

Title	気候変動問題の構成と国際共同行動の展開(3・ 完) : 気候変動レジーム・ 国連環境計画・ 欧州連合
Sub Title	International collective actions for climate change : climate regime, the UNEP
Author	白井, 陽一郎(Usui, Yoichiro)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2007
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.8 (2007. 10) ,p.75- 121
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應EU研究会 論説 英文要旨あり
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20071031-0075

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

気候変動問題の構成と国際共同行動の展開(3・完)

—— 気候変動レジーム・国連環境計画・欧州連合 ——

臼 井 陽一郎

1. 問題の予備的考察

- (1) 気候変動問題
- (2) 国際共同行動を支える制度の多様性
- (3) 気候変動問題の政治性
- (4) 理論上の関心
- (5) 章の構成

2. 国際共同行動の構図

- (1) 国際制度の多面性
- (2) 国連システムの構図
- (3) 国際機構のやわらかい力
- (4) 国際制度と規範言説

3. 気候変動問題の特徴

- (1) 気候変動の言説
- (2) 地球環境問題の政治性
- (3) 気候変動問題における政治的選択 (以上5号)

4. 気候変動レジーム

- (1) 気候変動問題の認知
- (2) 気候変動レジーム
- (3) IPCC: 政治と科学のインターフェース

5. UNEPの役割

- (1) 期待機能
- (2) 組織構成
- (3) 環境行動
- (4) 気候変動の問題化 (以上6号)

6. EUの共同行動

- (1) 環境ガバナンス

(2) 対気候変動行動の形成

(3) 国際行動戦略

おわりに

参考文献・資料

(以上8号)

6. EUの共同行動

EUの対気候変動戦略は、国連システムと地域統合組織のある種均衡した関係を示している。一方でEUは域内で独自の制度を構築し、あたかも自己充足的であるかのようにガバナンスを形成する。しかし他方で、そのガバナンスの根本となる政治目標や基本の政策枠組みは、UNFCCCと京都議定書に枠づけられていて、ガバナンスのまさに核の部分は、国連システムに埋め込まれているかのである。EU法秩序の自律性は、手続的側面に限定される。政策枠組みを構築する個々の派生立法やその不履行のモニタリングおよび不遵守手続きについては、外から閉じた独自の制度複合体を持ち合わせているが、そうした制度複合体を稼働させる政治目標や政策枠組みは、国連システムの生み出したUNFCCCおよび京都議定書に忠実なまでにしている。京都数値義務の達成と京都メカニズムの導入は、EU気候変動戦略の骨格なのである。

国連システムが構成するガバナンスに整合的な戦略を域内で構築するEUの行動は、EU自身の対域外行動の帰結でもある。温暖化による気候変動の問題を重要視して、数値義務の定立を強く訴え、アメリカの京都からの離脱に対抗勢力となったEUは、UNEPとの間に環境規範の言説連合を組んでいるかのである。UNEPがやわらかい法を通じて展開してきた先進的な環境原則、たとえば予防原則や環境配慮義務原則、汚染者負担原則などは、どれもEU環境法の中で主権国家を越えて実現している。そのUNEPを国連専門機関に格上げし、WTOに対抗しうる国際機構に発展させようとするEUの主張は、EU環境ガバナンスを国連システムに埋め込ませようとする一貫した戦略と符合する。すでにふれたように、UNEPの環境基金の64%はEU加盟国からの拠出である。またUNEPのGC（管理理事会）やGMEF（世界環境閣僚フォーラム）には、EU

加盟国の無視しえぬ存在感があろう。EUが国連システムによるMEA（多国間環境協定）の策定に協力し、そのCOP（締約国会議）プロセスでEUが一体感を示していくとき、環境規範に関するUNEPとEUの言説連合に亀裂が入らないかぎり、EUの域内環境ガバナンスの展開は、国際環境行動の先駆事例ともなろう。サイプラスとマルタをのぞく23カ国を附属書 I 国に擁するEUの域内戦略は、気候変動に対する国際共同行動の成否に直結するのである。EUの気候変動戦略を等閑に付しては、国際共同行動の展開の重要な側面を見落としてしまう。

当然、国連システムと地域統合組織EUのこうした関係は、他の争点領域ではまったく違った展開を見せるだろう。しかし、気候変動戦略は広範な射程をもつ。EU域内の共同行動が多国間レジームや国際機構と取り結ぶ関係に迫っていくにあたって、気候変動戦略は無視しえぬひとつの比較事例になるだろう。こうした三者の関係こそが、国際共同行動のあり方を構造づけていくのである。本章では、まずEU環境ガバナンス一般の特徴を概観した上で、その気候変動戦略の概略を整理してみたい。

(1) 環境ガバナンス

① 共同体方式

すでにふれたように、EUは諸条約・諸機関の複合体である。その複雑な制度構成は、三本柱構造に体现される。第一の柱が欧州共同体（EC）、第二が共通外交安全保障政策（CFSP）、そして第三が警察刑事司法協力（PJCC）である。一見して、第一の柱で通貨を含む経済社会政策全般の共同行動を進め、第二の柱で対域外行動を一本化し、第三の柱で警察力を凝集し、あたかも連邦国家のプロトタイプが作り上げられているようであるが、もちろん、ことはそう単純でない。三つの柱それぞれで、法的手段もEU諸機関の権限も異なる。

第一の柱では、EC法が高度に発展してきた。加盟国の国民に直接権利と義務を与え、加盟国の法に優位し、加盟国のEC法不履行が国際司法裁判所の場合とは比較にならないほど容易にかつ日常的に欧州司法裁判所（ECJ）で確認

され、加盟国間の紛争で相互主義や自助は完全に否定され、しかも場合によっては条約に明示されない分野の立法もECの黙示的権限としてECJに認定される可能性がある（臼井2004）。加盟国の立法のかなりの部分は、EC法の国内法への置換に費やされる。のちにふれるように、英国ではその環境政策の8割方がECの環境立法に起因するという。もはや、国際社会におけるような外交は加盟国間に存在しないかのようである。しかし、こうしたあたかも法的には連邦国家化しているかに見える第一の柱でさえ、政府間協力に依存する部分がまだまだ残り、欧州議会の関与が制限され加盟国が拒否権をもつ分野が存続している。

2004年に採択され調印された憲法条約は、三本柱構造を単一の法秩序に一本化しようとした。それは2005年にフランスとオランダの国民投票で否決され、2007年にあらたに改革条約と称する条約にその内容が引き継がれていくことになったが、その条約のテキストにも、三つの柱の跡が深く刻印されていることは、法の専門家ならずとも理解できる。第二、第三の柱に位置づけられていた共同行動に対して、欧州委員会や欧州議会といった超国家的な機関の権限はいぜんとして制約され、加盟国の拒否権も確保されている。EUは、諸条約・諸機関の複合体であるとともに、性質の異なった様々な法的手段や政策措置の、まさに錯綜関係として存立しているのである。加盟国の立法・司法・行政に食い込むEUの法や政策は、行動領域ごとに三権それぞれで多様な権限関係となって現れる。単純にEUを超国家組織と政府間組織の二分法でとらえることはできない。EUは両者の錯綜のあり方が分野ごとに異なる複雑な制度複合体なのである。

改革条約発効前の現段階では、EU環境法は正確には、EC条約上の条項とそれを法的根拠とする派生法の総体である。そこには、規則、指令、決定および非拘束の勧告、意見といった多様な形態があり、それぞれ適用範囲や宛先人が異なる。ECが締結する国際環境条約は、決定の形態でいったんEU法秩序に導入され、規則または指令の形で実行に移される。EU自身に法を施行する行政資源はなく、これらのEC派生法は加盟国内で実施される。よって加盟国がEC

派生法を適切に期限通り国内法に置換しているかが、たえず問題になる。

このように、EC条約という一次法に根拠をもつ派生法の総体として、EU環境法は第一の柱固有の、いわゆる共同体方式を通じて構築されてきた。共同体方式とは、端的に言って、欧州委員会が法案を提出し、欧州議会と閣僚理事会が共同決定をなし、欧州司法裁判所（ECJ）が立法の合法性や違法性の認定を行うという仕組みである。ただし、欧州議会の関与が制限される亜種が存在する。いわゆる協議手続と呼ばれるもので、ECの環境立法にも見られる。

EC条約は環境立法に二種類の手続きを用意している。EC条約175条1項の共同決定手続（the codecision procedure）と同条2項の協議手続（the consultation procedure）である。前者が環境立法上通常の手続きであり、欧州委員会の法案が、欧州議会の多数決と閣僚理事会の特定多数決（qualified majority voting）で採択される。欧州議会と閣僚理事会の立場が分かれた場合、調停委員会が開かれるが、そこでも合意にいたらない場合、欧州委員会の法案は廃案となる。つまり、共同決定手続とは、欧州議会が閣僚理事会とともに拒否権をもつ仕組みなのである。

それに対して協議手続の場合、欧州議会に拒否権はない。欧州委員会の法案に対して閣僚理事会が採決を行う前段階で諮問を受ける権利こそ与えられるが、その際に出される欧州議会の決議には一切の拘束力はない。こうした協議手続が適用されるのは、法案が、財政的性質をもち、都市計画に影響を与え、水資源や土地利用の管理に関わり、エネルギー資源の選択やエネルギー供給の構造に影響を与えるといった、いずれかの措置を含む場合である（EC条約175条2項）。こうした領域では、閣僚理事会は全会一致で決定しなければならない。気候変動問題への対応には、まさに175条2項の領域に関わる措置が求められる。しかし、欧州委員会は175条1項を気候変動対策上の立法措置の根拠としてきた。加盟国も、これに対して違法性確認訴訟をECJに起こすことはしていない。EU気候変動戦略は、共同決定手続と特定多数決によって立案されてきたのである。

法案を提出する欧州委員会は、73年まで環境部局をもたなかった。しかし、

環境立法は欧州統合の最初期から行われてきた。MacCormickは欧州原子力共同体条約に根拠をもつ59年の放射線に対する一般公衆および労働者の衛生に関する指令 (Dir 59/221/Euratom) をEU環境法の嚆矢とし、またEEC (欧州経済共同体) が創設されたのちは、67年の危険物質管理指令 (Dir 67/548/EEC) を最初期の環境法としてあげている (MacCormick 2001: 43)。その後、環境立法はEEC条約上明示的な法的根拠が存在しないにもかかわらず、続けられていった。87年の単一欧州議定書により環境立法の根拠があらたに置かれるまで、EEC条約の前文、第2条の基本目的、第100条の共同市場創設、そして第235条の権限創出条項などにより、またECJの創造的解釈もあずかって、環境立法が進められていたのである。

