

7. 資金問題

(1)他の条約の規定との違い

気候条約、生物多様性条約及び砂漠化条約における、対策実施のための資金についての規定を見ると、3つの条約でかなりの違いがある。気候条約は、そのような資金についての一般的な規定を欠き、GEFを仮の「資金メカニズム」とした後に、補足的に、先進国からの二国間、多国間の資金も供与できるとしている(第11条)。生物多様性条約の場合は、条約の目的の規定(第1条)の中に、目的の達成の手段として資金確保(funding)をまず入れた上、新規かつ追加的な資金を途上国に供与すべき先進国の義務を規定し(第20条第2項)、GEFを仮の資金メカニズムとした後に、補足的に、先進国からの二国間、多国間の資金も供与できるとしている(第20条第3項)。それに対し、砂漠化条約は、資金供与の一般的な規定を詳細に行っているのが特徴である。

まず、「一般的義務」についての第4条の第2項の(h)において、「(締約国は、)砂漠化に対処し、干ばつの影響を緩和する行動を行っている開発途上の締約国に対し相当規模の資金を動員し、流すことを行う既存の二国間及び多国間の資金メカニズム及び仕組みの利用を促進しなければならない。」と規定している。加えて、同第3項において、「砂漠化の影響を受けている開発途上の締約国には、この条約の実施において支援を得る資格がある。」と規定している。

続いて、「先進締約国の義務」に関する第6条においては、次のような努力を行うことを先進国の義務としている。

- (a) 単独あるいは合同で、合意したとおりに、砂漠化の影響を受けている開発途上の締約国、とりわけアフリカのそれら、及び後発途上国が砂漠化に対処し、干ばつの影響を緩和する努力を活発に支援する。
- (b) 砂漠化の影響を受けている開発途上の締約国、とりわけアフリカのそれらが、砂漠化に対処し、干ばつの影響を緩和する、自らの長期的計画及び戦略を効果ある形で練り、実施するのを助けるため、相当規模の資金及びその他の形の支援を供与する。
- (c) 第20条第2項(b)の規定に従い、新規かつ追加的な資金の動員を促進する。
- (d) 民間セクター及びその他の非政府資金源からの資金の動員を奨励する。
- (e) 適切な技術、知識及びノウハウに対する、砂漠化の影響を受けている締約国、とりわけ砂漠化の影響を受けている開発途上の締約国の入手可能性を促進し、また、可能にするための措置を講ずる。

砂漠化条約では、以上のように資金供与の一般的規定を詳しく行った上で、気候条約及び生物多様性条約と同様に、途上国が砂漠化対策を実施するのを支援するための資金メカニズムについて規定しているが、その規定は、具体性を欠いている。他の2条約の場合、言葉遣いこそ多少異なるものの、(a)資金メカニズムの目的は無償資金その他の極めて条件の緩い(譲許的)資金供与を行うことであること及び(b)この資金メカニズムは条約締約国会議とは別の機関によるものであるが、締約国会議の意向に沿った形で運営されるべきことを規定し、更に、(c)暫定的なものとして、GEFをそのようなメカニズムとして指定している。他方、砂漠化条約では、2条約と同様に、資金の性格を無償資金その他の譲許的な資金供与とするとともに、その資金メカニズムは条約締

約国会議とは別の機関によるものであるが、締約国会議の意向に沿った形で運営されるべきことを規定する一方で、資金メカニズムに対して、2条約とは異なり、「地球的メカニズム」と具体的な名称を与えていながら、その目的を、「資金供与を行うこと」とはせずに、「既存の多数の資金メカニズムの効果と効率を高めること」としている。また、この資金メカニズムについて、暫定的にも GEF 等の具体的なものを指定することをせず、それを第1回締約国会議の決定に持ち越している。

つまり、気候条約及び生物多様性条約においては、(実際には GEF である)「資金メカニズム」が条約の目的達成のための途上国の対策の支援の中心になるとし、その他の二国間、多国間あるいは民間の資金供与はそれを補完するものと位置づけている。これに対し、砂漠化条約では、二国間、多国間あるいは民間の既存の資金供与こそが、条約の目的達成のための途上国の対策の支援のための資金供与の仕組みであり、「資金メカニズム」とは、それらの既存の資金供与の仕組みの活用を図るものとしているのである。

(2)砂漠化条約の違い

砂漠化条約は、他の「地球環境問題」に係る条約に比べると、加害者と被害者の関係及び 1972 年の OECD 理事会勧告等により早くから確立していた汚染者負担の原則(Polluter Pays Principle: PPP)が不明確である。

