

# イギリスのモーゲージ法と融資者責任

小賀野晶一

## I. はじめに

金融機関は、その融資先企業が環境を汚染し被害を発生させた場合に、その被害について民事責任を追及されるか、という新しい問題が現れている。

この問題は、特にアメリカ合衆国において、「スーパーファンド法」の運用をめぐり、レンダーライアビリティの問題として議論されてきた。合衆国では、責任の範囲を非常に広く認めた判決（フリートファクターズ判決）が出されたことから、大きな議論となっていた。合衆国環境保護庁（EPA）は1992年4月最終規則を制定し、議論の収拾を図ろうとしたが、同規則そのものを無効とする訴訟が提起され、無効とする判決（ケリー判決）が出されるに至って、事態は複雑化してきている<sup>(1)</sup>。

アメリカの動向を受け、EU諸国においてもこの問題に対する関心が高まっており、とりわけ判例法の体系のもとに類似の担保法理をもつイギリスでは、事態を真剣に受け止め、関心を寄せている<sup>(2)</sup>。イギリスのモーゲージ法（Mortgage Law）では、アメリカ法と同様、モーゲージの担保権者（以下、担保権者という）がモーゲージの実行などに際して担保目的物を占有あるいは所有することがあり、それを根拠として環境汚染の責任を追及される危険性がある。これに加えて、1990年環境保護法が土壌汚染に関して、所有者又は占有者の責任を規定したため、担保権者はそれらの規定に基づきどのような責任を負うかが問題となり得る。

ところで、イギリスのモーゲージ法は、1925年の財産法改革によって合理化が図られ、その後も部分的修正がなされてきた。しかし最近、法の不合理性が再び強く意識され、現在抜本的改正を行うための検討が進められている<sup>(3)</sup>。

本稿では、環境汚染にかかる融資者責任（レンダー・ライアビリティ）において問題となる法的根拠とは何か、を明らかにすることを目的に、イギリス法の状況をごく概括的に紹介する。

## II. モーゲージ法における当事者の権利・義務

### 1. 概要

イギリス法におけるモーゲージとは、当事者の一方が財産上の権原 (title) を他方に譲渡することによる物的担保方法をいう。モーゲージは、権利移転型担保(わが国の譲渡担保)に分類される<sup>(4)</sup>。しかし、エクイティ (衡平法) における受戻権の発展、及び1925年の制定法による財産法改革によって、実質、形式ともに、モーゲージはチャージ (わが国の抵当権) に変化した。これをモーゲージの抵当権化としてとらえることができる<sup>(5)</sup>。

モーゲージ法における当事者の権利・義務を概観しておこう<sup>(6)</sup>。まず、設定者は受戻権 (equity of redemption) を有する。受戻権はモーゲージの最も基本的な効力であり、受戻権喪失命令 (foreclosure decree) が出されるか売却がなされる場合を除き、消滅することはない。受戻権はモーゲージの移転に随伴する。また、土地を占有する設定者は賃借権を設定することができる。

他方、担保権者の主たる権利は弁済を受けられない場合におけるモーゲージの実行である。モーゲージの実行には、裁判所の手続を要する受戻権喪失手続と、裁判上の売却 (清算) 及び裁判外の売却 (競売) とがある。このうち、受戻権喪失手続は、設定者の受戻権を消滅させるものであり、担保権者の最終的な救済手段である。これにより、担保権者は負担のない所有権 (正確には単純封土権 (fee simple)) を取得することができる。ただし、受戻権喪失手続は厳格で煩雑な手続といわれている。そこで、受戻権喪失手続に代わって用いられてきたのが、売却権である。第1に、裁判所は当事者の申立て又は職権により、不動産の売却を命ずることができる。第2に、担保権者は、裁判外の売却権 (right to sell) (私的売却) を行使することもできる。これは1925年法によって導入されたものであり、実務において通常用いられるようになった。担保権者は売却代金 (proceeds) の残余があれば受託者 (trustee) としての義務を負う。担保権者は、占有に立ち入ること (占有の取得) を要す。売却権の発生及び行使の要件は、(1)債務者の3カ月の遅滞、(2)利息のみの2カ月以上の遅滞又は非金銭的債務の不履行、及び(3)通知である。このほか、担保権者は、収益管理人 (receiver) の選任 (利息の支払が遅滞されているが、売却権を行使したくないときに行われる)、賃借権の設定 (占有している場合)、権原証書 (title deeds) の保管、人的訴訟 (personal covenant) に基づく支払訴訟などの権利を有する。

## 2. 優先順位

1926年前は、コモンロー上のモーゲージを連続的に設定することは例外的であった。なぜなら、多くの場合、設定者は自己の所有権 (fee simple) の全部を担保権者に譲渡したからである。連続的なコモンロー上のモーゲージの設定は、期間権 (terms of years) を連続的に設定することによってのみ可能であった。

1925年法は、コモンロー上のモーゲージの連続の設定における障害をなくした（これに伴い、エクイティ上のモーゲージの実際的重要性が減退した）。モーゲージの設定者は、同一財産上に2回以上、モーゲージを設定することができる。これはモーゲージの利点の一つである。ここに優先順位の確定の問題、すなわち複数の担保権者がどのような順序で弁済を受けることができるかという問題が生ずる(7)。

1925年法は、優先順位の確定の場面に登記制度を導入した。まず、未登記土地の場合について。土地負担法 (Land Charges Act) はいくつかの土地上の負担を、土地負担 (land charge) として登記の対象とした。ここでは、優先順位確定の目安として、当該モーゲージが登記できるものであるか否かがまず判断されることになる。

すなわち、コモンロー上の不動産権に関する捺印証書の寄託により保護されるモーゲージは、登記の対象からはずれている。これを「登記できないモーゲージ」として分類している。他方、捺印証書の寄託により保護されないモーゲージは、土地負担法のもとに次のような形で登記することができる。コモンロー上のモーゲージは、「puisne mortgage」という形で、また衡平法上の負担のうち土地負担に含まれないものは「general equitable charges」という形で登記が可能である。これらを「登記できるモーゲージ」として分類する。登記されたモーゲージは、1925年財産法に基づき、登記の日から優先順位を獲得する。登記されない場合には、土地負担法によれば、設定者からの土地の買主や後順位の担保権者等に対してその権利を対抗できない。この場合、たとえ後者が前者の権利を知っていてもそれによる影響は受けない。登記による画一的規則が行われているのである。

次に、登記土地の場合について。土地登記法 (Land Registration Act, 1925) に基づき、土地の権原が登記された登記土地では、モーゲージの優先順位は次のように確定される。第一に、登記土地でも未登記土地の場合と同様の方法で、捺印証書やその他の書面によってコモンロー上のモーゲージを設定することができる。しかしこの場合は、土地登記法による予告登記 (mortgage caution) を所有者登記簿上にする必要がある。

第二に、土地証明書 (land certificate。未登記土地の場合の権原証書 title deeds に相当する) 又は負担証明書 (charge certificate) を担保権者に寄託することによっても、モーゲージを設定することができる (リーエン (lien) と称されている)。これは銀行が当座貸越又は当座貸付を担保する場合に、通常用いられる方法である。そしてこの場合も、負担登記簿上にその旨を記載することによって予告登記の効力をもつことができる。

第三に、土地登記法が本来的な制度として新しく導入したレジスタードチャージ (registered charge) がある。これは捺印証書によって設定され、負担登記簿上に登記されることによってモーゲージの効力をもつ。その優先順位は登記によって確保される。

以上のように、登記土地上の優先順位の確定は登記によって行われ、また様々なタイプのモーゲージが認められている<sup>(8)</sup>。

### 3. 責任の根拠

モーゲージにおける設定当事者の権利・義務の根拠として注目すべきは、第一に占有又は所有であり、第二に優先順位である。

第一については、担保権者の占有立入権が、担保権の実行に関係し、かつ担保権者の責任にも影響する。モーゲージ法 (コモンロー上のモーゲージ) では、伝統的には、担保権者が目的物である土地を占有し、土地の収益を債権の弁済に充当した。占有の目的はここにあった。しかし、エクイティは、担保権者が占有している場合に厳格な責任を課した。すなわち、占有に付いた担保権者は、土地の管理者として、土地からの地代及び収益をきちんと徴収しなければならず、故意の懈怠 (default) 又は重大な過失 (gross negligence) によって徴収できなかった地代・収益については設定者に損害賠償責任を負うとした。また、担保権者は占有立入により、個人的利益を得てはならず、合理的な必要費用の徴収権限のみを有するものとされた。

このようなことから担保権者は占有立入を嫌い、モーゲージの設定後も、設定者がひきつづき占有を保持した。担保権者が土地の収益から弁済を受けたいと考える場合は、収益管理人 (receiver) を選任した。

以上、担保権者の占有は、従前までは、土地の収益をモーゲージの債務消滅 (負担解除) (discharge) に充当することを目的とした。しかし、今日では、売却権のもとで売却するための準備行為として占有につくようになった。従前の異なり、占有の持つ意味が変わっ

てきたといえる。なお、イギリス土地法において所有権に対する権原は、一定期間の占有の継続に由来し、所有と占有とは密接に関係している。かかる基本的考え方が担保権者の責任の規定に具体的にどのように影響しているかは分からないが、興味深いところである。

第二に、優先順位が一番にある者がモーゲージに対する第一次的な権利・義務者となる。したがって、担保権者としては自分がどの順位にあるかを知っておかなければならない。もっとも、前述のように優先順位の確定はかなり複雑であり、モーゲージ法の問題点として指摘することができる<sup>(9)</sup>。このたびの改革の動きは、かかる複雑性を根本的に除去しようとするものである。

### III. 環境法と融資者責任

#### 1. 環境保護法における占有者又は所有者の責任

1990年環境保護法 (The Environmental Protection Act 1990) は、統合的な環境汚染防止、廃棄物規制、リサイクルなどについて定めた包括的環境立法であり、三部から成る。

本法の柱としては、(1)総合的汚染規制と特定工程に関する許可制の導入、(2)許可の条件に「過大なコスト負担のない利用可能な最善の技術」の適用、(3)廃棄物に関し法的注意義務の導入、(4)汚染の浄化責任、(5)汚染土地及び特定施設の登録制度、(6)制定法上の生活妨害、の6点が指摘されている<sup>(10)</sup>。

レンダーライアビリティとの関連では、「汚染の浄化責任」に関する規定が関係する。すなわち、不法に投棄された廃棄物によって環境汚染が生じている場合(59条)、又は既に閉鎖された廃棄物で環境汚染が生じている場合(61条)に、責任当事者がその汚染の浄化責任を負う。責任当事者が浄化しない場合は当局が浄化し、その費用を責任当事者から回収することができる。責任当事者としては、占有者(59条)又は所有者(61条)が挙げられている。

#### ① 占有者の責任

占有者の責任は環境保護法59条に規定されている。同条によると、規制廃棄物が33条1項に違反して土地の地中又は地上に堆積され、かつ(1)土壌、水質、大気の汚染又は人の健康に対する害を除去又は防止するために、廃棄物を直ちに除去し、又は堆積の影響を除

去・低減するためにその他の処理を行い、あるいはその双方を行う必要があること、(2)土地の占有者がいないこと、又は(3)占有者が廃棄物を堆積したのではなく、また廃棄物と知りつつ堆積を許したのでもないことが明らかな場合には、廃棄物規制当局は、その土地から廃棄物を除去し、又は堆積の影響を除去又は低減するための処置をとることができ、必要があればそれらの双方を行うことができる。

廃棄物規制当局は、上記(1)の場合は、その土地の占有者から廃棄物の除去又は処置、あるいはその双方を行うに際して負担した合理的な費用の償還を受けることができる。ただし、占有者が故意に廃棄物を堆積し、又はそれを許したことのいずれでもないことを証明したときを除く。また、上記(1)(2)いずれの場合にも、故意に廃棄物を堆積し又はそれを許した者から費用の償還を受けることができる。

## ② 所有者の責任

所有者の責任は同法61条に規定されている。同条によると、廃棄物規定当局は、管轄地域の汚染された土地を監視して、規制対象廃棄物の処分による人の健康に被害が起り得るかどうかについて調査義務を負う。当局は、土地に立ち入り、調査し、その状況を記録し、その土地が環境汚染又は人の健康に悪影響を及ぼす恐れがある場合は、必要な被害の防止措置をとらなければならない。そして、当局は、その作業に要した費用の全部又は一部を、土地の所有者から回収できる。その際、当局は、土地の所有者が費用を支払うことによって受ける影響に留意しなければならない。しかし、所有者は、自己が実際にその土地に廃棄物を堆積していないことを証明しても、費用の支払義務を免れない。

## ③ 土地の登録など

同法143条は、汚染されている土地の公的登録について規定している。国務長官は規則を制定して、土地を汚染する利用を特定し、登録の形式を定めなければならない。また、地方政府(大ロンドン、大ロンドンを除くイングランド及びウェールズ、スコットランド計画局、アイルランド評議会)は、土壌の分析その他の専門的調査を行い、潜在的に汚染されていると考えられる土地を登録し、記録を保管しなければならない。

登録には現に汚染されている土地と汚染の可能性のある土地とが含まれる。すなわち、「汚染調査未実施の土地及び汚染されている場合は浄化作業未実施の土地」(パート A)と「汚染調査実施済みの土地及び汚染されている場合は浄化作業実施済みの土地」(パート B)とに分かれる。土地の購入者は、登録を見ることにより情報を入手することができるが、

汚染の有無、浄化程度については自ら確認する必要がある<sup>(11)</sup>。

以上のように、環境保護法では公示に工夫がみられるが、これは取引の安全に対する現代的要請として考えることもできる。

## 2. 担保責任と融資者責任との接続

イギリス環境保護法の59条、61条の各規定は、融資者、すなわちモーゲージの担保権者の責任に一定の影響を及ぼすであろう。またモーゲージ法からは、以下のようなことが考えられる<sup>(12)</sup>。

すなわち、融資者としては、融資に際して環境汚染責任を回避できるような契約条項を記入し、環境アセスメント及び環境監査を実施することにより、危険の回避(リスク管理)に努めることが求められる。かかる予防策をとらないで、担保としてその土地を取得したときは、融資者の地位は購入者の地位と類似する。融資者としては、担保の実行にあたり自己にふりかかる責任を回避するために土地の所有者又は占有者とみなされることを回避しなければならない。債務不履行の場合に、融資者が担保権者として土地の占有を取得することは、危険である。また、融資者が占有中の担保権者であるときは、不動産の地代・家賃を取得する権限があるとみなされ、そのため「所有者」とみなされる。さらに、融資者が占有に立ち入る場合は、「占有者」としてもみなされる。もしもその土地が汚染されており浄化作業の必要がある場合には、融資者に浄化費用の負担問題が生ずるであろう。

## IV. おわりに

イギリスのモーゲージ法は現在二つの問題に直面している。一つはモーゲージ法自体の改革であり、1925年改革以来の大改正のための検討がなされている。もう一つはレンダーライアビリティをどのように考えるかという問題である。レンダーライアビリティが認められるためには、その前提としてモーゲージ法の仕組みがより明確にされる必要があり、現状のような複雑な仕組みは改良されなければならない。したがって、イギリス法が直面する二つの問題は相互に密接に関連しているといえることができる。

他方、アメリカ法におけるレンダーライアビリティの動きをみると、担保権者の責任が、契約当事者を中心とする狭い担保関係においてだけでなく、環境汚染の被害者との関係

においても裁判上の問題としてとりあげられている。イギリス法では、まだそこまでは問題は現実化していない。同じコモンローの法体系といっても、イギリスとアメリカとではこの問題をめぐる問題の状況は同じではない。しかし、融資者である担保権者の責任として、担保目的物の占有又は所有がキー概念とされている点では、法的状況は類似している。また、イギリスでは、廃棄物の汚染責任について定めるEUの「廃棄物に起因する損害についての民事責任指令」の動きが気にかかる<sup>(13)</sup>。今後、イギリスにおいても、モーゲージの設定に際し担保権者は設定者の行動に一層の注意を払うことが要求されることになるであろう。また理論的には、今回の法改正の検討成果を考慮することにより、モーゲージの抵当権化の具体的内容が明らかになる。それは1925年法の評価につながるであろう。

ところで、占有、所有という概念を見ると、イギリス法では所有は占有に基礎を置いている。他方、日本法は立法により近代的所有権を導入し所有と占有とを明確に分離した。法の展開は両国で異同であるが、いずれの法のもとにおいても、占有又は所有は、融資者の被融資者に対する実質的関与を示す概念として考えることができる<sup>(14)</sup>。この点は日本法における融資者責任のあり方を考えるうえでも参考になると思われる。金融機関の融資者責任の問題は、実際の融資活動に影響を及ぼすとともに、担保法の新たなルールを形成する契機になるであろう。

(1) 小川晃範「米国スーパーファンド法の現状」環境研究88号160頁(1992年)。スーパーファンド法をめぐる文献は多数あるが、『環境保護をめぐる最近の諸問題』(日本エネルギー法研究所、1987年)、後藤敏彦「金融機関の環境浄化責任」金融法務事情1279号10頁(1991年)、ブルース・A・オートワイン・松岡宏明「米国の貸付者責任に関する判例動向」金融法務事情1314号4頁(1992年)、吉田文和「米国の有害廃棄物政策の現状と問題点」公害研究21巻4号41頁(1992年)、由喜門真治「土壌汚染における浄化責任システム」神戸法学雑誌43巻1号251頁(1993年)、木村俊郎「金融機関の環境浄化責任—アメリカのCERCLA法の適用とその限界」関西大学法学論集43巻4号182頁(1993年)、ナンシー・ヤング、ウィリアム・テニス(柏木昇訳)「米国におけるレンダー・ライアビリティ法理のその後の発展」NBL507号4頁(1992年)、小杉丈夫「銀行は環境リスクを回避できるか」民事法情報73号4頁(1992年)、花神豊「米国環境法におけるレンダー・ライアビリティをめぐる最近の動向」NBL545号6頁(1994年)大塚直「米国のスーパーファンド法の現状とわが国への示唆(連載中)」NBL562号26頁、563号61頁(1995年)などを参照。

(2) フィナンシャルタイムズ1992年3月27日付、Christopher Napier & Suzanne Clabon, "Financial institutions's liabilities for the environment could soon become a problem for corporate bor-



rowers" Environmental Risk June 1992, p.12. 学術文献としては、1993年に、John Jarvis QC and Michael Fordham, Lender Liability (Cameron May) が公刊された。

(3) The Law Commission (LAW COM. No. 204) (1991).

(4) イギリスにおける物的担保としては、権原譲渡方式(モーゲージ)のほかに、占有引渡方式(pledge, possessory lien)、チャージ方式(権原の譲渡も占有の引渡もしないもの)(charge by way of legal mortgage)がある。イギリスの担保制度は次のように分類されている。(拙稿「イギリスにおける現行抵当権制度」早稲田法学58巻4号182頁以下(1984年)。

ワルドック (C.H.M. Waldock) は、物的担保 real security を3つに分類する。第1は、コモンロー上又は衡平法上の権原の譲渡(条件付)が行われるもの(例えば、モーゲージ)、ここでは現実の占有は基本的要素ではない。第2は、占有(付)担保 (possessory security) と称されるもので、債権者が占有の引渡を受けるもの(例えば、pledge, possessory lien)、第3は、担保(チャージ)あるいは非占有担保 (non-possessory lien) と称されるもので、債権者は権原の譲渡も占有の引渡も受けないものである。この第3の方式は、L.P.A. が新しく導入した方式であり、「charge by way of legal mortgage」と称される (L.P.A., 1925, ss 85, 87)。これら3つの分類には、かなりあいまいさが存在する。その理由の1は L.P.A. 1925, S. 205(1) (XVI) にあり、その2は歴史的な理由にあるとする。

ターナー (R.W. Turner) は、所有権が債権者に移転するものをモーゲージ、移転しないものを狭義のチャージとし、両者を包摂し、当該財産を拘束する担保 (pledge) を広義のチャージと称する。

ローソン (F.H. Lawson) は、モーゲージを権利担保 (proprietary security) のなかに位置づける。モーゲージはどのような方式をとっていようと、担保権者は、ただ担保権をもっているにすぎない……土地の所有者ではない……とする。ここに担保権の内容としては、売却権、収益管理人の選任、受戻権喪失があげられる。権利担保の利点としては、同一物上に連続して担保権を設定できること、債務者が占有を保持、利用できることがあげられる。

オズボーン (George E. Osborne) は、アメリカ合衆国における、モーゲージに関する3説を解説する。第1は、権原説 (title theory) である。イギリスのコモンローモーゲージ common law mortgage に源がある。コモンロー上の権原は、当該モーゲージが弁済あるいは foreclose されてしまふまで、常に担保権者にある。第2は、負担説 (lien theory) である。担保権者は何らの権原を保持せず、lien と称される担保権のみを有する。設定者は受戻権喪失 (foreclose) されるまでは土地の所有者であり、コモンロー上の権原を有し、占有権を有する。第3は、折衷説である。少なくとも債務不履行 (default) までは設定者が占有権を有し、債務不履行後は担保権者が有する。これら三説の実際的重要性は、占有の権利 (right to possession) (地代及び収益を取得する権利、荒廃 (waste) から土地を保護する権利) がどちらにあるかということである。イギリスの歴史は、特に権原説 (title theory) の理解に有用である。

なお、日本語文献としては、フィリップ・S/ジェームズ著 (矢頭敏也監訳) 『イギリス法 (下) 私法』240頁-241頁 (三省堂、1985年) が有益である。

- (5) モーゲージの抵当権化に関する基本文献は、R. W. Turner, *The Equity of Redemption*, Cambridge (1986) である。ほかに、伊藤正己『イギリス法研究』456頁以下(東京大学出版会、1978年)、拙稿「イギリス不動産担保法の展開過程—モーゲージの抵当権化を中心に」早稲田大学大学院法研論集24号63頁(1981年)。伊藤博士は、債務者が債権者に対して自己の有する担保物の所有権を移転してしまうものをモーゲージ、所有権も占有権も移転しないものをチャージと称する。そして、モーゲージは、衡平法上の受戻権(equity of redemption)の発展により、衡平法(エクイティ)からみれば債務者が衡平法上の所有者であるという構成をとっているため、日本の抵当権に近いものになっており、実際上はモーゲージとチャージはほとんど差がないと指摘される。
- (6) 注(4)拙稿188頁以下。より詳細な諸規定の解説は、國生一彦『現代イギリス不動産法』(商事法務研究会、1990年)。
- (7) 注(4)拙稿210頁以下。
- (8) 伊藤・前掲書『イギリス法研究』468頁—470頁。優先順位について要約すると、イギリスでは少なくとも登記の関係では、土地を買う場合あるいは土地を抵当に入れる場合には、登記の有無を見ておけば大体安全である。登記をしてなければ、たとえその前に抵当権の設定があっても相手は対抗できないから、非常に安全であるということになる。以上のほかにもう一つ、権利証を寄託するという方法で、順位を獲得するということが行われる。このような短期の貸金においては、いちいち登記するのはやっかいであるから、抵当権設定そのものが権利証を移転するという形で行われる場合があるのである。もう一つはエクイタブルな権利については、1925年にも変更がなく、旧法がそのまま存置されるという形をとっている。……それには大体受託者などがまわっているようで、その受託者に、設定したという通知を債権者が与えることによって、順位を獲得することができるのである。」と説明している。
- (9) 注(4)拙稿210頁。
- (10) 仲谷栄一郎・東澤紀子「貸主の立場からみた英国の環境法(下)」国際商事法務20巻1号43頁(1992年)、東京海上火災保険株式会社編『環境リスクと環境法(欧州編)』76頁(有斐閣、1992年)。環境保護法と環境政策との関係については、宇都宮深志「イギリスの新しい環境法研究20号127(1992年)。環境保護法は新美育文・松村弓彦編『環境研究』92号—95号(環境調査センター、1993—1994年)で全訳されている。
- (11) 前掲書『環境リスクと環境法(欧州編)』84頁。
- (12) 仲谷栄一郎・東澤紀子「貸主の立場からみた英国の環境法(上)」国際商事法務19巻11号1395頁(1991年)、尾澤宏和「環境法と金融機関—レンダー・ライアビリティーとは何か」同1402頁。ちなみに、米国スーパーファンド法上の責任者の範囲は、①対象地域の現在の所有者及び操業者、②有害物質が対象地域に廃棄された当時の所有者及び操業者、③有害物質の製造業者、④輸送者のうち自ら処分地を決定した者である。ここに所有者の範囲について、CERCLAは、主として担保権の保全を目的とした所有権的権利(indicia of ownership)は含まれないとする、いわゆる担保権者除外規定を設けている。
- (13) 仲谷栄一郎「ECの環境立法から学ぶこと」国際商事法務20巻10号1217頁(1992年)、安田火災『環

境汚染賠償責任 (EIL) 保険のご案内 (施設所有管理者用)』40頁—42頁。

- (14) 松本恒雄「消費者信用における金融機関の貸主責任」金融法研究 (資料編(9)) 86頁 (1993年) (金融法研究10号59頁以下 (1994年))。

# ドイツのファクタリング業務と環境責任

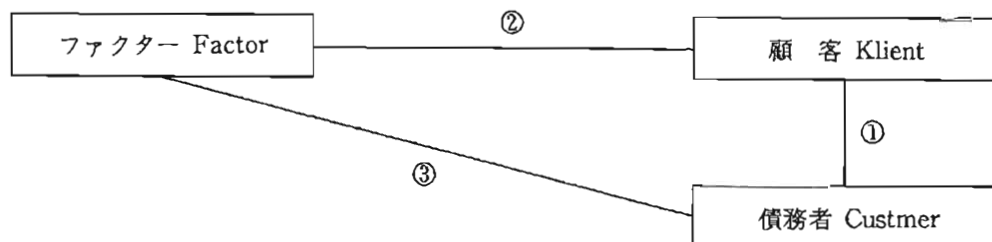
藤村和夫

## I. はじめに

ファクタリングは、1620年頃、アメリカ合衆国において本格的な発展の端緒をきり、その後、1950-1960年代になってヨーロッパ諸国に導入されたものであるが、ドイツ（当時は西ドイツ）においては、1957年に最初のファクタリング会社が設立され、その後めざましい進展を遂げてきている。従来、ドイツにおいては、ファクタリングの法的性格はいかなるものであるのかということを中心に議論が展開されてきており、ファクタリングとレンダーライアビリティとの関係については、そういった議論が存するかどうかも必ずしも明らかではない。そこで、ここでは、ファクタリングの内容とドイツにおける議論の所在を紹介し、ファクタリングをめぐってレンダーライアビリティが問題となりうるかどうかという可能性をみることにする。

## II. ファクタリングの意義と機能

ファクタリング業務の内容は多岐にわたり、明確な概念規定をなすことは容易でないが、端的に述べれば、ファクタリング業務を営む者（ファクター）が、その顧客（Klient）の有する現在および将来の売掛債権（顧客の債務者はカスタマー Customer と呼ばれる）を一括して買取ることを手段として顧客に資金を供与し、それに伴って顧客の直面する経営経済上の諸問題についての情報を提供し、かつ、買取った売掛債権の管理、回収をすることが中心である。簡単に図示すれば以下のようなものである。



① 継続的商品等売買

顧客がカスタマーに売掛債権を有する。

② ファクタリング契約

カスタマーに対する顧客の債権がファクターに移る。

③ 債権の管理と回収が行われる。

このように、ファクタリング契約に基づいてファクターが提供する給付の主たる内容は、(1)資力保証(信用保証)機能、(2)金融機能、(3)サービス機能といてよい。

ところで、ファクタリングの本質は、ファクターが、売掛債権を償還請求権なしで買取ることになり、担保として取得するものではないところから、売掛債権を回収する際に伴うリスクはファクターが負担するのであり、この点においてファクターは他の金融機関とは異なるといえる。したがって、当初、ファクターの給付内容の中心にあったのは資力保証機能、金融機能であったのであり、サービス機能は、むしろそれらに付随した従たるものであったといえる。ここで、償還請求権なしに債権を買取るということについて一言しておこう。

ファクタリングは、その発展過程において平坦な道を歩んだものではなく、時代と地域によってそれぞれ異なる機能を営み、様々な種類や形態のものを生みだすに至った。その最も顕著な例が、アメリカ合衆国においては、カスタマーがファクターに債務の弁済をしない、もしくはできない場合の危険をファクター自身が引受ける償還請求権なしのファクタリング(without recourse factoring)が営まれているのに対し、ドイツにおいては、当初、この危険を顧客が負担するという償還請求権付きファクタリング(with recourse factoring、ドイツでは不真正ファクタリングUnechtes Factoringと呼ばれる)という形で業務が開始されたという点である。ただ、ファクタリングは弾力的、可変的であることを一つの特徴としており、最近の傾向としては、アメリカ合衆国においても償還請求権付きのファクタリングが増えてきており、他方、ドイツにおいては償還請求権なしのファクタリング(真正ファクタリングEchtes Factoring)の占める割合が高くなっている。

さて、ファクタリング業務の中心的内容は、当初、資力保証機能、金融機能にあったのであるが、今日では、これが逆転して、サービス機能こそがファクターの提供する最も重

要な本質的要素として、顧客との契約における不可欠の内容となっている。

サービス機能の内容としては、まず、経営コンサルタント的業務が挙げられる。すなわち、ファクターは、その業務を通じて経済上、取引上の重要かつ的確な資料・情報を多数有しており、顧客から情報提供や経営指導を求められたときには、直ちに有効な助言をなすことが可能であり、同時にファクターの側では、このことを可能たらしめるべく積極的な企業努力が要請される。具体的には、短期・長期の資金計画、生産・販売の能率化、在庫管理、税務上の問題等広範な分野にわたっての助言、指導を行う。また、これに伴ってファクターは、コンピュータの導入により膨大な事務量を迅速かつ正確に処理し、これによって顧客に種々の経営管理資料を提供することになる。換言すれば、ファクターには、顧客の販売力を増進させるために、業界における知識を吸収すべく信用調査力をつけることと経営コンサルタント的な優秀な人材を擁すべきことが求められる。

さらに具体的には、ファクターは売掛帳簿の作成をも引受ける。これには、満期時における債権の回収ならびに場合によっては必要になる支払督促手続も含まれる。顧客は、継続的に、自己の債務者のその時々々の状況についての通知をなすようファクターに要求することができる。

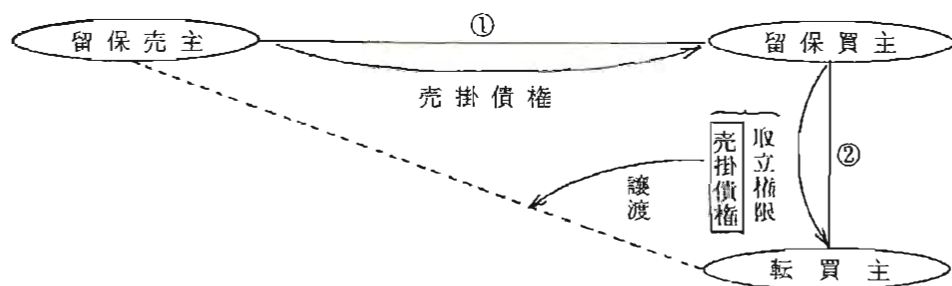
こうしたサービス機能と共に、ファクターと顧客は、金融および資力保証についても約定することができる。顧客に迅速な支払を可能にするために、金融機能としては債権全額が前払いされる。これにより顧客は、満期前に債権の対価を取得することとなる。このように、事前に融資された金額については、顧客は、前払い時から、ファクターが債権を回収する時までの期間につき金利を支払う。

### III. 延長された所有権留保とファクタリング

ファクタリングの法的性格がいかなるものであるのか、そもそもファクタリングが法的に承認されうる業務であるのかという点については、主として、延長された所有権留保とファクタリングとが衝突する場面においていかなる解決を図るべきかという議論を通じて明らかにされてきている。

## 1. 延長された所有権留保の意義

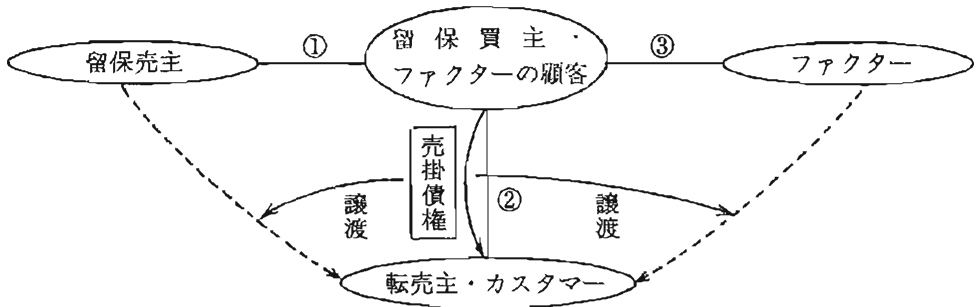
延長された所有権留保とは、売主（留保売主）が、商品または原材料を、現金取引ではなく信用で買主（留保買主）に供給するに際して、留保買主が、その商品自体を、または原材料に加工を施して製品としたものを第三者（転買主・商品買主、カスタマー）にやはり信用取引で転売する場合に——留保買主は、通常取引においてこのような転売をなすことを留保売主によって認められている——、留保売主が、自己の売掛債権の完済を受けるとまでは、その商品または製品の所有権を留保し、かつ、留保買主から第三者への転売によって生じる売掛債権を予め自己に譲渡させておくというものである。そして、ここで譲渡された債権は、その発生の時点において留保買主の財産に関わりをもつことなく、直ちに留保売主に帰属するものとなる。したがって、留保買主は、転売債権を他に譲渡してはならないという合意が留保売主との間でなされているものと推定することができる。また、この場合、留保買主には、転売債権を取立てる権限が留保売主から付与される。これらの関係を簡単に図示すれば次のようである。



- ① 商品または原材料の信用売買（延長された所有権留保売買）・取立権限付与
- ② 商品または製品の信用売買

この延長された所有権留保は、今日、ドイツにおいては AGB (Allgemeine Geschäftsbedingungen 普通取引約款) に含まれており、取引実務上広範に行われているものである。そして、ここでの留保買主が、第三者に対する転売により生ずる債権をファクターに譲渡するものが、すなわちファクタリング契約である。この延長された所有権留保の下で留保売主に譲渡された債権とファクタリング契約に基づいてファクターに譲渡された債権とが

重なる場合に、将来債権の二重譲渡が行われたことになり、留保売主とファクターのいずれが優先するかが決せられなければならないこととなるのである。この関係についても簡単に図示しておくことにしよう。



- ① 延長された所有権留保売買
- ② 転売買
- ③ ファクタリング契約

## 2. 延長された所有権留保とファクタリングとの衝突に関する判例

延長された所有権留保に基づく譲渡とファクターへの譲渡との衝突は、その紛争形態において、延長された所有権留保に基づく譲渡と一般商業銀行への一括譲渡との衝突と法的に類似するものであるところから、これに関する議論を背景として論議されている。

ドイツにおいては、債権の二重譲渡によって生ずる紛争を解決するに際しては、我が国におけるように通知、承諾が対抗要件とはされておらず、優先原則 *Prioritätsprinzip* に基づいており、このことは、将来債権の二重譲渡についても妥当する。すなわち、最初に行われた譲渡のみが有効であり、二度目の譲渡は無権利者による処分であって無効であるとする。したがって、第一譲受人が優先するというものである。しかしながら、BGHは、金銭信用担保のためになされる一般商業銀行への一括譲渡が、延長された所有権留保に先行する場合には、この原則を制限している。すなわち、一般商業銀行が、慣行上、その後延長された所有権留保に劣後するような債権を前もって譲渡させる場合には、一般商業銀行は、顧客たる信用受供者に、その留保売主に対する契約違反を強制することになるのである。



って、このような行為は良俗に反するものであり、それゆえ、BGB 138条により、一般商業銀行への一括譲渡は無効であるとする（BGH vom 30. 4. 1959 BGHZ 30. 149, NJW 1959 S. 1533）。

これに対して、1966年に出された2件の下級審判決（LG. Mainz vom 30. 6. 1966 BB 1966 S. 1038, LG Frankfurt a. M. vom 3. 12. 1966 BB 1976 S. 1309）は、ファクタリング譲渡と金銭信用担保のために一般商業銀行になされる一括譲渡とは、その性質を異にするものであって、ファクタリング譲渡と延長された所有権留保の下での前譲渡とが衝突する場面の解決として、前掲 BGH vom 30. 4. 1959 をそのまま継承することはできないとして、ファクター優先を説いた。こうした状況にあって、BGH の判決が相次ぐところとなった。その結論を中心にみていくこととする。

まず、BGH vom 19. 9. 1977（BGHZ 69. 254, NJW 1977 S. 2207）は、顧客がカスタマーに対して有する将来の債権全部を、ファクターがそのつと買取るという条件の下でファクターに包括前譲渡することは、真正ファクタリングにおいては良俗違反となるものではないとした。そして、ファクタリング契約締結に際して、留保売主の利益を保護するという具体的義務は、真正ファクタリングの場合には絶対的に肯定されているものではないとし、また、留保売主によって顧客（留保買主）に付与された取立権限は、ファクターによる支払いにも及ぶのであり、これによって顧客の契約違反と、この契約違反へのファクターの関与が排除されるとして、ファクターの優先を説いた。ここでは、不真正ファクタリングが信用業務であるのに対して、真正ファクタリングの場合は債権売買が問題となることがされた。

なお、BGH はここでも優先原則に基づいており、本件では、ファクタリング譲渡が、延長された所有権留保の下での前譲渡に先行していたのでファクターの優先が導かれたが、逆に、留保売主への前譲渡が先行する場合には、ファクターは何ら得るものがなくなるということにならざるをえない。

次に、BGH vom 10. 5. 1978（BGHZ 71. 306, NJW 1978 S. 1520）は、ファクタリング譲渡と延長された所有権留保の下での前譲渡とが衝突する場合ではないが、前掲 BGH vom 19. 9. 1977 を引用して、不真正ファクタリングを信用業務であるとした点に意義を見出しうるものである。

続く BGH vom 7. 6. 1978（BGHZ 72.15 BB 1978 S. 1028）は、延長された所有権留保

の下での前譲渡が先行しており、その後、ファクターが、顧客の下で発生する債権を個々の的に買取るという合意をしていたという場合において、カスタマーがファクターに債務弁済たる支払をなしたのに対し、留保売主が、延長された所有権留保を主張して、ファクターが受取った金額を自己に引渡すべく訴を提起したという事案である。

ここでは、真正ファクタリングにおいては、顧客（留保買主）は、ファクターから受取った金額を最終的に保持してよく、いかなる事情があっても返還義務を負わないとした上で、留保売主はファクタリング譲渡に反対してはならないのであり、延長された所有権留保の下で留保買主（顧客）に付与されている取立権限は、その留保買主が真正ファクタリングの方法で転売債権をファクターに売却・譲渡することを正当化するとして、やはりファクターの優先を説いた。

最後のBGH vom 14. 10. 1981 (NJW 1982 S. 164) は、不真正ファクタリングに関するものである。

ここでは、延長された所有権留保の下で留保買主に付与されている取立権限は、その転売債権を不真正ファクタリングによってファクターに譲渡することを正当化するものではなく、不真正ファクタリングによるファクターへの包括前譲渡と延長された所有権留保に基づく譲渡とが衝突する場合には、金銭信用供与者たる一般商業銀行のための包括的前譲渡と商品信用供与者のための譲渡とが衝突する場合についてと同様の原則が適用されるとされた。すなわち、取立権限は、留保買主に対して、留保売主に譲渡されている売掛債権を現金化することを許しているところから、留保買主は、償還義務が排斥されている真正ファクタリングの方法で売掛債権をファクターに譲渡することはできるが、不真正ファクタリングは信用業務であって、留保買主は償還義務を負担し、ファクターへの債権譲渡は担保的機能を有するにすぎないところから、不真正ファクタリングの方法でこれを譲渡することは許されないとし、結局、延長された所有権留保の優先を説いたのである。

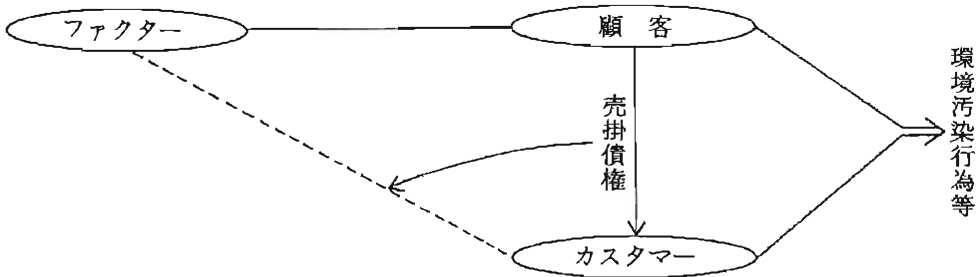
このようにして、判例上、ファクタリングの法的性格については、真正ファクタリングが債権売買で、不真正ファクタリングが消費貸借に伴う債権譲渡担保とされている。すなわち、ファクタリング契約においては、ファクターから顧客へ一定の金銭の支払がなされるのであるが、それは、真正ファクタリングにあっては債権売買の対価たる意義を有し、不真正ファクタリングにあっては、いわゆる金銭貸借がなされているのであって、顧客からファクターへ譲渡される債権は担保としての意味を有するにすぎないものということに

なるのである。

#### IV. レンダーライアビリティとの関係

以上にみてきたようなファクタリング業務の内容およびその法的性格を前提にして、ファクターがレンダーライアビリティないしそれに類した法的責任を負う可能性があるかどうかについてみていくが、この点については、ドイツでこうした問題が実際に起きているかどうかは明らかでないので、あくまでも可能性の問題として考えていくこととしたい。

もう一度ここでファクタリング業務について図示してみよう。



ここで考えていくファクターの法的責任とは、顧客ないしカスタマーが、その業務遂行過程において、またはその結果として環境汚染等を惹起したような場合に、それに基づく損害賠償責任等を負うかどうかということである。

まず、顧客が環境汚染行為に関わっているという場合から考えていこう。

顧客は、カスタマーに対して商品ないし製品を信用で売却して売掛債権を有するという立場に立つものであるところ、単に、商品流通過程における1つの中継基地というような意味しかもっていない場合には、顧客自身が環境汚染関連行為に関与するということは考え難いところである。しかしながら、顧客は、延長された所有権留保のところのみたように、留保売主から原材料を購入して、それに何らかの加工を施して製品とし、その製品をカスタマーに売却するという業務をも営むものであることを考えると、顧客は、そのための工場立地、操業等に際して環境汚染に関わる可能性を有しているということはいえよう。

さて、具体的にいかなる形態においてであるかはひとまず措いて、現実には顧客が環境汚染行為をなした場合において、ファクターが責任を負うことがあるかどうかということ

考えていく場合には、その前提として、直接の当事者である顧客自身が責任を負うことがあるかどうかということをはっきりとしておく必要がある。

顧客の責任を問う法的根拠の1つとして、1990年12月に成立し、1991年1月1日から施行されている「環境責任法」(Gesetze über die Umwelthaftung vom 10. Dezember 1990 (BGBl. IS. 2634)) を考えることができる。

同法は、その第1条において、付表第1に掲げる96種の施設から生ずる環境への影響によって人が死亡せしめられ、その身体もしくは健康が害され、または物が毀損せしめられたときは、その施設の保有者は、そのことによって生じた損害を被害者に賠償しなければならない、と定めている。

このように、本条は、違法性も過失も要件としない危険責任(無過失責任)を導入したことを明らかにしている。すなわち、本条によって損害賠償責任が発生するための要件として挙げられるのは、(1)付表第1に掲げられた施設であること、(2)環境への影響、(3)人の生命、身体、健康という人格的利益および物の毀損とそれに起因する損害の発生、(4)因果関係、である。

これらの要件についても簡単にみておくことにしよう。

まず、付表第1に掲げられた96種の施設とは、環境へ影響を与え、それによって損害を惹起する適性をもった施設と考えておいてよいであろうが、これは、①発熱、鉱業、エネルギー、②石、土、ガラス、陶磁器、建築材料、③化学製品、医薬品、石油精製、④有機物を使用した表面加工、プラスチックおよび樹脂の加工、⑤木材、セルロース、⑥飲食料、飼料、農産物、⑦廃棄物、剰余物、⑧貯蔵、積み出し入れ、⑨その他、に関連する施設に大別される。

なお、この責任は、操業準備中である施設や操業終了後の施設から生じた損害にも及ぶ(2条)。

次に、環境への影響とは、土壌、大気、水中に拡散される物質、振動、騒音、圧力、光線、ガス、蒸気、熱、その他の現象による影響のことをいう(3条1項)。すなわち、施設に関連して損害が発生するだけでは足りないのであって、環境への影響に媒介されることが要件となっていることに留意しなければならない。

そして、権利侵害と損害発生について。本法では、保護法益が、上記のように生命、身体、健康、物に限定されているので、これらの権利侵害に媒介されない純粋財産損害は賠

償の対象とならない。

最後に、因果関係について。既に述べたように、過失が要件とされていない本条においては、責任が発生するかどうかをめぐっては、この因果関係の有無が大きな意味をもつことになる。この点については、因果関係の推定規定が置かれている(6条1項)。すなわち、或る施設が、個々のケースに照らして、発生した損害を惹起せしめる性質を備えているときは、その損害は、その施設から生ぜしめられたものと推定されるというものである。そして、そのような損害を惹起せしめる性質を備えているかどうかは、操業経過、使用されている設備、投入された、もしくは排出された物質の種類と濃度、地理的条件、損害発生の場所と時間、その態様、その他一切の事情を考慮して判断されることになる。

