

特集論文

国際環境保全の 機能主義的パートナーシップ

ドナウ川流域の事例を参考に

Functionalism Approached Partnership for More Effective
Environmental Protection

From the Danube Experience

中林 啓修 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

Hironobu Nakabayashi / Doctoral Program,

Graduate School of Media and Governance, Keio University

ドイツ南部に源流を発し、黒海へと流れるドナウ川は欧州を東西に流れるほぼ唯一の国際河川であり、その地理的な条件故に歴史上ドナウ川の利用は国際共同管理を基調に進められてきた。このドナウ川での、主に 1990 年代以降の環境保全の国際的な枠組みとしてはドナウ川保全国際委員会 (ICPDR) と EU の水枠組み指令が挙げられるが、実際に発生した危機の事例では、枠組み間の対他期待に若干の齟齬が見られた。この解消に向けて論者は機能主義的なアプローチによるパートナーシップを提言する。

The Danube is the only International River that runs from west to east. Because of that geographical character, the Danube historically has been harnessed under international joint control. Presently, International cooperation for the Danube River Protection and EU's Water Framework Directive offer "Umbrella" for protecting the Danube River Basin environment. This monograph considers these with international regime approach and examining an actual situation. And finally, this monograph suggests functionalism approached partnership for more effective environmental protection.

Keywords: ドナウ、ICPDR、機能主義、環境保全、パートナーシップ

はじめに

本論文の目的

今日のドナウ川は、冷戦終結を受けてはじまった民主主義政治・自由主義経済・市民主体の社会という「三重の移行」と、この移行の当面の目標となっている EU 加盟への準備というインパクトとにさらされている。本研究の目的は、このドナウ川流域における、環境保全のための国際共同管理枠組みを紹介し、これらがどのように機能しているのかを具体的な環境危機のケースの中で検討するものである。なお、この際の分析手法としてレジーム論およびガバナンス論に注目していく。

研究の対象地域：ドナウ川について

ドナウ川はドイツ南部のシュバルツバルトから黒海へと流れている。この間、十の国と地域（ドイツ・オーストリア・スロヴァキア・ハンガリー・クロアチア・ヴォイヴォディナ・セルビア=モンテネグロ・ブルガリア・ルーマニア・ウクライナ）¹を貫流し、全長は約 2,850 km、流域面積は 815,000 km²におよぶ欧州有数の国際河川である。ドナウ川はまた、ライン川と並ぶヨーロッパの大動脈として、有史以来一貫して、人と物の交流に貢献してきた。



地図：ドナウ川下流域（BMTF 2000 より転記）

本論文の構成

本論文はまず、第1章でガバナンス論を中心に分析手法の整理を行い、次いで第2章では欧州における国際河川管理の歴史的変遷を確認する。第3章では1990年代以降のドナウ川における環境保全枠組みを概観し、これを踏まえて第4章では具体的なケースからこうした枠組みに関する問題点の抽出を試みる。そして最後に第5章では抽出した問題の解決手法を提言する。

1 分析手法

端的に言えば、本論文が扱うドナウ川の国際的環境保全とは「国際行政」行為に属するものであり、この環境保全のための枠組みであり第3章で詳述するドナウ川保全国際委員会(ICPDR)やEUの水枠組み指令(WFD)などは「レジーム論」の中で捉えることができる。そしてこれら複数の「レジーム」の関係性を分析する手法として「ガバナンス論」を取り上げる。ここで登場する3者、すなわち「国際行政(論)」・「レジーム論」・「ガバナンス論」の連関、特に国際行政行為とガバナンスとの実体的な関係は城山英明の指摘するところである²。

そこで本章ではより手法的な側面から三者の連続性を検討し、本論文における分析ツールとしての整理を図る。

1.1 国際行政論

序章で述べた通り本論文では1990年代以降のドナウ川流域における国際的な環境保全枠組みに焦点をあてる。ところで、本論文で扱うような国際河川管理などの活動は国際行政とよばれてきた。我が国でこの国際行政に注目している研究者として城山英明らが挙げられるが、城山によると国際行政は当初、ヨーロッパドナウ委員会などのセクター別国際行政から出発し、首脳間の直接接触を基盤とした戦時国際行政を経て、国際連盟・国際連合などの一般国際行政にまで発展したとされている³。そしてこの間、国際協力の原理を主な考察の対象とした学術的な検討(=国際行政論)も行われ、ここからはレジーム論を含む国際制度論や国際組織論などの研究

領域が派生していった。戦後の一時期、国際行政論という呼称そのものはほとんど用いられなくなってしまったが、その系譜は国際政治学や国際組織論の中で生き続けた⁴。

この国際行政には国内行政と比較して、より大量かつ多様な対象を有しており、また主体となるアクターが意志決定において高い自律性を有しているという特徴を有している。こうした特色から、国際行政には通訳や基準単位の統一といった行政技術と、参加するアクター間の合意を前提とする非階統的統治機構の二つが必要とされた⁵。

1.2 レジーム論

1.1 で述べたように国際行政論では、国際行政行為の実施に必要とされるツールが整理されたが、こうしたツール、特に諸アクターの関係性の上に成り立つ統治機構そのものがどのような性格を有するののかについては十分な議論の発展を見なかった。

この統治機構に関する議論は、冷戦期においてラギー (J. G. Ruggie) やクラズナー (Stephan. D. Krasner) らによって提唱された国際レジーム論のなかで深められていった⁶。

ラギーは国際制度化を認知共同体・国際レジーム・国際組織という3レベルに分けて考察し、特に国際レジームに注目した。ラギーは国際レジームを「あるグループの国家によって受け入れられた、相互的期待・規則・計画・組織的エネルギー・財政的コミットメント」と定義した⁷。更にラギーは国際レジームを目的・手段・機能という3軸によって分類していった。また、クラズナーはこうした包括的な議論を踏まえた上で、レジームを「国際関係の特定の分野における明示的あるいは黙示的な原理、規範、ルールならびに意志決定手続きのセットであり、それを中心としてアクターの期待が収斂していくもの」と定義した⁸。

1.3 ガバナンス論

レジームの定義の中で、ラギーはレジームを形成するアクターを「あるグループの国家」と規定し、クラズナーは明示しなかったが、いずれにせよレジーム論では、複数のレジームがいかなる関係性を持ちうるのかを

