

日米の環境アセスメント比較研究

金沢工業大学 正会員 中川武夫

1. 緒言

「環境アセスメントとは、環境を保全し管理するためのいくつかの手続からなる体系的な制度である」と考えると、その手続は、まず与えられた環境の現況を評価（環境評価）し、次いで具体的な各種の代替案を考へ、その環境への影響評価（環境影響評価）を行ない、アセスメントの前提となっている環境政策に適合する最良の案を選定する、次いでその実施段階において予測・評価どおりになりつつあるかを監視し、予測どおりでない場合には計画を見直しを正するという各段階からなる体系の手続としてとらえることができる（山村 1980）。

環境アセスメントは 1970 年代、欧米・大洋州の先進工業諸国を主眼として世界各地でその実施に向けての検討がはじめられた。こうした動きの端緒となったのが米田議会において 1969 年に成立した国家環境政策法（NEPA）であることは指摘するまでもない。OECD 等の国際機関が環境アセスメントに関する活動を行うようになってきているのみならず、世界銀行等の開発援助にかかわる国際機関は融資の対象となる開発プロジェクトについて環境アセスメントを実施するようになった。このような世界的な趨勢にもかかわらず、わが国においては未だに環境影響評価法案の施行すらされていないのが実情である。

本論文は、日米両国における環境アセスメント制度の現状及び両者の比較を通して、わが国の環境アセスメント制度が将来いかにあるべきかに関していくつかの提言を行うことをその主な目的とする。

2. わが国における環境アセスメント

四日市の公害裁判が契機となり、わが国においても昭和 47 年頃から環境行政における事前の環境評価の必要性が説かれはじめた。すなわち、それ以前の環境行政のように事後規制・事後救済のみでは急速な環境破壊に有効に対処できなくなったわけである。しかしながら、前述の如くわが国においては環境影響評価法案は未だに施行されておらず、昭和 56 年 4 月に同法案の国会提出が行なわれた段階である（田・浜沢 1982）。ただし、川崎市、東京都など多くの地方公共団体において国内で先んじて条例や要綱による環境影響評価の制度化を昭和 56 年末までに完了している。

ところで、わが国における環境アセスメントの現状を知るうえで環境庁が行なった過去 5 年施策内容の振り返りには意義がある。その第一は典型の公害等に対する環境基準や方針の設定、規制方法の具体化、公害防止計画策定の策定である。第二番目に目立った施策は公害等に対する被害に対する措置、そして第三番目は環境管理に対する模索である。このような環境庁の施策を通して得られた経験が環境影響評価法案の策定にあたり大いに役立ったことは容易に予想できるものの「PPM」を主体とした規制・基準行政、被害者対策または住民運動への対応は結局のところ事後措置の分野の環境行政の域を出るものではなかった。このような環境行政の遠因が環境庁の設置経緯にあることは見のがすことができない。環境庁はそもそもより良い環境創造というような国家の理想を実現するための機関として設置されたのではなく、激増する公害に対処するための緊急避難的機能を果たすべく機関として国が社会の要請によってその設置を余儀なくされたものと見ることができ、その結果として、環境庁の設置目的、組織性格、行政上の身元範囲等が不明確となってしまったわけである。しかしながら、環境庁においても決してこのような環境行政に満足していたわけでもない。環境庁の設置後まもなく、環境影響評価制度の法制化のための準備が開始され、この努力が昭和 49 年 6 月の中央公害対策審議会による「環境影響評価の運用上の指針について」という中間報告として結果している。さらに、昭和 54 年 2 月、環境庁「環境影響評価に係る技術的事項について（案）」、同年 4 月、中央公害対策審議会「環境影響評価制

度のあり方について(答甲)。と経て昭和56年4月の環境影響評価法案の国会提出にこぎつた。ところが、この法案自体が未だ多くの問題点をさがれており、仮りに同法が施行されたとしても、我が国より良い環境を創造し、保全しそして管理するための制度としては第4章において指摘したように極めて不満足なものといわざるを得ない。

3. 米国における環境アセスメント

米国の環境アセスメント制度について(外簡(1979)等)によって紹介されているので、こゝではその概要を述べるに留める。

米国においては1969年に連邦議会で成立し、1970年1月1日から施行された国家環境政策法(NEPA)により環境アセスメント制度の法的基盤がとぎあがった。その後、1975年にこの法律は一部改正された。