さて、以上の要件が満たされた場合において、損害賠償義務を負うのは施設の保有者である。本法には、この保有者についての定義規定は存しないが、一般的には、自己の計算において施設を利用し、支配権を有し、維持費用を負担する者がこれに当るとされている。通常は、所有権者が保有者であるが、所有権は、保有者としての性質の一つの徴表にすぎず、重視されるべきは、法的権原ではなく、むしろ、事実上の経済的支配であるとされている。

ただし、施設保有者は、つねに損害賠償責任を負わなければならないというのではなく、損害が不可抗力によって発生した場合には免責される(4条)。ここにおける不可抗力とは、施設の操業とは関係のない外部の事象(地震、雪崩等の自然現象または操業以外の人間の行為)を意味し、いわゆる開発危険の抗弁は認められない。

本法には、なお重要な点が多く含まれているが、ここでの目的は本法の解説、検討ではないから、この程度にとどめておこう。

概ね以上の内容に基づいて、顧客が、その環境汚染関連行為(正確には、顧客の保有する施設に起因する損害)につき、損害賠償責任を負うということになった場合において、ファクターもその責任を負うことがあるのであろうか。このことを考えていく上でポイントとなるのは、ファクターが、当該施設の保有者といえるかどうかという一点にかかっているとよいであろう。ここで問題となるのが保有者の意義である。既に述べたように、保有者とは、自己の計算において施設を利用し、支配権を有し、維持費用を負担する者とされているところ、通常は、所有権者が保有者であるが、法的権原があるかどうかということよりは、むしろ、事実上の経済的支配が重要な意味を有している。そこで、ファ

クタリング業務の内容如何が関わってくることとなる。

真正ファクタリングの場合には債権売買が行われており、不真正ファクタリングの場合には債権譲渡担保が行われているということになって、それぞれ金融機能ないし信用保証機能が大きな意味をもつことになるものであるところ、これらの場合には、いずれも顧客がカスタマーに対して有する売掛債権を媒介としてファクターと顧客との関係が存在するにすぎず、ファクターが顧客の所有する施設に対して、法的にはもちろんのこと、事実上も経済的支配を及ぼしているとは考え難いところである。したがって、この点にのみ着目すると、ファクターが顧客の所有する施設について保有者たる地位を有しているとはいえないと思われる。

しかしながら、これも既に述べたように、ファクタリング業務の内容は、その重心を金融ないし信用保証機能からサービス機能の方に移してきている。そして、そのサービス機能においては、情報提供や経営指導を含む経営コンサルタント的業務がその中心的内容となっているのであり、このことから、ファクターは、顧客の経営実態にまで関与していることが考えられる。そうすると、最終的には個々のファクタリング契約の具体的内容と顧客の経営内容に対するファクターの関与の度合いによることになろうが、顧客が、実質上、ファクターの管理下におかれているような場合はもちろんのこと、そこまでは至っていないとしても顧客の経営方針の決定等に際してファクターの意向が非常に強く反映されているとか、事実上、ファクターの意向を無視することができないような状況にあると認められるときは、顧客の施設等についても、ファクターが、やはり事実上の経済的支配を及ぼしていると考えられるように思われる。したがって、この場合には、ファクターは、顧客と共に環境責任法上の責任を問われる可能性が見出されることになろう。そして、このことは、真正ファクタリングと不真正ファクタリングとで顕著な差は生じないともいえる。

それでは、カスタマーの所有する施設に基づいて環境責任が生ずる場合についてはどうであろうか。考え方の筋道は上記と同様で差支えないであろう。

ここでは、ファクターとカスタマーとの間に直接の契約関係が存在するわけではなく、ファクターは、単に顧客とのファクタリング契約を通じて、カスタマーに対して債権を取得するという立場にあるにすぎない。したがって、一般的に、ファクターがカスタマーの経営に深く関与していくという事態とも考え難いといわざるをえないであろう。仮に、顧

客が、カスタマーの経営に深く関与していて、顧客自身がカスタマーの施設に対して事実上の経済的支配を及ぼしていることから、顧客がカスタマーと共に責任を負わなければならないという立場にあるときは、その顧客の責任をファクターも共に負担しなければならないと考える余地がないではない。しかしながら、そのような、いわば連鎖に基づいてファクターにも責任を負わせることができるとすると、その責任の連鎖は、場合によっては際限なく広がっていくということにもなりかねず、これを容易に認めるべきではなからう。ただ、きわめて例外的に、ファクター、顧客、カスタマーが、それぞれ別組織の企業ではあるものの、実質的に一体であると捉えられるような関係が認められる場合に限ってファクターの責任ということも問題になりうるものと考えられる。

## V. おわりに

以上、きわめて不十分ではあるが、ファクタリング業務とレンダーライアビリティとの関わりについてみてきた。ファクタリング業務自体が今後どのような展開過程を辿るのか予断を許さないが、ファクタリング契約を通じて環境汚染にまつわる責任を負う可能性は少からず包蔵されているということはいえるように思われる。

# フランスにおける譲渡担保

角 紀代恵

## I. はじめに

権利移転型担保である譲渡担保においては、担保目的物の所有権は、いったん譲渡担保権者（債権者）に移転され、債務が履行されれば所有権は設定者に戻るが、債務不履行が生ずると所有権は確定的に譲渡担保権者に帰属するという形式をとる。このように譲渡担保が設定された目的物については、形式上は、譲渡担保権者が所有者となる。しかし、他方、譲渡担保にあっては、その実質は担保にあるため、形式と実質の乖離がみられる。そこで、譲渡担保については、いかなる法的構成を与えるかが問題となる。この点、かつては、その形式にしたがって、担保目的物の所有権は完全に譲渡担保権者に移転しており、譲渡担保権者は移転を受けた所有権を担保目的を越えて行使しないという債権的拘束を受けるにとどまるととらえる（所有権的構成）のが一般的であった。しかし、近時は、その実質を重視して、譲渡担保権者を完全な所有権者とせず、他方、設定者にも目的物について何らかの物権が帰属していると解するのが通説となっている（担保的構成）。しかし、同じく担保的構成をとる考え方であっても、いくつかに分かれており、どの説も通説的地位を占めるにはいたっていない。また、判例は、基本的には設定者から譲渡担保権に所有権が移転するとの構成をとってはいるが、明確な法的構成をすることはせず、担保という実質に則した処理を個々の問題ごとに行っているというのが現状である<sup>(1)</sup>。

さて、この担保的構成をとる考え方は、担保目的物の所有権の所在をめぐる大きく二つに分けることができる。すなわち、一つは、担保目的物の所有権は譲渡担保権者に移転することを認めたとうえで、ただ、それは担保の目的に応じた部分に限られ、残り（これを「設定者留保権」という）は設定者に留保されているとする考え方（「設定者留保権説」）であり、他の一つは、所有権はあくまでも設定者のもとにあり、譲渡担保権者は、担保目的物について担保権を取得するにとどまっているとする考え方（「担保権説」）である。現在のところ、この二つの考え方をとった場合、個々の具体的問題において、どのような差



異が結論に招来されるかについては、未だ、充分には明らかにされていない。しかし、もし、将来、汚染土壌の所有者に対して、所有者であるということに基づいて、汚染物質除去の責任を負わすという立法がなされた場合には、譲渡担保の法的構成如何によっては、譲渡担保権者は、厳しい対応を迫られることになろう。

ところで、現在、フランスにおいては、譲渡担保は認められていないといわれている。しかし、フランスにおいては、1992年2月に、国民議会 (Assemblée Nationale) に対して、信託法案 (Projet) が提出されていることから、もし、信託法が制定された場合には、譲渡担保が可能となるといわれている。そこで、本報告においては、まず、フランス民法における物——就中、不動産——から生じた損害の責任を紹介した上で、信託法案との関連において現在のフランスにおける譲渡担保をめぐる状況を概観することにする。そして、これらを通して、フランスにおいて、譲渡担保の設定が可能となった場合に、譲渡担保に対して、いかなる法的構成が与えられるかについて考えてみたい。

## II. フランスにおける物から生じた損害の責任<sup>(2)</sup>

### 1. 総説

フランス法においては、物から生じた損害による責任は、「responsabilité du fait des choses」(物の所為による責任)の項目の下、①動物責任 (responsabilité du fait des animaux) (フ民1385条)<sup>(3)</sup>、②建造物責任 (responsabilité du fait des bâtiments tombant en ruine) (フ民1386条)<sup>(4)</sup>、③無生物責任 (responsabilité du fait des choses inanimées)の三つに分類される。このうち、③の無生物責任は、19世紀末以来、フランス民法1384条1項にある「自己の行為によって生じさせる損害だけでなく、……自己が保管する物から生じる損害についても、責任を負う。」という規定のきわめて幅広い解釈から、判例が創造したものである<sup>(5)</sup>。

### 2. 無生物責任

#### (i) 一般的規定

無生物責任は、「物から生ずる損害についての保管者の責任」についての一般原則の地位を占めている。すなわち、1385条の定める動物責任および1386条の定める建造物責任の規

定は、この一般的規定に対する特則となっており、無生物責任は、両条の定める動物および建造物を除き、すべての無生物に適用される。

#### (ii) 責任の性質

無生物責任は、物の保管者 (gardien) としての資格における責任である。この「保管」(garde) という概念は、「所有」「占有」等の概念とは異なり、1384条1項に固有のものであり、判例・学説によって、その内容が整備されてきたものである。「保管」とは、物の使用 (usage)・支配 (direction)・制御 (contrôle) の権限によって特徴付けられるものであり、単なる物の取扱い (maniement)・所持 (détention) をいうのではないとされる。

さて、無生物責任に関しては、「所有」概念は、基本的には、「保管」概念を含み、ために、所有者は本来的な保管者とみなされる。しかし、所有者は、所有権を保持したままで、保管の権限を第三者に移転したり、喪失したりする場合があります、そのような場合には、保管者としての責任を問われることはないとされる。前者の例としては、賃貸借、使用貸借、寄託等が上げられる。すなわち、所有者と第三者との間で賃貸借、使用貸借、寄託等の契約が締結されると、保管者としての責任は、以後、原則として、賃借人、使用借主、受寄者に課せられることになる。

#### (iii) 責任の推定力

無生物責任の根拠については、学説上、種々の見解があるが、多数説は、推定に基づく保管者の過失責任と解している<sup>(6)</sup>。しかし、物の保管者は、その物から生じた損害について、自己の無過失または損害原因の不明を立証しても免責されることはない。ただし、①損害が不可抗力、被害者の非行、または第三者の行為による場合、あるいは、②損害の発生につき物が純然たる受動的な役割しか果たさなかった場合には、それらを立証すれば、保管者は免責される。このように、責任の推定力は絶対的なわけではない。

### 3. 建造物責任 (フ民1386条)

フランス民法1386条は、所有者は、建物の倒壊によって生じた損害について賠償責任を負う旨定めている。この場合の責任は、無生物責任とは異なり、所有権に直結しており、使用や保管とは関係がない。したがって、たとえば、建物の賃貸借契約において、賃借人が修繕義務を負っている場合であっても、被害者との関係では所有者が賠償責任を負うことになる。

なお、建造物責任が発生するためには、建物の崩壊が、営繕の欠如の結果として、または建物の瑕疵によって生ずることが必要である。したがって、所有者は、損害の発生が不可抗力に基づくこと、または、被害者の過失によるものであることを立証すれば免責される。

### III. フランスにおける譲渡担保をめぐる状況

#### 1. 総説

フランスにおいては、日本における譲渡担保に相当するものは、fiducie-sûreté（担保としての信託）とよばれる（以下、フランスについては「譲渡担保」ではなく「担保のための信託」の用語を用いることにする）。さて、Witz教授によれば、この担保としての信託は、「ある者が、他の者に、債権を担保するという目的で有体または無体の財産を譲渡し、譲受人は、担保がもはや必要でなくなったときに、原則としてその財産を再び譲渡人に移転する義務を負うことを内容とする契約」<sup>(7)(8)</sup>と定義される。

さて、日本においても、古くは、譲渡担保の有効性が疑問視されたことがあった。すなわち、譲渡担保は、質権または抵当権という担保権設定の真意を隠匿する虚偽表示であって無効（大判大正3年11月20日民録20輯967頁）ではないか、あるいは、動産の譲渡担保については、質物についてその現実の占有を設定者の下にとどめることを禁ずる民法345条および流質禁止を定める民法349条の脱法行為に該当するから無効ではないかという疑問であった。同様に、フランスにおいても、担保のための信託は、流質の禁止を定めた民法2078条および同2088条に反すること、さらに、動産については、質権設定者による質物の占有を禁止した民法2076条に反することを理由として、無効とされている<sup>(9)</sup>。

しかし、フランスにおいては、担保のための信託に対する敵意は、このような実定法に基づくものの他に、もっと根源的なものがあるようである。すなわち、そもそも、担保のために所有権を移転することが許されるのか、換言すれば、所有権を担保の目的に従属させることができるのかということである<sup>(10)</sup>。そして、この疑問は、フランス法の信託に対するアレルギーに連なるものである。というのは、信託は、ある一定の目的のために、所有権を委託者から受託者に移転する制度、換言すれば、所有権をある一定の目的に従属させるための制度であるからである。これに対して、日本においては、所有権を担保の目的

に従属させることが許されるのかという疑問は存在していなかったようである。

## 2. 担保のための信託に対する需要

近年、フランスにおいては、以下の理由から、所有権を担保のために用いること、その一環としての担保のための信託に対する需要が大きい。すなわち、フランスにおいては、1985年に制定された倒産法（企業の裁判上の更生および清算に関する1985年1月25日法律98号）によって、担保権者に優先する貸金先取特権が広範に認められ、かつ、企業の更生のために、担保物件の換価が止まる<sup>(11)</sup>ために、抵当権<sup>(12)</sup>を始めとする担保物権の価値が著しく低下したと言われる。そこで、他の債権者と競合しない担保として所有権に期待が寄せられることになった。すなわち、担保のための信託の場合、担保目的物は、その所有権が担保権者たる債権者に移転している以上、債務者の責任財産を構成することはない。したがって、担保目的物は、所有者ではない設定者を債務者とする貸金先取特権の負担を受けることはなく、また、債権者は、担保目的物を、その所有権に基づいて、更生手続に邪魔されずに、取り戻すことができるからである。

ところで、日本においては、設定者について開始された会社更生手続にあつては、譲渡担保の目的物は、債権者の取戻権（会更62条）に服さず、あくまでも、更生担保権（会更123条）として処遇されている<sup>(13)</sup>。すなわち、譲渡担保は、所有権を債権者に移転するという法形式をとってはいるが、あくまでも、担保という実質に沿った処遇がなされている。これに対して、フランスにおいては、担保にとつたのは所有権である以上、担保権者は、あくまでも、所有者として遇されるべきであるという発想があるようである。さて、このような状況は、かつての日本がそうであったように過渡的な状況であるのか、それとも、日本とは異なり、いかに担保のための信託が用いられるようになっても、それについて担保的構成がとられることはないのかについては、即断することはできない。

なお、担保のための信託が期待される理由は、前述したところに尽きるものではない。すなわち、動産については、日本におけると同様に、動産抵当制度の不備を挙げることができる。すなわち、フランスにおいても、特別法<sup>(14)</sup>によるものは別として、動産抵当が認められていないために、担保のための信託が認められれば、担保設定者は、占有を自分の下にとどめたままで動産に担保権を設定することが可能となる。さらに、換価の容易な有価証券の場合は、担保のための信託の利点として、債務者の不履行に際して、担保権者が、

有価証券を換価して、その代金を弁済に充てることができることが挙げられている。これに対して、質権にあっては、民法2078条が、質権者が、債務者の不履行に際して、質物を任意に処分して弁済に充てることを禁じている。

### 3. 担保のための信託の例<sup>(15)</sup>

1.で述べたように、フランスにおいては、一般に、担保のための信託は認められていない。しかし、最近、金融業界は、その旨の自覚はないままに、担保のための信託を用いており、その正当性や効率性が認められるようになった<sup>(16)</sup>。

これらの例としては、たとえば、輸出業者が、銀行から短期の貸付を受けるに際して、外国の輸入業者に対して振り出した手形を、担保として、銀行に引渡すことを挙げることができる<sup>(17)</sup>。さらに、債権について、より一般的に、担保のための信託への道を開いたものとして、ダイイ法（1981年1月2日法律第1号）がある。すなわち、同法は、債権譲渡と引換えにその対価を支払う取引だけではなく、債権譲渡が担保の目的のために行われ、ために代価の取決めもない取引をもその対象としている<sup>(18)</sup>。そして、債権譲渡が担保の目的のために行われた場合には、債務者が不履行に陥ったために、担保権者（債権者）が、自ら、譲受債権を取り立てた場合には、取り立てた額が被担保債権額より大きい場合には、その差額を利得することは許されないことになる。

## IV. 担保のための信託と信託法案

### 1. はじめに

IIIで述べたように、フランスにおいては、現実には、一部では、担保のための信託が行われてはいるが、その有効性は、一般には認められてはいない。しかし、信託法が制定された場合には、所有権を一定の目的のために従属させることが、明文をもって、認められるので、担保のための信託の有効性も認められることになる。そこで、ここでは、担保のための信託に関係する限度で、信託法案の紹介を行うことにする<sup>(19)</sup>。なお、信託法案は、前述したように1992年2月に国民議会で提出されたが、現在まで、いわば、店晒しの状態にあり、ために、信託法が制定されるか否かについては、現在のところ予測がつかないと言わざるをえない。

## 2. 信託法案の紹介

ここでは、信託法案中、担保のための信託を念頭においた規定を紹介したい。これらの規定は、もっぱら、銀行業界の要望によって入れられたものである。

まず、信託法案は、信託を、「それによって、委託者が自己の財産及び権利の全部又は一部を受託者に移転し、受託者は財産及び権利を自分個人の *patrimoine* から分離して、契約の定めにしたがって一定の目的の範囲内において、一人又は複数の受益者のために行う契約である」(第2062条1項)と定義している。さて、担保のための信託とは、ある者が、債権を担保するという目的のために、他の者に対して自己の財産の所有権を移転する契約である。すなわち、担保のための信託にあっては、担保権者は、当該財産の所有者であるとはいっても、その所有権を担保の目的のためにのみ行使する義務を負う。したがって、担保のための信託は、信託法案の信託の定義に合致することになる。

ところで、担保のための信託にあっては、債務の履行がなされれば、担保目的物の所有権は担保設定者に返還される一方、債務不履行の場合には、担保目的物の所有権は確定的に受託者(担保権者)に帰属するために、受益者は、債務が履行されるか否かによって、委託者であったり、受託者であったりする。そのため、担保のための信託の場合には、受託者は受益者を兼ねることになる。しかし、受託者は、果して、受益者を兼ねることができるとい問題があるため、信託法案は、「信託が担保の目的のために締結されたときは、受託者は、契約で定められた条件にしたがって受益者となることができる。」(第2062条第3項)という規定をおいて、この点の明確化を図った。

ところで、担保のための信託にあっては、債務者の債務不履行時には、私的実行が行われることになるが、他方、民法は、前述したように流質契約を禁止している(2078条、2088条)。そのため、担保のための信託にあっては、私的実行が認められるか否かが問題になる。この点について、信託法案は、「担保の目的のために締結された信託契約に別段の定めがない限り、債務者の不履行の場合、受託者に移転される財産の価値は、鑑定人の陳述にしたがって決定される(以下略)。」(第2065条)と規定して、私的実行の有効性を認めた。

## 3. 受託者が信託財産に対して有する権利・義務の内容

信託法案によれば、担保のための信託における担保権者(受託者)は、担保目的物(信託財産)に対して、いかなる権利を有するのであろうか。この問題を考える前提として、

信託法案は、信託財産に対していかなる地位を与えているかをみることにする。

さて、信託法案によると、信託財産は、単純に受託者の資産 (patrimoine) に組み入れられることはなく、受託者の資産 (patrimoine) 中において財産の独立した集団を構成する。この点は、法案が英米法における信託から啓示を受けたところであり、したがって、法案においては、信託は、受託者の資産 (patrimoine) 中に特別財産を創設する制度としてとらえられている。ところで、patrimoine とは、債務者の財産が、その債務の引当となることを説明するために用いられる概念であり、この資産統一性の原則は、民法2092条<sup>(20)</sup>から引き出されている。patrimoine は、債権者の共通の担保 (2093条) となるので、債権者は、債務者の patrimoine をその債権の引当とすることが許されるわけである。これに対して、信託は、従来、このように一つであった受託者の資産 (patrimoine) の中に独立した財産の集団を構成することを可能とする。この財産の独立した集団の意味するところは、受託者個人の債権者は信託財産を差し押さえることができないこと、受託者死亡の場合に信託財産が受託者の相続財産の一部を構成するものではないことに端的に示されている<sup>(21)</sup>。しかし、信託財産は、受託者の財産中で独立した集団を構成してはいるが、信託財産の「所有者」は、あくまでも、受託者であり、信託財産が独立の法主体として認められるということはない。したがって、受託者は、信託財産の所有者としての責任を免れることはできないと言わざるをえない。

ところで、信託法案は、「第三者との関係においては、受託者は、契約の目的である財産に関して完全な権限を有するものとみなす。ただし、第三者が、受託者の権限について悪意であることが証明されたときは、この限りではない。」(第2068条) と規定している。そこで、信託目的に違反する処分がなされた場合であっても、善意の第三者に対しては、その処分は完全に有効ということになる。これに対して、悪意の第三者に対して信託目的に違反する処分が行われた場合、具体的にいかなる結果がもたらされるのかについては不明と言わなければならない。ただ、法案においては、受益者の権利は、受託者に対する人的権利として把握されているので、受益者には、日本信託法31条にあるような取消権が与えられることはないようである。

さて、以上の点を担保のための信託にあてはめた場合、どのような結果がもたらされるであろうか。まず、担保権者個人の債権者は、担保目的物を差し押さえることはできない。また、担保権者が、担保目的物を第三者に処分した場合には、第三者が善意であれば、こ

の第三者は担保目的物の所有権を有効に取得することになる。これに対して、第三者が悪意であった場合には、具体的にいかなる結果がもたらされるのかは法案からは不明と言わざるをえない。しかし、受託者は、信託財産に対して、処分権限を有していない以上、第三者は、そもそも、所有権を取得することはないとも考えられる。

このように信託法案を担保のための信託にあてはめると、わが国において譲渡担保について担保的構成をとったのと類似した結果がもたらされる。しかし、そうではあっても、前述したように、法案においては、受益者の権利は受託者に対する人的権利として把握されており、また、信託財産の所有者は、あくまでも受託者であるとされている。したがって、わが国の譲渡担保についての担保的構成とは異なり、受益者である担保設定者には、物的権利は何ら帰属していないことになる。そこで、たとえば、担保設定者が倒産した場合には、受託者である担保権者は、担保目的物を所有者として取り戻すことができると結論付けてよさそうである<sup>(22)</sup>。

## V. 結語

以上みたように、フランスにあつては、担保のための信託における担保権者は、あくまでも所有者として扱われる。これに対して、日本においては、譲渡担保の法的構成については、設定者に何らかの物権が帰属していることを認める担保的構成が主流を占めている。しかし、日本においては、担保設定者の保護に急なあまり、所有権を移転するという法形式に譲渡担保の法的構成がどれだけ拘束されるのかという視点が欠けていたように思われる。もし、所有者としての責任が問われる事態が起こった場合に、当該責任は、譲渡担保権者が負うのか、それとも、設定者が負うのか。譲渡担保の法的構成を考える場合には、このような視点もまた必要であると言えよう。

- (1) たとえば、建物の譲渡担保設定者は火災保険の被保険利益を有するか否かが争われた最判平成5年2月26日民集47巻2号1653頁において、最高裁は、「譲渡担保が設定された場合には、債権担保の目的を達するのに必要な範囲内においてのみ目的不動産の所有権移転の効力が生ずるにすぎず、譲渡担保権者が目的不動産を確定的に自己の所有に帰させるには、自己の債権額と目的不動産の価額との清算手続きをすることを要し、他方、譲渡担保設定者は、譲渡担保権者が右の換価処分を完結するまでは、被担保債権を弁済して目的不動産を受け戻し、その完全な所有権を回復することがで



きる。」と述べて、譲渡担保設定者の被保険利益を認めた。

ただし、譲渡担保が設定されている不動産が、被担保債権が弁済されて譲渡担保権が消滅した後に、譲渡担保権者から第三者に譲渡された事案において、第三者の所有権の取得の有無が争われた最判昭和62年11月12日判時1261号71頁においては、最高裁は所有権の構成に立って事件処理を行ったと考えざるをえない。すなわち、所有権の構成に立つと、譲渡担保権の被担保債権が弁済されると、譲渡担保権者に存した所有権は、設定者に戻るために、譲渡担保権者が第三者に当該不動産を譲渡した場合には、設定者と第三者に二重譲渡したと同じ関係となる。そして、最高裁は、「右第三者がいわゆる背信的悪意者に当たる場合は格別、そうでない限り、譲渡担保設定者は、登記がなければ、その所有権を右第三者に対抗することができないものと解するのが相当である。」と判示しているからである。

これに対して、担保的構成に立った場合には、設定者留保権説、担保権説いずれの考え方に立つとも、第三者は、完全な所有権を取得することはない。すなわち、設定者留保権説に立った場合には、設定者留保権の制限のついた所有権を取得するとどまり、担保権説に立った場合には、そもそも、無権利者から譲り受けたと同じ関係になるからである。したがって、設定者と第三者の関係は、民法177条によって規律される二重譲受人の関係に立つことはなく、第三者は、民法94条2項の類権適用によって保護されるのがせいぜいと言えよう。

- (2) II.における叙述は、山口俊夫・フランス法（1986・東大出版会）122頁以下による。以下、煩瑣であるので、一々の引用は省略する。
- (3) フランス民法1385条は、「動物の所有者又はそれを用いる者は、その使用中は、保管下の動物であれ、逸走した動物であれ、それが生じさせた損害について責任を負う。」と定める（なお、フランス民法の日本語訳は、法務大臣官房司法制度調査部編・フランス民法典——物権・債権関係——（1982・法曹会）による）。
- (4) フランス民法1386条は、「建物の倒壊が営繕の欠如の結果として、又は建物の瑕疵によって生じたときは、その所有者は、それによって生じる損害について責任を負う。」と定める。
- (5) 無生物責任法理の形成過程については、山口・前注(2)124頁以下参照。
- (6) 学説の詳細については、山口・前注(2)134頁参照。
- (7) Claude Witz, *La fiducie en droit privé français* (1981, *Economica*), n 151. 訳文は、西澤宗英「Claude Witz 氏の fiducie (信託) 論——比較信託法学の一視点——」信託法研究11号90頁による。
- (8) 現在、日本法においては、通説的見解によれば、売渡担保は、譲渡担保に吸収してしまうのが妥当であるとされている（たとえば、高木多喜男・担保物権法〔新版〕（1993・有斐閣）325頁）。これに対して、フランス法においては、担保としての信託（譲渡担保）と担保の目的とする売買（売渡担保）は区別して考えなければならないとされる。すなわち、債務者から債権者への所有権の移転は、前者にあっては、担保目的で行われるのに対して、後者にあっては、売買の形をとって行われる。したがって、後者にあっては、買主は、実質上は債権者ではあるが、あくまでも買主であり、ために、当事者間には債権・債務関係は存在しておらず、担保と考えることはできないからである（M. Cabrillac et C. Mouly, *Droit des Sûretés* (1990, *Litec*), n 531)。

- (9) 詳細については、山野目章夫「フランス法における動産売主のための担保（2・完）」法学（東北大学）49巻3号472頁以下参照。
- (10) Cabrillac et Mouly, supra note 8, n 528.
- (11) 企業の裁判上の更生および清算に関する1985年1月25日法律98号によれば、フランスの倒産手続は、日本のそれとは異なり、原則として、「裁判上の更生手続」に一本化された。そして、更生が不可能になった場合に、はじめて、「裁判上の清算手続」に移行することになった。佐藤鉄男・町村泰貴「1985年のフランス倒産法に関する法文の翻訳（1）」北法38巻3号576頁。
- (12) 不動産について担保のための信託を設定した場合には、不動産の担保余力を奪うことが短所として挙げられている。他方、長所としては、本文で掲げたことの他に、私的実行が可能な結果、非効率的な競売手続を回避できることが挙げられている。
- (13) 最判昭和41年4月28日民集20巻4号900頁。
- (14) たとえば、工場の原料および設備については1951年1月18日法律第59号、自動車については1953年9月30日デクレ・ロアがある。
- (15) この他、所有権を担保にする方法としては、所有権留保やリースがある。
- (16) Cabrillac et Mouly, supra note 8, n. 530.
- (17) 西澤・前注(7)91頁。
- (18) この部分は、1984年1月24日法律第46号による改正によって新設された。なお、ダイイ法については、山田誠一「金融機関を当事者とする債権の譲渡および質入れ——フランスにおける最近の動向——」金融法研究資料編6号50頁以下、および、金融法研究7号58頁以下参照。
- (19) 詳細については、拙稿「フランスにおける信託の動向——信託法制定を中心として——」信託法研究18号53頁以下参照。
- (20) フランス民法2092条は、「本人として債務を負った者はいかなる者であっても、その現在及び将来のすべての動産及び不動産によって、その債務を履行する義務を負う。」と定める。
- (21) ローマ法における信託 (fiducia) においては、信託財産は、完全に受託者の所有となり、受託者は信託財産に対して債権的拘束を受けるにとどまっていた。そのため、受託者個人に対する債権者であっても、当然、信託財産を差し押さえることができた。また、Witz氏の展開される信託論にあっても、ローマ法における fiducia と同じく、受託者に与えられる所有権の内容は、本来の所有権と異なるとは考えられていない（西澤・前注(7)99頁）。
- (22) 所有権留保についても、留保買主倒産の場面において、フランスにおいては、留保売主の取戻を認めるか、あるいは、認めないかという二者択一的な解決法が指向されており、優先弁済権を与えるという中間的解決法は指向されていない。

# アジア開発銀行における環境問題 への取組み

森 秀行

## I. はじめに

アジア開発銀行(以下 ADB とする)はマニラに本部を置き、アジアの途上国に対し開発資金を提供している国際金融機関である。このような特定の地域を対象としたいわゆる地域開発銀行は ADB の他に、米州開発銀行 (IDB)、ヨーロッパ開発銀行 (EBRD)、アフリカ開発銀行 (AfDB) がある。これらすべての地域開発銀行で融資等を行うに当たり環境配慮を行うようになってきている。

本稿においては、まず始めに、ADB における環境配慮の背景としてアジアの開発途上国における環境影響評価の現状を紹介する。次に、ADB における環境配慮の仕組みについて触れる。さらに、ADB における環境配慮の実態をいくつかのトピックに例をとって論ずる。最後に、世界銀行も含め、IDB 等地域開発銀行それぞれによる環境配慮手続きの比較を行う。

## II. アジアにおける環境影響評価の現状

1969年米国は、国家環境政策法 (NEPA) を制定し、世界に先がけて環境影響評価を導入した。当初その適用は米国国内のプロジェクト等に限られたが、環境 NGO 等による訴訟もあり、1976年からは米国国際開発庁 (USAID) が実施する途上国援助プロジェクトにも環境影響評価が適用されることとなった。80年代に入るとイギリス、西ドイツ、カナダ等も米国の例にならい、それぞれの二国間援助機関を通じ ODA プロジェクトに環境影響評価を導入した。また、1980年代には、国連環境計画 (UNEP) の提唱による「経済開発に係る環境政策と手続に関する宣言」(Declaration of Environmental Policies and Procedures Relating to Economic Development) が、世界銀行の他アジア開発銀行等他の多

国間援助機関によって署名され、多国間援助機関の融資するプロジェクト等における環境配慮が順次強化されることとなった。

途上国における環境影響評価は、このような二国間及び多国間援助機関による環境影響評価の導入に対応した国内的措置として導入されてきた。それは、途上国にとって国際援助機関によるプロジェクトの実施は最重要課題であり、その円滑な推進を確保する必要があるからである。一般的に言って、現在でも環境問題に対する意識や関心がそれほど高くはない途上国において、環境影響評価の導入を必要付ける国内的要因は存在しなかった。

国際的要因がもとに、環境影響評価が導入されたことが明らかなものとしてフィリピンの例があげられる。フィリピンでは、1977年の「フィリピン環境政策」と題する大統領令（第1151号）（The Philippine Environmental Policy）によって、環境影響評価の導入が決定された。これは7条より構成される極めて簡潔な文書である。環境影響評価は第4条により、その導入が定められているが、環境影響評価の主な内容を示す項目が、代替案の検討など米国のNEPAに規定される5項目と全く同内容である上、本文のtextすらほとんど同一の部分が多く見られる。また、通常、環境影響評価書はタガログ語等、影響を受ける住民一般が理解できる言語ではなく、現在でも通常英語で作成されるのも、環境影響評価導入の目的との関連で、象徴的な事実として理解される。

表1は、アジアの主要国における環境影響評価制度の現状をまとめたものである。ここに掲げた11ヶ国は何らかの形で環境影響評価を実施してきているが、国によってその位置付け等が異なっているのは言うまでもない。なお、ベトナム、ミャンマー等これ以外の国々では、制度として環境影響評価は確立されておらず、援助案件等についてAd hocに実施されているのが一般的である。表1においてアジア諸国における環境影響評価のいくつかの特徴が伺える。

まず、上述のフィリピンを始め環境影響評価の導入時期が1970年代の後半から80年作前半に集中していることである。前述のようにこの時期は国際援助機関により環境影響評価が一般化されてきた時期であり、それと符合している。

第2に、環境影響評価の法的根拠は環境保全法等の一般法に置かれ、手続等の詳細は規則やガイドライン等で定められている場合が多い。これは一面で環境影響評価の柔軟な運用を可能としている。

第3は程度の差こそあれ、環境担当省庁が環境影響評価を所管していることである。中

国やフィリピンのように環境担当省庁による証明書 (Certificate) 等の発行が定められ、実質上環境担当省庁による許認可制度となっている国から、インドネシアのように事業所管官庁に設置される環境影響評価委員会の役割が大きく事業所管官庁が主体となっている国まである。ただし、インドネシアの場合でも環境影響評価の一般的事項は環境担当省庁が定めており、また各省庁が設置する環境影響評価委員会には環境担当省庁の代表が参画している。

第4に対象事業の種類は、パキスタンやスリランカを除き、限定列挙方式を採っているようであるが、本格的な環境影響評価は、予備的なアセスメントやスクリーニング手続の採用等により、環境影響が重大と考えられる事業について行われていることがあげられる。

第5に、環境影響評価の実施機関は、国が事業実施主体である場合を除き、原則事業者である。国が事業主体である場合、中国やパキスタンのように環境担当省庁が環境影響評価を行う場合がある。

第6は審査機関に関してである。環境担当省庁が審査を行うが、フィリピン、マレーシア、インド等専門家による審査委員会を活用している国も多い。

第7は環境管理や環境モニタリング等事後的なフォローアップを義務付けている国が多い点である。特に中国とインドネシアではこの目的のため別途の書類を作成させ、審査の対象としている。米国のNEPAに事後フォローアップ制度はなく、アジアの途上国の環境影響評価において特記すべき事項の一つである。よく途上国の環境対策は表面上立派だが実施面に問題が多いとの指摘がなされる。この点、環境影響評価については実施面に十分に意を配したシステム作りがなされていることは注目に値しよう。

第8は、住民手続が余り充実していないことである。住民が何らかの形で環境影響評価にアクセスできるのが明らかなのは、フィリピン、タイ、マレーシアの3国である。それらの国でも前述のフィリピンのように文書が英語のみで作成されるなど未だ改善を要する点が多くある。環境影響評価が内的要因ではなく外的要因により導入されたという経緯を反映しているためと見ることもできよう。

最後に環境影響評価の適切な実施を保証するためのガイドライン等の充実がある。これに関連してスリランカにおける環境影響評価専門家の登録等ユニークな制度の導入が注目される。

表1: アジア途上国における環境アセスメント

国名	根拠	対象事業等	主務大臣	環境庁の役割	住民手続	事後評価	その他
インド	<ul style="list-style-type: none"> <li>憲法第48条 (1977年第42回改正)</li> <li>環境保護法 (1986年、法第29号)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>かんがい事業、鉱業、採石、ダム、湖沼開発、発電所、港湾開発、工業開発、河川、宅地開発等</li> </ul>	総理府環境・森林・野生生物局	<ul style="list-style-type: none"> <li>審査</li> <li>専門家審査委員会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>省・地元自治体の意見の把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境管理計画及び環境モニタリング計画</li> </ul>	—
インドネシア	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活環境管理基本法 (1982年)</li> <li>EIAに関する政府規則 (1986年第29号)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ダム開発、流域管理、農業、開発、大規模発電、大規模工業開発、工業用地開発等</li> <li>新規事業及び既存事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境影響管理庁 (BAPEDAL)</li> <li>中央及び地方AMDAL委員会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AMDAL委員会への参画</li> <li>一般的ガイドライン等の策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地元のAMDAL委員会での審議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境管理計画及び環境モニタリング計画の策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>数百件の実績</li> </ul>
マレーシア	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境質法 (1974年制定、1985年改正)</li> <li>特定活動の環境質に関する命令 (1987年)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業、かんがい、埋立て、水産、林業、住宅開発、港湾開発、鉱工業開発、発電、鉄道、リゾート開発、下水道等</li> </ul>	科学技術環境省環境局 (DOE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>審査</li> <li>独立の審査委員会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民参加を含む手続</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境モニタリング</li> </ul>	—
フィリピン	<ul style="list-style-type: none"> <li>フィリピン環境政策PD1151 (1977年)</li> <li>EIAシステム確立に関する大統領令PD1586 (1978年)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境保全上重要でEIAの対象となる地域及び事業に関する告示 (告示2146号)</li> <li>工業、鉱業開発、林業、水産業、発電所、ダム、道路等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>天然資源環境省 (DENR)</li> <li>環境管理局 (EMB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境適合証明書 (ECC) の発行</li> <li>EIAレビュー委員会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公聴会の開催等の住民手続</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>適合性監視モニタリング</li> <li>企業・国・住民による共同モニタリング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>約4000件の実績</li> </ul>
タイ	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境質法 (1975年制定、1978年改正)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業関連産業、ダム湖沼開発、高速道路、宅地開発、工業開発、埋立等</li> </ul>	科学技術エネルギー環境省国家環境委員会事務局 (ONEB)	審査	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民参加を含む手続</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境モニタリング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>約2000件の実績</li> </ul>
中国	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境保護法 (1979年) 第6条及び7条</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>森林開発、ダム湖沼開発、道路・鉄道開発、工業開発等</li> <li>200百万円以上：国</li> <li>80~200百万円：省</li> <li>80百万円以下：市町村</li> </ul>	国家環境保護庁 (NEPA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境保護施設許可証明書の発行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>省・市町村等の意見の把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境管理、環境監視プログラムの策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>三同時</li> <li>約3000件の実績</li> </ul>

このような数多くの特徴を有するアジアの環境影響評価制度は制度制定以来10年余を経過する間多くの経験を積み重ね、定着してきた。既にタイでは2,000件以上、フィリピンでは4,000件程度のプロジェクトが環境影響評価の対象となった。中国では事業費の規模が一定程度以上のもののみ、国における審査の対象となるが、そのような事業だけでもすでに500件を超えている。

もちろん多くの問題も未だ解決されないまま残されている。第一に政治的問題がある。途上国においては、先進国以上に環境問題に対するプライオリティは低く、意志決定者の環境に対する配慮が実質を伴わないことも多い。従って、環境影響評価も事業を進めるに当って付け加えられた一つの余分な手続と見なされがちな点がある。第二は住民の無関心である。手続自身十分な住民関与を予定してない面もあるが、事業が実施され影響が明らかになるまでいかなる問題提起もなされないのが通常である。環境 NGO の活動が活発化するにつれ、フィリピン、タイ、インド等でこのような状況は徐々にではあるが変化しつつあるように見受けられる。最後に環境影響評価の内容の問題がある。明らかなことは特に環境の現状に対するデータに乏しく正確な環境影響を論ずるには不十分と考えられる例が多いことである。これは環境影響評価にさける資金が少ない等の問題に起因している場合が多い。しかし、肝要なことはデータを多く集めることではなく、いかに環境保全に配慮した事業計画を策定するかにある。途上国にとってクリティカルな問題に、最小限の費用でいかに効果的に対応できるかという点に適切に答えられるような環境影響評価を実現していくことが真に重要な課題なのである。

### III. ADB における環境配慮の仕組み

本章では ADB における環境配慮を(1)環境影響評価、(2)環境技術協力、及び(3)環境プロジェクトの推進の順に論ずる。

#### 1. 環境影響評価

ADB における環境影響評価の特質はその一貫性にある。銀行内で案件を処理する際の一般的手続であるいわゆるプロジェクトサイクルに従い、個別の段階ごとにその段階に応じた環境面からのチェックを行うものである。

図1 プロジェクトサイクル

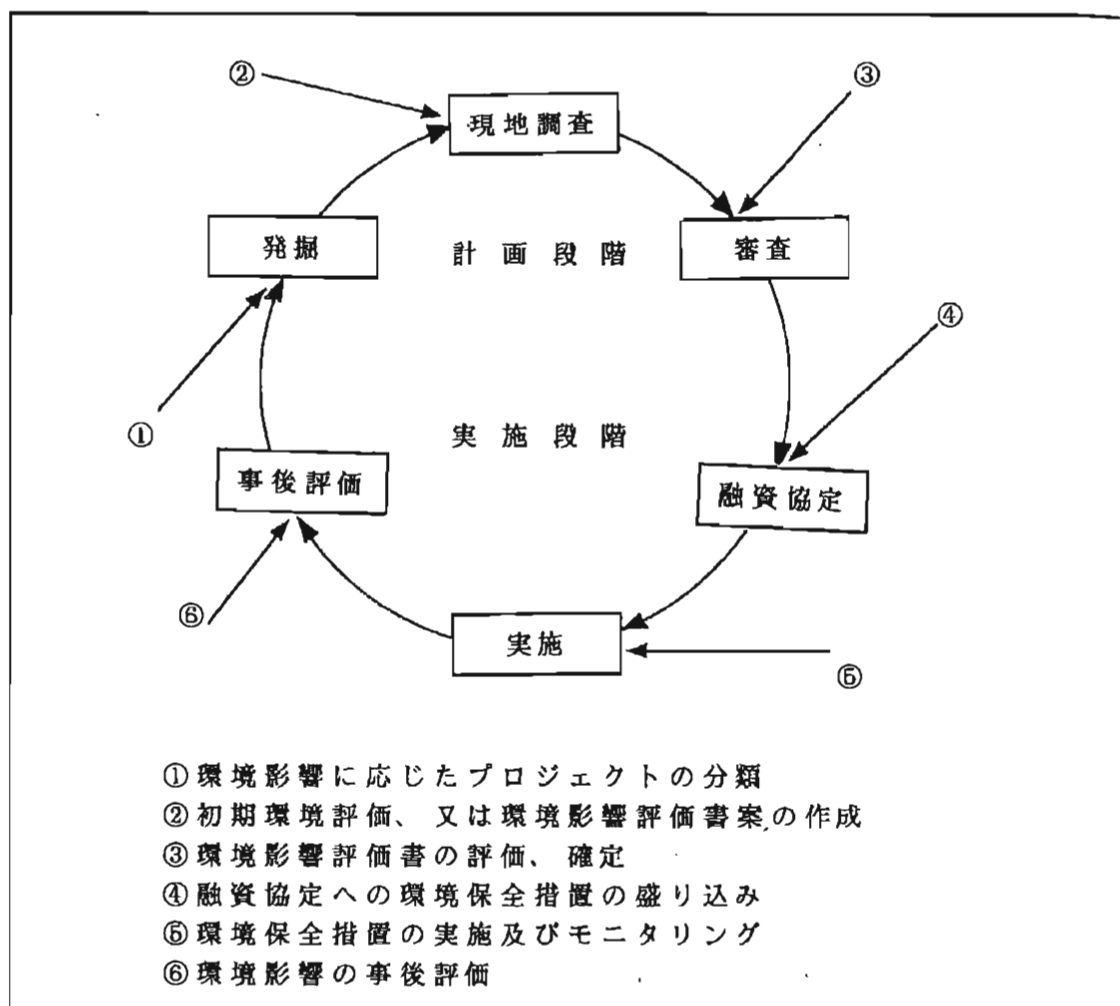


図1に示したように、具体的には発掘 (Identification) / 現地調査 (Fact Finding) / 審査 (Appraisal) と続く計画段階では、環境影響に応じたプロジェクトの分類、初期環境評価 (以下 IEE という)、及び必要に応じ、いわゆる環境影響評価を行う。融資協定 (Negotiation) / 実施 (Implementation) / 事後評価 (Post Evaluation) と続く実施段階では、環境影響評価のフォローアップとしてモニタリング及び事後評価を実施する。日本で一般的に行われている環境影響評価に比べ、計画の早い段階から配慮が加えられることと事後評価が行われることに大きな特徴があるといえよう。

