

東アジアにおける環境協力に関する一考察

—東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（EANET）の構築と問題点を中心に—

原 拓 也*（山形大学大学院）

はじめに

東アジア地域の環境問題は1990年以降、非常に深刻になってきている。すでに東アジアの二酸化硫黄、窒素酸化物の排出量は、1990年代の初めにはヨーロッパを超え世界最大になっている。なかでも中国は東アジアの二酸化硫黄の排出量全体のうち、その3分の2を排出している¹。さらに今後の予測では、2020年までに中国の二酸化硫黄の排出量は3倍になるという見通しもある²。日本でも酸性雨の被害は深刻である。日本の環境庁が昭和63年から平成9年まで日本の45地域で降水pH（pH 5.6以下の雨を酸性雨という）の観測を行った結果、調査の最終段階の平成9年で酸性雨が降らなかった地域は1地域しかなかった。

こうした状況の中で、アジアにおける環境協力はどうなっているのだろうか。本稿が考察の対象とするのは東アジアの酸性雨対策である。この地域はヨーロッパと比較すると、次の3点で大きく異なるといえる。第1に、ヨーロッパでは1979年に枠組み条約として長距離越境大気汚染条約（LRTAP；Long-Range Trans-boundary Air Pollution）が批准され、その後さまざまな面

で規制が強化されてきた。その一方でアジア地域では、酸性雨問題をはじめとして、規制を伴うような環境協定はASEAN煙霧協定しかない。第2にヨーロッパには先進国と呼ばれる国が多く存在し、経済的な格差も東アジアに比べれば小さい。しかし、ここで取り上げる東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（EANET；Acid Deposition Monitoring Network in East Asia）の中で先進国は日本、韓国の2カ国で、その他の加盟国は中国、東南アジアをはじめとする途上国で構成される。そのため、域内の経済格差は非常に大きい。第3に東アジア地域には日中戦争や太平洋戦争をはじめとする歴史的な対立が残存したままである。そのためEANETは、1993年に専門家会合が開催されて、15年程経っているが、いまだに枠組み条約すら存在していない。これらの諸問題ゆえに、東アジアの環境協力は、総論としての合意形成すら非常に難しい状況にあった。国際政治において環境問題は、多国間で共同で対処しなければならない地球公共財としての認識があり、イシューによって環境協力が制度化され、環境レジームが形成されてきた。しかし、アジア地域を対象として、アジアが主導となって行ってきた環境協力は多くはない。そこで本稿では、アジアにおける環

キーワード：

EANET、環境レジーム、東アジアの環境協力、国益の相対化、ボトムアップ

* 09.3.31 大学院修士課程修了、現在山形大学工学部勤務

環境協力がなぜ進展しないのかという問題を考えるために、EANET を事例として、アジアにおける環境協力の障害がどのように克服されたのか、そのプロセスを明らかにすることによって、今後アジアにおける環境協力の進展にとって必要なファクターを考察する。

これまでの環境協力に注目した先行研究としては、まず横田匡紀『地球環境政策過程』³がある。横田はレジーム形成の成功例といわれたモントリオール議定書成立までの対立関係を明らかにし、代替フロンの開発、アメリカの主導権、科学的な根拠を明らかにした作業部会の設立が国家間の対立解消に重要な役割を果たしたと分析している。

また、坂口功は『地球環境ガバナンスとレジーム発展のプロセス』において、ワシントン条約を取り上げている。この論文で坂口は、国家間の利害対立がそれほど深刻でない状況では、科学的な知見に基づくアプローチが有効であるが、対立が深刻になるにつれて、利益やパワーに基づいたアプローチが有効になると分析している⁴。

同じような見解を取るものとして環境レジームをコンストラクティヴィズムの手法によって分析し、ソフトローという概念を用いることによって環境問題に関する国家間の規範の成立過程を明らかにした臼井陽一郎「気候変動問題の構成と国際協同行動の展開（１）、（２）、（３）」がある⁵。この論文は多国間レジーム、国連システムの構築、地域統合組織の複合的な関係を争点ごとに分析し、この３者を貫く共通規範がいかにして形成されたかを明らかにし、価値の共有の重要性を指摘している⁶。

上記の諸論文は、環境問題におけるレジーム形成・発展を分析する上で、環境協力の進展のためには、国益を相対化するためのアクターやエピソード・コミュニティや規範の形成という国益を相対化する要素を分析している点で画期的である。しかしその全てが枠組み条約や議定書の成立過程や発展過程を扱ったものであり、合意形成

の前提となる知見の共有がある程度成立している状態からの環境協力の進展である。しかしアジアでは、知見の共有枠組みを作るための協力の萌芽期において対立が起きており、そこで問題になっているのは「知見の共有」という合意に至るまでの環境問題以外における利害調整である。

本稿が分析対象としている EANET に関する研究では、宮崎麻美「環境ガバナンスにおけるネットワークの意義－東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（EANET）を事例として－」が挙げられる⁷。宮崎は、EANET の成立過程について①形成期、②維持・移行期、③発展期に分け、各段階で問題共有、信頼醸成の確保、各国に協力の場の提供が行われ、これらが環境ガバナンス形成に大きな役割を果たしたと述べている⁸。そして、ネットワークという非常にソフトなつながりが、環境ガバナンスに大きな影響を与えると指摘している⁹。

次にインキョン・キム「北東アジアにおける環境協力－越境大気汚染を事例として－（Inkyong Kim; “Environment Cooperation of North East Asia: Transboundary Air Pollution”）」がある¹⁰。キムは北東アジアにおける環境協力の１つとして EANET を取り上げ、同じ酸性雨問題を扱う日本主導の EANET と、韓国主導で行われている、Long-Range Transboundary Air Pollutants in Northeast Asia (LTP) の２つのプログラムが、データや意見を共有し、北東アジア地域で協力することの重要性を指摘している¹¹。

