

カナダにおける 2012 年環境関連法の主な改正点について ～環境保全から開発成長への大きな政策転換～

Major Changes in the Environmental Laws Enacted in Canada in 2012 ～ A Bold Policy Shift from Environmental Conservation to Development and Growth ～

マルコム・フィッツアール¹・大高 茜²

監訳 関根 孝道³

Malcolm Fitz-Earle and Akane Otaka
Translation supervised by Takamichi Sekine

In 2012 the Canadian government enacted a series of major changes to environmental laws. Changes were made to the Fisheries Act and the Navigable Waters Act, whose origins date back to the late 1800s, and that are important historical landmarks in the protection of the Canadian environment. Other environmental laws impacted included the Environmental Assessment Law, the Species at Risk Act and the Kyoto Protocol Implementation Act. All these changes to Canadian environmental laws have reduced the long-standing protection of species and habitats, and have paved the way for the government to more easily facilitate large industrial resource extraction projects, such as the vast oil sands of northern Alberta, and build pipelines to carry oil and gas. We look at the changes made to environmental laws in 2012, the undemocratic process by which they were introduced, and the reasons for the change in environmental policies. We compare the current state of environmental laws in Canada with those in Japan and ask whether such extreme changes of environmental policy could ever occur in Japan.

キーワード：カナダの環境法・漁業法・航行水域法・環境評価法・絶滅危惧種法・京都議定書の国内実施法 カナダの資源掘削・パイプライン敷設 カナダの開発・環境政策

Key Words : Canadian environmental laws, Fisheries Act, Navigable Waters Act, Environmental Assessment Act, Species at Risk Act, Kyoto Protocol Implementation Act, Resource extraction, pipelines construction, development and environmental policy

1 Malcolm Fitz-Earle, Visiting Professor, School of Policy Studies, Kobe-Sanda Campus, Kwansei Gakuin University and Emeritus Professor, Department of Biology, Capilano University, North Vancouver, Canada, Ph.D

2 関西学院大学総合政策研究科前期課程在籍。

3 関西学院大学総合政策学部教授。

監訳者による序文

2012年、環境法的に由々しき大変革がカナダであった。前年に政権交代が起き、新たに成立した保守政権が一連の環境関連法の改正を実現し、「開発と成長」の国カナダへと180度の政策転換が図られた。本稿はこの動きを紹介したものである。カナダというと、われわれは「森と湖の国」というイメージをもち、憧れにも似た感情を抱く。その美しさを体感するために、毎年、多くのツーリストがカナダを訪れる。そのカナダが「環境保護から開発優先」へと大きく舵を切ったことへの衝撃が走る。理由は国内の資源開発を容易にするためである。今やカナダは、シェールガス・オイルサンドなどに代表される資源大国として、開発への途をひたすら歩み始めたようである。その「桎梏」としか環境法をみない人たちの勝ち得た成果が、環境法の大「改正」であった。本稿はその改正の手法にも批判的な検討を行っている。このさき美しき国カナダはどうなるのだろうか。カナダがカナダでなくなるのか。本稿によると、2015年の選挙において政権交代が起きること以外に、問題解決の処方箋がないことも示唆されている。日本におけるカナダの環境法研究は十分とはいえない。その環境法の現在を紹介した本稿の意義は大きいと思う。

1. はじめに

カナダは、上院と下院からなる議会制民主主義の国家である。上院と呼ばれる「Senate」は主に儀式を執り行う。下院は「House of Commons」と称されるが、ここで審議がなされ法律が制定される。多数派の政府が存在する場合、与党は首相が率い

る議会や内閣の決定を通じて、変革をもたらすことができる。内閣総理大臣は相当な力をもつ。

現在の支配政党である保守党は、ステイブ・ハーバー首相によって率えられるものだが、極右から財政的に保守的な意見を堅持するメンバーを抱えるグループを含んでいる。ハーバー首相はアルバータ州の出身でエコノミスト⁴として鳴らした。

