

環境影響評価制度をめぐる法的諸問題 (2)

～市民参加のあり方について～

Legal Issues Relating to Environmental Impact Assessment System (2) ~ With Reference to Public Participation ~

関根 孝道

Takamichi Sekine

Following the first article that dealt with the significance, purpose and idea of environmental impact assessment, this second article argues some legal issues mainly on public participation relating to the environmental impact assessment under the Law of Environmental Impact Assessment. Generally, public participation under the Law is controlled by formalism and restrictive in comparison with U.S. system. Public participation is indispensable part of effective environmental impact assessment. Therefore this article intends to improve public participation system for environmentally better decision making. Also it is intended that this article in some way contribute to amending the Law after its 10 years' full-fledged enforcement for the better system.

キーワード：環境影響評価手続、市民参加、情報提供参加、判断形成参加、権利防衛参加、代替案、事後調査

Key Words : Environmental Impact Assessment Procedure, Public Participation, Alternatives, Monitoring

目次

第2 環境影響評価と市民参加.....	163
はじめに.....	163
1 市民参加のあり方.....	163
1.1 米国の一般的ルール.....	163
1.2 日米比較.....	165
1.3 基本認識.....	166
1.3.1 開発の自由と市民参加.....	166
1.3.2 公共事業と市民参加.....	167
2 市民参加の形態.....	167
2.1 各参加形態の意義.....	167
2.2 各参加形態の内実.....	168
2.2.1 情報提供参加.....	168
2.2.2 判断形成参加.....	169
2.2.3 権利防衛参加.....	169
3 現行法上の市民参加.....	169
3.1 はじめに.....	169
3.2 スクリーニング手続.....	170
3.2.1 スクリーニングの意義.....	170
3.2.2 市民参加の欠如.....	170
3.2.3 見直しの方向性.....	171
3.3 方法書の作成(スコーピング)手続.....	171
3.3.1 スコーピングの意義.....	171
3.3.2 スコーピング手続.....	171
3.4 準備書の作成手続.....	173
3.4.1 準備書の記載事項.....	173
3.4.2 代替案の検討.....	175
3.4.3 総合的な影響の評価.....	175
3.4.4 その他の手続.....	176
3.5 評価書の作成手続.....	177
3.5.1 記載事項.....	177
3.5.2 作成手続.....	178
3.6 再実施と事後調査.....	180
3.6.1 再実施.....	180
3.6.2 事後調査.....	180

第2 環境影響評価と市民参加

はじめに

市民参加は環境影響評価の不可欠の要素である。市民参加の用語は多義的だが、ここでは、一般市民が環境影響評価手続に何らかの形で関与することが、広く制度的に保障された仕組みを意味している。具体的には、手続の告知、情報の請求・提供、意見の提出、説明会・公聴会の開催、意思決定への参画、手続遵守の監視、不服申立など、一般市民が一連の評価手続に主体的に参加できる機会を提供することである。NEPAの実施規則であるCEQ規則¹も、環境影響評価の一般的な「方針(policy)」を定めた第1500.2条(d)は、「連邦行政機関は、最大限可能な限度において、人間の環境の質に影響を及ぼす決定をするにつき、市民参加²を奨励し、且つ、促進するものとする」と明記している³。CEQ規則には市民参加の規定で溢れている⁴。市民参加に関する米国制度の詳細は別稿に譲ることとし、本稿では日本の現行法上の市民参加手続を紹介し、問題点を明らかにしていきたい。一般的な市民参加の議論もアセス手続の理解に必要な限度で言及する。解明できた問題点にたいしても、適宜、2009年度に控えた現行法の見直し論議を意識しつつ⁵、解決のための法的処方箋を提示していく。この提言部分は、現行法改正の議論が緒に就いたばかりで方向性すら見えない現時点では、一般的・抽象的な指摘のレベルで満足するしかなかった。本稿が実効的なアセス制

度確立への一里塚となれば幸いである。

1 市民参加のあり方

1.1 米国の一般的ルール

環境影響評価手続における市民参加とはいかなるものか。米国の制度を確認しておくのが有益であろう。日本の制度との違いも浮き彫りになる。CEQ規則第1506.6条は、「Public involvement」と題し総則的な市民参加の手続を、以下のように定めている。いささか長文だが全文を引用する。微に入り細を穿った内容である。

「連邦機関は、[市民参加のために]⁶以下のことを行うものとする。

- (a) NEPA手続を準備し実施するについて、一般市民を参加させるために誠実に努力すること
 - (b) 関心をもち又は影響を受けうる人々や機関に周知するために、NEPAに関係したヒアリング、パブリック・ミーティング及び環境的文書(environmental documents)の利用可能性について、一般市民に対し告知すること
- (1) すべての場合において、当該連邦機関は、自ら告知を受けることを申し出た者に対しては、郵送による告知を行うものとする。
- (2) 当該行為の影響が国家的な関心事項である場合には、告知は、連邦公報⁷による公表及び当該事項に関心をもつと合理的に予期される全国的な団体に対する郵送

1 CEQ規則につき、拙稿「環境影響評価制度をめぐる法的諸問題(1)～環境影響評価の意義・目的・理念について～」関西学院大学総合政策研究第30号(2008年11月。以下「拙稿(1)」として引用する)の脚注17参照。

2 原語は「public involvement」である。

3 NEPAやCEQ規則の日本訳は以下に引用するものを含め筆者による仮訳である。

4 上記「public involvement」の他にも、市民参加に関する規定は、「the public」「citizens」「public scrutiny」「any person」「public review」「public record of decision」「public hearing」「public meeting」「public dissemination」「public document」「public affairs office」「general public」「public observation」「public interest」「public announcement」等々、しばしば登場し随所に見られる。

5 2009年度に予定された環境影響評価法の改正動向につき、拙稿(1)脚注3とその本文参照。

6 訳文中の四角括弧は条文の理解の便宜のために筆者が補充したもの、丸括弧はもともとの原条文中で使用されているものである。

7 原語は「Federal Register」である。

による通知によっても行うものとし、かつ、102モニターにおけるリスティング⁸によっても行いうるものとする。行政規則制定に従事する連邦機関は、定期的に告知を受けることを申し出た全国的な団体に対しては、郵送による通知によっても告知を行いうるものとする。

(3) 当該行為の影響が主として地方的な関心事項である場合には、当該告知は、以下によっても行うことができる。

- (i) 州及び(改訂後の)OMB Circular A-95⁹による地方情報センターへの通知
- (ii) インディアン居留区に影響を及ぼしうるときは当該インディアン部族への通知
- (iii) 影響を受ける州が同様の行為につき定める一般市民への告知手続に準ずること
- (iv) 地方紙(法的文書でなく一般に流通するものに限る)による公表
- (v) その他の地方メディアによる通知
- (vi) 中小企業者団体を含む潜在的に関心をもつ地域団体への通知
- (vii) 潜在的に関心をもつ者に到達することが期待できるニュースレターによる公表
- (viii) 影響を受ける資産の所有者及び占有者へのダイレクトメール
- (ix) 当該行為の行われる敷地内外での通知の掲示

(c) 適当な場合にはいつでも又は当該連邦機関に適用される法令上の要件に従い、パブリック・ヒアリング又はパブリック・ミーティングを開催し又は後援すること。但し、以下の判断基準にも従うものとする。

- (1) 当該提案行為に関し重要な環境上の論争又はヒアリング開催につき重要な関心もたれていること
- (2) 当該行為を管轄する他の連邦機関がヒアリングが有用である理由を示してヒアリングを求めたこと。パブリック・ヒアリングにおいて環境影響評価準備書が検討されるときは、当該連邦機関は予め少なくとも15日前に一般市民に対し準備書を利用可能なものとすべきである(ヒアリングの目的が準備書に係る情報提供にある場合を除く)。
- (d) 一般市民から適当な情報の提供を求めること
- (e) 関心ある人々がどこで環境影響評価書その他のNEPAプロセスを構成するものに関する情報やステイタス・レポートを入手できるかその手続を説明すること
- (f) 一般市民に対し、連邦機関相互間のメモであって当該提案行為が環境に及ぼす影響に関する連邦機関のコメントのやりとりを含むものの除外規定に拘わらず¹⁰、情報公開法(the Freedom of Information Act)の規定(5 U.S.C.552)に従い、環境影響評価文書¹¹、提出されたコメント及び全ての基礎となる文

8 原語は「[listing in the 102 Monitor]」で本文のように訳出したが、この「102モニターにおけるリスティング」による告知方法がいかなるものか、寡聞にして知らない。教示を請いたい。

9 「OMB Circular A-95」が具体的にいかなるものかも推測の域をでないが、OMB(行政管理局)の発した告示であってA-95の名称を付せられたものを意味するのであろう。

