

9. 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)規程当事国と、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砂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) 条約締結交渉開始の決定時の状況

砂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、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、国連総会は砂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 か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。

囲み 9.1. UNCED における砂漠化条約作成交渉に関する 6月5-6日の交渉の結果

Earth Negotiation Bulletin, vol. 2, No. 6

UNCED HIGHLIGHTS: 5-6 JUNE 1992

MAIN COMMITTEE

By Saturday afternoon the Main Committee completed its first review of the bracketed text in Agenda 21. Chapter 10, on land management was easily concluded since the only bracketed text dealt with finance. In Chapter 12, on desertification, Koh announced that he would hold consultations on the paragraphs dealing with a future binding convention on desertification. Chapter 13 on mountains had only two bracketed paragraphs dealing with finance, precluding the need for further discussion. In Chapter 14 on agriculture, one bracketed paragraph on plant genetic resources remained unacceptable to the US, who proposed new language. The matter was referred to the contact group on biotechnology.

(以下略)

囲み 9.2. UNCED における砂漠化条約作成交渉に関する更なる交渉の結果

Earth Negotiation Bulletin, vol. 2, No. 13

CHAPTER 12: COMBATTING DESERTIFICATION AND DROUGHT

This chapter addresses the importance of combatting desertification and drought by implementing preventative measures for lands that are not yet degraded as well as by restoring already degraded or drought-prone lands. Two non-finance paragraphs were bracketed and both dealt with a future binding convention on desertification. When these paragraphs first came up for discussion by the Main Committee, Tommy Koh announced that he would conduct consultations on this issue. Initially the US did not support the G-77's call for a global convention on desertification. However, midway through Koh's consultations, the US changed its position and accepted the idea of an international desertification convention to be convened by 1994, aimed at benefitting those countries facing serious drought and desertification.

When this "compromise" text was brought to the Main Committee, however, Portugal, on behalf of the EC, announced it could not accept this text, arguing that desertification is a regional problem not necessarily warranting global action. This resulted in a flurry of statements from developed and developing countries alike offering their support for Koh's compromise and pleading with the EC to accept it. Much of the anger and surprise in the room was due to the fact that the EC had not opposed the idea of a global desertification convention during Koh's consultations. Koh then adjourned the meeting for 45 minutes while numerous consultations were held. Finally, Portugal announced it would accept the wording proposed by the Chair and will support the request for a desertification convention.

The resulting chapter has six programme areas: Strengthening the knowledge base and developing information and monitoring systems for regions prone to desertification and drought; Combating land degradation through, inter alia, soil conservation, afforestation and reforestation activities; Developing and strengthening integrated development programmes for the eradication of poverty and promotion of alternative livelihood systems in areas prone to desertification; Developing comprehensive anti-desertification programmes and integrating them into national development and environment planning; Developing comprehensive drought preparedness and drought-relief schemes; and Encouraging and promoting popular participation and environmental education.

囲み 9.3. 砂漠化条約作成交渉開始に関する国連総会への提案の状況

Earth Negotiation Bulletin, vol. 3, No. 2

INTERNATIONAL CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION, PARTICULARLY IN AFRICA

Chapter 12 of Agenda 21 requested that the UNGA establish an intergovernmental negotiating committee (INC) for a convention to combat desertification to be completed by June 1994. In early October, the African Group began consultations on a draft resolution presented by Algeria, Mauritania and Tunisia. By 28 October, the African economic experts' group, chaired by Benin, agreed on a draft resolution. The draft is procedural in nature, since the African Group chose to leave the more complicated details regarding the terms of reference until after the establishment of the INC. The draft resolution was then approved by the African Group at the ambassadorial level on 30 October and forwarded to the Group of 77 as a "non-paper". The draft resolution establishes an INC to prepare an International Convention "to combat desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa" by 1994. It proposes five substantive sessions and an organizational session to be held in New York in February 1993. It also proposes that the Secretary-General set up a multi-disciplinary expert group to assist the INC and invites "relevant" NGOs to contribute to the success of the negotiating process.

