

「国立環境研究所地球環境研究センターニュース」
Vol. 11, nos. 9 (pp. 2-7), 10 (pp. 15-24), 11 (pp. 6-15)
(2000 年 12 月号から 2001 年 2 月号)
国立環境研究所

環境分野の国際協力政策の課題としての 沙漠化問題

宮田春夫[※]

(注) 掲載に当たっての編集のため、印刷されたものはデザインが異なる。

[※] ((財)団法人地球・人間環境フォーラム アジア・アフリカ地域における砂漠化・土地荒廃防止に関する調査検討委員会委員)

環境分野の国際協力政策の課題としての沙漠化問題（１）

- 「地球環境問題」と「持続可能な開発」 -

宮田春夫

(財)団法人地球・人間環境フォーラム

アジア・アフリカ地域における砂漠化・

土地荒廃防止に関する調査検討委員会委員[※])

1998 年秋、国立環境研究所地球環境研究グループの行った「地球環境研究展望」の作業のうち、「砂漠化」について、(ア)地球環境問題、(イ)持続可能な開発、(ウ)科学技術と国家主権、(エ)資金、(オ)国際環境交渉の過程及び(カ)アフリカ問題の観点から捉え、対応する必要があると述べさせて頂いた。26 名の意見を掲載したその報告書では、1 名の意見の掲載スペースが限られていたため、今回、地球環境研究センターの御好意を得て、3 回でその考え方を御紹介したい。

はじめに

「深刻な干ばつ又は砂漠化に直面する国(特にアフリカの国)において砂漠化に対処するための国際連合条約」¹⁾(砂漠化対処条約)は、1992 年にリオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議(UNCED)に際して作成交渉の開始が合意され、同年の秋の第 47 回国連総会決議 47/188 により全ての国連加盟国が参加できる形で設立された政府間交渉委員会により、決議に従い、5 回の会合を経て、1994 年 6 月 17 日にパリで採択された。その後、条約第 36 条の規定により、50 カ国の批准等の手続の 90 日後の 1996 年 12 月 26 日に発効した。締約国会議の開催頻度は原則として 2 年に 1 回であるが、条約第 22 条の規定と第 1 回会議の決議により、第 5 回会合までは毎年開催されることになっている。第 1 回締約国会議は、1997 年 9 月 10 日にローマで、第 2 回は 1998 年 11 月 12 月にセネガルのダカールで、第 3 回は、1999 年 11 月にブラジル北東部のレシフェで開催され、条約体制の円滑な確立のための作業が進んでいる。第 4 回会合は、今年 12 月 11 - 22 日にドイツのボンで開催される。

砂漠化問題は、環境分野の条約として扱われることが普通であるが、低開発国の開発問題に深く関わり、対策も、先進国の感覚で言う「環境保全」といった措置の効果は限定的であり、社会、経済の様々な側面での対策が必要である。同時に、これまで条約にはなじまないと言われてきた対途上国援助を柱の一つに据え、また、アフリカに焦点を当てていることで、格別に政治的である。こういった面で、この条約は、「環境問題」が政治化した 1980 年代の終わりから現在に至る時期の国際社会の申し子である。そのため、この条約に係る国際協力政策を取り扱う場合、様々

[※] Miyata Haruo, Member, Committee for Research on Combating Desertification and Land Degradation, Global Environmental Forum of Japan; e-mail: miyatah@mail.hinocatv.ne.jp

¹ 当用漢字の制約から、日本政府の訳において「さばく」は「砂漠」となっているが、「砂」の文字の使用により、「さばく」化問題は、砂山が押し寄せてくる問題との誤解を与え、乾燥地、半乾燥地及び亜湿潤地域における土地の生産性の低下という、多くの現場において、砂山が関わらない実態を見失わせがちであるので、本稿においては、以下、原則として「沙漠」と表現する。

な側面を見て行う必要がある。

1. 「沙漠化への対処」の定義

ここで取り扱う「沙漠化問題」は、国際政治において交渉の対象となる概念である。国際交渉の対象となる「沙漠化」は、1973 年以来の歴史を持つが、現時点で国際交渉の対象となるものは、1994 年に採択された沙漠化対処条約(「深刻な旱魃や沙漠化を受けている国々、特にアフリカの国々において沙漠化に対処するための国連条約」)の定義であり、ここでは、特に断らない限り、この定義に沿って考える。その、条約による定義は、第 1 条(a)に与えられており、それに関連する「土地の劣化」、「土地」等についても、同条に規定されている。

この条約では、「沙漠化への対処」についても次のように定義し、問題への取り組みの大枠を示している(第 1 条(b))。

「*沙漠化への対処(combating desertification)*」には、次のようなことを意図した持続可能な開発のための乾燥地、半乾燥地及び亜湿潤地域における土地の統合的開発の一部である活動を含む。

- (i) 土地の劣化の防止または縮小
- (ii) 部分的に劣化した土地の回復
- (iii) 砂漠化した土地の復旧

条約の表題にまず現れている「旱魃」については、「旱魃の影響の緩和」の定義を次のように行う中で(第 1 条 8d)、旱魃に対する社会及び自然のシステムの強化を図ることにより沙漠化への対処に役立つとの考えを示唆し、旱魃への対処と沙漠化への対処との不可分の関係を示している。

「*旱魃の影響を緩和する*」とは、旱魃の予測に関係し、かつ、沙漠化への対処に関係して旱魃に対する社会及び自然のシステムの脆弱性を弱める活動をいう。

また、この条約の目的は次のように規定されており(第 2 条第 1 項)、持続可能な開発の一環であることを示すとともに、条約による取り組みの直接の対象の単位は国であることを示している。

この条約の目的は、影響を受けている地における持続可能な開発の達成に寄与すべく、アジェンダ 21 に一致する統合的アプローチの枠組みにおいて、国際協力及びパートナーシップ協定によって支援される、すべてのレベルにおける効果的な行動を通じて、深刻な旱魃または沙漠化の生じている国、とりわけアフリカの国において、沙漠化に対処し、かつ、旱魃の影響を緩和することである。

そのような「(沙漠化の)影響を受けている国(affected countries)」とは、「その土地が、全体的にも部分的にも、影響を受けている地を含む国をいう。」と定義して(第 1 条(i))、少しでも沙漠化現象の現れている場所のある国は条約の対象となることが規定されている。また、「影響を受けている地」とは、「沙漠化の影響を受けているかまたは沙漠化に脅かされている乾燥地、半乾燥地及び亜湿潤地をいう」と定義している(第 1 条(h))。

2. 環境分野の国際協力政策の課題としての沙漠化問題の要素

国際政治の側面から見て、沙漠化問題には、次のような要素が関わっている。これらの持つ意味合いについてまず検討してみる必要がある。

- ・地球環境問題
- ・持続可能な開発
- ・科学技術と国家主権
- ・資金
- ・国際環境交渉の過程
- ・アフリカ問題

「地球環境問題」については、我が国において沙漠化問題がその一部として取り扱われているし、また、世界的にも「地球環境」の問題と絡めて沙漠化問題が議論されることがあるので、その事情について調べ、その妥当性等を検証してみる必要がある。「持続可能な開発」については、その実現と絡めた規定が条文中に繰り返されており、また、沙漠化問題は、「持続可能な開発」の実現を目指した「アジェンダ 21」の章の一つにもなっているから、その内容等について検証してみる必要がある。この条約では、かつてのトップダウンのアプローチを、NGO の役割をも認めたボトムアップのアプローチに明確に変更している。そのことにより、科学技術と主権の関係が大きく変わっているので、その実態を明確にすることが望まれる。沙漠化対策の成否の重要な要因の一つは常に資金問題であった一方、条約の実施に関しても、資金問題を巡って南北が鋭く対立した。その事情を探る必要がある。これと関連して、条約にも明記されている援助等の国際調整についても可能性を探る必要がある。更に、条約を巡る国際交渉の過程を探ること、また、条約の表題にもある「特にアフリカ」ということについて、その事情を探っておくことも重要である。

そのほか、以上の背景にある、1997 年度の外交青書のテーマともなった近年の「複合的相互依存」の深まった国際社会の状況についても理解しておく必要がある。しかし、これについては、次の 3 点を理解しておけば、沙漠化問題との関係では十分であろう。即ち、第 1 に、複合的相互依存は、軍事力の行使をちらつかせることのないような状況の国々の間で典型的に見られる状況であること。そのため、東西冷戦の終焉は、複合的相互依存の状況を大きく拡大した。第 2 に、沙漠化条約との関係においては、複合的相互依存の深化とは、軍事力以外の多様な力学の重要性が高まる状況ではあるものの、直ちに国家間の友好的関係をもたらすものではなく、むしろ、課題毎に国家間の力が異なることを利用した力学による摩擦が頻繁に生じること。なお、複合的相互依存の関係は、基本的に、軍事的対立のない国々の間で深まるものであるもので、ここで生じる摩擦も、軍事的な緊張を伴うようなものとは異なる。第 3 に、国家間の関係において、外務省の役割に対して、課題の多様化に応じた様々な国内官庁の役割が高まり、また、NGO、企業等の役割が国家機関の役割に対して相対的に高まり、全体として、多様な主体が、多様な役割を果たすこと。(Keohane and Nye, 1989)