10 やや分かりにくいだが、このような連邦機関相互間のやりとりを記したメモにつき情報公開法は公開除外規定をもつが、このような除外規定に関わらず一般市民に対し利用可能なものとする趣旨である。

11 原語は「environmental impact statements」で、これにはCEQ規則第1508.11に定義規定があり、「draft environmental impact statement」と「final environmental impact statement」の双方を含む。以下では、用語の混乱を避けるために、それぞれ「環境影響評価文書」「環境影響評価準備書」「環境影響評価書」の訳語を当てることにする。なお、「impacts」と「effects」は同義で使われることにつき、CEQ規則第1508.8(b)、参照。

書(any underlying documents)を利用可能なものとする。一般市民に対し利用可能なものとされる資料は、実行可能な限り無料で、又は、連邦議会を含む他の連邦機関に送付する際に要求されるコピー複製の実際の費用を超えない料金をもって、一般市民に対し提供されるものとする。」

以上が市民参加に関する通則規定ともいうべきCEQ規則第1506.6条の全文である。

内容的に分析すると、(a)項は、連邦行政機関の市民参加に関する一般的責務を定めたものである。(b)項は、情報提供・公開の観点から、一般的に、NEPAに関する市民集会・環境関連文書について告知(公告)手続の方法を定めている。国家的関心事か地方的関心事かに応じて、背中に手が届くようなきめ細かい情報提供・公開のやりかたを用意している。(c)項は市民集会開催の要件を定め、連邦行政機関に対し、(d)項は一般市民から情報提供を求めることを義務づけ、(e)項は一般市民への情報入手手続の説明を義務づけ、(f)項も一般市民への情報公開について定めている。

1.2 日米比較

日本法と比較して以下のような指摘が可能であろう。

第一に、日本法には上記のような市民参加に関する一般的な規定は、基本的事項¹²を含め存在しないのと対照的である。米国法の規定の仕方は詳細で実践的である。

第二に、参加したい市民はどうぞのスタンスではなく、積極的に参加の掘り起こしが図られている。そのために告知の方法も多様なルートが用意されている。日本法よりも芸がはるかに細かい¹³。資料配付についても配慮されており、「実行可能な限り無料」「コピー複製の実際の費用を超えない料金」と規定されていて、一般市民に「縦覧」しか許さず「謄写」の権利を認めない日本法との違いは大きい¹⁴。

第三に、告知事項の範囲も相当に広い。日本法では、方法書・準備書・評価書・準備書に係る説明会の開催など、限定された主要な環境文書や事項に限って公告される。米国法では、一般的に、「NEPAに係したヒアリング、パブリック・ミーティング及び環境的文書(environmental documents)の利用可能性」について告知がなされる。この環境的文書は、日本法上の方法書・準備書・評価書を含むが、それらには限定されない。上記のように、「情報公開法の規定に従う」という条件つきではあるが、「環境影響評価文書、提出されたコメント及び全ての基礎となる文書(any underlying documents)を利用可能なものとする」と規定されているので、告知対象の文書—とくに全ての基礎となる文書—の範囲は頗る広い。

第四に、上述した第三点目と関連するが、効果的な市民参加のためには徹底した情報公開が不可欠という哲学に基づいている。同条の規定内容の大半は情報公開に関するもので、市民参加⇔情報公開という方程式ができています。この方程式の解は、「よりよい意思決定のためには、より多くの

12 基本的事項につき拙稿(1)脚注26参照。

13 日本法では、環境影響評価法施行規則(平成10.6.12総令37)が公告の方法を方法書について定め、これを準備書・評価書・説明会開催の公告等に準用している。具体的には、「1官報への掲載 2関係都道府県の協力を得て、関係都道府県の公報又は広報紙に掲載すること 3関係市町村の協力を得て、関係市町村の公報又は広報紙に掲載すること 4時事に関する事項を掲載する日刊新聞紙への掲載」の各方法が定められている(同規則1条)。米国法のように特定の個人・団体に対する個別の通知の制度はない。

14 日本法は方法書・準備書・評価書について「公告の日から起算して一月間縦覧に供しなければならない」と定めるだけで(環境影響評価法7条、16条、27条)、「謄写」については黙秘している。通常、アセス関係文書は電話帳ほどの厚みがある大部のもので、閲覧しか許さず謄写の権利を認めないのは、市民参加の拒否に等しい。

情報が必要」で、「より多くの情報のためには、より多くの市民参加が必要」で、「より多くの市民参加のためには、より多くの情報提供が必要」という、循環論法に求められよう。日本では、市民参加は不満分子のガス抜き程度にしか理解されていないが、好対照をなしている。

最後に、市民参加についても、アセス事案内容の重大性や関心度に応じて、柔軟な対応ができるように制度設計されている。たとえば、パブリック・ヒアリングやパブリック・ミーティングといった市民集會も、「適当な場合にはいつでも」開催・後援できるものとされ、日本法のように準備書段階で1回というような真四角の決め方とはなっていない。市民参加手続についてもメリハリがつけられている。

1.3 基本認識¹⁵

上記のように、環境影響評価の目的は、環境に配慮した意思決定を社会的合意に基づいて行うことなので、そこから科学性と民主性の二つの基礎的な要件が導かれる。

市民参加の直接の根拠は民主性であり、その背後には環境共有の考え方がある。同時に、科学的な決定はより多くの情報に基づくほど精度が高まるので、市民参加がより多くの情報提供に資する限度において、市民参加は科学性の要件にも寄与することになる。市民参加によって誤った決定が是正されれば、科学的な意思決定の信頼性も担保される。環境影響評価の目的達成のために、実効的な市民参加を手続的に保障することの重要性は、以上から説明できよう。

1.3.1 開発の自由と市民参加

民間の開発事業者には財産権や経済活動の自由があるので、環境影響評価の対象行為が民間事業者によって実施される場合には、市民参加との調整が必要になる。二点指摘したい。

第一点は、財産権や経済活動の自由に基づく「開発の自由」という思想自体が20世紀的で、環境の21世紀には発想の転換が必要であろう。開発の自由というお御輿の担ぎ手は所有権絶対の思想だが、すでに生態的所有権概念なるものが提唱されている¹⁶。平たく言えば、「山の所有者は山として所有する自由しか保障されていない」—従って山を削り谷を埋める自由まではない—という考え方である。生命中心主義(bio-centilism)の思想を加味していえば、山の所有者は他の生命体—分りやすく動植物と言い換えてもいい—からも山の管理を託されているので、人間の利益だけを考えた管理方法は義務の違反にもなる。いわゆる公共信託的な考え方である。

この生態中心的な所有権概念の対局にあるのが、経済的所有権概念ともいべきもので、所有権は経済的にベストな利用まで保障するものだと考える¹⁷。所有者に自己の経済的な利益の最大化を保障するので、自然の豊かな山をゴルフ場に変えるのも自由とされる。所有者は自己利益の最大化を考え利己的に行動してよく、その結果が社会全体の利益にもなるとされ、19世紀の古典経済学的な楽観主義が前提にある。すでに20世紀の初期において、所有権は絶対的なものでなく社会的弱者の労働権や生存権によって制約されていた¹⁸、21世紀には生命中心主義からの環境法的な規制による掣肘を免れないであろう。

15 以下の記述につき、拙稿(1)214頁以下、参照。

16 生態的所有権概念については、日本弁護士連合会編「ケースメソッド環境法第2版」日本評論社(2006年3月)3頁でも簡単に紹介しておいた。

17 それ故、経済的にベストな利用を阻害する規制—たとえば、自然保護のための開発規制—は所有権に内在する制約とは解されず、憲法29条3項に基づく「正当な補償」が必要とされる。

18 この点でワイマール憲法153条3項の規定が有名である。

二点目は、法律的な議論としては、所有権は「法令の制限内」で「自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利」とされるので(民法206条)、環境影響評価法の制定された今日、所有権の内容も同法の制約下にある。同法で詳細な市民参加の手続を定め、民間事業者に遵守させても、所有権に基づく開発の自由の制限とはいえない。とりわけ、環境影響評価の対象となる事業はばかでない規模のものである、このように巨大な事業は公共財に属する環境に大きな影響を与え私的自由の域外である。

1.3.2 公共事業と市民参加

開発行為が公共事業の場合には行政主体が事業者となるので、上記のような開発の自由との軋轢の問題は生じない。ここでの市民参加の問題は、一般的な行政過程における市民参加のあり方とも関係し、どこまで環境影響評価手続の特殊性・独自性を強調できるかが鍵である。具体的には、行政による情報提供・公開、説明責任、手続保障、政策・行政評価、意思決定の透明性、等々、行政情報の管理や行政的な意思決定をコントロールする法的規律との関連性が重要である。憲法31条、行政手続法、行政不服審査法、行政事件訴訟法、情報公開法、政策評価法などとの整合性も検討課題である。

