

中国の初期環境外交と 地球環境問題をめぐる国際交渉

——「共通だが差異ある責任」原則の形成過程——

大塚 健司

はじめに

地球環境問題をめぐる国際交渉過程において、先進国と途上国の対立をどのように克服するのかが、長らく焦点のひとつとなってきた。とりわけ「リオ・サミット」「地球サミット」といわれる1992年にリオ・デ・ジャネイロで開かれた国連環境開発会議（UNCED）を前後して、両者の対立が表面化したとされている。たとえば、UNCEDにおいて先進国が「途上国に応分の対策をとるように求める」のに対して、途上国は「結束して先進国の責任を追及し『開発の権利』を主張」するようになったこと（藤崎1993, 7-10）、同時期に交渉が開始された国連気候変動枠組条約（UNFCCC）においても同様の対立があったこと（沖村2000, 172-173）などが指摘されている。

こうした対立を背景にしながら、人類共通の地球環境問題に対応すべく明文化された原則が「共通だが差異ある責任」(Common but Differentiated Responsibilities: CBDR)である。UNCEDで採択された環境と開発に関するリオ宣言では第7原則に、UNFCCCでは第3条にそれぞれ書き込まれた。そして、CBDR原則は、「その後の条約交渉の南北関係を規定する役割を果たした」(沖村2000, 173)、「地球温暖化防止の制度を構成する制度要素構築のあらゆる局面で援用されてきた」(高村2008, 10-11)などと位置づけられている。

他方で、2015年にパリで行われたUNFCCCの第21回締約国会議（COP21）では、先進国と途上国の間の南北対立の様相に変化がみられた。先進国のみなら

ず途上国も参加する新たな枠組みとなったパリ協定では、CBDR原則を援用しつつも、先進国のみならず途上国も自国の削減目標を作成することが定められるなど、差異化の「転換」がみられる（高村2016; 2018）。また、リオ・サミットやUNFCCCの南北間の交渉においてリーダーシップを執っていた中国は、COP21において独自に気候変動対策支援のために、途上国へ200億人民元（当時約3700億円）を拠出することを表明した（鄭2016）。

このように、地球環境問題交渉における南北対立を背景に生まれたCBDR原則が揺らぎつつあるなか、CBDR原則の初期形成過程を確認しておくことは、今後の同原則ならびに途上国の地球環境問題解決へのコミットメントを展望するうえで有益であろう。そのなかでCBDR原則の旗振り役であり、いまや温室効果ガス排出量で世界最大となった中国が、気候変動対策に今後どのようにコミットメントをしていくかという関心からも、中国の環境外交の展開においてCBDR原則がいかにして提起され、また、それが確立していったのかを検証することは重要な研究課題である。

中国の環境外交は、中国の環境政策研究において手薄なテーマであり、かろうじて中国の当局の責任者による回顧録や一次資料としての政策文献集が発刊されている程度である。そのなかでOtsuka(2018)は、北東アジアにおける地域環境ガバナンスへの中国のコミットメントの変遷を辿りながら、CBDR原則の原型が1972年にストックホルムで開かれた国連人間環境会議（以下、ストックホルム会議）で提起され、オゾン層保護をめぐる国際交渉のなかで確立したことを指摘している。ただこの論文では、CBDR原則がどのような背景と意図のもとで生まれ、確立していったのかという分析が欠けている。

他方で、CBDRについては、国際環境法や地球環境ガバナンス研究において議論がなされてきた（Stalley2013; Pauw et al. 2014; 箭内2014; Lee2015）。そのなかで、CBDRはストックホルム会議以来、中国が途上国と協調して地球環境外交を進めるなかで、途上国の利益を守るための原則として確立してきたこと（Stalley2013; Pauw et al. 2014）、同時にその原則を地球環境外交において戦略的に使いながら自国に有利な条件を獲得しようとしてきたこと（Stalley2013）などが指摘されている。

そこで本章では、CBDR原則がストックホルム会議からリオ・サミットをめぐ

る国際交渉における中国の環境外交の展開のなかでどのように生まれ、確立していったのかという点について、環境政策史的アプローチ（喜多川2013）から、中国側の関連文献のみならず、国際環境交渉に関する先行研究や関連文献も参照し、多角的にその背景要因を中国の初期環境外交の文脈から検証する。なお、本論では、ストックホルム会議から中国が地球環境問題に関する外交上の原則と立場を確立するまでを中国の環境外交の初期過程ととらえ、おもな考察の対象とする。

以下、第1節と第2節では、地球環境外交の最初の舞台である1972年のストックホルム会議への中国の参加に焦点を当てて、中国政府がどのような意図で参加し、また、会議の場で代表団がどのような発言をしたのかを明らかにする。第3節と第4節では、地球規模で産業活動由来の化学物質を規制する初の国際環境条約であるモントリオール議定書の交渉過程に関する文献から、CBDR原則の原型となる考え方がどのように提起され、採用されたのかについて検討を行う。第5節では、モントリオール議定書加盟直後に確立した中国の「地球環境問題に関する原則立場」に注目し、そこにストックホルム会議からモントリオール議定書交渉に至る議論が、どのように集約されたのかについて検討を行う。最後に本章のまとめを行い、CBDR原則をめぐる今後の中国の環境外交の行方への示唆を導く。

1 ストックホルム会議への中国代表団の参加

1972年6月にスウェーデンのストックホルムで開催された国連人間環境会議（ストックホルム会議）は、特定イシューを掲げた国連初の会議であった。当時は東西冷戦のさなかであり、ルーマニアを除く旧東側諸国の参加を得られなかったものの、113カ国の政府代表、19の国際機関のほか、多数の非政府組織が参加した（マコーミック1998, 116; 王1999, 106）¹。そうしたなか、先進国だけでなく途上国も含め、「政治的、経済的、社会的に異なる体制下にある多数の国々」が、天然資源の保全、開発と環境の両立、国際環境協力、海洋環境保全、科学・技術・

