

多様性と統合のEU環境政策

——EU・加盟国関係を中心に見た試論——

和 達 容 子

- 一 はじめに——欧州統合とEU環境政策の相関関係——
- 二 EU環境政策と多様性の意義
- 三 EU環境政策と対外行動
 - (一) 国際環境レジームへの関心
 - (二) 対外行動を支える域内環境政策
- 四 域内分業と国際アクターとしての統合
- 五 おわりに

一 はじめに——欧州統合とEU環境政策の相関関係——

近年、環境問題は深刻化し、国際政治イシューとしても取り上げられるようになった。現在欧州連合（EU）は、その環境国際政治や環境政策の場で動向が注目される主体の一つになっている。¹⁾

EEC設立当初、基本条約に環境政策に関する条文は存在しなかった。国連人間環境会議の後、一九七三年に

EECは第一次環境行動計画を採択するが、その後しばらくは、専ら経済的な関心から環境政策へアプローチするものだった。EECにとって最重要課題は経済統合であり、環境政策は、各国がとる環境措置によって域内の自由貿易が阻害されないようにするための意義が大きかったのである⁽³⁾。それゆえEEC環境立法の多くは、経済活動を律する一律の環境基準・製品規格を規定するものであった⁽⁴⁾。また、EECが採択するその値は、当初、最大公約的な値に落ち着きがちであった。制度的には超国家性という点で発展途上であり、立法手続きに加盟国の全会一致を必要としていたからである。

このようにEU環境政策には、欧州統合の中から生まれ、欧州統合が直近に目指すものや当時の制度の影響を受けながら発展してきた一面がある。本稿においては、EU環境政策に近年見受けられる相反する二つの特徴——域内の多様性を尊重することと一つのアクターとしての影響力を求めること——を取り上げ、それらが環境政策において意味すること、欧州統合との関係、および二者の関係について現時点での説明を試みることにする。なお、環境政策に関わる多様性と言えば科学者や環境NGOなどの多様で積極的な主体関与が思い起こされるが、本稿ではEU・加盟国関係に焦点を当てるものとする⁽⁵⁾。

二 EU環境政策と多様性の意義

EU環境政策の成長には、越境性を持つ環境問題への取り組みと欧州統合が生み出したEUの制度的特徴との共通点、すなわち超国家性への期待があった。EUならばその制度的特徴を活かし、各国ごとの取り組みよりも迅速かつ効果的に機能するだろうという期待である。事実、欧州統合によって用意された組織や手続きは、環境政策の形成および決定過程を今までの国際政治には見られなかったものに変化させ、規則や指令など独特の効果

を持つEU法群を作り上げた。⁽⁶⁾

しかし、EU環境政策は、開始当初から自らの制度的限界も自覚していた。EU・加盟国権限が競合する領域と位置付けられ、第一次環境行動計画においては既に「汚染の種類に適した行動レベル」が追求されるべきであることを明記していた。⁽⁷⁾ ここには、EUは環境問題に取り組む枠組みの一つに過ぎないという認識が存在する。

例えば、一九八〇年代を通して環境政策の領域で共同体行動が必要であると一般的に考えられてきたのは、域内市場に関連する措置を必要とするときと、問題が国境を越えているときであった。⁽⁸⁾ 清浄な大気を確保するためには近隣諸国と共に対策をとるべきであるという考えは、問題の地理的範囲と政策の地理的範囲をできるだけ一致させようとするもので、いわゆる補完性原則が求める「効果」に通じるところがある。⁽⁹⁾ 条約上の補完性原則が含意する加盟国優先の意図も第一に政策効果であり、地域多様性に応じられる加盟国の能力と意思はそれゆえ尊重されなければならなかった。⁽¹⁰⁾

補完性原則の原型はEU環境政策誕生時から存在し、欧州統合の深化が進んだマーストリヒト条約の制定を機にEU全体へ及ぶ原則に据えられるようになった。一九九〇年代以降EU権限の正当化のために強調されるようになり、欧州統合全体の文脈からはEUの超国家化を無心に追求した時代からの転換点を意味していた。その背景にあったのが、急速に強化・拡大されるEU権限とそれに伴わない政策効果への疑問、そしてEUの民主的政体としての能力への疑問であった。後者は、一つに、失われた国家主権の移動先となるEUレベルにおいて何がなされるべきかという問いを導き、それはまさしくEU政策の民主的正統性への要求となった。⁽¹¹⁾ 環境政策も例外ではない。

さらにEU環境政策の成果が問われ、前述の期待に遅滞なく十分に応えられていないのではないかとの批判に晒された時——政策決定過程に時間が掛かる、採択されたEU法の加盟国による実施が十分でない、環境改善の

効果が見られないといった批判が寄せられた⁽¹²⁾、これらの対処のために思案された方策の一つも補完性原則の強化であった。統合推進に合わせて拡大していた EU 環境政策の役割は、限定路線へと舵を切り、EU の中で共有されるべき政策理念、法的枠組み、対外的に宣言すべき目標数値などの決定に重心を移していったのである。

以上のような補完性原則に含意された加盟国の役割だけでなく、こうした多くの裁量権を持つ加盟国の存在が EU レベルでの環境政策立案などに貢献しているという指摘もある。欧州委員会は五億人を治めるには非常に小さな組織であり、人的資源の不足などを補う一つの方法として加盟国が持つ経験と知識の利用を躊躇しない。あまり一般的でない措置を EU 法化する場合、その傾向が強く見られるという。⁽¹³⁾

例えば、EU が採択した排出量取引システムに関する指令である⁽¹⁴⁾。京都議定書に対応する必要に迫られた欧州委員会は、国内で既に制度を構築し、当該制度の EU 移築に関心のあったデンマークと英国の制度を立案に参照することとなった。⁽¹⁵⁾

