慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	EU第 6 次環境行動計画の概略と方向性
Sub Title	EU Environmental Policy and the 6th Environmental Action Programme
Author	和達, 容子(Wadachi, Yoko)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2005
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.3 (2005. 6) ,p.119- 132
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20050615-0119

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

慶應EU研究会
政策文書の紹介と解説

EU第６次環境行動計画の概略と方向性

和　達　容　子

１．はじめに
２．第６次環境行動計画の概略
３．第６次環境行動計画の採択と方向性
４．おわりに

１．はじめに

持続可能な社会への転換は世界共通の課題である。EUは、アムステルダム条約で持続可能な発展をEUの目標の一つとした。2001年６月のイエテボリ欧州理事会では「EU持続可能な発展戦略」が採択され、バランスの取れた手法で経済成長・社会改善・環境保護を追求していくことが個々の活動の中で求められることとなった[1)]。また、2000年３月のリスボン欧州理事会では、「10年以内により質の高いより多くの雇用と、より強い社会的な結束を伴って持続可能な成長が出来るような、世界で最も競争力と活力を持つ、知識を基盤とした経済を構築する」という大変野心的な目標が掲げられ、この目標達成のための「リスボン戦略」において経済・社会とともに環境という要素が大きな柱となった[2)]。

１）*COM*（2001）264final.
２）リスボン戦略については以下のサイトに詳しい。
http://europa.eu.int/growthandjobs/index_eu.htm

このような状況の下、持続可能な開発に関する世界サミットが迫る2001年には、欧州委員会によってEU第６次環境行動計画案がまとめられた。環境行動計画はその後数年間の環境政策の方向性・方針を示すものである。本稿は、以下にその概要を紹介し、EU環境政策とそのガバナンスの方向性について取り上げる。

２．第６次環境行動計画の概略

(1) 第６次環境行動計画の文脈

第５次環境行動計画での積み残し課題と新しい問題を視野に入れて、2001年、Environment 2010, Our future, Our choiceと題する計画書とそれを採択するための決定（Decision）案が欧州委員会から提出された[3)]。

この行動計画の背景にある認識は、従来の環境政策と基本条約の規定と一貫性を持ったものである。健康的な環境は長期的な繁栄と生活の質の中心であり、ヨーロッパ市民は高いレベルの環境保護を求めている。従来型の経済発展は、資源需要という点でも汚染を吸収する能力という点でも我々の生存基盤である地球に圧力を与えており、それらは改めなければならない。それと同時に、高い環境水準は技術革新とビジネスチャンスの原動力となり得るのである。

第５次環境行動計画の評価書では、汚染レベルの低減が見られる領域がある一方で、問題が依然として解決されていないところがあり、加盟国において環境法をもっと確実に執行すること、経済・社会政策へ環境要素の統合をさらに深めること、ステークホルダーや市民が環境を守るというオーナーシップをもつこと、問題に取り組む措置に新しい刺激を与えること、がなければ環境悪化がさらに進んでしまうであろうという結論が示されていた。このような流れから作成された第６次環境行動計画案は、第５次環境行動計画からの目的をほぼ

3）*COM*（2001）31final, 24.1.2001.

引き継いでいたが、問題解決へのアプローチはより戦略的な形をとり、今日の環境問題に有効な革新的で持続可能な解決方法を見つけるためには社会のあらゆる方面からの活発な参加とアカウンタビリティーが必要であると考えていた[4)]。

当行動計画案とともに提出された第６次環境行動計画を定める決定案の内容は、ほぼ前者を簡潔にまとめたものであった。後に採択される決定は、多くの追加および修正があるものの提案に示された目的や政策方針に大きな変更があるものではなかった。