上述のように73年に欧州委員会は環境部局を設置するが、それは産業政策を主管する第三総局 (DGIII) の一部署にすぎなかった (MacCormick 2001: 101)。独立の総局として創設されたのは、81年である。第11総局 (DGXI) である。99年には欧州委員会総局体制の改組があり、それを機に環境総局 (the Environment DG) と名称が改められた。この環境DGは加盟国のポスト争いの対象にならず、たとえば対外通商が英国、域内市場がドイツといった形で指定席が特定加盟国に用意されることもなかった (Ibid.)。スタッフは98年段階で500人であった (Ibid.)。EUという広大な領域に多くの多様な行政制度をもつ加盟国が存在し、しかも環境というきわめて範囲が広く問題も複雑な政策分野に、わずか500人である。EUの環境行動がのちにふれるように多次元多層の参加体制をとらざるをえない組織上の理由がここにある。こうした人的資源の乏しさとは対照的に、環境総局の組織構成は表15のとおり網羅的である。

② 法の調和化

第一の柱の共同体方式は、欧州委員会や欧州議会といった超国家機関と、閣僚理事会という政府間協力機関との、まさに絶妙のバランスの上に成り立つ。EUの環境がバナンスは、一方でこうしたバランスの中で構築されてきたEU環境法に立脚する。いわば、かたい法が土台である。しかし、環境分野の派生法の数は、尋常ではない。ある数え方では、すでに1000を越えている (Wilkinson

表15 欧州委員会環境総局の組織構成

総務 (Office of the Director-General)	Directorate D：水資源と環境計画
ENV.1 戦略的計画・評価	D1. 環境補助金 LIFE
ENV.2 内部監査	D2. 水資源と海洋の保全
ENV.3 予算	D3. 結束基金と環境
Directorate A：ガバナンス、コミュニケーション、市民保護	D4. 公衆衛生と都市
A1. コミュニケーション	Directorate E：国際問題
A2. 義務不履行	E1. 国際関係・ガバナンス・開発
A3. 法務	E2. 環境協定と貿易
A4. 連絡調整	E3. 拡大と近隣諸国政策
A5. 市民保護	Directorate F：資源
Directorate B：自然環境保護	F.1 人的資源
B1. 農業と土壌	F.2 資金提供
B2. 生物多様性	F.3 情報技術
B3. 森林	Directorate G：持続可能な発展と環境統合
B4. バイオテクノロジーと農薬	G.1 持続可能な発展と経済分析
Directorate C：大気と化学物質	G.2 環境と産業
C1. 大気と輸送	G.3 研究開発
C2. 気候、オゾン、エネルギー	G.4 持続可能な生産・消費
C4. 産業廃棄物	

資料：欧州委員会環境総局のWebサイト。

<<http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/directory.htm>>

et al. 2004: 7; IEEP 2004)。もちろん、その数は修正立法や、勧告、意見、通知 (notice) といった非拘束文書も入れるかどうかで変わってくる。しかし少なくとも580、多くても850といったところだろう (MacCormick 2001: 17-8; Weale et al. 2000: 2)。

こうした膨大な立法は、加盟国の置換作業とECJの司法審査の双方に多大な負担をかける。上述のように、ある推計では英国の環境政策の8割方がEUの環境立法を起源とするという (Wilkinson et al. 2004: 7)。また欧州委員会の報告書によると、環境を含む全立法分野で、2003年12月31日現在、3927の義務不履行が確認され、うち司法審査が開始されたのは2708件である (COM (2004) 839: point.1.1)。EU司法制度の処理能力は、すでに限界に近い。いうまでもな

く、環境立法関連の審査にも余裕はない。共同体方式は、結果的には、こうした困難な状況を生み出してきたのである。EUで立法に依存しないやわらかい環境ガバナンスの構築が目指されていた要因のひとつが、ここにある。Héritierが指摘しているように、EUの社会政策の場合、非拘束的な目標をEUとして採択するだけで重要な一歩であったのに対して、環境の場合、ハイアラーキー的な状態から任意の規制に転換することが求められたのである (Héritier 2002)。

③ やわらかいガバナンス

欧州委員会は、欧州持続可能な発展戦略 (SDS) の一環として、環境立法の改善 (better law-making) と簡素化 (simplification) を目標に掲げてきた (COM (2002) 275: 3)。既存の立法政策を再吟味するこうした傾向は、非立法アプローチの本格的な導入をはかった2001年ガバナンス白書 (COM (2001) 428) の路線と合致する。その発想は、第6次環境行動計画にも見られる (Decision 1600/2002/EC)。この計画では、環境保全の目的を達成するために立法以外の選択肢を考慮する必要が訴えられ、市場活用手段や利害当事者 (stakeholders) との協働が提案されている (Ibid., point.14)。この路線は、すでに第5次環境行動計画 (OJ 1992 C138/7) で開始されていた。欧州委員会は、立法だけに依存する環境政策では不十分だとし、共有責任原則に立脚した参加体制の確立を追求してきた。また非立法手段として、市場を活用する方法や汚染者との環境協定などに、費用対効果の高さを見出していった (ex. Commission Recomm. 96/733/EC, preamble)。こうしてEU環境ガバナンスは、90年代を通じて、大量の環境立法を背景としながら、市民参加と非拘束的な手段を導入する方向に向かっていったのである。

EUのやわらかい環境ガバナンスのあり方には、すでに多くの研究上の関心が寄せられてきた。Héritier はEUの環境ガバナンスにおける目標の設定と施行の方法に着目して、評判と学習 (reputation mechanisms and learning) および任意協定 (voluntary accords) による二つのパターンを析出する。その上で、目標数値と期限を設定し、モニタリングの結果を公表する一連の過程が、多次

元多層の参加によって進められるという形を、EU環境ガバナンスに見出している (Héritier 2002)。同様の認識で、ScottはIPPC (統合汚染防止) 指令を事例に、EUの環境ガバナンスを、厳格な手続規則と柔軟な実体的義務の二点で特徴づける (Scott 2000: 280)。加盟国は手続きの上で拘束されるが、実体的義務の実行には柔軟性が認められるという傾向が、EUの環境ガバナンスに内在しているというのである。Scottは、こうしたガバナンスのあり方に、柔軟性、分権化、参加、反省 (reflexivity)、熟議 (deliberation) といった5つの価値を見出す (Ibid., 265-6)。そしてWealeらのグループは、多次元的で、水平的に複雑で、進化しつづけ、たえず学習を指向する未完成の環境ガバナンスをEUに見出す (Weale et al 2000: 6)。EU環境ガバナンスのこうした特徴は、法の調和化路線と対照的である。やわらかいガバナンスには、かたい環境法を補足する役割が期待されてきた。しかし、EU気候変動戦略の場合、そのソフト化はいっそう進んでいる。

(2) 対気候変動行動の形成

① 直近の動き

EUの直近の動きは、EU機関と加盟国のある種複雑な関係を示している。欧州委員会が主権国家を越えた利益を求めるのに対して、加盟国は自国の利益を求めてEUの進展にストップをかけるという構図は、必ずしも一般的でないし、気候変動戦略の場合もあてはまらない。2005年春の欧州理事会では、同年2月の京都議定書の発効もあり、気候変動問題がアジェンダの一つになった。欧州委員会はそこに2012年以降のポスト京都をにらんだ戦略文書を提出した (COM (2005) 35 final)。しかし、具体的な数値目標を出すことは控えていた。それに対して、この戦略文書を審議した同年3月の環境理事会は、京都議定書の基準年90年比で、2020年までに15-30%、2050年までには60-80%削減という、大方の予想をくつがえす野心的な数値目標を打ち出した。上述の欧州理事会は、2050年目標については先送りしたものの、2020年目標については、世界の平均気温を前産業化時代より2℃以上高くしないという目標を提示しながら、今後

の費用対効果分析と国際交渉の動向によるという条件つきながら2020年目標を承認し、EUが気候変動問題で国際社会を先導するという姿勢を明確に示していったのである。なお、2007年には欧州委員会が2020年までに他の国際社会の動向にかかわらず、一方的にEUが20%削減するという提案を公表し、また欧州議会は2020年までに30%、2050年までには60-80%削減を求める決議を採択している²⁸⁾。

EUの産業組織であるUNICEは、こうしたEU諸機関の野心的な動きに批判的な声明を出していった。また環境団体からは賛否両論の反応があった。Greenpeaceは、基本的に好意的であった。WWFも同様であるが、エネルギー効率化、代替エネルギー、排出権取引制度の強化など、気候変動対策のための立法を確実に進めるよう注文をつけている。これらに対して、Friends of the Earthは、数値目標の曖昧さや実現の道筋がまったく示されていないことを鋭く批判していった。とくに環境理事会が合意した2050年までの長期目標が完全に削られていることに対して、強い失望感を表明している²⁹⁾。こうしたさまざまな反応はあるものの、2005年春の欧州理事会が他国に先駆けて提示したポスト京都のGHGs排出削減数値目標は、たしかに同年11月のモントリオールCOP11からさらにつづいていく国際交渉の中で中心的な論点となっていたのである。なお、モントリオールCOP11では、同時に初の京都議定書締約国会議（MOP 1）が開かれている。

② 気候変動戦略の形成

EU気候変動戦略の発展過程は、二つの段階に分けられる。97年の京都議定書採択以前と以後である。京都以前では共通理解の形成には成功したものの、個々の措置は単純で、実効性もなかった。

28) EurActive.com 24 March 2005, Climate Change: EU leaders agree to flexible targets for 2020; EurActive.com 29 June 2007, EU Climate Change Policies; 2005 Brussels European Council Presidency Conclusions, p.15.

29) Friends of the Earth, Press Release, EU slammed over climate agreement, March 24 2005.

