

都市計画と環境影響評価制度

建設省都市局都市計画課

○ 篠田伸生

後藤隆之

はじめに

昭和56年4月28日、幾たびかの変遷を経て、環境影響評価法案は閣議決定となり、同日国会へ提出された。ここに至るまで、日本における環境影響評価制度のあり方等をめぐり、特に住民関与のあり方、対象事業の範囲、環境影響評価に関する指針等制度から技術に至る幾多の議論がなされてきた訳であるが、昨年の5月20日に基本的な方向についての案がまとまり閣議報告されたところである。しかし、一部産業界等に強い反対の動きがあり、其後、自民党政調会長預りの形で調整が続けられ、対象事業から「発電所又は発電設備の設置」をはずすことで今回の各府庁間の合意を見たものである。法案は、現在国会において継続審議中となっているが、この法案においては、同様の予統等を持っている都市計画法との調整についても非常に議論を呼んだところであり、最終的には、法案の中に「都市計画に係る対象事業に関する特例」という都市計画特例が設けられた。本論では環境影響評価法案とこの都市計画特例の関係について、都市計画の立場からその背景、必然性、特色等について述べることにする。

1. 環境影響評価法の経緯

環境影響評価に骨を最初行政上の措置が講じられたのは、昭和47年6月の「各種公共事業に係る環境保全対策について」と題する閣議了解である。これは、道路、港湾など各種の公共事業の実施に伴って環境影響調査を行う等の措置を行うこととしたものであり、これに基づいて公有水面埋立法、港湾法、工場並地法等の各個別法において環境の事前調査が行われるように改正された。

一方、環境影響評価の制度化については、昭和50年12月に中央公害審議会環境影響評価制度専門委員会報告「環境影響評価制度のあり方について」（検討結果のまとめ）が出され、これに基づいて当初案ともいうべき環境影響法案が昭和51年3月に示された。しかしながら、この当初案は環境影響評価制度に関する基本論についての議論が不十分であり、たまため、十分な議論が尽くされないまま推移し、「環境影響評価に係る関係府庁連絡協議会」における検討（合意は見ず）を経て、52年案に移った。この案では、前年案の総合環境影響評価論（プラス面も考慮）については一応の決着が見られ、対象事業の範囲、環境庁長官の関与の仕方、評価項目、方法といった個別の議論が述べられたが、電気・ガス事業の取扱いの他、特に都市計画事業については対象事業から除外すべきであるとの建設省主張が大きな課題となり、協議がまとまらなかった。

昭和53年案では、都市計画に係る事業の取扱いについては都市計画法の中に相当する規定を置くことにより対応することとなり、同法の改正を前提に協議が進められた。この案においては、実質的な議論として環境保全目標の明確化、環境庁長官の関与について議論がなされたが、最終的には「環境影響評価の法制には時期尚早」との政府判断により国会提出は見送られた。こうした中で建設省においては、「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針」を昭和53年7月に事務次官通達として定め、独自に環境への配慮を行うこととした。

昭和54年にはいって法案をめぐる動きは今までと異なり、各府庁との調整に加えて自民党の環境部会における検討が実態上かなりの部分を占めることとなった。結局、「時期尚早」から「関係方面との調整が未了」ということで国会提出が断念された。この間、4月10日に中央公害対策審議会より「環境影響評価制度のあり方について」が答申され、制度化に向けて一の方針が示されることとなった。この中公害答申は現法の法案の骨子をな

すものであるが、この答申では都市計画との調整については、「環境影響評価の対象とする事業に関する都市計画画では、都市計画法自体に本制度の目的と同様のことが定められていることを考慮して制度を定めることが適当である」と規定され、さらに同審議結果のまとめで明確に「都市計画法の体系の中で環境影響評価を行うことが妥当である」と述べられており、都市計画に関する特例が認められた形となつてゐる。

昭和55年になり「環境アセスメント関係省庁局長会議」が主要関係6府省庁で設けられ、精力的に問題が煮詰められた。この中で都市計画の取扱いについては、法制度上の問題により都市計画法の改正による対応から環境影響評価法案の中に都市計画特例を設け対応することとなつた。また、基本的な点について大筋の調整がなされた。しかし、自民党内における議論がまとまらず、法案の取扱いが政調会長に一台され国会提出は見送りとなつた。この法案については国会終了後、閣議で閣議の解に近い形の報告がなされ、法案が公表された。

