関西自然保護機構会報 18(2)：153－160，1996

環境条約の実施と行政の役割

岩手大学人文社会科学部　磯　崎　博　司

EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL TREATIES AND ROLE OF ADMINISTRATION

Hiroji ISOZAKI　*Department of Legal Studies, Iwate University.*

環境に関する条約，特に，地球環境条約においては，その効果的な実施を確保することと，そのために行政に積極的な行動を求めることが重視されてきている。本稿では，その背景と現状について検討することとする。

(1)　環境条約の効果的な実施

環境に関連する条約においては，強制的な国際的実施措置は定められていない。特に，自然保全に関する条約の場合は強制的措置はなじまないことが多い。そのため，締約国会議などにおいて，条文に定められている事柄を具体的に実施するための手法について合意が積み重ねられてきている。

一方，条約に定められている基準や規制では不十分であり，実際の問題解決には，それ以上の行動を必要とすることも多い。そのため，締約国会議の決議などによって補強的措置が奨励されることもある。そのような補強的措置の実施を促進することにも大きな努力が払われてきている。

以上の合意の積み重ねや努力の例としては，国家計画の策定を求めること，各国に実施に関する報告を求めること，それを検討すること，情報の提供または通報を奨励すること，実施のための奨励措置を設けること，違反の監視を行うことなどがあげられる。これらの手法により，本来は法的拘束力を有しない締約国会議の決議や勧告などがソフトロー的な効果を有することも多い。

このように，条約の背景，精神および目的に沿うような結果を得られるように，効果的に実施することに大きな注意が払われてきている（磯崎，1993)。

(a)　国家の枠を超える問題

環境と人権，平和などの問題は，現代国際社会の課題とされている。それらは，本質的に，個人に関わるものであったり，国家の枠を超えるものであったり，世代を超えるものであったりする。そのためもあって，これらの問題は，その緊急性にもかかわらず，従来のような主権国家による対応では解決が図られてきていない。今後も，国家を通していては解決が望めない。したがって，それらの改善および解決には，国家単位の対応とともに地球的なレベルで積極的に対応することが望まれている。

他方，世代や国を超えるような問題については，国家が完全な決定権を行使することに疑問が提示されている。特に，地球生態系や生命系はグローバルコモンズであるとして，その保全に向けて国家主権を制限する必要も指摘されている。環境問題のように，貿易や援助または学術研究などを通じて地球規模で個人の日常生活が関係しあっている問題の解決のためには，個人個人がグローバルなつながりを実感していることが望ましい。そのためには，ローカルなレベルに根ざしたNGOによ

るネットワークの展開が効果的である。

このように，環境問題などの現代的な諸課題の解決を促進するために，主権国家以外の組織，たとえば，地方自治体やNGOや地元住民などの関与と参加がより強く求められるようになっているのである。

(b) 国内法の整備・強化

環境に関する条約が確実に実施されるためには，各国の国内法にその規制が受け継がれている必要がある。特に，自然保全に関する条約においては，自然生態系は地域によって特殊性を有しているため，具体的な基準や措置などは国内法に委ねられることが多い。その他の環境に関する条約においても，規制措置とその基準は国内法令に委ねられることがある。このような条約の実施にとって国内法の整備は不可欠となる。

しかしながら，実際には，条約で定められている措置を国内で実施するための法令が整備されていない国もある。そのため，締約国会議において，必要とされる国内措置が不十分な国を特定し，その整備を促すための決議が採択されてきている。法令整備のためのコンサルタントの派遣などの国際支援措置もとられている。多くの条約において，このような要請に応えて，国内法の整備・強化が進められてきている。特に，ワシントン条約においては，国内法の整備の度合いを締約国ごとにランク付けして，下位ランクの諸国に対して法的改善措置をとるよう求めている。

他方，上述のように，現行の諸条約の規制手法および基準は，開発途上国との関係で最小限のレベルに留まることが多い。そのため，ワシントン条約，長距離越境大気汚染条約，オゾン条約，バーゼル条約および気候変動条約などにおいては，先進国に対して条約より厳しい国内法措置によって条約を補強することが求められている。

(c) 地方自治体の役割

地球レベルの環境問題であっても，それは各地の地元の人々に深く関わっている。そのため，環境に関する条約の実施にとっては，地方政府や地方自治体による行動と協力が欠かせない。

