

「京都会議」と日本外交

—— 国内政治過程へのトランスナショナル・アクターの影響 ——

枋 尾 健

要 旨

従来気候変動問題における一連の国際交渉において、日本政府は、数値を伴った規制に消極的なアメリカ政府に追随していた。しかし、COP3（通称「京都会議」）開催国となった結果、これまでの交渉姿勢を転換する必要があった。本稿では、1997年10月6日に公表されたCOP3における日本の交渉姿勢を規定した日本政府の温室効果ガス削減案採択過程を分析する。分析の結果、政府内における行為者（主として外務省、通産省、環境庁）間のパワー配分に変化が見られたこと、また、国際—国内NGOネットワークなどのトランスナショナルな行為者により、京都会議の成功を支持する国内世論の喚起がなされた事などが明らかになった。首相官邸は、京都会議成功を支持する世論の下で、省庁間抗争を調整した結果として、削減案を採択した。以上の政治過程は、トランスナショナル・ポリティクス・モデルにより説明できる事を指摘した上で、同モデルにより説明できない部分についても言及し、今後の課題として補完的な分析枠組み（例えばⅡレベルゲーム・モデル）による補完的な分析の必要性を指摘した。また国際—国内NGOネットワークの連携についてのより詳細な分析の必要性を指摘した。

はじめに

本稿は、1997年12月に開催された「国連気候変動枠組み条約（United Nations Framework Convention Climate Change, UNFCCC）第3回締約国会議（通称COP3）」、いわゆる「京都会議」においてホスト国を務めた日本政府の会議における交渉態度の変化を取り上げる。数値目標によって二酸化炭素（CO₂）など気候変動に影響を与えているとみなされている温室効果ガス⁽¹⁾の排出を規制することを定めた京都議定書は、その対象とする物質が、人間の経済活動によって生じるものであるがゆえに難航を極めた。交渉では、先進諸国間で規制に消極的なアメリカを中心としたグループ（JUSSCANNZ）⁽²⁾と規制に積極的なEU諸国との間で鋭く意見の対立が見られた。いわば、議定書は、先進諸国間の妥協の産物である。気候変動問題において、従来アメリカ寄りの交渉態度を示していた日本は、会議開催国となった結果、議長国として同会議において、一定の成果を上げるために、両者の妥協点を見出すべく行動する必要があったのである。それでは、日本は、いかなる要因によって従来の交渉姿勢からの転換を図ったのであろうか。

本稿では、1997年10月6日に発表された京都会議に先立ち公表された日本政府の温室効果ガス削減に関する数値目標案が、どのような国内政治過程を経て提示されたのかを分析する。具体的には、国内外を問わず、どのような行為者が政治過程に参加し、それがどのような影響を与えたのかを分析する。

最後に、以上の分析で明らかになった政治過程が、具体的にはどのようなモデルで説明できるのか、あるいは、説明できない部分をどのように補完して捉えていくのかについても検討する。以上の作業を行うことによって、今後の分析上の課題を提示することとしたい。

I. 気候変動枠組み条約と京都議定書

気候変動問題が、とくに世界的な政治課題として取り上げられるようになったのは、1980年代に入ってからである。1988年にカナダのトロントで開催された「変化する地球大気に関する国際会議」（通称トロント会議）によって、温室効果ガス（とくにCO₂）排出削減が勧告され、これに科学的知見を集約される機関として「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC—Intergovernmental Panel on Climate Change）が設置された。IPCCは、1990年8月に第1回の報告書を提出した。同報告書によれば、CO₂排出規制対策を怠った場合、今後10年間で約0.2度から0.5度の温度上昇が見込まれ、さらに2025年には90年現在より1度の上昇が見込まれ、温室効果ガスの人為的な排出の60パーセント以上をただちに削減する必要があると警告した。同報告書に基づき、91年より温室効果ガスを規制する条約交渉が開始され、1992年にリオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議」〔UNCED—United Nations Conference on Environment and Development—通称「地球サミット（リオ会議）」〕⁽³⁾において締結されたのが、気候変動枠組み条約である。

リオ会議における同条約交渉は、主に次のような理由から難航した。第1に、同会議に参加した国連加盟国間の経済的格差、貧困などに由来するいわゆる「南北問題」により、先進諸国間と発展途上国間での対立が見られた。第2に、先進諸国間においても、厳しい削減目標を盛り込む事を主張するEU諸国と、数値目標の設定そのものに反対するJUSSCANNZ諸国との対立が見られた。第3に、途上国グループ（G77）内⁽⁴⁾においても、産油国（OPECなど）と海面上昇により国そのものの存在が脅かされる南太平洋の小島嶼諸国（AOSIS）との対立が見られた。その他、加盟諸国の地理的条件によっても利害関係が異なるため、ここでの利害調整も難航を極めた。結果として採択された条約は、締約国各国に温室効果ガスの人為的な排出を抑制するための施策を採る義務を課したが、他方で排出量の安定化目標を仮に達成できなかった場合にも何ら罰則が課せられないと解釈できるなど、きわめて包括的かつ、拘束力の弱いものとなった。同条約は、1994年に発効した。翌95年より条約下に設置された第1回の締約国会議（COP1）⁽⁵⁾がベルリンにおいて開催された⁽⁶⁾。

