特集・〈環境影響評価法と自然環境アセスメント講演会〉より

環境影響評価法の概要

寺田 達志*

昨年6月に環境影響評価法（いわゆる環境アセスメント法）が成立し、わが国の環境アセスメントは、手続的にも内容的にも面目を一新することとなった。そこで環境影響評価法によるアセスメントについて、手続きの流れに沿ってその概要を特に従来の制度から変更・追加されたポイントを中心に報告する。まず大づかみに環境影響評価法の手続きを概観すると図-1のように手続きは大きく四つの段階に分かれる。

まず第一段階が環境影響評価をやるかやらないかを定めるスクリーニング手続きである。ただし、これは必ず環境影響評価を行うべき第一種事業や、事業者が進んで環境影響評価を行うことを決めた第二種事業には適用されない。

第二段階が環境影響評価のやり方、つまり項目や手法を決めるスコーピング手続きである。この部分は、案件毎の柔軟なアセスメントと早期段階における環境配慮という今回の制度改正の目玉を実現した部分である。

第三段階が、調査、予測、評価及び環境保全対策の検討の結果を環境影響評価の結果としてとりまとめる準備書及び評価書の手続きである。これは従来から行われてきた手続きをほぼ踏襲している。そして、この段階までが法律でいうところの「環境影響評価」である。

第四段階が環境影響評価が確定した以降の手続きである。これは環境影響評価の結果を許認可等の意志決定に反映させるための手続きと、事業着手以降も環境影響評価の不確実性等を補い、不測の事態に対応するためのモニタリング等のフォローアップから構成される。

こうした大きな流れを頭に入れていただいた上

（於：エル大阪，'97.12.4）

で、各段階を以下に概説する。

1. 対象事業とスクリーニング(第二種事業の判定)

環境影響評価法の対象事業種は、従来の閣議決定アセスの対象事業種を基本とし、これに従来統一制度外で独自のアセスメントを行っていた発電所及び新たに大規模林道、在来線鉄道等が加えられている。これら対象事業種は規模が大きく環境に著しい影響を及ぼすおそれがあり、かつ、国の行う事業であるか又は免許等で国の関与があるものという視点で選定されている。このうち後段の国の関与があるかどうかという点については議論があるところで、たとえばゴルフ場やスキー場のような国の事業法がないようなものでも環境影響が懸念されるようなものはアセス対象とすべきではないかという考え方もあるところである。しかしながら、環境影響評価法においては、法律の構造上、国の関与を前提として、その関与を手がかりに環境影響評価を義務づけ、さらに環境影響評価の結果を反映させるという構造をとっていること、及び地方分権の流れのなかで、現にほとんどの都道府県、政令指定都市が独自のアセスメント制度を持っているという実体を踏まえれば、国と地方との役割分担の視点に立つべきであることから法律の対象を国の関与がある事業に限定したものである。

さて環境影響評価法では、従来の必ず環境影響評

* 環境庁企画調整局環境影響評価課
Tatsushi TERADA

図－1 環境影響評価法の手続の流れ

価を行う事業を第一種事業とした上で、第一種事業に準ずる規模の事業で個別に環境影響評価が必要かを判定する事業として第二種事業という類型を設けている。この第二種事業に該当する事業は、個別に主務大臣が環境影響評価がいるかいないかを判定するのがいわゆるスクリーニング手続である。

わかりやすく具体的にいうと、4車線以上の一般国道の場合は延長10km以上は第一種事業であり、必ず環境影響評価が義務づけられる。これに対し7.5km

以上10km未満の道路は環境影響評価をするかしないかは個別に判定されるということになる。

このような個別にアセスメントの要否を判定する手続は欧米では一般的である。なかでも米国の制度は徹底しており、米国のNEPAでは、ありとあらゆる国家の意志決定が一旦はスクリーニングの対象となり、様々な手続により絞り込みが行われて、最終的にフルスケールのアセスメントをやる事業や計画が決定されている。こうした米国型のスクリー