明らかにはできなかつた。

グローバル化による国際的な利害関係の大規模化と複雑化を背景に、こうしたレジーム間の関係性に着目したのがガバナンス論、特にヤング (Oran R. Young) らが提示するレジーム論アプローチに基づくガバナンス論 (以下、本論文でガバナンス論と言う場合は特に断りがない限りこのレジーム論的アプローチを指す) である。

ヤングは、かつて地球規模の統治システムとして「世界政府」なる概念が想定されていたことに注目し、この「世界政府」に期待されていた諸機能を今日レジームが担っていることから、地球規模でのガバナンスはレジームの集成によって実現されると主張している⁹。

ヤングは、クラーズナーの定義などを踏まえつつガバナンス論との関連においてレジームを「主権を持つもの間の相互作用に秩序を与えるための権利・ルール・制度のあり方のシステム」と定義している¹⁰。そして、こうしたレジームのもつ役割を規制的役割・手続的役割・プログラムの役割・生成的役割の4つに分類した¹¹。

更にヤングはガバナンスを、多様な課題に関して「ある集団の構成員が、共有する問題について集合的選択を得ることを専門とする制度」と定義し¹²、特に政治的分野においては「ガバナンスとは、社会的な対立を解消し、多様な目的を持つアクターの持続的な協力関係を維持すること」を指すと述べている¹³。ヤングはこうしたガバナンスの具体的な実現手法として社会機構 (Social Institutions) の確立とその活動が誘導されると考え¹⁴、その形成要因として構造的要因・アイディアの要因・利益の要因という3点を挙げた¹⁵。

こうした議論を踏まえて、本論ではレジーム論的ガバナンスを「レジームのもつ機能を集成あるいは多様化させることによって実現され、かつ多様なアクターを内包しうる問題調整システム」と定義する。ここで示す「多様なアクター」には国家や NGO、私企業、地方自治体などに加えて国際機関などそれ自身がレジームとされうるも含まれるものとする。

1.4 三者の連続性

本章のまとめとして、「国際行政論」・「レジーム論」・「ガバナンス論」の研究上の関係性を検討する。レジーム論とガバナンス論との関係は1.3で論じたので、ここでは国際行政論とレジーム論との関係性に注目する。

城山が指摘するところによれば、レジーム論は国際行政論の初期の研究であるミトラニー (David Mitrany) の機能的アプローチを暗黙の前提としているとされている¹⁶。

ミトラニーの機能的アプローチとは、経済分業の深化などによる国際的な活動の増加とナショナリズム等に見られる地域レベルでの活動の活発化という2つの異なる方向性¹⁷に同時に対応する国際協力の正統性を、個々のニーズに対応した活動の範囲に適合させる考え方である。そしてこのアプローチに基づいて、ミトラニーは国際協力では、例えば国際電気通信連合や河川委員会など、活動の目的と内容に応じた組織化が図られると考えた¹⁸。

こうしたミトラニーのアプローチは、例えばクラーズナーによるレジームの定義の冒頭にいう「ある特定の分野における……」と言った表現に非常によく対応しており、国際行政論は国際レジーム論に対して議論の基盤を提供していると言える。

2 国際河川共同管理のあゆみ

河川との関わりにおいて、近代以降の国際社会が河川に求め、またそれ故に社会的集団間で管理調整してきた利益は大きく2つに大別できる。それは航行利益と非航行利益とよばれている。航行利益とは経済活動を行う上で必要となる人やモノの移動を担う航路として河川を利用することである。一方非航行利益とは発電や灌漑、工業用水としての河川利用を指すが、近年ではこうした利益を供給する根源としての河川環境保全が主な意味となってきた。本章ではこれらの諸利益を巡って国際社会がどのような管理を行ってきたかを概観する。

2.1 初期の国際河川共同管理

近代史上はじめて国際河川とその利用を規定したのは1815年に採択されたウィーン議定書であった。ここでは国際河川を「航行可能な水路」として、水運と密接に関わって定義し、さらに税制や法制を統一し、沿岸国の管理責任を明確にするような一般規定の確立も明示された¹⁹。これに基づき、欧州の国際河川において議定書の具体化、すなわち統一規則の設定と組織化がすすめられた²⁰。

このように19C.における国際河川概念の発達は、主に航行利益について国際会議の場を中心に発展した。例えば、1885年のベルリン会議では当時西欧の植民地であったアフリカのコンゴ川、ニジェール川の自由航行が認められて、上記のような国際河川の原則の適用範囲が欧州外にも拡大された。またウィーン議定書では暗に沿岸国のみに適用されていた自由航行の権利（「航行の自由」）は1918年のベルサイユ講和条約およびその後の一連の講和条約においてライン川・モーゼル川・エルベ川・オーデル川・ニーメン川・ドナウ川については非沿岸国にも拡大されることになった²¹。

ベルサイユ講和条約では第339条で国際河川に関する一般条約の締結も定められた。これに基づき1921年にバルセロナで開催された国際連盟の交通および通過に関する総会において「国際関係を有する河口水路に関する条約」（バルセロナ条約）が締結された²²。この条約は当初の予想に反し、加盟国数27ヶ国（1995年時）という小規模な枠組みに留まっており、国際社会において十分に受け入れられたものとはなっていない²³。

2.2 国際河川共同管理と環境保全

以上のように、19C. 初頭にウィーン議定書が採択されて以来、国際河川概念はその水路機能を重視して発展してきた。しかし第二次世界大戦を経た1950年代後半以降、河川流域国での人口増加や大規模な河川利用などに伴い、国際河川を考える上で前述の非航行利益が重要性を増していった。ここではこの非航行利益の中でも特に環境保全に注目して議論を進める。

第二次世界大戦後の欧州は冷戦によって東西に分裂した。この時、計画経済のもとで公式には環境問題の存在を否定し、国際河川の環境保全のた

めの枠組み整備を行わなかった東欧とは対照的に、西欧では1950年代後半から特にライン川の汚染が深刻な社会問題になり、1963年には沿岸国および欧州共同体によるライン川汚染防止国際委員会協定が締結された²⁴。