COP1における主たる議題は、同条約の不備を認識した上で、新たに条約の運用ルールを定める法的文書を作成することにあった。結果、COP1以降2年間をかけて新たな法的文書を作成することが決まり（ベルリン・マンデート）、先進諸国の温室効果ガス抑制、および削減目標と時期を含めた法的文書作成作業グループ（ベルリン・マンデートに関するアドホックグループ—AGBM）が設置された。AGBMは、COP2（ジュネーブ）を経て、COP3に至るまでに計8回開催され、COP3開催地である京都で採択された「京都議定書」の骨子が作成された。つまり、COP3（京都会議）は、そもそも法的文書を採択する事が予定されていた会議であった。

1997年12月1日より開催されたCOP3において焦点となったのは、第1に、数値を伴った先進諸国

間の排出量削減目標の設定、第2に、排出量目標に対する柔軟性措置の採択であった。第1の点に関しては、厳しい数値目標の設定に反対するアメリカを中心とする JUSSCANNZ 諸国とオランダ、ドイツを中心とする EU 諸国間において極めて厳しい交渉が繰り広げられた。削減量を0パーセントとするアメリカに対し、EUは、15パーセントの削減を主張し、両者の主張は平行線をたどったが、交渉の結果、日本6パーセント、アメリカ7パーセント、EU諸国で8パーセントの削減が決まった。また第2の点に関しては、終始厳しい交渉態度で臨んでいたアメリカが、議定書採択に合意する上での「切り札」として考えられていた。

会議閉幕日予定日(12月10日)まで夜を徹してシビアな交渉が続けられたが、合意に達しなかったため、一日会期が延長され、翌日12月11日に京都議定書が締約国によって採択された。同議定書の概要は、次のとおりである。第1に、温室効果ガス排出量の55パーセントを占める先進諸国(条約付属書I国)⁽⁷⁾が、2008年から2012年までの間に1990年の排出量より平均して5パーセント⁽⁸⁾の排出削減を義務付けること。第2に、「京都メカニズム」—①温室効果ガスを排出する権利を売買する「排出量取引」を認めること、②複数の先進国間で排出削減プロジェクトを行う「共同実施」を認めること、③途上国での排出削減プロジェクトを先進国の排出削減に算入する「クリーン開発メカニズム」と呼ばれる措置を盛り込む—と呼ばれる排出量削減実施に関する柔軟性措置が盛り込まれた。

議定書採択交渉過程においては、少なくとも2つの局面があった事が認められる。その第1は、先進諸国間での数値目標を伴う排出量削減目標についての対立であり、第2に、規制措置に関する柔軟性措置の適用範囲についての先進国と途上国の対立である。G77および中国は、京都メカニズムの適用範囲が途上国にも適用されることになれば、実質的に排出に関する規制措置が途上国にも波及するとして、適用範囲の拡大に反対の姿勢を示していた。また、先進国に一方的な規制措置が採られると同時に途上国には何ら規制措置が盛り込まれない点については、とくにアメリカが強い不満を表明していた。

以上のことから、議定書採択過程において、何よりもまず重要であった事は、先進諸国間での数値目標を伴った排出量をどの程度のレベルで妥結するかであった事が分かる。つまり、道義的には、18世紀末の産業革命以降、20世紀に入って飛躍的に伸びた温室効果ガスの排出の原因は、先進諸国にあるため、排出削減の努力は先進諸国が率先して行うべきであり、実質的には、資金的にも技術的にも革新の余地のある先進諸国が、率先して規制措置を講ずることが必要であったのである。

それでは、先進諸国間での立場の相違は、どのような文脈から生じてきたのかを、次章では概説していく。

II. 先進諸国間の立場の相違——EU、アメリカ、日本

すでに述べてきたように、先進諸国間での対立は、アメリカ、および資源輸出国を中心とした JUSSCANNZ 諸国とオランダ、ドイツを中心とした EU 諸国との間で起こった。以下ここでは、気候変動問題に関する交渉で、常に排出量削減についての主導的地位を維持した EU とそれに反対するアメリカ、および COP3 議長国となった日本について、それぞれの立場の相違を域内、国内事情の観点

