

環境影響評価法の制定（1993年）

上杉 哲郎

1. 閣議了解アセスに至るまで

自然環境保全のためには、自然地域における開発事業の実施に際して、あらかじめ当該地の自然の状況を把握し、優れた自然の地域や希少種等の生息・生育地を避けるなどの配慮を行うことが重要である。国立公園特別地域などの公用制限がかかる保護地域内では最終的に許認可という形で自然環境保全確保への道筋があるが、保護地域外では開発を行う事業者による配慮が欠かせない。環境影響評価（環境アセスメント、以下、「環境アセス」という。）は、事業の実施に当たって事前に環境への影響を調査、予測、評価し、事業に適切な環境保全措置を組み込む手続き制度であり、自然環境保全を図る上での重要な施策手法の一つである。

環境アセスは、1969年にアメリカの国家環境政策法（NEPA：National Environmental Policy Act）において世界で初めて制度化され、以後、各国で導入が進んだ。日本では、1972年に「各種公共事業に係る環境保全対策について」（閣議了解）により、行政機関が所掌する公共事業について、あらかじめ環境に及ぼす影響の内容及び程度、環境破壊の防止策、代替案の比較検討を含む調査研究を行い、その結果を踏まえ所要の措置等を取ることとなったのが始まりである。この閣議了解に沿って、1973年に、港湾法及び公有水面埋立法の一部がそれぞれ改正されるなど、個別法に基づく環境アセスの制度化が進められた。また、1978年には、建設省により、道路、ダム、宅地開発事業、工業団地開発事業等に関し、「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」（建設事務次官通達）が出され、1979年には、運輸省により、「整備五新幹線に関する環境影響評価の実施について」（運輸大臣通達）が出された。また、民間事業については、発電所に関し、1977年に、通商産業省により、「発電所の立地に関する環境影響評価及び環境審査の強化について」の省議決定が行われた。こうした流れを受けて、地方自治体では、1976年の川崎市を皮切りに、環境影響評価条例・要綱（以下、「アセス条例」という。）を制定する動きが広がっていった。政府は、地方自治体におけるアセス条例制定の動きも受けて、1981年に「環境影響評価法案」を国会に上程したが、開発事業への影響を懸念する経済界等の反対が強く、1983年11月に審議未了・廃案となった。そこで政府は、1984年に法案をベースに「環境影響評価の実施について」を閣議決定し、これに基づく要綱を定め、以降、要綱に基づく制度（「閣議アセス」と呼ばれている）を運用することとした。しかし閣議アセスは、法的拘束力がなく許認可に反映されないこと、公衆・自治体・環境庁の関与が限定的である等の課題があり、環境庁としては法律として環境アセス制度を持つことが悲願であった。

2. アセス法の制定

1993年に制定された環境基本法では、環境アセスの取り扱いが各省調整の焦点の一つであったが、第20条に環境影響評価の推進の規定が設けられた。1994年策定の第1次環境基本計画では、「環境影響評価制度の今後の在り方については、わが国におけるこれまでの経

験の積み重ね、環境の保全に果たす環境影響評価の重要性に対する認識の高まり等にかんがみ、内外の制度の実施状況等に関し、関係省庁一体となった調査研究を進め、その結果等を踏まえ、法制化も含め所要の見直しを行う」こととされた。これを受けて1994年7月に企画調整局長の委嘱により「環境影響評価制度総合研究会」が設置され、関係省庁一体となって、内外の環境影響評価制度の実施状況、環境影響評価の技術手法の状況等について調査研究が行われた。その後、中央環境審議会での審議を経て、1997年3月に改めて「環境影響評価法案」が閣議決定され、同年6月に国会で可決・成立し、1999年に環境影響評価法（以下、「アセス法」という。）が施行された。環境アセスの法制化はOECD加盟国（34か国）の中で最後になってしまった。

3. アセス法施行に向けた検討

従来閣議アセスの自然環境分野では、評価項目は、原生の自然地域、学術上、文化上特に価値の高い自然物等のかけがえのないもの、すぐれた自然風景や野生動物の生息地、野外レクリエーションに適した自然地域等の良好な自然等に限定されていたが、アセス法では、評価項目が環境基本法における環境の保全に拡大され、生物の多様性の確保、多様な自然環境の体系的保全、自然との豊かな触れ合いの確保を旨とすることとなった。また、アセス法では、スクリーニングやスコーピングといった新たな手続きが導入された。