3. 地球環境問題

沙漠化問題は、主たる原因も主たる結果もローカルであって、ローカルな取組みが重要な課題である。しかし、国際社会の相互依存が深化したことに伴い南北が国際政治のレベルにおいて関心を持つに至った課題という面から「地球環境問題」であり、地球的次元で考え、行動する必要のある課題である。

沙漠化対処条約においては「地球環境問題」という言い方をしていないが、「global」という言い方が、次の通り、前文に2か所登場し、沙漠化問題が「地球環境問題」と受け取られる表現をしている。

最初の段落においては、(沙漠化と干ばつは)「世界の全ての地域に影響を及ぼす」としている。これは、沙漠化と干ばつは「世界の全ての地域に広がっている」あるいは「世界の全ての地域で起こっている」といった表現を避けたもので、沙漠化と干ばつの現象自体の広がりが地球的あるとしているのではなく、地球レベルで考えるべき課題であるとしているものである。2つ目の段落で「国際コミュニティ及び国家コミュニティが直面している地球的な問題」としているのも、この表現に連なっている。このようにして、これらは、沙漠化がアフリカだけの問題ではなく、地球レベルで対応する必要があるとの政治的な意図表明であると言える。

砂漠化及び干ばつは、世界のすべての地域がその影響を受けること及び砂漠化に対処し又は干ばつの影響を緩和するために国際社会の共同行動が必要であることにおいて、地球的規模の問題であることを確認し、

砂漠化と国際社会及び国内の社会が直面する他の地球的規模の環境問題との関係に留意し、
日本では、「地球環境問題」という言葉がしばしば曖昧に使用され、地球的規模で現象の生じる環境問題が「地球環境問題」であると言われることが多い。しかしながら、南北が国際政治のレベルにおいて関心を持つに至った結果、地球的次元で考え、行動する必要のある課題こそが「地球環境問題」であり、この点については、国際法の観点から桑原幸子氏(桑原幸子、1991)が、科学論の観点から米本昌平氏(米本昌平、1994)が論じている。国際政治の観点からも、Drs. Gareth Porter and Janet Welsh Brown(Gareth Porter and Janet Welsh Brown, 1991, 1996)が論じている。

また、環境基本法においては、「地球の全体又はその広範な部分」という、現象の広がりにより「地球環境問題」を定義付けているが、「地球環境の保全」に加えて「開発途上にある海外の地域の環境の保全」及び「国際的に高い価値があると認められている環境の保全であって人類の福祉に貢献するとともに国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するもの」の2種の概念を追加導入している。こら3種の概念を、同法の規定に基づいて決定された「環境基本計画」の記述をも参考に検討すると、「全人類的な課題」との共通の認識が背景にあることを読み取ることができ、かつ、これら3種は、ほぼ一体に取り扱われている。従って、環境基本法においても、「全人類的な課題」という国際政治的な観点から3種類の課題を取り扱うことで、一般に「地球環境問題」と呼ばれるものを取り扱っているのである。実際、環境庁地球環境部の著作による「地球環境キーワード事典」では、環境基本法で「全人類的な課題」との認識の下に取り扱われている諸課題すべてを一括して「地球環境問題」として取り扱っている。

「地球環境問題」が現象の地理的広がりにより定義されるものでないことは、個々の現象の確認された歴史を見ても明白である。つまり、現在典型的な「地球環境問題」として扱われている地球温暖化は、既に1972年の国連人間環境会議で採択された行動計画において明確に認識されているし、沙漠化問題も、1973年に採択された国連環境計画(UNEP)のプログラム分野の一つとして明確に位置づけられている。このような問題の存在することが広く認識されていたにもかかわらず、1970年代には、「地球環境問題」という概念は存在せず、国家の主権を超えて協力すべ

き複合的相互依存の深まる時代を待つことになるのである。

日本政府は明確に、沙漠化問題は「地球環境問題」であるとしている。「地球環境問題」とは、現象の地理的な広がりや地球規模である環境問題と捉えられる傾向が強いが、国際協力の課題として捉える時、本質的なのは、「地球社会全体に影響を及ぼす問題」であることである。つまり、地理的な広がりよりは、国際社会或いは国際政治上の課題として捉えられるべき環境問題こそが「地球環境問題」として取り扱われるにふさわしい。この点からは、地理的に全地球に広がる環境問題とともに、地理的に全地球に広がらなくても、地球社会全体として取り組むべき環境問題も、「地球環境問題」に含まれる。沙漠化問題は、必ずしも全地球的に広がっている問題ではないので、特に、地球社会として取り組むべき課題としての重要性から、「地球環境問題」として扱われるものである。

この地球社会として取り組むべき課題に取り組む時、南北の関係がとりわけ重要になる。地球温暖化のような、これまで主として「北」の国々が原因を作ってきた問題においても、その解決には南北関係が重要な要素となっているが、沙漠化は、主に「南」の国が原因者であり被害者であるので、とりわけ、「南」の国々が、対外的にも国内的にも抱える様々な問題が重要な要素となる。しかも、この場合、「南」の国々の置かれた自然地理学的な要因も常に絡むが、しかし、より重大な問題は、その社会にある。ここに、沙漠化問題の、「地球環境」問題としての特殊性と解決の一つの鍵がある。

4. 持続可能な開発

「持続可能な開発」の概念は比較的古い。数世紀を超える歴史のある漁業、林業等の生物資源関係の分野での「sustained/sustainable yield」の概念はともかく、国際政治の分野においても、1960年代からの「自国の自然資源に対する開発途上国の恒久主権」の主張の中で、1970年代の前半に既に明確に現れた。国連総会に最初に現れたのは、1974年の国連総会において、米、英、西独等6ヶ国が反対し、日、仏、加、蘭等10か国が棄権する形で強行採択された「各家の経済的権利及び義務に関する憲章」の第30条である。この時の「持続可能な開発」は、途上国側が先進国の干渉を排除する動きの中に位置付けられる自国の天然資源に対する開発途上国の恒久主権の主張を、1972年の国連人間環境会議の議論を踏まえて補強する意味合いがあった。実際、UNEPとUNCTADの共催でメキシコのココヨクでこの決議の採択の直前に行われた「資源の利用のパターン、環境及び開発戦略に関するシンポジウム」が採択した「ココヨク宣言」は、持続可能な開発の考え方を包括的にまとめたが、そこでは、まず、今日の問題は、主として地球の収容力の絶対的限界によるものではなく、それぞれの国の中及び国々の間にある経済・社会構造、まずい分配及び誤った使用にあるとした上で、将来の世代の必要と両立可能な生産を確保しつつ生活の質を確保することを目指すべきであるとしている。

持続可能な開発の言葉そのものも、1970年代半ばには使用されている。その最初のものは、1975年の第3回UNEP管理理事会決定20(III)である。しかし、その定義は、既に「生物圏が人間のもくろみに対して課した限界を超えることなくベーシック・ヒューマン・ニーズを満たすこと」、「現在の世代の利益と同時に将来の世代の利益のためにも、環境を改善し守ること」と、直接には、南北対立という背景を窺わせないものとなっていた。1980年に国際自然保護連合

(IUCN)が作成した「世界自然保全戦略(World Conservation Strategy)」においては、この言葉に、自然資源の保全と開発の不可分性の意味合いが付け加えられた。

このような経緯の後、1987年のブルントラント委員会の報告書「Our Common Future」において、環境と開発の課題に南北が一致して取り組むための概念として主張された。ブルントラント委員会の意味付けは、1970年代の「持続可能な開発」の意味付けと同じく、国際政治上のものである。しかし、70年代には、途上国側が先進国の干渉を排除しようとし、また、先進国に要求を突きつける南北間の対立的なものであったのに対し、ブルントラント委員会では、対照的に、南北の協調のための概念としている。

沙漠化条約は、前文で2回「持続可能な開発」に触れた後、条約の究極の目的を「沙漠化の影響を受けている地域における持続可能な開発の達成」としている(第2条第1項)ほか、これを含め、本文の計8か所で「持続可能な開発」との言葉を使っており、「持続可能な開発」を前面に押し出した条約である。しかし、その定義は行わず、単純に「持続可能な開発」を多用しているに過ぎない。つまり、沙漠化問題は南北の政治的な課題であるという利用のされ方としては効果を生じていても、その概念や実現方法が沙漠化との関係において明示されているわけではない。従って、その具体化は、今後の締約国の実践を通じて行われる必要がある。

