

21. リージョナルレベルの環境計画の 地域間比較に関する研究

A COMPARATIVE STUDY ON ENVIRONMENTAL PLANING AT REGIONAL LEVEL

谷津龍太郎* ・ 野池達也**
Ryutaro Yatsu Tatsuya Noike

ABSTRACT; In order to identify a desirable structure of environmental planning in Asia and the Pacific region, a comparative study on regional environmental planing in Asia and the Pacific as well as European region was undertaken. Further, environmental plans at national level of Japan, China, the United Kingdom and the Netherlands were studied to examine the consistency with regional plan. At regional level, following elements are those which Europe includes but Asia and the Pacific is missing: 1) Programs for global issues, 2) Target, 3) legally binding agreements, 4) Environmental policy for economic sectors, and 5) Priority. These differences are caused by the differences between ESCAP and EC in terms of their legal status and component of member countries most of which in Asia and the Pacific are developing countries. The consistency between regional and national plan regarding target was also been studied in Europe which has numerical targets. Most of them at national level is consistent with regional level. In Asia and the Pacific, a new planning framework consists of comprehensive policy measures to cope with the challenges at regional level in harmony with environmental policy and programs at global and national levels is expected to be developed.

KEYWORD; Environmental planning, Regional environmental policy, Asia-Pacific Region, European region

1. はじめに

アジア太平洋地域は、その自然的社会的条件が多様性に富み、また世界人口の58%を占めている¹⁾。この地域は、近年世界の成長センターとして急速な経済発展がみられるが、一方で環境配慮が十分に行われないと、この地域の環境悪化のみならず世界の持続可能な発展にも影響を及ぼすおそれがあると懸念されている。今日の環境問題は国境を越えリージョナル、グローバルな空間的広がりを持ち、また、後世の世代にも影響を及ぼす時間的広がりをもっている。こうした問題に的確に対処するためには、各国の国内での対策のみならず、リージョナルレベルで、またグローバルレベルで国際的連携の下に総合的、計画的に対策を講じていく必要がある。こうした観点からみると、アジア太平洋地域においてはリージョナルレベルでの環境政策は試みの段階を出ておらず、今後一段と拡充・強化される必要がある。本研究は、アジア太平洋地域における環境計画の体系化に関する研究の一環として、従来からリージョナルレベルでの環境政策に実績を積み重ねてきた欧州地域とアジア太平洋地域におけるこれまでの試みを比較分析したものである。

2. 環境計画の空間的階層と研究の対象

環境の保全に関する計画をグローバル、リージョナル、ナショナルという空間スケールの階層でとらえると、グローバルな計画としては、1992年の地球サミットで採択された「アジェンダ21」²⁾をあげることができる。リージョナルレベルの計画としては、アジア太平洋地域では、国連アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)の「環境上健全で持続可能な開発のための地域行動計画(1995年)」³⁾、一方欧州地域では、欧州共同体(EC)の「環境と持続可能な開発に関するEC政策・行動計画(1993年)」⁴⁾が

* : 国際連合大学高等研究所 United Nations University / Institute of Advanced Studies (UNU/IAS)

** : 東北大学工学部 Dept. of Civil Engineering, Tohoku University

ある。さらに、ナショナルレベルの環境計画としては、アジア太平洋地域においては、先進国である日本の「環境基本計画（1994年）」⁵⁾、開発途上国である中国の「アジェンダ21中国（1994年）」⁶⁾、欧州地域においては、英国の「持続可能な開発戦略（1994年）」⁷⁾、オランダの「第2次国家環境政策計画（1994年）」⁸⁾を取上げた。

本研究では、これら計画を対象として、リージョナルレベルに主眼を置きつつ、空間スケールの異なる計画間で政策課題の位置付けや設定された目標を比較することにより、空間スケールの異なる計画相互間の整合性の検討を行い、アジア太平洋地域におけるリージョナルレベルの環境計画が具備すべき要件の検討を行った。

2. 1 リージョナルレベルの環境計画の概要

(A) アジア太平洋地域

アジア太平洋地域では、E S C A Pによってこれまで2度にわたって計画が策定された。E S C A Pは、国連経済社会理事会の下部機関である地域委員会の一つとして、域内の経済発展や社会開発のための協力促進を目的として1947年に設立された。まず、1990年に開催された第1回E S C A P環境大臣会合で「環境上健全で持続可能な開発に関する地域戦略」が合意された。さらに、5年後の1995年に第2回E S C A P環境大臣会合が開催され「環境上健全で持続可能な開発のための地域行動計画」が合意されている。

