

2. 環境アセスメント制度の発展経緯と国際的な対応状況

2.1 環境アセスメントの歴史的発展

環境アセスメントはアメリカで導入されて以来、多くの国々で対応が図られるとともに開発途上国への持続可能な開発支援において国際的な取組みが進められている。また近年では、政策立案等に環境アセスメントの思想を導入する戦略的環境アセスメントの実施例が見られ始めている。

制度の始まり

環境アセスメント(EIA)制度を最も早く導入した国はアメリカである。1962年、レイチェル・カーソン女史による「沈黙の春」が出版された頃からアメリカ国内では環境問題に対する社会的関心が高まり、1960年代後半には環境保護運動が盛んになった。このような社会背景を反映して、1969年に国家環境政策法(NEPA)が制定され、大規模プロジェクトにおける環境配慮を求める環境アセスメント制度が法制度として世界で初めて導入された。NEPAに基づく制度は米国外にも影響を与え、ヨーロッパやアジア諸国における環境アセスメント制度導入へと波及していった。アメリカに続いて環境アセスメント制度を整備した国として、オーストラリア(1974年)、タイ(1975年)、フランス(1976年)、フィリピン(1978年)、イスラエル(1981年)、パキスタン(1983年)などが挙げられる。

環境アセスメントは、その実施時期が政策段階やプロジェクト計画段階等早ければ早いほど好ましいと一般に言われている。しかし実際には、実施時期や対象範囲及び手続きなどは、アセスメント制度を導入している国々や機関によって異なり、各々特色を有している。

国際的な取組み

国際的な取組みについては、次の4区分がある。

- 1) 国際条約・議定書等、法的な拘束力を有する国際文書、
- 2) 国際機関の決定・勧告・宣言等、法的な拘束力を有しない国際文書、
- 3) 開発援助に際するガイドライン等、
- 4) 海外でのプロジェクト活動に際してのガイドライン。

1980年代は経済協力開発機構(OECD)、欧州共同体(EU)を始めとする国際機関がとりまとめた各種勧告に先導される形で環境アセスメントが広く世界に定着していった。

【条約】

環境アセスメントに関する規定を有する国際条約・議定書としては、国連海洋法条約(1982)以外は1990年代に締結されたものが多く、越境環境アセスメント条約(1991)、環境保護に関する南極条約議定書(1991)、生物多様性条約(1992)、気候変動枠組み条約(1992)などが挙げられる。

国連の対応

【UNEPの対応】

国連の活動としては、まず1982年に「世界自然憲章」が国連総会で決議され、その中で自然に対する悪影響を最小化するために環境アセスメントが確保されるべきこと、全ての計画の基本的要素のなかに自然に対するアセスメントを含むべきこと及び公衆に公開し協議すべきことが述べられた。これを受けて国連環境計画(UNEP)は、1984年に環境アセスメント専門家会合を設立し、環境アセスメント推進を図るための共通のガイドライン、基準及びモデル法制度等の検討を行い、1987年に「環境アセスメントの目標と原則」を採択した。ここでは、各国における環境アセスメント制度手続きの導入と促進、及び計画活動が他国へ重大な越境影響をもたらすおそれのある場合における国家間の手続きの開発の促進を目標として、13の原則が定められた。

国際機関の 取組み

【OECD の対応】

1974 年の OECD の「環境政策に関する宣言」は、環境アセスメントを取り上げた国際的文書の中では最も初期のものとされる。これは、1972 年の国連人間環境会議を受けて、OECD 加盟国政府が各国の環境政策の方向性を示したものであり、宣言の第 9 項目において、公共及び民間の重要な活動が環境に与える影響を事前に評価することは不可欠であるとした。環境アセスメントの手続きに係る事項に触れている勧告・宣言等の中で最も古いものは、1979 年の OECD の「環境に重大な影響を及ぼすプロジェクトのアセスメントに関する勧告」であり、ここで、加盟国における環境アセスメント手続きの内容を 8 項目にわたって勧告した。