環境分野の国際協力政策の課題としての沙漠化問題（２）

-科学技術と国家主権、資金問題-

宮田春夫

(財)団法人地球・人間環境フォーラム

アジア・アフリカ地域における砂漠化・

土地荒廃防止に関する調査検討委員会委員[※])

前回は、環境分野の国際協力政策の課題としての沙漠化問題の観点から、「地球環境問題」とはどういう課題なのか、「持続可能な開発」とはどういう性格の課題なのかについて論じ、前者については、現象の地球的広がりによるものではなく「地球社会として取り組むべき課題」であること、後者については、「南と北の国々の間の協調のための概念」であることを明らかにした。今回は、沙漠化対処条約ができる過程で大きく転換した沙漠化問題をめぐる「科学技術と国家主権」の関係の問題及び他の「地球環境」諸条約にもある「資金問題」について、沙漠化条約の場合の違いについて論じたい。

5. 科学技術と国家主権の問題

沙漠化条約は、科学技術協力も打ち出している。この条約で言う科学技術とはどのようなものを言い、どのようにしてそれらを役立てようとしているのだろうか。

(1) 規定の変化

表 1 から 3 に、1997 年の国連沙漠化会議で採択された「沙漠化対処行動計画」の 20 の原則、1992 年の UNCED で採択されたアジェンダ 21 第 12 章「脆弱な生態系の管理：沙漠化と干ばつへの対処」に盛り込まれたプログラム分野及び 1994 年採択の沙漠化対処条約第 3 条の 4 つの「原則」を分類した。

まず、技術的対応の面から見ると、1977 年の行動計画には理工学的・生態学的手段、経済的手段、社会的手段の 3 種類が盛り込まれている。理工学的・生態学的手段が最も多く、次いで社会的手段、最も少ないのが経済的手段であるが、漸減している程度で、特定的手段が極端に多かったり少なかったりしているわけではない。この行動計画の「目的と原則」の章においては、「沙漠化対策の中では、国際協力による支援を得ながら、連続的に評価し、また、全てのレベルにおいて長期的に計画・管理することが求められる」こと、「[技術的解決の方法の]適用に当たっては、社会的、法的及び時には体制整備が障害となり得る」こと、「沙漠化対策の努力は、社会的、経済的な進歩のための幅広いプログラムの一部でなければならない」ことなどを述べ、多面的なアプローチとが必要であるとしていたが、これらは、補足的説明の形で行われていた。1992 年のアジェンダ 21 でも 3 種類の手段もいずれも極端に多かったり少なかったりしていないが、社会的手段が最も多く、理工学的・経済的手段が同数となっており、1977 年の行動計画に比べる

[※] Miyata Haruo, Member, Committee for Research on Combating Desertification and Land Degradation, Global Environmental Forum of Japan; e-mail: miyatah@mail.hinocatv.ne.jp

と社会的手段の重視の傾向がうかがわれる。1994 年採択の条約では、社会的手段のみが原則に掲げられ、理工学的手段や経済的手段は、地域レベルや国家レベルの行動計画の規定の部分に入れている。これは、明らかに、技術面からの根本原則は社会的手段を講じることであり、理工学的手段及び経済的手段を社会的手段の下位に位置づけたものである。

政治的対応の面から見ると、まず特徴的なのは、1977 年の行動計画では、第 1 の原則として「全ての行動は、国連憲章の規定に整合していなければならない。」としている一方、1992 年のアジェンダ 21 と 1994 年の条約にはその種の原則の規定が全くないことである。これは、1970 年代後半の最も厳しい南北対立を背景にしている。この第 1 原則は、国家の主権の尊重を意図し、先進国等からの干渉を排し、中央集権的な国家の権力が国内のあり方を決めるということも意味した。それに続く勧告の中でも、例えば、国家レベルにおける科学技術の強化に関する勧告 18 が、「技術の途上国に向けたより十分な国際的な流れを導くような条件を作ることと並んで、沙漠化対策のキャンペーンの一部として、資源の合理的活用のための計画と管理に特に注目しつつ、科学技術における国家的能力を活用し、強化するような適当な行動がとられるべきである。」と、国家の力の強化を強調した。行動計画は、国家内部の行動について規定したような部分においても、例えば、勧告 13 においては、「地域から都市地域への移住者の再移住を含め、乾燥地における土地利用を改善し、農業生態系の生産性を維持するためのプログラムに役立つような経済政策、人口政策を採用」すべきであると、また、勧告 15 においては、「沙漠化の影響を受けているかまたは影響を受けそうな地域の居住地は、恒久的な建物またはインフラの建設を避けることにより、優先的に、放牧または農業の生産力を持つ土地を確実に保全する国家的土地利用計画のフレームワークの下に置かれるべきである。」とするなど、国家がこの集落の住民のあり方などを規定するとの姿勢を貫いた。原則(b)には、「問題を認識するように住民と沙漠化の影響を受けているコミュニティを教育する」との表現も見られる。行動計画は、更に、「III. 目的と原則」の末尾に、行動計画は「国家機構を通じ各国政府により実施されること」、「支援は要求された場合にのみ行われるべきこと」を規定し、ここでも、中央集権及び先進国からの干渉の排除の姿勢を示している。

1992 年のアジェンダ 21 では、6 つのプログラム分野のうち E の<干ばつに対する備えと干ばつからの救済の総合的な仕組みと環境難民の問題に対応するためのプログラム>及び F の<住民参加・環境教育の奨励・促進>の 2 つがボトムアップを奨励するものとなっている。また、D の<総合的な沙漠化対策プログラムを作り、それを国家開発計画や国家環境計画に統合>及び F の<住民参加・環境教育の奨励・促進>の 2 つのプログラムが国家レベルの行動に関わっているが、前者は、沙漠化対処の国家プログラムを国家総合開発計画の重要な構成要素と扱い、また、他の国家計画と整合しているべきことを強調したものであって、中央集権を前提としたものにはなっていない。後者についても、「住民の参加」の奨励によりボトムアップの要素を入れている。他方、トップダウンを前提にしたプログラム分野はなく、また、「国連憲章の尊重」のような、先進国による途上国の国内問題への干渉を排除しようとする姿勢は全くなくなっている。

1994 年の沙漠化条約では、まず第 1 の原則を「(a)締約国は、沙漠化に対処しまたは干ばつの影響を緩和するためのプログラムのデザインと実施についての決定を行う際には、必ず住民及びコミュニティの参加を得て行い、また、全国レベル及び現地コミュニティ・レベルの行動を実

現可能にするために上位のレベルにおいて必ずそれを可能にするような環境を作るべきこと」として、ボトムアップ型の方式を明快に規定している。第2の原則「(b)国際的連帯及びパートナーシップの精神により、締約国は、準地域レベル、地域レベル及び国際レベルにおいて協力と調整を改善するとともに、必要なところにおいて資金、人材、組織及び技術に係るリソースに焦点を当てるべきこと」は、主権国家間の協力は準地域レベルから地球的レベルまでの全てのレベルで行うべきことを示し、第3の原則「(c)パートナーシップの精神により、締約国は、沙漠化の影響を受けている地域において土地と少ない水資源の性格及び価値についての理解がよりよく理解されるようにし、また、それらの持続可能な利用に向けて作業を行うようにするため、全てのレベルの行政、コミュニティ、民間団体及び土地保有者の間の協力を形成すべきこと」は、主権国家内部での対応について、全国レベルからコミュニティレベルまでの全てのレベルでの対応と様々な主体の参加の確保等の原則を明確にしている。最後の原則「(d)締約国は、沙漠化の影響を受けている開発途上国、とりわけ後発開発途上国の特別なニーズ及び状況について十分に考慮すべきこと」は、UNCEDに際して採択された生物多様性条約と気候条約以上に強く途上国問題を強調している特徴的な原則となっている。加えて、前文において、対策における当事国政府の役割を中心に据えつつ沙漠化の影響の現れている現地での実行が正否を左右すること(前文)、現地での男女の対等な参加(同)、NGOや住民グループの特別な役割の認識(同)等を明らかにした。このようにして、沙漠化条約は、国際レベルでの対応においては主権国家の役割を残しつつ、最も重要なのはコミュニティレベルでの取組みであることを示した。更に主権国家内部の取組みについて国家レベルからコミュニティレベルがあり、また、多様な主体が役割を果たすとの規定は、国際社会が主権国家の内部のことに口を差し挟めることを明確にしたものである。

Danish(1995)も指摘の通り、この条約は、NGOの役割を重視していることも大きな特徴である。しかも、このNGOの役割については、行政等に対する圧力団体としての役割よりは、環境と開発の不可分の関係について住民・市民の理解を深め、よりよい土地・資源管理を実践し、広める役割を果たすこと、また、国際社会からの資金や情報を草の根レベルの住民につなぐ役割に対して大きな期待が示されている。このようにして、ボトムアップのアプローチの中で、NGOは重要なものと位置づけられている。

