

越境大気汚染の比較政治学

日時：2018年10月13日，16:00~18:00

場所：名城大学ナゴヤドーム前キャンパス DW406教室

報告：高橋若菜（宇都宮大学国際学部准教授）

欧州の越境大気汚染管理「成功」体験は、どのように語ることが出来るのか。
何が北米や東アジアの取組みとの差異を生み出したのか。

第1の仮説：経済レベルや政治体制の違い → 棄却

第2の仮説：地域主義との関連 → 棄却

第3の仮説：酸性雨被害は欧州に特有 → 棄却

→ 先行研究（国際関係論）より

力（軍事力・経済力・ソフトパワー）

利益（経済的利益・外因的ショック・不確実性のヴェール・リーダーシップ）

アイデア（認知共同体：「世界観」「規範的・原理的信念」「因果的信念」）

制度・アクタービルディング・ブロック⇔スタンプリング・ブロック

→説明しきれない差異：より根源的な要因の模索へ

→ 政治的要因へ着目

環境問題の本質：近代産業自体、自然環境破壊的な要素を内包

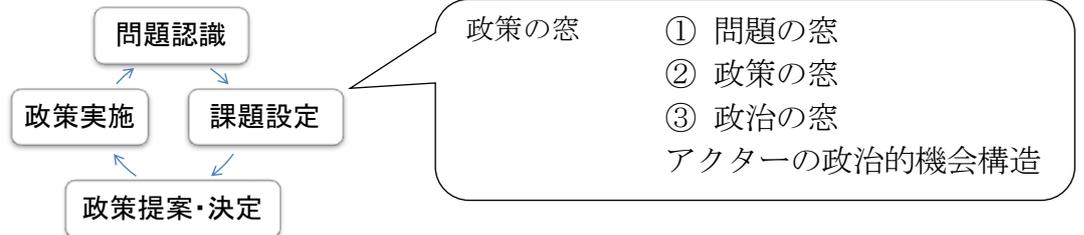
異なるアクター間の合理性の背反

環境問題の解決：受益アクターと受苦アクターに横たわる社会的ジレンマ解消に

向けた一連の政治的営み

→ 分析概念

政策プロセス



認識枠組

科学：厳密な科学的証明

既存の専門分野内

↓

科学の相対化、社会的要請
目的志向型(モード2型)

政策：①賠償

②外部不経済の解消

③根本的解決

環境言説

問題解決

行政的合理主義
民主的プラグマティズム
経済的合理主義

改良主義

持続可能性

エコロジー的近代化

強い、弱い

プロメテウス派

生存主義

緑のラディカリズム

ラディカル

欧州で、政策の窓が開いた（レジームの形成に至った）のは何故か？

- 「受苦の表出」から始まった
北欧の脆弱な環境、自然享受権を侵した西欧由来の大気汚染物質
- EC内の大国が反対→北欧の戦略的外交
 - 受苦を科学的に表出する：西欧10カ国のモニタリング
(情報公開・科学への信頼、といった価値観は英独（排出大国）も共有)
 - 政治：親北欧のソ連、東側陣営率いて参入→全欧+ソ連+北米32カ国に
政治的・環境的・経済的動機、背景に東西デタント <外因的ショック>
 - 補償の放棄、硫黄覚書の放棄→枠組条約 <政策の認識枠組の転換>

レジームの発展（政策プロセスの循環）を促したもの

- 半永久的な条約プロセスの構造（枠組条約の先駆） <政策プロセス循環の確保>
- 科学データの構築は、むしろ苦難の連続
情報共有の価値を共有しない/経済・技術レベルの低い国々の参入
北欧、情報公開により是正を促す→強制力なき中、唯一有効な方法
- 西ドイツの転身と最小公分母の合意
被害の発見「死にゆく森」 森林業界の覚醒、
連邦食料農業森林省、経財相の反対を押し切り大規模燃焼施設規制を推進
政治変化の後押し：緑の党の議席獲得
キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟、自由民主党連立政権
大規模燃焼施設規制を最優先政策課題に（行政的合理主義）
1984年 オタワ会議→ミュンヘン会議 30%クラブ
ヘルシンキ議定書（硫黄30%以上削減） <最小公分母の合意>
自国の環境規制をEU域内へ拡大
→EU 意思決定手続きの変化により、環境規制強化の伏線へ
- イギリスの抵抗と転身
産業革命の祖 1863 アルカリ法
1956 大気清浄法 高層煙突化、酸性雨・霧は珍しくなかった
科学的不確実性を強調し、対策を退ける＝「ヨーロッパの汚し屋」
ただし、CEGBは巨額の予算を研究プロジェクトに投与
産業界寄りの「科学エリートたち」による政策プロセスの支配
二大政党制→緑の党、議席なし
NGOs：意思決定への限定的なアクセス <プロメテウス派が支配的>
サッチャー政権の転身、ECの大規模燃焼施設指令を受け入れ
CEGBの解体 北海油田の採掘増加、天然ガス発電へシフト
<エコロジー的近代化>