85年に、欧州委員会は気候変動に対処する必要をうったえ、気候変動研究の推進を提案した。おそらくこれが、EUで気候変動対策が政策アジェンダとなった端緒であろう (McCormick 2001: 280)。これは同年に開催された前述のフィラハ会議に対応している。すでに述べたとおり、88年の国連総会決議はフィラハ会議の結論も引きながら、気候変動問題の優先順位を上げている (A/RES/43/53)。EUの気候変動戦略は、国連システムに方向づけられる形で展開していったのである。94年発効のUNFCCC (Decision 94/69/EC) と97年調印の京都議定書 (Decision 2002/358/EC) は、EU気候変動戦略を枠づけてさえいる。ここで注意しておきたいのは、気候変動という国際アジェンダが、欧州委員会のCOMドキュメント、閣僚理事会決議、欧州理事会議長総括などを通じてEUに取り込まれていったという点である。決して、加盟国首脳の説明だけではなかった。いわばやわらかい法のような形で共通認識が培われていったのであり、それを土台として、UNFCCCや京都議定書がEU法秩序に導入されていったのである。表16にその過程をまとめておく。

この過程を通じて、科学研究上の不確実性を強調することは否定されていた。気候変動への政策対応を遅らせるというのが、その理由である。88年のロードス環境宣言 (the 1988 Rhodes Declaration on the Environment) は、GHGsをオゾン層の破壊や生物多様性の喪失とならぶ重要問題として強調している (Bull. EC 12-1988, point.1.1.11)。89年閣僚理事会決議は、科学知の不確実性に起因する議論のゆれを払拭するべく、「GHGsの科学研究にいぜんとして不確実性が残ろうとも、(気候変動問題への) 対応を遅らせることは、もはや許されない」(OJ 1989 C183/4: para.1) と宣言する。科学研究に多くの不確実さが残る段階から気候変動を問題として強調していたのには、EUが92年リオ・サミットで強い立場を確立するというねらいもあった。90年ダブリン環境宣言はまさにそれを訴えていた (Bull. EC 6-1990: Annex II, point 1.36)。

こうした規範構築過程を経て、90年の環境・エネルギー合同理事会がEU初の目標設定を行った。2000年までにEU全体のCO₂ 排出量を90年水準で安定化させるというものであった (Dir 93/76/EECの前文)。これは非拘束でまた柔軟

表16 気候変動問題の認知過程

86年10月13日	大気中のCO ₂ 濃度増大（温室効果）に対処するための措置に関する決議（OJ 1986 C255/272）。
88年11月16日	温室効果とそれに対処する政策を評価するための作業計画に関するコミュニケーション（COM（1988）656-1）。 共同体の温室効果対策に関する閣僚理事会決議草案（COM（1988）656-2）。
88年12月2-3日	ロードス環境宣言（ロードス欧州理事会議長総括）（Bull. EC 12-1988）。
89年7月20日	共同体の温室効果対策に関する閣僚理事会決議（OJ 1989 C183/4）。
90年6月25-6日	ダブリン環境宣言（ダブリン欧州理事会議長総括）（Bull. EC 6-1990）。
90年10月29日	環境・エネルギー合同理事会総括（EC Bull. 1990 October, point. 1.3.77）。

であった。というのも、他の先進諸国が同様の目標を立てた場合、という条件つきで、さらに一人あたりエネルギー消費が比較的低い水準の加盟国は、よりゆるやかなCO₂排出削減目標が認められていたのである。他の先進諸国は97年京都議定書まで数値目標を立てることはなく、このEU初の数値目標が法的に拘束力をもつことはなかった。ただし、のちにUNFCCCが掲げる共通のしかし差異ある責任の原則が、ここに先取りされていたことに注意しておきたい。

欧州委員会は、87年の第4次環境行動計画で気候変動政策を開始すると宣言し（OJ 1987 C328/5, point. 2.3.20）、93年の第5次環境行動計画で一連の政策パッケージを示している（OJ 1993 C138/5; Krämer 2003: 299）。この初期の戦略は単純なものであった。エネルギー効率の向上と代替・再生エネルギーの推進、モニタリング制度、そして炭素税・エネルギー税といった、「三種の気候変動対策パッケージ（a three part climate package）」（McCormick 2001: 281; COM（1991）249）である。これらは指令や決定の形態で提案され、立法化されていたが、義務履行における柔軟性という点で、総じてやわらかいものであっ

た。

エネルギーに関しては、加盟国のプロジェクトに資金を提供する形が取られた。エネルギー効率向上のためのSAVE計画と、代替・再生エネルギーの開発・推進へ向けたALTENER計画である。しかし資金総額は大きなものでなかった。代替・再生エネルギー政策は、やがて推奨目標の提示と年次報告書の提出という形をとっていく(ex. Dir 2003/30/EC)。

モニタリング制度は、93年に創設された(Decision 93/389/EC)。人為起源のGHGsすべての排出量について、加盟国は定期的な報告書の提出を義務づけられ、欧州委員会がそれらをまとめ、公表する形がとられた。この93年モニタリング決定は、やがて京都議定書の要求するモニタリング制度にも対応できるよう修正されていった(Decision 280/2004/EC)。

租税措置に関して、欧州委員会はずっと炭素税を構想していたが(COM (92) 226)、合意にはいたらなかった。欧州議会の支持はあったものの、閣僚理事会には受け入れられなかった。どの加盟国も税制の変更には敏感に反応する。政治的に重大な争点である以上、それは当然である。炭素税はやがてエネルギー税として装いもあらたに提案されるが、根強い反対がつづいていった(Wettstad 2005: 8)。やがて最低基準をEUが定めてあとは加盟国の任意にゆだねるきわめて柔軟なエネルギー税指令(Dir 2003/96/EC)が採択される。

③ 目標設定

たんに個々の政策措置の寄せ集めとは異なる単一の気候変動戦略は、97年京都議定書の調印以降発展していった。その端緒となったのが、加盟国間でCO₂排出削減負担をシェアする合意であった。それは純粋な政府間交渉過程で到達した合意であり、そののちに法的に翻訳されるにいった。通常の共同体方式は実質的にとられなかった。この負担シェア合意は、いわゆるEUバブルと呼ばれるEU域内数値調整のためのものである。それを表17に掲げておく。

すでにふれたように、97年12月に調印された京都議定書は、GHGs排出削減の数値義務を38の先進国からなる附属書I国に課している。東方拡大以前のEU15カ国は、すべて含まれる。このEU15は、すでに97年3月の段階で、議長

国オランダのもと環境理事会においてGHGs排出削減負担をシェアする合意に到達していた。それは当初、まったく不可能であると見られていた（Lefever 2000: 363）。京都COP 3の9ヶ月前であった。EU全体の目標は、CO₂、メタン、一酸化二窒素の三種のGHGsを90年基準で2010年までに15%削減するという野心的なものであった（Lefever 2000: 363）。また各加盟国の負担は、共通のしかし差異ある責任の原則を適用したかのような形になった（表17）。しかし、この負担シェア合意は、完全にはほど遠かった。各加盟国の削減負担を合計しても、EU全体で15%削減するのに必要な量の3分の2にしかないのである（Ibid.）。にもかかわらず、この15%が、京都COP 3におけるEUの交渉材料となった。

EUの交渉目標のひとつは、この97年負担合意をモデルに、EU全体で京都数値義務を達成するといういわば特権を認めさせることにあった。EUは交渉に成功する。EUに割り当てられた京都数値義務は8%削減となった。EUは、それに必要な削減量を、15の加盟国間で再配分することを認めさせたのである。これにより、EU15はそれぞれ異なった排出削減義務を京都義務とは別に負うことになった。これがいわゆるEUバブルと呼ばれるものである（表17）。あらたな8%削減という数値義務のもと、97年負担合意は修正が必要になり、98年の環境理事会で、あらためて負担シェア合意が決定された。そしてこの98年負担シェア合意が、京都議定書を批准するために「法的に翻訳」（COM（2999）88: 2）されることになったのである（Decision 2002/358/EC）。こうして、EUバブルは法的に確定されるにいたった。

ここで注意すべきことがある。97年と98年の二つの加盟国数値義務は、欧州委員会の提案によらず、つまり通常の共同体方式を適用せずに採択された。その上で事後的形式的に、EC条約175条1項を法的根拠とした共同決定手続による京都議定書批准のための決定（Decision 2002/358/EC）採択過程に送られ、正式にEU法の一角を占めるにいたった。EU気候変動戦略の根幹となる域内数値義務負担シェアは、純粋な政府間交渉によって確立されたのである。そして、この98年負担合意の採択ののち、EU気候変動戦略は発展していく。

表17 EUバブル

	97 年 3 月合意 (京都 COP3 以前)	98 年 6 月合意 (京都 COP3 以後)
ルクセンブルグ	- 30.0%	- 28.0%
ドイツ	- 25.0%	- 21.0%
デンマーク	- 25.0%	- 21.0%
オーストリア	- 25.0%	- 13.0%
英国	- 10.0%	- 12.5%
ベルギー	- 10.0%	- 7.5%
イタリア	- 7.0%	- 6.5%
オランダ	- 10%	- 6.0%
フランス	0.0%	0.0%
フィンランド	0.0%	0.0%
スウェーデン	+ 5.0%	+ 4.0%
アイルランド	+ 15.0%	+ 13.0%
スペイン	+ 17.0%	+ 15.0%
ギリシャ	+ 30.0%	+ 25.0%
ポルトガル	+ 40.0%	+ 27.0%

資料：Decision 2002/358/EC, Annex II; Lefevere (2000: 365)

④ 政策形成

EUの気候変動戦略は、欧州気候変動計画（ECCP: European Climate Change Programme）を通じて策定されていった。欧州委員会が2000年に設置したもので（COM（2000）88, Annex 2）、気候変動対策の手段を採択するため、「多角的利害当事者協議過程（a multi-stakeholder consultative process）」（Commission 2001: 6）を立ち上げることに力が注がれた。これは、ある程度まで欧州委員会の大権たる提案権を犠牲にすることも意味した（COM（2000）88: 5-6）。というのも、欧州委員会はECCPから出される政策手段の提案を、「委員会自身の明確な政治誓約（a clear political commitment from the Commission）」にすると宣言していたのである（Commission 2003: 6）。ただし、委員会は自身が期待する政策措置リストを、利害当事者協議過程に提示していた（COM（2000）88:

Annex 3)。とくに欧州単位で規制をかけるための立法措置よりも、当事者の自発的もしくは任意の規制や、市場を活用した柔軟な制度、そして租税措置などが想定されていたようだ（Ibid., 9）。ECCPからの提案が、委員会の予期した範囲に収まるような仕掛けはあったといえよう。

ECCPの起源は、99年の欧州委員会コミュニケーションにさかのぼる（COM（1999）230）。京都議定書の施行を準備するための文書で、これを土台に、環境理事会は98年6月と99年10月の2回にわたって、欧州委員会に気候変動対策のための政策措置リストを提出すること、ならびに政策提案の準備を進めることを要請していった（Commission 2003: 4）。つまり、委員会が自ら段取りをつけたのである。こうした政治過程ののち、ECCPは「EU持続可能な発展戦略の本質的な部分」（Commission 2001: 157）になっていった。基本的には、欧州委員会、閣僚理事会そして欧州議会の間にはコンセンサスがあった。2000年の10月に、欧州議会環境政策委員会は、ECCPを優先課題とする意見を採択する（Commission 2001: 7）。また同年11月には、気候変動特別閣僚理事会が開かれ、欧州委員会が進捗報告書を提出している（Ibid.）。第二次ECCP報告書では、欧州委員会は第一段階で広範な合意が存在したことを強調し、次のように指摘している。「きわめて短い期間であったにもかかわらず、ECCPはすでに欧州議会決議と閣僚理事会提案を十分に考慮して、すべての部門で想定可能なあらゆる措置を、第一次リストとして上げている」（Commission 2003: 7）。