1 旧東ドイツの投票権が認められなかったためボイコットしたとされている。会議参加国についてはUnited Nations(1972, 43)を参照。

教育・研究の利用を掲げる原則とその前文となる会議宣言、109の勧告からなる行動計画など、「多岐にわたる思想的な内容に合意できた」(マコーミック1998, 122) という点で、地球環境問題をめぐる国際交渉史上の画期的な出来事とされている²。

中国にとってストックホルム会議は、環境問題に関する国際交渉への初めての参加となっただけでなく、共産党政権による中華人民共和国の樹立後に参加した初めての国連会議となった。第二次世界大戦後に多国間の平和協調のための国際機関として1945年に発足した国際連合では、当初中国は旧国民党政府を代表としていた。それに替わって共産党政府が代表権を回復したのは1971年10月であり(太田1995, 138), その翌年に開かれたのがストックホルム会議であった。当時の中国は、1966年からはじまった反右派闘争を掲げる文化大革命によって破壊された外交活動について、周恩来総理主導で立て直しを図っていた(太田1995, 136)。ストックホルム会議へ政府代表団が派遣されたのも、周総理の決断によるものとされている(曲1997, 2)。また、ストックホルム会議の事務局長であったモーリス・ストロングから、中国の国連代表団長や外交部長に対して参加要請の働きかけがなされていた(王1999, 107)。この時に外交活動を立て直そうとしていた中国にとって、ストックホルム会議への参加は、国際政治舞台への復帰の好機としてとらえられたと考えられる。

他方で、中国代表団のストックホルム会議への参加は、周総理が代表団に対して「世界の環境状況と各国の環境問題の経済社会発展への重大な影響を理解し、これを鏡として中国の環境問題の認識をすべし」(國務院環境保護領導小組弁公室2010, 469; 曲・彭2010, 206)と訓示したとおり、当時から各地で深刻化しつつあった環境汚染の重大さを認識する契機となった(曲1997, 3; 曲2010, 16)。当時発生していた環境汚染問題として、たとえば1972年には、大連湾で黒い濁水が広がり5000ムー(1ムーは15分の1ヘクタール)余りの干潟の貝類が汚染された事件、北京の水源地である官庁ダムの汚染によって魚に異臭が出た事件、松花江水系の支流である第二松花江で工場から垂れ流されていた水銀を含む魚介類を食べた漁民に水俣病に類似する症状が出た事件が挙げられる(《中国環境保護行政二十

2 スtockホルム会議で採択された宣言、原則、行動計画についてはUnited Nations(1972)を参照。

年》編委会1994, 5-6)。ストックホルム会議を経て、こうした自国の環境汚染問題の重大さを政府代表団が認識したことが、周総理はじめ政府指導層の耳に届き、翌年1973年の第1次全国環境保護会議の開催につながっていったとされている（曲1997, 3; 曲2010, 2; 《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 6）。

また、ストックホルム会議の成果として中国にとって重要であったのが、ストックホルム会議で設立が合意された国連環境計画（UNEP）に、初代から理事を派遣するようになったことである（王1999, 116-120）。中国はUNEPの理事会及び各種会議への参加をとおして、「世界に中国の状況を知らしめる」と同時に、「世界の環境状況を理解し、有益な知識や措置を学び、我が国の環境保護の強化と改善の参考」とすることができる情報を得られるようになった（王1999, 120）。ストックホルム会議の参加を経て中国は、UNEPという地球環境外交における重要な「窓口」（王1999, 120）を獲得することができたのである。実際、後述するように、この窓口は、後のオゾン層保護をめぐる国際交渉において重要な役割を發揮した。

2 スtockホルム会議における中国代表団の立場と役割

ストックホルム会議へは、唐克・燃料化学部副部長を団長、顧明・国家計画委員会副主任を副団長として、これら両部・委員会ほか、外交部、衛生部、冶金部、軽工業部、農業部、北京市、上海市の幹部などからなる30名以上の代表団が参加した（外交部・燃化部1972; 曲1997, 3）³。ストックホルム会議は、すでに1年前から27カ国で構成された準備委員会において、議題や制度・機関についての議論が行われており、会議前に宣言草案も作成されていた（マコーミック1998, 108-119）。中国は、外交部と燃料化学工業部が中心となって会議準備段階で会議参加国の立場や主張、宣言草案について検討を行い、当時の国際政治上の対立のもとで環境問題についての経験交流と国際協力を求めていくという複雑な「闘

3 外交部・燃化部（1972）の代表団メンバーに関する「請示」（指示伺い）では新華社を含めて31人、代表の1人として参加した曲（1997, 3）によると科学技術界を含めて40数名参加したとされている。

争]であるという認識を持ち、そのうえで、中国の方針として以下の5点を掲げた。
(外交部・燃料化学工業部1972, 207-209)

- ①第三世界と全世界人民の立場に立ち、彼らの反侵略、反略奪、反抑圧、公害反対の正義の闘争を支持すること。
- ②矛盾を利用しながら国際統一戦線を拡大するという方針⁴のもと、アジア・アフリカ・ラテンアメリカとともに、また中小先進国の支持を取り付けて、アメリカ・ソ連両国の覇権に打撃を与えること。
- ③環境問題の根源を指摘し、正確な方針、政策を採用することで、環境問題は有効に解決できるということを明らかにし、各国人民の環境保護・改善の闘争を鼓舞し、彼らの自信を高めること。
- ④アジア・アフリカ・ラテンアメリカ諸国の誤った観点や非現実的な幻想に対して説得工作を行い、原則性と柔軟性をあわせもち、重大な問題において原則を堅持して立場を明らかにし、非原則的問題においてはアジア・アフリカ・ラテンアメリカ諸国に適宜、配慮と支持を行うこと。
- ⑤「实事求是」⁵の考え方を適宜紹介し、我が国の環境問題に関する方針、政策と経験を宣伝し、我が国に対する侮辱や攻撃を断固として撤回させること。

