

第1部： IGES 環境ガバナンス・プロジェクト

目次

研究計画
.....

アジアの環境ガバナンス比較研究のための分析枠組み
.....

1. 研究計画

1. はじめに

環境ガバナンスとは、社会がどのように環境問題に対処するかに関わることである。これは、社会の中の公式、非公式な組織機構と個々の行為者（アクター）の間の相互作用にも関連している。これらの相互作用は、環境問題がどのように認識され、どのように取り組まれるのかに影響を及ぼしている。

アジアの環境ガバナンスの構造は、急速に変化している。国内レベルでは、新しい環境法、プログラム、組織機構が確立されつつある。地域および準（サブ）地域レベルでも、環境ネットワークや協カスキームが形成され始めている。このように急速に変化しつつあるガバナンスの構造は、この地域が環境問題にどのように取り組むかに大きく影響している。そこで、この地域の環境ガバナンスの特質を検討することが極めて重要である。

2. 背景

各国の環境政策の発展の初期においては、激しい産業公害を緊急に解決するために、技術志向の政策や措置が主要な役割を果たしてきた。そのため、従来行われてきた研究活動も、主として自然科学や技術的なアプローチを基礎とするものに傾きがちであった。しかしながら、今日の地球環境問題を解決するには、「技術的な対応策」だけでは十分でない。その理由の一つとして、これらの対策においては環境保護のための政策の形成や実施に当たって、各アクターの利害や考え方の相違が考慮されないからである。

人間環境の問題は、ただ単に一国の問題ではない。これは、数ある地球規模の問題群の中でも国連が最初に取り組んだ課題として、1972年の国連人間環境会議において国際的な議論の俎上に載せられた。ストックホルム会議は、世界的な環境ガバナンスの推進に向けて、環境問題を専門に扱う国際環境法及び国際機関の発展に弾みをつけるものとなったが、環境と開発の問題に対する理解とアプローチについての南北間のギャップを埋めることはできなかった。

それから20年後には、21世紀に向けた地球規模の行動計画であるアジェンダ21が、リオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議において採択された。国連環境開発会議では、国際社会が究極の目標である持続可能な発展の実現に努めることで合意したが、地球環境の状況は今日までさらに悪化し、今後も悪化し続けると予想されており、将来には遠からず破局的な状態に陥る可能性もある。1980年代以降の地球環境問題の出現は、既に逼迫している先進国及び発展途上国の環境ガバナンスのための資源と構造に新たな圧力を加えており、人間活動による環境負荷を低減させるよう、既存の社会秩序や価値体系を見直し、経済を再構築することが我々にとっての急務となっている。

アジア地域における経済的、政治的、文化的な条件の違いは、この地域の環境問題の解決を複雑にしている。この地域では、地域的及び地球規模の環境問題の双方に対処することができるようなガバナンス・メカニズムを築き上げることが挑戦的課題となっている。急速な経済成長の結果、アジアでも環境問題は重要性を増している。この地域の経済活動が環境に及ぼす影響も甚大となっている。にもかかわらず、アジア地域における環境協力の歴史は殆どないのである。

3. 目的

この研究プロジェクトの主要な目的は、アジア地域の環境ガバナンスに関連する主要な問題に取り組み、分析を行い、具体的な政策提案を示すことである。IGES の環境ガバナンス (EG) プロジェクトは、情報を記録化し研究活動を実施する上で体系的な方法を活用し、IGES の他の研究領域との強い結び付きを保っていく。EG プロジェクトでは、研究を通してこの地域の各国における能力構築を支援し、環境と開発への参加型アプローチを推進していくことが期待される。

4. 基本的アプローチと活動

EG プロジェクトは、3年間でアジア地域の賢明な政策決定を支援できるような有益な成果を上げるために、それ自身の活動を展開するとともに、他のプロジェクト領域の活動にも参加していく。

このようなアプローチをとるなかで、次のような問題設定がなされる。

- ・環境ガバナンスの構造はどのように環境に影響を及ぼしているか。
- ・グローバリゼーションと構造的変化という文脈のなかで、アジアの環境ガバナンスはこの地域の環境に変化を及ぼすことができるか。
- ・アジアにはどのような環境ガバナンスの構造があるのか。
- ・これらの構造はどのように、また、どういった理由で変化しているのか。
- ・これらの環境ガバナンスの構造は、現在、そして今後出現するであろう環境問題に対処するのに十分なものであるか。
- ・もしそうでなければ、どのように改善すべきか。
- ・地球環境問題をめぐる各種のプロセスに対して、この地域ではどのように対応しているのか。
- ・アジア諸国は相互に何を学び取ることができるか。
- ・どのような政策提案ができるのか。

