の環境政策のハーモナイゼーションにとって重要なものになってきています。昨年は日本の富山で三国環境大臣会議が行われました。元々、渡り鳥からスタートしましたが、その後、黄砂問題、或いは最近では気候変動問題、それから日本では光化学スモッグの発生が夏場に増えてきていますが、こういった韓国、中国からの越境型の汚染にも取り組んでいきます。こうして、スコープの広がった取り組みが行われるようになりました。

これが大体のアジアの実態です。いずれにせよ、アジアにおいては酸性雨のモニタリングをやるような組織が一応在るという程度で、全体として取り組むようなところは、これから考えていかないといけないというレベルです。

次に日本の方の話ですが、このような状況の中で日本のアジアへの環境協力をどうしていくべきなのかということについて、考えていきたいと思えます。大きく分けると気候変動という中で、CO₂、或いはGHG（温暖化ガス）をどのように削減していくのかという部分と、特に我々が取り組んでいる気候変動におけるアダプテーション（適応）が問題です。先週もモンゴルで気候変動における砂漠化に対するアダプテーション能力をどのように高めていくかという話をウランバートルでしてきましたが、このような、温暖化に対するアダプテーションというのがこれからの大きな課題になっています。

今、7月の北海道洞爺湖サミットに向けて、途上国の温暖化対策支援

をどうしていくのか、ということが非常に大きなものとして出てきています。我々としては、アジアの中で環境問題を考えていく上で、次の新しい段階にこれから入って行って、温暖化であるとか、様々な問題を踏まえながら、どういう枠組みを作っていくのか、ということについて考えていかなければならないと思います。その中で日本と中国に関しても、2000億円規模の日中環境基金を作るという方向で動いています。これからは日本と中国、日本とアジアの途上国との間で、どういう枠組みをどう創り、そして何を目指していかなければならないのかということを実際に考えていかなければならないと思っています。ただ、なかなか学者の方からも、こういう枠組みを、このように作っていったほうがよい、という構想がちゃんと提案できるところまでいっていないなということです。その面ではこのグローバル COE のプログラムの中で、そういうものを作って、そういうものを提案できたら非常にいいなと思っています。以上です。

フロアー

全体として僕も非常に勉強になりました。環境ガバナンスというものが全体としてどういう状況でどういう風に考えているのか、という事も上手く概括してくれたので参考になりました。

二つ、三つちょっと聞きたいのですが、一つ目はですね、冒頭で話したように、一国システムをまずどうやって地域全体のレベルにまで持っていくかという議論ですが、そこでいろんなインフォーマルやフォーマル部分でガバナンスという議論が出されていて、まさにそういうことだと思うんですよ。問題としては。これは考え方の問題であると。では、どういうものが手がかりになるのかという話です。

考え方として、ここで松岡さんの触れていない部分として大事だと思うのは、経済の発展段階がそれぞれ違うわけですね。今やもう、その国の中での経済格差と言われるような差がものすごく出てきているというような。つまり経済が発展して、そこに欧州にみられたような環境問題が次に出てくるという、これに対してどうするかという議論じゃなくて、国によって経済の発展レベルは違うし、環境に対する意識や対策

がもの凄く違うという現実がある。そういう状況の中で、その一国システムと言えるような、この考え方をさらに修正して、それでもうちょっと地域全体に対応できるようなフレームワークはあるのか、そういうアプローチは可能なのかどうかという議論だよ。これは、組み合わせは非常に重層化するけど、ロジカルにはできないわけではない。ただし現実の問題を考えるときには、そういうアプローチは事態をより複雑にし、機能麻痺に陥るのではないのか...

松岡 それは先生、国ということ置いて、そこから発展させていくという話では、例えばローカルな問題が見えないだとかという...

フローアー いや、国を超えた議論になってきてほしい。それから A という国で環境問題が仮に発生したとしても、その環境問題には目をつぶるよ。つまり、少し前の中国みたいな状況。環境問題も発生しているのだけど、それは経済発展することの方が大事なのだ。マレーシアやかつてのインドネシアもそういうことだったわけですよ。そういう中で環境に対してどのように取り組もうかということが違うんですよ。

