

第1章

開発途上国と地球的“環境”条約 1980年代末に大きく変わった地球的レベルの“環境”条約

宮田 春夫

Abstract:

The global environmental regimes, which had become effective in 1974 by Cocoyoc Declaration, was replaced by the regimes for the environment and development of developing countries at the end of the 1980's as an effect of the disappearance of the East-West confrontation. However, this disappearance in turn highlighted the North-South confrontations, which had been substantially weakened by the beginning of the 1980's at the UN General Assembly, UNCTAD, etc. The major actors in negotiations for regimes switched from environmentalists to diplomats, particularly those at the permanent missions to the UN headquarters. Also, the negotiations were hosted by the UN General Assembly, which is a political organ, instead of UNEP. As different regimes were negotiated by the same diplomats, such regimes were interlinked. In this process, certain restrictions were imposed on sovereignty of States. Even for the Convention to Combat Desertification, in which both causes and results are local, such restrictions were introduced. While negotiators have switched to diplomats, the responsibilities for implementation have remained mostly with environmentalists, who have no substantial experiences, knowledge or even legal power for the development of developing countries. The significant differences among developing countries further complicate the implementation.

キーワード：

環境レジーム、地球環境問題、南北交渉、開発途上国、複合的相互依存

はじめに

1980 年代末頃の東西対立構造の崩壊により、複合的相互依存の世界が広がった。それまでは、何かについて、議論を東西対立に結びつけてしまって地球的レベルでの協議が行い難かった。また、東西対立を利用して、正統性が十分でない政権が「主権国家の国内問題」を口実に国家内部のことについて国際社会が口を差し挟むことを拒んでいた。1980 年代末以降、そういういた状況が大きく変わり、全地球レベルの協議が行われるようになり、その中では、国家内部のことについて国際社会が口を差し挟むことが受け入れられる状況もできてきた。

しかし、それは、世界を二分しての対立のもう一つの南北の対立を目立たせることになり、その結果、従来南北対立の少なかった「環境」レジームに、国連総会の場等では 1980 年頃に大きく衰退していた南北対立が持ち込まれることになった。同時に、多様なアクター、国家間の非対称性を利用した摩擦をはらんだ関係という複合的相互依存の特性が色濃く現れる状況ともなった。本稿では、そのような変化の特徴とそれに関連する課題を開発途上国との関わりから論考する。

第 1 節 レジームの変化と特質

1. 国際環境レジームが国際社会において実際上の意味を十分に持つようになった時期

1975 年の国連環境計画(UNEP)管理理事会の決定 24(III)及び同年の国連総会の決議 3436(XXX)に基づき UNEP 事務局が取り纏めている「環境分野の国際条約及びその他の合意の登録(Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment)」の 1991 年版に掲載されている条約で、締結資格を特定の国に限定していないもの(特定地域・海域の課題に取り組むもの、事務局を東側機関または西側機関にする等して実

態上東側または西側の条約であるもの及び特定の条約締約国に限定した議定書等を除く)を見ると<表 1.1>のようになる。なお、この 1991 年版は、東西対立構造崩壊頃までの 1990 年末現在の状況を表していると言える。

それによれば、地球的レベルでの締結が可能な条約は、1921 年以来採択され、それにより、地球的レベルでの個別の環境レジームが、形式上はできたと言える。しかし、国際環境レジームを論ずる場合、形式上できたレジームが、国際社会において実際上の意味を持つことになった時以降の時期がその主体となる。

表 1.1. 国連環境計画事務局が取り纏めている「環境分野の国際条約及びその他の合意の登録」1991 年版掲載の条約(1990 年末現在)

は、国際環境レジームの成立について、比較的古い条約の事例を含めて論じた Chasek [2001]が取り上げている事例。なお、彼女は、それらの地球レベルの条約のほかに、一部の地域条約についても取り上げている。

採択年	条約名*	締約国数*	実際の締約国の地域
1921	Convention concerning the Use of White Lead in Painting	53	北米と太平洋を除く全地域
1933	Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State	10	欧、アジア、アフリカ
1946	International Convention for the Regulation of Whaling	45	全地域
1950	International Convention for the Protection of Birds	10	欧、トルコ
1951	International Plant Protection Convention	94	全地域
1954	International Convention for the Prevention of Pollution from of the Sea by Oil	75	全地域
1958	Convention on the Continental Shelf	55	全地域
1958	Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas	36	全地域
1958	Convention on the High Seas	58	全地域
1959	The Antarctic Treaty	37	全地域
1960	Convention concerning the Protection of Workers against Ionizing Radiations	40	全地域
1961	International Convention for the Protection of New Varieties of Plants	18	欧、アジア、太平洋、アフリカ、北米
1963	Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage	10	ラ米、アフリカ、アジア、東欧
1963	Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water	117	全地域

採択年	条約名*	締約国 数*	実際の締約国 の地域
1967	Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space Including the Moon and Other Celestial Bodies	87	全地域
1969	International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage	68	全地域
1969	International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties	57	全地域
1971	Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat	53	全地域
1971	Treaties on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof	80	全地域
1971	Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material	11	西欧、アフリカ、ラ米、中東
1971	International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage	45	全地域
1971	Convention Concerning Protection against Hazards of Poisoning Arising from Benzene	27	全地域
1972	Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons, and on Their Destruction	107	全地域
1972	Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage	107	全地域
1972	Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter	66	全地域
1973	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora	104	全地域
1973	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973	19	全地域
1974	Convention Concerning Prevention and Control of Occupational Hazards Caused by Carcinogenic Substances and Agents	24	太平洋を除く全地域
1977	Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques	55	全地域
1977	Convention Concerning the Protection of Workers against Occupational Hazards in the Working Environment Due to Air Pollution, Noise and Vibration	25	中東以外のアジア・太平洋を除く全地域
1978	Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973	62	全地域
1979	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals	34	太平洋を除く全地域
1980	Convention on the Physical Protection of Nuclear Material	28	全地域
1980	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources	28	全地域
1981	Convention Concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment	12	欧、ラ米
1982	United Nations Convention on the Law of the Sea	161	全地域
1983	International Tropical Timber Agreement	48	中東欧を除く全地域

採択年	条約名*	締約国 数*	実際の締約国 の地域
1985	Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer	66	太平洋諸島を除く全地域
1985	Convention Concerning Occupational Health Services	11	欧、ラ米
1986	Convention Concerning Safety in the Use of Asbestos	10	アジア・太平洋を除く全地域
1986	Convention on Early Notification of a Nuclear Accident	51	太平洋諸島を除く全地域
1986	Convention on the Assistance in the Case of an Accident of a Nuclear Accident or Radiological Emergency	43	太平洋諸島を除く全地域
1986	Convention on Conditions for Registration of Ships	未発効	
1989	Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal	未発効	
1989	International Convention on Salvage	未発効	

* その後廃止になった条約を含む。また、締約国数は、その後脱退した国を含むのべ締結数で、国際機関を含む。

まず、国際社会自体が主権国家から成り立つようになったのは、多くの植民地が独立した後である。しかも、そのことによって開発途上国の大半ができた。そのため、まず、国際レジーム一般が、国際社会において実際上の意味を持つようになるのは、早くても、相当数の植民地が独立することになった 1960 年頃以降である <表 1.2 参照>。