実際の運用では、計画の早い段階でのチェックに重点が置かれている。特に最近プロジェクトの発掘の段階での環境配慮に力を入れている。発掘とは国ごとに向こう3年間の融資案件や技術協力案件を決めるプログラムを作成することであるが、この際に国ごとの



重要な環境問題を取りまとめた環境セクターペーパーを作成し、かつ環境スタッフが直接プログラムミッションに参加することにより、環境面での要請を最大限プログラムの中に反映させようとするものである。これにより国ごとのプログラムに環境関連プロジェクトが取り入れられるとともに、いくつかの案件については詳細に検討すべき環境項目が概ね明らかにされる。なお、この段階ですべてのプロジェクトは、環境影響の大きさに応じて、A、B、Cの3段階に分類される。大切なのは、ADBの場合この分類がプロジェクト実施部局でなく環境部によって行われることである。環境に重大な影響があり得ると考えられるプロジェクトはAと認定され、環境影響評価の実施が義務付けられる。なお、Cは環境影響が軽微なもので、その他はBと分類される。

次に現地調査の段階で通常実質的な事業内容が確定する。この段階でA以外のプロジェクトについてはIEEが行われる。IEEについてはセクターごとにガイドラインが用意されている。特徴は、①プロジェクトの実施場所などの代替案も問う形になっていること、②いわゆる日本型の典型7公害及び自然環境の保全に止まらず、土壌侵食、疾病、安全、災害、社会的影響なども広くカバーしていること、③最も重要な問題を同定し、それに対し次の段階でいかに対処していくかを検討するいわゆるScopingのための指針となっていることなどである。また、IEEのガイドラインを補完するものとして、生態学的に重要な地域の保全、文化的及び社会的影響の評価などに関する個別重要課題ごとのガイドラインも作成されている。

Aプロジェクトについては、この段階で、環境影響評価書(案)の実質的な審査が行われる。案のサマリーは通常現地調査の後で理事会に提出される。このサマリーはあくまでも事業者が作成したものであり、ADBによる審査結果を反映したものではないとされている。

プロジェクトの環境影響に関するADBによる判断は次の審査の段階で正式に行われることとなる。ADBにはいわゆる環境影響評価に関する詳細なガイドラインは存在しない。したがって、それぞれの国の環境基準などを尊重し、国際的に妥当と考えられている方法で評価することを基本的な姿勢としている。しかし、実際の審査では、基準が存在しない場合、すでに基準を超えてしまっている場合、ないしは国によっては著しく基準が弱い場合などがあり、このような一般的な指針のみでは、的確かつ統一的な環境審査を実施していくことが難しい場合がある。

表2 ADBの環境影響評価書のサマリーの構成

A. はじめに (1/2ページ)	サマリーの目的、環境影響評価の範囲、使用した技術、手法に関する簡潔な記述等
B. プロジェクトの説明 (1/2ページ)	プロジェクトの種類、必要性、位置、規模、実施スケジュール等に関する記述
C. 環境の現況 (プロジェクトにより影響を受ける地域) (2~3ページ)	物理的、生態学的資源、社会・経済状況及び生活の質等、並びに比較のための環境基準等に関する記述
D. 予測される環境影響及び保全対策 (4~6ページ)	プロジェクトの位置、デザイン、工事及び供用に伴い生じる直接・間接の環境影響並びに影響の緩和措置や環境の改善措置に関する記述等
E. 代替案 (2~4ページ)	代替案ごとに予測される環境影響と提案されているプロジェクトとの関係を記述。代替案は、提案されているプロジェクトが代替案に比べ環境影響が最小化されており、環境容量の許容範囲内にあることを確かめるために記述
F. 費用・効果分析 (1~2ページ)	保全対策の費用効果も含めたすべての効果及び費用の現在価値に関する内部経済収益率等の形態での分析
G. 制度面での措置及び環境モニタリング (1~2ページ)	必要な制度面での措置 (ハード及びソフトの両方)、環境モニタリング及び進捗状況報告書の提出等に関する記述
H. 住民関与 (1ページ)	スコーピング、公聴会その他の(住民の)参加、プレスリリース、告示その他の法的手続きの遵守等に関する要約、並びに住民及び関係団体の意見の要約
I. 結論	

表2はADBにおける環境影響評価書サマリーの構成を示したものである。ボリュームは全体で20頁弱という簡潔なものであるが、我が国で通常作成されている評価書にはない代替案や費用効果分析に関するセクションがある。代替案との比較において提案されているプロジェクトの相対的優位性を論証する米国流の方法論を基本としているとも理解される。しかし、いかなる範囲の代替案を立案し比較検討すべきか示すガイドラインがないこと並びに、アジア諸国では環境影響評価の手法として代替案を検討することが一般的ではないこと等により、現状では必ずしもこの章は充実したものとはなっていない。費用・効果分析は、通常内部経済収益率を用いて、大多数のプロジェクトについて、実施されてきているが、まだ必ずしも環境改善や悪化に係る外部効果や費用の算入が一般化しておらず、さらなる改善が望まれる。なお、ADBでは環境の経済評価に関しては「Economic Analysis of the Environmental Impacts of Developing Projects」というガイドラインを用意して

いる。このガイドラインは、環境価値の経済評価を、生産高変化アプローチ、機会費用アプローチ等一般に適用可能な技法から、マクロ経済モデルまでを比較的やさしく解説している好著である。

プロジェクト実施段階での環境面からの評価は、計画段階のものに比べ、いまだ本格化してない。それは、①環境スタッフの数が少なく事後評価まで十分に対応する余裕がなかったこと、②環境モニタリングがプロジェクトの構成要素としてきちんと組み込まれ事後評価が統計的に行い得る案件が、いまだ時間的に出てきていないことなどによるものである。将来環境影響評価を改善し内実のあるものにしていく上での事後評価の重要性に鑑み、今後の環境スタッフの一層の充実に合わせて事後評価を順次強化していくこととしている。ただし、現状でもプロジェクト実施段階で環境問題が生ずれば、必要な措置をとるよう努力していることを付記しておく。

## 2. 環境技術協力

ADBの活動の特徴の一つが無償ベースでの技術協力の供与であり、これは途上国の発展に必要不可欠な人的・組織的強化を図るために用いられている。環境に関する技術協力の第1号はマレーシアに対し1985年に供与されており、それ以降合計50件以上の協力が行われてきた。予算的には数万ドル程度のものから200万ドル近くのものまでである。内容も多岐に渡っており、①環境影響評価の実施及び評価体制の整備（中国、インドネシア、フィリピン、インド、モンゴルなど）、②環境管理及び改善計画の策定（タイ、マレーシア、フィリピン、バングラデシュ、中国など）、③熱帯林及び種の保全（インドネシア、フィリピン、ネパールなど）、④環境組織及び人的資源の強化（ネパール、バングラデシュ、パキスタン、バヌアツなど）、⑤地球環境問題及び国を越える問題に対する対応（持続的開発、エネルギーと環境、地球温暖化などに関する地域レベルの戦略の検討、南アジア環境計画（SACEP）、南太平洋地域環境計画（SPREP）などサブリージョナルな組織の支援など）、⑥その他、NGOへの支援（タイ、フィリピン）、環境情報システムの整備（中国）、農薬の適正使用（ラオス、ネパール）、自動車公害対策の検討（フィリピン）、各種セミナー、シンポジウムの支援などが実施されてきた。一般に技術協力はコンサルタントの派遣、資機材の供与、各種研修の実施などの形態で実施されている。

ADBによる技術協力は、疑いなく、人的・財政的に極めて不安定なアジア諸国における

環境経緯を、初期段階から下支えしてきた。一方、西欧的理念・方法論の機械的適用、各国の政治、社会、文化システムの不十分な理解、フォローアップ体制の不備などにより、技術協力の成果が持続的に生かされてこなかったなどの問題も内在している。

最近、地球温暖化や酸性雨等の一國を越える環境問題については、国連開発計画（UNDP）や世界銀行さらにはいくつかの先進諸国と協力して技術協力を進めることが多くなってきている。特に地球温暖化については、ADB と日本の環境庁が共催した第一回アジア太平洋地域温暖化セミナー（1991年1月、名古屋）のフォローアップとして、中国、インド、インドネシア等アジアの主要10か国を対象とした大規模な技術協力プロジェクトを発足させたことが特筆される。このプロジェクトの一環として、1993年3月に、IPCC や UNEP 等多くの国際機関の参画も得て、第2回のアジア太平洋地域温暖化セミナーが、タイのバンコクで開催された。加えて、近々UNDP から地球環境基金(GEF)の資金を得て、温暖化に関する技術協力をさらに拡大してアジア地域全体で進めていくこととしている。このプロジェクトの予算額は10億円に及ぶものと想定されており、実施に移されるとADB はアジア地域の温暖化対策推進の一つの核となっていくものと考えられる。

### 3. 環境プロジェクトの推進

ADB は、銀行のオペレーション全般に関わる中期戦略のフレームワーク（1993年から1996年までを対象）の中で環境について以下のような位置付けを行っている。

「環境に有益なプロジェクトやプログラムを計画するに当たり、公害の防止、環境の修復及び改善、効果的な自然資源の利用や管理に重点を置いた事業を優先すること。ADB とし、個々のプロジェクトが環境保全上問題のないものであることを引き続き確保するとともに、今後は、持続的な資源の利用を奨励する政策やプログラムの策定及び実施に係る支援により多くの資金を振り向けるようにすること」。

また、同じフレームワークで、ADB が融資するプロジェクト数の構成を従来タイプの開発事業を50%以下に、貧困、人材育成、環境等を主目的または二次的目的とするプロジェクトを50%以上とすることを明らかにしている。この際、プロジェクトの主目的は1つ、二次的目的は2つまでに限ることとし、いわゆる trickle-down の効果は考慮しないこととしている。

これらにより今後 ADB においては、ネガティブな環境影響をコントロールするという

アプローチから離れ、より積極的に環境の保全・創造を図るプロジェクトが推進されていくこととなる。エネルギー、工業、農業、交通等各セクターにおいて、環境を主目的または二次的目的とした場合、プロジェクトの主要構成要素として環境保全を具体的にどのように織り込んでいくか、誠に興味深い所がある。

また、ADBにはプログラム融資と呼ばれるエネルギー、工業、農業、交通等の各セクターの政策の改善を支援する制度がある。プログラム融資の場合、各セクターにおいて環境対策を強化させる方向で融資対象国と政策対話が行われるのが一般的となってきた。それぞれのセクターにおける政策は、もちろん国により大きく異なり、環境面からどのような政策の変更が必要かはケースバイケースである。しかし、共通の原則は、資源の浪費ひいては環境汚染を誘発するような現行システムの是正、すなわち不適切な補助金の廃止や適正価格の導入並びに資源管理体制や制度の強化等である。表3はより環境負荷が少なく持続的な開発を実現するための具体的かつ一般的な施策をセクター別にとりまとめたものである。

表3 プログラム融資等における分野別政策の環境保全面からの改善施策の例  
(Economic Policies For Sustainable Development(ADB)より抜粋)

政策	目的	環境改善施策	環境面での効果
自然資源の利用料 (林業・鉱業及び水産業)	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府の重要な計画の実施に必要な付加的資金の確保</li> <li>自然資源利用料の公平な分配</li> <li>林業、水産業等の再生資源の効率的持続的管理の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然資源利用免許等を有するものが余剰利益の大部分を保持し、資源の枯渇を招くような免許、許認可等の廃止</li> <li>水産業、林業、鉱業等を行う権利の競売及び交換の制度化</li> <li>都市の資産や大規模農地に対する税の強化等自然資源から受ける便益を適切に反映した税金の負荷</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>短期間の免許等取得による資源収奪の削減</li> <li>自然資源の長期的管理の促進</li> <li>現地住民と移住民との間の緊張関係の緩和</li> <li>資源利用の適切な管理と監視のための資金の造成</li> <li>国及び地方での代替的かつ比較的豊富な公的資金源の確保</li> </ul>
かんがい用水の管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な水生産の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>新たなかんがい事業から現存するシステムの運営、維持、改善に公的資金の使用をシフトすること</li> <li>運営、維持の責任を農民に移譲すること</li> <li>農民から運営、維持等に要するすべての費用を徴収すること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>塩害や湛水化の減少、洪水等による下流の災害の減少</li> <li>土地及び水のより効率的な利用</li> <li>健康被害の減少</li> </ul>
化学肥料及び農薬に対する補助	<ul style="list-style-type: none"> <li>生産及び分配効率の増大</li> <li>遠隔地その他の目標地域への適切な供給の確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>新しい農地や遠隔地を除き、国内価格を国際価格に反映したものとすること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>化学肥料等の節約を促進し、過剰使用や有害な流出を削減すること</li> <li>統合的害虫管理(IPM)やたいひの利用等環境に比較的やさしい手法の復活、促進</li> <li>持続的生産に向けての改善</li> <li>環境衛生その他より緊要な分野での公的資金の使用</li> </ul>
公共サービスの費用負担 (電気、水道料金他)	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政効率の改善</li> <li>公共サービス提供のための費用の全面的回収</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外部費用も含む全稼働期間に亘るコストの算定</li> <li>現実的な料金構造、料金支払い方法の決定</li> <li>使用料徴収システム構築のための法律や組織の整備</li> <li>料金不払者の発生率とそれに伴う管理、監視上の問題の同定</li> <li>利用者間補助の導入可能性の検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>資源の節約と効率性の確保</li> <li>全コストに対する支払い意志に応じた需要</li> <li>システムの運営、維持、監視、拡張に係るコストをより確実に回収するための収入の確保</li> <li>富裕層への補助の削減、累進的料金構造などの利用者間補助の導入による貧困層に対する支援の強化</li> </ul>

## IV. ADBにおける環境配慮の実態

本章ではADBにおける環境配慮の特徴及び実態を以下の五項目にわけて論ずる。すなわち、(1)代替案の検討、(2)費用便益分析、(3)住民等の関与、(4)環境影響評価と環境基準、及び(5)環境保全措置の担保方策の五項目である。

### 1. 代替案の検討

米国の国家環境政策法では環境影響評価の内容として5項目が掲げられている。そのうちの 하나가代替案の検討である。この代替案の検討は米国の環境影響評価法の根幹をなしており、1986年のNEPA 手続に関するCEQ 規則(40 CFR Parts 1500-1508)では、§1502.14の提案された行為も含む代替案の項において、代替案の検討は「環境影響評価の真髄である」(the heart of the environmental impact statement)と規定している。このような背景の中で、米国では国際開発・財政法が改正され代替案の検討も含めた環境影響評価を世銀等の国際金融機関に働きかけたのである。代替案の検討は、しかし、米国以外の国では必ずしも一般的な訳ではない。このことは、ECの環境影響評価指令(1985年7月)でも代替案検討が義務付けられなかったことにも表れている。アジアの開発途上国でもおおむね10年近く環境影響評価が行われてきたが、代替案の検討が行われることは稀であると考えられる。規定上は、先にも述べたように、フィリピンでは代替案の検討が行われることになっているし、インドもそのような運用を定めているようである。しかし、代替案の検討が行われるとしても公害対策のオプションを考える等実際の運用は限定的なようである。

ADBにおいて1993年3月に定められた新たな環境アセスメント要領では代替案に関しては、「提案されたプロジェクトにより自然資源の深刻な喪失や人の健康への重大な影響が予想される場合」に代替案の検討を行うよう義務付けている(表2参照)。代替案とは提案されているプロジェクトと同等の結果を生ずるもので、環境保全の観点から個々の代替案の長所や短所を検討することとしている。代替案として例示されているものは、水力発電計画に対する火力発電事業、ある地点の港湾開発に対する別の地点での同様の事業などである。代替案間の比較は環境影響の観点から行われるが、最終的にどの代替案を選択するかは、プロジェクト全体のフィージビリティに基づき行われるものとされている。なお、

上記のように代替案の検討が必要な場合が限定されていることから、いわゆる予備的な環境評価のみが必要なプロジェクトでは代替案の検討を中心に据えた環境影響評価は行われてこなかった。

## 2. 費用便益分析

米国の CEQ 規則においては、費用便益分析を各代替案について行った場合には準備書に添付するように定めている。しかし、環境の便益等については金銭的評価になじまないものもあり、そのような場合には、代替案間の単純な金銭的比較は行うべきでないとしている。ADB もその基本的なスタンスは同様であろうと考えられる。しかし、環境影響評価における費用便益分析の位置付けは、ADB の方がより強いものとなっている(表 2 参照)。費用便益分析の位置付けは、ADB の場合、必須の項目となっており、その重要性も環境影響評価書の結論部分の第一項目として挙げられていることから伺うことができる。実は、これは ADB のような多国間援助機関にとって費用便益分析に基づくプロジェクトの分析が従来から最も重要な判断基準であったからである。環境影響評価において費用便益分析を義務付けることは、従来の費用便益分析で必ずしも十分に行われてこなかった環境に関する費用と便益を明示的に、またより徹底して経済評価を行うことにつながると想定され、ADB のプロジェクト選定上重要な意味を持っていると考えられる。なお、ADB の環境影響評価においては、環境保全対策の費用・効果分析も必要に応じ実施することとされている。

米国の CEQ 規則でも指摘されているように、環境の費用や便益を金銭的価値で換算することが困難な場合あるいは適当でない場合があるのはよく知られている所である。また、金銭的価値への換算方法には、直接的・間接的なものも含め、極めて多様なものがある。どのような場合に、いかなる手法を用いて経済評価を行うか、あるいは行わないかは重要な問題である。このため、ADB では「Economic Analysis of Environmental Impacts of Developing Projects」というガイドラインを作成し、環境の経済評価の徹底に努めている。このガイドラインは、環境価値の経済評価手法を大きく以下の 3 つに分類している。すなわち、生産高変化 (changes-in-productivity) アプローチ、機会費用 (opportunity-cost) アプローチ、費用効果分析等「一般に適用可能」な手法、不動産価値 (property value) アプローチ、旅行費用 (travel cost) アプローチ等の代理市場価格の推定を中心とした「潜



在的適用可能」な手法、並びに各種ゲーム手法やマクロ経済モデル等、その他の「調査に基づく手法」等である。途上国においては各種の統計データがそろっていない場合も多く、これらの手法の適用には先進国における場合よりも困難が多い。しかし、意志決定の中に環境要素を統合させるこのような手法は重要であり、「一般に適用可能な」手法等のできるだけ広範な適用を推奨している。

### 3. 住民等の関与

言うまでもなく、環境影響評価においてどのような住民等の関与 (public involvement) を予定するかは極めてセンシティブな問題である。米国のように情報公開法と相まってスコーピングという手続により初期の段階から何度も住民や NGO の関与を求める国もあれば、大多数のアジアの途上国のように住民等の関与について特に何の定めも持たない国もある。ADB の環境影響評価手続も、今回の強化を経るまでは住民等の関与のない、いわば内部手続であった。改正後は環境影響評価書に住民等の関与に関する章を設け、スコーピング、環境影響評価委任事項 (TOR)、公聴会等のサマリーや、評価書等を受領した者のリスト、さらには主要な住民団体や NGO の意見の要約を記すこととしている。すなわち、ADB は途上国に対し、プロジェクトにより影響を受ける者や NGO の意見を聴き、それをプロジェクト形成の過程に生かすように求めているのである。

また、プロジェクト採択の120日前に理事会に提出される環境影響評価書のサマリーや、評価書自体は、他の NGO その他に公表されることを前提としている。このため、ADB は融資対象国に公表の許可を要請することとしている。もし、融資対象国がサマリー等の公表を拒んだ場合には、2人の副総裁の許可がない限り、当該プロジェクトの手続はストップされることとなる。ただし、何らかの理由で公表が困難な場合には特定の者のみに公表されることとされている。世界銀行も環境影響評価書に対する住民等のアクセスを従来から保証しているところであり、この ADB の措置と相まって今後、アジア途上国における環境影響評価手続への住民関与が促進されるものと考えられる。途上国における一般住民の環境に対する意識は必ずしも高いとは言えず、このような手続を導入しても果たして効果的に機能するかどうか疑問を呈する向きもあるかもしれない。しかし、徐々にでもこのような手続が定着すれば、アジア途上国における地域に根ざした環境問題により多くの重点がシフトするようになると考えられ、現在のような先進国的環境意識に多分に根ざした環

境影響評価が改善されていくのではないかと期待される。

#### 4. 環境影響評価と環境基準

開発プロジェクトが及ぼす大気質や水質への影響は環境基準に照らしてその重要性が判断されるのが一般的である。現在では、アジア地域における主要国はほとんど環境基準を定めている。これらアジアの途上国において定められた基準は、先進国の基準や国際機関のクライテリアを参考として定められるのが一般的であると言う。しかし、表4から明らかのように、SO<sub>2</sub>や浮遊粒子状物質に関する環境基準を例にとれば、国によって数倍の違いがあることがわかる。また、中国やインドのように土地利用形態によって環境基準を変えている国もある。先進国との比較では、余り有意な差はないように感じられる。

ADBの大気環境影響の判断基準は、原則として各国の環境基準である。それは各国の自然社会条件等の違いによる判断の差を認めるという意味で合理的な原則であると考えられる。しかし、逆に以下のような問題も生じる。インドネシアである石炭火力発電所のプロジェクトが立案され、その環境影響を調べたところ、背後の山の頂部等一部地域でSO<sub>2</sub>に係る環境基準が満たされることが判明した。そのため煙突高の変更、低硫黄炭の使用等を行い、基準をクリアするように措置した。しかし、もし、この発電所が、例えばフィリピンに立地していれば、環境基準が緩い故に対策を強化しなくてもよかったのであろうか。あるいは逆に、タイに立地していれば、更に強力な対策を講じる必要があったのであろうか。第2の問題は、各国における環境基準の運用にある。実は、インドネシアでは、SO<sub>2</sub>の基準は24時間値として定められているが、この値を年間1度でも超えたら基準を満たしていないと判断するのか、平均値でよいのか等が定まっていない。また、中国では土地利用に応じ基準を定めているが、新たな開発等により土地利用に変更が生じた場合どの基準を用いるのか等明確でない場合があるように見受けられる。

さて、第1の問題は要するに、環境基準は各国一律であるべきではないか、あるいは、途上国の場合は資金的余裕がないのだから、先進国よりも緩い基準とすべきではないか、ということであろう。前者の議論は、例えば、先進国からの工場進出等に際し、ダブルスタンダードを採用すべきでないとの主張や、国によって異なる基準を採用することにより、貿易上の不公正が生じるのではないかととの主張に代表されるものである。ダブルスタンダードではないかととの批判に対しては、まず治外法権の問題がある。また、環境基準といえ

ども（例えば健康項目であっても）その国や地域ごとの食生活も含めた生活様式や自然条件等により異なるのは当然である点が挙げられる。さらに、ダブルスタンダードと言う場合、先進国から進出してくる企業のことを想定しているのであるが、そのような企業と被進出国のローカルの企業の間基準の違いが生じてよいのかとの問題が生じる。次に貿易上の不公正が生じるのではないかという議論についてである。これについては、環境責任をある一地点で満たすことは、その地域の経済活動や産業構造、土地利用状況、水象・気象条件等に左右されるという事実を指摘すれば足りるだろう。一律の基準をセットしても、それを満たすための経費は地域により異なるのは自明だからである。

そこで、国によって環境基準に違いが生じているとして、途上国では先進国より緩い基準にすべきではないかとの主張について考察する。実は、ADBはその“Environmental Guidelines”の中で、環境の基準は、水銀等直接健康に関連しているものを除き、国の経済状況——すなわち経済状況から見た達成見通しを考慮して定められるべきだと主張している。その根拠として、米国の環境基準は順次強化されてきたが、それは経済成長に比例してきた事実をあげている。もとより、基準の設定においてその達成見込みを度外視してよいとは思わない。しかし、対策に対する資金調達の可能性と、1人あたりのGNPとの相関のみで環境基準を定めようとするのは単純化が過ぎるのではないだろうか。何のために環境基準が定められるのか、それはその国その地域ごとの環境要素を地域の自然的、社会的条件に即して保全するためであろう。途上国の自然条件は先進国のそれと大きく異なる。土壌条件、雨量や河川の水量の変動の大きさ等を考えれば、むしろ先進国より厳しい基準が妥当かもしれない。また、社会的条件も、例えば一般人の健康状態や栄養状態が悪いこと等を考えれば、むしろより厳しい環境基準の必要性を求めているとも考えられよう。今や、世界の都市の中で最も汚染されているのは、アジアや中南米の大都市である。このため毎年何万もの人々が命を落としているとも言われている。それでもその経済状況に照らして基準を緩和すべきなのであるだろうか。問題はむしろ環境基準を満たすために、経済状況を考慮した上、中長期的にどのような対策を講じていくかにあるのではないだろうか。

次に第2の問題、すなわち環境基準の運用について触れる。環境基準の達成・未達成の判断基準が定まっていないこと、あるいは土地利用別の基準のあてはめが不明確なこと等は、それぞれそのようにならざるを得なかった理由はあるにしろ、環境行政に対する信頼性を著しく減ずる。規制される側の立場からすれば、厳しい規制による費用負担もさるこ

とながら、基準等の諮意的な運用による不確実性も新たな投資等に対する大きなマイナス要因となりうるのである。効果的な環境行政の展開のためには、中長期的な政策のもと、規制を受ける側にも施策の方向が予測できるような、また諮意的な側面を極力排除した透明な基準等の運用が必要なのである。また、同様の理由で一旦導入された規制等は、きちんと施行されるよう全力をあげるべきであることを付け加えておきたい。これも行政の信頼性にかかわり、長期的な影響が懸念されるからである。

表4 各国における大気質に関する環境基準の比較

(単位  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 時間)

物質名	国名	長期的評価		短期的評価			
		基準値	平均時間	基準値	平均時間		
二酸化硫黄	インドネシア	0.26	24	—	—	自然保護区等 住居地区等 都市工業地区等 自然保護区等 住居地区等 工業地区等	
	マレーシア	0.10	24	0.35	1		
	フィリピン	0.36	24	0.85	1		
	タイ	0.15	24	0.5	1		
	中国		0.05	24	0.15		測定の最大値
			0.15	24	0.5		〃
			0.25	24	0.7		〃
	インド		0.03	—	—		—
			0.08	—	—		—
			0.12	—	—		—
アメリカ (旧)西ドイツ 日本	アメリカ	0.365	24	—	—		
	(旧)西ドイツ	0.15	24	—	—		
	日本	0.1	24	0.26	1		
浮遊粒子状物質	インドネシア	0.260	24	—	—	自然保護区等 住居地区等 都市工業地区等 自然保護区等 住居地区等 工業地区等	
	マレーシア	0.260	24	—	—		
	フィリピン	0.180	24	—	—		
	タイ	0.330	24	—	—		
	中国		0.15	24	0.30		測定の最大値
			0.30	24	1.00		〃
			0.50	24	1.50		〃
	インド		0.100	—	—		—
			0.200	—	—		—
			0.500	—	—		—
アメリカ (旧)西ドイツ 日本	アメリカ	0.150	24	—	—		
	(旧)西ドイツ	0.200	24	0.30	0.5		
	日本	0.100	24	0.20	1		

(出典：ADB環境部資料)

## 5. 環境保全措置の担保方策

世界銀行等の援助機関がアジア等の途上国における環境政策の進展に大きな影響を与えてきたことは、すでに述べたところである。それは、単にそれらの機関が融資するプロジェクトについて環境影響評価を個々に実施させてきただけでなく、環境対策や行政組織のあり方等についても改善をうながしてきたからである。融資に際しての、このような環境保全に関する担保は、通常融資合意書 (Loan Agreement) において行われることになる。融資合意書とは融資に当たって銀行と被融資国が交わす法的な文書である。ここには、融資金額、返済条件等の融資条件の他に、融資約款 (Loan Covenant) と呼ばれるいわば融資にあたっての合意事項が書き込まれる。環境の保全が融資上重要な事項と見なされるにつれ、約款に環境条項が加えられることが多くなってきた。

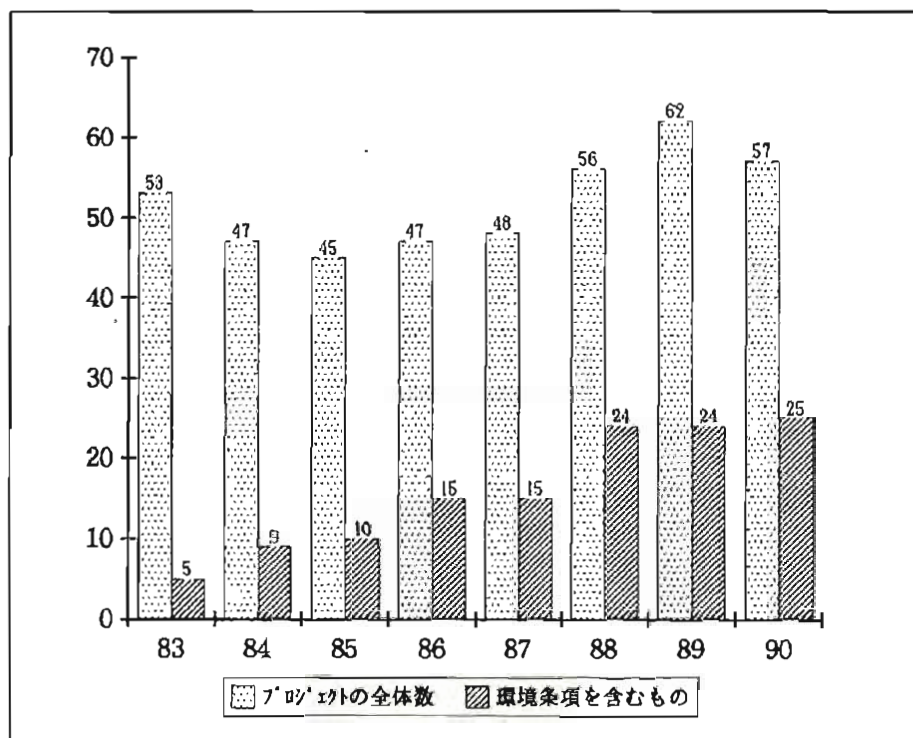
図2は、ADBの過去10年間の融資案件のうち環境条項を含んでいる約款の割合を示したものである。この図から環境条項を有する約款は1988年以後有意に増加していることがわかる。実際、1983年から87年までに承認された合計240の事業のうち22%にあたる54事業に環境条項が含まれていたのに対し、1988年から90年までの3年間では、175事業のうち73事業(42%)に環境条項が加えられたのである。実は、ADBでは1987年末に、環境配慮をより徹底する旨の副総裁指令が出され、これに応え、融資約款における環境条項の充実も明示的に指示されたのである。このため図2のような変化が現われたものと考えられる。しかし、変化は単に環境条項を有する約款の増加に止まらず、その内容の充実も伴ったものであった。

1988年まではADBの環境条項は短く、一般的なものであった。一例を示すと以下のようなものである。

「借り手は、環境影響を最小化するようなプロジェクトを企画し、建設し、実施するのに必要なすべての手段を講じること」

この時期の環境条項は多くても2条止りであり、環境に関する現行法規の遵守、事業実施段階での環境配慮の保証、サブプロジェクト選定の際の環境配慮等が上例のように一般的に定められるにすぎなかった。このような一般的規定は、特に何をするか定めている訳でなく、またADB自身によるフォローアップも困難なので、実際上の効果は極めて限られていたものと考えられる。

図2 ADBにおける環境条項を含む融資約款の推移



一方、1988年以後は環境条項は特定の基準、措置、実施時期等も含むようになるなど、より詳細かつ広範なものとなった。事例をある工業開発プロジェクトから抜粋して以下に示す。

「……借り手は以下の措置を講ずる。

- (i) 河川に流出させる排水のPHを許容範囲内に保つため、排水口に連続的な監視ができるPH計を設置すること。
- (ii) 工場から発生する固型廃棄物を保管するための、セメントばりの床と壁を持った処分用ピットを設置すること。
- (iv) すべての公害物質の排出レベルは、ADBによって合意された基準以下に保つことと」。

この時期の環境条項の中には、上記のような具体的な対策の他に、新たな法令等の施行、基準の設定、環境担当組織の新設や強化、環境トレーニングの実施、必要な予算の確保等広範な事項に触れているものがある。これは、88年以後環境影響評価が強化されたことに伴い、その中で重要と考えられるものを融資約款の中に反映させたためであろうと考えられる。

借り手が融資約款に従わない場合どうなるのであろうか。そのような場合、銀行は、融資を中断し又は解消することができるものとされている。しかし、実際には ADB は今までほとんどそのような権限を行使したことがない。それは、約款には借り手が実行できるとして合意したものを記しており、遵守されないことにより融資が中断されるなどということは、よほど例外的なケースであるという一般的な事実とともに、環境保全については、最近（88年）までは、前述したように抽象的規定に止まっていたため、遵守されているかどうか判断しえなかったためであらうと考えられる。今後は、しかし、環境条項がより具体的になるに従い、より厳格な環境条項の遵守が促されることとなろう。

88年以後融資に伴う環境保全上の措置の効果的な実施を目指し、特にプログラム融資（具体的な事業ではなく新たな政策に融資するもの）において、条件付け（conditionality）が行われるようになった。この条件が満たされない場合は、融資金の支払いが一部行われないことになる。条件付けは、融資約款中の環境条項と以下のように異なっている。すなわち、約款は融資に当たっての約束であり、これが守られなければ融資の中断等の罰則が予定されている。いわば、「むち」的アプローチである。一方、条件付けは、融資金の例えば残り半分の支払いを「あめ」として使い、条件の遵守を誘導する手法である。この条件付けアプローチは、ADB より世界銀行であり一般的であり、途上国にある政策を誘導していくため広く用いられている。また、IMF はすべてこの条件付けにより、資金を途上国に融資している。IMF や世界銀行の実績を見れば、環境問題に限らず、誘導すべき施策を条件付けしていくことが、より効果的なアプローチであることが明白である。ADB における条件付けの一例を示せば以下のとおりである。

「……借り手が以下の措置を講ずるまで第 2 段階（Second Tranche）の支払いは行わない……FAO により策定された基準に基づき農薬が輸入、流通、使用されるよう規制し監視する法律を導入すること」。

今後、融資等を通じ環境保全を途上国においてより充実したものにしていくためには、上記の条件付けアプローチの拡充やその他の誘導手段（インセンティブ）を導入していくことが効果的と考えられる。政策ではなく事業実施のための融資に条件付けを導入するにはまだ問題が残されているのかもしれないが、一方法として、一つの事業に関する融資約款中の環境条項の遵守が十分でなかった借り手には、その後の融資は行わないという方法が考えられる。これは、いわば、次の事業を「あめ」とした条件付けと考えられるからで

ある。また、環境保全に関する調査、研修、監視等、ソフトな部分については、無償資金を与えることにより誘導策とすることも考えられる。ADBには、技術協力のための無償資金制度があるので、今後はこれを途上国における環境保全施策推進のため、さらに効果的に使用していくことが望まれる。

## V. 開発銀行における環境配慮の相互比較

計画や事業を決定する際の環境配慮、いわゆる広い意味での環境影響評価は、今や主要な途上国を始め約50の国において実施されるなど、世界的にその重要性が認識され、定着してきている。国際援助機関もその例外ではなく、世界銀行を始め、ADB、IDB、EBRD、AfDB等の多国間機関、USAID、CIDAやJICA、OECD等の二国間機関を通じ、広く制度化されてきている。これら異なった国、異なった機関により採用された環境影響評価システムは、目的は同じでもそれぞれの組織的特性等を反映し、詳細において違いがある。一概にどのシステムが優れているかを論ずることはもとより不可能であるが、以下の事情により今後は環境配慮の手続や内容が世界的に共通化していくものと考えられる。

第一の事情は国際化である。環境影響評価の国際化は、EC指令によるヨーロッパ各国の環境影響評価制度の導入や南極条約等の国際条約により、既に一つの潮流として定着してきた感がある。ヨーロッパにおいては酸性雨等の越境汚染が問題となり、各国が共通の環境政策をとる必要があったことがその背景であった。同様に南極においても、関係各国が同程度の環境保全対策をとる必要性が根底にあったものと解されよう。実はこれらと同様の事情が途上国にもあるのである。例えばある途上国で2つの開発機関から資金を確保して開発事業を実施することを想定した場合、その途上国の制度に従った環境影響評価を実施するのに加え、融資を受ける2つの機関それぞれの制度にも従った環境影響評価も実施することとなる。これは関係機関の制度が異なれば、経費面、時間面で大きな無駄が生じることを意味する。このため今後環境影響評価の効率化の観点から、異なる機関間で手続及び内容面での調整が進むと考えられる。

第二の事情は地球環境問題の登場である。従来環境配慮は、地域的な環境問題を対象としており、温暖化等の地球問題は検討項目にはないのが一般的であった。その限りで各国、各機関が別々のアプローチを採用していても問題はなかったが、地球環境問題となる



と事情は異なる。より広い地球的視野でより多くの主体の様々な活動を対象とした対応が求められることとなるのである。このためには、従来のプロジェクトベースでの環境配慮では必ずしも十分でなく、環境と経済ないしは開発を真に統合していくような新たなアプローチを志向していく必要がある。これは世界的課題であり、今後持続的開発を具体化する中で徐々に明らかとなるものと考えられる。

以上のような背景を踏まえ、ここでは世界銀行、ADB、IDB、EBRD、AfDBの五つの開発機関を例にとり、(1)スクリーニング、(2)環境配慮の内容、及び(3)住民等との調整について相互比較することとする。

### (1) スクリーニング

スクリーニングとは環境影響の程度に応じてプロジェクトを分類し、それぞれの分類ごとに適切な環境配慮を実施させようとするものである。例えば、我が国の環境影響評価では、対象事業は事業の種類と規模に応じ、アприオリに与えられているが、米国では原則として個別の事業ごとにスクリーニングを行い、環境影響評価の対象とすかどうかを決めることとなっている。問題の五つの開発銀行は米国式のスクリーニングシステムをとっている(表5参照)。

まず、分類については、IDBを除き、3段階の分類を行っている。すなわち、環境影響が大きく総合的な環境影響評価が必要なプロジェクト、環境影響はあるがそれ程大きくなく部分的な分析が必要なプロジェクト、及び環境影響がなく環境面からことさら解析を必要としないプロジェクトである。IDBはこれら3分類の他に環境に寄与するプロジェクトとして第4のカテゴリーを有している。この第4のカテゴリーは世銀、ADB、AfDBにも最近まで設けられていた。EBRDはこの3分類の他に、環境監査が必要かどうか、及びトウステップローンについて特別な手続が必要かどうかのカテゴリーを設けている。

次に、どの部署が分類を決定するかの問題がある。ADBでは分類はプロジェクト部局と調整しつつ、環境部が責任を持って行う。世銀では逆に、プロジェクト部局(責任者)が環境部局と調整しつつ、カテゴリー分けを行う。他の3銀行はADBと同様、プロジェクト部局から提供された情報を基に、環境部局が分類するのを基本としている。ただし、IDBでは最終的決定は環境管理委員会(CMA)で行う。

最後にカテゴリー分けの際の基準について触れる。各銀行において、どのようなプロジェクトがA、B又はCに分類されるか、基本的な原則及び代表的なプロジェクト例を示し

ている。この分類基準は各銀行に共通点が多く、EBRDが工業プロジェクトに重点を置いた分類にしているのが目立つ程度である。参考のためADBにおけるプロジェクト分類基準を添付する（表6）。

## （2）環境配慮の内容

作成される環境影響評価書の内容は相互に類似している（表7参照）。その中で、一つの大きな相違が費用便益分析について存在する。ADBではこれを実施することとなっているが、他はIDBがケースバイケースで行うことを除くと、実施しないこととされている。これは、むしろ整理上の問題であって、実は各銀行とも環境影響の経済評価や環境政策のコスト面での評価は重要と位置付けている。特にEBRDではその総合的プロジェクト評価において環境影響のコストを組み入れているかどうかにつき、特別の注意を払っている。次に、他の主体との調整についてはADBとEBRDが調整手続と調整結果について独立したセクションで記述するようしているのに対し、世銀では付属文書として会議記録と出席者を添付するようになっている。その他、AfDBは、環境保全措置を記載することとはなっていないが、これは環境影響評価書ではなく、プロジェクトの文書本体の方に記載されることとなっているためとされている。

## （3）住民等との調整

表8は住民等との調整をとりまとめたものである。各銀行間でほとんど差はないように見えるが、この点で最も積極的な取組みをしているのが世銀とEBRDである（表8参照）。

世銀では銀行の規則（OD4.01）で、事業の実施により影響を受ける人々と協議することが義務付けられている。この協議はスコーピングの段階と最終の段階の2度にわたって行われることとされている。EBRDは、早期段階の調整についてはケースバイケースで決定することとしているが、他は世銀とおおむね同様である。一方、ADBは調整が必要だとはしているが、いつの段階で行うのかは特定していない。しかし、環境影響評価書は公表されることとしており、融資対象国の特定の図書館に備えつけるようにしている。AfDBでは、環境影響評価の仕様書に住民等との調整を含めており、その結果が必ず環境影響評価書に記載されるように措置している。

表 5 : Environmental screening and Classification

- Question1 : What is the institution's environmental screening/classification system?  
 Question2 : Who does the initial environmental screening?  
 Question3 : Who determines final environmental classification?  
 Question4 : In what form is guidance provided for environmental screening?  
 Question5 : What are the specified criteria for environmental screening?

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
World Bank	A : Full EA B : Some analysis C : No analysis	TM, in consultation with RED	TM and RED reach agreement	Annex in OD 4.01 Illustrative lists EA Sourcebook	Project type (see Table 2), scale and location ; Impacts' nature, magnitude, complexity, reversibility, sensitivity
EBRD	A : Full EA B : Partial analysis C : No EA, but may be other environmental information requirements O : No Env. Audit I : Env. Audit FI : No EA or audit, but special procedures	EAG, on basis of information supplied by project Team	EAG	Environmental Procedures : Illustrative lists for A, B and C projects	Project type and location (e.g., greenfield or not) : Magnitude, diversity and geographic scope of impacts : Borrower's legal requirements Audit : If property transfer, lease of property or modifications to existing operations
IDB Current system	I : Positive Objectives II : No EA III : Some analysis IV : Full EA No categories	Country Team, participation of EPD  Same	Approved by CMA  Same	Chapter in "Procedures for Classifying and Evaluating Environmental Impacts of Bank Operations"	Significance of impacts sensitivity of environment and degree of knowledge about solutions
AsDB	A : EIA B : IEE C : No analysis	OENV, in consultation with staff from Projects Departments	Chief, or designate, of OENV	Chapter and appendix in official EA Guidelines ; Illustrative lists	Project environmental sensitivity : project type, location, and scale ; nature and magnitude of potential impacts ; availability of cost-effective mitigation measures
AfDB	I : EIA II : Mitigation Design measures III : No analysis	ESPD performs the IEE	ESPD	IEE Checklist, in EA Guidelines	Significance of impacts ; mitigability of impacts through specific measures or changes in project design ; project type, scale and location ; environmental sensitivity of areas :

表 6 : ADBにおける開発プロジェクトの環境分類

1. カテゴリーA

- ・ 重大な環境影響を生じる恐れのあるもの
- ・ 環境影響評価 (EIA) 必要
- ・ 重大な環境影響とは：(i) 自然保護区等環境保全上センシティブな地域に影響を与え、または  
(ii) 大規模で多くの人々に影響を及ぼすものを言う。
- ・ より具体的には：(i) 土地利用、社会的、物理的、生物的環境に大きな影響を及ぼすもの、  
(ii) 有害な汚染物質を大量に排出するもの、  
(iii) 多くの人々の移転等を伴うもの、及び  
(iv) 非再生自然資源の利用を大幅に増大させるもの
- ・ 具体的プロジェクトとは：(i) 大規模な林業プロジェクト  
(ii) 大規模、新規灌漑プロジェクト  
(iii) 流域開発  
(iv) 大規模発電所  
(v) 大規模工業開発  
(vi) 鉱業 (露天掘り及び地下方式)  
(vii) 大規模な水域の囲い込み (water impoundments)  
(viii) 新規の鉄道/大量輸送システム/鉄道 (環境保全上センシティブな地域の中及び近辺を通過するもの)  
(ix) 港湾開発  
(x) 用水開発 (水域の囲い込み、河川からの取水を含むもの)

2. カテゴリーB

- ・ 環境影響が生じるが、カテゴリーAほど重大でないもの
- ・ 初期環境審査 (IEE) が必要

3. カテゴリーC

- ・ 環境影響を生じる恐れのないもの
- ・ 具体的プロジェクトとは：(i) 森林研究等  
(ii) 地方健康関連サービス  
(iii) 海洋科学教育  
(iv) 地質、鉱山調査  
(v) 教育  
(vi) 家庭計画  
(vii) 資金市場開発調査  
(viii) 証券会社

表 7 : Suggested/Required Components of EA Report

	World Bank	EBRD	IDB	AsDB	AfDB
Executive Summary	Yes	Yes	Yes by Project Team	Yes	Yes
Policy, legal, inst. Framework	Yes	Yes	Yes	Depending on need and indicated in the TOR	Yes
Project Description	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Baseline Data	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Environmental Impact Analysis	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Cost-Benefit Analysis	No	No	Yes (case- by-case)	Yes	No
Analysis of Alternatives	Yes	Yes	Yes (when applicable)	Yes	Yes
Mitigation Plan	Yes	Yes	Yes	Yes	No (but discus- sion of mitiga- tive measures adopted in project plan)
Institution Building	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Environmental Monitoring Plan	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Consultation	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

表 8 : Consultation

	IBRD/IDA	EBRD	IDB	AsDB	AfDB
Consultation Requirements : a. At scoping : b. Before EA Completion	Yes Yes	Yes Determined at scoping	Yes Yes	Yes Yes	No Yes
Consulted parties : a. Local NGOs b. Affected Groups c. Others (specify)	Yes Yes Relevant government agencies	Yes Yes Relevant government agencies	Yes Yes Relevant government agencies	Yes Yes Relevant government agencies	Yes Yes Relevant government agencies
Information Disclosure : a. Prior to Scoping Consultations b. Prior to Draft EA Consultations c. After EA Finalization	Yes Yes Yes	Yes If consultation is to take place Yes, to provide time for comments prior to Final Review	No Case-by-case Yes	Yes Yes	No Yes Yes

[参考文献]

1. World Bank : *World Development Report 1992 "Development and Environment."* 1992.
2. ADB : *Environment Requirements and Environmental Review Procedures of the Asian Development Bank*, March, 1993.
3. A.I. Brown et al. : "Environmental Assessment Procedures and Issues in the Pacific Basin-Southeast Asia Region," *Environment Assessment Review*, 1991, Vol.11, pp.143-156.
4. ADB : *Economic Analysis of the Environmental Impacts of Development Projects*, 1986.
5. ADB : *Environmental Guidelines for Selected—Projects*, 1987.
6. Charles S. Person : *Industrial Relocation and Pollution Heavens, Multinational Corporations, Environment, and the Third World*, A World Resources Institute Book, 1987.
7. ADB : *Environmental Loan Covenants : Helping Ensure the Environmental Soundness of Projects Supported by the Asian Development Bank*, Nov. 1992.
8. 森秀行 : 「アジア開発銀行の環境問題への取組みと課題」、『生活と環境』、平成5年7月号、43～48ページ。
9. World Bank : *EA Technical Workshop for Multilateral Financial Institutions*, September, 1993.