その時に、1月のシンポジウムで僕が提案したネットワーク論の議論に繋がっちゃうんだけど、先々週にベトナムに行っていて、非常にいいタイミングで実はハノイで工藤さんたちがやっている医療センターに行けたんですよ。その医療センターの状況を色々聞いてきて、その時に感じたのは、JICAのプログラムというのは割と効率的に機能しているなど。ベトナムの感染症に関しては。それはどういうことかという、そこはハノイの病院を基点として、一応全国のネットワークを作っているということ。それは、バラバラでありながら、重要な感染症の議論はハノイのセンターに持ってこられるということ。それと、日本の国立医療センターが連携して対応していくということ。それをカンボジアに広げるとかね、そういう話は今出てきている。

そういう意味で言うと、ある種の機能主義とネットワーク形成という、つまり具体的な問題をどう処理するかと。問題に関して言えば、共通の

問題がある。つまり、国情は色々あるとしても、例えば、大気が汚染されているとか、具体的には共通しているわけだから、その共通の問題に関して、問題処理という行為をするという意味では共通するわけだね。そこのところにフォーカスするしかない。それをフォーカスし、情報収集、つまりネットワーク作りっていう...

松岡

ええ、分かるのですがね。つまり先生が今おっしゃったのは、問題が先あって、それにどう対応するか、その問題に対する機能をどう形成していくのか、という。それは分かるんです。そして、それしかないのかなとも思うんですよ、アジアの場合は。ただそれだけだとね、今のサステイナブルなディベロップメントや持続可能な社会作りの議論からすると、イシュー・オリエンテッドなやり方で、機能主義的なやり方だけでずっとやっていくだけでは、対応しきれないというのが、もう一つあるんです。

フロアー

だから、そこで僕が言いたいのはね、イシュー・オリエンテッドでいくだけでなく、現実でできるのはネットワークの組織化なんですよ。これはイシューが医療や環境とか、安全保障とか色々あって、アジアではぐちゃぐちゃになっていく。そこで実際に能力のある人達が、それぞれの地域で拠点を作っていく。そして、その拠点が連携し合っていくというね。その、ハノイでも何が必要ですかと聞いた時に、情報というのがひとつありました。やはり人材と同時に情報ということ。情報が本当に無い。その辺りが、今の現場においてリアリティのある問題だなと、思ったんだよね。

それと二つ目は、今のことと関連するのだけでも、バルト海の議論をされたのですが、バルト海の問題の処理に NGO は結構大事な役割を果たしているという話を聞いたことがあります。それで今のネットワーク作りの問題に関連した時に、NGO の役割というのは環境問題を議論する時に非常に重要になってくる。中国なんかでは、環境に関して NGO は動けるアクターだしね。政府ベースでは絶対に無理だし、中央政

府がどこまでやるのかというのは利益の問題もあるから。その辺、NGOの役割を取り込んでいくことが大事なのかなと。というのが僕の印象です。

松岡 はい。ありがとうございます。じゃあまあこんな形で研究を進めていくことに...

フロアー うん、あなたの問題意識は非常に大きなところから捉えていて、それは今の日本にはないからね。是非これをうまい具合に成果を挙げてもらいたいと思うんだよね。成果を挙げるためにどうすればいいのか、という形で議論を進めてもらいたい。

フロアー 今回の議論と全く関係ないことではないと思うのですが、私もあまり専門ではないので、的確な質問かどうか分らないんですけど質問させていただきます。ガバナンスやレジームの制度設計を考えた時に、通常の国内のガバナンスを作る場合は、立法的な過程ですよ。何が問題であるかということ考えた上で、どのような決まりごとを作って、解決するかという立法の過程。そして、一旦出来上がって、それをどう裁いていくかという司法的なプロセスがあるわけです。国際社会で考えた時に、国内のガバメントやオーソリティというのは当然ないわけですから、何を問題と捉えるのか。環境で言えばアセスメントに当たるんですかね、ということからして論争があるのかどうか。そして、論争がないにしても、どういう決まりごとを作っていくかということで、多分、相当衝突する可能性がある。そういう時に、権力とかパワーを持っている主体、国家とは限らないと思うのですが、それがある種のセルフフィッシュに設定してしまうかもしれません。そこでできあがったレジームとかハードな法律というのがあるかもしれないのですが、それが一旦司法的なプロセスにいくとしても、その時にですね、自分の意見を反映させられなかった弱い主体に、どうやって納得させて、従わせるかという問題は常に残るわけです。

