

## 論 説

# アメリカの環境外交

## —その構想、戦略—

根 小 田 渡

## はじめに

1. 地球環境問題の位置づけと課題の設定
  2. 「環境－安全保障リンクエージ」論とその政治的意味
  3. 環境外交政策遂行の枠組み・体制・手法
- むすび

## はじめに

1980年代末から1990年代初頭にかけて、国際政治の枠組みには大きな変化が生じた。89年の米ソ冷戦終結宣言から92年の地球サミットに至る過程のなかで、地球環境問題が国際政治の重要な課題として浮上してきたのである。その結果、環境政治と環境外交は世界政治のなかに新たな地位を占めることになった。言いかえれば、環境問題が大国の国益に関わる重要な課題として意識されるようになっただけでなく、安全保障上の課題や世界経済における課題ともつながりをもつものとして意識されるようになったのである。<sup>(1)</sup>

もちろん、それ以前にも、フロン規制に関するウィーン条約（85年）・モントリオール議定書（87年）などの多国間外交があり、それらが先駆的意味をもつたことは事実であろうが、各国の外交全体のなかに占める位置は高くはなかった。アメリカ政府の場合も、国務省内の海洋・国際環境・科学問題担当局（Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs）

や環境保護庁（EPA）が中心になってそうした問題の交渉にあたったのであるが、それらが対外政策全体のなかに占める位置は未だ周辺的なものにとどまっていた。<sup>(2)</sup>

ブッシュ大統領（89年－93年）は、大統領選挙期間中は環境問題に積極的な姿勢を見せたが、他方で環境規制に消極的な政権内のスタッフや実業界の要請に配慮するなど、政策に一貫性を欠くことになった。地球サミットでは、気候変動枠組み条約で温暖化ガス排出削減目標の設定を受け入れず、また生物多様性条約の署名を拒否するなど、アメリカの国益第一主義を国際社会に印象づける結果となった。<sup>(3)</sup> 総じて言えば、国際的な環境問題に対するこの頃までのアメリカ政府の対応は、基本的に個別的なものであり、場当たり的なものであった。

クリントン政権（93年－）になって、「民主主義と市場経済の拡大」および「地域防衛戦略」を二本の柱とする外交・国防戦略<sup>(4)</sup>の骨格が固まるとともに、環境問題においてもアメリカのリーダーシップを確立することの重要性が強く意識されるようになった。新政権の意欲は、まず政策立案と執行に関わる体制の強化をめざす一連の機構改革として具体化された。クリントン大統領は着任早々、ホワイトハウス内に環境政策室を設置し、ゴア副大統領の上院議員時代のエネルギー・環境政策立法補佐官であったマクギンティ女史を担当副補佐官に任命した。<sup>(5)</sup> また、伝統的な外交・国防問題を扱う官僚機構にも地球環境環境問題担当のポストを新設している。国務省には地球問題担当国務次官、国防総省には環境安全保障担当国防次官代理、国家安全保障会議には地球環境問題担当部長、国家情報会議には地球・多国間問題担当国家情報分析官がそれぞれ新たに設けられた。<sup>(6)</sup>

当然のことながら、環境問題は科学的知識・技術と行政経験が大きくものを言う分野であり、総合的・体系的な環境外交政策の検討のためには、EPA、エネルギー省、海洋大気局（NOAA）など関連官庁との協議が必要である。また、環境問題は国際貿易も含めた経済活動全般に深く関わってくるので、環境外交政策の立案に際しては、ホワイトハウス内の経済政策担当スタッフや商務省、農務省など経済官庁との意見調整も必要とされよう。こうした省庁間の

協議や意見調整が、国務省を中心に94年から96年にかけて進められ、96年春の段階で、クリントン政権の環境外交政策の骨格はほぼ固まったと考えられる。ただ、この年は大統領選挙の年であり政権の継続性は不確定であったから、クリストファー国務長官（当時）の講演（4月、スタンフォード大学）<sup>(7)</sup>という形でその基本内容が明らかにされるにとどまった。詳細は、第二期クリントン政権の発足をまち、その後の地球環境問題をめぐる世界の動向もふまえて、アース・デーに第一回目の年次報告という形で公にされることになっていた。<sup>(8)</sup>

本稿では、この『環境外交報告書』（国務省、1997年4月22日公表）<sup>(9)</sup>と環境外交政策をめぐる米政府内のこれまでの論議を検討することによって、現在のアメリカの地球環境政策・環境外交戦略の特徴を明らかにしたい。〔なお、国務省の『環境外交報告書』については、資料として紹介する意味も多少あると考え、ゴア副大統領、オルブ赖ト国務長官のまえがきとクローセン国務次官補（当時）のあとがきを除く報告書の全文の邦訳を、付録資料として本稿の末尾に加えた。〕

## 注

- (1) Gareth Porter and Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, Westview Press, 1996, pp.1-2 : 信夫隆司訳『地球環境政治』(ただし、原書は1991年の初版。国際書院、1993), 17-19ページ。米本昌平『地球環境問題とは何か』(岩波、1994), 第二章:東西冷戦の終焉と環境安全保障。
- (2) Message from Eileen B. Claussen, Assistant Secretary of State for Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, in U.S. Department of State, *Environmental Diplomacy : The Environment and U.S. Foreign Policy*, 1997.
- (3) 諏訪雄三『アメリカは環境に優しいのか』(新評論、1996), 46-54ページ。
- (4) クリントン政権の外交・国防戦略については、以下のものを参照。Anthony Lake, Remarks at Johns Hopkins' School of Advanced International Studies (SAIS), 1993.9.21. : 邦訳「米国の新外交ドクトリン演説」(『世界週報』, 1993. 11. 2.)。Secretary of Defense, Les Aspin, *Force Structure Excerpts, Bottom-Up Review*, 1993. 9. 1. : 邦訳「冷戦後時代の米戦力の見直し」(『世界週報』, 1993. 10. 5/12.)。
- (5) ホワイトハウス環境政策室は、1995年1月に、同じくホワイトハウス内にニク

ソン政権以来設置されていた「環境の質に関する審議会」(Council On Environmental Quality)に統合され、マクギンティ女史がその審議会の議長に就任した。About the Chair, Kathleen A. McGinty, White House, CEQ Web Site.

- (6) Geoffrey D. Dabelko and P. J. Simmons, "Environment and Security : Core Ideas and US Government Initiatives," *SAIS Review* (Johns Hopkins University, Winter-Spring 1997), p. 132.
- (7) Warren Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century , " Speech at Stanford University, April 9, 1996.

ダベルコとシモンズは、前掲論文のなかで、ワシントン・ポストの記事を引用しつつ、このクリストファー講演を、環境問題を外交政策課題の最優先事項の一つにすべきだという異例の提起を行なったものと位置づけている。Dabelko and Simmons, op. cit., p. 127.

また、クリストファー国務長官は、この講演に先立つ一ヵ月半あまり前に、国務省の次官・次官補全員にメモランダムを送付し、環境問題がアメリカの長期的な対外政策目標推進にとって重要な意義をもつことを強調したうえで、各部局が環境問題を組み入れた政策の立案と実施の体制を整備するよう具体的で詳細な指示を与えている。Secretary Christopher's Memorandum to All Under and Assistant Secretaries: "Integrating Environment Issues into the Department's Core Foreign Policy Goals," February 14, 1996.

こうした点から見て、クリントン政権の環境外交の基本方向は、この時期に固まったと考えてさしつかえないであろう。

- (8) Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century."
- (9) U.S. Department of State, op. cit.

## 1. 地球環境問題の位置づけと課題の設定

国務省が『環境外交報告書』(以下『報告書』と略記)を公表した97年4月22日の記者会見において、オルブライト国務長官は、『報告書』は環境問題と他の地球的諸問題をアメリカの対外政策全体のなかで統合して取り扱うという観点に貫かれており、国務省のそうした意向は、クリストファー前国務長官によって初めて明確にされたものであると説明している。<sup>(1)</sup> たしかに、前年4月のスタンフォード大学における講演において、クリストファー前国務長官は、

「環境問題をアメリカの対外政策のメインストリームに位置づける」必要があること、環境に関わる諸目標をアメリカの外交に全面的に統合し将来に向けて優先順位を設定することが重要な課題となっていることを強調していた。<sup>(2)</sup> また、『報告書』の作成に中心的な役割を果たしたクローセン国務次官補（当時）も、「世界における合衆国の利益を守るために、今日、アメリカの外交政策は、国家の安全に対する伝統的な軍事的脅威以外にも、広範な一連の諸問題を取り組まなければならない。最も重要な問題の一つは、環境の悪化である」と述べていた。<sup>(3)</sup>

では、環境問題をアメリカの対外政策の主要課題に位置づけなければならぬ理由は何か、あるいは、環境問題はアメリカの国益とどのように関わっているのか。クリストファーによれば、一般に国際的な環境問題は次の二つの側面でアメリカの国益に深いインパクトを及ぼすという。すなわち、気候変動やオゾン層破壊など本質的にグローバルな性格をもつ諸問題は、国境と海を越えてアメリカ市民の健康、繁栄、雇用に直接影響を及ぼす。他方、基本的に地域的な性格をもつ環境・資源問題（水質汚染、砂漠化、エネルギー問題など）は、世界の重要地域の政治的、経済的安定の達成にとって、ひいては合衆国の戦略的利益にとって重要な意味をもつ。加えて、アメリカは世界の平和と繁栄を促進するために指導力を発揮しており、この繁栄と平和が究極的に依存するところの地球環境の保全のためにも指導力を発揮しなければならない。<sup>(4)</sup>

以上のような基本認識に立って、『報告書』は、当面するアメリカの環境外交の課題を、世界のすべての国々による共同行動を必要とする地球的諸課題と地域的な協力もしくは二国間の協力を必要とする地域的諸課題の二つの問題群に分け、それぞれ五つの重点課題を設定している。前者については、気候変動、有毒化学物質と農薬、生物種の多様性喪失、森林破壊および海洋汚染の問題が、後者については、水資源、大気汚染、エネルギー、土地利用および都市化と産業化の問題が、当面の重点課題とされている。そして、各々の問題について、アメリカの利益との関わりを説明し、政策目標とアメリカの果たすべき役割を提起している。詳しくは付録資料を参照していただくこととして、ここでは、『報告書』の内容に関連する政府当局者の発言等も参考にしながら、環境外交

