

Discussion Paper Series

**RIEB**

Kobe University

DP2012-J07

地球環境条約の横断的分析研究

青山 利勝

2012年8月22日

\*この論文は神戸大学経済経営研究所のディスカッション・ペーパーの中の一つである。  
本稿は未定稿のため、筆者の了解無しに引用することを差し控えられたい。



神戸大学 経済経営研究所

〒657-8501 神戸市灘区六甲台町 2-1

# 地球環境条約の横断的分析研究

神戸大学経済経営研究所教授

青山 利勝

第1章. 地球環境条約の梗概	1
第2章. 地球環境条約の基本理念の形成	3
第3章. 地球環境条約の横断的分析	8
1. バーゼル条約	9
(1) 条約の成立過程とその概要	9
(2) 知識集団の役割	11
(3) 遵守メカニズム	11
(4) 資金メカニズム	12
2. ワシントン条約	12
(1) 条約の成立過程とその概要	13
(2) 知識集団の役割	16
(3) 遵守メカニズム	18
(4) 資金メカニズム	19
3. オゾン層保護のためのウィーン条約・モントリオール議定書	20
(1) 条約の成立過程とその概要	20
(2) 知識集団の役割	23
(3) 遵守メカニズム	24
(4) 資金メカニズム	25
4. 気候変動枠組み条約・京都議定書	26
(1) 条約の成立過程とその概要	27
(2) 知識集団の役割	30
(3) 遵守メカニズム	32
(4) 資金メカニズム	32
5. 各条約の横断的総合分析	34
(1) 知識集団の役割	36
(2) 遵守メカニズム	32
(3) 資金メカニズム	38

(あとがき)

## 第1章. 地球環境条約の梗概

現在発効が確認され、日本が加盟している個別の地球環境条約を概観すると以下のとおりである。

1. 世界気象機関条約（WMO条約）（1950年3月23日発効）（事務局：ジュネーブ）

世界的な気象災害を防止し、地球環境の監視、予測を推進するための国際的な枠組みを規定した条約。

2. 南極条約（1961年6月23日発効）（事務局：ブエノスアイレス）

南極地域の平和利用、科学調査の自由と国際協力、領土権主張の凍結、査察制度等を規定した条約。

3. ワシントン条約（1975年7月1日発効）（事務局：UNEPジュネーブ）

絶滅のおそれのある野生生物の種の国際取引を規制することによって、その種の保存を図ることを目的とした条約。

4. ロンドン条約（1975年8月30日発効）（事務局：IMOロンドン）

海洋投棄による海洋汚染を防止することを目的とした条約。

5. ラムサール条約（1975年12月21日発効）（事務局：IUCNグラン）

水鳥の生息地として国際的に重要な湿地およびその動植物の保全を促進することを目的とした条約。

6. オゾン層保護のためのウィーン条約（1988年9月30日発効）（事務局：UNEPナイロビ）

オゾン層保護のための国際協力を目的とした枠組み条約。

7. オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書（1989年1月1日発効）（事務局：UNEPナイロビ）

上記4.のオゾン破壊物質を特定し、その消費、生産等を規制する議定書。

8. バーゼル条約（1992年5月5日発効）（事務局：ジュネーブ）

有害廃棄物の越境移動およびその処分の規制に関する条約。

9. 生物多様性条約（1993年5月28日発効）（事務局：モントリオール）

生物多様性の保全、持続可能な管理と利用および遺伝資源の利用から生じる利益の衡平な配分を目的とした条約。

10. 気候変動枠組み条約（1994年3月21日発効）（事務局：ボン）

大気中の温室効果ガス濃度の安定化を目的として、温室効果ガスの排出および除去に関する報告書の提出を義務づける枠組み条約。

11. 砂漠化防止条約（1996年12月26日発効）（事務局：ボン）

深刻な旱魃や砂漠化に直面している国々に対して先進締約国が支援することを目的とした条約。

12. 国際熱帯木材協定（1997年1月1日発効）（事務局：横浜）

熱帯林の持続可能な経営および熱帯木材貿易の発展を促進するため、生産国と消費国間の協議、協力の枠組みを規定した国際商品協定。

13. 環境保護に関する南極条約議定書（1998年1月14日発効）（事務局：プエノスアイレス）

上記2.の南極条約の目的を達成するため具体的な措置を規定した議定書。

14. カルタヘナ議定書（2003年9月11日発効）（事務局：モントリオール）

上記8.の生物多様性条約の目的の一つである生命保全（バイオセーフティ）に関して遺伝子組み換えなどによる悪影響を防止するための具体的な措置を規定した議定書。

15. ロッテルダム条約（2004年2月24日発効）（事務局：ジュネーブ）

農薬や工業用薬品として使用される有害化学物質の国際取引において事前通報制度に基づく適正な管理を促進することを目的とした条約。

16. スtockホルム条約（2004年5月17日発効）（事務局：ジュネーブ）

残留性有機汚染物質（PCB、DDT、ダイオキシン等）の製造、使用および輸出入の原則禁止、適正な管理等を規定した条約。

17. 京都議定書（2005年2月16日発効）（事務局：ボン）

上記10.の気候変動枠組み条約の目的を達成するため締約国が温室効果ガスの排出を削減するための具体的な数値（目標年と目標値）などを規定した議定書。

上記のように非常に多くの個別の地球環境条約が存在している。地球環境条約の国際条約としての特徴は、枠組み条約とそれの具体的な義務を規定する議定書が別々に存在する場合があることにある。例えば、南極条約（上記2.）と環境保護に関する南極条約議定書（上記13.）、オゾン層保護のためのウィーン条約（上記6.）とオゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書（上記7.）、生物多様性条約（上記9.）とカルタヘナ議定書（上記14.）、気候変動枠組み条約（上記10.）と京都議定書（上記17.）などがその参考例として挙げられる。

一般的には一つの条約の中でその目的を達成する具体的な規制措置や義務などが規定されるのが通例であるが、条約交渉の枠組み（枠組み条約）にはとりあえず合意するが、具体的な規制措置や義務などについてはその後の交渉において議定書で合意しようとするものである。このように地球環境条約の作成には忍耐強い交渉と時間がかかるものが多いが、その理由としては主に次の要因が考えられる。

地球環境条約の規制する対象は、全地球規模のものであり、可能な限り世界のすべての国による参加が望ましいという普遍性が求められている。従って、地球環境条約の普遍性を確保するためにはまずその目的について枠組み条約で参加国の間で合意に達することが重要であり、その後の交渉で各国の利害を調整した上で具体的な規制措置や義務を規定した議定書に合意する方式が採られることがある。また、先進国の間でも環境政策と貿易政策を両立させることは難しく、環境政策を優先させる先進国と貿易政策を優先させる先進国の間で利害の対立が生じることがある。他方、開発途上国はそもそも地球環境の悪化を招いた原因は、先進国の先行した経済発展が原因であり、自国の経済発展の足枷として環境保護のための新たな義務を課せられるのは不当であり、第一義的には先進国がその義務を負うべきであるとの考え方が根強くある。このように環境政策と貿易政策を両立させることの難しさや開発途上国の先進国に対する不信感が、地球環境条約の交渉を長引かせ複雑にしている要因でもある。しかしながら、開発途上国にも何らかの対策を採ってもらわないと地球規模で深刻な環境問題が将来にわたって発生することになる。

こうした交渉が混乱している事例としては気候変動に関する京都議定書が挙げられる。京都議定書では数値目標によって具体的な温室効果ガスの排出抑制の義務を課しているが、開発途上国は先進国のみの義務の履行を求めたことから、先進国は一刻も早い対策が必要との判断から、とりあえずより重い責任を持つ先進国が自らの義務を負い開発途上国の義務については今後の交渉で決めるとの立場で合意した。しかしながら、温室効果ガスの排出量の多い米国が京都議定書を批准せず、同じく排出量の多い中国、インドなどに排出抑制の義務が課せられない議定書は意味がないとする日本など、交渉の先行きが見えなくなっているものがある。

## 第2章. 地球環境条約の基本理念の形成

地球環境問題が初めて国連の重要議題として取り上げられたのは、1972年6月にストックホルムで開催された「国連人間環境会議（ストックホルム会議）」である。それ以前の70年代初めにローマクラブが「成長の限界」と題する報告書を公表し、先進国が高度成長を実現し、世界全体の人口が爆発的に増加する中で、天然資源や環境資源は有限であり、現在の状況が続けば経済成長は限界に達するとの警鐘を鳴らした。この報告書がき

っかけとなって1968年の第23回国連総会においてスウェーデンの提案によってストックホルム会議の開催が決定した。この会議は、「かけがえのない地球」(Only one Earth)をテーマに開催され人間環境の保全と向上のためには世界共通の行動と原則が必要であるとして「ストックホルム宣言(人間環境宣言)」が採択された。この宣言の中では「(環境保全の重要性に)無知、無関心であるならば、われわれの生命と福祉を依存する地球上の環境に対して、重大かつ取り返しのつかない害を与えることになる」として、環境問題の重要性が認識された。また、この宣言では「自国の資源をその環境政策に基づいて開発する権利を有する」として、環境資源に関する権利と義務などを原則として定めることで、地球環境問題を環境資源の汚染防止や管理に関わる問題として認識した。これに基づいた個別の地球環境条約としては、「オゾン層の保護のためのウィーン条約」や「生物多様性条約」が挙げられる。

また、ストックホルム会議では上記のストックホルム宣言に加えて、勧告という形で109項目にわたる行動計画が採択された。この行動計画の中の組織事項として「環境計画管理理事会」の設立が提案され、これに基づいて1972年10月の第27回国連総会で「国連環境計画(UNEP)」の設立が決議され、1973年にナイロビに事務局が設置された。

1980年には国際自然保護連合(IUCN)、国連環境計画(UNEP)、世界自然保護基金(WWF)が共同で「世界保全戦略(World Conservation Strategy)」を公表し、自然資源の保全を通じて持続可能な開発の達成を促進することの必要性が提起された。これによって野生生物の保全政策の中に持続可能な利用の考えが取り入れられるようになり、後の「持続可能な開発」の概念化の基礎となった。これは地球環境条約に開発途上国が加盟するにつれて、開発途上国の経済開発と直接結びついた環境資源の適正利用による開発問題として認識されるようになったことが背景として考えられる。こうした考え方が影響を及ぼした条約としては「ワシントン条約」(絶滅のおそれのある野生生物の種の国際取引に関する条約)が象牙の取引を巡って、野生象の保護のために象牙取引の全面禁止を主張するEU諸国、環境NGOとケニアに対して、野生象の個体数を管理しつつ象牙取引を温存することによって持続的な経済開発を主張する南アフリカ諸国の主張が真っ向から対立したが、現在では後者の主張が条件付きで合意されている。

1982年5月にケニアのナイロビにおいて国連環境計画(UNEP)管理理事会特別会合が開催され、この会議では先のストックホルム会議(1972年6月)で採択された行動計画の実施状況のレビューおよび今後10年間でUNEPが取り組むべき環境問題についての検討が行われ「ナイロビ宣言」が採択された。「ストックホルム宣言」では環境資源の汚染防止や管理に関する問題に焦点が当てられ、開発途上国の環境資源に関する権利と義務が認められたものの開発問題との関わりについての認識は不十分なものであった。しかしながら、「ナイロビ宣言」では開発途上国が強く主張した環境保全と開発問題について、開発途上国がその最も深刻な環境問題に対処するための国内努力を支援すべきであ

るとして、先進国の開発援助による支援が奨励された。また、環境保全のための「予防原則」について、環境被害が発生する以前に対策を講じておくことは、環境被害が発生してから費やすコストや労力に比べて効率的であるとして、環境政策の中に予防原則を含めることで合意された。また、「ナイロビ宣言」では地球環境の現状について重大な懸念が表明され、ストックホルム会議で採択された行動計画が部分的に実施されただけであり、その結果は満足できるものではないとして、地球環境が悪化しつつある現状に深い憂慮が示された。

1987年4月に開催された「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」は国連環境計画（UNEP）に対して「われわれの共通の未来」（Our Common Future）と題する報告書を提出した。ブルントラント委員会は上記のUNEP管理理事会特別会合で日本代表により将来の環境政策のための指針を提示する特別委員会の設立が提案され、「ナイロビ宣言」の中に盛り込まれたことから、1983年の国連総会でその設立が決議された。この決議によってブルントラント元ノルウェー首相を委員長とする上記委員会が設立された。ブルントラント報告の基本となる考え方は、環境問題と開発問題を互いに相互補完関係にあるものとして捉え、地球環境を保全してこそ将来にわたっての「持続可能な開発」を実現できるという新たな理念を打ち出したことにある。これが「国連環境開発会議（地球環境サミット）」（1992年6月）に引き継がれて、その後の環境関連の国際会議の普遍性をもった基本理念として確立して行くことになるのである。

ストックホルム会議（1972年6月）からナイロビ会議（1987年4月）までの地球環境問題に関する議論は、環境資源の管理をいかに行なうかに焦点が当てられ、開発途上国の開発問題とは相容れない問題であるとの認識が主流となっていた。つまり、開発途上国は資金不足に陥っており、環境資源の管理を行なうためには新たな資金が必要であり、開発資金を環境政策に振り向けることは自国の経済開発を後退させることになるとの考え方が支配的であった。これが「ナイロビ宣言」では開発途上国の環境政策に必要な資金は先進国が支援すべきとの考え方が打ち出された。したがって、「ナイロビ宣言」までは開発途上国の環境政策と開発政策は資金不足を巡って対立的に捉えられていたのである。ところが「ブルントラント報告」では「持続可能な開発」という概念を打ち出すことによって、環境問題と開発問題を相互補完的な関係として捉え、開発途上国は持続的な開発を行なうことが環境保全にも資することになる、また、先進国は開発途上国の環境政策を支援することが地球規模の環境保全につながるという展望を与えることができた。「持続可能な開発」は先進国と開発途上国の環境政策を巡る対立を緩和するための画期的な基本理念となったといえるのである。