一般的に，条約は締約国政府を対象とするものであり，その国の内部の地方制度には触れないのが普通である。しかし，このことは，地方政府や自治体が条約と関わりがないことを意味するのではない。実際，多くの条約は，締約国に対してその管轄または管理下の活動について責任を負わせている。したがって，締約国政府は，自身の活動や行為でなくても，その国の領域において，またはその管理下で行われるすべての活動や行為に責任を負う。換言すれば，地方自治体や地元の人々も，締約国政府を介して間接的に条約上の責任や義務を負っている。

特に，バーゼル条約の第4条2項(c)は，有害廃棄物の処理に関与するものの責任に触れている。通常，地方自治体はその処理に関わるため，この場合は直接関係がある。

また，世界遺産条約のもとのガイドラインは，地方政府・自治体との連携を求めており，都市計画，土地利用計画，地方開発計画，地方行政などに触れている。ラムサール条約の第3条は，「登録湿地の保全」と「領域内の湿地の賢明な利用」のための計画の作成と実施を求めている。また，第4条は，登録されているか否かにかかわらず，保護区の設置と管理を求めている。そのような計画の策定と実施のためには，地方政府・自治体による具体的な措置が必要になる。生物多様性条約の第6条(b)は部門別計画に生物多様性の保全を組み込むことを求めている。第8条はそれぞれの項で特定区域の保全措置を求めており，地方政府・自治体の果たすべき役割が大きい。第10条の(d)と(e)は，地元住民，民間との協力を定めている。砂

漠化防止条約の第10条２項(e)および(f)，３項(a)および(b)は，地方社会，地元住民に触れている。第16条から第19条も同レベルの規定を置いている。国際熱帯木材協定の第１条の(j)，(k)および(l)は，地方社会に関連する国内政策に触れている。

他方で，地球サミットで採択されたアジェンダ21は地方自治体の果たす役割に注目している。具体的には，国別の計画の策定に加えて，地方政府・自治体によるローカル・アジェンダ21の策定を求めている。

以上のように，地方自治体は，地球や国家とNGOや地元の住民とをつなぐ位置にあり，それらの有機的な連携のために重要な役割を果たし得る。

(d) NGOおよび地元の人々の役割

地方自治体と同様に，NGOおよび各地の地元住民も環境条約において重要な役割を果たすようになってきている。

① 環境条約との協力

前述のような国内法の整備や地方自治体の活動が促進させられたり，厳密には法的に根拠のないような行動を締約国会議や事務局などの条約機構が進めることができたり，また，各締約国が必ずしも法的な義務ではない行動を行わざるを得ないようになっているのは，NGOの果たしている役割に負うところが大きい。

NGOは，各国に積極的な行動を求め，その実行を監視する役割も果たしているのである。また，NGOは，条約を発展強化させるような決議，勧告，ガイドラインなどの策定にあたってこれまでも重要な役割を果たしてきている。最近は，条約や議定書などの法的拘束力をもつ法律文書の策定作業にも積極的に協力するようになってきている。

実際，環境に関する条約は，いずれもNGOの積極的な関与を求めており，環境につき専門的能力を有する人物を政府代表に含ませることと，そのような能力を有する団体は締約国会議の会合にオブザーバーとして参加できることを定めている。これは，環境保全という非常に多方面にわたる問題が政府代表者のみによって議論され決定されることを防いでいる。

特に，ラムサール条約，世界遺産条約，ワシントン条約およびボン条約にはNGOによる国際ネットワークが樹立されており，条約の実施にあたって欠かせない存在になっている。

世界遺産条約の下のガイドラインは，NGOとの協力体制に触れている。前述の生物多様性条約の第10条(d)および(e)，また，砂漠化防止条約の，第10条２項(e)および(f)，３項(a)および(b)，ならびに第16条から第19条も，NGOに関わりがある。

最近採択された，温寒帯林の持続可能な管理に関するモントリオールプロセスの基準と指標は，すべての森林について，利用区分，森林タイプ，樹齢，ゾーニングなどごとに定められた基準を達成することを求めている。その中には，法的，制度的，経済的な基準もあり，国民・住民が管理計画の策定過程に参加することも定められている。

NGOや住民とのこのような協力は，地球環境に関する一般の認識を向上させるとともに，普遍的な価値評価を取り入れることによって，条約に定められている措置または望ましいとされている措置が実行される度合いを高める役割を果たしている。NGOのネットワークの存在によって，条約の効果的な実施が確保されてきているのである。また，その存在は，締約国による報告以外の多元的な情報ソースを保証しており，締約国会議が客観的かつ正確にその条約の実施状況と問題点を評価することを可能にしている。