ニングは環境保全の視点からみれば一つの理想型であろうが日本の実状に照らせば、あまりに事業者の予見可能性がないこと、及び対象事業種の選定で述べたと同様国と地方との役割分担の観点から言えば国の制度領域を無制限に拡大することが妥当とは言えないことなどから環境影響評価法はスクリーニング対象を対象事業種は第一種事業と同様とし、その規模も第一種に「準ずる」規模としたものである。

なお第二種事業の事業者は、スクリーニングの手続きを経ずして、自主的に自ら環境影響評価法による環境影響評価を行うことができるとされている。これは、主務大臣の定める判定基準からみて、明らかに環境影響評価を行うべきと判定されることが予見できる場合や、事業者がよりよい情報入手あるいは地域社会への自らの環境保全努力の証明などの様々な理由で積極的に環境影響評価法の手続きを活用する意向がある場合などにおいて、いたずらにスクリーニング手続による時間の消費を避ける、あるいは環境影響評価を行いたい事業者が環境影響評価は不要と判定される等の不合理な結果となることを避けるための措置である。

2. スコーピング（方法書の手続き）

対象事業が確定すれば、次にいわゆるスコーピング手続に入る。スコーピングとは、実際に事業者が調査・予測・評価を行う前にその項目及び手法等について外部の意見を聞く手続である。

この手続の意味は大きく二つある。まず第一は事業や地域の特性に応じて、柔軟に調査・予測・評価等の項目及び手法を選定し、合理的でメリハリのある環境影響評価を行うことである。従来わが国では「技術指針」等によりどのような案件でも画一的なアセスメントが行われてきた。しかしながらアセスメントにおいては、それぞれの事業の内容や実施される地域の環境の状況、あるいは地域の住民等の関心やニーズは多様である。こうした点を見無視すれば、結果的には不足と過剰に満ちたアセスメントになりがちである。同時に従来よく見られた現象として、アセスメントの最終段階で専門家等から新しい情報や調査等の不足が指摘され、作業が大きく手戻りするというようなことがあった。こうした欠点を是正するため、環境影響評価法体系では調査・予測・評価について技術指針等で国が示す項目や手法はあくまで「標準的」なものであり、事業や地域の特性

に応じて、この標準項目・標準手法に追加、重点化、簡略化等することを基本としたとともに、事前に外部の意見を取り入れることにより、より開かれて合理的な項目・手法の選定が行われるようにしたものである。

第二に、スコーピングにより従来にくらべ、はるかに早い段階から事業者の情報が公開され、住民、専門家、地方公共団体等と事業の環境保全についての情報交流が行われることである。これまでのわが国の環境アセスメントについての批判のなかで常に強くいわれてきたのが「アセス書が公開された段階では事業計画は事実上決定されており、合理的な提案でも受け入れてもらえない」ということであった。本格的な調査の前の段階であるスコーピング時点では、事業者においても相当程度事業計画の内容に柔軟性を持っていることが想定され、この意味でスコーピング段階での情報交流が、より環境保全に配慮された事業計画作りに貢献することが期待されるのである。

スコーピングはまず事業者による環境影響評価方法書（以下、単に「方法書」という）の作成・公表からはじまる。方法書とは対象事業の目的・内容、対象事業の実施区域及び環境影響評価の項目と手法を記載したものである。ここで問題となるのはいったいどの程度の詳細まで記載するのかということであるが、環境影響評価法ではたとえば環境影響評価の手法が決定されていない場合には項目のみの記述で可であるとしているように、あまり詳細な記述を義務づけてはいない。無論、方法書が詳細、具体的であればあるほど有益な情報収集や調査等の手戻り防止という点でメリットがあるのであるが、一方で詳細な方法書を作ろうとすれば必然的に方法書の公表の時期は遅れざるを得ない。このことは、スコーピング制度導入による早期段階での情報交流という面ではデメリットとなる可能性がある。このため、環境影響評価法では方法書の記述内容については幅広く事業者に裁量の余地を残したのである。

