

## 民主的システムは地球環境ガバナンスを支える？ — ガバナンスの時空間と民主主義との関係をめぐって —

渡邊 智明

### はじめに

課題解決のための規制の導入やアクターに対してインセンティブを与える際の稀少資源の配分がある種の強制の契機を伴う以上、誰がどのような形でグローバル・ガバナンスにおける意思決定に関わるのか、そしてガバナンスにおける施策の実施をどのように監視し、どう評価するのか、という問題がしばしば問われる。すなわち、グローバル・ガバナンスにおける「民主化 (democratizing)」に関わる問題である。

人類の経済活動がグローバルな規模に拡大していくとともに、その負の影響も一つの国にとどまらずグローバル・レベルにおよぶようになってきている。その例は、気候変動、オゾン層の破壊、生物多様性の喪失、有害廃棄物の越境移動など枚挙に暇がない。このような問題が顕著になってきた 1970 年代以降、国際社会は多国間環境条約を形成し、国際機関を創設してきた。さらに、国家中心的な取り組みだけでなく、国際機関と NGO、多国籍企業など非国家アクターとのパートナーシップや、森林保護に関するルールなど非国家アクターが主導する枠組みの役割も拡大している。参加、包摂性という意味では、地球環境ガバナンスは、もともと「民主化」しているガバナンスと見ることもできよう。

しかし、グローバル・レベルの政策過程の「民主化」に対する注目への一方で、ナショナル・レベルの民主主義と地球環境ガバナンスの関係は長らく考察の対象とされてこなかったと言えよう。ただ近年では、後述するように、民主主義国が環境パフォーマンスの向上に寄与するか、あるいは多国間環境条約の批准に積極的か否か、について定量的な研究も散見するようになってきている。これらの研究は示唆に富むものであるが、地球環境ガバナンスのシステム全体を見たときに、民主主義との関係はどうなるのか、民主主義は地球環境ガバナンスの機能を強化しうるか、といった点は未だ十分に検討されていないように思われる。

本稿では、このような背景を踏まえ、主に先行研究を整理しながら、地球環境ガバナンスと民主主義国家との関係について検討することにしたい。以下では、地球環境ガバナンスの特質を改めて確認した上で、民主的システムとの関係について掘り下げて考察する。ここでは、地球環境ガバナンスの特質、すなわち、①問題構造に相応し「断片化」している重層的な空間、②持続可能性など将来の環境リスクを管理するガバナンスの時間軸、という二つの点に即して、地球環境ガバナンスと民主主義の問題を検討していくことにしたい。

本稿の構成は以下のとおりである。第一節では、地球環境ガバナンスの基本的な特質を確認する。ここでは、地球環境ガバナンスの歴史的な展開を概観しながら、他の分野のそれと異なる地球環境ガバナンスの空間、時間の特徴を析出する。第二節では、これらの特

質に即して、地球環境ガバナンスと民主主義システムとの関係について検討する。第三節では、二つの多国間環境条約に対する民主主義国インドの対応を事例に、相互作用の動態を具体的に検討し、その示唆を考察したい。本稿を通じて、地球環境ガバナンスと民主主義システムの位相を総括し、今後の議論のために論点を整理したい。

## 1. 地球環境ガバナンスの特質

貿易、開発、人権などグローバル・ガバナンスを構成している他の分野に比べると、地球環境ガバナンスの形成は比較的新しいものである。1960年代、先進各国で公害問題が深刻化する一方、地球レベルでの人口増大、資源枯渇、環境破壊が懸念されるようになっていく。1972年にスウェーデン・ストックホルムで開催された国連人間環境会議は、そのような国際社会の関心の高まりを示すものであった。

1980年代の中葉になると、これまで認識されていなかった環境問題の出現とともに国際社会の関心は再び高まっていく。第一には、オゾン層の破壊や気候変動といった大気の問題である。観測データの集積などによって現状が明らかになり、将来の環境リスクが問題とされるようになったのである。第二には、経済の国際化にともなう環境リスクの輸出、例えば、有害廃棄物の越境移動や遺伝子組み換え作物の輸出による生態系への影響に対する懸念である。そして、1992年にブラジル・リオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国際会議」以降、気候変動枠組み条約、生物多様性条約をはじめとして、1990年代から2000年代にかけて多くの多国間環境条約や発展途上国に対する資金支援への仕組みが設立され、急速に制度形成が進んでいった。

1970年代から2000年頃までを制度形成の時期と考えるならば、2000年代以降は制度「深化」が模索されてきた時期と見ることができよう。2000年代に入ると、採択された国際条約の履行、環境に関する様々な枠組みの検証だけでなく、国際制度間の相互作用<sup>①</sup>、国家を中心とする国際制度と民間プログラムとのパートナーシップ<sup>②</sup>など、既存の制度の有効性を検証するのみならず、それらを含めた地球環境ガバナンスのパフォーマンスを高めていくための方法が導入されていくようになる。

