



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動を禁止するバーゼル条約95年改正：締約国会議における議論の争点
Author(s)	本多, 俊一
Citation	新世代法政策学研究, 9, 129-138
Issue Date	2010-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/45048
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP009_006.pdf



特集：「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
バーゼル条約の国内実施」

先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動を 禁止するバーゼル条約95年改正 ―締約国会議における議論の争点―

本 多 俊 一

1. バーゼル条約採択の背景

1970年代以降、有害廃棄物の越境移動は国際環境問題の一つとして大きな関心ごととなったため、1980年代に入り、経済協力開発機構（OECD）では、有害廃棄物の環境上適正な越境移動は原則として認められるものであるとの基本的な認識の下で、主に手続きついで国際的な取決めを作成することとしてOECD協定案の作成を行っていた。

一方、国連環境計画（UNEP）においても、廃棄物は原則として排出国で処理するとの基本姿勢の下で、1980年代前半から有害廃棄物の越境移動の規制に関する検討を開始した。1985年の広範囲な有害性を持つ廃棄物を対象とした技術協力を含む管理方法についての方針を盛り込んだ「カイロガイドライン及び原則」を採択し、1987年のUNEP管理理事会にて同ガイドラインを承認後、有害廃棄物の越境移動の規制に関する協定を検討するための作業部会が設置され、5回の作業部会開催後の1989年3月、スイスのバーゼルで開催された外交会議で「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」が採択された¹。

これらの議論の根本には、セベソ事件^aやココ事件^bに代表されるように

^a 1976年、イタリアセベソにて農薬工場爆発。ダイオキシン飛散。その後保管していたセベソ事件の汚染土壌が行方不明となり、1983年5月北フランスにて発見。

^b 1988年、ナイジェリアのココ港付近の船荷置き場にて、イタリアからの大量の有害廃棄物が搬入、投棄されていたことが判明。

有害廃棄物が発生した国以外で発見され、その処理処分が国際問題になった事案²が念頭にあることである。特にココ事件に代表されるように先進国で発生した有害廃棄物が、結果として途上国へ廃棄され環境汚染を引き起こしていることについては、バーゼル条約採択の議論の過程において、途上国を中心として先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動を全面禁止することを強く要請した起因となっており、この要請はその後の議論に大きく影響するものとなった。

2. 各締約国会議における議論

2.1. 第1回締約国会議（1992年）³

第1回締約国会議においては、バーゼル条約の基本概念の一つである「有害廃棄物及びその他廃棄物の発生量を最小限度とすること、環境上適正かつ効率的な処理と両立する限り、これらの廃棄物の発生した国において処分されるべきであるもの、環境上適正な処理が担保されない場合はこれらの廃棄物の越境移動を行わないこと」を念頭に置き、途上国へ有害廃棄物の越境移動を禁止した第四次ロメ協定及びバマコ条約（1991）を鑑み、地球サミットで議論された先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動の禁止についての議論を踏まえて、第1回締約国会議においても、先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動の禁止について議論が行われた。当初、リサイクル目的を含む先進国から途上国への全ての有害廃棄物の越境移動の禁止について議論が行われていたが、全面禁止に反対する国の意見を反映し妥協案が模索された。その妥協案とは、バーゼル条約第15条第7項に明記されている「最新の科学、環境、技術及び経済に関する情報に照らし合わせて有害廃棄物及び他の廃棄物の国境を超える移動の完全な又は部分的な禁止措置の採用について検討を行う」に従い適切な措置を行うまでは、バーゼル条約の原則に則り、環境上適正な管理が輸出先の途上国で担保される限り先進国から途上国への有害廃棄物及びその他廃棄物の越境移動を行うこととするが、最終処分を目的とした有害廃棄物及びその他の廃棄物の途上国への越境移動を禁止することを要請する、というものになった。これは、先進国からの有害廃棄物の全面禁止について次回締約国会議で議論を行う事を含意していることは明らかであった。

2.2. 第2回締約国会議（1992年）⁴

第2回締約国会議では、前回締約国会議で議論となったリサイクル目的も含めた先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動の全面禁止にどこまで踏み込むかが争点となった。途上国を中心とするグループから先進国から途上国への有害廃棄物の全面禁止の決議案が提出され、リサイクル目的での有害廃棄物の越境移動は認めるべきと言う立場と、即刻全面禁止を掲げる意見で二分された。多くの途上国及び一部の先進国は即刻全面禁止を支持していたため、投票での決着の様相も伺えたが、条約第17条⁵第3項の「コンセンサス方式により合意に達するようあらゆる努力を払う」について各国がぎりぎりのところで努力し、最終的にはコンセンサスで決議が採択された。