例えば、天児先生がおっしゃったように、経済発展と環境をトレードオフしなくてはいけないような、立場におかれている主体にとってみれば、環境を優先するより経済発展を優先させた方がいい、というのは多分常識的なところで、そういうものに大国とかパワーを持っている主体が勝手に決めたルールをどうやって納得させるか。或いは、そこでコンフリクトが起きた時に、どういう風に紛争解決ができるのか、というところまで制度設計がなされているのか、もしくは設計することは難しくて無理なのか。その辺りの話を聞ければと思うのですけれども。

松岡 今のは要するに、ガバナンスと言っても、いわゆる主権国家を前提としたガバナンスという議論と、グローバル、リージョナルなガバナンスの議論の違い...？

フローアー そうですね。つまり、オーソリティがない場合の制度設計をどう考えるかという問題ですね。国内で言えば最終的なオーソリティがあるわけだから、ルールは決めやすいですけど。そのオーソリティがない場合の制度設計をどういう風に理論的に考えていくかというのは、かなり重要な課題だとは思っているのですけれども。

松岡 多分それは、いくつかのパターンがあると思うんです。国際的にこういうことを考える場合の一つは、国際条約を作って、その条約を司る組織があって、グローバルな問題になれば、当然国連の国際環境条約というものがあるのですが。例えば温暖化については、気候変動枠組み条約の UNFCCC があって、それを司る事務局がまた存在する、というような構造がある。そして、毎年 COP というものが条約に基づいて行われている。1997年の京都議定書のように、ある種の国際条約に基づいて、その条約の中で、それぞれの主権国家が国内法や国内システムを作っていくという過程があります。これは多くの途上国の場合も同様で、途上国の環境法というものを整備し、環境能力を上げるために国際条約の批准を促す、という方法となります。

もちろん、おっしゃったような問題は当然あります。例えば、インドネシアの森林というのは、インドネシアのものでありますが、また同時に地球のものでもある。そういう意味で、国際社会が守らなくてはいけないというような大きな価値があります。それがインドネシアで出来ない場合は、国際援助を、或いは技術的な援助を与えていくということによって、そうした国がそういう方向に動けるように国際社会としては取り組んでいく、という具合です。そこは、まあアメ的なところでしょうね。

環境面で制裁措置という強いとこまでいくのは、通常は非常に難しいでしょうから。ただ、ヨーロッパの環境枠組で言えば、ヨーロッパの方針に反した製品に関しては輸入ができないですからね。そういう意味では、輸入ができない、輸出ができないという制裁はできます。

やはり温暖化に関しても、そうした方向が正しいとされれば、そういう方向に向かっていく。今、インドと中国をどう参加させていくかということがありますが、それはセットとしてインド、中国に対して援助を与えていくことになる。

フローアー 環境問題のアセスメントというものには、国際的な主体があると思うのですが、それに関して異議を唱える国というのはあまりいないのですか？

松岡 異議を唱えるというのは....

フローアー 例えば、今の餃子の問題に見られるよう、日中で互いに科学的な証明を行っている中でも、かなり見解の違いがあります。なので、ここまで環境が悪化しているという国際的な判断があったとしても、中国が反発する可能性がある。そういう科学的な見解があるにも関わらず、反発された場合に手立はあるのでしょうか？そういう事例は今までないのでしょうか？

松岡 温暖化に関して言えば、IPCC なんかが報告書を提出し、ほっといたら深刻なことになりますよ、ということで出しますよね。でも、ありていに言っちゃえばそうなんだけども、今のところは途上国の方がその義務を負うところまでいきたくないですよ。そういうことですよ。だからそこがもうそうなると、どういう風にそこでやり取りをするかっていうことになっちゃうんですかね。

フロアー 今までそういう事例はあまりないのでしょうか？

松岡 どういう事例？

フロアー 国際的な調査にも関わらず、反発した事例です。多分、今後出てくるのではないのでしょうか。北朝鮮とか中国の環境問題にものを言うとしたら、確実にそういうものが出てくると。

松岡 国際的に言っても、それぞれの機関がそれぞれの責任でやるしかないのですしね。例えば、IAEA みたいなので言えば、査察機関があるので、そういう義務はありますよね。ただ、IAEA に言われたからそれに従う、従わないというのは、主権国家の判断としてありますからね。それに従わなければ制裁がとられる。原子力の問題なんかとしてはそういうことがある。ただし、環境問題の場合はそこまでではなくて、原則的にはそういう国の製品は輸入しないという程度の措置がヨーロッパにあるぐらい。もしくは、逆に援助したり技術的なアドバイスをしたりしてそういう方向に持っていく。国際社会の取り組みとして出来ることは、そういった貿易面での輸出入に制限を加えるといった経済制裁を加えると、アメの方ではどういう風に開発援助をやるか。これぐらいしか無いと言え、無い。

