

環境影響評価条例の根本問題

山本行雄

やまもと・ゆきお
元北海道自然保護協会理事
日本弁護士連合会公対策
環境保全委員会委員
弁護士

本文のねらい・要点

道の環境アセスメント条例の改定作業が進んでいる。アワセメントと酷評されて来た制度を本物にするにはどうすればよいのか。公共事業と計画アセスメントの問題、民間事業と許認可の問題に焦点を合わせて考える。

一 基本的な視点

昨年十月に北海道環境基本条例が成立しました。その制定過程で道が実施した道民意見の公募には、一一七団体から八八九項目の意見が寄せられています。質量ともにこれまでの行政では例を見ない充実したものであり、道民と行政共通のデータベースとして生かされるべきものです。アセス条例についての意見は八九項目に及び、そのほとんどが現行アセス条例に対する直接または間接の批判を含んでいます。アセス制度に対する期待と現行制度に対する不満がいかに大きいかを改めて浮き彫りにしたと言えます。

国は環境影響評価制度の立法化に向けての作業を進めており、道も環境影響評価検討会を設置して環境影響評価条例の改定作業に入っています。いよいよ本格的なアセス制度が実現するかに見えます。

しかし甘い期待は禁物です。アセス制度がまともにも育っていくためには情報公開制度や住民参加制度のような「開かれた民主的土壌」が必要です。わが国は情報公開法を持っていませんし、住民参加は行政手続法の制定過程で「今後の検討課題」ということで先送りされたままです。このような背景の中で公共土木事業が政治や経済のエンジンのような役割を続けてきたのです。これはアセス

のような制度を異物のように拒否する法的仕組みや行政手法が構築されていることを意味します。アセス制度はすぐれて生きた現実のなかで実践される制度です。よほど根性の座ったアセス制度でなければ、開発にお墨付きを与えるような役割から抜け出すことはできないでしょう。

現行制度に対する道民意見は

① 事業実施を前提としており計画アセスが行なわれない。

② 事業の中止や大幅な変更ができない。

③ 代替案が検討されない。

などですが一言でいうと「実効性がない」ということです。

本稿ではアセス制度全般を論じるゆとりはありません。そこで次の三点に焦点を絞って考えて見たいと思います。

① 公共事業と計画アセスメント

② 民間事業のアセスメントと許認可の問題

③ 立法化作業が進められている国のアセス法との関係

①②は自治体が実効性のあるアセス制度を構築しようとする場合にその死命を制するような重要論点であり、③は①②に大きな影響を与えるからです。

二 公共事業と計画アセスメント

計画アセスとはなんでしょうか。一言で「計画アセス」と言っても、現行制度に「計画アセス」という名前を付けただけではなんの意味もありません。この言葉は漠然とした使われ方がされているようです。ふたつの問題を区別しましょう。第一は事業の成熟段階（構想・立案・実施）のどの



図1 道、アセス条例見直しへ (北海道新聞 1996年6月20日)

段階からアセスを実施するかという問題です。第二はそれぞれの段階で「結論を出す前」にアセスを実施すべきではないかという問題です。公共事業の場合に照準を合わせ腰を据えて考えてみましょう。

道の公共事業が策定されていく通常の手順を示します。

- ①「北海道長期総合計画」(略称「道長計」という長期計画を立てる。
 - ②分野別の総合的な事業計画を立てる。
 - ③具体的な事業計画を立てて予算を組む。
- この③をもう少し分けて見るとつぎのようになります。
- (a) 知事がある事業の実施を判断する。
 - (b) 調査予算を組む(ある程度の大きな規模の事業)。
 - (c) 本格予算を組んで事業に着手する。

ということになります。もちろん例外もあるわけで、ある日突然大型事

業の実施が公表されたり、眠っていたような事業が動きだしたりします。おうおうにして大きな事業がこのような不透明な決め方がなされるところに大きな問題があります。

これらの決定過程で道民参加が不在です。議会も「通す、通さない」程度の議論しか行われていません。道民から見ると何事も「不透明に決められ」「はじめに結論ありき」という形でドンと出てくることになります。

現在のアセスは、①、②と③の(a)(b)ではまったく行われません。(c)の段階で行われ参考にされるだけです。事業内容がほとんどガチガチに固められた状態でアセスが行われているわけです。

③の(b)の前に「計画アセスメント」というものをボンと入れればよいでしょうか。このアセスメントが事業の中止や大幅な変更を含むものだとしたら、③の(b)まで進みある程度ガチガチに近くなったものをぶっこわすということになります。仮にこのような条例ができて、それは異物のごときものとして扱われ、結局「都合の悪い情報を出さない」とか「アワセメント」と言われるようなことになってしまいうでしょう。また代替案といってもちよっと手直しする程度でお茶を濁すことになってしまいうでしょう。

