

ば温暖化等について、一般の人々に対して環境の教育をし、研究の成果を伝えることが大切と思ったためでもある。入ってみて、環境カウンセラーの中にはどうすればよいか悩んでいる人もいるようだが、逆に行動力に富んだ人も多い。私が代表を務める茨城環境カウンセラー協会でも、2年間の試行錯誤の後、県の環境政策課や、教育庁との話し合いの下、環境教育部会と環境マネジメント部会を立ち上げる予定である。また、個人的には牛久市の市民環境会議の立ち上げを手伝っている。しかし独自のであるべき環境カウンセラーの中にも、お上に頼ろうという人がいるのは嘆かわしい。

最後に、私は(財)地球・人間環境フォーラムの一員として、地球環境研究センターのモニタリング事業の協力をして来た。地球環境モニタリングは、巨大科学ではないにしても、多くの人々の人知れぬ努力が要求される仕事である。最近の茨城県東海村でのJOC等の事故を見るにつれ、正確なデータを得るためには、現場程手抜きが許されぬ。環境の重要性が増すにつれ、ますますこのような職種の人々が増え、それらの

人々の人知れぬ努力が地球を守る一助になるのだという理解を多くの人々に持っていただきたい。

以上を取りまとめると、昔も色々問題があって、私達はそれに追いまわされ、一つの問題を解決する前に次ぎの問題にかからねばならぬ状況で、面白い問題があるにも拘らず、完全に解決していない点に悔いが残る。若し一つでも完全に解決しておれば、世界も日本の大気汚染研究に対して敬意を払ってくれたかも知れぬ。その点で私も責任の一端を感じるが、やはり人材不足に帰せられるかもしれぬ。幸い若い世代の人はあらゆる点で我々の世代より恵まれているので、世界の研究者と伍して活躍して欲しい。今後地球環境研究はどうあるべきかについては、既にかかなりの数の研究者が取り組んでおられるところであるが、地球規模の研究者村の一員として、世界の研究者と協力して働くことと、他方私のように研究から一步身を引いた者としては、地球環境の現状と将来予測、またこれに対して何をなすべきかにつき、市民と一緒に考えて、行動していくべきと思う。

環境分野の国際協力政策の課題としての砂漠化問題(3)

アジア・アフリカ地域における

砂漠化・土地荒廃防止に関する調査検討委員会

委員 宮田 春夫

環境分野の国際協力政策の課題として砂漠化問題を扱う時、どのようにして国際連合砂漠化対処条約(以下砂漠化条約)ができたのか、また、条約の表題以下に「特にアフリカ」と繰り返されていることについてどのように考えることができるのかも重要

な点である。連載の最後に、これら2点を論じておきたい。

1. 国際交渉の過程・方法

砂漠化条約は、環境に関わる地球政治的課題に係る条約ということで、相前後して

締結された条約と共通性もあるが、相違もある。国際政治の観点から見て、どのような相違があり、その面からは、今後、どのような点に注意が必要なのか。

(1) レジームの生成・展開の4段階

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

「課題の定義」とは、ある課題を国際社会の注意の下に置くとともに、その環境上の脅威の範囲と大きさ、主たる原因、国際社会が取り組む上で必要な行動の形態を明らかにすることである。これは、特定の国によって行われることもあれば、政府間機関によって行われることもあり、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たのは1976年の国連環境計画(UNEP)管理理事会によるオゾン層保護問題への取り組みの決定である。この決定自体も、1977年にオゾン層保護に関する専門家会合をワシントン(米国)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、既に国連食糧農業機関(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事となり、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ため、そうした物質の生産をやめることは時期尚早であると主張する戦術をとった。

「レジーム創設の交渉」とは、通常は条約の作成交渉であり、条約の作成を積極的に進めるグループとこれに抵抗し、あるいは内容を骨抜きにしようとするグループとの駆け引きである。条約作成に抵抗する国は、条約には入らないという脅しをかけることもある。合従連衡もある。交渉を直接行うのは政府代表であるが、影響を受ける産業界や市民団体も大きな役割を果たす。また、政府の中でも、外務省のほかに国内官庁もそれぞれの所掌上の利害に応じて多様な行動をとる。更に、非公式に進む折衝等においては、調整役を務める特定人物(特定国の外交官の場合が多いが、国際機関事務局幹部や国内官庁の幹部の場合もある)の果たす役割も大きい。なお、経済界は条約に反対するが多いが、オゾン層破壊

