

第2章

環境法分野におけるアジアの地域協力

作本直行
井上秀典

序

アジア地域において環境協力の果たすべき役割が急速に高まりつつある。その背景として、第1に、アジア各国で環境問題による被害が深刻化してきており、現在および将来の国内の環境問題に対して1国のみへの対応だけではもはや十分な効果を期待できなくなっていることがある。第2に、アジア地域では環境問題による被害の越境化傾向がすでに見られ始めていることがある。「公害に国境なし」と言われるとおり、環境問題が国境に関わりなく地域的な広がりを見せており、このような環境問題の越境化に対処するために、各国のばらばらな対応だけでは十分な解決を図ることに限界があると考えられる。第3に、国際社会において地球規模の環境問題に対する認識が急速な高まりを示している。アジア地域の環境問題が地球全体に及ぼす影響の度合は必ずしも小さいとはいえないであろうし、地球環境全体への貢献の必要があるものと考えられる。

1972年のストックホルム宣言前文第7は、「環境問題は一層複雑化するであろうが、その広がりにおいて地域的または全地球的なものであり、また

共通の国際的領域に影響を及ぼすものであるため、共通の利益のための国家間の広範囲な協力と国際機関による行動が必要となるであろう」と述べている。つまり、環境問題の広がりには、地域的または全地球的であり、またその影響は国際的な領域にまで及ぶものと考えられ、「共通の利益」の見地から、国家間の協力と国際機関の行動の双方の環境協力が必要だと述べている。さらに、これを個別的に具体化した同原則第24は、「多国間取り決め、2国間取り決めその他の適当な方法による協力は、……すべての分野における活動から生ずる環境に対する悪影響を予防し、除去し、減少し、効果的に規制するため不可欠である」(……は筆者)と規定しており、環境分野の国際協力の必要性を強調している。

ところで、アジア地域の経済発展はしばしば「世界経済の牽引車」とも称されるとおり、世界経済の関心がこの地域の経済活動に向けられている。アジアNIEs、ASEAN諸国、およびベトナムなどのインドシナ諸国は、急速な勢いで経済発展を遂げてきている。また、ロシア、中国も近年市場経済システムを導入し、経済活動の活発化を目指している。また、インドなどの南アジア諸国でも経済の自由化の動きが見られるようになってきている。例えば、アジア諸地域でのいわゆる「地域経済圏」の議論、APEC加盟国間の経済協力の推進に関する議論などは、アジア地域における経済活動の規模拡大とともに、経済活動の地域的な広がりを象徴するものと理解してよいであろう。

このようなアジア地域における経済活動の規模拡大および地理的な広がりには、単に物、資本、人の国家間移動に急速な拍車をかけるだけでなく、各国の産業規模の拡大、工業活動の増大、資源消費の増大をもたらすために、環境に与える負荷の増大をもたらし、かつ国内および国外への公害の拡大ならびに移動を促す要因となっている。これは、現在および将来のアジア地域の急速な経済社会の変化が、地球環境全体に大きな負荷を与えるとともに、この地域の環境条件の悪化を急速に招来する可能性を示唆するものといえよう。

以上見たように、この地域の環境問題が増大ないし拡大傾向を示しつつある場合、環境問題を特定の国あるいは特定の都市について個別的に検討し、

個別的に対処するだけでは、予防的または予見的な対策を重視する「持続可能な開発」の立場からみても、必ずしも十分とはいえないであろう。

ところで、1992年のUNCED前後において、アジア諸国では「持続可能な開発」に対する意識が急速な高まりを示しつつある。各国の環境政策または地域の環境宣言などでこの概念を導入する機会が増えてきており、この概念を通して環境問題に対する認識が急速に高まりつつある。しかし、例えば、前に述べた経済活動の急速な規模拡大の点で注目される東アジアは、環境分野の二国間協力における一定程度の進展を除き、地域への対応が十分に達成されたといえる段階にはない。また、深刻な環境問題を抱える台湾は、国際法の地位が不安定なため、国際的な取り決めからも排除されてしまっている。このような点から見ると、アジアの地域ないし小地域のレベルでは、環境協力のための十分な制度的枠組みが形成されているとは言い難いであろう。以上のような立場から、この地域の環境協力の推進と制度の構築に向けて、その方向を検討する必要があるものと考えられる。

以下、本論では、アジア地域全体の環境問題の状況、地域協力の現状、課題と展望の順で、この地域における環境協力のための枠組み形成の必要性およびその可能性について検討したい。なお、本論では、アジアの環境協力の対象に、東アジア、東南アジア、南アジア、さらに南太平洋の地域、日本も加え、議論することにする。

I 環境問題の所在

1. 環境問題の所在と環境協力の必要性

アジア地域の環境問題の所在と必要性を地域協力の観点から検討した場合、次の3点が注目される。

第1に、この地域の多くの国・地域では、環境問題がすでに深刻かつ重要

な社会問題として認識されつつあり、人体、財産などに深刻な影響をもたらす場合も増えつつある。

この地域の環境問題には、多様な内容が含まれる。近年特に顕著なのは、水質汚染、大気汚染、廃棄物処理問題などの産業公害の発生、さらには高度な技術開発に伴ういわゆるハイテク汚染などであり、NIEsおよびASEAN諸国にとって共通の関心事となりつつある。他方、アジア地域では、大規模な森林破壊、砂漠化の進行、マングローブ林の破壊、土壌汚染や土壌流出、地下水や湖沼の汚染などととも、種の消滅、生態系の破壊、文化的、歴史的遺産への影響などきわめて多様な環境問題の形態が見られる。さらにアジアの多くの地域では、貧困、人口圧力などに起因する生活環境関連の問題がまだ広く見られ、問題解決のあり方を一層複雑⁽¹⁾にしている。

