

Ⅳ—7 環境アセスメントに就いての一考察(7)

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、国又は自治体の機関で制度上の対応が検討中の段階である。アメリカに於いてはすでに1970年以来今日迄実施上の経験より再検討に入っている。こゝでは、アメリカのアセスメント制度がどのような認識のもとに実施されてきたか、主として制度上のプロセスについて参照をすることは、今後我国の対応の中で参考になる部分があると考え本論を取り扱った。

2. EIS作成に関するプロセスの基本的取り組みについて

この件については、4つの段階で考慮がなされている。即ち、第一は連邦の関係機関がEISの準備の提案につき、要求するものへの決定に向けられている。この段階では環境アセスメントの作成を包含させ、その結果否定宣言について考慮しながら対応させている。第2はEIS草案の記述について、CEQとの対応を考慮に入れている。CEQは開発を認可したり、承認したりする直接の権限はないとされているが、現実には関係機関—EPA—CEQとの対応が存在する。こゝでの取り扱いとは重要な決定が何であるかの疑問に対して、効果的決定がなされているかどうかにかゝっている。第3はEISの最終案の準備とコメントについて、循環を考慮することである。この場合公衆、産業界及び各種団体、CEQ、地方、州、連邦の関係が関与することになる。連邦の関係機関は通常60日～45日間で草案のコメントに向け、又時間配分を団体にも向けなければならない。そこで関係機関としては、重要なコメントには応答をし、草案の改正に取り組み最終案のEISの作成準備に取りかゝることになる。第4は意志決定プロセスの最終に於ける、EIS決定に到達するための分析について、関係機関との理性的な調和にとりかゝることになる。

3. EIS作成上の取り扱いについて

人間環境の質に重大な影響があるとみなされる、重要な行為を取り扱う方向で連邦の関係機関が要求する、EIS作成上の取り扱いについては、次の3点が考慮に入れられている。即ち連邦が関与する開発行為であるかどうか、重要な開発行為であるかどうか、環境に与える影響が重大であるかどうかにかゝっている。次にEIS作成上に取りかゝる資金の援助については、すべての資金に連邦が関与しているかどうかにかゝっている。こゝでは開発の目標に対して、連邦にふさわしいものが考慮されなければならないとし、これらの活動については、連邦政府の活動基金、活動の認可等が関係する。又EIS作成上に関するプロセスに於いては伝統的団体が政策決定の提案に関与している。関係機関としての行為としての推定には、環境上の社会に与える重大な変化を考慮しなければならない、影響があるとみられる地域については、環境上に過多のマイナスの効果が起こるとみなされる、提案の行為については影響度を一定にする必要がある。このことは実質的にはマイナスの影響度を低くするような対応処置をとることである。然し実際の開発へのマイナスの影響度は、新たな開発によって累積的になったり、環境上の影響度について悪化することが考慮される。こゝでは影響度を一定にすることについては戒める判断が裁判所から指摘されている。その意味する内容は環境上の影響が非常に重大であることについて、考えが既に厳しく汚染された地域に新しく付加があることは、小さな量であってもこの結果としてもたらされるものの、影響度が重大であるとみなされる連邦の行為については、適切なものにする事で制限する必要があるとしている。

4. EIS作成についての決定と審査の対応について

EIS作成上の決定と審査の対応についての準備の責任者は関係機関の人であり、開発に関与するのは申請

人である。EIS作成上の意志決定について考慮しなければならない事項は、開発行為の目標と、環境上の対応を審査プロセスを通して考慮提案する必要である。裁判上による判断で勧告がなされる場合迄考慮すると、時間がかかるので最終案については開発への環境対策が重大であるとする提案も、関連させながら準備し、公開がなされる必要がある。この場合CEQとの対応も関係機関との間で配慮する必要がある。

準備として配慮しなければならない、EIS作成上の時間上の取り扱いは、45日以内に草案を州内の関係機関で準備している。CEQにファイルされた関係機関からのEISの最終案については、30日以内に提案する内容を検討する期間として設定されている。こゝでの最終の行政行為としては、州の関係機関としては草案の公表後、90日の期間中に取り扱われなければならない。EISの最終案がファイルされた後、30～90日間の範囲でCEQと州の関係機関で重複して進行させ、EISの最終決定にかける。この際CEQの時間の要求に合わせ、報告書の記述を促進させ期間設定の長いものの要求に対しても、充分対応させる必要がある。

5. EIS作成について

提案する行為について、一般的に作成上配慮されねばならない取り扱い上の問題は、関係機関相互の協同によるものと、専門家による情報の調達が異なった場合、調整が関係機関として指摘されることになる。