決議の主要部分は、OECD加盟国から非OECD加盟国への最終処分目的の有害廃棄物の輸出の即刻禁止とともに、OECD加盟国から非OECD加盟国へのリサイクル目的の有害廃棄物の輸出を1997年12月31日までに段階的に削減し、同日以降禁止と言うものである。公開されている会議報告書には、決議と共に各国声明が記載されており、その議論の激しさが伺える。

- 議長：投票ではなくコンセンサスにより決議を採択できたことについて全ての参加者に対して感謝。

⁵ バーゼル条約第17条

第1項：締約国は、この条約の改正を提案することができるものとし、改正に当っては、特に関連のある科学的及び技術的考慮を十分に払うこととする。

第2項：条約の改正は、締約国会議の会合において採択する。

第3項：締約国は、この条約の改正案につき、コンセンサス方式により合意に達するようあらゆる努力を払う。コンセンサスのためのあらゆる努力にもかかわらず合意に達しない場合には、最後の解決手段として、当該会合に出席かつ投票する締約国の4分の3以上の多数票による議決で採択するものとする。

第5項：第3項の規定に従って採択された改正は、改正を受け入れた締約国の少なくとも4分の3の批准書、承認書、正式確認又は受諾書を寄託者が受領した後90日目の日に、当該改正を受け入れた締約国の間で効力を生ずる。

第6項：この条の規定の適用上、「出席しかつ投票する締約国」とは、出席しかつ賛成票又は反対票を投ずる締約国を言う。

- マレーシア：投票を回避しコンセンサス合意できたことに対して、異なる意見を持った国々の議論を通して議論をまとめ上げたことは我々が歩み寄れたことを示す。全ての参加者が勝利を得た。
- スリランカ（グループ77及び中国の代表）：非常に厳しい状況下でコンセンサス合意により決議を採択できたことは歴史的決議である。この決議は世界規模での環境保護を目的とした重要な決議の一つである。
- 日本：投票ではなくコンセンサスで決議を採択できたことについては感謝を示すが、環境上適正な管理下における先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動はそれらの国において持続可能な開発の機会を提供できると思われる。
- カナダ：有害廃棄物の越境移動を含む環境上適正なリサイクルや回収作業は汚染の防止に貢献していたが、締約国間の決議を尊重する。
- ギリシャ（EU代表）：コンセンサスにより決議を採択できたことに対して感謝。この達成は長き将来にわたって環境を良くするスタートでもある。
- オーストラリア：オーストラリアは政治的な理由によりコンセンサスに参加した。しかし、リサイクルや回収作業の越境移動は除外されるという柔軟性をもちたかった。

会議翌日の主要5紙の朝刊に「有害廃棄物の途上国への全面禁止」が取り扱われており、日本国内においてもその決議の重要性が伺える。

2.3. 第3回締約国会議（1995年）⁵

第3回締約国会議においては、先進国から他の諸国に対する有害廃棄物の輸出をリサイクル目的のものも含めて全面禁止にする前回決議を条約化するかどうかが最大の争点となった。

多くの国が最終処分及びリサイクル・回収目的を含めた有害廃棄物のOECD国から非OECD国への全面禁止を訴え、条約の改正の採択を強く支持する声明があった。一方、いくつかの国からはこの全面禁止を盛り込んだ条約の改正はOECD国から非OECD国への最終処分を目的とした有害廃棄物の全面禁止にとどめるべきで、回収処理目的の有害廃棄物の全面禁止の議論を行うには時期尚早であるとの発言もあった。業界団体から、す

先進国から途上国への有害廃棄物の越境移動を禁止するバーゼル条約95年改正（本多）

でいくつかの途上国においては有害廃棄物の環境上適正な管理によるリサイクルが可能となっている現状を踏まえ、リサイクルを目的とした廃棄物の輸出禁止については様々な選択肢を検討するべきであり、例えば全面禁止にかかわる条約の改正は、リサイクル可能製品の国際自由貿易を禁止することになるとともに、リサイクル産業に悪影響を及ぼす可能性が言及された。

会議期間中、激しい議論が行われた結果、以下の決議（95年改正）がコンセンサスにより採択された。条約前文に、「とりわけ途上国への有害廃棄物の越境移動が、環境上適正に管理されないという危険性を考慮し」とのくだりを加えた上で、条約に新たに附属書Ⅶを追加することとし、附属書Ⅶに掲げる各国から附属書Ⅶに掲げられていない国々への有害廃棄物の最終処分目的での輸出を禁止、附属書Ⅶに掲げる各国から附属書Ⅶに掲げられていない国々への有害廃棄物のリサイクル目的での輸出を1997年12月31日までに段階的に削減し同日をもって禁止することを条約第4条に加える。なお、附属書Ⅶに掲げる国を、「OECD、ECの加盟国及びリヒテンシュタイン」とすることとなった。

