

## 枠組み条約—議定書モデルと環境 NGO

高尾 克樹

1. 国際的環境保護の現況
2. 枠組み条約—議定書モデルの限界
3. 環境外交と NGO
4. 専門的インターメディアリー

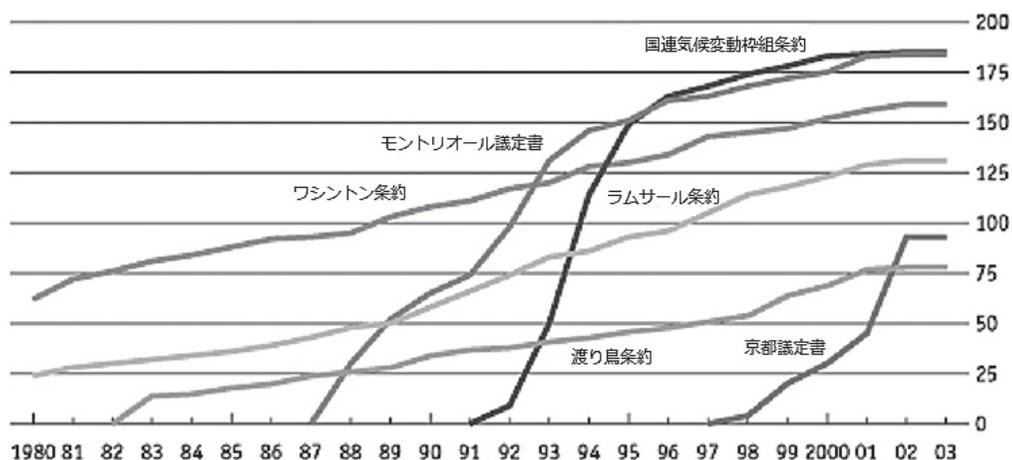
2013年10月10日、熊本市で「水銀に関する水俣条約」が採択された。本条約は2001年のストックホルム条約（残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約）以来久々の重要な新条約で、わが国も含め粘り強く進めてきた環境外交の大きな成果である。

とはいえ、近年地球温暖化対策についての話し合いの進展はあまりはかばかしくない。象徴的なのは、去る2009年のコペンハーゲン気候会議（COP15）である。この会議は京都議定書に代わる新たな枠組み作りを任務として、長い間話し合いを積み重ねてきたものであったが、とうとう最後まで目立った成果を挙げられなかった。本稿では、環境外交の停滞打開の道は何かを探す上でのひとつの糸口として、環境 NGO が果たす新たな役割について注目してみたい。

### 1. 国際的環境保護の現況

地球規模における環境保全の本格的な取り組みは、1972年にストックホルムで開催された「国連人間環境会議」が最初である。この会議では「人間環境宣言（ストックホルム宣言）」が採択され、その後の環境国際法の基礎が築かれたが、1980年以前に締結された初期の環境条約は、湿地の保護に関するラムサール条約や、絶滅危惧種の国際的取引に関するワシントン条約（CITES）など、比較的限定的な内容のものが多く、数そのものもあまり多くはない。また採択されても、それらの条約への加盟国数はなかなか増えず、途上国を中心に関心の薄さばかり目立っていたと言えよう（図表1）。

しかし、1980年代に入ると地球規模の環境問題への関心が高まるとともに、多くの環境条約が締結されるように情勢は次第に変化した。特に、オゾン層を保護することを目的としたウィーン条約、およびその下で採択されたフロンガスの規制を定めたモントリオール議定書や、国連気候変動枠組み条約、生物的生物多様性条約などの画期的な国際合意が得られ、その



