特集・事例に見る環境アセスメントの現状と問題点

環境アセスメントの現状と課題

佐藤 雄也*

1. はじめに

公害や自然環境の破壊を繰り返さないため、また、環境問題の根本的な解決のためには、環境汚染を未然に防止していくことが極めて重要である。

環境影響評価（環境アセスメント）は環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の実施に際し、その環境影響について事前に十分に調査・予測及び評価を行うとともに、その結果を公表して、地域住民等の意見を聴き、十分な公害防止等の対策を講じようとするものであり、環境汚染を未然に防止するための有力な手段の一つである。

以上のことは、今や誰でも知っていることなのであるが、いざ環境アセスメント（以下、アセスメントという。）を実施すると、それぞれの理解に違いが出てくることもまた事実である。そのため、アセスメントに対する偏見も生じやすくしている。本稿では、アセスメントについての理解をいただくことを念頭において、アセスメントの現状と課題について以下に述べたい。

2. 閣議決定に基づく環境影響評価の概要

我が国においては、昭和47年6月に「各種公共事業に係る環境保全対策について」が閣議了解されて以来「公有水面埋立法」等の個別法、各省庁の行政指導、地方公共団体の条例、要綱等により環境影響評価が行われてきたが、昭和59年8月に「環境影響評価の実施について」の閣議決定を行い、国の関与する大規模な事業に係る統一ルールとして「環境影響評価実施要綱」を定めた。

この実施要綱において、対象事業は、規模が大きく、環境に著しい影響（公害（放射性物質によるものを除く。）又は自然環境に係るものに限る。）を及ぼすおそ

れのあるもので、国が実施し、又は免許等で関与するものとし、表1に示す事業が対象事業として定められている。また、その手続の概要は、次のとおりである。（図-1参照）

表1 環境影響評価実施要綱の対象事業等

- (1) 道路の新設など
 - ・高速自動車国道
 - ・一般国道（4車線10km以上のもの）
 - ・首都高速道路、阪神高速道路、指定都市高速道路（4車線以上のもの）
- (2) ダムの新築その他河川工事
 - ・ダム（湛水面積が200ha以上で一級河川に係るもの）
 - ・湖沼開発、放水路（土地改変面積100ha以上のもの）
- (3) 鉄道の建設など
 - ・新幹線鉄道
- (4) 飛行場の設置など
 - ・滑走路2,500m以上のもの
- (5) 埋立・干拓（廃棄物の最終処分場を含む）
 - ・面積50ha以上のもの
- (6) 土地区画整理事業
 - ・面積100ha以上のもの
- (7) 新住宅市街地開発事業
 - ・面積100ha以上のもの
- (8) 工業団地造成事業
 - ・面積100ha以上のもの
- (9) 新都市基盤整備事業
 - ・面積100ha以上のもの
- (10) 流通業務団地造成事業
 - ・面積100ha以上のもの
- (11) 特別の法律により設立された法人によって行なわれる土地造成（住宅・都市整備公団、地域振興整備公団、公害防止事業団、農用地整備公団の事業）
 - ・面積100ha以上のもの
 - ・農用地については、面積が500ha以上のもの
- (12) (1)～(11)に準ずるもの

注）なお、上記のうち湖沼開発及び新幹線鉄道（整備新幹線は、対象事業となっていない。）については、当面事業が想定されないことから、技術指針が策定されていない。

*環境庁企画調整局環境影響審査課課長補佐
Katsuya SATO

図－１ 環境影響評価実施要綱の手続等の流れ

。事業者は、対象事業の実施が環境に及ぼす影響について、主務大臣（対象事業を所管する大臣）が環境庁長官に協議して定める指針に従って事前に調査、予測、評価し、環境影響評価準備書を作成する。

。事業者は、準備書を公告・縦覧し、説明会を開催する。

。事業者は、関係地域に住所を有する者の準備書についての意見を把握し、その概要を関係市町村長と関係都道府県知事に送付する。

。知事は市町村長の意見を聴いた上で意見を事業者に提出する。

。事業者は、これらの意見を聴いて、準備書の記載事項について検討を加え、環境影響評価書を作成し、これを公告・縦覧する。

。主務大臣は環境庁長官に評価書を送付された対象事業のうち、規模が大きく、その実施により環境に及ぼす影響について、特に配慮する必要があると認められる事項があるときは、評価書に対する公害の防止及び自然環境の保全の見地からの環境庁長官の意見を求める。

