

第4章 環境政策と法

はじめに

発展途上国の多くはこれまで経済的貧困に苦悩してきた。しかし、現在環境問題による被害が先進国、途上国の各地から多々報告されており、すべての国にとってきわめて深刻な問題となっている。しかも、これまで先進国にみられたような特定種類の産業公害問題とは異なり、地域、地球全体、または生態系全体に及ぶ被害規模の広い環境問題が懸念されている。

環境問題に対する国際的認識および対策に関して、すでにこれまで多くの議論が国際的な場で行なわれてきた。一九七二年のストックホルムの国連人間環境会議が、途上国とともに環境問題が国際的に議論された初めての場である。現在は、サミット会議、OECDの開発援助委員会、途上国間の環境会議、地域レベルでの環境会議など、数多くの国際的な場で環境問題が論議されている。途上国の環境問題の解決をより困難にしている一般的な理由として、次のことがある。第一に、十分な経済発展を遂げる以前の段階ですでに途上国の環境問題が登場しており、しかも貧困、エ

ネルギー、人口などの途上国の基本的課題と密接不可分に関連して発生していること、第二に、途上国の環境問題がかつての先進国の公害問題とは規模、内容の点で大きく異なり、生態系被害にまで及んでいること、第三に、途上国側は、問題解決のための技術的、資金的な制約を抱えていることなどである。

以下、アジア諸国を中心にみることにするが、途上国の環境政策と法を考えるにあたり、環境問題が身近な社会問題になっていることを認識する必要があると思われるので、まず環境問題の特徴を概観したうえで、環境政策、および環境法・環境政策の統一についてみることにする。

1 アジア諸国の環境問題の特徴

環境問題の特徴

環境問題といえば、これまでは産業革命以後の先進国の産業公害がその議論の中心であった。今日ほど途上国の環境問題が議論されたことは、これまでない。その主な理由として二つがあげられる。一つは地球環境問題の認識が登場したことであり、もう一つは途上国側における環境問題の進行である。

地球環境問題の認識とは、地球の環境資源が人類にとって有限でありかつかなり限界状態に近

づいており、地球上の人類は運命共同体的であるとの認識である。この認識は、今日途上国においても広まってきている。地球レベルの環境問題は、先進国と途上国双方の被害の総和にかかわるものであり、とりわけ途上国の問題解決への今後の対応が、全体的解決にとって重要である。例えば、オゾン層保護、地球温暖化、森林破壊、有害廃棄物の越境規制などは、途上国側の今後の協力が必要な分野である。しかし、全体的な環境影響に対する科学的分析がまだ不十分なため、地球レベルでの環境問題に対して、国際的に有効なアプローチはまだ十分確立されていない。

もう一つは、途上国側における環境・公害問題の急速かつ大規模な進行である。貧困、人口、工業化、エネルギー増大、廃棄物処理などの重要課題が、途上国の環境問題の発生に密接に関連していることが徐々に明らかになってきている。これらに対する解決が見いだせないかぎり、環境問題に対する根本的解決には大きな困難が予想される。

アジア諸国における環境問題の特徴として、インドネシアの環境法教授ムナジャットが、かつて“Towards ASEAN Environment”の著書で述べた「四つのP」に関する説明が興味深い。つまり、途上国の環境問題には、「環境汚染」(pollution)、「貧困問題」(poverty)、「人口問題」(population)、「政治の民主化」(politics)の四つの内容があり、貧困、人口、政治的民主化などの環境以外の他の諸課題と密接不可分である、ということである。

ちなみに、現段階の国際的な議論の場では、「環境」に関する明確な定義はまだ与えられていない。一九七二年の前記ストックホルム会議では、「自然のままの環境と人によって作られた環境」

という意味での「人間環境」という抽象的概念が採用された(人間環境宣言第一号)。理由は、同宣言第四号に示されたとおり、「発展途上国では、環境問題の大部分が低開発から生じ」、開発の優位が強調されたため、あえて「環境」に対し、狭い定義を与えることを避けたため、とされている。