1987年7月にフランスのアルシュで開催された主要先進国首脳会議（アルシュ・サミット）では、環境問題が主要議題の一つとして取り上げられ、政治問題と結びつけられた。採択されたアルシュ・サミット宣言では環境問題が全体の3分の2近くまで占めるまでになった。同宣言では地球生態系を保全していく必要性を認識して、持続可能な開発と

環境保護の両立を目指して、オゾン層の保護、地球温暖化、森林の減少、酸性雨、大気保全、海洋汚染などに対して具体的な取り組みを要請している。また、開発途上国に対して、環境保護への配慮の観点から好ましい行動を取るよう要請している。

また、1990年4月の第18回国連経済特別総会で採択された宣言、同年7月のヒューストン・サミットの経済宣言、同年9月の第2回後開発途上国（LLDC）国連会議で採択された行動宣言、同年10月の第45回国連総会で採択された第4次国連開発のための開発戦略（第4次国連開発の10年）などの開発問題をあつかった主要な国際会議でも、「ストックホルム宣言」「ナイロビ宣言」および「ブルントラント報告」などをフォローするかたちで、開発問題と環境問題への配慮について言及されている。

1992年6月にブラジルのリオで「国連環境開発会議（UNCED—地球環境サミット）」が開催され、環境保全と開発問題に関する国際社会の関心が頂点に達した感があった。そこでは「アジェンダ21」や「リオ宣言」が採択された。「アジェンダ21」では地球環境の保全と開発問題の解決のためのガイドラインが示され、「リオ宣言」は環境政策の理念を持続可能な開発からさらに一歩進めようとするものであった。その他に森林保全については関係国の利害が複雑に絡み合い環境保全のための規範として「アジェンダ21」に盛り込むことができなかつたため、「森林原則声明」が採択された。また、「気候変動枠組み条約」と「生物多様性条約」が署名のために開放された。

「リオ宣言」を作成する過程で、先進国は地球環境を保全するためにはすべての国が普遍的な責任をもつ必要がある、したがって開発途上国は自らの環境政策に責任を持って取り組む必要があるが、そこで生じる資金ニーズについては既存の国際機関から支援をえることができることを強調した。しかしながら、開発途上国は先行して経済発展した先進国が引き起こした環境悪化の責任はあくまで先進国にあるのであり、自国には経済開発を優先的に行なう権利があり環境政策がその阻害要因になってはならないと主張した。この責任原則の議論は容易に結論の出ない困難なものとなったが、「共通だが差異ある責任」の文言を宣言に盛り込むことで決着した。米国はこれに最後まで反対し留保を表明した他、一部の開発途上国もこうした責任分担論に不満を呈したが、この責任原則はその後の地球環境条約の交渉の中での基本理念となっていった。

「アジェンダ21」の交渉過程では、開発途上国の環境政策の財源について激しい対立があった。先進国は米国が中心となって地球環境問題に対処する資金メカニズムとして、1991年5月に世銀の下に設立された地球環境ファシリティ（GEF）の活用を提案し、新たな開発援助のコミットメントを示すことはなかつた。これに対して開発途上国は「アジェンダ21」を実施するための「新規かつ追加的な資金」によるグリーンファンド（緑の基金）の設立と地球環境条約毎に別個に基金を設立することを主張した。結局、財源問題については開発途上国の主張は受け入れられるところとならず、1970年10月の第25回国連総会で決議された「第2次国連開発の10年」に盛り込まれた政府開発援助（ODA）の対GNP比の目標値（0.7%）が示されるにとどまった。GEFの活用に



については開発途上国は原則合意したものの、その意思決定メカニズムについては世銀の加重投票制ではなく、国連の一国一票制によるすべての締約国の平等な発言権を求めてGEFの改組を要求したため、「アジェンダ21」にはGEFの改組に関する項目が盛り込まれ、これを踏まえてさらに交渉を継続していくことになった。ただし、財源問題について開発途上国が強く求めた「新規かつ追加的な資金」という原則論は以後すべての地球環境条約の交渉過程での開発途上国の指導原理となって先進国との対立を深めていくことになる。

1992年9月の国連総会では「アジェンダ21」の実施状況を確認するため、経済社会理事会の下部機関として「持続可能な開発委員会（CSD）」の設立が決議され、以後CSDは毎年1回ニューヨークで開催されてきている。

1997年6月には国連本部において「国連環境開発特別総会」が開催され、「アジェンダ21」が持続可能な開発を達成するための基本的な行動計画であることを再確認した。しかしながら「国連環境開発会議（UNCED）」（1992年6月）以降、環境汚染物質の増加、大気・水質汚染の悪化、砂漠化の拡大、生物多様性の減少、森林の減少など個別の地球環境条約の実施にもかかわらず地球環境は悪化しているとの厳しい現状認識を示した。また、先進国の開発途上国の環境政策に対する開発援助も減少しているとして警鐘を鳴らしている。

2002年には南アフリカのヨハネスブルグで「地球環境サミット（ヨハネスブルグ・サミット）」が開催され、「国連環境開発会議（UNCED）」（1992年6月）以降10年後の「アジェンダ21」の実施状況に関するレビューが行なわれたが、GEFの資金メカニズムだけでは不満な開発途上国は「新規かつ追加的な資金」による基金の設立を求めて先進国と対立し、環境問題で新たな展開を示すような成果をあげることなく会議は終了した。

2012年6月にはブラジルのリオデジャネイロで「リオプラス20」と呼ばれる「国連持続可能な開発会議（地球環境サミット）」が開催され、この会議では「アジェンダ21」の実施状況に関するレビューとは別に、国連環境計画（UNEP）が個別の地球環境条約が環境政策を効果的に実施していくためにはUNEPを核とした「環境ガバナンス」の強化が重要であるとの問題提起をおこなった。つまり、環境保全を遂行する責任を有する国際機関（世銀、国連環境計画（UNEP）、国連開発計画（UNDP）、国連工業開発機関（UNIDO）等）が複数分散する環境ガバナンスの断片化が、「アジェンダ21」などのガイドラインの目標達成を妨げているとして、環境ガバナンスを法制度上、国連環境計画（UNEP）に集約していくことが必要であるといった考え方に基づいている。

第2章では地球環境条約の理念がどのように形成されてきたのか、環境関連の国際会議を時系列的に俯瞰することで明らかにすることを試みた。ストックホルム会議（1972年6月）からナイロビ会議（1982年5月）までは、地球環境問題が環境資源の汚染と管理をどのように行なっていくかに焦点が当てられ、また、地球環境を保全する環境政策

と開発途上国の開発政策は、開発資金を巡って相容れない対立要因として捉えられていた。これがブルントラント報告（1987年4月）では「持続可能な開発」という新たな概念を打ち出すことによって、環境問題と開発問題を相互補完的な関係として捉え、開発途上国が持続可能な開発を行なうことが地球環境の保全にも繋がるものであり、先進国は開発途上国の環境政策への取り組みを支援する必要があるといった先進国と開発途上国の環境政策を巡る対立を緩和する画期的な基本理念となった。この基本理念は国連環境開発会議（UNCED）（1992年6月）に引き継がれたが、この会議では新たに「共通だが差異ある責任」という責任原則が打ち出され、環境関連の国際会議の交渉の基本理念となっていた。同様にここでは開発途上国が環境政策の財源をめぐって「新規かつ追加的な資金」を主張したが、その後持続可能な開発委員会（CSD）の決議前文でこの文言が盛り込まれたことを論拠として、これが開発途上国の指導原理となったため環境関連の国際会議の場で容易に解けない対立要因となっていくのである。また、開発途上国は国際会議の場で先進国の開発援助を地域レベル、国レベルまで広げるよう要求するが、これはしばしば「追加性の問題」あるいは「増加費用（incremental cost）」の概念として議論されるが、これもまた開発資金不足を前提とした先進国との対立要因となっている。

### 第3章. 地球環境条約の横断的分析

第2章で明らかにした地球環境条約の基本理念は、指導原理としては拘束性のあるものではないが、包括的な国際会議で大凡の合意をえたものとして先進国および開発途上国が個別の地球環境条約の交渉過程で自国の主張を展開する中で論拠とすることが多い。ただし、こうした基本理念は個別の地球環境条約の交渉に影響を与えるものの、必ずしもこれによって合意に達することができない場合があることにも留意しておく必要がある。例えば、気候変動に関する京都議定書の改定交渉では、「共通だが差異ある責任」という責任原則が確認されたにもかかわらず、中国、インドなどの温室効果ガスの大量排出国は削減義務を回避し、先進国の間でも温室効果ガス削減の目標値について合意に至ることがなかった。

個別の地球環境条約については、それぞれの成立過程、条約の内容、実施の状況、環境規制の効果など様々であり一律に論じることができないのは言うまでもない。しかしながら、地球環境条約の共通項として条約実施の成否を握る鍵となる特徴があることも事実である。第1の特徴としては、地球環境条約はどれも優れて技術的、専門的知識を必要とすることである。そして欧米先進国が科学的知見に基づいて蓄積した技術的、専門的知識が条約形成過程で不可欠であったことが挙げられる。また、この科学的知見は現在でも進歩し続けており条約の改定交渉に反映されていることにも留意しておく必要がある。従って、地球環境条約の交渉に技術的、専門的知識を提供する知識集団がどのような役割を果たし

ているかが、地球環境条約の成否を握る鍵となると考えられる。第2の特徴としては、地球環境条約は環境保全のために国際的に何らかの規制をかけることを目的としているが、それが円滑に機能するためには遵守メカニズムが機能しているかどうか鍵となると考えられる。そして、第3の特徴としては、開発途上国との関係において資金メカニズムが機能しているか、つまり開発援助を通じた技術支援が開発途上国から見て満足できるレベルで行なわれているかが条約を円滑に実施していく上で鍵となると考えられる。

ここでは、「バーゼル条約」(第1章. 8.)、「ワシントン条約」(第1章. 3.)、「オゾン層保護のためのウィーン条約・モントリオール議定書」(第1章. 6. 7.)および「気候変動枠組み条約・京都議定書」(第1章. 10. 17.)を参考事例として、①各条約の成立過程とその概要、②知識集団の役割、③遵守メカニズムの機能、④資金メカニズムの機能、の各側面からそれぞれの地球環境条約が円滑に実施されているか否か、円滑に実施されていない場合どこに問題があるかについて考察を試みてみたい。

## 1. バーゼル条約(有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規制に関する条約)(第1章. 8.)

### (1) 条約の成立過程とその概要

バーゼル条約は「有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規制に関するバーゼル条約」を正式名称とする。この条約は「有害廃棄物およびその処分から生じる悪影響から人の健康および環境を保護することを目的とし」(前文)有害廃棄物の輸出入、処分等の規制について国際的な枠組みを定めている。締約国の履行すべき義務については、①国内における廃棄物の発生を最小限とし、かつ国内において処分施設を利用できるようにすること、②違法取引を防止、処罰すること、③有害廃棄物を非締約国に輸出または非締約国から輸入することを禁止すること、④有害廃棄物の国境を越える移動について、締約国間の事前通報・承認を必要とすること、⑤有害廃棄物の処理を改善するための国際協力を行なうとともに、訓練および技術移転のための地域センターを設立すること等が規定されている。

現行のバーゼル条約は有害廃棄物の越境移動について締約国間の「事前通報承認制度」を中核として運用されてきた。元来、有害廃棄物の越境移動をどのように管理するかについては、1970年代半ばから欧州共同体(EC)域内で議論が始まり、80年代以降は経済協力開発機構(OECD)環境委員会、国連環境計画(UNEP)でその制度構築について議論が行われてきた。有害廃棄物の越境移動が環境NGOやマスコミの注目を集めるようになったのは、1983年に発生したセベソ事件によってである。これは1976年に北イタリアのセベソで農薬工場が爆発し、ダイオキシンが飛散して周辺を汚染した事件である。82年にその汚染土壌が保管場所から行方不明になり83年に北フランスで

発見された。この事件をきっかけとしてグリーンピースなどの環境NGOやデンマークなどは有害廃棄物の越境移動に関心を高め次第に全面輸出禁止を主張するようになっていった。

一方、1980年代後半から先進国から開発途上国への有害廃棄物の投棄を目的とした事件が報道されるようになった。86年には米国フィラデルフィアの業者が輸送船（キアン・シー号）で有害な焼却灰をパナマに輸出しようとしたが、パナマ当局の輸入拒否にあり、ハイチ北部で化学肥料として焼却灰の一部を散布した。ハイチ政府から出港を命じられたキアン・シー号は、廃棄場所を探して1年半にわたって海洋をさまよったが、最終的にはインド洋に海上投棄したとみられている。（キアン・シー事件）88年にはナイジェリアのココ港周辺でイタリア企業が投機した有害廃棄物が発見された。（ココ事件）89年にはイギリス企業が欧州の有害廃棄物を輸出して埋立て処分する契約をベニン政府と結んだことが報じられた。こうした報道からアフリカ諸国は次第に有害廃棄物の越境移動の最終輸出地とされることに被害意識をもつようになって有害廃棄物の全面輸出禁止を主張するようになっていく。

こうした意見に影響をうけつつ欧州委員会、OECD環境委員会が検討を進めたが、有害廃棄物の越境移動を規制する必要性は認識されたが、廃棄物の越境移動を通常の経済活動の一部と見なしてその自由な移動を確保しつつその管理を強化することを選択した。そのためUNEPによる条約作成の過程で、①有害廃棄物の越境移動を最小限にする、②有害廃棄物の最終処分について適正に管理する、③輸出国と輸入国の「事前通報承認制度」を導入することなどを盛り込むことで、1989年3月22日にバーゼル条約は採択された。しかし、現行バーゼル条約では、「廃棄物」と「有害廃棄物」の定義が曖昧であり、定義上は有害廃棄物にリサイクル原料も含まれることから、締約国の国内法でその識別の基準を一律にできない、つまり事前通報承認制度を円滑に運用するにあたって、輸出入国同士で有害廃棄物の基準が異なるおそれがあるという本質的な問題を孕んでいた。また、アフリカ諸国は有害廃棄物の越境移動を認めることによって自国が一時的な被害者となる事態が発生することを危惧していた。