また、環境協力で NGO の役割に着目したものとして、野口剛嗣「東アジアの環境協力の進展」がある¹²。野口はこの論文の中で、東アジアにおける環境協力の展開を国家間協力、非国家間協力に分け、東アジアにおいて環境協力が進展した背景について分析し、今後環境協力が進展するために必要となる条件として、NGO や自治体などの非国家アクターの働きを強化する必要性を指摘している¹³。この指摘は、国益相互の利害関係が露

わになる東アジアで非常に重要であろう。

これらの分析は、先進国を中心とする環境レジームの発展プロセスをモデルとして分析されている。しかし、アジアの地域性という観点は無視できない。EANETの成立過程はアジアという地域の状況に大きく影響されたからである。本稿ではこの地域性に着目して、EANETの設立に至るまでの、専門家会合から第5回政府間会合までのネットワーク形成の初期段階において、いかなる対立が存在し、その対立がどのように解消されていったのかを明らかにする。

本稿で使用した資料は次の3点である。まず環境庁から出された、「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク－専門家会合の成果－」である¹⁴。本資料には、専門家会合で決定した事柄が会議ごとにまとめられている。だが、本資料には決定事項しか書かれておらず、専門家会合において何が問題となって、その問題がどう解決されたかは明らかにされていない。次にEANETより出されたものとして、『東アジアにおける酸性雨の状況に関する年次報告書 (*Periodic Report on the State of Acid Deposition in East Asia*)』がある¹⁵。本資料は、過去の合意事項やモニタリングデータの分析、そして本格稼動後5年間の達成事項と経験についての報告書である。「日本のためのEANET」という批判がある中で、日本政府が出したものではなく、EANETの立場でまとめているので、環境庁と異なるスタンスを取っている。さらに、これらの資料でも把握できない事項については、2008年2月12日に筆者自身が新潟にある酸性雨研究センター (ADORC: Acid Deposition and Oxidant Research Center) に赴き、専門家の方にインタビューを行った。

第1章：東アジアにおける環境協力の現状

東アジアの環境協力は、①政策・対話スキームによって環境問題の意識の共有を図るもの、②

共通手法によって、モニタリングの実施を行うもの、③法的拘束力を持たないが、共通の環境対策計画を持つもの、④法的拘束力をともなうものの4つに分けられる¹⁶。①の政策・対話スキームによって環境問題の意識の共有を図るものは以下の3つである。環日本海環境協力会議 (NEAC; Northeast Asian Conference on Environmental Cooperation) は、北東アジアの環境専門家により、各国の先進的な環境保全への取り組み、及び本地域における環境協力のあり方などについて、情報交換、政策対話を進めるものである¹⁷。参加国は日本、中国、モンゴル、韓国、ロシアの5カ国から、中央政府の環境担当機関や専門家が参加している。北東アジア環境協力プログラム (NEASPEC; North-East Asian Subregional Programme for Environmental Cooperation) は1993年に韓国の提案に基づき、北東アジア初の外交ルートを通じた包括的な公式環境プログラムである¹⁸。参加国は中国、北朝鮮、日本、モンゴル、韓国、ロシアである。活動は、地域協力として「エネルギー及び大気汚染」、「森林消失・砂漠化対策を中心とする生態系管理」、「キャパシティー・ビルディング」の3点が重点課題となっている¹⁹。日中韓環境大臣会合 (TEMM; The Tripartite Environment Ministers Meeting among China, Japan and Korea) は1997年以降、三カ国間で環境協力の進展をはかる目的で毎年実施されている。この会合では、EANET、NOWPAP、NEASPEC等で環境協力を強化していくことが確認されている。②の共通手法によってモニタリングを行うものとして東アジア酸性雨モニタリングネットワーク (EANET)、③の法的拘束力を持たないが、共通の環境対策計画を持つものとしては北西太平洋地域海行動計画 (NOWPAP; Northwest Pacific Action Plan) が挙げられる²⁰。1994年、NOWPAPはUNEPが提唱した地域海計画のもと、韓国、日本、中国、ロシアが参加し、第1回政府間会合を開催した。

活動は、データベース及び情報管理システムの設立、各国の環境法・目標・戦略・政策レビュー、地域のモニタリングプログラムの設立、海洋汚染に対する、準備・対応、地域活動センターとそのネットワークの設立、海洋・沿岸環境に関する普及啓発の6つの行動計画が出されている²¹。そしてこれら6点に基づき、個別の具体計画が進められている。

④の法的拘束力を伴うものとしては、ASEAN 煙霧協定がある。最後に規制を伴う ASEAN 煙霧協定について見てみよう。この協定は、1997年にインドネシアで起こった森林大火災を発端に急速に進んだ協定で、2002年に批准されている。この森林大火災により、インドネシアでは1000万ヘクタールにおよぶ国有林が消失し、2000万人以上の住民が健康上リスクを負った²²。この森林火災での経済損失は93億円と見積もられている²³。そのためこのような森林火災の再発を防止すべく、UNEPの協力の下、ASEANに加盟している10カ国がこの協定を批准している。協定内容は、火災の監視・評価・予防、技術協力・科学研究調査、調整メカニズム、通信ライン、情報交換、緊急時における対応と被災者援助のための通関・入国手続きの簡素化に関する規定、そしてこの協定に基づいて実施される活動を調整する「ASEAN コーディネーション・センター」の設置である²⁴。そして注目すべきは、法的拘束力を伴うという点である。例えば、火災防止法令が設けられ、それを無視した場合、森林やプランテーションの所有者が各国政府により厳しく罰せられるというものである²⁵。こうしてみると東アジアの環境協力は、①の政策・対話スキームによって環境問題の意識の共有を図るものがほとんどであり、実際の活動が規制につながっているものは少ない。そうした中でEANETは、実効力のある活動を実施した数少ないケースである。