### (1) 地球環境ガバナンスの空間—「断片化」した重層的ガバナンス

このように形成されてきた地球環境ガバナンスであるが、その理念型を考えるとすれば、そこには他の分野と異なったいくつかの特徴を見て取ることができる。

第一に、地球環境ガバナンスが「断片化」した重層的な政治空間から成る点である。地球環境問題は、大気に関わる気候変動がもっとも典型的であるが、一つの空間に還元されるものではない。生態系は国境や地域で分離される性質のものではない。問題構造から見ると、グローバル、リージョナル、ナショナル、ローカルといった重層的な空間に立ち現

れてくるのである<sup>6)</sup>。例えば、気候変動に関して言えば、問題の本質としては大気という不可分な一つのグローバルなシステムに関わるものであるが、問題に対する取り組みはナショナルなものを単位とする多国間環境条約を基礎しながら、原因となる行為は自動車の使用など社会にとって普遍的なもので、国家の規制政策よりもむしろローカル・レベルの非統制的な対応が求められるのである。また、近年問題となっている電子廃棄物など有害廃棄物の越境移動に関しても、経済のグローバル化と各国の環境規制の差異が問題の背景にあるが、越境的な環境リスクを削減するには、単にグローバルなレベルで有害特性などに基ついて有害廃棄物を定義し規制するだけではなく、電子廃棄物からの資源回収を行うインフォーマル・セクターなど実際に環境リスクに曝される側に立った能力構築、支援が必要となる。つまり、問題構造が、重層的なガバナンスを要請すると言えるのである。それぞれが支えあうことで、地球環境ガバナンスが機能するのである。

このような重層性がいわば地球環境ガバナンスの縦軸とすれば、横軸にあたるのが、ガバナンスの「断片化 (fragmentation)」<sup>4)</sup>である。グローバル・ガバナンスにおいて中心的位置を占める国際制度を見ても、例えば貿易分野には GATT/WTO (貿易と関税に関する一般協定/世界貿易機関) という基本ルールがあり、WTO という紛争解決機関がある。金融には IMF (国際通貨基金) や BIS (国際決済銀行)、人権に関しては、国際人権規約という条約と UNHCR (国際連合高等難民弁務官) という組織が存在している。これらが問題解決に十分な能力を有しているかどうかはともかくとして、ガバナンスの制度化の程度は高く、相対的には求心力をもった包括性を有している。しかし、地球環境ガバナンスを見ると、気候変動、オゾン層保護、有害廃棄物などに関する多国間環境条約および各事務局という下位の問題領域単位でガバナンスが担われている「断片化」の傾向が顕著である。また、UNEP (国連環境計画) は予算、人員などを見ても十分な政治資源を有していない調整機関としての性格が強い。さらに、多国間条約のほか、途上国の資金支援を担う GEF (地球環境ファシリティ) や、NGO が推進する環境配慮に関する様々な指針や認証などのプライベート・ガバナンスも形成されつつあるが、それぞれ政策領域を超えた連携は密とはいえない。

## (2) 地球環境ガバナンスの時間—環境リスク、持続可能な開発、予防原則

地球環境ガバナンスに関する第二の特徴は、将来における環境汚染の発生可能性への対応を中心的課題とする、時間軸で考えれば、(超)長期的かつ未来への志向性を有している点である<sup>6)</sup>。地球環境ガバナンスの制度的根幹である多国間環境条約の多くは、現在そこで生じている直接的な環境損害ではなく、将来発生する環境汚染を削減、防止することを目的としている。気候変動やオゾン層破壊、あるいは生物多様性の喪失などの問題を考えても、実際に現在われわれが直接的かつ甚大な損害を被っている訳ではない。これらの環境リスクは、50年後あるいは100年後に顕在化し、人類に不可逆的な健康被害や経済的損失を与えると考えられているものである。時間軸に即して考えれば、これらの条約は明らかに未来に発生する危険に目を向けている。確かに、地球環境ガバナンスにおいて、過

去に生じた環境損害に対して補償する仕組みがない訳ではない。例えば、原子力損害に関するウィーン条約や有害廃棄物の越境移動に関するバーゼル損害賠償議定書[未発効]などがある。しかし、これらが地球環境ガバナンスの中心となるようなものと考えられているかという点、そうではない。

このような志向性は、地球環境ガバナンスの底流として、様々な国際文書においてみとることができる。1992年の「環境と開発に関する国連会議」以降、中心的なパラダイムとなった「持続可能な開発 (sustainable development)」という考え方がそれである。持続可能な開発という考えを提示したブルトラント委員会の報告書『われら共有の未来』では、持続可能な開発の二つの柱として、①世界の貧困層にとっての不可欠なニーズを満たすこと、②現状の技術および社会組織のままでは、現在世代および将来世代のニーズを満たすには環境容量に限界があること、が挙げられている<sup>(6)</sup>。1972年のストックホルム会議において議論になったように、地球環境問題をめぐっては、先進工業国がこれまで行ってきたのと同じように経済発展を優先する発展途上国と、環境問題への対応を主張する先進国が対立してきた歴史がある。「開発」の後に「環境」を重視するようになるといった単線的な発展段階モデルに依拠している限り、この対立は容易に解消しえないものであった。それぞれが発展経路の平行な時間軸の異なった段階に立っていたからである。これに対して、「持続可能な開発」は、先進国と発展途上国を同じ時間軸に立つものとする枠組みを提示したといえることができる。

