

## 北東アジアの環境協力の強化と非サブリージョン・アクター ——東南アジアからの一考察——

横田 将志 (日本大学)

### 1. はじめに

北東アジアは、環境協力が求められる地域の1つである。大気汚染や海洋汚染、生物多様性の減少といったさまざまな環境問題に直面している。環境問題にとっては、国境が意味をもたないケースが多い。たとえば、日本や韓国で観測される酸性雨や黄砂の原因は、中国国内に求められる。このような複数の国が関与する環境問題の解決には、当事国間での協力が不可欠となる。

北東アジアの環境協力は、機能不全の状態にあり、強化が必要な状態にある。環境問題を対象としたイニシアチブが数多く立ち上げられてきたが、環境問題自体の改善や解決には至っていない。いずれのイニシアチブも欧州のものと比較すると、制度的に弱い状態にある。環境協力の成功地域とされる欧州では、環境協力の実施に当たり、法的拘束力を有する文書を形成し、原因物質の規制を実施してきたが、北東アジアはそのような段階に至っていない。

それでは、北東アジアの環境協力を強化し、環境問題を改善・解決していくためには、どうすればいいのか。北東アジアの環境協力の現状から浮かび上がるこのような問題意識に基づき、筆者は、昨年度の研究大会で、北東アジアにおける環境協力の強化には、開発の視点を導入することが有益であると論じた<sup>1)</sup>。政治・経済・社会の面で北東アジアと相似する東南アジアでの環境協力の事例を参照し、途上国の参加が求められる環境協力の強化には、開発の視点の導入が肝要だと述べた。

今回の報告では、前回と同様、東南アジアでの環境協力を検討し、北東アジアにおける環境協力の制度強化に「非サブリージョン・アクター」の積極的関与が重要であることを提示する。非サブリージョン・アクターとは、国際機関など、サブリージョンを構成する諸国家以外のアクターのことを指す概念である。次節では、北東アジアの越境大気汚染問題に関する協力が制度面で弱さを抱えていることを見る。第3節では、東南アジアの越境大気汚染問題に関する協力が非サブリージョン・アクターの関与をとおして制度的弱さを

---

<sup>1)</sup> 横田将志「開発協力から環境協力へ□□メコン地域からの一考察」北東アジア学会第23回学術研究大会、静岡、2017年9月。

克服していったことを検討する。終節では、北東アジアの環境協力の強化に、非サブリージョン・アクターの関与が重要であることを示す。

## 2. 北東アジアにおける環境協力とその制度的弱さ

北東アジアで見られる数多くの環境協力のなかで最も進展しているものは、酸性雨を中心とする越境大気汚染問題に関するものである。日本や韓国で観測される酸性雨は、中国国内で排出される二酸化硫黄（SO<sub>2</sub>）や窒素酸化物（NO<sub>x</sub>）を主な原因とする。このため、日韓両国の酸性雨を解決するためには、中国国内での取り組みが不可欠である。このような背景から、日中韓3か国は、越境大気汚染問題に関する協力を1990年代から実施してきた。

北東アジアの越境大気汚染問題に関する協力は、「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク<sup>2)</sup>（EANET）、「北東アジア長距離越境移動大気汚染物質共同研究プロジェクト<sup>3)</sup>（LTP）、および「北東アジア準地域環境協力プログラム<sup>4)</sup>（NEASPEC）の3つを中心として行われている。いずれも、酸性雨の降雨状況の観測（モニタリング）と原因物質の大気中の移動状況の観測・予測（モデリング）を中心とした取り組みを実施してきた。酸性雨の原因物質であるSO<sub>2</sub>やNO<sub>x</sub>の排出規制は、まだ実施に至っていない。

北東アジアの越境大気汚染問題に関する協力は、参加国の任意で行われているものである。EANETもLTPもNEASPECも、参加各国にモニタリングやモデリングの実施を義務づけるために必要な法的拘束力を有していない。特に、EANETに関して言えば、法的拘束力の導入を注意深く回避してきた経緯をもつ<sup>5)</sup>。

欧州では、酸性雨をはじめとする越境大気汚染問題に関する協力に当たり、法的拘束力を有する条約（長距離越境大気汚染条約）を締結し、そのもとで、原因物質の排出削減を定めた議定書を採択してきた<sup>6)</sup>。参加各国が原因物質の排出削減の義務を負う状況が整えられている。このような制度のもとで、酸性雨状況の大幅緩和を成し遂げてきた<sup>7)</sup>。

