

環境アセスメントへの10の条件

カナダ、オランダの専門家によるわが国への提言

田中 章

(株)野村総合研究所 環境・エネルギー研究部

先進諸国の中で、環境アセスメントに関する一般的な手続きを規定する法令を有していないのは、わが国のみである。優れた環境アセスメント制度を有しているといわれるカナダ、オランダの環境アセスメント部局の長から、それぞれの国の制度についての概要と、今後のわが国の環境アセスメント制度のあり方についていくつかの提言をもらった。



環境庁主催「環境アセスメント国際ワークショップ」会場風景 (東京青山、テピアホール)。



カナダの環境アセスメント制度についてインターネットを駆使して説明するパトリック・ルブラン氏 (カナダ環境アセスメント庁、政策・手続き開発局長)。



オランダの環境アセスメント制度について説明するジャン・ジャープ・デボア氏 (オランダ住宅・国土計画・環境省、影響評価局環境部長)。

1.はじめに

去る1995年10月、環境庁主催による「環境アセスメント国際ワークショップ」が開催された。これは、環境アセスメント (本文では、開発事業にかかわる環境アセスメントを示す) の海外での最新の動きを紹介するとともに、わが国における今後のあり方についての検討に資することを目的に開催されたもので、地方公共団体および中央官

庁の実務担当者、学識経験者はもちろんのこと、一般市民、NGO、学生などを含めて多くの参加者があった。

一般的に、環境アセスメント制度は、公共事業の施行主として、国が環境アセスメント手続きを実施する国レベルの制度と、民間事業を含めた事業を対象とする自治体レベルの制度とに分けられる。わが国をはじめ、多くの国がこのような二本立てのアセスメント制度を有している。ちなみに、先進諸国

の中で、環境アセスメントに関する一般的な手続きを規定する法令を有していないのは、わが国のみである。今回のワークショップでは、アメリカやドイツと並んで優れた環境アセスメント制度を有しているといわれるカナダとオランダから、ルブラン氏とデボア氏という両政府の環境アセスメント部局の長を招いて、それぞれの国の制度について貴重なお話をいただいた。

ここでは、カナダとオランダの環境

ント手続きであって、世間一般で使われるスクリーニング（当該事業の環境アセスメント実施の必要性を公に検討すること）とは異なる。スクリーニングは、特に次のことを明らかにするために行われる。

●環境影響を緩和する（ミティゲーション）必要性

●事業計画の改定の必要性

●調停や委員会審査による、より詳細な環境アセスメント手続きの必要性

「クラススクリーニング」は、カナダ独特のもので、カナダ環境アセスメント庁（国の環境アセスメントを管理する専門の組織）が認定すれば、同様な環境アセスメント調査報告書（クラススクリーニング報告書）を、当該事業の環境アセスメント報告書として利用することができるとするものである。クラススクリーニングを適用する可能性のある事業としては、浚渫、高速道路の維持管理、鉄道のレールと枕木の交換、護岸工事、ビル建設などが挙げられる。クラススクリーニングは「スクリーニング」の変型とみることができる。

「包括調査」は、当該事業が「包括的調査リスト」に指定されている場合は、「スクリーニング」を経ずに、より詳細な調査が実施される。手続きとしては、公衆参加、環境大臣の意志決定を重視したものとなっている。

2) の段階の「公開審査」は、「スクリーニング」や包括調査では環境影響の検討が不十分であると、主務官庁および環境大臣が判断した場合に行われる手続きである（65ページ図2参照）。CEAAでは、公開審査の方法として次の3つの方法が定められている。

●調停（mediation）

●委員会審査（panel review）

●調停と委員会審査を組み合わせた審査

環境大臣は、「スクリーニング」または包括調査の実施中であれば、いつでも公開審査を指示することができ、主務官庁も、環境大臣に対して公開審査を養成することができる。

「調停」とは、中立の立場をとる調停人が、利害関係者間の問題解決に力を

貸す自発的な交渉手続きである。参加者は、主務官庁の代表者、事業提案者、利害関係者の代表としての公衆、その他適切な団体である。調停者は、一定の要件を備える者の中から、環境大臣が主務官庁およびその他のすべての利害関係者と協議して指名する。「調停」の内容は、環境アセスメントのすべての部分を扱うことができる。

「委員会審査」は、調停が適切でないか、もしくは調整がつかない場合に、実施される独立委員会による審査である。参加者は、環境大臣が主務官庁と協議した後、事業と中立的立場で、環境影響に関する知識や経験を有する人物として指名される。同委員会は、公聴会を開く権利を有し、ミティゲーション計画を含む委員会の結論および勧告、公衆からの意見の要約について報告書を作成し、環境大臣および主務官庁へ提出する義務を有している。

