

第 1 部

国際環境法と発展途上国

第1章

ポストUNCEDとアジェンダ21の課題

野村好弘

I UNCED（国連環境開発会議）前の国際協力の歩み

1. 1970年代

地球環境（global environment）の問題が人々の観念として固まり始めたのは1970年代前半のことであったように思う。それまでは、日本では、環境問題といえば公害、すなわち汚染問題のことを意味した。50年代後半から各地のコンビナートで公害問題が起こり、67年に公害対策基本法が制定され、70年12月の公害国会（第64回臨時国会）では集中的に公害防止法の新規立法と改正が行なわれた。四大公害訴訟が提訴され、住民対企業の対立の構図が日常化した。

1971年7月1日、環境庁が創設され、尾瀬の保護など自然環境の問題にも取組がなされるようになると、公害から環境へと人々の意識も変化した。72年には自然環境保全法が制定された。自然環境の破壊をめぐる住民対企業だけでなく、住民対政府・地方自治体の対立構図も表面化した。環境問題の中身に幅が出てきたのである。

同時に、環境問題の国際的広がりに人々の関心が深まり、世界の環境問題に目をむけはじめるようになったのもこの頃のことである。衝撃的だっ

たのは、この年にローマクラブが『成長の限界』という報告を発表し、急速な経済成長や人口増加に対して、環境破壊、食料不足および資源限界で行き詰まることを警告し、世界中に大きな波紋を投げかけた。この頃、宇宙船地球号という言葉が流行した。

1972年6月、スウェーデンのストックホルムで国連人間環境会議が開催された。それまで、日本では大気汚染や水質汚濁などの公害と開発による自然環境破壊ぐらいしか環境問題として考えられていなかったが、ストックホルム会議に出された各国のナショナルレポートが日本で紹介されるにつれ、それ以外にも人間居住問題（衛生、スラム）、自然資源の枯渇、砂漠化、土壌流出（erosion）、文化財保護などのさまざまな側面があり、人間環境問題は広くて複雑な領域であること、しかも、発展途上国において状況が深刻化していること、などが認識されるようになった。また、住民対企業、住民対政府という国内的な対立の構図のほか、先進国対開発途上国という対立構図（南北問題）があり、国際的環境問題のレベルではむしろ南北問題のほうが対立が先鋭化する、ということが理解されるようになった。それまでの日本の環境問題のあらわれ方は、いわばコップの中の嵐にすぎなかったのである。

ストックホルム会議の成果は、「人間環境宣言」（ストックホルム宣言）および「環境保護のための国際的行動計画」の採択、それに、UNEP（国連環境計画）の設立の合意（UNEPは、1972年12月に発足した）に集約される。このうちもっとも重要なものは、ストックホルム宣言⁽¹⁾である。この宣言は、環境に関する基本的な理念（権利と義務）をうたっただけでなく、環境問題に関する南北の意見の相違を色濃く残した妥協の産物でもある。まず、共通の見解第4項は、「開発途上国では、環境問題の大部分が低開発から生じている」とし、「先進工業国は、自らと開発途上国との格差を縮めるよう努めなければならない」と述べる。そして、第7項は、「この分野で開発途上国が責任を遂行するのを助けるため、財源調達の国際協力も必要とされる」と述べる。次に、26項目の原則が規定されるが、そのうち開発途上国の立場を考慮したと思われる規定が7項目もある。すなわち、経済および社会の開発は生活環境の確

保にとって不可欠であること（第8項）、低開発から起こる環境上の欠陥を救済するためには、開発途上国に対する資金援助と技術援助の提供が必要であること（第9項）、開発途上国にとって一次産品および原材料の価格安定と十分な収益確保は、環境の管理に不可欠であること（第10項）、すべての国の環境政策は、開発途上国の開発の可能性に対して悪影響を及ぼすものであってはならないこと（第11項）、開発途上国における開発計画に環境保護を組み入れることから生ずる費用を考慮し、環境の保護向上のため援助が供与されなければならないこと（第12項）、環境に関連した技術は開発途上国に経済的負担なしに提供されなければならないこと（第20項）、もっとも進んだ先進国にとって妥当な水準でも、開発途上国にとっては不相当であり、このような基準の限度についても考慮することが重要であること（第23項）などの規定である。

ストックホルム宣言によって、地球環境問題を解決していくためには、南北間の意見の対立をときほぐし、協調していくことが大事であるという認識が広まった。1972年12月に発足したUNEPは、本部をケニアのナイロビにおき、南北間で協力して環境問題を解決していくための共通の場となった。

ストックホルム会議以後、ワシントン条約（1975年）、ラムサール条約（75年）などの発効、国連人間居住会議（76年）、国連砂漠化防止会議（77年）などの開催と続いた。

2. 1980年代

1980年代に入って、衝撃的な報告書『西暦2000年の地球』（*The Global 2000 Report to the President*）が出された。これは、カーター大統領政権下のCEQ（the Council on Environmental Quality）が、2000年の地球環境（人口、農業生産、森林資源、エネルギー、オゾン層破壊、地球温暖化など）を予測したものである。日本語にも翻訳され、地球環境問題への関心がいっきよに高まった。80年代は、そのほかにも地球環境に関する書物等が相次いで発表された。