アジア諸国では積極的に経済開発を実施しており、これにともなう大気汚染、水質汚染、廃棄物、騒音等のいわゆる産業公害型の環境問題が多く発生している。また、人、物の活発な移動が促進され、自動車排気ガス、近隣騒音、地盤沈下、都市ゴミ、衛生問題などの都市部を中心とする生活環境悪化の問題とともに、農村部でも農業・殺虫剤の大量使用による土壌汚染、河川、湖沼の水質汚染、海域での赤潮発生、森林伐採や過度の焼畑による生態系を含む自然破壊の進行がみられる。これらは、アジア諸国の新聞などで日常的に大きな社会問題として扱われている。環境問題が自然災害となり、大規模な惨事・被害をもたらすこともある。また、最近のアジア諸国の経済活動は、生産規模の拡大、生産技術の高度化の局面を迎えており、ハイ・テク汚染、有害廃棄物の増大などの問題が登場している。

例えば、NIESSの一つシンガポールは廃棄物処理に苦慮し、隣国のインドネシア、タイ、マレーシアとの間で公害輸出を問題にしたことがある。インドのボパールでは化学薬品の爆発事故による大量の死傷者事故、バングラデシュでは森林伐採がその一因とも考えられる多数の洪水被害の発生、韓国、インドネシア、タイなどの各地では水俣病に類似した水銀中毒患者発生の問題がある。また、中国では火力発電に大量に利用される石炭からの酸性雨被害、韓国でのメタノ

ール工場の水質汚染で環境処長官の更迭処分もある。台湾では、国会議員の選挙公約に環境問題解決が登場している。アジア諸国には環境NGOも多数あり、環境に関する市民運動も出てきている。最近では、環境問題が裁判訴訟にまで発展している。インドネシアでのインド・レーヨンの森林伐採訴訟のほか、マレーシアでの日系進出企業を相手にした公害訴訟などである。国際金融機関や開発援助にかかわる環境問題も発生しており、インドのナルマダ・ダムの場合には日本からの経済援助が停止された。途上国の環境問題が国際的な緊張をもたらすにいたる事例が多々ある。

アジア諸国にとっては、前記のような環境問題自体のほかに、問題解決のために十分な対応がとれない、といった意味での広義の環境問題もある。法制度の不備、行政能力の不十分、技術力・資金力の不足などがしばしば指摘される。環境問題は、資源の多くを途上国側に依存する先進国側によっても引き起こされており、経済の国際化にともなう環境問題も生じている。先進国側の経済構造自体の転換も途上国の環境問題解決の課題である。一九九一年の六月に途上国側の主張ともいふべき「北京宣言」が採択された。途上国側の経済発展の必要性、先進国側の責任と環境保護協力の必要性が強調されている。

「開発と環境」に関する議論

途上国の多くは経済開発重視の政策を採用し、これによって途上国側の経済後進性に関する難

問を解決するつもりであった。しかし、すでに経済開発の途中で国内的に環境・公害問題にみまわれ、環境条件がますます悪化の一途をたどっていることが明らかになった。実際、多くの途上国はなおも貧困の渦中にあり、「開発優先」の政策を推進せざるをえず、先進国側もこれを原則的に支援せざるをえない。そこで登場したのが、先進国および途上国がこれまでどおり開発優先の政策を継続させていってよいのかという、いわゆる「開発と環境」に関する議論である。すでに約二十年にわたり、環境問題をめぐる活発な議論が展開され、途上国側もこの問題では苦慮している。この議論は、一九九二年のブラジルでの「環境と開発に関する国連会議」の主要テーマとして引き継がれる予定である。

「持続的開発」の理念

これまでの先進国と途上国間の対立的な「開発と環境」の考え方に対し、調和的な理念を提供したのは、「環境と開発に関する世界委員会」の報告書「Our Common Future」（一九八七年）が提唱した「持続的開発」（Sustainable Development）の言葉である。この委員会は、国連総会から「持続的開発達成のための長期的環境戦略」のテーマの付託を受け、ノルウェーのブルントラント委員長を中心に組織されたものである。現在この理念は、国際機関、先進国、途上国の環境政策レベルの議論で徐々に影響を与えつつある。

「持続的開発」の内容を簡単にみると、「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうこ

となく、今日の世代の欲求を満たすことである。」(同書、二八ページ)と定義され、政策の方向として、六項目(人口、食糧安全保障、種と遺伝子資源の減少、エネルギー、工業、住環境)の内容を検討している。