表 1.2. 国連加盟国数の変化

年	国数	増加数	年	国数	増加数	年	国数	増加数
1945	51		1964	115	3	1980	154	2
1946	55	4	1965	117	2	1981	157	3
1947	57	2	1966	122	5	1983	158	1
1948	58	1	1967	123	1	1984	159	1
1949	59	1	1968	126	3	1990	159	0
1950	60	1	1970	127	1	1991	166	7
1955	76	16	1971	132	5	1992	179	13
1956	80	4	1973	135	3	1993	184	5
1957	82	2	1974	138	3	1994	185	1
1958	82	0	1975	144	6	1999	188	3
1960	99	17	1976	147	3	2000	189	1
1961	104	5	1977	149	2	2002	191	2
1962	110	6	1978	151	2			
1963	112	2	1979	152	1			

(国連ウェブサイト <http://www.un.org/Overview/growth.htm>(2005 年 4 月更新)による)

しかし、国際社会自体が主権国家から成り立つようになって直ちに国際環境レジームが実際上の意味を持つようになる訳ではない。それから暫くして開発途上国が環境に関する国際協力にも目を向けるようになる時期以降が、環境に関するレジームが、開発途上国と先進国との関係という意味合いを含めて、地球的レベルで意味を持つようになる時代である。

その時期としてまず考えられるのが、1968年の国連総会で開催が決定され(決議 2398 (XXIII))、1972年に実際に開催された国連人間環境会議の頃である。国連主催の世界会議ということで、初めて「環境」をテーマに、全世界の国が集まり、議論する機会であったから、一定程度、国際環境レジームが国際社会において実際上の意味を持つようになったと言える。

しかしながら、国連人間環境会議では、開発途上国は、環境保全重視が開発途上国の開発の障害なることを恐れていた。例えば、人間環境宣言においても、原則 11 で「すべての国家の環境政策は、開発途上国の現在と将来のポテンシャルを向上させるべきであり、それを損なってはならない。また、すべての人のよりよい生活環境の向上を妨げてはならない。更に、環境保全措置の適用の結果として国内的及び国際的に生じ得る経済的な影響を補償することについて合意が得られるよう、国家と国際機関が適當な措置をとるべきである。」とした。原則 23 では、「国際共同体が合意した基準または国内的に設定されなければならない標準がどのようなものであろうとも、それぞれの国において広く行き渡っている価値体系及び最先進国には当てはまつても開発途上国には不適当でかつ受け入れ困難な社会的コストを伴う標準の適用度合いを考慮することが、すべての場合に不可欠である。」(United Nations [1973])(筆者訳)と宣言した。そのため、この時点では、開発途上国は環境に関する地球的レベルでの協力に対しては懐疑的であり、国際環境レジームが国際社会において実際上の意味を十分に持つには至っていなかったと言える。

国際環境レジームが国際社会において実際上の意味を十分に持つようになる転換点となったのは、1974年にUNEPとUNCTADがメキシコのココヨクで共催した「資源の使用パターン、環境及び開発」に関するシンポジウムである。

即ち、この会合で採択された「ココヨク宣言」(The Cocoyoc Declaration) (United Nations Environment Programme [1974])では、大量生産、大量消費により大きな環境負荷を生じさせている先進国と、貧困のために生産性が低くかつ脆弱な土地まで耕して土壤侵食等の問題を引き起こしている開発途上国との極端な相違が根本問題としてあるとした上で、「開発」概念を幅広く捉えるべきこと、開発の道は多様であること、各国の自立を目指すべきこと等を冷静に論じている。そこでは、環境と開発を相対立するものと捉える姿勢が全くなくなり、これは、同年春に開かれた UNEP 管理理事会決定 GC8(II)が、上記人間環境宣言原則 23 と同様の懸念を示していたことから大きく転換している。同じ年の暮れの国連総会決議 3281(XXIX)により採択された「国家の経済的な権利と義務に関する憲章」(Charter of Economic Rights and Duties of States)第 30 条には、「すべての国家の環境政策は、開発途上国の現在と将来のポテンシャルを向上させるべきであり、それを損なってはならない。」という一文が残ってしまったが、第 30 条の残りの部分では、現在と将来の世代に対する環境保全責任等の人間環境宣言で確認された原則を超えて、「すべての国家は、環境分野の規範や規則が国際的に発展するよう協力しなければならない。」という規定も織り込まれるなど、開発途上国が環境保全のために地球的レベルでの協力に前向きに取り組む方向に移行することを示した。

このようにして、1974 年のココヨク宣言が、国際環境レジームが国際社会において実際上の意味を十分に持つようになる転換点となったと言える。

なお、地球レベルの協力とも一定の相互関係のある地域協力にも留意する必要があるが、少なくとも地球レベルでの環境レジームについて検討する場合、まずは地球レベルの協力に的を絞って論じることとしたい。

2. 1980年代末の東西対立構造の崩壊による「環境」レジームの実質的転換

1980年代末の東西対立構造の崩壊により、世界を二分しての東西対立は消えたが、世界を二分するもうひとつの南北の対立を目立たせることになった。その結果、南北対立の門外漢であった「環境」担当官庁の職員や「環境」関係者が認識しないうちに、従来南北対立の少なかった地球的レベルの「環境」レジームに、1980年頃に国連総会の場等ではほぼ消えていた南北対立が持ち込まれることになった。また、それまで「開発」のフォーラムで議論されていた課題が「環境」条約に持ち込まれることとなった。そのようにして、同じ「環境」条約と認識されているものも、1980年代終わりを境に世代交代が起こった。即ち、「環境」プロパーの条約から、開発途上国の開発問題や、それに密接に関連して1980年頃までUNCTADや国連総会の場で議論された国際貿易体制の問題、技術移転、資金供与、遺伝子資源所有権等の問題が「環境」そのものと並ぶ課題として織り込まれた条約に交代した。

例として生物多様性条約(1992年)を見ると、その条約の基本的考え方や交渉に参加した各国の態度が色濃く反映している前文には、次のような規定が入っている。

- ・ 諸国が自国の生物資源について主権的権利を有することを再確認し、
(第4段落)
- ・ 伝統的な生活様式を有する多くの原住民の社会及び地域社会が生物資源に緊密にかつ伝統的に依存していること並びに生物の多様性の保全及びその構成要素の持続可能な利用に関して伝統的な知識、工夫及び慣行の利用がもたらす利益を衡平に配分することが望ましいことを認識し、(第12段落)
- ・ 生物の多様性の保全及び持続可能な利用において女子が不可欠の役割を果たすことを認識し、また、生物の多様性の保全のための政策の決定及び実施のすべての段階における女子の完全な参加が必要であることを確認し、(第13段落)
- ・ 新規のかつ追加的な資金の供与及び関連のある技術の取得の適当な

機会の提供が生物の多様性の喪失に取り組むための世界の能力を実質的に高めることが期待できることを確認し、(第 15 段落)

- 更に、開発途上国ニーズに対応するため、新規のかつ追加的な資金の供与及び関連のある技術の取得の適当な機会の提供を含む特別な措置が必要であることを確認し、(第 16 段落)
- この点に関して後発開発途上国及び島嶼(しょ)国の特別な事情に留意し、(第 17 段落)
- 経済及び社会の開発並びに貧困の撲滅が開発途上国にとって最優先の事項であることを認識し、(第 19 段落)

