

## はしがき

著者	野村 好弘, 作本 直行
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	開発と環境シリーズ
シリーズ番号	10
雑誌名	発展途上国の環境政策の展開と法
ページ	iii-xiv
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00010956">http://hdl.handle.net/2344/00010956</a>

本書は、平成7年度にアジア経済研究所において実施した「発展途上国の環境法と行政制度」研究会の成果であり、これまで継続してきた発展途上国の環境法研究に関する5年度目の成果である。国内の研究会においては、「政策と法」を中心課題に据えた研究活動を行ない、海外共同研究においては、シンガポール大学法学部副学部長のライ・リン・ヘン (Lye Lin Heng) 教授の協力を得て、「シンガポールの環境法の適用とその課題」に関する調査を行なった。本書は、この国内研究会の「法と政策」に関するものであり、海外共同研究の成果は、別途、「発展途上国環境問題総合研究報告書 シンガポールにおける環境法の適用とその課題」(英文)として、アジア経済研究所から1996年3月に発行されている。

ところで、近年、アジア諸国の環境問題を取り巻く状況には著しい変化が見られる。第1は、環境問題の悪化と認識の変化であり、第2は、問題解決に向けての環境法と環境行政の積極的な展開である。事実、環境問題解決に対する必要性和一般からの期待は急速に高まっている。アジア諸国では、これまで急速な経済成長には成功してきているが、人口、食糧、エネルギー、環境などの問題を目前にして、これまでの成長のあり方を見直そうといった議論も出てきている。環境破壊の現状とその被害影響の甚大さを目のあたりにして、アジア諸国は、今後の環境政策のあり方と問題解決の方向を模索しているといえよう。

先進国では、「公害から環境へ」という表現がしばしば使われている。これは、先進国側にとって、産業公害から環境問題へと認識が変化したことを象徴する言葉であると同時に、公害問題が環境問題の一部として認識されるまでに時間の経過が許されたことを意味している。しかし、アジア地域では公害問題と環境問題がほぼ同時期に社会的な問題として登場している。アジア

諸国の環境問題の内容と範囲は、産業公害分野だけでなく、社会生活上の環境問題、自然生態系の破壊、都市問題、貧困問題の内容にまで拡大して理解されている。これらは、アジア諸国の環境対策が産業公害に向けられるだけでは不十分であることを意味している。

さらに、アジア地域では、越境型、広域型の環境汚染が顕著となっている。しかも、典型的な越境型環境問題がアジア地域でほぼ出そろってしまった。例えば、最近関心の高い酸性雨の問題では、わが国が最も直接的な被害の当事者に立っているが、韓国、台湾においても同じように重要な問題として受けとめられている。酸性雨問題の他にも、例えば、インドネシア、マレーシア、シンガポールの3国間の越境型大気汚染ヘーズの問題、マラッカ国際海峡などを通過するタンカーに起因する海洋油濁汚染、有害廃棄物の国際的な越境移動、中国・フランスが実施した核実験が環境に与えた影響、ロシアが日本海近海で行なった低濃度核廃棄物の海洋投棄と「ナホトカ号」タンカーによる日本海沿岸の油濁汚染、アジア・極東地域で玉突き的に拡大する熱帯林あるいは温帯林の大量伐採、国際的な渡り鳥である鶴の北朝鮮国境付近における生息地保護の問題などがある。将来は、アジア諸国での原子力利用の拡大と安全性確保の問題、国際河川メコン河の開発と環境の問題、南アジアの森林破壊とその自然災害への影響などが、深刻な広域的環境問題として浮上することが予想される。アジア地域の人口過密の問題、食糧消費の問題、エネルギーの大量消費といった問題は、これからの地球環境管理といった全体的な政策立案の観点から大いに検討されるべき課題である。

また、アジア地域では、身体生命にまで影響を与える公害被害が増えている。疫学的な因果関係が十分明らかに証明されていないといった問題もあるが、公害紛争が社会問題にまで発展し、行政側もこれを放置できない場合が増えている。この結果、行政側が調停役として公害紛争解決に直接に関与したり、韓国、台湾では公害紛争処理委員会が設置されたりしている。アジア諸国においては公害訴訟が増加しつつあるだけでなく、人権や裁判に対する関心も増大しつつある。公害犯罪刑罰法を制定した韓国やベトナム、企業に

