

多数国間環境条約の履行の統合について

—オゾン層保護と気候温暖化対策の調和をめぐる—

猪又 忠徳

はじめに	2
1. 国際環境協力と条約形成の沿革	6
(1) 前ストックホルム期	6
(2) スtockホルム期	7
(3) リオデジャネイロ期	9
(4) 国際環境条約レジームの形成方向	10
2. 異なった環境レジーム間の関係	
—オゾン層の保護と気候変動のレジームの関係をめぐる—	14
(1) 京都議定書とモントリオール議定書間の規制措置の調整	15
(2) HCFCの規制をめぐるレジーム間問題	21
(3) メチルブロマイドおよびその他の物質	25
3. 統合の概念と条件	26
(1) 統合の概念と過程	27
(2) 統合の条件	31
(3) 統合的システムの形成と履行にむけて	36
終わりに	38

はじめに

第二次世界大戦前に締結された多数国間条約の数は61であったのに対し、2000年現在、国連に寄託された条約の数は33,000、その内、900が環境関係の国際協定であった¹⁾。また、多数国間環境条約文書の数、UNEPによれば、1921年当時、一握りに過ぎなかったものが、1999年までに240本に達し、その2/3は1972年の「環境と開発に関する国連会議」以降に締結されたものである²⁾。

もとより、これらはグローバルな環境条約を含むものであり、また、それらの多くは、一定海域、河川流域等の保護や越境環境問題に対処するためにアジア以外の地域で締結された複数国間の地域的条約である。また、アジアにおいては、条約に基づくものではないが多くの地域的な環境協力計画の枠組みが構築されている。このように、今日の世界において、共通の環境上の問題に対処するには、各国が一定の規範あるいは共通の目的に依拠した環境政策を他国との共通の了解の下に実施することが益々必要となっている。

多数国間の環境協力が発達するに従いそのために設立された条約事務局も多数に上る。国連/UNEPが締約国から事務局機能を委託された多数国間の環境協力活動は、多岐に亘っている。UNEPは、多数国間の合意を履行する協力の枠組みや条約の実施に必要な各国からの自発的拠出や分担拠出によって成立つ信託基金を管理しているが、1999年末現在そのような基金は30に上る。その内の14基金は

1) Edith Brown, "The Emerging Structure of International Environmental Law", in Norman J. Vig and Regina S. Axelrod (eds.), The Global Environment, Earthscan Publications Limited, London, 1999, pp. 110-111.

2) Hilary French and Liza Mastny, "Controlling International Environment Crime", in State of the World 2001, World Watch Institute, W.W. Norton & Company, New York/London, 2001, pp. 167-168. なお、国連は、最近の資料で、地域協定を含む国際環境協定の数は、現在、502あるとし、その内には、地域協定323、および、1972年のストックホルム会議以降に締結された協定302があると発表している (U.N. Document UNEP/IGM/INF1, Multilateral Environmental Agreements, 30 March 2001, para. 5)

地球的な規模の国際環境条約の実施と管理に係わっている（表1参照）。

UNEP主催の交渉会議を経て成立したグローバルな多数国間条約だけでも気候変動枠組条約、生物多様性の保全に関する条約及び生物安全性に関する議定書、環境ホルモンを規制する残留性有機汚染物質に関する条約などが挙げられる。国連システムが行う主要な環境会議の数は、年間40にも上っている。このように、最近、いかに地球環境分野の国際合意が急速に進んでいるかが窺い知れる。

地球環境問題は地球という一つの惑星の生態系において生じる多岐多様な現象にかかわっており、多くの場合、相互に密接な関係を有している。にもかかわらず、各問題への取り組みは別個の条約の下になされている。従って、条約の間に重複があり、ある場合には、矛盾が生ずることがある。このように、多様な地球環境条約が誕生し、個々の環境保全措置が精緻になるにつれて条約間に具体的な齟齬が生じるのは避けられないことのようなのである。

特に、今日、多数国間の条約の形成と実施においては、個別の規制措置の法的遵守が主目的化し、本来の環境上の目的の達成は従となる傾向が看取される。ここに、地球環境条約の統合的履行の必要が見出される³⁾。また、諸環境条約レジーム間のガバナンスの可能性を探ることが現実の課題となりつつある。

国際的環境ガバナンスの検討情況

今日、国際的環境ガバナンスの問題は、(イ)諸環境条約全般の統合的運営、および、(ロ)個別環境条約間の政策／規制措置間の調整に大別される。いわば、前者は総論であり、後者は各論である。しかし、個別条約間の具体的措置の調整は一見、地味な技術的レベルの問題のように見えながら、実のところ、各条約の享受する「主権的」独立性の壁に阻まれている。このため、総論における環境

3) 地球環境問題への統合的アプローチが必要であることは、夙に、実際の条約形成に参加した実務家の立場から、指摘されている。わが国においては、例えば、進藤雄介、『地球環境問題とは何か』、時事通信社、2000年、184-213頁。

表1 多数国間環境条約UNEP諸事務局の財政規模

1998年—1999年2年間の諸信託基金決算における支出額

諸条約事務局

(単位：百万ドル)

ワシントン条約(CITES)	9.5	生物多様性条約暫定事務局設立	1.4
モントリオール議定書	6.0	生物多様性条約参加費用	1.4
ウィーン条約事務局	1.0	生物多様性承認活動支持	1.6
移動性野生動物の保全条約	2.7	生物多様性条約	2.9
バーゼル条約	0.009	危険物取引インフォームドコンセプト条約交渉	3.2
バーゼル条約履行	0.07	残留性有機汚染物質条約交渉	5.4
動植物不正取引取締ルサカ協定	10.0	合 計	45.179百万ドル

注) 人員：222名(専門職124名、現地職98名)

気候変動枠組条約事務局(ボン)

2000年予算	12.0百万ドル	人 員	100名
---------	----------	-----	------

Source) www.unfccc.de

モントリオール議定書多数国間基金事務局(1998年—1999年6.03百万ドル(行政予算))

基金総支出	220.1百万ドル	基金人員(注)	21名
内 訳		専門職	10
UNEP	11.8	現地/一般職	11
UNDP	42.5	注) 基金人員については、UNEP/OzL. Pro/ExCom/34/6参照。	
UNIDO	77.6		
世銀	82.1		
基金	6.0(行政予算)		

UNEP環境基金(90.3百万ドル)

UNEP技術協力信託基金(59.3百万ドル)

計画事業	68.9百万ドル
行政経費	22.4百万ドル

地球環境資金制度GEF^(注)(1991—2000年支出実績(百万ドル)1,019.75)(単位：百万ドル)

内 訳	オゾン層保護	69.54	アジア	318.1
	気候変動対策	327.12	アフリカ	188.1
	国際水域	156.09	欧/中亜	166.07
	生物多様性	403.17	ラ米カリブ	180.35
	多元的重点領域	63.84	地域間活動	24.28
			全地球	142.55

注) Global Environment Facility, GEF Projects—Allocations and Disbursements, 17 November 2000.

出典) 特に表記なき限り、U. N. Document A/55/5/Add.6

Financial Report and Audited Financial Statements for the Biennium Ended 31 December 1999 and Report of the Board of Auditors, General Assembly Official Records, Fifty—fifth Session, Supplement No. 5F, 2000.

条約の統合的履行をめざす確固たる国際的規範の形成なしには、個々の規制のレベルでレジーム間の調整を達成することは極めて困難となっている。

国連システムは、1992年のリオデジャネイロでの地球サミットの成果であるアジェンダ21を実施すべく、1998年以来「環境条約間の連繋と調整の向上」あるいは「国際的環境ガバナンス」のテーマの下に多数国環境条約の履行の検討に取り組んでいる。このため、国連システムでは、事務局間の専門的な調整組織(Environmental Management Group)とUNEPを中心とした加盟国の環境担当大臣間のフォーラムが設置され、環境レジーム間の実質政策の調整とそのための手続面の改善策が検討されている。例えば、組織の運営手続面では、事務局機能の共通化、会議の日程とアジェンダの調整、調査研究、加盟国からの情報・報告を含む条約体情報制度の規格化等が論じられている。これに加え、制度面では共通科学パネル等の認識的諸集団の統合、持続的開発と環境にかかわる共通課題と政策の統合的取り扱い、諸環境レジーム間の政策のモニタリングと調整のためのフォーラムの指定、資金供与制度の改革等に関する討議の成果が今年のヨハネスブルグでの持続的開発世界サミットへの提言として策定中である。⁴⁾

本稿の課題と論点

本稿では、世界的な環境ガバナンスの形成にあたって不可避の課題である個別環境条約の規制策の調和を主たる課題とする。

多数国間環境条約の交渉は、多くの場合、UNEPのような国際事務局が必要なサービスと技術的助言を提供するので、あからさまに矛盾する規制策が異なった環境レジームの間で採択されることは、稀である。しかしながら、最近の気候変動に関する京都議定書において、オゾン層破壊物質Ozone Depleting Substances (以下ODSと略)に代替するいくつかの物質が温室効果ガスに指定されたこと

4) U. N. Document UNEP/IGM//3/2, Report of the Executive Director, International Environmental Governance, 17 August 2001.

が、オゾン層保護のレジームと気候変動対策レジームの統合的履行の問題を惹起するに到っている。本論考はこの問題の分析を通じて、異なったレジーム間での条約履行の統合とは何を意味するか、そのためにはいかなる条件が必要か、そして、そのような条件を執行し履行する方法は何なのかを以下に考察したい。

1. 国際環境協力と条約形成の沿革

国連を中心とする国際環境協力の史的発展を検討するにあたって、第2次世界大戦後から今日までの時期を1972年にストックホルムで開かれた第1回「開発と環境に関する国連会議」UNCED I (United Nations Conference on Environment and Development) および1992年にリオデジャネイロで開催された「地球環境サミット」と称される第2回のUNCEDによって区切ることが一般的である⁵⁾。これを便宜的に前ストックホルム期 (1960年代半まで)、ストックホルム期 (UNCED IIの準備およびそのフォローアップの期間) およびリオデジャネイロ期 (地球環境サミットの準備とフォローアップの時期) に区分するとすれば、各期間につき概ね以下の傾向が指摘できるであろう。かかる時代区分に従って、付属に年表を掲載したので参照されたい。

(1) 前ストックホルム期

当時、国際社会の環境協力は、各国の経済社会問題の延長として、産業汚染、特定資源の管理、食品添加物の管理、地球の気象観測あるいは国際水域河川等の共通領域の保全といった個別の環境汚染問題に関して、科学研究、情報交換を行

5) たとえばMarvin S. Soros, "Global Institutions and the Environment: An Evolutionary perspective", in Norman J. Vig and Regina S. Axelrod (eds.), The Global Environment, Earthcan Publications, London, 1999 and Patricia M. Mische and Mauricio Andres Ribeiro, "Ecological Security and the United Nations", in Chadwick F. Alger (ed.), The Future of the United Nations System, United Nations University Press, 1998.

