

7. 環境政策

7.1. 政府組織

旧ソ連共和国時代において環境行政は、1988年に設置された環境保全・天然資源利用委員会（State Committee for Environmental Protection and Natural Resources）が実施していたが、1991年にソビエト社会主義連邦カザフスタン共和国生物・環境管理委員会（State Committee of the Kazakh SSR for Ecology and Environmental Management）に移管され、1994年、自然保護・生物資源省（Ministry of Ecology and Bio-Resources）が設立された。1997年3月の省庁再編でそれまで独立機関であった水文・気象管理局が自然保護・生物資源省に移管された。さらに同年10月に実施された省庁再編では、それまでエネルギー資源および鉱物資源の開発、保全を管理していたエネルギー・天然資源省（現エネルギー・鉱物資源省）から地質・地下資源保護に関する機能が自然保護・生物資源省移管され、省名も天然資源・環境保護省（Ministry of Natural Resources and Environmental Protection）に変更された。これに伴いエネルギー・天然資源省は、エネルギー・産業省と省名が変更になった。また、1999年11月には、農業省から水資源委員会と森林・漁業・狩猟委員会が天然資源・環境保護省に移管され水資源開発および生物多様性保護関係に係る事務を行うこととなった。さらに、2000年12月13日に発令された大統領令により、天然資源・環境保護省から地質・地下資源保全委員会がエネルギー・産業省に移管され省名も環境保護省に変更となり、エネルギー・産業省はエネルギー・鉱物資源省となった²。環境保護省設置令に規定された環境保護省の業務内容および2005年11月末現在における組織を示す。

職 務

- 環境保護政策の立案
- 環境保護に係る法案の策定および法律の改正案策定
- あらゆる経営主体における環境保護基準の遵守および監督
- 環境保護分野における国家管理制度の維持管理および改善計画の策定
- 省の権限の範囲において環境保護に係る経済的手法の検討
- 環境保護分野における国際協力への参加
- 環境保護教育の普及および環境保護情報の整備

² 環境保護省およびエネルギー・鉱物資源省の省名変更については、次のように3段階に分けられる。

【1997年3月】自然保護・生物資源省とエネルギー・天然資源省

【1997年10月】天然資源・環境保護省とエネルギー・産業省

【2000年12月】環境保護省とエネルギー・鉱物資源省

事 務

- 環境保護政策の立案および環境保護事業の実施
- 企業に対する環境汚染物質および排出量に対する許認可
 - 環境汚染物質の排出および排出量に対する許認可
 - 環境保護対策の監督、指導および行政処分
 - 廃棄物の運搬、保管、埋設処理に対する許認可
 - 農薬、化学肥料等化学物質の使用、保管、運送に対する許認可
 - 汚染物質の排出に係る課徴金算定基準の制定
 - 動植物の保護および自然保護地域の制定
 - 絶滅の恐れのある動植物の輸出入に関する監視
- 政府における環境保護および自然保護行政機関との調整
- 気象および水文観測
- 環境モニタリング
- 環境の現況評価および同評価の政府への報告
- 環境影響予測評価手順の制定および環境影響評価書の審査および事業の許認可

組 織

- 大臣は大統領により任命および解任される
- 大統領は大臣の推薦に基づき副大臣を任命および解職する
- 大臣は、環境保護省の組織および職員数について政府の承認を得なければならない
- 大臣は環境保護省の職員、関係組織の長および州環境部の管理職員を任命および解職する
- 環境保護省の関係組織は、水文気象庁、航空気象観測所、環境保護情報センターとし、これらの組織が独自の経済活動を行うことを承認する