ECCPの目的は、「京都議定書の施行に必要なすべての要素を欧州気候変動戦略の中に組み込み発展させること」および「委員会、加盟国、産業、NGOそれぞれの代表からなるすべての利害当事者が協力して問題解決に努力していく方途」を追求することにある（COM（2000）88, Annex 2, 8）。政策目標はきわめて単純化された。2010年に90年のGHGs総排出量から336MtCO₂eq（CO₂換算で3億3600万トン）削減することである。（Commission 2001: 5）。この削減量は欧州委員会の計算によると、EU15が京都数値義務を達成するのに必要な量に相当するという（Ibid.）。多角的利害当事者協議過程は、この目的を達成する政策や個別措置を考案するために立ち上げられたのである。

ECCPの組織構成は、COMドキュメント付属の「ECCPの主要要素 (Main Elements of the ECCP)」に定められている (COM (2000) 88, Annex2, 8)。管理委員会 (the Steering Committee) と作業部会 (WG) からなり、WGは「国家や地域の単位でなく、欧州を代表する特定の利害当事者集団」から構成し、ひとつのWGにつき15人ほどに限定している (Ibid., 8)。各WGが管理委員会に報告書を提出し、それを元に、欧州委員会が正式な提案を行う (Ibid., 9)。当初、5つのWGが立ち上げられたが、最終的には、表18に見られるような多様なWG体制に帰結した。

こうした多種のWGには広範囲の多様な利害当事者が参加し、あたかも欧州委員会と共同で政策を立案しているかのように、それぞれ政策提案報告書を提出していった。参加者の概略を確認しておこう (cf. Michaelowa 1998)。まず欧州委員会職員が、各総局より参加した。その範囲は、環境 (DG ENV)、企業 (DG ENTR)、財政 (DG ECFIN)、拡大 (DG ELARG)、運輸 (DG TREN)、研究 (DG RES)、農業 (DG AGRI) といった総局に広がっていた。専門家は加盟国政府派遣が多いが、大学や研究所など独立の専門家も加わった。経営・産業団体からは、UNICEをはじめ、排出者になる側と排出抑制者になる側がともに参加者を派遣した。後者はたとえば代替エネルギー開発のCOGEN Europe³⁰⁾などで、京都メカニズム上は、いわば気候保護業者でもある。当然、環境保護ロビーも参入していった。WWFやグリーン・ピースといった常連の国際環境NGOに加え、各国の環境NGOネットワーク組織である欧州気候ネットワーク (Climate Network Europe) や、地方政府のネットワーク組織であるローカル環境イニシアティブ国際委員会 (ICLEI: International Council for Local Environmental Initiative) など入り込んでいった。またWG5の部会 (Sub-WG 5) には、欧州議会からの参加者が見られた。そこでは任意協定による環境協定がテーマにされているが、欧州議会にとって、その多用は自らが政策過程から

30) Webサイトは<<http://www.cogen.org>>。

表18 ECCPのWG（作業部会）

WG 1：柔軟な制度（Flexible mechanisms）
Sub-WGs：共同実施・クリーン開発メカニズム／排出権取引
WG 2：エネルギー供給
WG 3：エネルギー消費
Sub-WGs：工業生産過程最終用途におけるエネルギーの効率（WG 5と共同）
WG 4：運輸
Sub-WGs：輸送技術と燃料／運送インフラ／航空便および複合一貫輸送／意識喚起と行動パターンの変化／データ収集改善
WG 5：工業
Sub-WGs：フッ素ガス／再生可能鉱物資源／任意協定／工業生産過程最終用途におけるエネルギーの効率（WG 5と共同）
WG 6：研究
Sub-WGs：GHGs 吸収の科学研究
WG 7：農業
WG：農業用土壌への GHGs 吸収（WG 番号不明）
WG：森林による GHGs 吸収（WG 番号不明）

資料：Commission（2001: 6）and Commission（2003: 5）

排除されることを意味するのである。また京都メカニズムを議論したWG 1の部会（sub-WG1）には、気候変動レジームの一角CDM理事会や、EBRDおよびEIBといった国際機関からも参加者が派遣されている。なお、本稿の研究で把握できたかぎりの参加者をWG別に表19でまとめておいた。

すでにふれたように、欧州委員会は各WGの議論を、脱立法主義とでもいうべき、やらかわいガバナンスの構築に向けて方向づけていた。もちろん、新規立法や既存のEC派生法の改善も強調されていたが、全体として、軸足が欧州規模の法調和化に置かれることはなかった（Commission 2001: 157）。ECCPが生み出した戦略をまとめると、次のような特徴が見られる。

- 既存のおよび新規の立法、任意協定による自発的行動、補助的措置、意識喚起、最善実務の伝達、市場手段、研究技術開発といった、あらゆる範囲の政策手段を利用する（Ibid., 158）。
- 必要な専門的知識を集中して、合意形成を促進する過程を立ち上げるた

め、戦略発展過程にあらゆる範囲の利害当事者を招集する (Commission 2003: 4-5)。

- すべての欧州委員会総局による協働を可能にし、単一の整合的な戦略を確立するため、水平的な政策統合を進める (Ibid., 4 and Commission 2001: 157)。
- GHGs削減に向けた政策や個別措置を採択する加盟国の責任を強調するため、共有目標を確立し (target-sharing)、その達成状況をモニタリングしていく (Commission 2003: 6)。

ECCPの第一段階は、42の個別措置を特定した。欧州委員会の胸算用では、技術的な可能性として (a technical potential)、664-765 MtCO₂eqの削減がその完全な実行によって可能になるという (Commission 2003: 6)。これらの措置は、一方で指令などEC派生法の形で具体化される。2003年EU排出権取引制度 (EU ETS) 指令や、2004年共同実施・クリーン開発メカニズム (JI/CDM) 指令、またバイオマス指令、建造物内省エネ指令、エコ公共調達指令、フッ素ガス指令、コジェネ指令などが採択され、また採択の過程にある。しかし、そうした環境立法は、多かれ少なかれ、目標共有 (target-sharing) もしくは参考目標 (indicative targets) を確立し、それをモニタリングする仕組みを整えるもので、その未達成が司法により法的義務の不履行として確認されるようなかたい法とは異なる。さらに、ETSなど市場活用手段が本格的に導入され、欧州委員会が行政当局として欧州規模の業界団体と環境協定を結ぶといった、やわらかいガバナンスが実現されていった。欧州委員会によると、ECCPは第一段階を通じて気候変動戦略を打ち立てるための主唱者 (initiator) であり触媒 (catalyst) であり議論の場 (a discussion forum) であったという (Ibid.)。第二段階に入り、ECCPの役割は、合意された措置の施行とモニタリングに移っていった (Ibid.)。

⑤ 個別政策措置

EUの気候変動戦略を構成する個々の政策措置について、以下本稿では、EU排出権取引制度と環境協定を事例としてあげておきたい。

表19 ECCPのWG参加者

	欧州委員会 総局	加盟国政府派遣 専門家	産業団体	環境NGO	国際組織
WG1 柔軟な制度	●DG ENV ●DG ENTR ●DG ECFIN ●DG TREN	●オーストリア ●フランス ●ドイツ ●スウェーデン ●英国	●EURELECTRIC ●BDI ●ERT ●European Chemical Industry Council ●Emissions Trading Group UK	●Climate Network Europe ●WWF ●FIELD	
Sub-WG1: JI/CDM	●DG ENV ●DG DEV ●DG ELARG ●DG ENTRE ●DG TREN ●DG RES	●チェコ ●ポーランド ●オランダ ●ギリシャ ●フランス ●オーストリア ●英国	●RWE Rheinbraun ●UNICE ●EUROFER ●ABB ●Gaz de France ●Euro-Heat & Power ●E5 ●Edison ●Shell ●Lafarge	●Climate Network Europe ●FIELD	●CDM 理事会 (UNFCCC) ●EBRD ●EIB
WG2 エネルギー 供給	●DG TREN ●DG ENV ●DG RTD ●DG ENTR	●ベルギー ●フィンランド ●英国 ●イタリア	●ERES representing EPIA, ESIF, EWEA, EUBIA, ESHA, EUREC ●OGP ●EUROPIA ●EUROGIF ●EUROGAS ●COGEN ●EURELECTRIC ●CECSO ●VATTENFALL AB representing EURISCOAL	●INFORSE-EUROPE ●WWF ●Climate Network Europe	
WG3 エネルギー 消費	●DG ENTR ●DG ENV ●DG JRC ●DG RTD ●DG TREN	●フランス ●ドイツ ●英国 ●デンマーク ●イタリア ●フィンランド ●スペイン	●ACE-CAE ●BASF ●BDI ●CEFC ●CELMA ●Cembureau ●CEPI ●COGEN Europe ●Esoterica ●Eurima (European Insulation	●ICLEI ●Climate Network Europe ●ECEEE (European Council for an Energy Efficient Economy) ●Greenpeace ●WWF	●IEA

			Manufacturers Association) ●EUROHEAT ●FEDARENE (European Federation of regional Energy and Environmental Agencies) ●FIEC (European Construction Industry Federation) ●JHA ●Orgalime	
WG4 運輸	●DG TREN ●DG ENV ●DG RTD ●DG ENTR	●英国 ●オランダ ●スウェーデン	●PSA ●ACEA ●EUROPIA ●European Biodiesel Board ●WERD ●ASECAP ●Logistic/Telematics ●UNICE/Transport ●Alliance Internationale du Tourisme	●SNM (Stichting Natuur en Milieu) ●IEEP (Institute for European Environmental Policy) ●T8E
WG5 工業	●DG ENTR ●DG ENV ●DG RTD ●DG TREN	●英国 ●フランス ●オーストリア ●イタリア ●デンマーク	●CEFIC ●CEMBUREAU ●CEPI ●EUROFER ●EUROPIA ●Orgalime/CECED ●UEAPME ●UNICE	●Climate Network Europe ●WWF ●Greenpeace
Sub-WG5: 任意協定	●DG ENTR ●DG ENV ●DG RTD ●DG TREN ●欧州議会	●デンマーク ●フィンランド ●ドイツ ●イタリア ●スウェーデン ●英国	●BDI ●CECED ●CEFIC ●CEMBUREAU ●CEPI ●DSM ●EURELECTRIC ●EUROFER ●UEAPME ●UNICE	●Climate Network Europe ●WWF
WG6 研究	●DG RTD	●フランス	●European	●Climate

	●DG ENV ●DG JRC ●DG TREN ●DG ENTR ●DG AGRI	●スウェーデン ●イタリア ●ポルトガル	Business Council for Sustainable Energy Future ●Gerling Insurance Company	Network Europe
WG7 農業	●DG AGRI ●DG ENV ●DG ENTR	●ドイツ ●英国 ●イタリア ●オランダ ●フランス ●アイルランド	●COPA/ COGEA ●COPA ●Hydro Agri Deutschland GmbH ●ENCA ●Norsk Hydro Porsgrunn – Norway	●Birdlife International ●CEPF (Confederation of European Forest Owners)

資料：Commission（2001）および委員会環境総局のWebサイト上にある各WGの報告書など
<<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>>。

*なお、この表19はすべてのWGを網羅していない。また大学組織や民間のコンサルタント、委員会職員の代理参加者（alternates）は除いてある。

（EU排出権取引制度（EU ETS））

2005年1月、ETS指令が発効した（Dir 2003/87/EC）。京都約束期間がはじまる2008年までの第一段階で、EU25カ国、1万2000のプラントが対象になる。対象産業は、鉄鋼・製鉄、硝子、セメント、陶磁器に限定されるが、EUの全CO₂排出量の40%は捕捉される³¹⁾。個々のプラントは、加盟国の国別割当計画（NAP: national allocation plans）にしたがって排出許可量（allowances to emit CO₂）が割り当てられる。これを上回ってしまった場合、CO₂ 1トンあたり40ユーロの課徴金が課せられる。2008年の京都約束期間一年目からは、この課徴金は100ユーロに値上げされる。ETSは典型的な市場活用手段である。いわば、CO₂排出量を売買可能な商品に変えるのである。こうした市場志向の戦略は、第5次と6次の環境行動計画で構想されていた。それが、2005年1月、ついに実現されたのである。

31) EurActiv.com, June 21, 2005, Climate Change – EU Emissions Trading Scheme (EU-ETS).

