

地方条例の普及を前提とした新しい環境影響評価制度の構想

New Environmental Impact Assessment System for Streamlining Local and National EIA

倉阪秀史*

Hidefumi KURASAKA

Abstract

Since the Environmental Impact Assessment Law was legislated in Japan in 1997, almost all main local governments have their own environmental impact assessment ordinances. In this article, I will examine deficits of the EIA law focusing relationships between national and local EIA systems, and propose new environmental impact assessment system for streamlining local and national EIA.

キーワード：環境影響評価法、環境影響評価条例、スクリーニング、補完性原理

keywords: environmental impact assessment law, environmental impact assessment ordinances, screening, subsidiarity principle

1. 環境影響評価法制定時の期待

1997年に環境影響評価法が制定された当時、以下の事項について、1984年の閣議決定に基づくアセスメントに比べて進展したものと考えられていた。

1. 1 手続面の改善

手続面の改善は、1981年に国会に提出された環境影響評価法案に盛り込まれていたが法制化の失敗にもなっており実現されていなかったものと、1997年に新たに創案されて実現したものに分類することができる。

前者の手続としては、①着手制限規定を置くことによって環境影響評価に関する手続を義務づけたこと、②個別の事業法における許認可等の判断において環境影響評価の結果を勘案させ、その結果に基づいて許認可等を行わないことを可能とする条項、いわゆる「横断条項」を規定したこと、③すべての案件について環境庁長官が自らの判断で意見を述べられる手続としたことの三つを挙げることができる。①と②については、明らかに法律事項であり、閣議アセスには盛り込めなかった内容である。また、③については、各省庁の設置法に基づく組織権限の変更を伴う内容であるという理由で閣議アセスに盛り込むことができず、閣議アセスでは主務官庁が環境庁長官の意見を求めた場合に限って環境庁長官が意見を述べられるという形にされていたものである。

後者に該当する手続は数多く指摘することができるが、その主なものとしては、①第二種事業の判定手続（スクリーニング）の導入、②方法書の手続（スコーピング）の導入、③意見聴取範囲の拡大の導入の三つを挙げることができる。

①は、必ず環境影響評価を実施しなければならない事業を第一種事業、第一種事業の規模を若干下回る事業を第二種事業として、第二種事業について、事業の内容や事業予定地域の状況を勘案して、法の手続を行うかどうかを個別に判定するものである。これは、第一種事業の事業規模を下回る規模の事業でも、立地地点が環境上重要なものであったり、事業内容が特に環境負荷の大きなものであったりする場合には、第一種事業と同程度の環境影響が生ずると考えられることから、これらの事業を第一種事業を同じように取り扱えるようにすることによって制度の公平性を保つために導入された手続である。

②は、調査・予測・評価が実施される前に環境影響評価の方法の案について意見を提出する機会を設けるものである。従来は、事業者が調査・予測・評価の結果を準備書にとりまとめた後に、一連の意見聴取手続が開始されていた。このような手続においては、調査・予測・評価の方法やこれらの前提となる事業計画案の内容を変更すべきという意見が提出されても、すでに一年間以上にわたって数千万円から数億円という多額の予算をか

*千葉大学法経学部

表 1 環境影響評価法の施行状況

	道路	河川	鉄道	飛行場	発電所	処分場	埋立	面整備	合計
手続着手	65(43)	6(6)	13(9)	8(8)	37(25)	3(2)	10(7)	20(11)	157(107)
環境大臣意見	33(12)	3(3)	10(7)	5(5)	22(10)	—	—	12(4)	85(41)
手続終了	31(10)	3(3)	9(6)	4(4)	22(10)	2(1)	4(2)	12(5)	85(40)
手続中に中止	6(6)	—	—	—	2(2)	—	—	1(0)	9(8)
第二種事業相当	10	1	2	3	1	0	4	6	27

(出典) 環境省資料(平成18年3月)

(原注) () 内は手続当初から法に基づく案件で内数。二つの事業が併合して実施されたものについては、合計では一件とした。「手続着手」、「環境大臣意見」には、手続中に事業中止となった件数を含む。「手続中に中止」には、規模変更に伴い、法対象事業に該当しなくなり、対象事業廃止となった件数を含む。

けて調査・予測・評価を行った後であることが障害となってなかなか事業者を受け入れられないという問題があった。また、従来の手続では、調査・予測・評価の方法を国の技術指針にしたがって定めることとしていたため、個別の事業内容や地域の特性に応じたメリハリの効いた調査・予測・評価がなかなか行われられないという問題もあった。スコーピング手続はこれらの問題を解決しようとして導入されたものである。