NEPAの目的は、人間と環境との間に豊かさ、享受すべき調和を助長するような国家政策を宣言すること、環境と生物系に対する危害を防止、絶滅するのみならず、人間の健康と福祉を増進する努力を推進すること、国家にとって重要な生態系と天然資源に関する理解を深めること、そして環境諮問委員会(CEQ)を設置することにある。この目的が実際にどの程度達成されているかはさて置き、米国民の環境アセスメントに対する意識はかなりの程度高まっていることがきこえる。

CEQは大統領が上院の承認に基づいて任命する3人の常任委員をコア組織とする。CEQはNEPAの運用に関する政策的事項について大統領に助言・勧告を行なうと同時に、環境問題について調査研究を行なうことをその主要任務とする。NEPAは連邦政府の各機関が作成する環境影響評価書(EIS)をCEQに提出すべきことを定めているものの、CEQは各機関が提出するEISを拒否したり、環境に有害な行為、事業の停止などの命令権を保有してはいない。

米国の環境アセスメント制度は、NEPAをその基本法規として、大統領命令11514号、CEQガイドラインと各機関の規則を行政上の基準として実際に運用されている。これに加えて、NEPAを遵守する傾向の強い裁判所の判決もNEPAの運用上大きな役割を果たしていることを忘れてはならない。

環境影響評価に関するNEPAの規定は連邦政府のすべての機関に適用される。しかしながら、これらの機関のすべての行為についてEISの作成が義務づけられているわけではない。NEPAが実際にEISの作成を義務づけているのは、立法の提案に関する勧告もしくは報告、またその他の主要な連邦行為であって人間環境の質に相当な影響を与える行為に対してである。これらの個別の行為についてEIS作成の要否の判断は当該機関の責任においてなされるが、この決定の妥当性について司法審査が及ぶことは注意を要しよう。

当該機関によってEISの作成が必要と判断された場合にはその機関の責任ある職員によってこの作成が開始される。EISは当該機関において、まずドラフト(案)の形式で作成されたものを公表、鑑覽される。また、当該機関は公聴会の開催等により、ドラフトに対して一般の公衆の関与を促すように努めなければならない。ドラフトは連邦、州および地方政府諸機関、民間団体、個人そして計画の申請者等の意見を検討し、必要を修正を経て最終的にEISとなる。なお、EISにはドラフトに対して寄せられた全ての意見書とこれらの意見に対する当該機関の見解書が添付しなければならない。また、EISの完成後、ドラフトに対して意見が述べられたすべての団体または個人に送付されることも、大統領およびCEQに提出しなければならない。当該機関による最終の方針決定は上記のような手続きを経た後になされる。さらに、当該機関はこの方針決定の記録を作成し、公表する必要があるとあり、これをその計画を実施してはならないとされている。

NEPAの実施状況についてCEQは分析・調査し、1976年に70の連邦政府機関による6年間の経験に関する分析、と題する報告書が大統領に提出した。この報告書を受けてカーター大統領は1977年に命令を出し、EISの簡素化、NEPA手続の迅速化、そしてNEPAの政策決定への反映を主要目標としたNEPA

制度の改正を CEQ に指示した。この結果、1979 年には新たな NEPA 施行規則が施行された。まず、EIS の簡素化については、EIS の長さを原則として 150 ページ以内とするなど、当該機関が EIS の作成を次の段階で関係諸機関、市民団体等とともに EIS を検討する事項の範囲づけ(スコーピング)を行なうこと、EIS には平易な言葉、簡明な書式を用いること等を実施した。一方で、NEPA 手続の迅速化については、NEPA 手続に期限を設けたこと、EIS 作成に際して連邦政府諸機関の間で時宜を得る協力が行なわれるべきこと等を実施した。また、NEPA の政策決定への反映については、計画案に対する代替案の検討を EIS の後にとるべきこと、連邦政府の政策決定に EIS がどのように用いられるかについて記録を作成し、公表すべきこと、EIS の適正な早期分野を基礎として記述するべきこと、環境影響緩和措置の履行を保障するため、評価項目の監視(モニタリング)を行なうべきこと等を実施した。

NEPA には、その違反に対する訴訟規定は存在しない。そのため、NEPA 違反に対して一般的な訴訟手続が適用されている。たとえば、EIS に関する訴訟はどのようにして提起される。a) 当該機関が、EIS を作成しなければならないと考えた場合であるにもかかわらず、これをしない計画を実施しようとしている場合、あるいは、b) EIS が作成されたもののその内容が不適切であると考えた場合、原告が当該機関が EIS を作成するか否かを満足すべき EIS を作成するまで、裁判所に対して計画の実施の差し止めを求めたことになる。すなわち、EIS に関する訴訟は EIS の内容に関する判断の妥当なものであるという計画の実施の違法性に対して出訴するのでなく、EIS の作成という NEPA の手続上の違反に対してである。それにもかかわらず、EIS 訴訟に関する原告適格が非常に広く認められているのみならず、裁判所は計画の実施の遅延だけでなく、EIS 作成という NEPA の手続上の違法の有無のみを判断すれば良いので、比較的容易に当該機関に対して事業の中止または延期を命ずることが可能になったのである。

