

渡邊智明著『有害廃棄物に関するグローバル・ガ
ヴァナンスの研究：政策アイデアから見たバーゼ
ル条約とその制度的連関』（国際書院、二〇二二
年、三五八頁）

李, 鍾成
九州大学アジア・オセアニア研究教育機構：学術研究員

<https://doi.org/10.15017/6777122>

出版情報：政治研究. 70, pp.179-186, 2023-03-31. Institute for Political Science, Kyushu University
バージョン：
権利関係：

渡邊智明著『有害廃棄物に関するグローバル・ガヴァナンスの研究——政策アイディアから見たバーゼル条約とその制度的連関——』

(国際書院、二〇二二年、三五八頁)

李 鍾 成

はじめに

評者は、現在、国連の持続可能な開発目標(SDGs)を主なテーマとして扱う研究機関に所属し研究している。実は、SDGsの十七目標には、環境、経済成長、エネルギー、ジェンダー、食料と飢餓など、まさに地球と人類の持続可能な生活のためのテーマが網羅されている。しかし、日本だけでなく多くの国々では、SDGsイコール環境問題の解決という認識が強く、SDGsが誤解されることが多い点をシンポジウムなどで耳にすることが多い。これはおそらく、二〇一五年九月国連でSDGsの一七目標が採択されるにあたって、その出発点となったのが一九五〇年代のロンドンのスモッグ事件やイ

タイタイ病、一九七〇年代の生態系の破壊問題など、環境に関するグローバルな認識があったからであろう。

環境問題に関しては、本書でも指摘されているように、一九八〇年を前後にしては、セブソ事件とココ事件など、産業化で必然的に発生する有害廃棄物が先進国から途上国へ移動する「越境移動」の問題をめぐって国連などでは激しい議論がなされていた。とりわけ有害廃棄物の越境移動は、国家間だけでなく国内の政治・経済・社会にも関わってくるかなり複雑な問題であるため、関係国間で妥協点を見いださにくかった。にもかかわらず、一九八九年には「バーゼル条約」という、先進国と途上国の間で、環境と経済の領域がある程度両立できる合意点に至るようになる。

本書は、有害廃棄物の処理に関する「バーゼル条約」が成立するまでのプロセスとガヴァナンス形成を考察するものである。その際に、幾つかの先行研究では欠けている環境制度と経済制度間の関係、国家の対外行動と国内政治過程、理論の検討と補完という広範囲の分析対象が、多くの資料に基づいて分析されており、本書はとても野心的である。

「バーゼル条約」の形成という実態分析と国際政治理論をどのように結び付けているか、以下ではまず本書の内容について要約し、次いで本書の意義と疑問点を論じることとした

い。

一 各章の要約

本書は序章と終章、および本論全六章からなっている。本書は、京都議定書などの環境レジームに比べて、比較的に注目度の低い「バーゼル条約」について、同条約の形成過程とその後のガヴァナンスを再構成することで、有害廃棄物に関するグローバル・ガヴァナンスの展開過程を明らかにし、国際政治学における同条約の意義を析出することを目的にしている。そのため以下のような内容展開がなされている。

まず序章では、問題提起、先行研究の検討、および本書の構成について述べている。本書のメインテーマである「有害廃棄物」には、人の健康や環境に影響を与える「負の価値」を持つ環境問題の側面がある一方、その中には鉄スクラップなど経済的価値を持つものもあり、国境を越えて取引（貿易）の対象になる「正の価値」の側面もある。また、「有害廃棄物」は先進国から途上国へ移動する、いわゆる「越境移動」問題が著しい。越境移動の問題に際して、有害廃棄物の負の影響を低減させるために、国家、国際機構、企業、NGOなどの主体が共通の地球規模の問題に取り組むための方法、また主