このように、ストックホルム会議の準備段階において中国は、途上国・第三世界の立場に立ちながら環境問題に積極的に取り組む姿勢を示すとともに、自国の政策・方針・経験をアピールするという方針を固めたのである。

また、宣言草案については、「帝国主義による環境汚染の責任への言及がない」などの不満があるとしながらも、途上国の観点も一部は取り入れられていると評価した。そして会議では、途上国の立場に立って修正作業に参加するとともに、最終採決にあたって途上国の多数の意見に従い、中国が単独で採否を左右するよ

4 当時対立していた米ソを第一世界、他の先進国を第二世界、途上国を第三世界として、第一世界に反対しながら第三世界と連帯するという後に確立する外交戦略方針（太田1995, 136-139）を指すものと思われる。

5 「实事求是」とは、毛沢東の代表的な思想であり、「事実に基づいて真理を求める」という「漢書」に由来する言葉であるとされる（杉田1999）。

うな立場をとらないとした（外交部・燃料化学工業部1972, 209-210）。マコーミック（1998, 118）は、宣言草案に対する中国の役割について、「多くの途上国の立場は、中国の参加によって強まった」「そのほかの点では、中国代表は受け身の役割を演じた」という一方で、「中国は動議を提出して議論を蒸し返したが、それは会議終了後までに宣言文に合意するという配慮から否決された」「中国は議論の終了間際、合意の得られない原則はすべて削減すべきだと提案した。宣言が会議の最終日に評決に付されたとき、中国だけが承認しなかった」（マコーミック1998, 118-119）などとされている。

「多くの途上国の立場は、中国の参加によって強まった」とされるように、中国代表団が途上国・第三世界を代弁して主張したことは何だったのか。華季龍・外交部副部長が宣言草案の検討会議で発言した「基本立場と主要観点」には、①経済発展と環境保護（原文「環境維護」）の関係、②人口増加と環境保護の関係、③環境汚染の社会的根源問題、④資源保護問題、⑤公害反対、⑥国際汚染の賠償、⑦環境保護に関する科学技術の国際交流、⑧国際環境資金の調達と使用、⑨国際環境機構の設立、⑩国際間の環境保護と国家主権の問題、の10点が挙げられている（曲・彭2010, 15-17）。

このうち途上国の立場に関するものとして、第1に、途上国の開発権に関する主張がなされている。①において、「途上国は切実に民族経済を発展させる必要があり、近代工業、近代農業を確立し、経済上の完全な独立を実現し、国家の独立を保護・強化すること」により環境問題の解決を図なければならない、[すべての国家の環境政策は、発展途上国の利益を増進するものであって損害を与えるものであってはならない]と先進国を牽制した。

第2に、現代の環境汚染・破壊に対する先進国の責任に関する主張がある。③において、環境汚染・破壊の「主要な社会的根源は、資本主義の発展が帝国主義の発展につながり、独占的な資本集団が、高額な利潤を追求」してきたことであるとして、アメリカを中心とした先進国の責任を指摘した。とくにアメリカについては、当時進行していたベトナム戦争によって多数の住民や生物が殺傷され、深刻な環境破壊が進んでいると強く非難した。

第3に、国際的な資金調達は工業先進国が負担するとともに、米ソが独占している環境科学技術を無償で途上国に提供すべきという主張が挙げられる（⑥、⑦）。

第4に、国家主権を尊重すべきという主張である。⑩において、「いかなる国家も環境保護を口実に、他の国家の主権を侵害したり、内政干渉したり、他国の利益に損害を与えたりしてはならない」とした。後述するようにこれら4つの原則は、中国の地球環境問題に関する原則立場に引き継がれている。

他方、「合意の得られない原則」としては、大量破壊兵器の禁止に関する条文が挙げられる。これには、もともと途上国の多数意見が反映されていたとされているが、中国は修正を求めたものの合意を得られなかったとして、この条文を入れた宣言草案の採決に反対した。採決は、そのまま拍手承認で進められたが、採決の翌日に公開された宣言文では、この条文は入らなかった（出席連合国人類環境会議代表団1972, 216）。中国は宣言文の採決には、参加しなかったとされている（曲・彭2010, 189）。この件については、中国は核保有国であることから、ほかの途上国とは異なる立場をとったと考えられる（曲・彭2010, 190-194）。

なお、「受け身の役割を演じた」とされているものとして、たとえば、行動計画に関する採決が挙げられる。中国代表団は、宣言草案については修正作業にかかわったものの、行動計画案については委員会にすべて参加しておらず、「これらの提案内容は広範囲にわたり、条文が錯綜し、状況についてよくわからない」として採決に参加しなかったとされている（出席連合国人類環境会議代表団1972, 216）。そのほか、会議期間中に開催された委員会においても採決に参加しなかった場面は少なくなかった（曲・彭2010, 195-199）。

3

オゾン層保護をめぐる国際交渉への中国の参加

ストックホルム会議では、地球環境問題に関して多岐にわたる事項が議題にのぼり、準備会合ではロンドン条約（廃棄物その他の投棄による海洋汚染防止に関する条約）、世界遺産条約（世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約）、ラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）など具体的な国際条約についても検討がなされた（マコーミック1998, 113）。しかしながら、各国の産業活動に直接規制を適用する国際ルールを協議したのは、オゾン層保護に関する条約が初めてであった。

