

第 I 部

総 論

第1章

東南・南アジアの環境法概観

野村好弘
作本直行

はじめに

アジア諸国（本書の対象国を前提とする）では、環境問題が重要な社会問題のひとつとして注目されている。多くのアジア諸国は、急速な経済発展を達成しつつあり、これによって経済的な恩恵を被ることになってきた。しかし、その反面で環境問題による被害影響も受けることになった。

この地域の環境問題は全般的にみて、近い将来必ずしも改善方向にはないことが懸念される。ESCAPが発表している2000年までのアジア地域の環境状況の動向に関する表を参照したい（表1-1）。この表は、ESCAPが対象とする南アジア、東・東南アジア、さらには南太平洋の四つのアジア地域を含んでおり、1980年を境に2000年までの間に環境状況がどのように変化するかを、矢印によっておおまかに示している。この表から、例えば南アジア地域では、人口増加、経済面の立ち遅れによる制約等を受けて、都市部の環境衛生条件の悪化が80年代以降さらに進む一方で、東南アジア地域では、これとは対照的に、むしろ上下水道の設備等が改善され、生活関連の環境条件は改善方向に向かうことが予想されている。ただし、東南アジアでは、森林、海

表 1-1 1960～2000年の環境動向

	南 ア ジ ア		東・東南アジア		南 太 平 洋	
	1960～80	1980～2000	1960～80	1980～2000	1960～80	1980～2000
地 表 生 態 系						
森 林 面 積	↓	↓	↓	↓	↓	↓
森 林 の 消 滅	↑	↑	↑	↑	↑	↑
洪水および早ばつ	↑	↑	↑	↑	↑	↑
耕 作 地						
土 壌 流 出	↑	↑	↑	↑	↑	↑
ウォーターロギングと塩化	↑	↑	↑	↑	↑	↑
牧 草 地						
砂 漠 化	↑	↑	↑	↑	↑	↑
水 生 生 態 系						
漁 場						
水 質 汚 染	↑	↑	↑	↑	↓	↓
漁 獲 量	↓	↓	↓	↓	↑	↑
マングローブ 林						
消 滅	↑	↑	↑	↑	↑	↑
珊 瑚 礁 破 壊	↑	↑	↑	↑	↑	↑
環 境 衛 生						
上水道と衛生サービス						
都市部の上水道	↑	↑	↑	↑	↑	↑
農村部の上水道	↑	↑	↑	↑	↑	↑
都市部の衛生	↓	↓	↓	↓	↑	↑
都市部の悪化						
大 気 汚 染	↑	↑	↑	↑	↓	↓
水 質 汚 染	↓	↑	↑	↑	↓	↓
固 型 廃 棄 物	↑	↑	↑	↑	↑	↑
騒 音	↑	↑	↑	↑	↑	↑
農 村 部 の 悪 化						
殺虫剤による罹病率と死亡率	↑	↑	↑	↑	↑	↑
マラリアの発生	↑	↑	↑	↑	↑	↑
住 血 吸 虫 病	↑	↑	↑	↑	↑	↑

(注) ↑増加。↓減少。↑著しい増加。↓著しい減少。

(出所) ESCAP, *State of the Environment in Asia and the Pacific*, 1990, p.176.

洋の資源利用に伴う環境破壊はさらに進行すると予想されている。

他方、環境法と環境行政の点では、アジア諸国の多くは、環境行政を実施するための制度的な枠組みと環境関連の法整備を相当程度に進展させてきた

といえる。各国の法制度の詳細は本書の各国編で取り上げているとおりである。アジアの多くの国が、環境関連の法整備に関して一段落を迎えたところであるといえよう。ASEAN諸国については、基本的な環境法、対象分野別の個別法、大気、水質、廃棄物の排出基準値表、環境アセスメント制度などの諸制度をほぼ整備した。ベトナムでもこれからの環境問題に対処するため、環境法整備の動きがすでに着手された。南アジア地域では、国により対応の仕方は異なるが、インド、スリランカでは、その法的な枠組みをほぼ整備したところとってよからう。中央レベルで環境を主管する行政機関の設置に関しても、形態等の詳細は後でみるとおりであるが、ほぼ整備されたといえる。

