

第 7 章

開発と法

アジア環境法

はじめに

アジア諸国にとって環境問題は重要な社会問題であり、地球環境全体に与える将来的な負荷としても懸念されている。実際、2000年のアジア太平洋環境大臣会合で採択された北九州イニシアチブ¹⁾において、「リオ会議の後もアジアの環境は悪化しつつけている」、「アジアの環境状況は、人の健康、国家経済、および自然生態系に影響を与える危機状況に達しており、早急かつ緊急に取り組むべき環境問題がある」との認識が示されている²⁾。このように、環境問題は、先進国と途上国の別を問わず、すべての国にとって現実的かつ差し迫った問題として理解されている。国際社会、国、地方のあらゆる場面で、あるいは政治経済社会活動のあらゆる領域で、問題解決のための努力がはらわれている。本論は、法と開発の視点から、アジア諸国の環境法を検討することを目的にしているが、まず環境と開発をめぐる、過去四半世紀の間に国際的な意見対立が鋭く行なわれた点、さらに、これが対立概念を越えて調和概念にまで変遷した点およびこれが法的な概念にまで発展してきた点に注目する必要がある。

「開発と環境」に関する議論とは、つまるところ、開発と環境のどちらを優先させるかといった議論に帰結するであろうが、これを具体的な条件、例

えば途上国が置かれた経済社会諸事情に重ね合わせると、けっして容易な議論でないことは明らかである。現在、国際的にも国内的にも広く行なわれているのは、環境保全または経済開発のどちらかといった選択的な議論ではなくて、「持続可能な発展」³⁾の概念に沿った開発方向あるいは社会発展に立った考え方である。この点で、先進国、途上国のいずれにおいても、持続可能な社会の構築に向けての質的変換がすでに模索・実践されつつあるといえる。

これまで支配的であった開発一辺倒主義の考えが大きな修正を受けて、このように大きな意識変化が生じた背景に、1992年のリオ・デ・ジャネイロにおける国連環境開発会議（UNCED）の場で「持続可能な発展」⁴⁾概念が公式に採択されたという歴史的な事実がある。この結果、現在および将来のあらゆる活動は環境面からの見直しを要求されることになった。「開発」は経済面の量的開発だけを達成すればよいといった立場でなく、人間開発あるいは社会発展などの質的発展をも考慮した開発論議が主流を占めることになってきた。例えば、90年代以降、人口、ジェンダー、女性、貧困、参加、社会保障といった人間の発展を中心に据えた議論が広く登場してきている点からも明らかである。同会議で採択されたリオ宣言原則1は「人間中心主義」を採用しており、これによって、人間を開発の中心に据えると宣言している。これまでの「開発」の考え方に大きな転換をもたらしている。なお、このように理解されている「環境」概念は、単に公害や自然環境といったような狭い概念でなく、人間開発や社会発展をも含む広い概念として理解されている。

現在は、国際社会もアジア諸国も、この持続可能な発展概念を単なる指導理念に終わらせず、経済社会のあらゆる場面で、これを実現するための具体的方策を模索する段階にあるといえる。この持続的な発展の概念登場との関連で、国内環境法および国際環境法が目的とする法益の範囲も、急速に変化しつつある。この持続可能な発展の概念は、現世代と将来世代間の環境資源の垂直的な配分だけでなく、現世代における環境資源の水平的な配分ルールとして、国家間、先進国対途上国、さらに富める者と貧しい者との間の新たな

な調整原理ないしは資源配分ルールとして、大きな役割を果たしつつある。持続可能な発展との関連でアジア諸国の環境法を見た場合、その現代法的な役割あるいは機能をめぐり新たな展開が登場している。

本論では、「法と開発」の視点から、環境法の果たす役割あるいは果たすべき役割を検討することを目的としている。そこで、(1)環境をめぐる開発概念の変遷、(2)日本における開発と環境法の経験、(3)アジアの環境法発展の特徴と課題、(4)アジアの環境法が開発に果たす役割について、順次検討する。

開発をめぐる環境概念の変遷 「開発と環境」から「持続可能な発展」概念へ

1. 概念の変遷

この四半世紀の間に、いわゆる「開発と環境」の考え方は大きく変遷した。つまり、環境問題が初めて国際的に取り上げられた1972年のストックホルム国連人間環境会議の場では、人間環境という言葉にも象徴されているように、「環境」に対する理解は当時の先進国と途上国の間でまったく対立的に理解されてしまった。いわゆる「開発と環境」の対立と呼ばれる状況である。途上国側の主張は、公害発生は先進国の過剰消費に対するつけである、途上国では、むしろ汚れた煙突や公害工場が欲しい、環境への規制を課すことは、将来の途上国の開発に枷を強いるものであるといった主張に象徴されるとおりである。他方、アメリカに代表される先進国側の主張は、地球の環境容量には限界がある、環境保護には国際的な協力が必要であるというものであり、環境への危機や環境制約といった議論が登場することになったのである。例えば、当時のローマクラブの「成長の限界」や米国内務省による環境関連の報告書は、当時の先進国側の姿勢を示した代表的な報告書である。

しかし、現段階で見た場合、このような「開発と環境」をめぐる対立は、

「持続可能な発展」概念におおよそ収斂してきたといえよう。国連の場で正式に採択されたこの「持続可能な発展」概念は、多くの先進国および途上国において受け入れられ、環境政策のなかですでに中心概念として定着しつつある。APEC や ASEAN の場でも正式に採択されている。これはアジェンダ 21 という行動計画をとおして具体的な実現を目指しており、アジア各国においても例外ではない。開発と環境の調和を探るべき理念として、大きな役割を果たしつつある。

2. 概念の意義

「持続可能な発展」とは、ブルントラント委員会が 1987 年に発表した Our Common Future 報告書⁵の中で提唱した概念であり、「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」と定義され、「持続可能な発展によりすべての人々の基本的な欲求を満たすとともに、よりよい生活への憧れを充足する機会を提供する必要がある」と理解されている。簡単にみると、現世代は、将来世代の欲求能力を損なわない範囲でその開発を行なうべきであるとした概念であり、現世代と将来世代の間の資源配分の垂直的な公平を強調したものである。この概念が登場した直後の段階では、環境問題解決への期待が高かったこともあり、この概念が、問題解決にあたり、どれだけ役立ちえるのか不明といった批判も強かった。特に問題解決の最終段階を政治的意思に委ねたままの議論で終始させていたためである。

しかし、環境問題に関して先進国と途上国が前述のような「開発と環境」の激しい対立状況にあったことからみると、この概念が果たした役割は大きいといえよう。第 1 は、この持続可能な発展概念は、先進国と途上国を南北問題といった対立状況下で、環境と開発と一緒に議論するための共通の土俵を提供したことであり、第 2 は、「持続可能な発展委員会」(Sustainable Development Comission) を設置して、同国連環境開発会議以降の持続可能な

発展の進捗状況を定期的にチェックさせたことであり、第3は、この概念を国レベルあるいは地方レベルで実現させるための手段として、アジェンダ

**表1 1972年ストックホルム国連人間環境会議と1992年国連環境開発会議の
主な環境認識とその違い**

	1972年人間環境宣言	1992年リオ宣言
「環境」の意義・認識	「自然のままの環境と人によって作られた環境」(前文1): 「人間環境」	「人間は、持続可能な開発の中心にある。人間は、自然と調和しつつ健康で生産的な生活を送る資格を有する」(第1原則): 「人間中心主義」
「開発と環境」と「持続可能な発展」	「開発途上国は、開発の優先順位と環境の保全、改善の必要性を念頭において、その努力を開発に向けなければならない」(前文4)	「持続可能な開発を達成するため、環境保護は、開発過程の不可分の部分とならなければならない、それから分離しては考えられないものである」(第4原則)
「各国の権利と責任」	「地方自治体及び国の政府は、その管轄の範囲内で大規模な環境政策とその実施に関し、最大の責任を負う」(前文7)	「自国の資源を開発する主権的権利」と「自国の管轄権の限界を越えた地球の環境に損害を与えないようにする責任」(第2原則)
「先進国責任論」	「同じ目的のため先進工業国は、自らと開発途上国との格差を縮めるよう努めなければならない」(前文4)	「各国は、共通のしかし差異のある責任を有する。先進諸国は、彼らの社会が地球環境へかけている圧力及び彼らの支配している技術及び財源の観点から、持続可能な開発の国際的 pursuit において有している責任を認識する」(第7原則)
「開発の権利」	「各国は、国連憲章及び国際法の原則に従い、自国の資源をその環境政策に基づいて開発する主権を有する」(原則21)	「開発の権利は、現在および将来の世代の開発と環境での必要性を公平に満たすよう行使されなければならない」(第3原則)