1960年前後を中心に相次いで独立したアフリカ諸国は、国際社会が「国民国家」から成ることを受け入れ、これを前提に国際交渉に当たってきた。しかしながら、国内の実態は、多くの地方社会が依然として伝統的なチーフ等の力に依拠し、国境を超えて「民族」が生活し続けるものだった。他方では中央で権力を握った者は身内や知り合いの利益を第一にし、「国民」や「国家」のため政治を行わなかった。また、地域社会による土地や自然資源の管理の伝統を無視して土地を国有化するなどし(しかも、その「国」の実態は権力者とその身内や知り合いのための道具と化していた。)、地域社会による自然資源管理のインセンティブを失わせるとともに、外部の企業や特定の個人等による土地の私有等を認める体制を取り入れることにより、サヘル等の特に乾燥した地域において極めて重要な土地の生物資源利用の方法であった遊牧を行いにくくした。

(2)現実的対応へ

このようにして、途上国の実態は、中央の権力者が、「国民国家」を前提とした中央集権的国家像を作り、それに基づく諸制度を設け、中央から地方の隅々にまで指示を与え、「国民国家」

を運営する体裁をとり、国連等における沙漠化問題への対応においても、これを前提に行動計画等を作った。しかし、実態において「国民国家」が形成されていない地域において、そのような計画はうまく機能しなかった。先進国の多くは、そのような行動計画や特別勘定の設立に対し強硬には反対しなかったものの、「沙漠化問題」の因果関係が複雑であることばかりでなく、そのような実態を承知していたこともあって、行動計画に期待を抱くことをせず、また、「沙漠化特別勘定」等への拠出も行わなかった。

しかしながら、ソ連崩壊とそれに伴う東西冷戦状態の消滅により、それまでは東西の間で援助を引き出させていた途上国は、西側諸国の要求を相当程度受け入れざるを得なくなり、その結果、経済の自由化、国家環境行動計画、国家環境委員会、地方の意見を聞く機会等を設けるなどの対応を行い、それらを行っているので援助をよこすようにと訴えるようになってきた。

以上のようにして、東西冷戦の終焉等により、沙漠化問題を巡る南北関係も大きく変わり、先進国には途上国の国家の内部のことに口を差し挟ませないというものから、少なくとも条約の枠組みの下では、国内的なことについても国際社会から口を差し挟ませるという状況に変わり、その結果、その際に重要になる技術についても、具体的な合意が進み、社会的手段がまず重要であり、その枠組みの下に理工学的及び経済的手段がとられるべきことが合意された。

表 1. 1977 年の沙漠化対処行動計画の 20 の「原則」の分類(: 該当、 : 部分的に該当)

原則	技術的対応			政治的対応			
	生態学的・理工学的手段	経済的手段	社会的手段	国連中心の対応	国家主権	トップダウン	ボトムアップ
a)すべての行動は、国連憲章の規定に整合していなければならない。							
(b)主たるテーマは、とりわけ、沙漠化に対する緊急の抑止策を実施する際、問題を認識するように住民と沙漠化の影響を受けているコミュニティを教育する際、及び国際機関と協同して研修プログラムを作る際、既存の知識を直ちに変更し、適用することである。	(既存の知識)		?			(住民・コミュニティを教育)	? (既存の知識)
(c)沙漠化しつつある地域に対して既存の生態学的原則を適用することを基礎に評価、計画及び穏当な管理を行うことにより、土地利用を改善することが、沙漠化対策の鍵である。							
(d)土地利用の改善に当たっては、乾燥地においては周期的に気候的干ばつが起こることが不可避であること及びそのような場所では一般に自然的な生物学的潜在力が低いことを前提とすべきである。							
(e)統合的土地利用手段は、条件に適応した動植物の種を利用しつつ、マージナルな土地に植被を回復させることに向けられるべきである。							
(f)植生の回復のために人間の圧力を緩和する必要がある時には、代わりの食糧・燃料を供給するために一時的に補償手段をとるべきである。							
(g)この計画は、関係する地域の地元及び全国的な科学的、技術的及び行政的な体制を作ることを含め、沙漠化に対する効果的で、総合的かつ調整された行動プログラムとして実施されるべきである。							
(h)全ての沙漠化対策の手段は、第一に、沙漠化の影響を受けている人々または影響を受けやすい人々の福祉と発展に向けて取られるべきである。							
(i)沙漠化対策の努力は、開発と社会的進歩のためのより幅広いプログラムと整合しているかまたはそのようなものの一部をなすべきである。							
(j)実施に際しては、沙漠化の影響を受けやすい地域の社会・経済的、文化的及び生態学的多様性及び積極的かつ柔軟な対応の必要性の認識に基づかなければならない。							
(k)必要な科学的知識がまだ得られていないような多数の基本的問題の解明のための研究の追加に際しては、沙漠化の影響を受けている地域の科学的、技術的能力の強化との整合に注意すべきである。							
(l)国の商業統計に現れていないことが多い、野生動植物の食糧、燃料あるいはその他の生産物としての伝統的な利用は、重要な資源とみなされるべきであり、また十分に調査されるべきである。							
(m)この行動計画を開始し、沙漠化の特別な問題を解決するために開発、研究及び科学技術の応用を行う際には、国連システムの資金・資源をプールすることが必要である。							
(n)土地と水の管理においては多数の生態学的原則を考慮しなければならない。即ち、 (i)土地は、生態学的全体(例えば、全集水域、動植物の群集の全体、微地形の複合体とみなされる地域等)として管理される必要がある。 (ii)乾燥地の利用は、気候的条件の変動に慎重に合わせるべきである。 (iii)土地利用は、最大の持続的生産性が得られるように慎重に割り当てられるべきである。土地利用は、土地の力に合わせなければならない。							
(o)関係国の全国レベルでこの行動計画の勧告を実施する際には、地元の経験、知識及び技術を活用するように特に注意すべきである。							
(p)予防のコストは治療のコストより小さいことに鑑み、現在沙漠化の影響を受けている人々が短期的な救済手段を緊急に必要とする一方で、長期的な措置をとることも遅らせてはならない。							
(q)沙漠化対策を意図してとられた措置が引き起こすかもしれない二次的な環境問題についても、沙漠化の影響を受けている地域以外でとられる開発活動の影響とともに、評価されるべきである。							
(r)沙漠化対策のプログラムによって生じた新たな条件の下で生活す							

る人々に対し施設や住居を提供することも考慮すべきである。							
(s)国際河川、湖沼及び地下水の水の公平で平等な配分及び環境上問題がなくかつ沙漠化防止に必要な場所における余剰水の流域間の移動を含め、各地域における水資源の思慮深い保全と利用に注意すべきである。							
(t)森林、野生生物及び水産資源を含む全ての現存する再生可能資源の生産性は、最大化され、かつ持続可能な収量を基礎に管理されるべきである。							

表 2 . 1992 年の「アジェンダ 21」第 12 章「脆弱な生態系の管理：沙漠化と干ばつへの対処」に盛られたプログラム分野の分類

「アジェンダ 21」第 12 章に盛られたプログラム分野	技術的対応			政治的対応			
	生態学的・理工学的手段	経済的手段	社会的手段	国連中心の対応	国家主権	トップダウン	ボトムアップ
A.知識のベースを強化するとともに、その生態系の経済・社会的側面を含めた、沙漠化と干ばつにさらされやすい地域の情報とモニタリングシステムを開発すること							
B.特に土壌保全の強化、植林及び再植林活動の強化を通じて土地の劣化に対処すること							
C.沙漠化にさらされやすい地域において、貧困を取り除き、また代替生活システムを促進するために統合的開発プログラムを作りあるいは強化していくこと							
D.総合的な沙漠化対策プログラムを作り、それを国家開発計画や国家環境計画に統合していくこと							
E.干ばつにさらされやすい地域のために、自助努力に関わるものを含め、干ばつに対する備えと干ばつからの救済の総合的な仕組みを作るとともに、環境難民の問題に対応するためのプログラムをデザインすること							
F.沙漠化の規制と干ばつの影響の管理に焦点を当てて、住民の参加と環境教育を奨励し、また促進していくこと							