政策におけるクリントン政権の国益認識について少し立ち入った検討を加えておこう。

まず第一に、国際社会の集団的取り組みを必要とする地球的諸課題について言えば、その対策はアメリカの経済的利益と両立するものでなければならないことが大前提とされている。具体的には、たとえば二酸化炭素を中心とする地球温暖化ガスの排出規制は、エネルギー・コストの上昇によってアメリカの経済成長率とアメリカ産業の競争力の低下につながってはならないのである。この問題には、アメリカに特有のエネルギー事情、交通・運輸体系が反映している。1970年代のオイル・ショックに対して、アメリカ政府は、外国石油に過度に依存することの戦略的危険性を回避するために、石炭への依存度を高めるエネルギー政策を採用した。その結果、アメリカ経済は、一次エネルギー源として石炭への依存が非常に高くなっている。<sup>(5)</sup> 石炭はエネルギー含有量に比較して安価である一方、石炭燃焼の際の炭素排出量は、そのエネルギー含有量に比べて大きい。したがって、アメリカで温室効果ガスの排出抑制を考える場合、石炭使用の減少、石油・天然ガスその他のエネルギー源への代替という方向になるが、そのことの経済への影響が大きいのである。<sup>(6)</sup> 加えてアメリカは、安価なガソリンを大量に使用する世界一の車社会である。かくして、安価なエネルギーを大量に使用する産業やその立場を代弁する議会が、温暖化対策に消極的姿勢をとることになる。クリントン政権がアメリカ経済の再活性化にトップ・プライオリティをおく以上、温暖化対策がアメリカ経済にいかなるインパクトを与えるかが最大の論点とならざるをえないし、政府としても環境保全とアメリカの経済成長の両立をうたわざるをえないわけである。<sup>(7)</sup> だとすれば、この問題に対するアメリカ政府の基本方針が、エネルギー効率の向上とクリーンなエネルギーへの代替を促進するための技術開発を進める一方で、当面の温暖化ガス排出抑制については、グローバルなレベルで、市場ベースのできるだけ費用効果の高い対策を追求する<sup>(8)</sup> ということになるのは、必然だとも言えよう。排出権取引きや共同実施<sup>(9)</sup> をアメリカ政府が強く推奨するゆえんである。

やや問題の性格は異なるが、生物多様性条約をめぐるアメリカ政府の対応にも、経済的利益の促進という姿勢は貫かれている。92年のリオ・サミットでア

メリカ政府が条約の調印を拒否したことはすでに述べたが、直前に、バイオテクノロジーと製薬業の業界団体はブッシュ大統領（当時）に対して、条約草案の技術移転に関わる条項が修正されないかぎり署名しないよう要請する手紙を送っていた。<sup>(10)</sup>というのは、条約第16条に、「特許権その他の知的所有権の十分かつ有効な保護を承認し、そのような保護と両立する条件で行なう」という限定つきながら「遺伝資源を利用する技術について、当該遺伝資源を提供する締約国（特に開発途上国）が、その取得の機会を与えられ移転を受けられるようにするため、適宜、立法上、行政上又は政策上の措置をとる」との規定が盛り込まれていたからである。アメリカのバイオテクノロジー関連産業と政府は、この条項が、単なる利益配分を意味するロイヤルティの支払いをこえて知的所有権の譲渡にまでつながりかねないという懸念を抱いたのである。<sup>(11)</sup>遺伝資源へのアクセスの確保と知的所有権の保護というバイオテクノロジー関連産業にとっての二大関心事のうち、後者に対する危惧が強かったわけであるが、92年の大統領選挙後、産業界には、条約に加入しないことの不利益を重く見る動きも出てきた。<sup>(12)</sup>そういう流れのなかで、クリントン政権は方針を転換した。知的所有権に関するアメリカ政府の立場を再確認して、条約に署名し（93年6月）、批准を求めて上院に送付したのである（93年11月）。<sup>(13)</sup>しかし、共和党議員の反対に会って批准は見送られ、その後、94年、96年の両選挙で共和党が多数を占め、そのままの状態が続いている。<sup>(14)</sup>生物種の保存やこれと密接なつながりをもつ森林保護については、こうした国内事情に加えて、先進国と開発途上国との間の意見の違いも大きいため、アメリカの外交は当面、地球レベル、二国間レベルの施策に力点がおかれて、その積み上げの上にグローバルな枠組みづくりが追求されていくものと思われる。<sup>(15)</sup>その際、民間ベースの取り組み<sup>(16)</sup>も重視されるであろう。

次に、地域的諸課題に対する取り組みについて言えば、それらは、経済的のみならず政治と安全保障の面からもアメリカの国益にかなうものと位置づけられている。

まず、経済面では、環境保全が新たなビジネス機会を開くことを重視し、4,000億ドルと見積もられる環境技術市場におけるシェアの拡大をめざして、

政府が米系企業を支援していく方針をあらためて明確にしている。<sup>(17)</sup>『報告書』のなかで開設がうたわれている「地域環境ハブ」は、地域的な環境問題に対する国境を越えた解決策を推進することを目的としているが、同時にアメリカ製環境技術の輸出を促進するための出先機関としても位置づけられている。<sup>(18)</sup>ついでに言えば、地域的諸課題として取り上げられている水質汚染、大気汚染、エネルギー、土地利用といった問題は、1970年代以来の国内環境保護・資源エネルギー行政の長い経験と蓄積がある分野であり、とりわけ放射能汚染も含めた汚染管理技術・設備はアメリカが得意とする分野である。<sup>(19)</sup>

では、地域的諸課題に取り組むことの政治的・戦略的意義は何か。安全保障・国防戦略からみた環境問題の位置づけをめぐる議論については、次節で紹介するので、ここでは『報告書』および国務省当局者の発言のなかに散見される一般的な指摘のみを要約しておきたい。一つは、地域環境の悪化は、汚染や資源不足といった生活条件の悪化をもたらし、当該地域の政治的緊張を高め、内戦や地域紛争の潜在的要因になりやすいということである。したがって、地域環境の保全と効果的な資源管理は、地域の経済的・政治的安定にとって重要な意味をもつことになる。とりわけ、アメリカが戦略的に重視する地域においてはそうである。ただ、地域の紛争要因となる経済的条件の悪化に対処することなら、従来からも安全保障戦略において考慮されてきたことであって、別段目新らしいことではない。歴史的にも、希少な資源をめぐる争いは紛争の種となってきたからである。今日、「環境」という切り口から地域問題にアプローチせざるをえなくなっているのは、それを無視した開発が持続的な発展の土台を掘り崩し、地球環境全体の悪化にも連動していくからである。いま一つは、環境問題でイニシアティブをとることは、アメリカにとって戦略的に也有意義だということである。地球的諸課題への取り組みについても言えることだが、「環境」といういわば人類共通の普遍的課題を掲げれば他国の協力を得やすいし、同盟関係・友好関係の強化、戦略的パートナーシップの形成にもつながる。さらに、それが地域の政治的緊張の緩和をもたらすことができるならば、アメリカの軍事力行使というコストを回避できる。そういう意味で、環境外交は、アメリカの国家安全保障上の利益を促進するうえで重要かつ低いコストで強い

インパクトをもつ手段となりうるというわけである。<sup>(20)</sup>

## 注

- (1) Secretary of State Madelein K. Albright, Under Secretary for Global Affairs Timothy Wirth, and Assistant Secretary for Oceans and International Environmental and Scientific Affairs Eileen Claussen, Press Remarks on Earth Day, April 22, 1997.
- (2) Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century."
- (3) Eileen B. Claussen, "US Foreign Policy and the Environment: Engagement for the Next Century," *SAIS Review* (Johns Hopkins University, Winter-Spring 1997), p. 93.
- (4) Ibid.; Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century."
- (5) 諏訪, 前掲書, 28-29, 272ページ。米本, 前掲書, 99-100ページ。
- (6) 日本開発銀行・設備投資研究所主催東京シンポジウム(1995年11月)におけるデール・ジョルゲンソン教授(ハーバード大学)の発言を参照。宇沢弘文・国則守生編『地球温暖化と経済成長』(岩波, 1997), 19-20ページ。
- (7) Janet Yellen, Chair of the Council of Economic Advisers, Statement before the House Commerce Subcommittee on Energy and Power, July 15, 1997.
- (8) 97年12月の気候変動枠組み条約第三回締約国会議(於京都)に向けたアメリカ政府の提案に関するホワイトハウス地球温暖化問題担当チームの記者説明を参照。Press Briefing by Chair of the National Economic Council Gene Sperling, Assistant to the President for International Economic Policy Dan Tarullo, Deputy National Security Advisor Jim Steinberg, Staff Secretary Todd Stern, Chair of Council on Environmental Quality Katie McGinty, and Deputy Secretary of Treasury Larry Summers, October 22, 1997.
- (9) アメリカは、95年12月現在で、ベリーズ、コスタリカ、チエコなどと15の共同実施活動を進めていた。ベリーズの例では、熱帯雨林を買い上げ、周辺の農地などを合わせた計6,000ヘクタールの保護管理計画をNGOの「自然管理委員会(TNC)」とベリーズの民間団体が協力してつくる。資金は、ウィスコンシン州の電力会社が出す仕組みになっている。諏訪, 前掲書, 270-271ページ。
- (10) Richard Stone, "The Biodiversity Treaty: Pandora's Box or Fair Deal," *Science*, June 19, 1992.
- (11) Ibid.

- (12) Kal Raustiala, "Domestic Institution and International Regulatory Co-operation : Comparative Responses to the Convention on Biological Diversity," *World Politics* 49 (July 1997) ,p.494.
- (13) The message of the President to the Senate of the United States, *Congressional Record*,Senate-November 19, 1993.
- (14) *Congressional Record*,Senate-October 8 , 1994.
- (15) Claussen, "US Foreign Policy and the Environment," pp. 97-98.
- (16) たとえば、生物種の保存の問題で、アメリカのバイオテクノロジー産業にとっても望ましいモデル・ケースとして引き合いに出されるのが、製薬大企業メルック社とコスタリカとの間で1991年に結ばれた協定である。この協定によると、メルック社は、コスタリカ生物多様性研究所（INBio）に二年間で100万ドルを支払い、熱帯雨林の動植物を薬品の研究に利用する権利を得る。INBioは、メルック社に動植物のリストとサンプルを送る。メルック社が製品開発に成功すれば、特許権はメルック社に帰属し、同社は、INBioに推定1 - 3 %のロイヤルティを支払う。前払い金の10%とロイヤルティの50%は、熱帯雨林の保護のために使用される。Leslie Roberts, "Chemical Prospecting: Hope for Vanishing Ecosystems ?," *Science*, May 22, 1992; Stone, op. cit.
- (17) Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century"; Joan Spero, Under Secretary of state for Economic, Business and Agricultural Affairs, "Evolving Technologies and U.S. Business Practices in the Context of Climate Change," Remarks at the Conference on "Climate Change, Evolving Technologies, U.S. Business and the World Economy in the 21st Century," June 18, 1996.
- この環境技術の世界市場におけるシェア拡大については、クリントン政権は早くから強い関心を抱いており、ローラ・タイソンやジョゼフ・スティグリッツらは、経済諮問委員会報告で地球環境の保護と再生に向けた国際的イニシアティブをとることを勧めた。進藤栄一『アメリカ 黄昏の帝国』(岩波, 1994), 204-208ページ。
- (18) Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century."
- (19) 90年代前半期の世界の環境技術市場におけるアメリカのシェアは、40%程度と推定され、特に汚染管理設備に関する貿易黒字が増加していた。諏訪、前掲書, 308ページ。進藤、前掲書, 207ページ。
- なお、アメリカの環境保護政策の歴史については、諏訪、前掲書、および、久保文明『現代アメリカ政治と公共利益—環境保護をめぐる政治過程—』(東大出版, 1997) を参照。
- (20) Secretary Christopher's Memorandum to All Under and Assistant Secretaries, February 14, 1996.