それらの中でなんといいても、リオデジャネイロ会議に結びつく報告書『われら共通の未来』⁽³⁾ (*Our Common Future*) が、もっとも重要であろう。これは、ノルウェーの首相グル・ハーレム (Gro Harlem Brundtland) 女史を委員長として1983年に国連によって設立された環境と開発に関する世界委員会 (the World Commission on Environment and Development) が87年4月に発表し、同年の国連総会に提出されたもので、「持続可能な開発」 (sustainable development) の考え方を提唱した。持続可能な開発とは、将来の世代が必要とするものを満たすことのできる能力を損なうことなく、現在のニーズを満たす開発のことである。

1982年6月、ストックホルム会議10周年を記念してUNEP主催でUNEP管理理事会特別会合 (ナイロビ会議) が開かれ、「ナイロビ宣言」⁽⁴⁾ が採択された。ナイロビ宣言は10項目からなるが、地球環境の現状について重大な懸念を表明し、ストックホルム宣言および行動計画の有効性を確認し、世界共同体が地球環境の保全の分野でその歴史的責任を果たすべきことを厳粛に要請した。しかしここでも南北問題が表面化しており、例えば第7項においては、「低開発状態に起因する環境上の欠陥は国内および国家間の技術および経済的資源の一層公平な配分によって対処することができ、また、先進諸国は開発途上国が深刻な環境問題に対処するため行なっている国内的努力を支援すべきである」と規定している。

このほか、1980年には、UNEPおよび世界銀行等援助10機関による「経済開発に関する環境政策および手続きに関する宣言」、85、86年には、OECD (経済協力開発機構) の「開発援助の際の環境アセスメントに関する勧告」が出された。先進国が開発途上国の経済開発を推進する中で、開発途上国の立場に配慮して、相協力して環境問題を解決しようという傾向が出てきたことは、80年代後半の特徴である。

このような背景の下で、1989年12月の国連総会において、UNCEDを92年にブラジルで開催することが決議された。

日本国内でも、今までの先進国としての日本の姿勢を反省し、開発途上国

の立場に配慮しつつ地球環境問題の解決を模索する動きが見られるようになった。それが顕著にあらわれているのが、『昭和62年（1987年）度公害の状況に関する年次報告』（昭和63年版環境白書）である。もちろん地球的規模の環境問題や国境を越えた環境問題については、それまでの環境白書でも取り上げられている。しかし、87年版環境白書は、質的量的に大きく異なる。地球環境問題の特集といった感があるのである。その中心は、第3章「地球環境問題と我が国の貢献」⁽⁵⁾である。第1節「地球環境問題の動向」、第2節「地球環境問題の背景」、第3節「環境問題に関する国際社会での認識の高まりと国際的環境協力の進展」、第4節「地球環境と我が国のかかわり」、第5節「地球環境保全への我が国の貢献」、以上5節からなり、それに「むすび」を加えると全部で84ページになる。前年の86年版環境白書では第1章の中に第3節「国際的な環境問題の動向」が設けられていたが、わずかに9ページであった。

1987年度環境白書で一般の市民にとって一番衝撃的だったのは、第4節「地球環境と我が国のかかわり」だったと私は思う。それまでは地球環境問題は重要とは分かっている、自分たちからは遠い問題として扱われていたのではないだろうか。しかし、この第4節では、開発途上国で起きている地球環境問題が実は私たち市民一人一人の生活のあり方と密接に関連していることを浮き彫りにした。大事な問題だからここで白書のその部分のエッセンスを紹介しておこう。

(1) 資源輸入等の貿易と地球環境とのかかわり

「1986年に食料品の最大の輸入品目となったエビの日本への輸入量は、世界の輸入量の3分の1を占め、台湾、インド、インドネシア、中国などから輸入されている。エビは、東南アジアの開発途上国の重要な輸出品の一つとなっており、養殖による生産の増大も図られている」。

日本人がエビをたくさん食べるから、東南アジアでマングローブ林をどんどん養殖池に変え、生産の増大を図っている。こういう図式である。日本人

の食生活のあり方と開発途上国のマングローブ林の破壊との間には因果関係がないとはいえないのである。

白書は続ける。

「1985年の我が国の木材の輸入は、世界の輸入数量の24%を占めている。このうち、熱帯地域からの木材の輸入は、86年の我が国の木材輸入数量の42.0%、素材供給量の21.0%となっている」。

「我が国の資源輸入は、世界の資源輸入の中でも大きなウエイトを占めるとともに、金属資源、石油等の非再生可能資源のみならず、農水産物、木材、繊維原料等の再生可能資源の輸入を通じて、地球環境とおおきくかかわっていることがわかる」。

(2) 国内における諸活動と地球環境とのかかわり

「我が国の生産活動や、輸送活動、国民生活等を営むために必要なエネルギーの消費量は、1985年に3100万トン（石油換算）で世界の一次エネルギー消費量の4.9%を占めている」。

ここでは、オゾン層の破壊や温室効果等の地球的規模の環境問題と関係のある二酸化炭素、硫黄酸化物、窒素酸化物、フロンガス等の日本における排出が世界でどれくらいのシェアを占めているか、について明らかにした。

(3) 海外活動と地球環境とのかかわり

ここでは、海外直接投資、特に製造業の進出が、受入地の環境（大気、水、土壌等）とのかかわりがあること、政府開発援助、特に経済インフラや建設、鉱工業等の分野が被援助国の環境とのかかわりが深いことを述べている。日本の海外活動と地球環境とのかかわりをこのように具体的に考察しようとしたものは今までの環境白書にはなかった。