③の(c)より前に目を向けなければならぬわけです。

要するに「不透明な決定」「はじめに結論ありき」という現在の行政手法をそのままにして「計画アセス」なるものを「はめ込み式」に導入しても木に竹をつぐようなものであり、道民意見が求める計画アセスとは似て非なるものにならざるをえないのです。

道民意見に現われた期待に応えるためには「アセスは事業の成熟段階に応じて行われる」という基本的な前提がとられなければなりません。現実には即して考えてみましょう。次のようになります。

- 1、①の道長計の段階で環境アセスメントが行われること(道長計に並行する文書として環境影響評価書が作成されることになる)。
- 2、②の段階で社会的・経済的評価を含む総合的本格的な環境影響評価がなされること。
- (事業計画に並行する文書として環境影響評価書が作成されることになる)
- 3、③の(a)の前に個別事業の環境アセスメントが行なわれること。
- 4、その結果を待って③の(c)の事業実施をするかどうかを決めること。
- 5、右のそれぞれの段階で行なわれるアセスメントは「結論を出す前」に行なわれること。

以上の手順に改善する必要があります。これは非現実的な理想論「無い物ねだり」ではありません。大型の公共事業である士幌高原道計画、最近断念した丘球空港ジェット化計画などを思い起して見ましょう。行政が「はじめに結論ありき」の態度に出ても、必要かどうか、他によりよい方法があるはずだ、という世論に対応せざるをえない現実があり、計画の是非の段階に戻って議論しているのが「生きた現実」です。千歳川放水路計画は国の事業ですが構造はまったく同じです。これらの大型事業は遅くとも②の段階までに政策に組み込まれるのが通常ですから、そこで議論するのが筋というものです。③の後戻りできない状況を

一方的に作り出す手法に問題があることになりました。これまでの行政手法は破綻しているのです。ここでもう一步突っ込んで考えてみましょう。アセスメントの本質は環境という価値観をもって

よりよいものを「選択する」ところにあります。そうしますと長計にしろ分野別の総合計画にしろ、その計画自体が事業の中止や変更を柔軟に「選択」できるものとして計画されていることが必要です。これまでの公共事業政策には「選択」という概念が含まれていませんでした。アセスメントを法的世界で内面化する時代に入ったわけですから、いったん決めたものは変えないという「意地を張る」行政手法を改める必要があります。これはアセスメント制度を取り入れる以上自然なりゆきというものです。

政策自体がこのように変化すれば、1、2の段階におけるアセスメントは決して難しいものではなくなります。このようなアセスは戦略アセスメントと上位アセスメントと言われるものです。1の長期計画は総合的で長期（十年）のものですから、策定段階はもちろん年度ごとにアセスメントを実施する必要があるでしょう。

特に重要なのは2の段階です。例えば道道の総合的な整備計画の策定過程に環境影響評価を入れるのです。ここでは高度な専門性と各地の環境保護団体の知見が組み合わされた大規模なアセスが必要で、この段階で観光開発のために国立公園に道路を作るような方向は没になるでしょう。さらに具体的な道路開削事業のような問題はアセスを実施して計画の是非を含む代替案を検討していけばよいこととなります。

このように「事業の成熟段階毎に事前にアセス

を実施する」ことは、政策全体に環境保全という網がかぶることになりますから、個別事業の実施の段階で何もかも議論しなければならぬ状況は解消するでしょう。

逆にどんな条例ができたとしても、知事が事業実施を決めてしまつてから行なうような内容では道民意見が求める計画アセスとは似て非なるものです。このような制度のもとでは環境保護派は多くの場合「アセスを実施せよ」ではなく「アセス着手反対」という活動を展開せざるをえないでしょう。

道アセス条例の改正に関連づけて簡単なまとめをしておきましょう。

1、公共事業の分野ではアセス条例改正は政策形成過程（構想・立案・実施）の改革と対をなすものである。両者を連動させて作業を進めなければ、まともな制度にはならない。

2、したがって、アセス条例の改正は担当部局の縦割りのな範疇を越えて全庁横断的な取り組みの中で進められなければならない。

注記：この原稿を一通り書き終えた後、道が「大型公共事業を環境重視の立場から見なおすため副知事をトップとする検討委員会を設置する意向を固めた」という報道がありました（一月三日北海道新聞朝刊）。よいニュースだと思います。これを機会に長計や事業別の政策に、前述した「選択」という概念を採用してほしいものです。本格的なアセスメントが有効に機能するための条件整備となるからです。

三 民間事業のアセスと許認可

問題は、民間の事業が国の許認可にかかわると

きです。事例で考えて見たいと思います。なお「行政指導」とか「上乘せ」など少々ややこしい言葉を使わなければなりません。末尾に簡単な説明文を付しておきましたので参照してください。

