

## 国際環境協力と国連環境計画 (UNEP)

原 嶋 洋 平\*

### International Cooperation on Environmental Issues and United Nations Environment Programme (UNEP)

HARASHIMA Yohei\*

#### Abstract

The object of this paper is to study of activities of the United Nations Environment Programme (UNEP) directed towards international cooperation on environmental issues. Due to serious environmental issues that have become global issues, international cooperation has been required since the late 1960's. So far various policy responses have been adopted. UNEP is one of the most important international organizations in the field of environmental protection, and has contributed to solve environmental issues. Established in 1972, UNEP has implemented the Earthwatch Programme and the Clearing House Programme to assist developing countries, and has coordinated environmental law and policy and so on. However, UNEP has failed to a certain extent in meeting some of its objectives satisfactorily. This study shows that key obstacles against UNEP's activities are national sovereignty of each member countries, narrow responsibility and limited power of UNEP, competition with other international organizations, and lack of funds. These factors are characteristic of the overall international cooperation scheme on environmental issues.

#### 1. はじめに

(1) 今日の環境問題は地球規模の広がりを見せており、もはや一国では解決することが不可能となっている。それゆえ、環境分野においても国際協力(国際環境協力)が必須となっている。

国際環境協力にとって、まず画期的な出来

事となったのは1972年の国連人間環境会議であった。これ以後、国際環境条約(ラムサール条約、世界遺産条約、ワシントン条約など)が採択されるようになり、国際会議の決議や宣言などの法的拘束力を持たないソフト・ローの方式も活用されるようになった(人間環境宣言、ナイロビ宣言など多数)。さらには、協力内容に関する一般的な義務を定めた枠組

---

\* 名古屋大学大学院国際開発研究科博士課程(後期課程)

み条約をまず採択した後に、その内容を厳格にして随時補完しようとする枠組み条約の方式(オゾン層保護のウィーン条約など)も採られ、さまざまな工夫を凝らしてより多くの参加国を確保して、国際協力のルールを定立しようとする努力が続けられている。南北関係だけに限ってみると、1980年代になると、開発援助プロジェクトに伴う環境配慮の制度化が進められるようになり、やがて環境保全そのものを目的とするプロジェクトへの援助(環境ODA)も増加している。国連人間環境会議以来、発展途上国側が要求してきた「追加的な」資金援助も、1990年のオゾン層保護のモントリオール議定書の改正によって初めて制度化が図られ、翌1991年には地球環境保全のための資金供与を目的とした地球環境基金(GEF)が世界銀行に設置されている。こうした国際環境協力の実現にむけた努力は、1992年の国連環境開発会議(地球サミット)を迎えて一つのピークに達した感があり、各条約の締約国会議(COP)や持続可能な発展委員会(CSD)などを通じてフォローアップが進んでいる。

(2) 環境問題の解決にあたっては各国の利害が激しく対立する。国際条約、ソフト・ロー、枠組み条約、開発援助における環境配慮などは、こうした利害を調整しようとするものであった。国際機関の活動も、こうした利害調整の一つとして位置づけることができる。1970年代までに、従来の国際機関が、それぞれの任務との関連で環境問題に関心を示すようになるとともに、環境問題をより専門的に取り扱う機関も新たに設置されるようになった。そのなかで、最も代表的なものが、国連環境計画(the United Nations Environment

Programme=UNEP)である。このUNEPは設立から20年余を経て成果をあげてきたと同時に、その問題点が指摘されている(これまで、UNEPの活動を評価したものとして、加藤、1982: Ramakrishna, 1984: Gray, 1990: Thacher, 1991: Khanna, 1993: 信夫, 1993 などがある)。本稿では、国際環境協力における利害調整という観点から、UNEPの主要な活動を概観して、UNEPの活動の限界とその要因を示したい。

## 2. 組織の概要

(1) 1950年代と60年代の高度な世界経済の成長は生産規模を拡大して、これに伴う環境汚染が顕著に増大した。また、この時期すでに発展途上国も貧困に起因する環境問題に直面している。こうした背景のなかで、1972年にストックホルムで国連人間環境会議が開催され、人間環境宣言のほか、かえがえのない地球を守るための行動計画が採択されている。そして、この行動計画は、人間環境の保護と改善のため国連内に恒久的な国際機構が緊急に必要であると規定している(環境庁長官官房国際課, 1973)。この結果を受けて、同年の第27回国連総会は、人間環境宣言及び行動計画を実施に移すための国際機構として、UNEPの設立を決議(第2997号)したのであった。