また、1983 年に環境委員会の下に「環境アセスメント開発援助」特別グループが発足し、開発援助委員会(DAC)との密接な連携を図りながら EIA 手続き、方法及び実施体制のあり方等の検討が行われた。1985 年には、開発援助プロジェクトやプログラムについて環境アセスメントを実施すること及びその対象となる例を掲げる「開発援助プロジェクト及びプログラムに関する理事会勧告」が採択され、1986 年には、環境アセスメントの手続きと組織体制等について「開発援助プロジェクト及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」が採択された。更に、1989 年には、二国間及び多国間援助機関におけるハイレベルの意思決定者のためのチェックリストが作成され、理事会勧告として出された。これら 3 つの勧告を踏まえ、DAC は、1991 年に「国別環境調査及び戦略のための実施規範」、「開発プロジェクトに係る環境アセスメント実施規範」、「開発プロジェクトに伴う立ち退き及び開発援助機関のためのガイドライン」及び「地球環境問題に関する援助機関のためのガイドライン」を採択した。

【EU の対応】

1985 年、環境アセスメントに関する EC 指令が採択された。この EC 指令は、環境に対して重大な影響をもたらすおそれのあるプロジェクトの実施については、公的に同意する前に一定の環境アセスメントを行うことを定め、その実現のために環境アセスメント制度を 1988 年までに導入することを加盟国に求めた。これを受けて、1985 年以降は EU 加盟国を中心としてヨーロッパ諸国での環境アセスメント制度の整備が進んだ。

その後、各国においてバラバラな対応が進行したため、1995 年 12 月に EU 環境大臣会合で改正案が合意に達し、1998 年 1 月に施行されている。

また、1993 年に策定された「第 5 次環境行動計画 持続可能性の実現に向け

て」の中で、開発許可の決定の枠組みとなる基本計画及び実施計画を採用する以前の段階で、すなわち政策立案の最初から政策実施の段階に至るまで環境配慮を確実にすることにより、環境保護をこれまで以上に高いレベルで実施する、いわゆる戦略的環境アセスメントの導入が検討されている。1997年には「環境における計画段階での影響評価に関する指令のための委員会提案」が提出され、現在採択にむけての協議が続いている。

開発援助機関 の取組み

【WB】

開発援助機関の取組みとして代表的なものは、途上国の開発プロジェクトに対して貸付け・融資等を行う世界銀行である。1984年に採択された世界銀行の「環境に関する政策及び手続き」では、プロジェクトの特定及び準備という初期段階で環境に関する考慮が取り入れることが述べられている。また、計画されたプロジェクトに係る環境アセスメントを実施するための方針と手続きを世界銀行の職員に示すため、1989年に環境アセスメントに関する業務指令書(Operation Directive : OD)を作成するとともに、そのガイドライン(Environmental Assessment Source Book)を定め、セクター別のマニュアル化をはかった。同指令書は、1991年に独立の業務指令書4.01となり、さらに1998年に改定された。1999年1月には、これまでのODの集大成として「運用政策(Operational policies 4.01, OP)」「銀行手続(Bank Procedures 4.01, BP)」「よき実践(Good practices 4.01, GP)」の3種類の業務指令を発行した。(資料3参照)

【JICA】

先のOECD勧告を受けて、我が国の国際協力事業団(JICA)では、海外経済協力基金(OECF)と協力しつつ、1988年に「分野別(環境)援助研究会報告書を取りまとめた。その後、本報告書を踏まえて、開発調査に係わる20分野にわたるガイドラインを作成している。(5.2節及び資料4参照)

【JBIC】

前身である海外経済協力基金(OECF)時代の1989年に「環境配慮のためのOECFガイドライン」を作成している。このガイドラインは1995年に改定され、1997年より第2版が適用されている。なお、OECFは、1999年10月1日に日本輸出入銀行と統合して国際協力銀行(JBIC)となったことから、新たな環境ガイドラインの策定に取り組むこととしている。(5.3節及び資料5参照)

地球環境問題 の顕在化と 日本の対応

1990年代に入ると、オゾン層破壊、地球温暖化、酸性雨等、地球環境問題に関する認識の高まりを背景として、1992年にブラジル、リオデジャネイロにおいて国連環境開発会議が開催され、持続可能な開発の実現に向けてアジェンダ21が採択された。これを受けて、我が国においても1993年に従来の公害対策基本法に代わって環境基本法が制定され、1997年に環境アセスメント法が成立した。

開発途上国の 取組み

開発途上国では、アジア諸国の取組みが早くから進み、多くの国々で1980年代に制度化を終えている。一方、中南米諸国は、1980年代の後半から法制化の動きが始まった。アフリカの開発途上国では、法制化の動きはまだ広がっていない。1996年の環境庁調査によれば、現在50ヶ国以上が環境アセスメント関連法制を備えていることが確認されている。