から明らかにする。

EU が厳しい削減措置を主張する背景としては、次のような点があげられるであろう⁽⁹⁾。第1に、1980年代以降、EU 域内で、深刻な環境汚染、被害が報告されるようになった事である。たとえば、ドイツにおける酸性雨が原因とされる森林の枯死問題、国土の大半が海拔以下であるオランダでの水害の頻発は、EU 全体としての政策課題設定に重要な動機を与えることとなった。さらには、1986年のソ連におけるチェルノブイリ原発事故の発生もまた、地続きになっている欧州における問題意識の共有を促進する要因となったといえるであろう。

第2に、90年代以降、EU 加盟各国の3分の2以上の議会において緑の党など、環境問題を主たる政策課題として取り上げる政党が躍進、さらには政権に参加するようになってきた。その結果、環境問題が具体的な政策課題として設定されるようになってきたことがあげられる。同様に、EU レベルにおいても、欧州議会に緑の党出身議員が躍進するようになってきたことがあげられる。欧州議会は、立法者としての機能を有するわけではないが、こうした環境問題を政策課題として取り上げる政党が、欧州議会にも議席を有するようになった結果、域内全体としての問題意識の共有が促進された事は言うまでもない。

また、問題意識の共有という観点からすれば、域内市民の価値意識の共有が促進された事も指摘できる。時代は前後するが、80年代後半に、世界的な環境 NGO ネットワークである CAN⁽¹⁰⁾（気候活動ネットワーク）の EU 地域支部ともいえる CNE（欧州気候ネットワーク）が結成された。こうした NGO ネットワークを媒介とした草の根レベルでの価値意識が、国境横断的に共有されるようになってきた結果、環境問題は、域内における政治課題として取り上げられやすい環境が整ってきたといえる。つまり、社会、各国政府、EU の3つのレベルで、環境問題が域内の主要な政策課題として設定されるようになってきたのである。

第3に、EU 域内全体としては、化石燃料輸入地域ではあるものの、域内生産量が総需要全体の50%以下であるという事実は、エネルギー効率を高め、エネルギー消費を減らすことが、国際競争力の観点からしても、EU 全体としての利益となるのであった。

以上のような EU 域内事情に対して、規制措置に真っ向から反対し続けたアメリカの立場については、次のように説明できよう⁽¹¹⁾。第1に、世界最大の石油輸入国であると同時に世界最大の産油国であることは、安価な化石燃料を容易に入手できる事を意味した。したがって、省エネルギー対策には消極的な姿勢にならざるをえなかった。豊富な化石資源に基づく大量生産、大量消費という生活様式は、「アメリカン・ウェイ・オブ・ライフ」そのものであったといっても過言ではなからう。

第2に、他方で、環境問題についてのアメリカ国内の一般世論は、おおむね温室効果ガスの規制措置に賛成していたという事実もあげられる。環境問題に限らず、アメリカでは草の根レベルの NGO 活動が盛んであり、また、上述した CAN など、環境 NGO を横につなげる組織された環境 NGO ネットワークの活動が活発である。しかし、それと同時に環境保護についての規制措置に反対する NGO ネットワークの活動も活発であった。石油メジャー系企業などにより後援されたいわゆる灰色 NGO（化石クラブとも呼ばれる）ネットワーク⁽¹²⁾は、CAN などの環境 NGO ネットワークより資金力の点

において勝っていた。灰色 NGO は、この豊富な資金力を背景に、数値を伴った規制に反対するキャンペーンを繰り広げていた。

第3に、連邦政府レベルでは、1993年に入り、民主党が12年ぶりに政権を獲得し、地球環境問題を自らの政治課題として掲げていたゴア (Al Gore)⁽¹³⁾が副大統領として就任していた。この政権交代は、共和党政権下で締結された同条約締結時に明白であった気候変動問題についてのアメリカの後ろ向きな姿勢の変化が期待されたが、1994年中間選挙での民主党の歴史的な大敗の結果、いわゆる「分裂政府 (Divided Government)」の状態に陥ったため、交渉姿勢に大きな変化が見られなかった。上述した灰色 NGO によるキャンペーンは、議会上院の共和、民主両党議員へのロビー活動に向けられた。結果、上院は、先進諸国のみに温室効果ガスの規制措置を講ずるとする議定書案については、終始反対の姿勢を取り続けることとなった⁽¹⁴⁾。この議会の姿勢は、COP3 に至るまでの一連の交渉におけるアメリカ政府交渉当事者の交渉姿勢を強く拘束することになった。

つまり、開かれた政治制度は、活発な環境 NGO ネットワーク、一般世論、行政府のレベルでの地球環境問題についての政策課題設定を容易にしたが、EU の場合とは異なり、アメリカ交渉者の姿勢は、分裂政府という状態によって規定されたのである。

