

書評 Norman Lee and Clive George eds.,
Environmental Assessment in Developing and
Transitional Countries: Principles, Methods
and Practice

著者	村山 武彦
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジア経済
巻	42
号	11
ページ	89-93
発行年	2001-11
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00007952

Norman Lee and Clive George eds.,

*Environmental Assessment
in Developing and Transi-
tional Countries : Princi-
ples, Methods and Practice.*

Chichester: John Wiley & Sons, 2000, xxiii
+290pp.

むら やま たけ ひこ
村山武彦

はじめに

本書は、マンチェスター大学の環境アセスメントセンターに在籍するノーマン・リーとクライブ・ジョージによって編集されている。このセンターは世界の環境アセスメント研究で中心的な役割を担っており、国際影響評価学会(International Association for Impact Assessment)の事務局もこのセンターに置かれている。

1992年の地球サミット以来、低開発国(LDC)や移行国(CIT)において環境アセスメントが実質的に進みつつある。しかし、環境アセスメントに関する書物でこれらLDCやCITを対象に扱ったものは極めて少ない。このような背景の中で、本書は、主に様々な専門領域でこの問題に関心を持つ学生、および次のような3タイプの実践家、すなわち政府関係者、非政府関係者、そしてコンサルタントや大学等に在籍する技術関係者を対象としてまとめられている。

I 各章の概要

本書は2つのパートからなっている。ひとつは、環境アセスメントの手続きや手法を詳述したパートであり、もうひとつは国別あるいは援助機関別にみた環境アセスメントのレビューである。構成は以下

の通りである。

- 第1章 序 (Norman Lee and Clive George)
- 第1部 環境アセスメント、プロセス、実践
 - 第2章 開発と規制の視点からみた環境アセスメント (Norman Lee)
 - 第3章 環境アセスメントの手続きと実施状況に関する比較検討 (Clive George)
 - 第4章 スクリーニングとスコーピング(Christopher Wood)
 - 第5章 環境影響の予測と評価 (Clive George)
 - 第6章 環境影響の経済的評価 (Colin Kirkpatrick)
 - 第7章 社会的影響評価 (Frank Vanclay)
 - 第8章 環境アセスメントの質的評価 (Norman Lee)
 - 第9章 協議や公衆参加の方法 (Ron Bisset)
 - 第10章 評価と意思決定の統合 (Norman Lee)
 - 第11章 モニタリング、環境管理、事後監査 (Clive George)
- 第2部 環境アセスメントと実践に関する国別・制度的研究
 - 第12章 国別検討——チリ、インドネシア、ロシア連邦—— (Luis C.Contreras, Zulhasni, and Aleg Cherp)
 - 第13章 国別検討——ネパール、ヨルダン、ジンバブエ—— (Ram B.Khadka, Batu K. Uprety, Mahmoud Al-Khoshman, and Shem Chaibva)
 - 第14章 開発銀行および援助機関における環境アセスメント (Colin Rees, Bindu Lohani, and Remy Paris)
 - 第15章 国際的観点からみた今後の展望 (Hussein Abaza)

序章に続き第2章では、経済発展と環境の質との関係や規制システムと経済・社会・環境システムとの関係を概観した上で、これらの関係が途上国においてどのような状況にあるかを検討している。その結果、次の3点を提言としてまとめている。第1に、途上国においてはその国の事情に応じたアセスメン

トの形式をとること、場合によっては規制システムにおける制度を含めた制約を考慮しつつ段階的なステップバイステップのアセスメントを実施するアプローチをとる必要がある。第2に、新たなアセスメント制度を導入するには、どのような規制システムの変更が必要か、逆にアセスメントの実施により、どのような規制システム上の変化がもたらされるかを考慮すべきである。第3に、アセスメント制度の実施に必要なデータベースやモニタリング、ガイドラインなどの欠陥を指摘し、整備を促す必要がある。

第3章では、地域ごとの途上国におけるアセスメント制度や実施例を検討するとともに、開発銀行や援助機関のアセスメント手続きをまとめ、先進国におけるアセスメントとの比較も含めて途上国で行われるアセスメントの特徴を明らかにしている。地域は、中央・南アフリカ、東アジア・太平洋、南アジア、中欧・東欧・中央アジア、中東・北アフリカ、ラテンアメリカ・カリブの6地域に分けられ、各々の地域についてアセスメントの手法、関係主体間の協議と公衆参加、意思決定の構造、戦略的環境アセスメントといった4点から概要がまとめられている。また、援助機関としては、世銀、アフリカ開発銀行、アジア開発銀行、カリブ開発銀行、ヨーロッパ復興開発銀行、米州開発銀行、イスラム開発銀行、南アフリカ開発銀行を中心に上記と同様の視点からアセスメントの特徴を述べている。