欧州レジームのさらなる発展を促したもの

- 認知共同体（価値観とアプローチを共有する専門家コミュニティ）による、モード2型（社会的要請の文脈の中で行われる知的生産）の科学的知見の蓄積
ソース・レセプター関係の明示
臨界負荷量概念の導入と可視化

統合評価モデルの開発

対象物質の拡大

→レジームの自律的發展へ：オスロ・POPs, 重金属、ヨーテボリ議定書…

- EUの大気汚染政策（大規模燃焼施設指令など）

→強制力、遵守促進の装置に

- 東西冷戦の終焉

旧ソ連・東欧諸国の凄まじい環境破壊と健康被害が明るみに

情報非公開・隠蔽→民主化運動

旧東側諸国の環境改善を通じた民主化が至上命題に。

EU等による大規模な支援投下：エネルギー集約度の改善→大気汚染大幅改善

EU PHARE/ TACIS他、バルト海域内協力、諸種の資金メカニズム

民主化促進のための地域協力： REC/ Environment for Europe、

オーフス条約：環境に関する情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスの確保

小地域レベルの枠組み（Baltic 21 プロセスなど） <ビルディング・ブロック>

cf. 「環境問題はそれぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われる」（リオ宣言第10原則）

- ヨーテボリ議定書

ロシア、消極姿勢に

EUは署名見合せ→レジームの数値目標よりさらに厳しい規制値を提示

北米大気質レジーム：10年遅れてレジーム形成に至ったのはなぜか？

- 米マスキー法の制定と後退

時代背景：環境革命：一大社会運動、アースデイ<生存主義>

共和党ニクソン政権下でのマスキー法制定

石油危機→プロメテウス派の復権、マスキー法廃案へ

- アメリカ→カナダへの越境移動の被害提訴から始まった

cf. トレイル製錬所事件 1933年 仲裁裁判協定 直接的な損害のみ賠償

アティコカン問題：オンタリオ・ハイドロ社 発電所計画へ米NGO反発

ミネソタ州政府、提訴→ 外交問題へ発展

カナダ、アメリカ共に、酸性雨監視測定に着手（NAPAP）

インコ社精錬所問題 オンタリオ州を揺るがす

オンタリオ州の酸性沈着の80%はアメリカから

→両国足並みを揃えて規制すべきと主張

- アメリカ 民主党カーター政権

米加二国間研究調査グループ設立

米国家酸性雨評価計画（NAPAP）開始

酸性雨二国間協定を締結にむけた協定覚書（MOI）締結

- 米レーガン政権の登場 <プロメテウス派の復権>

カナダ国内では、アメリカと排出抑制を同時に行うことを条件に、合意形成進行

レーガン政権

科学的知見の共有を拒否

MOI 排出抑制戦略WG報告書：米加で別個に作成指示

アメリカにおけるMOI タスクへのカナダのアクセスを制限

科学的不確実性を主な理由に、カナダの50%削減案拒絶、条約交渉決裂
ただし、研究には巨額の予算を投下（イギリスと共通）

- カナダの多国間外交と国内対策

1984 オタワ会議→ミュンヘン会議

1985 ヘルシンキ議定書入り

オンタリオ州・ケベック州説得が容易に

欧州由来の科学的知見獲得

- アメリカ、転身の伏線

1977 改正大気浄化法

中西部州・東部州（高硫黄炭産出）←対立→西部州（低硫黄炭産出）

新規発電施設の脱硫装置設置 → 西部州の発電コスト上昇

既存の施設、義務付けを免れる

→酸性雨問題の激化→影響を受ける風下の北東部との対立が深刻化

レーガン大統領、あまりにも酸性雨問題を放置

→酸性雨は「社会において優先順位が高い問題」として浮上

冷戦終結前夜：東西冷戦から人権、開発、環境へ国際社会課題変化

- ブッシュ大統領の着任とアメリカ国内政策の変化

アメリカ大気浄化法改正～経済的合理主義の誕生

排出権取引制度を提唱した「プロジェクト八八」

従前の規制に比べ三億三千万ドル安く、一千万トンのSO₂削減と試算