最後に、日本政府の立場については次のように説明できよう⁽¹⁵⁾。第1に、日本は、化石燃料をほぼ完全に輸入に依存している。つまり、資源の効率的な消費こそが、日本の国益であった。とくに1970年代の二度にわたる石油ショックによる原油高騰は、通産省を中心とした行政機構と産業界あがてのエネルギー効率化に特別の努力を払う大きな動機を与えた。エネルギー効率化への努力の結果、現在、日本人一人当たりの CO₂排出量は、アメリカのその半分以上という数値となっている。つまり、一連の気候変動問題における日本の交渉上の立場は、資源への脆弱性とそれに対する高エネルギー効率化が進んでいるという理由のゆえに、厳しい規制措置への消極的な立場をとらせることとなった。これら官民あがての省エネ努力は、国内環境政策での通産省の立場を強化していたといえる。

第2に、50年代半ばから60年代にかけて深刻な社会問題となった四大公害病をはじめとする公害問題の結果、1971年に設置された環境庁は、以後の日本における国内規制措置（環境アセスメントなど）の実施など、国内環境政策に一定の役割を果たしてきた⁽¹⁶⁾。しかし、上述したように、地球規模での環境問題が、国際的な政策課題として設定されたのが、80年代と比較的最近の問題である事にも明らかなように、日本において、環境問題は従来国内問題に過ぎなかった。したがって、高次の政治問題となる以前の対外政策決定過程における環境庁の影響力は、極めて弱いものであった。

第3に、環境 NGO など非政府行為者による草の根レベルでの気候変動問題への取り組みが政府の政策課題設定に与える影響力は、欧米での CAN, CNE といった環境 NGO ネットワークが与えるそれとは異なり、従来限定的なものであった。国内環境 NGO、企業経営者、公共行政機関の職員らにより構成される環境 NGO ネットワークである「気候フォーラム」が結成されたのは、1995年に入ってからであった。

以上のような国内状況は、戦後日本の外交路線、いわゆる「吉田ドクトリン」によっても規定され

ていたといえる。軍事的安全保障をアメリカに依存し、経済的観点から対外政策を決定してきた日本は、主要な国際問題において、対米追隨的な外交姿勢に終始してきた。

したがって、COP3 開催国として日本が立候補するまでは、対米協調を重視する外務省と国内の経済的観点を重視する通産省、その中でもとくに通産省の立場が強く反映されることとなったといえよう。日本の立場は、アメリカのそれとは大きく異なる理由によって、数値を伴う規制措置そのものを受け入れる事に大きく抵抗、さらには消極的な姿勢を示すこととなったのである。

上述してきたような文脈から考えれば、COP3 開催地として日本が立候補し、開催地として承認されたという事実⁽¹⁷⁾は、日本における環境問題が、対外政策決定過程の文脈で検討されるべき課題として、また高次の政治課題として位置づけられることを意味したのである⁽¹⁸⁾。このことは、政策決定過程における行為者間のパワー配分に変化を与えることを意味することとなったと考えられる。

それでは、実際に政策転換を行うに当たって、当時の日本政府は、いかなる環境に置かれていたのだろうか。以下次章では、COP3 直前の1997年10月6日に発表された日本政府案の採択過程についての分析を行う。

Ⅲ．日本の国内政治過程

上述してきたように、気候変動という環境問題が、主として国内問題の文脈で検討されている時期の日本の交渉姿勢は、この種の問題での政策決定過程における行為者間の立場を反映していたものといえる。すなわち、対米協調を重視する外務省、国内産業界の利益を擁護する通産省の立場が反映されていたのである。

こうした状況は1995年に入り、COP3 開催国として正式に承認されたことによって、一変することとなった。日本政府には、会議議長国として会議を成功に導く特別な義務が課されることとなったのである。この義務は、外務省の立場の変更を生じさせることとなった。対米協調を模索しつつも先進諸国の一員として、明示的な排出量削減目標の設定、とくに0パーセント以下の数値設定が必要とする立場に転換させたのである。外務省は、ホスト国としての立場から、6.5パーセントの削減を主張した。これに対して、国内産業界の立場を反映していた通産省の立場は、1990年レベルでの安定化を譲らず、また、会議の招致そのものについても、終始一貫して反対していた⁽¹⁹⁾。

所管官庁でもある環境庁は、1990年比で6—8パーセントの温室効果ガス削減を主張していた。また同庁は、COP1における開催地立候補表明以降、CANなどの国際環境NGOネットワークとの接触、さらには国内の「気候フォーラム」との連携を図った⁽²⁰⁾。これらの国際—国内NGOネットワークは、マス・メディアを通じて国内世論の温室効果ガス削減支持形成に大きく寄与し⁽²¹⁾、一躍COP3は、高次の国内政治課題として設定されるに至ったのである。こうした国内世論が喚起された状況の下で、気候変動という環境問題は、外務省、通産省、環境庁など⁽²²⁾を主たる行為者とした、省庁間抗争の様相を呈する事となったのである。

