

論文の内容の要旨

論文題目 重複レジーム間における相互補完関係の形成
—京都議定書後の気候変動交渉を中心に—

氏 名 鄭 方婷

気候変動問題に関する国際協力は、複数の国際レジームが権限と責務の範囲が複雑に重なり合い並存する、「重複」(Overlapping)した「レジーム・コンプレックス」の状況にある。重複レジームの間では、国家による「フォーラム・ショッピング」や「レジーム・シフティング」による競合関係が起こりやすいとしばしば議論されてきた。これに対し本稿では、重複レジーム間では一定の条件のもとで競合関係がある程度緩和され、「相互補完的な関係」が生成する可能性を主張する。相互補完的な関係が生成する条件は二つあり、一つ目の条件は、「レジーム・コンプレックス」に方向性を与える概念なり考え方が関係国、特に主要大国で共有されているということであり、第二の条件は、そのような方向性に向けて主要大国が決定的な役割を発揮することである。本稿ではこのような相互補完的な関係を生成させるプロセスが現実には発生しているのかどうかを検証することに主眼を置いた。実際、気候変動問題に関連して存在する複数の重複レジームの間には相互補完的な関係が生成されており、多国間協力が進展していると言えることが本稿の主張の背景にある。

気候変動問題は、「長期性」、「越境性」、「不確実性」という特性により、現在の技術水準では被害発生 の 時期と程度を正確に予測することはできないため、それぞれの国家にとって被害の軽重は一致しない。また、一、二カ国の負担のみでは気候変動に対し有効な解決策が導かれないため多国間協力が必要とされる。にもかかわらず気候変動問題をめぐる多国間協力は、複雑に対立する利害関係によって行き詰まっていた。この代表的な例は、米国が中国、インドなどの新興国の不参加を理由に「京都議定書」(Kyoto Protocol)から「離脱」(批准しない方針の発表)したことである。このため、二〇一二年以降の国際協力を規

定する「ポスト京都議定書」国際枠組の構築について先進国と途上国間の論争は膠着状態に陥っていた。

一方、国連気候変動枠組条約（United Nations Framework Convention on Climate Change、略称UNFCCC）と京都議定書の下における多国間協力の停滞を背景に、気候変動の深刻化が進む中で、当該分野に関する様々な国際レジームが並存するようになった。この状況については、国際レジームが数多く存在しながらも明白な階層関係がなく部分的に重複する状態を呈す、いわゆる「気候変動のレジーム・コンプレックス」という性質が指摘された。一般には、対抗レジームの出現によって複数の国際レジームが重複関係になると、対処のための権限をめぐってお互いに競争し合いやすくなり、問題の解決が阻害されると論じられている。しかし、「気候変動のレジーム・コンプレックス」論では、同分野において国際レジーム間における補完的な関係が成立していると主張されている。従って本論文で扱う最重要課題は、気候変動問題において国際レジームの間における相互補完的關係が如何なる条件の下で形成されるのかを分析することにある。

気候変動問題への対処に関する国際交渉過程を見ると、UNFCCCの枠組では二〇〇九年の第十五回締約国会議（COP15：コペンハーゲン会議）までに国際合意ができず、国連交渉は一時的に国際社会の信頼を失った。だがこれを機に、二〇〇九年の「コペンハーゲン協定」に続いて二〇一〇年に「カンクン合意」、二〇一一年に「ダーバン合意」及び「ドーハ合意」などが国連で正式に採択され、これらの決議に基づき、将来の国際枠組を構築する道筋が開かれた。一方で、国連交渉の進展と共に、米国と中国、インドを含む主要経済国・排出国の参加に基づく「クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ」（Asia-Pacific Partnership for Clean Development and Climate、略称APP）、「エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合」（Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change、略称MEM）、「エネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム」（Major Economies Forum on Energy and Climate、略称MEF）、「主要国首脳会議」（G8＋途上国五カ国）、「主要途上国による気候変動閣僚級会議」（ブラジル、南アフリカ、インド、中国からなる「BASIC」四カ国会議）などの多国間協議が定期的で開催されるようになった。そして、世界全体の気温上昇目標、温室効果ガスの排出削減目標と行動の自主的設定及び資金や技術の支援と受け入れに関して、これらの多国間協議の下でなされた合意と一致する内容の決議がUNFCCCの枠組で下されており、主要国の思惑と立場が国連の正式決定に大きく反映されるようになったことが分かる。

このように、気候変動問題への対処におけるUNFCCCと複数の多国間協議との間では、本論文のいう重複レジーム間の相互補完的關係が形成されたことが推察できる。では、この重複レジーム間における相互補完的關係の形成を可能にした条件は何だったのだろうか

か。本稿の事例では、気候変動問題に関する国連決議が合意されたがゆえに相互補完的關係に至ったわけではない。第一に、同問題の対処手法を巡っては、温室効果ガスの強制的な排出削減のみでなく、排出量の増加を相対的に減少させる「緩和策」(mitigation)や異常気象・自然災害などに対処する「適応策」(adaptation)など様々なアプローチが取り入れられるようになり多角化したのである。第二に、前述の通り気候変動問題には「長期性」、「越境性」と「不確実性」があるため、国益の計算は実に一定のものではなく、国家間の利害關係の対立状況が場合によって変化しうることを無視すべきではない。問題領域の複雑さにより、関係国、特に主要大国が問題解決のために利害關係を柔軟に調整し、全体の枠組構築に対して大きな影響を与えられる決定的な役割を果たした事実も観察されている。この二つの条件によって、主要大国が利害の対立を緩和し多角的な対処手法を用いて課題に取り組むようになったことが重複レジーム間の相互補完的關係及び国際合意の形成を促した原因として考えられる。とりわけ、気候変動をめぐる多国間協力の行き詰まりの主な原因は米国と中国の二国間対立にあったとされる以上、気候変動問題に対する米中両国の行動を併せて考察する重要性が伺われる。

