

台湾における環境影響評価法制度の研究

— 実体法の観点から —

頼 宇 松*

はじめに

I 台湾における環境影響評価法制度の生成と沿革

II 台湾の環境影響評価法制度の構造と特徴

III 台湾の環境影響評価法制度の現状と問題点

おわりに

はじめに

台湾における環境法の発展は、他国の経てきた過程と同様、高度経済成長を享受した後初めて、それがもたらす環境への重大な影響に対する対応として始まった。1970年代から、多くの重要な環境法の制定が始められたが、これらの立法による対応は、個別的、事前予防的、実体法的な許可制度を採用しており、今日に至るまで重要な役割を果たしているものの、他方でその限界も現れている¹⁾。すなわち、1つの開発行為についていえば、それが環境保護法の要求する許可基準を満たしているとしても、それで環境に全く影響がないものといえるのか。また、自然界についていえば、環境媒体は独立して存在しているものではなく、相互に影響を及ぼすため、いかにして環境に及ぶ全ての影響を評価に入れるかという観点が重要となる。これは一般に統合的環境保護²⁾と呼ばれるが、環境影響評

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第17巻第2号 2018年7月 ISSN 1347-0388

※ 台湾東華大学財經法律研究所副教授

1) 台湾に関する環境法の概要、頼宇松ほか「第8章 環境と法」蔡秀卿・王泰升編著『台湾法入門』法律文化社 88-99頁（2016）。

価制度は基本的にその代表的な制度である。こうした制度は、アメリカのNEPAにおける本来の設計からすると、主な設計趣旨は、実施予定の計画または施設等の開発行為について、関係手続を通じて事前に情報を収集し、できる限り環境負荷を減少させる方向を模索するというプロセスにある。そのため、伝統的環境法上の排出基準のように、個別的な環境基準を満たしているかを審査するような制度ではないことは明らかであり、手続的な設計に傾いている。

しかしながら、ドイツや日本と同じように、台湾の環境立法も基本的に実体法を重視する大陸法系のものである。これに対して、環境影響評価制度の発祥地である英米法系のアメリカでは、主に手続法を中心的価値としているため、基本的制度に相当大きな差異がある法制について比較法的な継受ないしは移植を行う際には、多くの困難が生じ、また非常に慎重な対応が必要となる。こうした点は、ドイツ法がEC環境法の要請に対応する際にすでに生じており、これにつき多くの議論がなされていた³⁾が、残念なことに、こうした経験が台湾で受け継がれることはなく、結果として、台湾の環境影響評価法の制定過程では、「本土化」(ローカリゼーション)の思考方式により、世界に類を見ない特異な法制度を生み出してしまった。

もちろん、法制度について学術的研究を行うだけならば特に差し障りはないが、それがややもすれば憲法上の重要な基本権の制限と関係するのであれば、環境影響評価法制度が台湾ですでに20年余り実施されてきたとしても、最も事件数の多い環境訴訟の類型になってしまっており、なお再検討の必要がある。一方で台湾法制はアジア法制の中で可視性が低くあまり重視されていないこと⁴⁾、他方で日台の経済貿易交流等の活発化やグローバル化の潮流に鑑みて、この機会に

2) 統合的環境保護論に関しては、川合敏樹「ドイツ環境法における「統合的環境保護」論の展開 (1) 連邦イミッション防止法の施設許可制度を素材として」一橋法学5巻3号1065-1089頁(2006)。

3) この問題に関する先駆的な研究として、山田洋「統合的環境規制の進展」『ドイツ環境行政法と欧州』信山社159-189頁(2008)。また本論文にも直接に関連する、いわゆる実体法志向と手続法志向に関する議論、同「EC環境法とドイツ行政法」『ドイツ環境行政法と欧州』信山社1-27頁(2008)。

4) こうした背景とも関係するが、最近台湾の諸学者の共同で台湾法に関する入門書——蔡秀卿・王泰升編著『台湾法入門』法律文化社(2016)を出版した。

近隣友邦の環境保護法制の紹介に微力を尽くし、将来のより多くの学术交流を促すことができれば光栄である。以下は「Ⅰ台湾における環境影響評価法制度の生成と沿革」「Ⅱ台湾の環境影響評価法制度の構造と特徴」「Ⅲ台湾の環境影響評価法制度の現状と問題点」「おわりに」という順でまとめていく。

I 台湾における環境影響評価法制度の生成と沿革

1 環境影響評価法制定前の実施状況⁵⁾

台湾では、1975年に初めて、行政院経済設計委員会（現在の経済建設委員会の前身）により環境影響評価の概念が導入された。1979年、行政院の決議により、衛生署の主導の下で環境影響評価制度を行うものとされ、制度の実施方針の策定が開始された。翌年には、それぞれ行政院と衛生署により、「台湾北部沿海工業区環境影響評価モデル計画」の試行と「大園工業区環境影響評価計画」の実施がなされた。当時の台湾省政府により策定された「台湾省政府環境影響評価制度推進要点」もこの時期に公布されている。

