

欧州連合にみる環境と開発への対応

岡田 昭 男

一 序

環境と開発の問題が、人類の将来の問題として、本格的に取り上げられるようになったのは、最近のことであり、世界各国の夫々の国内における、環境問題に対する対応の変化に加えて、環境問題の新しい世界的規模へ向けての広がりを促進したのは、一九七二年六月五日から一六日まで、ストックホルムで開催された「国連人間環境会議」である⁽¹⁾。

環境問題に関するわが国の古くからのケースを瞥見すれば、鉱業および工業の発展に伴い浮上した公害問題で、わが国ではこれにつき、公害行政をもって処理してきた⁽²⁾。また本稿の主題である欧州連合の地域にあって、国際的に戦前から最も顕著であったものの一つに、国際河川であるライン河の水質汚染の問題があり、関係流域国であるスイス、独、仏、オランダの諸国で戦前より討議され、一番川下に位置するオランダが、被害国として常に苦情を提言する立場にあったことは周知のとおりである⁽³⁾。

ところで、今日の欧州連合は、後述するように、マーストリヒト条約をはじめ、またその機構においても、対外政策においても、かなり具体的にしっかりした枠組みを作り上げている。その前身である一九五七年の欧州経済共同体を設立するローマ条約や、それに連合する開発途上諸国をカバーする連合制度においても、環境問題に対する考慮は全く無かった。

いわゆる環境問題として、欧州共同体が検討を開始したのは一九七二年のパリにおける欧州共同体の首脳会議に始まるとされている⁽⁴⁾。

ところで一九七二年という年は、国際的にみると、環境問題に関して、注目すべき三点が挙げられる年となった。即ち第一に前述のストックホルムで開催された「国連人間環境会議」の開催であり、第二に、同年欧州共同体のパリ首脳会議で、欧州共同体として始めて環境問題が俎上に上げられたことであり、第三にはローマクラブが「成長の限界」を発表し、地球環境問題を論じ人類の将来に警鐘を打ち鳴らしたことである⁽⁵⁾。これら三点は、夫々単発のもではなく、一九六〇年代の終りから一九七〇年代の初めにかけて、関係国、とりわけ先進主要諸国が国際機関(国連、OECD等)の場に依り討議を行ってきたものが一九七二年にそろって表面化した、ということではないかと解される。

二 欧州共同体にみる環境問題の足どり

前述のとおり、一九七二年ストックホルムの国連人間環境会議が開催された数カ月後、パリにおいて開催された欧州共同体首脳会議において、環境問題の基本方針が協議された⁽⁶⁾。その際、欧州共同体としては、環境を保護する配慮

により、目的とすべきは生活水準の向上に在り、経済の発展に在るのではないことを踏まえて、翌一九七三年一月に環境に関する第一次五カ年計画を設定し、次いで一九七七年第二次計画、一九八三年に第三次計画、一九八七年に第四次計画を設定し、第一次計画以来、二〇〇を超える法規、規則を採択したといわれ⁽⁷⁾欧州共同体は、環境と開発の問題に益々関心を強めた。なかんずく一九八七年四月にまとめられた「ブルントラント報告」⁽⁸⁾は欧州共同体の政策に少なからず影響を与えたといわれ、とりわけ一九八八年一二月の閣僚理事会では「持続可能な開発 (le développement durable)」は、共同体の数多くの政策の内の、優先事項として認められることになった⁽⁹⁾。

なお、欧州共同体が一九七三年以来、数次に亘って積み上げた計画のうち、主要部分はローマ条約を改正した一九八七年に発効した単一欧州議定書⁽¹⁰⁾の中に「第七章 環境」として収められ、また一九九二年二月に調印された「欧州連合条約では「第十六章 環境」として、一部修正補足が行われ、引き継がれている。

なお開発の問題については、「欧州連合条約 第十七章」に、「開発に関する協力 (Coopération au développement)」として3カ条が初めて加えられた(後述)。

三 欧州連合条約にみる環境問題

かねてEC首脳会議は一九七二年のストックホルムの「国連人間環境会議」以来、「環境問題に注目し、前述のとおり、ローマ条約の改正を目指した、単一欧州議定書を足がかりとして、欧州連合における、環境に対する対応を第十六章において要旨次のとおり展開している。