成層圏のオゾン層が、人為起源の化学物質であるクロロフルオロカーボン（CFC）によって破壊される可能性があるという科学的知見が報告され、それを受けて国際的な研究が開始されたのは1970年代であった⁶。CFCは化学的に安定した物質として工業生産され、冷媒、溶剤、スプレーなどに広く用いられていた。UNEPは1975年に、世界気象機関（WMO）の技術会議に資金提供を行い、1977年にはワシントンDCで行われた国際会議を後援して、「オゾン層保護のための世界行動計画」を発足させ、WMOを中心としてオゾン層の状況に関する科学的データの収集体制を構築した（マコーミック1998, 233; ベネディック1999, 63）。その後1981年にUNEPにてオゾン層保護のための国際協定に向けた作業が開始され、1985年にはウィーンにて43カ国の代表が参加する会合が開かれ、「オゾン層保護に関するウィーン条約」が採択された。ウィーン条約では具体的な規制措置は盛り込まれなかったが、関連する研究、モニタリング、データ交換に関する国際協力の枠組みを確立し、オゾン層破壊物質の規制のための議定書の協議への道を拓いた（ベネディック1999, 66-70）。

その採択直後に、南極のオゾン層に大きな穴（オゾンホール）があることが科学者によって明らかにされ、オゾン層保護の問題は国際社会において喫緊の課題として注目を集めた（ベネディック1999, 233; 横田2002, 106）。そして、2回のワークショップ、3回の議定書の交渉を経て、1987年には、「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」が採択された（ベネディック1999, 72-76, 97-106）。この議定書では、加盟国は5種類の特定フロンの消費量を1990年までに1986年の水準に凍結し、2000年までに50%削減すること、非加盟国から加盟国へのフロン関連製品の輸出入を規制すること、さらにハロンについても議定書が発効して、3年後に1986年レベルに生産を凍結することなどが定められた（マコーミック1998, 234; 横田2002, 107）。なおウィーン条約は1988年に、モントリオール議定書は1989年に、それぞれ発効した⁷。

6 1974年にリチャード・ストララスキとラルフ・シセローンが、アメリカ航空宇宙局のロケットから排出される塩素が成層圏オゾン層を破壊するという研究をCanadian Journal of Chemistryに、同年にマリオ・モリーナとシャーウッド・ローランドが人為起源のCFCは分解されずに成層圏まで到達し、最終的には太陽光によって分解され大量の塩素を放出するという研究をNatureにそれぞれ発表した（ベネディック1999, 32）。

中国は、ウィーン条約が採択された会合にオブザーバーとして参加したものの、署名は行わなかった(王1999, 129)。また、ウィーン条約採択後のワークショップにはUNEPから、「途上国からの参加を奨励するために財政的支援がとられたが、全体的に無関心で中国とインドは代表者をほとんど派遣しなかった」とされている(ベネディック1999, 73)。

中国を含めていくつかの途上国が、モントリオール議定書草案の検討会議にて意見を出したものの(ベネディック1999, 124-126, 132-134)、本格的に国際交渉に参加したのは、モントリオール議定書採択から2年後に開催されたロンドン会議からであった。中国は1987年に採択された議定書に対して、「多くの重大な問題があり、多くの国家、とりわけ途上国の批判を受けていた」として、「もし議定書が修正されなければ加盟はできない」という立場を貫き、その結果「議定書の修正をめぐる外交闘争」において、「重要な役割を果たした」とされている。中国はウィーン条約にはロンドン会議後に「署名の時期は熟している」と判断して、その年の10月に署名した(国務院環境保護委員会1989, 50)。議定書については、1989年3月に開かれたロンドン会議以降、1990年までに行われた一連の会議にて改正案が検討され、中国は1991年6月の議定書第3回締約国会議にて署名した(ベネディック1999, 402-403;《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 334, 411-412)。1990年6月に改正された議定書では、1987年の規制物質については2000年までに全廃することに加えて、新たな規制対象物質の段階的削減も義務づけられた(横田2002, 110)⁸。また、後にみるようにその条件として、先進国から途上国への代替物質・技術の開発に対する資金・技術援助メカニズムが導入された。

7 UNEP ozone secretariat website at <https://ozone.unep.org/ozone-and-you>(2020年1月26日アクセス)

8 新たな規制物質として5種類以外のCFCと四塩化炭素を2000年までに、メチルクロロフォルムを2005年までに段階的に削減するとされた。条約文書についてはUNEP ozone secretariat websiteを参照。

4 モントリオール議定書の改正過程における中国の立場と役割

モントリオール議定書の改正過程において、中国は何をどのように主張し、それがどのように反映されたのだろうか。

第1に、オゾン層破壊物質の削減をめぐる「公平原則」を主張したことである。ロンドン会議では、「多く排出するものが、多く削減する」という公平原則」を掲げた（國務院環境保護委員会1989, 56; 王1999, 130）。また、ロンドン会議に続いて同年5月にヘルシンキで行われた第1回ウィーン条約・モントリオール議定書締約国会議では、オブザーバー資格で参加した中国代表団は、「オゾン層保護は国際社会の共同責任である」としたうえでつぎのように述べた。

「オゾン層を破壊するフロン物質の規制と削減の義務は、国際社会の公平な分担によるべきである。オゾン層保護のためにとる措置がもたらすさまざまな影響、たとえば経済面での影響は、国際社会各構成員が公正かつ公平に、そして、オゾン層の破壊に対して負う責任の大小及び経済発展水準などの要素を考慮したうえで請け負うものである。国際社会の一員として、われわれはオゾン層保護のために責任を負うべきであり、そのためいくらかの犠牲を払う。しかし、われわれは経済面での困難から、人類共同の環境を保護するために貴重な犠牲を払う途上国から商業利益を得るために、発展途上国に対して新たな経済面での削減をもたらす如何なる企図に対しては容認しがたいと言わなければならない」

（出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表團1989, 122）

ここでは、「先進国の責任」と直接明示されていないものの、「オゾン層の破壊に対して負う責任の大小」という文脈において、これまでオゾン層破壊物質を多く排出してきた先進国の責任を問うていることは明らかである。すなわち、中国が議定書改正過程で掲げた公平原則とは、国際社会の一員としてすべての国が環境保護の責任を有しながらも、環境破壊物質を多く排出する先進国と、経済面で不利な立場にある途上国の間での責任の分担に関する公平性を意味しており、こ