一九九六年に採択された統合汚染予防管理指令、通称 IPPC 指令も英国の制度が生きたケースと言われている。⁽¹⁷⁾ この措置は、従来主流であった規制的手段の枠に留まらず、環境中に存在する有害物質を環境メディアの区別なく包括的に管理しようとする。IPPC 指令成立の背景には、一九九〇年代以降、規制的手段から非規制的手段へと政策手段を拡大させていった欧州委員会の方針と英国の政策の合致が指摘された。⁽¹⁸⁾

これらの事例に示されるのは、加盟国は自らが採用してきた国内措置が EU レベルで採用されることに関心を持つことがあり、欧州委員会の側からすれば、加盟国の経験と知識は彼等にとって利用できる資源であり、その点からは加盟国の活動が活発であればあるほど都合だということである。換言すれば、EU 環境政策が加盟国の裁量権を広く認めた状態で得られる利点の一つというのは、多様性の中から新しいアイデアや手法をボトム・アップさせる活力を温存できるのではないかということである。加盟国が恒常的に EU からのトップ・ダウ

ンに甘んじることを良しとせず、環境改善への意欲を持って新しい理念や手法の開発に取り組み限り、EUの多様性は分裂ではなく、EUの活力として利用される成功例となっていく。

三 EU環境政策と対外行動

(一) 国際環境レジームへの関心

経済通貨同盟完成以降のEUの重点課題に一つのアクターとなること、すなわち国際社会において一つの勢力として影響力を示すことが指摘できる。拡大、そして国際問題への関与や対外的にEUを代表するポストの創設など目に見える形でもその意図は伝わってくる。

EU環境政策では、その開始当初から国際社会の環境政策に対する関心が示されていた。⁽¹⁹⁾それは、前章の通り、EUだけであらゆる環境問題の解決には対処できないという認識があったからと推測できる。一九九〇年のダブリン欧州理事会では、国際社会において環境リーダーシップをとって地球環境問題へ取り組む決意を謳った「欧州環境宣言」を採択し、⁽²⁰⁾マーストリヒト条約においては「国際環境問題の解決に貢献すること」がEU環境政策の目的の一つとして明示され、国際社会に対するEUの主導意欲はより鮮明になっていった。時期的に判断して、環境政策の重視とEUの国際的リーダーシップに対する要求が集約されたものと解釈できる。

このようにEUが環境対外行動に積極的な姿勢を示すのには、どのような理由が考えられるだろうか。冒頭から繰り返し述べている通り、第一に環境問題解決への意欲がある。⁽²¹⁾EUが問題解決に必要な国際協力構築の主導的役割を自らに課すということである。こうした意図を明らかにした行動は、実際に成果が得られないまでも、EUを規範的パワーと見なすことにつながっていく。⁽²²⁾

第二に、環境問題解決以外の実質的利益の獲得である。国際環境レジーム形成にイニシアティブをとることが経済的利益等の確保に結び付けて論じられる場合が考えられる。生物多様性条約第一〇回締約国会議で主要議題として予定されている遺伝子資源へのアクセスと利益配分に関する議論はその典型的であろう。オゾン層の保護に関わるウィーン条約・モントリオール議定書をめぐっては、オゾン層破壊物質を生産・消費する企業への配慮や国内単独規制による国際競争力低下への懸念がレジーム形成を左右した。⁽²³⁾

環境問題解決に貢献したい、国際レジームの形成へ関与していきたいという意欲は、二〇〇一年の『持続可能な発展戦略』⁽²⁴⁾、二〇〇二年の『第六次環境行動計画』⁽²⁵⁾といった一連の文書の中でも記されている。そこでは同時に、環境対策が組み込まれた経済活動の重要性や経済活動と環境対策の一体化も強調された。二〇〇六年に採択された『第二次持続可能な発展戦略』⁽²⁶⁾では、競争力、経済成長、雇用の向上を求める『リスボン戦略』との協働についてわざわざ項目を設け、技術革新や投資を促した。このような方針の下にEUアプローチが域外に対して展開されるとき、いわゆる国際競争力の問題と環境 이슈が強くリンクされてくることが考えられる。

国際環境条約を基礎にしたレジームから製品の規格や環境管理の手法まで、環境問題の解決に関わる枠組みには経済活動の様々な形が含まれてくる。商品規格や行動基準をグリーン化することが環境対策になるという認識は広まっており、肯定される行為であるが、もし当該EU基準やガイドラインが国際標準化されれば、域外の企業はEUの企業の後塵を拝して対応しなければならなくなる。⁽²⁸⁾ 環境措置や規格の採択を通じて、経済と表裏一体と認識された環境分野で国際社会をリードすることは、EUにとって環境保護という理想を語るだけではない意味があるということになる。

(二) 対外行動を支える域内環境政策

EU環境政策領域における対外活動は、域内政策と同様、加盟国とEUの間の権限委譲と協力関係の模索の過
 去を持っている。当初EC委員会は一貫した政策実施への期待からより多くの対外活動を主張し、加盟国は一つ
 の声になることの影響力を理解しながらも、ECの独占的な権限行使には強い抵抗を示した。一方、ERTA判
 決は、環境イシューに関わるEC対外行動は当該域内政策に依拠するものという判断を明確にした。⁽²⁹⁾

問題は域外にも存在した。一九七〇年代前半においてはEC自体が域外の国家に理解されておらず、果たして
 条約当事者としての資格を有するののか、条約を締結してもそれを実行する権限を持つのかなど、多くの疑問が持
 たれていた。加盟国も外交主権を手放さず、EC権限の曖昧さは国際的信用を得るのに障害となった。ちなみに、
 ECは絶滅の恐れのある野生動植物の種の国際取引に関する条約(ワシントン条約)の扱う事柄に権限があるに
 もかかわらずその参加資格を得ていない。