うことを特徴とした。従って、この時代に作成された多数国間条約は、IMCO、WHO、WMO、FAO、ILO、IAEA等の個別専門的政府間機関の主導による特定の汚染、資源管理、経済権益や産業上の安全問題をめぐる国家間の係争あるいは政策調整を処理するものが支配的であった。先進国NGOによるDDT反対運動、1967年の巨大タンカー、トーリーキャニオン号の事故による原油流出のような惨状の予防、南極資源の領有の自粛、あるいは、労働条件の改善および原子力施設からの放射能汚染の規制などがその例である。

1962年にRachel Carsonが著したSilent Springは農業分野での化学殺虫剤が究極的には全人類の環境破壊を招く事態への徹底した対策を唱え、これが米国をはじめ多くの工業国での環境NGO活動を促した⁶⁾。その結果、各国での産業公害に対する環境立法が実現した。日本では、1956年に公式に発見された水俣病による公害問題は、グラスルートでの強力な環境運動を発展させる契機となった。しかしながら、この時期における環境国際NGO活動は、いまだ、国際自然保護連合 (International Union For the Conservation of Nature-IUCN)、世界自然保護基金など自然保護分野の老舗機関のそれが主であった。活発な国際NGOの活動が顕著になったのは、ストックホルム国連会議の準備過程においてであった。

総じて、この期においては、諸環境問題の連関性の認識は、国内レベルではいざ知らず、国際レベルでは薄く、国際環境問題への取り組みは分権化し、また、セクター別のものであった。

(2) ストックホルム期

この期は、国連システムが環境問題への世界の関心を統合した時期である。ローマクラブがその『成長の限界』において警鐘を鳴らした地球資源の枯渇の可能性と各国経済の相互依存を念頭に、世界の各国は、国連システムおよびOECD

6) Gareth Porter and Janet Welsh Brown, Global Environmental Politics, Second Edition, Westview Press, Colorado, 1996, pp. 23-24.

を中心に地球資源の有効な管理と保全、そして、人間の生存と居住条件の確保と改善を目指した。環境なる語が始めて国連の採択する条約に現れたのは、1966年の世界人権規約（経済社会権A規約）においてである。同人権規約においては、環境衛生の改善を人の社会的経済的権利を確保する手段とする判断が示された。他方、ノールウェーの首相ブルントランドが主宰した「環境と開発に関する世界委員会」の報告は、持続可能な開発の理念を打ち出し、環境問題自体に主たる注意を払う先進国の行きかたに反発する開発途上国をも地球環境問題への取り組みに積極的に参加する基礎を提供した⁷⁾。

この期においては、約100本の環境条約の交渉が国連およびOECDを中心とする国際的政府間フォーラムにおいて行われ、政府のみならずNGOが国際機関事務局の専門的知識と組織を活用して、合意の形成に貢献した。ストックホルム会議に113カ国から400もの国際NGOおよび政府間国際組織の代表が参加したことは、地球環境政策への形成の主体がもはや政府だけではなく、国際機関およびNGOであることを物語っている。

しかしながら、形成される国際的政策および条約の実体は、依然、古典的な条約の形式と内容記述を踏襲している。すなわち、条約は、等しくすべての締約国を拘束することが通例であり、取るべき措置の実施義務について締約国間で差異を設けることは稀である。そして、内容は、取り組むべき個別の環境、即ち、保護すべき自然資源の特定、望ましい環境上の政策原則ないし目標の設定、政策のカタログの集大成であり、各国のとるべき措置の枠組みあるいはガイドラインを示すものであった。

この期の末に現れたオゾン層保護のためのウィーン条約（1985年）は、その最も精緻化された例といえようが、それはむしろオゾン層破壊物質の規制に関する同条約の議定書と一体となって実施されるものであるので、伝統的な環境条約と

7) World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford University Press, New York, 1987.

は区別すべきであろう。

(3) リオデジャネイロ期

1992年6月、178カ国から約7,000人の代表団、118カ国からの国家元首/首相を集め⁸⁾、9,000以上のNGOからの参加者約22,000人⁹⁾の出席をえて行われた、第2回UNCEDは、地球環境問題への取り組みの現状を点検し、それまでに培った国際協力の諸行動の原則を体系化する機会を提供した。その成果は、「アジェンダ21」と称される21世紀に向けての開発と環境に関する行動計画とその基礎となる「開発と環境に関するリオ宣言」の採択であり、そして、気候変動枠組み条約および生物多様性条約が署名に開放され、150カ国を超える国がこれに署名したことである。また、この会議へのNGOからの膨大な数の参加は、彼らが国際環境の当事者勢力の一角をなしていることを示している。

これら合意の基調は、持続可能な開発の概念である。これによって、宣言は、人こそが持続可能な開発への諸関心の中心に位置すると述べ、人は自然と調和しつつ健康で生産的な生活を営む権利を有するとしている（原則1）。そして、開発への権利が充足され、もって、現在および将来の世代の開発および環境上の必要が衡平に満たされるべきことを謳っている（原則4）。開発と環境の連関は、宣言において、環境保護が開発過程の不可分の一部をなし、開発過程と切り離して考えることが出来ない旨を明らかにしている。このことは、環境協力にあたって、開発途上国の貧困の撲滅や先進国との生活水準との格差を減少すべきこと、また、地球環境保護および回復への寄与に対しては、各国は共通であるが、差異のある責任を有することが明記されている（原則7）。

8) Patricia M. Mische and Mauricio Andres Ribeiro, "Ecological Security and the United Nations System", in *op. cit.*, Chadwick F. Alger (ed.), p. 329.

9) John McCormick, "The Role of Environmental NGOs in International Regimes", in Norman J. VIG and Regina S. Axelrod (ed.), *op. cit.*, p. 66.

また、環境保護のための持続可能な対応は、科学的かつ技術的知見に基づいてなされ、また、関心のある市民の参加を得るべきこと、環境上の措置が国際貿易上の偽装された制限を構成すべきでないこと、および、環境を保護するためには、環境悪化の原因が不確かである場合においても予防警戒的な対処方法precautionary approachをとるべきこと、並びに、国境を越えた環境悪化を生じる事態およびそのようなおそれのある事態に対し各国が責任ある対応を行う義務のあることを列挙している。

さらに、移転の対象になる技術は環境上適正な技術Environmentally Sustainable Technologyであるべき旨をアジェンダ21の第34章で要請している。

(4) 国際環境条約レジームの形成方向

これら諸原則は、モントリオール議定書において既に実施されていたことである。

地球環境保護への国家の異なる責任については、モントリオール議定書では、ODS削減撤廃措置を途上国が遵守する能力の発展が、措置を遵守する途上国の努力に対する国際社会の支援の度合いにかかっているとし、かつ、先進国に比べて削減義務の履行の開始を10年遅らせることとした。また、ODSから代替物質への転換に必要な増加費用は先進国が負担すべきことを議定書で明記し、支援のための具体的な資金供与制度も議定書において設立した。

予防警戒的アプローチ、および、市民参加の原則は、代替技術の開発と導入およびその市場に与える効果などについて世界の学会、研究者集団、専門業界、NGO等の意見を広く取り入れ、これら認識集団からの知見を基に規制策を予測先行的に採用し、執行する仕組みに表れている。いわゆるモントリオール議定書の4アセスメント・パネル（科学、環境、経済および技術パネル）は、単なる国際事務局の諮問機関ではなく、議定書に明記された締約国団の意思決定過程に不可欠の構成主体の位置を占めている。このパネルは広くNGOに意見を求めて運営されており、これまで議定書の4回の改正と5回の調整は、パネルの知見が基

礎とされた。

また、世界的規模でODSの規制措置を徹底するために締約国に非締約国とのODSの貿易を制限することを許容するのみならず、環境保護のための措置として義務付け、また、締約国間で共同してODSの生産産業の合理化を行う場合はそれによるODS削減量を合算することにより排出量を融通する仕組みも認められている。

おそらく、モントリオール議定書の最も独自の制度であって、リオ宣言にも、また、これまでの他の条約にも明示的に採用されていない原則は、非遵守手続 non-compliance procedureの採用であろう（議定書第8条¹⁰⁾。これは、一見、ある締約国が議定書に違反した場合、他の締約国が違反を追求し、締約国会議によってそのような違反ないし、不遵守状態を認定させることにより、締約国全体で当該非遵守国に制裁を課す対決的制度のようであるが、実際は、基本的に peer reviewである¹¹⁾。非遵守国あるいは事務局が非遵守の可能性を対外的に明らかにする手続もあり、これによって、非遵守状態の回避またはそこからの脱却につき他の締約国団の経済的および技術的支援を仰ぐ制度として機能している。かかる制度が成立するには、モントリオール議定書におけるように、遵守すべき具体的規制措置が明確に定まっていなくてはならない。これは、言わば直接的規制制度 Primary Rule Systemともいうべき、環境悪化の原因に一義的に対応した活動および物質にたいする規制措置が必要であることを意味する。

リオデジャネイロにおいてかかるアプローチは、理想とされこそすれ宣言やアジェンダ21では明記されなかった。しかしながら、その素地となる原則は、リオ宣言でも採用されている。すなわち、原則14では、「各国は、深刻な環境悪化を

10) 拙稿、「オゾン層保護のためのモントリオール議定書における国際協力の枠組」、『国際協力論集』、神戸大学大学院国際協力研究科、第8巻 第1号、2000年6月、14-16頁。

11) 遠井朗子、「多数国間環境保護条約における履行確保—モントリオール議定書不遵守手続の検討を手がかりとして—」、『阪大法学研究』、第48巻 第3号、1998年8月、107頁。

付属年表 国連環境問題の経緯

1945—1965年 科学研究と交流、個別汚染対策、WMO気象観測

- 46 国際捕鯨条約、
- 54 IMO海洋汚濁（油濁防止条約）
その間、WHO、FAO：食品添加物の規制、
FAO：殺虫剤使用規制（62 Rachel Carson著、Silent Spring刊行）、
- 61 南極条約締結