ただし、理想を言うならば、方法書がメリハリの効いた環境影響評価を目指すものであり、同時に広く一般からの有益な環境情報の収集を図るものである以上、方法書においては地域の環境保全についての事業者の認識、ビジョンが分かりやすく記載されることが必要である。すなわち、この地域で重視すべき環境要素は何かがあるのか、それに対し事業者は

どのような姿勢で環境保全を行おうと意識しているのかということが地域住民が理解できるように記載されることが重要である。やたらに詳細に見えるが、実は技術指針の引き写しに過ぎず、普通の市民には到底理解できないようなものよりも、たとえば「この地域の最重要の環境資源は〇〇の森であり、この森の生態系への影響の調査・予測・評価には万全を期す。なお、具体的な調査等の手法は今後△△教授を座長とする検討会の助言を得て決定するが、併せて〇〇森についての市民アンケートを実施する予定である。また事業地内には現在市民に親しまれている□□池があることから、この池及びその周辺の改変は避けるとともに市民のアクセスを確保する方針で臨む。一方水質については、排水は全て××流域下水道により下流域で処理されることから詳細な調査・予測は行わない。」というような平易でポイントが明確な書きぶりが一般人が理解しやすく、意見も言いやすいものであり望ましい。

さて方法書が公表（法律上は「公告・縦覧」ということになる）されると、これについて「環境の保全の見地からの意見を有する者」が意見を述べることとなる。ここでいう「環境の保全の見地からの意見を有する者」とは一切の限定がなく、個人、団体の別、住所、国籍等を問わない。

さて、この段階で提出される意見であるが、当然「環境保全の見地からの意見」であり、趣旨からいって環境影響評価の方法に対する意見が期待されることは言うまでもない。したがって典型的に想定されるのは「当該地域には〇〇が生息している可能性が高いため、特に〇〇の生息を確認するための××法による調査を行う必要がある」とか「〇〇周辺については冬季に逆転層が多発し局地的大気汚染が懸念される。したがって一般的な調査に加え、〇〇地域の大気汚染についてはより詳細な調査及び予測を実施すべきである」というようなものである。しかしながらそういった専門的な意見でなくとも、「こんな自然の豊かな森を通らなくても良い別のルートも検討して欲しい」とか、「家の前の道路は今でも騒音がひどいから今度の事業でこの道路の交通量や騒音がどうなるのか是非教えて欲しい」というような意見も立派な「環境保全の見地からの意見」である。さらに言えば、早い段階から有益な環境情報や地域住民のニーズを把握することによって、より良い事業計画をつくり、そのことが事業が地域社会に受け

入れられる基盤を形成するのであるから、事業者やコンサルタントとしてはできる限り意見を積極的に受け止めることはもちろん、進んで意見を収集するような心構えが必要である。

こうした住民、専門家の意見のほか、スコーピングでは市町村長と都道府県知事の意見も述べられる。特に都道府県知事は住民や専門家の意見と市町村長意見の全てを把握してから意見を述べるということとされており、この意見は極めて重要であり、事業者にとって重く受け止められるものである。さて、そうした重要性をもつ知事意見であるが、スコーピング段階では当然環境影響評価の審査を行うのではなく、事業者が環境影響評価を行うにあたり何に注意すべきか、地域の環境の状況についてどのような既存のデータがあるか、さらには地域の環境保全のあり方としてどのような将来方向を目指すべきか等について有益なアドバイスを行うことが求められるものである。したがって、今後都道府県環境部局がこうした役割を果たすにあたっては、地域の環境情報をあらかじめかなりの精度で把握しまとめておくとともに、地域の環境管理のビジョンを確立していくことが望まれる。すでにたとえば環境情報書とか環境管理計画というような名称でこうした取り組みを行っている地方公共団体が見られるが、こうした取り組みとスコーピングが適切に組み合わせっていくことが望まれる。無論、このことは何も都道府県に限ったことでなく、常日頃から地域の環境情報や環境ビジョンを持つことは市町村や住民にとってもアセスに限らず極めて有用であり、市町村や住民であれば、より狭い生活圏について環境マップのようなものをとりまとめておくことなどが将来の方向として考えられるであろう。

