

# 環境基本法と地球環境保全

福岡大学法学部教授 岩間 徹

環境基本法案が衆議院通過まであと数日というところで廃案になってしまった。6月18日に衆議院が解散したからである。この法案は、昨年の地球サミットの成果を踏まえて、1967年制定の公害対策基本法を全面的に見直し、1972年制定の自然環境保全法の一部を取り込んだものであった。この法案にはいくつかの特徴があったが、何よりも地球環境保全を法の目的として掲げていた点があげられる。

この法案は廃案になったが、そこに掲げられた基本理念は今後の立法作業にとっても不可欠であると思われる。そこで以下では、地球サミットをふりかえり、環境基本法のこの特徴を詳しく紹介してみたいと思う。

## 1. 地球サミット前史

「貧困こそ環境悪化の元凶であり、開発こそ貧困から脱するために必要である。」

これはストックホルム会議におけるインドのガンジー首相の演説の一部である。この言葉に表されるように、途上国にとっては、環境保護よりも開発が必要であり、開発が貧困を解消するならば、汚染も歓迎するとまで言い切った途上国の代表もいた。それに対して、先進国は、環境保全の必要性を説いた。この南北間の対立構造は、20年経った今も変わっていない。この20年間に南北格差は縮小するどころかますます拡大し、途上国は貧困がゆ

えに、不衛生な水、病気の蔓延、森林（熱帯林を含む）や草地の荒廃、土壤侵食、洪水の増加、砂漠化などの様々な環境問題を抱え、人々の生存が脅かされている。

ストックホルム会議は、途上国の意見を大幅にとりいれ、人間環境宣言とそれを実施するためのガイドラインとなる行動計画を採択した。また、国連環境計画(UNEP)が設立され、国際的な環境計画が実施に移された。しかし、そもそも行動計画に財政的裏付けがなかったこと、また運悪く1973年に石油危機に見舞われたこともあり、UNEPの計画は、思ったほど効果があがらなかった。さらに、この20年の間に、オゾン層破壊、地球温暖化、酸性雨、有害廃棄物の越境移動、野生生物の減少などの新しい地球環境問題が発生した。

## 2. 地球サミットの成果

地球は今病んでいる。このままの状態が続ければ、地球はやがて破局を迎えるであろう。人類が生き残れる可能性を探るためにどうしたらよいか。世界の首脳たちは、このような思いを抱いて、1992年6月にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議、いわゆる地球サミットに参加した。この会議では、環境と開発を統合する「持続可能な開発」のための理念と原理および具体的な行動計画について合意を得ることが目的とされた。

地球サミットでは、「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言」(以下、リオ宣言)、「アジェンダ21」および「全てのタイプの森林の管理、保存および持続可能な開発に関する世界的なコンセンサスのための法的拘束力はないが権威ある原則声明」(以下、森林原則声明)が採択された。これらは、次の条約とは異なり法的拘束力はないが、各国の行動に一定の指針を与えるものとして重要なものである、また、地球サミットでは、別途すでに採択されていた二つの条約、すなわち「国連気候変動枠組み条約」と「生物多様性条約」が、それぞれ、155カ国、157カ国によって調印された。

## 2-1 リオ宣言

リオ宣言は、地球サミットの主題である環境と開発の問題について、基本的な理念および原則を明らかにしたもので、この会議でのすべての合意の基礎になるものである。その基本的なコンセプトは「持続可能な開発」である。リオ宣言は、このコンセプトを特に原則4のなかで、環境と開発の関係について環境保全とは開発プロセス全体の一部であると位置づけた。このように、地球サミット参加国が、この基本的な理念について合意できたことは、大きな成果だったといえる。しかし、このコンセプトは、将来的には、たとえば「国連気候変動枠組み条約」や「生物多様性条約」のような国際条約、およびアジェンダ21のフォローアップ機関として国連経済社会理事会の下に設立が予定された「持続可能開発委員会」のような枠組みのなかで実施されることになると思われるが、具体的な政策のなかでどのように実現されるのか問題として残る。

## 2-2 アジェンダ21

アジェンダ21は、リオ宣言を21世紀にむけて具体的に実施するために必要な行動計画を4部(社会経済的側面、開発のための資源の保全と管理、主要グループの役割の強化、実施手段)にわけて規定した。全部で500ページにも及ぶ長文なものなので、ここでは、問題を特に議論の多かった資金問題と技術移転の問題に絞って紹介することにする。