以上、環境白書の関連部分を簡単に紹介した。白書は、地球環境問題は世界における日本のあり方とその活動に深く関わっており、そこで日本を考える場合、抽象的な日本国ということだけでなく、実存する私たち市民一人一人の

生活のあり方、ライフスタイルを直視しなければならない、ということを示唆していると思う。大変よくまとまっており、実質的な内容のある記述だと評価することができる。

なお1980年代は、オゾン層の保護のためのウィーン条約（85年）、同条約にもとづくモントリオール議定書（87年）の採択、気候変動に関する政府間パネルの設置（88年）などの出来事があった。

II UNCEDの開催と成果

1990年代に入ると、湾岸戦争（91年3月）によって深刻な環境破壊が発生し、地球環境問題に関する新たな懸念が広がった。

しかし、国際的協力の火は消えなかった。1989年の国連総会の決議に基づき、ストックホルム会議から20周年にあたる92年6月3日から14日までの間、ブラジルのリオデジャネイロにおいて、UNCEDが開催された。この会議には約170カ国が参加し、100カ国余の元首、首脳が出席した。この会議では、別途交渉された「気候変動枠組条約」と「生物多様性条約」への署名が開始されるとともに、「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言」、「アジェンダ21」および「森林原則声明」が採択された。

UNCEDの主要成果であるリオ宣言とアジェンダ21について、開発途上国とのかかわりという視点から内容を検討してみる。

1. リオ宣言⁽⁶⁾

前文および27項の原則から成る。リオ宣言の取りまとめに際して、先進国は、環境保全に重点を置き、これに対して開発途上国は、開発および貧困問題解決を重視した。結局、20年前のストックホルム宣言を再確認し、それを拡張する精神で27項の原則が合意された。開発途上国の立場を考慮した規定

には次のようなものがある。

- (1) 環境保護か人間生活かという南北対立については、持続可能な開発の中心は、人間であると明言した（原則1）。
- (2) 自国領土の開発に対する主権の尊重が盛り込まれた（原則2）。途上国側の主張を反映した規定である。
- (3) 貧困の撲滅への取組はすべての国家の義務であると明記した（原則5）。
- (4) 開発途上国の特別な状況と必要性に対しては、特別な優先順位を与えるべきであるとした（原則6）。
- (5) いわゆる先進国責任論と共通責任論との対立に関して、原則7は妥協的な考え方とった。すなわち、「地球環境の悪化に対する寄与の程度に鑑み、国家は共通だが異なる責任を有する。先進国は、自らの社会が地球環境に与えた負担および自ら有する技術と資金に鑑み、持続可能な開発の国際的追求において、自らが有する責任を認める」と規定した。しかし、この原則はよく読むと先進国にとってかなり厳しい規定の仕方である。
- (6) 適正な人口政策の推進（原則8）は、開発途上国に課せられた課題である。
- (7) 環境基準の適用について、開発途上国の状況を反映すべきだと規定した（原則11）。

このようにリオ宣言は、持続可能な開発という思想を基礎に置きつつまとめられたが、開発途上国側の主張をかなりの程度反映した中身になっている。

2. アジェンダ⁽⁷⁾21

アジェンダ21は、21世紀に向けた人類の具体的行動計画をまとめたものである。リオ宣言の諸原則を踏まえつつ、各国政府などあらゆる社会構成団体が連携して21世紀に向けて実施していくべき具体的課題が四つのセクションのもと、合計40章にわたって体系的に整理されている。各項目は、「行動の基

礎」,「目標」および「行動」の三つに分けられる。

アジェンダ21の取りまとめの過程で南北間で生じた主要な論点は、資金問題、環境保全技術の移転、国際的機構の3点であった。

- (1) 資金問題 (アジェンダ21第33章) —— 開発途上国側は、アジェンダ21の実施のため、独立の基金の新設を要求したが、先進国側は既存のメカニズムの最大活用による対応を主張した。結局、既存メカニズムの活用の考え方でまとまった。GEF (地球環境ファシリテーター) については、いくつかの改革を求めた。また、ODA (政府開発援助) をGNP (国民総生産) の0.7%にまで引き上げることについては、できるだけ速やかに目標を達成するとの合意に達した。
- (2) 技術移転 (アジェンダ21第34章) —— 技術移転の条件については、途上国側は無償かつ非商業的移転を主張し、先進国側は知的所有権の尊重と商業的ベースでの移転を主張した。結局、「譲許的および特惠的な条件を含む、相互に合意するような好意的な条件で」行なうことで合意された。また、先進国の技術への開発途上国の保証されたアクセスの確保については、アクセスの拡大を促進することで合意された。
- (3) 機構問題 (アジェンダ21第38章) —— リオデジャネイロ会議のフォローアップのための国連機構の整備について議論がなされ、「環境と開発に関する委員会」を新たに設置すべきかどうかについて意見の対立があった。議論の結果、「持続可能な開発委員会」を経済社会理事会の下に設置することが合意された。また、UNDP (国連開発計画) やUNEPを中心に国連の関係諸機関の機能を強化することになった。四つのセクションは、Ⅰ 社会的経済的側面、Ⅱ 開発資源の保護と管理、Ⅲ 主たるグループの役割の強化、Ⅳ 実施手段、である。ここでも、開発途上国側の意見を濃く反映している。