一方、当時の橋本首相にとっての最大の政治課題は、90年代初頭の「バブル崩壊」以降の相次ぐ金融機関の破綻に対処し、国内金融システムの安定化措置を図ること、膨張しつつける巨額の財政赤字

解消に向けた財政構造改革、多様化するニーズに則した行政機構の改革などにあった。1996年9月に発足した第2次橋本内閣は、「行財政構造改革」を旗印に、上述した金融システム、財政構造、行政改革の他、社会保障構造、経済構造、教育システムの六分野の改革を提示していた。行政機構の抵抗が予想された省庁再編や、「護送船団方式」とも称される従来の金融行政の改革などの実施に際しては、政治的リーダーシップの下で行われる必要があった。したがって、橋本首相にとっては、国内世論が喚起する高次の政治的問題となった気候変動問題について、省庁間の抗争に対して政治的リーダーシップの下で事態を收拾すべき必要性を生じていたといえる⁽²³⁾。

以上のような状況の下、省庁間抗争を首相官邸が調整した結果として10月6日に公表されたのが、温室効果ガスの1990年レベルからの5パーセント削減という日本政府案であった⁽²⁴⁾。

以上の経緯を検討すると、COP3における日本政府の温室効果ガス削減に関する数値目標案策定という国内政治過程を理解するには、国内世論、および世論喚起に大きな役割を果たした国際—国内 NGO ネットワークを分析の対象範囲としても捉える必要があることがわかる。このような国内のみならず、国境横断的にも活動する、いわばトランスナショナルな行為者を捕らえる分析枠組（政策決定モデル）としては、トランスナショナル・ポリティクス・モデル⁽²⁵⁾による説明が有効であろう。従来国内問題に過ぎなかった環境問題は、日本が COP3 開催地となった結果、国際—国内 NGO ネットワークとマス・メディアといったトランスナショナルな行為者による国内世論の喚起、さらには国際世論と国内世論の価値規範の共有が促進される環境下で決定がなされたと考える事ができる。すなわち、会議を実際にホストする外務省、国内産業界の立場を代弁する通産省、上述した国際—国内 NGO ネットワークと連携した環境庁などの省庁間で繰り広げられた政治過程は、トランスナショナルな行為者により設定された決定のアリーナにおいてなされたと考えることができるだろう。

Ⅳ．トランスナショナル・ポリティクス・モデルによる説明とその限界

前章では、国内のみならず、国外行為者の参加、換言すれば、トランスナショナルな行為者の参加が、日本の政策転換を導く上での大きな要因となったことを明らかにした。この事は、イシューによってではあるが、国際レジームと国内政治過程が、実際にはトランスナショナルな交流によっても結びついていることを示している。国際関係におけるトランスナショナルな交流に着目する視点は、1970年代以降に着目されるようになった古典的モデルであり、いわば、本稿で取り上げた事例は、古典的なモデルによっても説明できることを示している。

しかしながら、トランスナショナル・ポリティクス・モデルは、政治過程の拡大の実際を明らかにするが、トランスナショナルな交流が必ず政策転換を導き出すものでないことは言うまでもない。

例えば、国内—国際 NGO ネットワークとマス・メディアの連携は、日本の国内世論の喚起に一定の役割を果たしたことは認められるが、必ずしも世論の喚起が政策転換を導く上での決定的な役割を果たしたとはいえない。また、国内—国際 NGO ネットワークが、具体的にどのような形で連携を図っているのかについては、必ずしも明らかではない。したがって、NGO ネットワーク間の連携についてのより詳細な分析を行う必要性があろう⁽²⁶⁾。

同様に、一国の政治過程におけるトランスナショナルな行為者の参加は政治過程の拡大を意味するものではあるが、政治過程の拡大は実際であって、決定的に重要な問題であるとは必ずしもいえないのである。

具体的に考えてみよう。そもそも、COP3 開催国が日本となったのは、日本政府自身の意思によるもの、つまり、日本政府が自ら COP3 開催地として立候補したのだという事実を考えれば、国内政治過程への参加者の拡大は、政府において政策転換を図りたい行為者、この事例では、環境庁が、いわば「日本発の外圧」を用いて政策転換を促したと考えることもできよう。そうした仮説からすれば、政策転換という決定を促した国内政治過程における最も本質的な問題は、決定過程の拡大のみならず、拡大を導き出すための政府内における行為者の戦略そのものに焦点を当てる方がより有益な分析であるとも考えることができよう。