表 3 . 1994 年採択の沙漠化対処条約第 3 条の 4 つの「原則」の分類

沙漠化対処条約第 3 条(原則)	技術的対応			政治的対応			
	生態学的・理工学的手段	経済的手段	社会的手段	国連中心の対応	国家主権	トップダウン	ボトムアップ
(a)締約国は、沙漠化に対処しまたは干ばつの影響を緩和するためのプログラムのデザインと実施についての決定を行う際には、必ず住民及びコミュニティの参加を得て行い、また、全国レベル及び現地コミュニティ・レベルの行動を実現可能にするために上位のレベルにおいて必ずそれを可能にするような環境を作るべきこと							
(b)国際的連帯及びパートナーシップの精神により、締約国は、準地域レベル、地域レベル及び国際レベルにおいて協力と調整を改善するとともに、必要なところにおいて資金、人材、組織及び技術に係るリソースに焦点を当てるべきこと							
(c)パートナーシップの精神により、締約国は、沙漠化の影響を受けている地域において土地と少ない水資源の性格及び価値についての理解がよりよく理解されるようにし、また、それらの持続可能な利用に向けて作業を行うようにするため、全てのレベルの行政、コミュニティ、民間団体及び土地保有者の間の協力を形成すべきこと							
(d)締約国は、沙漠化の影響を受けている開発途上国、とりわけ後発開発途上国の特別なニーズ及び状況について十分に考慮すべきこと							

6. 資金問題

資金問題は、沙漠化条約の最大の焦点である。なぜそうなったのか。また、今後どのような方向に進もうとしているのか。

(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沙漠化条約における、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、沙漠化条約は、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、)沙漠化に対処し、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、「沙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、沙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、及び後発途上国が沙漠化に対処し、干ばつの影響を緩和する努力を活発に支援する。
- (b) 沙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、沙漠化に対処し、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、実施するのに助けるため、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、沙漠化の影響を受けている締約国、とりわけ沙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。

沙漠化条約では、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、途上国が沙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、沙漠化条約では、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、沙漠化条約では、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) 沙漠化条約の違い

沙漠化条約は、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、沙漠化の場合、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、それであるからこそ、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う。沙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。沙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。沙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行っていた開発問題、特に後発途上国のその一部とも言える。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沙漠化対処特別勘定にさえ拠出しなかったものであり、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の資金も、地球温暖化、生物多様性、国際的水資源問題に関係する限りにおいて、沙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、環境に関連して、先進国の資金供与の責任を認め、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性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、沙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沙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。

環境分野の国際協力政策の課題としての沙漠化問題（3）

-条約の成立の事情とアフリカ問題-

宮田春夫

(財)団法人地球・人間環境フォーラム

アジア・アフリカ地域における砂漠化・

土地荒廃防止に関する調査検討委員会委員[※])

環境分野の国際協力政策の課題として沙漠化問題を扱う時、どのようにしてこのような条約ができたのか、また、条約の表題以下に「特にアフリカ」と繰り返されていることについてどのように考えることができるのかも重要な点である。連載の最後に、これら2点を論じておきたい。

7. 国際交渉の過程・方法

沙漠化条約は、環境に関わる地球政治的課題に係る条約ということで、相前後して締結された条約と共通性もあるが、相違もある。国際政治の観点から見て、どのような相違があり、その面からは、今後、どのような点に注意が必要なのか。

(1) レジームの生成・展開の4段階

Porter and Brown (1991, 1996)は、地球環境に係るレジーム(制度・体制)の生成・展開には、課題の定義、事実の発掘、レジーム創設の交渉、レジームの強化の4段階があることを、複合的相互依存の国際社会の下で検証している。

「課題の定義」とは、ある課題を国際社会の注意の下に置くとともに、その環境上の脅威の範囲と大きさ、主たる原因、国際社会が取り組む上で必要な行動の形態を明らかにすることである。これは、特定の国によって行われることもあれば、政府間機関によって行われることもあれば、NGOによって行われる場合もある。但し、1回で行われないことも多い。例えば、オゾン層保護問題は、1974年の「サイエンス」誌中の研究者の論文が大きな役割を果たしたが、国際社会の課題として位置づけられたのは1976年のUNEP管理理事会によるオゾン層保護問題への取り組みの決定である。この決定自体も、1977年にオゾン層保護に関する専門家会合をワシントンで開催して「オゾン層保護に関する世界行動計画」を採択させたアメリカ政府の行動によるところが大きい。生物多様性条約については、最初に提案し、UNEP管理理事会を動かしたのは国際自然保護連合(IUCN)であるが、当時は、自然保護関係条約を統合するような条約を作ろうとするナイーブな提案であった。しかし、条約作成作業を行う専門家作業部会が、先にFAOの場で南北が厳しく対立していた遺伝子資源の所有権の問題も対象とする条約作成を行う方向を打ち出したことで、南北の政府の強い関心の向くところとなり、1989年の管理理事会において、IUCNの案とは大きく異なる事実上新たな条約交渉が決定された。

「事実の発掘」とは、多くの場合「レジーム」の基礎となる条約の作成・実施に耐えられるだ

[※] Miyata Haruo, Member, Committee for Research on Combating Desertification and Land Degradation, Global Environmental Forum of Japan; e-mail: miyatah@mail.hinocatv.ne.jp

けの事実を明らかにし、それらを国際社会が事実と認定する過程である。但し、これは、次のレジーム創設の交渉と重複する場合も少なくない。例えば、オゾン層保護条約作成の過程において、我が国のように、国内の業界がオゾン層破壊物質あるいはそれを使用した製品の生産を相当規模で行っており、かつ、それらの代替物質の生産のめどの立っていない国は、1981年のUNEP管理理事会による条約作成決定後も、問題の物質がオゾン層を破壊すること自体が科学的に証明されていないから時期尚早であると主張する戦術をとった。

「レジーム創設の交渉」とは、通常は条約の作成交渉であり、条約の作成を積極的に進めるグループとこれに抵抗しあるいは内容を骨抜きにしようとするグループとの駆け引きである。条約作成に抵抗する国は、条約には入らないという脅しをかけることもある。合従連衡もある。交渉を直接行うのは政府代表であるが、影響を受ける産業界や市民団体も大きな役割を果たす。また、政府の中でも、外務省のほかに国内官庁もそれぞれの所掌上の利害に応じて多様な行動をとる。更に、非公式に進む折衝等においては、調整役を務める特定人物(特定国の外交官の場合が多いが、国際機関事務局幹部や国内官庁の幹部の場合もある。)の果たす役割も大きい。なお、経済界は条約に反対するが多いが、オゾン層破壊物質の代替製品の開発を早く済ませ、条約により世界的な規制が行われれば市場制覇をしやすかったアメリカの業界等が条約推進に動いた例もある。市民団体についても、条約推進派以外に、先進国の利益が優先されているとして異議を唱える途上国の団体もある。

以上のような交渉の末に条約が採択され、発効すると、締約国の作るレジームにより、「レジームの強化」の段階に移る。その時に、十分な数の国あるいは有力国が条約を締結しなければ、このレジームの基盤は弱い。例えば、米国が締結していない生物多様性条約の場合、二国間の協力により自国の意向に沿った形で生物多様性保全を進めるアメリカの行動を横目に見ながらの活動となる。渡り鳥、回遊性海生動物等の保全を目的とした移動性野生動物の保全に関する条約(ボン条約)の場合、締約国数が少ない上に、鯨の問題等から我が国も締結していないことなどのため、レジームの基盤が十分でない。

特に環境関連の条約の場合、このようなレジームの形成の過程では、ソフトローとハードローを組み合わせた手法がとられることが多い。そのようなソフトローは、UNEP管理理事会の決定の付帯文書等の形(政府間会合の性格の強い専門家会合で採択された文書を管理理事会が引用するものを含む。)の「行動計画」のことが多い。これは、特に、UNEPが中心になって作成している地域別の海洋の保全協力条約に典型的に現れている。これまでに条約が作成された9地域のうち行動計画の段階を経ずに条約が作成されたのは1地域のみである。オゾン層保護、地球温暖化、生物多様性保全及び沙漠化について見ると、ソフトローの手法をとった上でハードローを実現させたのはオゾン層保護と沙漠化と、半分である。前者については、1977年にUNEP管理理事会においてオゾン層保護問題への前向きな取組を決め、すぐ翌年にアメリカ政府の音頭取りによるオゾン層保護に関する世界行動計画を専門家会合で採択し、それをUNEP管理理事会が直ちに支持した。沙漠化問題についても、1977年に国連沙漠化会議で沙漠化対処行動計画が採択されている。但し、オゾン層保護の行動計画が、他の多くの環境関係課題の場合と同様に条約作成へのビジョンを持っていたのに対し、沙漠化対処行動計画採択に際しては、条約作成へのビジョンがあったと考えるに足る証拠がない。

(2)砂漠化条約のレジームの成立の事情

多くの条約では、課題の定義からレジームの確立までには相当な時間がかかっており、少なくとも課題の定義の当初には、条約という形の明確なレジームの設立を視野に入れてはいない例も多い。沙漠化の場合、1972年の人間環境会議の行動計画には位置づけられていなかったが、翌1973年のUNEP管理理事会でプログラム分野と位置づけられたことにより、課題としての定義が行われた。しかし、前述の通り、1977年の国連沙漠化会議における行動計画作成に際しても条約作成は視野に入っていなかった。漸く沙漠化に関する条約作成が課題として取り上げられたのは、UNCEDの時点である。課題の定義から条約の採択までは21年かかった。(表4)