以上のような各国共通の課題である環境問題に対して、アジア諸国は解決能力の向上を図り、問題解決に向けて協力の必要性を増しつつあると言えよう。

第2に、この地域で地理的に近接したところでは、一国の環境被害が容易に越境して他国に影響を及ぼすことがある。いわゆる越境汚染の問題である。例えば、中国の酸性雨の場合、自然条件によってはその影響が日本、韓国、北朝鮮などの複数国に及ぶものと見られている。

アジア地域では、国際河川、国際海峡などに関連した越境汚染の問題が発生している。例えば、マラッカ海峡などの国際海峡では航行中の船舶が座礁事故などを起こし、油濁汚染を発生させ、沿岸国にその被害を与えることが多い。国際河川の利用や大陸棚の資源開発に伴い、ある国の汚染被害が近隣国へ及ぶ可能性もある。さらに、最近では、大規模な経済開発、原子力の開発利用、海洋の鉱物資源開発等も活発化しつつあり、危険の度合いが高く被害規模の大型化を招きやすいような環境問題が懸念される。

また、アジェンダ21第20章が述べるように(20.4)、「有害廃棄物の越境移動が既存の国内法制や国際的な文書に違反して行なわれ、かつこれが、特に途上国の環境や公衆衛生に損害を与える」可能性は、現在および将来のアジ

ア地域において無関係とは言い得ない。この地域では、すでにバーゼル条約批准などの国際的取り組みも一部開始されているが、「国際レベル、地域レベル、国家レベルでの政策および手段の効果的な調整を行なう必要がある」(同20.15)と考えられる。すでに、アジア諸国間における有害廃棄物の越境移動、進出企業による放射性廃棄物投棄の問題など、被害がすでに発生していると考えられる事例がある。

さらに、越境移動の方法が、これまでのように単に先進国から途上国へといったようないわゆる典型的な「公害輸出」パターンだけでなく、NIEsから他のアジア途上国へといったように移動の方法が、多様化ないし複雑化している点も無視できない。この分野では地域レベルの取り組みが必要とされている。

また、渡り鳥や回遊魚など移動性の動物の保護に関しては、一国だけの対応では目的の達成が困難であろう。また、種の絶滅の危機に瀕している台湾の虎や犀の保護のような場合には、国を越えた消費者に対する対策が必要であり、問題解決にあたり、経済的および文化的な要因にも配慮した地域協力が必要とされる。

第3に、アジア地域の環境問題は、地球全体の生態系ないし環境条件に与える影響の大きさからみても、無視できない規模に及びつつあると考えられる。いわゆる地球環境への影響の観点からも積極的な地域レベルの対応が必要とされていると考えられる。

2. 地域協力のための方法と前提条件

ここでは地域協力を図るための方法と前提条件について、いくつかの点を検討しておく必要がある。

(1) 地域協力のための方法

すでに述べてきたような国境を越えかつ拡大しつつある環境問題に対して

は、地域的な立場にたった広域的な環境協力が必要であると考えられる。地域に共通の環境問題に対して、地域の特性、具体的な環境条件、その他の社会的経済的条件等を勘案して、きめ細やかで現実的な対応が可能になると考えられる。⁽²⁾

アジア地域の環境協力に関して、このような「広域的地域管理」の必要性の考え方は相当にあてはまるものと思われる。ただし、「広域的地域」の厳密な意義と範囲、ならびに「管理」の方法内容などに関しては、アジア諸国の環境問題が多様性をもっているだけでなく、各国の政治的、社会文化的背景が異なるため、必ずしも容易にはこれらを確定できない。ここでは、便宜的にアジアの自然的、社会文化的まとまりからみて、これを全体的に「地域」(リージョナル)として扱い、これをさらにいくつかに分けて「小地域」(サブ・リージョナル)として区分することが適当であろう。ただし、この「地域」については、問題の性格とその対応によって、必ずしも地理的な連続性を前提とした地域だけの協力で十分という意味ではない。

環境協力の方法として、酸性雨、廃棄物処理、国際河川など個別的な環境問題を対象にした地域協力のアプローチも可能であろうが、やはり制度的な背景をもった地域協力の確立を前提にするほうが、環境資源の予防的、広域的、継続的管理、さらに開発と環境配慮の統合に関する政策策定と実現の点などで優れていると考えられる。

この地域協力の当面の課題に、地域の環境に関する諸原則、政策の確立と採用、環境保護または公害防止減少に関する情報交換、共同調査、技術協力などに関する一般的な協力事項、個別的で優先度の高い環境問題に対する規制方法、排出基準などに関する協力事項、さらに組織制度面を重視する場合には、その組織の構成、予算、議決方法、各参加国の権利義務、さらに参加国の国内法における法の適用、紛争解決の方法などが含まれるであろう。

(2) 地域協力のための前提条件

この地域で環境協力を推進するにあたり、その前提として、環境問題が各

国の共通的な課題であること、各国の環境法の整備など環境協力のための国内的条件が一応整備されていること、問題解決に対する意識の向上が必要であろう。ただし、組織的な環境協力を図る場合には、地域協力のための一般的な枠組がある程度整備されていることが望ましい。⁽³⁾ 環境問題がアジア諸国で共通の課題となりつつある点はずでに見たとおりである。各国の国内条件は本書の各国編で見たとおりであり、多くのアジア諸国で国内環境法の整備と環境関連の主管行政機関が相当に整備された段階にあり、地域協力を図るための前提条件はほぼ整ったと言えよう。⁽⁴⁾

環境意識の向上に関しては、国際的な影響、各国政府などの取り組み状況、一般の環境研修、教育、啓蒙等の諸活動からみて、アジア地域で相当な高まりを示しつつあると考えられる。例えば、チェルノブイリ事故などの代表的事例が環境問題に対する大きな警告を発したこともあり、インドのボパール化学工場の惨事もアジアの多くの国に対して影響を与えている。環境NGOの活動が活発な国もある。

地域協力一般のための組織的な枠組がある場合には、環境協力が発展的かつ継続的に推進される可能性がある。アジア地域ではまだ地域協力の歴史が浅く、国家間の結びつきが緩いために、仮に地域協力のための組織が成立している場合でも、他の地域機関のような強固な組織にまで発展したとは言えないであろう。