1966—1991年 国連システムによる世界の関心の統合

- 66 国連の採択する条約に初めて環境なる用語があらわれる。
世界人権規約（1966経済社会権A規約12条2(b)）
「環境衛生及び産業衛生のあらゆる状態の改善」
2(b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene；
- 71 ラムサール条約署名
- 72 ローマクラブ『成長の限界』、73—84年石油危機：資源の限界
UNCEDI、UNEP設立 海洋投棄防止条約、世界遺産保護条約作成
- 73 MARPOL、CITES条約締結
新国際経済樹立宣言（国連資源総会）
- 79 気候温暖化世界会議 移動性野生動物種保全条約（CMS）作成
- 82 国連海洋法条約署名、捕鯨禁止IWC決定
- 85 オゾン層保護ウィーン条約作成
チェルノブイリ原発爆発
- 87 オゾン層破壊物質に関するモントリオール議定書作成
ブルントランド委員会（環境と開発に関する世界委員会）、Our Common Future刊行
- 88 オゾントレンドパネル報告、南極開発モラトリアム条約
IPCC気候温暖化政府間パネル設立
- 89 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作成
- 91 南極環境保護議定書署名

1992年以降 国際環境条約のレジームの形成

- 92 UNCED II, Rio Agenda 21採択
生物多様性条約署名、気候変動枠組条約署名、
国連経済社会理事会持続的開発委員会CSD設立
- 93 砂漠化対処条約発効
- 95 回遊性魚資源の保全と管理の条約署名
- 97 CSD森林政府間フォーラム設立
COPⅢ京都議定書採択
- 98 ロッテルダム条約（特定有害化学物質及び駆除剤の国際貿易における事前通
報に関するもの）署名
- 99年1月 残留性有機汚染物質（POPs）に関する政府間交渉会議発足
- 2000年1月 生物安全性議定書—カルタヘナ議定書作成
- 2000年12月 POPs条約（ストックホルム条約）交渉妥結
- 2001年5月 POP条約署名

もたらす、または、人間の健康に有害であると認められるいかなる活動および物質も、他国へ移動または移転することを差し控えまたは防止することに効果的に協力すべきである。」とされ、また、原則19において、重大な環境上の悪影響をもたらす得る活動については、締約国間の事前のかつ時宜に適った通報と関連情報の提供をおこない、早期にかつ誠実に協議を行うべきことが定められている。さらに、アジェンダ21は、国際法的文書と国際制度に関する第39章で条約の効果的履行促進のため、履行にかかわる情報の整備と報告の強化とそのための支援の振興にかかわる手続と制度の検討を呼びかけている。

このようなりオデジャネイロでの合意にたって、今日、各国は、諸環境条約の形成に取り組んでいるといえよう。当然、モントリオール議定書の直接規制制度の行きかたは、モデルとされてきた。1992年以降成立した環境条約は、そのような個別規制を意識的に取り入れようとしてきた。

地球環境問題の本質が基本的に国境を越えた重大な環境上の悪影響を防止・克服することにあるため、1) 科学的知見の面での合意、2) 対応策の実施に要する経費の負担、3) 合意を担保する法的義務および執行手段の確保¹²⁾、および4) 地球環境を保護する責任の引き受け、就中、開発途上国によるそのような義務の受諾が明確である必要がある。しかしながら、これら条件が満たされるには、今日の国際関係では、分野毎および物質毎にそれぞれの条件を満たす行きかた、すなわち、個別具体的に環境悪化の原因に即した直接的規制Primary Rule Systemの合意を目指さざるを得ない。このことによって、国際環境協力は、ますます、分権化されたものになっていく。その結果、個々の条約交渉あるいは既存条約のフォーラムの仕事は、環境政策の達成より、むしろ、問題となる特定物質や活動そのものの規制の経済的技術的特質、特に、付随するコストと利害の調整に重きをおく傾向が強くなっている。こうして、各フォーラムは、各国の政府専門家と業界代表からなる経済的利害の調整の場となる弊がみえる。

12) John McCormick, *op. cit.*, p. 54.

2. 異なった環境レジーム間の関係

—オゾン層の保護と気候変動のレジームの関係をめぐって

ここでレジームとは、国際政治学において一般に受け入れられた、S. クラズナー等の定義「国際関係のある一分野において行動主体の期待が収斂する黙示の、または、明示の原則、規範、規則、及び、意思決定の諸手続の総体」¹³⁾を念頭におくことにしたい。ガヴァナンスは、これら論者に従えば、国際レジーム間のネットワークであり、特に、NGOを含む多くの国際主体間の調整行動を意味する¹⁴⁾。筆者は、これら定義を問題解明の手がかりとして用いるが、後に述べるように、これら定義は、国際関係の主体の出し合う知識、情報、役務、資金といった実際のリソース・コミットメントへの十分な配慮を欠いていると考える。

一般に、環境条約の実施上、重複が生じるのは、実施上必要な情報の提出義務、条約を国別に実施するにあたっての国家戦略の作成、条約上の報告義務、および、締約国会議と当該事務局の作業計画についてであると考えられる。特に、これら条約履行の評価にかかわる専門的情報の収集および分析作業は、生物多様性条約と砂漠化対処条約のように単一の規制資源や活動範囲を限定しない条約とラムサール条約、ワシントン条約、ボン条約等との間で重複する可能性がある。この点については、既にそれぞれの締約国会議でかかる事態を予想して相互補完的な作業調整を条約管理体制間で行うことが決定されている¹⁵⁾。

他方、これよりも扱いが困難であるのは、条約に盛られた実質措置の調整である。砂漠化対処措置は、気候温暖化への対処措置と相乗効果があるので、お互い

13) Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1983.

14) Norman J. Vig, "Introduction", in Norman J. Vig and Rejina S. Axelrod (eds.), *The Global Environment*, Earthscan Publications Ltd., London, 1999, P. 5.

15) 進藤雄介、前掲書、184-193頁。

が努力の重複を避け、利益の最大化をはかればよいが（砂漠化対処条約第8条参照）、実際の途上国への支援措置をどちらの管理体の主導で講ずるかは、それぞれの管理体の意思決定方法、特に、資金制度の管理にかかわる意思決定手続が途上国と先進国のどちらに有利かにかかってくるであろう。さらに、調整が困難なのは、規制策が矛盾する場合で、どちらの締約国会議で調整策を練るか等の微妙な問題がある。

本項では、モンテリオール議定書のレジームがこれまで規制措置の適用をめぐって実際に直面したレジーム間の問題を以下に紹介する。

(1) 京都議定書とモンテリオール議定書間の規制措置の調整

気候変動枠組条約および京都議定書は、削減対象とする温室効果ガスの規定において、「二酸化炭素その他の温室効果ガス（モンテリオール議定書によって規制されているものを除く）」との表現を使用し、モンテリオール議定書でオゾン層破壊物質とされた温室効果ガスは、気候変動枠組条約および京都議定書の対象外として、規制の重複を避けている。因みに、モンテリオール議定書が規制する温室効果ガスは、CFC（1995年末全廃）、HCFC（2019年全廃）、ハロン（1993年末全廃）、1,1,1-トリクロロエタン（1996年末全廃）および四塩化炭素（1995年末全廃）の5種類である（括弧内は先進国の全廃年、開発途上国は概ねこれより10年から16年遅れで全廃）。

京都議定書は、その付属書Aに6種の温室効果ガスを含めた。それらは、二酸化炭素、メタン、亜酸化窒素、ハイドロフルオカーボン（以下HFC）、パーフルオロカーボン（以下PFC）および六弗化硫黄（以下SF₆）である。この内、HFCおよびPFCは、オゾン破壊物質の代替物質としてモンテリオール議定書で認められた代替物質として、広く先進国のみならず開発途上国でもオゾン層保護対策に効果を発揮している。京都議定書は、これらの使用を他の温室効果ガスと共に削減することを求めているのであって、禁止しているのではない。

しかしながら、西側先進国におけるHFCの消費の顕著な増加は、懸念すべき

表2 モントリオール議定書・京都議定書規制物質／ガス

物質名	オゾン破壊係数	地球温暖化係数	主な用途*
CFC (-12)	1	10,600	洗浄、発泡、エアゾール、冷媒
HCFC (-142b)	0.056	2,300	発泡、エアゾール、冷媒
ハロン (-1301)	10	6,900	消化剤
1,1,1-トリクロロエタン	0.1	110*	洗浄
四塩化炭素	1.1	1,400*	溶剤、他の化学製品の原料
HFC (-23)	—	14,800	エアゾール、冷媒
PFC (-218)	—	8,600	洗浄、半導体製造エッチングガス
SF ₆	—	22,200	絶縁 (高電圧配電所)、半導体製造エッチングガス

*環境省地球環境局、『オゾン層保護対策資料集』、平成13年版、平成13年9月、130頁。

出典：特記なき限り、HFC and PFC Task Force of the Technology and Economic Assessment Panel, The Implications to the Montreal Protocol of the Inclusion of HFCs and PFCs in the Kyoto Protocol, UNEP, October 1999, Appendix L — Atmospheric Values For Various Ozone-Depleting Substances and Their Substitutes.

ことである。その消費は、1990年から1998年の間、2.3倍に増加している。これに対し、6種の温室効果ガス全体の伸びは、7%増加した（いずれもCO₂換算総温暖化量）。HFC、PFCおよびSF₆の三ガスの総温暖化量への寄与は、1.3%から2%に上昇した¹⁶⁾。2000年において、CFCを含むハロゲン・カーボン類の冷媒等のODSが温暖化に貢献した割合は、12%であり、CO₂の寄与率の62%、メタンの寄与率の21%に次いでいる¹⁷⁾。このようにHFC等の排出量は、条約付属書Iの先進国が京都議定書上約束した削減率5.2%から見ても無視できない。

16) U.N. Document FCCC/TP/2001/1, Technical Paper, “Comparison of Greenhouse Gas Emissions Projections”, 10 July 2001, Table 1.

