

持続可能社会への国際的取組み —国際機構の役割を中心として—

Towards a Sustainable Society : The Role of International Organizations

園田 明子¹

Akiko Sonoda

The main purpose of this paper is to examine and clarify the role played by international institutions — intergovernmental organizations as well as non-governmental organizations — in globalization of environmental issues and in continuous efforts of the world community towards achieving a sustainable society. Special emphasis will be placed on the crucial and epoch-making documents in environmental law and policies, i.e., the Declaration of the United Nations Conference of the Human Environment (UNCHE) and the Rio Declaration on Environment and Development, in order to remind of the historical significance and scope of the sustainable development concept through the analysis of provisions set out in various international instruments.

キーワード：持続可能な開発、国際機構、国際連合

Key Words : Sustainable Development, International Organizations, United Nations

はじめに

今日の国際社会は主権国家を基本単位としつつも、国際機構における多数国間協力が、平和・人権・環境や経済など多くの重要課題の解決に不可欠であり、国際協力の組織化が進展している。環境保全と経済発展のバランスのとれた持続可能社会の実現には、各国の政策努力はもとより、複雑な利害対立を克服するためにもこうした組織的協力枠組みを通じた取組みが 一少なくとも二国間交渉や一部主要国による政策決定よりも一 適しているといえよう。

本稿では国際機構論の視点から、持続可能社会の構築に向けた国際的な取組みの一環として、

(I)環境問題の国際化の過程、ならびに(II)「持続可能な開発」²概念の主流化に向けて、国際連合(国連)をはじめとして国際機構がどのような役割を果たしてきたのか、諸機構の実行ならびに主要な国際文書の分析を中心に明らかにしたい。

I. 環境問題の国際化

「環境(environment)」という用語が国際文書においてどのように定義されているか(A)概説したのち、当初は工業化に伴う公害等とくに先進諸国の国内問題として顕在化した環境問題が、周辺諸国への影響と相まって国際機構の個別の対応(B)を経て、世界全体で取り組むべき地球環境問題

1 関西学院大学総合政策学部 教授

2 持続可能な開発あるいは発展(sustainable development)。本稿では、国連気候変動枠組条約や京都議定書など諸条約の公定訳で使用され、国際法において定着している「持続可能な開発」を用いる。Cf. 筒井若水編集代表(1998)『国際法辞典』有斐閣、170；国際法学会編(2005)『国際関係法辞典(第2版)』三省堂、433。

(C)へと「国際化」した過程を検討する。

I. A. 国際文書による「環境」の定義

環境の定義については、国際環境法の学説上さまざまな見解(Birnie et al., 4-6; Fitzmaurice, 22-27)があり、「誰もが理解しているが誰も定義できない」(松井、5)と指摘されるように、今のところ一般に確立した定義は存在しない。また、環境に関する国際文書(報告書、宣言、条約など)³においても、それぞれが対象とする、あるいは規律する特定分野を定義するのみで、一般的な定義を提示するものはない。

現在、環境を広範に定義している例としては、国連の経済社会理事会の補助機関である国連欧州経済委員会(ECE)において1991年に採択され1997年に発効した越境環境影響評価条約(エスポ条約)や1992年の国連環境開発会議で署名された気候変動枠組条約などがよく知られている。

たとえば、エスポ条約は第1条(vii)において、環境に対する影響として、「人間の健康と安全、植物相、動物相、土壌、大気、水、気候、景観、及び歴史的建造物若しくはその他の物理的構造物、又はこれらの諸要因の相互作用」ならびに「これらの諸要因の改変に起因する文化的遺産及び社会経済条件」への影響と定義している。

このように、地球環境問題すなわち国際社会全体が取り組むべき環境問題は、科学技術の進歩に伴い質的にも量的にも変容するものであり、今日ではより包括的な概念として捉えられているといえよう。環境への負荷の少ない持続可能社会の構築を目指すためには、自然環境への配慮はもとより、人間の経済・社会・文化生活の側面から自然との相互関係を考慮する人間環境の視座が重要であり、本稿では、こうした広義の環境を前提する。