物質の代替製品の開発を早く済ませ、条約により世界的な規制が行われれば市場制覇をしやすかったアメリカの業界等が条約推進に動いた例もある。市民団体についても、条約推進派以外に、先進国の利益が優先されているとして異議を唱える途上国の団体もある。

以上のような交渉の末に条約が採択され、発効すると、締約国の作るレジームにより、「レジームの強化」の段階に移る。その時に、十分な数の国あるいは有力国が条約を締結しなければ、このレジームの基盤は弱い。例えば、アメリカ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)を組み合わせる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り組みを決め、すぐ翌年にアメリカ政府の音頭取りによるオゾン層保護に関する世界行動計画を専門家会合で採択し、それをUNEP管理理事会が直ちに支持した。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。

(2) 国際連合砂漠化対処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。砂漠化条約の場合、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、環境と開発に関する国連会議(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。その一つは、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。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。温室効果ガスの圧倒的多くは先進国が出してきたし、温室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、自分たちの温室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、途上国が経済発展に伴い温室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、気候変動枠組条約(以下気候条約)

表1 国連人間環境会議行動計画および国連環境計画(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(x)、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			●	▲ x	x	x	△	△	△	△	◎	
地球温暖化	●	x	x	x	x	x	x	x	x	x	△	△
生物多様性									x	x	●	△
									△	△	△	◎
砂漠化		●	x	x	▲	x	x	x	x	x	x	△
									x	x	x	△

- 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もので、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ので、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：世界気象機関(WMO)の「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「気候変動に関する政府間パネル：IPCC」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。

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、強くこれに抵抗した。

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、今後注意深く見ていく必要がある。

2. 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) 砂漠化問題に関する交渉の歴史

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

1977年の国連砂漠化会議の開催と行動計画の採択及び翌1978年の国連総会での砂漠化特別勘定(1977年の国連砂漠化会議の勧告28(c)を受け、翌1978年の国連総会決議により設立された、「砂漠化対処行動計画」の実施のための基金)の設立は、アフリカ諸国にとって勝利であるかのごとく映るものであった。さらに、国連開発計画(UNDP)に付属する国連スーダン・サヘル事務所(UNSO、注)の援助の対象となる「スーダン・サヘル地域」の範囲も徐々に拡大され、また、南部アフリカにおける干ばつ・砂漠化に対して援助が必要であること等、スーダン・サヘル地域以外にも注意を引くこと

に成功した。しかしながら、各国からの援助は遅々として進まず、抛出の集まらなかった特別勘定もやがて1989年、国連総会決議により廃止されることとなった。

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

(2)条約締結交渉開始の決定時の状況

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(藤原邦達 1992、進藤雄介 2000)。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、1992年6月5日～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。しかしこれに対し

ては米国が特に反対し、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意見も出たが、最終的にコー大使の説得に折れ(Earth Negotiation Bulletin, vol.2, No.13)、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た。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事態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カ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、その内部での合意を経て、G77議長国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、自らイニシアティブをとりつつ、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、全地球的な問題であると表現している。

(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アフリカの国は52カ国で、総数172カ国(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アフリカ諸国が締結し、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カ国)で締結手続き(批准・加入)を行った172カ国は、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カ国(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1に明らかのように、未締結国のほとんどは中・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地域と関係がある。

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カ国のみであった。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(図2)。