公害保険への加入を強制的に認めるインドのような国もある。

他方、アジア諸国における環境政策と法分野への取り組みとして、さまざまな展開を見ることができる。国内的な取り組みでは、国家環境政策の策定、アジェンダ21に対応する国別環境政策の策定、環境主務行政官庁の設置、環境関連行政機関間の調整機関の設置、地方政府の環境保護に関する役割分担、環境関連諸法の制定整備、環境影響評価制度の普及浸透、公害防止資金の低利子融資、税制上の減免優遇措置、環境保全技術水準の向上、産業政策への環境配慮の組み入れ、環境NGOや住民参加への制度的支援、公害紛争処理手続きの導入などさまざまな動きが見られる。国際社会への対応としては、温暖化防止、生物多様性保護、有害フロンの使用禁止、有害廃棄物の越境移動禁止などに対する積極的な動きが見られる。また、ISO14000による環境マネジメントに対する各国の国内的な取り組みは活発化しつつある。さらに、地域レベルでは、ESCAP、APEC、ASEAN関連の環境保護の動き、サブリージョナルな地域から発信される各種環境プログラム、環境戦略、環境宣言などが注目される。

以上のように、アジア諸国の環境政策と法を取り巻く状況には、新たな変化と展開を見ることができる。本書は、このような新しい環境政策の展開と法の動きに着目して、アジア地域、発展途上国、および国際社会の観点からこの課題を取り上げたものである。アジア地域の環境政策との関連では、アジアにおける地方自治と環境保全の動向、一般廃棄物問題の動向と法制度、有害廃棄物規制と法、地域住民による森林の管理と利用、ASEAN自然保全協定とASEAN環境戦略、発展途上国と国際社会をめぐる環境政策の展開では、文化遺産の保護をめぐる新たな国際的動向、国際金融と環境に関する新たな行動原則、環境管理システムの国際規格化（ISO14000について）、貿易活動と環境保全、国際熱帯木材機関の組織と活動、生物多様性と法のテーマを取り上げた。

これらの課題は、現在の途上国の環境政策の形成にとって、比較的新しいテーマであると同時に、今後の議論展開が十分に予想されるテーマである。

ただし、これらの中には、途上国側の議論が十分煮詰まっていないテーマも含まれている。特に国際的な環境政策の展開に対しては、途上国側の議論には進行中の場合が多く、国内的な対応も十分に整備されていない場合が多い。例えば、環境マネジメントに関するISO14000シリーズへの取り組みに関しては、アジア諸国の多くが近い将来の国際経済取引との関連で多大な関心と不安をもっている。ISOに関する議論は、国際的な規模で民間主導で行なわれており、欧米およびわが国の対応は積極的である。その国際的な影響はこれまでのISO9000シリーズよりも大きいとされており、とりわけ途上国の貿易活動に対する影響が懸念されている。これは、途上国にとって、WTOにおける貿易と環境に関する議論とならぶ重要な議論の一つである。問題への対応いかんによっては、新たな貿易障壁として、環境をめぐる新たな南北問題の火種にまで発展しかねない課題である。

次に、「政策と法」のテーマとの関連で、若干の問題提起を行なってみたい。第1は、法の執行の非効率についてであり、第2は、「環境と開発」とも関わる「政策と法の統合」についてであり、第3は、アジア諸国で経済的な手法あるいは住民参加などとしてしばしば議論される環境保護の手法についてである。最近、アジア諸国の環境法研究者からあるいは環境行政の担当者から、環境法の執行、あるいは適用の非効率さの問題が指摘されることが多い。アジア諸国では環境法がある程度整備されてきたにもかかわらず、この執行が十分に行なわれていないという批判である。

ところで、アジア諸国で環境法の執行に問題があるとの上述の意見について、現地で行くつかの環境行政機関の担当者にその理由を質問したところ、環境法の整備は十分であるが、問題はこれを執行する行政官の意識の低さの問題であるとの返答や、あるいは環境法制自体がまだ不備であり、規則命令などの下位法令の不備が問題であるとの意見がみられた。あるいは、先進国のモデル法あるいは国際機関が示す排出基準値を、無条件に真似たためであるとの批判も見られた。これらの意見は、環境法自体の不備、立法内容の不

適切さ、執行機関の問題、立法政策上の課題などを提起している。しかし、この課題を取り上げるに際して、多くのアジア諸国の法制度が直面する基本的な課題にまず直面せざるをえない。ここでは、次の二つの点を指摘しておきたい。

第1は、途上国における法治主義についてである。先進国においては、法は命題であり、最優先すべきものと考えられている。しかし、法治主義が定着しておらず、概して流動的な途上国社会では、政治が法に優先してしまうことが多い。これは、政治力が法の規範力を凌いでしまうことである。また、法を執行するための強固な政治的意思が欠けている証でもある。このため、法に基づく行政が執行されず、法に対する信頼は醸成されない。また、行政に対する信頼は弱まってしまい、途上国では「法が機能しない」、あるいは「法的安定性が確保されない」といった一般的な批判を作り出す結果となっている。したがって、環境問題の具体的な解決にあたっては、このような政治的な意思決定と法の目的の乖離を、政策的な見地からいかに縮めるかが重要な点であろう。