(2) オランダの環境アセスメント制度

オランダの国のアセス制度は1976年頃に導入されたが、1985年の「一定の公共および民間事業による環境アセスメントに関する1985年6月27日EC理事会指令」（EC指令）で3年以内に環境アセスメントのための立法措置をとることが義務づけられたことを受け、既存の環境管理法に環境アセスメントを組み込む形で制度化した。1987年には、この法律の細かな内容を定めた環境アセスメント令が制定され、実施されている。図3（66ページ）にオランダの環境アセスメントの手続きフローを示した。

同令によると環境アセスメントの対象事業は、次の2つに分かれている。

●付属書C事業

●付属書D事業

「付属書C事業」は、必ず環境アセスメントを実施しなければならない事業で、幹線道路、パイプライン建設など27種69の公共および民間事業が指定されている。「付属書D事業」は、個別案件ごとにスクリーニングを経て、環境アセスメントが必要かどうかを判断する事業で、森林伐採、食品工場設置など30種68の公共・民間事業が指定されている。具体的には、事業者が

付属書D事業にあてはまる事業に着手することを書面で主務官庁に届けた後、6週間以内に主務官庁は、環境アセスメントを要求するかどうかを判断することになっている。その際の判断基準は次のとおりである。

●事業の性質と規模

●その地点における他の事業との累積的影響

●当該地域または周辺地域に、特に重要な地域や、特に環境が汚染されている地域あるいは汚染されつつある地域があるかどうか

オランダの旧法では、このようなスクリーニングの制度はなく、一定の「足切り」基準が設けられていたが、EC指令を受けて、スクリーニングが導入された。

3. 特筆すべきカナダとオランダの制度

以上、簡単にカナダとオランダの環境アセスメント制度の概要について述べたが、わが国のアセスメント制度に対して有効なヒントとなる点は数多くある。特に印象に残ったいくつかの点について、私見をばさんで言及した。

(1) カナダ

●クラススクリーニング

わが国の環境影響評価では、まったく同じような種類、規模、立地における環境調査も、手続き上は省略することなく、何回でも同じように実施される。よく、わが国の環境影響評価書は「金太郎飴」と評されるが、これは、評価書のタイトルだけを書き換えれば、それ以外の内容はほとんど同じになっているからである。その点、カナダのクラススクリーニングは、無駄なところは極力省く反面、必要な部分は形式や基準にこだわらず行うという欧米型「合理性」の典型的な現れである。

●インターネット

ルブラン氏は、ポータブルのパソコンを会議場へ持ち込み、カナダ環境アセスメント庁のインターネット上のデータベース「FEAI」を見せてくれた。「FEAI」は、「連邦環境影響評価インデックス」とでも呼ぶもので、これま