(2) UNEPの基本的な任務は、既存の国連機関が行っている諸活動を総合的に調整(調整的機能)すると共に、国連機関が着手していない環境問題に関して、国際的に協力して取り組むよう喚起する触媒の役割(触媒的機能)を果たすことにある。UNEPは、環境プログ

ラムを通じて、他の国連機関及び加盟国政府等によって実施される各種プロジェクトやプログラムにおいて環境保護が実践、配慮されるよう促進するものである。

(3) その内部組織は、UNEP の設立を決定した国連総会決議に従って、管理理事会、環境事務局、環境基金、そして環境調整委員会の4つによって構成された。このうち、意思決定機関にあたる管理理事会は、国連総会により選出される理事国 58 か国（任期 4 年）によって構成されており、わが国も理事会のメンバーとなっている。次に、実施機関にあたる環境事務局の本部はケニアのナイロビに置かれて、理事会の補佐を主要な任務としている。事務局長は国連事務総長の指名を受けて国連総会で選出される（任期 4 年）。そして、環境基金は、UNEP の環境プログラムに対する追加資金を提供するために 1973 年に設立

された自発的拠出から成る任意基金で、管理理事会の指針の下で国連組織内で開始される環境活動の費用の全部又は一部を負担することとされている（外務省国際連合局、1991）。UNEP の資金源としては、環境基金のほか、国連の通常予算、特定の環境問題のために出捐される信託基金そしてカウンターパート拠出金がある。それぞれの資金規模は図1のように推移しており、1980年代後半から資金規模は顕著に増加し、1992年には全体で1億ドルを超えている（UNEP、1993）。

(4) 制度上、これら3つの内部組織に関しては、設立以来、特筆すべき変化は見られない。しかしながら、国連組織内で環境プログラムの実施に関係するすべての組織の間の協力と調整の確保を目的とし、国連組織内の各機関、ほかの政府間組織及び非政府組織(NGO)、そして各国政府に対して、環境問題に関する諸

金額（単位：百万ドル）

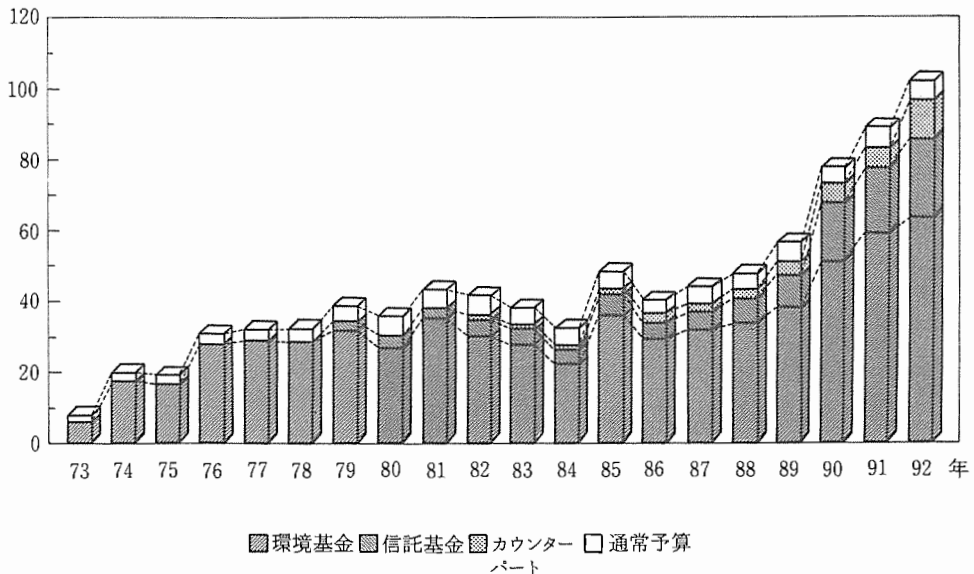


図1 UNEPの資金規模

活動を求める立場にあった環境調整委員会は、1978年になって、国連の中央機関である行政調整委員会（ACC）に吸収されている。UNEP本部が主要な国連機関から地理的に遠隔であって、こうした調整活動に適していなかったことが、環境調整委員会が廃止された原因であった（Birnie, 1993）。このことは、UNEPによる調整や触媒の能力を減殺するものとなっている（Gray, 1990）。