第2は、法の整備統一がまだ十分に図られていない国が多いことである。経済発展の立場から見るとアジアには成長を遂げた国が多いが、多民族、多宗教、多言語の中で、基本的な法制度の確立には概して立ち遅れてしまっている国が多い。植民地時代の法制が遺制として残っていたり、慣習法がなおも生きた法として支配的である国も多い。ましてや、環境問題解決にとって必要な要素と考えられる民主的な政治、司法権の独立や地方自治などが達成されていない国が多いのである。また、環境法にとっては、関連する法分野が多い。国際法、憲法、税法、行政法、民法、労働法などである。これらの基礎的な法分野の整備事業が立ち遅れている国が多いのである。さらに、途上国にとっては、法整備事業を進めるにあたり、先進国のモデル法を仮に導入してもこれが直ちに当てはまらないといった悩みが多い。環境法の執行の非効率に関しては、環境法自体の不備やこれを執行する側の能力の問題だけでなく、これら法制度の基本的視点に立った上での検討が必要であろう。

次に、環境政策と法の統合に関して、次の二つの議論を見ておきたい。これらの内容は、決して対立的な議論ではない。一つは、環境配慮の取り組みを推進するために、アジア地域で行なわれた議論であり、もう一つは、1992年の国連環境開発会議において採択された「持続可能な発展」概念に関連した議論である。

第1は、ESCAPなどを中心に行なわれてきたアジア地域の「法と政策の統合」の議論である。これは、特に1980年代以降、アジア諸国の環境問題への法的取り組みがまだ不十分な段階において、環境法と行政の将来的な整備発展を図り、さらに国内の環境関連諸策との実質的な統合を促進するために、行なわれた一般的テーマである。とりわけ、当時、高度な経済成長過程にあったアジア諸国に対して、環境法の整備を推進させ、環境保護の重要性を行政の担当者に認識させ、かつ経済諸政策と環境法との連携を維持発展させる上で、大いに意義のあった議論である。

第2は、1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議の場で採択された「持続可能な発展」の概念である。これは、多くの途上国の環境政策の中に定着しつつある。この概念は、「リオ宣言」およびこれを行動計画として実施する「アジェンダ21」の中で明らかにされており、「環境と開発」の統合をその達成目標とするものである。リオ宣言が採択した主な原則として、「人類中心主義」（同1原則）、「開発の権利」（同3原則）、「環境と開発との統合」（同4原則）、「各国の共通の、しかし差異のある責任」（同7原則）、「市民参加」（同10原則）、「効果的な環境法の制定」（第11原則）などがある。アジェンダ21の前文（第1章）は、「環境と開発を統合し、これにより大きな関心を払うことにより、人間の生存にとって基本的ニーズを充足させ生活水準の向上を図り、生態系の保護と管理を改善し、安全でより繁栄する未来へつなげることができる」と指摘して、「環境と開発」の課題に対して統合的に取り組むべき必要性を強調する。新しい視点として注目されるのは、環境保護との関連事項に、貧困の撲滅、女性や青年の参加、先住民保

護、戦争などのテーマを含めている点である。

なぜこのように環境政策と法の統合に関する議論が行なわれるのであろうか。「政策」と「法」がそれぞれ何を意味するのかといった疑問もあるが、この場合の政策とは、単に狭い意味での立法政策の議論だけではなさそうである。環境政策そのものの議論とそうでない環境以外の政策課題までもが議論に取り込まれている。ところで、環境政策と法の統合と法の効率的な適用に関するこれら二つの議論は、互いに密接な関係にあるものと考えられる。つまり、これら二つの議論は、まさに途上国の環境法の入口と出口の位置関係にあるものである。法と政策の統合がうまく図られなければ、法は効果的に適用されない、逆に法が効率的に執行されていれば、環境政策と環境関連の諸策は、法を通して、適切に実現されているといえよう。途上国の環境政策にとって、最も重要な政策課題は開発との関連である。

最後に、環境保護のための法的手段について、若干の検討を行ないたい。アジア諸国では環境保護に関する手法が多様化しつつあり、新しい考え方に立った経済的手法あるいは参加的手法が注目される。経済的手法については、わが国の環境基本法においても採用されたとおりであるが、アジア諸国では、排出課徴金、公害防止投資に関する税制優遇措置などとして、広く採用されつつある。炭酸ガスの排出権は、地球温暖化防止との関連で論議されており、排出権の売買をめぐるのは、国際市場化に関する議論も行なわれている。