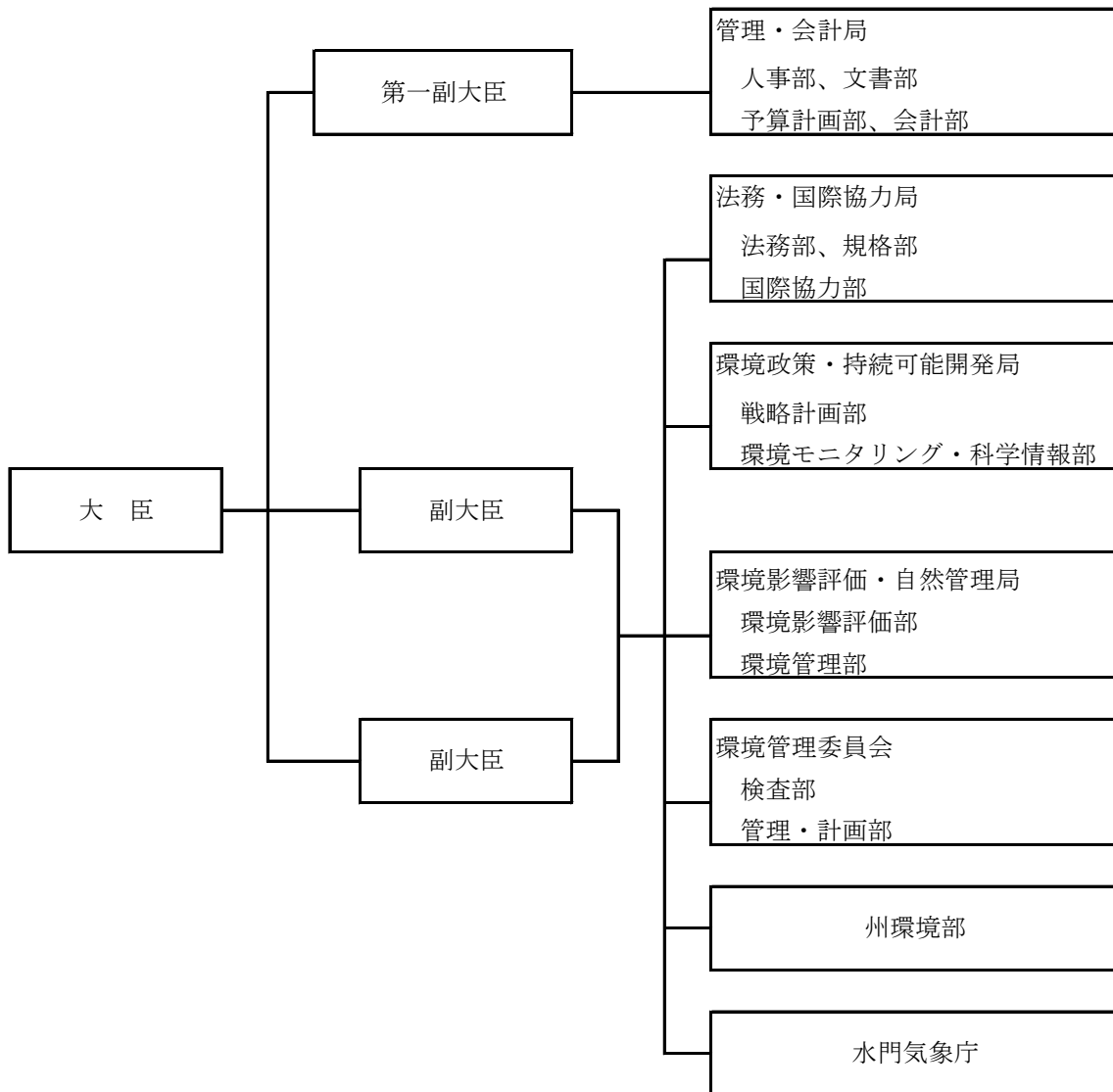


図 7.1 環境保護省の組織図

各州、アルマティ市およびアスタナ市の環境部は、環境保護省に属し、当該州および市の環境保全計画の立案、環境の現況把握、環境保護地域指定申請、企業または政府が作成した環境影響評価報告書の評価、工場への立入検査を行っている。環境部は、州および市によって多少の違いはあるものの、通常、図 7.2 で示す組織である。