(B) 欧州地域

欧州地域では、E Cが1973年以降これまでに5回環境行動計画を策定した。現行の第5次環境行動計画は1993年から2000年を計画期間としている。E Cは、E U(欧州連合)を構成する三つの柱の一つであり、環境政策を含めE U内の共通政策の企画・立案・実施を担当している。本計画は、E Uの意思決定機関である理事会において、各国代表の参加の下で決定された。E Uは、E S C A Pを含む国連などの一般的な国際機関が、加盟国の主権を尊重しつつ各国間の政策調整や実施に際しての国際協力を行うのに対して、補完性原則^{*)}の下で各国の主権の一部が委ねられた国家に類似した機能を有している点が大きく異なっている⁹⁾。第5次計画は、第1部・欧州共同体内での環境と持続可能な開発のための政策と戦略、第2部・国際社会におけるE Cの役割、第3部・優先分野、費用、見直しの3部構成になっている。

2. 2 グローバルレベルの環境計画の概要

1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議（地球サミット）において、100を超える国の首脳参加の下で「アジェンダ21」が採択された。アジェンダ21は、21世紀に向けて持続可能な開発を実現していくための人類の行動計画である。アジェンダ21は、全文と4つのセクション（社会的・経済的側面、開発資源の保護と管理、主たるグループの役割の強化、実施手段）、全体で40章によって構成されている。アジェンダ21は、開発途上国が大半を占める国連の場で決定された計画という性格から、貧困対策など途上国の環境悪化をもたらす要因に遡った対策を含め、先進国の一般的な環境計画から見ると社会的側面や経済開発の側面を含め幅広い施策が盛り込まれている。

2. 3 ナショナルレベルの環境計画の概要

(A) アジア太平洋地域

(1) 日本

我が国は、環境基本法に基づき、1994年に「環境基本計画」を閣議決定した。環境基本計画には、持続可能な社会の実現に向け、循環、共生、参加、国際的取組の4つの長期的目標に沿った21世紀初頭までの施策が記述されている。

補完性原則^{*)}：共同体として行動をとる場合は、提案された行動が加盟国によって成功裏に実施できない場合またその限りに
おいて、それゆえに提案された行動の規模又は効果の理由から共同体によってより効果的に達成できる場合に限るという原則
(マーストリヒト条約第3条b)。

(2) 中国

中国は、1994年に国連開発計画(UNDP)の支援を得て「アジェンダ21中国」を策定した。アジェンダ21中国は、持続可能な開発に関する全般的戦略、持続可能な社会開発、持続可能な経済開発、資源と環境の保全の四つの部分、全体で20章によって構成されている。

(B) 欧州地域

(1) 英国

英国は、1990年に「この共有の遺産」と題する環境計画を策定したが、1994年により総合的な「持続可能な開発戦略」を策定した。この戦略は、地球サミットの20年後の2012年を展望したものであり、4部(緒言と原則、環境媒体・資源、経済開発と持続可能性、持続可能性の実践)38章から成る。

(2) オランダ

オランダは、1989年に「国家環境政策計画」、また90年にはその内容を強化した「国家環境政策計画プラス」を策定した。これらの計画は94年を目標年次としていたため、94年に新たに「第2次国家環境政策計画」が策定された。第2次計画は、2010年を目標年次とし、序章、戦略、国際環境政策、環境上の課題、重点グループ、政策手段・統合、経済的空間的関連性の7章によって構成されている。

3. 地域間比較の方法

計画は、一般に目標とそれを達成するための施策の二つを構成要素としている⁹⁾。目標は、計画全体の目標と個別施策の目標とに大別でき、施策は、通常目標と施策との関係を示す施策の実施方針又は戦略が示され、その下に個別施策が位置付けられる¹⁰⁾。計画プロセスとしては、一般に計画策定、実施、点検の三つの要素があげられる。以上を踏まえ、以下の方法で地域間の比較を行う。