アジア諸国の環境法整備の急速な発展の背景として、第1に国際的な影響がある。特に法整備の初期段階で1972年のストックホルム国連人間環境会議がアジア各国に対して大きな影響を与えた。アジア各国がこの時期以降を中心に環境法の整備を図ってきたことから明らかであろう。

第2に、この地域での環境問題の厳しさが、法の整備を促進させたといえよう。環境問題の特徴については後で見るが、多くの途上国に対して環境問題の恐ろしさを伝えた事例として、1986年のチェルノブイリ原子力発電所の事故と並び、インドのボパールで大量の被害者を出した84年のインド・ユニオン・カーバイド社の化学工場爆発事故がある。この直後、インドは、1986年に環境保護のための総合的な法律である「環境保護法」を制定し、さらに91年には、世界の三大公害救済法の一つともいえる「公害賠償責任保険法」を他の途上国に先んじて成立させた。これは公害に対する強制的責任保険制度であり、無過失責任制度を採用する。この事件の他にも、ある日系企業が関わったマレーシアのエイシアン・レア・アース社（ARE社）の放射性廃棄物事件がある。ボパール事故とARE社事故の二つの事件は環境訴訟にまで発展した。

アジア諸国の「環境問題」はこれまできわめて漠然としかも抽象的に議論されることが多かったにもかかわらず、これらの事件は具体的な被害を前提

にしつつ、紛争を法的に解決するという新たな段階が到来としたものとして理解することができる。

第3に、アジア諸国における環境問題に対する人々の意識の向上もその背景の一つである。日々のテレビや新聞等で環境問題はきわめて日常的な問題となりつつある。環境法およびこれを適用する関連の行政機関に対して問題解決の期待が高まってきている。この意味では、法の役割はこれまでのような「伝家の宝刀」ではすまされず、具体的な社会紛争や公害訴訟を解決し、将来の環境問題を予防的に解決することが期待されるようになったといえる。

以下、本論では、アジア諸国の環境問題、環境行政および環境法について、全体的な概観を行なうとともにその特徴を把握することを目的とする。

I 環境問題の特徴

アジア地域の環境問題の形態は、この地域の多様性に富んだ自然条件および政治的経済的な条件を反映しており、きわめて多様である。例えば、大気や水質の汚染に関わる公害問題、森林破壊、土壌汚染、湖沼や海洋の水質汚染、生態系の破壊だけでなく、飲料水や衛生条件に関わる都市環境の悪化、野生生物の保護、歴史的文化財の保護など広範な対象が含まれる。例えばバングラデシュ、インドネシアにとっては、いわゆる地球環境問題の一つである温暖化に伴う海面水位上昇が国土の喪失を招くのではないかといった深刻な悩みがある。ベトナムでは、かつてのベトナム戦争で使用された枯葉剤の影響が現在もなお残っており、重要な環境問題として認識されている。

(1) 産業公害の発生と都市公害問題

特にASEAN諸国の都市部では、大気や水質の汚染などに関わる産業公害型の問題が顕著である。工場からの排水、ばい煙、廃棄物処理に関して、いわゆる先進国型の公害問題が一般的に起こりつつある。しかし、経済的、技

術的制約があるため、公害防止に関して十分な成果を達成しているわけではない。例えば、廃棄物処理について、その処分用地確保の問題などは各国共通の問題となっている。マレーシアの場合では、現在公的な廃棄物処理場を郊外に建設中であるが、多くの工場は自らの敷地内に当面の廃棄物を保管するほかなく、保管場所の不足等の問題が出ている。最近、インドネシアでは水質汚染関連工場に対する規制を強化しており、関連企業名リストを公表したことがある。また、インドネシアやマレーシアなどでは、地下水や魚介類などについて重金属による汚染が進行していると報告されており、人の健康への安全の点からも不安が高まっている。またバンコクなどの都市部では、都市計画が必ずしも効果的に行なわれておらず、人口が集中し、交通混雑が発生し、衛生条件の質的低下、スラムの発生、住宅と工場の混在現象などの問題が生じてきている。