# 金融機関の環境配慮義務について

—UNEP 銀行憲章とインドネシア  
の議論から得られる示唆—

岩 寄 勝 成

## I. はじめに

昨今の環境保護に対する立法政策は著しい。欧米諸国を始め、その傾向は世界レベルで見られるものである。わが国においても例外でなく、大規模な環境汚染や自然破壊に関する諸行為を規律する基本法として、公害対策基本法と自然環境保全法が制定されている。

この環境保護に配慮する方針は、金融機関が融資する際においても考慮されるようになっている。所謂「レンダーライアビリティー (Lender Liability)」と言われている責任形態である。つまり融資者である金融機関は、被融資者である借主がなした環境汚染に対する浄化責任が追求され得るというものである。

このレンダーライアビリティーについての日本語訳は様々にある。例えば融資者責任とか、貸手責任とか、貸主責任とかである。いずれの用語が最も適切かについては、そもそもアメリカで用いられている「レンダーライアビリティー」が対象としている問題範囲と一致しているのか、あるいは日本特有の状況を反映した独自の概念とするのか、ということと議論が分れるであろう。だが本稿では一応「融資者責任」という言葉で統一して論じていきたいと考えている。

因みにこのレンダーライアビリティーに関する訴訟は、1980年代でアメリカにおいて最も盛んに提起された問題であった。つまり融資先の企業に損害が生じた場合等において、貸出を実施した銀行の責任を問う訴訟形態である。これは、企業が自らが市場に出した製品の欠陥について一定の責任を負うという製造物責任 (Product Liability) の金融版と言えるものである。この融資者責任のもと、環境破壊等の問題を起こした企業に融資した金融機関は、その賠償責任が問われることになったのである。

だが90年代に入ると、レンダーライアビリティー訴訟の控訴審での原告(第一審)、つま



り借り手側の敗訴が相次いだため、その訴訟提起は下火になっていった。以上のような状況がアメリカにおいて展開されていったのである。そしてこの融資者責任訴訟が日本でも問題になりはじめた。例えば、日本経済新聞平成5年12月16日付け朝刊にこの訴訟問題が早速報道されているという具合である。

本稿ではこのレンダーライアビリティーについて考察していくのであるが、更に特定すると環境問題が絡んだレンダーライアビリティーが考察対象である。その考察の順序、あるいは考察素材として、IIにおいてはUNEP (United Nations Environment Programme)、即ち「国連環境計画」という国連機関が出した環境配慮に関する「銀行憲章」について考察を加えたい。またIIIにおいては、インドネシアにおいて議論されている銀行の融資時の環境配慮について紹介したい。そして最後にこれらの考察からわが国が得られる示唆を抽出して、日本での一つの指針を提示していければと考えている。

## II. UNEP の銀行憲章について

銀行の一般的な業務活動を考えると、環境破壊とは全く迂遠のことという感じがする。だが間接的ではあるが関与する場合はあり得るのである。金融の融資を受けた企業がそれを元手にして環境破壊を行うという場合である。

つまり金融機関は環境破壊に関する法的責任を追求される場合があるのである。92年に開催された地球サミットに向けて、世界規模で環境問題に対する認識が広まり、環境保全の必要性が強調されたという国際的な潮流を背景に、UNEP が銀行による自主的な環境保護に関する取組を促進するために、環境配慮に関する銀行憲章の作成を行っていった。環境に配慮した銀行業務を考える上で、この憲章を見ることの重要性は、他言を要しない。よってその内容を次に見てみることにする。

### 1. 銀行憲章の内容

正確に言えば、このUNEPは、当初、憲章(Charter)というかたちで作成されていたのだが、これがトングウンされて、結局、宣言(Statement)というかたちに落ち着いて、そのまま92年5月6日に採択された。よって、憲章というよりも宣言と訳したほうが正しいのかもしれない。よって本稿では憲章として題しているが、その内実は宣言であるとし

て考えて頂きたい。まずその全体的概要を掴むために、その条項を紹介しておくことにする。

## 環境と持続可能な開発に関する銀行憲章

### 序文

我々調印者一同は、人類の福祉、環境保護および持続可能な開発は、各国政府、企業および個人の努力にかかっている、と確信している。我々は、経済成長の追求と健全な環境が、断ち切ることができないほど関連し合っていると認識している。さらに我々は、生態系の保護と持続可能な開発が集団的責任であり、銀行業務を含むすべての事業活動の中で最優先しなければならないものであると認識している。我々の政策および事業活動が、将来を損なうことなく現在のニーズに適応しうる持続可能な開発の促進を保証するものとなるよう、我々は努力する。

#### (1) 持続可能な開発の一般的原則

- (1.1) 我々は、各国が共通の目標として環境に取り組むべきであると確信する。
- (1.2) 我々は、持続可能な開発を健全な事業経営の基本的側面であると考える。
- (1.3) 我々は、持続可能な開発が、環境保護を推進する市場メカニズムの枠組みの中で実働させることで、最良の状態で達成されると確信する。そして政府には、経済成長の促進とともにエネルギーおよび天然資源を保全することで、効率的な環境管理を維持すべく、個人および企業に適切なサインを提供する役割があると確信する。
- (1.4) 我々は、多方面にわたり活動しているダイナミックな金融サービス部門が、持続可能な開発における重要な貢献者であると見なしている。
- (1.5) 我々は、持続可能な開発が企業の責任であり、良識ある企業市民権を追求する上で不可欠の要素であると認識している。持続可能な開発を強化するために、国内における銀行業務の遂行および事業決定にあたって、環境を考慮すべき事柄としては統合させる方向に、我々は向かっている。

#### (2) 環境管理と銀行

- (2.1) 我々は、環境管理における事前警戒的な取組を支持し、潜在的な環境悪化の予想と予防に努力する。
- (2.4) 我々は、通常の業務遂行の一環として、我々の顧客が適用されうる地方、国

家、国際環境法を遵守すると期待している。法の遵守に加え、健全な環境活動を促進することは、企業経営が効率的であることを立証する重要な要因の一つであると、我々は見なしている。

(2.3) 我々は、環境リスクが通常のリスク評価および管理における審査項目の一部であると認識している。我々は、信用リスク評価の一環として、適切ならば、環境への影響を評価するように勧告する。

(2.4) 我々は、環境リスク評価を国内外の業務において同水準で適用するように努力する。

(2.5) 我々は、公共機関が適切かつ包括的な最新の環境評価を行い、参加する銀行と、これら評価の結果を分かち合うことを求める。

(2.6) 我々は、環境管理に適切な前進をもたらすため、経理、マーケティング、リスク評価、公的業務、従業員の育成とコミュニケーションを含む経営慣行を刷新する意向である。我々は、これらおよびこれらに関連する問題を銀行が調査するように奨励する。

(2.7) 我々は、社内の業務において、エネルギー効率、リサイクルおよび廃棄物の削減を含む最良の環境管理を実施するように努力する。

(2.8) 我々は、健全なビジネス原理が存在する場合、環境保護の促進にふさわしい銀行商品およびサービスを支援し開発する。

(2.9) 我々は、我々が目標とする環境に相反する業務活動を測定するために、定期的に社内における環境調査を行う必要があると認識している。

(3) 一般大衆の自覚およびコミュニケーション

(3.1) 我々は、顧客が環境リスクを軽減し、持続可能な開発を促進する能力を高めることができるように、適切な情報を顧客に提供する。

(3.2) 我々は、各国政府、顧客、従業員、株主および一般大衆を含むすべての人々との間に、環境管理に関連する透明性と対話を育成する。

(3.3) 我々は、銀行が環境方針に関する声明および方針の実行に関する定期的報告書を開発し、発行するように勧告する。

(3.4) 我々は、国連環境計画に対して、持続可能な開発に関する適切な情報を提供し、能力の範囲内での産業界を支援するように要請する。

(3.5) 我々は、定期的に本声明書の実施における成果を調査して、適切な場合には改正を重ねていくものとする。

(3.6) 我々は、調印していない銀行も本声明書を支援するように推奨する。

以上のような内容で宣言は構成されている。この宣言に関する詳しい解説は、他稿に委ねることにして、ここではこの宣言に対する評価を加えて、日本の金融機関としてこの宣言をどのように受け止めるべきなのかについてコメントしていくことにする。

## 2. 銀行宣言に関する解説

前述した如く、この宣言は憲章の段階の草案内容に比べて、様々な箇所でトーンダウンが伺える。この点について見ることは、この宣言を考える上でも重要であろう。

まず序文の部分で言えることは、草案では「We therefore commit ourselves……」となっていた部分が、宣言では「We will endeavor to ensure that……」という表現になっているという点である。つまり宣言に定められた内容の履行について、約束とまではいかないが、努力していくという意志の表明に変わったのである。このトーンダウンの傾向は銀行宣言の他の部分にも随所に見られることである。例えば、環境保護に関する基準について定めた銀行宣言(2.4)の場合でもやはり「commit」が「endeavor」に変わっている。

更に、草案では監査について「audit」という言葉が頻繁に使用されているのだが、宣言には「review」という言葉になっているという点につき指摘できよう。つまり前者の場合だと、監査報告に関するフォーマットがあり、きちんとした内容のものが要求されるが、後者の場合には、そのようなものが要求されていないのである。経営活動に関する第三者による干渉を嫌がる傾向が、この言葉に表されているようである。しかも草案では、その監査を外部機関が行う監査なのか、内部組織による監査なのかについて、明確に言及されていないのであるが、宣言では、一般的には内部監査という形でチェックしていくことになっている。しかし、この内部的監査によって、どの程度の効果が期待できるかは、「内部」監査だけに一見疑わしく思われる。ただ内部監査といっても、そのやり方次第では、外部監査と同じような方法になり得るであろう。例えば、内部監査でコンサルティング会社のようなものでなく、もう少し中立性に富んだ組織によって公正公平な監査をしていくという場合には、外部監査と同様の効果がある程度期待できよう。

何故このようにトーンダウンしたのかという点については、日本がその草案作りの参加や銀行憲章の調印もしていない（93年3月時点）ため、この点に関する情報は得られなかった。日本の政府も銀行も、このような草案作りに参加したり、宣言に関する情報を積極的に収集していなかったようである。ただ察するに、この宣言の内容に関して、国際的に理解して同調してもらい、銀行宣言について調印してくれる銀行の数を増やしたいという意向が働いて、以上のようなトーンダウンがなされたのでは、と思われる。

注目したいのは、(2.3)にある「信用リスク評価」である。つまり環境対応が遅れたり、不十分な企業に銀行が融資している場合、その会社の社会的信用度が低くなり、そのサービスや製造物の売れ行きに悪影響を与えるようになる。最悪の場合、銀行は融資分を回収できなくなるという状況に直面する場合もあり得る。このようなリスクを事前に回避するために、銀行が融資の際に融資先の企業の評価するということが要求されてくる。この環境リスクの評価は、アメリカでは融資顧問会社が行う企業の格付を通して実施されている。定期的に審査して、投資家のために安全なる投資先に関する情報を提供するのである。

だが日本の格付機関で、このような環境リスクまで評価しているところはないようである。つまり日本ではあくまでもその格付の場合には、企業の体力、支払能力という観点からの格付なので、環境面でのリスクが格付審査の際に評価されることはないのである。環境に配慮した企業活動を徹底させる意味からも、この格付評価の際に、環境配慮に関する要因をも考慮する必要があると思われる。

簡単ではあるが、以上のような点がこの宣言に見られる点である。確かに草案に比べて様々な点でトーンダウンが見られるのであるが、この宣言は、UNEP という国連機関が、署名した銀行と一緒に、銀行憲章を提示したものである。環境管理の必要性を最初にまとめたという意味では、非常に大きな意義があると言えよう。前述した如く、様々な点でのトーンダウンの狙いは、署名銀行を増やすことにあり、その精神を出来るだけ世界各国に広く普及するという点にあると言える。日本の金融機関は、銀行憲章が示すこの精神をもっと積極的に評価すべきであろう。

また企業の経営活動を資金面でサポートしているという意味で、環境保護に対して銀行は潜在的にもかなり大きな影響力を有していると言えよう。とすればこの宣言に銀行が積極的に署名するという事は、環境保護に対するポジティブな姿勢を表していると言えよう。だが現実として日本の銀行が一行も署名していない状況を残念ながら我々は見ること

ができる。このことは、日本全体の環境保護に対する対応の遅れを、暗に国際的に表明していることになるのではなからうか。細かい点に関する疑問はともかく、この銀行憲章のねらう大筋の目標や姿勢等を積極的に評価する必要があるように見受けられる。

### III. インドネシアの環境配慮に関する議論

本稿の考察対象である融資時における銀行の環境配慮義務について、インドネシアにおいても議論が盛んになされている。筆者はこのインドネシアでの興味深い議論に関する資料を得たので、その内容について紹介をし、更にこれらの議論が日本に与える示唆について考えていくことにする。そこでまず何故インドネシアにおいて銀行が環境配慮義務を負うようになるのか、その法的根拠と実質的根拠等について見ていくことにする。

#### 1. 銀行の環境配慮義務に関する法的根拠

インドネシアの国内における環境政策形成に大きな影響を与えたものは、1972年に開催されたストックホルム国連人間環境会議 (the United Nations Conference on the Human Environment) であった。この会議によって環境保護が世界中のあらゆる個人レベルや政府レベルでの問題点であることが強調されたのである。

この会議の翌年である73年において国家諮問会議が、環境開発に必要なことを実現し、継続可能な開発を達成しさらに調和とバランスのとれた環境を維持していくために、「環境政策に関する一般的指針」を宣言し、総合的な環境政策の必要性を示した。その内容は、「インドネシアは、経済開発を遂行するにあたり、天然資源を合理的に管理する。天然資源の利用にあたり、人間環境を破壊すべきでなく、次世代の必要までも配慮にいたした総合的な政策の下に、これを実施すべきである」というものである。

こののち82年法律第4号である環境管理基本法が、国家環境委員会によって発表された「環境政策に関する一般的指針」に基づいて制定された。この73年の「環境政策に関する一般の方針」や環境管理基本法の立法は、72年の国連人間環境会議の決議に対するインドネシア政府と国民の具体的な対応を内容としたものと言える。

この基本法の制定根拠になっているのは、現行インドネシア憲法第33条第2項の「国家にとって重要でかつ多くの人々の生活に影響を与える生産部門は、国家により管理される」

と、第3項の「土地、水、天然資源は国家により管理され、国民の最大限の福祉のために利用される」なのである。

① 82年法律第4号 環境管理基本法

このような制定過程を経て環境管理基本法は制定された。この法律から銀行の環境配慮義務が導かれるとされている。では具体的にその点について見ていくことにしよう。

まず環境管理基本法第5条と第6条第1項についてである。

第5条第1項 あらゆるものは良好で健康な生活環境を享受する権利を有している。

第2項 あらゆるものはその生活環境を維持し、環境破壊や汚染を防止する義務を有している。

第6条第1項 あらゆるものは生活環境の管理に参加する権利と義務を有している。

第2項 その参加は立法によって基礎づけられるものとする。

この第5、6条に言う「あらゆるもの (every person)」という言葉は、個人やグループ、法人格を有するものを意味するとしている。つまり法人格主体として、銀行は環境保護への参加が義務付けられるのである。このようにインドネシアでは、継続可能な開発と調和のとれた生活環境を維持するということが、ある特定の個人やグループ、法人主体にだけでなく、「あらゆるもの」について課せられた責任であるということが明確に指摘されているのである。

また環境管理基本法の第20条第1、第3項には次のように定められている。

第20条第1項 生活環境を汚染したり、あるいは破壊したものは何人でも、良好で健全な生活環境を有する権利が侵害された被害者に対して賠償しなければならない。

第3項 生活環境を汚染したり、破壊したりしたものは、環境の回復費用を国家に対して支払わなければならない。

しかも次のような罰則規定を用意しているのである。環境管理基本法第22条である。

第22条第1項 生活環境を故意に汚染、破壊して、環境管理基本法の関係条項や関連法規に違反したものは最高10年までの服役ないし最高金額10億ルピアの罰金に処す。

第2項 過失によって生活環境を汚染・破壊して、環境管理基本法の関係条項や関連法規に違反したものは最高1年の服役ないし100万ルピアの罰金に

処す。

とすると銀行は以上のような賠償金支払いのような民事的責任のみならず、第22条に基づいて刑事責任も負いうるということになる。

## ② 92年法律第7号 銀行業法

銀行の環境配慮について法的義務付けの根拠となる次なる法律として、92年法律第7号、つまり銀行業法も指摘できる。まず銀行業法第6条第K項から見ていくことにする。前述の環境管理基本法第20条と関連して、この銀行業法第6条第K項によって銀行は、次のような責任を負うようになっている。

第6条第K項 担保物件の購入は直ちに支払わなければならないとの条件の下に、債務者が銀行に対する義務の履行を怠った場合になされる入札を通じての全部または一部の担保の購入を、商業銀行はカバーするものとする。

確かに銀行の融資先の企業が生活環境を破壊・汚染した場合、その行為に銀行は直接関与していないので、環境管理基本法第20条第1、第3項のみ見れば、銀行はその破壊・汚染行為によって生じた損害について賠償する義務を負わなくてもよくなる。だが銀行業法第6条第K項を併せて見ると、企業が担保としてとられている場合には、融資銀行はその企業のオーナーとなり、それゆえその企業によって生じた環境破壊・汚染の損害賠償責任も負うことになるのである。本条項のねらいはそこにある。そこで銀行は自己保全の必要から、企業に融資する際には、その企業の環境配慮に対する評価をもしなければならなくなるのである。

次に銀行業法第7条第C項である。

第7条第C項 商業銀行は、インドネシア銀行によって定められた規定を遵守することにより、その参加は引き揚げられなければならないとの条件の下に、融資の失敗の結果を克服するために、暫定的に株式参加(equity participation) することが認められる。

つまり株式参加することで債務者である企業の株主になり、銀行は企業の実質的オーナーとして、企業が行った環境破壊や汚染によって生じた損害賠償責任を負うことになり得るのである。この条項によっても、銀行が環境に配慮した融資をする必要性を導くことができるのである。

## ③ 融資契約に組み込まれた合意条項の確保とモニタリング条項



例えば、融資資金の運用状況とその安全性に関するモニターの結果、銀行が融資先の企業を共同経営する必要性を感じれば、共同経営に参画するであろう。そしてそのような企業に対して銀行が指名した銀行の代表者や代理人等を送れば、その企業が生活環境を破壊・汚染したりした場合には、環境管理基本法第20条にある責任を銀行は負うことになる。とすれば、融資する際に銀行は、融資先の企業における環境配慮姿勢を事前に十分に評価しておく必要が出てくるのである。この場合、環境配慮義務が自己保全の必要上実質的に出てくると言える。

## 2. 環境配慮義務に関する実質的根拠

### ① 高額な環境浄化費用

融資先の企業が環境破壊・汚染を行ったために、高額な浄化費用を負わなければならなくなると、その企業の融資金返済能力に著しい悪影響を与えることになるであろう。そこで供与した融資金返済の安全性を確保する必要性が銀行側にはある。よって融資の際に銀行は環境破壊や汚染が行われる可能性があるか否かの見極めが必要になってくる。つまりこの可能性のある企業には融資提供しづらくなるため、市場に環境配慮を間接的に要求することになる。このことは逆に言えば、銀行が融資にあたって環境に配慮しているか否かの評価を十分しておかなければならないということである。このことによって実質的に環境配慮義務が銀行に課せられていると言えよう。

### ② 受融資資格の取消 (revocation)

融資先の企業が環境破壊・汚染を行ったことが判明した場合には、その時点で関係官庁は、その企業の融資を受ける資格を取消 (revocation) たり停止したりすることができる場合がある。例えば環境大臣の書簡、つまり1987年6月15日に出された「環境破壊と汚染の処理」に関する書簡によると、ジャカルタ市長に対して環境破壊や汚染をした企業の営業資格 (Operating licence) について一時的に停止したり取消したりするような行政的制裁を発動する権限を環境庁が付与しているのである。このような事態が仮に生じれば、銀行の融資金の返済は難しくなり、危機に直面することになる。やはり融資の際に、銀行は十分に環境配慮に関する審査を企業に対してしておく必要がある。このことによっても環境配慮義務を実質的理由で銀行に課していると言えよう。

### ③ 担保不動産の価格下落

銀行が企業に融資する場合には、その企業のある土地は担保物としてとられるのが通常である。その企業が仮に担保不動産を汚染した、つまり環境汚染をした場合には、その不動産の価値は落ちることになり、担保価値もなくなってしまうことになる。それゆえにインドネシア銀行は、1989年3月25日に出された「信用投資と株式参加 (Investment Credit and Equity Participation)」に関する書簡で、融資する際には環境に与える影響力を考慮に入れるようにという指示を全市中銀行に対して出した。その指示は環境面での配慮を銀行に意識させるのに十分な影響を与えることになった。

### 3. 特別信用清算制度 (Special Liquidation Credit)

以上のような環境配慮義務を銀行は、法的根拠を基にして、あるいは実質的根拠を基にして負っているとされている。また以上のものとは別に、インドネシアの金融面における環境保護政策において、更に注目される提言がなされている。本頁3.の特別信用清算制度 (Special Liquidation Credit) と、次頁4.の融資契約における環境配慮義務条項、に関する提言である。

まず特別信用清算制度 (Special Liquidation Credit) についてである。このような制度案が提言される背景には次のような状況があったのである。

融資を申請する企業にとって、環境破壊・汚染を防止するための施設が必要であるとか、排出される有毒廃棄物と他の危険な廃棄物を処理するための施設が必要とされる場合、融資者である銀行は、環境管理基本法に規定されている法的権利・義務から、そのような施設を建設するよう被融資者である企業側に要求しなければならないのである。

だが処理施設建設を実行するにあたって、銀行と企業はある問題点に直面する。それは、企業が金利の高い銀行からしか融資を受けられないという場合には、その企業が製造した製品は、より安価の費用で施設を建設したとか、あるいは何らかの理由で義務を免れえた企業が製造した製品と比較すると、同じ製品でもより価格は高くなるであろう。また実際問題として、同じ製品を製造しているライバル企業間では、そのような施設を建設する必要性すら感じない企業もあるはずである。つまり環境問題に真摯に取り組んでいる企業の競争力が相対的に低下してしまうことになりかねないのである。このような実情を考えると、環境保護という方針をいくら強く主張したところで、その方針についてどのぐらい徹底できるかは疑問となってくる。

この問題点を解決するために、インドネシア銀行は特別信用清算制度(Special Liquidation Credit)を準備しておくべきという提言がなされたのである。つまりこの制度は、銀行が環境保護のために施設を建設する必要のある企業に低金利融資を容易に提供できるようにするために特に企図されたものである。そのような施設を高金利融資でしか企業は建設できないとなると、環境保護に企業側が積極的に参加しないという事態につながるであろうし、かといって実際問題として自己資金でそのような施設を建設する企業があるとは殆ど考えられない。更には銀行以外から低金利融資を受けることも困難であるという事情もある。このようなことを考えると、この制度の提言の意味するところが理解できよう。

#### 4. 融資契約の環境配慮義務条項

銀行が融資の際に考慮された環境配慮の方針は、融資後においても生かされていけるようにすることが望まれる。インドネシアではこの点を現実のものとするため、インドネシア銀行が一般の商業銀行に対して融資契約中に環境配慮条項を組み入れるように要求することが模索されている。

この条項に入れることによって、融資先の企業がどのように融資資金を使用しているのかを銀行が事後的に検査するのに役立つため、企業側は環境破壊のないように配慮するであろうし、あるいは環境破壊を防止するための施設の建設にも取り組むように推進することが期待されているのである。

一方の融資するインドネシアの商業銀行の側としても、環境管理基本法第5条、6条に定められた責任や、銀行業法に基づいて銀行が賠償金や浄化費用の支払責任を負う可能性があるために、融資契約書に環境配慮条項をも取り込む必要性に迫られる。例えばその環境配慮条項というのは、具体的に言えば、融資条件の確認手続きに関する条項、環境保護に関する宣言とその保証に関する条項、環境配慮に関する積極的誓約と消極的誓約の条項、債務不履行事例に関する条項である。

融資条件の確認条項というのは、融資内容から関係官庁の許可が必要な場合に、その許可を得る前であっても、融資提供される前には、必ず融資条件手続きとして定められている条件を満たしていなければ、企業は融資を受けられないというものである。つまり企業が融資された資金を利用するには、適正に融資条件が満たされているか否かが銀行によって確認されなければならないのである。融資が環境破壊を誘引するのを避けるという効果

をも期待できるものとして重要なものとされている。

このような融資条件確認手続きとは別に、条項として環境保護についての宣言や保証もその内容となり得る。融資契約書に入れる宣言と保証の形式は次のようなものが考えられている。

- ① 融資を受けるには環境管理基本法第16条で定められた環境影響評価制度と、更にその具体的な手続きやその規整内容を明らかにした第29号政府規則（1986年）に基づいた環境アセスメントを必要とする。
- ② 企業はプロジェクト現場での環境破壊・汚染の危険な要因が皆無である点と、その現場には環境破壊・汚染の要因の全くないという点を絶対的な確信をもって認識していること。
- ③ 企業は有毒あるいは環境破壊要因または環境汚染要因をプロジェクト現場に残さないようにすること。
- ④ 企業は今までに環境法に違反したり違反して責任を追求されたことのないこと。
- ⑤ 企業は環境法に反する危険あるいは有毒廃棄物を将来にわたっても排出しないこと。

特に注目に値する条項は、①にある環境アセスメントに関するものである。この条項を入れるだけでも、かなり環境保護の色彩が融資時に色濃く出てくるであろう。

更に環境配慮に対する積極的な誓約条項を盛り込むことで銀行は、融資目的に沿うかたちで自然破壊や環境汚染を防止する施設を建設するように、融資資金の一部を使うように融資先企業に要求することができる。また前述の第29号政府規則が仮に十分に実施されないおそれがあれば、融資手続の条件としてでなく、積極的誓約として融資契約のなかに組み込まれるべきであるとされている。また消極的誓約というのは、企業が環境法違反になるような行為をしないように条件を設定するというものである。

そして融資契約書にある環境保護条項が遵守されない場合には、債務不履行と判断されるのである。つまりこの旨を定めた債務履行条項には、企業が融資契約書に記した義務や禁止事項、条件、当事者間での決定事項のうちの一つでも履行しなかった場合には、それは債務不履行と見なされて、銀行は一方的に融資を停止することができるのである。銀行としてはもはや融資提供を義務付けられていないし、一方の企業の方も融資資金の残余部分の提供を請求する権利を失うことになる。と同時に、銀行は企業に対して既に提供され

た融資資金の全額を返済請求することもできるのである。

## 5. 分析

以上のような議論がインドネシアにおいてなされている。いずれも銀行の融資の際に考慮される環境配慮という問題を考える場合に、非常に示唆に富むものである。ここでは日本が参考にする場合に考えなければならない点についてコメントしたい。

まず銀行業法である。つまり融資によって銀行が環境汚染・破壊に関する責任を負う場合があり得るといふ姿勢は、環境保護という観点から評価に値する。ただ懸念されるのは、環境アセスメントの関係官庁が、環境影響評価のために提出される環境管理計画や環境モニタリング計画、環境影響分析、等の書類を十分に審査せずに許可を頻繁にだしているため、環境保護は充分には実行されていない、と指摘されている点である。

金融機関が融資を決定するにあたって環境影響評価を参照することは非常に有意義であると思われる。だがこの評価自体が杜撰であれば、融資の面で環境保護を推進していくという目的は水泡に帰さざるを得なくなる。日本でこの制度について考える場合にも、この点に関する検討が必要となるであろう。

次に汚染浄化施設のために低金利のローンを設定するという議論についてである。この議論のねらうところは十分に理解できるものである。しかし、融資先企業が倒産した場合に関する議論が欠けているように思われる。つまり何らの担保や保証なしで低金利融資をさせるといふのは、銀行側に余りに無謀なリスクを負担させることになるであろう。とすると金融機関の融資の出し渋りという現象を引き起こしかねず、ひいては社会全体に与える経済的影響も計り知れないものになるという危惧感が生じる。日本において参考にするにしても、この点に関する十分なる議論が必要であろう。

また特別信用清算制度 (Special Liquidation Credit) についてであるが、現時点において筆者は、この制度に関する詳細な資料を得ていない。そのため次の点に関する疑問を払拭できずにいる。銀行実務上では、「Liquidation」という場合、何かを清算することを意味するとされている。ではこの場合何を清算することを以て提言されたのだろうか。いままでの融資に関する金利を清算して、更に低い金利を設定しなおすという意味なのであろうか。非常に興味のある点である。

最後に 4 . の提言に関する疑問についてである。つまり市中の一般銀行が融資契約に環境

配慮条項を入れるようにするために、いかなる手段が用意されているのかという疑問が残る。もっとも、2.でいう実質的根拠から銀行はそのようにせざるを得なくなるのかもしれない。だがいまひとつ強力にこの方針を徹底させる手段が必要ではなかろうか。例えば融資契約に環境配慮に関する条項が組み込んでいない場合には、何らかのペナルティーが課せられる等である。そうすることで融資面での環境保護はより強く促進させられるように思われる。

## IV. 結語

最後には金融機関の融資者責任を考えるにあたって、考慮されなければならないと思われる点について言及しておきたい。

### 1. 「フリート・ファクターズ」判決とその影響

以上のようなインドネシアの金融機関の融資者責任と同様の原理が、二つの環境連邦法によってアメリカにおいても適用されている。その一つはスーパーファンド法である。この法律は環境対策補償義務包括連邦法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act CERCIA) として知られているもので、1980年に立法化された。二つ目はスーパーファンド修正および再施行法 (Superfund Amendments and Reauthorization Act SARA) で1986年に立法化されたものである。

つまりインドネシアでは多分にアメリカのスーパーファンド法に見られる状況が参考にされているのである。勿論日本における場合にも、以下に述べるような状況から、アメリカのスーパーファンド法をめぐる議論は参考になる。

そのアメリカでの金融機関の融資者責任を考えるにあたって参考にしなければならない判決がある。アメリカで1990年5月23日に出された、所謂「フリート・ファクターズ [U. S. v. Fleet Factors Corp. 901 F. 2d 1550(11th Cir. 1990)]」判決である。金融機関が融資先のなした汚染に対する浄化責任を負う基準についていくつかの判決がだされているが、特にこの判決は金融機関に影響を与え、融資行為の貸し渋りという形となってあらわれたとされている。そこで政府・議会等がこの対応策を模索するようになったのである。何故そのようになったのか。

アメリカにおいて金融機関が浄化責任を負う法的な根拠は、スーパーファンド法第101条(20)(a)である。つまりこの条文にある「所有者または管理者 (owner or operator)」に金融機関があたり、責任当事者となるため、金融機関は浄化責任を追求されるようになるのである。この条項には、「担保権者除外規定 (secured creditor exemption)」と言われる部分があり、この解釈については裁判所に委ねられてる。この解釈につき「フリート・ファクターズ」判決は重大な見解を示したのである。第11巡回区合衆国控訴裁判所は、「担保権者除外規定」にいう「経営関与 (participation in the management)」にあたるか否かについて判断する場合には、施設の管理者である必要はなく、財政面で施設の経営に関与していれば「経営関与」にあたるとしたのである。更に言及するところを見るに、有害廃棄物についての決定に関与していなくてもよく、有害廃棄物処理の決定に対して重大な影響を与えると推定できる程度の関与があれば、金融機関は責任を負い得るのであるとした。

この判決は金融界や議会に大きな波紋を及ぼした。つまりこの判決によって懸念された点というのは二点あるとされている。一つは、金融機関が融資する場合に、借主が適切に有害物質を処理しているのかについて、事前に詳細に調査しなければならなくなり、金融機関に多大の負担をかけることになりはしないか、という点である。もう一点は、莫大な浄化費用を請求される可能性のある企業に対しては融資を控えるようになり、重大な反響を社会に起こしかねない、という点であった。

このような危機感から様々な法案が作成されて提案されている。つまり金融機関が借主のなした環境汚染に関する浄化責任を負うという状況になった場合には、右にみたような点が危惧される点として考えられるのである。このような点はけっしてアメリカ特有の状況ではなく、日本やインドネシアにおいても見られるものであろう。とすると金融機関の融資者責任を考えるにあたっては、アメリカの議論はやはり非常に役立つことになるであろう。

## 2. 考慮しなければならない点

このように環境保護を推進するために、金融機関が浄化責任を追求される場合があるという点は理解するのに難くない。だがこの点をあまりに強調しすぎると、右のような問題点が噴出してくるのである。とすれば、何らかの免責手段等が金融機関に用意されること

が望まれる。アメリカにおいて、浄化責任を回避するために金融機関が講じうる手段としては、どのようなものが考えられているのであろうか。

アメリカの金融機関がよく用いる手段としては、環境監査 (environmental audit) があるとされている。つまり監査を事前になしておくことで、融資を拒否したり、借主にあらかじめ汚染を除去させておいたり、浄化費用に見合う金額を供託させるという条件を付して融資を提供したり、あるいは考えられる浄化費用分を差し引いた金額を融資する、等の手段を金融機関は採りうるのである。

また融資前のみならず、融資期間中になされた汚染に対する自衛手段として、担保権実行前の環境監査も重要視されている。さらには、融資契約中に環境法等に定められている規則を遵守する旨を宣言させたり、金融機関に浄化責任が及ばないように汚染防止を行う旨同意する保証条項を加える、等の方法も採られている。この点は UNEP 銀行憲章やインドネシアでも検討されていた点である。以上のような手段をアメリカの金融機関は講じているのである。環境保護を図りつつ、継続可能な経済的発展を持続していくことを考える場合、以上のような諸点は日本においても十分参考になり得るものといえよう。

さらに言えば、このような銀行による環境監視は、問題のある融資にだけ限定されるべきでなく、返済可能で問題のない融資等についても実施されるようにすべきであろう。また融資契約にある環境配慮内容が遵守されているか否かに関する「抜き打ち監査」等も、環境保護のみならず金融機関の自衛のためという意味においてもなされるべきであるように思われる。

〔参考文献〕

(1) UNEP 銀行憲章について

- United Nations Environment Programme

『Bank's Draft on Environmentally Sound and Sustainable Development』

『Banking and the Environment A Statement by Banks on the Environment and Sustainable Development』

(2) インドネシアの環境配慮に関する議論について

- Dr. Sutan Remy Sjahdeini, Environmental Consideration in Giving Out Credits. 作本直行「インドネシアの環境法と行政制度」野村・作本編『発展途上国の環境法』172頁以下 (アジア経済研究所、平成3年)



(3) アメリカのスーパーファンド法について

- 後藤敏彦「金融機関とスーパーファンド法」東京海上火災保険株式会社編『環境リスクと環境法』186頁～202頁（有斐閣、平成2年）  
同「金融機関の環境リスク（その2）」40頁以下（TOKIO MARINE, VOL. 23-11 NOV., '91）
- TALISMAN 別冊 米国編その⑩「金融機関の土地浄化責任」（東京海上、平成3年）
- 信沢久美子「米国スーパーファンド法における金融機関の環境汚染に関する責任」165頁以下『環境問題における費用負担に関する法学的研究（1）』（平成5年度環境庁企画調整局委託 人間環境問題研究会）

# 金融機関の社会的責任

——「グリーン銀行」をめざす世界の銀行——

岩間 徹

## I. 企業と環境問題

今日、環境汚染の深刻化に伴い、人々の環境問題に対する認識が高まり、法制度の整備が進んできている。そのような流れのなかで、環境配慮の乏しい企業は、様々なリスクを負うようになってきた。現実には環境汚染や事故が発生すると、企業は被害者に対して賠償金を支払うにとどまらず、関係者との交渉や裁判などに関連するコストが膨大なものになり、以後の企業活動が規制されたり、新規登録が拒否される可能性が生じてくる。また、環境保護運動の高まりとともに、製品ボイコットにあい、企業イメージが低下し、売上が減少し、競争力が低下する。さらに、社員の労働意欲が減退し、有能な人材確保にも影響がでてくる。場合によっては、資金調達にも影響がでてきて、設備投資に失敗する可能性もでてくる。環境配慮の不足する企業活動は、新しい製品やビジネスの開発チャンスを逃し、逆に、不適切な製品やビジネスを開発するというリスクをおかす可能性がある。

以上のリスクをさげ、ビジネス・チャンスをえるために、企業は、様々な対応策をとってきている。それらを大別すると、(1)法規制の遵守などの防衛的対応 (2)環境に配慮した商品やサービスの開発などの能動的対応 (3)自然保護への資金協力などの支援的対応に分けることができる(図1参照)(1)。(1)の防衛的対応は、詳細に検討すると新たな展開を示しているものもあるが、概して伝統的な消極的対応であるのに対して、(2)の能動的対応や(3)の支援的対応は新たな積極的対応という特徴をもっている。

以下、まず最初に、企業が環境問題にどのように対応してきたのか世界の動きをみて、次に金融機関が国際的にどのように対応してきたのかを検討することにする。

## II. 世界の動き

### 1. レスポンシブル・ケア (RC : Responsible Care)

RCは、1985年にカナダ化学品生産者協会 (CCPA) が自主的に展開し、その後、アメリカ化学製造者協会 (CMA)、イギリス化学工業協会 (CIA)、オーストラリア化学工業協議会 (ACIC) がそれぞれ独自のプログラムを開発して運用してきたが、今日では、国際化学工業協会協議会 (ICCA) が中心となって推進している国際的な運動である。そのねらいは、化学製品の開発から、製造、使用、廃棄にいたるまでのすべてのライフサイクルにおいて、環境と人間の健康を保護することを経営方針のなかで公約し、実際の企業活動のなかで環境、安全、健康の面における対策を推進し改善していくことにある<sup>(2)</sup>。政府の規制を遵守することにとどまらず、業界が環境保護を自主的に推進していこうという活動である。

日本では (社団法人) 日本化学工業協会が1990年に導入し、「環境安全に関する日本化学工業協会基本方針」を策定した。その基本方針には、製品のライフサイクルにおける環境配慮、化学物質の総合管理、安全情報の顧客への提供、操業に伴う環境負荷の低減、製品設計・企画における環境・安全・健康の最優先などがあげられている<sup>(3)</sup>。さらに、企業が以上の基本方針を適切に実行しているかどうかをチェックするために内部監査が行われることになっている。同協会は、1994年12月、「RC協議会」を95年4月に設立することを決定した (朝日新聞1994年12月30日朝刊)。これには大手化学メーカーが50社以上参加することが見込まれている。参加企業は、公害防止関連の法律の定める規制値よりも厳しい自主目標を設定したり、温暖化の原因となる二酸化炭素のように規制のかかっている排出物の削減目標を設定したりして、その旨「RC協議会」や株主総会の報告し、公表する。その実施状況は第三者によって監査され、その結果も報告される。以上の目標は、協議会を通じて国連の国連環境計画 (UNEP) に登録されることになっているので、その進捗状況は国際的な監視にさらされることになる。

### 2. セリーズ原則

企業に対して以上のような対応策をとらせるきっかけをつくったのは、1989年9月7日に発表された「バルディーズ原則」である (資料1参照)<sup>(4)</sup>。この原則は、投資の社会的責任に関心をもつアメリカの投資家たちが、環境団体や宗教団体、労働組合などと一緒に

なって結成した非営利団体であるセリーズ (CERES: Coalition for Environmentally Responsible Economies) が作成したものである。セリーズは、多くの企業にこの原則への署名を求めた。署名した企業は、投資家その他の者からその環境パフォーマンスを評価されることになる。署名企業は、環境に熱心な企業ということで、多くの投資 (特にセリーズの投資家グループからの) を期待できることになる。

しかし、原則七が企業の賠償責任について厳しい規定を設けたために、企業は新たな法的リスクの発生を懸念した。そのため、署名企業が予想以上に集まらなかった。また、そもそも「バルディーズ原則」は変更不可能な原則としては考えられていなかったのも、セリーズは主に原則七を緩和するかたちで1992年4月28日に改訂し (「可能な限り……賠償し、環境を復元する」)、名称も「セリーズ原則」と改めた (資料2参照) (5)。

両原則は、以下の点で注目に値する。まず第1に、両原則は前文のなかで企業は環境の責任ある管理者であるという基本的信念を明らかにしている。第2に、そのような信念のもとで、企業に対して伝統的な防衛的対応を求めているのみならず、一部、積極的対応 (原則九: 経営陣の環境への参加、原則十: 環境監査) をも求めている。第3に、特に「セリーズ原則」は、「ことわり書き」のなかで、署名企業に対して自発的に法律基準を超える基準を適用するよう求めている。

両原則は、後のICC憲章、経団連地球環境憲章、銀行憲章案および銀行声明の策定に影響を与えた。

### 3. 国際商業会議所 (ICC) 憲章

パリに本部を置き、世界の企業に対して指針を与えている国際商業会議所は、1991年4月、オランダのロッテルダムで「環境管理に関する第2回世界産業会議」を開催した。同会議は、「最良の経営とは、環境重視の経営である」および「経済発展と環境保護は共通の目標である」という2つの柱をもとに「持続的発展のための産業界憲章」(ICC憲章) を採択した (資料3参照) (6)。

この憲章は、1987年のブルントラント委員会報告書のいう「持続可能な開発」(「将来世代のニーズを損なうことなく現世代のニーズも充足するような開発」) を基調に、16の環境管理に関する原則を定めている。とりわけ、防衛的対応として環境影響評価を採用し、積極的対応として環境上健全な技術と管理方法の移転などを採用している点は注目に値す

る。

#### 4. 経団連地球環境憲章

上記の ICC 憲章と前後して、経団連は、1991年4月23日、「地球環境憲章」を作成し、傘下の企業に対して指針を示した(資料4参照)。この憲章の特徴は、就中、基本理念のいうように、企業の存在を地球環境と密接に関係していることを認識し、地球的規模で持続的発展が可能な社会の実現をめざすところにある。確かに、基本理念は企業が世界の「良き企業市民」たることを旨とするとしているが、シリーズ原則にみられる企業が「環境の責任ある管理者」であるという認識は欠如している。

この憲章の特徴として、その他、行動指針3(3)が企業は国や地方自治体の環境規制を遵守することにとどまらず、必要に応じて自主的に基準を策定して環境保全に努めるとしていること、行動指針9が海外の事業の展開について別途10の環境配慮事項の遵守を定めていることなどがあげられる。後者の環境配慮事項については、特に第2、3の配慮事項は重要である。つまり、第2の配慮事項によれば、進出先の国の環境基準が日本のそれより緩やかな場合、または基準がない場合、進出先国の関係者と協議の上、適切な環境保全に努めるが、有害物質の管理については日本の基準を適用すべしとしている。この点は、公害輸出の規制という側面からみて重要である。また、第3の配慮事項によれば、海外に企業進出する場合、環境アセスメントを十分に行い、必要に応じて事後評価を行うとしている。

