

# 日本の環境影響評価制度について

小高 剛\*

- |                            |
|----------------------------|
| I. 日本の環境影響評価制度の沿革          |
| II. 国の環境影響評価制度の概要と特徴       |
| III. 地方公共団体の環境影響評価制度の概要と特徴 |
| IV. 今後の環境影響評価制度の方向         |

## I. 日本の環境影響評価制度の沿革

### (a) 環境影響評価

1994年 12月 16日に、「環境基本法」(1993年 法律91號)にもとづいて閣議決定された「環境基本計劃」は、環境影響評価について、「開發事業を行う時に、事業が環境に與えるさまざまな環境を科學的に調査し、その結果を地域の住民に公表して意見を聴くなどして、環境に十分に配慮した事業が行われるようにする仕組み」と説明している。

### (b) 初期の環境影響評価

① 日本では、當初の公害行政は、主として事業活動など公害發生源の規制に向けられてきたが、その後 1965年代後半から、より良い環境を

---

\* 名城大學 法學部 教授・大阪市立大學 名譽教授

保全するためには、大規模な事業や開発行為をするに先立って、環境影響評価を義務づけるべきだという世論が活潑になってきた。環境影響評価制度の確立には、アメリカ合衆国が1969年に制定した「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act)や1974年、1979年のOECD理事會勧告「環境に重要な影響を與える事業の評価」が影響を與えている。

② 日本政府は、1972年に「各種公共事業に係る環境保全対策要綱」を決定し、「國の行政機關は、道路、港灣、公有水面の埋立等各種公共事業を実施しようとするときは、あらかじめその環境に及ぼす影響の内容及び程度、環境破壊の防止策、代替案の比較検討等を含む調査研究を行い、その結果を徹して所要の措置を講ずるものとする。」との方針を示した。また、「公有水面埋立法」(3條)、「港灣法」(2條)、「瀬戸内海環境保全特別措置法」(5條)、「工場立地法」(2條)などの個別法の中で、事業の許認可の手續の一部として、環境影響評価を行うべきことが定められるようになった。しかし、その環境調査は、調査範囲が典型公害に限定され、住民参加の手續を欠くなど、不完全な手續にとどまっていた。

### (c) 環境影響評価要綱の閣議決定

① 1975年以降になると、政府の環境影響評価法の制定への取組が遅れたこともあって、公害による環境問題が深刻になっている地方公共團體が、独自の環境影響評価條例を制定する動きが起り、1976年には川崎市が、「川崎市環境影響評価に関する條例」を制定し、後述するように、多くの地方公共團體で條例が制定されている。

② 政府は、1980年に、「環境影響評価法案」を作成して、1981年春に國會に提案したが、同法案に対する産業界からの反対が強く、成立するには至らなかった。当時の環境影響評価制度に対する産業界などの不安は、第1に、豫測調査に膨大な費用、時間と勞力を要すること、第2に、當時は豫測技術がまだ確立しておらず、無用な調査作業を求められる可能性があること、第3に、住民参加の手續がいたずらに反対運動を刺激し、住民からの不當な要求によって事業の実施を阻止される危険性があ

ること、第4に、アセスメント手続や結果の是非をめぐって、訴訟が多発する可能性があることであつたと考えられる。

③ しかし、政府は、「事業の実施前に環境影響評価を行うことが、公害の防止及び自然環境の安全上極めて重要である」という認識の下に、1984年 8月 28日に「環境影響評価の実施について」を閣議決定して、國の行う対象事業などについて環境影響評価を行うための『環境影響評価実施要綱』(以下、「要綱」という.)を定め、この措置が現在まで續いている。

## Ⅱ. 國の環境影響評価制度の概要と特徴

### 1. 対象事業

#### (1) 対象事業・評価対象

(a) 対象事業は、規模が大きく、その実施により環境に著しい影響を及ぼすおそれがあるとして、主務大臣が環境廳長官に協議して定める事業である。現在、高速自動車國道、4車線10Km異常の一般國道、首都高速道路、阪神高速道路、4車線以上の指定都市高速道路等の「道路の新設をはじめ11事業をよびそれに準ずる事業が、対象事業として掲げられている(要綱 第1の1)。