超党派の議員参加、独立系シンクタンク

アメリカのNGOの開かれた政治的機会構造 → 意思決定へのアクセス

公共利益連合（米国内の認知共同体）ただし、排出権取引制度の原型は、レーガン政権下での各州内の様々な経験に胚胎

<受苦の表出 + モード2型の科学>

民主主義的な利害調整の政治過程（労働者補償・雇用対策等）を経て改正

- 米加大気質協定

カナダ、アメリカ大気浄化法改正を待つ

米行政協定としての位置付け

附属書一 SO₂及びNO_xに関する具体的目標と科学技術的・経済的調査

国内対策を持ち寄り削減目標明記→効果の検証と併記

2000 オゾン附属書の採択

臨界負荷量概念の登場

東アジアでレジーム形成に至らない理由・大気ガバナンスへの展望

- 日本の大気汚染経験

足尾鉍毒事件 幾重もの人権侵害

義憤に駆られた田中正造

一部を除き受苦アクターの救済をみず

四日市公害

経済優先、人命軽視の思想が複数の受益アクターに共通

タテ社会の中で、公害被害者の孤立・差別

宇井純：「国や自治体行政機関が、結論の時間を引き延ばして加害側に立つばかりでなく、公然と企業側に加担した例があまりにも多い」

一部の献身的な医師や弁護士、研究者や市民の協力による、憲法の人権擁護の権利を駆使した、最後の救済の方法を司法に求める

1974 地方裁判所で原告勝利、大企業6者は控訴断念

補償や公害対策の強化を受け入れる

- 政策の流れ：「疫学的調査」の採用・最高裁判所の変化・公害国会・調和条項の削除
- 問題の流れ：受苦の表出反公害住民運動の盛り上がり、革新的な自治体の存在
- 政治の流れ：表出された受苦の救済に努めたというよりは、アメリカの外圧、国際社会の変化に敏感に対応

公害健康被害補償法：急激な公害投資、石油危機による省エネ推進

自動車排ガス規制

→のちの自動車産業の躍進につながる <エコロジー的近代化と評価>

公健法の改定と遅れたNO_xとSPM規制 (都市交通問題)

事実上、大気汚染の健康被害者の救済を断ち切る

健康被害との因果関係が不証明を理由にディーゼル規制や賠償見送り

調査対象から弱者排除→疫学的因果関係の証明も困難に

東京大気汚染公害裁判：一部住民へ損害賠償認めるものの、国は提訴

<プロメテウス派的価値観の存続>

郷を煮やした東京都：起業家リーダーシップを発揮

独自健康被害補償+ディーゼル規制

遅れているアスベスト規制、VOC、環境影響評価法案

<厳密な科学的証明を求める動き + 弱者排除→プロメテウス派温存>

- 日本国内の酸性雨研究調査と、対中環境援助の拡大
越境酸性雨被害が劇的に増加するであろうという懸念
『日本の公害経験—環境に配慮しない経済の不経済』
森林の立ち枯れへの評価、わかれる (環境庁⇔電力中央研究所)
- 地域環境協力制度の誕生
東アジア酸性雨モニタリングネットワーク (E A N E T)
「越境」表現を懸念する中国
韓国との非協調←ODAを通じたコミュニケーションの欠落、政治認識問題
重複する地域協力制度<スタンプリング・ブロック、フォーラム・ショッピング>
国際共同研究の進展：R A I N S—A S I Aとミックスアジア
臨界負荷量概念の非採用 <モード1型の研究へ回帰>
- 近年の動き：日本とE A N E Tの変容
気候変動問題の浮上による関心低下
日本国内での臨界負荷量を超える地域の不存在

EANETの財政負担問題 → 新潟決定

環境省下では文理融合型政策研究：政策形成への回路なくモード2型研究>

大国化する中国の変容

ODA停止、大気観測電源の打ち切り・撤収

わずかながら開く「政策の窓」 ← アメリカ大使館のツイッター

排出量取引の導入、臨界負荷量研究の進展 <モード2型研究>

秋元肇「中国の大気環境化学研究のレベルアップが著しく、最近ではある面では我が国を凌駕する時代を迎え、中国側からみて日本に対し対等以上の研究交流がなされるに至っている。」

