

2012年 特別研修

オトゴンテンゲル大学 (モンゴル国)
～モンゴル国の景観保護に関する法制度の現状～

齋藤 隆夫

私は土地法を主な研究対象としてきた。2012年4月1日より同年9月12日までの間、本学の特別研修制度を利用して、モンゴル国のオトゴンテンゲル大学大学院法学研究科において、モンゴル国の景観保護に関する法制度の現状等について調査研究を行ってきたので、その報告をする。

1. 研究の背景

1990年代初頭に計画経済より市場経済社会に転換を図ったモンゴル国では、急激な社会変革の波に晒され、とりわけ2000年あたりから消費文化が流入し、首都ウランバートル市のまちには商業広告物が氾濫するようになった。また同時期、市内には経済規模拡大を背景に、オフィスや住宅などの高層建築が始まり、もともと東欧を模して計画的に造られたウランバートル市のまちなみが、秩序のない景色へと急激に変わった。さらに、市民や外国人観光客が自然の美しさを求めて訪れるウランバートル市郊外のテレルジ国立公園や地方の主要観光地にも、観光キャンプを始め様々な施設が出来るようになり、遊牧文化を育んだモンゴルの草原の自然景観が壊され始めた。

経済活動の拡大により、建物や商業施設が増え、屋外広告物が散乱してまちや自然の風景が変わることはどこの国でも経験する現象であるが、ヨーロッパを中心に多くの国では無秩序な建造物や刺激の多い色彩の広告物は、風景を乱し、人の豊かな暮らしを妨げるものと考えて、それらを風景を守る観点から法的に規制している。

モンゴル国は体制移行後、開発優先志向の基に急速な経済成長を続けてきたが、およそ20年程度経ち、市場経済体制が定着して市民生活に安定が見られてくると、まちに看板が溢れて、あるいは草原に観光施設が乱立して風景が変わったことを、少しずつではあるが政治レベルにおいて問題視する動きが現れるようになった。

私は1990年代後半よりモンゴル国の不動産登記制度や土地制度の調査研究を続けていたが、上述のような風景の激変に接し、市場



市中心部の市役所と背後に乱立するビル

経済に対応する法の整備を急ぐモンゴル国において、景観をめぐるどのような法が作られるのかの過程を研究することにした。

2. 調査研究の活動

私は、ウランバートル市のオトゴンテンゲル大学とはモンゴル国土地所有化法の研究活動を共同して行ったことから、研修に際しては当校の大学院に協力を得ることになった。

研究活動は、景観をめぐる法制度の生成過程に関する多方面の情報収集を中心として、以下のことを行った。

- ① 法令の調査：モンゴル国の、景観あるいは環境に関する法令を調査した。
- ② 裁判例の蒐集：モンゴル国で、景観をめぐる民事あるいは行政的な紛争事例を対象とした。しかし、景観そのものを問題として裁判になった例は皆無であることが判明したので、調査対象を景観をめぐる問題とほぼ同様の法的考察を行う環境問題へと枠組みを広げた。
- ③ 現地調査：都市部と地方、とりわけ草原における景観の劣化と考えられる地域の現地調査を行った。
- ④ 草原の景観変化に対する観光業者の意識調査：モンゴル国の草原は世界各地から観光客を集める資源であり、景観の劣化が観光業にどのような影響があるのかについて、観光事業者を対象に聞き取り調査を行った。



国立公園内に無秩序に乱立する看板

3. 検討経過

調査結果の整理と分析等はまだまだ進めていないが、現状では以下のとおりである。

- ① 景観や環境をめぐる法令は以下のとおりである。

まず、憲法16条2には、「国民は健全で安全に生き、環境汚染および自然環境の崩壊から身体を守る権利を有する」、との規定がある。これに関連した自然環境保護に関する法律には次のものがある。

- * 自然環境保護法 (1995年)
- * 都市計画法 (2000年)
- * 建築法 (2008年)
- * 広告宣伝法 (2002年)
- * 特別保護地方 (1995年)
- * 特別保護地周辺地域法 (1995年)