しかし、市場の活用とはいっても、排出許可量を割り当てるのは国家である。この割り当て方がETS成功の鍵を握る (Wettestad 2005: 19; Butzengeiger and Michaelowa 2004: 117-8)。ETS指令では、上述のようにNAPにそくして排出権が割り当てられる。一応欧州委員会が指針を策定し、拒否権も握る。しかし個々のプラントに割り当てる量を決定するのは加盟国であり、ETSから除外するプラントも指定できる。当然、欧州委員会と加盟国の間で綱引きがあり、割当量に関してすでに英国と欧州委員会の法的紛争がECJに持ち込まれている³²⁾。加盟国はまた、冬場の気候の激しい変化など、不可抗力の事態 (force majeure) に際して追加の排出量を割り当てることができる。

初期割当には、行政当局が既存の実績をもとに割り当てるといわれるグランド・ファーザー方式が採用される。排出権が競売にかけられるオークション方式は、2008年までが全体の5%、それ以降は10%適用される (Wettestad 2005: 6)。ちなみに、100%のオークション方式は、個々の企業に対する影響という点で、理論的には炭素税の導入と同等の効果をもつという (村瀬2002: 637-8)。

90年代を通じて、EUはETSの導入に対して懐疑的であった。ETSの導入は、「突然の態度変更 (the very about-turn)」 (Wettestad 2005: 2) による。Wettestadはそこに「欧州委員会の強力な (政策) 起業家的役割 (the strong entrepreneurial role)」を見出す (Ibid.)。Butzengeiger と Michaelowa は、ETS指令の立法案提出から発効までのスピードがブリュッセル・ウォッチャー (seasoned observers) を驚かせるほどのものであったと指摘している (Butzengeiger and Michaelowa: 2004: 118)。この突然の路線変更と指令採択・施行の例外的に早いスピードについて、Wettestadは次の背景的要因をあげる (Wettestad 2005: 10, 12)。

- 炭素税導入の失敗
- IPPC指令による排出権割当制度の先行事例

32) FT.com, Britain retreats in emissions dispute with Brussels, 11 March 2005; EurActiv.com, 11 March 2005.

- 再生可能エネルギーに不利なエネルギー市場自由化
- 一部大企業や加盟国での先行導入事例（デンマークと英国）
- 米ブッシュ政権の京都議定書拒否

Wettestadも指摘するように、とりわけ最後の点に関して、EUの諸機関や加盟国政治リーダーは、京都議定書を救い、世界の環境外交で主導的な役割を果たすという合意を再確認し、その方向で協力する下地がここに固まったのである (Ibid.)。ETS指令が共同決定手続を要求するEC条約175条1項を法的根拠に提案されたにもかかわらず、提案から発効まで2年足らずのスピードで誕生したという事実には、欧州委員会、閣僚理事会そして欧州議会が対外状況によって協調を余儀なくされたという側面も見出すことができるだろう。

(環境協定)

99年から2000年にかけて、欧州委員会は欧州、日本、韓国の自動車生産者連盟と、新規発売自家用車のCO₂排出量抑制について、環境協定を結んだ。協定の相手は、欧州の団体がACEA (the European automobile manufacturers associations)、また日本と韓国はそれぞれJAMA (the Japanese automobile manufacturers associations) およびKAMA (the Korean automobile manufacturers associations) である (Commission Recom. 1999/125/EC; Commission Recom. 2000/304/EC; Commission Recom. 2000/303/EC)。ACEAはアメリカの自動車会社も加盟しているので、以上三者との環境協定は、欧州のほぼすべての自動車生産者団体を包摂する (Gonzalez-Calatayud 2002: 304)。この環境協定は、EC条約211条を根拠とする欧州委員会勧告 (Commission recommendations) の形式が取られた。欧州議会がその立案・発行過程から除外されても、制度上は問題がない。環境協定は、欧州議会にとって問題となる政策手段である。その決定に関与することができないのである。

協定には、新規販売車のCO₂排出量について、数値目標と期限が設定された。ACEAの場合、2008年までに1 kmあたりCO₂排出量を140gまで削減し、2012年までに同120g/kmを達成する。JAMAとKAMAの場合、2009年までに140gで、2012年はACEAと同じく120g/kmである。こうした数値は目標であ

って、義務ではない。この環境協定のねらいは、欧州委員会と自動車生産者団体の協働枠組みを構築することにあるといえよう。両者の協力義務が、上記の委員会勧告に規定されている。数値目標達成状況をモニタリングすること、2012年目標を達成するのに必要な燃料効率改善について中間評価をとりまとめること、自動車生産者団体の会員企業が市場に2012年目標を実現するモデル車を送り出すこと、初期段階で暫定目標を立てること（165-170g/km CO₂）、既存車・中古車をCO₂排出量が少なくまた代替エネルギーをもちいる新車に代える実績も、目標達成の計算に反映させることなどが、委員会勧告に盛り込まれている。

こうした環境協定は、欧州委員会と自動車生産者団体の政治取引（political exchange）の結果でもある。委員会が自家用車を規制する立法や生産者に負担を求める租税措置を提案しない代わりに、生産者自身が自らの方法でCO₂削減を進めていくという取引である。よって、勧告に規定された数値目標が達成されない場合、もしくは達成されないことが明白になった段階で、自動車を規制するEC法が提案され、何らかの租税措置が発動される可能性が示唆される。すでに何度かふれているように、欧州議会は環境協定に反対で、通常の立法・租税措置の採択を要求してきた（Lefevere 2000: 368; cf. OJ 1997 C132/210）。実際、環境協定の政策過程は、欧州委員会と閣僚理事会の共同で進められている。ACEAは当初、欧州委員会の提示した140g目標を拒絶し、150-160gを主張していた（Ibid.）。しかし、97年12月の環境閣僚理事会でACEAの提案は拒絶される。欧州委員会の示唆がそこにあった（Ibid.）。立法化の脅しが、ここで働いてきた。ACEAは提案を修正し、上述の2008年までに1 kmあたりCO₂排出量を140g削減する目標を提示する。委員会はこれを受け入れ、最終的に環境閣僚理事会でこの環境協定が承認されるのである（Ibid., 368-9）。

さまざまな産業団体が、この協定を歓迎した。対照的に、環境NGOや欧州議会は、批判を浴びせていった（Ibid.）。さらに、環境協定の政策過程では、地域評議会（CoR）や経済社会評議会（ECOSOC）が、公式にはいっさい発言の機会を与えられないことにも注意が必要である（Krämer 2003: 284）。欧州委

員会はすでに96年の段階で、環境協定の原則や手続きを定めたCOMドキュメントを提出し（COM（96）561）、その内容にそくして環境協定に関する委員会勧告を発していた（Commission Recomm. 96/733/EC）。そこで提示された指針は、環境協定策定過程で広範な協議を行っていくこと、契約として協定に法的な性格をもたせること、客観的な数値目標を盛り込むこと、段階的な目標達成の仕組みを作ること、モニタリング結果を公表し、情報公開と透明性を徹底すること、目標達成の評価にあたって審査を独立の第三者に委託することなどであった（COM（96）561: 11-17）。欧州議会は、EC派生法の形でこうした枠組みをさらにしっかりと規定するよう要求してきた。実はEUではすでに多くの多様な環境協定が、EU・加盟国双方のレベルで結ばれている³³⁾。その大枠の指針は、たしかに改善され、派生法の中でその手続きや原則が規定される必要がある。欧州委員会は、2002年にあらたな環境協定指針をCOMドキュメントで提示しているが（COM（2002）412）、欧州議会の要求するようなかたい法制化はなされなかった。

こうして地域統合組織EUの域内気候変動戦略は、国連システムが生み出した気候変動レジームに政策目的（京都数値義務）と手段の枠組み（京都メカニズム）を与えらる一方で、政策措置の特定に際して壮大な参加体制を構築し（ECCP）、さらに独自の政策措置によって（環境協定）、立法に依存しないやわかいガバナンス様式の構築へと進んでいった。本稿では立ち入って検討することができないが、加盟国が附属書I国の6割を占めるEUは、さらに域内全体にわたるモニタリング・報告制度を整備し、加盟国の誘導を意図した再生・代替エネルギーの推奨目標や柔軟なエネルギー税の仕組みを考案していった。それぞれの

33) 産業部門単位でまた個別企業が単独で数値目標を盛り込んだ任意協定として、テレビ待機電力、洗濯機、冷蔵庫、デジタルTVなどに関する多くの省エネ目標協定がある。また個別企業が最善実務（best practices）を示すための協定例として、Green Light（non-residential lighting）、やEUエネルギー・スター（energy star）、EUエコ・ラベル宣言などのスキームが存在している。以上はCommission（2003: 58）を参照。

政策実効性には、もちろん議論の余地がある。しかし少なくとも、気候変動問題に対する国際共同行動の展開に研究の照準を合わせようとするとき、EUの気候変動戦略を考察の対象から外すことはできない。そのやわらかいガバナンスの展開は、国際気候変動行動の成否にも帰結する重大な選択なのである。さらに立ち入った批判的な検討が求められる。

(3) 国際行動戦略

① 国連重視

これまでの検討からあきらかなように、EUの環境行動は一方でCOPプロセスに文脈を与えられてきた。すでにふれたように、当初は三種の京都メカニズムのひとつETSに慎重であったものの、アメリカの京都議定書離脱を契機に一転、まさにプロアクティブな推進主体となっていった。しかし他方で、EUは少なくとも環境外交では単一交渉主体としてまとまり³⁴⁾、気候変動レジームを立ち上げる際にもまたその後のCOPプロセスでも、国際社会を方向づけようと試みてきた。

これは環境分野におけるEUの国連重視の現れでもある。EU首脳会議である欧州理事会でも、国連重視の姿勢は明確に打ち出されてきた。2004年の欧州理事会は、「(第一京都約束期間の終わる) 2012年以降の体制も、国連の枠組みの中で議論していかなければならないとEUが主張しつづけることが、きわめて重要である」³⁵⁾と、おそらくはアメリカや中国の動向を念頭において、明確に言い切っている。欧州議会は、EUの第一の柱ECが他の国家や国際機構と結ぶ条約の承認権をもつが、交渉自体への参加は制度的に担保されていない。この制約は議会という性格上当然であるが、欧州議会はCOPプロセスへの強い参加

34) ほんの一例として、CBD(生物多様性条約)のCOPプロセスもあげられよう。EUは単一交渉主体として、環境規範をめぐる言説政治上の戦略を一本化している(ex. Earth Negotiations Bulletin, Vol.9 No.326, 20 June 2005)。

35) European Council Press Release 05-10-2004, Climate and sustainable road traffic to be central themes at Environment Council.

