

〔論 説〕

シンガポールの環境法の効力

—実効性担保の施策を焦点として—

よこ た ひろ み
横 田 裕 美

1 はじめに

アジア諸国の急激な経済的発展は、それぞれの国の国民生活に急激な変化をもたらし、社会不安や政治的混乱、また最近では為替相場の変動に基づく経済危機が生じるなど、新たな問題を引き起こしている。さらに、こうした急激な経済的発展の背後には、深刻な環境汚染が拡大しつつあるという事実が横たわっている場合が多い。環境を破壊するやり方で目先の利潤だけを追求し続けていけば、将来的に自らの発展を阻害する要因となる。先進国といわれる国々が、苦い経験を積んでなおも軌道修正困難な悪循環、すなわち、私企業における利潤追求・コスト低減と、環境配慮への設備投資とは両立しないという経済的価値観がもたらす、利潤追求→環境悪化というつながりは、断ち切られる必要がある。しかし、こうした価値観は、長い時間を経て根付いていくものであって、押しつけられて直ちにもの見方が変化することはないだろう。まして、日々の生活にあえぐような状況であれば、人は経済効率を最大限求めるであろうし、それは明日の食料を得るための当然の経済行動である。

経済の成長と環境悪化の防止とは、このような観点からすれば、両立することが困難なように思われる。しかし、これを両立させた国としておそらくもっとも有名なのが、シンガポールであるといえるだろう。イギリス統治領から独立してわずか30年の間に、急激な経済成長と世界有数のクリーンな都市を実現したのである。

本稿では、シンガポールの環境法の効力について、1996年11月12日～13日に行われた「アジア諸国における、環境法と特に環境法の効力に関する行政庁についての国際ワークショップ」¹⁾で報告された Lye Lin Heng 氏²⁾の論文³⁾を参考にして、若干の考察を行うものである。

2 背 景

シンガポールの環境施策についてみる前に、その社会状況を簡単に紹介する。環境法の効力を考察するに当たり、その国の社会情勢や法制度の概観を知ることは、有益かつ不可欠と思われるからである⁴⁾。

シンガポールは非常に狭い都市国家である。直径は40kmほどで、イギリスの統治領から独立して30年ほどの若い国家であるが、その間の経済成長は著しく、いまや大都市と呼ぶにふさわしい。国民はマレーシア系、インドネシア系、中国系住民を主とする多民族で、モラルは低いといわれており、そのため法律の規制が厳しく、一般に刑罰は重く、特に麻薬関係犯罪に対しては死刑をはじめとする重刑で処することで知られている。

国政は、行政、立法、司法機構を有する成文憲法を持つ共和国で、首相の権限は強い。

したがって、環境保護関連法規等の制定に当たっては、首相が強力な権限を行使して、厳格かつ実効性の高い施策を展開するようである。また、

国土面積が狭いことも、管理・監視に寄与しているといえる。さらに、管理・監視につき、密告制度及び報奨金制度を採っている場合があり、これが実効性担保に有効であると評価されている。

3 環境保護行政の基本的枠組み

シンガポールの環境庁（ENV）は、1972年に設立された。環境工学、財務管理、公衆衛生、環境政策管理の4セクションからなり、特に政策管理局は、環境計画、ビル開発管理、大気・水汚染管理、危険物・有害ゴミ管理に止まらず、国境を越えた汚染に関する複雑な問題の処理も行う強力な部門である。また、環境庁は国土開発庁と協同して土地開発や土地利用政策のマスタープランを環境保護の観点からチェックする。さらに、通産省の一部局である通商開発局（TDB）は、取引の促進及びそれに関連する問題処理のための機関であるが、輸出入管理法のもとでクロロフルオロメタン（CFCs）の管理を担当し、また、毒物法により毒物の輸入も管理する。その他の官庁も、それぞれ環境マネージメントの一端を担っており、たとえば厚生省は環境保護・監視に重要な役割を持ち、有害物情報センターと環境関連部局を管轄している。

環境庁の権限が大きいことについては、土地利用のプランニングを例にするとよく理解できる。2で述べたように、シンガポールの国土面積は狭いので、土地の有効利用は国政の最大の課題の一つとあってよい。土地利用計画について簡単に紹介すると、次のようなものである。

