



アセスメントQ&A

畠山 武道

はたけやま たけみち
1944年旭川市生まれ
1972年北海道大学大学院
法学研究科博士課程修了
1989年北海道大学法学部
教授(行政法・環境法) 環境
著書に『アメリカの環境
保護法』(北大図書刊
行会)

Q 最近、トマム、サホロ、大滝などのリゾート開発、札幌高厚道路などの建設をめぐって、アセスメントへの関心が高まっています。また、今のアセスメントは、業者に都合のよい「アセスメント」だという批判もきかれます。そこで、今日は、日本とアメリカの環境法を勉強しているAさんに、いろいろききたいとおもいます。

Q1 まず、アセスメントは、いつごろ作られたのですか。

A 環境アセスメントを最初に法制化したのは、アメリカです。一九六九年に連邦環境政策法(National Environmental Policy Act 通称NEPA)という法律がつくられ、その中で、連邦の行政機関が環境アセスメントをすることを定めました。議会は、最初、環境保護政策を総合的に実施するための行政機関や、多数の環境保護政策を統合し、調整する方法などを法律に定めるつもりだったのですが、反対が多く実現できませんでした。そこで、法律で政府が環境保護で果たすべき役割を明らかにし、環境影響評価書(環境アセスメント書)の作成を義務づけることで、行政決定にあたり環境への影響を最大限考慮することを求めたのです。

なお、NEPAは連邦政府の活動にだけ適用されず。そこで州は、それぞれ州環境政策法(State Environmental Policy Act 通称SEPA)を制定して、州行政機関の行為についてアセスメントをしています。

Q2 ほかの国ではどうなっていますか

A フランスは七六年に環境影響調査基本法を制定しました。オランダは、総合環境法でアセスメントを定めています。また、ECは、八五年に、環境影響評価指令を出し、八八年七月までに環境アセスメ

ント法を制定することを命じました。それをうけて、スペイン、ドイツはアセスメントを制度化しましたが、イギリス、イタリアでは、実施が遅れているようです。オーストラリア、スウェーデン、カナダ、また最近では、韓国、中国の環境保護法も、環境アセスメントを明文化しています。

Q3 アメリカのNEPAの評判は、どうですか。

A NEPAは、完全な法律ではなく、妥協の産物です。そこで評価も、「環境上の権利宣言」として高く評価する意見と、単なる「環境上の完全情報公開法」にすぎないという冷めた意見とが対立しています。NEPAの制定にあたっては、国民の環境権保護を明示した規定がありました。しかし、それが削除されたため、合衆国では、NEPAは、行政機関に誠実かつ十分な環境アセスメントを命じた手続的な法律にすぎないという見方が定着しているのです。

Q4 話が難しくなりましたが、日本の話にいきたいとおもいます。日本の環境アセスメント制度はどうなっているのですか。

A 日本では、これまで環境庁が、何度か法案を提出していますが、その度に、財界、通産省、建設省などの反対によってつぶされています。アセスメント法ができる、住民の反対運動に利用され、公共事業などが自由にできなくなるといのが、反対理由です。しかし、大規模な国の事業については、四年の閣議決定要綱で、簡単なアセスメントをしています。

自治体の取り組みは、国よりも全体に進んでおり、川崎市、北海道、神奈川県、東京都が条例により、また三三の自治体が要綱や指針でアセスメントを実施しています。

Q5 そもそもアセスメントというのは何なのでしょう

るか。

A 簡単にいうと、ある事業をする前に、十分な情報を集め、その事業が実施された場合にどのような影響が生じるかを調べます。そして、その結果にもとづいて事業を実施するかどうか、またどのような対策を立てればよいかを判断しようとするものです。

このような判断のプロセスは、日常生活のなかで誰でも行っていることです。それをとくに環境に与える影響を中心に調査し、判断に役立てようというのが、環境アセスメントです。