この「持続的開発」の理念は、前記の六項目の内容に具体的に取り入れられることを目的としており、市場原理を重視した、政策立案過程においては有効であるといえる。また、これまで対立的であった開発と環境の調和概念を模索したことには意義がある。しかし、安易にこの用語が先進国を含む多くの国で一般用語として使われることには、問題なしといえない。環境被害状況の把握、経済発展の特徴、自然環境条件、技術力・資金力、国際協力の可能性などの多くの要因に配慮した、国別・地域別、経済段階別、または自然条件別といった、きめ細かな国際的な原則ないし政策の確立が今後必要であるといえる。

2 アジア諸国の環境政策

環境政策の意義と必要性

一九八四年E S C A P会議の東京宣言第六章は、「政策決定における環境と経済の統合」について、次のように述べている。「政策決定者は、その決定が自国の環境資源基盤に与える影響につ

いて責任を負わなければならない。この場合、環境は破壊の症状にではなく破壊の原因に焦点を合わせるべきである。環境破壊を予見し未然に防ぐためには、経済、通商、エネルギー、農業、その他の政策的側面と同時に環境影響を考慮しなければならない。」つまり、この中で、政策決定者の環境問題への予防的な対応と経済諸側面への環境配慮の必要性が述べられている。

この考え方は、前記の Common Future の報告書が勧める環境政策のアプローチとも共通する。つまり、「環境にかかわる被害影響に焦点を当てた、環境政策、法律及び組織に対するアプローチ」であるこれまでの一般的アプローチと、もう一つの「環境影響の原因となる諸政策に焦点を合わせるアプローチ」を区別し、前者の組織的アプローチよりむしろ、「政府は、今日、環境問題とその政策についてより広範な見方をとる必要」を強調して、後者の問題の原因に迫る問題型アプローチを推奨する（同書、三一〇ページ以下）。言い換えると、後者は環境問題の原因にまで迫る環境管理的アプローチのことである。

このようにみてくると、環境問題に対して、次のような統合的、予防的、国際的な環境政策が必要とされる。

第一に、環境問題の発生は、人々の経済活動、人口増加、生活などあらゆる人的な行為に起因している。したがって、環境問題の解決には、なんらかの方法でこれらすべての人的な行為、つまり個人、企業、国家による作為、不作為に対して、環境面の配慮を統合する必要がある。とりわけ環境に影響のある経済活動に対しては、環境配慮を予め統合する政策が優先する。

第二に、環境問題の特性として、被害の甚大性、回復の困難性、不可逆性などが一般的に認められる。したがって、被害発生後の事後の救済よりも、予防的な解決のほうがはるかに必要である。被害の中に生命身体に及ぶ被害まで含めて、費用と便益の計算によって経済学的に分析することは必ずしも適当でないと考えられる、九一年の七月に環境庁の地球環境経済研究会が発表した『日本の公害経験』の報告書は、「開発の初期の段階から公害対策を行なったほうが、被害が生じてから対策を行なうよりはるかに経済的」として、コスト面では百分の一にもなりうる、と発表している（報告書、五ページ）。

第三に、途上国の環境問題の解決に当たって、人的、資金的、技術的な制約が、しばしば指摘される。これらを、国内で優先配分できないといった理由による。したがって、先進国側からの資金面、技術面の国際的な環境協力が必要であり、この点については、途上国側からの期待も大きい。例えば、日本の場合は、国際協力事業団での公害防止の技術研修実施、大阪に国連環境技術センターの誘致のほか、ジャカルタ、北京、バンコクの各地に環境訓練センターの設置を予定している。また、経済活動は国際化しており、地球環境問題や越境汚染の点からも、国際的な環境政策確立の必要性は高い。

環境政策の内容

途上国にとっての環境政策は、前述のとおり統合的、予防的、総合的であることが必要である。

実際、アジア諸国での環境問題の実態把握・モニタリングなどの点はまだ不十分だが、具体的な環境政策の策定では、国内レベル、地域レベルなどで徐々に形成されてきている。地域レベルでは、一九八一年のマニラでの「ASEAN環境宣言」、アジア地域レベルでの環境関連の条約締結、九一年六月の途上国側の環境会議から出された「北京宣言」、日本の環境庁が組織したエコ・アジア環境会議から出された同年七月の「エコ宣言」などは、まだ記憶に新しい。ただし、アジア地域と他地域の間での環境協力は、まだ消極的である。