(2) 農林漁業関連の環境問題、生態系への影響

アジア諸国は農業漁業の分野に主な経済活動基盤をおく国が多い。農業生産の飛躍的発展のためには、農薬、化学肥料、殺虫剤を大量に使用しなければならず、このため、土壌、河川や湖沼の水質汚染、地下水の汚染、野菜などの食品汚染が注目されている。また、このアジア地域は多くの熱帯雨林、長い海岸線、マングローブ林、湿地などに恵まれ、生態系の宝庫ともなっているが、これらが観光開発、地域開発などにより、開発の危険に晒されている。さらには、伝統的な焼き畑農耕がタイ、マレーシア、インドネシアなどで行なわれているが、政策的な移住、人口圧力による奥地の森林開拓および商業用伐採の進行に伴い、森林破壊が奥地にまで進行しつつある。すでにアジア地域では、フィリピン、マレーシアの一部を除く地域、インドネシア、タイ、さらに最近ではラオスのそれぞれで、丸太輸出が禁止された。しかし、木材に対する需要の高まりがあるために、カンボジアなどの他の国の丸太輸出が行なわれつつあるようである。

(3) 環境問題の越境化または国際化

この地域の環境問題は、越境汚染や、先進国およびNIEsなどからのいわゆる公害輸出の問題を抱えている。本書の環境法の地域協力でも見たとおりであるが、アジア諸国では現在および将来において汚染の越境可能性、さらには国外に廃棄物が移出される可能性が高まっている。この地域には、ガンジス川のような国際河川、マラッカ海峡のような国際海峡もあり、環境問題が国際化する可能性が高い。また、NIEsから他のアジア諸国に対するいわゆる公害輸出も行なわれつつあるようである。シンガポール国内で自国内の廃棄物処理が有料化されたため、国境近くの海峡に廃棄物投棄が行なわれ、これが近隣国との間で国際的な摩擦に発展した事例がある。

(4) 貧困、人口圧力に関わる環境問題

南アジアには、人口増加と貧困に起因した環境問題が多い。貧困は、人々の生活条件の悪化に拍車をかける。砂漠化、森林破壊などの環境問題は、人々の貧しい生活に直接かつ重大な影響をもたらすことが多い。これが、河川の氾濫などの自然災害に発展した場合には、大きな惨事に発展する可能性が高い。

また、最近では、インドネシアやインドでの大型ダム建設計画に伴う大規模な住民移転問題が生じることがあり、これが住民などの批判に晒され、紛争化することがある。インドのナルマダ・ダムの場合には、このような批判に晒された結果、1993年3月に世界銀行は融資停止を発表した。

II 環境に関わる行政制度の特徴

アジア諸国の環境行政の関連では、取り組みが積極的に開始されつつあり、関連の主管行政機関がほとんどの国で設置され、地方自治体レベルでも環境への取り組みが開始されつつある。

環境行政の具体的な特徴として、次のような点を指摘できよう。

(1) 環境行政機関の設置

環境行政の主管機関の存在形態を、中央のレベルで見ると、三つの方法がある。すなわち、省、省の下の部局、「環境庁」のような別個の機関である。省は、環境のみを対象に扱う場合（シンガポールの「環境省」と、そうでない場合（マレーシアの「科学・技術・環境省」、フィリピンの「天然資源・環境省」、バングラデシュの「環境森林省」、インドの「森林・環境省」、スリランカの「環境・国会省」など）がある。省の下の部局の例は、今回の調査対象国にはない。日本の環境庁のような別個の機関による場合は、インドネシアの「環境管理庁」（BAPEDAL）、パキスタンの「環境保護庁」の例がある。ただし、ベトナムの場合には、これらの国の動きに比べ、行政の取り組みはまだ積極的には見られず、「国家科学技術委員会」がこの役割を果たしている。

しかし、環境政策の立案、実施に関連して、とりわけ経済関連の省との間で、環境に関連する事項に関して横断的な調整を行なう必要があるため、省間の機関が設置されている国が多い。

(2) 環境行政の性格の変化

特にアジア地域では、環境行政の機関はこれまで環境行政の調整役としての機能を果たすことを主眼とした機関がこれまで多かった。例えば、タイの「国家環境委員会事務局」（ONEB）、フィリピンの「国家公害規制委員会」（NPCC）、インドネシアの「人口環境省」（KLH）などはすべて環境行政の執行よりも省内および関係各省との間の調整を重視した機関であったといえよう。しかし、これに対して大きな変化が起りつつある。インドネシアでは環境行政の実施機関として大統領直属の「環境管理庁」を設置し、タイは1992年に機構改革を行ない「科学技術環境省」として環境行政の権限強化を図った。フィリピンも天然資源環境省へと変わった。これらの環境行政機関の省レベルへの昇格または大統領への直属化は、これまでのような行政機関