(一) 環境に関する目的 (第一三〇条R第一項)

① 環境に対する予防と保護および質の改善

② 人間の健康の保護

③ 天然資源の慎重かつ、合理的利用

④ 地域環境の国際的理解

(二) 共同体の環境政策にみる原則(同上第二項前段)

① 地域の多様性の考慮

② 注意深い、予防的行動の原則 (les principes de pr écaution et d'action préventive)°

③ 環境問題を提起するに至った原因 (source) を優先させ、これを補正し (le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement) 、汚染者支辨の原則 (le principe an pollueur—payeur)° 但し、場合に

よっては関係国にセーフガードを認める (同上第二項後段)

(三) 共同体の政策立案に伴う留意事項 (同上第三項前段)

① 科学的技術上の問題

② 諸地域の諸条件を考慮

③ 行動による、また行動の缺除による得喪の問題

④ 共同体全体の経済社会開発および、バランスのとれた開発の問題

(四) 共同体と第3国および国際機関との協力 (同上第三項後段)

① 共同体とその加盟国は、第3国および所管国際機関とその権限の枠内における協力

(五) 手続事項

欧州委員会は、前記(二)により、企画される行動の決定については、欧州議会、経済社会委員会に諮問した後、全会一致により決定する。例えば本質的に財政に関するもの、土地の造成、土地改良等を挙げ、汚泥の処理および水資源管理を除外する(第三〇S)。また異なるエネルギー資源とエネルギー供給の全般的構成との間で、加盟国の選択に著しく影響する場合も前記決定事項とする(同上第二項)

(六) 優先事項

欧州連合の行動計画で、優先事項に関しては経済社会委員会の諮問を経て、委員会において決定する(同上第三項)

(七) 財政と環境について

欧州連合の加盟国は、財政と環境政策の実施を確保するものとし、また汚染者支弁の原則を維持するものとするが、ある加盟国による支出負担が困難と判定される場合には、一時的違法(dérégation temporaire)措置、また連合のしかるべき基金(Fond)に依存する措置等を考慮(同条第五項)

四 欧州連合条約にみる開発の問題

欧州連合条約では「第一章 環境」に続いて「第七章 開発」について第三〇条のU、V、Wの3カ条を設けている。但し、単一欧州議定書にはこの章は無く、一九八〇年代後半にみられた環境問題に対する、世界の関心の高まりをうけての対応と考えられる。但し、欧州連合は後述するように、旧西欧の植民地であった開発途上国を対象とするロメ協定(後述)があるが、このロメ協定と、連合条約の整合性はあっても、対象地域は一応区別して考える必要があるのだ念のため。

欧州連合条約が規定する「開発と協力」に於いては、欧州連合は、加盟する諸国が行う政策の補助的役割を果たすことに在るとし、次のように述べる（第三〇条ウ）。

(一) 開発途上国の持続的・経済・社会開発の促進のための協力

① 世界経済における、開発途上国の調和と進展を重視し、最貧国に考慮

② 欧州連合の政策は、開発と民主主義の強化、人権および基本的自由に寄与するよう努力

③ 欧州連合とその加盟国は、国際協定を尊重し、国連およびその他主要国際機関が定める目的を尊重

(二) 多年度計画に亘る計画

(三) 欧州投資銀行も、この開発の問題につき可能な限り寄与する。但し、ACP・CEE協定諸国との協力を含まない

(四) 欧州連合とその加盟諸国は、開発協力の問題に関連して、政策と援助計画につき調整し、また国際機関および国際会議において協調して行動し、援助計画に参加

五 ロメ協定にみる環境と開発の問題

当初欧州経済共同体に連合する、開発途上諸国（加盟諸国の旧植民地）に対する、援助と協力を内容とするロメ協定についてみると、第一次ロメ協定（一九七五年）は環境問題については、殆ど触れておらず、第二次ロメ協定（一九七九年）においては、天然資源の保存と合理的利用および環境の保護についてみられるようになり、第三次ロメ協定（一九八四年）には、サハラ干ばつに伴う、飢餓問題が発生し、森林破壊と砂漠化防止策、持続可能な農業生産の手段と方法が採り上げられるようになった。そして第四次ロメ協定（一九八九年）になると、環境問題が明瞭な形で重視され、優先事

