

## 2011 年度 海外実習報告書

文責：神戸大学大学院国際協力研究科 国際法プログラム 修士1年 野村 菜穂

有害廃棄物の越境移動に関するバーゼル条約

第十回締約国会議（COP10）への参加

実施期間：2011年10月15日－10月25日

事前研修：2011年8月1日、3日、10日、18日

9月29日（外務省、環境省インタビュー）

10月13日

### 1 実施の目的

海外実習の実施目的：法律系国際公務員を目指す大学院生を対象に開講するものであり、国際法の専門性を生かすことができる多国間条約会議などを訪れ国際会議に参加することを目的とする

私がこの海外実習に参加した動機は、①自分の専門としている国際法がどのように具体的に使われ、動いているかを机上で学ぶだけでなく実際に見てみたい感じたこと②自分の進路としての「国際法を使って国際的な場で活躍したい」という選択肢の具体化を図ることである。修士一年での参加は①につき、これから修士論文の作成を目指し、日々国際法について研究していく上で重要であると考え、②について進路を具体的に決定する前の段階で、国際法を使った業務の具体化を図ることは有意義であると感じ、履修を決定した。また、海外実習の費用面について六甲台基金から少なからず財政的補助を頂いたことは、履修の決定をする要因となった。

### 2 事前準備

実施要綱上、参加学生には事前研修が義務付けられている。手続き的準備として①締約国会議参加手続き、内容的準備として②COP10で議論されると予想される論点を法的論点を中心に把握した。

#### 1) 締約国会議参加手続きの諸手続き

実習への参加以前は、条約の締約国会議のような国際会議に締約国の代表団以外、まして学生が参加することが可能であるとは知らなかったが、所定の手続きにより参加可能であることが分かった。手順として、NGOとしての登録、参加申請書類の事務局への送付が必要であったが、本プログラムの先輩が既に登録されたNGO（KURIM：神戸大学多国間環境条約研究会）の一員として参加することから、参加申請書類の作成、および事務局への参加受諾確認を行った。参加申請が受諾されたかの確認は難しかったが、事務局とのやりとりから国際機関の実情、このような国際機関が相手である場合の物事の進め方（積極性、確認の重要性）を知ることができた。

## 2) 法的論点の把握

COP10 で議論されると予想される法的論点の把握は、海外実習実施の目的を達成する上で不可欠である。その理由として、①当然のことではあるが、交渉にあたる代表団は COP10 に至るまでの議論を踏まえ COP10 での交渉にあたるため、現地で行われる議論の理解には、その前提として論点の基礎知識の習得が必要であること②会議での重要な論点を知ることにより、会議全体の方向性を予想し、現地での行動計画をたてる必要があることがあげられる。そこで、各論点につき、COP10 の会議資料の内容を調査し、重要性の程度認識、論点の背景（過去の資料に遡る）と、そこから予想される議論の方向性を事前検討した。以下具体的に記載する。

### (1) 論点

まず、COP10 で主に調査する法的論点として①BAN 改正・17 条 5 項解釈問題②遵守委員会の運用規則（Terms of Reference=TOR）改訂問題に焦点をあて、その他の議題として、3 条約（バーゼル条約、ロッテルダム条約、ストックホルム条約）の事務局統合問題、携帯電話・コンピューター機器廃棄物リサイクルに関するパートナーシッププログラムの実施について注目した。それぞれの論点につき、関連のある COP10 の会議資料から、過去にどのような議論が行われているのかにつきウェブサイトで公開されている COP9 までの決議や個別の作業部会の資料を参考に調査した。

### (2) 外務省、環境省へのインタビュー

以上の事前調査をふまえ、関係省庁（外務省、環境省）にインタビューを行った。インタビューでは次の質問をした。

①論点全体の把握、日本のとる立場の根拠、政府代表団（各省）の論点把握の内容が、事前調査による自分の理解とどのような点で異なっているかの確認

②それぞれの論点につき、代表団の COP10 での交渉方針

（今までの立場を継続するか、変更するか。新しい論点につきどのような立場をとる予定であるか、各省・担当官の役割分担）

③政府代表団（各省）が重要視している論点

①について、事前調査で疑問に感じた点について回答を得るため、各省で 17 条 5 項解釈問題で日本が BAN 改正の発効を遅らせる解釈方法を採用する理由は、BAN 改正自体に反対していることによるのか、純粋に解釈問題として法的問題に基づくためなのかという点について質問をした。この点、環境省では BAN 改正の実質的影響につき、現段階で発効すれば多少の実質的影響はあるものの、最終的に BAN 改正での条約体制に反対するものではないとし、外務省では BAN 改正自体に反対しているのではなく、17 条 5 項解釈問題は国連法務部（UNOLA）の権威ある解釈に従うべきだという法的理由から立場を決定しているという回答が得られた。

②に関して、まず環境省は主に技術的側面を担当し、外務省が法律的側面を担当し役割分担をしていることが分かった。各省（環境省、外務省、経済産業省）は代表団としての交渉方針を決定するために、それぞれ省益を主張し合い、すり合わせて意思決定を行うというプロセスを取る。

