

Chapter 1. 東アジアにおける環境的持続可能性課題の協調解決 に向けたガバナンス—研究の視角と課題—

Governance for Cooperative Solution to Environmental Sustainability Issues in East Asia: Research Perspectives and Tasks

大塚 健司
Kenji Otsuka

要約：東アジア各国は、大気・水・土壌汚染に伴う健康影響リスクの顕在化、地震や気候変動に伴う災害の頻発、原子力発電所事故への対応、少子高齢化の急激な進行に伴う地域社会の脆弱化等、環境・経済・社会の持続可能性を脅かす様々な共通のリスクにさらされており、人々の生命、生計、尊厳といった人間の安全保障が危機にさらされている。東アジアではこれら共通の持続可能性課題を解決するために各国での公共政策の展開、二国間・多国間での政府間協力に加えて、NGO・NPO、研究者グループを中心とした非政府アクターによる国際協力が多層的・多元的に展開されているものの、国家の伝統的安全保障に係る諸問題によって、持続可能性課題の解決に向けた協調が困難な状況となっている。同時に持続可能性をめぐる課題の因果関係そのものは複雑であり、機能別専門組織によるセクター毎の対応では限界がある。このような東アジアにおいて複雑化する持続可能性課題に対して、地政学的不安定性・不確実性の現実を踏まえ、かつ機能別専門組織によるアプローチの限界を越えて、各国・各分野別の対応を超えていかに協調解決を図っていくか、そのためのガバナンスのあり方が問われている。本章では、筆者らがアジア経済研究所にて2017年度に立ち上げた「複雑化する東アジアの持続可能性課題への対応」研究会における研究の視角と課題を述べるとともに、本報告書に収められた各章の主な論点を概観する。

キーワード：東アジア、環境的持続可能性、安全保障、地域協力、ガバナンス

Abstract

East Asian countries has been facing a variety of common risks in terms of environmental, economic and social sustainability such as human health risk caused by air, water and soil pollution, frequent occurrence of natural disaster caused by earthquakes and climate change, nuclear power plant accident risk, increasing vulnerability of local communities due to depopulation and aging, which threaten human security such as life, subsistence, and dignity. In tackling these challenges, there are observable development in relevant public

policy by each country, bi- and multilateral intergovernmental cooperation, and transnational cooperation among non-state actors such as NGO/NPOs and research groups, however, there are non-negligible obstacles in national security issues in this region. In addition to this complexity, environmental sustainability issues have complex causal relations which require cross sectoral approaches. In responding to these complexities in sustainability issues in East Asia, we need to pursue a way of cooperative governance beyond geographical instability and uncertainty as well as functional specialized approaches. This chapter describes the perspectives and tasks of this research initiative and introduces major points to be discussed in following chapters in this report.

Keywords: East Asia, environmental sustainability, security, regional cooperation, governance

はじめに

日本及び近隣の中国、韓国、台湾を中心とする東アジアの各国では、大気・水・土壌汚染に伴う健康影響リスクの顕在化、地震や気候変動に伴う災害の頻発、原子力発電所事故への対応、少子高齢化の急激な進行に伴う地域社会の脆弱化等、環境・経済・社会の持続可能性を脅かす様々な共通のリスクにさらされており、人々の生命、生計、尊厳といった人間の安全保障（UNDP 1994; 人間の安全保障委員会編 2003; 長 2012）が危機にさらされている。東アジアではこれら共通の持続可能性課題を解決するために各国での公共政策の展開、二国間・多国間での政府間協力に加えて、NGO・NPO、研究者グループを中心とした非政府アクターによる国際協力が多層的・多元的に展開されているものの、日本と近隣諸国間の歴史認識をめぐる桎梏、兩岸関係や朝鮮半島問題、中国の経済発展に伴う対外影響の拡大等、国家の伝統的安全保障に係る問題によって、持続可能性課題の解決に向けた協調が困難な状況となっている（大塚 2016）。

また近年、地域安全保障の観点から関係国の有識者による様々な対話の試みがなされており、東アジア地域の安定と発展には、非伝統的安全保障分野での協力が有効かつ不可欠であるという共通認識が形成されつつある（天児・李編 2016）。しかしながら、具体的な持続可能性課題の解決に取り組んでいる現場からは、国家の伝統的安全保障に係る軋轢が障害となっているという指摘もあり（大塚 2016）、地政学的不安定性・不確実性のある東アジアにおいていかにして共通の持続可能性課題の解決を図っていくかについて議論が続いている。

他方、環境、エネルギー、災害、社会経済など多様な分野にまたがる今日の持続可能性

課題は、2015年に国連にて採択された持続可能な開発目標（SDGs）に係る2030アジェンダに見るように、17の目標と169のターゲットからなる非常に多岐にわたるロングリストとなっている。さらに各指標間には相互に複雑な関連性が認められており、時には衝突することすらある（Dodds & Bartram eds. 2016）。こうした持続可能性をめぐる課題の複雑な相互関係にアプローチするには、機能別専門組織（保健、環境、気象、エネルギー、産業、福祉等）によるいわゆるセクター毎の対応では限界があり、東アジアにおいても例外ではない。