また国際社会では、それまでの係争によって導きだされた河川の利用と水の配分に関する諸見解をまとめる形で1966年のヘルシンキ規則が作成された。ここでは非航行利益全般について合理的でバランスのとれた利用や、他の流域国への実質的な損害の回避義務が唱われ、また1979年からは国際法委員会(ILC)で「国際河川の非航行利益に関する条約」草案作りが開始された²⁵。国際河川の「非航行利益」はそれが飲料水などの形で流域の市民生活に直結しているという点で、伝統的な航行利益以上に国家の枠を越えた流域住民全体の利益といえる。そしてそれ故、今日においては流域のNGOなどの活動が国際河川共同管理においても重要度を増してきている。

2.3 EUの国際河川共同管理

今日、欧州の国際河川共同管理はEUの主導する欧州統合の文脈の中で新しい局面を迎えている。それは第1に、環境政策と産業政策や農業政策などとの調和が図られていることである。例えば、1993年に提示された第5次環境行動計画の中では環境政策と、環境への配慮が必要とされる政策との協調の必要性が指摘された²⁶。この概念は第6次環境行動計画の中で「環境政策統合」としてさらに精緻化され²⁷、今日の欧州の国際河川では、複数の利益を調和的に確保するような共同管理行政が志向されてきていることが明らかになっている。

そして第2に、これまで個々の河川別に作成されていた規則について、それらを統合して欧州における統一的な基準作りが進んでいることである。これは次章3.3で詳述する。

3 移行と欧州統合下にある

ドナウ流域の国際的環境保全枠組み

環境問題への関心は冷戦時代から存在していたが、前章2.2で述べた通

り、冷戦下の東欧諸国は公式には環境問題の存在を否定し、故にドナウ流域全体で環境問題に取り組む独自の国際的な枠組みを構築することもなかった。冷戦終結後、環境への関心は各国の国内政治においても発展の一要件として反映されるようになった。特にドナウ流域においては飲料水や農業用水の多くをドナウとその支流に依存しているケースが多いことから、その水質の確保、すなわちドナウ川の環境保全は各流域国の共通の関心事と言えた。

こうした関心の表れとしてドナウ流域では環境保全の枠組み作りが進められた。これらは流域国や国際機関、NGO など様々なレベルのアクターによって構築されたものであり、結果として今日のドナウ流域における国際的な環境保全の枠組みは、総体としてみると多様な枠組みが入り交じった複雑なものとなっている。

本章ではNGOが主導した1990年代初頭の国際的な環境保全枠組みを概観した後、各流域国の主体的な関与にもとづいて形成された「ドナウ川保全協定」およびその実行主体である「ドナウ川保全国際委員会」と、流域の一部を構成するEU独自の制度適枠組みを検討する。加えてこれら二つの枠組み相互の関連を検討する。

3.1 1990年代初期のドナウ流域における国際的環境保全

一般論として、NGOは冷戦終結前後の中東欧において環境問題に積極的に取り組んだアクターの一つに数えられている。この時期の活動には例えばDavid Turnocが指摘するように地域における活動の伝統の無さや経験や組織力の不足などの問題点があるものの、NGOは市民に問題を喚起し、小規模なプロジェクトを通じて地域の環境改善に寄与してきた²⁸。

こうしたNGOなどと連携しつつ、より大きな環境保全のための枠組みとして1990年代以降ドナウ流域で最も早く活動をはじめたものとして保屋野初子が指摘するのが「ドナウ川流域の環境プログラム」(the Environmental Program for the Danube River Basin : EPDRB)である²⁹。このEPDRBは情報収集や警報システムの構築、あるいはNGO活動などに対する支援を目的としたもので、1991年9月にソフィアで行われた流域国、

G-24 諸国、国際機関、国際金融機関、そして NGO による会合で発足した。EPDRB は 1994 年 12 月のソフィアにおける会合で 1995 年から 2005 年までの戦略行動計画 (Strategic Action Plan : SAP) を採択した³⁰。この SAP では EPDRB の活動のゴールとしてドナウ沿岸および黒海における人間の活動による負荷の軽減・水利用および水質の維持改善・流出事故にともなう危機管理の確立・水管理のための地域協力の推進という 4 項目がかかげられた。SAP は 1996 年のウィーンにおける会合で具体的な実施プログラム (Strategic Action Plan Implementation Program : SIP) が策定され、6 グループ 12 項目にわたる作業分野が確定した。

3.2 ICPDR の成立と活動

さて、EPDRB が発足して間も無い 1992 年に内水 (河川・湖沼・地下水・内海など) の環境保全に関するヘルシンキ条約が締結され、これにもとづいて UN-ECE によるドナウ川環境計画が策定された。こうした国際社会全体での河川環境保全に向けた成果を EPDRB に取り込んだものがドナウ川保全国際委員会 (International Commission for the Protection of the Danube River : ICPDR) である。ここではこの ICPDR の成立と活動一般を概観する。

ICPDR は 1994 年 6 月 29 日にソフィアで締結されたドナウ川保全協定 (Danube River Protection convention : DRPC) に基づき、3.1 で挙げた EPDRB を改組する形で 1998 年に発足した。DRPC にはドナウ沿岸国であるオーストリア・ブルガリア・クロアチア・チェコ・ドイツ・ハンガリー・モルドヴァ・ルーマニア・スロヴァキア・スロヴェニアに加えて EU も参加している。この条約はドナウ川本流および地下水を含むドナウ水系全体を対象としており、ドナウ流域における環境面での持続的で公平な河川管理を目的として締結された。

この DRPC は第 18 条で条約の実行主体として国際委員会の設置をうたっており、更に全 13 章からなる付属文章 (annexIV) でこの国際委員会の地位や役割、運営法や活動内容、予算などを規定している。

これらによると ICPDR の活動は、汚水・混入物・汚染物質の除去、計画的な水質観測、水利用に関する計画的な活動と観測、既存の水利施設の運

用、そして水質に関する危機対応などであり、こうした活動を円滑にすすめるために、常設事務局 (Permanent Secretariat) の下に常設 6 つ (流域管理・環境・洪水・廃棄物・モニタリングと実験および情報管理・事故防止と危機管理)、アドホック 1 つ (法および戦略課題) の計 7 つからなる専門グループ (Expert groups) が置かれている。