BAN 改正・17条5項解釈問題について、インタビュー時点では、環境省では BAN 改正についての現実的障害が存在する限りは CLI に賛成することはないだろうとし、外務省では「BAN 改正問題」と「17条5項解釈問題」は別個に議論すべきであり、BAN 改正は現在存在するバーゼル条約上の問題を解決する手段としては実質的な意味を持たないことを主張すること、CLI 内の BAN 改正を発効するために有利な 17条5項の解釈を含む要素については反対するという立場を明確にしていた。

遵守委員会 TOR 改訂問題については、各省とも TOR 改訂による遵守制度への影響をまだ明確に認識していないものの、基本的に改訂には賛成できないという見解を示していた。

③について、環境省では上記の通り技術的側面を主に担当していることから、日本が中心になって作成したガイドラインの採択を重要視しているという回答が得られた。また、戦略フレームワークについても、条約の方向性に関わる問題であることから注目していた。外務省も、BAN 改正・17条5項解釈問題以外に、同じく戦略フレームワークについて注目しているという回答があった。

外務省、環境省の担当官の方々のインタビューは、自らが行った資料による事前調査を代表団の認識と比較し、自らの理解を深めることができた点で有意義であった。また、実際の交渉場面で、日本代表団と他国代表団の発言や行動の真意や効果を検討する上で、代表団としての意思決定のプロセスを確認できたことは重要な要素となった。

### 3 現地でのフィールドワーク

#### 1) 論点ごとの調査

事前準備の結果により、優先的に以下の3つの論点の議論を追い、調査することを試みた。

##### (1) BAN 改正・17条5項解釈問題

この議論に関して、COP10 では 17条5項解釈問題を含む（日本とは逆の立場を採用）インドネシア・スイスによる共同提案（CLI）に基づいて議論が行われた。初日の全体会合（プレナリー）でコンタクトグループの設定が決定されたため、コンタクトグループでの具体的な議論を中心に調査した。この問題に関して私は、①BAN 改正と 17条5項解釈問題がどのような形で議論されるか（日本の見解：BAN と 17条5項解釈問題は分離して議論すべき）②各代表団の主張がどのように展開されるか（実質的側面・法的側面、賛成・反対の表明の程度など）③各国代表団がどのように他の代表団と協力関係を結び議論を導いていくかなどの関心を持って議論を傍聴した。

まず①について、この点は日本の主張が受け入れられたといえる。CLI の中身の要素として 17条5項解釈問題を含む6つの要素が含まれていたが、他の要素を先に検討し、そ

の後に17条5項の解釈を扱った部分に戻るとい形式が取られ、17条5項解釈問題とBAN改正問題とを一体のものとして議論するということは実質的には避けられた。

②については、期待していたような法的根拠に基づく主張は見られなかったが、各代表団がどのような点を重視し何を根拠に意見表明しているのかという点を観察することができた。例えば日本とインドのように、17条5項解釈問題を含むことからCLIの原案のままの採択には反対するという、基本的立場は同じであっても、その主張の根拠として日本は「法的根拠」を挙げるのに対し、インドは「実質的なBAN改正の影響」を述べていた点からも、同じ意見であっても重要視する内容によって、主張内容が様々であることが観察できた。③については、CLI提案国であるインドネシア・スイスがCLI採択のために、EUやコンタクトグループの議長であるチリ、COP10の議長国であるコロンビアの代表と、議論の進め方や、日本やその他CLI採択に反対しうる締約国に対するアプローチの方法を話し合っていることが見て取れ、このようにコミュニケーションを積極的に取り合い、多数派の形成を試み、議論の流れを組み立てる過程とその効果を間近に感じることができた。

## (2) 遵守委員会の運用規則 (Terms of Reference=TOR) 改訂問題

TOR改訂問題についても、コンタクトグループが作られ関心国間での議論となった。ここでは、締約国の遵守問題を委員会に付託する主体として事務局による付託(トリガー)と、新たに委員会によるトリガーを追加で設定するかどうか議論が集中した。私は①トリガー強化としてTOR改訂を試みているのはEUの意向か、そうであるならそれはEUの多国間条約全体に対する戦略か②各国はトリガー制度の改正の影響をどのように考えているのか③各国の立場とその論理について問題関心を持って議論を聞いた。①について私の事前調査では、このトリガー制度の強化はEUが主導で行っているものであると予想していたが、実際に交渉の場では、遵守委員会自身がこのTOR改訂を切実に希望しているのだということが明確に表れていた。議論の結果をまとめた会議文書を読むだけでは分かりえない議論の提唱者や交渉の過程を知ることができ、自分の予想に大きく反していたとで、会議文書を研究する際には書類の作成された過程に留意する必要性と重要性を身をもって学んだ。