このような新しい視点を取り込む上で、生物の生息地や自然との触れ合いの場等の自然環境を一体的にとらえること、特定の保全対象のみに着目するのではなくより広域の見地から体系的にとらえること、自然環境と人との関わりを視野に入れることなどが必要となる。地域の自然環境及びその利用状況等の特性を踏まえ、学術上の重要性や希少性のみならず、親近性、地域代表性、生態学的重要性等の様々な価値軸により、保全すべき自然環境を抽出し、これを一体の場としてとらえて予測評価や環境配慮を行う方法も有効と考えられた。こうした抽出の対象となる自然環境としては、例えば、干潟、サンゴ礁、高山帯等の多様な生態系の構成要素として重要な場所、自然度は高くなく学術上貴重な動植物もいないが、自然の触れ合いの場として重要な都市近郊の雑木林・緑地、地域の生態系に多様性を与えている湧水、池沼、河川等の要素、生物の移動や連続性に重要な緑の回廊、干潟、沼等が挙げられる。この考え方を踏まえ、アセス法に基づく基本的事項では、生態系の調査・予測・評価について、「生態系の上位に位置するという上位性、生態系の特徴をよく現すという典型性、特殊な環境等を指標するという特殊性の観点から、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」が示された。自然との触れ合いでは、「景観」と「触れ合い活動の場」が対象項目とされ、景観では人々が視覚を通じて認識する価値を、触れ合い活動の場では人々が様々な活動を通じて享受している場の価値を把握し、それらの価値が事業によりどのように変化するかを捉えるため、普遍価値（誰しもが共有している価値と固有価値（特定の地域や主体に固有の価値）があるとされた。しかし、これらの自然環境の具体的な抽出方法及び影響の評価方法についての情報は必ずしも十分でなかったことから、基礎的情報の整備とともに、具体的手法の検討を進めることが必要であった。

アセス法の施行に向けて、新たな手続きや評価項目に関する技術手法を示すことが必要であることから、1998年度より、企画調整局環境影響評価課に「生物多様性分野の環境影響評価技術検討会」（陸域、海域、陸水域の3分科会、全体及び陸域分科会の座長：大島康行（財）自然環境研究センター理事長、海域分科会座長：清水誠 東京大学名誉教授、陸水域分科会：小野勇一 北九州市立自然史博物館長）及び「自然との触れ合い分野の環境影響評価技術検討会」（座長：熊谷洋一 東京大学大学院教授）が設けられ、生態系や自然との触れ合いに係る環境アセス手法の考え方について検討が進められた。これら技術手法の開発は、1998年4月に環境影響評価課に設置された評価技術調整官（時限的ポスト）が当たった。成果は、順次、「自然環境分野のアセスメント技術（Ⅰ）—生態系・自然との触れ合い分野のスコーピングの進め方—」、「自然環境分野のアセスメント技術（Ⅱ）—生態系・自然との触れ合い分野の調査・予測の進め方—」、「自然環境分野のアセスメント技術（Ⅲ）—生態系・自然との触れ合い分野の環境保全措置、評価、事後調査の進め方—」などとして公表・出版された。ここではその内容までは踏み込まないが、これらの報告書には、生態系や景観、触れ合い活動の場を把握するための技術手法が整理されているので、興味のある方は参照されたい。

4. 学会の設立とアセス法の改正

法律の施行後10年を経過した場合において、法律の施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされていたことを踏まえ、2008年6月に総合環境政策局長の委嘱で「環境影響評価制度総合研究会」が設置され、2009年7月に報告書が公表された。その後、中央環境審議会での審議を経て、法の施行を通じて浮かび上がった課題や、生物多様性の保全、地球温暖化対策の推進、地方分権の推進、行政手続のオンライン化等の社会情勢の変化に対応するため、環境影響評価法改正案が2011年4月に成立した。改正アセス法では、①事業の位置・規模等を検討する計画段階における配慮書の手続き、②環境保全措置等の実施状況の公表等の手続きが創設された。配慮書手続は、事業の位置や規模等に関する複数案について環境影響の比較検討を行うことにより、事業計画の検討の早期の段階において、より柔軟な計画変更を可能とし、環境影響の一層の回避・低減につなげる効果が期待されている。基本的事項では、配慮書手続では、複数案を設定し、重大な環境影響に絞って、原則既存資料を用いて簡易な手法により調査、予測及び評価を行うという方針が示された。個々の詳細については事業者に委ねられており、何らかの実務上のガイドのニーズが高まっていたことから、「計画段階配慮技術手法に関する検討会」が設置され、2013年3月に「計画段階配慮手続に係る技術ガイド」が公表された。

