

# カナダ国の環境アセスメントに関する予備的考察 – 2012年の制度変化とその後 –

二宮 浩輔

## A Preliminary Study on Canadian Environmental Impact Assessment: Changes to CEAA 2012 and Future Perspective

NINOMIYA Kosuke

### Abstract

The legal framework of Canadian Environmental Impact Assessment (CEAA) was created in 1992 and revised in 2012. The new legislation is currently under way since 2016. Although CEAA2012 seems to have taken a backward step for development friendly society, the proposed new system is taking it back for more environment friendly one by considering early planning, wider scope for sustainability, better governance and effective timeline, public participation and responsible follow-up and monitoring. This paper goes over the development process of Canadian EIA system and tries to find out the significance and the future perspective of the institutional change.

キーワード：カナダ、環境アセスメント、カナダ環境影響評価法、制度変化

key words: Canada, Environmental Impact Assessment, Canadian Environmental Assessment Act (CEAA), institutional change

### はじめに

環境影響評価（環境アセスメント、環境アセス）は、開発事業の内容を決める際に環境に及ぼす影響を事業者自らが調査・予測・評価し、公衆の意見を聴いて環境保全の観点からより良い事業計画を作るための重要な制度である。

カナダにおける環境アセス制度は1973年の閣議決定から始まっており、今日まで40年以上の歴史を持つ。世界で二番目に広い国土に豊かな自然環境を有するカナダでは、1867年の建国直後から漁業法、渡鳥等保護条約法、国立公園法などを制定し環境保護に取り組んで来た長い歴史があるが、<sup>1)</sup> 環境アセスについても上述の制度開始以来、1984年に始まった連邦環境影響評価・審査プロセス（Environmental Assessment and Review Process: EARP）を経て、1992年にカナダ環境影響評価法（Canadian Environmental

Assessment Act: CEAA）が制定されている。また、この法律は2003年と2012年にそれぞれ改定されており、2016年に新たな改定案が提出されて現在審議の途上にある。

本稿では、環境保全に関してこれまで先進的な取り組みを進めて来たカナダにおける環境アセス制度について、1992年のCEAA制定とその後の2012の改定、及び現在検討されている新たな改定案に焦点を当て、関連する文献から現状を明らかにし、その課題についての論点を整理して、今後の制度の改変や効果的な運用を考える上での予備的な考察を試みる。

### 旧来の環境影響評価制度

CEAAでは、事業の特性および環境影響の重大性によって自己管理型（Self-directed assessment）と独立型（Independent assessment）

の2種類の形式で環境アセスが実施される。前者にはスクリーニング式環境影響評価 (Screening) と包括的調査 (Comprehensive Study) の2つの形式があり、後者には調停 (Mediation) または審査委員会 (Review Panel) の2つの形式がある。

アセスの手続きは事業者が主務官庁に事業説明書 (project description) を提出するとことから開始される。事業が除外リスト規則 (Exclusion List Regulations)<sup>2)</sup> および包括的調査リスト規則 (Comprehensive Study List)<sup>3)</sup> で規定されていないことが主務省庁によって確認されれば、スクリーニング式環境影響評価が実施されることになる。スクリーニング式環境影響評価では、スコوپング<sup>4)</sup> の内容に基づいて環境影響評価が行われ、主務省庁によって審査・許認可が行われる。また、必要に応じてモニタリング<sup>5)</sup> や事後調査<sup>6)</sup> が実施される。

主務省庁は、まず、公衆がアセスの進捗および評価プロセスに参加する機会を把握できるように当該事業のカナダ環境影響評価登録 (Canadian Environmental Assessment Registry) を行う。<sup>7)</sup> 次に、事業に対応するクラススクリーニング式環境影響評価書<sup>8)</sup> の有無について環境アセスメント庁 (Canadian Environmental Assessment Agency) に照会し、同評価書が存在する場合は、事業者はその評価書で検討されていない地域特性や累積的影響 (cumulative effects)<sup>9)</sup> の範囲を調査し、対応する評価書が存在しない場合は、事業者はスコوپングの範囲の全調査を実施して、スクリーニング式環境影響評価書を作成する。主務省庁は事業者から提出された評価書案を審査し、その際、専門行政機関から技術的科学的観点からの助言を受けるとともに、必要に応じて公衆からの意見を求めることができる。事業者は審査結果を受けてスクリーニング式環境影響評価書を作成・提出し、主務省庁は事業に対して連邦政府の指示を与える意思決定を行うか、あるいは調停または審査委員会に付託するかを判断する。また、その結果を公衆に告知する。

