

OECDの地球環境問題に対する取り組みについて

西尾林太郎・浅野昌子

はじめに

ワールドウォッチ研究所の「地球環境白書2000-01」⁽¹⁾によると、現在存在する環境保護条約だけでも230以上の数になるという。これらの条約の大半は1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議以降に締結したものである。この会議をきっかけに、地球環境問題に関する意識がいきなり世界各国に広まったと言える。国連環境計画（UNEP）もこの会議で設立が決定されている。

ところで、条約締結においても、国際会議においても、こと地球環境問題に関する限りでは、利害関係が錯綜し、合意形成は非常に困難である。当事国間、また多国間のどちらにおいても、調整、合意が困難だけでなく、合意に達したあとの足並み揃えた実行もまた難しいものである。ちなみに、上記の条約のほとんどが「枠組み条約」にとどまっている。しかし、各国の協調が必要最低条件であるのがこのグローバル・イシューの特徴である。国際協調ということになると、やはり国際機関というアクターの働きが重要な要素になってくる。

国際機関の中でも、地理的基礎、活動目的、加盟国が限定されていることなどから、地域的国際機関⁽²⁾ととらえられているOECD（Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構）は加盟国が30と、国際機関にしては少なく、加盟に際し一定基準を設けているため、比較的協調体制がとりやすく、地球環境問題に対しても他の国際機関の先鞭をつけている。たとえば、OECDの環境への取り組みは1970年の環境委員会の設立に始まったが、国連の補助機関である「国連環境計画」は前述したように、1972年に国連人間環境会議での成果を実施に移すための機関として設立され、世界銀行は1970年に環境アドバイザーの制度を設けたが、環境局の設置は1987年のことである。

しかし、OECD自体の研究はもちろん少ない⁽³⁾が、さらにOECDの地球環境問題への取り組みに関しては研究業績は皆無に近い。そこで本稿において、その取り組みの実態を明らかにするとともに、若干、それについて分析および考察をしてみたいと考える。

第一章 OECDの特徴

OECDは、他の国際機関とは違う独特な特色があり、それゆえ、地球環境問題だけでなく、今までの各種の取組みが成功してきたと言えるのである。第一に、市場経済を原則とする先進諸国の集まりであるということ。現在、加盟30ヶ国で、人口では、世界人口の約16%にしかならないが、世界の総生産額は、3分の2、総輸出額では5分の3、海外援助額では5分の4を占め⁽⁴⁾、世界の経済はこれらの加盟国が支配していると言っても過言ではない。そのために、「金持ちクラブ」と揶揄されることもあるが、それらの経済力が行動力につながっている。第二に、「シンクタンク」的性格である。世界最大級のシンクタンクであり、政治・安全保障を除き、経済・社会の各種分野のさまざまな問題を取り上げ、研究・分析し、その科学的根拠で政策提言を行っている。その対象となっているのは、経済はもとより、貿易、投資、金融、財政、行政、工業、農林漁業、開発援助、エネルギー、原子力、労働、高齢化問題、年金、医療、環境、科学技術、教育、運輸、観光など広範囲なものであり、それぞれの問題が複雑にからまっているのが、現代社会であるため、それらを有機的に関連付け、多角的・総合的に研究・分析しているのである。第三に、「クラブ的性格」といわれていることであるが、多様な問題に対し、政策協調のために、協議の場、つまりフォーラムの場を提供しているのである。但し、OECDでは「加盟国間の交渉」ではなく、「意見・情報の交換」が主流であり、自由な討議を行い、意思決定が必要な場合は、多数決は行われず、全会一致（コンセンサス）を基本としている。しかし、棄権が認められないわけでもなく、棄権することも可能であり、棄権した加盟国には、その事項は適用されないことになっている。つまり、一定の結論を得ることが目的ではなくて、合意が得られなくても、討議の過程で加盟国の考え方や主張が明らかになることで、政策に影響を与え合うことができるとされているからである。そして、これらの討議には、すべての加盟国が平等の立場で参加でき、国連の安全保障理事会の常任理事国のような国はない。また、理事会の合意がない限り、すべて秘密会とされ、詳細な議事録も作成されない⁽⁵⁾。OECDとして加盟国に義務を課するものとして、理事会が採択するのは「勧告」が大半であり、「勧告」は加盟国を法的には拘束せず、加盟国としては紳士的に「勧告」内容を政策決定に際し尊重することになっている。

OECDは、加盟諸国はもちろんのこと、非加盟諸国からも経済・社会分野のデータを入手して、比較分析し、現代社会の問題を明らかにする。そしてそれらの問題解決に対し、どのような国際協調、または政策が必要であるかを検討し、勧告という形で各加盟国に出していく。OECDの前身であるOEEC（Organisation for European Economic Co-operation：欧州経済協力機構⁽⁶⁾）の時代から加盟国は定期的にその経済状態や政策について審査を受けることになっていた。協議を通じて行う審査活動であり、お互いの利益をはかる体制ができていた。この方式が現代のOECDにも受け継がれている。前述したように、OECDの理事会が採択するのは「勧告」であるが、一方的に出すだけでなく、加盟国の数や特色が限定されているからこそ可能なことでもあるが、どのように実施されているかを審査、モニターしていくところ

が、OECDの特色であり、他の国際機関との違いでもある。環境政策委員会（EPOC：Environment Policy Committee）や、経済開発委員会（EDRC：Economic and Development Review Committee）だけでなく、開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee）、国際投資・多国籍企業委員会（CIME：Committee on International Investment and Multinational Enterprise）、資本活動・貿易外取引委員会（CMIT：Committee on Capital Movements and Invisible Transactions）において、類似した方法で国別の審査・評価を行っている。地球環境問題のように、緊急性があるにもかかわらず、目に見えて対策の効果があらわれない性格の問題は、経済問題などに比べて後回しにされやすいがため、この審査活動が重要な意味を持っている。