まず資金問題であるが、アジェンダ21を実施するためには莫大な資金が必要である。特に、途上国にとっては大変な負担になるおそれがある。そこで、どの程度の資金を誰がどのような方法で調達するかが地球サミットの準備段階から問題になった。途上国は、地球環境問題は先進国が引き起こしたものであるの、その補償として、先進国が、新たに設立される基金に対して、「新規かつ追加的な」資金を拠出すべきであると主張した。それに対して、先進国は、各国が協力して資金を負担すべきであり、強制拠出ではなく任意拠出し、また追加的資金の必要性は認めるものの、新規の資金提供には反対した。また、先進国は、新たな基金設立には反対し、地球環境ファシリティー(GEF)を中心とした既存の資金援助のメカニズムの利用を主張した。

両者の対立は、地球サミットの成否を左右するほどの大きな問題であったが、両者は歩みより、リオ宣言(原則7)のいう「共通であるが差異のある責任」を基礎に、アジェンダ21(第33章)のなかで、次のようないくつかの資金調達のメカニズムの利用が採用された。まず途上国にとって主要な外部資金源であるODAについて、GNPの0.7%という目標が再確認され、まだ達成していない国についてはできる限り早期に達成すること、その達

成状況は「持続可能開発委員会」により定期的に監視、審査されることが決められた。次に、多国間開発銀行や GEF、国連専門機関やその他の機関、二国間援助、民間資金からの「新規かつ追加的な」資金調達を最大限行うことが決められた。特に、世界銀行、国連開発計画(UNDP)およびUNEPの共同運営で1991年から3年間試行期間として発足したGEFは、資金調達の対象プロジェクトがオゾン層保護、温暖化防止、生物多様性保全および国際水域の環境保全に限定され（後に砂漠化防止と森林保全が追加）、またその閉鎖性や非民主性などの理由で途上国から批判されていたので、普遍的な参加を奨励し、資金調達のプログラムの対象と範囲を拡大し、途上国の利益が公平に代表されるようにし、途上国に対する譲与的で新規かつ追加的な資金を確保するなどの点で改革が行われることになった。また、その他の革新的な資金調達制度、たとえば、自然保護と債務のスワップ、経済的インセンティブ、排出権売買、NGOを通じた任意拠出、軍事費の再配分などを検討することになった。

次に技術移転の問題は、資金問題と同様、南北対立が激しく、途上国は、前述の先進国責任論を理由に、「譲与的かつ特恵的な条件」あるいは「特恵的かつ非商業的な条件」での技術移転を先進国に要求した。それに対して、先進国は、技術の多くは民間技術であり、知的所有権の問題が絡むため、途上国の要求には容易には応じられないと反論した。結局、途上国の主張はしりぞけられ、「譲与的かつ特恵的な条件」を含め、「相互に合意するような有利な条件」で、技術移転が行われることになった（アジェンダ21の第34章参照）。民間所

有の環境保全技術の移転については、GEFや関連条約の設立する基金（たとえば、オゾン層保護に関するモントリオール議定書では多国間基金）が、その資金を使って関連する技術の知的所有権を強制的に買い上げ、途上国に移転することなどが奨励された。これまでには、途上国は、いろんな場で知的所有権の強制的取得を要求してきたが、環境保護を理由にはじめてそれに成功した。しかし、現在までのところ、資金や基金の規模が余りにも小さすぎるので知的所有権の取得ができないという批判がある。

### 2-3 森林原則声明

森林の問題は、熱帯林の破壊にみられるよう大きな問題であり、アメリカ、ドイツ、スウェーデンなどは、準備会合の段階では、条約のかたちでまとめるなどを主張した。しかし、途上国の猛烈な反対にあい、条約交渉は時期尚早ということで、アジェンダ21とは独立した森林に関する原則を採択することになった。尚、将来的には、森林条約の必要性と実施可能性を検討することで合意が成立した（アジェンダ21の第11章参照）。

さて、この森林声明宣言は、すべての自然林および人工林を対象とし（前文）、森林を利用、管理、開発する国家の主権的かつ不可侵の権利を認めるとともに、持続可能なかたちで管理する義務を定めた（原則2(a)(b)）。森林保全や持続可能な開発により、国際社会は何らかの利益（たとえば炭素の吸収と貯蔵）を受けるため、すべての増分的費用は国際社会が公平に負担する（原則1(b)）。また特に、途上国の持続可能な森林の管理、保全および開発に対しては、「新規かつ追加的な」資金の提供、および、「相互に合意された譲与的かつ特

惠的な条件」を含む有利な条件で技術やノウハウの移転を行わなければならない(原則10, 11)。また、オランダが行ったような、森林保全の不十分な国からの木材等の輸入を制限したり禁止したりする一方的措置はとってはならないとした(原則14)。

