

慶應 EU 研究会 (2014 年 2 月 1 日)

環境イシューの多義化と EU 環境リーダーシップの諸相

長崎大学大学院水産・環境科学総合研究科 和達容子

1. EU は環境リーダーシップを追求する

- 『欧州環境宣言』(1990 年)をはじめ、第 5 次以降の環境行動計画 (EAP) や環境条約交渉の際に度々公言。
- なぜ環境リーダーシップを追求するのか: ①問題解決の必要性とその認識, ②(規範的価値を持つようになった)環境理念を追求することが EU の評価を域内外で高める, ③国際社会における影響力発揮への希求, ④その他の実質的利益を獲得する←あらゆる政策領域で環境配慮が求められるようになり(環境統合)、環境リーダーシップをとる場はいつそう拡大。グリーン経済は、環境保護を標榜しながら経済的利益を追求する新しい競争を生じさせた。
- リーダーシップを追求する場: ①国際環境条約交渉, ②国際標準策定, ③EU 環境規制決定 など

2. 事例①: ICAO における地球温暖化対策

2.1. EU-ETS の導入 (Directive 2003/87/EC) と発展

- 航空機からの排出が EU-ETS の対象になった (Directive 2008/101/EC)
 - 2012 年から EU 域内の空港を離発着するすべての航空機へ適用する
 - 2012 年は 2004 年から 2006 年の EU 発着便の二酸化炭素年平均総排出量の 97%、2013 年からは 95%の排出に抑えることを目指す。すべての航空会社は 2010 年の実績に基づき排出枠を割り当てられる。割り当ての 85%は無料で割り当てられ、あとはオークション購入となる。
 - 2013 年からは EU-ETS 第 3 フェーズとなり、オークションの割合が拡大され、規制対象として新たなセクターと対象ガスが含まれる (Directive 2009/29/EC)。

2.2. 国際民間航空機関 (ICAO) と国際航空の温暖化対策

- 京都議定書による規定: 「附属書 I に掲げる締約国は、国際民間航空機関及び国際海事機関を通じて活動することにより、航空機用及び船舶用の燃料からの温室効果ガス (モントリオール議定書によって規制されているものを除く) の排出の抑制または削減を追求する。」(第 2 条第 2 項)
- ICAO による対策は進まず。ICAO の「非差別」原則と気候変動枠組み条約の「共通だが差異ある責任」原則の両方に配慮しながらの議論。
- 排出量取引の検討: 排出量取引制度適用の地理的範囲 (geographical scope) で見解が分かれるが、多くの ICAO 締約国は多角的若しくは 2 国間の合意があった場合であるとし、EU-ETS の一方的適用に否定的見解。
- 2010 年 10 月第 37 回総会: 一定の成果
 - 燃料効率を毎年世界で 2%ずつ改善していくこと
 - 二酸化炭素排出は世界目標として 2020 年以降は排出総量を増加させない
 - 航空の CO₂ 排出のグローバルスタンダードを設ける
 - 経済的措置 (MBMs) に関するガイドラインに合意。今後、グローバルなスキームの検討を開始する
 - 各国は、燃料効率改善目標などを達成するための行動計画を提出すること

- 特定の国や地域が上記排出削減目標で 2020 年以前により大胆なイニシアティブをとることを認める…

2.3. EU の譲歩

- 2012 年 11 月、EU コミッション気候変動担当ヘドギー委員は「時計を止める (stopping the clocks)」ことを発表：2013 年秋の第 38 回 ICAO 総会まで非 EU 加盟国離発着の国際航空への EU-ETS 適用を凍結する

2.4. ICAO 第 38 回総会と EU

- 2013 年 9 月、ICAO 総会は、2016 年までに国際 MBM に合意し、2020 年から実施させることを決定する。温暖化対策の世界目標を採択する最初のセクターとなる。
 - ロシア、中国、インド等が提案した「EU-ETS が EU 外航空会社に適用されないよう求める」決議⇒EU は事前に世界的合意と引き換えに EU-ETS の柔軟な適用を示唆していた。EU の譲歩が振られた形？
 - EU は、ICAO の合意を歓迎。「EU の力なくしてこの合意は無かった」。しかし、内心は複雑。
- 10 月 16 日、EU コミッションは、EU-ETS の航空機適用方法を変更する提案：EU 空域内の航空機に限定するよう改める (COM(2013)722final)。2020 年までの措置として。