なお、採択された決定において改めて確認された政策原則は、高いレベルの環境保護、補完性原理、地域の多様性を考慮すること、汚染者負担の原則や汚染源における汚染対策、予防的行動（the preventive action)、予防原則（the precautionary principle）といった第５次環境行動計画以前からのものを引き継ぎながら、環境と経済成長との切り離しという点が新たに強調された。また、化学物質管理に関して、危険性を持つ化学物質についてはより危険度の低い代替品があればそれに、またそういった物質を使用しないですむ危険度の低い技術があればそれに取って代わられるようにとの原則にも言及された。さらに、政策目的は最も効果的で適切な手段によって達成され、政策形成が統合された方法で行われるよう配慮し、市民や地方自治体の認識を向上させるイニシアティブを発展させること、環境意識と公衆参加を向上させてステークホルダーと広範な対話を進めること、環境コストを内部化する必要性を考慮しながらベネフィットとコストの分析をすること、最善の有効な科学的事実や研究・技術開発による科学的知識のさらなる向上、環境の状況や傾向に関するデータや情報収集等に重きを置くものである[5)]。

４）Ibid, pp. 9-12.

５）“ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme ”, *OJ*, L242, 10.9.2002.

(2) 戦略的アプローチ

第６次環境行動計画案では、戦略的アプローチと題して計画の目的・目標を追求する手法・視点について、とりわけ重視すべきものがとりあげられた。

第１に、既存EU法の実行を確保することである。これは以前からの課題でもあり、第５次環境行動計画の見直しのときにも特に取り上げられた点である。具体的な行動としては、通常の欧州委員会による不履行手続き・司法裁判所の役割に加え、各国による監視の強化、IMPEL（European Network for the implementation and enforcement of Environmental Law: IMPEL network）の活用、“ Name, fame and shame ”などがあげられる。

第２に、あらゆる政策領域において環境的要素を統合することである。環境的要素が他の政策にも考慮されなければならないという点は、今や欧州共同体設立条約第６条に定められるところである。第３次環境行動計画ですでにクローズアップされ、第５次環境行動計画でも「持続可能な開発」というテーマから改めて取り上げられた経緯がある。ただし、その重みは今まで以上のものとなっている。当計画の冒頭で「この環境行動計画は持続可能な発展戦略の環境面に過ぎない」と断っているように、もはや持続可能という概念は、環境政策だけでなく、経済・社会政策をも包括する非常に大きなものであるという前提にたっている。1998年の欧州理事会からカーディフ・プロセス（Cardiff Process）という名称で理事会ごとに環境への配慮を統合するための活動戦略やプログラムが具体化されており[6)]、すべての共同体政策に環境が配慮されるようにするための共同体内部メカニズムの設置が提案された。

第３に、持続可能な生産・消費パタンを促進することである。産業界・消費者利益を通じて市場が持続可能な方向に機能していくのであれば、持続可能な経済そして社会構築への貢献は大きい。

6）たとえば、2003年６月のテッサロニキ欧州理事会では環境的要素を対外関係に統合していくためのグリーン・ディプロマシー・ネットワークを作っていくことで合意が出来た。これは、各国外務省内からの環境専門家からなる非公式なネットワークである。

ステークホルダーの意識や持続可能な行動を確立し定着させていくには、当然の事ながら、産業界や消費者双方との対話が必要であり、情報交換や行動を緊密な連携の下に進めて行かなければならない。それと同時に彼らの意識や行動を変えたり、良いパフォーマンスに報いていくような枠組みをもって、市場全体をさらにグリーン化させていくことが求められる。結果的に環境に悪影響を与えるような補助金を廃止する、環境税やそれと同様に人々へ環境に良いものを選択する動機を与えるような財政的手段を使う、製品の企画・製造から廃棄・処分までのライフサイクルを通じて環境へ配慮していくIPP（integrated product policy approach)、EMAS（eco-management and audit scheme)、産業界との自発的な環境協定の使用、エコラベルのように消費者に環境情報を伝え比較検討できるようにする手段、環境責任（environmental liability）レジーム、公共調達のグリーン化などの措置が相当する。