3. 1 計画の目標に関する比較

目標は計画に不可欠な要素であり、計画がめざす方向や性格を最も的確に表す。計画目標については、以下の事項を比較する。

- 計画全体の目標
- 個別施策の数量的目標が設定されている場合には目標水準
- 目標を達成するための施策の実施方針あるいは戦略

3. 2 計画が対象とする施策の範囲に関する比較

リージョナルレベルの環境計画の課題は、(A)課題別の施策、(B)課題横断的施策に大別され、(A)の課題は、さらに(C)国境を越えてリージョナルレベルに広がるようなリージョナルレベル固有の課題、(D)本来グローバルレベル課題であるが、グローバルレベルからトップダウン的にリージョナルレベルの計画に要請された課題、(E)本来ナショナルレベル課題であるが、ナショナルレベルからボトムアップ的にリージョナルレベルの計画に要請された課題、とに分けることができる。施策の範囲については、以下の事項について、比較を行う。

- 上記(A)～(E)の計画における位置付け

3. 3 計画の実施メカニズムに関する比較

リージョナルレベルの計画の実施主体としては、まず策定主体である国際機関が考えられるが、前述したように国際機関の法的位置付けによってその機能、役割は異なる。また、国際機関は、国際協力を通じて一定の目的を達成するために加盟国によって設立されるものであり、計画に関する意思決定も加盟国の代表によって行われる。このため、加盟国にも計画実施の責務がある。なお、計画課題によっては、加盟国による施策実施を法的に担保するために、法的拘束力をもつ条約や協定が締結される場合がある。さらに、計画の実施状況の点検は、計画の効果の実施や計画の見直しのうえで重要である。実施メカニズムについては、以下の事項について、比較を行う。

- 策定主体たる国際機関、加盟国の役割
- 個別課題での条約や協定
- 実施状況の点検

4. 地域間比較の結果

4. 1 計画の目標に関する比較

(A) 計画全体の目標及び戦略

ESCAP、EC及び各国の環境計画は、いずれも1992年の地球サミット以降に策定されたものであり、すべて地球サミットあるいはリオ宣言に言及しつつ持続可能な開発を目標に掲げており、その点ではグローバル、リージョナル、ナショナルのすべてのレベルで整合している。目標達成に向けた戦略については、中国のアジェンダ21は、冒頭に「中国のような開発途上国にとっては、持続可能な開発の前提条件は開発である。」とし、我が国の「環境への負荷の少ない持続可能な社会の実現」、オランダの「環境がもつ負荷の受容能力の維持」といった環境負荷抑制を中心とする先進国のアプローチと異なっている。また、ESCAPと中国を除き、社会経済セクター別に環境政策が示され政策統合アプローチが重視されている。

(B) 個別施策の数量的目標

ESCAPを除き、他の計画には何らかの数量的目標が掲げられている。ただし、アジェンダ21は、掲げられている数量的目標の大部分が施策の実施期限を示す年次であり、施策の到達度に関する数量的目標は人間居住や飲料水供給など狭義の環境保全施策以外の課題について設定されている。したがって、グローバルレベルの計画であるアジェンダ21との目標の整合性を論ずることはできない。リージョナルレベルとナショナルレベルのいずれにも数量的目標が掲げられている欧州地域について両者を比較した。ここでは、いずれの空間スケールでも課題となる大気を例に取上げた。項目数は、EC15、英国8、オランダ8である

表一 リージョナルレベルとナショナルレベルの数量的目標の比較(大気)

	EC	英国	オランダ
CO ₂	2000年時点で1990年レベルで安定化	同左	同左
CFCs	1996年全廃	1994年までに供給、2000年までに使用を全廃	1996年全廃
NO _x	1994年時点で1990年レベルで安定化、2000年時点で1990年レベルの30%削減	2010年時点で1991年レベルの22-36%削減	2000年366千t 2010年227千t
SO _x	2000年時点で1985年レベルの35%削減	2010-2015年に1980年レベルの20%削減	2000年92千t 2010年75千t
VOC	1996年時点で人為的排出量の10%、1999年時点で30%削減(対1985年レベル)	1999年までに1988年レベルの30%削減	2000年255千t 2010年230千t

注) オランダの1990年レベルの排出量は、NO_x: 576、SO_x: 207、VOC: 459(各千t)

