

特集／グローバルなルール形成と開発途上国

グローバル化とアジアの環境法

● 作本直行

● グローバル化と環境問題

国際社会のグローバル化は、地球規模での生産と消費という人類がこれまで経験したことのない大規模な物質循環をもたらしている。これまで国内で概して局地的と考えられてきた公害問題は、越境公害、公害輸出、地球環境問題といったグローバルな問題発生として認識されるようになった。経済活動のグローバル化は、途上国に資源利用と開発を活発化させる好機を与えた。しかし、これが自らの環境管理能力を超えてしまう場合には、非持続的な開発を蔓延させ、自国の環境破壊を招来させるだけでなく、地球全体の環境負荷も増大させてしまうことになる。このようなグローバル化の負の影響を予防する手段としての環境法も、国際化ないしグローバル化する傾向を迎えつつある。

温暖化、オゾン層の破壊、生物多様性の確保、有害物質の越境化などの地球環境問題に関する国際条約の数はおよそ五〇〇を超えるとされており、その約四割が多国籍条約、残りが地域条約である。しかし、環

境条約の批准加盟国の大半は途上国によって占められており、途上国における履行確保が今後の大きな課題となっている。代表的な環境条約について、表1でその批准状況と締約国数を見ると、途上国の割合が圧倒的に高い点が明らかである。このような加盟状況を見た場合、環境問題がもはやOECDなどの先進諸国だけの関心事でなくなったこと、さらにこのような地球レベルの問題解決にとって、途上国の立場にさらに留意した新しい国際法秩序のあり方や環境協力のあり方が模索されるべき時期が到来したことを理解することができる。

環境問題は地理的、空間的、時間的に拡大する傾向にある。のみならず、予知できぬ環境リスクも増えつつある。このため、環境法は、国内環境法と国際環境法の間で相互に影響しあいながら、新しい発展段階を迎えつつあるといえよう。環境法の国際化の経路としていくつかある。第一は、国際条約の制定に代表される国際環境条約法の生成発展であり、これが各国の環境法に反映され、その発展を促す場合である。条約は、国内で批准締結されることにより、

国内の環境法も国際化し、発展する。また、仮に批准されない場合でも、国際社会で確認された「持続可能な開発」、「汚染者負担の原則」、「予防原則」などの環境原則が国内の環境法に浸透し、大きな影響を与える。第二は、国内法として環境法が生成し、これが他国との条約取り決めや国際社会の条約発展に影響を与えたいわゆる内からの流れがある。一九六九年にアメリカの国家環境政策基本法（NEPA）が採用した環境アセスメントが後に国際機関や先進国に普及し、その後大半の途上国の国内法の発展に多大な寄与を及ぼした点が、これにあたる。既に一〇〇カ国以上の国が環境アセスメントを制度として導入している。第三は、ここで注目したいサブ・リージョナルな環境協力の発展であり、一定の地理的なまとまりを背景に、地域レベルの環境法が自生的に発展する場合である。さらにこれ以外にも、最近のFTA締結のように任意の二国間が環境協力も含めて経済活動の合意形成を行うといった新しい形態も登場しつつある。

これらの環境法発展の特徴として、条約

表1 主な環境条約への途上国の加盟状況

主な国際環境条約	調印年	発効年	締約国の数 (2006年7月現在)	非OECD諸国の加盟数
気候変動枠組条約	1992年	1994年	197カ国+EC	167カ国
京都議定書	1997年	2005年	156カ国+EC (2006年1月現在)	128カ国 (ただし、OECD28カ国)
オゾン層保護ウィーン条約	1988年	1988年	189カ国+EC	159カ国
モントリオール議定書	1987年	1989年	188カ国+EC	153カ国
バーゼル条約	1989年	1992年	167カ国+EC	137カ国
生物多様性条約	1992年	1993年	187カ国+EC (2005年10月現在)	157カ国
砂漠化対処条約	1994年	1996年	190カ国+EC	160カ国
ワシントン条約	1973年	1975年	169カ国	139カ国
ラムサール条約	1971年	1975年	152カ国	122カ国
世界遺産条約	1972年	1975年	182カ国	152カ国

