

Ⅳ—6 環境アセスメントに就いての一考察 (6)

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地方自治体及びそれぞれの開発行為ごとに於いて検討中又は実施中の向きもあるが、国全体で統一した形の制度は未だ確立して居ない。国内的問題として考慮した場合、関係機関としての対応、住民参加、技術上の問題点等を包含させている実情から、これらの対応策を検討するにしても、今後実施しながら制度の充実を目指す様にしなければ、環境問題の処理の対応が遅延する心配がある。本問題はこの制度上で既に実施中の米国の場合を参考にその取扱い上の見解について調査したものである。

2. 米国に於ける環境アセスメント制度について

1970年1月1日にNEPAの宣言がなされて以来、今日迄環境政策を整合させる団体を設立し、巾広い論争の中で下記3点の内容についてNEPAの法律制定のもとで対応している。

- a) 大統領の立法の執行の中でCEQの設立を行っている。
- b) 関係機関と連邦との政策遂行上の対策を考慮している。
- c) 国家の環境政策と報告書の刊行。

ここで制度としての対応をみるとCEQの機能は、連邦の関係機関から受けたEISのコメントと審査をし、環境の質に関係のある生態上の分析、研究、観察等を包含させ、重要な部分を考慮している。

制度上の手続面でみた場合、CEQは関係機関を合同したもので統治の委任を考慮したものである。その対応は単一の関係機関の中では、困難になってきているとの理由から、2つの関係機関の対応は連邦政府が関与している。この場合CEQはその調整機能をEPAに受持たせ管理義務を負わせている。その内容は水質、大気汚染、騒音、振動、固形廃棄物の処理、(放射性も含む)等、関係機関が責任を果せるようにEPAが基準を設定して、関係機関に指示している。更に環境上の論点についての研究、調査、公衆への教育的準備等を行っている。これらの遂行には特別に熟練したEPA職員がEISの草案から関与し、コメントはCEQに合わせて実施に当たっている。関係機関としての対応は制度上の行為としての委員会があり、新しい法律制定上の諮問の任務を行っている。又、NEPA遂行のために上院が行っている対応は、環境上の影響を各省で実施したプログラムを一点に集中、見落しを防ぐような対応策の検討、及び環境上で有害な行為を行った場合、一時的又は中止に向けることが可能にし、諮問委員会に中止命令を提案する権限を持たせている。それぞれの関係機関は最小のマイナスの環境上の影響を生ずるよう、開発行為を取扱い、その環境上の影響をアセスする責任がある。ここで行政上に於ける立法上の遂行をみると

- a) 法律でクライテリアを明確に指示することに欠如している部分もある。
- b) CEQの政策は整合性のある政策を目指しているが、むしろ裁判を通して実施の判断がなされている部分もある。
- c) 開発行為と関係機関の対応は、環境上有害な影響があると予想される場合、巾広い範囲で代替案の策定に取りかゝる必要がある。この場合開発行為に対するウェイトを考慮しながら開発が生態系に与える影響を早期の段階で考慮し定義づける必要があるとみなされている。

3. 環境上の意志決定について

環境を政策上の分析としてその機能についてみると、環境上の意志決定は、評価の争点又は意識中にある基本的政策に対する「理論的意味」によって解決出来ない面があるとの見解があり、それ自体不可解なものが包含され、最良のものを求めると云う意味で理解を計ると同時に、実施しようとする機能面の分析について

も考察する必要がある。得られた結論が巾広いコンセンサスの中で規定したことを基本にした場合には、組織分析に依存することで考えると無役なものであるとの見解がある。論証の適正なものを求めようとして、政策上の争点を裁判により成し遂げようとする政策一技術に関する機能面について分析する見解についてみると、裁判による決定は大きな討論の理由になっている部分を受入れ、そこには偏見を捨てさせるようにして帰結する知識を前もって準備することにより、両方の部分を受入れながら適用のルールを据えている。

こゝで水資源開発を例にした見解をみると、利益と費用との割合の関係についてはクライテリアを最小に近づけながら考慮を計る必要があるとしている。若しクライテリアが合わないとなみなされるなら、専門事項と抽象的概念について別々にまとめるようにし、傾向としては対立する利害関係の間の対決を和らげる政策で取扱う。方針としては組織分析で評価のくずれ易いものも包含させながら、資源の一定化を計ることであると見做されている。こゝでは新しくクライテリアの種類の適用を包含させる方向で展望を拡大することも出来る。評価は最終決定で釣合いのとれたものを目指すのではなく、基本的には評価の問題として意志決定プロセスの中に、多くのものを省略しない形で、利益と費用の分析を基本にしながら、開発の経済的効果を機能させる制策を見出し、又一方では評価の争点についての領域を基本に分析の骨格の形成を計り、“不可解”な評価については、構成要素を包含させながら、重みづけの関係をみながら目的機能の相違により釣合いのとれたもので一定にすることが困難な面もでてくる。この場合、目的の機能を広い段階でみた上で、結果として代替案の政策を見出すようにし、分析の検討を加えた上で評価をなす必要がある。“不可解”な評価については重みの要素を考慮してもなお適用の限界を定める必要がある。然し理論的な原理でも取扱う方法がないとする場合には、更に巾広い実在を見込み、相違した目的の機能について代替案の政策で効果的な取扱いが可能になるので、この方法での再検討をすることも必要になってくる。