廃棄処分場の設置は「廃棄物及び清掃に関する法律」（廃掃法）という法律で、ある一定の基準を満たせば知事は設置許可を与えることになっています。

アセス条例を無視した業者が「廃掃法ではアセスなんかに関係なく許可することになっているではないか、条例のアセスなんか関係ない。早く許可を出せ」と言ってきたとします。道は説得したり警告したり氏名を公表するなどいろいろ「行政指導」をするが、業者は「行政手続法という法律ができていないではないか、法律で決められていない行政指導に従わないからといって許認可で不利益を被るいわれはない。さあ許可を出せ、訴えるぞ」と頑張る。お上には逆らえないと渋々アセスの手続きに従ったものの、今度はアセスの審査結果を見て「こんなものに従っていたら赤字で会社がつぶれてしまう。行政指導は受け入れられん。さあ許可を出せ」と強硬に出ます。

類似の実例はすでに起きています。本州業者による釧路の廃棄物処分場の設置許可申請に道が「指導指針」に基づき不許可を出したところ、業者が道を訴えているのはその例であり、鎌倉市では緑地の宅地造成計画に指導要綱で対処しようとしたところ、業者が「要綱によらないで都市計画法による開発許可申請をする。訴訟も考える」という構えを見せるような事態が生まれています。

さらに深刻なのは廃棄物処分場設置許可をめぐっ

産業廃棄物処理場訴訟

現行法の不備指摘

札幌地裁 道に一定の理解を示す

札幌地裁の判決は、原告の主張をほぼ全面的に支持し、被告の主張をほぼ全面的に否定した。原告は、被告が産業廃棄物を処理場に持ち込む行為が、原告の通行権を侵害し、かつ、原告の健康を害する虞があるとして、被告に対し、処理場の設置を禁止し、かつ、原告の健康を回復させることを求めた。被告は、原告の主張を認めず、被告の行為が原告の通行権を侵害し、かつ、原告の健康を害する虞があるとは認めないとした。札幌地裁は、被告の行為が原告の通行権を侵害し、かつ、原告の健康を害する虞があるとして、被告に対し、処理場の設置を禁止し、かつ、原告の健康を回復させることを求めた。被告は、原告の主張を認めず、被告の行為が原告の通行権を侵害し、かつ、原告の健康を害する虞があるとは認めないとした。

道、控訴の方針固める

道は、札幌地裁の判決を不服とし、控訴する方針を固めた。道は、被告の行為が原告の通行権を侵害し、かつ、原告の健康を害する虞があるとは認めないとした。札幌地裁は、被告の行為が原告の通行権を侵害し、かつ、原告の健康を害する虞があるとして、被告に対し、処理場の設置を禁止し、かつ、原告の健康を回復させることを求めた。被告は、原告の主張を認めず、被告の行為が原告の通行権を侵害し、かつ、原告の健康を害する虞があるとは認めないとした。

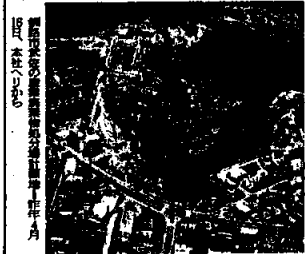


図2 釧路の産業廃棄物処理場問題 (1997年2月14日 北海道新聞)

手禁止や中止などなどでもないということになるでしょう。これまで多くの自治体がこの問題に泣かされてきたといえます。国のいじめに合止むむなく要綱で間に合わせたり、耐えられずに国の法律違反という指摘を無視して条例を作ったりしたところもあります。国の態度は横暴というものです。「国

て慎重姿勢をとる岐阜県御嵩町長が襲撃されるような事件さえ起きています。

次の前提状況を念頭におきましょう。

1、行政手続法の制定など行革の流れの中で、行政指導は急速に神通力を失いつつある。

2、アセス条例は「指導、勧告、氏名公表」といった行政指導程度では実効性を確保できない状況がある。

3、アセスと許認可が法的に無関係のままだとアセスは宙に浮いて効果を発揮できない状況がある。右の前提状況から次のような結論が素直に出てくる。

1、アセスは法律にしる条例にしる法的な権利義務の体系として構築されなければならない。

2、アセスを有効に機能させるためには事業の着手の禁止や中止などを法的に明確にしなければならない。

3、アセスを許認可の要件としなければならぬ(アセス手続きに従わない場合やアセスの結果では許認可しないことができるということ)。

3にはアセス条例の正念場とも言える法的問題があります。

アセスを許認可の要件とする意味は、法律で決められた条件の他にアセス条例の条件が満たされなければ許認可をしないということですが、常識的には「アセス制度がある以上当然ではないか」と思われるでしょう。しかし法律の世界ではこの常識が通らないような伝統があります。条例による「上乗せ」はどこまでできるか、という問題として頭の痛くなるような議論になっているのです。