今日の ICPDR の活動は 2001 年から 2005 年までの「五カ年共同行動計画」(Joint Action program 2001-2005)³¹ にもとづいて行われており、各国政府と協力して各種の基準作りやモニタリングをすすめている。加えて ICPDR は生態系を共有する黒海的环境保護を目的とした黒海環境保護協定 (Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution) との間で制度統一を模索している³²。これについては 2001 年 11 月 26 日に ICPDR と黒海環境保護協定の実行主体である黒海保全国際委員会との間で覚え書きがかわされ、作業が本格化している³³。また、1999 年にはドナウ環境フォーラム (Danube Environment Forum : DEF)³⁴ がオブザーバーとして ICPDR の活動に関わるなど、構成員も多様化の傾向にある³⁵。

3.3 EU の取り組み

EU の共通政策としての環境政策は欧州委員会 (European Commissions) の中でも特に環境総局 (Directorate-General-Environment) によって作成されているが、これらは 2 つの性格を有している。第 1 点目の性格はそれが加盟国間での既存の合意の積み上げをさらに進めたものであること、そして第 2 点目の性格は各国、各地域でバラバラな基準で運用されていた政策を文字どおり共通化するというものである。これらは原則としては EU 加盟国の域内で適用されるものであるが、中東欧諸国の EU 加盟を見越して多くの加盟候補国がそれらへの対応を迫られている。ここでは特に 2000 年に発効した「水枠組み指令」³⁶ (Water Framework Directive : WFD) を取り上げる。

全 26 条からなる WFD は、水の生態系の維持改善・持続可能な水利用の推進・汚染物質の削減・地下水汚染の削減・洪水や渇水の軽減という 5 項目を目的としており (第 1 条)³⁷、河川については主に第 3 条 (全 9 項) お

よび第13条(全7項)で定められている³⁸。

第3条では、WFDを適用するための地理的・行政的な単位の設定に関する加盟国と欧州委員会の義務が規定されている。これによると、加盟国は河川毎の地理的特性を考慮した「流域区」³⁹(River Basin Districts: RBD)を指定し(第1項)、WFDにもとづいて活動する行政主体を設定すること(第2項)になっており、加盟国に対して国際河川にも同様の措置を求めている(第3項)。ただし国際河川の場合、流域の加盟国はEU域外の流域区とWFDの目的に従った適切な整合を図る努力が求められる(第5項)⁴⁰。そして欧州委員会にはRBDにおける各国の活動を支援することを義務付けている(第4項)。

更にこうしたRBDに対して、WFDにもとづく管理を確立するための手法が13条で規定されている。ここでは加盟国に対して領土内のRBD毎に「流域管理計画」(River Basin Management Plan: RBMP)を作成すること(第1項)が求められており、EU域内を流れる国際河川の場合は流域各国がそれぞれの領土内について作成したRBMPを調整することが求められている(第2項)。さらに、ドナウ川のようにEU域内から域外へと広がる国際河川の場合、加盟国は非加盟国との間で単一の流域管理計画(Single River Basin Management Plan)を作成する努力義務を負うことになっている(第3項)。なお、加盟国はWFDが効力を発生してから遅くとも15年以内にRBMPの見直しと改定を行い、その後は6年毎に同様の作業を行うことも定められている(第6項)。

WFDのより具体的な行動計画は2001年にまとめられた「WFD履行のための共通戦略」(Common Strategy on the implementation of the Water Framework Directive)で描かれている。河川については以下のような4つの段階を通じてWFDを履行していくこととされた⁴¹。

表 WFD の実施計画

段階	期限	内容
Phase1	2003.12	RBD の割り付け
Phase2	2004.12	河川流域毎の水利用と影響調査
Phase3	2006.12	運用可能な監視計画 (Operational monitoring program) の作成
Phase4	2009.12	モニタリング結果の公表開始

3.4 WFD の影響とドナウ流域の国際的環境保全の今後

WFD は EU の政策であり、故に基本的には EU の諸機関および加盟国のみを拘束するものである。しかし、WFD は 2 つの理由でドナウ流域の環境保全に大きな影響を与えている。第 1 点目の理由は地理的な接続の問題である。上記第 3 条 5 項や第 13 条 3 項に見られるように、WFD は加盟国に地理的に接続する域外諸国との枠組みの積極的な共有を加盟国に求めている。例えばドナウ流域の場合、EU 加盟国であるドイツおよびオーストリアはスロヴァキアやハンガリーなど EU に加盟していない流域国とのあいだで RBMP についての協議を行う必要があり、中東欧諸国は必然的に WFD に関心を持たざるを得ない。そして第 2 点目は、WFD が中長期的な計画であると言う点である。良く知られているように、中東欧諸国の多くは近い将来の EU 加盟が現実的な日程になってきている。例えばドナウ流域では来年にもハンガリーの加盟が実現する見込みである。こうした新規加盟国にとって EU の法規はアキ・コミュニテール (Acquis-communautaire) と呼ばれる加盟のための条件の一つとなっている。WFD は 15 年前後という長いスパンをもった枠組みであり、故にドナウ流域、特に EU の加盟候補国にとって自発的に WFD 遵守を目指すことは EU 加盟に不可欠なものとなっているのである。

この点を踏まえた上で、最後にドナウ流域をめぐる国際的な環境保全枠組み同士の関係を若干紹介する。論者は 2002 年 9 月 18 日と 19 日にウィーンにおいてオーストリア政府 (Federal Ministry of agriculture, forestry, environment and water management : 連邦農林環境水管理省) および ICPDR

に対してそれぞれ1回ずつインタビューを行う機会を得た。この際、EU加盟国であるオーストリア政府はもちろん、ICPDRでもまたWFDを河川環境保全に関する欧州全体のアンブレラと考えている旨の発言があった。実際、ICPDR加盟国のEUへの参加を念頭に置いた上でICPDRはモニタリングの基準などの活動水準をEU加盟国並にすべく欧州委員会選出の委員を議長とする専門委員会を発足させている⁴²。

4 ドナウ流域における国際的環境保全の実体

前章では、1990年代以降のドナウ流域における国際的な環境保全枠組みを、主にICPDRとEUのWFDに焦点を当てながら概観した。これらは日常的・恒常的に機能することを求められているが、本章ではこうした枠組みが実際に発生してしまった非日常的な危機に際してどのように機能してきたのか、そこに課題は無かったのかを検討する。論者は、日々の地道な活動と緊急時の適切な対応が両立してはじめて自然環境が保全されると考えるからである。

