

環境先進国スウェーデンの一端など

前公害等調整委員会事務局審査官 篠原 一正

前公害等調整委員会事務局総務課調査研究係長 石橋 亮

1 はじめに

スウェーデン王国 Konungariket Sverige と聞く
と何を思い浮かべますか？ ヴァイキング、ノー
ベル賞、自動車、映画監督・女優、童話作家、テ
ニスプレイヤー、それとも女子ゴルファー？ 福
祉先進国のイメージを挙げる人も多いでしょう。
高齢者や障害者に対する行き届いた福祉とそれと
裏腹の関係にある7割の国民負担率はよく知られ
ています。今やそのまま日本語として定着したオ
ンブズマン ombudsman の発祥国でもあります。

近年では、そのスウェーデンの環境政策に注目
が集まっています。もちろん、これは、スウェー
デンが急に先進的な環境政策を採用するようにな
ったということではなく、日本で環境問題への
関心が高まっていることを反映したものでしょう。
スウェーデンは以前から世界で1、2を争う、言
うなれば環境先進国です。日本で現在議論の真っ
最中である炭素税（環境税）などは既に1991年に
導入しています。OECD（経済協力開発機構）
は加盟国の各種の政策レビューを行っていますが、
2004年に行ったスウェーデンの環境政策に関する
レビュー⁽¹⁾では、GDPと比較しての二酸化炭素
排出量は加盟国中最低レベルであるという具体的
な成果や国際的取組における積極的役割などが高
く評価されています。そして現在、その環境先進
国は、環境政策を更に強化しつつあります。

スウェーデンという国の概況を確認しておきま
しょう。面積は日本の1.2倍で、森林や湖沼の占め
る割合が大きいところは日本に似ています。一方
で、人口は900万人弱ですから、単純に日本と比較
することはできないということが分かります。け

れども、スウェーデンでも人口は都市部に集中し
ていますし、この国は、自動車の Volvo、SAAB、
通信機器の Ericsson、家電の Electrolux といった著
名な企業を有する世界屈指の工業国です。地球環
境問題を考えるに当たっては、先進的取組には、
国の違いを超えて注目する必要もあります。

いずれにせよ、その人口規模にかかわらず、各
種の国際比較には必ずと言っていいくらい登場す
るのがスウェーデンです。スウェーデンが環境施
策として何をどのように進めているのかを知って
おくのも多少とも参考になる筈との前提で、以下
では、その制度や手法の一端を紹介します。特に
公害紛争処理や公害苦情に携わっておられる方々
であれば、スウェーデンにある「環境裁判所」と
いう名称の組織には興味を惹かれるのではないか
ということで、これについてはやや詳しく触れる
ことにします。

なお、大気や水質、化学物質といった個別の規
制、基準の内容などには、ここでは触れません。
(スウェーデンにおける現行の個々の基準は、基
本的にはEU指令に沿っています。)

2 「持続可能な発展」

スウェーデンの環境政策は、環境問題に関する
国際会議の成果を踏まえて展開されています。そ
の主な国際会議ですが、1972年には国連人間環境
会議がスウェーデンの首都ストックホルムで開
催され、1982年のナイロビ会議、1992年の地球サ
ミット（リオ・サミット）、2002年のヨハネスブル
ク・サミットというように、10年ごとに大きな会
議が開催されています。ヨハネスブルク・サミッ

トの主要議題にもなった「持続可能な発展」 Sustainable Development は近年の環境施策のキーワードです。

スウェーデンの環境政策の目標はまさにこの「持続可能な発展」に置かれています。いうまでもなく「持続可能な発展」は、例えばエネルギー政策などにも密接に関係しています。このためスウェーデンでは2005年1月に環境省を「持続可能な発展」省 Ministry of Sustainable Development に一体化しました。

(スウェーデンの行政組織では「省」 Ministry とは企画立案を行うためのもので、実務は「庁」 Agency や「委員会」 Board が行います。環境行政実務のためには環境省設置以前から環境保護庁が設置されています。)

3 環境法典

(1) 環境法典の制定

スウェーデンの環境政策は環境法典(又は環境全集)に基づいています。英訳では Environmental Code とされていますので、以下では環境法典という言い方をします。環境法典が制定されたのは1999年ですが、そこに至るまでのスウェーデンの環境政策を年表で概観してみると次のようになります。

- 1964 自然保護法制定
- 1967 環境保護庁設置
- 1969 環境保護法制定
- 1972 ストックホルム会議
- 1980 脱原発国民投票
- 1986 環境省設置

