発展途上国の環境法

東アジア

序　章

東アジア地域の環境法の新展開

東アジアの国・地域の環境法の制定を巡り，現在大きな展開が生まれつつある。これまでの環境法が大幅に改正され，新たな環境基本法が制定され，関連の諸法が整備されようとしている。ここでは序論として，この東アジアの国・地域の環境法が新たな展開を迎えつつあることについて簡単に紹介したい。(1)

Ⅰ　東アジア地域の環境問題の特徴

東アジアの国・地域の環境問題を広義に見た場合，おおよそ次の３つの特徴点を指摘できよう。

第１はこの地域に共通の産業公害型の環境問題に関するものである。各国の環境問題は本書の概観および各国編で見るとおり，全体的にその内容はきわめて多様である。東アジア地域には経済的に一定の発展段階に達した韓国，台湾などのいわゆるNIEs諸国・地域が集中している。このためこの地域に発生する環境問題には産業公害に関わる内容が多く含まれ，先進国型の工業汚染または「公害」に似た環境被害が多く発生しつつある。特にアジア

NIEsに代表される国・地域のほとんどに狭隘な国土面積，人口稠密，急速な工業化といった共通の条件がみられ，都市型環境問題，産業公害の形態がみられる。現在，これらの中の多くの国・地域がとりわけ有害廃棄物処理場の用地確保に関して，住民の反対を受けて深刻な社会問題を抱えているのも，偶然のことではない。これらの国・地域で発生する有害廃棄物の種類および量は増えつつあり，最近ではハイテク産業分野の活動から排出されるPCB，ダイオキシンなどによる地下水や土壌の汚染，鉛などの重金属汚染が重大な関心を集めている。また技術的，経済的理由で依然として代替が困難なフロンガス対策などに関して，台湾などは地球環境問題の視点から大きな関心を払っている。

第2に，これらの国・地域においてはこれまで行政面，法制面などで環境問題に対する取組みが十分に行われてこなかったことがある。すでに環境紛争が社会問題として各地で発生しており，民事裁判として争われる事例も登場してきている。問題解決のため，有効な行政的取組み，法的対応，紛争処理制度の確立，環境意識の向上，環境教育，公害防止のための技術開発などの諸政策が必要とされているといえよう。これも広義の環境問題として把えることができよう。

第3は，以上のような環境問題を地域レベルで見た場合の特徴である。これを2つの問題から指摘できる。ひとつは，越境汚染の問題である。これまでの越境汚染という場合には国際河川，国際海峡，海洋汚染など主に自然的条件に起因した問題が多かった。例えば中国の酸性雨が韓国，日本にまで被害を及ぼす可能性が認知され，日中間の共同調査及び環境協力の対象となっている。さらに，現在関心が深まりつつある問題は，これら地域内の経済活動に主として起因する人為的な汚染物・廃棄物の移動である。廃棄物の国際移動を規制するバーゼル条約が締結されてはいるが，国家間の貿易，援助，海外投資活動など，国境を超えた経済活動がこの地域で活発化するに伴い環境問題は多数の国に関わった形で発生することになった。

もうひとつの問題は，環境に関する地域協力のための法的な枠組みが不十

分だという点である。特に台湾は，環境関連の国際条約を署名，批准する当事国としての資格を欠いており，これがこの地域全体の国際的な環境協力を推進するうえで大きな障害となっていることである。(2)

Ⅱ　東アジア地域の環境法の特徴

1．環境法の法源とその制定方式

東アジア諸国・地域の環境法の法源はおおよそ，次のとおりである。主な内容として，①憲法，②条約，③法律，④行政機関から公付される規則，命令，ガイドラインなどがある。これ以外にも，自治体の条例（「条例」の名称は，各国によって異なる），判例および慣習法がある。