第二章 OECDと環境ガバナンス

グローバル・ガバナンス委員会（Commission on Global Governance）⁽⁷⁾は、ガバナンスを「個人と機関が、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりであり、多様な利害関係を調整したり、協力的な行動をとる継続的プロセスである」と定義しているが⁽⁸⁾、特に地球環境政治においては、「ガバナンス」とは、地球環境問題に取り組む方法・手段、政策、協調体制を組むリーダーシップ、政策や取り組みの決定プロセスから、その実施、審査、事後処理まですべてを含むものとして捉えたい。また、簡単に解決の道が開けない、科学、政治、経済など、国際的に複雑に利害関係が絡む地球環境問題に対しては、総合的なガバナンス能力が問われている。

さらに、地球環境におけるガバナンス、すなわち環境ガバナンスには、次の三つの側面が伴わなければならないと思われる。①政策（policy）、②透明性（transparency）、③説明責任（accountability）である。①政策には、政策決定プロセス、政策実施、その方法、政策実施後の審査、事後処理まで含まれる。政策決定に際しては、意見や利害関係の調整能力も問われてくる。②透明性は、政策実施機関以外にも開かれた透明性を持っていることである。他機関との協議体制も含まれる。一般に開かれた仕組みが必要とされる。③説明責任とは、環境に関するデータ・情報の収集と管理、その利用・活用ができていること。データや審査報告の内容を公開していること。つまり、自らの行動を積極的に説明し、その内容について責任を持っていることである。

上記のガバナンスの政策、透明性、説明責任という要素がOECDの環境政策委員会の活動内容ではどうなっているかという問題が次に出てくる。OECDの環境問題を扱う「環境政策委員会」は、加盟国の環境政策の経済への影響および経済政策の環境への影響などを客観的に分析し、その分析に基づく政策提言を行うほか、各国の環境データの比較や審査を行うことにより、環境保全の向上をめざしている。環境政策委員会の主な活動⁽⁹⁾は、①加盟諸国が主要な環境問題に対する意見や経験の情報交換をし、政策を考えるためのフォーラムの場を提供する、②加盟国間の協力を促進し、政策のコンフロンテーション（協議しながら政策の調整を行うこと）、データや情報の共有など、加盟諸国共同の研究、分析を行う、③環境と経済、社会政策

の統合を基礎理念に、持続可能な開発を促進する、④加盟国における環境の現状、環境対策の実施状況を国内政策、国際的コミットメントに照合して調査し、加盟国相互による審査(ピア・レビュー)や客観的指標の作成等を行う、⑤非加盟諸国との協力体制の推進、⑥B I A C (Business and Industry Advisory Committee: 経済諮問委員会)、T U A C (Trade Union Advisory Committee: 労働組合諮問委員会)を代表とする、非政府組織など市民社会組織との協議体制の推進、などである。具体的な作業をするために、本委員会の下に、経済と環境政策の統合、環境政策の評価、汚染防止、化学品、廃棄物管理政策などを担当するグループが設けられている。また、環境政策委員会独自の活動と平行して、貿易、農業といった、環境と密接な関係にある分野との合同の分析・研究も行われており、OECDの分野横断的取り組みとして重要視されている。最近では、気候変動枠組み条約事務局やバーゼル条約事務局などとの協力も行われている。これらの活動内容から考えても、また加盟諸国の政策調整や、その国内的・国際的コミットメントの審査、データ・情報の共有・その一般的な公開、非加盟諸国や他機関との協議、協力体制、市民社会組織との協議体制など、ガバナンスをつかさどる機関としての要素は十分に満たしていると考えられる。ただし、OECDは国際機関としては「特殊」であることを考慮しなければならない。それだからこそその調和のとれたガバナンスが可能なのである。これはOECD事務総長ドナルド・J・ジョンストン(Donald J. Johnston)が「未来は守られているか」と題するスピーチ¹⁰⁾で、OECDを紹介しているコメントからも窺うことができる。彼は、「基本的には、政府関係者から成る委員会では公共政策のほぼすべての分野が取り扱われ、ここでは、ベスト・プラクティスを共有し、共通の概念について分析し、多国間協力の指針と行動基準について協議しています。(中略)OECDは本当の意味では機関ではありません。約140に及ぶ委員会と作業グループの活動をサポートする事務局を擁する常設の政府間会議と呼んだ方がいいでしょう。毎年5万人余りの代表団がこうした会議に出席していますが、もちろん、会議の中には専門的なものもあります」と話している。つまり、OECDは機関というより、限られたメンバーの政府間会議の性格をしているということである。最高意思決定機関は理事会であり、年1回の閣僚理事会はその中心的で最高の存在である。また、理事会の構成メンバーは各加盟国の大使クラスの主席代表と事務局幹部で構成されていて、その下に位置する多くの委員会と作業グループの会議には加盟諸国の本国から政策立案に関わっている高級官僚や専門家が出席している。ここまで体制が整備されていれば、純度の高い政策も立案され、採択された決定、勧告などが加盟諸国の政策に反映されてきたことは明白である。たとえば、後述の「汚染者負担の法則」は典型的な事例である。国際機関としては特異性があるにしても、OECDが1970年から30年間、環境ガバナンスに取り組んできた姿勢とその決定事項、そして加盟諸国の実施状況と環境状態の進展に関しては評価に値するものがある。

