

アメリカの環境アセスメント制度の現状について

札幌工業高校 正会員 戸 沢 哲 夫

1. はじめに

我国の環境アセスメント制度は、開発にともなう影響度の予測評価や、制度としての取扱い等をみても国際的にも、今後国内的にも総合的な見地より解決を計らなければならない面が大きい。かゝる観点から、アメリカの制度は OECD 等の国際機関の対応をみても注目に値すると見做される。従って、ここではアメリカの環境アセスメント制度の現状について、考察することは、今後我国の対応を考慮する上で、参考になる部分もあると考え本論を取り扱った。

2. アメリカの環境アセスメント制度について

アメリカの環境アセスメント制度は 1970 年 1 月 1 日以来 NEPA の宣言がなされ、今日迄実施に移されて来ている。実施上の内容としては、制度としてのアセスメント、アセスメントの実施状況等をみて、取り扱い上の困難点を含めて考察をする。

A) 制度としてのアセスメントの実施について

現在のアセスメント制度は、州と連邦の対応でみると、環境上の目標を、人間生活の維持と云う面での質の強化と、自然保護に対して関係機関との間で、プログラムの作成に当たっている。即ちここでの重要な政策については、関係機関—EPA—CEQ の Council の関連で EIS の内容の検討をしている。その内容については、1970 年中頃に環境上の審査プロセスとして、取り扱い上困難なものが増加し、その確認がなされて来ている。そこでは EIS の審査が長くなる傾向があり、又重要な論点が不明瞭になって来ている。その為めペーパーワークの遅延、審査プロセスの合理化が検討されて来た。その改善策として、プランニング段階で審査を早める方向で、関係機関に対する指導がなされている。この場合の対応は、時間調整よりもむしろ資金対策を重視することと、取り替えのきかない資源の管理について委員会に諮問している。これらの提案する中での意志決定に於ける公衆包含については、EIS 草案中に強く求め、コメントを促進し、EIS 最終案に於ては関係機関との応答で、コメントを組み込みながら、決定への記録で明示するとしている。この場合代替案の選定上の見解の中で、環境上の危険の軽減を如何にしたか、又 EIS の文書は若し可能であるなら 150 ページに制限し、内容も簡潔にすることを提言している。CEQ の諮問委員会は、如何に効果的なアクセスの活動をするかについて州・連邦の関連で会合し、それらに答えている。この場合、どのような論点について決定するかは、プロセスの中での行為の範囲を調査することと、過去 10 年以上の年月に亘る確認で、滑らかに効果のある意志決定であることが、最良であるとしている。従って問題解決の背景は、CEQ の条例を細心に理解をし、優れた科学の「質」について求めた EIS を実施に移すことであるとしている。

B) NEPA 実施上の問題点について

1980 年中旬に CEQ で EPA の 10 地方局、州、連邦との関係者と、NEPA 実施上の問題点について、又 NEPA プロセスについて、CEQ と NEPA 関係で適用上の会合がそれぞれなされている。この中で CEQ の勧告は EPA の活動と協議しながら、適用への効果を諮問委員会の勧告として伝えて居り、同時に質問への解答を与えている。ここでは CEQ の規則を越えるものではないとする 見解がなされている。その内の若干のものについてみると、

a) 代替案に関する質問事項

- 1) 代替案の選定上考慮する内容について。
- 2) 代替案に“no action”を包含させなければならない理由。
- 3) 関係機関で代替案の提起がなされると、決定と勧告はだれがするのか。

- 4) 代替案の提起がなされると、決定と勧告はだれがするのか。
- 5) 提案された行為は提案された代替案になりうるのか。
- 6) 環境上望ましいとする決定への勧告はだれがするのか。
- 7) 環境上の影響と代替案について、EIS の部分との間にどのような関連があるのか。