このように東アジアにおいて複雑化する持続可能性課題に対しては、地政学的不安定性・不確実性の現実を踏まえ、かつ機能別専門組織によるアプローチの限界を越えて、各国・各分野別の対応を超えていかに協調解決を図っていくか、そのためのガバナンスのあり方が問われている。

以上のような問題意識のもと、筆者らはアジア経済研究所にて2017年度から「複雑化する東アジアの持続可能性課題への対応」研究会を立ち上げた。その中間成果である本報告書の第1章では、本研究の視角と課題を述べるとともに、本報告書に収められた各章の主な論点を概観する。

1 東アジアの環境的持続可能性に関する複合課題

本研究の目的は、東アジアにおける環境的持続可能性をめぐる共通課題を、様々な要因がからみあった複合課題（complex issues）としてとらえ、それら諸要因を解きほぐしながら、その協調解決に向けた促進要因と阻害要因を明らかにし、そのガバナンスのあり方を探求することである¹。

まず、本研究で対象とする「環境的持続可能性」とは何かについて簡単に述べておく。

「持続可能性」（sustainability）とは、環境、経済、社会にまたがる複合的な課題を含意しており、1984年に設置された環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）が提起した“sustainable development”（SD：持続可能な開発、維持可能な開発、永続的発展）から広く普及した概念である。ブルントラント委員会の報告書（WCED 1987）ではSDが提唱された背景として、世界各地で顕在化しつつあった貧困、不平等、環境の荒廃による現実的な危機（生態危機）への対応に迫られていたことが述べられている（大塚2015）。その中でいわゆる環境問題と関わりの深い持続可能性課題が環境的持続可能性課題である。

¹ 本章ではガバナンスとは何かという定義に関する議論（河野2006: Levi-Faur ed.2012）には深入りせず、御巫（2006）が指摘するように、扱う問題と視点に沿ったガバナンス論を展開するという立場から議論を進める。すなわち本章で言うところのガバナンスとは、東アジアの環境的持続可能性課題について、国境を越えて、政府のみならず多様な関係主体による公共問題の解決を探求するための仕組み・枠組みを指す。

環境問題として大気汚染、水汚染、土壌汚染、騒音、震動、廃棄物問題、森林破壊といった各事象を挙げた場合には、専門技術と専門行政部門による解決が想定されやすい。これに対して近年では、気候変動問題のように部門横断的（cross-sectoral）で複合的な（complex）問題が人類共通の課題として解決が迫られている。すなわち環境的持続可能性課題とは、気候変動のほか、環境汚染による健康影響リスク、原子力発電への依存による事故リスクなど、部門を超えた複雑な問題群を指し、環境問題をめぐる複雑な原因構造やその社会経済及び生態系への広範な影響を踏まえ、開発のあり方（development path）も含めた対応や検討が必要とされることが含意されている。本研究ではこうした環境的持続可能性課題を対象とするが、特に経済・社会的次元の持続可能性課題と区別する必要がない場合には、単に持続可能課題と表記して議論を進める。

次に、東アジアの複合的な持続可能性課題としては以下の4つの問題群が考えられる。

第一に、複数セクターにまたがる問題群（cross-sectoral issues）である。例えば、気候変動対応、エネルギー転換、生物多様性の保全、災害対応などの問題が挙げられる。気候変動対応は温室効果ガス削減を目標とする緩和策だけでなく、気候変動による農業への影響や自然災害の頻発などへの適応策が求められる部門横断的な問題である。また気候変動の緩和策として提唱され、各地で実践が試みられているエネルギー転換（energy transition）の取り組みは、省エネ、化石燃料依存からの脱却、再生可能エネルギーの普及、都市交通システムの改善など複数のプログラムから構成されている。またエネルギー転換は気候変動対応だけでなく、大気汚染削減効果も含めたコ・ベネフィット（co-benefit：共便益）²として進められることが多い。生物多様性保全もまた、自然生態系保全に加えて、土地利用、海洋の水産資源の持続可能な利用、環境汚染対策など異なる政策領域にまたがる問題である。災害対応そのものは、発災時の初期対応から復興に至るまで人命救助、避難、復旧、復興と様々な段階で多くの行政部門にまたがる複合課題である。さらに東日本大震災時に東京電力福島第一原子力発電所が引き起こした事故による放射性物質の広範囲な飛散がもたらした影響のように、環境・エネルギー問題に密接に関わる複合災害もまた複数セクターにまたがる問題群のひとつとして挙げるができる。

第二に、要因と影響が複雑にからみあう問題群（issues with complex nexus）である。たとえば、水—エネルギー—食糧—気候変動などの諸問題の相互依存関係に着目した「ネクサス（nexus）」の問題や先述したSDGsの議論が挙げられる（Dodds and Bartram eds.2016）。また、世界経済フォーラム（本部はジュネーブ）による産学官、NGO、国際機関などの有識者を対象とした意識調査の分析でも、水危機、気候変動対応（緩和策・適応策）の失敗、極端な気象現象、人為的な環境災害、生物多様性の現象、食糧危機などのリスクの間に比較的強い関連性があることが認識されている（World Economic Forum 2017）。

² 例えば、一般社団法人日本環境衛生センターアジア大気汚染研究センターの秋元肇による報告資料（http://www.acap.asia/~s7/S-7/Symposium/prresentation_2013/5_Akimoto.pdf）を参照。

