

第10章

貿易と環境分野の効果的な キャパシティ・ディベロップメントに向けて

小島 道一

はじめに

オゾン層保護を目的としたモントリオール議定書、有害廃棄物の越境移動を適切に管理するためのバーゼル条約など、環境保護を目的とする貿易制限措置（以下、環境貿易措置）の根拠となっているさまざまな国際環境条約が実際に効果を発揮するには、締約国が条約をしっかり執行する必要がある。そのためには、法令の整備、専門知識を有する政府職員の育成などが必要となる。多くの開発途上国（以下、途上国）は、先進国と比べると、国際環境条約の規定を執行するための能力が十分でないと考えられることから、そのための能力向上が必要となる。世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）では、「貿易と環境」をめぐる交渉が行われており、交渉の内容を理解し、途上国が自国の主張をまとめるためには、能力の向上が必要となる。また、EUの電気・電子機器における特定有害物質の使用制限に関する指令（RoHS指令）や化学物質の登録、評価、認可及び制限に関する規則（REACH規則）などの製品環境規制についても、途上国の事業者が製品環境規制に対応できる能力を身につけられなければ、輸出市場から締め出されかねない。国際環境条約の締約国会議やWTO貿易と環境委員会（Committee on Trade and Environment: CTE）などにおける国際交渉、国際環境条約の環境貿易措置の国レ

ベルでの執行、製品環境規制への産業レベルでの対応など、「貿易と環境」分野で、途上国の能力向上が必要となる場面は少なくない。

一方、世界銀行、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）などの国際援助機関や、日本の国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）など各国の援助機関では、途上国の能力向上のための支援の在り方の見直しが、1990年代後半から進んできた。これまで使われてきた「キャパシティ・ビルディング」（Capacity Building）という言葉に代わり、「キャパシティ・ディベロップメント」（Capacity Development）という言葉が使われるようになってきた。「キャパシティ・ビルディング」が技術や資金の外からの移転を意味しがちであったのに対して、「キャパシティ・ディベロップメント」の考え方では、途上国自身の内発性を尊重しつつ、技術や特定の知識といった技術面だけでなく、課題に対処するための意思や姿勢に裏づけられた実務的な執行能力の向上、技術協力の対象組織が能力を発揮するための制度や法令などの諸条件の整備も支援対象と考えている。

キャパシティ・ディベロップメントに関する調査・研究は、各国・国際援助機関自身が行っているもの、あるいは、特定の援助プロジェクトを意識したものが中心であった。実際に、この概念を用いながら援助に関する事業の評価も行われてきている。環境分野での援助に関しては、組織の整備や政策の制定、環境汚染を示す指標などを利用して、環境分野の能力向上をめざしたプロジェクトの評価が行われたり、各国の能力を包括的に評価したりする研究が行われてきた（国際開発学会環境 ODA 評価研究会 2003；松岡・本田・岡田 2004；広島大学大学院国際協力研究科・広島大学国際環境協力プロジェクト研究センター 2008など）。しかし、「貿易と環境」分野で、キャパシティ・ディベロップメントの在り方を議論した研究や調査はほとんど行われていない。WTO や国際環境条約でもキャパシティ・ビルディングという言葉が基本的には使用されており、キャパシティ・ディベロップメントの考え方は、十分に意識されているとはいえない状況である。

本章では、「貿易と環境」分野における途上国の能力向上に関する取り組

みを概観し、どのような取り組みがあるのか、どのようなステークホルダーのどのような能力を向上する必要があるのかを整理する。そのうえで、キャパシティ・ディベロップメントに関する議論を参考にしながら、途上国における「貿易と環境」分野の能力向上のより効果的な進め方について検討を行う。まず、第1節で、キャパシティ・ビルディングやキャパシティ・ディベロップメントの概念の変化について整理する。第2節で、「貿易と環境」に関する途上国の能力向上が、国際的な宣言文書等でどのように位置づけられているかを整理する。第3節では、絶滅のおそれのある野生動植物の保護を目的としたワシントン条約、モントリオール議定書、バーゼル条約の三つの国際環境条約等における、途上国の能力向上の取り組みについて検討する。第4節では、WTOにおける「貿易と環境」分野のキャパシティ・ビルディングについて検討する。第5節では、途上国の企業を対象とした他国の製品環境規制への対応能力の向上について取り上げる。第6節で、「貿易と環境」分野の能力向上の在り方について、「キャパシティ・ディベロップメント」の考え方を参考にしつつ、どのような能力をどのステークホルダーにつけていくべきかについて整理する。

第1節 途上国の能力向上に関する概念整理

上述したように国際開発援助の分野において、途上国の能力向上に関しては、それまでの「キャパシティ・ビルディング」という言葉の代わりに、1990年代後半から「キャパシティ・ディベロップメント」という言葉が使われるようになってきた。1990年代前半までの援助の在り方を見直すなかで、新たな概念が必要と考えられ、「キャパシティ・ディベロップメント」として概念化されたものといえる。本節では、第2節以降の「貿易と環境」をめぐる途上国の能力向上の在り方について議論するために、UNDP、世界銀行、カナダ国際開発庁などの議論を参考にしてまとめられた国際協力事業団国際

協力総合研修所調査研究グループ（2006）を基に、キャパシティ・ビルディングからキャパシティ・ディベロップメントへの概念の変化について整理する。

国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究グループ（2006）では、キャパシティ・ディベロップメントを「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上しているプロセス」としている。そして、キャパシティ・ディベロップメントの特徴の一つとして、キャパシティの「包括性」を挙げ、関係者間の役割分担や制度、政策、社会システム、知識、技術などの要素を含んでいるとしている。それまでの援助が、技術移転や資金という、課題対処能力の一部にしか注目していなかったと考えられるためである。また、これまでの援助では、被援助国側の組織間の調整やネットワークについて、十分に意識されてこなかったと指摘している（Fukuda-Parr, Lopes and Malik 2002）。支援の対象機関への技術支援や能力向上にのみ焦点が当てられ、ほかの組織との連携や調整、対象機関が能力を発揮するような制度的な環境を整えることができていなかったという反省に基づいた議論である。

