

環境影響評価制度をめぐる法的諸問題 (3)

～「評価」のあり方について～

Legal Issues Relating to Environmental Impact Assessment System (3)

～ How Should We "Assess" the Impact ? ~

関根 孝道

Takamichi Sekine

Following the first article that dealt with the significance, purpose and idea of environmental impact assessment and the second article that argued some legal issues on public participation under the Law of Environmental Impact Assessment, this third article probes how the impact should be assessed mainly focusing on the Basic Guidelines issued by the Department of Environment. This is because the Law is almost silent on substantial criteria under which the impact is assessed. This means that the Guidelines not the Law describes essential subjects although the Guidelines itself has no legally binding effect on private entities. This article intends to propose how to improve the way of assessing the impact. Also it is intended that this article in some way contributes to the Law amendment after its full enforcement of 10 years for the better system.

キーワード：評価項目、選定項目、参考項目、評価方法、評価基準、評価審査

Key Words : Assessment Items, Selected Assessment Items, Reference Assessment Items, Assessment Method, Assessment Criteria, Assessment Review

目次

第3 「評価」のあり方	123
はじめに	123
1 評価項目・選定項目・参考項目	123
1.1 評価項目	123
1.1.1 評価項目の意義	123
1.1.2 評価項目の範囲	124
1.1.3 現行法上の課題	124
(1) 歴史的・文化的環境の評価	124
(2) 文化財その他の評価	125
(3) 評価項目の経済的評価	126
1.2 選定項目	127
1.3 参考項目	127
1.4 小括	128
2 評価の基準と方法	128
2.1 環境影響「評価」とは、なにか	128
2.2 環境影響「評価」の基準	129
2.2.1 環境影響評価法上の評価（広義）基準	130
(1) 環境基本法14条1号	130
(2) 同条2号	130
(3) 同条3号	131
2.2.2 基本的事項上の評価（狭義）基準	131
(1) ベスト追求型基準	131
(2) 基準クリア型基準	133
(3) 環境保全措置についての評価基準	133
2.3 累積的影響・複合的影響の評価	136
2.3.1 累積的影響	137
2.3.2 複合的影響	138
3 環境影響評価の審査	139
3.1 方法書作成手続における公的審査	139
3.2 準備書作成手続における公的審査	139
3.3 評価書作成手続における公的審査	140
3.4 意見内容の基準・意見作成の手続	140
3.5 環境大臣意見	141
3.6 まとめ	141

第3 「評価」のあり方

はじめに

環境影響評価の一般的な意義は既に詳述した¹。

平たく言えば、「人間の行為が環境に及ぼす影響の評価」を意味するが、具体的な制度設計の仕方によって、その内実が異なりうることも指摘済みである²。後に詳述するように、現行法上、環境影響「評価」という場合の「評価」には広狭二義があり、広義では「調査、予測及び評価」の三つの行為を含み、狭義では、この三つの行為のうちから前二者つまり調査と予測の部分を除き、調査・予測に基づく評価それ自体を意味する³。評価には、広義であれ狭義であれ、いかなる項目について評価を行うかという評価項目と、評価の方法をどうするかという評価手法の二つの問題が内在している。環境影響評価法自体には評価に関する詳細な規定はなく、この部分の定めは、環境省告示である基本的事項⁴に挙げて委ねられている。この点の問題性は後述したい。

以下、基本的事項の規定を中心に、現行法上の評価のしくみを検討していく。

1 評価項目・選定項目・参考項目

1.1 評価項目

1.1.1 評価項目の意義

評価項目というのは「対象事業に係る環境影響評価の項目」の略称であるが、方法書の記載事項として重要なものである(5条1項44号)⁵。事業者は、方法書についての都道府県知事の意見を勧案すると共に、方法書についての住民意見に配慮して、評価項目について検討を加え、主務省令の定めに従って評価項目を選定することになっている(11条1項)。

この主務省令は、主務大臣が環境大臣と協議して定められるが⁶、「対象事業に係る環境影響評価を適切に行うために必要であると認められる環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針」となるものである(同条3項)⁷。すなわち、この指針は「環境影響評価の項目」と「当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法」の二つに関するものである。ここでは前者の評価項目をとりあげ、後者については「2評価の方法、基準及び審査」のところで詳述する。

1 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7月)。以下「拙稿(1)」として引用する)213頁以下。

2 同上214頁。環境影響評価法は、いわゆる事業アセス制度の観点から、環境影響評価とは「事業の実施が環境に及ぼす影響について、環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価すること」だと定義している(2条1項)。

3 後述する基本的事項第2-(6)は、「評価は、調査及び予測の結果を踏まえ、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぼおその影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されている者であるか否かについての事業者の見解を明らかにすることにより行う」と定めるが(下線部強調)、ここでいう「評価」が狭義のそれである。広義の評価は、前注で引用した環境影響評価法2条1項の定義する環境影響「評価」-同条項によると、この「評価」とは「環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行う」こと(下線部強調)-概念中に、その用例が見られる。換言すると、「調査、予測及び評価」の三つを行うのが広義の「評価」、「調査及び予測の結果を踏まえ」で行われる評価それ自体が、狭義の「評価」である。

4 正式名称「環境影響評価法第四条第九項の規定による主務大臣及び国土交通大臣が定めるべき基準並びに同法第十一条第三項及び第十二条第二項の規定による主務大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」(平成9・12・12環告87)。以下、「基本的事項」として引用する。

5 法2条1項の「環境影響評価」の定義規定から「評価項目」を定義すると、「事業の実施が環境に及ぼす影響について」「調査、予測及び評価を行う」「環境の構成要素に係る項目」ということになる。

6 この協議のガイドラインとして制定されたのが基本的事項である。

7 対応関係を整理すると、基本的事項は主務省令のガイドライン、主務省令は事業者による評価項目選定のガイドラインとなるので、結局、基本的事項は、主務省令というクッションを一つ置くという意味で、事業者に対する指針としての効力は間接的である。主務官庁の縄張りが維持され、縦割行政の仕組みとなっている。なお、基本的事項は、この主務省令を「環境影響評価項目等選定指針」(以下、「選定指針」という)と命名している(基本的事項前文、参照)。基本的事項と主務省令の関係につき、環境アセスメント研究会編「実践ガイド環境アセスメント」ぎょうせい(平成19年8月6日)20頁以下、環境影響評価制度研究会編「環境アセスメントの最新知識」ぎょうせい(平成18年10月31日)21頁以下、参照。

環境影響評価の結果は、評価項目ごとに「調査の結果の概要並びに予測及び評価の結果」としてまとめられて、準備書に記載される(14条1項7号イ)。この記載事項は評価書の記載事項でもある(21条2項)。評価項目は準備書・評価書の記載事項としても重要なことが分かる。

1.1.2 評価項目の範囲

具体的な評価項目は基本的事項の別表(以下、単に「別表」という)に定められている。評価項目の範囲は、この「別表に掲げる環境要素の区分及び影響要因の区分に従う」とされるので(基本的事項第2-(2))、評価項目は「環境要素」と「影響要因」の二区分を構成単位とする。別表は、この「影響要因の区分」として「存在・供用」を挙示しているが、その具体的な内容は「影響要因の細区分」の解説部分で明らかにされている(第2四(1)ア)。これによると、「影響要因の細区分」は、大きく、(1)当該対象事業に係る工事の実施、(2)当該工事が完了した後の土地・工作物の存在の二つに分けられるが、後者については一般的に⁸、(3)「土地・工作物の供用に伴い行われることが予定される事業活動その他の人の活動」を含むとしている。それ故、上記「存在・供用」というのは、工事の実施、工事完了後の土地・工作物の存在、土地・工作物の供用による事業活動の三つを含むことになる。一方、別表は、「環境要素の区分」について、以下のように分類整理している。その具体的な内容も基本的事項に明示されている。この点は後述する。

(1) 環境の自然的構成要素の良好な状態の保持

① 大気環境

- 1) 大気質 2) 騒音 3) 振動 4) 悪臭 5) その他

② 水環境

- 1) 水質 2) 低質 3) 地下水 4) その他

③ 土壌環境・その他の環境

- 1) 地形・地質 2) 地盤 3) 土壌 4) その他

(2) 生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全

① 植物

② 動物

③ 生態系

(3) 人と自然との豊かな触れ合い

① 景観

② 触れ合い活動の場

(4) 環境への負荷

① 廃棄物等

② 温室効果ガス等

1.1.3 現行法上の課題

(1) 歴史的・文化的環境の評価

上記具体的な評価項目の範囲に明らかのように、現行法上、歴史的・文化的な環境は評価項目とすべき環境要素とはされていない。これらの環境要素は、上記「人と自然との豊かな触れ合い」項目中の「景観」や「触れ合い活動の場」に包摂される限度において、調査・予測・評価の対象とされうるにすぎない。