I. B. 地域機構および国連の専門機関

一部の先駆的な科学者は早くも19世紀初頭には温暖化現象について研究を始めており、学界においても徐々に研究協力の体制が整っていったという(Maljean-Dubois et Wemaëre, 23; 吉川、5-6)。しかしながら、温暖化のみならず、オゾン層の破壊、大気・土壌・水質汚染、熱帯林の破壊や野生動物植物種の絶滅危機など、地球全体に多様で深刻な影響を及ぼす環境問題は一般に進行が漸進的かつ潜在的であるため、国際的な取組みが政府間レベルで本格的に検討されるようになったのは、1960年代にはいつてからのことである。

地域レベルでは、国家間協力の組織化が政治的にも経済的にも進展しているヨーロッパ⁴は、工業化が進み人口密度も高い地域であり、欧州評議会(Council of Europe)、欧州共同体(EC)、北大西洋条約機構(NATO)や経済協力開発機構(OECD / 1960年に欧州経済協力機構(OEEC)改組)、ならびに、国連の欧州経済委員会(ECE)が、加盟諸国における環境悪化に対処するための行動計画や環境政策の諸原則の作成に着手し(Beurier, 102-114; Kiss et Sicault, 607)、域内協力や条約起草に大きく貢献してきた。

また世界規模での環境問題への取組みとしては、国連教育科学文化機関(UNESCO)、国連食糧農業機関(FAO)、世界気象機関(WMO)、世界保健機関(WHO)や政府間海事協議機関(IMCO:現在の国際海事機関(IMO))など、国連と連携協定を締結している専門機関も、それぞれの活動領域において、加盟国やNGO⁵・各種学術団体との共同プロジェクトを策定し実施するようになった。たとえば、ユネスコでは、1960年の政府間海洋学委員会(IOC)の設置をはじめとして、1970年に「人間と生物圏」計画(MAB)、1972年に国際

3 本稿では、公定訳のない国際文書(条約・宣言や決議等)については、各文書の仏語または英語原文、広部和也・臼杵知史編修代表(2003)『解説 国際環境条約集』三省堂、奥脇直也編集代表(2011)『国際条約集 2011年版』有斐閣、を参照した。

4 Cf. 園田、3-4。

5 国際環境法の定立過程におけるNGOの役割については、cf. Tanzi, 151。

地質対比計画 (IGCP)、1975年に国際水文学計画 (IHP) などの学際的な政府間プログラム⁶を開始し、それぞれの専門分野における調査・研究協力を推進するとともに、加盟国の環境・資源保護政策への提言や支援を行っている。

I. C. 国際連合人間環境会議の開催

国連総会は1968年、経済社会理事会の提案を受けて、世界レベルで包括的に環境問題を検討する初めての国際会議を開催することを決定(決議2398 (XXIII))し、27加盟国代表で構成される政府間委員会ならびに専門機関や学術団体・NGOの準備作業を経て、国連人間環境会議(UNCHE)⁷が1972年6月にストックホルムで開かれた。同会議は、環境保護に関する26の原則を表明する「人間環境宣言」(ストックホルム宣言)、109の勧告を含む「人間環境に関する行動計画」ならびに両文書を実施するための決議を採択した。

この宣言、行動計画または決議は、それ自体、法的拘束力を有する文書ではないが、「人間環境の保全と改善に関し、世界の人々を... 導くため共通の見解と原則」(宣言・前文)を提示することにより、その後、国際環境法の発展に寄与したと評価される。また国連総会は、ストックホルム会議の勧告を受けて、同会議の宣言や行動計画を実施する中心的な機関として、国際連合環境計画(UNEP)を設立(決議2997 (XXVII))し、事務局本部をナイロビに設置することを決定(決議3004 (XXVII))した。こうして環境分野に特化した常設の補助機関が国連内に設けられたことにより、

