

### 第3部：国別環境ガバナンスと横断的問題に関する追加的研究（要旨）

## 目次

東南アジアの環境ガバナンス	.....
インドネシア	
マレーシア	
フィリピン	
タイ	
コメント	
南アジアの環境ガバナンス	.....
バングラデシュ	
インド	
コメント	
北東アジアの環境ガバナンス	.....
韓国	
中国	
コメント	
横断的問題	.....
貿易と環境	
成長と環境ガバナンス	
環境安全保障とアジア地域	
コメント	
総合討論	.....

### インドネシア（エンドロ・スシロ 報告）

インドネシアの環境政策が始まったのは、1972年のストックホルムでの国連人間環境会議を受けてのことであった。それ以前には、環境問題が国家計画のなかに盛り込まれることもなかった。特に、環境法の進展にとって重要な年となったのは環境管理法（EMA）が制定された1982年であったが、この法律は満足に執行されず、それを支える技術的な側面も十分でなかった。環境問題が司法の場で解決されることは限られており、行政組織の面でも環境省とは独立して大統領令によって設置された環境管理庁（EPA）も期待どおり機能しているとは言えない。環境 NGO の法的な地位は環境管理法のなかで認められていたが、NGO は反政府的な組織と見られがちで、政府から敵視されることが多い。1997年に改正された環境管理法では環境 NGO の役割はさらに制限されたものとなっており、かなり議論を呼んでいる。1986年以来導入されてきた環境影響評価も開発許認可の一環として実施されているが、形骸化している。最近2年ほどの経済危機によって、経済回復が最優先課題となっており、どうしても環境問題への関心が薄らいで、目をむけられることが少なくなっている。今後の課題としては、中央集権を改めて、地方にも公平な取り分をもたらすような分権化が必要である。また、開発許認可の過程で天然資源からの利益が政府や企業に吸い上げられてきたが、これらに先住民の権利が認められるべきであろう。環境 NGO の法的地位をより向上することも求められる。

### マレーシア（ワン・ポーシャ・ハムザ 報告）

マレーシアでは1969年の民族間の対立がきっかけとなって新経済政策が導入された。その過程で環境問題も避けられない事実となっていき、1972年の国連人間環境会議を受けて、1974年に環境質法（EQA）が制定されている。この法律は、マレーシアが総合的な環境管理に取り組むようになった表われであった。1970年代から80年代初頭にはヤシ油やゴムの廃液、70年代中頃には大気汚染、70年代後半には産業廃棄物や廃水、80年代には騒音、そして自動車の排気ガスなどがそれぞれ問題視されてきた。これに対して、予防措置として導入されてきた環境影響評価も十分な成果を上げているとは言えず、特に連邦によってこれが実施される場合には州政府の権限を侵すものと見られている。マレーシアの環境管理は中央集権的であって、科学技術環境省が分野横断的に環境問題を扱っている。しかし、中央省庁のなかで科学技術環境省の地位は低く、発言力が弱いという問題がある。特に、経済危機に直面して、その主張はなかなか受け入れられず、予算も削減されている。国境を越えた環境問題に対しても、ASEAN の枠組みのもとで積極的に取り組んでいるが、インドネシアのヘイズ（薄煙）などの事例では、ASEAN の相互非干渉主義が対策を遅らせている。中央集権的な環境管理のなかでも、最近では、マスコミや NGO の役割は無視できないものとなっており、信頼、協力、責任の分担などが大切になっており、住民、コミュニティ、政府などさまざまなレベルでのパートナーシップの構築が求め

られている。

### フィリピン (ベン・マラヤン 報告)

フィリピンでは、行政部門では環境天然資源省 (DENR) が環境問題を所管している。そして、環境法の面では、植民地の時代から、水、大気、森林など個別の問題について法律がつけられてきた。その結果、個別の環境法は数多くあるが、それらが実際に効果的に実施されているかどうかは大いに疑問である。最近では、政府だけに任せるのではなく、社会全体で協力して環境問題を解決しようという動きが見られる。こうしたガバナンスの問題を考えるにあたっては、「マルチ・セクター」、「マルチ・レベル」、「プロブレム・フォーカス」といった視点が必要である。フィリピン政府内では、環境天然資源省が中心となっているが、ほかの政府機関もそれぞれの立場で環境問題に取り組んでおり、これら相互のコンセンサスが必要である (マルチ・セクター)。また、環境問題に係わる意思決定は、制定法といった形で国家や政府のレベルだけで行われているのではなく、国際、地方、コミュニティの各レベルで行われており、ここでもコンセンサスが求められる (マルチ・レベル)。環境問題を、公害と資源、さらには大気、水、土地、森林、水産、遺伝子などの細かく分類して、問題ごとに解決を考えていく方法もある (プロブレム・フォーカス)。市民の支援によってアキノ政権が成立した後、フィリピン社会で NGO、市民団体、コミュニティの影響力が大きくなっているが、まだ政府やマスコミの動きに依存している部分が多い。これまで統治される側にいた人々がガバナンスに参加するというパラダイムシフトが起きており、政府と市民のパートナーシップが大切である。