#### 2-4 気候変動枠組み条約

この条約の目的は、気候系に危険な人為的影響を与えないレベルに、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることにある。この目的を実現させるために、すべての国に共通する義務として、温室効果ガスの排出と吸収の目録作成などがあげられ、先進国には、それ以外に、「共通であるが差異のある責任」として、1990年代末までに温室効果ガスの排出量を1990年レベルまでもどすことをめざして、対応措置をとることが求められた。また、途上国の条約義務実施のために、「新規かつ追加的な」資金の提供と技術やノウハウの移転を行う。資金については、この条約の締約国会議のもとに機能する資金メカニズムを設立し、その運営を既存の国際機関に委託することになっている。第1回締約国会議までの間は、GEFを利用することになっている。

#### 2-5 生物多様性条約

これまで存在していた野生生物の保護に関する条約は、ワシントン条約、ポン条約、ラムサール条約、世界遺産条約があった。それらは、絶滅のおそれのある種の国際取引の規制、越境移動する種の保護、湿地の保全、世界的な自然遺産の保護と管理に関するものであった。それに対して、生物多様性条約は、生物種の多様性を生態系の多様性と遺伝子の多様性とともに保全し、しかも、その構成要素の持続的利用を確保しようとしている点に

特徴がある。多様な生物がこの地球に生存しているということは、地球環境が健全であることを意味する。ところが最近の多くの種が人間活動によって、この地球上からかつてないスピードで絶滅している。それらは、医薬品や農産物の開発にとっても必要なものである場合が多い。

先進国が主張していた国際的に重要な地域や種を選んで国際的に保全しようとするグローバル・リストの考えは、この条約からは、途上国の反対で削除されてしまい、天然資源の所在する国のその資源に対する主権的権利が認められた。自国の遺伝子資源を先進国に一方的に利用されてきた途上国の国益を保護する主張は、バイオテクノロジーへのアクセス、「特恵的かつ非商業的な条件」での技術移転、新しく独立して設立された基金への「新規かつ追加的な」資金の提供という要求にもあらわれた。

最終的には、研究開発の成果や遺伝子資源の商業的利用から生じた利益の配分については、資源の提供国との合意に基づいて公正かつ衡平に行うことになったが、資源所在国には主権的権利が認められているので、彼らの利益が十分に反映される結果になるだろう。また、途上国への技術移転については、バイオテクノロジーを含む技術の移転は公正で最も有利な条件の下で、必要な場合には、次の資金供与の制度に基づいて行うこと、知的所有権は十分かつ効果的に保護されること、また、資金問題については、先進国が「新規かつ追加的な」資金を提供し、その管理は適切な改革を行ったGEFによって暫定的に行われる事が決まった。

### 3. 環境基本法と地球環境保全

環境基本法は、このような地球サミットの成果、とくに「アジェンダ21」の要請に応えるものである。それは、この法律のかかげる基本理念（つまり国、地方公共団体、事業者および国民の従うべき指導原則）にはっきりとあらわれている。すなわち、第1の基本理念である「健全で恵み豊かな環境の恵沢」の享受と継承（第3条）は、現在のみならず将来の世代の人間が享受し継承することをいつているが、このような将来の世代の利益への考慮はリオ宣言や「アジェンダ21」が特別に強調している点である。第2の環境への負荷の少ない「持続的発展が可能な社会」の構築という基本理念（第4条）は、まさに地球サミットのメインテーマであった。日本がこのような社会を構築することを世界に先駆けて誓約したことは意義深い。第5条にかかげる第3の基本理念は、国際的協調による地球環境保全の積極的推進である。地球サミットが取り扱った地球環境保全を日本が積極的に推進することを宣言したことは評価される。

以下では、第3の基本理念を特にとりあげて検討することにする。

#### 3-1 地球環境保全の意味

環境基本法第2条2項は、地球環境保全を「人の活動による地球全体の温暖化又はオゾン層の破壊の進行、海洋の汚染、野生生物の種の減少その他の地球の全体又はその広範な部分の環境に影響を及ぼす事態に係わる環境の保全」であり、しかも「人類の福祉に貢献するとともに国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するもの」と定義している。このように、地球環境保全は、三つの要素（地球の全体又はその広範な部分の環境に係わる保全、

人類の福祉に貢献する環境の保全、日本国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する環境の保全）から構成されていることに注目すべきである。その一つでも欠けると、たとえば地球の全体又はその広範な部分の環境に係わり、しかも人類の福祉に貢献する環境の保全であっても、日本国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する環境の保全に該当しなければ、法のいう「地球環境保全」ではない。地球環境保全に「国民条項」を挿入した理由は、第31条以下の国際協力のための国家の具体的措置の根拠をそこに求めることにあったのであろう。