アジェンダ21は、国別の行動計画 (ナショナルアジェンダ21) と地方公共団体の行動計画 (ローカルアジェンダ21) の策定を要請している。

Ⅲ UNCED以後の日本と開発途上国

UNCED以後、日本は地球環境問題に本格的に取り組むことになった。日本国内の対策だけではない。地球全体をにらんだ、国としての取組が始まったのである。なかでも重要なのは、地球環境問題に取り組む開発途上国に対する支援である。開発途上国では、環境汚染、森林減少、土壌悪化などが深刻化し、その解決には莫大な資金を要する。日本に対する期待も大きい。この時期に、日本では重要な答申、政策文書および法律があいついで出された。1992年、政府は、「政府開発援助大綱」に環境重視の姿勢を明確に規定するとともに、リオデジャネイロ会議において、92年度から5年間の環境ODAを9000億～1兆円を目途として大幅に拡充・強化するむね表明した。さらに、93年のODA第5次中期目標（93～97年）においても、環境重視をうたった。

環境庁レベルにおいても、1992年5月、中央公害対策審議会・自然環境保全審議会答申「国際環境協力のあり方について」が出された。

1. 中央公害対策審議会・自然環境保全審議会答申

「国際環境協力のあり方について」

リオデジャネイロ会議の直前、1992年5月15日、中央公害対策審議会および自然環境保全審議会は合同で全3章からなる「国際環境協力のあり方について」と題する答申を出した。答申はリオ宣言の精神を先取りした内容となっている。まず第1章「国際環境協力の基本的考え方」では、次のような基本的考え方が提示された。

- (1) 国際環境協力の理念は、持続可能な開発の実現への支援ということに求めるべきである。ここでいう国際環境協力とは、先進国から開発途上国に対する一方的な「援助」ではなく、地球上の人類全体の生存と生活

の向上を確保するためのパートナーシップに基づく「協力」でなければならない。

- (2) 環境ODAの充実が大切である。特に重点を置くべき環境ODAの目標として、自然資源基盤の保全、回復、改善のほか、持続可能な開発に必要な制度、組織の整備、人材の育成等、開発途上国の対処能力の向上をあげている。
- (3) 全地球的な環境問題については開発途上国自身が優先的に対処することが困難なので、先進国は、地球規模の環境問題に対する開発途上国の取組に関しても積極的に協力すべきである。
- (4) ODA等の国際協力による開発に際し、持続可能な開発の見地から環境への配慮を徹底していく必要がある。
- (5) 援助実施機関間の調整を図り、また政府と民間の間の連携を図ることが重要である。
- (6) 持続可能な開発のためには、社会各層（特に女性、青少年、市民団体、労働組合、企業等）の参加が不可欠である。
- (7) 国際環境協力の推進に当たっては、情報の十分な公開、環境教育の充実など、国民の支持を得るための努力が重要である。

第2章「政府における国際環境協力の推進のために」においては、開発途上国に対する資金協力のあり方（多国間開発援助機関の活用など）、環境上健全な技術協力のあり方（中小企業の技術・経験の活用など）、環境ODAの効果的実施の方策（アジア太平洋地域における地域環境協力の実施など）、環境配慮の充実（開発援助の実施に際して環境影響評価を行なうこと）、実施体制の整備（人材の確保など）、などについて提言を行なっている。

最後の第3章「民間国際環境協力の推進に向けて」においては、NGOの参加協力、支援の強化、民間企業等による国際環境協力（海外進出に際しての環境配慮の推進、開発途上国における環境保全事業の推進、開発途上国の環境保全産業への投資、技術移転等の促進）の促進と支援について、提言を行なっている。

この答申の考え方は、1993年11月に成立した環境基本法の中に取り入れら

れた。また、次に述べる「政府開発援助大綱」に反映された。

2. 閣議決定「政府開発援助大綱」⁽⁸⁾

日本政府は、1992年6月30日に「政府開発援助大綱」を閣議決定した。内容は、(1)「基本理念」、(2)「原則」、(3)「重点事項」、(4)「政府開発援助の効果的実施のための方策」、(5)「内外の理解と支持を得る方策」、(6)「実施体制等」、以上六つから成る。それぞれについて、地球環境問題についての日本と開発途上国とのかかわりに関する記述を見ていこう。

(1) 基本理念においては、「環境の保全は、先進国と開発途上国が共同で取り組むべき全人類的課題となっている」と述べたうえで、「(ODAの実施に際しては)環境保全の達成を目指しつつ、地球的規模での持続可能な開発が進められるよう努める」と規定した。

(2) ODAの実施にあたっての原則としては、「環境と開発とを両立させる」ということが第一に掲げられた。このほかに、開発途上国における民主化の促進、軍事的使用の回避などを列挙した。

(3) 重点事項は、地域と項目に分けて規定する。地域としては、アジア地域に重点を置くと同時に、世界全体(特にLLDC〔後発開発途上国〕)の貧困や経済困難に対しても目を向ける必要があるとしている。項目としては、5項目を列挙するが、それらのトップに「地球的規模の問題への取組」を置き、「環境問題、人口問題等の問題には、先進国と開発途上国との協力によって対処することが重要であることにかんがみ、これらの問題に対する開発途上国の努力を支援する」と規定する。

(4) ODAの効果的実施のための方策としては、政策対話の推進、他の先進国の援助機関や国連諸機関等との連携・調整などをうたっているが、環境問題に関しては、「環境問題に関する支援を進めるに際しては、我が国が環境保全と経済成長の両立に成果を挙げてきていることを踏まえ、その技術、ノウハウ等を活用する」とし、また、「国境を越えた地球的規模の問題に対応す

