

## アジア諸国の環境影響評価制度の課題と 地域協力の可能性

作本直行

### はじめに

環境影響評価（以下、環境アセスと略称する）制度は、多くの途上国で急速に普及しつつある。この制度を最初に制度化し、導入したのはアメリカの1969年のNEPA（国家環境政策法）である。アメリカは、70年から自国内の事業に対し環境アセスの実施を義務づけ、さらに76年には自国の対外援助活動に対してもこれを適用した。その後、この法律は多くの先進国および途上国の環境アセス制度の発展に大きな影響を与え、イギリス、ドイツ、フランス、カナダなどの先進国のほか、アジア地域のほとんどの国で採用されるに至った。環境アセス制度は、環境保護のための手法として広く定着しつつある。<sup>(1)</sup><sup>(2)</sup>

1992年にブラジルで開催された国連環境開発会議で採択されたりオデジャネイロ宣言第17原則は、「環境影響評価は、国の手段として環境に重大な悪影響を及ぼすかもしれず、かつ権限のある国家機関の決定に服す活動に対して実施されなければならない」と定めている。これは、政府および民間の活動、あるいは国際的な対外援助活動を問わず、環境に重大な影響を与えるすべての活動に対し、環境アセスの実施を要請する原則である。また、この会議に先立ち発表され、国連で正式に採択された報告書『私たちの共有の未

(3)

来』の中には、環境法専門家により構成された「環境保護と持続可能な開発のための法原則」が含まれており、その第5条は、環境アセスの実施に対して法的な側面から取り組むべき方向を指摘している。

一般的に環境アセス制度とは、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業実施に際し、その環境影響について事前に十分に調査、予測および評価するとともに、その結果を公表して地域住民等の意見を聞き、これらを事業計画に反映させて十分な環境保全対策を講じようとする手法として理解されている。<sup>(4)</sup>これは、具体的な事業または活動における環境への著しい影響を未然に予防するための最も有力な手段として、広く考えられている。特にこの制度は、環境に与える影響を事前にチェックするシステムを行政の意思決定過程の中に取り入れているという点で、その有用性を評価できる。

しかし、現在多くのアジア諸国で環境アセスのシステムが制度として導入されたにもかかわらず、十分な実効性を確保できていないという問題がある。つまり、先進国で考案された仕組みであるが、途上国、とりわけアジア諸国ではなかなかうまく運用されていないといった問題である。ここでは、アジア諸国における環境アセス制度の定着とその抱える問題点を探り、さらに環境アセス制度に関する国際協力の可能性、とりわけASEAN地域でのこの分野の協力可能性について、検討することを本論の目的としてみたい。本来、この環境アセス制度は、きわめて国内的な制度であるが、アジア地域では、環境問題の広域化に伴い、<sup>(5)</sup>広域的な環境アセスの必要が高まっていると考えられる。また、各国にとっては、アセスの実施能力の向上を図るための地域協力の必要性も高まっていると考えられる。<sup>(6)</sup>

そこで、本論では、アジア諸国における環境アセス制度について次のような課題を設定したい。一つ目は、途上国における環境アセス制度導入のための国際的な動向である。二つ目は、アジア主要国の環境アセス制度に関する現状と問題点を把握し、各国が制度の適用面で抱えている国内的な課題を明らかにすることである。三つ目は、アジア地域での小地域レベル、あるいは複数国間でこの制度をどのように発展させ、どのような方向で地域協力を進

展させることが可能かについて検討を行なうことである。

## I アジア諸国の環境アセス制度をめぐる国際的な展開

本節では、アセス制度の国際的な動きを見ておきたい。特にアジア諸国の環境アセス制度の導入を支援する国際的な動きと、アジア諸国に直接間接の影響を及ぼしている日本の環境アセス制度の展開について、見ておきたい。

### 1. アジア諸国における環境アセス制度導入のための国際的な支援

1972年のストックホルム国連人間環境会議は先進国のみならず途上国に対しても環境保護の分野で大きな影響を与えてきた。この国際的な契機によって、途上国側の環境保護への関心は高まってきたと言える。環境アセス制度に関して見た場合に、前述したNEPAの環境アセス制度の考え方や手法が国際機関および世界各国に普及した結果、この制度は多くの途上国において導入されてきている。

ここでは、アジア諸国が環境アセス制度を導入するにあたり、国際機関等との関連でどのような国際的支援を受けてきたかをみておきたい。特にアジア地域に関連をもった国際的・地域的な機関として、OECD、UNEP、ESCAP、ASEAN、世界銀行、アジア開発銀行を取り上げる。<sup>(7)</sup>

#### (1) OECD（経済協力開発機構）

OECD理事会は、これまで先進諸国に対して環境アセスの導入に関して積極的な働きかけをしてきている。比較的初期の1974年に「越境汚染に関する原則についての理事会勧告」を採択した。その後も、加盟の先進諸国に対し、環境アセスの手法を確立するように勧告してきている。特に、途上国との係わりで、次にみるような開発援助関連の環境アセスに係わる勧告をいく

(8)  
つか発表してきている。

OECD理事会は、1985年6月に「開発援助プロジェクトおよびプログラムに係わる環境アセスメントに関するOECD理事会勧告」（開発援助環境アセスメント勧告）を採択した。これは、「開発途上国は自らの環境を管理する責任を有するものの、加盟国の援助機関は必要に応じ環境アセスメントを実施すべきであり、また、その際には被援助国政府の積極的参加を求めるべきであることを認識し」、かつ「環境に著しい影響を及ぼす可能性のある開発援助プロジェクトおよびプログラムについては、可能な限り早い段階において、適切な程度に、環境の観点からアセスメントが行われる」旨を勧告する。さらに、その勧告付属書は環境アセスメントを必要とするプログラムとプロジェクトをまとめている。

また、1986年10月の「開発援助プロジェクトおよびプログラムに係わる環境アセスメントの促進に必要な措置に関する理事会勧告」（開発援助環境影響評価促進措置勧告）は、加盟先進国に対し、「各国における援助活動に向けた環境アセスメント政策の正式な採択を積極的に支持すること」を勧告している。この勧告付属書Ⅰは「開発援助活動に係わる環境アセスメントプロセスを確立するためのアプローチ」について、そして付属書Ⅱは「開発途上国の環境アセスメント実施能力向上のための方策の提案」を示している。付属書Ⅱは、「援助機関の環境アセスメントプロセスの究極の目標は、開発途上国が自力で彼ら自身の開発を環境保全上健全な方策で管理するのを助けることである。第1号として、開発途上国に環境アセスメント能力を移転し、開発途上国における環境アセスメントの能力向上を支援する上で援助機関が取り得る方策」の具体例として環境アセスメント実施への現地政府職員の参加、環境アセスの研修制度の確立、環境専門家の派遣事業などの諸点を提案する。

OECDは、これら以外にも、1989年に「二国間および多数国間開発援助機関のハイレベル意思決定者により利用されうる環境チェックリストに関する理事会勧告」を採択し、91年に「開発プロジェクトの環境影響評価のための実施要領」と題するガイドラインを作成している。また、途上国で事業活動

を行なう多国籍企業に対して、環境に配慮を払いかつ環境アセスの実施を求める85年の「OECD多国籍企業行動指針解釈」を発表している。この指針解釈は、「多国籍企業は、意思決定に際して、環境に重大な影響を及ぼすおそれのある企業活動について予見し得る結果を、評価し、かつ考慮する」(4(a))べきだと指摘する。

## (2) UNEP (国連環境計画)

UNEP管理理事会は、環境アセスに関して次の二つの原則を採択している。一つは、1978年に採択した「共有天然資源の利用に関する行動原則」であり、二国以上が共有する天然資源を利用する場合で、環境に重大な影響が及ぶおそれがある場合に、国には事前の環境アセスを実施する義務があると規定する(同原則4)。

もう一つは、1987年に採択した「環境アセスメントの目標と原則」であり、次の三つの原則を掲げている。環境の影響に配慮すべきことがらは権限をもった機関が環境に十分配慮して決定を行なうこと、すべての国が自国の法律および意思決定過程に合致させて有効な環境アセス手続きの実施を促進すること、予定されるプロジェクトが国境を越えて著しい環境影響を他国に与える場合には国家間の情報交換、通知および協議を行なうための両国間の手続きの発展を奨励することである。<sup>(9)</sup> UNEPのこれらの原則は、すべての国が、国内での環境アセスの実施と国際協力の両面の方向で、環境アセス制度を発展すべきことを示すものである。

他方、UNEPアジア太平洋地域事務所は1988年に「環境アセスメント：途上国のための基本手続き」と呼ばれる案内書を作成し、アジア地域における環境アセス制度の実施普及に努めている。環境アセスは大規模プロジェクトに関して役人および経営者にとって重大な意思決定を行なう場合の管理手法だと述べるだけでなく、環境アセスを実施するための五つの重要原則を提起する。<sup>(10)</sup>

## (3) ESCAP (国連アジア太平洋経済社会委員会)

ESCAPは、1988年から89年にかけてアジア諸国の環境アセスの実施状況に関する報告書の作成と環境アセス制度の採用に関する勧告<sup>(11)</sup>を行なうなど、各国における環境アセス制度の推進に向けて一連の活動を行なってきた。ESCAPはタイをはじめとするアジア各国の環境アセス制度の調査を行なうとともに、横断的な専門家会合など、実務家レベルの会合も実施してきた。例えば、この88年のESCAP報告書の中には、開発プロジェクトに関する環境アセス専門家会合による環境アセスに関する勧告が示されており、一般、環境アセス手続、環境アセスの技術的な側面、人材育成の各項目にわたる詳細な内容が勧告の形で示されている。

## (4) ASEAN

ASEAN諸国における環境アセス制度はほぼ定着しつつある。1985年にASEANの環境関連の条約として初めて採択された「ASEANの自然および天然資源の保全に関する協定」(以下、「ASEAN自然保全協定」と略称する)では、地域の環境または天然資源に重大な影響を与えるおそれのある活動に対して、事前の環境アセスの実施、関係締約国に対する事前の通報、協議を行なうべきことが指摘されている<sup>(12)</sup>。しかし、この条約はすべての批准国の署名を発効のための条件にしており、現段階では、マレーシアとシンガポールの署名を欠いているために、まだ発効していない。他方、環境に関する行動計画であるが、94年7月にASEANで採択された「ASEAN環境戦略」(ASEAN Strategic Plan on the Environment)がある。ここでは、環境アセスに関する制度強化を図るための枠組み確立が強調されている。詳細は、後で再び検討したい。

## (5) 世界銀行、ADB (アジア開発銀行)

世界銀行、ADBなど五つの地域開発銀行は、1980年に「世界銀行・地域開発銀行・経済開発環境政策手続宣言」(経済開発に関する環境政策および手続宣

言)を採択し、「経済開発活動の計画および実施に適切な環境上の措置が組み入れられるよう確保」(II.2)すべきことを宣言している。この結果、すでに世界銀行、ADBは、具体的な環境アセスを実施するため、さまざまなマニュアルの作成、専門家の養成、各種の指導などを行なってきた<sup>(13)</sup>。

世界銀行が1984年に発表した「環境政策手続」は、環境への影響を評価する際の手続きを宣言しており、「銀行が示す対策を行わず、種の絶滅等の非可逆的な、または重大な環境破壊を引き起こすプロジェクトに対しては融資をしない」と定めている。また、91年には、「環境影響評価業務指令書」を<sup>(14)</sup>発表して、環境影響の程度によりプロジェクトをカテゴリー分類するなどの作業を行なっている。

ADBは、プログラムサイクルにおける環境配慮の組み入れといった考え方を示し、プロジェクトの進行過程の各段階で環境配慮が組み込まれるように努めている。また、ADBの環境局(Office of the Environment)はこれまで環境アセスに関する各種の報告書を多数発表してきているが、最近では1993年に「アジア開発銀行の環境アセスメントの要請と環境審査手続き」といった<sup>(15)</sup>環境アセスの手引き書を発表している。