これらの諸問題は、実際の環境の状況と環境ガバナンスの推進という視点から検討される必要がある。

4.1 プロセスとアクター

「プロセスとアクター」アプローチが、当初このプロジェクトの主力を成す。このプロジェクトでは、体系的な方法で、どのようなプロセスやどのようなアクターがアジア地域の効果的な環境ガバナンスを推進し支援するものであるか、そして時の経過とともにこれらがどのように変化しているか、を検討する。この研究は、今後の実践的な研究成果を裏付けることができるよう、この分野における他の世界的な研究の上に立って行い、そういった研究がアジア地域にも適用され得るか否かを検討する。

アクターとプロセスを研究する目的は、これらが他の要因（科学、国際的な圧力やプロセスなど）が政策と環境に及ぼす影響を特定の方向に導き、あるいは緩和するからである。そうすることによって、このプロジェクトでは、政策決定と実施のプロセスのなかで、この地域や準地域におけるグローバリゼーションの重要性に焦点を当てることができるであろう。

定義の問題に関して、「アクター」は、政策決定者、政府の公務員、議員、市民社会、産業界、科学者、メディア、地方当局、司法制度、民間団体、国際機関などを含む、環境ガバナンスに関連したステイクホルダーズを構成する。プロセスとは、公式的なもの（例えば、法律や規則など）、非公式のもの双方を含む意思決定の仕組み、制度、手法（例えば、行政指導など）及びこれらとアクターとの間の関係に影響される何らかの環境上の変化（結果）を指す。また、「プロセス」は、政策課題の設定、実施、遵守の問題にも関連するものである。

4.2 国内及び準地域のガバナンス・システム

いくつかの国内及び準地域的なガバナンス・システムを選び出し、横断的な方法で比較検討を行う。

国内及び準地域のガバナンス・システムについての問題点には、次のものが含まれる。どのように意思決定が行われるのか、誰が決定するのか、決定がどのように実施されるのか、決定に当たってどのような情報がどこから提供されるのか、プロセスはどのように再検討されるのか、内部的及び外部的な要因がこれらにどのように影響しているのか、システムはどのように進化してきたのか、新たな課題に適応できるようなものであるか否か。

他のプロジェクト領域に焦点を当てる

こうした研究を基礎として、EG プロジェクトでは IGES の他の研究プロジェクト領域と協働することが大切である。EG プロジェクトは、具体的な問題に焦点を当てて検討と提案を行うために、(1) 気候変動、(2) 森林保全、(3) 都市化と環境のプロジェクトに重点を置き、

それらと協働する。

EG プロジェクトは、各国別及び各準地域別の研究において、効果的な環境ガバナンスとその成果を推進するために、特にこの3つのプロジェクト領域に関連した具体的な問題を考察し、この地域の関連するアクターに提言・提案を行っていく。経済的手法や資金メカニズムとそれらの影響、そして民営化とグローバリゼーションによる環境ガバナンスへの影響についても考察する。

4.3 ワーキングペーパー・シリーズ

EG プロジェクトでは、一連の「ワーキングペーパー」を発行する。これらは、国内及び準地域からの視点に焦点を当てる。ここでカバーするトピックには、(1)アクターとプロセス、(2)環境に対する含意、(3)準地域的な協力への含意、(4)政策提言が含まれる。

さらに、ガバナンス研究からのインプットを他のプロジェクトに効果的に提供し、他の研究領域の橋渡しをするものとして、他のプロジェクト領域と関連・協力してペーパーを書く。この目的は、効果的に IGES 全体としての成果を挙げるよう、支援することにある。

4.4 他のプロジェクト領域との関係

EG プロジェクトが IGES の他のプロジェクト領域と共に活動する方法は、次のとおりである。

(1) 気候変動

両プロジェクトの相互関係の下で、(可能性としては、北東アジアと南アジアの) ガバナンスの問題に焦点に当てる。考慮すべき問題として、地域的な合意の可能性、国際協力、そして国際及び国内の環境法や政策を実施するために市場を基礎にしたメカニズムを利用する方法がある。