---

<sup>2)</sup> 日本のイニシアチブにより、2001年に正式稼働を開始した。現在の参加国は、カンボジア、中国、インドネシア、日本、ラオス、マレーシア、ミャンマー、モンゴル、フィリピン、韓国、タイ、およびベトナムの13か国である。東南アジアの国々も参加しているが、中心的対象は、北東アジアの酸性雨である。

<sup>3)</sup> 韓国のイニシアチブにより、1995年にスタートした協力枠組みであり、日本、中国、および韓国の3か国が参加している。

<sup>4)</sup> 1992年に開催された国連環境開発会議（UNCED）のフォローアップとして、1993年に発足した。参加国は、日本、北朝鮮、中国、モンゴル、韓国、およびロシアの6か国である。NEASPECは、越境大気汚染問題以外に、自然保護、砂漠化・土壌劣化、低炭素都市、ならびに海洋保全にも取り組んでいる。

<sup>5)</sup> 在韓国・中国・モンゴル・フィリピン・タイ・インドネシア・ヴェトナム・マレーシア・ロシア大使あて外務大臣発「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（第2回政府間会合結果）」2000年11月1日。

<sup>6)</sup> たとえば、SO<sub>2</sub>の排出量30%削減を定めた「ヘルシンキ議定書」やNO<sub>x</sub>の排出量増加凍結を定めた「ソフィア議定書」が存在する。

<sup>7)</sup> 欧州の越境大気汚染問題にかんする協力に関しては、次の論考が詳しい。Levy, Marc A.,

北東アジアと欧州を比較すると、前者での環境協力が制度的に弱い状態にあることがわかる。越境大気汚染問題を対象とした協力の実施に当たり、欧州は法的拘束力を伴う文書を有している一方で、北東アジアはそれをもたない。後者での環境協力は、任意の活動に留まり、その実効性を担保する制度が整っていない状況に留め置かれている。

### 3. 東南アジアにおける環境協力とその制度強化

環境協力は、東南アジアでも 1990 年代から積極的に展開されてきた。同地域においても、越境大気汚染問題に関する協力が行われている。この協力では、酸性雨ではなく、ヘイズが主な対象とされてきた。ヘイズとは、森林火災等から発生したばい煙とこれに起因する悪影響を総称する概念である。インドネシア国内での大規模プランテーション開発を目的とした焼畑を原因とする森林火災から生じたヘイズは、周辺のマレーシアやシンガポールにも被害を及ぼしてきた。

東南アジアにおけるヘイズを中心とする越境大気汚染問題に関する協力は、東南アジア諸国連合（ASEAN）の枠組みのなかで展開されてきた。1995 年に「越境汚染協力計画<sup>8)</sup>」が策定、1997 年 11 月にはこれを強化した「地域ヘイズ行動計画<sup>9)</sup>」が、それぞれ策定された。東南アジア各国は、これらに基づき、森林火災の予防やモニタリング・メカニズムの創設、森林火災への対応力の向上を行うこととなった。

ASEAN での越境大気汚染問題に関する協力は、当初、法的拘束力を有する文書に基づくものではなかった。越境汚染協力計画と地域ヘイズ行動計画は、いずれも法的拘束力を有していなかった。北東アジアの越境大気汚染問題を対象とした協力と同様、制度面で弱さを抱えていた。この結果、各計画で定められた取り組みが実施されないケースが目立ち、結果的にヘイズの災禍が繰り返された<sup>10)</sup>。越境汚染協力計画と地域ヘイズ行動計画は、定められた取り組みがすべて実施に移されれば、ヘイズ問題の発生を予防することが可能なものであった<sup>11)</sup>。このため、ASEAN の内部では、越境大気汚染問題に関する協力の実効性確保が課題となった。

ASEAN 諸国は 2002 年、ヘイズとその主な原因である森林火災を対象とした法的拘束力を伴う新たな文書を締結した。「ASEAN ヘイズ協定<sup>12)</sup>」と命名されたこの文書は、前身

---

“International Co-operation to Combat Acid Rain,” in Helge Ole Bergesen, Georg Parmann and Oystein B. Thommessen, eds., *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1995*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 59-68.

<sup>8)</sup> ASEAN, *ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution*, June 1, 1995.

<sup>9)</sup> ASEAN, *1997 Regional Haze Action Plan*, Singapore, December 23, 1997.

<sup>10)</sup> Florano, Ebenezer R., “Regional Environmental Co-operation without Tears or Fear: the Case of the ASEAN Regional Haze Action Plan,” *Toward Collective Action on International Environmental Governance*, Proceedings of the Paris Workshop, March 15-16, 2004, pp. 96-97.

<sup>11)</sup> Tay, Simon S. C., “What Should Be Done About the Haze,” *Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 2, 1997, pp. 108-109.