1980年7月31日行政院第1692回会議の決議は、環境影響評価制度の運営開始のエンジンをかけた。1985年には、5年を期間とする「環境影響評価推進強化プログラム」が策定された。衛生署環境保護局によりこれが推し進められ、1987年8月に環境保護署が設置された後は同署に引き継がれた。このプログラムは、政府の大規模な建設プロジェクトや、民間の汚染のおそれのある大型工場等の開発行為について、環境影響評価を行うことを要求するものである。1990年に「環境影響評価推進強化プログラム」が期限を迎えると、環境保護署により「環境影響評価推進強化後続プログラム」が策定された。これらのプログラムの時期の環境影響評価制度の主な問題点として、次の点が指摘されている⁶⁾。①法律としての性質を有しておらず、環境影響評価を行わなかったとしても罰則がないこ

5) 邱聰智「環境影響評估制度執行成果之探討」輔仁法學10期4頁(1991)以下。

6) 環境法律人協會「現行環評法及修法方向」<http://www.eja.org.tw/uploads/1/3/5/9/13595379/%E7%92%B0%E8%A9%95%E6%B3%95%E4%BB%8B%E7%B4%B9%E2%94%80%E%A5%8A%E5%93%81%E5%A6%8F.pdf>

と、②建設が行われることが確定した後に環境影響評価が行われるため、机上の作業にすぎなくなっていること、③市民参加の手續に乏しく、市民の意見が専門的審査に取り入れられていないこと、④経済と環境保護の概念の間で深刻な対立があり、市民が対象事業主務機関を信頼しておらず、環境保護の主務機関は市民と対象事業主務機関との間で板挟みになっていること、である。

2 環境影響評価法の制定及び改正

(1) 制定過程と基本的制度構造の形成過程⁷⁾

行政院環境保護署の前身である行政院衛生署環境保護局は、1982年9月に環境影響評価法草案(第1次草案)を起草したが、行政院會議の決議により当面見送るものとされた。その後、1987年に行政院環境保護署が設置された後、第1次草案に再検討・修正を加え、1989年3月に第2次草案が完成し、これが立法院の審議を通過して、最終的に1994年12月30日に公布・施行された。

元々、行政院草案の基本設計では、開発行為の許可権限を有する対象事業主務機関が環境影響評価手續の主導権を握っていた。その主な理由は次の点にある。開発行為の実施を許可するか否かに関係する要素は1つのみではなく、当該許可は開発行為の対象事業主務機関の権限に属するのであって、環境影響評価主務機関は、公正・客観的な専門家から構成される審議委員会に最終的な審査を委ね、環境影響評価事務につき意見を提出し、これを対象事業主務機関が開発行為の許可を判断するに際しての根拠として供するものである。こうした設計は、日本や他の国の環境影響評価法における制度設計に近かった。

ところが、草案が立法院の審議手續に入ると、立法委員から、草案に審査決定権の帰属や否決権に関する規定が欠けているとともに、対象事業主務機関が開発停止命令をなすものとされているのは、経済発展の面を過度に重視するものであって、環境影響評価の決定権及び否決権は対象事業主務機関ではなく環境保護署が有するものとすべきとの意見が提出された⁸⁾。環境影響評価が形式的なものになってしまうことを避け、その実効性を向上させるべきというこの意見は、その

7) 傅玲靜「論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發」興大法學7期 221-228頁(2010)。

後の与野党協議の立法プロセス、さらには具体的な条文に反映された⁹⁾。

① 環境影響評価に関する主務機関の変更：草案7条1項では、事業者は対象事業主務機関に環境説明書を提出し、対象事業主務機関が環境影響評価主務機関と共同で審査を行うものとされていたが、この部分は、対象事業主務機関がこれを環境影響評価主務機関に転送して審査がなされるものと改められた。これにより、審査権限は対象事業主務機関から環境影響評価主務機関に移された。また、元々の草案では、対象事業主務機関が審査結果を作成して事業者に通知するものとされていたが、この部分も、環境影響評価主務機関が環境説明書を受け取ってから60日以内に審査結果を作成し、対象事業主務機関及び事業者に通知するものと改められた。

② 否決権条項の追加：元々の草案13条によれば、対象事業主務機関は、環境説明書及び評価書の審査を完了するまで開発行為の許可をしてはならず、許可をした場合は、環境影響評価主務機関が対象事業主務機関にこれを取り消すよう求めるものとされていた。この部分については、環境影響評価主務機関が開発計画に対して最終的な審査権限を有することができるようにするため、立法審議の中で第2項の規定が設けられ、環境影響評価主務機関が開発を行うべきではないと認定したときは、対象事業主務機関は開発許可をしてはならず、許可がなされた場合は無効であり、環境影響評価主務機関は対象事業主務機関にこれを抹消するよう求めるものと改められた。また、第2項に但書が設けられ、事業者は代替案を提出して再度の審査を求めることができるとされた。