他方、域内においても対外行動のための負担が生じていた。EUの環境政策権限は加盟国と共有され、国際交
 渉の多くはEU・加盟国が共に関与する形をとってきたため、共同歩調をとる、あるいは一つの声で発言するに
 は域内で十分な事前調整が必要であった。⁽³⁰⁾ EU権限や代表性の曖昧さを抱えたまま、EU加盟国は国際社会で共
 同歩調をとることに多くの労力を費やしてきたのである。

その中で、例えば気候変動問題レジームにおけるリーダーシップをとろうとすることは、欧州委員会にとって
 EUの将来そのものと強く結びつけて考えられてきた。⁽³¹⁾ EU内の調整という点でもEUの対外行動という点でも、
 国際環境政治はEUおよび欧州統合の成熟度を測る場となったのである。環境意識の高まりも後押しし、一九八
 〇年代のオゾン層保護レジームの形成過程では消極的アクター(Vienna Iaggard)であったEUは気候変動レジ
 ームでは主導的アクター(Kyoto leader)として評価されるまでに変化した。⁽³²⁾

しかし、その気候変動レジームにおいてでさえ、EUは常に効果的に国際レジームの主導的アクターとして機能しているわけではない。二〇〇一年の米国京都議定書離脱後にEUが議定書発効へ尽力したことは周知の事実であるが、EUの説得によってブッシュ政権が復帰することはなかった。二〇〇九年一月のCOP15に至ってもポスト京都の枠組みはまとまっていなかった。EUの場合、国際社会における相対的交渉力は一般の国家と同様に課題であるが、前述のように彼らの交渉力を支える域内意思の統一が制度的に完全保証されているわけではないところに一つの特徴がある。⁽³³⁾以下は、EUの気候変動政策、気候変動枠組条約締約国会議への準備とその負担の事例である。

1. EU気候変動政策——EU政策文書を中心に

近年のEU気候変動対策は、二〇〇〇年から始まった欧州気候変動プログラム(ECCP)の下での活動が継続し、二〇〇五年にEU気候変動対策戦略⁽³⁴⁾、二〇〇七年一月には欧州委員会から『気候変動を二度までに抑える——二〇二〇年以降の対策』と題する文書が提出された。⁽³⁵⁾

エネルギー政策とも連動している当該文書の中で、欧州委員会は、温室効果ガスを少なくとも二〇二〇年までに一九九〇年比で二〇%削減、他の先進国が同様の目標値を提示するなら三〇%削減を掲げるという目標値を提示した。また二〇二〇年までにエネルギー効率を二〇%向上させること、二〇二〇年までに再生可能エネルギーの割合を二〇%に高めること、二酸化炭素の安全な回収と貯留技術を進展させることを示し、温室効果ガス排出削減の具体的施策としてEU排出量取引システム(ETS)の拡大発展、運輸部門からの排出削減措置の促進、住居や商業施設からの排出削減、農業や森林部門における他の温室効果ガスの削減、研究開発の促進などを掲げた。

それと同時に国際社会への言及があった。先進国は二〇二〇年までに三〇%削減を約束すべきこととともに、温室効果ガスの排出を増やしている途上国も排出増加率、さらには排出量を削減すべきであることを主張したのである。

二〇〇七年二月には環境相理事会が開催され、春の欧州理事会に向けて、他の先進国が同様の目標を持つことを条件にEUは温室効果ガスの三〇%削減を約束すべきであるという認識で一致した。これを可能とするには温室効果ガスの排出の少ない産業の発展に取り組んでいかなければならない。⁽³⁸⁾ 環境にやさしいバイオ燃料の一〇%目標を含め、今後の燃料に関する新指令にこれらの方向性が含まれていくこととなり、自動車からの二酸化炭素排出削減戦略については二〇二〇年までに一台あたり一二〇g/kmという目標を掲げながら、その達成状況次第では将来的に規制的手段へ進むことも示唆していた。⁽³⁹⁾ さらに、加盟国間の貢献には差異あるアプローチが必要であることを強調し、欧州委員会に作業を開始するよう求めた。⁽⁴⁰⁾

二〇〇七年三月八日・九日に行われたブリュッセル欧州理事会では、気候変動とエネルギー政策の統合が議題に入り、欧州エネルギー政策(EPE)に関連して『行動計画(二〇〇七―二〇〇九)』が採択された。⁽⁴¹⁾ 議長国決議のうち「気候変動とエネルギー政策の統合」(III. An integrated climate and energy policy)に関する部分では、従来の議論に則り、「温室効果ガスの主な発生源はエネルギーの生産と使用であるため、気候変動とエネルギー政策への統合的アプローチ、すなわち包括的な政策が必要となる」という認識の下、「エネルギー政策は、加盟国のエネルギー・ミックスの選択、主要なエネルギー源の主権を尊重し、加盟国間の結束力に支えられながら、エネルギー供給の安全を増すこと、ヨーロッパ経済の競争力とエネルギー入手可能性を確実にすること、環境的持続可能性を促進し気候変動に取り組むことという三つの目的を追求する」とした。⁽⁴²⁾

こうした議論は、二〇〇八年一月、欧州委員会による「気候変動と再生可能エネルギーに関する立法パッケージ

越境水路および国際湖水の保護と利用に関する条約 (1992)

ダニューブ河の保護と持続可能な利用のための協力に関する条約 (ソフィア 1994)

オーデル河の保護のための国際委員会に関する条約 (プロツラフ 1996)

廃棄物および有害物質

有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規制に関する条約 (バーゼル 1989)

国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質および駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手續きに関する条約 (ロッテルダム 1998)

残留性有機物質に関する条約 (ストックホルム 2001)

砂漠化

砂漠化対処国連条約 (パリ 1994)