## 2. 「環境－安全保障リンクエージ」論とその政治的意味

この間のクリントン政権の環境外交政策論議において特徴的なことは、地球環境問題と安全保障の問題を連続的に論じる立場、すなわち「環境と安全保障のリンクエージ」の視点が強く押し出されていることである。そのこととも関連するが、もう一つの特徴は、伝統的な意味での安全保障と国防を主たる任務とする国防総省や情報諸機関の関与の度合が、実際の政策立案や実施においても大きいことである。<sup>(1)</sup> 省庁間の政策論議の場では、「環境安全保障」(Environmental Security)という用語がしばしば登場する。

しかし、この「環境安全保障」という言葉の定義・概念については、政策決定者の間で、また研究者や環境NGOの間でも共通の了解があるわけではない。ダベルコとシモンズによれば、環境と安全保障の関連を重視する議論には、以下のような三つの異なる立場があるという。<sup>(2)</sup> 第一は、地球環境問題の登場は、伝統的な国家安全保障の概念に代わる新たな安全保障の定義を求めているとする立場である。この見方に立つ論者は、地球環境の悪化という「脅威」は、国家や特定の地域社会そのものではなく地球上のすべての行為主体の共通の問題となっていること、そしてこれに対処するためには、この「脅威」に対する国際的認識を高め、国家主権を超える新たな国際的枠組みをつくる必要があることを強調する。<sup>(3)</sup> 第二は、環境問題と伝統的な安全保障の定義との関連、言いかえればアメリカの国家安全保障との関連を重視する立場である。この立場の論者は、地域的な環境の悪化や資源の不足は、政治的不安定と暴力的抗争の重要な一因となると主張する。とりわけ、地政戦略的にアメリカにとって重要な国々の政治・経済状況と環境問題との関連が重視される。<sup>(4)</sup> 第三は、安全保障諸機関、つまり軍事・情報部門の活動と環境問題との関連という、より限定された問題を論じる立場である。ここでは、軍事活動にともなう環境汚染の問題に加えて、世界に展開するアメリカの軍事システムを地球環境対策のためにいかに活用できるかが中心問題となる。<sup>(5)</sup>

クリントン政権の「環境と安全保障」をめぐる論議のなかには、これら三つの視点が入り交じっているのであるが、国務省『報告書』の内容やそれに関連

した国務省当局者の発言からもうかがえるように、議論の軸となり全体をリードしたのは、第二の立場であった。地球環境を保全することがアメリカの国家安全保障にとってなぜ重要なのか、という問題が中心的な論点となったのである。したがって、国務省や国防総省の考え方が政策論議の方向と内容を大きく規定していくことになった。そこで次に、上述の第二、第三の観点を包括的に論じたグッドマン国防次官代理（環境安全保障担当）の見解<sup>(6)</sup>を中心に、安全保障と国防戦略の立案に関わる政策当局者の側からの環境問題の位置づけについて要約しておこう。

1996年5月のハーバード大学における講演のなかで、ペリー国防長官（当時）は、冷戦後のアメリカの安全保障戦略の重要な要素として、「予防的防衛」（preventive defense）の概念を提起していた。ペリーは、軍事力による抑止、さらには軍事力の行使による紛争の解決に至る前の段階の防衛態勢として、「予防的防衛」を位置づけ、その目的は紛争につながる状況の出現を阻止し平和の条件を創出することにあるとした。<sup>(7)</sup> グッドマンによれば、「環境安全保障」は、この「予防的防衛」の重要な構成要素となるというのである。環境の悪化や資源の欠乏が、どの程度不安定や紛争の原因となるかについては、研究者の間でも論議的になっており定説はない。にもかかわらず、それらが、政治的、経済的、社会的、文化的要因と連動して、世界の重要な不安定要因となりうることは明らかであり、アメリカの安全保障に影響を及ぼす。環境悪化による政治的不安定が重要地域に波及した場合や人道的にみて緊急事態が生じた場合には、合衆国が軍事力をもって介入することになるかもしれないからである（ここでグッドマンはハイチの事例<sup>(8)</sup>をあげている）。仮に環境の悪化や資源の欠乏が紛争の原因になりそうにないところであっても、軍部が環境問題で協力することは、当該地域において民主主義への信頼を強め、環境条件を改善する能力を向上させることにつながる。

環境問題と国家安全保障をこのように関連づけ、「予防的防衛」の観点から、グッドマンは「環境安全保障」の課題を二つ提起している。一つは、どこで、いかなる状況のもとで、環境悪化と資源不足が不安定と紛争につながるのかを理解し、手遅れにならないようにできるだけ早くそれらの状況に対処すること。

言いかえれば、潜在的危機に関する十分な指示と警告の態勢を整備することである。この課題では、情報諸機関が重要な役割を果たす。1996年7月のロサンゼルス国際問題評議会における講演で、ドイツCIA長官（当時）は、環境悪化・人口増加と貧困の間の基本的関連を分析することの重要性を強調し、偵察衛星システムは環境に対するダメージの規模や深さを敏速に評価することを可能にするものだと述べていた。<sup>(9)</sup> また、上院議員時代のゴアやサム・ナンラの提唱によって1990年につくられた「戦略環境研究開発計画」は、地球環境の変動の理解に意義ある貢献をしてきている。<sup>(10)</sup>

グッドマンが提起する「環境安全保障」のもう一つの課題は、環境問題に対する軍部の協力をつうじて、民主主義の拡大と国家間の信頼と理解の増進に寄与することである。この点では、ロシアと中欧・東欧地域が重要である。ロシアとの間では、北極圏における軍事活動によって悪化した環境の改善を目的とする「北極圏軍事環境協力協定」（1994年、ノルウェーも参加）や米国防総省とロシア連邦国防省の間で調印された「環境保全分野での協力に関する覚書」（1995年）<sup>(11)</sup>がある。こうした環境問題における軍部どうしの協力関係は、ロシアとの全体的な協力関係の促進のためにも、また中欧・東欧において米軍への信頼を獲得するために重要な役割を果たす。これに環境NGOや民間部門も加えた協力関係は、民主化過程の促進や市場経済の定着だけでなく、NATOの拡大にも貢献した。こうした課題の遂行においては、国防総省と他の政府諸機関との協力が重要となる。96年7月には、国防総省、エネルギー省、環境保護庁（EPA）の間で、「環境安全保障における協力に関する覚書」<sup>(12)</sup>が取り交わされている。これにもとづき、国務省、商務省も加わってポーランドとの二国間協力が具体化された（96年8月）。国防総省の招待を受けたポーランド国防省と環境省の代表団が訪米したが、ここでは、ポーランドの環境対策を支援するに際して、軍事部門と民間部門の双方におけるアメリカの環境技術・サービスをいかに活用するかが中心問題となつたのである。グッドマンは、このようにヨーロッパにおいて比較的順調に推移している環境協力モデルは、アジア・太平洋地域や中南米地域でも適用可能だとしている。

ところで、以上に述べたような「環境と安全保障のリンクエージ」の視点が、

アメリカの環境外交政策論議のなかで強調された理由はどこにあったのだろうか。国際政治と国内政治双方の背景を考えてみよう。

まず、国際政治の面では、冷戦の終結とソ連邦の崩壊によって、潜在していた民族的宗教的対立や地域的利害対立が顕在化したが、こうした地域的不安定や紛争が、かつての冷戦時代のようにイデオロギー的対立にもとづく代理戦争に発展する可能性はなくなった。不安定の原因としては、イデオロギーよりも、民族・宗教といった文化的要因や環境・資源・人口といった社会経済的要因が重要となってきた。そして、これらの地域的不安定は、場合によっては大量破壊兵器の拡散によって助長される危険性もあると考えられた。こうして、政策決定者の間では、アメリカの安全に対する脅威の性格がグローバルなものから地域的なものに変化したことが、まず確認された。そして、すべての環境問題が安全保障問題に直結するわけではないとしても、核廃棄物の処理など軍事部門が関わる汚染対策も含めて、環境対策は「予防的防衛」という観点から重要な課題となっているとの認識が共有されていったのである。<sup>(13)</sup>

一方、国内政治の面では、冷戦後の時代にあって、全体としてより効率的な軍備への転換と軍事費の削減が求められるなかで、国防総省や情報諸機関がその存在意義と新たな役割をあらためて主張する必要があったことが考えられる。つまり、予算獲得の論理としての「環境安全保障」論である。ちなみに、国防総省環境安全保障局の予算は約50億ドルであり、EPAのそれにほぼ匹敵する。<sup>(14)</sup>しかし、国内的にみてより大きな原因是、共和党が多数を占める議会の動向と国民世論の動向にあった。環境行政を後退させたレーガン政権以来、共和党は全体として環境保全に懐疑的な姿勢を崩していない。けれども、議会内保守派は国家安全保障問題には強い関心を示す。他方、国民世論も内向きになっている。アメリカのミドルクラスの大半は、対外援助一般に懐疑的となっている。というのは、アメリカ経済が堅調な成長を見せているにもかかわらず、彼らの実質的な生活水準は向上しておらず、したがって、自分たちがアメリカ経済のグローバル化によって恩恵を受けているとは感じていないからである。<sup>(15)</sup>国務省やEPAは、環境外交政策への支持を調達し財源を確保するためには、環境問題と国家安全保障との関連を明確にする必要があると考えていた。<sup>(16)</sup>国

防総省やCIAが主催する省庁間の政策論議に、国務省やEPAが積極的に関わつていった理由の一つは、そのあたりにあろう。

### 注

- (1) 95年と96年に省庁間の政策論議の場が設定されたが、国防総省環境安全保障局と国防大学やCIAが主催者となっている。Department of State, Environmental Security/National Security Conference Summary of Activities, June 1995; National Defense University, Report on International Environment and Security Issues in Professional Military Education and Research Workshop, August 1996.
- (2) Dabelko and Simmons, op. cit., pp. 129-141.
- (3) 代表的な論稿として、Michael Renner, "Transforming Security," in Lester R. Brown et al., *State of the World 1997*, W. W. Norton & Company, Inc., 1997: 浜中裕徳監訳『地球白書1997-98』(ダイヤモンド社, 1997), 第7章。Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs*, Spring 1989.
- (4) 代表的な論稿として、Robert S. Chase, Emily B. Hill, and Paul Kennedy, "Pivotal States and U.S. Strategy," *Foreign Affairs*, January-February 1996: 邦訳「「新たな脅威」と新「ドミノ」理論」(『中央公論』, 1996年4月)。
- (5) 上院議員時代のゴアやサム・ナンラが提唱した「戦略環境研究開発計画」(1990)は、こうした問題意識にもとづくものであった。地球環境のデータ収集と分析、軍事技術の省エネルギー目的への転用、放射性廃棄物・有毒廃棄物の取り扱いのノウハウの民生分野への転用の三つが、このプログラムの中心であった。米本、前掲書, 64-66ページ。
- (6) Sherri Wasserman Goodman, Deputy Under Secretary of Defense (Environmental Security), "The Environment and National Security," Speech at the National Defense University, August 8, 1996.
- (7) ペリーは、「予防的防衛」態勢は三つの前提にもとづいて構築されるべきだとしていた。第一に、アメリカと世界の安全のために大量破壊兵器の拡散を防ぐこと、第二に、民主主義を拡大すれば紛争の起こる可能性は小さくなること、第三に、民主主義と国家間の信頼と理解の確立のために軍部が重要な役割を果たしうることである。Remarks as Prepared for Delivery by William J. Perry, Secretary of Defense, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, May 13, 1996.
- (8) グッドマンは、1994年に、アリストイド・ハイチ大統領の帰還のためにアメリ

