IPBES：生物多様性保全に向けた重層的ガバナンス

—先行研究のいくつかのレビュー^{注1)}—

IPBES: The Multilevel Governance for Conserving Biodiversity

The Review of Some Previous Studies

大 山 耕 輔*

Kosuke OYAMA

1 重層的ガバナンスと IPBES

本稿の目的は、IPBES の果たしている役割を手がかりとして、生物多様性保全に向けた重層的ガバナンス (multi-level governance) のあり方について考察することである。ただし、この分野の重層的ガバナンス研究の蓄積は十分とは言えないようである^{注2)} ため、重要と思われる先行研究とレビュー論文をいくつか紹介したいと思う。筆者の専門は行政 (政治) 学であり、公共ガバナンス論の視点というバイアスがかかっている。だが同時に、そうした視点からの重層的ガバナンス論が生物多様性保全に少しでも役立つのなら幸いである。

まず、重層的ガバナンスの定義だが、「領域間に存在する社会的発展と政治的決定作成における相互依存に対処することを目的とする、行政的所管を超える政治的構造とプロセス」²⁾ とされている。したがって、生物多様性保全といった領域間の相互依存を必要とする社会的問題に対処するため、行政的所管を超えるような政治的構造とプロセス、すなわち重層的ガバナンスが必要になるということになる。この問題は、見方を変えるなら、行政官庁セクショナリズムの調整をどうするかの問題でもあり、長年行政学が取り組んできた問題でもある³⁾。

この重層的ガバナンスの概念は、1990 年代から 2000 年代にかけて欧州連合 (European Union: EU) の統合の進展があった時に、加盟する国民国家 (nation state) やその主権の下にある地域・自治体と EU との関係をめぐる盛んに使われるようになったといえる⁴⁾。したがって、IPBES のような科学者の政府間プラットフォームが、国連のような国際的な公的組織や国民国家、地方自治体といった各レベルの政府や、私企業、さまざまな市民社会組織等とどのようなネットワークを形成して、生物多様性や生態系サービスの保全や利用等に影響を与

えているかは、まさに重層的ガバナンスのあり方にかかわってくることになる。法制度的には、IPBES 設立以前からになるが、1993 年の生物多様性条約 (Convention on Biological Diversity: CBD) 発効以来、生物多様性に係る基本法 (2008 年) や国家戦略 (1994 年以来数次にわたり改訂)、生物多様性に係る条例・要綱や生物多様性地域戦略などが重層的に整備されつつある。

IPBES における重層的ガバナンスの問題としては、科学・政策インターフェイスの諸制度を構築する際は、信頼性・有用性・正統性の 3 つについて、硬直した線型モデルの陥穽に嵌まるのではなく、柔軟に順応する協働モデルが望ましいとされてきた⁵⁾。そもそも IPBES という国際組織は、生物多様性版の IPCC (気候変動に関する政府間パネル) と言われることがあり、生物多様性ないし生態系サービスに関する科学・政策インターフェイスの強化、つまり科学的評価書を作成することを目的とする専門家集団である。その意味では国際的市民社会組織^{注3)} と解釈でき、専門家たちはボランティアで参加している。だが他方、事務局 (Secretariat) は国連環境計画 (UNEP) の下にあるため、国連の一機関とも解釈できる。国連の一機関であるから、日本を含む加盟国は資金等を提供している。科学的評価書の作成にあたっては、自然科学的な知見だけでなく、先住民および地域住民の知識体系 (ILK: Indigenous and Local Knowledge) を重視している。ここに、西洋の科学的知見と先住民・地域住民の知識とを融合させる協働モデルの視点が重視されていることを見ることができる。

協働モデルに相当する順応的共同管理 (adaptive comanagement) について 108 の先行研究の体系的レビュー^{7), 8)} は、一方で、順応的ガバナンス (adaptive governance) との親和性や、望ましい環境ガバナンスのあり方と指摘するものの、他方で、そこで使われてい

* 慶應義塾大学法学部 Faculty of Law, Keio University

Keywords: 1) IPBES, 2) 生物多様性保全, 3) 重層的ガバナンス, 4) 有効性, 5) 参加ガバナンス

る概念の曖昧性や非一貫性、混乱なども指摘しており、順応的管理が果たして生物多様性保全にどの程度寄与しているかについて、頑健な証拠に基づく分析が現状では不可能とも報告している。したがって、協働モデルにおいては、行政所管を超える政治構造やプロセスにおける具体的な調整と統合を見る必要がある。

2 重層的ガバナンス・参加ガバナンス・政策執行の関係

重層的ガバナンスにおける重要な課題の一つが、それぞれの行政所管を超える政治構造やプロセスの調整と統合にある場合、重層的ガバナンス、参加ガバナンス、そして政策執行の3つの問題はどのような関係にあるだろうか。この問題について、EUの義務的参加計画（mandated participatory planning: MPP）からアプローチした文献⁹⁾を紹介しながら検討しよう。