<sup>12)</sup> ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Kuala Lumpur, June 10,

である地域ヘイズ行動計画の基本的な考え方と内容を踏襲しながらも、取り組みの実効性を確保するために、法的拘束力が導入された。東南アジアは、ASEAN ヘイズ協定の締結によって、越境大気汚染問題に関する協力の制度強化を実現させた。なお、ASEAN ヘイズ協定は、環境問題を対象としたものでは、東アジアで初めての法的拘束力を伴う文書となった。

法的拘束力を伴ったかたちでの ASEAN ヘイズ協定の形成は、非サブリージョン・アクターの関与によって可能となった。ASEAN 内部では、ASEAN ヘイズ協定の前身となる地域ヘイズ行動計画の施行後、その実行力の弱さが問題となった。実効性を確保に向けた、法的拘束力を有する文書の形成を求める声が上がった。この動きに対しては、ASEAN 各国の環境担当大臣から、消極的な反応が示された。そのような状況のなかで、法的拘束力を伴う文書の実現に向けて、国連環境計画（UNEP）とアジア開発銀行（ADB）が積極的に支援を行った。この結果、ASEAN ヘイズ協定は、法的拘束力の伴うかたちの文書として日の目を見ることになった<sup>13)</sup>。

非サブリージョン・アクターの関与は、東南アジアにおいて、越境大気汚染問題以外の環境問題をめぐる協力の強化にも貢献してきた。インドシナ半島を貫く国際河川であるメコン河の水資源の管理・保全を対象とした政府間組織である「メコン河委員会<sup>14)</sup>」（MRC）は、国連開発計画（UNDP）の支援によって発足が可能となった<sup>15)</sup>。メコン地域の生態系・生物多様性の保全を対象とした取り組みは、ADB のイニシアチブによる「大メコン圏プログラム<sup>16)</sup>」（ADB-GMS）のもとで実現している。

#### 4. おわりに

北東アジアは、東南アジアから学ぶことが可能だと考えられる。両地域の間には、多くの類似点が見られる。いずれの地域も、政治的、経済的、文化的に多様性を有する。また、歴史から、対立関係が残存している。また、いずれの地域にも途上国が存在し、住民の生活水準の向上には、今後も開発の継続が求められる。しかし、環境問題の多くは、開発に由来する。そして、住民の生活水準の維持・向上には、自然環境の保全も不可欠である。

---

2002.

<sup>13)</sup> Nguitragee, Paruedee, “Negotiating the Haze Treaty,” *Asian Survey*, Vol. 51, No. 2, 2011, p. 365.

<sup>14)</sup> メコン委員会および暫定メコン委員会を前身として、1995年に発足した。MRCには、カンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムのメコン下流域に位置する4か国が正式参加し、メコン上流域に位置する中国とミャンマーの2か国がオブザーバーとして関与している。

<sup>15)</sup> Browder, Greg, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement,” *International Negotiation*, Vol. 5, No. 2, 2000, pp. 237-261; Makim, Abigail, “Resources for Security and Stability? The Politics of Regional Cooperation on the Mekong, 1957-2001,” *Journal of Environment and Development*, Vol. 11, No. 1, 2002, pp. 30-31.

<sup>16)</sup> 1992年に発足したものであり、メコン流域のカンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、およびベトナムの5か国と中国南西部の2地域（雲南省および広西チワン族自治区）を対象とする。ADB-GMSでは、生態系・生物多様性の保全以外にも、交通・物流網の整備や電力網の整備をはじめとする各種プロジェクトが展開されている。

このため、環境保全と開発の両立が不可欠な地域であるといえる。

環境協力において、東南アジアは、非サブリージョン・アクターの関与をとおして、環境協力の制度強化を実現させてきた。法的拘束力を有する文書を保持している。その一方で、北東アジアは、法的拘束力を有していない状況が続いている。北東アジアでは、これまでのところ、非サブリージョン・アクターの積極的な関与は見られない。これらの点から、北東アジアの環境協力の強化に、非サブリージョン・アクターの積極的な関与が重要であると考えられよう。

ただし、ここで1点留意しなければならない。東南アジアと北東アジアの間には、相違点もある。前者は、中小国の集合体であるのに対して、後者は大国の集合体である。地域をかたちづくる各国と国際機関等の非サブリージョン・アクターとの力関係を考えた場合、東南アジアのケースでは非サブリージョン・アクターのほうが上回るが、北東アジアのケースではそうならない。このことから、北東アジアの環境協力の強化にすれば、いかにすれば非サブリージョン・アクターが日中韓という諸大国に対して影響力を行使できるようになるかを考えていく必要という次の課題が見えてくる。