②, ③についてトリガー問題の議論では、カナダ・オーストラリアの主張を中心に法的な議論が展開された。日本は、最初に反対の立場表明をしながら、その後の議論には参加しておらず日本がどのような理由で反対を表明したのかは分からなかった。各国(特にアメリカ・カナダ)は共に、トリガー制度の改正が具体的にどのような影響を遵守制度に与えるか(委員会が扱う遵守問題の増減につながるか、遵守委員会の活動の活発化に寄与するか)明確ではないという姿勢をとった。また交渉中には、他の環境条約の遵守制度の先例を駆使した議論が展開され、具体的な先例と当該条約制度の形式的・実質的違いについての確実な理解がなければ、主張の展開・反論が不可能であることを実感した。

## 2) 交渉の現場を観察して

以上のように、プレナリーと具体的議論を行うコンタクトグループでの交渉、またその他にも地域会合が時間外に行われるなど、各国の動きは様々であった。

### ①プレナリー



左：プレナリーの様子、最終日 NGO としてのステートメント時

右：学術 NGO としての参加であるため ‘ACADEMIA’の flag が用意されている

プレナリーでは具体的な議論はほぼ行われず、関心表明や立場表明がなされるにとどまる場であった。しかしその中でも、各国はお互いを礼儀正しい言葉で牽制し合っているような場面もうかがえ、興味深かった。

### ②コンタクトグループ



コンタクトグループでの議論の様子：スクリーンに条文案を映し出し、各国の提案により文言の修正を行っている。

形式：コンタクトグループの設定の仕方一つにも、一見形式的な問題に思えて、実際には議論・交渉の内容に影響し、思惑が絡んでいるのだということがわかった。今回は BAN 改

正・17条5項解釈問題を含む CLI と戦略フレームワークが一つのコンタクトグループで議論されることとなった。また CLI の内容の議論の方法についても同じく実質的な問題を含んでいた。先に述べたように、中身の要素を検討する順序が、17条5項解釈問題を一体とするか切り離して議論するかに影響し、この点につき各国が活発な議論を展開していたことから交渉の方法にも留意する必要性に気付いた。

内容：今回の COP10 では最終的に CLI が「歴史的合意」である決議として採択され BAN 改正・17条5項解釈問題に決着がついたように見える。しかしその具体的な議論の中身としては、法的な議論はほとんどされず政治的な発言が大半を占めていた。また、日本代表団の行動をみるに、発言するタイミングや、各国代表団との連携、担当者の知識・準備状況が交渉の結果に大きく影響することも実感した。具体的には、CLI のコンタクトグループでは BAN 改正・17条5項解釈問題で同じ立場をとってきたカナダ・オーストラリア・インドなどと連携が取られていなかったように感じた点、また遵守委員会の議論でも開始時の立場表明以外では議論にさえ参加しなかったという点からも上記挙げたような姿勢が交渉には問われるのだということをより具体的に学ぶことができた。

さらに、自国の発言や行動の効果を、意図したとおりに発揮するためには各国とコミュニケーションを密に取り合うことが不可欠であると感じた。CLI に関する歴史的合意達成につき、日本の言動は、日本の思惑とは裏腹に「日本が妥協した」成果としては全く評価されていなかったことからこの点は明らかである。

#### 4 海外実習に参加することの意義

海外実習の目的として①国際法が使われる場を実際に観察すること、②「国際法を使う」進路の具体化を念頭に置いて参加したが、どちらにとっても非常に有意義なものであった。まず①について、まさに締約国会議は国際法として作られた条約の遵守、履行の具体的な方向性と体制を作っていく場である。その中で新たな法の形成に向けてのプロセスとしての多国間交渉や、条約体制の動きを目の当たりにすることができた。さらに、研究に対する姿勢を磨いている段階であるこの時期に、このような実習に参加することによって、日本にいて論文や一次資料の収集に当たるだけでは気付かない、研究に対する「姿勢」の重要性に気付くことができた。実際に交渉を観察し、自分が想像もしていなかった交渉過程や主張が見られたことから、そのような交渉の結果としての一次資料について検討する際に「結果としての一次資料の裏に見える動き」があることを念頭において研究することの必要性を認識した。また、国際法は実際の問題を解決するための「道具」であるため、自分の研究も「実際の問題」から進めていくことが重要であると感じた。②に関して、締約国会議では、国際法を使って議論を組み立てる多くの人々の仕事を直に観察することができた。それは例えば各国代表団の担当官であり、条約事務局の法律担当の職員である。実際の交渉や事務局の業務では、条約が国際法である以上必ず「国際法」の専門知識を持って議論を組み立てる必要があり、その能力は交渉の結果を明らかに左右していることを

実感した。実際に、彼らがどのような姿勢で法律専門知識を生かして交渉や業務に挑んでいるのかは、その場に参加しないと知り得ない点であり、間近に見ることができたことで「国際法」を専門分野とする職業を具体化するのに非常に有意義であった。修士一年でこの海外実習に参加したことは、大学院で研究活動をし、将来の選択肢を考える上で大きな刺激になった。