

北東アジアの環境協力の強化に求められる2つの「外的」要因 ——メコン地域と東南アジアの経験から——

横 田 将 志

要旨

北東アジアの環境協力は、環境被害をもたらす行為や物質を規制できていないだけでなく、法的拘束力を伴わず、制度的に弱い状況にある。東アジアを1つのリージョンとして捉えた場合、北東アジア、東南アジア、およびメコン地域は、サブリージョンに該当し、かつ域内諸国間の関係に相似性が認められる。東南アジアは、域外諸国も参加する国際組織の関与によって、法的拘束力をもつ環境協定の形成に至った。メコン地域は、開発推進という規範を基礎に、環境被害を引き起こす行為を規制可能とする制度を導入した。これらの点から、北東アジアの環境協力の強化に、①開発、②非サブリージョン・アクター、というサブリージョンにおける環境協力の「外部」にある2点が寄与すると考えられる。

キーワード：地域環境協力、北東アジア、東南アジア、メコン地域、東アジアのサブリージョン

1. はじめに

東および北はロシア極東から、西はミャンマー、南はインドネシアに至る地理的範囲を「東アジア」という1つのリージョン（region, 地域）として捉えた場合、日中韓3か国を中心とする「北東アジア」と東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国から成る「東南アジア」を、それぞれサブリージョン（subregion, 準地域、下位地域）として位置づけることができる。また、東南アジア大陸部を貫くように流れるメコン河の流域に位置する諸国によって構成される空間も1つのサブリージョンとして理解することが可能であり、これは一般に、「メコン地域」と呼称される（図1、図2）。

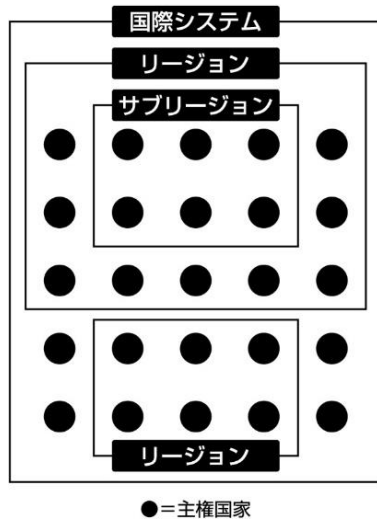
このうち、北東アジアでは、1990年代から、環境問題を対象とした地域協力が実施されてきた。この動きは、中国を筆頭とする域

内各国における急速な開発と経済成長の進展に伴う環境被害の発生と深刻化を背景とするものであり、その解決に向けて、サブリージョン・レベルにおける協力が求められることに由来する。

北東アジアにおける環境協力は、これまでに約30年の歴史を重ねてきたが、環境協力の先進地域とされる欧州でみられるような域内各国の政府による法的拘束力を伴った条約や議定書の形成、それらに基づく原因物質の排出規制や削減の実施、そしてその結果としての環境被害の予防や改善・解決を得る段階までたどり着くことができていない。本来果たすべき協力の目的を達成できずにいるだけでなく、それに必要な基盤の整備や取り組みが実施をできていない状況にある。

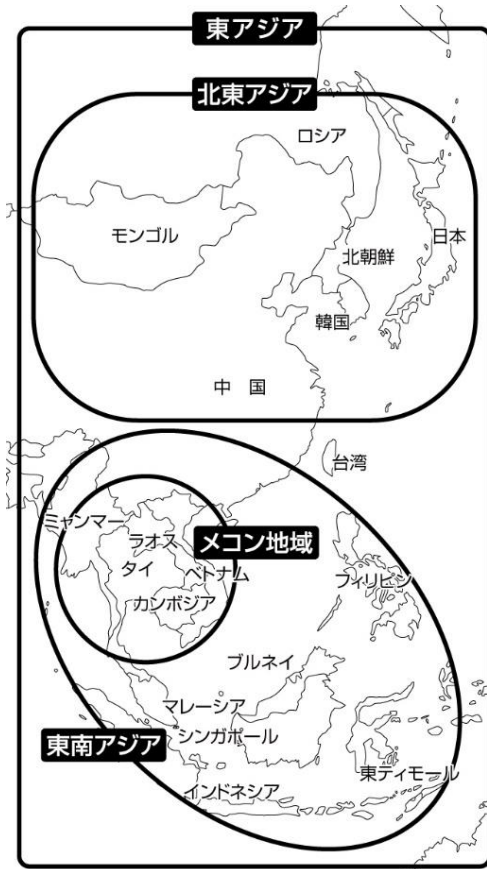
それでは、北東アジアにおいて、環境問題の改善や解決に結びつく地域協力を実現するためには、どうすればよいのだろうか。本稿

