

環境影響評価法基本的事項に関する技術検討委員会報告書（案）に対する意見

環境省総合環境政策局環境影響評価課御中

東京都市大学教授

田中 章

2012年2月16日

【総論】

- 日本の環境アセスメント制度には、大別して3つの課題がある。それは①環境アセスメント制度の適用を受けない、環境に著しい悪影響を及ぼす人間行為が極めて多いこと、②適用を受けるとしても、環境アセスメント制度自体に多くの課題があること、③環境アセスメント制度の国民の認知度、理解度が低いこと、これはこの分野の専門家が極めて少ないことと、この分野を目指す若い世代が育たないことにもつながっていること。結局、国民にとってこの制度に対する期待度が極めて低いことは、深刻極まる問題であり、これらの課題を改善する方向性に同制度を改善すること。

【①環境アセスメントのスクリーニング、他制度との関係性】

- 国のスクリーニングを、規模要件だけではなく、保全すべき生態系やハビタットなどに影響を与える行為についても対象とする仕組みとすること。
- 各自治体が環境アセスメント制度を持ち、国の制度の対象に漏れる人間行為をフォローすることを、国の制度に明示すること。
- 環境アセスメントは「共通の手続き」であることで、透明性、公平性などを担保できるものであるため、原子力発電所の環境アセスメントのこれまでの変遷に見られるような、個別の手続きを廃止し、すべて環境影響評価法による環境アセスメントに統合すること。
- 同様に、戦略的環境アセスメントのガイドラインの内容も環境影響評価法に統合すること。いわゆる「事業アセス」と同ガイドラインでいうところの「戦略的環境アセス

メント」は区別するのではなく、「環境影響評価法」として統合すること。

【②現行制度の内容に関する課題】

- 「生物多様性オフセット」に関する議論があるが、環境影響評価制度内での議論であれば、「回避ミティゲーション」、「低減（最小化）ミティゲーション」とともに、「代償ミティゲーション」として、最後の手段のミティゲーション方策として捉えること。
- 回避、低減、代償のそれぞれの定義と優先順位を明示すること。藤前干潟の時など、環境省は、名古屋市の干潟の造成提案を「代償措置（代償ミティゲーション）」とまず認めてしまっており、一方、干潟の造成についてはその生態学的不確実性から疑問を呈していた。しかし実は、あの時の干潟の造成提案については、「そもそも代償ミティゲーションと認めることはできない」とすべきだった。代償ミティゲーション（生物多様性オフセット）とは、「回避→最小化→」という順序で検討した後に残る悪影響に対してやむを得ず行うものだからである。その後、ゴミの減量化やリサイクル（回避ミティゲーションに相当する）などを名古屋市は行うようになったが、本来的には、干潟造成提案の時に、その前の段階の回避や低減（最小化）ミティゲーションの検討を十分に行ったのかどうか追求することで、ゴミの減量化やリサイクルを誘導できたはずである。
- このような代償ミティゲーション（生物多様性オフセット）に関する基本的誤解が多いのは、環境影響評価法の中で「回避」、「低減（最小化）」、「代償」の各定義と優先順位を規定していないからである。今回の基本的事項に明示すべきである。
- 回避ミティゲーションには、提案行為の「全面回避（中止）」→「時間的回避（ひとまず延期）」→「空間的回避（場所の変更）」という種類と優先順位があるはずである。これを基本的事項に明記すべきである。
- 環境アセスメントにおける評価とは、どの影響がどのような回避ミティゲーションによってどれだけ回避できたのか、残る影響に対してはどのような最小化ミティゲーションによってどれだけ最小化できたのか、最期に残る影響に対してはやむを得ないがどのような代償ミティゲーションによってどれだけ代償できそうなのか、という「ミティゲーション・ハイレアルキー」に沿って淡々と評価した結果を公表することである。そのようなことをわかりやすく示すべきである。環境アセスメントとは要するにミティゲーション・ハイレアルキーの検討の公開の場である。
- 本報告書に、生物多様性オフセット（代償ミティゲーション）について、「より優先すべき回避や低減がおろそかになる可能性もあり（p.17）」という、日本でよく聞く誤解が示されている。実社会では逆であり、明確な代償ミティゲーションの義務付けがなければ、その前段階の低減（最小化）もそのさらに前段階の回避も実質的には検討されることなく事業が進むのである。事業者が早い段階で、提案事業がどれほどの代償