#### 5. アジェンダ21

これまでの動きは、NGOや企業(団体)がイニシアチブをとって展開されてきたものである。それに対して、1992年6月開催の「国連環境開発会議」には各国の政府代表が集まり、21世紀に向けて「持続可能な開発」をメインテーマに様々な問題を議論した。この会議が採択したアジェンダ21は、「リオ宣言」を受け、持続可能な開発を実現するために各国政府や国際機関などが実行すべき行動計画を具体的に定めた。その第30章は、「産業界の役割強化」と題して、持続可能な開発における産業界の役割を評価するとともに、持続可能な開発の最優先課題として環境管理を位置づけた。そして産業界の役割を強化するために、2つのプログラム分野(クリーンな製品の奨励、責任ある企業家精神の奨励)を実施する

よう各国政府や企業などに提案している<sup>(7)</sup>。とりわけ、「クリーンな製品の奨励」の3.10が、これまでの世界の動きを考慮にいれ、多国籍企業を含めた商工業に対して、上述のICC憲章やRCのような環境対策の推進のための行動規範を実施し、それについて報告するよう求めている点は注目に値する。

## 6. 国際標準化機構 (ISO) の最近の動き

ISOは、製品の品質保証の国際規格や基準を作る民間の国際機関で、各国から1つの機関が正会員として加盟している(現在は92ヵ国、92機関)。日本からは、日本工業規格(JIS)の審議などを行っている日本工業標準調査会が加盟している。

ISOは、環境管理の世界的標準化を検討するために専門委員会(ISO/TC207)を設置し、1993年から標準化のための審議をしてきている。この委員会の下には、6つの分科会(環境管理システム、環境監査、環境ラベル、環境パフォーマンス評価、ライフサイクルアセスメント、用語と定義)と1つの作業部会(製品規格の環境配慮)が設けられている。(それぞれの検討テーマについては資料5参照)<sup>(8)</sup>。規格作成の進捗状況は、環境管理システムと環境監査が最も早く、1996年4月ごろまでに正式に決定される。そのうち1994年10月に合意された環境管理システム原案の骨子は以下の通りである(日本経済新聞1994年10月7日朝刊参照)。(1)環境指針の策定:経営者は企業活動や製品、サービスの環境への影響と現行の法律などを勘案し、環境目的や目標を策定、検証する枠組みなどについてまとめた環境指針を作成し、すべての従業員に適用するとともに、一般にも公開するようにする。(2)環境管理計画:企業は、企業活動、製品、サービスのうち環境に明らかに影響を及ぼしたり、その可能性のあるものを見極める方法を確立し、環境目的と目標を文書化する。企業は環境への影響に関するデータを常に更新する。(3)計画の実施と運用:企業における環境問題の最高責任者は、他の職員と無関係に任命されなければならない。企業は環境に影響を及ぼす業務に従事している従業員すべてに対して、十分な教育を実施しなければならない。(4)管理計画の達成度チェックと修正手続きなどの環境監査:管理計画に書かれた環境目標などは定期的に評価され、目標が達成されなかった場合は、原因を究明して是正措置をとる。監査は頻度や方法論だけでなく、結果報告の責任と条件も明らかにしなければならない。(5)管理計画の検証:経営者は、環境管理システムが有効かつ適当であることを保証するために、定期的に管理システムの検証を実施しなければならない。

日本政府は環境管理システムの正式規格の決定に伴い、それに準拠して「環境 JIS」を作成することになる。この規格には強制力はないが、取得しないと環境保護に不熱心な企業とみられ、企業イメージの悪化や資金調達からの締め出し、市場からの製品の締め出しなどにつながるおそれがある。逆にそれを取得すると、世界的に適用する企業として認知されることになる。

日本の企業のうち、NEC、ソニー、日立などの電機・電子業界はいち早く上記の国際規格に対応した環境管理や環境監査の導入に取り組んできて、1994年11月には、大手電機メーカー10社と日本電機工業会、日本電子機械工業会は各社の行う環境管理と環境監査を支援する「日本環境認証機構」(JACO)を設立すると発表した(朝日新聞1994年11月15日朝刊)。これは、欧州連合(EU)が1995年春から新規格を実施することにあわせて決定したものである。というのも、電機・電子業界は輸出が多いため、さもないと業務に支障がでてくることをおそれたからである。

ISO/TC207の作業がすべて完了し、実際に動き出すようになれば、世界の企業の行動は大きく変わってくるだろう。特に環境保護の意識の高い国では、ISOの環境規格を取得することが企業の成功につながるということになる。

### III. 銀行憲章案と銀行声明

以上のような世界の動きに対して、銀行などの金融機関も、投融資を通じて環境に何らかのかたちで影響を与えるという認識のもとに対応をとりつつある。UNEPは、以前から、銀行が投融資を行う場合の環境面でのリスクが増大しつつあり、環境監査などの充実を図る必要があり、また、世界的に銀行の投融資活動を環境保全や持続可能な開発の促進に役立てるという観点から、銀行との積極的な協同作業を考えてきた<sup>(9)</sup>。そこで、UNEPは、ドイツ銀行、香港上海銀行、ナショナル・ウェストミンスター銀行、カナダ・ロイヤル銀行、ウェストパック・バンキング・コーポレーション(豪州)の代表からなる諮問委員会を設置し、数年かけて、1991年11月に「環境上健全で持続可能な開発に関する銀行憲章案」を作成した(資料6参照)<sup>(10)</sup>。しかし、この憲章案は内容的にいくつかの点で銀行にリスクをもたらすおそれがあるため、参加銀行の賛同がえられなかった。結果的には、内容的にかなりトーンダウンされた銀行声明が1992年5月6日に採択された(資料7参照)<sup>(11)</sup>。

以下では、銀行憲章案と銀行声明を比較することによって、銀行声明の特徴を明らかにすることにする。

まず第1に、銀行憲章案は、銀行を環境の責任ある管理人として位置づけている(1.2)。これは、上述のシリーズ原則にみられる考えである。しかし、銀行声明はこの基本的認識を削除してしまった。第2に、銀行憲章案は、環境に関する規制のゆるい国では、最も厳しい環境リスク評価を経たプロジェクト・ファイナンスその他の貸付活動を支持するとしていたが(2.3)、銀行声明はそれを削除した。第3に、銀行憲章案は、国の内外において同一の環境保護基準を適用するとしているが(2.4)、銀行声明は同一の基準の適用を環境リスク評価に限定している(2.4)。第4に、銀行憲章案は、法の遵守に加え、さらに規制を上回る企業を高く評価しているのに対して(3.2)、銀行声明はそのような評価をひかえている(2.2)。第5に、銀行憲章案は環境監査と環境アセスメントの導入をリスクアセスメントの慣行に適用するかたちで勧告しているのに対して(3.3)、銀行声明は、環境監査という言葉をさげ(2.9)、しかも環境アセスメントのみをリスクアセスメントの文脈において考えている(2.3)。第6に、銀行憲章案は、環境上すぐれた企業に対して特別金利を与えることを考慮しているが(3.4)、銀行声明はそれを削除している。第7に、銀行憲章案は、環境保護を促進する投資・資金上の製品やサービスとして、自然保護債務スワップ、グリーンカード、特別レートローン、競争ローンを検討するとしているが(3.6)、銀行声明は単に環境保護の促進を目的とした適切な銀行商品やサービスを支援し開発するということとどめ、具体例を示すことをひかえた(2.9)。

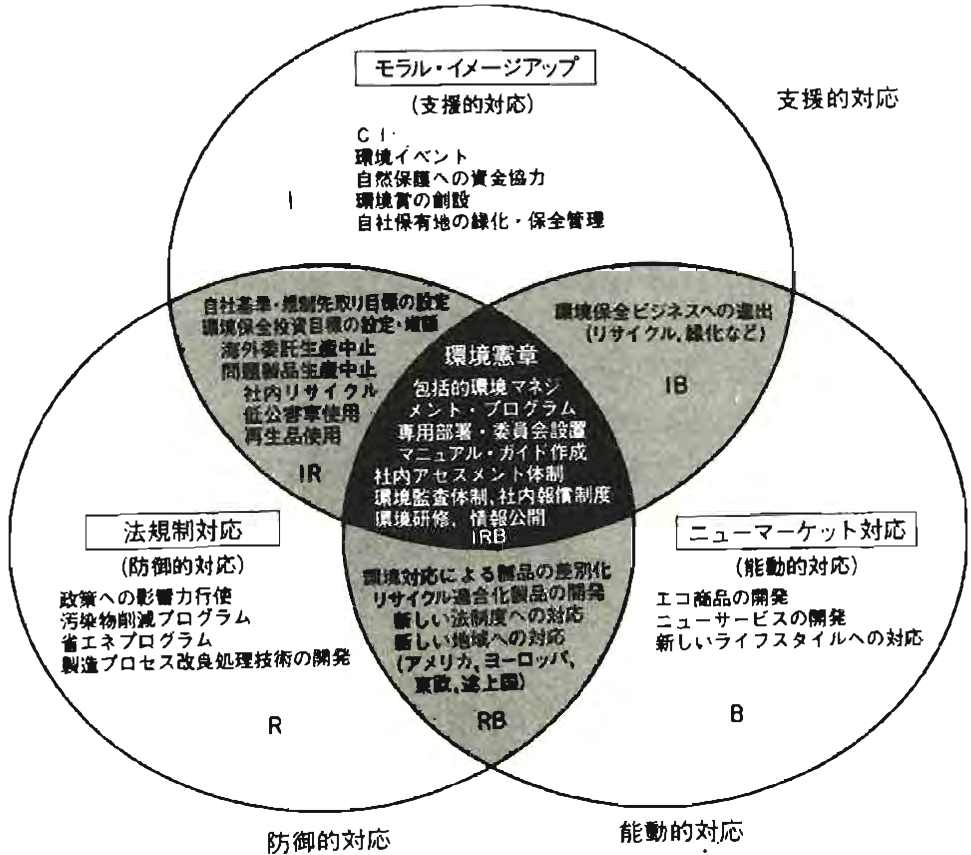
以上のように、銀行声明は内容的にかなりトーンダウンされたものになってしまったが、このような国際的な基準づくり(たとえ声明というかたちであれ)は、金融界では歴史上はじめてである。この声明は、強制力をもつものではないが、署名することによって環境保護に熱心に銀行とみられ、企業のイメージアップにつながり、ひいてはビジネスチャンスにもつながるであろう。また、見方をかえていえば、銀行声明を署名し、その内容を実施することは、銀行がその業務遂行のプロセスにおいて環境に対し何らかの影響を与えるため、銀行の社会的責任を果たすことになる。

1993年11月現在、32の銀行がこの声明に署名している(資料8参照)。日本の銀行は当初から草案作成の作業に参加していないし、また銀行声明に署名もしていない。一日も早く署名することが望まれる。



- (1) 野村総合研究所証券調査本部・環境主義経営と環境ビジネス（野村総合研究所、1991年）、52-57、61-73頁。
- (2) 環境監査研究会・環境監査キーワードブック（公共投資ジャーナル社、1994年）、76-77頁。
- (3) 同上
- (4) 同上書、115-118頁および地球環境法研究会・地球環境条約集（中央法規出版社、平成5年）、72-73頁参照。
- (5) 上掲書（2）、63頁および111-115頁参照。
- (6) 同上書、119-120頁および環境監査研究会編・環境監査入門（日本経済新聞社、1992年）、69-73頁参照。
- (7) 環境庁・外務省監訳・アジェンダ21（海外環境協力センター、1993年）、368-372頁参照。
- (8) 安田火災海上保険株式会社テクノサービス・TERRA15号（1995年1月）、6-7頁。
- (9) 松谷昭「海外動向〈その2〉環境に関する銀行憲章（仮称）制定か」グローバルネット16号（1992年3月）、22頁。
- (10) Environmental Policy and Law, vol.22, No.3, 1992, p.134; UNEP News Release No.1992/21, May 6, 1992.
- (11) *ibid.*

図1 企業の環境問題対応戦略



※出所/野村総合研究所

# (資料1) バルディーズ原則

## 序言

我々は、この原則を採択することにより、企業とその株主は環境に対して直接責任を負っているという我々の信念を公にする。我々は、企業は環境の責任ある管理者としてその事業を遂行しなければならないし、また利潤追求は地球環境の健康と安全を損なわない限度において行われるべきものと信ずる。我々は、企業は将来世代が生存に必要とするものの入手可能性を侵害してはならないと信ずる。

我々は、技術の進歩ならびに健康及び環境に関する新しい科学的知見に照らして、我々の実際の行動を常に最新のものにしていくには長期にわたる努力が必要であると認識している。我々は、この原則の実行が一貫してかつ目に見える形で行われること及び、世界のどこであれ我々が業務を行う所でこの原則を適用することを心がける。

## 第一原則 生物圏の保護

我々は、大気・水、または大地もしくはそこでの生物に対する環境損害をもたらすような汚染物質を最小化し、根絶することに向けて全力を尽くす。我々は、河川、湖沼、湿地帯、沿岸地域、海洋における生息地を保護し、地球温暖化、オゾン層減少、酸性雨、スモッグの原因となることはできる限り行わない。

## 第二原則 自然資源の持続可能な利用

我々は、水、土壌、森林といった再生可能な自然資源を持続可能な形で利用する。我々は、再生不可能な自然資源については、効率的な利用及び細心の計画を通じて保全を図る。我々は、生物の多様性を保全しつつ、野性生物の生息地、オープンスペース、原野を保護する。

## 第三原則 廃棄物削減と処分

我々は、廃棄物、特に有害廃棄物の発生を最小化し、可能な限り資源をリサイクルする。我々は、すべての廃棄物を安全かつ信頼できる方法で処分する。

## 第四原則 賢明なエネルギー利用

我々は、我々の需要に見合う、環境上安全で持続可能なエネルギー資源を利用するべくあらゆる努力をばらう。我々は、業務でのエネルギー効率改善とエネルギー節減のために投資する。我々は、製造・販売する製品のエネルギー効率を最大限高める。

## 第五原則 リスクの低減

我々は、安全な技術・業務手順を採用し、常に緊急時対応を備えることにより、従業員と我々が業務を行っている地域社会に対する環境・健康・安全上のリスクを最小化する。

## 第六原則 安全な製品とサービスの提供

我々は、環境への悪影響を最小化した、かつ通常の使用において安全な製品もしくはサービスを提供する。我々は、我々の製品もしくはサービスの環境影響につき消費者に情報を提供する。

## 第七原則 損害賠償

我々は、環境に与えた損害に対して、環境を十分に復元しかつ被害を受けた人々に損害賠償を行うためにあらゆる努力を払うことにより責任を果たす。

## 第八原則 情報公開

我々は、環境損害の原因となるかまたは健康上・安全上の危険を生ずる業務に関連した出来事について、従業員と一般の人々に対し情報を公開する。我々は、我々の業務によって生じる環境・健康・安全上の危険発生の可能性についても情報を公開し、さらに、これらの危険をもたらす可能性のある状況を報告する従業員に対していかなる処分も取らない。

## 第九原則 環境担当の取締役及び管理者の設置

我々は、この原則を実行し、実行努力を監視・報告し、取締役会と最高経営責任者が環境関係事項について報告を受けかつ責任を負うことを確保する手続を維持するために、人的経営資源を割くことを表明する。我々は、環境関係事項に責任を有する取締役会の委員会を設立する。取締役会構成員のうち少なくとも一人は、その企業が直面する環境事項を代表する資格のある者とする。

## 第十原則 評価と年次監査

我々は、全世界での我々の業務を通じて、この原則の実行と対応すべき法規則の遵守についての進捗状況につき、年次自己評価を実施し公表する。我々は、毎年行って一般の利用に供することとなる独立した環境監査手続の時宜を得た策定に向け努力する。

## (資料2) セリーズ原則

### 序言

我々は、この原則を採択することにより、次のような我々の信念を公にする。即ち、企業は環境に対して責任を負っており、地球環境を保護する姿勢で業務遂行することにより、環境の責任ある管理者として全ての事業を遂行せねばならない。我々は、企業は将来世代の生存可能性を侵害してはならないと信じる。

我々は、技術の進歩ならびに健康及び環境に関する新しい科学的知見に照らして、自己の活動を絶えず最新のものにして行く。我々はセリーズと協力して、この原則が、変革する技術と環境の現状に適応して解釈されることが確実になされるような手続きを弾力的に推進する。我々は、この原則の実行が一貫してかつ目にみえる形で行われること及び全世界での我々のすべての業務にこの原則を適用することを心がける。

### 第一原則 生物圏の保護

我々は、大気・水、または大地もしくはそこでの生物に対する環境損害をもたらすような物資の放出を削減し、根絶することに向けて継続的に前進する。我々は生物の多様性を保全しつつ、我々の業務により影響を受けるすべての生息地の安全を守り、オープンスペースおよび原野を保護する。

### 第二原則 自然資源の持続可能な利用

我々は、水、土壌、森林といった再生可能な自然資源を持続可能な形で利用する。再生不可能な自然資源については、効率的な利用及び細心の計画を通じて保全を図る。

### 第三原則 廃棄物削減と処分

我々は、省資源とリサイクルを通じて廃棄物を削減し、可能ならば根絶する。すべての廃棄物を、安全かつ信頼できる方法で取り扱い、処分する。

### 第四原則 エネルギー節減

我々は、使用エネルギーを節減し、我々の業務自体のエネルギー効率と提供する製品・サービスのエネルギー効率を改善する。我々は環境上安全で持続可能なエネルギー資源を利用すべく最大限の努力をばらう。

### 第五原則 リスクの低減

我々は、安全な技術・設備・業務手順を通じて、また、緊急時対応を備えることにより、

従業員と我々が業務を行っている地域社会に対する環境・健康・安全上のリスクを最小化するように大いに努力する。

#### **第六原則 安全な製品とサービス**

我々は、環境損害や健康・安全への危険状況をもたらすような製品・サービスの使用・製造・販売を削減し、可能ならば根絶する。我々の製品・サービスが環境に与える影響について顧客に情報提供し、安全でない使用を是正するよう努める。

#### **第七原則 環境の復元**

我々は、健康・安全・環境を危険に曝すような状況をひきおこした場合、迅速かつ責任を持ってその状況を是正する。経済的な意味も含め可能な限り、我々がもたらした人体への被害や環境損害に対して賠償し、環境を復元する。

#### **第八原則 一般への情報提供**

我々は、我々企業もたらす健康・安全・環境を危険に曝しかねない状況により、影響を受ける可能性のあるすべての人々に、時宜にかなった情報提供をする。我々の施設に近接した地域社会の人々について経営陣もしくは管轄当局に報告をした従業員に対していかなる処分も取らない。

#### **第九原則 経営陣の参加**

我々はシリーズ原則を実行する。我々はまた、取締役会と最高経営責任者が当然関与すべき環境問題について十分に報告を受け、かつ環境方針について全面的に責任を負うことが確実に行われる手続を維持する。取締役会構成員の選任に当たっては、環境への取り組み状況を勘案する。

#### **第十原則 評価と年次監査**

我々はシリーズ原則の実行の進捗状況につき年次自己評価を実施する。我々は、一般に受け入れられる環境監査手続が時宜を得て策定されるよう支援する。我々は、シリーズ報告書を毎年作成し、一般の利用に供する。

#### **ことわり書き**

シリーズ原則は、投資家その他の者が企業の環境パフォーマンスを評価しうる規準を伴った環境倫理を確立するものである。シリーズ原則に署名する企業は自発的に法律基準を超えた基準を誓約する。シリーズ原則は、新たな賠償責任の創出、現行の権利義務の拡大、

法的防禦の放棄もしくは署名企業の法的地位に影響を及ぼすことを意図するものではない。また、いかなる目的でも署名企業に対する法的手続きに使用することを意図していない。

セリーズ原則の当修正編は1992年4月28日、セリーズ理事会にて採択された。

# (資料3) 持続的発展のための産業界憲章「環境管理の原則」

(国際商業会議所 作成 日本国内委員会 仮訳)

## 原 則

### (1) 企業における優先的配慮

環境管理を最優先される事項の一つとして、また、持続的な発展の決定要因として認識すること。環境上問題のない適切な方法で、事業を行うための方針、計画、実践方法を確立すること。

### (2) 統合的管理

上記の方針、計画、実践方法をいずれの事業部門においても、最重要な一つの管理要素としてとらえ、それらを十分に統合すること。

### (3) 改善プロセス

法規性を出発点とした上で、技術開発、科学的知識、消費者ニーズ、社会の期待を考慮に入れて、企業としての方針、計画、環境施策の改善を続けること。また、環境問題についてのその管理基準を国際活動面でも等しく適用すること。

### (4) 従業員教育

環境の面で責任感ある態度で業務に従事するように、従業員に教育、訓練、動機づけを行うこと。

### (5) 事前評価

新しい事業あるいはプロジェクトを始める前に、また施設を撤去し用地から撤退する前に、環境への影響を評価すること。

### (6) 製品およびサービス

環境への不当な影響がなく、通常意図される用途において安全であり、エネルギーと天然資源の消費の点で効率的であり、回収、再利用、または安全な処分が可能であるような製品またはサービスを開発し提供すること。

### (7) 消費者への助言

製品の安全な取り扱い、運搬、保管、処分について消費者、販売業者、一般の人々に助言を与え、適当な場合には教育を行うこと。サービスの提供についても同様の配慮を行うこと。



## (8) 施設と操業

エネルギーと原材料の効率的な使用、再生可能資源の持続的利用、環境への悪影響と廃棄物の発生を最小化、残留廃棄物の安全かつ責任ある処分を考慮して、施設の開発、設計、運転と諸活動を行うこと。

## (9) 研究

事業に関連のある原料、製品、生産工程、排出物、廃棄物が環境に及ぼす影響に関する研究、ならびにかかる悪影響を最小限にとどめる方法に関する研究を、実施または支援すること。

## (10) 予防策

深刻あるいは、非可逆的な環境の悪化を予防するように、製品・サービスの生産・販売・使用方法や事業活動を、科学的・技術的知識に沿って修正すること。

## (11) 請負業者と納入業者

企業の請負業者に対し、彼らの業務方法を当該企業のそれと合致する形で改善するように奨励し、または、必要に応じて、それを要求して、かかる請負業者による本原則の採用を推進すること、更に、納入業者についても、これらの原則をより幅広く採用するよう促すこと。

## (12) 緊急時のための準備

相当な危険が存在するところでは、地域・国境を越えての影響がありうるとの認識に立って、緊急対応準備計画を各種の緊急サービス組織、関係当局や地域社会と協力して作成し、維持すること。

## (13) 技術移転

産業界と公的部門を通じ、環境面から見て健全な技術と管理方法の移転に貢献すること。

## (14) 共同努力への貢献

公共政策の策定に寄与し、環境に対する意識と環境保護を増進するような産業界、政府または政府間の計画や教育プログラムに貢献すること。

## (15) 懸念に対する開放的姿勢

従業員や一般の人々が持つ、操業・製品・廃棄物ないしはサービスについての潜在的危険と影響——越境的あるいは、地球規模での意味合いを持つものも含む——についての諸懸念を予め考慮して対応し、開放的姿勢と対話を促進すること。

## (16) 遵守と報告

環境対策面での遂行状況を測定すること。会社の規定、法的規制ならびに本原則の遵守状況につき定期的に環境の面の監査と評価を行うこと。取締役会、株主、従業員、当局ならびに一般の人々に適切な情報を定期的に提供すること。

## (資料4) 経団連地球環境憲章

### 前 文

わが国は、高度経済成長期に経験した公害問題と二次にわたる石油危機を貴重な教訓として積極的な努力を重ね、今日、産業公害の防止や安全衛生、産業部門の省エネルギー、省資源の面で世界最先端の技術・システム体系を構築するに至っている。

しかし、今日の環境問題は産業公害の防止対策のみでは十分な解決は望めない。都市における廃棄物処理問題や生活排水による水質汚濁問題を取り上げてみても、都市構造や交通体系等を幅広く見直し、生活基盤の整備や国民意識の変革など、社会全体での本格的な取り組みが求められている。

一方、温暖化問題や熱帯林の減少、砂漠化、酸性雨、海洋汚染など、いわゆる地球的規模の環境問題が国際的な課題となっている。とくに地球温暖化は、その対策が国民生活や経済活動のあらゆる局面にかかわる問題であるだけに、総合的な対策、とりわけ技術によるブレークスルーが必要であり、また一国のみの対策では解決が困難な課題である。

われわれは、大量消費文化に裏付けられた「豊かさ」の追求がもたらす諸問題を見直し、地球上に存在する貧困と人口問題を解決し、世界的規模で持続的発展を可能とする健全な環境を次代に引き継いでいかなければならない。そのためには、各国政府、企業、国民が自らの役割を認識するとともに、国際協力を通じて人類の福祉の向上と地球的規模での環境保全に努めなければならない。

わが国は自国のみでの環境保全の達成に満足することなく、産業界、官界挙げて環境保全、省エネルギー、省資源の分野において革新的な技術開発に努めるとともに、環境保全と経済発展を両立させた経験を踏まえ、国際的な環境対策にも積極的に参加することが求められている。地球温暖化問題についても、国際協力を通じて科学的な究明の努力を継続することはもちろん、可能な対策からも直ちに実行に移していかなければならない。

環境問題の解決に真剣に取り組むことは、企業が社会からの信頼と共感を得、消費者や社会との新たな共生関係を築くことを意味し、わが国経済の健全な発展を促すことにもなる。経団連は、このような認識に基づき、各会員に対して、行政、消費者はじめ社会各層との対話と相互理解・協力の下に、以下の理念と指針に基づく行動をとることを強く期待する。

## 基本理念

企業の存在は、それ自体が地域社会はもちろん、地球環境そのものと深く絡み合っている。その活動は、人間性の尊厳を維持し、全地球的規模で環境保全が達成される未来社会を実現することにつながるものでなければならない。

われわれは、環境問題に対して社会の構成員すべてが連携し、地球的規模で持続的発展が可能な社会、企業と地域住民・消費者とが相互信頼のもとに共生する社会、環境保全を図りながら自由で活力ある企業活動が展開される社会の実現を目指す。企業も、世界の「良き企業市民」たることを旨とし、また環境問題への取組みが自らの存在と活動に必須の要件であることを認識する。

## 行動指針

持続的発展の可能な環境保全型社会の実現に向かう新たな経済社会システムの構築に資するため、以下により事業活動を営むものとする。

### 1 環境問題に関する経営方針

すべての事業活動において、

- ① 全地球的な環境の保全と地域生活環境の向上、
- ② 生態系および資源保護への配慮、
- ③ 製品の環境保全の確保、
- ④ 従業員および市民の健康と安全の確保、

に努める。

### 2 社内体制

- (1) 環境問題を担当する役員の任命、環境問題を担当する組織の設置等により、社内体制を整備する。
- (2) 自社の活動に関する環境関連規定を策定し、これを遵守する。なお、社内規定においては、環境負荷要因の削減等に関する目標を示すことが望ましい。また、自社の環境関連規定等の遵守状況について、少なくとも年一回以上の内部監査を行う。

### 3 環境影響への配慮

- (1) 生産施設の立地をはじめとする事業活動の全段階において、環境への影響を科学的な方法により評価し、必要な対応策を実施する。
- (2) 製品等の研究開発、設計段階において、当該製品等の生産、流通、適正使用、廃棄

の各段階での環境負荷をできる限り低減するよう配慮する。

(3) 国、地方自治体等の環境規制を遵守するにとどまらず、必要に応じて自主基準を策定して環境保全に努める。

(4) 生産関連資材等の購入において、環境保全性、資源保護、再生産性等に優れた資材等の購入に努める。

(5) 生産活動において、エネルギー効率に優れ、環境保全性等に優れた技術を採用する。また、リサイクル等により資源の有効利用と廃棄物の減少を図るとともに、環境汚染物質の適正な管理、廃棄物の処理を行う。

#### 4 技術開発等

地球環境問題解決のために、省エネルギー、省資源、環境保全を同時に達成することを可能とする革新的な技術と製品・サービスを開発し、社会に提供するよう努める。

#### 5 技術移転

(1) 環境対策技術、省エネルギー・省資源技術、ノウハウ等について、国内外を問わず、適切な手段により積極的に移転する。

(2) 政府開発援助の実施に当たっても、環境・公害対策に配慮しつつ参加する。

#### 6 緊急時対応

(1) 万一、事業活動上の事故および製品の不具合等による環境保全上の問題が生じた場合には、広く関係者等に十分説明するとともに、環境負荷を最小化するよう、必要な技術、人材、資機材等を投入して適切なる措置を講ずる。

(2) 自社の責によらず大規模な災害、環境破壊が生じた場合にあっては、技術等を提供する等により積極的に対応する。

#### 7 広報・啓蒙活動

(1) 事業活動上の環境保全、生態系の維持、安全衛生措置について、積極的に広報・啓蒙活動を行う。

(2) 公害を防止し、省エネルギー・省資源を達成するため、日常のきめ細かい管理が重要なことにつき、従業員の理解を求める。

(3) 製品の利用者に対して、適正な使用や再資源化、廃棄法に関する情報を提供する。

#### 8 社会との共生

(1) 地域環境の保全等の活動に対し、地域社会の一員として積極的に参画するとともに、

従業員の自主的な参加を支援する。

- (2) 事業活動上の諸問題について社会各層との対話を促進し、相互理解と協力関係の強化に努める。

## 9 海外事業展開

海外事業の展開に当たっては、経団連「地球環境問題に対する基本的見解」(平成2年4月作成)に指摘した十の環境配慮事項を遵守する(別添参照)。

## 10 環境政策への貢献

- (1) 行政当局、国際機関等における環境政策の手段・方法が合理的かつ効果的なものとなるよう、事業活動において得られた諸情報の提供に努めるとともに、行政との対話に積極的に参加する。
- (2) 行政当局、国際機関等における環境政策の立案や消費者のライフスタイルのあり方について、事業活動上の経験をもとに合理的なシステムを積極的に提言する。

## 11 地球温暖化等への対応

- (1) 地球温暖化問題等について、その原因、影響等に関する科学的研究、各種対応策の経済分析等に協力する。
- (2) 地球温暖化問題など科学的になお未解明な環境問題についても、省エネルギーや省資源の面で有効かつ合理性のある対策については、これを積極的に推進する。
- (3) 途上国の貧困と人口問題の解決等を含め、国際的な環境対策に民間部門の役割が求められる分野で積極的に参加する。

(別添) 海外進出に際しての環境配慮事項

### 策定趣旨

経団連をはじめとする関係経済団体は、わが国企業が1960年代後半から発展途上国に対する海外投資を中心に海外投資活動を多面的に展開することになったことを踏まえ、1973年に受入国に歓迎される投資と長期的観点からの企業の発展と受入国の開発・発展が両立することを旨として「発展途上国における投資行動の指針」を策定した。しかし、その後わが国企業の海外投資が先進国でも多様に展開されるようになったのを背景に、1987年に「海外投資行動指針」を策定した。しかし、この両指針とも環境配慮については、わずかに投資先国社会との協調、融和のために「投資先国の生活・自然環境の保全に十分に努めること」という一行を設けたにすぎない。

しかし、昨今の日本企業の国際的展開および発展途上国の経済開発に伴う公害問題の発生などに鑑みると、上記一項目をさらに具体的にブレイクダウンして、進出企業の参考に供することが必要になってきた。

もとより、途上国に進出する場合、

- ① 途上国政府の政策的な面もあり現地企業との提携、合弁会社となる場合が多く、経営の主体が現地途上国企業側にあり、環境保全への投資より生産設備への投資が優先される。
- ② 環境規制値はあるものの技術面、監視組織面で管理が十分でない場合がある。
- ③ 事前に進出国の環境状況関連情報を入手して対策を講じる必要があっても、基礎的データの不備や入手の困難性等、

日本企業だけで解決出来ない問題も多い。

しかし、こうした問題はあるものの進出先国の環境保全に万全の策を講じることは、進出企業の良き企業市民としての責務であり、各企業がこの配慮事項を参考にして具体的方針等を策定することを期待する。

## 十の環境配慮事項

### 1 環境保全に対する積極的な姿勢の明示

進出先社会における良き企業市民という観点から、環境保全について最新の知見と適切な技術により積極的に対応する旨を明示するとともに、環境保全の重要性について提携先等進出先国関係者にも十分に理解が得られるように努めること。

### 2 進出先国の環境基準等の遵守とさらなる環境保全努力

大気、水質、廃棄物等の環境対策においては、最低限進出先国の環境基準・目標等を遵守することは当然であるが、進出先国の基準がわが国よりゆるやかな場合、あるいは基準がない場合には進出先国の自然社会環境を勘案し、わが国の法令や対策実態をも考慮し、進出先国関係者とも協議の上で進出先国の地域の状況に応じて、適切な環境保全に努めること。なお、有害物質の管理については日本国内並の基準を適用すべきである。

### 3 環境アセスメントと事後評価のフィードバック

企業進出に当たっては、環境アセスメントを十分に行って、適切な対応策を講ずるとともに、企業活動開始後においても活動実績とデータ等の蓄積を踏まえて、必要に応じて環境状況の事後評価を行い、対応策に万全を期す。

#### 4 環境関連技術・ノウハウの移転促進

わが国の進んだ環境管理、測定及び分析などに係わる技術・ノウハウを進出先に移転することが、進出先国のみならず地球的規模での環境保全に貢献するとの認識のもとで、進出先国の関係者と相談し、その技術・ノウハウの移転促進・定着化に出来る限り協力するよう努めること。

#### 5 環境管理体制の整備

わが国企業の環境配慮に対する積極的姿勢を示し、環境管理を適切に行うために、環境管理の担当セクションおよび責任者をおき、環境管理に対する責任の明確化等により環境管理体制の整備を行うとともに、環境管理に関する人材育成に努めること。

#### 6 情報の提供

進出先社会との摩擦を避け、協調融和を図るためには、進出先の従業員、住民、地域社会との日頃からの交流が重要であり、環境対策に関しても適切な形で情報を流すなどして、常日頃から理解を得るように努めること。

#### 7 環境問題をめぐるトラブルへの適切な対応

トラブルが発生した場合には、進出先国関係者の協力を得て、社会・文化的摩擦になる前に科学的合理的な議論の場で対応出来るように努めること。

#### 8 科学的・合理的な環境対策に資する諸活動への協力

進出先国の環境保全対策推進の上で、科学的かつ合理的な環境対策に資する諸活動には出来る限り協力するよう努めること。

#### 9 環境配慮に対する企業広報の推進

海外におけるわが国企業活動の実態が、内外において十分に理解されていない現状に鑑み、企業はデータ等を示すなどして環境配慮に関する諸活動を積極的に広報し、情報不足や誤解に基づく非難は避けるように努めること。

#### 10 環境配慮の取組みに対する本社の理解と支援体制の整備

日本の本社等は海外における企業の環境配慮に対する取組みの重要性を理解し、必要に応じて技術・情報・専門家等の提供・派遣により支援するよう社内体制等の整備に努めること。



(資料5) ISO/TC207における環境関連国際規格の作業内容

SC名称とテーマ ( )内:略称	SC:幹事国 WG:主査国	規格No.	内 容
SC1:環境管理システム(EMS) WG1:環境管理仕様 WG2:一般ガイドライン	英 仏 米	14001 14000	・環境に関する企業の方針を立て、それを実行していくための体系を定めた基準。品質管理と同じように、計画、実行、チェック、アクション(PDCA)からなる。 ・今回の一連の規格作業の骨格になる分野。 ・14001が認証の対象になる。
SC2:環境監査(EA) WG1:一般原則 初期レビュー WG2:EMS監査 単拠性監査 環境声明書監査 監査計画管理 WG3:監査人資格 WG4:サイトアセスメント指針	イラン 加 独 英 加	14010 14014 14011-1 14011-2 140XX 140XX 14012 14015	・SC1の環境管理システムがうまく働いているかどうかの監査、法律などに適合しているかどうかの監査、企業が環境活動の結果を公表する報告書に対する監査、土壌汚染の有無等に関する調査など、さまざまな種類の監査や調査の実施要領を規格化する。 ・また、監査人の資格要件なども規格化の対象となっている。
SC3:環境ラベル(EL) WG1:第三者認証制度 (タイプ1&3) WG2:自己主張(タイプ2) ・用語/定義 ・シボ ・試験/検証方法 WG3:基本原則(タイプ1&3)	豪 スウェーデン 加 米	14024 14021 14022 14023 14020	・次の3つのタイプが対象 ①[タイプ1]一定の要件を満たすことを認証された製品に添付できるラベル(日本のエコマークなど) ②[タイプ2]『リサイクル可能』など、宣伝広告などに使用する企業のメッセージ(『地球に優しい』などの曖昧なものは、今後は、使用できない) ③[タイプ3]商品のエネルギー消費量や廃棄物量などの環境負荷量をグラフで表示 ・タイプ1およびタイプ3の第三者認証基準やタイプ2の言葉の定義などを規格化
SC4:環境パフォーマンス評価 (EPE) WG1:管理システムのEPE WG2:作業システムのEPE	米 米 ノルウェー	14031 14031	・『パフォーマンス』は、業績、実績、行動自体などの広い概念で、日本語の適訳がないため、パフォーマンスと表記されることが多い。 ・WG2の『作業システムのEPR』は設備・装置など、人的要因を含まないシステムを対象とした評価
SC5:ライフサイクルアセスメント(LCA) WG1:一般原則/実施要項 WG2:インベントリ分析(一般) WG3:インベントリ分析(特定) WG4:影響評価 WG5:改善評価	仏 米 独 日 スウェーデン 仏	14041 14042 14042 14043 14044	・製品のライフ(製造・使用・廃棄)にわたる環境負荷を評価する手段を規格化するもの。(アーク缶とスチール缶、どちらが環境に優しいかといった評価) ・WG2の『インベントリ』とは、どんな資源を投入して、どんな排出物があるか、収支表で整理するもの ・どんな手法で評価したかで、結果が左右されるため、認定制度なども検討されている。 ・製品/素材の淘汰なども将来起きる可能性がある。
SC6:用語と定義(T&D)	ノルウェー	140XX	・SC1-SC5で使用される関連用語の定義集を作成
WG1:製品規格の環境配慮 (BAPS)	独	14060	・製品の規格を作成する人が、環境面に対して配慮すべき事項を指針(規格ではない)としてまとめる。

## (資料6) 環境上健全で持続可能な開発に関する銀行憲章(案)

### はじめに

我々は、環境保全が全ての人の責務であり、環境上健全で持続可能な開発が銀行を含む全ての企業の中で最優先課題として位置づけられるべきであることを認識している。従って、我々は、金融の仲介者並びに助言的サービスの提供者として、明確かつ健全な環境政策を業務の全ての面で追求することを約束する。

### 1. 環境上健全で持続可能な開発の原則に対するコミットメント

- 1.1 我々は、最高水準の環境管理を必要とする環境上健全で持続可能な開発という目標を支持する。我々は、銀行の内部業務や投融資業務に環境配慮を加え、環境上健全で持続可能な開発を促進するための経営面での環境ガイドラインや慣行を設定する。
- 1.2 我々は、銀行が環境の責任ある管理人として投融資業務を行わなければならないと信じる。我々は、銀行の利益は環境への悪影響を最小限にとどめる方法で生み出されると信じる。
- 1.3 我々は、環境は企業が長期的にコミットすべきものであり、しかも善良な企業市民を追求する上で不可欠なものであることを認識している。我々は、新技術の出現に伴って、リスク管理、環境監査およびその他の慣行を刷新していく。
- 1.4 我々は、人類のニーズを充足し、経済発展を促進し、将来の世代のために天然資源を保全するために経済慣行に環境配慮を加えるという目標を支持する。
- 1.5 我々は、環境上健全で持続可能な開発は真の発展を要請する国家及び国際社会の基本的目標であるとみなす。その理由は、持続可能な開発は環境問題を解決する能力を創造する唯一の方法であるからである。
- 1.6 我々は、多様でダイナミックな金融サービス部門は、環境政策に必要な経営上、助言上、資本上およびその他の手段を提供することにより、持続可能な開発に対して貢献するところが大きいとみなす。
- 1.7 我々は、内部業務、業務上の決定、下請負人、および可能ならいつでも顧客団体を通じて、環境行動の改善に向けて努力する。

1.8 我々は、他の銀行や金融機関がこの憲章を支持するよう要請し、また国連環境計画に対し環境上健全で持続可能な開発に関する関連情報を提供することにより銀行を支援するよう要請する。

## 2. 環境上健全で持続可能な開発に対するグローバル・マーケット・アプローチ

2.1 我々は、市場メカニズムを環境保護の促進に適合させることにより、また伝統的な GNP や GDP の所得算定に環境経済学や環境会計を統合させることにより、持続可能な開発を発展させることができると信じる。我々は、企業の成長を促進するとともに、リサイクル、廃棄物削減およびエネルギーと天然資源の保全を支持する行動変革をもたらす価格インセンティブを含む正しいシグナルを個人や企業に提供することに主要な焦点を合わせるべきであると信じる。

2.2 我々は、第三世界の債務危機と環境悪化は関連していると認識する。我々は、1988年のトロント宣言を含む債務の削減や切り捨てに対する公共政策の努力を支持する。

2.3 我々は、環境に関する規制のゆるい国では、最も厳しい環境リスク評価を経たプロジェクト・ファイナンスその他の貸付活動を支持する。我々は、公共融資機関との合弁事業においては、公共機関が最も厳しい環境影響評価を行い、かつそこから得られる情報を提供するよう要請する。

2.4 我々は、国の内外において同一の環境保護基準を適用することを約束する。

2.5 我々は、全ての国が共通の環境目標および関連基準に向かって行動すべきであると信じる。

## 3. 銀行と環境上健全で持続可能な開発

3.1 我々は、自発的なコミットメントは、銀行がそれを企業の最優先戦略課題として位置づければ成功すると信じる。従って、我々は、主導的な銀行家が環境管理を企業の最優先課題として認め、そのような最優先課題を全ての関連事業部門や営業活動に統合するよう確保することを望む。

3.2 我々は、通常の業務慣行の一環として、我々の顧客が全ての地方、国および国際的な環境規制を遵守することを期待する。我々は、法の遵守に加え、さらに規制

を上回る企業は経営管理の行き届いた前向きの企業であると認める。我々は、環境上すぐれていることは健全な企業経営の重要な一部であると信じ、リスク・プロフィールや貸付条件にそのような観点を反映させる。

3.3 我々は、銀行が内部環境監査とアセスメントを行うことにより、環境に対する対応を評価するよう勧告する。さらに我々は、環境アセスメントと環境監査をできるだけ広い範囲の通常のリスクアセスメントの慣行に適用するよう勧告する。我々は、銀行の幹部が、内部的なモニタリング・グループとタスク・フォースを設け、主要な業務部門が環境に対する対応をとっているかどうかを評価するよう勧告し、また、彼らが内部業務におけるエネルギー保全と効率、紙のリサイクル、小型車の利用や廃棄物削減を含む内部的な環境行動基準を制定することを確保するよう勧告する。

3.4 我々は、通常の貸付慣行の一環として、借主や投資対象が環境管理に対するトータルライフサイクルのアプローチをとるよう要請する。我々は、業務手続の一環として、廃棄物削減、より清浄な生産過程の利用、リサイクルおよび廃棄物の再利用の点で環境上すぐれた企業に対して特別金利を与えることを考慮する。我々はまた、通常業務の一環として高成長の環境製品やサービス部門に投資チャンスの的を絞る。

3.5 我々は、環境悪化を予測し防止するために、予防的アプローチを支持する。我々は、社内業務が環境管理において「最善の慣行」を実践することを確保する。我々は、同様な慣行に従う顧客や下請負人と業務関係を形成する。

3.6 我々は、自然保護債務スワップ、自然保護と結びついたグリーンカード、エネルギー効率の良い住宅への特別レート・ローン、環境管理上最善の慣行を促進する潜在的借主に対する競争ローンを含む、環境保護を促進する健全な小売上、法人上、投資・資金上の製品やサービスを検討することに同意する。

#### 4. 透明性と対話に対するコミットメント

4.1 我々は、一般大衆、従業員、株主、顧客に対し透明性と対話を促進し、銀行の業務や投融資の決定が環境に対して及ぼす潜在的な危険や影響についての懸念に添えていく。

4.2 我々は、株主、従業員、政府、顧客、一般大衆に対して、定期的に情報を提供する。また、我々は、銀行がその業務に含まれる環境配慮についての明確なステートメントを最高責任者が年次報告書の中に含めることを特に勧告する。

## 5. 環境管理と環境教育のレベルアップのための銀行部門の戦略

5.1 我々は、業界のリーダーおよび雇主としての現在の業務の一環として、地域コミュニティに根ざした企業の慈善活動の重要性を認める。我々は、環境保護や保全活動にボランティアとして参加するグループを支援する。

5.2 我々は、銀行の中で関連する環境教育と訓練を促進する。また我々は、先進国途上国双方の企業が、従業員の教育訓練に焦点を合わせ、特に中核となる貸付担当者やエコノミスト、国別リスク評価担当者が環境問題について適切な訓練と情報をうけられるよう確保することを奨励する。我々は、リスクの同定とアセスメントを含む銀行業務と持続可能な開発に関する問題について、途上国の銀行家の訓練に貢献する。

5.3 我々は、銀行が経理、経済学、マーケティング、リスク評価、国別リスク分析、広報、従業員とのコミュニケーションを含む活動を調査研究し、関連する結果をできる限り環境管理の中に組み込むことを奨励する。

5.4 我々は、国際金融公社 (IFC) や他の会合の場を通して、銀行が以上のガイドライン (ポジションペーパー、ポジションステートメント、憲章、メッセージ) の実施について実際の経験を共有することを提言する。