土地利用のマスタープランは5年ごとに改定される。マスタープランは、長期土地利用開発戦略を策定する長期コンセプトプランと地方レベルの開発ガイドプランで具体化され、コンセプトプランと開発ガイドプランとの

〔論 説〕

結果を反映して、マスタープランの変更・付加が行われる。

マスタープランには、ゾーニング手法と環境影響アセスメントが取り入れられている。

ゾーニングでは、住宅地区、商業地区、緩衝地区、工場地区と、徐々に住宅地から離れていき、そのほか大規模汚染工業（石油化学製品工場等）は沖合にまとめられるなどの措置が採られる。こうした手法が採られることにより、住環境の保護を図るのであるが、土地の有効利用のために、緩衝地区は空き地とは限らず、駐車場や展望台、変電所、店舗、その他補助的施設などが、レイアウトを工夫して設置される。

アセスメント（EIA）は、法律により規定されているわけではないのだが、ゴミ焼却プラントや石油化学工場の建設に際し、事実上要求されている。現在、行政決定という形で実施されている。しかし、高度汚染企業ではないが環境汚染のおそれのあるゴルフ場などの施設に対し、アセスメントを実施できるのか、などの問題が生じており、法制化が急務であると指摘されている。

土地利用に関し、ビルを建設するなどの新たなプロジェクトは、マスタープランに適合していなければならないとされる。新たなビルの建設プランも、公衆衛生や排水、下水、汚染管理、ビルデザインの点に至るまで、環境庁の検査を受けることになる。このチェックは、プランニング段階から、建築完了段階にまで及ぶ、きめの細かいものである。

このように、環境庁はビルの一つ一つを環境基準に適合しているかどうかチェックした上で、許可又は認可を与えていく。環境庁のこうしたきめ細かなチェックによりゾーニング計画が実現されるのである。

4 環境保護関連法の概観

次に、シンガポールにおける環境保護関連法を概観する。

まず、環境汚染管理に関する一般法として、環境公衆衛生法 (Environmental Public Health Act, EPHA) がある。この法律が対象としているのは、公道の清掃、ゴミ廃棄処理、産業廃棄物の廃棄処理、近隣妨害や騒音規制などと幅広い。

また、関連法としては、大きく分けて次のようなものがある。

A 大気汚染関連法

一般法としてEPHA 8章があるほか、関連法として大気清浄法 (Clean Air Act) 及び大気清浄 (基準) 規則 (Clean Air (Standards) Regulations)、道路交通法 (Road Traffic (Motor Vehicles) (Construction and Use) Rule) などがある。室内大気については、工場法 (Factories Act) と喫煙規則 (Smoking (Prohibition in Certain Places) Regulations) がある。

B 水質汚染関連法規

水質汚染管理及び排水法 (Water Pollution Control and Drainage Act)。

C 海洋資源保護関連法規

海洋汚染防止法 (Prevention of Pollution of the Sea Act) 及び商用船舶 (油濁汚染) 法 (Merchant Shipping (Oil Pollution) Act)。

D 土壌汚染関連法規

EPHAで規定されている。他の特別法はない。

E 有害物質関連法規

毒物の販売、処理、使用、輸入、貯蔵に関しては毒物法 (Poisons Act)、その他放射能防止法 (Radiation Protection Act)、石油法 (Petroleum Act) などにより管理する。

F 騒音規制関連法規

EPHA (Control of Noise at Construction Sites Regulations) 他、航空法 (Air Navigation Act)、道路交通法 (Construction and Use Regulations) などがあり、様々な罰則規定が設けられている。

G 労働者の健康、職場環境関連

工場法で職場の安全等を図っている。

H コモンロー上の権利

以上のような特別法ではなく、個人の身体・財産に損害が生じた場合には、コモンロー上のニューサンス、ネグリジェント、トレスパスなどに基づく訴訟が考えられる。これらはもちろん、イギリス法の影響を強く受けているものであるが、個人の身体・財産の保護を主眼とするため、環境保護というような国全体の利益保護には向いていない側面がある⁵⁾。