こうした「外圧」そのものに焦点を当てるのであれば、II レベルゲーム・モデル²⁷⁾による補完的な説明もまた、一定の有効性を持つと考えることもできよう。

同モデルは、交渉者である政策決定者の立場の説明を、ウィンセット (Winset) という概念を用いて国際交渉 (レベル I) と国内政治過程 (レベル II) の二つのレベルから分析するものである。交渉者が国際交渉において取る立場は、国内政治過程における交渉者のおかれる立場によって規定されるというのである。つまり、国内政治過程における交渉者の立場が強ければ強いほど、国際交渉における交渉者の取る姿勢は、柔軟になる。すなわち、ウィンセットは拡大される。他方で、国内政治過程における交渉者の立場が弱いものであれば、逆にウィンセットは狭まる。例えば、一連の COP におけるアメリカ交渉者の立場が強硬でありつづけた背景は、上述したような当時のアメリカにおける国内政治状況を考慮してみれば明らかであろう。たとえ、国際交渉において妥協する形で合意したとしても、それが議会において承認される可能性は低かった、つまり、ウィンセットは狭かったのである。

II レベルゲーム・モデルによる分析の有用性は、分析者の用い方次第で焦点を柔軟に用いることができることにあるといえる²⁸⁾。つまり、COP3 に至るまでの一連の COP における交渉過程における日本政府の立場は、本稿で述べたように、伝統的な日本の外交路線、および環境問題全般に関する政府内の認識によって規定されてきた。言い換えれば、ウィンセットは狭いものであった。そのウィンセットを拡大する要因となったのは、COP3 が日本で開催されるという決定であり、それに伴う政治過程の拡大にあった。つまり、政治過程の拡大は、むしろ既存の国内政治環境を転換に導く上での「日本発外圧」としての結果であったとの仮説も成り立つのではないだろうか。このように考えれば、複数のモデルによる補完的な分析の必要性があるといえよう。

むすび

以上、本稿では、COP3 における日本の交渉態度の変化を導く国内政治過程の分析を行った。COP3 が日本で開催されるという事実は、従来国内問題として捉えられてきた環境問題が、対外政策の文脈で捉えられる問題に変化した。この変化は、政府内における主要省庁のパワー配分に大きな影

響を与え、環境庁の主張する案を軸として、首相官邸による調整の結果、日本案が採択された。また、会議開催国であるという事実は、国際—国内環境 NGO ネットワークによる国境横断的に共有された価値規範が、マス・メディアによって周知されることによって、国内世論の喚起を促した。すなわち、トランスナショナルな交流により設定された決定のアリーナにおいて政策転換がなされたことを示した。

他方で、このトランスナショナルな行為者、ここでは主として環境 NGO ネットワークの存在は、気候変動枠組み条約に基づく国際レジーム形成過程そのものにも大きな拘束要因として機能したのはいままでのない。本稿では、日本の国内政治過程の転換に主眼を置いたため、実際の COP3 の交渉過程については概説に留めたが、実際には、気候変動枠組み条約に基づく国際レジームにおける最大の特質は、トランスナショナルな行為者の存在にこそあるといっても過言ではない。例えば、COP3 は、同条約締約国政府代表の他、環境 NGO、および灰色 NGO、各国マス・メディアなどがオブザーバーとして参加したのである。これらトランスナショナルな行為者は、とくにここでは環境 NGO を中心に述べるが、会議における各国の姿勢、とくに先進諸国の会議における姿勢を逐一マス・メディアを通じて発信し続けた。交渉過程はほぼオンタイムで報道され、交渉妥結に後ろ向きな締約国の姿勢に圧力をかけ続けた。この事実からもわかるように、交渉は、実質的には公開された環境において進められることとなったのである⁽²⁹⁾。この事は、気候変動問題に関する国際レジームが、トランスナショナルな行為者が設定した決定のアリーナにおいて形成されたことを意味する。このように考えると、昨今用いられつつあるグローバル・ガバナンスの文脈で国際レジームの形成を考えた場合、それは、国家および、非国家行為者による秩序形成過程の一つとしても捉えることができるであろう⁽³⁰⁾。

しかしながら、トランスナショナルな行為者の存在が国際レジームの形成、維持に際しての決定的要素でないことは、2001年3月以降のアメリカの京都議定書からの離脱表明によっても明らかである。第Ⅱ章で述べたように、CAN のようなよく組織された環境 NGO ネットワークが活動し、世論も温室効果ガス削減について支持される状況であるにもかかわらず、連邦政府レベルにおける政策転換を導いてはいないのである。

それでは、国際レジーム形成過程におけるトランスナショナルな行為者の果たす役割の重要性は、どのような条件下で規定されるのであろうか。あるいは本稿で取り上げたような、国際レジーム形成を導く上での一国の政策転換を導く政治過程において、トランスナショナルな行為者の存在の重要性は、どのような条件下で規定されるのであろうか。また、様々な政策決定モデルによって何が説明できて、何が説明できないのか。いずれにせよ、国際レジーム形成という「国際政策」決定過程、さらには一国の政治過程を分析する上で検証すべき課題は、多々あるといえるが、現時点でさし当たって必要な作業としては、NGO 間の連携の実際など、トランスナショナルな行為者が与える影響について、より詳細な分析を行うことが必要であるといえるであろう。