第４に、市民の参加である。市民個人が環境に直接間接に影響を与える適切な判断を下していけるようにするために、環境やそれにまつわる様々な情報を得る機会・手続きや情報の質そのものを改善していく。オーフス条約の実行、環境影響評価（EIAやSEA）の実行などがこれに相当するが、採択された決定には、消費者団体やNGOとの協力・パートナーシップの向上および環境事項への理解と参加を促進するために対話プロセスにおけるグッド・ガバナンスのための一般ルールや原則を発展させることも加えられている。

第５に、土地利用に環境を配慮することである。加盟国における土地利用計画や管理に関する決定は、周辺部の分断や都市部への圧迫を招くといったことで環境に非常に大きな影響を与える可能性がある。EUとして、最善の実践例を促進することや構造基金を通じて、この点に配慮していくものである。

以上の５点は、採択された決定においても反映されている。後日EUのサイト上では、唯一簡単な解決法は存在せず、あらゆる力を結集する必要があり、とるべき手法として環境法の効果的な実行と強制、環境配慮の統合、政策手段の混合使用（手段選択の基準は最高の効率・効果が提供できるかどうか)、あらゆ

るアクターの参加と行動の４点を改めてあげた[7)]。

(3) ４つの優先領域

第６次環境行動計画案および採択された決定において、今後10年で優先すべき４つの政策領域が示された。

１．気候変動

地球の大気に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガス濃度を安定させる、すなわち産業革命前のレベルから最大２度の上昇に抑えるという気候変動枠組み条約に沿った目的を達成する。IPCCレポートによれば温室効果ガスの増加を安定化させるには長期的には1990年比で70%の排出削減が必要であり、2020年までに20―40%減らす国際的な合意が必要となる。短期的には、EUは、京都議定書で約束した2008年から2012年の第１削減期において1990年比８％の削減を実現するという数値目標を達成しなければならない。

温室効果ガス排出を削減するために、EUは、排出権取引、研究技術開発、意識の向上、共同体の他の政策、とくに交通・エネルギー・産業政策における配慮を求めていく。たとえば、エネルギー政策であれば、再生可能エネルギーを全エネルギー使用量の12%に上げる、コジェネレーションを2010年までに倍増させて全電力生産のうち18%のシェアにするといった目標が立てられた。

EUは、排出削減努力と同時に、気候変動による影響への対応準備も進めていく。国際的な舞台における対策促進にも努め、開発協力においては特に配慮すべき点となる。

２．自然と生物多様性

EUおよび地球規模の砂漠化と種の多様性を含む生物多様性の喪失を止めるため、自然システム、自然環境、動植物の機能を保護・保存・回復・発展

7）http://europa. eu. int/comm/environment/newprg/index.htm

させることを目的とする。2010年までに外来種流入予防やその影響の緩和を含めた生物多様性低下を阻止するなどの目標をたて、それらを実現させるための優先的な行動を明記した。Natura2000ネットワークの構築、事故・災害に関する加盟国行動の調整、共通農業政策や共通漁業政策など他の政策措置を利用した配慮、「EU森林戦略」に基づいた森林に関する戦略や措置の実行と発展、遺伝子組み換え作物のリスク評価・認定・ラベリング・トレーサビリティの規定と手法の発展、カルタヘナ条約の批准と実行などが含まれる。

３．環境と健康

汚染が人間の健康と環境を脅かすことのない環境を提供し、持続可能な都市開発を促進することによって、高い生活の質と社会福祉に貢献することを目的とする。WHOによる関連基準・ガイドライン・プログラムを考慮に入れながら、環境と人間の健康への脅威を予防し削減するためにそれらについて十分に理解すること、都市部で総合的なアプローチを取りより良い生活環境に貢献すること、化学物質の特性・処理・暴露に関する知識のギャップを克服しなければならないことを踏まえ一世代年以内に化学物質が健康や環境に重大な悪影響を及ぼすことのない方法で製造・使用されるようにすること、水質の管理と水資源の持続可能な利用、人間の健康や環境に害を与えない大気の質の維持、騒音の低減など、具体的な目標を立て、優先的な行動・措置を明記した。