これらの他に、政府はエコロジーに関して次のような方針を公表している。

「自然環境資源の利点に基づき、資源の適切な開発に向けた伝統的及び最新の共通した

やり方を両立させ、自然環境資源を復元し、景観を保護し、国民が健全で、安全に暮せる環境を整備することを目的とする」

現状のモンゴル国には、景観をめぐり、わが国の景観法のような総合的な法律は無く、都市景観に関しては建築関係の法令が、また草原に関しては、自然保護の法令の中に景観保護に間接的に関係する規定が存在するだけであり、この点はわが国の景観法施行前と同様である。そして検討を始めたばかりの私がみても、これらが良好な景観形成に役立っているとはいえない。

② 裁判例について モンゴル国の国土には、金、石炭をはじめいわゆるレアアースと呼ばれるものに至る鉱物資源が豊富に埋蔵され、これが市場経済化以降急速に採掘され始めたが、鉱山開発にともなう環境破壊も多発した。代表例は、石炭の露天掘りや石油試掘あるいは金の採掘にともない、大量に発生する汚染水の垂れ流しによる住民や家畜の健康被害、鉱物製錬に使用する水の大量汲み上げによる水脈の枯渇や湖の水位低下などであり、これに採掘物を自動車で運搬するための道路整備による草原の荒廃なども加わる。

このような資源開発に伴う環境の破壊と、それによる健康被害等の発生に対し、採掘地周辺で生活する遊牧民あるいは運搬のための道路沿いの住民は、当然ながら事業者を相手に操業停止と損害の補填を求めて運動を展開したが、それらが裁判に持ち込まれる場合、開発許可の取り消しを求める行政訴訟はあっても、損害の賠償を求める民事訴訟はなく、多くは事業者が反対する運動家あるいは団体に金銭を支払うことで、いわば政治的な解決がはかられていた¹。このような中、私が研修中に、モンゴル国東部のドルノト県マタッド村において、鉱物資源開発にともなう環境破壊により住民や家畜に健康被害が発生したことを理由に、事業者への操業停止と損害補填を求めた訴えが環境保護団体から地方の裁判所に提起され、一審および二審でともに原告が勝訴した。またウランバートル市内でも、工場の操業にともなう騒音や煤塵で健康が害された住民が損害の賠償を求めた訴えが裁判所に提起され、これも一審では原告の勝訴判決が言い渡された。このうち、幸いにも前者の判決について、事件に関係した弁護士より判決の写しを入手できたのでその分析検討を進めているが、要点は、モンゴル国で鉱物資源の掘削と周辺住民の健康被害の因果関係を認め、事業者の不法行為と損害賠償を認定した初めてで画期的といえる裁判例である²。

③ 景観の変化あるいは破壊に関する現地調査については、ウランバートル市内は屋外広告物を中心に行い、草原地帯は鉱山開発による自然破壊を調査した。まず前者であるが、ウランバートル市内では屋外広告物が無秩序に乱立し、地域によっては暴力的ともいえる状況となっている。原因は、法令による規制が緩いことと、何よりもウランバートル市が料金を徴収して掲出を認めていることである。

④ これについて、景観問題に関心のある市議会議員³をとおして掲出料金を調査したところ、設置場所や規模にもよるが、料金は新聞広告などと比較して極めて低廉であり、これが看板の氾濫の原因の一つであることが考えられる。この点は、わが国と同様である。

次に、草原地帯であるが、ウランバートル市から北に160kmほど行った、セレンゲ県マン



市のダウンタウン地区の看板



市中心部の巨大な看板

ダルソムの幹線道路沿いの金の採掘現場を調査した⁴。現地は、草原の丘陵地帯であるが、遠目にも山肌が無残に抉られていることが分かり（右の写真）、近づくと採掘に使用した排水をためる巨大な貯水池が現れ、エメラルド色に輝く水面が不気味な光景を造り出している。ここでは、以前鉱山の操業にともなう廃液の垂れ流して住民や家畜に健康被害が生じ、住民が事業者にも操業停止と草原の現状回復、これに加えて損害賠償を求めた運動を展開し、結果としては裁判には至らずに金銭での解決が図られたとのことである⁵。採掘現場は、日本のダムによる自然破壊に比べれば規模は小さいけれど、周囲は何もない草原なので、これが地域の景観を大きく損なっている。