(出所) 国際機関等が公表するホームページから集計。

締結といったハード・ローの形成分野だけでなく、宣言文書や行動計画などの法的拘束力の弱いソフト・ローが大量に蓄積されてきた点を指摘すべきであろう。これらのソフト・ローは、ハード・ローを形成することが困難な場合に、これを回避ないし円滑化させる目的で形成される場合もあれば、必ずしも法的な拘束力を必要としない国家間の事実上の協力を支援する目的から利用される場合もある。また、宣言や憲章といった独自の必要性において、形成されることもある。さらに、気候変動枠組条約に代表されるように、「枠組み条約方式」といったような一般原則の採択を優先させ、条約が成立しやすくなるための制定方式も考案されている。これも最近の環境条約の特徴の一つである。しかし、一般的な問題点として、条約間に内容の重複、齟齬、抜け落ちがあったりとか、また多国間条約と地域条約間に整合性がとれていないといった批判があることも否定できない。

●アジアにおける地域環境協力と法・レジームの形成

アジア地域におけるサブリージョンナルな環境協力は、加盟国にお

ける国内の環境問題の解決に寄与するだけでなく、地域及び地球レベルの環境問題の解決にも、重要な役割を果たしている。環境協力の一般的な内容には、共通の解決目標の設定、問題解決に係わる技術、財政、情報分野での協力支援の方法、事務局の設置、越境汚染の予防や被害発生時の通告義務や紛争解決の方法に関する事前取り決め、地球環境問題への地域レベルからの環境協力、環境協力を実施するための制度的枠組みの整備などが含まれる。しかし、既にソフト・ロー分野としてみたとおり、ハードルの高い地域条約の制定達成だけが環境協力の唯一の目的ではないことは明らかである。むしろ環境問題の実質的な解決にとって最も必要とされる非法律的な事実上の協力をソフト・ロー分野が支援することが重要である。地域の環境条約の制定の有無だけでは、当該地域の環境協力のあり方や密度を判断できないといえよう。

例えば、アジア地域の代表的な地域別プログラムとして、ASEAN地域を対象にしたアソエン・プログラム(ASOEN)、南アジア地域を対象にしたサセップ・プログラム(SACEP)、南太平洋地域を対象にしたスプレップ・プログラム(SPREP)があり、さらに形成過程にある中央アジア地域での環境協力(CAREC)と北東アジア地域に関するニアスペック・プログラム(NEASPEC)がある。さらに、対象別に見た場合には、日本が支援し

てきたオスバーと呼ばれるマラッカ国際海峡の海洋油濁汚染防止プログラム、国際河川であるメコン川流域の環境管理に対するADBによる環境協力、酸性雨に関する東アジア地域酸性雨モニタリングネットワーク(EANET)、森林火災に関するASEAN諸国での地域環境協力などがある。表2では、アジアで代表的な地域別の環境協力プログラムをいくつか取り上げ、その内容を比較することにした。

これらのアジア地域の環境協力から明らかかなこととして、環境協力の内容や達成内容が各地域で様々であり、アジア地域全体が連携して協力できる体制にはまだ到達していない点がある。各プログラムは、各地域の環境問題の特性や環境以外の諸条件に合わせて、地域別に発展してきているものといえよう。

そこで、地域環境条約の成立が必ずしも容易でないことを、アソエンの例から紹介したい。アソエンの前身はASEANの環境プログラム(ASEP)であり、その構成国はASEAN諸国である。ASEANでは、一九八五年に自然及び天然資源協定という環境管理のための包括的な地域環境協定(Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources)を成立させる動きがあったが、シンガポールとマレーシアから法的な拘束力のある地域環境条約の締結はASEANにとって時期尚早であるとの反対を受け、実現しなかった。これも、