③ 審査確定後の変更禁止規定の増設：環境説明書や評価書が認可された後に、事業者が回避行為や開発行為を拡大することにより環境影響評価の審査が無意味になることを防止するために、16条の規定が設けられ、環境説明書及び評価書については、環境影響評価主務機関及び対象事業主務機関が環境影響評価手続によりそれを許可する場合を除き、元の申請内容を変更してはならないものと定められた。

8) 陳水扁委員發言、「委員會紀錄一、立法院內政、經濟、司法三委員會審查環境影響評估法草案第一次聯席會議（第88會期）」立法院公報80卷90期2514號128-129頁。

9) 劉宗德「臺灣環境影響評估制度之現狀與發展」月旦法學雜誌213期9-11頁（2013）。

(2) 法改正の過程¹⁰⁾

環境影響評価法は、施行されてから現在に至るまで何度か改正されている。まず、1999年、台湾省政府の機能・業務・組織の調整に対応させるため、2条と3条の規定が改正された。次に、2002年5月及び12月、行政手続法174条の1の規定に対応させるため、元々は環境影響評価法施行細則に定められていた内容を環境影響評価法に定めるための改正がなされた。

最近の改正は2003年1月の改正で、これは内容的に重要な変更及ぶ。その主な内容は次のとおりである。

- ① 聴聞会を公聴会に変更：改正前の旧12条は聴聞会の開催、旧13条は聴聞会の記録について定めていたが、これらが公聴会に改正された（立法理由：本法にいう公聴会とは、対象事業主務機関が、審査委員、関係機関、専門家、学者、団体及び住民から広く意見を募ることにより、後続の環境影響評価審査委員会による審査に資するものとする）。これにより、行政手続法上の聴聞に関する規定との区別を明確にするとともに、行政手続法の聴聞に関する規定は適用されないものとされた¹¹⁾。
- ② 市民訴訟条項の導入：環境影響評価主務機関による積極的な権限行使を促すために、環境基本法、空気汚染防制法、土壌及び地下水汚染整治法等の規定にならって、市民訴訟条項が設けられた¹²⁾。

II 台湾の環境影響評価法制度の構造と特徴¹³⁾

1 環境影響評価の全体的な流れ（図1環境影響評価の流れを参照）

台湾における環境影響評価は、基本的に、開発行為に対する環境影響評価と戦

10) 劉・前掲註9) 11-12頁。

11) もちろん環境署のこうした改正は環境団体から住民参加の後戻りと厳しい批判を受けた。

12) 台湾の市民訴訟に関する研究として、蔡秀卿「台湾における環境公益訴訟の現状——環境影響評価法上の公益訴訟（市民訴訟）を中心に——」政策科学24巻4号127-138頁（2017）。

13) 葉俊榮『環境影響評估制度問題之探討』行政院研究發展考核委員會編印14-19頁（2010）

略的環境影響評価とに区別されるが、本稿では主に前者を対象として説明する。開発行為に対する環境影響評価のプロセスは2つの段階に分かれる。第一段階の環境影響評価は、「開発行為について実施すべき環境影響評価の細目及び範囲認定基準」に定められた全ての開発行為が対象となる。第一段階の審査結果において環境に重大な影響を及ぼすと認められたときは、第二段階の環境影響評価を行わなければならない。以下、この2つの段階に関する規定について説明する。

(1) 第一段階の環境影響評価手続¹⁴⁾

あらゆる開発行為について第一段階の環境影響評価の実施が要求されるわけではなく、環境影響評価法5条の規定によれば、特定類型の開発行為であって、「環境に悪影響を及ぼすおそれがあるもの」が環境影響評価の対象となる。主な類型としては、①工場の設置、工業区の建設、②道路、鉄道、大量高速輸送システム、港湾、空港の建設、③土石採取、採鉱、採鋇、④貯水、供水、防水、排水の整備、⑤農耕地、林業地、漁場、牧地の開発利用、⑥行楽地、観光地、ゴルフ場、運動場の開発、⑦文教施設、医療施設の開発、⑧新市街区、高層建築物の開発、旧市街区の再開発、⑨環境保全施設の建設、⑩原子力その他のエネルギー源の開発、放射線廃棄物処理施設の建設、⑪その他主務機関が告示するもの、とされている。これらの基準にあてはまるか否かは、環境保護署が定める「開発行為について実施すべき環境影響評価の細目及び範囲認定基準」に基づいて認定される。

環境影響評価を実施すべき開発行為にあたる場合、事業者は次の手続を行わなければならない。環境影響評価法6条、7条1項の規定により、事業者は、開発行為を計画するにあたり、「環境影響評価作業準則」に従って環境影響評価を実施し、「環境影響説明書」を作成し、対象事業主務機関がこれを環境影響評価主務機関に送付して審査がなされる。環境影響評価の目的は、事業者が開発許可を申請する前に、開発行為が環境に及ぼし得る影響をまず自ら予測し、対策や代替案を提出することにある。環境影響評価主務機関が受理した後、説明書に記載す