# (資料7) 金融と環境：環境と持続可能な開発に関する 銀行声明

## はじめに

我々調印者一同は、人類の福祉、環境保護および持続可能な開発が、各国政府、企業および個人のコミットメントにかかっている、と信じている。我々は、経済成長の追求と健全な環境は、密接に関連していると認識している。さらに我々は、生態系の保護と持続可能な開発は共通の責務であり、銀行業務を含むすべての事業活動の中で最優先課題として位置づけられるべきであると認識している。我々の政策および事業活動が、将来世代のニーズを損なうことなく現世代のニーズを充足するという持続可能な開発を促進することを保証するよう、我々は努力する。

### 1. 持続可能な開発の一般的原則

- 1.1 我々は、各国が共通の環境目標に向かって行動すべきであると信じる。
- 1.2 我々は、持続可能な開発を健全な事業経営の基本的側面であると考える。
- 1.3 我々は、持続可能な開発は、環境保護を促進する市場メカニズムの枠組みの中で取り組むことにより最も良く発展させることができると信じる。政府には、経済成長を促進させるとともにエネルギーおよび天然資源を保全することにより効率的な環境管理を支持する行動変革をもたらすよう、個人や企業に対して正しいシグナルを提供する役割がある、と我々は信じる。
- 1.4 我々は、多様でダイナミックな金融サービス部門を、持続可能な開発に対する重要な貢献者であるとみなしている。
- 1.5 我々は、持続可能な開発は企業のコミットメントであり、善良な企業市民を追求する上で不可欠な要素であると認識している。我々は、持続可能な開発を強化するため、銀行内部業務および事業決定にあたって環境配慮をする方向に向かっている。

### 2. 環境管理と銀行

- 2.1 我々は、潜在的な環境悪化を予測し防止する環境管理における予防的アプローチを支持する。
- 2.2 我々は、通常の業務慣行の一環として、我々の顧客がすべての適用可能な地方、

国および国際的な環境規制を遵守することを期待する。法の遵守に加え、健全な環境慣行は、効率的な企業経営を証明する重要な要因の一つであると我々はみなしている。

- 2.3 我々は、環境リスクはリスクの評価および管理における通常の審査項目の一部であるべきであると認識している。我々は、信用リスク評価の一環として、適切な場合は、環境影響評価を勧告する。
- 2.4 我々は、国内外の業務において環境リスク評価の同一基準を適用するよう努力する。
- 2.5 我々は、公共機関が、公共機関との事業において適切で最新のかつ包括的な環境評価を行い、参加する銀行にその評価結果を提供するよう求める。
- 2.6 我々は、経理、マーケティング、リスク評価、広報、従業員の育成とコミュニケーションを含む経営慣行を刷新し、関連する結果を環境管理の中に組み込む意向である。我々は、これらおよびこれらに関連する問題を銀行が調査するよう奨励する。
- 2.7 我々は、社内の業務において、エネルギー効率、リサイクルおよび廃棄物の削減を含む環境管理上の最善の慣行を実践することを保証する。我々は、同様な高度な環境基準に従う製造業者および下請人との業務関係を形成する。
- 2.8 我々は、健全なビジネス上の理由が存在する場合、環境保護の促進を目的とした適切な銀行商品およびサービスを支援し開発する。
- 2.9 我々は、自己の環境目標に相反する業務活動を測定するため、定期的に社内における環境レビューを行う必要があると認識している。

### 3. 公衆啓発およびコミュニケーション

- 3.1 我々は、顧客が環境リスクを軽減し、持続可能な開発を促進する能力を高めることができるよう、適切な場合、彼らに情報を提供する。
- 3.2 我々は、各国政府、顧客、従業員、株主および一般大衆を含むすべての関連する人々との間で、環境管理に関連する透明性と対話を促進する。
- 3.3 我々は、銀行が環境方針に関する声明を作成し、公表すること、およびその実施について定期的に報告するよう勧告する。
- 3.4 我々は、国連環境計画に対し、その能力の範囲内で、持続可能な開発に関する関

連情報を提供し、産業界を支援するよう要請する。

3.5 我々は、本声明の実施における成果を定期的にレビューし、適切な場合、改正を行う。

3.6 我々は、調印していない他の銀行も本声明を支持するよう推奨する。



## (資料 8) UNEP の環境と持続可能な開発に関する銀行声明 (調印済の銀行)

- Arab Bank, PIC, Jordan (アラブ銀行、ヨルダン)
- Balkanbank Ltd., Bulgaria (バルカン銀行、ブルガリア)
- Banesto Banco Espagnol de Credito, Spain (バネスト、バンコ・エスパニョール・デ・クレディト、スペイン)
- Banco do Estado de Sao Paulo SA, Brasil (サンパウロ銀行、ブラジル)
- Bank Austria, Austria (オーストリア銀行、オーストリア)
- Bank of Baroda, India (バロダ銀行、インド)
- Bank of Handlowy W. Warszawie SA, Poland (ハンドロイワルシャワ銀行、ポーランド)
- Bank of Ireland Group, Ireland (アイルランドグループ銀行、アイルランド)
- Banky fampanandrosoana ny varotra, Madagascar (ファンパンドロソアナ・ニイ・パロトラ銀行、マダガスカル)
- Bank of Philippine Islands, Philippines (フィリピン諸島銀行、フィリピン)
- Canadian Imperial Bank of Commerce, Canada \* (カナダ・コーマス銀行、カナダ)
- Commerzbank AC, Germany (コメルツ銀行、ドイツ)
- Creditanstalt-Bankverein, Austria (クレディタンシュタルト銀行、オーストリア)
- Credit Suisse. Switzerland (クレディスイス銀行、スイス)
- Den Danske Bank, A/S. Denmark (デン・ダンスク銀行、デンマーク)
- Deutsche Bank Ag, Germany (ドイツ銀行、ドイツ)
- Dresdner Bank Ag, Germany (ドレスナー銀行、ドイツ)
- (The) Hong Kong and Shanghai Bank Corporation Ltd., Hong Kong (香港上海銀行、香港)
- Kansallis-Osake-Pankki, Finland (カンサリス・オサケ・パンキ、フィンランド)
- Kenya Commercial Bank Group, Kenya (ケニヤ商業銀行グループ、ケニヤ)
- Komercni Banka, CSFR (コメルチニ銀行、チェコスロバキア)
- Landsbanki Islands, Iceland (ランズバンク・アイランズ、アイスランド)

Lloyds Bank PLC, U.K. (ロイズ銀行、英国)

(The) National Bank of Kuwait SAK, Kuwait (クウェート国立銀行、クウェート)

National Westminster Bank PLC, U.K. (ナショナル・ウェストミンスター銀行、英国)

Romanian Commercial Bank SA, Romania (ルーマニア商業銀行、ルーマニア)

Royal Bank of Canada, Canada (カナダ・ロイヤル銀行、カナダ)

(The) Royal Bank of Scotland PLC, U.K. (スコットランド・ロイヤル銀行、英国)

ScotiaBank (The Bank of Nova Scotia), Canada (スコシア銀行—ノバ・スコシア銀行—、カナダ)

Swiss Bank Corporation, Switzerland (スイス・バンク・コーポレーション、スイス)

Uganda Commercial Bank, Uganda (ウガンダ商業銀行、ウガンダ)

Westpac Banking Corporation, Australia (ウェストバック・バンキング・コーポレーション、オーストラリア)

# 政府援助機関の責任と取組み

柳 憲一郎

## はじめに

近年、国際的な環境協力の必要性の高まりのなかで、政府援助機関は、国際機関及び国際開発金融機関などの積極的な取組みを反映して、従来の開発政策・方針の見直しや新たな開発援助に環境配慮条項を組み込むなど新展開をみせている。とりわけ、わが国においては、OECD等による開発援助における環境配慮の動きに即応した対応を行っている。

本稿では、これらの国際機関の開発援助における環境配慮の現状を踏まえ、USAIDやOECDなどの政府援助機関の経験や取組みの現状と課題について若干の考察を加えることにしたい。

## I. 国際機関の開発援助における環境配慮への対応

国際連合では、環境問題に取り組む機関は少なくないが、大別すると、①アジア・太平洋経済社会委員会（ESCAP）及びヨーロッパ経済委員会（ECE）などの地域経済委員会、②国連環境計画（UNEP）及び国連開発計画（UNDP）、③国連教育科学文化機構（UNESCO）及び国連食料農業機構（FAO）などの専門機関に分けられる。特に、1972年の国連総会の決議に基づき設立された UNEP や、地域レベルでは ESCAP の活動が、非常に重要な役割を果たしている。

UNEP の活動は、既存の国連システム内の諸機関が行っている環境関係の諸活動を一元的に調整し、かつ、これらの諸機関が未だ着手していない問題にイニシアティブを与えることによって国際的な環境協力を促進させることをその特徴としており、この活動は、「触媒的及び調整的機能」と呼ばれている。その活動分野は、健康と人間居住、環境と開発、地球監視、生態系保全等多岐にわたっている。近年の活動を見ると、1982年5月の管理理事会特別会合で、ストックホルム会議以後10年間の新たな認識に基づく「1982年の環境：

回顧と展望」と題する決議を行なった。その決議の中において、「国連システムは貧困と低開発という環境問題に取り組まねばならない。」と述べ、さらに管理理事会において開発途上国の環境問題解決のための追加的財源に関する決定を採択した。これは、開発途上国の最も深刻な環境問題に取り組むための優先プログラムに資金を提供するクリアリングハウスと呼ばれるもので、1986年までに、バングラディシュをはじめ12の途上国に適用されている。

1984年6月に環境アセスメント専門家会合が設立され、そこでUNEP加盟諸国における環境アセスメントの推進を図るための共通のガイドライン、基準、モデル法制度等の検討を行なっている。

一方、OECDでは、環境委員会及び開発援助委員会(DAC)が環境問題を取り扱っている。1970年に国際的な環境問題の顕在化を背景として設立された環境委員会は、当初は、先進諸国の環境問題について取り組んでいたが、1979年の環境大臣会議における「予見的環境政策に関する宣言」において「加盟国政府は、環境悪化を阻止するのを手助けするため、特に開発途上国とできるかぎり協力を継続する」と述べ、開発途上国の環境問題に二国間援助と国際機関を通じて協力することを打ち出した。一方、DACは、1981年の上級会合で環境問題を取り上げ、翌82年の会合において「開発援助プロジェクトに環境保全的要素が有効に組み入れられるよう業務面、手続面に配慮する」旨の合意を行った。その背景には、開発途上国における環境保全には援助国も重大な責務を有するという国際世論があった。これらの結果、1983年10月に、環境委員会の下に「環境アセスメントと開発援助」特別グループが発足した。このグループは、開発援助に際して適切な環境保全上の配慮がなされる方策を如何にシステムティックに確保するかについて検討することを目的とし、DACとの密接な連携を図りながら、①環境アセスメントが必須と考えられるプロジェクト類型の抽出、②被援助国が開発援助プロジェクトを策定する段階での制約事項とその克服方策の検討、③開発援助に際して行われた援助国による環境アセスメントのケーススタディ、④環境アセスメントの手続、方法、実施体制のあり方の検討等の4項目のプログラムを行うこととなった。これらの検討結果は、定期的に環境委員会及びDACに報告され、その指導のもとに作業が進められ、1985年及び1986年の環境アセスメントに係るOECD理事会勧告に反映された。

開発援助プロジェクト及びプログラムに関する1985年の「環境アセスメントに係る勧告」

は、DAC との協力のもとで環境委員会に対して、①開発プロジェクトの早期の段階における環境アセスメントの実施、②アセスメントの実施対象プロジェクトの選定、③具体的実施手続、組織、予算等の作成などを勧告したもので、特に、付属書の中で「生態学的条件の考慮」の重要性にふれている。1986年の「環境アセスメントの促進に必要な施策に係る勧告」は、加盟国に対して、①自国の援助手続及び実施体制の中への環境アセスメントの組み込み、②取組み状況の報告（1989年まで）を勧告した。

また、1987年11月に、DAC と環境委員会の共催によって「開発途上国との環境協力の強化に関するセミナー」を開催するなど、近時は、DAC を主導とした開発援助における環境配慮の取組みが進められている。

## II. アメリカ国際開発庁 (USAID: U.S. Agency for International development) の環境配慮の取組み

### 1. 国内法の整備状況

1961年のアメリカの対外援助法には、環境と天然資源に重大な影響のある援助プロジェクトの環境アセスメント（第117条）、熱帯雨林の管理（第118条）、絶滅に瀕した種の保全（第119条）といった環境配慮条項が盛り込まれている。1976年には、USAID の規則改訂により ODA に環境アセスメントを導入し、1981年の対外援助法の改正で法的に明確にしてきた。1989年12月の国際開発財政法（International Development and Finance Act）によって、世銀やアジア開発銀行などの多国間金融機関における米国代表理事は、人間関係に重大な影響を及ぼす恐れのある開発プロジェクトの採択投票の際に、その少なくとも120日前までに当該提案プロジェクトの代替案と環境影響の分析を行ったアセスメントが用意されなければ、投票を行ってはならない旨を定めている。

### 2. USAID の環境配慮

USAID は、MDBs が環境影響を評価する際に、技術的支援を行っている。それは、プロジェクトサイクルの初期の段階で環境への影響を評価する試みであり、初期プロジェクト通知（USAID's Early Project Notification: EPN）として知られている。その具体的内容は以下の通りである。

(1) USAID の EPN を担当するスタッフは、MDBs の各プロジェクトについては、審査

の対象から除外する。

- (2) そのプロジェクトが、USAIDの常駐国または米国大使館のある国で実施される場合には、USAIDまたは大使館の担当者は、そのプロジェクトにかかる環境影響の評価書を受け取る。ただし、常駐国でない場合や大使館が置かれていない場合には、この限りでない。
- (3) 担当者は環境への影響評価に関するコメントを付して、USAIDの本部に送付する。
- (4) 担当者の結論がそのプロジェクトに何らかの環境配慮を必要とするというものであれば、そのプロジェクトは多国間援助作業班 (Working Group for Multinational Assistance: WGMA) で検討される。このWGMAは、年間に500件以上のMDBsプロジェクトを審査する省庁間組織である。
- (5) このWGMAがそのプロジェクトの環境への悪影響を認めたならば、MDBsのスタッフとともに、その環境影響の緩和措置を講ずる。

また、本部の各地域局や海外事務所には、多くの環境専門家が配置されている。途上国に対する支援理念は、途上国が環境問題の認識・評価・解決における自立性の尊重にある。

### III. わが国の取組み

#### 1. 最近の動向

近年、わが国は1989年7月のアルシュ・サミットにおいて、3,000億円程度を目途とする環境援助政策を表明し、開発援助を実施する際の環境配慮の強化を謳った。それに呼応して、同年10月、援助機関である海外経済協力基金(OECF)は、OECD理事会勧告(1985年6月20日採択)や国際援助機関のガイドラインを参考にして、「環境配慮のためのOECFガイドライン」を作成している。また、1991年5月に、「開発と女性(WID)配慮のためのOECF指針」を作成し、公表している。1991年のロンドン・サミットでは、地球環境問題に対処するための相互協力を基本として、わが国の技術・経験の活用や政策対話の強化によるニーズの把握、案件の発掘などの基本的考え方を明示してきた。国連環境開発会議において、政府は、この環境ODAを5年間で9,000億円から1兆円を目途として、大幅に拡充・強化することを表明したが、援助を効果的・効率的に実施するため、閣議決定により、「政府開発援助大綱」(1992年6月30日)を定めた。そのなかで、ODA4原則、すなわち、①環境と

表1 1993年わが国の途上国援助（ODA）実績

	1993年ODA支出純額			1992年ODA支出純額		
	億円（伸率）	百万\$（伸率）	構成比	億円（伸率）	百万\$（伸率）	構成比
A. 二国間ODA計	9,077(▲15.5)	8,164(▲ 3.8)	71.2%	10,747(▲ 9.9)	8,484(▲ 4.4)	74.9%
	8,943(▲15.5)	8,044(▲ 4.1)	71.4%	10,621(▲10.9)	8,385(▲ 5.4)	75.2%
1. 二国間贈与計	5,137(+ 4.9)	4,621(+19.6)	40.3%	4,895(+ 7.2)	3,864(+13.8)	34.1%
	5,002(+ 4.9)	4,499(+19.6)	40.0%	4,767(+ 4.8)	3,763(+11.2)	33.7%
(1) 無償資金協力	2,244(+ 2.2)	2,019(+16.5)	17.6%	2,195(+ 7.0)	1,733(+13.7)	15.3%
	2,143(+ 4.9)	1,928(+16.6)	17.1%	2,094(+ 2.1)	1,653(+ 8.4)	14.8%
(2) 技術協力	2,893(+ 7.1)	2,602(+22.1)	22.7%	2,700(+ 7.3)	2,132(+14.0)	18.8%
	2,858(+ 7.0)	2,571(+21.9)	22.8%	2,672(+ 6.9)	2,110(+13.5)	18.9%
2. 二国間政府貸付等	3,940(▲32.7)	3,544(▲23.3)	30.9%	5,852(▲20.5)	4,620(▲15.6)	40.8%
	3,941(▲32.7)	3,545(▲23.3)	31.5%	5,854(▲20.5)	4,622(▲15.6)	41.4%
B. 国際機関向けODA計	3,680(+ 2.0)	3,310(+16.2)	28.8%	3,607(+24.0)	2,848(+31.6)	25.1%
	3,575(+ 2.0)	3,215(+16.2)	28.6%	3,504(+24.5)	2,766(+32.2)	24.8%
1. 国際機関向け贈与	731(▲12.6)	658(▲ 0.3)	5.7%	836(▲10.7)	660(▲ 5.2)	5.8%
2. 国際機関向け出資等	2,948(+ 6.3)	2,652(+21.2)	23.1%	2,772(+40.4)	2,188(+49.1)	19.3%
	2,843(+ 6.6)	2,557(+21.4)	22.7%	2,668(+42.1)	2,106(+50.9)	18.9%
ODA合計（A+B）	12,757(▲11.1)	11,474(+ 1.3)	100.0%	14,354(▲ 3.3)	11,332(+ 2.7)	100.0%
	12,518(▲11.4)	11,259(+ 1.0)	100.0%	14,125(▲ 4.1)	11,151(+ 1.8)	100.0%
対GNP比	0.26%			0.30%		

(1) DAC指定換算レート 1993年：111.18円 1992年：126.67円

(2) 各内訳項目の数値につき四捨五入の関係で、各数値の合計額が合計欄と一致しないことがある。

(3) 各項目の下段の数値は、A.1.及びA.2.については「東欧」（ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロバキア、ブルガリア、ルーマニア）向け、B.2.についてはEBRD向け出資・拠出、を差し引いた額。

(4) 東欧、EBRD、向けを含めた場合、93年実績対GNP比は0.27%、92年実績対GNP比は0.31%となる。

表2 環境改善に貢献するプロジェクトへの融資実績(1993年度)

国名	案件名	調印日	承諾額(百万円)
スリランカ	大コロombo圏上水道拡張事業(南部地域)	1993. 8.12	3,726
フィリピン	森林セクタープロジェクト	1993. 8.19	9,294
中国	青島開発計画(上水道・下水道)	1993. 8.25	2,513
	西安市上水道整備事業(I)	1993. 8.25	4,587
タイ	メーモ火力発電所脱硫装置設置事業	1993. 9.22	15,924
	環境保全基金支援事業	1993. 9.22	11,200
	電力消費効率促進事業	1993. 9.22	2,800
	バンコク上水道排水網改善事業	1993. 9.22	5,599
	南部地方3都市上水道拡張事業	1993. 9.22	4,228
インドネシア	セクター・プログラム・ローン (水資源セクター/居住環境セクター/保健セクター/森林セクター)	1993.11. 4	9,079
	ジャカルタ都市廃棄物処理事業	1993.11. 4	3,863
	ウジュンバンダナ上水道整備事業	1993.11. 4	7,034
	都市及び農村部居住環境改善事業	1993.11. 4	7,798
	チタルム川上流域治水事業(第I期)	1993.11. 4	3,165
トルコ	イスタンブール上水道整備事業	1993.11.12	52,473
ベトナム	リハビリテーション借款(小都市・村落給水整備)	1994. 1.28	1,000
ガーナ	水道セクターリハビリ事業	1994. 3.18	5,444
ブラジル	グアナバラ河流域下水処理設備事業	1994. 3.29	31,475
合計		(18件)	181,202



開発の両立、②軍事的用途等への回避、③経済社会開発への適正・優先資源配分の観点から軍事支出等の動向への十分な注意、④民主化等や基本的人権等への十分な注意、等を明らかにしている。ちなみに、1993年度のわが国のODAは1兆2,757億円であり、途上国の援助の実績は表1にみる通りである。特に、開発途上国の環境改善を目的とする案件が増大しており、その貸付承諾額に占める割合は1987年度の4%にすぎなかったが、1993年度では18%に達している。具体的な案件名等を表2に示す。

一方、中公審・自環審の答申「国際環境協力のあり方について」（1992年5月15日）を受けて、環境基本法（1993年11月12日制定、19日公布）は、国際的協調による地球環境保全の積極的推進（第5条）という基本理念とその推進に当たっての国の責務（第6条）を明確にするとともに、地球環境保全及び開発途上地域の環境保全に関する国際協力の努力義務（第32条）を課し、国内外に日本の環境政策上の立場を明確にしている。しかし、その具体的な施策は今後に俟たねばならない段階にある。

また、国際機関を通じての支援は、国連環境計画（UNEP）、国際熱帯木材機関（ITTO）、オゾン層保護基金、熱帯雨林保護基金（RFT）等への積極的な拠出に現れている。世界銀行、アジア開発銀行などの環境基金への拠出金も毎年増加している。特に、地球環境ファシリティ（GEF）に対しては、1994年のジュネーブ会合の際に、我が国は約457億円を拠出することを約し、米国に次ぐ拠出国となっている。

## 2. OECFにおける貸付と環境配慮

一般に経済協力とは開発途上国の経済発展を支援することと呼称されているが、これを資金の流れの視点からみると、図1の示すところとなる。ODAは資金の流れから二国間援助と多国間援助に分類されるが、この二国間援助のほとんどを担当しているのがOECFである。

ちなみに、1993年のOECFのODAに関する実績は38億6,300万ドルであり、ODA全体の33.7%、二国間援助の47.3%を占めている。

一般的には、途上国側は、援助案件の緊要性から早期のプロジェクト実施という意向を持っている。また、借款によつての環境調査の実施には消極的な態度を示すことがある。この場合、相手国の選択と判断をいかに適切ならしめるかという観点から、環境配慮の重要性について相手国から理解を得るよう努力するとともに、調査部分の借款に

ついでに条件緩和、有償無償資金の有機的な組み合わせ、プロジェクトサイクルの中での一貫した環境配慮等々を考慮することが望まれる。そのためには、ODAの援助政策の中に環境配慮の実施について明確にするとともに、実施組織であるOECD及びJICAの事務分掌事項の中に環境配慮の明文規定化などが必要となる。そのため、OECDは、1989年に環境配慮の方針を明確化した「環境配慮のためのOECDガイドライン」を策定し、プロジェクトの実施国に配布することにより、環境配慮の進展を促している。また、開発プロジェクトの審査時に、このガイドラインに基づき、当該プロジェクトによる環境影響に対して、十分な環境配慮がなされているか否かについて確認を行うとともに、事後評価や監理においても必要に応じて環境影響に関する調査を実施している（図2及び図3参照）。

図1 わが国の経済協力におけるODAの位置づけ

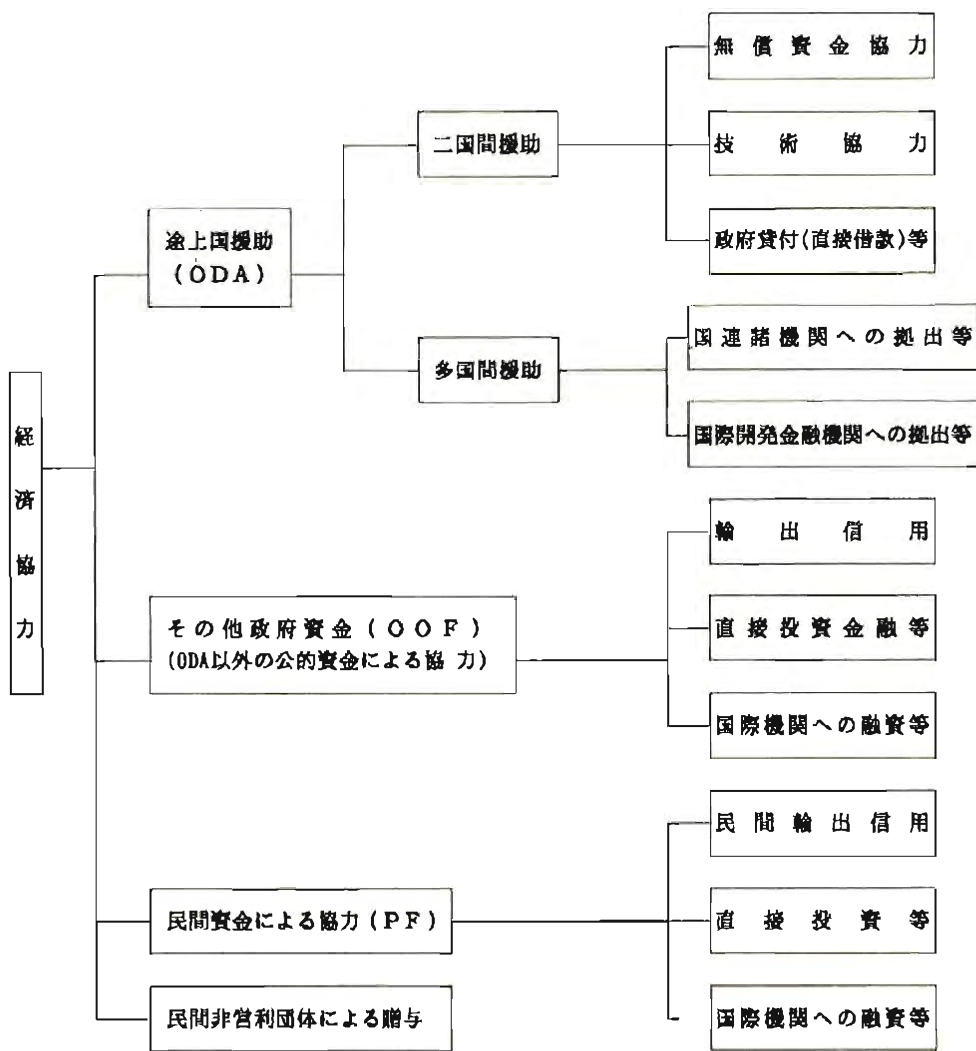


図2 直接借款プロジェクト・サイクルの概略

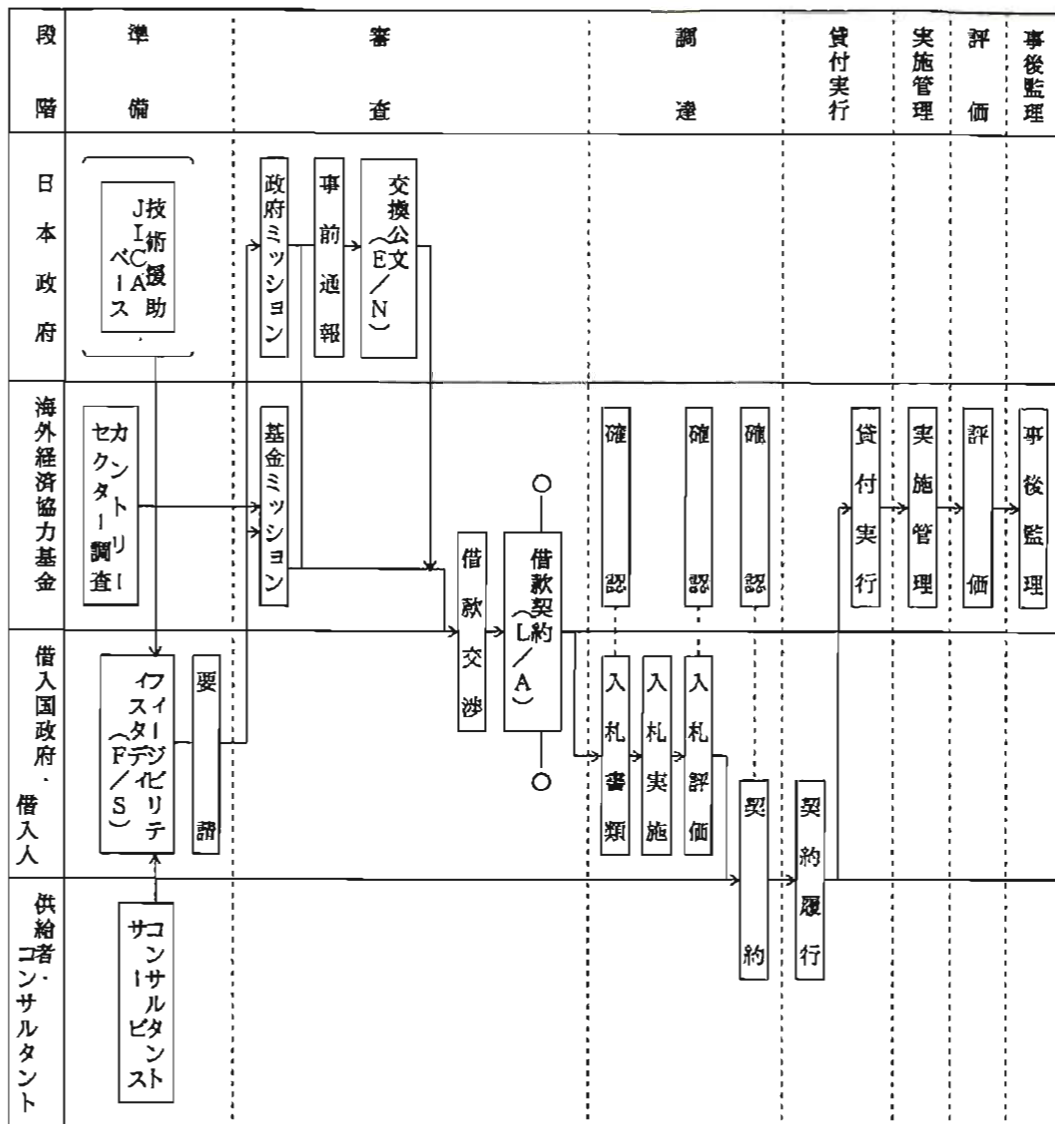
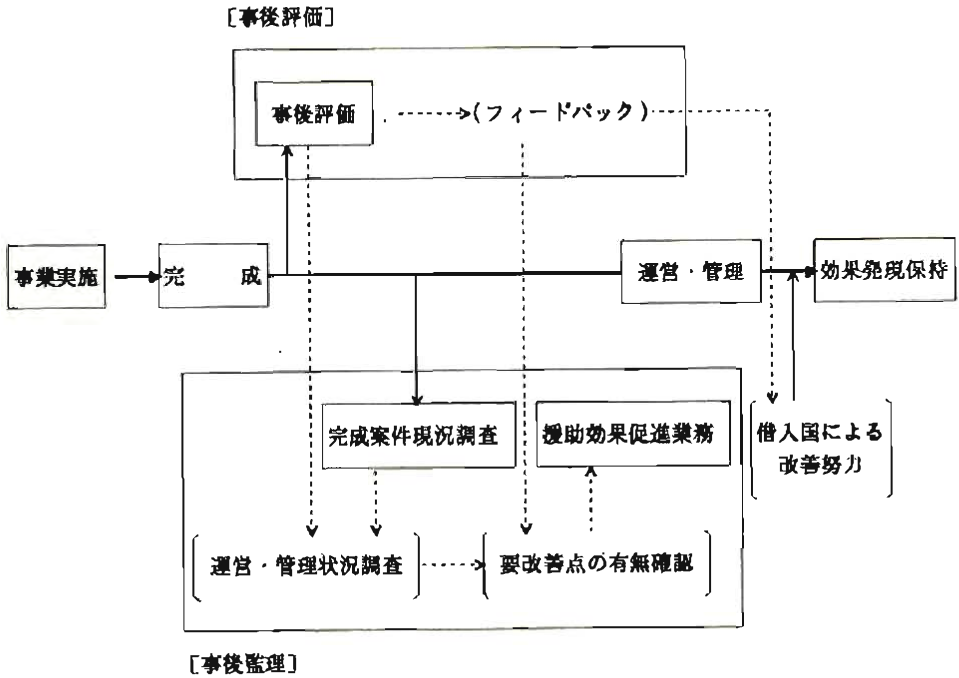


図3 事後強化・事後監理フロー



### 3. 我が国の ODA の課題と役割

ここ数年、わが国の ODA 政策に対する批判が NGOs を中心として噴出した感がある。この問題点は、「環境保全型の経済発展の在り方」研究会の報告書(1994年7月)によれば、

- ① 急速に規模が拡大したため、プロジェクト案件を適切に評価する体制が整っていないこと、
- ② 膨大な予算が単年度で消化されなければならないこと、
- ③ ODA 予算の約半分が財政投融资等によっているため、諸外国に比べて、借款率が高く、贈与比率が低いこと

等を挙げ、これらの特徴の帰結として、経済収益を重視した大規模プロジェクトが優先される傾向を指摘している。また、ODA では環境を一つの部門として認識しており、環境配慮が全ての分野に横断的にかかわるものであるという認識が薄いという指摘を紹介している。

この報告書では、「開発途上国には、環境問題のかなりの部分が先進国の責任に帰すべきものであるとの考え方が強く、援助に当たり、我が国の論理を押し付けるような態度を採るべきではない。環境保全をあまりにODAと結びつけると、「環境植民地主義」という批判を受けるおそれもある。」としながらも、環境保全に取り組んだ援助という方針をより積極的に打ち出していくべきであろうと結論づけ、わが国の役割として、①国際的な議論の重要性、②率先した取組みの必要性、③NGOの重要性について、敷衍している。その内容については、ここではふれないが、積極的な取り組みとリーダーシップの重要性はいうまでもないことである。わが国のあり方についての私見を別稿「国際機関の責任と取組み」に若干述べたので参照されると幸いである。

〔参考文献〕

海外経済協力基金（1994）OECD年次報告書1994、その他の文献については、別稿「国際機関の責任と取組み」に掲げたものを参照されたい。

# 国際金融機関の責任と取組み

柳 憲一郎

## はじめに

1987年にブルントラント委員会によって提唱された「持続的発展」の概念は、1970年代の開発か環境保全かの対立概念を超えて、世代間倫理を踏まえた環境と開発を統合する理念として、国際的に定着するようになった。1992年6月に開催された国連環境開発会議（UNCED）において採択されたアジェンダ21（持続可能な開発のための人類の行動計画）は、持続的発展の理念の具体化を模索したものであるといえる。

将来世代の環境資源を配慮した持続的発展の実現のためには、南北間における抜本的改革の必要性に迫られていることが指摘される。その一つは、先進国における現在の経済・社会システムを地球にやさしい資源循環型社会システムにシフトさせること。二つは開発途上国において、生存にとっての基本的ニーズの充足を図り、貧困の克服や人口増加を抑制しつつ、環境配慮を組み込んだ経済開発政策を推進することであろう。

さらには、現在の貿易、投資、金融等の国際経済の構造の改善による南北格差の縮小を図るべく、各国の自助開発努力を強力に支援する国際環境協力政策が必要不可欠となる。このグローバル・パートナーシップに基づく先進国と開発途上国との国際環境協力の一つとして、国際金融機関の責任とその果たす役割が極めて重要である。

ところで、援助協力と環境との関係を見ると、先進国が開発援助を実施する場合に、開発途上国に環境破壊を発生させないよう、いかに環境配慮を行うかという側面と、開発途上国の環境保全に直接的に有効な援助を先進諸国の政策の押しつけでない形でいかに実施するかという二つの側面がある。国際援助機関等の政策支援プログラムのなかでの対応をみると、前者は、環境ガイドラインや環境アセスメント・システムなどの整備による環境配慮、後者には環境保全貸付などによる支援手法がある。本稿では、世界銀行やアジア開発銀行の環境面からの見直しや変更を行った融資プロジェクトなどの経験や取組みを参考に国際金融機関の環境配慮の重要性とわが国の対応戦略について若干の考察を加えること

にしたい。

## I. 世界銀行の取組み

### 1. 世銀の環境問題への取組み

世界銀行は、多国間援助機関（Multilateral Development Banks: MDBs）の中でも最大のMDBsであり積極的に環境プロジェクトへの融資、各種のガイドラインや技術的ハンドブックその他の出版物の発行等、特に環境問題に対して活発な活動を展開し、世界的な動向をリードする存在といえる。

1984年5月、世界銀行は、「環境政策と手続」というガイドラインを公表し、その中で環境破壊の恐れのあるプロジェクトは、然るべき措置を講じなければ融資を行わない旨を明らかにした。しかし、当時の環境関連のスタッフはわずか3人で約300のプロジェクトの環境影響評価を行なっている状態であった。

その後、1987年5月の機構改革に伴い、コナブル総裁は世界資源研究所（World Resources Institute）の演説の中で、「環境活動はグローバルな貧困問題への戦いに新たな次元を加えるもので、健全な生態系がよい経済である」と発言し、ブラジルでのアマゾン道路開発プロジェクト（Polonoroeste Project）によるつまづきを認めた。その反省にたつて、生態系の重要性を再確認するとともに、環境への配慮を世銀の業務、政策及び調査評価、研修・情報活動に基本的に組み入れるという、今後の環境政策を明らかにした。

その主たるものは、政策・企画・調査担当副総裁の下に環境局（Central Environmental Department: CED）と各地域担当環境課の設置、環境専門家的大幅な増員、途上国（30カ国）の環境調査の実施、地球規模の熱帯林の保全活動への参加と森林プロジェクト融資の倍増、アフリカの砂漠化・森林破壊の防止のイニシアチブ等であった。なかでも、環境局は、開発プロジェクトによる環境影響を重点的に取り上げ、国別及び緊急度別に優先順位を確定するとともに、技術、経済等の各分野の政策・調査活動を実施し、地域スタッフにガイドラインや専門的知見を含む情報・データベース（ENVIS）の確立を任務とするものである。また、4つの地域担当環境課では、プロジェクトと環境政策との整合性を調査し助言を行なうことを業務とした。この機構改革により、環境影響評価は中央から地域事務所へ権限の移譲がなされた。

1989年度における環境局の活動は、自然資源管理、環境質と保健、環境経済学の三つを主軸として、世銀の政策・調査活動に環境配慮を組み込む作業が進められたが、特に、環境アセスメントのスタッフ業務指令 (Operational Directive: OD) 及びそのガイドラインが策定されている。また、政策・調査活動の大部分を占める工業・エネルギー局等の他局においても、環境配慮の内生化が図られている。後述するように、OD に関しては、1991年10月に過去2年間の実績を踏まえて改訂されている。このODの存在は、環境に重大な影響の可能性のある全てのプロジェクトに義務づけられているため、世銀の貸付を求める借入国のなかには、その環境影響評価報告書の準備のため、新たに環境アセスメント制度の導入を図ったところも少なくない。

1990年11月には、世銀、国連開発計画、国連環境計画の三者で共同運営される地球環境ファシリティ (Global Environmental Facility: GEF) が設立された。これは、途上国などの参加国 (1993年6月現在、64カ国) が地球環境の保護を図る措置への資金として、①オゾン層の保護、②温室効果ガスの排出抑制、③生物種の多様性の保護、④国際水域・水資源の保護の4領域を対象としている。1991年から1994年までの3カ国のパイロット・プログラムであったが、1992年4月に、参加国はパイロット・フェーズ終了後の基本原則に合意している。そこでは、GEFの再構築を意図し、地球環境保全の措置の増コストを賄う追加贈与資金として、破漠化や森林破壊による土地資源の劣化も従来の4領域に関連づけて対象とするなど、8つの原則の位置づけを行った。1994年10月にこのパイロット・フェーズは終了し、GEFは第一期3年のオペレーショナル・フェーズに移行した。そして、パイロット・フェーズの約3倍の7.5億ドルの資金供与を約束している。

1992年6月のUNCEDの開催以降、世銀は国別政策対話、経済・セクター研究及び貸付業務といった各業務に環境配慮を組み込みながら、その統合化を図るなど持続可能な開発のための国際協力において指導的役割を果たそうと試みている。

特に、1993年1月の世銀の機構改革により、既設の環境局に加えて、新たに農業・天然資源局、運輸・水資源・都市開発局の二局を設け、それらを統括する環境的・持続可能な開発担当副総裁職 (Environmentally Sustainable Development: ESD) を新設するなど、貧困の克服とともに環境の保護と改善への取組み体制の一層の強化を図っている。



## 2. 世銀の環境政策

世銀は、1992年の「世界開発報告 (World Development Report 1992)」のなかで、政策、プログラム、制度の各側面で大きなシフトが生ずることを前提条件としつつ、持続可能な経済及び人的資源の開発と環境の保護・改善は、その加速も可能であり、両立しうると結論づけた。その両立の確保のため、以下の二つのタイプの政策には高い優先順位を与えている。一つは、開発と環境間のプラスのリンケージを生かす政策、例えば、貧困緩和と健全な環境政策との間のプラスの結びつきを活用することが挙げられる。この点に関し、プレストン総裁は、「開発の促進と環境保護は同一命題の相互補完的側面であり、貧困の克服にはその双方が必要である。」と述べ (World Bank News No. 1992. 6. 4)、所得向上、貧困緩和、環境保護の相互間のプラスの結びつきに十分配慮することを強調している。二つには、マイナスのリンケージを打破する政策、例えば、稚拙な成長戦略によって生じた土壌の劣化などの環境上の損傷を修復する試みなどである。

現在の世銀の環境政策の基本目標は、以下の4点に集約される。

- ① 健全な環境保護のための優先順位の決定、制度構築、環境プログラムの実施に関する途上国支援、
- ② 世銀の貸付プロジェクトの環境アセスメントによる環境配慮の徹底、
- ③ 世銀の貸付・融資対象加盟国による貧困の緩和と環境保護のリンケージの強化の支援、
- ④ GEFによる地球環境問題への途上国支援

## 3. 貸付プロジェクトに対する世銀の監理と評価

世銀の全てのプロジェクトは、その貸付期間中、恒常的に責任担当スタッフによってモニタリングされる。特に、業務評価局は、過去に承認した貸付案件を審理して、教訓を学びうるパターンと傾向を特定し、将来の業務に向けて勧告を行っている。そのなかには、環境影響を考慮して改善を図ったものについての評価も実施している。

例えば、1990年環境報告書では、畜産 (Livestok) プロジェクト (ボツアナ)、ナルマダ (Narmada) 川流域プロジェクト (インド)、シングラウリ (Singrauli) 地域開発プロジェクト (インド)、クドゥン・オンボ (Kedung Ombo) プロジェクト (インドネシア)、カラジャス (Carajas) 鉄鋼プロジェクト (ブラジル)、ポロノロエステ (Polonoroeste) プ

プロジェクト(ブラジル)など6件について評価を行っている。これらには、畜産(Livestok)プロジェクトのケースのように、例えば、国際環境 NGO から家畜遮断のためのフェンス設置による野生生物への影響が問題視されたが、世銀はフェンス設置への貸付はされておらず、フェンス政策自体の再検討を政府に要望していたとして、問題とされたことの多くに誤った情報があるとするものもある。しかし、環境への影響が大きいことを理由に世銀の政策を見直し・変更する契機となったプロジェクトも少なくない。代表的な事例として挙げられるものにブラジル北西部のポロノロエステプロジェクト(ロンドニア州の熱帯雨林貫通道路建設と住民移住計画)がある。1981~1984年の期間に4億3400万ドルの貸付がなされたが、このプロジェクトによる熱帯雨林の減少が5年間で20%といわれている。そこで、以下に、世銀の移住政策を巡って国際的論議を呼んだナルマダ流域開発プロジェクトに関する世銀の教訓についてみることにする。

#### (1) ナルマダ流域開発プロジェクトの教訓

1985年4月、世銀はインド西部の最貧地域の一つで、干ばつ常襲地帯にダム・発電所建設と灌漑運河の建設からなるサルダル・サロバル・プロジェクト(ナルマダ)に対する貸付の決定を行った。それは、家庭用水、農業用水、工業用水と電力及び雇用機会の確保を目的とするものであった。しかし、1980年代の後半になって、このプロジェクトによって生ずる環境問題や立ち退き者に対する世銀の移住政策や関係の諸州(グジャラート、マディヤプラデシュ、マハラシュトラ)の策定した移住計画に対して、地域住民や国際 NGO による論議が高まってきた。その論点は、経済性(経済収益性、便益)、強制移住、森林地の水没の三つに集約される。

1991年、当時のコナブル世銀総裁は、このプロジェクトの移住及び再就業活動の実施とプロジェクトの環境影響の評価に関して独立審査を実施することを表明した。国連開発計画の元事務局長を団長として組織された独立審査団は、世銀に対して1992年6月に審査報告書(Morse Report)を提出した。その報告書は、世銀の移住政策に関して、立退いた住民が再定住後に少なくとも旧来の生活水準を維持・回復できるような政策を講ずるべきであると述べた。そして、プロジェクトの審査、実施、監理に係る従来の世銀の政策やガイドラインに重大な欠陥のあることを指摘し、このプロジェクトに対して一定の距離をもって再考するように要望するものであった。また、このような問題がその他のプロジェクト