法律の優等生である中央官庁の人たちは「憲法上条例は法律の範囲内でしか制定できないのだ。地方がそんな上乗せをするのはけしからん。駄目だ」と一貫した態度をとり続けています。2の事業着手

は強くて偉い。法律で何でも決められる」と考えて、地方の権限を根こそぎ奪って、奪った権限を使って下請けのように自治体を支配するという方法(機関委任事務)が続いてきたわけです。自治体がまともなアセス条例を作ろうとするならこれを乗り越えていかなければなりません。次のような態度決定が必要になります。

1、国の許認可の条件によって行政指導を越えるアセス条例が制定できないというのは、条例による実効性あるアセスを禁止することになり、地方の自主立法制定権を否定し、憲法違反である。

2、従って、法律に基づく許認可の条件は国の最低基準を定めたもので、地方は実情に併せてアセス条例を制定し許認可の条件として国の法律に上乗せすることができる」と解釈しなければならない。3、上乗せした条件に違反した事業者に対しては事業を中止させることができる。

右のように解釈するかどうかはむずかしい法理論の問題ではなく態度決定の問題です。

なお、裁判によって公害を発生させるような施設の建設差止めを認めた例はありますが「例がある」という程度のものでありこれに期待できる状況ではありません。法律や条例によって「物事をはっきりさせる」必要があるのです。

四 国のアセス法との関係

ここまで考えてきますと、自治体においてアセス制度を確立するということは、自治体自身が余程根拠性を据えて取り組まなければならない問題だということがわかります。

しかし大きなチャンスが訪れています。それは国のアセス制度が法制化されようとしていること

です。我々はこのチャンスを生かさなければなりません。その出来具合如何で自治体のアセス制度に大きな影響があるからです。

まず国に「まともな計画アセス」を導入させることです。国は全国総合開発計画（以下「全総」という長期計画を建てます（苫小牧東部開発はこれによるものです）。北海道の場合は更に開発庁が北海道長期総合開発計画という総合計画を建てます（幌延問題をどのように表現するかで大きな議論になりました）。国のアセス制度がこの段階からきちんとなされるものになるなら自治体の条例も作りやすくなります。

先に述べた自治体アセスと国の許認可との関係については、自治体の上乗せを明文化させることが重要です。

さらに国のアセスと自治体のアセス条例の関係も問題となります。国のアセスは国の最低基準を定めたもので、自治体は地方の実情に応じたアセスの上乗せができることを明文で認めさせることが大切です。この点については一九八〇年の環境庁第五次試案には自治体にアセスの上乗せをさせないかのような条項が入っていて問題になりました。

五 おわりに

アセスという制度はひとりでに有効に機能してくれるものではありません。公害防止や自然保護のための規制とは車の両輪の關係にあります。またこれらの法制度を生かす力の源泉は反公害・環境保護運動です。水俣病をはじめとする悲惨な公害と戦った人々の遺産を引き継いで頑張りたいためです。

環境アセスメントを法制度や行政の仕組みに組み込むことは、わが国の公共事業のあり方や行政手法を根底から変革する可能性を秘めています。経済団体から法制化反対の表明がなされているのはそれなりの情況把握があつてのことです。国と自治体レベルのアセス制度に向けての動きは相互に影響しあっています。道のアセス条例改正問題と国の法制化問題が同時に進行している今こそ、時機に後れることなく、積極的に法を創り出す活動を展開していくべきだと思います。環境庁に対して説明会の道内開催を求める動きがありますが是非実現したいものです。

用語の説明

行政指導：法的（権力的）強制力を伴わないという「建前」のもとに行政が「ああしろ、こうしろ、こうするな」などの働きかけをすることです。①法律や条例に根拠が定められている場合 ②「指導要綱」「指導指針」のような行政内部の単なる執行方針として定めている場合 ③何らの定めがなく事実上行なわれている場合があります。

上乗せ：国の法律がAとBという条件を満たした者に許可や認可を与えることになっている場合に、条例でCという条件を上乗せして、ABCの要件を満たさないものには許認可を与えないことができるかという問題です。似た問題に「横出し」というものがあります。これは主に法律による公害の規制対象を広げたり厳しくしたり（上乗せと重なる場合もある）することです。横出し条例は認められる場合が多いのですが、上乗せ条例を作ろうとしても国の指導でほとんどつぶされてきたという実態があります。これは条例は「法律の範囲内

で」（憲法九四条）、「法令に違反しない限りにおいて」（地方自治法一四一条一項）制定できるという文言の解釈が行政の分野でも司法の分野でも制限的に行なわれて今日に至ったことによるものです。現在の国のアセス法制定における中心論点のひとつです。