第三章 OECDの環境問題への取り組み

OECDの環境問題の取り組みに関しては、ビル・L・ロング (Bill L. Long) が、*International Environmental Issues and the OECD 1950-2000*として2000年に、OECDから出版している。ビル・L・ロングは1988年から1998年までDirector for Environment (環境局長⁽⁴⁾)の職を務めた人物であり、この著作は1950年から2000年までの国際的な地球環境問題の流れと各国の対応、OECDの取り組みについてが時代を追ってまとめられている。本章では、この著作を参照しつつ、OECDの環境に対する取り組みの姿勢をとらえてみる。

OECDは他の国際機関に先駆けて環境問題に取り組み、現在においては加盟諸国だけでなく、旧東側の市場経済移行国などにも影響を与え、OECDの指導原則や勧告が環境政策の指針となっている。

そこで、60年代から2000年にいたるまでのOECDの環境への取り組みの略史を時代背景とともに追ってみたいと考える。特に、1960年から70年の10年間は、加盟諸国がめざましい経済発展を遂げ、OECDの一番輝いていた時期であり、新しい環境分野への取り組みの土台が形成された時期でもあり、環境問題が科学の世界から政治の世界へ動き出したのもこのころであった。

1 60年代

1960年、OEECが発展的に解消し、OECDとして新たに出発した直後は、経済に主眼が置かれていて、まだ「環境」という概念は新しい機構の中では考えられていなかった。OEECから引き続き就任した初代の事務総長、ソーキル・クリステンセン (Thorkil Kristensen) は、あくまでもOECDの仕事は「経済問題」をメインテーマとし、それに付随して開発援助、貿易、農業、産業、科学、教育といった分野も取り扱うという考え方をしていた。

しかし、急速な工業化による経済発展が進展してきたOECD諸国では、空気や水の汚染による公害問題が発生し、イギリスのClean Air Act (大気清浄法) は、いち早く1956年に制定されている。公害問題が各国で社会問題となるにつれ、OECDでは科学技術の分野から環境問題が扱われていった。62年には*Thermal Insulation for Building* (ビルの断熱) の研究のスポンサーになったり、64年には、洗剤による河川の汚染や空気汚染、航空機の騒音などを測定する方法のレポートが報告されている。アメリカのレーチェル・カーソン (Rachel Carson) も同時期の62年に*Silent Spring* (『沈黙の春』) を著し、殺虫剤やDDTなどの薬品汚染の恐ろしさに警鐘を鳴らしている。こういった社会背景のもと、60年代半ばになると、加盟諸国代表はOECDに化学品に対する環境への影響の心配を持ち込むようになってくる。OECDサイドもアセスメントやモニタリングのための技術も必要になることから、徐々に環境に関する問題が検討されるようになり、60年代後半になってから「科学研究委員会」(Committee for Scientific Research) で大気汚染、水質汚濁、化学品による公害について部分的検討を始めた。1966年に、「研究協力委員会」(Committee for Research Co-operation) が設立され、科学技

術局をサポートして、大気や水の汚染、都市問題を研究していくことになった。同年に、化学品の環境への影響に関する特別会議を開催し、F A OやW H Oなどの国際機関や18ヶ国の参加を得て、O E C Dの環境問題への取り組みの事実的スタートとなった。

本格的な地球環境問題への取り組みは、1969年2月のO E C D閣僚理事会で、経済発展の目的はほぼ達成し、今後のO E C Dの課題として「現代社会の諸問題」について取り組むことを議論したことに始まる。ビル・L・ロングによると、「現代社会の諸問題」とは、「先進工業社会において、急速な生産の成長、消費、新技術の続出、急速な都市化などの結果として生じる諸問題」と定義されている¹²⁾。1969年2月の閣僚理事会でクリステンセン (Thorkil Kristensen、事務総長、1960-69) が「現代社会の諸問題」と題する演説をしたことを受け、ファン・レネップ (Emile van Lennep、事務総長、1969-1984) が同年9月にレポート、「現代社会の諸問題」(*Problems of Modern Society*) としてまとめ、このときからO E C D内でも「環境」が注目されるようになった。これが70年の閣僚理事会で取り上げられることになり、さらにそれ発展させ、「現代社会の諸問題－経済成長、環境及び福祉」(*Problems of Modern Society : Economic Growth, Environment and Welfare*) と、修正して装いも新たに発表された。この中で、環境問題は経済の量的拡大に伴って生じた外部不経済の問題との分析結果を示し、70年代は質的成長をめざすことを強調した。さらに、O E C Dが環境問題を取り上げる背景として、従来の技術的研究アプローチに加えて、資源配分、対策の費用・効果分析、貿易への影響等についての政策立法案に主眼を置いた取り組み方が取られるべきことを提案した¹³⁾。この後、レネップは経済成長に関する環境問題のO E C Dの活動に関する特別準備委員会の設立を提案した。1970年2月にこの特別準備委員会はその設立が認められ、3月と4月に会合を開き、5月の閣僚理事会に報告書を提出している。この委員会は、その後のO E C Dの環境政策の指針を策定し、環境政策委員会の設立を提案している。1969年に事務総長になったレネップは、環境委員会、そして環境局の設立に準備からかわり、O E C Dの環境政策の土台を築いたことになる。

2 70年代

70年代になって、本格的にO E C Dが環境問題に取り組むことになる。70年7月に環境委員会 (Environment Committee) が設立された。あくまでもその目的は、「環境と経済の統合」であり、大気汚染、水質汚濁、廃棄物処理の分野について分析がその業務となった。環境委員会を援助するために、1971年1月には環境局 (Environment Directorate) を設置した。71年9月の第三回環境委員会に向けて、加盟国の代表らは産業部門との連携を要求し、「経済産業諮問委員会」、B I A Cの代表を会合に呼び、その後、「労働組合諮問委員会」、T U A Cも呼ぶようになった。70年代半ばには、B I A Cは独自の環境委員会を設立し、O E C Dの環境委員会との会合が適宜、持たれるようになった。1972年6月には、地球環境をテーマとする初めての国際会議、「国連人間環境会議」がストックホルムで開催され、O E C Dも国際機関として参加している。国連の「国連環境計画」の設立がこの会議で決定され、国連の環境問題に関