代替案、責任の大きさに関する部分は、簡単でなくEIS作成上経費と時間的配慮を計った上で、協同準備が必要となる。こゝでは少数の関係機関では、政府によらない団体によって、EIS作成上に関する責任を委託で許している。DOTの実施上に関する、この種の団体の実施例をみると、委託準備金を受けながら、EISの作成に当たっている。こゝでは州の関係機関が実際にEISの記述をしたとしてもDOTは注意深く審査し責任を負うべきであるとしている。

6. EIS作成上の準備費用について

EIS作成上に於いて関係機関相互の調整に必要な準備金を申請人は請求している。これらは相互に相談してなさなければならない、こゝでは連邦の援助がなくとも、環境上の分析の準備金として要求している向がある。関係機関としては開発の費用全体のかゝわる部分として、取り扱う為のEISの準備であるとして、EISの作成上の費用を、パーセンテージの支払いを見込みながら、財政処理がなされている向がある。こゝでは連邦の関係機関のEISの審査中のものと、準備中のものとの評価費用は、NEPAの費用の決定がプロセス上で、EIS作成上の総支出との割合のパーセンテージとして、74年段階では、関係機関により異なるも、EIS作成上の準備費用としては5.4%以下である。

7. EISの作成内容について

EISの実際の記述をどのようにするかは困難な問題である。NEPAのガイダンスによると、5つの段階で考慮すべきであるとしている。第一は、EISの準備で提案する開発について展望を明らかにすること。第二は、開発の分析に於いて環境上の考慮を適切にすること。即ちこゝで、どのような環境上の影響を考慮する必要があるかを明らかにする。第三は、資料でなし遂げた分析は何であったか、周囲の状況に於いてもたらされた環境について調査し、開発について基本的資料が何であったかを決定し、ステップ間の循環をさせる。こゝでの影響度の予測は方法論で対応をさせる。第四は、幾つかのアセスメントについての分析をし、かつ基本的に分析した結果の成果を確認する。第五は、環境上の影響を分析し、必要とする開発の代替案を明確に述べる。こゝでは提案する開発についての、展望を定義付にすることが大きな問題となる。この種のアプローチは限られた方向で明確に述べる必要がある。こゝでのEISの作成上の文書は150ページ以内で取り扱う必要があるとされている。

EIS作成上の内容としては、特に社会的影響への考慮と、長期に及ぶ環境への影響への範囲についての予

測については、前者は経済的な規模と、社会的、文化的、歴史的、審美的、物理的なものを包含させた上で、幅広い解釈で見出す必要がある。後者については、早期の段階の解釈とは異なる面を見出すことになる。裁判上の判断に示される様に影響度の予測には、社会的・経済的影響の要求のみでなく緊急の立場でもみること。開発が多くなるほど、その分析は不明確な要素が多く予想され、技術的な予想も困難視される傾向が強くなる。一般的対応は前にも述べたように、影響度を一定にするように努め、次の段階で批判的に対応するようアセスメントの作成を行うとしている。

こゝに一つの例としてDOTに於けるハイウェイのEISの作成についてみると、大気汚染の予測は、従来欠落した部分がある。こゝでは国家の周囲を取り巻く実在の大気に対して、開発後の影響としてどのような影響度で付加がなされるのか、この種の問題の比較が不足しているとしている。即ち意志決定プロセスの中で有効となるべき影響度が、どの程度であるか求める必要がある。そこには環境上の影響の予測をしなければならないとするのみならず、これらがもたらす重大性についての指摘がなければならないとしている。又こゝでの基準に違反することがあるなら、対応として適切であったかと問われる。又違反についてのチェックとしての評価方法の確立もなければならないとしている。最終段階に於いては、代替案の分析であるがその判断は総括的な面から見出し、合理的な代替案を検討した上で決定する。この場合NO Actionの取り扱いとの比較を行ない。その影響度との比較と、利益への違いと、自然環境への影響及び水・土地の取得を包含させながら、野性の動植物の損失と、補償の代替案の手段を考察する。調査については、環境上の考慮を整え決定すること、又実行に対する分析と、集積に対する周囲の状況、これらはアセスメントの分析の成果については、批判的な面から確かめる必要がある。代替案の分析については、EISの論点としての提案とCost-Benefitの分析の内容にかかわる問題になる。こゝでは最終的には注意深く組織バランスを考慮に入れて判断する必要がある。最近のアメリカの環境アセスメントの取り扱いの傾向として、長期的段階の累積的影響度をどのように取り扱うか問題になっている。