③は、関係地域の住民にしか意見提出機会を与えない従来のしくみを変更し、意見を有する者であればだれでも意見を提出できる形としたものである。これは、環境情報を広く収集するという制度の性格にかんがみ居住地によって意見提出者を限定することが合理的でないという理由による変更である。

1. 2 内容面の改善

1997年の環境影響評価法の制定に伴い、「基本的事項」や主務官庁の各種指針が変更されたことを通じて、次のような内容面の改善が図られた。

まず、あらかじめ定められた環境保全目標を満たしているかどうかを評価する従来の方法を変更し、事業者の実行可能な範囲内で環境影響が回避低減されているかどうかを評価する方法が採用された。環境影響が大きい事業であるから環境影響評価を実施しているにもかかわらず、従来は、環境基準や規制基準を満たしているから環境への影響は軽微であるといった記述が往々にしてみられ、これがまかり通っていた。評価方法の変更は、このような目標クリア型のアセスからの脱皮を図ろうとするものである。

このような評価方法の変更に伴い、事業者には、環境保全措置の検討に当たっては、環境保全措置についての複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かの検討等を通じて、講じようとする環境保全措置の妥当性を検証し、これらの検討の経過を明らかにできるよう整理することが求められることとなった。

さらに、個別の事業特性や事業予定地域の特性を反映して柔軟に調査・予測を行うことを可能とするために、国の指針においては、調査・予測の標準的な項目と方法を示すにとどめ、事業者がこれらの重点化や簡略化を行うことを認めることとした。

2. 環境影響評価制度の現状

2. 1 環境影響評価法の状況

環境影響評価法は、その施行以来、2005年9月末までに、157件の事業を対象とし、うち、85件が手続を終了している。この中には、経過措置によって、手続の途中で法の手続に移り移ってきた事業が含まれている。環境影響評価法に従って、手続の最初からアセスメントが行われた事業は、107件であり、そのうち40件が法に従って手続を終えている(表1)。

157件のうち、第二種事業相当規模の事業は27件あった。しかし、すべてスクリーニング手続を経ることなく、法対象事業としての手続を進めており、スクリーニングが機能していないことがわかる。

法に基づいてすべての手続を行った40件について、方法書の公告から準備書の公告までの手続

期間の平均は727日(約2年)、準備書の公告から評価書の公告までの平均は383日(約1年1ヶ月)であった。方法書の公告から評価書の公告までの平均は1110日(約3年1ヶ月)である。評価書の公告時期が最近のものほど、手続期間が長くなる傾向がある。これは、主に方法書手続に要する期間が最近のものほど延びてきていることに起因する。2004年半ば以降は、方法書から準備書まで1年未満しか要しないという案件が見られなくなった(図1)。

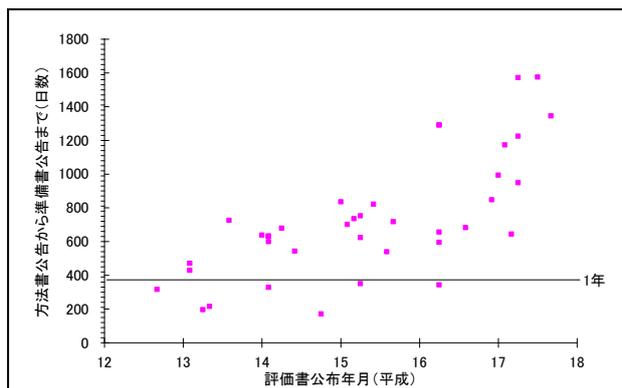


図1 手続期間の推移(方法書—準備書)

(出典) 環境省のデータに基づき筆者作成

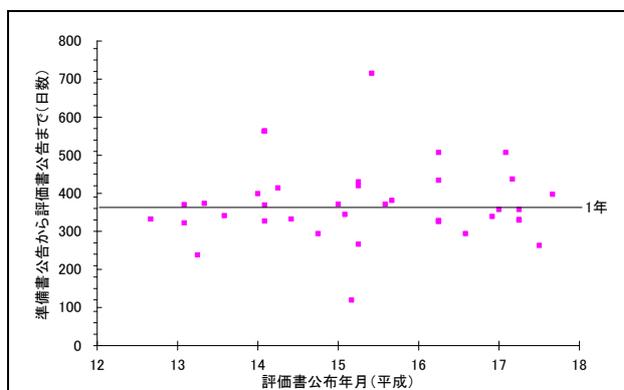


図2 手続期間の推移(準備書—評価書)