(出所) 作本直行「持続可能な開発と法原則」(『横浜国際経済法学』第2巻第2号)125
- 126 ページに加筆。ただし、訳文は、国際環境条約集等を参照。

21 という詳細な環境行動計画を用意したことである。実際、この持続可能な発展（開発）の用語は乱用されているために、用語本来の意義が薄れてしまったということがある。しかし、むしろ合い言葉として使われながら、人間のあらゆる活動を環境面から見直す機会も与えてきたといえる。言い換えると、環境への配慮があらゆる活動に組み込まれつつある過程といえよう。ちなみに、わが国が1993年に制定した環境基本法においてもこの概念は取り入れられており、この点では、初期に見られた批判以上に持続可能な発展の概念は浸透し、成果を挙げているといえることができる。

ここで、1972年当時の「開発と環境」の対立的な状況下での環境意識と、その20年後の国連環境開発会議における環境意識との違いを対照することができよう。表1は、72年のストックホルム宣言と92年のリオ宣言の主な論点を整理したものであり、議論の変化を参照することができる。

3. アジェンダ21へのアジア諸国の積極的な取り組み

この持続可能な発展の概念は、アジェンダ21の実施をとおして実現されることが期待されている。アジェンダ21は、前文、社会的・経済的側面、開発資源の保護と管理、主たるグループの役割の強化、実施手段の4部など、全体40章からなる。大気保全、海洋保護、淡水保護、森林、砂漠化、生物多様性、廃棄物といった具体的な問題に対して、持続可能な発展の推進、持続可能なライフスタイルの実現、居住環境の改善、資源の効率的適用、地球や地域の資産の利用と保全、化学物質や廃棄物の管理、人々の参加と責任といった分野で優先的な行動プログラムを示し、その上で、資金源とメカニズム、科学協力と技術移転、国際経済および国内の政策、NGOを含む国の対処能力の向上、意思決定における環境と開発の統合、主要グループの役割強化、国際的な機構の整備および地域機関の活用や創設、国際的な手法手段およびメカニズム、意思決定のための情報の充実といった主な方策をとおして、持続可能な発展の実現を目的としたものである。ただし、これは行動計画で

表2 アジア諸国の持続可能な発展に関する主な取組み状況

国・地域	アジェンダ21のための主な取組み機関	リオ会議以降の主な取組み
オーストラリア	環境的に持続可能な発展に関する政府間委員会	国および地方の政府機関間で環境に関する合意締結
中国	国務院，国家計画委員会，国家科学技術委員会，環境森林省他	1994年に国家アジェンダ21策定，事務局として新管理局設置
インド	森林環境省，その他環境関連の政府機関	国家環境保全戦略策定
日本	中央環境審議会，地球環境大臣会合	環境基本法，環境基本計画
韓国	環境保全委員会	地球のための総合計画策定，経済団体による経済人環境宣言など
マレーシア	国家開発審議会に環境関連大臣が参加，連邦と各州の環境関連大臣会合 MEXICOE 設置	国家開発計画，国家環境政策
ミャンマー	国家環境問題委員会	新森林法，国家植林運動，貧困撲滅対策，既存の環境法見直し
ニュージーランド	中央・地方の政府機関	アジェンダ21実施のために関係者の動員を政府が支援
パキスタン	国家環境保全戦略を実施するために閣僚レベルの実施委員会を設置	政府と諸グループ間でのパートナーシップをとおして，アジェンダ21と持続可能な発展を実施
フィリピン	フィリピン持続可能な発展委員会	開発計画へのアジェンダ21の組み入れ，生物多様性保護のための戦略策定，バーゼル条約批准
スリランカ	中央環境庁	環境アセスメント規則の制定

(出所) ESCAP, *State of the Environment in Asia and the Pacific*, 1995, p.578 から作成。

あり、なんら法的な強制力をもつものでない。

ここでは、アジアにおけるアジェンダ 21 に対する自発的な対応を検討する。アジア地域の多くの国で、国別のアジェンダ 21 が策定されている。例えば、日本、中国、韓国、ミャンマー、フィリピン、インドネシア、イラン、スリランカなどである。また、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、ラオス、トルコ、タイ等も、既存の環境計画をアジェンダ 21 と関連させたり、新たに策定したりして、対応を行なっている。オーストラリア、マレーシア等も独自の展開を行なっている。また国レベルだけでなく、地方レベルのローカル・アジェンダ 21 を策定する日本、中国のような国もある。なお、持続可能な発展を促進するために、APEC や ASEAN、あるいは ESCAP の地域レベルで、取組みが行なわれている。因みに、1995 年のアジア太平洋環境大臣会合ではアジア太平洋地域の環境面で健全で持続可能的な環境大臣宣言とアジア太平洋地域のための地域行動計画 1995 - 2000 年を採択し、2001 - 2005 年に関しても同様の宣言を北九州で採択している。

表 2 のとおり、アジア諸国においてアジェンダ 21 の実施をとおして実現された内容はきわめて広範囲にわたっている。しかし、アジェンダ 21 の実施との関連で、アジア諸国から併せて指摘されている課題には、行動の優先順位、あらゆるレベルでの合意形成、財源確保、人材育成、技術移転などの点がある⁽⁶⁾。

日本における開発と環境法の経験

アジア諸国の環境法を「開発と環境」といった視点から見る場合、まず日本においても類似の議論があった点を思い起こすことができる。日本の環境法にも開発一辺倒を克服するための議論があった点である。わが国の環境法は、開発と環境との軋轢のなかで、多くの試練を受けてきただけでなく、アメリカの国家環境政策法（NEPA）や国際環境条約といった国際的な影響を

受けつつも、独自の法の発展を経験してきた例といえよう。

現行の環境法体系は1993年の環境基本法を頂点に形成されている。この基本法は、過去の法律に比べれば、国際的な視点に立った進歩的で斬新的な内容をも含んだ画期的な環境法であると評価できるが、これにいたるまでに歴史的な紆余曲折があった点を無視できない。というのも、過去の環境問題に対して、法が十分に予防的かつ予見的な対応をとれてきたとはけっして言い切れるものではないためである。日本においても他のアジア諸国と同じように、環境法が存在しない時代が長期にわたったのであり、仮に環境法が登場しても、その環境法・政策の取組みは、問題の本質的な解決からはほど遠いものであり、予防的というよりもむしろ事後的で後追的な取組みであったとの批判さえも可能である。しかしながら、他国にも前例の少ない環境問題に対して、日本が独自の環境法を形成しつつ、独自の対応を行ってきたという点では、他のアジア諸国とはまったく異なった立場にある。アジアの多くの国は、先進国ですでにできあがっていた環境法を輸入しつつそれを発展させてきたためである。

1993年のわが国の環境基本法の制定時期は、他の先進国あるいはアジア諸国に比べ、けっして早くないだけでなく、その後の環境省の設立時期さらには環境アセスメント法の確立時期から見ても、アジア諸国のなかではむしろ遅かったグループに属するといえる。しかし、これもいわゆる日本流のやり方であり、「開発と環境」の葛藤を繰り返しつつ、また、独自の試行錯誤を繰り返しつつ、法の内容を実務から乖離させないといったあまりに慎重な立場から、現在の法状況に到達したためである。このような独自の発展を遂げてきた日本の経験は、先進国の法をモデルとして拙速に取り入れてきた他の多くのアジア諸国にとって、きわめて対照的な立場にある。また、これは、法の執行の課題に悩む多くのアジア諸国にとって、大いに参考となりえるものである。