キャパシティ・ディベロップメントのもう一つの特徴として、国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究グループ（2006）は、内発性の強調があると指摘している。従来は海外からの技術移転や資金援助による資本形成の重要性が強調されたが、知識の共有などにより内発的に途上国が課題対処能力を向上させていくことが重要であると指摘している。援助の供給側が支援したいことではなく、援助を受ける側が必要としている能力を主体的に取り上げ、向上させていくことが重要だということである。

実際にキャパシティ・ディベロップメントの考え方を適用して、援助の内容を決めていくためには、途上国のキャパシティを評価していく必要がある。それぞれの途上国のキャパシティを評価することを、キャパシティ・アセスメントと呼び、その方法論を検討することも行われている。また、特定機関を対象とした期間限定の援助プロジェクトで、途上国の能力が必要とされる

レベルまで向上することは難しく、長期的にいくつかのプロジェクトを組み合わせたプログラム型の活動を通じて、キャパシティの向上につなげていくことの重要性も指摘されている（国際協力機構国際協力総合研修所 2008）。

このような包括性や内発性というようなキャパシティ・ディベロップメントの特徴や、キャパシティを評価しようという試みは、1990年代前半までの国際開発援助のなかで、まったくなかったわけではない⁽¹⁾。しかし、「キャパシティ・ディベロップメント」と「キャパシティ・ビルディング」を対比させることで、より広い視野で途上国の能力形成を図っていくことが意識されるようになったといえる。

第2節 国際的な宣言における環境分野の「途上国の能力向上」への関心

第1節で述べたように、国際開発援助の世界では、1990年代後半に「キャパシティ・ビルディング」から「キャパシティ・ディベロップメント」へと途上国の能力向上にかかわる考え方を深めてきた。本節では、環境分野での議論で、「途上国の能力開発」がいつごろから意識されてきたのか、「環境と貿易」の概念がいつから取り上げられてきたのか、また、キャパシティ・ディベロップメントの概念がいつから取り上げられてきたのかを、環境問題にかかわる国際的な宣言を中心にみていきたい。

環境問題が国際的に注目され始めた1970年代初めには、途上国の環境対策、とくに貿易と環境の分野での技術支援や能力向上の必要性は、それほど強く意識されていなかった。1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議（United Nations Conference on the Human Environment）で採択された人間環境宣言では、「開発途上国では、環境問題の大部分が低開発から生じている」とされ、「開発途上国は、開発の優先順位と環境の保全、改善の必要性を念頭において、その努力を開発に向けなければならない」としている（宣

言・第4項)。一方、開発を進めるうえで、環境に配慮する必要がある、途上国への環境保護のための援助が供与されるべき（原則・第12項）と指摘されている。しかし、「貿易と環境」については言及されておらず、そのための技術援助等の支援の必要性については言及されていない。

同時期（1973年）に制定された貿易規制を主要な手段としている代表的な国際環境条約であるワシントン条約では、途上国への技術援助等のキャパシティ・ビルディングの必要性については言及されていない。開発援助の分野でも、環境分野の援助が増加していくのは1980年代半ば以降である。1970年代には、「貿易と環境」というテーマのみならず、途上国の環境分野の能力向上にも関心が向けられていなかったといえる。

途上国の経済発展と環境保護の両立を図っていく必要性を広く認識させるきっかけとなったのが、1984年に設置された国連環境開発委員会（World Commission on Environment and Development: WCED——通称、ブルントラント委員会）である。1987年にまとめた『地球の未来を守るために』（WCED 1987）では、「持続的な発展」の概念を提唱するとともに、途上国における環境と開発をめぐる問題を広くレビューしている。第3章「国際経済の役割」のなかでは、貿易・環境・開発を関連づけて議論している。関税及び貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade: GATT）や国連貿易開発会議（United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD）が、持続可能な開発をその役割の一つとすべきであり、貿易パターンの環境への影響に対する関心や国際貿易に関する政策に環境と開発を統合した形で取り組むべきであることを指摘している。

ブルントラント委員会の提言を受けて、1992年に開催された国連環境開発会議（United Nations Conference on Environment and Development: UNCED——通称、地球サミット）では、「環境と開発」に関する一般的な原則を示した「環境と開発に関するリオ宣言」、行動計画である「アジェンダ21」⁽²⁾などが採択された。「環境と開発に関するリオ宣言」では、第12原則で、「各国は、環境の悪化の問題により適切に対処するため、すべての国における経済成長と持

持続可能な開発をもたらすような協力的で開かれた国際経済システムを促進するため、協力すべきである。環境の目的のための貿易政策上の措置は、恣意的な、あるいは不当な差別又は国際貿易に対する偽装された規制手段とされるべきではない。輸入国の管轄外の環境問題に対処する一方的な行動は避けるべきである。国境を越える、あるいは地球規模の環境問題に対処する環境対策は、可能な限り、国際的な合意に基づくべきである。」と述べている。「アジェンダ21」では、第34章「環境上適正な技術の移転、協力及び対応能力の強化」、第37章「開発途上国における能力開発のための国のメカニズム及び国際協力」などで、国際協力の必要性について述べられている。また、持続可能な農業、有害物質の管理など個別の環境問題について扱っている第二部でも、それぞれの分野での能力向上について言及されている。ただし、他国の製品環境規制の対応や環境貿易措置の執行強化のためのキャパシティ・ビルディングについては言及されていない。

2005年に、国連環境計画（United Nations Environmental Programme: UNEP）管理理事会が採択した「技術支援とキャパシティ・ディベロップメントのためのバリ戦略計画」は、途上国がより効果的に環境分野の能力を向上させること、および国際環境条約の交渉に参加できるようにすること等を目標にまとめられたものである。これまで使われてこなかったキャパシティ・ディベロップメントという言葉が使われた点については注目する必要がある。また、能力向上を図っていくべきテーマ（Thematic Areas）の一つとして、貿易と環境（Trade and Environment）をリストアップしている⁽³⁾。