全体会議で決議採択後、途上国からは最終処分及びリサイクル・回収目的を含めた有害廃棄物の附属書Ⅶ国から非附属書Ⅶ国への全面禁止の条約改正を歓迎する声明があったが、OECD国からは条約第11条の二国間または多国間協定による有害廃棄物の越境移動の運用について言及があった。

2.4. 第4回締約国会議（1998年）⁶

附属書Ⅶに関しては、例えば附属書Ⅶの定義は法的に矛盾（オーストリア）や同意することが出来ない（ニュージーランド）、その定義には明確な基準が必要（イスラエル）、他の国際的な取決めとの関係が不明（モナコ）等、その附属書自体に問題があると訴える締約国があった。なお、モナコ及びイスラエルより附属書Ⅶに加わりたいとの提案がなされた。会議期間中、長時間をかけた激しい議論の結果、発効する前の附属書を改正することは法的に難しい事を認識しつつ、今次会議においては改正せず、同附属書に関連する問題についてさらに調査を行う事となった。

決議においては、附属書Ⅶは改正条約が発効するまで現行のままとし、

附属書Ⅶに関する問題点については技術作業部会等で継続的に議論を行い次回締約国会議で報告することになった。

2.5. 第5回締約国会議（1999年）⁷

前回締約国会議の決議に基づき、条約事務局は附属書Ⅶに関する検討調査を開始した。この調査活動に対してはいくつかの締約国から謝辞が述べられたものの、継続的な調査を行うための資金が不十分であることなどから、いくつかの締約国においては各国独自に附属書Ⅶまたは95年改正に対する調査研究を行っている様子が伺えた。また95年改正の批准に向けて準備を行っている国もあり、それらの締約国からは95年改正発効に向けた批准のペースが遅いことに対して懸念が示された。また、附属書Ⅶ国の定義に関しては、いくつかの締約国からはその定義は技術的な考慮よりも経済的な発展からの定義であり、これに関しては再考が必要であることが提案された。

今次締約国会議決議においては、第3回締約国会議の決議に含まれている95年改正が数カ国により批准あるいは承認されたことを歓迎するとともに、95年改正を早期に発効させるために、できる限り早期に批准するよう締約国に強く要望することが盛り込まれた。

2.6. 第6回締約国会議（2002年）⁸

前回締約国会議で議論が行われた附属書Ⅶに関する調査内容について再び議論が行われた。この報告に留意し、95年改正をまだ批准していない締約国に対して、できる限り早い95年改正の発効を促進するために、批准等の手続きを迅速に行うことに関する決議が採択された。

なお、決議採択後、カナダより、附属書Ⅶに関しては、95年改正が採択されて以来、いくつかの途上国では、有害廃棄物の環境上適正な管理のための対処能力が培われてきており、こうした国々のリサイクル市場における競争を妨げるようなものとするべきではない旨の声明が表明された。また、オーストラリアやアメリカ、ニュージーランド等よりEUやOECDへ加盟をすることで附属書Ⅶ国に含まれることは、国際法上差別的な定義であることが述べられた。これに対し、オランダとエジプトより附属書Ⅶに関する議論は95年改正が発効するまで再開するべきではないとの意見が

述べられた。

2.7. 第7回締約国会議（2004年）⁹

前回の締約国会議に引き続き、第7回締約国会議においても附属書Ⅶに関する調査内容について議論が行われた。この調査内容においては附属書の改正の基準となる条約第17条第5項について、会議文章には「これを採択した当時の参加国の4分の3の国が批准することにより発効する」と記載されていたが、これは95年改正の発効要件の解釈に影響を与えるものから、条約第17条第5項の記述にとどめた文言への修正を行った。第7回締約国会議において95年改正の発効の要件である条約第17条第5項に触れたことから、今後はこの解釈について議論が行われることが予想された。今回締約国会議決議においては、第3回締約国会議決議による95年改正をまだ批准していない締約国にできる限り早い95年改正発効のために、批准等の手続きを迅速に行うことを促すとともに、バーゼル条約非加盟国に対し、加盟を検討するように促すことを盛り込んだ。