るため、国際機関およびアジア太平洋経済協力（APEC）等の地域協力のための枠組との連携強化を図る」としている。

(5) 内外の理解と支持を得る方策としては、情報公開の促進、開発教育の推進等を挙げている。

(6) 実施体制等では、人材の育成、派遣される援助関係者の安全確保などをうたっている。

3. 環境基本法⁽⁹⁾

(1) 概観

リオデジャネイロ会議以後の日本の環境面での出来事の中で一番重要なものは、1993年11月12日、環境基本法が成立したことであろう。同年3月12日の内閣総理大臣談話に述べられているように、「環境基本法案は、地球サミットの成果に沿った新たな取組を世界に先駆けて始めるための挑戦である」。成立した環境基本法は、これからの日本の環境法体系の頂点を占めることになった。環境基本法は従来の公害対策基本法の全部および自然環境保全法の一部を承継するだけでなく、環境保全の新しい基本理念を宣明し、これに基づく基本的施策の総合的な枠組を示すものである。はじめに、環境基本法の意義、特色を概観する。

① 理念（3～5条）は、環境の保全を図るうえで、グローバルな視点に立脚している。すなわち、生態系の均衡は、地球的規模においてなされなければならない、とするのである。日本国民だけでなく、地球上の全人類を環境破壊から守るという姿勢は、評価されてよい。

また、今の世代だけでなく、将来の世代が健全で恵み豊かな環境を継承できることをうたっている。

環境行政実施上の理念としては、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築、および、国際的協調による地球環境保全の積極的推進という二つを掲げている。

② 責務（6～9条）は、国、地方公共団体、事業者および国民の責務に分けて明記した。各当事者は対立的でなく、協力的関係にあるものとして位置づけられた。したがって、一部から要求のあった環境権の規定は入らなかった。事業者の責務として、製造する製品が廃棄物となった場合のことを考えて原材料を利用する等必要な措置を講ずる責務を掲げたことは注目される。

③ 環境保全に関する基本的施策としては、次のようなものを列挙した。

(a) 指針（13条）

指針を明記した。すなわち、環境保全施策の対象が、人の健康、生活環境、自然環境、生物の多様性、人と自然との豊かな触れ合いの5項目であること、各施策が総合的かつ計画的に行なわれるべきこと、をはっきりと規定したのである。

(b) 環境基本計画（14条）

内閣総理大臣は中央環境審議会の意見を聴いて環境基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めることとされた。この規定に基づいて、1994年12月、中央環境審議会の答申を受けて環境基本計画が閣議決定された。

(c) 環境影響評価

環境影響評価については、国自身の配慮義務の規定（18条）と事業者の環境影響評価の推進（19条）の2カ条を置く。しかし、これらは抽象的な規定にすぎず、実施のためには特別の法律を制定することが必要であろう。

(d) 経済的措置

炭素税の導入など経済的措置の必要性、有効性については、意見が分かれているが、環境庁は積極論である。基本法では、消極論との妥協の産物として21条を設けた。しかし、その条文は非常に長く、中身も抽象的で分かりにくい。要するに、その効果と影響について調査・研究を行なうこと、必要がある場合には国民の理解と協力を得るように努めること、といった程度のことしか書いてない。

(e) 製品アセスメント

事業者が物の製造、加工、販売等の事業活動をする場合には、あらかじめ

め、使用・廃棄による環境への負荷について、自己評価することが望ましいが、国がそのための必要措置を講ずることが規定された(23条1項)。また、リサイクルの促進についても規定が入った(23条2項)。この規定はアセスメントや炭素税にくらべると一般にはあまり注目されなかったが、廃棄物問題とも関係する実質的に重要な規定であると思う。

(f) 地方公共団体の活動の支援

基本法は、地方公共団体に関して多くの条文を設けたが、それらを通して地方公共団体の自主性を尊重し、その役割の重要性を認める立場を明確に示している。

(g) 民間団体の活動の支援

事業者、個人およびそれらの者の組織する民間団体が国内的、国際的に行なう自発的活動を国が支援することを明記した点は、今までの法律にはなかった新しい視点である(25条, 33条2項)。今後は、NPS(ノン・プロフィット・セクター)の活動の法的基盤整備を図ることが必要である。例えば、法人格の取得を容易にすること、税に対する特典措置を付与すること、公的助成・補助措置を拡大することなどが求められている。

(h) 国際協力

地球環境保全および開発途上地域の環境保全に関する国際協力については、4カ条を置いた(31~34条)。諸外国からの日本に対する期待に応えようとする姿勢がにじみ出ている。海外での事業者の事業活動のほか(34条2項)、ODAについても環境配慮の努力規定を設けた(34条1項)。

基本法は、地球環境保全が人類共通の課題であるだけでなく、日本国民自身の幸福を確保するうえでの課題でもあること、および日本の経済社会が国際的に密接な相互依存関係の中で営まれていること、という基本認識に立脚している。しかし、他方で、開発途上地域の環境保全支援については日本国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するものに対して行なう、としている(31条1項)。こうした制約は、この基本法が環境国際協力についての初めての立法であったためやむを得ないと思われるが、将来はなくしていくことが

望まれる。

(i) 環境情報の提供

欧米の諸国では、環境情報の公開 (freedom of environmental information) の思想が強まり、法律の中にも取り入れられるに至っている。リオ宣言にも、環境情報への個人のアクセスの保障が明記された。基本法の制定過程でもこのことが議論されたが、結局、情報の提供について規定することで落ち着いた (26条)。