地球温暖化については、先進国を中心とする温暖化効果ガスの排出者を加害者と言うことができ、被害者については、世界の多くのところで様々に現れることが予想される。また、「汚染者負担の原則」は、元々は国家を「汚染者」として扱うことは想定していなかったと考えられるが、気候条約では、先進国等の温暖化効果ガスの排出が多い国を汚染者として扱い、補償を要求するという議論も行われた。生物多様性条約に関しても、先進国が、森林等を農地等に変えることにより自らの領域において先に生物多様性を喪失させておきながら、今になって、生物多様性をその領域において維持している途上国に対し、その生物多様性の喪失につながるような経済開発を厳しく制限するものであり、しかも、製薬原料等として、先進国が途上国の生物多様性から経済的利益を得ている実態もある。そのため、条約の実施に関連して、先進国から途上国に対する新規かつ追加的な資金の供与を行うことには合理的な理由があった。だからこそ、これら 2 条約においては、先進国が拠出する特定の一つの資金メカニズムが条約実施のための無償その他の譲許的な資金の供与を行うことを先進国も受け入れざるを得なかった。

これに対し、砂漠化の場合、自然の気候の変化・変動を別にして、人為的な原因についてみてても、途上国に不利な国際貿易・市場体制もその一つとされてはいるものの(第 4 条第 2 項(c))、原因は基本的にその被害が生じている現場にあり、加害者が被害者でもある。また、そうであるからこそ、汚染者負担の原則は適用し難いかまたは現地の住民が負担すべきであるということになってしまふ。砂漠化問題に対しては、地球温暖化や生物多様性問題と同じ理由から、また、同じ方式で、先進国が資金供与を行うには無理があるのである。

しかし、他方で、開発途上国の開発問題に対しては、従来から、先進国が任意の資金協力をを行っているし、また、汚染者負担の原則等による直接先進国の責任問題がない国内的な公害等の問

題に対しても、先進国は資金を供与してきている。砂漠化問題についても、それらと同じように考えれば、先進国からの資金供与の対象となり得るのである。

この場合、条約ができる度に途上国がその条約の実施のための措置をとるのを支援するための資金メカニズムを作っていたのでは資金が分散してしまって効果を発揮しにくい。砂漠化問題自体に関しては、そもそも、先進国が従来から資金供与を行っていた開発問題、特に後発途上国のそれの一部とも言える。更に、先進国は、もう少し資金的余裕のあった時代に存在した国連の砂漠化対処特別勘定にさえ拠出しなかったのであり、条約ができたからといって、そのような事情は変わりにくい。先進国は、加えて、GEF の本格実施に際し、GEF の資金も、地球温暖化、生物多様性、国際的水資源問題に関する限りにおいて、砂漠化関係事業に使用できるとの妥協を行った。そのような状況の帰結として、二国間、多国間あるいは民間の既存の資金供与こそが、条約の目的達成のための途上国の対策の支援のための資金供与の仕組みの中心であり、「資金メカニズム」とは、それらの既存の資金供与の仕組みの活用を図るものとされる結果となったと考えるのが相当である。1990 年、国連総会は、第 4 次国連開発の 10 年に関する決議 45/199 において、環境に関する途上国に対する開発の責任を認め、これが UNCED における同様の合意に引き継がれたが、そこに盛られた資金供与の責任には、汚染者負担の原則と途上国の開発等に対する先進国の支援という開発協力の精神とが同時に盛られていると考えるべきである。

実際、「既存の資金供与の仕組みの効果及び効率性を高めることを目的として」（第 21 条第 4 項）砂漠化条約の下に作られる「地球的メカニズム」こそは、この条約の内容を巡る最大の南北間の対立点であった。1994 年の条約採択後、名称は変更しなかったものの目的を変えて条約発効に備えた作業を行った第 6 回以降の「条約交渉会議」においても、これの具体的な内容、機能、管理方法等についての合意だけが残ってしまい、最終であったはずの 1997 年 1 月の第 10 回会合でも合意に至らず、同年 8 月に「第 10 回会合再開会期(resumed 10th session)」という延長戦を行った上で、やっと第 1 回締約国会議で合意文書が作られたものである。

第 1 回締約国会議では、冒頭に「既存の資金メカニズムの効果と効率を向上させるために、地球メカニズムをここに設立する。」と入れたことで、ついに、先進国の圧倒的優位の下に地球的メカニズムに関する合意文書がまとまった。これで、「地球的メカニズムは新たな基金である」という途上国の主張は葬り去られた。従来、国別の援助の全体に関しては、世界銀行等が中心となって、国別の協議国会合等による援助機関間の調整が行われてきており、砂漠化対処のための資金の動員にはそのようなものも活用できよう。しかし、地球メカニズムには、そのような政府間の協議の枠よりも更に幅広く、途上国自らの国内的資金や民間資金をも含む資金源を砂漠化問題のために動員するための最も効果的な方法をとることが求められている。