アスタナ市の場合、職員数は 36 名。環境経済課は、環境政策の立案を行い、モニタリング課は、環境省の外局で環境モニタリングを行っている水文気象庁 (Kazhydromet) アスタナ水文気象センターから提供された環境モニタリング情報を基にアスタナ市の環境状況を政府に報告する。環境影響評価室は、企業または政府が行う事業に関する環境影響評価書の審査を行う。環境管理課は、工場の立入検査を行い、工場が規定の排出規制を遵守しているかどうか検査する。検査は、工場が独自に実施する環境測定の結果の確認と検査員に

同行した環境部の分析技術者が採取する試料の検査によって行われる。工場が排出規制を守っていない場合、書面による警告や訴訟措置が取られる。立入検査の頻度は、大企業に対して年1回、中小企業はそれ以下である。

市環境部は、国の予算と市の予算で運営されている。市からの予算の70%は、工場が支払う汚染賦課金であり、国からの予算は、複数の州にまたがる環境保全事業に対して配分される。

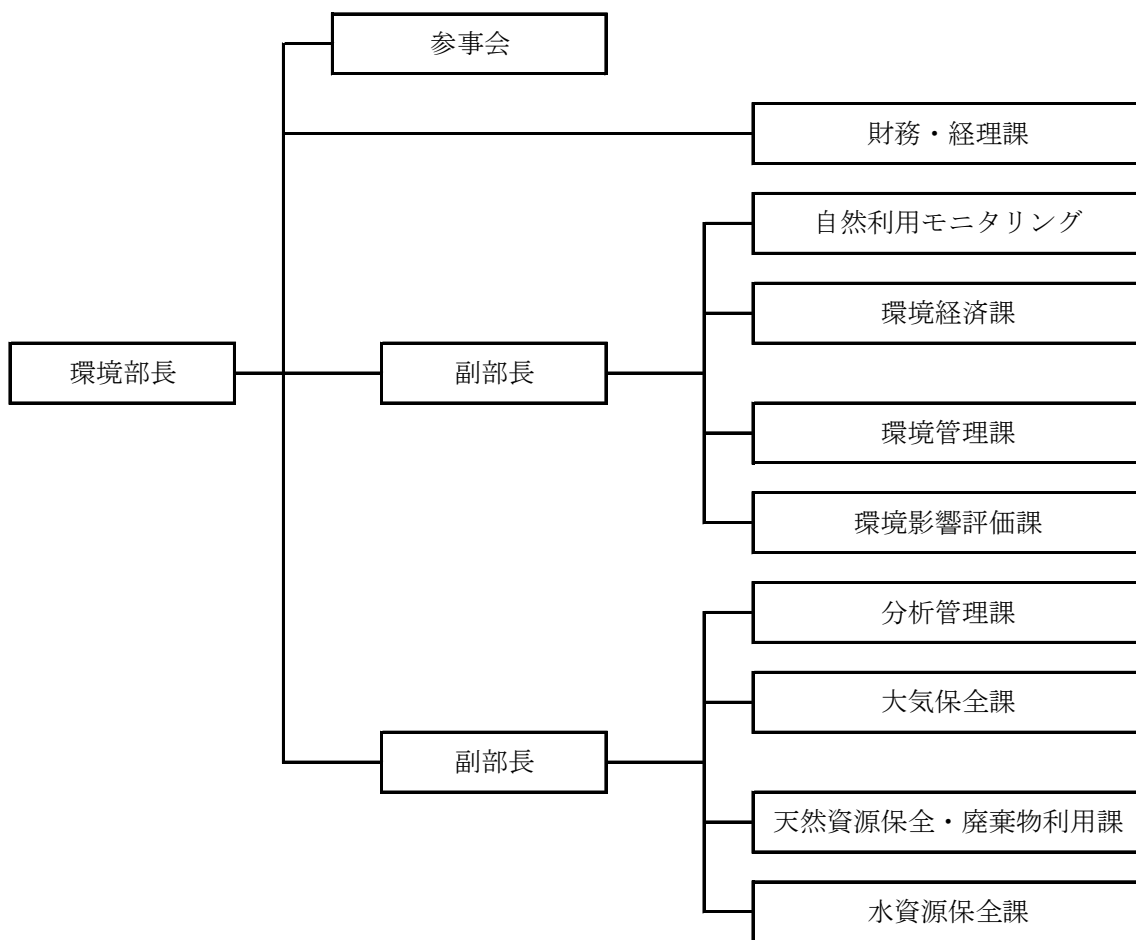


図 7.2 一般的な州（市）環境部組織

環境保護省以外の環境行政に係わる政府機関は、環境基準の制定を行う保健省防疫・衛生センター、灌漑用水の水質を管理する農業省、環境保護省が策定した環境教育政策に基づいて環境教育を実施する教育科学省がある。

7.2. 環境政策

(1) 環境保全戦略

1995年に制定されたカザフスタン共和国憲法は、「国民の生活と健康に好ましい環境保全は国の目標である」と規定している。また、1996年4月に制定された、国家基本計画である「カザフスタン 2030年戦略」は、「環境と調和した国家開発」を目標に掲げている。天然資源・環境保護省（現環境保護省）は、この国家開発方針を実現化するため UNDP の支援を受けて設立された「持続発展のための国家環境センター」によって表 7.1 に示す環境保全戦略を策定し、1998年大統領の承認を得た。環境保全戦略は、活動期間を1998年～2000年、2001年～2010年、2011年～2020年、2021年～2030年の4段階に区分し、各期間中の目標および活動を規定した。しかし、2000年までの活動の評価および見直しが行われた実績はなく、「持続発展のための国家環境センター」に対する UNDP の支援停止とともに省内で議論されることもなくなった。