これら前文中に下線を付したうちの「諸国が自国の生物資源について主権的権利を有すること」は、言うまでもなく、新興独立諸国が旧宗主国企業により自国の資源の利用が支配されていることに不満を募らせて 1952 年 1 月の国連総会決議 523(VI) に盛り込まれ、同年暮れの総会決議 626(VII) で「(自国の)自然の富と資源を自由に開発する(開発途上国)の権利」となり、1962 年の総会決議 1803((XVII)) から「(自国の)自然資源に対する(開発途上国)の恒久主権」となって繰り返された宣言を引き継いだものである。資金、技術移転等も、石油ショックにより資源が先進国に対する交渉のカードになり得ると考えて途上国が対決姿勢を強めた中で 1974 年の国連総会で採択された「国家の経済的権利と義務に関する憲章」(決議 3281(XXIX)付属文書)等に盛り込まれている内容である。その他の、「経済及び社会の開発」、開発を進める上で不利な条件にある「後発開発途上国」や「島嶼国」の問題、「貧困」、「原住民の社会」、「地域社会」、「女性」等も、それ以前、その頃またはその後に「開発」に関するフォーラムで議論されて来た課題である。このようにして、1980 年代末以降の条約は、「環境」だけでなく、「(一般ではなく、開発途上国)の開発」のための条約となった。

3. 条約交渉の主役の変化

オゾン層保護条約(1985年採択)の時までは、UNEP が「法律・技術専門家ワーキング・グループ」を設置し、そこに各国政府が専門家を派遣して条約のテキストの作成を進めた。これに対し、気候変動枠組条約の交渉は、1992年開催の環境と開発に関する国連会議(UNCED)にリンクさせ、かつ、UNEP ではなく国連総会が条約交渉委員会を設置したため、環境官庁の職員ではなく、外交官、それも、多国間交渉、とりわけ、南北交渉が主体になる経済社会分野(総会第2委員会)の交渉を日常的に行っている国連代表部の外交官たちが主導することになった。その後に交渉が行われた砂漠化対処条約についても、その方式が引き継がれ、国連総会が条約交渉委員会を設置し、経済社会分野担当の国連代表部の外交官が、気候変動枠組条約の経験に倣って引き続き交渉の主役になった。

生物多様性条約の場合、オゾン層保護条約と同じ方式の、UNEP が設置した「法律・技術専門家ワーキング・グループ」により条約案作成が始まった。即ち、1989年の第15回管理理事会は、決定15/34「この惑星の生物多様性の保全に関する国際条約の作成」において、「新たな生物工学がもたらす影響全体を、この惑星の生物多様性の保全に関する国際条約において考慮すべきことについて合意しつつ」(前文第6段落)等としつつも、「生物多様性に関するワーキング・グループ(筆者注: 1987年の管理理事会決定14/26により、生物多様性分野での既存の条約を合理化する統合的条約(アンブレラ条約)が望ましいかどうか及びその望ましい形態並びにその他の課題でその条約に入れたらよいことについて検討することを目的に設置)の最終報告を基に、各国政府と協議しつつ、かつ、利用可能な資金の範囲内で、この惑星の生物多様性の保全に関する国際条約について交渉を行う法律・技術専門家ワーキング・グループを主宰する権限を与える。」(第6段落)と決めた。しかしながら、交渉のホストはUNEPのままとしつつも、1991年の第16回管理理事会決定16/42は、「生物多様性の保全と生物資源の合理的な利用はともにその条約の統合的かつ不可分の要素であることを強調し」(前文第3段落)とした上で、「生物多

様性に関する法律・技術専門家ワーキング・グループの名称を生物多様性に関する条約政府間交渉委員会に変更する。」(第1段落)ことを決め、従来の「法律・技術専門家」による条約テキスト作成作業を外交交渉に変更した。

具体的に交渉に当たった外交官は、気候変動枠組条約、生物多様性条約だけでなく、遅れて交渉の始まった砂漠化対処条約においても同じであり、例えば、砂漠化対処条約の交渉で大きな役割を果たした1人は、砂漠化問題とは直接に縁のないアンティグア・バブーダのジョン・アッシュ国連大使であった。日本の国連代表部では、大使ではなく柴田孝男参事官が交渉に当たった。交渉において中心的な役割を果たした外交官の具体的な名前は、例えば、砂漠化対処条約交渉委員会で合意が成立せず、積み残されていた21件についての交渉をなお行っていた同条約第1回締約国会議の全体委員会等における交渉者として、<囲み3.1>のEarth Negotiations Bulletinにも現れている。

囲み3.1. Earth Negotiations Bulletin, Vol. 4 No. 116, Monday, 13 October 1997 (p.4)
(下線は筆者が追加。)

COMMITTEE OF THE WHOLE

The Committee of the Whole (COW) formally started its deliberations on Thursday, 2 October, although informal negotiations on some of the issues had started Monday evening, 29 September. The COW was chaired by Mahmoud Ould El-Ghaouth (Mauritania). Pierre-Marc Johnson (Canada) and John Ashe (Antigua and Barbuda) coordinated many of the informal negotiations.

...

FUNCTIONS OF THE GLOBAL MECHANISM: There was only one outstanding issue on the functions of the Global Mechanism: whether the Mechanism should mobilize and channel its own resources or only provide guidance and advice on resources mobilized bilaterally, multilaterally and through the Conventions' programme budget, as contained in Annex I subparagraph 4 (e) of document ICCD/COP(1)/5.

The negotiations were carried out in an informal contact group cochaired by John Ashe (Antigua and Barbuda) and Pierre-Marc Johnson (Canada). ...

レジームの形成は、一定の過程を経て行われ、強化される。そのような過程については、詳細に過程を区分したものから比較的単純に区分したものまで、いくつもの研究が行われていることをChasek [2001]が概観している。しかしながら、詳細に区分したものが現実にどれだけ当てはまるかを検証す

ることは容易でなく、その実用性の確認は難しい。比較的単純な Porter and Welsh Brown [1991] またはその第 3 版 (Porter, Welsh Brown and Chasek [2000]) を参考に、単純化して表現すると、次のようになる。つまり、生物多様性条約作成の途中から、交渉者が環境官庁の職員から、外交官に転換している。交渉の場の提供者も、国連環境計画という「環境」担当機関から国連総会という、政治的機関に転換している。他方で、国内における実施担当者は、依然として、環境担当官庁のままである。

表 3.1. アクターの変化

生物多様性条約交渉の初期までの実態と想定

フェーズ		課題の特定	交渉	採択	実施
アクター					
国家横断的各種アクター	政府間 機関*	政治			
		環境			
	半政府間機関**				
	非政府団体				
主権国家	外交	途上国			
		先進国			
	環境	途上国			
		先進国			

気候変動枠組条約、砂漠化対処条約の実態

フェーズ		課題の特定	交渉	採択	実施
アクター					
国家横断的各種アクター	政府間 機関*	政治			
		環境			
	半政府間機関**				
	非政府団体				
主権国家	外交	途上国			
		先進国			
	環境	途上国			
		先進国			

：排他的に行う。：中心になる。：一定の役割を果たす。

* 今日の条約ではほぼ必ず設置される締約国会議は、政府間機関には含めていない。

** ワシントン条約(絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約)、生物多様性条約等の作成を推進した国際自然保護連合(IUCN)は、国家、政府、政府機関及び民間機関が加盟している組織のため、「半政府間機関」とした。