Q6 ところで、日本の環境アセスメントは、はなはだ評判がよくありませんが、その根本原因はどこにあるのでしょうか。

A 第一に、アセスメントを実施する時期が遅く、その結果が開発計画の作成やその審査に十分生かされていないということです。事業計画には、基本構想、基本計画、実施計画などの段階がありますが、基本構想、基本計画の段階で、一度、環境影響評価を実施し、場所、規模、事業の種類などについて、さまざまな対案を比較検討することが必要です。これを計画アセスメントといいますが、合衆国では大部分が計画アセスメントです。日本では、施設の内容、位置などがかなり詳細に決まるまでアセスメントをしません。しかし、これでは時期遅れになり、事業者も金や時間をかけているので後もどりができない。日本でも、関西新空港の場合については計画アセスメントに近いものが実施されていますから、不可能ではないのです。

第二は、最終案についてしかアセスメントがされず、対案、代替案の提示がないということです。これでは本当にその案が合理的なのか、他に方法がないのか、判断できません。NEPAは「すべての合理的な代替案の厳密な検討」と、その根拠、データを明らかにすることを求めており、代替案の公表は環境アセスメントの命ともいえるべきものです。

Q7 日本では代替案が作られず、たまに作られても比較にならないようなおそまつな案を示して、結局、本命の案がいいんだという方便に使われるだけですね。これでは本当の代替案とはいえない。

ところで、アセスメントでは、とくに住民参加が強調されますが、どんな関係があるのですか。

A 環境アセスメントは、開発事業が地域の環境に及ぼす影響を調べるものですが、その影響をまともにするのが住民なので、住民の意見をよく聞く必要があるということです。また、その地域のことを良く知っている住民から情報をあつめ、業者や行政が判断を誤らないようにするという役割もあります。

Q8 開発の影響という点ですが、住民にとつては、自然環境だけではなく、大規模な開発によって、その地域がどうなるかということが重大関心です。自然環境だけではなく、地域の産業や経済、人口などへの影響も、評価すべきだとおもいますが。

A 「環境」を、ひろく「人間にとつての環境」ととらえると、これらの項目を環境アセスメントで評価することも可能です。しかし、日本のアセスメントは、評価の対象を、生命・身体や自然環境（景観をふくむ）への影響に狭く限定しているために、事業全体の当否、地域の将来、地域振興のあり方などについての意見をうけつけません。それなら地域振興計画、長期開発計画、まちづくりプラン、都市計画などの作成の過程に広く住民が参加して話し合える機会を設けるべきなのですが、それもほとんどない。結局、アセスメント手続の場でしか、意見をい

う機会がないということになっていっています。

Q9 しかし、道の担当者は、環境アセスメントには限界がある、あまり期待されてはこまると、いつも言っていますが。

A そういう問題や矛盾を一番よく知っているのは、環境庁や道の担当職員ですから、住民の意見を味方にして、改善のために動いてほしいですね。担当者が無力さを嘆いては、住民は救われぬ。

Q10 具体的な話に入りたいとおもいますが、アセスメントと開発許可手続は、どんな関係にあるのでしょうか。たとえば、アセスメントの結果がクロとでると、開発行為はストップするのですか。

A なかなか難しい問題です。環境影響評価手続には、ふたつの考えがあります。第一は、法律や条例で定める環境影響評価は、事業の実施の前に、人間環境、自然環境への影響をそれなりに調べ、公表す



'91.5.9 造成中のキロススキー場

るだけの手続で、開発許可手続とは別ものだと考えています。この場合には、アセスメントの結果は、許可をどうかの単なる参考資料であり、アセスメント自体に事業をストップさせる効力はないということになります。

第二は、環境影響評価条例等に一定の許可要件としての意味を認め、アセスメントの結果がクロの場合には、その悪影響を軽減・緩和するような措置や計画の修正をしない限り、事業を認めないということです。大部分の条例や要綱では、第一の考えがとられています。もつとも、要綱の場合には法的な拘束力があるから、事業を直接ストップさせることが難しいという問題もあります。

