

松下幸之助記念財団 研究助成
研究報告

(MS Word データ送信)

【氏名】

宇治 梓紗

【所属】(助成決定時)

京都大学法学研究科博士後期課程

【研究題目】

水銀に関する水俣条約における三位一体の実現

(助成決定時旧題目：環境技術移転をめぐる国家間協調と国際機関の役割 -可能性と限界-)

* 申請当初は、水銀問題や黄砂問題を含めた技術移転全般を扱うことを予定していたが、水銀条約に焦点を絞ることとなった。

【研究の目的】(400字程度)

2013年、水銀の供給、使用、排出及び廃棄を国際レベルで規制する多国間環境条約として、水銀に関する水俣条約(水銀条約)が採択された。同条約は、一有害化学物質である水銀や水銀化合物の排出から人の健康及び環境を保護することを目的として掲げ、国際的に水銀ライフサイクル全体に規制をかける包括的な試みである。90年代に多くの環境条約が締結されたことに鑑みると、水銀条約は遅いスタートを切った印象を受けるが、条約の内容に目を転じると、その進歩的な側面が見てとれる。具体的には、「法的拘束力のある合意」、条約下に置かれる「独立基金」、内政に関与する「遵守システム」の三つの機能が備わった制度(三位一体の制度)が実現した。この三位一体制度は、今日の国際環境条約における、執行アプローチと管理アプローチを融合させた遵守確保手段の新たな形であり、機能的な制度の集合である。しかし、機能的な制度であれば自ずと実現するわけではなく、実現には必ず政治的障壁が伴う。本研究は、なぜ機能的制度の集合としての三位一体が水銀条約において実現したのか、を問いとし、政治的側面からの包括的な説明を加える。

【研究の内容・方法】(800字程度)

三位一体の実現の政治的背景をめぐる問いの解明にあたっては、条約を議題設定や交渉戦略といった交渉手続きの純粋な帰結と見る合理的制度論に依拠しつつも、既存環境条約における経験の制度交渉への影響を制度選択の重要な決定因として分析射程に据えた。条約交渉における各々の制度の選択は、制度選択の帰結に関する不確実性をめぐる「情報問題」と、条約制度を通じた便益コストの配分をめぐる「分配問題」という二つの問題が解決されて初めて可能となる、という前提に依拠しながら、水銀条約でそれぞれの問題がどのように解決されたかを探索した。研究方法としては、過程追跡法を採用し水銀条約の交渉議事録を精緻に分析した。また、三位一体の実現に失敗した化学物質規制条約の一つであるストックホル

ム条約をめぐる環境条約交渉を反対事例として用いることで、本分析を補完した。

水銀条約交渉過程分析は、二段階に分けられる。交渉前半は、2008、2009年の作業部会であり、国際水銀協調へのアプローチ、すなわち法的枠組みまたは自主的枠組みの適切性をめぐり議論が展開され、法的拘束力を持たせた新たな国際水銀条約を設置することが合意された。これを受け、条約下の制度設計を行うため、交渉後半となる政府間交渉が展開された。後半となる2010年から2013年の5回の政府間交渉で、とりわけ一貫して大きな争点となったのが、本稿が扱う資金メカニズム（13条）及び遵守システム（15条）であった。

分析では、以下の二点が水銀条約において三位一体の実現を導いたことが明らかとなった。水銀条約交渉の前半と後半のいずれでも、①UNEPの提示した制度の選択肢をめぐる交渉資料が、交渉国が直面する情報問題を解決し、制度の合意範囲の形成に貢献した。②先進国により利益ベースの譲歩が分配問題を解決し、最終的に制度選択をめぐる合意を形成することに成功した。一方でストックホルム条約交渉では、情報・分配問題の解決が十分になされなかったゆえに、三位一体の実現に失敗したことが明らかとなった。

なお、環境省、UNEP 国際環境技術移転センター、熊本日新聞、国立水俣病研究センターへの訪問により、本分析を補完することができた。

【結論・考察】（400字程度）

水銀条約の交渉分析およびストックホルム条約の補完的交渉分析から、暫定的結論として、法的拘束力のある合意、資金メカニズム、遵守システムの全ての制度交渉において情報と分配の二つの問題が解決された場合に、三位一体が実現することが明らかになった。情報問題の解決は、専門機関である UNEP が情報仲介役となって、交渉国の既存条約からの教訓の学習を促したゆえの帰結であることが確認できた。UNEP は、条約交渉の場を設けるといふ以上に、交渉の行方を大きく左右する重要な役割を果たしたといえる。また、一条約の規制対象として水銀のみを据えることで、条約が扱う問題の限定化がなされたことが分配問題の解決を促進した。また、先進国が過去にとってきた水銀政策によって既に政策能力が培われていたことから、交渉で譲歩する余地があったことも、同問題の解決に寄与したことが見てとれた。

複雑な問題群を、どのタイミングで国際的イシューとして取り上げ、より多くの国家が合意しやすいように、いかに限定化して条約へとフレーミングするか。そして、国家間対立が顕在化しやすい制度の選択にあたって、いかに UNEP は交渉の進展を促進するような情報を提示できるか。これらが、国家間の政治的対立を前提としつつ、今後も機能的たりうる環境条約を設計する鍵であろう。