持続可能な開発と並んで、地球環境ガバナンスの時間的方向性を示すキーワードとなっているのが「予防原則」である。予防原則とは、「環境を防御するため各国はその能力に応じて予防的取組を広く講じなければならない。重大あるいは取り返しのつかない損害の恐れがあるところでは、十分な科学的確実性がないことを、環境悪化を防ぐ費用対効果の高い対策を引き伸ばす理由にしてはならない」(リオ宣言原則 15) というものである。この予防原則が国際環境法において慣習法的な位置を占めるかどうかについては議論があるものの、国際環境条約交渉の場や地域環境条約などで度々言及されており、地球環境ガバナンスを支える有力な理念であることは否定できない<sup>(7)</sup>。

以上、本節では現在の地球環境ガバナンスに関する特質を確認した。次節では、これまでの研究における地球環境ガバナンスと民主的決定システムの関係をめぐる議論を踏まえながら、上記の特質に即した形で、民主主義との関係を掘り下げて検討していくことにしたい。

## 2. 地球環境ガバナンスと民主主義

### (1) 地球環境ガバナンスの「空間」と民主的システム

第一節で確認したように、対象とする多くの問題群の特質に応じて、地球環境ガバナ

スは重層的な政治空間における種々の取り組みが要請されている。環境分野のそれぞれの政治空間は、「民主化」とどのように関連し、位置付けられているのだろうか。

グローバル・レベルにおける環境ガバナンスの「民主化」は、①多国間環境条約をめぐる交渉過程における環境 NGO を含む非国家アクターの参加とその役割の拡大、②条約遵守の監視や政策実施過程における NGO をはじめとする非国家アクターの役割の増大<sup>(8)</sup>、といった点と結びつけて理解されていると言ってよい。これは、市民がその政策的帰結に関心を寄せ選挙を通じて自らの意思を表明するという、政治体制としての民主主義への移行というものでない。しかし、これまで国家や国際機関に独占されてきた政策過程に対して、参加を通じて公開性を高め、アカウントビリティを問うていくことは、民主的な統制を強化し、「政策決定により影響を受ける人々の正統な利害に適切に対応すること」<sup>(9)</sup>という意味では、「民主化」ということもできよう。

勿論、非国家アクターに関わる問題として、正統性<sup>(10)</sup>、アカウントビリティ<sup>(11)</sup>、これらのアクターの組織の透明性など、すでに多くの課題が提起されている。他方で、このような政策決定や政策実施の過程に多くのアクターが参加するという「多元主義 (polycentric)」化という意味での「民主化」は、地球環境ガバナンスのパフォーマンスとも関係している。上述したように、地球環境ガバナンスにおいては、主として多国間環境条約の範囲ごとに制度配置が断片化しており、主要な国際機関である UNEP が有するリソースは小さい。しかし、政策過程への参加の拡大は、各分野においては非国家アクターを取り込むことを可能にし、条約事務局などが充足しえない資源を補っている側面もある<sup>(12)</sup>。

さて、重層性を視野に入れた場合、地球環境ガバナンスとナショナル・レベルの民主主義<sup>(13)</sup>の問題を看過することはできない。

1990年代以降、非民主主義国において、政治体制の「民主化」が進展するに従って、「民主主義」と「環境」の関係についての研究が散見されるようになってきている。例えば、アメリカや日本、中国、ブラジルなど九カ国の多国間環境条約の遵守について検討したワイスらの研究<sup>(14)</sup>は、遵守を左右する政治的環境として、世論や政治家の選好および NGO などの民主的要素について言及している。また、ミルダフスキーの研究は、森林破壊、CO<sub>2</sub> 排出量、土壌侵食という三つの環境問題と民主主義の関係についてデータを用いて検証した実証的なものである。ここで、彼は、民主主義と政治的結果 (political outcome) の正の相関関係を指摘している<sup>(15)</sup>。ニューメイヤーは、気候変動、生物多様性など四つの多国間環境条約を対象として、民主主義国と非民主主義国の間で、条約の批准にどの程度差があるかを検討している<sup>(16)</sup>。また、リーらの研究は、CO<sub>2</sub> 排出量、NO<sub>2</sub> (二酸化窒素) 排出量、森林破壊、土壌劣化、河川における有機性汚濁の五つの領域において、民主主義国と環境パフォーマンスの関係について、統計的数値を用いて実証的に検討している<sup>(17)</sup>。この他、ベティッシとベルナウアーは、1990年から2004年の期間における185ヶ国の気候変動問題への対応を検証している<sup>(18)</sup>。そして、選挙と多国間環境条約への参加を検証した議論<sup>(19)</sup>もある。

これらの研究は未だ発展途上であるものの、これまでの成果を踏まえると、環境パフォーマンスと民主主義体制との相関関係は正負いずれとも断じ難いようであるが、多国間環境条約など環境に関する国際規範については、概ね、民主主義体制と正の相関関係を確認することができよう。言い換えれば、民主主義国の方が国際環境規範に対する応答性が高いことを示しているのである。