加盟諸国、専門機関や地域機構の国際協力を調整し推進する基盤が確立し、現在の持続可能社会構築に向けた国際的取組みの組織化の端緒となったといえよう。

実際、ストックホルム会議を契機として、すでに顕在化し条約起草が検討されていた諸課題に対応すべく、多くの重要な環境条約が締結されていく。早くも1970年代に作成された主な環境条約としては、以下のものが挙げられる。

- ・ユネスコ総会が1972年11月に採択した世界遺産保護条約⁸。

- ・1973年のワシントン条約(CITES)⁹: 人間環境会議の勧告に基づき、国際自然保護連合(IUCN)¹⁰が中心となって起草された。

- ・1973年の海洋汚染防止条約および1978年の同条約議定書¹¹。

- ・国連欧州経済委員会(ECE)が1979年に採択した長距離越境大気汚染に関する条約¹²: 前文において、とくに人間環境宣言の第21原則(環境に対する国家の権利および責任)を引用している。

UNEP設立後20年を経た1992年には、1972年以前に締結された条約も含め、二国間条約と多数国間条約を合わせて900以上の環境条約があったといわれている(Fitzmaurice, 98)。

II. 「持続可能な開発」の主流化に向けて

持続可能社会の実現を目指す国際的な取組みの一環として、「持続可能な開発」概念が(A)生成し(B)地球環境政策の基本理念として定着していく

6 IOCおよび各計画の策定過程と実施制度については、cf. Sonoda, Akiko (1985) Les programmes intergouvernementaux de l'Unesco: Etude juridique et institutionnelle, Thèse de troisième cycle (Droit), Université Paris II, 19-34.

7 UNCHE開催の経緯および意義については、cf. Beurier, 40-51; Birnie et al., 48-50; Fitzmaurice, 33-38; Kiss and Sicault, 607-628; 松井, 15-19.

8 Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage.

9 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

10 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: 自然及び天然資源の保全に関する国際同盟(公定訳)。1948年に設立された国際NGO。詳細については、cf. 吉田, 371-381。

11 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, Protocol (1978) and Annexes (1973-87)。

12 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

過程を国際機構の実行および主な国際文書を通して検討する。

II. A. 「持続可能な開発」概念の生成

国連では、南北格差が顕著になった1960年代を「国連開発の10年」と定め、1965年に国連開発計画(UNDP)を設置(総会決議2029 (XX))するなど、比較的早い段階から途上国の経済発展に取り組んできた。したがって1972年のストックホルム会議においても、すでに環境と開発は重要課題の一つであった(Kiss et Doumbe-Bille, 824)。人間環境宣言は、途上国への援助や配慮(原則9から原則12)、さらに原則13・14では環境と開発の「両立」ならびに「矛盾の調整」に言及している。

周知のとおり、「持続可能な開発」という用語は、国連総会が1983年に設置(決議38/161)した環境と開発に関する世界委員会(WCED / 通称ブルントラント委員会)が1987年に公表した報告書『われら共通の未来(Our Common Future)』¹³によって一般に知られるようになった。この報告書の定義には、環境と開発の不可分性、環境・資源の有限性や世代間衡平性の考え方が示されているが、こうした持続可能性への配慮は、他の国際文書においても確認することができる。

たとえば、IUCNが起草に関わった1971年のラムサール条約¹⁴は、湿地を「経済上、文化上、科学上及びレクリエーション上大きな価値を有する資源」(前文)と明示し、登録湿地の保全とともに「賢明な利用(wise use)」を促進するための計画の策定と実施を締約国の義務としている(第3条1項)。

また、先進諸国の協力機関である経済協力開発機構(OECD)が1974年に採択した「環境政策に関

する宣言」は、前文において、加盟国政府が国内および国際レベルで環境を保護し改善すると「同時に」経済的な発展を推進すべき「責任を自覚」しているとした上で、「1. 環境の質の保護と漸進的な改善は、… 加盟国の主要目的である」と明記し、環境保全と経済発展の両立に対する先進国の役割を指摘している。