沙漠化条約の場合にこのように課題の定義からレジームの形成までに時間がかかった事情にはいくつかの要因がある。そのひとつは、沙漠化の原因と被害との関係という事実の発掘が進まなかったことがある。但し、原因と被害との関係は、条約採択の時点でも結局はそれほど明確にされたとは言い難い。また、ソフトローも、既に述べたように、トップダウンの方式の採用、技術偏重、国内のことには国際社会に口を差し挟ませないという途上国側の姿勢等のため、うまく機能しなかった。しかしそれでもなお条約が採択され、発効してレジームができたのはどうしてだろうか。

オゾン層の場合、先進国による先進国の条約であった。オゾン層破壊物質の生産は先進国がほぼ独占しており、かつ、オゾン層破壊の被害が大きいと予想されるのは主に先進国の集まる高緯度地方で、しかも、先進国主体に集まる白人にその被害が及びやすいのである。だから、途上国は、オゾン層保護問題については、先進国の問題と考え、条約作成交渉にも積極的に参加しなかった。

地球温暖化と生物多様性の場合、先進国が主原因である問題を通じて先進国が途上国支配を強める条約との性格を帯びていた。温暖化効果ガスの圧倒的多くは先進国が出してきたし、温暖化効果ガスを固定する効果を果たすとされる森林の相当部分を開墾して生産力の高い農地とし、この農業で蓄えた富をも利用して経済発展したのも先進国である。ところが、そのようにして、温暖化の圧倒的部分の原因を作ってきた先進国は、自分たちの温暖化効果ガスの排出を大幅に削減し、森林を復旧させようとしなければかりか、途上国が経済発展に伴い温暖化効果ガスの排出を大幅に増加させることを制限しようとするとともに、農牧畜の新規開発地とすることなどにより経済発展の重要な原資の一つとなり得る森林を伐採することを厳しく制限しようとしたのである。これでは、気候条約は、原因者の先進国が、一方的な被害者である途上国を更に一方的に苦しめようとする極めて不平等なものであるとして、途上国は、先進国責任論等を展開し、強く抵抗した。

そこで、沙漠化問題は、その主たる原因も結果も途上国自身の問題ではあるが、途上国が得るところを作らせ、1992年の国連会議を環境と「開発」に関する会議とした実をとることを途上国が要求し、先進国のための2条約が採択されたことへの譲歩として、先進国もこれを受け入れざるを得なかった。しかし、沙漠化条約は、従来は法的な義務化になじまないとされてきた途上国支援の色合いが特に濃い条約で、しかもアフリカという特定地域の諸国に対する支援が中心の条約である。我が国が世界遺産条約をなかなか批准しなかった最大の理由は、同条約は、途上国支援のための基金への拠出を事実上義務化しており、途上国支援の色合いが濃かったためである。

世界遺産条約よりも更に途上国支援の色合いが濃く、しかもグローバルな条約でありながらアフリカ支援の色合いの濃い沙漠化条約がうまく機能するか否か、注意深く見ていく必要がある。

表 4 . 国連人間環境会議行動計画及び UNEP 管理理事会決定から見た 4 つの地球的課題の定義()、事実の発掘(×)、レジームの交渉()、レジームの設立(=条約の採択；)の経緯(: 行動計画等採択)

課題\年	72	74	76	78	80	82	84	86	88	90	92	94
オゾン層保護				×	×	×						
地球温暖化		×	×	×	×	×	×	×	×	×		
生物多様性									×	×		
沙漠化		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	

1972 年：地球温暖化は、国連人間環境会議の行動計画に課題として明確に盛り込まれていたため、その時点で既に課題の定義が行われていたと見なす。それ以前に定義されていたと見る見方もあり得る。

1973 年：沙漠化は、第 1 回 UNEP 管理理事会のプログラム優先分野等に含まれたため、その時点で既に課題の定義が行われていたと見なした。

1977 年：77 年 3 月にワシントンで開催された専門家会合の勧告した「オゾン層に関する世界行動計画」採択を UNEP 管理理事会が支持。また、UNEP が中心となってオゾン層調整委員会設立。

同年：国連沙漠化会議が行動計画を採択。

1979 年：WMO「世界気候プログラム」(大気中の二酸化炭素等のモニター及び人間の健康への影響等の調査の事業)

1988 年：UNEP と WMO により「気候変化に関する政府間パネル」設立。

1990 年：World Resources Institute 他：「Conserving the World's Biological Diversity」出版。

生物多様性の場合、1987 年の管理理事会では、既存の生物多様性関連条約(ラムサール条約、世界遺産条約、ワシントン条約、ボン条約)を統括する umbrella convention を作るためとして法律・技術専門家会合による交渉の開始を決定したが、交渉の過程で遺伝子資源等の新たな問題が持ち出され、1989 年の管理理事会において、生物多様性保全の条約の内容が実質的に変更になった。

8. アフリカの問題と他の地域の国々

国連加盟国、専門機関加盟国及び国際司法裁判所(ICJ)規程締約国と、事実上すべての国に開放されている地球的な条約であるにもかかわらず、既に表題に表されているように、特にアフリカの国々に焦点を当てていることが沙漠化条約の際だった特徴の一つである。どうしてアフリカなのか、そして、これが他の地域の国との関係ではどのような意味を持つのか。

(1) 沙漠化問題に関する交渉の歴史

沙漠化の問題は、1968 年から 1973 年にかけてのアフリカの大干ばつを直接の契機として、1949 年に Aubréville がその著「Climats, forêts et désertification d'Afrique tropicale」において作り出していた(砂漠化対策総合検討会、1996 年)「沙漠化」という言葉を当てはめて国連を中心に国際的な取り組みが始まったのであり、そもそもはアフリカの問題であった。1973 年の第 1 回 UNEP 管理理事会におけるプログラム分野としての「沙漠化」の位置づけ、翌 1974 年暮れの国連総会における「沙漠化対策行動計画作成のための国連沙漠化会議」の開催の決定等においては特にアフリカの問題と限定することはしなかった。しかし、沙漠化会議においては、サヘル地域の特に深刻な事態に鑑み、この地域に対する国際社会の支援を訴える決議が採択された。また、その後の UNEP 管理理事会及び国連総会で会期毎に繰り返された決議は、「沙漠化」一般に関する決定(UNEP)・決議(国連総会)と「スーダン・サヘル地域における沙漠化」に関するものとの 2 本立であった。

1977 年の国連沙漠化会議の開催と行動計画の採択及び翌 1978 年の国連総会での沙漠化特別勧定の設立は、アフリカ諸国にとって勝利であるかのごとく映るものであった。更に、UNDP に付

属する国連スーダン・サヘル事務所(UNSO)²の援助の対象となる「スーダン・サヘル地域」の範囲も徐々に拡大され、また、南部アフリカにおける干ばつ・沙漠化に対して援助が必要であること等、スーダン・サヘル以外にも注意を引くことに成功した。しかしながら、各国からの援助は遅々として進まず、拠出の集まらなかった特別勘定もやがて 1989 年、国連総会決議により廃止されることとなった。

そのような状況の下に 1989 年に 1992 年開催が決定された UNCED は、干ばつ・沙漠化問題についての世界の注目を再び集めるのに良い機会であったが、情報配布量で先進国が優勢な国際社会の関心は、アフリカの特定地域の関心事である干ばつ・沙漠化問題よりは、全地球的な問題である地球温暖化や生物多様性に向きがちであり、会議準備過程において、条約作成を含む沙漠化問題に向けた動きは鈍かった。また、沙漠化を GEF の対象分野として追加することについても、OECD 諸国の抵抗が強く、また、途上国の間でも格別強い支持は得られなかった。しかしながら、漸く沙漠化条約の交渉の開始の合意に漕ぎつけ、また、GEF との関係についても、既定の 4 分野を変更することはしないもののこれら 4 分野に関係する限り、沙漠化関係事業も GEF の資金供与の対象となることが確認されたのである。

(2)条約締結交渉開始の決定時の状況

沙漠化条約の作成作業を行うことは、UNCED の前には主要交渉課題に上らず、UNCED で初めて合意されたものである(進藤雄介、2000、藤原邦達、1992)。UNCED の初めの数日の間にはまだ合意が成立せず、準備委員会議長を務め、UNCED 全体委員会の議長を引き続き務めたマレーシアのトミー・コー国連大使は、6 月 5 - 6 日の交渉の結果についての報告において、「引き続き交渉を行いたい。」と述べ(Earth Negotiation Bulletin, vol. 2, No. 6)、その交渉が UNCED 期間中に更に行われた。特に米国が反対し、また、ポルトガルからも、沙漠化は地域的な問題であって地球的な行動を必要としないとの反対もあったが、コー大使の説得に折れ(Earth Negotiation Bulletin, vol. 2, No. 13)、漸く、アジェンダ 21 の第 12 章のパラグラフ 12.40 に、国連総会は沙漠化条約交渉委員会を設立すべきであるとの勧告が盛り込まれ、これを受けて、同じ年の第 47 回国連総会が、交渉委員会の設立を決めた。