(2) 森林保全

東南アジアに焦点を当てた研究では、森林破壊におけるガバナンスの側面を含めて、従来のアプローチを超えた森林管理のより包括的な視点を提供するものとなる。

(3) アジアの都市化と環境

EG プロジェクトと都市環境プロジェクトの相互関係においては、環境問題とその解決策が凝縮した小宇宙としての都市に焦点を当てる。その際には、水とか大気といった一つないし二つの問題を選んで、準地域レベルのガバナンス・システムがどのようにこれらの問題に影響を及ぼしているのかを検討することもできよう。

(4) 環境教育の国際協力

EG プロジェクトは、国際的・地域的な環境条約の実施と遵守を促進するためのトレーニング資材の作成について協力する。その目的は、各国の組織的な対処能力を構築し、トレーニングの実施者や一般大衆が法律、人権、科学などを理解して、より一層積極的にガバナンスのプロセスに参加できるようにすることにある。

4.5 地理的な範囲

この研究を実施するに当たって、IGES は国内及び準地域からの視点を深めるように、いくつかの国々とのネットワークを築いていく。当初の研究の対象として、日本、中国、インド、タイを選ぶ。その後このプロジェクトでは、同種の問題について準地域的なレベルでも検討を加える。準地域としては、北東アジア、東南アジア、南アジアが対象となる。

4.6 将来シナリオの作成

EG プロジェクトでは、この地域に関するいくつかのシナリオを作成する。これらのシナリオは、「もしこうなったら」というアプローチを基礎にして、グローバリゼーションと民主化がこの地域に及ぼす影響、そして自然災害や金融市場の崩壊といった不測の危機が発生した場合の問題を検討する。その目的は、各国および各準地域がこうした変化に適応し、積極的に環境を改善していくことができるように支援することである。

5. スケジュール

1年目：

1. 最初の3か月は、研究実施の支援のために必要なネットワークの構築に充てる。
2. この3か月の間に、EG プロジェクトはアジア及びその他の地域で行われている研究活動とその成果のサーベイを行う。これらは、今後の活動の基礎となる。
3. EG プロジェクトでは、体系的な研究枠組みを適用して、4つの国別研究報告を作成するためのネットワークを構築し、活用する。その後の9か月で、国別研究報告の初稿がまとめられる。
4. 国別研究の作成過程と並行して、アクターとプロセスについての準地域レベルの研究にも着手する。
5. このプロジェクトにおける重点を確認し、この問題に最も深く関わっている政策決定者を巻き込んでいくために、ワークショップを開催する。

2年目：

1. 4か国の環境ガバナンス研究に追加して国別研究を行い、ワーキング・ペーパーを作成

する。ここでは、特に IGES の 3 つの研究課題分野—気候変動、森林保全、都市化と環境—を対象とし、具体的な提言につなげていくことを目的とする。

2. 一般的に、及び 3 つの研究課題分野との関連において、準地域の研究を行う。
3. このプロジェクトの重点を確認し、政策決定者などのキー・パーソンを巻き込んでいくために、ワークショップを開催する。

3年目：

1. 各国及び各準地域におけるシナリオ・アプローチを展開する。
2. このプロジェクトの出版物の最終とりまとめを行う。この出版物は、IGES における研究成果を統合したものとなる。
3. これらの問題領域に焦点を当てたアジア地域への政策提言をとりまとめる。
4. 研究成果を普及させるとともにその後の活動を計画するため、政策決定者のための国際会議を開催する。

6. 期待される成果

EG プロジェクトに期待される成果は、次のとおりである。

1. アジア及びその他の地域における環境ガバナンス研究の状況に関する調査報告
2. EG プロジェクトとその結果の実施のためのネットワークの確立と維持管理
3. 国別研究報告
4. 準地域別の研究報告
5. ワークショップの開催（及びその会議録）
6. 政策決定者のための国際会議の開催（及びその会議録）
7. 出版物