の調整的な役割では具体的な環境問題に十分対応できないとの一定の判断が反映されたものとして理解できよう。

(3) 地方自治体の役割，NGOの役割への期待

環境問題の具体的な解決の必要性から地方自治の役割が注目されつつある。環境行政の実施場面は汚染源である問題発生現場、つまり地方のレベルでの環境行政の実施が重要である。

しかし、一般的にアジアの多くの国で、これまで地方への権限分散が財政面、権限の側面で十分に果たされてきたとはいえない。例えば、タイでは1992年の新環境基本法の下で開始した公害防止資金融資制度の実施に関して、地方自治体が受付の窓口になるかどうか議論されたことがあった。これからは、地方公共団体の公害防止に関する指導能力の向上、あるいは環境測定技術の向上などが重要な課題となるであろう。環境行政を地方自治の役割からみた場合、マレーシアのように地方事務所を主な州に設置する場合があると同時に、インドのように、1986年の環境保護法に基づき、これまで州に分散していた権限を中央の環境森林省に集中させた場合が特徴的である。

このような地方自治体の機能を向上させるのに最も一般的に必要とされるのは、自治体への分権化であり、民主化の促進であろう。民主化の関連で、上記のタイの法律が、登録されたNGOに対し一定の社会的役割を認め、行政に対する働きかけ、問題解決に果たす役割などを定めているのは、積極的である。

(4) 今後の課題

アジア諸国の環境行政の問題点は、中央および地方の行政による法の適用と執行の不十分さにある。法の適用に関しては、環境法そのものがまだ不備で、規則類が未整備ということもあろうが、むしろモニタリングの不十分、予算、人員、技術的な不十分、さらに法の理解不足がこの原因であろう。アジア諸国では法の執行の不徹底に対して関心を持つ法学者も増えつつあり、

今後は行政担当官の能力向上，規制権限の強化，積極的な取締り強化，罰則強化などが重要な課題となろう。

Ⅲ 環境法の特徴

(1) 環境法の形式

アジア諸国の環境問題への基本的姿勢は，対立から調和へ，さらに持続可能な開発へと推移しているものと考えられる。これに対応して，環境法のあり方も，経済重視から公害防止へ，さらに環境管理の考え方へと推移しているものと考えられる。アジア諸国でも「持続可能な開発」の概念が積極的に採用されつつある。この概念は，生態系を前提にした環境管理の考え方に基づく考え方と理解してよいであろう。

環境問題を対象にする法令の範囲を網羅することは，きわめて困難であるが，巻末資料のとおり，主要関連法を年代順に並べてみた。環境法の整備に関わる，制定時期とその発展過程を一覧できると思われる。

以下，ここでは，この地域の環境法に関する特徴点を整理してみたい。

(i) 旧環境法

例えば，インドネシアにおいては，大陸棚，鉱害，水利用などの分野で，まだ植民地時代の法または慣習的な法が残存しており，現行の環境法の範囲を明確に特定することが困難である。スリランカにおいても同様である。しかし，最近インドネシアでは，相次いで環境関連法および自然保護関連法が制定されて，植民地時代の関連旧法が整理，廃止されて，法整備が進んでいる。

また，伝統的な慣習法も環境保護に関連する場合があるが，対象分野および適用範囲の点で限定を受ける。

(ii) 憲法

環境保護に関して，憲法がこれを定めるのは，インドネシア，フィリピン，タイ（1978年旧法），インド，パキスタン，およびスリランカである。憲法

で環境関連の規定をおくことの意義は、政策的な意味あいと法律に対する効力である。

憲法に定められる主な規定の内容としては、環境政策、環境権、国家の資源管理政策との関連などがある。例えば、1945年のインドネシア憲法は資源管理について、87年フィリピン憲法は環境権について定める。