本論文では1999年のコソヴォ危機と2000年のパイア・マラ (Baia-Mara) 危機を取り上げる。

4.1 ユーゴ紛争

1990年代に旧ユーゴスラビアで発生した一連の民族紛争はその悲惨さと、冷戦崩壊直後の楽観論を大きく揺さぶったインパクトでいまだに我々の記憶に新しい。この一連の紛争の中でも特にNATOが大規模な空爆を行ったコソヴォ危機において、ドナウ流域に広がるノビサド (Novi-Sad) やパンセヴォ (Pancevo) の石油コンビナートや橋梁およびベオグラードの港湾施設などが空爆対象となり大きな被害をもたらした。例えば、ノビサドでは全体で75,000 tの油が失われ、そのうち流出によるものは7,200 t (内6～8%は直接ドナウに流入した) と推測されている⁴³。Tausanovic, V.らの計測によると、こうした油の流入により1999年の5月から6月にかけてのドナウの流量が平年を35～40%も上回っており、ドナウへの油の流入の凄まじさを物語っている。

こうした空爆による損害の中で、長期にわたって解決のメドが立たなかったものとしてドナウの河橋問題がある。1999年の空爆によってドナウ川にかかっていた主要な橋梁は破壊され、これらの残骸は、ドナウの交通を遮断し、水の生態系を脅かし続けていた。セルビアは、橋の復旧は空爆を実施した NATO 側の責任として、仮設橋を設置する以上の対応をとらなかったことからこの問題は長く放置されていた。この問題はドナウ川の航行管理を担当しているドナウ委員会が2000年2月25日にまとめた提案をEUが受け入れたことで解決に向けて動き始めた。具体的には「ドナウ航路の改善」(Clearance of the Fairway of the Danube)と呼ばれるプロジェクトである⁴⁴。これは欧州開発銀行 (EBRD) のチェルノブイリシェルター基金 (Chernobyl Shelter Fund) をモデルにEUが85% (最大2,600万ユーロ) を出資して基金を設立し、ドナウ委員会が基金の運営と実際の航路確保作業を担当し、ICPDRはこれに先立つ環境アセスメントを行うことになった。ICPDRとドナウ委員会はこの作業のためにユーゴ側の関係者も交えた作業グループを設置した。プロジェクトは2001年春から準備が始まり、2002年4月からは実際に瓦礫を取り除き、橋梁をかけ直す作業が進められている。これら一連の作業は2003年夏に終了する見込みで、動静を伝える雑誌記事はこのプロジェクトをドナウにおける環境保全のための国際的な協力の成功例と評価している⁴⁵。

4.2 バイア・マラ危機

バイア・マラはルーマニア領トランシルバニア地方北部の都市で、ティサ川の支流の一つであるラプス川 (Lapus River) の流域に位置している⁴⁶。この地域は鉱山地帯として知られており、チャウシェスク政権末期にあたる1980年代より施設の老朽化や環境汚染の可能性が指摘されていた⁴⁷。2000年1月、この地にある鉱山廃棄物の再処理施設にある再沈澱槽から120tものシアン化物を含んだ汚水が流出し、ティサ川を經由してドナウ川へと流れこんだ。

ついで、3月には同種の災害が近隣のバイアボルサ (Baia-Borsa) で発生しノヴァット川 (Novat River) とティサ川を經由して同じくドナウ川へと大

量の汚染物質が流れ込んだ。

これら一連の危機の原因と影響調査の為に EU は「バイア・マラ事故調査特別委員会」(Task Force for Assessing the Baia Mara Accident / Baia Mara Task Force : BMTF) を組織した。

BMTF は事件発生の約 1 年後にあたる 2000 年 12 月に最終報告書を提出した。この中で BMTF は、これらの事故原因として (1) 不適切な廃棄物処理方式を採用したこと、(2) この不適切な処理方式を行政側が許可したこと、(3) 廃棄物貯蔵施設の監視や運営が不適切であったことという 3 点を挙げている⁴⁸。更にこの報告書では、短期と中長期に分けて産業分野別の影響調査を行った上で、事故発生に際して市民にリアルタイムで情報を開示していく重要性を指摘している⁴⁹。ここでは、関係国政府および地方自治体の能力向上に加えて、NGO 同士のネットワークの重要性や ICPDR の重要性が強調されている。報告書ではこの点と関連して、ICPDR の早期警戒システムを改善するために援助機関 (Donors) からの更なる資金援助が必要な点を指摘している。そしてそのためにも ICPDR 自身に対して、将来発生する危機に早急に対応できるようその意志決定および活動プロセスを見直すことを求めている。

ところで、この点に関連して 2002 年 9 月に実施したインタビューの席上で ICPDR 側からコメントがあったので紹介したい⁵⁰。論者のインタビューに応じてくれた組織運営および情報管理担当官 (Administration and Information Management Officer) の Karoly Futaki 氏は BMTF のこうした指摘について、ICPDR としてドナウ流域の環境問題について何らかのイニシアティブをとる用意はあるものの、ICPDR がドナウ流域すべてを管轄としていることと、ICPDR が主に技術的な側面で活動する組織であることを挙げて、すべての問題に対して ICPDR が迅速に対応することは困難である旨をコメントしてくれた⁵¹。この点を踏まえると、EU と ICPDR との間には、将来発生しうる危機への対応において相互の連携に若干の不安があるように思われる。この点については次章で言及する。

5 機能的パートナーシップにむけて

第4章では、第3章で概観した枠組み、特に ICPDR が他の枠組みや組織との間にどのような関係をつくりだしているのかを具体的なケースを取り上げて簡単に紹介した。

これらを踏まえた上で本章では論文のまとめとして、前章で取り扱った2つの事例を中心にドナウ流域での国際的環境保全に関する今後の課題と展望の抽出を試みる。

5.1 ケースが示すもの

第3章で触れた通り、今日のドナウ流域における国際的な環境保全枠組みは隣接するライン流域および黒海流域との連携を進め、WFD を共通基盤とする制度統一も積極的に進められている。加えて、先のインタビューにおいてはオーストリア政府、ICPDR 双方からユーゴ紛争後のセルビア政府と良好な関係が構築されている旨の説明があった。実際、前節に示した「ドナウ航路の改善」プロジェクトに加えて、ICPDR はセルビア政府と共同でティサ川的环境モニタリングプロジェクトにも取り組んでおり⁵²、流域外との連携や共通制度作りに加えて域内の地理的な結束も深まってきている。