化学物質に関して言えば、採択された決定にも明記されているREACHという新しい管理制度が今後のEU政策の焦点の一つとなろう。これは、化学品の登録、評価および制限に関わるシステムを新しく包括的に作っていこうというもので、リスク評価義務の負担を企業へ移行し、化学品の製造・輸入者のみならず川下ユーザー企業もその対象になるというかなり大胆な管理体制の変化を提案している。2003年５月に第１次案が公表され、議論が続いている。国際条約にも「国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質および駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続き（PIC）に関するロッテルダム条約」、「残留性汚染物質（POPs）に関するストックホルム条約」

があり、その実行を果たしていかなければならない。こうした化学物質の評価や使用認可に関わる政策において、予防原則は中心的概念になる。これらの目的を遂行する措置を立てるときには、子供や高齢者のような脆弱なグループにより多くの注意を払っていかなければならない。

４．天然資源の持続可能な使用と廃棄物の管理

当該計画下では、資源使用と廃棄物生成を経済成長から切り離し、再生可能・不可能な資源の消費が環境の収容能力を超えないようにすることによって、より持続可能な生産と消費パタンをもたらすより良い資源効率および資源・廃棄物管理を目指す。そのために再生可能エネルギーからの電力生産を2020年までに22%へ引き上げるといった目標値を掲げて資源およびエネルギー効率向上を促し、廃棄物量の削減や適正な廃棄物処理に努めていくことを明示した。統合的製品政策（IPP）や「EU廃棄物管理戦略」[8]に配慮しながら、今後は、持続可能な資源利用や管理、廃棄物の予防と管理、廃棄物リサイクルに関する具体的目標値や措置を発展させていくことになる。

以上４つの優先領域の中には、特定の問題を取り上げ、テーマ戦略（thematic strategies）として展開しようとする事項も含まれていた。テーマ戦略とは、費用対効果の高い方法で目標を達成するため、異なった手法を組み合わせてその問題に取り組んでいくというものである。取り組むべき問題が複雑で、関係するアクターが多様であり、解決のために複合的で革新的な手法を見つける必要があるものについて適用される。大気の質、土壌保護、持続可能な農薬の使用、海洋環境の保護と維持、廃棄物の予防とリサイクル、持続可能な資源の利用と管理、都市環境改善の７テーマが選ばれている[9]。

8）“ Council Resolution on a Community strategy for waste management ”, *OJ*, C76, 11.3.1997.

9）“ 2003 Environment Policy Review ”, *COM*（2003）745final/2, 2.2.2004, p.21.テーマ戦略は、計画採択後３年以内に提出され、適当であれば共同決定手続きを受ける。テーマ戦略から生じる法的提案は、共同決定手続きに従って採択されることになる

また、４つの優先領域以外にも、目的や優先的行動を掲げてEUとして重視していくことを表明した点がある。

第１に、国際的な事項に関する領域である。EUは、国際レジームの形成や発展、国際レベルで持続可能な消費や生産のパタンが定着することなどにも貢献するものである。そのためには、貿易、開発協力を含めたEUの対外政策に環境への配慮を反映させていくこと、拡大していく国々へ援助・協力していく際に環境を配慮しEUの方針を彼らに十分理解・実行していってもらうこと、それらの行政・環境NGO・産業界との対話を積極的に行っていくことなどを進めていく。

もう一つが、ステークホルダーの参加と科学的な知見の整備という政策過程に関する事項である。環境政策に関わるより広い対話と参加を進めて行くことは、既に戦略的アプローチの第４点目にも指摘されていることであり、EUは財政的な手段の提供を含めた支援策によって環境NGOの対話プロセスへの参加強化を表明している。同時に、科学的知見と政策の経済的側面の十分な評価、政策の事前・事後評価による政策過程の改善、研究プログラムの推進にも取り組んでいく。様々な指標、データやモニタリングに関しては、欧州環境庁との連携作業となっていく。

３．第６次環境行動計画の採択と方向性

当初の決定案に対して、４つの優先領域の選定などに関して概ね同意は得られたものの、欧州議会および環境相理事会の双方から意見が出された。その一つは、掲げられた政策や措置に関して新しい目標値や目標達成期限についての明示がないなどの不十分さに関するものであった。理事会は、スウェーデンが議長国であったことも影響してか、ほぼ全会一致でこれに対して不十分さを表明した[10)]。従来の環境政策では、特に基準の厳緩については欧州委員会を挟んで欧州議会と理事会が対立する構図がほとんどであり、欧州委員会に対して

10）*Europe*, 9.3.2001.