This non-paper presented by the African Group was slightly modified within the G-77, which made changes to the title and several paragraphs in order to bring the language used in conformity with the exact wording found in Chapter 10, paragraph 40 of Agenda 21, regarding the mandate of the Conference. The draft resolution was formally introduced by Pakistan on behalf of the G-77 member states to the Razali Group at its 7 November session (see below).

There is strong support both within the African Group and from other country groups for the election of Bo Kjøllén of

Sweden as the Chairman of the Bureau of the INC. The appointment of a high-level official as head of the ad-hoc Secretariat will be made by the UN Secretary-General at a later date. It is very probable that the PrepCom schedule will be as follows: PrepCom I in Nairobi at the end of April 1993, PrepCom II in Geneva during August 1993, PrepCom III in Paris during November 1993, PrepCom IV in Rome in March 1994 and the final meeting in New York in June 1994. Although tentatively set for February, the organizational session may be convened as early as the end of January 1993.

(2) アフリカ地域グループの姿勢

条約採択時の各地域グループの態度が、条約第 15 条の規定により「地域の社会経済的、地理的及び気候的要因並びに開発の段階に応じ」た行動計画の「焦点及び内容に関する指針」を与えるものとして条約に付帯している各「地域付属書」によく現れている。なお、この条約の下の地域グループは、この条約の作成を主催した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。

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自体の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、アフリカ地域付属書では、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「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」と言えるようなものとなっている。

また、条約の規定に基づく砂漠化の影響を受けている開発途上の締約国の義務の履行にも前向きな対応を見せている。例えば、「砂漠化対処条約全国フォーラム」も、図のように、広い半乾燥地を持つ国を中心に、開催されたところが多くなっている。

表題ばかりでなく条約中にも「特にアフリカ」と繰り返されてはいるものの、条約作成決定時の状況が全地球的なものまたは全 G77 のものとなっているし、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。

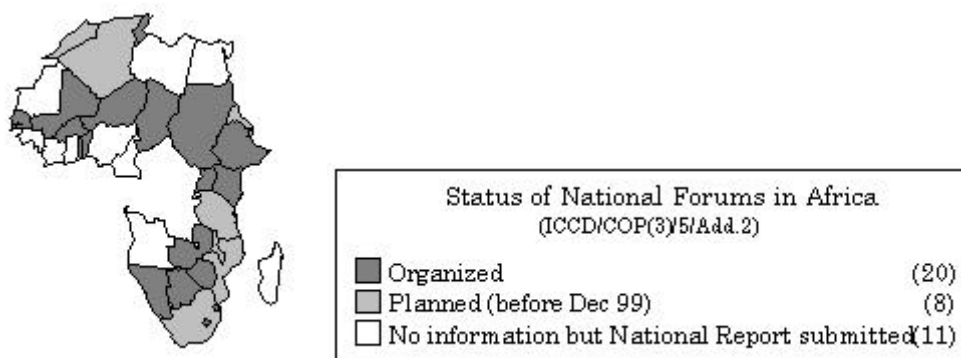


図 9.1. アフリカ諸国の「砂漠化対処条約全国フォーラム」の開催状況

(3)締結の現状

2001年2月21日までに締結手続きを行った国のうち(この条約は、締結手続きを行った国に対し、その後90日で発効するので、これは、2001年5月21日現在の締約国でもある。)アフリカの国は52か国で、総数172か国(EUを除く。)の3分の1近くを占める。支配的権力の不在状態が続いていたソマリアを除く全ての国が締結し、締結率は98.1%となっている。

世界全体を見ると、この条約の締結の資格を持つ国(193か国)で締結手続き(批准・加入)を行った172か国は、率にして89.1%である。

アフリカ以外の地域を見ると、ラテンアメリカ・カリブ地域、太平洋地域及び北米において、全ての有資格国が締結した。アジアにおいても、未締結国は4か国(タイ、ブータン、ブルネイ、北朝鮮)で、締結率は90%を超えた。ヨーロッパでは、現在でも65%にとどまっているが、図9.3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、ロシアのみである。米国、オーストラリアとニュージーランドの締結が遅れていたが、いずれも、2000年半ばに批准・加入した。