### タイ (ソムルディー・ニクロ 報告)

第2部に掲載の「タイの環境ガバナンス」に関する論文の要約が共著者であるタイ環境研究所のソムルディー・ニクロ博士から報告された

### 今井圭子コメント

東南アジアの諸国では、1972年の国連人間環境会議が環境政策の進展にとって重要な影響を及ぼした。そして、環境政策や行政の枠組みが徐々に中央政府主導から分権体制に移行している。さらに、環境保護の活動に関して市民の役割も大きくなっている。政府組織と社会組織との関係も、徐々に対立的な関係から協力関係を模索する関係に変わってきている。

## 南アジアの環境ガバナンス

### バングラデシュ（カンダカ・メヌディン 報告）

バングラデシュでは環境問題はあまり重視されてこなかった。イギリス統治下には、すでに環境に関連する法律が存在していたが、これらは実施されてこなかった。環境問題を担当する省庁が設置されたのも1989年になってからのことで、第4次5か年開発計画になって初めて環境問題が盛り込まれている。その後、1992年には国家環境政策が承認され、環境保護法も95年になって制定されている。世界銀行や国連開発計画の支援による環境管理プログラムも始まっている。現在、第5次開発計画のもとで、さまざまな環境問題に関する政策文書が作成されているが、それらが実施に移されているかどうかは疑問である。森林、湿地、漁業、マングローブ、沿岸、海洋、煤煙、衛生、都市をめぐる問題が政策課題として取り上げられており、なかでも、首都ダッカにおける大気汚染の深刻さは世界でも有数である。環境に関連する政府機関もいくつかあるが、これらが開発プロジェクトに関与することはこれまであまりなかった。環境影響評価も、外資企業が行っているだけで、国内では実際に普及していない。NGOの活動には長い歴史があり、森林、衛生、上水などのプログラムに参加している。環境問題は深刻なっており、今後は国内で環境問題について優先順位を高め、諸外国の経験、知識といったものを役立たせることが重要である。

### インド（ビジェ・ラックスミ・パンディ 報告）

インドでは1960年代後半から環境管理と国家経済計画との統合が求められてきた。その後、数多くの環境法がつくられてきたが、都市部を中心として、大気や水の汚染は悪化しており、依然として対策が十分でないというのが実状である。最近では、農村部でも環境汚染が酷くなっている。農村部では、燃料のほとんどが薪を焚いていることから、女性や子供を中心に汚染による被害が現れている。土地と森林の再生プロジェクトも始まっているが、再生される森林は年間で200ヘクタールに過ぎず、満足な成果があがっているとは言えない。その原因としては、地元住民のプログラムへの参加が制限されていること、土地からの収穫物や土地の利用についての権利が保障されていないこと、森林の収穫物について取引市場が確立されていないこと、森林再生のコストが高いこと、技術が不足しており、古からの地元の知恵が生かされていないこと、そして、国が圧倒的に強い権限を持っていることなどが挙げられる。最近では、農村部に組合を組織して、森林再生プログラムを実施しているモデルケースがあって、いくつかは成功している。こうした成功例では、組合を通して、民主的に土地が利用されて、そこからの利益も公平に配分されている。草の根の参加を確保し、メリットを共有することが大切となっている。今後は、民間企業がこうしたプログラムに参画するような方策も検討する必要がある。

## 植村和志コメント

南アジア諸国では、共通して、環境ガバナンスについて良い変化が見られる。1990年代になって、環境法の整備が進み、多くのアクターが環境問題に関与するようになっており、地域や国家のレベルで意識が高まっている。しかし、基本的な環境情報とその公開や環境と経済計画の統合が課題となっている。

## 北東アジアの環境ガバナンス

### 韓国（鄭會聲 報告）

韓国では1960年代から環境問題が社会的な関心を集めており、環境運動の始まりも1966年に釜山の火力発電所による大気汚染に対する反対運動までさかのぼる。しかし、経済開発が国家の最優先課題であって、一般の環境意識も低く、1960年代から70年代にかけて環境汚染が全国に蔓延していった。特に、蔚山と温山における公害被害は注目を集めた事件であった。これに対して、1977年に環境保本法の制定によって、韓国の環境ガバナンスの基礎が築かれている。当時は、産業界も環境規制の遵守を徹底しておらず、環境対策が本格的に進んだのはようやく1990年代になってからのことである。この時期、政治的な民主化が実現して、1995年からは地方自治制度も復活している。環境分野では、1990年に環境行政組織が大臣級に格上げされて、新しく環境政策基本法も制定された。中央政府における環境予算も着実に増やされている。最も大きい変化は、マスコミによって環境問題が取り上げられることが急増したことであった。環境運動もますます活発となり、1990年代中頃には環境NGOの数は300を越えている。産業界においても、特に輸出志向の企業では、ISO14000国際規格の認証取得の動きが広がっており、自主的な環境監査やエコラベリングも導入されている。