気候変動

気候変動国連枠組条約 (ニューヨーク 1992) および議定書 (京都 1997)

生物多様性および森林

生物多様性国連条約 (リオ 1992) およびバイオセーフティーに関する議定書 (カルタヘナ 2000)

国際熱帯木材協定 (ジュネーブ 1994)

海洋生物資源

北西大西洋の漁業についての今後の多数国間協力に関する条約 (1978)

北東大西洋漁業における今後の多数国間協力に関する条約 (1980)

南極海洋生物資源保存条約 (キャンベラ 1980)

北大西洋における鮭の保存のための条約 (1982)

バルト海およびバルトにおける生物資源の漁獲と保存に関する条約 (1973) (E C 加入 1992)

バルト海および北海の小型クジラ目の保存に関する国連協定 (ニューヨーク 1992)

ストラドリング魚類資源の保存および管理に関する国連協定 (ニューヨーク 1995)

出典 : Bretherton and Vogler, *The European Union as a Global Actor*, second edition, Routledge, 2006, p.94. 一部修正・省略。

表1 多国間環境条約におけるEC参加

大気

長距離越境大気汚染条約（ジュネーブ 1979）および議定書（1984、1988、1991、1994、1998、1999）

オゾン層保護条約（ウィーン 1985）および議定書（1987 モントリオール）、修正（1990、1992、1997、1999）

越境評価

越境の文脈における環境影響評価に関する条約（エスポー 1991）

産業事故越境影響条約（ヘルシンキ 1992）

動物および生息地

移動性の野生動物種の保全に関する条約（ボン 1979）

欧州の野生生物および自然の生息地の保全に関する条約（ベルン 1979）

実験および他の科学的目的のために使用される脊椎動物保護のための欧州条約（ストラズブル 1986）

アルプス保護条約（ザルツブルグ 1991）および3議定書（1994）

アフリカ・ユーラシアの渡り性水鳥の保全に関する協定（ハーグ 1995）

情報

環境問題における情報の取得機会、意思決定における公衆参加および司法へのアクセスに関する条約（オーフス 1998）

海洋汚染

陸上起因の海洋汚染の防止に関する条約（パリ 1974）および議定書（1986）

汚染に対する地中海保護のための条約（バルセロナ 1976）および議定書（1976、1976、1980、1982、1995、2002）

海洋法条約（モンテゴベイ 1982）

拡大カリブ地域の海洋環境の保護および開発のための条約（カルタヘナ・ドゥ・インディアス 1983）および議定書（1983）

油および他の有害物質による北海汚染対処協力のための協定（ボン 1983）

東アフリカ地域の海洋および沿岸環境の保護、管理、開発のための条約（ナイロビ 1985）および議定書（1985、1986）

事故汚染に対する北東大西洋の沿岸および水の保護のための協力協定（リスボン 1990）

バルト海地域の海洋環境の保護に関する条約（ヘルシンキ 1992）

北東大西洋の海洋環境の保護のための条約（パリ 1992）

河川

ライン河化学汚染防止条約（ボン 1976）

ライン河保護条約（ベルン 1999）

エルベ川保護のための国際委員会に関する条約（マグデブルグ 1980）および議定書（1991）

「ジ」採択へとつながっていく。⁽⁴³⁾ ここにおける戦略の中心は EU ETS の拡充であった。このシステムでカバーされるセクターからの温室効果ガス排出は、二〇〇五年のレベルと比較して二〇二〇年で二一%の削減が見込まれ、排出量取引でカバーされない交通、家庭、農業、廃棄物のセクターでは、二〇二〇年までに二〇〇五年レベルから一〇%削減する予定でマイナス二〇%からプラス二〇%の幅で加盟国ごとに目標が割り振られた。交通における再生可能な燃料一〇%を含む加盟国別再生可能エネルギー目標もあり、バイオ燃料の持続可能なクライテリアも設定された。⁽⁴⁴⁾

同時に出された『二〇二〇年までの二〇・二〇——ヨーロッパの気候変動対策の契機』と題する文書では、二〇二〇年までに温室効果ガス二〇%削減、および二〇二〇年までにエネルギー消費のうち再生可能エネルギーを二〇%にするという目標を改めて掲げて自らの政策への意欲を示しつつ、国際社会へのシグナルを再度送った。一方、欧州委員会が繰り出す提案は、目標遵守と加盟国間の公平性を確保し、費用は最小にして、温室効果ガス二〇五〇年半減を視野に入れ、国際交渉を進めるためにあらゆる手段を尽くすという原則に基づくものとし、国際競争力や加盟国の経済的負担への配慮も見せた。全体として、EU ETS、排出削減、再生可能エネルギー、エネルギー効率向上、新しい課題である炭素回収および貯留の活用と展開を軸にしながら、低炭素経済への移行を促すものとなっている。

パッケージの提案にあたっては、気候変動対策、特に再生可能エネルギーへの投資と普及が地域経済の活性化と雇用増大をもたらし、⁽⁴⁶⁾ 化石燃料の輸入を節約でき、エネルギー源の多様化によって外部脆弱性も低減することから産業界にとっても良い機会であるとして、経済的利益について正当化した。⁽⁴⁷⁾

2. 「気候変動・エネルギー立法パッケージ」をめぐる交渉

先述の通り『二〇二〇年までの二〇・二〇』の目標数値を達成するための具体的な手段として、二〇〇八年一月二三日、欧州委員会は排出量取引システム（ETS）に関する指令改正案、非ETSセクターにおける排出目標の分担に関する指令案、二酸化炭素の回収・貯留に関する指令案、再生可能エネルギー推進に関する指令案を含んだ立法案パッケージを採択した。⁽⁴⁸⁾これは、EUが二〇〇九年の気候変動枠組条約第一五回締約国会議へ向け交渉においてリーダーシップをとることを強く意識したものであり、国際会議の開催時期から遅くとも二〇〇九年初頭までに法案採択が目指されることとなった。⁽⁴⁹⁾