図表 1 主な環境条約の締約国数の推移

出典：Economist, July 17, 2003

中で条約の中で新たな理念を提示したり経済的枠組みに言及したりと、それまでになかった具体的で包括的な枠組みを持つまでになった。

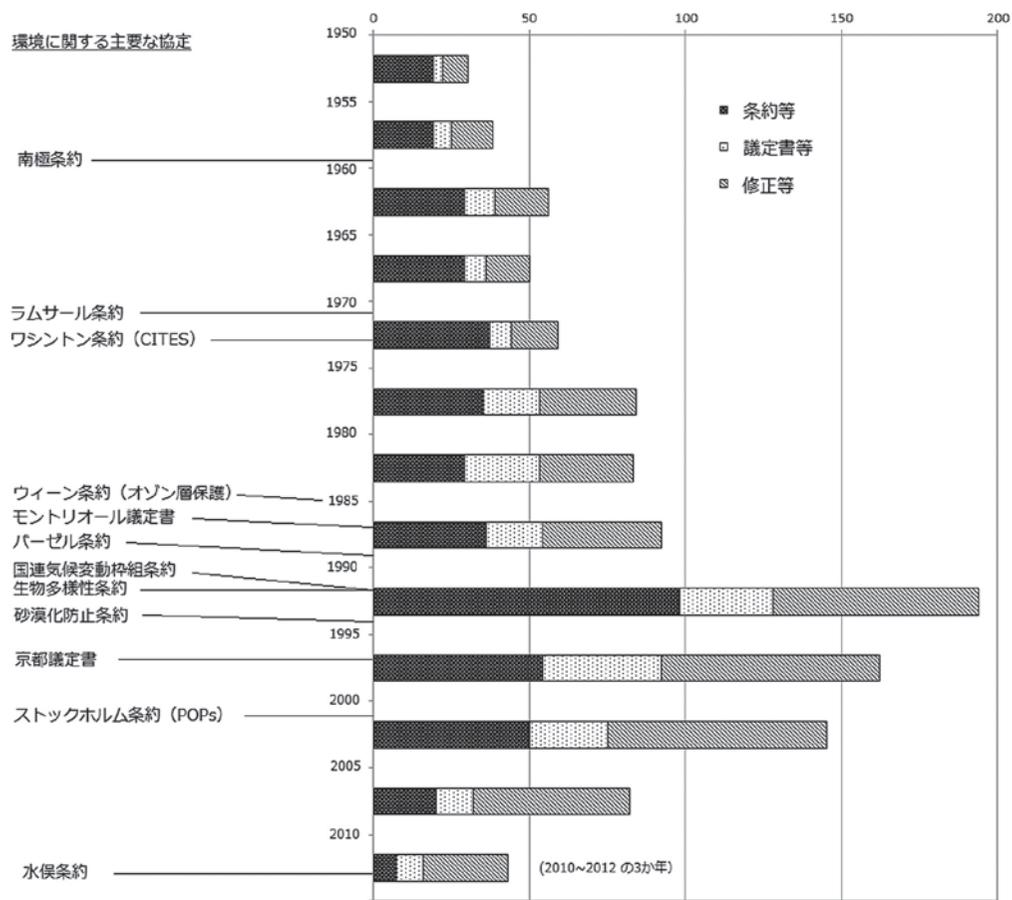
しかし、その歩みのペースは2000年以降、再び鈍化の傾向を見せている（図表2）。ただ、これにはふたつの側面があるだろう。ひとつは1990年代までに国際的に合意すべき緊急項目、例えば地球温暖化やオゾン層の保護、砂漠化、酸性雨などについて、対策の枠組みを決める条約がほぼ出揃い、それ以降目立った新しい環境問題は現れていないという側面。もう一つは、地球温暖化対策の交渉が難航したことに象徴されるように、経済的負担を伴う具体的排出削減対策を話し合う段階になって、各国政府が目標や拘束力の設定方法に対して、これまでよりも慎重になってきたという側面である。

## 2. 枠組み条約—議定書モデルの限界

地球規模の環境保護に向けて、国際的な足並みを揃え対策を決めて実行に移すということは、なかなか一筋縄でいくことではない。例えばそれは次のようなものである。

- 南北対立：先進国が環境保護を緊急な課題としてとらえても、途上国の多くは貧困こそが緊急の課題であると主張し、優先度の認識格差は常に環境外交のネックとなってきた。特に、途上国側は環境保護への参加条件として財政的・技術的支援を常に主張する。
- 見えてこない予防対策の効果。枠組条約採択以後約20年が経過し、これまでEUを筆頭に先進国で巨額の排出削減費用が使われたが、その効果は今のところほとんど現れていない。この温暖化防止費用と効果のギャップは、当面埋まる見通しが無く、先進国の中にも対策疲れが見えはじめている。
- 地球規模の問題は、しばしば他者に削減責任を転嫁しようとする「フリーライダー」にな

枠組み条約-議定書モデルと環境 NGO（高尾）



図表 2 環境に関わる国際協定の締結状況

5カ年ごとの条約数は西暦年の末尾が0~4年または5~9年の期間中に採択されたものの数を集計したものである。

出典：Mitchell, "International Environmental Agreement Database" (<http://iea.uoregon.edu>)、外務省

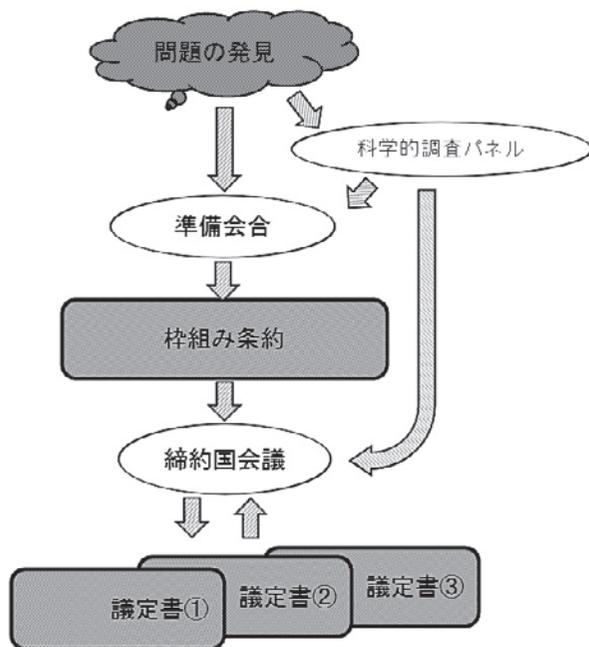
ぞらえられる。例えば、地球温暖化が止まらないことに対して、EUはアメリカが無責任であることを責め、アメリカは中国やインドの排出削減が必要だと主張し、中国やインドなどの途上国は先進国こそが温暖化をここまで悪化させたことを強調する。そのような主張の背後にある本音は、他国の努力に期待して自国の義務を最小化することであり、それがしばしば交渉担当者に自国の「国益」と理解されやすい。

