

環境分野の国際協力政策の課題としての砂漠化問題(1)

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

1998年秋、国立環境研究所地球環境研究グループの行った「地球環境研究展望」の作業の中で、「砂漠化」について、①地球環境問題、②持続可能な開発、③科学技術と国家主権、④資金、⑤国際環境交渉の過程、及び⑥アフリカ問題の観点から捉え、対応する必要があると述べさせて頂いた。26名の意見を掲載したその報告書では、意見の掲載スペースが限られていたため、今回、3回に分けてその考え方を御紹介したい。

1. はじめに

「深刻な干ばつ又は砂漠化に直面する国(特にアフリカの国)において砂漠化に対処するための国際連合条約」(国際連合砂漠化対処条約、以下砂漠化条約)は、1994年6月17日にパリで採択された。1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議(UNCED)」の際に作成交渉の開始が合意され、同年秋の第47回国連総会決議47/188により、全ての国連加盟国が参加できる形で設立された政府間交渉委員会により、決議に従い、5回の会合を経てまとめられた結果だった。その後、砂漠化条約第36条の規定により、50カ国の批准等の手続きの90日後の1996年12月26日に発効した。締約国会議の開催頻度は原則として2年に1回であるが、砂漠化条約第22条の規定と第1回会議の決定により、第5回会合までは毎年開催されることになっている。第1回締約国会議は、1997年9月

～10月にイタリアのローマで、第2回は1998年11月～12月にセネガルのダカールで、第3回は、1999年11月にブラジル北東部のレシフェで開催され、条約体制の円滑な確立のための作業が進んでいる。第4回会合も、2000年12月11日～22日にドイツのボンで開催された。締約国数も、2001年3月6日にパプア・ニューギニアが発効する時点で172となる。

砂漠化問題は、環境分野の条約として扱われることが普通であるが、発展途上国の開発問題に深く関わり、対策も、先進国の感覚で言う「環境保全」といった措置の効果は限定的であり、社会、経済の様々な側面での対策が必要である。同時に、これまで条約にはなじまないとされてきた対途上国援助を柱の一つに据え、また、アフリカに焦点を当てていることで、格別に政治的である。こういった面で、この条約は、「環境問題」が政治化した1980年代の終わりから現在に至る時期の国際社会の申し子である。そのため、この条約に係る国際協力政策を取り扱う場合、様々な側面を見て行う必要がある。

2. 「砂漠化への対処」の定義

ここで取り扱う「砂漠化問題」は、国際政治において交渉の対象となる概念である。国際交渉の対象となる「砂漠化」は、1973年以来の歴史を持つが、現時点で国際交渉の対象となるものは、1994年に採択された

砂漠化条約の定義であり、ここでは、特に断らない限り、この定義に沿って考える。砂漠化条約による定義は、第1条(a)に与えられており、それに関連する「土地の劣化」、「土地」等についても、同条に規定されている。

「砂漠化」とは、乾燥地域、半乾燥地域及び乾燥半湿潤地域における種々の要因(気候の変動及び人間活動を含む)による土地の劣化をいう。

この条約では、「砂漠化」に加え、「砂漠化への対処」についても次のように定義し、問題への取り組みの大枠を示している(第1条(b))。

「砂漠化への対処(combating desertification)」には、次のようなことを意図した持続可能な開発のための乾燥地域、半乾燥地域及び乾燥半湿潤地域における土地の統合的開発の一部である活動を含む。

- ① 土地の劣化の防止または縮小
- ② 部分的に劣化した土地の回復
- ③ 砂漠化した土地の復旧

砂漠化条約の表題にまず現れている「干ばつ」については、「干ばつの影響の緩和」の定義を次のように行う中で(第1条(d))、干ばつに対する社会及び自然のシステムの強化を図ることにより砂漠化への対処に役立つとの考えを示唆し、干ばつへの対処と砂漠化への対処との不可分の関係を示している。

「干ばつの影響を緩和する」とは、干ばつの予測に関係し、かつ、砂漠化への対処に関係して干ばつに対する社会及び自然のシステムの脆弱性を弱める活動をいう。

また、この条約の目的は次のように規定されており(第2条第1項)、持続可能な開発の一環であることを示すとともに、条約による取り組みの直接の対象の単位は国であ

ることを示している。

この条約の目的は、影響を受けている地における持続可能な開発の達成に寄与すべく、アジェンダ21(注)に一致する統合的アプローチの枠組みにおいて、国際協力及びパートナーシップ協定によって支援される、すべてのレベルにおける効果的な行動を通じて、深刻な干ばつまたは砂漠化の生じている国、とりわけアフリカの国において、砂漠化に対処し、かつ、干ばつの影響を緩和することである。