3. 準備書及び評価書の手続き

準備書及び評価書の手続きは、事業者が環境影響評価の結果を準備書としてとりまとめ、それに対する外部の意見を取り入れて環境影響評価書として確定する手続きであり、これまでの閣議決定アセスでも行われてきた、いわばアセスの中核手続である。手続的に見ると環境影響評価法は、環境庁長官の関与とその後の評価書の補正部分を除けば、ほぼ閣議決定アセスを踏襲している。

環境庁長官の関与についてみると、環境影響評価法では免許等を行う大臣が審査を行う際には、すべ

表1 環境影響評価法第14条1項

- 七 環境影響評価の結果のうち、次に掲げるもの
- イ 調査の結果の概要並びに予測及び評価の結果を環境影響評価の項目ごとにとりまとめたもの（環境影響評価を行ったにもかかわらず環境影響の内容及び程度が明らかとならなかった項目に係るものを含む、
 - ロ 環境の保全のための措置（当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む、）
 - ハ ロに掲げる措置が将来判明すべき環境の状況に応じて講ずるものである場合には、当該環境の状況の把握のための措置
 - ニ 対象事業に係る環境影響の総合的な評価
- 八 環境影響評価の全部又は一部を他の者に委託して行った場合には、その者の氏名及び住所（法人にあってはその名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）

ての案件について環境庁長官が意見を述べられることとなっており、免許等を行う大臣が特に意見を求めた場合のみ意見を述べることでとされている閣議決定アセスに比べて格段に環境庁のチェック機能が強化された。実際にはこれまでの閣議決定アセス案件のうち、環境庁長官の意見が求められたのは全体の十分の一にも満たない数であり、いわばほとんどのアセスが事業者と主務大臣という事業推進サイドで完結しており、審査の信頼性の点からも問題があった点を改善したものである。環境庁長官の関与については、さらにもう一点大きな変更がある。すなわち、従来の閣議決定アセスでは、環境影響評価書は国レベルの審査の前に確定され公告・縦覧されていたのに対し、環境影響評価法では環境庁長官や免許等を行う大臣の意見を踏まえ、事業者が必要に応じ評価書の補正を行ってから評価書が確定するということとなった。これは以下に述べるように二つの意味がある。

まず、制度論としてみた場合、従来は国レベルの審査は環境影響評価にフィードバックされず、評価書にも記載されなかった。これに対し環境影響評価法では免許等を行う大臣や環境庁長官の意見とそれに対する事業者の見解や対応が評価書に明らかにされることになり、評価書が環境影響評価の全過程を集約することになる。これは、制度として完結しているだけでなく、透明性の向上に資するものである。

また、実態論からすると、これにより環境庁長官意見の性格、内容が変化するものと考えられる。つまり、従来の環境庁長官意見は正確には環境影響評価への意見ではなく、事業に対しての意見であった

が、環境影響評価法では明確に環境影響評価に対する意見ということになる。したがって、調査、予測の不備や事業者の見解や環境保全対策の妥当性について正面から環境庁長官意見が述べられることが想定され、環境庁長官の意見の幅が広がるとともに国民にとっても意志決定過程が分かりやすくなると思われる。たとえば、従来の例から言えば環境庁の審査段階で調査等の不備が発見されても、すでに環境アセスメントの手続きとしては終了しているから、環境庁としては追加的な調査や資料を求め、それに対応して事業者に新たな対策を求めたりしているものの、そのような情報は評価書を見る限り一切不明であった。これに対して今後はこのような事例があれば部分的に環境影響評価が再度行われ、評価書の補正が実施され、その全過程が評価書に環境庁長官の意見とそれに対する事業者の見解・対応として記載されるのである。

さて、手続きの流れからの変更点のポイントは以上のとおりであるが、準備書及び評価書の記載事項にもいくつかの重要な改善点がある。その主なものを環境影響評価法第14条第1項7号及び8号そのままに抜き書きすると表1のとおりである。