図 1 リージョンとサブリージョンの概念



(出典) 筆者作成。

図 2 東アジアのサブリージョン



(出典) 筆者作成。

では、このような問題意識に基づき、北東アジアと同じく東アジアのサブリージョンであり、域内諸国間で政治・経済体制の相違が見られ、かつ歴史的背景や領土問題から対立関係の残存する東南アジアおよびメコン地域における環境協力の経験から、北東アジアの環境協力の強化に、①開発の必要性に関する共通理解、②非サブリージョン・アクターの関与、というサブリージョン・レベルにおける環境協力という観点に立つと、「外部」に位置すると理解できる 2 点が寄与すると考えられることについて論じていく。

次節では、北東アジアで行われてきた環境協力の概略を示し、そこでは環境被害の回避や軽減、予防、改善、そして解決に求められる制度や取り組みが不十分であることを見ていく。続く第 3 節は、メコン河の水資源を対象とした地域協力の展開を取り上げ、環境保全に向けた取り組みの強化にとって、相反する概念とも捉えられる開発の必要性についての共通理解が基盤として機能し得ることを読み解く。第 4 節においては、東南アジアの 10 か国が加盟する ASEAN のもとで展開されてきた越境大気汚染問題対策の動きから、域内各国政府や域内諸国のみが参加する政府間国際組織 (I G O) ではなく、域外諸国を含む国際組織を筆頭とする「非サブリージョン・アクター」 (non-subregional actor) がサブリージョン・レベルにおける環境協力の制度強化に大きく貢献してきたことを見ていく。

2. 北東アジアにおける環境協力とその弱さ

北東アジアで行われてきた環境協力の展開を観察すると、ある特定の環境問題のみを対象として、サブリージョン・レベルの政府間の枠組みがつくられ、そのもとで協力が行われてきたことが見てとれる。本節では、その

概要と制度的弱さについて、酸性雨をはじめとする越境大気汚染問題を対象とした協力の焦点を当て、確認していく。

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た硫黄酸化物（SO_x）や窒素酸化物（NO_x）が主たる原因となってきた。このため、日韓両国の酸性雨を解決するためには、中国国内における原因物質の排出規制や削減といった取り組みが不可欠である。このような背景のなか、日中韓3か国政府は1990年代から、越境大気汚染問題に関する地域協力を実施してきた。

北東アジア諸国による越境大気汚染問題を対象とした協力は、①東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（EANET）、②北東アジア長距離移動大気汚染物質共同研究プロジェクト（LTP）、③北東アジア環境協力プログラム（NEASPEC）、という3つの政府間の枠組みにおいて行われてきた。ここからは、これら3つの概要、活動内容、および成果について述べていくとともに、欧州における越境大気汚染問題を対象とした政府間協力を参照し、北東アジアでの協力の制度面での弱さが見られることを指摘する。

EANETは、1998年4月から試行稼働を、2001年1月に本格稼働を開始した政府間のネットワークであり、東アジアの13か国¹⁾が参加している。そのなかでは、目的として、①東アジアにおける酸性雨問題の状況に関する共通理解の形成、②酸性雨による環境への悪影響を防ぐための国家および地域レベルでの政策決定に有益な情報の提供、③参加国間での酸性雨問題に関する協力の推進、の3点が掲げられている²⁾。東南アジアの10か国も参加し、かつ東アジア全体の酸性雨問題への対応が目的として謳われているが、EANETの焦点は、北東アジアの酸性雨問題に置かれている³⁾。EANETでは、これま

で、①酸性雨モニタリング、②データの収集・評価・保管・提供、③精度保証/精度管理（QA/QC）、④技術支援・研修、⑤調査研究活動、⑥普及啓発活動、の6点に関する取り組みが行われてきた。その結果、①酸性雨モニタリングのガイドライン・マニュアル・研究教材の作成、②モニタリング技術の向上、③モニタリング地域の拡大、④高品質モニタリングデータの集積、⑤科学的知見の蓄積、⑥モニタリング状況・結果に関する報告書の発行、⑦酸性雨問題に関する意識向上、といった成果が得られてきた。

LTPは、中国、日本、および韓国の3か国が参加する政府間のプロジェクトであり、1995年9月に韓国のソウルで実施されたワークショップを起源とし、韓国政府のイニシアチブのもと、1999年から正式な活動が始まった⁴⁾。LTPの活動は、越境大気汚染物質のモニタリングおよびモデリングに関するものが中心となっている。①北東アジアにおける大気汚染物質の長距離越境移動の状況把握、②大気汚染物質の長距離越境移動による悪影響の予防、という2つの目的のもとで、共同研究に必要な基盤構築や大気汚染物質の排出に関するデータベースの形成、モニタリングシステムの開発にはじまり、共同研究の実施、ならびに大気汚染物質の排出状況と排出による影響の予測を経て、大気汚染物質に関するデータの更新やモニタリングデータの分析⁵⁾、大気汚染物質の排出と沈着の関係の解析へと活動内容を拡充させてきた。LTPにおいては、大気汚染物質のモニタリングやモデリング、共同研究の基盤整備と実施をとおして、北東アジアの越境大気汚染の現状と影響についての知見を充実させる成果がもたらされてきた。