欧州議会と理事会が同じ側に立ったというのは珍しいことであった[11)]。

しかし、当該行動計画が厳密さや厳格さに欠けるという点は、意図的にそうされたことであった。その背景にあるのは、一つには、補完性原理の徹底に象徴される政治的な文脈からのEU活動の制限ということである。もう一つには、アクターの多様化と政策のポリシー・ミックス性が定着し、余りにも広範に複雑に拡大した環境政策に対して、EUがある種の役割に特化しようとしたことが考えられる。ヴァルストレム環境担当委員も提案をした当初、特定の量的な目標というよりは一般的な目標を掲げることにとどめたことを認め、「私にとっては特定の目標数値がどうあるべきかを議論することに時間を費やすよりも、物事を動かす具体的な行動を話し合う方が重要に思われる。」「私達は、今よりももっと科学的な情報が明確になった後で量的な目標値について設定するだろう。」と語った[12)]。また理事会による批判―より厳しい目標値やタイムテーブルを示すべき―を受けても、そうしたことについては理事会もしくは政府の仕事であり、欧州委員会の仕事ではないという見解を示していた[13)]。

この点も含めて先述したように追加・修正を受け、欧州議会と理事会の協議委員会（Conciliation Committee）を経て、第６次環境行動計画を定めるための決定が2002年７月に採択された[14)]。第５次環境行動計画までは決議（Resolution）として採択され法的な拘束力を持つものではなかったが、第６次環境行動計画は初めて決定（Decision）の形をとり、理事会と欧州議会との共同決定手続きを経て採択されたのである[15)]。

それでは、採択された第６次環境行動計画はどのような特徴を持ち、その下におけるEU環境政策・環境ガバナンスはどのような方向に進もうとしている

11）*Europe*, 7.6.2001.
12）*Press Release*, IP/01/102, 24.1.2001.
13）*Europe*, 9.3.2001.
14）*OJ*, L242, 10.9.2002.
15）*Bulletin of the European Union*, 1/2-2001,5-2001, 6-2001,9-2001, 1/2-2002, 3-2002, 5-2002.

のだろうか。過去５つの行動計画と比較した特徴の一つとして、EUの役割をさらに限定するという方向性は目立つ。これは、前述した通り、政治的な要請がもたらす補完性原理の徹底のみならず、権限や政策資源の点から環境政策過程におけるEUの果たし得る役割の限界が自覚され周知のこととされた結果であろう。そのため、以前にも増してヨーロッパ域内の環境政策に関するアクター間の調整的役割や、環境に関するデータや政策の評価指標等の収集・作成など科学行政の側面がEUの役割として重視されている。もちろん環境問題は日々出現し、新しい発見や手法の開発もあって、EU環境政策そのものの範囲は拡大している。しかしその中で、具体的な措置についての指示は避けられ、新しい問題への着手と政策枠組みの提供に比重が置かれている。このような特徴は、別の観点から見れば、EU環境政策の成熟と解釈することが出来よう。先行していた国家による環境政策との時間的なギャップは埋まり、いわゆるEU環境レジームの形成段階はひと段落付き、今までの成果を基盤としたレジームの発展と関係アクター間のより良い協力の形が模索される時期に入っている。

後者のアクター間の協力という点は、参加的アプローチの尊重を伴っている。参加的アプローチでは、判断基準となる情報やデータの公開が重視され、個人や組織の意識向上と行動が求められるものである。第５次環境行動計画で提示された参加的アプローチは、第６次環境行動計画下においてますますその充実が図られようとしている。