する活動はこれ以降のこととなった。エポックメイキングとも言えるこの時期に、OECDは、環境と経済に関し、「環境政策の国際経済的側面に関する指導原則 (*Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies*)」を発表した。これには、「汚染者負担の原則 (Polluter Pays Principle)」が含まれ、その後の環境汚染に関する基本的な原則となっていった。74年に、閣僚理事会は、5年ごとに開催されることになった。74年の閣僚理事会の議長は、当時のノルウェーの環境大臣であった、ブルントラント (Mrs. Gro Harlem Brundland) である。彼女はのち首相となり、環境と開発に関する世界委員会の議長になった人である。70年代初頭は、化学品、大気汚染、騒音公害等が中心課題であったが、73年から74年にかけてのエネルギー危機で、エネルギーと環境に関する問題が重要課題となった。また、70年代中ばから、環境委員会は、オゾン層破壊に関しても議論するようになった。70年代後半は、加盟国の環境審査や、環境データに注目され始め、79年には「環境白書 (*State of the Environment in OECD Member Countries*)」が出版された。このレポートの中には、地球規模のオゾン層の破壊や気候変動についてもまとめられている。このようなデータやOECDの環境政策のガイドラインがOECD加盟国以外の諸国や、UNEP、WHOやGATTなどの他の国際機関にも影響を与えるようになった。なお、この点に関しては、第四章の2でくわしく検討する。

3 80年代

70年初期のエネルギー危機に端を発した加盟諸国の景気後退で、OECD内においても環境問題より、経済、雇用、エネルギー問題に重点が置かれるようになっていたが、79年の閣僚理事会で環境問題が再認識された。81年4月に、環境委員会は「OECDと次の10年の環境行動」と題する特別会議を開催し、80年代の環境政策と長期の地球規模の環境問題について討議した。85年の第3回閣僚理事会では、有害物質の越境移動、発展途上国援助、自然資源管理の3つの分野に重点を置く事が決定されている。また、その前年に起こったインド、ボパールのユニオン・カーバイド社の事故で、有害物質や化学品による事故への関心も高まり、この理事会でも議論された。これも含めて、80年代は、化学品問題が優先課題であった。また、環境データや統計の質的、量的充実が課題とされ、その中身も開発され、2年ごとに環境局が分析するようになった。85年には2回めの「環境白書」と、「環境データコンペンディウム (*Compendium of Environmental Data*)」が発表された。88年には「持続可能な開発」も注目されだした。

4 90年代

90年初頭のプログラムに注目すると、持続可能な開発の経済、有害物質と環境、エネルギーと環境、社会・技術と環境、開発の環境的側面となっていて、OECDの環境への取り組み姿勢の変化が窺える。92年、「環境委員会」は「環境政策委員会」(EPOC: Environment Policy Committee) に改称された。また、90年代でもっとも注目すべきことは、環境保全審査プログラムが優先課題になったことである。これは、加盟各国の、国内目標や国際的なコミットメ

ントに対するアカウンタビリティ、説明責任を強化することと、「ピアプレッシャー」のもと環境状態を進歩させることが目的である。また、環境指標の見直し、作成にも重点がおかれた。また、「持続可能な開発」への取り組みも始まり、これは、21世紀にも引き継がれている。97年には、「2020年の世界 (The World in 2020: Toward a New Global Age)」が出版された。

5 OECDの環境問題への取り組みの成果

ビル・L・ロング (Bill L.LONG) は *International Environmental Issues and the OECD 1950-2000* の結論で、一般的な成果 (General Achievements) として8項目を、重要な成果 (Specific Achievements - most important accomplishments) として15項目をそれぞれあげている。一般的な成果とは、①加盟各国の政策担当者たちのフォーラムの場を提供、②加盟諸国に対して、原則、ガイドライン、勧告などを提供、③基準やモニタリングの設定、④加盟国政府に対する実際の指導、⑤国際会議やプログラムのサポート、⑥加盟諸国の環境行動に対する説明責任と責任の推進、⑦経済と環境政策の統合の推進、⑧非加盟国に影響を与えることの8つである。また、15の重要な成果として、①環境政策の国際経済的側面に関する指導原則(汚染者負担の原則)、②化学品の安全、③大気汚染物質の長距離移動に対する取り組み、④有害廃棄物の越境移動に対する取り組み、⑤開発機関に対する環境指針、⑥気候変動に関する経済学と関連戦略、⑦オゾン層破壊に対する取り組み、⑧貿易と環境、⑨経済と環境、⑩部門別の政策の統合、⑪環境へのインパクトアセスメント、⑫環境保全審査、⑬環境データ、統計と指針、⑭中東欧諸国への援助、⑮消費と生産のパターンの変化があげられている。

上記のような成果が得られたのは、環境保全審査と、環境政策委員会への環境大臣の参加があるからである。閣僚理事会の結果は、環境大臣が参加しているため、加盟国の環境政策へ反映されやすい。またそのコミットメントが守られているかは、環境保全審査でチェックされ、環境データの提出においても審査されている。