一般的には、環境影響評価法はそれらの特別法に位置づけられる。既述のように、市民参加の根拠は、直接には民主性であるが科学性とも密接に関係し、日本法的には環境共有の法理、米国的

には、環境の質(environmental quality)の概念¹⁹や公共信託の法理²⁰などが、これを支える。ということは、環境影響評価手続においては、一般の行政手続以上に市民参加を充実させる必要がある。言い換えると、上記各法の定める市民参加のレベルで満足するのではなく、一步も二歩もその先をいく必要がある。とくに、環境影響評価手続は大規模な公共事業で問題となることが多く、公共事業の実施に対する一般的な法規制として頼れるのは環境影響評価法なのだから²¹、ここでは市民参加を徹底させてムダな公共事業をチェックする役割が期待される。市民参加の具体的内容は後述する。

2 市民参加の形態

既述のように市民参加には三つの形態がある。(1)情報提供参加、(2)判断形成参加、(3)権利防衛参加の三つである。(1)の参加は、意思決定権者にたいする情報提供の機会を一般市民に保障するもので、消極的な参加の形態である。(2)は、一般市民に意思決定権者の判断過程への参加を認めるもので、より積極的な意味内容をもつ。(3)の参加形態は、自己の権利を防衛するために、侵害される自己の実体的な権利—たとえば、人格権—を根拠として参加を保障するものである。

2.1 各参加形態の意義

上記(1)の参加は、「より多くの情報は、より良い決定」をもたらす、多くの情報は迅速に収集で

19 環境の質の概念につき拙稿(1)脚注30参照。

20 公共信託の法理につき同上脚注31参照。

21 公共事業に対する法的規制は大きな抜け穴となっているが、現行法上、行政手続のチェックの仕組みが行政処分を中心として構築されている点に原因がある。公共事業の実施に許認可—これは行政処分である—が必要な場合、この部分に関し公的審査が用意されているが、ムダな公共事業の実施によってしか組織を維持できない行政にとっては、その実施は死活問題で「オマンマの食い上げ」となるので行政内部のチェック機能は働かない。いわゆる政府の失敗であるが、許認可を要しない公共事業の場合はノーチェックで、行政のやりたい放題となっている。ノーチェックの大規模な公共事業に対しては、これを環境影響評価の対象事業として、そこでの市民参加を通じてチェックするしかない。ムダな公共事業の写真付き現場レポートとして、拙稿「森林整備事業の環境法社会学(1) —チイバナ・伊江原・楚洲仲尾の三林道開設事業をめぐる諸問題」総合政策研究第28号(2008年3月)149頁以下、同(2)総合政策研究第29号(2008年7月)63頁以下、参照。

きるとの前提にたつ。一般に、市民参加は環境影響評価における民主性の要件に由来するものだが、(1)の参加は、環境影響評価における科学性の要件との関係性を指摘できる。より多くの情報はそれだけ意思決定の科学的な精度を高めるからである。いわば「the more information, the better decision」の図式がなりたつ。

(2)の参加は民主主義の要請に由来する手続的な参加権といえる。環境は万人の共有に属する公共財なので、環境に影響する開発を事業者の独断専行に委ねず、その決定過程に一般市民の関与参画を保障するものである。開発事業者が民間の場合、その財産権の保障・経済活動の自由に対し、民主主義の要請からこれを抑制するものといえる。公共事業の場合には、公金の使途の問題でもあるので民意を反映させるべきは当然で、従来、ノーチェックのことが多かった公共事業の実施に対し、市民参加の観点からチェック機能を発揮することが期待される。

(3)の参加は、自由主義との関係性が深い実体的な参加権であって、憲法31条の適正手続条項で保障されたものといえる。開発によって自己の権利の侵害を受ける市民には、適正手続条項に基づき侵害を排除する法的救済が与えられねばならない。このように(3)の参加権は、憲法に基礎をもち一般法によって保障済みのものだが、環境影響評価法によるその保障はそれ以上の意味内容をもつべきことになる。

2.2 各参加形態の内実

問題は各参加形態の具体的な中身である²²。この点は、米国法上のアセス参加手続をも参考としつつ、上述した各参加の意義に照らし、各参加の内容は、一般的に、以下のような手続的権利から

構成されるべきだと思われる。

2.2.1 情報提供参加

上記(1)の情報提供参加のためには、以下のようなプロセスの実施が一般市民の権利として手続保障される必要があるだろう。すなわち、事業者による①環境影響評価実施の告知・公表、②事業内容・環境情報の開示・提供、③説明責任の履行、一般市民による④情報の請求、⑤市民集会の開催請求、⑥意見書の提出などである。

事業者からの②の事業内容・環境情報の開示・提供は、市民からの情報提供を求めるものである以上、正確で具体的なものでなければならない。事業者による③の説明責任の履行の一環として、住民からの⑥の意見書提出に対し、事業者見解の明示が要請されるであろう。提出された住民意見に梨の磔(なしのつぶて)は許されないし、禅問答のごときトンチンカンな受け答えも論外である。市民からの④の情報請求に関しては、民間事業者の場合は企業秘密との調整が必要となろうが、環境に著しい影響を与える事業が問題となる以上は公開が原則である。環境情報は企業外の第三者に影響を及ぼすので、企業秘密が環境情報に関係する場合は、機密性を楯に公開を拒否できないと思われる²³。著作権を根拠に情報提供・公開に軌(くびき)を掛けようとする試みもあるが、上記のように環境情報は第三者の利害に関係するし、そもそも環境アセス情報は一般への提供・公開を前提としたものなので、著作権を援用するのも筋違いであろう。情報提供・公開との関係で⑤の市民集会は説明会程度のもので足りよう。

22 拙稿(1)脚注33で紹介した文献は、市民参加に上述した三つの形態のあることを教えるが、その具体的内容については語っていない。

23 いわゆるPRTR(Pollutant Release and Transfer Register)の汚染物質放出・移動登録制度はこのような考え方に基づいている。

2.2.2 判断形成参加

(2)の判断形成参加では、上記①ないし⑥に加えて、事業者が行政主体の場合に、行政上の⑦意思決定過程への参加権、⑧不服申立権などが認められる必要がある。民間事業者の場合には、事業者が自ら積極的に判断形成過程への参加を求めない限り、一般市民の参加を権利として認めるのは困難である²⁴。

⑦の参加権は、行政上の意思決定過程に市民の関与参画を認めるものだが、多様な参加の形態が考えられる。たとえば、一般市民に対し、行政会議へのオブザーバー参加の資格を認めたり、環境影響審査に係る審議会に市民代表としての委員席を確保したり、一般市民からなるアセスメント監視団のような組織を設け重要案件について諮問・答申の権利を付与したり、アセスメント・オンブズマンのような委員職に一般市民を任命するなどである。判断形成参加といっても、行政責任の原則の下では最終的な判断の責任は行政が負うので、行政は市民意見に従うのを原則としつつ、例外的に、市民意見に反旗を翻す場合には一造反有理ではなく一理由の開示を必要とすべきであろう。

⑧の行政上の不服申立権については、すべて行政不服審査法の一般的な手続で処理することも、同法の適用を排除して環境影響評価法中に特別手続を定めることも、あるいは中間的に、行政不服審査法を準用しつつ特別規定を環境影響評価法に設けることも、選択肢として考えられよう。

2.2.3 権利防衛参加

(3)の権利防衛参加においては、上記①ないし⑧に加えて、⑨公聴会の開催請求権、⑩司法上の提訴権などが保障されなければならない。この判断形成参加は、上記のように、一般市民の享有する実体的権利が根拠となるので、事業者が行政の場合にも民間の場合にも、等しく妥当しよう²⁵。⑨の公聴会では、情報提供参加における市民集会—上記のように説明会—とは違って、事業者への反対尋問権や証拠提出権など、一般市民に対する審構造的な手続上の権利が認められるべきであろう。⑩の提訴権は行政事件訴訟法との調整が必要である。現行法を前提とすると、原告適格、処分性、訴えの利益、提訴の時期、訴訟の形態、訴えの併合、対象事業が許認可に係る場合の許認可処分に対する訴えとの関係、等々、環境影響評価法において手当が必要である。手当の仕方については行政不服審査法の場合におけると同じような問題がある²⁶。