なお、注意すべきことに、アジア諸国の間では、環境概念の理解と主な関心の所在に異なりがあることが予想される。

まず環境概念の理解に関しては、1972年のストックホルム国連人間環境宣言でも明らかなおと、先進国と途上国の間で、さらには途上国間でも、統一的理解が必ずしもなされていない。アジア地域では、環境に対する認識理解、価値観、自然観は多様である。これはこの地域の自然条件、経済的、政治的、社会的文化的諸条件が大きく異なるためであろう。そこで、各国が抱える環境問題の主な関心にも異なりが生じていると言えよう。例えば、東アジア、ASEANでは廃棄物処理の問題や有害廃棄物による汚染の問題を重

視する国が増えているし、南アジア諸国では、貧困、人口圧力、自然災害と環境問題が相俟って、容易に大量の犠牲者を出してしまうことがあり、インフラの開発整備や生態系重視には大きな関心がもたれている。またバングラデシュやインドネシアにとって温暖化に伴う水位上昇は深刻な問題であり、このような地球環境問題に対する関心度合いも国によって異なっていると言えよう。また、かつてマラッカ海峡での海洋汚染防止に対して沿岸国が共通の歩調をとれなかった時期があるが、その理由として、当時各国間に異なった経済的、政治的な利害関係があったと言われている。最近、シンガポールでは環境概念の中にすでにアメニティーの議論を取り入れる傾向が見られる。このように、アジアの環境状況に対する各国の理解と関心は必ずしも同じでなく、環境問題への関心は多様であると言えよう。

(3) アジア地域の環境問題と環境協力

東アジア地域における環境分野の協力はすでに断片的には見られるが、地域レベルでの環境関連の条約締結の動きはまだ見られておらず、小地域での環境協力のための機構も存在していない状態である。仮に中国、韓国、ロシア、北朝鮮、台湾などの間で環境協力の体制が形成され、環境政策に関する対話がさらに進めば、東アジア地域における環境状況が改善されることは明らかであろう。現段階で国際法上の地位が不安定な台湾などを地域の環境協力の当事者として取り込むための体制づくりが急務であろうと考えられる。

他方、東南アジア、南アジア、太平洋の各小地域については、環境分野の地域協力という視点に限って見た場合、一定程度の進展をみることができる。例えば、地域国際機関の設置、地域条約の締結、各種の環境プログラムの進行などである。これらの詳細は後で改めて検討したい。

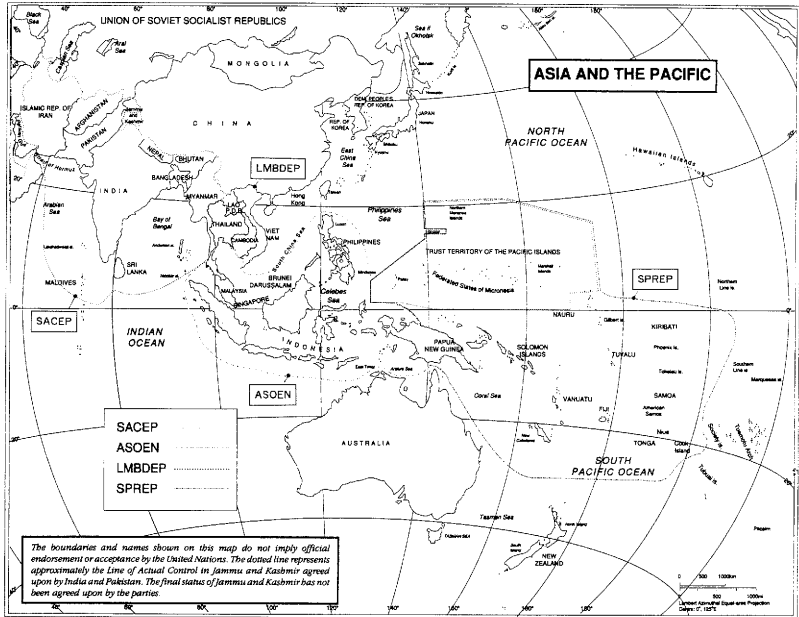
現段階では、すでに見たようなアジア各国での環境問題および越境汚染に対して、地域全体としての調整や取り組みおよび東アジアの小地域レベルの環境協力のための組織的枠組はまだ準備されていない。「持続可能な開発」の立場に立った開発と環境配慮の統合に関する考え方を広くアジア地域に浸

透させ、開発と環境の調整を実現していくことが、是非必要であろう。すでに地球規模の協力がオゾン層保護、地球温暖化、熱帯雨林保護の分野等で行なわれている。このような地球環境全体の考え方をアジアの地域協力の中にも積極的に取り入れる必要性が高いと考えられる。

II 地域協力の現状

ここでは、東アジアとそれ以外の地域に分けて、地域協力の現状を検討する(図2-1)。

図2-1 アジア地域の環境協力



(注) 本図は、必ずしも国連の場で合意された国境線を示すものではない。

(出所) ESCAP, *State of the Environment in Asia and the Pacific*, 1990, p.180.

1. 東アジア地域

東アジアではこの地域を対象とした環境保護関連の条約がまだ存在しないために、二国間の協力関係が中心となる。ここでは日本との関係を中心に論じることとする。

(1) 日本と中国

(イ) 酸性雨対策

中国の酸性雨に関する環境問題は、日本および韓国などの近隣国、さらには世界にとっても重要である。中国の火力発電所等から排出される硫黄酸化物が気流に乗って日本に届く可能性があるからである。⁽⁵⁾ 中国政府も酸性雨の防止対策を1992年以降の重要な政策目標とする方針を固めており、日本は環境保全で中国と協力することに合意している。具体的には、日中友好環境保全センターの設立によって地球規模の環境問題をはじめ酸性雨対策などのプロジェクトを確認し、⁽⁶⁾ 酸性雨に関する大気汚染防止のほか水質汚染防止、廃棄物処理対策に関するエネルギー支援に関する「グリーン・エイド」に代表される公害防止関連技術の総合対策を推進してきている。⁽⁷⁾