また、現行バーゼル条約採択後にEU諸国は、EUが共同体として条約締結権などの法人格を有することになったため、EUとして条約に加盟した。このためEUは域内の有害廃棄物の移動はEU法で認めることとし、バーゼル条約上は有害廃棄物の越境移動を全面禁止するという方針転換を行なった。こうしたことから、1995年に開催された第3回バーゼル条約締約国会合では、日本を含む先進国の一部から強い反対があったにもかかわらず、有害廃棄物の締約国間の輸出入を全面禁止する「バーゼル条約95年改正」が採択された。これは現行バーゼル条約を一部改正しようとするもので、条約に新たに付属書VIIを追加し、付属書VII掲載の締約国（OECD、EC加盟国およびリヒテンシュタイン）からその他の締約国への有害廃棄物のリサイクル目的での輸出を全面的に禁止するというものである。「バーゼル条約95年改正」は2012年8月現在未発効であるが、もし仮に

発効した場合には、同改正条約を批准した締約国間および批准しない締約国（日本は未批准）から批准した締約国への有害廃棄物の越境移動は全面禁止となる。同じ条約の中で有害廃棄物の越境移動について、「事前通報承認制度」と「全面禁止」という相矛盾した考え方が併存することとなり、条約自体の存在意義が問われることになる可能性がある。

## （２）知識集団の役割

現行バーゼル条約では「廃棄物」と「有害廃棄物」の定義が曖昧であると述べた。その定義付けのためには専門知識が必要であるが、「有害廃棄物」の定義は条約採択後、技術作業部会が設置され検討が進められた。その結果、原則として有害な特性を有すると考えられる廃棄物のリストが掲載された付属書Ⅷが作成されて、1998年の第4回締約国会合で採択された。これはOECD廃棄物管理政策グループで既に作成されたリストを参考にして作成された。ただし、これでもまだ「有害廃棄物」の定義は曖昧であり、締約国が国内法で独自の基準を策定することを黙認せざるを得ない事態となってしまったため、欧州議会環境委員会、欧州理事会、OECD環境委員会などの知的貢献度は条約を円滑に実施していく上では低いものだった。

これはUNEPでの現行バーゼル条約作成までの交渉過程で、有害廃棄物の越境移動を全面禁止するか、その輸出入を事前通報承認制度の下で管理するかといった制度的な問題が最大の焦点となって、現行バーゼル条約採択後も混乱の要因となった。このため科学的知見をもった知識集団が有害廃棄物の定義といった問題で主導的な役割を演じる機会がすくなくなかったことが原因であると考えられる。環境NGOとして欧州を中心に活動しているバーゼル・アクション・ネットワーク（BAN）があるが、有害廃棄物の越境移動の全面禁止を唱えて政治活動を行なっているのみであり、民間団体による有害廃棄物の違法な越境移動を監視するシステムなどは存在しない。

## （３）遵守メカニズム

2002年12月の第6回締約国会議で（バーゼル条約の）「実施および遵守のためのメカニズム」に関する決議が採択された。これは締約国の個別、具体的な不遵守案件への対策を規定しており、条約に違反した有害廃棄物の越境移動を想定したものであった。この決議で設立された遵守委員会の主たる役割は有害廃棄物の越境移動について条約違反があるかどうか監視することにあつた。これは条約の円滑な実施のためには有害廃棄物の越境移動の管理が締約国の主たる義務であり、条約上規定されている締約国の定期報告は、手続き上の義務と考えられていた。ここでいう定期報告とは締約国は「事前通報承認制度」に基づき自国が関係した有害廃棄物の越境移動等の情報を毎年条約事務局に提出しなければならない（第13条3）ことを意味する。

遵守委員会の役割が有害廃棄物の越境移動について条約違反の監視とされたことについては、先のセベソ事件（1976年）、キアン・シー事件（86年）、ココ事件（88年）などの有害廃棄物の越境移動が注目されたことがバーゼル条約の制定の背景にあると考えられる。しかし、実際に締約国からの付託によって遵守委員会で有害廃棄物の越境移動に関する不遵守の事例が議論されたことはなかった。実態は定期報告を怠る開発途上国が多かったことから、締約国会合の付託に基づいて定期報告義務を円滑に実施するための方策についての議論が中心となった。

また、遵守委員会は年に1回地域代表が集まって開催されるだけなので、締約国から提出される定期報告の収集と分析、定期報告を怠る国へのガイダンスや催告など行なうことは困難であった。そこで先進国は遵守委員会の活動を補填するため、事務局を権限ある当局として指定し、これらの機能を遂行する権限を与えようとした。これに対して開発途上国は定期報告義務を果たすことができないのは当該国に技術的な問題があるからであり、問題を解決するためには技術支援を行なうことが必要であるとして、事務局に多くの権限を与えることに反対した。遵守委員会の委員は締約国の地域を代表して選出されるため開発途上国の委員の比率が高いため未だ結論が出ず、遵守メカニズムをめぐる事務局と遵守委員会の権限分割については結論が出ない状態が続いている。

#### （4）資金メカニズム

バーゼル条約の予算は、国連の分担金方式に基づく締約国の義務的拠出からなる信託基金と締約国の任意拠出からなる技術協力信託基金がある。前者は事務局の人件費を含む行政経費に相当するものである。後者は1992年に開催された第1回締約国会議で、バーゼル条約を実施するために技術協力を必要としている開発途上国に対し支援を行なうため締約国からの任意拠出による信託基金の設置を決めたことに基づいている。

しかし実際には先進国からの任意拠出は、開発途上国への包括的な技術支援のためのものというよりは、関心国によるイヤー・マーク付きの任意拠出が大半となっている。日本の場合には「バーゼル条約E-WASTEパートナーシップ」（注、E-WASTEとは電子機器類などから発生する廃棄物を意味する。）「環境上適正な水銀廃棄物の管理に関する技術ガイドラインの作成」「環境上適正な有害廃棄物の管理に関するガイドラインの作成」などのプロジェクトに任意拠出を行なっている。こうしたパートナーシップの構築やガイドラインの作成は、開発途上国にも直接的、間接的な技術支援をすることになり、バーゼル条約の円滑な実施を部分的に支えている点では意義ある拠出といえる。

## 2. ワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動物の種の取引に関する条約）（第1章. 3.）

## (1) 条約の成立過程とその概要

ワシントン条約は「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」を正式名称とする。この条約の目的とするところは付属書ⅠからⅢに記載された「種」の国際取引を規制することにある。

付属書Ⅰでは「絶滅のおそれのある種であって国際取引による影響をうけており、またはうけるおそれのある種」が記載されている。(第2条1項)

付属書Ⅱでは「現在必ずしも絶滅のおそれのある種ではないが、その存続を脅かすこととなる利用がされないようにするためにはその標本の取引を厳重に規制しなければ絶滅のおそれのある種」が記載されている。(同条2項)

付属書Ⅲでは「いずれかの締約国が捕獲または採取を防止しまたは制限するための規制を自国の管轄内において行なう必要があることを認め、かつ、取引の取り締まりのために他の締約国の協力が必要であると認める種」が記載されている。(同条3項)

1976年に開催された第1回締約国会合では付属書掲載には生物学および取引上の状況を同時に評価しなければならないという「ベルン基準」を採択した。この基準を検討するに当たっては国際自然保護連合(IUCN)が有益な情報を提供した。付属書Ⅰに記載された種の取引に際しては、輸出許可証および輸入許可証が必要であり商業目的での取引は禁止されている。付属書Ⅱに記載された種の取引は、商業目的での取引は可能であるが、輸出許可証または再輸出証明書が必要である。付属書Ⅰに記載するか付属書Ⅱに記載するか、締約国会合で「ベルン基準」にしたがって決定されるが、ひとたび付属書Ⅰに記載された種は、「ベルン基準」の厳格な条件を満たさないと付属書Ⅱへの移行あるいは削除を認めない規定となっていた。また、付属書Ⅲに記載された種を輸入するにあたっては、原産地証明および当該国の輸出許可書が必要とされる。

ワシントン条約案が起草される背景となったのは、1950年代から野生生物の取引が増大しその生存を脅かす事態になりつつあることを欧米の自然保護専門家が危惧するようになったことが始まりである。しかし、絶滅のおそれのある野生生物の過剰捕獲や違法取引と野生個体群の減少の関係については正確なデータがほとんどなかったため、スイスの半官半民の組織である国際自然保護連合(IUCN)が調査を行なうことになった。当初、密猟などによる個体の過剰捕獲や違法な国際取引が野生生物の個体の減少に重大な影響を与えていると考えられていたが、IUCNによる体系的な調査報告書(レッド・データ・ブック)の整備が進むにつれて、野生生物の減少や絶滅をもたらす要因には、生息地の破壊、環境汚染なども関係があることが認識されるようになっていった。しかしながら、野生生物の過剰捕獲を招く違法な国際取引を規制する国際条約の必要性はますます認識されるようになって、1963年のIUCN総会では西側先進国の自然保護専門家が中核となって

IUCN内で、「絶滅のおそれのある野生動植物の取引の管理に関する国際条約」の草案作成に向けた検討を行なうことを勧奨する決議が採択された。そして、1973年2月に米国政府主催でワシントンにおいて国際会議が開催され、「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」（ワシントン条約）が採択された。この条約は国連主導ではなく米国政府、西側諸国の環境保護専門家を中核とする世界自然保護連合（IUCN）、アフリカ野生生物基金（AWF）などが主導して起草され採択されたところに特徴がある。

ワシントン条約を起草するに当たっては、野生生物種の絶滅あるいは減少を防ぐための方策として、密猟などによる過剰捕獲を禁止しようとしても地方の統治能力の低い開発途上国では監視制度の強化には限界があるため、密猟を引き起こす違法な国際取引を規制する必要性が認識された。しかし、環境NGOなどは絶滅に瀕しているあるいは個体数が激減している生物種の国際取引を全面禁止することを主張したのに対して、開発途上国は野生生物種（猛獣類の毛皮、野生象の象牙、ワニの皮革、医学研究用の動植物など）の国際取引によって輸出所得を得ていたため、国によって個体数が相違することなどを理由に国際取引の禁止を基本とする条約の起草には慎重な立場をとった。結局、1976年にスイスのベルンで開催された第1回締約国会議では附属書ⅠとⅡに記載する生物種を生物学的な側面および取引状況などを厳格に評価して、特に附属書Ⅰに記載された生物種を附属書Ⅱへ移行することを厳しく制限した「ベルン基準」を採択することによって国際取引を厳しく規制するとの基本理念を明確にした。

しかし、その後の締約国会合では環境政策を優先して国際取引を厳しく規制していくか、開発政策を優先して条件付きで国際取引を規制していくかについて、先進国と開発途上国の間で激しい対立が繰り返された。こうした対立を乗り越えて条約の新たな基本理念を形成する上で大きな影響を与えたのは、1987年4月の「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」が国連環境計画（UNEP）に提出した「我々の共通の未来」と題する報告書であった。この報告書の中で初めて開発途上国の開発政策と環境政策を両立させる新たな概念として「持続可能な開発」という基本理念が打ち出された。最初の環境関連の国際会議である「国連人間環境会議（ストックホルム会議）」（1972年6月）では環境問題が環境資源の汚染防止や管理に関わる問題と認識されていた。しかし、1980年に国際自然保護連合（IUCN）、国連環境計画（UNEP）、世界自然保護基金（WWF）が共同で「世界保全戦略（World Conservation Strategy）」を公表し、1982年5月のUNEP管理理事会特別会合では「ナイロビ宣言」が公表されたが、これらの基本理念の中には環境政策と開発政策が不可分の関係にあるとして、自然資源の保全、つまり生物種の保護をつうじて持続可能な開発を実現する必要性が提起された。これらが後にブルントラント報告（1987年4月）の「持続可能な開発」の基本理念へと発展して、ワシントン条約では「生物種の持続可能な利用」の基本理念となった。



「生物種の持続可能な利用」を一般化するためには、附属書Ⅰに記載された生物種を附属書Ⅱへ移行させるためには「ベルン基準」できわめて難しいことや附属書の改正（含、移行）には締約国会合に出席しかつ投票する締約国の3分の2以上の賛成票のみによる議決が必要なことから、国際取引が禁止されている附属書Ⅰ記載の生物種について何らかの条件を付けて国際取引を行なうことを認めていた。例えば、豹の毛皮には個体数の多い締約国には締約国会合の決議によって例外的に「輸出割当制度」を適用するとか、ワニ皮の国際取引には、附属書記載の野生のワニ皮ではない人工的に孵化させた小ワニを養殖した親ワニから採った皮革を利用する「ランチング（ranching）制度」などの方策が取られた。しかしながら、野生象の象牙取引について、1976年の第1回締約国会合でアフリカ象を附属書Ⅱに記載することが決議されたが、アフリカ象の密猟の増加や密漁による象牙の不法取引が増加したため、1989年の第7回締約国会議ではアフリカ象の附属書ⅡからⅠへの移行が激しい議論の末に決議され、象牙取引が全面禁止されることとなった。「ベルン基準」が附属書ⅠからⅡへの移行に厳格な条件を課しているため、その後、象牙取引の解禁を求めて附属書Ⅱへの再移行や「ベルン基準」の見直しを求める南アフリカ諸国と象牙取引の全面禁止を支持するEU諸国、ケニア、環境NGOなどの対立が激化し、ワシントン条約の根幹にかかわる事態に発展していくことになる。