HFCは、今後、わが国（表3参照）や米国、そして開発途上国において、CFC（フロン）に代わる冷媒、断熱材、あるいは半導体等の洗浄剤ならびに医療用途に亘り汎用されていく見通しであり、このまま需要が伸びれば、その使用のエネルギー効率の高さや大気への放出率を含むライフサイクルでの気候温暖化効果の低下を考慮に入れても温暖化効果が問題となる日が来ると予想されている（全世界のCFC/HCFC/HFC発泡剤の使用見通しは表4、および、同世界生産量の推移は表5参照）。日本についていえば、回収されないままになっているエアコンおよび冷蔵庫の冷媒フロン代替フロン（HCFC）の量は1990年の総温室効果ガス総量の3.3%にも上るが、これが今後すべてHFCによって取って代わられる見通しである¹⁸⁾。

また、PFCは、軍事用のレーダーを始め諸計器に広く使用されており、大気への放出量も多いので、その責任ある使用が要請されている¹⁹⁾。

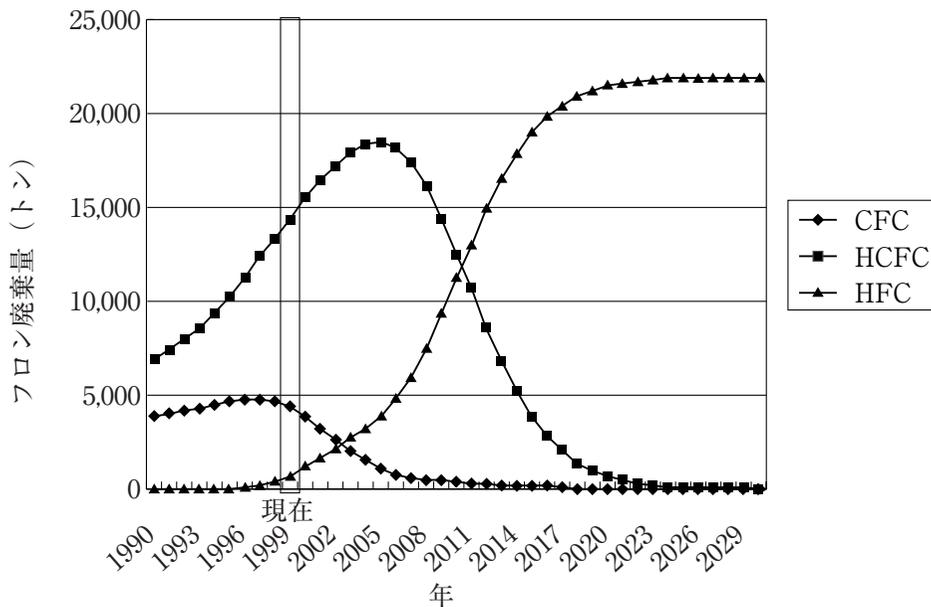
さらに、開発途上国は、依然、議定書上、少なくとも2010年までは、CFC、ハロン等の温室効果の強いODSを生産し、使用し続けることができ、それらのスケジュール通りの撤廃が実現しない場合、および、CFCおよびHCFCの代替がもっぱらHFCによってなされる場合、オゾン層保護対策のみならず、温暖化への対策にも悪影響が生じることが懸念される。HFCは、たしかに京都議定書で

17) CSIRO Australia: Atmosphere Research, Greenhouse Gases, web@dar.csiro.au viewed on 7 October 2001.

18) 朝日新聞は、この点につき、横浜国立大学工学部の浦野紘平教授の試算を報じている。それによれば、わが国で2000年に廃棄されたと推定されるフロンの未回収分は、CO₂に換算するとHFC、CFCおよびHCFCの三ガス合計で4,320万トン、京都議定書の基準年1990年（一部は1995年）の温室効果ガス総排出量12億7,200万t（日本の議定書上の2010年までの削減目標率は6%）の3.4%にあたる。このうち、CFCとHCFの合計は約4,200万トンで、3.3%を占めた。HFCは、2030年までに既存冷媒および代替冷媒フロン（HCFC）に完全に取って代わると予測されている。朝日新聞、2001年1月24日、夕刊。

19) HFC and PFC Task Force of the Technology And Economic Assessment Panel, The Implications to the Montreal protocol of the Inclusion of HFCs and PFCs in the Kyoto Protocol, UNEP, October 1999.

表3 日本における冷媒フロンの必要廃棄量の推移(見通し)

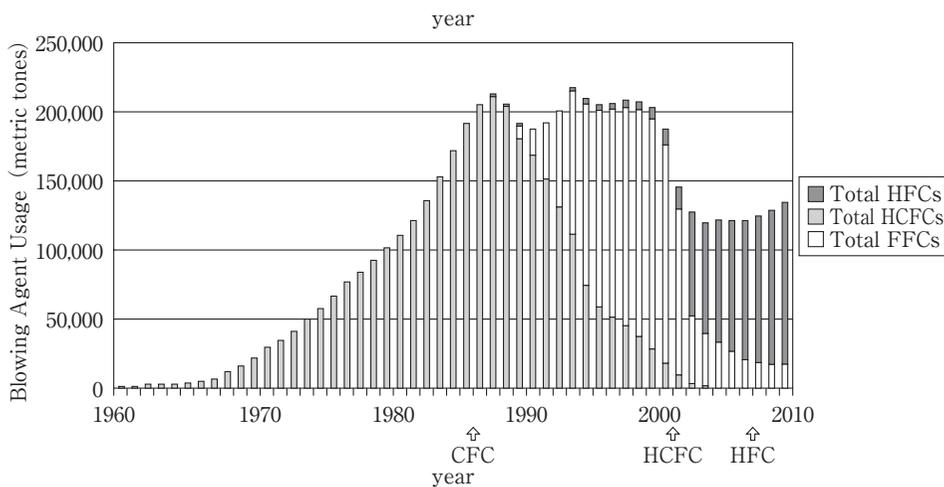


環境庁調査結果

表4 世界における発泡剤としてのCFC/HCFC/HFCの使用

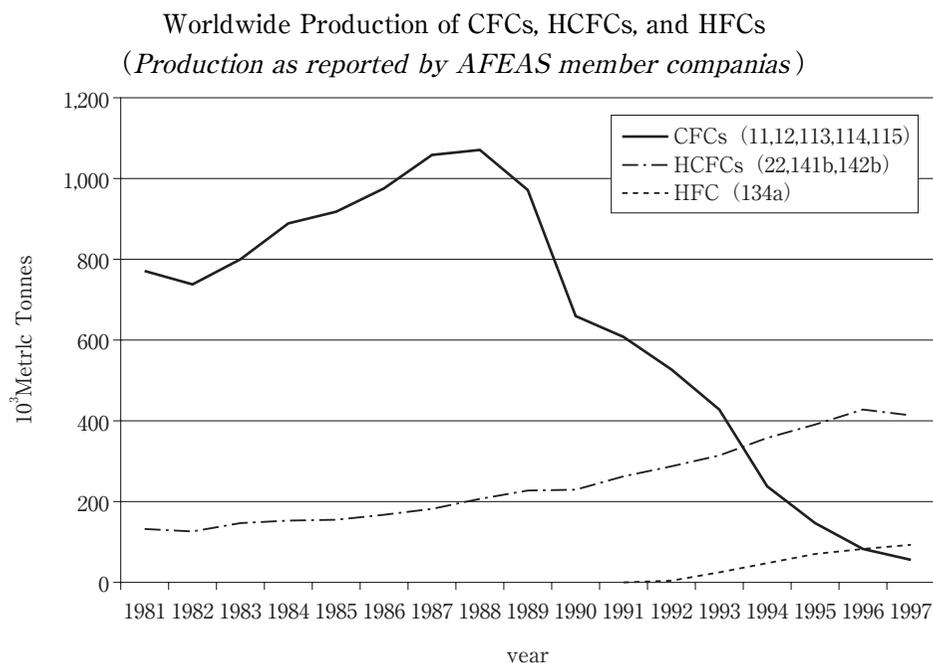
CFC/HCFC/HFC Blowing Agents in use globally in Rigid Foams

(単位：メトリックトン)



Source : Report of the TEAP HFC and PFC Task Force, October 1999.

表5 世界のCFC、HCFCおよびHFCの生産



出所：UNEP Ozone Secretariat

カバーされているが、条約上、開発途上国はその排出規制の義務を負っていない。これら諸国が、いかにして、HFCの排出の制限を励行するか、または、ODS効果がなく温暖化係数の低い代替手段への転換を図るかが重要な課題である。なお、この見地から、いわゆるCDMクリーン・デベロップメント・メカニズムをいかに有効なものに仕上げるかも双方のレジームにとって共通の関心事である。

かかる懸念を踏まえて、気候変動枠組み条約第4回締約国会議は、諸締約国、気候変動政府間パネルIPCCおよびモントリオール議定書の技術・経済評価委員会 (TEAP) に合同のワークショップを開催するよう要請した (1998年11月11日付決定13/CP.4)²⁰⁾。これをうけて、モントリオール議定書締約国側は、1998年11月カイロの締約国会議において「京都議定書に照らしたモントリオール議定書の履行」と題する決議X/16において、上記の合同作業を行うことを決定し、併せ

て、モントリオール議定書の諸機関が京都議定書に掲げられていない選択肢を含めODSの代替物質に関するあらゆる知見を発展させることを要請した。その結果、合同のワークショップはオランダのホストにより、1999年5月にペクテンで行われた。TEAPは、その成果を踏まえて、HFCとPFCに関する同タスクフォース報告を1999年12月、北京で開催された第11回モントリオール議定書締約国会議に提出した。同報告は、HFCおよびPFCの今後の排出量は京都議定書で規制された温室化ガスの全量(いわゆるGlobal Warming Potential—GWP)の3%を越えることはないと言いつつ、HFCを空調に使用するアジアおよび北米は、京都議定書の温室効果ガス排出規制量の範囲内で他の地域よりもHFCに多くの排出量を振り向けるであろうと予測した。そして、タスクフォースは、HFCの使用が現在の需要予測を超えないために、以下を内容とする「責任ある使用の原則」の遵守を呼びかけた²¹⁾。

- 1) HFCの使用は、それが安全、エネルギー効率性、環境上の、あるいは、経済上又は公共衛生上の利点を提供する場合に限定されること。
- 2) HFCの排出を関連機材と製品の製造、使用、および、処分の過程において、最小限に止めること。
- 3) HFCの使用がなされるとしても、使用上の諸要件を満たし、気候上の影響が最小である化合物を選択すること²²⁾。

しかし、第11回モントリオール議定書締約国会議は、本件につき何の決定も行わなかった。因みに、米国は、かつて、ブッシュ政権の下でCO₂排出規制量をできるだけ少なくするため温室効果のあるフロンガスの排出規制を志向した経緯が

20) 決定題名は、Relationship between Efforts to Protect the Stratospheric Ozone Layer and Efforts to Safeguard the Global Climate System: Issues relating to Hydrocarbons and Perfluorocarbons (国連文書FCCC/CP/1998/16/Add. 1)であった。

21) The HFC and PFC Task Force, *op. cit.* para. 6. 1.

22) *Ibid.*, Section 1. 7, para. 24.