アジア各国の環境政策は、さまざまなレベルで形成されてきている。例えば、個別の国家環境政策、経済開発計画の一部、法形式の一部など、さまざまなかたちで存在する。例えばインドネシアでは、まず第二次五カ年経済開発計画（一九七三―七八年）の中に「自然資源および環境管理計画」として取り入れられ、その後も開発計画の中でつづけて位置づけられている。

アジア諸国の環境政策の特徴を概観すると、マレーシアでは、天然ゴム、パーム油の段階的な汚染規制を行なうとともに、土壌、水質、森林などの再生可能資源の生産能力の向上に重点をおいている。ネパールは、農業、灌漑、工業、観光などの発展とともに、森林保全、野性生物保護、土壌流出防止、洪水予防など自然管理に重点を当てた環境政策を採用している。韓国は、十年ごとの環境計画を策定し、総合的な環境政策と経済政策の一致をはかっている。シンガポールは、土地利用政策と強力な法執行を合わせた環境政策を採用している。タイは、環境政策のための戦略的な国家政策をすでに策定している。さらに、賦課金、税制上の恩典などの財政的側面を統合

させた政策が、インド、マレーシア、フィリピンなどの国々で採用されている。

3 アジア諸国の環境法と政策の統合

アジア諸国の環境法

環境政策を実現する主な方法は法的手段であるが、これには限られない。主にこれを実施するのは、環境行政機関である。

アジア諸国の環境行政機関は、一九七〇年代半ば頃から八〇年代にかけて各国で設置されている。例えば、フィリピンは七七年に国家環境保護委員会(NEPC)、タイは七五年に国家環境委員会事務局(ONEB)、マレーシアも七五年に環境局(DOE)、シンガポールは七二年に環境省である。これは、前記ストックホルム会議がアジア諸国に与えた国際的影響とアジア諸国の環境問題への急速な関心の高まりを示している。中央環境行政機関の設置とともに、環境予算・人員の増加がみられ、環境基本法と、大気汚染、水質汚染、廃棄物などの分野にわたる関連規則に関する法整備が進められてきている(表1参照)。

アジア諸国は法整備にあたり、必ずしも旧宗主国の環境関連法のみを参照するのではない。例えば日本、アメリカ、インドなど複数の国の関連法を参照することが多い。

表1 アジア・太平洋地域諸国における環境担当行政機関および環境関連法制

国名	環境行政担当機関	環境関連法制
タイ	環境庁	環境一般, 土地利用, 環境衛生, 有害物質
中華人民共和国	国家環境保護局	環境一般
マレーシア	環境局	環境一般, 大気汚染, 水質汚濁, 海洋保全, 有害廃棄物
インドネシア	人口・環境省	環境一般, 林業, 海洋汚染, 水質, 鉱業開発
シンガポール	環境省	土地利用計画, 公害, 環境衛生, 有害物質
フィリピン	環境・天然資源省	環境一般, 公害, 鉱業, 林業, 環境影響評価
バングラデシュ	公害防止省	公害, 環境衛生, 野生生物
香港	環境保護庁	土地利用, 海洋汚染, 大気汚染
インド	環境省	水質汚濁, 大気汚染, 土地利用, 林業, 野生生物, 文化財
韓国	環境処	環境一般, 土地利用, 有害物質, 公害, 廃棄物, 文化財, 自然公園と野生生物
パキスタン	環境保護協議会	環境一般, 土地利用, 公害, 自然公園と野生生物, 有害物質
パプアニューギニア	環境・保全庁	環境一般, 環境影響評価, 公害, 土地利用, 自然公園, 野生生物, 林業
スリランカ	中央環境局	環境一般, 土地利用, 自然公園, 野生生物, 海洋汚染, 沿岸管理, 林業, 鉱物資源開発