(2) カザフスタン国環境安全保障に関する基本理念

2003年12月、新たな中期環境戦略として「2004年～2015年カザフスタン国環境安全保障に関する基本理念」が大統領令（No. 1241）として発令された。この基本理念は、独立後から実施された環境保全施策の結果、環境審査制度、許可・管理・監査業務が整備され、1990年代初期に比べて環境汚染の進行は遅くなったものの、過去の環境問題がすべて解決された訳でなく、今後経済発展に伴いさらなる環境問題の発生が懸念されており、ミレニアム開発目標も考慮して策定された。基本理念は、3段階で課題を解決することで目標達成できるような計画になっているが、環境保全戦略と同様に具体的な実施計画および予算の裏付けのないまま途中で曖昧になる可能性もある。

第1段階 (2004～2007年)	環境汚染レベルの低減及びその安定化に関する行動計画の策定
第2段階 (2008～2010年)	環境指数の安定化及び資源利用に関する環境規定の厳格化
第3段階 (2011～2015年)	環境の質の改善及び環境調和型の持続可能な社会発展の実現

- 気候変動や地球のオゾン層破壊をもたらす人為的作用の低減
- 生物多様性の保存及び砂漠化や土壌退化の防止
- 環境災害地域や軍事宇宙基地・実験場の環境修復
- カスピ海大陸棚の汚染防止
- 水資源の枯渇と汚染の防止

- 過去からの汚染、大気汚染、放射能汚染、微生物汚染、化学汚染（越境汚染も含む）の処理と防止
- 産業・生活廃棄物の蓄積量の削減
- 天災・人災による非常事態の防止

設定された課題の解決は、以下の方法で達成される。

- カザフスタン共和国の法律、資源利用の経済メカニズム、国家環境管理・環境モニタリングの改善・体系化
- 資源利用許可制度・環境審査の適正化
- 環境保護分野における科学的研究、環境統計、環境教育、環境広報、住民参加の促進
- 国際協力の拡大

(3) 中期環境保全計画

環境保護省は、上記基本理念に基づいて第一段階（2004年から2007年）の中期計画を立案した。第一段階の目的は、「環境汚染レベルの低減及びその安定化」のための手段の検討であり、以下の課題が挙げられている。