## 2. 日本における環境アセス制度の導入と環境基本法

日本は、環境アセス制度の法制化に関して、諸外国にくらべ大幅な立ち遅れを示したが、最近やっと法制化のための準備に着手した。1972年6月に「各種公共事業に係る環境保全対策について」が閣議決定されて以来、港湾法や公有水面埋立法等の個別法、各省庁の行政指導、地方公共団体の条例・要綱に基づき、環境アセスは実施されてきた。84年8月には、「環境影響評価の実施について」の閣議決定が行なわれ、国が関与する大規模事業にとっての統一的ルールとして、「環境影響評価実施要綱」が定められた。この閣議決定要綱の下では、事業規模が大きく、環境に著しい影響を及ぼすおそれがあるもので、国が実施あるいは許認可の対象とする事業が環境アセスの対象に

含まれる。例えば、道路、ダム、鉄道、飛行場、埋立、干拓等の事業である。

なお、環境アセスが個別法に基づき行なわれるのは、公有水面埋立法、港湾法に基づく場合である。これら以外には発電所の立地が通商産業省の省議決定によって実施されたりする場合がある。全国の多くの自治体において環境アセスに関する条例、要綱等が制定されている。<sup>(16)</sup>

ここで、日本での環境影響評価法の成立をめぐる過去の対立的な議論を振り返る余裕はないが、1983年の法案の審議未了に至るまでの間、環境影響評価制度の法制化に向けて多くの努力が重ねられてきた。この法案には繰り返し流産してきた苦い歴史がある。「遺憾ながら、日本には、中央政府が中央統制力を発揮して自身をもってアセスメントの手法を法律で統一できるほどの知見の集積も経験も存在しないといわざるをえない」、当時（79年）のアセス法案は「開発の露払い」的な内容に墮する可能性さえあり、むしろ「アセスの原点に立ち戻った広い視野から、じっくりと腰を据えて、あるべきアセスメント法を構想」すべきだと<sup>(17)</sup>の批判まで受けたことがある。しかし、その後も、日本の環境アセスは、個別法、行政指導、地方の条例、要綱などの不統一な手続によって実施されているにすぎない。

1993年に、日本でようやく環境基本法が制定された。環境アセスの関連規定で、「環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、および実施」するにあたっての国の環境配慮（第19条）と、「土地の形状の変更、工作物の新設その他これらに類する事業を行なう事業者が、その事業を実施」するにあたっての国による環境影響評価の推進（第20条）の2カ条が制定された。この段階での環境アセスの法制化は見送られてしまったが、これらの規定は今後の環境アセスの法制化の方向と、制度導入のための措置を確認したものと理解したい。93年度から関係省庁の間で環境アセス法制化のための論議が具体的に開始されており、すでにこのために諸外国の環境アセスの実施状況に関する比較調査も行なわれている。

ところで、日本は、対外的な援助に関して金額ベースで世界最大の供与国である。対途上国向け外国投資の分野においても世界有数の規模を誇ってい



る。開発援助と海外での事業活動の環境配慮に関して、環境基本法第35条1項と2項がそれぞれ規定しており、国際協力の実施に関する地域の環境保全の配慮および海外での事業活動に関する環境配慮の実施について規定する。特に、途上国への開発援助に関して、「国は、国際協力の実施に当たっては、その国際協力の実施に関する地域に係る地球環境保全等について配慮するように努めなければならない」（同2項）と規定する。

なお、この環境基本法の制定以前には、日本では、前述のOECDによる開発援助に係わる環境配慮勧告に基づき、開発援助の実施機関であるJICA（国際協力事業団）とOECF（海外経済協力基金）がそれぞれ、1991年のダム建設をはじめとする20分野のガイドライン、89年の「環境配慮のためのOECFガイドライン」を公表している。OECFは、95年にそのガイドラインを大幅に改訂し、融資にあたっての環境アセスメントの実施を強く要請している。<sup>(18)</sup>他方、海外における民間の事業活動については、89年の「地球環境保全に関する関係閣僚会議の申し合わせ」、（社）経済団体連合会の「経団連地球環境憲章」（91年）等がある。また、日本の企業レベルでは、途上国の子会社に対して環境配慮ないし環境監査を実施しているところもある。

## Ⅱ アジア諸国の環境アセス制度の内容

ここでは、アジア主要国の環境アセス制度の整備状況を検討する。現在、各国別の環境アセス制度に関する資料を入手することが比較的困難なため、ここでは、国別環境アセス制度を理解することと、その実施状況と問題点を検討することから始める。<sup>(19)</sup>

アジア諸国を全体的に見た場合、環境アセス制度はほとんどの国で導入されたといっても過言でない。各国で、その制定根拠、制度内容、実効性に異なりはあるものの、いわゆる環境影響を事前に評価するための制度として採用されている。<sup>(20)</sup>ただし、シンガポールは公式的には環境アセスを導入してい

ないが、土地利用制度に関連させた方法で環境配慮が実施され、必要に応じて環境アセスを実施している。

最近、環境アセス関連で法の制定改廃等を行なった国では、韓国（1993年）、台湾（93年）、香港（93年）、インドネシア（93年）、タイ（92年、現在も検討中）などがある。しかし、台湾以外のこれらすべては、既存の環境アセス制度の見直しを行なった国である。この意味では、アジア地域の環境アセス制度はまだ定着しておらず流動的であるといった考えや、現段階における制度の細目に関する比較検討はあまり意味をなさないとの批判も成り立つであろう。しかし、これとは逆に、多くのアジア諸国はこの環境アセス制度の定着に大きな期待をかけていると見ることもできよう。言いかえると現実的な環境問題に対処できる「生きた制度」としての役割をこの環境アセス制度に期待していると言うことができよう。

以下、主なアジア諸国の環境アセス制度を国別に取り上げる。紙幅の制約もあるので、東アジアでは中国と韓国、東南アジアではASEANの5カ国を取り上げる。各国について共通のデータを統一的に収集検討することは幾分困難だが、環境アセスに関する根拠法令、対象範囲、実施状況と課題の順で見ることにする。<sup>(21)</sup>

## 1. 中国

### (1) 根拠法令

1989年12月に採択された環境保護法第13条の規定と、86年の建設項目環境保護管理弁法に基づき、環境アセスは実施されている。この保護法第13条は、環境アセスに関する基本原則を定めており、「建設事業を推進するにあたっては、環境影響報告書において、汚染および環境影響を評価し、その環境対策を規定しなければならない」と規定する。環境汚染を引き起こすおそれのある建設事業者に対し、環境影響報告書の作成を義務づけるとともに、建設事業の所管行政機関に報告書の予備審査、環境保護行政機関に審査認可

を義務づけている。そして、所管の計画行政機関は、環境保護行政機関による報告書の審査認可が行なわれた後にはじめて、事業の設計計画を審査認可することができる。

中国では、「三同時の原則」が環境管理の基本原則として採用されている。公害防止施設に関わる設計、施工、稼働の三つを同時に行なわなければならない、これに関わる環境アセスもこの三つの段階でそれぞれ実施されるべきものと考えられている。

環境アセスは事業実施以前のフィージビリティ段階で行なう（管理弁法第11条）。計画部局が行なう建設項目査定書の審査は、環境部局の判断に先だっては行なえない。また、環境アセス報告書（表）の審査は、建設事業の所管行政機関が予備審査を行ない（弁法第7条）、その後、事業規模などに応じて、市、省、国等の環境保護部局が審査、承認を行なう（弁法第13条）。

環境アセス実施者の資格制度が確立されており、実施者は、実施結果に対して責任を持つことが義務づけられている（管理弁法第14条）。なお、省、自治区、直轄市の地方人民政府には独自の環境アセス制度を採用することは認められていない（管理弁法第23条<sup>(22)</sup>）。

## (2) 対象範囲

上記の管理弁法第2条が規定するとおり、「建設項目」に該当する事業のみが環境アセスの対象事業となる。中国国内の「工業、交通、水利、林業、商業、衛生、文化・教育、科学研究、観光、地方公共事業等の、環境に影響を与えるすべての建設事業、技術改良事業および地域開発事業」が含まれる。合弁、外資の事業に対しても適用され、かなり広い範囲の建設関連の事業に及んでいる。

## (3) 実施状況と課題

1992年度における全国の建設プロジェクトの件数は5万9000件あり、この中で、3万6000件について環境アセスが実施された<sup>(23)</sup>。このとおり、環境アセ

スの実績はかなりの数に達している。しかし、環境アセス報告書と簡易な報告表との内訳数は明らかでなく、また、環境アセスをどの事業分野で実施したのかは不明である。

中国では公害防止の視点が重視されるあまり、建設関連以外の経済政策や都市計画等に関わる事業を環境アセスの対象に含んでいない。あるいは生態系への影響といった点にもあまり注意は払われていない。環境アセスの対象となる事業は具体的、例示的には明示されていない。

ところで、環境アセス報告書(表)には、簡易な環境アセス報告表と詳細な環境アセス報告書の二種類がある。環境への影響がかなり小さい中規模、大規模の事業、および一定額以上の技術改良事業、ならびに小規模な事業および一定額以下の技術改良事業も、この報告表で足りる(弁法第12条)。環境アセス評価書の作成が必要な事業かどうかの判断は、環境に及ぼす影響程度の大きさ、事業規模の大小の判断、ならびに管理弁法第12条と1990年に国家環境保護局が定めた管理程序(二)2の規定に基づき行なわれる。しかし、簡易な環境影響評価書の作成かあるいは評価書の作成かの判断は、行政側の裁量に依存せざるを得ない。

一般的に事業実施に関する最終判断は、国家的利益を判断する全体的な立場から、政府に属するものと理解されている。したがって、現時点では、中国における環境アセスには、住民参加等の意見聴取が行われていない。これは、住民参加の重要性を軽視しているのではなく、すべての建設事業に対しこの手続きを行なうのが困難であり、場合によっては経済的合理性を欠くと考えられているためである。ただし、ダム、高速道路、鉄道建設等については、住民に対しアンケート調査を行なったり、学者や専門家による報告書の審査を実施したりすることがある。<sup>(24)</sup> なお、環境アセスに関する争いが訴訟にまで発展したケースはまだない。

## 2. 韓国

### (1) 根拠法令

1990年の環境政策基本法<sup>(25)</sup>の下で、環境アセスの基本的な枠組みに関する規定として、第26条から第28条までの3カ条が制定された。従来の規定よりも環境アセスについて一層はっきりとした規定がおかれることになった。

しかしその後も、「従来の制度には、実効性に問題があった」と批判<sup>(26)</sup>され、環境アセスの対象となる事業範囲の具体的内容あるいは監視・協議手続きのための期間などを法律で明示すべきだという議論が行なわれてきた。

このような議論の経緯を経て、1993年6月に「環境影響評価法」が制定された。この結果、環境政策基本法中の環境アセス関連の規定3カ条は削除された。93年12月に、「環境影響評価法施行令」（大統領令第14018号）と「環境影響評価法施行規則」（総理令第442号）が制定された。

この新法には、対象事業、評価項目、評価基準、住民意見の集約等を含む手続き、環境アセス代行者の認証制度、協議手続き、協議による環境アセス、罰則規定等が含まれている。

韓国の新しい環境アセス制度は、旧法にくらべ、総合的、統一的な見地から、評価事業対象の拡大、評価項目、評価基準、地元住民の意見との調整手続き、環境影響評価者の代行制度、環境影響評価の協議手続き、罰則内容の点で、実施面を強化している。

