

## 地球環境ガバナンス研究の現状と課題

(渡邊智明『有害廃棄物に関するグローバル・ガバナンスの研究：政策アイデアから見たバーゼル条約とその制度的連関』国際書院、2022年)

Book Review

Current Status and Issues of Global Environmental Governance Research  
(Tomoaki Watanabe, Global Governance of Hazardous Waste: Policy ideas reshape the Basel Convention Regime into Global Governance, Kokusaidai Shoin, 2022)

横田 匡紀 (Masatoshi Yokota)

### 1. 問題の所在

地球環境問題は現代国際社会の重要な課題の一つである。地球環境問題への対応にあたって、国家を超える世界政府がないアナーキーを特徴とする国際社会においては世界各国による協力が必要不可欠となる。また国家だけではなく、非政府組織 (NGOs)、企業など多様なアクターによる協力が必要不可欠となる。

地球環境問題の領域におけるグローバル・ガバナンスである地球環境ガバナンスは地球環境問題の国際協力を捉えるうえで重要となる<sup>1)</sup>。グローバル・ガバナンス概念は、国際関係論におけるリベラリズムの潮流を継承し、地球環境問題などのグローバルな諸課題に対して、公私にわたる多様なアクターが多様な方法で協力するプロセスに注目する<sup>2)</sup>。冷戦の終焉により、グローバルな諸課題への注目が高まったことを背景としてグローバル・ガバナンス論が脚光を浴びるようになった。

地球環境ガバナンスの研究は、地球環境問題の国際協力に関して、多様なアクターの活動を含む様々な側面をその射程に含めている。本稿の文脈の中で、地球環境ガバナンスの研究で重要となるのは、1980年代に注目さ

れた国際関係論における国際レジーム概念である。国際レジームとはクラズナー (Stephen D. Krasner) によれば、国際関係の所与の問題領域におけるアクターの期待が収斂する明示的ないし暗黙の原則、規範、ルール、意思決定手続の総体と定義される<sup>3)</sup>。国際レジームの概念を用いることで、国際関係における様々な問題領域における国際協力の動態を捉えるようにできるようになった。

地球環境問題の領域においても国際レジーム概念を用いて様々な地球環境問題の国際協力を考察する研究が国内外で蓄積されるようになった。2001年からはマサチューセッツ工科大学出版局より学術雑誌Global Environmental Politicsが刊行されている。日本でも日本国際政治学会の機関誌『国際政治』において、2011年刊行の116号では「環境とグローバル・ポリティクス」、2023年刊行の208号では「SDGsとグローバル・ガバナンス」と題する特集号となっている。

国際レジーム論による研究では、パワー、利益、知識といった国際レジーム形成の要因の考察<sup>4)</sup>、形成された国際レジームの有効性に関する考察<sup>5)</sup>、複数の国際レジームの間の関係性の考察<sup>6)</sup>など多岐にわたる論点が提起されている。

本稿でとりあげる書籍『有害廃棄物に関するグローバル・ガバナンスの研究：政策アイデアから見たバーゼル条約とその制度的連関』（以下、本書）はこうした地球環境ガバナンスに関する研究の文脈の中に位置付けられる。以下では本書に基づき、その要点を示した上で、その意義と課題について言及する。

## 2. バーゼル条約をめぐる国際レジームの形成と変容

本書では有害廃棄物の越境移動をめぐる国際レジームである「有害廃棄物の越境移動の規制に関するバーゼル条約（以下、バーゼル条約）」を事例の対象としている。有害廃棄物の越境移動の問題は、特に先進国が有害廃棄物を輸出することで途上国において環境破壊をもたらしている。この問題は、日本では「公害輸出」と呼ばれている問題であるが、1980年代に表面化し、国際社会で対応がなされ、1989年にバーゼル条約の採択に至っている。その後、1995年に有害廃棄物の最終処分目的だけではなく、リサイクル目的の輸出を禁止する「禁止」修正が採択された。しかしながら、「禁止」修正については発効に至っていない。また世界最大の廃棄物排出国であるアメリカはバーゼル条約を批准していないなど、「条約の制度的展開はきわめて複雑な経過をたどっている」と著者は評価している。