第四章 OECDと環境保全審査

1 環境保全審査とは

OECDの環境戦略が、机上の論理で終わっていないのは、OECDは、加盟諸国における「環境状態」の審査 (Environmental Performance Reviews) を行ってきたことにあると思われる。日本がその審査を受けたときのレポート、「OECDレポート：日本の環境政策－成功と課題－」1994 (平成6) 年では、当時の環境庁と外務省の監訳で刊行されていて、「環境保全成果審査」と訳されているが、本稿では「環境保全審査」とする。

70年代以降、地球環境の悪化に伴い、各種の国際会議が開かれ、数多くの条約が誕生してきた。しかし、この条約の履行状態はどうであろうか。やはり、「審査」や違反時の罰則規程などの制度がない限り、実際のところは闇の中である。各国政府が国際社会や自国民に対して行ったコミットメントが守られているかどうか重要なのである。これは「地球環境問題」だけに

限られたことでないが、こと「地球環境問題」に関しては、いわゆる「フリーライダー」が多いだけに、キーポイントとなる。やはり、「罰則」規定のあるオゾン層保護に関する条約だけが比較的、順調に機能していると言われていることを考えても明らかである。

OECDの環境政策の中で特徴的なのは、加盟諸国における「環境状態」を絶えず審査してきたという点である。環境指標の開発とその利用、環境保全成果の体系的な加盟国相互による審査（ピア・レビュー）を行ってきている。また、審査の結果は公表され、審査を受けた加盟国も、その後の環境政策にその結果を反映させるようにしているのである。審査を受けた国は加盟諸国に限定されず、旧東側の東欧諸国も多く含まれている。(Poland, 1994; Bulgaria, 1995; Belarus, 1996; Russia, 1999)

「環境保全成果審査」プログラムは、1991年1月のOECD環境大臣会合において、加盟諸国が国内環境政策の目的や、国際社会におけるコミットメント（約束）が守られているかどうかを環境保全について組織的に審査することが望ましいとの合意に達し、同年6月のOECD閣僚理事会において確認され、そしてその1ヶ月後の7月のG7ロンドンサミットでの支持されるという一連の動きで、実施されるようになったものである。加盟各国に対する審査は1992年から始まっている。

このプログラムの目的は、①国としての評価を行うための基準線となるべき条件、動向、政策コミットメント、制度的仕組み、行政能力を設定する事により、それぞれの政府が自国の環境評価をすることを助けること、②加盟国相互による審査（peer review）のプロセスを通じ、また、被審査国の政策、方法、経験に関する情報の移転により、加盟国間での政策対話を促進すること、③先進国内部、さらにはそれ以外の世論に対する加盟国政府の一層の説明責任を促すこと、の3つである。このプログラムでは、国内的・国際的環境政策の発展、経済と環境の意思決定の統合等に重点を置いて、持続可能な開発を促進することが努力目標である。

環境保全の成果は、OECD加盟国における総合的な汚染負荷の減少と自然資源の管理、環境政策と経済政策の統合、国際社会との協力の強化のため各国の努力に関して評価され、また、国内的目標と国際的約束の達成の度合いに関して評価される。この場合の目標とは、幅広い方針、特定の数量目標、さらにはより詳細な数量目標や措置といったものを広く対象とする。また、環境保全の成果は、過去における環境の状況及び対策の経過、環境の現状、自然資源の賦与状況、経済の状況、人口動態を考慮して行われる。

審査のプロセスは、5つの段階から構成される。①準備(Preparation stage)、②審査ミッション(Review mission stage)、③加盟国相互による審査会議(Peer review meeting) ④出版(Publication stage)、⑤事後処理とモニタリング(Follow-up and monitoring)、である。第一段階では、非審査国と審査概要の協議をし、環境データ、情報、文書の収集も行われる。第二段階では、審査チームが非審査国の政府、非政府機関の代表と会合をもち、その内容は環境評価についてなされる。そこで、最初の草案が作られる。第三段階は、4～6週間前に審査レポートが配布され、加盟国全体が会議参加し、相互に審査。第4段階では、

政策担当者だけでなく、広く一般大衆に広めるために出版される。また、第5段階の審査内容をどう生かしたか、フィードバックまでが重要とされる。

また、審査の際のチェックリストが作成されていて、Ⅰ、Ⅱ、Ⅲの三つの部分に分かれていて、どれも、Pressure-State-Response Framework、つまり負荷-状態-対応の項目に分けてチェックするようになっている。

- ・ Part Ⅰ --- 汚染負荷の減少と自然資源の管理についてであり、空気、水、廃棄物、自然資源とその保護、土壌の審査である。
- ・ Part Ⅱ --- 環境政策と経済政策の統合についてであり、環境政策と経済政策の統合の審査に加えて、部門的統合としてエネルギー、運輸の審査も行われる。
- ・ Part Ⅲ --- 国際社会との協力の強化についてである。

OECD東京センターのウェブサイトの「OECD諸国の環境が1990年代に大きく改善」という記事（この内容は「OECD環境審査報告書：OECD諸国の実績」、〔OECD、2001年〕の概要）によると、OECD加盟諸国の大半が1980年代に成し遂げた環境面の進歩がさらに1990年代に前進し、環境状態が改善しているだけでなく、環境政策により国際貿易のひずみや雇用への悪影響も生じてはいないとOECDはとらえている。例えば、水の汚染は克服され、硫酸化物の排出が減少したり、絶滅危惧種の保護が強化されたことなどである。しかし、非加盟国だけでなく、加盟諸国も環境政策の歴史は浅く、今後の対策も必要であり、国際協力の一層の強化も図らなければならない。そのためにも、「環境保全審査」は必要不可欠である。OECDの比較的新規加盟国の、チェコ共和国、ハンガリー、韓国、メキシコなどは、その加盟プロセスの間に、審査を受けたいと自発的に依頼してきた経緯もあり⁴⁰、非加盟国や国連欧州経済委員会（UN-ECE）などの国際機関の関心も高いものである。