(j) 環境教育

これからの日本人は、今までと違った生活のスタイルをとることを求められる。国内での生活だけでなく、国際社会での事業の展開の仕方も変わっていく。環境教育が重要になってくるゆえんである。基本法は、国が環境教育について必要な措置を講ずる旨規定した (24条)。

(2) 環境基本法と開発途上国

環境基本法の概観を述べたが、次に開発途上国とのかかわりに絞って、基本法の示した方向を整理してみよう。

① 「地球環境保全」の定義を2条2項で行なっている。それによると、地球環境保全とは、地球の温暖化またはオゾン層の破壊の進行、海洋汚染、野生生物の種の減少その他の地球の全体またはその広範な部分の環境に影響を及ぼす事態に至る環境の保全であって、人類の福祉に貢献するとともに国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するものをいう。ここに掲げられたもののほか、有害廃棄物の越境移動に伴う環境汚染、酸性雨、砂漠化、森林の減少なども含まれる。

地球環境保全がなぜ日本の環境基本法の重要な対象分野に取り上げられるのかの理由についても述べているが、人類の福祉だけでなく、日本人の現在および将来にかかわる問題であるとの観点を明らかにした。しかし、日本人の利害に関係がない問題は除外するというのも自我的であるように思われる。積極的に人類の福祉に貢献するという視点だけでもよいのではないか。

② 5条は、「地球環境保全が人類共通の課題であるとともに国民の健康で文化的な生活を将来にわたって確保する上での課題であること及び我が国の経済社会が国際的に密接な相互依存関係の中で営まれていることにかんがみ、地球環境保全は、我が国の能力を生かして、及び国際社会において我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進されなければならない」と規定する。国際的協調による地球環境保全の積極的推進を基本理念の一つとして掲げたことの意義はすこぶる大きい。ここにいう「我が国の能力」とは、日本の公害問題克服の経験と技術力、それに日本の今日の経済力を意味する。

③ 32条は地球環境保全等に関する国際協力等について規定する。まず1項前段は、「国は、地球環境保全に関する国際的な連携を確保することその他の地球環境保全に関する国際協力を推進するために必要な措置を講ずるよう努める」と規定する。ここでいう国際的連携の確保とは、国際条約への参加と実施などのことであり、その他の国際協力とは、技術移転など各国の取組に対する支援などをいう。先進国対象も含む趣旨である。

つぎに、1項後段は、「開発途上にある海外の地域の環境の保全及び国際的に高い価値があると認められている環境の保全であって人類の福祉に貢献するとともに国民の健康で文化的な生活の確保に資するための支援を行なうことその他の開発途上地域の環境の保全等に関する国際協力を推進するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする」と規定する。もっぱら開発途上国との関係のあり方について規定したもので、国は開発途上国の対処能力の向上等に対して環境ODA等を通して必要な支援等を行なう努力をする旨規定した。なお、ここで一緒に規定されている、国際的に高い価値がある環境の保全とは、南極条約にいう南極環境の保全および世界遺産条約にいう自然遺産の保全を指すものと解されている。

2項では、国は地球環境保全に関する国際協力について専門的知見を有する者の育成、地球環境保全等に関する情報の収集など、国際協力の円滑な推進を図るために必要な措置を講ずるよう努めるものと規定する。

④ 34条1項は、「国は、地方公共団体による地球環境保全等に関する国際協力のための活動の促進を図るため、情報の提供その他必要な措置を講ずるように努めるものとする」と規定した。地方公共団体は姉妹関係にある海外の都市等と環境協力を行なう例もあり、その役割を期待される。

同条2項は、民間団体等による地球環境保全等に関する国際協力のための自発的活動の促進を図るため、国は情報の提供その他の必要な措置を講ずるように努めるものとする規定する。

⑤ 35条1項は、「国は、国際協力の実施に当たっては、その国際協力の実施に関する地域に係る地球環境保全等について配慮するように努めなければならない」と規定する。この規定に基づき、ODAの実施機関（JICA〔国際協力事業団〕、OECD〔海外経済協力基金〕）において環境配慮のガイドラインの策定、審査体制の整備を行なってきた。

2項では、「国は、本邦以外の地域において行なわれる事業活動に関し、その事業活動に係る事業者がその事業活動が行なわれる地域に係る地球環境保全等について適正に配慮することができるようにするため、その事業者に対する情報の提供その他の必要な措置を講ずるように努めるものとする」と規定する。事業者の海外活動に関しても当該地域において環境保全上の支障をきたさないように努力がなされるべきであり、国はそれを支援するという趣旨の規定である。すでに経団連が地球環境憲章を制定し、個別企業の中にも類似の憲章を定めるところが出てきている。

なお、「その事業活動に係る事業者」とは、その事業を自ら行なう者だけでなく、出資や貸付などによりその事業に対して支配権が及ぶ者も含むと解されている。

4. アジェンダ21行動計画⁽¹⁰⁾

アジェンダ21は、国別の行動計画、すなわちナショナルアジェンダ21の策定を各国に求めている（第38章Jの38.38）。地球サミットのフォローアップお

よびアジェンダ21の実施に対して、「国は国別報告書の準備を検討することができよう。……各国は、またアジェンダ21の実施に対する国別の行動計画の準備を検討することができよう」と規定している。後述の地方公共団体に対する規定の仕方と比べて、ソフトない方になっているのは、相手が主権国家であるからである。