基本的事項は、景観項目について「眺望景観及び景観資源に関し、眺望される状態及び景観資源の分布状況」を、触れ合い活動の場項目について「野外レクリエーション及び地域住民等の日常的な自然との触れ合い活動に関し、それらの活動が一般的に行われる施設及び場の状態及び利用の状況」を調査し、これらに対する影響の程度を把握すべきものとする(基本的事項第2二(3))。それ故、歴史的・文化的な環境が「眺望景観・景観資源」や「日常的な自然との触れ合い」とは無関係一

⁸ 基本的事項第2四(1)アは、唯一の例外として「法第2条第2項第1号トに掲げる事業」すなわち「公有水面埋立法による公有水面の埋立及び干拓その他の水面の埋立て及び干拓の事業」を除外している。

接点をもたない—の場合、評価項目の範囲外とならざるをえない⁹。

一方、基本的事項は、環境影響評価の調査につき、「調査の対象となる地域の範囲の気象、水象自然条件」だけでなく、その範囲の「人口、産業、土地又は水域利用等の社会条件」に関する情報をも収集し、その結果を整理し、解析して行うものと定めている(同第2-(4))。とすると、歴史的・文化的な環境であっても、一般的に、土地利用に関する社会条件の一要素として調査対象となり、これについても結局、予測・評価すべきことになりそうである(同(5)(6))。

上記のように、環境影響評価法は、評価項目の選定指針を主務省令で定め、この主務省令は主務大臣が環境大臣と協議して定めるべきものとし(11条3項)、この協議手続条項を根拠として基本的事項が告示されている。もとより、同法自体には歴史的・文化的環境を評価対象から除外すべき旨の規定はなく¹⁰、評価項目の範囲の選択を基本的事項に一任する趣旨だとすると、基本的事項において歴史的・文化的環境を評価対象として別表に明示すべきであろう¹¹。

(2)文化財その他の評価

文化財についても、別表は、評価項目として明

示していないが、歴史的・文化的環境の要素としての側面から、評価項目に含めるべきであろう¹²。文化財のうち史跡名勝天然記念物に関しては、文化財保護法125条1項本文は、「史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官に許可を受けなければならない」と定めている。それ故、環境影響評価の結果、それらに対する文化的影響が明らかとなったときは、同法に基づく許可手続が別途開始されることになる。

現行法上の環境保護行政と文化財保護行政の縦割り構造を前提とするとこのような解釈になるが、立法論として、史跡名勝天然記念物に関し環境的影響と文化的影響の双方が問題となるときは、環境省と文化庁の共管事項として手続を一本化して環境影響評価を行い、その結果を史跡名勝天然記念物の現状変更許可申請に添付させる方法も考えられよう。

文化財以外で評価項目中の環境要素の区分に明示されていないものについても、別表は元々サンプル表でしかないのだから¹³、実際の評価に際しては、評価項目として別表に明記されているか否かに拘わらず、評価対象とすべきである。そのようなものとして、事業実施による地域分断、電磁波・微気圧波、ヒートアイランド現象、シックハウス、有害化学物質、風害・光害などが、考えられる¹⁴。

9 この点の問題性は、平成17・3・30環告26による改正前の基本的事項(以下、「改正前の基本的事項」という)に関し、その施行5年後の見直し作業を行った「環境影響評価の基本的事項に関する技術検討委員会「環境影響評価の基本的事項に関する技術検討委員会報告」(平成17年2月)」(以下、「技術検討委員会報告」という)においても、「『景観』については、自然景観に限定することなく、日常生活の中の身近な景観、文化的側面を有する景観、及び歴史的景観についても含まれるよう柔軟に考える必要がある。」旨、課題点の指摘がなされている。が、現行基本的事項は、この点で改正されておらず、将来的な課題としても越えなっている。この点も景観行政の縦割構造に災いされているのであろう。一方、各自治体アセス条例では、文化的・歴史的景観も評価項目に含めているのが一般的なので、国アセス対象事業の場合、条例アセス対象事業であれば評価対象とされる文化的・歴史的景観がアセス法の下では評価されないという、倒錯逆転現象が起きてしまう。この点は、技術検討委員会報告に添付された資料編「ヒアリング(直接ヒアリング及びアンケート調査)結果の整理」(以下、「ヒアリング結果」という)においても、自治体の現場から問題点として指摘されている(同43頁2-①[9]参照)。

10 環境影響評価法が環境基本法の傘の範囲内の個別法だとしても、環境基本法は13条で放射性物質による大気汚染等の防止をその射程外として一露骨な原子力推進政策の現れでそれ自体問題であるが—だけなので、歴史的・文化的環境を環境影響評価法の管轄内としてよいと思われる。

11 米国法下では歴史的・文化的環境が「historic and cultural resources」として環境影響の評価対象に含めることにつき、CEQ規則1502.16(g)、参照。米国法では文化財も評価対象であることにつき、前注参照。

13 基本的事項第24(1)は、選定指針において「別表に掲げる影響要因の細区分の内容を規定し、影響要因の細区分ごとに当該影響要因によって影響を受けるおそれのある環境要素の細区分」を明らかにすべきものとし、これらの細区分を「参考項目」(下線部強調)と命名していることから自明なように、別表の評価項目は事業者が実際に評価項目を選定する際の「参考」、つまり、サンプルとしての意味しかないものである。改正前の基本的事項では、この「参考項目」は「標準項目」と表現されていたが、別表の評価項目が上記のようなサンプルであることを明らかにすべく、現行の基本的事項は「標準項目」に名称変更した。

14 同じく、ヒアリング結果43頁2-①[9]、参照。

(3) 評価項目の経済的評価

法も基本的事項も評価項目の経済的な評価を求めている。経済的評価を前提とした費用便益分析や事業評価も要求されていない。現行制度は環境アセス制度として設計されている。評価項目の環境的評価だけでなく経済的評価も行っており、事業の経済的なメリット・デメリットを明らかにするのが、総合アセス制度である。現行法は環境アセスに徹している。

NEPAの施行規則を定めたいわゆるCEQ規則第1502.23条は、費用便益分析(cost-benefit analysis)について定め、「提案された行為に関し、環境的に異なる代替案間の選択に適切な費用便益分析が考慮された場合には、当該費用便益分析は、環境的な結果を評価する一助として参照または補足の方法により、記載事項とされるものとする」としている。基本的事項とのスタンスの違いは明らかである。NEPAには、環境のもつ経済的価値の評価—たとえば、干潟の水質浄化機能—が不十分な結果、開発が優先され環境劣化が進んだという基本認識がある。

評価項目の経済的評価に関しては、以下のような場合分けが必要である。

第一は、環境アセス制度対総合アセス制度という制度設計上の問題である。

総合アセス制度であれば、事業評価による経済的評価はアセス制度にとって欠かせない。現行法は環境アセス制度に特化しており、総合アセス制度への転換には、政策評価法による政策評価、各種の法令・通達等に基づく事業評価¹⁵との調整など、根本的な変革が必要である。政策評価・事業評価手続の科学性・民主性を確保することが重要である¹⁶。現時点では、環境アセス制度としての純粋性を維持することが重要だと思われる¹⁷。

第二の問題は、失われる環境対創出される環境の評価をどうするかである。

従来、失われる環境の価値は無視され、開発事業により新たに創出される環境の経済的利益のみが、根拠のないまま喧伝されてきた。この開発により創出される環境の経済的利益は、十分な裏づけのないまま事業評価における利益として計算され、費用便益分析の科学性を歪めてきた。それ故、ここでも現時点では、環境の経済的評価を行うとすれば、失われる環境のみの経済的評価を実施し、創出される環境の経済的評価は許すべきでないと考えられる。信頼性という観点からも、失われる環境の経済的評価の确实性の精度は高いが、創出される環境のそれは事業者の希望的観測に近いといえよう。過剰な需要予測によって開発事業による経済的利益が水増しされることも一民間事業ないざ知らず、親方日の丸の公共事業では一少くない。たとえば、公共事業実施の前提とされる航空需要、交通量予想なども、いい加減なものである。