4. 我が国における将来の環境アセスメントに対する新たな提言

我が国の環境アセスメント制度は多くの考案した面をその米国の片々の実態を取り入れたこととなく、むしろその形骸のみを模倣し、公安事業等の実施を正当化するための「隠れ手の」的制度となりつつあることは極めて遺憾である。

環境影響評価法案の制定については森田(1982)に詳しいが、この法案の評価としては、環境影響評価における環境行政の関与、事業者の責任、知事・市町村長の役割、市民参加の手法等が明確になったことである。一方、同法案の個々の手続においては多くの問題点を含んでおり、その実効性に關しては疑問のあるところである。第一の問題点は環境影響評価の結果、環境に有害な影響を生ずると判断された計画案に対してその改正を担保する規定がないことである。環境影響評価結果の実効を担保するために、現在我が国の裁判所に保有している「違憲立法審査権」と類似の我が国の憲法に反する環境破壊行為の実施に対して、裁判所(または独立の機関)に「違憲環境破壊行為審査権(仮称)」を付与する必要があると提言するものである。また裁判所にこの審査を要請する際の原告適格を全ての国民と定めなく、その要請時期は計画のあらゆる段階で付与されるべき。『違憲環境破壊行為審査権』を有効に行使するためには環境破壊行為に関する訴訟の裁判所が設けられた環境審査委員会(仮称)の委員には幅広い識見と公正な判断能力が要求されることになった。環境審査委員会が、当該機関に対して事業実施の前・中・後における環境評価の不履行及び不備を取り締まるべきである。当該機関が行った環境評価の判断の妥当性についても審査し、その判断を下す必要がある。

第二の問題点は環境影響評価書の作成主体が当該計画の事業者であることである。米国においては EIS の作成主体が政府機関であることは既に指摘したとおりであるが、この最大の理由が EIS の内容が当該計画の事業者の関与行為を正当化するように歪曲される危険を取り除くことにあることは明かである。我が国においても評価書の作成主体が事業者であったとしても、政府機関が責任を負うべきである。

第三の問題点は、環境影響評価法案に対する市民参加の資格と聴取する意見の範囲にある。はじめ制限を設けていることである。環境影響評価法案では、準備書に意見を述べる資格があるのは関係住民のみであり、聴取する意見の範囲も当該計画に係る公害防止と自然環境の保全に限定されている。これら二つの市民参加に関する制約は国民の固有の権利を侵すものとして取り除かれなければならないと考えられる。

第四番目の問題点は、評価書の作成を要する対象事業と評価項目が著しく限定されていることである。環境影響評価制度の運用を容易にするために、これらの事項に関して指針を示しておくことは必要とし、実際には各ケースごとに評価書作成の要件と評価項目は評価書を作成する政府機関と市民団体、地方公共団体、関係政府機関等との間の協議により決定せなければならない。

第五番目の問題点は環境影響評価法案は、事業の実施前に行なう環境影響評価のみを対象としており、事業の実施中および実施後の環境評価年報が全く含まれていないことである。現在では多くの場合、将来にわたって、自然的、物理的、美的、歴史的、文化的、社会的、経済的な諸要素から成る環境を定量化することは不可能である。为此故に、付すかにこの定量化が容易と考えられる事業の実施中あるいは実施後に環境を評価し、実施前に行なわれた環境影響評価とありになっているかを監視することの重要性が認識せられなければならない。この事業の実施中および実施後の環境評価が将来の開発行為において実施されることはもちろんのこと、事業の実施後の環境評価は、過去に行なわれた開発行為に対して通用されるべきである。この点からいえば、わが国において過去に実施した不適切な環境破壊行為に対してその修正を求めることによって公害被害の新たな発生を抑制すると同時に、現存する公害被害の病状の悪化をくい止めることにある。