体の行動を調整する規則や仕組みが必要となる。著者は、これがいわゆる「グローバル・ガヴァナンス」であると言う。ここで重要なのは、環境と貿易（経済）という、一見両立しにくい問題を同時に考慮しなければならない点である。バーゼル条約はこうした問題が収まっていく形で成立した。条約成立までは「事前通告・同意」（以下、PIC）、成立後は「拡大生産者責任」（以下、EPR）をめぐるのグローバル・ガヴァナンスが本書の重要な考察対象になっている。先行研究としては、バーゼル条約が成立するまで、国際機構、国家、国内の産業界、環境NGOが主体としてかわるが、これらの主体主体間における政治過程に関する研究がわずかである点、また環境制度と貿易（経済）制度の関係性や国家の行動を分析する研究が足りない点からして、著者オリジナルの「政策アイデア」としてのPICとEPRを取り入れ、主体間の政治過程を分析することを目指している。

第一章では理論検討が行われている。まず、国際政治学の代表理論であるリアリズム論とリベリズム論は、バーゼル条約の形成を説明するには不十分なところがあると指摘している。また、コンストラクティビズムについて、バーゼル条約に有害廃棄物の輸出禁止を盛り込む条約修正（以下、「禁止条約修正」）を批准していないアメリカや日本、オーストラリアな

どの国が国際法規範を内面化していない点は、この理論では説明できないと言う。ここで著者は、こうした各国ごとに規範の受容のスタイルが異なる点に着目し、制度そのものを考察するためのアプローチが必要であるとしている。そのアプローチがレジーム論とガヴァナンスの関係である。国家中心的な制度化の程度の強いレジームに対して、そうではないグローバル・ガヴァナンスという理解の下で、ガヴァナンスはレジームを拡張しようとする、著者は分析している。これは、ガヴァナンスでは非国家主体の役割範囲が広がるほか、非国家主体が制度間関係を調整する余地があるため、バーゼル条約の形成に対するガヴァナンス的視角からの分析が重要であるという理解であろう。また、近年の研究である「制度間相互作用」について、環境と貿易のような、二つの異なる規範が実際には、どの程度、どのような規範の政治的対立を惹起するかが政治学的問題関心であるとされる。著者は、異なる規範を有する制度間関係を解く鍵が政策アイデアであるという。有害廃棄物ガヴァナンスにおける政策アイデアはP I CとE P Rのことで、バーゼル条約の形成を前後する局面において機能している。

第二章では、バーゼル条約の成立における政策アイデアとしてのP I Cについて、詳細な考察がなされている。バー

ゼル条約の根幹となるのは、輸出国側が輸入国側に対して事前に情報を提供し、輸入国側から同意を得るP I Cという政策アイデアである。これは、有害廃棄物を輸出する側と輸入する側における「情報の非対称性」を解消するための措置である。P I Cは、一九七〇年代の駆除剤の越境移動をめぐる議論が国連とO E C Dで行われる中で、環境N G Oからの政策アイデアとして提唱された。やがて一九八七年と一九八九年にU N E PとF A O（国際連合食糧農業機関）で事前通告・同意に関する決定が出されるようになる。著者は、これに対し主体間の期待が収斂した結果であると、レジーム論的な評価を下している。その後、こうしたP I Cは、一九八九年のバーゼル条約にも盛り込まれるようになる。バーゼル条約は、通知と再輸入を除けば、国家の行動を制限するものではないため、主権国家が受け入れやすかったと言う。また、貿易制度であるG A T Tの例外規定に基づいて判断することが可能であったため、国際貿易制度と衝突する部分も限定的で、鉄スクラップなどリサイクルにかかわる産業界もバーゼル条約を支持したのである。しかし、実際は、途上国は有害廃棄物を処理するための経済力や行政能力を欠くことが多かったため、アフリカなどの途上国や環境N G Oは、有害廃棄物の全面禁止を主張するようになったと言う。