等がみられる。CEQ はこれら NEPA の適用上の論点が必ずしも明確化されていないこの部分について、下記の様なコメントを与えている。

- 1) 代替案の数が非常に多くなる可能性については、代替案の範囲を合理的に決め、比較分析をすべきであるとしている。この場合の対応としては、総ての代替案は考慮に入れないとし、このことは EIS プロセス前に完了しているとの見解を示している。
 - 2) 開発行為を組み立てる場合、代替案に「no action」を含めて考えることは、行為が行われなかったとする環境上の成果と、別の代替案の活動との比較の中でその効果をみることは、環境上の大きさを比較する上で、又意志決定をどのようにするかとした分析上でも必要であるとしている。
 - 3) 関係機関としての任務で成し遂げることを目標にすると、「環境上に於いて望ましい代替案」を取り扱う様な対応は、生物学上に与える影響を最小にし、歴史的なものを高め、保護としての意味も含め、その評価が他のものとの対比で考慮されねばならないとしている。
 - 4) 関係機関は、EIS の準備に対する責任を NEPA 遂行上果すべきことから、代替案の提起を関係機関がなしても、手続中に遂行手段としての準備者の中で、改善が合理的に選択される様な方向づけでなされている。
 - 5) 提案した行為は許可のため適用を認める方向で、関係機関が「提案する代替案」であるとするよりも、公衆と EIS 草案を基本に、EIS 最終案に於いて決定することであるとしている。
 - 6) 関係機関の職員は、環境上望ましいとする代替案を導く様に励ましを受けて居り、公衆とは別に関係機関相互に、疑問点について改善策を検討中の部分でもある。
 - 7) EIS の代替案の部門の大部分は、代替案の比較をしながら記述に当たっている。この場合の選択への自由の中で、選定は科学的分析に負うところが大きい、インパクトの対応は制限も考慮されている。
- b) 手続上の対応についての質問事項
- 8) NEPA を早期に適用するための関係機関としての対応は、
 - 9) 申請人はどのような範囲に対して許可を求めるとよいのか。
 - 10) 関係機関としての手続上の行為について注意すべき点は。
 - 11) 関係機関としての EIS についての責任は何か。
 - 12) EIS の中に悪い場合の分析がなされたときの対応について。
 - 13) コメントに向けての対応。

上記のコメントについては

- 8) 環境アセスメントに於ける環境上の論点を評価しなければならない関係機関としては、規定条件として遅延を避け、NEPA の適用の促進を計りながら、プランニングプロセスに関して環境上の考慮を計らなければならないとしている。
- 9) 連邦の開発行為に対して、予知可能な情報については、申請人よりの提案を相談包含させ、環境上の種類の審査を改善させるようにしている。改善の方法としては、連邦の機関の承認を求める前に発展させるか、又は他の連邦の関係機関が共同で援助する形をとることを考慮する必要があるとしている。このことにより NEPA プロセスと整合的に早期に確認に向けて、共同での仕事が可能とみなされるとしている。
- 10) 人間環境に重大な影響があるとみなされる取り扱い、EIS の作成内容に疑問がある場合、プログラム独自の判断がなされていないとすれば、適切なものを EIS に付随させ、最終の決定は先入観のないものとしなければならない。

11) 合法的なEIS最終案を、準備作成するのが目標ではなく、総ての段階について、それ自体の取り扱いが公けになり、関係機関としては、EISよりもむしろ行為の規制に関連性があるとしている。提案する行為に対して意志決定をする上で、コメントとEISの審査の遅延があった場合、EIS作成上の協力の責任も問われている向もある。

12) 環境上に起りそうもない又はありそうもない、提案についての影響度の可能性については、最も悪いケースを含めた分析は、なし得る総ての知識に対して用心を怠らない方向での情報を得る意味で、NEPAの要求については、影響への範囲の程度として必要な情報を得ることを目標にしている。

13) EISの方法論が不十分であるとしたコメントについては、関係機関はコメントの応答は簡潔にしなければならない。然しコメントの摘要を考えるなら、特別に著書の多いものによるべきであり、コメントに対しては最終案のEISを顧みられないかどうかとの面と、個々の論議の価値を信ずるかどうかの両面を考慮しなければならない問題でもあるとの見解が示されている。

c) 技術上の取り扱いについての質問事項

14) old EISに対する追加をどのように考慮するか。

15) NEPAプロセスの時間の配慮は。

16) EIS作成上のインパクトの緩和方法について如何にすべきか。

上記のコメントについては

14) 規則として提案するものが遂行されず、プログラムの進行に関係したEISがあるとし、5年以上の経過の中でEISの追加の準備をさせるなら、環境基準の決定された方向で、注意深く審査すべきである。又環境上の関係で適切な内容であるとする行為に対して、情報の提供を適切にしながら、実質的变化をみながら、新しい状況に対して、EISの追加提案を可能な限り準備する必要があるとしている。

15) EIS作成上の準備に相当多くの目標に対して、対応しなければならない為に、一層の時間配慮をすべきであるとしている。

16) 提案するものが、環境に重大な影響を与えると見込まれるなら、そこには全体にわたる提案が自然を変えることなく、緩和の可能性としての対応を決めるのは、関係機関のコメントと審査、公衆に対するもの、緩和の可能性と提案の意見を出させることであるとし、ここではEISプロセスの継続にともなう関連した要素、総てに対して確認が必要であるとしている。