Q11 道の条例は、どちらなのでしょう。

A 公式には、第一の考えをとっているようですが、はつきりしません。たとえば知事が事業を許可する場合には、知事は環境影響評価の「意見書」を公表して、その尊重を求めると同時に、その意見書をうけて事業を許可するという一人二役を演じなければなりません。そこで、相互にあまり矛盾したことはできないので、実際には、アセスメントの結果がクロのときは、計画の変更・修正を求めることになるとおもいます。そこで、第一と第二の中間のような運用がされているのが現状です。他の自治体でも同じだとおもいます。

Q12 しかし、第一のような考えですと、アセスメントは、してもしなくても結論が変わりがないということになりますね。

A アセスメントだけで事業をストップさせるのは無理です。しかし、この場合でも、住民が納得するようなアセスメントを誠実に実行する義務はありますから、アセスメントの内容や公聴会などの手続が

杜撰なときには、計画を中止して、再度、アセスメントをやり直す義務が事業者や行政にはあります。

アセスメントには、環境情報の完全公開と住民参加という役割がありますから、それを最大限に使って、役所や業者から情報を引き出ししたり、説明会、公聴会、意見書の提出などによって、計画の見直しを求めたりすることができます。

Q13 しかし、手続違反だけが問題なのであれば、すこし丁寧にあセスメントをやりなせば、それで手続上はOKになりますね。

A そのとおりです。手続だけの規制では限界があります。また業者は、そんな簡単にポロをだしません。そこで、第二のような運用が、どうしても必要なのです。

結局、アセスメントをいくらやっても、事業を規制している法律が尻抜けでは、どうしようもありません。しかし、今の日本の法制度では、公害規制法やいくつかの自然保護法を別として、都市計画法、農地法、港湾法、河川法、海岸法、道路法、下水道法、公有水面埋立法などの法律には、環境保護をきちっと義務化した規定がないのです。その点が、最大の問題です。

Q14 アセスメントが杜撰な場合に、裁判は可能でしょうか。道は、サホロリゾートに関する異議申立て決定書で、審査意見書は、単なる意見で拘束力がないから、争えないといっています。

A それは、「審査意見書」自体の取消しを求めた場合です。環境アセスメントは条例で定められた手続ですから、条例で定めたような内容のアセスメントをしなければ、手続に欠陥（瑕疵）があるということになり、事業の申請や許可が違法になるとおもいます。ただし、だれがそれを主張できるか、どの

程度の欠陥がある場合に、手続違反になるかどうかは問題です。

Q15 北海道もふくめ、環境影響評価が各地で実施されてから一〇年以上たちますが、その効果はどうですか。アセスメントで、事業がストップした例はあるのでしょうか。事業の免罪符にすぎないという意見があります。

A 日本中がしても、ストップした例はないでしょう。その点で、アセスメントは、環境保護に直接の効果がなかったといえます。ただし、計画の内容が若干修正されたり、規模を縮小した例はあります。また、アセスメントの結果をおそれて、その前に計画を中止することはありえるので、間接的な影響は与えているとおもいます。道の場合、これまで六四件ほど条例による審査をしています。修正意見がついたのは五件だけです。

Q16 道は一九七八年（昭五三）からアセスメントを実施しているわけですが、他の条例や要綱にくらべて内容はどのようなのでしょうか。

A 実際の運用や実績という点からみると、ほかの都府県・市でもそれほど立派なことをやっているわけではなく、大差ないでしょう。しかし、道の条例は、条文の整備、手続などの面では、その後の条例・要綱にくらべて明らかに不備が目立ちます。そのため、自然保護協会でも、改善に向けた提言をまとめているところですよ。