野生象の附属書ⅠからⅡへの移行や「ベルン基準」の見直し問題は、ワシントン条約の締約国会合で最も大きな論争となったのでここで詳述しておきたい。上記の「生物種の持続可能な利用」の基本理念は、アフリカ象の象牙取引にも適用された。南部アフリカのジンバブエでは象牙売却の収益が地域社会の環境保全対策に還元されていた。しかし、「生物種の持続可能な利用」の基本理念によって、1985年の第5回締約国会合で導入された象牙の「輸出割当制度」は、南部地域を除くアフリカ地域でのアフリカ象の密猟の増加を抑えることができなかった。このため前述したとおり1989年の第7回締約国会合ではアフリカ象の附属書ⅡからⅠへの移行が激しい議論の末に決議された。この結果、象牙の国際取引は全面禁止された。この決議はワシントン条約の基本理念に逆行するものであったが、これは1980年代にアフリカの国々の治安が悪化し統治能力の低下を招いたことが、アフリカ象の密猟と象牙の不法な国際取引を増加させたことに起因する結果だった。この決議は国際自然保護連合（IUCN）などの知識集団からはワシントン条約の基本理念を後退させる出来事として受け取られたが、一方でワシントン条約を円滑に実施するためには、締約国政府が生物種を適切に管理する能力が必要であることを認識させるものでもあった。また、象牙の国際的な取引の全面禁止について米国からの強い圧力があつた。米国内の「動物愛護協会」や「動物福祉協会」は米国連邦議会に対して象牙の輸入禁止の働きかけをおこない、国内世論もこれを支持していた。このため米国連邦議会は1988年10月に「アフリカ象保全法」を成立させ、一定期間の象牙取引を全面禁止することとなった。この決議に賛成した米国、環境NGO、東部アフリカ（ケニア、タンザニア）、EUの言い分は、適切な象牙取引の監視システムができあがるまで一定期間象牙取引を停止することは妥協案として適切であるというものであった。

この決議に対しては南部アフリカ諸国（ボツワナ、マラウイ、ナミビア、ザンビア、ジンバブエ）は自国のアフリカ象の個体管理がうまくいっておりワシントン条約の基本理念からいって象牙の国際取引を継続すべきであるとの立場であり、1980年代からIUCN内の知識集団として活動してきた「アフリカ象・サイ専門家グループ」も同じ立場だった。しかし、第7回締約国会合ではその主張が認められず、1992年3月の第8回締約国会合でも議論は膠着状態に陥った。そのため、南部アフリカ諸国はアフリカ象を附属書ⅠからⅡへの移行を容易にする「ベルン基準」の見直し案を提案した。第8回締約国会合ではアフリカ象の問題を除いて、附属書Ⅰ記載のいくつかの生物種についてデータの誤りが指摘され、附属書Ⅱへの移行の必要性が指摘されていた。また、「生物種の持続可能な利用」という条約の基本理念の回帰する必要性も認識され始めていた。このため、この会議で「ベルン基準」を見直す「附属書改正の基準」に関する決議が採択された。しかし、その後も密猟再開を懸念するケニアや象牙の違法取引を監視するシステムが構築できるまで象牙の国際取引を禁止すべきとするEC、環境NGOの意見が強く反映して、アフリカ象の附属書ⅠからⅡへの移行はなかなか決議されなかった。

1997年6月の第10回締約国会合で、南部アフリカ諸国はアフリカ象の附属書ⅠからⅡへ移行する条件として、①象牙の輸出は原産国の登録された未加工象牙に限ること、②すべての象牙にはマーキングがなされていること、③日本一国を輸入国とすること、④輸入国に対して再輸出禁止の法的措置を求めること、⑤象牙輸出から得られる収入は、アフリカ象の保全対策等に活用されること、などの密猟や不法な取引を防ぐ措置が含まれた提案を行ない、これらを条件としてアフリカ象の附属書ⅠからⅡへの移行を強く主張した。ここでも米国など象牙の取引の全面禁止の継続を主張するグループとの対立はあったものの、附属書Ⅱへの移行後18ヶ月は輸出を実施しないこと、日本への輸出は1回試験的に行なうこと、すべての条件について常設委員会の承認を得ることなどを条件として、アフリカ象の附属書ⅠからⅡへの移行に関する決議が採択された。この長期にわたるアフリカ象論争は、締約国間の対立を先鋭化しワシントン条約制度を危機に陥らせたが、次第に「生物種の持続可能な利用」という基本理念が普遍化した結果、締約国は政治的な要素を含む対立を乗り越えて国内の生物種の管理の重要性を自覚するようになったといえる。アフリカ象問題はワシントン条約制度が対立から協調への過程を辿った典型例である。

## （2）知識集団の役割

ワシントン条約は前述したように西側先進国の自然保護専門家が中核となって構成されていた半官半民の非政府組織である「国際自然保護連合（IUCN）」や米国の「アフリカ野生生物基金（AWF）」によって草案の検討が進められ、1973年2月に米国政府によってワシントンで開催された国際会議で採択された。この流れは、欧米の多くの自然保護専門家の動物愛護の精神から出発しているが、彼らは開発途上国での野生生物種の過剰捕獲やそれと結びついた国際的な違法取引に異議を唱えていた。こうした専門家の間で

は野生生物種の国際取引を規制して種の保存を図るべきであり、そのためには国際取引を規制する条約の必要性が認識されていた。しかし、過剰捕獲と野生生物種の減少との因果関係については十分なデータがなかったため、IUCNが世界各国の専門家から情報収集を行ない絶滅のおそれのある生物種を記載した「レッド・データ・ブック」の作成を行ない、これは現在でも改訂が続けられている。IUCNの活動は自然保護専門家の共通認識に裏付けられたものであったことから、レッド・データ・ブックに記載された種の国際取引を規制しようとする動きは自然な流れとなった。

IUCNがワシントン条約の起草に貢献したことやレッド・データ・ブックが附属書に記載する生物種の参考となったことから、IUCNと条約事務局はワシントン条約採択以来、不可分の関係を維持している。IUCNはワシントン条約採択以前から世界中の自然保護専門家の自発的な参加を得てネットワークを拡大してきている。また、IUCNは1999年に条約事務局と覚書きを締結して、附属書記載の生物種の妥当性を評価するための科学情報の提供、ワシントン条約の動物委員会や植物委員会への科学的、技術的助言、研修等を通じた人材養成事業への支援等を行なうようになった。

IUCN内に設立された「種の保存委員会（SSC）」は、従来野生生物の国際取引に関する調査や取引監視を行なっていたが、1976年に「TRAFFIC（商用動植物の取引記録分析）」（Trade Record Analysis of Flora and Fauna in Commerce）と呼ばれる活動を開始し、79年には国際TRAFFICとTRAFFICアメリカが設立され、ワシントン条約の実施状況や違法取引について監視しその結果を公表してきている。TRAFFICは国際自然保護連合（IUCN）と世界自然保護基金（WWF）の共同事業として行なわれているが、世界各地にTRAFFIC事務所が展開（99年で20ヶ国）し、国際取引に関する調査、監視活動を行なっている。

また、英国のケンブリッジにあった野生生物取引監視ユニット（WTMU）は、1980年以来、国連環境計画（UNEP）の世界保全監視センター（WCMC）として、ワシントン条約の締約国からの年次報告等からの野生生物の取引情報をコンピューターに集積して分析する活動を行ない、これらの情報を条約事務局に提供してきている。これは上述のTRAFFICの活動とともに後述するワシントン条約の遵守メカニズムを円滑に実施する上で重要な役割を果たしてきている。

一方、アフリカ象の附属書Iへの記載問題が、締約国間の対立を先鋭化してワシントン条約の根幹を揺るがす問題に発展したことは前述したが、1976年にIUCNの「種の保存委員会（SSC）」の下に「アフリカ象専門家グループ」が設立され、82年には同時期に設立された「アフリカサイ専門家グループ」と合併して「アフリカ象サイ専門家グループ」が設立された。このグループの事務所はケニアのナイロビにあったが、アフリカの動物研究者、自然保護活動家、自然保護の行政官がメンバーとなっていた。このグループは当初アフリカ象とサイの個体群を維持するための技術的助言を行なうための調査研究を行なってきた。しかし、アフリカ象の附属書Iへの記載問題、つまり象牙の国際取引の

全面禁止か厳重な管理による取引継続かを巡って締約国間の対立が先鋭化するにつれて、このグループの活動は象牙の違法な国際取引問題に関する情報収集を行ない、マスコミへの発表や関係国政府への働きかけなどを行なうようになった。アフリカ象の附属書Ⅰへの記載問題に対する「アフリカ象サイグループ」の立場は、アフリカ象を主要な野生生物資源のひとつと見なして「野生生物の持続可能な利用」を行なおうとするもので、附属書Ⅰへの記載には慎重な立場だった。この立場は1989年10月にスイスのローザンヌで開催された第7回締約国会合でアフリカ象の附属書Ⅰへの記載が決議されたことで挫折することになる。しかしながら、1997年6月にジンバブエのハラレで開催された第10回締約国会合でアフリカ象の附属書Ⅱへの移行が条件付きで決議されるまでの間、「アフリカ象サイグループ」は締約国会合へ適切な情報を提供し続け、ワシントン条約の「野生生物の持続可能な利用」という基本理念を呼び戻すことに貢献した。

### (3) 遵守メカニズム

ワシントン条約ではその実施状況について締約国が年次報告書を提出することが義務づけられており、条約事務局の任務として締約国の報告書を研究すること、および必要があれば追加の情報を締約国に要請すること、条約の目的を達成し実施するための勧告を行なうことが定められている。条約事務局は条約が効果的に実施されていないと認める場合には、その情報を締約国の権限ある管理当局に通報する。当該締約国は、事実関係について速やかに条約事務局に通報し、適当な場合には是正措置も提案することが求められている。これらの情報に基づいてワシントン条約の常設委員会では当該締約国に条約実施に重大な問題があると認定した場合には、是正措置を含めた勧告を行なう。しかし、当該締約国が常設委員会の勧告に従わない場合には、常設委員会は最後の手段として他の締約国に対して当該締約国との取引の停止を勧告する。

ワシントン条約の遵守メカニズムは比較的うまく機能しているといえるが、その理由は上述の知識集団の貢献が大きいと考えられる。つまり、締約国から提出される年次報告書はUNEPの世界保全監視センター(WCMC)が条約事務局を通じて受け取り、コンピューター処理によるデータ・ベースを作成する。ここで発見された情報のミスや問題点は条約事務局や締約国会合に提出され、その対応策について審議されることになる。他方、上述のとおり世界中に展開しているTRAFFIC事務所が野生生物の国際取引について監視活動を行っており、そこからもたらされる情報が条約事務局の活動や締約国会合の審議に役立っている。

このようにワシントン条約制度は、野生生物種の国際取引に対する監視活動の基本的な部分を元々民間団体であったWCMCや民間団体であるTRAFFICの活動に依存しているところに大きな特徴があると言える。

第7回締約国会合（1989年）では「不遵守手続きに関する決議」を採択した。これはWWFがこの会合前に「ワシントン条約における実施の問題点」という報告書を発表したことによる。この報告書でWWFは不遵守手続きを一層整備されたものにするため、不遵守が疑われる事案に対して、従来以上に事務局と常設委員会に対して締約国の改善措置を要請する権限を与えることを提案したため、締約国会合でこの報告書に沿った改革が行なわれた。このように遵守メカニズムが円滑に機能しているかどうかについては、条約事務局のみならず外部の民間団体が常に関与し、締約国会合で改善がなされる仕組みがあることが、ワシントン条約の遵守メカニズムが比較的円滑に機能している理由であると考えられる。

#### （4）資金メカニズム

ワシントン条約発効（1975年7月）からしばらくの間、IUCNが事務局を兼務し、会議開催費用や事務局経費などは国連環境計画（UNEP）が負担した。しかし、1978年5月のUNEP管理理事会では、第3回締約国会合（1980年）以降のすべての費用は締約国会合が負担することが求められた。これをうけて1979年3月の第2回締約国会合では、財政事項に関する条約改正を行なうための特別締約国会合を開催することが決定された。この会合は1979年6月に西ドイツのボンで開催され、条約事務局が財政規則を作成し締約国会議で財政規則を採択すると条約改正を行なった。採択された財政規則では国連の分担金方式に準じて締約国は義務的拠出である分担金を支払うほか、事務局の実施するプログラムへは締約国の任意拠出により実施することになった。

しかしながら、開発途上国にとってはワシントン条約制度の中に財政支援のための基本的な資金制度がないことに不満があり、締約国会合では開発途上国より新たな資金制度の設立あるいは生物多様性条約と連携することによって地球環境ファシリティ（GEF）からの資金提供を模索する動きがある。先にアフリカ象の附属書Iへの記載問題に言及したが、欧米先進国が附属書Iへの記載を主張する根拠のひとつとして、アフリカ象の保全のためには、密猟防止のための監視活動、地域住民への被害防止活動など膨大な費用がかかることから、象牙取引の全面禁止は安上がりな措置であったことが挙げられる。ワシントン条約の目的は野生生物種の国際的な取引を規制することによって絶滅のおそれのある種を保全することであり、絶滅あるいは減少のおそれのある野生生物種の保全のための生息地の環境保護や破壊防止は締約国自身に責任があるというのが先進国の立場である。また、野生生物種の国際取引に関する監視システムはUNEPの世界監視センター（WCMC）や民間団体であるTRAFFICが世界的なネットワークによって運用されており、ワシントン条約の円滑な実施に貢献してきている。他方、財政支援については、国際自然保護連合（IUCN）が条約事務局と覚書きを交換して人材養成などの技術支援を行なっているが、開発途上国のニーズを十分満たすに至っていない。

1994年3月に開催された第31回常設委員会において、アフリカ象問題によって引き起こされた南部アフリカ諸国によるワシントン条約制度への不満に対して条約の運用に危機感を覚えた人々によって「条約の有効性調査」と「戦略的展望」をおこなうことが提案された。コンサルタントによる最終報告書が1996年9月に条約事務局に提出され常設委員会へ報告された。この報告書の中では制度的な事項として条約事務局の不十分な財源についての懸念が表明され、条約事務局を提供しているUNEPが事務局人事や財務管理に干渉しており、覚書きの締結によって役割分担を明確にすることが求められている。また、生物多様性条約との協力関係の構築が、地球環境ファシリティー（GEF）からの財源調達の可能性を含めて重要であることが指摘されている。今後、遵守メカニズムが整備されワシントン条約が発展していく過程で財源問題が新たな課題として開発途上国と先進国の対立要因となる可能性が指摘できる。

