

## 第4部： アジアの環境ガバナンスの改善に向けて

### アジア9カ国の研究の総括

加藤 久和

原嶋 洋平

## 目 次

1. はじめに	-----
2. 最近のトレンド	-----
3. 主要なアクター	-----
(1) 中央政府	
(2) 地方政府	
(3) 環境NGO	
(4) 産業界	
4. プロセス	-----
(1) 課題の設定	
(2) 政策手法	
(3) 政策の実施	
5. 提言	-----
<b>【参考文献】</b>	-----

## 1. はじめに

環境ガバナンスとは、社会が環境問題にどのように対処するかに関わることである。それは、社会の中の公式、非公式な組織機構と個々の行為者（アクター）の間の相互作用に関連している。これらの相互作用は、環境問題がどのように認識され、どのように取り組まれるのかに影響を及ぼしている。また、環境問題がどのように政治課題として取り上げられ、政策が形成され、プログラムが実施されるかにも関連している。

アジアの環境ガバナンスのプロセスと構造は、急速に変化している。国内レベルでは、新しい環境法、プログラム、組織機構が確立されつつある。地域および準（サブ）地域レベルでも、環境ネットワークや協カスキームが形成され、既存のものも強化されつつある。このように急速なガバナンス・システムの進展は、アジア地域における環境問題への取組みに大きな影響を及ぼすものである。そこで、アジア地域における環境ガバナンスの特質を検討することが極めて重要である。

I G E S環境ガバナンス・プロジェクトの主要な目的は、アジア地域の環境ガバナンスに関連する主要な問題を検討分析して、アジア地域について具体的な政策を提言することである。3年間の研究プロジェクトの計画では、いくつかの国や準地域の環境ガバナンス・システムを選び出し、横断的な方法で比較検討を行うこととした。各国の環境ガバナンス・システムについての検討項目は、次のとおりである。

どのように意思決定が行われるのか、誰が決定するのか、決定がどのように実施されるのか、決定に当たってどのような情報がどこから提供されるのか、プロセスはどのように再検討されるのか、内部的及び外部的な要因がこれらにどのように影響しているのか、システムはどのように進化してきたのか、そして、これらが新たに出現している問題や課題に対応するために適したものか。

当初、国別の環境ガバナンス・システムに関する詳細な研究対象として、中国、インド、タイ、日本の4カ国が選ばれた。米国メリーランド大学のミランダ・シュロース博士によって作成された分析枠組みに基づき、これら4カ国の有能な研究機関や研究者との協力の下に、分析と比較のための共通の方法と様式を用いてカントリー・スタディーを実施した。1999年3月にI G E Sが主催した国際ワークショップでは、4カ国のカントリー・スタディーの成果が発表され、議論が交わされた。

同じ年の後半には、他のアジア諸国、すなわち、バングラデシュ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、韓国の5カ国について、前の4カ国と同様に当該国の研究機

関や研究者の協力を得て、追加的なカントリー・レポートが作成された。これらの追加的なカントリー・スタディーの結果は、「貿易と環境」および「環境安全保障」といった分野横断的な課題に関する報告とともに、2000年3月にIGESと上智大学が共催して開かれた国際シンポジウムで議論された。同シンポジウムには、この問題に対する公共団体、民間企業をはじめ、広範な層の市民個人の関心を反映して、300名以上の多数が参加した。

本稿では、カントリー・スタディーによる主要な成果を要約するとともに、アジア諸国の環境ガバナンスの改善に向けた政策提言を含め、現時点で明らかとなっている解明点と結論を示すこととしたい。

## 2. 最近のトレンド

アジア諸国では、1960年代後半から1970年代初頭にかけて、環境問題が政策課題として取り上げられるようになった。しかし、環境に関する法律、政策、組織機構は先進工業国のものをモデルとしたり、そのまま持ち込んできたものが多く、自然条件、歴史的・社会文化的な背景、政治経済システム、そして経済発展の水準が異なっているアジア諸国では満足に機能しなかったため、この間、環境問題の多くは解決されなかった。そのため、その後大半のアジア諸国においては、既存の環境政策を見直さざるを得なかった。その結果、1990年代になって、環境法と政策は修正、改良、強化され、それ以来数多くの望ましいトレンドが生まれてきた。

1980年代後半から1990年代初頭には、中国、インドネシア、マレーシア、韓国、日本において、1970年代に制定された環境政策に関する基本法または枠組法が改正されたり、新しい法律に代えられた。これは、環境法と政策の実施や施行の強化、新しい政策措置や手法の導入、そして、オゾン層の破壊、気候変動、有害廃棄物の越境移動などの新たな地球環境問題への対応を主な目的としたものであった。