事業者から提出された事業説明書により当該事業が包括的調査リストに規定されている場合は包

括的調査が開始される。包括的調査では、スクリーニング式環境影響評価よりも詳細な評価が行われる。主務省庁は、スクリーニング式環境影響評価の際と同様に環境影響評価登録を行なって公衆に情報を開示する。続いて、パブリックコメントを募って公衆からの意見を聴取し、それを反映した包括的調査スコوپング報告書を環境大臣に提出する。この際、調査の継続、あるいは調停もしくは審査委員会に付託するかの提言を環境大臣に行う。包括調査の実施継続が決定されたら主務省庁は事業者に包括的調査を依頼する。事業者から包括的調査報告書が提出されたら、主務省庁はそれを環境アセスメント庁と環境大臣に提出し、環境アセスメント庁は、60日以内に審査を行うが、その際、公衆からの意見聴取が必ず行われる。<sup>10)</sup> 環境アセスメント庁は環境大臣に推薦書を提出し、環境大臣は環境影響評価決定文書 (Environmental Assessment Decision Statement) を主務省庁に提出する。主務省庁はそれを受けて事業承認の可否を判断するとともにその結果を公衆に告知する。また、主務省庁は包括的調査を行なった事業に対する事後調査および緩和措置の実施を保証する。公衆の関与の機会はスコوپング報告書の提出時と包括的調査報告書の審査段階の2回設けられている。

スクリーニング式環境影響評価や包括的調査の中で、全ての適切な環境保全対策の実施を考慮しても事業が環境への重大な悪影響を引き起こすことが不確実かまたは引き起こすと考えられる場合、または、事業に対する公衆の関心から判断して詳細な調査が必要であると考えられる場合は調停または審査委員会への付託がなされる。<sup>11)</sup> 環境大臣は、調停か審査委員会のどちらが適切かを決定し付託要項を策定する。その際に、事業の代替手段とその環境影響評価、累積的效果を含めた事業の環境影響、公衆からの意見などに対する考慮が求められる。調停または審査委員会では公開審査が行われ、審査では事業者が環境影響評価書を作成する際の方向性を示すガイドラインが作成され、それに基づいて作成された評価書は委員会と公衆によって審査される。調停者または審査委員

会は、調停報告書または審査委員会報告書を主務省庁および環境大臣に提出し、環境大臣は公衆に告知する。主務省庁は報告書の内容を踏まえて連邦政府からの支援を与えるかの意思決定する。事業に対する事後調査の実施は包括的調査の際と同じく必須であり、適切な緩和措置の実施も保証される。調停または審査委員会による審査では、代替案の検討が義務付けられており、また、公衆関与（Public Participation）の機会もガイドライン案作成段階と環境影響評価書の作成時の2回設けられている。

### CEAA2012の論点と新しい制度への展開

上述のように、これまでの制度では、事業の状況によって多様なアセスのプロセスが準備されており、特に包括的調査、調停、審査委員会による審査では公衆参加の機会が必ず確保され、事後調査も必須となっている。しかしながら、実際に適用されるプロセスのほとんどはスクリーニング式環境影響評価であり、この場合公衆参加は義務付けられておらず、事後調査も任意であるなど、簡易なアセスに止まるのが現実であった。<sup>12)</sup>

#### <CEAA 2012の論点>

2012年の改定では、いくつかの点でさらに大きな制度変化が見られる。<sup>13)</sup> その一つは、アセスの対象事業数とスコープの数である。以前の制度では、除外リスト規則で規定されている事業以外は、原則として全て連邦政府によるアセスの対象となっていたが、CEAA2012では、物理的な活動に関する規制（Regulations Designating Physical Activities）によって指定されるプロジェクトに限定されている。加えて、主務省庁が特に指定する事業に対しては、連邦によるアセスは必要に応じて行われる。すなわち、この改定によってアセスが適用される事業の範囲は以前に比べてかなり減少し、いくつかの事業についてはアセスの手続きを免除されることにもなった。アセスのスコープについても限定的となっている。環境影響に配慮する対象は、魚類と魚類生息域、危険に晒される水生生物、渡り鳥、連邦所有の土地、および先住民族に限定されている。また、当局が