平和と民主主義体制との関係では、民主主義国同士が戦争を行わない傾向が高いことを指摘した「デモクラティック・ピース」<sup>(20)</sup>論がある。それにならえば、地球環境と民主主義体制の関係については、民主化が進み民主主義国が増加することによって、非民主主義国家が多数を占める場合に比して、地球環境問題への取り組みが前進するという「デモクラティック・グリーン(?)」仮説の可能性も一考に価するかもしれない。

## (2) 地球環境ガバナンスの「時間」と民主主義

さて、第一節で確認したように、時間軸を考えると地球環境ガバナンスは将来の環境リスクへの対応を志向するものであった。この地球環境ガバナンスの時間と民主的システムをめぐる論点は、その決定システムがはらむ「現在性」である。

地球環境ガバナンスにおいては、「持続可能性」という言葉で示されるような将来の環境リスクを前提とした思考枠組みに立脚している。これは、現在世代と将来世代の「通時性」に基礎を置いたガバナンス・システムであることを意味する。これに対して、ナショナル・レベルにおいて近代以降広がってきた政治決定システムである民主主義は「共時性」に刻印されている。確かに現存する民主主義の最大構成単位である国家そのものは、主権国家としてその永続性を想定しているが、その国家が有する民主主義という決定システムに関して、将来世代は直接参加する権利を持たないのである。民主主義は、あくまで現在世代の間の同意を表明するものに過ぎないし、ここに将来世代は含まれない。すなわち、「政策決定者が説明責任を負っているのは現在の利益、現に存在する有権者に対してだけ」<sup>(21)</sup>なのである。およそ近代以降の社会システムは、「約束、契約、投票、訴訟、立法というような人間相互の間の拘束力を生み出すような有効な決定は共時構造のなかにある」<sup>(22)</sup>。

この民主主義の特質は、より具体的には、多元的で開放的な民主的システムが、どうやって長期的で実効的な環境政策を実現するのかという問題に逢着する<sup>(23)</sup>。不確実性が横たわる将来の環境リスクに対する取り組みには政策や目的の一貫性が不可欠である一方、民主的なプロセスにおいては、ステイクホルダーあるいは有権者の意思や選好に応答的であることが求められる。状況の変化に応じて市民の選好も変化する可能性があり、気候変動のように、長ければ50年あるいは100年という超長期の時間軸を射程に入れた環境問題への対応が要請される中で、民主主義の応答性を担保しつつそれを政策の一貫性、有効性とどう結び付けるかが問題となる。

過去に遡って時間的側面を考慮した研究も幾つかは存在する。例えば、国家の批准に要する時間を検討した研究は、地理的な要因、GDP（国内総生産）のほか、民主主義を数値

化した民主主義指数を批准に影響を与える独立変数として扱い、統計的な手法によって相関関係を明らかにしようとしている<sup>(24)</sup>。このような研究がある一方、民主主義が、将来へ向けて安定的な環境ガバナンスを構築する上で、どのような寄与をなすのかについては、正面から論じられてこなかった。

国際政治においては、国家間の国益の対立によって、地球環境問題への対応が進展しないことがしばしば指摘されているが、これは 環境問題への対応が短期的にはコストの問題として立ち現れることに起因する。民主主義国においては、一般に政治家が有権者にコスト負担を求める政策を取りにくく、長期的には大きな損失となる環境リスクに向き合う国際協力の成立は容易でないと考えられる。

これに対して、様々な研究者たちが、国際政治の動向に左右されることなく、将来の環境リスクに関する科学的知見を調査し、長期的な視点に立った独立した統合的で集権的な専門機関、「世界環境機関 (WEO: World Environmental Organization)」<sup>(25)</sup>の創設を提言してきたし、ドイツやフランスから既存の UNEP を中心とするガバナンスを強化する様々な具体的な提案<sup>(26)</sup>が実際になされてきた。しかし、集権的なガバナンスへの移行は、今以上に民主的な正統性や透明性が問題となるだけでなく、実現するには政治的ハードルも高い。

地球環境ガバナンスそのものは、国家の政治体制が民主主義か否かを問題とするものではない。そのため、民主主義国には、自ら長期の持続可能な環境ガバナンスを創造し、構築していくことが求められることになるのである。

民主的要素を包摂しながら持続可能な長期的環境政策を考慮したガバナンスのデザインという点では、「順応的 (adaptive) ガバナンス」「トランジション・マネジメント (transition management)」が注目されている<sup>(27)</sup>。

「順応的ガバナンス」は、特に共有資源管理の分野においてみられるもので、地域住民など多様なステイクホルダーらによる学習を繰り返しながら構築していく公的あるいは非公式な協力や意思決定の制度的態様のことを指す<sup>(28)</sup>。これは、ボトム・アップ、すなわち、参加アクターの対話と学習を通じて制度を進化させていくことにつながり、不確実性が高い複雑な環境問題への対応を可能にするものと評価されている。ローカル・レベルを超えて、国際的な漁業資源について、この「順応的ガバナンス」の成否を検討した研究がある<sup>(29)</sup>。