2 環境に関するデータ・情報の収集、整理、活用

環境の状況を的確に把握することは、政策決定に際し必ず必要なことである。それらのデータを分析、解釈することから、環境保全に向けた政策決定が始まると言える。環境に関するデータや統計の重要性、必要性は1979年の環境委員会閣僚レベル会議で取り上げられ、質問表（Questionnaire on the State of the Environment）が開発され、環境に関するデータや情報が1982年以来、加盟諸国より集められている。加盟諸国の環境変化と環境状況をモニターすること、環境データの国際的調和を図ること、そして各国の環境情報システムを向上させることなどがその趣旨である。具体的な方法としては、OECDが加盟国に送るアンケート（質問表）送付→回収→データ整理→データの確認→出版（*Compendium of Environmental Data*）という形を取っている。これは、1985年から2年ごとに出版されている。これらのデータはOECD加盟諸国だけでなく、Eurostat（欧州委員会統計局）や国連でも利用されている。

また、3年ごとに*State of the Environment*（環境白書）として、環境の状況を示すデータだけでなく、農業、エネルギー、運輸などの経済分野の動向とそれらの環境への影響の分析などを含めた報告書として出版している。1992年版の白書では、大気、水、海洋、土地、森林、

野生動物、廃棄物、騒音、農業、工業、運輸、エネルギー、人口、持続可能な開発と多岐にわたっている。

この白書の日本語版、「OECD環境白書 (*State of the Environment*)」(OECD環境委員会編、1992〔平成4〕年)の巻頭言で、当時の環境庁地球環境部長、加藤三郎氏は、「環境に関する情報・データを収集し、分析、これを政策の企画・立案に役立てていくことは、環境政策のみならず、環境の要素を組み込んだ各般の施策の推進にとって不可欠な作業である。OECDはこの作業の重要性に早くから着目し、79年の第二回OECD環境委員会閣僚レベル会議を機に環境の状況の把握、環境情報の整備に着手した」と述べている。この作業は、環境委員会の下部グループ、Group on the State of the Environment (環境の状況グループ)が行い、環境指標の開発、国別環境審査などとともに、白書(報告書)の作成を続けている。

OECDの報告書は、加盟国が、環境政策の制定、実施、評価などを行う際の貴重なデータとなり、広く関心のある人々や国際機関に対して環境に関する情報を提供する貴重な資料となっている。

また、データを加盟諸国から集めることが、OECDのガバナンス能力を高めていることがわかる。そしてデータを提出する義務が、加盟諸国にとっては自国の環境保全政策の促進要因となっている。すなわち、データが自己規制力を生み、データの収集、整理、出版によって貴重な知的財産を加盟諸国で共有することができるのである。

第五章 OECDとNGO、NPOとのかかわり

近年、政府間の協議や交渉の場で、NGOなどの「市民社会組織」が影響を与える例が増加している。国連でもその役割は重要さを増している。地球環境問題においては、非政府組織(NGO)は途上国における活動など重要な役割を果たしている。特に1972年のストックホルム会議以降、環境に関する国際会議に平行してNGOのフォーラムが開催されるようになり、環境保全のための市民運動は世界中で広がりを見せている。

ところでOECDは設立以来、こういったCivil Society (OECDはNGOを含めて市民組織をこう表現している)との対話や協議体制をとってきている。もちろん最初は、産業(BIAC: Business and Industry Advisory Committee)と労働組合(TUAC: Trade Union Advisory Committee)分野に限られていた。環境分野においては特に緊密な協議体制をとり、定期的にBIACやTUAC、加盟各国の環境NGOの代表と協議している。環境NGOの参加は、ヨーロッパ環境局、European Environmental Bureau (EEB)が調整している。参加NGOの中には、WWF (World Wildlife Fund、世界野生生物基金)、World Resources Institute (世界資源研究所)、Greenpeace (グリーンピース)、Friends of the Earth (地球の友)などが含まれている。1998年の環境政策委員会の閣僚会議に先立ってこれらの団体と対話の場が持たれた。2001年の閣僚理事会と同時に開催されたOECDフォーラムにおいて、The OECD Environmental Strategy for the first Decade of the 21st Century (21世紀初頭10年間

のOECD環境戦略)の意見交換のために、2001 Sustainable Development Round-table会議が開催され、環境大臣と市民社会の代表が参加した。また、化学品委員会とその作業グループ(Working Group)は、B I A C、T U A Cをはじめ、市民社会組織との協力体制をとっている。注目すべきことは、事務総長が、B I A CとT U A Cとの協議を年1回行われる閣僚理事会の前に行うことである。

環境に関しては、開発援助委員会(DAC: the Development Assistance Committee)の開発協力と環境に関する作業部会(Working Party)は、次の3つの団体をレギュラーのオブザーバーとしている。それらは、International Institute for Environment and DevelopmentとWorld Conservation Union(世界環境保護連盟)とWorld Resource Instituteである。これらの意見が開発援助委員会の援助政策に関するピア・レビューに反映されている。また、OECD開発センターにおいては、OECD本部と、途上国側の市民社会組織、そして援助国の公式、非公式のフォーラムの場も設けている。

OECDにおいては、環境分野だけでなく、どのセクションにおいても市民、NGOの意見を聞く機会を持つという姿勢は同じである。OECD自体の政策、そして加盟各国の政策に市民社会団体の意見が反映されていくことで、OECDの透明性だけでなく、それぞれの団体の透明性が高まり、行動意識の高揚にもつながっていると考えられる。