Q17 たとえば、道条例は、対象となる事業の範囲が、えらく狭いのですが。ゴルフ場、廃棄物処理場、ゴミ焼却施設、下水処理場なども入っていませんね。

A 対象事業の規模・面積をかなり広いものに限定しているのが特色です。事業の種類も、神奈川県条例や東京都条例のほうが、はるかに多くとっていま

す。北海道は東京・神奈川のような人口密集地域とは異なるから、開発の影響もそれだけ少ないという理屈なのでしょう。しかし、貴重な植生や動物が生息するかどうかは開発面積とは関係ないわけですから、開発の規模・面積でアセスメントを実施するかどうかを決めるのはおかしいのです。

Q 18 ほかに、人の健康や自然の環境に大きな影響を与える事業があるはずですが、条例に書いてなければ、評価の対象にはならないのですか。

A なりません。個別列記ですから。NEPAは「主要な連邦政府の行為」と規定しているため、このような制限がなく、裁判所は、都市再開発、公営住宅建設、除草剤や殺虫剤の散布、鉄道路線の廃止（トラックの増大による大気汚染を想定）、刑務所・留置所の設置にまで、アセスメントを要求しています。

Q 19 評価の項目も、公害、動植物、地形・地質、景観と少ないですね。

A その点では、国のアセスメントと似たりよったりです。神奈川県・川崎市の条例は、日照、電波、史跡・文化財、土地利用、廃棄物などについても、評価することになっています。また、たとえば都市に立地する施設であれば、都市景観、教育的・文化的な環境、交通、ゴミなどへの影響も評価するのが、すじだともいえます。

Q 20 もっと広く、地域の経済や財政、雇用、福祉などへの影響も、評価してほしいですね。これらの項目もくわえたアセスメントをした例はあるのですか。

A 住民がおこなった社会アセスメントの例として、長野県駒ヶ根市の下水道アセスメント、南大阪湾岸流域下水道終末処理場の「環境と経済を含めた総合アセスメント」などが有名です。公共事業でも、道

路については、地域生活や交通、沿道利用などへの影響を簡単に調べます。

Q 21 道条例は、事後手続が不備だといわれていますが。

A これは、環境アセスメントは開発行為の許認可に際して考慮されるべき意見を述べるものによらず、許認可が適法になされたあととは関係ないという建前をとっているからです。その結果、トマムのように、最初の知事意見書の指摘や配慮事項を守っていないことが明らかになっても、なにもできないということになるのです。

しかし、これでは知事意見書に従う事業者などいなくなりそうです。早急に改正してほしいですね。たとえば神奈川県条例は、工事実施の届出、実施状況報告書、違反行為に対する勧告と氏名の公表、それに評価書と違う影響の出たときの住民からの申出書の提出を定めています。また、川崎市条例は、処罰規定をおいています。

Q 22 住民参加という問題にいきたくないとおもいますが、道の条例の問題はどこにあるのでしょうか。

A 条例の定める参加手続は、説明会の開催、評価書への意見書の提出、公聴会での発言などです。これで十分だという人は、いないでしょう。ひとつの問題は、調査や評価書の作成が業者やコンサルタントまかせで、環境影響評価の実施の段階で住民との意見交換や接触の場がないということです。

まず、アセスメントを実施する前に、事業の概要を公表し、アセスメントの実施方法についても住民の意見を聞くことが必要です。いくつかの自治体が、業者に環境影響評価実施計画書を提出させ、それを公表して住民に意見書の提出を認めています。また、評価書に対して住民から意見書が出された場合、知

事は事業者に見解書の提出を求め、それを公表するのが普通です。これによって、住民と事業者の意見交換がされるわけです。道の条例には、どちらの系統もない。

Q 23 説明会、公聴会も十分に機能していないとおもいますが。

A 公聴会に限らず、討論会、対話集会、説明会などが、日本ではあまりうまく機能しません。計画が早くから公表されず、賛成反対の対立が高まってから公聴会などが実施されるからです。行政の側も、公聴会を実施するところには後戻りができなくなっています。そこで、ともかく穏便にすまそうと、あれこれ手続や運営方法に制限を加えるわけです。