に対しても普遍性をもつかどうかを確認するために、世銀の手続を見直すように勧告した。

1992年10月、世銀の理事会はこの独立審査の報告結果を受け入れ、インド政府に対して6カ月の期限と支援条件を付して、このプロジェクトへの支援を続行することを決定した。しかし、1993年3月、インド政府は移住と再就業に関する政府のアクション・プランに基づき、独立で建設工事を完了することを決め、世銀に対して貸付残余部分の取消しを求めた。

以上は、ナルマダ・プロジェクトによる教訓の大まかな経緯である。世銀の貸付プロジェクトに対する監理と評価業務にとって、審査前の借入国の基礎的データとその地域社会との有効なコンサルテーションが如何に重要であることを示している。この教訓は、移住問題の複雑性とこれに対する世銀側及び借入国側の対応能力の強化の必要性を指摘するものであった。

## (2) 強制移住に関する業務指令

住民の移転を伴うプロジェクトの業務担当者は、強制移住に関わる業務指令に従って、審査を行うが、特に、①強制移住の発生の回避ないしその最小化、②不可避の場合における移住計画の策定、③コミュニティの参加、④再定住地における悪影響の最小化、⑤弱者（原住民・少数民族など）に対する適正な補償、などを考慮することとなっている。

1992年10月の世銀理事会において、ナルマダの教訓からこれまでの教訓の見直しの提案がなされ、見直しを行うタスク・フォースが環境局内に組織された。6つの業務地域の協力の下に、現在貸付中の案件のうち、強制移住を含むプロジェクト（約135件）の分析に着手した。その分析は、強制移住プロジェクトでは特定の問題が繰り返されることを示唆している。すなわち、①移住が主要な問題として特定されてこなかったこと、②借入国における移住政策と法的規定が土地所有権や損失補償法の延長線上にあること、③途上国における移住に関する組織や管理機構が弱体であること、④移住の運営に用いられる技術的な熟達度に不足があること、などである。

また、当該プロジェクトが貸付契約やガイドラインの遵守のもとに実施されているかを確認する作業と合わせて、強制移住の実施状況を改善するための短期的・長期的戦略についての評価作業が行なわれ、特に、アジア地域における強制移住、都市及びインフラ・プロジェクトによる移住、移住の実施状況、世銀の技術的支援等への勧告が1994年4月にま

とめられた。大規模な移住を伴うプロジェクトの案件には、銀行の管理業務として以下の4点をセットで実施することを定めた。すなわち、①借入約款に借入国政府の移住者収入の回復を保証させること、②必要に応じて、追加資金の融資などの経済的措置をとること、③審査時などの移住分析を改善すること、④移住の構成部分に関して定期的に監督すること。

#### 4. 環境関連貸付

環境への配慮を世銀業務に統合する活動は、近年目覚ましく進展している。

世銀の貸付における環境関連貸付 (Environmental Lending) は、図1及び図2にみるように急激に膨らんでいる。世銀では、プロジェクトに係る環境保全対策のコストまたは便益が全体費用の50%以上のものを環境主体プロジェクト (Primarily Environmental Project) とし、全体費用の10%以上、50%以下のものを環境要素を含むプロジェクト (Significant Environmental Components Project) と位置づけている。その実績をみると、1992年度 (1991年7月1日～1992年6月30日) では、全承認プロジェクト件数222件中、前者は19件約12億ドル、後者は43件であったが、1993年度 (1992年7月1日～1993年6月30日) では、前者は24件総額19.9億ドルに達し、後者についても30件認められている。

承認された環境主体型プロジェクトには、三つのタイプの業務がある。すなわち、①都市・産業公害規制 (Urban and Industrial Pollution Control)、②自然資源管理 (Natural Resources Management)、③環境制度設計 (Environmental Institution Building) などである。この①のタイプはブラウン・アジェンダとも呼ばれ、都市が直面している三つの領域すなわち、エネルギー利用と効率、都市公害・産業公害の防止、都市環境の管理、などをカバーしている。1993年度では、7件13億ドルがブラジル、中国、韓国、トルコの水質汚染管理とインド、メキシコの大気汚染規制に関する大規模プロジェクトに貸付されている。1994年度は表1にみるように、新規貸付としては14億ドルとなっている。

②のタイプはグリーン・アジェンダと呼ばれ、持続可能な自然資源の管理を促進し、資源劣化の抑止を意図する活動を対象としている。それには農業及び土地の管理、森林の管理、水資源及び集水域の管理、海洋・水資源及び集水域の管理、海洋・沿岸域の管理、種の多様性の保全、などが含まれる。

エジプト、インド、パキスタン、トルコの水資源管理・国土保全やエジプト、ガボン、

セーシェル、チュニジア、ペネゼエラの野生生物の生息地保護及びインドネシアの害虫管理など10件のプロジェクトに5億2千百万ドルが貸付された。また、この①と②のタイプを横断し結び付けるものとして③のタイプがあり、ボリビア、チリ、中国、ガーナ、韓国、パキスタンなど、6件1億7千3百万ドルが貸付されている。②と③に関する1994年度の貸付状況を表2及び3に示す。

表1 ブラウン・アジェンダ(1994年度)

Projects for Urban Environmental Management  
and Pollution Control, Fiscal 1994  
(millions of dollars)

<i>Country</i>	<i>project</i>	<i>Loan/credit (L/C)</i>	<i>World Bank financing</i>	<i>Total project cost</i>
Algeria	Water Supply and Sewerage Rehabilitation	L	110	170
China	Shanghai Environment	L	160	457
Ecuador	Mining Development and Environmental Control Technical Assistance	L	14	24
Estonia	District Heating Rehabilitation	L	38	65
Indonesia	Surabaya Urban Development	L	175	618
Mexico	Northern Border Environment	L	368	762
Mexico	Solid Waste Management II	L	200	416
Mexico	Water and Sanitation Sector II	L	350	770
Togo	Lomé Urban Development	C	26	29
Total new lending			1,441	3,311

出典：世銀1994年度報告書 41頁

表2 グリーン・アジェンダ(1994年度)

Projects for Natural Resource Management,  
Fiscal 1994

(millions of dollars)

Country	project	Loan/credit (L/C)	World Bank financing	Total project cost
Bhutan	Third Forestry Development	C	5	9
China	Forest Resource Development and Protection	C	200	356
	Loess Plateau Watershed Rehabilitation	C	150	249
Colombia	Natural Resource Management Program	L	39	65
India	Andhra Pradesh Forestry Forestry Research Education and Extention	C	77	89
		C	47	56
Indonesia	National Watershed Management and Coservation	L	57	488
Lao PDR	Forest Management and Coservation	C	9	20
Pakistan	Balochistan Natural Resource Management	C	15	18
Paraguay	Natural Resources Management	L	50	79
Poland	Forest Development Support	L	146	335
Tunisia	Northwest Mountainous Areas Development	L	28	51
Uruguay	Natural Resources Management and Irrigation Development	L	41	74
Total new lending			864	1,889

出典：世銀1994年度報告書 52頁

表3 環境制度構築プロジェクト(1994年度)

Free-standing projects for Environmental Institution Building,  
Fiscal 1994

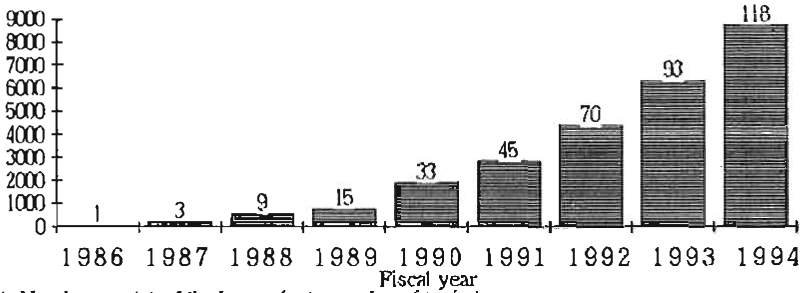
(millions of dollars)

Country	project	Loan/credit (L/C)	World Bank financing	Total project cost
The Gambia	Capacity Building for Environmental Management Technical Assistance	C	3	5
Korea	Environment Tecnical Development	L	90	156
Morocco	Environmental Management	L	6	11
Total new lending			99	172

出典：世銀1994年度報告書 59頁

図1 世銀の環境関連貸付累積(1986-1994年度)

Figure 1. Cumulative World Bank Environmental Lending,  
Fiscal 1986-94  
Millions U.S.dollars

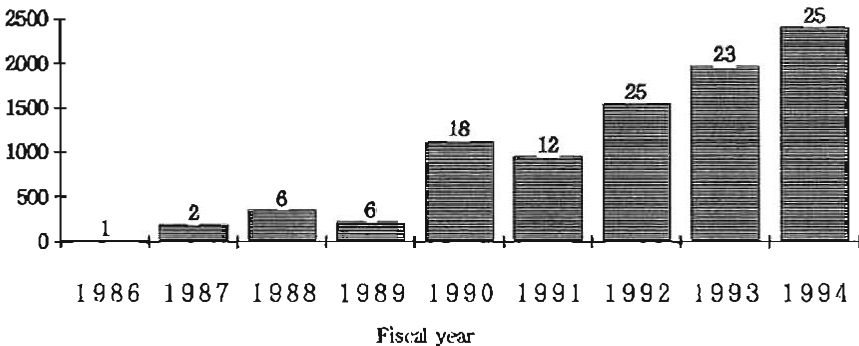


Note: Numbers on top of the bars refer to number of projects.

( 出典 : 世銀 1994 年度報告書 6 頁 )

図2 世銀の年間環境関連貸付(1986-1994年度)

Figure 2. Annual World Bank Environmental Lending,  
Fiscal 1986-94  
Millions U.S.dollars



Note: Numbers on top of the bars refer to number of projects.

( 出典 : 世銀 1994 年度報告書 7 頁 )

## 5. 世銀の環境改善手法

### (1) 国家環境行動計画の策定支援

世銀は、環境配慮を一般業務に内生化するために、これまで内部資料として借入国ごとに環境イシュー・ペーパー (EIP) の作成や特定国の環境詳細研究を実施してきたが、併せて借入国との共同で国家環境行動計画 (National Environmental Action Plan: NEAP) の策定に着手している。

NEAP は、その国の主要な経済・社会開発プログラムのすべてに環境配慮を組み込むための枠組みを示すことを目的とし、そこでの最も重要な環境問題を特定することにより、意思決定者に対して、優先順位の判断を提供するものである。これにより、借入国の主要な環境問題が確認され、その問題に対処するための国別の環境政策やプログラムが形成される一助となる。世銀はこの NEAP の策定と実施を支援することにより、借入国との対話の基礎として活用し、そこから得た情報、結果、戦略を環境業務に取り込んでいる。世銀が NEAP の策定を最初に支援した国はマダガスカルであるが、NEAP の策定過程で、環境アセスメント制度の導入や土壌・水資源保全への関心が深まるなど、現業部門の業務に積極的な影響を与えている。世銀は、1994年度中にほとんどの IDA 借入国が NEAP の作成を完了するように支援を強化している。また、IBRD 借入国も数カ国が策定し、その他の中所得国でも多くが作成中である。

#### (a) 責任と手続

NEAP は融資受入国の各国政府の責任において広範な現地参加のもとで準備し、実施する。世銀はそれに対する助言と要請に基づく技術支援を調整する役割を演じている。

#### (b) 内容と形式

NEAP の内容と形式は、当該国の規模、環境問題の範囲、経済情勢、環境問題に対する政府の対応力の相違によって異なるが、典型的な項目には以下のようなものがある。

#### (ア) 環境と開発戦略との関連

(イ) セクター間の主要な問題 (人口、公衆衛生、文化、資源、社会・経済的要因)

(ウ) 主要な開発活動、経済成長の傾向、資源活用、保護

(エ) 問題解決のための戦略と活動の推進

## 6. 世銀の環境アセスメントに関する教訓



世銀は一定基準でプロジェクトを分類し、必要と認められるプロジェクトにはすべて環境アセスメント (Environmental Assessment: EA) を実施するよう借入国に要求している。

EA の実施は借入国の責任であるが、そのプロセスの支援とモニターは世銀の業務担当者が行っている。また、EA 実施には通常、準備コストの2-3%かかるため、その財政支援も借入国の要請に応じて、技術援助贈与プログラム等の資金によってなされている。

世銀では、業務担当者がプロジェクト審査時に履行する事項として、1989年に EA のスタッフ業務指令 (Operational Directive: OD) を作成し、そのガイドライン (Environmental Assessment Source Book) を定めてきた。

しかし、世銀は、タイ国の第三次電力システム開発プロジェクトによる教訓から、1991年10月に OD を見直し、その改訂を行った。

その契機となった貸付は、タイ発電庁の1991—1992年度投資計画に含まれるいくつかのサブプロジェクトに資金を供与するもので、電力・工業部門の四つの環境規制機関を技術援助、研修、環境モニタリング用機材の調達によって強化することを狙ったものである。このプロジェクトによって、約250世帯の人々が影響を受けるが、その移住に関する規定と保健及び漁業に与える影響について、地域住民や国際 NGO による論争が起こった。

世銀は、このプロジェクトの環境アセスメント及び影響緩和措置についての詳細な審査を実施することにより、1991年12月、理事会は貸付の承認を行った。このケースを通して、世銀は、環境問題への対処には、その透明性の確保と紛争の未然防止・回避を図るプロセスを経て実施されるべきであるとの教訓を得た。

ところで、現行の環境アセスメントは、プロジェクトの設計と実施というサイクルの各段階で環境配慮を組み込む形となっている。まず、設計段階は、プロジェクトの選定におけるスクリーニングから始まる。スクリーニングは、環境アセスメントの必要性とその程度を見極めるもので、環境問題の性質や規模等により、A、B、C、Dの4つのカテゴリーに分類されている。Aは、環境影響が多様かつ重大なプロジェクト (ダム、貯水池、大規模灌漑、大規模都市開発等)、Bは、特定の限定された環境影響のあるプロジェクト (小規模開発等)、Cは、環境アセスメントを必要としない環境影響のないプロジェクト (教育、家族計画、制度開発等)、Dは、環境が主体となる環境プロジェクト、である。ちなみに、1993年度に承認又は検討中のプロジェクト626件のうち、79件がA分類、267件がB分類、235

件がC分類、未分類のものが45件となっている。特に、過去数年の間に、Full EA を要求されるプロジェクト数が増えてきているのが1つの特徴である。1994年度のA分類は26件と前年の19件を上回っている。

スコーピングとEAの準備は連動しており、ブレF/S調査及びF/S調査の必須要件である。詳細設計には環境影響緩和措置を含むものとされ、最終EAは世銀の審査に先だって提出されなければならない。次に、実施段階では、最終EAが借入国及び世銀を満足させる場合、地域環境課が借入国との協議によって決定する環境条件等の基礎となり、それらは貸付協定に組み込まれる。監理に移行すると、借入国との間で同意された諸条件が環境上、遵守され、履行されているか否かのモニタリングが含まれる。実施が完了した後、実際に生じた影響や影響緩和措置の有効性の双方の評価を含むプロジェクト完了報告書(PCR)が提出される。PCRが提出されたプロジェクトは、業務評価局が再評価をその後実施する。

以上が一連のプロジェクト・サイクルであるが、改訂されたODでは、スクリーニングの段階で影響を受ける人々とのコンサルテーションが始まり、特に、EAの準備段階で影響を受ける地域住民やNGOsの参加を不可欠のものとしている。地域住民の巻き込みは、地域固有の潜在的な環境情報の正確な理解を得ることにより、プロジェクト設計を改善し、調査及び環境影響の地域的な誤解を正すことに有益である。これまでの教訓は、それらが限られたものであったことを示していた。1993年度のアセスメントの約70%は、スコーピング段階で学識経験者や地域住民、NGOsとのコンサルテーションを含むものとなった。また、借入国及び世銀のEA遂行能力の構築とEAプロセスの改善により、環境アセスメントの強化を図っている。

## II. アジア開発銀行の取組み

### 1. アジア開発銀行の環境政策

アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)は、1978年に「ADBの援助における環境と開発(Environmental Protection & Development Financing by the ADB)」を理事会に提出し、環境に取り組み始めた。1981～82年に環境専門家2名を採用し、地域セミナーの開催、途上国の環境担当の機関を強化のための技術協力等、の活動を具体的に

行ない始めた。また、技術協力のほか、資金協力では、特に、スクリーニング手続を体系化した。

ADBの環境政策は、1986年の「環境政策と手続の評価 (Review of the Bank's Environmental Policies and Procedures)」に明らかにされたが、それは、環境問題の認識とその適切な対策、担当職員の環境意識の向上、地域資源センター的役割、環境質高揚プロジェクトの支援等であった。1987年に環境部を創設し、1990年に環境局に昇格させるなど組織体制の整備を図っている。

最近の活動では、特に、加盟途上国の環境の状況や環境の法制度、天然資源等を取り纏めた環境プロフィール (Briefing Profile for Country Programming Missions) を作成し、また、植林、衛生といった従来型の環境プロジェクトのほかに、環境管理に重点を置いた地域開発計画、タイのソンクラ湖沼開発調査、サムトラカーン工業汚染防止調査のような技術協力を行っている。

## 2. アジア開発銀行の援助手法

### (1) 環境貸付契約 (Environment Loan Covenants: ELCs)

近時におけるアジア開発銀行の環境配慮の取組みは、主として融資 (finance) におけるプロジェクトの環境健全性を確保する原則手段としての環境アセスメント手続に集中してきたといえる。しかし、プロジェクト実施の幾つかの場面では、環境アセスメントのみでは、十分に注意を喚起することはできないような場合において、ELCsが重要な役割を果たしている。

アジア開発銀行は銀行と借入諸国との間に貸付協定 (Loan agreement) を締結するが、その際、そのプロジェクトの環境健全性を確保するアプローチの1つとして、環境貸出契約 (ELCs) を活用している。

ELCsは借入人が銀行融資を認めさせるための特別の保証であり、また、それらは貸出協定のなかに両当事者が環境問題への責めを負うということへの重要性の反映でもある。ELCsは銀行のプロジェクト・サイクルにおいても、環境配慮を統合するダイアグラムのなかに位置付けられている。

ELCsをもつプロジェクトの歴史を振り返ってみると、発展の段階から、1983-87年までの第1期と1988-90年までの第2期とに区分される。その件数は第1期では、融資件数240

のうちの22パーセントの54件であったが、第2期では175件のうちの73件と、前期の2倍にあたる42パーセントを占めるようになった。1982～87年頃の当初の ELC は、例えば、「借入人は、当該プロジェクトの実施や維持管理を確実にするために、全ての適用可能な公害法規や規則を効果的に実施するように行政庁や環境庁に努めなければならない。」といった一般的内容や性質のもので、借入人の講ずべき全ての行動範囲を反映するものではなかった。

ところが、1988年の契約を契機として、大きな転換期を迎えたといえる。そのことは、数の多さのみならず、その内容と詳細さのレベルであり、契約の多様な類型を反映した広範な環境問題を射程に取り込み、詳細な基準、類型化、計画予定表や成果を含むようになったことに現われている。

最近の代表的な ELCs の事例としては、①工業開発プロジェクト（第2期に採択されたもの）…厳格に適用可能な地方の環境基準の採用や他で実証済みの環境負荷の少ない公害防除手段の義務付けや、さらに詳細かつ具体的な行動準則の義務付けなどをもつ事例、②森林プロジェクト……ADB の環境ガイドライン及び環境アセスメントへの合致を求めた事例、③農業貸付プロジェクト…貸付農家の農薬と肥料の適正使用と環境支援団体との協同など内容の多様化がみられる事例、などがある。

## (2) ADB の EIA 情報

ADB は、各開発部門ごとのガイドラインを作成しており、このガイドラインは、開発計画の各段階における環境チェック項目をチェックリストの形式で指示している。ガイドラインは、環境影響の内容及びその程度を明らかにし、より詳細な EIA の要否の判断を行なう初期環境調査 (IEE) に利用される。以下に、ダム・貯水池及び水力発電計画と工業開発計画のチェックリスト項目の一部を示す。

### (a) ダム・貯水池及び水力発電計画のチェックリスト項目

ADB のダム・貯水池及び水力発電計画のチェックリストの項目は、①プロジェクト立地による環境問題、②設計に関連する環境問題、③建設段階に関連する環境問題、④プロジェクト稼動に関する環境問題、⑤潜在的環境強化対策、⑥水力発電計画のための付加的考慮、等の諸点について、下記の項目のチェックがなされる。

#### ① プロジェクト立地による環境問題

・移転、・稀少生態系の枯渇、・歴史的文化的価値の喪失、・流域の上砂沈砂流出、・航行

の悪化、・地下水への影響、・価値ある魚種の減少、・鉱物資源の水没、・その他の水源による損失や不利な影響

②設計に関連する環境問題

・道路の土砂流出、・貯水池の用意、・水利権争議、・魚類保護

③建設段階に関連する環境問題

・土壌流出、・その他の建設上の危険（労働者の安全、労働衛生、水による疾病）  
・建設のモニタリング

④プロジェクト稼動に関する環境問題

・下流の洪水、・養殖場の氾濫による下流の価値の低下、・下流の土砂流出、  
・貯水池管理の欠落、・富栄養化、・放流水質、・有害病原菌の媒介昆虫、  
・入江・沿岸漁業の影響、・貯水堤の安全性、・運転モニタリング

⑤潜在的環境強化対策

・内水面漁業の強化、・農業の削減、・下流のコミュニティの水供給、・下流の養殖、・林業、野生生物保護、・レクリエーション

⑥水力発電計画のための付加的考慮

・多目的管理の必要性、・農村の電化、・送電線（稀少生態系の強化、野生生物の移動の悪化、環境審美の悪化、建設及び残土地域からの土壌流出）

(b) 工業開発計画のチェックリスト項目

①プロジェクト立地による環境影響

・適正な立地選定、・緩衝帯の妥当性、・アクセス道路による過度な交通危険、  
・近隣者へのニューサンスもしくは危害、・隣接資産価値への影響、・工場排水問題、・近隣者へのニューサンスもしくは危害、・隣接資産価値への影響、・工場排水問題、・移転問題、・稀少生態系への影響、・社会経済的影響、・水供給及び水理への影響、・建造物による環境審美の低下、・建造物による歴史的文化的遺物・価値の劣化

②設計に関連する環境問題

・液体廃棄物の排出、・固形廃棄物の排出、・気体廃棄物の排出、・有害物質の取り扱い、  
・騒音・振動、・工場排水システムの不十分さ、・環境基準の妥当性

③建設段階に関連する環境問題

・アクセス道路問題、・労働者への危険（事故、有害物質の取り扱い、伝染病疾病の危険、

・土壌流失、・騒音・振動、・ちり・臭気、・採石場での危険、・建設段階でのモニタリングに関する規定

#### ④ プロジェクト稼動中での環境問題

・環境上の価値の汚染（液体・固形・気体廃棄物による汚染に伴うもの）、・近隣住民・財産への危険・ニューサンス（騒音・振動、ちり・臭気・大気汚染、アクセス道路上に落下する有害物質の取り扱い、アクセス道路の交通混雑、環境審美上の価値低下）、  
・労働衛生・安全の十分性（有害物質の管理、負傷者への緊急治療に関する規定、定期的健康診断、負傷者への補償、工場内の水供給・衛生施設）、・酸化物の臭気による歴史的遺物・記念物への損害、・モニタリング・人員の十分性

#### ⑤ 批判的・全般的環境評価クライテリア

・貴重かつ非代替的資源の受容不可能な損失、・短期的な利益目的のための貴重かつ非代替的資源の過度な利用、・危険に瀕している種への危険、・国家エネルギー状況からみたエネルギーの過度利用、・住民不安の受容不可能なレベル

### III. 国際金融機関の環境配慮の検討

欧米諸国や国際機関の環境概念は、公害のみならず生態系や住民移住などの社会的側面までも含めて環境をとらえており、特に環境要素としての生態系を重視している。そこで、国際金融機関の環境配慮について、その理念、手法、組織、援助における配慮の段階、等について概観する。

#### 1. プロジェクトサイクルと環境配慮

##### 1) 理念

理念として「環境」を持続的発展を達成するための不可欠な要素として把握している。すなわち、環境を開発の一つの要素として位置づけ、構成要素の「環境」が健全でなければ、開発によって得られる便益は長期的に確保されないとしている。

##### 2) 手法

開発援助で環境を取り扱う手法として、プロジェクト・アプローチとカントリー・アプローチとがある。プロジェクト・アプローチでは、環境配慮を盛り込む開発プロジェクト

方式と、環境質自体を高める環境プロジェクト方式がある。各金融機関ともプロジェクト・アプローチを必ずとっているが、環境プロジェクトについては、ADB、USAIDのように開発途上国の環境計画の立案や実施、管理能力を高める技術協力を中心とする機関と、IDBのように環境プロジェクトの融資を積極的に行うものがある。カントリー・アプローチを積極的に進めているのは世銀である。USAIDは、環境プロファイル(環境に関する国別報告書)を作成している。ADBも途上国の環境意識の高揚と担当職員の参考資料に供するため、環境プロファイルを作成している。環境プロファイルのほとんどは、1987年から1992年までに作成され、公表されている。これらは、環境の状態と推移に関する情報を収集・分析するとともに、関連の法的・制度的状況や当該国の環境政策を評価することにより、環境と開発にかかる問題解決の枠組みを提示することによって、当該国のあるべき環境政策に向けて、政策の変更や転換を提案するものといえる。

### 3) 組織

世銀、USAIDは、環境本部長・地域事務所及び環境専門家を擁している。IDBは、既存の体制のままで各セクター専門家、技術者の環境意識を向上させたり、審査能力を高めることによって環境面への取り組みを強化する体制をとっている。ただし、開発プロジェクトの環境チェックはいずれの場合でもプロジェクト担当者によって行われ、環境専門家は補助的な役割を果たしている。世銀では環境チェックを地域担当環境課が受け持っているため、各地域ごとの特性を考慮に入れる反面、統一性を欠く評価がなされる危険も含んでいる。

### 4) 環境配慮の実行段階

開発プロジェクトに環境配慮を組み込む場合には、プロジェクトサイクルで見るとプロジェクトの①準備・発掘段階、②F/S段階、③審査段階、④実施段階、⑤事後評価段階の5段階のサイクルに分かれる。

①準備・発掘段階は、当該国の資源を優先的に利用して重要な開発目的を達成させるプロジェクト・アイデアを発掘することに狙いがあるため、当該プロジェクトが環境に著しい影響を及ぼす可能性があるか否かを判断する机上でのスクリーニング段階と環境影響の範囲と内容を定性的に把握し、詳細な環境調査や専門家の導入の可否を判断するという二つの段階がある。USAIDは、一般に環境に著しい影響を与えるプロジェクトのタイプを示すリスト、ADIは、環境に及ぼす影響の性質ごとにプロジェクトを分類したリストを利用

している。

② F/S段階では、選別されたプロジェクトについて環境配慮にかかわる領域の見当づけ(Scoping)を行ない、その領域のでどの程度以上の影響を防止するかの判断(Threshold Judgement)が必要とされる。そこでは、期待される便益に見合った費用の範囲内の技術的・組織的問題点の克服やそれに必要な政策の導入の可能性等について、なにがしかの保証が必要となる。USAIDのスコーピング手法は、特に参考となる。この段階では、セクターごとに環境に及ぼす影響を記述したガイドラインやチェックリスト、環境アセスメントの実施手続マニュアル(USAID)、環境プロフィール(世銀、ADB、USAID)が作成されている。

③ 審査段階では、国際金融機関の場合、貸付承認以前に正式な審査を行って、プロジェクトの全面的な健全性や実施の準備状況をチェックするのが一般的である。基本的には、人の健康・安全の確保、生態系の容量(carrying capacity)や自然再生能力(regenerative capacity)を超えない範囲で、プロジェクトの便益の最大化を図る方式で対処している。その際、採用する環境保全対策が、実施機関で運営・管理できるものという配慮が必要である。

④ 実施段階は、プロジェクトの完全な稼動時点までの建設や事業展開をカバーするとともに、進行中の作業や活動のあらゆる局面をモニタリングする必要がある。世銀では借入国と協同して予期していなかった影響を削減し、調整を行っており、ここでの結果が将来のプロジェクトに有意義な提案を与えることにもなる。そこで、各機関とも環境モニタリングの重要性を強調しているが、そのガイドライン、マニュアルは作成されていず、ケースバイケースで対応している。

⑤ 事後評価段階では、当初の配慮事項のフォローアップやモニタリングを通して、その評価を実施し、目的が達成されたかどうかの確認を行うとともに、プロジェクト実施の経験を踏まえて、同種の案件に対して、適用可能な教訓を引き出すことにある。世銀では、すべての案件の事後評価を通常業務の一環として実施している。

以上のプロジェクトサイクルをみると、準備・発掘段階という早期の段階での環境アセスメントの実施による環境配慮がまず考えられる。ところで、プロジェクトを発掘し、準備するのは借入国の責任であり、権限である。その権限を理論的に裏付けているのはいわゆる国家主権の概念である。しかし、この国家主権といえども、借入にあたって一定の制



約を受ける。環境貸出契約はその一例といえる。LDCsの抱える政治的、社会的背景を考慮に入れながら、借入国のイニシアティブにより、環境にリスクの少ないプロジェクトを導入することが可能であろう。また、F/S段階でも、適切な調査活動によって環境影響を評価することができる。しかし、たとえば、世銀のスタッフの関与は、審査以前では諮問的な役割に限定されているので、プロジェクトの環境影響評価は当該借入国の責任に委ねられているという点に注意が必要である。また、審査段階に至るまで通常、1~2年は要する。現実問題として、この審査段階で環境への影響を理由としてプロジェクトの貸付承認を与えないとすることはMDBsと借入国の双方にとって都合の良いことではない。

しかし、応々にして指摘されることは、プロジェクトスタッフが当該プロジェクトに伴う環境影響の情報を意思決定に関与する責任者に十分に与えないといわれる状況は回避されなければならないといえる。これらのプロジェクトサイクルの過程にMDBsの環境政策を実現できるような体系を構築することが重要であり、それとともに借入国が積極的に環境評価を実施し、実施プロジェクトの環境影響を削減できる影響緩和措置を導入できるよう資金的・技術的支援体制を形成することが望まれている。

## 2. わが国のMDBsへの対応戦略

わが国が、貸付プロジェクトに対する環境配慮を重視するとすれば、こうしたMDBsにどのような影響力を及ぼしうるのだろうか。一般に、プロジェクトの採択決定は、そのMDBsの組織構造によって影響される。たとえば、世界銀行には、世銀加盟国の代表で構成される総務会（Board of Governors）があり、意思決定は、各国の拠出する出資額に比例した投票権をもつ加重投票による多数決制度を採用している。しかし、慣行とされる3年に1度の年次総会（原則は年1度）では、総務会の専管事項を除き、その審議内容の多くが理事会に委任されるのが通常である。そこで、世銀の業務の実質的な監理にあたる理事会（Board of Executive Directors: BED）を構成する24名（1992年改正）の常任理事がプロジェクトの貸付承認を単純多数決で決定する。わが国は、出資額の大きい任命理事国（アメリカ、日本、ドイツ、イギリス、フランス）である。また、OECDとの協調融資において、1993年度は1,289億円を融資している（表4参照）。このことは、言葉を換えれば、これらの機関の自国の代表理事にどれだけ影響力を行使しうるかということであろう。この点についての米国の経験についてみてみよう。

表4 国際援助機関との協調融資動向(1989～93年度)

年 度	世界銀行 <sup>1</sup>		アジア開発銀行		米州開発銀行		アフリカ開発銀行 <sup>2</sup>		合 計 <sup>3</sup>	
	OECP借付融資額 (百万円)	案件数	OECP借付融資額 (百万円)	案件数	OECP借付融資額 (百万円)	案件数	OECP借付融資額 (百万円)	案件数	OECP借付融資額 (百万円)	案件数
1989	224,965	14	23,077	2	0	0	33,967	4	224,965	14
1990	110,208	11	26,688	3	0	0	11,818	2	136,896	14
1991	94,110	9	30,698	2	62,216	2	0	0	176,532	12
1992	32,823	4	33,085	1	41,810	6	10,006	2	111,379	12
1993	84,236	12	17,052	3	31,475	1	17,982	2	128,893	15
1989～93計	546,342	50	130,600	11	135,501	9	73,763	10	778,715	67

(注) \*：国際復興開発銀行(IBRD)、国際開発協会(IDA)および国際金融公社(IFC)の合計。

\*\*：アフリカ開発銀行(AfDB)およびアフリカ開発基金(AfDF)の合計。

\*\*\*：同一案件において複数の機関が協調融資を行っている場合には、OECP承諾ベース(1件)にて計上している。

出典：OECP1994、P27

その対応は、大別すると、次の2つである。その1つは、自国の代表理事への影響力の行使である。たとえば、アメリカ合衆国議会は、世界銀行の代表理事に対して、すべてのプロジェクトにおいて、持続的発展と天然資源の効率的利用の促進を要求している。また、パブリック・ロー(99-591)では、財務長官が代表理事に対して、世界銀行の開発援助に体系的な環境アセスメント制度を導入するように要求してきた。

このような影響力の行使により、これまで、提案されたプロジェクトが、世銀の理事会に提出される以前の段階において、ある程度の修正や改善を行うことが可能であり、事実、これにより、プロジェクトが取消になったこともある。

また、財務省とプロジェクト・スタッフとの間で合意に達しなかった場合においても、直接的に代表理事に対して、圧力をかけることで、目的を達成したこともあり、1987年には、6つのプロジェクト提案にこの種の実績をもっている。

その2つは、拠出する出資額の多寡の決定によって、影響力を行使することである。MDBsの最大の弱点は、その財政が各国の拠出によって賄われていることである。そこで、出資額の増減の意思決定に関連して、影響力を行使できる。事実、米国では、1988年にアメリカ開発銀行への出資額を「環境保全的な資源の効率的努力がみられない」として、削減した経緯がある。

このような2つの対応によって、米国がMDBsに影響力を行使しているとみることができ。特に、近年の米国議会の動きをみると、MDBsにNEPAの環境アセスメント制度と類似の制度を導入すべきだとの主張もみうけられた。

その主たる内容は、以下の5項目に要約される。

- (1) 環境へ重大な影響を与えるおそれのあるプロジェクトに関して、米国代表理事に、プロジェクトスタッフに対して、表決の120日前までに、環境影響評価書を提出するように要求すること。
- (2) 上記の代表理事の得た情報は、プロジェクト計画に反映されるとともに、環境影響評価書は公衆に公表されること。
- (3) 大統領環境問題諮問委員会(CEQ)は、MDBsの環境影響評価に関する基準を作成すること。
- (4) この基準が適用されてから30日後に、米国の代表理事はこのアセスメントの評価プロセスを実施できる手続きに関して、交渉を開始すること。
- (5) 米国財務長官は、他の行政機関と協力して、MDBsが環境影響評価を実施に移せるように技術的な支援を与えること。

結局のところ、この国内法の国際法への適用問題には、財務省や国務省が強く反対したことにより、すべては実現しなかった。しかし、(1)及び(2)に関しては、先にみたように、1989年12月の国際開発財政法によって、代表理事は少なくとも120日前までに環境影響評価書が用意されなければ、投票を行わないことを定め、代表理事に制約を課している。

以上に述べた米国の対応は、わが国の今後のMDBsとの対応すなわち、多国間援助において大いに参考になると考える。一つの提案としては、国際協力法の制定を望むことも重要ではあるが、その前に閣議決定による関係省庁の要綱によるODAアセスメントの整備やOECDや国際協力事業団の設置関係法の改正による援助アセスメントの強化などにより、環境影響評価に際してのきめの細かい技術的支援を構築することが重要だと考える。

## 結びにかえて

アジェンダ21では、環境の保護を経済開発の一環として重視し、自国のみならず他国の自然生態系を保護しうる安全策を講ずることにより、最も脆弱な生態系の管理を必要とする開発途上国のニーズに高度の優先順位を与えるべきとの環境指針を表明してきた。特に、この環境指針や環境目標をさらに具体化し、その履行を監理する責任と努力が国際金融開発機関に課せられているといえるであろう。ここでみた世銀の教訓は、環境行動計画、環

境アセスメントや環境関連貸付に積極的に生かされ始めていると評価できる。

しかし、開発途上国が資源循環型社会を形成できるように誘導するためには、行動を制御する基準やその認識情報、合意形成の場、さらに市場経済に組み込むための経済的インセンティブ等をさらに具体的に検討していく必要がある。すなわち、成長や効率性を確保する経済的目標、貧困の撲滅や公正といった社会的目標と自然資源の維持という生態学的目標という三つの目標の相関関係を正確に把握し、相互に調整を図ることが要求されよう。

現下の開発途上国の実情に対応しつつ、可能な限り地球インパクトの少ない社会、換言すれば、人間の基本的ニーズの充足を前提とした地球本位型社会を実現するためには、国際環境協力によって得られる教訓を理論的かつ実践的な誘導政策として積極的に位置づけることも、今後の課題になると思われる。

〔参考文献〕

- ・ World Bank The World Bank and the Environment. 1990, 1991, 1992, 1993.
- ・ World Bank (1994) Making Development Sustainable.
- ・ World Bank (1991) Environmental Assessment Sourcebook. Technical paper 139, 140, 154, Vol I, II, III.
- ・ 五十嵐武士編 (1990) 日本のODAと国際秩序、日本国際問題研究所、272pp.
- ・ 世界銀行(1992)世界開発報告1992開発と環境、国際復興開発銀行/世界銀行、308pp.
- ・ 笹沼充弘 (1991) ODA 援助批判を考える、工業時事通信社、318pp.
- ・ 鷲見一夫編著 (1990) きらわれる援助—世銀・日本の援助とナルマダ・ダム、築地書館、293pp.
- ・ 鷲見一夫 (1994) 世界銀行—開発金融と環境・人権問題—、有斐閣、388pp.
- ・ 多谷千香子 (1994) ODA と環境・人権、有斐閣、306pp.
- ・ 瀧口直樹 (1992) 開発途上国の環境—平成4年版環境白書を中心にして—、環境研究、88, 34~51頁。
- ・ 竹本和彦 (1992) 世界銀行での環境保全への取組み、環境研究、88, 74~83頁。
- ・ 藤倉 良 (1992) 開発援助における環境問題への取組み—世界銀行と円借款を例に—、資源環境対策、28, (8), 1-6頁。
- ・ 柳憲一郎 (1991) 開発援助における環境配慮、北見大学論集、25, 57~72頁。
- ・ 柳憲一郎 (1993) 持続可能な開発のための国際環境協力、環境情報科学22, 4, 38~44頁。

# 国際的な環境政策の展開

## ——債務自然保護スワップ——

磯崎 博 司

### I. 債務と自然保護とのスワップ

1980年代半ばに、開発途上国の負っている債務を自然保護事業と交換することが提唱された<sup>(1)</sup>。具体的には、国際的な自然保護団体が、民間金融機関の保有する開発途上国向けの債権を割り引き価格で買い取り、当該債務国政府に対して外貨による債務返済の代わりに自然保護分野への自国通貨による財政支出を求める手法であり、債務自然保護スワップ (DNS : Debt for Nature Swap) と呼ばれた。これを受けて、1987年にボリビアで初めてのDNSが実施された。

#### 1. DNSの背景

このような手法が求められた背景には、1970年代から1980年代にかけて生じた次のようないくつかの社会経済的な状況があった。

##### (a) 累積債務とセカンドリー・マーケット

1970年代には、開発途上国の経済は比較的順調な発展を見せた。特に、中南米諸国における工業化は顕著であった。これらの開発途上国の産業に対して、先進各国の民間金融機関は積極的に資金を融資した。その際、回収リスクを小さくするため、民間企業への直接貸し付けではなく、その国の政府の保証を得るか、その国の政府への融資とされた。一方、開発途上国政府も、財政赤字やインフレへの対策を十分に行わないままそのような融資や保証を受け入れた。

ところが、1970年代末頃から米国の金利が上昇し、債務国の利払い負担は急増した<sup>(2)</sup>。さらに、1980年代初頭には世界的な不況により、消費需要やエネルギー使用が低迷したため、一次産品価格は下落した。返済のための外貨収入を一次産品の輸出に頼っていた多くの開発途上国は、返済のための借り入れを増やさざるを得なくなり、債務の累積が進んだ (表1 債務国の対外債務残高を参照)。

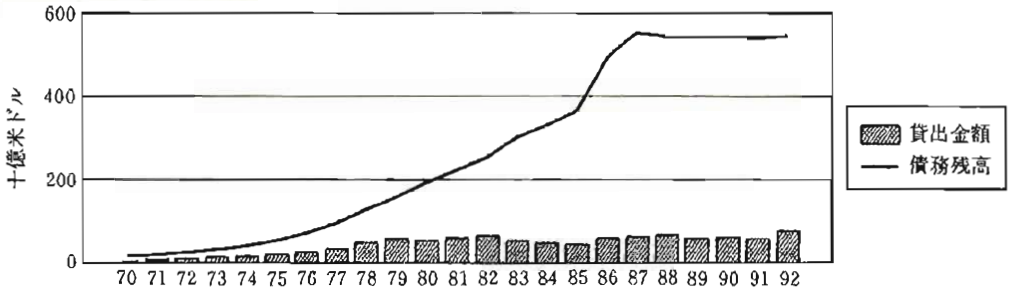
表1 債務国の対外債務残高

<単位：百万米ドル>

全債務国

年	1970年	71年	72年	73年	74年	75年	76年	77年	78年	79年
貸出金額	4,285	5,204	8,079	11,671	14,541	18,399	23,907	31,182	45,940	53,642
元本返済金額	2,216	2,489	3,138	4,751	5,385	6,003	7,004	10,624	18,162	22,990
差引：ネット資金フロー	2,070	2,715	4,941	6,920	9,156	12,396	16,903	20,558	27,778	30,652
債務残高	16,087	19,359	24,283	32,468	42,934	54,420	71,633	94,437	126,622	156,882

80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年
50,840	57,260	61,671	51,067	43,156	41,074	56,156	61,693	65,563	58,211	58,689	56,809	75,923
22,378	24,887	25,317	23,255	24,572	29,135	44,905	50,692	51,399	48,646	55,222	51,106	54,292
28,462	32,372	36,354	27,812	18,583	11,939	11,251	11,001	14,164	9,566	3,467	5,702	21,632
192,384	218,005	251,294	300,296	326,928	363,769	496,006	555,480	546,688	546,089	544,053	540,164	546,303



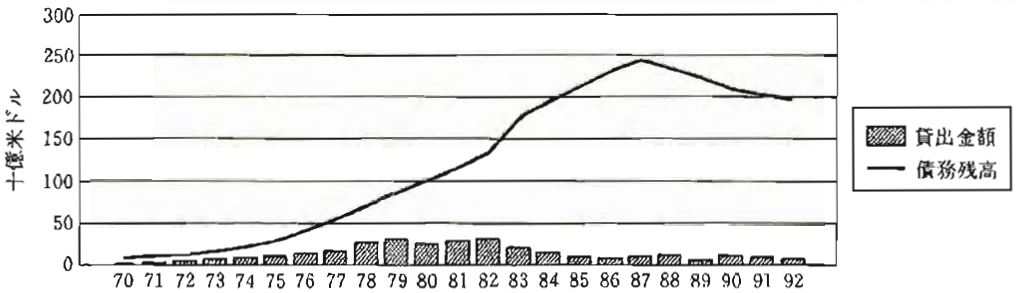
(出所) World Debt Tables 1986-87, 1988-89, 1993-94.

中南米

<単位：百万米ドル>

年	1970年	71年	72年	73年	74年	75年	76年	77年	78年	79年
貸出金額	2,279	2,577	4,457	6,147	8,658	9,113	14,226	17,474	26,333	30,478
元本返済金額	1,158	1,302	1,580	2,250	2,718	2,982	3,556	5,909	10,813	14,056
差引：ネット資金フロー	1,121	1,275	2,877	3,897	5,941	6,131	10,670	11,566	15,521	16,422
債務残高	7,669	9,168	12,096	16,341	23,248	29,072	40,552	53,102	70,731	86,493

80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年
24,708	29,458	29,869	20,075	15,161	9,972	7,639	10,411	11,487	5,430	9,113	8,654	7,787
12,079	11,955	10,376	7,214	6,760	5,575	6,615	6,289	7,784	10,019	10,125	7,189	12,550
12,629	17,503	19,493	12,860	8,401	4,397	1,023	4,122	3,703	-4,589	-1,013	1,466	-4,763
99,060	114,474	135,331	174,209	195,202	210,760	232,445	245,986	235,448	224,488	208,230	202,087	195,543



(出所) World Debt Tables 1986-87, 1988-89, 1993-94.