8. EIS草案の循環と審査期間について

EIS草案の記述をした後、循環をさせながらコメントの審査に取りかかっている。これらは立法による管轄区域と連邦の関係機関による対応が問題になるが、開発の内容が国家の論争に迄発展する場合には除外をEPAでなしている場合がある。関係機関に於いては、連邦の地方局にすべてのEIS草案を取り扱うことを求めている。コメントの循環については中央機関迄含めることは不可能とされるなら、地方の関係機関と州との間で直接的に取り扱うことになる。こゝでは公衆との間のコメントは新聞による公開を連邦の関係機関で考慮提案することになる。又各種団体に対する連絡は関係機関から直接通知し、多くの関係者に出来るだけ早い時期にコメントする機会が考慮されている。これらのコメントの関係機関での期間設定は45日間であり、更に15日間の延長が許されている。これらは関係機関相互の連絡もあるので、コメントに対する応答も考慮しながら実施に移されている。

9. コメントの審査について

コメントの審査を裁判で決定する場合迄考慮すると、草案段階からEIS総ての内容を受けて応答に対することになる。こゝでは反対に対するものについては義務を負わせることも含めて考慮している。公正な意見については、CEQのガイドラインの規定にある。EIS草案中に代替案の提案する行為については環境上の影響が重要であるとする観点で論じ、見出す方向であらゆる努力を尽くし、責任ある対応でEIS草案中に見落しが無いかを配慮することであるとしている。審査の見解の中には環境上の影響度の予測の審査をし応答で示すとあるが、現状では実質的に有意義に釣合いのとれたものになりにくい面があるとの指摘がある。

10. 最終案としてのEISの記述について

全体のEISのプロセスの中での最終案の決定は、関係機関で記述することもある。これらのコメントの受

入れに対する応答については、循環した結果も考慮に入れながら記述するとしている。こゝでの内容で重要なのは、草案と最終案との実質的な改正点の取り扱い中に環境上に重大であると草案に示されたものが代替案でどのように記述準備されたかにかゝっている。CEQのガイドラインでは総てのコメントは複写で保管されCouncilで調整することを要求している。

11. EISについての審査

EIS草案をあらかじめEPAで調整し審査している。こゝではEISの時間の取り扱いを軽減させることを含めて、次のような対応上の必要で行っている。1) Pre-EISの草案の文書をあらかじめ申請者よりEPAで受け付け審査する。2) 関係機関で否定宣言の準備内容の審査をする。3) 連邦の関係機関で本質的なEISの議論をする。これらの対応は実質的な背景の準備と、過去のEPAの審査をしたものに、変化がみられる場合に関連ずけも考えながら、環境上で不満足な行為としてもたらされるものがない様にする。次に関係機関が作成したEISをEPAで審査した評価について次のような指摘がある。A) 異論として欠けたものが見出される。(提案する行為に小さな変更をするのみでEPAとして特に反対する理由はない) B) 環境上に一定の条件を付す。(EPAは代替案の提案について研究するよう改善要求し再評価することを目標に創作させる) C) 環境上にもたらす影響が不満足なものがある。(提案した行為が実施された場合、有害な影響がもたらされる可能性があるとの判断で不満足である。この場合保護の可能性の必要があるとし、代替案を含めた影響度の分析を関係機関に勧告する。)

12. EISの妥当性について

この件については充分、不足、不十分な対応が考えられるとし、充分な対応は合理的な代替案によって提案されて開発が実施された場合。不足の場合にはEIS草案中に、包含させてはならない要求事項が含まれているとしている。又不充分の場合の内容は、代替案の立案で不十分な分析をし提案したため、EISが適切な形で作成されていないとし実質的な改訂を求めている。この場合環境上の危険の原因となるもの、可能性の関係を分析し、より一層の情報による分析がなされなければならないとしている。この形で評価されるものに対しては開発行為は認められないとしている。

13. 最終のEIS決定について

EISが適切な準備でなされていれば、対応として拘束するものはなく、究極の決定をつくる段階で厳格な内容もない。NEPAの審査でみられるようなものもない。こゝでは管理することへの問題になり、重要な意味としての解釈上の問題であり、永続的变化の規定になってくる。この点を逆にみれば、環境上の影響への考慮が強い疑問として強調されるなら、最終決定は裁判上の挑戦となる。決定への到達がEIS最終案に対する再調査の再検討を意味すると云うより、むしろ一般に広く行われている検討への判断は、誤りを明確にすること、判断への誤用への確認、移り気、自由裁量への決定がなされているかの論証に向けられることになる。対照の面からみると、関係機関の決定が裁判で別の見解になるかどうかにかゝっていて、見透しを与えることの意味に向けられている。70年～80年間のEIS総数は15847件出されて居り78年頃よりEISの総数が減少して来ている。特にDOT関係では72年に672件のものが毎年60件ずつ減少して来ている(高速道路関係の蓄積されたEISを小さな部分を合同させている結果である)又参考迄に79年に於けるNEPAの訴訟はEIS総数1293件中154件で、その内12件が裁判により差止を受けている。以上の調査は北海道科学研究費の助成を受け行った事を付記します。

参考文献

U.S EPA EIS Process. 戸沢、第5回土木計画、U.Sの環境アセスメント制度の現状について