が、共通する項目について比較すると表一のとおりである。グローバルな課題には概ね整合性のある目標が設定されているが、SO_xのようなリージョナルレベルの課題については削減の方向は一致しているものの、期間、削減率は異なっている。

4. 2 計画が対象とする施策の範囲に関する比較

アジェンダ21とリージョナルレベルの計画の施策の範囲を(A)大気などの環境媒体別施策、(B)産業・社会セクター別施策、(C)社会的・経済的側面、(D)実施手段の4分野について比較した。このうち各計画の特徴が比較的明確な(B)と(C)について、表二に示す。ESCAPでは、産業社会・セクター別施策がエネルギーを除いて示されていない。また、社会・経済的側面では、アジェンダ21とESCAPは貧困問題に触れている。次に、大気保全を例として、空間スケールの異なる課題の位置付けを比較すると表三のとおりである。アジア太平洋地域では、ESCAPは、大気の章においてグローバルな課題について

の記述がみられず、また、中国はリージョナルな課題の位置付けがない。我が国の計画も、リージョナルな課題への対応が明記されていない。一方、欧州地域はこれら課題をバランスよく位置付けている。

4. 3 計画の実施メカニズムに関する比較

(A) 策定主体たる国際機関、加盟国の役割

アジェンダ21は、その実施の責任は第一に各国政府にあるとし、国連を始めとする国際協力はその支援を行う(前文)としている。ESCAPは、計画実施の主要な役割は各国政府が果たすが、国際機関や多国間援助機関の協力が不可欠としている(実施及びフォローアップ)。一方、ECは法制度の強化や政策統合を通じて計画を実施するとし、計画の実施主体として明確に位置付けられている(第9章)。また各国政府は、地方自治体、事業者、市民と並んで補完原則の下で実施上の責任を分担するとされている(第8章)。

(B) 個別課題での条約や協定

アジェンダ21は、オゾン層保護のためのウィーン条約、気候変動枠組条約、生物多様性条約などの地球環境保全のための条約を明記し、これらと整合をとりつつその実施を支援するとの方針を示している。ESCAPは、地球環境保全のための各種条約の実施に関する地域協力が記述されている(第12章)。また同章には、越境大気汚染、沿岸域・海洋保全などのための地域条約を必要に応じて制定するとしている。欧州では1979年に国連欧州経済委員会(UNECE)環境大臣会議で採択された「長距離越境大気汚染に関する条約」など法的拘束力をもつ地域協力の枠組が整備されてきた。ECの計画においても、こうした地域協力を促進するとされている。

(C) 実施状況の点検

アジェンダ21は、毎年国連持続可能な開発委員会(UNCSD)で、各国代表の参加の下で実施状況の点検が行われ、1997年に開催される国連環境開発特別総会で過去5年間の評価が行われる。ESCAPは、95年の策定から2年間の実施状況の評価を97年に行う予定である。ECでは、95年までの3年間の実施状況が点検されている。

5. 考察

5. 1 ESCAPの計画の特徴とその要因

ESCAPの計画をECと比較すると、次のような事項が欠如している。(A) グローバルな課題に関する施策、(B) 数量的目標、(C) 計画の実行性を担保するような法的拘束力を有する地域協定や地域条約、(D) 産業・社会セクター別の施策、(E) 優先分野の特定。一方で、貧困問題など途上国の課題への言及が

表-2 アジェンダ21とリージョナルレベルの計画の内容比較

	アジェンダ21	ESCAP	EC
産業・社会セクター別政策	女性 子供・青年 先住民 NGO 地方自治体 労働者・労働組合 産業界 科学的・技術的団体 農民	エネルギー	国民 すべての行政機関 公営事業者・民間事業者 [重点セクター] 工業 エネルギー 交通 農業 観光
社会的・経済的側面	途上国の開発促進のための国際協力 貧困撲滅 消費形態の変更 人口動態 人の健康の保護 人間居住 意思決定における環境と開発の統合	相互支援的な貿易政策 環境改善を通じた貧困根絶 制度及び法制 環境上の基準 環境影響評価・リスク評価 及び環境監査 経済的手法の使用	経済的手法：価格適正化 社会経済・空間計画