第三に、ある対策が別の問題を引き起こす問題群 (issues with adverse side effects) が挙げられる。たとえば、気候変動緩和策と大気汚染対策のために化石燃料からの依存の脱却を図ろうと、原子力発電所の建設を進めると、原子力発電所の事故リスクの問題を抱えてしまう (IPCC 2014, 545)。また日本では、福島原発事故後、原子力発電所の再稼働や新規建設が難しくなり、それによって依存が強まった天然ガスの調達コスト増を避けるため、今後増大が予想されるエネルギー需要に対応しようと、電力会社が石炭火力発電所の建設を進めようとしているが、これについては気候変動対応と大気汚染対策にマイナスの影響を及ぼしうる懸念が国際社会から表明されている³。

第四に、伝統的安全保障と密接に関係する問題群 (issues inseparably related with traditional security) である。たとえば、東シナ海の領海領土をめぐる対立とその中での海洋の水産資源・生態系保全の対応、原子力事故リスク回避・緩和のための原子力安全 (nuclear safety) と原子力発電に必要な核燃料の調達や再利用、さらには原子力の安全と原子力の利用・保有そのものがテロ・紛争・軍拡の問題など核の安全保障 (nuclear security) と関係していることなどが挙げられる。

以上、四つの問題群は必ずしも相互に排他的なカテゴリーではないが、東アジアにおける環境・エネルギー問題を複合課題としてとらえ、その協調解決を考える際の視点として重要である。

2 東アジアの環境的持続可能性課題の協調解決の必要性

東アジアが直面する複合課題を各国、各地域、各団体・個人による国境を越えた協調解決を図ることの必要性について、考察してみたい。

環境問題をめぐる地域協力・国際協力というと、大気汚染や国際河川流域の水資源・環境問題、あるいはオゾン層の破壊や気候変動問題をめぐる主権国家間の協力がまず想起される。さらに、日中韓を中心とした東アジアは近年「環境共同体」とも言われるように (寺西 2006)、環境問題をめぐる地域協力の必要性や地域協力のあり方が重要課題として認識され、国家間だけでなく NGO 等を含めた民間主体による様々な協力事業が進められている。

寺西 (2006) は、NGO 等によるアジアの環境協力ネットワークの構築の必要性を説く中で「環境コモンズ」という概念を提示し、環境協力の根源的な必要性を指摘している。こ

³ たとえば、2017年11月にボンで開催された国連気候変動枠組条約第23回締約国会議 (UNFCCC COP23) に参加した日本の自治体や企業関係者らの報告会で複数の登壇者がこのことについて言及し、パネルディスカッションでも話題になった (IGES COP23 報告セミナー「脱炭素化への長期ビジョン、COP23 で世界はどう動く?—加速するノンステートアクターの取り組み、コクヨホール、東京、2017年12月1日。
<https://www.iges.or.jp/jp/climate-energy/cop23/20171201.html>)

ここで「環境コモンズ」とは、大気、河川、海洋などの「環境的な共有資産」を指し、そこでは国民国家の原理が登場する以前から「関係地域の人々はそこから得られる様々な便益を互いに共有し合うという関係を築いてきた」とする。しかしながら、「国民国家による領有権が支配する『領空』『領土』『領海』などに分断されてしま」い、それによって国境をめぐる国際紛争が、「『環境コモンズ』に関する相互協力的な共同管理を困難にしてきた」と指摘する⁴。それに対して寺西は、「経済面のみではなく、環境面での相互依存の強まりについても改めて重要視せざるを得なくなっている」として、「『環境コモンズ』に関する相互協力的な共同管理のための新しい原理や機構を模索し創出していくことが求められる」とする。

このような環境コモンズの視座を踏まえつつ、「国境を越えた関係主体の協調による解決」のためのガバナンスという視点から、東アジアにおいて環境的持続可能性課題の協調解決が求められるロジックとして以下の3点を挙げるができるであろう。

第一に、寺西（2006）が提起した「環境コモンズ」の視点である近隣同士で環境を共有していることである。これには、大気汚染、黄砂、福島原発事故による放射性物質の飛散などの越境性問題（cross border issues）、海洋資源、海洋生態系、国際河川領域といった狭義の地域共有資源問題（issues of common-pool resources）、オゾン層の破壊、気候変動、生物多様性、化学物質管理などの地球規模の共通問題（global issues）が含まれる。これらの問題については、とくに隣国の対応が自国の環境改善に一定以上の影響を与える際に、協調解決が望ましいと考えられる。

第二に、経済的相互依存関係の深まりが挙げられる。投資・貿易・消費活動が国境を越えたサプライチェーンを通して拡大するなか、ローカルな環境汚染や環境破壊もまた国境を越えて拡大し、食品汚染のような直接的影響だけでなく、日本や韓国で消費する電子機器の製造過程や廃棄過程で中国などのローカルな現場で環境汚染が引き起こされている。このような間接的な影響についても協調解決が望ましいと考えられる。