第三は、失われる環境の経済的評価を行うとしても、過信できない点である。

評価手法について定説があるわけではない。ここでは、失われる環境が過小評価されるおそれが懸念される。自然生態系のメカニズムは複雑すぎて、その正確な経済的評価は不可能とも考えられる。風が吹けば桶屋が儲かる式の因果の展開も予想され、この場合の全損害の正確な評価は人為を超えている。そもそも種の絶滅などは経済的評価になじまない。

最後に、いわゆる横断条項(33条)との関係でも、環境の経済的評価が問題となる。

同条項は、一定の場合に、「対象事業の実施による利益に関する審査」(以下、「実施利益審査」という)と環

15 たとえば、土地改良法8条3項、同法施行令2条、同法施行規則15条、参照。

16 政策評価・事業評価といっても、行政内部の内輪の手続によって実施される限り、評価結果に合理性の保証はなく、官僚による単なる自己正当化に堕してしまう。

17 戦略的アセスメント(SEA)につき、同旨を述べるものとして、戦略的環境アセスメント総合研究会「戦略的環境アセスメント総合研究会報告書」(平成12年8月)12頁、参照(「環境面、社会面や経済面に関する評価を一体として行う場合には、(中略)SEAでは、環境面からの評価結果を記した文書を作成することが必要である。」という)。最近のSEAをめぐる議論につき、環境影響評価制度研究会「戦略的環境アセスメントのすべて」ぎょうせい(平成21年3月10日)、参照。

環境保全に関する審査を許認可の際に行うべきものとしているが、この審査との関係において、実際、環境の経済的評価の問題に直面する。実施利益審査においては、上述した事業により失われる利益と創出される利益の環境的な価値の比較検討が不可避であろうが、この比較検討過程には、上記第一ないし第三の未解決の問題が内在している。現時点では、事業実施による不確かな経済的利益のみが、十分な根拠のないまま水増し計上され、事業の実施が正当化される危険が大きい。とすると、横断条項から実施利益審査の要件を削除すべしという立法論が、説得力をもつ。この点は、アセス結果の許認可への反映の問題として、別論したい。

1.2 選定項目

事業者は、上記手続により選定した評価項目につき、ここでも主務省令の定めに従って、環境影響評価を実施する(12条1項)。この主務省令は「環境の保全のための措置に関する指針」について定める(同条2項)。この指針も主務大臣が環境大臣と協議して定められる¹⁸(同条項)。

基本的事項によると、「調査、予測及び評価は、選定された環境影響評価の項目(以下『選定項目』という。)ごとに行う」ものとされる(第2-(3))。つまり、評価項目は、事業者による評価項目選定の手続を経て、「選定項目」に脱皮することになる。それ以後、環境影響評価の調査・予測・評価は、この「選定項目に係る環境要素」を基軸として実施され(同(4)乃至(6))、それらの結果の概要が一覧できるように取りまとめられる(同(7))。

1.3 参考項目

基本的事項は、評価項目・選定項目とは別に、「参考項目」について定めている。

基本的事項によると、環境影響評価項目等選定指針、すなわち「法第11条第3項の規定により主務大臣が定めるべき『環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針』」(同前文)において、上記「別表に掲げる影響要因の細区分の内容を規定し、影響要因の細区分ごとに当該影響要因によって影響を受けるおそれのある環境要素の細区分(以下「参考項目」という)を明らかにする」とされているが(第2四(1))、この指針において明らかにされる影響要因と環境要素に係る「細区分」が参考項目である¹⁹。

この参考項目のうち「影響要因の細区分」は、上記のように、(1)当該対象事業に係る工事の実施、(2)当該工事が完了した後の土地・工作物の存在の二つに分けられ、後者は一般的に、(3)「土地・工作物の供用に伴い行われることが予定される事業活動その他の人の活動」を含むとされる(第2四(1)ア)。更に、基本的事項は、「影響要因の細区分」に関連して、「対象事業の一部として、当該対象事業が実施されるべき区域にある工作物の撤去若しくは廃棄が行われる場合、又は対象事業の実施後、当該対象事業の目的に含まれる工作物の撤去若しくは廃棄が行われることが予定されている場合には、これらの撤去又は廃棄に係る影響要因が整理されるものとする」と定める。それ故、(4)当該対象事業に係る「工作物の撤去若しくは廃棄」も、影響要因の細区分に含められる²⁰。

18 基本的事項は、ここの協議のガイドラインでもあり、主務省令である「環境の保全のための措置に関する指針」のさらに指針つまり指針の指針一となるものである。このように基本的事項が指針の指針という分りにくい段階構造になっているため、その規定内容も理解しづらい表現形式一換言すると、奥歯に物がはさまった言い回し一となっている。基本的事項が事業者との関係では間接的なガイドラインとされたことと行政の縄張り・縦割構造の関係性につき、前注7参照。いずれにしても、基本的事項の規定事項は、(1)判定(いわゆるスクリーニング)の基準(4条9項)、(2)評価項目及び調査・予測・評価手法(11条3項)、(3)環境保全措置(12条2項)の三つである。

19 改正前の基本的事項は「参考項目」を「標準項目」と称していたが、その名称変更の理由につき、技術検討委員会報告11～12頁、参照(「標準項目」という名称は、強い縛りとして事業者に誤解される恐れがあるので、名称変更が必要だという)。

20 この対象事業に係る「工作物の撤去若しくは廃棄」の影響要因の細区分は、改正前の基本的事項では言及されておらず現行の基本的事項において追加されたものだが、その改正理由につき、技術検討委員会報告14頁、参照。

一方、「環境要素の細区分」は、「法令による規制・目標の有無基本的事項は、「影響要因の細区分」に関連して、「対象事業の一部として、当該対象事業が実施されるべき区域にある工作物の撤去若しくは廃棄が行われる場合、又は対象事業の実施後、当該対象事業の目的に含まれる工作物の撤去若しくは廃棄が行われることが予定されている場合には、これらの撤去又は廃棄に係る影響要因が整理されるものとする」と定める。環境に及ぼすおそれのある影響の重大性等を考慮して、適切に定められるものとする」とされる(同イ)。

1.4 小括

評価項目・選定項目・参考項目の概要と相互関係は以上の通りである。

この三者は紛らわしいが似て非なるものである。事業者は、個別の事業ごとの評価項目の選定に際しては、それぞれの事業ごとに、影響要因を事業特性²¹に応じて適切に区分した上で、「参考項目を勘案」しつつ、事業特性や地域特性²²に関する情報、方法書作成の手續を通じて得られた環境の保全の観点からの情報等を踏まえ、「影響要因の細区分ごとに当該影響要因によって影響を受けるおそれのある環境要素の細区分」を選定していくことになる(同(2))。環境省関係者の言葉を借りれば、この「参考項目や参考手法を『参考程度に』横目に見つとも」²³、当該事案に即してアド・ホックに評価項目を選定することになる。あくまで参考項目は事業者の参考に供される程度のものでしかない。

なお、事業者による個別の事業ごとの環境影響

評価の項目の選定において、「対象事業の一部として、当該対象事業が実施されるべき区域にある工作物の撤去若しくは廃棄が行われる場合、又は対象事業の実施後、当該対象事業の目的に含まれる工作物の撤去若しくは廃棄が行われることが予定されている場合には、これらの撤去又は廃棄に係る影響要因が整理される」こと上記の通りだが、この点は環境影響評価の「評価」の範囲とも関連する。

上記のように、基本的事項は、影響要因との関係で、(1)当該対象事業に係る工事の実施、(2)当該工事が完了した後の土地・工作物の存在、(3)「土地・工作物の供用に伴い行われることが予定される事業活動その他の人の活動」、(4)当該対象事業に係る「工作物の撤去若しくは廃棄」の4つ—正確にいうと、(3)は(2)に含められるので3つ—を、評価範囲として想定しているが、狭きに失する。この点は関連行為の評価とも関係し別論したい。

2 評価の基準と方法

2.1 環境影響「評価」とは、なにか

ここでの検討課題は、環境影響「評価」の方法、基準及び審査」であるが、一般的な「評価の方法、基準及び審査」ではなく、環境影響評価法が対象とする「環境影響評価」についての「評価の方法、基準及び審査」であるので、同法下における「環境影響評価」の意味内容を再度明らかにしておく。

