

4. 環境政策および関連機関

4.1 環境行政

「パ」国における環境行政は、1994年に環境・森林・野生生物省から改組・設置された環境・地方政府・地域開発省（Ministry of Environment, Local Government & Rural Development: MELGRD）を中心に進められている。

2001年8月、地方政府の独立行政を強調した新地方政府システムを採用したことに付随し、省名が示すように州地方政府との調整を司るのも本省の役目となっている。国家の環境保全戦略の実施に関しても、本省内の国家保全ユニットは国家的環境問題を扱う一方で、施策の実施機関である各州政府内に設けられた同名の部署（Department of ELGRD）との調整責任を担っている。また、国家レベルでの環境政策決定にあたっては、首相を議長とする国家環境保護審議会（Pakistan Environmental Protection Council: PEPC）が最高レベルでの調整機能を有している。PEPCは、環境担当省大臣（副議長）のほか、各州首相、各州環境担当大臣および産業界、医療、法律、NGO、科学技術等の各分野からなる委員35名で構成される。

「パ」国における環境政策は、実質的に1983年の環境保護法令（Pakistan Environmental Protection Ordinance: PEPO-83）の布告に始まるが、その後も法令の実効性がなく、PEPO-83が1997年の新国家環境保護法（Pakistan Environmental Protection Act: PEPA-97）に取って代わるまで、連邦政府、州政府とも実施組織が脆弱であり、法令を具体化する規則も制定されなかった。

その間、1992年、リオデジャネイロの地球サミットを契機に、政府関係者、学識経験者、NGOおよび市民団体の参加を得て、14分野からなる国家保全戦略（National Conservation Strategy: NCS）が策定され、国会承認を得た（内容は1995年度OECC報告書にまとめられている）。

NCSは、1999年に専門家からなる独立組織により見直され、2000年6月国家保全戦略中期見直し（Mid Term Review: NCS-MTR）が発表された。MTRでは、90年代が初期の組織作りや国民への環境意識喚起と戦略作成等のペーパーワークの時代であったのに対して、実施能力の向上と新10ヶ年持続的開発戦略に資する新たな国家戦略NCS-2の策定が強調されている。

MTRを受けて作成した環境アクションプラン（National Environmental Action Plan: NEAP）が、2001年2月にPEPCの承認を得て以来、これを実現するためのサブプログラムを実施している。また、一方ではプロジェクトの形成を円滑化し、国際支援を受けやすくする「サポートプログラムNEAP-SP」の枠組みを設けている。

環境政策は上記の行政機構により推進されているが、以下、MTR以降の各施策についてまとめる。

(1) NCS 中期見直し（NCS-MTR）

2000年5月NCS-MTRは、NCSについて貧困削減や経済発展など社会経済的問題に寄与しなかったこと、実行形態を提示できなかったこと、環境対策の必要性の認識にもかかわらず適切な行動に移されなかったこと、状況の変化に対応して環境保全から持続的開発への移行がなさ

れなかったことなどの反省のもと、NCS Phase-II として中期見直し (MTR) が行われ、以下の提言を行った。

- 1) NCS は、持続可能な開発戦略として運用されるべきこと
- 2) 組織の運営能力を強化すること
- 3) ボトムアップ・デマンド・アプローチによること
- 4) 投入する資源は、様々な方法で国内から調達し、いわゆるグリーンビジネスの機会や地球環境の利益を国内で獲得するなど革新的な資金源も確保すること

(2) 国家環境アクションプラン (NEAP)

NEAP 策定の目的は、公衆衛生を監視し、持続可能な生活環境を増進し、結果として「パ」国国民の生活向上を図るような環境状態に近づけるために行動とプログラムを開始することである。また、行政機関と市民団体の効果的な協力により、急激に悪化している大気、水、土地に対して目に見える改善がもたらされるような対策を講じることに焦点を当てている。

NEAP の戦略的特徴は、近い将来に高い効果が期待できる重点課題に焦点を絞り、人的資源と財源を投入することにある。このため、従来のプロジェクトアプローチではなく、事前に設定された目標に向かって柔軟に課題を絞り、優先順位を維持し、かつジェンダー、貧困削減、キャパシティビルディングなど横断的な要求にも応えるプログラムアプローチをとることを提言している。