福島原発事故と放射性物質拡散予測情報とSPEEDI隠し

文科省・官邸「避難民のパニック」を恐れ、情報非公表・情報一元化

ノルウェー大気研究所ほか、いち早く動画公開

日本気象学会・日本大気学会 自粛呼びかけ→波紋・葛藤を招く

2014 原子力規制委員会 「緊急時における避難や一時移転等の防護措置の判断にあたって、SPEEDIによる計算結果は使用しない」

<厳密な科学的証明希求 → 対策の回避 → プロメテウス派への回帰>

終わりに

政策の窓が開くには

- 受苦の表出（問題の流れ）
 - 環境被害は、全ての人に同様でない：「公害に第三者はいない」（宇井）
 - 見えない世代：潜在的被害者の受苦を考える想像力
 - 欧米では、受苦アクターが政治的機会構造に恵まれているが、アジアでは阻まれる傾向。タテ社会・秩序意識が受苦の表出を抑制。
 - しかし受苦の表出は、経済的合理主義・エコロジー的近代化への道の出発点
- 科学と政策の境界（政策の流れ）
 - レジーム推進力として、全方位の分かりやすい情報提供が機能。
 - 科学的に一つに結論づけられていることは、「集合的行為の不可欠な要素ではなかった」（アンドレセン）：「科学的不確実性」は、「新たな科学の発展」の糧となる一方で、「新たに分かった事実」を待つことによる甚大で不可逆的な被害を回避するために、「予防的原則」に基づいてレジーム形成を進めていた <科学論から科学技術社会論>
 - モード2の科学（社会的要請の文脈の中で行われる知的生産）への転換
 - 環境利益と経済利益・社会利益の両立へ
- 表出された受苦を集約していく政治システム（政治の流れ）
 - 政治的意思
 - 各アクターの自律的決定
 - 地方分権社会・政策提案能力をもつ市民社会の醸成
 - ビルディング・ブロック vs スタンプリング・ブロック

環境立国日本としての貯金がまだ残されているうちに、強いエコロジー的近代化を体現する国家として再出発することが日本の安全保障にも叶うのではないか。

目次

- 第1章 越境する大気汚染と分析視角
 - 1 環境問題の拡大と国際化
 - 2 欧州・北米・東アジアの越境大気汚染管理
 - 3 大気汚染の時間・空間スケール
 - 4 大気汚染問題のフレーミング
 - 5 国際レジーム・ガバナンス
 - 6 先行研究
 - 7 政策プロセスと政策の窓
 - 8 認識枠組（パラダイム）
 - 9 本書のねらいと構成

- 第2章 欧州における地域環境協力制度の歴史的変遷
 - 1 越境問題対応型の地域枠組
 - 2 EC/EUの地域枠組
 - 3 その他の地域政策枠組
 - 4 小括

- 第3章 欧州長距離越境大気汚染レジームの形成
 - 1 レジーム前史
 - 2 生態学的弱者
 - 3 国連人間環境会議と西ドイツ・イギリスの反応
 - 4 東西デタントと条約の形成
 - 5 条約の制度構造

- 第4章 長距離越境大気汚染レジームの発展と変容
 - 1 ヘルシンキ議定書（一九八五年）
 - 2 西ドイツの変容
 - 3 イギリスの転換
 - 4 科学的知見の蓄積
 - 5 レジームの自律的発展
 - 6 高い遵守率と進む排出汚染物質削減
 - 7 東西冷戦の終焉
 - 8 LRTAP条約とEU・その他の国際枠組

- 第5章 北米大気質レジームの形成
 - 1 レジーム前史
 - 2 越境酸性雨問題の顕在化とMOI交渉
 - 3 米レーガン政権の登場とMOI交渉の決裂
 - 4 カナダの多国間外交と国内対策
 - 5 ブッシュ大統領の就任とアメリカ国内政策の変化

6 米加大気質協定

第6章 東アジア大気ガバナンスへの展望

- 1 ガバナンス前史
- 2 酸性雨研究調査
- 3 対中環境援助の拡大
- 4 地域環境協力制度の誕生と入れ子構造
- 5 東アジア酸性雨モニタリングネットワークと入れ子構造
- 6 国際共同研究の進展とRAINS-ASIA
- 7 日本とEANETの変容
- 8 大国化する中国の変容
- 9 福島原発事故とSPEEDI隠し

第7章 地域間比較と歴史からの教訓

- 1 「受苦の表出」から始まった欧米レジーム
- 2 受苦の表出を促すシステム
- 3 受苦の表出を阻害するシステム
- 4 政治的ダイナミクス
- 5 科学と政策の境界
- 6 自律的決定
- 7 おわりに

著者プロフィール

1971年 兵庫県生まれ。神戸大学法学部卒業、同大学院国際学研究科博士課程前期・後期修了。英国シェフィールド大学大学院政治学研究科修士課程、英国サセックス大学大学院文化開発環境研究科修士課程修了。(財)地球環境戦略研究機関研究員(1998~2002年)、宇都宮大学国際学部講師(2003~2004年)を経て、2005年より現職。この間、スウェーデン王国ルンド大学国際環境経済産業研究所客員研究員(2012~2013年)。

単著に『越境大気汚染の比較政治学-欧州、北米、東アジア』(千倉書房)

主編著に『原発避難と創発的支援』(本の泉社)、『お母さんを支えつづけたい』(本の泉社)

共著に『国際関係論のフロンティア』(ミネルヴァ書房)、『世界を見るための38講』(下野新聞社) Asian Law in Disasters: Toward a Human-Centered Recovery (Routledge) Handbook of Japanese Foreign Policy (Routledge)