アルバータ州はカナダで最も資源に恵まれ財政的に保守的な地域だ。前回の選挙で自由党が崩壊して以来、ハーバーは過半数を確保している。その結果、新しい政策を広範囲で策定し、多くの法律とくに環境法を改正することが可能となった。彼の党は産業、成長、雇用を指向するが、科学、情報、環境を嫌う傾向にある。

環境的な変化の原動力の一部は次の2つの主要なプロジェクトに由来する。一つは、アルバータ州の北部(世界最大の炭素源⁵と推定される)での広大なオイル(タールやビチューメン⁶としても知られる)サンドの開発であり、いま一つが、このビチューメンをアルバータ州からブリティッシュ・コロンビア州へ、この二州を横断して沿岸部まで搬出する延長1200キロメートルにも及ぶ二本のパイプラインの建設で、そこから中国その他の国々へ船積みされる「北の玄関プロジェクト」⁷である。

ほとんどの先進国(例えば、カナダ、日本)といくつかの発展途上国(例えば、中国)では、ここ数十年で、生物多様性の保全、公園、水、空気、気候、食の安全、持続可能性、漁業、代替エネルギーや湿地などに関し、環境を保護する政策や法律を発展させてきた。日本について言えば、私がここに来るようになってからの40余年の間に、環

4 原文表記「economist」

5 原文表記「source of carbon」

6 原文表記「bitumen」。このビチューメン(瀝青)について補足すると、「天然炭化水素、またはこれらの非金属誘導体あるいはこれらの混合物で、二酸化炭素に可溶の物質。ビチューメンともいう。この中で石油から生産されたアスファルトは、黒色または暗褐色の固体または半固体のにかわ状物質で、加熱すると徐々に液化する」ものとされる[土木学会編「土木用語大辞典」技報堂出版(1992)1311頁(1992)]。

7 原文表記「Northern Gateway Project」

境保護の面で著しい進歩を遂げてきた⁸。

カナダは、1800年代後半の水法や漁業法⁹、1900年代初期の国立公園法¹⁰にまでさかのぼる環境保護の長い実績を有している。絶滅の危機に瀕した種を保護する新しい立法が絶滅危惧種法(SARA)¹¹で、2002年に制定された。カナダ人は自分たちの環境を誇りに思っている。ツーリズムはカナダの主要な産業だが、美しい景色を鑑賞し、クマやクジラなどのアイコン的な動物にも対面しうる機会を提供することなどで、成り立っている。

保守党政権の多数派は、環境保護法や環境保護団体の勢力拡大が大規模な開発プロジェクトを妨げてきたと主張する。実際にも、環境大臣(もとはメディアのパーソナリティ)は、環境団体を「エコテロリスト」と呼び、彼らは「マネー・ロンダリング」をしていると発言した¹²。普通、この用語は、違法薬物の密売などで得た違法な金員を清浄なものに変える行為を意味するものとされる。そこでの彼の発言は、米国環境団体などカナダ国外からカナダの環境団体に寄付された金員のことを指している。最初に立法化された措置の一つは、税法を改正し、環境保護団体が受け取った寄付金につき100%の税額控除をなくすことであった。その結果、自分たちのアドボカシー活動には寄付金の10%しか使用できなくなり、残りの90%はプロジェクト事業のために使用しなければならなくなった¹³。

これまでのカナダ議会の先例では、立法者である国会議員が個々の法案ごとに討議を行ってき

た。これが2012年の春に一変した。保守党政権は浩瀚な財政法案(C-38号法案)をつくったが、そこには財政に関連しない部分も多く含まれていた。財政法案が議会で成立しないと、政権も倒れる。だが、政権の多数派は、ほとんど討議も行うことなく法案を成立させてみせた。400ページを超えるC-38号法案には、会計(財政)措置だけでなく、他の多数の法律の多種多様な変更も盛り込まれていた。このようなやり方で、従来からの討議を省いて、諸種の変更を成し遂げたのは非常に非民主的であった。