1. 日本の環境法の歴史的発展

日本の環境法の発展は、おおよそ五つの時期に区分が可能である⁽⁷⁾。この時期区分は、日本の経済政策のあり方と環境問題の発生状況に大いに関連がある。第1期は、20世紀初頭の明治時代であり、富国強兵や殖産興業といった経済開発と軍事強化に重点を置いた国家政策の下で、国家主導の経済開発が優先された時期である。積極的な鉱山開発が行なわれ、足尾鉱毒事件などの鉱害問題が発生した。多くの住民あるいは農民に被害を与えたが、当時の鉱山法には、鉱山権の保護や鉱山活動の規制に関する規定はあったものの、鉱害防止に関する規定がなかった。まさに、この時期は、公害に関する法律がなかった時代である。有毒廃水あるいは毒煙等が問題となったが、示談による補償金の支払い、強制移転によるもので、法律による公平な紛争解決にはほど遠かった。

第2期は、第二次大戦後の経済復興期であり、東京や大阪などの大都市では工場からの大気汚染、水質汚染などの公害問題が頻発し、地方自治体が国に先んじて条例を制定してばらばらに対応した時期である。例えば、東京都公害防止条例（1949年）、大阪府事業所公害防止条例（1950年）、東京都の工場以外の一般騒音条例（1954年）、福岡県公害防止条例と騒音防止条例（1955年）、大阪府事業所公害防止条例（1954年全面改正）である。

しかし、公害が正式に認知されて、国レベルの法律のなかにはっきりと規定されるにいたるまでには、多くの犠牲と損失を必要とした。東京江戸川区の本州製紙江戸川工場からの廃水は江戸川を汚染し、漁業に甚大な被害を与えた。漁業組合や住民が東京都と工場に対して抗議運動を行ない、警察官との衝突の末、多数の怪我人を発生させた⁽⁸⁾。これが有名な浦安漁民暴動であり、国会での議論にもち上がり、この結果、ようやく1958年、わが国最初の公害防止に関する「水質二法」が成立した。「水質保全法」と「工場排水規制法」である。

この時期、日本はすでに1950年代から、石油化学、重化学工業化の時代に突入しており、水島や四日市などでは石油コンビナートが増え、「四日市喘息」が社会問題となっていた。その結果、62年に「煤煙規制法」が制定された。しかしながら、これらの法律は、いわゆる経済発展調和条項と呼ばれる規定によって産業発展との調和を謳っていた。さらに総量規制でなく濃度規制を採用していたために、希釈すればいくらかでも排出基準をすり抜けることができ、さらに地域指定制という特定地域にのみ限定された法規制であったため、いわゆる「ザル法」と称されていた。

第3期は、1960年代に入って、日本全国の工業地帯のいたるところで大小の公害問題が激化しはじめ、これが重大な社会問題となり、国全体の取り組みがようやく開始された時期である。有名な「四大公害」(熊本県水俣湾水俣病、新潟県阿賀野側流域の水俣病、富山県神通川のイタイイタイ病、三重県四日市の喘息病)の発生に象徴される時期である。環境行政面では、64年に総理府のなかに各省庁からなる「公害対策推進連絡会議」が設置された。これが、日本で最初の環境行政機関である。ここで、公害対策基本法の制定が議論された。地方自治体、日弁連、政党、各種団体は制定を強く要望したのに対して、経団連などの財界は時期早尚として反対した。激しい議論の末、67年ようやく公害対策基本法が成立した。これが、わが国の公害対策の第一歩としての包括的な法律である。

しかし、この公害対策基本法は、環境保護の点で制約されていた。まず、公害として認定可能な公害の種類を「典型七公害」、つまり、大気汚染、水質汚染、土壌汚染(1970年の改正で追加された)、騒音、振動、地盤沈下、悪臭の七つに限定していたことであり、これ以外の廃棄物などの公害問題は規制対象から除外されていた。さらに、同法は、国、地方自治体、事業者、住民の責任を明確にするなどの特徴点を有していたものの、公害よりも産業発展を重視する基本姿勢を引きつづき堅持していた。「経済発展との調和に反しない限り」と述べた規定上の文言が存在したのであり、これが、いわゆる「経済発展調和条項」と呼ばれるものである。これによって、経済発展によ

る恩恵と公害被害患者の受忍限度が常に天秤にかけられて議論されたのである。司法および行政といえども、このような規定の下では、経済発展を優先すべき立場をとらざるを得なかったことはもちろんいうまでもない。さらに、この公害対策基本法は、排出基準値と環境基準値の設定、特定地域の公害防止計画、公害紛争処理、被害者救済などの事項についても、規定していた。

第4期は、1970年のいわゆる「公害国会」とともに始まる。公害対策基本法は大改正を受け、14本の公害関係法が制定改廃された。公害国会とは、公害論議を大々的に取り上げた国会という意味で、歴史的にこのように呼ばれている。この国会で、前述の経済発展調和条項が削除され、経済発展を公害防止よりも優先させるという考え方は、法律上の文言から表面上削除されることになった。指定水域制度が廃止され、水質規制は全国に拡張され、廃棄物処理法が制定され、「人の健康に関わる公害犯罪の処罰に関する法律」といった刑事公害法も登場し、「公害犯罪」概念が明らかにされた。また、71年に、それまでの縦割りの公害行政を総合調整するため、「環境庁」が設置された。72年には、自然環境保全法が成立した。これによって、環境庁は、環境行政に関する基本的な施策を総合的に企画、立案、推進する任務を負うことになり、公害防止対策と自然環境保全の二本立ての環境政策を行なうことになった。この基本法を適用することにより、公害防止の分野ではかなりの進展をはかることができたということができよう。

ところで、当時の1972年は、前述のとおり、ストックホルムで国連人間環境会議が開催され、地球規模の環境問題に対する国際的関心が急速に高まった年であった。また、この会議を契機に、途上国における環境問題の深刻さに対し、国際社会から大きな関心が向けられるようになった、日本も、この会議をとおして、国際的な影響を強く受け、環境認識も大きく高揚したといえる。92年の国連環境開発会議では、「開発と環境」が主要テーマとされ、「持続可能な発展」概念が採択され、これを実現するための具体的な行動計画として、アジェンダ21が採択された。

第5期は、日本で環境対策基本法が制定された1993年以降である。92年

の国連環境開発会議の影響を受けており、地球環境問題への認識変化、持続可能な発展概念の採り入れ、国際環境協力、環境アセスメント法の制定、公害と自然環境概念の一本化、環境基本計画の採用、市民参加等が、この基本法のなかに新規に取り入れられて規定されている。これらの内容は、67年の公害対策基本法に比べて明確な対照を示している。この環境基本法の制定以降、日本では、リサイクル法、環境アセスメント法、PRTR法（環境ホルモン関連）、循環型経済に関する法律などが次々に制定公布されてきている。

2. 日本の環境法発展の経験 開発と環境の視点から

ここで、わが国の環境法発展の経験をアジアの環境法との関連で数点みておきたい。第1は、日本が、開発過程のなかで環境法そのものの変遷を自ら経験したことである。もちろん初期には、環境法不在の期間が長かった。明治時代以降の富国強兵や殖産興業といった開発過程において、足尾銅山や別子銅山などで鉱害問題が発生したものの、当時の法律は環境問題を想定していなかったことがある。当時「公害」概念もないところで、予見できない問題群に対して、法律は、まず既存の伝統的な民法の枠組みに立って、権利侵害、違法性といった法理を用いて、差し止めあるいは不法行為による賠償、さらには刑法による罰則で対応せざるを得なかった。もちろん、これだけでは、公害の事前予防といった目的に不十分であったことは当然である。その後も、中央政府レベルによる法律の取組みが遅れたために、公害防止協定締結といった個別企業と自治体間の公害防止の協定を締結したり、地方政府レベルで環境関連の条例制定をばらばらに行なうなど、日本独自の発展がみられた。

しかし、その後、水質二法や公害対策基本法の制定に伴い、公害概念が法的にも確立することになり、典型七公害を法律で規制するという立場に転換したのである。もちろん国際的な影響として、1970年代初頭にアメリカの国家環境政策法（NEPA）や、その後に汚染者負担に関するPPP原則がOECD