周知のように、EUは加盟各国に指令を発して、EUとしての統一的な政策を立案・執行させようとしている。たとえば、生物多様性を含む環境保全については、水枠組み指令（WFD）、洪水指令、大気の質指令の3つのEU指令がある。そして、その指令のなかにMPPがあり、計画策定における公衆参加（public participation）を要請する。こうしたEU指令であるMPPによる加盟国の政策決定への介入はトップダウン的に見えるが、このMPPを重層的ガバナンスの従来の2類型と比較するとどうなるか。

これまで、重層的ガバナンスは対照的な2類型に整理されることが多かった。重層的ガバナンスの第1類型では、一般的な目的を扱い、メンバーシップは重複せず入れ子状になっており、レベルの数は限定的で、システム大に構成されて柔軟性はとても低く、したがって非競争的で、既に存在するものとされてきた。第2類型の重層的ガバナンスでは、その目的は職務特定の、メンバーシップは重複しており、レベルの数は限定されておらず、柔軟なデザインであり、したがって競争的であり、典型的には「ボトムアップ」の創発を特徴としてきた。

だがMPPでは、目的は職務特定のであり、メンバーシップは、典型的には重複せず入れ子状であり、レベルの数も厳しく限定されていないが、主要なレベルが強調されており、したがって非競争的で、「トップダウン」の創発という特徴がある。MPPは、重層的ガバナンスの事実上の第3類型と位置づけられると言える。たとえば、水枠組み指令のPlan-Do-Seeの政策サイクルのなかで、Doの政策執行における入れ子状の政策サイクルの河川流域管理計画の策定においては、MPPにより公衆参加が要請されている。

さらに、重層的ガバナンス、参加ガバナンス、政策執行の3つが交差する領域にMPPは位置づけられる。他の交差領域についても、それぞれのテーマとその研究者を示すことが可能である。生物多様性保全においては、重層的ガバナンスと参加ガバナンスが交差する多核型（polycentric）ガバナンス（オストロム）に焦点が当てられることが多いが、重層的ガバナンスと政策執行が交差する重層的執行（ヒルとヒューブ）や、政策執行と参加ガバナンスが交差する参加的執行（デレオン）といったテーマもあるわけである。政策決定過程におけるEUの影響力を問おうとするMPPに焦点を当てるなら、おそらく加盟各国の利害対立をEU指令に基づいて調整しようというトップダウン型ガバナンスの有効性が問題となるだろうが、EU以外の地域においては、そのような指令は存在せず、垂直的調整というよりは各国間の外交交渉といった水平的調整が支配的となるだろう。

3 重層的ガバナンスの有効性

重層的ガバナンスは、生物多様性保全にどの程度有効なのか。また、どのようなタイプの重層的ガバナンスが保全に最も有効なのか。これらの問題は生態学だけでなく、行政（政治）学でも大きな関心と呼んできた。

やや古いが、OECDの大気汚染データを分析した文献¹⁰⁾は、先進産業国において重層的構造はどのように環境政策に影響を与えるかを実証的に明らかにしている。そして、重層的ガバナンスを、自己ルールか共有ルールかの横軸と、政策形成か政策執行かの縦軸の2次元から4つに類型化する。主体はすべて地方自治体であり、自律的に政策決定するのが連邦主義（federalism）、自律的に政策執行するのは分権化（decentralization）、国と自治体が共同的に政策決定するのは二院制（bicameralism）、共同的に政策執行するのが連動（interlocking）と名付けている。

これら4つの重層的ガバナンスの環境パフォーマンスに対する効果については、機能論とアクター中心論の2つの理論による推論の仕方が考えられる。たとえば連邦主義は、機能論的立場では、破滅的な州間競争につながり連邦（国）レベルでの良い効果を表明しにくくするため、パフォーマンスを妨げるが、アクター中心論的立場では、生態学的アドボカシー集団に大会開催地を提供して環境パフォーマンスを高める、というわけである。だが、他方で、連邦主義は、機能論的にはイノベーションを促進するし、アクター中心論的には開発論者にも大会開催地を提供して環境パフォーマンスを妨げるかもしれない、という。同じ理論的視角であっても両方の帰結が導かれるというのである。二院制、分権化、連動につい

でも両方の推論が可能かもしれない。そうすると、いずれの推論がもっともらしいのか実証研究が必要となる。

この点について文献 10) は、OECD 加盟諸国の SO_x と NO_x 等の大気汚染データに基づいて、環境政策を高めていると知られているコーポラティズム型協調構造^{注4)}が、重層的システムにおいてまず環境政策を高めていることを統計的に明らかにしている。他方、環境パフォーマンスに寄与すると示されている高度な経済発展も、弱い重層的構造と特徴づけられる諸国において主に寄与していることを統計的に明らかにしている。ただし、連邦主義、二院制、分権化、連動と環境パフォーマンスの関係については、コーポラティズム型協調構造や重層的ガバナンスほど明確ではない印象を受ける。