戦略的環境ア セスメント(SEA)への 流れ

近年、カナダ、オランダ、デンマーク等の諸国では、政府機関が行う各種の政策立案、計画策定等についての環境アセスメントの重要性が認識されつつあり、戦略的環境アセスメント(Strategic Environmental Assessment)の概念のもとで、その実施例が見られ始めている。EUは、「第5次環境行動計画 持続可能性の実現に向けて」(1993)において、欧州共同体の政策、立案に環境への配慮あるいはアセスメントを組み込むという方針を示し、1996年に「基本計画及び実施計画の環境へのアセスメントに係わる指令案」を提案し、現在検討が行われている。

また、我が国においても環境アセスメント法の国会決議の際に附帯決議の1つとして「上位計画や政策における環境配慮を徹底するため、戦略的環境アセスメントについての調査・研究を推進し、国際的動向や我が国での現状を踏まえて、制度化に向けて早急に具体的な検討を進めること。」が付された。

2.2 各国の環境法にみるアセスメントの対応状況

先進国

【アメリカ】

国家環境政策法(NEPA, 1969)において、環境アセスメント制度が導入された。NEPAには、基本的事項のみが定められ、詳細な制度の内容は1978年に策定された国家環境政策法施行規則に規定されている。NEPAの手続きは、プロジェクトの決定のみではなく、法案の提出などの行為についても、EIAの対象となりうること(SEA)、環境アセスメント書の作成主体が連邦機関であることなど、他の主要諸国の制度にみられない特徴を有している。

【カナダ】

1973年に閣議決定によって導入された。その後1992年に「カナダ環境影響法」(CEAA)が成立し、1995年1月から施行されている。CEAAの手続きでは、あらかじめ指定された既存の評価書を活用して簡易な評価を行うクラス・スクリーニング手続、評価書の内容を第三者たる調停人や委員会のもとで検討する公開審査(public review)手続、評価書等の関連文書・情報を公開する公開登録台帳の設置、公衆参加を促進するための基金創設などに特色がある。

【イギリス】

地域の土地利用計画の策定、それに基づく開発規制等の事務は、都市・農村計画法により、地方自治体が行っており、同法の規則にEIA手続が定められている。一方、幹線道路、発電所等のプロジェクトについては、幹線道路法、電力法等のそれぞれの法律に基づき、中央政府が自ら許認可事務をおこなっており、これらのプロジェクトに係るEIAの手続きは、それぞれの法の規制に位置づけられている。これは、国と地方にまたがる許認可の体系を維持する観点から、それぞれの個別法においてEC指令に対応することとされたためである。最も実施件数の多い都市・農村計画法規則に基づくEIA手続では、開発規制に携わる地方計画庁としての地方自治体の役割が大きく、プロジェクトを実施する者と地方計画庁が初期段階から柔軟に連携を図りつつ手続を進める点が特徴である。

【オランダ】

EC指令を受けて、環境政策に関する許認可等の規定を集成する形で作成されている「環境管理法」の一部としてEIA制度が規定された。1987年には、対象プロジェクト・許認可等を定める環境アセスメント令が制定され、同年から運用が開始されている。オランダの制度では、各プロジェクトごとに調査等の範囲を示すスコーピング・ガイドラインが公衆の関与のもとに作成されること、評価書の情報の十分性を審査するために独立のEIA委員会がおかれていること等に特徴がみられる。1994年には、環境管理法、環境アセスメント令が改正され、対象プロジェクトの絞り込みを行うスクリーニングの手続きが導入されている。

【フランス】

1976年の「自然保護法」及び1977年の同法施行令によって初めてEIA制度が導入された。これはヨーロッパで初めての環境アセスメントに関する法制度である。フランスの制度では、公共プロジェクト、公共機関の許認可が必要となる民間プロジェクト及び都市計画を対象とし、手続きを免除するもの、簡易な環境アセスメントを求めるもの及び詳細な環境アセスメントを求めるものに分類されている。

【イタリア】

EC指令を受け、「環境省設置法」(1986)にEIAが規定され、1988年に一定のプロジェクトに対しEIAを義務づける「環境適合性規則」が整備された。イタリアの制度では、調査実施についてのプロジェクトを実施する者からの通知をもとに初期的な調整が行われること及び環境アセスメント書の技術的な事項を審査するための独立した委員会が置かれていることが特徴的である。