第2章：EANETの概要と東アジアにおける環境問題の特徴

EANETは、東アジアにおける酸性雨の現状を把握すべく、日本主導で組織されたネットワークである。1992年ブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議では、アジアでの酸性雨問題の深刻さと対策の重要性が指摘された。さらに、深刻さの度合いを計ろうにも東南アジアをはじめとする途上国において、大気汚染の現状を把握するための設備が不均一であるという問題も浮上した。このような状況の中で、同一機器によって東アジアにおける酸性雨問題の現状を把握するための取り組みの第一歩として、EANETを組織することが計画された。EANET設立の目的は、第一に東アジアにおける酸性雨問題の状況に関する共通理解を形成する、第二に酸性雨による環境への悪化を防ぐため国や地域レベルでの政策決定に有益な情報を提供する、第三に参加国間での酸性雨問題に関する協力を推進するであった²⁶。

設立当時の参加国は日本、韓国、中国、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、モンゴル、ロシア、ベトナムの10カ国であったが、その後カンボジアが2001年11月、ラオスが2002年11月、ミャンマーが2005年11月に加盟し、現在の加盟国数は13ヶ国である。1993年から4回の専門家会合を行い、1998年から2年の試行稼働期間を経て、2001年から本格稼働している。活動は、同一機器による酸性雨についてのモニタリングを参加国間で行い、現状を把握することを中心としている。さらに近年の政府間会合では、酸性雨規制にむけての協定をどう実現するかという具体的な政策課題に踏み込んだ内容についても話し合われるようになった。こうしたプロセスは、ヨーロッパにおける環境問題への対応にならったものであるが、EANETはヨーロッパにおける環境協力と比較して二つの大きな問題を抱えながら発展して

きた。第一に歴史的な対立である。太平洋戦争後は、日本では日米関係が重視され、アジア諸国との関係改善はアメリカの冷戦政策に追随するものとなってしまった。朝鮮戦争の真っ只中で開かれたサンフランシスコ講和会議でアメリカは、台湾政府を支持していたために中国との国交回復は行われなかった。1972年に日中共同声明により国交は回復するが、おりしもソ連と対立していた中国は、日米との関係改善のために「戦争の賠償請求」を放棄している。また韓国との関係は、1965年に日韓基本条約の締結により正常化に至るが、日本が植民地支配を謝罪することなしに行われたために、韓国では大きな不満と成っていた。このように太平洋戦争の戦後処理がきちんと行われなかったために、中国や韓国とは事あるごとに対立が繰り返され、日本と韓国や中国との溝はいまだに残ったままである。その例が靖国神社参拝であろう。靖国参拝については、特に1985年に中曽根康弘が終戦記念日に靖国神社に参拝を行ったことに対して、中国側は同年の10月に行われた日中外相定例会議で懸念を表明した。そのため、翌86年の終戦記念日には首相・外相をはじめとする4閣僚が靖国参拝を見送っている²⁷。このような歴史問題をめぐる対立は、日中、日韓で事あるごとに取り上げられている。

第二に、東アジアは歴史的な対立ばかりでなく、経済格差という問題もかかえている。2006年度のEANET加盟国の国民総所得を比較してみると、国民総所得（GNI）においては、一番多い日本と、一番少ないモンゴルとの格差は1900倍にもなる。さらに先進国と呼ばれる韓国と比較しても、ほぼ6倍の格差となる。国民総所得において中国と2倍程度の格差しか見られないが、それは中国の人口が大きく関係する。中国の現在の人口は13億人であり、日本はおよそ1億3千万人で10倍の差である。そのため、国民一人あたりのGNIを比較すると、中国との差は19倍の格差となる。また、国民一人あたりのGNIでは、

EANET加盟国の中で一番多い日本と一番少ないカンボジアとの格差は、78倍である。さらにEANET加盟国の中で先進国と呼ばれる韓国と日本との国民一人あたりの間でもGNIの格差はほぼ2倍となる。

東アジアの国々の大部分は、当初は経済発展を阻害し、国益にダメージを与えるような規制の受け入れには消極的であった。そのため、東アジアの環境協力において、EANETは加盟国の離脱を防ぐためにネットワークという非常に緩やかな結びつきとならざるをえなかったのである。

他方、ヨーロッパでは同じ酸性雨問題を扱うLRTAPが1972年に開催された国連人間環境会議で酸性雨問題が指摘されてから7年後の1979年に驚異的な速さで批准されている。さらにその後8つの議定書が作られ、規制強化が図られている。この規制強化には地域機構であるEC（EU）の存在が非常に大きい。そのきっかけとなったのが欧州監視評価共同プログラム（EMEP; Co-operative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-Range Transmission of Air Pollutants in Europe）の存在である。EMEPは1977年に全欧安全保障会議の推進によって設立され、欧州地域のモニタリングを行っている。そのモニタリングによって汚染国－被害国の関係がより明確になったことが挙げられる。さらに1987年に発効した欧州単一議定書の存在も無視できない。この議定書によってそれまで法的根拠が乏しかったECの環境政策に、法的基盤が与えられたのである²⁸。さらに規制が強化されながらも遵守率が高い理由にもEUの存在が挙げられる。それは強い法的拘束力を持つEU（EC）指令がとられたために、加盟国は国内政策措置を導入した点である²⁹。つまりEU指令がLRTAP議定書の数値目標を上回っている場合、EU（EC）指令を遵守すればLRTAP議定書遵守にもつながるのである³⁰。また、1988年に出された新規大型燃焼プラントの排出基準について、EC指令