項とされることになる⁽¹¹⁾。

(一) 第四次ロメ協定にみる環境問題

① 目標と命題

第四次ロメ協定においては、第二編第一部に環境を設け(第三三条、第四一条)、環境と天然資源の保護およびその有効利用、土地、森林資源の破壊防止、環境との調和の維持、天然資源の合理的開発等を共同体(欧州連合)とロメ協定締結国(アジア・カリブ海・太平洋諸国)の目標とし(三四条)、またロメ協定諸国が当面した、環境の悪化による食糧不足に伴う、食糧安全保障は不可欠な命題であるとしている(三四条)。

② 環境の予防と保護

環境対策は長期に亘り、各国の夫々の計画もあるので、地域的連帯を考慮に入れ、環境破壊の予防のため、段階を経た制度的措置を検討するものとし(三五条)、環境と天然資源の保護は社会的、文化的範囲にまで、踏み込んだ地域的規模の配慮を行うことが必要であり、そのために教育、情報、調査等を包括した計画と行動による対応が必要としている(三六条)。

(二) ロメ協定の枠内における協力関係

欧州連合は従来から「ACP・EEC協力」の表現で協力を行ってきたが、地球環境の予防と保護に関する計画が加盟諸国とその関連地域、あるいはまた政府間、非政府間で行われるものについて支援することを規定している。なお、ロメ協定の関係国は、放射性廃棄物等危険な廃棄物の処理につき、国際的に有効な協力が必要であること、

従って欧州連合はロメ協定加盟諸国への廃棄物の輸出を禁止すると同時に、欧州連合諸国または、その他の諸国から、かかる廃棄物の輸入の禁止を規定している。

またオゾン層の破壊、熱帯林の破壊等の重要問題について、協議と意見交換が必要であることを認めている。

六 国連地球サミットにおける欧州連合の対応

欧州連合は従来から、域外諸国に対する、対外政策の一環として、前述のロメ協定の対象地域の枠を越え、アジア、中近東、ラテン・アメリカの諸地域における域外諸国との関係もフォローし、欧州連合独自の政策を打ち出していたが、先般のブラジルで行われた、地球環境サミットを通してこの状況を読み取ることができる。

周知のとおり、一九九二年六月三日より一四日まで、リオ・デ・ジャネイロにおいて開催された国連環境開発会議（UNCED）は約一八〇ヶ国、一〇二名の首脳が参加するという、国連史上でも空前の会議であり、「環境と開発」に関する世界的対応と枠組みを造り上げた。

この地球サミットにおいては、地球を人類共通の未来のために、良好な状態にしておくための、人と国家の基本となる「環境と開発に関するリオ宣言」と、またその基本原則となる二一世紀に向けての行動計画「アジェンダ21」、「森林に関する原則声明」、「気候変動に関する国際連合枠組条約」、「生物の多様性に関する条約」が採択された。

しかし会議において資金問題は最大の争点となり、殊にアジェンダ21では、第二世銀の第一〇次増資、地球環境基金増資等が問題であった。ODA拡充問題においては、欧州連合加盟諸国は二〇〇〇年までに、GNPの〇・七%をODAとして支出することを、アジェンダ21に書き込みたいとする途上国の立場に賛同を示したのに対し、その他の

米、日等その他の先進国が難色を示した。欧州連合側は、積極的に独自の援助基金の設立構想を打ち出した（フランス提案といわれる）。これは膠着状態にあったサミットの討議において、欧州連合は指導力を示すことを狙ったとする見方も行われている⁽¹²⁾。

いずれにしても、欧州連合側は、このリオ会議においては、政府間委員会の活動をはじめ、前述の締結された諸条約または取極交渉のため、また持続可能な委員会を通じて積極的イニシアティブをとった⁽¹³⁾。

七 欧州連合の環境問題担当部局

前述のとおり、欧州連合にとって、環境問題は新しい分野として、その対応を検討することになり、その機会は一九九二年のリオの地球環境会議で、この会議への対応に焦点を合わせ事務局の環境担当部局を整備したといわれる⁽¹⁴⁾。ここに担当部局の組織を概観すると事務局には二三の総局 (Directorate General) があり、第11総局が環境を担当している⁽¹⁵⁾。当局の説明によれば、第11総局は、欧州連合の環境保全政策を立法事務、調査事務、実施関係、財政支援問題の四段階において関与する。