⑤ 草原の景観変化に対する観光業者の意識調査については、モンゴル国の主要な観光地の観光キャンプ⁶の支配人に聴き取り調査を行った。それによると、観光キャンプの利用実態は、必ずしも外国人観光客とは限らず、場所によってはモンゴル人が飲食の場を兼ねた宿泊に利用する例が増加しているとのことである。



事業者が周囲の景観あるいは環境の保全にどのような姿勢で臨んでいるかに関しは、調査に協力してくれたキャンプの支配人は全員が、キャンプが乱立したり、幹線道路に観光施設の案内や宣伝の看板が急増して景観が悪くなった印象を述べ



国立公園内の観光キャンプ

ていた。対応策としては、キャンプの案内表示の集合化を考えているが、広大な草原地域ではその設置場所をめぐり、意見がまとまらないという⁷、日本ではあまり考えられない事情があつてうまくいかないが、個々のキャンプは看板の形状や色彩に赤色など目立つ色を使わないなどの配慮をし始めたところも出てきているとのことである⁸。

4. モンゴル国の景観をめぐる法制度の動向

モンゴル国において、良好な景観形成に向けた法制度を求める動きはまだ具体化してはいない。しかし、ウランバートル市内における屋外広告物の無秩序な氾濫は、少数ではあるが市議会議員の間でも問題視している者がいるようであり⁹、私が研究会出席のために2013年5月にウランバートル市を訪れた際には、都心部で看板が無くなっていた。



国会前 2012年5月



国会前 2013年5月

また、前述したように、環境破壊による住民の健康被害に対して裁判所が事業者の不法行為を認定したことは、景観阻害に対して民事上の不法行為の法理を適用する道を開くものであり、上述の裁判を契機に今後は同様の裁判が増加するものと思われる。

モンゴル国は、ここ20年の間に市場経済化を進めるうえで必要な法制度は迅速に整備を図ってきた。観光業を主要産業に位置付ける政府が、景観の阻害が観光業に好ましくない影響を与えることに気付けば、わが国のような良好な景観形成に向けた総合的な法整備を進めることが考えられるので、引き続き動向を注視していきたい。

おわりに

蒐集した資料等への検討はまだまだ十分ではないが、半年間の研修において把握したモンゴルの景観をめぐる法制度の動向は以上のとおりである。研修では、全期間をとおして多くの人の協力を得たが、とりわけシャグダルスレン弁護士、最高裁判所のドルジゴトフ判事、そしてオトゴンテンゲル大学のナランチメグ学長¹⁰には公私を超えた力添えをいただいた。中でも、最高裁判所において、裁判官¹¹を中心とした景観に関する法制度の勉強会を開くことができたのが、私にとってこの研修の最大の成果である。

注

- 1 モンゴル最高裁判所のドルジゴトフ判事、および環境問題を扱うウランバートル市のムンバット弁護士ともに、同様の意見であった。
- 2 私の研究を全面的に支援してくれた、ウランバートル市のシャグダルスレン弁護士によると、判決は、環境保護団体に原告適格を認めた訴訟手続きの観点と、原状回復は退けられたが損害賠償を認めたところが、モンゴル国でのリーディングケースとなるとのことであった。
- 3 ウランバートル市議会議員で、現在は厚生副大臣のアマルサナー医師の協力を得た。
- 4 カナダのホローゴールド社が、採掘と精錬をしている金鉱山である。
- 5 案内してくれた、最高裁判所のドルジゴトフ裁判官による。
- 6 モンゴル国の、遊牧民の使用する伝統的な移動式テント住宅の「ゲル」を使用したキャンプであり、モンゴル国の観光地では、これが観光客の主要な宿泊施設となっている。
- 7 モンゴルの平坦な草原では、幹線道路はあってもそれ以外どこでも車が走れる事情がある。
- 8 ブルドキャンプ、ナランチメグ支配人による。
- 9 シャグダルスレン弁護士による。
- 10 現在は学長を退任して憲法裁判所の裁判官である。
- 11 ドルジゴトフ判事の尽力で、環境問題に関心を持つ、行政裁判所長官・地方裁判所所長・地方裁判所裁判官・最高裁判所の調査官からなる勉強会が開け、ここで裁判の動向に関する多くの情報等が得られた。