



# The Basel Convention as an Evolving Treaty Regime: Implications of the Ban Amendment and Plastic Waste Amendment

Setiawan, Fajar Ajie

---

(Degree)

博士 (学術)

(Date of Degree)

2022-09-25

(Date of Publication)

2024-09-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第8475号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100477901>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



学位請求論文審査結果報告

博士学位論文

論文内容の要旨及び審査結果の要旨

氏名 FAJAR AJIE SETIAWAN

学位の種類 博士（ 学術 ）

学位授与の条件 神戸大学学位規程第5条1項該当

学位論文の題目

The Basel Convention as an Evolving Treaty Regime: Implications of the Ban Amendment and Plastic Waste Amendment

(進化する条約制度としてのバーゼル条約：輸出禁止改正とプラスチックごみ改正の影響)

|      |    |     |       |
|------|----|-----|-------|
| 審査委員 | 主査 | 教授  | 柴田 明穂 |
|      |    | 教授  | 林 美香  |
|      |    | 准教授 | 岡田 陽平 |

## 論文内容の要旨

論文題目：The Basel Convention as an Evolving Treaty Regime: Implications of the Ban Amendment and Plastic Waste Amendment  
(進化する条約制度としてのバーゼル条約：輸出禁止改正とプラスチックごみ改正の影響)

氏名： FAJAR AJIE SETIAWAN

本論文は、多国間環境条約としても、また国際関係論におけるレジーム論においても、詳細な学術的検討の対象としてはこれまであまり取り上げられてこなかった（先行研究については本論 18-19 頁の脚注 18 及び 19 を参照）、1989 年「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」（以下バーゼル条約）に新たに光を当て、2019 年と 2021 年に発効した 2 つの条約改正に焦点を当て、それら条約改正がバーゼル条約の運用の仕方に如何なる影響を与えたかを論じるものである。本論文は、この 2 つの新しい条約改正の影響を、バーゼル条約制度 30 年間の歴史的展開の中で包括的に検討する初めての研究成果である（5 頁）。有害廃棄物の越境移動及びその環境上適正ではない処分は、1980 年代とは形を変えて現代においても重大なグローバルな課題でありつづけており（6-10 頁）、バーゼル条約がその改正を通じて時代対応的にその制度を「進化」させてきたかを、レジーム論と国際法学の学際的アプローチで検討する（12 頁）。

第 1 章第 1 節で、本論文が採用する理論枠組み、すなわち学際的な条約制度進化論が提示される（20-26 頁）。学際的アプローチに基づく条約制度進化論とは、通説的なレジーム論を基礎としつつ、2014 年の国際司法裁判所（ICJ）南極海捕鯨事件判決で示された「進化する条約（evolutionary instrument）」論を加味したものである。ICJ は、バーゼル条約同様に改正を通じて発展してきた国際捕鯨取締条約につき、条約が趣旨目的を維持しつつ時代対応的に改正を通じて変化していく性質を指して「進化する条約」と呼んだ。本論文は、この ICJ の示唆をレジーム論に活かし、バーゼル条約制度の進化（evolution）を跡づける。

第 1 章第 2～5 節で、バーゼル条約の原初的制度を概説し、その規制の中心が有害廃棄物の越境移動を事前同意（PIC）の下で認め、移動の禁止は例外的であったこと、しかし有害廃棄物の環境上適正な処理（Environmentally Sound Management=ESM）が当初から条約の趣旨目的であったことを確認する（27-47 頁）。第 2 章は、バーゼル条約制度において ESM が基底的原則（foundational principle）であることが論証される。ここでの議論は、バーゼル条約成立前史（1987 年カイロ指針含む）から始まり、条約第 2 条 8 項に規定される ESM の定義、その後の条約締約国会議（COP）決議における ESM 原則の規範的具体化と実践的運用の実行などが、条約の一次資料を基に精緻に分析される。以上の実証的検証の結果、ESM 原則の実体的趣旨は、有害廃棄物の発生とその移動を最小化すること（minimization）と、PIC を基礎とした厳格な国境移動規制制度（regulatory scheme）を構築することとを統合ないしバランスさせることにありと結論する（91-96 頁）。

以上の前提的考察を経て、第 3 章が本論文のハイライトとなる。すなわち、1995 年採択、2019 年発効のいわゆる BAN 改正（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改正）を