(出所) 環境庁長官官房総務課編『地球環境キーワード辞典』, 中央法規出版, 1990年。

しかし、最近の顕著な動きとして、韓国、台湾、中国、タイ等で環境法の改正の動きがみられる。韓国と台湾の場合には、ほぼ全面的な法改正が行なわれている。罰則の強化、行政権限の強化、または公害防止から環境管理への考え方の変化、経済調和条項の採用など、その内容はさまざまである。韓国の場合には、かつて日本の公害関連法を模範にして自国法を制定したが、一九九〇年八月には「環境政策基本法」を制定し、アメリカの環境政策法（NEPA）により近い考え方の基本法を制定した。

さらに、アジア諸国では環境法の発展パターンないし法整備のあり方に微妙な差を見いだすこともできる。タイのように工場法の労働安全の考え方から環境保護を出発させた国もあれば、韓国のように日本をモデルにして出発した国、マレーシアのように自国の経済発展、技術力などを勘案しながらパーム油・天然ゴムからの廃水・廃棄物の排出基準を段階的に制定してきた国、フィリピンのように環境政策法と基本法を区別する国などがある。また、憲法で環境保護を明らかに唱っている国とそうでない国もある。

環境政策と法の統合

(1) 環境政策と法の統合のあり方

環境政策と法の統合に関して、これまで必ずしも真正面から議論が行なわれてきたわけではないが、アジア諸国については前述のESCAPで一九八四年の専門家会合の勧告がある（参考文献

参照)。これは、当時 E S C A P の環境担当部が考えた「環境の開発過程への統合」を、途上国が「制度、機構、政策手段」の分野でどのようにすればよいかを議論したものである。その結論は、地域の多様性のためにモデル環境保護法は無意味、途上国の環境行政執行に問題があること、環境保護規定を憲法に盛り込む必要性は特にない、基本的な考え方や法制のあり方を盛り込んだ「宣言」のほうがよい、などであった。環境組織、法制、手段について具体的な議論が行なわれ、その結果、国際面では、条約実施、法的ガイドライン、国際行動規範など、国内面では、大気・水質の環境基準、有害廃棄物を管理する法整備などに関する事項が勧告に取り入れられ、採択された。

アジア諸国ではすでに、環境法整備面で見ると一定程度の進展をみせている。したがって、これからは国家レベルの環境保護政策を明らかにし、法が適正かつ公正に適用されるための行政能力の向上、裁判所の役割増大などが課題である。行政面では、環境行政の強化と予防的見地から、指導的、奨励的、計画的な行政手段をいろいろと開発していく必要がある。経済政策的な見地から市場原理を取り入れ、税制、賦課金等の経済的インセンティブを活用するとともに、技術導入、公害防止産業の基盤整備、環境教育拡充なども必要である。さらに、地方政府の環境行政の役割強化、環境意識の高揚のための働きかけも、併せて必要である。

シンガポールが利用目的別に地域を指定したゾーニング制は、土地利用規制と環境対策を統合した取り組みとして、他国にとっても参考事例になると考えられる。シンガポールの環境行政の

背景には、狭い国土と、強大な行政権限をもったシンガポール政府の効率的かつ比較的清潔な政治的風土があることを無視できないが、ゾーニング制には、排水、廃棄物などの集中処理の観点からは大きな利点があると考えられる。これ以外にも、シンガポールには、マラリア蚊を駆除しようとする環境衛生面からの規制、環境行政からの収益確保など、参考となる点がある。

(2) アジア諸国の環境影響評価制度

環境影響評価制度は、環境政策的な配慮を予め個別的、具体的に個々の事業に取り入れるという点で、現段階では環境管理の点から最も優れた制度と考えられている。この制度は、環境に影響を与える可能性のある事業に対し、その事業が開始される以前に予め計画段階で環境に悪い影響を与えるかどうかを評価することである。悪影響を与えることが予想される場合には、事業の修正、変更等がありうる。例えば、道路、ダム、空港、灌漑システム、発電所、工場施設などのような、公共、民間双方の事業を対象とすることができる。この制度には、ある事業が実施される前に、予防的見地から予め環境配慮を取り入れることができるという利点がある。アジアではシンガポールを除くほとんどの国で、すでに環境影響評価制度が採用されている。例えば、中国、韓国、台湾、マレーシア、フィリピン、タイ、インドネシア、パキスタン、ネパールなど（表2参照）である。