14) 葉・前掲註13) 15-16頁。

べき事項に不備があり、補正すべきものと認めるときは、これを命じる¹⁵⁾。環境影響評価主務機関は、説明書を受け取ってから50日以内に審査結果を作成し、これを公告しなければならない。審査結果において第二段階の環境影響評価を行う必要がないものと認められたときは、対象事業主務機関は開発行為を許可するか否かを決定することができる。開発行為が許可されたときは、事業者は公開説明会を行わなければならない¹⁶⁾。これを行わなかったとしても許可は依然として有効であるが、事業者は環境影響評価法23条に基づき行政罰を課されることとなる。これに対して、審査結果において開発行為が「環境に重大な影響を及ぼすおそれがある」と認められたときは、第二段階の環境影響評価を行わなければならない¹⁷⁾。審査結果については、審査通過、及び第二段階の環境影響評価を実施すべきという結論以外に、現行法の規定によれば、①条件付き通過、②開発行為を行うべきではないものと認定する、という選択肢もある¹⁸⁾。実務上は、条件付き通過の審査結果が出されて第一段階で審査が終了するケースが大多数を占めている。第一段階の審査において開発行為を行うべきではないと直接認定したり、第二段階の環境影響評価を行うよう求めるケースは非常に少ない（詳しくは後述する）。

このように、基本的に、第一段階の環境影響評価手続の主な役割は、資料の収集、環境の調査分析、影響が及び得る範囲の画定、関連計画の調査・評価・研究、環境の現況調査と影響の予測分析、環境保護対策の策定、代替案に関する説明、環境保護対策を行うための経費の分析、環境影響説明書の作成、その審査期間中の協力作業等である。法規範の内容からすると、公開説明会に関する規定が設けられているにとどまり、情報公開は要求されていないなど、この段階における公共参加の機会は限られており、公共参加の活用とは隔たりがある。

15) 環境影響評価法13-1条参照。

16) 環境影響評価法7条2項、3項参照。

17) 環境影響評価法8条1項参照。

18) 環境影響評価法施行細則43条参照。

(2) 第二段階の環境影響評価手続¹⁹⁾

上述のとおり、第一段階の審査結果において、開発行為が環境に重大な影響を及ぼすおそれがあるものと認められたときは、第二段階の環境影響評価手続を行わなければならない。最新の環境影響評価法施行細則によれば、環境に重大な影響を及ぼすおそれがあるとは、以下のいずれかの場合をいうものとされている。

①本法5条に定める環境影響評価を実施しなければならない開発行為であって、別表二に掲げるものに該当し、かつ審査委員会の審査により認定されたもの、②開発行為が別表二に掲げる項目に該当せず、または別表二に定める規模に達しないものの、審査委員会が環境影響説明書の審査を経て、次に掲げる環境に重大な影響を及ぼすおそれがあるものと認定したもの。①周囲の関連計画と顕著に不利な不調和が存しかつ相容れないこと、②環境資源または環境特性に対して顕著に不利な影響があること、③保護動植物または希少動植物の生息・生存に対して顕著に不利な影響があること、④当該地域の環境が顕著に環境品質基準を超過することとなり、または当該地域の環境の受容能力を超えること、⑤当該地域の多くの住民の移居、権益または少数民族の伝統的生活方式に対して顕著に不利な影響があること、⑥国民の健康または安全に対して顕著に不利な影響があること、⑦他国の環境に対して顕著に不利な影響があること、⑧その他主務機関が認定するもの²⁰⁾。

第二段階の環境影響評価を行わなければならない開発行為については、事業者は、環境影響説明書を掲示または展示して公衆の閲覧に供しなければならないが、その期間は30日を下回ってはならない。これにより、関係機関や地域住民に開発行為の内容を理解させ、その参加や意見提供を促すことで、適当な環境保護対策の策定を図るものである。30日の経過後は公開説明会を開催しなければならない²¹⁾、これにより住民は、事業者にさらなる説明を求めたり、環境保護に関する意見を提出することができ²²⁾、また事業者もその構想をより詳しく説明して

19) 葉・前掲註13) 15-16頁。

20) 環境影響評価法施行細則19条参照。

21) 環境影響評価法8条2項参照。

22) 環境影響評価法8条2項参照。

住民とコミュニケーションを図ることができる。また、意見交換を強化するために、関係機関または地域住民は、公開説明会から15日以内に、事業者書面による意見を提出し、環境影響評価主務機関及び対象事業主務機関にその副本を送付することができるものとされている²³⁾。