2.8. 第8回締約国会議¹⁰

第8回締約国会議に先立ち、バーゼル条約第17条第5項の解釈について、寄託者である国連法務局の見解がバーゼル条約事務局へ示された。国連法務局は、現時点の締約国数の4分の3の締結が必要と見解を示したが、95年改正を早急に実現させたいEU等は、第17条第5項の解釈は、国連法務局の解釈ではなく、バーゼル条約締約国会議において、締約国で決めるべきとの主張を行った。条約第17条第5項の解釈について締約国間で激しい議論となり、締約国の大多数を占める95年改正賛成派は投票による決着を強行する様相も伺えたが、最終的には妥協案を見出し、コンセンサスにより決議が採択された。この決議においては、第17条第5項の解釈について全ての締約国はできる限りの努力を行い、この問題を早期に解決するために、多くの締約国間に存在する解釈の多様性について更なる議論を行うこと、次回締約国会議での考慮を行うために国際法との適合性について締約国による同項の同意した解釈のドラフト決議を作成することを公開作業部会へ要求することが盛り込まれた。

2.9. 第9回締約国会議¹⁾

第9回締約国会議においては、第17条第5項の解釈の見解が最大の争点であった。大多数の締約国間においては、第17条第5項の解釈には締約国会議におけるコンセンサスによる採択が必要との認識が持たれており、95年改正賛成派においても柔軟な姿勢が見られたが、一部の賛成派の強硬な姿勢もあったことから、解決に向けた妥協案を見出すことはできず、第9回締約国会議決議への附属する文章として、括弧がついたままの文章が決議に付された。その決議への附属文章には、第17条第5項の採択について：

- 代替案1：バーゼル条約手続き規則第40項に基づく投票
- 代替案2：コンセンサス
- 代替案3：反対なし

のいずれかを用いて採択することを選択肢として挙げられている。

第17条第5項の解釈については：

- 代替案1：現時点での総批准国数／現時点での締約国数
- 代替案2：採択当時の締約国のうち現時点で批准した国数／採択当時の締約国数
- 代替案3：現時点での総批准国数／採択当時の締約国数

のいずれかの解釈を用いて、それが3/4を超えたとき発効することが括弧つきの文章として明記されており、今後の議論は予断を許さないものとなった。なお、膠着した95年改正の議論を打破するための目的として、インドネシア・スイスのイニシアティブによる非公式会合が開催されることになった。この非公式会合は、主要国による95年改正に関する根本的な背景やそれに対する解決策等を、各国代表ではなく、個人の資格として議論を行うことを目的とし、次回締約国会議までに3回程度開催されることとなった。

3. むすび

長年議論が行われているが現時点で未発効の95年改正に関しては、前回締約国会議で代替案が明記されていることから、次回締約国会議において締約国間の妥協点としてどの代替案が採択されるのかが重要な争点となってくる。途上国においても国際的なリサイクル企業による環境上

適正な管理が整備された有害廃棄物の処理施設が設置され、資源確保の戦略的な観点から、途上国間や先進国からの有害廃棄物の越境移動を促進し、リサイクルビジネスを行っている地域的な取組が発展してきている。その一方、有害廃棄物や電気電子機器廃棄物等の不法な越境移動により誘発される環境上不適正な管理やそれに伴う環境汚染や健康被害が実際に生じていることから、主にアフリカ諸国が主張してきている先進国からの有害廃棄物の全面禁止を用いてこれらの解決に取り組む姿勢は一つの選択肢になりうる。しかし、環境上適正な有害廃棄物の処理施設を有する途上国における有害廃棄物等を資源利用の目的として輸入が増加傾向にあり、これらの施設はグリーン経済の一角を担っていることから、現行の環境経済社会に見合った解決方法の採択が望まれる。

参考文献

- ¹ Katharina Kummer: International Management of Hazardous Wastes: the Basel Convention and Related Legal Rules, pp.38-40, Oxford University Press, Oxford, UK (1995)
- ² Jonathan Krueger: International Trade and the Basel Convention, pp.10-11, The Royal Institute of International Affairs, London, UK (1999)
- ³ United Nations Environment Programme: Report of the First Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.1/24, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop1-4/cop1repE.pdf>
- ⁴ United Nations Environment Programme: Report of the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.2/30, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop1-4/cop2repE.pdf>
- ⁵ United Nations Environment Programme: Decisions Report of the Third Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.3/34, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop1-4/cop3repE.pdf>
- ⁶ United Nations Environment Programme: Report of the Fourth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.4/35, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop1-4/cop4repe.pdf>
- ⁷ United Nations Environment Programme: Report Final of the Fifth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.5/29, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop5/cop5reportfinal.pdf>

- ⁸ United Nations Environment Programme: Report Final of the Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.6/40, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop6/english/Report40e.pdf>
- ⁹ United Nations Environment Programme: Report Final of the Seventh Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.7/33, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/33eRep.pdf>
- ¹⁰ United Nations Environment Programme: Report Final of the Eighth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.8/16, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop8/docs/16eREISSUED.pdf>
- ¹¹ United Nations Environment Programme: Report Final of the Ninth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention, UNEP/CHW.9/39, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop9/docs/39e-rep.pdf>