モニタリングがどうだこうだ言うのも、当然あります。それは利害関係が絡みますから。中国なんかで言えば、今、黄砂のモニタリング・ネットワークを日本と韓国、中国、モンゴルの 4 カ国で作っていますが、

去年の後半ぐらいから、中国はデータを出さなくなっているんですよね。何故かと言えば、北京オリンピックがあるから、悪いデータが出たら嫌だから。中国の公式見解としては、機械の不具合でちょっとデータが十分取れていませんということ。しかし、我々の見解としては、オリンピックの前でそういう、黄砂のデータというのは汚染データも含めて出てきますので、どうもそれが嫌で機械を止めたのではないか、というのが一般的な解釈です。科学的なデータ云々というよりも、嫌だったら止めちゃう、というのは途上国ではありますよね。むしろ、そういう方が普通じゃないですか。測定させない、データを取らせない。

フローアー

それに関して質問していいですか。先ほど天児先生もおっしゃった価値の多様性についてですが、僕がアジア・バロメーターを見る限りで、気になることが2点あります。一つ目は、ポスト・マテリアリズムではないということで、環境が経済発展より優先されるという価値観は、多くのアジアの国でシェアされていない。二つ目は、どういう制度を信頼するかということですが、国際的な制度も信頼はするのですが、それよりも自国の制度、政府により信頼をおいているということです。価値観の側面で、環境にフレンドリーな政策に対して、必ずしも人々が支持するとは思えないということです。例えば、中国政府が黄砂のデータを出さないという時に、人々はなんて反国際的なのかと言うよりも、なんで国際社会は中国に辱めを与えるのかと考えるということです。つまり、自国の政府を支持する方に回るという結果が出ているのです。まあ、これを念頭におかなくてもいいのですが、先生のおっしゃる環境ガバナンスの形とはどういうものなんでしょうか。

あと、民主主義という言葉が何度か出てきましたが、この民主主義という言葉は非常にトリッキーな言葉で、これをやり始めたらガバナンス自体が上手くいかないという問題を持っています。つまり、環境協力そのものがコンセプトとして維持できない。テクノクラートの、国境なき医師団のような超エリートが存在が、人々の意思がどうだという以上に、彼らがとにかく公共財を守らなくてはならないという判断をしてい

った方が、環境ガバナンスにおいてはいいような気もするんです。先生は環境ガバナンスのこのような点において、どのように考えているかお聞かせください。

松岡 園田先生のおっしゃるその価値観は変化しない？

フロアー します。しかし時間がかかる。

松岡 では、10年程度の範囲ではそんなに大きく変化しない？

フロアー しない。私は天津で今調査をしているのですが、明らかに環境が悪化しているにも関わらず、環境の悪化に対する意識はこの10年間で変わっていない。むしろインフレがひどい、という答えがバーっと出てくるように、人々のその種の感覚においては、環境政策というのは非常にプライオリティーが後の方にいく。

松岡 多分、先生がおっしゃったことは、開発中のテクノクラート論や開発独裁論にも重なるところがあると思うのですが、なかなか答えづらい議論なんです。そして、効率的に環境を良くしようということを考えた場合に出てくると思います。確かにおっしゃることは分かりますが、もう一方で、こうした問題を途上国で考えていく場合に、援助というものがからむと、そこがものすごく難しくなる。どういうことを言っているのかと言えば、その国の資源だけで全てできて、開発独裁で社会を発展させ、環境も守るという風に、テクノクラートがそういう形でやる。ウィズアウト・デモクラシーでやるというのは、その国の国家の主権が行なっていくことなので、それはそれでいいと思う。ただし、一方で援助をしている日本の場合は、その開発独裁システムを維持発展させることについて、援助することがいいのかどうかという議論が出てくる。

少なくとも、援助だけではなくて、トレード、インベストメント全部含めて関わっている時に、その議論を始めてしまうと、ある種、援助に

携わる者のジレンマに陥ってしまう。園田さんの言うところのテクノクラート論や開発独裁論を認めちゃうと、逆に援助というのはできなくなるのです。今ではもう。昔はできました。スハルトに援助していたように。今はそれをやると援助の議論は成り立たなくなる危険性が非常に大きい。経済的な貿易を含めた関係性を持っている中で、その国に参与しない、それでいいですよと言い切れるかどうかと聞かれれば、いろいろ問題は残ります。