砂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。

太平洋諸国が急速に締結した直前の1998年7月8日現在で見ると、アフリカ諸国が、126締約国の4割を占めていた。その時点での有資格国に占める締約国の割合も、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、国内が混乱していたコンゴ(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。このように、アフリカ諸国の締結は、他の地域の国に比べて早かった。

表 9.1. 地域別の締約国数(2001年3月6日現在)

各四半期末	アフリカ	アジア	ラ米・カリブ	北米	欧州	太平洋	計
締約国数	52	39	33	2	29	16	171
全締約国数に対する%	30.4	22.8	19.3	1.2	17.0	9.4	100.0
当該地域の有資格国数に対する%	98.1	90.7	100.0	100.0	63.0	100.0	88.6
沙漠化条約締結有資格国数	53	43	33	2	46	16	193

(EUは除いた数字。地域区分と締結の有資格国については、図9.1の注を参照。)

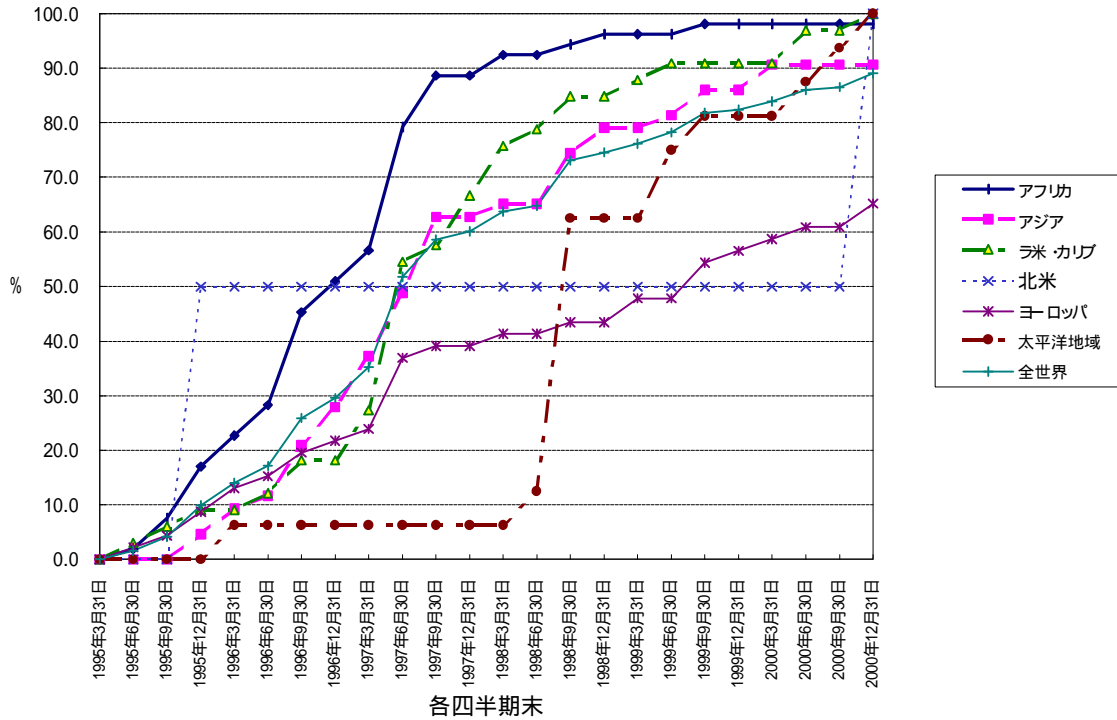


図9.2. 砂漠化条約の地域別締結資格国数に対する締結国数の割合の推移(2001年3月10日現在の条約事務局ホームページ資料による。)

- ・それぞれの国についての条約の発効日ではなく、批准・加入の手続きを行った日を表示。
- ・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この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、パチカン(Holy Sea)、ニウエ、スイス(以上、いずれも専門機関加盟。国際司法裁判所(ICJ)規程当事国であること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規程当事国及び地域経済統合機関。)