同法2条1項によると、「『環境影響評価』とは、事業の実施が環境に及ぼす影響について、環境の

21 ここに「事業特性」というのは、アセス対象事業につき「当該事業の内容」を意味し、この事業特性に関する情報には、「当該事業に係る内容の具体化の過程における環境保全の配慮に係る検討の経緯及びその内容」が含むとされる(第23(1))。この「環境保全の配慮に係る検討」は環境保全措置に関する回避・低減・代償の代替案に連なる重要なものである。

22 「地域特性」というのは、アセス対象事業につき「当該事業に係る対象事業が実施されるべき区域及びその周囲の地域の自然的社会的状況」を意味し(第23(1))、これまた事業の実施が環境に及ぼす影響の評価において重要なものである。個別事業の環境影響は上記事業特性と地域特性の相関的な相乗効果によって決せられるので、環境影響=事業特性×地域特性の方程式がなりたつ。例えば、事業規模(=事業特性)が小さくとも、実施場所が生態学的に脆弱な地域(=地域特性)であれば環境影響は大きく、環境影響評価は必要である。CEQ規則1508.27は、「著しく(significantly)環境影響を及ぼすかどうかの判断につき、「context」—直訳すると「文脈」だが他に適訳が見つからない—と、「intensity」—重大性の訳語がぴったりする—の両側面から考察すべきと定めるが、前者は「地域特性」に後者は「事業特性」にそれぞれ近いものである。

23 前掲「環境アセスメントの最新知識」26頁。

構成要素に係る項目ごとに、調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価すること」だとされている。

この定義によると、環境影響「評価」というのは、調査、予測及び評価—ここでの評価概念は狭義のそれである—の3つを含むものとされている。これが広義における「評価」の概念である。狭義では、いわゆる基本的事項によると、「『評価』は、調査及び予測の結果を踏まえ、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されているものであるか否かについての事業者の見解を明らかにすること」だとされる(第2-(6))。

注意すべきは、ここでは「環境の保全のための措置」—いわゆる環境保全措置—を検討しその効果分を差し引くことが、狭義の「評価」—従って、広義のその—内容とされている点、環境保全措置—というのは、「事業者により実行可能な範囲内で、当該影響を回避し、又は低減すること及び当該影響に係る各種の環境の保全の観点からの基準又は目標の達成に努めることを目的として検討されるもの」とされる点である(第3-(2))²⁴。

同条項は、「評価」の対象を「環境の構成要素に係る項目」—いわゆる環境影響評価の項目—と定めているが、その具体的内容は基本的事項の別表で明示されている²⁵。同条項中の「環境影響の総合的な評価」についても、同条項によると、「環境影響」とは「事業の実施

が環境に及ぼす影響」をいい、「当該事業の実施後の土地又は工作物において行われることが予定される事業活動その他の人の活動が当該事業の目的に含まれる場合には、これらの活動に伴って生ずる影響」も含まれる。基本的事項はこの点を敷衍して、上記のように、環境「影響要因の細区分」という観点から、(1)当該対象事業に係る工事の実施、(2)当該工事が完了した後の土地・工作物の存在、(3)「土地・工作物の供用に伴い行われることが予定される事業活動その他の人の活動」、(4)当該対象事業に係る「工作物の撤去若しくは廃棄」による影響の4つに分類整理している。

第2四(1)ア)。

同法12条1項は、以上のように定義された環境影響評価の実施につき、「事業者は、前条第1項の規定により選定した項目及び手法に基づいて、…対象事業に係る環境影響評価を行わなければならない」と定めている。ここに「前条第1項の規定により選定した項目及び手法」というのは、11条1項の「対象事業に係る環境影響評価の項目」と「調査、予測及び評価の手法」を意味する。それ故、環境影響評価は、(1)環境影響評価の項目ごとに、(2)調査、予測及び評価の手法に従って、実施されることになる。

2.2 環境影響「評価」の基準

環境影響評価の実施に際しては評価基準が問題となる。

以下、法律上の評価基準と基本的事項²⁶上のものに分けて検討する。

24 このように「事業者により実行可能な範囲内で「努める」とされるので、環境保全措置の実効性はかなり水割りされている。

25 上記のように、別表の環境影響評価項目は、(1)環境の自然的構成要素の良好な状態の保持①大気環境1)大気質2)騒音3)振動4)悪臭5)その他②水環境1)水質2)低質3)地下水4)その他③土壌環境・その他の環境1)地形・地質2)地盤3)土壌4)その他、(2)生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全①植物②動物③生態系、(3)人と自然との豊かな触れ合い①景観②触れ合い活動の場、(4)環境への負荷①廃棄物等②温室効果ガス等に分類整理されている。

26 前注¹で明らかなように、基本的事項の法的性格は単なる環境省「告示」であり、行政内部的な「効力」しかないものとされる。この基本的事項の法的位置づけは必ずしも明らかでない。たとえば、環境影響評価法11条3項は、主務省令における「環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針につき主務大臣が環境大臣に協議して定める」と規定するだけであり、一方、基本的事項自体の名称は「環境影響評価法…第11条第3項…の規定による主務大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」とされており、両者の対応関係—法11条3項は「指針につき主務大臣が環境大臣に協議」といい、基本的事項は「指針に関する基本的事項」と命名されている—が一義的には明瞭でない。おそらく、同条項による「指針につき主務大臣」と協議する環境大臣の協議権にもとづき、この協議における一般的・共通的な遵守事項を環境大臣が告示の形式で事前公示したと理解すべきものようである。基本的事項の法的位置づけの明確化からも同法の規定の仕方には問題がありそうである。環境影響評価法において基本的事項の出自を正式に認知しておく必要がある。この点につき、前掲「環境アセスメントの最新知識」20～35頁、参照。

2.2.1 環境影響評価法上の評価(広義)基準

同法上、環境影響評価の基準について、直接の明文規定はない。

同法11条1項は、「事業者は、…主務省令で定めるところにより、対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法を選定」すべきものとし、同12条1項は、「事業者は、…主務省令で定めるところにより、対象事業に係る環境影響評価を行わなければならない」とし、同11条3項は、この主務省令につき「環境基本法第14条各号に掲げる事項の確保を旨」とすべきことを定めている。結局、同法上の評価基準としては、「環境基本法14条各号に定める事項の確保」程度のものしかない。

一般に、環境基本法それ自体が実効性のない一般的・抽象的な理念を総花的に羅列したもので²⁷、同法14条も基準といえるほどの具体性をもつとはいいがたい。そうすると、環境基本法を含め法上は、環境影響評価の基準といえるものは示されておらず、その理念らしきものが読みとれる程度のものである。

以下、環境基本法14条各号をみていく。その具体的内容は基本的事項で明示されている。なお、同条は「環境への負荷」については言及していないが、基本的事項はこの点に関しても規定を設けている²⁸。「環境への負荷」それ自体については同法2条1項に定義規定がある²⁹。

(1) 環境基本法14条1号

同号は、「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全され

るよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること」をもって、環境保全施策の指針としている。

基本的事項第2二(1)は、この「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」の選定項目につき、同号に「掲げる事項の確保を旨として、当該選定項目に係る環境要素に含まれる汚染物質の濃度その他の指標により測られる当該環境要素の汚染の程度及び広がり又は当該環境要素の状態の変化の程度及び広がりについて、これらが人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響を把握」すべきものとしている。

(2) 同条2号

同号は、「生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られるとともに、森林、農地、水辺地等における多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全」されるべきのとする。

基本的事項第2二(2)は、「生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全」につき、さらに以下のように細分化している。すなわち、「『植物』及び『動物』に区分される選定項目については、陸生及び水生の動植物に関し、生息・生育種及び植生の調査を通じて抽出される重要種の分布、生息・生育状況及び重要な群落の分布状況並びに動物の集団繁殖地等注目すべき生息地の分布状況について調査し、これらに対する影響の程度を把握」し(同ア)、「『生態系』に区分される選定項目については、…生態系の上位に位置するという上位性、当該生態系の特徴をよく現すという典型性及び特殊な環境等を指標するという特殊性の観点から、