また、エネルギー政策に関してオランダで実施されている「トランジション・マネジメント」も、このような長期的な環境ガバナンスのモデルとして議論されている。「トランジション・マネジメント」とは、「持続可能なシステムの移行過程の管理 (変化の方向と速度の調整) を行う」<sup>(30)</sup>ものであり、アクターが操作できない人口などの要素 (マクロ)、制度 (メゾ)、および代替技術やサービスに対する人々の選好の変化 (ミクロ)、という三つのレベルの相互作用を前提としている。そして、移行段階ごとで構築される横断的ネットワークが探索と学習を行いながら、問題の構造化、将来像の具体化や移行プロセスをめぐる制度化などを行い、社会の構造的変化を導いていこうというものである。

このような進化的、再帰的なガバナンスは、分野や地域などが限定された事例の検討があるだけで、未だ実験的段階に過ぎないと評価される部分もある。分野ごとにガバナンスの態様が異なるとすれば、「断片化」の問題は依然として残るかもしれない。他方で、状況に応じて将来世代による政策修正、制度改編の可能性を開いておくという点では、大きな示唆を与えてくれる。ただ、「トランジション・マネジメント」の参加者に対する聴き取り調査などで確認する限り、民主的な手続きより「移行」の方への関心が大きな比重を占めていること、議会との関係などが問題となっているとの指摘もある<sup>(31)</sup>。

### 3. 地球環境ガバナンスと民主主義の動態

#### 一二つの多国間環境条約に対するインドの対応から

第三節では、ナショナル・レベルの民主主義が地球環境ガバナンスとどのような相互作用を生じさせているか、具体的な事例に即してその動態を検討することにしたい。ここでは、民主主義を奉じる発展途上国インドに関する二つの多国間環境条約への対応を取り上げたい。

#### (1) 有害廃棄物の越境移動の事例—空母「クレマンソー」の受入をめぐる

インドは、1980年代に頻発した有害廃棄物の越境移動に対して、厳しい立場をとってきた。1989年のバーゼル条約、さらにそれを強化して、OECD（経済協力開発機構）諸国から非 OECD 諸国への「リサイクル目的」を含む有害廃棄物の移動を禁止する禁止修正の採択も支持していた<sup>(32)</sup>。しかし、1990年代後半以降、経済発展に伴う鉄資源需要の高まりの中で、資源リサイクルを目的として有害物を多く含む廃船や廃電子機器の輸入を認める方向へと転換していく。

このような中で大きな問題となったのが、フランスの退役空母「クレマンソー」の受け入れであった。1997年に退役した「クレマンソー」は、欧州で大半のアスベストやPCBを除去し、インドへスクラップとして売却されることが決まった。しかし、未だ残存する有害物質を除去する作業をインドの解体現場で行うにあたり、作業員の健康被害や環境汚染が懸念されていたのである。2005年段階で、インド政府は、他の船舶と同様にこの空母の受け入れを認める方向であった。しかし、フランス国内の市民団体、さらにグリーンピース・インドやその他の環境団体がこれを問題としたのであった。

インドにおいて、最終的に環境リスクの判断は最高裁に委ねられることになった。インドでは、NGOの「科学・技術・エコロジー財団」が、1995年に先進国からの有害廃棄物の輸入を禁止すべきだという訴えを起こし、これに対応する形で、最高裁は1997年に「有害廃棄物管理に関する高等活動委員会（High Powered Committee on Management of Hazardous Waste）」を設置し、有害廃棄物の輸入状況や国内の有害廃棄物の処理状況を

調査させることとなったのである<sup>(33)</sup>。「クレマンソー」の事例では、2005年2月、インドの NGO、労働組合などが連名で最高裁判所に書簡を送り、環境リスクを精査するよう求めたのであった<sup>(34)</sup>。

高等活動委員会が出した最初の報告書では結論は分かれ、過半数の七人が賛成したものの、議長をはじめ数人が反対したため、最高裁は一旦判断を留保し、新たに委員会を設置することとした。そして、2006年2月には、バーゼル条約違反かどうかを検討するため、「クレマンソー」が排他的経済水域に入ることを禁止し、税関への申請、有害物質の有無の確認の調査を行うことを命令したのであった。このような中、同月16日には、フランスの国務院が「クレマンソー」の引き取りを命じたことで一気に事態は進展する。すなわち、インド最高裁の判断とフランス国務院の決定を受ける形で、最終的にフランス政府はクレマンソーの移送を断念したのであった。フランス、インドそしてスエズ運河の通行を許したエジプト政府も、「クレマンソー」を有害廃棄物ではないと主張してきたが、この事例では結果的にその主張がくつがえり、数十トンのアスベストという環境リスクの拡散は阻止されたのであった<sup>(35)</sup>。