そのような「(砂漠化の)影響を受けている国(affected countries)」とは、「その土地が、全体的にも部分的にも、影響を受けている地を含む国を言う」と定義して(第1条(i))、少しでも砂漠化現象の現れている場所のある国はこの条約の対象となることが規定されている。また、「影響を受けている地」とは、「砂漠化の影響を受けているかまたは砂漠化に脅かされている乾燥地域、半乾燥地域及び乾燥半湿潤地域をいう」と定義している(第1条(h))。

3. 環境分野の国際協力政策の課題としての砂漠化問題の要素

国際政治の側面から見て、砂漠化問題には、次のような要素が関わっている。これらの持つ意味合いについてまず検討して見る必要がある。

- ・ 地球環境問題
- ・ 持続可能な開発
- ・ 科学技術と国家主権
- ・ 資金
- ・ 国際環境交渉の過程
- ・ アフリカ問題

「地球環境問題」については、我が国において砂漠化問題がその一部として取り扱われているし、また、世界的にも「地球環

境」の問題と絡めて砂漠化問題が議論されることがあるので、その事情について調べ、その妥当性等を検証してみる必要がある。

「持続可能な開発」については、その実現と絡めた規定が条文に繰り返されており、また、砂漠化問題は、「持続可能な開発」の実現を目指した「アジェンダ21」の章の一つにもなっているから、その内容等について検証してみる必要がある。この条約では、かつてのトップダウンのアプローチを、NGOの役割をも認めたボトムアップのアプローチに明確に変更している。そのことにより、科学技術と主権の関係が大きく変わっているので、その実態を明確にすることが望まれる。砂漠化対策の成否の重要な要因の一つは常に資金問題であった一方、砂漠化条約の実施に関しても、資金問題を巡って南北が鋭く対立した。その事情を探る必要がある。これと関連して、砂漠化条約にも明記されている援助等の国際調整についても可能性を探る必要がある。更に、砂漠化条約を巡る国際交渉の過程を探ること、また、砂漠化条約の表題にもある「特にアフリカ」ということについて、その事情を探っておくことも重要である。

そのほか、以上の背景にある、1997年度の外交青書のテーマともなった近年の「複合的相互依存」の深まった国際社会の状況についても理解しておく必要がある。しかし、これについては、次の3点を理解しておけば、砂漠化問題との関係では十分であろう。即ち、第1に、複合的相互依存は、軍事力の行使をちらつかせることのないような状況の国々の間で典型的に見られる状況であること。そのため、東西冷戦の終焉は、複合的相互依存の状況を大きく拡大した。第2に、砂漠化条約との関係においては、複合的相互依存の深化とは、軍事力

外の多様な力学の重要性が高まる状況ではあるものの、直ちに国家間の友好的関係をもたらすものではなく、むしろ、課題毎に国家間の力が異なることを利用した力学による摩擦が頻繁に生じること。なお、複合的相互依存の関係は、基本的に、軍事的対立のない国々の間で深まるものであるので、ここで生じる摩擦も、軍事的な緊張を伴うようなものとは異なる。第3に、国家間の関係において、外務省の役割に対して、課題の多様化に応じた様々な国内官庁の役割が高まり、また、NGO、企業等の役割も国家機関の役割に対して相対的に高まり、全体として、多様な主体が、多様な役割を果たすこと (Keohane and Nye, 1989)。

4. 地球環境問題

砂漠化問題は、主たる原因も主たる結果もローカルであって、ローカルな取り組みが重要な課題である。しかし、国際社会の相互依存が深化したことに伴い、南北が国際政治のレベルにおいて関心を持つに至った課題という面から「地球環境問題」であり、地球的次元で考え、行動する必要のある課題である。

砂漠化条約においては「地球環境問題」という言い方をしていないが、「global」という言い方が、次の通り、前文に2カ所登場し、砂漠化問題が「地球環境問題」と受け取られる表現をしている。