27 このような環境基本法の理解はその実効化という観点からは問題だが、基本法としての性格上、個別法と比較した場合の規定内容の一般性・抽象性は否定しがたい。環境法は個別法ですら実効性が骨抜きにされているので、況んや環境基本法の実効性のなさは嘆かわしい程である。これが乱開発とくにムダな大規模公共事業一から貴重な自然を守れない一因となっている。

28 基本的事項第2二(4)は、「『環境への負荷』に区分される選定項目については、環境基本法2条2項の地球環境保全に係る環境への影響のうち温室効果ガスの排出量等環境への負荷量の程度を把握することが適当な項目に関してはそれらの発生量等を、廃棄物等に関してはそれらの発生量、最終処分量等を把握」すべきだとしている。

29 同条項によると、「『環境への負荷』とは、人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるものをいう」と定義されている。

注目される生物種等を複数選び、これらの生態、他の生物種との相互関係及び生息・生育環境の状態を調査し、これらに対する影響の程度を把握する方法その他の適切に生態系への影響を把握すべきものとしている(同イ)³⁰。

(3) 同条3号

同号は、「人と自然との豊かな触れ合いが保たれること」を環境保全施策の指針として定めているが、その中身については語るところがない。

基本的事項第2(3)は、「人と自然の豊かな触れ合い」を「景観」と「触れ合い活動の場」の二つに分けて、次のような基準を示している。すなわち、「『景観』に区分される選定項目については、眺望景観及び景観資源に関し、眺望される状態及び景観資源の分布状況を調査し、これらに対する影響の程度を把握し(同ア)、『触れ合い活動の場』に区分される選定項目については、野外レクリエーション及び地域住民等の日常的な自然との触れ合い活動に関し、それらの活動が一般的に行われる施設及び場の状態及び利用の状況を調査し、これらに対する影響の程度を把握すべきだとする(同イ)³¹。

2.2.2 基本的事項上の評価(狭義)基準

基本的事項は上述した狭義の「評価」について定めている。

(1) ベスト追求型基準

基本的事項第2-(6)前段によると、狭義の「評価」は、対象事業の実施により選定項目に係る環境

要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されているものであるか否かについての事業者の見解を明らかにすることにより行う」とされている。これが評価の第一次的な基準であり、ベスト追求型の基準と自賛されるものである。

確かに、従来の閣議アセスにおける「基準達成型アセス」から「ベスト追求型アセス」への脱皮を図る新機軸といえるが、問題がない訳ではない。ここでは「事業者により実行可能な範囲内で回避・低減」の解釈が問題となる³²。以下の諸点に留意すべきであろう。

第一に、上記のように、「事業者により実行可能な範囲内」と限定されているが、実行可能性の判断は、事業者サイドだけでなく第三者的な評価——一般市民や自治体首長が意見提出でき、横断条項による許認可の際にも考慮される——にも服し、最終的には、司法審査による審査対象になるというべきである。とすると、このフレーズは「事業者により客観的に合理的な範囲内」と言い換えた方がよさそうである。この「実行可能性」の判断を事業者の主観的な恣意的判断に丸投げしないためである。

第二に、環境保全措置としての回避・低減・代償の相互関係については、「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もつ

30 このような生態系の定性的(?)な評価基準の抱える問題性につき、技術検討委員会報告6頁参照(生態系の予測についても定量的な把握を基本とするべきで、そのための「手法の開発と普及に向けた取組が必要である」とし、所謂「Habitat Evaluation Procedure (HEP)等の手法が諸外国で既に用いられていることを踏まえる必要がある」とする)。

31 このような人と自然との触れ合いの評価基準の意義と課題につき、技術検討委員会報告7頁、参照。曰く、「『景観』については、自然景観に限定することなく、日常生活の中の身近な景観、文化的側面を有する景観、及び歴史的な景観についても含められるよう柔軟に考える必要がある」とされ、上述した文化的・歴史的環境の評価との関係で参考となる。

32 この解釈が重要なのは、後述するように、回避・低減・代償(=環境保全措置)の相互関係について、「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も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のとする」とされており(基本的事項第3(1))、回避・低減が代償に優先するので、この順序を誤った場合には評価基準違反となりうるからである。

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のとする」とされており(第32(1))、回避・低減が代償に優先するので、この順序を誤った場合には評価基準違反となり、違法評価されえよう³³。

第三に、具体的な「環境影響の回避・低減に係る評価」の方法については、同第25(3)アにおいて、以下のような指針が示されている。

「建造物の構造・配置の在り方、環境保全設備、工事の方法等を含む幅広い環境保全対策を対象として、複数の案を時系列に沿って又は並行的に比較検討すること、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かについて検討すること等の方法により、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、回避され、又は低減されているものであるか否かについて評価されるものとする。この場合において、評価に係る根拠及び検討の経緯を明らかにできるように整理されるものとする。なお、これらの評価は、事業者により実行可能な範囲内で行われるものとする。」

このような「複数の案」の時系列的・並行的な比較検討、「より良い技術」の採用に係る検討は、環境影響の回避・低減の評価において最低限必要なものであるし、事業者にも容易に「実行可能な

範囲内」のものである。が、環境影響の回避・低減の評価を、このように「建造物の構造・配置の在り方、環境保全設備、工事の方法等」の環境保全対策や「より良い技術」の採否の検討に限定するのは、志が低すぎる。環境影響の「回避」というのは、本来、予定された事業地や事業内容の変更等により、環境影響をゼロにできないか検討すること、「低減」というのも事業規模・内容の縮小・変更等により環境影響を最小化することを意味する。これら本来の「回避」「低減」措置も事業者に「実行可能な範囲内」のものである³⁴。

なので、環境影響の回避・低減の評価に際しては、最初に、これら本来の「回避」「低減」措置の実行可能性を検討し、その経緯・結果を整理して公表すべきものとし、それらの本来的な「回避」「低減」措置の採用が、上記のように「事業者により客観的に合理的な範囲内」を超えるとされる場合に、基本的事項の例示する「環境保全対策」の比較検討や「より良い技術」の採否の検討がなされるべきであろう。環境影響の「回避」「低減」に関する基本的事項の上記規定内容は、この「回避」「低減」の本来の意味を矮小化一露骨に言えば、本来的な回避・低減の措置を不問にする点で、その意味内容を歪める一するもので、見直しが必要である³⁵。CEQ規則1508.20条が回避・低減につき、「当該行為の全部又は一部を実施しないことにより³⁶、およそ当該影響を回避(avoiding)すること」、「当該行為及びその実施の程度・規模(degree or magnitude)を制限することにより、最小化

33 基本的事項は単なる環境省の告示なのでその違反が直ちに違法評価に結びつくか疑問であるが、このような疑念を解消するためにも、基本的事項にアセス法上の明確な法的根拠を与え、少なくとも環境省令化することが必要であろう。

34 現行アセス制度が事業の実施を前提とした事業アセス制度だとすると、事業者による事業予定地・事業内容の変更や事業規模・内容の変更まで要求するのは、事業アセス制度の限界を超えるという反論も考えられるが、現行制度がベスト追求型アセス制度への脱皮を図り、事業予定地・規模・内容等の変更が「事業者により実行可能な範囲内」の場合一現行制度上もこのようなケースは容易に想定できるし、大規模公共事業の場合には原則的にそのような変更が可能である一にまで、これを否定すべき理由はあるまい。事業アセス制度につき、拙稿(1)215頁以下、参照。

35 この点につき、技術検討委員会報告27頁は、「回避、低減、代償措置については、その定義を不必要に細かくすることは検討の硬直化を招くおそれもあることから必ずしも適当でない」としている。その趣旨は分かりにくい。環境影響の回避・低減の措置に事業予定地・規模・内容等の変更を含むのは世界の常識であるし、このような変更が本来的な回避・低減の措置として重要である。わが国では、従来、不完全な代償措置が講じられる程度で、回避・代償の措置の理解が不十分なこと一というか、誤解されていること一を考えると、回避・低減の本来的な意味を明記して啓発する必要がある。

36 所謂「何もしない(no action)案」である。

(minimizing)³⁷すること」を含むと明記しているが、参考とされるべきである。

最後に、以上は事業者自身がおこなう環境保全措置に関するものだが、事業者以外による場合には、同第25(3)ウ「その他の留意事項」において、「評価に当たって事業者以外が行う環境保全措置等の効果を見込む場合には、当該措置等の内容を明らかにできるように整理」すべきものと定められている。現行制度はベスト追求型アセスに進化したので、「事業者以外が行う環境保全措置等の効果」への安易な依存は避けるべきで、その予期した効果が発揮されなかった場合、事業者自身の対処方を明らかにする必要がある。