意欲を示してきた。2004年の欧州議会決議は次のように要求する。

「EU代表は気候変動の交渉で重要な役割を果たしてきたと信ずる。またそれゆえ、欧州議会議員がCOPに臨むEU代表団の調整会合に参加できないという事態は、受け入れがたいものである。ブエノスアイレスCOPの際には、欧州議会議員が最低でも投票権なきオブザーバーとしてそうした会合に参加することになるよう、期待する。」（European Parliament Resolution B6-0129/2004, para.7）。

気候変動レジームは、EU域内の政治アクターがEU自体の共同行動を特定の方向へ誘導するための、格好の場なのである。レジームの決定にEUが背を向けることは、EUの諸機関や加盟国首脳によるこれまでの政治言説を否定することを意味する。国連システムが掲げる環境規範を取り込み、気候変動レジームでの合意を具体化していこうとするEUの対外行動は、当然、アメリカとの対抗関係に帰結する。

② アメリカとの対抗

地球産業文化研究所が、COP10 開催直前のアメリカとEU の主な発言を取材している（地球産業文化研究所2005：4）。すでにポスト京都の体制作りが実質的に国際交渉のアジェンダとなっており、2013年以降を見通すアメリカ・EU両者の認識や戦略の相違を明らかにする上で、非常に参考になる資料である。それを参照しながら、気候変動行動に対する両者の主張の相違を概括しておきたい（以下丸括弧内は地球産業文化研究所による発言収集の記録による。前掲書：4）。

アメリカは、ポスト京都の議論を時期尚早とし、クリーン・エネルギーの開発で協力体制を構築することに議論を向けていこうとする（2004年11月29日、ポーラ・ドブリアンスキー国務次官）。またブッシュ大統領に京都議定書を再考する余地がないことも強調され、京都議定書は実行不可能であると、その欠陥が繰り返される（11月30日、ホワイトハウスのジェームズ・コンノート環境会議議長）。さらにアメリカは気候変動問題の調査に数十億を費やしており、多くの二国間・多国間連携（パートナーシップ）も構築してきたことが説明され、今後どのようなあたらしい合意もありえないと、とりつく島もない（12月2日、

ハーラン・ワトソン米国国務省気候変動問題上級交渉官)。

すでにふれた2005年アジア太平洋6カ国協定は、そうしたアメリカ独自の多国間体制の拡張になろう。しかし、それは気候変動レジームの枠外で形成される既存のアメリカ中心の連携とは、潜在的な影響力という点でまったく異なる。附属書I国日本とともに、ポスト京都で間違いなくその数値義務が議題に上る中国とインドを取り込むこの体制が実際に動き出すと、京都議定書を核とする国連気候変動レジームの対抗力の強さが問われていくことになるだろう。EUはこのレジームの中心に存在している。

EUが気候変動レジームの中心でありつづけることは、欧州委員会の基本の対外交渉戦略である。当然、ポスト京都の交渉が既存のレジームを枠組みとして進められることは、欧州委員会の至上命題である。欧州委員会の環境言説でとりわけ目立つのが、途上国の重要性を強調する点である。京都議定書のフリー・ライダーとしてでなく、気候変動の被害国として理解し、また先進国の責任を繰り返し表明していった(11月28日、マルゴット・ヴァルストレーム欧州委員会環境担当委員)。もちろん、これはEU全体をつらぬく基本認識というよりは、ヴァルストレームという卓越した政治家の人格に起因する発言として見るべきでもあろう。しかし、国連システムを土台とした多国間枠組みの構築が、環境外交においてもEUの基本方針である。たとえ附属書I国の6割を擁しようとも、EUだけで成功を望めないこと、これがヴァルストレームの後任として環境総局を率いることになったディマスによっても強調されている(12月3日、スタブロス・ディマスEU環境委員)。

欧州委員会はまた、2013年以降の第二約束期間に、航空便や海運に対する政策措置の考案を訴える(11月30日欧州委員会)。先送りされたこの二つの巨大なCO₂排出産業をETSの対象として取り込むことが、ポスト京都のEU域内戦略具体化の方向になっていくだろう。

アメリカとEUの態度の相違は、多分に科学的不確実性に対する認識の違い

36) EurActive.com, 21 September 2004.

にも起因する。2002年2月にアメリカは科学技術開発を中心とする独自の温暖化対策スキームを提示しているが、EUは強く批判、温暖化に対処する効果的な方法ではないと切って捨てた³⁶⁾。技術の進歩が気候変動問題にとって本質的に重要かどうかという点とともに、温暖化が人為起源であるとする科学認識に不十分さが残ることが、法的義務の設定を否定する正当な根拠になるかどうかという点もまた、大西洋関係を分け隔てる論争点である。Sandsは、ハード・サイエンスのアメリカに対して、不確実性に反応しようとするEUが対抗するという構図で、科学知の状況に対する政策的反応の相違に注意を引いている(Sands 2003: 7)。

05年7月のG 8は、英国が議長国となり、アフリカ貧困問題とともに気候変動問題を議題にあげた。アメリカは、G 8が京都議定書にそくしてそれに上積みする形で数値義務を掲げることに、最後まで抵抗したものの、気候変動が人為起源の問題であり、国際社会として取り組みべき問題であることまでは認めた。当時の英首相ブレアは、会議の成果を誇った。しかしその直後、上述のように気候変動レジームに対抗するかのようなアジア太平洋6カ国協定が発表されたのである。法的義務の設定ではなく、科学技術の進歩によって気候変動問題に対応していこうとするアメリカの方針が、この協定を契機に、EUの重視する国連中心の多国間枠組みを揺り動かしていくかどうか。ポスト京都の気候変動政治の重要な側面の一つである。

おわりに

以上、本稿は気候変動問題に対する国際共同行動の編成を検討してきた。地球温暖化による気候変動が国際社会の問題として共有されるには、国際科学研究が地球規模で組織化される必要があった。また平行して形成されてきた国際環境規範は、国際科学研究の成果を国際共同行動の編成に結びつける下地となった。UNFCCCと京都議定書を核として構成される気候変動レジームは、こうした科学研究と規範構築の二つの成果の帰結である。国連システムを環境行

動へ向けて動かす触媒としてUNEPが進めてきた環境規範言説の戦略的な展開は、科学研究を温暖化問題に向けて誘導する上でも、また気候変動行動の原則を定立する上でも、国連総会補助機関という地位上の制限の意味を再考させるほどの成果を上げてきた。38の附属書I国のうち23カ国を占める地域統合組織EUは、気候変動行動成否の鍵を握るとさえいえる。EUが域内で進める気候変動戦略は、EUが自らの自己充足的な制度に立脚しつつも、同時に国連システムに埋め込まれているという、二面的な関係も示している。こうした三つの国際制度が重層的に気候変動行動を編成しているのである。

他方で、気候変動問題に内在している政治性にも注意を払う必要がある。気候変動問題は、その対策上、分配問題に帰結する。それは旧宗主国・植民地関係の現代的分配問題でもある。また温暖化メカニズムに関する科学知の脆弱性を糊塗した黙示録的な気候変動像は、原子力産業にとってチャンスになり、石油産業にとって覇権言説の暴力になる。さらに、持続可能な発展の概念のあいまいさがある。それは一方で、本質的に対立した陣営をひとつのテーブルにつける上で、重要な政治レトリックとしての役割を果たしてきた。が、他方で、この概念に立脚したGHGs排出抑制策は、行政の直接規制を避け、利害当事者の広範な参加と市場活用手段の積極的な利用という方向に結実していった。京都メカニズムはその最たる例であり、EUの域内気候変動戦略はそのモデル的实践例であろう。そこに見え隠れするのは、新自由主義的な経済哲学である。炭素ビジネスの広範な展開の中で進められる市民参加は、国家の撤退の民主的な正当化事由として格好の理屈になろう。

本稿は、理論的仮説を提示し、その展開と批判を期待しうる実証研究を進めたわけではない。本稿の研究は記述にとどまる。多くはたんに論点の提示に終始しており、先行研究の吟味も不十分で、一部の研究だけを参照して検討した箇所が少なくない。しかし、気候変動問題に対する国際共同行動の、いわばマップのようなものを作っておく必要は否定できまい。現代国際社会の複合的な様相の一端は、本稿が概括してきた気候変動行動の編成に現れているのである。

多国間レジーム、国連システムの機構、そして地域統合組織が織りなす共同行動の複雑な展開と、その基礎となる共有規範をめぐって生じる覇権・従属の言説政治を概括しておくという作業は、たんに素朴な地球市民社会論の夢想性を赤裸々にするということにとどまらない。国際法研究をベースとした国際機構論に、リアリズム、リベラリズム、構成主義の対抗関係を読み込んでいくという、いわば学際的な国際政治研究の展望をも準備するのである。地球ガバナンスの研究のひとつのあり方として、多国間レジーム、国際機構そして地域統合組織の複合的な関係を争点ごとに明らかにし、その争点の中で三制度それぞれを貫く共有規範がどう現れてきたかを把握していくと同時に、その基本規範の共有過程に侵入してくる覇権・従属の政治関係を析出するという研究方向がありえるだろう。国際主体性をもつ機構の言説戦略は、そうした方向の研究によって、認識の第一次的照準となる。制度構築の基礎となる共有規範に覇権・従属の言説関係が現れる様相、ここに、ガバナンスとポリティクスをつなぐ認識の鍵があるように思われる。

参考文献・資料

[欧文文献]

- Abbott, Kenneth W., R. O. Keohane, Andrew. Moravcsik, A-M. Slaughter, and D. Snidal. 2000. The Concept of Legalization. *International Organization* 54: 401.
- Abbott, Kenneth W and D. Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54: 421-456.
- Arend, A.C. 1999. *Legal Rules and International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Baggini, Julian. 2003. Greens and Climate Sceptics: Coping with the backlash. <http://www.openDemocracy.net>.
- Barnett, Jon. 2001. *The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. London: Zed Books.
- Barrett, Scott. 2003. *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental*