このような背景から、第三章では、バーゼル条約の成立後から発効する一九九二年五月までの状況が描かれている。一九九一年にアフリカで締結された「バマコ条約」と一九九〇年と一九九二年の国連環境開発会議などでは、先進国と途上国における経済力や行政力の非対称性からバーゼル条約の実効性が問われ、輸入国ではなく、輸出国の責任を強調する議論が広まっていた。一九九一年にはOECDが規制対象をリスト化してPICを機能させる方向に動き、一九九二年にECではEC域外への処分目的の廃棄物輸出を禁止することに合意する。ただし、ドイツでは与党が伝統的にPICを堅持し、移動禁止への反対を示した。アメリカではRCRA（資源保護回復法）の再授權問題が進まない中で、バーゼル条約への対応が議会で進まず、放置された。一方、一九九二年一月の第一回締約国会議では、デンマークなど環境派を中心に提起された、OECD諸国から非OECD諸国への輸出「全面禁止」に関する議論と、リサイクルを目的とする場合に限り域内での輸入を許可するという議論とが衝突していた。その結果、最終処分目的の非OECD諸国向けの有害廃棄物「輸出禁止」が採択された。しかし、途上国や環境NGOでは偽装リサイクルを理由に最終処分目的であっても輸出を全面禁止する必要があると主張した。最終的には、第二回締約国会

議においてコンセンサスという形で「禁止」が反映されるようになる（いわゆる「禁止」決定）。ただ、アメリカとドイツは、第二回締約国会議においてバーゼル条約への批准ができず、締約国会議での影響力を失ったと評価されている。

第四章では、「禁止」決定を条文化する「禁止」修正の成立とその後の事情が考察されている。一九九五年の第三回締約国会議では、「禁止」修正がコンセンサスという形で採択され、OECD加盟国と非加盟国をそれぞれ輸出国と輸入国と規定し、有害廃棄物と非廃棄物をリスト化するという方向に進むようになった。しかし、発展途上国の数の増加や電子機器廃棄物の急増など国際環境の変化もあって、「禁止」修正に対する態度を変える国もある中、国際貿易制度との調整の問題も浮上したと言う。とくに電子廃棄物は、中古品や資源としての価値を有するため、途上国に輸出され、「リサイクル」が行われるが、重金属など健康上・環境上のリスクを内包しているのが問題となった。このような越境移動は、バーゼル条約の「禁止」修正と食い違ふところがあるため、「事前通告・同意」というPICの前提が揺らぐようになる。この時に出てきたのが政策アイデアとしての「EPR」である。EPRとは、製品の生産から最終処分までの段階に対する責任を製造者に課すことにより、製品によって生じる総合的な環境負

荷の低減を目指す環境保全における戦略である(二一九頁)。

一九九九年の第五回締約国会議以降、使用済みの携帯電話やパソコンの生産から処分までのライフサイクルを管理するために、製造者との連携を図るUNEPの動きを踏まえ、バーゼル条約においても次第にEPRという政策アイデアへの直接的な言及がなされるようになる。二〇〇〇年代からは、EPRは国家、産業界、NGOとのパートナーシップを推進するなど、多元的な主体の参加を前提とする制度へと変容しつつある。特徴的なのは、国家が資金を提供し、会議のホストとなり、有害廃棄物から生じる環境リスクを削減する国内のEPRのスキームを支えるようになっていく点である。

第五章では、EPRの議論を拡張し、EUにおける有害廃棄物越境移動規制とEPRの関係が考察されている。一九九〇年代から経済合理性よりも環境を優先する政策が展開されていたEUにおいて、EPRに関連する政策は一九九三年のWEEE(電気電子廃棄物指令)から始まる。その後、二〇〇二年一二月に採択されたWEEEは、生産者責任に基づいており、構成国の生産者またはこれに代わる第三者が、個別および共同でWEEEを処理するシステムを構築するようにしていた。その後、二〇一〇年の改訂では、生産者の責任に加え、輸出者も電子機器が作動し再使用されるものかの証明