4. 条約間のリンクエージ

課題分野別に「専門家」が条約テキストを作成するという交渉方法に代わって、上記のように一括して経済社会分野担当の国連代表部の外交官が「環境と開発途上国の開発」に関する条約の交渉の主役になることは、交渉における条約間のリンクエージをもたらした。

生物多様性条約の交渉方式が「専門家」によるものから国連外交官によるものに変更されたこと自体もそのようなリンクエージの一環であったが、砂漠化対処条約に関しては、この条約ができたこと自体がリンクエージの結果であったと言える。

砂漠化対処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[2000]、藤原[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シンガポールのトニー・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、「砂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。」との反対があったが、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、国連総会は砂漠化対処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、同じ年の第47回国連総会が、交渉委員会の設立を決めた(決議47/188)。

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事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、1964年の国連貿易開発会議(UNCTAD)を契機として途上国の利害の主張のために77か国で発足した

開発途上国グループである G77 (Group of 77) 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になった。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、「砂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。(宮田 [2000-2001])

砂漠化対処条約は、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かれないし、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、砂漠化問題など実質的ない湿潤地域の国々を含め、アフリカ以外の途上国もほとんどが、この条約を締結した理由であると考えられる (2004 年 4 月 28 日までに、190 の国と EU が締約国となった。条約事務局ウェブサイト <http://www.unccd.int/> の批准状況一覧表による。)。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に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。(宮田 [2000-2001])

5. 主権に対する制約

1980年代末以降の「環境と開発途上国の開発」に関する条約では、各国の主権に制約を課すようになったことが一つの大きな特徴である。

(1) 国際法、科学論等からの議論

桑原[1991]は、「地球温暖化や生物種の保存のような問題についてはその多面性、多様性が環境の総体的保護を一層重大なものとし、そこでは従来国家の恒久的主権下にあるとされてきた自国の領域内の天然資源 例えば森林、生物資源 の開発、管理に対しての国際的規制、あるいは調整が及ぶのであり、又各国の環境保護に関する国際協力義務はオゾン層保護の義務と同様に、越境損害の防止、救済に限定されるものではない。」としている。既に論じた自国の自然資源に対する開発途上国の恒久主権の主張に従い、1972年の国連人間環境会議の人間環境宣言の原則21により「国連憲章及び国際法に従い、国家は、自らの環境政策に基づき自らの資源を利用する主権を有する。同時に、国家は、自国の管轄下もしくは管理下における活動が他の国家または国家の管轄を超えた領域の環境を損なわないように責任を有する。」と、主権を強調して、環境に関わる各国の国際責任の範囲を、他国の環境を損なうようなものに限定していた。しかしながら、気候変動枠組条約や生物多様性条約(彼女がこの論文を書いた時点では、それらの草案ないし交渉における基本的な合意)は、各国の国際責任の範囲を拡大し、地球全体の環境の保護を理由に各国の主権が制約を受けることが、それらの条約に盛り込まれ、国際法の一部となった。なお、その主権の制限は、多くの場合、締約国会議という政府間機関を通じて行うことになる。

同様の議論は、科学論を専門とする米本[1994]も行っている。即ち、次のように(下線は筆者)、「地球環境問題」を3つに分類し、「地球次元での環境を問題にすること」で、「重大な関心事の一つに、国家主権の壁の問題を正面に据えようとしていることがある」というのが「地球環境問題」である。そ

のため、開発途上国内で起こり、原因も結果もローカルである砂漠化や森林破壊のような問題も、地球的次元で捉えられ、そのことによってその問題の起こっている国の主権が制約されることになれば「地球環境問題」であるとしている。

地球環境問題の3つの型

地球環境問題は、しばしば個々の課題が複雑に連関していることが強調されるのだが、ある視点から見ると、これらは粗っぽく三つの問題群に分類することができる。

20年前の「公害問題」と比べてみてその大きな違いの一つは、地球環境問題が国境を大きく越えてしまう課題として認識されている点である。ほとんどの為政者にとって、20年前の公害問題はあくまで内政問題とみなされたのに対して、地球環境問題の場合、重大な関心事の一つに、国家主権の壁の問題を正面に据えようとしていることがあることである。

この観点から分類してみると、まず、それが実際に実行可能であるか否かを別にして、ともかく現地での対応策が明確な課題群がある。たとえば、砂漠化や森林の減少がそれである。森林破壊が問題であるのなら、ともかく木を伐らないようにすればよいのであり、そのための資金と尽力を投入する政策を考え、体制を整えればよいのである。この場合、熱帯林を切るなどという中央政府にたいする海外からの圧力はあるとしても、現地での対応は国境という観念とは無関係に実施することは可能である。

地球環境問題の第二群は、被害の事実と汚染源が明確であるという意味で、技術的対策は可能であるにもかかわらず、両者が国境をまたいでしまっているため、国益の壁が立ちはだかって、これまであまり効果的な対応策が立たなかった問題群である。その典型が、酸性雨問題である。この酸性雨問題に関しては、欧州諸国が国際政治機構の面で大きな成果をあげてきている。同じような問題として国際河川・国際内湾の汚

染問題がある。また切尔ノブイリ原発事故などもこの分類に含めてよいであろうし、さらに南極管理も似た性格をもっている。これらの課題は、大気や水という国際公共財をみなしうるものを、国家を超えた国際機構によって共同管理しようとするのだが、地球環境問題と言われながら、なお何がしかの地域性を残しているものである。

第三のタイプの典型が、地球温暖化である。フロンガスによるオゾン層の破壊も、発生源がわかっているという点では第二群のタイプの問題であるが、その被害が文字通り全地球的に広がるという点では、こちらに分類する方が妥当である。この地球温暖化問題は、次のような性質をもっている。その影響が実際に現れる時期と程度については、研究者間でなお議論が割れている一方で、これを放置すれば全地球レベルで重大な影響が生じるであろうという点については、誰もが認めざるを得ない、いわば真綿で首を絞められるような類のものである。(米本[1994: 43-45])

(2) 砂漠化対処条約の例

農村部を中心とした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(宮田[2000-2001])の性格の強い砂漠化問題は、アフリカ諸国の強い働きかけとリンクエージ戦略により採択されたが、しかし、この「地球環境問題」の潮流の中で、原因もローカルで、現象の発生もローカルでありながら、主権に対する制約を大きく取り込むことになった。

即ち、1977 年の国連砂漠化会議で採択された「砂漠化対処行動計画」(United Nations [1977])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かなければならない。」としている一方、1992 年の UNCED で採択された「アジェンダ 21」の第 12 章「脆弱な生態系の管理：砂漠化と干ばつへの対処」と 1994 年採択の砂漠化対処条約にはその種の原則の規定が全くない。

図み 5.1. 1977 年の砂漠化対処行動計画の 20 項目の「原則」

- (a) すべての行動は、国連憲章の規定に整合していかなければならない。
- (b) 主たるテーマは、とりわけ、砂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砂漠化の影響を受けているコミュニティーを教育する際、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。
- (c) 砂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、計画及び穩当な管理を行うことにより、土地利用を改善することが、砂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) 統合的土地区画整理事業は、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、砂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) 全ての砂漠化対策の手段は、第一に、砂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) 砂漠化対策の努力は、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、砂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ぬ。
- (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、砂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、砂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、現在砂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) 砂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、砂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) 砂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砂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。