そこで、重複レジーム間の相互補完的關係の形成とその要因について、UNFCCCと様々な多国間協議の下での政策決定過程、国際合意の内容と米中二国間協力に着目しながら解明することを試みた。特に、UNFCCCと多国間協議との間に形成された相互補完的關係は、当該分野における米中戦略的協力關係の発展に起因するものであることを、本論文を通じて明らかにする。

検証の結果、UNFCCCとAPP、MEM、MEFなどの国連外の多国間協議の間では、一時的に競合關係が観察されたが、コペンハーゲン会議以降に相互補完的關係も徐々に形成されていることが明らかになった。国際交渉過程を見ると、米中を含む主要国はUNFCCCが国際合意を定める正式な手段であるとしながらも、国家間の利害対立と調整はUNFCCCの外で行なってきた。このことがCOP15以降に得られた四つの国連決議の政策決定に影響を及ぼしたのである。とりわけ、「産業革命前比で世界全体の平均気温の上昇を摂氏二度以内に抑制すること(二度目標)」、「国別の温室効果ガス排出削減目標と行動の自主的設定」、「共通だが差異のある責任に基づいた測定、報告及び検証(MRV)制度の導入」、「資金及び技術移転に関する制度の構築」などをめぐって、主要国がUNFCCCと多国間協議の下でそれぞれ合意に達した。これらの基本原則に基づき、二〇二〇年以降の国際協力を規定する将来枠組に関する多国間交渉は、UNFCCCと、開催が恒例化されたMEFやBASICなどの多国間協議の下で、並行して今後も続いていく。以上から、UNFCCCの枠組外の多国間協議において主要大国が利害対立の解消を目指した行動を取り、具体的措置に合意したことが、UNFCCCでの行き詰まりを解消させたと言える。

また、気候変動問題への対処において最重要な交渉国である米国と中国の国内政策と外交的取組の変化にも焦点を当てて分析した。両国が自国の立場を自ら大きく転換させた理由を解明することは、本論文の理論的視点を実証するために不可欠である。その理由は、世界最大の温室効果ガス排出国でありながらも、ともに排出量の削減を拒んでいた米中両国が、近年において交渉での立場を変化させてきたことが、UNFCCCでの議論の行き詰まりを解消する主要因となったからである。米国は国連交渉で中国などの新興国と駆け引きを行う一方で国連を介さない協議体制の構築を目指すなど、積極的な方針に転換した。また中国も、温室効果ガス排出の国内自主的削減目標を公表し、将来の法的国際枠組への参加を受け入れうると決定するなど、自主的な対処行動をするようになった。本論文では、このように両国が国際協調を志向するようになったのはなぜなのかを検証した。

両国の政策の変化に対する考察の結果、米中の間には気候変動をめぐる戦略的協力関係が形成されたことが明らかになった。コペンハーゲン会議の開催を控えて両国は、「米中戦略・経済対話」(U.S.-China Strategic and Economic Dialogue、略称S & E D)の下で当該分野の二国間協力に関する政治的協定を結び、協力のための枠組を築いた。また、気候変動、環境保全とエネルギー安全保障をめぐる議論は、S & E Dにおいて最重要課題の一つとして位置づけられ、二国間協力の継続と強化が強調されるようになった。さらに、米中両国は、気候変動に関する二国間作業部会を立ち上げ、温室効果ガスの排出削減について協力することで一致した。また、コペンハーゲン会議における米中首脳の間で直接協議が、合意文書である「コペンハーゲン協定」の取りまとめを可能にした決定的な要因となったことも併せて解明した。これらの米中二国間協力の強化がそれぞれの気候変動政策に影響を及ぼした。主要大国である米中両国は従来の立場を転換し、より長期的かつ戦略的な観点に基づいて環境やエネルギー関連の多くの計画を実施し、難航する国際交渉を打開しようとするようになったのである。そして、両国のこうした行動の転換が、国連での多国間合意と協力制度の形成に繋がっている。

以上の多国間及び二国間の事例検証の結果として、「レジーム・コンプレックス」の下では、主要国が協力可能な事項を広く共有し、枠組の構築における主導的な役割を果たしながら対象問題に取り組む場合に、重複レジーム間に相互補完的關係が形成されうるということが結論づけられる。これまでの研究では「フォーラム・ショッピング」、或いは「レジーム・シフティング」という競合関係にしか焦点が当てられてこず、相互補完的關係の形成条件は見落とされてきた。本稿では、気候変動問題において米中という二大主要国が利害対立の極めて複雑な問題を解決するため、多角的な対処手法を受け入れてより柔軟な対応で臨み、将来枠組の構築における決定的な役割を果たしたことによって、膠着状態に陥った国際交渉を打開したことを指摘する。