2012年の国連持続可能な開発会議（United Nations Conference on Sustainable Development: Rio+20）で採択された「我らの求める未来」では、「実施の方法」（Means of Implementation）のセクションのなかで、キャパシティ・ビルディングや貿易について述べられている。キャパシティ・ビルディングのセクションでは、上述の「バリ戦略計画」の実施を進めていくことが述べられている。さらに、貿易のセクションでは、WTOのドーハ開発アジェンダに関する取り組みをより進めるようWTOに促している。

以上のように、環境関連の国際的な宣言では、「貿易と環境」に関しては、1980年代半ばから言及されるようになってきた。「貿易と環境」分野での途上国のキャパシティ・ビルディングについては、2000年以降、その重要性が広く認識されるようになってきており、「キャパシティ・ディベロップメント」という言葉も使われるようになってきた。

第3節 国際環境条約におけるキャパシティ・ビルディング

前節で扱った環境関連の国際的な宣言では、2000年代に入るまで「貿易と環境」分野での途上国の能力向上については、ほとんど言及されてこなかった。しかし、環境貿易措置を主たる規制措置としている国際環境条約では、途上国において規制の執行段階での問題が認識され、キャパシティ・ビルディングに関する取り組みが1990年前後から始まってきている。本節では、環境貿易措置を主要な規制手段の一つとして位置づけているワシントン条約、モントリオール議定書、バーゼル条約の三つを取り上げて論じる⁽⁴⁾。

1. ワシントン条約

「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」（通称、ワシントン条約）は、1973年にワシントン D.C. でまとめられた条約である。絶滅が危惧される種の狩猟・採取を原産国が十分に防止できないことから、需要国の輸入・消費段階で規制をかけ、需要を抑制することで、種の保全にかなげることにねらいがある。この条約は、環境貿易措置を実施手段としている代表的な国際環境条約の一つである。しかし、前節でも述べたように、条約の本文では、途上国への特別な配慮や技術援助することについては言及されていない。

ワシントン条約における不法輸出入防止のための執行に関する取り組み

は、1986年に英国で開催されたワシントン条約の執行に関するセミナーから始まった⁽⁵⁾。このセミナーは、不法輸出入を減少させるために、締約国が条約を執行する能力を最も効果的に向上させる道筋が議論された。このセミナー以降、徐々に取り組みが強化され、1989年に、本格的に、執行を行う担当者へのトレーニングが始まった⁽⁶⁾。締約国会議の決議で、執行強化のためのキャパシティ・ビルディングとトレーニングについて言及されたのは、2004年の第十三回会議のときであり、実際の取り組みのほうが先行している。

同条約では、トレーニングのための教材を作成し、ウェブでも公開している。教材は、ワシントン条約の紹介、同条約に関する重要な定義、管理責任者(Management Authorities)の役割と仕事、科学面での責任者の役割と仕事などについて取り扱っている。また、税関向けの資料を作成し、公開している⁽⁷⁾。さらに、ワシントン条約自体の取り組みではないが、スペインのアンダルシア国際大学に“Management, Access and Conservation of Species in Trade: The International Framework”という修士レベルのコースが設けられ、ワシントン条約のウェブサイトでも紹介されている。

2. モントリオール議定書

1987年に採択された「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」は、オゾン層を保護するために、フロンなどのオゾン層を破壊する物質の製造・消費・貿易を規制するための国際的な取り決めである。同議定書の第10条資金供与および第10条Aの技術移転のセクションでは、途上国への資金供与メカニズムについて言及され、1991年には多国間基金が設立された。オゾン層破壊物質を使う製造ラインの変更など、各国での代替的な技術導入の支援に充てられている。オゾン層破壊物質の貿易について、非締約国との輸出入の禁止(第4条)、締約国間での使用済みオゾン層破壊物質の再利用目的の貿易の禁止(第4条A)、輸出入のライセンス制度(第5条)が定められている。

オゾン層破壊物質の不法越境移動について初めて言及され、活動の一部として位置づけられたのは、1995年12月に開催された第七回締約国会議からである（VII/33）⁽⁸⁾。この決定では、事務局が不法越境移動対策に関して得られる情報を精査することが求められた。後述するように、オゾン層破壊物質の不法越境移動対策の強化に関する研修等は、UNEP 技術・産業・経済局により、1997年から実施されている。

ウィーン条約事務局がまとめ、2002年の公開作業部会に提出されたオゾン層破壊物質の不法越境移動に関する調査では、効果的な規制の執行が不法越境移動の防止に重要であると指摘された。2005年の第十七回締約国会議では、不法越境移動の規制の執行強化の必要性について初めて言及された（XVII/16）⁽⁹⁾。

3. バーゼル条約

1989年に採択された「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」では、第10条「国際協力」のなかで、有害廃棄物の適正な処理を行うためのキャパシティ・ビルディングの必要性について言及している。締約国は、「有害廃棄物及び他の廃棄物の環境上適正な処理（有害廃棄物及び他の廃棄物の適切な処理のための技術上の基準及び実施方法の調整を含む）を促進するため、情報を利用できるようにすること」、「有害廃棄物及び他の廃棄物の環境上適正な処理に関係する技術及び処理方式の移転につき、自国の法令及び政策に従って積極的に協力すること」、「締約国、特にこの分野において技術援助を必要とし及び要請する締約国の技術上の能力の開発について協力すること」などを求められている。

条約発効後、まず取り組まれたのが、バーゼル条約を各国で実施する場合のモデル法令をつくることであった⁽¹⁰⁾。1994年の第二回締約国会議で、モデル法令が採択され、1995年の第三回締約国会議で修正された。

法令を実際に執行する能力の強化について、バーゼル条約にはほとんど記

述されておらず、バーゼル条約の制定当時、あまり意識されていなかったといえる。不法越境移動防止に関するキャパシティ・ビルディングについては、第一回締約国会議では法令レベルで罰則を設けることが言及される程度であったが (I/15)¹¹⁾、第二回締約国会議では、税関や港湾担当職員のトレーニングを活動に含めるように決議されている (II/4)¹²⁾。

