

環境影響評価法の見直し・強化と戦略的環境アセスメント法制化 について

公害・地球環境問題懇談会代表幹事 小池 信太郎

1.目的、位置づけ

環境影響評価制度は、環境負荷の大きな施設の建設を念頭に、事前に技術や立地などについて最良の選択ができるように、またそういう選択を促進する政策や計画が入り、それと矛盾する政策や計画は環境面の点検で見直させるようにして、未然防止を図ることが重要である。

水俣病や、各地の大気汚染公害、自然破壊の例を見るまでもなく、被害者を発生させることなく発生源で未然に防止する場合に比較し、被害を拡大させて被害者を出してから、汚染の除去、被害の救済をしていくのは被害者には重大であるし、コストもかかる。地球環境でも同様で、「スターンレビュー」で被害コストが対策コストを大きく上回るとしている。短期的には負担に感じる企業があるかもしれないが、こうしたルールは労働や安全、福祉などの他の社会政策同様、企業にも弱肉強食や「抜け駆け」を許さない、環境保全活動を安心して行うための確固たるルールが必要である。子孫に良好な環境を残す、環境破壊の未然防止の政策のひとつとして、環境影響評価制度は重要である。

こうした評価を、多くの科学者や住民の知見や意見を取り入れながら、意思決定のしくみとして運用する制度が求められる。

ところが、現行制度はこの実現において極めて不十分である。

環境保全上最良の技術や立地が、現行制度では確実に選ばれるどころか、そもそも選択肢にあがる保障すらない。また、評価についても基準がない。

また、そうした不十分な選択肢（1つしかないことも多い）で選ばれた技術・立地選択に基づく環境予測が、事後に守られないことも多いが、追加対策をするしくみがないために、対策も行われず、環境破壊が放置され、そのことが不確実な予測に結びついている懸念がある。

途中で、問題と考えられる予測評価がみつかったも、現状では工事を止める手段がない。

さらに、計画段階の環境影響評価、さらには個別の事業を促進したり抑制したりする国の政策や計画などについての環境影響評価（戦略アセス）がない。

こうした不十分さは、環境影響評価の手続きを、多くの科学者や住民の意見を丹念に聞いて丁寧な評価をして意思決定に活かしていくよりは、「マニュアルチェック」的なしくみにしていることにも問題がある。

これらについて、具体例をもとにどこが問題かを指摘し、意見を述べる。

2. 事例に基づく、現行制度の問題点

(1) 申し立て手続き、事後評価がないことの問題

(道路アセスで交通量を小さく評価した例)

自治体の条例で事後調査事例があり、事前の予測と事後の実績が大きく食い違う例がある。例えば東京都の道路アセスでは、交通量が事前予測の2倍近くになった事例がある(注)。騒音については防音壁強化が行われるが、大気汚染については事後の対策がなされていない。

これはたまたま予想と食い違ったというのではない。説明会で住民から、交通量は過小評価である、予想より負荷が多かったらどうするのか、という質問を多数受け、事業者は評価における交通量を一切修正せずに、「事後調査で対応」としているものである。

注 2倍は東京都環境影響評価制度の事後調査の値。NGOの現地調査では4倍。

(工事時点の悪影響の例)

首都圏中央連絡自動車道路の建設工事では、国史跡八王子城跡内の滝について影響がないはずであったが、現実には工事後に水が流れない、涸れた日が長く続いている。予測段階ではわからなかった地下の水の流れの激変が生じたと考えられる。影響はこの滝にとどまらず、他の滝や沢が枯れている。しかし工事を止めて再評価を実施するしくみ、異議申し立ての仕組みもなく、訴訟が提起されても工事が続いている。

(2) 代替案評価がないことの問題

(道路の例)

道路アセスでは、計画早期段階ならば需要抑制などの選択肢もあるが、検討されない。都市計画決定がなされていると、ルートの代替案の検討がなされない。

大気汚染被害の軽減のため、地下化や車線縮小を住民が要望することがあるが、検討は事業者の裁量にまかされ、検討されない。例えば千葉県流山市における常磐自動車道を、当初は地上を通す案であったところを地下化した事例があり、こうした検討が環境影響評価制度のもとで必ず行われるようになると有意義である。しかし、現在の制度では、代替案の義務がないので行われない。

(燃料の選択が問われない例)