Q 24 意見書や公聴会での住民の発言が、勝手に改ざんされ、審議会に伝わっていないという批判もあります。



91. 5. 9 造成中のキロロスキー場

A 条例六条を根拠に「公害の防止、自然環境の保全の見地からの意見」に範囲を限定し、事務局の作成した要旨を審議会に提出しているからです。それほど長くない意見書や公聴会の陳述に、そんなに手をいれる必要があるのか。公害の防止・自然環境保全に関係があるかどうかは、簡単には判断できないし、個々の委員の判断すべき問題です。

Q 25 審議会についてですが、うまく機能しているのでしょうか。委員の中には、アセスメントを見せられた時には、全体の方向が固まっていることが多く、部分的な意見をいくらいても、結論が変わらないという人もいます。

A 審議会の運営方法の詳細は知りませんが、それに近い状況だともいます。ひとつの案は、委員が実質審議に関与できる機会や、調査・尋問の権限を増やすことだともいます。

Q 26 審議会は公開されるのですか。

A 総会は公開です。配布資料も公開されます。しかし、小委員会は、議事録もふくめて非公開です。その結果、委員は、業者やコンサルタントとはその都度接触しているのに、住民との接触はないということになります。すべてを公開せよとはいませんが、委員が、自然植生や動植物、水系、気象などについて、住民の意見を聞いたり、現地に二・三日宿泊して意見を交換する位のことであってもいいのではないのでしょうか。

Q 27 環境影響評価書は縦覧されますね。しかし、読んでも数字がぎっしり並んでいるだけで、よく理解できないのですが。

A 事業内容やその影響を、住民にやさしく説明するのが環境影響評価書の役割だということが分かっていないからです。アメリカや韓国では、環境影響

評価書は二〇〇頁以内、資料編はその半分までと定められています。日本では、電話帳のような分厚いものをわざと作って、住民を困惑させることに力点がおかれています。また、横B4版で左綴じなので、手にとって読むことができず、電車のなかではめくこともできない。様式については、不満だらけです。

Q 28 内容は信頼できるのでしょうか。

A 環境アセスメント専門の業者というのは少なく、建設、測量、コンピューター・ソフト、緑化・園芸などの企業、それに外郭団体などが副業でやっているのが現状です。そこで、業者によって得手・不得手があり、手薄なところは下請けや専門家のアルバイトにたよっています。しかし、動物・植物の分野は専門家が少なく、とくに遅れています。

アセスメント業者は、画一的でパターン化された調査しかしませんから、見落としがたくさんあります。土地カンがあつて、現地を良く知っている住民や地元の専門家にならうはずがないのです。専門家のアドバイスをうけながら環境影響評価書を読むと、いろいろとおかしなことを発見できます。

Q 29 だんだんやる気がわいてきました。まだまだ聞きたいことがあります。時間がきましたので、最後にひとこと、アセスメント制度に望むことについて。

A 最大の問題は、自治体が関与する事業については、一応アセスメントがされるのに、より規模が大きく自然改変の度合いの大きい国の事業については、部分的にしかアセスメントがされないということ。環境アセスメント法のない国は例外で、国際的にも恥ずかしい。早急に立法化してほしい。そのために、現在、立案中の環境基本法にその旨を明示し

てほしいとおもっています。

また、アセスメントは、住民、事業者、行政の間の一環のコミュニケーション手段ですが、とくに自然保護のうえで重要な国立公園、国有林の管理について、アセスメントをふくむ住民参加手続がないのは、大きな欠陥だともいます。アメリカを例にとると、一九七六年の国有林管理法は、短い法律の中で住民参加という言葉を十一回も使っています。国立公園管理計画についても、住民や環境保護団体とくり返し協議するのは当然と考えられているのです。

Q 最後は、アメリカの話でしめくることができました。ありがとうございました。