序章では、有害廃棄物の越境移動の問題をグローバリゼーションの文脈の中に位置付けている。そして本書の目的を「国際貿易制度との調整という課題に直面しながら、有害廃棄物の越境的環境リスクの管理が試みられてきた、グローバル・ガバナンスの制度的展開の過程」を明らかにすることにあるとしている。事例の対象としているバーゼル条約についての先行研究の評価を行い、国内政治過程との検討が必ずしも十分ではないなど課題があるとしており、政策アイデアという視角を通じて理解することを試みることを提起

した。具体的には、事前通告・同意（PIC）という輸出入国間での有害廃棄物規制の情報交換を通じて、越境的リスクを管理する考え方から拡大生産者責任（EPR）の考え方の下、環境配慮設計や様式を普及させることで越境的リスクを逡減するガバナンスへと制度的展開がみられるとし、そのことにより、「従来対立的であった先進国間でも政策の収斂」がみられるようになったと指摘している。

第1章では本書の分析枠組みについて言及している。本章では、リアリズム、リベラリズム、コンストラクティヴィズムという国際政治学における代表的な3つの視角による考察の意義と限界を踏まえ、「制度間関係とそれを解く鍵としての役割を果たしうる政策アイデア」という分析視角を提示している。リアリズムの議論では国際関係を左右する要因として国家の軍事力や経済力を重視しているが、パワーを持つアメリカが主導しえなかった理由などを説明することができないとしている。リベラリズムの議論では国家が国益を追求する国際政治において国家間協調によるポジティブ・サムな関係の成立可能性に注目する。バーゼル条約を多くの国が批准しているということは、リベラリズムによる説明は可能である。その一方で、前述の「禁止」修正について、欧州連合（EU）諸国は批准している一方で、アメリカなどが批准していないといった状況を説明できないとしている。コンストラクティヴィズムの議論では、アイデアや規範といった間主観的な理解によって構成されるものが、アクターの行動に影響を与えるという「規範の浸透」に注目する。バーゼル条約の成立に際して環境NGOsが規範を拡める規範起業家として新たな規範形成を推進したといった点で「規範の浸透」の側面がある一方で、前述のような「禁止」修正後のアメリカとEUの対応の違いは「規範の浸透」では説明ができないとする。

こうした点を踏まえて、本書では前述した国際レジームなどから構成される制度間の関

係に注目する制度間の議論に言及している。本書ではバーゼル条約を扱っているが、地球環境の問題領域では気候変動問題でのパリ協定、生物多様性の問題での名古屋議定書など数多くの国際レジームがあり、複数の国際制度間での競合や協力といった状況を捉える「レジーム・コンプレックス」の議論がある。本書ではそうした「制度間関係」の議論は類型論にとどまっており、対立の程度や範囲についての理解に課題があるとして、政策アイデアに注目する必要があるとしている。政策アイデアとは、アクターが抱く問題の認識枠組みやアプローチといった着想であり、世界観、道義的信念、因果的信念などに区分される。規制的側面と構成的側面を有する政策アイデアは制度化されることで自律的な影響力を持つ。本書では前述したPICやEPRといった政策アイデアがアクターの利益を表明する政策次元に影響することで、変化を生じさせる可能性に注目している。