<囲み 5.1> のように、行動計画の第 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、砂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」すべきであるとし、また、勧告 15 においては、「砂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区画整理事業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、国家が個々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。20 項目ある原則の 2 項目目の(b)には、「問題を認識するように住民と砂漠化の影響を受けているコミュニティ

ーを教育する」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「国家機構を通じ各國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。

囲み 5.2. 1992 年の「アジェンダ 21」第 12 章「脆弱な生態系の管理：砂漠化と干ばつへの対処」に盛られたプログラム分野

- 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、砂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. 特に土壤保全の強化、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. 砂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. 総合的な砂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、自助努力に關わるものを含め、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. 砂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

これに対し、「アジェンダ 21」では、<囲み 5.2> のように、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「総合的な砂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關わっているが、前者は、砂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。

囲み 5.3. 1994 年採択の砂漠化対処条約第 3 条の 4 つの「原則」

- (a) 締約国は、砂漠化に対処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ーの参加を得て行い、また、全国レベル及び現地コミュニティー・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) 國際的連帶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、砂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、コミュニティー、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、砂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

砂漠化対処条約では、<囲み 5.3> のように、まず第 1 の原則を「(a) 締約国は、砂漠化に対処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ーの参加を得て行い、また、全国レベル及び現地コミュニティー・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) 國際的連帶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、砂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、コミュニティー、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ー・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、砂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砂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、砂漠化対処条約は、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ー・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ー・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。

つまり、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、国連等における砂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、「国家」はできても「国民」作り(nation building)が進まず、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、「砂漠化問題」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也有って、行動計画に期待を抱くことをせず、また、砂漠化会議を受けた 1977 年と翌年の決議 32/172 及び 33/89 により表明された国連総会の意向を受けて国連事務総長が 1979 年に設置した「砂漠化特別勘定」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対立構造の消滅により、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、東西対立構造の消滅等により、砂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った。(宮田[2000-2001])

第2節 実施上の課題

1980年代末以降に特徴ある交渉が行われ、各国の主権に影響を及ぼす内容の「環境と開発途上国の開発」レジームができた。しかし、とりわけレジームができた後の実施に関し、次のような課題がある。

1. 人類社会に対する責任を背負い込むことになった国家主権

「地球環境問題」の時代、国家主権は、人類全体の利益のために制約を受ける。主権の制限に対する抵抗は非常に大きい実態がある。しかし、「地球環境問題」の時代の国家主権への制約は、むしろ、それぞれの国家の責任を求めるものとしての制約であり、国家が主権を持ち、その上に立つ権威がないことから来るものであって、国家主権を弱める方向に動いているわけではない。国家の上に立って人類社会に対する責任を負う権力がない中で、国家主権が、人類社会に対する責任を背負い込むことになったのである。

国際レジームは、国家主権を確認し、しかし、その国家主権に伴う人類社会に対する責任を具体化するにあると言える。例えば、気候変動枠組条約においては、各国は、人類社会のために、自国の温室効果ガス排出等を管

理しなければならない。我が国の環境基本法(1993年)でも、その第1条において、上位目標として、従来の「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保」への寄与に加えて、「人類の福祉に貢献すること」を規定した。砂漠化対処条約は、国連外交官たちのリンクエージ戦略のために、原因も現象もオーカルである砂漠化問題をも国際レジームの形にした。しかしながら、その過程では、条約第3条に規定する4つの原則の一つに明確にされているように、それぞれの「締約国は、砂漠化に対処し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ーの参加を得て行い、また、全国レベル及び現地コミュニティー・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」ことが重要であるとの認識を漸く共有した。国際レジームは、それを真に実現することが必要である。

2. 条約の目的についての誤解及び誤解に基づく環境当局とういう対応主体

1980年代末以降に誕生した「環境と開発途上国の開発」に関する条約は、「環境」条約であるとの誤解を受け続けている。そのことにより、締約国会議への対応や国内的な実施に関しても、締約国会議における条約体制の財政問題は専ら外務省が対応しつつも、それ以外の部分については、南北交渉の経験もノウハウもまた権能もなく、また、開発途上国の開発問題について十分な経験や権能もない環境当局の対応となってしまっている。このことにより、条約の実施が、必ずしも円滑に進まないことにもなっている。

「環境と開発途上国の開発」レジームでは、「開発途上国の開発」問題に知見と経験に基づく対応が欠かせない。それには、環境官庁だけでなく、開発援助担当機関等の参加が不可欠である。それにかかわらず、実施の主役は環境官庁のままである。開発関係機関が参加する場合も「環境」担当者である。

しかし、開発途上国の「開発」は、非常に幅広い課題を包含するものである。既に1960年代末には、第1次国連開発の十年(1961-1970)の評価の中で1人当たりGNPの拡大といったものだけで捉えられるようなものではないと

の認識がされた(United Nations [1971]、島田[1972]、Oman and Wignaraja [1991])。あるいは、Handelman [2000]の言うように「経済的低開発」、「社会的低開発」、「政治的低開発」が関わっていると分類することもできる。更に、Sen [1999]の言うように幅広い意味での「自由」(或いは幅広い意味での「人権」)として捉えることもできる。そういうた幅広い視野からの対応なしには、環境と開発途上国の開発」レジームはうまく動かない。

また、複合的相互依存の国際関係の下では、多様なチャネルがあり、多様なアクターが国境を超えて役割を果たす(Keohane and Nye [1977][1989][2001])。そのために、国家の影が薄くなるとの認識が相当程度に広まっているが、しかし、複合的相互依存の下で様々なレジームが作成される場合、そのレジームにおいては国家が代表せざるを得ず、その点では、国家の役割も必要になる(横田[2002])。そのために、「環境と開発途上国の開発」レジームを作るための交渉においては外交当局の役割が強まり、交渉の場も政治的な場が利用されたと言える。しかし、そのような複合的相互依存の下での国家の役割は、従来のような、その内部の状況を問われない一元的なアクター(unitary actor)としての国家ではなく、多様なアクターの代表としての国家である。従って、実施において、政府は、外務省が中心になるのであろうと、環境当局が中心になるのであろうと、その他の当局が中心になるのであろうと、多様なアクターの調整役としての役割を果たすことが、もうひとつ重要な点である。

(1) 砂漠化対処条約の場合

特に、後発途上国の開発が主たる課題である砂漠化対処条約については、後発途上国の開発問題についてはとりわけ経験・能力を欠いている環境当局では的確に対応し難いために、条約の実施がうまくいっていない。特に、日本については、砂漠化問題が、西アフリカの後発途上国を中心とする問題であるにかかわらず、環境省は西アフリカの開発問題にはほとんど経験と能力と関心を欠いている。しかも、そのことと関連して、西アフリカとはむしろ

対照的に、「砂漠化」問題のある少数民族居住地域に対して十分な支援をしなければ分離独立を誘いかねない一方で国全体としての資金動員能力が大きく、また、研究者やNGO以外を含めて日本人が関わっている事例の多い中国を主体に対応し、かつ、中国の政治的、社会的条件を西アフリカ等に当てはめて考える傾向が強い。その結果、この条約に対しては、不十分な対応が目立っている。