から示されたりしたもの、日本では、被害者側の立証責任を軽減するための無過失責任制度を導入したり、排出基準に関して「上乘せ基準」や「横出し基準」といった国の基準値を超えた基準を地方自治体が独自に適用しても合法とされる法理を開発したり、あるいは公害による健康被害者のための補償法を成立させたことがある。

現在の環境法は、公法・私法あるいは国内法・国際法に跨る独自の法領域をなしている。これは、1993年の環境基本法が、持続可能な発展、地球環境問題、国際的な環境協力、環境アセスメント制度、経済的な解決手法、紛争解決手続き、罰則、さらには環境教育や住民参加などの広範な事項を対象としていることから明らかである。

このようなわが国における環境法の基本的性格の変遷は、アジアの環境法を見る場合にいくつかの視点を提供する。予見できない新しい社会問題への法対応のあり方、独自の公害防止手法を案出した背景、アジア諸国における経済法と社会法の交錯時期等についてである。

第2は、環境政策と法の統合に関する点である。これは、次に述べる第3の点にもかかわることである。環境問題の解決にあたり、法律の制定だけで、十分な問題解決をはかる保証とならないことはいうまでもない⁹⁾。法と政策の実現を支えるには、政治指導力、経済財政的な背景、人的能力の育成、科学技術的な水準、環境意識などといったその他の要素との結合を必要とする。しかし、途上国との関連で注目されるのは、環境資源が国家にとって重要な資産であることが認識されているにもかかわらず、十分な国家的対応をとれないことである。先進国であれば、法を成立させることは政策的にもこれを実施することと同列に考えることが可能だが、途上国では、法律を動かすためには上記のような諸要素の動員あるいは支援がどうしても必要である。

しかし、国家が政治経済的に脆弱な段階で環境問題が発生したり、また、問題解決にあたり、利用可能な人的物的資源が制約されている場合が多いことを指摘できる。国家環境政策が明確に示されないために、あるいは法と政策がうまく連動されないために、十分に実施できない場合がある。法と政策

の統合をはかるための手法が検討される必要があると考えられる。環境ガバナンスの議論はこれに近いと考えられる。

いくつかの例を見てみたい。まず国家環境政策の策定である。明確で統一的な環境政策を設定することは重要である。これによって国家基本政策としての環境政策を政治目標に設定することができる。しかし、環境への意識は行政各機関に一樣でないから、さまざまな齟齬を生じることになる。日本の場合、このような環境政策の総合調整といった任務を背負ったのは、1971年に設立された環境庁であった。また、行政の縦割り主義が強いアジアの国々では、行政機関間の調整機関を設置することも可能であり、大統領府などの直属機関として環境行政の実施機関を置くことも行なわれている。また、特に開発と環境の関連で、経済関連の省との間での政策と法の統合は、重要課題の一つとなるであろう⁽¹⁰⁾。

また、多くのアジア諸国は、近年の公害問題の多発にともない、その紛争解決に苦慮している。当事者間だけでの紛争解決には一定の限界があり、公害紛争処理への国家の介入がどうしても必要とされている。日本などでは準司法機関として公害等調整委員会を設置した。この経験はすでに日本の近隣アジア諸国に移転されている。もしこのような法廷外の紛争処理方式に拠らないのであれば、専門化した裁判所としての環境裁判所の設置なども国情によって検討に値しよう。

第3は、これまでの日本の環境対策の根底には、「開発と環境」の対立が常にあったことである⁽¹¹⁾。もちろん、これはわが国の環境法のこれまでの発展方向も規定してきている。この「開発と環境」の相克は単なる学術的な意味合いだけでなく、両者間にどのようなバランス点を示唆するかによって、実社会の経済活動のあり方あるいは環境保全の方向、さらには、公害による被害者・犠牲者の救済方法にも実務的で決定的な指針を与えることになる。言い換えると、環境対策の誤りあるいは取組みの遅れは、無用かつ多大な被害を生み出してしまう可能性がある。例えば、熊本県水俣で発生し、30名以上の死者を出した水俣病事件では、昭和40年前後、有機水銀説による因

表3 日本の経済発展と環境対策の発展

	第1期 (明治時代 ～第二次世 界大戦)	第2期 (1949～62)	第3期 (1963～69)	第4期 (1970～92)	第5期 (1993～現在)
経済政策 の基本的 特徴	富国強兵政 策	戦後の経済 復興, 石油 化学・重化 学工業政策	高度経済成 長政策	安定的経済政 策	経済成長回復 政策
環境問題 の特徴	鉱山開発に 伴う鉱毒に よる農・漁 業への被害	地方レベル で公害問題 が多発, 公 害紛争も国 中で発生	大型の4大 公害の発生	都市・自動車 公害, 家庭ゴ ミ問題, 身近 な自然破壊な どが顕著, 地 球環境問題へ の関心増大, 公害輸出や途 上国の環境問 題登場	環境ホルモン 物質, リサイ クル, 循環型 経済, 温暖化 やオゾン層等 の地球規模の 環境問題への 関心増大
環境法の 発展とそ の特徴	工場法, 鉱 山法, 農業 法などがあ ったが, 環 境保護にと って適用可 能な法律は 不在	公害防止協 定, 公害防 止条例, 水 質二法の登 場, 指定地 域制, 濃度 排出規制等 制限的な適 用	1967年公害 対策基本法 (わが国最 初の基本法 で「公害」を 定義), 「経 済発展調和 条項」	1970年公害 国会で公害関 連14法の制 定改廃, 経 済発展調和 条項の削除, 公害防止と 自然保護の 2本立て, 公 害健康被害 者の補償等 に関する公 健法	1993年環境 基本法制定, 国際環境条 約, 環境ア セスメント 法, 循環 型経済法, PRTR法
環境紛争 の予防と 解決方法	和解, 住民 立ち退き, 被害者への 補償	直接規制 事後規制	典型7公害 に限定, 直 接規制, 予 防重視, 地 域指定, 無 過失責任制 度	予防重視, し かし環境ア セスメント 制度成立せ ず, 公害被 害者救済制 度の開始	総合的, 計 画的な解決 手法, 直接 的・間接 的な解決手 法拡大(経 済手法), 国 際協力, 参 加

(注) 時期区分は環境問題の特徴, 対策等から行なったものであり, 経済政策の厳密な区分とは多少のズレがある。

(出所) 筆者作成。

果関係がある程度まで疑われるほどに議論が高まり、かつ被害発生と原因の因果関係に関しても蓋然性が科学的に解明されつつあったにもかかわらず、行政の対応の手遅れあるいは不作為により、同種の水俣病が富山県の阿賀野川流域でも発生し、犠牲者を別地域で再度出してしまったことがある⁽¹²⁾。

日本における経済重視の基本姿勢は、公害対策基本法中の「経済発展調和条項」によって明らかにされていた。つまり、「経済発展との調和に反しない限り」との短い規定文言が行きすぎた開発を支援し、環境保護よりもその場限りの利潤追求を優先させ、開発と環境の調和的発展に関する視点を奪ってしまったのである。この規定は、その後1970年の公害国会での改正によって削除されることになったものの、この「開発と環境」にかかわる本質的命題は、その後の日本において最終的な決着を見たわけでないことはいうまでもない。日本における経済重視の基本姿勢は、環境アセスメント法制度の導入立ち遅れあるいは環境権の制定遅れなどの遠因として引き継がれている。前述のとおり、「開発と環境」の議論対立は、「持続可能な発展」という概念に収斂したとはいえ、個別の具体的な事例では、再び「開発と環境」の対立局面に遭遇せざるを得ない。ダム工事の撤回や海岸の干拓埋め立て事業などの公共工事において、あるいは長野オリンピック会場設定と環境調和についてなども、詰まるところ、「開発と環境」の調和点をどこに求めるかという議論の延長線上にあるといえることができる。