第4章では、スクリーニング（アセスメントの対象となるかどうかを判断する過程）とスコoping（アセスメントの内容・範囲を決める過程）の手法に関して、米国や世銀とともに、エジプトやインドネシアなどの国々の事例を通じて、LDCやCITにおける手法の特徴をまとめている。その主な内容は以下の通りである。第1に、熱帯地域近隣の地域では、温帯地域と環境条件が異なるため、温帯地域で求められた環境条件の仮定、モデル、基準などが不適当になる。第2に、現況を示す社会経済的データや環境データが不正確、取得困難あるいは不完全である。第3に、文化的、社会的、経済的条件が先進国と異なっているため、個々の環境影響に対する重要性が先進国とは異なる。

第5章では、環境影響の予測と評価の手法がまと

められている。予測については、環境汚染、自然生態系、社会環境への影響を個別にまとめている。また、評価についても基本的な手法がまとめられている。さらに、戦略的環境アセスメントについても言及されている。個別ケースについて囲み記事があるものの、LDCやCITに特有の問題はあまり提示されていない。続く第6章では環境経済学の視点から、環境の経済的価値の評価手法についてまとめられているが、環境経済学でこれまでに示されている主張に対して特に目新しいところはないといってよい。

第7章では、社会環境のアセスメントについて述べられている。これについては先進国でのアセスメントでは比較的重点が置かれていないが、本書が対象とするLDCやCITでのアセスメントでは重要な位置を占めるものと思われる。これは、アセスメントの対象となる事業や計画に対して関心を持つ主体あるいは影響を被る主体を対象に、地域の歴史や文化、コミュニティに与える影響を評価し、対応を検討するものである。途上国を対象とする場合、男性と女性の社会的な役割分担の分析が不可欠であると指摘するとともに、特に人々の生活様式、文化、コミュニティ、環境といった側面に注目する必要がある。

第8章ではアセスメントの質的検討が主題とされており、リー・コックスパッケージやオックスフォード・ブルックスのレビューフレームワークなどの手法を紹介し、マレーシア、インド、タンザニアにおけるアセスメント内容の事例研究をまとめている。さらに、新たなレビューの方向性として、政策・計画レベルの戦略的環境アセスメントのレビュー、サステナビリティに着目した総合的評価の実施などが紹介される。第9章では、よりよいアセスメントを実施するための関係主体との協議と公衆参加の方法を概括し、主としてアフリカでの事例を踏まえて具体例を紹介している。

第10章では、アセスメントの対象である事業や計画、政策の最終的な意思決定にアセスメントによる評価結果をいかに反映させるかという点について検討されている。まず、概念的な文脈整理を行い、東南アジアやアフリカの例を織り交ぜつつ、現在の問題

点、様々な統合手法、さらに今後の改善点を示している。第11章では、プロジェクトの計画段階で実施されるアセスメントから、プロジェクト実施段階の環境管理計画、施設の操業に対する環境管理システムのあり方が論じられている。さらに、モニタリング、環境監査（環境面での会計監査）、Strategic Environmental Assessment (SEA：政策あるいは計画の段階で実施するアセスメント) に対するモニタリングにも言及している。

一方、第2部では、国別および国際機関によるアセスメント制度について、事例としてまとめられている。第12章では、チリ、インドネシア、ロシア、第13章ではネパール、ヨルダン、ジンバブエがそれぞれ紹介されている。記述の形式は国ごとに異なっているが、おおむねアセスメント制度の歴史的経緯、制度の具体的な内容が示され、国によっては事例も加えられている。特に、ネパールとヨルダンにおける事例紹介は他より充実している。また、ロシアの制度では今日戦略的環境アセスメントと位置づけられている政策・計画レベルのアセスメントも要請されているという記述が興味深い。さらに、第14章では、世銀、アジア開発銀行によるアセスメント制度とともに、OECD 開発援助委員会 (DAC) による二国間援助のガイドラインが示されている。