砂漠化対処条約が「環境と開発途上国の開発」を目的としていることについては、漸く、2003年と2005年に、外部からの指摘が行われた。

最初に指摘したのは、砂漠化対処条約第21条第4項の規定に基づくグローバル・メカニズム(地球機構。その目的・機能等についての解釈が、先進国と開発途上国とで一致していないが、条約には、「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、贈与又は緩和された条件若しくは他の条件による相当の資金(技術移転のためのものを含む)が影響を受ける国である開発途上締約国のために調達され及び供給されることをもたらす行動を促進する」機構であると規定されている。その機能は、第1回締約国会議決定24によりIFADに委託されている)についての独立評価において、2003年6月26日に評価チームが世界銀行に提出した報告書(Falloux, et al. [2003])である。この報告書第11章の第C節は、「砂漠化対処条約の事例：大きな誤解」と題し、次のような指摘を行っている。

環境対開発 砂漠化対処条約は、環境条約と認識されている。しかし、その第一の焦点は、貧困を削減しつつ持続可能な農村開発により土地の劣化と戦うことである。リオ会議の余韻の中、環境というラベルをつければ、この条約はよりよく認知され、より良い支持が得られるものと、当初は考えられた。不幸にもそれは事実とならなかった。しかし、その結果、(先進国、開発途上国ともに)この条約に関する代表及び実施責任の大半は、資金と開発に関する決定を行う当局を入れずに環境省に置かれることになった。そして、国内的にも国際的にも、砂漠化対処条約の、

開発という目的に対しては十分にコミットメントがされず、お金と行動は、それ以外のところに向いてしまった。

国家行動計画：不十分な資金投入手段 多くの場合、国家行動計画は、「買い物リスト」として単純に提示されるだけのものになっており、援助機関はあまり関心を示さない。国家行動計画は、おまけに、他の条約(真っ先に挙げられるのは気候変動枠組条約と生物多様性条約)が求める計画や戦略文書、貧困削減戦略文書、その他の様々な開発プロセスや政策の氾濫の中に埋没してしまった。

更に、砂漠化対処条約事務局についての国連独立評価部による評価(Ortiz and Tang [2005])は、多数の問題の指摘を行ったが、その中には、次のようなものも含まれている。

当初から、この条約の真のかつ適當な視点について、共通の理解・認識が欠けていた。この条約は環境条約なのか、開発条約なのか、または両方なのかが明確でないように思われる。この条約はローカルな性格の問題だけを扱っているのか、或いは世界的な問題を扱っているのかも明確でないように思われる。条約の名前そのものも恐らく誤解の基になっている。というのも、根本的問題は土地の劣化であって、砂漠化というのは、その中の一つの重要要素という位置なのだからである。(第11章：政策の問題 第4段落)

(2) 生物多様性条約の場合

生物多様性条約の場合、その目的が、次のように明確に規定されているにもかかわらず(下線は筆者)、「保全」のための条約、または、せいぜい「保全と持続可能な利用」のための条約と認識され、もう一つの目的の「遺伝資源の利用から生ずる利益の(先進国と開発途上国との間での)公正かつ衡平な配

分」という目的が、ほとんど理解されていない。

第1条 目的

この条約は、生物の多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用及び遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分をこの条約の関係規定に従って実現することを目的とする。この目的は、特に、遺伝資源の取得の適当な機会の提供及び関連のある技術の適当な移転（これらの提供及び移転は、当該遺伝資源及び当該関連のある技術についてのすべての権利を考慮して行う。）並びに適当な資金供与の方法により達成する。

確かに、1987年に国連環境計画(UNEP)管理理事会が、その決定14/26「生物の多様性に関する国際条約の合理化」によりこの条約の作成の検討を決めた際、この決定の下記前文が示すように生物多様性の「保護」と「保存」の向上を目的とし、そして、その決定の表題が示すように、その効果的・効率的な促進のために、生物多様性の「保護」と「保存」のための既存の条約を連携運用するための条約(これを「アンブレラ(傘)条約」と表現した)の採択を意図していた。

生息地・生育地の破壊及び商業的その他の採取・捕獲の結果動植物の種が消失していることを懸念し、

それぞれの関係種の本来的に内在する価値及び経済的な価値の両方に鑑み、生物多様性の保護と保全を十分に行うことの必要を認識し、

環境と開発に関する世界委員会が生物多様性の保護について勧告したこと及び国連諸機関や非政府団体を含むその他の国際組織がこの分野で達成したことに留意し、

生物多様性を生息地で保存及び保全するための条約を作成するための努力が国際自然保護連合において現在進行していることを積極的に支援する必要性に特に留意し、

利用可能な資金を効果的かつ効率的に使用するため、努力の重複を避

け、かつ、この分野における現在及び今後の努力を調整することが必要であることを認識し、

しかしながら、1983 年に FAO が採択した植物遺伝子資源国際規程(条約としての外交手続きを経て採択された文書ではない。但し、生物多様性条約の採択交渉の進展に並行して、それを発展させる形で、FAO は、1991 年に「農業と食糧のための植物遺伝子資源国際条約」を採択した。)の実施の過程で遺伝子資源の多くを持つ開発途上国の権利が主張されるようになり、それが生物多様性条約の交渉にも持ち込まれた。即ち、FAO 植物遺伝子資源国際規程第 5 条は、自国の管理下にある植物遺伝子資源へのアクセスに関して、「標本は、相互交換または相互に合意した条件の下に、無料で提供される。」と規定していた。それが、1989 年の FAO 理事会の決議 5/89 では、例えば前文で「それらの植物遺伝子資源の大半は開発途上国に由来するが、それらの国の農民が寄与してきたことが、十分に認識されていないかまたは十分に報いられていない。」「農民、特に開発途上国の農民は、彼らが保存してきた自然資源がよりよく、またより多く利用されることから十分に利益を得るべきである。」と、遺伝子資源の多くを持つ開発途上国の権利の主張が織り込まれるようになった。それが、更に、1991 年の FAO 理事会決議では、次の点を確認することに至った。

1. 国家は、その植物遺伝子資源に対して主権を有する。
2. 繁殖者の血統及び農民の繁殖材料は、開発期間中には、それらの開発者の自由な判断によってのみ提供される。
3. 「農民の権利」は、植物遺伝子資源国際基金を通じて実施される。その基金は、排他的にではないものの特に開発途上国における植物遺伝子の保全と利用のプログラムを支援する。
4. 植物遺伝子資源の効果的な保全と持続可能な利用は、喫緊かつ恒久に必要なことであり、それ故、植物遺伝子資源国際基金及びその他の資金供与メカニズムのための資金は、十分に大量で、持続可能性があり、

かつ、公平と透明性の原則に則っていなければならない。

以上の結果、生物多様性条約は、UNEP 管理理事会が 1987 年に意図した「生物の多様性に関する国際条約の合理化」(決定 14/26 の表題)もしくは「生物多様性の「保護」と「保存」のための既存の条約を連携運用するための条約」とは別物の、既存の生物多様性保全関連諸条約からは独立した、しかも、「生物の多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用及び遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分」を目的とする条約として採択されたのである。

3. 開発途上国間の相違

それぞれの課題についての国際レジームはできても、その内部の関心・利害の相違があり、そのことにより、合意事項の実施の時、様々な摩擦を生じたり、或いは実施が停滞するなどの問題が生じている。開発途上国間の相違が大きくなってしまったために国連総会や UNCTAD での南北交渉が行き詰った 1980 年頃以上に、現在は、開発途上国間の相違が大きくなっている。そのため、開発途上国全体が一致して交渉に当たることを前提にした交渉は実効ある成果を生むはずがない。