次に評価上の分析に関係する機能をみると、目標に対する解決手段のかねあいでみると、評価分析の不能な骨格については、論理的な相互の関連性で確定することが出来るとしても、簡単に計算できるほどのものでは決してない。そこには個々の相違したものの効用を正確に相互に依存させ、その中で優先権のある目標については更に実質的な変更を考えるようにすることである。より高い上位の優先権の実現がそこにあるとし、分析を明らかにし異なった目標については、意識的には釣合いのとれるものにはなりにくい。この面では実際には厳しい制限のもとに成果の目標を包含させることになる。例えば歴史上の評価に対しては正確に分析したとしても、それらの効果をすべて適合させることは不可能である。次に決定プロセスについてみると一貫性を持たせる意味で、より大きく密接している連続的な関係を基本に骨格の準備で対応させている。そこには目標について討論の手段によって論証部分については、注意すべき焦点に対して巾広い段階で評価し、準備される必要がある。次に政策決定のための公衆の所見の取扱いである。論争面からみると分析の成果と、公衆との意見の面では、論理的に正しいとするプロセスの上からは、判断は科学的のまゝであり。一般的には社会的に疑はしいと見做される範囲で公衆の意見をよく考える必要があるとしている。公衆の知識で表わされた科学面で多くの合意ができるとする理由があり、これらの推定的な評価は取扱いの上では、その成果をだれでもチェックできることを基本にし、一般の信頼を前提にした判断でなければならないとしている。論点の高い政策に対する判断は、特別に選定された人によってなされなくても影響への分析は釣合いのとれたものを前提にし、不可解なものについての取扱いは開発の基本的観点からスタートして、理性的な観点からのプロセスで“保護価格”を定め評価に力を注ぐようにしている。次に政策面とプロセスの分析とのかねあいを考慮すると、政策の選定に対する新しい可能性を示す方向での分析が問題になってくる。このことは次の代替案の選定上に関係がある。即ち自然環境の保全上の観点からみると代替案の選定は代替案の“支配”による論点の重みづけに関係があり、問題の悪化を防ぐ上からみると、確信のもてる政策については強力に押し進めることを意味する。ここでは特別重要なものについては、討論で明瞭な理解を計れるよう配慮するようにしなければならない。はなはだしく相違した理由により反対する意見についての対応は、より一層明白な分析により効果的な政策をたてなければならない。この場合特別な開発

で便宜を与えたり、幾つかの評価の意味を明白にさせながら、最良に理解されたものを通して評価の再評価により刺激を加えることも出来るように分析配慮することも重要である。

4. 自然界に対する評価について

自然界に対する価値判断については、それ自体信頼のある方法があるのであろうか。この点については定量的にはわからなくとも、評価クライテリアの中に含まれているものをみることにより、推定が可能であるとみられている。こうした自然界に関する人間側からみた特性には、a) 特有のものがある。 b) 回復力と転換の可能性についてみる。 c) 美としての自然への評価。 d) 人間生活からみた自然に対しての保護と保全対策。 e) 自然が乱されていないかどうかの観点からの評価。以上の5点に分けることが可能であり、a) については、二度にわたる繰り返しはきかないので、広範囲な領域を含めた評価を計れるようにすること。b) については人間が自然に働きかける行為の変更がないことを考えると、美しい自然への転換を計るには莫大な費用によることで、転換可能であるとし、結果として多くの負担が必要となる。然し相対的には環境には弾力性が存在している。c) については自然への社会的評価が重要な構成要素になり、審美的なものとして、自然の美は文化的目標になっている。d) については基本的には人間の物質的利益を求める結果として自然に働きかけた点での問題であり、その回復には時間がかかる。自然を将来の人間の生活環境の保全の部分としてみた場合、その特徴を評価し、回復と保護のためのクライテリアを一定にする対策が必要である。e) については人間が介在した結果、自然が乱されたため自然保護の要素で、質に与える影響を考慮し、問題が処理されなければならない。自然の評価を求めたこれら5つのクライテリアは、お互いに関係しているので完全に独立したものになってはいない。例えば、自然のまゝであることと、転換可能であることとは将来の人間生活の支援で保護と保全の両方が関係してくる問題である。又自然環境の美は、人間性の幸福を求める精神現象の欲求とみられる。その中でクライテリアは自然環境の保護に関して、公衆の討議の中で明瞭に確認する事項になっている。然もその意味を明確にしながら分析の確認が期待されている部門である。こゝではそのスケールを定め相違点については観察の上で、引き締めと拡大で対応する必要が生じている。