他方で、1977年からは、基本的任務を果たすために特色あるプログラムとして、「テーマ別共同プログラミング（thematic joint programming）」が開始されている。このプログラムは、他の国連機関と共同して特定のプログラムを実施しようとするものであり、UNEPによって他の国連機関との密接な協力を進展させる機会を与えるものとなっている。さらに、1990年以来、「システムワイド中期環境プログラム（SWMTEP）」と呼ばれる6か年計画が策定されている。この計画は、国連機関を横断的に取り込んだもので、各国連機関が実施する環境に関する活動を調整するための計画を準備しようとするものである。現在では、国連組織内でのUNEPの主要な調整手段として機能しており、国連組織のなかで既存のプログラムを効率化・拡大し、また、今後どのような活動が必要かを明確にする機会となっている。実際には、この6か年計画は、ACCや各国連機関の環境問題を取り扱う定期的会合の場で調整されてきた（UNEP, 1990）。

### 3. 主要な活動内容

(1) UNEPの活動のなかで最も重要なものは、環境評価のための「地球監視プログラム」

である。これは利害調整に直結するものではないが、環境問題をめぐる利害対立の要因となっている科学的な不確実性を低減して、国際的な合意の形成を促す役割を果たしている。さらに、発展途上国が、独自には入手不可能であった環境情報を活用して、先進国の経験を生かすことにも役立つものである。

(a) 地球監視プログラムの中心となっているのが、地球環境モニタリングシステム（GEMS）である。UNEPは、1975年にGEMSプログラム活動センターを発足させたが、ここでは既存のモニタリングシステムに取って代わるものでなく、それらの間の橋渡しをして、さらに新しい測定局やネットワーク間の格差を埋めている。GEMSは25の地球モニタリングシステムを含み、それぞれがデータベースと連結されて、142か国で稼働している。その主要な対象分野は、大気及び気候、環境汚染、再生可能資源である。そして、各施設の運用には、各国政府、そして国連食糧農業機関（FAO）、世界保健機関（WHO）、国連教育科学文化機関（UNESCO）など国連機関そして国際自然保護連合（IUCN）や世界自然保護基金（WWF）など国際的なNGOも密接に関与している。これらは、共通のデータ精度管理手法を採り入れて、国際的にデータの比較可能性を確保している。さらに、多くの政策決定者及び研究者がGEMSデータを利用できるようにするために、1985年には、地球資源情報データベース（GRID）をスタートさせている。これは、地理情報システムと衛星画像処理技術を利用して環境データを分析して、分かりやすい地図や印刷物を作成するものである。GRIDは、UNEP本部に調整ユニットをもち、各地に置かれた協力センターを通じてGRIDデータ

を提供している (UNEP, 1990)。

(b) この GEMS のほかに、地球監視プログラムには国際情報源照会制度 (INFOTERRA) 及び国際有害化学物質登録制度 (IPRTC) がある。INFOTERRA は、世界の 139 か国の政府、企業、研究者に集積された環境情報の所在を知らせることによって、これらの情報を活用する機会を与えている。UNEP は、毎年 17,500 件を超える照会に対して、INFOTERRA により回答の所在を知らせている。この制度は、各国政府がその国の拠点に指定した機関のネットワークによって機能しており、各国内拠点はその国の環境情報リストを作成して国際リストに登録する優れた情報源を選別している。この情報源として 6,500 の機関が国際リストに掲載され、さらに各国内拠点は約 600 の商業用データベースにもアクセスしている。他方、IPRTC は、各国の書籍、学術雑誌、製造会社のファイル、データベース等に埋もれている化学物質に関する知見を集めて、必要に応じて提供している。また、独自のデータベースを構築して、国際的に関心の高い約 800 種の化学物質について製造、使用、廃棄を通じて環境や健康に与える影響に関する情報を集めている。さらに、IPRTC は、UNEP の「国際取引における化学物質の情報に関する指針 (1984 年)」に従った化学物質の国内規制措置に関する通告を受領して、他の国に伝達して、必要となる指導や研修も実施している (UNEP, 1990)。