スコーピングがなされた後、第二段階の環境影響評価が始まる。この段階でもまず事業者が自らこれを行うが、関係機関、学者、専門家、団体及び地域住民の意見を参酌した上で、「環境影響評価報告書初稿」を作成し、対象事業主務機関に送付する²⁴⁾。対象事業主務機関は、評価書初稿を受け取ってから30日以内に、主務機関、委員会委員、他の関係機関、専門家、学者、団体、住民とともに現場の確認を行うとともに、公聴会を開催する。対象事業主務機関は、30日以内に現場確認記録及び公聴会記録を作成し、評価書初稿とともにこれを環境影響評価主務機関に送付して審査がなされ、評価案が審議委員会に送られて最終的な審査がなされる²⁵⁾。環境影響評価主務機関はまず形式審査をなし、補正すべきところがあれば、補正すべき資料を挙げて、期限を定めて事業者へ通知する。期限内に補正がなされずまたは補正が規定を満たさず、かつ事業者が期限の延長を申請せずまたは審査案件を取り下げたときは、環境影響評価主務機関は、対象事業主務機関に開発行為の許可の申請を却下するよう求める²⁶⁾。補正を要しない場合、環境影響評価主務機関は、60日以内に「審査結果」を作成し、対象事業主務機関及び事業者へこれを送付する。事業者は審査結果に基づき評価書初稿を修正し、正式な評価書を作成して環境影響評価主務機関に送付する。これが認可されると環境影響評価手続は完了し、環境影響評価主務機関は評価書及び審査結果の概要を公告し官報に掲載する²⁷⁾。環境に対する配慮がおろそかにされることを防ぐため、環境影響評価手続が終了するまで、対象事業主務機関は開発行為を許可してはならない²⁸⁾。環境影響評価主務機関が開発を行うべきではないと認めたと

23) 環境影響評価法9条参照。

24) 環境影響評価法11条1項参照。

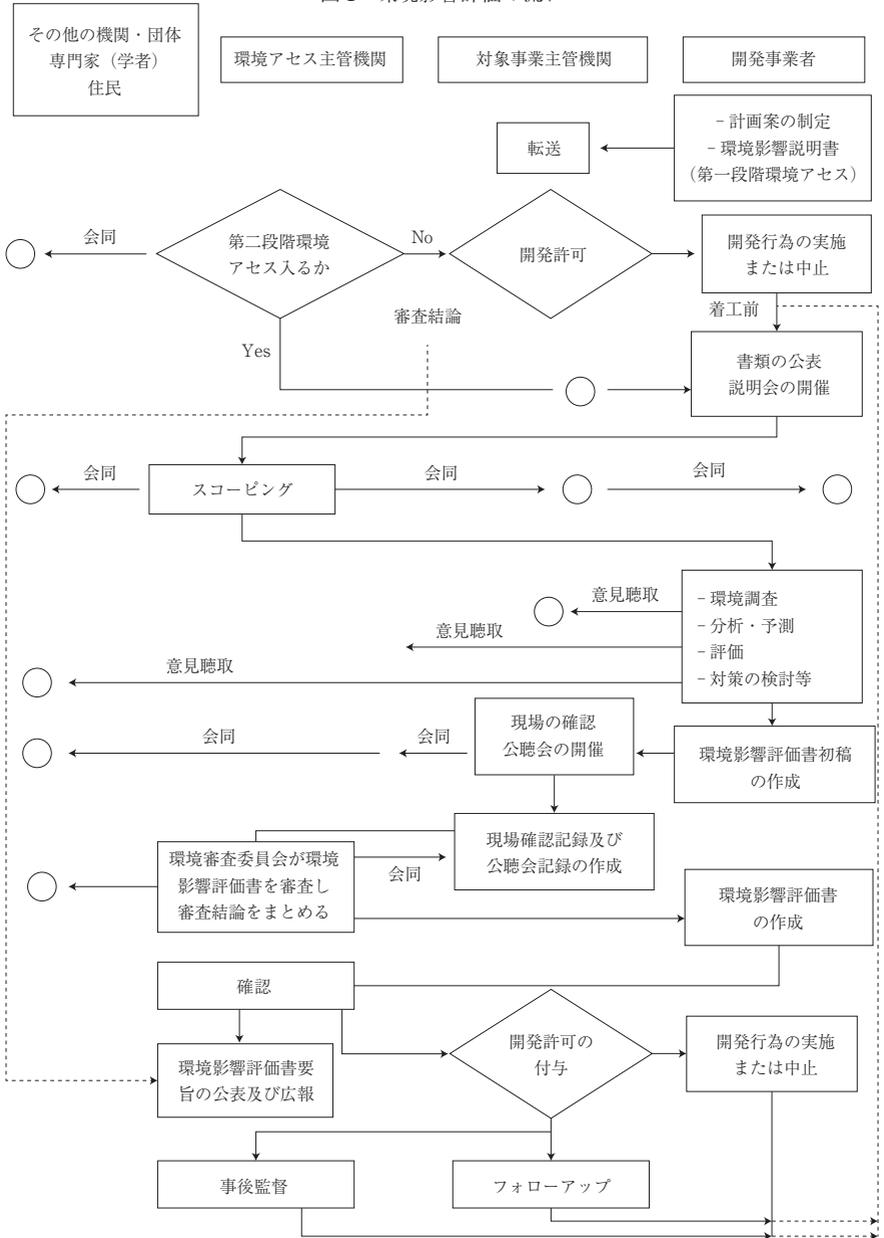
25) 環境影響評価法12条1項、13条1項参照。

26) 環境影響評価法13-1条参照。

27) 環境影響評価法13条2項、3項。

28) 環境影響評価法14条1項。

図1 環境影響評価の流れ



きは、事業者が「代替案」を提出して改めて環境影響評価主務機関の審査を受けない限り、対象事業主務機関は開発を許可してはならない²⁹⁾。これが環境影響評価法制上のいわゆる「否決権」の制度設計である。これに合わせて、環境影響評価法に過料の規定が設けられている³⁰⁾。

