

論文の内容の要旨

論文題目 地球環境レジームと集合的政策決定プロセス
ワシントン条約レジームと象牙取引規制問題

氏名 阪口 功

近年の地球環境レジーム研究ではオゾン層保護レジームや地球温暖化防止レジームなど歴史の浅い事例に関する研究が精力的に行われている。しかし、歴史の浅いレジームと比較的長い歴史を持ちアクターの社会化(レジームの基本的構成要素の受容)が進んだレジームでは、アクター間の相互作用の形態は異なる可能性が高い。本論文の目的は社会化が進んだレジームとしてワシントン条約(1973年締結)を取り上げ、特にアフリカ象の象牙取引規制問題に関して設定された3つの基本的疑問の分析を通じて、地球環境レジームの集合的政策決定プロセスの解明に貢献することである。3つの疑問とは、COP6(1987年)まで尊重されていた科学的知識と付属書掲載基準がなぜCOP7(1989年)で突然を無視され、付属書掲載基準を満たさない南部アフリカ諸国を含めたすべての国の個体群が付属書(取引禁止)に掲載されたのか、COP8(1992年)でなぜ象の保護に関する協力が崩壊の危機に達し、またレジーム全体が不安定化したのか、COP7~COP9まで無視され続けた科学的知識、基準がなぜCOP10(1997年)では尊重され、南部アフリカ諸国の個体群が付属書(取引許可)に格下げされたのか、である。

以上の疑問に解答するために、既存の地球環境レジーム研究から、知識共同体アプローチ、利益に基づくアプローチ、パワーに基づくアプローチを導入し、最後に新たなアプローチとして討議アプローチを導入した。第一の知識共同体アプローチは、科学的知識と(知識を政策決定者に媒介する専門家の役割に着目して)アクターの利益認識、さらにはレジームの形成・発展を説明しようとするアプローチである。このアプローチでは、知識共同体の一致した知識とその成員の(各国の)官僚組織への埋込が重視される。第二の利益に基づくアプローチは、地球環境レジームに参加するアクターは利己的な利益を追求する国家で

あると仮定して、利益の各構成要素(生態学的脆弱性、削減コスト、世論)に基づきアクターの行動を説明しようとするものである。第三のパワーに基づくアプローチは、レジームの規定はパワーにおいて優位に立つアクターの利益を反映すると仮定し、(援助や制裁を通じた)パワー・ポリティクスによりレジームの形成や発展を説明しようとするものである。

以上3つのアプローチは、アクターの行動の動機として利益を中心に置き、レジーム(規範、ルール)の効果を考慮していないため、アクターの社会化が進んでいない状況で説明力を持つと考えられた。しかしながら、社会化が進んだ状況ではレジームがアクターの選好形成に強い影響を与えることがある。この社会化が進んだレジームの集合的政策決定プロセスを分析するために第4のアプローチとして導入したのが討議アプローチである。

討議とは具体的にはレジームの規定(規範、ルール)と事実・科学的知識に基づき合意を形成することを目的として行われる議論を指す。討議はあくまでも理念型であり、実際の集合的政策決定プロセスではアクターの利己的な利益を強く反映した主張が繰り広げられる。しかしながら、主張がレジームの規定(規範、ルール)から逸脱していたり、科学的知識に基づいていない場合は、討議プロセスで他のアクターから厳密な検証を受け、修正を迫られることになる。もちろんそのアクターは討議に応じず利己的な利益をひたすら追求することも可能である。ところが、討議への従事は間接的にそのアクターがレジームの目的(原理、規範)を共有していることを示す行為であるため、討議の断絶は期待の収斂を困難にし、レジームを不安定化させる。それゆえ、そのアクターがレジームの目的を共有しているなら、レジームの不安定化を避けるために討議による合意形成に応じざるをえなくなり、逸脱行動は修正されていく。このようにレジームの規範やルールは討議プロセスを通じてアクターに強く作用するようになる。なお、討議で中心となるのはレジームの規範やルールであり、科学的知識は規範やルールを通じて具体的な意味を持つようになる。

以上の4つのアプローチに基づき各基本的疑問に対する作業仮説を作成し、検証を行った。その結果、知識共同体アプローチとパワーに基づくアプローチは3つの基本的疑問すべてに対して説明力を持たなかった。利益に基づくアプローチは第一の基本的疑問に、討議アプローチは第二と第三の基本的疑問に効果的な説明を提供することができた。