このアジェンダ 21 の勧告において、既に、その後採択された条約と全く同じ「特にアフリカ」との言葉が入れられており、当初からアフリカ諸国のイニシアティブによりことが進められたことを示している。しかし、国連総会に対する提案は、アフリカグループとしてではなく、G77(1964 年の UNCTAD(国連貿易・開発会議)を契機として途上国の利害の主張のために 77 国で発足した開発途上国グループ)として行われている。第 47 回国連総会中、まず、アルジェリア、モーリタニア及びチュニジアが提出した案を基にアフリカ・グループが協議して、手続き面を中心とした決議案をまとめ、これを更に G77 に提出し、G77 内の合意を経て、G77 議長のパキスタンから上程されることとなった。また、G77 は、UNCED において途上国の主張に耳を傾けて調整を行ったスウェーデンの Bo Kjellén 大使を議長とすることで予め合意していた(Earth Negotiation Bulletin, vol. 3, No. 2)。このようにして、アフリカ・グループは、自らのイニシアティブで事を進めながらも、G77 の決議案とするとともに、北欧の大使を議長とすることで、地

² 活動対象地域がスーダン・サヘル地域に拡大したことに合わせ、現在は、Office to Combat Desertification and Drought に改称されているが、略称は UNSO のままである。

全球的な協議の体裁作りに成功した。アジェンダ 21 のパラグラフ 12.15 に、「沙漠化は世界の乾燥地の総面積の 70%に相当する 360 万ヘクタールの土地、即ち地球の土地全体の 4 分の 1 に影響を及ぼしている。」とすることによっても、全地球的な問題であると表現している。

(3)締結の現状

2000 年 6 月 20 日までに締結手続きを行った国のうちアフリカの国は 52 か国で、総数 167 か国の 3 分の 1 を占める。太平洋諸国が急速に締結した直前の 1998 年 7 月 8 日現在でこれを見ると、126 締約国の 4 割を占め、アフリカ諸国の締結は、他の地域の国に比べて早かった。また、全世界でこの条約の締結の資格を持つ国全体(193 か国)に対する締結手続き実施国の割合を見ると、世界全体で 86.5%であるのに対し、アフリカでは支配的権力の不在状態が続いているソマリアを除く全ての国が締結し、締結率は 98%となっている。ラテンアメリカ・カリブ地域及び太平洋地域においても、未締結国は、それぞれ 1 カ国のみとなった。アジアにおいても、未締結国は 4 カ国で、締結率は 90%を超えた。(図 1)これをやはり 1998 年 7 月 8 日現在で見ると、全世界では 65%であるのに対し、アフリカにおいては 94%に達し、締結手続きを行っていないのは、国内が混乱しているコンゴ(旧フランス領)、ルワンダ、ソマリアの 3 か国のみであった。1997 年 9 月 31 日の時点で見ると、世界全体が 58.5%であるのに対し、アフリカは 88.7%であった。

ヨーロッパでは 60%にとどまっているが、図 2 に明らかなように、未締約国のほとんどは中・東欧諸国である。主要国で締結手続きをまだ行っていないのは、米国、ロシア、ニュージーランド等、少数である。沙漠化に悩む国が半乾燥地・乾燥地に偏っていることを考えれば、アフリカ以外の国の締結状況も大変に高いと言うことができよう。また、先進国の中では西・北ヨーロッパのほぼ全ての国が締結したことは、ヨーロッパがかつて植民地とし、今でも深いつながりのあるアフリカというテーマと深い関係がある。

(4)アフリカ地域グループの姿勢

前述の通り、米国、ロシア、ニュージーランド等を除き、各地域とも積極的にこの条約を批准しているところではあるが、少なくとも条約採択時の各地域グループ(この条約の下地域グループは、国連の通常の政治的な「地域」グループとは異なり、基本的に自然地理的グループである。)の態度は、各地域付属書によく現れている。

アフリカ地域付属書は大変に詳しく、条約本文の規定の相当部分を繰り返すような内容になっていて、包括的である。同時に、他の地域においては、国別行動プログラムの作成義務以外については「may」を用いて、締約国の任意の取組みとしているのに対し、アフリカ地域各国の詳細なコミットメント(約束)の規定に続いて地域以外の先進締約国の義務についてまで詳細に規定するとともに、そのような先進締約国の義務についての規定を含め、基本的に「shall」を用いて、義務化する規定となっていることが特徴的である。その結果、アフリカ地域付属書は、付属書の性格について条約第 15 条に規定する「ガイドライン」を大きく踏み越えて、「沙漠化対処に関するアフリカ条約」と表現し得るようなものとなっている。条約作成決定の時の状況が、全地球的なものまたは全 G77 のものとなっはいるし、条約本文の内容も、「特にアフリカ」と繰り返されてはいるものの、各条文とも全ての国に適用される。しかし、条約作成決定時のアフリカ・グループ主導の状況及びこの地域付属書の内容からして、この条約がアフリカ諸国のものであることは疑う余地のないところである。

(5)アフリカの特殊事情

しかし、その背景には、アフリカの特殊事情がある。自然条件、社会条件ともに、アフリカの沙漠化問題は深刻であった。

まず、他の地域の乾燥地帯・半乾燥地帯ではその周辺に降水のある高山があって、それらを水源として利用できる可能性があるが、これに対し、アフリカの乾燥地帯・半乾燥地帯の多くは降水のある高山を持たないので、自然的条件の厳しさは比べようがない。

他方、植民地時代には、原材料を宗主国に安く提供し、宗主国の工業製品を購入する地として、多くの植民地は位置づけられた。しかも、明確に植民地になる前には、奴隷貿易等により、人的資源さえも厳しく収奪された。このような過程で、アフリカの社会は、国家を形成していたような大規模な社会の組織、経済基盤等を著しく攪乱され、干ばつ等の自然条件の変動に対し、備蓄し、あるいは干ばつの際に適切な対応をする余裕をことごとく失った。しかも、アジアでは、一定数の国において工業化が進展し、債務危機に見舞われたラテンアメリカ諸国も、経済の自由化、国営企業の民営化等により、インフレを抑制し、経済の実質成長を確保するのに成功した。これに対し、アフリカ諸国の大多数は、依然として経済状態の改善が進まず、加えて、東西冷戦解消の後、アフリカ諸国は援助資金が東欧に流れることも強く懸念しなければならなかった。

更に、既に述べたように、多くのアフリカ諸国の実態は、中央の権力者が、「国民国家」を前提とした中央集権的国家像を作り、それに基づく諸制度を設け、中央から地方の隅々にまで指示を与え、「国民国家」を運営する体裁をとり、国連等における沙漠化問題への対応においても、これを前提に行動計画等を作った。しかし、実態において「国民国家」が形成されていない地域において、そのような計画はうまく機能しなかった。

このような自然及び社会の深刻な事情があるからこそ、1970 年前後の長い干ばつを乗り越えずに 10 万から 25 万の命が失われたし(Danish, 1995)、1980 年代半ばの干ばつの際には、内乱状態にあったエチオピア等を中心に、3,000 万から 3,500 万の人々が深刻な飢餓に見舞われたと言われる(環境庁地球環境部、1993)。そこで、本条約に関連した協力を検討する際、まず第一に考えるべきは、アフリカの乾燥地・半乾燥地における沙漠化問題である。しかも、この場合、沙漠化問題は、中央と地方との関係、経済、道路等の整備の遅れ、これとも関係した、多くの農産物の長距離の流通の困難さ、教育等の遅れ、衛生問題、女性の労働の苛酷さ、農業の降雨依存、これとの関係で不可避な干ばつ、それへの対応等、乾燥地の生活と BHN(Basic Human Needs: 人間としての基本的ニーズ)対策とを一体にした総合的な対策無しには成功し得ない。つまり、ここで必要なものは、農村部を中心とした LLDC(後発開発途上国)の持続可能な開発のための総合的な対策である。「沙漠化対策」と、限定的に捉えていては、的を見失うおそれもある。

(6)その他の地域への対応

沙漠化条約は、アフリカを主眼とした条約ではあるが、条約の規定自体は全ての国に適用される。しかも、環境と開発を巡る厳しい南北の対立の中でできた条約である。そうであれば、他の地域の国も、この条約を締結しなければ、条約が目指す資金の配分に与られないし、また、このレジームに加わらなければ、環境と開発を巡る厳しい東西交渉から置いてきぼりを食う。各国国連代表部の、途上国が団結しているコミュニティーを舞台にできた条約であるから、交渉に参加した外交官等にはなおさらそのような意識が強い。これが、アフリカ以外の途上国がこれほど多