上記のような環境汚染関連法規の他、自然保護関連法規として、野生動物鳥類保護法 (Wild Animals and Birds Act)、国立公園法 (National Park Act)、公共事業法 (Public Utilities Act)、公園森林法 (Park and Trees Act) 及びそれらの規則などがある。野生動物鳥類保護法は、6種類の例外を除く全ての動物と鳥類を保護の対象とする。シンガポールの野生動物相、植物相保護の規定は、国立公園法や公共事業法などに見られる。ただ、海洋生物の保護に関してはまだ法律がなく、シンガポールグリーンプラン⁶⁾で4つの珊瑚礁が保護の対象とされている他、海洋自然区として宣言されている場所があるにすぎない。

シンガポールではこうした様々な環境保護関連法規を設けられているが、それらの多くが罰則規定を持っている。罰金の最高額は海洋汚染防止

法の50万ドルであるが、これは別格としても、EPHAでは、ニューサンスで500ドル、違法ダンピングで2万ドルの罰金が科せられることがあり、また国立公園法などの自然保護関連法規では、最高5,000ドルの罰金額が定められている。その他、懲役刑もありうるが、これは大抵1年未満の軽いものである。近年では、懲役刑は2次的懲罰で、罰金が第1次的なものとなれつつあり、また行為者だけでなくその使用者にも責任が課せられるなど、責任主体が拡張されてきているようである。

5 環境法の効力とその問題点

以上のように、シンガポールの環境法は、我が国と異なり、必ずしも重いわけではないがかなりの法律に罰則規定が設けられており、厳格であるという印象を受ける。しかし、罰則があっても、それが有効に機能しなければ、法律が遵守されるものでもないであろう。2で述べたとおり、基本的にはあまりモラルは高くはないといわれているが、他方で国家の監視が行き届きやすい利点がある。しかしそれだけでは十分とせず、さらに監視を強化すべく、密告制度を取り入れたりして、目的達成のための施策につき、いろいろ工夫していることが窺われる。これはもちろん、環境保護の分野においてもそうである。

社会状況の違いから、我が国においてははすぐに取り入れることはできないかもしれないが、参考になろうかと思われる施策についていくつか挙げてみる。

(1) 環境庁による許認可・登録制度、検査、訴追

シンガポールでは、各企業が活動を行うに際し、環境庁の許認可、ある

〔論 説〕

いは登録が必要である。手続は企業の種類により異なるが、手続違反には罰則がある。

ビルを建設する場合でも、環境庁の汚染管理部 (Pollution Control Department) が全てのビル建設計画について検査し、下水やゴミ処理などにつき適切な汚染防止措置がとられているかを確認し、必要に応じていくつかのビルプランを統合させる権限も持っている。

さらに、高度汚染企業や大規模工場プラントに対しては、操業前から特別な許可が必要であり、許可・操業後も環境汚染の可能性がある場合には、操業中に許可を継続することが要求される。このため、操業後も特に工場排水などが環境基準に適合しているかどうかを監視する目的で、排出された有毒排水量や蓄積された有害物質の量と質を記録し、提出することが義務づけられる。

この他、環境庁が抜き打ち検査を行い、許容量を超える汚染物質を排出している疑いのある工場などには、週に2回の抜き打ち検査を行うこともある。

こうした環境庁の監視は、約70人の環境庁の検査官が担当する。検査の契機は、住民からの苦情やメディアによる指摘、たれ込みなど様々である。

違反に対してはまず警告を与え、法的措置が執られるのはその後のことである。いきなり操業許可取消や訴追などの手段をとるのではなく、経済活動と環境保護を両立させるやり方として、コンセンサスアプローチの手法をとっている。つまり、違反者に対して、まず説明を求め、ディスカッションを行い、違反事実が再発したり違反事実が明らかに重大であった場合にのみ訴追する。訴追を行っても、罰則自体は海洋汚染以外であればそれほど高額ではないものの、操業許可が取り消されると企業にとってダメージは大きいし、企業イメージもマイナスにつながる。

シンガポールの環境庁が、企業活動をこのようにきめ細かく監視できるのは、やはり国土面積が狭いことが大きく関係していると思われる。さらに、住民の相互監視が行き届いていることも要因として挙げることができよう。シンガポールの環境施策の成功の背景にあるこうした要因を考慮せずに、我が国に制度のみを移植しても、うまく機能させることはできないだろうが、ここにはいくつかの示唆されるべき点が含まれているように思われる。

第1に、施策の展開に当たっては、十分な国民・企業の意識調査が重要であること、第2に、人的資源の配分に十分考慮すること、第3に、施策の成功には、様々の工夫をする必要があること、である。