そのほか、許可がなされた後、対象事業主務機関または環境影響評価主務機関は、説明書、評価書及び審査結果の執行状況をフォローアップしなければならない。これについては環境影響評価法16条、16-1条、18条に明文規定が定められており、過料も設けられている。

第二段階の環境影響評価における公共参加は、スコーピング、環境影響評価報告書初稿の作成、その審査の3つの部分からなる。環境影響評価報告書初稿の審査手続における公共参加は、報告書に示された資料に対する応答であって、スコーピングの際ほど広範なものではないため、環境影響評価が総合的評価の効果を発揮することができるよう、関係機関や住民の意見への対応状況を記載することが求められている。注意すべきは、環境影響評価書の作成過程における公共参加は、しばしば時間がかかり、また実際の評価作業と密接な関係があることである。

2 台湾の環境影響評価法の特徴

(1) 環境影響審査と開発許可審査手続の分断——2つの主務機関³¹⁾

上述のとおり、現行の環境影響評価法によれば、事業者は、開発計画を策定する際に、環境影響説明書を作成して対象事業主務機関に提出し、対象事業主務機関がこれを環境影響評価主務機関に転送して審査がなされる。こうした規定の下、事業者が開発許可を取得するためには、基本的に、環境影響評価主務機関により

29) 環境影響評価法14条2項。

30) 環境影響評価法22条：事業者は、第7条または第13条の規定により主務機関が認可をなす前に、第5条第1項に規定する開発行為を行ったときは、新台幣ドル30万元以上150万元以下の過料に処し、主務機関は対象事業主務機関に対して、当該事業者が開発行為の実施の停止を命ずるよう求める。必要なときは、主務機関は当該事業者に対して開発行為の実施の停止を直接命じることができ、当該事業者がこれに従わないときは、責任者を3年以下の有期懲役または拘留に処し、新台幣ドル30万元以下の罰金を併科することができる。

31) 劉・前掲註9) 13頁。

審査結果が作成された後、その結果に基づき、対象事業主務機関により開発許可をなすか否かが決定されることとなる。こうした構造は、学説では2つの主務機関構造と呼ばれることがある³²⁾。また、環境影響評価法14条により、審査通過は開発許可をなすための前提要件とされており、開発許可をなす際の総合的判断の参考にとどまるものではない。この点は台湾の環境影響評価制度における非常に大きな特色であるが、多くの法的問題も引き起こしている。

(2) 二段階制の環境影響評価審査³³⁾

こうした2つの主務機関という特色の他に、より重要なのは、台湾はアメリカのNEPAを参考にして、いわゆる二段階制を導入していることである。すなわち、全ての開発行為について環境影響評価の実施が求められるのではなく、「開発行為について実施すべき環境影響評価の細目及び範囲認定基準」に定める要件に該当し、かつ環境に「悪影響を及ぼすおそれがあるもの」についてのみ、第一段階の環境影響評価を行う義務がある。そして、第一段階の環境影響評価を終えた後も、自らの意思により第二段階に入ることを望む場合を除き、環境に「重大な影響を及ぼすおそれがあるもの」、すなわち環境影響評価法施行細則19条に定める開発行為に該当してはじめて、第二段階の環境影響評価の審査が行われる。表面上、この二段階制の制度設計の主な趣旨は、第一段階は環境への影響が軽微な開発行為に対して、第二段階は環境への影響が重大な開発行為に対して、それぞれ異なった環境影響評価手続を行うよう求める点にある³⁴⁾。環境影響評価法の設計から見ると、この二段階の環境影響評価はどちらも法定の正式な環境影響評価手続であるが、第一段階には市民参加が少ないため、その正式な環境影響評価としての性質を否定する者もいる³⁵⁾。

32) 李建良「環境行政程序の法制與實務——以環境影響評估法為中心」月旦法學雜誌104期55-56頁(2004)。

33) 劉・前掲註9)14-15頁。

34) 湯德宗『美國環境法論集』頁21-31(1990)、宮文祥「環境影響評估事件之司法審查——從美國法之參考到我國實務判決之初探」『法之橋：台灣與法國之法學交會』579-582頁(2016)。

35) 李建良「環境影響評估正當法律程序——環評法二十週年的回顧與展望」月旦法學雜誌239期頁24-25(2015)。

(3) 環境影響評価審査委員会——専門委員会による審査制度

環境影響評価法は、環境影響評価審査の主務機関は環境保護署であると定めているが、同法の規定によれば、実際の審査は環境影響評価審査委員会が担当することとなっている。環境保護署に環境影響評価審査委員会を設置し、21名の審査委員が環境影響評価に関する事項を審査するものとされている。専門委員会として位置付けられているため、専門家・学者が委員総数の3分の2を下回ってはならないものとされており、1期2年の任期制が採られている。対象事業主務機関が事業者となるときは、対象事業主務機関の委員は会議への出席及び表決を忌避するものとされている³⁶⁾。