(出典) 環境省のデータに基づき筆者作成

一方、準備書から評価書までの手続期間には大きな変化は見られない(図2)。四季を有するわが国においては、5シーズン程度の調査期間が必要となることを鑑みれば、方法書から準備書まで1年を要しないという案件が異常であろう。方法書手続が機能しているか否かは、個別に検討を進めることが必要であるが、手続期間から見る限り、最近になってようやく十分に方法書手続に時間が掛けられるようになったと言えるのではないかと。

2. 2 環境影響評価条例の状況

都道府県・政令市における環境影響評価条例の

制定状況は、表2のとおりである。環境影響評価法の制定時に環境影響評価条例を持っていた都道府県・政令市7団体にすぎなかったが、いまや47都道府県のすべてと、13政令指定都市(静岡市、堺市を除くすべての政令指定都市)が条例を制定し、施行済みとなっている(堺市は条例策定中)。

地方制度においては、公聴会や事後調査の規定を設けているが、環境影響評価法の対象事業については対象としないとしているものが見られる(公聴会について、山形県、愛媛県、千葉市、大阪市。事後調査について、北海道、青森県、岩手県、宮城県、山形県、長野県、兵庫県、鳥取県、香川県、愛媛県、福岡県、佐賀県、大分県、鹿児島県、札幌市、大阪市、広島市、福岡市)。

法律が、国の関与があり、規模の大きい事業を対象事業としている。一方、地方条例では、許認可等の有無にかかわらず、対象事業としているうえ、規模も法律の対象事業よりも小さい事業を対象としている。地方制度によっては、あらかじめ定められた事業種以外の事業であっても、必要性を個別に判断して制度の対象とすることができることとしているものがある。

3. 環境影響評価制度の問題点

3. 1 機能しないスクリーニング

前述したように、これまでのところ、1件も法律にもとづくスクリーニング手続がおこなわれていない。スクリーニング対象となる第二種事業の規模は、第一種事業のおよそ80%のラインに定めているため、第二種事業の導入は、対象事業規模を引き下げる効果のみをもっていただけると言える。

一方、環境保全上の問題が懸念されていても、対象事業種に含まれていないことから、環境アセスメント対象とならない事業も現れてきた。このような事業としては、天然ガスパイプライン、風力発電、ダム撤去などを挙げることができる。

3. 2 比例原則に反する取扱い

条例の対象事業より法律の対象事業の方が大きいにもかかわらず、条例の対象事業に係る手続の方が手厚くなる場合が見受けられる。

これは問題事象の重大性に比例するように法的な関与を行うべきという比例原則に反する。

3. 3 補完性原理との不整合

地方分権の議論の中で、補完性原理(subsidiarity principle)という概念が注目されるようになった。

これは、基礎自治体でできることは、まず、基礎自治体に委ねるべきであり、基礎自治体で処理できない事項に限って広域的な自治体が、広域的な自治体が処理できない事項については国が、それぞれ補完的な立場で関与していくべきであるという考え方である。

この考え方に基づけば、地域の環境をどのような状態に保つのかという判断は、まず、基礎自治体で行われなければならないであろう。そして、国が関与しているから、あるいは、規模が大きいからという理由で、地方制度の対象ではなく、国の制度の対象とすることは、法律の手續の中で、はじめに関係市町村や関係都道府県の意見を聞くといっても、補完性原理とは整合的ではないのではないか。

3. 4 地方分権に伴う法対象事業の縮小

現行の環境影響評価法は、法対象事業の要件として、国の関与があることを挙げている。この点、地方分権が進展して、国の関与が縮小していけば行くほど、環境影響評価法の対象事業の範囲が縮小していくこととなっている。

