

## IV—13 環境アセスメントに就いての一考察(4)

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国及び地方自治体に於いて制度化に伴う問題の検討に入っている。この場合国は地方自治体に対し開発行為に伴うEISの作成上のGuide Lineを示し、地方自治体に於いては社会的、経済的政策を伴う総合的な土地利用計画に關係する問題の取扱いと開発後に伴う事前予測とモニタリングを取扱う事になる。ここでは国と地方自治体の制度上の関連性も問題になる。又地域開発に伴いどのような制度をとる事が我国に取つて最良の方策になるかは今後の開発を進めるに当たり重要な問題になる。本問題は国際情勢の中で考察を計らなければならない部分も多いと考えられる。ここではOECD環境委員会によって公表された若干の資料を基にして、各国の実施中のアセスメント制度を参考にしつつ合わせて我国に於いて参考になると考えられる問題を考察するのが目的である。

2. OECD環境委員会による環境アセスメントの調査結果に就いて

OECD諸国の中で過去10年間の経過に於ける環境保護に關係する問題は急速に増大している。又開発規模の拡大による環境に与える影響の要因も漸次大きくなり各地に環境に著しい歪みを生じさせている。これらの環境問題を効果的に処理するには開発に伴う問題を事後的処理としてではなく事前予測として効果的に影響度の緩和方法を考慮し、合わせて総合的な土地利用対策に立脚した環境保全を指向する必要がある。環境アセスメントに関する問題の調査は、これら開発行為によって引起されると予想されるマイナスの影響度を如何なる方法で軽減させるか、それらの取扱い上の手続、意志決定プロセス、技術的方法の概要を調査する事にある。

a) アセスメントの手続は下記のように要約される。

各国で実施中の必要な手続はアメリカのNEPA(1970年)を参考に行っている。又環境アセスメントを行う対象範囲は建築物の許可と開発への制約と、同時に土地利用計画を含めたSystem化を計る必要があるとして目下検討課題になっている。次に効率的な環境アセスメントを進めるには法人を設立するか法律の改正を行うか適切な手段を講ずる必要があるとしている。

b) 開発によって引起される影響度の予測が出来たら、Impactの軽減を計る必要から次のような対応が考えられる。

現在の計画の作成は地域全体を通して重要な発展がもたらされ得るようにつくるべきであり、この開発によって生ずるImpactは最小になる方法を求めるか、土地利用の中でこの開発を求めるようにする。又一般には将来の発展を予測することは不確定であり、このような開発行為に対する影響度をみる事が最も多い。この場合マイナスのImpactについて最も大きく關係するものを見分けるようにする。更に環境上に重大な結果を引起すと見做れる開発行為の提案は制限されるべきである。又EISと土地利用はお互いに補足し合うものとして考えなければならない部分がある。

c) 環境アセスメントに於ける意志決定プロセス

環境アセスメントの意志決定プロセスは決定上のモデルがある訳ではない。ここでは環境上の結果についてアセスメントが十分なされていれば論争の背景を考慮して対応策を検討する必要がないとされているが、次の取扱いCaseが指摘されている。即ち早期の段階で環境への影響を公表した為開発が

遅れた例がある。計画の認可は *yes* か *No* かにより簡単にすべきではなく、意志決定プロセスは過度の理由で遅延させる事のないように共同で検討し合はせるようにする。環境アセスメントの結果は経済的な要素と社会的要素全体と密接に関連性を計りながら求められている。この場合環境に与える影響が危険な開発でも実施しなければならない要素を含んでいるものについては、環境上の影響を知り得たものについて不必要なものは軽視し、予期したものに対しては対策を講じて認可すべき場合があるとしている。然し原則的にはマイナスの影響を環境に与えると予想される場合には環境保全の立場に立つて立地上の代替案を含めた緩和方法を検討し、最小の損失を求め方向で意志決定すべきである。この場合意見の相違による対立抗争が引起る事も予想されるがこの事が問題解決の重要な要素になるかどうか予め検討する必要がある。アメリカでは未解決の問題の取扱いは決定しないという方向で検討がなされている。