Ⅲ 台湾の環境影響評価法制度の現状と問題点

1 環境影響評価法のこれまでの実践³⁷⁾

台湾の環境影響評価法が1994年に制定されてからこれまで実施された案件について、環境保護署の統計によると、1998年から2011年まで、第一段階の審査を通過した（条件付き通過を含む）環境影響評価書の件数は計1461件となっており、毎年100件近い数字となっている。これに対して、第二段階の手続が行われて審査を通過した環境影響評価報告書の件数は79件のみとなっている。第一段階の審査結果を類型別に分析すると、同じく1998年から2011年までの統計によれば、第一段階の審査を通過した件数の内、条件付き通過が1441件で最も多く、無条件の通過が20件、第二段階の手続を行うべきとの認定が62件、開発行為を行うべきではないと直接認定したものが106件となっている。第二段階の審査結果については、1998年から2011年までの類型別の統計によると、条件付き通過が78件で最も多く、無条件の通過は1件のみ、開発行為を行うべきではないとの認定が5件となっている。

36) 詳細はさらに環境署によって制定された行政規則である「行政院環境保護署環境影響評価審査委員会組織規程」を参照。

37) 劉・前掲註9) 21-22頁。

2 台湾の環境影響評価法制度の問題点

台湾の環境影響評価法の現在の問題点として、以下の諸点が指摘されている。

(1) 条件付き通過の数が多すぎる

上述の統計のとおり、第一段階・第二段階を問わず、最も数が多い類型は条件付き通過である。一般に、これらの条件は行政処分の付款類型の負担行為に相当する。これにつき、論者の多くは、第一段階の環境影響評価の手続は簡略で市民参加が少ないにもかかわらず、環境に重大な影響を及ぼすおそれがないものとして、より十分かつ市民参加が多い第二段階の手続に進まなくてよいと直接に認定できるというのはどうしたものか、との疑問を呈している³⁸⁾。

また、環境影響評価の審査結果の性質について、当初の裁判実務においては、審査結果は内部行為に過ぎないとして争訟性を否定する判決もあったが³⁹⁾、その後かかる立場は否定され、これが処分性を有すること、また附款を付すことができることが認められるようになった⁴⁰⁾。裁判実務でこうした見解が採られるようになると、環境影響評価審査に関する行政訴訟においては、審査結果は行政処分であるものとされて、直接に審査がなされるようになった。その後、こうした訴訟においては、例えば、環境影響評価審査委員の利益相反回避の問題、条件付き通過という審査結果の可否、専門的判断としての審査結果に対する司法による審査・介入の可否等、環境影響評価の審査結果と行政処分をめぐる問題が争われるようになる。審査結果に対する取消訴訟は雨後の筍のように次々と提起され、環境訴訟はかつてない盛況を呈している。また、実務上さらに大きな問題は、環境影響評価の審査を通過し、かつ対象事業主務機関が開発許可をなした後で、訴訟により審査結果が取り消された場合、審査結果が遡及的に無効になるという法的効果以外に、開発行為に対する許可（関連する諸許可）も無効になるか否かという法的問題である。さらに、環境影響評価審査結果が取り消されたことに関連する問題として、条件付きで審査結果が通過されて着工され始めている事業を強

38) 劉・前掲註9) 26頁。

39) 高雄高等行政法院90年度訴字第1869、1904號裁定。

40) 最高行政法院90年度裁字219號裁定、92年度裁字519號裁定。

制的に停止させることができるか、条件付きで審査結果が通過されて、しかも建設が完了したリゾートホテルを強制的に撤去させることができるか、といった問題も生じている。

(2) 否決権により生ずる権限と責任の不明確性⁴¹⁾

第一段階の審査を一旦通過すると、その後、対象事業主務機関は、開発許可をなすか否かを検討するプロセスにおいて、総合的判断を行う余地が理論上はないわけではないが、制度的なインセンティブもないため、大多数のケースでは環境影響評価主務機関の判断に追従して開発許可をなしている。こうした実務のあり方については、本来開発許可に関する総合的判断の中に環境に対する影響を取り込むべき立場にある対象事業主務機関の怠惰をもたらしている一方で（有権無責）、環境と開発をめぐる戦場が審査委員会に前倒しにされ、本来客観的に環境影響評価を行うべき専門家・学者が、環境影響評価以外に、本来負う必要のない開発に対する意思決定の責任を負わされており（無権有責）、環境保護署は経済発展を妨げる障害物を背負い込むことを避けるために、条件付き通過の方式を多用している、と指摘されている。