以上、二二は環境影響評価法案の問題点のうち主要なもののみを指摘するに留めた。

5. わが国における将来の環境アセスメントのモデル

前章までに得られた環境アセスメントに関する知見をふまえて、わが国における将来の環境アセスメント制度として考え得る一つのモデルを図一に示した。このモデルによる環境アセスメントの年報は計画申請者によって提示された計画案に対して環境影響評価書の作成に関して責任をもち政府機関は環境庁と協議のうえ、評価書作成の要否について検討を行なう。この結果、評価書の作成が不要と判断された場合には、当該政府機関はその理由を公表、配布することと要求される。なお、この評価書不作成決定が不服の場合には、一般国民、市民団体、地方公共団体、関係政府機関等が環境審査委員会にこれを告訴し、適正な環境破壊行為審査権の発動を求めることができる。この告訴を受けて環境審査委員会が当該計画に関する評価書作成の要否の審査を親自に行ない、その決定を下すことになる。判決の結果、評価書作成の必要が認められた場合には当該政府機関はこれに服しなければならない。いざいせよ、評価書作成が必要であると判断された場合には、当該政府機関は市民団体、地方公共団体、関係政府機関等との協議のうえ、まず評価書における検討事項の範囲を明確にする。この結果をふまえて、環境影響評価準備書を作成しこれを公表、配布する。環境庁の指導のもとに当該政府機関は公聴会を開催し準備書の内容について一般国民、市民団体、地方公共団体、関係政府機関等から広く意見を聴取する。当該政府機関は公聴会における各種意見を勘案し、計画の中止を各代表者の検討を経て最終的な案を選択し、その最終案についてのみの環境影響評価書を作成する。評価書を公表、配布するとこれに関する訴訟が環境審査委員会に対して、一般国民、市民団体、地方公共団体等から起こされなければならぬ場合には、この計画は中止、修正あるいは無修正のいずれかの判決を下すことになる。同委員会から修正を命じられた計画は二回目の修正を行なったものを執行されることになる。

計画の実施中においても、必要一回以上は評価書においてあらかじめ定められた環境影響評価項目のありかについて監視（モニタリング）を行ない、これらの実施中の評価値が実施前に評価書によって予測されたとおり

になつてゐるかどうかを確認する。この計画実施中に行なわれた環境評価結果は公表・配布され、この結果に関する訴訟が環境審査委員会に対して一般国民、市民団体、地方公共団体等からなされた場合には計画は一担終了することとなる。一方、この訴訟が起ることもない場合には、環境審査委員会の内容を審査し、計画の中止、修正あるいは無修正のいずれかの判断を下すことになる。審査委員会が計画の修正を命じた場合には、当該政府機関はこの修正を経て計画を終了することになる。計画が終了したならば、再び評価書においてあるべき見聞された環境影響評価項目のおのおのについて監視（モニタリング）を行ない、実施後の評価値が実施前の評価書によって予測されたとおりになつてゐるかどうかを確認する。この計画実施後に行なわれた環境評価結果を公表・配布され、この結果に関する訴訟が環境審査委員会に対して一般国民、市民団体、地方公共団体等から起ることもない場合には計画は完結する。一方、この訴訟が起ることもない場合には環境審査委員会がその内容を審査し、計画の廃棄、修正あるいは完結のいずれかの判断を下すことになる。

なお、上で提案したモデルの中で、環境審査委員会の判断によりに履行される場合には、環境審査委員会は当該政府機関に対して少なくとも計画の中止を命ずる権限を保有することはこの環境アセスメント制度の円滑かつ有効な運用上欠くことのできないう要素である。

6. おわりに

米国及びわが国における環境アセスメント制度は、米本論文冒頭述べたような体系的制度とはなつてゐない。米国における環境アセスメント制度はその訴訟手続と事後環境評価手続に弱点を残してゐるものの、一応は制度の効果が担保されたものとなつてゐる。これに対して、わが国においてはこのような体系的な環境アセスメント制度は全く存在しない。

本文中において、わが国における将来の環境アセスメント制度のモデルが提唱された。このモデルは本質的には米国における環境アセスメント制度の良い点を多く取り入れるとともに、その欠点である訴訟手続と事後環境評価手続の不徹底を補つたものとなつてゐる。すなわち、わが国における環境アセスメント制度を真に国民に役立つものにするためには、本文中で述べた「違反環境破壊行為審査権」のようなわが国の憲法に精神に反する環境破壊行為の中止を担保する機能をその制度内に組み込むことが是非とも必要となつたわけである。

最後に、将来わが国の環境アセスメント制度が有効に機能していくためには、制度自体を整備することに加えて、国民各自が地方公共団体、政府機関等との間に節度ある調和を保ちつつ、制度の運用に積極的に参画し、良い環境の創造と保全にその責任を果たすことが要求されよう。