① 立法事務

連合条約に基く、環境に関する行動計画の実施のため、委員会のイニシアティブにより、欧州議会や経済社会委員会と協議を行ない、閣僚理事会は委員会が提出する立法を認可する。

② 調査事務

環境と開発に関連する調査活動、加盟国と非加盟国との協調のための調整

③ 実施関係事務

環境と開発に関連して定められた法律、規則、行政規則等の実施に伴う事務を行う

④ 財政支援事務

環境政策の遂行のため有償または無償の財政支援事務を行う

環境担当機構図

総 局 政策調整、総括事務、人事、文書、記録、法務（含違反、侵害）、機構内の機関（閣僚理事会、欧州議会、経済社会委員会等）との関連事務、および環境関連のタスク・フォースを所掌する。総局はA、B、Cの三つ局を傘下に置く

A 局 放射線関係

- ① 放射線の危険防止と安全基準、イオン問題、食品と環境、原子力事故関係
- ② 産業施設、製品に対する保健と環境面からの規制、産業における危険防止、産業施設の環境面からのコントロール。人間工学上の危険と評価と監視
- ③ 産業廃棄物の規制、酸性雨問題
- ④ 広域環境規制、廃棄物規制と浄化技術、製品のリサイクルと再利用地域別廃棄物管理問題（含改善と開発）

B 局 環境と天然資源

- ⑤ 民間に対する支援、自然災害に対する援助、緊急援助問題、海洋投棄防止
- ① 水質保全、海岸国問題、環境と観光汚染源と水質の監視、淡水と海水に関する国際取極
- ② 自然と土壌の保全

絶滅の危機のおそれある生物の保護、土壌の保護、環境と農業問題

③ 都市環境政策、大気、自動車の排気ガス、エンジン・オイルの質、騒音対策

④ 地球環境問題（地球、生物）

C 局 国際問題

① 国際機関との協調、国際取極の交渉と実行、二国間関係と第三国

② 財務機構の管理と調整（中・長期）環境政策、中・長期戦略と作業計画

③ 経済統合における開発と環境、経済分析と計画

④ 環境に関する広報、教育、トレーニング

注

(1) 国連人間環境会議 (The United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm from 5 to 16 June 1972) は、人間環境の保全と向上につき、世界の人々を激励し、また指導するための共通の見解と原則を26箇条にまとめた宣言を採択し、環境問題への国際的取り組みを示す最初の会議となった。

(2) わが国の資本主義の初期、つまり明治中期に鉱山における鉱毒事件が、公害問題として現出している(例・足尾銅山、別子銅山)。

(3) ライン河の水質汚染規制委員会の設立(一九六三年四月二九日付協定)

(4) Commission of the European Communities, Report from the Commission of the European Communities, p. 11. (一九七二年のバリにおける欧州共同体首脳会議)

(5) ローマ・クラブ「人類の危機レポート」、『成長の限界 (The limits of Growth)』大来佐武郎・監訳、ダイヤモンド社。

(6) Commission of European Communities, Report from the Commission of the European Communities ; to the United Nations Conference on the Environment and development, Rio de Janeiro June 1992, p. 11.

- (7) EC, Le Courier, No. 133 mai—juin 1992, p. 95.
- (8) World Committee on Environment and Development (WCED), "Our Common Future", 1987.
- (9) EC, Lecourtier, *op. cit.*, p. 95.
- (10) Acte unique européen, J. O. des Communautés européennes, no. L169 du 29 juin 1987.
- (11) Quatrième Convention ACP・CEE, signée à Lomé, le 15 décembre 1989.
- (12) 日本経済新聞、平成四年六月九・一〇・一一日
- (13) XXVII Rapport Général sur l'activité des Communauté Européenne, pp. 185~186.
- (14) Commission of the European Communities, EUROPE Environment, Our joint future. DGXI for the Quality of Life.
- (15) Ibid..

(本稿は一九九二年一〇月一七・一八の両日福島大学に於て開催された、第五一回国際経済学会における報告のフル・ペーパーに加筆したものである)