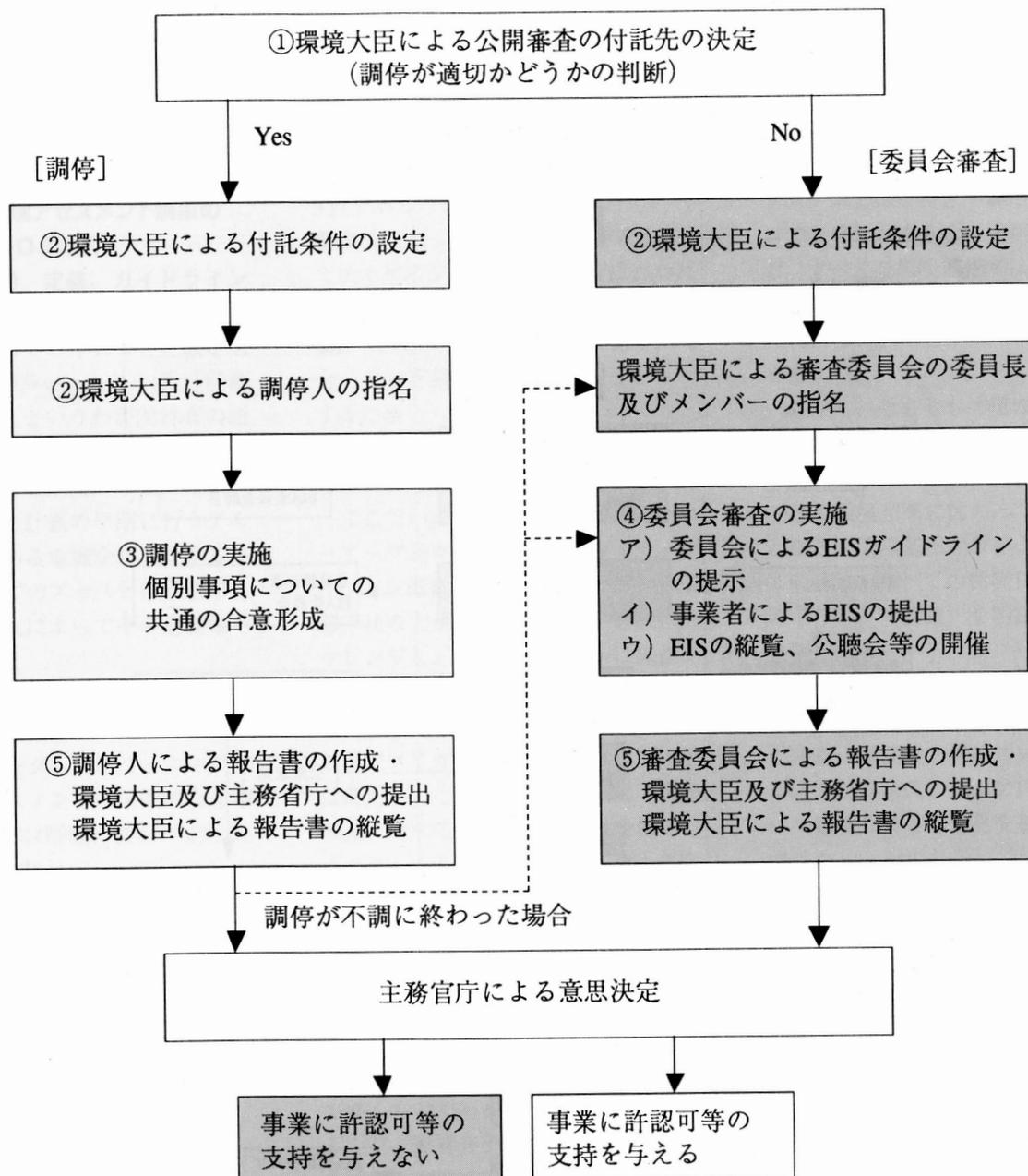


図2：公開審査（調停および委員会審査のフロー） © (株)野村総合研究所

で実施された環境アセスメントの内容に対して、インターネットのWWWを通じて、誰もが（もちろん日本からも）アクセスできるようにしたもので、究極の情報公開ツールといえるものである。ここでは、アセスメントを行った事業の概要、アセスメント調査の結果だけではなく、それに関する連絡窓口や後述する参加資金供与プログラムの申請方法などについても示されている。

●参加資金供与プログラム

公開審査への利害関係者の参加や利害関係者が弁護士および専門家を雇うことを支援するためにできた資金供与事業。申請者は、審査中の提案事業に利害関係があることを立証し、案件に対して意見を持つことを明らかにしなければならない。また、供与される資金を適切に管理する能力があることを示し、その他の資金源も明らかにしなければならない。提案事業からの直接的