ある²³⁾。また、京都議定書に6種の温室効果ガスをバスケットとして収めることを強く唱えたのも米国であった。その理由は、代替フロン類は急増しており、しかも大気中に残る年月も長いものを放置できない、二酸化炭素、メタンおよび亜酸化窒素の3ガスの規制のみでは、環境政策上、米産業界にとって公平さを欠くので説得できないというものであった²⁴⁾。現在、米国は、モンリオール議定書の諸国会でそのような立場を明確にしていない。

(2) HCFCの規制をめぐるレジーム間問題

その後、欧州諸国は、温暖化防止とオゾン層保護の政策の接点を模索して、開発途上国でのODSからの転換を円滑に促進する必要を啓発してきた。もともと欧州では、冷蔵庫用の冷媒としてフロンの代わりに炭化水素の使用を振興してきた。これは欧州の土地柄にあった行きかたであるが、可燃性の冷媒はアジアや北米では防火上の要請もあって普及しにくいのである。

これまで良好な代替物質が開発されるまでは、各国はODS効果の残るHCFCハイドロクロロフルオカーボンを暫定的な代替物質として使用してきた。しかし、いずれ、先進国は1996年から始めた削減措置を2030年まで段階的に続け完全にその年には消費を撤廃することを承諾している。これに対し、開発途上国は、「HCFCの消費を2016年に凍結し、2040年までに撤廃することを承諾している。」生産の凍結は、先進国では2004年に、開発途上国では2016年に開始される。温暖化効果があり、また、依然オゾン破壊効果のあるHCFCを米国や日本が使用し続けることにグリーンピースやスイス、北欧を中心とする欧州諸国は批判的である。また、これら勢力は、これまでモンリオール議定書の締約国会議および多数国間基金執行委員会の場で、HCFCへの転換プロジェクトを開発途上国に断念させる方針を貫いてきた。

23) 米本昌平、『地球環境問題とは何か』、岩波書店、1994年、98-99頁。

24) 田邊敏明、『地球環境と環境外交』、時事通信社、1995年、184および196-197頁。

HCFCを代替フロンとして使用することを認めた1992年コペンハーゲン改正（現議定書第2条のFの第7項）は、この物質が温室効果を有することを認識している。IPCCおよびTEAPの調査によれば、HCFCの温暖化効果（GWPs）は、長期にわたる効果で見た場合、概ね二酸化炭素の数十倍から2,200倍余と推定されている²⁵⁾。このため、オゾンレジームの下では、HCFCの使用に対し、厳しい使用条件を満たす努力を締約国に義務づけている。その条件とは、次の通りである。

- (i) ほかにより環境に適切な代替物質または代替技術が利用可能でない場合に限って使用を認めること、
- (ii) 人命または人の健康を保護するための限られた場合を除くほか、現在議定書の付属書において認められている用途にその使用を限ること、および
- (iii) オゾンの破壊を最小限にするように、かつ、他の環境、安全、および経済上の考慮にも適合するよう選択的に使用さるべきこと。

この条件は、1990年のロンドン締約国会議において採択された締約国宣言に起源を求めることができる。同宣言は、より環境的に適当な代替物質が導入されるまでの間、移行的物質と称するHCFCのような低いオゾン破壊潜在性をもった物質を議定書規制措置遵守の目的に一時的に採用することを認めつつ、その場合に適用されるガイドラインを定めている。

注目すべきは、かかる物質の採用は、オゾン層破壊を最小化することはもとより、その他の環境、安全および経済上の考慮、例えば、「地球温暖化の助長」の防止をも考慮して、決定されるべきことが明記されていることである。これに加え、使用にあたって、大気への排出の最小化と徹底的な回収とリサイクル、そし

25) HFC and PFC Task Force of the technology And Economic Assessment Panel, *op. cit.*, Appendix L.

26) Ozone Secretariat, Handbook for the International treaties for the Protection of the Ozone Layer, Fifth Edition (2000), UNEP, 2000, p. 278.

て、破壊のシステムの確立も提唱されている²⁶⁾。

この宣言およびその後のコペンハーゲン改正を実現するため、締約国会議およびモントリオール議定書実施のための多数国基金の執行理事会は、以下の一連の決定とその運用を確保してきた。

モントリオール議定書締約国会議は、第3回—6回（1991年—1994年）、第8回会期（1996年）において、概ね以下のことを決定している。

- HCFCのような過渡的物質の使用は、ほかにより環境的に適当な代替物質や技術が利用可能な時はさし控えること、
- HCFCに対する代替物質導入の経済的技術的実現可能性の検討、その環境上の影響、その導入の諸方法、例えば、非現物選択肢（代替物質に頼らない工程・処理方法）等の可能性の究明、ならびに、省エネルギー効果、全体としての温暖化効果、可燃性、有毒性等の検討（締約国会議決定VI/13）。

多数国間基金執行委員会は、開発途上国におけるODS削減のためにかかる追加的な経費、いわゆる増加経費および代替技術移転を図る資金供与機関である。基金が削減プロジェクトにどのような資金の付け方をしてきたかをHCFC関係のプロジェクトに関して、ふりかえって見よう。

執行委員会は、締約国会議におけるHCFCの利用への慎重な態度に鑑み、1996年5月になって、HCFCを使用したプロジェクトについては、履行機関をして、その準備をさせるが、それにHCFCの使用が必要である理由を、執行委員会に提出させ、十分に説明させることとした（執行委員会決定9/2）²⁷⁾。

次に、委員会は、1998年11月、今後、HCFC技術を必要とするプロジェクトがそのような技術の選択を正当とする適当な情報を欠くと事務局が判断する場合は、プロジェクトは委員会の個別審査に付される旨決定した。

さらに、翌1999年3月、委員会は、具体的にHCFC技術を使用するプロジェクトの承認の条件を定めた。すなわち、受益国たる第5条国（開発途上国）自身が

27) U.N. Document UNEP/OzL. Pro/ExCom/19/64.

議定書第2条のFのもとでの自国の約束およびプロジェクトに関する特定の状況を検証し、暫定的にHCFCを必要とすることを確認し、将来基金はHCFCからの転換を進めるための資金を関連企業には提供しないことを了解する旨を確認する書状を基金に提出することとされた。以来、委員会は、各国からのかかる積明文書を一件一件審査し、プロジェクトを承認している。しかしながら、最近、これにより、プロジェクト審査のポイントが絞られ、査定に透明性が増したため、HFC技術を使用するプロジェクトの承認は形式化しつつある。それにつれて、HCFC技術による基金プロジェクトのODS削減量は、1990年代初頭に圧倒的に多かったHFC技術プロジェクトのそれと拮抗するようになった。

これは、本来、気候変動のレジーム下で行われるべきHCFCといった気候温暖化効果の大きい物質の規制がモントリオール議定書の下で行われた統合的履行の一例である。しかしながら、はたして、それが成功したガバナンスの例であったかどうか疑問である。

HCFCについては、初めは、フロンに代わる有望な代替物質が不在であったためオゾン破壊潜在性にもかかわらず実際の解決策として使用され、使用にあたって温暖化効果への対策がモントリオール議定書のレジーム下で講じられてきた。しかしながら、HCFCが京都議定書の下で温室効果ガスとみなされていないことは、その温暖化の側面が法的には無規制であることを意味し、二つのレジームの統合的履行にとって制約になっていることは明らかである。また、HCFCの消費が開発途上国および先進国において、急激に伸びていることは、ひとりオゾン層保護対策のみならず気候温暖化への対応にとって懸念すべき現象である²⁸⁾。

28) UNEPオゾン事務局の統計によれば、基準年との比較において、1998年におけるHCFCの消費は先進国において81.4%増、開発途上国において112.5%増、生産はそれぞれ83.5%増、5.4%増である。U.N. Document UNEP/Ozl. Pro. 12/4, Rapport du Secretariat sur les Informations Communiquées par les Parties en Application des Articles 7 et 9 du Protocol de Montreal, PNUE, 17 octobre 2000, Tableau 1, page 7.

(3) メチルブロマイドおよびその他の物質

メチルブロマイドは、開発途上国では農作物の燻蒸に使われ、商品農業の発展にとって極めて貴重な技術である。従って、これが一旦導入されれば容易にはフェーズアウトできなくなるおそれ大きい。効率的な代替技術の開発普及が国際的課題となっているが、ここでも代替技術の安全性、経済的見込み、環境上の受け入れ可能性が導入の要件になっている。

他方、締約国会議は、新しい科学物質の使用にあたり、科学評価、環境評価、およびTEAPの機能を駆使して、そのODS潜在性のみならず、温暖化効果、有毒性、安全性、人体への影響およびその他の環境上の意味合いを詳細に検討することになっている。

たとえば、CFCあるいはHCFC等の代替洗浄剤として市場に登場しつつあるn-Propyl Bromideは、急激に価格競争力をつけている。しかし、毒性が極めて強いいため、その利用にあたって工場における労働者への接触を避けるため、物質の厳格な統御を行う必要があり、単にオゾン層破壊効果が低いことをもってその利用を認めるわけにはいかないのが現状である²⁹⁾。

因みに、2001年3月、多数国間基金の執行委員会は、この点につき先駆的な決定を行った。すなわち、中国が委員会の承認の下に2000年から開始した発泡セクターでのCFC、TCAおよびCTCの削減のための52百万ドルの長期計画において、CFCの一部の削減にあたり、技術的にn-PBの使用が避けられないため、委員会は、安全衛生上の措置に万全を期すとの中国の誓約を考慮し、以下の了解の下にその使用を承認した。これに関する委員会決定33/46は、n-PBが専ら中国の発泡セクター用に生産され、他国に輸出されないこと、右が国際履行機関UNDPの年次監査および輸出入管理当局によって監視・確認されること、中国はn-PBか

29) TEAP, "Report of the Geographical Market Potential and Estimated Emissions of n-Propyl Bromide (April 2001 nPB Task Force Report)", Report of the Technology and Economic Assessment Panel, April 2001, UNEP, 2001,

らゼロODP代替物質への再転換経費を求めないとの了解を明示している³⁰⁾。

このようにオゾン層保護の環境レジームでは、少なくとも科学者、専門家のレベルでは、新物質のODPすなわち、オゾン破壊値の大きさ、あるいは、それへの代替性だけでなく、社会的かつ環境的な受け入れ可能性まで考慮に入れた幅広いアプローチが生まれつつある。これは、ひとつのレジームがその中において、専ら、Primary Rule Systemに固執して、固有の規制策を進めるのではなく、自発的に、広く持続可能な環境保全の見地から、そのような行きかたの限界を補う努力をしている例である。

それでは、このようなアプローチはいわゆる「政府なきガバナンス」の可能性を指し示すものであろうか。たしかに国際制度の実際の運用次第でそれは可能となろう。しかしながら、先に述べたように明確な法的規制の欠如はその実現の障害であると思われる。多くの地球的環境レジームの中で、枠組み条約の下に完備し、首尾一貫した規制策を有するのはオゾン層保護のレジームだけである。これに対し、気候変動枠組条約は、京都議定書を有するがその内容は明確な規制措置を未だ欠いており、モントリオール議定書下での規制措置との統合において同次元での遵守を期待することは出来ないのである。

次に、そのようなガバナンスを多数国間の環境条約の間で確保する方途を探りたい。

3. 統合の概念と条件

多数国間環境条約の履行の統合とは何を意味するか、そして、そのような統合があるとすれば、どのような条件が必要なのかを本項で検討する。

30) U. N. Document UNEP/OzL.Pro/ExCom/33/32, Report of the Thirty – Third Meeting of the Executive Committee of the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol, 30 March 2001, para. 71.