第三に、急速な経済社会発展に伴う共通課題に直面しているという点である。日本の後を追いかけるように圧縮型工業化・都市化を遂げた東アジア各国では、日本が高度経済成長期に経験したような環境汚染による健康被害を経験するなど、共通の課題を抱えている。また、福島原発事故がもたらしたような原発事故に伴う健康・社会・経済リスクの回避は原発立地国及びその近隣国が共通する課題である。これらは、時間、空間、そして政治社会体制の違いを越えて協調解決が望まれる。とくに東アジア各国間での経験・教訓の共有と相互学習が期待されるところである。

⁴ 自然的、歴史的に形成されてきたコモンズに対する行政管理の問題は秋道（2004）、制度設計は Dietz, Ostrom and Stern（2003）も参照。

3 東アジアの環境協力をめぐるガバナンスの論点

東アジアの環境協力⁵をめぐるガバナンスについては、これまで学術研究や有識者による政策提言などで様々な議論がなされてきた。本節では関連するこれまでの議論を整理し、そのうえで次節にて本研究の視角に照らした今後の検討課題を述べる。

3.1 東アジアの環境協力をめぐるガバナンスの特徴と問題点

東アジア(あるいは広くアジア)の環境協力をめぐるガバナンスの特徴と問題点として、複数の異なる制度が存在し統一したメカニズムが不在であることや国際的または各国内の様々な要因により協力が困難になっていることが、これまでの先行研究や政策提言に関する議論の中で指摘されてきた。

東アジアの環境協力に関して欧州との比較から「制度」の構造に焦点を当てて包括的に論じたものとして、松岡(2013)や高橋(2017)が挙げられる。松岡(2013)は、アジアの地域統合と環境ガバナンスの観点から、国際関係論における先行研究も踏まえて、東アジアでは環境協力を目的とした複数の制度に加えて、ハイレベルな政治対話も含めてさまざまな制度が「オーバーラップ」していることを指摘している(松岡 2013, 16-17)。また高橋(2017)は、東アジアの越境大気汚染管理をめぐる地域環境ガバナンスについて、欧州と北米との比較から、歴史的かつ比較政治的分析を行うなかで、「重複する地域協力制度がスタンピング・ブロック⁶の状態」にあり、「入れ子構造」になっていること、そして自国に有利な制度を選択する「フォーラムショッピング」が発生していると指摘している(高橋 2017, 265-274)。

こうした地域環境協力制度の機能の脆弱性についても問題点として挙げられている。Komori(2010)は北東アジアの地域環境協力制度が協調を欠いていることのほか、目に見える成果がないことを指摘している。また Reimann(2014)は、アジアにおける人間の安全保障を脅かす環境問題をめぐる地域協力について、欧州や北米と比べて、インフォーマルで非拘束的であり、比較的ソフトで弱いという特徴が見られるとしている。

東アジアの地域環境ガバナンス、あるいは地域ガバナンスそのものの脆弱性の背後にある国内・国際的要因については、国際関係論などにおいて様々指摘されてきた。

第一に、国家安全保障をめぐる摩擦や対立が挙げられる。アジアでは国家中心主義、あるいは国家主権優位の規範が根強い(Pekkanen, Ravenhill, and Foot 2014, 5)。また日中、日

⁵ ここで環境協力とは、環境問題をめぐる国家・非国家主体を含めた関係主体間の協力を指し、資金供与(ローンを含む)、技術供与・提携、人材育成・交流、政策協調、政策対話、環境情報共有、共同研究などが含まれる。

⁶ 相互に競合し相殺し合う状態(高橋 2017, 29)。

韓の間には日本軍による植民地統治や侵略行為に対する歴史認識・国民感情をめぐる軋轢に加えて、領土をめぐる政治対立が横たわっている(天児 2016)。さらに朝鮮半島の分裂、中国大陸と台湾の間の兩岸関係をめぐって摩擦や対立が高まることがある。最近では朝鮮半島情勢の緊迫化に伴い、米軍による THAAD (高高度迎撃ミサイルシステム) 配備を受け入れる韓国とそれに反発する中国との間での軋轢も生じている(第3章参照)。このように、東アジアでは国家間の対立、軋轢、緊張が様々な形で見られる。

ここで国家安全保障をめぐる緊張や摩擦が、近年の経済相互依存関係の深まりのなかで生じていることに留意が必要である(Yoshimatsu 2014)。また、中国、韓国、日本におけるネットメディアに見るように、経済発展に伴って各国のナショナリズムが高揚する現象も起きている。東アジアの安全保障と経済発展に見るこのような複雑でダイナミックな関係は「アジア・パラドックス」と言われている(木宮 2015)。

第二に、各国間が有する諸条件の非対称性が挙げられる(Pekkanen, Ravenhill, and Foot 2014; Kim 2014)。ひとつは地理的な非対称性である。大気については地理的に中国が風上、韓国や日本が風下に位置することから、発生源となる中国と影響を受ける韓国や日本という構図のなかで対策の進め方やコストの負担の仕方について多国間での合意形成が容易ではない。また域内で先に社会経済発展を遂げた日本、それに続く韓国、そして中国の間で、財政、専門人員、インフラ資源などをめぐる対処能力の格差がある。これもまた先述した対策の進め方やコスト負担のあり方に関する合意形成を複雑にしている⁷。