3 現行法上の市民参加

3.1 はじめに

現行法上の市民参加はいかなるものか。

以前の制度と比べた改善点は以下の通りである。現行法は、旧来の閣議アセス制度に比して、次の二点で市民参加の範囲を拡大した。

第一は、意見提出者の地域的な拡大を図った

24 このように判断形成参加には事業者が官・民であるかによって違いが生ぜざるをえない。理由は、事業者が官であれば意思決定過程は行政過程そのものなので、一般市民は国民・住民という主権者として発言権をもつが、事業者が民の場合には一般市民とは民・民の関係となり、事業者の意思決定過程は私的な経済活動—もちろん環境に著しい影響を及ぼす場合には純然たる私的行為とはいえないが—と色づけられ、一般市民が当然には容喙できない領域だからである。

25 もっとも、権利防衛参加が①乃至⑨のすべての権利を含むとすると、上記のように、⑥及び⑦の権利は判断形成参加に基づく参加の権利で、民間事業者に対しては当然には認められないと解するので、正確に言えば、事業者が行政の場合には、権利防衛参加の内容として①乃至⑨の全ての権利が認められるが、民間の場合には、そのうち⑥及び⑦の権利を除いた権利つまり、①乃至⑤並びに⑧及び⑨の権利—しか認められない。

26 すべて行政事件訴訟法において処理するやり方と同法を準用しつつ特別規定を環境影響評価法中に規定するやり方の二つが考えられる。行政不服審査法の場合と異なり、行政事件訴訟法の適用を排除して、環境影響評価法中にすべてを規定するのは無理であろう。

ことである。旧来の閣議アセスでは、意見提出できる者についても地域限定要件が定められており(閣議アセス要綱第23(1))、「関係地域内に住所を有する者の意見」という制約があった。現行法8条1項、18条1項はひろく「環境保全の見地から意見を有する者」に意見提出権を認めた。

第二に、市民参加の機会を拡大したことである。閣議アセスでは、地域住民は準備書段階の1回しか意見提出できなかったが、現行法はこれを方法書と準備書段階の2回に拡大した(8条、18条)。

逆にいえば、現行法の市民参加はこの程度のものでしかなく、不十分であることは否めない。上述した参加の形態でいうと、情報提供参加が形式的に採用されたレベルのものといえ、その実質化と判断形成参加や権利防衛参加への拡大が課題である。

現行法上の環境影響評価手続は、大きく、(1)スクリーニング(判定)手続、(2)方法書作成(スコoping)、(3)準備書の作成、(4)評価書の作成、(5)審査、(6)再実施に分けることができる。基本的事項はこの他にも(7)事後調査の手続を定めている。立法論としては、各手続の属性に応じて、上述した情報提供参加、判断形成参加、権利保障参加の内実となる具体的な権利の手続保障を制度化していく必要がある。

以下、現行法上、市民参加の手続がいかに具体化されたか検討し、市民参加のありかたをみていく。

3.2 スクリーニング手続

3.2.1 スクリーニングの意義

スクリーニングは第二種事業に関する判定²⁷の手続である(4条)。

現行法は、対象事業につき第一種事業という一定の規模要件による限定列举方式を採用したので、事業者による事業規模のスノ下げに対する脱法対策が必要となる。そのために、第二種事業の概念をもうけケースバイ・ケースで環境影響評価実施の必要性を判定することにした。これがスクリーニングの手続である²⁸。

3.2.2 市民参加の欠如

この手続において市民参加はまったく認められていない。この手続は、事業者による一定の届出事項に基づき、主務大臣と都道府県知事が判定の手続を行うことで完結している。すなわち、届出事項は、①第二種事業の種類と規模、②第二種事業の実施区域、③その他第二種事業の概要だけであり(4条1項)、手続関与の主体も主務大臣と都道府県知事に限定されている(同条2項、3項)。これでは必要十分な情報提供がなされているとはいえないし²⁹、主務大臣や知事の意味決定過程に対する手続的規律もなくブラック・ボックスとなっている³⁰。

27 「判定」には定義規定があり、一定要件の下でなされる第二種事業に係る「環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるかどうかの判定」を意味する(2条3項)。ここに「一定要件」というのは判定の手続を「第4条第1項各号に定める者が同条の規定により行う」ことである。

28 本文は対象事業の脱法対策として判定の手続を説明したが別の理解も可能である。すなわち、環境影響は事業属性とその予定地の地域属性の相関的な関係—相乗効果といってもよい—で決せられるので、事業規模が対象事業要件を満たさない場合にも、当該地域属性—たとえば、環境的に脆弱でセンシティブな地域—によっては、相当な環境影響が予想される場合も考えられる。このような場合に、対象規模要件を充足しないからアセス不要という拘子定規的な対応をするのではなく、地域属性に応じて柔軟にアセスを実施できるようにしたのが判定の制度ともいえる。実際には、本文で説明した脱法対策とこのような柔軟対応の二つの要請に支えられている。なお、基本的事項は上記事業属性・地域属性をそれぞれ「事業特性」「地域特性」とネーミングしている(同「第二・三・(1)」)。CEQ規則第1508.27が環境影響の「著しさ(significantly)」の判断要素として「context」と「intensity」の二つを上げているのも同じ考え方によるのであろう。

29 届出事項自体の内容的な不十分さもさることながら、主務大臣等に対して届け出され、主務大臣等はこれを事業予定地を管轄する都道府県知事に送付するだけで、一般には公表されないもの(4条1項、2項)問題である。

30 法文上は、都道府県知事は「環境影響評価その他の手続が行われる必要があるかどうかについての意見」を求められるだけで(4条2項)、主務大臣もこの知事意見を「勘案」して「環境影響の程度が著しいものとなるおそれ」の有無について判断し、「環境影響その他の手続が行われる必要」の有無及びその理由を事業者及び知事に通知するだけで(同条3項)、知事意見や主務大臣の「勘案」内容や判断結果・理由等は、一般に公表されない。

法文上は、各主務省令が判定の基準を定めるとされ(同条3項)、この主務省令は主務大臣が環境大臣に協議して定める]ものとされ(同条9項)、環境大臣は「主務大臣が定めるべき基準」すなわち判定の基準に関する「基本的事項を定めて公表する」ものとされる(同条8項)³¹。このように分かりにくい手続構造となっているのは、各省庁の縦割り構造を維持し、環境省の格下とされたくない意識の現れであろう。むしろ、判定の基準の主要事項は環境影響評価法が定め、上記環境大臣が定めて公表する「基本的事項」は環境省令に格上げし、各主務省令はこの環境省令の委任事項や技術的・細則的事項に限って規定すべきであろう。

3.2.3 見直しの方向性

ここでは少なくとも、一般市民に対し、届出事項について、上記①ないし⑥の手続的権利を保障した情報提供参加—たとえば、判定手続開始の告知、フィージビリティ・スタディ(FS)・予備調査などの事前の調査結果などの資料提供・請求、市民集会の開催—を認め、主務大臣と知事の判定過程についても、上記①ないし⑧の権利を保障した判断形成参加を保障すべきである。第二種事業によって自己の権利・利益の影響を受ける地域住民には、上記①ないし⑩の権利を保障した権利防衛参加を認めるべきである。地域住民には市町村長の方が身近な地域代表者であることを考えると、市町村長に判定手続への関与権が認められないのは、市民参加の観点からも見直しが必要である。

3.3 方法書の作成(スコーピング)手続

3.3.1 スコーピングの意義

スコーピングというのは、環境影響評価方法書作成の手続(5~11条)で、関係者の意見を踏まえ、評価の項目、調査・予測・評価の手法を選定するものである。その目的は、一言でいえば、効果的なアセスの実施である。当該事案に即したメリハリのあるアセスを実施することで、環境項目・手法のピンポイント化をはかり、当該地域に特化した個性的なアセス実施を可能ならしめるものである。開発事業や事業予定地にはそれぞれ個性—上述した事業特性や環境特性—というべきもの—があるので、一般的・総花的なアセスの実施は意味がなく、当該特性事項は深く掘り下げそれ以外の事項は軽く流す臨機応変性が求められる。同時に、アセスの信頼性向上のために、早い段階での情報収集を励行し、幅広い層から情報収集をおこなう、早期的・学際的なアプローチが必要である。アセスの経済性も向上し、アセスのやり直し、手戻り防止の機能を果たすことも期待されている。

3.3.2 スコーピング手続

この手続についてもスクリーニングの場合と同じく、情報提供手段としての届出(方法書記載)事項、手続関与の主体・態様の二側面から、市民参加のあり方を検討していく。

(1) 方法書の記載事項

方法書の記載事項は、①事業者の氏名・住所、②対象事業の目的・内容、③事業実施区域と周囲の概要、④評価項目と調査・予測・評価手法の4

31 判定の基準の詳細は基本的事項において定められ、「個別の事業の内容に基づく判定基準」と事業予定地に係る「環境の状況その他の事情に基づく判定基準」に大別されている。それぞれ上述した事業特性と地域特性に対応した基準であることにつき、前注27参照。