①　憲法

発展途上国では，環境保護に関連する憲法上の規定を定める傾向が広まりつつある。環境に関する国民の権利および義務，さらには国家の環境保護に対する責務内容などを規定する場合が多い。この地域で憲法規定の中に環境保護に関する規定を定めるのは，中国と韓国（それぞれ1988年，80年憲法）である。中国憲法の場合の環境保護関連規定は，第26条，第９条，第10条および第22条の４カ条である。憲法上，第26条は環境保護に関する国家責任を規定するが，環境権に関する規定はなく，個人等の環境保護に関する義務規定は1989年の環境保護法に定められている。韓国では第33条に環境権の規定があるが，環境権の実現に関して法律の留保が付されたプログラム的性格の強い規定であり，権利保障の手続規定を欠き，法目的の具体的実現には制約を伴っている。

②　条約

条約に関しては，２国間または多国間の国際条約が締結されている。これらの条約の形態には，条約，協定，取極めなどがあり，特にこの地域の２国間で制定された条約には，科学技術協力協定，環境協力協定，渡り鳥保護に関する条約がある。(3)多国間の場合には，海洋油濁汚染，原子力，いわゆるワ

シントン条約などの環境関連国際条約が批准または締結されつつある。しかし，この地域全体の環境関連の条約はまだみられない。

③　法律

法律に関して２つの法群がある。そのひとつは，総合的かつ基本的な性格をもった環境基本法であり，例えば中国の環境保護法，韓国の環境基本政策法などがある。これは，環境に関する基本原則，環境法の個別分野に共通的な事項，国などの行政機関の責務，個人の環境に関する権利義務などの基本的事項を定める。もうひとつの法群は，個別的な環境保護・規制に関わる法律であり，水質汚染防止法，大気汚染防止法，産業廃水法，廃棄物に関する法，騒音防止法，自然保護法などがその代表例である。これらの法律には，無過失責任制度および汚染者負担の原則が導入される場合が増えている。最近注目されるのは，公害紛争処理，環境影響評価制度に関する個別の法律が制定されてきていることである。ただし，被害者救済に関する法制定の動きはまだみられない。

一般的には，民法，刑法，訴訟手続法，森林法，河川法，工場法，労働法などの分野にも環境法関連の規定が含まれることが多い。この意味で各国・地域に共通的な「環境法」の対象領域を予め設定するのは困難といわざるを得ない。

ところで，いわゆる「環境」の保護対象ないし規制対象の範囲は，国・地域によって広狭がある。ただし一般的にはその対象範囲に拡大傾向がみられる。例えば，中国では，1979年の旧環境保護法で「環境」の意義は「大気，水，土地等の環境要素とそれ自体」と定義されたが，89年環境保護法では「大気，水，海洋，土地，鉱物，森林，草原，野生生物，自然遺跡，人文遺跡，自然保護区，風景，名勝地区，都市及び農村等」と保護対象の範囲が拡大されて規定されている。

④　行政機関から公布される規則命令など

行政機関から公布される規則，命令などの名称はそれぞれ異なるが，法律の中に明確な授権根拠規定が示されている場合が多い。行政の裁量に基づく

改正が比較的容易であるため，排出基準値，行政機関による規制手段などの技術的内容などがこの中に含まれることが多い。

ガイドライン，マニュアルなどの形式も利用されている。例えばシンガポールは環境アセスメントに関する法制化をまだ行っておらず，行政側が独自に作成しているマニュアルに基づき，一定の行政判断が実施されている。明確な法律上の根拠を持った場合と必ずしもそうでない場合がある。

次に環境法の制定方式について簡単に見ると，これについても国・地域による相違を認めることが可能である。その類型化を試みると，第１の形態は，かつての韓国のように環境に関する基本法（環境保全法）のみによって成立し，この基本法がほとんどの対象領域をカバーする場合である。しかし韓国も90年に環境基本政策法を制定するとともに，いわゆる「分法化」に基づく立法作業を行い，環境基本法とこれを補完する複数の個別の法律といった形態の分法状態に移行した。これが第２の形態である。第３の形態は，個別分野の法律によって環境法が構成されている場合である。例えば，大気，水，廃棄物等規制対象別に法律を定める香港のような場合である。これに類した方式として，断片的な個別法しか存在しない場合またはほとんど環境法が存在しないといった場合もあり得るが，今回対象とした国・地域ではこれは該当しない。また，憲法上で環境関連の規定を定める場合とそうでない場合といった区別も成り立つが，むしろ行政機関による効率的な法執行・適用の観点から，行政機関が規則，命令などを十分に制定しているかどうかの方が重要である。