また、目標に近づける手段は以下のように計画されている。

- 1) 貧困に対しては、サービスの提供より環境プロジェクトを通じた貧困緩和に焦点を移す
- 2) 政策や強化努力は、貧困層における脆弱性や健康リスクの軽減を目指す方向付けを行う
- 3) 森林破壊、砂漠化、放牧地の荒廃に対するプログラムは、草の根レベルでの既存社会・組織の強化と融和させる
- 4) 現存の貧困削減プログラムに対しては、環境面で貧困層に予期せぬ長期的な影響が発生しないよう支援する
- 5) 国内の利用可能な人的資源、技術的資源に対する信頼を最大化する
- 6) 実施にあたっては、既存の州行政機関やその他の地方行政機関、地方開発プログラムおよび草の根レベルの NGO 活動を通して行う
- 7) 関係者や影響を受ける人の協議には適切な規則と枠組みによる支援がなされるように強化する
- 8) 達成度を評価するため、明確な効果、計測可能な指標、モニタリングと情報システムを確立する
- 9) モニタリングと評価に責任を持つ組織を明確にし、透明性とアカウンタビリティを維持するため、支出・投入・効果に関する情報開示の手続を開発する

一方、手段・行動を実現するために必要なサブプログラムは、以下のとおりであり、特に 1)～4)が優先課題とされている。

・NEAP サブプログラム

- 1) クリーンエアプログラム：i) 車輦による汚染、ii) 工場からの汚染物質の排出、iii) 地方における屋内空気汚染等のコントロールを重点的に取り扱う。
- 2) クリーンウォータープログラム：i) 家庭や都市からの排水、ii) 工場排水、iii) 農薬・肥料等から水質を保護することを目的とする。
- 3) 固形廃棄物管理プログラム：コンポスト場、公共焼却場、公共サービスに対する税金・料金の徴収を通して、3R(Reduce 減量, Reuse 再利用, Recycle リサイクル)の原則を受け入れるように市民を導く。
- 4) 生態系管理プログラム：まず管理の試行可能な少数の生態系を重点的に取り扱う。森林、放牧地、砂漠、湿地、海岸などの生態系で、特に政府所管の保護地域や土地利用の圧力が国全体に広く認められるような代表的な地域を優先する。
- 5) その他、) 淡水資源の管理、ii) 海洋汚染、iii) 毒性・有害物質、iv) エネルギー保全、v) 国際条約等の承諾

(3) NEAP サポートプログラム (NEAP-SP)

NEAP-SP は、環境の持続可能性と貧困削減を目的として、環境損失と貧困の増加のない経済成長を目指して NEAP の実施と貧困削減策における環境面を支援するものである。NEAP-SP は、技術、組織、規則、社会・経済など広い範囲に渡り、以下のような 6 グループのプロジェクトに対して介入することを提案し、併せて関連する政府組織が国際会議に参加し、天然資源の保護や環境管理に関する国際条約の実行ができるように組織のキャパシティを強化することとしている。

<u>グループ</u>	<u>担当分野</u>	<u>中心となる機関</u>
SPD 1:	政策調整、環境管理	環境省
SPD 2:	環境汚染コントロール	環境保護庁 PEPA - 州 EPA
SPD 3:	生態系管理、天然資源保全	環境省森林局
SPD 4:	エネルギー保全・再生エネルギー	環境省 ENERCON
SPD 5:	乾燥地マネージメント、水保全	州計画局(5A: Sindh, 5B: Balochistan)
SPD 6:	草の根イニシアチブ・小規模無償	環境省

2002 年 5 月、5 ヶ年のアンブレラプログラム（他の機関と協調して一連の支援を提供するプログラム）として UNDP が 42.8 百万ドルの NEAP-SP 支援を決定したことから、各機関からブ

プロジェクトのプロポーザルが提出され、具体的な活動が促進されるようになった。しかし、現段階では、2回の実施委員会で承認された25のプロジェクト、計10億ルピーに対して、国際機関の支援が決定されたプロジェクトは、小規模無償や環境教育を中心に8件、計33百万ルピーのみである。