法律の文言であり、一般人にはわかりにくくなっているので解説する。

まず七号のイであるが、ここでは環境影響評価の結果を「項目ごとにとりまとめ」とある。これまで準備書等をみたことのない人には恐縮であるが、これまでの準備書等では調査、予測、評価がそれぞれまとめられていたため、たとえば鳥類については、調査は調査の章、予測は予測の章、評価は評価の章と

いうふうにバラバラに記述されており、わかりにくいことこの上なく、準備書を読み慣れている人でないと理解しがたい構造であった。これに対し環境影響評価法ではNO₂なり鳥類なりの項目毎に、現状、影響、評価、対策等が連携をとってまとまって記述されることになる。また、イの括弧書きの部分、すなわち「環境影響の内容及び程度が明らかとならなかった項目に係るものを含む」の意味であるが、これは平たくいえば「よくわからなかったことはわからないなりに正直に書け」ということであり、将来予測につきものの予測の不確実性についての記述を求めたものである。往々にしてわが国のアセスでは、事業者は安全宣言的なものを主張し、一方で住民サイドは不確実なことがあればそれをもって事業やアセスの全体を否定しがちであったが、本来絶対確実な将来予測や「完全な」アセスなどはあり得ようはずもない。むしろアセスメントの極めて重大な要素である「科学性」に照らせば、不確実なことや予測の幅を示すことが望まれるのである。そしてこうして示された不確実性を受け入れた上で、適切な事後調査やその結果に基づく適切な追加的環境保全措置を講ずることが必要となる。

次の口で重要なのは括弧書き部分である、「検討の状況を含む」とあるがこれは最終的に採用に至らなかった環境保全対策についても必要に応じて記述することを求めたものであり、たとえば環境保全対策のなかで複数の代替案が検討されれば、その比較検討結果の公開を求めたものである。代替案といっても通常イメージされる立地の代替案だけでなく、建造物の構造・配置や環境保全設備、工事の方法等を含む幅広いものを意味するが、こうした複数の環境保全対策の検討は通常事業者は行っているはずであり、そうした検討結果が明らかになることにより、事業者の姿勢や努力の程度が明らかになるものと言える。なお、複数の案の比較は、環境影響の評価の一手法としても重要なものであり、イの評価の結果のとりまとめにおいても活用されることも想定される。

ハは事後監視計画についての記述である。環境影響評価制度は本来は事業着手前の手続きを定める制度であり、事後監視を単独で法律上の義務として規定することは困難であるが、このように準備書等の記載事項とすることにより環境影響評価制度の中に事後監視とそれに対応した環境保全対策を位置づけ

たものである。なお、こうした環境影響評価制度上の事後監視であるから、それはあくまで環境影響評価を補うものであり、事前の環境影響評価で不確実性を残した問題に対応するものである。したがって、事前の環境影響評価と連動しない永続的な調査などは、環境影響評価制度とは別に構成されるべきものであろう。

八号は調査者の記載を求めたものである。通常は元請けのコンサルタントの社名、代表者、住所が表示されることが想定される。これまでは事業者の名称のみが公表されており、実際にどこの会社がアセスをしたのか不明であったが、この点を改善したものである。この記載と準備書等の情報の公開・流通システムの整備があいまって、アセス技術の交流や優良なコンサルタントの育成（逆に言えばでの悪いアセスをやった業者の選別）が図られることが期待される。

4. 意志決定への反映

環境影響評価書が確定し、公告・縦覧されると法律にいう「環境影響評価」は終了する。しかしながら環境影響評価法は単にアセスメントの実施を事業者に義務づけるに留まらず、その結果が実際の事業計画に活かされることを担保するための法律上の措置を講じている。これがいわゆる「横断条項」という規定で環境影響評価法第33条から第38条までの規定を指す。