さらに、各国内での課題優先度や政治・行政制度の違いも協調解決を難しくしている。

例えば、旭硝子財団による各国の政府、自治体、NGO、大学、研究機関、企業、マスメディアなどの有識者に対するアンケート調査(2017年度)によると、最も深刻な環境問題として日本、韓国、中国いずれにおいても気候変動がトップにあげられているが(日本: 35%、韓国: 33%、中国: 16%)、中国や韓国では気候変動に次いで環境汚染も比較的多く挙げられている(韓国: 22%、中国: 16%、日本: 7%) (公益財団法人旭硝子財団 2017, 14)。特に環境問題の危機感を示す「危機時計」⁸を見ると、中国では気候変動も環境汚染に対してほぼ同じくらい高い危機感が示されている(気候変動: 10時14分、環境汚染: 10時13分) (公益財団法人旭硝子財団 2017, 15)。

また、気候変動対応については環境大臣が集まる TEMM では日本や韓国では環境行政が一定の役割を持つものの、中国では国家発展改革委員会が主導するなかで環境保護部の役割は限定されているため、政策対話を深めることが難しくなっている。

さらに政治体制の相違が挙げられる。日本、韓国、台湾に比べて、中国では社会主義を掲げる権威主義体制のもとで NGO などの非国家主体の活動に対して抑圧的な政策をとつ

⁷ 他方で日中、中韓の環境協力のように二国間での対処能力の非対称性が、技術・資金協力を促す要因ともなっていることも事実である。

⁸ 危機感の高さを時刻の進み具合で示すもの。危機感が高いほど進んだ時刻が選ばれる。

ていることは、政治体制の非対称性という点から、中国と日本・韓国・台湾の間での国境を越えた非国家主体間の連携を難しくしていると考えられる。これは次の要因にも影響している。

第三に、国家間の協調関係の障害に加えて、国境を越えた非国家主体間のネットワークが未成熟であることが指摘されている。

Reimann (2014, 647-648, 652) はアジアにおいて国際 NGO などによる様々な環境運動が見られるものの、アジア域内の環境運動家、NGO、科学者らの国境を越えたつながりは弱いこと、また多くの国々においてビジネスセクターに比べてこれらの影響力が小さく、多くのアクターは地域協力の推進ではなく国内問題に注力しているとしている。専門家による国境を越えたネットワークを指す「認識共同体」(epistemic community) (Haas 1992) についても、まだ形成途上であると指摘している。

また Acharya (2011, 15) は、アジアでは政府がシンクタンクや研究機関に対して、退職した官僚をトップに据えたり、資金源や採用人事をコントロールしたりして自由な研究活動を制限しうることや、研究活動から市民社会 (civil society) の関与を排除したりして、政府の立場に異議を唱えるような情報の提供を実質的に制限してしまう危険性を指摘している。このように政策形成において自由な立場の研究者が関与しにくいことが、認識共同体のネットワーキングを阻害する要因となっていると考えられている。

以上のような東アジアの環境協力をめぐるガバナンスの特徴と問題点は、本研究で対象とするような複合課題に対処していく上でなおさら困難な要因となると考えられる。

3.2 東アジアの環境協力における国境を越えたネットワークの役割

以上のような様々な問題を抱える中で、東アジアの環境協力をいかに発展させるかという政策課題を視野に入れた際に注目されているのが、国境を越えた多様なアクターによるネットワークの役割である。

アジアにおける経済的相互依存と安全保障のリンケージを論じる Yoshimatsu (2014) は、経済的相互依存が深化することで、現在の非対称な依存関係のもとではむしろ経済的手段を通して国家が外交上の目的を達成しようとする傾向がある (尖閣諸島国有化後の中国の対日レアアース輸出規制など) と指摘する。そのなかで共通の非伝統的安全保障問題に対して経済的手段と他の外交的手段を効果的に組み合わせて使うことで、政治的安全保障上の緊張を緩和することが可能であるとして、とりわけ国家と非国家の様々なアクターからなる政策ネットワークの発展が経済的相互依存の深化による利益を拡大し、政治的敵対性や安全保障上の緊張を緩和することに貢献するかもしれないと論じている。

とりわけ東アジアの非伝統的安全保障問題として注目されているのが環境問題である。非伝統的安全保障と北東アジアの国際関係を論じる Cui (2013) は、日中関係に焦点を当

てて、日中の間の歴史をめぐる感情的な対立は、環境協力などの非伝統的安全保障面での協力を進めていくことで乗り越えられると主張している。また、東アジアにおける越境大気汚染外交のあり方を論じる石井他(2016)は、「国際緊張を緩和するための迂回路として、誰もが反対できない環境問題で対話のテーブルを別途確保しておくのは、現代外交の常道である」として、「環境外交を、ただ単に環境を改善するためだけのものと捉えるのではなく、より広くその時々国際政治情勢に符号させて環境安全保障の具現化と位置づければ、それは緊張緩和のための信頼醸成の触媒にもなり得る」と主張している。