4. 新しい環境影響評価制度の提案

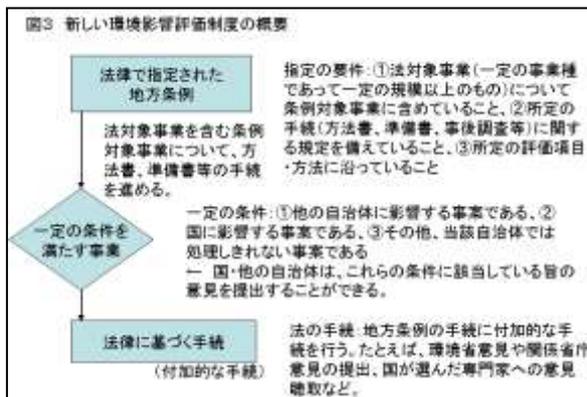
4. 1 制度の概要

新しい環境影響評価制度は、図3に掲げるように、地方条例を法律に基づく手續に前置するものである。

まず、法律において、つぎの三つの要件を満たす地方条例を指定する。第一に、法対象事業に相当する事業を条例対象事業に含めていることである。第二に、方法書、準備書など法律の手續に相当する手續を備えていることである。ただ、新しい制度では、条例手續に基づく検討がスクリーニングの機能を果たすので、法律からはスクリーニング手續は削除することとする。このため、条例でスクリーニング手續を規定するかどうかは、各自治体の判断となる。第三に、評価項目・方法といった技術的指針が、一定の要件に沿っていることである。

つぎに、当該自治体の区域内での事業は、国の関与があっても、事業規模が大きくとも、すべて指定条例の対象事業として環境影響評価を開始することとする。

そして、手續の途中で一定の条件を満たすと判断された事業は、法律に規定する付加的な手續を



実施すべき事業(法手續対象事業)となり、関係省庁意見、環境省意見、特別の審査会・公聴会手續などが行われることとする。

法手續対象事業とするか否かの判断は、条例手續のどの段階で行われてもよいこととする。判断に当たっての条件としては、第一に、他の自治体に影響する事業であること、第二に、国に影響する事業であること、第三に、当該自治体で処理しきれない事項が発生した事業であることといったものが考えられる。そして、国や他の自治体は、手續開始の早い段階で、法手續対象事業とすべきかどうかについて、意見を述べる機会が与えられる。

4. 2 期待される効果

このような制度によってつぎの効果が期待できる。

第一に、環境影響が大きい事業をある程度柔軟に制度に取り込むことができることである。地方の環境影響評価条例においては、環境影響評価法にくらべて、対象事業の範囲が広く、問題が発生しそうな事業を幅広く対象とすることができる。このことによって、現行法制度で意味を失っているスクリーニングの考え方を復活させることができる。

第二に、比例原則に反する取扱いを排することができることである。いったん、すべて地方条例の対象として手續を始め、真に重要なものだけ、付加的に手續を行わせることとすれば、比例原則違反は起こらない。

第三に、地域の環境はまず地域が主体的に判断することができ、補完性原理の観点からも整合的な制度となることである。法手續対象事業にするかどうかの判断は、それぞれの条例において行われる。仮に、国の意見とその自治体の意見が異なる場合(国は法手續対象事業とすべきと考えるが、

地方自治体はそう考えない場合など) には、対等な立場で、公開のもとで、調整を行うこととなる。

第四に、事業に対する国の関与の有無にかかわらず、法手続対象事業となりうる仕組みとすることによって、地方分権が進展すれば、国としてのアセスメント制度が弱体化するという問題を解決することができる。

4. 3 予想される課題とそれへの対応

このような新制度については、以下のような課題がみとめられよう。

第一に、地方条例を指定するという制度が、地方分権の考え方と整合的かどうかということである。この点については、関連する地方条例が都道府県・政令指定都市のほぼ全てに備えられるようになったことから、この法律に対応するために、地方自治体が条例の制定を迫られるということにはならないものとする。ただ、指定の条件の設定方法によっては、条例改正を「強いられる」自治体も出てくるものと考えられるので、十分な留意が必要である。

第二に、新制度への移行がスムーズに行われるかどうかということである。この点については、環境影響評価法の制定時においても、閣議アセスなどからの乗り移り規定を設けて、新制度に移行した実績があるので、経過措置を工夫すれば大丈夫ではないか。

第三に、地方において合理的な意思決定が行われるかどうかということである。たとえば、開発志向の地方においては、環境影響が大きいにもかかわらず、環境アセスメントの対象としないという判断を行う可能性がないかという懸念である。この点については、情報の透明性を確保することによって、合理的でない判断が横行しないように措置する必要がある。

5. 結語

本稿における提案は未だ荒削りな段階であることは否めないが、今後、さらに具体化していくこととしたい。

なお、本稿での提案には、スコーピング制度の改善や、事後調査についての検討などは、十分に触れることができなかった。とくに、スコーピングについては、図2にみるように、期間が長期化していることから、調査内容等の確定手続が必要

ではないかと考えている。これらの点の具体的な検討についても、今後の課題とさせていただきたい。

引用文献

環境影響評価支援情報ネットワーク
<http://assess.eic.or.jp/>