考慮すべき環境状況の変化は、当該事業に関して連邦当局の権限行使に「直接影響を及ぼすかその可能性の高い」場合に限定されており、これは、改定前の制度で、土地、水、空気、有機物無機物、生存する全ての生物と関連する自然システムに対する影響の考慮が求められていたのとは対照的である。この他、CEAA2012では、事業の必要性と代替案検討、および再生可能エネルギーの可能性といった持続可能性や将来世代への影響とも関係する重要な事項が考慮の対象外となっている。

制度変化のもう一つは、手続きの変化である。これまでの制度では、スコーピング式環境影響評価、包括的調査、調停、審査委員会による審査と4種類の手続きが用意されていたが、改定後はスタンダード環境影響評価（Standard Environmental Assessment）と審査パネルによる評価（Assessment by Review Panel）の2種類に縮小されている。また、アセスに関わる連邦政府機関も、それまで関連する多数の機関が関わっていたのに対し、環境アセスメント庁、カナダ原子力安全委員会（Canadian Nuclear Safety Commission: CNSC）、国家エネルギー局（National Energy Board: NEB）および審査委員会のみがアセスに関与することに改められている。また、時間管理（Timeline）については、従来の制度ではスクリーニング式調査では数日から1～2年程度、包括的調査では1～2年、審査委員会による審査は2～3年程度がかかっていたが、新制度では、スタンダード評価が365日以内、国家エネルギー局による評価は18ヶ月以内、審査委員会による審査は24ヶ月以内に終了することが規定されている。州政府や準州政府などの地方機関のアセス制度との棲み分けについては、これまでは連邦政府と地方の両方のアセス制度の対象となる場合はカナダ環境調和包括協定（Canada Wide Accord Environmental Harmonization）によって制度のすり合わせを行うか、連邦環境影響評価コーディネーターを設置して調整が行われ、2つ以上の制度が適用される場合には全ての関連する制度の手続きに従って

環境影響評価が実施され、対応する機関が共同で評価を行うとともに、全ての制度の要求事項を満たすような評価が行われて来た。しかしながら、新制度では、カナダ 環境調和包括協定による調整機能を残しつつも、地方の制度の適用対象の事業は地方政府による環境影響評価をもって代替することとし、それに基づき、地方政府が独自で意思決定ができるよう改められた。

加えて、新制度のもとでは公衆関与の機会が大きく制限されることとなった。既述のように、従来の制度ではケースは少ないものの包括的調査、調停、審査委員会による審査で、公衆関与が必須として義務付けられていたが、新制度では、国家エネルギー局若しくは審査委員会による評価プロセスでは、「当該事業によって直接影響を受けるか、あるいは関連する情報や専門性を有する個人」の関与に限定されることとなった。

#### <新しい制度の論点>

このように、2012年の制度改定では、環境影響評価の対象事業数、スコープ、手続きの面で簡素化が進められており、総じて環境保全から経済成長や開発重視を志向した制度展開が認められる。対象事業の現象や公衆関与に対する制約は重大な環境破壊につながる可能性を有している。しかしながら、2016年にはこれらの点を含めた新たな制度改定の提案が政府からなされており、現在審議が進められている。これらは、本稿執筆時点ではまだ正式な制度化の途上にあり、修正を含め改変の可能性はあるものの、以下にその論点を整理する。<sup>14)</sup>

- 事前段階での戦略的かつ地域的環境アセスの導入により、地球規模での環境問題や事業の累積的影響を大局的に評価し、環境影響評価の視点を提供する。
- 全ての事業に対する早い段階からの計画や関与により、信頼を構築し、効率性を高め、事業デザインを改善し、民間事業者レビュープロセスを通じて次のステップへの展望を示すことができる。
- プロセス全般を通じて、先住民族 (Indigenous peoples) の関与とパート

ナーシップを重視する。

- 公衆関与の機会を増やす。
- 明確でわかりやすい時間管理を行うため、環境影響評価の期限を365日から最大300日とし、審査委員会による審査では24ヶ月から20ヶ月(600日)とする。これらは早い段階からのアセスへの関与によって手続きの効率性を高めることで可能となる。より適切な手続きによってより良い意思決定を可能にする。
- モニタリングと事後調査および法令遵守を強化する。ライフサイクル管理者 (Life-cycle regulators) と許認可機関が地域社会や先住民族と協力することでこのような機能を高める。

#### カナダの環境影響評価制度の変化と今後の展望

1992年の法制化以降とその後の二度にわたる改定(2016年度は提案中)で、カナダ国の環境影響評価制度は大きく変化しようとしている。それらを論点ごとにまとめるとともに今後の展望を整理する。