⇒EU の ICAO への圧力は認められるが、ICAO としての明確な結果は出せず。

EU-ETS は域外国から拒絶され、制度の行く先は不透明に。

3. 事例②：UNFCCC 締約国会議におけるポスト京都議定書の議論

- 2008 年 COP14：合意に至れず
 - リーマンショックの影響
 - EU 内にも不協和音
- 2009 年 COP15：コペンハーゲン合意
 - 米国の復帰と中国の存在
 - G20 や MEF(エネルギーと気候に関する主要国経済フォーラム)における議論が並行
- 2010 年 COP16：カンクン合意
 - 米国や途上国も含む、しかし自主的な目標設定 (2020 年目標)。MRV (測定・報告・検証) を実施。
 - 日本は、すべての主要排出国が参加する公平かつ実効的な国際枠組みの構築が必要であるという立場から、京都議定書の延長には反対を表明。
- 2011 年 COP17：将来の枠組みに関しては、法的文書を作成するための新しいプロセスである「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会」を立ち上げ、遅くとも 2015 年までに作業を終えて、合意成果を 2020 年から発効させ実施に移すとの筋道に合意。⇒より緩やかな「カンクン合意」的なものに？
- 2012 年 COP18 (ドーハ)：京都議定書第 2 約束期間設定のための議定書改正。EU は 1990 年度比で平均 20%削減を約束。
- 2014 年 1 月、EU コミッションは「2030 年までに温室効果ガスの排出を 1990 年比で 40%削減する方針」を発表。「最終エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合は 27%」とする。
(COM(2014)15final, 22.1.2014.)

⇒EU の求める京都議定書の発展や拘束力をもった削減目標を採択するアプローチは受け入れられず。

EU はコペンハーゲンで世界を読み間違えたのか。理想を追求し続けるのか。
途上国の排出は世界の 6 割を超え、EU は 11%のみ。

4. 事例③：大西洋クロマグロのワシントン条約付属書 I 掲載

4.1. ICCAT による管理の失敗

- 東大西洋（地中海を含む）のクロマグロの漁獲管理は大西洋マグロ類保存国際委員会（ICCAT）において話し合われる。クロマグロ漁が本格化してから 30 年の間に乱獲と違法操業で 3 分の一に減る。
 - 2008 年 11 月 ICCAT 年次総会：漁獲割り当てを減らすものの、科学委員会の勧告よりも削減数は少ない案を採択。
 - 2009 年 7 月、モナコが大西洋クロマグロのワシントン条約付属書 1（絶滅の危機にある種であり、取引で影響を受けている又は受けることがあるもの。商業取引を原則禁止）掲載を提案。

4.2. EU 内部の分裂状態

- 2009 年 9 月 9 日、EU コミッションは大西洋産クロマグロをワシントン条約付属書 1 に掲載するよう加盟国に提案することを決定。
 - EP おおむねの支持、環境・自然保護 NGO はワシントン条約利用支持、漁業団体の猛烈な反対
- 2009 年 9 月 21 日、漁業管理委員会（fisheries management committee）で欧州委員会の提案は否決される（フランス、イタリア、スペイン、ギリシャ、マルタ…⇔英国、オランダ…）。

4.3. ICCAT における管理の厳格化

- 2009 年 11 月 ICCAT 年次総会：科学委員会の勧告よりもさらに少ない漁獲割り当て（前年比 4 割減）の大幅削減で合意。漁獲時期の短縮、漁船能力の縮小も。

4.4. EU 内部の調整

- 2010 年 2 月 22 日、EU コミッションの提案。
 - 付属書 I 掲載を支持。ただし、最新の科学的知見を確認してから発効させる、沿岸の小規模漁業は対象外などの条件付き。漁民への経済的支援。
- 2010 年 3 月 10 日、EU コルペールで協議。
 - 特定多数決で採択。
 - ⇒Council agrees EU position for CITES conference on endangered species (12 March 2010) 7406/10(Press 62)