5. 開発のアセスメントに対する問題点について

アセスメントの評価の中で「不可解」な要素が包含されているときその取扱い、結果としては不充分で完了している。又分析に偏狭な条件のもとで判断された場合には、釣合いのとれた内容であっても不充分なものになっている。従って決定の中には不足するものがないように注意する必要がある。分析に於ける多くの仮定は政策の拘策を前提に法律に関するものを組み込みながら対処される向がある。即ち環境上に於ける不確定な評価にかゝわる問題として、社会的予想と政策が許容する範囲についてみると、分析が一層強制するとみられる問題の対応がある。この場合評価の分析による代替案の取扱いや、分析を促進させる要素に対して注目する必要がある。このことは開発と経済成長との間には実質的な変化があり、無害が立証される迄の間に有害な可能性の増大の危険性があってはならない。環境の悪化の要因は人を引き付ける経済性の増大即ち供給量の増大に起因する資源の有効利用の増加である。こゝでは広範囲で多様性の中での調査によるアセスメントで対応する必要がでてくる。

6. 公衆参加による意志決定について

米国の公衆参加を形態上からみると議論は国の目標に一致させ、一般的には実際の状態を基本に議論を推論させながら、コンセンサスを達成させるように努めているのが通常である。技術的—経済的議論を根拠に代替案が出てくれば、通常その根拠が議論に向けられている。又これらの議論はその対応が成長と均衡がとれているかどうかにも向けられている。又具体的政策に移すとき意志決定者が、公衆であるかどうかが不明確

になっているとの議論も出ている。このことは不明確な評価に対する議論が一般の討議でも明確にできないとすれば、それらは一方の決定で決定することは適切な対応にならないとし、それらを通したことの結果は簡単にはならないだろうとの判断がなされている。一例として狭いとみなされる人文主義による評価を、より大きな評価の取扱いをすることの分析や又実際に分析をしようとする間に、結果的に相違が出たとして政策分析の処理としてシステムの限界が一定になるよう拡張する必要がある。これらの論証は困難であるとする向きもあるが、然し巾広い可能性で前提となる活動を包含させながら、効果的な分析を導入することは新しい評価方法を求める上で有望であるとみられる。そこにはそこなわれない自然に対する精神的恩恵を求める上で、アピールなしの正当化した保護に対する対処を考慮すべきであるとみられる。又米国のテクノロジーによる開発又は適用による決定の中では、その結果のみの判断をみるよりも、その成果に至るプロセスの見解が重要であるとの見解が取られている向きがある。このことはプロセスは結果の判断に重要な意味付を有していることであり、プロセスによる判断に於いて前記しているように文化的環境についての、究極のクライテリアの選定上の決定については定量化できにくいものもあり、論争上の時点では無力の要因にもなりかねないプロセスも存在することになる。この様な問題の取扱いを含めて、政策上の選定のかゝわりとして代替案の傾向があるが、本問題は合衆国では技術家行政管が関係機関で対応している。

公衆参加による意志決定の中で根本的な困難性は、それぞれがバランスある方法で表わされねばならず、又関連性のある関係総てを保証することは不可能である。人々はストレスを有しており、この場合の見解は人々の要求や欲求に施しをするものではなく、その意味では社会の目標と動き具合を基本にスタートすべきであり、政策上の優先権の決め方に「与える」関係の存在は否定されている面もある。現在合衆国で公衆参加に於いて一般的にとられている方法は、自然は手におえないとする対処で取組む方針でみると、論理的研究方法と複雑なものへの評価と両者にまたがる配慮が取扱う方法として考えられている。分析には第一段階として、時間の配慮を考えると、一般公衆に対する分析の限界、分析の方法論、問題の分析を系統だてて述べる等、仮定値との比較で評価人より述べる必要があり、これに対して第2の段階では、アセスメントの目標に対して公衆から事前に選定された人に対して説明を行い、そこで明らかにした方向で公衆への影響の可能性をみることである。この場合プロセスに於いて充分政策上で問題となる部分があるかどうか明らかになる。政策上の分析では第2段階以後は責任ある決定を最終的に取扱うことになる。政策上に於ける責任ある意志決定は、最終決定をつくることであり、これらの論点の中には、技術的不自然に分析してつくったことで批判も出ている。従って開発のアセスメントと問題との間に賢明なバランスで取決めるようになり、適切な評価に到達するように、不完全につきまとわされるのもやむを得ないとして、標準を定め、且つ事実に基づき不定問題や多くの困難な課題も識別力を持たせ、バランスある方向で行動することであるとの指摘がある。以上米国に於ける環境アセスメントに関連した問題について、現在我国に於いて問題になっている部分を考慮しながら、その概要を部分的ではあるが取扱ってみた。感想として云えることは、我国に於ける総合的な環境対策が今後手遅れにならない方策で、国際性も考慮に入れながら国情に合った適切な方策で早急に立てられる必要があると思われる。

参 考 文 献

- 1) a national policy for the Environment, chapter 1~3, Indiana university press.
- 2) Environmental Impact Assessment, Growth Management, and the comprehensive plan, chapter 1~3, Ballinger press
- 3) when values conflict, chapter five, Ballinger press