第2章ではPICの政策アイデアが登場してくる背景とそれがバーゼル条約に具体化されていく国際交渉の過程を検討している。化学物質や有害廃棄物などの輸出に際して相手国に事前に通告し同意をえることを求めるPICという政策アイデアは1998年採択のロッテルダム条約に結実するが、DDTといった駆除剤を対象とした化学物質の国際取引の規制をめぐる議論の中で、具体的に制度化されるようになった。DDTの問題はレイチェル・カーソンの『沈黙の春』の出版を契機として広く関心を集めるようになった。UNEPや経済協力開発機構(OECD)、国連食糧農業機関(FAO)などの国際機関で議論されるようになり、国連環境計画(UNEP)とFAOそれぞれでPICを盛り込んだ新しいルールが策定された。一方、有害廃棄物の問題はOECDで議論されるようになるとともに、アメリカやドイツの国内でも問題となっていた。UNEPでも検討が開始され、1985年に有害廃棄物移動の規制に関する基本的指針とな

るカイロ・ガイドラインを策定し、1987年のUNEP管理理事会で採択された。これとあわせて国際条約を検討する作業部会を立ち上げる動きがあり、1988年より作業部会による検討が開始され、1989年のバーゼル条約採択に至っている。本書では、条約交渉プロセスを詳述しており、途上国や環境NGOsが交渉を主導したこと、リサイクル業界など様々なアクターが関わったことなどを明らかにしている。またPICの問題点についても記述している。すなわち事前に通告し、同意を得るというPICは、対等な国家間関係を前提としている一方で、実際には先進国と途上国で環境問題への対応能力が異なっていること、有害廃棄物と非有害廃棄物との区別が困難であり、途上国からその限界が交渉過程で指摘されるようになったことを指摘している。

第3章ではバーゼル条約成立後の展開、特に1994年開催の第2回締約国会議でのOECD諸国から非OECD諸国への有害廃棄物の移動を全面禁止する、いわゆる「禁止」決定に至るプロセスを取り上げている。バーゼル条約の採択後、途上国などから有害廃棄物の移動の全面禁止を訴える動きが出てきた。本書では、アフリカ、OECD、欧州共同体(EC)、アメリカ、ドイツでの議論をとりあげ、例えば、アフリカ統一機構(OAU)が1988年に有害廃棄物のアフリカへの持ち込み禁止を決議し、1991年にバマコ条約を採択したこと、ECが1992年にEC域外への処分目的の廃棄物輸出を禁止するといった動向などに言及した。1992年の第1回締約国会議に向けて、途上国や環境NGOから条約の強化、全面禁止を訴える声が相次いだ一方、アメリカなどからは反対の姿勢を崩さないという対立の構図の中で、UNEP事務局長の調停により、「最終処分目的」の非OECD諸国向けの有害廃棄物輸出禁止に限定することで合意が成立したとしている。その後、リサイクル目的の有害廃棄物輸出禁止を求めてグリーンピースがキャンペーンを展開し、途上国も呼応するよ

うになった一方で、リサイクル業界がこうした動きに対抗する構図が描かれている。またEU諸国の中でもデンマークなどが全面禁止を求めようになった。1994年の第2回締約国会議ではアメリカ、カナダ、英国、ドイツ、オーストラリアなどの国が全面禁止に反対していたが、EU環境相会議で非OECD諸国への全ての有害廃棄物を禁止したことを受け、英国、ドイツが反対派から脱落し、最終的にはコンセンサス方式で全面禁止が決まったとしている。

第4章では、前述の「禁止」修正成立以降の展開、前述のEPRという政策アイデアが議論されるプロセスをとりあげている。第2回締約国会議以降、オーストラリアや産業界などは全面禁止の反対に動いている一方で、EUでは、北欧諸国が積極的に行動したこともあり、1995年に閣僚理事会で前述の「禁止」決定の条約化をEU共通の立場とした。第3回締約国会議ではアメリカ、オーストラリア、カナダ、日本などの「禁止」反対国、ブラジル、韓国、ロシアなどの「禁止」消極派、デンマーク、中国、セネガルなどの「禁止」推進派といった対立の構図、EUが「禁止」修正に賛成の立場をとったこと、グリーンピースなどの環境NGOsと産業界との対立といった状況のなかで、最終的にコンセンサスにより1997年末までにリサイクル目的の有害廃棄物の輸出を禁止することを含む「禁止」修正が採択された。「禁止」修正成立後の展開について、産業界の反発が強まる一方で、バーゼル条約の「禁止」修正を目的とした組織であるバーゼル・アクション・ネットワーク(BAN)やグリーンピースはそれらに対抗することになる。第4回締約国会議では廃棄物のリストを附属書として法的拘束力を持たせることが議題となり、コンセンサス方式で決議が採択されたとしている。