特に第3の点に関し、シンガポールでは、現在でも環境保護のために実にいろいろな手段を試みているので、次にいくつか紹介する。

(2) 新たなアプローチ

新たな罰則の手段として1992年から実施されたものであるが、ポイ捨て禁止違反者に対して違反ベストを着せ、メディアに通知し、さらにポイ捨てがどれほど環境を汚染するかについての講義を受け、ディスカッションしなければならないとした。これは、従来の罰金よりも効果があったようである。

また、1995年には環境汚染により損害を被った人との間での和解手続を簡素化し、より迅速に汚染状態が取り除きうるようにした。

海洋への不法投棄などについては、監視が行き届かない面があるものの、タンカーそのものの洗浄を義務づけ、洗浄が行われなかったり、洗浄の際のヘドロや汚水の処理が適切になされなかった場合にはシンガポールへの入港はできないとした。1993年4月4日以降の新たな措置であるが、それ

〔論 説〕

以来、シンガポールへの違法海洋投棄は行われていないとされている。

これらはほんの一部にすぎないが、シンガポールの工夫の一端を知ることができよう。

ポイ捨て違反者に違反ベストを着せるといった極端な見せしめの罰則は、我が国においては反感も多かるうが、講義やディスカッションは取り入れることが可能であろう。

これは、環境教育の一環とも捉えることができる。シンガポールは、環境教育の充実にも力を入れ、成果を上げている。

(3) 環境教育

環境教育は、環境庁職員だけでなく、企業経営者、労働者、国民に対して様々な形で行われている。

環境庁職員に対する教育は、環境庁が人的資源開発を重要と位置づけていることから、環境トレーニングセンターでの研修や、諸外国への留学などが行われている。環境トレーニングセンターや環境技術公衆衛生のための地域センターには地域住民のためのコースも用意されており、地域住民の環境意識の向上に役立っている。

環境教育で目立った成果を上げているのは、工場の代表者とのセミナー及びディスカッションである。環境庁が主催するのだが、シンガポール建設業協会で、建設現場でゴミを焼却することについてディスカッションを行ったところ、1993年には116件であったが翌年には64件に減ったということである。

建設現場でゴミを燃やしている数が把握できるところも、我が国ではまねのできないところであろうが、こうした環境教育が、シンガポールの環境保護を担っていることも事実のようである。

6 終わりに

シンガポールの環境法制も完璧というわけではない。工場運営に際しては、多くの免許や許可、それに付随する手続があり、これらは企業活動を阻害する側面も持っている。また、土壌汚染に関しては、浄化の規定はなく、環境影響アセスメントも法制化されていない。環境庁にはリサイクル関連の部局はないし、自然保護関連法規には強制力がなく、その実効性に関する調査も行われていない。

しかし、シンガポールの環境が非常に良好なのは事実であって、それは行政側の様々な工夫と民間の相互監視に依拠するといえそうである。

繰り返しになるが、シンガポールの環境施策の成功には、事前に十分にその国民性を把握し、その上で効果的な施策を展開していること、その際、人的資源の開発、育成に十分配慮し、その効率的な資源配分を行っていること、施策について様々な工夫をしていることが挙げられると思う。

今後の我が国の環境施策につき、多少とも参考になれば幸いである。

〔注〕

- 1) 開発経済研究所(IDE)主催、International Workshop on Environmental Law and Administration with Special Reference to the Enforcement of Environmental Law in Asian Countries (November 12-13).
- 2) シンガポール国際大学法学部
- 3) Lye Lin Heng, "Enforcement of Environmental Law in Singapore".
- 4) 法律が実効力あるものとなるためには、いくつかの条件があると思われるが、その第1の条件として、社会に受け入れられた制度が用意されていることが必要であろう。どんなに優れた法制度であっても、国民が法律や制度を遵守する基盤がなければ、実効性はないといえるからである。

〔論 説〕

- 5) 特に、予防的観点からすれば全く有効でないと、Lye Lin Heng 氏は指摘している。
- 6) アジェンダ21に基づき、1992年6月に発表されたプラン。シンガポールをグリーンシティのモデルと位置づけ、2000年までに環境教育や高い環境水準の達成などを目指している。

(博士後期課程修了)