他方、最近、環境アセスメントや自然保護などの議論において、市民参加や環境NGOなどの参加協力のシステム化が議論されることが増えている。例えば、環境NGOの環境保護活動への参加、住民移転を伴う開発プロジェクトにおける住民への配慮、リサイクルへの市民参加、市民への啓蒙活動などである。環境NGOや環境保護運動への市民参加が徐々に見られるようになっており、アジア諸国は、このような市民参加に対し、環境行政や法を通して、むしろ政策的に支援していることが注目される。また、このような参加システムとの関連では、中央政府と地方政府の役割と責任、企業や産業界

の役割やその参加方法といった議論も出始めてきている。

例えば、住民参加について、フィリピンでは、NIPASと呼ばれる指定保護区域内の森林保護に関する住民との間の協議制度、タイでは環境NGOの登録制度と環境保護関連活動の一定範囲内での制度的保証、インドネシアでは環境アセスメント委員会への環境NGOの制度的参加、マレーシアでは環境評議会への環境NGOの制度的参加、シンガポールではマラヤン自然協会の環境NGOとしての発足と各種の活動がみられている。いずれも環境問題への市民参加に関する新たな動きであり、今後大きな流れを形成する要素となりえる。世界銀行やアジア開発銀行などにおいても、市民参加についてはこれを推進すべきだといった議論が大勢を占めている。多くのアジアの途上国において、政治的民主化の動きが見られる反面で、概して政府による言論統制、人権抑圧を行なう国がまだまだ多い。しかし、環境問題に関して見る限り、市民参加を促進するための制度的支援を行なう国が増えつつある。

ところで、このように多様化した手法が登場した背景には、アジア諸国における環境問題の多様性と複雑さがある。環境問題の範囲が公害問題だけにとどまらず、生態系の破壊や自然保護あるいはゴミ問題など、市民参加あるいは住民からの協力を必要とする問題群が登場したことによる。あるいは、汚染源の多様化の問題もある。従来型の直接規制を主体とした公害問題への対応だけでは、アジア諸国での対応は不十分である。汚染源が公害企業だけであり、しかも特定可能な汚染源ならば、規制的、罰則的な手法で十分なこともあろうが、問題群がこのように生態系にまで拡大し、一般の個人、政府、地方公共団体などが環境汚染の主体となり、産業界を含むあらゆる分野からの参加協力を必要とする場合には、これまでのような直接規制による手法だけでは問題解決にとって不十分である。直接規制、間接規制あるいは参加型の手法などさまざまな手法の組合せを必要としている。

ここで、わが国の環境法分野で伝統的に行なわれてきた直接規制と間接規制に関する規制態様の区別が参考になる。これは、環境保護の手段ないし手法を、その規制態様の違いから個別的に区別するものである。規制的・命令

的な手法と、非規制的・非命令的な手法に分かれる。しかし、注目されるのは、アジア地域で、この間接規制に関する手段が多様化しつつあることである。例えば、前出の経済的手法、環境NGOや市民参加などの参加的手法のほか、環境計画、公害防止計画、都市計画、土地利用計画などの計画的な手法、環境教育、表彰制度などの社会啓蒙的手法がある。

これらに関連して、最近よく見かける議論が、トップダウンとボトムアップに関する議論である。大まかに言えば、国の環境行政はトップダウンであり、住民参加や地方自治はボトムアップということであろう。日本の経験としては、このボトムアップ的な考え方が、環境保護に対してむしろ重要な役割を果たしたということであろう。アジアのいくつかの国では、ボトムアップの部分を、中央政府自らが支援するかあるいは肩代りせざるを得ない状況がある。前述の直接規制に関わる環境保護の手段あるいは公害防止の規制的な考え方はこのトップダウンに相当し、住民参加や啓蒙手法などはボトムアップに関するものと言い替えることができよう。

以上のような考え方に仮に立った場合、アジア諸国の環境法に関して、まずどのような内容の法現象が生じており、どのような環境保護手法が採用されているのかを、検討することが重要だと考える。つまり、現在、アジアを中心とした途上国において、国際的に、国内的に、どのような環境保護管理の手法が採用され、あるいは組み合わせられているのかを、まず理解すべきであると考え。さまざまな環境保護のための手段や手法がすでに登場しているが、これらは概してばらばらに組み合わせられている状態にある。それぞれの手法がどのような有効性と限界を持っているかの議論はあまり行なわれていない。例えば、経済的手法が有効であるとか補助金による手法はよくないとかといった議論がしばしば見受けられる。しかし、当該手段がその有効性と限界をもっているのかといったような議論や、これらが、どのような社会システムの下で、また他のどのような手段と組合された場合に、最も効果的かなどといった議論が概して行なわれていないのでなからうか。