これらの規定について、あえて若干の不正確さを恐れず趣旨を述べれば、「環境影響評価法による環境影響評価の結果を別の法律に基づく処分等の判断に組み込んで良い」ということである。つまり、対象事業の実施にはそれぞれ道路であれば道路法、ダム等であれば河川法というように個別の事業法がある。これらの個別法の処分等はそれぞれの法律の目的、趣旨、規定により制約されるのであり、行政が勝手に運用して良いものではない。たとえば、環境影響評価法が仮になかったとした場合に、いくつかの条件を満たしたときは許可しなければならないという規定の法律に基づく処分において、その条件が満たされているのに環境影響評価の結果に基づいて不許可にしたり、厳しい条件を付けたりすると法律違反になってしまう恐れが高い。したがって、環境影響評価法では、様々な法律上の処分や補助金の交付決定等について、相手の法体系の内容を問わずせ

っかく実施された環境影響評価の結果が横断的に反映できるように法律上の手当をしたものである。

ただし、ここで注意すべきはいかに「横断条項」ありといえども、事業者の意志に反して不利益処分をするには自ずから制約があることである。つまり、事業者の権利・利益を制約するためには、それを許すだけの社会的合意と恣意的な処分とならないための一定の基準が必要なのであり、環境影響評価で触れられたあらゆる環境影響が許認可等に反映できるわけではないということである。別の言い方をすれば、本来環境アセスメントは、事業者の自主的環境保全努力を促進し、向上させるための制度であり、許認可に反映されるような強権的、画一的な環境保全義務を越えた、自由で柔軟な自主的環境保全努力を生み出すことにその真骨頂があるのであり、許認可あるいは横断条項にのみ焦点を絞った環境影響評価はそうしたアセスメントの本来の役割を阻害しかねない。アセスメントというものは許認可に反映されるような事項より、もっと幅広い内容を持つべきものなのである。そうした環境影響評価の結果を事業者の意志決定や現実の行為に反映させるための道筋は、決して「お上」の強権的な許認可ではなく、事業者の自覚と地域社会や国民の監視と評価であることを忘れてはならない。

おわりに

以上、法律の手続きの流れに沿って環境影響評価法の概要を説明してきた。ただし、法律は手続きを中心に規定されているため、新しいアセス制度において実際のアセスメントの中身がどのように変化するかは残念ながらあまり明確ではない。本稿においては、紙幅の制約等から実際のアセスメントの中身について詳述することは避けるが、新制度において

は手続き面以外にもアセスメントの中身、特に評価の項目と評価の視点について従来の大きな変化があり、このことは日本のアセスメントの性格を大きく変えるものである。

ここで簡単に紹介すれば、新しい環境影響評価制度では、環境基本法に対応し、生態系の多様性や地球環境保全あるいは快適性などの幅広い環境が評価等の対象となった。また同時に評価にあたっては、従来のように画一的な環境保全目標を定め、それとの適合性をもって評価するというやり方ではなく、環境影響ができるかぎり回避又は低減されているかどうかについて事業者の見解を明らかにすることにより行うこととされた。この意味については、本誌1月号の拙稿「環境影響評価法の成立と展望」をご覧いただければ幸いであるが、一口で言えば、かぎりなく許認可あるいは公害規制に近い環境影響評価から、事業者に必要な限りの環境保全努力を求め、持続可能な社会の形成を目指す環境基本法型の環境影響評価となるということの意味している。

さて、手続き面においても、上述の評価項目・視点の面においても新たな環境影響評価制度の特色は、従来の型にはまった画一的アセスから、地域特性、事業特性に応じた自由で柔軟なアセスを目指したということであろう。したがって制度そのものの基礎は確立されたが、制度の運用のなかで実際のアセスメントがどのようなものになるかは、かなりの幅があるものである。そのなかで、制度本来の目的を達成するためには、今後の具体的事例の積み重ねに期待する部分が大変大きい。生態系等に関する新しい調査・予測・評価技術の開発、環境影響評価技術の情報交流と蓄積、そしてなによりも実際の事例におけるアセス技術者の柔軟で積極的な取組みが要請されるものであることを強調したい。