加盟国、欧州議会、欧州委員会による合意への話し合いは一〇月に入ると加速した。⁽⁵⁰⁾しかし、ただでさえ合意の難しいイシューの上に、折からの世界的金融危機はさらに交渉を難しくしていた。当該パッケージは一二月の欧州理事会の議題になったが、会議前日になっても多くの細かな論点で対立があり、コミュニケに合意できないほどであった。⁽⁵¹⁾石炭依存度の大きなポーランドなど旧東側諸国、イタリアそしてドイツ——国内産業界から特に排出量取引の割当分有料化に反対されて——が排出枠を有料とする新しいETS案に特に激しく抵抗していた。⁽⁵²⁾また、ハンガリーは経済的苦境により経済的負担への配慮を強く求め、英国やドイツは経済的支援のために基金を設けることは認めてもその負担率に難色を示していた。

それでも当該パッケージの成否は環境レジームの成否とともにEUの国際的信用を賭けた重大な事項と認識され、議長国フランスと欧州委員会による調整が強力に進められた。⁽⁵³⁾二〇〇八年中の合意を外せないEUは話し合いを維持し、その結果、首脳会議の場の決裂は回避されたのである。

ただし、その合意は政治的成果として評価される一方で、当初の提案から数値等を後退させるといふ妥協を重ねるものとなった。例えば一つには、ETS排出枠の有料化条件を緩くすること——産業界の二〇一三年からの一〇〇%有料購入を二〇二七年まで緩和する。深刻なカーボン・リーケッジの恐れに晒された製造業界には無料

分を一〇〇%まで拡大する。ポーランド電力業界は二〇二〇年まで無料排出枠を受け取れるなど——であった。もう一つには、経済的に不利な国へのさらなる配慮——結束メカニズムの設立など——であった。⁽⁵⁴⁾

一二月一三日には理事会と欧州議会の間で実質的な合意を得、その後一二月一七日の欧州議会本会議において修正案が採択された。⁽⁵⁵⁾ それを受けて、二〇〇九年四月六日には理事会が気候変動・エネルギー立法パッケージを採択した。⁽⁵⁶⁾ EU ETSの改正では排出枠の有料化スケジュールや排出枠の融通に経済的不利を被る国への配慮を明記するなど、年末の政治合意の詳細が詰められた。

この事例からは、当該案件の重要性に鑑み短期間のうちに域内目標や手段を整備しようとするEUの政治的意図の強さとともに、EUの枠を逸脱することはなかったとはいえ、自国経済の不利を何としても回避しようとする加盟国の強い主張が確認できた。多くの指摘があるように、各アクターの温室効果ガス削減努力は予定外の経済的混乱などによって勢いを削がれる可能性がある。⁽⁵⁷⁾ 現に二〇〇八年末に頂点に達した世界的な金融危機は京都議定書の実行を危うくした。EU加盟国が自らの経済的損失を増やすまいと安易な合意に抵抗すれば、EUレベルは妥協を積み重ねざるを得ない。気候変動対策が国家主権の核心に近いエネルギー政策と密接な関係があったこともあり、二〇〇八年末のEUは非常に困難な域内交渉を経験することになったのである。

四 域内分業と国際アクターとしての統合

EUの対外行動は十分でない権限など脆弱な制度の上に成り立っている不利を所与の条件としてきたが、こうした磐石ではない制度でも環境国際レジームに貢献する要素は持っていた。事前の域内交渉によって国際交渉結果は加盟国の許容範囲内に収められ、批准やその後の実行に異論が噴出する事態は生じにくくなる。京都議定書

をめぐる米国の批准失敗のような事態は生じにくいということである。何より欧州統合の経験から、国益対立において妥協すること、国際交渉の結果から生じる国内問題の処理に経験は豊富である。⁽⁵⁸⁾

それでもEU内の域内調整に掛けられる労力は明らかであった。にもかかわらずEU・加盟国が国際社会で結束する努力を継続させてきた根底には、一つの国際アクターとして国際社会に影響力を及ぼしたいという欲求、すなわち欧州統合の当初からの目的の一つが強く影響していたと思われる。ここに第三の環境対外行動の理由とも言うべき、EUが域内外における存在感を高めるといふ政治的目的が指摘できる。環境イシューが規範的意義を高めれば高めるほど、親環境派としての行動は内外の政治的評価を高めることにもなる。後退しながらも制限時間内に合意をまとめあげた前章の例は、国際社会への範を示し、域内へはEUの決意を示し、結果として政治的意味を持つことになった。

しかしながら、環境政策の範疇で考えれば、域内政策に関する権限は加盟国の裁量をできるだけ多く認める方向に舵取りをしてから久しい。補完性原則がもたらす多様性は政策効果、政策ダイナミズム、民主的正統性を生み出す、対交渉力や影響力を直接的に保証するものではない。補完性原則は域内政策には理に適った権限分担であっても、域内政策の延長上にある対外行動が有効な国際的リーダーシップを生み出すには、さらに別の条件が揃わなければならないだろう。

気候変動問題の特質とその国際的議論の推移を考えれば、ポスト京都を左右する国際交渉でのパフォーマンスは、第一に気候変動対策として掲げられた数々の目標数値をクリアしながら国際公約である8%削減を実現できるかという実績にかかっている。自分たちが成し遂げた削減実績と大胆な今後の取り組みを約束した政治的決意を携えて、国際社会の合意を主導していくのである。⁽⁵⁹⁾ ちなみに欧州委員会の報告によれば、二〇〇五年度のEU一五カ国で一九九〇年度比二・〇%の削減を達成した。⁽⁶⁰⁾ これは決して楽観的になれる数字ではなく、欧州委員会