2. 環境関連法の改正

以下、環境法に係るC-38号法案による非予算的な変更点のうち、いくつかのものを紹介していく。

2.1 環境アセスメント法(1992)

カナダ環境アセスメント法(CAE法1992)は、新法(CAE法2012)が制定された結果、環境、社会、経済への影響に関し評価を要するプロジェクトの数が減らされた。カナダ環境評価局(CEA Agency)¹⁴は、いくつかのプロジェクトについて、アセスメント手続の実施を免除することさえもできる。その結果、各種のアセス関連図書の提出期限を短縮したり、当該プロジェクトによって「直接的に影響を受け、あるいは、当該プロジェクトにつき関連情報や専門知識をもつ」人々に対してもアセス関連図書を提供しなくてよいと制限

8 カナダの状況につき、Ecojustice Victories Report 2012, "Getting to know Canadian Environmental Law" pp 10 – 11, accessed June 21 2013, www.ecojjustice.ca/publications/annual-reports/2012-victories-report (同サイトは、カナダの環境法が市民、政府、産業界にとって重要である理由、カナダ人が実効的な環境法を堅持しなければならない理由などを明らかにし、カナダの漁業法、絶滅危惧種法、国家エネルギー委員会法、渡り鳥条約、環境影響評価法などの詳細についても解説している)。

9 原文表記「Waters and Fisheries Acts」

10 原文表記「National Parks Act」

11 原文表記「The Species at Risk Act」。

12 原文表記「money laundering」。違法に稼いだ金銭などを「洗浄」し、その違法性をなくして、普通の金銭と同じような装いを与える意図的な行為を意味する。

13 原文の意味について補足すると、環境保護団体への寄付金のうち、自分たちの主義主張の情宣活動(advocacy)に使用できるのが10%、環境保護活動などの実働事業(project)に残りの90%を充当すべきものとされたことを意味するのであろう。

14 原文表記「Canadian Environmental Assessment Agency」

しうようになった。最近では、上記の石油パイプラインプロジェクト(「北の玄関プロジェクト」)についてアセスメント手続が進行中だが、多くの団体がそのヒアリング手続で意見陳述を望んだが制限された。

2.2 漁業法

もともとの漁業法(1868)は、全魚類とその生息する全水域を保護するものだった。C-38号法案による同法の改正の結果、同法はもはや全魚類とその生息域を保護するものでなくなり、「商業的、レクリエーション的、先住民(ネイティブ)の漁業(魚類及びその生息地)に恒久的な改変」をもたらす場合だけが、同法の保護を受けることとなった。つまり、この三つのカテゴリーの埒外にある魚類とこれに関係するエコシステムは、改正された漁業法(2012)の下では、保護されないことを意味する。

2.3 絶滅危惧種法

絶滅危惧種法(SARA 2002)には¹⁵、絶滅の危機に瀕した種を回復する戦略を促進する規定が含まれている。が、今日に至るも、188種類の絶滅危惧種についてしか、この回復戦略が策定されていない。現在、環境法団体の「エコジャスティス」は¹⁶、連邦政府を訴え、法律の制定を強力にプッシュしている。

2.4 国家エネルギー委員会と絶滅危惧種

国家エネルギー委員会(NEB)法(1985)は¹⁷、エネルギー開発を統轄する独立した政府機関である国家エネルギー委員会(NEB)を設立した。C-38号法案で導入された改正の結果、NEBは絶滅危惧種法(SARA)の保護規定の適用除外を受けるので、SARAを無視しうようになった。

一例を挙げると、将来的には、たとえば提案されたパイプライン、これに関連した石油タンカーの運航が、絶滅の危機に瀕したクジラその他の種の生息地に及ぼす影響に関し、NEBがその許可証を発する前に環境アセスメントで考慮される保証がなくなった。いくつかの絶滅危惧種は、北の玄関プロジェクトのパイプラインの提案ルートに沿って確認されているにも拘わらずである¹⁸。