(2) 基準クリア型基準

同第2-(6)は、上記のようにベスト追求型の基準を示すと同時に、「この場合³⁸において、環境の保全の観点からの基準又は目標が示されている場合は、これらとの整合性が図られているか否かについても検討するものとする」としている。これが狭義の評価における第2次的な基準であり³⁹、従来の環境基準・目標クリア型基準というべきものである。同第25(3)イは、「国又は地方公共団体の環境保全施策との整合性に係る検討」と題して、次のように定めている。

「評価を行うに当たって、環境基準、環境基本計画その他の国又は地方公共団体による環境の保全の観点からの施策によって、選定項

目に係る環境要素に関する基準又は目標が示されている場合は、当該評価において当該基準又は目標に照らすこととする考え方を明らかにできるように整理しつつ、当該基準等の達成状況、環境基本計画等の目標又は計画の内容等と調査及び予測の結果との整合性が図られているか否かについて検討されるものとする。なお、工事の実施に当たって長期間にわたり影響を受けるおそれのある環境要素であって、当該環境要素に係る環境基準が定められているものについても、当該環境基準との整合性が図られているか否かについて検討されるものとする。」⁴⁰

このように、基準・目標クリアという場合の環境基準は、環境基本法16条に基づく狭義の環境基準だけでなく、広く「環境基本計画その他の国又は地方公共団体による環境の保全の観点からの施策によって、選定項目に係る環境要素に関する基準又は目標」とされている点に注意が必要である。環境影響評価はローカルな環境保全の基準・目標を達成する手段としての側面が重要である。

(3) 環境保全措置についての評価基準

基本的事項第3-(1)は、環境保全措置につき、「法第12条第1項の規定に基づき、環境保全措置指針の定めるところにより、検討される」べきものとする。ここに「環境保全措置指針」というのは、正式名称「法第12条第2項の規定により主務大臣が定めるべき『環境の保全のための措置(以下「環境保全

37 ここでは「minimizing」を「最小化」と訳出したが、基本的事項にいう「低減」と同義である。

38 「この場合」というのは、事業者は基本的事項第2-(6)前段においてベスト追求型基準による狭義の評価を実施すべきとされているが、この「事業者がベスト追求型基準による狭義の評価を実施する場合において」という意味である。このような措辞からもややストレートさには欠けるものの、現行法がベスト追求型基準を評価基準の柱に据えていることが読みとれる。

39 本文では、環境省的な理解に倣って第1次の基準＝ベスト追求型基準、第2次の基準＝基準・目標クリア型基準として論述したが、基本的事項第2-(6)の解釈上も支持できる。なぜなら、前注のように同(6)後段の「この場合において」というのは、「事業者がベスト追求型基準による狭義の評価を実施する場合において」の意味であるが、ベスト追求型基準による場合にも基準・目標クリア型基準があれば、後者との「整合性が図られているか否かについても検討する」(下線部強調)とされているので、この場合には、ベスト追求型基準だけでなく基準・目標クリア型基準による評価をも併せて実施させる趣旨と読めるからである。

40 引用文中のなお書以下の文言は、現行の基本的事項において新たに追加されたものだが、その改正の趣旨につき、技術検討委員会報告22頁、参照。

措置」という。)に関する指針』の略称である。基本的事項は、環境保全措置の評価基準についても、ベスト追求型基準と基準・目標クリア型基準の二つを併記し、以下のように定めている(同(2))。

「環境保全措置は、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響について、事業者により実行可能な範囲内で、当該影響を回避し、又は低減すること及び当該影響に係る各種の環境の保全の観点からの基準又は目標の達成に努めることを目的として検討されるものとする。」

二点指摘したい。上記規定は環境保全措置に関する評価基準を定めたものだが、上述した一般的な環境影響評価—すなわち、法2条1項のいう「環境影響評価」で、「事業の実施が環境に及ぼす影響について環境の構成要素に係る項目ごとに」行われる「調査、予測及び評価」—の評価基準の場合と同じく、ここでもベスト追求型基準が第一次的な評価基準で、基準・目標クリア型基準が第二次的なものと解釈すべきことが、第一点である。文言上は必ずしも明確でないが、同条項のいう「環境影響評価」には環境保全措置の検討も含まれるので、環境保全措置に係る評価基準についても同様に解すべきことになる。第二点は、「事業者により実行可能な範囲内」の解釈の仕方であるが、ここでも上述した環境影響評価項目におけると同じく、「事業者により客観的に合理的な範囲内」と読み替える必要がある。

更に、基本的事項第三は、「環境保全措置の検討に当たっての留意事項」と題して、以下のような指針を示している(同(1))。いずれも重要なもの

のである。

「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も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のとする。」

上記のように、環境保全措置の優先順位につき、回避・低減・代償の道筋がつけられたことは注目されてよい。従来は、環境保全措置—いわゆるミティゲーション(mitigation)—イコール代償措置のごとく解釈運用されてきたが⁴¹、この点の意識改革を迫るものである。

「環境保全措置は、事業者により実行可能な範囲内において検討されるように整理されるものとする。」(同(2))

ここの「事業者による実行可能な範囲内」の解釈上の問題点は上述した。この限定文言が環境保全措置を空洞化させる逃げ道としない注意が必要である。この実行可能性に関連して、基本的事項は、以下の諸事項を「可能な限り具体的」に明示すべきとする(同(3))。

「環境保全措置の検討に当たっては、次に掲げる事項を可能な限り具体的に明らかにできるようにするものとすること

ア 環境保全措置の効果及び必要に応じ不確

41 この点につき、ヒアリング結果3-②[65]から、「環境保全措置は、回避、低減、代替の順序で可能性を検討すべきである。実際には、まず代替措置ありきで、事業計画地の動植物を移植している。しかも移植はほとんど不成功に終わっている」という(財)日本自然保護協会の指摘を、一例として挙げておく。

- 実性の程度
- イ 環境保全措置の実施に伴い生ずるおそれのある環境影響
 - ウ 環境保全措置を講ずるにもかかわらず存在する環境影響
 - エ 環境保全措置の内容、実施期間、実施主体その他の環境保全措置の実施の方法」

この条項も重要である。アは、不確実性にも言及しており、従来、悪しき多くの事例から明らかのように、効果の不確実な代償措置が確実な環境破壊の免罪符となるのを防止する意味がある。イは、環境保全措置の実施が新たな環境破壊の原因となりうるので、この点の明示を求めている⁴²。ウは、環境保全措置の限界を明示すべきものとしている。環境保全措置、とくに代償措置の効果は眉唾ものが多いので、重要である。環境保全措置では除去しえない環境影響が存在する場合、事業そのものの中止・変更による環境影響の回避・低減の検討がなされるべきである。エは、環境保全措置が確実に実施されるように、その具体化・詳細化を求めるもので、曖昧模糊とした環境保全措置の記載を戒めるものといえる。この条項により、従来、多くの事例で見られた楽観的・バラ色の環境保全措置の記載内容が、実施期間・主体・方法の観点から、科学的批判に耐えうるよう相当の根拠をもって仔細に検討明記される必要がある。

更に、基本的事項は、環境保全措置の回避・低減・代償の各措置の相互関係につき、以下の基準を明示している(同(4))。

「代償措置を講じようとする場合には、環境への影響を回避し、又は低減する措置を講ずることが困難であるか否かを検討するとともに、

損なわれる環境要素と代償措置により創出される環境要素に関し、それぞれの位置、損なわれ又は創出される環境要素の種類及び内容等を検討するものとし、代償措置の効果及び実施が可能と判断した根拠を可能な限り具体的に明らかにできるようにするものとすること」

従来、代償措置の実施を口実として安易に環境破壊が正当化されるきらいがあった。たとえば、環境保全の観点からはベスト・ベターな回避・低減を論ずる以前に代償措置を検討し、科学的な根拠のない代償措置がまかり通っていた。破壊される環境と代償措置が創出する環境との同等性が十分に検討されることもなかった。代償措置の効果についても科学的な根拠の乏しいものが少なくない。同条項は、回避・低減・代償間の優先順位を明らかにし、破壊される環境と創出される環境の価値的等位性を要求し、代償措置の実効性を要件とするものとして重要である。