- Treaty-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Baxter, Brian. 2005. *A Theory of Ecological Justice*. London: Routledge.
- Beckerman, Wilfred. 2002. *Poverty of Reason: Sustainable Development and Economic Growth*. California: Independent Institute.
- Bernstein, Steven. 2000. Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism. *European Journal of International Relations* 6 (4): 464-512.
- Beveridge, Fiona and Sue Nott. 1998. A Hard Look at Soft Law. In P. Craig and C. Harlow eds., *Lawmaking in the European Union*. London: Kluwer Law International.
- Birnie, Patricia and Alan Boyle. 2002 *International Law and the Environment*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bodansky, D. 1999. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *American Journal of International Law* 93: 596.
- Bradley, Robert R. 2003. *Climate Alarmism Reconsidered*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Brunnee, Jutta and Stephen J. Toope. 1997. Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building. *American Journal of International Law* 91: 26.
- Butzengeiger, Sonja and Axel Michaelowa. 2004. 'Greenhouse Gas Emissions Trading in the European Union: Background and Implementation of a New Climate Policy Instrument'. *Intereconomics*. May/June 2004.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics* 50: 324.
- Christiansen, T., K.E. Jørgensen and A. Wiener. 1999. The social construction of Europe. *Journal of European Public Policy* 6: 528.
- Christiansen, Thomas., Knud Erik. Jørgensen and Antje. Wiener. 2001. Introduction. In T. Christiansen, K. E. Jorgensen and A. Wiener eds., *The Social construction of Europe*. London: SAGE Publications.
- Climate Change Secretariat 2002. A Guide to the Climate Change Convention Process. Preliminary 2nd edition. Bonn, 2002.
- Collier, Ute. 2002. EU Energy Policy in a Changing Climate. In Andrea

- Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Commission, European. 2003. *Second ECCP Progress Report: Can we meet our Kyoto targets?* April 2003.
- . 2001. *European Climate Change Programme: Long Report*. June 2001.
- Day, Stephen. 2005. 'Developing a Conceptual Understanding of Europe's Transnational Political Parties (With a Specific Focus on the Party of European Socialists)' . *Journal of Contemporary European Studies* 13(1): 59-77.
- Demmke, Christoph. 2001. Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 05/01.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1997. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupuy, Pierre-Marie. 1983. 'United Nations Environmental Programme'. In Rudolf. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Earth Negotiations Bulletin, A Reporting Service for Environment and Development Negotiations published by IISD (the International Institute for Sustainable Development). <<http://www.iisd.ca/>>
- Eckersley, Robyn. 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Eder, Klaus. 1996. *The Social Construction of Nature: A Sociology of Ecological Enlightenment*. London: Sage.
- EEA 2004. Technical Report No.2 2004. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2002 and inventory report 2004: Submission to the UNFCCC Secretariat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- . 2005. Technical Report No.4 2005. Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2003 and inventory report 2005: Submission to the UNFCCC Secretariat. Revised final version, 27 May

2005. Version 1.2. European Environmental Agency.
- Fairbrass, Jenny and Andrew. Jordan. 2001. Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities. *Journal of European Public Policy* 8 (4): 499-518.
- Finnemore, Martha. 2000. Are Legal Norms Distinctive? *International Law and Politics* 32: 699-705.
- Finnemore, Martha and Kathryn. Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52: 887.
- Finnemore, Martha and Stephen J. Toope. 2001. Alternatives to "Legalization": Richer Views of Law and Politics. *International Organization* 55 (3): 743-758.
- Friends of the Earth Press Release. EU slammed over climate agreement. March 24, 2005. <http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/eu_slammed_over_climate_ag_24032005.html>
- . 2005. Press Release: Why Nuclear Power is not the Answer. 28 September 2005. <http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/why_nuclear_power_is_not_t_28092005.html>
- . 2002. *Tackling Climate Change without Nuclear Power: A report detailing how climate targets in the power sector can be met without replacing existing nuclear capacity*. September 2002. London: Friends of the Earth.
- George C. Marshall Institute 2001. *Climate Change and Policy: Making the Connection*. November 2001.
- Gonzalez-Calatayud, Alexandra. 2002. Atmospheric Pollution. In Han Somsen et al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 2. Oxford: Oxford University Press.
- Grimeaud, David. 2000. The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development? *European Environmental Law Review* 9: 207.
- Haggard, S., and B.A. Simmons. 1987. Theories of International Regimes. *International Organization* 41 (3): 491.
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne. 2003. New Modes of Governance in Europe: Increasing

- Political Capacity and Policy Effectiveness? In Tanja A. Borzel and Rachel A. Chichowski (eds.) *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*. Vol.6. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?. In Adrienne Héritier (ed.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hertin Julia and Frans Berkhout. 2001. Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration. *SPRU Electronic Working Paper Series 72*.
- Howarth, David. 2000. *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Humphreys, James. 2005. Voter Power Can Make the Difference on Climate Change. <http://www.openDemocracy.net>.
- Hunt, Alan and Gary. Wickham. 1994. *Foucault and Law: Towards a Sociology of Law as Governance*. London/Colorado: Pluto Press.
- IEEP 2004. *The Manual of Environmental Policy: the EU and Britain*. Institute for European Environmental Policy. Maney Publishing.
- IISD 1999. *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.16 No.1, the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Reporting Service for Environment and Development Negotiations.
- IPCC 2001a. Climate Change 2001: The Scientific Basis. Cambridge University Press.
- . 2001b. Climate Change 2001: Impact, Adaptation, and Vulnerability. Cambridge University Press.
- . 2001c. Climate Change 2001: Mitigation. Cambridge University Press.
- . 2001d. Climate Change 2001: Synthesis Report. Cambridge University Press.
- Jordan, Andrew. et al. 2003. 'How 'new' environmental policy instruments (NEPIs) spread in the European Union: An analysis of the role of the EU in shaping environmental governance'. In European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2003 (8th), March 27-29, 2003, pages 42, Nashville, TN. < <http://aei.pitt.edu/archive/00002883/>>
- Keeley, James F. 1990. Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes. *International Organization* 44 (1): 83-105.

- Keohane, Robert O., Andrew. Moravcsik and Anne-Marie. Slaughter. 2000. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. *International Organization* 54 (3): 457-488.
- Krämer, Ludwig. 2003. *EC Environmental Law*. Fifth Edition. London: Sweet & Maxwell.
- . 2002. *Case Book on EU Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing.
- . 2002. Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives. In Han Somsen et al eds. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, S.D. 1982a. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. *International Organization* 36: 497.
- . 1982b. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization* 36: 185.
- Kratochwil, Friedrich and John Gerard. Ruggie. 1986. International Organization: A State of the Art and an Art of the State. *International Organization* 40 (4): 753-775.
- Ladeur, Karl-Heinz. 1997. Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept. *European Law Journal* 3 (1): 33-54.
- . 2000. Flexibility and “Co-operative Law”: The Co-ordination of European Member States’ Laws – The Example of Environmental Law. In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change in the EU*. Oxford: Hart Publishing.
- Lefevere, Jürgen. 2000. In Han Somsen et al (eds.) *The Yearbook of European Environmental Law*. Volume 1. Oxford: Oxford University Press.
- Lenschow, Andrea. 2002. Greening the European Union: An Introduction. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Lenschow, Andrea. 2000. Transformation in European Environmental Governance. In B. Kohler-Koch and R. Eising eds., *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Lenschow, Andrea. 1997. Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures. *Journal of European*

- Public Policy* 4: 109.
- Lomborg, Bjørn. 2001. *The Skeptical Environmentalist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Hampshire: Palgrave.
- Malabed, Rizalino Noble. 2000. *Global Civil Society and the Environmental Discourse: The Influence of Global NGOs and Environmental Discourse Perspectives in the UNCED's Declaration of Principles and Agenda 21*. Tokyo: Global Environment Information Center. <<http://202.253.138.71/Scripts/dbml.exe?template=/ENV/publication1.dbm&type=1&ID=351>>.
- Michaelowa, Axel. 1998. 'Impact of Interest Groups on EU Climate Policy'. *European Environment*. Vol.8: 152-60.
- Milliken, Jennifer. 1999. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of international Relations* 5 (2): 225-254.
- Murphy, Joseph. 2001. Analysing Environmental Policy: Capacities and Discourses. *OCEES Research Paper* 22.
- Nollkaemper, Andre. 2002. Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law. In A. Lenschow ed., *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Onuf, N. 1998. Constructivism: A User's Manual. In V. Kubalkova, N. Onuf and P. Kowert eds., *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E.Sharpe.
- Payne, Rodger A. 2001. Persuasion, Frames and Norm Construction. *European Journal of International Relations* 7 (1): 37-61.
- Reisman, Michael. 1988. Remarks in Panel A Hard look at Soft Law. *Proceedings of the American Society of International Law* 82: 373-377.
- Risse, Thomas. 2000. "Let's Argue !": Communicative Action in World Politics. *International Organization* 54 (1): 1.
- Risse, Thomas and Antje Wiener. 1999. 'Something rotten' and the social construction of social constructivism: a comment on comments. *Journal of European Public Policy* 6 (5): 775.

- Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.
- Sands, Philippe. 2003. *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1996. The European Court of Justice: An Environmental Tribunal? In H. Somsen ed., *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*. London: Blackstone.
- Schermers, H.G and N.M. Blokker. 1995. *International Institutional Law: Unity within diversity*. Hague: Kluwer Law International.
- Scientific Alliance. 2005. *Scientific Alliance Statement on Climate Change*. January 2005.
- Scott, Joanne and David M. Trubek. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal* 8 (1): 1-18.
- Scott, Joanne. 2000. Flexibility, “Proceduralization”, and Environmental Governance in the EU. In G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing.
- . 1998. *EC Environmental Law*. London: Longman.
- Senden, Linda. 2004. *Soft Law in European Community Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Skodvin, Tora. 2000. The Intergovernmental Panel on Climate Change. In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*. Manchester: Manchester University Press. pp.146-180.
- Slaughter, A-M., A.S. Tulumello and S. Wood. 1998. International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. *American Journal of International Law* 92 (3): 367-397.
- Smith, Mick. 2001. The Face of Nature: Environmental Ethics and the Boundaries of Contemporary Social Thoery. *Current Sociology* 49 (1): 49-65.
- Spiermann, Ole. 1999. The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order. *European Journal of International Law* 10: 763-789.