NEASPECは、中国、北朝鮮、日本、モンゴル、韓国、そしてロシアの6か国が参加する政府間の協力プログラムである。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、国連ア

ジア太平洋経済社会委員会（ECOSOC）の支援を受けて、1993年に発足した⁶⁾。北東アジア地域での環境協力の促進を目指して、越境大気汚染問題をはじめとする5つの環境問題を対象とした⁷⁾。NEASPECにおける越境大気汚染問題を対象とした取り組みは、今後本格化していく予定である。「北東アジア・クリーン・エア・パートナーシップ」が実施され、このなかでは、越境大気汚染物質のモデリングや排出インベントリ、排出予測、排出と沈着に関するモデリングなどが行われていく予定となっている。

ここまで見てきた点を踏まえると、北東アジアの環境協力は、環境問題に専従の政府間の枠組みにおいて行われてきた一方で、その予防や解決に必要な規制がまだ導入されていない状況にあることが把握できる。北東アジアの越境大気汚染問題に関する協力は、EANET、LTP、およびNEASPECの3つを中心とし、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）を軸とした取り組みにとどまっている。酸性雨の原因物質であるSO_xやNO_xの排出規制を実施する段階にはまだ至っていない。このため、問題の現状把握に資するが、問題の回避や改善・解決に直結したものとは言いがたい。なぜなら、環境問題の回避や解決には、その原因となる物質や行為の規制が肝要なためである。

加えて、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の伴った取り極めを有していない。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⁸⁾。

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地域協力の際して、法的拘束力を有する「長距離越境大気汚染条約」

（LRTAP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用し、問題解決に向けた取り組みを強化してきた⁹⁾。参加各国がSO_xやNO_xといった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。欧州は、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¹⁰⁾。

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見てとれる。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と指摘できる。

3. メコン地域における環境協力の強化と開発

北東アジアと同じく東アジアのサブリージョンに位置づけられるメコン地域には、カンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムによる政府間組織である「メコン河委員会」（MRC）が存在する。MRCにおいては、環境プログラムが設けられ、これに基づいた水資源、森林、および生態系の保全に向けた参加国間での協力が行われてきた。しかしながら、MRCは、環境保全のみを目的とした組織ではない。メコン河の水資源の開発や利用の推進を目指す側面も色濃く見られる。

MRCは、「メコン委員会」を源流とする政府間組織である。メコン委員会は、国連アジア極東経済委員会（ECAFE）¹¹⁾のイニシアチブのもと、メコン河の水資源の開発と利用をとおした地域の発展の実現とこれに基づく地域の安定を目指して、1957年10月に発足した¹²⁾。その後、インドシナ情勢の悪化やラオスおよびベトナムの共産化、クメール・ルージュ政権の発足に伴うカンボジアの

離脱を受けて、1977年4月にラオス、タイ、ならびにベトナムの3か国による「暫定メコン委員会」へと衣替えが図られた。冷戦終結後の1991年6月にカンボジア政府がメコン委員会への復帰を表明し、同年10月にカンボジア和平が実現すると、メコン委員会の復活に向けた動きが始まり、その後の国連開発計画（UNDP）の支援を受けた交渉を経て、1995年4月に現在のMRCが設立された。

メコン河の水資源を対象とする新たな政府間組織としてセットアップされたMRCでは、その前身であり、水資源の単なる開発と利用だけに焦点を当てたメコン委員会とは異なり、持続可能な水資源の開発と利用が規範とされ、環境保全にも注力していくこととされた。MRCの設立文書であり、活動の根拠にもなっている「1995年メコン協定」の第3章では、加盟各国に対して、流域開発、水資源利用、ならびに汚染による自然環境や天然資源、水質、および生態系への悪影響からの保護を行うよう要請している。また、同協定の第7章は、流域開発や廃棄物・汚水の投入による水質・水量、生態系、自然環境への悪影響の回避、最小化、ならびに軽減に向けて努力するよう定めている¹³⁾。

このようなメコン河下流域に位置する4か国の政府間による取り極めに基づいて行われてきたMRCの環境協力プログラムにおいては、①メコン河の健全性維持、②環境の視点に基づいた持続可能なメコン河流域開発の実現、③新たな環境問題への対応実現、の3点が目的とされた¹⁴⁾。そして、メコン河の水質・水量・水生生態系、流域の開発・生態系・生物多様性・住民生活、湿地、ならびに新たな環境問題¹⁵⁾を対象として、①環境・社会状況のモニタリング¹⁶⁾、②環境影響評価ガイドラインの策定と適用¹⁷⁾、③新たな環境問題への対応と他の協力体との協力¹⁸⁾、④地域での環境協力に必要なキャパシティと環境意識の向上¹⁹⁾、の4つの取り組みが実施されてきた²⁰⁾。