第4章ではEPRについてもとりあげている。EPRは製造者に製品に関わるすべてのライフサイクルに対する責任などを課すこと

で、環境負荷の低減を目指す戦略であり、もともと容器包装廃棄物の問題で導入されていた。バーゼル条約でも1999年開催の第5回締約国会議で「環境上適切な管理」に関するバーゼル宣言が合意され、EPRに関連する内容が盛り込まれた。また本書ではバーゼル条約の事例における電子廃棄物の越境移動問題との関わりをとりあげている。アジア諸国、アフリカ諸国に輸出されている電子廃棄物の越境移動の問題は、2000年代に入り、バーゼル条約でもとりあげられ、2002年の第6回締約国会議において使用済み携帯電話の「環境上適切な管理」についての決議、2006年の第8回締約国会議では「電子廃棄物問題解決に向けたナイロビ宣言」、2015年の第12回締約国会議では「電気電子機器廃棄物及び使用済み電気電子機器の越境移動に関するガイドライン」が採択された。本書ではこうしたプロセスの中で、様々なアクターとのパートナーシップのイニシアティブが形成され、EPRという政策アイデアが具体化されるようになったことを指摘している。

第5章では、EUの有害廃棄物越境移動規制についてEPRとの関わりでとりあげている。EUは前述のバーゼル条約締約国会議での「禁止」決定を受けて、廃棄物輸送指令の修正に着手し、1997年に欧州理事会で移動規制が採択されている。ただその後も欧州において越境移動の問題が発生しており、2000年代になると、OECDでも移動規制に関する理事会決定がなされたことを受け、EUは移動規制の全面改訂に動き出し、改訂された移動規制は2006年に理事会で承認されたとしている。

また第5章では電気電子廃棄物指令(WEEE)指令をとりあげている。WEEE指令はEPRの政策アイデアを反映し、電気電子機器の生産者に対して責任を求めらることで、環境汚染の予防をはかる。1998年に欧州委員会環境総局が草案を発表し、2003年に成立した。2000年代後半以降、欧州からアフリ

カ諸国への電子廃棄物の輸出が問題となったことを受け、生産者だけではなく、輸出者もその責任の一翼を担うとする改正WEEE指令が2021年に成立した。また本書では、WEEE指令は環境や健康を目的とした規制の導入によって域外・国外の製品の非関税障壁になりうるとアメリカ側から批判されたが、EU側は標準化によって対応していると指摘している。すなわち、EUは域外諸国との対話を進めるとともに、民間の標準化機関などを積極的に活用する方向性を強めていくという。

第6章では、アメリカにおける有害廃棄物問題とEPRとの関わりについてとりあげている。アメリカは共和党・ブッシュ政権、民主党・クリントン政権、共和党・G・W・ブッシュ政権、民主党・オバマ政権においてバーゼル条約の批准を試みようとしたが、スクラップ業界をはじめとする産業界の反対により実現しなかったと指摘している。

本章では電子廃棄物問題を中心にとりあげている。2000年前後からアメリカ国内で問題となり、IT産業に関連した環境汚染に対して解決を求める動きも起こってきた。本章では解決に向けての取り組みの中で、前述したバーゼル条約、EUのWEEE指令がアメリカ国内での議論に影響を与えていることを指摘している。本書ではアメリカにおけるEPRの議論の変遷に言及した上で、電子廃棄物の規制をめぐる動向をとりあげている。アメリカでは州レベルでは立法化が進んでいる一方で、連邦政府レベルでは州レベルとは状況が異なり、連邦議会での公聴会が開催されたが、法案化には至っていないとしている。そして本章では政治的行き詰まりの中で、電子機器リサイクル事業者に関する自主的な認証制度といった環境認証に関する連邦政府のイニシアティブについて言及している。こうしたイニシアティブはEPRに則った手法であり、EPAが民間のNGOなどとパートナーシップを形成しているという。