### (2) 対象範囲

環境アセスの対象となる事業範囲は、環境影響評価法の第4条6項に16種類定められている。1993年の同施行令付属書1はこれをさらに一層詳細に、評価書の提出時期と協議要請時期との関連で規定している。この16種類の内容についてみると、都市開発、産業立地・工業団地、エネルギー開発、港湾建設、道路建設、水資源開発、鉄道建設、空港建設、河川の利用開発、埋立

・開墾事業，観光開発，ゴルフ場などの体育施設の設置，山地の開発，特定地域の開発，産廃施設とし尿処理施設の設置，国防・軍事施設の運営が含まれる。特徴としては，都市開発やエネルギーの開発，さらに国防・軍事施設までもが含まれており，環境アセスの対象がきわめて広くかつ詳細に規定されている。

### (3) 実施状況と課題

1982年から91年までの10年間に実施した環境アセスの審査件数は869件である。<sup>(27)</sup>90年と91年には，それぞれ113件，108件と大幅に増加している。その理由は，新法のアセス書作成方法では，住民意見の聴取義務が予定されていたために，新法制定前に評価書を提出したいとの，いわゆるかけ込み事例が増えたためである。また，この時期は，韓国でゴルフ場の造成ブームが至るところで見られた頃でもあった。内容別に最も多いのは，エネルギー開発関連と観光開発にかかわる環境アセスであった。なお，環境アセスに要する費用は，平均で5万～6万ウォンとされているが，発電所等では平均4億ウォンの額に達する。

なお，1994年版の環境白書では，「韓国の環境アセスの課題と将来」と題する指摘があるので，次にその要旨を述べる。<sup>(28)</sup>

第1は，環境アセス対象事業の拡大である。韓国ではすでに1977年の環境保全法で環境アセス制度の導入が決定され，まず都市開発，工業用地の開発とエネルギー開発関連のプロジェクト，だけが環境アセスの対象とされた。その後79年の法改正で道路建設など三つのプロジェクトが追加された。81年には鉄道建設など四つのプロジェクトがさらに追加されて10プロジェクトが環境アセス対象となった。その後，83年に観光施設が追加され，86年の環境保全法の改正にともない政府および公共プロジェクトだけでなく，民間のプロジェクトも環境アセスの対象とされた。93年12月に施行された環境影響評価法では，軍事関連施設プロジェクトが追加され，16のプロジェクトが環境アセスの対象となった。

第2は、住民の意見の組み入れである。1990年の環境政策基本法の下で住民の意見の組み入れが初めて規定された。以前は環境アセスの報告書案が公表された後に必要に応じて説明会か公聴会を開催することになっていたが、一般の意見を組み入れる制度としては不十分だとの批判が強かった。そこで、この環境影響評価法では報告書案の段階で公表と同時に、説明会または公聴会を開くことを義務づけた。特に一定の数または割合の住民から要求があった場合に、専門家の出席を伴った公聴会を必ず開くことを義務づけた。この手続きは、プロジェクト開始以前の段階で、住民との間の利害調整や住民の意見を吸い上げる上できわめて有用であったと評価されている。

第3は、環境アセスに係わる結果判断は、プロジェクト計画後の行政手続きに対してではなく、むしろプロジェクトの計画過程段階に取り込むべきだとの考えが強まったことがある。環境影響評価法に基づき、環境アセス対象のプロジェクトごとに詳細な規定を制定することによって、どの段階で環境アセス手続きに着手すべきか、あるいは関連行政機関との協議をいつの時点で開始すべきかを明示した。

第4は、環境アセスのための事前協議手続きを採用したことである。この法律の制定以前には、環境アセスを行なった事業者が、環境アセス報告書を環境大臣に提出し、この大臣と直接協議すべきこととされていた。しかし、環境アセス担当の行政機関との間で協議を行なわせて、環境アセスの承認内容あるいは事業計画に協議内容を反映させることの方が、環境アセスの実効性を高めようとする趣旨に合致すると考えられた。この協議制度自体はすでに1982年から開始されており、特に89年以降は毎年100件から200件の協議が実施されている（各年の協議件数は、89年120件、90年212件、91年210件、92年127件、93年149件）。

第5は、環境アセスを適切な時期に実施させるための罰則である。このために建設の中止命令、あるいはこの命令に従わない場合の刑事罰（5年以内の禁固または5000万ウォンの罰金）を定めている。

特に1993年環境影響評価法制定後の韓国にとっての課題は、行政機関側の

能力向上であるとされており、環境アセスの技術面に係る調査開発能力の向上、環境アセス審査機能の強化であると理解されている。

### 3. フィリピン

#### (1) 根拠法令

マルコス大統領時代の大統領令第1151号(1977年)と第1586号(78年)に基づき、EIS(環境影響評価書)の作成提出が事業遂行者に義務づけられてきた。プロジェクト関連の環境情報の提供も求められており、EISは、提出後環境天然資源省の環境管理庁(EMB)の常任委員会で審査される。この審査委員会の勧告に基づき、省の長官(Secretary)がECC(Environment Compliance Certificate:「環境応諾証書」)を発行する。

1992年に、DENR(環境天然資源省)の省令第21号(DENR Administrative Order 21, 1992)が、上記の大統領令PD1586号の環境アセス関連の規定を改正している。これは下位の省令が上位の大統領令を改正しているといった妙なケースに見えるが、内容的には、政策、目的、手続、公聴会、ECCの公布、モニタリングの各項目について規定する。

なお、実務的には、1983年に作成された『環境影響ハンドブック』に基づき、環境アセスは実施されている。<sup>(29)</sup>

#### (2) 対象範囲

EISの対象となる事業は、政府機関、公営機関、民間部門等が実施する開発事業の中で、布告2146号が記載するような環境に重大な影響を与えると考えられるプロジェクトならびに環境が脆弱である地域で実施されるプロジェクトである。NEPCが示したところでは、環境アセスの対象となるプロジェクトの範囲は次のとおりである。環境に重大な影響を与えると考えられるプロジェクトには、①重工業(非鉄金属工業、製鉄・製鋼業、石油・石油化学工業、金属精錬工業)、②天然資源採掘産業(大規模採鉱・採石業、林業プロジェクト)、



③インフラストラクチャー・プロジェクト、大規模道路・橋梁プロジェクト、が含まれる。環境が脆弱である地域で実施されるプロジェクトは、(イ)法律で保全地域として宣言した国立公園など、(ロ)景観保全を必要とする観光地、(ハ)フィリピン固有の野生生物種があり、生存の危機に瀕している種がいる地域、(ニ)歴史的、考古学的、科学的研究において貴重な地域、(ホ)貴重な文化共同体や部族が伝統的に暮らしている地域、(ヘ)自然災害をしばしば被る地域、(ト)危険な急傾斜地、(チ)主要な農地として分類されている地域、(ツ)雨水や浸出水が帯水層へしみこんでいく場所、(ニ)水源地、(オ)マングローブの生育地、(ワ)珊瑚礁、が含まれる。

### (3) 実施状況と課題

環境アセスの実施状況では、1981年から89年までに約5231件のEISが提出されているが、その約8割(4366件)は砂・砂利の採掘プロジェクトに関するものであった。この砂・砂利プロジェクトを除くEISの提出件数は、同期間で865件で、そのうちの840件(97%)にECCが発行されている。<sup>(31)</sup>

フィリピンでは環境アセスを実施するに際して、多くの問題を抱えていると指摘されている。例えば、環境アセスの実施を法律が要求するということに対する一般情報の不足、環境アセスを実施する際の技術的な知識の不足、EISを作成するのに費用がかかりすぎること、環境アセスを実施するに際しての関係官庁間の調整の不十分、データ・ベースの不足と有能な人材の不足の問題、さらに環境アセスのガイドライン手続きが明瞭でないことなどである。一般人が参加する制度、行政による裁量権行使を監視するための司法審査への道が開かれていないこと、また手順に沿った公聴会もほとんど行なわれておらず、また環境アセス関連省庁間のアセス手続きが体系的にうまく調整されていない<sup>(32)</sup>といった問題がある。

上記のような環境アセスの実施に係わる問題に対し、アマド氏は、環境アセス制度を改善するための方法として、次のような具体策を提案する。<sup>(33)</sup>①環境アセス機能をEMB(環境管理庁)に集中して、環境天然資源省が統一的な

判断をできるようにすること、②環境アセス評価書の作成費用を税制優遇の対象にすること、③大統領が環境アセスを免除できるとの通達LOI第1179号の規定を廃止すること、④環境アセスの対象範囲を定める布告2146号を改正すること、⑤EMBのデータ・ベースを改善して、技術的な能力向上、人材育成を図ること、⑥モニタリング能力を高めて環境アセスの効率的な実施を高めること、および⑦環境アセス制度について知識をもたない事業者が多いので、環境意識を高めて環境教育を図ることが必要だと指摘する。

同氏は、「フィリピンの環境アセスの手続は理想からはるかに離れている。実施は日常的だが、実効は満足できるものでない」、特に住民との間のコミュニケーションの欠如が原因だったと指摘する。<sup>(34)</sup> フィリピンの環境アセスメントの具体例として、同氏は、レイテ工業開発団地の一部である「フィリピン精錬公社近代化プロジェクト」、「カラカ石炭火力発電所プロジェクト」、「ベンゲット・アンタモック金採掘露天掘りプロジェクト」の三つの事例で、住民との間で公聴会が実施されたことにより地元住民のプルトニウム騒ぎなどに関する社会不安が除去されたこと、電力会社と住民との間の覚え書きによって数百ミリオン・ペソにのぼる地域社会への利益還元に関する取り決めがなされたこと、さらに第三者機関の設置によるモニタリングの実施等に関する覚え書きが成立したことなどを挙げて、住民との間の意思疎通を図った結果、社会的な混乱が減少したと述べている。

#### 4. マレーシア

##### (1) 根拠法令

マレーシアの環境アセスの根拠法は、環境基本法に相当する1974年の環境質法第34A条の規定である。しかし、85年の同法改正以前は、環境アセスは義務的と解されておらず、環境担当の大臣が環境質委員会と協議した後に環境アセスの対象となる事業を「特定活動」として指定することができるのと、授権規定を定めていたにすぎなかった。87年に制定された「環境質法：特定

施設 (Prescribed Activities) に対する命令」に基づき、19分野57の事業活動が環境アセス対象の事業として指定されることになった。

## (2) 対象範囲

環境アセスの対象となる19分野の事業には、農業、空港、排水・灌漑、埋立、漁業、林業、住宅、工業インフラ、港湾、鉱業、石油、発電所、採石、鉄道、運輸、リゾート開発、廃棄物処理・処分場、上水道が含まれる。これらは、さらに57の詳細な事業活動に区分されている。ただし、実務的な便宜のために、これらの事業活動が具体的に環境アセスの対象となるかどうかに関して、事業家が容易にしかも直ちに判断できるために、環境局 (Department of Environment: DOE) は3種類のチェックリストを用意している。事業活動の規模別、面積別、さらにこれらとは無関係に事業を性格別に分けた表で<sup>(35)</sup>ある。なお、手続き実務に関しては、「環境アセス制度ガイドライン・ハンドブック」が広く利用されている。<sup>(36)</sup>

## (3) 実施状況と課題

環境アセスは1988年の1月1日から実施されてきているが、実施段階での問題が指摘されてきたため、意思決定過程を効率化し、環境への配慮が意思決定過程に組み込まれるように努めてきている。

実際の手続きの流れでは、プロジェクトの準備段階で環境アセスが必要かどうかの判断がなされる。もし、予備的な環境評価が必要な場合にはプロジェクトの準備と併行して行なう。もし詳細な環境アセスを行なうと判断された場合には、プロジェクトのフェージビリティ・スタディの一部として行なう。予備的な環境アセス報告書もいわゆる環境アセス報告書もそれぞれプロジェクトの実施に関する最終的な意思決定が行なわれる前に、審査される。また、プロジェクトの建設や操業が開始されてからは、環境モニタリングを行なうことが推奨されている。