OECDがNGOと協議した例として2000年5月16日に開催された“Joint Working Party on Trade and Environment NGO Consultation”(貿易と環境に関する作業部会NGO協議)のサマリーから(COM/ENV/TD/M(2000)83)、協議がどのようになされているか見ることにする。この会議は、環境、ビジネス、労働に関するNGOが約30団体参加して行われている。その目的は、貿易と環境に関するJWP(合同作業部会)の代表と非政府団体が意見を交換し、JWPのプログラムに意見を反映させるためである。Friends of the Earth(地球の友)は、Intergovernmental Panel on Trade Environment and Sustainability、「貿易と環境と持続可能性に関する政府間パネル」の設立を提案した。WWF(世界野生生物基金)は1996年にExpert Panel on Trade and Sustainable Development(EPTSD)、「貿易と持続可能な開発に関する専門家パネル」、を設立して、貿易と環境に関しては、効率性、良きガバナンス、国際協力などについて原則やガイドラインをすでに作成している。また、International Institute for Sustainable Development(IISD)は、貿易に関しての環境政策を協調させるためのフォーラムとしての委員会、Standing Committee on Trade and Environment(SCTE)を提案した。B I A Cは、多国籍企業の貢献を、T U A Cは労働問題から言及している。この会議において、「貿易と環境」について討議され、シアトルでのWTO会議や、UNCTAD会議や第8回CSD会議のアセスメントを行ったり、貿易と環境に関してそれぞれのNGOからの提案や、これからの方針を考えたり、有意義な会議が行われた。

JWPは、NGOとの対話を続け、その研究成果や分析をOECDに役立てたいとしている。国際機関と国際的なNGOが協力し、意見交換、情報交換することは、よりよい環境ガバナンスのためにぜひとも必要なことである。地球環境問題に対しては、社会全体が、実業界も、N

GOも、その他市民社会組織が相互に一貫した行動をとることが求められている。

むすびにかえて

OECDのこの約30年間の地球環境問題への取り組みがほぼ成功してきたのは、第一章で述べたように、その特異性からきている。国連のように加盟国の数も多く、国状が千差万別であると意見のコンセンサスをとることは非常に困難である。また、地球環境問題のように目に見えて効果がでないものに対する取り組みに対しては不可能に近い。南北対立のような、根深い問題もあり、複雑な事情がある。

OECDはヨーロッパに始まり、今日でもヨーロッパの国が大半を占める。しかしアメリカ、カナダ、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋地域の国々も加盟国になり、また、それぞれの国が非加盟国に対し、経済的、技術的に援助できる能力を備えているため、一般的に言われている地域的国際機関というよりも、グローバルな国際機関という形でとらえることもできる。しかし、ジョンストン事務総長がいうように、やはり「政府間会議」と考えたほうがよさそうである。しかしながら、その会議には各国の政府代表や専門知識を持つ人たちが集まるため、その中身には定評があり、加盟諸国の政策にすぐに反映されている。日本もOECDの勧告を比較的忠実に、国内の環境法に反映させている。一例をあげると、OECDの代表的な勧告として、1974年に出された「汚染者負担の原則の実施に関する理事会勧告」があるが、当時これを受けて日本では、中央公害対策審議会において「公害に対する費用負担の今後の在り方について」として審議され、汚染防止だけでなく、環境復元費用や被害者救済費用についても汚染者負担の考え方が採り入れられている。また、「環境基本法」においては、第37条の原因者負担として、自然公園法、下水道法などの既存の原因者負担制度を総轄したプログラム規定をおいている。別の例では、1979年に出されたOECDの環境影響評価の手続き、手法などの確立を内容とした「環境に重要な影響を与える事業の評価」に関する理事会勧告については、発電所についての影響評価が国のエネルギー政策に支障が生じるとの懸念から法制化が遅れたものの、1997（平成9）年6月に環境影響評価法が成立している。もともと、「環境基本法」において、「国際協力」の大切さも、規定されていて、国連環境計画や経済協力開発機構などの国際機関の活動、あるいは気候変動枠組み条約等の条約・協定に基づく国際的な取り組みの枠組み作りに、先進国の一員である日本が貢献することが求められている¹⁰と明示している。

前述した「政府間会議」という機能だが、そこで競合してくるのが「先進国首脳会議(サミット)」である。サミットは1975年に、当時の仏ジスカール・デスタン大統領の呼び掛けで始まったが、今では政治・経済・紛争解決、そして地球環境問題も話し合われている。サミットの参加国(G7)が中心的なメンバー国であるOECDとしては、大統領、首相などが会するサミットはその存在が脅威かもしれない。OECDの閣僚理事会はサミットの1ヶ月前に開催し、サミットに意見が反映されるようにするという。ちなみに寫信彦はその著書「首脳外交」の中で、

「毎年、サミットの1ヶ月前に先進24ヶ国（現在は30ヶ国）のOECD閣僚会議が行われることになっており、OECD閣僚宣言が経済宣言のほぼ下敷き（原案）となるのが通例だった」⁽¹⁾と述べている。2001年のジェノバサミットの異常な警備体制、そしてグローバリゼーション反対の批判デモと警官隊の衝突を考慮して、サミットの存在意義を問題視する動きも出てきている。一方、OECDは、閣僚理事会に平行してNGOらが参加するフォーラムも開催され、フォーラムには閣僚理事会に参加する閣僚も加わる場面もあり、G8サミットの市民を排除した厳戒体制との明確な違いが見られる。現在の不安定な世界情勢においては、大掛かりで、また長時間かけることができないG8サミットよりも、時間をかけて話しあい、コンセンサスはかかるまで議論できるOECDの「政府間会議」の方がより質の高い結果が出せるのではないかと考える。