が定められたが、この規準がLRTAP 議定書の1つであるオスロ議定書の数値目標を上回っていたため、EC 指令を遵守した国は、同時にオスロ議定書も遵守していることになるのである³¹。

このようにヨーロッパにおける環境協力はEC (EU) という地域機構の存在が重要な役割を果たしているが、しかしそうした強固な地域機構を持たないアジアで、EANET はどのように発展していったのか、以下経過を見ていく。

第3章：EANET の成立過程

(1) 専門家会合 (1993 年～ 1997 年)

EANET は日本の環境庁がリードをとって立ち上げたネットワークであるが、モニタリングを行う際は、酸性雨に関して専門的な知識、すなわち科学的知見が必要となる。そのため第一段階として各国の専門家たちが集まり、モニタリングに必要な知見を議論する四回の専門家会合が開始された。

第1回専門家会合は、1993年10月に富山県で開催され、次の3点が争点となった³²。第1に今後開催される専門家会合のイニシアティブを誰がとるのかという点である。この点に関しては、会議の開催を呼びかけ、多数の援助を行っていた日本がイニシアティブをとることがネットワーク形成に必要であるということが確認された。

さらに争点となったのは、EANET のアジェンダの内容であった。まず EANET を組織する上で問題であったのは参加国が同一機器でモニタリングをすることができないという状況である。つまりモニタリング機器を持っている国とそうでない国、新しい機器を持っている国と、古い機器しか持っていない国と、参加国間でモニタリング機器におけるバラツキが非常に大きかったのである。そのため各国から集まってきたデータの精度がばらばらで、国家間比較が非常に難しかったのである。またタイやベトナムでは酸性雨と同様の

被害が国内で確認されているものの、モニタリング機器が十分に整備されていないため、被害が見られても現状把握が難しかったといえる³³。以上のような流れを受けて、EANET のアジェンダは「酸性雨の現状を把握すること」とされた。

第2回専門家会合は1995年2月に東京で開催された。この会合では酸性雨の定義について議論された。EANET では酸性雨を単に酸性化した雨が降るという現象として問題を取り扱うのか、それとも影響まで含め、「環境問題としての酸性雨」として問題を取り扱うのかが問題となった。「現象としての酸性雨」、すなわち「ただ酸性の雨が降る」ということでは、酸性雨は環境問題にはならないという議論が高まった。そこで EANET では、酸性雨問題を上述した現象に加えて、「それらによる影響への対策を含めたもの」として、“Acid precipitation” の代わりに “Acid deposition” (酸性沈着) という言葉を用いることで決定した³⁴。

第3回専門家会合は1995年11月に新潟で開催され、この際に問題となったのは地理的な範囲、すなわち東アジアについての定義であった。東南アジア諸国は、東アジアに東南アジア地域が含まれないとして、東アジアの定義の変更を求めたのであった³⁵。

(2) 本格稼働に向けた二度の政府間会合 (1998 ～ 2000 年)

第1回政府間会合は1998年、横浜で開催された。まず大きな問題となったのは、中国がオブザーバーという参加形態を取ったことである。中国からの越境酸性雨を懸念していた日本にとって、中国が2001年からの本格稼働に参加しないことは、EANET 自体の崩壊ととれるほどであった。

また、東南アジア諸国は、日本が中国からの越境酸性雨に対処したいがために、このネットワークを組織したのではないかという懸念を抱くようになってきた。この懸念は確かに専門家会合時か

らあったものだが、本格稼動直前になって増大していった³⁶。

一方で第1回政府間会合では大きな進展も見られた。それはネットワークの中心となり、各国から集まってきたデータ等を専門的に管理する酸性雨研究センター（ADORC：Acid Deposition and Oxidant Research Center）を新潟に置くことが決定されたことである。

第2回政府間会合は2000年10月に新潟で開催され、中国はオブザーバーではなく正式参加となった。決定事項として重要なのが、事務局を環境省から UNEP アジア太平洋地域資源センターに移行することであった。EANET の経費のほとんどを日本の環境庁が拠出していたということもあり、事務局が UNEP アジア太平洋地域資源センターに移されることで、日本の財政負担が減ると考えられたのであった。しかし2001年以降、UNEP は「モニタリングネットワーク拠出金」として135万ドルを毎年計上しているが、その9割以上を日本が拠出している³⁷。そのため EANET の予算のほとんどは、結局日本の ODA によって賄われたのであった。また、本格稼動以降の EANET の運営資金について話し合いが行われたものの、この会合では決定に至らず、第3回政府間会合に先延ばしにされた。一方、第1回政府間会合で暫定ネットワークセンターとして置かれた ADORC を、本格稼動時のネットワークセンターとすることが確認され、データの管理を本格稼動以降も中心的に行うことが決定した。

（3）EANET の本格稼動（2001 年～）

EANET は1つの離脱国も出さずに本格稼動をはじめたが、日本の ODA 削減による財政的な問題と、「日本のためだけの EANET」という二つの問題に直面していた。これらの問題にいかに対処するかがこれからの重要な課題となった。タイで開催された第3回政府間会合においては、財政的な問題の解決に向けて進展があった。それは、

EANET は2年後（2003年の第5回政府間会合）に合意を得ることを目指して、財政問題を専門に検討する財政問題検討作業グループ設置することが決定され、活動を開始したという点である。

また、日本がデータを中心的に管理するということに対する懸念が中国や東南アジア諸国にはあったものの、手続き事項やデータ公開等の規則についてこの第3回政府間会合で合意を得ることができた。さらにこの会合からカンボジアが正式に加盟し、ラオスが近い将来に加盟することが確認され、EANET の加盟国は着実に増加し、地域的な広がりを見せていった。