発電所アセスでは、燃料種を特定して環境影響評価が行われるが、例えば石炭火力発電所の建設が提案されている場合、燃料をLNGに変えれば重金属や大気汚染物質の排出量は桁違いに減少し、温室効果ガスの排出量も(発電効率向上と相乗効果で半減することがわかっている。しかし、現在の制度ではなぜ燃料に石炭を使わなければならないのかを検

証することがない。小名浜石炭火力の場合も、どのレベルの発電所を求めているのか、勧告が曖昧である。利用可能な最良な技術と燃料の選択基準を示し、今後の火発は東京電力川崎火力相当のLNG火発と決めれば明快である。

立地についても、直前の評価であるために議論されない。計画段階アセスのガイドラインができたが、環境負荷の大きさについては最大級である発電所が除かれた。同じ民間事業であっても、鉄道事業や廃棄物処理施設は対象になっている。

(3) 戦略アセスがないことの問題

(計画、政策変更の例)

・羽田空港 24 時間化の方針が国土交通大臣から提案されている。過去の滑走路のアセスメントでは、現在工事中のものを含め、24 時間運用について何も検討していない。

(政策が環境影響を与えた例)

・木材関税撤廃

輸入木材への関税が経過措置もなく撤廃された。これにより輸入木材との競争に負け、国内林業への打撃で、森林が荒廃した。

・総合保養地域整備法（リゾート法）

この法律で、豊かな自然環境を備えたおおむね 15 万ヘクタールに及ぶ広大な地域を全国各地で指定した。その指定したところについては、税制面、財政面での優遇措置と、さらに、農地、山林、海水面などの開発面での規制を緩和し、開発をすすめ、全国各地での自然破壊、地価の異常な高騰、関係自治体への莫大な財政負担をもたらした。

・都市再生法

2002 年 6 月、都市再生法が施行された。この法律は、かつての「リゾート法」にならって、「規制緩和」「民間活力活用」による大型開発を行うというもの。それは、東京、名古屋、大阪、横浜と、さらに全国 28 地域が対象地域として追加され、全国各地で開発がすすめられている。

この都市再生法に連動し、東京都は、2002 年 6 月の都議会で、突如「環境影響評価条例見直し」を行った。例えば、日照権や容積率の大幅に緩和するなどというもので、超高層ビル 180メートルまでの日照権を緩和する。また容積率では、商業地域では 1300%という異常な内容となっている。このところの東京など都市部の夏場の暑さは、まさに“灼熱地獄”ともいえるものだ。ビルを照射する太陽熱がコンクリート壁面に吸収されたまま夜になっても気温が下らず、さらに超高層ビル建設はこれを加速させる。一方、取り残される中古商業オフィスビルやマンションの処分が心配され、環境面、経済面など、今後の大きな社会問題となってきた。

・輸入一般炭解禁

国内炭保護のために事実上禁止されていた輸入炭、とりわけ鉄鋼用原料炭ではなく、発電や工場燃料用に幅広く使う一般炭の輸入が解禁、しかも関税が安いまま、エネルギー税はかけないまま（石油や天然ガスには課税）であった。この政策により価格の高い国内炭

から、価格が数分の1の輸入炭への転換が可能になり、その後の石炭増、とくに石炭火力発電所の大量増設を招き、日本の温室効果ガス排出増加の主因になった（日本の温室効果ガス排出が2007年までに1990年比9.0%増のところ、石炭火力発電のCO₂排出は日本全体比で11%増）。

・物品税廃止

1989年の消費税導入の際に物品税が廃止され、普通乗用車（3ナンバー）の税金がそれまでの20%から大幅に引き下げられた（500万円の車は100万円の減税）。

これが引き金となり、バブル経済期を迎えたこともあり、乗用車の大型化が急速に進み、1989年以前は約3%だった普通乗用車の比率は、現在4割近く（軽自動車を除く）を占めるまでになった。それとともに乗用車の平均燃費は悪化、燃費規制の強化が一方で行われているのに、軽自動車を除く乗用車のストック燃費（新車でなく保有車全体の燃費。日本エネルギー経済研究所調べ）は最近改善して来たものの依然1990年レベルよりも悪く、日本の温暖化対策に大きな悪影響を与えた。