(2) 国際環境協力における利害調整にとって、国際的な合意に裏付けられた「環境政策と法」を生成することが最も直接的で有効な手法である。そして、こうした環境政策と法

の生成に関する活動も、当初から UNEP の具体的な任務となっている。

(a) この環境政策と法の生成のために、これまでに、UNEP が用いてきたテクニックは、次のとおりの 3 つに集約されている (Tolba and EL-Kholy, 1992)。その第 1 は、法的拘束力を持った合意を確保するために、科学的コンセンサス及び政治的支持を集める手段としての行動計画アプローチである。第 2 に、国家間で統一した基準及び実施を促進し、究極的には法的拘束力を持つ合意又は国内法となるように、地域及び地球レベルのガイダンスとして法的拘束力を持たない指針及び原則を採択するソフト・ローの手法である。第 3 に、国家間による一般原則及び制度メカニズムに関する枠組み条約であって、各国に対する詳細な権利義務は議定書によって追完する手法である。UNEP は、これらのテクニックを組み合わせて、環境政策と法の生成に取り組んできた。そこでは、最初に UNEP は科学専門家によるワークショップを招集して、環境保護のために必要となる行動を具体化するための政治的支持を築きあげる。このワークショップは、政策決定者が最終的には法的拘束力を持つ手法の採用を検討する会議の基礎となっている。

(b) こうしたアプローチが最初に用いられたのは地中海汚染問題であった。その後、ほかの地域における海洋プログラムにも適用されている。そして、オゾン層破壊問題において、このアプローチが大きく注目を浴びることとなった (Tolba and EL-Kholy, 1992)。UNEP は、1977 年の第 5 回管理理事会でオゾン層破壊問題を調査事項に取り上げること合意して、国連機関、各国政府、化学会社の代表から構成される「オゾン問題調整委員会

（CCOL）」を設置して科学的知見の収集と整理に着手し、フロン11及びフロン12の使用量削減と生産能力の凍結を呼びかけた。そして、1981年の第9回管理理事会において、オゾン層保護条約の作成を合意して、法律及び技術等専門家による特別作業部会を発足させている。この特別作業部会における活発な議論を経て、1985年に「オゾン層の保護のためのウィーン条約」（枠組み条約）が採択されたのであった。1987年のモントリオール議定書及び1990年の同議定書の改正による規制水準強化の過程においても、UNEPは法律及び技術等専門家によるワークショップを招集して、政治的支持を築きあげる努力をしてきた（小宮、1989）。また、地球温暖化問題の発端においても、このアプローチが活用されている。科学専門家が地球温暖化問題について共通の理解を得て国際社会に訴えたのは、UNEP等が開催した1985年のフィラハ会議であった。そして、1988年には、地球温暖化に関わる科学的知見、環境的・社会経済的影響、対策戦略等を検討するため、UNEPと世界気象機関（WMO）は世界各国の科学専門家から構成される「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」を設置して、地球温暖化防止に向けた国際的な合意の形成のために科学的な基礎を与えている（UNEP、1990）。

(c) これらのほかにも、UNEPは、数多くの環境政策と法に係る法的拘束力を持たない一般原則や指針を策定してきた。例えば、「2以上の国が共有する天然資源行動原則（1978年）」、1982年の国連総会で採択された「世界自然憲章」、「環境影響評価指針（1987年）」などである。これらは、多くの国の政府によって採択されている。また、1981年から開始された定期的な環境法レビュー（モンテビデオ

プログラム）、そして発展途上国に対する環境政策や法の定式化及び実施の支援もなされている。

(d) 他の分野の政策課題とは異なり、環境問題には科学的な不確実性が伴うと同時に、その解決には予防的措置が重要であるという特徴がある。さらに、環境と経済とはトレードオフの関係にあるとさえいわれていたように、両者の統合は容易でない。そのため、一般に、環境破壊の予防的措置に取り組むための国際的な合意は形成されにくい。地球監視プログラムや科学専門家によるワークショップを通じた科学的な不確実性の低減と共に、前述したような3つのテクニックを駆使した漸進的な手法は、より多くの国際的な合意への参加を誘引するものであった。