終章である第15章では、アセスメントの課題として、手法、手続きに対する認識、実施能力の3点からまとめている。例えば、アセスメント手続きが先進国で発展し、開発行為がもたらす環境へのマイナス要因に重点をおいてきたことから、途上国がアセスメントに対して消極的であることを示し、先進国が求める環境保全のレベルと途上国が求めるレベルとの調整が大きな問題であることを指摘している。

II 本書にみるアセスメント制度の特徴

本書ではLDCやCITにおけるアセスメント制度の検討から以下のような特徴をまとめている。環境アセスメントの実施に関しては、多くの低所得国で主に開発援助機関の要請に基づいて行われてきたが、次第に各国独自のシステムとして実施されるように

なっている。これは、主に援助機関による能力開発プログラムなどの政策によるところが大きい。低所得国の中でも、中国やインドなどの大規模国家、タンザニアのような環境汚染が既に開発を脅かしている地域、アルメニアやベトナムなど中央政府による計画策定の伝統を有する国々では独自の制度が設けられている。一方、中位の所得国でも東南アジアやラテンアメリカの一部の国々にみられるように、その国独自のアセスメント制度が一般的になってきた。スクリーニングに関しては、中央・南アフリカ地域などアセスメント制度の未発達な国々では、高級官僚や上位の審議会、あるいは国の元首や大臣らの裁量に委ねられている。一方、台湾のように制度が充実した国では、比較的低位の官僚やテクニカル委員会の裁量の余地を残すことにより、スクリーニングの柔軟性を確保している。その他の国々では、アセスメントの対象をリスト形式でまとめており、柔軟性に欠ける場合が多い。CIS 諸国では許認可を要する開発行為に対してアセスメントが求められるが、スクリーニングは定型化していない。

スコーピングについては、多くの国々でアセスメントが公害防止の要請に沿う形で位置づけられているため、環境汚染がスコーピングの主たる対象となっている。トルコやチュニジアなどではスコーピングの結果に国の許可が必要であり、マレーシアのように対象事業が多いような地域では、事業種ごとのチェックリストやガイドラインが設けられている。また、チュニジアなど一部の国々では Terms of Reference (TOR：契約の条件。アセスメントの内容を決めるもの) が制度化されている。

アセスメントの実施主体は、先進国と同様、開発事業者によって雇用されたコンサルタントになっている。東アジアや中欧・東欧の地域では、コンサルタントの事業認可制度がより一般的になっている。CIS 諸国では、開発主体が部分的なアセスメントを実施するものの、トータルなアセスメントは行政当局の専門家によって行われる。

公衆の関与や手続きの公開性に関しては、多くの制度が言及するものの、一般的な記述で具体性を欠いており、実施には多くの困難が伴う。一部の国で

はアセスメントの報告書に対する公衆のアクセスや、パブリックコメント、公聴会などに関する個別の規定を設けているが、報告書の全内容は企業秘密か国家機密として扱われることが多い。

他の行政主体との協議の形式は各々の国の行政全体の構造に従って様々である。多くの途上国では、開発担当部門の省庁が強力である。ペルーやタンザニアなど一部の国では、そうした開発担当部局がアセスメントの実施主体となっているが、一般には独立した環境担当省庁が開発部局の活動をチェックする形でアセスメントの実施に責任を負っている。また、事業の最終的な許可権は開発部局が持っており、環境部局によるアセスメントの認可は最終的な許可の前提条件となっているのが一般的であるが、部局間の検討会合によって最終的な許可が出されるケースもある。エジプトなどの国では、唯一の国家機関がアセスメントを所管しており、単に事業実施に対してではなく、公害やその他の影響に対する防止措置を含めた複合的な環境保全策に対して許可が出される。一方、ポーランドのように開発計画や土地利用計画が地方自治体に委任されている国ではアセスメントも分権化しており、国の環境部局の地方機関や自治体の環境部局によって実施される場合がある。

モニタリングについては、多くの途上国で共通のツールといってよいが、その程度は世銀などの援助機関の影響の度合いや、アセスメント以外の公害防止や規制システムの統合度合いに依存している。モニタリングの内容はしばしば具体性を欠き、実効性が不十分になる場合が多い。