各国の有害廃棄物処理施設の能力向上に関しては、廃鉛バッテリー、廃油、セメントキルンでの有害廃棄物のコプロセッシング (同時処理)、水銀廃棄物などの技術ガイドラインが制定されている。

これらの越境移動規制の強化や技術ガイドラインの周知などに取り組んでいるのが、北京、ジャカルタなどに設置されている14カ所のバーゼル条約地域センターである。トレーニング・ワークショップの開催などに加え、各種のガイドラインの作成なども行っている。また、第七回締約国会議での決議に基づき、バーゼル条約の実施とコンプライアンスを促進するために、バーゼル条約実施・コンプライアンス・メカニズムが導入され、実施・コンプライアンス委員会がつくられた。同委員会の活動報告 (SBC 2011) では、中央連絡先 (Focal Point) と権限のある当局 (Competent Authority) の指定状況、国内法の整備、国別報告 (National Reporting) の実施状況などについてレビューを行っている。

バーゼル条約の実施を各国で担保していくには、バーゼル条約に対応した法律をつくり、それを国内の事業者知ってもらう必要がある。日本ではバーゼル条約に対応したバーゼル法および廃棄物処理法の輸出入手続きに関する説明会が、2002年度から全国各地で開催されている。説明会の内容は、バーゼル法と廃棄物の解説が中心であり、主たる対象は、輸出事業者、通関業者、輸出代行業者となっている。日本が呼び掛け、東・東南アジア諸国のバーゼル条約担当者らが集まり毎年開催されているアジア有害廃棄物等不法輸出入防止ネットワーク会合では、上記の日本の説明会が紹介されているが、日本のように、定期的に説明会を行っている例は他国からは発表されていない。

4. 国際環境条約にかかわる税関の能力向上

上記のワシントン条約やバーゼル条約を含め、環境貿易措置を行っている国際環境条約がいくつかある。環境貿易措置に違反する国際貿易を取り締まる重要な役割を担っているのが税関である。1952年に設立された世界税関機関 (World Customs Organization: WCO) は、税関業務の改善、貿易統計の基準となっている HS コードの制定などを行ってきた。1996年には、ワシントン条約の事務局と不法な希少動植物の違法な越境移動を減少させるための覚書を結んでいる。また、1997年には、バーゼル条約の事務局と情報交換を進めるとの覚書を結んでいる。

一方、UNEP 技術・産業・経済局は、オゾン層破壊物質の不法越境移動対策の強化に関する活動を1997年から始め、2002年以降、国際的なトレーナー訓練と、訓練されたトレーナーによる各国での訓練とを組み合わせたプロジェクトを実施した。2004年9月までに、トレーナーの訓練は51カ国に対して実施され、各国での訓練は31カ国で実施されたという。

WCO と UNEP が、ほかの国際環境条約の事務局などとも協力しながら、税関の環境貿易措置の執行強化に向けたグリーン税関イニシアティブ (Green Customs Initiative) を進めている。税関職員向けの国際環境条約ガイドブック (UNEP 2008) の作成、ワークショップの定期的な開催などを行っている。UNEP (2008) では、バーゼル条約、カルタヘナ議定書、化学兵器禁止条約、ワシントン条約、モントリオール議定書、ロッテルダム条約、残留有機汚染物質に関するストックホルム条約の内容を紹介するとともに、税関の役割を解説している。

5. 国際環境条約に関する途上国の能力向上に向けて

国際環境条約では、条約に対応した法制度の整備が、締約国の最初の課題

となる。法制度が整備され、規制する対象物が定まった後、不法な越境移動の取り締まりなど、その執行のための能力向上が各国政府の次の課題となる。能力向上の対象は、条約の国内実施を担当する職員だけでなく、税関職員等関係部署の担当者のトレーニングについても、徐々に行われるようになってきている。

日本では、国際環境条約を批准する際に、批准すべきかどうか、どのような形で国内法をつくるかといった観点からの検討を行うために、審議会で議論されることが多い。審議会は専門家のほかに業界団体の代表も委員となっているのに加え、審議が公開されており、業界や利害関係者に条約の内容を周知徹底する機会となっていることにも注目する必要がある。このような取り組みは、多くの途上国ではあまりみられない。

第4節 WTOにおける取り組み

GATTおよびWTOで、貿易と環境について本格的に議論され始めたのは1991年以降であった¹³⁾。1994年のWTO設立協定（マラケシュ協定）では、前文で、環境保護・保全に努めることや持続可能な開発の目的に沿って、資源の適切な利用に言及された。また、「貿易と環境に関する閣僚宣言」がまとめられ、CTEの設置が決められた。環境貿易措置と多国間貿易システムの関係について取り組むことなどが求められた。1996年のシンガポール閣僚宣言では、CTEに対して、さらに議論を進めることを促している。

2001年のドーハ閣僚宣言の作業計画では、非農産品、政府調達 transparency、貿易と投資の関係などさまざまな項目で途上国、とくに後発開発途上国への技術協力（technical assistance）やキャパシティ・ビルディングの必要性が指摘されている（第33項）。貿易と環境の分野でも「貿易と環境に関連する途上国に対する技術支援及びキャパシティ・ビルディングの重要性を認識」と述べられている。

WTO は、実際に貿易に関連するさまざまな研修コースを行っている。WTO の実施しているトレーニングコースの主たる目的は、途上国の交渉担当者、どのようにしたら当該国が貿易システムを通じて利益を得られるのかを理解してもらうことにある¹⁴⁾。「貿易と環境」に関するトレーニングも行っている（表1）。

研修コース“Trade and Environment Level 2”の目的は、貿易と環境をめぐる WTO のルールや政策、WTO における議論や交渉についての知識を得るとともに、ほかのコース参加者や WTO のスペシャリストとのネットワークを構築することにおかれている。コースは、(1) WTO の組織、(2) WTO における貿易と環境に関するイントロダクション、(3) WTO と国際環境条約との関係、(4) 環境産品・サービス交渉、(5) 環境目的での環境に関する