(3) みずからの経済発展を希求し、環境問題に対処する資金や技術に乏しい発展途上国においては、環境を犠牲にせざるを得ない側面がある。そのため、環境分野においても、南北間の利害対立は深刻であって、これを調整することが国際協力にとって重要な課題となっている。これに対して、UNEPは、開発プロジェクトの実施機関でも発展途上国に対する資金援助機関でもないが、その設立当初から「発展途上国の支援措置」に取り組んできた。実際に、発展途上国における環境教育・研修及び普及啓発に関するプログラムを実施しており、一般の環境プログラムのなかでも発展途上国の環境改善を考慮に入れているものが多い（例えば、前述の地球監視プログラム、水問題解決に資する国内及び国際レベルで実施すべき行動計画を勧告した「マルデルプラタ行動計画（1977年）」など）。

(a) しかしながら、UNEPが発展途上国にお

ける環境と開発という現実問題に本格的に取り組むようになったのは、「クリアリングハウス」の発足からである (Khanna, 1993)。設立10年目にあたる1982年の第10回管理理事会特別会合で採択されたナイロビ宣言(7項)は発展途上国の環境問題の深刻さを指摘している。そして、このとき、発展途上国のプライオリティを特定して、環境プロジェクトに参加する援助国(援助機関)の獲得の支援を目的としたクリアリングハウスの発足を決定した。これは、発展途上国が優先的に実施するプロジェクトの作成のために技術者を派遣して、そのための資金等の手当ても行うものである。さらに、援助国と特定のプロジェクトとを結び付けたり、発展途上国と援助国との連携を図るなどのブローカー(周旋)としての役割を果たすものでもある。これまで、このクリアリングハウスは、ボツワナ、インドネシア、ヨルダン、ペルーの長期環境戦略、ザンベジ川流域(アフリカ大陸)の行動計画、アフリカ環境大臣会議などの成果をあげている。現在では、発展途上国がみずから環境問題に取り組むことができるような組織的、行政的、法律的、計画的な基盤づくりに重点を置いて、ネパールの第8次開発計画、ベトナムの気候影響評価、ブルンジの国家環境戦略、ギニアの国家環境行動計画、ケニアの環境法制の見直しを支援している(薄木, 1983; UNEP, 1990)。1992年までにクリアリングハウスによる支援措置が実施された国は45か国を数えて、3,500万ドルを超える資金援助を周旋している (UNEP, 1993)。

(b) このクリアリングハウスはUNEPの触媒的機能を象徴したもので、国連機関や各国政府等からの援助資金を引き出している。UNEP自身は資金援助機関ではないが、僅か

な自己の資金を環境プログラムの着手に充てることによって、他の国連機関や各国政府等から資金を引き出すのである。その効果は実に4倍と見積もられている (Tolba and EL-Kholy, 1992)。つまり、UNEPがその資金を100万ドルを使う毎に、環境問題に充てる資金を400万ドルを見つけ出した計算になるというのである。

#### 4. UNEPの限界とその要因

(1) ここまで、UNEPの諸活動のうち、地球監視プログラム、環境政策と法の生成、発展途上国の支援措置を概観してきた。国際環境協力を推進するために設立されたUNEPは、環境情報の収集と提供を通じて環境問題の科学的な側面を受け持つとともに、国際環境協力の内容(権利義務)を提案して、具体的なルールの定立に取り組んできた。さらに、環境問題の解決のために追加的な資金及び技術の援助を要求してきた発展途上国に対しては、クリアリングハウスを通じて資金援助を周旋することによって支援措置を実施して、南北間の利害調整に寄与してきた。

(2) しかし、主権国家によって構成されている現在の国際社会にあっては国際機関の組織運営は国家を単位として行われることが原則であり、国際機関によっても、各国の利害を調整することが困難な状況にある。このことは、UNEPの場合も例外ではない。

(a) 国連憲章は、その機構及び加盟国の行動原則として、「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を与えられるものでないことを規定している(第2条7)。こうした原則