ところで、多くのアジア諸国において、環境よりも経済開発重視を基本路線に採用しているのが一般的である。「持続可能な発展」概念を採用したとはいえ、「開発と環境」の本質的な議論をとり越して、個別のケースでどちらを優先させるべきかについて一刀両断に結論を引き出すことはきわめて難しい作業となっている⁽¹³⁾。ここで、日本の経済発展と環境政策の推移を簡単な表にしてまとめておきたい(表3)。

アジアの環境法発展の特徴と課題

アジア諸国の環境法発展の特徴と現在の課題について検討する。ここではアジア諸国の環境法の制定状況¹⁴⁾を全体的に見た上で、その特徴を概観することにしたい。

1. アジア諸国の環境法の制定状況

(1) 全体的な制定状況

環境法の制定状況を制定方法と分野別に分けてみる。まず、最高法規の憲法で環境保護の基本原則あるいは環境権について触れる国が増えている（韓国、タイ、インド）。また、環境法の原則的内容を環境基本法によって定め、分野別の法でこれを補完する制定方式を採用する国が圧倒的に増えている。これは、フレームワーク方式あるいはアンブレラ方式とも呼ばれている。東アジア、東南アジアのほとんどの国がこの方式を採用している。比較的制定が遅れた国として、1999年のシンガポール環境汚染規制法がある。現在、ブルネイ、インドシナ諸国（ベトナムとカンボジアを除く）、および南アジア諸国（インド、パキスタン、スリランカ、バングラデシュを除く）等で環境基本法の制定が待たれている。

分野別では、水質および大気汚染防止関連では、ほぼすべてのアジア諸国が大枠を整備したと言ってよい。これ以外の分野については、各国で制定状況が異なっている。公害紛争の増加がアジア諸国で問題となっているが、このために公害紛争処理法を制定し、紛争処理機関を設置する韓国や台湾のような場合もある。国際的な影響も強くみられ、例えば、バーセル条約はアジア諸国で相次ぎ批准され、有害廃棄物関連法の国内法制定に拍車をかけている。中国、台湾、韓国、マレーシア、フィリピン、インドネシアではいずれも有害廃棄物に関する法律を制定している。すでに、韓国と台湾はリサイクル

ル分野に着手しており、水銀電池、ゴムタイヤ、ペットボトル、空き瓶類について取り組みを始めている。

また、環境アセスメント関連では、ほぼすべての東・東南アジア諸国と主な南アジア諸国が法制化を行なっている。ただし、その制定形式は、法律、規則、ガイドラインなどさまざまである。海外援助案件の受入れに際して、環境アセスメントの実施は不可欠であり、南アジア諸国などでは、世界銀行などの国際金融機関が環境アセスメントのガイドラインづくりを支援してきている。ただし、環境アセスメントの実施方法あるいはその範囲などは国によって違いを示している。例えば、中国では建設関連のプロジェクトに環境アセスメントの実施が限定されているが、フィリピンでは軍事施設にまで及んでいるといった具合である。

さらに、森林保護や特定の野生生物保護に重点をおくインドシナ諸国や南アジア諸国、さらに独自の森林保護システムを採用し住民参加型で森林保護を行なうNIPAS（国家統合保護地域）システムを採用するフィリピンのような国もある。また、湿地保護に関するラムサール条約や生物多様性、さらに温暖化防止に高い関心をはらうアジア諸国も多い。

これら以外にも、環境法の保護対象分野は、環境ホルモン物質、騒音、振動、車の排気ガス、下水処理、保健衛生、歴史文化財、景観などに拡大しつつある。環境関連の法分野は、エネルギー法、自然公園法、都市計画法、地方分権化法、河川法、農業法、教育法、原子力関係法、海洋関係法などと密接にかかわっている。

(2) 地域別・国別の環境法制定状況

東アジア

東アジア地域には比較的初期段階から工業化に着手した国・地域が多く、環境法制面の取組みも比較的早かったといえる。

韓国は、1965年に公害防止法を制定し、77年に環境保全法を全面改正した。87年の現行憲法は環境権について第35条で規定する。90年には、環境

政策基本法を制定した。すでに、大気環境保全法、水質環境保全法、騒音振動規制法、環境汚染被害紛争調整法、有害化学物質管理法、海洋汚染防止法、環境影響評価法などの主な法律を制定している。

中国は、1979年に環境保護法（試行）を制定したが、89年にこれを全面改正した。旧法の表現が抽象的で規定内容が曖昧だったため現実の環境問題に十分対処できないといった問題をかかえていたが、新環境保護法では、保護対象範囲を拡大し、三同時の原則を採用し、さらに民事・刑事・行政の3種の罰則を制定し、より具体的で詳細な環境基本法を制定した。水質污染防治法、大気污染防治法、廃棄物管理法、森林法、建設項目環境影響評価管理弁法等が制定されている。酸性雨防止関連で大気汚染関連の法改正も行なわれている。

台湾では、環境保護法案が長年議会を通過していないものの、個別分野の法律はほぼ制定されている。空気汚染防制法、水污染防治法、騒音管制法、産業廃棄物処理法、環境影響評価法、公害紛争処理法等が制定されている。近年の原子力発電停止の判断にもみられるとおり、台湾では公害紛争が多発しており、解決策に苦慮している。

東南アジア

シンガポールは、東南アジアでは最も初期の段階から環境対策を講じてきた国である。伝染病関連の保健対策、スラム化防止のための住宅供給対策、国土利用計画と環境配慮などを実施してきた。もっとも、1960年代に光化学スモッグが発生して被害が発生したため、問題を解決するために、70年に総理府直属の「大気汚染防止課」を設置し、さらに72年には東南アジア初の環境省を設置した。69年の環境公衆衛生法は保健衛生関連の20項目以上について規制し、環境保護は保健衛生と一緒に考えられてきたが、10年近くの検討をかけて、ようやく99年に環境汚染規制法が制定された。これで、環境基本法が制定されようやく体系化されたことになる。しかし、その性格は、公害防止中心の法的性格を有しており、自然環境や環境アセスメントにはあまり注意がはらわれていない。なお、大気清浄法、水質汚染排水法、

産業排水規則、有害廃棄物規則なども個別に制定されている。

フィリピンでの一連の環境関連法は、かつてのマルコス政権下の戒厳令時代に制定されたものである。1977年には、環境基本政策と環境法典の二つが制定された。この二つの基本法は、アメリカの環境政策法（NEPA）の影響を強く受けている。他に、水資源保護法、汚染管理大統領令、海洋汚染防止大統領令、環境アセスメント大統領令等がある。しかし、その後、フィリピンは政治的、経済的な混乱に見舞われたために、環境関連の法整備は順調に進まなかった。むしろ、アキノ政権以降の民主化とともに環境法整備が再び開始された。有害・核廃棄物法、統合森林保護区法、生物多様性・遺伝子法等が制定されている。

タイでは、かつて日系企業が河川の水質汚染問題を起こしたとの理由で、環境問題が反政府運動に発展したことがあり、憲法にまで環境保護が謳われたことがあった。比較的初期の1979年に環境質保全向上法が制定された。この法律は、環境関連事項を網羅的に規定するが、必ずしも環境基本法としてすべての事項を対象にしているわけではない。例えば、工場法が労働安全衛生と工場の水質汚染防止を規定する。他の関連法規として、森林法、漁業法、鉱物法、有害物質法、野生生物保護法等がある。なお、基本法は、92年に大幅な改正を受け、各種手続きの詳細化、罰則強化等を行なっている。全体的には、環境関連の新旧の法律が混交している。

マレーシアは、1974年に環境基本法とも言うべき環境質法を制定した。この法律は、公害規制的な特徴を強くもった法律である。すでに改正を何度か繰り返している。大気および水質の各規則をはじめ、環境アセスメント規則、工場廃水規則、産業廃棄物規則、自動車騒音管制規則等の一連の関連規則が、この環境質法の傘下に体系的に整備されている。パーム油と天然ゴムは国策上も重要産業とされているが、その加工過程で生じる環境問題に対して、パーム油規則と天然ゴム規則がそれぞれ対応している。