#### 4) 技術的方法論

環境アセスメントは人間環境と動物相、植物相、水、大気、土壌、について開発の環境上の重要な可能性のある全般に対して組織的に検討する。この場合開発に於いて考慮した影響のみでなく避けることのできない行為についても適切な処置をなす必要がある。環境アセスメントを正確に数量化によつて求める方法は絶えず発展している、現段階では情報交換を含んで国際的に共同研究に入る部門とみなされている。又アセスメントの評価は選定された各要素を否定的(マイナス)か肯定的(プラス、利便)であるかの相違により評価がなされている。これらの評価は評価する人の観念如何で決まる事に対する批判がある。開発の重要性についての相違は *system* の重みづけやランキングの意味により相違のアクセスの関係で明らかにする事も可能になっている。主観的要素を考慮したアセスメントは仮定事項を用いて説明されているとする状態評価は、代替案を据えることとしていないかによつて影響度の緩和が大きく異なってくる。具体的な実施上の事も考慮すると重要な政策として政治的な要素に依存して開発を最終決定している場合、きびしい論議で重みを与え全体の構成の中で説明するようにしている場合がある。各国で実施中の環境アセスメント手続は情報交換を行つても必ずしも有効適切に対応できないとする指摘もなされている。従つて有効適切な手続に期待する向があるがその意味で新しい手続と技術的方法論の開発に努め、*system* の決定と真に実りのある環境アセスメントを求める必要があると見做されている。

### 3. 各国の環境アセスメント制度の状況

国内と近隣国との協力、多数国が関係している多国間協約、又国際的 EIS の作成等がアメリカ側より提案されている。次は各国のアセスメント状況についてみる。

#### a) オーストラリア

環境保護法(1974)により行政上の手続として連邦政府を包含して EIS の作成上の可否を関係大臣に責任を持たせる形で行っている。州、地方でアセスメントの作成上の効率が良い方法を確認しながら実施している。この際国を3つに分け技術的な EIS は2つの州に関係させ、行政上の手続で公表している。

#### b) ベルギー

特別な政府手続は作られていない。各種の法律によつて機能が果しているとする向きもある。即ち各省の環境上の保護立法は管理立法、国家自然、科学計画法(1962)、自然保護法(1973)、大気、水、騒音に関する法律(保健省の権限範囲)等である。全国を68に分けた地域社会を対象に自然を主体に田園地帯の設計、リレーション地域、産業、住居空間を土地利用計画により決めている。又立法の中では建築物の許認可私的所有権の公用徴収の権限も有している。これらの立法とは別に労働者の保護の爲の汚染制御に関するものが設けられている。

#### c) カナダ

1970年環境省が設立され1973年12月に環境アセスメント法案が立法化されている。EISは公衆の応答の中でマイナスの影響を最小化し軽減する為適切な妥当性のある案を関係機関と協力して決定している。ここで問題になるのは開発行為が同一地域に集中して建設される場合環境上に於いてどのようなマイナスの影響がでるのか、初期の審査で直ちに見出すのは困難になる、このような場合正式審査にかけ重大な考慮がなされなければならないとしている。

#### d) デンマーク

環境アセスメント制度は1977年に発効している。その施行目標は国家目標を基本にした大型プロジェクト計画に対する環境保護を目指したものである。法律上の責任は中央より地方に権限が移される傾向にある。即ち開発行為に対する許認可は比較的小さなプランの認可は自治体の都市で、比較的大きなプランに対しては中央政府が認可するようになっていく。又制度的には州の審議会の決定により国の機関にアピールすることもできるようになっている。又各主要都市の審議会でも審査された案は公衆のコメントを得た後 draft の修正を行った後再度計画の公表がなされている。

国全体と summer-house zones と田園、都市に区分し田園は住宅省により管理され、景観の確保、レクリエーション地域の確保、制御した都市の発展に向けられている。又環境の保護規制として地下水と地表水の汚染対策を考慮する上で、下水処理施設の総合化の提案を行っている。

#### e) フランス

フランスは1976年自然保護法の制度化により立法化されている。法律の施行により下記2点がEISプロセスの作成上の問題点とされている。

- ① EIS評価プロセスに於いて開発行為の各種事業に対するアセスメントの“出発点”と“重要性”の決定に明確さが無いとの批判がある。
- ② EIS作成上に関する専門家の数の制限はEISの質の作成と分析に関りを持つとして議論されている。

#### f) 西ドイツ

西ドイツの環境アセスメント制度は合衆国政府のEIS政策と類似している。然し環境上のEIS評価手続の内EIS作成を行わないとする指示も含まれている。中央機関と地方機関は関連性をもたせて開発の制御と土地利用計画を基本として直接影響が起らないように、ヨーロッパの諸国と対照させながら組織機関を通して処理している。即ち連邦の地方計画立法と土地利用計画法を基本に“プランニング”を進めている。又連邦の法律は各種の制限立法を有し、公害の汚染源の放出を制限する各種排出規制の立法化が進められている。