#### <早い段階でのアセスメント>

2016年提案では、それまでの制度では位置付けられていなかった、早い段階でのアセスの計画や実施が義務付けられようとしている。これは、先住民族、地方政府、公衆、利害関係者が早い段階で話し合うことで、事業によって起こりうる問題を早期に明らかにし、それについて討論することで、より良い事業計画の作成へと導くことを意味している。このような、いわゆる戦略的環境アセスメント (Strategic Environmental Assessment: SEA) のプロセスは、その位置づけやプロセスは各国で異なるものの、日本を含めて多くの国で導入が進んでおり、提案が実現すればカナダでも本格的なアセスの必要性の有無を計画段階において幅広い人々の参加をベースに検討するフェーズが設けられることになる。

#### <ガバナンスの強化>

多くの関連省庁がアセスのプロセスに関与していた当初の制度、また、3つの省庁が関与するよ

う定められていた2012年の制度から、環境アセスメント庁が主として関与する制度に改める提案がなされている。環境アセスメント庁は影響評価庁（Impact Assessment Agency of Canada）と改められ、事業の始まりから終了までを管理するライフサイクル管理官から知見の提供を受けて一元的にアセスのプロセスを管理することになっている。その際、先住民族との話し合いが重視される。関与する省庁を集約することにより、プロセスの効率化とともに影響評価庁を中心とした新しいガバナンスの構築が期待される。

#### <科学的知見の活用>

新しい提案では、事業に関する意思決定は科学的知見やエビデンス、土着的な知見に基づいてなされることが明示されている。これまでの制度の下で、アセスに必要な科学的知見が統一的に整理されていなかった状況を鑑み、情報にオープンにアクセスできるプラットフォームを整備し、内容もより平易な言葉まとめることで、アセスを効率的に進めようとしている。また、先住民族等による土着的な知見が他の科学的知見と同等に重視されることが明確に位置付けられている。環境影響を直接受け、また、地域社会における社会・環境関連情報に最も通じている公衆の声を重視したアセスメントを行うことを強く志向した提案となっており、誰もが理解できる形での情報公開は公衆参加を促す上で重要性が高い。

#### <手続きの効率性>

丁寧なアセスメントは重要だが、必要な開発事業を見極めて、円滑にアセスを実施するための効率的な運用が不可欠であり、そのための適切な時間管理が求められる。アセスに関する時間管理は、CEAA2012でも示されているが、2016年提案ではより効率的なプロセス実現のためのタイムラインの設定となっている。これは計画段階での戦略的アセスメントの導入とも関連しており、早い段階で環境に配慮した計画を策定することでその後の事業段階でのアセスをより効率的に進めようとしている。

#### <持続可能な開発の視点の重視>

これまでの環境アセスが、環境への負の影響を

最小にするためのプロセスと認識されていたのに比べて、2016年提案では、持続可能性の概念を重視し「環境評価（Environmental Assessment）」から「影響評価（Impact Assessment）」へと、より幅広いスコープでアセスを行おうとしている。持続可能な開発には、環境影響のみならず、経済、社会、健康、ジェンダーなど様々なスコープの下での、全体的かつ統一的意思決定が求められる。また、ここでも、先住民族とその権利への影響を含んだアセスとすることが重視されている。これらは、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）で示された多様性を重視する姿勢とも親和している。

#### <公衆参加の重視>

当初の制度では4つのアセスのプロセスのうち3つで義務化されていた公衆参加は、2012年の改定では既述のようにその機会が大幅に削られていた。新しい提案では、早い段階からの包括的な関与と参加のプロセスを通じての合意を確かなものにする、その際、先住民族の権利や関心を一貫して重視することが目指されている。そのため、先住民族を統治する公共機関の積極的な関与と責任が求められている。

#### <事後調査・モニタリングの重視>

新しくライフサイクル管理官が置かれ、プロジェクトの終了までをモニターし管理する責任を負う。影響評価の結果を受けて環境気候変動大臣（Minister of Environment and Climate Change）が発行する意思決定報告書（Decision Statement）に明記された要件に基づき、ライフサイクル管理官は証明、資格、許可などを発行してプロジェクトを管理する。その際、先住民族やその他の地域コミュニティがモニタリングに重要な役割を担う。また、環境モニタリング委員会（Environmental Monitoring Committees）が設置され、追加の科学的知見や証拠を提供してフォローアップのプロセスに信頼を与える。