の責任を負うこととなり、PICに基づくバーゼル条約の規制と連続的なものとして展開されていく。さらに、二〇一二年六月の改訂のWEEE指令では「検査と監視」も規定され、事前に輸入側に情報を提供するとともに生産者に責任を負わせるという点で、EPRとPICが接合していると、著者は分析している。さらに、WEEE指令では、WTOという貿易制度に対しても製品規格にかかわる適合性評価が貿易障壁とならないようにすることが言及されており、バーゼル条約がWTOとの接点を持たなかったことを克服していると言

う。第六章では、環境派と産業派の対立によってバーゼル条約の批准が進まなかったアメリカにおいて、電子廃棄物の問題に応じて、EPRが導入されるプロセスについての考察がなされている。アメリカでは、二〇〇〇年代を前後にして、パソコンや携帯電話の普及とともに、電子廃棄物が大きな課題として浮上した。当時アメリカに存在していた有害廃棄物を規制するRCRAが家庭から排出される使用済みのパソコンなどには対応できなかったため、包括的なりサイクルにかかわる法律の成立が必要であると認識されるようになっていった。一九九三年のクリントン大統領期のリサイクル関連政策を経て、二〇〇四年と二〇〇五年には一連の法案(二八九頁

の表七)の成立に繋がる。アメリカ型EPRは、生産者だけでなく、製品にかかわるすべてのステークホルダーがかかわるものとなっているため、拡大製品責任と言える。一方、著者は、一九九三年から始まった公共調達によるシステム構築に注目する。その事例として挙げられている「EPEAT」は指標(評価ツール)ではあるものの、使用、リサイクル、廃棄といった製品のライフサイクル全般までを対象とするという特徴があると言う。このEPEATはオバマ大統領の大統領令まで引き継がれ、やがて有害廃棄物ガヴァナンスとの接点が形成されるようになる。これは、EPRという政策アイデアを取り入れていくアメリカの一連の動きが、結果的にアメリカと有害廃棄物ガヴァナンスとの接点を作る契機となったと言う。

終章では、内容とまとめと、実証研究上の意義と理論研究上の意義がそれぞれ論じられている。

二 本書の意義

周知のとおり、グローバル・ガヴァナンスとは、グローバルな課題に対処し、共通目標の達成のために、各国政府、多国間公共機関、市民社会が一つになって、統一された基準を

作っていくことと理解される。このようにグローバル・ガヴァナンスに関する研究は、多くの主体が参加しているため、実は主体間の政治過程を分析することが容易ではない。ましてや、そういった主体らが長い期間をかけて様々な場面において会議を重ねていくため、会議ごとの論点の整理や主体の立場などを政治過程の観点で分析するのは相当手間がかかる大変な作業である。そのため、本書の先行研究が指摘しているように、グローバル・ガヴァナンスに関する研究は国際法などの分野が多く、政治過程論的な研究が多いとは言い難い。こうした難解な作業に対して、本書は、バーゼル条約締結国会議資料やUNEP資料のような一次文献はもちろんこのこと、これまで日本と海外で刊行されてきた多くの二次文献を参考しつつ緻密な分析がなされており、条約の形成過程とその後の状況を再構築している。こうすることで、国際政治学における同条約のグローバル・ガヴァナンス的な意義を析出するという本書の目的が十分に達成できていると言える。これが本書の最も大きい意義であろう。

次に、バーゼル条約の形成を分析するにあたって、既存の環境レジームがどのように影響をしていたかが明らかになっており、制度としてのバーゼル条約の形成がより立体的に理解できる。例えば、一九七〇年代の駆除剤の越境移動をめ

ぐって国連とOECDで議論行われる中で、環境NGOからの政策アイデアとして提唱されたPICという概念が、バーゼル条約の形成にどのように導入されたかの分析がある。また、EUやアメリカにおいて、概念でしか存在しなかったEPRが正式の政策として形を整えていく過程に関する分析がある。こうした点からして、本書は該当分野を研究する学者だけでなく、政策立案者にも十分参考になるだろう。