砂漠化及び干ばつは、世界のすべての地域がその影響を受けること及び砂漠化に対処し又は干ばつの影響を緩和するために国際社会の共同行動が必要であることを確認し、

最初の段落においては、(砂漠化と干ばつは)「世界の全ての地域に影響を及ぼす」としている。これは、砂漠化と干ばつは「世

界の全ての地域に広がっている」あるいは「世界の全ての地域で起こっている」といった表現を避けたもので、砂漠化と干ばつの現象自体の広がりや地球規模であるとしているのではなく、地球レベルで考えるべき課題であるとしているものである。2つ目の段落で「国際コミュニティー及び国家コミュニティーが直面している地球的な問題」としているのも、この表現に連なっている。このようなことから、これらの表現は、砂漠化がアフリカだけの問題ではなく、地球レベルで対応する必要があるとの政治的な意図表明であると言える。

砂漠化と国際社会及び国内の社会が直面する他の地球規模の環境問題との関係に留意し、

日本では、「地球環境問題」という言葉がしばしば曖昧に使用され、地球規模で現象の生じる環境問題が「地球環境問題」とであると言われることが多い。しかしながら、南北が国際政治のレベルにおいて関心を持つに至った結果、地球次元で考え、行動する必要のある課題こそが「地球環境問題」であり、この点については、国際法の観点から桑原幸子(1991)が、科学論の観点から米本昌平(1994)が論じている。国際政治の観点からも、Gareth Porter and Janet Welsh Brown (1991, 1996)が論じている。

また、環境基本法においては、「地球の全体又はその広範な部分」という、現象の広がりにより「地球環境問題」を定義しているが、「地球環境の保全」に加えて、「開発途上にある海外の地域の環境の保全」及び「国際的に高い価値があると認められている環境の保全であって人類の福祉に貢献するとともに国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するもの」の2種の概念を追加導入している。これら3種の概念を、同法

の規定に基づいて決定された「環境基本計画」の記述をも参考に検討すると、「全人類的な課題」との共通の認識が背景にあることを読み取ることができるとともに、これら3種は、ほぼ一体に取り扱われている。したがって、環境基本法においても、「全人類的な課題」という国際政治的な観点から3種類の課題を取り扱うことで、一般に「地球環境問題」と呼ばれるものを取り扱っているのである。実際、環境庁地球環境部の著作による「地球環境キーワード事典」では、環境基本法で「全人類的な課題」との認識の下に取り扱われている諸課題すべてを一括して「地球環境問題」としている。

「地球環境問題」が現象の地理的広がりにより定義されるものではないことは、個々の現象の確認された歴史を見ても明白である。つまり、現在典型的な「地球環境問題」として扱われている地球温暖化は、既に1972年の国連人間環境会議で採択された行動計画において明確に認識されているし、砂漠化問題も、1973年に採択された国連環境計画(UNEP)のプログラム分野の一つとして明確に位置づけられている。このような問題の存在することが広く認識されていたにもかかわらず、1970年代には、「地球環境問題」という概念は存在せず、その概念の登場は、国家の主権を超えて協力すべき複合的相互依存の深まる時代を待つことになるのである。

このようにして、少なくとも国際協力の課題としての「地球環境問題」は、地理的な広がりよりは、国際社会或いは国際政治上の課題として捉えられる環境問題である。この点からは、地理的に全地球に広がる環境問題とともに、地理的に全地球に広がらなくても、地球社会全体として取り組むべき環境問題も、「地球環境問題」に含

まれる。砂漠化問題は、必ずしも全地球的に広がっている問題ではないので、特に、地球社会として取り組むべき課題としての重要性から、「地球環境問題」として扱われるものである。

この地球社会として取り組むべき課題に対処するに当たり、南北の関係がとりわけ重要になる。地球温暖化のような、これまで主として「北」の国々が原因を作ってきた問題においても、その解決には南北関係が重要な要素となっているが、砂漠化は、主に「南」の国々が原因者であり被害者であるので、とりわけ、「南」の国々が、対外的にも国内的にも抱える様々な問題が重要な要素となる。しかも、この場合、「南」の国々の置かれた自然地理学的な要因も常に絡むが、より重大な問題は、その社会にある。ここに、砂漠化問題の「地球環境」問題としての特殊性と解決の一つの鍵がある。