このように、MRCの環境プログラムは、モニタリングの実施やガイドラインの策定・適用、キャパシティ・ビルディングの実施から構成されており、活動内容の面において、前節で見た北東アジアにおける各環境協力と大きな差異はない。いずれも、対象とする環境問題の現状に関する共通理解の形成を図ることは資するが、問題の回避や解決に直結するものではない。その一方で、MRCには、水資源そのものや水質、生態系に悪影響を与えるおそれのある行為の回避を可能とする規制的な制度も存在している。

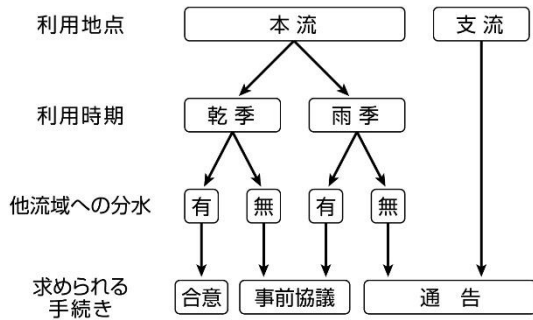
MRCは、水資源の持続可能な開発を規範としているが、その前提として、参加各国は、メコン委員会の時代からメコン河流域の自然環境と生態系の保護・保全が必要であるとの認識を有してきた。現在のMRCの発足に向けたプロセスのなかでは、メコン河の水資源の開発や利用に当たって、環境保全を第一とし、その実現に取り組む姿勢を一層明確に示すようになった²¹⁾。

このような認識と姿勢に基づいて、MRCにおいては、流域の自然環境の保全に必要な開発の規制を可能とする制度が導入された。メコン河の水資源の開発・利用計画を実施に移す際、参加国は次のような手続きを経る必要がある。

メコン地域は、1年を大きく雨季と乾季に分けられる。このうち、乾季の間のメコン河本流における水資源の開発・利用に当たっては、メコン河からチャオプラヤー河流域といった他の流域へと分水嶺をまたぐかたちとなる場合²²⁾、実施前にすべての参加国の間での合意が求められる。分水嶺をまたがない場合は、全参加国による事前協議の実施が義務づけられている。事前協議の実施は、雨季においても、分水嶺をまたぐ水資源の開発・利用を行う際には、実施が必要となる。なお、雨季における分水嶺を超えない範囲での水資源の開発・利用、ならびにメコン河の支流における水資源の開発・利用は、季節を問わず、

MRC 事務局への通告のみで実施することが可能とされている (図 3)。

図 3 MRCにおいて求められる水資源開発に係る手続き



(出典) Mekong River Commission, *Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement (PNPCA)*, December 2016, p. 2 より筆者作成。

MRCではこのように、ある一国による水資源の開発・利用が他国、特に、ダム建設や取水といった行為が行われる地点より下流に位置する国の自然環境に否定的な影響を及ぼすおそれの認められる場合、被害の発生が懸念される国が、合意が必要となる計画に対しては、拒否権を行使することをとおして、事前協議を要するプロジェクトに関しては、事前協議の場でのコンセンサス到達を要することとして、環境被害の発生を未然に回避・予防したり、低減したりすることを可能とするスキームが整えられている²³⁾。

このように、MRCは、規制的手法による環境保全を図る制度を有している。そのため、メコン地域は、前節で確認した北東アジアとは異なり、環境問題の回避や解決に直結した規制をもちあわせた環境協力を実施できる制度が整えられているとの理解が可能だといえよう。

メコン委員会から暫定メコン委員会を経て、MRCに至るメコン河下流域に位置する4か国による協力を「メコン・レジーム」(Mekong regime) と総称する²⁴⁾。メコン・レジームは、開発推進を規範としてス

タートしたが、途中から環境保全に取り組むようになり、徐々にその側面を強めていき、現在では環境問題の原因となる開発を規制可能とする制度を有するに至っている。

メコン委員会は、水資源の開発と利用のみを規範とし、自然環境の保全をその枠外に置いた。開発のコントロールを実施するとしたが、それもMRCとは異なり、環境問題の予防や回避を目的としたものではなかった。メコン委員会において開発だけが重視されていたことは、メコン委員会の事務局員や日本政府のメコン委員会関連プロジェクトのメンバーを歴任した堀も指摘している²⁵⁾。

メコン・レジームが活動対象を環境分野へと広げ始めたのは、1970年代の半ば、メコン委員会の最末期であった。1976年にUNDPの支援を受けて、環境問題を担当する部門が設けられた。スウェーデン政府の支援を受けた水質モニタリングに向けたプロジェクトも始まり、環境状況の調査研究にも手がつけられるようになった。