2. アジアの環境ガバナンスに関する比較研究の分析枠組み*

1. はじめに

環境ガバナンスとは、社会が環境問題にどのように取り組むかということに関するものである。公式と非公式の制度の相互作用と社会のアクター（行為主体）に関連したものである。これらは、環境問題がどのように特定、規定（あるいは定義付け）されるかに影響を及ぼしている。また、環境問題がどのように政治課題として取り上げられ、政策が形成され、プログラムが実施に移されるのかにも関連している。

1992年の国連環境開発会議（リオ会議）以来、アジアの環境ガバナンスの構造はとも劇的に変化してきた。国内レベルでは、新しい環境法、プログラム、制度が確立されている。加えて、環境分野のアクターは、科学的そして一般大衆の関心を得た新しい種類の環境問題について戦略を変化させている。従来は環境法の制定に影響力を持つことがなかったアクターが、アジアの環境政策の形成過程にますます関与するようになってきている。（準）地域及び地域のレベルでも、環境ネットワークや協カスキームが形成されつつある。アジアでは、国内及び地域の各レベルで、環境ガバナンスのメカニズムが大きく変化している。これらのガバナンスの構造を評価することは、アジア地域でどのように環境問題に取り組むかにとって影響を及ぼすであろう。

アジアの環境ガバナンス・プロジェクトでは、アジア諸国でどのように環境ガバナンスが起こっているのかに焦点をあてる。このプロジェクトは、体系的に、今日のアジアの環境ガバナンスにとって重要な国内的及び国際的な要素を探求する。広範囲な要素を通して、国際的なシステムがアジアの環境ガバナンスに作用している。一方で、国内での政治議論が、国際レベルの成果に影響を及ぼしている。森林破壊は、地方、国内、国際的な問題である。地域の海洋へ流れ込む河川の汚染は、地方と国際的な環境問題である。都市部の大気汚染は、酸性雨や地球規模の気候変動にも関連している。このように、国内の環境ガバナンスのメカニズムと国際レベルのそれとの関連を検討することが必要となっている。

いくつかの問題点が浮かび上がってくる：アジア諸国の環境ガバナンスを特徴づけているものは何か。アジア諸国における環境ガバナンスのメカニズムの共通点と相違点は何か。

* この分析枠組みは、環境ガバナンスプロジェクトのメンバーとの議論をもとにして、ミランダ・シュローズ博士（メーランド大学政治学部）によって起草されたものである。環境ガバナンスプロジェクトのメンバーは、森島昭夫教授（IGES理事長）、加藤久和教授（名古屋大学）、原嶋洋平博士（IGES）、そして森田千春氏（IGES）である。

アジアの特定の国々における環境ガバナンスの性質は、地域及び地球規模での問題解決への効果的な参加に影響を及ぼしているのか。地方、国内、そして国際レベルで環境ガバナンスを改善するためにはどのようなステップが必要であろうか。アジアの地域レベルで出現しつつある環境ガバナンスのメカニズムはこの地域に襲いかかっている環境問題に効果的に対応できるものか。アジアの地域レベルの環境ガバナンスは結果としてヨーロッパや北米のモデルに収斂していくのか。あるいは、環境ガバナンスの「アジア・モデル」というものがあるのか。

このプロジェクトは、この地域が直面している様々な種類の環境ガバナンスの取組みに関心を持っている。これには、水汚染、大気汚染、気候変動、そして森林破壊といった問題も含まれている。ある人は、環境法がまだ限定されており、環境行政が国内の環境問題に対応するために十分な対処能力がないこの地域では、国家の環境ガバナンスの対処能力を強調している。また別の人は、地域及び地球規模での環境問題についての意識の向上を考えている。そして、アジア地域での環境協力を推進するようなメカニズムの発展を促進する必要がある。

この地域の環境ガバナンスのメカニズムとその過程を分析する最初のステップとして、環境政策の形成と実施についての比較研究を提案する。環境ガバナンスの比較研究は、各国のケース・スタディ（中国、インド、タイ、日本）に参加する研究者が採る研究課題と研究方法を基礎に行われる。これら3か国で、3つの環境問題について生れてきた環境ガバナンスを検討する。これらの問題とは、1) 河川と海洋の汚染、2) 大気汚染／気候変動、3) 森林破壊である。こうしたケースが選ばれた理由は、以下のとおりである。