は各国の更なる行動を促した。⁽⁶¹⁾

一方で、国際交渉は EU の政治的結束力と問題解決への意思を試すだろう。立法パッケージという政治的決意を成立させても、EU の総意に依拠する対外的行動は、加盟国にとつての直接的な利益を交渉で明確に共有できなければなおさらその勢いを弱め、国際社会に影響力を及ぼすのを難しくする。⁽⁶²⁾ 域内政策と対外政策の二つを結び付ける位置にある EU が、すべてを強制しない立場にとどまりながら、国際社会への影響力を伸ばし、EU と加盟国を満足させていく制度的保証はないのである。

しかし、気候変動問題では、温室効果ガスの排出規制に消極的な加盟国も EU という枠組みの中でそれを受け入れながら、EU の一員であることによって EU バブルや域内援助という恩恵も受けている。一九八〇年代後半のオゾン層保護レジームにおいては、西ドイツの突出した環境意識が国際レジームの発展と EU の変化を促していった。こうした経験には、一見分離した域内政治と対外国際政治という二局面を結び付ける可能性が潜んでいる。EU の国際リーダーシップ獲得には、域内の多様性を活かし、EU ・加盟国の多様な利益を統合して対外的な力に変える作業こそが問われているのではないだろうか。また、二〇一〇年に入ってから、例えばワシントン条約によるクロマグロ禁輸を求めるモナコ提案をめぐって EU は規制支持を表明し、自身も同様の提案を提出したが、締約国会議における投票で禁輸提案は否決された。⁽⁶³⁾ 環境国際政治における EU の役割や戦略をいかに設定するかは並行してリーダーシップ獲得のための課題であり続けている。

五 おわりに

一九九〇年代以降の欧州統合を特徴付けるキーワードの一つに拡大があった。拡大はEUの多様性を増し、規模の拡大から対外的な影響力も増す。その点で、今まで述べた多様性の保証とも、一つのアクターとしての影響力とも一見矛盾はないように見える。しかし、拡大は同じ経済レベルの中の多様性を増すだけでなく、いわゆる経済的な発展レベルの異なる多様性も増す。補完性原則は統合の深化に応じて多様性に意義を見出すものでもあったが、第五次以降の拡大は余りに多様性を増大させ、補完性原則のみで対応できるものではなく、例外的であった柔軟性原則を現実的な選択肢にさえしている。⁽⁶⁴⁾ EU環境政策は第五次拡大によって足を引っ張られてはいないと言っている⁽⁶⁵⁾、第三章の事例では追加された多様性が域内合意の手間や域内援助の負担を増しているように見える。

一方、リスボン条約は大所帯のEUに対応する策を講じている。新条約に示された決定手続きの更なる超国家化など統合の深化は、域内の多様性を対外的影響力に転換する手段となろう。それでも多様性の上に成り立つ環境対外行動には変わりなく、強力な交渉力を生み出すためにはEU・加盟国間の連携が欠かせない。それが十分でなければ、域内では補完性原則で限定されたEU権限、広がる格差と多様性、しかし対外的にはEUとして強い交渉力を持ちたいという条件の中で、自らの政策の正当性を対外的な共通の利益という実益に求める傾向が一層強まるのではないかと思われる。それは、ヨーロッパ勢力の再興という政治目的と一致する現象ではあるが、EUの対応次第では国際社会との新たな競争や対立を引き起こす要因になりかねない。

〔付記〕 本稿は、二〇〇九年一月三一日に開催された第四回日EU関係ワークショップ（於慶應義塾大学）における筆者報告「欧州統合の文脈からEU環境政策を見る―多様性と one actor」を基に加筆・修正したものです。

- (1) EUおよび当該諸機関は、条約改正などに伴いその名称を変えている。本稿ではそれぞれ可能な限り当時の名称で表記する。
- (2) Official Journal (以降「OJ」略す)、C112, 20.12.1973.
- (3) Ida Johanne Koppen, *The European community's environment policy, From Summit in Paris, 1972 to the Single European Act, 1987*, EU working paper, no.88/328, p.7.
- (4) 一九六七年に危険物質のパッケージングおよびラベリングの分類に関する指令を、一九七〇年にはオートバイに関する騒音基準と排ガスに関する指令を採択した。
- (5) 一家における中央政府と地方政府の関係が国内ガバナンスを決する要の一つとなるように、あらゆるEU政策においてEU・加盟国関係の有り様はEUの評価を左右する要となり、欧州統合にとって二者のより良い関係は長年の課題であり続けてきた。
- (6) 二〇〇〇年頃には三〇〇を超える環境指令・規則が採択された (Andrea Lenschow, "Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change", in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Sixth Edition, Oxford University Press, 2010, p.307.)。
- (7) OJ, C112, 20.12.1973.
- (8) Jonathan Golub, *Sovereignty and Subsidiarity in the EU Environmental Policy*, EU Working Paper RSC No.96/2, p.17. Nigel Haigh, "The Environment as a Test Case for Subsidiarity", in Mark Dabrule (ed.), *Future European Environmental Policy and Subsidiarity*, European Interuniversity Press & ESED, 1995, p.58.
- (9) ニース条約時においては、EC設立条約第五条を参照のこと。リスボン条約においては、欧州連合条約第五条第三項以下の文言がある。「補充性原則の下で、連合は、その排他的権限に属さない分野においては、提案される行動の目的が、加盟国の中央レベルまたは地域および地方のレベルのいずれにおいても十分に達成することができず、