ミティゲーションの義務を負うのかが推察できれば、事業者はその自然の貴重さに具体的に気づくことができ、提案事業の利益と比較して、自ら低減あるいはさらなる回避ミティゲーションを選択することを誘導できるのである。言い方は悪いが欧米社会での代償ミティゲーションは一種の「見せしめ」ということもできる位である。各種ミティゲーションの定義や優先順位を明確に示した上での代償ミティゲーションの義務化が必要である。基本的事項に明示すべきである。

- 代償ミティゲーション（生物多様性オフセット）に関する日本での疑問のすべては、開発による自然の消失（これが日本の生物多様性の第一の危機であるのにもかかわらず）に対してどうすべきか？というところから始まっていないことに起因している。どうしても避けられない（回避できない）人間活動による自然やヒタットの消失に対して、何とか代償しなければならない、どうしたら代償できるのか？という問いから始めなければならない。また、そのことは環境影響評価法には説明すべきではないか。
- ミティゲーション・ハイレアルキーには定量評価が不可欠である。ミティゲーション・ハイレアルキーの検討結果を客観的に公開するためにも、事後評価で評価するためにも、特に保全すべき動植物のヒタット、ランドスケープ、生態系などの定量的な評価は不可欠であり、義務付けることを明記すべきである。
- 「回避・低減」という表記は意味不明であり、日本語としておかしい。環境影響評価法以降の環境アセスメントでは、この表現の存在によって、環境影響の客観的評価、環境影響に対する具体的な環境保全措置（各種ミティゲーション）をごまかすことが可能になってしまっていることは誰もが認めるであろう。基本的事項で明確に区分して定義づけすべきである。
- 必要な開発行為などによる自然の消失に対する PPP（汚染者負担）の対策は代償ミティゲーションしか存在しない。各種 BPP（受益者負担）の対策を導入する前に、環境影響評価法に代償ミティゲーション（代償措置？）の義務化を明記すべきである。
- 日本以外のほとんどすべての先進国は代償ミティゲーション（生物多様性オフセット）あるいは生態系のノーネットロス義務化している。また、今年（2012年）の1月、BBOP より生物多様性オフセット（代償ミティゲーション）のガイドラインの国際的スタンダードが発表された。ODA や各種日本企業活動を守るためにも、できるだけ早期に代償ミティゲーションを国内導入すべきである。
- 複数案評価は、国際社会レベルでは、事業レベル EIA においても義務化すべきものであり、SEA においては言うまでもない。基本的事項に複数案評価の義務付けを明示すべきである。
- 複数案評価とミティゲーション・ハイレアルキーは密接な関係がある。ノーアクション案は全面回避ミティゲーション案であり、複数ルートなどは空間的回避ミティゲーション案である。全面回避、時間的回避、空間的回避、部分的回避、最小化、代償と

いう各種ミティゲーション案こそが複数の事業案になるのである。ミティゲーション・ハイレラキーと複数案の策定の考え方の基本を基本的事項に示すべきである。

【③環境アセスメントに対する国民の期待が極めて低い問題】

- 環境アセスメントは、国会の選挙と同じレベルに重要な民主主義のツールである。国民が、国土の人工的変化に対して情報を受け、意見表明できる唯一の共通のシステムである。日本の不幸な環境アセスメントの歴史から、この制度に対する考え方がきわめて偏ったものになったままになっている。これからの日本、日本の国土の健全な発展を考えると、この制度に対する国民の本来的な理解を取り戻す各種の努力が必要である。例えば、義務教育での教育、大学での授業の設置、若手専門家の人材育成、関連学会の支援、定期的な全国レベルでの講習会などである。

以上、よろしくご検討のほど、お願い申し上げます。