(海外環境協力センター『債務環境スワップの現状と課題』(1994) 資料編4頁より。)

他方で、世界的な不況により先進国からの資金フローは減り始めた。こうして、多額の債務を抱え、返済不能となる開発途上国が急増し<sup>(3)</sup>、世界経済にも大きな影響を与えた。大量の不良債権を抱えた民間金融機関の経営不安や倒産も心配され、欧米諸国の政府は対応策を検討し始めた。一方で、民間金融機関も、保有する債権を少しでも有利に処分する方法を検討した。1980年代始めには、そのような民間金融機関の債権を割引価格で売買するセカンダリー・マーケットが誕生した。このセカンダリー・マーケットを通じて、債務エクイティ・スワップを始めとする債務転換プログラム（DCP：Debt Conversion Program）が進められた。DCPには、債務エクイティ・スワップのほか、債務債券スワップ、デットバイバック、債務輸出スワップ、債務開発スワップ、そしてDNSなどが含まれる<sup>(4)</sup>。債務エクイティ・スワップは、民間債権の購入者が外貨による返済を受ける代わりに、その国内通貨に見合う金額で債務国の国営企業の株式やその他の資産を入手するという手法であり、DNSの見本となった。

#### （b） 外貨獲得と自然破壊

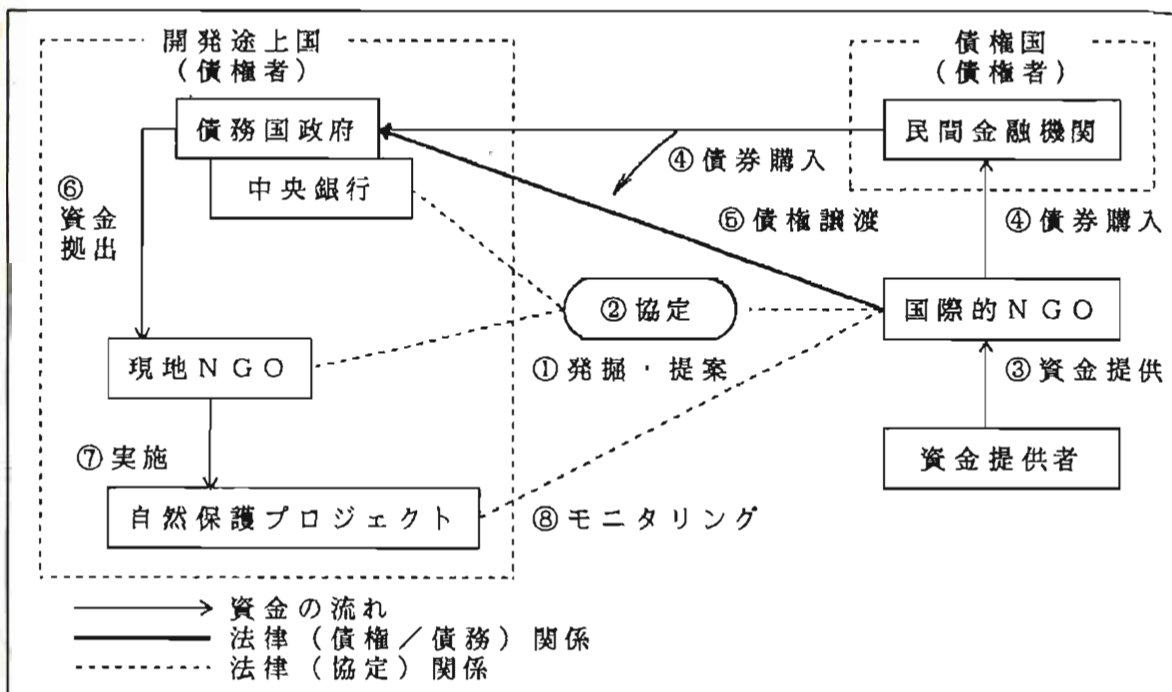
開発途上国における債務は通常は先進国の通貨建てであり、開発途上国は債務返済のために輸出産業を振興し、外貨を獲得しなければならない。多くの開発途上国で、先進国市場に輸出する農林水産品の生産のために広大な地域が開拓された。外貨獲得のために生物資源の過剰開発が行われ、自然が切り売りされたのである。特に、中南米諸国において熱帯林地域が伐採され、開拓され、熱帯林が減少したことに先進国の自然保護団体から強い関心が寄せられた<sup>(5)</sup>。熱帯林は、生物多様性の保全や地球温暖化の原因となる二酸化炭素の固定に欠かせないとされ、地球レベルの問題に発展した<sup>(6)</sup>。

さらに、これらの国においては、歳出削減のために環境関連予算が抑制され、自然保護対策は不十分であった。自然保護に対する資金が不足しているという認識は、開発途上国の政府関係者にも広まっていた。特に、米国の NGO (Non-Governmental Organization) は、このような危機的状況を強く認識していた。

## 2. DNS の仕組み

これまでに実施された DNS は、対象国によって法制度、自然保護行政への取組、国内の自然保護活動の状況などに違いがあるため、細かな点ではそれぞれ異なっている。その標準的な仕組みとしては以下のような要素が挙げられる（図1 DNS の仕組みを参照）。

図1 DNSの仕組み



(海外環境協力センター『債務環境スワップの現状と課題』(1994)4頁より)

- ① 国際 NGO は、債務国政府や現地 NGO と協調して、自然保護事業を発掘し、または提案する。
- ② 債務国政府、国際 NGO および現地 NGO は、削減する債務内容、自然保護事業内容および財政支出額などについて DNS 協定を結ぶ。
- ③ 国際 NGO は寄付を募り、DNS に必要な資金を調達する。
- ④ 国際 NGO は、民間金融機関などの保有する当該債務国向け債権をセカンダリーマーケットにおいて市場価格またはさらに割り引いた価格で買い取るか、寄付を受ける(7)。
- ⑤ 国際 NGO は、DNS 協定に基づき債務国政府に債権を譲渡する(8)。
- ⑥ 債務国政府は、協定に定められた金額の本国通貨を支出し、自然保護事業の資金の財源とする。その支出は、多くの場合、国内基金の積立てまたは債券の発行などの形で行われる。



⑦ 現地 NGO、債務国政府は、自然保護事業を実施する。

⑧ 国際 NGO は必要に応じて DNS 事業の推進状況をモニタリングする。

このようにセカンダリー・マーケットで割引価格で債権を購入することを通じて、その購入のために集められた資金を上回る現地通貨が自然保護事業に支出されることになる。これは資金増大効果と呼ばれ、DNS を含む債務転換法の特徴である<sup>(9)</sup>。なお、DNS は、前述の債務エクイティ・スワップの手法を応用したものだが、それとは異なり、対外債務と交換されるのは債務国政府による自然保護分野への財政支出であり、株式や資産の所有権または管理権などではない。

### 3. DNS の役割

1994年までに DNS に資金提供された金額の合計は約4000万米ドル、交換対象となった対外債務の合計額面は約1億5000万米ドル、DNS によって自然保護などの事業に支出された金額の合計は約1億米ドル相当である(表2 DNS の一覧表を参照)。これらの DNS は、対象となった開発途上国の自然保護および財政の分野で重要な役割を果たしてきている。

第一に、DNS により開発途上国政府の自然保護施策に対する資金提供が行われた。その資金によって国立公園や保護地域が指定・拡大され、その管理体制が改善されるなどの成果が見られた。DNS によって、それまでの自然保護関連予算に相当する資金が提供された事例もある<sup>(10)</sup>。他方、予算面だけでなく、施策面でも進展が見られた。DNS は開発途上国政府との共同事業であるため、その政府内において自然保護施策の重要性に関する認識が高められた。さらに、DNS は基金を設置することが多いため、人員の補充、施設の整備、普及教育活動などに要するコストを長期的に提供することを通じて、自然保護事業を継続的に実施することを可能とした。

第二に、DNS によって交換された分については、債務の削減が実現したことになる。しかし、DNS によって交換された債務の金額は、DNS 実施国の対外債務残高の合計と比較すると、平均して0.1%未満に過ぎない。したがって、DNS による債務削減は副次的な成果に過ぎない(表3 DNS による債務削減効果を参照)。

第三に、DNS は債務問題と自然保護を結びつけ、開発途上国の政府による自然保護事業に民間資金を活用する道を開いた。そのような自然保護事業には、従来から公的資金としての ODA が充てられてきていたが、開発途上国においては自然保護事業の優先度が低く、

表2 DNSの一覧表

〔単位：千米ドル〕

1993年12月現在

時期	債権購入者	債権購入額 A	債権の額面	自然保護事業 支出額B	B/A	対象プロジェクトの主な内容	資金の使用形態	備 考
〔中南米諸国〕								
コスタリカ								
88. 2	FPN	918	5,400	4,050	4.4	国立公園保護プロジェクト	基金を設置、利子収入を利用	WWFによる資金提供
88. 7	オランダ政府	5,000	33,000	9,900	2.0	植林プログラム	一部で基金を設置	ロードアイランド州フリー ートナショナルバンクの 寄付25万ドルを含む
89. 1	TNC	784	5,600	1,680	2.1	国立公園の保全・管理	本国通貨建て債券に転換	
89. 4	スウェーデン政府	3,500	24,500	17,100	4.9	国立公園の管理	直接利用	
90. 3	スウェーデン政府 WWF, TNC	1,953	10,754	9,603	4.9	自然保護区管理（保全事業、研究、 エコツーリズム）	本国通貨建て債券に転換	
91. 1	RA, MCL, TNC	360	600	540	1.5	国立公園の管理及び地域住民福祉向 上事業	不明	
合計		12,515	79,854	42,873				

## メキシコ

91. 4	CI	183	250	250	1.4	熱帯林地域情報センターの整備（要 員雇用、訓練、機器導入など） 自然保護区の管理、自然保護教育	直接利用 （4カ年計画で支出額400万ド ルの枠を設定）	Mac Arthur Foundati- onによる資金提供
91. 8	CI	0	250	250	N.A.	同上	同上	Bank of Americaによ る債権寄付
92. 1	CI	355	441	441	1.2	熱帯林地域情報センターの整備 自然保護区の管理、自然保護教育	直接利用	USAIDによる資金提供
合計		538	941	941				

## ボリビア

87. 7	CI	96	650	650	6.8	野生生物保護地区拡大、保護・管理	基金を設置、利子収入を利用	
92. 6	WWF, TNC	0	11,500	2,760	N.A.	森林管理、現地NGO支援	直接利用	J.P. MORGANによる債 権寄付
合計		96	12,150	3,410				

時期	債権購入者	債権購入額 A	債権の額面	自然保護事業 支出額B	B/A	対象プロジェクトの主な内容	資金の使用形態	備 考
エクアドル								
87.12	WWF	354	1,000	1,000	2.8	自然公園管理の改善・強化	国債を基金に寄付、利息収入を利用	
89. 4	WWF, TNC, MBG	1,069	9,000	9,000	8.4	熱帯林保全プロジェクト	基金を設置	
合計		1,423	10,000	10,000				
グアテマラ								
91.10	TNC	75	100	90	1.2	熱帯林保全プロジェクト	不明	
92. 5	CI	1,200	1,334	1,334	1.1	森林資源の持続的利用、エコツーリズム	基金を設置、利息収入を利用	USAIDによる資金提供
合計		1,275	1,434	1,424				
ドミニカ共和国								
90. 3	PRCT, TNC	116	582	582	5.0	公園管理、持続可能な開発教育、科学研 フィールドの管理・植林	直接利用	
ジャマイカ								
91.10	TNC	300	437	437	1.5	公園管理	一部で基金を設置	
ブラジル								
92. 6	TNC	850	2,200	2,200	2.6	熱帯林保全プロジェクト	基金を設置	
〔東南アジア諸国〕								
フィリピン								
89. 1	WWF	200	390	390	2.0	国立公園の管理	一部で基金を設置	
90. 8	WWF	439	900	900	2.1	国立公園の管理及び地域住民福祉向上	一部で基金を設置	
92. 1	WWF	5,000	9,847	8,816	1.8	自然保護プロジェクト	基金を設置、利息収入を利用	東京銀行よりの20万米ドルを含む
93. 8	WWF	12,970	19,000	17,100	1.3	自然保護地区の管理、レンジャーや管理従事者の訓練・養成	一部で基金を設置	
合計		18,609	30,137	27,206				

時期	債権購入者	債権購入額 A	債権の額面	自然保護事業 支出額B	B/A	対象プロジェクトの主な内容	資金の使用形態	備考
----	-------	------------	-------	----------------	-----	---------------	---------	----

〔アフリカ諸国〕  
マダガスカル

89.7	WWF	950	2,111	2,111	2.2	自然保護地区の管理、レンジャーや管理従事者の訓練・養成	一部で基金を設置	
90.8	WWF	446	919	919	2.1	マングローブ林の保護	一部で基金を設置	
91.3	CI	59	119	119	2.0	自然保護地区における管理・要員雇用・地域住民福祉向上事業、環境に関する高等教育。森林資源の持続的利用	支出金額の35%が基金に振り向けられる。1991年から5カ年計画で債権額面合計500万ドルを予定する。	USAIDによる資金提供
92.6	CI	110	237	237	2.1	自然保護地区における管理・要員雇用・地域住民福祉向上事業、環境に関する高等教育。森林資源の持続的利用。	拠出金は、基金に組みこまれる。	UNDPによる資金提供
93.10	CI	1,400	3,200	3,200	2.3	自然保護地区における管理・要員雇用・地域住民福祉向上事業、環境に関する高等教育。森林資源の持続的利用。	拠出金は、基金に組みこまれる。	USAIDによる資金提供
93.12	WWF	909	1,868	1,868	2.1	自然保護地区の管理、レンジャーや管理従事者の訓練・養成	一部で基金を設置	
合計		3,874	8,454	8,454				

ザンビア

89.8	WWF	454	2,270	2,270	5.0	野生生物保護地区の管理	直接利用	
------	-----	-----	-------	-------	-----	-------------	------	--

ナイジェリア

91.7	NCF	65	150	93	1.4	不明	不明	
------	-----	----	-----	----	-----	----	----	--

〔東ヨーロッパ諸国〕

ポーランド

90.1	WWF	12	50	50	4.3	河川域自然保護	直接利用	
------	-----	----	----	----	-----	---------	------	--

出所：自然保護債務スワップの現状と我が国の取組（環境庁1991年）  
ワールド・デット・テーブル1993年（世界銀行）  
WWF WORLD WILDLIFE FUND DEBT FOR NATURE  
SWAPS TO DATE：DECEMBER 1993  
WWF, CI提供資料

注：WWF＝世界自然保護基金米国委員会、CI＝コンサベーション・インターナショナル  
TNC＝ザネイチャー・コンサベーション、NPF＝コスタリカ州立公園財団、MBG＝ミズーリ州立公園、  
PRCT＝ペブルリコ環境保護協会、RA＝熱帯雨林同盟、MCL＝モンテヴェルア自然保護同盟、  
DDC＝開発のための債務連合、SI＝スミソニアン協会、NCF＝ナイジェリア環境保護財団  
USAID＝米国国際開発庁、UNDP＝国連開発計画

（海外環境協力センター『債務環境スワップの現状と課題』（1994）資料編1～3頁より。）

表3 DNSによる債務削減効果

(単位：百万米ドル)

国名	DNSで交換された債務の額面 (a)	対外債務合計 (1988年) (b)	$\frac{a}{b} \times 100$ (%)
コスタリカ	79.85	4,530	1.763
エクアドル	10.00	10,864	0.092
マダガスカル	3.65	3,602	0.101
ザンビア	2.27	6,498	0.035
フィリピン	1.29	29,448	0.004
メキシコ	0.71	101,567	0.001
ボリビア	0.65	5,456	0.012
ドミニカ共和国	0.58	3,923	0.015
ポーランド	0.05	42,137	0.000
合計	99.05	208,025	0.048

対外債務合計は世界銀行『世界開発報告 1990』による。  
(環境庁地球環境部『自然保護債務スワップの現状とわが国の取組み』(1991) 30頁より。)

必ずしも必要な資金が提供されてこなかった。

第四に、DNSによって、開発途上国の政府が行う自然保護事業に対して現地 NGO の意見を反映させることができた。NGO が加わることによって、きめこまやかで現地に対応した事業を実施できる可能性が高くなった。また、DNS は現地 NGO に対して活動資金を提供した。

#### 4. 問題点と対策

他方で、これまでに実施された DNS に関して、次のような問題が生じ、また、批判も出されてきている。それらの問題や批判を考慮して対策がとられており、最近の DNS においては大きな問題点は解消されてきている。

##### (a) 関題と批判

第一に、DNS には交渉のための様々な労力と時間、すなわち、取り扱いコストがかかる。DNS には多くの関係者が介在するため、国際 NGO が単独で自然保護事業を実施する場合に比較しただけでも、より多くの取り扱いコストを要する。具体的には、債務国政府を始

めとするすべての関係者と交渉し、また、自然保護事業の内容の検討をしなければならない。その際には、金融取引、法制度、生態学など多くの分野にわたる専門的な経験、情報、能力が必要とされる。これらの交渉と調整に数カ月要することも多い。

第二に、セカンダリー・マーケットは原則的に相対取引であり、交渉次第で条件や価格が決まる。そのため、債権の割引レートの変動幅は大きく、経済的規模の小さい国に対する債権は出回っていない。他方、セカンダリー・マーケットは債務契約の不履行またはその可能性を前提とした制度であり、金融秩序の観点から問題がある。特に、資金増大効果を大きくしようとする、割引率の高い債権を対象にすることとなる。それは、結局、誠実に債務を履行している国ではなく、債務を滞らせている国ほど、自然保護などに対する資金が得られ、債務負担が軽減されるという問題を生じさせる。

第三に、DNS で実施された事業には、国立公園や保護区などが設定され、保護・管理が行われる場合があるが、その地域の住民から反発が出ることがある<sup>(11)</sup>。特に、その地域で先住民族が伝統的な農業などを行っている場合には、資源と土地の利用管理をめぐって問題となることがある。

第四に、DNS は、開発途上国の国内政策に対する内政干渉であるとの指摘がある<sup>(12)</sup>。DNS は、財政難のために予算削減されている貧困対策、教育、公衆衛生、福祉、安全保障、産業基盤整備、公共交通などのほかの多くの施策に優先して、自然保護事業の実施を求めらるからである。

第五に、DNS 実施国となる債務国の多くは財政的余裕に乏しいため、通貨の増発によって DNS のための支出を行うことがあるが、それは国内の通貨供給量を増加させ、インフレを招来させる危険がある<sup>(13)</sup>。

第六に、DNS には、その協定どおりに履行されなかった場合に、その実施を確保する効果的な対抗手段がないという問題がある。政策の変更や政権交代により、DNS 事業が実施されなかったり、修正されたり、遅れたり、場合によっては収用されたりすることが考えられる。実際に、最初に DNS が行われたボリビアにおいては、財政難のために約束された支払いが約 2 年間遅れた。このように債務国政府が DNS 協定を実施しない場合に、もう一方の当事者である国際 NGO などが当該国政府に実施を求める有効な法的手段は見あたらない<sup>(14)</sup>。

DNS 手法は契約の更改にあたり、開発途上国政府に外貨による返済を義務づける旧契約

は消滅し、同国政府に現地通貨での支出を義務づける新たな契約が成立したこととなる。債権譲渡や代物弁済ではないために、国際 NGO などは同国政府に対して転換前の旧債務の履行を求めることはできない。

他方、収用などの国家行為に対しては、その国の国内法および国内裁判で争うことは可能であるが、その行為が否定されることは期待できない。また、DNS 協定は開発途上国政府が一方当事者であるものの、国際法上の協定ではないため、国際法上の手段で解決することも難しい。

第七に、DNS を含む債務転換には法的な問題が伴う。特に、対象とする旧債務がシンジケートローンである場合には、債権者間の平等を保障するため、シェアリング条項 (sharing clauses) や義務的期限前弁済条項 (mandatory prepayment provisions) が含まれていることがある。また、個々の債務契約には、債務転換に対するその他の制限がつけられていることがあるが、それらは公開されないことも多い。これらの制限を含む債務の場合には転換が難しい<sup>(15)</sup>。

#### (b) 必要とされる対策

以上のような問題や批判については、以下のような対策が必要とされる。最近では、それらの対策をとっている DNS も増えてきている。全体として、DNS は資金調達的手段に過ぎない。DNS 事業が着実に実施されるためには、事業の内容自体が十分に検討された優れたものでなければならない。

第一に、取り扱いコストに関しては、十分な事前の情報収集と各関係者間での密接な協力をすることによって解消できる。

第二に、債務の不履行を前提とすることは、DNS だけではなく、債務削減や債務転換すべてにかかわる問題である。しかも、DNS による金額は小さいため、問題となるレベルではない。

第三に、対象地域の住民による反発については、地域住民の支持および参加を確保する必要がある。特に、対象とされる地域の土地所有権や伝統的な利用権の関係があいまいな場合は、その生活を考慮し、地元の人々と共同体の合意を得ることが重要である。最近の DNS では、国立公園の人員雇用、施設の整備、保護区の拡大など国立公園の管理に関する施策のほか、植林、電気や水道の敷設、学術振興、教育施設の建設など地域住民の利益を重視した社会開発プログラムが加えられることが多くなっている。他方、現地 NGO または

地方政府の機関が事業の管理やモニタリングに積極的に携わることが不可欠である。ただし、開発途上国の中には、地元住民を代表する適切な現地 NGO が存在しない場合もある。

第四に、内政干渉であるとの指摘については、DNS は開発途上国政府の承認と参加がなければ成立しないために、法的には問題とならない。実際、DNS を引き受けるかどうかは、債務国の財務担当省または中央銀行が、交換レート、金融商品の種類、自国の信用力、インフレの危険性、自然保護分野以外の分野の財政支出とのバランスなどを検討して決定する。しかし、DNS は、押しつけ的でない債務国主導型の事業としなければならない。そのためには、DNS 全体の企画と管理に債務国と現地 NGO の参加を確保する必要がある。

第五に、インフレの懸念については、債務国の中央銀行や財務当局が通貨供給量を勘案しながら、貨幣増刷によるインフレの危険性も検討して現地通貨の支出条件を決定している。なお、最近の DNS では、インフレの危険を回避するために、基金が設置されたり、政府債券または現地 NGO 名義の債券などの通貨以外の金融商品によって支出されており、インフレ対策はとられている。

第六に、DNS 協定上の義務の不履行は、すべての形式の国際協力にかかわることであり、特に DNS に限られた問題ではない。しかし、DNS においては不履行に対抗する法的な措置は難しいために、現地 NGO の主体的な参加や基金の設立によって、長期的かつ安定的な計画とする必要がある。特に、DNS 事業の持続性および事業資金の供給の持続性を確保する必要がある<sup>(16)</sup>。また、DNS の実施にあたっては、財政支出のほかにも、法制度の整備、基礎的調査の実施、具体的な管理計画の策定、レンジャーの配置などが債務国政府によって行われなければならない。このように、DNS の実施は、債務国政府、特に、自然保護担当部局の自然保護政策を継続的に実行する意志と能力、そして積極的な行動にかかっているため、当該国政府と密接な協力関係を築き、維持する必要がある。

第七に、法的問題については、債務転換に対する制限は、債務エクイティ・スワップに代表される経済的利益を追求する債務転換を対象にしている。そのため、DNS のように債権者間に問題を生じさせない債務転換については、適用除外条項を組み入れることも増えてきている。これらの制限を回避して DNS が行われた例もあり、対象とする債務契約について十分な調査をすることで対応できる。その点では、債務国が債務のスワップ制度を既に導入しているか、あるいは導入に積極的であること、並びに、債務転換プログラムを制度として有していることは、大きな助けとなる<sup>(17)</sup>。



## II. 新たな状況と展開

以上のように、DNSは、1985年以降の開発途上国の累積債務と地球規模の自然破壊が進んだ時期に求められ、実施された。その後、次のような変化に伴い、その緊急的な意味が減じてDNSの実施件数は減少傾向にある。今後のDNSにあたっては、新たな状況を考慮して対応することが求められている。

### 1. 状況の変化

1990年代に入って、DNSが求められた時期の経済的条件が大きく変わり、資金面でのメリットが少なくなった。また、開発途上国政府による自然保護に対する認識も高まり、DNS以外の手法によっても同様の事業が行われるようになった。

#### (a) 累積債務問題の解決

開発途上国の累積債務問題は、当初は、短期的な返済資金の不足と考えられた。そのため、累積債務国の自助努力が基本とされ、一時的な債務繰り延べと追加融資が行われた。1985年に米国のベーカー財務長官は、累積債務に対応するための融資の提案を行った<sup>(18)</sup>。しかし、民間金融機関は、公的機関との負担関係が公平ではないとの不満を抱き、また、新規融資も返済不能となるのおそれから、その提案には協力しなかった。その提案を補強するため、1987年に債務削減を含むメニュー・アプローチが発表されたが<sup>(19)</sup>、それも進展しなかった。しかし、米国政府によるそのメニュー・アプローチが債務削減を含んでいたことは、その後の債務対策に大きな影響を与えた。

1989年にブレイディ財務長官は、債務削減を柱とする新債務対策を発表した<sup>(20)</sup>。それは基本的にはベーカー提案を継承して開発途上国の経済の構造調整も求めていたが、債務削減が中心とされ、公的資金により支援するという新しい視点も打ち出された。ベーカー提案に寄せられた不公平感が解決されたこと、民間金融機関に債権処理の余力があったこと、債務エクイティ・スワップなどがすでに定着しつつあったこと、債務国の政情不安は民間金融機関にとっても不利益であることなどにより、民間金融機関はこの提案を受け入れた。

その結果、民間債権は債券（ブレイディ債）に転換された。さらに、IMF・世界銀行などがブレイディ提案適用国に信用補完したため、当該債務国では海外へ逃避していた資金が還流し、直接投資も回復した。1980年代とは逆に民間部門への純資金流入が公的部門の

純資金流出を上回るようになり、資本収支も大幅に改善された。こうして、世界銀行は、1992年末に中所得開発途上国の債務危機は解消されたと宣言した。

#### (b) 債権の割引率の低下

プレイディ債は流通性を有し、換金処分がしやすい。また、債務国の経済状況も1990年代になって好転してきた。今後の値上りを期待して債券を保有し続ける民間金融機関も増えてきた。そのため、セカンダリー・マーケットにおいては、以前より高い価格で債務国向けの債権が取引されるようになってきている（表4セカンダリー・マーケットにおける債権価格を参照）。これにより、DNSの資金増大効果は減少した。

#### (c) 基金方式

1990年代のDNSは当初のものとは比べて金額が大きく、件数が少なくなっている（表2DNSの一覧表参照）。これは、設置された基金の利子をDNS事業に充てるようになってきているため、その基金のために多額の資金を要すること、また、DNS一件あたりの取り扱いコストが高くなったため規模の小さいDNSではメリットが小さくなってしまふことなどによる。こうして、多額の資金を要する一方で、自然保護への支出は利子により少しづつしか行われぬ。しかも、インフレのため、基金の価値が減少してしまうという問題も生じている。

#### (d) DNS以外の手法

1990年代になって、地球規模の環境問題に対する認識が国際的に高まった。それらの問題に対応する際に必要とされる資金を調達するために様々な方法が提案された。たとえば、従来のDNSの手法を拡大して、公的資金を利用したり、さらには公的債務を対象とする新しい形のDNSが実施された<sup>(21)</sup>。

資金面では、DNSのほかにも、先進国政府によるODA、GEF（地球環境ファシリティー）、また、生物多様性条約や改訂熱帯木材協定に定められている資金メカニズムなどによって自然保護に対する資金提供が確保されるようになった。

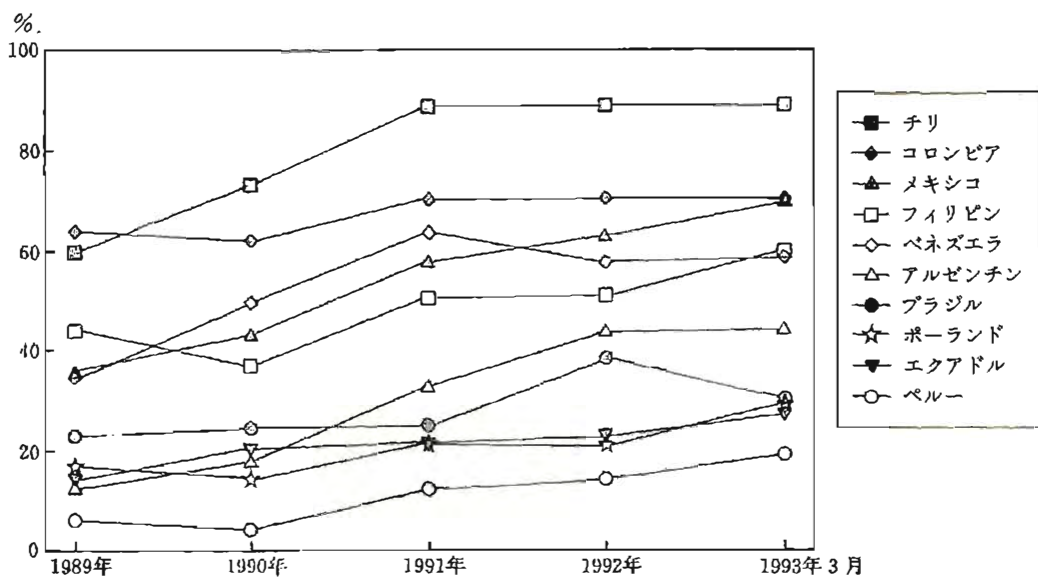
政策面でも、DNSは、NGOが提唱する自然保護事業に開発途上国政府を関与させる有効な手段であった。しかし、地球サミットにおける合意以後、リオ宣言、生物多様性条約、改訂熱帯木材協定などによる対応のように、開発途上国政府の関与が確保できるその他の方策が増えた。

表4 セカンダリー・マーケットにおける債権価格

〈額面=100〉

	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年3月
チリ	60	73	88	88	88
コロンビア	64	62	70	70	70
メキシコ	36	43	58	63	70
フィリピン	44	37	50	50	59
ベネズエラ	35	49	63	57	58
アルゼンチン	13	18	33	43	44
ブラジル	23	24	25	38	30
ポーランド	17	15	21	21	28
エクアドル	14	20	21	22	26
ペルー	6	4	12	14	19

注)各年の12月1日の価格。ただし、1993年は3月1日の価格。



(出所) Leman Brothers "Market Prices for Developing Country Debt"

(海外環境協力センター『債務環境スワップの現状と課題』(1994) 36頁より。)

## 2. 今後の DNS

累積債務問題は解消されたとはいえ、民間債権が債券に形を替えただけであり、開発途上国の債務残高は依然として大きい。また、地球環境問題にも解決すべき問題は残されている。一方、DNS については、アジェンダ21や先進国首脳会議で言及されており、砂漠化防止条約においては資金調達の方法の一つとして定められている<sup>(22)</sup>。したがって、今後も、DNS の手法を生かした資金調達方法が利用される可能性がある。今後の DNS の機能を高めるためには、対象とする債務や事業分野を拡大することと、DNS と手法は異なるが、経済システムの中に自然保護の要素を組み入れることなどが考えられる。

### (a) 対象とする債務の拡大

第一に、開発途上国政府向け民間債権から転換されたプレイディ債を対象にすることが考えられる。債券は流通性を有し、セカンダリー・マーケットにおける民間債権より購入しやすい。ただし、すでに触れたように、IMF・世界銀行などの保証によりプレイディ債は信用力が増加し、その価格は上昇しており、資金増大効果は相対的に低くなっている。

第二に、輸出国の商社などが保有する貿易債権であって、輸入国の為替管理や開発途上国の外貨資金繰りなどにより、輸入国内に滞留しているものを対象にすることが考えられる<sup>(23)</sup>。具体的には、国際 NGO が輸出商社に貿易債権に代わる資金を提供し、貿易債権相当額の現地通貨建てで開発途上国政府が自然保護資金を支出する。ただし、不正または違法な取引やマネーロンダリングにかかわる場合なども考えられるので、十分な調査が必要とされている。

第三に、開発途上国にある多国籍企業の子会社が保有するブロックファンド、すなわち、開発途上国の為替管理政策により外貨への交換ができず、開発途上国から親会社に送金できない状態になっている資金を対象にすることが考えられる<sup>(24)</sup>。具体的には、国際 NGO が多国籍企業の親会社にブロックファンドに相当する資金を提供し、多国籍企業の子会社は現地通貨のままブロックファンドを現地 NGO を通じて自然保護のための資金として提供する。

### (b) 対象とする事業分野の拡大

次に、対象とする事業分野の拡大としては、汚染対策や持続可能な開発に関する事業を含ませることが考えられる。たとえば、汚染防止、社会開発、貧困撲滅、教育、保健衛生、輸出、観光、文化財修復、生活必需事業、技術移転、麻薬撲滅などの事業がある。これら

の一部は、すでに、DNS が行われる以前から行われてきていた。また、一部の DNS にも、自然保護教育、公共サービス事業または公衆衛生事業などを加えた事例がある。

### (c) 自然保護要素の組み入れ

経済システムの中に自然保護の要素を組み入れる事例としては、自然観察を旅行の目的とするエコツーリズム、開発活動とは別の場所で二酸化炭素固定の働きを有する植林事業を行うカーボンオフセット、生物遺伝資源の保安全管理コストをその商業利用に組み入れるためのコスタリカの INBio の活動<sup>(25)</sup>などがある。

## 3. 日本における対応

日本においても、DNS に関心が寄せられている。また、すでに、一部の民間金融機関は、その債権を DNS のために寄付している。ここで、DNS に民間金融機関が関与する場合の税制上の取り扱いとその場合に期待されている役割について検討してみる。

### (a) 税制上の措置

税制上の優遇措置としては、DNS を行う NGO に対して資金提供者が寄付をする場合の措置、および、民間金融機関が債権をセカンダリー・マーケットで割引売却した時の額面価格との差額に対する措置の二つがある<sup>(26)</sup>。

第一に、法人が特定公益増進法人へ寄付する場合には、法人税法により、一般の寄付とは別建てで、一般の寄付金の損金限度額に達するまでの金額を損金に算入する特例措置がある。また、個人が特定公益増進法人へ寄付する場合も、所得税法により一定限度の所得控除の特例が認められている。特定公益増進法人にはいろいろな種類がある。法人税法施行令第77条によると、DNS を行う団体としては、自然環境の保全または海外経済協力を目的とするものが該当する。

したがって、自然環境の保全を目的として特定公益増進法人に認定されている団体が DNS を企画し、寄付を募った場合には、資金提供者は優遇措置を受けることができる。また、公益信託への拠出金については、開発途上地域に対する経済協力のための資金の贈与あるいは自然環境の保全のための助成金の支給を目的とするものは、認定特定公益信託として特定公益増進法人と同様の措置が講じられている。なお、外国の NGO に対して寄付する場合には、一旦、日本の特定公益増進法人や認定特定公益信託に寄付すれば、その優遇措置を活用できる。DNS を行う内外の NGO に対して資金援助を行うことを目的とする国

際的な環境協力のための認定特定公益信託を新たに設置することも望ましい。これにより、特定公益増進法人でない任意団体や日本に支部を持たない外国の NGO が DNS を企画して寄付を募った場合に、優遇措置が可能となる。

第二に、民間金融機関が入札や市場を通じて額面価格よりも低い市場価格で債権を売却した場合、従来のエクイティ・スワップでは損金処理が認められているため、同様に損金処理が可能である。次に市場価格よりも低い価格で売却した場合には、市場価格と売却価格との差額が買い手への贈与と見なされる可能性がある。ただし、贈与先が上記の特定公益増進法人などであれば、その差額も損金算入処理ができる。

#### (b) 情報収集など

DNS は、開発途上国政府、開発途上国の NGO、民間金融機関などとの複雑な交渉や協力を経て実施される。DNS を円滑に実施するためには、開発途上国の金融制度、DNS に対する意向、自然保護事業などの優先度、事業費、政府機関や現地 NGO の事業実施体制、資金運用などに関する詳細で正確な情報を必要とする。民間金融機関は、特に、セカンダリー・マーケットおよびそこで取り扱われている債権に関する様々な情報の提供やアドバイスを行うことができ、この分野で重要な役割を果たし得る。

他方で、このような情報の収集・提供に関する国や国の機関による公的な協力・支援も必要とされる。

- (1) Thomas E. Lovejoy, Aid Debtor Nation's Ecology, New York Times, A-31, October 4, 1984.
- (2) 1980年には、開発途上国による公的債務および公的保証付き債務に関する元利金の返済額は、1970年に比べて10倍以上に拡大した。
- (3) 1982年に、メキシコは債務返済を停止した。1980年代の末期には、開発途上国全体での債務残高は1兆3000億ドルに達し、累積延滞額は約800億ドルに上った。たとえばコスタリカは、1988年には、GNPの7.7%に相当する金額を長期債務返済として支払っていた。
- (4) これらのうち債務エクイティ・スワップ、債務開発スワップなどは、債務削減のプラス効果と同時に、顧客の利益もあり、金融機関にとって経済的なインセンティブがある。さらに、転換後の資金が直接的に開発途上国の経済的な利益に結びつくプラス効果がある。これに対して、DNSの場合は、債務の削減は同様であるが、転換後の資金は開発途上国の直接的な経済的利益にはつながらない。
- (5) 食糧農業機関 (FAO) の1990年の調査によると、1980年代のアフリカ、アジア、中南米の森林などの平均年間減少面積は全体で10万ヘクタールを超えている。特に南米では、1980年を基準として、

年間0.5%の速さで森林減少が進行していた。

- (6) 地球上の全生物の約半数が熱帯林に生息すると言われており、その生物の減少および種の絶滅への影響も懸念された。これらの生物は食糧、工業製品、医薬品などの原料として、また、品種改良やバイオテクノロジーを支える遺伝資源として有用であり、生物多様性条約の対象とされている。
- (7) バンクオブアメリカは1991年のメキシコのDNSに25万米ドルの債権を、東京銀行は1992年のフィリピンのDNSに20万米ドルの債権を、JP モルガンは1992年のボリビアのDNSに1150万米ドルの債権をそれぞれ寄付した。(海外環境協力センター『債務環境スワップの現状と課題』(1994) 9頁。)
- (8) 債務国にとっては、これによって当該債務が消滅したことになる。
- (9) 平均すると、債権は額面の17%で購入され、額面の62%に相当する現地通貨が支出された。
- (10) エクアドルの最初のDNSによって自然保護のために提供された資金は、エクアドルの国立公園に関する総予算に相当する額であった。フィリピンのセントポール国立公園にはレンジャーが2名しかいなかったが、DNSによってレンジャーらのスタッフは23名に増えた。(環境庁地球環境部『自然保護債務スワップの現状と我が国の取組み』(1991)、30-31頁。)
- (11) 最初にDNSが行われたボリビアにおいては、アマゾン地域の住民や木材伐採業者などからの反対があった。計画の縮小、伐採業者などの関係者の事業運営委員会への参加、ITTOによる周辺地域の持続可能な林業開発事業の実施などが行われた結果、地元における合意が得られた。(環境庁地球環境部『自然保護債務スワップの現状と我が国の取組み』(1991)、14-17頁。)
- (12) 最大の債務国であるブラジルは、米国の環境保護団体が提案したアマゾン川流域におけるDNSを国家主権の侵害だとして拒否していた。
- (13) インフレ懸念のため、コスタリカでは1991年以降、債務スワップを中止している。
- (14) Tamara J. Hrynik, Debt-for-Nature Swaps: Effective but not enforceable., 1990, 22 Case W. Res. J. Int'l Law. 141-163; Lincoln C.W. Wee, Debt-for-Nature Swaps, a Reassessment of their Significance in International Environmental Law, 6 Journal of Environmental Law I, 1994, 68-70.
- (15) Chamberlin, M., et al., Sovereign Debt Exchange, University of Illinois Law Review, 1988, 419-424.
- (16) コスタリカのグアナカステ国立公園においては、自立的な収入源を確保して、基金の補填をしつつ自然保護事業が進められているため、基金の枯渇が回避されている。(海外環境協力センター『債務環境スワップの現状と課題』(1994) 資料編16頁。)
- (17) DCPを制度として保有している国としては、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリ、コスタリカ、エクアドル、ホンジュラス、ジャマイカ、メキシコ、ナイジェリア、フィリピン、タンザニア、ウルグアイ、ベネズエラ、ユーゴスラビアの15か国がある。
- (18) ベーカー提案の要点は、累積債務国の自助努力による抜本的な経済構造改革、融資増を含めた国際金融機関の役割の拡充、民間金融機関からの新規融資の3点であり、特に民間金融機関による新規融資に期待するものであった。

- (19) その中には債務の株式化などの債務削減手法が含まれていた。
- (20) プレイディ提案の内容は、次のようであった。既存債権の債券への転換に組み合わせて、新発のニューマネー・ボンドを発行する。既存債権を、金利を軽減したパーボンドおよび金利支払い方法を後寄せにしたステップアップ・ボンドに転換する。既存債権を、元本を割り引いたディスカウント・ボンドに転換する。債務国が債券（バイバックボンド）で資金を調達し、セカンダリー・マーケットで自国の債務を割引価格で買い戻す（キャッシュバイバック）。債務エクイティ・スワップを行う。
- (21) オランダ政府は1988年の対コスタリカのDNSで、スウェーデン政府は1989年と1990年の対コスタリカのDNSで、また、米国国際開発庁（USAID：United States Agency of International Development）は、1991年、93年のマダガスカルおよび1992年メキシコとグアテマラの3件のDNSでそれぞれ資金を提供している。特に、米国は、中南米諸国の公的債務を削減し、削減後の債務の利子を現地通貨で支払うことを認め、その利子を基金として主に自然保護を推進する事業を行う計画（米州支援計画：Enterprise for the America's Initiative）のための国内法を制定している。ただし、公的債務の削減は、誠実に返済に努めている債務国に大きな影響を与えたり、民間資金借入れの困難な諸国が最後の拠り所としている公的な新規投資を受けることが難しくなるとの批判も出されている。USAIDや国際熱帯木材機関は、DNS資金としてではなく、他のDNSにより設置された自然保護基金や事業にも資金を提供している。なお、海外環境協力センター「債務環境スワップの現状と課題」（1994）9頁参照。
- (22) 砂漠化防止条約の第20条2項(d)参照。
- (23) マダガスカルにおいて、コンサベーション・インターナショナル（CI）が、民間金融機関が保有する債権とともに、貿易業者が保有する貿易債権を割引価格で購入した事例がある。
- (24) ガーナにおいて、CIを一員とするコンソーシアムが、多国籍企業の現地子会社のプロットファンド（400万米ドルに相当する現地通貨建て）を100万米ドルで購入した事例がある。
- (25) See, Lincoln C.W. Wee, Debt-for-Nature Swaps, a Reassessment of their Significance in International Environmental Law, 6 Journal of Environmental Law 1, 1994, 57-72.
- (26) 環境庁地球環境部「自然保護債務スワップの現状と我が国の取組み」（1991）、44-46頁。

（本稿は、筆者も委員であった「自然保護債務スワップ等研究会」（1990～1991）および「債務環境スワップ等研究会」（1993～1994）において行われた研究と論議に多くを依っている。なお、これらの研究会の報告書は、環境庁地球環境部「自然保護債務スワップの現状と我が国の取組み」（1991）、海外環境協力センター「債務環境スワップの現状と課題」（1994）として公表された。）



## あとがき

現代に生きる者は地球環境に無関心ではいられない。昨今では、わが国の企業においても環境保護問題を見做すことはできず、環境対策室を設置したりエコマーク商品の開発を積極的に推進するようになった。しかし、オゾンホールや地球温暖化など複合的な汚染については、身近に直接目に見えるものではないため、その責任の所在がむしろ分かり難く、明らかになり難くなってきているともいうことができよう。

環境問題を考えるにあたっては、国際的な視野からの、国及び地方行政からの、企業サイドからの、住民運動などからの多角的アプローチが必要であることは周知のことである。しかし、本研究会においては、わが国における検討が殊に不足していると思われる環境問題と金融問題の接点について、特に「融資者責任」の問題を中心に、学際的に約2年間にわたりご研究いただいた。この点にはテーマをしぼったのは、金融・資本市場の自由化がますます進行する中、「融資者責任」は単に一企業ないし一国内での問題ではありえず、ボーダーレスの更には地球規模の環境問題にもつながってくるとの視点に立ったからであった。また90年の環境白書は「地球規模で考え、地元からの行動」をサブ・テーマとして謳っていたが、現実には自然保護スワップを内政干渉として反発している国々もあるなど、環境と金融に絡み解決されなければならない問題が山積したままだという認識からであった。

本報告書におけるアメリカにおけるレンダーライアビリティなど各国の取組みについての紹介は、わが国の今後の方向に多大な示唆を与えてくれるだろう。金融機関が地球環境に果たさねばならぬ役割は重いという、本報告書の発する警鐘の音は21世紀を目前にした今、ますます大きく響いてくるはずだと思う。

最後になったが、委員長の野村先生をはじめとする委員の方々、本報告書に寄稿して下さった環境庁の仁木さん、小川さん、森さん、また研究会のゲスト・スピーカーとしてお越しいただき貴重なお話を賜った各氏にお礼を申し上げます。

1995年4月30日

財団法人トラスト60

※本書は再生紙を使用しました。

(禁無断転載)

[非売品]

平成7年5月30日印刷

平成7年5月30日発行

環 境 と 金 融

報 告 書

発 行 ©財団法人 トラスト60

東京都中央区八重洲2-3-1

住友信託銀行八重洲ビル内

Tel. 03-3286-8100 (代表)

印刷：(株) アイグ