つである(5条1項)³²。

ここでも、事業者からの情報提供に止まり、一般市民からの情報公開・説明会開催の請求などは認められていない。方法書の記載事項だけでは十分でなく、基礎データ—たとえば、FS、予備調査の結果、等々—一般市民の意見提出に必要な情報資料の開示を義務づけるべきであろう。記載の程度に関しても、少なくとも外部からの有意義な意見提出が可能な程度に具体性をもつべきは、当然である。現行アセス制度の採用する事業アセス制度には長短所があるが³³、詳細で具体的な記載内容が可能という特徴をもち、この長所は方法書段階から発揮されるべきである。

(2)意見提出

方法書に対する一般市民の意見提出が認められている³⁴。

が、参加の形態は不十分な情報提供参加でしかないし、意見提出期間も縦覧期間1ヶ月プラス2週間の合計約6週間でしかない。このような短期間では、電話帳以上の厚みがある方法書を読み込み、理解し、評価し、検証して、科学的な意見を提出するには短すぎることが指摘されている。提出された意見は、事業者が「意見概要」にまとめ都道府県知事・市町村長に送付され更にこれら組長らの意見が述べられるが³⁵、これらの意見に対する「事業者の見解」は準備書段階で付せられるだけ

である³⁶。これらの過程の客観性・信頼性を担保する仕組みはないし、方法書段階では事業者見解への反論の機会もない。

それ故、市民参加を実効化するために、一定条件の下で説明会、公聴会、ワークショップ、等々の市民集会の開催を義務づけると共に、事業者主導の単方向的な手続を改め、対話的な合理性を確保する双方向的な手続過程とする必要がある。意見概要の正確性を担保するために、反論の機会、資料・データ開示請求なども認め、事業者の説明責任の履行を手続化していく必要がある。要するに、上記①ないし⑥の具体的権利を保障した情報提供参加を徹底していくべきである。

(3)知事・市町村長意見

上記のように、方法書に対しては、都道府県知事知事・市町村長意見(以下、適宜、「組長意見」「(地方の)長の意見」という)の提出が認められている。

が、市民参加の観点からは、意思決定過程の不透明性と手続的規律の不十分さは否定できない。この意見提出過程は行政過程なのだから、ここでは情報提供参加のみならず判断形成参加をも徹底し、情報公開・説明責任などを手続的にビルド・インすると共に、透明性確保のために、地方の長の意見提出に際し、科学的な独立第三者機関等を含め関与させるべきである³⁷。長の事業者に対する実

32 評価項目と調査・予測・評価手法に関しては、基本的事項の「第二 環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項」が、「一 一般的事項」「二 環境要素の区分ごとの調査、予測及び評価の基本的な方針」「三 環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法の選定に当たっての一般的留意事項」「四 環境影響評価の項目の選定に関する事項」「五 調査、予測及び評価の手法の選定に関する事項」の五つに区分して定めている。基本的事項の詳細は別稿で論ずる予定である。

33 戦略アセスと対比した事業アセス制度の長短所につき、拙稿(1)215頁以下(とくに「2.1 実施段階」の部分)、217頁以下(とくに「3.2 制度的特徴」の部分)、参照。

34 方法書の公告・縦覧につき法第7条、環境影響評価法施行規則(以下「規則」という)第1乃至3条、意見提出につき法第8条、規則第4条。

35 法第9条、10条。

36 法第14条1項4号。

37 このような措置が可能なのは法第61条2号からも窺えるし、実際、各自治体は環境影響評価審議会なるものを設置し、組長意見の形成に関与させる事例が多いと思われる。もっとも、同号には括弧書きがあり「この法律の規定に反しないものに限る。」と注記されている。国のレベルでは環境影響評価審議会のごときは存在しないので、地方レベルで設置してアセス手続に関与させることが上記「法律の規定に反しない」が一応問題となりうるが、地方における設置いかんは法律の規定事項ではないので、法規定違反の問題も生じない。

質的な調査・審査権を認め、事業者への説明・資料提出要求などをなさしめて、その情報公開を可能とする制度設計も考えられてよい³⁸。

(4) 意見調整ルール

方法書に対する各主体の意見につき、その調整のしくみが明らかでない。

上記のように、方法書については、住民意見・事業者見解、市町村長意見、都道府県知事意見が併存する仕組みとなっている。現行法はこの各意見調整のルールにつき、(1) 知事意見と住民意見につき、知事は住民意見概要に「配意」し³⁹、(2) 知事意見と市町村長意見につき、知事は市町村長意見を「勘案」すべきものと定めているが⁴⁰、この「配意」「勘案」の意味は明らかでない。ここでも市民参加の実効化の観点から、実質的・合理的・科学的な根拠をもつ住民の意見を知事・市町村長は尊重するのを原則とし、例外的に住民意見と異なる判断を示す場合には理由の詳細を明らかにした文書を作成公表すべきものとし、住民投票等に基づく市町村長意見は、明白な判断の誤り・手続違反のない限り、知事は実質的に拘束されるとすべきであろう。いずれにしても意見調整の実体的な基準と手続的な規律の法整備が必要である。

(5) 事業者による反映

事業者による住民・自治体意見の反映も曖昧である。

現行法は、事業者と住民意見の関係につき、事業者は住民意見に「配意」し、事業者と知事意見につき、事業者は知事意見を「勘案」すべきものと定めているが⁴¹、「配意」「勘案」の意味内容は明らかでない⁴²。ここでも市民参加の実効化を図るために、実質的・合理的・科学的な根拠をもつ住民の意見は、事業者において反証できない限りは従うものとし、知事意見については必ず従うべきものとすべきであろう。明文を欠く市町村長意見については、少なくとも住民意見以上に扱うのが当然であるし、住民投票等に基づく市町村長意見には従うものとすべきである。

3.4 準備書の作成手続

この手続についても、情報提供手段としての準備書記載事項、手続関与の主体・態様の二側面から、市民参加のあり方を検討していく。

3.4.1 準備書の記載事項

準備書に記載され知りうる事項一つまり、情報提供・公表事項一は、以下の通りでとなっている

38 この点に関しては上記法第61条2号括弧書きとの関係で多少疑問が残る。国のレベルでは主務大臣・環境大臣等に実質的な(行政)調査権を認めたような規定は見当たらないので、地方レベルでこれを認めることは「この法律の規定に反しない」という上記要件に抵触するかの如くである。思うに、法第62条が「地方公共団体は、当該地域の環境に影響を及ぼす事業について環境影響評価に関し必要な施策を講ずる場合においては、この法律の趣旨を尊重して行うものとする」(下線部強調)と定め、上記「この法律の規定に反しない」という文言と意識的に使い分けられていることを考えると、この文言は「法律の明文規定に積極的に反しない」という意味に解される。とすると、環境影響評価法中には行政主体に実質的な(行政)調査権を認めないという明文規定はないのだから、知事等の事業者に対する実質的な調査・審査権を条約で定めることも可能と解される。

39 法第10条3項。

40 同条項。

41 法第11条1項。

42 用語例としては地方の長や主務大臣・環境大臣等の公的機関の意見は「勘案」、それ以外の住民意見等は「配意」というふうに使分けられており(法第4条3項、10条3項、20条2項、24条、25条1項)、「勘案」の方の扱いが格上とされている。内閣法制局法令用語研究会編「右斐閣・法律用語辞典」を紐解くと、「勘案」の解説(「関連のある事柄を考慮に入れること」)はあるが「配意」の用語は収録されていないので、前者は法令用語で後者はそうでないことも分かる。以上を要するに、「配意」は国語辞書的な意味しかなく、「目を通せばいい」位の軽い意味しかないであろう。

(14条1項)。方法書記載事項と比べて詳細なのは当然だが、メインは方法書に基づき実施されたアセス結果の記載である。準備書の記載事項は、大きく、(1)方法書に記載された事項、(2)スコーピング手続のまとめ、(3)アセス結果、(4)その他の四つに区分でき、この四区分ごとの各記載事項は以下の通りである。

(1)方法書に記載された事項

- ①事業者の氏名及び住所
- ②対象事業の目的と内容
- ③事業実施区域と周囲の概要

(2)スコーピング手続のまとめ

- ④方法書への意見概要
- ⑤知事の意見
- ⑥上記④⑤に対する事業者の見解
- ⑦評価項目、調査・予測・評価手法
- ⑧主務大臣の技術的助言の内容

(3)アセス結果

- ⑨調査の結果の概要、予測・評価の結果⁴³
- ⑩環境保全措置⁴⁴
- ⑪将来判明すべき環境の状況の把握のための措置⁴⁵
- ⑫環境影響の総合的な評価

(4)その他

- ⑬アセス委託先の氏名・住所

ここでも事業者からの情報提供に止まり、一般市民からの情報請求は認められていない。上述した米国制度の下では、より広い範囲のアセス関係情報の利用可能性につき情報公開請求を含め規定されているが、これよりも限定された情報の提供だけがなされる。