に従えば、そもそも、国家の領土内にある資源及び環境に影響を及ぼす人間の活動は、国家の主権の管理の下に置かれており、国際機関が関与する余地などない。しかし、国際的に環境問題が深刻化したことは、こうした伝統的な国家主権の考え方に修正を求める結果となり、国際環境法においては、国家主権を制限する方向にむかっている（岩間，1992）。こうした制限主権の考え方は、すでに、人間環境宣言によっても確認されており、「各国は、国連憲章及び国際法の原則に従い、自国の資源をその環境政策に基づいて開発する主権を有する。各国はまた、自国の管轄権内又は管理下の活動が他国の環境又は自国の管轄権の範囲を越えた地域の環境に損害を与えないよう確保する責任を負う。」（原則 21）と規定している。国連環境開発会議で採択されたリオ宣言（原則 2）でも、同様な規定がなされている。

(b) 国際機関だけに限ってみると、多くの国家の合意を基礎として設立されている国際機関は、特段の取決めがある場合を除いては、加盟国に対して強制力を持たない。国際機関が提案した国際協力の内容を支持又は参加するかは、結局のところ、各加盟国の独立した意思決定に委ねられるのである。つまり、自国にとって不都合のある提案に対しては、不支持又は不参加の意思を表明すれば、何ら法的に拘束されることはないのである。

UNEP の設立を決議した国連総会決議でも、「環境分野における国際協力プログラムは、各国の主権的権利を尊重し、かつ国連憲章及び国際法の原則に合致して実施しなければならないことに留意」と規定している。これまで、UNEP に対して、何らかの強制力を持たせようとする特段の取決めもない。

(c) 各国は社会経済的にそれぞれ違った状況にあり、しばしば短期的な国家状況に腐心して、長期的な視野に立った UNEP の活動を評価しない傾向にある。各国の環境問題に干渉しようとする UNEP の活動に好意的でない国にとっては、こうした国家主権の尊重に関する規定は有効な抗弁として利用されている。UNEP が、環境問題の科学的な側面を受け持つようになり、環境政策と法の生成において、行動計画、ソフト・ロー、枠組み条約というテクニックを組み合わせた漸進的な手法を採らざるを得なかったことは、各加盟国がみずからの国益のために主権的権利を主張することによって合意形成が妨げられることを回避し、より多くの国の参加を確保しようとする努力の結果であった。こうした努力によって、オゾン層保護のウィーン条約とそれに続く議定書などの具体的な成果をあげているが、砂漠化問題のように早い時期からの UNEP の提案にもかかわらず遅々として実を結ぶことがなかったケースもある。また、ようやく採択に至った国際環境条約でさえ、その実施・紛争解決・履行確保に関する具体的な措置が未整備であったものがあり、そして、条約の効力発生までに長い期間を要し、各国における国内の批准手続きが遅れてきたことが指摘されている（Gray, 1990）。

このように、加盟国の合意を基礎として存立する UNEP にとっては、加盟国の合意がなければ、環境問題に対して必要な措置を採ることができず、第三者的な立場から加盟国間の利害調整を行うことができないという限界が認められる。つまり、加盟国の国家主権が、UNEP の活動を制約する要因となっているということができる。



(3) 次に、前述したとおり、UNEPにとって基本的な任務は調整的機能及び触媒的機能にとどまっており、他の国連機関及び加盟国政府等に対して何ら強制力を持つものではない。そして、UNEPの活動は、プログラムの促進に重点が置かれており、その完成までを推進するものでないとの批判があるが(Gray, 1990)、これは、UNEPそのものが環境プログラムの実施主体となることさえ意図していないことが原因となっている。

(a) こうしたUNEPそのものに内含されている脆弱性は、UNEPの設立を決定した国連人間環境会議に遡る。この会議の前までに、国連組織内でも、環境問題に対する認識が徐々に高まっていたが、その対応はセクター別によるものであった。1970年代までに、国連組織のなかの多くの機関が、それぞれの任務との関連で環境問題に関心を持つようになっていた。例えば、大気汚染問題だけを取り上げてみても、すでにこの時期、WHO、WMO、FAO、UNESCOそして国際民間航空機関(ICAO)などが関連をしている(Birnie, 1993)。こうした状況のなかで設立が決定されたUNEPを、国連組織内で先導的な役割をはたすような権力的な機関とする意図はそもそも存在していなかったのである。