力軍が介入することになったのは、森林破壊、土壌侵食、水質汚染などの深刻な環境悪化と、貧困、都市の過剩人口、軍部による権力集中などの社会経済的・政治的条件が結びついて、社会が解体状況に陥ったためだと述べている。

- (9) John Deutch, Director of Central Intelligence, "The Environment on the Intelligence Agenda," Speech at the World Affairs Council in Los Angeles, July 25, 1996.
- (10) 具体的には、オゾン層のモニターを目的とする国防総省・エネルギー省共同のプロジェクト「大気遠隔感知評価計画」、海水温度の測定データを気候変動モデルに組み込むことを目的とした「地球海洋気候音響モニタリング」などがある。
- (11) Memorandum between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of Defense of the Russian Federation on Co-operation in Environmental Protection Issues, June 1995.
- (12) Memorandum of Understanding among the Environmental Protection Agency, the Department of Energy and the Department of Defense concerning Cooperation in Environmental Security, July 3, 1996.
- (13) Department of State, Environmental Security/National Security Conference Summary of Activities, June 1995; National Defense University, Summary Information from the Environmental Dimension of Regional Security Workshop, May 16, 1996; National Defense University, Report on International Environment and Security Issues in Professional Military Education and Research Workshop, August 1996.
- (14) William Nitze, Assistant Administrator for International Activities, EPA, "A Potential Role for the Environmental Protection Agency and Other Agencies," *Environmental Change and Security Project Report*, Spring 1996 (Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- (15) Ibid.  
なお、今日のアメリカのミドルクラスの所得停滞と所得格差の拡大など、勤労者の経済生活の実態については、以下のものを参照。稻葉陽一『「中流」が消えるアメリカ—繁栄のなかの挫折—』(日本経済新聞社, 1996), ニューヨークタイムズ編・矢作 弘訳『ダウンサイ징・オブ・アメリカ—大量失業に引き裂かれる社会—』(日本経済新聞社, 1996)。
- (16) Nitze, "A Potential Role for the Environmental Protection Agency and Other Agencies." クローセン国務次官補も、95年6月の「環境安全保障と国家安全保障に関する省庁間協議」における発言のなかでその点に触れている。Department of State, Environmental Security/National Security Conference Summary of Activities.

### 3. 環境外交政策遂行の枠組み・体制・手法

国務省『報告書』が提起した当面する政策課題を実施するに際して、アメリカ政府はどのようなアプローチをとろうとしているのであろうか。国務省当局者がまず強調していることは、地球規模の課題であれ地域的な課題であれ、グローバルな視野に立ってアメリカがリーダーシップをとることの重要性である。国際的な協調、地域的な協力そして二国間の協力を進展させるためにも、世界の産業界と諸政府に環境保全の思想と技術を広めていくためにも、そしてそのなかで、合衆国が国益実現にとって有利な位置を占めるためにも、それは決定的に必要なことだとされている。<sup>(1)</sup> 当然のことながら、リーダーシップを發揮するためには、グローバルなレベルで地球環境の動向をフォローし、優先的課題と政策目標を提起し、それらを実行に移す体制を整備しなければならない。もちろん、そのためにアメリカが用いる物的・人的・知的資源には限りがあるから、国際的な協力体制を組織する外交努力が重要な意味をもつし、自国の資源を効率的に動員するためには、省庁間の調整・連携が不可欠となろう。また、議会、科学者、環境NGO、産業界、国民世論を含む幅広い国内合意が必要とされよう。そこで、以下では、国際的枠組みと国内体制の両面で、アメリカ政府がとろうとしている手法について整理しておこう。

#### (1) 国際的枠組み

環境外交政策の実施にあたっては、地球規模の課題についても、地域的な課題についても、すべて「グローバル、地域、二国間の三つのレベルで政策目標を追求する」(“thinking globally and acting globally, regionally, bilaterally”)必要があることが強調されている。<sup>(2)</sup> グローバルなレベルでは、UNEP（国連環境計画）、国連の「持続可能な開発に関する委員会」、世界銀行・地球環境基金、WTO（世界貿易機構）などの国際組織や環境「国際レジーム」(「国家の行動を規制するルール・規範の体系で条約によって特定されたもの」という意味で用いる)<sup>(3)</sup> を活用していくことが課題となる。しかし、これらは包括的な性格をもつがゆえに、複雑な利害対立をも抱え込むことになる。とくにグロー-

バルな問題を扱う場合には、アメリカからみて有効に機能しない場合も少なくない。そこで、地域レベル、二国間レベルの取り組みが、それらを補完する意味で重要となる。というのは、アメリカにとって望ましい政策を可能なところから地域レベル、二国間レベルで実施し、実績をあげていくことは、国際的な発言力・説得力の強化にもつながるからである。国務省『報告書』が、新しい外交手法として、「地域環境ハブ」の設置と環境問題における二国間協力の活用と拡大を提起したのは、地域的諸課題それ自体が重要であることに加えて、グローバルな問題でもそれらが有効な役割を果たしうると考えたからである。『報告書』が、地球規模の課題について述べた部分で、「日米コモン・アジェンダ」やNAFTAの環境協力委員会など、いくつかの二国間協力や地域協力の事例をあげていることにも、そうした観点がうかがえる。

逆に、基本的に地域的な性格をもつ問題であっても、国際組織を活用していくことは、とりわけ資金面においてメリットがある。要するに、それぞれの課題について目標を追求する場合、上記三つのレベルの協力関係のなかから、現状において最も有益な組み合わせを選択して取り組むというのが、アメリカ政府の基本方針だと考えてよいであろう。

## (2) 国内体制

環境外交を総合的に推進していくための国内体制づくりの面では、次のような五つの課題が提起されている。

第一は、政策的な統合と資源（財源、科学技術、人）の効率的運用のために、各省庁・政府諸機関の間の連携と協力を強化することである。環境外交には、国務省以外にも、環境保護庁（EPA）、国防総省（DOD）、エネルギー省（DOE）、内務省、商務省、農務省、合衆国国際開発庁（USAID）、海洋大気局など、多くの省庁・政府機関が関わりをもつ。情報諸機関も一定の役割を果たしうる。さらに、経済政策との整合性を保つためには、財務省やホワイトハウス経済担当スタッフとの調整も欠かせない。すでに、軍事部門、民生部門双方の環境関連技術の有効利用という観点から、EPA、DOD、DOEの三者の協力体制ができている（96年の「覚書」）。<sup>(4)</sup>

第二は、対外政策推進の筆頭組織としての国務省の体制整備である。地域担当部局はもちろんのこと、すべての部局において、環境問題を通常の活動のなかに組み込み、政策企画立案機能を強化すること。各大使館は、環境チームを率いる担当者をおくこと。これらの目標を達成するために、地球規模問題担当国務次官の指導的役割を強化すること、および外交活動研究所（Foreign Service Institute）の職員研修に環境問題を加えること、などが提起されている。また、広報活動を強化することも重視されている。<sup>(5)</sup>

第三は、科学と外交を結びつけることである。環境外交においては、科学的知見の果たす役割が非常に大きい。公立および民間の科学研究機関との連携強化は、交渉能力を保持していくうえで欠かせないものである。<sup>(6)</sup>

第四は、民間企業や非政府組織との協力関係を強めることである。すでに、USAIDと環境NGOが協力した事例がいくつかある。この課題は、次に述べるような財政状況からしても重要である。<sup>(7)</sup>

第五は、議会を説得し、協力関係を確立すること、そして幅広い国民的合意を形成することである。対外関係予算は、全般的に厳しい財政的制約のもとにおかれている。1996年までの10年間に、国際関係に関わる連邦予算は40パーセント以上減少した。環境外交関連の予算も例外ではない。96年の時点で、アメリカは、フロン・ガス削減を促進するための基金や地球環境ファシリティへの拠出目標を達成できていないし、旧ソ連邦から独立した国々への環境対策援助予算は、95会計年度の7,500万ドルから97会計年度の1,000万ドルに削減された。こうした制約は、多国間、二国間の環境外交におけるアメリカの交渉力を弱めるものである。これを打破するためには、議会に対して、環境外交政策がアメリカの長期的な安全と繁栄に資するものであることを説得しなければならない。そして、議会を動かすのは、結局のところは有権者の意向である。つまり、環境問題の重要性に対する人々の認識の水準が鍵となるから、さまざまな機会を捉えて、環境外交政策の目標とするところを明快に説明していかねばならない。<sup>(8)</sup>

以上が、国内体制づくりの要点であるが、環境外交政策をめぐっては、前節でも述べたような国内政治的な要因からくる制約が大きいことがわかる。この

ことが、アメリカ政府の環境外交の論理と行動をいろんな形で規定しているのである。

### 注

- (1) Secretary Christopher's Memorandum to All Under and Assistant Secretaries, Feburuary 14, 1996.
- (2) Claussen, op.cit., pp. 99-102.
- (3) 地球環境問題に関する「国際レジーム」については、次のものを参照。Porter and Brown, op.cit., pp. 16-22 : 信夫隆司訳、前掲書、40-50ページ。太田 宏「地球環境レジーム：国際公共財としての地球環境の保護と管理」（『国際問題』、1996年9月）。
- (4) Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century."
- (5) Secretary Christopher's Memorandum to All Under and Assistant Secretaries, Feburuary 14, 1996.
- (6) Christopher, "American Diplomacy and the Global Environmental Challenges of the 21st Century."
- (7) Ibid.
- (8) Secretary Christopher's Memorandum to All Under and Assistant Secretaries, Feburuary 14, 1996; Strobe Talbott, Deputy Secretary of State, "The Global Environment and the National Interest," Speech at the Foreign Service Institute, September 10, 1996.