れは後の国際環境交渉で定着した「共通だが差異ある責任」という考え方と通底している。

第2に、上記の公平原則のもと、排出削減ルールの制定にあたっては、途上国への具体的な配慮として、資金援助と技術移転を求めたことが注目される。

中国代表団はヘルシンキ会議にて、「モントリオール議定書の趣旨と原則はよい、大部分の規定は受け入れられる」として、「途上国の特殊情況」について一定の配慮があることを評価しつつ、「いくつかの規定は甚だ不公平」であるとして、議定書締約国に対して不満を持つ途上国の「意見と要求を真剣に考慮する必要がある」と主張した（出席保護臭氧層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 126）。ここで中国代表団が述べたように、1987年の議定書で途上国への配慮が一定程度盛り込まれていた。すなわち、途上国のうち「オゾン層破壊物質の1人当たりの消費量が0.3キログラム未満の締約国」については「基礎的国内需要」を満たすためCFC規制に10年間の猶予を設けられた（ベネディック1999, 107-130; 横田2002, 107）。これは第5条1項に規定されたことから「第5条1項締約国」ともいわれる（高村2016, 239-240）。しかしながら、その後の観測・調査によってオゾンホールメカニズムに関する科学的知見が蓄積され、オゾンホールの拡大が深刻な状況にあることが判明するとともに、アメリカを中心に産業界による代替フロンの開発が進むなかで、議定書の改正作業において規制物質の拡大と期限の前倒しの検討が行われた（ベネディック1999, ; 横田2002, 108-110）。こうしたオゾン層保護のための規制強化という国際社会の抗えない流れのなかで、中国は科学的知見を尊重し、かつ規制強化が必要であることを認めながら（國務院環境保護委員会1989, 57）、上記の原則を掲げて途上国への配慮という形で具体的な措置を獲得していった。

具体的には、ロンドン会議にてCFC代替物質・技術の研究開発のための国際基金として、「オゾン層保護国際科学基金」の設立と「代替物質・技術の無償での移転と途上国への優遇的な支持」を訴え（國務院環境保護委員会1989, 56）、ヘルシンキ会議では、「オゾン層保護国際基金に関する提案」として中国代表団名で文書を作成した（出席保護臭氧層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 128）。そして、資金・技術援助の必要性について、他の途上国、UNEP、および開催国を中心に参加国から支持を取り付け、ヘルシンキ会議にて採択された「オゾン層

保護ヘルシンキ宣言」で一定の合意が得られた。すなわち、CFC代替物質の技術について「特に途上国への移転が緊急に必要とされている」とし、また、「ウィーン条約及びモントリオール議定書の未締約国の参加を奨励する」という点もふまえて、「途上国が関連科学情報、研究成果とトレーニングの機会を獲得することを促し、適切な資金メカニズムの構築と最低価格での途上国への技術移転と設備更新を促進することに同意する」という文言が書き込まれた（出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 125）。

第3に、以上のような要求は、中国は途上国を代表する立場としてだけではなく、自国のおかれた立場もふまえたものであるという点に留意する必要がある。ヘルシンキ會議から帰国した代表団は、報告のなかで以下のように提案している。

「われわれは積極的に国際技術交流活動に参加し、(外国の専門家を) 招へいし、(自国の専門家を) 派遣するという方法によって、適時この分野の科学技術の発展動向を掌握し、二国間あるいは多国間協力をとおして、国際経済援助を勝ちとり、経済貿易部をとおして適宜手配を行う」

(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 124)

このように資金・技術援助をとおしてCFC代替技術の研究開発に積極的になる背景には、ひとつは先述したような国際社会の規制強化の流れには抗えないという認識があり、「議定書には途上国の経済発展に不利な条文が存在するものの、現在オゾン層保護が喫緊となる情勢のもとで、(規制の) 緩和要求にこだわりすぎると世界の世論(の支持)を失いかねず」、また、「多くの部分でわれわれと工業先進国の間で議論が必要であり、もし長期にわたって非締約国となった場合には非常に不利である」(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 123)と考えられていたことが挙げられる。

もうひとつは、中国は途上国のなかでもCFCの消費が比較的多い国であり、かつ一定の生産能力を有している国でもあることが挙げられる。つまり、「我が国は大国の一つであり、今後CFC物質の生産と使用を図る際に、オゾン層保護は差し迫っている」として、積極的に代替物質の研究開発をしていくことが求められていると考えられていたのである(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護

代表団1989, 124)。

1990年6月にロンドンで開かれた議定書第2回締約国会議では、多国間基金の設置が合意され、翌年1月から議定書発効までは暫定的資金メカニズムが運用されることになった(松本2000, 32)。その後の中国のオゾン層保護対策への姿勢については、UNEPが1990年7月に発表した報告書をめぐるエピソードが興味深い。国際チームによる中国のオゾン層保護に関する調査研究の結果によると、今後3年間に中国で規制物質の段階的廃止を進めていくためには、追加的費用として約4200万ドルが必要であり、エアロゾルの代替、回収装置、実証プラント、新技術によってオゾン層破壊物質であるCFCとハロンの潜在的用途の削減が可能であるとされた。中国政府はこの報告書を受け入れ、議定書の第5条1項締約国に許された10年間の削減義務猶予を適用せず、新技術に移行することを表明したとされている(ベネディック1999, 229)。つまり、中国は、削減義務の猶予より、資金・技術援助による新技術への移行を前提とした削減義務を負うことを選択したのである。