(1) 統合の概念と過程

(イ) 概念

再度、リオ宣言では、国際環境協力履行の統合をどのように理解していたかを、ふりかえってみたい。繰り返しになるが、リオ宣言の原則4は、持続可能な開発の達成のためは、環境保護は開発過程の不可分の一部を構成しなくてはならず、開発過程から切り離しては考えられないと明言している。これは、当然のことながら、開発途上国の環境問題に対する立場に配慮したものであるが、先進国側が持続的発展を達成するため、環境を広く社会経済的政策の一環として捉えることに異議があろうはずはない。であるならば、リオデジャネイロにおいて、個々の環境政策は人の居住条件や環境や産業汚染といった狭く定義された環境の概念に制約されるべきではないとの認識が確立したのは、当然である。その結果、従来のUNEPの政策形成と政策調整の枠組みに加えて、国連経済社会理事会の下に、持続可能な開発委員会が設立され、アジェンダ21等、リオサミットの決定の実施および実施の監督にあたることとなった。同委員会の設立に国連加盟国が合意した総会決議47/191では、アジェンダ21関係の任務に加え、リオ宣言、森林原則声明および環境諸条約の実施の推進もその役割であると整理されている。これにともない、委員会は、5年サイクルの作業計画を組み、サイクルごとに最優先課題を設け、その下で、水、海、土地、大気およびエネルギーの4分野の各分野につきアジェンダ21等の関係活動計画の実施状況を4年に一度レビューし、5年に一度全般のレビューを行うこととした³¹⁾。これは、持続可能な開発委員会の「多年度計画レビュー」と呼ばれている。

多数国間条約の履行振りおよび条約間の履行の調整も当然そこで行われるべきである。このため、持続可能な開発委員会において、このレビューのあり方に関し、国連事務局長は、最近、次のような興味ある考えを明らかにしている。すなわち、「多数国間環境諸計画および諸条約の下での行動は、一つの活動または一

31) 渡部茂巳、『国際環境法入門』、ミネルヴァ書房、2001年、95頁。

つの条約の下で想定された恩恵が他の計画や条約に対する有害な帰結を招く犠牲を払って達成されることのないよう調整されなければならない。」³²⁾

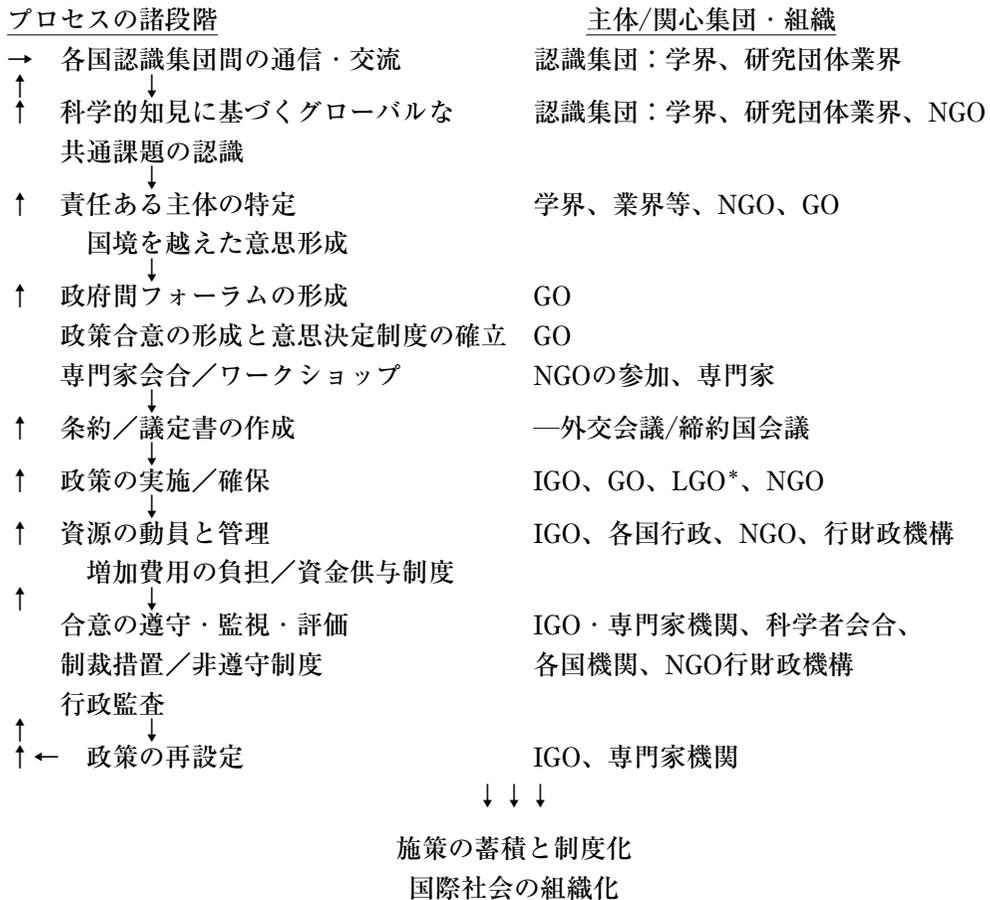
実際のところ、これまで、統合的履行のこのような思想は、持続可能な開発委員会において、成果を上げていない。というのも、もともと、閣僚で構成されるはずであった委員会の代表は、各国の官僚や専門家で占められ、また、個別条約の実施にかかわる事項については、法的インプリケーションのある活動調整はもとより、各条約の締約国団の権限に介入する決定を委員会が行うことは困難である。したがって、これまで例えば、大気分野の活動レビューにおいては、以下のようないくつかの点につき、勧奨的な内容の委員会の決定が採択されるに止まっている。

- 大気分野の環境政策を一体的に推進するため、ODSへの代替物質の全般的な環境上の影響をオゾン層の保護および気候温暖化防止の両面を含めて検討することをモントリオール議定書締約国団に要請（大気と海洋に関する持続可能な開発委員会決定4/15）³³⁾、
- 大気が地球の生命支持システムをなす他の領域、海洋および陸地との一体性を認識した政策を、例えば、地球大気観測戦略の実施等を通じて、この分野で推進する必要の指摘、
- オゾン層保護および気候変動対策を容易にするため環境悪化に関する各国での認識向上と啓発、研究推進、国際的交流、環境的に健全な代替技術導入の呼びかけ、
- 両レジームの実施を容易にするための資金および技術の供与の持続的供与、開発途上国での関連経済社会分野の文献提供の勧奨、
- そして、モントリオール議定書、気候変動枠組条約、生物多様性条約、砂漠化

32) U.N. Document E/CN. 17/2000/2, Report of the Secretary-General, “Protection of the Atmosphere”, 13 December 2000, para. 3.

33) U.N. Document E/CN. 17/1996/38.

図1 国際環境協力の枠組みの形成



*Local Governmental Organizations

対処条約を含む多数国間条約にその実施の相乗効果を促進するよう協力を勧奨など。(以上、大気保全に関する持続可能な開発委員会決定9/2)³⁴⁾

□ 過程

アジェンダ21の履行のレビューと監視は、環境分野の諸多数国間条約の統合的履行を促す格好の機会とメカニズムを提供するはずであったが、当面、そのようなものとして機能していない。このことは、条約の統合は当面、論外であり、むしろ、政策体系の断片化が現実である。諸環境レジームの政策間の調和を目指す

34) U.N. Document E/CN/17/2001/19.

ことすら困難であることを持続可能な開発委員会の現実は物語っている。それでは、どのようにして政策調整は可能なのであろうか。

一般に、国際環境協力の枠組みが生成し、設立、運営されるプロセスは、図1の如くモデル化できる。グローバル化が進展した今日、何らかの地球環境の課題設定は、狂牛病のように突然の顕著な被害の発生、あるいは、AIDSのような爆発的な感染症の蔓延、あるいは、チェルノブイリ原発爆発事故といったプレスや一般大衆の多大の関心をひきつけた事象が契機になることが多い。このうち、前二者は、当初、科学的知見が整っておらず、原因が明確でなかったケースである。オゾン層の破壊のように、当初、現象そのものの確認が、科学者間で一致しなかった場合もある。国境を越えた環境悪化問題には、往々にして、相手国の事情につき情報が得られない等の制約から因果関係が検証困難である。それが、国家機関を巻き込んだ紛争の様相を帯びたときは、ますます、各国の科学者、私的認識集団間の国境を越えた共通課題の実質的設定と意思形成が問題解決に役立つ。多くの環境協力の具体的きっかけは、国境を越えた認識集団間のコミュニケーションによって引き起こされるものである。彼らの提供する科学的技術的知見は、問題の解明のみならず具体的政策規制措置の策定にも有益である。これに、利害関係者である業界、関係国政府／政府機関（GO）が特定されて、政策合意の形成、条約の作成、政策/計画の立案、各国の自治体Local Governmental Organizations—LGOsを含めた条約の実施、資金および技術の動員とそのための国際資金制度の設立、そして、条約の遵守の評価、非遵守状態への対策、政策の再設定、枠組みの改定に繋がっていくのである。かかるプロセスの蓄積と制度化が最終的には国際社会の組織化を促すこととなる。

このような国際環境協力の枠組みの形成プロセスを念頭におくならば、政策が調整される過程は、単なる政府間交渉における案文修正によってではないことが明白になる。一定の国際的コンセンサスが形成されるには、国際環境協力の枠組み形成のプロセスおよびその各段階での合意が成立する必要がある。統合は、概略的にいえば、次の四レベルで生じると考えられる。