メコン・レジームが本格的に環境問題に取り組み始めたのは、暫定メコン委員会の時代であった。1981年には、UNDPとスウェーデン政府の開発援助機関であるSIDAの支援を受けて、流域規模での水質調査が始まった。また、メコン地域の森林被覆状況に関する調査をはじめとする各種環境調査・分析も活発に行われるようになっていった²⁶⁾。1985年からは、水質モニタリングと研究所間のネットワーク化も実施された²⁷⁾。1987年に行われた水資源開発計画の策定指針の改定では、環境保全に資する項目が計画策定に統合されることになった²⁸⁾。さらにはこの時期、メコン河における魚類の生息数の減少を受けて、魚類育成センターの設置も行われた²⁹⁾。

MRCの時代を迎えると先に述べたように、環境保全の規範と制度が一層拡大・強化されていった。メコン・レジームの原理と規範は、メコン委員会時代の水資源の開発から、MR

Cになると、水資源の保全と持続可能な利用へと変化した。メコン・レジームのこれまでの展開を俯瞰すると、地域の開発をめぐる規範が自然環境および天然資源の消費的利用から、その保全と持続可能な利用へと変わり、そのコンテキストのなかで、環境被害を引き起こすおそれのある開発の規制を可能とする制度の導入実現に至った様子が見てとれる。メコン・レジームにおいては、参加アクター間で、開発の必要性についての共通理解が確立していた上に、環境保全とその実現に向けた協力の必要性が認められ、そのための制度が導入された³⁰⁾。

MRCが取り組む環境問題は、同じく対象とする水資源の開発や利用によって引き起こされるものである。たとえば、水力発電を目的とした大規模ダム開発は、ダム周辺および下流域での水量の変化だけではなく、ダム湖の建設に伴う森林破壊、ダム湖内での植生の変化³¹⁾、ダムの湖面から蒸発する大量の水蒸気による周囲の降水量の増加などを引き起こす。また、これらに伴い、生態系の変化も発生する³²⁾。

だからといって、メコン地域において、水資源開発をすべてやめるべきかといえば、そうではない。環境問題の多くは開発に起因するが、開発途上国のみによって構成される同地域は、住民の生活水準の向上に、環境保全だけではなく、開発の継続も求められる。両方とも実現できなければ、住民生活に否定的な影響を及ぼし、域内各国で社会や政治の不安定化も引き起こしかねない³³⁾。

開発と環境保全の双方を統合的に扱った場合、開発によって生じる環境問題の回避が可能になるだけではなく、不可避的に生じてしまう自然環境への影響も最小限に抑えることもできるようになる。メコン・レジームは、先に論じたプロセスを経て開発のみを規範とする協力体から環境保全も規範としても併せるものへと変化した。後者の規範を漸進的に強めていった。その間に、メコン・レジーム

に参加するメコン下流域諸国は、開発の必要性だけでなく、環境保全の必要性についての共通理解も有するようになった。この結果、メコン・レジームにおいて、自然環境に重大な悪影響を与えるおそれのある開発の規制を可能とする制度が導入されるに至っている。

EANETやLTP、NEASPECが対象とする北東アジアの越境大気汚染問題は、中国国内における開発の進展に拠るところが大きい。中国での開発に歯止めをかければ、改善・解決が図れる可能性が高いが、これが望ましい解決策だとは言にくい。中国政府が受け入れない可能性が高いというだけではなく、中国国民の生活水準の向上とそれをとおした中国、そして北東アジアの安定には、まだ開発が求められる状況にあるためである³⁴⁾。もちろん、環境保全も必要な状況であることは言うまでもない。このことから、北東アジアは、メコン地域と同様に、環境と開発とのジレンマに直面している状況にあると理解できる。

しかしながら、前節でみたように、北東アジア諸国の政府間での環境協力においては、環境保全の必要性とともに、開発の必要性についてもアクター間で共有されているのかと言えば、そうではない。主要アクターである日中韓3か国間では、中国だけが開発の必要性を強調している状態にある。日本と韓国は、環境保全だけを求め、中国が直面する開発の必要性に、少なくとも環境協力を行う政府間の枠組みのなかにおいては、目を向けていないように見てとれる。

メコン地域では、域内諸国の政府間で、環境保全についてだけではなく、その原因となりうる開発についても必要であるとの共通理解が存在し、環境問題のみを扱う地域協力のための政府間の枠組みは成立していないが、規制型の環境協力の導入に成功している。一方の北東アジアでは、開発に関する規範が政府間で共有されておらず、環境問題のみを扱う地域協力のための枠組みが存在するものの、