注

- (1) 温室効果ガスとして、気候変動枠組み条約によって規定された物質は、以下のとおり。二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、HFC（ハイドロフルオロカーボン）、PFC（パーフルオロカーボン）、SF₆（六フッ化硫黄）。

- (2) COP3 当時、日本、アメリカ、スイス、カナダ、オーストラリア、ノルウェー、ニュージーランドで構成されたグループ。現在日本が加わる「アンブレラ・グループ (Umbrella Group)」には、スイスが抜け、代わりにロシア、ウクライナ、アイスランドが加わっている。
- (3) 同会議は、1972年にストックホルムで開催された「国連人間環境会議（ストックホルム会議）」より20年ぶりに開催された国際会議であり、1987年の「環境と開発に関する世界委員会（通称ブルントラント委員会）」によって提言された「持続可能な開発」概念を骨子として、「持続可能な開発」と「環境保護」の両立を目指して開催された。この会議期間中に、本稿で取りあげた条約の他、「生物多様性条約」が締結されている。また、同会議では「アジェンダ21」（①社会的経済的側面、②開発資源の保護と管理、③主たるグループの役割の強化、④実施手段）と呼ばれる行動計画が採択された。なお、2002年8月に開催されたヨハネスブルグ・サミット（8月26日～9月4日）は、アジェンダ21採択後10年間の取り組み検証、および今後の行動計画採択のために開催されたものである。
- (4) 途上国は、従来国連下での会議においては、「G77」として一つのグループとして発言する傾向が強いが、本文においても述べているように、気候変動問題については、個別の問題においては、しばしば対立も見られた。
- (5) 国連下で締結される包括的な条約（枠組み条約）の運用等に関して協議する会議が COP（Conference of the Parties）であり、条約締約国全てが参加する。なお、他の枠組み条約締約国会議も COP と呼ばれる。
- (6) 以下、COP3 に至るまでの交渉経緯、および COP3 における交渉過程については、次の著書を参照。Sebastian Oberthür and Hermann E. Ott, eds., *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century* (Berlin: Springer Verlag 1999) [岩間徹、磯崎博司監訳『京都議定書——21世紀の国際気候政策』シュプリンガー・フェアラーク東京社、2001年]。
- (7) 条約付属書 I 国とは、OECD 加盟国、および市場経済移行国（ロシア、東欧諸国）36カ国、地域（EU）を指す。なお、本稿では、上掲邦訳書の分類に拠った。上掲邦訳書422頁。
- (8) 条約付属書 I 国に規定されている主要各国別の数値目標は、次のとおり。

温室効果ガス削減率	付属書 I 国
－8 %	EC、ブルガリア、チェコ、エストニア、ラトビア、リヒテンシュタイン、リトアニア、モナコ、ルーマニア、スロバキア、スロベニア、スイス
－7 %	アメリカ
－6 %	日本、カナダ、ハンガリー、ポーランド
－5 %	クロアチア
0 %	ニュージーランド、ロシア、ウクライナ
＋1 %	ノルウェー
＋8 %	オーストラリア
＋10 %	アイスランド

出典：『朝日新聞』1997年12月11日付。

- (9) 前掲邦訳書16—20頁。なお、EU における気候変動問題に関する政策決定過程、とくにオランダの政策決定過程については、次の著書を参照。蟹江憲史『地球環境外交と国内政策——京都議定書をめぐるオランダの外交と政策』慶応義塾出版会、2001年。
- (10) CAN (Climate Action Network) は、1989年にグリーンピース (Greenpeace)、世界自然保護基金 (WWF-World Wide Fund)、地球の友 (FoE-Friend of the Earth) などの国際環境 NGO によって結成された環境 NGO ネットワークである。
- (11) 上掲邦訳書20—22頁。また、アメリカの環境政策については、次の著書もあわせて参照。久保文明『現代アメリカ政治と公共利益——環境保護をめぐる政治過程——』東京大学出版会、1997年。
- (12) 例えば、地球気候連合 (Global Climate Coalition)、米石油研究所 (American Petroleum Institute) などがあ