第4回政府間会合は2002年タイで開催された。この政府間会合では、中国が財政問題に積極的な態度を示した³⁸。これによって財政問題を専門的に扱う作業部会での話し合いも進み、第5回政府間会合での合意に向けて、着実な進展を見せた。

第5回政府間会合は2003年タイで開催された。参加国は第4回政府間会合での12カ国に加え、ミャンマーがオブザーバーで参加した。この会合では、財政問題についてはじめての合意が得られた。合意内容は、EANET の資金分担について国連の経費分担方式を基本にしつつ、参加国の経済力の実情に即して経過措置を講ずるとした以下の内容である。

- ① EANET の運営の基礎となる事務局経費は、2005 年以降国連分担金方式に沿って参加各国が分担することを原則とする。
- ② 2005 年の時点ではこの原則に基づく分担が困難な国々については、一定の猶予を考慮する。
- ③ 現金支出が困難な国に対しては、EANET 会議開催に必要な施設などについての現物負担で代替するという便法も講ずる。
- ④ 中国は（2003 年に申し出たのと同じく）15,000 ドルを負担する³⁹。

④については少々問題がある。中国の国連分担金比率は1.532%である。これを EANET 参加国12ヶ国のなかでの負担割合に引き直すと、6.14%

となり、EANET 事務局経費 400,000 ドルのうち 24,560 ドルとなる。この中国が提示した 15,000 ドルはいかなる算定に基づいて決定されたかは定かでない⁴⁰。日本の分担に関して見てみると日本の国連分担金比率は 19.5%。これを EANET の 12 ヶ国中の分担比率に直すと、78.2%となり、結局かなりの額を今までと同様に日本が負担することになる⁴¹。②、③について、これらの内容は途上国に配慮した内容になっているといえるだろう。具体的に猶予措置を受けるのはラオス、カンボジアであり、両国の負担額合計 50 ドルは日本が肩代わりする⁴²。この財政的な問題の解決は、EANET にとって大きな進展であり、第 3 回政府間会合で設置された作業部会が大きな役割を果たしたといえる。また第 5 回政府間会合では、地域協定に向けた作業部会が設置され、モニタリングから一歩踏み込み、規制を伴ったルール作りの話し合いも議題とされるようになった。

以上が 1993 年に開始された専門家会合から 2003 年度に行われた第 5 回政府間会合までの流れである。このような成立過程を受けて、以下では EANET 成立過程での問題点とその対応について見ていく。

第 4 章：EANET 成立過程での問題点

1992 年に開かれた国連環境開発会議では、アジアにおける酸性雨対策の重要性の他、発展途上国での大気汚染監視に必要な資源の不均一性が指摘された⁴³。その後 10 月に行われた TEMM においては酸性雨に関する共同調査及び、地域協力の実施が提案された⁴⁴。こうした国際的な環境問題への関心の高まりの中、翌年の専門家会合からはインドネシア、タイ、マレーシア、シンガポール、フィリピンという多くの東南アジア諸国が専門家会合に出席している。これらの国が専門家会合に出席した理由として、ヨーロッパの過去の教訓を生かし、アジア地域でも酸性雨対策が必要で

あると、それぞれの国が認識したからである⁴⁵。しかしこれらの国々が当時から酸性雨被害が深刻で、その状況を打破したく専門家会合に出席したわけではなかった。すでに述べたように、そもそも東南アジア諸国はモニタリングの設備が不均一であったり、モニタリング設備が国内になかったりした国が多かった。さらに、データを測定して、どのような物質が原因で、地球環境問題が起きているかを特定するような技術も持ちえていない国が多かった。そのため、たとえ何らかの環境問題で苦しんでいても、それが酸性雨によるものと原因を特定できる国は少なかったのである。このように、参加国の間に酸性雨問題に対する認識の格差が存在する中で、これら途上国がヨーロッパの教訓だけで EANET に正式加盟するかどうかは、専門家会合時には疑問であったのである。

ネットワークのほとんどが途上国で構成される EANET にとって財政問題は非常に深刻な問題である。第一に、中国は EANET に正式に加盟した場合、機器の設置でも財政負担が強いられるのではないかという懸念を持っていた。例えば、現在中国のモニタリング地点は 9 地点しかない。中国の国土の広さを考えれば、この数では不十分である。そのため、これから EANET がさらに詳しいデータを必要とする場合に、中国にモニタリング地点が増加する可能性は十分に考えられる。そうすれば、モニタリング機器の整備による資金拠出を、中国政府は強いられることになる。第二に、中国は第 1 回政府間会合時にオブザーバーという形で会議に参加し、「酸性雨は国内問題である」としきりに主張し、ネットワークという多国間での枠組みを大いに懸念していた⁴⁶。たとえモニタリングというネットワークであれ、データがある程度蓄積されてくれば、汚染物質排出国－被害国という関係が明確になる。さらに酸性雨調査から酸性雨規制にネットワークが強化され、汚染者負担原則の可能性を予測しないわけにはいかなかった。このように、中国政府は経済負担を大き

く懸念していたのである。そして日本は、この財政問題が原因で中国がネットワークから離脱してしまうのではないかという懸念を持っていた。そのため中国をいかにしてネットワークに組み込むかが大きな問題であった。さらに本格稼動以後、日本の ODA が減少に転じている中で、この財政問題を解決するために、中国をはじめとする EANET 加盟国から予算をいかにして集めるかについても大きな問題であった。

他方、日本国内でも自民党関係者等からは、ODA が中国の軍備増強を助ける結果になっているという批判が噴出し、対中国援助をいつまで続けるのかという批判が集まった⁴⁷。このような中国との溝をいかにして解決するかが非常に重要であったのである。