最後に、本書の全体を貫く「政策アイデア」は、本書の終章にも取り上げられているように、理論研究の面でも示唆する点が大きい。本書は、国際政治学の理論検討を行う中で、バーゼル条約の「禁止」修正に対して見られる各国の異なる反応を説明するために制度そのものを説明する議論が必要であると主張する。そして、国際規範と国内規範、ひいては異なる二つの国際規範が調和していく場面が説明できる鍵として政策アイデアを取り上げている。確かにバーゼル条約が成立するにあたって、環境と貿易という異なる国際規範がPICという政策アイデアによって妥協していくように見られるため、政策アイデアの役割は大きい。また、政策という実態を取り入れることで、やや抽象的なレジーム論やコンストラクティビズムだけでは説明できない部分を補っているため、この概念をキーワードにしたのは著者の賢い選択であ

るように見える。

三 本書に対する疑問点

以上のような意義を有する本書であるが、本書を読む中で感じた四つの疑問点について触れておきたい。

まず理論に対する説明が一番先に出ている点である。一般的に国際政治学の論文には理論的枠組みを先に提示する場面が多い。それは、本論の内容を理解するための分析の視角を先に提示するためであろう。しかし、本書の場合、本文の大きなストーリーを理解する前に、国際政治学の諸理論でそのストーリーを評価しているため、最初に読むときに、導入としては違和感を覚えた。もちろん、「鍵」としての政策アイデアの役割とその重要性を析出するために必要な作業と思うが、むしろ先に政策アイデアの概念と役割を提示してから、終章において、理論から見た分析をするのはいかがかと思っただ次第である。

次に、そのため、本書は既存の理論を修正することが目的なのか、それとも実証研究を示すことが目的なのかやや不明であると思われる。終章では、実証研究と理論研究としての意義が述べられており、共感するところが多い。ただ、本書

が「有害廃棄物の越境的環境リスクの管理が試みられてきた、グローバル・ガヴァナンスの制度的展開の過程を明らかにすることを目的としている」（二二頁）以上、実証研究と理論研究の二つを射程に入れるのは読者にとって本書の目指すところが分かりにくくなる点かもしれないと思われる。

さらに、第六章のアメリカの場合、本書の全体の流れからすると、少し浮いているような印象を受けた。バーゼル条約の形成とその後の展開に関する分析は、基本的に制度をめぐって起きる国家間の対外政策の相互作用と、それに関連した国内政治過程にフォーカスが当てられていると読むことができた。しかし、バーゼル条約の批准をしなかったアメリカの場合、米国内のR C R Aの限界があつたが、欧州型のE P Rを導入しにくい状況が続く中で、一九八〇年代の汚染防止のためのE P Rが徐々に電子廃棄物のE P Rに発展していく場面が描かれている。これが結果的にはグローバル・ガヴァナンスにつながったとはいえ、全体の流れはアメリカ国内の政治過程であつて、他国との相互作用は見られない。そのため、まるで別のストーリーのように感じられた。

最後に、本書全体的に表記ミスや誤字脱字が軽視できない程目立つ。例えば、三二頁の「バラタイム」や五二頁のカッコのミスなどがある。本書が、多様な主体による膨大なス

トリーを多くの参考文献に基づいて描いているからだと思われるが、第二刷での修正をお願いしたい。

おわりに

以上、本書の概要及び意義と疑問点について、評者なりの考えを述べてきた。評者の専門は安全保障と同盟政治であり、本書のようなグローバル・ガヴァナンスと制度に関する議論に対しては、的外れな指摘も多々含まれているかもしれない。この点に関しては著者に御容恕を願うところである。いずれにせよ、本書は、有害廃棄物に関するグローバル・ガヴァナンスをバーゼル条約の形成とその後の展開に照らして解明したものととして、読者に有意義な論点とアイデアを提供している。国際政治学の研究者だけでなく、政策決定者にも幅広く読まれることを期待したい。