この事例が示すのは、第一に、環境に関する国際規範と国内 NGO、市民活動との「共鳴」が起こった点である。インドにおける市民セクターの活動の自由、決定手続きにおける環境リスクの透明性の要求などがこの「共鳴」を可能にしたのである。第二には、司法を活用した民主的過程による国際環境規範の浸透である。人々の権利の保障に大きな役割を果たす司法は、概して民主主義と補完的な関係にある。司法積極主義と呼ばれるように、インドでは裁判所の権限が大きく、実質上の政策形成に等しい役割を果たしていると評される場合もある。また公益訴訟を展開する上で原告適格が緩やかであることなど、市民に対して司法アクセスが開放的な側面がある<sup>(36)</sup>。一例に過ぎないものの、この事例は、現在の自由民主主義体制の下で、司法が、環境ガバナンスにおいて大きな役割を果たしていることを示唆している<sup>(37)</sup>。

一方で、この件に関しては船舶の解体を認めなかったものの、インドは依然として多くの廃船解体を請負い、また中古品として輸入されているパソコンなどの電子廃棄物が含む有害物質の環境リスクについても必ずしも十分な対応が行われていない。有害廃棄物に関連する国際制度配置から見ても、数十年後に顕在化する環境リスクにどう対応するか、その取り組みの中にステイクホルダーがどう関与するかという大きな課題が残されている。

## (2) 気候変動の事例—デリーにおけるカーボン・オフセット・プロジェクトをめぐる

1997年に採択された気候変動に関する京都議定書において、発展途上国は先進国からの技術支援を受けて、温室効果ガスを削減し、その削減分を先進国の排出枠に算入する「クリーン開発メカニズム (Clean Development Mechanism: CDM)」が認められた。

世界第三位の温室効果ガス排出国であるインドは、京都議定書の下で、温室効果ガスの削減に関する数値的義務を課されていなかったものの、中国とともにこの CDM を積極的

に活用している国である。

このCDMの枠組みの下、2011年から、デリーではカーボン・オフセットのプロジェクトの一環としての大規模ゴミ焼却工場の建設がスタートした。これは、廃棄物から発電を行う12MWの出力を持つ発電焼却施設を建設することで、化石燃料の消費を抑えながらデリーにおける電力不足解消への一助とし、合わせてゴミ問題の解決を図るものであった。しかし、これにより、市内のゴミが焼却施設へ運ばれ、これまで低所得者たちが行っていた市内のゴミ収集、分別、資源のリサイクルは不可能となったのである。焼却施設での雇用は僅かであり、デリーだけでも30万人に上るとされるゴミ拾いによって生計を立てている人々の多くが、仕事を失い深刻な問題に直面すると懸念されていたのである。実際にカーボン・クレジットの下で実施される焼却施設のプロジェクトに抗議して、デリーの国連事務所の周辺に数百人が集結するという事態も起こっている<sup>(38)</sup>。インフォーマル・セクターの人々は、戸籍との関係などで有権者の資格を持たない者も多く、議会を中心とする制度化された民主主義の文脈では、必ずしもその利害を反映させることができていない。

このプロジェクトは、科学的な予測データに基づき確実に温室効果ガスの削減が期待できるという点で、「将来世代」の持続可能性に資するものである。他方で、このプロジェクトのために、「現在世代」、すなわち、廃棄物回収に従事しているインフォーマル・セクターの住民の現在の経済的利益が損なわれる結果になっている。環境・健康リスクに鑑みれば、人々を健康被害というリスクから遠ざけ、あわせて気候変動という長期的環境リスクの遞減に貢献する政策と正当化することもできよう。しかし、経済的動機と相俟って国際社会からの温室効果ガス削減への声の高まりに応答的であろうとしたため、その過程で結果として民主的な対話を欠くことになったという側面もある。この事例は、特に開発の問題を抱える発展途上国を中心に、制度化された民主的システムが、如何にして長期的な環境政策というガバナンスの要請に応えるのか、という課題を突きつけたものと言えよう。

この点で、長期的視点に立ち、ステージ毎のステイクホルダーのネットワーク化、探索および学習による計画の立案、実施という「トランジション・マネジメント」は示唆的であるかもしれない。他方で、その実現には多くの障害が横たわっている。特に、発展途上国では、インフォーマル・セクターに比して政府の力は大きく、結局、民主的な対話、学習をおざなりにした「移行」に重点を置いたマネジメントにならないかという懸念もある。

## おわりに

本稿では、主に先行研究を踏まえて、地球環境ガバナンスと民主主義の関係を考察し、いわば論点整理を行ってきた。

「断片化」された重層性を特徴とする地球環境ガバナンスの空間を考えた場合、グロー

バル・レベルにおける政策過程の開放、すなわち参加の拡大という意味における「民主化」は、国際制度と非国家アクターとの協働関係の構築など、個別の下位ガバナンスのパフォーマンスを強化する役割を果たしている側面がある。また、ナショナル・レベルの民主的システムと地球環境ガバナンスの関係については、多国間環境条約への関与という点では、正の相関関係があることがいくつかの先行研究において確認されており、政治的支持という点では民主主義は地球環境ガバナンスを支えることにつながると言えるだろう。