韓国もまた、日本がリーダーシップをとることに大きな懸念を抱いていた。韓国は EANET と同じ大気汚染問題を対象とした、大気汚染物質長距離移動に関する日中韓共同プロジェクト (LTP) を進めていた。LTP は、韓国の環境部と国立環境研究院が中心となって組織した共同研究プロジェクトである⁴⁸。参加国は韓国、中国、日本であり、活動内容はモニタリング・データの交換、排出量算出、排出量予測モデルの活用である⁴⁹。韓国は EANET が本格稼動することで、自らが立ち上げたプログラムでの主導力が失墜してしまうのではないかと懸念していた。特に、LTP が EANET に組み込まれるのではないかということ を大きく警戒していたのである⁵⁰。

第 5 章：第 4 章の問題に対する対応

EANET 設立の準備段階として行われた専門家会合は、途上国との対立、離脱を防ぐために各国の利害関係調整に以下のような 2 つの点で大きな役割を果たした。

第一に日本が専門家会合時のイニシアティブをとることが決定したことである。その結果、途上

国に対し、技術移転・資金援助が積極的に行われた。これらの対応は EANET の準備段階の位置付けである専門家会合において、資金面での対立を防ぎ、参加国が共通のモニタリング設備でモニタリングを行うための布石になったのであった。

第二に、特に東南アジア諸国や中国の要求に対して、取り入れることができるものはすべて取り入れたことである。例えば、東アジアの定義については、東アジアには北東アジア諸国と東南アジア諸国の両方が含まれるということで妥協が図られた。また、EANET のアジェンダを「酸性雨の汚染状況を把握すること」としたことも注目すべき点である。中国や東南アジア諸国にとって条約や議定書による規制は、経済発展を妨げるものとして捉えられがちである。そのため、ネットワークという緩やかな枠組みを作ったことが、これらの国の参加を促す上で重要であったといえる。

また、専門家会合、政府間会合を通して行われた資金面での配慮も見逃せない。中国、東南アジア諸国の財政面での懸念を打破するため、専門家会合時代は EANET の予算のほとんどが環境庁の予算で、本格稼動以降は、日本の ODA によって賄われていたのである。特に専門家会合時は同一機器整備のため、環境庁からの予算が非常に重要であった。さらに日本は、EANET の事務局が UNEP アジア太平洋地域事務所に移ったあとも、EANET の予算の 9 割以上を肩代わりしている。また、2002 年より日本がモニタリング拠出金として UNEP に資金を出したことは、中国援助に対して不満を抱いていた自民党関係者との関係調整にも大きく役立っている。日本－中国という利害関係が露になる二国間で資金提供を行ったのではなく、日本が一度 UNEP に資金を提供し、その UNEP が EANET に関する資金を提供するという形をとったことで、上記のような不満を解消できたという面も重要である。こうすることで日本は、アジアの環境問題に対処するために、国際機関に資金を提供しているという面目を確保でき

たのである。

そして第5回政府間会合で財政問題について一連の合意を得て、参加国は、国連の予算分担比率に基づいてEANETの資金拠出を行うようになった。しかし、日本は実質、事務局経費の8割近くを負担し、モニタリングネットワーク拠出金の9割以上を負担している。さらにこの段階になっても、中国に対する配慮が見られる。EANETの事務局経費の分担額として24,560ドルを支払う必要がある中国は、申し出た15,000ドルしか支払っていない。これも資金面における中国からの要求に対して、取り入れることのできるものはすべて取り入れた結果であろう。

また、ADORCが行った技術者研修は、参加国の間での技術上のギャップを埋めることにつながった。さらに初期に研修を受けたタイが、新たに加盟した国に対し研修を実施するなど、参加国間での連携もうまれるようになった⁵¹。

他方、EANETがLTPに組み込まれてしまう事を懸念する韓国に対しては、本格稼動以前に特別ミッションを派遣し、お互いの役割の違いを説明し問題の解決を図った。日本は第2回政府間会合以前に特別ミッションを派遣し、EANETとLTPの違いについての認識を共有するように働きかけた⁵²。そして、LTPはEANETに組み込まれることはなく、双方のネットワークが存在することを、韓国に対して強調した。

さらに日本は、UNEPアジア太平洋地域センターやADORCの事務局員を公募して、日本以外の事務局員を配置した。特に事務局長を中国から迎え入れたり、管理部門や研究者をロシアから募ったりすることで、ネットワークが日本主導のものではなく、ネットワークの参加国すべてがネットワーク主体者であることをアピールした⁵³。このように日本は他の参加国に対して様々な配慮を行い、2001年からの本格稼動を推進したのであった。また、データを日本が優先的に利用できるという問題については、ADORCに各国からデータ

公開の要求があればきちんと公開する体制を整え解決された。ADORCのデータ管理について透明性が確保されるようになったのである。

おわりに

本稿ではEANETを事例に、環境レジームの萌芽期においていかなる対立が存在し、その対立がどのように解消され、各国の行動が収斂されていくかについて見てきた。「はじめに」で述べたように、地球環境問題にどのように対処していくかという問題は、国際政治の中で国益追求と地球環境保全という国際的な公共性の対立をいかに調整するかという点が非常に重要になってくる。ここで扱った東アジア地域においても、地域内で利害対立があり、この対立をいかに調整するかが課題となっている。東アジアにおける対立は、汚染国である中国と、被害国である日本や韓国という構造になっており、さらに汚染国が持つ資金は少なく、逆に被害国が持つ資金は大きいという問題も大きく絡んでくる。そのため日本が自国の利益のために行おうとしているのではといった疑いも生じ、これが東南アジア諸国のEANETへの参加を消極的にさせてしまった。こうした状況の中で、価値の共有を図ること、すなわち酸性雨規制がどのように全体的な利益につながるのかという説得が必要であった。これらの問題についての対応は以下の4点にまとめることができる。