(3) 環境影響評価の回避（環境アセス逃れ）⁴²⁾

台湾の環境影響評価制度は第一段階と第二段階の手續に分けられているが、実務上、第一段階の手續を行うか否かについて問題が生じているケースがある。環境影響評価法ではポジティブリスト方式が採られているため、一定規模に達しない場合は環境影響評価を実施しなくてよいものとされているが、日本のようなスクリーニング手續は設けられていない。また、国と地方自治体で同一の環境影響評価制度が実施されており、日本の地方自治体のように、法定規模に達しない開発行為に対しても環境影響評価条例により環境影響評価の実施を要求するということはなされていない。結果として、事業者が意図的に面積や事業規模を縮小することで環境影響評価の実施義務を回避するというケースが現れている。環境影

41) 葉・前掲註13) 102-103頁。

42) 葉・前掲註13) 104頁、劉・前掲註9) 26頁。

響評価の対象事業につきポジティブリスト方式を採用する場合、日本の法制においても台湾の法制においても、最も重要となるのはその規模要件の内容設定であり、諸条件の変化に応じて調整・対応を図る必要がある（例えば、近年の日本では、法定要件を下回る規模の小規模火力発電所が多く設置されて環境影響評価の実施が回避されており、この点について、スクリーニングの基準を改定してこれを取り込む必要があると指摘されている）。

(4) 二段階式環境影響評価の位置づけの不明確性

本来、台湾の二段階式の環境影響評価制度は、簡易な第一段階と重い第二段階とを、環境への影響の程度が異なる開発行為にそれぞれ対応させ、行政資源の効率的運用を図るものである。ところが、現在の実務上の運用の問題点として、第一段階と第二段階で実施内容に重複しているところがあり、結果として全体的な手続の遅延を生じさせている。さらに重要なのは、それぞれの段階における市民参加の密度に差異があり、これは間接的に、多くのケースや事業者ができるだけ条件付き通過の方式により第二段階の審査を代替するという状況をもたらしており、このように第二段階の環境影響評価が空洞化することは環境影響評価の本来の趣旨を失わせると指摘されている。

(5) 代替案制度の実施不徹底

台湾では、欧米諸国にならっていわゆる戦略的環境影響評価の制度が導入されている⁴³⁾が、現状ではうまく活用されていない。また、個別の環境影響評価の実施プロセスにおいては、事業者は環境影響評価の関係書類に代替案を記載するよう求められるが、こうした代替案は重視されていない。これまでの大半のケースでは、特定の区域が確定した後に環境影響評価が実施されているため、開発案が必要か否かや代替案の有無については、記載はされているが形式的なものにとどまっている。そのため、本来は環境影響評価制度の中で非常に重要な制度であるが、その機能を発揮できていない。

43) 正式には「政府政策環境影響評估作業辦法」という法規命令によって行われている。

(6) 環境影響評価書類の正確性⁴⁴⁾

台湾の環境影響評価制度では、日本の制度と同じく、環境影響評価の関係書類の作成は基本的に事業者の義務とされている。ところが、実務上の運用においては、事業者が顧問会社にその作成を委託しているのが大半である。こうした構造の下、書類の記載不十分や不実記載が往々にして生じているが、審査委員は有限な資源の下で十分な検査を行うことができないという問題があり、関係書類の質に対する要求については、台湾ではなお明確な規範が欠けている。

おわりに

本稿では台湾における制度の生成及び展開を整理してきたが、再び「はじめに」で述べた問題に戻ると、ドイツ法や日本法と比べて、台湾は、手続法を主な精神とする環境影響評価制度を導入する際に明らかに異なる道を選んだために、法制度上の混乱と困難を引き起こしている。簡単にいえば、ドイツ法も日本法も既存の許可制を維持することを前提に、環境影響評価が形式に流れてしまうのを防ぐために、総合的考慮（ドイツ）や横断条項（日本）といった設計により、できる限り客観的に環境保護に関する要素を開発許可手続の中に組み入れて総合的判断を行っている。これに対して台湾では、環境影響評価法により、環境影響評価はもう1つの総合的な環境保護のための許可制度とされるとともに、この制度が否決権の設計により開発許可を凌駕するものとされている。しかしながら、こうした設計は環境影響評価制度の本旨に合致しないのみならず、さらに法制上の多くの課題を引き起こしている。表面上は環境影響評価をめぐる訴訟が非常に多くなっており、台湾の環境保護法における最も重要な主役にさえなっているが、近年の実践においては最も批判される制度ともなっているためである。

[謝辞]

本論文の作成につき、とりわけ日本語の添削などは、現在台湾の政治大学博士

44) 葉・前掲註13) 126-129頁。

課程に在籍している小林貴典様にお願ひし、深く御礼を申します。

筆者の能力が及ばず、本稿では台湾の制度の改革について具体的な提言をなすことはできなかったが、「自分の分からないことは書かない」という山田先生からずっとご指導いただいた中心的理念を思い出すと、それは達成できたのではないかと信じている。ただ、「おもしろい論文を書くこと」という部分となると、先生にご評価していただくほかない。一橋大学の修士課程に入ってから博士学位を取るまでの間、研究面で深いご指導をいただいたのみならず、在学期間中の奨学金の申請など多くの面で大変お世話になった。山田先生のご退職にあたり、この拙い短文を先生に捧げるとともに、先生の益々のご清栄及びご健勝を心からお祈り申し上げます。