其後、この法案の取扱いについて自民党内で調整が続けられたが、産業界からエネルギー政策上の反対も強く、対象事業から「発電所又は発電設備の設置」を除外することで調整が図られたところである。内容的には昭和55年案と同一の案であり、各省庁間の調整も了し、4月28日閣議決定、同日国会提出の運びとなつた。たものである。しかしながら、自民党内における制度に反対意見、野党からの骨抜き法制化反対意見等から実質審議に至らず、6月6日に概算審議となつた。たのは記憶に新しいところである。

次に、環境影響評価法案等における主要事項の推移のまとめを表-1に示す。

表-1 環境影響評価法案等における主要事項の推移 (日本経済新聞を一部点検修正)

	中公害専門審、検討結果のまとめ(50/52)	昭和55年法案案	52年法案	53、54年法案	中公害審中(54/4)	55、56年法案
住民の範囲	意見書の提出は地域住民に限定するべきでない	関係地域住民、その他意見のある者	環境に影響あると認められる地域の住民(限定的)	環境に影響あると認められる地域に住所を有する者(すなわち限定的)	(同左)	(同左)
公聴会	計画、事業の主体は必要ある時は公聴会を開催する	事業主体は必要あると認める時は開催する	事業主体は関係都道府県知事の見解を聞き、開催する	規定なし(運用面で調整)	(地方公共団体の長等が意見を述べるとき必要に応じて開催できる)	知事は意見を述べようとする場合に、特に必要と認めるときは開催できる
大規模事業	全体として一体的にアセスメントするのが望ましい	指定計画に指定する	「特定地域」として認定する	規定なし	特定地域開発事業計画は対象外、その他関係機関でアセスメントを行う	規定なし
条例	地域特性に応じて最も適切な方法かどうかによるべき(上の不可能)	規定なし	(同左)	条例で指定を定める場合は国の指針に準じ、(地方自治法第13条)の趣旨に沿ふべき(上の不可能)	国の制度には標準的指針を提示し、そのほか自治体独自の制度も併用可能に付する	自治体が法対象事業以外について条例で必要の制度を定めることができる(上の不可能)
環境行政官の関与	最低限の知識を有する意見を述べよう留意する	事業者に直接意見を述べ、必要ある時は協力する	事業者に直接意見を述べよう	主務大臣に意見を述べよう	(同左)	必要に応じて評価書の送付者に意見を述べようことができる
都市計画特例	規定なし	規定なし	(同左)	都市計画法に環境特例を設ける	(同左)	環境影響評価法等に都市計画特例を設ける

り方を示す都市計画そのものを指していないことはいふまでもない。

2-3 環境影響評価の実施主体

都市計画は、都市計画知事等が主体的に環境問題も含めて総合的かつ一体的な判断のもとに定めるべきものであり、その都市計画と評価書は同一の事業について表示（観照）を変えたにすぎないものである。したがって、計画と評価が列々の主体によつてなされるのは不合理であるばかりでなく、計画を左右する環境影響評価が事業者により実施されることは計画の主体性がくずれ、都市計画法の趣旨を著しく損うこととなる。

本来、都市計画決定に際しては事業者が決まっている必要はなく、都市計画決定された後計画に基づいて事業は実施されるものである。都市計画決定手続前に事業者により環境影響評価及び手続がなされ、それに基づいて都市計画決定を行うことは、事実上、都市計画手続を事業者申請方式にゆえたことになり、事業に対する計画の優位性が失われることとなる。また、都市計画決定までは、事業者は法的にも正当な地位を持ち得ず、環境影響評価の結果を計画に反映させる権限も持っていない。

以上の理由から、環境影響評価は計画の主体たる都市計画決定権者が行うべきものである。

2-4 建設省の当面の措置方針

昭和53年7月「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針」が示され、環境に著しい影響を与える一定規模以上の国等の事業について環境影響評価が実施されることとなり、たが、この中における都市計画に係る対象事業の取扱いは次のようになっている。

- ① 国等の事業者は環境影響評価報告書を知事に提出する。
- ② 知事はこれをもとに都市計画を決定するに当り、「環境影響評価参考図書」を作成し、手続に際し必要に応じ添付その他の措置を行つてもよい。
- ③ 都市計画地方審議会には参考図書を提出し、その要旨を説明する。審議会の運営については専門委員会等を設置しても差し支えない。