インドネシアの環境法整備は他のアジア諸国に比べいくぶん出遅れた。1982年に環境管理法を制定し、97年に全面改正を行なった。国全体の法制度基

盤が確立していない段階での環境法整備であったため、植民地時代の旧法と新法が混交していた期間が長く続いた。森林資源、野生生物保護、鉱物資源関連の分野では、なおも旧法が残っている。このなかには、環境への配慮を欠いた規定も残っている。しかし、近年、積極的な法整備が進められ、水質汚染防止規則をはじめ、生態系保護法、環境アセスメント規則、有毒・有害廃棄物規則、森林火災防止規則など多くの法律が制定されてきている。

ブルネイの環境法制は大きな進展を示していない。国家環境委員会が環境問題全般と環境法制に対する責任を負っている。また、省庁間調整委員会が1993年に設置され、開発省のなかの環境ユニットが環境行政を担当している。国家開発5カ年計画は、「持続可能な発展」、「より良い環境質に向けて」を標語にしているが、環境法整備は、国際機関などの支援を受けてこれから着手されるところである。大気、水質、自動車排気ガスの排出基準等の法整備が中心となる。

他方、インドシナ諸国のなかでの環境法の整備状況をみた場合、ベトナムとカンボジアが比較的進展を示している。ベトナムでは外国投資の流入により、水質汚染を中心とした公害問題が発生している。また、大都市の大気汚染も社会問題となっている。もともとベトナム戦争の枯葉剤の惨禍があり、環境に対する関心はきわめて高い。1993年の環境保護法と96年の環境行政刑法が注目される。他方、カンボジアでは、96年の環境保護天然資源管理法の他、森林管理法、漁業資源法、ラオスでは、水・水資源法、森林伐採禁止条令、ミャンマーでは、野生生物・野生植物の保護および自然保護区の保全法、海洋資源法、森林法等の若干の環境関連法がみられる。

南アジア

南アジアで環境法整備に最も力を傾けているのはインドである。1976年の第42回憲法改正によって環境保護規定を憲法に取り入れたり、大気汚染防止と水質汚染防止に関する法律を74年と81年にそれぞれ制定している。ボパール化学工場の爆発事故が大規模環境汚染をもたらしたことがあり、これを契機に86年の環境保護法と、その後の公害賠償責任法を制定した。他

に、森林関連法、野生生物保護法などがある。

他の南アジア諸国をみると、パキスタン、バングラデシュ、スリランカの国々で環境基本法が制定されている。それぞれ、1983年の環境保護条令、77年の環境保護条令、87年の国家環境法である。分野別にみると、灌漑、水質、森林、野生生物等の分野で伝統的な法がみられるが、顕著な進展はまだみられない。

2. アジア諸国の環境法の特徴

まず、全体的にみた場合、アジア諸国の環境法は、国・地域によるばらつきはあるものの、整備上かなりの進展を示していることを指摘できる。各国の法整備の進捗状況は、各国の環境問題の発生状況、経済社会の状態、国際的な影響などの諸条件によって規定されているといえよう。アジア諸国の環境法整備に関する特徴点は、詳細にみれば数多く指摘できるであろうが、ここでは主題との関連で大まかにみることにする。初期の環境法制定の主役が誰だったかであり、環境法の保護対象の拡大と改正による見直し作業の必要性、国際的な影響との関連、現在のアジア諸国の共通の悩みとして執行上の問題をかかえている点を着目することができる。

第1は、アジア諸国の環境法の整備時期は、日本に比べても概して早かったことであり、ここにはアジア諸国の政治的な指導力が発揮されたものといえよう。例えば、前述のとおり、フィリピンは1970年代半ばに環境政策法（Environmental Policy Act）と環境法典（Environmental Code）の基本法を制定した。しかし、これは、マルコス政権下のいわゆる独裁的な政治が最盛期を迎えていた時代であり、アメリカ環境法をおおよそ真似たものである。シンガポールについても光化学スモッグへの対策として大気汚染防止法を制定し、総理府直属に大気汚染防止課を設置し、環境省の設置はアジアで最も早かった。さらに、マレーシアにおいても、環境質法の制定時期だけでなく、主要汚染源であったパーム油と天然ゴムの公害防止規則の取組み時期は早か

った。これらはいずれも、政府主導の環境対策と法整備先取りの姿勢の例である。もちろん自国の発展の象徴あるいはアクセサリーとして制定されたとはいえるが、共通して早い時期に制定されている。これは、韓国、タイについても同じである。

ただし、ここで注意すべきは、当時、アジアでは開発独裁的な政治体制を採用しかつ開発を重視していた国が大よそ多かったにもかかわらず、指導者が環境問題を政治社会的なリスクに発展しかねないと判断して、これをいち早く取り入れたものと理解することができよう。指導者の先取り意識とその先見の明が法整備時期を予見的に早めたものといえることができる。この意味では、アジアの多くの国での初期段階の環境法整備・行政は政府主導のトップ・ダウン方式によっており、すでに見たような日本のような自らの経験と試行錯誤の積み上げといった意味でのボトム・アップ方式の生成方式とは異なる。なお、粗い議論であるが、これを東南アジアの国における政治的民主化の進展度合いと重ね合わせると、近年比較的民主化の動きが進んでいるフィリピン、韓国、タイ、インドネシアのグループと、残りのマレーシアとシンガポールのグループにおおよそ分けることができよう。ここで、前者のグループでは、環境保護全般を広く法の対象としているのに対して、後者のグループは、偶然にも公害防止中心の規制命令的な環境法を維持している。政治的な民主化度合は、当該国の環境法の性格にもかかわると考えられる。

第2は、日本の経験では、明治時代以降の約100年間をかけて、鉱害から公害へ、そして、公害から環境へ、さらに、環境から地球環境へといった意識変化あるいは保護対象の変遷をみている。環境法が存在しない時代から、公害法へ、そして環境管理法へ、さらに国際的な地球規模の環境問題へといった具合である。この間、急激な意識変化あるいは保護対象の拡大が生じ、これがわが国の環境保護あるいは規制の手法に大きな影響を与えてきたといえる。他方、アジアでは、法が存在しない時代から、ただちに環境管理的な枠組みへ、あるいは、経済手法を取り入れたたり、教育的、啓蒙的、かつ参加的な手法を取り入れたりする国も増えている。また、土地利用にかかわ

る計画的な手法や公害規制的な命令手法に重点をおく国もある。このように、さまざま手法を混交させて環境問題を解決する試みが行なわれている。この点では、環境管理型の方向に向けてのポリシー・ミックスの時代といえることができる。この意味では、日本がこれまで産業重視との関連でこだわってきたような環境アセスメント法の導入や環境権の制定について、開発と環境といった課題をあまり意識せずに通過してきたアジア諸国が多い点は特徴的である。因みに、アジアの多くの国々で、この二つの制度導入は日本よりもかなり早い時点で実現されている。

第3は、アジア諸国の環境法・政策の形成には、先進国や国際社会の影響が、継続的に及んでいるといえよう。前述のストックホルム国連人間環境会議や国連環境開発会議の影響だけでなく、UNEP や ESCAP などの国際機関等の各種プログラムさらには環境関連の国際条約が、アジア諸国の環境法制・対策に大きな影響を与えてきている。持続可能な発展の概念、この実施手段としてのアジェンダ 21 パーゼル条約などもある。エコラベル、環境アセスメント制度、さらに民間主導の取組みである ISO14000 などと同様である。また、日本もこれまで多くのアジア諸国の環境法・政策の発展に対して大きな影響を与えてきている。これは、今後の環境分野の法整備支援あるいは地域環境協力の進展を考えるにあたり重要な点である。東アジア地域で一般化しつつある公害紛争処理システムの原型は日本であり、中国が日本で生まれた上乘せや横出し排出基準値制度を採用したことなど、数えればきりがない。筆者は、タイの環境行政機関で、その職員が日本の JICA での研修時代に供与された環境アセスメントのテキスト本を参照しながら、自国の環境アセスメント業務に従事している姿をかつて見たことがある。