アジェンダ21を受け、1992年のミュンヘンサミットおよび93年の東京サミットにおいて、先進7カ国は93年末までにアジェンダ21の行動計画を作成し、公表することに合意した。日本はこれに迅速に対応し、環境庁と外務省を中心にして93年2月より素案作りを開始し、出来上がった政府素案「アジェンダ21国別行動計画（素案）」を93年11月16日に公表し、3週間の間一般からの意見を募った。これには100を超える団体、個人から意見が出された。それらのうち取り入れられるものを取り入れ、約100カ所の修正がなされた。そして、93年12月24日に開かれた「地球環境保全に関する関係閣僚会議」において「アジェンダ21行動計画」を決定した。その後、その英訳が「国連持続可能な開発委員会」に提出された。このように環境庁が行動計画案に対する各界の意見を求め、それらを計画の確定に反映させたオープンな態度はいへん結構だと思う。行動計画の実施には、国民一人一人の積極的参加と協力が不可欠であり、初歩的な案の段階から公表し、さまざまな意見を汲み上げながら確定もっていくという手続きが適当だからである。

アジェンダ21行動計画は、四つのセクションから成る。すなわち、Ⅰ 社会的経済的側面、Ⅱ 開発資源の保護と管理、Ⅲ 主たるグループの役割の強化、Ⅳ 実施手段、である。これらを通じて今後日本として重点的に実施したいと考えている項目を抽出すると、実質的に次の6項目である。⁽¹¹⁾

- (1) 地球環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築及び国民のライフスタイル自体を環境配慮型に変えるための普及、啓発等の努力。
ここで問題となるのは国内での対策がほとんどである。

- (2) 地球環境保全に関する実効的な国際的枠組み作りへの参加、貢献。

ITTO（国際熱帯木材機関）を通じた多国間協力の推進、砂漠化問題解決に

に向けた地域住民の自助努力への支援，東アジアにおける酸性雨監視ネットワークの構築など，開発途上国とのかかわりが深い事項が列挙されている。

- (3) 地球環境保全に向け，GEFをはじめとする資金供与制度の整備のための国際的取組への積極的参画。環境ODAの大幅な拡充・強化，政策対話を通じた優良案件の発掘・形成・実施，UNEP，UNDPに対する積極的支援，GEF改革に向けた議論への積極的参加などが示されている。
- (4) 環境上適正な技術移転の促進等の実施を通じた途上国の環境問題対処能力の向上への貢献。UNEP国際環境技術センターを通じた支援，環境センタープロジェクトの実施，JICAを通じた支援，UNEP等国際機関への支援などが列挙されている。
- (5) 地球環境保全に関する観測，監視，調査研究の国際的連携の確保とその実施。
- (6) 政府，地方公共団体，企業，NGO等広範な社会構成員の効果的な連携の強化。特に地方公共団体のイニシャティブによるローカルアジェンダ21の策定に対する支援は重要である。このほか，女性の参画の促進，子どもや青年の環境保全活動への参加の推進，NGOの役割強化と支援，労働者および労働組合の役割の強化，産業界の役割の強化，農民の役割の強化などが列挙されている。

5. 地方公共団体のアジェンダ21行動計画

アジェンダ21は，地方公共団体の行動計画，すなわちローカルアジェンダ21の策定も求め，あらゆる主体がこれに参加することが必要であるとしている。すなわちアジェンダ21第28章の28.3は，「地方公共団体は，市民，地域団体および民間企業と対話を行ない，ローカルアジェンダ21を採択すべきである」と規定する。第28章の28.2は，「1996年までに各国の地方公共団体の大半は地域住民と協議し，当該地域のためのローカルアジェンダ21について合意

を形成すべきである」と具体的な時期の設定まで行なっている。

日本でローカルアジェンダ21を策定した地方公共団体はまだ少ない。環境庁地球環境部へローカルアジェンダ21として送付があったもの(1994年5月23日)は8件である。⁽¹²⁾すなわち、都道府県レベルでは、「アジェンダ21かながわ」(93年2月公表)、「広島県地球環境保全行動計画(エコネット21ひろしま)」(93年8月)、「さいたま地球環境シアター」(93年3月)、「千葉県地球環境保全行動計画」(94年3月)、「環境首都・山梨づくりプラン」(94年4月)、「三重県地球環境保全行動計画」(94年3月)、「地球環境の保全のために〈アジェンダ21滋賀〉」(94年4月)の7件、市町村(特別区を含む)レベルでは、「アジェンダ21板橋」(94年3月)の1件である。しかし、問題がなくはない。すなわち、計画内容が大同小異であること、ほとんどのローカルアジェンダは抽象的なスローガンを掲げるにとどまり、目標数値や具体的な推進手法(実施体制など)は出していないこと、過去の政策の見直しや新規事業を盛り込んだ計画が少ないこと、などの問題点があるのである(『日本経済新聞』1994年7月10日)。

環境庁は、地方公共団体によるローカルアジェンダ21づくりを支援するため、1993年12月に、「ローカルアジェンダ21策定指針検討会」を設け検討してきたが、94年6月20日、策定指針をまとめ、全国の都道府県と政令指定都市に対して示した。指針は、ローカルアジェンダ21において特に重要な要素を三つあげている。すなわち、(1)持続的発展が可能な社会を目指すものであること、(2)行動計画性、(3)策定過程への市民等の参加、である。