- 科学と外交：環境破壊の科学的知見の意義は「文科系」的な外交官集団には理解が難しく、特に不確実性に関する評価のニュアンスは伝わりにくい。
- 総論賛成・各論反対：地球環境の保護と気候安定化には多くの国が賛成しても、具体的な目標や規制手段の議論に入ると、意見一致は急速に困難度を増す。
- ステークホルダーの増加：国連加盟国数は例えば1990年以降も、159カ国から現在の193

カ国まで増えている。言うまでもなく、交渉相手の増加とともに合意に至るまでの道のりは長くなる。

1980年代以降の環境外交の飛躍の影で、このような障害を少しでも克服する手助けとなったのが「枠組み条約—議定書」モデルという、一連の国際合意プロセスである。このモデルによれば、対象となる環境汚染の現状や将来予測の信頼性を確認するための科学的検討を進める一方で、まず国際的な対応の大きな枠組みのみを、包括的な「(枠組み)条約 (convention)」によって定める。そして目標や規制方法などの具体的内容は、条約の下で定期的に開催される締約国会議で議論して、その結果は「議定書 (protocol)」のかたちで公式の合意とする。(図表3)。

このモデルの特徴は、「枠組み条約」のステップでは保護の目的とその後の進め方の手順を定めれば良い点である。まず包括的な枠組みを作り上げ、その中にできるだけ多くの国を参加させることができれば、この枠組み条約の下で定期的に「締約国会議」が開かれるので、その課題は常に外交日程のルールに乗って具体化への道を進むことができる。そして最終的に「議定書」によって各国が具体的な対策を実施するというわけである。



図表3 枠組条約—議定書モデルの基本構造

「枠組み条約—議定書」モデルの鮮やかな成功例が、オゾン層保護のためのモントリオール議定書に至る過程であろう。1974年にフロンガス (CFCs) が成層圏のオゾンを破壊するメカニズムが発見され、フロン規制の必要性は多くの国で認識された。当初、フロン規制に向け

た国際社会の動きは極めて鈍かったが、1985年にファルマンらが南極上空の成層圏のオゾン量が減少しているという事実（オゾンホール）を発見したことを契機に情勢は大きく動いた。動き始めてからの国際社会と環境外交の対応は素早く、同年3月には、「オゾン層保護のためのウィーン条約」が採択され、オゾン層を保護する枠組み条約が成立した。そしてこの枠組みのもとで、1987年9月、「オゾン層破壊物質に関するモントリオール議定書」が採択されるに至り、これをもとにフロン全廃が決まったのである。つまり議定書の策定まではわずか30カ月しかかからなかったことになり、しかもフロンの全廃は、議定書で決まった全廃スケジュールを大幅に前倒しして達成された。

実はモントリオール議定書の成功の裏には、お手本となる前例があった。それが1979年に採択された「長距離越境大気汚染条約」である。この条約は国境を越えて拡散する硫黄酸化物などの大気汚染物質を規制するもので、ヨーロッパ地域を対象とした地域的協定である。この条約の下で、とりえず汚染の実態を正確に把握するための科学調査プログラムである「ヨーロッパ観測評価プログラム（EMEP）」を1984年に立ち上げ、続いて硫黄酸化物の30%削減を定めたヘルシンキ議定書（1985）、窒素酸化物の削減を定めたソフィア議定書（1988）、揮発性有機化合物に関するジュネーブ議定書（1991）といった具合に、具体的規制内容を定めた議定書が相次いでつくられた。現在までに、ウィーン条約の下で議定書がこれ以外に5件で合計8件、これに加えて規制強化などに関する議定書修正4件が成立して実施に移され（2012年末）、深刻だったヨーロッパ地域の酸性雨被害は劇的に減少するとともに、大気汚染問題全般について監視・制御できる状態が出来上がった。まさに目標に向かって階段を一步一步登ってきたと言えるだろう。

条約で基本的枠組みを定め、議定書で具体的細目を定めるという国際合意のスタイルは必ずしも環境分野に限ったものではない。しかし、問題の発見から国際的な共通認識の共有、枠組み条約の準備と締結、そして成立した条約のもとで定期的に開かれる締約国会議の場での具体的な対策の交渉という一連の手順（枠組み条約-議定書モデル）は、新しいタイプの地球環境問題に対する便利な標準的手順として、環境外交に急速に定着していった。