ただ実態としては、今の中国に対しては、ある程度の範囲で合理的に中国共産党がマネージしてくださいと。その中で、改革だとか改良を進めてください、という前提の中でやらざるを得ないということです。けれども、その矛盾というのは非常にあるんだと思う。

例えば、スハルトのインドネシアというのがある。1998年に体制が崩壊しましたが、日本は1996年ぐらいまで大変支援していた。アメリカなんかは1995年ぐらいから、インドネシアの援助については大きく方向転換していた。スハルトは危なく、非常に良くないということで。しかし、日本は結局、最後までスハルトに付き合ってしまった。ある面でいろんな問題を最後まで引きずってしまった。僕なんかとしては、非常に反省しているところです。だから、スハルトのあの時期に関しては大変功罪というのがあって、なんかちょっと答えが難しくて、何を答えようか考えながら喋っているのであれなんですけども...

園田さんのおっしゃることは分かるのですが、それをそうだと簡単に答えることはなかなかできない。

フロアー

僕の言うテクノクラートというのは、国家の枠に属さないエリート集団です。つまり、このプログラムで環境ガバナンスを考えていく上で、実際に人材として支援していくとなると、国家の立法司法に入り込める政策担当者という旧来的な主権国家的なイメージよりも、全く違うところで、科学的な発言やインパクトのある国境を越えられるような、それこそ地域利益を代弁するような人たちなのではという...

松岡 その権威はどこから生まれてくる？

フロアー それは、国際組織に属しているだとか、大学に属しているというオーソリティを持った…。

松岡 環境問題で発言するためには、権威が必要であります。権威をどこでつけていくのか、というのは考えていく必要があるんだと思う。

フロアー そこはどういう表現をすとしても、ある特定の専門的な知識を持ち、それに対するオーソリティのある人物が環境ガバナンス構築プロセスに大切であると思う。民主主義がトリッキーであるというのは、そういう意味であって、先生の環境ガバナンスというのは、どういう形で、誰にアクションをして、担い手は誰であるのか、ということであります。

松岡 それは、環境政策でもよく議論します。エキスパート論として。国家間の問題ではなく、専門家のところと一般のところとの感覚のズレなどにおいて。科学的なアセスメントと人々の意識にズレが生じてくるのはよくあることで。それで、エキスパートがやる方がいいという議論には、今の環境分野では必ずしもない。それでは、間違っている人も人々の求めるものでいいのかという議論も、無い。だから、専門家なんかは情報の非対称性などの分かりにくい言葉を使って、ギャップを埋めるような環境ガバナンスを作りましょうという議論になっちゃいますね。

フロアー 実際に、日本企業が海外の現地社員に意識のギャップを埋めていく上での具体的な対策は、社員の人に教育を行い、自分たちのやりかたを理解してもらう、ということにあります。もちろん、彼らが何を考えているかということは聞くが、それは近代的なマネジメントではない。このようなギャップの埋め方は、似ていますかね？

松岡 例えば、別のプログラムでジャーナリズム論、マスコミ論というのが

ありますが、やっぱり違うんですよね。科学者集団の多数派が言っていることを、ジャーナリズムがそれを正しく報道するかと言えば、決してそうではなくて、それによって世論が形成されているということを考えれば、世論とマスコミ、科学者集団という3者の関係というのは、やはりちょっと違う。今やっているのは、自然科学の分野で、どう最先端の科学を人々に分かりやすく説明するのかという試みがありますが、環境もそれと同じように、そこまでいかないところでどうやるのかという。最終的にどっちでやればいいのかということになれば、科学的に正しいことをやったほうがいいんじゃないかということになりますね。やはりなんというか、ソリューションというのは幅があります。実際は一つではない。環境問題というのは制限がありますが、発生源でどういう問題が出てくるかというのは、社会のプロセスを通るので、どこまでトレラブルかというのは幅がある。その面では、科学者がどこまで汚染をなくしていくのかというのは、ある種の範囲の中でどこを選択するのかを決めなくてはならない。そこで、多少リスクは我慢しても、対策をした方がいいですよという決定をして、それが許容範囲であれば、僕はそれでいいと思う。だから、シングル・ソリューションでは必ずしもない。それは、社会の中で人々が色々な情報に基づき決めればいいことであり、科学者はちゃんとその情報を出し、ジャーナリズムがちゃんと報道しようというね。できればいい。