一方、1997年以来のアジア経済危機は、アジア諸国における環境意識の向上に冷や水を浴びせるものであった。例えば、タイ政府は、通貨危機に直面して、環境インフラストラクチャー整備に対する予算を削減せざるを得なかった。インドネシア国民の関心は、深刻な経済と政治の危機からどのように脱け出すかに向けられ、環境問題への取り組みがおろそかになった。しかし、他のアジア諸国の一部には、経済危機による影響も比較的少なく、危機的な状況を脱しつつあるという徴候が見られる。依然として危機的な状況にある国々においても、環境問題の重要性、ひいては環境ガバナンスの改善とあらゆるレベルでの国際協力の推進の必要性について、政策決定者や国民の意識は高まっ

ていくものと考えられ、これに対し経済危機がどのような長期的影響を及ぼすのかは現時点では判断できない。

### 3. 主要なアクター

#### (1) 中央政府

研究対象としたアジアの国々においては、日本とインドを除いて、大概中央政府のイニシアティブによって環境政策が始められている。これまで、アジア諸国では中央政府が環境ガバナンスにおいて重要な役割を果たしてきた。しかし、中央政府の全体構造のなかで、環境政策は、経済計画、工業・農業開発といった主流の政策分野から分離または孤立したものとなりがちである。環境省だけでなく、数多くの政府の省庁がそれぞれの所管事項の範囲内で環境問題に取り組んでいる。その結果、環境ガバナンスに関連するいくつかの政策分野において、施策や努力の重複がしばしば見受けられる。

#### (2) 地方政府

地方政府の機能は、各国の憲法システムのもとで定められている。アジア地域のなかで、日本とインドでは、地方政府が環境問題に対処するために比較的大きな役割を果たしてきた。フィリピン、韓国、タイでは、民主化の後、地方政府が環境問題に関心を払うようになった。これらの国々では、主要な地方行政区や首都の首長が住民投票によって選ばれていることが特筆に価する。

#### (3) 環境NGO

アジア諸国において新しく登場してきた環境分野のアクターのひとつが、環境NGOである。環境NGOの定義、そして政府と環境NGOとの関係は、各国によって違いがある。かつては、環境NGOは公式に認められる存在ではなく、むしろ政府の政策に強く敵対する存在と見られていた。環境NGO自身の側でも、その主な活動は政府の政策や組織機構を監視することにあると考えていた。1990年代になって、韓国、タイ、インドネシアの政府は、それぞれの枠組法の下で、環境NGOの存在を公式に認めるようになった。アキノ政権のもとでフィリピン憲法が改正され、政策対話や政府の政策決定に環境NGOの代表者が参加する道が開かれるようになった。これとは対照的に中国では、政治的に機微な問題であること、そして環境問題への意識が低いことから、環境NGOの数は少なく、市民による環境問題への組織的な反対運動は起きていない。しかし、中国のマスメディアは、環境法・規則の違反事件の告発、国民への環境データや情

報の提供、そして、公害事故や事件の報道において重要な役割を果たし始めており、企業活動や政府の意思決定にかなりの影響を及ぼすようになっている。

#### (4) 産業界

アジア諸国における主要な企業の多くは、環境管理に積極的な姿勢を示してこなかった。政府の各部門と密接な関係を持つ大企業が多く、開発プロジェクトを計画実施してきており、地域社会に利益が還元されることは少なかった。しかし、韓国やタイの産業界、特に輸出志向の企業は、国際的な影響を受けやすく、環境保護の重要性を認識するようになっており、環境管理のためのISO14000シリーズの認証取得など、自主的な環境管理にも着手している。中国の大企業では、環境ユニットを組織し、各企業のなかで環境保護の責任者を置くよう義務づけられている。

産業界について最も深刻な問題は、中小企業による環境規制の不遵守である。中国の郷鎮企業は、環境モニタリングの義務や汚染物質排出課徴金（排污費）を免除されている。タイでは、工場その他の工業施設は廃棄物を処理する法的義務を課せられているが、廃棄物のほとんどは未処理のまま河川に排出されている。インドでも、組織化されていない家内工業を含めて、数多くの小規模工場は、現行の公害防止政策の対象となっていない。

### 4. プロセス

#### (1) 課題の設定

アジア諸国の環境政策における課題設定は、中央政府のイニシアティブに大きく依存してきた。最初のうち、環境政策上の課題設定に最も強い影響を及ぼしてきたのは、国内での環境運動や公害被害よりも、国際社会から認識の向上を求められる圧力であった。事実、1972年の国連人間環境会議は、中国、インド、ASEAN加盟国の政府における環境政策の発展にとって転換点となった。その後は、各国が急速な経済成長を経験して、公害事件や自然資源の破壊が新しい政策的な対応を生み出してきた。