環境保全措置に関する複数案の比較検討と記載についても、以下のような指針が示されているのが注目される。

「環境保全措置の検討に当たっては、環境保全措置についての複数案の比較検討、実行可能なよりよい技術が取り入れられているか否かの検討等を通じて、講じようとする環境保全措置の妥当性を検証し、これらの検討の経過を明らかにできるように整理すること。この場合において、当該検討が段階的に行われている場合には、これらの検討を行った段階ごとに環境保全措置の具体的な内容を明らかにできるように整理すること」(同(5))

42 同様の事態は調査の実施による環境影響についても起きるので、基本的事項第25(1)カは、「環境への影響の少ない調査の方法の選定」と題して、「可能な限り環境への影響の少ない調査の方法が選定される」べきものと定めている。

このように、環境保全措置についても「複数案の比較検討」、「実行可能なよりよい技術」の導入の可否が検討され、その検討過程が段階的・時系列的な流れに沿ってつぶさに検証できるような整理が必要とされている。ここの「実行可能」性に関しても、客観的に合理的な範囲内で、検討されなくてはならない。

環境保全措置のうち代償措置に関しては、従前、その実効性確保の仕組みが極めて不十分であったので、以下のように一定要件の下で事後調査の手続が導入されている(同(6)本文)。

「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、工事中又は供用後において環境保全措置の内容をより詳細なものにする場合等においては環境への影響の重大性に応じ、代償措置を講ずる場合においては当該代償措置による効果の不確実性の程度及び当該代償措置に係る知見の充実の程度を踏まえ、当該事業による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態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共に、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こと」

同条項は事後調査について規定し、環境保全措置をめぐる不確実性や科学的知見の問題に関し、この事後調査の手続で対応しようとしている。少なくとも、同条項の想定するような場合には、所定の事後調査の実施は事業者の義務とされるべき

である。事後調査結果は、第三者的な検証が可能なような内容と手続に従って、公表される必要がある。事後調査の実効性を確保する詳細な制度設計は不可欠であり、その概要は法自体の規定事項として、事業者を義務づける必要がある⁴³。

事後調査を行う場合の留意事項につき、以下のように定められている(同(6)なお書以下)。

「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とするとともに、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ように設定されるものとする」(同(6)ア)

「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が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」(同(6)イ)

「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」(同(6)ウ)

2.3 累積的影響・複合的影響の評価

両者の区別の基準は必ずしも明らかでないが、累積的影響というのは、事業者を問わず、当該影響と過去・現在・未来の影響との相乗的な影響、複合的影響というのは、同一事業者による当該影

43 アセス条例における事後調査の導入と状況につき、第1回環境影響評価制度総合研究会資料3「環境省「環境影響評価制度の現況及び課題について」(補足説明資料)平成20年6月」3頁(多くの自治体で事業評価制度を導入し義務づけている)、各自治体における事後調査の実施状況につき、同研究会報告書(資料編)(案)資料23「環境影響評価条例に基づく事後調査についての地方公共団体アンケート」、参照。

響と他の影響との相乗的な影響とされている一少なくとも以下ではそのように整理しておく一ようである⁴⁴。この定義によると、両者の区別の基準は相乗的な影響の発生元が同一の事業者か否かである。累積的影響の場合には、同一の事業者である必要はないが、複合的影響の場合にはその必要がある。その意味では、複合的影響というのは累積的影響の概念に包摂一累積的影響のうち同一の事業者による場合が複合的影響と位置づけられる一されるであろう。複合的影響というのは、同一事業者の関連行為による影響といえる。

2.3.1 累積的影響

累積的影響についても基本的事項はやや詳細な定めを設けている。

主要な関連規定を列挙すれば以下のようである。環境影響評価を正しく行うには累積的影響の評価は不可避なので、これについても法自体において定義規定を設け、一定要件の下で事業者に評価を義務づける制度構築が必要である。

「…地域特性に関する情報の把握に当たっての留意事項として、…過去の状況の推移及び将来の状況並びに当該地域において国及び地方公共団体が講じている環境の保全に関する施策の内容についても把握することが含まれるものとする」(同第2三(1))

「環境影響評価の実施中において環境への影響に関して新たな事実が判明した場合等においては、必要に応じ選定項目及び選定された手法を見直し、又は追加的に調査、予測及び

評価を行うよう留意すべき…」(同(4))

「選定項目の特性、事業特性及び地域特性を勘案し、選定項目に係る予測及び評価において必要とされる精度が確保されるよう、調査又は測定により収集すべき具体的な情報の種類及び当該情報の種類ごとの具体的な調査又は測定の方法(以下「調査法」という)を選定するものとする。地域特性を勘案するに当たっては、当該地域特性が時間の経過に伴って変化するものであることを踏まえる…」(同第2五(1)ア)

「環境の状態の予測に当たっては、当該対象事業以外の事業活動等によりもたらされる地域の将来の環境の状態(将来の環境の状態の推定が困難な場合等においては、現在の環境の状態とする)を明らかにできるように整理し、これを勘案して行うものとする。この場合において、地域の将来の環境の状態は、関係する地方公共団体が有する情報を収集して設定されるよう努めるものとする。なお、国又は地方公共団体による環境保全措置又は環境保全施策が講じられている場合であって、将来の環境の状態の推定に当たって当該環境保全措置等の効果を見込む場合には、当該措置等の内容を明らかにできるように整理されるものとする…」(同第2五(2)カ)

「科学的知見の限界に伴う予測の不確実性について、その程度及びそれに伴う環境への影響の重大性に応じて整理されるものとする。この場合において、必要に応じて予測の

44 CEQ規則1508.8は、環境「影響」には直接的・間接的・累積的な影響の三つを含むと定め、直接影響につき「当該行為がその同じ時期及び場所において及ぼす影響」、間接影響につき「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」とそれぞれ定義し、同1508.7は、累積的影響につき「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」と定義している。直接的影響・間接的影響の詳細は別稿の課題としたい。

前提条件を変化させて得られるそれぞれの予測の結果のばらつきの程度により、予測の不確実性の程度を把握する…」(同第25(2)キ)

上記のように、正確な環境影響評価の実施には累積的影響の評価が不可欠な以上、環境影響評価法において、累積的影響につき、当該累積的影響に係る行為の事業者が誰かを問わず、過去・現在及び合理的に予見しうる将来の各行為による影響であって、当該対象事業による影響と合わせて評価する必要のあるものと定義すると共に、その評価に必要な手続規定を整備すべきである。累積的影響の定義規定には、個々のものとしては影響の小さいものであっても、長期間における集積により著しい影響を及ぼすものを含める必要がある⁴⁵。

2.3.2 複合的影響

複合的影響につき、法5条2項は「相互に関連する二つ以上の対象事業を実施しようとする場合は、当該対象事業に係る事業者は、これらの対象事業について、併せて方法書を作成することができる」とし、同14条2項は、準備書につき上記規定を準用している。評価書については準用規定がないが、方法書・準備書との関係からして評価書においても、複合的影響を検討すべきは当然である。

そもそも法5条2項が上記のように定義された複合的影響—同一事業者による当該影響と他の影響との相乗的な影響—を定めたものか疑問なしとしない。同条項は「併せて方法書を作成することができる」と定めるだけで、「相互に関連する二つ以上の対象事業」による相乗的な影響に焦点を充てて、環境影響評価をなさしめる趣旨が明らかでない。同一事業者による「相互に関連する二つ以上」の事業いずれもが、「対象事業」でなければならな

いとされているので、相乗的な影響の範囲も極めて限定される。

基本的事項第24(2)後段は、以下のような場合に工作物の撤去・廃棄についても影響要因を検討すべきと定める。この規定は、「対象事業の一部」として—つまり、「二つ以上の対象事業」でない—工作物の撤去・廃棄の影響要因の整理を求めているので、法5条2項の射程外であるが、同一事業者による関連行為の評価という意味では、複合的影響の評価規定といえよう。

「…対象事業の一部として、当該対象事業が実施されるべき区域にある工作物の撤去若しくは廃棄が行われる場合、又は対象事業の実施後、当該対象事業の目的に含まれる工作物の撤去若しくは廃棄が行われることが予定されている場合には、これらの撤去又は廃棄に係る影響要因が整理されるものとする…」