フロアー

僕はネットワーク論にまた戻るけども、コアなところに学者とか、専門家集団を置く。つまり、結局、ジャーナリズムと専門家集団と一般の人々と政府、というふうに分けない方がいいと思っている。そもそも分けられないし。今の中国なんかはあきらかに体制が違うということで、情報の共有自体が難しい。じゃあどこに頼るかという時に、非政府的な部分で、あまり政治色のない専門家集団に頼ることになる。それで、環境なんか特に現場における問題が具体的にどう起こっているのかということキャッチして取り組んでいかななくてはならないわけだし。それができるのがなんなのかという時に、大事なのはいろんなレベルで

行動できる専門家集団がコアにあるネットワークであって。NGOをイメージするといいいけど、それだけじゃなくてジャーナリズムとか政府とか民間とかで。こういうのがアジアでこれからやっていかななくてはならないんだと思う。その上で、インスティテューションの問題なんかも具体的に考えられるようになるのかな、と。

松岡

環境問題で言えば、モンゴルもそうだけど、学会がないんですよ。だから、モンゴルの砂漠化の進展がどうかとかいう科学的情報は、僕は10年関わっているが、未だによく分らない。ちゃんとしていない。だから、学会作りをまずちゃんとやるだとか、先生の先の話で言えば、アジアのネットワークを作るというのはそのとおりであると思う。もう一つ言うと、イシュー・オリエンテッド、或いは機能主義的アプローチの持っている良い面と限界というのを、環境面では最近、特に感じています。

それぞれの機能を追求していくと、そこでは解決できない問題がすごくある。やっぱり、セクター間のインタラクティブなことを考えないと。環境セクター・オンリーだけでは当然ながら実行できない。そのところを最初はイシュー・オリエンテッド、機能主義的アプローチでもいいが、その後どのように広げていけるかということ、アジアの場合は機能と総合（構造）の両方を考えていかないと駄目である。やはり、アジアのこういう問題のアプローチというのはイシュー・オリエンテッド、機能主義的で来すぎちゃっているという部分がある。そこからあまり広がらないと感じている。

フロアー

経済のグローバリゼーションなんかは、正にそういう部分があると思うんだけど、その逆の部分でいろんな矛盾として出て来ていてね。それから、アジアのような大学院に関わってきてね、やっぱりその強みというのは地域研究があることだと思う。地域研究がやはり充実されなければ、いろんなシステム論をやったり、機能主義的な議論をやっても駄目だと思う。そこをどう組織としてリンクさせるかが大事であると思います。

松岡

日本の地域研究というのは、昔から政策研究にはほとんど貢献してこなかった。その地域が好きでその地域のことをやるんだと思うんだけど、政策に反映させるような地域研究というのはほとんどなかった。それは、日本の地域研究の弱さだと思う。日本の地域研究というのは、どうもその地が好きで好きでという面でやってきたと思う。

もう少しやっていかななくてはいけないと思うのが、今まで経済統合とこういうことでやってきたが、この分野のアジア統合の人材育成と言った時には、環境の問題を含め、やはり格差の問題を敏感に感じて、科学的にそれをどのように処理し、政策に活かしていくかというコーディネーション能力のある人がアジアの中で出てこなくてはならないでしょう。日本はEPAだとかで主導してきたが、やはり経済産業省というのは先見の明がなくて、NAFTAのような社会条項、環境条項という努力をしてこなかった。そういう面で言うと、我々がそういう人を養成していく際にも、当然ながら専門性を持ちながらも、格差やアジア特有の問題にもちゃんとした姿勢で、ちゃんと自分の専門性の中で政策的なアプローチができる人でなくてはいけない。

環境リーダー育成プログラムというのは、日本でもいくつか走ろうとしています。逆に僕なんかは、環境リーダーを育成するだけでは駄目だと思っています。環境しか分らないような人ではなく、もっと他の専門にも精通していて、ちゃんとコミュニケーションができるような専門家でなければならない。環境省のように環境オタクのようであってはいけない。そういうことを考えていかななくてはならないな、と思っています。まだまだ議論したい点や議論すべき点が多々ありますが、時間がなくなりました。本日はどうもありがとうございました。

記録：水野直（大学院アジア太平洋研究科修士課程）

編集：長田洋司（アジア太平洋研究センター助手）