上記事項のうち、①ないし③の方法書記載事項に対する情報提供の不十分さは上述した。

⑥の事業者見解については、単に結論を示すだけでなく結論に至るまでの根拠を、基礎データ・資料等から示す必要がある。とくに、事業者見解に係る住民意見の提出者には、その開示請求権を認めるべきであろう。そうでないと水掛け論になってしまうし、審査権者においても、いずれの意見が正しいか客観的な判断を下せないからである。

⑨の事項についても、調査・予測・評価(以下「調査等」という)の結果だけを記載するのではなく、その前提事実・条件、調査等とその結果の関係性が一般人にも分かるように検討過程を含めて公表し、調査等の限界⁴⁶—たとえば、調査等のできなかったこと、調査等が不十分な場合にはその精度を含めて定量的に明らかにすること、さらに最悪ケースのシナリオを提示すること、等々—を明示する必要がある。情報提供の仕方として、かつてのように「環境への影響は軽微なもの」と期待される」というのは、論外である。

43 これらの概要・結果は、「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」に係るものを含め、各評価項目ごとにまとめられる(法第14条1項7号イ)。なお、基本的事項には、「将来の環境の状態の設定のあり方」(同第二・五・(2)・カ)、「予測の不確実性」(同キ)に係る指針が示されている。

44 この環境保全措置の記載事項中に「当該措置を講ずることとするに至った検討の状況」(以下「検討状況」という)を含めるものと定められている(同号口括弧書き)。分かりにくいのが、環境省関係—正確には、環境影響評価法の立法に関与した同省職員—の解説によると、検討状況というのは代替案検討の経緯を意味し、代替案の検討が法上要求される趣旨だということ。かなり苦しい説明と思えるが、代替案の検討ということを正面からストレートに規定することができず、苦肉の策として上記のような迂遠な規定の仕方となったのかも知れない。代替案の検討は、従来の環境基準クリア型アセスから自己ベスト追求型への脱皮を図る目玉となるものだが、代替案という言葉そのものの使用に「抵抗」されたのであろうか。いずれにしても、上記のような規定の仕方だと、代替案の検討は環境保全措置に限定され、たとえば、当該事業目的を達成できる他の手段方法の検討には及ばないし、代替案の検討が義務的かどうか不明瞭でない。

45 正確には、「将来判明すべき環境の状況」というのは、上記環境保全措置の実施が将来判明すべき環境の状況に応じてなされる場合の、その環境の状況を意味する。

46 この調査等の限界の関係で、上述した「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」についても、本文のような記載がなされる必要がある。

⑩及び⑫の事項については項を改めて検討する。

⑬はアセスが外注された場合にその外注先の記載を求めるものだが、アセス内容の良し悪しは実際のアセス担当者がだれであるかによって大きく変わるので、実際にアセスを行った者の名称・肩書・実績等を記載事項とすべきであろう。

3.4.2 代替案の検討

上記⑩の事項はいわゆる代替案の検討を義務づけた重要なものである。

各代替案の内容が具体的に明らかにされるべきだが、条文の規定の仕方からは、代替案といっても環境保全措置に関するものに限定されるが如くである⁴⁷。

CEQ規則第1508.25(b)によると、代替案には、①「No Action」案、②他の合理的な案、③ミティゲーション措置の三つを含めるべきものとされる。このミティゲーション措置についても、同規則1508.20は、以下の諸措置をその順序で考慮すべきと定めている。わが国では、ミティゲーション措置イコール(5)の代償措置のように運用されているが⁴⁸、この点の違いは大きい。

- (1) 行為の全部・一部不実施による影響の回避 (Avoiding)
- (2) 行為及びその実施の程度・規模制限による影響の最小化(minimizing)
- (3) 影響される環境の修復・再生・回復による影響の矯正(rectifying)

(4) 行為の継続中、経過的な、保存または維持管理による影響の低減(reducing)・除去(eliminating)

(5) 代替資源・環境の代用・提供による影響の代償(compensating)

現行法改正の方向性として、日米制度の比較対比から、以下の二点を指摘したい。

第一は、代替案の範囲を環境保全措置の範囲に限定するのは、狭きに失する。合理的な意思決定—これが環境影響評価制度の存在意義である—という観点からも、米国制度のように①「No Action」案、②他の合理的な案の二つを含めるべきである。

「No Action」案というのは、当該事業を実施しないという不作為案であるが、単に「何もしない」という記載ではなく、当該事業をしないと仮定した場合にどうなるかを記載するものである。たとえば、事業予定地において当該事業Aを実施しない場合、そこで継続される従来の事業Bによる環境影響につき記載することになる。

他の合理的な案というのは当該事業目的を達成できる他の事業計画等を意味する。検討範囲は事業者により合理的に実行可能な範囲内とすべきであろう⁴⁹。

3.4.3 総合的な影響の評価

上記⑫の環境影響の総合的な評価はアセス結果の総まとめの部分である。

対象事業につき、方法書において選定された評

47 前注43参照。

48 わが国ではミティゲーションは環境保全措置の一環として規定され(基本的事項「第三・一・(2)」)、同「第三・二・(1)」は、「環境保全措置の検討に当たっては、環境への影響を回避し、又は低減することを優先するものとし、これらの検討結果を踏まえ、必要に応じ当該事業の実施により損なわれる環境要素と同種の環境要素を創出すること等により損なわれる環境要素の持つ環境の保全の観点からの価値を代償するための措置(以下「代償措置」という。)の検討が行われるもとすること」と定めている。つまり、基本的事項上は、回避・低減が代償措置に優先することが明記されているが、実際の運用では無視されている。

49 上述した環境保全措置に係る代替案につき規定した基本的事項「第三・一・(2)」は、「事業者により実行可能な範囲内」と定めるが、事業者により主観的に実行可能な範囲内というのでは無意味であるので(下線部強調)、本文のように解すべきである。

価項目及び調査・予測・評価手法に基づきアセスを実施し、その結果は、⑨の「調査の結果の概要、予測・評価の結果」としてまとめ、更に、⑩の「環境保全措置」を講ずることによる環境影響の減殺分を差し引き、この環境保全措置が「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」、⑪の「将来判明すべき環境の状況の把握のための措置」を記載させて、最後に、⑫の「環境影響の総合的な評価」の記載に至ることになる。

思うに、上記⑨⑩⑪の事項だけから、環境影響の真に総合的な評価ができるかは疑問である。真に総合的な環境影響の評価のためには、評価対象とすべき対象事業と環境影響の範囲を拡大する必要がある。

この点につき、CEQ規則第1508.25は、環境影響評価において考慮すべき範囲(scope)につき、(1)3つのタイプの行為(3 types of actions)、(2)3つのタイプの代替案(3 types of alternatives)、(3)3つのタイプの影響(3 types of impacts)を含めると定めている。(2)の代替案については上述したので、以下、(1)と(3)について述べる。

(1)の3つのタイプの行為というのは、①当該対象行為のほかこれにつき、一体となった行為(当該対象行為と密接に関連することにより当該行為と一体的に評価されるべき行為をいう。以下「一体的行為(connected actions)」という)、②累積した行為(当該対象行為と合わせて評価することにより累積的に著しい影響を及ぼすことになる行為をいう。以下「累積的行為(cumulative actions)」という)、③類似した行為(当該対象行為と時期及び地域などにおいて共通することにより、当該行為と合わせて環境影響を同時に評価するための類

似性をもつ他の合理的に予見することのできる行為をいう。以下「類似的行為(similar actions)」という。)の三種類の行為をいう⁵⁰。

(3)の3つのタイプの影響というのは、①直接影響(当該行為がその同じ時期及び場所において及ぼす影響をいう)、②間接影響(当該行為がその後他の場所において及ぼす影響のうち合理的に予見することのできるものをいう)、③累積的影響(当該行為に他の者の過去、現在及び合理的に予見することのできる将来における諸行為を合わせて評価した場合に増大する環境に及ぼす影響をいい、個々的には軽微な影響しか及ぼさない行為であっても、長期に亘って行われ集合的には著しい影響を及ぼす諸行為による影響を含む)の三種類の影響をいう⁵¹。この諸行為の実施主体はだれでもよい—つまり、当該対象行為の行為者以外の者でもよい—とされる。