- 問題認識のレベル
- 関心者の統合と意思決定過程への関心者のレベル
- 政策規制措置のレベル、および、
- 枠組み条約/議定書レベル

(2) 統合の条件

(イ) 問題認識の統合

学際的認識のレベルでの一致が条約形成には不可欠であることは、もはや多言を要しない。

それぞれの環境条約機構は、国際的規制策の導入と評価ならびに改善にあたって、科学的情報と知見を確保するための情報収集/報告制度を設けている。さらに、多くの場合、事務局のみならず専門家会合の助言を確保する制度がある。

たとえば、ラムサール条約（1971年作成）は、登録されるべき湿地の選定を生態学上、植物学上、動物学上、湖沼学上又は水文学上の国際的重要性に従うとし、それに基づいた締約国からの通報を事務局が受け付けることになっている。ボン条約（1979年採択）は、絶滅のおそれのある移動性の野生動物種の確定を最善の科学的根拠を含む「信頼し得る根拠」によるとし、条約実施上の科学的な問題解決方法を含む助言を行う権限を有した「科学委員会」を設けている。これら機関の勧告や意見は、必ずしも締約国会議の決定に不可欠の条件とはされていないが、締約国会議は、それを得た上で討議する仕組みになっている。これに対し、オゾン層保護のウィーン条約では、オゾン層保護にかかわるあらゆる加盟国の義務が関連の科学的小および技術的考慮に基づいて適用されるべきことを規定した（第2条4項）。モントリオール議定書は、前述のように世界の認識共同体を代表する専門家諸パネルの評価を、議定書による規制措置の評価および再検討とし、かつ、かかる評価に基づき、議定書の規制措置の改正と調整を行うこととしている（議定書第2条9項(a)、同10項および第6条）

このような専門家で構成される補助機関が、諸条約の統合的履行に果たす役割

は、重要である。環境および持続的な開発の諸問題が相互に関連している状況で、これら機関間の学際的な科学のおよび技術的知見は、条約間の認識的統合を促すであろう。

気候変動、砂漠化、オゾン層破壊といった現象は、相互に関連していることを考慮すれば、気候変動政府間パネル (IPCC)、SBSTA (Intergovernmental Body for Scientific and Technological Advice、気候変動枠組条約科学技術諮問補助機関) とモンリオール議定書下の四分野のパネルとの協同作業は、有効であり、奨励されねばならない。

また、砂漠化対処条約の科学委員会との共同作業も必要であろう。そのためには、環境枠組み条約を含め諸レジーム間の専門的研究交流、情報交換、コミュニケーションの国際的インフラストラクチャーの強化によって、認識共同体の役割を向上する必要がある。

かかる強化方針の必要は、最近、規制措置の討議のレベルで唱えられることが多いが、それは本来、枠組み条約のレベルで具体化するのが筋である。より根本的には、本来、世界の認識共同体のネットワーク形成を振興すべきUNEPそのものがかかる任にあたるべきであった。今後、UNEPおよび持続可能な開発委員会が環境問題を広い経済社会政策のメインストリームに位置付ける環境と開発に関する地球的なコンセンサスを、リオの合意を発展させ、確立する時期にきている。

また、そのためには、これまでUNEP各部局が特定問題、特定地域の環境協力計画の現業的振興に力を傾注するあまり、UNEPの作業が断片化され、政策企画・研究面での指導力を欠き、全体としての戦略を打ち出せないでいることは、是正されるべきであろう。

(ロ) 関心主体の統合

(i) 非国家主体

NGO、関係産業界、消費者団体、および地方自治体を含む政府関係専門部局は、環境条約の形成とその規制策の具体的実施にあたる関心者である。これまで、

UNEPは、種々のセミナー、ワークショップの開催を通じて、例えば、モントリオール議定書形成の基礎となった民間の知見の表出と取りまとめと、これら主体間の国際的意思形成への実質的参加を促してきたことは周知のことである。このような機会は、今後とも諸関心主体の国境を越えた意思形成にとって有効である。個々の条約交渉会議の事務局が会議のサービスで忙殺されている現状では、コア一部局であるUNEP本体や国連経済社会問題局が、これら主体との世論形成に指導的役割を果たすべきである。

(ii) 国家的主体

当然のことながら、問題解決に責任を負う主体は、規制の対象になる物質と活動の量、取引額等に応じて、確定するのが一般的である。オゾン層の保護については、ODS消費と生産の量が国家主体の発言権に反映された。それは、議定書の発効要件にも反映した。

世界のオゾン層破壊物質の太宗がアジアに存することは、よく知られていない。実のところ、アジアは、オゾン層問題において、今後、主要なアクターとして振舞うであろう。明記すべきことは、モントリオール議定書成立当時に比べて、今日、世界のオゾン層破壊物質の生産消費に占める先進国と開発途上国のシェアが、まったく逆転したことである。1986年、先進国は世界のCFCの87%を消費し、95%を生産していたのが、1998年には開発途上国が世界のCFC消費の86%、生産の69%を占めている。1998年のアジア開発途上国の全消費に対する割合は64%、生産は55%である。また、アジアは、全ODSの消費、生産で見ても、開発途上国の生産の8割、消費の7割を占めている。そのうち、中国一国で世界生産の1/3、途上国生産の6割をしめている³⁵⁾。また、アジア地域は、特に中国は、モントリオール議定書実施のための多数国間基金による援助の最大の受益者である³⁶⁾。

これに対し、議定書成立当初、消費の約30%および12%を占めた米国および日

35) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Production and Consumption of Ozone Depleting Substances 1986–1998, 2000, pp. 42–43 and 102.

本は、いずれのシェアーにおいてもゼロに近く、多数国間基金への拠出率で共に22%を負担して、同基金の執行委員会に常任議席を占めていることが重要な発言権を確保せしめている。これに比べ、気候変動レジーム下では、世界の燃焼排出CO₂量の22%を占めている中国、インド、韓国、イランおよびインドネシアのアジアのトップ5³⁷⁾が、京都議定書上排出規制義務を負わないことは、レジームへの主たるアクターの貢献を引き出す上で大きな制約である。

先に、アジア諸国が、法的な拘束力のある条約に従って国際環境協力を進めることがなかったことを指摘した。これまで、アジアにおいては、ASEAN諸国が1985年に自然および自然資源の保全に関する協定に調印したが、未だに、発効していない。これにかわって、アジアでは、多岐にわたる地域環境協力計画³⁸⁾が実施されている。これら協力の多くは、いくつかの域内での煙害、酸性雨等の越境公害問題についての調査／行動計画を実行することに加え、UNCED I および II、あるいは、ESCAP環境大臣会議等で合意された多数国間環境協力の行動計画を

36) 多数国間基金は、1991年以来2000年末までの間、3,586件の投資および非投資プロジェクトを承認した。そのうち、アジアでの件数は、1,549件であった。また、承認総額は、10億2百万ドルで、アジアへの配分は8億6百80万ドル、79.3%を占めた。中国への配分額は、全体の約50%である。U.N. Document UNEP/OzL. PRO/ExCom/34/9, Consolidated Progress Report, 16 June 2001参照。

37) UNFCCC, Press Kit, The Hague 2000, 13-24 November 2001, "Table CO₂ Combustion Emissions 1997".これによれば、開発途上国の排出量は、全世界の排出量の38.8%と推定されている。

38) ASEAN, NEAC (North Asian Conference on Environmental Cooperation), NEASPEC (North-East Asian Sub-regional Programme on Environmental Cooperation), TEMM (Tripartite Environment Minister Meeting), MOWPAP (North Pacific Plan) 等は、14ある主要なサブリージョナルな環境協力活動のほんの数例である。より詳細は、Kazu Kato & Wakana Takahashi, Regional/Subregional Environmental Cooperation in Asia, Institute for Global Environmental Strategies, Hayamacho, MIURA, Kanagawa, Japan, 2001参照。

アジアにおいてフォローアップすることを契機に始まったものである。

今後、アジア諸国は、その工業化を反映する多大のODS排出量およびCO₂排出量の規模に鑑み、地球的な環境協力の解決により大きな関心を示すであろう。例えば、ASEANおよびAPECの場では、多数国間条約の事務局、OECD、国連専門機関の専門家を招いてオゾン層保護対策、気候変動問題等につき活発に条約履行に必要な地域および各国での実際の対策と協力が論じられている。UNEPとESCAPは、かかるプロセス実施のプロローカーとなり、問題に応じて、ワークショップやネットワーク会合に真の関心者を集め、政府間の意思形成への意見の反映を促進している。

(ハ) 直接規制措置の統合

環境条約および議定書の下での規制対象となる物質あるいは活動は、各条約の特有の目的に応じて決定されているので、規制措置を具体的に統合することは容易ではない。直接規制措置条項をもった、異なる国際条約を統合した例は、きわめて稀である。例えば、1961年の麻薬に関する単一条約³⁹⁾は同一分野においてそのような作業が行われた例であるが、同単一条約の作成は、それに先立つ1912年以來の麻薬統制にかかわる8本の先行国際条約の集大成であり、規制対象が多岐多様な環境条約の統合とは自ずと背景が異なる作業である。また、環境条約については、条約の当事国および扱う環境分野の関心者の意識と専門が異なるため、条約の単一化は、至難のわざであろう。また、既存協定の中で、モンリオール議定書やバーゼル条約ほど直接規制措置が確固としているものは、少ない。京都議定書は、内容から見て、未だ、直接規制措置は厳格ではなく、枠組み条約の一般性を脱していないので、これとモンリオール議定書の規制を同次元で論じることが出来ない。

39) 1961年3月30日、ニューヨークで署名 (“Single Convention on Narcotic Drugs”, United Nations, Treaty Series, vol. 520, No. 7515)。

(3) 統合的システムの形成と履行にむけて

かかる制約を克服するには、以下の合意が必要である。

(イ) 既に厳格な規制措置を備えたレジームの責任ある対応

既存の各レジームは、その規制措置を履行することによりいかなる環境上の害も生じることがあってはならず、また、他の条約の犠牲において規制を行うべきではない。もし、かかる害が生じたときは、一義的には自らのレジームにおいて解決されねばならない。言い換えれば、いかなる環境問題への解決策も環境的かつ経済的に有効なものであるべきである。かかる合意の達成の基礎は、リオ宣言の諸原則およびアジェンダ21によって要請された環境的に適正な技術に関する明確なコンセンサスの確立を必要としよう。また、各レジームが資源と環境にかかわる技術の選択と利用にあたって、責任ある使用の原則をうけいれることもかかるコンセンサスの形成に役立つ。