① 環境品質の経営システムの最適化

- 法的な基盤整備
- 国と地方における事業計画の策定
- 経済発展に適した環境保護を行うための公共組織の編成
- 行政、事業者、国民による環境管理システムの改善
- 環境モニタリング制度の充実
- 自然保護の仕事を科学的に保障するシステムの確立
- 組織間協力の仕組み作り
- 経済的な仕組みの改良
- 社会的な協力関係の仕組みの充実
- 環境教育システムの改善
- 国際協力の推進

② 日常生活とそれ以外の活動による環境汚染の低減と自然保護教育の充実

- 人間の活動によるオゾン層と気候に対する影響の低減
- 生物多様性の保護
- ロケット基地と軍事演習場の汚染の修復
- カスピ海大陸棚とその沿岸地域の汚染の予測

- 水資源の枯渇と空気の汚染の予測
- 一般廃棄物と産業廃棄物の減量化と再利用
- 環境汚染状況と疾病率の関係の調査

表 7.1 2030 年までの環境保全目標

優先順位	最 終 目 標	目標 (1998-2000 年)	目標 (2001-2010 年)	目標 (2011-2020 年)	目標 (2021-2030 年)
	国民の生活に好ましい環境の整備	環境汚染進行の防止	環境状況の安定化	環境の改善	国民の生活に好ましい環境の整備
1	<u>健全な環境の保全</u> <ul style="list-style-type: none"> 国民の健康と生活に適した環境確保のための環境改善 汚染環境の回復 資源利用者、公的基金および国際援助による環境保全計画実施のための持続可能な経済支援システムの確立 	<u>効率的な天然資源開発および環境保全行政の確立</u> <ul style="list-style-type: none"> 適切な行政組織の確立 鉱物資源開発関係法律への環境保全条項の追加 海外援助も含めた環境保全計画に対する適切な予算措置 	<u>各種法律への環境保全条項の追加</u> <ul style="list-style-type: none"> 鉱物資源開発関係法律への環境保全条項の追加 環境保全に係る国際条約批准 	<u>環境保全に関する法体系の国際標準レベルへの向上</u> <ul style="list-style-type: none"> 通信、交通、燃料、都市開発分野における環境保全要求に対する適応度の調査 	<u>より高水準な環境の確立</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境保全型および省資源型技術の導入 環境保全型および省資源型技術の導入に対する優遇策の策定 適正な動植物分布の実現
2	<u>効率的な天然資源の開発</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境の現況監視および資源利用者の監督・指導 効率的な資源開発、資源の再生および保存 省資源技術の導入 	<u>天然資源の正当な開発基盤の整備</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境面における領域区分 資源台帳の作成 経済活動の環境影響予測評価および環境監査 省資源技術の導入 特別保護区域間のネットワーク開発 狩猟および漁業区域の設定 資源の再生利用調査 	<u>天然資源開発の適正化</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境保全面における領域区分 区分域毎の環境保全計画の策定 区分域の環境に配慮した開発計画の策定 	<u>既存技術の環境保全型技術への転換</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境保全型技術および省エネルギー型技術導入促進に必要な法制度および経済支援制度の確立 企業への環境保全型技術の提供 	<u>適切な資源開発</u> <ul style="list-style-type: none"> 効率的な環境保全のための経済手段の活用 適正範囲内での天然資源の利用
3	<u>野生動植物の保護</u> <ul style="list-style-type: none"> モニタリング、効率的な資源開発、資源の再生および保存 自然保護地域ネットワークの確立 	<u>環境教育</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境教育方針および計画の策定 環境保全および効率的な資源利用に関する啓蒙普及 	<u>廃棄物の再利用</u> <ul style="list-style-type: none"> 廃棄物再利用の能力向上 廃棄物再利用に対する優遇制度導入 	<u>環境の改善</u> <ul style="list-style-type: none"> 生態系および景観の回復 動植物の再生 	
4	<u>環境教育</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境保全および資源保護に関する教育の実施 環境問題に対する啓蒙 	<u>環境保全および資源の再利用に関する市民活動の活性化</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境保全および資源の再利用に関する活動への市民参加の促進 	<u>環境教育</u> <ul style="list-style-type: none"> 環境保全および効率的な資源利用に関する啓蒙普及 環境保全教育のための法制度整備 4段階の環境保全教育制度の確立 		