### 3. オゾン層保護のためのウィーン条約・モントリオール議定書（第1章. 6. および7.）

#### （1）条約および議定書の成立過程とその概要

オゾン層保護に関する議論は、1970年代後半まで米国内で行なわれていた。それは米国航空宇宙局（NASA）による宇宙科学の発達と密接に関係している。1969年に国家環境政策法が成立し、70年から施行されたため、連邦政府の宇宙科学に関する活動には「技術評価」と「環境影響評価」を行なうことが制度化された。

こうした中で1974年6月にモリナー・ローランド論文が「ネイチャー」誌に発表され、それによるとCFC（クロロフルオロカーボン、通称フロン）は科学的に不活性であるため大気中に長期間残留し大気中濃度が高まっており、それらは成層圏において紫外線によって分解し大量の塩素を放出すると大気中のオゾンが減少することを指摘していた。CFCによる成層圏のオゾンの減少は仮説であって観測結果によって裏付けられたものではなかった。しかし、成層圏のオゾンの減少は人間が太陽にあたると皮膚ガンの原因となるなど人体に大きなダメージを与えることから、1975年には連邦議会に「意図しない成層圏の変化委員会」が設置されたほか、政府部内にも専門家からなる対策本部が設置された。1976年9月に米国科学アカデミーが報告書を発表し、モリナー・ローランド論文の正当性が裏付けられる結果となった。1977年には連邦議会でオゾン層保護のための大気浄化法が成立した。米国はフロン（CFC）を大量に生産していたが、これによって噴射剤（スプレー缶等）を用途とするCFCの使用が禁止された。しかしながら、米国はオゾン層保護について地球規模の対策が必要であるとして国際的な協力の必要性を認識していた。

1977年4月に米国はCFCの使用禁止を呼びかけるため、CFC主要生産国のEC諸国を含めた国際会議を開催し、カナダとともに噴射剤用CFCの使用禁止を提案したが、参加国の受け入れるところとならなかった。それはEC諸国の中でもCFC削減を巡る対応に相違があったためである。英国、フランス、イタリアはCFC削減を受け入れる科学的な根拠に疑問を呈していた。さらに、1981年に米国にレーガン政権が誕生すると小さな政府を目指してコストのかかる規制措置の実施に慎重となったため、環境保護庁(EPA)もオゾン層に関わる業務を削減し、その結果米国の影響力は減退した。

他方、1981年5月に開催された国連環境計画(UNEP)管理理事会ではオゾン層保護のための国際的な枠組み条約を検討するための特別委員会の設置を事務局長に要請する決議を採択した。これに従ってUNEPは同年10月にモンテビデオで専門家会合を開催した。この会合で、フィンランド、スウェーデン、スイスはオゾン層保護のための国際的な枠組み条約の草案を共同提出した。協議の結果、作業部会を設置して枠組み条約交渉を行なうことが決議された。第1回作業部会(1982年1月、ストックホルム)、第2回作業部会(同年12月、ジュネーブ)、第3回作業部会(83年10月、ジュネーブ)、第4回作業部会(84年10月、ジュネーブ)、第5回作業部会(85年1月、ウィーン)で枠組み条約の交渉が行なわれ、1985年3月にウィーンで開催された外交会議において「オゾン層保護のためのウィーン条約」が採択されたが、この条約は具体的な規制措置を含まない枠組み条約となった。この交渉過程では、CFC削減を推進する米国、カナダ、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、スイスがトロントに非公式に集まり、トロント・グループを結成して枠組み条約とは別に具体的な規制措置を盛り込んだ議定書の合意を目指していた。しかし、EC諸国は科学的な知見が確立していないことや国内産業保護の立場をとる国があり具体的な規制措置には慎重な立場を堅持していた。

「オゾン層保護のためのウィーン条約」では、一般的な締約国の義務として、①締約国はオゾン層の変化が及ぼす悪影響から人の健康および環境を保護するために適切な措置をとるとともに国際協力を行なう、②締約国は人の活動がオゾン層に及ぼす影響、およびオゾン層の変化が及ぼす影響に関する組織的な観測、研究および情報交換を通じて協力すること、③締約国は締約国会合に対して、この条約および条約の議定書の実施のためにとった措置に関する情報を送付することなどが規定された他、条約の基盤となる締約国会合や事務局の組織事項が規定されていた。他方、ウィーン外交会議ではCFC規制に関する議定書には合意できなかったが、トロント・グループは1987年までに議定書の合意に至る交渉を開始することをUNEPに求める決議を提案し、同提案が採択された。これを受けて1985年5月のUNEP管理理事会では、議定書交渉のための交渉会議の開催と1987年までに議定書を採択するための外交会議の開催を事務局長に要請する決議を採択した。

議定書に関する交渉は、第1回交渉会議(1986年12月、ジュネーブ)、第2回交渉会議(87年2月、ウィーン)、第3回交渉会議(87年4月、ジュネーブ)を通じて

行なわれた。交渉はCFC規制を推進する米国を中心とするトロント・グループと規制に慎重なEC諸国との対立の図式の中でおこなわれた。一方、1985年末に公表されたNASA/UNEP/WMO等による共同アセスメントはほとんどすべてのオゾン層研究者が参加した初めての包括的な科学評価報告書だった。この報告書ではCFCの排出とオゾン層の減少の関係が気象観測も踏まえて科学的に裏付けられており、CFC規制の必要性を提起するものとなっていた。また、第3回交渉会議ではUNEPの科学作業部会がこうした報告書を踏まえた科学的知見についての説明をおこなった。こうしてトロント・グループとEC諸国との対立は次第に合意に近づいていった。1987年9月にモントリオールで外交会議が開催され、CFCの具体的な規制措置などを規定した「モントリオール議定書」が採択された。

「モントリオール議定書」では、CFC規制の対象として、トロント・グループはCFCの輸出入量も算入した「消費量」規制を主張したのに対して、EC諸国は一部の国ではCFCが生産過剰となっていたことから「生産量」のみの規制を主張して対立していたが、輸出を含む「生産量」と輸入を含む「消費量」の両方を規制することとなった。CFC（5種類のバスケット）の規制措置については、①議定書発効から1年間は1986年時点の生産量および消費量に凍結する、②93年7月から94年6月までの1年間は86年時点の生産量および消費量の80%を超えないこと、③98年7月から99年6月までの1年間は86年時点の生産量および消費量の50%を超えないこととされた。また、ハロン（3種類のバスケット）の規制も規定され、議定書発効後3年後に86年時点の水準を超えないこととされた。開発途上国については、95年から97年までの年間消費量の平均値または一人あたり年間消費量0.3kg未満のいずれか低い方を基準値として規制の実施時期を10年間遅らせることができることになっていた。

化学物質の規制措置以外の措置としては、①議定書発効後1年以内に締約国は規制物質を非締約国から輸入することを禁止する、②先進国は93年から規制物質を非締約国へ輸出することを禁止する、③専門家によるパネルを設置して少なくとも4年毎に規制措置についての定期評価を行なう、④締約国は毎年規制物質の生産量、輸出入量に関する資料を条約事務局に提出する、⑤先進国は開発途上国支援のための技術協力を行なうことなどが規定された。

モントリオール議定書とウィーン条約の関係については、①ウィーン条約の締約国でなければモントリオール議定書の締約国となることはできない、②ウィーン条約にあるモントリオール議定書の規定は、同議定書に別段の定めがある場合を除いて、同議定書について適用する、③条約と議定書の事務局は共通とする、こととなっている。

モントリオール議定書は1989年1月に発効したが、その後締約国会合において数次にわたる改正が行なわれて、規制措置の大幅な強化やオゾン層を破壊するおそれのある化学物質の追加拡大が行なわれた。規制措置の強化や新たな化学物質の追加については、1989年5月にヘルシンキで開催された第1回締約国会合で、議定書の附属書への追加と



して議定書の改正手続きが行なわれた。この改正に当たっては、同会合で議定書第6条に従って3つの評価パネル（「科学評価パネル」「環境影響評価パネル」「技術経済評価パネル」）を設置することが決議されて、これらのパネルの報告を踏まえて改正手続きが行なわれた。

例えば、1990年6月にロンドンで開催された第2回締約国会合では議定書の改正が行なわれて、新たに10種類のフロン、四塩化炭素、メチルクロロホルムを規制の対象物質として特定し、附属書Bに追加した。また、前二者については生産および消費を2000年までに全廃し、メチルクロロホルムについては同じく2005年までに全廃することとなった。また、附属書Aに記載された5種類のフロン（CFC）と3種類のハロンの生産および消費を2000年までに全廃することとなった。その他の措置として、87年議定書では締約国と非締約国との間の規制物質の輸出入を禁止していたが、ロンドン改正ではすべての締約国からの規制物質の輸出が禁止された。

1992年11月にコペンハーゲンで開催された第4回締約国会合では議定書の改正が行なわれて、新たにハイドロクロロフルオロカーボン（HCFC）、ハイドロブromoフルオロカーボン（HBFC）が附属書Cに、臭化メチルが附属書Fに追加された。HCFCについては消費量を段階的に削減し、2030年までに全廃する、HBFCについては生産と消費を96年までに全廃し貿易についても規制する、臭化メチルについては消費量と生産量を95年以降、91年の水準に抑制することとなった。

その後の締約国会合においてもパネルの報告に従ってオゾン層を破壊するおそれのある新たな化学物質の追加、規制措置の強化などが議定書の改正によって図られてきておりモントリオール議定書は進化し続けていると言える。

## （2）知識集団の役割

成層圏におけるオゾン層の破壊問題については、1970年代後半までは米国主導で国際世論が形成されてきた。その理由は政治的には1970年から施行された「国家環境政策法」によって「環境影響評価」や「技術評価」が制度化されたことが挙げられる。また、技術的には米国航空宇宙局（NASA）による宇宙科学の進歩が挙げられる。NASAではスペースシャトルによる環境への影響について報告書を作成して排気される塩素が成層圏のオゾン層にダメージを与える可能性について指摘していた。こうした背景の中で前述したモリーナ・ローランド論文によって初めて成層圏におけるオゾン層の破壊とフロン（CFC）の関係が科学的に提起された。米国は1977年にオゾン層保護のための大気浄化法改正が連邦議会を通過し、翌年からスプレー缶などの噴射剤に使われるCFCの使用が禁止された。カナダや北欧、EC諸国でもCFCの生産および消費の問題が政治問題として表面化してきたが、科学的な知見が不十分であることなどを理由に予防的な措置を

執ろうとする国は少なかった。1977年3月にワシントンにおいて国連環境計画（UNEP）は専門家会議を開催して、オゾン層について国際機関の調整に基づく世界的な観測、研究を推進することを目指した「オゾン層に関する世界行動計画」を発表し、「オゾン層調整委員会」を設置した。この委員会には公的部門から関心国（13ヶ国）、国際機関（五機関）、民間部門から化学品製造者協会（CMA）、国際学術連合会議などが参加してオゾン層の破壊問題について科学的な立場から検討する最初の国際的な知識集団となった。

1985年末によってNASA/WMO 1985評価報告書が公表されたが、これはオゾン層に関する最初の包括的な科学的評価に基づく報告書だった。同報告書はNASAの主導でUNEP、WMO、EC委員会、西ドイツ科学技術省が後援して、先進国（11ヶ国）の科学者150名以上が参加する知識集団によって作成された。同じ年の5月には、イギリスの南極観測隊から81年以来南極春期のオゾン層が著しく減少しているとする報告が「ネイチャー」に掲載された。これは後にオゾンホールと呼ばれる現象になるが、1988年3月にNASA等と共同研究を行なった「国際オゾン・トレンド・パネル」がこの現象を科学的に裏付ける報告書を公表した。こうした一連の知的集団の科学的な研究成果が、国際的なオゾン・レジームを発展させ、国際社会に政策面で積極的な役割を果たした。そして、一般的な義務を規定する枠組み条約である「オゾン層保護のためのウィーン条約」（1985年3月採択、88年9月発効）から、具体的な規制措置を規定する「モントリオール議定書」（1987年9月採択、89年1月発効）採択のための交渉を促進する起爆剤となったと考えられる。

モントリオール議定書の発効後、第1回締約国会合（1989年5月、ヘルシンキ）において議定書第6条に従って設置された3つの評価パネル（「科学評価パネル」「環境影響評価パネル」「技術経済評価パネル」）が、各締約国会合で決議された規制措置やオゾン層を破壊するおそれのある化学物質の特定、追加などについて定期的な評価を行ない、これらの規制措置の順次見直しや強化が図られて、議定書の発展に貢献してきている。

### （3）遵守メカニズム

第1回締約国会合（1989年5月、ヘルシンキ）では不遵守手続きの具体的内容について検討するための法律作業部会の設置が決議された。第2回締約国会合（1990年6月、ロンドン）では法律作業部会の議論を踏まえて暫定的な不遵守手続きが採択された。さらに法律作業部会で検討が続けられ、第4回締約国会合（1994年11月、コペンハーゲン）で不遵守手続きは議定書の附属書として正式に採択された。

不遵守手続きは、①付託手続き、②履行委員会による審議、③締約国会合による決定の3段階の手続きが規定されている。（1）の付託手続きについて付託を行なうことのでき

るものは締約国および条約事務局である。(2)の履行委員会による審議については、同委員会は審議結果と対応措置について締約国に勧告することとなっている。(3)の締約国会合の決定については、とり得る措置として、適切な支援、警告の発出、議定書に基づく特定の権利および特権の停止が例示されている。