- 提案される行動の規模または効果のために連合レベルでより良く達成されうる場合に限り、行動する。」
- (10) 拙稿「欧州連合における「補完性原理」——マーストリヒト条約下の議論を中心に」『法学政治学論究』第三五号、一九九七年。Emile a Campo, “Rapprt du groupe de discussion consacré à la politique européenne de l'environnement”, in Delors et al., *Subsidiarité: défi du changement (Document de travail-Actes du Colloque Jacques Delors 1991)*, Institute Européen d'Administration Publique, 1991, p.127.
- (11) 一方で、補完性原則が政治的に利用されているという解釈も可能であった。前進しようとする欧州統合に関し、自らの存在意義を確保しつつ加盟国の反発を回避したいというEU側の考えと、EUの一員である利益を実感しつつ加盟国としての自由も確保したいという加盟国側の考えを折り合わせる政治的妥協としての鍵語である。
- (12) Andrea Lenschow, “Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change”, in Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union*, fifth edition, Oxford University, 2005, pp.319-322.
- (13) Christoph Knill and Duncan Liefferink, *Environmental politics in the European Union: Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*, Manchester University Press, 2007, p.85.
- (14) *Ibid.*, pp.134-137.
- (15) ちなみに、欧州委員会が採用した案はデンマーク寄りであった (*Ibid.*, pp.137-138.)。
- (16) Directive 96/61 concerning integrated pollution prevention and control, OJ, L257, 10.10.1996. Directive 2008/1 on integrated pollution prevention and control, OJ, L24, 29.1.2008.
- (17) Adrienne Héritier, Christoph Knill, Susanne Mingers, *Ringing the changes in Europe: Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*, de Gruyter, 1996, pp.241-253. Andrew Jordan, “The United Kingdom: from policy ‘taking’ to policy ‘shaping’”, in Andrew Jordan and Duncan Liefferink (eds.), *Environmental Policy in Europe- The Europeanization of national environmental policy*, Routledge, 2004.
- (18) この動きには、EU環境政策の文脈ということ以上に、全世界に共通な環境政策の潮流に注目する必要があるだろう。規制的手段だけでは悪化する環境問題に対処できず、経済的手段や情報的手段も合わせて使用していることとするポリ

- シー・ミックスの流れである。EU 環境政策は、欧州統合やその上位にある世界のガバナンス（例えば新自由主義的志向、国家管理的手法の否定など）、あるいは世界レベルの環境政策の流れに影響を受け、ときに影響を与える立場にあると考えられる。Andrea Lenschow, “Transformation in European Environmental Governance”, in Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (eds.), *The transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999.
- (19) 例えは第一次環境行動計画（一九七三年）における記述。
- (20) *Agence Europe*, Document, 27.6.1990.
- (21) EU の予防的アプローチはヨーロッパ諸国の安全保障政策にも観察されてきたリスク回避の思考と通じているとの指摘がある（John R. Schmidt, “Why Europe Leads on Climate Change”, *Survival*, vol.50, no.4, 2008.）。
- (22) Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol.40, no.2, 2002. Simon Light Foot and Jon Burchell, “The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?” *Journal of Common Market Studies*, vol.43, no.1, 2005.
- (23) Richard Elliot Benedict, *Ozone diplomacy*, Harvard University Press, 1991.
- (24) COM(2001)264.
- (25) COM(2001)31. OJ, L242, 10.9.2002.
- (26) “Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy”, Council of the European Union, 10917/06, Brussels, 26 June 2006.
- (27) COM(2004)130. COM(2004)674.
- (28) ISO の国際環境規格などは、設定次第で非関税障壁としての効果を持ちかねない。化学物質の登録・評価・認可・規制に関する REACH 規則 (Regulation (EC) No 1907/2006) 採択をめぐる産業界の反応を見ても、巨大市場となった EU の諸制度が持つ影響力は明らかである。既出 IPPC 指令の元では B A T (Best Available Techniques) の使用が求められ、リスト化された B A T が今後域外へさらなる影響を及ぼすかもしれない。制度適応コ

- ストの点からもグローバル・スタンダードへの意欲は足らぬことがわかった。
- (32) ECR 1971, 263. André Nollkaemper, “The European Community and International Environmental Co-operation: Legal Aspects External Community Powers”, *Legal Issue of European Integration*, 2-1987, p.78.
 - (33) Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, second edition, Routledge, 2006, pp.97-101.
 - (34) M.Jachtenfuchs and M.Huber, “Institutional learning in the European Community: the response to the greenhouse effect”, in J.D.Liefferink, P.D.Lowe and A.P.J.Mol (eds.) *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven Press, 1993.
 - (35) A.M. Shragia, with C Damro, “The changing role of the European Union in international environmental politics: institution building and the politics of climate change”, *Environmental and Planning C: Government and Policy*, vol.17, 1999.
 - (36) 従来、EUの対外交渉活動は一般的に自らの制度的特徴に制約され即時対応能力に欠けているという指摘があった。例えば、ヨハネスブルク・サミットにおけるEUは再生可能エネルギーの普及を目指し、使用目標数値を採択しようとしたが、その試みは国際社会の賛同を得ることができなかった。他者の反対と同時に、EU内においても強力な統一見解を形成することができていなかったのである。
 - (37) “Winning The Battle Against Global Climate Change”, COM(2005)35.
 - (38) “Limiting Global Climate Change to 2 degree Celsius- The way ahead for 2020 and beyond”, COM(2007)2.
 - (39) 二〇〇六年三月のタリーン・スピーチ『持続可能で競争的な安定したエネルギーのための欧州戦略』。Bulletin of the European Union (以後Bull. EUと略す), 3-2006. COM(2006)105. 二〇〇七年一月には『欧州エネルギー政策』COM(2007)1が出版される。
 - (40) Press Release, 2785th Council Meeting, Environment, 2007.
 - (41) “Commission proposes an integrated energy and climate change package to cut emissions for the 21st century”, IP/07/29, 10.1.2007.