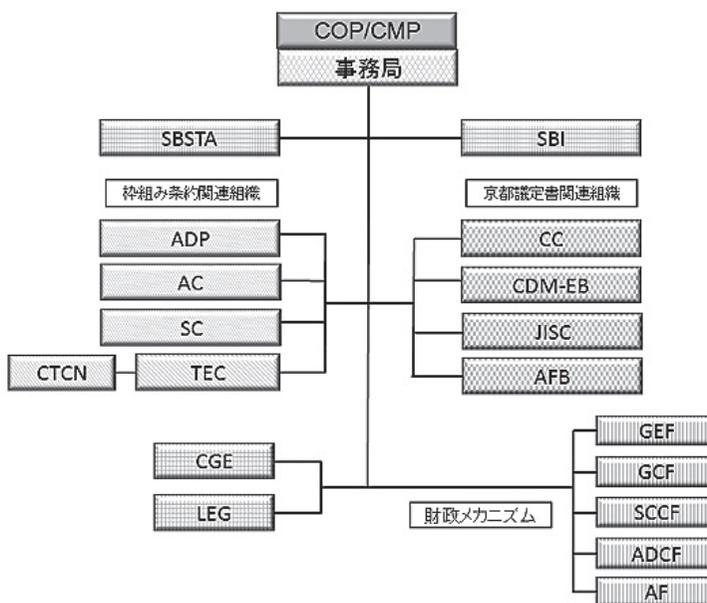
この「枠組み条約-議定書モデル」が適用された事例の中で、最も注目を集めたものが、「国連気候変動枠組条約」（1992）と「京都議定書」である。この枠組み条約は「地球サミット」の場で多くの各国首脳が直接署名された記念碑的環境条約である。しかしその下で5年後の1997年に採択された「京都議定書」は、温室効果ガスの排出削減を数値目標と罰則規定付きで定めた画期的な環境保護協定であったものの、アメリカが京都議定書から離脱したことで、その政策的な意義は大幅に縮小した。

温暖化交渉の停滞が更に表面化したのが、2009年のコペンハーゲン国連気候変動会議（COP15）である。この会議は京都議定書に代わる、2012年以降の削減目標を定めることを任務とした重要な会議であった。しかし、これに向けて数多くの関連会議と多くの参加者と大量の文書を積み上げてきたにもかかわらず、会議では新削減目標の設定は見送られ、成果としてわずか3ページの「合意文書（コペンハーゲン・アコード）」を残すにとどまった。気候安定

化に向けた国際協調は遠のき、加盟国ごとの責任にゆだねるといえば「最低ライン」に落ち着いた形である。

なぜ、長い時間と多大な労力を費やしてきた交渉が成果を上げられなかったのだろうか。その直接の政治的背景として、前年におきた経済危機、いわゆるリーマンショックの影響は小さくなかろう。大規模な経済危機の影響で世論の関心が経済政策に移り、経済再生の障害となるエネルギー使用規制に消極的になっていたことは、新議定書づくりへの政治的意思の決定的な弱さとなってほぼすべての国に現れていた。しかし、原因は「枠組み条約—議定書モデル」そのものにもあるのではなかろうか。

アメリカが京都議定書から離脱したことに伴って、アメリカ抜きで議定書の締約国会議（COP/MOP）と条約本体の締約国会議（COP）が並行して走るようになって、地球温暖化の交渉は複雑化し、図表4に一覧で示したように関連した会議体や機関がいくつも並立する大規模で輻湊した構造となった。



- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>COP: Conference of the Parties<br/>                 CMP: Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol<br/>                 SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice<br/>                 SBI: Subsidiary Body for Implementation<br/>                 ADP: Ad-hoc Working group on the Durban Platform for Enhanced Action<br/>                 AC: Adaptation Committee<br/>                 SC: Standing Committee<br/>                 TEC: Technology Executive Committee<br/>                 CTCN: Climate Technology Center &amp; Network<br/>                 CGE: Consultative Group of Experts on National Communications from Parties not included in Annex to the Convention</p> | <p>LEG: Least Developed Countries Expert Group<br/>                 CC: Compliance Committee<br/>                 CDM-EB: Executive Board of the Clean Development Mechanism<br/>                 JISC: Joint Implementation Supervisory Committee<br/>                 AFB: Adaptation Fund Board<br/>                 GEF: Global Environmental Facility<br/>                 GCF: Green Climate Fund<br/>                 SCCF: Special Climate Change Fund<br/>                 LDCF: Least Developed Countries Fund<br/>                 AF: Adaptation Fund</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

図表4 国連気候変動枠組条約および京都議定書の運営・協議体制

出典：国連気候変動枠組条約事務局 HP

これに加えて国連外での「首脳外交」もあるため、交渉はいくつもの「トラック」が同時に走ることとなった。それは例えば次のように整理される（高村、2008）。

- ①条約トラック：枠組条約の締約国会議を通じて行われる対話と協議。アメリカが公式に参加しており、京都議定書に代わる新議定書の締結を目標に進められる。この下で様々な作業部会が開催され実務的な協議が行われる。
- ②議定書3条トラック：議定書3条9項には、2005年末までに2012年までの第1約束期間に続く削減目標について交渉を開始すると定められている。作業部会の開催回数はこれが最も多い。
- ③議定書9条トラック：同じく9条には議定書の評価と再検討を行うことが定められている。EUなどは再検討プロセスを通じて、アメリカや新興国を含む議定書の下での排出削減スキーム作りを模索してきた。
- ④G8プロセス：実務者協議より上位のハイレベルの政治的協議を行う。2005年のグレンイーグルズサミットではイギリスのブレア首相が他の首脳に直接温暖化対策の強化を訴えたが、このように外交では首脳同士の説得と意思疎通を通じて協議全体の流れが形作られることがある。