議定書が経験した最大の不遵守問題はロシアの問題が例示的である。第4回締約国会合(1990年11月、コペンハーゲン)ではCFCなどの規制を前倒しするコペンハーゲン調整が採択された。これは第2回締約国会合(1990年6月、ロンドン)でCFCの生産および消費を2000年までに全廃するとしていたものを、1996年1月に前倒しして全廃するというものであった。法的には議定書の改正は締約国が留保を付けることができるものの、この決定は議定書の調整にあたることからすべての締約国を拘束するものとなった。ロシア一国がCFCの生産を行ないこれを衛星国である東欧諸国へ供給する体制となっていたが、1995年8月の議定書作業部会で、ロシア、ベラルーシ、ブルガリア、ポーランド、ウクライナは期日までにコペンハーゲン調整を実施することが困難であることを申告した。これを受けて履行委員会は不遵守手続きの適用を認定した。ロシアは削減のために可能な数値目標と計画を含む国別計画を履行委員会へ提出した。

第7回締約国会合(1995年12月、ウィーン)では履行委員会からの報告に基づいて、経済移行国の困難な経済情勢を考慮して、ロシアから東欧諸国へのCFCの輸出を認める(但し再輸出は認めない)、ロシアがコペンハーゲン調整を遵守できるように国際支援を勧告する旨決議した。この勧告によって、ロシアは拠出国会議(1998年10月)をモスクワで開催したが、そこで米国、日本を含む西側先進国が拠出を表明し、地球環境ファシリティー(GEF)に設けられた信託基金として運用し、CFCの生産および消費の全廃のための技術支援を行なうこととなった。因みに後述する議定書の多数国間基金は開発途上国への技術支援に適用されるもので、経済移行国への適用は認められていない。このロシアの不遵守問題は、履行委員会と締約国会合の適切な判断で解決をみた好例となった。

#### (4) 資金メカニズム

1990年6月ロンドンにおいて第2回締約国会合が開催され、その議題の一つとして開発途上国への技術支援の問題が審議された。開発途上国は成層圏のオゾン層が減少したのは先進国がCFCなどの化学物質を生産した結果である。責任のない開発途上国に対して規制措置の実施を求めるのであれば規制措置に必要な新規かつ追加的な財政支援および技術支援を行なうべきであると主張した。これに対して米国を中心とした先進国は「モントリオール議定書」に規定されている財政支援や技術支援について、既存の枠組み、つまり2国間ベースの開発援助や他の援助機関(例えば、地球環境ファシリティー(GEF))などによる支援措置を念頭に置いていた。しかしながら、開発途上国はこれらの支援措置

に不満を持っており、新規かつ追加的な財政支援がえられない場合、開発途上国は議定書の義務不履行の理由として不十分な技術支援や財政支援を口実に使うおそれがあった。また、CFCの国際的な規制のためにはCFCの輸入元となっている多くの開発途上国を議定書に参加させる必要があった。また、これまで米国はCFCの国際的な規制のために主導的な役割を果たしてきた。こうした事情から先進国は新たにオゾン層保護のための「多数国間基金」を設立することに合意するところとなった。

「多数国間基金」は開発途上国と先進国代表7名ずつ計14名からなる執行委員会で運営されることとなった。また、世銀、国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）が実施機関に指定された。世銀は基金の管理運営、UNDPはプログラムの発掘、形成、UNEPはプログラムの的確性の調査情報提供などの役割分担を行なった。基金事務局はカナダのモントリオールに設立された。基金の拠出は、開発途上国以外の締約国（第5条1項非適用締約国）が行なうことになり、拠出割合は国連分担金方式が準用されることになった。

「多数国間基金」は1991年1月より暫定基金として運用が開始され、第2回締約国会合（1990年6月、ロンドン）で採択された改正議定書が、1992年8月に発効したため、同年11月にコペンハーゲンで開催された第4回締約国会合では基金の正式な設立が審議された。その結果、基金は1993年より恒久的な基金として正式に発足した。

「多数国間基金」は地球環境条約制度において単独の条約の中で合意された分担金制度（先進国の義務的拠出）に基づく初めての財政支援制度となった。開発途上国の主張が全面的に受け入れられ、かかる基金が設立されることになった背景としては、オゾン層保護に米国が主導的な役割を果たしてきたことが挙げられる。つまり、米国は国内の知的集団によるオゾン層の破壊に関する科学的知見を発展させた結果、米国政府は連邦議会、マスコミ、国内世論からCFCの国際的な規制を行なうよう圧力を受けるようになった。このため米国政府はCFCの国際的な規制を行なう必要性を国際社会に訴え続け、「オゾン層保護のためのウィーン条約」や「モントリオール議定書」を採択するため主導的な役割を果たしてきた。そのため、これらの条約を円滑に実施し、CFCなどのオゾン層破壊のおそれのある化学物質に対して実効性のある国際的な規制を行なうためには、輸入元となっている開発途上国の規制措置が不可欠であり、そのためには開発途上国への財政支援、技術支援が必要であるとの合意が形成された。特に国際会議での影響力の大きい米国が、先例とならないことを条件として、この合意形成の流れに同調したことが例外的な基金の設立に繋がったと考えられる。

#### 4. 気候変動枠組み条約・京都議定書（第1章. 10. および17.）

## (1) 条約の成立過程とその概要

二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の温室効果ガスとしての性質については古くから知られていたが、1940年代から地球の異常気象が気象学者によって感知されるようになって、CO<sub>2</sub>と地球環境の関係についての科学的な研究が行なわれるようになった。しかし、地球温暖化の問題は他の環境条約に比べて石油などの化石燃料や森林伐採など地球規模の社会経済活動全般に関わる問題であったため、政治問題化するまでに長い時間を要し、それまでは科学的な調査が先行しており、ようやく条約化の動きが出て国連の下で政府間交渉が開始されたのは1991年2月からであった。（因みに、バーゼル条約では有害廃棄物の越境移動、ワシントン条約では野生生物種の保護、ウィーン条約・モントリオール議定書ではオゾン層の保護を目的としており、対象分野が限定されていた。）

温室効果ガスの問題が初めて国際会議で取り上げられたのは、1972年6月にストックホルムで開催された「国連人間環境会議（ストックホルム会議）」である。この会議で大気中のCO<sub>2</sub>濃度が毎年0.2%ずつ上昇しており、このまま化石燃料消費の増加が続けば長期的な地球温暖化の危険があることを指摘していた。1979年には世界の気象学者が一堂に会した「世界気候会議」（WCC）が開催された。この会議は世界気象機関（WMO）が中心となって、国連教育科学文化機関（UNESCO）、食糧農業機関（FAO）、世界保健機構（WHO）、国連環境計画（UNEP）、国際学術連合（ICSU）、国際応用システム研究機関（IIASA）などの国際機関の協力の下で開催された。この会議では「世界気候プログラム」が提案され、その中で地球温暖化の主な原因が化石燃料の燃焼、森林破壊および森林伐採による土地利用の改変などによる二酸化炭素の大気中での蓄積であることが指摘された。

1985年にオーストリアのフィラハで「二酸化炭素およびその他の温室効果ガスの気候変動への影響について評価する国際会議」がWMO、UNEP、ICSUの共催で開催され、評価作業の結果、会議報告書が作成され発表された。評価作業は前三者の他に環境問題科学委員会（SCOPE）、世界気候プログラムに参加した研究者らの協力を得てストックホルムの国際気象研究所で行なわれた。この報告書の中では、温室効果ガス濃度の上昇の結果、21世紀の前半には人類の歴史において最も大きい地球の平均気温の上昇が起こることが指摘された。このフィラハ会議のフォローアップとしてUNEP、WMO、ICSUは共同で「温室効果ガスに関する諮問グループ」（AGGG）を設立したが、以後これが「フィラハ・グループ」としてワークショップなどの開催（1987年9月、11月）を通じて研究調査活動を継続していくことになる。

1987年4月に開催された「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」（86年の国連総会決議によって設立）は国連環境計画（UNEP）に対して「われわれの共通の未来」（Our Common Future）と題する報告書を提出したが、その中でフィラハ・グループの研究成果が紹介されて、温室効果ガスの問題が国際社会で注目されるようになった。フィラハ会議の報告書とフィラハ・グループの研究調査は後述する「気候

変動に関する政府間パネル（IPCC）」が1990年に第1次報告書を公表するまで、気候変動に関する唯一の国際的な権威ある科学評価とされた。

1987年6月の第14回UNEP管理理事会は、地球規模の気候変動に関する決議を採択し、WMOが国際的に調整された科学評価を実施するための政府間の仕組みを設立することに協力するよう事務局長に要請した。これを受けて88年3月にWMO管理理事会が開催され「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」の設立が決議された。IPCCは3つの作業部会から構成されることになった。①第1作業部会は気候変動に関する予測を含む科学情報の評価、②第2作業部会は気候変動による環境上および社会経済上の影響評価、③第3作業部会是对応戦略の作成をそれぞれ担当することとなり、気候変動枠組み条約が採択（1992年5月）後、各締約国会議に中間報告書を提出することとなって、締約国会合の審議に科学的な見地から側面的に支援していくことになる。

1989年5月のUNEP第15回管理理事会では、IPCCから提出された中間報告書を踏まえて検討した結果、「気候変動に関する枠組み条約」の交渉を開始すべきことが決議された。また、同年11月にオランダのノルトヴェイクで「大気汚染および気候変動に関する閣僚会議」が開催され、条約交渉について「気候変動に関する枠組み条約を可能であれば1991年、遅くとも92年までに採択することを目指す」とする勧告が出された。さらに、1990年11月にジュネーブで2回目の「世界気候会議」（WCC）が開催され、科学技術部会と別に催された閣僚会議では閣僚宣言が採択されたが、その内容は条約交渉の早期開始を促すものとなっていた。

このように気候変動問題に対する政治的な関心が国際的に高まる中で、1990年12月に国連総会が開催されたが、UNEPとWMOの協力を得て、気候変動に関する枠組み条約のための「政府間交渉委員会」（INC）を設立することを決議した。条約交渉は1991年2月の第1回INC会合から92年5月の第5回INC会合まで6回の会合を開催して「気候変動枠組み条約」が採択（94年3月発効）された。

「気候変動枠組み条約」では締約国は、①締約国会合で合意する方法で温室効果ガス（除、モントリオール議定書で規制対象となっているフロン、ハロン）の排出および吸収源による除去に関する目録を作成し締約国会合に提出する、②気候変動を緩和するための措置および適応を容易にするための措置を含む計画を作成し実施公表する、③温室効果ガスの排出を抑制、削減または防止する技術の開発を促進する、④森林、海などの温室効果ガスの吸収源および貯蔵庫の持続可能な管理、保存、強化を促進する、⑤先進締約国は開発途上国がこの条約に基づく義務を履行するため新規かつ追加的な資金を供与する、⑥先進締約国（含、経済移行国）は温室効果ガスの排出の抑制などによって気候変動を緩和するための政策を採用し、これらの情報を締約国会合に送付する、その政策は温室効果ガスの人為的な排出量を1990年水準に戻す目的をもって行なわれる（第4条2(a)(b)）などの一般的な義務が規定されている。

1995年3月にベルリンで第1回締約国会合が開催されたが、ここでは今後「気候変動枠組み条約」に規定された先進締約国の約束を実現し、その他の規制措置を強化するための議定書あるいはその他の法的文書の採択を目指すとともに、2000年以降締約国会合が適切な措置をとることを可能にするプロセスを開始することに合意した。このプロセスでは上記の第4条2(a)(b)の先進締約国（附属書I国）の約束を強化するため特定の期限内における抑制および削減の目的を設定することを目指すと考えられた。これは「ベルリン・マンデート・プロセス」と呼ばれ、アドホック・グループ（AGBM）を設立して第3回締約国会合（1997年）までに作業を完了することとなった。しかしながら、この「ベルリン・マンデート」は先進締約国の約束強化のみを規定し、開発途上国について新たな約束を導入しないこととなっていたため、今後の議定書を策定する交渉に重大な影響を与えることになるのである。このベルリン・マンデートは米国他の先進国が強硬に反対したにもかかわらず、EUが主導的に妥協したため合意形成の道を進むことになった。しかし、「国連環境開発会議」（UNCED）（1992年6月）で共通認識となった「共通であるが差異ある責任」の基本理念からすれば、開発途上国に対しても「共通であるが差異ある約束（義務）」を課すべきであった。このベルリン・マンデートがAGBMの議論を困難ものにする要因となった。

1997年12月に京都において第3回締約国会合が開催された。この会議の最大の眼目は議定書の採択であった。同年10月まで「ベルリン・マンデート・アドホック・グループ（AGBM）」は議定書をまとめるために8回の会合を重ねて議論してきたが、米国は温室効果ガスの削減義務について「エヴォリューション」を主張して、開発途上国を含めたすべての締約国が排出に関する数量的な目標を設定すべしとした。さらに同年7月には連邦議会上院は「バート・ヘーゲル決議」を可決し、先進国のみならず開発途上国に対しても排出の抑制または削減を義務づけるものでなければ、議定書その他の法的文書を承認しない方針を明らかにした。EUや他の先進国も数値目標について立場の違いはあるものの開発途上国が排出の抑制または削減の義務をもつことには賛同していた。これに対して開発途上国は自発的な約束なら受け入れ可能とする一部の国を除いて、ベルリン・マンデートを根拠として基本的に先進国の主張を拒否する姿勢は変わらなかった。

結局、第3回締約国会合において京都議定書が採択（2005年2月発効）されたが、先進国の数値目標（1990年比で米国7%、日本6%、EU8%、カナダ6%のマイナスなど）のみが合意された。排出削減の目標年は2008年から2012年の5年間とされた。対象となる温室効果ガスは、二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）、メタン（CO<sub>4</sub>）、亜硫酸窒素（N<sub>2</sub>O）に加えて代替フロン（HFC、PFC、SF<sub>6</sub>）とすることで合意した。また、排出削減の実効性を高めるために、「京都メカニズム」と呼ばれる制度の導入が認められた。つまり、①「バンキング」（当該年に削減量が目標値を超えた場合、超過分を次の年の目標値から差し引くことができる）、②「排出権取引」（排出量が目標値を超える国が目標値を下回る国から排出権を購入して、自国の目標値を引き下げることができる）、③「共同実施」（費用削減のために先進国同士が共同で同じ手段で削減を実施する）、④