(4) アフリカ地域グループの姿勢

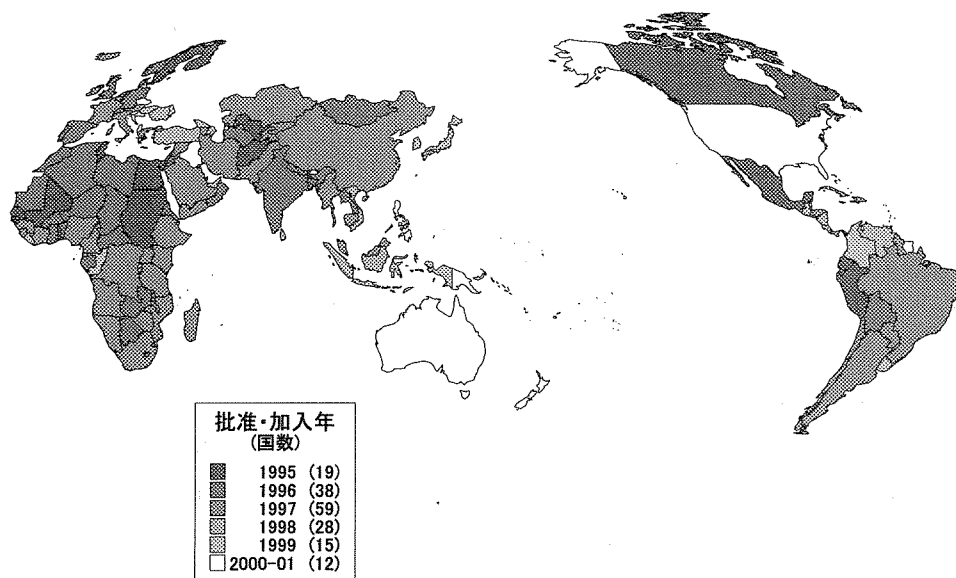


図1 砂漠化条約締約国(2001年3月10日現在の条約事務局ホームページ資料による。属領は地図に表示されていない。本図には示されていないが、2001年2月21日にブルガリアが加入。)

砂漠化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、地理的および気候的要因並びに開発の段階に応じた」行動計画の「焦点およ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「地域実施附属書」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。

アフリカ地域実施附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、締約国の任意の取り組みとしているのに対し、アフリカ地域実施附属書では、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、アフリカ地域実施附属書は、附属書の性格について条約第15条に規定する「指針」を大

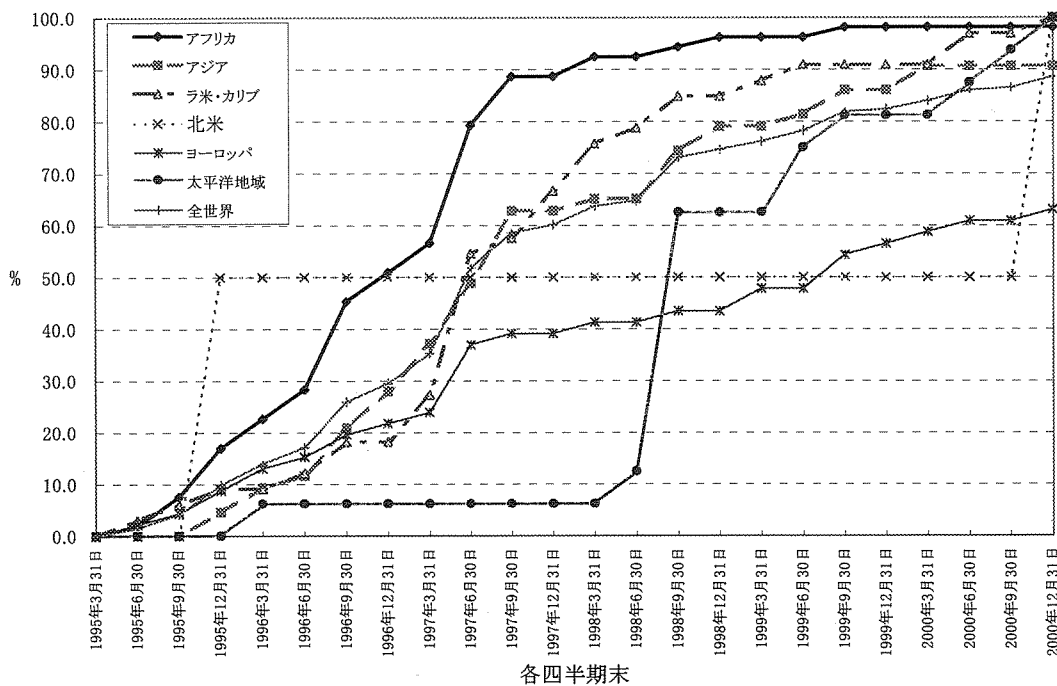


図2 砂漠化条約の地域別締結資格国数に対する締結国数の割合の推移 (2001年3月10日現在の条約事務局ホームページ資料による)