日米制度の比較から、日本の評価対象が対象行為と環境影響の範囲の二点において、米国の制度よりも極めて限定されていることが分かる。真に総合的つまり合理的な環境影響評価のためには、日本の評価対象は狭きに失すると思われる。

3.4.4 その他の手続

準備書についても方法書の場合と同じような市民参加の手続が用意されている。

準備書は、関係地域の都道府県知事・市町村長に送付された後(16条)、一定期間、公告・縦覧に供され(17条)、これに対し「環境の保全の見地からの意見を有する者」は意見書を提出することができ(18条)、事業者はこの意見を「意見の概要」

50 CEQ規則第1508.25(a)参照。同条項は、上記一体的行為として、当該対象行為をA行為とすると、A行為が自動的にB行為の引金となる場合、B行為が事前又は同時に実施されないとA行為が連渉しない場合、B行為がより大きなA行為に相互依存しA行為により正当化される場合の三つの例を挙げ、B行為をも併せて評価すべきとする。類似的行為についても、類似的行為と一体となった影響又は類似的行為に係る合理的な代替案を適切に評価する最善の方法が、それらにつき一つの(対象行為に係る)評価書において取り扱うことである場合には、同一の(対象行為に係る)評価書において分析すべきものとする。

51 CEQ規則第1508.7、1508.8参照。

にまとめ「事業者の見解」を付して関係都道府県知事・市町村長に送付し(19条)、知事・市町村長は「環境の保全の見地からの意見」を述べるができる。知事・市町村長の意見の述べ方も方法書の場合と同じで、知事は、市町村長の意見を求めると共にその意見を「勘案」し、事業者の意見の概要に要約された住民意見等に「配意」して、事業者に対し意見を述べることになる(20条)。

以上の手続については、方法書のところで指摘したのと同じような問題点があり、その改正の方向性についても同じような指摘が可能である。

上記のように、準備書に対しては都道府県知事知事の提出が認められているが、市民参加の観点からは、知事意見の意思決定過程の不透明性と手続的規律の不十分さは否定できない。この意見提出過程は行政過程なのだから、方法書の場合と同じく判断形成参加を徹底し、情報公開・説明責任を手続保障すると共に、透明性確保のために、知事意見の提出に際し、科学的な独立第三者機関等—たとえば、環境保全審査会といったアセス手続をチェックする委員会—を関与させるべきである。以上の指摘は市町村長の意見提出過程にも妥当する。

更に、知事・市町村長の意見提出に関し、知事・市町村長は事業者に対し手持ち資料・データ等の開示・説明等を求めうるものとし、そのための実質的な行政調査・審査権につき定めると共に、その情報公開を可能とすべきであろう。現行法はこの点が必ずしも明らかでなく、事業者が任意に応ずる場合はともかく、そうでない場合に備えた制度設計が必要である。現行法のままでは的確—つまり、客観的・科学的・第三者的—な意見提出ができない事態も考えられる。

方法書にはない市民参加の手続として、準備書段階では、事業者の説明会の開催が義務づけられている(17条)。市民参加の実効化の観点から、事業者主導の一方的な弁解の場ではなく、双方向

的な討論による対話的合理性を確保すべきであるし、準備書作成の根拠となった事業者の手持ち資料の開示請求、準備書記載事項の説明要求なども認められてよい。

3.5 評価書の作成手続

準備書作成の場合と同じく、情報提供手段としての評価書記載事項、手続関与の主体・態様の二側面から、市民参加のあり方を検討していく。結論からいえば、評価書の記載事項は情報提供参加としても不十分であるし、評価書の作成手続においては、準備書の作成手続の場合とちがって、意見提出権や説明会の開催も認められていない。評価書段階では、一般市民や知事・市町村長の関与もなく、主務大臣・環境大臣が前面に登場する。

3.5.1 記載事項

評価書による情報提供事項は以下の如くである(21条2項)。

(1) 準備書記載事項

上記①～⑬

(2) 準備書作成手続の結果

⑭ 準備書への意見の概要

⑮ 知事の意見

⑯ 上記⑭⑮に対する事業者の見解

上記のように、準備書に対し提出された市民の意見は、事業者によって「意見の概要」にまとめられ、これに対する「事業者の見解」が準備書段階で付せられるが、この過程の客観性・信頼性を担保する仕組み—たとえば、意見提出した市民の事業者に対する情報開示・説明請求・意見交換の手続—はないし、事業者の見解に対する反論の機会も保障されていない。この意見の概要や知事意見

に対する事業者の見解が正式に公表されるのは、評価書段階の⑯においてだが、後の祭りの感がある。

評価書段階でも、市民参加の実効化を図るべく、意見概要の正確性を担保し、市民や知事の見解に対する事業者の見解を検証可能とするために、事業者がもつ資料・データ等の開示請求なども認め、事業者の説明責任の履行を手続保障していく必要がある。要するに、一方で情報提供参加を徹底すると共に、評価書の作成手続が行政過程である場合には、他方で、上述した判断形成参加の諸権利が保障されねばならない。

3.5.2 作成手続

(1)手続の概要

評価書の作成は事業者による準備書作成手続のまとめが中心となる。この段階では、一般市民・知事・市町村長の関与はなく、代わりに主務大臣・環境大臣が手続に参画する。

事業者は、準備書に対する知事意見を勘案し住民意見等に配慮して、準備書の記載事項に検討を加えて、修正が必要と認めるときは所定の措置を講じた上で、評価書を作成し(21条)、これを主務大臣等に送付する。送付を受けた主務大臣等は環境大臣に送付して意見を求める(22条)。環境大臣はこの段階に至って初めて「環境の保全の見地からの意見」を述べることができる(23条)。環境大臣の意見は、直接事業者に提出しえず、評価書を送付した主務大臣等を経由する必要がある(同条)。主務大臣等は、環境大臣の意見を勘案して、環境の保全の見地からの意見を事業者に述べる(24条)。

更に、事業者は、主務大臣等の上記意見を勘案して、評価書の記載事項に検討を加えて、修正が必要と認めるときは所定の措置を講じた上で、補

正をしたときは補正後の評価書の送付を、補正をしなかったときはその旨の通知を主務大臣等にする(25条)。この送付・通知を受けた主務大臣等は、環境大臣に対し、補正後の評価書の写しを送付するか、補正をしなかった旨の上記通知を受けた旨の通知をする(26条1項)。

一方、事業者は、主務大臣に上記送付または通知をしたときは、関係都道府県知事・市町村長に対しても、評価書または補正後の評価書、要約書、主務大臣等の上記意見書を送付し(同条2項)、関係地域内において、評価書等の公告・縦覧の手続を行う(27条)。

(2)問題点と改正の方向性

以上が評価書作成手続の概略であるが、以下のような問題点を指摘できよう。

第一に、市民参加が手続保障されていない。一般市民向けには、評価書等の公告・縦覧の手続が用意されているだけで、情報提供参加としても十分とは言えない。この段階に至るまでには、事業者について、上述したような「準備書の記載事項について検討」、「当該事項の修正」、修正に基づく各「措置」、評価書の「作成」(21条)、「評価書の記載事項に検討」、「当該事項の修正」、修正に基づく各「措置」、「評価書の補正」(25条)が認められているのだから、これらの手続に対する市民参加を保障すべきであろう。

第二に、地域代表というべき知事・市町村長の手続参加が認められていないのも、問題だと思われる。一般の市民参加を認めない場合には、少なくとも地方の長には、市民代表としての資格において、上記各手続に対する何らかの手続参加の権利を保障する必要があるだろう。

第三に、上記環境大臣・主務大臣の意見提出手続にも市民参加がない。この手続は行政過程なのだから、各大臣の意思形成過程における市民参

加の制度構築が必要であろう。上述した情報提供参加・判断形成参加の手續保障を法制度化し、たとえば、パブ・コメの義務化、説明会・公聴会の開催、独立的な委員会への諮問、その審議過程の公開・資料提供など、審査手續の整備が必要である。

両大臣の意見提出をめぐる他の論点に関しては項を改めて述べる。

最後に、評価書作成手續は評価書の作成をもって終了とすべきでなく、アセス手續の総集編として、評価書に至るまでの一連の文書・資料等を一件記録として編纂し、一般の利用に供すべきであろう。この点で米国の決定記録の制度が参考となる。後述する。

(3) 環境大臣・主務大臣の意見提出

環境影響評価結果に対する審査手續は、同結果に基づく横断条項による許認可手續と共に、アセス制度の実効性を確保する上で重要である。現行法は、評価書に対する環境大臣・主務大臣の意見提出を認め、評価結果に対する公的審査の制度を用意している。以下のような指摘が可能である。