通じて、バーゼル条約制度はその基底をなす ESM 原則を維持しつつ強化させたと主張する。本論文は、BAN 改正をめぐる締約国間における深刻な意見対立とその理由につき、条約成立時の議論にまで遡り、先行研究にも言及しつつ主に一次資料に基づく実証的検討により丁寧に分析する(1～3 節)。本改正が単に一部の条文を追加するだけではなく、条約制度の運用のあり方全体にまで影響を及ぼすことを実証的に跡づけ(4 節)、その結果、ESM 原則を強化する形で条約制度の運用が進化したと結論づける(5 節)。具体的には、第 1 に、これまで越境移動規制が二国間個別的対応であったのが、事前に定められた所属グループによって規制制度が決定されること(catch-all approach)、第 2 に、途上国に有害廃棄物を輸出すること自体が高度に危険(high risk)であるという概念が持ち込まれ、防止原則の厳格化を通じて「環境上適正な管理」の適用の仕方がより厳しくなったこと、そして第 3 に、条約第 11 条の特別協定例外の適用も、その要件である「環境上適正な処理」の程度がより厳しくなったこと。以上より、本論文は、BAN 改正の採択発効により、バーゼル条約制度の基底的原則である ESM 原則は、これまでの規制制度の構築から、廃棄物発生最小化の要請にその焦点がシフトすることになったと結論する(163 頁)。

第 4 章は、現代国際社会の喫緊の課題でもあるプラスチック汚染問題につき、バーゼル条約が、これまでほとんど注目されてこなかった「(有害廃棄物以外の) 特別の考慮を必要とする廃棄物」に関する附属書 II を 2019 年に改正することにより (2021 年発効)、プラごみ問題に対応することになった意義を検討する。バーゼル条約の下でのプラごみ問題の扱い、そして 2019 年附属書 II 改正に至る経緯を概観した後 (1～4 節)、本論文は、バーゼル条約制度はプラごみ改正を通じて、第 1 に、必ずしも有害ではない、しかし社会的課題となっている廃棄物問題に対応するために附属書 II の活用を通じてその適用範囲を拡大する手法を編み出したこと、第 2 に、プラごみ改正はごみの分別作業を前提にした内容であり、ESM 原則に分別(waste segregation)の概念を導入することとなり、それがひいては ESM 原則の廃棄物最小化の要請を更に強化する作用があることを論じる(5～6 節)。

終章第 5 章は、以上の検討をまとめ、冒頭提示した理論枠組み、すなわち条約制度はその趣旨目的を維持しつつ改正を通じて進化可能であり、時代の変化に応じてレジームは消滅することなく逆に強化するというレジーム進化論に、バーゼル条約制度と 1995 年 BAN 改正並びに 2019 年プラごみ改正の展開は符合すると結論する。バーゼル条約制度が強化される形で進化した根拠として重要なのは、第 1 に、BAN 改正を通じて、これまで規制制度の構築中心であった ESM 原則が、有害廃棄物発生最小化に焦点をシフトさせたこと、第 2 に、同様に BAN 改正を通じて、途上国への廃棄物輸出が生来的に高度に危険であるとの認識が共有され、防止原則の厳格化を通じて ESM 原則の適用それ自体が厳しくなったこと、そして第 3 に、プラごみ改正を通じて、バーゼル条約制度は社会的課題となっている廃棄物に、ESM 原則の廃棄物発生最小化要請を適用することを可能にしたことである。

## 論文審査結果の要旨

論文題目：The Basel Convention as an Evolving Treaty Regime: Implications of the Ban Amendment and Plastic Waste Amendment

(進化する条約制度としてのバーゼル条約：輸出禁止改正とプラスチックごみ改正の影響)

氏名： FAJAR AJIE SETIAWAN

まず本論文が、1989 年「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」(以下バーゼル条約)の下で、採択から 24 年越しにようやく 2019 年に発効した BAN 改正と、同年第 14 回締約国会議で採択されたプラごみ改正にいち早く着目し、この 2 つの条約改正実行をバーゼル条約制度 30 年間の歴史的展開の中に位置づけて検討しようとする学術的先見性及び着眼力が高く評価される。バーゼル条約は、国際法学においてもまた国際レジーム論においても、ほとんど日の目を見ることなく埋もれていた多国間環境条約であった。他方で筆者は、現在最大のプラごみ輸入国の 1 つとなっているインドネシアからの国際関係論を専攻する若手研究者であり、筆者による本論文は、ごみ輸出国であった欧米及び日本の学術界におけるこれまでのバーゼル条約制度への見方とはひと味違った、バーゼル条約制度への将来的期待が込められたユニークな学術的成果となっている。実際、本論文も指摘しているとおり(5 頁)、バーゼル条約を題材にした国際法学ないし国際レジーム論のモノグラフは、1990 年代半ば以降出版されておらず、他方でプラごみ条約改正が 2021 年に発効し、今後は注目度が高まることが予想される中で、本論文が先駆けて、この 2 つの条約改正の意義を含むバーゼル条約制度の実証的、包括的研究を完結させたことは、この分野の学術界にとっても大きな財産となる。