マレーシアでの環境アセスの実施件数は同国の環境白書に毎回報告されて

きている。環境局の報告によると、最近の環境アセス報告書の提出件数は、1988年で11件、89年で36件、90年で113件、91年で174件であった。なお、これを照会を受けた件数として見た場合には、それぞれ48件、97件、221件、180件であった。91年に提出された環境アセス報告書の件数174件の内訳を見ると、最多はインフラ整備の38件、他はリゾート開発34件、住宅と産業がそれぞれ22件、採石17件、石油10件、森林9件、発電所5件、農業、灌漑、埋立、排他的経済水域関係がそれぞれ3件、水道2件、漁業、鉱業、廃棄物処理場がそれぞれ1件であった。<sup>(37)</sup>

環境アセスで問題となった事例で、ペナン・ヒルの事例があるので、後で検討したい。

## 5. シンガポール

### (1) 根拠法令

シンガポールでは大規模プロジェクトや環境に著しい影響を及ぼす可能性のあるプロジェクトに対しては、すでに実験的、個別的に環境アセスが実施されてきている。しかし、法制度上は認められていない。この意味では、アジア諸国の中で、シンガポールはこの制度をもたない数少ない国である。制度上はこの制度を採用していないが、開発プロジェクトに関し、環境省の公害防止局 (Pollution Control Unit) は、必要に応じて実施しても構わないと理解されている。<sup>(38)</sup>

しかし、最近シンガポール国内では環境アセスへの関心は高まりつつあり、1994年末から環境基本法制定に関する動きもみられる。今後の法整備過程における環境アセス制度採用に関する動向が注目される。<sup>(39)</sup>

### (2) 対象範囲

実際には、都市計画に係わるマスタープランが策定されており、土地利用計画に環境配慮を予め取り込む方式が徹底して採用されている。土地利用計

画との関連であらゆる建造物や施設が環境配慮の対象に含まれている。<sup>(40)</sup>

### (3) 実施状況と課題

シンガポールで最近問題となった環境アセスの事例を一つ紹介しておきたい。公共事業委員会 (Public Utilities Board) は、123.8ヘクタール、18ホールのゴルフ場建設 (Lower Pierce Reservoir 付近) の是非が環境保護の見地から議論になったために、1992年に環境アセスを実施したことがある。環境アセスの報告書は、ゴルフ場内に4万本の樹木、163種類の樹木、485種類の動物が存在すること、さらにこの中の44種類が危機に瀕した動物であること、ゴルフ場で使われる化学物質などにより飲み水などへの影響が懸念されることなどを指摘した。<sup>(41)</sup> 最終的には、92年11月に、財政国家開発大臣がゴルフ場建設プロジェクトを認めなかったことが新聞で発表され、中止された。

このゴルフ場建設の事例から、シンガポールでは環境アセス制度の採用をめぐり関心もたれ始めている。環境アセス制度を導入する際に予め検討すべき事項として、<sup>(42)</sup> シンガポールの国土条件などの特殊事情を考慮にいれて環境アセス対象の事業範囲の広狭をどのように確定するか、環境アセス書を作成する際に実施者を誰にするか、コスト負担等を誰が行なうか、行政機関が環境アセス報告書を拒絶した場合には、裁判でこれを争えるのかどうか、環境情報関連の集中的なデータベースを必要とすべきかどうか、アセス費用に対する税制面の支援措置をどうするか、さらに一般の環境意識と環境教育の向上をどのように図るかなどがある。

## 6. タイ

### (1) 根拠法規

タイの環境アセス制度への関心は、環境法整備の初期段階の頃から見出すことができる。1978年に制定された「国家環境質保全向上法」(No. 2)では、環境アセスを実施することが謳われていたが、関連の規則が制定されなかつ

たため、実質的な開始は91年まで待たねばならなかった。その後、この法律は92年に全面改正され、第3章第4節の46条以下の規定が環境アセスの実施に関する明確な原則を確立することになった。

環境アセス制度の目的は、プロジェクトが環境に与える影響を予め確認し、天然資源が効率的に活用されるため、環境影響を減少させるための手段を確立することである。このため、科学技術環境大臣には、環境質の向上および保全を図るため、国家環境委員会 (National Environment Board: NEB) の同意を得て、政府機関、国営企業または民間企業のプロジェクトまたは活動に関するアセスの対象範囲と規模内容に関して大臣告示を公布する権限が認められている。

この国家環境質保全向上法の授權規定に基づき、大臣告示第1号が1992年8月24日、第2号が同年9月9日にそれぞれ公布された。これらが環境アセス評価書を必要とするすべての対象業種と事業規模を明示する。告示第1号で示されたプロジェクト数は全体で11種類、第2号では8種類の事業がさらに追加された。それぞれ環境アセスを必要とする事業の規模も示している。また、同年10月8日に公布された告示第3号は環境アセスに関する手続きを定めている。

## (2) 対象範囲

告示第1号で示された事業内容は、次のとおりである。①ダムまたは貯水池、②灌漑施設、③商業用空港、④河川、沿岸地域または湖・海岸に隣接しているか、もしくは国立公園または歴史的な公園の付近にあるホテルまたはリゾート施設、⑤大量輸送システム、高速道路または軌道を利用した大量輸送システム、⑥鉱物法が定める鉱業、⑦タイ工業団地庁が定める工業団地または同様な資格をもったプロジェクト、⑧商業用港湾、⑨発電所、⑩各種産業——(イ)石油化学、(ロ)石油精製、(ハ)天然ガスの分離または加工、(ニ)塩化ナトリウムを利用して製造する化成ソーダ、(ホ)鉄鋼または製鉄業、(ヘ)セメント産業、(ト)製鉄業以外の精錬産業、(チ)パルプ産業、⑪内閣が1 Bクラスとして認

めた河床となる水域でのあらゆるプロジェクト。

告示第2号で追加された環境アセスの対象となる事業内容は、次のとおりである。①海岸の埋立、②河川、沿岸地域、湖または海岸に近接した地域のまたは国立公園または歴史的な公園付近の建物、③コンドミニアム法で定めた住宅用コンドミニアム、④住宅または商業目的用の土地区画、⑤病院、⑥殺虫剤産業または化学工程により活性剤を生産する工場、⑦生産のために化学工程を使った化学肥料工場、⑧高速道路法で定めた高速道路または道路で、自然保護地区などを通過するもの。

なお、環境アセスの実施者はOEPP (Office of Environmental Policy and Planning: 環境政策・計画局) に登録したコンサルタント業者に限られる。1993年6月現在では、33の業者登録が行なわれ、環境アセスを実施するライセンスが公布されている。

### (3) 実施状況と課題

OEPPの中の環境審査課によれば、<sup>(43)</sup>1992年7月から94年7月までの間の環境アセスの実施状況は次のとおりである。申請件数の総数は541件で、結果がそのまま承認されたものが296件、修正を受けたものが220件、拒絶されたものが9件、その他不明が16件である。分野別内訳は、鉱山367件、産業52件、住宅・ホテル66件、通信29件、エネルギー9件、その他8件である。実務的な行政マニュアルとして、日本のJICAが使用する環境アセスの資料等も参照している。

現地でのOEPPでのヒアリング調査では、<sup>(44)</sup>鉱山関係の環境アセス案件が多く、手続き遅滞が生じているとのことであり、1995年末には現行のアセス制度の再検討が開始されている。

## 7. インドネシア

### (1) 根拠法令

インドネシアの環境影響評価制度はAMDAL<sup>(45)</sup>と呼ばれており、1982年の環境管理基本法第16条が「環境に著しい影響を及ぼす可能性のある事業は、環境影響評価を実施しなければならない」と規定する。同条の公式逐条解説は、「計画の早い段階から社会的文化的視点を含む物理的、非物理的観点の双方から、環境に及ぼす主要な影響を配慮しなければならない。そして、環境影響評価は、より正確に個々の事業活動が及ぼす好影響、悪影響を示すものでなければならない」と定める。この法律を根拠に86年に政府規則第29号によって初めてAMDALが導入されたが、手続き上の遅延と混乱が生じたため、93年に政府規則第51号（以下、PP51号）を定めて、旧法を廃止した。

主な改正点は、初期調査の過程を簡略化して、PIL（事前環境情報報告書）と呼ばれる資料提出手続きを廃止したことである。他に、AMDALの書類審査の期限を撤廃し、RKL（環境管理計画）とRPL（環境モニタリング計画）の提出時期を早めて、環境影響評価書（ANDAL）と同時にこれらの書類の審査を可能にしたこと、さらに多部門に関わるプロジェクトの審査ではBAPEDALの権限を強化したことがある。

### (2) 対象範囲

PP51号第2条は、環境に著しい影響を与えると予測される事業および活動の形態を、次のように列挙する。①地形および自然環境の改変、②再生可能および再生不可能な自然資源の開発、③廃棄物の発生や、自然資源の利用に伴う破壊や劣化を引き起こすおそれのあるプロセスおよび活動、④社会的、文化的な環境に悪影響を及ぼすおそれのあるプロセスおよび活動、⑤自然資源保護地域の保全、文化保護に対して影響を及ぼすおそれのある手続きおよび活動、⑥新種の動植物および微生物の導入、⑦生物および非生物を問



わず、その生産および利用、⑧環境に著しい影響をもたらすおそれのある技術の適用、ならびに、⑨高いリスクを有し、かつ国家の安全保障に影響を与える活動である。

具体的に環境影響評価書の対象となる事業および活動は、1994年の環境大臣決定第11号の第1表の内容と、第2表中に指定された保護地域およびその周辺での事業および活動である。第1表には、①鉱業およびエネルギー部門、②衛生分野、③公共事業部門、④農業部門、⑤観光部門、⑥移住および再居住部門、⑦工業務門、⑧通信部門、⑨貿易部門、⑩防衛と安全保障部門、⑪原子力エネルギー開発部門、⑫森林部門、⑬有毒および有害物質の管理、⑭統一的／多部門間活動が含まれている。<sup>(46)</sup>

### (3) 実施状況と課題

これまで中央委員会によって承認された環境影響評価書の数は、相당한数に達している。1994年9月現在で、全体で2497件の評価書が承認されている。内訳件数は、鉱業・エネルギー省641、移住省152、厚生省65、工業省406、森林省295、運輸省116、公共事業省429、農業省252、国防省12、観光・通信省51、内務省9、国家原子力庁1、応用技術調査研究所63、環境管理庁5である。<sup>(47)</sup>

環境影響評価委員会が、環境影響評価書に関する承認を行なうまでは、「最終的な操業許可証」は発行されないことになっている。また、AMDALの規則は、事業の所管官庁に対して、環境影響評価の対象となる事業および活動を一般人に知らせるべき責務を負わせている。例えば、政府規則の第51号の第17条、第18条は、NGO（非政府団体）を中央と地方の環境影響評価に関する上記の委員会に加えている。「すべてのAMDALは一般からの監視のために公開され、また、環境影響評価の承認以前の段階では、一般の人々は、いかなる事業または活動に関しても、委員会に口頭または文書で、意見を述べることができる」と理解されている。<sup>(48)</sup>

ただし、このようにAMDALの手続きが大幅に改正されたにも関わらず、

実際「既存プロジェクトの多くの審査が済んでおらず、改訂を行なうための基準も不明確、さらに環境影響評価の実施をモニターするための仕組みもない」といった批判がある。<sup>(49)</sup>

### Ⅲ 各国環境アセス制度の共通の課題

#### ——比較の立場から——

これまでアジア諸国の環境アセス制度を幾分か詳細に、国別に見てきた。本節では、各国の環境アセス制度の共通的な課題を、いくつかの比較検討の視点から取り上げて、その共通性、差異点などを整理し、各国が抱えている問題点を整理したいと考える。