言うまでもなく、それ以前の条約・議定書交渉、例えば気候変動枠組条約本体の交渉はこれと比べるとずっとシンプルであった。国連は1988年に「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」を設立し、1990年にこのIPCCから報告書（第1次）が出て、気候変動が現実的脅威であることを確認したことを受けて、条約交渉は正式にスタートを切った。交渉は単一トラック、即ち国連内に設置された政府間交渉委員会（INC）で行われ、交渉期間は1991年の2月から翌年年5月の地球サミットまでの間なので、実質15か月間である。

審議期間は短かったものの、成立した国連気候変動枠組条約では、実に多くのことが決められている。それは例えば、「地球の気候の安定化」という大目標、先進国と途上国の間の「共通だが差異ある責任」という責任分担原則、そして科学的不確実性の存在を予防的手段実施の妨げとしないという「予防原則」などである。これらの原則は地球温暖化の範囲を超えて、それ以後のさまざまな交渉の重要な指針となっている。高まる国際世論の下で膨大な作業量をこなし、比較的短期間で国際社会のコンセンサスに到達した交渉の効率性は、極めて高く評価することができる。

これに対して、複線化した近年の交渉トラックの上の動きは鈍い。規制実施に向けた明確な政治的意図が見えにくい中、実務ベースでは判断できない巨大な問題に対して、分散した舞台で交渉を積み重ねるといった焦点の定まらない交渉スタイルが大きな足かせとなっているようにも見受けられる。「複雑化」した枠組条約—議定書モデルに代わる次の政策プロセスの「技術革新」は考えられないのであろうか。

### 3. 環境外交と NGO

外交交渉は、ある意味「民主主義」から最も遠い舞台の政治プロセスである。交渉に携わる外交官は民主的な選挙手続きを経た「選良」ではないし、彼らの間の実質的な交渉は不透明で、外からはほとんど見えないからである。

秘密会合や個人的接触、そして豪華な晩餐に彩られた交渉プロセスは、外交の歴史が閉鎖社会である貴族同志の交際として発展してきたことに関係しているが、そのスタイルは現代においても外交交渉のプロセスにおいても支配的である。そのような舞台裏では、代表者同志の「対話」や「説得」、そして「取引」が交渉の大きな要素となる。

特定の国の「説得」による成果であると広く知られるようになった例のひとつが、対人地雷禁止条約（オタワ条約）である。対人地雷の廃止は、後にも触れる通りある NGO が主張していたものであるが、実際に外交交渉を主導し各国を説得して回ったのはカナダ政府である（Short, 1999）。カナダは 1996 年にオタワで対人地雷全面禁止に向けた国際会議を開催して、翌年同じオタワで条約が採択されるまで、一貫して世界各国に地雷禁止に向けた条約作り中心となり、その経緯は今日、「オタワ・プロセス」という名で知られている。

同様に、外交交渉はキー・パーソンとなった人物の力量や識見によっても大きく左右される。マラソンのような交渉の末に 1982 年に採択された（第三次）国連海洋法をまとめ上げたシンガポール人コーヤ、1972 年の国連人間環境会議（ストックホルム会議）と 1992 年の地球サミットで「人間環境宣言」や「アジェンダ 21」をまとめ上げたカナダ人ストロングなどはその代表的な例であろう。

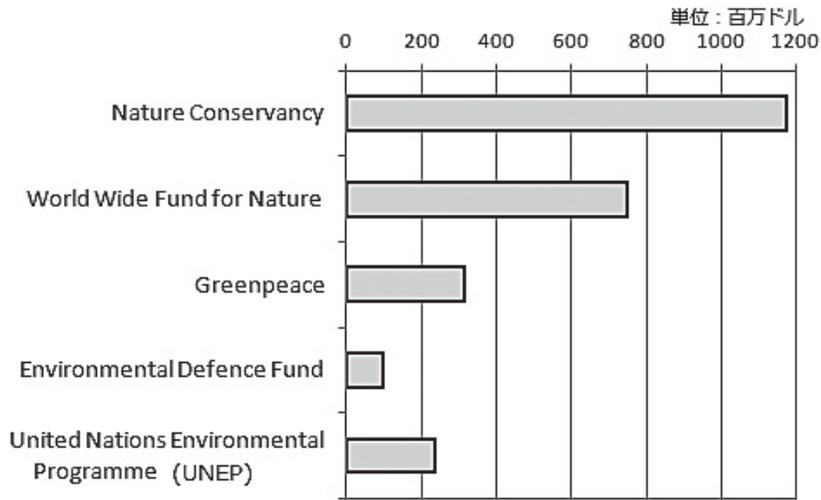
このような例は、彼らのリーダーシップが国際世論を動かすとともに各国政府を動かすことで、大きな国際的合意にこぎつけることができた例と言えようが、このような成功例はむしろ稀である。その理由のひとつが、外交交渉の場が閉鎖的であるため、環境の危機的な状況に対して国際世論が有効な対策を強く求めても、声は交渉の場にはなかなか届かない点である。このことに伴う市民のフラストレーションは、例えば交渉が行われている会議場の外で繰り広げられるデモがますます大規模化し過激化するという傾向にも見てとることができよう。例えば 2001 年にカナダのバンクーバーで開催された WTO の総会には、グローバル化に反対する様々な団体がインターネットを通じてデモを呼びかけ、会議場を幾重にも取り巻いて都市機能が一時的に停止する事態となった。また、世界銀行と国際通貨基金（IMF）の年次総会の際にも、近年は毎年のように開催都市で多くのデモが行われている。