1987 天然資源の管理等に関する法律制定

1991 炭素税・硫黄税

1995 EU加盟

1999 環境法典制定

環境法典以前は、自然保護法、環境保護法、天然資源の管理等に関する法律の3つがスウェーデンにおける環境保護法制の柱だったようですが、環境法典はこの3つを含む15の法律を統合しました。

もちろん、単に法律を統合したただけではなく、環境法典には新しい内容が盛り込まれています。

(2) 環境法典の目標

環境法典の目標は、自然にはそれ自体に保護される価値があり、開発する権利には自然環境を堅実に管理すべき責任が伴うとの理解に基づき、「生態的に持続可能な発展」を促進すること、と説明されています。そして、政府の環境政策全体の目標として、環境問題を現在の世代で解決して、次世代に社会を引き継ぐとされています⁽³⁾。

(3) 15の環境目標

(2)に紹介した究極の目標を踏まえ、環境法典に基づき、議会において15の環境目標 Environmental Objectives が設定されています。15の環境目標は、例えば、大気なら、「大気は、人間の健康、動物、植物又は文化的資産にリスクを生じさせない程度にクリーンでなければならない」というもので、これだけであれば(「文化的資産」というのはどういうことだろうと思われる方もいるかもし

れませんが、ここまで含めて「環境」と捉えられています)、珍しくもないと感じられるでしょう。実際には、更に、これを受けた詳細な中間目標が別途、これも議会によって決定されていて、その中では、具体的な数値目標 (e.g.:SO₂レベル 5 mg/m³)、達成すべき地域 (e.g.:全ての自治体) 及び達成期限 (e.g.:2005年) が示されています。もちろん、目標は設定しただけでは意味がありませんから、達成状況の評価が行われます。環境保護庁の中に評価のための部局があり、年次報告という形で評価内容が公表されています。例えば、「ストックホルムでは年間200人の死亡が大気中の微粒子と関係している可能性がある」などと厳しい指摘がなされます⁽⁴⁾。

15の目標全てについて、このように中間目標の設定や達成状況の評価が行われています。15の目標は、大気その他、気候変動、酸性化、有毒物、オゾン層、放射線、湖沼・河川、地下水、海洋、湿地、森林、農村風景、山岳風景、都市環境に関するものです⁽⁵⁾。

(4) 環境品質基準

「環境品質基準」とは耳慣れない表現ですが、Environmental Quality Standards を直訳してみたものです。これも環境法典によって導入された概念ですが、土壌、水、空気などの許容できる最低限の「品質」の基準ということです。規制方法がどのようなものであれ、最終的な結果として、この基準をクリアしていることを要請されるというところに特色があります。基準が適用される範囲は、1つ又は複数の自治体やその一部、湖沼や農

業地区、あるいは国全体というように、地理的なエリアとして示され、自治体や公的機関は基準達成の義務を負う、すなわち、自治体の事業やその行動計画にも関係してくるということになります。現在のところ、EU指令をベースにした基準が大気と魚介類について設定されており、今後、順次、各種の基準が設定されていく予定です。

(5) 環境裁判所

環境裁判所 Environmental Court, Miljödomstolen は、環境法典により制度化された、スウェーデンにおける特別裁判所の1つです。スウェーデンの司法制度は日本と違って、一般の裁判所と行政裁判所が並立し、更に、労働問題や公正取引、知的財産権などについては特別裁判所が扱うという構成になっています。

全国で5つの環境裁判所があり、1つの環境控訴裁判所があります。(最高裁判所に相当するものの役割は一般の最高裁判所が果たします。) いずれも一般の裁判所の建物の中にあり、多くの判事、事務職員は、一般の裁判所と兼務になっています。一般の裁判所との違いは環境問題の専門知識・経験を有する「助言者」adviser が専任で雇用されていることです。裁判体も法曹資格者は1名のみで、他に「助言者」1名、外部の専門家2名の計4名という構成になっています。(4名の合議制ですが、2対2となった場合には法曹資格者が決定します。また、環境控訴裁判所では法曹資格者3名で構成されます。)

環境裁判所の役割は、大きく2つに分けることができます。1つは「環境に危険な行為」

'environmental hazardous activities'のための許可申請及び不服申立に関する審査で、もう1つは環境に関する損害賠償請求といった、日本の裁判所でもお馴染みの紛争処理です。後者は日本と同じく当事者主義で手続きが進められ、和解で終わることもあります。従って、環境裁判所を特徴付けるものは前者と言えましょう。