東アジアの環境協力を進めるにあたって多くの論者が指摘しているのが協力ネットワークの醸成である。環境コモンズの観点から東アジア環境協力ネットワークの発展の必要性を説く寺西(2006, 13)は、「従来からの『国民国家』の原理にもとづく『国家利害主義』(Nationalism)の限界を打ち破り、『開かれた地域共同体』(Inter-regionalism)にもとづく『環境コモンズ』の相互協力的な共同管理を、最優先すべき『地域共通利益』(Regional common interests)として位置づける新しい考え方への転換」が必要であるとして、『『国民国家』の狭い利害の枠内に縛られない新しい行動主体(NGO等)の登場、そして、それらを結びつけていく多面的な地域間協力ネットワークを着実に発展させていく取り組み』が重要であると論じている。東アジアの環境問題をめぐる地域間協力ネットワークのあり方として、認識共同体(epistemic community)の醸成が必要であるという点については、松岡(2013)、石井他(2016)、高橋(2017)らも指摘しているところである。

こうした問題意識と通底する考え方をもとに、韓国の朴槿恵政権は外交政策として政府及びシンクタンクの対話によるトラック1.5のネットワーク構築を北東アジア平和協力構想(NAPCI)のもとで進めてきた。韓国外交部(2016)によると、NAPCIは「協力を続けていく漸進的な過程を通じて、北東アジア各国における認識の変化を誘導し、多国間安全保障協力に対するコンセンサスを形成」し、「民間協力を通じて、各国政府の意志の結集を促すボトムアップ式アプローチと、政府間の対話を通じて結集された意志を、機能別の協りに反映させるトップダウン式アプローチを並行して実施」し、「比較的協力しやすい非伝統的安全保障分野⁹からスタートし、関係各国¹⁰の関心事である信頼構築措置を含めた伝統的安全保障へと協力を拡大」しながら、「域内において脅威となる要因を共通の課題として提示し、多国間の枠組みの中で安定的に管理することで危機と対立を未然に防」ぐことを目的としている。NAPCIのもと朴政権下の2014年から2016年までの3年間でトラック1.5ネットワーク構築のための会議が延べ17回、全体フォーラム(NAPCIフォーラム)が2回、ハイレベル多国間会議が3回にわたって開催された(Eun Mi Choi's presentation in The Sejong Institute 2017, 36-40)。

⁹ 原子力安全、環境(生物多様性保全)、防災、サイバースペース等がテーマとなっている。

¹⁰ NAPCIの対象国は韓国、アメリカ、中国、日本、ロシア、モンゴルであり、また北朝鮮も念頭に置かれている。

このように様々な困難を抱える東アジアの環境協力をめぐるガバナンスを協調解決に向けたメカニズムに発展させていくにあたって、政策ネットワークや認識共同体と言われるような地域協力ネットワークが必要であることが多く指摘されている。しかしながら、前節で見たように、こうした国境を越えたネットワークは国家主権優位や歴史的な経緯に起因する政治対立や政治、経済、社会制度の相違などによって未成熟であることが指摘されてきた。トートロジーになりがちなこれらの議論を解きほぐし、どのように問題点を克服していくことが出来るのか。万能な解決策が見当たらない現状では、地域の具体的な共通課題に即してひとつひとつ可能性を検討していくほかないであろう。

4 地域協調ガバナンスが求められる共通課題

本研究会では、2017年度に日本での研究会メンバーならびに所内研究者らによる議論に加えて、有識者からのヒアリングと意見交換を行うとともに、筆者を中心に中国、韓国、台湾において国際会議への参加や国際ワークショップの開催を通して、東アジアの環境的持続可能性課題の協調解決に向けたガバナンスをめぐる諸問題を検討してきた¹¹。ここでは一連の活動を通して見えてきた協調解決に向けた地域ガバナンス(地域協調ガバナンス)のポテンシャルが高いと考えられる共通課題を挙げておきたい。

第一に、越境黄砂対策及び沙漠化防止対策が挙げられる。中国大陸の内陸における沙漠地域を発生源とする黄砂への対策は、しばしば韓国や日本に飛来する目に見える越境環境問題として TEMM において比較的取り組みが進んでいる協力分野である(第3章参照)。また日本(緑の地球ネットワークなど)や中国(GEI: Global Environmental Institute)などで NGO によるボランティアな緑化活動や牧草地保全活動も活発に行われている。

¹¹ メンバーによる研究会(千葉)については4月21日、5月25日、同月26日、12月15日に開催した。5月25日には岡崎雄太・上智大学地球環境学研究所准教授から、翌26日には鈴木真奈美・明治大学大学院助教に講師として研究報告いただいた。7月19日には所内地域研究会にて筆者が報告を行い参加者と議論を交わした。また筆者ら一部メンバーで5月22日に東京にて渡部 晃三・国際協力機構人間開発部保健第二グループ次長、熊谷優子・国立感染症研究所国際協力室長、5月23日に神戸にて菅野拓・人と防災未来センター研究員、翌24日に上田一仁・アジア防災センター研究員を訪ねて意見交換を行った。さらに筆者は韓国(5月1~2日、9月4~6日ソウル)、中国(5月4~6日杭州、8月25~26日北京、11月3~11日杭州・北京)、台湾(9月2~3日、10月19~24日台北)にて現地調査を行い、有識者からのヒアリングと意見交換のほか、以下の会議参加とワークショップ開催(ソウル)の際に報告の機会を得た。9月2日アジア民主フォーラム(民主進歩党・台湾環境保護同盟主催、台北)、10月12日東アジア環境的持続可能性課題をめぐるネットワーク・ワークショップ(世宗研究所、韓国環境政策評価研究院、アジア経済研究所、韓国外交部共催、ソウル)、10月13日第2回三国シンクタンクネットワーク(NTCT)会議(NTCT主催、ソウル)、10月20日第6回東アジア環境社会学国際シンポジウム(ISESEA)(ISESEA主催、台北)、11月4日「東アジア運命共同体」と日中韓社会和解・国際シンポジウム(浙江大学公共管理学院主催、杭州)。これら一連の活動のなかで協力いただいたメンバーならびに関係者各位にこの場を借りて謝意を表したい。