影響がもっとも強いと考えられる地域社会で組織された環境保全団体、先住民団体については、このプログラムの優先対象となる。

(2) オランダ

●代替案

代替案の検討が環境アセスメントの中心的作業と認識されているオランダでは、必ず次の2案について検討することが求められている。

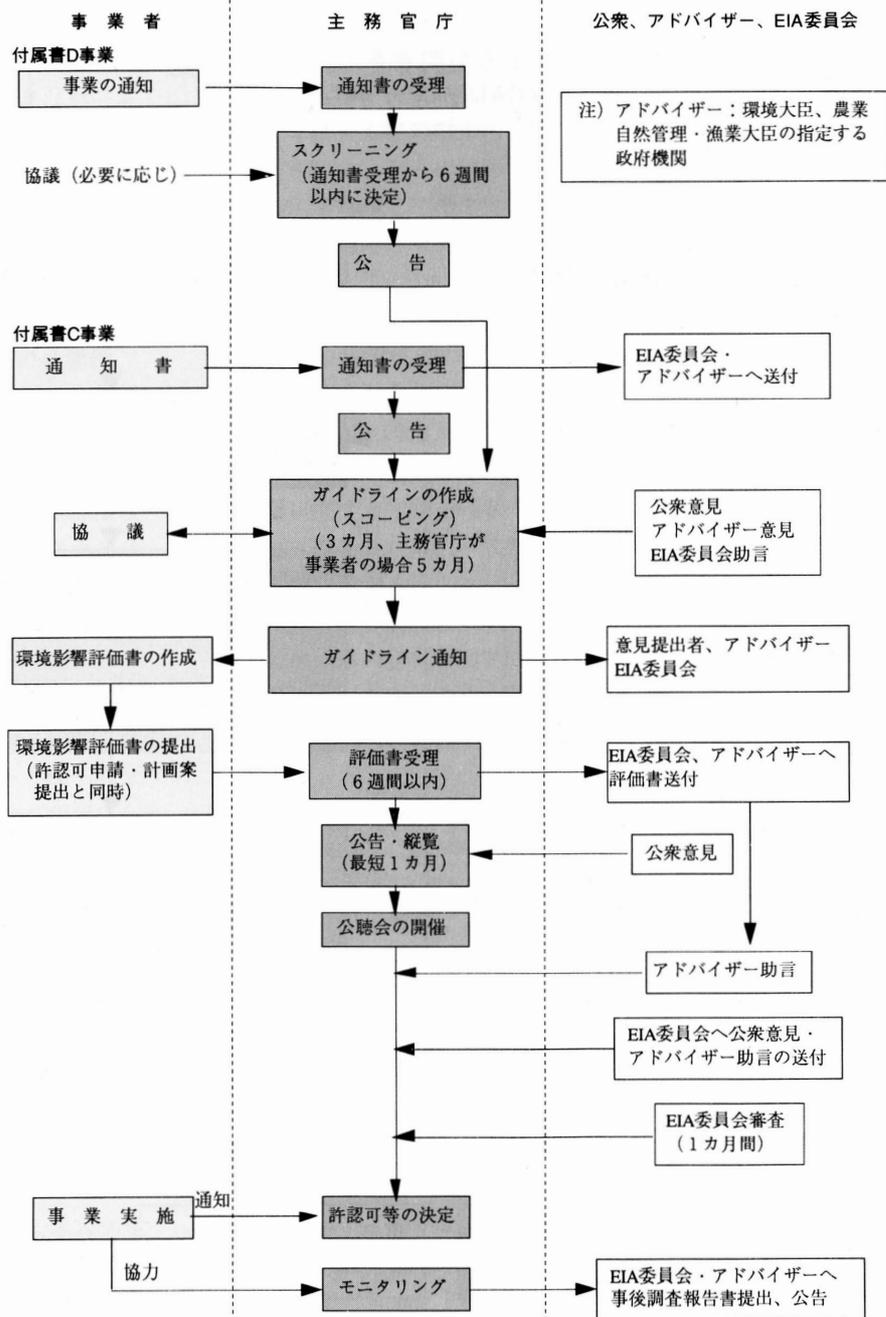


図3：オランダの環境影響評価の手続きフロー ©(株)野村総合研究所

1) 環境にとってもっとも好ましい案
 2) 何もしない案 (=アメリカのミティゲーションの「回避」に相当する)
 オランダの環境アセスメントの基本的目的は、環境を改善することであり、したがって、事業者は、環境への影響を軽減(ミティゲーション)することができる別の方法で事業を実施することができないかどうかを確認しなければならないとされる。

● 「EIA委員会」

これは、独立した専門家から構成され、次のことを行う。

- ・ スコーピング (環境アセスメントの仕様書づくり) の作成段階で主務大臣に助言を与える。
- ・ 専門家であるアドバイザーの助言と公衆の意見を踏まえた上で、評価書の内容が法令およびスコーピングに照らして十分かつ適切かどうかを審査し、勧告を主務官庁に提出する。

「EIA委員会」の議長は、環境大臣と

農業大臣によって指名され、内閣によって任命される。委員は環境大臣と農業大臣が指名する専門家で構成されるが、技術者や科学者が200人、その他の助言者が100人ほどいる。個別のアセスメントごとに2名から6名程度の専門家によるワーキンググループを編成している。

4.わが国への提言

ルブラン氏とデボア氏は、わが国の環

環境アセスメントの現状をある程度理解した後、日本の今後の取り組みを踏まえて、理想的な環境アセスメント制度の条件について、お二人で話し合われた結果を披露してくれた。若干の説明をつけ加えて紹介する。

理想的な環境アセスメント制度の10の条件)

(1) 明確な目的、定義、ガイドラインを持つこと

環境アセスメントの中には、定義が明確でないものが多い。たとえば、「計画アセスメント」というわが国特有の語には、政策に対するアセスメントの意味と、いわゆるわが国の事業アセスに対して、もっと計画の早期に行うアセスの意味と、ある地域全体にかかる事業の総体としてのアセスという意味と、人によってその定義はバラバラである。