(ロ) 環境保全条項

借款に環境保全条項を盛り込むことによって環境の保護を行なっていくという点も注目すべきである。日中両国政府は、輸出入銀行が1992年から供与する総額約7000億円の第3次資源開発ローンについて、中国側が開発が環境に与える影響を事前評価し、その防止策を示すことおよび事業開始後も双方が定期的に環境への影響をチェックする協議機関を設置することで合意している。⁽⁸⁾

(ハ) 環境協定

環境協定の締結も検討段階にあり、協定では酸性雨などの越境環境問題に対応していくため個別に合同委員会を設け、専門技術者の交流を行なう予定

(9)
である。

(二) 渡り鳥の保護

「渡り鳥およびその生息環境の保護に関する日本政府と中華人民共和国との間の協定」(1981年6月8日発効)が締結された。その内容は、渡来する可能性のある鳥類の保護および絶滅の可能性のある鳥類の保護を目的とし、渡り鳥の捕獲およびその卵の採取禁止を規定する。ヘラサギ、マガン、カリガネ、オオハクチョウ、マガモなど227種が保護の対象である。

(ホ) 科学技術協力

「科学技術の分野における協力に関する日本国政府と中華人民共和国との間の協定」が1978年8月12日に締結された。主な内容は「平等および互恵の原則の基礎の上に科学技術の分野における両政府間の協力を発展させ、かつ促進する」ことである。

(2) 日本と韓国

(イ) 科学技術協力

韓国との間ではすでに「科学技術の分野における協力に関する日本国政府と大韓民国政府との間の協定」が1985年12月に締結されている。主な内容は「平等および相互利益のもとに科学技術の分野における両国政府間の協力を推進」することであり、その協力には保健および環境の分野が含まれている(第1条2(c))。

(ロ) 環境協定

韓国も経済発展に伴う環境の悪化を懸念しており、越境汚染の可能性もあるために、日本との間の環境協定の締結には積極的である⁽¹⁰⁾。

(3) 日本とロシア

(イ) 環境協力協定

日本と旧ソ連の間では「日ソ間での環境保護の分野における協力に関する協定」が1991年4月18日に締結されている。

両政府は、「平等、相互主義および相互利益の原則に基づき環境の保護の分野における協力を発展させる」(第1条)とし、協定の実施状況の検討には環境保護合同委員会を設置してあたる(第3条1)。なお、協力対象の分野は多岐にわたっており、現在考えられているのは、大気汚染の防止、水質汚染の防止、有害廃棄物の処理、都市環境の改善、生態系および生物学的多様性の保護、地球の温暖化防止、人間の活動および自然の作用が気候にもたらす影響の研究、オゾン層の保護、環境悪化の健康上、生物学上および遺伝上の影響に関する研究、環境の保護および改善に関連するその他の分野で今後合意されるものが含まれる。

(四) 科学技術協力

旧ソ連との間では「科学技術協力に関する日本国政府とソビエト社会主義共和国連邦政府との間の協定」が1973年10月10日に締結された。この協定の枠組に基づき「原子力の平和的利用の分野における協力に関する日本国政府とソビエト社会主義共和国連邦政府との間の協定」が91年4月18日に締結された。⁽¹¹⁾ 主な内容は、放射性廃棄物の処理および処分など原子力の平和的利用に関する協力を「相互主義に基づき発展させるよう努力する」(第1条)ことである。協力は、一般情報の交換、科学技術情報交換、専門家の交流、共同研究などの形態で行なわれる(第2条)。

(五) 渡り鳥の保護

「渡り鳥および絶滅のおそれのある鳥類ならびにその環境の保護に関する日本国政府とソビエト社会主義共和国連邦政府との間の協定」が締結された。この条約は、渡来する可能性のある鳥類の保護、および絶滅の可能性のある鳥類の保護を目的とし、渡り鳥の捕獲およびその卵の採取禁止を規定する。コウノトリ、オシドリ、タンチョウ、キジバトなど287種が保護の対象である。

(六) 放射性廃棄物の投棄禁止

最近ロシアの放射性廃棄物の海洋投棄が大きな国際問題となっており、実際に液状放射性廃棄物の海洋投棄が行なわれている。⁽¹²⁾

放射性廃棄物の海洋投棄については1993年の東京サミットで出された経済宣言で「放射性廃棄物の海洋投棄が世界的な規模において、なかならず周辺諸国の環境に与える影響の見地から、深刻な懸念を惹起している」ことを確認するとともに、この問題をさらに検討するために、「日ロ合同作業を通じて緊密に協議していくことに同意する⁽¹³⁾」としている。今後は、問題解決のために日ロの協力体制を早急に推進していく必要がある。

(4) 韓国とロシア

韓国とロシアの間での環境協力はまだ端緒についたばかりである。1991年に韓国とロシアの間で友好条約が締結されたが、環境保護に関する協力を一般的にうたっているにすぎない。ただし、前述のロシアによる放射性廃棄物の環境影響は韓国にとっても明らかに無視できないものであろう。

(5) 韓国と中国

韓国と中国の間で環境協定の締結が予定されている。1993年10月22日付けの日本経済新聞によれば、環境協力協定案がすでに韓国政府の側で準備されており、環境保護のための共同委員会の設置、大気、水質の汚染防止などが取り入れられ、近い将来に締結予定とされている。

2. 東南・南アジア・南太平洋の地域

(1) 協力の方法と内容

これらの小地域の環境協力には、すでに述べたとおり、各国政府間に環境協力のための一定の進展が見られる。この場合、既存の地域協力組織を前提にした場合（例えば、ASEANとSAARC）とそうでない場合がある。

もっとも代表的な小地域の環境協力は、UNEP、ESCAPなどの国際機関が支援する三つのサブ・リージョナルプログラムである。「環境に関するASEAN事務官会合」(ASOEN)、「南アジア共同環境プログラム」(SACEP)、