また中国は、5月に行われたヘルシンキ会議の政府代表団の報告のなかで、「適切なCFC代替物質・技術が得られなければ、議定書の目標を実現することは中国として難しい」という点を締約国間で了解を得ることについて、議定書交渉を仕切っていたトルバUNEP議長は受け入れられると認識していることをふまえ、できるだけ早く議定書に参加すべきとしていた(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 123)。この条件についても、ロンドンでの第2回締約国会議にて議定書に盛り込まれた(ベネディック1999, 232-233)。中国代表団はこの会議において、中国側の意見が取り入れられたこと、途上国に対する不利な条項が削除されたことから、閉幕時に議定書に加盟することを表明した(《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 413-414)。

以上のように中国は、途上国としての公平原則を掲げるだけでなく、オゾン層保護への国際社会の圧力のもと、大国のひとつとして必要な代替技術開発を担保する一定の資金・技術援助メカニズムを獲得したうえで議定書に加盟したのである。

5 地球環境問題に関する中国の原則立場の確立

中国が「地球環境問題に関する我が国の原則立場」を國務院環境保護委員会第18回会議で審議・承認したのは、モンテリオール議定書に加盟した翌月の1990年7月であった(《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 414)⁹。この「原則立場」は、「我が国の環境外交事務を指導する重要な歴史的文書」であり、「各地方、各部門による環境外交活動のスコープ(原語「口径」)を統一」するものであるとされている(王1999, 152)。

この内容に立ち入る前に、この時期に原則立場が確立した背景について考察しておきたい。まず、中国政府内で環境外交が重要であるという認識が共有されてきたことが指摘できる。中国政府が明確に環境外交を展開することを提起したのは1989年10月に開かれた國務院環境保護委員会第16回会議であるとされている(王1999, 262)。この会議で同委員会主任の宋健國務委員(副総理クラスに相当)は、国際環境交渉のなかで、先に豊かになって南極のオゾン層を破壊してきたような先進国が、途上国・第三世界に圧力をかけ責任を押し付けることに対して、「第三世界と密に団結し、先進国と理も利も節度がある論争を行わなければならない」として「以降重要な国際環境会議にはわれわれは必ず参加し、環境外交を行わなければならない」と指摘した。

その後、前節でみたように、中国はモンテリオール議定書の改正過程において、途上国としての公平原則を掲げて資金・技術援助を引き出すことに成功し、「すぐれた成果を取めた環境外交活動」であったと評価されている(王1999, 131)。このことから、環境外交が対外的な交渉を経て合意された内容を、国内の対策として遂行するうえでも重要かつ有効であるという手ごたえをモンテリオール議定書の改正過程で得たことも、原則立場を積極的に確立する動機となったと考えられる。

また、この頃の中国では、「1989年以降、環境外交は回数が多く、規模が大き

9 この時期の会議文書が収録されている國務院環境保護委員会秘書処(1995)では、なぜか「原則立場」を審議承認した第18回委員会の記録は収録されていない。

く、レベルも高く、影響が広く」なってきたおり、モンテリオール議定書の改正交渉も含めて、「1989年から1990年10月の1年余りの間、我が国が参加した各種の国際重要会議は30回、派遣団数は約200、迎えた各国の来賓は100回近い」状況にあった。世界的にも1992年のリオ・サミットを控えた準備に加えて、気候変動対応、生物多様性保護、危険廃棄物の越境移動など重要な国際環境条約に関する協議がはじまっていた（王1999, 151-152）。このように地球環境問題をめぐる国際交渉が活発化し、内容も多岐にわたるようになったことから、今後の地球環境問題交渉に積極的に取り組むための対外的な原則立場を国内関係部門で合意・統一しておく必要性があったと考えられる。

さらに1989年に国内で起きた事件による外交面への影響も、この時期に原則立場を確立することを後押しした。1989年6月4日に北京の天安門広場で、政治改革を求める学生や市民を強制排除しようと軍が進入・発砲して多数の死傷者が出た。この天安門事件を受けて、主要先進国は中国に対して経済制裁を行った（高原・前田2014, 84-86）。この時期に原則立場が確立し、環境外交の指針が明確になったことで、「中国環境外交は西側の制裁を突破するうえで積極的な独特の役割を發揮した」（王1999, 155）とされている。とくに制裁解除のための西側諸国との接触の好機とみなされていたのが、1992年のリオ・サミットであった（外交部 1992 521）。

また、中国にとって環境外交は、実質的な対策を有利に進めるための交渉手段としてだけでなく、国際社会における中国の存在感を高める効果があると考えられていた。たとえば、モンテリオール議定書の交渉では、「中国は、モンテリオールでの討議でかなり貢献し、将来の加入にかかわる政府としての明確な意志を伝えた」という印象を与え、ロンドンでの第2回締約国会議では、先進国と途上国の間での意見の相違から暗礁に乗り上げていた資金メカニズムをめぐって、インド政府代表が原理原則を掲げて硬直した態度をとり続けているなか、中国政府代表は独自に記者会見を設定し、議定書に加盟する意志があることを明らかにし、議定書交渉を前進させたと評価される（ベネディック1999, 232-233）など、国際交渉における中国の重要な役割を印象づけることに成功した。こうした経験のなかで中国は、地球環境問題交渉の「積極的な参加者であり主人公」であると認識するようになった（王1999, 151-152）と考えられる。

このような背景のもと確立した原則立場は、5つの柱から成っている。その要点を以下に各項目の説明文を抜粋して記しておく（《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 54-55）。なお、かっこ内は筆者による補足である。

①環境と経済の協調発展を堅持する。

途上国において、環境問題の多くは発展が不十分なことから起こるのであり、衣食住、衛生保健、教育のニーズを満たすことができないことから、途上国は発展に力を入れる必要がある。同時に、環境を犠牲にして経済発展をするのではなく、発展のなかで環境問題の解決を行い、問題の発生をしっかりと予防しなければならない。