(b) 先に概観した主要な活動をみると、多くの場合に、UNEPの環境プログラムのなかには、ほかの組織が関与していることが注目を引く。UNEPの活動に関与している組織には、国連組織や加盟国政府ばかりでなく、地域の政府間組織やIUCNやWWFなどの国際的なNGOなども含まれている。UNEPが幅広く他の組織と協働していることは特徴的であって、国際開発援助機関による開発援助プロジェクトの在り方にも影響を及ぼしてい

るという(Thacher, 1991)。しかしながら、このように、UNEPが他の国連機関や加盟国政府と協働をしなければならないのは、UNEPみずからがプログラムの実施主体となることができないというUNEPそのものの脆弱性によるものであるという側面がある。

(4) UNEPの主要な活動を概観して、もう一つ注目されることは、UNEPが取り扱ってきた環境問題の範囲がきわめて広範囲にわたっていることである。国連人間環境会議では「人間環境」の概念について明確な定義は与えられなかったが、1973年の第1回管理理事会で優先的課題されたものは、人間居住・人の健康及び福祉、土地・水及び砂漠化、教育・訓練・援助及び情報、貿易・経済・技術及び技術移転、海洋、自然保護・野生生物及び遺伝子源、エネルギーであった。UNEPが設立当初から広範囲な環境問題を取り上げる意図があったことが分かる。その後、若干の変更がみられるが、こうした特色は変わっていない。そもそも環境問題は人間の生産や消費など多様な活動の全般に関わりがあって、このような広範囲な環境問題に対処しようとするUNEPの活動は他の分野における組織の活動と競合することは避けられない。こうした活動の競合は、1987年にブルントラント委員会が環境保全と経済発展を統合しようとする「持続可能な発展(sustainable development)」の理念を掲げたことをきっかけとして、ますます増長している。

(a) 紙幅の都合上すべてを列挙しないが、国連組織のなかで、現在、環境問題に関連している国連機関は多数にのぼっており、これらの活動がオーバーラップし、調整が困難と

なっていることが、国連による環境問題への取り組みにおける重要な問題点となっている（Birnie, 1993）。さらに、1992年の国連環境開発会議をきっかけとして、地球環境問題においてUNEPが果たしてきた役割が、国連総会に移されるという変化があることが指摘されている（ポーター＝ブラウン, 1993）。その具体的な例としては、気候変動枠組み条約などの交渉過程では、国連総会が政府間交渉委員会（INC）という特別な組織を設置して、その場で条約採択にむけた各国間の利害調整を行ってきた。国連環境開発会議後も、その成果をフォローアップするために、国連総会が持続可能な発展委員会（CSD）という新たな組織を設置している。

(b) こうした事態に対して、UNEPは、「テーマ別共同プログラミング（thematic joint programming）」あるいは「システムワイド中期環境プログラム（SWMTEP）」などの特色ある手法をもって対応していることは前にも述べたとおりである。しかしながら、環境問題への関心を強める国際機関が増え、これらの活動の競合が増長していることは、UNEPによる利害調整をより困難なものとしており、UNEPの活動を制約するものとなっている。

(5) UNEPが1980年代に至って、発展途上国の環境問題に本格的に取り組むようになったことは前に述べた。この問題は、人間環境宣言（原則9）のなかでもすでに確認されているが、1980年代中頃になって地球環境問題が出現してから、環境問題をめぐる南北間の対立がより激しくなっている。発展途上国側は、過去の環境破壊の責任は先進国側にあるとして、環境と開発の問題に取り組むために

「新規のかつ追加的な」資金の供与を先進国側に強く要求しており、資金問題は国連環境開発会議における最も重要な対立点となった。

このとき、国連環境開発会議の事務局はアジェンダ21を実施するための所要費用を推計しているが、この推計によれば、発展途上国にとっての所要費用が年間約6,000億ドル、このうちODA等の先進国からの譲許的資金が年間1,250億ドル必要であるという（外務省国際連合局, 1994）。一方、UNEPの資金規模は図1から明らかかなように増加傾向にある。しかし、一つの目安として、先の事務局の推計値と比較してみると、UNEPの資金規模がいかに小さいかが分かる。自己の資金だけでは、資金問題においてUNEPが果たしうる役割はきわめて限られてくる。