(b) 要綱にもとづいて行う環境影響評価は、事業の実施により「環境に著しい環境を及ぼすおそれ」があるかどうかについて行われる。「環境に著しい影響」は、公害(放射性物質によるものを除く.)または自然環境に係るものに限るというのが、要綱の立場である。すなわち、環境影響評価の対象と範圍が狭いのが、要綱の特徴であるといふことができる。

## (2) 要綱にもとづく措置

(a) 國の行政機關は、要綱を実施するために、この要綱にもとづき、① 國の行う事業については所要の措置を講じ、② 免許等を受けて行われる対象事業については、その事業者に対する指導等の措置を講じなければならない。

たとえば、運輸省は、要綱にもとづいて、同省所管の対象事業として、① 新幹線の建設、② 飛行場の設置、③ 公有水面埋立て等を掲げ、「運輸省所管の大規模事業に係る環境影響評價実施要領」を定めて、環境影響評價を行っている。

(b) 政府は、要綱にもとづく措置が円滑に実施されるよう、事業者および地方公共團體の理解と協力を求めることとしている。要綱は、基本的には國の行政機關の行う事業についての環境影響評價を定めたものであって、私的な事業者や地方公共團體に対して、直接拘束するものではない。そこで、このような協力要請が定められているのである。

この種の閣議決定された要綱の例として、1962年に決定され、公共事業のための用地取得に伴う損失補償についての一般基準を定めた「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」がある。損失補償は、國の行政機關が実施する公共事業のほか、地方公共團體および土地収用が認められる私企業を問わず、この補償基準要綱にもとづいて算定されている。

(c) また、政府は、地方公共團體が独自の環境影響評價條例を制定するなど、独自の施策を講じる場合には、この要綱との整合性に配慮することを求めている。

## 2. 環境影響評價準備書の作成

環境影響評價は、概略して、環境影響評價準備書の作成 準備書の周知・意見書の提出 環境影響評價書の作成 評價書の周知・意見書の提出 評價書の主務大臣への送付の手續によって行われる(資料 1参照)。日本

では、環境評価は事業者が行うことになっている。

### (1) 調査

(a) 調査 事業者は、対象事業を実施しようとするときは、対象事業の実施が環境に及ぼす影響について、調査、予測および評価を行い、「環境影響評価準備書」を作成しなければならない。

調査は、主務大臣が環境廳長官に協議して対象事業の種類ごとに定める「指針」に従って行うことになっており(要綱第2の1(2))、その基本的事項については、「環境影響評価に係る調査、予測及び評価のための基本的事項」(1984年11月27日環境廳長官決定)が定めている。

(b) 対象項目 調査は、「公害の防止」および「自然環境の保全」について行う。これらの調査の項目を「対象項目」と呼んでいる。

「公害の防止」については、① 人の健康の保護および人の生活に密接な関係のある財産、② 人の生活に密接な関係のある動植物およびその成育環境を含む生活環境に係る事項について、調査する。

「自然環境の保全」については、① 原生の自然地域、② 學術上、文化上特に價値の高い自然物等のかけがえのないもの、③ すぐれた自然風景や野性動物の生育地、④ 野外のRecreationなどの適正な保全に係る事項について、調査する。

(c) 環境の要素 公害の防止に係る調査をする際の「環境の要素」としては、大氣汚染、水質汚濁、土壤汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭が、また、自然環境の保全に係る「環境の要素」としては、地形・地質、植物、動物、景觀、野外のRecreation地が「基本的事項」別表に定められており、主務大臣は、それぞれを調査するかどうかを指針で定める(資料1、資料2参照)。

(d) 調査の方法 調査については、すでに得られた科學的知見にも

とつき、事業の実施が環境に及ぼす影響を明らかにするために、一般的に必要と認められる合理的な技術的方法により行わなければならない(基本的事項2の(4))。

## (2) 豫 測

(a) 予測の基本事項 予測は、調査結果の整理、解析により予測が必要と認められる項目について、対象事業の実施により生ずる一般的な条件の下における環境の状態の変化を明らかにすることにより行われている。その技術的方法は、主務大臣が指針で定めることになっている。

(b) 公害の防止に係る予測 公害の防止に係る対象項目の予測は、対象事業の特性を考慮して、数理Modelによる数式計算、模形実験、既存事例の引用または解析などによって行う。