(ロ) 単一条約体機構の形成と環境条約法条約の可能性

(i) 国連事務局は、直接規制のレジームが繁殖し、権限が分権化する弊を是正するため、その情報・研究能力を上記の環境的コンセンサスの醸成に傾け、国連総会、経済社会理事会、持続可能な開発委員会およびUNEP管理理事会におけるかかるコンセンサスの確立に貢献する必要がある。特に、事務局は、かかる環境原則および責任ある使用原則のコンセンサスに依拠して、各レジーム諸規制措置が生じる環境上および経済上の影響に関する学際的かつ分野間を横断する評価を提供し、上記政府間フォーラムにおいて、レジーム間の政策と規制措置の調和を目指す必要がある。持続可能な開発委員会での多年度計画レビューの厳格な実施は、そのような格好の機会となる。

このような普段からの総合調整の努力は、国連内に一定の行政的カルチャーを育むであろう。持続可能な開発に関する組織内の了解が浸透することは、新たな環境問題への首尾一貫した取り組みを根づかせるであろう。そうすることで、新たな交渉ごとに発想の違う事務局要員を外部から採用する現実を是正でき、また、プレスと世論の気まぐれに左右されることもなくなるであろう。

(ii) 単一な環境条約体機構の形成を実現する先決要件は、国際環境条約法条約の作成である。前述の環境グローバル・ガバナンスに関する国連の作業でも世界環境機構の設立構想が議論の対象になっているが、その前提は諸条約体の多様性の克服である。そのためには、何が国際環境問題であり、また、何が法源となる多数国間の環境条約・合意であるかを定義しなくてはならない。その基礎となる要素は、リオ宣言によって打ち出された持続可能な開発の概念の諸条約への適用性の確立、例えば、これとアジェンダ21で言及されている「環境上持続可能な技術」あるいは「環境上受け入れ可能な技術」の定義であろう。また、諸環境レジーム間の齟齬あるいは矛盾の検出、持続可能な開発の見地にたった政策調整のメカニズムの明確化、および、そのための科学的知見に基づく独立モニタリング機構の設立を含む中央あるいは焦点となる調整機構の指定・設定がそのような要素となろう。さらには、予防警戒原則、非締約国への取引禁止などの対抗措置、遵守制度、情報・報告制度のように諸条約に横断的にまたがる事項への共通のアプローチを確定することも環境条約法条約の形成の基礎となろう。

一条約の履行措置が他の環境条約に悪影響を及ぼす場合、他の条約へのかかる影響の除去は当該条約体の義務であることがかなり現行の条約慣行において明確に受け入れられていることを本論考で指摘した。これは、いわばユス・コーゲンスの環境分野での形成につながると考えられる。多数国環境条約の形成と履行が分権化・断片化している現状で、かかる原則も今後の条約法条約の基礎的規範の要素となり得るであろう。

(ハ) 諸レジーム政策の総合的履行のための資源の動員原則

レジームの形成と発達には、共通の課題設定と合意乃至国際条約の採択だけでなく、そのための資金、情報、技術、サービス等の適正な資源動員と効率的利用が不可欠である。締約国からの情報・報告制度、研究報告、環境状況の確認など多岐にわたる条約体のもろもろの事務局任務の重複をなくし、統一的行政能力のクリティカル・マスの確保と効率化を図るべきである。

(二) 資金供与制度への共通のアプローチ

各国の分野別計画を調整する総合的国家戦略に従って、多くの国際組織からの支援措置を束ね相乗効果を生じるよう組織して、各国による諸環境条約の遵守を確保する必要がある。かかる支援策の調整は、個別フォーラムでは困難であるので、規制措置実施に要する追加コスト、「増加費用」の供与を遵守の成果達成を条件に行い国毎に条約目的の遵守を確保する支援方式を推進することが適当である。この方式はモントリオール議定書の多数国間基金で採用され成功しているものであるが、他の条約では踏襲された増加費用の概念の明確化と共通な財政供与原則を発展させることが必要である。

特に、京都議定書の下で排出規制の義務を負わない途上国が、議定書の遵守を達成する度合いに応じて、成績に応じて、温暖化防止の条約の目的達成に取り組むための条件性のある援助が必要である。このことは、枠組み条約および議定書でどこまで規制の法的な側面につきを認識の統一をはかるかという上述の点に加え、今日の国際環境規制機構が、条約義務遵守の確保とそのための援助条件性の設定conditionality impositionを通じて、世銀のような条件性設定機構との統合によって、総合的環境規制機構が成立する可能性を示唆するものである。

終わりに

前述のように、1990年以来、西側先進国におけるHFCの消費は、急激に増加している。これは、京都議定書下での6種の温室効果ガス消費の伸び7%を大幅に上回った（いずれもCO₂換算総温暖化量）。HFC、PFCおよびSF₆の三ガスの総温暖化量への寄与率は2%へと急激な増加を示した⁴⁰⁾。2000年において、CFCを含むハロゲン・カーボン類の冷媒等のODSが温暖化に貢献した割合は、12%であり、その排出量は、条約付属書Iの先進国が京都議定書上約束した削減率5.2%

40) U.N. Document FCCC/TP/2001/1, *op. cit.*, 10 July 2001, Table 1.

から見ても無視できない。

開発途上国は、2010年まではCFCの生産と消費を撤廃しないので、ODSの排出を続け、オゾン層破壊の懸念材料であり続ける。これら諸国におけるCFCの代替物質は、温暖効果の強いHFC、あるいはHCFCである。しかも、これら諸国によるHCFCの生産・消費規制が始まるのは2016年からである。HFCにいたっては、そもそも開発途上国は、京都議定書上、その排出規制の義務を負っていない。これら諸国が、HFCの使用をやめるのは、いわゆるCDM、クリーン・デベロップメント・メカニズムを通じるHFCの排出の制限またはODS効果がなく温暖化係数の低い代替手段への転換によってである。

従って、HFC等の排出量を規制する方途を探ることは、温暖化を生じることなく、オゾン層保護対策を進める上で急務である。

以上の方向を、現在、UNEP事務局は、アジア各国のオゾン層担当官ネットワークを通じて、模索している。これは、筆者が勧奨するUNEPの地球環境政策における前衛的役割の実行である。そのような試みの一環として、最近、UNEPがバンコックにて開催した「京都議定書とモントリオール議定書：ODS代替のための技術選択に関するワークショップ」では、参加者は、温室効果ガスのうちオゾン層保護のために使用されているHFCの規制が急務であり、京都議定書の主要問題に関する交渉の帰結を待つことなく、両議定書間の政策の統合を進める意気込みを示した。

会議の結論は、開発途上国が気候温暖化対策に正式にコミットしていないことから生じる両レジーム間の矛盾を実質的に解消する諸施策の推進と、国際環境条約のモデルと評価されるモントリオール議定書の経験を京都議定書に活かす方法の提言であった。たとえば、開発途上国が直面している家電、サービスおよびエアコンの冷媒分野での転換を促進すべく、双方の議定書の実施を助けるそれぞれの資金制度の協調的融資を行い、援助と技術移転において国別計画を共通に活用すること、および、オゾン対策担当官ネットワークと同様なネットワークを気候変動分野でも設立し、不正取引の防止と地域協力を振興すること、一分野の

環境政策が他の分野の環境目的を犠牲にしないこと、責任ある使用原則と環境的に受け入れ可能な選択肢の一層の使用等が合意された⁴¹⁾。

このように、モントリオール議定書と京都議定書の履行の統合は、広い環境目的の実現の観点から展開されており、今後、認識共同体、NGO、産業界等の関心主体がこのプロセスにどのように参加するか、また、持続可能な開発の見地から、環境的に受け入れ可能な代替技術の概念が各環境条約にとって、どこまで明確なものになるか注目される。また、その暁には、諸環境条約レジームのガバナンスが構築される具体的事例として、そのプロセスはさらに検証に値するものとなろう。

(筆者は神戸大学大学院国際協力研究科教授 (外務省より出向))

付属

京都議定書とモントリオール議定書：ODS代替のための技術選択に関するUNEPワークショップの結論と勧告 (2001年9月21日、バンコック)

モントリオール議定書過程は、HFC及びPFCが気候温暖化効果を有することを強く認識し、一層環境的に受け入れ可能で、オゾン破壊効果がなく、かつ、温暖化効果の低い代替手段が利用可能であれば、それを使用すると共に、TEAPが提供した「責任ある使用の原則」を遵守すべきである。

- 1) HFCの温暖化効果に鑑み、CDMを通じてその排出及び代替手段への転換を規制すべきである。GEF及び多数国間基金は代替手段の開発普及につき合同融資を行うべし。代替手段のLVC大量消費国における推進にあたっては、これら諸国でのODSの回収・再利用プロジェクトを地域規模で実施し、今後はサービス部門だけでなく、ユーザーに対する回収/再利用のための奨励策を展開すべきである。

41) 2001年9月19日から同21日までバンコックで開催された、本ワークショップの結論と勧告は、概要、付属のとおりであった。

2) 温暖化対策部門とオゾン層保護対策部門の政策調和を図るため、各国別の国家戦略を統合する必要がある。

本項注：モントリオール議定書の下では国別計画の策定と多数国間基金執行委員会によるその承認が基金からの援助供与の条件になっている。これに対し、京都議定書では、技術移転協議過程に関するボンのCOP 6 決定及びCOP 7 での見通しに鑑みれば、40カ国位の途上国の各国が自国の技術アセスメントを行い国別報告national communicationsをFCCC事務局に提出し、これを20カ国からの技術移転専門家グループが評価することになりそうであり、お互いの議定書が国別計画の策定を統合する機会がここにある。

3) 各部門の政策は、お互いに他の部門に対し、環境的に悪影響を与えないように配慮しなくてはならない。そのため、各国行政部局間の調整委員会の設立等を通じて政策の統合を図ることが必要である。

4) 京都議定書とモントリオール議定書の技術レベルでの交流の促進。特に、IPCCとTEAPの合同委員会を通じる作業の促進。

5) 各国での共通立法

お互いの環境目標に適したエネルギー効率の向上等、良き政策・規制慣行の普及。

6) 途上国での自発的な排出規制の実施。産業界への導入される規制及び技術の市場へのインパクトの明確な見通し提供の必要。

7) National Climate Change Unit及びその国際的ネットワークを各国において設立する。その設立は、National Ozone Unit例に従う。