国際世論の「民意」を国際外交の場にしっかりと理性的に持ち込めるようにするにはどうすればよいのだろうか。それを可能にするひとつの「トラック」が非政府組織（NGO）ではなからうか。

NGO はさまざまな活動目的や政治的理由で結成され、主としてその目的を支援する会員の会費および一般からの募金で維持されている。近年発展してきた NGO のなかには、政治的な行動ばかりではなく、広いネットワークを通じた情報収集力、専門スタッフによる調査研

究力、そして具体的なプログラム運営などに卓越した力を備えたものが現れ、中には予算規模において国際機関を凌駕するものまである。

図表5は国連システムの専門機関、国連環境計画（United Nations Environmental Programme, UNEP）と、いくつかの代表的環境 NGO を比較したものである。これを見ると既に World Wide Fund for Nature (WWF) や Nature Conservancy など、いくつかの国際的環境 NGO が UNEP の規模を上回り、なかにはその数倍にまで達していることがわかる。例えば WWF などは世界各地に広範なネットワークを持ち、多くのボランティアも抱えているので、スタッフの厚さにおいても情報収集能力においても、その能力は国連専門機関を凌駕するものがある。国際機関や政府機関などは、予算が限られており活動範囲のすそ野を広げにくい状況であるのに対して、NGO は広報活動とともに行われる募金活動による自由度の高い自己資金によって、思い切ったプログラム運営が可能な点が特徴である。



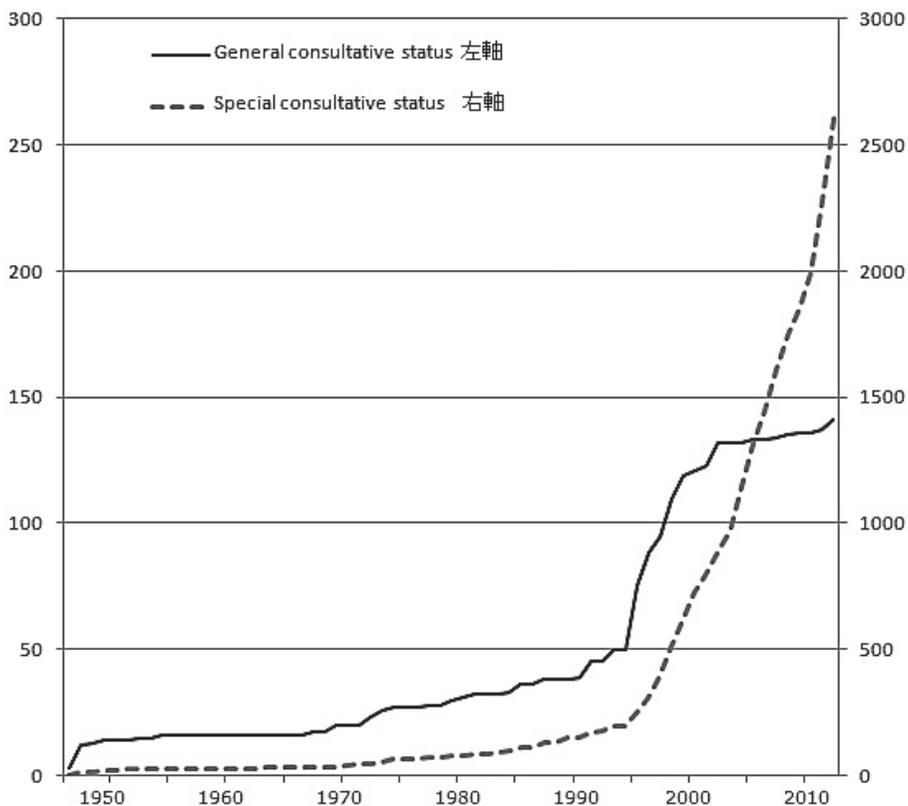
図表5 主な環境 NGO と国連環境計画の年間予算の比較（米ドル換算）

出典：各機関年次報告

暦年 2011 年の米ドル相当額、ただし UNEP は 2012-13 年当初予算の半分（1 年相当額）を示した

国連はこのような NGO の台頭に対して、比較的早い段階から協力的な姿勢を取ってきたといえる。実は、NGO を政府機関に並ぶ存在として、はじめて認識し、定義したのも国連である。国連は 1946 年、総会決議 13(I) で、「すべての政府機関、非政府機関に国連に関する情報を周知し、支援すること」と規定し、更に 1960 年代には経済社会理事会の中に常設の NGO 委員会を設置して、様々な経済社会分野で協力関係を作り上げてきた。そして、経済社会理事会は NGO に対して「諮問ステータス（consultative status）」を認定し、国連の活動や諸会議への参加と一部では発言をも認めてきた。