(c) 自然環境の保全に係る予測 自然環境の保全に係る対象項目の予測は、直接的影響については、各項目の特性に応じて、その消滅の有無および変化の程度についてできるだけ定量的に行うことになっている。

(d) 予測の時期・地域 予測の時期および予測すべき地域は、対象事業の特性に応じて環境影響を的確に把握できるよう、指針で定められている。

## (3) 評 價

(a) 評価の基本事項 評価は、対象項目に関する調査、予測にもとづいて、対象事業の実施が予測地域の環境に及ぼす影響について、科学的知見にもとづいて、事業者の見解を明らかにすることによって行われる。

(b) 公害の防止に係る項目の評価 公害の防止に係る項目の評価は、人の健康の保護または生活環境の保全に支障を及ぼすかどうかを検討し

て行う。

なお、「環境基本法」(1994年法律91號)16條(舊公害対策基本法(1967年法律132號)9條)の環境基準が定められている項目については、その基準にしたがって評価することを基本にしている。

(c) 自然環境の保全に係る項目の評価 自然環境の保全に係る項目の評価は、予測地域の自然環境に及ぼす影響について、自然環境の重要性に応じて、支障を及ぼさないかどうかを検討して行う。

### 3. 環境影響評価準備書の周知・意見書の提出

#### (1) 準備書の周知

(a) 準備書の周知の方法 事業者は、事業に係る地域を管轄する都道府県知事および市町村長に準備書を送付するとともに、知事および市町村長の協力を得て、準備書を作成したことを公告し、準備書を公告の日から1月間一般に縦覧(閲覽)させる(要綱第2の2(1))。

(b) 事業者は、準備書の縦覧期間内に、関係地域内において、準備書の内容などについて説明會を開催する。

#### (2) 準備書に対する意見

(a) 関係住民の意見 関係地域内に住所を有する者は、準備書の縦覧期間およびその後2週間以内に、意見書を提出することができる。

環境影響評価手続において、住民参加は極めて重要な手続と考えられており、その参加資格をどの範囲で認めるかが問題になるが、要綱は参加資格を比較的狭く定めている。

(b) 都道府県知事の意見 事業者は、関係住民の意見書を知事およ

び市町村長に送付をするとともに、送付を受けた日から3日間以内に、知事に対して、準備書に関する意見書を市町村の意見を聞いたうえで述べるよう求める。

#### 4. 環境影響評価書の作成と行政への反映

##### (1) 環境影響評価書の作成

(a) 評価書の作成 事業者は、準備書に関する意見が述べられた後、3月の期間が経過した日以後に、準備書の記載事項について検討を加えて、環境影響評価書を作成する。

評価書には、① 準備書作成の際に求められた記載事項のほか、② 関係地域内に住所を有する者の意見の概要、③ 関係知事の意見、④ 住民および知事の意見に対する事業者の見解を記載する。

(b) 評価書の縦覧 事業者は、評価書を関係都道府県知事および市町村長に送付するとともに、知事および市町村長の協力を得て、評価書を作成したことを公告し、公告の日から1月間縦覧する。

##### (2) 環境影響評価書の行政への反映

(a) 行政機関への送付 事業者は、評価書を公告した日以後、すみやかに、許可権をつ國の行政機関に送付する。送付を受けた行政機関は、評価書を環境廳長官に送付する。

國が行う事業(たとえば、建設大臣が新設する一般國道事業)については、環境廳長官に評価書を送付する。

(b) 環境廳長官の意見 主務大臣は、環境廳長官に評価書を送付した対象事業のうち、その実施により環境に及ぼす影響について、特に配慮が必要であると認められる事項があるときは、環境廳の意見を求め



ることができる。

(c) 許認可をする場合の配慮 主務大臣は、対象事業の許認可を行う場合には、許認可に係る法律の規定に違反しない限りにおいて、評価書の記載事項について適正に配慮することが求められている(要綱第3の3)

### Ⅲ. 地方公共団体の環境影響評価制度の概要と特徴

#### 1. 地方公共団体の施策の背景

(a) 現在、47都道府県、12政令指定都市のうち、4地方公共団体が環境影響評価条例を制定し、44団体が環境影響評価要綱を定めて、環境影響評価を実施している。そのほかにも、2市が条例を、3市が要綱を定めている。