出典：The Environment and Natural Resources, Strategic Plan Up To 2030, Ministry of Natural Resources and Environment Protection

7.3. 環境保護省の予算

2005年度の環境保護省の予算は、55億6,400万テンゲであり2002年度の9億9,400万テンゲと比較して5.6倍となった。これは、州環境部に配布する予算が組み入れられたためである。環境保護省予算の30%が水文気象観測および環境モニタリングの実施機関である水文気象庁に配分される。2005年度の予算の構成を表7.2に示す。

表 7.2 環境保護省の予算

単位：百万テンゲ

年	2003年	2004年	2005年
予 算 (州予算)	2,067	2,957 (1,042)	3,944 (1,620)
対前年比	+107%	+43%	+33%
支出先 (予算)	<ul style="list-style-type: none"> • 水文気象庁予算 (600) • クジルオルダ市下水処理施設改修 (500) • パプロダール州化学工場水銀汚染対策継続事業 (242) • 東カザフスタン州セミパラチンスク市下水処理施設改修 (500) 	<ul style="list-style-type: none"> • 水文気象庁予算 (1,565) • 環境保護施設の建設と建設継続 (600) • アスタナ市およびアルマティ市への追加予算 (859) • 環境保護に関する学術研究 (107) 	<ul style="list-style-type: none"> • 水文気象庁予算 (1,471) • 環境保護施設の建設と建設継続 (677) • アスタナ市およびアルマティ市への追加予算 (853) • 環境保護に関する学術研究 (250) • 環境保護施設改修 (164)

出典：「Survey: Issue of Environmental Protection in the Republic of Kazakhstan」

環境保護事業は、環境保護省予算、州予算および7.5章で述べる事業者が汚染物質の排出量に応じて納める環境賦課金を用いて実施される。表7.3に示すとおり、2001年度の環境事業予算全体の91%が環境賦課金であり、環境保護省の予算は3%である。

表 7.3 2001 年度環境事業予算構成

予算源	予算額（百万テンゲ）	構成
環境保護省予算	1.1	2%
州予算	2.1	4%
環境賦課金	44.3	94%
合計	47.5	100%

出典：環境保護省 2001 年

環境賦課金は、事業者が事業を行っている州に納めるため産業のない州は予算が少なく十分な環境保全事業ができない。最も環境環境賦課金の多いのは、石油産業の中心地であるアティラウ州で環境賦課金の 43%を同州が占めている。このため、アティラウ州環境部は欧米製の分析機材を導入するなど、環境対策に十分な予算を配分している。表 7.4 に 2001 年度の各州の環境事業予算（州予算と環境賦課金の合計）を示す。

表 7.4 2001 年度州環境事業予算

単位：千テンゲ

州	予算	%
アティラウ州	17,269	36.2
マンギスタオ州	5,055	10.6
カラガンダ州	4,386	9.2
東カザフスタン州	3,028	6.4
西カザフスタン州	2,468	5.2
パブロダル州	2,059	4.3
アクチュビンスク州	1,116	2.4
南カザフスタン州	9,490	20.0
アルマティ市	704	1.5
ジャンブル州	541	1.1
アルマティ州	324	0.7
コスタナイ州	307	0.7
クジルオルダ州	308	0.7
アクモラ州	220	0.5
北カザフスタン州	147	0.3
アスタナ市	116	0.2
合計	47,538	100