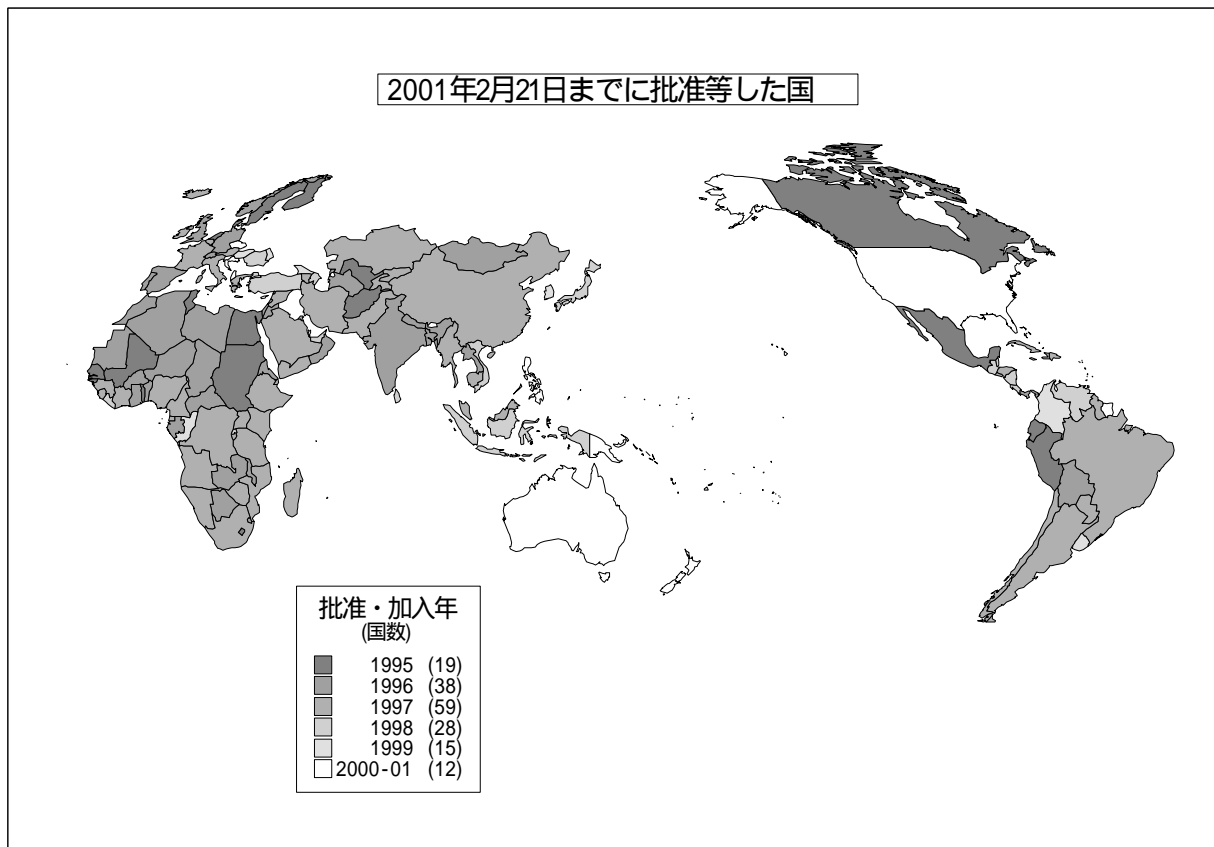


図 9.3. 砂漠化条約締約国(2001年3月10日現在の条約事務局ホームページ資料による。属領は地図に表示されていない。)

(4) 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、アフリカの砂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た。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では、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、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、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、この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・半乾燥地における砂漠化問題である。しかも、この場合、砂漠化問題は、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。「砂漠化対策」と、限定的に捉えていては、的を見失うおそれもある。

(5)その他の地域への対応

砂漠化条約は、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、砂漠化条約の締結は、気候条約や生物多様性条約についての対応とのリンケージ上、メリットがある。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、各地域付属書の「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」地域はともかく、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で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、チリ等とでは、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。