２．法継受との関わり

環境法は比較的新しい法分野である。にも拘らず，その国・地域の既存の伝統的法とは必ずしも無関係ではない。法継受の観点からこれを見てみよう。

シンガポールを除くこれら東アジアの多くの国・地域はいわゆる極東法圏に属するといえよう。法圏に関して東アジア法を他地域から区別して論じるべきかどうかといった問題があるが，これは本題ではないので，ここではふ

れるにとどめるが，少なくともこの地域では一定の法文化的共通性をもった法圏が成立していることを指摘できよう。

これらの国・地域にはかつて日本の植民地時代に日本法の影響を受けた，韓国，台湾などがある。日本の法といえども，独自の日本法ではなく西欧法の伝統を色濃く受け継いだ大陸法的な意味での西欧的な法である。他方，香港およびシンガポールはいずれも，イギリスのコモン・ローの影響を受けている。香港，シンガポールはコモン・ローの影響を受けており，ニューサンスの考え方，イギリスの土地利用制度および環境アセスメント制度の中に，宗主国の法制度の影響ないし共通点を見いだすことが可能である。独立後においても宗主国の法が強い影響を与えてきたであろうことを推測させる点がある。これは，かつての宗主国の法制度の影響が，必ずしも植民地時代の期間に限られないことを暗示するものである。日本のかつての公害防止法および条例が独立後の韓国や台湾の制定法に大きく影響を与えたことは，韓国や台湾のそれぞれの環境基本法および規制手段などの内容からも推測が可能である。例えば，韓国の1963年公害防止法は日本の当時の大阪府条例をモデルにしたとされている。また中国の環境保護法の制定段階にあっては，日本側研究者との緊密な意見交流がしばしばあったことも指摘されている。

しかし他方，環境法は比較的新しい法分野であり，技術的内容も多いため，法継受との関連は比較的希薄であると一般的には考えられがちである。事実草案段階ではかつての宗主国の法系とは関係の薄い国の環境法およびその関連法が比較参照されることが多い。

Ⅲ　環境法の新たな展開とその背景

1．環境法の発展段階

アジア地域の環境法の発展段階は大きく4つに時期区分して考察することが可能であろう。それは，予備的段階，整備着手の段階，見直しの段階，充実安定の4段階である。(4)

この法整備の時期区分に従えば，この東アジアNIEsの多くの国・地域はすでに見直しの段階に入っており，シンガポールなどについては充実安定の段階に到達していると考えることが可能であろう。

2．環境法展開の方向

東アジア地域の国・地域の環境法は既に述べたとおり，現在大幅な改正時期を迎えつつある。環境法の改正は主に2つの方向で展開しつつある。

ひとつの方向は，これまでの環境基本法と主要個別法に関する法の見直しないし大幅な改正である。その詳細は個々の国・地域に関する論文の中で取り上げられているのでここでは繰り返さないが，見直しないし改正された点は，環境保護対象の拡大，行政機関の役割強化，環境に対する国家および個人の権利および責務の明確化，汚染者負担原則や無過失責任主義の採用等の諸原則の確認，環境保護に関する予防的措置の強化，罰則の強化などに関する事項に集中している。

近年この環境基本法に改正があったかまたはこれが予定されているのは，韓国の環境政策基本法の制定[5]（1990年），台湾の現在の環境基本法の草案作業，中国の「環境保護法」の制定（1989年[6]）である。