### 中国（裴曉菲 報告）

中国では環境保護における市民や企業の役割が高まってきた。市民が環境保護に参加する形は様々であるが、行政組織に苦情を申し立てたり、マスコミに通報したりしている。特に新聞やテレビというマスコミが環境問題を取り上げることも多くなっており、世論の多くがマスコミを通じて環境情報に接している。多くの中国企業では環境管理の責任者が決められており、環境監査や汚染防止技術開発を行う企業もあることから、環境管理、環境監視、技術開発の3つを統合する必要性が指摘されている。このように市民や企業による取り組みがある一方で、依然として中国の環境保護は行政組織を中心として展開されている。これは水平と垂直の2つの関係に分れている。水平関係では中央政府レベルで複数の行政組織がそれぞれの職務の範囲で環境保護にあっている。垂直関係では中央と地方があり、中央政府と省政府が政策決定を行っている。郷鎮レベルで汚染物排出許可、汚染防止の調査、汚染物排出費の徴収などの政策を実施している。下位レベルは上位レベルに

報告する義務を負っているが、このようなトップダウン方式には弱点が現れている。中央が政策決定しているが、政策実施の主体は地方であり、その政策が現場の状況を反映しないものとなることがある。また、政策決定の際に、行政、企業、市民など相互のコミュニケーションが円滑に行われておらず、企業が環境保護に取り組むインセンティブが生まれず、市民の意見が政策に反映されないという問題点がある。

#### ジェームズ・ニッカム コメント

韓国と中国とでは、共通して、急速に環境ガバナンスが変化している。特に中国の場合、国有企業の移行、郷鎮企業の増加、都市化の進展などに伴って厳しい状況に直面している。こうした環境ガバナンスの変化においては、環境クズネツ曲線の考え方が示すような経済成長や工業化よりも、各国における政治的あるいは行政的な変革の方が影響を及ぼしている。さらにオリンピックのような環境問題以外の一般的事件も関係している。これら北東アジア諸国でも、欧米社会と同じように、環境 NGO の活動や汚染賦課金など経済的手法を重視すべきか、注意深く検討する必要がある。

### 横断的問題

#### 貿易と環境 (村瀬信也 報告)

貿易と環境という場合、持続可能な発展の実現という観点から両者の両立を図ることが重要であるが、環境レジームと貿易レジームの間にはそれぞれ規範、原則、メカニズムがあり、両者の対立がある。したがって、適切な基準を策定するにあたって、両者のバランスをとることが重要である。法的な側面からは多国間環境協定と世界貿易機関 (WTO)、関税と貿易に関する一般協定 (GATT) の自由貿易の原則に基づくルールをどう両立させるかが問題となる。1997年の気候変動京都議定書、バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書はこの両者の関係に問題提起する内容となっている。まず、京都議定書の京都メカニズムは今のところ時期尚早であり、WTOのルールと両立しないと考えられる。またカルタヘナ議定書に関してはWTOとどちらが優先するののかという問題に対し未解決のままである。多国間環境協定とGATTの自由貿易体制を両立させ調和させていくには事後的調整方式、事前調整方式を組み合わせたものが最も適切な手段ではないかと提案されている。またGATTのルールそのものを変更できないのであれば、WTOの合意に付加する形で盛り込むことが重要ではないかと思う。

#### 成長と環境ガバナンス (原嶋洋平 報告)

アジア諸国では経済成長が環境問題を惹起してきた。しかし、経済成長が常に環境の悪化をもたらすものとは限らない点に注意しなければならない。経済活動が拡大すると環境

問題は悪化するが、経済成長がある一定の水準に達すると一転して環境問題は改善にむかうという経験則はアジア諸国においても妥当する。経済成長の水準から見れば、アジアの発展途上国では、日本などよりも速いテンポで環境政策が制度的に発展してきた。しかし、中央政府の強いイニシアティブ、環境情報の公開への制約、市場メカニズムの弱さなどが要因となって、地方政府、市民、企業が環境ガバナンスにおいて果たしてきた役割の範囲は限られてきた。アジア諸国では経済的手法や住民参加に関心が注がれているが、各国の経済水準や社会の多様性に適合した形でこれらを導入していくことが必要である。