この諮問ステータスは、更に一般試問ステータス（general consultative status）と特別試問ステータス（special consultative status）に分類される。前者は複数の分野についての包括的な参加と協力関係の継続的な維持を目的とするもので、比較的規模の大きい NGO（このように規模の大きな NGO は Big International NGO、略して BINGO とも呼ばれる）が認定されてきた。これに対して、特別試問ステータスは特定の分野で実績を持つ NGO に、その分野に限定した協力関係を築くための限定的な性格のものである。それぞれの現在の登録認定数を示したのが図表 6 で、これを見ると 1990 年代半ばから登録数が急増していることがわかる。2012 年末現在の登録数は 2,608 団体で、更に登録待ちのロスター（候補リスト）には 970 余りの NGO がノミネートされている。



図表 6 試問ステータスとして国連に登録された NGO 数の推移

出典：United Nations, E/2012/INF/6

国連と NGO の関わりが深まったきっかけとなったのが、1992 年の国連環境開発会議（地球サミット）である。この会議は早い段階から国際的関心が集まり、NGO もこれへの参加を強く求めてきた。その結果、国連は NGO の本会議への広範囲の傍聴を認め、それに呼応して NGO は会議場内外で公式非公式の大規模なイベントを行うことで、会議は大いに盛り上がり

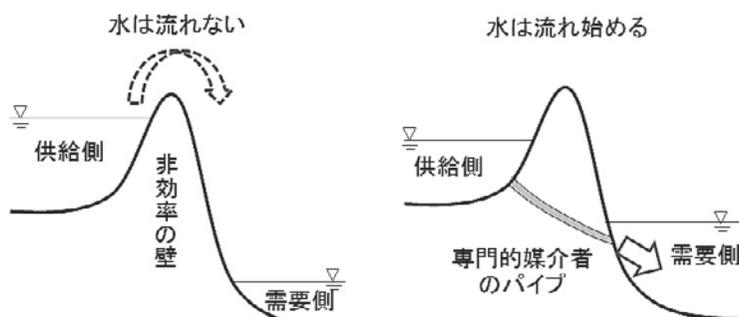
多くの具体的成果を得た。このことが NGO の試問ステータス登録数に現れて、1990 年代半ばにこれが急増している。国連と同様のステータスは欧州評議会も認定し NGO に発給するようになっており、またわが国外務省も、同じ時期に NGO の政策形成への参加を拡大している。

#### 4. 専門的インターメディアリー

近年、環境 NGO は企業との連携や炭素市場への関与など新たな活動が目立つようになってきた。本節ではそんな NGO の機能を考える手がかりとして、「専門的インターメディアリー」という概念に着目したい。専門的インターメディアリー (specialized intermediary) という概念は、ハーバード・ビジネススクールのカナとパレブ (1998) が、自由な市場が持つユニークな革新力を説明するために使ったものである。カナとパレブは、自由市場の資源配分の効率性の源泉が、市場における専門的インターメディアリーの存在にあると考えた。専門的インターメディアリーとは、様々な市場で潜在的な売り手と買い手を結ぶ一般的な仲介業者 (intermediary) が専門的に発展したものであり、知識や技能、人材や投資案件の開発といった独自の分野で、新たな形の媒介機能を果たすものを指す。

彼らが専門的インターメディアリーの例として挙げるのは、資本市場であれば様々な金融商品を開発する証券会社や、企業買収を主導する投資銀行などである。労働市場においては、ヘッドハンターや人材派遣会社および資格認定団体がそれにあたり、また新発明や新技術の市場においては、革新的技術に投資するベンチャー・キャピタリスト、知的財産専門の弁護士やコンサルタントなどがこれにあたる。

このような専門的インターメディアリーの機能は化学反応における触媒の働きになぞらえることができる。図表 7 に模式的に示したように、未発達な非効率な市場では、一方（供給側）に様々な投資先やアイデア、能力を備えた人物などの資源が存在しても、非効率の壁に妨げられて、需要側にあたる投資家や生産者につなぐことができないため、潜在的可能性をうまく実現することができない。



図表 7 専門的インターメディアリーの機能の模式図

ここに専門的インターメディアリーが介在すると、資源の需要と供給がつながれることにより、新たなアイデアや埋もれた人材の潜在的可能性が実現できるようになる。これによって、一般投資家であっても企業トップ以上にリターンの大きな投資先を発見することが可能になるし、アイデアの実現が早まることで革新性が高まる。従って、専門的インターメディアリーは、自分自身が新しいものを生み出すというよりは、あくまでも資本や人材、アイデアといった資源の流れを円滑化することで、企業経済の成長を後押しする役目を果たしていると考えられる。

さて、このように専門的インターメディアリーは、環境保護の文脈の中では、どのような形として現れるのだろうか。そのひとつの例として環境 NGO に注目してみたい。過去 40 年、環境 NGO は従来の政府機関や国際機関などの公的機関が解決できなかった環境問題に、新たな解決の道を提示してきた（これについては拙稿（Takao, 2013）を参照頂きたい）。このような NGO の専門的インターメディアリーとしての役割を、特に環境世論を政策的意思決定の場に伝えるパイプという側面から以下に見てみたい。