しかし、これまで各国の環境アセス制度の内容を体系的に比較するという試みはあまり行なわれてこなかったと思われる。というのも、これまで第Ⅱ節でも見てきたとおり、各国の環境アセス制度には、例えば、目的の異なり、用語不統一の問題、手続きの流れの異なり、代替手段の有無、さまざまな実務的な要請、あるいは住民参加に対する異なった考え方など、あまりにばらばらな条件がみられ、アセス制度の比較を体系的に行なうことは必ずしも容易ではなかった。このようなばらばらな条件があるために、環境アセス制度の比較研究手法の開発が立ち遅れてきたと考えられる。

本節では、アジア各国の環境アセス制度に関わる課題を統一的に把握することを目的としているが、上記のような条件下で、ここでは比較検討の材料として、各国の環境アセス制度の制定根拠、対象事業の範囲、ならびに環境アセスの制度的・手続的な流れの諸点を選択し、各国制度の比較検討を通して、環境アセスに関するアジア諸国の共通的な問題点を明らかにしたいと考える。さらに、住民参加との関わりで環境アセス制度に関わる根幹的な問題についても、若干検討してみたい。

なお、本節では、第Ⅱ節で取り上げた国以外のアジア諸国を追加して検討

を行なう。

## 1. 制定根拠

アジア諸国では、国によって、環境アセス制度の制定根拠が異なっている。ここでは、ESCAP事務局がかつて作成した分類方法を参考に、これを大幅に改訂して整理すると、次のとおりである。<sup>(50)</sup>(1)環境アセスのための単独の法律を有している国、(2)環境アセス実施のために単独の法律をもっていないが、環境アセスに関する一般的内容だけを規定した法律を持ち、かつこの法律に基づき制定された下位法令(規則・命令)も持っている国、(3)環境アセス関連の一般的内容だけを規定した法律を持っている国、(4)環境アセスに関するガイドラインなどを中心に環境アセスを実施する国、ならびに(5)環境アセスの制定根拠はまったく認められない国の5種類である。

- (1) 環境アセスのための単独の法律を有している国——中国、台湾、韓国
- (2) 環境アセス実施のために単独の法律を持っていないが、環境アセスに関する一般的内容だけを規定した法律を持ち、かつこの法律に基づき制定された下位法令(規則・命令)も持っている国——フィリピン、インドネシア、タイ、マレーシア、インド、スリランカ
- (3) 環境アセス関連の一般的内容だけを規定した法律を持っている国——パキスタン
- (4) 環境アセスに関するガイドラインなどを中心に環境アセスを実施する国——香港、日本、バングラデシュ、ネパール
- (5) 環境アセスの制定根拠はまったく認められないが、実施する国——シンガポール

## 2. 環境アセスの対象事業範囲

環境アセスの対象事業範囲は、表8-1のとおりである。

表 8-1 アジア諸国の環境アセスの対象事業範囲

	中国	韓国	PH	MA	TH	SIN	IN
農 業		○		○			○
排水・灌漑	○	○		○	○		○
林 業			○	○			○
漁 業			○	○			
鉱業採掘業		○	○	○	○		○
ダム・貯水地	○	○	○	○	○		○
発電所							
水 力		○	○	○	○		○
火 力		○	○	○	○		○
原子力		○	○	○	○		○
埋 立		○	○	○	○		○
陸上道路	○	○	○	○	○		○
鉄 道	○	○	○	○	○		○
空 港	○	○	○	○	○		○
港 湾	○	○	○	○	○		○
都市開発		○		○	○		○
観光開発	○	○		○	○		○
工業団地	○	○		○	○		○
工 業	○	○	○	○	○		○
その他							
廃棄物処理	(○)	○		○			○
上水道	(○)			○			
海岸開発	○	○					○
軍事施設		○					○

(注) PH=フィリピン, MA=マレーシア, TH=タイ, SIN=シンガポール, IN=インドネシア。

(出所) 前出各国の資料から作成。

環境アセスの対象事業の定め方では、国や地方公共団体と民間のプロジェクトと区別して、アセスの手続きをそれぞれ区別する方法も行なわれる。また、香港のようにアド・ホック方式でアセス対象の事業を具体的に明示しない国と、そうでなく予め環境アセスの対象事業を明らかに定めている国とがある。多くの国が後者に属しており、しかも環境アセス関連法の制定改廃を繰り返して、対象事業分野の拡大と特定に努めてきている。特に表中の韓

国、タイ、インドネシアは、近年アセス対象の事業範囲の拡大と特定を図ってきている。

なお、環境アセスの対象事業を単に規模別に規定するのではなく、環境に著しい影響のあるプロジェクトに対しては、マレーシアのように行政の裁量で判断できる場合や、フィリピンのように「環境が脆弱である地域」を指定する方法による場合もある。また、アマド氏が述べたような大統領の権限で環境アセスを免除できるフィリピンの場合もある。ちなみに、タイの環境審査課の話では、例えばホテルは200室以上が環境アセスの対象事業といった方法で規模を厳密に規定したため、198室といった方法で抜け穴として逆に利用されてしまう場合がある<sup>(51)</sup>。行政が画一的な判断を確立しようとする場合に、これが逆に抜け穴になってしまう場合である。

アジア諸国が他の途上国に対して行なう開発援助のプロジェクトに環境配慮が組み込まれているかどうかの問題がある。アジア諸国の中には、NIEsのように、他の途上国に対して援助を実施している国も見られる。環境アセスをすでに実施しているかどうかは十分に明らかでない。

### 3. 環境アセスの制度的、手続き的な流れ

環境アセスの手続きの流れは、国または地方のおかれた社会経済条件や法整備の状態によって異なる。とはいえ、アジア諸国では環境アセスの手順は、全体的に見た場合、徐々に整備されてきているといえよう。

ここでは、前出ESCAPの報告書がアジア諸国のためにモデルとして示した環境アセスの一般的な手続きの流れがあるので、まずこれを参照してみたい。<sup>(52)</sup>

(1) プロジェクトの実施者が、プロジェクトの計画段階で、環境アセスが当該事業に対して必要かどうかを判断するための検討を行なう。

(2) (1)の結果、IEE(初期調査)あるいはEIA(環境アセス報告書)が不要となれば、環境配慮はプロジェクトの計画段階では不要となる。

(3) もしIEEが必要と判断されれば、プロジェクトの実施者がTOR (Terms of Reference: 仕様書) に基づきIEEを作成する。

(4) このIEEの書類に基づき、環境行政機関は、その後の詳細なEIA報告書の作成が必要か否かの判断を行なう。この結果、EIAの報告書の作成が不要となったりあるいは不備な場合にIEEの再提出があり得る。——このIEEは、一般的には予め作成された環境アセス対象プロジェクトのリストに基づき行なわれるが、多くの国では初期段階のプロジェクト計画の手助けとして、あるいは後の詳細なEIAのスコーピング (scoping) を行なうために実施される。このスコーピングとは、EIAを作成する際にどの範囲の事項を対象として取り上げるかを検討するための具体的なプロセスのことである。

(5) スコーピングの後にEIAの作成が決定されれば、事業の実施者は、定められたTORに基づき、詳細なEIAの準備に着手する。

(6) 一般人の参加あるいは利害関係者の意見などに留意して、作成されたEIAを環境行政機関が審査する。環境への影響、環境保護のために講じられる手段、悪影響を減少するための方法や代替方法、モニタリング等を検討する。もし、回復できないかあるいは著しい影響がEIAに示されていれば、環境保護を理由にプロジェクトは中止される。また、EIAの報告書は不備であれば、改訂されるために事業の実施者に戻される。

(7) EIAが承認されれば、プロジェクトは推進される。そして、環境行政機関は現地調査で、EIAの報告書に述べられた環境保護の措置手段などが守られているかどうかを調査する。

このESCAPの環境アセスのモデルから、特に重要だと思われる手続きは、プロジェクトの計画段階での環境アセスの実施と市民参加の二つであろう。各国の環境アセス手続きの流れは、おおよそこのESCAPのモデルに近づきつつあるが、詳細にみた場合には、国によって大きく異なっている。例えば、中国、フィリピン、インドネシアでは、計画の段階で環境アセスが実施されており、事業許可の前提に位置づけられている。また、環境アセスにおける住民参加については、かつてアジア諸国ではきわめて立ち遅れている

との一般認識があった。最近では、参加方法に違いはあるが、ともかく環境アセスの手続きの中にこれを組み込む傾向が強くなってきた。他方、中国のようにそうでない国もある。また、前項で見た韓国のように、環境アセス書を作成する前に協議手続きを採用している国などは注目される例である。

#### 4. アジア諸国の環境アセスに関わる問題点について

環境アセスは多岐の領域にまたがった制度であり、このためこの制度に係る問題点を網羅的に指摘することは困難であるが、制度的、手続き的な側面ではしばしば問題となる点を箇条書きにすると、次のとおりである。また、上に述べたように環境アセスではしばしば住民との間に摩擦が起きているが、なぜ対立が生じるのかについても若干の検討を行なってみたい。

##### (1) 環境アセス制度運営上の問題点

###### ① 報告書の作成者、作成時期などについて

まず報告書を誰が準備作成するかという点である。また、アセス書を準備作成するために、専門家の資格が必要かどうか、あるいは登録制度が必要かどうかである。

また、アセス書の作成時期と方法、内容については、計画や政策の早い段階から環境アセスの結果を取り込めるかどうか、アセスの予測・評価の項目および手法は、対象事業ごとに担当の省庁が決めているかどうか、あるいはいわゆる代替案方式を採用しているかどうかなどの問題がある。

###### ② 環境アセスの対象事業について

環境アセスの対象は官民すべての事業に及ぶかどうかである。また、対象事業の内容は細かく規定されているか、あるいは緩やかに規定されているかどうかである。環境アセスの実施に関する免除(規定)はあるか、あるいは環境アセスの実施に関して、行政機関の側に広い裁量範囲が認められているかどうかも重要である。

### ③ 報告書の審査方式について

誰が報告書を審査し、これを決定するかである。例えば環境を主管する行政官庁が審査し、最終的な判断をするのか、あるいは各省の主務大臣かである。また、これらのアセス報告書を審査するために、第三者機関として学識者等を含めた審査委員会が設置されているかといった点も重要である。

### ④ 環境影響アセスに対する不服の場合や違反に対する処罰規定の有無について

環境アセスの決定に対して不服の場合に、行政上の不服申立および裁判上の申立がどのように認められるかの問題がある。また、仮に環境アセスを遵守しない場合に、処罰規定があるのかも問題である。

### ⑤ 費用負担、税制上の恩典について

環境アセスに係わる費用を誰が負担するか、あるいは税制上の恩典を受けられるかどうかの問題がある。

### ⑥ 地方政府との係わり

地方政府に独自の環境アセスの制度を認めたり、あるいは中央の法律が地方の条例制定権などを制限できるかどうかの問題がある。また、中央と地方政府の間の調整、あるいは地方政府間の調整がどのように行なわれるかの問題がある。

### ⑦ 住民参加との関連

住民参加の問題はさまざまなレベルで問題になりつつある。住民参加が認められる場合、環境アセス手続きへの住民の関与方式にはさまざまある。手続の初期段階で住民参加を認めているかどうか、あるいは参加の方法はアセス報告書の縦覧か公聴会によるのか、あるいは住民の意見はどのように吸い上げられるかなどである。