東西対立構造の消失した後の世界では、複合的相互依存(Keohane and Nye [1977][1989][2001])の領域が広がり、そのような国際関係の特徴である多様なチャネルによる多様なアクターの役割が大きくなる。しかし、それらについても、各国の国内での実施を効果的に行うために利用することが重要である。複合的相互依存の下では、各国の特性の違いから来る摩擦が起きやすい。現在の「環境と開発途上国の開発」のレジームの下で先進国と開発途上国との間、開発途上国間の相違による摩擦が起こっているが、それらの摩擦も、複合的相互依存の下の摩擦と見ることができる。レジームの運営においては、多様なチャネルによる多様なアクターが、そういった摩擦を先鋭化するのではなく、協力を進展させる方向で働くようにする仕組みが重要であろう。

条約間のリンクエージの負の側面をいかに小さくするかも課題である。気候変動枠組条約については、2004年5月24日時点で188か国+EUが締結している(同条約事務局ウェブサイト http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.phpによる)。生物多様性条約については2006年3月時点で、2004年時点と同じ188か国が締結している(条約事務局ウェブサイト <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>による)。既に述べたように、砂漠化問題のない国が相当数あるにかかわらず、砂漠化対処条約を締結している国は、190か国とEUにのぼっている。1971年採択と古いラムサール条約(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)の締約国も、表1.1のように1990年末現在では53か国であったものが、2006年4月12日に150か国に達する(同条約ウェブサイト http://www.ramsar.org/key_cp_e.htmによる)。このように、リンクエージ戦略により、各レジームにはほとんどの国が参加する効果が生じている。しかも、砂漠化対処条約のように、自国に砂漠化問題がないために義務の生じない条約のほうが、義務の生じる諸条約よりも締約国が多くなるという現象も見られる。しかし、これは、締結し、開発途上国向けの旅費支給により締約国会議開催地には来ても、会合・議論には出席しない代表が多く出るなど、レジームの形骸化を招く結果ともなっている。

(1) 気候変動枠組条約の場合

温暖化問題においては、開発途上国と先進国との間ばかりでなく、開発途上国内部にも関心の度合い、関心課題について大きな差があることはよく知られている。例えば、地球温暖化に伴う海面上昇や嵐の影響を強く受けることを懸念する小規模島嶼国と、温室効果ガス排出の抑制が経済発展に悪影響を及ぼすことのほうを強く懸念するその他の多くの開発途上国との間には、関心の対象の相違が大きく、かつ、それぞれの課題についての態度も大きく異なる。

(2) 砂漠化対処条約の場合

砂漠化の場合、一般に先進国の関心が薄い。例えば、既に紹介した砂漠化対処条約事務局についての国連独立評価部による評価(Ortiz and Tang [2005])は、「多くの先進国において、開発協力省または外務省が砂漠化対処条約についての責任を持っているが、それらの省が砂漠化問題を優先課題と見なしているとは考え難い。」としている(第II章: 政策の問題 第5段落)。その結果、例えば、「砂漠化対処条約の信託基金の一部は、気候変動枠組条約や生物多様性条約のものに比べて資金量が小さい。」(同、第IV章: 砂漠化対処条約事務局の機能と活動 第18段落)などの結果が生じている。

この条約は、アフリカ諸国が他のレジームとリンクageをさせ、かつ、根回しを手順良く行ったために採択されたが、そもそも、「準地域及び地域の行動プログラムの作成及びそれらの正確な焦点及び内容に関する指針」(条約第15条)である地域付属書の内容に大きな相違がある(この条約の下の地域グループは、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)。即ち、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、アフリカ地域各の詳細なコミットメントの規定に統一し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「指針」を大きく踏み越えて、「砂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。条約作成決定時の状況が全地球的なものまたは全G77のものとなってはいるし、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とのあるこ

とは疑う余地のないところである。(宮田[2000-2001])

中国の内陸部等、アジアの乾燥地域においても「砂漠化」は問題と認識されている。例えば、「第 10 次国民経済と社会発展 5 か年計画」(2001-2005 年)では、「草原の保護を強化し、乱伐・乱開発を禁止し、草地の放牧禁止期間や放牧禁止地域、輪牧制度を厳しく実施し、土地の受容能力を超えた過放牧を防止する。」(第 14 章 資源を節約・保護し、永続的利用を実現する 第 2 節 土地、森林、草原、海洋、鉱産物資源を保護する)、「重点地区の生態環境建設総合整備プロジェクトや長江上流、黄河上中流、東北・内蒙古などでの天然林保護プロジェクト、耕地を林や草原に戻すプロジェクトを組織的に実施する。」(第 15 章 生態建設を強化し、環境の保護・整備を行う 第 1 節 生態建設を強化)、「過放牧地区の放牧削減、土地を囲んで草原育成、「三化」草原整備プロジェクトを実施する。小流域整備を急ぎ、表土流出を減らす。」(同)と、砂漠化への対処を明確に規定している。(いずれも、JICA 日中友好環境保全センター・プロジェクト日本専門家チームによる訳(<http://www.sepa.gov.cn/japan/>)。)しかしながら、そのような地域が少数民族の居住地で、東部沿海部に比べて大きく開発が遅れているために、中央政府が国家の資金をそれらの地域に向けて動員することは、国家の統一と安定を維持する上で、不可欠なことであった。また、それは、全体としては動員できる資金規模の大きい大国にとって、可能のことでもあった。

これに対し、砂漠化問題が深刻なサヘル地域の諸国若しくはアフリカ諸国では、全土に砂漠化問題がある国を含め、砂漠化問題のある地域が特定少数民族の居住地と重なるような政治的事情はなく、それ以外の理由によっても、砂漠化問題のある地域に国家の資金を大量に動員する状況はない。また、中国と異なり、中央政府が、資金、技術、人材等、様々な面において、砂漠化問題のある地域を支援することのできる能力を持つ実態、若しくは、そのような能力を実際に発揮しているような実態もない。

このようにして、中央のリソースを砂漠化問題のある地方に配分する能力がありかつそれが政治的に不可欠な中国のような国と、そのような能力のな

いアフリカの国々との差が大きい。そして、砂漠化問題が実態上ないにかかわらずこの条約を締結している国も多く、それらの国は、砂漠化問題のある国とは、砂漠化問題に対する態度も、関心も大きく異なっている。実際、締約国会議の際にも、会場には空席が目立つ。そのため、条約間のリンクエージが行われたために採択された砂漠化対処条約は、採択後には、先進国と途上国の間ばかりでなく、途上国との間の関心・態度の度合いの大きな差が立ちはだかることになり、条約の運営はうまくいっていない。

4. 三種類の「地球環境問題」とそのレジームの実施

人類社会として取り組むことが必要であるという事情からひとくくりにされる同じ「地球環境問題」とは言っても、米本[1994]の区分するような三種類の問題の様相、即ち、発生源が無数にある一方で被害が文字通り全地球的に広がるような環境問題、発生源と被害とが国境を超ってしまう環境問題、原因も被害もローカルである環境問題によって対応の仕方も異なる。そのような様相によって、南北交渉の効果、国内対策の効果、国内事情との関係が異なるからある。