その改善や解決に直結する規制はいまだに見られない。このことから、北東アジアの環境協力は、同じく東アジアのサブリージョンであるメコン地域の経験を踏まえて、規制を伴った環境協力の実現に向けて、開発の観点を取り込み、その必要性について、各国政府を中心とする関係諸アクター間で共通理解を形成することが有益だと考えられる。

4. 東南アジアにおける環境協力の制度強化と非サブリージョン・アクター

東南アジアでは、水資源だけではなく、北東アジア同様、越境大気汚染問題を対象とした地域協力が 1990 年代から積極的に展開されてきた。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自然環境や人体等への否定的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。また、タイは北部を中心に例年、乾季の時期に、自国内だけではなく、隣接するラオスやミャンマーでの焼畑とそれに起因する森林火災によって生じるヘイズに見舞われている³⁵⁾。

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、ASEAN の枠組みのなかで展開されてきた。ASEAN において、1995 年に「越境汚染協力計画³⁶⁾」が、1997 年にはこれを強化した「地域ヘイズ行動計画³⁷⁾」が、それぞれ策定された。ASEAN 加盟各国は、これらの計画に基づき、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された。

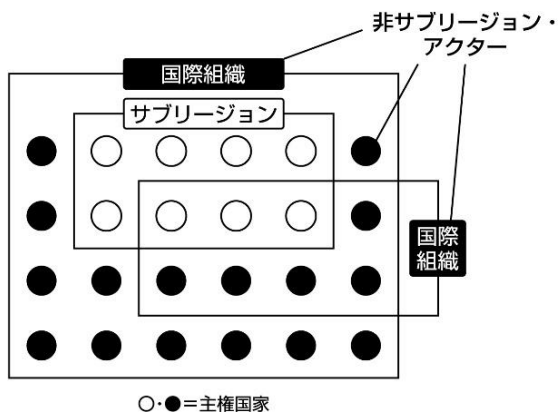
ASEAN での越境大気汚染問題に関する協力は、当初、法的拘束力を有する文書に基

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伴わないものであった。北東アジアでの越境大気汚染問題を対象とした協力と同様、欧州の環境協力と比較した場合に見られる制度面での弱さを抱えていた。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³⁸⁾。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³⁹⁾。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⁴⁰⁾」と命名されたこの文書は、前身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担保するために、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。非サブリージョン・アクターとは、サブリージョンを構成する各国、ならびにその内部に存在する諸アクター（地方政府や企業、NGO/NPO 等）以外を指す概念であり、域外諸国政府やそれらを含む IGO などが該当し、当該サブリージョン諸国の政府のみによって形成される IGO は、サブリージョン・アクターに含まれる（図 4）。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り、実効性の確保に向けた、法的拘束

図4 非サブリージョン・アクター概念



(出典) 筆者作成。

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は当初、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、国連加盟各国をメンバーとする国連環境計画（UNEP）、ならびに欧米の先進諸国も加盟するアジア開発銀行（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⁴¹⁾。

非サブリージョン・アクターの関与は、メコン地域における協力の強化にも貢献してきた。先に論じたように、MRCは、UNDPの支援によって発足が可能となった⁴²⁾。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⁴³⁾」（ADB-GMS）のもとで実現している。

5. おわりに

本稿では、北東アジアにおける環境協力の強化に資すると考えられる点は何かという問題意識に基づき、同地域と同じく東アジアのサブリージョンであり、政治・経済体制だけ

ではなく、宗教や民族、社会の面でも多様性に富み、かつ歴史認識や領土の点でいまだに政府間での厳しい対立も見られる東南アジアおよびメコン地域における環境協力とその展開を検討してきた。

第2節では、越境大気汚染問題に関する対応を事例として、北東アジアの環境協力が制度的にも取り組みの内容に関しても問題の改善・解決に向けては弱さを抱えたものであることを見た。第3節においては、メコン地域に焦点を当て、メコン河の水資源を対象とした政府間組織であるメコン・レジームが水資源の開発・利用の推進という規範の上に、環境保全が不可欠であるとする規範をかたちづくり、その実現に求められる規制を可能とする制度の導入を実現してきたと論じた。第4節は、東南アジアの越境大気汚染問題に係る法的拘束力をもった取り極めがUNDPやADBといった域外諸国を含むIGOに代表される非サブリージョン・アクターの関与によって実現したことを示すとともに、メコン・レジームにおける環境問題への対応も同アクターによって後押しされた経験をもつことを指摘した。

環境協力にとって、開発の推進は相反する規範だと理解することが一般的である。なぜなら、環境被害は通常、開発による自然環境の破壊により生じるためである。このため、開発の推進という規範は一般的に、環境問題の改善・解決に向けた地域協力の外側に置かれることになる。環境協力の成功例として参照される機会の多い欧州における越境大気汚染問題を対象とした地域協力は、実際にそうであった。その一方で、メコン地域は、水資源の開発・利用の推進という規範を基礎として、環境保全の必要性に関する共通理解を形成し、その実現に求められる規制型の取り組みを可能とする制度を導入するに至った。