②先進国は現代の環境問題の主要責任者である。

先進国は数百年の発展のなかで、大量の財と富を築きながら、地球に大量の汚染物質を排出して、温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨、沙漠化、熱帯雨林の伐採、淡水資源の汚染などの現在に見られる環境問題を引き起こしてきた。先進国が主要な汚染物質の排出者であり、現代の環境問題の主要責任者であるのに対して、途上国は犠牲者であるから、先進国は途上国に対して現在進めている開発援助以外に、新たな、十分な、追加的な資金の提供を行い、途上国が地球環境保護に参加する努力を助け、環境保護による追加的な経済損失を補償し、優遇的で非営利的な条件で途上国に環境無害の技術を提供する義務がある。

③地球環境問題の解決には発展途上国の利益の擁護に注意しなければならない。

自然資源とその開発利用に対する途上国の主権の侵犯を許さない。たとえば、ある大国がCFC等の規制物質の削減を討論する国際会議において、世界各国が均等に削減することを主張したが、これは彼らの責任を（途上国に）押し付けるものである。そのうえで環境保護を開発援助の追加的条件としたり、新たな貿易障壁としたりすることに賛成できない。

④発展途上国の利益に符号する国際経済秩序を建立し、発展途上国の地球環境問題における役割を十分発揮しなければならない。

現在の国際環境交渉において、途上国の役割を無視する傾向があり、彼らの声は反映されず、彼らの権益は保障されていない。必要な措置をとり、途

上国が国際環境領域の活動と協力に十分参加できるようにしていくことが必要である。

⑤中国は積極的な態度で地球環境問題の挑戦を迎える。

中国は環境大国であり、人口が多く、国土が広く、国家の全体としての実力は比較的強く、経済発展の比較的大きな潜在力を有していることから、環境問題に対する態度は国際社会から（他国に比べても）よりいっそう重視される。中国は積極的に国際社会に参加し地球環境問題の解決に向けた各種の努力を行い、威信を高め、好印象を与える。中国は国際社会が行う地球環境問題の解決のための一切の努力を支持すると同時に、国内の環境問題をしっかりと解決することで地球環境問題の解決に貢献をしていく。

これら原則立場は、第2節で述べたストックホルム会議における中国代表団の発言で提起された途上国の立場としての主張と多くが重なっている。すなわち、①は途上国の開発権、②は先進国の責任とそれに基づく先進国から途上国への資金・技術援助の正当性、③は国家主権に対する不干渉として、すでにストックホルム会議で提起されていた。また、①から③の原則立場をふまえて、モントリオール議定書の改正過程で掲げられたのが公平原則（CBDR）であり、それによって、資金・技術援助のメカニズムを勝ちとったことで、④国際環境交渉における途上国の参加の確保と、⑤大国としての自覚と国内問題の解決、という原則立場を実現できるという手ごたえが得られたと解釈することができるだろう。このように、1990年に確立したこの原則立場は、初期中国環境外交のロジックを継承しつつ、直近のモントリオール議定書をめぐる国際交渉の到達点が集約されたものと考えられる。

■ おわりに

本章で明らかにしたように、中国の初期環境外交は、国際社会への復帰・参画（国連加盟直後のストックホルム会議、天安門事件後のリオ・サミット）という大きな政治的動機に加えて、モントリオール議定書の改正過程をめぐる具体的な国際

交渉の経験をとおして地球環境問題の国際交渉に参加することが必要かつ重要であることを学び、環境外交を積極的に展開していく過程であった。また、モントリオール議定書の交渉過程において、現在のCBDR原則と通底する公平原則を掲げて交渉を行うことで、一定の排出削減の義務を負いながら、先進国から途上国、および自国へ資金・技術援助の機会を得ていくことが、国内対策を展開していくうえでも重要であることを認識した。さらに、地球環境問題の解決に国際社会の一員として積極的に貢献することは、国際社会に対して中国の存在感と好感を高めていくうえでも重要であるという認識も得られた。

ここで興味深いのは、CBDR原則の前提となる、途上国の開発権、先進国の責任、そして、先進国から途上国への優遇的な資金・技術援助については、東西冷戦期のストックホルム会議で中国が西側陣営への対抗言説（イデオロギー）として提起した主張に含まれており、それがモントリオール議定書の国際交渉での成功経験をとおして、リオ・サミットを控えた国際環境交渉が活発になってきた時期に確立された原則立場に引き継がれていることである。すなわち、CBDR原則は、中国がイデオロギーとして提起した主張に端を発しながら、モントリオール議定書という具体的な国際環境条約の交渉のなかで、実利の伴う公平原則として発展したと考えられる。

Stalley(2013)は、中国は外圧を和らげるための「調整」は行っても、CBDR原則を下すことはないとしているが、本章で論じたように、CBDR原則が、中国環境外交の「成功体験」、すなわち自国の問題解決のための資金・技術移転を獲得したことに求められるとするならば、その能力が上がれば、原則の旗を下げなくとも、実質的に原則に固執する必要はなくなると考えられる。実際、2015年にUNFCCCのCOP21で米中合意もふまえて採択されたパリ協定では、CBDRが書き込まれたものの、先進国の「責任」よりも、各国の「能力」に比重をおいた適用を見て取れること（高村2018）、また、中国がCOP21において、途上国の気候変動対策支援のために独自の資金供与を表明したこと（鄭2016）が、そうした動きと軌を一にしていると考えられるであろう。今後、地球環境問題の国際交渉におけるCBDR原則の適用は、中国をはじめとする新興国の経済発展につれて、先進国の「責任」よりも各国の「能力」を重視する方向への転換が進むとともに、対応能力が低い状態にある国々への支援に対する先進国、新興国双方の「責