3. 私たちの求めるアセスメント

(1) 原則

- ・環境負荷を最小化する方法を、マニュアルチェックではなく、科学者や住民の知見を徹底して集めた上で、科学的議論のもとに意思決定していく手段にすべき。
- ・政策、計画段階の評価と、事業段階の評価を行うことで、影響を多面的総合的に評価し最小化していくべき。
- ・事業官庁や事業者も話し合いに加わり、情報を提供し、自治体、住民、科学者などの主体の話し合いで決めればそれに従う仕組みに根本から変えることが必要。

(2) 戦略的環境アセスメントの導入

- ・戦略的環境アセスメントをただちに法制化すべきである。
- ・当該制度は環境大臣が主導し、必要な権限をもち、また環境保全については結果にも責任をもつことが必要。
- ・対象は以下の2段階とすべきである。
 - 政策、計画、予算など
 - 事業の計画段階の提案（都市計画などを含む）
- ・代替案や事後調査も求めるべきである。
- ・政策や予算のすべてで公聴会を開いて決めることは現実的でないにしても、影響が大きなものは議論が必要である。

(3) 事業段階環境アセスメントの抜本強化

現行の環境影響評価法はこの段階の環境アセスメントについて規定している。これを以下の点を中心に抜本強化すべきである。ポイントは、どの調査をするしないという細かい手続きではなく、意思決定手段への変更、結果への反映である。

1) 「非悪化の原則」

事業を行う以上、様々な工夫のもとに、現状より負荷が軽減・改善することを目指すべきであり、最低でも環境負荷をこれ以上悪化させてはならない。

清浄な環境の地域は「環境基準まで悪化を許す」のではなく、清浄なまま悪化させない。

環境基準すれすれ、あるいは環境基準を超えているような負荷がある地域は、工事よりもまず基準を定常的に守れる状態にするのが先である。

2) 代替案義務化と、負荷最小のものの採択原則化

代替案を義務化すべきである。

また、事業者の知恵の範囲では最良の代替案が出て来る保証がない。学術団体や科学者技術者などの専門家、住民、自治体等が代替案を提案し、事業を行わない（単に行わないのではなく需要側管理を実施）案も含め、比較討議を行い、環境負荷が小さいものを選ぶことを保証する制度にすべきである。誰でも代替案を提案できる制度、提案された代替案は、よほど荒唐無稽で実現性がないものをのぞき、科学者や住民参加のもとで比較検討し、公開の場で結論を得ていく制度とすべきである。

都市計画決定など他の事業計画があったとしても、その枠だけにとらわれては意味のある代替案検討ができない。環境問題は人の生命・健康にも関わることであるから環境政策を上位に置き、事業計画を超える代替案を含めて検討し、当該制度で事業計画とはずれる結論を得たら事業計画を検討し修正するしくみとすることが必要である。

後述の事後評価については私たちは義務化が必要で、環境負荷が事前評価レベルを上回れば自動的に追加的環境保全措置を発動させるべきと考えている。この追加的環境保全措置についても、事後に事業者の裁量に任せるのではなく、事前に事業者が提案し、自治体や科学者や住民などの提案も受け、それらと供用停止を含めて代替案評価の対象にすべきである。

3) 徹底して専門家意見、住民意見を集める

徹底して科学者専門家の意見を収集し、また住民意見も収集し、幅広い知見を集めて評価するしくみにすべきである。

事業者の狭い知見では、影響がどこまでどのように及ぶかの検討が不十分な場合がある。また、手続きを簡略化したいために評価範囲を狭くしたがる傾向がある。そうではなく、広範囲の知見をもちより、持ち寄られた知見、意見はよほど荒唐無稽で実現性がないものをのぞき、科学者や住民参加のもとで比較検討される制度とすべきである。

説明会ではなく、むしろ中立的立場の者や審議委員等に出席いただき、事業者と、科学者、住民などが意見を述べ合う公聴会を義務化すべきである。また、知見を集めても取り入れられなければ意味がない。現状では事業者が「影響が小さい」と言えば検討されないという、科学的見地を取り入れるかどうかを事業者の裁量にゆだねている。そうではなく、知見は必ず取り入れ、公開の場で結論を得ていく制度とすべきである。