7. 参考文献

外間寛：アメリカの環境影響評価制度、季刊環境研究 23、pp.42 - 61 (1979)。

西澤二・荒波雄二：公害環境用語の社会的変遷とその考察、環境情報科学 11 - 2, pp.87 - 91, (1982)。

森田恒幸：地方自治体における環境影響評価制度の比較分析、環境情報科学 11 - 2, pp.79 - 86, (1982)。

山村恒年：環境アセスメント、有斐閣、p.1 (1980)。

C E Q : Environmental Impact Statements: An Analysis of Six Years' Experiences by Seventy Federal Agencies, March (1976)。

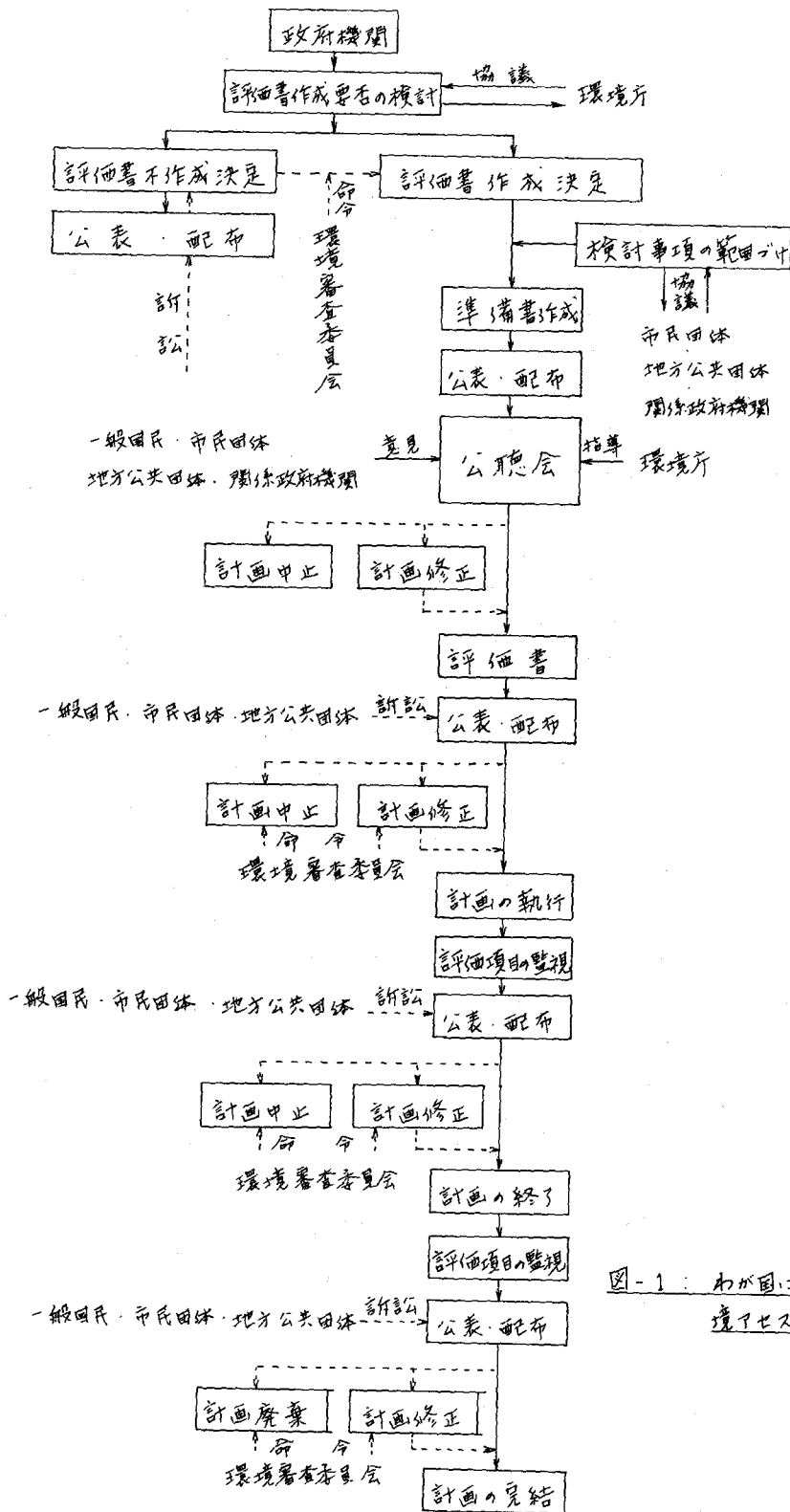


図-1: わが国における将来の環境アセスメントのモデル