2. カントリー・ケース

アジアそして地球規模の環境問題の将来にとって、中国とインドが重要であることは言うまでもない。中国とインドで、世界人口の5分の2を占めている。中国とインドの国民一人当たりの所得は低く、国民一人当たりのエネルギーや資源も先進国よりもかなり低い水準にある。これらの国々の急速な経済発展の結果、エネルギーや天然資源の消費は急速に増加している。冷蔵庫、電気製品、自動車、空調などの近代的な設備の需要は徐々に上がってきている。人口の増加とエネルギー重要の増大の結果として、2010年までに、これら2か国は世界の温室効果ガスの排出量の半分以上を占めると予測されている。これらの国々の環境ガバナンスは大いなる挑戦に遭遇している。農村から都市への人口移動は、将来的には都市部での混雑を悪化することを示している。都市部では、交通渋滞、大気汚染、水汚染が深刻な問題となっている。暖房、料理、産業のための中国での石炭利用は大気汚染、酸性雨、そして地球規模の気候変動にかなり寄与している。インドでは、燃料のための木材の需要は、森林破壊に寄与しており、スクーターや自動車の需要は一酸化窒素

と二酸化炭素の排出の原因となっている。気候変動は、中国やインドで、マラリアや Dengue 熱などの蚊による病気の発生を増加させる。これらの国々で、大気や水の汚染は人間の健康を脅かし、生活の質を悪化している。また、農村部でも、汚染問題は深刻である。農業による汚染、土壌劣化、有害廃棄物が主要な問題となっている。中国やインドでは、工業と農業で水需要が増大するので、将来的には水不足が深刻となるであろう。これらの国々がどのように環境ガバナンスの問題に直面するのかが極めて重要な問題である。

タイは、中国やインドとともに多くの環境問題を共有している。アジア・タイガーの一角として、タイは、急速に経済発展してきた。所得レベルが上昇するとともに、消費財の需要が増大した。エネルギーや天然資源の需要が増加したにもかかわらず、環境法がしっかりしていないので、深刻な大気、水、土壌の汚染を惹起した。この国では、熱帯林の破壊が重要な問題となっている。タイのケース・スタディはアジアの多くの工業化の過程にある国々における効果的な環境ガバナンスのあり方を理解することに役立つであろう。アジアの金融危機が環境ガバナンスの対処能力にどのような影響を及ぼすのかを考える良い機会も与えてくれる。

日本は、他のアジア諸国と比べるとともに重要な立場にある。日本はアジアで最も豊かな国である。環境ガバナンスという観点で、日本はアジア諸国と比べられることよりも、欧米諸国と比較されることのほうが多い。これは、20年以上も前に、日本が大変に深刻な環境問題に取り組んできたからである。日本国内では、地下水汚染、都市の大気汚染、自然保護など、まだ多くの環境ガバナンスの問題点があるが、その状況はアジアの発展途上国のものとはかなり異なっている。日本にとって最も大切な環境ガバナンスの問題点は、環境汚染防止のための地域的なメカニズムを推進する上でアジアでどのようなリーダーシップを発揮するかであろう。アジアのモニタリングネットワークの推進、環境トレーニングセンターの設置、多くの地域規模の会議の開催を通して、こうした方向にむけて少しずつステップが進んでいる。

これらの国々における環境ガバナンスのメカニズムの長所と短所を評価して、この地域での環境ガバナンスのメカニズムを強化するための政策提言を行うために、体系的そして実証的な研究を行う。こうした比較研究ではデータの利用可能性という困難に突き当たる。さらに、4か国の政府制度や文化の違いが直接的な比較を難しいものとする。環境NGOの範囲でさえ、中国とインドでも違っているであろう。各国で、中央政府と地方政府の関係がかなり違っているので、幾つかの国の地方レベルでの環境政策の実施をより効果的にする要素を比較することも難しいであろう。国家的な優先順位や文化的伝統が異なるので、効果的な環境ガバナンスの意味するところも国によって違ってくるであろう。こうした方法論の上での問題点はあるが、政策提言を行うためには実証的な環境ガバナンスの研究が必須となっている。