しかし、この評価の方法は、各国の自然、社会・経済などの諸条件によって異なりうるので、必ずしも統一的かつ国際的な手法が確立されているわけではない。アジア諸国の環境影響評価制

表2 アジア太平洋地域における環境影響評価制度の整備状況

国・地域	EIAの制定方法			
	I	II	III	
オーストラリア	★			国家保全戦略法1984, Country Program Operations Guide 1988他
バングラデシュ			★	ad hoc basis
ミャンマー			★	ad hoc basis
中国		★		環境保護法1989
香港			★	EPAの示したEIA手続
インド			★	ガイドライン
インドネシア		★		環境管理基本法1982, 環境アセスメント政令1986
イラン		★		環境保護向上法1974, EIAガイドライン
日本			★	1984年閣議決定
韓国		★		環境政策基本法1990
マレーシア	★	★		環境質命令—指定施設に対するEIA 1987
ネパール			★	森林保護法1956
ニュージーランド		★		国家開発法1986
パキスタン		★	★	環境保護条令1983
バプアニューギニア	★			環境計画法1978他
フィリピン	★			大統領令1586号, 1978, 規則1983
スリランカ			★	ハンドブックガイドライン1984
タイ		★		国家環境保全向上法1975

(注) I EIAが個別法で制定されている。

II EIAが一般法で制定されている。

III EIAが行政手段を通して実施される。

(出所) 『アジア・太平洋地域諸国の環境影響評価(EIA)』, 国際協力事業団国際協力総合研究所, 1989年から作成。

度の制定方式は、(イ)特定の個別的な法律に基づく場合、(ロ)一般的、総合的な環境法によって宣言的に制定され、行政機関が独自にこれを実施する場合、(ハ)環境影響評価に関して制定された法規は存しないが、行政機関が独自に特定の事業に対してこれを行なう場合、に大別できる。すでに、香港、インドネシアなどで環境影響評価を実施した例がいくつか報告されているが、評価を実施する際の細目が明らかでなかったり、行政レベルの政策判断が明確でなかったり、評価が公表されなかったりといった批判もある。これは、まだこの制度自体が発展段階中であることを示しているといえる。

まとめ

アジア諸国の環境政策と法の関連を考える場合、環境問題が途上国の問題であると同時に、グローバルな問題に発展してしまったという点に注意する必要がある。このグローバルな問題に対しては、先進国と途上国の環境政策を統合させ、これを一定の国際的合意に高めることが必要である。このためにも、前述のとおり、総合的、予防的、国際的な政策アプローチが必要である。先進国と途上国の協力がなく、問題解決は困難である。

経済的貧困を抱える途上国にとっては、地球レベルの環境問題も重要であるが、経済的自立は

目前の課題である。経済的に脆弱な立場にある途上国のほうが環境による被害をより受けやすいということもある。したがって、環境問題解決のためには、途上国の経済的自立が早急に満たされなければならない。ただし、この場合には、途上国の貧困、人口、エネルギー等の課題に対する基本的対策が環境面への配慮を取り入れた方法で用意される必要がある。また、先進国の対途上国環境資源への過度の依存を反省することが必要である。

前出のインドネシアの環境法学者のムナジャットが指摘したように、政治的民主化の問題は環境問題の一部である。これは、前出の“Common Future”の報告書を作成した際にも、途上国の民主化と環境問題の関連として大いに議論されたそうである。環境問題では、しばしば、“Think Globally and Act Locally”という標語が使われる。これは、個人レベルの環境意識の向上を促す言葉にはかならない。環境意識向上のためには、政治的に民主的な土壌が形成されなければならない。

ところで、国際環境法が、新たな国際法分野として形成されつつある。新たな法分野であるが、地球レベルの環境問題に対し、新たな法原則の確立に挑んでおり、大きな期待がかけられている。地球環境問題解決のもう一方の鍵は、途上国側が握っているのであり、途上国側の積極的な協力を引き出すような、環境面の国際秩序の形成が望まれる。この意味で、先進国側からの国際環境協力のあり方を今後も見守っていく必要がある。