第1に地域の拡大ということである。日－中というバイラテラルな関係で枠組みを作った場合、汚染国－被害国間という対立構造が露になりやすくなってしまう。そして、日本が中国からの越境酸性雨に対処したいがために、この枠組みを立ち上げたという思惑が明白となる。そのため、日本はあえて東アジア諸国全体で、酸性雨問題に取り組むという、多国間ネットワークを構築したのであった。これは歴史問題でゼロ・サム関係に陥りやすい日中関係、さらに酸性雨問題で同じLTP

を立ち上げている韓国との関係にとっては非常に有効であった。

第2にネットワークという緩やかな結びつきをとったことも非常に重要である。規制が自国の経済発展を妨げるものと捉えている東南アジア諸国、中国に対して、はじめから条約や議定書で規制を課した場合、枠組みから離脱する可能性は十分に考えられる。また、ネットワークが緩やかな結びつきであるという点は、EANETのアジェンダにも大きく反映された。EANETのアジェンダを「酸性雨の現状を把握すること」としたことは、緩やかな結びつきであることを参加国にアピールするだけでなく、酸性雨と同様の被害が起っていた国の現状把握につながったことも重要であった。

第3に財政面の手当てを積極的に行ったことが挙げられる。財政面における日本の対応は以下の3期に分けられるといえる。第1期は、EANETが本格稼動する以前（専門家会合から第2回政府間会合）である。この当時は、EANETに必要な予算のほとんどが環境庁の予算でまかなわれていた。第2期は、EANETの本格稼動が始まってから、財政問題で合意が得られるまで（2001年から2003年）である。本格稼動後、EANETの事務局が日本の環境庁から、UNEPアジア太平洋地域事務所に移転したが、モニタリングネットワーク拠出金の全額を日本が拠出していた。第3期は、国連分担金比率に従って、各国の資金拠出割合が決定した後である（2003年以降）。結局、EANET事務局経費における各国の拠出割合が決定しても、その8割近くを日本が負担し、さらにモニタリングネットワーク拠出金の9割以上を日本が負担した。また新加盟国に対しては、日本が加盟初期段階での予算の肩代わりを行うという対応も、財政負担を懸念する国には有効だった。これらは大部分が途上国で構成されるEANETにとって、財政問題での決裂を防ぐ上で必要不可欠な対応であったといえる。

第4に技術移転や啓発活動である。ADORCでは、参加国間での技術上のギャップを埋めるために、研修やワークショップを積極的に行った。国家間で比較を行うためには、データの精度が重要となる。このような技術移転は、各国のデータ精度を向上させることにつながったといえる。以上のような対応は、国益を損なわず、国益に貢献するという点を示しながら、地域全体として酸性雨対策が必要であるとする合意形成と将来の規制を含むレジーム形成への道筋をつけたと評価できる。

これからEANETにとって問題となるのは、国益を乗り越え、酸性雨問題解決に向けて真に機能するネットワーク作りをいかに行うかである。そのためには、参加国全体が国益を乗り越えて、環境問題で協力していく地域内の体制作りが必要である。この体制を確立するためには、現在、EANETで行われている、国家を中心としたトップダウンの体制だけでは難しいであろう。環境ガバナンスには、依然として国家の役割が重要であることは否めないが、近年、環境問題における合意形成は、地方公共団体、企業、NGO・NPO、国際機関、さらには研究者のグループやマスコミの果たす役割が大きいことが指摘されている⁵⁴。

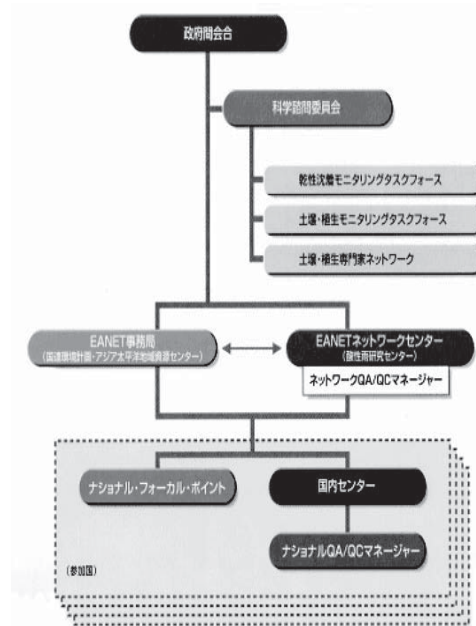
例えば東アジア地域における自治体間の連携では、北東アジア自治体連合（NEAR; The Association of North East Asia Regional Governments）が有名である。NEARは、日本、中国、韓国、ロシア、モンゴル、北朝鮮の6カ国が加盟している北東アジア地域を取り巻く自治体連携である。そして、NEARへの参加自治体数は年々増加しており、2008年現在で70自治体まで増加した。NEARでは環境分野においても交流・協力関係が整えられ、環境分科委員会が存在する。この分科委員会では、2000年以降さまざまな個別プロジェクトの提案・実施がなされている。その提案を分野ごとに分けてみると、沿岸地域（日本海・黄海）における埋没・漂着物調査、

渡り鳥に関する共同調査、日本海の生態系調査、黄砂モニタリングなど多岐にわたっている。その他、環境シンポジウムや青少年向けの環境シンポジウムなど、環境問題に対する参加者の意識向上を目的とした活動も実施されている⁵⁶。

EANETのように、過去の歴史的対立が依然として残り、参加国間での経済格差が大きく、それぞれの政府が国益を主張することに固執している状況下では、非国家アクターである自治体や