3. 環境問題

河川と海洋の汚染

アジアでは水汚染の問題が多い。これには、インドや中国の幾つかの地域での水不足も含んでいる¹：特に中国とインド、そしてタイの飲料水の汚染；4か国での河川、湖沼、海洋の汚染；海洋資源の枯渇。これは、この研究プロジェクトが焦点をあてる問題を超越るものである。その代わりに、この研究では河川と海洋の汚染をフォーカルポイントとすることを提案している。これらを選んだ理由は、河川の汚染が国内問題というだけでなく、海洋汚染にもつながるものであるため、国際的な問題ともなりうるからである。こうした問題に対して国内そして国際的に取り組むために、環境ガバナンスのメカニズムがどのように進展してきたかを理解することは重要である。

大気汚染：酸性雨と気候変動

このプロジェクトでは2つの主要な大気汚染問題に焦点をあてる：酸性雨と気候変動である。もちろん、水汚染の場合のように、アジアには他に多くの大気汚染問題がある。この地域では、都市の大気汚染は深刻な問題となっている。産業活動による大気汚染は中国、インド、タイで大きな問題となっている。中国、インド、タイにおける自動車利用の増大は、自動車からの一酸化窒素と二酸化炭素の排出が増えている。日本でも、運輸による一酸化窒素の排出は政策担当者にとっての重要な課題のままである。酸性雨と気候変動の問題は従来型の大気汚染とも関連しているため、これらの問題に焦点をあてるべきであろう。例えば、酸性雨は、産業活動に関連しているばかりか、家庭の石炭燃焼にも関連している。従来型の大気汚染問題のほとんどは、気候変動問題にも関連している。最も重要なことは、国内と地域の視点からの環境ガバナンスの構造についての検討に関心があることから、これらの問題へ焦点をあてることは国内と地域の両レベルでどのような取り組みがなされているかの検討を可能としてくれる。

森林破壊

森林破壊はタイ、インド、中国で深刻な問題となっている。日本では森林破壊は深刻な

¹今後、中国とインドでは、水不足が最も深刻な問題になると認識されている。幾つかの地域では、工業用水を中心に水利用が増加している。現在議論されている深刻な水不足はインドや中国の一部の地区での安定性を脅かすものとなる。Elizabeth Economy, “China and East Asia”とRichard Hill, Swarupa Ganguli, and Dede Naylor, “Environmental Flash Points in South Asia” in Robert S.Chen, W.Christopher Lenhardt, and Kara F.Alkire, *Consequence of Environmental Change—Political, Social, and Economic* (University Center, MI: Consortium for International Earth Science Information Network (CIESIN), 1998)を参照。

問題ではないが、日本は熱帯木材の主要な輸入国で国際熱帯木材機関のホスト国であるので、森林破壊問題についての環境ガバナンスに関する環境ガバナンスのメカニズムを研究するにあたっては日本を抜きにしては考えられない。森林破壊は生物多様性や気候変動の問題にも関連があり、森林破壊は重要な関心事である。

4. 政策過程

政策の課題設定と実施は政策過程の構成要素である。ある国で政策課題がどのように設定され、実施に移されるかは、各アクターが相互にどのように関係するかを規定するその国の政府の構造と公式及び非公式の制度にかかってくる。各国がかなり異なった政治制度を持っていることは、この研究にとって国ごとの最も明らかな相違点となるであろう。日本は、一党支配であるが、民主的で単一主権の国である。中国は、社会主義で、一元的な国家である。インドは、政党が競合しており、議会民主主義で、連邦制を採っている。タイは君主制であるが、長らく軍事政権下にあった。1990年代になって、文民政党が議会で大多数を占めるようになり、民主化が進んでいる。

公式の政府構造が、全体として各アクターが政策課題の設定と実施にどのように関与し、相互に関連しあっているかを規定している。例えば、政策課題の設定にインプットするNGOは、政府がこれらの組織をどのように見ているかに影響を受けざるを得ない。その実施では、地方政府が果たす役割は、憲法上、中央政府と地方政府に付与されている権能に従う。

公式な政府構造に加えて、各アクターの対応に影響を及ぼすような多くの非公式な制度がある。例えば、日本では、政策課題の設定と実施において大きな役割を果たす非公式な制度として行政指導というものがある。タイでは、軍部と文民グループの間関係が政策過程に大きな影響を及ぼしている。

このように多様な政治制度において、政策課題の設定と実施の過程はかなり異なってくる。各国のそれぞれのアクターは、どのような問題が政策課題となるのか、これらがどのように理解されるのか、どのような政策が選択されるのかといった問題に影響を及ぼしている。そのため、どのようなアクターが政策課題の設定と実施に関与するかを理解することが重要となっている。