第4は、現在、アジア諸国の大半が共通に苦悩している課題であるが、環境法のエンフォースメントについてである。環境法自体の整備が不十分だというだけでなく、むしろ環境法はかなり整備されたにもかかわらず、その執行あるいは効率的な適用ができないという問題である。司法府を含む全体的な法律基盤の脆弱性、環境行政にかかわる組織の脆弱性、規則命令などの法律

を補完すべき下位法令の不足，経験および人的資源の不足，あるいは科学技術的な知識の不足などが指摘されよう。さらに，汚職や公務員の中立性といった問題も環境行政を非効率にさせている原因の一つである。

このエンフォースメントの課題は環境法分野だけに限られる問題ではないが，先進国の法律を借り物としていち早く導入したことやこれを支える十分なインフラが不足するために生じたギャップであると考えた場合，これは，アジア諸国にとって克服すべき不可避のハードルの一つであるといえよう。

アジアの環境法が開発に果たす役割

まず，環境問題への認識を再度確認した上で，環境法の役割を検討する。というのも，環境問題をきわめて狭く理解してしまうと，環境法の役割も狭く考えざるを得ないからである。実際，環境法は独自の法領域を形成しているとはいえ，まだ歴史も浅く発展途上の法分野といわざるを得ない。すでに日本やアジア諸国の環境法の生成発展を見てきたが，きわめて短期間のなかでこれを達成している。国内法の分野だけでなく，国際環境法の分野でも，ソフト・ローの役割や，最近注目されている予防原則といった新原則が生まれつつある。また，WTO の場では，環境が，知的財産権あるいは自由貿易との関連で議論されている。

他方，先進国あるいは途上国を取り巻く環境問題は，解決を要すべき重要かつ緊急の課題として理解されている。地球環境問題に象徴されるように，環境問題は，特定の国あるいは人に限られた問題ではない。発生原因，被害発生，解決方法のあらゆる側面で国際的であり，また個人的である。経済，社会，文化などのあり方すべてにかかわる問題であることは言うまでもない。このようにみると，stakeholder とも言うべき環境問題の関係者は，国家だけでなく，地方政府，企業，NGO，個人などすべてに及ぶことになる。

これは，アジア地域の環境問題に置き換えても同じである。環境問題は個

人の問題であるとともに、地球環境全体の問題である。特に、アジア地域には、近年、急速な工業化を遂げた国が集中しており、人口圧力や過度の資源利用による環境負荷の増大と公害汚染発生や自然環境破壊の悪影響が生じている。このため、アジア地域が地球全体に及ぼすかもしれない環境負荷が危惧されている。アジアにおいても現代型の環境問題は、日本において経験したような局地的な公害発生だけではなく、不特定地域の多数の人々や自然生態系にまで被害影響が及ぶ環境問題として理解されている。例えば、温暖化の問題はアジア諸国において、国土の水没あるいは洪水といった自然災害あるいは農漁業等の一次産業への直接的影響といった点から、きわめて深刻に受けとめられている。また、水俣病といった重金属汚染や砒素汚染の問題が多く、多くの場所でみられることになり、ダイオキシンやPCBといった環境ホルモンと俗称される内分泌ホルモン攪乱化学物質もアジア地域で新たな問題となりはじめている。これらは、将来の世代、生態系にまで深刻な影響を与える問題として、理解されている。

ここでは、開発との関連で、環境法の役割を数点検討してみたい。

1. 持続可能な発展概念との関連での役割

すでにみたとおり、持続可能な発展の概念がその実施手段としてのアジェンダ21とともに、アジア地域に広く浸透しつつある。この概念は、単に環境保護の側面だけでなく、環境と衝突するあらゆる種類の開発行為あるいは人間の社会活動を見なおしの土俵に引き出し、これに検討に加えることを要求している。人間がかかわるあらゆる活動ないし行動を持続可能な発展概念をとおして見直すという、大々的かつ歴史的な転換である。これまでの経済開発主義といった信仰にも近い立場に対しても、パラダイムの変換を挑んでいる⁽¹⁵⁾。この場合、主な対象となっているのは、これまで環境配慮や人間的な配慮を欠いていた杜撰な経済開発である。経済効果のみを追求するこれまでどおりの開発一辺倒主義は排斥され、先進国はもちろん、アジア諸国で

もはや受け入れられなくなっている。このような社会的な意識の変化が、参加といった新たな開発方式を国際的に生み出している原動力である。

このように見ると、環境問題を契機に開発に対する考え方は大きく変化しており、このような歴史的な任務を現代的な環境法は担っているということができる。しかしこのような切り替えは、必ずしも容易なことでない。わが国においても、このような切り替えはまだ十分できていない。例えば、日本が行なってきた開発援助事業に関しては、環境配慮は比較的初期段階から援助原則の一つとして位置づけられてきた。ところが、日本国内の事情となると、開発の中心に人間を据えるべきとする前述リオ宣言の「人間中心主義」（第1原則）でさえ十分貫徹されているかどうか、必ずしも明確でない。日本では、財産権と生存権の間で環境権規定の新設の是非をめぐり30年以上悩んできたにもかかわらず、アジア諸国の多くは、開発と環境にかかわるこの種の大事な課題さえも、理念的には一気に飛び越えてしまっているといった印象をぬぐえない。

ところで、経済成長だけを目的とした近年の開発に対して、「反開発」(anti-development)、「開発を超えて」(beyond development)、「ポスト開発」(post-development)、「世銀の開発時代の夢は終わった」(The dream of development is over.)との批判がみられるようになった。これらは、いずれも旧来型の「開発」一辺倒の姿勢に対する批判とみることができる。これからの開発は、人権擁護、民主化、人間開発、参加型社会、環境保全といったような発展の質に対する説明責任をさらにいっそう問われることになるであろう。

2. 環境問題解決にとって有効な手段としての役割

環境問題の対象が拡大してきたことはすでにみたとおりであるが、環境問題の複雑化もみられる。このため、解決のためにさまざまな手法を取り入れたポリシー・ミックスが必要である。伝統的な公害防止の場合には、汚染源は公害工場に限定されていて原因も特定しやすく、汚染源に対する直接的な

命令規制が効果的であることは明らかである。しかし、現在生起しつつある環境問題の多くは、一般人の日常生活から排出される汚水であり、日々利用するプラスチックのゴミであり、身近な快適環境の喪失であり、さらに一般人が利用する交通手段からの公害である。これらの污染源への対応は、前述のような公害規制だけというわけにはいかない。発生源は、政府であり、一般人であり、汚染工場であり、さらには自然災害そのものである。このため、直接的な規制だけでなく、教育啓蒙型、参加型、市場原理を利用した経済手法型などの非命令的で非権力的な方法が併用されなければならない。例えば、ISO14000といった自主的な動きであり、NGOによる環境監視であり、CO₂の排出権取引やトラストによる参加型の自然保護手法などである。

しかし、これも地球環境問題の規模となると、国際協力を前提とした総合的で計画的な枠組みの下で、できるだけ広い環境主体の参加を得て、ハード面とソフト面を混ぜた運動として実施するほかはない。この意味では、地球レベルあるいは国レベルの環境ガバナンスといった議論をますます深める必要がある。また、このようなニーズを背景に、法政策的な発想に立った環境法を国内だけでなく国際社会あるいはアジア地域において、展開する必要がある。

3. 市民法原理の修正役としての役割

このような環境法に代表される社会法の登場がアジアにおいても市民法原理を修正しえるのかという点である。言い換えると、アジア諸国における経済法と社会法の交錯があるのか、ある場合にその態様の問題である。そもそも西欧法的な立場からみた場合、社会法の登場は自由主義の行き過ぎあるいは私的財産権の修正概念として位置づけられている。社会権の議論の前提には、欧米のように十分に自由主義が謳歌され、社会矛盾が登場していることが条件とされている。しかし、アジアでは、社会がこのような市民法原理に基づく成熟段階に到達する以前に、社会法の議論が登場してしまっているの