2.5 京都議定書の国内実施法

保守党政府は、一貫して、京都議定書(1997年)や気候関連の会議(たとえば、2009年コペンハーゲンでの国連気候変動会議、2012年ドーハでの同会議)を支持することを避けてきた。2012年12月15日現在、カナダ政府は、京都議定書の国内実施法を失効させた。このことは、「カナダ国内において気候変動の対策措置を講ずる責任がもはやない」ことを意味する¹⁹。

2.6 航行水域保護法

2012年の秋に、連邦政府はまた別の包括予算法案C-45を提出した。これによる環境上の最も重要

15 原文表記「Species at Risk Act」

16 原文表記「ECOJUSTICE」。同団体につき、<http://www.ecojustice.ca/> 参照。

17 原文表記「National Energy Board Act」。「National Energy Board」(NEB)につき、<http://www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/index.html> 参照。

18 以上につき、West Coast Environmental Law and Ecojustice, 2012. "Analysis: What Bill C-38 means for the environment", pp2, accessed June 21 2013, accessed June 21 2013, www.wcel.org/resources/publication/what-bill-c-38-means-environment参照。

[同サイトは、2012年予算案(法案C-38)における10項目の環境問題と、法案変更による影響の一覧を掲げる。漁業法の改正により、すべての水域が保護されなくなったこと、環境、社会、経済的な影響に関し評価を要するプロジェクト数が削減されたこと、京都議定書の国内実施法の廃止により気候変動に関する国内の対策措置が講じられなくなったことなどを伝える]。

19 Mike DeSouza, 2012, "It's official: Harper government withdraws from Kyoto climate agreement." Page B3, Vancouver Sun (newspaper), December 15 2012, accessed June 21, 2013, [http://www.fpinformart.ca/news/ar_results.php?q=5374814&sort=pubd&page=1&n\[rg\]=CA&n\[db\]=vasn](http://www.fpinformart.ca/news/ar_results.php?q=5374814&sort=pubd&page=1&n[rg]=CA&n[db]=vasn) (同サイトは、カナダ政府が京都議定書国内実施法を廃止し、カナダが京都議定書から世界で最初に撤退した国であったとする)。

な変更点は、1882年の航行水域保護法²⁰が2012年の航行保護法²¹に取って代えられたことである。旧法の航行水域保護法(NWPA)では、「何人も、連邦政府の許可を受けることなく、カヌーを浮かべるに十分な水深のある水域をせき止めたり、改変したり、破壊したりしてはならない」とされていた。同法下での航行水域保護プログラムは、同法の執行を通じて、一般市民の航行する権利と環境の保護を確保していた²²。

新しい航行保護法の下では、「水域」という文言が法文から削除され、とくに限定列挙された川や湖の場所だけが保護される。2012年12月4日前には、カナダの250万箇所の湖や川が保護されていたが、同日以後は、わずか97箇所の湖、62箇所の川と3箇所の海洋が保護されるだけとなった²³。

3. 経済成長指向と情報提供の後退

カナダ連邦政府は成長、発展、雇用を重視する一方で、情報、環境、科学には後ろ向きである。さまざまな環境関連法の改正と同様に、法案C-38とC-45には、環境に関係した研究やサービスを変更するものが数多く含まれていた。以下に、いくつかの例を挙げる。

- (1) カナダ統計局²⁴：国勢調査フォームの変更と収集される情報の削減

- (2) カナダの公園：職員削減の推進とこれによる環境に関する啓発的なメッセージの削減
- (3) 漁業省²⁵：科学者や技術者の解雇
- (4) オンタリオ州の世界的に有名な実験湖沼群(ELA)²⁶：閉鎖
- (5) 流出した原油の浄化を専門とする政府研究室：専門家の解雇
- (6) PEARL(古生態学的な環境アセスメント及び調査研究室)²⁷：閉鎖