こうした点を見るとドナウ流域の環境保全は日常的な活動については当面は順調に発展していくように思われる。しかし、それでは第4章で取り上げたケース、特にバイア・マラ危機の事例を検討した結果見られたBMTFとICPDRとの間の齟齬は何を意味しているのだろうか。以下、第1章で示した分析手法に従って、改めてドナウ川の国際的環境保全が直面している問題点の抽出を試みる。

まず、第4章で取り上げた2つの事例に関わった枠組み（ICPDR、ドナウ委員会、BMTF）がみな1.2で示したところのレジームと呼べる点に留意すると、今回の事例は双方ともまさにガバナンスの問題と考えることができる。さて、1.2で紹介したクラーズナーによる定義が明確に示すように、レジームの成立と機能にはレジームに参加するアクター間にどのような期

待が存在しているかが大きく関わっているが⁵³、1.3においてガバナンスが明確にレジームの延長上に定義付けられている以上、本論文が問題とするガバナンスにおいても関与するアクターのもつ期待がガバナンスそのものの成立と機能に大きく関わっていることは明らかである。

この点に留意してパイア・マラ危機のケースを考察すると、BMTF (EU) と ICPDR との間には主に ICPDR の役割に対する相互の期待にギャップがあったことから、ICPDR と EU との間には緊急時に際してこれに対応するガバナンスの形成に潜在的な問題があることが伺える。

ICPDR の目的や役割は既に DRPC の中で明示されているにもかかわらずこうした齟齬が生まれたことは、何らかの問題解決を目指す国際的な共同行為について、単に制度枠組みを構築しただけではその制度が意図した問題解決に至ることができず、その制度の中でのアクター間関係が問題解決の重要な要素であることを改めて示している。すなわち問題を共有するアクター間でこのような相互の認識に対する齟齬を生じさせないためには、より明示的な基準にもとづく相互認識の形成が欠かせないのである。ではこのときいかなる指標でお互いを把握すれば良いのだろうか。また、その上で今回取り上げたような非日常的な環境危機に対してどのようなアプローチが可能なのであろうか。次節ではこの点を確認していく。

5.2 機能主義的パートナーシップ

前節での問題提起に応え、環境保全のためのよりよい国際枠組みの構築を考える上で、論者は改めて機能主義的アプローチに注目する。すなわち、国際河川を巡るアクター間の調整が歴史上しばしば各アクターの活動目的を基準としてなされていたこと、そしてまた今日のアクターが多様化していることに鑑みて、各アクターの活動目的と内容を厳密に検討する機能主義的アプローチの「復権」つまり機能主義的パートナーシップを主張する。

1.4 で検討したように、機能主義的アプローチとはそもそも国際協力が目的と活動内容に応じて組織化されるというミトラニーの議論であり、ミトラニー自身が研究対象としたように、国際河川の共同管理と言うものは元来、目的と活動(=機能)が明確な国際機関によって担われ、しばしば活

動目的による権限分配がアクター間の係争を解決する手段とされた⁵⁴。一見、アクター間の関係が各アクターの機能によって規定されることは、より複雑化する今日の問題群にガバナンスをもって対応することを困難にするように見える。しかし今日、オーソリティーを有して問題に取り組むアクターはミトラニーの想定より遥かに多様であり、かつ、近年のパートナーシップ論⁵⁵が指摘するように共通の問題に取り組むアクター間関係はいわゆるゼロ・サムゲーム的な競合関係ではなく、より協調的關係である⁵⁶。例えば本論文で取り上げたWFDの組織図やICPDRのオブザーバーリストを一瞥すれば明らかなように、問題を共有しうるアクターはとても多様である⁵⁷。

これらを踏まえると、機能主義的パートナーシップとは、問題解決に参加するアクターが各アクターの機能に注目して相互への期待を設定しつつ問題毎に最適な組み合わせを柔軟に模索することで、発生した危機に対応するものといえる。

まとめ

今後の研究展望

紛争予防と言う観点から世界各地の国際河川管理を比較研究した不破吉太郎はヨーロッパにおける国際河川管理を「共通の目標に向かって複数国が協力すると言う正和ゲーム志向での協調が、国家間の信頼醸成を進め、それが紛争予防につながった事例」と評価している⁵⁸。この評価は、協調の対象を国家に限定している点で必ずしも今日の欧州における国際河川管理の実態をあらわしているとは言えない。また、本論文の参考文献に挙げたヨーロッパの河川管理に関する他の研究同様、日常的な管理枠組みに議論が集中してもいる。

その点では、ドナウ川を巡る国際保全枠組みに関する現状での最新に近い情報の整理から出発しつつも、非日常的な、そしてそれ故に的確な対応が必要となってくる危機的状況での河川管理の現状を紹介した上で、そこで求められるアクターの行動について若干でも指針を示すことができたこ

とは既存研究に対する本論文の学術的な貢献といえよう。

もとより再考すべき課題は山積しているが、特にアクターが相互に抱く期待がどのように形成され、洗練されていくのかについては更に実証的な研究が必要である。ここでは、不破も指摘する所の「目標を共有するアクター間の協調が信頼醸成を進める」というメカニズムとアクター間の期待のギャップとの関係を検証することが重要となるであろう。