(イ) 環境基本法

これはいわゆるアンブレラ的な法であり、環境問題に関して総合的かつ基本的な役割を果たす法律である。規定される内容として、環境政策、主管行政機関の設置、環境アセスメント制度などがある。例えば、タイの1992年の基本法ではNGOの登録とその役割、環境ファンドなどに関する画期的な規定がある。このような環境基本法が制定されている国は、今回調査対象としたベトナムを除くすべての国であった（注：1993年12月に、ベトナム環境保護が制定されている）。

個別的分野の法との関連では、本法が、主な事項を網羅的に規定し、その授權根拠の規定となっている。

(ニ) 個別対象分野に関わる環境法

個別対象分野の法にはきわめて多様なものが含まれる。公害関連の法としては、水質汚染防止法、大気汚染防止法、廃棄物管理法、有害廃棄物法、騒音防止法などがあり、自然保護としては、野生生物保護法、自然保護法、自然公園法等がある。他に、海洋汚染防止関連法、森林、資源開発法などがある。国によって、「環境」の意義が異なるために、これら以外に環境法の対象が拡大する可能性はきわめて大きい。法律の下位法令として施行規則、命令などが制定される場合が多い。

(ホ) 州の法律

最近では、インドのマハラシュトラ州などの環境関連立法や排出基準、ジャカルタ特別区のための環境関連の法令と排出基準表など、州レベルの法令と基準が徐々に整備される傾向にある。しかし、連邦制を採用するマレーシアの場合には、水、土地関連の事項が州政府に帰属してしまうことがある。

(イ) ガイドライン

環境行政を円滑に実施するために、行政レベルのガイドラインまたはマニュアルが作成されている。例えば、土地利用計画や環境アセスメントの分野では多く見られる。

(2) 手段の多様化

初期のアジア諸国においては、初期の公害防止の規制手段として、主に直接的な規制が重視されてきたが、現在では単なる直接規制の手段だけでなく、間接的な規制や経済的手法なども取り入れられ、多様化しつつある。届出制度、ライセンシング、排出許可制、罰則、などの直接的規制手段とは異なる、排出課徴金（チャージ制度）や、公害防止投資に関する税制上の恩典、補完的な制度としては、有料企業の表彰制度、公害防止に関する資格制度、補助金制度などの手段が取り入れられ、多様化が見られる。

土地利用計画におけるマスタープランの作成は、土地利用に環境配慮を予め取り入れる手法として優れている。

(3) 環境アセスメント制度の積極的導入

環境アセスメントの制度的な確立とその適切な実施に向けて、多くのアジア諸国が関心を高めている。すでに法制化の段階に入った国も多い。制度化の方法としては、アンブレラ的な基本法の中で一般的に規定する場合、個別に立法化する場合、さらにガイドラインによる場合の三つがある。環境問題の予防的な見地から一層重視される傾向にある。しかし、実際の運用に関しては、経済的、技術的な制約を抱えている場合が多い。ただし、マレーシア、インドなどでは、相当な実施実績がある（アジア諸国の環境アセスメントの詳細については、巻末資料参照）。

おわりに

アジアの多くの国では、法の統一がまだ達成されておらず、いわゆる国家法が社会全体に十分浸透していない状態が見られる。環境法が法に基づき適正に運用されるためには、法治主義の原則がまず貫徹されることが必要である。この前提条件としては、国家の実質的な統合の促進とともに、全体に及ぶような法体系の整備が必要であろう。

今後のアジア諸国の環境法の課題として、法の実効性を高めることと、環境政策と法の統合を図ることが重要であろう。法の実効性を高めるにあたり重要なのは、行政側の能力向上であり、環境法適用にあたっての行政側の資質向上を図るとともに、人員、予算、研修、モニタリング、環境アセスメントの実施能力向上である。これと並んで、法の執行性を高めることも重要である。罰則、係官の諸権限、行政指導などが重要な課題であろう。

将来、環境法の分野で導入を検討されるべき法群としては、公害紛争処理法やインドに見られたような無過失責任に基づく公害救済の制度などがある。

環境法と環境政策の統合を達成するためには、この前提として開発政策を組み入れた明確な環境政策を策定する必要がある。このためには、既存の環境を主管する官庁だけでなく、他の経済関連の省との間で政策策定段階の調整がきわめて重要であろう。この意味では、例えば「持続可能な開発」の概念が広く経済諸政策に取り入れられることを促進する必要がある。