(b) このように地方公共団体が環境影響評価制度の実施に積極的な社会背景として、次のことが指摘できる。

第1は、国の環境影響評価法の制定が遅れたということである。

第2は、公害、環境問題の地域性格と、公害、環境問題に対する地域住民の関心に対する地方公共団体の責任の問題である。

このことについて、原田尚彦教授は、次の事情から、地方公共団体は公害行政の第1次的な責任を負うにふさわしい地位にあると述べている(原田尚彦・環境法、1981年弘文堂)。すなわち、① 公害現象は、けっして全国で一様に現れるものではなく、質的にも量的にも、地域ごとに個性をもって現れること(公害の地域性)、② 公害の防止には、各種のさまざまな規制を講ずるとともに、土地利用の適正化、公害防止事業の実施などを、有機的に関連させた総合的な対策が必要であること(総合行政の確保)、③ 公害規制の手法は、技術的に発展段階にあり、国が一律に法律により固定的に対応よりは、地方公共団体が機動的かつ柔軟に対応した方が、より成果をあげることができるというのである(規制の機動

性・先取り性)。

## 2. 地方公共団体の制度の特徴

以下において、いくつかの地方公共団体の環境影響評価条例の特徴について、説明することにする。

### (1) 東京都条例

#### (a) 環境影響評価制度の経緯

東京都は、1980年10月20日に「東京都環境影響評価条例」(5章47条で構成)を制定し、1981年10月1日から施行しといる。環境影響評価の対象事業として、道路事業をはじめ25事業をあげており、1982年から1995年1月までの手続実施状況は、評価書案(国の準備書にあたる)の受理件数141件、公聴会の開催96回、評価書の受理124件、着工届106件となっており、実績を積んでいる。

#### (b) 条例の特徴

① 事業者責任 事業者責任を明確にし、調査等は事業者の責任で行うことにしている。

② 対象項目 予測評価項目として、大気汚染、水質汚濁などの典型7公害のほかに、日照障害等の公害、動植物、歴史的文化財や景観など、広く対象としている。

③ 審議会の活用 審査の公平性を確保するために、知事が意見を述べる際などには、あらかじめ学識経験者で構成する審議会(20名以内)の意見を聞くことにしている。

④ 技術指針の公表 事業者の行い調査、予測、評価を科学的、合理的、公正なものとするために、知事が技術指針を定めて公表している。

⑤ 住民参加の保障 住民参加の機会を、手続の各段階で保障し、手続への参加資格を事業に直接利害関係をもつ住民に限らず、ひろく「都

民」としている。

⑥ 事後調査 環境影響評価を事業の着手前に限らずに、事業者は、環境影響評価手続の終了後も、事業の工事中と工事の完了後に「事後調査」を行わせ、その結果必要な場合には規制権限をもつ行政機関に、適切な措置をとるよう要請する。

### (c) 國の環境影響評価制度との調整

① 國および政府関係法人の事業に係る環境影響評価の手続は、條例の規定にかかわらず、知事と國との協議により実施するものとされている(條例44條)。実際に協議内容は、都條例に沿って手続を行うという「確認書」が取り交わされている。

② 対象事業のうち、都市施設または市街地再開発事業の決定手続は、環境影響評価手続と重複する部分があるので、都市計画法もとづく都市計画の案の告示と評価書案の公示の時期を合わせるなど、不必要な手続の無駄をはぶくよう配慮している。

## (2) 埼玉縣條例

### (a) 環境影響評価制度の経緯

① 埼玉縣では1981年2月に「埼玉縣環境影響評価に関する指導要綱」を定めて、環境影響評価を実施してきた(要綱の制定は、全國で9番目)。その実績は、1995年1月現在で、ゴルフ場の建設43件、工業團地16件、住宅團地3件、鉄道の建設2件、廢棄物處理施設の建設1件の合計65件となっている。

② 要綱にもとづく環境影響評価の実施により、制度もかなりに定着してきたが、環境影響評価を実施する事業者にとっては、多額の費用と期間を必要とするために負擔が大きく、この制度を公正、的確に運営して、一層の環境の配慮を推進するためには、法律上の効果を持つ條例による必要があると判断して、1994年12月26日に、「埼玉縣環境基本條例」とともに「埼玉縣環境影響評価條例」が制定された。この條例は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において規則で定める日から施行