SEA は、中欧・東欧の CIT においてかなり一般的になっている。これまで行われてきた中央主導の計画経済を主体とした国家では、個々のプロジェクトは、全体計画の一部であり、両者に対して何らかの環境配慮がなされてきた。しかし、スクリーニングやアセスメント手法の具体性に欠けており、実施レベルは制限されている。これらの国々の中には先進国と同等以上に SEA を実施している国もあるが、実施手法は未だ開発途上である。他の地域でも SEA を公式なシステムとして位置づけている国はあるが、その場限りの適用に限定されていることが多い。な

お、本書には LDC および CIT 全36カ国と16の援助機関におけるアセスメント制度の概要が項目別に整理されており、相互比較が可能になっている。

III アセスメントを取り巻く状況

わが国では環境アセスメント制度が1997年によく法制化された。それまで、国の各省庁とともに自治体レベルでもアセスメントは行われてきたが、今回の法制化により統一的な制度が発足したことになる。これまでの経験からわが国のアセスメントの手法は部分的に高度化されてきた。とりわけ、環境汚染に対する予測技術は世界の中でも有数の技術力を有しているといっても過言ではない。これは、わが国のアセスメントが1960年代から70年代の初頭にかけて深刻化した環境汚染の防止をひとつの契機としてスタートしたことが一因として挙げられよう。しかし、その一方で自然生態系や社会環境などに対する環境影響の考慮や、政策・計画レベルでのアセスメントは未だに不十分と言わざるを得ない。その意味で、本書が対象とした国々の中にはわが国より進んだ制度を有していると考えられるものもある。特に、本書では戦略的環境アセスメントへの取り組みがしばしば取り上げられている点は興味深い。ただし、LDC や CIT では制度上の充実に対して運用上の問題がしばしば指摘されるため、事例を通じた詳細な検討が必要になろう。

評者はこれまでに国際高等教育機構 (FASID) が主催する環境アセスメントコースにスタッフとして参加するとともに、世銀、旧 OECF、ADB の出資により建設されたバングラデシュのジャムナ橋の環境影響に対する独立審査パネルのメンバーとして参加してきたが、本書で指摘されている問題意識はかなりの部分共有できる。特に、法文上の制度だけでなく、それを運用するヒューマンリソースを含めたソフト面の整備は大きな課題であろう。さらに、先進国では今や当然と思われるような基本的な環境保全制度が未整備な状況においては、アセスメントには単に環境影響の評価にとどまるのではなく、関連する制度の不備を同時に整備するような働きが求めら

れているといえる。その意味で、インドネシアのバジェジェラン大学教授であったOtto博士が、地域発展の起爆剤 (agent) としてアセスメントを位置づけたことは極めて重要な視点であるといえる[Soemarwoto 1993]。

本書が対象とした途上国の環境アセスメントの状況を報告したものとして、1997年に世銀が発行したペーパーがある[World Bank 1997]。世銀は1989年に環境アセスメント制度を確立しており、環境影響の度合いに応じて主として3段階に分類し、包括的なアセスメントが必要とされるプロジェクトをカテゴリA、部分的なアセスメントが必要となるプロジェクトをカテゴリBと位置づけている。この報告では1995年までの6年間に実施されたカテゴリAとされる99例、カテゴリBとされる415例を対象としている。世銀が実施するものであるため比較的大規模なプロジェクトが対象になっているが、途上国におけるアセスメントの有効性を検証した報告としては貴重である。また、カテゴリAとされたプロジェクトの概要も記載されている。

アセスメントの事例を詳細に分析しているものとしては、フィリピン、インドネシア、スリランカと

いう東南アジアの国々に限定されるが、世界資源研究所 (WRI) がまとめた報告がある [Smith and Wansan 1995]。世銀のレポートと異なり、各国独自のアセスメント制度を検討対象とし、事例分析を通じて NGO の視点から問題点と改善を示しているのので、本書の内容を理解する上で助けになるであろう。

文献リスト

- Smith, David B. and M. van der Wansan 1995. *Strengthening EIA Capacity in Asia: Environmental Impact Assessment in the Philippines, Indonesia, and Sri Lanka*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Soemarwoto, Otto 1993. "Environmental Support Capacity Consideration in National Development." *Strategic Review* 25.
- World Bank 1997. *The Impact of Environmental Assessment: A Review of World Bank Experience*. World Bank Technical Paper No. 363.

(早稲田大学理工学部教授)