もうひとつの方向は，韓国および台湾における公害紛争処理法の制定，環境アセスメントに関する法制化の動きである。例えば環境アセスメントの制定状況について見ると，中国では1989年の環境保護法と87年の建設プロジェクト環境管理法，韓国では90年の韓国政策基本法，香港では88年のLand & Work Branch Technical Circular No.9／88（対公的事業）と90年のAdvice Note. 2／90（対民間事業）が注目される。現在シンガポールでは環境アセスメントを取り込んだ個別法制定を行うべきかどうかの議論が行われている[7]。環境影響評価制度化のための費用，手法，範囲などに関してなお多くの問題点を残してはいるが，環境アセスメントは現段階では，事業が環境に影響を与える可能性がある場合にこれを予め測定評価するのに最も有効な制度的手段と考えられている。韓国ではアセスメントの対象範囲は，民間の事

業のみならず，公的事業までも含んでいる。

これら東アジアの地域・国は，1972年のストックホルム国連人間環境会議の国際的影響を受けた後に国内環境法の整備に着手した。現段階にきてこれまで必ずしも体系的，総合的でなかった基本法を改正し，法の体系的整備を行ったものと見ることができる。この意味で自国の環境状況に適合させるための法の見直しの段階にあるといえよう。

このような法改正は環境行政に関わる本格的な実施機関の設置の時期とほぼ共通しているといえよう。例えば，1990年前後に改組された，台湾の環境保護署，韓国の環境保護処，中国の環境保護署等である。言い替えると，これらの法改正と法の適用に関する行政機関設置の顕著な動きは，これら東アジア地域・国における法の役割に関する質的変化を示唆するものである。これまで途上国では概して「法は機能しない」と繰り返し言われてきたが，以上見たような環境基本法を初めとする法の体系的整備，環境アセスメントなどの法の制度および法の適用に関する行政機関設置などの積極的な動きは，この地域における法の役割が大きく変化しつつあることを示すものであろう。

3．環境法展開の背景

以上のような大きな法改正が実施された背景として，主に3つの要因があったといえよう。第1は，これまでの公害規制的な発想から環境保全的な発想への転換である。第2は環境問題に対する法的解決の必要性であり，第3は，環境問題に対する一般国民の認識の変化である。

①環境保全的な発想への転換

これは従来の公害防止に重点をおいた規制的手段だけでは，法目的の十分な達成が困難であったことを示している。環境保護の対象が以前よりも拡大，複雑化するに伴い，環境保護にとって事前の管理的，保全的立場が強調され，環境法の基本的立場に関する見直しが必要とされたのである。

②公害紛争が多発し，これによって社会的安定が損なわれたことである。NIEsでは産業公害の問題が重大な社会問題として注目され，紛争解決の必

要性が高まっている。韓国の蔚山，温山工場地帯での多数の公害被害の発生，台湾の発電所周辺の沿岸防風林の枯死，台湾の環境ゴロ，香港の海洋汚染による水産物などへの被害，社会的紛争に発展するような環境問題が増加しつつある。これらは公害紛争として，社会的，政治的な問題に発展することもあり，法的解決が要求される場合が増えてきている。具体的な紛争解決法としては，民事的紛争における公害紛争処理，行政機関が一定の処分を行った場合の不服申し立て，調停，仲裁などの方法が採用されている。台湾では紛争処理のための行政機関が，公害紛争処理法の制定に伴って設置されている。

③さらに，一般国民の環境意識の変化ないし環境に関わる法意識の急激な変化がある。このテーマに関して，我々は1991年度に中国の社会科学院法学研究所と台湾の輔仁大学法学研究所との間で海外共同研究を行った。その結果によると，環境問題に対する一般の意識に変化がみられるのみならず，その変化は徐々に法意識のレベルにまで移行しつつあることが明らかになった。(8) 一般国民の環境意識は，事後的な環境紛争の解決よりもむしろ予防的な観点からの問題解決を希望するようになってきている。この地域では既に環境NGOが重要な役割を果たしている国，地域もある。逆に中国，シンガポールにおいては政府主導による問題解決の方法がより重要な役割を果たしている。一般の環境意識の向上は，環境問題を社会問題として認識させ，これを公式的な法制度の中に位置づけることを意識的に促し，かつ法制度を機能化させる方向へ導くと思われる。特に被害者の法的救済，紛争処理の実現には，このような環境意識に支えられた法意識の醸成がきわめて重要な意味を持っていることを指摘する必要があろう。