される。

(b) 條例の特徴

① 調査計画書の作成 早い時期に、事業の概要、調査項目等を示させ、準備書作成作業の遅延を防止し、充実した内容の準備書の作成を圖るために、事業者に、準備書作成に先立って、「調査計画書」の作成を義務づけている(條例4條)。

② 対象事業 要綱により対象事業とされていたゴルフ場建設などに、放水路の新築、高層建築物の建築など6事業が追加されている。

③ 評価項目 資源のRecycle 政策の一環として、廃棄物についても評価項目に加え、また、高層建築物による風害についても評価項目とした。

④ 住民参加の擴大 環境影響評価手続に参加できる者の範囲を、關係市町村の住民だけではなく、その市町村内の工場等に勤務する者にも参加資格を認めた。

⑤ 勧告・公表制度の導入 事業者が評価書の記載と明らかに異なる内容の事業を実施し、それにより環境の保全の著しい支障をきたすおそれがあると認められるときなどに、知事は事業者に必要な措置を講ずるよう勧告することができ、それに従わないときは、勧告内容を公表できるようにしている。

⑥ 手続處理期間の明示 1994年10月から施行された「行政手続法」6條が定める標準的處理期間の趣旨に沿って、事業者が不利益を受けないように、知事から事業者への意見書の送付手続について、處理期間を明示している(條例16條)。

(c) 國の影響評価制度との調整

① 國の事業の特例 國や政府關係法人が対象事業を実施しようとするときは、知事と國の期間との協議により、環境影響評価を実施することとしている(條例37條)。

② 國の措置との調整 対象事業について、環境影響評価に関する措置を國の行政機關が定めている場合には、知事とその行政機關との協議

により、実施する(38條)。

③ 都市計画決定の手續との調整 対象事業を都市計画事業として実施する場合には、當分の間、條例による手續をしないことにした(條例附則 5項)。

### (3) 川崎市條例

#### (a) 環境影響評価制度の経緯

川崎市は、京浜工業地帯の中心として、大規模の工場が立地しており、深刻な公害問題で苦しんだ都市である。それだけに市民の環境影響評価制度に関する關心も高く、日本で最初の環境影響評価條例を制定している。

#### (b) 條例の特徴

① 環境影響評価 環境影響評価は、環境に影響を及ぼすおそれのある土地の造成、工場および事業所の設置等で、規則で定める「指定開發行為」11事業について、代替案の比較検討を含めて行うことにしている(條例1條)。

② 地域環境管理計劃 環境影響評価は、「地域環境管理計劃」にもとづいて行われる(條例5條)。

環境管理計劃については、まだ、技術的手法も確立しておらず、その作成については論議があるが、市條例では、環境影響評価の評価項目、評価の標準的技法などを内容としている。

## Ⅳ. 今後の環境影響評価制度の方向

(a) 國Level の環境影響評価は、制度としては、まだ法律は制定されておらず、要綱にもとづいて実施されているのが、現状である。しかし、[資料 4] に示すとおり、1986年から1974年までの環境影響評価の実績は、合計235件となっており、着實に社會に定着している。

しかし、環境影響評価制度については、情報公開、住民参加手續、評

價項目や評價手法、評價手續や評價内容に對する訴訟など、環境影響評價法を立法するためには、さまざまな検討すべき論点が残されている。

(b) このような社會狀況の中で、政府は、法制化も含めて國の環境影響評價制度の見直しについて検討していくことにし、1994年 9月より「環境影響評價制度總合研究會」(座長 加藤一郎成蹊學園長・元東京大學學長、座長代行兼小委員會委員長小高 剛名城大學教授)が發足し、調査研究を行っている。

また、昨年、制定された「環境基本法」は、環境影響評價の重要性を法制的に明確に位置づけるために、その20條(環境影響評價の推進)において、國は、「その事業に係る環境の保全について適正に配慮することを推進するため、必要な措置を講ずるものとする。」と定めている。

(c) 研究會は、2年計劃で、國、地方公共團體、諸外國の制度の實施狀況を横斷的に分析整理したうえで調査報告をまとめることにしており、その成果にもとづいて環境影響評價法の制定作業が進ことが期待されている。