表1 WTO における「貿易と環境」関連の研修プログラム

年度	タイプ	テーマ
2012/13	Geneva-Based Thematic Course	Advanced Thematic course Trade and Environment — Level 3 — Specialist path
	Regional Seminars	Trade and Environment, including a focus on specific topics (e.g. multilateral environmental agreements, climate change and green economy) — Level 2 — Specialist path
	E-learning	Trade and Environment—Level 2—Specialist path
2010/11	Geneva-Based Thematic Course	Advanced Thematic Course on Trade and Environment
	Regional Seminars	Trade and Environment and the Work of CITES
2008/9	Geneva-Based Topic-Specific Symposia	Workshop on Environmental Goods and Services
	Geneva-Based Specialized Course	1st Specialized Course on Trade and Environment
	Regional Seminars	Workshop on Trade and Environment- the Work of CTE and Doha Process
	E-learning	Specialized Course on Trade and Environment

(出所) WTO のウェブサイトより筆者作成。

http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/train_e/course_details_e.htm

http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/train_e/course_details_2011_e.htm

http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/train_e/course_details_2009_e.htm

義務 (Requirement) と市場アクセス, (6) WTO ルールと環境政策の六つのモジュールからなっている。ほかの受講者と意見交換を行う News Forum, 講師やヘルプ・デスク, ほかの受講者とコンタクトをとれる E-mail サービス, WTO の専門家などとのチャット・セッションの開催なども用意されている。コースの受講に全体で50~60時間かかるとされており, コース終了時に試験も用意されている。

一方, 2012年4月に初めて開催された“Advanced Thematic Course on Trade and Environment” コースでは, WTO の貿易と環境に関する活動に関して, 途上国からより実効的な参加を促進することを目的に行われた。2週間にわたるプログラムで, 環境問題にかかわる紛争処理の判例, 環境技術のサービス, 環境に関する義務と市場アクセス, 気候変動と貿易, グリーン・エコノミーと貿易について取り上げられたという。途上国と市場経済移行国から26人の参加者があった¹⁵⁾。

WTO の研修は, WTO のルールの理解, 貿易と環境をめぐる WTO の議論をカバーし, WTO 交渉への途上国の参加を促すための基礎的な知識を取得することをねらっており, 非常に練られた E-learning のコースとなっている。

第5節 製品環境規制への対応

EU の RoHS 指令, REACH 規則などの製品環境規制は, 実際に製品を製造したり, 輸出入をしたりしている業者が対応しなくてはならない。このような規制は, 国際条約に基づくものではない。これらの規制は強制規格に当たり, WTO 加盟国であれば, WTO の貿易の技術的障害に関する協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT 協定) に基づいた事前通報を, 事務局を通じて締約国に行う必要がある。TBT 協定は, 強制規格や任意規格の適合性評価が貿易の障壁となることを避けるために結ばれたものであり, 途上国に対しての協力についても言及されている。

途上国から製品環境規制を行っている地域に当該製品を輸出する場合だけでなく、第三国から製品環境規制を実施している地域に製品を供給している企業に対してその部品や原料を提供している場合でも、規制への対応が必要になる場合がある。したがって RoHS 指令や REACH 規則の場合には、サプライチェーン全体での対応が必要になることも少なくない。海外から原料や部品を調達している場合には、原料や部品の調達先から情報提供を受ける必要があったり、調達先を変更する必要がある。本節では、途上国の事業者の製品環境規制に対応するためのキャパシティ・ビルディングと途上国の政府の役割について論じる。

1. 製品環境規制への途上国における事業者の対応

EU の RoHS 指令や REACH 規則といった製品環境規制や農薬の残留基準などの食品安全基準に対応するためには、その製品の製造者がサプライチェーンを管理していく必要がある。原料や部品を供給するサプライチェーンのなかには、途上国を含めた複数国の事業者が含まれることが少なくない。

実際に、EU 向けの輸出を行っている電気・電子製品製造業者は、部品等の供給業者に対して、規制の内容や対策などに関する説明会の実施、製品環境規制への対応を含めた調達基準（グリーン調達基準）の作成、化学物質管理ガイドラインの作成などを行っている。木村（2010）は、RoHS 指令への対応として、製品中の化学物質に関するデータベースの導入、調達基準の作成とサプライヤーへの伝達、「不使用保証書」や「化学物質データ」の提出がサプライヤーの条件に含まれるようになったという。また、対応コストの抑制と違反のリスクを抑制するため、サプライヤーの集約化もされたという。調達基準の作成では、海外の部品の供給業者向けに、日本の企業でも英語や中国語などで基準を作成している場合もある。

途上国の事業者でも、規制が実施される輸出先に拠点をもっている事業者のサプライチェーンに入っていれば、製品環境規制やその対応策についての

情報も得やすいと考えられる。木村（2010）では、中国企業65社への調査に基づき、RoHS 指令対応を実施した多くの企業で外資の顧客からの情報提供がRoHS 指令を認識するきっかけであったという。Tong, Shi and Zhou（2012）でも、鉛フリーはんだの採用状況について、中国の深圳市・東莞市、上海市・江蘇省、北京市の三つの地域を比較し、輸出向けのシェアが大きい順に、鉛フリーはんだの普及が早く起こっていると指摘している。逆にそのようなサプライチェーンに入っていないければ、規制を理解し対応を進めることは容易でないと考えられる。

UNCTAD（2006）は、製品環境規制や健康面での食品規制の途上国への影響、その対応策についての調査を行い、『貿易と環境レビュー 2006』（Trade and Environment Review 2006）にまとめている。おもに対象としているのは、電気製品と有機農産物である。途上国の事業者は、対応が必要とされる義務を特定する能力、必要な技術へアクセスする能力、生産技術を変更する能力、義務を満たしていることを示す能力に欠けていると指摘している。

2. 政府の役割

他国の製品環境規制については、国際環境条約に基づく環境貿易措置のように、国内法をつくり自国の事業者はその規制を守らせるという義務は政府にはない。しかし、自国の産業振興という観点からは、他国の規制に対しても何らかの企業支援が必要となる。