「クリーン開発メカニズム（CDM）」（先進国が開発途上国の削減プロジェクトを支援するとその削減量の一部を当該先進国の削減量に繰り入れる）などの諸制度の導入が認められた。これらの制度は京都メカニズムと呼ばれた。さらに、吸収源の温室効果ガス吸収量も目標値に算入できることとなった。しかしながら、2001年1月に誕生したブッシュ大統領は同年3月に京都議定書に不満の意を表して議定書を批准しないことを正式に表明した。

米国の京都議定書不支持は京都議定書の発効を危うくするものとなった。何故なら、京都議定書発効要件の一つに先進国の1990年時点の二酸化炭素総排出量の55%以上を占める先進国が批准することが規定（第25条1）されていたので、総排出量の35%を占める米国の不支持は大きなダメージとなったのである。しかしながら、2001年7月にドイツのボンで開催された第6回締約国再開会合でEU他の先進国は米国抜きでも京都議定書の批准手続きを進めることで合意した。2001年10月にモロッコのマラケシュで開催された第7回締約国会合では、京都議定書の実施細則を定めた「マラケシュ合意」が採択された。ロシアの議定書批准が遅れていたが、2004年11月に批准手続きが完了し、05年2月に京都議定書は発効した。

2007年12月にインドネシアのバリで条約第13回締約国会合および議定書第3回締約国会合が開催され、「バリ・ロードマップ」が採択された。それは議定書に規定されていない2013年以降の新たな枠組みを議論し2009年末までに合意に至るためにアドホック・ワーキング・グループの設立が合意された。しかし、バリ・ロードマップに基づく2年間の交渉は難航し、米国抜きの目標設定は困難であるとして何らの成果も挙げることはできなかった。2009年12月にデンマークのコペンハーゲンで条約第15回締約国会合および議定書第5回締約国会合が開催されたが、2013年以降の国際的な枠組みについて合意に至らず、自発的な目標、行動計画、開発途上国への資金拠出などを呼びかける「コペンハーゲン合意」が作成された。2010年11月にメキシコのカンクンで条約第16回締約国会合および議定書第6回締約国会合が開催されたが、日本は米国の参加が見込めず先進国のみに削減義務を課す議定書の第2約束期間（2013年以降の国際的枠組み）の設定に反対し、新たな枠組みについて合意に至ることはなかった。そして、2011年12月に南アフリカのダーバンで開催された条約第17回締約国会合および議定書第7回締約国会合では、2013年以降の国際的な枠組みについて交渉を継続していくことが確認されたが、京都議定書の新たな国際的な枠組み作りのための交渉は見通しの立たないままとなっている。

## （2）知識集団の役割

1979年に世界の気象学者が一堂に会した「世界気候会議」（WCC）が開催され、温室効果ガスと地球温暖化の問題がはじめて科学的見地から議論された。この会議は世界



気象機関（WMO）が中心となって、国連教育科学文化機関（UNESCO）、食糧農業機関（FAO）、世界保健機構（WHO）、国連環境計画（UNEP）、国際学術連合（ICSU）、国際応用システム研究機関（IIASA）などの国際機関の協力の下で開催された。この会議では「世界気候プログラム」が提案され、その中で地球温暖化の主な原因が化石燃料の燃焼、森林破壊および森林伐採による土地利用の改変などによる二酸化炭素の大気中での蓄積であることが指摘された。

1985年にオーストリアのフィラハで「二酸化炭素およびその他の温室効果ガスの気候変動への影響について評価する国際会議」がWMO、UNEP、ICSUの共催で開催され、評価作業の結果、会議報告書が作成され発表された。評価作業は前三者の他に環境問題科学委員会（SCOPE）、世界気候プログラムに参加した研究者らの協力を得てストックホルムの国際気象研究所で行なわれた。この報告書の中では、温室効果ガス濃度の上昇の結果、21世紀の前半には人類の歴史において最も大きな地球の平均気温の上昇が起こることが指摘された。このフィラハ会議のフォローアップとしてUNEP、WMO、ICSUは共同で「温室効果ガスに関する諮問グループ」（AGGG）を設立したが、以後これがフィラハ・グループとしてワークショップなどの開催（1987年9月、11月）を通じて研究調査活動を継続していくことになる。

1987年6月の第14回UNEP管理理事会は、地球規模の気候変動に関する決議を採択し、WMOが国際的に調整された科学評価を実施するための政府間の仕組みを設立することに協力するよう事務局長に要請した。これを受けて88年3月にWMO管理理事会が開催され「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」の設立が決議された。そして、気候変動枠組み条約が採択（1992年5月）後には、各締約国会議に中間報告書を提出することとなって、それまで民間の学者グループと関係国際機関の協力で研究調査活動を行ってきたフィラハ・グループに替わって、温室効果ガスと地球温暖化に関する科学的な見地に立った情報を提供していくことになる。ただし、1990年11月にジュネーブで「第2回世界気候会議」が開催され閣僚宣言が採択されたが、そこでは気候変動についてはなお不確実性が残されていることを考慮しつつ、IPCCによる評価結果などに基づいた国際的な対応策が決定されなければならないとして、枠組み条約の交渉促進を促すものとなっていた。

1990年8月にIPCCは第1次評価報告書を公表し、科学的知見としてはなお多くの不確実性があるものの、温室効果ガスの大気中濃度は確実に増加しており排出量をただちに削減する必要があることを進言した。これは世界のマスコミでも大きく取り上げられ枠組み条約交渉の早期開始の機運を高める上で大いに役立つところとなった。

1995年12月にローマでIPCC第11回総会が開催され、第2次評価報告書が採択された。ここでは世界の二酸化炭素排出量が現状のままであっても、大気中濃度は2100年には産業革命前の2倍弱となる、従って排出量は最低でも1990年レベルを下回る必要があるとしている。2003年3月にIPCCは第3次評価報告書を公表し

た。第2次評価報告書では「識別可能な人為的な影響が地球全体の気候に現れていることが示唆される」としていたのに対して、第3次評価報告書では「最近50年間に観測された温暖化のほとんどは人間活動によるものである」として、京都議定書の早期発効と締約国による削減措置の早期実施を促す内容となっていた。2007年2月にIPCCは第4次評価報告書を公表したが、そこでは「気候システムの温暖化は大気、海洋の平均温度の上昇、雪氷の広範囲にわたる融解、溶解、世界の平均海面水位に上昇が観測されることから明白である」として、一刻も早い京都議定書の第2約束期間（2013年以降）の削減目標を設定して削減実施を促す内容となっている。

IPCCの評価報告書が科学的知見としての「共通の知識」を提供し、気候変動枠組み条約と京都議定書の交渉を側面的に支援したことは事実であろうが、気候変動問題は世界のすべての国の社会、経済活動に影響を与えるものであり、各国の利害が対立し複雑に絡み合う政治的な問題となってしまっている。また、主導的役割を果たすべき米国が京都議定書の不支持を表明したことも交渉を進める上でマイナス要因となってしまっていることを認識する必要がある。

### （3）遵守メカニズム

一般的には多国間条約の実効性確保は締約国の自発的意思に委ねられており、実効性を確保するためには他の地球環境条約では締約国が定期的に締約国会合に報告を行ない、締約国会合の委任を受けた委員会なりが審査を行ない、必要な場合には勧告を行なう制度が普及してきた。しかし、条約第3回締約国会議（1997年12月、京都）では議定書策定過程でEUや小島嶼国連合は議定書の実施を確保するために罰則が必要であると主張した。結局この主張は受け入れられず、議定書の義務を促す「遵守」については、「遵守に関する合同作業グループ」を設置して議論し、第6回締約国会議での採択を目指すことになった。第6回締約国会合（2000年11月、ハーグ）では遵守メカニズムのあり方が大きな論点の一つとなったが結局まとまらず、第6回締約国再開会合（2001年7月、ボン）で、締約国が削減目標を達成できなかった場合には、超過した排出量を1.3倍に割増して次回排出量に上積みすることとし、遵守委員会を設立することが合意された。しかし、遵守手続きの細部については合意することができなかった。

京都議定書は2005年2月に発効し、先進締約国による2008年から12年までの温室効果ガスの排出削減を実施する義務が生じたが、締約国の不遵守問題は生じた場合には遵守委員会が審査し締約国会合に報告することとなった。

### （4）資金メカニズム

1992年4月に国連本部で開催された気候変動枠組条約交渉委員会第5回再開会合（最終会合）では、資金支援の仕組みについてOECD諸国が地球環境ファシリティー（GEF）の活用を主張したのに対して、開発途上国はGEFから独立した新たな基金の設立を主張した。最終的にはGEFを暫定的に指定（第21条）し、GEFから資金支援を仰ぐことで決着した。その他には2001年7月にボンで開催された京都議定書第6回締約国再開会合で、多くの実施細目が合意された中で、「特別気候変動基金」および「最貧国基金」の設立が合意されたが、これらは先進国の任意拠出にも基づく基金で開発途上国の意向が十分反映されるものではなかった。

ここでは気候変動枠組条約および京都議定書の資金メカニズムの対象となった地球環境ファシリティー（GEF）について述べておきたい。GEF設立の議論は、「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」の報告書「我々の共通の未来（Our Common Future）」の中で資金問題が言及されたことが出発点となっている。その後、「国連環境開発会議（UNCED）」（1992年）の「アジェンダ21」を作成する交渉過程でGEFの活用についての議論があった。GEFの議論の出発点は、1989年9月の世銀開発委員会でフランスは温室効果ガスの排出や有害廃棄物の拡散を減少させるため、関心国が自発的な拠出を行ない、世銀に環境に特化した追加的な資金源を提供すべきこと提案したことにある。実際にフランス、ドイツが具体的な拠出額（約1億ドル）を提示したことからGEFの設立に向けた動きが加速されることになった。GEFは1990年11月に最終交渉で設立が決定され、91年5月に参加国会合が開催された。

GEFは1991年から94年6月の3年間にわたって地球温暖化、生物多様性の保全、国際水域、オゾン層の破壊に関連したプログラムに対して、総額13億ドルを基金とした贈与と低利の融資をおこなう試験的な試み（パイロット・プログラム）を開始した。このプログラムの実施機関は世銀、国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）であった。世銀はGEFのトラスト・ファンド（基金）を管理し、投資プロジェクトを評価、監督する責任を負う。UNDPはプロジェクトの形成と技術支援を調整、管理する。UNEPは科学技術諮問委員会（STAP）を通じてプロジェクト選定のガイダンスを提供する。パイロット・プログラムを実施する過程でのGEFの活動は資金提供を行なった先進国主導で行なわれたが、プログラムの選定基準などについて3つの国際機関の連携が円滑に行なわれたとは言えず、開発途上国の不満が惹起されつつあった。

このため「国連環境開発会議（UNCED）」（1992年6月）の場で、{アジェンダ21}を議論する中でGEFを資金メカニズムとして活用するかどうかにについて議論された。GEFの中心メンバーであった米国、フランス、イギリスは「アジェンダ21」の中で言及される地球温暖化、生物多様性の保全、国際水域、オゾン層の破壊に関連したプログラムにGEFの基金を活用することを主張した。これに対して、開発途上国は地球環境条約の締約国が直接管理する条約毎の基金を設立するか、一国一票制度の意思決定方式による新規かつ追加的な資金による基金として「グリーン・ファンド（緑の基金）」の設

立を主張した。こうした開発途上国の主張の裏には、GEFが先進国中心の意思決定方式（加重投票制度）を採用していることに対する不満があった。交渉の結果、開発途上国の主張はすべて通るところとはならなかったが、GEFの意思決定方式については民主的で透明性のあるものとするについては合意し、GEF改組の原則が「アジェンダ21」に盛り込まれた。また、GEFの対象プログラムはこれまでどおり地球温暖化、生物多様性、国際水域、オゾン層の破壊に関連したものとし、前二者についてはUNCEDの場で合意に達した「気候変動枠組条約」と「生物多様性条約」の関連プログラムとされた。

UNCED（1992年6月）以後1993年春まで国連でGEFの改組を巡る交渉が行なわれた結果、意思決定方式については総会と評議会が設置され、民私的な参加方式と透明性が確保された。総会は全参加国の代表より構成され3年に1回開催される。評議会は先進国から14ヶ国、開発途上国から16ヶ国、中・東欧・ソ連から2ヶ国の代表で構成される。評議会がGEFによって資金提供が行なわれるプログラムの決定、評価を行なう。実質的な意思決定方式は原則コンセンサスであるが、コンセンサスがえられなかった場合、評議会メンバーの60%以上の賛成、および全拠出額の60%以上の拠出国の賛成が必要となる。また、「気候変動枠組条約」および「生物多様性条約」の締約国会合で採択されたプログラムは優先的に評議会に提出され、評議会が最終承認権を有する。

GEFのトラスト・ファンド（基金）は世銀が管理し、プログラムの的確性については国連環境計画（UNEP）の科学技術諮問委員会（STAP）がガイダンスを与え、プログラムの形成、技術支援は国連開発計画（UNDP）が行なうこととなっているが、概して開発途上国からはプログラムの意思決定までに迅速性が欠けている、開発途上国のニーズを反映したプログラムが実施されていないなどの不満があり、総会や評議会にはさらなるGEFのプログラムの選定過程の改善が要求されている。

## 5. 各条約の横断的総合分析

第3章の冒頭で地球環境条約が円滑に実施されているか否かを判断する共通項として、科学的知見の重要性つまりそれを提供する知的集団の役割、遵守メカニズムおよび資金メカニズムが要となるであろうことを述べた。各条約および議定書の成立過程は異なる背景から異なる交渉過程を経て成立してきたことは既に説明したので、ここでは上記の3つの共通項について各条約および議定書を比較して、円滑に実施されている理由あるいは実施できない原因について言及を試みたい。