環境に危険な行為という概念は、環境法典の中で1969年の旧環境保護法に規定されていたものを踏襲しています。そのような行為（鉱山、各種の工場、農場、病院の設置など広範かつ詳細に指定されています）は危険の程度に応じて、A、B、Cの3種類に区分され、実施に当たっては許可又は届出が必要とされています。許可申請又は届出を受け付けるのは、A、B、Cの区分に応じ、環境裁判所、県（スウェーデンには国の行政区分としての県 *län* と自治体としての県 *landsting* がありますが、ここは自治体としての県）、コミュニティ *kommun*（スウェーデンにおける基礎的自治体）です。不服がある場合には、それぞれ、環境控訴裁判所、環境裁判所、県（国の機関としての県）に対して申立を行うことができ、なお不服があるときには、それぞれ、最高裁判所、環境控訴裁判所、環境裁判所に申立を行うことができます。

環境に危険な行為に対する許可の多くは書面審査のみによってなされますが、申請があった旨は公告され、意見を提出できる者の範囲は相当に広いので、影響を受ける者が多数に上り、コミュニティや自然保護協会が関心を持つ（自然保護協会にも意見提出権があります）ような案件の場合には、口頭セッションという公聴会的なものが行わ

れます。

最近の大きな事例としては、スウェーデン第3の都市であるマルメ *Malmö* における地下トンネルの件があります。大きく迂回し、住宅地を通っている鉄道を市街地の直下に移設しようという事業で、20回のセッションが行われ、最終的には200頁に及ぶ決定書が作成されました。その中には工事中や列車通過時の騒音・振動の上限、レール下の防振ゴムの設置を始めとして、様々な条件が示されています。

このように、幅広い環境影響を1つの手続きで行うこと、土地所有者といった狭い範囲でなく、国の環境保護庁やコミュニティ、NGOまでを含む広い範囲の意見を聴く（意見が言えるということは決定に不服があれば不服申立ができるということです）ことなどが、制度の特色と言えるでしょう。裁判所がこうした役割を果たしているのは、司法というものの位置付けが日本とは根本的に異なっていることの一端を示しているとも言えます。当然、なぜ行政で対応しないのかという疑問が生じますが、これは、権利・義務の存在・不存在は裁判によって決定されなければならないという考え方と、治水問題を扱っていた水裁判所 *Water Court* をその前身としているという経緯によるものようです。

4 ローカルアジェンダ21

1992年の地球サミット（リオ・サミット）で採択された21世紀の行動計画のことをアジェンダ21 *Agenda 21* と言いますが、その地域レベルのものがローカルアジェンダ21 *Local Agenda 21* です。

日本でも自治体レベルで行動計画を作成しているところもありますが、スウェーデンでも多くのコミューンが、具体的なプログラムを作成しています。ここではストックホルム Stockholm とヴェクショー Växjö の例を簡単に紹介します。

(1) スtockホルム

ストックホルム市の人口は約75万ですが、総人口900万弱のスウェーデンでは圧倒的に大きな都市です。ストックホルム市は既に1976年、最初の環境計画 *environmental programme* を設定してきて、現在では第5次計画に入っています。2002-2006年を対象期間とする第5次計画では、目標をより具体化するとともに、継続的な事後評価を取り入れました。言うまでもなく、例の15の環境目標を踏まえているわけですが、ストックホルム市では、自らの事情を踏まえ、6つの目標 *goal* を設定しています。もちろん、それぞれに細則と評価指標が設定されていますし、*eco-budget* の報告書による事後評価が行われています。6つの目標は、交通機関、製品安全、エネルギー消費、生態的な計画・管理、廃棄物、室内環境に関わるものです⁽⁶⁾⁽⁷⁾。

第1の目標である、交通機関の関係では大気汚染や騒音といった問題があり、特に大気汚染では「環境品質基準」をクリアしなければならないこともあって、ストックホルム市は、交通量を15%程度削減すべく、*Road Pricing* の実施を検討しています。市内中心部に進入する自動車から1回につき20SKr (約300円) を徴収するというのがその骨格ですが、小規模の試行後に市民投票を実施し

て決定するという段取りになっています。

ストックホルム市内には、環境に配慮した再開発住宅地区として有名なハマビー地区 *Hammarby Sjöstad* があります⁽⁸⁾。地区独自の *eco-system* があって、可燃ゴミや有機ゴミからのバイオガスは地域暖房・発電の熱源として利用されているなど、様々な工夫がなされています。

