

10.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。砂漠化の場合、1972年の国連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年の国連砂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。漸く砂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10.1)

砂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、砂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、行動計画も、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いかりか、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、砂漠化問題は、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、砂漠化条約は、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砂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 10.1. 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									×	×		
砂漠化		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	

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：砂漠化は、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：国連砂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。

囲み 10.1. レジームの生成・展開の4段階(Porter and Brown, 1991, 1996)

Porter and Brown (1991, 1996)は、地球環境に係るレジーム(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やや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などの団体もある。

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、ソフトロー類(条約ではないが、何らかの形で各国の行動の指針をまとめた文書。)とハードロー(条約等)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類は、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砂漠化について見ると、ソフトロー類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砂漠化と、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、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。砂漠化問題についても、1977年に国連砂漠化会議で砂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、砂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。