II. B. 環境と開発に関する国際連合会議の開催

国連総会は1987年、上記WCED報告書を検討し、人間環境会議から20年の節目に国際環境会議を開催することを1989年に決定した(決議44/228)。1992年6月にリオデジャネイロで開かれた環境と開発に関する国際連合会議(UNCED / 国連環境開発会議、通称「地球サミット」)¹⁵は、持続可能な開発を中心理念とする「環境と開発に関するリオ宣言」、持続可能社会を実現するための21世紀に向けた行動計画として「アジェンダ21」、ならびに森林原則声明を採択した。このアジェンダなどを実施するため、国連に新たな補助機関を設けることも決定され、経済社会理事会は1993年、持続可能な開発委員会(CSD)を設置した。

リオ宣言は27の原則からなり、前文において、1972年のストックホルム宣言を再確認し発展させることを明示している。とくに注目すべき点は、人類の権利(原則1)として持続可能な開発を捉えていること、環境保護が「開発過程の不可分の一部」(原則4)をなすこと、最貧国など「途上国の特別な状況」(原則6)を考慮し「共通であるが差異のある責任」(原則7)を確認していることである。

また、リオ会議では、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)および生物多様性条約(CBD)¹⁶が署

13 Cf. World Commission on Environment and Development (WCED), 43: "Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."

14 Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat.

15 UNCED開催の経緯および意義については、cf. Beurier, 51-54; Birnie et al., 50-52; Fitzmaurice, 38-47; Kiss and Doumbe-Bille, 823-843; 松井、22-24。

16 UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change, CBD: Convention on Biological Diversity.

名された。各条約は前文で、地球の気候変動あるいは生物多様性の保全が、「人類共通の関心事 (common concern of mankind) であることを確認」しており、それぞれに、持続可能な開発や経済成長あるいは利用に関する条項がある。リオ宣言後に作成された環境条約の多くにも、同様のことが指摘できる。

このように持続可能な開発は、今日では「地球環境問題解決のための共通の理念」の一つに位置づけられるが、その「正確な内容」に関しては、各専門分野の研究者や実務家の間で未だ「議論も多い」¹⁷が現状であり、法的拘束力のある「持続可能な開発」原則が確立するには至っていない。ただし、国際司法裁判所 (ICJ) は、ガブチコヴォ・ナジュマロシュ計画事件 (ハンガリー／スロヴァキア) に関する1997年の判決¹⁸において、ハンガリーの主張する環境への影響を理由とする計画放棄の正当化は認めなかったが、「持続可能な開発」概念が環境保護と経済発展との調和の必要性を表すものであることを確認している。

おわりに

持続可能社会の構築に向けた国際社会全体の取り組みにおいて、20世紀後半以降、国際機構は当初それぞれの活動領域で国際世論を喚起する役割を果たしてきた。とくに国連主催の人間環境会議 (UNCHE) を契機として、現在では地球環境問題が人類共通の関心事であるとの認識が共有されるに至り、多数国間協力の組織化が進展している。すなわち、国連総会の補助機関として設置された UNEP をはじめとして国連システムの諸機構や地域機構など、伝統的な政府間協力の枠組みを活用しながら、NGO や市民社会の参加を得て、継続

的な取り組みが行われている。

まずストックホルム宣言とリオ宣言という法的拘束力のない政治宣言で、環境課題の総論について一定の国際的コンセンサスを得た上で、各論については、個別の条約で制度化をはかるという手法が採られてきた。こうしたプロセスには、国連総会決議である世界人権宣言に基づき、多分野にわたる人権諸条約が締結されてきた先例がある。

政治・経済的にも文化的にも多様な国々で構成される現代社会では、地球規模での協力を実現する共通基盤として明文化された制度が必要であろう。均質な組織では阿吽の呼吸で機能する方が効率的である場合もあるが、多様性の高い組織では、規範の有無および内容が曖昧であれば、成員間に摩擦を引き起こしかねない。共通の規範や協力枠組みがあつて初めて、複雑な利害を調整し関係諸国 (グループ) の実状に即した柔軟な政策協力や共同行動を実施できるのである。