出典：環境保護省 2001 年

環境保全事業に対して環境保護省以外に農業省森林・狩猟委員会が森林保護のための予算を確保している。

7.4. 排出基準

カザフスタンには工場に一律適用される排出基準はなく汚染源毎に最大許容排出量 (Maximum Permissible Concentration) が決められている。排煙中の汚染物質に対する MPC は、汚染源 (工場) の敷地境界から 1,000m 離れた衛生保護区と呼ばれる地点の地上 2m においてすべての汚染物質濃度が環境基準以下になるよう汚染源毎に決められる。衛生保護区における汚染物質の濃度は旧ソ連時代に開発された拡散シミュレーションモデルによって計算される。また、排水に対する MPC は、排水口から排出された排水が周辺の水と 80% 以上混合する地点 (通常排水口の下流 500m) における汚染物質の濃度が水質環境基準以下になるよう決められる。MPC の見直しは、排煙については 5 年毎、排水については 3 年毎に行われる。工場の設備増設によって MPC を維持できない場合は、5 年計画で環境基準を達成できるよう申請する。MPC は州環境局で審査承認される。

7.5. 環境賦課金

環境保護法 28 条「天然資源使用賦課金」に基づき汚染源から汚染物質の排出量に応じて賦課金を徴収している。賦課金の算定方法は環境保護省が規定しているが、個々の汚染物質に対する賦課金の単価は各州の環境保護局が決定し徴収事務も同局が行う。環境賦課金は原則として州が行う以下の環境保全事業に支出されることになっており、具体的な用途は知事が決定する。

- ・ 環境汚染の修復
- ・ 環境保全設備の導入および改修
- ・ 環境保全技術開発
- ・ 環境保全制度整備
- ・ 環境影響評価
- ・ 環境悪化による健康被害救済
- ・ 環境教育等
- ・ 環境保全事業者の技術向上および設備整備

MPC を超えた排出量に対しては超過の割合に応じて罰金が課される。賦課金は税金ではないため企業活動における費用とみなされ、罰金は赤字決算でも支払い義務が生じる。

汚染物質を排出する企業や工場は、汚染物質の排出量に応じて賦課金を支払う。各汚染

物質に対する課金率は、環境保護省で最低率が規定され、各州の議会によって上乘率が決定される。徴収された賦課金の70%が州政府に、残りの30%が国に配分さる。当初、国への配分は環境省の予算に算入されたが、1999年度から政府の一般財源となった。

7.6. 法律

1995年に制定された憲法第31条「国民の健康と生活に望ましい環境の保全に対する目標を定めること」および同条第2項「政府は、国民の健康と生活を悪影響を及ぼす状況や事実の隠蔽に対して説明すること」に基づいて1996年4月に環境保全基本方針が制定された。この環境保全基本方針は、持続可能な経済発展、国民生活の向上、自然災害および公害の防止に必要な国内政治、外交に関する基本方針、法的小および経済的手段、さらに活動の方向性を規定している。

環境保全基本方針に従い、1997年7月環境保護法が制定された。環境保護法は、環境保全および天然資源の有効利用における国民の権利、国および地方自治体の責務ならびに権限、環境規制および監視、施策の実施のための経済的手段、情報公開について規定しているが、法律の施行を補足するための施行令、施行規則が制定されていない。また、環境保護法に規定されている全ての制度が実施されているわけではない。例えば、環境保護法第33条は、環境汚染により人の生命または身体を害した場合の賠償原資となる環境保険について規定しているが、現実には同保険制度は実施されていない。

環境保護法に続いて、環境影響評価法（1997年）、特別自然保護地域法（1997年）、大気保全法（2002年3月）、土地法典（2003年）、水法典（2003年）、森林法典（2003年）が制定された。また環境保護法制定以前に「野生動物の保護、捕獲、増殖に関する法律（1993年）」、「表土保全管理に関する大統領令（1996年）」が制定されている。

環境保護法以外に、「民法」、「住民訴訟手続きに関する大統領令」、「政府組織に関する法律」、「刑法」、「外国人による投資に関する法律」、「公衆衛生法」等にも環境保全に関する条文が含まれている。

環境関係の法律立案における課題として、法律、規制、法律の実施に係る専門家の育成がある。法律の立案に際して、環境分野の専門家の意見が全く反映されていない。その結果、法律の施行において欠陥が判明し、安定した施行ができない状態にある。