「南太平洋地域環境協力プログラム」(SPREP) である。これら以外に、国際機関の支援により、「低地メコン盆地開発環境プログラム」(LMBDEP), 「東南アジア海洋調整機関」(COBSEA) などのプログラムが展開されている。⁽¹⁴⁾ 主な三つのプログラム内容については、次の項で説明を行なう。

なお、既存の地域組織を前提にしない場合として次のものがある。

2 国間の協力の例として、例えば 2 国間では、マレーシアとシンガポールの間で 1991 年 1 月に設置された「マレーシア・シンガポール環境合同委員会」(The Malaysia-Singapore Joint Committee on Environment) があり、工場および自動車からの大気汚染、ジョホール海峡の越境汚染問題、環境基準、有害物質の管理に関する討議が行なわれている。また、同様の委員会として 1991 年 11 月に設置されたインドネシア、シンガポール両国間の「インドネシア・シンガポール環境合同委員会」(The Indonesia-Singapore Joint Committee on Environment) がある。⁽¹⁵⁾

また、マラッカ国際海峡の航行安全を確保するための沿岸国家間の環境協力では、沿岸国であるインドネシア、シンガポール、マレーシアの間の地域協力が注目される。これは、1970 年代にインドネシア、マレーシア、シンガポールの間で開始したもので、これに対し日本が資金面、技術面の協力を行なったものである。近年マラッカ海峡での大型タンカー事故による油濁汚染被害の拡大に伴い、油濁防止のための支援協力関係を強化するための関係国会議がインドネシアで開催されたり、油濁防除のための回転基金 (Revolving Fund) が設置されるなど、新しい動きが見られる。現在、日本側からこれを支援強化するための OSPAR プログラムが検討されている。⁽¹⁶⁾

これら以外にも、日本政府とアジア諸国の間で、いわゆる「環境センター」の設置 (タイでは「環境調査研修センター」、インドネシアでは「環境管理センター」), 「グリーンエイド・プラン」の実施 (中国、タイ、インドネシア、フィリピンなど) などの環境協力が実施されている。また、アメリカ、カナダ、ドイツ、オランダなどの先進国との間でも二国間の環境協力が進んでいる。アジア開発銀行、世界銀行などの国際金融機関による環境協力もこの地域では

展開されている。

なお、非政府の環境協力では、環境NGO、企業、学術機関などによる協力が見られる。例えば、日本弁護士連合会のマレーシアでの公害裁判に対する支援、日本の業界などによる技術協力支援などが行なわれている。例えば環境NGOの国際会議や、学術機関間の意見交換など、さまざまな方法で環境協力が行なわれており、その役割は大きいと考えられる。

(2) 各環境プログラムの内容

ここでは、東南、南、太平洋の各地域で展開されている三つのサブ・リージョナルの環境協力プログラム内容を紹介する。

(イ) 「環境に関するASEAN高級事務官会合」(ASOEN)

ASOENは、1989年7月のASEAN閣僚会議の場で、それまでのASEAN専門家会合(AEGE)からASEAN常務委員会に直接報告を行なう常任委員会の一つに格上げされたASEANの中の環境組織である。これは、ASEAN地域における各種の環境保護のプログラムを推進するためのものである。ASOENの目的は、地域の計画の策定、地域環境プログラムの推進などである。この地域の環境協力は、77年にUNEPが、いわゆる「ASEAN環境プログラムI」(ASEP1)を支援、実施した時に開始した。当時、このAEGE委員会は、ASEANの科学技術委員会(COST)の下に置かれ、78年12月にジャカルタでの環境会議開催以後、定期的に行なわれてきた組織である。

「ASEAN環境プログラム」(ASEAN Environmental Program, ASEP)は、ASEAN諸国を対象に、諸国間の環境協力の範囲および優先課題を取り上げるとともに、各種プロジェクトを実施してきている。ASEP第1プログラムは、1978年から82年にかけての5年間、ASEP第2プログラムは83年から87年までの5年間、ASEP第3プログラムは88年から92年までであった。ASEP第3プログラムは、優先的な協力分野、国内および地域開発政策への初期段階の統合、環境保護のための国および地域の環境保護に関わる制度的な枠組み強化、技術移転の推進、環境管理の情報交換、地球環境問題解決の

ためのASEAN以外の国際機関や他の国との協力の促進などを、政策ガイドラインとして取り上げたいわばアクションプログラムであったといえる。

ASEAN地域では、これまでに環境関連の宣言、条約などが多く蓄積されてきている。1981年の「ASEAN環境に関するマニラ宣言」、84年の「伝承公園と保全地区に関するASEAN宣言」、84年の「ASEAN環境に関するバンコク宣言」、85年の「自然および自然資源の保護に関する条約」、87年の「持続可能な開発に関するジャカルタ決議」である。

(ロ) 「南アジア共同環境プログラム」(SACEP)

アフガニスタン、パングラデシュ、ブータン、インド、イラン、モルジブ、ネパール、パキスタン、スリ・ランカの諸国が、このSACEPプログラムに加盟する。SACEPの場合、財政的、制度的な困難があるにもかかわらず、環境保護に向けての活動は積極的である。例えば、環境影響評価制度手続き、環境基準、環境法整備、山岳地の生態系保護、森林保護などの国境を越える問題が対象とされている。南アジア海洋保護のための地域プログラムは、SACEPとUNEPによって調整されている。環境法に関しては、地域の環境法レポートを刊行し、中堅レベルの政策立案者のための会議開催、法案作成のための相談サービスなどを実施する予定である。また、環境教育に関しても、環境教育センターの設置など、いくつかの活動が展開されている。

(ハ) 「南太平洋地域環境協力プログラム」(SPREP)