5. 政策課題の設定

環境ガバナンスには多くの重要な側面がある。この研究における焦点は、その課題設定である。ジョン・キングダム氏は、課題の設定とは、公共や政治の注目以上のものが、あ

る問題に集まる過程のことを言うと言っている。メディア、利害団体、産業界、公務員などが強い注目を払ったときに政策課題となるのである²。この過程で重要なことは、社会の様々なアクター（メディア、産業界のアクター、NGOなど）が諸問題を認識して、互いに提案しあうという対応であり、これらのアクターによって新しい政策が提示される。

政府の政策課題として取り上げられた諸問題が注目を受けるというものでもない。結果として、他の問題が立法過程に乗せられることがある。一旦、問題が政府の課題そして立法の過程で議論させられるようになると、多くの政策の選択肢が検討される。どのように政策の選択肢が考えられ、ある選択肢がどうして関心を集めるのかは、実証的な調査を必要とする点である。

この問題に関連する重要な社会変化として、必ずしも立法過程の問題とされる必要がないことも重要な点である。一旦、例えば、メディアが問題と取り上げると、一般の関心を集め、これらを人々が繰り返し取り上げるようになる。社会変化へ影響を及ぼすような別の形態の可能性を考えると、この研究では各国政府レベルでの政策課題の設定に注目したい。しかし、他のアクターを排除するつもりではない。多様なアクターが、政府の決定に影響を及ぼしていることを検討しようとする、この研究がかなり制約されてしまうからである。

6. 国際レベルと国内レベルの関連性

今日、環境分野の政策課題の設定には、国際社会のアクターと国内のアクターの双方が関与している。国際的なアクターは、レベルは異なるが、各国の政策課題の設定に影響を及ぼそうとしている。多様な国際社会のアクターと国内のアクターは、環境問題の理解の仕方、運動の効果、導入される政策の種類について相互に依存している。国内の（準）国家的なアクターによる役割を検討することに加えて、これらのアクターが国際社会のアクターからどのような影響を受け、あるいはこれらにどのような影響を与えようとしているのかを理解することも重要である。

7. 実施

一旦、政府が問題を取り上げると、政策やプログラムが実施されなければならない。実施とは、どのように政府のプログラムが始められ、政策決定が実際に行われるようになることを言う。問題が政策課題として取り上げられ、法制度その他の決定が行われたことは、必ずしも、政策が実際に執行されることを意味していない。各国政府にとって難しい問題

² John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (Boston: Little, Brown, and Co., 1984), pp.3-4.

は、効果的に政策を実施する方法を見いだすことである。幾つかの場合では、政府は、政策の遵守を奨励しようとして税金によるインセンティブや補助金などの「ニンジン」を与えようとする。他の場合には、遵守しない者を制裁する「ムチ」を使う。各国政府が、政策を効果的に実施するためにどのような方法を採用しているかを理解する必要がある。政府は、社会と産業界のアクターと意見交換し、その行動を変えていくようにしていかなければならない。政府が、これらのアクターが姿勢を変えるように納得するような方法を見つけないければならない。

これは簡単なことではない。実施のディレンマは政府の決定の解釈の違いや問題の深刻さの理解の違いが原因となっている。例えば、中国では、それぞれの省が中央政府の決定を違った形で解釈している。あるいは、取り組むべき諸問題のなかでの優先順位の置き方も違っている。

8. アクター（行為主体）とプロセス（過程）

政策課題の設定と実施の過程では多くのアクターが存在する。政策課題の設定や実施に関与しているアクターのすべてが、政策の実施に参加することを求められているわけではない。例えば、研究者は、政策の実施ではなく、政策課題の設定において重要な役割を果たしているであろう。政策課題の設定と実施の過程における重要なアクターには、官僚、政治家、研究者、メディア、産業界、地方政府、NGOが挙げられる。これらのアクターのすべてが必ずしも政策課題の設定や実施の双方で重要な役割を果たしているとは限らないので、各アクターの持つ実際の影響力を評価することが必要である。

それぞれのアクターは社会で異なった利害を持っているので、アクターへ焦点をあてることは興味深い。気候変動の科学的な影響によって海面が上昇するのであるが、運輸部門の官僚にとっては、気候変動は運輸問題を制約する問題として捉えられる。政策課題の設定と実施の過程において、各アクターによって理解の仕方が相対立することがある。このように、誰が重要なアクターであるのかを知るだけでなく、それらの利害は何かを知る必要がある。