アセス法制定以来、環境アセスの概念は大きく広がりつつあり、国際的な意見交換も活発に行われていた。環境アセスには、大気や水・動植物・社会の調査・予測だけでなく、法制度や計画立案の方法、環境アセスのシステム、運用の方法など、様々な側面があり、全ての側面は持続可能な開発の実現を目指している。このように多岐にわたる問題を扱うため、学識経験者だけでなく、行政関係者、ODA関係者、NGO、民間事業計画者、民間コンサルタント会社など、幅広い分野にわたっている。こうした状況の中、様々な分野の専門家や環境アセス

の実務者、さらに市民や NGO も含めた多様な人々が、環境アセスという一つのテーマの下に交流を深め、互いに切磋琢磨し、環境アセスの学術・技術等の水準を向上させることが求められていることから、2002年3月、環境アセスメント学会が設立された。設立に当たっては、環境影響評価課も官の立場から積極的に関与し、自然環境分野からも環境影響評価技術検討会の大島先生をはじめとする専門家に声をかけ、呼びかけ人会に入っていた。現在、学会員は減少傾向で、自然環境分野の専門家は手薄な状況にある。

5. 藤前アセス

ここからは、環境アセス学会編の「環境アセスメント学入門」をベースに、実際の環境アセス事例について取り上げる。具体的には、藤前干潟（以下、「藤前アセス」という。）と2005年日本国際博覧会（以下、「愛・地球博アセス」という。）における環境アセスである。

藤前アセスは、1994年1月に手続きを開始した「名古屋市港区地先における公有水面埋立及び廃棄物最終処分場設置事業に係る環境影響評価」のことである。当時の名古屋市は、市外に所有する最終処分場の容量がひっ迫する中、自区内処理を原則として、名古屋港の藤前地先の干潟に最終処分場を整備する計画を策定した。環境アセス手続きは、公有水面埋立事業と廃棄物最終処分場設置事業とが複合したもので、3つの環境アセス手続き（閣議要綱・愛知県要綱・名古屋市要綱）が一体のものとして進められた。

藤前干潟は、埋め立てられずに残っていたため、生態系が豊かで、当時の環境庁による全国調査によればシギ・チドリ類が7,000羽以上確認されるなど、わが国有数の渡来地だった。シギ・チドリの24時間の行動を調べるなど、鳥類は重点的な調査が行われた。名古屋市の環境影響審査会は、準備書における「影響は小さい」との記述を否定し、「影響は明らかである」と指摘した。事業者は、評価書では、人工干潟による代償措置を盛り込んで「影響は少なくない」とした上で、運輸省に対して公有水面埋立免許を出願した。市民団体は、代償措置は自然破壊であると批判し、ごみ減量対策が不十分として計画そのものの見直しを求めた。環境庁は公有水面埋立手続きからの直接関与となったが、庁内に人工干潟による対策の在り方に関する検討委員会を設置し、そこでの議論を踏まえ、1998年12月に開催された日本湿地ネットワーク主催の「国際湿地シンポジウム'98 藤前」において、環境庁の公式見解と断ったうえで、自然保護局の課長から「名古屋市の人工干潟・干潟かさ上げ計画は新たな生態系破壊を引き起こしかねず、考慮に値しない。ゴミの処分場について代替地の検討が不十分。」と発言した。翌週には事務次官、環境大臣の態度表明が続き、運輸大臣も「環境庁がダメというなら認可できない。」とこれを支持した。これらを受け、環境庁は、愛知県・名古屋市に対して「藤前干潟における干潟改変に対する見解」を示した。見解では、①代償措置の前に代替案の検討が必要である、②環境の質の高い場所での代償措置は通常考えられない、③代償措置を実施する場所として藤前干潟は極めて不適切である、④技術を過大に信頼した不適切な試みである、⑤人工干潟の実験は、生態学的評価もなく大規模な実験を行うこととなり、非常識の誘いを免れない、と断じた。

名古屋市長は埋立を断念し、廃棄物処分場の代替地検討に専念することを表明し、「ごみ非常事態宣言」を発して、市民にごみ減量と徹底した分別を呼びかけた。市民はこれに呼応

し、ごみ処理量や資源分別量、埋立量は大きく減少した。その後、藤前干潟は、国指定鳥獣保護区に指定され、ラムサール条約にも登録された。環境省は稲永ビジターセンターと藤前活動センターを開設した。本事例は、結果として環境アセスによって、地域政策を転換する契機となった。

6. 愛・地球博アセス

愛・地球博アセスは、愛・地球博の開催に向けた会場整備のために、通産省が1998年3月に策定した「2005年日本国際博覧会環境影響評価要領」（以下、「博覧会アセス要領」という。）に基づき「財団法人2005年日本国際博覧会協会」（以下、「博覧会協会」という。）が実施した環境アセスである。ちょうど、アセス法の制定、施行の時期でもあり、21世紀の新しいアセスのモデルとして、①アセス法の趣旨を先取りするモデルを示す、②博覧会理念「人と自然の共生」の実現に資する環境アセスとする、③会場計画と連動したアセスを導入する、④長期的な地域整備事業の環境アセスとの連携を図る幅広い意見聴取を実施する、とした。