さらに新計画に掲げられた政策・措置の特徴として挙げられるのが、市場機能の重視である。あらゆる政策において環境を配慮し、問題に対しては複数のアプローチをとって多角的に取り組むという基本の中で、生産・消費行動に持続可能性を組み込むことによって環境保護を実現する手法がことのほか奨励されている。環境政策によって経済競争力を落とすのではなく、新たな雇用や技術的可能性を提供する形での展開が強く求められている。この点では、第５次環境行動計画に見られたような持続可能な社会への新しい視点といった刺激は少なく、むしろリスボン戦略に見られるネオ・リベラリズム的視点により近い

ところから持続可能な経済活動の構築が語らされたような印象さえ受ける。

これらの手法を中心に当該計画で広く追求されているのが、政策の効率・効果である。「費用対効果」「費用便益分析」は、問題の不可逆性や予防原則等への配慮から全能ではないが、政策評価の中心部分を構成している。

４．おわりに

第６次環境行動計画は、個々の活動と措置・政策によって実行が進められ、その成果は毎年の政策レヴューに報告されている通りである[16)]。環境技術行動計画（Environmental Technologies Action Plan）を含めた持続可能な生産・消費に向けた動きが深められ、「テーマ戦略」についての議論が進められ、2005年２月に発表された「気候変動に関するミュニケーション」に見られるように域内のみならず国際的な発信も強められようとしている[17)]。EUは2004年に第５次拡大を実現して25カ国体制となっており、新規加盟国へのEU環境政策の浸透やEUレベルへの引き上げにおける指導力は強まる一方で、財政的な負担も大きくなっている時期である。環境問題をめぐる状況は厳しく課題は多いが、第６次環境行動計画は「決定」として採択されたこともあり、当該計画で示された政策目的の達成は今後も厳しく求められていくと思われる。

16）“ 2003 Environment Policy Review ”, *COM*（2003）745final/2, 2.2.2004. “ 2004. Environmental Policy Review ”, *COM*（2005）17final, 27.01.2005. “ EU Environmental Policy in 2004 : developments, new evicence and outlook for 2005 ”, *SEC*（2005）97, 27.1.2005.

17）“ Winning the Battle Against Global Climate Change ”, *COM*（2005）35final, 9.2.2005.

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies
EU Document and Analysis

EU Environmental Policy and the 6th Environmental Action Programme

Yoko WADACHI

The Global Assessment of the 5th environment Action Programme of the European Union concluded that while progress was being made in cutting pollution levels in some areas, problems remained and the environment would continue to deteriorate unless more progress was made in the implementation of environmental legislation in Member States and so on. This context has guided the proposal of the Sixth Environment Action Programme, which sets out the major priorities and objectives for environment policy over the next ten years and details the measures to be taken.

The new programme sets five key approaches. These are to :

・Ensure the implementation of existing environmental legislation.
・Integrate environmental concerns into all relevant policy areas.
・Work closely with business and consumers to identify solutions.
・Ensure better and more accessible information on the environment for citizens.
・Develop a more environmentally conscious attitude towards land use

The programme identifies four priority areas :

・Climate Change
・Nature and Biodiversity
・Environment and Health
・Natural Resources and Waste

The programme also sees the international issues and the international dimensions of the four environmental priority areas. It calls on the new members to fully apply the EU ｓ existing environmental legislations and promotes a deepening of the dialogue with their administrations, environmental NGOs and business communities. It strengthens the integration of environmental aims into the EU ｓ external policies. And it respects the policy-making based on participation and sound knowledge.

The Decision laying down the Sixth Community Environment Action Programme was adopted by co-decision procedure on 22 July, 2002.

In the European Union, thirty years of environmental policy has led to an end of building the EU environmental regime as a first steps. They have recognized that the EU doesn ｔ have all competence to deal with any kinds of environmental problems. In ten years, the EU will play a limited but indispensable role in the european environmental governance.