C) NEPA適用上に関わる問題について

a) 適用上の範囲としての対応について

NEPA適用上に於いて考慮すべき点は、以上の内容から次のような集約が出来る。即ち、環境上の論点を確認した上で、公衆の参加の機会を与えるようにする。取り扱いの時期は、計画の段階に於いて、提案する開発を早期に論ずる方向で、マイナス部分をもたらす可能性については、社会との対応で政策上の緊張を緩和させる方向でも検討するが、コンセンサスに到達し得る部分は、調停者とのガイダンスとの調和となる。申請人に許可を与える前に考慮されなければならない点は、関係機関としては、開発行為に移る前の遅延を減じさせる手続上の問題としては、EISの文書の中で調査で改善を求めるよりも、提案した行為で公開討論を試みることで、この場合論点とするところに焦点をしばり、確認としてのプロセスの成果に期待をかけることが必要なことであるとしている。

b) 実施上の責任について

現在一般的に、NEPAの指示に向けて特別の論点を付け加えながら、準備を進めている。この場合種々の状況を考慮しながら、環境上の要求に対しても注目する必要がある。関係機関への勧告は、専門家の意見により、特別の目標が置かれている。又NEPAの遂行は関係機関を通し、意志決定プロセスの中には、公衆の包含について対等に取り扱う努力がなされている。然し関係機関相互間の調整を確認する方向では、機関としては、NEPAプロセスとしての取り扱いをしている。ここでは関係機関相互について矯正的な役割をもたせ

るため、専門家の意見によってEISの準備について考慮している。CEQの論点についての判断は、一般に非公式のものであり、まれには公衆の批判を受ける。関係機関と共同で論争解決を計ろうとする場合等はCEQは、援助と云う形式を要求されなければならないとしている。こゝでのCEQは関係機関の調停することは、手続上で確認されていることである。

c) EIS実施上の不確定要素について

NEPAの実施に対して、なお不確定な範囲があるとして環境上問題になっている件もある。10年間の実施の中でNEPAの適用を拡張するようにすることは、NEPAの適用性への疑問について、なお今後を検討する部分であるとしている。1例として核原子炉の輸出についてフィリッピン側に対する、許可を得るため、EISの準備作成等が含まれアメリカ側の対応が生じている環境上の審査は、地球共有のものとしての範囲を考慮すると、アメリカの範囲での環境上の影響について準備すれば良しとする見解は、否定される。こゝでのNEPAは地球の大気圏外への適用については委員会に疑問であるとしている。そこにはフィリッピンの環境についての環境を考慮することは、責任を課することはないとした、NEPAの結論がなされているが、影響度の推定に欠ける面の批判も出てくる。解決策として行政命令でアメリカの安全政策を外国に調和させる必要からすべきであるとの批判も出ている。現実には国際的な広がりとしての疑問への対応の審査は、十分な対応がなされなかったとしても、絶対的なものとしての協力を表わすよう、信頼関係が前提とした対応がなされている。

EISの準備についてNEPAの遂行上の信頼は、『重要な連邦の行為』をどのような形で構成するかとしている。このことが関係機関のEIS作成上に大きな決定を確定するとしている。こゝでは幾つかの私的な開発行為がもたらすものも含めて、上記のEIS作成上に含めることへの判断は現在なされていない。然し現在なせねばならない場合として、幾つかの大きな開発行為を含めて、EISの作成上に適用させなければならないとする。開発行為ごとの構成部分に対する、連邦への許可が、バランスがとれているように取り扱うことは、全ての開発行為を成功させる方向で、極めて重要である。審査としても開発行為に制限と、代替案を考慮する必要が生じているとしている。従ってアメリカに於ける、NEPAの適切な分析は総ての開発に向けなくてはならないとしている。現実には、開発全体に向けてのアセスはないとしている。こゝでは将来の論点として、環境上の関係を統合することであるとされている。その為には、過去よりも今日が重要であるとし、目標の強化と、過去の環境上の成果を充分考慮継続させねばならないとしている。

NEPAの目標の促進は関係のない論点の重複の分析が過多となっているとしている。相対的な論点については州と地方レベルについての、類似した環境上の審査を統合させ、発展させる必要があり、調和した州と連邦との整合について遂行することであるとされている。又環境上の文書はより一層簡潔に示し、多様性の中に目標を成就するようにし、そこにはNEPAプロセスの合理性を明らかにする必要があるとしている。

3. 結 語

以上アメリカの環境アセスメント制度の現状について考察して来ましたが、今後はプランニング段階に於ける技術上の対応について各部門別に調査研究をする必要があると考えます。本調査は北海道科学研究費の助成を受け行ったことを付記します。

参考文献

- 1) ENVIRONMENTAL Quality 1981 chapter 7. Appendix B. CEQ
- 2) ENVIRONMENTAL Quality 1980 chapter 9. Appendix C. D. CEQ.
- 3) The role of science in EPA decision making, 1981, Volume 15.