### 環境安全保障とアジア地域 (ミランダ・シュロース報告)

環境安全保障とは何であるかといった議論が近年欧米では盛んである。中心となる議論の内容は環境悪化が国家の安全保障や国際的な安全保障にどのような影響を与えるのか、環境悪化、資源の枯渇が対立、紛争、戦争を招く可能性があるという懸念から生じたものである。その他にも環境安全保障とは何かといったとき、環境が悪化すると人類にどのような意味合いがあるのか、また子孫にどのような影響を与えるのかといった点から、生活の質(QOL)と関連している概念だと考える研究者もいる。しかし、いずれの概念が正しいというわけではなく多くの知見を活かすことが重要である。今アジアが環境安全保障に関心を持つ研究者の注目を集めているのは、アジア地域は近年まで外交関係を国家間で結んでいなかったため、緊張感が高まり、環境問題が紛争につながるのではないかと懸念されていたことからである。環境安全保障の概念を提唱することで、環境に関しての問題解決、環境分野での国際協力、その機会を利用して、国家間の関係が逆に改善するかもしれない。そのような環境安全保障を実現していくことによって、生活の質の問題や、紛争解決に道が開かれていくであろう。つまり環境ネットワークを確立し、国家間の交流を増やし、国際協力関係を高めることによって同時に環境悪化等の問題に取り組むことが環境安全保障につながるのではないかと認識している。

### 丁太庸コメント

GATT や WTO と気候変動枠組条約とは相反するようであるが、WTO 加盟国のなかでも気候変動枠組条約に参加する国が増えているなど、環境保護を受け入れるようになっており、両者の対立を克服できるようなアプローチを模索していくべきであろう。また、環境安全保障という新しい概念は、環境劣化、資源枯渇、人口増大という点で、国家間や国内での緊張が高く、多様性に富むアジア地域にとっても意味あるものとなるであろう。さらに、経済成長との関係では、アジア諸国の環境政策は日本など先進国と違った様相が指摘されているが、このことは経済と環境のパラダイムシフトが起こりつつあることを示したものと見ることもできる。

## 10. 総合討論

第一部から第四部における報告と討議を受けて、最後の総合討論では、フロアの参加者からの質問も寄せられて、アジアの環境問題が直面する多様な問題点やその解決に向けた方策について熱心な討議が交わされた。このなかで強く指摘された論点は、次のように整理要約することができる。

第1に、政府に依存してきた現在の環境ガバナンスは時代錯誤となりつつあり、政府以外の部門の参加を促進して、社会全体で環境問題に対処する必要がある。特に、金融業界が社会の投資部門において果たす役割は大きく、環境資本の形成にとって金融業界への期待は高い。

第2に、環境ガバナンスの改善のためには、各国の政府が優れた環境ガバナンスの実践に対して「見返り」を与えることも検討すべきである。どのような「見返り」を与える仕組みを持つべきかについては、今後の研究課題となる。

第3に、現在の環境問題は一国にとどまるものではなく、国家レベルだけでなく、国境を越えた「地域的な」環境ガバナンスの協力についても議論が求められている。特に、北東アジアでは環境協力が不在であり、政府間での協力関係の構築が難しいのであれば、NGOの活動などを通して非公式な形態の環境協力を優先すべきである。

第4に、アジア諸国における環境ガバナンスの共通のトレンドとして、「地方分権化」が進んでいる。しかし、生態系保護などのように地方に委ねるだけでは解決が難しい問題があり、地方、国、地域のどのレベルで対策が必要かを慎重に見極める必要がある。

第5に、アジア各国では自国の経済発展を目指してきており、その結果として深刻な環境汚染に直面してきた。今後も、欧米諸国や日本といった先進国が経験してきた同様な環境と経済のパターンがアジアに当てはまるとは限らず、これまでの単線的な経済発展論を見直す努力も求められている。最近のアジア経済危機は、これまでの経済発展のあり方を再考するチャンスをもたらしてくれる。

第6に、環境法を強化し、政治による環境問題の取り組みを推進するためには、やはり一般市民の環境意識が高まることが大切である。市民における環境意識の向上は、選挙制度や司法制度などを通して、環境問題に対処するための政治的な意思に反映される。

第7に、すでに多くが指摘するところであるが、やはりアジアの発展途上国においては環境問題に対処するための財源を確保することが必要である。環境にやさしいクリーン技術の開発などの資金を調達するためには、民間部門とのよりいっそう緊密な連携が不可欠であり、先進国からの資金面そして技術面での支援も引き続き重要な役割を果たす。

作成協力：片野 洋平