### ⑧ 事後の評価について

環境アセスの評価に関して、事後評価があるかどうか、事後の監視制度はあるかどうかという問題がある。

### ⑨ 情報公開制度などについて



環境アセス制度を実質的に機能させるうえで、情報公開制度などの関連諸制度の整備が不可欠であるが、まだ概して十分ではないという問題がある。

## (2) 環境アセスをめぐる対立——住民参加を中心に

環境問題をめぐる紛争は多くの場合、近隣住民との間で発生する。もちろん「住民」の範囲を一般的に特定することは困難であるが、環境NGOの参加はこの住民の範囲に含めてよいであろう（タイの場合には、環境NGOの登録制の採用とともに、登録されたNGOに対して特別の活動が保証されている）。環境問題が住民参加に関連して議論されることが多いのは、環境変化による影響被害を最も直接的に受けとめるのは、事業の周辺に居住する近隣住民だからである。

環境アセスの実施過程では、行政機関と事業者、あるいは住民との間で、環境保全に対する考え方が一致しないことがしばしばある。この結果、社会的な公害紛争にまで発展してしまうことがある。例えば、大量の住民移転を伴うダム建設などの場合には、事態は深刻である。これには、環境アセス制度そのものの不備の問題もあるが、制度に対する期待が当事者によって本質的に喰い違っていることがその主な原因であると考えられる。環境アセス制度に対する期待の違いは、アジア諸国でも大きな問題として浮上りつつある。ここでは、マレーシアのペナン・ヒルの事例を見てみたい。

最近、マレーシアのペナン・ヒル地区の開発プロジェクトが、住民からの大きな反対を受けて中止されてしまった。このペナン・ヒルでは、環境アセスは実施されたが、最終的にはDOE（環境局）が環境アセス報告書を斥げ、その結果、プロジェクトは中止されてしまった。ペナンのある環境NGOによると、この環境アセス報告書は問題であり、その結論として、「（開発は）比較的狭い地域で行なわれることから考えて、これによる変化は無視できる程度だと考えられる」といった誤解を招きやすくかつ無責任な表現を使っている、この開発が飲料水の取水地域に与える重大な影響を過小評価しているといった科学者からの指摘をも軽視していると批判していた。また、環境ア

セス報告書の作成者は、マラヤ大学内の高等研究所「エコビル・グループ」(Ecoville Group)とされていたが、実際このグループが環境アセスを担当したのではなく、このグループの一員が個人的な作業によってこの報告書を作成したものにすぎなかった等の批判も見られた。<sup>(53)</sup> 事実、約1000名近い開発反対の署名がこのペナン・ヒル・プロジェクトに対して提出されており、マレーシアではこのような方法で開発プロジェクトが中止されたことはきわめて稀なケースであったと述べていた。<sup>(54)</sup>

このような環境アセスに関する事例では、多くの場合開発業者と住民の間の衝突、あるいは行政と住民の間の対立といった構図をとっている。<sup>(55)</sup> この構図は、日本における多くの場合とも共通している。環境アセスに対する期待の違いとは、環境アセスの制度を行政側の意思決定プロセスとして考えるか、あるいは環境保護を実現するための社会的プロセスとして考えるかの違いによるものと考えられる。環境アセス制度を事業実施のための行政の意思決定プロセスと考える場合には、排出基準値などの一定の規制基準を当てはめ、行政による事業実施のための許認可制度の一つとして理解されることになる。このため、住民参加も行政側の必要に応じた限度で実施されるにすぎない。しかし他方、環境アセスを住民にとっての被害影響を最小化するための手法として理解し、被害影響を受ける住民との間のコミュニケーション形成の場として理解する場合には、環境アセスはまさに当該社会の住民との間での社会的な合意形成の場となりえる。このような基本的な立場の違いあるいは環境アセスへの期待の違いによって、対立の種が生まれてしまうものと考えられる。

しかし、これらの両極端な立場を同時に満足させるのは実際上なかなか困難であろう。本来、環境アセスは環境保全を目的としているのだから、各種のプロジェクトから生じる将来的な環境摩擦を予防するために、単なる行政の意思決定プロセスとしてではなく、住民との間での合意を形成するための社会的プロセスと考えるべきであろう。しかし、これを徹底的にすべての環境アセスにあてはめて実現しようとする場合には、一般の人々の参加意識の

レベル差、行政手続の遅れ、費用などの問題が生じてしまうことも考えられる。そこで、環境アセスの問題を当面の課題と、将来的な課題とに分けて、できるだけ環境アセスを社会的プロセスに近づけていくための発展的方向を採用すべきであろう。このための当面の課題としては、環境アセスをできるだけ早い段階に実施することであり、環境への影響を「基本計画」のできるだけ早い段階で把握するように努めることである。また、住民参加を手続き的に保証し、できるだけプロジェクト実施の早い時期からプロジェクト内容を公開して、専門家の参加とともに住民参加の機会を増やすことである。これ以外に、環境アセス以外の支援手段として、情報公開制度、環境アセスへの不服申立の手続き、場合によってはポストアセスの制度も法制化していく必要がある。この意味では、硬直的な環境アセス制度の確立よりは、環境アセスの仕組みそのものを優柔不断に改善しながら、社会的な合意形成のための環境アセスのシステムに徐々に組み替えていくのが長期的に最も望ましいであろう。このような柔軟な制度的対応は、すでに見たとおり、いくつかの<sup>(56)</sup>アジア諸国での頻繁なアセス法の改正にすでに示されている。

ところで、現在の環境問題の対立は、根が深くなってきている。環境問題には、本来の意味の公害問題や環境保全だけでなく、社会文化的な要素も持ち込まれる傾向が強まってきている。したがって、環境アセスの対象範囲は、社会文化的な環境問題にまで拡大しつつある。なぜならば、この社会文化的要素は、住民の社会生活に最も重要かつ密接不可分の要素であるからであり、環境概念の中に包含されていくのが当然の方向であると考えられるからである。

アジア諸国の環境アセスにおける住民参加の制度を見た場合、これが円満に機能している状態だとは必ずしも考えられない。中国の環境アセスでは念頭から住民参加を取り入れていない、フィリピンや韓国では住民参加の制度を改善したことによって、混乱が減少したと説明する。ちなみに、日本の場合には、住民は、意見情報の提供参加者として位置づけられているにすぎず、意見書の提出と知事等が開催する公聴会での意見を述べられるにすぎない

いと考えられている。

例えば、島津氏は、日本の場合に当てはめて、環境アセスの原則として、「学術性」、「中立性」、「透明性」の三つを特定する<sup>(57)</sup>。また、原科氏は、「科学性」と「民主性」の二つを環境アセスの重要原則として主張する<sup>(58)</sup>。特に原科氏のこの「民主性」の原則は、アジア諸国での民主化がまだ発展段階にあることを考えあわせる場合、環境アセスのあるべき姿を検討する上できわめて重要な意味合いをもっていると言わざるを得ない。

#### Ⅳ 環境アセス制度の地域的発展のための制約要因と可能性

環境アセス制度は、現在アジア各国で形成途上の段階にあるものといえよう。先進国間においても、あるいはアジア諸国でも、環境アセス制度の定型といったものを見出すことは難しい。本論ではこれまで、アジア各国が環境アセスの確立過程でさまざまな試みを繰り返してきていることと、実施に関わる問題を抱えていることを見てきた。ここでは、このアセス制度を地域協力の面からさらに後押しできる方向があるのか、またはないのかについて検討を行ないたい。これは次の二つの理由による。第1は、地球環境問題はさておき、アジア地域を見た場合に、この地域が地理的に連続しているために、すでに大気汚染、水質汚染、海洋汚染、有害廃棄物の移動などの分野で環境被害が越境して発生している状態<sup>(59)</sup>があり、環境アセスの地域的対応能力を高める必要があると考えられるためである。第2は、環境アセスの制度を国内的に発展させるための支援を地域レベルでも発展させる必要があるためである。そこで、まず、国際環境法の分野で、環境アセス制度の浸透方向を指摘した一之瀬氏の分類を参照したい。

## 1. アジア地域での環境アセス制度の三つの発展方向

一之瀬氏は、既存の条約や国際文書に基づき、環境アセス制度の導入に関する動きから、次の三つの発展方向を指摘する。<sup>(60)</sup>第1は、環境アセス制度を国内的に導入する国が増えていることであり、かつその内容を国際的に調和・統一させていく動きである（調和・統一型）。第2は、自国の管理・管轄下の活動の環境影響が域外にまで及ぶ場合であり、これに対し域外で自国の環境アセスを実施する場合である（越境型）。さらにこれには、三つのタイプが含まれる。(1)他国に重大な環境影響が及ぶおそれのある活動を行なう場合に、関係国間の事前の通報協議の段階で、環境アセスを実施しようとする場合（通報協議型）、(2)潜在的な被影響国にまで自国国内の環境アセス制度の適用を拡大し、その国の住民に自国内の環境アセス手続きに参加させることを目的とする場合（手続き参加型）、(3)いずれの国家の領域にも属さない国際公域への環境に対して、環境評価手続きを及ぼす場合（国際公域型）である。第3は、対途上国への開発援助等のように、援助国や国際機関等が、環境への影響が予想されるような事業活動を被援助国で実施する場合であり、その事業活動の実施に係わる環境アセスを自ら実施したりあるいはこれに関与したりする場合である（開発型）。

そこで、一之瀬氏が分類した統一・調和型、越境型、開発型の考え方を基礎に、アジア地域における環境アセス制度の発展を検討したい。

第1の発展方向は、国内レベルと国際レベルでの制度的調和統一に向けての方向である。これまで第Ⅰ節と第Ⅱ節でアジア諸国の多くの国で環境アセスの制度が採用されている現状を見てきた。しかも、見直しを行なう段階にある国も多いと言えよう。したがって、アジア地域での環境アセス制度の調和統一に向けての基礎的条件は整いつつあるといえる。

第2の発展方向は、越境型の場合であり、公域を含む国外に環境汚染の影響を及ぼすおそれがある場合の手法の発展である。対外的な関係で通報・協

議、情報提供を行なう場合、自国の環境アセスの手法を域外にまで適用する  
場合がある。これに関して、すでにASEAN諸国間では、1985年の「ASEAN  
自然保全協定」に基づき、通報・協議、情報提供に関する条項を採択し  
ていることを想起できる。しかし、この条約は採択されたが、発効していな  
いため、各国の国内法による対応はほとんど進展していないものと思われる。

第3の発展方向としての開発型に関しては、第1節でみたとおり、アジア  
地域では一定の発展を確認することが可能である。つまり、OECDの勧告な  
どを受けて、日本等の先進国、アジア開発銀行などが開発援助に係わる環境  
配慮の推進に多大な貢献を行なってきたことは明かである。

このように見ると、この分類は、アジア地域の環境アセス制度の発展方向  
についてもおおむね当てはまる。環境アセスの方式が各国で整備され、制度  
的に調和される方向を歩むことは、環境保全の目的にとってきわめて有効で  
あると言えよう。これは環境面の影響を広域的な立場から把握できることを  
意味している。アジア地域における経済活動の拡大とこれにともなう環境へ  
の影響の拡大の点から見て、環境アセス制度分野での地域レベルの国際協力  
は、きわめて有効かつ必要性の高い分野であると考えられる。

## 2. ASEAN地域における環境アセス制度の調和・統一化

環境アセス導入に関して、すでにASEANでは国際協力の具体的潮流が見  
え始めている。1981年のマニラのASEAN環境宣言、84年のバンコクの  
ASEAN環境宣言が環境アセスを優先度の高い課題として位置づけている。  
このバンコク宣言は、ASEANの開発戦略として、環境アセスを通しての環  
境保全を図る必要があると唱えている。特に「環境アセスを実施するための  
手続きシステムを発展」させることを強調しており、このための具体的な政  
策ガイドラインとして、環境アセスの手続きと費用便益手法を適用すること  
によって、官民双方の部門すべてのプロジェクトから生じる環境への悪影響  
を減少させること、および環境アセスを実施するための体系的な手続きを開