地域協力は通常、域内諸国に共通する課題への対応策として、域内諸国がまとまって対応するためにとられる手法であり、それはと

きに、域外の諸アクターを排除したり、それらに対して対抗したりする側面をもつことになる。しかし、東南アジアは、UNDPやADBといったグローバル・レベル、あるいは域外諸国が大きなイニシアチブをもつ諸アクターの関与をとおして、環境協力に法的拘束力を導入する結果を得ている（表1）。

開発の必要性に関する共通理解と非サブリージョン・アクターの関与は、いずれもサブリージョン・レベルにおける環境協力にとって、「外部」に位置する要素であるが、東南アジアならびにメコン地域の事例においては、その強化に寄与するものであった。北東アジアは、東南アジアやメコン地域と同様に、東アジアのサブリージョンの1つであり、かつ域内諸国の関係性において多くの類似点を有する。

以上のことから、北東アジアにおける環境協力の強化に、開発と非サブリージョン・ア

クターという2つの「外的」要因が寄与できると考えられよう。ただし、ここで1点、非サブリージョン・アクターの関与という点に関しては留意が必要であると附言しておきたい。北東アジアと東南アジアやメコン地域との間には、相違点もある。前者は日中韓という大国の集合体であるのに対して、後者は中小国から構成されている。サブリージョンをかたちづくる諸国ならびにそれらによる政府間組織と国連を筆頭とするIGO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、東南アジアやメコン地域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、北東アジアの場合ではそうではない。この点を踏まえると、北東アジアの環境協力の強化に関して、いかにして非サブリージョン・アクターが日中韓という諸大国に対して各種影響力を発揮できる環境を整えていくのかという次の研究上の課題が浮かび上がってくる。

表 1 東アジアのサブリージョンにおける環境協力の制度と「外的」要因の状況

		北東アジア	メコン地域	東南アジア
制度	規制的手法	×	○	×
	法的拘束力	×	×	○
「外的」 要因	開発に関する 共通理解	×	○	○
	非サブリージョン・ アクターの関与	×	○	○

(出典) 筆者作成。

1) 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。なお、カンボジアは 2001 年から、ラオスは 2002 年から、ミャンマーは 2005 年から、それぞれ正式参加した。

2) EANET, The Second Intergovernmental Meeting, *Joint Announcement on the Implementation of the Acid Deposition Monitoring Network in East Asia (EANET) (EANET/IG2/5/2 rev.)*, October 26, 2000.