製品環境規制については、規制を実施する側がTBT協定（第2の9条、第5の6条等）に基づきWTO事務局に通報し、加盟国からのコメントを受け付ける機会を設ける義務がある。通報された製品環境規制、強制規格や任意規格等については、WTOがデータベースを公開している。日本では、日本貿易振興機構（Japan External Trade Organization: JETRO）が各国から通報された情報を一般に提供する事業を行っている。

EUのRoHS指令やREACH規則については、途上国でも規制情報を提供

するセミナーなどが開かれている。UNCTAD (2006) では、中国、フィリピン、タイでの電気製品にかかわる製品環境規制への対応についてレビューしている。この3カ国のなかでは、タイが最も積極的に対応を行っていたと評価している。

タイの外務省は、企業や関係省庁と会議をもち、EU 廃電気・電子機器 (Waste and Electronic Equipment: WEEE) 指令および RoHS 指令に対するコメントをまとめ、タイの欧州委員会に提出している。工業省工場局は、EU の WEEE 指令および RoHS 指令への対応のためワーキンググループをつくった。2002年には、タイ国立金属材料技術研究センター (National Metal and Materials Technology Center: MTEC) が、電気製品製造業の物質使用、代替計画、グリーン生産への転換への障害などに関する調査を行っている。MTEC は、エコマテリアルに関するセミナーやワークショップを開催し、企業の意識向上に貢献している。このように積極的に情報収集を行い、対応策を実施している国がある一方で、政府としての対応が十分にできていない国が多いとみられる。また、タイ工業省傘下の電気電子研究所は、RoHS 指令対象6物質の分析を行うため分析機器を購入するとともに、2005年に分析技術や情報管理システムに関する支援を日本から受けるなどしている (稲見・野田・佐藤 2006)。チュラロンコン大学と科学技術省科学サービス局が中心となっている REACH Watch では、EU の REACH 規則関連の情報を関係者に伝えている (Ramungul, Michida and Nabeshima 2013)。

UNCTAD (2006) は、途上国での製品環境規制への対応について、上述の事業者レベルの問題よりも、制度的・組織的問題が大きいと指摘している。製品環境規制や健康面での食品規制に対応するために必要な制度や組織をつくり、早い時期から規制への対応のための注意喚起を行うこと (アーリー・ウォーニングシステム)、問い合わせ窓口 (enquiry points) を設けることが必要であると述べている。また、専門コンサルタント、試験・測定ラボ、認証機関などが十分でないことを指摘している。とくに、試験や有害物質等の測定を行うラボの能力が十分でないという。個別の企業が製品環境規制、貿易

環境措置に対応するためには、諸外国の情報の収集と共有、分析機関の能力向上、関係者の協力の土台となるプラットフォームの形成など、制度的・組織的な対応を政府が主導して行っていく必要がある。

アーリー・ウォーニングシステムに関しては、日本のJETROや韓国の大韓貿易投資振興公社（Korea Trade-Investment Promotion Agency: KOTRA）のような組織をつくり、情報を集約し、伝達する仕組みをつくるのがモデルといえる。上述のタイの取り組みが示しているように、関係者を巻き込んだプラットフォームを形成し、情報を共有することも重要であろう。試験・測定ラボについては、大学や研究機関の能力向上のため、学术交流などを含めて底上げを図っていくことが考えられる。認証機関についても、民間セクターで認証機関が生まれにくい状況であれば、国営企業等が担い手となることも検討すべきである。

第6節 「貿易と環境」とキャパシティ・ディベロップメント

第2節から第5節で取り上げたように、「貿易と環境」をめぐるワークショップの開催、各種のガイドラインやマニュアルの作成など、さまざまなキャパシティ・ビルディングに関する取り組みが行われている。しかし、「貿易と環境」の分野では、キャパシティ・ビルディングという言葉が継続して使われてきており、援助関連のキャパシティ・ディベロップメントの考え方を利用して、能力向上の在り方を見直す動きはこれまであまりみられていない。本節では、キャパシティ・ディベロップメント論を参考にしながら、「貿易と環境」をめぐる能力向上に関する取り組みについての課題を明らかにしておきたい。

まず、能力向上の対象について検討しよう。WTOのE-learningでの「貿易と環境」に関するトレーニングコースでは、個人のキャパシティに焦点を当てている。組織や社会のキャパシティに直接働きかけることは行っていない。

い。国際環境条約では、責任のある当局を各締約国が届け出ることが求められており、組織レベルでの対応がまず必要となる。個人の研修については、ウェブ上への教材の掲載、修士コースの設置など、ワシントン条約の取り組みがほかの条約に比べ充実していると考えられる。また、グリーン税関イニシアティブも、税関職員や組織の能力向上につながっている。国際環境条約の内容を履行するために国内法を整備することが求められており、バーゼル条約のモデル法制の作成などは、国内法整備の参考とされている。社会のキャパシティの向上は、各国レベルに任せられており、予算や専門家などの不足から、十分行われていない国も少なくない。製品環境規制への対応については、第5節でも述べたように、事業者に任せている国が多いと考えられるが、政府が得た他国の環境規制情報を社会に伝え、社会の対応能力を向上することは、国の役割の一つと考えられる。

このように、「貿易と環境」分野での能力向上に向けたさまざまな取り組みが実施されているものの、キャパシティ・ディベロップメントの特徴の一つである包括性の観点からみると、体系的ステークホルダーを分析し、必要な能力を分析することはなされていない。

キャパシティ・ディベロップメントのもう一つの特徴は、内発性である。WTO や国際環境条約には、その作成段階から途上国が参加している、あるいは途上国が自発的に批准や参加を決めていれば、枠組みに参加しやすい。こうした点では、当該分野に関する内発性はあるといえる。また、国際環境条約の実施に関する能力向上を内発的に進められるように、国際環境条約では、モデル法令や技術ガイドラインがまとめられている。しかし、各国の責務とされている事項を果たしていない国もあり、各国の遵守状況をチェックするための委員会をつくり、遵守状況を評価する取り組みも始まってきている。