1982年に設置され、南太平洋のアメリカ・サモア、クック島、フィジー、仏領ポリネシア、グアム、キリバティ、ナウル、ニューカレドニア、ニウエ、ノーフォーク島、パプア・ニューギニア、ピットケルン島、ソロモン諸島、太平洋信託統治国、ツバル、トケラウ、トンガ、バヌアツ、ワリス、西サモア、フトウーナが含まれる。南太平洋委員会、南太平洋経済協力局、ESCAP、UNEPの4機関が、ヌーメアにあるSPREP事務局を運営している。86年に設置された南太平洋環境委員会は、情報交換を促進し、SPREPの科学技術分野の諮問機関となっている。財政基盤を確保するために、環境信託基金(Environmental Trust Fund)の設置が検討されている。

SPREPの主な目的は、おもに海洋と沿岸の環境保護に向けられている。「天然資源および環境に関する南太平洋宣言」は、天然資源の持続的漁獲制限にたった管理と、将来の世代の利益のための環境資源保護を強調する。このためのアクション・プランが準備されている。また、「南太平洋の自然資源および環境の保護に関する条約」(The Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific, SPREP Convention)の草案化が1983年の南太平洋政府の専門家会合で検討され、1984年には作成に到達した。この条約は、参加国の間で環境関連の法的、財政的な側面での協力を促進するうえで大きく役立つことが期待されている。すでに87年11月現在で、オーストラリアなど13カ国が署名し、2カ国が批准した。条約は10カ国の批准により効力を発生するので、90年代にはこれが達成できるものとの期待を受けている⁽¹⁷⁾。なお、この条約の前文は、海洋および沿岸環境の開発による汚染の危機の存在、持続的な資源管理を行なうために有効な機関を設置し、国家間の環境協力を促進する必要性を確認するとともに、既存の国際条約が海洋および沿岸の環境保護の目的を満たしておらず、とりわけ南太平洋地域の海洋汚染と環境保護には役立ち得ない旨を協調している。

さらにもう一つ、この地域の環境関連の条約として、「南太平洋の自然保護に関する条約」(The Convention on the Conservation of Nature in the South Pacific, Apia Convention)草案が第1回ウエリントンの1975年の南太平洋国立公園会議で作成された。これはまだ効力を発生していない。上記のSPREP条約が開発との関連で環境管理にまで関心を拡大するのに対し、この条約草案(Apia Convention)は野生生物など自然保護、文化歴史財産に重点をおいている点で、基本的な立場を異にする⁽¹⁸⁾。

3. アジア地域全体の環境協力の現状

東南アジアなどのサブ・リージョナルなレベルの環境協力は他の地域に比べると、きわめて活発で特徴的な動きを示しているとも言えようが、東アジア

ア地域についてはすでに見たとおり、環境協力の取り組みが本格的に開始されたとは言えない状態である。

しかし、アジア地域が国際社会に対し環境面で働きかけを行なった例は多くある。例えば、1992年のリオ国連環境開発会議では、シンガポールのトミー・コーが準備委員長、本会議議長を務め、その手腕を発揮したことが国際的な評価を受けた。さらにこの地域では日本が中心となって開催したアジア・エコ会議、アジア諸国が中心になって発表した途上国の環境に関する国際的な宣言がいくつか発表されている。⁽¹⁹⁾

例えば、UNCEDに提出されたESCAPのいわゆる「アジア太平洋地域の閣僚宣言」⁽²⁰⁾は、アジア地域の環境協力の大きな成果の一つとして注目される。これは、ESCAP地域の環境関係大臣が1990年バンコクで「アジア太平洋地域の環境大臣閣僚会議」を開催し、UNCED会議に提出するため、「90年アジア太平洋地域の環境状況」、「アジア太平洋地域の環境的に健全で持続的な発展に関する閣僚宣言」、「アジア太平洋地域の環境的に健全で持続的な発展に関する地域戦略」を採択したものである。

この閣僚宣言は、地域戦略の策定とその早期実施を目指して、アジア太平洋諸国が環境と開発の統合的なアプローチを採用すべきことを確認するとともに、同第14号以下で具体的な提言を行なっている。また同第24号は地域協力について言及し、「既存の地域別および国家戦略を配慮した、環境的に健全で持続的な発展に関する地域戦略を深めるために、ESCAPの重要かつ継続的な事業を歓迎する」こととし、ESCAPがこれまで行なってきたような地域レベルの環境協力に対する支援を強調している。

しかし、このようなアジアの動きはESCAPあるいはASEAN加盟国を主な対象にしたものであり、台湾などが外れており、アジア全域をすべて対象にしたものではない。さらに、前に述べたような広域的な環境保護の立場から見た場合、これらアジア地域とその周辺の地域との環境協力の必要性も高まりつつあると考えられる。

Ⅲ 地域協力の課題と今後の展望

1. アジェンダ21と地域協力

これからの地域協力には多くのことが期待されている。UNCEDの成果であるアジェンダ21の第37章、第38章は、地域協力を重要課題の一つないし地球サミットの成果の重要な部分として強調している。特に「国際的な機構の整備」と題する第38章は「地域、小地域協力および実施」の項として、能力養成の促進、開発政策への環境配慮の組み入れ促進、持続可能な開発に関連した国境を越えた環境協力に関して地域・小地域協力の促進の三つの発展プロセスについて述べている。この中で特に注目されるのは、開発政策段階における環境配慮の統合に目を向け、これを地域協力レベルで達成しようとする点である。

2. ASEAN地域における地域協力とコンセンサス方式

途上国側の環境問題に対する主張を明らかにした、「環境と開発に関するクアラ・ Lumpur宣言」がある。これは、1990年の第19回環境閣僚会議で決定されたうえで、最終的にUNCEDに提出されたものであるが、この会合の場で、ASEANの環境協力に関わるASOENの組織が設置された。検討課題として、ASEANの環境質基準の調和可能性、海洋汚染事故からの汚染に対して共通の監視プランの作成、越境汚染問題の処理、生物学的多様性保護のための協力の実施、環境および資源管理に関する経済問題の評価、地域内の環境教育の発展と環境意識の向上から取り上げられるとともに、ASOENの機能に合致させたASEPⅢに対する変更修正が採択された。この結果、ASOENの中に、六つのワーキング・グループが設置され、それぞれ自然保