前節で、環境外交の現場には参加国国民の民意・世論が届きにくいことを述べたが、交渉が行われる会議場で聞こえる世論の声があるとすれば、それは NGO の声である。特に会議場の周辺では大規模な広報活動が行われることも多く、政策提案や各地での実情を訴える文書やビラが配られる。そんな文書のうちのいくつかは交渉にあたる担当者のもとにも届けられており、時にそれは目に見える成果につながることもある。

NGO の活動が外交を動かしたひとつの例が、先ほども触れた対人地雷禁止条約（オタワ条約）である。活動の中心になったのは ICBL（International Campaign to Ban Landmines）で、1992 年の設立以来、対人地雷の非人道性を広く訴えてきた。その活動がカナダをはじめ多くの国を動かして 1997 年の条約採択に至ったのであり（Short, 1998）、このことにより、ICBL の活動、およびその中心人物、ジョディ・ウィリアムズは 1997 年のノーベル平和賞を受賞している。

NGO の提案が、これまでになかった新しい政策として実現した例が、（国際的なものではないが）アメリカにおける硫黄酸化物排出量取引制度の導入である。1989 年当時、アメリカ議会では、東海岸～カナダにかけて深刻化した酸性雨の対策として、大気清浄法の改正が審議されており、ここで配布された Environmental Defense Fund（環境防衛基金）の政策提案パンフレットは決定的な役割を果たした。

この提案は排出量取引制度の手法を適用することにより、酸性雨を引き起こす硫黄酸化物の排出を効率的に削減できる可能性を示し、制度として提案したものであった。当初、新たな排出規制には消極的であった当時のブッシュ（父）政権は、市場メカニズムを活用したこの新しい規制アプローチに飛びついた。それが契機となって、世界初のフルスケールの排出量取引制度、通称「酸性雨プログラム」は 1990 年修正大気清浄法に盛り込まれ、その第 11 条として発足したのである。

「酸性雨プログラム」は、5 年後に実施に移され、その直後から排出削減と酸性雨被害の劇

的な回復に目覚ましい成果を挙げ、環境政策の最も成功した事例とされている。過去に前例がない本格的な排出量取引制度というアイデアは、政府・官僚組織からはなかなか出てきにくいものであり、環境 NGO が政府に代わってこのような提案を行ったことの意義は、極めて大きかったと言ってよからう。

以上の事例は、NGO が政策のプロモーターとして学会の新理論を政策決定の場に持ち込んだ例であるが、その反対に政策決定の場の状況を一般社会に伝達する役割もまた、NGO が果たしてきた機能のひとつである。例えば、1992 年の地球サミットでは、各地で開催された準備会合の段階から、環境 NGO の一部が「Earth Summit Times」と銘打った日刊新聞を刊行し、時々刻々の交渉の進行状況を会議場の外に伝えた。これによって、一般市民も個別テーマに対する各国の対応状況が手に取るように解り、地球サミットに対する一般世論の関心を高める役割を果たした。実は、この新聞は交渉担当者にも読まれていたといわれる。彼らですら、交渉の末端においては知り得ないことまで、この新聞には載せられていたからである。このように NGO は世論と環境外交の現場を媒介することによって、国際的政策形成の民主化と政策の質的向上にも貢献してきた。

地球規模の環境問題に対処する上で、NGO の力を活用することが重要であることを述べてきたが、その際特に重要なのは、単に NGO の力を借りるということにとどまらず、国際的な討議の場に広く環境ステークホルダーの声を反映できるようにすることではなからうか。思い起こされるのは、国連に第 4 の理事会として環境理事会を創設すべきだという発想である。国連信託統治のあり方を討議してきた信託統治理事会が、信託統治領の独立と消滅に伴い活動を休止していることを考えると、国際公共財としての国際環境の管理の在り方を討議する新たな環境理事会の設立は大きな意味を持ち得る。

ただ、従来と同じ「民意から遠い」加盟国代表者だけの理事会構成では、これからの地球環境保護の目標を話し合う場としては不十分であろう。新たに設置する国連環境理事会は、まず NGO の公式な発言権を大幅に拡大することが必要であり、NGO の理事会への公式参加を検討すべき時期に来ているのではなからうか。NGO の専門的インターメディアリー機能を活用することによって、行き詰まりつつある地球環境政策を打開する新たな道が開けることを、是非とも期待したい。

#### 参考文献

- Khanna, Tarun, and Krishna Palepu, "Policy Shocks, Market Intermediaries, and Corporate Strategy: The Evolution of Business Groups in Chile and India", *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 8 No. 2, 1999, pp. 271-310
- Short, Nicola, "The Role of NGO in the Ottawa Process to Ban Landmines", *International Negotiation* 4: 481-500, 1999
- United Nations, "List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2012", E/2012/INF/6, 5 April 2013

The World Bank, "State and Trends of the Carbon Market 2012", May 2012, <http://www.worldbank.org/>  
高村ゆかり、「地球温暖化交渉の10年－その到達点と課題」、環境と公害、Vol. 37, No.4, 2008、pp. 46-52  
Takao, Katsuki, "Non-Governmental Organizations as Specialized Intermediaries", *J of Policy Science*,  
Vol. 8, 2014 (forthcoming)