しかし、途上国のキャパシティを適切に評価（アセスメント）し、それを基に途上国のキャパシティ・ディベロップメントを進めていくという視点は残念ながら不十分である。上述の遵守状況の評価も、国レベルの、条約に書

かれている責務に限定されており、包括的なものとはなっていない。

各国のキャパシティを評価する際には、その対象となるステークホルダーを大きく三つに分けることができる。まず第一に、政策を形成したり、実施したりする政府機関である。キャパシティを育成する目的としては、第3節で紹介したWTOの研修にみられるように、担当者が国際交渉のための基礎知識を得ることと、国際交渉の結果を実際に実施するための制度や組織、担当者のキャパシティを育成することの二つに分けられる。実施を行う組織は、環境担当省庁だけではなく、国によって、また環境問題によって、税関、工業担当省庁、通商担当省庁などさまざまな省庁があり、キャパシティ・ディベロップメントの対象もそれぞれの省庁を対象とする必要がある。

二つめのステークホルダーは、企業など「貿易と環境」にかかわる製品等を製造し取引する主体である。輸出先の製品環境規制に対応するためには、その規制内容を把握しサプライチェーンの改善を通じて対応を進めることが必要となる。改善できなければ、製品環境規制の厳しい市場から撤退し、規制の緩い市場への製品供給をしていくことになる。

三つめは、検査機関や専門家などの、政府や事業者をサポートする機関である。検査については民間企業が担っているケースもあれば、公的機関が検査を行う場合もある。化学物質の含有量の検査などを他国の検査機関に頼ることもできるが、コストが高くなる可能性もあり、各国である程度の能力をつけていくことが望ましい。政府は必要に応じて、検査機関や専門家の能力向上に関しての国際協力を求めていくことが必要となる。

これまで、それぞれのステークホルダーに対して、さまざまなキャパシティ・ディベロップメントが行われている。しかしながら、キャパシティを包括的かつ継続的に評価し、適宜キャパシティ・ディベロップメントの向上を図るような取り組み、すなわち、キャパシティ・アセスメントを定期的に行うことができていない。

第3節から第5節で取り上げた事例から、キャパシティ・ディベロップメントを行うステークホルダーおよび分野について、その実施状況を含めて、

表2のようにまとめられる。国際環境条約では国内対応法が必要となるが、他国の製品環境規制について国内対応法をつくる必要はない。一方、事業者の対応を促すための情報提供などは、どの事例でも必要となる。本来、実施すべきであるが、ほとんど能力向上に向けた活動が行われていない分野がみられる。

国際環境条約に関しては、各国のキャパシティを評価するような枠組みが求められる。たとえばバーゼル条約であれば、表3に掲げたような内容で各国のキャパシティ・アセスメントを行い、必要に応じてトレーニングなどを行っていくべきである。これまで、多くの国際環境条約では、キャパシティ・ビルディングの成果を測る枠組みがつくられていない。締約国会議では、ワークショップの開催などは報告されているが、対象国、対象期間、研修を受けた人数など、国ごとに整理されておらず、各国の能力向上にどのように活かされているのか、さらに支援が必要な国はどこかといった情報は整理さ

表2 キャパシティ・ディベロップメントの実施状況

分野	ステークホルダー	WTO	MEAs	製品環境規制
国際交渉	政府担当者	WTOの研修プログラム	必要性はあるが、実施されていない。	必要性はあるが、実施されていない。
国内対応法	政府担当者	「貿易と環境」分野ではない。	モデル法令、ガイドラインの整備	(必要なし)
執行	政府担当者(税関など)	(必要なし)	Green Custom Initiative など	(必要なし)
事業者への情報提供・支援	政府担当者 or 政府関係機関	必要性はあるが、実施されていない。	必要性はあるが、実施されていない国が多い。	必要性はあるが、ほとんど実施されていない。
事業者の規制への対応	事業者	(必要なし)	必要性はあるが、ほとんど実施されていない。	必要性はあるが、ほとんど実施されていない。
専門的知識、検査能力	専門家／検査機関	必要性はあるが、ほとんど実施されていない。	必要性はあるが、ほとんど実施されていない。	必要性はあるが、ほとんど実施されていない。

(出所) 筆者作成。

表3 パーゼル条約に関するキャパシティ・アセスメントのチェック項目

分野	ステークホルダー	内容	現状と評価のポイント
国際交渉	政府担当者	国際交渉に資する基礎的な情報の提供	ウェブサイト上にさまざまな情報が提供されているが、わかりやすい形で整理されていない。 E-learning Course は用意されていない。
国内対応法	政府担当者	モデルとなる国内実施法が整備されているか？	国内実施法のモデルが用意されており、その基本的な内容が各国の国内対応法に盛り込まれているかを評価する必要がある。パーゼル条約では細かな基準値は各国任せになっており、基準値、検査方法を各国で定める必要がある。
執行	政府担当者 (税関など)	国内法の仕組みを理解しているか？疑わしい荷を見つけた場合の手続きが整備されているか？	税関職員を対象とした国際ワークショップが行われている。各国単位での能力向上が課題。
企業への情報提供・支援	政府担当者 or 政府関係機関	企業に法律に関する情報が周知されているか？	セミナーの実施など、法律の周知に努める必要があるが、広く事業者を対象とした広報は十分に行われていない国が少なくない。
規制への対応	事業者	発生している廃棄物が有害廃棄物かどうかをわかっているか？規制の内容を理解しているか？	これまで、十分な評価はおこなわれていない。
専門的知識、検査能力	専門家／ 検査機関	有害廃棄物の検査能力	有害性を評価できる検査機関の能力向上は十分でない国が多いと考えられる。

(出所) 筆者作成。

れていない。

どのステークホルダーの能力がボトルネックになって、状況のさらなる改善の障害となっているのかを特定し、能力の向上の対象となるステークホルダーを絞りこむこと、そのステークホルダーにあったキャパシティ向上に資するプログラムを考えることが必要となっている。