護、ASEANの海洋保護、越境汚染、環境管理、環境情報、環境意識と教育を扱っている。

ASOEN諸国にとって当時の課題は、環境関連の国際条約の批准を推進すべきかどうかであった。国際条約の批准がASEAN諸国の経済開発を阻害する要因になるのではないかとの懸念があったためである。議論の結果、むしろASEAN諸国間での環境協力の強化と地球環境問題に対して、ASEANの共通の立場を固めることの方が、ASEANにとってむしろ重要だとの考えが示された。⁽²¹⁾

このASOENの環境関連の最も大きな成果は、1985年の「自然および自然資源の保護に関する条約」であるのだが、この条約の重要な一部である具体的な保護対象リストを掲げた付則は、まだ補完されていない。このため、条約の最も重要な部分が白紙状態のままであり、条約の実効性を欠く結果となってしまうている。⁽²²⁾

ASEANの場合、ASEANの組織自体は、一般の国際機関のように組織の枠組みが強固でなく、⁽²³⁾ASEANの自発的な協力を求めるための「宣言」、「決議」等の外交文書によって合意を形成してきているのが現状である。このようないわゆるソフト・ロー (soft law) の蓄積を地域協力の検討に加えることが、ASEANのような形成途上にある地域協力の推進にとって有効であろう。このようなコンセンサス方式に基づいた合意形成の方法は、地域協力のあり方をこれまでの「事実上の協力」関係から、これを一層「法律上の協力」関係 (legal cooperation) に近づけるうえで有効であろう。このようなコンセンサス方式は、当事国の間に結果的に脱落者を生まずに合意形成が可能であるといった長所があるためである。これは、ある意味でこのアジアの多様性に富んだ地域性とこのような場合の協力の方向性をよく示している。しかし、これはASEANが、他のECのように、国家間の法的な権利義務関係を前提にした環境分野の地域協力を将来発展するかどうかを、必ずしも明らかにするものではない。

3. 今後の課題と展望

アジア地域での環境協力をさらに発展させる必要性が高まっていると思われるので、ここでは今後の課題について積極的な立場から検討したい。これまでのサブ・リージョナルな環境協力は、既存の地域協力組織の存在を前提にしており、UNEP、ESCAPなどの国際機関が資金面、運営面で支援してきたことがある。しかし、今後発展が望まれる地域協力の枠組づくりあたり、次の点に留意すべきであろう。

(1) 対象地域の拡大

この地域では、小地域の協力体制の確立とともに、アジア地域全体の立場から小地域間の調整をも目指した体制作りが必要であろう。この場合、これまでのアジア地域の政治的、経済的な動向を考慮する必要がある。

まずは、冷戦構造崩壊後の政治体制である。かつての国際政治構造の残渣をまだ引き継ぐ地域もある。国際法上安定的な地位を獲得していない台湾、マカオ、香港（中国復帰までの間）などである。したがって、これらの地域を取り込んだ枠組である方が望ましい。これらは、地域条約の締結能力に問題があるだけでなく、有害廃棄物の越境移動、稀少生物の保護などの多国間国際条約の締結能力にも関わる。北朝鮮、ベトナムなどのインドシナ諸国、中国などの異なった政治体制の国々も含めて対象とするべき必要がある。

次に、この地域の経済発展ダイナミズムを無視できないことがある。市場経済を積極的に導入しようとする中国、ベトナム、アジアに隣接するロシア、経済活動の規模を急速に拡大しつつあるNIEs、かつさらに日本との経済関係を急速に深めつつある南アジアの諸国をも環境協力の議論の対象に組み入れるほうが望ましいであろう。

(2) 協力対象内容の拡大

協力すべき対象範囲の拡大を検討すべきであろう。単なる公害防止に関わる技術、資金面の協力だけでなく、積極的な環境保全、生態系の保全管理、原子力利用の安全性なども重要な課題である。また、「アジェンダ21」が指摘するように、「持続可能な開発」の立場に基づく見地から、開発への環境配慮の政策的な取り組みを(小)地域レベルで実現することも必要であろう。また、APECなどに象徴されるような国際的な経済活動のあらゆる動きに対して環境配慮を組み入れる試みや、さらに援助、投資、貿易に関わる地域のあらゆる経済活動に対して、「環境配慮と環境協力」の視点を組み込むことが肝要であろう。

(3) 地域協力のための組織の確立

(小)地域協力のための機構の設立が必要であろう。既存の経済活動を中心とした国際的な機関などに一時的に運営を任せることも可能だが、地域の環境管理のためには、環境に対し独自の判断を優先的にもち得るような組織の設置のほうが好ましいであろう。この点では、環境分野においてアジア地域で唯一の先進国である日本のリーダーシップに大きな期待が寄せられていると考えられる。また、地域相互間の管轄事項の調整、既存の枠組と新たな地域組織との間の調整も必要であろう。紛争処理機関、研修機関等の設置も併せて検討することが必要であろう。

(4) 地域条約の締結

アジア地域全体または東アジア地域では、環境関連の地域条約がまだ締結されていない。一般的または特定分野の環境協力を対象とする事項に関しては、地域協力のための条約締結を推進することが必要であろう。条約締結国の法的な権利義務が徐々に明らかに規定されていくことが望ましい。あわせて多国間条約の締結促進と加盟国の国内法による法制化確保を促進するための支援措置等が必要とされるであろう。国際条約の一つであるラムサール条

約では、重要な湿地を有するアジア諸国の加盟が議論となっているが、まだ加盟していない国もある。

(5) 先進国（国際機関）、中進国の役割の見直し

アジア地域では、途上国援助を実施する中進国もあり、これからの中進国の環境協力の役割が、適正技術の開発、経験移転等の分野で注目されよう。

また、アジアで唯一の先進国でありかつ「公害先進国」である日本への協力を求める声が高まっている。日本には、資金、技術分野の協力以上の強い期待が寄せられている。すでに日本政府は、UNCED会議の国際公約として、この数年間に環境協力の目的で9000億円から1兆円を支出予定することを発表しており、1992年に発表された政府援助大綱でも、アジア重視と環境問題重視を打ち出している。また、この地域の国際金融機関であるアジア開発銀行についても大きな役割が期待されている。