- Steele, Jenny. 2001. Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach. *Oxford Journal of Legal Studies* 21 (3) : 415-442.
- Stokke, Olav Schram. 1997. Regimes as Governance Systems. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Strydom, Piet. 2000. *Discourse and Knowledge: The Making of Enlightenment Sociology*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Surel, Yves. 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy* 7 (4): 495-512.
- Tallberg, Jonas. 2003. *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*. London: Routledge.
- Thuerer, Daniel. 1998. Soft Law. In R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: Elsevier.
- Toope, Stephen J. 2000. Emerging Patterns of Governance and International law. In M. Byers ed., *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, Oliver et al. 2004. Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification. Paper to be presented at the kick-off workshop of NEWGOV Cluster One: Emergence, Evolution and Evaluation. Brussels, 10 December 2004. <<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/TreibBaehrFalknerNewgovInputPaper2004.pdf>>
- Trubek, David M. et al. 2005. “Soft Law”, “Hard Law”, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity’. Jean Monnet Working Paper 02/05, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/05/050201.pdf>>.
- Underdal, Arild. 2005. Science and Politics: The Anatomy of an Uneasy Partnership. In In Steiner Andresen et al., *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement*. Manchester: Manchester University Press. pp.1-21.
- UNEP 2005a. *UNEP 2004 Annual Report*. UNEP 2005.
- 2005b. *UNEP Global Judges Programme*. UNEP 2005.
- 2005c. *Carbon Market Update for CDM Host Countries*. May 2005, Issue No.1.

- 2005d. *Vital Climate Change Graphics*. February 2005.
- 2004a. *Natural Allies: UNEP and Civil Society*. UNEP 2004.
- 2004b. *Draft Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements: A companion to the 2002 UNEP guidelines on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements*. Division of Environmental Implementation. November 2004.
- 2003b. GRID-Arendal Annual Report 2003.
- 2001. *The Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the First Decade of the Twenty-first Century*. 9 February 2001. (「モンテヴェイデオ計画」本文)
- 1993. *Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the 1990s*, June 1993.
- and UNFCCC 2002. *Climate Change Information Kit*. UNEP Information Unit for Conventions, September 2002.
- Usui, Yoichiro. 2005a. The Roles of Soft Law in EU Environmental Governance: Bridging a Gap between Supranational Legal Processes and Intergovernmental Political Processes? – A Focus on the EU Climate Change Strategy. Paper submitted to UACES 35th Annual Conference and 10th Research Conference: The European Union: Past and Future Enlargements. Research Panel: 'Policy-Making: Environment and Agriculture'. 5-7 September 2005. The University of Zagreb.
- . 2005b. The Principle of Environmental Integration in the European Union: From a Discursive Constructivism. *Bulletin of Niigata University of International and Information Studies* 8: 89-117.
- . 2003. Evolving Environmental Norms in the European Union. *European Law Journal* 9 (1): 69-87.
- . 2002. Norm Evolution in EC Environmental Law. *Constitutionalism Web Papers ConWEB*, No.1/2002.
- Weale, Albert. et al. 2000. *Environmental Governance in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Weart, Spencer. 2005. The Discovery of Global Warming. April 2005 Version. <<http://www.aip.org/history/climate/>>

- Wellens, K.C., and G.M. Borchardt. 1989. Soft Law in European Community Law. *European Law Review* 14: 267-321.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2): 391-425.
- Wetttestad, Jørgen. 2005. The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency? *Global Environmental Politics* 5:1.
- Wilkinson, David. et al. 2004. The Future of EU Environmental Policy: Challenges and Opportunities. A Special Report for the All-party Parliamentary Environment Group. Institute for European Environmental Policy. December 2004.
- Yearley, Steven. 2002. The Social Construction of Environmental Problems: A Theoretical Review and Some not-very-Herculean Labors. In R. E. Dunlap et al. eds., *Sociological Theory and the Environment: Classical Foundations, Contemporary Insights*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers.
- Young, Oran R and Marc A. Levy. 1999. The Effectiveness of International Environmental Regimes. In O. R. Young ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes*. Massachusetts: The MIT Press.
- Young, O. R 1997. Rights, Rules, and Resources in World Affairs. In O. R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: The MIT Press.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, Michael. 1998. The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research. *World Politics* 50: 617.
- . 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations* 6 (2): 183-221.
- Zürn, Michael and Dieter. Wolf. 1999. European Law and International Regimes: The Features of Law Beyond the Nation State. *European Law Journal* 5 (3): 272-292.

[和書]

植田和広(1996)『環境経済学』岩波書店。

白井陽一郎(2005)「EU環境法とポスト国民国家の言説：刑事罰適用と市民の司法アクセスをめぐる」中村民雄編著『EU研究の新地平：前例なき政体への接近』ミネルヴァ書房、75-112頁。

—————(2004)「EU：欧州統合の意味変容」小川有美・岩崎正洋編著『アクセス地域研究II：先進デモクラシーの再構築』日本経済評論社、43-63頁。

—————(2003a)「EC環境立法の展開と共通意味世界の構成：社会構成主義の観点から」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』第6号、45-64頁。

—————(2003b)「EUの環境保全とコミュニティ」田村正勝編著『甦るコミュニティ：哲学と社会科学の対話』文眞堂、193-215頁。

—————(2003c)「EUの特異性と規範の進化」『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）第54巻1号。

環境省(2005)『図説京都メカニズム』第3.1版、環境省地球環境局地球温暖化対策課、2005年4月。

原子力百科事典ATOMICA。http://mext-atm.jst.go.jp/atomica/15010306_1.html

産業構造審議会(2003)『気候変動に関する将来の持続可能な枠組の構築に向けた視点と行動』産業構造審議会環境部会地球環境小委員会中間とりまとめ、平成15年7月。

庄司克宏(2005)「国際社会における行為主体としての国際機構」横田洋三編著『新国際機構論』国際書院、147-160頁。

地球環境センター(2004)『CDM／JI事業調査：事業実施マニュアル』地球環境センター、平成16年8月。

地球産業文化研究所(2005)『国連気候変動枠組条約第10回締約国会議/第21回補助機関会議(COP10/SB21)参加報告書』04年12月6日～17日、アルゼンチン・ブエノスアイレス、財団法人地球産業文化研究所、05年1月、地球環境対策部。

—————(2002)『国連気候変動枠組条約第8回締約国会議/第17回補助機関会議(COP8/SB17)参加報告書』02年10月23日～11月1日、インド・ニューデリー、財団法人地球産業文化研究所、02年11月、地球環境対策部。

電気事業連合会(1998)『気候変動枠組条約第四回締約国会議(COP4)における電力業界としての主な活動』電気事業連合会、1998年10月16日、<http://>

www.epc.or.jp/KOHO/9810sy2.htm。

（財）電力中央研究所の研究。www.fepc.or.jp/shikihou/shikihou17.p11.html。

中村民雄編著（2005）『EU研究の新地平：前例なき政体への接近』ミネルヴァ書房。

日本政府代表団（2003）『気候変動枠組条約第9回締約国会議（COP 9）概要と評価』平成15年12月12日日本政府代表団。

村瀬信也（2002）『国際立法：国際法の法源論』東信堂。

UNEP（2003a）『CDM入門：クリーン開発メカニズム』2003年2月、地球環境戦略研究機関（IGES）気候政策プロジェクト訳、同機関発行。

UNU（2003）Work in Progress：プログラム活動の現場から。国連大学広報部、03年6月号。

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies

Article on EU Law and Governance

International Collective Actions for Climate Change: Climate Regime, the UNEP and the EU

USUI, Yoichiro

The paper explores international collective actions for climate change, which have been constructed since the late 1980s and, in the year 2005, led to the entering into force of the 1997 Kyoto protocol. The focus is placed on three types of international institutions: climate regime, the UNEP and the EU.

First, the paper reviews major arguments about international institutions briefly from the viewpoints of realism, liberalism and constructivism on the side of international political studies, and from functional approaches on the side of international legal studies, with a view to seeking a way of good collaboration between international political and legal studies. Following this review, the paper points out different research concerns of regime and governance and then problematises governance studies for the lack of viewpoints of *Realpolitik*. What the paper suggests is a discourse approach based on constructivism. On this view, international institutions are regarded as arenas in which discursive interactions around science, policies and norms occur, and at the same time some organs of an international institution become political actors who carry out discursive strategies to establish normative orders against the preference of hegemonic states. A point is that these discursive interactions on arenas of international institutions may lead to play down, or even deny, other normative orders. In this way, the paper suggests the possibility that the formation of governance

system at international levels accompanies discursive orders of dominant and subjugated norms. In this sense, the study of this paper is to seek a way of bridging a gap between governance and *Realpolitik*.

Second, the paper examines the political nature of climate change problems. The paper points out that scientific researches on climate change are still to some degree so uncertain that political decisions are required in order to establish climate change as an international agenda; collective actions for climate change cause conflict with other normative issues such as developing countries' sovereignty of exploiting natural resources and the free trade regime of the WTO; and climate change issues belong not to low politics of regulative policies, but rather to high politics in the sense that they influence distributive policies and nuclear power policies. Drawing on discourse approaches of Hajer and Dryzek, the paper proposes a research strategy based on the concepts of story-lines and discourse coalitions with a view to approaching discursive politics around norm-construction on international institutions.

Third, the paper takes an overview of three types of international institutions in order to compare them with one another. They are a regime (the climate regime), a UN international organisation (the UNEP) and a regional integration organisation (the EU). The COP of the UNFCCC is the core on the basis of which the climate regime has been developed as a single institutional complex. This regime has produced several agreements such as the 1995 Berlin Mandate, the 1997 Kyoto Protocol and the 2001 Marrakech accord, the last one of which establishes the implementation rules of the Kyoto mechanisms. The annual COP has become the centre of climate discursive politics. The UNEP has played indispensable roles as a catalyst of environmental normative evolution, into the context of which the climate regime is embedded. This minor organ of UN General Assembly has carried

out strategic normative discourses and exercised soft power, by issuing several soft environmental instruments and establishing, together with the WMO, a science-policy interface: the IPPC. The climate change strategy of the EU is decisively crucial for the success of international climate actions, because the 23 member states of EU27 are Annex I countries, which are legally obliged to meet their own Kyoto targets. The EU as a regional integration organisation has established a self-contained governance system in which her own legal instruments are issued and monitoring and infringement procedures are set up and activated. The so-called Europeanisation of member states' legislature, execution and judiciary has highly proceeded in the process of European integration. However, political goals and policy frameworks for climate change are completely embedded into normative and institutional contexts that have been set up by the COP process. This is reflected in environmental diplomatic strategies of the EU respecting the UN system, and thereby the EU has become the countervailing power against the USA that rejects the climate regime.

In examining these three types of international institutions and thereby offering a map of international climate actions, the paper suggests that the construction of international collective actions is contingent on the establishment of shared norms and, in this sharing of norms, discursive politics has emerged, which may be said to lead to a discursive order of dominant/subjugated norms. In this way, governance studies can be conducted from the viewpoint of power politics. The study of this paper is a stepping-stone towards this research strategy.