4.5. ワシントン条約締約国会議（2010 年 3 月 ドーハ）

- 2010 年 3 月 18 日、第 1 委員会での採決：EU 修正案（賛成 43、反対 72、棄権 14）、モナコ提案（賛成 20、反対 68、棄権 30）が否決された。

4.6. ICCAT によるクロマグロの管理

- 2010 年 11 月 ICCAT 年次総会：漁獲枠は微減で合意。EU・日本共同提案の資源管理規制が受け入れられる（漁船個別割当量や操業の映像記録方法などの管理計画を提出し、承認を得ないと、翌年の操業が禁止される）。
- 2012 年 11 月 ICCAT 年次総会：マグロ数が回復傾向にあり、漁獲枠を増やしてよいという科学委員会の提言。米国は反対するが、EU は前向きで、最終的に漁獲枠は微増で合意。

⇒国際会議で EU 提案は拒否され、域内分裂も露呈する。

Cf. 2010 年 3 月 29 日 EU 農業・漁業相理事会：CITES 締約国会議の結果についてのマルタ発言に留意、EU の事前調整の改善を図ることとした。

5. まとめ

EU の影響力が小さく見えるケースがある（条約締結国会議レベルの短期的議論）
単発の不調か、欧州統合史の流れの中で説明しうる現象か。

<主要参考文献>

1. 奈良好啓（2004）『国際標準化入門』日本規格協会
2. 池上彰・手嶋龍一（2010）『武器なき環境戦争』角川新書
3. 和達容子（2011）「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—」『法学研究』
4. 亀山康子・高村ゆかり（編）（2011）『気候変動と国際協調—京都議定書と多国間協定の行方』慈学社
5. 臼井陽一郎（2013）『環境の EU、規範の政治』ナカニシヤ出版
6. 東京大学航空イノベーション研究会・鈴木真二・岡野まさ子（編）（2012）『現代航空論』東京大学出版会
7. 安江則子（編著）（2013）『EU とグローバル・ガバナンス—国際秩序形成におけるヨーロッパ的価値』法律文化社
8. 大矢根聡（編）（2013）『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣ブックス
9. Olav Schram Stokke and Clare Coffey (2006), “Institutional Interplay and Responsible Fisheries: Combating Subsidies, Developing Precaution”, in Sebastian Oberthür and Thomas Gehring (eds), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance- Synergy and Conflict among International and EU Policies*, MIT Press.
10. Sebastian Oberthür (2006), “The Climate Change Regime: Interactions with ICAO, IMO, and the EU Burden-Sharing Agreement”, Oberthür and Gehring (eds), *op. cit.*
11. Petersen, Malte (2008), “The Legality of the EU’s Stand-Alone Approach to the Climate Impact of Aviation: The Express Role Given to the ICAO by the Kyoto Protocol”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 17(2).
12. European Commission (2011), “Climate Change”, *Special Eurobarometer* 372.
13. Tom Delreux (2011) *The EU as International Environmental Negotiator*, Ashgate.
14. Andrew Jordan, David Benson, Rüdiger Wurzel, and Anthony Zito (2012), “Environmental Policy: Governing by Multiple Policy Instruments?” in Jeremy Richardson (ed.), *Constructing a Policy-Making State?- Policy Dynamics in the EU*, Oxford UP.
15. Andrew Jordan and Camilla Adelle (eds.) (2013), *Environmental Policy in the EU- Actors, institutions and processes*, third edition, Earthscan.
16. Rüdiger K. W. Wurzel, Anthony R. Zito, Andrew J. Jordan (2013) *Environmental Governance in Europe- A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments*, Edward Elgar
17. *Bulletin Quotidien Europe*
18. 国際民間航空機関 HP(<http://www.icao.int>)
19. 国際航空運送協会 HP (<http://www.iata.org>)
20. 航空環境研究センターHP (<http://www.aerc.jp>)
21. 気候変動に関する国際連合枠組み条約事務局 HP (<http://unfccc.int>)
22. 絶滅の恐れのある動植物の種の国際取引に関する条約（ワシントン条約）：<http://www.cites.org>
23. 欧州連合 HP (<http://europa.eu>)