② NGOおよび地元の人々の能力向上

地球環境に関する条約においては，NGOや地元

の人々の主体的で，自由で，意義のある参加が基本とされているが，そのためには情報などが入手でき，それに基づいて行動できなければならない。法的，制度的な側面で制約がなかったとしても，NGOや住民自身にそれらの情報を理解し，行動を起こす能力がなければ何にもならない。

そのため，それぞれのNGOや住民団体は，地球環境問題の実状，問題点，必要な対応，各レベルでの具体的な行動などを把握し，行動の準備と組織化ができるようにしなければならない。そのような活動はNGOや住民自身が行うものであるが，情報提供や普及啓発については，国際組織や政府機関の協力が有効である。

NGOや住民団体の活動とその範囲は調達しうる資金と協力を得られる専門家によって大きく左右されることが多いため，財政面および技術面での支援が必要である。特に，開発途上国のNGOに対しては，以上のような能力の向上のために支援が欠かせないが，日本のNGOにもそのような弱点があり，公的な助成システムの確立が望まれる。

(e) 環境影響評価およびモニタリング

環境条件の実施に当たっては，環境影響評価及びモニタリングが欠かせない。

具体的な事業活動について，NGOや地元の人々が主体的に参加し，その運営を管理すること，必要とされる現実に合わせて法制度を改善し整備すること，資源管理および開発に関連するすべての行政機関の間で情報を交換し協力すること，環境教育を充実させること，伝統的な利用方法に配慮することなどが必要である。

環境影響評価手続きには，これまでの運用経験に照らして，いくつか重要な要素が明らかになってきている。環境影響評価は，早く，広く，深く，平易に，包括的に行わなければならない（磯崎，1995）。

つまり，利用行為や事業活動の立案の時点から評価を始めること，評価の過程に国民（住民）の参加が広く保障されること，関連する情報が公開されること，実施中および終了後も評価を行うこと，対象区域外で行われる事業についても評価を行うこと，および，国家基本計画などの行政計画についても評価を行うことが欠かせない。また，評価にあたっては，現象面にとらわれず自然のメカニズムや社会的な背景にも注意を払って深く聴り下げ，自然科学的な側面だけではなく社会的および文化的な測面の評価も行われなければならない。評価結果とその経緯については，専門家以外にも理解できるようにして公開する必要があり，根拠とされたデータおよびその出所も明らかにされなければならない。

(2) 日本の生物多様性国家戦略

生物多様性条約は，その効果的な実施のために以上で触れた幾つかの手法を備えている。特に，戦略や計画の策定という行政の役割を重視している。なお，以下の記述は，（磯崎，1996）に基づいている。

(a) 生物多様性条約と国家戦略

生物多様性条約は枠組み条約であるため，締約国が具体的な政策措置をとることを求めている。そのため，その効果的な実施の確保のために，基本政策や国家計画の策定を重視している。

① 戦略または計画の策定

生物多様性条約の第6条(a)は，生物多様性に関する国家的な戦略（strategy），行動計画（plan）または実施計画（programme）を策定するよう求めている。また，第10条(a)は，国家的な意思決定に生物資源の保全と持続可能な利用に関する考慮を組み入れることを求めている。さらに，第6条(b)は，10条(a)の意思決定のうちの中心部分を具体化し，特定部門または複数部門に係わる行動計画，実施計画または政策に生物多様性の要点を組み込

むことを求めている。他方，14条１項(b)は，生物多様性に悪影響を及ぼす計画や政策について環境配慮のための措置をとるよう求めている。

このように，生物多様性に関する国家計画を策定すること，その他の国家計画に生物多様性の概念を組み込むこと，および，開発計画の実施にあたって環境配慮を行うことという，三つのレベルで国家計画を導いている。

なお，これらの用語には定義がされていないが，戦略は特定の目標とそのためにとるべき行動を提示するものであり，行動計画はどのようにして特定の目標を達成するかを示すものであり，実施計画は戦略や計画を実行するための手法を示すものであると考えられている(Lyle Glowka, Françoise Burhenne-Guilmin and Hugh Synge, 1994)。

② 行政計画の重要性

国際法上は，立法措置も含めて条約実施の責任は行政府が負う。国内の憲法手続き，法律手続き，国会・議会手続きなどは義務回避の理由にならない。したがって，特定の法的措置をとるよう義務づける条約も珍しくない。しかし，現実には，権力分立制度の下では，行政府に立法を義務づけても確実ではない。しかも，立法には時間がかかる。制定されても実施や取り締りには行政体制が整備されていなければならない。他方，今日の社会においては，行政サービスの充実，社会の日常への即応のために行政府の役割が増大している。