ところで、この報告書を作成するにあたり、多くの方々から協力を得ている。資料の提供、意見の聴取などに際して、アジア諸国の環境関連行政機関、在外公館、政府関係団体、企業、研究者、環境NGOなどからの協力をいただいております。また、本研究会に参加いただいた委員に対しても、短期間に原稿執筆をお願いし、編集段階において細かな注文に対しても快く応じていただいたことなどに対して、謝意を表したい。

なお、別途、海外共同研究として実施したシンガポールの環境法と適用上の課題については、前述したライ教授の報告書を参照されたい。また、本書で取り上げた「環境政策と法」のテーマに関して、1996年11月にアジア経済研究所において国際ワークショップを実施した。アジア各国が抱える環境法の適用上の課題について検討を行なったものである。この成果は、1997年3月までにアジア経済研究所から刊行予定（英文）であるので、本書と併せて、ご利用いただきたい。

最後に、本研究会の構成は次のとおりである。東京都立大学法学部野村好弘教授からの温かいご支援をはじめ、本研究会にご協力をいただいた委員の方々に対し、その氏名を記して、ご協力に対する感謝を表したい。

「発展途上国の環境法と行政制度（5）」研究会（1995年度）

- 主 査：作本 直行（アジア経済研究所経済協力調査室）  
 委 員：井上 秀典（明星大学経済学部教授）  
           岩崎 勝成（大分大学経済学部専任講師）  
           小賀野晶一（秋田大学教育学部教授）  
           奥 真美（助東京市政調査会研究部研究員）  
           信澤久美子（中央大学法学部兼任講師）  
           野村 好弘（東京都立大学法学部教授）  
           橋爪 繁幸（助日本環境協会理事）  
           今泉 慎也（アジア経済研究所海外派遣員（タイ））  
 幹 事：鈴木 忠徳（国際協力事業団林業水産開発協力部林業技術協力

投融资課長。1995年9月まで、アジア経済研究所総合研究部所属。なお、その後96年3月までの幹事は、今泉慎也)

オブザーバー：大塚 健司 (アジア経済研究所総合研究部)  
小島 道一 (アジア経済研究所海外派遣員 (アメリカ))  
藤崎 成昭 (アジア経済研究所総合研究部)  
船津 鶴代 (アジア経済研究所海外派遣員 (タイ))  
望月 克也 (アジア経済研究所総合研究部)

(以上、五十音順)

なお、これまで継続してきた「開発と環境」シリーズが本号によって一段落するので、参考までに、この「発展途上国の環境法と行政制度」研究会がこれまで刊行してきた報告書を一覧にしておく(すべてアジア経済研究所から発行)。

(1) 発展途上国環境問題総合研究報告書(海外共同研究)

- ・「中国における環境意識と公害被害救済」1992年3月(中国文)
- ・「台湾における環境意識と公害紛争処理」1992年3月(中国文)
- ・「インドネシアにおける環境意識と公害紛争処理」1993年3月(英文)
- ・「タイにおける環境意識と公害紛争処理」1993年3月(英文)
- ・「フィリピンにおける環境意識と公害紛争処理」1994年3月(英文)
- ・「中国における環境意識と公害被害救済・台湾における環境意識と公害紛争処理」1994年3月(翻訳・邦文)
- ・「タイにおける環境法の適用と課題」1995年3月(英文)
- ・「フィリピンにおける環境法の適用と課題」1995年3月(英文)
- ・「シンガポールにおける環境法の適用と課題」1996年3月(英文)

(2) 「開発と環境」シリーズ

- ・野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法——東アジア』(「開発と環境」シリーズNo.3 1993年3月)

- ・野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法——東南・南アジア』  
（「開発と環境」シリーズNo.6, 1994年3月〔1996年に改訂版〕）
  - ・野村好弘・作本直行編『地球環境とアジア環境法』（「開発と環境」シリーズNo.7 1996年3月）
  - ・野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境政策の展開と法』（「開発と環境」シリーズNo.10 1997年3月）
- (3) Development & the Environment Series (英文)
- ・ *International Workshop on Development and the Environment: The Experiences of Industrializing Asia*, Series No.1, March 1995.
  - ・ *International Workshop on Environmental Law and Administration with Special Reference to the Enforcement of Environmental Law in Asian Countries*, Series No.4, March 1997.

1997年3月

編者