4. 加・中二国間の投資の促進及び保護に関する法律

2012年11月、カナダ連邦政府は、加・中二国間の投資の促進及び保護に関する法律(FIPA)²⁸を導入した。同法上、カナダ政府(及びその他の政府部門)が現在または将来、カナダ国民の健康と環境を保護する法律を制定する場合において、それが中国企業の利益に影響を及ぼすときは、中国企業がカナダ政府を訴えることのできる非公開の法廷を設置するものとされる。当該条約に署名することは、カナダ国民が環境を保護する立法を制定することの将来的な妨げとなりうる。中国の大企業は、すでにアルバータ州のオイルサンドに130億ドルを費やしてきたし、「北の玄関プロジェクト」(ブリティッシュ・コロンビア州を横切るパイプライン敷設)に大きな利害関係を有している。このような開発プロジェクトを規制もしくは中止

20 原文表記「Navigable Waters Protection Act」

21 原文表記「Navigation Protection Act」

22 以上につき、Government of Canada, Transport Canada, Navigable Waters Protection Program. Accessed June 21 2013. www.tc.gc.ca/eng/marinesafety/oep-nwpp-menu-1978.htm (同サイトは、2012年に従来の航行水域保護法が航行水域保護法に代替されたことによる変更点について解説する)。

23 以上につき、Parliament of Canada, Parliamentary Business, 41st Parliament, 1st session, House Government Bill-C-45, Navigable Waters, 2012. Accessed June 21 2013.

<http://parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=5918563&File=606#1> (同サイトは、2012年の航行水域保護法に含まれる航行海域の詳細なリストを掲げている。同法のもとで保護されるのは、97か所の湖、62か所の河川、3か所の海に限定されるようになったが、旧法の下では全ての水域が保護対象になっていたという)。

24 原文表記「Statistics Canada」

25 原文表記「Fisheries Department」

26 原文表記「World-renowned Experimental Lakes Areas」

27 原文表記「Paleo-ecological Environmental Assessment and Research Laboratory」

28 英文正式名称「Canada-China Foreign Investment Promotion and Protection Act」

しようとする、カナダの納税者には数十億ドルの負担がかかる²⁹。

5. 結 語

2012年前のカナダの環境政策は、おおむね科学的な知識とカナダの自然保護の要望に基づいていた。大学や連邦・地方政府のリサーチ、非政府組織、非営利団体や個々の市民のすべてが、カナダ内の生物種やその生息地の保全に貢献してきた。2012年にカナダの保守政権によってなされた環境法の改正、国際的にも名声のある研究実験施設やプロジェクトの閉鎖は、カナダの環境保護政策の後戻りとして、注意喚起したい。

将来、一体、カナダの環境政策はどうなるのだろうか。保守政権は、人々の無知に乗じて企業へ投資してきたし、前回の選挙でわずか37%の得票しか獲得していないのに、「雇用と成長」という人心掌握の決めゼリフを唱え続けて、一連の環境法改正を正当化し、環境保護を弱体化してきた。仮に、2015年に保守政権が選挙で敗北を喫すると、カナダの環境にも一縷の希望を託せるが、反対に現政権維持が続くと、カナダの環境の将来には暗雲が立ちほかかるだろう。

(2013年4月18日脱稿)

29 以上につき、Avaaz.org, "Stop selling out Canadian Democracy." November 20 2012. Accessed June 21 2013.

http://www.avaaz.org/en/one_man_is_selling_out_our_democracy/?tAuPOab (2012)

(同サイトは、国際NGO「Avaaz」が加・中二国間の投資の促進及び保護に関する協定[FIPA]の中止を求めていること、FIPAの交渉は終了したが、まだ実施に移されていないことなどを伝える)。