ではないかと考えられる。これは、環境法だけでなく、社会法的な性格をもった労働法や消費者保護法などの一連の法群にも共通する課題である。

例えば、労働紛争の多発がアジア諸国で顕著であり、社会保障問題などの弱者救済の課題が目前に迫っている。これらは発展途上の国の側にとって賄いきれないほどの経済的重荷となってしまうだけでなく、国民にとっても担いきれない社会的コストとなってしまう可能性がある。このように、この問題は、環境法分野に限られるものでないが、これら社会法が経済と社会の両方にかかわる分野であるために本来的に託された宿命的な課題である。ヨーロッパ型の法の経験からみた場合に、社会法発展の前提にあるのは、市民社会の形成であり契約社会の成熟であろう。

4．社会発展の促進を担う上での役割

環境法のアジア法的な発展とも言うべきものであるが、アジア諸国の環境法はその生成発展の過程をとおして、民主化あるいは近代的な社会形成のための皮切り役を努めているといえる。例えば、行政の透明性、有責性を明らかにしたり、市民参加型あるいは協議型の意思決定システムを進取的に取り入れたりすることが含まれる。環境紛争処理のためにクラス・アクションを採用する国もある。開発独裁型政治に一般的なトップ・ダウン型の意思決定方式とは異なり、一般の人々や環境 NGO が法に基づき政策的な意思決定に参画し、これによって社会的な合意形成システムが急速に醸成拡大される傾向がみられる。ただし、これが、アジア諸国に伝統的に存在した共同体的な組織原理とうまく合体したためであるかどうかは、別途検討を要するところであろう。

おわりに

最後に、環境法との関連で、3点をみておきたい。従来、わが国では、環境問題は、財産権的に理解されてきた。つまり、環境への侵害は土地に対する権利の侵害であり、違法性の問題であり、損害賠償か差し止めである。財産権に立つ考えは、公共の福祉論による制約を伴うとはいえ、土地を基礎にして被害を受けたかどうか判断する考えである。しかし、地球環境問題を予防するあるいは不特定の人々の環境利益を守るとの立場に立つと、これでは不十分である。入浜権のように、直接土地の上に権利をもたない人々の環境の権利を守ろうとすれば、近代的な所有権絶対の法理は社会法原理によって修正されるべきであろうと考えられる。社会法原理の背後にある生存権をもって構成されなすべきであろう。つまり、環境権の確立していないわが国の法制度の背景には、「開発と環境」の大きな溝がなおも残されているというべきである。実際、アジア諸国では、韓国、フィリピン、タイ、インドネシア、インドなどで新しい権利として環境権が認められているし、日本の自治体においてもこれを宣言する条例が増えている。逆に、シンガポールやマレーシアにおいては、このような環境権の宣言は行なわれていない。

次に、環境問題はきわめて現代的な法律問題であるが、同時にきわめて伝統的な問題でもある。本論では「開発」の定義について特に触れないできたが、いわゆる経済開発にかかわる行為だけが環境問題の対象となるのではなく、むしろ日常的な行為あるいは人間の営為すべてが、さらには自然条件の変化すべてが対象となっている。現代型の環境問題の側面については、現代型の新たな法律を制定して対処する必要があるといえる。もちろん、憲法、民法、刑法などの基礎部分の法理には、環境問題を解決するためのきっかけは組み込まれてはいるものの、近代的な問題群に対してはなんら役立たないことがある。筆者は、1998年に、インドネシアのアチェ海の資源保護について、伝統的で共同体的な慣習的規律よりも、むしろ国立公園制度を導入し

たほうがはるかに効果的だったとの話を地元漁民から聞いたことがある。理由は、共同体的な規範はしだいに崩壊しつつあること、あるいは村民以外の第三者にはなんら取り締まり効果がないこと、金銭経済が浸透し観光地化する村では村長による制裁にも限度があることなどの理由である。

最後の点は、ユニバーサリズムとインストラメンタリズムとの関連である。前者は、法の普遍的な役割機能を重視するのに対して、後者は、法を目的達成のための手段として考える立場である。例えば、インドネシアでは開発過程における法の役割はエンジニアリング機能として狭く説明されてきた。しかし、法は伝統的に、正義、人権などの普遍的な価値観をも内在すべき点と言うまでもない。

このような視点から、わが国の環境法を振り返った場合、例えば、環境基準と排出基準の二重の基準を設けることで、この両者の矛盾の調整をはかってきたことがある。長期的に達成すべき快適な基準値と目前の問題解決を念頭に置いた排出基準値である。アジアの環境法では、これらの双方達成が同時に要求されているとはいえ、前者をあまりに強調すると、理想的あるいはプログラムの規定とならざるを得ない、しかし、後者を強調しすぎた場合には、公害規制に重点をあてた命令的な色彩の強い規定にならざるを得ない。環境法にはこのように予防的な機能、命令規制的な機能、啓蒙教育的な機能などさまざまな機能が期待されている。この点では、この環境法分野の特性と歴史の浅さもあり、途上国にとって、一国だけで環境法の発展を期待することにはかなり無理があるといわざるを得ない。また、法律以外の他の要因の支援がないと法律も発展することはできない。アジアの環境法の生成発展をみた場合、絶えず国際的な影響を受けてきたとはいえ、国内の法的知識の研鑽あるいは諸外国との意見交換をとおして発展してきた経緯もある。この意味では、外部からの法制支援あるいは国際協力も意義のある分野であると考えられる。

- 注(1) この宣言は、2002年に南アフリカ・ヨハネスブルグで予定されている持続可能な発展をメイン・テーマにした「リオ+10」の国連環境会議のため、アジア地域からの提言をとりまとめたものである。なお、「リオ+10」とは、1992年のブラジルでの国連環境開発会議から10年目にあたるという意味である。
- (2) Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific 2000, ESCAP, United Nations, 2000.
- (3) 本論では、sustainable developmentの訳語として、「持続可能な発展」の用語を用いる。世界銀行が同開発報告2000年版序で示した「開発のための総合的アプローチもこの持続可能な発展を採用し、将来的な開発政策の要素としている（同英文、p.13）。
- (4) 作本直行「持続可能な開発と法原則」（『横浜国際経済法学』第2巻第2号）123-147ページ。
- (5) 環境と開発に関する世界委員会『地球を我らの未来に』（大来佐武郎監訳）福武書店、1987年、28、29ページ。
- (6) ESCAP, *State of the Environment in Asia and the Pacific*, 1995, pp.594-597.
- (7) 阿部泰隆、淡路剛久編『環境法』（第2版）有斐閣、1998年参照。ただし、本章では、1970年の公害国会と公害対策基本法の改正などを重視して、5時期に区分する。
- (8) 若林敬子『東京湾の環境問題史』有斐閣、2000年。特に同書第8章は、水質二法の成立背景を詳しく説明する。
- (9) 最近では、環境のアクターあるいはステークホルダー、参加型社会、環境教育といった議論が活発であり、環境にかかわる人々の裾野を拡大することが行なわれている。
- (10) アジア諸国では、国の環境政策の実現を定期的にかつ公式的に点検するため、いわゆる環境白書の発行が有用であると考えられる。環境白書を発行することは途上国政府にとって大きな負担ともなるが、環境政策を明確化しこれを公表するという二重の面で役立つ。例えば、環境分野の政策形成能力、データの公表、環境測定能力などの科学技術レベルなどあらゆる面で、政府の政策と実施状況が公表されることになる。この結果、国民は正確な環境情報へのアクセスを保証されることになり、他方、政府は国民に対して環境への責任の一部を果たすことができる。身近な環境白書が法と政策のギャップを狭める役割を担うことができるということができよう。
- (11) 淡路剛久編『開発と環境：第一次産業の公害をめぐる』日本評論社、1986年。
- (12) 橋本道夫氏の平成12年9月4日の当研究所での講演内容および配布資料による。
- (13) 環境アセスメント制度は、まさにこのような賛否両論の激しいプロジェク

トを実施する場合の合意形成のためのツールであると理解できよう。

- (14) 野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法：東アジア』アジア経済研究所，1993年；同『発展途上国の環境法：東南・南アジア』（改訂版）アジア経済研究所，1994年，および作本直行「アジアの環境法の現状と今後の展望」（『ジュリスト』1999年）参照。
- (15) OECDなどは，持続可能な発展の指標化作業を進めてきている。OECD Environmental Data, Compendium 1999 参照。