重層的ガバナンスの環境パフォーマンスの先行研究について、参加ガバナンスや政策執行との関係も含めて体系的レビューを行ったのが文献 2) である。具体的には、以下に示す 5 セットの仮説について「もっともらしさの精査」を行うため、北米と西欧の 47 の事例研究のメタ分析を、複数の評価者の評価による事例調査法 (case survey method) で行っている。これらの事例は、質的洞察を提供しつつ相関分析の形でいくらかの一般化を容認している。

①参加型ガバナンスかトップダウン型ガバナンスか

H1a. 非国家アクターの参加は、トップダウン型ガバナンスよりも生態学的に合理的な決定につながる。

H1b. 非国家アクターの参加は、トップダウン型ガバナンスよりも決定への服従を改善し、それゆえ生態学的により良い成果と効果につながる。

その研究は、まず、関係アクターの環境的選好が、環境アウトプット (と成果) を決めていることを発見している。さらに、単に双方向でなく対面的なコミュニケーションが、生態学的決定基準に正に影響しているように見えることを発見した。

②アクター利害の空間的有用性

H2a. 天然資源の近くに住む市民はその経済的搾取を好むが、資源から離れて住む市民はその保全を好む傾向がある。

H2b. 環境問題についての決定能力が低いガバナンス上にあるなら、経済的利害を持つ市民の、より強くより影響力のある参加が期待できる。

その分析は、また、平均的なアクター選好や平均的に調整されたアクター影響力は、問題のスケールやガバナンス (参加) スケールとは無関係であることを明らかにしている。

③決定作成の地域スケール対より高いスケール

H3a. 決定の環境的有効性は、ガバナンス単位のスケールと正に相関する。

H3b. 決定の環境的有効性は、ガバナンス単位のスケールと負に相関する。

さらに、問題のスケール、権威的・参加的ガバナンスのスケールのいずれも、環境基準の出力・成果とも無関係であることが明らかになったとする。

④ガバナンススケールと自然スケール間の空間的適合性

H4a. 自然スケール上の天然資源ガバナンスは、領土スケール上のガバナンスより生態学的に合理的な成果につながる。

H4b. 自然スケール上の天然資源ガバナンスは、領土スケール上のガバナンスほど生態学的に合理的な成果につながらない。

また、ガバナンススケールが参加型なのか権威型なのかは、環境基準の出力・成果ともあまり関係ないが、参加型であるほど環境成果が低くなる可能性が 5% 水準で有意であることが示されている。

⑤全体 (重層的) ガバナンスシステムの多核性

H5a. 政策執行過程により多くのレベルとアクターが関与するほどその有効性は低くなる。

H5b. 多くの水平的垂直的な準自律的決定ポイントが、ヒエラルキー型ガバナンスより外部変化に順応できるなら、より持続可能な資源利用につながる。

最後に、その研究は、多くの機関やガバナンスのレベルからなる高度の多核的ガバナンスシステムは、単一のガバナンスより高い環境的出力を生み出すが、環境的成果とは無関係であることを示唆している。

しかしながら、ガバナンスの有効性と決定作成スケールの相関は、政策提供と生態系への制度的結合の相関と同様、認められなかったことを考え合わせると、これらの研究課題に対しては、より体系的な比較研究が必要と結論づけられる。

4 結論

以上の検討からわかったことを簡単にまとめておこう。

第一に、IPBES の特徴である科学と政策のインターフェイスの強化と知識基盤の強化は、自然科学的知識と ILK の知識体系を融合させる協働モデルないしは共同管理モデルを必要としている。だが、そのモデルで使われる概念は曖昧であり、それゆえ計量的な分析が遅れている。

第二に、重層的ガバナンスの概念は、欧州連合 (EU) の統合が進んだ 1990 年代から 2000 年代にかけて使われるようになり、とくに加盟各国の地域や自治体に対する EU の影響力拡大というトップダウン型のガバナンスが注目された。EU 指令の問題は、重層的ガバナンス、参

加ガバナンス、政策執行の3つの議論が重なった領域にあるが、それ以外の領域でも行政（政治）学者による先行研究がいくらかある。ただし、実証的研究は少ない。

第三に、重層的ガバナンスの有効性についての実証研究では、コーポラティズム型協調構造や重層的ガバナンスの大気汚染抑制効果や、環境の出力や成果に対するアクター選好の効果を明らかにした（レビュー）研究がある。ただし、その方法は、複数の評価者の評価に基づく相関分析にとどまっていたりして、必ずしも、生物多様性ないし生態系サービスそのものを評価したハードデータを扱ったりしていない。重層的ガバナンスの有効性については、理論・実証とも今後さらに精緻な分析が求められていると言える。