仮説検証により明らかになったことは、状況により説明力を持つアプローチ、また強く作用する要因は大きく異なるということである。まず、知識共同体アプローチは、従来地球環境レジーム研究で主流のアプローチとして認知されていたが、利益認識に作用する要素として環境悪化の影響(生態学的脆弱性)しか考慮していない。ところが、アクターの利益認識は規制のコスト(削減コスト)や世論によっても影響を受ける。それゆえ知識共同体アプローチが説明力を持つのは、知識共同体の考えと国内集団(産業、世論、政府組織)の考えが対立していない状況であった。

例えば、COP6まではこの状況が成立しており、知識共同体の勧告に異論が出ることはなかった。しかし、高い価値を持つ象牙のための密猟が大部分の生息地域国で制御不能なほどにエスカレートした結果、個体数の減少を懸念する生息地域国および象牙取引に反対する強い世論が形成された欧米諸国はCOP7で全面的な取引の禁止を求めるようになる。その結果、付属書掲載基準を満たさない一部の南部アフリカ諸国の個体群を付属書に据え置くことを求めた知識共同体の勧告は非常に多くの締約国諸国により無視されていた。これは、知識共同体の考えと国内集団の考えが対立する状況下で政府が官僚組織に埋め込

まれた共同体の成員に政策決定権を委譲しなくなったためである。それゆえ、COP7では知識共同体アプローチは説明力を失い、代わって利益をより包括的に分析する利益に基づくアプローチが効果的な説明力を持つようになった。

COP8ではCOP7で決定された付属書への格下げ基準と手続きに基づき、(格下げ提案を評価する役割を与えられた)専門家パネルが一部の南部アフリカ諸国は格下げ基準を十分に満たすと勧告していた。しかし、取引禁止の継続を望む非常に多くの締約国が、専門家パネルの分析と格下げ基準を完全に無視する戦略をとり、討議に全く応じようとしなかった。その結果、南部アフリカ諸国はこれまで自発的に行ってきた取引のモラトリアムを取りやめ、留保下または条約から脱退して象牙取引を再開する意思を示し、アフリカ象の保護に関する協力が崩壊の危機に陥った。これは討議の断絶はレジームを不安定化させると予期する討議アプローチが予想する展開であった。もし、利益に基づくアプローチが妥当するなら南部アフリカ諸国はCOP7後も留保下での取引を継続していたはずである。しかしながら、南部アフリカ諸国は格下げ基準を満たし、COP8で承認を得た上で取引を再開することを目指していた。南部アフリカ諸国がCOP8で協力を停止する意思を示したのは、討議に応じようとしないう取引反対派の議論を聞いて、もはや期待が収斂することはないという結論に達したからであった。

COP8ではそれだけに留まらず、非常に多くの種に関する提案が付属書掲載基準や科学的知識に基づき議論されることなく撤回に追い込まれ、レジーム全体が不安定化するという事態が発生していた。これはアフリカ象の提案をめぐる極化した議論を聞いて、他の締約国諸国が基準や科学的知識とは無関係に自国が利益を持つ種の取引が禁止に追い込まれることを恐れ、舞台裏のロビイングや討議を拒否することにより提案の採択を阻止する戦略をとったためであった。このように、討議の断絶は期待の収斂を困難にし、協力やレジームを不安定化させることになる。

しかしながら、この協力の崩壊とレジームの不安定化の事態を回避するために、その後締約国諸国は利己的な利益の追求を慎み、格下げ基準と科学的知識に基づく討議による合意形成に協力するようになる。その結果、COP10で南部アフリカ諸国の個体群の格下げに成功する。このように、社会化が進んだレジームではアクター間で目的(原理、規範)が共有されているため、次第にレジームの規制的効果が強く働くようになり、討議を通じて逸脱行動は修正されていく。

利益に基づくアプローチは(社会化が進んだレジームでも)逸脱行動の発生を説明することができるが、それが修正されていくプロセスを説明できない。この修正のプロセスを説明するには討議アプローチが効果的となる。また、社会化が進んだレジームでは、知識は知識共同体論者が想定するアクターの利益認識を通じてではなくレジーム(規範、ルール)を通じて強い影響を与えることができる。また、パワーに基づくアプローチは3つの基本的疑問すべてに対して効果的な説明を提供できなかったが、これは社会化が進んだレジームでは、自国の利益のために援助や制裁を通じた影響力の行使を行えば、その国は名声を失い、環境を保護すると言うより大きな目的を達成することが困難になるためであった。

このように、知識共同体アプローチ、利益に基づくアプローチ、パワーに基づくアプローチは社会化が進んでいない状況では効果的な説明力を持ちえるが、社会化が進んだレジームではレジーム(規範、ルール)の効果に着目した討議アプローチが有効となる。