おわりに

本章では、ワシントン条約、モントリオール議定書、バーゼル条約の三つの国際環境条約のもとでのキャパシティ・ビルディング、WTOにおける「貿易と環境」分野の研修プログラム、製品環境規制への途上国における対応のためのキャパシティ・ビルディングの取り組みについてレビューを行った。これらの取り組みを比較することで、「貿易と環境」に関して、国際交渉に参加するための能力向上、国際条約の実施に関する能力向上、製品環境規制への対応など産業の能力向上について、さまざまな取り組みが徐々に行われるようになってきたことが明らかになった。

一方、国際開発援助の分野では、キャパシティ・ビルディングからキャパシティ・ディベロップメントへと、その支援の在り方の基礎となる考え方を変化させてきているが、「貿易と環境」の分野では、「キャパシティ・ビルディング」という言葉が依然として使われている。これは、途上国の「キャパシティ」の向上に関する考え方が、「貿易と環境」分野では、十分に議論されていないことに起因しているといえる。表2で示したように、「貿易と環境」をめぐっては、さまざまな能力向上が必要となっているが、途上国のキャパシティのアセスメントが十分に行われておらず、国ごとのキャパシティの現状や問題点が評価されないまま、さまざまな国際トレーニングあるいはワークショップが開かれるにとどまっている。現状のキャパシティの評価を適切に行い、戦略的に途上国の能力向上に向けた取り組みを進めることが求められている。

[注] _____

- (1) たとえば長谷川 (2010) は、日本の援助は要請主義を原則としており、キャパシティ・ディベロップメントの特徴の一つである内発性を大事にしてきたことを指摘している。また、キャパシティ・ビルディングとキャパシティ・ディベロップメントについて、「実際の現場においては明確な違いがない」と

述べている。

- (2) <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- (3) <http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-add-1.pdf>
- (4) この三つの条約は OECD (2000) でも、環境貿易措置を採用している国際環境条約の代表的事例として取り上げられている。
- (5) 第六回締約国会議に事務局から提出された報告書 (<http://www.cites.org/eng/cop/06/doc/E06-06.pdf>) に基づく。
- (6) 第七回締約国会議に事務局から提出された報告書 (<http://www.cites.org/eng/cop/07/doc/E07-07.pdf>) に基づく。
- (7) <https://eva.unia.es/cites/mod/resource/view.php?id=58&lang=en>
- (8) http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/07mop/MOP-7-12E.pdf
- (9) http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/17mop/17mop-11.e.pdf
- (10) <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/pub/modlegis.pdf>
- (11) <http://archive.basel.int/meetings/cop/cop1-4/cop1repe.pdf>
- (12) <http://archive.basel.int/meetings/cop/cop1-4/cop2repe.pdf>
- (13) 1971年に環境措置と国際貿易 (Environmental Measures and International Trade: EMIT) グループの設置が決議されたり、1970~1980年代には環境貿易措置について議論になったりしているが、EMIT が初めて会合をもったのは、1991年であった (http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/hist1_e.htm)。
- (14) WTO の “Building Trade Capacity” に関するウェブサイト (http://www.wto.org/english/tratop_e/trade_e/build_tr_capa_e.htm) を参照。
- (15) News Letter, Institute for Training and Technical Cooperation, Summer Issue, July 2012.

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 稲見修・野田英樹・佐藤雄三 2006. 「タイにおけるグリーン調達管理モデルの実証事業」『東芝レビュー』61(6) 6月 64-67.
- 木村公一郎 2010. 「国際環境規制と電気・電子機器産業」堀井伸浩編『中国の持続可能な成長——資源・環境制約の克服は可能か——』アジア経済研究所 221-244.
- 国際開発学会環境 ODA 評価研究会 2003. 『環境センター・アプローチ：途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力』国際協力事業団.
- 国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究グループ 2006. 『キャパシティ・ディベロップメント (CD) ——途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して——』国際協力事業団.
- 国際協力機構国際協力総合研修所 2008. 『キャパシティ・アセスメントハンドブック——キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント

——』国際協力機構。

- 長谷川涼子 2010. 「効果的な援助に向けたキャパシティ・ディベロップメントの検討——我が国の ODA 理念の視点から——」『横浜国際社会科学硏究』14(5) 19-38.
- 広島大学大学院国際協力硏究科・広島大学国際環境協力プロジェクト硏究センター 2008. 『社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点』広島大学.
- 松岡俊二・本田直子・岡田紗更 2004. 「途上国の社会的環境管理能力の形成と日本の国際協力」井村秀文・松岡俊二・下村恭民編『環境と開発』日本評論社 167-195.

<外国語文献>

- Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes, and Khalid Malik 2002. *Capacity for development: new solutions to old problems*, London: Earthscan.
- Liu, Xianbing, et al. 2011. "Case Studies of Green Supply Chain Management in China," *International Journal of Economics and Management Engineering* 1(1) November: 22-34.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2000. *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*, Paris: OECD.
- Ramungul, Nudjarin, Etsuyo Michida and Kaoru Nabeshima 2013. *Impact of Product-related Environmental Regulations/Voluntary Requirements on Thai Firms*, IDE-JETRO.
- SBC (Secretariat of the Basel Convention) 2011. *The Basel Convention Mechanism for Promoting Implementation and Compliance: Celebrating A Decade of Assistance to Parties*, Geneva: Secretariat of the Basel Convention.
- Tong, Xin, Jin Shi, and Yu Zhou 2012. "Greening of supply chain in developing countries: Diffusion of Lead (pb)-free Soldering in ICT Manufacturers in China," *Ecological Economics* 83, 174-182.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2006. *Trade and Environment Review 2006*, Geneva: United Nations Publication.
- UNEP (United Nations Environment Programme) 2002. "Study on Monitoring of International Trade and Prevention of Illegal Trade in Ozone-Depleting Substances, Mixtures and Products Containing Ozone-Depleting Substances (Decision XIII/12)" (http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/oewg/22oewg/22oewg-4_e.pdf).
- 2008. *Green Customs Guide to Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi: UNEP.
- Watson, David 2006. *Monitoring and Evaluation of Capacity and Capacity Development*, Maastricht: European Center for Development Policy Management.
- WCED (World Commission on Environment and Development) 1987. *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press (環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』福武書店1987年).