他方で、地球環境ガバナンスが基礎を置く将来に向かう長期の時間軸に焦点をあてたならば、環境政策と民主主義の関係に大きな課題が横たわっている。すなわち、民主的決定システムが、現在の有権者、ステイクホルダーのみを対象とするため、原理的には将来世代が直面する不確実で複雑な環境リスクを十分に考慮しえないという問題である。

インドの二つの事例は、民主主義が地球環境ガバナンスへの関与に親和的であるものの、特に途上国において、民主的な応答性を確保しながら持続的な地球環境ガバナンスを構築することがいかに難しいかを示したものといえよう。有害廃棄物の事例では、司法の場において民主的な応答性が確保されたが、必ずしも長期的な環境ガバナンスの構築へとつながっていない。長期的な目標を掲げる地球環境ガバナンスの要請する取り組みに積極的に応じていくことが求められるものの、気候変動の事例の場合、現状の制度化した民主主義の下ではインフォーマル・セクターの人々の声が反映されにくい、という現実をあらわにすることになった。ステイクホルダーの参加を確保した進化的な学習をベースとする「順応的ガバナンス」や「トランジション・マネジメント」というモデルは、この問題への一つのアプローチになるかもしれないが、同時に発展途上国の現状を踏まえ、これらのモデルの再考を促す側面もあることを示唆しているだろう。

本稿では、民主主義が地球環境ガバナンスを支える役割を果たしうるか、という点を主に考察してきたが、当然、地球環境ガバナンスが民主化を促進する方向性も考えられる。国際社会が気候変動対策や森林管理の方法を支援することで、途上国の民主化の達成度を高める可能性も考えられるだろう。

グローバル・デモクラシーの実現がなお遠い中で、管理・統治を本質とするガバナンスと、そこにおいて行使される権力を監視し、多様な利害を擁護する民主主義との共鳴を探索する試みはなお続いていく。

## 《注》

- (1)Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among Interaction and EU Policies* (Cambridge, M.A.: The MIT Press, 2006).
- (2)Phillip Pattberg, *Private Institutions and Global Governance: The New Politics of Environmental Sustainability* (Cheltenham, U.K.: Edward Edgar, 2007).

- (3)問題構造とガバナンス設計およびその有効性との関係については、阪口功「地球環境ガバナンスの理論と実際」亀山康子／森昌寿編『グローバル社会は持続可能か』（岩波書店、2015年）、142-148頁。
- (4)Fariborz Zelli and Harro van Asselt, “The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences and Responses,” *Global Environmental Politics*, vol. 13, no. 3, 2013, pp. 1-13.
- (5)渡邊智明「地球環境ガバナンスの「空間」と「時間」」出水薫／金丸裕志／八谷まち子／椋島洋美編『先進社会の政治学』（法律文化社、2006年）、174-197頁。
- (6)環境と開発に関する委員会（大来佐武郎監修）『地球の未来を守るために』（福武書店、1987年）。
- (7)国際環境法上の「予防原則」については、松井芳朗『国際環境法の基本原則』（有斐閣、2010年）、第5章、に詳しい。
- (8)UNEP, *Negotiating and Implementing Multinational Environmental Agreements (MEAs): A Manual for NGOs* (Nairobi: UNEP, 2007), <https://www.cbd.int/doc/guidelines/MEAs-negotiation-manual-ngo-en.pdf> (2016年11月2日アクセス)。
- (9)山谷清志「環境ガバナンスと民主的アカウンタビリティ」足立幸男編著『持続可能な未来のための民主主義』（ミネルヴァ書房、2008年）、54頁。
- (10)Klaus Dingwerth, “The Democratic Legitimacy of Public Private Rule-Making: What Can We Learn from the World Commission on Dams?” *Global Governance*, vol. 11, no. 1, 2005, pp. 65-84.
- (11)Karin Bäckstrand, “Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships,” *Global Environmental Politics*, vol. 8, no. 3, 2008, pp. 74-102.
- (12)Jessica F. Green, *Rethinking Private Authority: Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014).
- (13)ロバート・A・ダール（高島通敏／前田脩訳）『ポリアーキー』（三一書房、1981年）。
- (14)Edith B. Weiss and Harold K. Jacobson, eds., *Engaging Countries: Strengthening with International Environmental Accords* (Cambridge, M.A.: The MIT Press, 2000).
- (15)Manus I. Milder, “Democracy and the Environment: An Empirical Assessment,” *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 3, 1998, pp. 341-361.
- (16)Eric Neumayer, “Do Democracies Exhibit Stronger International Environmental Commitment? A Cross Country Analysis,” *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 2, 2002, pp. 139-164.
- (17)Quan Li and Rafael Reuveny, “Democracy and Environmental Degradation,” *International Studies Quarterly*, vol. 50, no.4, 2006, pp. 935-956.
- (18)Michèle B. Bättig and Thomas Bernauer, “National Institution and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy,” *International Organization*, vol. 63, no. 2, 2007, pp. 281-308.
- (19)Antoine Cazals and Alexandre Sauquet, “How do elections affects international cooperation? Evidence from environmental treaty participation,” *Public Choice*, vol. 162, no. 3, 2015, pp. 263-285.
- (20)「デモクラティック・ピース」論については、ブルース・ラセット（鴨武彦訳）『パクス・デモクラティア』（東京大学出版会、1996年）。