く締結した理由であると考えられる。アフリカ以外の地域付属書において、直接各国が援助を得るための重要な条件である国家行動計画については作成が義務であることを明確にする一方で、地域行動計画については任意のものと扱っていることも、そのような事情を裏づける。

しかし、地域付属書の「地域の条件」にも反映されているとおり、各地域、各国の事情は多様である。先進国で構成される北地中海はともかく、アジア地域とラテンアメリカ・カリブ地域だけでも多様性が大きい。特にアジアでは、国の間の経済力が大きく異なり、また、同じ国の中でも、多様な条件が考慮される必要がある。ラテンアメリカにおいても、アンデス高地とブラジル北東部とは自然条件が大きく異なるし、また、ボリビア、エクアドルなどとアルゼンチン、ブラジル、チリ等とは、人種構成、経済力等が大きく異なる。この条約の「特にアフリカ」という点との関係とともに、このような多様性をいかに考慮するかが、国際協力の政策を検討する際の課題の一つとなる。(了)

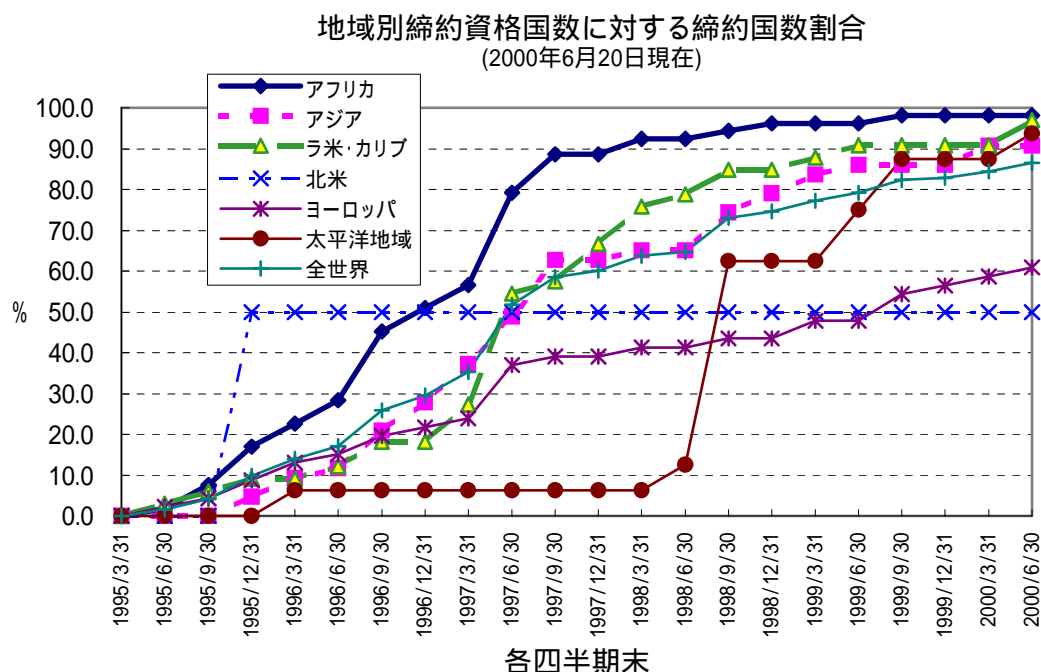


図1. 沙漠化条約の地域別締約資格国数に対する締約国数の割合の推移(1999年6月20日現在の条約事務局ホームページ資料による。)

- ・ EC(1998年3月26日批准)は除いた。
- ・ この地域区分は、主に自然・人文地理の区分によるものであり、次のようにした。これは、国連の政治的地域グループとは異なる。また、イスラエルの扱いでもめる等している本件条約における地域グループと一致させることも意図していない。
 - ・ アジアの西端は、キプロス、トルコ、イラン、アフガニスタン。南西端はモルディブ。
 - ・ 太平洋地域の西端は、オーストラリア、パプアニューギニア、パラオ。
 - ・ カリブの北端は、バハマ、メキシコ。
 - ・ ヨーロッパの南端はマルタ。ロシアはヨーロッパに入れた。
 - ・ アフリカの北端は、カボベルデ、エジプト、ソマリア。同東端は、セイシェルズ。
- ・ 国連非加盟で締結有資格国は次の各国：クック諸島、バチカン(Holy Sea)、ニウエ、スイス、トゥバル(いずれも専門機関加盟。国際司法裁判所(ICJ)規程加盟のみによる有資格国はない。なお、この条約の締結の資格を持つのは、国連加盟国、国連専門機関加盟国、ICJ加盟国及び地域経済統合機関。)

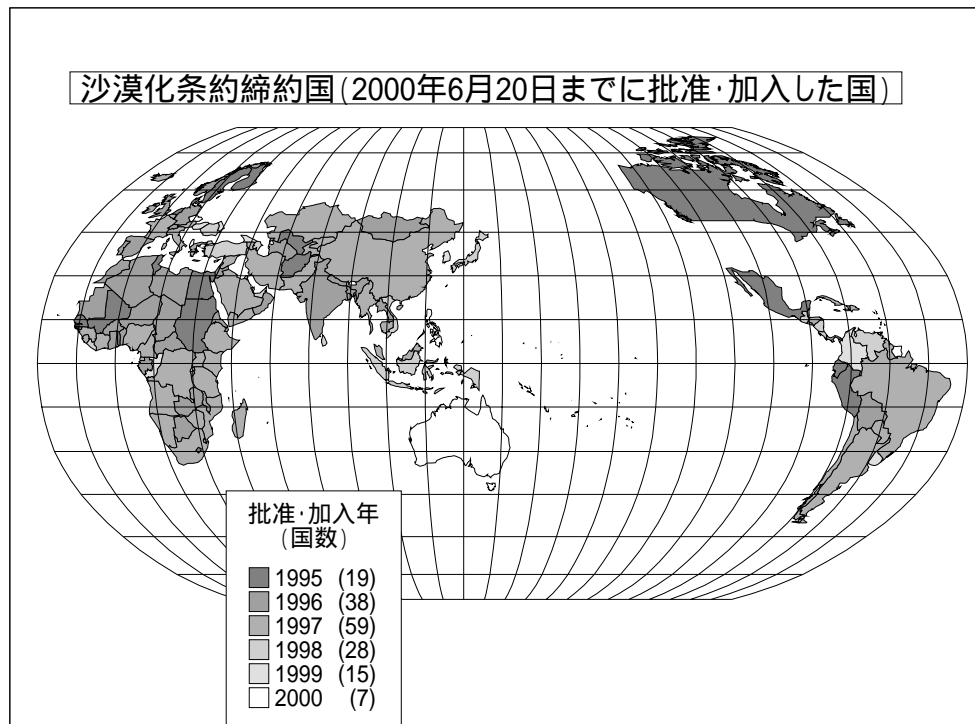


図2．沙漠化条約締約国(2000年6月20日現在)

文 献

- Aubréville, 1949: Climats, forêts et désertification d'Afrique tropicale, Société d'Editions Géographique, Maritimes et Coloniales
- Earth Negotiation Bulletin, vol. 2, No. 6, No. 13 (1992)
- Earth Negotiation Bulletin, vol. 3, No. 2 (1993)
- 藤原邦達、1992：ハンドブック地球環境危機：地球環境サミットの成果と課題、日本評論社
- International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 1990: World Conservation Strategy, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
- 環境庁地球環境部(編)、1993：改訂地球環境キーワード事典、中央法規
- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye (1989): Power and Interdependence, Second Edition, Harper Collins
- 桑原幸子、1991: 地球的規模の環境問題と国際法 環境条約の発展のその意義、人間環境問題研究会編集「環境法研究」19号(特集: 地球環境問題と国際的対応、1991年10月号)、有斐閣
- Danish, Kyle W. (1995): International Environmental Law and the “Bottom-up” Approach: A Review of the Desertification Convention, Indiana Journal Of Global Legal Studies, Vol. 3, No. 1 (インターネット版: <http://www.law.indiana.edu/glsj/vol3/no1/danish.html>)
- Gareth Porter and Janet Welsh Brown, 1991: Global Environmental Politics, Westview
- Gareth Porter and Janet Welsh Brown, 1996: Global Environmental Politics, second edition, Westview
- 沙漠化対策総合検討会、1996：沙漠化対策ハンドブック、社団法人海外環境協力センター
- 進藤雄介、2000：地球環境問題とは何か、時事通信社
- World Commission on Environment and Development, 1987: Our Common Future, Oxford University Press
- 米本昌平、1994: 地球環境問題とは何か、岩波新書