ここでは、一つのサンプルとして1993年2月に出された「アジェンダ21かながわ——神奈川県地球環境保全行動指針」⁽¹³⁾を見てみよう。全部で5章から成るが、中心は第4章である。そこでは、地球環境問題への四つの基本的方向を示しているが、そのうちの 하나가「環境分野における国際協力の推進」である。地球環境問題の克服をめざし、世界の国々、特に開発途上国との協力を深めることを目標にし、四つの行動原則((1)環境保全に関する国際協力の推進、(2)森林資源の保護、(3)環境保全技術の移転促進、(4)海外進出に際しての環境配慮)

と、県民行動、行政行動、企業行動それぞれにつき行動プログラムを明記している。例をあげると、県民行動では、「開発途上国への理解を進める」ことがあげられ、行政行動では、「友好姉妹都市との環境分野での国際協力を進める」ことがあげられている。後者の具体的実現策としては、開発途上国からの公害防止技術研修生の受け入れや技術指導者の派遣を示している。企業行動では、環境対策技術の積極的移転の促進や海外企業活動における環境配慮努力を示している。まだまだ内容が抽象的で作文的なところが多いが、取組の第一歩としては評価することができる。

6. 経団連地球環境憲章

1991年4月23日、社団法人経済団体連合会は、「経団連地球環境憲章」を公表した。UNCED以後を見越してまとめられたもので、企業の役割を認識し、国際協力を通じて地球的規模での環境保全に努めることを宣言した。内容は、基本理念と11項目の行動指針、それに別添として10項目から成る「海外進出に際しての環境配慮事項」が付されている。基本理念では、企業の存在が地球環境そのものと深く絡み合っていることをふまえ、その活動は全地球的規模で環境保全が達成される未来社会を実現することにつながるものでなければならないとする。

次に行動指針は、持続的発展の可能な環境保全型社会の実現を目指し、以下のような11項目を列挙する。環境重視の経営方針、環境問題担当の社内体制整備、事業活動の全段階における環境影響への配慮、地球環境問題解決のための技術開発の努力、環境対策技術等の積極的移転、緊急時の適切な対応措置、積極的な広報・啓蒙活動、地域社会との共生、海外事業の展開に際しての10の環境配慮事項の順守、環境政策への貢献、地球温暖化等への積極的対応。

10の環境配慮事項とは、次のような内容である。

- (1) 進出先社会において、環境保全に積極的に対応する旨を明示する。

- (2) 進出先国の環境基準・目標等を順守し、それがゆるやかあるいは基準がない場合は、進出先国の自然社会環境を勘案し、日本の法令や対策実態をも考慮し、進出先国関係者とも協議の上で地域の状況に応じて、適切な環境保全に努める。
- (3) 環境アセスメントを十分に行ない、必要に応じて事後評価を行なう。
- (4) 環境関連技術・ノウハウの移転を促進する。
- (5) 企業内の環境管理体制を整備する。
- (6) 環境対策に関する情報を積極的に流し、進出先社会との摩擦を避ける。
- (7) 環境問題をめぐるトラブルが発生したときは、適切に対応する。
- (8) 科学的・合理的な環境対策に資する諸活動に協力する。
- (9) 環境配慮に関する企業の活動の実態を積極的に広報する。
- (10) 海外企業の環境配慮取組に対する日本の本社の支援体制を整備する。

いずれの項目も重要であり、今後積極的に実施していくことが望まれる。特に(2)と(3)はきわめて重要である。企業の国際競争力にもかかわる問題であるが、ここに明言したことの意義は高いと思う。

注

- (1) 環境庁環境法令研究会編『環境六法』平成6年版 2325ページ／地球環境法研究会『地球環境条約集』中央法規出版 1993年 33ページ。
- (2) 『アメリカ合衆国政府特別調査報告 I 人口・資源・食糧』、『同 II 環境』と2巻に分けて、家の光協会から1980年に刊行。
- (3) The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987. (環境と開発に関する世界委員会訳『地球の未来を守るために』福武書店 1987年)
- (4) 『環境六法』2328ページ／『地球環境条約集』41ページ。
- (5) 「第3章 地球環境問題と我が国の貢献」(『昭和63年版 環境白書』43～120ページ、および「むすび——地球環境保全に向けての我が国の貢献」(同白書) 121～126ページ)。
- (6) 『環境六法』2330ページ／『地球環境条約集』63ページ。
- (7) 国連事務局監修『アジェンダ21——持続可能な開発のための人類の行動計画』海外環境協力センター 1993年。

- (8) 『環境六法』2348ページ。
- (9) 環境庁企画調査局企画調査課編著『環境基本法の解説』ぎょうせい 1994年は、環境基本法の立法経緯逐条解説および資料に詳しい。
- (10) 環境庁地球環境部で入手したワープロプリント版による。まだ未公開のようである。
- (11) 日本経済教育センター編『アジェンダ21 行動計画読本』日本経済教育センター 1994年 11ページ以下。
- (12) 環境庁の資料——「地方公共団体による平成5年度の地球環境保全施策等調査結果の概要」1994年4月、および「環境基本法制定に対応した地方自治体の動向等に関する調査について——平成6年1月実施」1994年5月、による。
- (13) 1994年2月に、かながわ地球環境保全推進会議から『アジェンダ21 かながわ——神奈川県地球環境保全行動指針』として発行。