上記は多分に論者の予見ではあるが、今後の研究展望として最後に指摘しておく。

注

- 1 イン川やティサ川などの流域を加えるとドナウ川に関わる国および地域は本文中の10ヶ国・地域に、スイス・チェコ・ポーランド・スロヴェニア・イタリア・ボスニア＝ヘルツェゴヴィナ・マケドニア・モルドヴァを加えた18ヶ国・地域となる。
- 2 ガバナンス論、特にグローバル・ガバナンス論と国際行政論との関係については城山英明(2001) pp. 146-149
- 3 こうした国際行政そのものの発展史は城山英明(1994)で簡潔にまとめられている。
- 4 同上 p. 226
- 5 同上 pp. 226-227
- 6 城山英明(1997) p. 68
- 7 J. G. Ruggie (1975) pp. 569-570
- 8 Stephan. D. Krasner (1983)
- 9 Oran R. Young (2001) pp. 35-36 こうしたアプローチの中にはレジーム論とガバナンス論の時期的な差に着目した議論もある。例えば山本吉宣はレジーム論が提示された1960年代に比べ、今日の国際社会は問題領域・アクター・問題解決手法が多様化していることからガバナンスをレジームの「全体化」と捉えている。山本吉宣(2001) pp. 219-222
- 10 Oran R. Young (1997) pp. 6-7
- 11 ①規制的役割・②手続的役割・③プログラムの役割・④生成的役割とはそれぞれ、①アクターに統一的な法制度や行動規定を提供する機能 / ②アクターが合理的な選択を可能にする定式化した取り決め / ③アクター全員に利益を分配するプロジェクト遂行のための調整機能 / ④問題に対する新しい視点や解決手段を提供する機能である。Oran R. Young (1997) p. 278
- 12 Oran R. Young (1997) pp. 1-23
- 13 ibid p. 4
- 14 ibid p. 4
- 15 ①構造的要因・②アイデアの要因・③利益の要因とはそれぞれ、①主導的なアクターが存在すること / ②問題意識や解決手法の共有が図られていること / ③枠組外に対する利害の共有が図られ、また利益確実性が確保されていることである。Oran R. Young (1994) pp. 38-42
- 16 城山英明(1997) p. 92
- 17 David Mitrany (1933) p. 40
- 18 国際政治論の中で展開された議論の一つにハース(Elnst Hase)の新機能主義がある。ハースはこの議論を主に著書『ヨーロッパの統一』で展開したが、これは欧州における統合理論の文脈の中でそれまでの機能主義研究の成果を修正したものであった。新機能主義の議論は機能主義の硬直性を回避する手段としてとらえられ、実際の機能主義的アプローチを権力と福祉・政府の諸業務・政治的なものと技術的なもの・多面的忠誠の4つの要素をそれぞれの中で分離していくこととして捉えていた。ハースは後にこの捉え方に修正を加えたが、ミトラニーの機能的アプローチの本質である、目的と活動内容に応じた組織化という視点は継承されていなかった。城山英明(1997) pp. 71-72
この点にかんがみ、本論では「機能主義的アプローチ」という言葉はミトラニーの議論のみを指す点を明記する。
- 19 鈴木めぐみ(1997) pp. 149-153 および Spiridon G. Focas (1987) pp. 79-89
- 20 具体例として、ライン川(1831. マインツ協定)、ドナウ川(1856. パリ講和条約)などが挙げられる。
- 21 鈴木めぐみ(1997) pp. 156-157
- 22 同上 p. 157
- 23 ただし、このこと自体が国際河川における一般原則の存在可能性そのものを否定するもの

- では無い。例えば 1929 年に常設国際司法裁判所に付託された「オーデル河の国際委員会に関する事件」では、バルセロナ条約に加盟していないポーランド領内における委員会の権限について、ベルサイユ講和条約の 331 条 337 条、341 条を援用して「航行の自由」原則の有効性を確認して委員会の権限を認めた。小寺彰 (2001) pp. 76-77
- 24 内田勝敏/清水貞俊 (2001) p. 241
- 25 この内容に関しては、『国際法外交雑誌』第 79 巻第 1 号、第 84 巻第 1 号、第 87 巻第 1 号、第 90 巻第 2 号、第 92 巻第 6 号、第 94 巻第 2 号それぞれの ILC 審議報告を参照。
- 26 内田勝敏/清水貞俊 (2001) p. 249
- 27 例えば Commission of the European Communities (2001a) p. 10
- 28 David Turnoc (2001) p. 167
- 29 保屋野初子 (2003) p. 107 (ただし、同ページで EPDRB の活動を 1990 年からとしているのは REC の HP などを確認する限り著者の誤解と思われる。REC のドナウに関する HP アドレスは <http://www.rec.org/DanubePCU>)
- 30 以下、SAP および後述の SIP については上記の REC の HP に詳しい。
- 31 訳語は柳沢修、佐古俊介 (2003) p. 70 による。
- 32 ドナウ川と黒海の生態系共有の例としてチョウザメの産卵が挙げられる。キャビア (チョウザメの卵) は黒海沿岸の主要な水産加工品といえるが、チョウザメの主要産卵場所としてドナウ河口 (ドナウデルタ) があり、産業面からもドナウと黒海両面からの生態系保護の必要性が指摘されている。浜口晴彦 (1997) pp. 49-50 なお、黒海環境保護協定に関しては Commission of the European Communities (2001b) p. 28
- 33 ICPDR/ICPBS (2001)
- 34 DEF は 13 の NGO によって構成され、オーストリア・チェコ・スロヴァキア・ユーゴ連邦 (現セルビア=モンテネグロ)・ルーマニア・ウクライナに拠点をもつ連合体である。
- 35 Commission of the European Communities (2001b) p. 35
- 36 訳語は保屋野初子 (2003) p.126 による。
- 37 European Communities (2000) pp. 5-6
- 38 ibid p. 8 および ibid p. 16
- 39 訳語は保屋野初子 (2003) p. 129 による。
- 40 ただし、加盟国の活動上の義務は EU 域内にとどまる。European Communities (2000) p. 8
- 41 Commission of the European Communities (2001c) pp. 6-7
- 42 Commission of the European Communities (2001b) p. 17
- 43 Tausanovic, V., Cvjetkovic, M., Kalasic, B. (2000) p. 301
- 44 訳語は論者による暫定的なものである。以下、プロジェクト内容については Commission of the European Communities (2000)
- 45 Kelin Borisssov, "Clearance work at Novi Sad soon to be finalized", Danube Watch 1/2003
- 46 詳しくは本論文冒頭の地図を参照されたい。
- 47 NARD (1999)
- 48 BMTF (2000) p. 10
- 49 ibid pp. 19-20
- 50 インタビューは 2002 年 9 月 19 日にウィーンの国連都市にある ICPDR のオフィスで実施。
- 51 しかし同時に Karoly 氏は、ICPDR がドナウ流域において問題の多い地域等は重点的に監視を強めており、オーストリアを除く流域をカバーする監視網の構築が進んでいることも強調していた。なお、短時間だけ同席してくれた Karoly 氏と同僚 (氏名を伺うことはできなかった) が BMTF の最終報告書を評して「政治的すぎる (Too political)」と発言したことも書き添えておく。
- 52 このプロジェクト (Joint Danube Survey Investigation of the Tisza River) の概要は ICPDR