務」が問われるのではないだろうか。

もっとも本章で明らかにしたのは、中国の初期環境外交の文脈におけるCBDR原則の形成過程であり、CBDR原則が中国の立場を超えた地球環境問題の国際交渉における基本原則となっている今、先進国と中国の関係だけでなく、他の途上国からみた場合の形成過程についても、別途検討する余地はあるだろう。これは今後の研究課題として残されている。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 太田勝洪 1995.「対米接近・反ソ統一戦線」太田勝洪・朱建榮編『原典中国現代史 第6巻外交』岩波書店。
- 沖村理史 2000.「気候変動レジームの形成」信夫隆司編著『地球環境レジームの形成と発展』国際書院 163-194。
- 喜多川進 2013.「環境政策史研究の動向と可能性」『環境経済・政策研究』6(1): 75-97。
- 木原啓吉 1988.「オゾン層保護法とウィーン条約、モントリオール議定書—フロンガス規制の世界的動向」『ジュリスト』913: 44-48。
- 杉田雄二郎 1999.「实事求是」天兒慧・石原亮一・朱建榮・辻康吾・菱田雅晴・村田雄二郎編『岩波現代中国事典』岩波書店 446-447。
- 藤崎成昭 1993.「地球環境問題と途上国」藤崎成昭編『地球環境問題と発展途上国』アジア経済研究所 3-30。
- 高原明生・前田宏子 2014.『開発主義の時代へ—1972-2014』岩波新書。
- 高村ゆかり 2008.「国連気候変動枠組条約その他の環境法における基本原則の分析」環境法政策学会編『環境法政策学会誌第11号 温暖化防止に向けた将来枠組み—環境法の基本原則とポスト2012年への提案』商事法務。
- 高村ゆかり 2016.「パリ協定における義務の差異化—共通に有しているが差異のある責任原則の動的適用への転換」松井芳郎・富岡仁・坂元茂樹・薬師寺公夫・桐山孝信・西村智郎編『21世紀の国際法と海洋法の課題』東信堂 228-248。
- 高村ゆかり 2018.「パリ協定—その特質と課題」環境法政策学会編『環境法政策学会誌第21号 転機を迎える温暖化対策と環境法』商事法務。
- 鄭方婷 2016.「パリ協定—気候変動交渉の転換点」『アジア研ワールド・トレンド』246: 4-7。
- 松本泰子 2000.「地球環境保全のための資金メカニズムの在り方の検討—モントリオール議定書 多国間基金」『環境と公害』30(2): 32-39。
- 箭内彰子 2014.『「貿易と環境」における途上国優遇措置』箭内彰子・道田悦代編『途上国からみた「貿易と環境」—新しいシステム構築への模索』アジア経済研究所 187-210。
- 横田匡紀 2002.『地球環境政策過程—環境のグローバリゼーションと主権国家の変容』ミネルヴ

ア 書房.

〈英語文献〉

- Benedick, R.E. 1998. *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*. Enlarged Edition. Cambridge: Harvard University Press. (リチャード・E・ベネディック著 小田切力訳『環境外交の攻防—オゾン層保護条約の誕生と展開』工業調査会 1999年).
- Lee, Justin 2015. “Rooting the concept of common but differentiated responsibilities in established principles of international environmental law.” *Vermont Journal of Environmental Law* 17: 27-50.
- MacCormick, John. 1995. *The Global Environmental Movement, Second Edition*. Chichester: John Wiley & Sons (ジョン・マコーミック著 石弘之・山口裕司訳『地球環境運動全史』岩波書店 1998年).
- Otsuka, Kenji 2018. “Shift in China’s commitment to regional environmental governance in Northeast Asia?” *Journal of Contemporary East Asia Studies* 7(1): 16-34. (Published online 14 Aug 2018. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/24761028.2018.1504643>)
- Pauw, Pieter. Steffen Bauer. Carmen Richerzhagen. Clara Brandi and Hanna Schmole. 2014. “Different perspectives on differentiated responsibilities: A state-of-the-art review of the notion of common but differentiated responsibilities in international negotiations.” Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Stalley, Phillip 2013. “Principled Strategy: The Role of Equity Norms in China’s Climate Change Diplomacy.” *Global Environmental Politics* 13(1): 1-8.
- United Nations 1972. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. New York: United Nations.

〈中国語文献〉

- 出席臭気層削減会議の中国環境保護代表団 1989.「關於保護臭気層削減國際會議的總括報告」國務院環境保護委員會秘書處編 121-131.
- 出席聯合國人類環境會議代表團 1972.「中国代表團出席人類環境會議情況的總結報告」曲・彭主編 213-217.
- 國務院環境保護委員會 1989.「關於印發《關於參加保護臭気層倫敦國際會議的報告》」國務院環境保護委員會秘書處編 54-59.
- 國務院環境保護領導小組辦公室 2010.「周恩来總理有關環境保護的談話和講話」曲・彭主編 463-471.
- 國務院環境保護委員會秘書處編 1995.『國務院環境保護委員會文件匯編 (二)』北京, 中国環境科学出版社.
- 曲格平 1997.『我們需要一場變革』長春: 吉林人民出版社.
- 曲格平 2010.「前言: 不可忘却的紀念」曲・彭主編. 5-18.
- 曲格平・彭近新主編 2010.『環境覺醒—人類環境會議和中国第一次環境保護會議』北京, 中国環境科学出版社.

- 外交部 1992.「關於出席聯合國環境與發展大會方針和對策的請示」國務院環境保護委員會秘書處編1995. 520-523.
- 外交部·燃化部 1972.「外交部，燃料部關於參加人類環境會議代表團人員組成的請示」(1972年5月16日) 曲·彭主編 204-205.
- 外交部·燃料化學工業部 1972.「外交部，燃化部關於出席人類環境會議方案的請示」(1972年5月21日) 曲·彭主編 207-212.
- 王之佳 1999.『中國環境外交』北京，中國環境科學出版社.
- 《中國環境保護行政二十年》編委會編 1994:『中國環境保護行政二十年』北京，中國環境科學出版社.