表2 アジア地域における主な地域環境プログラム

地域環境プログラム	対象国・設置年・組織	プログラムの特徴	地域環境条約の制定状況	地域協力のための主な取り決め
アソエン（アセアン環境上級官僚会合、ASOEN）	アセアン10カ国、1987年、アセアン事務局（ジャカルタ）、アセアン越境ヘーズ防止管理調整センター	アセアンの政治的、経済的な発展と共に発展、前身時代にも長期的環境プログラム（ASEPI～III）の実施と、アソエン環境戦略行動計画（1994年～）の実施	アセアン越境ヘーズ汚染協定（2002年）、自然及び天然資源の保全協定（1985年）	アセアン遺産公園宣言（2003年）、持続可能な開発ヤンゴン宣言（2003年）、環境と開発ジャカルタ宣言（1997年）、持続可能な開発バンダール・スリ・ブガワン決定（1994年）、環境と開発シンガポール決定（1992年）、環境と開発クアラルンプール宣言（1990年）、持続可能な開発ジャカルタ宣言（1987年）、アセアン環境バンコク宣言（1981年）、ヘーズ地域行動計画（1997年）、アセアン地域生物多様性保全センター（1999年）
南アジア環境協力プログラム（SACEP）	南アジアの8カ国、1982年、コロombo事務局	組織制度強化、能力開発、生物多様性の保全と持続的な利用、環境情報と環境評価、教育と意識向上、南アジア海洋プログラム	無	南アジア大気汚染と越境被害の規制防止に関するマレ宣言（1998年）、南アジア環境協力プログラム・コロombo宣言（1981年）、南アジア海洋行動計画（1995年）、南アジア教育訓練行動計画（2003～2007年）、南アジア地域石油流出監視プラン（2003年）、南アジア環境天然資源情報センター（1990年）、南アジア生物多様性クリアリングハウス・メカニズム
南太平洋地域環境プログラム（SPREP）	オーストラリア、ニュージーランドなどの4カ国を含む21の太平洋島嶼国・地域、1980年、サモアの首都アピア	各国の環境管理戦力の開発、環境関連法の整備、能力開発、漁業資源の保全と持続可能な利用（1979年に漁業フォーラムを設置）	南太平洋の環境・天然資源保護協定	島嶼国の持続可能な開発バルバドス行動計画、南太平洋環境協力戦略プログラム（2004～2013年）、南太平洋行動計画（2005～2009年）
中央アジア地域経済協力（CAREC）	無	カスピ海環境計画（CEP）では沿岸国の水管理に関する協調行動の枠組み設置	無	カスピ海環境計画（1995年）、地域協力戦略プログラム（2005～2007年）、科学情報センターの設置（SIC）
北東アジア地域環境プログラム（NEASPEC）	北東アジア6カ国、1993年、事務局無	国境を越えた協力や地球環境問題の解決に向けて、地域協力体制を作るための環境協力高級事務レベル会合の毎年開催で、意見情報の交換、北東アジアでの能力開発と環境モニタリング	無	大気汚染対策のためのトレーニングやデータ収集、大型哺乳類や渡り鳥の保全計画支援

（出所）関連機関のホームページなどから作成。

ASEAN自体の結びつきが緩やかなコンセンサス方式に基づいていたためであった。しかし、一九九七年のインドネシアの森林火災による煙霧（ヘーズ）の発生は、近隣のシンガポールとマレーシアに甚大な被害を与え、さらに国際的な賠償紛争にまで発展する可能性があった。これを機に、二〇〇二年にASEANで初めての地域環境条約として越境ヘーズに関する地域環境協定（ASEAN Agreement on Trans-boundary Haze Pollution）が締結批准された。これは、地域条約であるものの、内容から見ると必ずしも法的義務を当事国に課することが趣旨でなく、むしろ環境分野での関係国の協力関係あるいはヘーズの監視や情報提供を相互に強化したものととして理解可能である。

この協定には、地域レベルでまだ成熟していない越境汚染の解決方法として、国際環境法における一般法原則を地域レベルに取り入れようとする積極的試みをみることができる。このヘーズに関する地域条約は国際条約と必ずしも対立するものでなく、むしろ環境問題の解決という点では、共通の方向を目指しかつ補完関係にあるものということができよう。