#### まとめ

カナダ国の環境アセスメントは、2012年の改定によってアセスの対象、スコープ、手続きが大幅

に簡素化されたものの、その後の再改定の議論の中で、持続可能な開発の観点からの新たな制度の枠組みづくりが模索されている。早い段階でのアセス、公衆の参加、環境面だけでなく社会面も含んだ幅広いスコープ、事後調査の確実な実施、そしてよりこれらをより効率的に実施するための時間管理やガバナンスの工夫は、いずれも今日のアセスメントにおいて考慮すべき重要な項目である。

経済開発がもたらす外部費用としての環境・社会影響は、政府が関与する事業に限らず、当該の経済取引に関わる主体によって支払われなければ経済的な公正が保たれない。環境アセスは取引によって生じる費用、しかしながら市場では費用として認識されづらい社会的費用の存在を明らかにし、それらをできる限り小さくしたり、止むを得ず生じる場合は取引に関わる経済主体によって費用が適切に支払われることを支援する制度であると言える。

各国や国際機関など大規模開発に関わる公的機関には、それが適正に行われるための制度づくりとその運用に対して大きな責任があり、各国・機関の取り組みを相互に学びながら工夫・改善を試みていくことが重要である。カナダにおける新たな制度づくりの成果が、そのような相互改善にプラスの影響を与えることができるか、注視していく必要がある。

#### 引用・参考文献

- 環境省海外環境影響評価制度検討会 (2005)「諸外国の環境影響評価制度調査報告書」環境省
- マルコム・フィッツアール・大高 茜・関根 孝道 (2013)「カナダにおける 2012 年環境関連法の主な改正点について～環境保全から開発成長への大きな政策転換～」総合政策研究 (関西学院大学) 第 45 号
- Ecojustice Victories Report 2012, "Getting to know Canadian Environmental Law" pp 10 - 11, accessed October 31, 2018
- Powell, Brenda Heelan, 2013 "Changes to Canadian Federal Environmental Assessment Law in 2012", LAW NOW, The Center for Public Legal Education Alberta (<https://www.lawnow.org/canadian-federal-environmental-assessment-law/>), accessed October 21, 2018
- Government of Canada, "A proposed new impact assessment system" (<https://www.canada.ca/en/services/environment/conservation/assessments/environmental-reviews/environmental-assessment-processes.html>), accessed October 20, 2018

#### 注

- 1) Ecojustice Victories Report 2012、10 頁参照。
- 2) 環境への影響が微小なため環境影響評価を必要としない事業を規定する規則。
- 3) より詳細な調査を通じて評価されなければならない事業の種類を規定する規則。
- 4) どのような項目について、どのような方法で調査・予測・評価をしていくのかという計画を示し、環境アセスの方法を決定する手続き。
- 5) 事業等による環境への影響を監視・追跡するために観測や調査を継続的に行うこと。
- 6) 環境アセスの実施後、アセスのスコープのうち予測の不確実性が大きい場合などに、事業後の環境の状態を把握する調査。
- 7) この段階での公衆関与は任意であり義務付けられていない。
- 8) ルーチンワーク的な事業で、環境影響が小さく基本的に同じ種類の事業を多数の場所で実施するような場合に適用される。ガイドライン的な役割を果たすモデル・クラススクリーニング式環境影響評価と既存のスクリーニング式環境影響評価書をほぼそのまま利用する代替可能クラススクリーニング環境影響評価書の 2 種類がある。環境省 (2005)、2-16 ~ 2-18 頁参照。
- 9) 複数の事業が並行して行われる場合の相加的、相乗的影響。
- 10) この時事業者から包括的調査報告書案が提出された段階で、主務省庁は内容をレビューするとともに環境アセスメント庁に事前審査を依頼する。環境省 (2005)、2-38 頁参照。
- 11) 付託は、スクリーニング式環境影響評価の開始段階あるいは評価書の作成後、包括的調査のスコーピング段階において、主務省庁が環境大臣にスコーピング報告書を提出する際、その他、環境影響評価の任意の段階で環境大臣が決定する場合になされる。環境省 (2005)、2-49 頁参照。
- 12) 環境省 (2005)、2-16 頁参照。
- 13) フィッツアール・大高・関根 (2013) では、環境影響評価法を含む環境関連法全般の改正点について議論されている。
- 14) 改正点の詳細は、Government of Canada のウェブサイト上で紹介されている。