。対象事業の免許等を行う者は、免許等に際し、当該

免許等に係る法律の規定に反しない限りにおいて、評価書をもとに環境影響に配慮する。

以上のように、環境影響評価実施要綱は事業者のセルフコントロールを基本としており、環境庁の関与はあったとしても、手続の最終段階であり、限定的となっている。よく誤解されるのは、アセスメントは環境庁が行っているとか、環境庁が審査し、意見を述べることになっていると思われることである。

3. 実 施 状 況

環境影響評価実施要綱の対象事業の実施が環境に及ぼす影響についての調査等は、主務大臣が環境庁長官に協議して対象事業の種類ごとに定める指針に従って行うこととされており、これについては当面、事業が想定されていない２業種（いわゆる整備５新幹線後の新幹線及び湖沼開発）を除いて策定を終了している（表２参照）。閣議決定に基づく環境影響評価手続きが終了した案件数は、環境庁が把握しているところによると、昭和62年度末現在で15件であり、そのうち主務大臣を通じて評価書を送付されてきたものは、9件である。この9件のうち、環境庁長官意見を求められた案件は1件（東京湾横断道路）で、これまで環境庁に

表２ 閣議決定による環境影響評価の技術指針施行日一覧表

対 象 事 業	担当省庁	施 行 日
ダム、放水路	建設省	61年 3月26日
道路		61年 3月26日
土地区画整理事業等の面的な開発事業		62年 9月30日
埋立て・干拓		61年10月 8日
公害防止事業団事業	環境庁	60年12月 1日
飛行場	運輸省	61年 7月22日
埋立て・干拓		61年 9月26日
自衛隊等飛行場	防衛庁	62年12月22日
廃棄物最終処分場	厚生省	61年 6月12日
上水道ダム		61年 6月12日
地域振興整備公団事業 (建設省又は通産省との共管)	国土庁	62年 9月30日
土地改良事業の埋立て・干拓	農林水産省	62年 4月23日
農用地の造成		62年 8月28日
農業用水ダム		61年 5月28日
工業用水ダム	通商産業省	62年 9月30日
地域振興整備公団事業 (国土庁と共管及び単独)		62年 9月30日

注) 湖沼開発（建設省）および新幹線（運輸省、なお整備新幹線については、経過措置により閣議アセスの対象外とされている。）については、当面事業が想定されないことから、技術指針が策定されていない。

意見を求められたケースは少ない。(表3参照)

また、免許等権者が地方公共団体の首長の場合は、環境影響評価書の主務大臣への送付はなされず、したがって、環境庁長官への送付もない。環境影響評価書が環境庁長官へ送付されない案件は6件である。このうち公有水面の埋立については、環境影響評価手続き

終了後、公有水面埋立法の免許の出願がなされることになる。この手続の中で、主務大臣から環境庁長官に対して環境保全上の観点からの意見を求められることになっており、このような形で環境庁長官が関与することとなる件数は4件である。

表3 閣議決定に基づく環境影響評価の実施状況

事業名称	地域	事業者	評価書 送付日付*
淀川左岸線	大阪府 大阪市	事業予定者： 阪神高速道路公団 都市計画決定権者： 大阪府知事	61. 7. 25
米代川水系阿仁川ダム建設事業	秋田県 森吉町	建設省東北地方建設局	62. 3. 18
東京湾横断道路	千葉県 木更津市 神奈川県 川崎市	東京湾横断道路株式会社 環境影響評価は日本道路公団 が実施	62. 6. 9 同日付で 意見照会 7. 9 回答
名古屋都市高速道路 1・4・2 高速2号線 1・4・3 高速3号線 1・5・2 高速分岐2号線	愛知県 名古屋市	事業予定者： 名古屋高速道路公社 都市計画決定権者： 愛知県知事	62. 8. 4
東駿河湾環状線	静岡県 田方郡函南間宮 ～ 沼津市原	事業予定者： 未定 都市計画決定権者： 静岡県知事	62. 9. 25
仙台空港拡張事業	宮城県 名取市	運輸省	62. 10. 19
神戸国際港都建設計画道路本四 連絡橋神戸線ほか2路線建設事業	兵庫県 神戸市、明石市 三木市	事業予定者： 本四公団ほか 都市計画決定権者： 兵庫県知事	63. 1. 19
弥富都市計画道路1・3・3号 伊勢湾岸道路	愛知県 弥富町 飛鳥村	事業予定者： 未定 都市計画決定権者： 愛知県知事	63. 2. 9
那覇新都心土地区画整理事業	沖縄県 那覇市	事業予定者： 地域振興整備公団 都市計画決定権者： 沖縄県知事	63. 3. 1
三隅町地先海面における 廃棄物最終処分場の設置	島根県 三隅町	中国電力(株)	
碧南市地先海面における廃棄物 最終処分場の設置及び 公有水面埋立	愛知県 碧南市	中部電力(株)	
香椎パークポート整備事業	福岡県 福岡市	福岡市	
ポートアイランド(第Ⅱ期) 西側整備事業	兵庫県 神戸市	神戸市	
大阪港南港(北地区)埋立事業	大阪府 大阪市	大阪市	
小鶴沢処理場増設	宮城県 黒川郡	宮城県環境事業公社	