5. 持続可能な開発

「持続可能な開発」の概念は比較的古い。数世紀を超える歴史のある漁業、林業等の生物資源関係の分野での「sustained/sustainable yield」の概念はともかく、国際政治の分野においても、1960年代からの「自国の自然資源に対する開発途上国の恒久主権」の主張の中で、1970年代の前半に既に明確に現れている。国連総会に最初に現れたのは、1974年の国連総会において、米国、英国、西ドイツ等6カ国が反対し、日本、フランス、カナダ、オランダ等10カ国が棄権する形で強行採択された「各国家の経済的権利及び義務に関する憲章」の第30条である。この時の「持続可能な開発」は、途上国側が先進国の干渉を排除する動きの中に位置付けられる、自国の天然資源に対する開発

途上国の恒久主権の主張を、1972年の国連人間環境会議の議論を踏まえて補強する意味合いがあった。実際、UNEPと国連貿易・開発会議(UNCTAD)の共催でメキシコのココヨクでこの決議の採択の直前に行われた「資源の利用のパターン、環境及び開発戦略に関するシンポジウム」が採択した「ココヨク宣言」は、持続可能な開発の考え方を包括的にまとめたが、そこでは、まず、今日の問題は、主として地球の収容力の絶対的限界によるものではなく、それぞれの国の中及び国々の間にある経済・社会構造、不適切な分配及び誤った使用にあるとした上で、将来の世代の必要と両立可能な生産を確保しつつ生活の質を確保することを目指すべきであるとしている。

持続可能な開発という言葉そのものも、1970年代半ばには使用されている。その最初のもは、1975年の第3回UNEP管理理事会決定20(III)である。しかし、その定義は、既に「生物圏が人間のもくろみに対して課した限界を超えることなく、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))を満たすこと」、「現在の世代の利益と同時に将来の世代の利益のためにも、環境を改善し守ること」と、直接には、南北対立という背景を窺わせないものとなっていた。1980年に国際自然保護連合(IUCN)が作成した「世界自然保全戦略(World Conservation Strategy)」においては、この言葉に、自然資源の保全と開発の不可分性の意味合いが付け加えられた。

このような経緯の後、1987年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)の報告書「Our Common Future(我ら共有の未来)」において、この言葉は環境と開発の課題に南北が一致して取り組むため

の概念として主張された。ブルントラント委員会の意味付けは、1970年代の「持続可能な開発」の意味付けと同じく、国際政治上のものである。しかし、1970年代には、途上国側が先進国の干渉を排除しようとし、また、先進国に要求を突きつける南北間の対立的なものであったのと対照的に、ブルントラント委員会では、南北の協調のための概念としている。

砂漠化条約は、前文で2回「持続可能な開発」に触れた後、条約の究極の目的を「砂漠化の影響を受けている地域における持続可能な開発の達成」としている(第2条第1項)ほか、これを含め、本文の計8カ所で「持続可能な開発」との言葉を使っており、「持続可能な開発」を前面に押し出した条約である。しかし、その定義は行わず、単純に「持続可能な開発」を多用しているに過ぎない。つまり、砂漠化問題は南北の政治的な課題であるという利用のされ方としては効果を生じていても、その概念や実現方法が砂漠化との関係において明示されているわけではない。したがって、その具体化は、今後の締約国の実践を通じて行われる必要がある。

この条約の正式な和訳は、その一部分のみを掲載した場合には理解しにくいものである。そのため、本稿では、引用部分だけを読んでも理解しやすいように、あえて正式訳とは異なる訳を与えた部分がある。

(注)アジェンダ21：1992年6月、ブラジルのリオデジャネイロにおいて開催された環境と開発に関する国連会議(UNCED：地球サミット)で、環境保全のための地球規模の取り組みを強化することを目的として採択された国際社会による環境に関する行動

の指針。(事務局注)

参考文献

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

桑原幸子, 1991, 地球的規模の環境問題と国際法—環境条約の発展のその意義, 人間環境問題研究会編集「環境法研究」19号(特集：地球環境問題と国際的対応、1991年10月号), 有斐閣

米本昌平, 1994, 地球環境問題とは何か, 岩波新書

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

Gareth Porter and Janet Welsh Brown, 1996, *Global Environmental Politics*, second edition, Westview.

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

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 1980, *World Conservation Strategy*, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.

*環境省地球環境局環境保全対策課が(財)地球・人間環境フォーラムに委託して、砂漠化対処条約に基づく我が国の科学技術面での効果的な支援を検討するために開催している委員会である。