4.2 環境関連法規および制度

(1) 環境保護法(PEPA-97)

1997年制定の環境保護法は、環境に関する広範囲の汚染防止・管理のための包括的法律として制定され、環境裁判所や環境執政官および汚染者責任による課徴金制度、市民が受けた環境損害に対する裁判制度などを規定した。また、具体的な環境施策の実施は、州持続的開発基金(Provincial Sustainable Development Fund, PSDF)の設立などと併せて地方分権化により各州政府に委ねられることとなった。

(2) 環境基準(National Environmental Quality Standard)

「パ」国の環境基準(National Environmental Quality Standard: NEQS, 1993)は、PEPA-83の規定を見直し、制定された。さらに排ガス・排水規制値が見直しされ、2001年に改訂版が公布されている。NEQSは、都市下水・工場の排水基準、工場排ガス基準・一般大気環境基準(NO_xのみ)、自動車排ガス・騒音基準が定められている。

各環境基準値については、「大気質、水質、その他公害」の章で示した。

(3) 環境影響評価(IEE/EIA)

「パ」国における環境影響評価(初期環境影響評価 IEE / 環境影響評価 EIA)は、「パ」国環境保護法に基づいた環境影響評価法(Initial Environmental Examination And Environmental Impact Assessment Regulations, 2000)及び環境アセスメント手順書(Policy and procedures for the filing, review and approval of Environmental assessment, 2000)に従って実施されることとなっている。

なお、IEE / EIAの実施ガイドラインには下記のとおりである。

環境影響報告書の作成と審査のためのガイドライン

公聴会開催のためのガイドライン

環境影響を受けやすい地域及び環境汚染が危機的な地域に対するガイドライン

国家環境基準(NEQS)

(4) 州持続的開発基金(PSDF)

PEPA-97で規定されたこの基金は、各州に設けられ、連邦政府、州政府からの供与・借款や国際援助機関からの特定の義務を伴わない資金提供および民間からの寄付によって運営される。PSDFは、環境関連のプロジェクトを支援する目的及び委員会の意見に従ってPEPAの目的にかなう環境目標の達成のために使用される。

因みに、NWFPでは2003年度3百万ルピーをSDFの維持に予算を割り、スイス開発庁(SDC)は5百万ルピーの無償資金提供をブリッジしていると言われている。

4.3 環境関連機関

MELGRD、各州 EPA 以外の環境関連機関として以下のような組織があげられる。

表 4.3-1 環境関連機関

	機関名	環境分野における関連
連邦政府	食料・農業省	灌漑用水利用の効率化による湛水害、塩害の軽減
	保健省	健康と環境の行動計画、水因性疾病の疫学調査
		医療系廃棄物管理・焼却炉設置ガイドライン共同策定
	科学・技術省	全国水質調査（飲料水）
	港湾監督署	海洋汚染の監督・対策、マングローブ林保護
地方政府	州政府 自治・地方開発局 森林・野生生物局	環境保全戦略、持続的開発基金、 環境プロジェクトの計画 自然環境保全プロジェクトの実施
	県 CD&MD	給水、排水、廃棄物管理など市民サービスの実務
国際機関	UNDP	NEAP-SP、EDCG のコーディネート
	UNIDO	クリーンプロダクトの支援
	世界銀行	自然環境関連プロジェクトの支援
	アジア開発銀行	森林管理などに融資
	EU	自然環境回復プロジェクトなど
	SDC / NORAD / SIDA	EDCG を構成し、州保全戦略の策定支援など
	GTZ	都市環境モデルプロジェクト(ペシャワール)
国際環境保護団体	GEF	自然環境保全・天然資源の持続的利用計画に支援
	IUCN	NCS など自然環境関連の戦略策定に寄与
	WWF	自然環境管理の技術支援
NGO 民間 等	環境保護財団(PEPF)	「パ」国政府拠出資金で環境に関する教育、衆知、顕彰
	皮なめし業組合(PTA)	民間産業界における共同排水処理施設の整備