また、今回のワークショップでも様々な質問が出たが、ミティゲイション、スクリーニング、スクリーニングなどの環境アセスメントの国際的な基本用語がわが国では曖昧に使われている。

(2) 環境の持続性に

配慮したものであること

いわゆる日本の事業アセスでは、ある事業の単体の環境影響しか評価しておらず、ある地域の事業の総体が環境に与える影響（累積的な影響）を考慮しなければならない。

(3) 開発事業そのものに

統合されたものであること

環境アセスメントは環境影響を予測・評価するだけのものではなく、それらの環境影響を回避・軽減・代償（ミティゲイション）するためには、どのように提案事業そのものを変形させてゆくかが基本スタンスである。したがって、明確なミティゲイション計画がない環境アセスメントは環境アセスメントではない。環境アセスメントはよりよい開発を誘導するためのツールである。

(4) 公衆参加を保証すること

計画変更が可能な時点での公衆参加が不可欠である。同時に、公衆の環境に対する認識を情報公開などによって高めることが必要である。

(5) フォローアップを行うこと

わが国でも外国の影響で、環境アセスメントにおいて「フォローアップ」という用語を用いるようになってきたが、実際に何を「フォローアップ」するか明確になっていない。ルブラン氏とデボア氏は、フォローアップとは次の3点であると答えた。

●事業認可における条件、すなわち、ミティゲイション計画が確実に行われているかどうかを確かめるため

●予測手法が不確実なものであった場合、その予測手法の妥当性をチェックするため

●予測した結果よりも環境影響が深刻な場合に対処するため

ここでいえることは、まず、フォローアップ云々の前に、明確なミティゲイション計画が必要であることと、予測手法などは、絶えず新しい方法にチャレンジし、技術に磨きをかけてゆくことが必要であるということである。

(6) 意志決定のツールであること

以前アメリカで、「環境アセスメントとは何か？」と尋ねると、即座に「開発事業に対する住民の合意形成を図るためのツール」と答えが返ってきたことがあった。環境アセスメントは、環境影響を予測し、評価することだけではないのである。

(7) 生きたプロセスであること

アセスメントの手続きは固定的なものではなく、絶えずよりよい形に発展してゆくものである。環境の現況を把握したり、影響を予測したり、環境影響を緩和したりすることは、年々、より優れた方法が確立されつつある分野である。したがって、一度決めた手続きの流れが何年も踏襲されることは合理的ではない。

(8) 法制化されていること

どのような取り決めも法律によって裏打ちされていなければ実効性は低いものとなる。

(9) 独立した審査システムを有すること

環境アセスメントの結果を公平に審査するのに、主務官庁や関係官庁などから独立した審査組織およびシステムが必要である。オランダのEIA委員会はよい手本となる。

(10) 柔軟なシステムであること

スクリーニングやスクーピングといったプロセスは、絶対的な対象事業や対象項目というものを挙げるのではなく、柔軟に新しい対象事業や対象項目に対応できるようなシステムとしておくことが必要である。すなわち、実体的なシステムではなく、手続き的なシステムでなければならないということである。すべてを環境基準のように数値目標化できるわけではない。ほとんどの環境目標は、定性的なものにならざるを得まい。

しかし、そもそも「種の多様性を保護する」「自然は保全する」というようなポリシー（政策）があれば、それが一種の環境基準に代わって判断の根拠となる。環境基準やガイドラインをつくる前に、すべての環境に対する国家のポリシー（政策）を明確にしておく必要がある。

5.最後に

たった一週間足らずの短い間であったが、ルブラン氏とデボア氏と環境について様々なことを意見交換することができた。

お二人は、もともとルブラン氏が魚類生態学、デボア氏が空間設計と、それぞれ確固たる環境保全の専門家でありながら、現在では環境政策全般を扱う政府の重職にあり、環境アセスメント制度については、導入期から現在に至るまで、その改革や普及に非常な努力をされてきた点など共通点も多い。専門性に裏打ちされた情熱とでもいおうか、お二人の環境保全に対する熱意に感激した。

一方、わが国にせっかく来てもらいながら、ルブラン氏とデボア氏に対する質問の内容が、わが国のアセスメントが抱える多くの問題点を超越して（無視して？）、いきなり国境を越える越境的な環境問題に対するアセスメントや、政策やプログラムに対するアセスメント（Strategic environmental assessment）などの話題に集中したことに対して、お二人とも困惑気味ながらも、一つ一つの質問に対して一生懸命答えておられたのが印象的であった。