### むすび

ガレス・ポーターとジャネット・ブラウンは、「多国間交渉を必要とする地球環境問題では、問題の確定、事実調査、レジーム形成のための交渉、そしてレジームの強化という四つの政治的プロセスをとる場合がほとんどである」と述べている<sup>(1)</sup>が、科学調査は、この四つの政治的プロセスにおいて重要な位置を占めている。一般に、環境政治においては科学の果たす役割がきわめて大きい。多くの不確定要因を含むとはいえ、国際的な科学界のコンセンサスを、どの国も無視するわけにはいかない。まさに、地球環境政治においては科学が

行動を要請するのである。しかし、科学的知見が要請する課題が、現実の国際政治の過程にのせられるやいなや、国家間の政治的・経済的な利害がからんでもくることもまた避け難い。

核兵器体系のもとでの世界戦争の脅威が後景に退いた冷戦後の世界にあって、引き続き世界の指導大国たらんとするアメリカが、地球システム諸科学が警告する地球環境の劣化という人類共通の脅威に対して、いつまでも場当たり的な国益外交を続けるわけにいかないこともまた当然であろう。ましてや、EU諸国が全体として地球環境保全に積極的立場をとり、アメリカ型とは違ったタイプの市場経済を志向するかに見える状況のもとで、自身が何ら積極的な構想を示さないことは、環境問題のみにとどまらず、国際的な影響力の全般的な低下にもつながりかねないからである。その意味で、92年の地球サミット以降、アメリカ政府が総合的・体系的な環境外交政策の本格的な検討に入ったのは自然の成り行きであった。

アメリカ政府内の環境外交政策論議において中心的なテーマになったのは、科学的調査の結果が要請する環境諸課題と経済および安全保障上の国益との接点をどこに見出すかということであり、実際の外交の展開において両者の有機的な関連をいかにはかっていくかということであった。「環境問題をアメリカの対外政策に全面的に統合する」（クリストファー前国務長官）とは、環境外交政策をそういう観点から構想することを意味していたのである。具体的に言えば、経済的国益とは、アメリカの経済成長とアメリカ産業の競争力を維持することであり、アメリカの成長産業である医薬・製薬・農業・食品・バイオテクノロジーなど先端技術産業の優位を確保することであり、軍事部門と民間部門の環境関連技術の輸出を促進することである。安全保障上の国益とは、世界の重要な地域の政治的・経済的安定を維持することであり、同盟関係・友好関係を強化し戦略的パートナーシップを形成していくことである。

国務省「報告書」は、そうした論議をへてまとめられたものであるが、一読して受ける印象は、地域的環境課題と地域協力・二国間協力が重要な位置を占めているということである。その意図するところは、次のような点であろう。一つには、地球温暖化対策や生物種の多様性維持などのグローバルな環境問題

をめぐる多国間交渉では、とりわけ開発途上諸国との見解の隔たりが大きく、当面アメリカにとって望ましい「国際レジーム」の形成は困難であること。したがって、地域協力、二国間協力を先行させた方が、アメリカにとっては費用効果が高くベターだということである。二つ目は、先進国並みの環境対策が実施されていない国・地域との協力関係を拡大することによって、経済的・戦略的利益を追求していくということである。協力のありようは、それぞれの国や地域が直面している環境問題の内容や当該地域の地政戦略的な位置づけによつて異なる。ロシアや東欧では軍部どうしの協力が先導する形をとり、中国ではエネルギー問題が中心となり、ラテン・アメリカでは民間部門や環境NGOの果たす役割が大きい、といったぐあいである。三つ目には、日本などの同盟国との二国間協力は、国内政治的要因からくる財政基盤の弱さを補完するうえで重要なことである。

今後、アメリカ政府は、国内政治上の制約を抱えつつも、そのもてる科学技術面の蓄積と外交能力をフルに動員して、環境外交を展開するものと思われる。たしかに、地球環境政治においては、どの国も自国に不利益になるような解決策には同意しないであろうし、逆にあまりにも寛大なルールは環境保全にとって無意味であろう。したがって、国際的なコンセンサスを構築するためには、環境保護にとって有効であると同時に、対立する利害関係者にとって共通のメリットになるような選択肢が見出されなければならない。<sup>(2)</sup> 技術と市場原理への信奉を軸とするアメリカ流の構想が、はたしてどこまで国際社会において説得力をもちうるのかが問われるであろう。

## 注

(1) Porter and Brown, op.cit., p.67 : 信夫隆司訳、前掲書、135ページ。

(2) Lawrence E. Susskind, *Environmental Diplomacy*, Oxford University Press, 1994, p.10 : 吉岡庸光訳『環境外交』(日本経済新聞社、1996), 14ページ。

**【付録資料】****環境外交 — 環境問題と合衆国の対外政策 —**

(合衆国国務省 1997.4.22.)

**地球のための諸課題**

1946年から1996年までの50年間に起こった劇的な政治的変化と経済的進歩、そして技術革新は、世界を大きく変えた。

今日、歴史上のどの時期におけるよりも多くの人々が民主主義体制のもとで生活しており、自由市場経済は世界のあらゆる地域に拡がりつつある。そして、インターネットに代表される技術進歩は、国境を越えた直接的なコミュニケーションを可能にしている。しかし、共通の絆によって世界がますます緊密に結びつくようになるにつれて、国内と世界の継続的繁栄もまた、共通の脅威によって危険にさらされるようになっている。

気候変動、森林伐採、魚類の乱獲などの環境問題は、政治的な国境と地理的な境界線を越えるものであり、来世紀に対して重要な課題を提起している。それらは、たえざる人口増加、産業化の拡がり、土地利用の転換、都市化、そして消費の拡大が、世界の資源に対して加える巨大な圧力のもたらしたものである。

第二次世界大戦終了時、地球の人口は20億人であったが、現在は60億人に近づいている。20億に到達するのに何十万年という年月を要したのであるが、その三倍になるのにわずか50年しかかっていないのである。このとてつもない人口膨張が、都市を過密化させ、緑の空間を奪い、エネルギー、食糧、住居に対する未曾有の需要を生み出したのである。

スイスの四倍の面積の森林が毎年消滅している。

世界の海洋漁業資源の70パーセントは、完全に乱獲状態にある。人類は、世界全体で毎年230億トンの二酸化炭素を大気中に放出しており、そうして地球の気温を上昇させ、動植物と人間の健康や生息地を危険にさらそうとしている。毎日たえず70もの生物種が失われているものと見積もられており、破壊と消失のスピードは加速されている。どこか一つの国にこれらの問題の責任があるというわけではない。多くの国々が原因を

つくるのに関わっており、したがって、世界の国々が協調して効果の上がる政策を採用し実施する場合にのみ、有効な対処が可能となろう。

環境の脅威とたたかうためには、各国政府の努力だけでは不十分であろう。対象プロジェクトの環境への影響をその融資条件に組み入れている世界銀行をはじめとする世界の諸機関、民間の企業・産業、非政府組織のすべてが、解決策の探求と実施に関与しなければならない。加えて、国際的な行動を組織し調整するのに役立つよう国連の基本的な構造を改善しなければならない。世界の国々が協調して取り組んでこそ、世界の経済成長・開発と、地球およびそこに生きる生命の保全のバランスをとることができるのである。

国務省は、既存の国際組織と新たな国際機構のなかでの活動や重要な条約・協定の交渉をつうじて、また新しい計画を推進するためにつくられた諸関係に依拠しつつ、アメリカ国民の健康、安全、経済的繁栄に直接影響を及ぼす環境問題に取り組んでいる。漁業資源を守ることであれ多くの医薬品の原料を保全することであれ、あるいは大気や水に含まれる農薬や有毒物質の量を減らすことであれ気候変動の影響を緩和することであれ、国務省は、地球環境を保全することを通してアメリカの利益が守られるような協定の成立をめざして交渉にあたっている。

国務省は、他の政府諸機関とも協力しながら、世界のすべての国々による集団的取り組みが必要とされる五つのさし迫った地球環境問題—気候変動、有毒化学物質と農薬、生物種の多様性、森林の消失、海洋汚染—にその精力と努力を集中している。

## 気候変動

「祖先から財産を受け取る者は、同じものを子孫に残すというある種の義務を負う——これが以前からの私の考え方である」（ベンジャミン・フランクリン）

地球温暖化は重大な脅威でありその危険性は大きくなっている。合衆国を含めたたいていの国の政府は、その影響から生活と経済を守るために対策を強化しなければならないという点に同意する。現在、国際的な科学者の世界では、人間活動が地球の気候システムを変えつつあるということについて幅広い合意が存在する。石炭、石油その他の化

石燃料の燃焼は、二酸化炭素、メタン、一酸化窒素などの温室効果ガスの大気中への蓄積を確実に増加させつつある。結果として、地球の気温と海面は上昇しつつある。

現在、毎年230億トンの二酸化炭素が地球の大気の中へ放出されている。この割合で化石燃料の消費が続けば、2100年には地球の気温は華氏で1.8–6.3度上昇し、海面は6インチから3フィートの幅で上昇する、と気候変動に関する政府間パネル（IPCC：世界の最良の気象学者2,000人によって構成されている国際機関）は予測している。

この規模の気候変化が起これば、その影響はわれわれすべてに及ぶであろう。そして、たぶん次のようなことが起こるであろう。熱射による病気や死亡が増加し、伝染病の発生範囲が拡大して、人間の健康を脅かす。海面の上昇により、沿岸地域の住居、経済活動、動植物の生息地が多大な損害を被る。動植物の種の消滅は加速し、気温と降雨パターンの変化によって農業と食糧生産の地域は移動する。多くの科学者はまた、気候変化は洪水、暴風雨、旱魃の頻度と強度を増すであろうと予測している。

世界最大の経済大国として、また最大の温室効果ガス排出国として、合衆国には、気候変動の原因に対処しその影響を緩和するための意味ある行動をとる特別の責任がある。しかしながら、合衆国単独では問題を解決できない。世界の排出量の3/4は米国以外の地域からのものであり、中国、インドのような開発途上国が経済的に成長し続けるならば、その排出量は、問題の原因の大きな部分を占めることになろう。

世界全体の排出量増加の趨勢を変えるには時間がかかるであろう。合衆国は、環境を保全する解決策を採用しなければならないことは認識しているので強力な行動をとるつもりである。しかし同時に、それはわれわれの持続的な経済成長および競争力の維持と矛盾しないものでなければならないと考えている。

国務省は、この12月に日本の京都で開催される国連気候変動枠組条約の第三回締約国会議において将来の排出削減に関する合意が成立するよう160以上の国々との外交交渉にあたっている。合衆国がめざしている協定の中身は以下のようなものである。すなわち、先進国に対しては法的拘束力のある排出目標を設定し、それらの目標達成については国ごとに最大限の柔軟性を認めること。そして、何らかの全般的な問題解決策に実質上開発途上国を参加させるような条項を盛り込むことである。

国務省は、合衆国の他の政府諸機関とともに、主要な国々と協力し、エネルギー効率の改善、森林その他の炭素「シンク」（大気中から炭素を吸収する）の保全および再生

技術の使用促進をつうじて、気候変動とたかう革新的な方法を開発することをめざしている。たとえば日米両国政府は、「日米コモン・アジェンダ」にもとづき、日本からの多額の資金提供によって長期間にわたる気候変動研究を共同ですすめている。

### 有毒化学物質と農薬

「もしわれわれが、これらの化学物質を使用して生活していくつもりなら、つまり、それらを食べ、飲み、まさに自分たちの骨の髄に取りこむつもりなら、それらのもつ本質や力について何がしかのことを知っておいた方がよい」

(レイチェル・カーソン)

水や空気の安全と食品の安全は、農薬と化学薬品の使用が農業、医薬品、工業にもたらす利益と、それらを使用することによるリスクをバランスさせる能力を世界が持ち合わせているかどうかにかかっている。

35年前、レイチェル・カーソンは、その先駆的な書『沈黙の春』の中で、DDT やクローディンのような残留有機塩素系農薬の無制限の使用がもたらす危険について、アメリカで初めて警鐘をうち鳴らした。その後、合衆国は、これらを含めた農薬が人々と野生生物に有害な結果をもたらすことがないようにしっかりとした対策を講じた。それでも、21世紀を迎えるとする現在、いくつかの有機塩素系化学物質の影響は、まだ世界の至るところで見られるのである。

残留有機汚染物質（POP）としても知られるこれらの化合物は、しばしば北の方向をとりながら、その汚染源から何千マイルも移動することができるのである。POPは何十年もの間環境に残留し続け、人間や動物の脂肪組織の中に蓄積される。これらの物質のなかには、PCB や DDT のような悪名高い化合物も含まれる。PCB や DDT は、もはや合衆国では生産されていないが、海外では依然として使用されており、アラスカ北極圏のアザラシの脂肪や五大湖の魚、そしてカリフォルニア沿岸の海鳥の血液の中から引き続き検出されている。カナダ極北のバフィン諸島のような遠く離れた場所に住む人々が、その体内にこれらの化学物質の痕跡を抱え込まされているのである。