- の HP 内にある以下のページに詳しい。http://www.icpdr.org/servlet/
- 53 この点に注目した研究として、宮脇昇はアクターの持つこの期待を表明されるだけで裏付けを持たない「表面上の期待」と「実質的期待」とに分け、実質的期待が収斂していないにも関わらず、表面上の期待が収斂してしまった結果としてレジームが形成される可能性を指摘している。宮脇昇(2003)pp. 36-37 なお本論文執筆にあたって、論者はアクター間の「期待」に注目した宮脇氏の研究に大きな示唆を得たことも記す。
 - 54 例えば 1921 年にガラツ港内で発生した事故の処理を巡ってルーマニア政府とヨーロッパドナウ委員会(当時)が権限を争った「ヨーロッパドナウ委員会の権限に関する事件」では、常設国際司法裁判所は、ヨーロッパドナウ委員会とルーマニア政府の権限は両者に分配される「機能」によって規定される非地域的基準によって分割されるという勧告的意見を提出した。横田喜三郎(1933) pp. 83-97
 - 55 例えば有名な論者としてサラモン(L. M. Salamon)を挙げる。代表的な著作は America's Nonprofit sector, The Foundation Center (1992)
 - 56 L.M.Salamon (1995) p. 41
 - 57 ICPDR のオブザーバーリストは Commission of the European Communities (2001b) pp. 29-35。WFD の組織図は Commission of the European Communities (2001c) p.68。
 - 58 不破吉太郎(2002) 6 ページ目

参考文献

- 内田勝敏・清水貞俊『EU 経済論』、ミネルヴァ書房(2001)
- 小寺彰「国際河川委員会の管轄権の範囲」、山本草二、古川照美、松井芳郎編『別冊ジュリスト：国際法判例百選』有斐閣(2001)
- 鮎田豊之『ラインの文化史：水とヨーロッパ社会』、刀水書房(1995)
- 城山英明「国際行政」、西尾・村松編『講座行政学』第1巻(1994)
- 城山英明「国際行政：グローバル・ガバナンスにおける不可欠の要素」、渡辺・土山編『グローバル・ガバナンス：政府なき秩序の模索』(2001)
- 鈴木めぐみ「国際河川における航行の自由 1815年ウィーン議定書の原則を中心に」、早稲田大学大学院法研論集 80号(1997)
- 浜口晴彦「ドナウとルーマニア」、浜口編『ドナウの社会学』早稲田大学出版部(1997)
- 不破吉太郎「紛争予防の視点から見た自然資源管理」、開発金融研究所報 NO.12(2003)(PDF)
- 保屋野初子『川とヨーロッパ：河川再自然化という思想』、築地書館(2003)
- 宮脇昇「レジームと消極的アクター」、日本国際政治学会編『国際政治』第132号(2003)
- 柳沢修、佐古俊介「2002年8月ヨーロッパ洪水被害の実態」、JICE REPORT vol.3(2003)
- 山本吉宣「安全保障：グローバル・ガバナンスの争点領域」、土山・渡辺編『グローバル・ガバナンス：政府なき秩序の模索』(2001)
- 横田喜三郎「国際司法裁判所意見研究(13)」、国際法外交雑誌第3巻第32号(1933)
- 渡辺昭夫・土山實男『グローバル・ガバナンス：政府なき秩序の模索』、東京大学出版会(2001)
- 渡辺尚『ヨーロッパの発見』、有斐閣(2000)
- BMTF, Final report of Task Force for Assessing the Baia Mara Accident(2000)
- Kelin Borissov, "Clearance work at Novi Sad soon to be finalized", Danube Watch 1/2003(2003)
- Commission of the European Communities, Evaluation of the Danube Waterway as a Key European Transport Resource (EUDET) Final Report(1999)
- Commission of the European Communities, COUNCIL DECISION, concerning the Community Contribution to the international Fund, Clearance of the fairway of the Danube(2000)

- Commission of the European Communities, The Sixth Environment Action Programme, "Environment 2010: Our future, Our choice" (2001a)
- Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION "Environmental co-operation in the Danube-Black Sea Region" (2001b)
- Commission of the European Communities, Common Strategy on the implementation of the Water Framework Directive (2001c)
- European Communities, Water Framework Directive, Official Journal of the European Communities 327, DIRECTIVE 2000/60/EC (2000)
- Spiridon G. Focas, The Lower Danube River, Columbia University Press, New York (1987)
- ICPDR/ICPBS, Memorandum of Understanding between ICPBS and ICPDR on common strategic goals (2001)
- ICPDR, Joint Action Programme for the Danube River Basin January 2001-December 2005 (2000)
- Stephan D. Krasner, International Regimes, Cornell University Press (1983)
- David Mitrany, the Progress of International Government, London (1933)
- NARD, National development plan (1999)
- Ruggie, International Responses to Technology: Concepts and Trends, International Organization (1975)
- L. M. Salamon, America's Nonprofit sector, The Foundation Center (1992)
- L. M. Salamon, Partners in Public service, The Johns Hopkins University Press (1995)
- Taisampvic, V., Cvjetkovic, M., Kalasic, B., "Water in Yugoslavia, one year after 1999/2000", Wasser und Abfallwirtschaft, Jahrgang 52 Heft 11/12 (2000)
- David Turnoc (ed.), East Central Europe and the Former Soviet Union: Environment and Society, Arnold (2001)
- Oran R. Young, International Governance, Cornell University Press (1994)
- Oran R. Young (ed.), Global Governance, The MIT Press (1997)

[2003.7.7 受理]

[2003.10.30 採録]

論文に関するコメント

本論文は国際河川の危機管理のあり方における問題点を指摘し、解決の方向性を提起しており、今後の議論のための足場をかためたといえよう。

執筆者自身も認識しているように、現場に肉薄した実証的な調査をすすめていくことが課題だろう。研究の進展に期待したい。

慶應義塾大学総合政策学部 木村 護郎 クリストフ 記