会場計画Ⅰ案は、愛知県、名古屋市、地元経済界の合意によって、名古屋都心からの距離、地域の将来ビジョンの存在、交通基盤整備計画の存在、用地取得の見通しをもとに、瀬戸市南東部の里山「海上^{かいしよ}の森」が選定されていた。方法書に対して、会場候補地でのオオタカ営巣の指摘と候補地の再検討を求める意見が提出されるも、博覧会協会は「現在の会場候補地を基本とする。」とし、変更はなされなかった。準備書公告後、博覧会協会はオオタカの営巣確認を発表し、県とともに「国際博会場関連オオタカ調査検討会」を設置した。日本自然保護協会、日本野鳥の会、世界自然保護基金日本委員会（自然保護3団体）らは、「海上の森での万博開催と開発への反対声明」を発表し、日本生態学会自然保護専門委員会からは「動物・植物・生態系に係る環境影響の回避・低減が不十分。計画を根本的に見直すことを強く求める。」とする意見書が提出された。こうした海上の森の保全についての議論の高まりを受け、1999年9月、博覧会協会は海上の森に加えて既存の青少年公園を会場に含む会場計画Ⅱ案を発表した。評価書の公告後、国際博覧会協会事務局が環境面の懸念を指摘しているとの報道があり、これを受け、通産省、愛知県、博覧会協会、自然保護3団体の6者会談を通じ、2000年4月、海上の森での計画縮小と新住宅市街地開発事業の中止が合意された。

本環境アセスでは、博覧会アセス要領で定められていた手続きよりも充実した、情報公開、意見聴取や意見交換の機会が確保された。例えば、特定の場所におけるアセス図書^{しよ}の縦覧に加え、当時はまだ珍しかったインターネットを利用した電子縦覧、CD-ROM等の電子媒体の利用、希望者への縦覧資料の貸出などがされた。環境情報の提供という面では、環境アセスで収集された環境情報をデジタルデータでアーカイブし、研究者や環境保護団体、一般市民にインターネット等を通じて提供する試みも実施された。

結果として、500haを超える里山環境を有する海上の森が保全されることとなった。環境アセスを通じて、海上の森に関する様々な環境情報、その管理・保全のノウハウ、そして海上の森に関わる人的ネットワークなど、多くの貴重な財産が築かれていった。愛知県は愛知

万博検討会議の後継組織として「里山学びと交流の森検討会」を立ち上げ、2003年11月に「里山学びと交流の森づくりの取り組み」が公表された。この中において、愛・地球博の実施に至るまでの取り組みとその成果を継承し、そしてこの地域の特性や先人の知恵、古くからの技術、地域の生活術から学び、幅広い多様な人々が自ら様々な活動や勤労を通して学習し、参加交流する新しい県民活動の場としていくという方針が示された。2004年12月には愛知県と地域の協働によって「NPO 法人 海上の森の会」が設立され、海上の森の調査、保全、整備、活用そして普及啓発や市民への学習機会の提供などを担っている。

<参考資料>

- 1) 自然環境アセスメントの技術開発について（1）：渡辺綱男、国立公園第576号、1999年9月
- 2) 自然環境アセスメントの技術開発について（2）：渡辺綱男、国立公園第577号、1999年10月
- 3) 生態系アセスメントの技術開発：渡辺綱男、国立公園第589号、2000年12月
- 4) 自然との触れ合いアセスメントの技術開発：渡辺綱男、国立公園第590号、2001年1月
- 5) 自然環境アセスメントの技術開発について（5）：上杉哲郎、国立公園第598号、2001年11月
- 6) 生態系・自然との触れ合い分野の技術検討について：上杉哲郎、環境技術第30巻、2001年10月
- 7) 環境アセスメント学入門：環境アセスメント学会編、恒星社厚生閣、2019年2月
- 8) 環境影響評価情報支援ネットワーク（各種検討会等の資料を幅広く公開）：
<http://assess.env.go.jp/index.html>

【略歴】

1981年4月環境庁入庁。国立公園管理官（阿寒、白山）、国立公園計画、世界自然遺産、生物多様性保全、外来生物対策、環境基本法・環境基本計画、環境アセスメントなどに携わる。国土庁、長崎県、宮内庁庭園課長、国立公園課長、環境影響評価課長、関東地方環境事務所長を経て、2016年6月環境省退職。同年9月㈱日比谷アメニス入社