発することができることを指摘する。

さらに、ASEAN諸国間で1985年に採択された唯一の地域環境条約である「ASEAN自然保全協定」の第14条は、いかなるプロジェクトを実施するにあたって、自然環境に影響を与えることが予想される場合には、締約国はできるだけ環境アセスを実施し、これを意思決定に組み込むべきとの趣旨の規定を定めており、締約国に対し環境アセス制度の推進を求めている。さらに、同20条は締約国が越境汚染に関しては一般的に受け入れられた国際法の諸原則に従うべきことを規定する。その(3)(a)号は、他の締約国の環境または自然資源に著しい影響が及ぶ可能性のある場合には、環境アセスを実施するように努めるべきことを要求している。ASEAN諸国間で環境分野の一般的な国際協力を推進すべきことは第6章に規定されている。ただし、共通の財産に関しては、第19条(2)(c)号が環境に影響を与える可能性がある場合に、できるだけ環境アセスを実施すべきことを規定する。

また、1994年7月にASEANで採択された「ASEAN環境戦略」においても、その戦略の第1番目に「環境と開発の配慮を意思決定の過程で統合させるため、地域的な枠組みの発展を支援する」と規定して、その具体的行動の第1番目に、「環境アセス手続きの調和に向けて、地域レベルの環境影響評価の主な経験を文書化するための支援を継続する」と示している。さらに、アジア地域における環境アセス制度の継続的な発展を図り、このために各国の環境アセス制度手続きの調和を図るべきだと指摘する。かつ異なった国の環境アセス手続きの研究、共通的な問題点の指摘、制度的調和のための原則提示と環境アセス制度の統一的な枠組みの確立を行なう必要があると指摘する。<sup>(61)</sup>この環境戦略は基本的に環境アセス制度の調和化に重点をあてており、しかも統一化の前提条件とも言える、支援手段、原則確立、統一的枠組みの確立にもその戦略目標を向けている点が特徴的である。

### 3. 制約要因

アジア諸国における環境アセス制度は国内レベルの執行面その他できわめて多くの課題を抱えている。このため一足跳びの統一化の議論は時期尚早と言えるであろう。そこで、制約要因をここで整理しておきたい。

まずASEANを取り上げて、その組織的な枠組みについて簡単に検討したい。ASEANは多様性に富んだアジア諸国から構成されており、ASEANの組織は対外的なレジリエンスの確立、あるいは内部的には緩やかな統合を目指すものであって、基本的には構成国間の法的な拘束を目的とした結び付きではない、あるいはむしろこれには反対の動きがあったことを想起する必要がある。したがって、ヨーロッパでの1985年のEC指令といった形で(62)の全体から個へとといった方法による環境アセス制度の導入方式は、ASEANの場合に当てはまらないであろう。むしろ、ASEANはこの制度の調和化のための前提条件に時間をかけてしかも実質的に達成していく方向を選択するものと考えられる。

環境アセス制度の内容の大半は評価手続きに関するものであり、これまで見たとおり各国で異なった制度的な仕組みが採用されている。各国のこの部分だけを取り上げ、統一的に議論することは困難だけでなく、国の政治的、社会的条件等の相違があり、各国の法制度の成り立ちを無視してしまう危険がある。そもそも環境アセスの前提となる環境問題の所在、あるいはアジア各国の関心およびこれまで行なわれてきた環境問題への対応も国によって異なっている。

さらに、環境アセス制度に対する理解の方法そのものが国際的に統一されているとは考えられない。環境アセスには、技術アセスもあれば、製品アセスもあり、また化学アセスもあると言われている。また、環境アセスには技術重視型、住民重視型などさまざまなタイプが考えられただけでなく、すでに述べてきたように、国あるいは人々によって、アセス制度に対する期待内容



あるいは認識方法も異なっていると考えられる。

アジア諸国の動きを見た場合、すでに見たように多くの国が環境アセス制度の改訂を頻繁に行なってきており、その実施方法をめぐっても多くの課題を抱えているのが現状である。この意味では、環境アセスの制度はアジア諸国ではまだ形成途上にあると言わざるをえない。したがって、それぞれの国でこの評価システムが十分に確立されていない段階では、各国の国内制度を無視して統一化を図ることには無理がある。むしろ、例えば、環境アセス制度の発展を支援するためのインフラの分野（例えば、モニタリング手法の精度向上など）、あるいは土地利用計画などの他の手法との併用といった方法に目を向けた地域協力の必要性が高いといえよう。他方、広域的な環境問題に関しては、越境汚染に関してすでにUNEPなどの国際機関が採択してきた法原則に基づき、各国が通報・協議、情報提供の手法を確保することが好ましい。このためには、環境関連の国際条約へのアジア諸国の加入が大いに促進されるべきであろう。このようにみえてくると、ASEAN地域の環境アセスの協力の現状は、ソフト・ロー分野に限られてはいるが、一之瀬氏が指摘した第1分類の国際環境法の分野で確認されつつある諸原則の国内法化、あるいは第2分類の越境型の分野について、積極的な地域協力の枠組みの進展をさらに期待できるのではないかと考える。

## おわりに

これまで主にアジア諸国の環境アセス制度を諸々の点から比較検討してきた。たとえ一つの国の環境アセス制度を論じるにあたっても多くの論述が必要であるにもかかわらず、きわめて大ざっぱに各国の制度概観を行なった点は反省しなければならない。途上国の環境アセス制度を取り巻く国際的な動きを無視できないと考えたので、これをアジアを取り巻く国際的な動きとして、取り上げた。さらに、特に「ASEAN」について、アジア地域の一事例と

して環境アセス制度の取り組みないし発展方向を検討した。

これらの検討の結果、アジア諸国においては環境アセス制度は国内的にも、地域的にも調和・統一の方向へ大きく歩み出しつつあると考えられる。環境アセス制度の地域レベルの調和・統一化を考える場合、積極的な徴候がいくつか見えている。例えば、(1)国内の環境アセス制度がどの国でも整備されてきていること、(2)先進国と途上国間のこの分野での環境協力の動きが明確になってきていること、(3)対外援助活動・民間投資活動への環境アセスの組み入れが行なわれつつあること、(4)環境アセスのための仕組みを各国比較調査し、広域的な制度原則を検討する調査活動がESCAPなどで始められつつあること、(5)国際機関による制度支援の動きとともに、1985年のASEAN自然保全協定のような地域条約が環境アセス支援を議論し始めたこと、(6)国際金融機関には制度導入に対する積極的な支援の動きが見られること等である。

しかし、ここで環境アセス制度には、もう一つ制度的統一とは異なる逆の発展方向があることに気をつけなければならない。環境アセスの制度は、国際的な統一といった議論とは反対に、国あるいは地方のそれぞれ異なった条件に合わせて多様化しつつ、非定型化していく方向があると考えられる。

というのも、まず第1に、将来、ますますアセスの対象範囲が拡大することが予想される。例えば、アセスの評価対象が、経済社会、文化的な影響の範囲にまで拡大しつつあることがある。また、個別事業の環境影響だけでなく、新しい計画や技術にまで、あるいは総合的・複合的な影響評価を必要とする対象にまで、あるいは現在および将来の蓄積的な環境影響にまで、その評価対象を拡大していく傾向も予想される。さらに、一般の人々の自然環境、社会環境に対する欲求がより高次になればなるほど(例：アメニティー)、環境アセスの対象範囲は、質的にも量的にも拡大、多様化していくであろう。<sup>(63)</sup>

第2に、この環境アセス制度は、制度それ自体の質的な改善を余儀なくされていくであろう。つまり、アセス制度の技術的な性格から、制度の有用性ないしは効率性を高く要求されていくであろうし、また社会的な性格から、

専門性あるいは公平性といった要求も高まるであろう。このように、環境アセスは制度自体の質的な改善をも要求されていくであろう。

次に法制度としての環境アセスの役割を考える場合、環境影響を事前に予防し、環境紛争を事前に斥けて、異なった利害対立の事前調整の役割を引き受けるといった、きわめて伝統的で消極的な役割に限定して考えがちである。しかし、むしろ「環境と開発」に関わる社会的な意思決定プロセスに国民が関与するのを行政の側が支援し、持続可能な社会の形成を国民の自由な判断に任せるといった方向に転換していくことが望ましいと考えられる。したがって、これからの環境アセス法制の役割は、将来の制度内容の変更に対して自由に対処できるような柔軟な制度的枠組みを保証し、かつ「住民参加型」の基本的立場に立って、住民の自主決定権に「環境と開発」の選択をゆだねるような仕組みを支援するものでなければならない。

民主化の発展過程にあるアジア諸国は、このように大きな期待を担った環境アセス制度を、適切に運用し、かつ将来的に発展させていく責任を担っている。そこで、前にみたような島津氏の環境アセスメントの3原則である「学術性」、「中立性」、「透明性」といった原則をどこまで、現在の発展途上にあるアジアに当てはめて議論ができるのかといった実際上の問題にぶつかる。しかし、すでに見たとおり、アジア諸国では市民の参加制度を環境アセス制度に導入した結果、むしろ紛争解決に役立ったとの報告が、韓国、フィリピン、インドネシアなどの各国から寄せられている。この点は、むしろわれわれにとって大いに学ぶべき教訓である。これからのアジア諸国にとっての環境アセスの課題は、原科氏の言われるような「民主化」原則の理解の仕方そのものでありと考える。今後アジア諸国の環境アセス制度がそれぞれの国の民主化過程の中でどのように理解されあるいは組み替えられていくかについて、注目していきたい。

#### 注

- (1) 本文中では、議論の都合上、台湾なども「国」、「諸国」と一括して呼ぶことにす

る。

- (2) 例えば、イギリスではガイドラインに基づき、ドイツでは1990年の環境影響評価法で、カナダでは84年の環境影響評価指針令で実施されている。
- (3) 環境と開発に関する世界委員会（WCED）『私たちの共有の未来（Our Common Futures）』福武書店 1987年。
- (4) 『環境白書 平成6年版』11ページ。坂口洋一『地球環境保護の法戦略』（青木書店 1992年）によれば、「環境影響評価とは、環境に影響を及ぼすおそれのある意思決定をする前に、あらかじめ環境の現状を調査し、各種の代替案を想定し、環境に与える影響の予測と評価の比較検討を行ない、環境に配慮した適切な意思決定（行動）を選択する制度である」と定義されている。山村恒年『自然保護の法戦略』（有斐閣選書 有斐閣 1990年）では、環境アセスメントとは「良好な自然を確保するために、病んでいる組織の意思決定の治療薬」であり、必要とされているのは、病を根底から治すような健康管理制度としての環境アセスメントであり、一時しのぎの「痛み止め」ではないとされている（309ページ以下）。また日本の問題点として、「その計画の大部分は各省庁別の縦割計画。横の調整が不十分である。計画の前提となる調査も不十分。代替案の検討、比較評価を欠く。また、情報収集のための住民参加を欠くなど、アセスメント型ではない」と指摘する。また、*Environmental Impact Assessment: An Inquiry into Operational Aspects, Proceedings of the Training Workshop on Environmental Impact Assessment in Thailand 13-17 1989, Bangkok (ESCAP-Environment and Development Series)* によれば、環境アセスの目的と長所には、3点があると指摘する。①予定プロジェクトの潜在的な環境影響の可能性を予見すること、②意思決定者に対し適時の情報を提供できること、③環境アセスをプロジェクト計画に取り込むことによって、環境に適したプロジェクトを実施できること、である。
- (5) アジア地域の環境問題の広域化と地域協力の現状に関しては、作本直行・井上秀典「環境法分野におけるアジアの地域協力」（野村好弘・作本直行編『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 1996年）参照。
- (6) 環境アセス制度に関する国際協力を論じたものは少ない。例えば、服部礼二他「環境保全の国際協力にみる東南アジア諸国への貢献」（『公害と対策』1986年1月）。
- (7) 環境関連の国際条約・宣言で、環境アセスに関連するものとしては、国連海洋法条約（1982年）、越境環境影響評価条約（92年）、南極条約議定書（91年）、生物多様性条約（92年）、気候変動枠組み条約（92年）、世界資源憲章（82年）、ECE・ベルゲン宣言（90年）、森林原則声明（92年）がある。アメリカとカナダとの二国間では「米加大気質協定」（91年）がある。