思うに、法5条2項によると、相互に関連する複数の行為の環境アセスメントは、同一事業者が二つ以上の「対象事業」を実施する場合に限定される点で狭きに失し、同一の環境アセスメント手続を実施するかどうか事業者の任意とされている点で、実効性に欠ける内容となっている。相互に関係する複数の行為について、同一の環境アセスメント手続において評価しなければ正確な環境アセスメントをなせない場合には、他の事業者による対象事業以外の行為であっても、当該対象事業に係る事業者は環境アセスメントの対象とすべきである⁴⁶。立法論としては、対象事業と関連して環境アセスメントの対象とすることを要する他の事業の範囲を拡大すると共に、相互に関連する複数の行為の環境アセスメントに係る規定を、「関連行為の評価」として環境影響評価法で整備する必要がある。

45 累積的影響の定義につき、外国の立法例としては、上記CEQ規則1508.7が参考となる。わが国でも同じような定義規定が設けられてよい。

46 この点でCEQ規則1508.25(a)の規定が参考となる。

3 環境影響評価の審査

環境影響評価における審査は、事業者によるアセス結果の公的チェック手続といえるが、これには以下のような審査手続が用意されている。

- (1) 判定手続(スクリーニング)における公的チェック(法4条)
- (2) 方法書作成手続における公的チェック(法10条)
 - ①市町村長の意見
 - ②都道府県知事等の意見
- (3) 準備書作成手続における公的チェック(法20条)
 - ①市町村長の意見
 - ②都道府県知事等の意見
- (4) 評価書作成手続における公的チェック
 - ①環境大臣の意見(法23条)
 - ②免許等を行う者等の意見(法24条)
- (5) 免許等に係る環境の保全の配慮についての審査等(法33条。いわゆる横断条項)

このうち(1)と(5)は別稿の検討課題とし、ここでは(2)ないし(4)について簡単にみていく。

3.1 方法書作成手続における公的審査

ここでは、(1)市町村長の環境の保全の見地からの意見(10条2項)、(2)都道府県知事の環境の保全の見地からの意見(同条1項)の二つの手続がある。

(2)の手続において、都道府県知事は、(1)の市町村長の意見を「勘案」するだけでなく、第8条1項により環境の保全の見地からの意見を有する者が提出した意見書の「意見の概要を記載した書類」に記載された意見に「配意」すべきものとしている。もっとも、法はこの「勘案」「配意」の基準について

沈黙しているので、自由裁量の範囲内で無視しえない訳ではない⁴⁷。

ここでの公的チェックの対象は法5条1項2ないし4号に規定されている。

以下のとおりである。

- 「2号 対象事業の目的及び内容
- 3号 対象事業が実施されるべき区域及びその周囲の概況
- 4号 対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法」

公的チェックの基準については法自体に明文はなく、以下のような基本的事項とこれを受けた主務省令を基準とする建前である⁴⁸。各内容の要点は上述したので繰り返さない。

- ①基本的事項第2三「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」
- ②同四「環境影響評価の項目の選定に関する事項」
- ③同五「調査、予測及び評価の手法の選定に関する事項」
- ④同六「参考項目又は参考手法を勘案して項目又は手法を選定するに当たっての留意事項」

3.2 準備書作成手続における公的審査

ここでも、(1)市町村長の環境の保全の見地からの意見(20条2項)、(2)都道府県知事の環境の保全の見地からの意見(同条1項)の二つの審査手続がある。

方法書の場合におけると同じく、(2)の都道府県知事の意見においては、(1)の市町村長意見を

47 立法論として、環境影響評価法において、環境影響評価の公的審査につき基本的・実質的な審査基準を明記すると共に、公的機関による審査手続につき透明性・情報公開・説明責任・市民参加等の観点から法的規律を定めるべきである。

48 立法論としては、評価の基準・方法等の重要事項を定める基本的事項を環境省令とし、各主務官庁の定める環境影響評価に係る命令・内規等は、環境省令である基本的事項に従う旨を環境影響評価法において明記する法改正が必要である。

「勘案」するだけでなく、第18条1項により環境の保全の見地からの意見を有する者が提出した意見書の「意見の概要を記載した書類」に記載された意見に「配意」すべきものとされる。ここでも「勘案」「配意」の基準は明示されておらず、市町村意見や一般市民の意見のあつかいは、知事に一任されているかの如くである⁴⁹。

ここでの審査事項としては以下のものが重要である(法14条1項7号)。

- 「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
- 二 対象事業に係る環境影響の総合的な評価」

公的チェックの基準については、以下のような基本的事項、これを踏まえた主務省令による。各内容の要諦は上述したので繰り返さない。法自体には審査基準が明記されていない⁵⁰。

- ①基本的事項第2一「一般的事項」
- ②同二「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」
- ③同第3「環境保全措置指針に関する基本的事項」

3.3 評価書作成手続における公的審査

この段階で国レベルの審査が入る。(1)環境大臣の環境の保全の見地からの意見(法23条)、(2)免許等を行う者等の環境の保全の見地からの意見(法24条)の二つの審査手続がこれである。両意見の関係については、(2)の意見は(1)の環境大臣の意見を「勘案」すべきものとされているが、その具体的基準の明示がないことは、方法書・準備書の場合と同じである⁵¹。

ここでの審査対象は以下のようである(法21条2項)。

- 「(1)準備書の場合と同じもの(同条項1号は14条1項7号を準用)
- (2)準備書について環境の保全の見地からの意見を有する者が提出した意見書の意見の概要(法21条2項2号)
- (3)準備書について環境の保全の見地からの都道府県知事の意見(同項3号)
- (4)上記(2)(3)の意見についての事業者の見解」

公的チェックの基準は以下のような基本的事項・主務省令による⁵²。準備書の場合と同じものである。

- ①基本的事項第2一「一般的事項」
- ②同二「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」
- ③同第3「環境保全措置指針に関する基本的事項」

3.4 意見内容の基準・意見作成の手続

上記のように、公的審査においては、市町村長・都道府県知事・環境省・主務官庁などの意見

49 この点の立法論につき、前注47参照。

50 同上。

51 同上。

52 同上。

提出権が保障されているが、その意見内容の基準につき法は沈黙しており、基本的事項に一任—という丸投げ—している。実効性の観点からは法自体に実質的な基準を明示すべきである。

同じく、それらの意見作成の手続については、法だけでなく基本的事項も完全黙秘の状態である。換言すれば、手続的な規律がない状況である⁵³。上記のように、環境影響評価手続においては民主性の要件が働くので、意思決定の透明性・情報公開・説明責任・市民参加等の観点から、意見提出過程における法的規律が必要である。

3.5 環境大臣意見

現行法は、環境大臣のイニシアティブによる意見提出権をみとめ(23条)、対象事業につき免許等を行う者は、環境大臣意見を「勘案」して、環境の保全の見地からの意見を述べるものとした(24条)。この「勘案」の意味内容の曖昧性は上述した。法手続的には、環境大臣意見がどのように「勘案」されたのか外部から分かるように透明性をもたせる必要があるし、意見が対立する場合には、むしろ対立点を浮き彫りにして争点を明らかにし、その意見調整手続を用意する必要がある。あるいは、環境大臣の消極的な意見がだされた場合、主務官庁がみずから環境影響評価を行うべきものとしたり、最終的には、両者の意見対立点を一般市民が訴訟の場で主張できるようなくみが考えられてよい。

3.6 まとめ

現行法は、第二種事業の判定、方法書作成、準備書作成、評価書作成、許認可等に係る環境保全

審査等の手続について、市町村長・都道府県知事・主務官庁・環境省による意見提出等を認めて、事業者による環境影響評価を公的機関が審査して、その客観性・信頼性の確保を図ることにしているが、法自体には審査基準の定めがない。公的機関による意見作成についても、現行法上、手続的な規律が定められていない。それ故、環境影響評価法において、審査の実効性を確保するために基本的・実質的な審査基準を明示すると共に、環境省令化された基本的事項には、細則的・技術的な事項の定めが委任されるべきである。合理的な意思形成を担保すべく意見作成の手続についても、意思決定の透明性・情報公開・説明責任・市民参加等の観点から、法的規律を設けるべきである。

53 もっとも、法61条は、「第二種事業又は対象事業に係る環境影響評価についての当該地方公共団体における手続に関する事項」(同条2号)につき、地方公共団体が「条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」(同条柱書)と定めているので、各自治体が長の意見形成における手続につき独自の規律を条例で規定することはできる。