【ドイツ】

1975年に「連邦の公の措置の環境アセスメント原則に関する閣議決定」が行われ、各種計画確定手続き及び個別の許可手続きにおいて環境影響が考慮された。その後、EC指令に対応するために法律が必要となり、1990年に「環境アセスメント法」が制定された。この法では、対象プロジェクトとEIA手続きが規定されているとともに、それらを個別法の許認可手続きに組み込むことが規定されている。

出典：環境アセスメント制度総合研究会 「環境アセスメント制度の現状と課題について」(1995)

開発途上国

【中国】

1979年に公布された「環境保護法（試行）」において、すべての建設プロジェクトについて環境アセスメントを行われなければならないことが規定されている。1981年には「基本建設項目環境保護管理弁法」が制定され、EIA手続きが具体的に規定されることとなった。中国の制度では、公衆関与の仕組みが法制度上に設けられていないこと、資格を有する環境アセスメント実施組織が環境アセスメントの作業を行うこと、小規模なプロジェクトについては簡易な環境影響報告書の記入で足りることなどに特徴が見られる。

【フィリピン】

環境管理局(EMB)と環境自然資源省(DENR)の地方支部が第一に責任を有する。環境的に重要なプロジェクトや、環境的にセンシティブな地域で実施されるプロジェクトが評価の対象となる。EMBによる許認可を得ないでプロジェクトを実施することはできない。EIAプロセスの一部としてプロジェクト概要と環境影響報告書の2種類の文書が作成される。プロジェクトの代替計画は重視されない。プロジェクトが大規模であったり、その場所が特にセンシティブな地域である場合は、公聴会が実施される。プロジェクトが認可されると、EIAの提言の遵守状況をDENRの地方部局のチーム(プロジェクト計画者、地域共同体及びNGOの混成)がモニタリングを行う。

【インドネシア】

環境アセスメント制度は、AMDAL-Analisis Mengenai Dampak Lingkungan - として知られ、その全体的な管理は環境影響管理庁(BAPEDAL)によって行われている。1993年に環境アセスメント手続きは簡略化され、新法規のもと、AMDAL委員会には多くのNGOの代表が加わり、地方の計画プロジェクトにも調査範囲を広げ、手続きもスピードアップした。また、EIA手続きを監督するBAPEDALの責任も増大し、1987年以降に実施されたすべてのプロジェクトに対して調査することが必要となっている。委員会の裁量において一般市民の参加がEIAのどの段階でも認められており、政府機関は一般市民に対して情報を公開するよう求められている。

【スリランカ】

1988年に国家環境法が修正され、環境アセスメントに関する法規を規定が加えられた。環境庁は、ガイドライン、プロジェクトの選択及びアセスメントに関わる様々なプロジェクト認可機関の調整について責任を有している。手続きには、公聴会、認可の公告、成功しなかったプロジェクトに対する訴えについての規定が含まれている。

【タイ】

1975年国家環境質法が制定され、1978年の改正により環境アセスメント制度が定められた。また、1987年に科学技術エネルギー省告示により、対象プロジェクトが定められた。1992年には新しい国家環境質法が制定され、環境アセスメントのプロセスが詳細に規定されるとともに完了までの期間が短縮された。政府のプロジェクトで内閣の承認を必要とするものについては、提案者が環境アセスメント報告書を作成し、国家環境委員会に提出する。報告書は同委員会及び環境政策計画局が審査を行い、プロジェクトの承認に係る意思決定を行う。内閣の承認を必要としない公共もしくは民間のプロジェクトについては、提案者は環境アセスメント書を環境政策計画局に提出し、同局の審査を経て国家環境委員会に提出される。

【パキスタン】

1983年に制定された環境保護法にEIA手続きが定められた。しかし実際には同法は実施されていない。1992年になって、法律を実施するための行政機構が整備され始めた。

環境に悪影響を及ぼすようなプロジェクトを計画している全ての者は、そのプロジェクトの計画段階で次の内容を含む詳細な環境アセスメント書を環境保護庁に提出することが義務づけられている。

- A) 計画されている産業活動が環境に及ぼす影響
 - B) 計画されているプロジェクトの環境対策
 - C) 計画されているプロジェクトにおいて不可避な環境への悪影響
- 環境への悪影響を最小限にするためのプロジェクト計画書が講ずる対策

出典：アジア経済研究所「開発と環境シリーズ6 発展途上国の環境法 東南・東アジア」(1994)