合衆国一国のレベルでは、これらの物質や他の物質がもつ多くの危険に対処できてい

るのであるが、その危険のいくつかについては、グローバルな行動によってのみ緩和することができる。多くの開発途上国は、危険な化学物質の使用について有効な規制・監視を行なう資源と専門的能力を欠いている。これらの化学物質を生産または輸入する国々がその使用の安全性を確保するのを支援することは、合衆国の利益にかなう。

これらの問題に効果的に対処するためには、他国との間で協力が必要である。国務省と他の合衆国政府諸機関は、これら有毒物質の使用の削減または管理のために、グローバル、地域、二国間のそれぞれのレベルで努力している。

最近、合衆国および100を超す国々が、地球上で最も危険な12の残留有機汚染物質の生産を禁止するか、もしくはその使用を最小限にするための国際協定の交渉開始に同意した。

合衆国はまた、とくに危険な化学物質や農薬の輸出に際しては互いに十分な情報を提供することを各国政府に義務づけるような国際協定の交渉にも参加している。

北米地域では、合衆国、カナダ、メキシコがNAFTAの環境協力委員会をつうじて、PCB、クローディンを含むいくつかの残留有機汚染物質の段階的廃絶を共同ですすめている。

合衆国とカナダは、五大湖から残留有機汚染物質を除去するために協力している。

## 生物種の多様性

「種の多様性について研究している大部分の科学者は、われわれが、恐竜の絶滅以来目にしたことのない規模の激烈な種の絶滅が始まる地点に立っていることに同意する」(E・O・ウィルソン)

科学者たちは、50年以内にすべての種の1/4が失われるであろうと警告している。彼らの見積もりでは、現在の絶滅の割合が続けば、毎日たえず70の異なる種類の動植物の生命が姿を消す。

動植物を原料とする生産物の消費の増大、人間のための急激な土地利用の転換、増加する汚染、そして原生息地以外の地域への外来種の拡張は、世界の植物相と動物相に多大の緊張をもたらしつつある。

生物種の多様性を維持することの価値をわれわれが理解し始めたまさにその時に、生命消失のこの加速現象が生じているのである。世界中の動植物からもたらされる合成物・副産物は、新たな医薬品、薬剤、農産物、食品原料の開発に役立つ。最近、科学者たちは、マダガスカルにのみ生育するバラ色をした草花であるツルニチニチソウから小児性白血病の治療薬を、また、北西太平洋岸産のイチイの木から乳ガンの治療薬を開発した。これから研究され、あるいは発見される何百万という生物種がもたらす潜在的価値は、計り知れないものがある。そして、エイズの治療薬が失われ、病気に強い小麦の品種が消滅し、虎や海亀のような多様な動物がいなくなった世界をわれわれの子供たちが受け継ぐことになれば、彼らの健康面、経済面、精神面における負担もまた計り知れないものがあろう。

国務省は他の省庁とともに、とりわけ生物種の多様性に富み人間生活を支えるのに重要な生態系である森林、湿地帯、サンゴ礁を保全するための交渉、協定、そして積極的な提案をつうじて、生物種の多様性を守るべく努力している。

国際サンゴ礁保全計画（the International Coral Reef Initiatives）のもとで、サンゴ礁とそこに生息する生命の保護と管理・監視を強めるために、合衆国は75の国々、科学者、および環境保護団体と協力関係を取り結んできた。

合衆国は、地球全体にとって重要な湿地帯を維持し慎重に管理する地域的・国家的努力を促進するための国際協定であるラムサール条約を積極的に支持している。

絶滅のおそれのある野生動植物の国際取引きに関する条約（the Convention on the International Trade in Endangered Species）をつうじて、われわれは希少な植物や動物の国際的取引きの抑制に努めている。

国務省はまた、生物多様性条約をつうじてアメリカの利益が促進されるよう努力しているところである。合衆国はこの条約に調印したが批准はしていない。したがって、交渉においては今のところ正規のメンバーではない。

## 森 林

「その木の葉は諸国の民を癒す」(ヨハネ黙示録 22:2)

世界の森林は未曾有の速さで消滅しつつある。

毎年、スイスの4倍の面積の森林が伐採と環境悪化によって失われている。1980年代には、年平均3,800万エーカーの熱帯林が破壊された。この勢いは、90年代になっても弱まる気配を見せていない。生存のための耕作、持続不可能な伐採、無思慮な大規模工業開発の推進、そして市場を歪め森林の他用途への転換を助長する国家の諸政策が、カンボジアからコロンビアまで、カメルーンからカナダ西部・合衆国西部まで、世界的規模で森林破壊を引き起こしているのである。

森林の消滅は、世界にとって重大な意味をもつ。森林は、陸上に生きるすべての動植物の70パーセントの棲みかである。それは、炭素を取り入れ酸素をつくり出すことで、地球の大気を補充し地球に新鮮な空気を供給する。それは、水中の汚染物質を濾過し、洪水や地滑りや土地の侵食を防ぐ。森林は、木材、医薬品、食糧そして雇用をつくり出す。

合衆国は、世界の森林の持続可能な管理に多大な利害関係をもつ。われわれは、森林生産物の主要な輸入国であり輸出国である。成長産業であるわれわれの製薬業と食品加工業は、新たな医薬品、薬剤、食品添加物の原材料を保全することに特別の关心をもっている。森林とその二酸化炭素吸収能力は、地球温暖化の進行を抑える。

クリントン大統領は、2000年までにわが国の森林の持続可能な管理を達成するという目標を明確にした。国務省と他の省庁は、世界の森林消滅を押しとどめるために世界中のパートナーと緊密に協力してきた。

国連の「持続可能な開発に関する委員会」をつうじて、われわれは、各国が森林保護の努力にもっと大きな責任をもつよう主張している。また、低開発諸国が持続可能な森林管理の能力を形成するのを支援し、民間部門には持続可能な森林管理を促進するための行動規範をつくるよう促している。

国連システムをつうじて、合衆国は世界の森林の状態を監視する体制をつくることを提唱し、またそのために尽力している。

われわれは、生物多様性条約をつうじて、国レベルで森林保護区域のネットワークをつくることに努力するつもりである。

合衆国は、ロシア、南アメリカ、アフリカとアジア・太平洋地域で森林保全の努力を支援してきた。たとえば、国務省は、スリナムに対して、原生林における木材生産が環境面、経済面および社会面にどのような影響を及ぼすのかを評価する能力を高めるよう援助してきた。パプアニューギニアでは、工業的なスケールの森林開発に代替するものとして、村落を基礎とする小企業をつくる計画を支援している。

## 海 洋

「生命は海で誕生し、いまなおその約70パーセントは海に存在する」

(アイザック・アシモフ)

海洋は、汚染と乱獲によって荒廃し、病んでいる。

世界の水産業は、限りある資源をめぐる競争の激化によって、かつてない危機状況にある。ごみや化学汚染物質、農業や工業の廃水、下水、船舶の排出物の故意の投棄によって引き起こされた汚染が、海の生命とその生息地を危険にさらしてきた。サンゴの採掘、爆薬を使用する漁法、汚染されたしゅんせつ物の投棄その他人間の諸活動が、海洋と沿岸の生息地とそこに生きる野生生物を破壊するか、あるいは著しく傷つけてきたのである。

国連農業食糧機関によると、商業的に重要な世界の漁業資源の70パーセントは、限界まで捕獲されるか、または乱獲されている。慢性的な乱獲が大西洋のタラとオヒヨウを枯渇させ、その結果何千人のアメリカ人の職が失われた。いくつかの大型の海洋魚—マグロ、サメ、メカジキ、カジキーの資源は、過去20年間に60-90パーセント減少した。毎年、世界の捕獲量の1/3にあたる2,700万トンの魚類、海洋哺乳類、サメ、海亀、海鳥が巻添えになって捕えられ、死んで海中に投げ返されるか、海中に戻されてから死ぬ。

合衆国は、世界でも最も長い海岸線をもつ国の一であり、海洋大国、海産物消費大国として、海洋の保全に経済上、環境上特別の利害関係をもつ。重要な食糧源を供給するだけではなく、海洋は効率的な商業と国家安全保障のための海の交通路でもある。それ

はまた、石油資源、医薬品原料、リクリエーション資源としても役立つ。世界の沿岸地域の住民と社会の健康上、経済上の福祉は、海洋環境の質と密接につながっている。

海の健全さ・生産性と人口増加によって生じるニーズ・需要のバランスをとることは、世界が直面している大きな課題の一つである。グローバル、地域、二国間のそれぞれのレベルで、国務省は海の浄化と保全および資源の保護のために努力している。

合衆国は、共有漁業資源の管理改善のための画期的な国連条約（1995年）成立のために先頭に立ち、最初の批准国の一つとなった。この条約は、漁場管理に対する予防的アプローチを取り、実施に関する強い条項および各国が協調に向かうインセンティブを備えている。

合衆国はまた、地域的な漁場の保全と管理機構を強化するために努力しており、そうした機構がまだ存在しないところでは組織化に努力している。たとえば、大西洋マグロ保全国際委員会では、大西洋のクロマグロと北大西洋のメカジキの資源保全を改善する措置をめぐる交渉で大きな成果をおさめてきた。

国務省は、陸上に源を発する海洋汚染の脅威の増大とたたかうための地球行動計画（Global Program of Action）の採択をめざして奮闘した。その1995年計画に従って、各国は、下水と廃水、残留有機汚染物質、栄養分、重金属、石油、沈殿物などが原因の海洋汚染とたたかうために協力している。

合衆国は、海洋投棄に関するロンドン条約をつうじて、廃棄物質や汚染物質の海洋投棄を減らすための組織的な活動をグローバルに進めており、また、国連国際海事機関をつうじて、船舶からの廃棄物の削減のために努力している。

## 環境外交の成果

### 地球オゾン層の保護

世界は環境問題の解決のために手を携えることができる。いくつかの人工の物質が、地球のオゾン層に著しい損傷を与え、その結果世界中で皮膚ガンや白内障の患者が何百万も増えそうだということが明らかになったとき、各國政府は行動した。1987年のモントリオール議定書とその後の追加修正は、オゾン層破壊物質の大気中への排出を劇的に削減することにつながった。今では科学者たちは、この画期的な協定によって、新しい

世紀に入って間もない時期にオゾンホールが縮小し始めるだろうと考えている。技術革新が、最悪のオゾン層破壊化学物質に替わる使用可能な物質の開発に拍車をかけたのである。残る最大の課題は、開発途上国がこれらの代替物への転換を進めるのを引き続き援助することである。

### 虎と犀の保護対策

虎と犀は、危機に瀕している動物である。その体の一部とそこから作られる製品の取引きは儲かるので、絶滅のおそれのある種の国際的取引きに関する国際条約（CITES）のもとで禁止されていたにもかかわらず、多くの場所で彼らを絶滅の淵に追い込んできたのである。1994年に合衆国は、台湾に対しレイシー法にもとづいて制裁を課した。というのは、台湾が犀の角と虎の骨（人によっては薬効成分を含むと信じられていた）の貿易をやめずCITESの実効性を低下させたからである。これに対して台湾は、虎の骨と犀の角を含む野生動物の不法な取引きをすべて禁止するという強い措置をとった。このゆゆしい問題の解決を約束した台湾の姿勢は印象深いものであった。その結果、合衆国は貿易制裁を解除することができたし、今では台湾は、世界の絶滅に瀕した野生生物を守る仕事の仲間となっている。