地球環境問題に取り組む際に、とりわけ国際社会間の協力、国際協調が重要である。気候変動枠組み条約の「京都議定書」批准問題では、アメリカの離脱宣言で協調体制が崩され、妥協案が出ているものの、難航している。そこで国際協調がスムーズに図れる体制作りが国際機関に与えられた課題である。OECD加盟30ヶ国がまず足並み揃えた環境政策をとり、環境保全に取り組み、効果をあげていくことがまず必要である。そういった体制が非加盟国の環境政策に影響を与えることができ、グローバルな地球環境保全につなげていけるのである。

今後の研究課題として、OECDの最近のテーマである「持続可能な開発」への取り組みの進展状況、OECDの政策がEUやアメリカでどの分野にどう反映されているか、旧東側の市場経済移行諸国へのOECDの政策の影響などを考えている。

(1) レスター・R・ブラウン編「地球白書2000-01」（ダイヤモンド社、2000年）P.341

(2) 国連のように、加盟国が全世界にわたるものを普遍的国際機構という。

(3) OECDの紹介書として、村田良平「OECD」（中公新書、2000年）がある。

(4) このデータはOECD東京センターのOECD紹介参照（<http://www.oecd-tokyo.org/>）

(5) 村田良平、前掲書、P.50.

(6) そもそもOECEは、第二次世界大戦後の欧州経済復興のために米国が準備した援助（マーシャルプラン）の受入れ機関として1948年に発足した。おもな目的は援助の分配の協議の場となることや加盟諸国間の貿易自由化交渉の場となることであった。

(7) 故ブランド西独首相の呼びかけで始まり、1991年4月にストックホルムで冷戦終結によってもたらされた地球的協力の新たな機会を検討する会議を開催した。ここでさらに、冷戦後の世界の安全保障とガバナンスを研究する国際的な委員会を設立する提案がされ、これを受けてスウェーデンの元首相イングバル・カールソンとガイアナの元外務大臣シュリダス・ランファルが共同議長となり、世界からさまざまな経歴を持った26人の委員が個人の資格で参加し、92年から本格的な活動を開始している。日本からは緒方貞子が参加していた。

(8) グローバル・ガバナンス委員会、京都フォーラム監訳「地球リーダーシップ-新しい世界秩序をめざして」（NHK出版、1995年）PP.28-29.

- ⁹⁹⁾ 環境政策委員会の活動内容に関しては、OECD Resolution of the Council C (99) 76/Final参照
- ¹⁰⁰⁾ 2000年11月13日、ワシントンで開催された米国原子力協会／欧州原子力協会国際会合でのスピーチ。スピーチ内容はOECD東京センターのウェブ・サイトより入手。
- ¹⁰¹⁾ 職名の日本語表記は筆者による。現在、職名や機関の細部の完全な翻訳はないようである。
- ¹⁰²⁾ Bill L. Long, *International Environmental Issues and the OECD 1950-2000*, OECD, 2000, P.31.
- ¹⁰³⁾ 村田、前掲書、P.119.
- ¹⁰⁴⁾ 井上昭正・松嶋美由紀訳「グローバル時代の環境戦略－持続可能な世界の発展をめざして」(三修社, 1999年) P.77.
- ¹⁰⁵⁾ 石坂匡身「環境政策学－環境問題と政策体系」(中央法規出版, 2000年) P.98.
- ¹⁰⁶⁾ 寫信彦「首脳外交－先進国サミットの裏面史」(文春新書, 2000年) P.125.

参考文献

1. レスター・R・ブラウン編, 浜中裕徳監訳「地球白書 2000-01」ダイヤモンド社, 2000年.
2. 村田良平「OECD (経済協力開発機構)」中公新書, 2000年.
3. グローバル・ガバナンス委員会, 京都フォーラム監訳「地球リーダーシップ－新しい世界秩序をめざして」NHK出版, 1995年.
4. 寫信彦「首脳外交－先進国サミットの裏面史」文春新書, 2000年.
5. OECD, 井上昭正・松嶋美由紀訳「グローバル時代の環境戦略－持続可能な世界の発展をめざして」三修社, 1999年.
6. 横田洋三編「国際機構論」国際書院, 1998年.
7. OECD環境委員会編「OECD環境白書」OECD, 1992年.
8. 岩波ブックレットNo. 253「地球環境と情報」, 1992年.
9. 河合隆三「OECDの話」日経文庫, 1976年.
10. 石坂匡身「環境政策学－環境問題と政策体系」中央法規出版, 2000年.
11. ロレイン・エリオット著, 太田一男監訳「環境の地球政治学」法律文化社, 2001年.
12. Bill L. Long, *International Environmental Issues and the OECD 1950-2000*, OECD, 2000.
13. Scott Sullivan, *From War to Wealth - Fifty Years of Innovation*, OECD, 1997.
14. OECD, 国際環境問題研究会訳『OECDレポート 日本の経験－環境政策は成功したか』(財)日本環境協会, 1978年.

参考ウェブ・サイト

1. <http://www.env.go.jp/>…環境省
2. <http://www.mofa.go.jp/>…外務省
3. <http://www.oecd.org/>…OECD
4. <http://www.oecd-tokyo.org/>…OECD東京センター
5. <http://www.biac.org/>…B I A C (OECD経済諮問委員会)
6. <http://www.tuac.org/>…T U A C (OECD労働組合諮問委員会)
7. <http://www.worldbank.or.jp/06group/03.htm>…世界銀行東京事務所
8. <http://www.cgg.ch/>…The Commission on Global Governance (グローバル・ガバナンス委員会)
9. <http://www.pnext.go.jp/kog1970/index-60.htm>…昭和45年版科学技術白書第3部.