なお、これまでASEANの法律協力は、経済活動以外では、犯罪人の引き渡しに関する司法共助、二重課税防止条約、あるいは麻薬取り締まりといった限定的な内容に制限されてきた。しかし、一九九〇年代後半からASEANのホームページ欄でよう



特集／グローバルなルール形成と開発途上国

やく法律協力が登場し、法律協力に関する議論や意見交換も行われるようになってきた。ASEAN自体の性格変化も考慮に入れて、この地域の環境条約の制定を考える必要があるであろう。

●北東アジアにおける環境協力の必要性とその法的課題

北東アジア地域における経済活動の急速な活発化と規模拡大に伴い、アジア地域での環境負荷が急速に増大しつつあり、これが将来の地球環境に致命的な影響を与えるかもしれないという危機感が高まりつつある。これまでも日本政府の積極的な働きかけにより、この地域を含む環境プログラムがいくつか実施されてきている。例えば、アジア太平洋環境会議（ECOASIA）、北東アジアでの情報交換や政策対話を実施するための環日本海環境協力会議（NEAC）、東アジア酸性モニタリングネットワーク（EANET）、アジア太平洋地域渡り鳥保全戦略、北大西洋地域海行動計画（NOWPAP）、北東アジアの能力開発と環境モニタリングを実施するための環境プログラム（NEASPEC）などである。日本は、二国間の技術協力としても、ロシア、韓国、中国などと既に個別に環境協力を実施してきた。

しかしながら、北東アジア地域の環境協力の発展は、様々な制約を受けている。冷戦構造が続いた北東アジア地域での環境レ

ジームの構築は必ずしも容易な作業ではない。一九九三年に設置されたニアスペックといえども、その重点は北東アジア地域の能力開発と環境モニタリングに限定されており、法的な権利義務を伴う協力関係は将来に先送りされているものと理解できよう。最近の動きで注目されるのは、二〇〇四年一月二七日に日本、中国、韓国の三方国が環境協力に関する行動戦略（TEEM）を採択し、これらの国がTEEMをさらに発展継続させ、既存の枠組みを拡大すると宣言したことである。

わが国の北東アジアの環境協力に対する関心は高まりつつある。例えば、最近発表された経済産業省の平成一七年度国際エネルギー使用合理化基盤整備事業「東アジア地域における新たな環境協力の枠組み構築のための調査」報告書（平成一八年三月）や環境省が現在実施する「持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方検討会」の議論にも見られるとおりである。ただし、これまでのアジアの他地域における環境協力の経験を見る限りでは、環境分野の地域協力自体がいかにも望ましい内容であったとしても、環境分野だけが突出して一足飛びに条約締結へ至るといった、法律協力への発展方式はありえないものといえよう。このためには、まず技術面や人材育成面の協力といった環境分野での地道かつ信頼醸成のための基盤整備が必要であり、さらにこれを確認支援するための行動計画や

環境宣言などのソフト面の環境協力がかなりの程度に蓄積された後に、はじめて地域レベルでの条約制定といったハードルの高い法律協力が可能になるものといえるであろう。

●おわりに

グローバル化に伴う負の局面としての環境問題が、国内、地域、地球レベルで大きな課題となっている。しかし、環境問題の発生はローカルであり、このための足元の解決がまず優先される必要がある。現在の環境法は、学術上、国際環境法と国内環境法に区別されているが、これまでのような先進国主導の考え方や主権国家を前提にした伝統的な手法に立った問題解決だけでは、限界が見え始めている。この点で、生きた環境法には、国際法秩序と国内法整備の双方の間を行き来しながら、相互作用の結果によって、それぞれに抜け落ちていく知識や規範を補いつつ発展させる使命が与えられていると考えられる。地域レベルにおける環境法創造の動きは、まさにこのようなグローバル化する環境問題を地域レベルで一旦乗り越し、これを国際社会と地域の構成国に実効性ある形でフィードバックさせつつ、問題解決に寄与する役割を担うものとして理解することができよう。

（さくもと なおゆき／アジア経済研究所 在ジャカルタ海外調査員）