*環境庁長官への送付日 空欄は制度上送付されないもの

4. アセスメントの効果とは

アセスメントの効果として、何を期待すべきであろうか。個別具体の事業に着目した場合、事業者の原案（環境影響評価準備書）が住民意見によってより環境に配慮したものに変更されることを言うのであろうか。それならば、原案が変更されない限りアセスメントの効果は無いことになるのか。あらかじめ、環境に配慮した原案を事業者が提案し、原案が変更されない場合、アセスメントの効果は無いことになれば、事業者は常に環境に配慮した原案を提案しないことを前提にした議論になってしまう。よく誤解される点である。すなわち、アセスメントの効果を環境影響評価準備書と環境影響評価書の変化に求めることは、本道ではないと筆者は思うのである。このことは住民参加の環境影響評価手続きを否定するものではないことは、言うまでもない。関係住民の意見によって、原案が変更された事項については、以後の類似事業のアセスメントの際には、原案に反映されることが重要である。この積重ねがアセスメントの効果ではなからうか。

5. 最近の環境庁長官意見

閣議決定に基づく環境影響評価においては、まだ1件しか環境庁長官意見を述べていないので、公有水面埋立法に基づく主務大臣（建設大臣あるいは運輸大臣）からの環境保全上の意見照会に対する回答を含めて、最近の環境庁長官意見のうち目新しい点を紹介したい。

- ・工期15年のうちその途中の時点で、今回行われた環境影響評価の予測結果に関してレビューを行い、必要に応じて対策を講じること。（経済的、社会的要因の変化と科学技術の進歩への対応）
- ・湾の自然環境の重要性にかんがみ、今後の港湾整備の検討に際しては、自然海岸や干潟の保全に十分な配慮がなされる必要があること。（関連次期開発事業に関する要請）
- ・工事着手前、工事中及び工事完了後を通じ、関係地方公共団体と調整しつつ、十分な環境監視を行い、その結果に応じて適切な対策を講ずる必要があること。（事後環境監視の要請）
- ・今後の事業の具体化に当たっては、関係地方公共団体と十分調整する必要があること。（計画熟度が低い事項への対応）
- ・埋立予定海域は、比較的良好な海域生物の生息環境が残されている海域であることから、海域生物の生息

環境の回復のため、傾斜護岸における藻場の着成基盤の整備等適切な措置を講ずる必要があること。（自然の回復策の推奨）

6. アセスメントの課題（フォローアップ）

中央公害対策審議会答申（「環境影響評価制度のあり方について」昭和54年4月）において、「環境影響評価制度は、事業の計画決定に際して、環境保全の要因を不可欠なものとして社会的、経済的要因とともに事業者が配慮するようにさせることである。」と述べられているように、工事中及び供用後の監視については概念上、アセスメントの中に含まれていない。しかしながら、事後監視を行うことにより、予測結果を検証することは重要であるので、技術指針においては環境保全対策の検討の中で「評価の結果必要がある場合は、環境状況についての追跡調査実施方法等について検討しておく」などとして実質的に対応している。実際の環境影響評価書では、例えば「工事中及び供用後、予測し得なかった著しい悪影響の発生がみられる場合は、環境に及ぼす影響について追跡調査を実施し、適切な措置を講ずる。」としている場合もある。住民にとっては、アセスメント実施時に事業者が環境影響評価書等で約束した事項が、事業の工事中及び供用後において守られているかどうかは、関心事であるに違いない。関係住民等が、事業者の対応をどのようにして確認するかは、今後の課題である。その際、今、思いつくだけでも、四つの難問がある。