終章では、今までの議論を総括しつつ、実

証研究上の意義と理論研究への示唆、今後の課題について言及している。実証研究上の意義としては、バーゼル条約の制度的展開、政治過程の考察を中心に据え、形成過程、その後の展開過程を通時的に一貫して解明した点、環境と貿易に関する事例研究としても意味を持つこと、政策アイデアの視角を採用することで各国の対応の差異を引き起こした背景を明らかにしたことについて言及している。理論研究への示唆については、制度間関係についての政策アイデアに着目することで国家の役割認識の変化が国家の行動に影響する可能性を指摘したこと、「レジームのガヴァナンス化」で示唆を与えること、政策アイデアという視角が、国際レベルと国内レベルの政治過程を結びつけて理解するための1つの鍵を提供しうる点を指摘している。今後の課題としては、アメリカとドイツの対応に考察の範囲が限定されている点、有害廃棄物ガヴァナンスの有効性について十分に検討できなかったこと、プライベート・ガヴァナンスや非国家アクターについての研究を踏まえて、公私の制度間関係を考察するまでに至らなかったことについて言及している。

### 3. 意義と課題

以上で本書の内容についてとりあげたが、ここで外在的ではあるが本書の意義や課題について言及することにしよう。

第一に、著者自身も指摘しているように、バーゼル条約を事例としてその形成・展開過程について、アメリカ、ドイツの国内政治過程も含めて包括的に考察を加えている点である。パットナムの2レベルゲーム<sup>7)</sup>の議論にも示されるように、国際政治と国内政治との連動は重要な研究課題であるが、本書ではバーゼル条約の形成・展開過程とアメリカ、ドイツの国内政治過程との連動が明らかなものとなっている。バーゼル条約に次第に順応していくドイツ、バーゼル条約の批准に至らないアメリカといった点が考察されており、

意義があるものと思われる。

第二に、有害廃棄物の問題を取りあげている点である。地球環境ガバナンスの研究は気候変動問題に偏重していると指摘される。2015年に採択されたパリ協定に示される近年の脱炭素社会をめぐる動向を反映し、気候変動問題のグローバル・ガバナンスである気候変動ガバナンスの様々な側面に関する研究が蓄積されている。地球環境問題は気候変動問題以外にも生物多様性など様々な問題があるが、それらの問題も気候変動問題と関連づけられて論じられるようになってしまっている。こうした状況を踏まえると、本書は有害廃棄物の事例を一貫性を持って論じており、近年のプラスチック汚染の問題は論じていないものの、電子廃棄物の問題など取りあげており、地球環境ガバナンスの研究の多様性に貢献しているといえよう。

第三に、政策アイデアという事例研究の分析視角を提示するに際して、リアリズム、リベラリズム、コンストラクティヴィズムといった国際政治学の基本理論だけではなく、近年、地球環境ガバナンスに関して研究が蓄積されている「制度間関係」についての議論を詳細に論じている点である。関連する先行研究に基づいた分析視角の提示という点で説得力があるだけではなく、詳細に議論を紹介していることで、地球環境ガバナンスの研究分野について関心を有する読者のためのレファレンスブックとしての役割を果たしているともいえよう。

次に本書の課題について言及することしよう。

第一にグローバル・ガバナンスについてである。冒頭でも述べたようにグローバル・ガバナンス概念はグローバルな課題に対して多様なアクターが多様な方法で協調するプロセスに注目する。本書でも言及されているが、山本吉宣は問題領域、アクター、方法でグローバル・ガバナンスを類型化し、全てが複合的な形態のものを複合的グローバル・ガバナン