### 地域的諸課題

それぞれの国の環境問題の帰趨は、一定の地域内部で互いに密接不可分なつながりをもつ。

五大湖の有毒物質は、カナダ人とアメリカ人の健康を脅かす。石炭を燃やす中国の工場から吐き出される硫黄は、南北朝鮮と日本に酸性雨を降らせる。水不足は中東における緊張を高める。というのも、ヨルダン川上流におけるシリアとレバノンの水管理が、下流のヨルダン、イスラエル、ヨルダン川西岸とガザの水供給に直接影響するからである。

これらの地域的諸課題に加えて、多くの国々は国内の環境問題にも直面している。中国では2010年にエネルギー需要が三倍化するであろう。メキシコシティでは、25パーセントの子供が喘息の症状をもっており、市内のいくつかの区域では、5才以下の子供の

半分以上が急性の呼吸器汚染に罹っている。インドでは、3,000以上の市と町のうち、現在十分な下水処理施設をもっているのは10パーセント以下である。

こうした類の問題に取り組む各国の能力の如何が、その国の政治的、経済的安定にとって、またその地域の政治的、経済的安定にとって、ひいては合衆国との対外政策にとって重要な意味合いをもつ。今日、世界中の大使館と領事館で働いている合衆国の外交官にとって、アメリカの外交政策を実施することとは、以前にも増して環境問題を扱うことの意味するようになっている。

国務省は、今では、資源を共有している国々は未来を共有し、近隣の国々は互いに、「北」と「南」でも「東」と「西」でもなく、風上であり下流であるような関係にあるという前提に立って外交を行なう。共有する森林、共有する河川、あいは継ぎ目のない海岸線に対する脅威は、関係諸国に対し、既存の二国間関係に環境問題を組み入れることを、そして共通の環境課題に立ち向かうための新たな地域的枠組みをつくることを要請している。

国務省は、そうした地域的もしくは二国間の環境問題を、以下の三つの目的をもって、われわれの外交に統合しようとしているのである。

第一に、汚染や資源不足によって政治的緊張が高まる地域を安定させるために支援すること。たとえば、中東での水をめぐる争いは地域の安全保障と安定に直接影響する。和平プロセスに環境問題を含めることの目的は、紛争の種を平和への力に転化させることにある。ヨルダン川の水に関する協調は、地域内の他の共同行動を補完しうるし、その起爆剤にさえなりうる。

第二に、ある地域内の国々が、地域的環境問題に取り組む活動を協調して発展させることができるように力を貸すこと。1996年には、西半球34か国がボリビアのサンタクルズに集まり、都市の汚染、水資源、土地利用など重要な環境問題に対する行動を発展させるために、持続可能な開発に関する最初の首脳会議を開催した。

第三に、国内の環境問題で協力することにより同盟国との関係を強化すること。合衆国は、核の悲劇を繰り返さないよう原子炉の安全性を改善するために、また2000年までに Chernobyl 原子力発電所を閉鎖するためにウクライナおよび G-7 諸国と協力関係を結んでいる。

さらに、国務省は、環境問題をわれわれの外交に統合するに際して、新たに二つの手

法を採用する。

一つは、地域的な環境問題に対して国境を越えた解決策を実施できるように、拠点となる大使館に地域環境対策部門（regional environmental hub）を設ける。いま一つは、二国間関係において、環境問題を提起し二国間の重要な課題とすることである。

国務省は、地域的および二国間の環境外交の焦点を、世界のすべてではないとしても、たいていの地域に影響の及ぶ五つの重要な環境課題にしほるつもりである。すなわち、水資源、大気汚染、エネルギー資源、土地利用、そして都市化と産業化の進展の問題である。

## 水 資 源

「汝の神、主は汝をして良き地に到らしめたまふ。これは谷にも山にも水の流れあり泉ありたまり水ある地」（旧約聖書申命記 8：7）

水は絶対に必要な資源である。飲用として、灌漑用として、運輸のために、あるいはエネルギー源としても、人々はそれを必要とする。

しかし、世界のますます多くの国と地域において、真水に対する需要は供給を上回っており、供給される水の質は急速に悪化している。

1950年から1993年までに灌漑された土地の面積は、約2億5,000万エーカーから約6億エーカーに増加した。こうした灌漑面積の拡大は、地下水、河川その他の水源に莫大な負荷を与えることになった。土地の侵食や農薬汚染や他の農業排出物によって、水源はかつてない速さで汚染されつつあり、人間の健康、生物種の多様性、そして沿岸資源が危機にさらされつつある。同時に、とりわけ都市における人口膨張は、水の供給と処理の面で重大な問題を生んできた。コレラなど命にかかる病気が発生する地域の増加の一番の犯人は汚染された水である。

どんどん渴きつつある地球に対して十分な量の清浄な水の利用を確保することは、アメリカの利益にとって死活的である。歴史的にも、限られた水資源をめぐる争いは世界の重要な地域における国家間の緊張を高めてきたし、個々の国々が人々に飲用に適する水を供給できるかどうかは、その国の繁栄と安定を持続できるかどうかを直接左右する。

国務省は、淡水资源に対する脅威に直面している世界の国々と地域を援助することに積極的に関わっている。

乾燥した中東において、慢性的な水不足に対処しそれを緩和することは、域内諸国にとって主要な关心事であり、域内に永続的な平和をつくり出す上で重要な長期的課題となっている。ヨルダンのアンマンでは、市民が利用できる限られた水量を確保するために、政府が毎日必ず水道の栓を閉める。ガザでは、井戸から汲み上げられる「真水」は、飲料水に対する世界の健康基準を満たしていない。中東和平プロセスの一環として、合衆国は、水資源に関する多国間ワーキンググループの座長をつとめるとともに、環境に関するワーキンググループその他の会合で積極的な役割を果たしている。これらの機構をつうじて、合衆国は、地域の当事者たちが水の配分、処理、供給に関連した重要問題を解決するのを支援しているのである。

インドでは、地表に存在する水のほぼ70パーセントは汚染されている。現在、全国3,000以上の市や町のうち十分な下水処理施設があるのは、10パーセント以下である。デリーだけで6億3,000万リッターの未処理の下水が、毎日ヤムナ川に流されている。水が原因の病気は、国内で発生するの病気全体の2/3を占める。1995年に国務省が具体化を始めた米国インド=コモン・アジェンダのもとで、合衆国国際開発庁は、インドにおける商業ベースの水道、下水・廃水処理および類似の都市基盤整備計画の発展とそれに対する融資を促進するために、1億2,500万ドルの債務保証と技術支援および訓練を提供している。

## 大気汚染

「大気を清めよ！空を澄みわたらせよ！風を洗い清めよ！」(T・S・エリオット)

世界中の都市地域に住む10億以上の人々にとって、呼吸する大気は健康に有害なものとなっている。

世界の上位20の巨大都市のうち、その3/4以上においては、世界保健機構が監視している有害汚染物質の少なくとも二つが恒常に許容限度をこえている。たとえば、二酸化硫黄は、人間の健康に影響すると同時に、建物を浸食し、水生生物を殺し、

耕作地を破壊し、動植物の生息地に打撃を与える酸性雨をもたらす。窒素排出物は、太陽光のなかで人間や他の生物にとって有毒な酸化物をつくり出す。一定レベル以上の鉛は、脳の損傷までも含む多くの健康問題を引き起こす。

世界中の自動車、工場、家庭で化石燃料の使用が増加しており、これらを含めた何百万トンもの汚染物質が新たに大気中に放出されている。各国は、一方で経済活動を支えるに十分なエネルギー源を供給するために努力しつつ、同時に大気の質と人間の健康を守るために基準と規制手段を設け実施しなければならない。

合衆国は、他国が大気の状態と人々の健康状態を改善するのを援助すること、アメリカのビジネスを支援すること、そして持続可能な発展という目標に向かってを前進することを目的として、専門的技術の提供とクリーンなテクノロジーの輸出を推し進めている。

東欧では、公害規制を欠いたまま何十年も石炭火力発電所に依存してきた結果、ひどい大気汚染が生じた。ポーランドのクラコウでは肺ガンの発生率が50パーセント近く上昇したし、チェコ共和国では幼児死亡率がほぼ25パーセント増加した地域があったが、これらには大気汚染が大いに関係している。合衆国がその設立に力を貸した中東欧地域環境センターは、直接に、またNGO関係者をつうじて地方政府および中央政府に協力しつつ、大気汚染に関する強力な環境規制の作成を支援しその実施を促進するのに指導的役割を果たしてきた。

メキシコでも大気汚染は深刻な問題である。メキシコシティの25パーセントの子供が喘息の症状をもっており、市の微粒子による汚染度が高い区域では、5才以下の子供の半数以上が急性の呼吸器汚染に罹っている。合衆国とメキシコの国境沿いの地域では、一方の側の大気汚染は他方の側の大気の状態を悪化させる。1995年に、両国政府は大気の状態を改善する地域として、テキサスのエルパソとメキシコのシーザーズホアレスを指定した。両地域は、大気汚染を削減するために新規産業に対する助成と信用供与の制度を整備する義務を負っている。

## エネルギー資源

「エネルギーは、この世で可能なあらゆることを成し遂げるであろう」(ゲーテ)

エネルギーは経済の動力である。それは、都市に明りを灯し、車を走らせ、家を暖め、工場を稼働させる。

世界中の国々が発展し続けるなら、2030年には世界のエネルギー消費量は倍加するであろう。

いかなるエネルギー源を開発すべきかの選択は、政府と民間部門をして、社会のあらゆるレベルに影響を及ぼす複雑で相互に関連した諸問題に直面させている。石炭は、豊富に存在し、エネルギー転換が容易で安価であるが、エネルギー単位当たり、石油に比べて1.3倍、天然ガスの1.8倍の二酸化炭素（地球温暖化の原因となる温暖化ガスの一つ）を出す。それはまた微量の有毒化学物質——一般に酸性雨の原因となる硫黄分が多い——を含み、燃焼後に煤煙と灰を残す。環境面からはずっと望ましいエネルギー源である天然ガスにも、付随する問題がある。パイプラインからのガス漏れによってメタンが大気中に放出されるし、液化天然ガスには輸送中の危険が潜在している。原子力は、可能性としては無限のエネルギー源であり、二酸化炭素も他の温暖化ガスも出さないが、発電所の稼働に伴う環境面、安全面のリスク（チエルノブイリやスリーマイル島）があるし、放射性廃棄物の輸送と貯蔵についても同様である。

最も万能のエネルギー源である石油も、環境面、政治面で問題を残している。比較的少数の国々に埋蔵が集中していることは、石油を政治的に不安定な商品にしている。世界のハイウェイは、石油の派生製品であるガソリンで走り大気を汚す自動車で混雜している。世界のスーパータンカー船団にまつわる事故がもたらす災難は人々の記憶に新しい。他方、故意に灯火され炎を上げるクウェイトの油井は、浪費と環境悪化を象徴する光景である。