〔注〕

(1)　この東アジア地域には，中国，韓国，香港，日本，台湾といった国・地域があるが，この報告書においては，便宜上，「NIEs」は，韓国，香港，台湾，シンガポールを含み，「東アジア地域」の範囲に関しては，特に断わりのない場合以外，議論

にシンガポールを含むことにする。ただし日本は原則として今回の議論の対象から除外する。

(2) 1992年台湾環境保護署の呂参事官からの聞き取り調査による。

(3) 井上秀典委員が調査したところによると，本報告書で対象とした，東アジアの国・地域における環境関連の条約の締結状況および協力関係は次のとおりであった。

・日本と中国

環境協定の締結が検討段階にあり，合同委員会の設置，専門技術者の交換が予定されている（日本経済新聞1992年4月4日夕刊）。渡り鳥の保護としては，「渡り鳥及びその生息地の保護に関する日本国政府と中華人民共和国との間の協定」（1981年6月8日発効）が締結され，国を越えて移動する可能性のある鳥類の保護および絶滅の可能性のある鳥類の保護を目的とし，渡り鳥の捕獲およびその卵の採取禁止を規定する。ヘラサギ，マガン，オオハクチョウ，マガモなど227種が保護対象である。また，科学技術協力としては，「科学技術の分野における協力に関する日本国政府と中華人民共和国政府との間の協定」が1978年8月12日に締結された。主要な内容は「平等及び互恵の原則の基礎の上に科学技術の分野における両政府間の協力を発展させ，かつ促進することである。これら以外にも，日本と中国の間では，酸性雨の対策（日中友好環境保全センターの設立）や，日本輸出入銀行が1992年から供与する総額約7000億円の第3次資源開発ローンについて，借款に環境保全条項を盛り込むことによって環境の保護を行っていこうとする点がある。このローンにおいて，中国側が環境に与える影響を事前評価し，その防止策を示すこと及び事業開始後も双方が定期的に環境への影響をチェックする協議機関を設置することで合意している」（日本経済新聞1992年2月20日）

・日本と韓国

「科学技術の分野における協力に関する日本国政府と大韓民国政府との間の協定」が1985年12月に締結されている。その主な内容は平等及び相互利益の原則のもとに科学技術の分野における両政府の協力を推進することであり，その協力には保健及び環境の分野も含まれている。（第1条2［c］）。さらに，環境協定締結に積極的な動きもある（日本経済新聞1992年4月4日夕刊）。

なお，東アジア地域の環境協力の法的枠組みを確立する必要性を訴えるものとして，作本直行「東アジア地域の環境協力へ支援を」（日経産業新聞1992年4月23日），同「Expansion of Environmental Cooperation in All Asia Region」（『第3回太平洋環境会議1992．2．13〜15』，日本環境協会），同「地域サミットとアジアの環境協力」（『アジ研ニュース』1992．9，アジア経済研究所）。

(4) 作本直行「アジア環境法序説」（アジア経済研究所経済協力調査室編「経済協力

法制の現状と課題」，1992年，78ページ以下参照)。

(5)　作本直行「韓国の環境基本法制定の周辺」(『アジアトレンド』1991春季号，アジア経済研究所)。

(6)　作本直行「中国の環境政策と法」(針生誠吉・安田信之編『中国の開発と法』アジア経済研究所，1992年)。

(7)　*The Sunday Times*，1992年8月16日。

(8)　中国社会科学院法学研究所および台湾輔仁大学法学研究所とアジア経済研究所の間で実施された海外共同調査は，本文と解説を併せて，それぞれ1992年3月にアジア経済研究所から出版されたので参照されたい(「発展途上国環境問題総合研究報告書――海外共同研究(中国)：中国における環境意識と公害被害救済」および「発展途上国環境問題総合研究報告書――海外共同研究(台湾)：台湾における環境意識と公害紛争処理」)。