スとしている<sup>8)</sup>。本書では「レジームのガバナンス化」や「制度間関係」といった点に言及し、事例の分析に際してはNGOや企業などにも目を配り、グローバル・ガバナンス論の問題関心を反映させようとしている。ただ考察の中心はバーゼル条約とドイツ、アメリカに置かれている。すなわち、バーゼル条約も締約国により成り立っていることから、国家間関係を前提として様々なアクターの活動に目を向けるという意味において国家中心的な想定に立った議論を展開している。この意味においてグローバル・ガバナンスというよりも国際レジームの議論なのではないか。本書でも言及していたが、プライベート・ガバナンス<sup>9)</sup>、あるいは多中心的なグローバル・ガバナンス<sup>10)</sup>といった非国家アクター中心のグローバル・ガバナンス論とは異なる想定による議論の展開となっている。

第二に制度についてである。本書では、前述したように、「制度間関係」に注目し、関連する先行研究を取りあげていたが、「制度」とは何かについては必ずしも明確ではなかった。制度概念は国際政治学はもちろんのこと、歴史的制度論、合理的制度論など様々な学問分野で議論され、研究の蓄積がある<sup>11)</sup>。様々な制度論の知見を取り入れることができたならば、本書でとりあげたバーゼル条約とドイツとアメリカの対応の分析についてより豊穡なものとなりえたのではないか。

第三に本書ではリアリズム、リベラリズム、コンストラクティヴィズムの国際政治学の基本理論を議論の出発点としていたが、国際政治学にはこれら3つ以外にも様々な議論がある。例えば、マルクス主義、ポストモダニズム、英国学派、グローバルIRなど多様な議論が展開している。地球環境ガバナンスの研究についても英国学派による国際社会概念による分析<sup>12)</sup>、言説概念に基づいた研究<sup>13)</sup>など、リアリズム、リベラリズム、コンストラクティヴィズムの範疇に収まらない多様な研究がある。ピーター・ハース (Peter M. Haas) が地

中海の海洋汚染の事例研究から認識共同体 (epistemic community)<sup>14)</sup> の概念を提唱したように、既存の理論を当てはめるだけではなく、事例研究から新たな知見を提示し、国際政治学に一石を投じることができれば、地球環境ガバナンスの研究の有用性も高まることになる。

以上の指摘は外在的なものであり、本書の価値を現すものではない。著者の今後の研究に期待したい。

---

1) 書評の著書では「グローバル・ガバナンス」としているが、この書評論文の本文の記述では「グローバル・ガバナンス」とする。

2) The Commission on Global Governance, *Our global neighbourhood: the report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995.

3) Stephen D. Krasner ed., *International regimes*, Cornell University Press, 1983.

4) Oran R. Young and Gail Osherenko eds., *Polar politics : creating international environmental regimes*, Cornell University Press, 1993.

5) Oran R. Young ed., *The effectiveness of international environmental regimes : causal connections and behavioral mechanisms*, MIT Press, 1999.

6) Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, *Institutional interaction in global environmental governance : synergy and conflict among international and EU policies*, MIT Press, 2006.

7) Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization*, Vol. 42, issue3, 1988.

8) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年。

9) Philipp H. Pattberg, *Private institutions and global governance : the new politics of environmental sustainability*, E. Elgar, 2007.

10) 西谷真規子, 山田高敬編『新時代のグローバルガバナンス論 : 制度過程行為主体』ミネルヴァ書房、2021年。

11) Thomas Rixen, Lora Anne Viola, and Michael Zürn eds., *Historical institutionalism and international relations : explaining institutional development in world politics*, Oxford University Press, 2016.

12) Robert Falkner, *Environmentalism and global international society*, Cambridge University Press, 2021.

13) Karen T. Litfin, *Ozone discourses : science and politics in global environmental cooperation*, Columbia University Press, 1994.

14) Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean : the politics of international environmental cooperation*, Columbia University Press, 1990.