#### g) ニュージーランド

現在のニュージーランドはイギリスの制度が受け継がれているが、環境の保護は合衆国のNEPAの例を参考に適用している。現在審議会が政府に対して行っている勧告はEIS関係の一般の法律案の提出とEISの処理の為の法人の設立である。政府による天然自然計画の政策目標は国全体に渡りアメニティと雇用、人口の釣り合いのとれた地域への配分、環境上の差異を認めながら都市と地域構造に発展させる事であるとしている。又この国は各種の公害防止の法律が施行されている。

#### h) スウェーデン

スウェーデンに於ける環境保護は1972年議会により National Guide Line の制定がなされている。即ち土地利用計画を含めた産業の地方分散化に対するアセスメントの実施と環境破壊を起すと思われる産業の進出を認めない地域、レクリエーション上の価値のある地域及び産業が許可され得る地域を線引きしている。

又案件の取扱いに問題があると行政上の官庁とコミュニン(市町村)と協議しなければならぬが自治体には拒否権がある。それはある種の影響の発生が政府の許可した事によって由来すると考えられると自治体の保護条件上適用されると見做されている。住民参加は案件により許可庁と申請者、関係住民を含め *hearing* を行うことがある。

#### i) スイス

1971年法律制定を行った主眼点はスイス地方の最も豊かな水資源保護の爲、地下水と地表水の汚染防止計画をするためとみられる。環境保護を目的にしてつくられた法律は土地の合理的な利用配分と使用に対して保証し、地方の管理政策と国家計画を整合させるようにし、どの場所でも同じ程度に環境の保護が行われている事が要求とされている。代替案は社会経済上の枠組の範囲で評価し、又真実の生態系の倫理に基づき新しい *system* を基本にして構成すべきであるとしている。

#### j) イギリス

重要な開発についてアセスメントを行うような手続を制度として確立していない。然し開発に伴う審査を行って環境上の考慮を取扱う方法は提案されている。又現在幾つかの主要な開発に対する環境上の影響を求める研究も多くなっている。更に住民参加の形態についても検討中である。

スコットランド沖の開発油田は環境アセスメントを行わずに開発に着手してはならないと考えている。

環境アセスメントの発展は汚染の制御と計画の *system* 化に関係しているので継続研究すべき事項と見做されている。又公害防止として各種の汚染対策としての排出規制を行っている。

#### k) アメリカ合衆国

1973年にNEPA(1970年に制定)が改訂実施されて以来、現在に於いては手続面、EISの作成上の範囲が促進されてきている。又裁判所の判断でNEPAの政策宣言が明らかになっている部分もある。

今後の予想としてエネルギー問題と経済問題を含めた環境アセスメントの取扱いもEIS作成上に関係してくる。又CEQとEPAで協力して環境政策を処理しなければならぬ問題がでてくる。

#### 4) ヨーロッパ諸国に於ける越境汚染防止対策について

限界領域地域に於ける汚染防止については国際的協力のもとに各国でどのような対策がとられているか考察する必要がある。基本的には限界領域の中で土地利用を調和のとれたものにする必要がある。そこには調整手段として土地利用の争いを防ぐために法律で拘束し、又計画の促進によって対応させるように取計らうべきである。

現在ヨーロッパの総ての隣国に対して国家間で協力して環境汚染を防止する爲の対策が立てられている訳ではないので、限界領域の中での汚染制御と地域計画は超国家レベルで既に現存しているプログラムとは別に配慮がなされている。

実際には越境汚染防止対策上の意味で地方計画の政策を含めた段階から考慮しなければならぬ。そこには地域の特性と人口増加の可能性、経済的、社会的な背景を基盤とした土地利用計画の関係も存在する。

1971年2月に委員に於いて下記2点が提案されて制度化されている。

① 1975年にヨーロッパ地方開発基金を設立し財政上の援助を提案している。

② 地域開発に於ける地方計画の対象は限界領域地域に対する政策は隣接国が共通の方向に従って調和させ基金の活用を計る。

計画の考案は経済的なもので示し環境の保護、自然計画、団体等の組織活動を財政上で目標達成が出来るように開発手段を与える爲になしている。

現在各国で適用されている例は、次の3例がある。

a) 西ドイツとベルギーの間の協定について

双方の委員会の合意事項としては領域の範囲と開発の規模を確認し地方計画の分野で調和が計れるようにしている。

b) フランス、スイス、西ドイツの間の協約について

限界領領域の開発行為は秘密保持のものではなく連合による考察によって行わべきであり開発時の調査は委員会が調整するようにしている。

c) フランスの限界領領域地域の開発計画について

限界領領域地域の開発計画は国家の権限で決定するのではなく委員会の協議により隣国と調整した形で決定している。然し地域計画が社会と経済の分野に關係する場合には、特定の關係(下水処理と燃焼発電)に合わせなければならない。

d) 限界領領域地域の調整について

限界領領域地域の調整については、技術計画と専門用語の調和化を計らなければならない。技術計画の調和化は国際間の標準化を計る爲に専門用語と統計学の国際化を計る必要がある。