- (8) 岩間徹・磯崎博司・井上秀典共編『国際環境条約集』第一法規 1995年。
- (9) Goals and Principles of Environmental Impact Assessment (Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP, 17 June 1987.
- (10) UNEP, Environmental Impact Assessment: Basic Procedures for Developing Countries, 1988.
- (11) *Environmental Impact Assessment: An Inquiry* ..... (ESCAP 報告書), ならびに State of Environment in Asia and the Pacific 1990, ESCAP もアジア地域における環境アセス制度の発展状況を分析している。この報告書は, ESCAP から公式に1992年 UNCED に対し提出されたものである。
- (12) 拙稿「アセアン自然および天然資源の保全に関する協定に関する問題点と課題」(安田信之編『ASEAN法』アジア経済研究所 1986年)。また, ASEAN から, これまでの行動計画 ASEAN Environment Programme (ASEP) を引き継ぐ, 『ASEAN 環境戦略』(ASEAN Strategic Plan on the Environment, ASEAN, 1994) がある。
- (13) ADB, *The Environment Program: Past, Present & Future*, 1994.
- (14) この1991年の指令書は, 81年の「環境影響評価業務指令書」を改訂したものである。また, 世界銀行からは, 「アジアの環境戦略に向けて」と題する報告書が発表された。この報告書は, その中で, アジア地域での環境アセス実施の能力向上に関して, 次のように述べている。「世界銀行のプロジェクト管理や借り入れ国の役人に対し, きめ細かい環境アセスの訓練を施す必要がある。世界銀行の貸付に関連しているかどうかを問わず, 借り入れ国の主だった機関の環境アセス能力を向上させることが重要な長期目標である」(原書名: Carter Brandon, Ramesh Ramankutty, *Towards an Environmental Strategy for Asia*, 1993, (World Bank Discussion Paper 224)。
- (15) *Environmental Assessment Requirements and Environmental Review Procedures of the Asian Development Bank*, Office of the Environment, 1993.
- (16) 原科幸彦『環境アセスメント』放送大学教育振興会 1994年によれば, 1993年時点でアセス関連条例または要綱を制定している自治体数は42に達する(145ページ)。また, 日本のアセス件数は, これまで閣議決定によるものと自治体によるものを合わせて, 1600件以上に達している(14ページ)。
- (17) 原田尚彦「環境影響評価——法制化の行方——」(『ジュリスト』[増刊総合特集] 1979年) 134ページ。
- (18) 海外経済協力基金『環境配慮のための OECF ガイドライン』(第2版) 1995年8月。
- (19) 各国の環境影響評価制度の一般的な採用状況と概要については, すでに, 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 1996年に発表された各報告書の国別環境アセスの資料を参照。しかし, その後の各国環境アセス制度の法改正等はこの本文中で紹介する。

- (20) 日本で, アジア諸国の環境影響評価制度の調査を行なった主な報告書として, 国際協力事業団『アジア太平洋地域の環境影響評価 (EIA)』(1989年), 海外環境協力センター『環境配慮解説書作成のための委託調査報告書』(89年) など, 海外経済協力基金の各国『環境プロフィール』など, 環境庁企画庁政務局環境影響評価課『諸外国の環境影響評価制度概観調査結果報告書』, 同『諸外国の環境影響評価制度整備状況調査結果報告書』他 (95年), 加藤雅信「アジアの環境法——環境影響評価制度を素材として——」(『法政論集』〔名古屋大学〕第132号 1990年) 81~124ページがある。
- (21) これらの対象国以外の台湾では, これまで長い間, 環境アセスは法案レベルで議論されてきたが, 1993年12月に環境アセス法が制定され, 94年1月から正式に施行されることになった。なお, 香港では, 環境アセス制度は法律に依拠していないが, ガイドラインに基づき実施されている。環境アセスは公共部門と民間部門のプロジェクトに対し行なわれ, 民間プロジェクトに対しては Advice Note 2/90により審査手続きが行なわれ (なお, Note 3がすでに公布されたとの話もある), 公共部門のプロジェクトに対しては, *Land and Works Branch Technical Circular No. 9/88*に基づき, 同様の審査手続きが採用されている。環境アセスメントに関して一般人との協議制度は認められていない。これは, 香港が実践主義的な考え方に立っているためとされている。なお, ベトナム, 南アジア諸国の整備状況に関しては, 上記の注(9)の報告書参照。
- (22) 1993年の環境保護局法規司発行の『環境保護法規集編 第2集』によると, 本文の関連法規以外に, 次の規則等が制定されている。「建設項目環境保護設計規定」(1987年3月, 国家計画委員会國務院環境保護委員会公布), 「関連建設項目環境管理問題的若干意見」(1988年3月, 国家環境保護局), 「建設項目環境影響評価証書管理弁法」(1989年9月, 国家環境保護局), 「建設項目環境保護管理程序」(1990年6月, 国家環境保護局)。
- (23) 環境庁企画調整局環境影響評価課『諸外国の環境影響評価制度詳細調査結果報告書』1995年 327ページ参照。なお, 英文で中国の環境影響評価制度を解説した資料として, 次の資料がある。*Related Laws and Regulations for Environmental Impact Assessment in China*, China International Consulting Corporation, Beijing, 1992, 11p.
- (24) 環境庁企画調整局環境影響評価課『諸外国の環境影響評価制度……』325ページ。
- (25) 環境基本法制定の背景, 制定経緯, 内容に関しては, 拙稿「韓国の環境基本法制

定の周辺』（『アジアトレンド』〔アジア経済研究所〕1993年）参照。

- (26) Ministry of Environment, Environmental Protection in Korea 1994. 213p.
- (27) 環境庁企画調整局環境影響評価課『諸外国の環境影響評価制度……』348ページ。
- (28) Ministry of Environment, *Environmental Protection* …… , p.217.
- (29) Ministry of Human Settlements, National Environmental Protection Council, *Environmental Impact Assessment*, 1983.
- (30) 田中研一『国別環境情報整備調査報告書（フィリピン）』国際協力事業団企画部 1992年 97ページ以下。
- (31) 同上報告書 91ページ。
- (32) Amado S. Tolentino 氏からの資料提供（*Enforcement of Environmental Law in the Philippines*——この資料は、アマド・S・トレンチーノ『発展途上国環境問題総合研究報告書：海外共同研究（フィリピン）——フィリピンにおける環境法の適用とその課題——』（英文）として、1995年にアジア経済研究所の所内資料として印刷された）とコメントの他、同Amado, *Philippine Environmental Law in the Philippines*, UP, 1993などを参照。
- (33) アマド・S・トレンチーノ 同上報告書 43ページ以下。
- (34) 同上報告書 22ページ。
- (35) Environmental Impact Assessment (EIA), *Procedures and requirements in Malaysia*, Department of Environment, 1994.
- (36) マレーシアのDOEが作成した、Handbook of Environmental Impact Assessment Guidelines, 1987である。
- (37) この資料は、環境局の*Berita EIA*の1991年6～12月号に基づいている。
- (38) 拙稿「シンガポールの環境法と行政制度」（野村・作本編『発展途上国の環境法——東アジア——』）。
- (39) Foo Kim Boon, “The Rio Declaration and its Influence on International Environmental Law,” *Singapore Journal of Law Studies*, 1992, pp.347-364.
- (40) 拙稿「シンガポールの環境法と行政制度」。
- (41) *Proposed Golf Course at Lower Pierce Reservoir: An Environmental Impact Assessment*, 1992.
- (42) シンガポール大学法学部Koh Kheng Lian教授、およびLye Lin Heng教授のコメントなどによる。
- (43) タイ国のOEPPの環境審査課でのヒアリングおよび資料提供による。
- (44) 1995年11月のOEPPなどでのヒアリングによる。
- (45) インドネシア語の Analisis Mengenai Dampak Lingkungan（環境影響評価制度）の略語である。

- (46) 詳細は、野村・作本編『発展途上国の環境法——東南・南アジア——』表6—7参照。
- (47) Bambang Purwono, “Environmental Impact Assessment in Indonesia: process, Procedure and Progress, A paper presented to the Workshop on Environment Impact Assessment with particular focus on International Cooperation,” 1994. 9.5-9.7.
- (48) BAPEDAL, *A Guide to Environmental Impact Assessment Guide*, 1994, p.8.
- (49) World Resources Institute, *Strengthening EIA Capacity in Asia: Environmental Impact Assessment in the Philippines, Indonesia, and Sri Lanka*, 1995, 10p.
- (50) この点で、ESCAPの報告書, *Environmental Impact Assessment: A Management Tool for Development Projects, Proceedings of the Training Workshop on Environmental Impact Assessment in Thailand, 15-19 August, 1988* (Bangkok), および ESCAP, *State of Environment in Asia and the Pacific 1990*, ならびに環境庁企画庁政局環境影響評価課『諸外国の環境影響評価制度概観……』が参考になる。
- (51) 上記(43)と同じく、1994年10月のタイでのOEPP環境審査課でのヒアリングによる。
- (52) ここでは、*Environmental Impact Assessment: An Inquiry into Operational Aspects ……* (ESCAPの報告書)を参照している。
- (53) Consumer’s Association of Penang, Friends of Penang Hill, *Penang Hill: the need to save our natural heritage*, 1991.
- (54) マレーシア環境局 (DOE)でのヒアリング、および同局での環境アセス報告書等の資料による。
- (55) アジア諸国での他の公害訴訟・紛争の事例については、アジア経済研究所の「発展途上国環境問題総合研究報告書 各国編」(中国、台湾、フィリピン、タイ、インドネシア)を参照。
- (56) 島津康男氏は、日本のアセスでは、「本家のアメリカがもっていた『合意形成』のための社会システムとしての意味を取り込まなかった」と指摘する(『グローバルネット』第55号 1995年6月 6ページ)。
- (57) 島津康男「環境アセスメントの見直しを——なぜ、どこが問題か——」(『環境情報科学』第22—1巻 1993年) 42ページ。
- (58) 原科『環境アセスメント』29ページ。
- (59) 作本直行・井上秀典「環境法分野におけるアジアの地域協力」参照。
- (60) 一之瀬高博「環境影響評価：解説」(地球環境法研究会編『地球環境条約集』19



93年) 82～83ページは、条約や国際文書の中で、環境影響評価の目的や機能に関する発展的な特徴を、これら三つの方向として指摘する。また、同氏が詳細に論じたものでは、『国際的な環境影響評価のしくみとその特徴』（『環境研究』No.89 1993年）13～25ページがある。

- ⑥1) 『ASEAN 環境戦略』26ページ。
- ⑥2) 拙稿「ASEAN自然および天然資源の保全に関する協定に関する……」参照。
- ⑥3) 三本木健治「環境影響評価の周辺問題研究の動向」（『レファレンス』第525号 1994年10月）が、論文中で紹介する一つの研究動向に関する論文。仮に、トータル・アセスメントという考え方に立った場合には、社会的影響評価のみならず、リスクおよびテクノロジーアセスメントにまでその対象範囲を拡大していくことが予想されている。イギリスのデビッド・コープとピーター・ヒルズが発表した『計画過程における環境影響評価の役割』（1988年）と題する著書の中の1章が「トータル・アセスメント」の議論であるとされ、「技術的、社会的、経済的、政治的、疫学的その他の要素を、物理的な環境影響に一体化した包括的な評価」を意味すると紹介されている。