そのため，行政が社会の発展方向について定める計画は重要になっており，法令のあり方にも影響を与えている。特に，公共事業などの行政自身が行う活動も増大しているために，開発や環境の分野にとって行政計画はきわめて重要になっている。

③ 国家戦略の位置づけ

生物多様性条約は，戦略や計画の具体的内容や策定過程については特定していないが，自然保護部局や環境部局だけではなく，行政全体を視野に入れた計画として策定することを求めている。したがって，法律に基づく計画またはできる限り上位の国家計画とすることが期待されている。

日本の国家戦略は，環境庁だけではなくその他の省庁も含む「地球環境保全に関する関係閣僚会議」によって決定された。国内法に基づくものではないが，条約という国際法に基づくものである。行政にその権限内の行動を義務づけている生物多様性条約の上記の条文は，セルフエクスキューティングな効力を有する。

他方，閣議決定ではないため，環境基本法に基づいて閣議決定された環境基本計画と比べると下位の計画である。しかし，生物多様性に関しては，この国家戦略に沿うように，閣議決定されたものも含めて関連する他の計画と相互連携を図ると定められている。そのため，この相互連携を効果的に実施することによって，条約の要請に応えることができる。

なお，この国家戦略は，途中で公表され，意見が受け付けられ，ヒアリングも行われた。これは，アジェンダ21国別報告書，環境基本計画などの作成手続きと同じ流れの中にある。ただし，アジェンダ21国別報告書の作成手続きは国連総会決議に基づくものであったし，環境基本計画に関するヒアリングなどを行ったのは中央環境審議会であった。生物多様性国家戦略の場合は，このレベルの計画では初めて行政当局の責任でヒアリングなどが行われた。

(b) 基本方針と施策

以下では，生物多様性条約の目的との関わりで，日本の国家戦略に欠けている点を指摘し，記述すべき事柄を検討することとする。

① 生物多様性の保全

生物多様性条約の基本目的は，生物多様性の保

全である。その際，生物の進化の過程は進行中であり，今後の多様性を促進することも重視しなければならない。そのため，従来の保護施策に加えて，二次自然の管理や自然の復元も行う必要があり，平成７年にまとめられた自然環境保全ビジョンに基づいて積極的に施策を展開する必要がある。

生物多様性条約の第３条は，国外の環境に悪影響を及ぼすことを回避するよう義務づけている。第４条は，締約国の領域外での活動にも適用されると定めている。そのため，開発途上国援助および国境を越える事業活動について，生物多様性を損なわせないように，環境影響評価手続きを拡充しなければならない。それは，世界遺産条約の第６条３項およびラムサール条約の第３条１項の下の国外での保全義務とも重なることを認識する必要がある。

なお，生物多様性条約の第14条２項は，国外の生物多様性に損害を与えたときの賠償責任について検討するよう求めており，その検討も進めておく必要がある。

② 持続可能な利用

生物多様性という概念は，保護しなければならなくなる前に，また，絶滅のおそれとか貴重性がなくても，一般的に，開発活動のあり方を規定する必要性を示している。開発活動の持続可能性は生物多様性を損なわないことを条件とする。

そのためには，第一に，基準となるデータが必要であり，第７条および付属書Ⅰに基づいて，基礎調査およびモニタリングを充実させなければならない。第二に，第14条１項(a)および(b)が定めているように，事業計画および開発計画に関する環境影響評価が必要である。第三に，生物多様性を正当に評価する必要があり，環境指標を定めるとともに，自然資源勘定の導入を図るべきである。

なお，バイオテクノロジーによる悪影響の防止について，議定書を含めて科学的，法的な検討を進める必要がある。

③ 遺伝資源へのアクセス

生物多様性条約は，遺伝資源に対して領域国の主権的権利を認めており，遺伝資源の利用には当該国のPIC（事前の情報提供に基づく同意）が必要であると定めている。多くの開発途上国において，PICに関する法令が準備されている。

しかし，遺伝資源には，バイオテクノロジーを適用して作り出された新しい品種や生物も含まれる。技術先進国もそれらの資源を他国が利用できるようにしなければならない。

そのため，日本にとっても，外国人によるそれらの利用や輸出についてPICに関する手続きを定めておく必要がある。他方，種苗法などとの関連では，原産国から不法に持ち出されたものが保護登録されないように対処し，原産国と条約上のトラブルを生じさせないようにする必要がある。