一つは、道路周辺のNO_x環境濃度が当初予測よりも大幅に上回った場合のように、それが道路の供用によるものか、周辺のバックグラウンド環境濃度の増加によるものか明確には区別したい場合があり、予測結果の検証が技術的に難しいものがあること。

二つめは、利用者が速度制限を順守せず、大幅に上回って自動車を運転するため騒音問題が生じた場合のように、環境影響の中には当該事業者の責任で解決できないものがあること。

三つめは、十年一昔というが、アセスメント実施後、供用まで十年もかかる場合に、関係住民等がアセスメントの内容、住民意見の経緯を覚えていられるか、ということ。

四つめは、やはりアセスメントの実施後、供用まで長期間かかる場合に、経済的、社会的要因の変化、科学技術の進歩が影響するということ。例えば、鳥取・島根両県にまたがる中海・宍道湖の干拓・淡水化事業

の場合、食糧増産の旗を掲げ昭和38年から四半世紀にわたり720億円の巨費を投じ、海水の流入を閉ざす水門が完成し、今やいつでも淡水化できるところまで事業が進行したにもかかわらず、米の生産過剰状況などその後の経済的、社会的要因の変化と、水質の富栄養化問題などの科学的知見の進歩により、淡水化に伴うアオコの発生など水質の悪化が懸念されること、また、全国生産の八割を占めるヤマトシジミの絶滅の心配があることなどから、本年5月、鳥取・島根両県知事の意向表明により、淡水化事業を事実上凍結するに至った。この事業はアセスメントの実施以前のものであるが、事業の計画から供用まで長期にわたると、経済的、社会的要因の変化と科学技術の進歩がアセスメント実施時の前提条件を覆すことになりかねないのである。

7. お わ り に

課題はこれだけではない。いろいろ課題はあろうが、閣議決定に基づく環境影響評価が実施される前から指

摘されている事項もいくつかある。

たとえば、地域開発計画レベルのアセスメントの実施がある。これについては、リゾート構想、港湾計画等のように、法律に基づく協議などの際に地方公共団体等による環境影響調査が実施されているものもある。同様に、代替案の検討を含めたアセスメントについては、事業者が立地選定に当たってある程度、内部的には検討しているはずであり、住民等からの意見に対し、環境影響評価書において見解が示されることがあるが、現行のアセスメントでは実施を義務づけていない。また、いくつかの事業の影響を総合したアセスメントの実施については、一事業者に複合的なアセスメントを実施させることはできないことから一般的には実施することになっていない。

閣議決定に基づく環境影響評価が実施されて間もないので、まだ、制度についての評価を下すのは早すぎよう。種々議論することが、アセスメントの向上につながると思い、筆者の考え方を紹介した次第である。

業界ニュース

関西航測：

地図情報システムのソフトを強化

関西航測(株)は、地図情報とその属性情報をデータベースとしてもつ地図情報システムの基本ソフトウェア“CITYIS (CITY Information System)”を独自に開発しているが、このほどシステムハウスとして知られるDainichiと提携して、Dainichiが開発した地図の画像処理システム“スーパースクロール・WID”とCITYISを連動させた地域情報システムを新たに開発し、販売を開始した。

CITYISを使った地域情報システムは、主として官公庁向けに作られたシステムで、住民ニーズと行政需要の増大に対応した都市行政を進めていくために、地形、行政界、道路、鉄道網、建物形状、河川流域、調査地区範囲、法規制区域等の地図情報と人口、固定資産情報、所有者名、地下埋設物の情報、各種の統計情報、時系列情報、分布状況、文献情報といった属性情報をデータベースとして統一的に管理し、具体的な業務の中で活用できる適切なアプリケーションソフト

ウェアを備え、業務の効率化、科学化、高度化を支援するシステムである。

一方、スーパースクロール・WIDは、画面に表示するイメージをラスターデータでもつシステムで、最大で約19600ドット×13000ドットの図を4層持つことができるフレームメモリをもっている。このため、コピーを取る要領で地図情報をイメージスキャナーから取り込み編集したり、つなぎ合わせたりすることが可能である。つなぎ合わされたデータは1枚の図として扱われ、好きな方向にスクロールさせたり、拡大／縮小することができるものである。

同社では、CITYISとスーパースクロール・WIDのもつ特長を活かし、都市計画や環境管理計画、環境アセスメント業務など地図情報を中心とした業務にとってラスターデータとベクタデータ等が自在に操作できる有用なソフトとして販売を開始した。

【問い合わせ先】

関西航測(株) 営業部

T E L 06-351-1131