第二に、エネルギー転換が挙げられる。これは中国を主な発生源とするPM2.5などの越境大気汚染対策や2016年に発効したパリ協定のもとでの気候変動対応で要請される脱石炭・脱化石燃料、福島第一原子力発電所の事故を契機に台湾や韓国を中心に関心が高まっているエネルギー源の脱原子力発電依存、これらの動きと連動する再生可能な自然エネルギーの普及といった一連のエネルギー源の見直しを指す。特にこの分野は研究機関やNGOを中心とした協力・交流が中心となっていると考えられる。

第三に、越境するサプライチェーンを通じた環境汚染に対する協調行動が挙げられる。とりわけ中国・北京に拠点のある環境NGO、公衆・環境研究所（IPE）が中心となって中国各地で大手多国籍ブランド企業が取引関係を持つ企業の環境汚染行為を調査・情報開示を行い、企業に是正を求める活動が注目される。また台湾・台北に拠点のある環境NGO、緑色公民行動連盟もまたIPEの手法に習って台湾における企業をターゲットとして同様の活動を始めている（「透明足跡」）。これはNGOが主導する国境を越えた協力事例として注目される。

第四に、海洋汚染、特にマイクロプラスチックをめぐる協力が挙げられる。海洋へ流出するプラスチックの問題は生産、流通、消費、廃棄の一連の経済社会システムに関わる問題であり、またその影響は海洋生態系や水産物を通して人々の健康にも及ぶ複合的な課題である。さらに日中間では海洋安全保障をめぐる協議の中で協力案件として取り上げられていることから、伝統的な安全保障ともリンクしていること、さらには各国の環境NGOによるネットワーキングが進められているなど、国家・非国家主体を含めた多様なアクターによるガバナンスが課題となる分野としても注目されるところである。

第五に、環境汚染による健康リスク対策が挙げられる。例えばPM2.5を中心とする越境大気汚染は、韓国や日本だけでなく、主な発生源である中国国内においても、健康リスクを脅かす問題として関心が高い問題である。また環境汚染による健康リスクや健康被害については日本において公害病事件による教訓と対処の経験が蓄積されており、中国との経験・情報共有が求められる分野でもある。この協力課題は大気、水、そしてそれらを包括する経済社会システムの問題として第二から第四の課題とリンクして取り組むことも可能であろう。

以上のような具体的な共通課題を踏まえて、地域協調ガバナンスの成立条件を探っていくことが求められる。

5 本報告書の構成

最後に本章の結びに代えて、第2章以下の本報告書の構成を記しておく。

第2章（大塚・マレー）では、東アジアにおける環境的持続可能性を脅かす部門横断的かつ越境的な複雑化する課題の協調解決に向けたガバナンスのあり方に関する議論に一石を

投じるべく、トランスナショナル・ネットワーキングに関する研究へのアプローチを探求する。まず、政策科学や国際関係論における政策ネットワークと認識共同体についての研究に加えて、サステイナビリティ・サイエンスの分野で台頭しつつある超学際的研究について文献レビューを行う。次に、2017年10月にソウルにて開催した東アジアの環境的持続可能性課題をめぐるトランスナショナル・ネットワーキングによる協力に関する国際ワークショップのプロセスについて述べる。その上で、ワークショップの議論を通して得られた知見や課題について検討を行う。最後に、本研究の次のステップに向けた展望と課題を指摘する。

第3章（秋）では、日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM）を取り上げて、その進捗と課題について、特に黄砂と大気汚染に関する協力事例に焦点を当てて検討を行う。TEMMは1999年より毎年定期的に開催されている三カ国の環境協力に関する政策対話のメカニズムであり、そこでは上記事例以外にも生物多様性を含めて多様な課題について協議が行われている。そのなかで黄砂と大気汚染は越境型汚染問題としてとくに韓国と日本の関心が高く、中国との協力が欠かせない事例である。本章では二つの事例をめぐる協力の展開について、レジリエンスという視点から検討を行い、今後の課題を提示する。

第4章（崔）では、中国におけるエネルギー転換の動向について環境問題との関連性に焦点を当てて分析を行う。中国では、大気汚染の深刻化によって、石炭火力を主要電源とするエネルギー問題が国家安全保障問題から環境安全保障問題にシフトしつつある。また国際社会において気候変動への対応に関する議論が本格化するにつれて、エネルギー安全保障をめぐるグローバル規範構造（GNS）の変容が生じ、それが中国のエネルギー転換に重要な機会を与えている。本章では中国のエネルギー転換をめぐるそうした国内的、国際的要因を検討し、エネルギー転換における中国の多国間協力について展望する。