もとより、今回行った IPBES に係わる重層的ガバナンス研究のレビューは体系的でもなければ網羅的でもない。それらは今後の課題であるが、少なくとも重要な先行研究についてはレビューできたのではないかと考えている。

注

注1) この研究は、環境省の環境研究総合推進費 S-15「社会－生態システムの統合化による自然資本－生態系サービスの予測評価（Predicting and Assessing Natural Capital and Ecosystem Services: PANCES）」の支援を受けた。門外漢である筆者に貴重な研究機会を与えてくれた浅野耕太京都大学教授と松下京平滋賀大学准教授、また、草稿を読んでもくれた小田勇樹慶應義塾大学大学院法学研究科研究員に感謝したい。

注2) multi-level governance は、ここでは「重層的ガバナンス」と訳すが、「多層的ガバナンス」や「多元的ガバナンス」等と訳されることもある。多元的ガバナンスは、タテよりヨコのつながりを強調する。ご教示いただいた稲継裕昭早稲田大学教授に感謝したい。また、文献1) では、IPBES 概念枠組みを含む社会－生態システム論におけるガバナンスの概念について、公共ガバナンス論との比較検討を行った。

注3) 文献6) は、望ましい商品や製品に認証マークを付ける森林管理協議会（Forest Stewardship Council: FSC）認証ラベル制度や「MSC（Marine Stewardship Council, 海洋管理協議会；引用者注）認証ラベルや、生物多様性保護などをめざすレインフォレスト・アライアンスといった国際的に広く普及している認証ラベルの認知度も（日本では；引用者注）やはり非常に低い」と指摘する（p.252）。

注4) コーポラティズム（corporatism）型協調構造は、とくに石油危機等のハイパーインフレ時に所得をいかに抑制するかといった所得政策の決定過程に典型的に見られたが、

労資の頂上団体（peak association, 利益団体のナショナルセンター、たとえば日本で言うなら日本経団連と連合など）同士が、政府が用意したテーブルを囲んで協動的に調整する仕組み・制度を指す。米国の多元主義（pluralism）に対する批判でもあるが、その後、レイプハルト（A. Liphart）の多極共存型ないしコンセンサス型民主主義の議論につながる。

引用・参考文献

- 1) 大山耕輔（2017）：「社会－生態システム論におけるガバナンスの概念」『法学研究』90（3）、1-31.
- 2) Newig, Jens & Oliver Fritsch (2009a): "Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective?" *Environmental Policy and Governance*, 19: 197-214.
- 3) 今村都南雄（2006）：『官庁セクショナリズム』東大出版会.
- 4) Bache, Ian & Matthew Flinders eds. (2015): *Multi-level Governance: Essential Readings I, II*, Edward Elgar.
- 5) Koetz, Thomas, Katharin N. Farrell & Peter Bridgewater (2012): "Building Better Science-Policy Interfaces for International Environmental Governance: Assessing Potential within the Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services," *International Environmental Agreements*, 12(1): 1-21, https://www.researchgate.net/publication/225580331_Building_Better_Science-Policy_Interfaces_for_International_Environmental_Governance_Assessing_Potential_within_the_Intergovernmental_Platform_for_Biodiversity_and_Ecosystem_Services (2017年4月7日確認).
- 6) 足立研幾（2017）：「国際社会における市民社会組織—世界政府なき統治の最前線—」坂本治也編『市民社会論：理論と実証の最前線』法律文化社、第14章.
- 7) Plummer, Ryan, Derek R. Armitage & Rod C. de Loe (2013): "Adaptive Comanagement and Its Relationship to Environmental Governance," *Ecology & Society*, 18(1): 21, <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05383-180121>. (2017年4月7日確認).
- 8) Plummer, Ryan Beatrice Crona, Derek R. Armitage, Per Olsson, Maria Tengoe, & Olga Yudina (2012): "Adaptive Comanagement: a Systematic Review and Analysis," *Ecology & Society*, 17(3): 11, <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04952-170311> (2017年4月7日確認).
- 9) Newig, Jens & Tomas M. Koontz (2014): "Multi-Level Governance, Policy Implementation and Participation: The EU's Mandated Participatory Planning Approach to Implementing Environmental Policy," *Journal of European Public Policy*, 21(2): 248-67.
- 10) Waelti, Sonja, 2004, "How Multilevel Structures Affect Environmental Policy in Industrialized Countries," *European Journal of Political Research*, 43: 599-634.

Keywords: 1) IPBES, 2) Conservation of Bio-diversity, 3) Multi-level Governance, 4) Effectiveness, 5) Participatory Governance