アジア諸国の環境NGOや民間企業など市民社会のアクターは、環境政策の決定過程に参加する機会を少しずつ得られるようになった。フィリピン、韓国、タイでは、環境政策についてコンセンサスを形成するための政府の委員会やフォーラムが組織されており、これらは公共と民間部門の双方の代表者によって構成されている。

## (2) 政策手法

アジア諸国の政府の多くは、環境影響評価（E I A）手続や経済的手法（M B I）など、欧米諸国で考案され効果的に実施されている政策手法を取り入れてきた。しかし、アジア諸国で諸外国を模倣して取り入れた政策手法を大幅に変更したり、工夫が加えられることはほとんどなかった。これらの政策手法は、環境に関する項目を含んだ国際開発援助プログラムやプロジェクトを介して、アジア諸国に移転されることが多い。しかし、欧米諸国から持ち込まれた先進的な政策手法が、現状においてアジア諸国のなかで同じように機能するとは限らない点を慎重に検討する必要がある。例えば、バングラデシュでは、環境影響評価（E I A）手続は外国企業による大規模プロジェクトについて実施されているだけであり、国内プロジェクトには広く適用されていない。

## (3) 政策の実施

欧米諸国の経験と比べると、アジア諸国では経済成長よりも速いテンポで環境政策が進展しているが、環境政策や組織機構が効果的に機能していない点が深刻な問題となっている。中央政府のイニシアティブが強いため、政策実施の現場における実態を適切に反映していないことがあり、地域性が強く優先度の高い環境問題の根本的原因に十分に対応できていないことがある。言い換えれば、このような政策決定のプロセスでは、政府部門と民間部門のコミュニケーションに適切なチャンネルが提供されていないのである。そのため、企業に対して環境政策に応えようとするインセンティブが与えられず、国民のなかにも政策実施のプロセスで積極的な役割を果たそうとする動機づけが生まれない。

最近、一部のアジア諸国政府においては、社会の多様なアクターとの共同による環境プログラムの企画立案と実施が始まっている。例えば、中国の淮河流域水質汚染管理、タイのサムット・プラカーン廃水管理プロジェクト、そして、インドネシアのPROKASIH（河川浄化）プログラムなどがある。これら新しいタイプの環境プログラムの成功が期待されている。

## 5. 政策提言

上述のカントリー・スタディーによって明らかとなった解明点や結論の要約を踏まえて、次のとおり、アジア諸国における環境ガバナンス・システムの改善に向けて若干のアイデアを提案したい。

- アジア諸国における環境政策の発展と実施の状況を監視評価し、マスメディアやインターネットなどの多様なチャンネルを通して情報やデータを広く提供する、地域的・準地域的な組織機構のネットワークを確立すること。
- 公共・民間部門における環境管理に関連した法律、政策、組織の間のギャップや不整合を明らかにし、これらを解消すること、そして、経済その他の開発政策とその決定過程に環境配慮を織り込んで、持続可能な社会を構築するため、政策枠組みの基盤を強化するという視点に立って、既存の法律、政策、組織を包括的に見直すこと。
- 大きな地方政府に対して環境保護に関する権限や資源と責任を移すことを中心として、環境政策の決定と実施について地方政府への分権と権限委譲を推進すること。
- 中央と地方の立法機関、その他の政策決定機関における環境NGOや市民社会組織（CSO）の参加機会を拡大するとともに、影響を受ける地元地域社会の代表者がその地域や地方の開発プログラムやプロジェクトの企画や実施のプロセスに関与できるようにすること。
- 既存の環境影響評価手続が実際に行われ、この手続への公衆参加の機会を拡充し活用されるようにするとともに、戦略的環境影響評価（SEA）や戦略的環境管理（SEM）の適用可能性を検討すること。
- 過大な費用を課すことなく、小規模な企業や工場が環境規制を遵守できるように特別な配慮をすること。

## 【参考文献】

IGES Environmental Governance Project, ed., *Environmental Governance in Four Asian Countries* (Hayama, IGES, 1999).

IGES and Sophia University Institute for Global Environmental Studies, *Environmental Governance in Asia: Proceedings of the International Symposium on Environmental Governance in Asia*, (Hayama, Institute for Global Environmental Strategies and Sophia University, 2000).

Kazu Kato, *IGES Project Document on Environmental Governance* (IGES, 1998)

Miranda Schreurs, *An Analytic Framework for a Comparative Study of Environmental Governance in Asia* (a working paper prepared for IGES, 1998).