この様に、当面の措置方針に係る都市計画案件については、まさに都市計画として環境への配慮を行い、手続としても都市計画の中に取り込んで行っている状況である。

3 環境影響評価法案における都市計画特則の考え方

3-1 都市計画法の環境影響評価に関する一部改正案

上で述べた様に昭和53、54年案また中公審答申においては、丁度当面の措置方針と同じような取扱いとして環境影響評価法案の附則で都市計画法を改正し、いわば環境特則を設けることとしていた。この都市計画法の中で環境影響評価を行うこととした理由を整理すると次のとおりである。

- ① 都市計画は本来環境面についても十分に配慮すべきものとされていること
- ② 現行の都市計画の体系においても住民手続等の中で環境面への対応が実質的になされていること
- ③ 都市計画の手続と環境面への配慮手続（環境影響評価手続）とは一体不可分のものであること
- ④ 仮に現行の都市計画の体系と環境影響評価制度が相互に独立したものとす構成された場合には、都市計画に係る事業に対して両者はそれぞれが不完全な体系又は制度としてしか適用されないこと
- ⑤ 今後も継続するであろう都市に現象に対処しつつ良好な都市環境を形成するためには、環境影響評価を都市計画の体系の下で行うことが適切であること

3-2 都市計画法一部改正案の問題点

都市計画法の改正案は、しかしながら、その目的とするところは本来的であつたが、法制度上において大きな問題があり、環境影響評価法案の中に同じ考え方、手続を行わせる様に都市計画法特別を設けることで最終的な調整と見たところである。この法制度上の問題点としては次の二項目に大別される。

- ① 都市計画法の環境特別で環境影響の技術指針を置くこととなるが、環境影響評価法案本則においては指針は主務省令(事業を所管する者の省令)によつて定められることとなる、ているため、都市計画法の体系の中に他省庁が関与することとなるがこれは建設省として認め難いこと。
- ② 環境影響評価法案において、法対象事業以外についてこの法律の趣旨を尊重して条例を制定できる旨の規定を置いているが、都市計画法の一部改正案においては、都市計画法が村県委任事務であることから下出し、模出し事業について地方公共団体が何らかの規定を設けようとする際には、規則で対応せざるを得ない。したがって、法対象事業外の下出し、模出し事業については、同一の事業であっても都市計画決定される場合には規則が適用され、都市計画決定されない場合には条例が適用されることとなる。これに対して一部の省庁からこのような不合理は認め難いとの主張があつたが、これを解決するために都市計画法の事務を団体委任事務とするとは、建設省として認められないこと。

なお、条例の上のせ、下出し、模出しという言葉が使われているが、上のせとは法に定める手続及び技術指針(評価項目、予測手法、評価基準)に追加(上のせ)して新たな規定を定めることを言い、また、下出し事業とは法対象事業の規模未満の事業、模出し事業は法対象事業以外の新たな種類の事を一般的にいう。

3-3 環境影響評価法案における都市計画特別の特色

以上の経緯から昭和55年度においては都市計画に係る対象事業に関する環境影響評価について都市計画手続に併せて行う等の都市計画特別を置くこととなつた。この特別と本来の環境影響評価手続との関係は、図-2に示すとおりであるがこの都市計画特別の特色は次のように整理される。

(1) 法制度上の特色

図-2 環境影響評価法案における都市計画特別

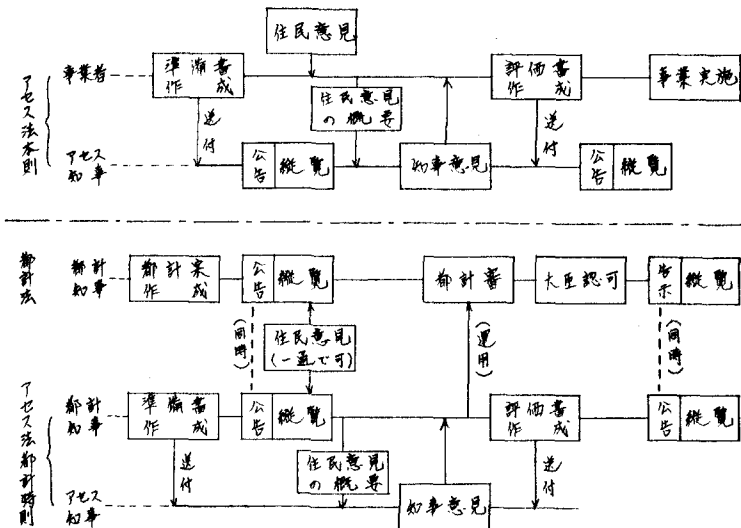
図の法案は42条からなつてゐるが、このうち都市計画特別も条により13条分の読み替えを行つており、事實上環境影響評価法案は都市計画決定を行う対象事業と決定を行わない対象事業の二本立てで構成されている。