3) 東南アジア諸国の EANET への参加は、日韓間での対立の緩和や EANET に向けられ

- た「中国標的論」の回避のために求められたものだとする指摘が存在する。安藤博『『日本国』を超えるアジア酸性雨モニタリング・ネットワーク (E ANET) ——国際公共財としての発展』『ヒューマンセキュリティ』第6号、2001年、24頁。
- 4) これに対して、E ANETのイニシアチブ国は、日本である。
 - 5) 二酸化硫黄 (SO₂)、窒素酸化物 (NO_x)、アンモニア (NH₃)、一酸化炭素 (CO)、揮発性有機化合物 (VOCs)、10 マイクロメートル以下の粒子状物質 (PM₁₀) が対象とされた。
 - 6) UNCEDでは、国連気候変動枠組条約や国連生物多様性条約も採択された。
 - 7) NEASPECが対象とする活動分野には越境大気汚染問題以外に、自然保護、砂漠化と土壌劣化、低炭素都市、および海洋保全が存在する。
 - 8) 在韩国・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。
 - 9) たとえば、SO₂の排出量30%削減を定めた「ヘルシンキ議定書」やNO_xの排出量増加凍結を定めた「ソフィア議定書」が存在する。このような、先に条約で協力体制だけを構築し、取り組みの内容については後から議定書で定める「枠組み条約—議定書方式」は、環境問題に関する国際協力において広く用いられるようになり、オゾン層保護や気候変動問題、生物多様性に関する国際協力においても採用されてきた。
 - 10) 欧州の越境大気汚染問題に関する協力に関しては、次の論考が詳しい。Marc A. Levy, “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.
 - 11) 現在の国連アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP)。
 - 12) *Statute for the Committee for Co-Ordination of Investigation of the Lower Mekong Basin*, September 17, 1957.
 - 13) *Agreement on the cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, Chiang Rai, Thailand, April 5, 1995
 - 14) Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*, 2010.
 - 15) 一例として、気候変動問題があげられている。
 - 16) メコン河の水量・水質・水生生態系、流域の生物多様性、ならびに流域開発の住民への影響へのモニタリングとこれに関する指揮・評価方法の開発やキャパシティー・ビルディングを実施することとされている。
 - 17) 水質管理、越境影響評価ガイドライン、および地域協力メカニズムの実現に向けた手法開発やキャパシティー・ビルディングが中心となっている。
 - 18) 調査研究や各種フォーラム、会合の実施などがあげられている。
 - 19) QA/QC活動や技術トレーニング、環境教育の実施が示されている。
 - 20) Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*.
 - 21) 堀博『メコン河——開発と環境』古今書院、1994年、405頁。
 - 22) 灌漑を目的とした取水・導水が代表例の1つである。
 - 23) その一方で、MRCにおいてメコン河の水資源の利用・開発に係る手続きについて、各参加国に利用・開発に対する拒否権を与えるものではないとする指摘もなされている。Cambodia National Mekong Committee, “Mekong River Commission Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement Form/Format for Reply to Prior Consultation on Xayaburi Hydroelectric Power Project,” April 13, 2011. ただし、このなかでは、ある参加国が他の参加国の水資源に関する権利を無視して単独的な水資源の権利をもつことは、否定されている。
 - 24) メコン委員会から暫定メコン委員会を経てMRCに至る一連の政府間組織とそのもとの協力を「メコン・レジーム」と称して包括的に捉えることは、次の論考のなかでも行われている。Greg Browder, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement,” *International Negotiation*, Vol. 5, No. 2, 2000, pp. 237-261; Browder, Greg and Leonard Ortolano, “The Evolution of an International Water Resource Management Regime in the Mekong River Basin,” *Natural Resource Journal*,” Vol. 40, No. 3, 2000, pp. 499-531.
 - 25) 堀博『メコン河』、228頁。
 - 26) Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee: A Historical Account (1957-89)*, pp. 68-69.
 - 27) Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*, p. 11.
 - 28) Peter Mortensen, “Mekong River Basin: Towards the Establishment of an Integrated Planning Process,” *Water Resource Journal*, No. 199, 1998, p. 57.
 - 29) タイ東北部のヤソトン (Yasothon) に位置する。Secretariat of the Interim

-
- Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, *The Mekong Committee*, p. 70.
- 30) このプロセスについて、詳しくは次の論考を参照願いたい。拙著『東南アジアのサブリージョンにおける環境協力——ASEAN Way からの分析』博士論文（日本大学）、2019年、第4章、86-112頁。
- 31) 水棲ヒヤシンスの繁茂とこれに起因する湖内の変化が確認されている。
- 32) 堀博『メコン河』、232-233頁。
- 33) Evelyn Goh, *Developing the Mekong: Regionalism and Regional Security in China-Southeast Asian Relations*, London: The International Institute for Strategic Studies, 2007, pp. 41-42.
- 34) 中華人民共和国は、建国以降、国内情勢が不安定化すると、強硬な外交政策をとり、周辺各国との関係が悪化する傾向がみられる。これには、大躍進運動時の中印対立、ならびに文化大革命時の中ソ対立が該当する。
- 35) タイ北部の中心都市であるチェンマイは、乾季に世界最悪の大気汚染状況を記録することもある。
- 36) ASEAN, *ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution*, June 1, 1995.
- 37) ASEAN, *1997 Regional Haze Action Plan*, Singapore, December 23, 1997.
- 38) Ebinezer R. Florano, “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.
- 39) Simon S. C. Tay, “What Should Be Done About the Haze,” *Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 2, 1997, pp. 108-109.
- 40) ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Kuala Lumpur, June 10, 2002.
- 41) Paruedee Nguitragee, “Negotiating the Haze Treaty,” *Asian Survey*, Vol. 51, No. 2, 2011, p. 365.
- 42) Browder, “An Analysis of the Negotiation for the 1995 Mekong Agreement;” Abigail Makim, “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.
- 43) 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か国と中国西南部の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。

執筆者紹介

よこた まさし（八戸学院大学地域経営学部講師）

Two “Outside” Factors for Strengthening Environmental Cooperation in Northeast Asia:
Experiences in the Mekong region and Southeast Asia

Masashi YOKOTA

Senior Lecturer, Hachinohe Gakuin University

Environmental cooperation in Northeast Asia not only fails to regulate actions and substances that cause environmental damage, but is also weak institutionally, without legal binding force. When East Asia is considered as a region, Northeast Asia, Southeast Asia, and the Mekong region fall into sub-regions, and similarities in relations among countries within the region can be recognized. In Southeast Asia, the involvement of international organizations, including those from outside the region, has led to the formation of legally binding environmental agreements. The Mekong region, based on the norm of promoting development, has introduced institutions that enable the regulation of activities that cause environmental damage. From these points of view, two points "outside" of environmental cooperation in the subregion, (1) development and (2) non-subregional actors, can contribute to the strengthening of environmental cooperation in Northeast Asia.