4) 問題が生じれば工事を中止して対策、対応を協議

工事の途中で、事前評価で予想できなかった影響が発生すれば、いったん工事を止め、科学者や住民が知恵を出し合い、対策や対応を協議するしくみとすべき。

問題の発生は、事業者が自主的に申し出る場合の他、自治体、科学者や住民が発見した場合には環境大臣に通報して環境大臣が中止措置命令を出すようなしくみが求められる。

5) 事後評価義務と、負荷が予測を上回った場合の供用停止を含む緊急措置義務化

事後評価を義務化すべきである。

また、単に事後に調査をして、事前予測より多いことを確認して終わりにするのではなく、事前の予測レベルまで追加措置なり供用停止をするなりして負荷を低減させる制度とすべきである。

追加措置については、環境保全対策の重要な要素であるため、事業者の裁量に任せるのは適当ではない。事前に事業者が提案し、自治体や科学者や住民などの提案も受け、それらと供用停止を含めて先の代替案評価の対象にすべきである。

6) 情報開示

多くの人々からの知見を活かし、意見陳述、意思決定参加を保証した手続きとすることが必要である。その第一歩として情報の徹底した開示と、情報流通の保証をすべきである。

方法書、準備書、評価書等は公告縦覧期間はもちろんそれ以後も、公的機関の窓口や図書館、環境省あるいは中立機関のホームページで全文常時公表すべきである。元データや関連資料も、請求があればただちに公開し、それも住民が休暇をとって特定の窓口に出向くような使い勝手の悪い制度ではなく、環境省あるいは中立機関のホームページ等で見られるようにすべきである。

また、事業者に著作権を認めると、自由な討議にブレーキをかける（例えば論文や報告の際に基本的な図の著作権許諾が得られず議論を妨げる）。著作権は環境省に譲渡し科学者や住民の自由な討議のための資料とすべきである。

7) 評価における対話の増加について

環境影響評価は、多くの分野の科学者、現場を熟知している住民の力を借りて、またその知見や意見を反映するしくみが必要である。公聴会の開催、方法書意見への応答義務などが必要である。

8) 評価項目の吟味について

評価項目については、科学者や住民は方法書において提案するのみで、その決定裁量は事業者任せであり、問題である。しかも前項の通り、方法書意見については応答義務さえない。

評価項目については、第三者の審査が求められる。審議委員が仲裁し、事業者が説明し、科学者や住民が質問し、あるいは提案・意見を述べ、裁判所のような対審構造で評価項目を決めていく制度が望ましい。

9) 対象事業の「国の許認可」でない事業への拡大

国の許認可を要件から外し、環境負荷の大小で対象事業を決めるべきである。例えば、製鉄所、セメント工場、製油所、化学工場、製紙工場、非鉄金属精錬所など、環境負荷の大きなものは全て基本駅にアセスの対象にし、施設ごとにアセスを実施するかしないかを科学者や住民の意見をもとに決定すべきである。

また、それ以外の施設建設でも、国の決めたりストになれば機械的に落とすのではなく、環境影響を勘案して懸念があれば評価する制度とすべきである。科学者や住民から要求があり、事業者ではなく公的機関が判断して理由があれば認める制度とすべきである。

EU の制度に、対象事業は国の許認可とは無関係とする先例があるようである。

10) 未着手案件、大きな運用変更については再評価義務

環境影響評価終手続了後に1年以上未着手、5年以内に完成しないものは、従前の評価を無効とし、再評価を実施するしくみとすべき。

また、使用状況、運用の大幅な変更の際には再評価を実施するしくみとすべき。

11) 不服申し立てなど

手続きに問題がある、あるいは評価に問題がある場合には、事業認定以前のアセス手続き自体について、まず不服申立の手続きを定める必要がある。これを審査する機関は事業官庁の任命する委員からなる組織ではなく、科学者や住民からの独立組織やオンブズマンが望ましい。

また、不服申立がなされている間は、工事を中止することが不可欠だ。

12) 訴訟手続き、要件の緩和

不服申立でも解決しない場合の訴訟手続きを定める必要がある。対象は行政処分だけでなくアセス手続全般とすべきである。行政処分が出るまで訴えの利益が出ないような制度の不備は解消すべきとの考えは、「圏央道あきる野訴訟」判決でも述べられている。

また、原告適格を、事業者が任意に設定した「影響範囲」の住民に限るのは妥当でない。当該影響範囲自体が争いの対象になることを考慮し、全国民とするとともに、その分野での知見を有する学術団体や NGO などの団体についても原告適格を認めるべきである。

以上