表-3 各空間におけるスケールの異なる課題の位置付け

	グローバル	リージョナル	ナショナル
アジェンダ21	○	○	○
ESCAP	×	△	△
EC	◎	◎	◎
日本	◎	△	◎
中国	○	×	◎
英国	◎	◎	◎
オランダ	◎	◎	◎

凡例) グローバル：地球温暖化、オゾン層破壊

リージョナル：酸性雨

ナショナル：都市域の大気汚染

◎：数量的目標と具体的施策を記述

○：具体的施策の記述はあるが、数量的目標は示されていない

△：施策の方向の記述に止まり、具体的施策の記述はない

×：まったく触れられていない

あることなどが特徴となっている。計画全体をとおしてみると、持続可能な開発という目的を実現するための施策体系というより、国際協力事業のリストという性格が強い。この要因としては、ECが、経済的統合から政治的統合までめざした先進国の国家群として、マーストリヒト条約に基づき立法措置や条約の締結など国家的な機能を有しているのに対し、ESCAPは、加盟国の大多数が途上国である国連機関として政策調整や国際協力の機能を果たす国際機関であるように、両者の法的な位置付けの相違をあげることができる。

ESCAPは、太平洋の島しょ国から、中央アジア、南アジアまできわめて広範な地域を対象としており、自然的社会的条件に応じてこうしたサブリージョン毎にかかえる課題も異なっている。ESCAPの計画においては、ECのように地域全体としての単一の数量的目標を設定するのは現実的でなく、優先分野の特定、数量的目標の設定及びより実行性のある施策を実施していく上で、こうしたサブリージョンレベルの計画との連携が不可欠と考えられる。

5. 2 欧州地域における数量的目標の整合性

グローバルレベルの課題に関する数量的目標は、条約や議定書の内容に沿って概ね整合性が保たれている。リージョナルレベルの課題については、削減の方向では一致しているものの必ずしも整合していないが、これは、NO_xについては議定書の期限である1998年を計画期間が大幅に越えているため、計画策定主体毎の排出実態や政策努力に差が生じたものと考えられる。また、SO_xについては、94年のオスロ議定書によって国別に削減目標量が設定されるようになったことによる影響と考えられる。

6. まとめ

アジア太平洋地域の環境計画が備えておくべき要件として、以下の事項をあげることができる。

- 数量的目標の設定と目標達成に向けた効果的施策：途上国が大多数を占めている地域特性を考慮すると、人間居住や環境衛生などベーシック・ヒューマン・ニーズに関する最低限到達すべき目標の設定が必要と考えられる。一方、自然的社会的多様性を考慮するとサブリージョン毎に共通する課題を抽出して数量的目標と実効ある施策を確立することが検討される必要がある。
- 効果的な実施メカニズムの整備：途上国が計画を実行する際には、ODAを中心に民間セクターも含めた資金協力と技術移転のメカニズムが整備される必要がある。加えて、EUに類似した主権の一部を委ねたような機関の設立は現実的でなく、ESCAP等の国際機関が中心となって課題毎に協定などの法的拘束力をもった施策実施の担保手段を検討していく必要がある。
- 予見的予防的アプローチ：急速な経済発展がみられるアジア太平洋地域においては、特に環境破壊の未然防止を徹底する必要がある。

参考文献

- 1) State of the Environment in Asia and the Pacific 1995, ESCAP, 1995
- 2) AGENDDA 21: Programme of Action for Sustainable Development, United Nations, 1992
- 3) Regional Action Programme for Environmentally Sound and Sustainable Development, 1996-2000, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations Economic and Social Council (ESCAP), 1995
- 4) Towards Sustainability: A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, European Communities (EC), 1993
- 5) 環境基本計画, 1994
- 6) CHINA'S AGENDA 21-WHITE PAPER ON CHINA'S POPULATION, ENVIRONMENT, AND DEVELOPMENT IN THE 21ST CENTURY, 1994
- 7) SUSTAINABLE DEVELOPMENT: THE UK STRATEGY, 1994
- 8) The Netherlands' National Environmental Policy Plan 2, 1994
- 9) European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the Post-Maastricht Treaties, Clive H. Church & David Phinnemore, HARVESTER WHEATSHEAF, 1994
- 10) MANAGEMENT, KATHRYN M. BARTOL & DAVID C. MARTIN, McGraw-Hill, Inc., 1994