げられる。

- (13) ゴアは、1992年大統領選挙に先立ち、環境問題に取り組む政治姿勢を自著にて明らかにしている。Al Gore, *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit* (NY: Houghton, 1992) [小杉隆訳『地球の掟——文明と環境のバランスを求めて』ダイヤモンド社, 1992年]。
- (14) アメリカ上院は、1997年7月25日、満場一致(95対0)で「発展途上国も相応の責任を負わない場合には、新たな削減案に同意すべきではない」との決議を行っている。『朝日新聞』1997年7月26日付。
- (15) 前掲邦訳書23—24頁。
- (16) 日本の環境問題の取り組みについては、次の著書を参照。松下和夫『環境政治入門』平凡社, 2000年。
- (17) 日本政府は、1995年のCOP1開催時の政府代表演説(宮下創平環境庁長官)において、第3回以降のCOP開催地としてホストする用意があることを表明。その後、1996年のCOP2においてCOP3開催地として京都が選ばれた。蟹江, 前掲書, 52頁。
- (18) 亀山康子「京都議定書をめぐる日本外交」『国際問題』No. 504 (2002年3月), 46-61頁。
- (19) 岩間, 磯崎前掲邦訳書87頁。
- (20) 同書87頁。
- (21) 1997年6月に実施された朝日新聞世論調査によると、日本人の84パーセントが温室効果ガス削減を支持すると共に環境税導入にも前向きな回答を行っている。『朝日新聞』1997年6月21日付。
- (22) その他、議定書に森林吸収に関する議論が生じたため、農水省も加わった。亀山, 前掲論文, 55頁。
- (23) 例えば橋本首相は、温室効果ガス排出量削減に関する数値目標案策定の際、各省庁に対し「見解の相違を表に出さないように」との指示を出している。『朝日新聞』1997年7月11日付。また、1997年10月1日の衆議院本会議での菅直人(民主党)からの温室効果ガス排出量削減に関する数値目標に関する質問に対し、「開催国である以上、ゼロではなくマイナスの回答が必要な事は十分に承知している」と答弁している。これら一連の発言からも、橋本は、当初より政治主導での政策転換を意図していたことがわかる。『朝日新聞』1997年10月2日付。
- (24) 『朝日新聞』1997年10月7日付。
- (25) トランスナショナルな交流と国際関係に着目する視点は、コヘイン(Robert O. Keohane), とナイ(Joseph S. Nye)らによって提示された。Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972). 他、次の著書、論文なども合わせて参照。Thomas Risse-Kappen, eds., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Actors and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); 長尾悟, 書評「国際経済政策, トランスナショナル関係と政策決定論」『レヴァイアサン』No. 21 (1997年), 185-191頁。
- (26) NGOネットワークが国際交渉にどのように影響を与えるかについての研究としては、次の著書を参照。Ann M. Florini, eds., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000)。
- (27) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp.431-468.
- (28) 例えばショッパ(Leonard J. Schoppa)は、1989年の日米構造協議における両国交渉を事例として取り上げ、なぜアメリカの「外圧」が、ある分野では効果を発揮し、また別の分野では効果を発揮しなかったのかをIIレベルゲーム・モデルを用いて分析している。Leonard J. Schoppa, *Bargaining With Japan: What American Pressure Can and Can not Do* (New York: Columbia University Press, 1997)。
- (29) 岩間, 磯崎前掲邦訳書101—104頁。
- (30) 例えば、ヤング(Oran R. Young)が提示するグローバル・ガバナンス概念は、国際レジームの集合体として捉えられている。Oran R. Young, ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience* (MA: MIT Press, 1999)。

参考文献

- 蟹江憲史『地球環境外交と国内政策——京都議定書をめぐるオランダの外交と政策——』慶応義塾出版会，2001年。
- 亀山康子「京都議定書をめぐる日本外交」『国際問題』No.504（2002年3月），46-61頁。
- 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益——環境保護をめぐる政治過程——』東京大学出版会，1997年。
- 長尾悟，書評「国際経済政策，トランスナショナル関係と政策決定論」『レヴァイアサン』No.21（1997年），185-191頁。
- 松下和夫『環境政治入門』平凡社，2000年。
- 毛利勝彦『グローバル・ガバナンスの世紀——国際政治経済学からの接近』東信堂，2002年。
- 渡辺昭夫，土山實男編『グローバル・ガバナンス——政府なき秩序の模索——』東京大学出版会，2001年。
- Evans, Peter B., Jacobson, Harold K. and Putnam, Robert D., eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993).
- Florini, Ann M., eds., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000).
- French, Hilary, *Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization* (NY: W. W. Norton and Company, 2000) [福岡克也監訳『地球環境ガバナンス——グローバル経済主義を超えて——』家の光協会，2000年]。
- Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S., eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972).
- Oberthür, Sebastian and Ott, Hermann E., eds., *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century* (Berlin: Springer Verlag 1999) [岩間徹，磯崎博司監訳『京都議定書——21世紀の国際気候政策』シュプリンガー・フェアラーク東京社，2001年]。
- Risse-Kappen, Thomas, eds., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Actors and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).
- Schoppa, Leonard J., *Bargaining With Japan: What American Pressure Can and Can Not Do* (New York: Columbia University Press, 1997).
- Young, Oran R., ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience* (MA: MIT Press, 1999).