#### 3-2 國際的協調による地球環境保全の積極的推進

環境基本法の第3の基本理念を詳細にみてみると、第5条は、次の二つの理由から、日本の能力を生かし、また国際社会における日本の地位に応じて、地球環境保全を国際的協調の下に積極的に推進しなければならないと規定している。先ず第1の理由は、地球環境保全は「人類共通の課題」であり、しかも国民の健康で文化的な生活を確保するうえでの課題であるということである。次に第2の理由は、日本の経済社会が国際的な密接な相互依存関係のなかで営まれているということである。

#### 3-3 地球環境保全等に関する国際協力

環境基本法第31条1項は、「環境の保全に関する基本的施策」の一つとして国際協力の推進をあげている。すなわち、国は、地球環境保全に関する国際協力の推進のために必要な措置をとり、また、開発途上地域の環境の保全および国際的に高い価値のある環境の保全であって人類の福祉に貢献するとともに国民

の健康で文化的な生活の確保に寄与するもの（以下、開発途上地域の環境の保全等）に関する国際協力に推進のために必要な措置をとるよう努めると定めている。国際協力の具体的な形態としては、専門家の育成、情報の収集、監視・観測等に関する国際的な連携の確保、調査等があげられている。さらに、国は、国際協力を実施するに際して、関係地域の地球環境保全等に配慮し、また、海外における事業者の活動について事業者が関係地域の地球環境保全等に適正に配慮することができるよう情報の提供その他の必要な措置をとるよう努めるとしている（第34条）。

ところで、ここで一つ疑問が生じてくる。それは、開発途上地域の環境の保全等を国的基本的施策のなかにかかげているのに、なぜそれを基本理念から排除しているのかという疑問である。日本のODAや企業進出が問題になっている昨今、開発途上地域の環境の保全であって、しかも人類の福祉に貢献するとともに国民の文化的な生活の確保に寄与するものを基本理念から排除する理由は見当たらぬ。

#### 3-4 環境基本法にみられる国際主義、地球主義、人類主義

以上みてきたように、環境基本法は、地球環境保全と開発途上地域の環境の保全等を分けて、国際協力による積極的な取り組みを誓約した。地球の全体又はその広範な部分の環境の保全に関する前者は、地球主義的アプローチである。それに対して、開発途上地域の環境の保全および国際的に高い価値のある環境の保全に関する後者は、二国間あるいは多国間のいわば国際主義的アプローチである。そのいずれのアプローチも、環境の保全と人

類の福祉とを関連づけている点で、人類主義的アプローチを維持しているといえる。この人類主義の考えは、環境基本法の目的は「人類の福祉に貢献すること」であるとする第1条にはっきりと表されている。

以上の地球主義と人類主義は環境基本法の最大の特徴であり、このような理念を盛り込んだ本法は世界に誇れるものである。

#### 3-5 理念法としての環境基本法

環境基本法はプログラム規定を数多く盛り込んだ理念法であるといえる。すでに述べたように、時代を先取りする新しい理念を世界に先駆けてとりいれた。その点で、高く評価されるだろう。それは、今後の新たな個別的な環境政策や施策の方向性を決定する理念的拠り所となるだろう。しかし、それは、あくまでも新たな政策や政策をとるという政治的決定を前提にした上のことである。各省庁の利益の衝突（ときには縛張り争い）などの理由で政策合意が成立しなければ、そのような理念は絵に描いた餅にすぎなくなってしまう。実体的法規定を欠いた地球環境保全等の規定が批判される理由はそこにある。

#### おわりに

環境基本法が将来成立するとすれば、世界ではじめて、地球環境保全に関する理念を定めた国内法の器ができあがることになる。これからポスト冷戦の時代においては、地球環境問題が大きな政治的イシューになるだろう。そのような状況の下で、このような時代を先取りする理念に裏付けられた環境基本法をもつ日本は、環境外交の分野において世界をリードする資格を十分に備えた国であると認知されるであろう。しかし、その眞の資

格は、日本が、今後、環境基本法の掲げる基本理念にもとづく具体的な政策や施策をとったときにはじめて与えられるということを忘れてはならない。

#### 著者略歴

氏名：Tooru Iwama

学歴：昭和55年 一橋大学法学研究科博士課程後期修了 法学修士

職歴：昭和63年～ 福岡大学法学部教授

著書：深海海底資源と国際法（共著）昭和54年 明星大学出版会

将来世代に公正な地球環境を（翻訳）

平成3年 日本評論社

地球環境条約集（共編）平成4年 中央法規出版社

委員：平成2～4年 環境庁地下水質保全対策検討会委員