(2) 都市計画特別の内容

- ① 環境影響評価の実施者……
……都市計画を定める知事等が事業者の協力を得て実施する。
- ② 環境影響評価の手続……
……都市計画を定める知事等が都市計画の手続に併せて行う。

③ 公告・縦覧の実施者……都市計画決定する対象事業の準備書及び評価書の公告・縦覧は、都市計画を定める知事等が、都市計画の案の公告・縦覧及び決定の告示・縦覧と併せて行う。

④ 既に都市計画決定をして……大體が都市計画の変更をするものを除いて環境影響評価を実施しない。
いる対象事業



- ⑤ 環境影響評価を実施して都市計画決定をした……大幅な都市計画の変更をするものを除いて環境影響評価対象事業についての当該都市計画の変更は実施しない。

この特色のうち、①については既にその必然性について、2-3を述べた通りであり、②～⑤についてその理由を述べることにする。

- ② 環境影響評価手続と都市計画手続を併せて行う理由

- ・評価書は対象事業の都市計画に付随したものであることから、当然、時期は同一にしなければならぬ。
- ・環境影響評価制度の趣旨である住民関与の面からみても同一の場所で同一の時期に両者が縦覧され、意見も両者について併せて提出できる様にすることが、環境影響評価の目的に合致する。

- ③ 都市計画を定める知事等が環境影響評価手続中の公告、縦覧の実施主体となる理由

- ・両手続を併せるとすれば、都市計画案、評価書案に対する住民意見等の受理者として、また環境影響評価の結果を都市計画に反映しうる主体として、最終的に都市計画法上の責任を有する都市計画を定める知事等が都市計画の策定、決定した都市計画の公告、縦覧に併せて、評価書案、評価書の公告、縦覧も行うのが最も適切である。

- ④ 既都市計画対象事業には環境影響評価が及ばない理由

- ・後述に環境影響評価法による新たな制度が既存制度としての先法たる都市計画法によって都市計画決定した事業の安定性を根底から揺るがすことは、本来あり得ない。
- ・都市計画は本来公益性が高く、それ故非常に厳しい行為制限が課されており、このため、都市計画決定の際にも環境影響評価を行うこととなっている。したが、既に決定の都市計画に係る対象事業についても新規都市計画決定と同様に事業実施時に環境影響評価を実施する必要はない。
- ・既定の都市計画といえども環境への配慮は住民手続を有する都市計画法によつて策定されたものであり、いわゆる環境影響評価の手続は行われている。

- ⑤ 環境影響評価を実施した都市計画対象事業の変更には環境影響評価が及ばない理由

- ・他の環境影響評価を行つた対象事業の変更と同様に取り扱っている。

おわりに

本論は、主として建設省都市局として環境影響評価法案との調整段階において主張してきたことととりまとめにあり、資料等についても内部資料を参考としたものである。しかしながら、本論での法制度論的な向趣は筆者の専門とするところではなく、また内部の意見に偏っていることから、環境影響評価制度への客観的な視点が欠けているものと思わすが、今後、諸兄の批判が数えられるものである。

建設者においては、種々経緯はあったが、社会情勢からみて環境影響評価そのものの必要は認めるところであり、特に都市計画にあつては積極的に対応を図る必要があると考えている。こうした中で、各都道府県においては条例・省紙等が制定されてきているが、必ずしも法の精神が生かされておらず、都市計画の現場では混乱を生じているところである。都市計画としては、都市計画本来の姿からいって環境に配慮しなすべからざるものであり、よりよい都市計画を策定し、制度的にも整合を図るためには、環境影響評価は強化された方が、かえつて現場の混乱は無くなるものと考えているところである。しかしながら法制定には若干日を要することが予想され、その間、条例等を制定する場合には、環境部局に対し、法案との関係からも都市計画特有の特色を十分配慮してもらう必要がある。それには、まず各都道府県の都市計画担当者に都市計画本来の姿としての都市計画特則を十分に理解して戴くことをお願いしたい。