これに対して、UNEPは、自己の資金を呼び水として、国連機関や加盟国政府等から援助資金を引き出しているが、こうした手法には自ずと限りがある。そもそも、UNEPは資金援助を意図した組織ではないが、国際環境協力における利害対立のなかで資金問題が大きくクローズアップされている現状では、資金の不足がUNEPの活動にとっての制約となっていることを指摘しておかなければならない。

## 5. む す び

(1) 以上のように、UNEPは、国際環境協力のむけて、地球監視プログラム、環境政策と法の生成、発展途上国の支援措置などの活動を展開してきた。そして、これらを通して、環境問題をめぐる各国利害の対立を調整しようとする、さまざまな手法を案出する努力を

続けてきた。しかしながら、こうした UNEP の努力にも限界があり、UNEP の活動を制約してきた要因として、各加盟国の国家主権、UNEP そのものの脆弱性、他の国際機関の活動との競合、そして、資金の不足を挙げることができた。

(2) 国連環境開発会議のなかでも、UNEP を専門機関 (Specialized Agency) に移行するなど、環境と開発の分野における国際的な機構の整備が検討されている。結局、アジェンダ 21 では、UNEP について、「国連環境計画及びその管理理事会の役割は、拡充、強化される必要がある」(第 38 章 21) と規定されたものの、その大幅な権限強化については盛り込まれなかった。

先に示した、UNEP の活動を制約する諸要因は、現在の国際社会における国際協力あるいは環境問題に共通する部分が多い。こうした点を乗り越えて、UNEP に代表される環境分野における国際機関の機能が充実することは、国際環境協力そのものの推進にとって重要な契機となる。

## 文献

- Birnie, P. (1993) *The UN and the Environment*, Roberts, A. and Kingsbury, B. eds, *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, Clarendon Press, pp. 327-383.
- 外務省国際連合局(1991)『国際機関要覧 1991 年版』, pp. 56-61.
- 外務省国際連合局(監修)(1993)『国連環境開発会議資料集』, 234 pp.
- Gray, M. A. (1990) *The United Nations Environment Programme: An Assessment*, *Environ-*

*mental Law* 20(2), pp. 291-319.

環境庁長官官房国際課(1973)『国連人間環境会議の記録』環境庁, 241 pp.

加藤久和(1982)「UNEP の活動現況——環境管理と環境法を中心として——」加藤一郎(編)『公害法の国際的展開』岩波書店, pp. 239-257。

Khanna, G. N. (1993) *Global Environmental Crisis and Management*, Ashish Publishing House, pp. 314-435.

岩間徹(1992)「国際環境法における国家主権の位相」日本国際政治学会(編)『国家主権と国際関係論(国際政治第 101 号)』, pp. 124-139.

小宮義則(1989)「フロン等規制問題と国際的対応」『国際問題』(4), pp. 34-60.

信夫隆司(1993)「地球環境管理システムにおける国際機構の役割——国連環境計画 (UNEP) を中心として——」『日本法学』59(3), pp. 125-161.

Thacher, P. S. (1991) *Multilateral Cooperation and Global Change*, *Journal of International Affairs* 44(2), pp. 443-455.

Tolba, M. K. and EL-Kholy, O. A. eds. (1992) *The World Environment 1972-1992*, UNEP, pp. 738-798.

ポーター・G = ブラウン・J・W (1993), 信夫隆司(訳)『地球環境政治—地球環境問題の国際政治学』国際書院, pp. 89-103.

Ramakrishna, K. (1984) *UNEP: An Assessment of its Impact*, *Indian Journal of International Law* 24(3), pp. 364-372.

UNEP (1993) *1992 Annual Report of the Executive Director*, UNEP, 152pp.

UNEP (1990) *UNEP Profile*, UNEP, 49pp.

薄木三生(1983)「国連環境計画 (UNEP) の開発途上国への取組み」『環境研究』(43), pp. 42-45.

本稿は、平成 5~7 年度文部省科学研究費(重点領域(1))「地球本位型社会への誘導手法」(研究分担者・森島昭夫教授)による研究成果の一部である。