本論文及び筆者の研究姿勢の特徴は、徹底した実証的研究手法である。特にこの論文では、国連環境計画(UNEP)の下で交渉・採択・実施・発展してきた多国間環境条約を対象にしており、その 30 年以上に及ぶ関連一次資料を的確に渉猟し(巻末文献リスト一覽参照)、詳細に分析している。特に、バーゼル条約の基底をなす原則として「環境上適正な処理(ESM)」を指定し、これを条約交渉前史から交渉中の各国実行、条約条文の解釈、そして条約締約国会議の一連の決議を追いつつ論証していくプロセス(第 2 章)は、圧巻である。国際法學界においてバーゼル条約の ESM 概念を、規範的原則更には基底的原則にまで昇華させて位置づける議論は稀で、この点も本論文の新奇性であり特徴である。もっとも、既存の学術界において ESM を規範的原則として位置づけることに躊躇していたのは、その内容の多義性と柔軟性が理由であった。本論文では、ESM の多義性には留意しつつ(76-87 頁)、ESM が条約の趣旨目的たる原則である、つまり条約が向かうべき方向性という意味において「原則」という言葉が使われていることには留意が必要である。筆者が国際関係論のバックグラウンドを有しており、政策的方針と規範的原則の相違に固執しなかったことが、逆にイノベティブな議論を生む結果となったと言えよう。また ESM 原則の中核は、有害廃棄物発生最小化の要請と国境移動の規制とのバランスであるという主張(93-96 頁)も、その論証の説得力には議論の余地があるも、興味深い。

第 3 章は BAN 改正を扱う本論文のハイライトである。本論文は、ここに学際的アプローチを有効に活用し、これまで議論されてきた BAN 改正の法的含意(脚注 259 ないし 326 引用文献参照)に加えて、バーゼル条約制度の運用の仕方に及ぼす事実上の含意を中心に論じる。これを

本論文は、条約運用上(operationalization)の変化という用語で表現しており、そうした組織運用上の変化として catch-all approach の採用、high risk 概念の導入による適正管理の仕方の厳格化、特別協定例外適用の厳格化などを論じている。そして、こうした条約運用上の変化が、ESM 原則の焦点を廃棄物発生最小化へとシフトさせ、そしてそれがバーゼル条約制度の強化(strengthen)になったと結論する(163頁)。この立論は、論理的かつ新奇性があり、評価できる。他方で、日本、カナダ、インドなど主要廃棄物輸出入国の多くが未だに BAN 改正を批准しておらず、筆者が言う「強化されたバーゼル条約制度」の外にある事実をどう説明するのか。これら諸国は、世界規模の資源循環型経済における(廃棄物であるが同時に資源でもある)物質の持続可能な利用の障壁になるとして BAN 改正の批准を拒否しており、筆者の立場からこうした議論にどう反論していくか、今後の課題であろう。第4章のプラごみ改正の分析も、新しい題材であるが故に学術的意義が認められ、バーゼル条約附属書 II を手段とする条約範囲の拡大可能性につき指摘した点も洞察力がある。

本論文の最大の特徴であり且つ課題なのが、条約制度進化論というその理論枠組みである。この理論は、Oran Young がいうレジーム変容論(regime transformation)(25頁)などの通説的なレジーム論を基礎としつつ、対象とする課題の変化に応じてレジームが変容する要因とその結末について、まずレジームを構成する原則及びルールの解釈適用の実行をも加味することにより、国際法学の知見を加えようとする。そして、ICJ 南極捕鯨事件判決で示された「進化する条約(evolutionary instrument)」論から示唆を得て、レジームの基底をなす原則(foundational principle)を維持しつつ必要な条約改正を行うことにより、レジームが時代遅れとなり消滅するのではなく、反対に強化されうるといふ仮説を提示する。そして、バーゼル条約制度の趣旨目的が廃棄物発生最小化と国境移動の規制とのバランスから成り立っており、1995 年 BAN 改正は、前者の目的に条約の焦点をシフトさせる効果があったという議論(26頁、94頁、163頁)は、理屈としては成立しており、条約制度進化論の重要部分につき論証していると評価できる。ただ、条約目的の焦点のシフトが条約制度を「強化」させたと言えらるかは、上述のとおり今後の課題である。また、国際法学の観点からは、上記理屈は通常の条約解釈論(発展的解釈論等を含む)でも説明可能であり、そこにレジーム論を加味して学際的アプローチを採用したことによる付加価値につき、十分に説明しきれていないという課題も残っている。国際法学研究では対象にしにくい NGO や産業界が、バーゼル条約制度の進化にどう関与したかについても触れて欲しかった。

以上のような課題が残るも、本論文は、学術的に先見性あるテーマ設定に始まり、一次資料に基づく手堅い実証的手法により、独自性のある学術的主張を丁寧に論証した結果として、2つの条約改正を通じたバーゼル条約制度の進化を論証した傑出した研究成果と言える。以上より、審査委員の全会一致により、本論文は、博士(学術)取得の要件を満たしていると判断する。

令和 4 年 8 月 2 日

|      |    |     |       |
|------|----|-----|-------|
| 審査委員 | 主査 | 教授  | 柴田 明穂 |
|      |    | 教授  | 林 美香  |
|      |    | 准教授 | 岡田 陽平 |