第5章（磯崎）では、韓国にて新規の原発建設計画の白紙化を公約として掲げて就任した文在寅大統領のもとで、建設中であった新古里5・6号機をめぐる2017年に行われた討論型世論調査に注目する。そこで討論型世論調査を主導した公論化委員会が討論会のために作成した資料や政府に提出した最終報告書をもとに検討し、韓国の世論が原発やエネルギー政策に対する役割を論じる。結果として今回の韓国ではなぜ「建設再開」が選択されたのかの理由を検討したうえで、国別のエネルギー政策の転換を東アジア地域の文脈で捉える際に国内世論の動向と役割を注視する必要があることを指摘する。

参考文献

- Acharya, A. 2011. "Engagement or entrapment? scholarship and policymaking on Asian regionalism," *International Studies Review*, 13(1): 12-17.
- 秋道智彌 2004 『コモンズの人類学—文化・歴史・生態』人文書院.
- 天児慧 2016 「はじめに—日中韓の歴史和解と新たな共生を求めて」天児・李編 1-10.
- 天児慧・李鍾元編 2016 『東アジア和解への道—歴史問題から地域安全保障へ』岩波書店.
- Cui, Shunji 2013. "Beyond History: non-traditional security cooperation and the construction of Northeast Asian international society," *Journal of Contemporary China*, 22:83, 868-886, DOI: 10.1080/10670564.2013.782131
- Dietz, Thomas, Elinor Ostrom and Paul C. Stern 2003. "The Struggle to Govern the Commons," *Science*, 302(5652): 1907-1912.
- Dodds, Felix & Jamie Bartram eds, 2016. *The Water, Food, Energy and Climate Nexus*, Routledge.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination," *International Organization*, 46(1): 1-35.
- IPCC 2014. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press.
<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>
- 石井敦・米本昌平・岡本哲明・沖村理史・児矢野マリ・大久保彩子 2016 「東アジアにおける越境大気汚染と外交の考え方—PM2.5問題を軸に」Technical Report, February 2016, ResearchGate, DOI: 10.13140/RG.2.1.2065.7368
- Komori, Yasumasa 2010. "Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia," *Asian Affairs: An American Review*, 37: 1-25.
- 公益財団法人旭硝子財団 2017 「第26回地球環境問題と人類の存続に関するアンケート」(2017年9月).
- 河野勝 2006 「ガバナンス概念再考」河野編 1-19.
- 河野勝編 2006 『制度からガバナンスへ—社会科学における知の交差』東京大学出版会.
- 木宮正史 2015 「アジアン・パラドックスと日本パラドックス」木宮正史編『シリーズ日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア』岩波書店 1-11.
- Levi-Faur, David ed. 2012. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- 人間の安全保障委員会 2003 『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社.
- 松岡俊二 2013 「アジア地域統合と環境ガバナンス」松岡俊二編『アジアの環境ガバナンス

ス』勁草書房 3-19.

御巫由美子 2006 『『ガヴァナンス』についての一考察』河野編 225-247.

長有紀枝 2012 『入門 人間の安全保障』中公新書.

大塚健司 2016 「持続可能な東アジアのための人間の安全保障を求めて」天児・李編 189-204.

Pekkanen, S.M., J. Ravenhill, and R. Foot 2014. "The international relations in Asia." In Pekkanen, Ravenhill and Foot eds. 3-21.

Pekkanen, Saadia M., John Ravenhill, and Rosemary Foot eds. 2014. *Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, Oxford University Press.

Reimann, Kim D. 2014. "Environment, human security, and cooperation in Asia." In Pekkanen, Ravenhill and Foot eds. 641-663.

高橋若菜 2017 『越境大気汚染の比較政治学—欧州、北米、東アジア』千倉書房.

高見邦雄 2003 『ぼくらの村にアンズが実った—中国・植林プロジェクトの10年』日本経済新聞社.

寺西俊一監修・東アジア環境情報発信所編 2006 『環境共同体としての日中韓』集英社新書.

The Sejong Institute, Korean Environment Institute, Institute of Developing Economies and Ministry of Foreign Affairs of Republic of Korea 2017. *The final report on "2017 Joint Workshop on Networking for Environmental Sustainability Cooperation in East Asia,"* December 7, The Sejong Institute.

UNDP 1994. *Human Development Report 1994*. NY: Oxford University Press. (国連開発計画 1995 『人間開発報告書 1994』国際協力出版会)

Yoshimatsu, Hidetaka 2014. "Economic-security linkages in Asia." In Pekkanen, Ravenhill and Foot eds. 569-585.

World Commission on Environment and Development (WCED) 1987. *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press. (環境と開発に関する世界委員会編・大来佐武郎監修 1987 『地球の未来を守るために』福武書店)

World Economic Forum 2017. *The Global Risks Report 2017*, World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf

<ウェブサイト>

GEI (全球環境研究所) : <http://www.geichina.org/>

IPE (公衆環境研究中心) : <http://www.ipe.org.cn/>

緑色公民行動連盟「透明足跡」: <https://thaubing.gcaa.org.tw/>

緑の地球ネットワーク : <http://gen-tree.org/>