- ・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について表示。
- ・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などしている、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。
- ・国連非加盟で締結有資格国は次の各国：クック諸島、バチカン(Holy Sea)、ニウエ、スイス、(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)

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。本体の砂漠化条約では、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、砂漠化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、砂漠化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実施附属書の内容からして、この条約がアフリカ諸国のものであることは疑う余地のないところである。

(5)アフリカの特殊事情

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

まず、アフリカ以外の地域の乾燥地帯・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、宗主国に原材料を安く提供し、宗主国の工業製品を購入する地域として、多くのアフリカ諸国は位置づけられた。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、備蓄を含めた適切な対応をする余裕をことごとく失った。また、同じく植民地化された他の地域と比べると、アジアでは、一定数の国において工業化が進展し、債務危機に見舞われたラテンアメリカ諸国も、経済の自由化、国営企業の民営化等に

より、インフレを抑制し、経済の実質成長を確保するのに成功した。これに対し、アフリカ諸国の大多数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、アフリカ諸国は援助資金が東欧に流れることも強く懸念しなければならなかった。

更に、既に述べたように、多くのアフリカ諸国の実態は、中央の権力者が、「国民国家」を前提とした中央集権的国家像を作り、それに基づく諸制度を設け、中央から地方の隅々にまで指示を与え、「国民国家」を運営する体裁をとり、国連等における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られずに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、アフリカの乾燥地帯・半乾燥地帯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・経済の発展に必要な道路等の社会基盤整備の遅れ、これに伴う農産物の流通の困難さ、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、それに関連して不可避な干ばつ及びその対応等、乾燥地の生活とベーシック・ヒューマン・ニーズ(Basic Human Needs : BHN(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後発開発途上国(LDC)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、限定的に捉えては、その背景にある大きな問題を見失うおそれもある。

(6) 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。

(注)国連スーダン・サヘル事務所は活動対象地域がスーダン・サヘル地域に拡大したことに合わせ、現在は、Office of Combat Desertification and Droughtに改称されているが、略称はUNSOのままになっている。

参考文献

- Gareth Porter and Janet Welsh Brown, 1991, *Global Environmental Politics*, Westview.
- Gareth Porter and Janet Welsh Brown, 1996, *Global Environmental Politics*, second edition, Westview.
- Aubréville, 1949, *Climats, forêts et désertification d'Afrique tropicale*, Société d'Éditions Géographiques, Maritimes et Coloniales
- 砂漠化対策総合検討会, 1996, 砂漠化対策ハンドブック、社団法人海外環境協力センター
- 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
- 進藤雄介, 2000, 地球環境問題とは何か、時事通信社
- Earth Negotiation Bulletin, 1992, vol.2, No.6, No.13.
- Earth Negotiation Bulletin, 1993, vol.3, No.2.
- Danish, Kyle W., 1995, *International Environmental Law and the "Bottom-up" Approach: A Review of the Desertification Convention*, *Indiana Journal Of Global Legal Studies*, Vol.3, No.1 (インターネット版：<http://www.law.indiana.edu/glsj/vol3/ no1/danish.html>) .
- 環境庁地球環境部(編), 1993, 改訂地球環境キーワード事典, 中央法規

IGBP/IHDP/WCRP合同の炭素循環統合研究計画会合 (Integrated Carbon Meeting)

地球環境研究センター

研究管理官 山形 与志樹

1. はじめに

国際連合気候変動枠組条約(UNFCCC)の

究極の目標は、大気中の温室効果ガスを、手遅れにならない時まで、安全なレベル