④ 衡平な利益配分と技術移転

生物多様性条約の第16条は，バイオテクノロジーを含む技術の移転のための措置およびそのために民間部門に対してとるべき措置について，また，第19条は，バイオテクノロジーの研究および成果・利益に対する遺伝資源提供国の参加および優先的な取得のための措置について定めている。したがって，特に，遺伝資源提供国への利益配分，技術移転，また，当該国の研究参加手続きなどについて，法的，行政的な対応が必要である。

なお，開発途上国における上記のようなPIC制度に伴い，学術的な調査が制限されるおそれもある。そのため，生物多様性に関する基礎的な学術研究を実施するための手続きを策定するにあたっても，研究の手法と成果が遺伝資源の領域国に移転されるように確保することが必要である。

(c) 国家戦略の効果的な実施

生物多様性条約は枠組み条約であり，生態系の地域特性も考慮して，統一的な基準や措置は定め

ていない。基準や措置は，締約国会議を通じて議定書や付属書，また，決議，勧告，ガイドラインによって確立されていく。そのため，これらの文書や締約国会議の論議に対応して，また，以上で指摘した行動をとることにより，国家戦略を見直していく必要がある。

策定した戦略や計画だけが重要なのではなく，その策定過程，実施過程，見直し過程などを含む全サイクルが重要なのであるとされている。そのサイクル自体，生物多様性条約の第13条が定めている普及啓発なのである。

したがって，以下に配慮して，国家戦略の今後の実施と見直しのサイクルを効果的に展開することが最も重要である。

① 全体像と相互関連

国家戦略は，第二部において基本方針を定めている。それに基づいて，第三部に示されている個々の施策の評価をし，基本方針に沿うようにするためのステップと手法を提示する必要がある。

また，自然関連の法令と開発関連の法令についても，評価を行い，不備な点や改善を要する点の指摘をし，有機的な相互連携を図らなければならない。特に，持続可能な開発に係わる省庁が所管する法令の評価と調整が必要である。行政は，法律と日常のギャップを調整する責任を有する。行政計画の中で，法令の改廃方針を示すことは，政府提出の法案に結びつけるためにも必要である。

他方，生物多様性条約は，ラムサール条約，世界遺産条約，ワシントン条約，ボン条約，国際熱帯木材協定などの個別分野の条約をつなぎ，全体の枠組みを設定するために作成された。その後の砂漠化防止条約や温寒帯林ガイドラインなども，生物多様性の重要な部分を扱っている。アジェンダ21や生物多様性世界戦略も密接に関わる。また，UNEP，世界銀行，UNDP，FAO，WHO などの国際組織の活動とも関連が深い。

したがって，国家戦略は，関連する条約や国際的な行動，関連する国内法令，行政計画，また，各種の施策について，生物多様性に関する全体像とその相互連関を描き出す必要がある。それを通じて，国内外において施策や活動の有機的な連携を図ることができる。

② NGOの役割

生物多様性条約は，絶滅のおそれのある種や貴重な種に限らず，ありふれた種や二次的自然にも関わるため，住民，NGO，企業などの果たす役割は大きい。特に，その第10条(e)は，それらの協力を求めている。そのため，住民，NGO，企業などが国家戦略の実施および見直しプロセスに参加するための手続きを整備しなければならない。それにより，生物多様性に関する一般認識の向上が図られる一方で，普遍的な価値評価が取り入れられることによって，国家戦略が求める措置が実行される度合いも高められる。

③ 地方自治体の役割

生物多様性には，生物学以外の要素も関係する。地元の共同体が特定の自然や生物にどのような価値を認識しているかは，それらの利用，保全または管理のための方法に大きな影響を与える。したがって，それぞれの地方自治体において，地元の住民の関与と参加を得て生物多様性に関する地方戦略または計画を策定し，実施する必要がある。

引用文献

磯崎博司．1993．条約の効果的な実施のためのシステム．環境情報科学，22(4)：19－24．

――――．1995．自然保護の課題．環境と公害，25(2)：2－7．

――――．1996．生物多様性国家戦略を受けて：条約実施の観点から．かんきょう，21(2)：14

−17.

Lely Glowka, Françoise Burhenne-Guilmin and Hugh Synge. 1994. A Guide to the Convention on Biological Diversity (IUCN EPLP No. 30) pp. 161.