### （1）知識集団の役割

知識集団が形成されなかった極端な例はバーゼル条約である。これは有害廃棄物を扱う研究者が少ないことに大きな理由があると考えられるが、唯一有害廃棄物について知見を蓄積してきたのは経済協力開発機構（OECD）廃棄物管理政策グループで、これは歴史的にEC諸国間の有害廃棄物の移動が問題視されていたからである。1976年に北イタリアのセベソで農薬工場が爆発してダイオキシンが飛散して周辺を汚染する事件が発生した。この汚染土壌が国境を越えて北フランスで発見された。欧州共同体（EC）域内は地理的条件からも比較的移動が自由にできたため有害廃棄物の越境移動の問題が脚光を浴びて各国が神経質になったのである。従って、有害廃棄物の定義やその処理に関する法整備は欧州委員会やOECD環境委員会での議論が先行することとなった。しかしそこでは有害廃棄物の越境移動の規制に関する議論が中心となって、廃棄物の有害性の定義などは知識集団が存在しなかったために曖昧な形で取り残された。バーゼル条約では「廃棄物」と「有害廃棄物」はOECD廃棄物管理政策グループで既に作成されたリストよりも進んだものになっていない。他方、バーゼル条約の議論は、有害廃棄物の越境移動を規制するための方法として「事前通報承認制度」によって越境移動を管理しようとするものと、有害廃棄物の越境移動を「全面禁止」しようとする制度論が中心となってきた。有害廃棄物の定義は締約国の貿易事情によって異なるため、廃棄物の有害性について細かい部分ではバーゼル条約では規定することはできないため、各国の国内法に任されているのが実情である。こうした中で有害廃棄物の定義の議論を超越して、有害廃棄物の疑いのあるものまで含めて全面禁止とする方が議論としてはわかりやすい。しかし、近年廃棄物の中に稀少金属が含まれるケースが出てきており、廃棄物が有益な資源として見直されつつある。従って「廃棄物」と「有害廃棄物」の定義が曖昧な状態が続く限り、バーゼル条約の実効性が確保されない状態が続くものと考えられる。

これに対して、ワシントン条約では欧米先進国の環境保護専門家が主導的な役割を果たし、条約成立過程から成立後の締約国会合の議論まで絶えず野生生物種の保護に関する情報を提供し続けた。具体的にはスイスの半官半民の組織である国際保護連合（IUCN）やアフリカ野生生物基金（AWF）が国連組織とは離れて条約の起草まで行なった。条約採択後は国際自然保護連合（IUCN）、世界自然保護基金（WWF）が国連環境計画（UNEP）と協力して野生生物種の新たな情報を集め提供し続けたことが締約国間の対立を緩和する役割を果たしたと考えられる。ワシントン条約の基本となる附属書への野生生物種の分類記載については、IUCNが作成し改訂し続けてきた「レッド・データ・ブック」が重要な基礎資料となった。また、ワシントン条約の締約国会合で最も大きな対立要因となった野生アフリカ象の附属書Iへの記載問題と象牙の全面輸出禁止問題は、事務局に設置された専門家から成る「アフリカ象・サイ専門家グループ」による意見具申が南アフリカ諸国と欧米先進国グループとケニアとの対立を緩和するのに役立ったと考えられる。

オゾン層保護のためのウィーン条約とモントリオール議定書については、米国の科学者が当初主導的な役割を果たし、これが欧米先進国の科学者に伝搬し、国際機関を巻き込む

だオゾン層保護のための条約の作成へと動いていったと考えられる。米国航空宇宙局（NASA）の宇宙科学から始まったオゾン層の研究は、米国政府のフロン（CFC）生産の禁止という国内法での制度化に後押しされて、国連環境計画（UNEP）が中心となって世界気象機構（WMO）の協力でオゾン層保護のための国際的な枠組み条約の検討が始められた。また、1985年末に発表されたNASA/WMO 1985評価報告書は世界のほとんどの科学者が参加して作成されたが、これが後に「国際オゾン・トレンド・パネル」が形成される契機にもなった。こうした一連の知的集団の科学的な研究成果が、国際的なオゾン・レジームを形成し発展させ、条約と議定書作成に積極的な役割を果たしたと考えられる。

気候変動枠組み条約と京都議定書については、世界の知識集団が果たした役割はきわめて大きい。地球を覆う温室効果ガスの問題は当初から世界の気象学者の重大関心事項となっていた。1979年に世界の気象学者が参集して「世界気象会議（WCC）」が開催されたが、この会議には国連経済科学文化機関（UNESCO）、食料農業機関（FAO）、世界保健機構（WHO）、国連環境計画（UNEP）、国際学術連合（ICSU）、国際応用システム研究機関（IIASA）などの国際機関が協力していた。ここでは将来の温室効果ガスの科学的調査をおこない評価する「世界気候プログラム」の作成が提案され、世界中の気象学者が研究に参加する契機となった。1985年にはオーストラリアのフィラで「二酸化炭素およびその他の温室効果ガスの気候変動への影響について評価する国際会議（フィラハ会議）」が開催され評価報告書が作成され発表された。このフィラハ会議のフォローアップとしてUNEP、WMO、ICSUは共同で「温室効果ガスに関する諮問グループ（AGGG）」が設立された。こうした流れの中で1988年3月のWMO管理理事会では、UNEP管理理事会からの勧告を受けて、「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」の設立が決議され、オゾン層保護のための国際レジームが形成されるに至っている。このレジームの世界的なネットワークの広がり、協力する研究機関の規模、研究者の数は他の地球環境条約の知識集団に比べて前例のないほど大きなものとなっている。そして、この知識集団は気候変動枠組条約と京都議定書の締約国会合に対して知的貢献をし続け、温室効果ガスの特定とオゾン層保護との関係について「共通認識」を提供したといえる。しかるに気候変動問題は世界のすべての国の社会、経済活動を規制しないと解決できないという本質的な問題を抱えており、各国の利害が対立し複雑に絡み合う政治問題となってしまったことが、条約と議定書の円滑な実施の大きな障害となっている。また、温室効果ガスの排出量が多く主導的な役割を果たすべき米国が京都議定書の不支持（批准しない）を表明したことも大きなマイナス要因となっている。

## （2）遵守メカニズム

バーゼル条約と気候変動枠組み条約・京都議定書は遵守メカニズムがうまく機能していない参考例となるものであろう。バーゼル条約の場合には2002年12月の第6回締約

国会議で（バーゼル条約の）「実施および遵守のためのメカニズム」に関する決議が採択された。これは締約国が条約違反による有害廃棄物の越境移動を行なった場合、不遵守にあたる行為と見なして、遵守委員会がその解決にあたることを想定したものだ。これは過去にセベソ事件（1976年）、キアン・シー事件（86年）、ココ事件（88年）など有害廃棄物の越境移動による被害国が発生したことが前提となっていた。しかし、バーゼル条約発効後にこうした事件が表面化することがなかった。そのため、締約国が「事前通報承認制度」に基づき有害廃棄物の越境移動の管理を行ない、それを毎年定期報告として事務局に提出することが義務づけられていた（第13条3）が、この定期報告の提出を怠る締約国が多かった。そこで、遵守委員会はこの定期報告を怠る締約国を不遵守とみなし円滑な定期報告の提出を行なう方策を検討するようになった。定期報告の提出を怠る締約国の多くは開発途上国であるが、開発途上国の言い分は有害廃棄物の越境移動の管理を行なうためには資金援助と技術支援が必要である。条約上、先進国は開発途上国に資金支援と技術支援をおこなうことが規定されているが、それらが十分行なわれていないために定期報告が作成できないというものである。バーゼル条約の遵守メカニズムがうまく機能していない原因は、遵守・不遵守のターゲットを締約国の定期報告に求めて開発途上国の不満を惹起したことにあると考えられる。

気候変動枠組み条約・京都議定書の場合には、2001年7月ボンで開催された枠組み条約第6回締約国再開会合で遵守委員会を設立することが合意されたものの、遵守手続きの細則については合意することができなかった。その原因としては枠組み条約では温室効果ガスの排出規制についての一般的な義務が規定されているにすぎず、遵守メカニズムが円滑に機能するためには、温室効果ガス削減のための具体的数値目標が設定された京都議定書の発効を待たねばならなかった。しかしながら、議定書締約国会合においては温室効果ガス削減のための数値目標やその設定基準などについて議論がまとまらず、遵守メカニズムまで議論が至らなかった。また、EUや小島嶼国連合が議定書の確実な実施を確保するため罰則の必要性を主張したことも遵守メカニズムを作る上での議論の障害となったことを指摘しておきたい。

ワシントン条約とオゾン層保護のためのウィーン条約・モントリオール議定書は比較的遵守メカニズムが機能している参考例といえよう。ワシントン条約の場合には、締約国が野生生物種の保護の実施状況を事務局に年次報告書として提出することが義務づけられている。そして、締約国から提出される年次報告書は国連環境計画（UNEP）の世界保全監視センター（WCMC）が条約事務局を通じて受け取り、コンピューター処理によるデータ・ベースを作成する。ここで年次報告書のチェックも行なわれて条約事務局に提出されて、問題がある場合には締約国会合あるいは常設委員会で審議されることになる。他方、民間団体であるTRAFFIC（商用動植物の取引記録分析）が世界中に展開している事務所から野生生物種の国際取引について監視活動を行ない、必要な情報を条約事務局インプットしている。このような民間の知識集団との連携による情報交換がワシントン条約の遵守メカニズムを円滑にしている要因であると考えられる。

オゾン層保護のためのウィーン条約・モントリオール議定書の場合には、1989年5月にヘルシンキで開催された第1回締約国会合で不遵守手続きについて検討するための法律作業部会の設置が決議された。94年11月にコペンハーゲンで開催された第4回締約国会合では法律作業部会の議論を踏まえた不遵守手続きがモントリオール議定書の附属書として採択された。条約および議定書の遵守メカニズムが比較的うまく機能している理由としては、(1) オゾン層保護のための国際的なオゾン・レジームが発展し、そこを介して世界中の気象学者からの科学情報が条約事務局に集められていること、(2) 履行委員会が不遵守問題の審議、対応措置について締約国に勧告することとなっているが、前者のオゾン・レジームからの協力を得て的確な判断ができることなどが挙げられる。

### (3) 資金メカニズム

資金問題は南北問題の歴史上常に先進国と開発途上国の対立要因となってきたが、本論文で取り上げた4条約、2議定書の中では、開発途上国の財政支援や技術支援に特化した基金がないのがバーゼル条約とワシントン条約である。もちろん両条約とも国連の分担金方式に基づく締約国の義務的拠出からなる「信託基金」と同じく締約国の任意拠出からなる「技術協力信託基金」は存在する。前者の基金は主に条約事務局の人件費を含む行政経費に充てられる。後者の大半は先進国のイヤー・マーク付きの資金で、拠出国の関心のあふプロジェクトへ支出されるので、開発途上国の意向で自由になる資金ではない。ワシントン条約ではこの他に、民間団体である国際自然保護連合(IUCN)が条約事務局と覚書きを交換して開発途上国の人材養成などの技術支援を行なっているがニーズを十分満たしたものはなっていない。開発途上国の財政支援や技術支援のニーズを満たすための方策として、両条約とも地球環境ファシリティー(GEF)からの資金ルートを作れないか模索する動きがあるが今のところ見通しは立っていない。従って、開発途上国の不満が潜在的に存在しており、この資金不足の不満が締約国会議の審議の中で様々な形で摩擦要因として顕在化する場合があるため、条約の円滑な実施の障害の一つであることを認識しておく必要がある。

オゾン層保護のためのウィーン条約・モントリオール議定書には開発途上国への財政支援として「多数国間基金」がある。これは地球環境条約制度の中で新規かつ追加的な資金として初めて合意された先進国の義務的拠出による基金である。この基金はある程度開発途上国のニーズを満たしていると考えられ、資金不足に落ちている他の地球環境条約の締約国会合の審議の中で、しばしば開発途上国が勝ち取った成功例として引き合いに出され、同様な基金の設立を要請されるケースがある。これに対して気候変動枠組み条約・京都議定書では資金メカニズムとして地球環境ファシリティー(GEF)を活用することができる。締約国会合であるプロジェクトにGEFの活用が決議されるとそれらがGEF事務局に提出される。その後、GEFの評議会において資金提供が行なわれるプロジェクトについて審議され資金提供が決定される。しかし、プロジェクトの実施までには世銀、国



連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）の科学技術諮問委員会（STAP）が実施機関として関係しており、これらの国際機関の足並みが必ずしも揃っていないことから、開発途上国はプロジェクトの実施までに時間がかかり迅速性に欠ける、開発途上国のニーズを満たしていないといった不満をもっている。（了）

（あとがき）

わたしは2009年6月より2012年4月までの2年10ヶ月間、外務省で地球環境条約の中のバーゼル条約、ストックホルム条約、ロッテルダム条約などを担当した。過去には国連貿易開発会議（UNCTAD）や国際商品機関として国際熱帯木材機関などの国際機関を担当した経験があった。過去の経験では先進国と開発途上国は経済格差の問題を巡って対立するいわゆる南北問題の解決が主な課題だった。ところが地球環境条約を担当してみて解ったことは、先進国と開発途上国の対立のみならず先進国間および開発途上国間も立場の違いからの対立が表面化しており、南北問題に比べて対立の構図が複雑になっていることだった。わたしたち実務家はこうした問題に対して体験的に国益を保持する観点から事態に対処していくわけであるが、首尾一貫した論理と戦略をもって対処することが困難な場合がしばしばあるのである。したがって、わたしの頭の中にはこの複雑に入り組んだ対立の構図をどのように整理できるのかといった問題意識が常にあった。

本論文は地球環境条約の複雑に入り組んだ対立の構図を整理する鍵として、条約・議定書が円滑に実施されているか否かに見極める要因として、（1）条約・議定書の成立過程、（2）関連の知識集団の役割、（3）遵守メカニズムおよび資金メカニズムの機能等を選択的に分析することを試みたものである。また、本論文の事実関係については、外務省の会議資料に依拠している他、「地球環境問題とは何か」（新藤雄介著、時事通信社刊）および「地球環境条約制度における変化の類型論的研究」（上河原献二著）を参考文献としたことをここに付言しておきたい。