各アクターとその利害は時とともに変化していく。新しい情報が問題の理解の仕方を変えている。新しい科学的な情報によって、政府担当者はその考え方を考えることに懐疑的となるであろう。新しい技術は、産業界の政策変更への反対姿勢を改めさせることがある。問題が重要になればなるほど、多くのアクターが新たに政策課題の設定に関与してくるし、ある政策を支持することを通して他のアクターと連携をはかる。

9. カントリー・ペーパーの概要

海洋汚染、大気汚染（酸性雨と気候変動）、森林破壊に関する政策課題の設定と実施を理解するために、次に掲げるような項目を研究対象として提案する。

1) 環境問題の概観

このセクションでは、読者のために全体の概観を示す。このセクションで取り上げる問題として：各国での環境保護の歴史とは。最初に環境法や環境行政が導入されたのは何時か。環境保護における政府、産業界、社会の関心はどのようなレベルか。時の経過とともにそのような関心はどのように変わったか。各国で最初に優先順位が置かれた国内で環境問題と何か。地域的あるいは地球規模の環境リスク（酸性雨、地球規模の気候変動、希少な種の保全、森林破壊など）に対する各国の対応は。

2) 各国経済の概観

多くのアジア諸国での主要な問題は、どのように経済発展と環境保護とに同時に取り組むかである。アジアの発展途上国が直面している問題は、アジアの先進国や西洋諸国とはかなり違っている。効果的な環境ガバナンスへの取り組みを始めるには、各国の経済と社会の状況を理解することが有益である。各国の経済発展はどの程度のレベルにあるのか。人口の規模は。G N Pの規模は。国内で所得がどのように分配されているのか。主要な商品（国民一人あたりのエネルギー消費量、食糧の消費量、自動車、電話、冷蔵庫の保有数など）の消費はどの程度のレベルにあるのか。

3) 環境ガバナンスのメカニズムの現状： アクター（行為主体）とプロセス（過程）の概観

環境ガバナンスを支える各国の政治制度の基本的な構造とは何か。換言すれば、環境政策の形成と実施に関与する主要な制度とアクターは何か。どのように中央政府が地方政府とが相互関連しているのか。どこで、多くの環境政策の意思決定が行われているのか。何がシステムの長所か。何がその弱点か。

4) ケース・スタディ

ケース・スタディは、海洋汚染、大気汚染（酸性雨と気候変動）、森林破壊に関連する環境ガバナンスについての政策課題の設定と実施の過程に焦点をあてる。次のような問題点が、政策課題の設定と実施の過程の双方で別々に考慮される必要がある。

各環境問題についての記述事項

a) 各国周辺での海洋汚染の状況は。どの河川が主要な汚染源となっているのか。汚染の主要な原因は何か。汚染による主要な被害は何か。汚染に対処するためにどのような政策が導入されているのか。

b) 各国における酸性雨と気候変動に関連する汚染の状況は。主要な排出源は何か。排出による主要な被害は何か。もしあれば、これらの問題に対処するためにどのような政策が導入されているのか。

c) 森林被覆はどの程度か。森林破壊がどの程度深刻になっているのか。森林破壊の原因と被害とは何か。

政策課題の設定

1) 3つの環境問題が政策課題として取り上げられる際に関与する主要なアクターは誰か。時の経過とともに、これらのアクターによる政策課題の設定への関与は変化してきたか。環境問題についての考え方を形づくる各アクターの利害は何か。どの政策の選択肢が主要な関心を集め、その理由は何か。各環境問題についての政策課題の設定における長所と短所は何か。

実施

2) 政府の政策を実施する際に関与する主要なアクターは誰か。時の経過とともに、これらのアクターによる実施への関与は変化してきたか。これを実施についての各アクターの利害は何か。上記で議論された環境問題に取り組むための政策の実施はどの程度効果的なものであるのか。

政策の提言

これらの3つのケースに関連して、各国での政策課題の設定と実施を改善するために必要な政策提言とは何か。各国が参加して解決すべき地域的な問題とは何か。地域的な問題解決の実効性を妨げているものは何か。