例えば日本の通産省は、環境保全設備を途上国にリースで貸し出す援助方式の創設を固め、排煙脱硫等の公害防止装置を中国およびASEANの諸国に1993年から設置する方針である。リース方式であれば、設備の設計、施工は日本が責任を持つことになり、援助の効率化を図ることができよう。⁽²⁴⁾ また、環境庁は日本での酸性雨にどの程度中国、韓国からの酸性雨ガスの影響があるかを調査するため、第3次酸性雨対策調査（93年度～97年度）に加える予定であり、東アジア諸国との共同で酸性雨観測、研究、情報交換の体制づくりを重点施策に盛り込んでいる。⁽²⁵⁾

(6) 住民参加の問題

アジア諸国の多くが現在政治的民主化の時代を迎えつつある。これまでの圧政的な政治体質が変化するに伴い、環境問題に関連して徐々に人権重視の立場が登場しつつある。すでに韓国、フィリピン、インドでは、環境権の規定が憲法の中に登場している。アジア諸国での公害紛争の発生も国際的な紛争に発展しつつあり、一般の人々の環境問題への関心は急速に深まりつつある。

また、“Think globally, act locally”の標語に象徴されるとおり、環境の保護への対応と汚染の原因の多くが、個人の考え方とその行動に密接に関連しているため、環境意識の啓蒙活動、環境教育、環境情報の公開等をさらに推進する必要があるだろう。オンブズマン制度の確立、アジア諸国で概して立ち後れを示している環境アセスメント手続中の住民参加の促進、公害紛争や被害者救済のための法制度の確立などが、地域レベルで議論されることが望ましい。

〔注〕

- (1) 野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法——東アジア——』アジア経済研究所 1993年参照。
- (2) このような「広域的環境管理」の必要性とこれに関する議論は、宇都宮深志「広域的環境管理の行政組織のあり方」、村田哲夫「広域的環境管理のための法制度のあり方」、小賀野晶一「首都圏における広域的環境管理のあり方——序説——」、井上秀典「アメリカ・カナダ間の酸性雨問題解決のための広域管理と法的枠組」、柳憲一「E Cにおける広域環境管理政策の動向と機構の改革」（以上、人間環境問題研究会編『特集 広域的環境政策と管理の研究』有斐閣 1993年）、などの論文で紹介されている。小賀野論文は、その67ページで、「地域の特性や水、大気など環境質の性質を考慮すると、環境問題をよりマクロの視点から捉える事が求められ、県や市など既存の行政区画を越えて対象領域を捉えなければならず、ここに広域的環境管理の必要性が指摘されてくる。「広域的」環境管理は、環境管理のいきつくべき目的であり、理論上も実際上も要請されるべきものである」と述べている。
- (3) アジア諸国ではすでに環境問題が公害紛争の局面を持つに至っており、これを国別に検討したものに、発展途上国環境問題総合研究報告書「環境意識と公害紛争処理」アジア経済研究所（中国、台湾、インドネシア、タイの各国の報告書がある）。
- (4) 詳細は前掲(1)と本書の各国編を参照。
- (5) 『日本経済新聞』1992年4月18日夕刊。中国側の鄒家華副首相は渡辺通産大臣との会談で、中国の火力発電所から排出される硫黄酸化物が気流に乗って日本に届いていることを中国政府として初めて認めた。
- (6) 『毎日新聞』1991年10月23日。
- (7) 『読売新聞』1993年5月3日17日朝刊。

- (8) 『日本経済新聞』1992年2月20日夕刊。
- (9) 同上紙 1992年4月4日夕刊。
- (10) 同上紙 1992年4月4日夕刊。
- (11) 『原子力産業新聞』1991年4月25日。
- (12) 『日本経済新聞』1993年10月18日。
- (13) 『日本経済新聞』1993年10月13日。その後11月12日、ロンドン条約会議で低レベル放射性廃棄物の海洋投棄が全面禁止されたが、ロシアは棄権した。
- (14) ESCAP, *State of the Environment in Asia and the Pacific, 1990*, および梶原成元「地域協力の動向」, (『地球環境と政治』〔講座「地球環境」〕中央法規) 199~216ページ。
- (15) それぞれ, *Environmental Quality Report, Malaysia, 1991*, p.178, および *Annual Report 1991*, Singapore, p.35.
- (16) Chia Lin Sien, "Protecting the Marine Environment of ASEAN from the Ship-generated Oil Pollution and Japan's Contribution to the Region" (1994年にアジア経済研究所から「海外客員研究員報告書」としてまとめられた)。
- (17) Jeremy Carew-Reid, *Environment, Aid and Regionalism in the South Pacific*, Canberra, National Centre for Development Studies and The Australian National University, 1989, p.81-82.
- (18) 同上書, pp.93-95.
- (19) 北京宣言, ランカウイ宣言, クアラ・ Lumpur宣言参照。なお, トミーコーのUNCEOにおける活躍に関しては, 作本直行「地球サミットとアジアの環境協力」(『アジ研ニュース』〔アジア経済研究所〕1992年9月号)参照。
- (20) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *The Asian and Pacific Input to the United Nations Conference on Environment and Development*, New York, 1991.
- (21) ASEAN Secretariat, *Annual Report of the ASEAN Standing Committee, 1990-1991*.
- (22) 作本直行「ASEAN地域の環境法分野の地域協力」(安田信之編『ASEAN法——その諸相と展望——』アジア経済研究所 1987年)参照。
- (23) 村瀬信也『ASEANと国際法——域内協力体制と法形態——』(同上書 23~42ページ), および作本 同上論文参照。
- (24) 『日本経済新聞』1992年6月22日。
- (25) 『日本経済新聞』1992年6月26日。