- (21) 足立幸男「持続可能な発展に資する民主主義の理念と制度」、足立、前掲書、8頁。
- (22) 加藤尚武『環境倫理学のすすめ』（丸善ライブラリー、1991年）、33頁。
- (23) Detlef F. Sprinz, “Long-Term Environmental Policy: Definition, Knowledge, Future Research,” *Global Environmental Politics*, vol. 9, no. 3, 2009, p. 5.
- (24) Per G. Fredriksson and Noel Gaston, “Ratification of the 1992 Climate Change Convention: What Determines Legislative Delay,” *Public Choice*, vol. 104, no. 3, 2000, pp. 345-368, 小島道一「国際環境条約を批准するまでの期間—バーゼル条約を事例に」望月克哉編『国際環境レジームと発展途上国』（アジア経済研究所、2006年）、53-62頁。
- (25) 「世界環境機関」構想をめぐる議論については、以下に詳しい。Frank Biermann and Steffen Bauer, eds., *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Governance?* (Aldershot: Routledge, 2005).
- (26) Frank Biermann, “The Case for a World Environmental Organization,” *Environment: Science and Policy for Sustainable*, vol. 42, no. 9, 2002, p. 24.
- (27) Timothy J. Foxon, Mark S. Reed and Lindsay C. Stringer, “Governing long-term social-ecological change: what can the adaptive management and transition management approaches learn from each other?” *Environmental Policy and Governance*, vol. 19, no. 1, 2009, pp. 3-20,
- (28) Ronald D. Brunner, et al., *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy and Decision Making* (New York: Columbia University Press, 2005)、などを参照。
- (29) D.G. Webster, *Adaptive Governance: The Dynamics of Atlantic Fisheries Management* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2008)。ただし、この研究は、国家の生態的脆弱性と国家のポジションに注目した分析枠組みを提示するもので、民主化は直接のテーマとなっていない。
- (30) デレク・ロルバク/山口容平「持続可能な発展にむけたトランジション・マネジメント—理論と欧州における実践」『環境情報科学』第37巻1号、2008年、2頁。
- (31) Carolyn M. Hendriks, “Policy design without democracy? Making democratic sense of transition management,” *Policy Science*, vol. 42, no. 4, 2009, p. 349, 353.
- (32) Ann Leonard and Jan Ripens, “Exposing Recycling Hoax: Barat Zinc and International Waste Trade,” *Multinational Monitor*, vol. 17, no. 1/2, 1996. (<http://www.multinationalmonitor.org/hyper/mm0196.09.html>) (2016年11月12日アクセス)。
- (33) 小島道一／吉田綾「インドにおける産業廃棄物・リサイクル政策」日本貿易振興会アジア経済研究所『アジア各国における産業廃棄物リサイクル政策情報提供事業報告書』（経済産業省委託）2007年、250頁、[http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Commission/pdf/200609\\_11.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Commission/pdf/200609_11.pdf) (2016年11月2日アクセス)。
- (34) Greenpeace International, “The Saga of the Clemenceau”, 2006, <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2006/1/the-clemenceau-fact-sheet.pdf> (2016年11月2日アクセス)。
- (35) Tony George Puthucherril, *From Shipbreaking to Sustainable Ship Recycling: Evolution of a Legal Regime* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2010), pp. 81-84.
- (36) インドの司法積極主義については、例えば、伊藤美穂子「インド公益訴訟、その可能性と限界—生命の価値のために闘う裁判所」『横浜国際社会科学研究所』第12巻4・5号、2008年、35-54頁。
- (37) ニューメイヤーの研究においては、民主主義国の指標として、例えばフリーダム・ハウスの自由度指標など四つが用いられているが、この中には「法の支配」項目も含まれている。Neumayer, *op.*

*cit.*, pp. 145-146.

(38)この事例の経過については、以下の記事を参照。Jason Burke, “Cleaning up India’s waste: but what is the future for army of tip tickers?,” *The Guardian*, July 2, 2012, <https://www.theguardian.com/world/2012/jul/02/future-for-india-waste-pickers> (2016年11月2日アクセス), Rama Lakshmi, “Indian workers fear loss of income from trash-to electricity projects,” *The Washington Post*, November 20, 2011, [https://www.washingtonpost.com/national/health-science/indian-waste-workers-fear-loss-of-income-from-trash-to-electricity-projects/2011/11/18/gIQACCB7fN\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national/health-science/indian-waste-workers-fear-loss-of-income-from-trash-to-electricity-projects/2011/11/18/gIQACCB7fN_story.html) (2016年11月10日アクセス)。

\* 本稿は、グローバル・ガバナンス学会第8回研究大会（於早稲田大学）部会「グローバル・ガバナンスの民主化は可能か？」における報告を元にしたものである。有益な御指摘を頂いた討論者の初瀬龍平先生（京都女子大学）、松井康浩先生（九州大学）に感謝申し上げたい。

（渡邊 智明 九州大学グリーンアジア国際リーダー教育センター助教）