NGOなどが積極的に参加し、市民レベルでの発言を積極的に取り入れる体制を確立することが重要である。そうすればボトムアップの可能性は少なからず増加し、国益を相対化することにつながるだろう。このような取り組みは、意識の共有を図る程度でとどまっているアジアの環境協力が、環境レジームに発展する上での試金石となると言えるだろう。

組織図



- 1 安藤博「日・韓・中大気汚染協定構想」『ヒューマンセキュリティ』No.1 東海大学平和戦略国際研究所 1995年 182頁。
- 2 同上 182頁。
- 3 横田匡紀『地球環境政策過程』ミネルヴァ書房 2002年。
- 4 坂口功『地球環境ガバナンスとレジーム発展のプロセス』国際書院 2006年 257頁。
- 5 白井陽一郎「気候変動問題の構成と国際協調行動の展開(3)」『慶応法学』第8号 2007年 106頁。
- 6 同上 106頁。
- 7 宮崎麻美「環境ガバナンスにおけるネットワークの意義—東アジア酸性雨モニタリングネットワーク(EANET)を事例として」『公益学研究』第7巻 第1号 2007年 31頁。EANETに関する論文は安藤博『ヒューマンセキュリティ』No.5～No.10もあるが、展望意見ばかりが多いため、事実のみを参考とした。
- 8 同上 31頁。
- 9 同上 31頁。
- 10 Inkyoung Kim “Environmental Cooperation of Northeast Asia : Transboundary Air Pollution” *International Relations of the Asian-Pacific* Vol.7 No.3 2007年 P.458
- 11 *ibid* P.458
- 12 野口剛嗣「東アジアの環境協力の進展」『環日本海研究』第13号 2007年 32頁。
- 13 同上 32頁。
- 14 環境庁「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク—専門家会合の成果—」1997年。
- 15 EANET “*Periodic Report on the State of Acid Deposition in East Asia*” EANET 2006
- 16 野口 前掲論文 29、30頁。
- 17 NEACについては以下のホームページを参照。
http://www.env.go.jp/earth/coop/coop/neac_j.html
- 18 NEASPECについては以下のホームページを参照。
<http://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=2799>
- 19 同上
- 20 同上
- 21 同上
- 22 「ASEAN 煙霧協定」に関しては以下のホームページを参照。<http://www.haze-online.or.id>
- 23 同上
- 24 同上
- 25 同上
- 26 EANET.op.cit.p. viii
- 27 五百旗頭真『戦後日本外交史』有斐閣アルマ 2007年 213頁。
- 28 高橋若菜「環境問題をめぐる欧州地域協力枠組みの歴史的展開」『宇都宮大学国際学部研究論集』17号 19頁。
- 29 同上 22頁。

- 30 同上 22頁。
- 31 同上 23頁。
- 32 宮崎 前掲論文 26頁。
- 33 堀江裕「東アジア酸性雨モニタリングネットワークに関する専門家会合(結果報告)」『かんきょう』第18巻 第12号 1993年 32頁。
- 34 環境庁 前掲書 4頁。
- 35 同上 5頁。
- 36 EANET 関係者へインタビュー(2008年2月12日実施)。
- 37 ネットワーク拠出金については以下のホームページを参照 <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=2985&mode=print>
- 38 安藤博「新局面の東アジア酸性雨モニタリングネットワーク(EANET)」『ヒューマンセキュリティ』No.7 東海大学平和戦略国際研究所 2003年 147頁。
- 39 安藤博「転機に立つ東アジア酸性雨モニタリングネットワーク(EANET)」『ヒューマンセキュリティ』No.8 東海大学平和戦略国際研究所 2004年 192頁。
- 40 同上 194頁。
- 41 同上 195頁。
- 42 同上 194頁。
- 43 宮崎 前掲書 26頁。
- 44 同上 26頁。
- 45 EANET 関係者へインタビュー(2008年2月12日実施)
- 46 秋元 肇「東アジアの酸性雨への取り組み—10ヶ国のネットワークを立ち上げて—」『外交フォーラム』第13巻、第10号 2000年 45頁。
- 47 安藤博「本格稼働に入ったEANET」『ヒューマンセキュリティ』No.5 東海大学平和戦略国際研究所。

- 2001年 147頁。
- 48 LTPについては以下のホームページを参照 朴 恵淑
「東アジアの越境大気汚染・酸性雨問題の現状と未来像」
<http://www.mie-u.ac.jp/chiiki/aanea/sub3sub1.htm>
- 49 同上。
- 50 宮崎 前掲論文 29頁。
- 51 同上 30頁。
- 52 同上 29頁。
- 53 同上 29頁。
- 54 松下和夫 『環境学入門 (12) 環境ガバナンスー市民・
企業・自治体・政府の役割』 岩波書店 2002年 15頁。
- 55 中山賢司、北東アジア学会第14回学術研究大会 (2008
年9月28日) の資料による。

“What friction exist in the process of forming Acid Deposition Monitoring Network in East Asia(EANET)?”

HARA Takuya

EANET is the network to monitor the acid deposition in East Asia. When the network was built, there were two different problems. One was a historical problem and the other was economic differences. Among countries, nevertheless, EANET has advanced without losing countries.

The subject of this research is to clarify what friction exist in the process of forming EANET organization and in what way these frictions have been overcome.

Most studies on environmental issues in the area of international relations focus on the orga-

nization formation based on a certain extent of consensus of the need to cooperate.

The subject of this paper, EANET met discord in the very early stages of the regime formation, where the biggest obstacle was conflicting interests in areas other than environmental issues.

This paper considers the requirement for a environmental organization by studying how regional problems have been solved in the process of EANET taking into account of the situation in this region.