又地図編集はドイツとベルギー、ドイツとオランダに於いて計画委員会で調和化されている。

(地図編集はリモートセンシングによる地図作成と対応させている。)

上記の調和化された開発計画を基本にして委員会は分析を継続させる必要がある。この問題になるのは都市計画の規模が同じでない爲と、法律上の適用も異なるので、計画規模と立法上の取扱いを比較してから限界領領域地域の計画について協議し調和させる必要がある。

現在ヨーロッパの地域社会に対して汚染問題が提起されているが、標準化が試みられない地域があるか調査する必要がある問題と考へる。

5) 環境の改善策について

環境の改善策を検討する爲には対象地域の情報を収集し、アセスメントによって改善可能な核心になるものを見いだす必要がある。これらの仕事は科学的知識と統計的要素としての情報も必要になる。然し現在情報のgapもあり一般的に加盟国の中にモデルとして受入れられているものがないとする見方もあり、各国の対策も総合化されない向きもある。

然し環境の改善は国の amenity の改善、資源の管理、汚染の制御の爲に重要な要素を有している。そこには公衆の心理面と深い関りもある。人々は汚染は将来に向けて回避出来るものと信じている面もある。OECD機関の見解では1980年以降7~8年経過で汚染の排出量は、現在より20%増加すると指摘している。この爲現状維持と対策として考えても汚染防止技術を開発しなければならないと考へられている。又天然資源の枯渇によってもたらされるエネルギー危機に対しても明確な将来に向けての展望が得られていない。

現実の環境アセスメント対策は科学的知識の集積によって効力を発揮する部分もあり時間的な配意も入れると多くの困難が伴っている。それは情報と制度上の困難を克服する事も必要であるが、解明されないものについては実施に移さないように努力しているアメリカ方式も学ぶ必要がある。

6) 結語

以上各国のアセスメント制度の実態をみると下記の通り要約される。

- 1) 各国共通の制度の確立を目指す必要はないが、アセスメント実施国はアメリカの方式を参考にしながら自国の開発目標に合わせてアセスメント制度の確立を目指し目下努力中である。(オーストラリア、カナダ、フランス、ニュージーランド、スウェーデンはアメリカ方式のEIS作成を実施中である。)
  - 2) 国際間に於いてはアセスメント制度を調和させようとする動きが地域で出されている。この場合開発行為が国際間に渡る(例えば「国境領域に於ける」)開発問題等で隣接間の調整を要する部分に限定されている。この場合調整相互間で計画内容に対して調整化の爲の努力が必要である。
  - 3) 技術論としてのアセスメントは現在開発途上にあると見做されているが汚染の進行と防止技術のバランスが調和していないと対策が手遅れになる。
  - 4) アセスメント制度が公害防止に対して有効適切になり得るかどうかは、制度の運用、住民参加に負うべき部分が大きい。この場合各国の制度の運用実態はあく迄参考であり、実際の適用は国情に合った方式を求め、同時に各自の責任分担を明確にする事が問題解決の鍵になる。制度と住民参加に多くの経験のない我国はアメリカ方式に学ぶ点も大きいとみられる。
- 以上の論点から更に多くの情報交換と有効適切な対処方法を今後考究すべきと考えられる。

### 文献

- 1) 北海道生活環境部 環境白書 79' 3~38P
- 2) 環境庁 環境白書 79' 59~126P
- 3) 加藤一郎 外国の公害法上 岩波書店 78' 252~265P
- 4) 加藤一郎 外国の公害法下 岩波書店 78' 419~436P
- 5) 環境研究 環境調査センター 79'23号
- 6) 環境影響評価に係る司法上の諸問題 79'12号 有斐閣 89~213P
- 7) 公害総点検と環境問題の行方 79'15号 有斐閣 291~306P
- 8) 国土庁 国土利用白書 79' 219~287P
- 9) 山村悦夫 地域計画(1) 79' 技報堂 125~162P
- 10) 坂口洋一 アメリカと日本の公害法 79' 成文堂 3~19P
- 11) L.W.キャノー  
大久保昌一 監訳 環境影響評価報告書作成技法 3育文社 251~257P
- 12) 情報科学センター 環境アセスメント講座 79'
- 13) OECD, Paris, 79' Environmental Impact Assessment
- 14) OECD, Paris, 79' The state of the Environmental in OECD Member Countries 103~144P
- 15) OECD, Paris, 79' Environmental Protection in Frontier Region 33~137P