例えば、地球温暖化の場合、先進国に大きな原因があり、それによる被害が開発途上国を含めて全人類に及ぶので、南北交渉には一定の意味がある。海洋汚染もそれに類似している。

他方、砂漠化の場合、原因も被害も開発途上国内部にあるので、南北交渉には馴染まず、また、地域行動計画の類の役割も小さく、むしろ、基本となるのは、開発途上国の国内における取組であり、それを助ける国際的な取組として、開発途上国の対処能力の向上のための先進国等からの援助、開発途上国間の情報交換などが重要な役割を果たすであろう。そして、砂漠化問題において「人類社会に対する責任を背負い込むことになった」国家主権は、第一には、国際レジームを作ったことにより、開発途上国が国内での取組みについて国際社会が口を差し挟むことを受け入れたという事実から来る途上国の国家主権であるが、その裏返しとして、先進国の国家主権も、同じ人類

社会のメンバーである開発途上国の人々を助けることにコミットしたことにより、一定の制約を受けるのである。現在は、多国間の交渉や活動に時間、労力、資金等のリソースを配分し過ぎている。地球レベルでの会合が多過ぎる。地球レベルの「行動計画」等の文書が多過ぎる。そして、地域レベル、準地域レベルでの会合や「行動計画」が多過ぎる。

生物多様性条約の場合は、遺伝子資源の利用が先進国に独占される傾向があることから、「遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分」という目的の実現には、南北交渉も一定の効果を生じる可能性がある。他方、「生物の多様性の保全」と「その構成要素の持続可能な利用」に関しては、問題の原因、結果ともに現地にあることが多いので、必ずしも南北交渉には馴染まないであろう。但し、国際取引が一定の影響を及ぼしているので、南北交渉に馴染む部分もあると思われる。

結語

かつて、開発途上国は、東西対立の中で、国内事項への国際社会の口出しを受け入れなかつた。しかし、1980年代末の東西対立構造の崩壊の後、砂漠化対処条約のような原因も現象もローカルな課題においてさえ、それが受け入れられるようになった。そのような問題を含めて、人類社会として対応すべき環境関連課題が新たな「環境と開発途上国開発」レジームを作つた。

しかし、東西対立構造の陰に隠れていた南北問題が顕在化した。国家主権には、人類社会の責任が加わり、その実現は主に主権国家にかかっているにかかわらず、それをおろそかにして、南北交渉に多くのリソースが注がれる状況が生じている。主権国家が、人類社会全体の利益の実現に実効ある役割を果たすよう、国際レジームのあり方を改善する必要がある。

また、日本の環境基本法の上位目的としても規定された人類社会としての関心がある課題全体がこの新たなレジームの対象であり、それは、発生源が無数にある一方で被害が文字通り全地球的に広がるような環境問題ばかりで

なく、原因も被害もローカルである環境問題も含まれる。そのような問題についても、もっと力を注ぐ必要がある。その場合、主権国家の能力をいかに高めるかが、とりわけ、開発途上国との関係において重要である。

付記

本稿は、アジア経済研究所の「国際環境レジームと発展途上国(International Environmental Regime and Developing Countries)」研究会において2005年12月18日に行った講演の内容を整理したものである。

参考文献

<日本語文献>

桑原幸子[1991] 「地球的規模の環境問題と国際法 環境条約の発展とその意義」『環境法研究』19号、有斐閣、pp.17-40.

島田仁[1972] 「発展途上国の開発と環境問題: 貧しさも環境問題である:」国際環境問題研究会編『人間環境問題とは何か: ストックホルム会議の理解のために』日本総合出版機構、285 pp.

進藤雄介[2000] 『地球環境問題とは何か』時事通信社、215 pp.

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、374 pp.

宮田春夫[2000-2001] 「環境分野の国際協力政策の課題としての砂漠化問題」『地球環境研究センターニュース』(2000年12月号から2001年2月号) 国立環境研究所、Vol. 11, nos. 9 (pp. 2-7), 10 (pp. 15-24), 11 (pp. 6-15).

横田匡紀[2002]『地球環境政策決定過程: 環境のグローバリゼーションと主権

国家の変容』ミネルヴァ書房.

米本昌平[1994]『地球環境問題とは何か』岩波新書.

< 外国語文献 >

Chasek, Pamela S.[2001] *Earth Negotiations: Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*, United Nations University Press.

Handelman, Howard [2000] *The Challenge of Third World Development*, Second Edition, Prentice Hall.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye [1977] *Power and Interdependence*, Little, Brown.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye [1989] *Power and Interdependence*, Second Edition, Harper Collins Publishers.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye [2001] *Power and Interdependence*, Third Edition, Longman.

Earth Negotiation Bulletin, vol. 2, No. 6, International Institute for Sustainable Development (<http://www.iisd.ca/vol02/0206000e.html>)

Earth Negotiation Bulletin, vol. 2, No. 13, International Institute for Sustainable Development (<http://www.iisd.ca/vol02/0211000e.html>)

Earth Negotiation Bulletin, vol. 3, No. 2, International Institute for Sustainable Development (<http://www.iisd.ca/vol03/0302000e.html>)

Earth Negotiations Bulletin, vol. 4 No. 116, Monday, 13 October 1997, International Institute for Sustainable Development

Falloux, François, et al. (Evaluation Team)[2003] Independent Evaluation of the Global Mechanism: Final Report to the World Bank Development Grant Facility Submitted by the Evaluation Team on 26 June 2003, 70 pp., United Nations Convention to Combat Desertification Secretariat (2003 年開催の第 6 回締約国会議の文書 ICCD/COP(6)/MISC.1 の付属文書となっている)

Oman, Charles P. and Ganeshan Wignaraja [1991] *The Postwar Evolution of Development Thinking*, St. Martin's Press.

Ortiz, Even Fontaine and Guangting Tang [2005] Review of the Management, Administration and Activities of the Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), 27 pp., (JIU/REP/2005/5), Joint Inspection Unit, United Nations (Annex to the document ICCD/COP(7)/4, Comprehensive Review of the Activities of the Secretariat, as Defined in Article 23, Paragraph 2, of the Convention, the Relevant Articles of the Regional Implementation Annexes, and in the Relevant Decisions of the COP, Conference of the Parties, Seventh session, Nairobi, 17–28 October 2005)

Porter, Gareth and Janet Welsh Brown [1991] *Global Environmental Politics*, Westview.

Porter, Gareth, Janet Welsh Brown and Pamela S. Chasek [2000] *Global Environmental Politics*, Third Edition, Westview.

Sen, Amartya [1999] *Development as Freedom*, Anchor Books.

United Nations [1971] Development and Environment: The Founex Report, Founex, Switzerland, 4-12 June 1971, United Nations, 38 pp..

United Nations [1973] Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16b June 1972, United Nations, 77 pp.

United Nations [1977] United Nations Conference on Desertification, 29 August - 9 September 1977: Round-up, Plan of Action and Resolutions, United Nations, 43 pp.

United Nations Environment Programme [1991] Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment (UNEP/GC.16/Inf.4), United Nations Environment Programme, 248 pp.

United Nations Environment Programme [1974] The Cocoyoc Declaration adopted by the participants in the UNEP/UNCTAD Symposium on "Patterns of Resource Use, Environment and Development Strategies" held at Cocoyoc, Mexico, from 8 to 12 October 1974, (A/C.2/292), United Nations General Assembly, 9 pp.