(2) ヴェクショー

ヴェクショー市はスウェーデン南部のスモーランド *Småland* 地方の中心都市で、人口は約75,000人、製材、パルプ等の木材製品の生産の他、「ガラスの王国」の拠点都市でもあります。

ヴェクショー市も、ローカルアジェンダ21ということで、6つの項目を立てています⁽⁹⁾が、有名なのは「化石燃料ゼロ宣言」と訳されることの多い *Fossil Fuel Free* でしょう。宣言が行われたのは1996年で、英語だと F F F と韻を踏んでいるところも良く出来ています。もちろん、これはお題目ではなくて、2010年までに1993年時点でのCO₂排出量から50%削減するという期限を区切った具体的な中期の数値目標があります。2003年時点では21%の削減となっており、交通関係では苦戦しているようです。

しかし、暖房関係だけを見れば、CO₂排出量は65%の削減となっています。これはヴェクショー市ご自慢の木質バイオマス燃料によるコージェネレーション・プラント *Sandvik* の成果ということになります⁽¹⁰⁾。ここから、市街地のほぼ全域を含め、市内の大半の世帯に温水が供給されています。木材製品の生産地域という特色を活かし、燃

料は廃材利用で、地域内で賄われています。

5 おわりに

スウェーデンがこのような環境政策を展開している理由としては、*allemansrätt*（アレマンズレット、万民自然享受権、所有権にかかわらずキャンプをしたり苺を摘んだりする権利）がスウェーデンを含む北欧で慣習法として成立している⁽¹¹⁾ことなどで、もともと環境に対する国民意識が高いからと言うこともできそうです。環境保護庁も「自然への親しみと愛がスウェーデンが環境政策に積極的である理由の一部」だとしています⁽¹²⁾。もちろんそれだけではなくて、大気や湖沼の汚染などが現実の大きな問題となった（今でも改善はしても解決したというわけではありません）ということが大きな要素としてあります。また、環境党 *Miljöpartiet* という政党が存在し、スウェーデン国会でもストックホルム市議会でも環境党がキャスティングボードを握っているという政治情勢が、スウェーデンやストックホルムの環境政策には反映されている筈です。

なお、スウェーデン政府やストックホルム市のホームページでは、英文のページが充実しており、環境法典全体の英訳も見ることができます。また、ヴェクショー市では、岩手県との間で交流プロジェクトが実施されており、ホームページには日本語の資料がそのまま掲載されています。ご関心のある向きには閲覧されることをお勧めします。

- (1) OECD's Environmental Performance Review of Sweden 2004
- (2) 阿部泰隆・淡路剛久編「環境法（第2版追補版）」有斐閣2002、78頁
- (3) An introduction to the Swedish EPA, its organisation, tasks and working methods 6頁
- (4) A Progress Report from the Swedish Environmental Objectives Council 'de Facto 2003'
- (5) 環境保護庁が示している英訳をそのまま紹介しておきます。
①Reduced climate impact ②Clean air ③Natural acidification only ④A non-toxic environment ⑤A protective ozone layer ⑥A safe radiation environment ⑦Zero eutrophication ⑧Flourishing lakes & streams ⑨Good-quality groundwater ⑩A balanced environment, flourishing coastal areas & archipelagos ⑪Thriving wetland ⑫Sustainable forests ⑬A varied agricultural landscape ⑭A magnificent mountain landscape ⑮A good built environment
- (6) スtockホルム市が示している英訳をそのまま紹介しておきます。
①Environmentally efficient transport ②Safe products ③ Sustainable energy consumption ④ Ecological planning & management ⑤Environmentally efficient waste management ⑥A healthy indoor environment
- (7) Stockholm Stad, Stockholm's Environmental Programme
- (8) Stockholm Stad, Hammarby Sjöstad
- (9) Fossil Fuel Free Växjö, Caring for Växjö's water, Greener Växjö to enrich the bio-diversity, Sustainable Housing, Sustainable development of business, Democracy & learning for sustainable development
- (10) 原料が木というだけでなく、ボイラー内の高温を維持するために砂を用いる（Sandvik という名称の由来）などの工夫がなされています。100%木質バイオマスを燃料とするのは1997年稼働の Sandvik II。
- (11) 阿部泰隆・淡路剛久編「環境法（第2版追補版）」有斐閣2002、78頁
- (12) An introduction to the Swedish EPA, its organisation, tasks and working methods 16頁