- (39) Bull. EU, 1/2-2007.
- (40) Bull. EU, 1/2-2007.
- (41) Council of the European Union, “Brussels European Council, 8/9 March 2007, Presidency Conclusions”, 7224/1/07, 2.5.2007.
- (42) Bull. EU, 1/2-2007.当該欧州理事会で採択された行動計画は、Ⅰ.域内ガス・電力市場、Ⅱ.供給の安定、Ⅲ.国際的なエネルギー政策、Ⅳ.エネルギー効率と持続可能なエネルギー、Ⅴ.エネルギー技術、の五つに分けられて優先的な行動が掲げられ、例えばⅢでは気候変動に関する部分として以下が挙げられた。「米国、中国、インド、ブラジル、他の新興国とのエネルギー対話におけるパートナーシップと協力を強化すること。温室効果ガス排出量の削減、エネルギー効率、再生可能エネルギー、温室効果ガス排出量抑制エネルギー技術、とくに二酸化炭素の回収・貯留を進めること。アフリカ諸国とのエネルギー政策に関する対話を構築すること。国連の持続可能な開発委員会におけるエネルギー・アクセス議論を推進すること。」
- (43) Proposal for a directive on the improvement and the extension of the emission trading system of the Community, COM(2008)16; Proposal for a decision on the effort of member states to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community’s greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020, COM(2008)17; Proposal for a directive on the geological storage of carbon dioxide, COM(2008)18; Proposal for a directive on the promotion of the use of energy from renewable sources, COM(2008)19 など。
- (44) コロに掲げられているエネルギー消費削減を達成するのにエネルギー効率向上は必須であり、欧州委員会はEUエネルギー安全保障・結束行動計画の一部としてエネルギー効率パッケージを進めている。
- (45) “20 20 by 2020 – Europe’s climate change opportunity”, COM(2008)30.
- (46) EUにおける再生可能エネルギーは三〇〇億ユーロの売り上げがあり、約三五万人の雇用を提供するとした。
- (47) “Boosting growth and jobs by meeting our climate change commitments”, IP/08/80, 23 Jan 2008. “Memo on the Renewable Energy and Climate Change Package”, MEMO/08/33, 23 Jan 2008. http://www.ec.europa.eu/environment/climate/climate_action.htm viewed on 20.10.2008.

- (48) 提案内容については以下に詳しい。*Agence Europe*, 24 January 2008. 田中良典「EUの気候変動・エネルギーパッケージの成立について」『環境情報科学』三八一、二〇〇九年。
- (49) *Agence Europe*, 4 March, 5 March, 6 June, 26 June, 11 October 2008. 欧州議会と理事会が水面下で事前調整を済ませてしまったことにより、欧州議会本会議で採択される欧州委員会提案への修正案をその後開催されるEU理事会において一回で承認させるという異例の手続きであった(田中良典、前掲論文、三四頁)。また、二〇〇九年六月には欧州議会議員選挙も予定されていた。
- (50) *Agence Europe*, 17 October, 21 October, 7 November, 8 November, 14 November, 21 November, 25 November, 26 November, 28 November, 3 December, 4 December, 5 December, 9 December, 10 December 2008.
- (51) *Agence Europe*, 11 December 2008.
- (52) *Agence Europe*, 9 December, 10 December, 11 December 2008.
- (53) “Deal on climate and recession edges closer” & “Tilting at windmills”, *Financial Times*, December 11, 2008.
- (54) “Hopes rise after retreat on CO₂ auctions”, *Financial Times*, December 12, 2008.
- (55) *Agence Europe*, 16 December, 17 December, 18 December 2008.
- (56) Council of the European Union, “Council adopts climate-energy legislative package”, 8434/09(press77), 6/4/2009. Council of the European Union, “Council adopts climate-energy legislative package”, 8434/09-(press77), 6/4/2009. 主な含意点は、再生可能エネルギーの推進、EU ETSの改正、ETSの対象とならない分野における排出目標の分担、欧州クリーン自動車のための新ルール、燃料およびバイオ燃料のための新しい環境質基準、炭素回収・貯留の規制枠組みの六点である。
- (57) “Financial crisis tests industry’s green priority”, *Financial Times*, October 6, 2008.
- (58) Sbragia, *op.cit.*, pp.61–62.
- (59) Grubb等の論考に拠れば、国際環境政治におけるリーダーシップには概ね三つの型があり、構造的 (structural) 手段的 (Instrumental)、指導的 (Directional) リーダーシップに分類される。構造的リーダーシップは、政

- 治的経済的パワーに基づくインセンティブを使用すること。手段的リーダーシップとは、何らかの構造を創造したり、外交技術を駆使すること。指導的リーダーシップとは、何が望ましく何が可能であるかという認識に影響を与えるため理念や国内実行を利用する「トビ」である。Joyceeta Gupta and Michael Grubb, “Leadership”, in Joyceeta Gupta and Michael Grubb (eds.), *Climate Change and European Leadership*, Kluwer, 2000. 第三章の例は、指導的リーダーシップに当たらず。
- (60) “...excluding Land Use, Land Use Change and Forestry(LULUCF)” とし、の数値である。COM(2007)757, p.1.
- (61) *Ibid.*, p.1. “2007 Environment Policy Review”, COM(2008)409.
- (62) Foot and Burchell, *op.cit.*, pp.88-92.
- (63) 『毎日新聞』二〇一〇年三月二〇日。
- (64) EU全体から言えば、時代の関心は補完性原則から柔軟性原則にシフトしているように見える。しかし、域内市場をもっとも強固な結合力にしているEU環境政策に暫定的な多速度欧州はありえても、柔軟性原則が馴染むものなのか明確でない。
- (65) Lenschow, “Environmental Policy- Contending Dynamics of Policy Change”, in Wallace, Pollack and Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Sixth Edition, Oxford University Press, 2010, pp.314-315.