未来のエネルギー源は風力、太陽エネルギー、水素燃料電池であるかもしれない。しかし、技術は未だその費用対効果と汎用に見合うところまで発展していない。

合衆国は、他国と同様、エネルギー選択におけるトレードオフのバランスをとるべく努力している。われわれはまた、他国が、社会、経済、環境、安全保障のすべての要素

を考慮して、そのニーズを満たすエネルギー源のベストの組み合わせを検討する作業を積極的に支援したいと考えている。

中国のエネルギー需要は2010年には三倍加するであろう。2020年には合衆国を上回って最大のエネルギー消費国となろう。中国はその必要を満たすエネルギー源を石炭に依存している。そのため硫黄の排出は高レベルとなり、中国と周辺地域の他の国々に酸性雨を降らせる。合衆国は、ゴア副大統領と李鵬首相の間で合意された二国間フォーラムをつうじて中国に協力している。広範な環境問題に対処するこのフォーラムをつうじて、国務省と他の合衆国政府諸機関は、中国のエネルギー需要拡大が生み出す社会面、経済面、環境面の課題に対応するとともに、これらの重要な問題の解決に合衆国の新しい技術を適用する機会を見出すべく努力している。合衆国はまた、中国が温暖化ガスの排出量を調査するのを、そして粉炭を使用する非効率的な火力発電をより経済的かつ環境面で負荷の少ないシステムに改良するのを支援している。

ウクライナのチェルノブイリ原子力発電所4号炉の爆発事故から11年が経過したが、その影響はまだ残っている。遺伝子への損傷、ガン発生率の増加、チェルノブイリ周辺の河川、湖沼、地下水の放射能汚染は、依然広範囲にわたり、結果を予測することは困難である。合衆国はG-7諸国とともに、いくつかの国のソ連製原子炉の安全性向上のために、また2000年をめどにチェルノブイリ原子力発電所の残りの稼働中の炉を閉鎖する包括的な計画を実施するために努力している。この計画は、エネルギー効率の向上をはじめとしたウクライナのエネルギー部門の広範かつ根本的な改良を支援するものであり、ウクライナの経済的安定をも促進するものである。

## 土 地 利 用

「草の葉はどれも大地にその根を張っており、そこから命と力を得ている。人間もまた土に根ざして、そこから生命と信仰の糧を得ているのである」

(ジョゼフ・コンラッド)

2020年頃には、世界は80億人の食糧を必要とするだろう。

新たな作付け品種、農薬、灌漑は世界中で収穫を増やし続ける。にもかかわらず、技

術進歩は、追加的な耕作地の必要性をなくすのに十分ではない。したがって、耕作地の拡大と利用への圧力が高まるにつれ、大量の土壌の侵食、沈泥、森林の消滅、砂漠化が進行するであろう。

世界の多くの国の政府は、土地利用に関して非常に困難な決断に直面している。地方と中央のリーダーたちは、森林の保護と耕作地の拡大という互いに競合する目標を秤にかけなければならない。彼らは、耕作地の長期的な生育力維持のために灌漑や作付け品種の制限といった規制・防護手段をとることが、短期的に収穫高を抑え市民に過度の経済的負担をかけることになるのかどうかを判断しなければならない。また、いくつかの土地取引き、たとえば商業的・都市的利用のための耕作地の売却を統制すべきか、それとも農業生産のために保存すべきかについて決めなければならない。

これらの問題についての各国政府の決断は、社会的、経済的に、また環境面でも重要な意味合いをもち、ひいてはわが国の対外政策にも影響を及ぼすものである。国内的・地域的安定を促進するために、国務省は、土地利用問題を抱えた国々を援助するために二国間レベルおよび地域レベルで協力している。

中央アジアでは、計画経済のもとで大量の水を必要とする棉花畑を灌漑するため、もともとアラル海に注いでいた河川の大部分の進路が変えられた。今では、アラル海に達するのはその水量の10パーセントにすぎない。その結果、かつては世界で四番目に大きい内海であったアラル海は、1960年以来その海水面の半分以上を失い、今も縮小し続けている。それに伴う水産業の損失、水質の悪化、何百マイルも離れた昔の海底から吹きつける塩による土壤の汚染、そして地下水の水位の低下は、40万平方キロに及ぶ地域を荒廃させた。今年の夏に、アラル海周辺地域の水管理に関する地域協力を促進するために、国務省はタシケントに地域環境ハブを開設するつもりである。

このハブは合衆国国際開発庁（USAID）と共同で活動することになろう。USAIDは、すでに二つの側面から問題に取り組んでいる。一つは、いくつかの国に水の処理と配分のシステムおよび公共保健研究施設を導入することであり、いま一つは、健全な水管理の実行と多国間で水を共有する協定の実現を推進するために域内諸国政府と協力することである。

アフリカは、大陸全体として、砂漠化——かつては実り豊かであった耕作地への砂漠の拡大——の過酷な影響から被害をうけている。悲惨な経済状態にあるアフリカのいく

つかの地域では、人々は生きるために、土地から今可能な限り多くのものを引き出すことを余儀なくされている。その結果、過剰放牧、森林伐採、非効率な技術と管理状態などの諸要因が、10億エーカーをこえる耕作地の緩慢なあるいは深刻な劣化を引き起こしてきた。ゴア副大統領と南アフリカのムベキ副大統領のリーダーシップのもと、両国は、旱魃の予測能力の改善や水路をふさぐ侵入植物の除去、そして水管理の改善のための技術訓練の実施をつうじて、砂漠の拡大とたたかうために協力している。国務省は、今年の夏にアディスアベバに地域環境ハブを開設するつもりである。このハブの主要な任務の一つは、砂漠化とたたかう地域的な努力を強化することにおかれるであろう。

## 都市化と産業化の進展

「われわれは、都市生活の害悪は避け難いものだと座して嘆いてばかりはいられない——われわれはそれらを改善する仕事に積極的に立ち向かわねばならない」

(セオドア・ルーズベルト)

2000年には、歴史上初めて世界の人口の半分が都市に住むことになると予測されている。

開発途上諸国では、国内総生産（GDP）の70パーセントを都市が占めている。急速な都市化と産業化の進展は、アジアやラテンアメリカのような地域における驚異的な経済活動の触媒となってきた。しかし、それはまた環境に深刻な影響を与えている。自治体や中央政府の大部分は、下水の処理、固体廃棄物の処分、大気汚染や騒音公害の規制、無秩序な膨張に対する統制などを効果的に遂行する能力を欠いている。たいていの産業は、妥当なコストでクリーンな生産方法を可能にする公害防止技術をもっていない。新たに何千万という人々が都市の工業地域で生まれ、あるいはそこに移住するにつれて、これらの諸問題の重大さは指数関数的に増大する。

都市の産業センターは、多くの伝染病の再発など環境・健康問題の拡大にますます苦しむようになっている。都市地域が拡がるにつれ、水と空気を浄化し洪水を防止する湿地帯や森林とともに耕作地も消えていく。世界の大都市の多くは沿岸地帯またはその付近にあるので、海洋環境の汚染とそれが漁業、サンゴ礁、海浜に与える損害が、もう

一つの重要な問題となる。

政府と民間部門が、急速な都市化と産業化の進展がもたらす環境への影響に対処するという仕事を引き受けることは、アメリカの利益にかなう。健康的で住みよい都市環境は、長期的な安定と社会的公平および経済成長に欠くことができないものである。

国務省は、地域的な、また二国間の枠組みを活用して、世界中で持続可能な都市づくりをすすめている。

2000年には、人口規模で上位20の世界の都市のうち半数以上をアジアが占めることになると考えられており、1億5,000万に近い人々がそこに住むことになる。アジア開発銀行によれば、アジアの六つの巨大都市がすでに深刻な地下水汚染に苦しんでいる。これらのうち三つの都市では、下水施設は人口の15パーセント以下しかカバーしていない。国務省は、アジア太平洋経済協力機構をつうじて、都市化と工業化が生み出す諸問題に対応する協調的・統合的アプローチを強化している。APECは以下のような課題を取り組んでいる。公害を出さない生産技術の採用を促進すること、鉛入りガソリンを段階的に廃絶し有害排出物を削減すること、廃水や固体廃棄物の収集と処理のような基盤の整備に都市が投資できるように財政機構を刷新すること、そして海洋汚染をもたらす都市の汚染源を減らすことである。

カイロは、すでに世界でも最も過密な都市の一つであるが、毎年25万人ずつ人口が増えている。そこでは都市の汚染と産業公害がますます大きな問題となっており、未処理の廃水、煤煙、鉛を含んだ排出物その他の汚染物質が、人々の健康にとって深刻な脅威となっている。空気中に浮遊する微粒子や鉛の濃度は世界でも最も高い部類に属し、毎年だいたい1万人から2万5千人の死者の増加を引き起こす原因となっている。ゴア副大統領とエジプトのムバラク大統領によって着手された計画のもと、合衆国はエジプトと協力して、たとえば、タクシーやバスの燃料を天然ガスに転換すること、鉛入りガソリンの段階的廃絶、製錬工場をカイロ郊外に移転すること、最新の無公害技術への投資など、カイロが抱える諸問題に対する持続可能な解決策を具体化し実施しようとしている。

## 新たな外交手法

国務省は、環境問題を対外政策に統合するために新たな外交手段を開発してきた。

六つの「地域環境ハブ」が今年開設される予定である。さらに六ヶ所が1998年に開設を予定している。「地域ハブ」は国境を越えた環境問題——それらは地域内の関係当事国の相互協力によってのみ解決しうる——に対処するためにつくられた。ハブは、近隣諸国の共同の取組みを援助するという共通のアプローチをとるが、それぞれのハブは、その地域に特有の優先度の高い環境問題に取り組む。

中米・カリブ海地域対象のハブは、コスタリカのサンホセに置かれ、森林の消滅と生物種の多様性およびサンゴ礁と海岸線の管理に焦点を当てることになる。

ウズベキスタンのタシュケントに置かれる中央アジア対象のハブは、アラル海周辺の水に関連した諸問題で協力関係を促進することになる。

砂漠化、森林破壊、生物多様性の喪失、水利の問題が、エチオピアのアディスアベバに置かれる東アフリカ・ハブの中心的課題となろう。

ネパールのカトマンズに置かれる南アジア・ハブは、代替エネルギー、大気浄化、水の配分、環境災害に対する防護の問題で地域協力を推進することになる。

ヨルダンのアンマンに置かれる中東ハブは、中東和平プロセスの一環として水資源、砂漠化、アカバ湾のサンゴ礁の問題を扱うことになる。

タイのバンコクに置かれる東南アジア・ハブは、森林と海洋資源の持続可能な管理を促進するために先導的役割を果たすであろう。

国務省は、環境問題に努力を集中するために、ブラジル、インド、日本、中国、ロシア、ウクライナ、EU、メキシコ、南アフリカ、エジプトとの二国間関係を活用もしくは拡大しつつある。これらの二国間の枠組みは、グローバルな問題、地域的な問題、そして二国間の問題に関して、われわれが同盟国と互いの努力を調整し、創造的な共同行動を発展させることを可能にするものである。

〔訳・根小田 渡〕

〔本稿は、1996年度高知大学教育研究学内特別経費による研究プロジェクト：「環境政策の過去・現在・未来」の一部をなすものである。〕