第一に、各大臣の意見形成の過程がブラックボックスとなっていて、意思決定の透明性が確保されていないし、手続的な規律もない。意思決定の際に依るべき実体法的な基準についても語るところがなく、全くの自由裁量であるかの如くである。実体法的な裁量統制の基準の設定も手続的な規律と共に必要である。

第二に、環境大臣と主務大臣の意見調整の基準・過程が不明確・不透明である。条文上は、主務大臣は環境大臣の意見を「勘案」することになっているが、その基準・過程は曖昧模糊としている。この部分は霞が先の不文律の掟が適用されるのかも知れないが、狭いムラ社会のしきたりをもって行政手續上のルールとすることはでき

ない。勘案の基準と意見調整の手續を明記すべきである。環境省は環境保全の専門家集団であるべきであり、当該事業者の事業実施に利害関係をもつ主務官庁よりも客観的・独立的・第三者的な立場にあるのだから、環境大臣の意見が明らかに科学性・合理性を欠くことを主務官庁において反論・立証できない限り、主務官庁は環境大臣意見に従う一少なくとも尊重する一とすべきであろう。

第三に、各大臣の意見提出のための審査方法についても、書面審査中心の事後的・形式的な審査とすべきでなく、覆審的な実質審査を可能とすべきである。そのために、審査権者の求める資料・情報の提出、行政上の質問・検査、正当な理由なき調査拒否に対する制裁など、少なくとも一般の行政調査において認められている権能を付与し、行政調査権によって実効性を確保された審査制度とすべきである。

(4) 決定記録の作成

上記のように、環境影響評価手續における事業者による文書記録の作成は、評価書の作成をもって終了とすべきでなく、上述した権利防衛参加を実効化するために、事業者に一件記録の作出を義務づける必要がある。この点でCEQ規則がいわゆる決定記録(Public Record of Decision, "PRD")の編成を義務づけているのが参考となる。PRDはEIS(環境影響評価書)において検討された事項と最終決定との関係を明らかにし、最終決定の合理性を一般市民が検証できるようにしたもので、意思決定権者による説明責任の履行といえる。同規則第1505.2条は以下の諸事項を明示すべきと定めている。

- ①最終決定事項
- ②考慮された全代替案

③選択された各代替案につき環境被害を回避・最小化する全ての実際的な手段が採用されたか、採用されなかった場合、その理由

②の全代替案の記載に関しては、環境的に好ましいと判断した代替案を明示すべきものとし、代替案選択に影響した経済的、技術的、法令上の義務その他の要因に基づき、各代替案の選好順位について検討してよいとし、更に、決定をするに際し比較衡量された国家政策その他の重要な考慮事項を明らかにして検討すべきものとし、これらの考慮事項がいかに最終決定に結びついたか明示すべきと規定している。

米国アセス制度の最終的な実効性確保の手段は訴訟であるが、NEPA訴訟上、環境影響評価手続が争われた場合、このPRDが一件記録として裁判所に提出され審判の対象となる。このような制度の下では、事業者による情報隠しの弊害もないし、迅速かつ実体に踏み込んだ司法判断が可能となり、権利防衛参加の実効性が図られることになる。PRDの制度は、情報提供・判断形成参加に係る説明責任を履践するだけでなく、権利防衛参加のための手続でもある。日本法の下でもPRDのような制度導入が必要である。

3.6 再実施と事後調査

3.6.1 再実施

現行法は、評価書の公告後における環境影響評価の再実施の手続を定めているが(32条)、スクリーニング手続の場合と同じく、ここでも市民参加の手続保障がない。

再実施というのは、評価書等の公告後、(1)「対象事業実施区域及びその周囲の環境の状況の変化その他の特別の事情」により、(2)「対象事業の実施において環境の保全上の適正な配慮」をするため

に、(3)法「第14条1項5号又は7号に掲げる事項を変更する必要がある」と認めるときに、当該変更後の対象事業について再実施される環境影響評価その他の手続を意味する。現行法は(1)乃至(3)の要件充足の判断を事業者に委ねているが、(1)の「特別の事情」の有無、(2)の「環境の保全上の適正な配慮」の必要性といった重要事項の判定を、事業者の一方的な専権事項とするのは片手落ちであろう。(3)の「第14条1項5号又は7号に掲げる事項」というのは、上記「⑦評価項目、調査・予測・評価手法」「⑨調査の結果の概要、予測・評価の結果、⑩環境保全措置、⑪将来判明すべき環境の状況の把握のための措置、⑫環境影響の総合的な評価」であって、環境影響評価の中核的事項である。これら重大事項の変更の必要性判断を事業者だけの専断的な権限事項とするのも歪(いびつ)である。

再実施の手続はもう一度アセスをやり直すか決する重要な手続なのだから、市民参加の手続保障の観点から、少なくとも情報提供参加の諸権利を制度化すべきであるし、再実施の主体が行政である場合には、再実施の手続は行政過程なのだから判断形成参加のしくみを構築すべきであろう。更に進んで、事業実施によって影響を受ける地域住民には、権利防衛参加の徹底を図り、少なくとも再実施の申立権などを認めるべきであろう。

3.6.2 事後調査

現行法上、事後調査(モニタリング)に関する規定としては、上記準備書記載事項である「⑪将来判明すべき環境の状況の把握のための措置」が考えられる程度である。事後調査につき定めた基本的事項も市民参加については語るところがない。基本的事項は、「選定項目に係る予測の不確実性が大きい場合、効果に係る知見が不十分な環境保全措置を講ずる場合等において、環境への影響の重大性に応じ、工事中及び供用後の環境の状況

等を把握するための調査(以下、「事後調査」という)の必要性を検討するとともに、事後調査の項目及び手法の内容、事後調査の結果により環境影響が著しいことが明らかとなった場合等の対応の方針、事後調査の結果を公表する旨等を明らかにできるようにする」と定めるだけである(同第三・二・(6))⁵²。

CEQ規則第1505.3条は、「決定の実施(Implementing the decision)」と題し、次のように定めている⁵³。

「連邦機関は、その決定事項が実施されることを保障するために、モニタリングについて定めることができ、重要なケースにおいては定めるべきものとする。環境影響評価書において又はその審査の過程において確定されたミティゲーション措置その他の条件であって当該決定の一部とされたものは、主たる連邦機関(lead agency)その他適当な同意をした連邦機関(consenting agency)によって実施されるものとする。主たる連邦機関は、以下の措置を講ずるものとする。

- (a) 免許、許可その他許認可等の適当な条件とすること
- (b) ミティゲーション措置に関する資金供与の条件とすること
- (c) 従たる連邦機関又はコメントをした連邦機関(cooperating or commenting agencies)に対し、その要求に基づき、それらの連邦機関によって提案され当該決定をした連邦機関によって採用されたミティゲーション措

置の実施状況に関し報告すること

- (d) 一般市民に対し、その要求に基づき、適当なモニタリングの結果につき利用可能なものとする」

上記再実施手続と同じく事後調査も重要な手続であり、CEQ規則もモニタリングの情報公開について定め、その実効性確保のために許認可等の条件としていることなどを考えると、事後調査の手続を環境影響評価法に明示して事業者に義務づけると共に、その手続についても、情報公開・説明責任の徹底、住民等関与の手続保障、第三者的機関による監視などの規定を整備すべきであろう。不確かな代償措置の実施が確実な環境破壊の免罪符となるのを防ぎ、環境保全上の大原則とされる予防原則を徹底するためにも、更に進んで、効果的な事後調査の実施を許認可等の条件としたり、事後調査の結果、環境保全措置の実施を含む環境影響評価の誤りが明らかになった場合には、たとえ事業実施後であっても事業停止や原状回復を命じたりするなど、是正措置を講ずる制度としての手続整備を図るべきであろう。

52 更に、基本的事項は、「事後調査を行う場合においては、次に掲げる事項に留意」すべきものとし、以下ア～ウの事項を列挙している。「ア 事後調査の項目及び手法については、事後調査の必要性、事後調査を行う項目の特性、地域特性等に応じて適切な内容にするとともに、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討が可能ないように設定されるものとする。イ 事後調査の実施そのものに伴う環境への影響を回避し、又は低減するため、可能な限り環境への影響の少ない事後調査の手法が選定され、採用されるものとする。ウ 事後調査において、地方公共団体等が行う環境モニタリング等を活用する場合、当該対象事業に係る施設等が他の主体に引き継がれることが明らかである場合等においては、他の主体との協力又は他の主体への要請等の方法及び内容について明らかにできるようにすること。」

53 他に、同規則は、ミティゲーション措置に関し適用されるモニタリングや実施プログラムが採用されるべきものとし、その要約したものが上記決定記録(PRD)に含まれるものとする(第1505.2条(c))。