2011年12月末現在、日本は未加入であるが、ユネスコが2005年の総会で採択した文化的表現多様性条約¹⁹は、持続可能な開発における文化的多様性の重要性 (前文第4項) や持続可能な開発に対する先住民族の貢献を保護し促進する必要性 (同第9項) を指摘している。また同条約は、指針となる8原則の一つとして、持続可能な開発の原則 (第2条6項) を挙げている。さらに第13条では、各国の開発計画において文化を統合する政策努力に言及しており、「持続可能な開発」概念は、従来の環境・経済分野を主軸としつつ文化や教育への配慮など、その意味範囲が変化拡大している。

このように、目指すべき持続可能社会は、科学技術の進歩や人権意識の向上に伴い、時代とともに変容するものである。今後とも、国連など国際機構の内部機関や主要環境条約の締約国会議を中

17 天野、55。国際法の観点から考察した「持続可能な開発」概念については、cf. Cordonier Segger and Khalfan, 45-50; French, 35-72; 高島、2-6。

18 判決 (1997年9月25日) : ICJ Reports 1997, p. 7。本件は、ハンガリーと旧チエコスロヴァキアが1977年に条約を締結し合意した、ダニューブ川流域における水力発電所およびダム建設等に関する共同事業計画に端を発している。

19 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.

心に、実効性のある協力制度を可能な限り広範に世界レベルで整備する努力を継続することが望まれる。尚、脱稿後2012年1月には、同年6月に開催予定の国連持続可能な開発会議(UNCSD／リオ+20)で採択が予定されている政治宣言の草案²⁰が国連事務総長に提出され公表されている。

World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*, Oxford University Press.

吉田正人 (2005) 「IUCN(国際自然保護連合)」西井正弘編『地球環境条約—生成・展開と国内実施』有斐閣。

吉川弘之 (2010) 「持続可能な開発のための教育の10年(DESDE)」『工学教育』(J.of JSEE), 58-1。

参考文献

- 天野明弘 (1997) 『環境との共生をめざす 総合政策入門』有斐閣。
- Beurier, J.-P. (2010) *Droit international de l'environnement* (4e édition), A. Pedone.
- Birmie, P.W., A.E. Boyle and C. Redgwell (2009) *International Law and the Environment* (3rd ed.), Oxford University Press.
- Cordonier Segger, M.-Cl. and A. Khalfan (2004) *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*, Oxford University Press.
- Fitzmaurice, M.A. (2001) "International Protection of the Environment", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 293.
- French, Duncan (2005) *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester University Press.
- 磯崎博司・高村ゆかり (2002) 「地球環境問題と国際環境法」森田恒幸・天野明弘編『地球環境問題とグローバル・コミュニティ』岩波書店。
- Kiss, A.-Ch. et J.-D. Sicault (1972) "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972)", *Annuaire français de droit international (AFDI)*, vol. 18.
- Kiss, A.-Ch. et Stéphane Doumbé-Bille (1992) "La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio-de-Janeiro, 3-14 Juin 1992)", *AFDI*, vol.38.
- Maljean-Dubois, Sandrine (2002) "Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà?", *AFDI*, vol.48.
- Maljean-Dubois, S. et M. Wemaëre (2010) *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, A. Pedone.
- 松井芳郎 (2010) 『国際環境法の基本原則』東信堂。
- 佐藤禎一 (2008) 『文化と国際法』玉川大学出版部。
- Société Française pour le Droit International (2010) *Le droit international face aux enjeux environnementaux. S.F.D.I.-Colloque d'Aix-en-Provence*, A. Pedone.
- 園田明子 (2004) 「EUにおける政策決定の制度的枠組み」深山明編著『EUの経済と企業』御茶の水書房。
- 高島忠義 (2001) 「国際法における『開発と環境』」国際法学会編『日本と国際法の100年(6) 開発と環境』三省堂。
- Tanzi, Attila (2008) "Controversial developments in the field of public participation in the international environmental law process", in Dupuy, P.-M. and L. Vierucci, eds. (2008) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Edward Elgar.

20 Cf. Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la viabilité mondiale (2012). Pour l'avenir des hommes et de la planète : choisir la résilience.